

Local Finance Crisis &
Emergency Management

지방재정위기관리론

Local Finance Crisis &
Emergency Management

지방재정위기관리론

인 쇄 일 2013년 6월 24일

발 행 일 2013년 6월 28일

발 행 처 한국지방재정공제회

서울시 마포구 마포로 136 지방재정회관 16층

Tel : 02)3274-2027 Fax : 02)3274-2009

www.lofa.or.kr

디자인·인쇄 애드원커뮤니케이션 02)2272-7571

정가 10,000원

ISBN 978-89-964188-3-2 93320

※ 잘못된 책은 구입하신 곳에서 바꾸어 드립니다.

이 도서의 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지
(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수
있습니다. (CIP제어번호: CIP2013009217)

지방재정위기관리론





지방재정의 자율성에 기초한 건전성과 책임성 강화를 기대합니다

2010년 민선 5기 개막 이후 지방재정위기 문제가 심각하게 부각되고 있습니다. 시 단위 기초 자치단체 중에서 전국 8위의 재정자립도를 차지하고 있는 경기도 성남시가 특별회계로 부터 빌린 채무에 대한 지불유예를 선언하는가 하면, 광역자치단체 중 재정력이 가장 우수한 서울특별시가 부채규모 감축을 위한 종합대책을 수립해야만 하는 지경에 이르렀습니다.

현재 우리나라 지방자치단체들이 재정난을 겪고 있는 것은 2008년 이후 세계금융위기로 인한 경기침체의 영향으로 세입과 세출 측면의 여러 요인들이 나타난 결과라고 할 수 있겠습니다만, 이 외에도 저출산·고령화와 같은 인구구조 및 규모의 변화와 저성장시대의 도래 등 구조적 요인이 복합적으로 작용한 결과라고 생각합니다.

따라서 현재 진행되고 있는 세계적인 경제위기가 극복되더라도 지방자치단체가 자신의 재정여건을 고려하지 않은 채 과거와 같은 확장지향적인 재정운영행태를 취하고 복지지출 수요가 지속적으로 증가한다면, 자치단체의 재정난이 더욱 심화될 가능성이 높다고 하겠습니다.

물론 전체적인 관점에서 보면 우리나라 지방자치단체의 재정위기와 지방재정 건전성 문제는 다소 과장된 측면이 없지 않습니다. 예산대비 채무비율을 놓고 볼 때 우리나라 지방자치단체는 2011년 기준 12.7% 수준으로 일본 154.0%, 미국 129.9%, 영국 33.5% 등에 비해 채무수준이 높지 않아 재정상황이 우려할 정도로 심각한 수준이라고 보기는 어려운 측면이 있습니다.

그러나 이제 지방재정위기문제는 지방자치단체 전체를 대상으로 한 집합적 개념에 기초하여 파악하는 것도 필요하지만, 더욱 중요한 것은 개별 자치단체 수준에서 재정위기 가능성을 체계적으로 파악하고 관리하는 것입니다. 지방자치단체의 공공부문 내에서 잠재적 또는 우발적

으로 발생할 수 있는 지방자치단체의 미확정채무나 우발채무까지 파악하여 종합적으로 관리하여야 할 것입니다.

이러한 관점에서 볼 때 이번에 발간된 '지방재정위기관리론'은 우리나라 지방재정위기를 다양한 관점에서 접근하고 해결방안을 제시하고 있어 매우 시의적절하다고 판단이 됩니다.

또한 우리나라의 경우 지방재정에서 세입과 세출간의 고리문제가 이슈가 되고 있습니다. 2012년 기준 지방자치단체 최종지출은 197조 원으로 국가 : 지방의 지출비중이 4 : 6의 비율인 반면, 국세와 지방세의 비중은 지방자치 실시 이후 지속적으로 8 : 2의 수준을 나타내고 있습니다. 이와 같은 세입과 세출의 지나친 고리는 국가재정에 대한 의존도를 높여 지방재정의 건전성 및 책임성 약화를 초래할 수 있습니다.

다행히 새로운 정부에서는 140개 국정과제 중 하나로 '지방재정 확충 및 건전성 강화' 방안을 제시하여 지방소비세 인상 등 지방세 비중을 지속적으로 확대하는 한편, 지방세 구조를 취득세 중심에서 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편하는 등 지방재정의 자립도를 높이고 건전성과 책임성을 강화하는 방안을 강구해나갈 계획입니다.

이 책이 나오기까지 여러분들의 노고가 있었습니다. 우선 주요 저자인 곽채기, 배인명, 서정섭, 손희준, 조임곤, 정성호, 정창훈, 최진혁, 하능식 박사님께 깊은 감사를 드립니다. 또한 내용 전반에 대해 좋은 의견을 주신 안전행정부 이주석 지방재정세제실장님 이하 담당 공무원들께도 고맙다는 인사를 드리면서, 이 책이 나오기까지 수고를 아끼지 않은 한국지방재정공제회 직원들과 출판사 관계자분들에게도 감사를 드립니다.

2013년 6월

한국지방재정공제회 이사장

김홍갑

CONTENTS

지방재정위기관리론

Local Finance Crisis & Emergency Management



발간사

제1부 지방재정위기 발생 원인과 형태

1장. 지방재정 위기 발생에 대한 진단과 평가

– 서정섭 (한국지방행정연구원 연구위원)

2장. 정부 간 복지재정 책임분담과 지방재정 압박

– 하능식 (한국지방세연구원 연구위원)

3장. 지방자치단체의 재정위험 유형 분석

– 곽재기 (동국대학교 행정학과 교수)

제2부 지방재정위기 관리와 극복을 위한 정책방안

4장. 건전성과 책임성 확보를 위한 재정관리제도의 개선 방안

– 손희준 (청주대학교 행정학과 교수)

5장. 지방재정위기 조기경보제도의 운영 성과와 재구축 방안

– 곽재기 (동국대학교 행정학과 교수)

6장. 외국의 조기경보제도 운영 사례와 정책적 시사점

– 조임곤 (경기대학교 행정학과 교수)

7장. 재정위험 관리를 위한 지방재정 거버넌스 설계 방안

– 최진혁 (충남대학교 자치행정학과 교수)

8장. 지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축 방안

– 곽재기 (동국대학교 행정학과 교수)

– 정창훈 (인하대학교 행정학과 교수)

– 정성호 (강원대학교 행정학과 연구교수)

9장. 지방재정의 지속기능성 확보를 위한 정책과제

– 배인명 (서울여자대학교 행정학과 교수)

004

008

022

038

074

098

124

144

174

202

제1부

지방재정위기 발생 원인과 형태

Local Finance Crisis & Emergency Management

1장. 지방재정 위기 발생에 대한 진단과 평가

– 서정섭 (한국지방행정연구원 연구위원)

2장. 정부 간 복지재정 책임분담과 지방재정 압박

– 하능식 (한국지방세연구원 연구위원)

3장. 지방자치단체의 재정위험 유형 분석

– 곽재기 (동국대학교 행정학과 교수)

1장

지방재정 위기 발생에 대한 진단과 평가

글 - 서정섭 (한국지방행정연구원 연구위원)



- 최근 글로벌 경제위기의 지속뿐만 아니라 지역경제 및 부동산시장의 침체, 무리한 재정지출 확대, 재정지원 감소 등 지방자치단체의 재정위기를 촉발시킬 수 있는 요인들이 등장하고 있다. 이에 지방재정 위기의 개념과 진행과정을 살펴보고, 이를 토대로 지방재정의 실상을 재정위기 발생의 관점에서 평가해 보았다. 또한 지방재정 위기를 사전에 방지하기 위한 몇 가지 방안을 제시하였다.

● 글로벌 경제위기의 지속은 세계의 많은 국가에서 국가재정뿐만 아니라 지방재정에도 재원 부족의 재정위기를 발생시키고 있다. 우리나라 도 경기침체의 영향으로 국가와 지방 모두 채무가 증가하는 등의 원인으로 재정 건전성이 재정운영의 가장 중요한 과제가 되고 있다. 최근 지방재정은 경기침체 및 부동산경기의 침체로 세수 감소뿐만 아니라 채무가 증가하고 투자사업의 수익성이 하락하여 재무구조가 약화되고 있는 동시에, 불건 전하고 비효율적인 지방자치단체의 재정운영이 표출되고 있어 재정위기의 염려가 확산되고 있다.¹⁾

이에 정부는 2011년 3월 8일 지방재정법을 개정하여 재정위기 단체를 지정할 수 있는 조항을 신설하였으며, 같은 해 9월 6일 지방자치단체의 재정 위기 지정기준, 절차 및 지방채발행 · 투융자사업 제한 등의 관리방안을 도

1) 성남시가 2010년 7월 판교특별회계에서 빌린 5,200억 원에 대하여 자금유예를 선언한 후 우리나라에서도 지방자치단체의 재정위기에 대한 우려가 확산되었다. 또한 2011년 10월에 태백시장은 지난 10년 동안 예산을 생산적인 곳에 사용하지 않고 선심성 사업(오투리조트 및 자연사박물관 사업 등)에 사용함으로써 재정위기를 겪고 있다고 말했다(세계일보, 2011. 10. 22, 8면).

입하고 2012년부터 시행하기로 하였다. 구체적인 방법으로는 재정위기의 발생을 사전에 점검하여 조치하고 방지하는 '지방재정위기 사전경보시스템'²⁾의 운영으로, 2011년 하반기에 시범적으로 운영하였으며 2012년부터 본격적으로 운영하고 있다.

지방재정 위기를 발생시킬 수 있는 요인들은 다양하다. 재정위기는 이들 요인들이 상당한 기간 동안 누적적 · 복합적으로 작용하여 발생되는데, 이들 요인을 사전에 해소하지 못할 경우 통상적인 재정운영을 할 수 없는 시점이 도래한다. 재정위기는 우선 진행 단계로 볼 때 그 정도의 차이가 있으며, 발생 유형으로 볼 때 지방재정 전반으로 발생하기도 하고 일부 자치단체에서 산발적으로 발생하기도 한다. 현재 우리나라 지방재정의 환경은 지역경제 및 과세기반 취약, 불합리한 세원 배분구조, 재정의 자주성 결여, 주민욕구 분출 등의 측면에서 재정위기를 가져올 수 있는 구조적 요인을 가지고 있다. 이에 더하여 최근에는 지역경제 및 부동산시장의 침체, 무리한 재정지출 확대, 재정지원 감소 등 재정위기를 촉발시킬 수 있는 요인들도 등장하고 있다. 이러한 상황에서 자치단체가 재정관리의 소홀, 경영혁신의 미흡 또는 대중적 재정운영을 지속하거나 내 · 외부 통제기능이 약화될 경우 재정위기가 발생할 수 있다.

이 글에서는 우선 지방재정 위기의 개념과 진행과정을 살펴보고, 이를 토대로 최근 염려하고 있는, 지방재정 위기 발생에 대한 진단과 평가를 위해 지방재정의 실상을 재정위기 발생의 관점에서 평가해 보고자 한다. 또한 지방재정 위기를 사전에 방지하기 위한 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

1. 지방자치단체의 재정위기란?

가. 재정위기의 개념

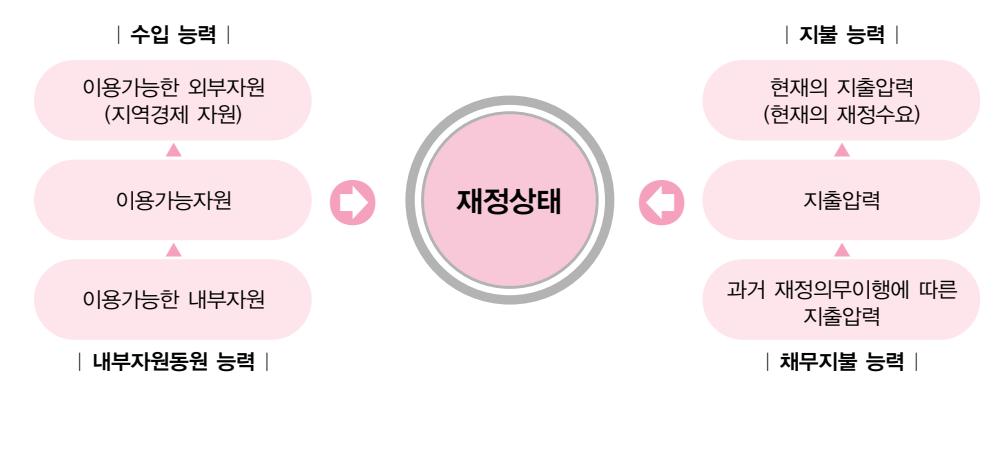
재정위기를 정의하기에 앞서 지방자치단체의 상태가 어떻게 결정되는가를 살펴볼 필요

2) 지방자치단체의 주요 재정지표를 모니터링하여 재정위기를 사전에 예측하고 선제적으로 대응하는 제도이다. 현재 사용하는 재정지표는 통합재정수지 적자비율, 예산대비 채무비율, 채무상환비 비율, 지방세 징수 현황(최근 3년 평균 월별 대비), 금고잔액 현황(최근 3년 평균 분기말 대비), 공기업부채 비율(종합 및 개별)의 7개 지표이다.

가 있다. 왜냐하면 재정위기 상황은 재정상태, 즉 재정 건전성이 상당히 훼손된 상태를 말한다. R. Berne & R. Schramm에 의하면 재정 건전성의 정도는 개념적으로 지출의 요구수준과 이러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준이 어떠하나에 의해 결정된다고 한다. 경상지출과 자본지출의 현재 수준 및 차입의 규모는 지방자치단체의 현재 및 장래의 지출압력으로 작용한다. 지역경제 및 중앙정부의 재정력 등은 외부자원으로, 현금잔액, 유가증권 및 기금 등은 내부자원으로 지방자치단체의 이용 가능한 재원으로 작용한다.³⁾ 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

외부자원은 지방자치단체가 외부(지역사회부터의 조세나 중앙정부로부터의 지원)로부터 획득할 수 있는 자원으로, 그 능력은 기본적으로 지역경제력과 중앙정부의 재정력 등에 달려 있다. 내부자원은 재정적인 의무를 이행하기 위해 지방자치단체가 동원할 수 있는 내부자금이다. 이는 현금수요를 충족할 수 있는 유동성에 달려있으며, 유동성은 현금잔액, 단기자산 및 단기차입을 현금으로 전환시키는 능력에 달려있다. 여기에는 지방자치단체가 보유한 기금이나 공유재산도 포함할 수 있다. 지방자치단체가 직면하게 되는 현재의 지출압력은 지방공공재와 서비스의 요구수준에 대응할 수 있는, 생산조건이나 지출가능 자원수준에 달려있다. 또한 과거 재정의무 이행에 따른 지출압력은 채무를 이행함에 따른 채무상환의 지출 압력과 추가적 차입 여력이 어떠나에 달려있다. 지방의 재정 건전성, 즉 재정상태는 이들이 종합적으로 작용하여 결정되는데, 지출압력에 대응한 이용 가능한 재원조달 능력이 약화되어 재원부족이 발생하면 재정위기 상황으로 볼 수 있다.

그림 1 지방자치단체의 재정상태 결정요소



3) R. Berne & R. Schramm, *The Financial Analysis of Government* (New Jersey : Prentice-Hall, 1986), p.70~75

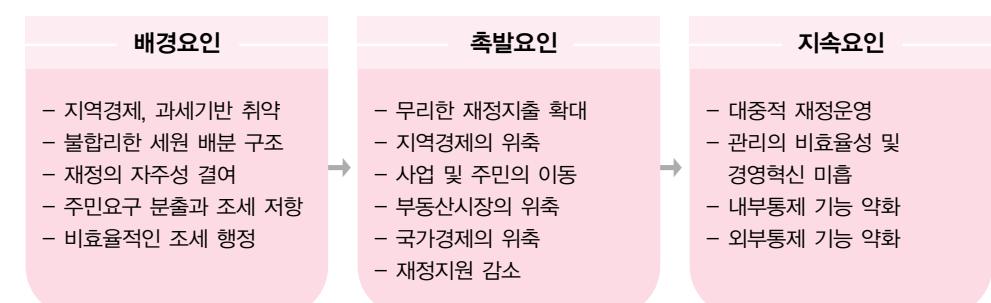
Allen Schick은 4가지 유형의 재원부족 현상으로 재정위기를 정의하고 있다. 완화된 재원부족은 기존 사업과 신규 사업을 시행할 수 있어 재정위기의 범주에 포함하는 하는 경우가 드물다. 만성적 재정 부족은 재정위기 초기현상으로 사업 확장이나 신규 사업 시행을 위한 재원 확보에 어려움을 겪으나 점증주의적 예산 편성이 가능하기 때문에 관리 상의 문제는 심각하지 않다. 심각한 재정 부족이란 기존 사업 및 서비스 수준 유지에 필요한 재정수입도 확보하기 어려운 상태로, 이미 상당히 진행된 재정위기를 타개하기 위하여 감축 관리가 시도되고 공공서비스 수준 약화를 최소화하기 위한 노력이 있는 상태이다. 총체적 재정 부족은 재정수요와 가용재원 사이에 심각한 격차가 있어서 기존 사업의 유지가 곤란하고, 당초 예산목표를 달성할 수 없는 상태로 일반적으로 파산위기에 직면한 상태를 말한다.

최근 들어, 재원 부족을 겪는 지방자치단체의 경우 대부분 첫 번째와 두 번째에 해당하지만 경우에 따라서는 세 번째에 해당하는 자치단체도 있다. 재정상태를 재원 부족의 관점에서 보면 분명히 우리나라 지방자치단체도 심각한 정도는 아니지만 어느 정도 재정위기를 겪고 있다고 할 수 있다. 재정위기는 반드시 재정파산의 상태만으로 정의하는 것이 아니며, 재정위기가 발생하면 그에 대응한 관리가 이루어지기 때문에 일시적이라는 가설도 있다. 하지만 초기의 재정위기에 대하여 관리를 소홀히 하여 심각한 재정위기를 겪거나 재정파산을 하게 되는 경우도 외국의 예에서 볼 수 있다.

나. 재정위기의 발생원인과 사례

재정위기가 발생하는 진행과정에 대하여 Rubin은 진행 단계별로 구조적 요인이라 할 수 있는 배경요인, 직접적인 계기로 작용하는 촉발요인, 재정 부족을 효과적으로 극복하지 못

그림 2 재정위기의 진행 단계별 위험요인



하고 악화시키는 지속요인으로 분류하고 있다.⁴⁾ 지역경제의 침체로 세수기반이 악화되는 것은 재정위기의 배경요인이며, 무리한 재정지출의 확대와 정부지원의 감소는 재정위기를 심화시킬 수 있는 촉발요인으로 작용한다. 그리고 단체장의 대중적 재정운영이나 분식결산과 같은 재정관리의 불건전성, 의회 혹은 주민의 감시와 통제 악화는 재정위기를 지속화시키는 지속요인으로 작용할 수 있다. 이에 비추어 볼때, 우리나라 지방자치단체는 Rubin이 지적한 재정위기 위험요인 중 배경요인을 모두 안고 있으나, 재정위기를 발생시킬 수 있는 촉발요인과 지속요인이 내재되어 있는 지방자치단체도 있다.

외국의 사례에서 볼때, 지방재정 위기는 지역경제의 침체로부터 시작됨을 알 수 있다. 지역경기 침체는 직접 세수 감소로 이어지고, 이를 고려하지 않은 채 재정능력을 초과하여 무리하게 사업을 추진하면서 채무에 의존하는 경우 지방채무가 증가하여 재정구조는 매우 불건전하게 형성된다. 이와 더불어 자체 세입 증대 노력을 소홀히 하거나 지방공기업의 경영악화에 따른 적자보전이 증가하거나 재정 건전성 제고를 위한 세출 삭감 노력 등 재정관리에 실패할 경우, 결국 지방자치단체 스스로 재정을 정상적으로 회복할 수 없는 상황에 이르는 심각한 재정위기를 발생시킨다. (표 1)의 사례는 지역경제 침체로 인한 세수 감소의 초기

표 1 미국·일본의 지방재정 위기 발생원인

지방정부 (발생년도)	재정위기 발생원인	
뉴욕시 (1990)	<ul style="list-style-type: none"> 경기침체와 세수 감소 무리한 사업추진과 지출 팽창(공약, 복지지출 증가) 채무상환 부담 가중(자본지출 채무의존) 	
첼시시 (1991)	<ul style="list-style-type: none"> 항구정비사업 재정부담 과중(기능 이양) 복지비 지출 증가(빈곤층 유입) 	<ul style="list-style-type: none"> 지역경기 침체로 세수 감소
오렌지카운티 (1994)	<ul style="list-style-type: none"> 자산투자 실패(투자 손실) 행정사무 과대 담당 	<ul style="list-style-type: none"> 부동산 가격 하락으로 세수 감소
워싱턴 D.C (1995)	<ul style="list-style-type: none"> 유색인종 공공 부문 취업 확대(정치적 동기) 복지비 및 인건비 증가(재정압력) 	<ul style="list-style-type: none"> 인구감소로 세 수입 감소
마이애미시 (1996)	<ul style="list-style-type: none"> 경기침체로 세입기반 악화 재정 건전화 실천 소홀 	<ul style="list-style-type: none"> 자체 세입 증대 노력 소홀
아케이조정 (1991) 유바리시 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> 재정적자 누적(재정력 초과 사업추진) 제3섹터 적자보전(재정 악화) 	<ul style="list-style-type: none"> 공기업 적자보전(재정 악화)

※ 자료 : 서정섭, 미국 지방재정위기의 발생원인과 대응, 한국지방행정연구원, 1997

4) 김종순, 지방재정론, 박영사, p540, 2001에서 재인용

재정위기 상황을 고려하지 않고 단체장의 무리한 사업 추진, 복지비 지출 확대, 재정관리 소홀, 지방공기업의 경영악화에 대한 대응 미흡 등에 의해 재정파산이라는 재정위기를 겪은 외국의 자치단체들이다. 우리나라 지방자치단체의 경우도 최근 경기침체로 세수 감소 내지는 증가 둔화가 나타나고 있으며, 과거의 무리한 사업추진 및 복지지출 증가로 재정압박의 정도가 심한 경우도 있다. 하지만 아직은 재정압박의 초기 상태이나 이러한 상황이 지속되면 재정위기를 발생시킬 수 있다고 본다.

2. 지방재정 위기발생의 진단·평가

가. 지방재정의 현황

1) 재원 확보 측면

지방자치제의 실시 당시 지방재정의 세입은 20조 원 내지 30조 원 정도에서 최근 150조 원 정도로 증가하였다. 2012년 지방예산 151조 원은 국가재정의 예산 규모에서 33.8%를 점하며, 2011년 잠정기준 GDP 대비 14%에 해당하고 있다. 2008년 말 세계경제 위기 이후 최근 경기침체 영향 등으로 지방재정의 성장이 멈춘 상태에 있다. 이는 세계 경기침체의 영향으로 우리나라 GDP 성장률이 2008년 이후 과거보다 낮아 지역경제로부터의 조세 수입이나 중앙으로부터의 재정 지원이 악화된 결과이기도 한다.

그림 3 지방재정의 규모와 증가율

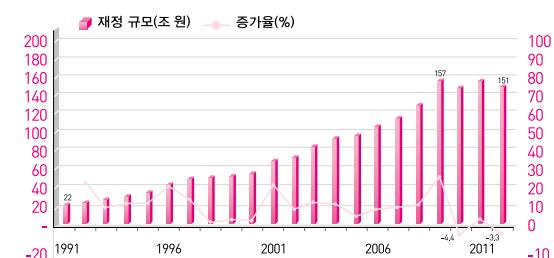


표 2 GDP, 중앙·지방예산 증가율

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
GDP	5.1	2.3	0.3	6.2	3.6
중앙 예산	1.9	9.0	12.2	3.7	4.7
지방 예산	10.9	12.8	8.4	-4.4	4.4

(단위 : %)

지방재정의 세입구조를 보면 2012년 기준으로 자체 재원 56.8%, 의존 재원 40.5%, 차입 재원 2.6%로 세입의 40% 이상을 중앙정부에 의존하고 있다. 지방재정조정제도를 중심으로

전면적인 개편이 있었던 2005년의 경우 자체 재원 68.4%, 의존 재원 28.8%, 차입 재원 2.8%로 당시에는 자체 재원과 중앙 의존재원이 70% 대 30%의 구조이었으나, 현재 60% 대 40%의 구조로 지방 스스로 재원을 조달할 수 있는 구조가 취약해졌다. 이는 중앙정부의 정책 변화에 의해 지방재원 확보가 결정될 수 있는 여지가 있다는 것이다.

또한 중앙의 지원 재원 중 지방교부세와 국고보조금의 비중을 보면 2005년에 54% 대 45%의 비중으로, 2005년 이전의 국고보조금 편향, 즉 지방교부세 45% 대 국고보조금 55%(지방 양여금 포함)를 지방의 자율 재원인 지방교부세 편향으로 재편하였다. 하지만, 2009년 이후 다시 특정 재원인 국고보조금의 비중이 52~53%로 증가하였다. 국고보조금이 증가하는 것은 그에 비례하여 지방의 의무부담이 그만큼 증가하게 된다. 지방의 자체 재원 조달 및 중앙의 자율 재원 지원이 약화된 상태에서 의무적 재원부담이 증가하게 되면 지방자치단체는 재정압박을 겪게 된다.

그림 4 자체·의존 재원 변동 추이

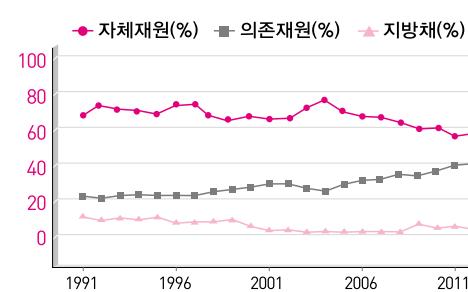
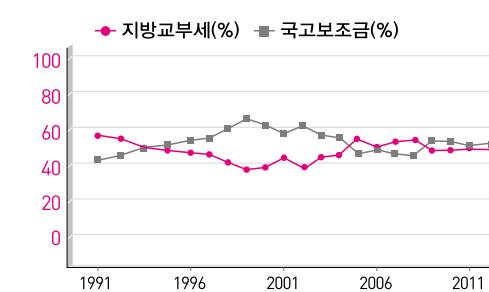


그림 5 자율·특정 재원 변동 추이



2) 현재 지출수요 측면

현재 지방자치단체의 재정수요 중 크게 증가하고 있는 분야는 사회복지 지출수요이다. 2012년 지방예산 151조 원 중 사회복지비가 30조 9,000억 원으로 예산의 20.5%를 점하고 있다. 2005년의 경우 지방예산 중 사회복지비 비중은 12.8%이었으나 그동안 8%p 증가하였다. 2005~2012년 동안 지방예산의 증가율은 연 평균 6.9%인 반면, 사회복지비의 연 평균 증가율은 15.7%로 예산 증가율의 두 배를 초과하고 있다. 현재 지방재정 수요에서 가장 크게 지출압력으로 작용하는 분야가 사회복지 분야이다. 자치단체 유형별로 전체 예산에서 차지하는 사회복지비 부담이 가장 큰 단체는 특별광역시 29.7%, 도 31.3%, 시 31.3%, 군 28.2%, 자치구 60.1%로 지방자치단체에 따라서는 사회복지비 지출수요가 대단히 큰 경우도 있다.

3) 장래 지출수요 측면

장래 지출압력으로 작용하는 지방채무는 2009년 이후 크게 증가하였다. 지방채무가 2008년에 19조 2,000억 원에서 최근 30조 원 가까이 증가한 것은 경제위기 대응과정에 발생한 것이다. 이러한 채무증가는 현재의 지출압력보다 상황시점이 도래하는 장래의 지출압력으로 작용한다. 2011년 기준으로 예산대비 채무비율은 예산 156조 원(최종 예산), 지방채무 28조 원으로 그 비율은 17.9%이다. 지방채무 증가로 인한 향후의 지출압력은 현재의 규모라면 그리 크지는 않을 것으로 보인다. 일본은 2009년 기준 예산대비 채무비율이 141.6%(지방채무 139.3조 엔, 세입 결산 98.4조 엔), 미국 지방정부(Local)는 143.2%(지방채무 1조 6,383억 달러, 예산 1조 1,438억 달러), 영국 33.5%(지방채무 544억 3,000만 파운드, 예산 1,626억 5,800만 파운드)이다.

그림 6 사회복지비 증가 추이



그림 7 유형별 사회복지비 비중(2012년)



우리나라 지방자치단체의 채무 규모를 예산대비 채무비율로 볼 때 대부분 30% 미만이며, 30% 이상이 2010년 기준으로 6개 단체이다. 예산대비 채무비율이 현재 운영중인 지방재정 위기 사전모니터링시스템의 심각수준(심층진단 대상)인 40% 이상 단체는 1개 단체에 불과하다.

그림 8 지방채무 증가 추이

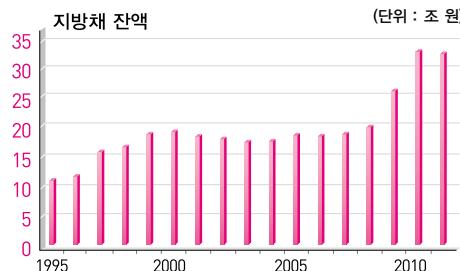
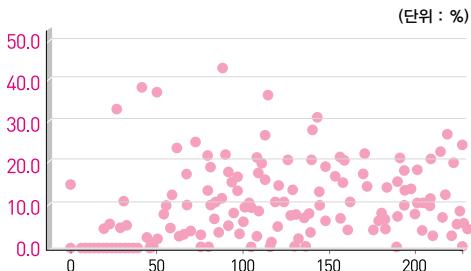


그림 9 단체별 예산대비 채무 비율(2010년)



실제 지방재정위기 사전모니터링시스템의 운영 목적이 재정위기 요인을 사전에 점검하여 대응조치하는 것이기 때문에 40%에 근접하게 되면 심층진단 등을 통해 대응조치를 하고 있다. 또한 우리나라는 지방채 발행에 대하여 제도적으로 통제되고 있기 때문에 지방채무가 크게 증가하기는 어렵다. 현재 수준에서 지방채무 규모가 크게 증가하지 않는다면 대부분의 지방자치단체에서는 채무로 인한 장래 지출수요의 부담은 그리 크지 않을 것으로 보인다.

나. 재정위기 발생 가능요인

1) 세계 경제위기의 지속 가능성

2008년 말 이후 발생하여 지속되는 세계경제 위기는 우리나라 지방재정에 세입 감소, 지출 부담 증가 및 채무 증가, 지방공기업의 경영 악화 등 부정적 영향을 많이 미치고 있다. 재난에 준하는 경제위기 극복대책의 일환인 2008년의 감세정책, 2009년 재정 팽창 및 조기 집행, 실업 구제 등 사회안전망의 사회복지 정책 확대 등은 지방재정에 자체 세입 및 중앙재원 지원을 감소시킨 데에 반해 국고보조사업 확대에 따른 지방 부담 증가, 조기 집행 등에 의한 여유 재원 감소 및 이자 수입 감소 등을 가져와 현금유동성의 문제를 낳고 있으며, 재원 부족을 보전하기 위한 채무발행으로 지방채무가 증가하였다.

세계경제 위기로 인한 지역경제 침체가 지속되면 지방재정에서 위와 같은 상황이 지속되어 재원 부족이 지속될 수도 있다. 반면 지방공기업 등의 투자사업이 경기침체로 경영이 악화되거나 수익성이 낮아지면 재원 보전의 부담이 증가할 수 있다. 또한 정부의 사회복지 정책 확대에 따라 사회복지비 등의 지출이 더욱 증가할 수도 있다. 이와 같이 세계 경제위기의 지속은 지방자치단체로 하여금 재원 부족을 겪으면서 지출수요를 팽창시켜 재정압력을 더욱 가중시킬 가능성이 있다.

2) 재정구조 질적 악화에 대한 관리 소홀

최근 지방재정은 구조적으로 재정위기를 발생시킬 수 있는 배경요인을 가지고 있다. 민선 단체장 출범해인 1995년 37조 원의 예산 규모에서 2012년도 151조 원으로 15여 년 동안 네 배 가량 증가하여 양적으로는 지방재정 규모가 상당히 팽창하였다. 하지만, 질적 측면에서 보면 재정자립도는 낮아지고, 지방세의 비중이 20% 정도로 불합리한 세원 배분구조를 가지고 있어 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 절반을 넘고 있다. 반면, 사회복지비 비중이 지속적으로 높아지고 국고보조사업의 지방비 부담이 증가하여 가용재원을 잠식하

는 관계로 자체 사업비 비중이 낮아지고 있으며, 지출수요 대비 부족 재원을 보전하기 위한 지방채무가 최근 크게 증가되어 있다.

표 3 ▶ 지방재정 상황의 변화 추이

(단위 : %)

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
예산 규모	107.1조 원	115.4조 원	128.0조 원	144.5조 원	156.7조 원	149.7조 원	156.3조 원	151.1조 원
지방세 비중	22.0	23.0	21.2	21.4	21.5	21.7	21.3	20.7
재정 자립도	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3
국고보조사업 지방비 부담비중 ¹⁾	33	30	35	35	36	37	38	39
사회복지비 비중	12.0	13.2	15.2	16.8	17.5	19.0	19.4	20.5
일반회계 자체 사업 비중	-	-	-	42.3	42.1	39.0	37.9	37.5
지방채무	17.4조 원	17.0조 원	18.2조 원	19.2조 원	25.6조 원	28.9조 원	28.0조 원	28.0조 원

※ 주 : 1) 2005 ~ 2007은 행정안전부가 중앙부처로부터 받은 국비 및 지방비 부담 기준이며, 2008년 이후 지방자치단체의 당초예산편성 기준임

2) 예산 규모, 사회복지비 비중의 2005 ~ 2011년은 최종 예산 기준이며, 나머지 모든 지표값은 당초예산 기준임

지방재정의 양적 팽창에도 불구하고 질적 악화는 그 정도가 심한 자치단체의 경우 재정 위기를 발생시킬 수 있는 요인이 되며, 여기에 세수의 근원인 부동산 경기 침체, 재정력을 고려하지 않은 무리한 사업에의 재정 지출, 적자를 숨기기 위한 흑자로의 분식결산과 같은 재정관리의 비효율 및 내·외부 통제 기능이 약할 경우 재정위기가 발생되어 지속될 수 있다.

3) 불건전·비효율적 재정운영의 반복

지방자치단체의 재정 건전성을 악화시키는 대표적인 요인으로 감사원은 분식결산과 무리한 사업추진을 들고 있다.⁵⁾ 이러한 분식결산과 무리한 투자사업의 추진은 전형적으로 재정위기를 발생시킬 수 있는 요인이다.

일본 유바리시 재정파산 요인 중의 하나로 지속적인 분식결산을 드는 경우가 많다. 지방자치단체가 적자를 흑자로 바꾸는 분식결산은 무리한 사업 추진을 위해 이루어지는 것이

5) 감사원, 지방재정 건전성 진단·점검 감사결과, 2011

보통이다. 이는 선심성 사업, 공약사업, 대규모 시책사업을 추진하기 위한 재원 마련을 위해 세입을 과다계상하거나 법정경비를 예산에 계상하지 않는 등으로 예산을 부당하게 집행하여 재정 건전성을 악화시키기 때문이다. 최근 지역경제의 침체로 세입이 목표대로 정수되지 않기 때문에 계획한 사업을 추진하기 위해 분식결산을 하는 사례가 많아졌다.

지방자치단체에서 타당성 없거나 적은 사업을 무리하게 추진하는 것은 단체장의 정치적 동기에서 출발한다. 지방자치단체에서 수익성 없는 사업이나 타당성 없는 사업을 반복적으로 추진하거나 재정 여건을 고려하지 않고 공약사업이라는 이유로 무리하게 사업을 추진하게 되면 사업추진 중단 혹은 투자 실패 등으로 예산 낭비를 가져오고 재정 부담을 초래하여 재정 건전성을 악화시키고 경우에 따라서는 재정위기의 원인이 되기도 한다. 앞서 외국의 사례에서 보았듯이 지속적인 분식결산이나 타당성이 없는 사업의 추진과 같은 방만한 재정 운영으로 적자가 누적되고 채무가 증가하여 결국 심각한 재정위기를 겪은 단체를 소개했다. 유사한 사례가 우리나라에서도 일어나고 있다.

언론보도의 예에서 보면 태백시는 오투리조트 사업에 4,000억 원이 넘는 예산을 지출했으나 오투리조트의 파산으로 결국 1,000억 원 내외의 빚을 떠안게 될 수도 있다고 하였다. 용인시는 경전철 사업을 추진하여 운행하기도 전에 용인경전철(주)에 5,000억 원이 넘는 배상금을 지급해야 하고 운행 후에도 매년 상당액의 적자 보전분을 지급해야 할 실정에 있다고 하였다.

3. 재정위기의 예방과 향후과제

지방자치단체의 재정위기는 가장 먼저 지역경제 및 부동산 경기의 침체에 의한 세입부족으로 진행되기 시작하지만 건전하고 효율적인 재정운영 및 관리로 재정위기를 극복할 수 있다. 하지만, 이러한 상황에서 무리한 사업추진 및 분식결산 등 불건전한 재정운영을 지속적으로 행할 경우 심각한 재정위기를 발생시킬 수도 있다.

지방재정은 2008년 말부터 시작된 세계경제 위기의 영향으로 세입 증가 둔화와 세입 감소의 어려움 등으로 재정구조가 질적으로 과거보다 더욱 취약해졌을 뿐만 아니라 현금 유동성이 약화되는 등 재무구조가 질적으로 악화되어 있는 실정이다. 다시 말해 재정위기를 발생시킬 수 있는 배경요인을 가지고 있다.

지방자치단체는 구조적으로 세원 배분 면에서 중앙보다 취약하기 때문에 지금과 같은 경제상황에서는 재원 부족으로 어느 정도의 재정 압박은 있기 마련이다. 중앙과 지방과의 관계에서 지방에서 재원 부족으로 인한 재정 압박이 심해질 경우 중앙정부는 세원 재조정 또는 지방재정조정제도의 개선을 통해 지방의 재정문제를 포괄적으로 해결한다. 예를 들면, 중앙정부가 지방 전체를 대상으로 세원 재조정, 지방교부세율의 인상 등을 통해 지방재정 위기를 포괄적으로 해결하는 방식을 취하는 것이 일반적이다. 그러나 지방자치단체의 방만한 재정운영으로 특정 지방자치단체에서 재정위기가 발생하는 경우도 있는데, 이러한 경우는 세출 삭감 및 사업 구조조정 등 자구 노력이 먼저이다.

이런 유형이 현재 우리가 염려하는 지방재정 위기의 발생이다. 재정위기를 촉발시키거나 지속시킬 수 있는 것은 무리한 재정지출과 같은 정책 결정이나 부실·부정한 재정관리와 같은 관행의 누적 등으로부터 비롯된다. 이 경우 중요하게 작용하는 것이 채무이며, 과다한 채무로 더 이상 채무 발행이 곤란할 경우 재정위기가 심화된다고 볼 수 있다. 현재와 같이 경제가 침체되어 재원 조달이 용이하지 않은 경우 지방자치단체가 재정위기를 발생시키지 않기 위해서는 재정지출과 재정관리에 다음과 같은 노력을 할 필요가 있다.

우선, 지방자치단체장은 타당성이 없는 무리한 사업추진이나 재정력을 고려하지 않은 대규모 공약사업의 추진을 자제할 필요가 있다. 지방자치단체는 구조적으로 재정력이 취약하여 대규모 공공사업이나 수익사업을 무리하게 추진할 경우, 만약 이용·활용 및 수익성이 떨어지면 예산 낭비뿐만 아니라 재원 부족을 가중시킬 수 있다. 같은 맥락에서 지방자치단체는 유사·중복사업을 동시다발적 또는 연차적으로 추진하는 경우가 있는데, 이를 개선하는 방법을 찾아야 할 것이다. 지방자치단체에서는 역사문화사업, 관광레저사업 등에서 유사·중복사업을 추진하는 경우가 많다. 향후 이들의 활용이 저조하여 사업성이 부족하고 관리운영비가 증폭될 경우 가용 재원을 잠식하여 재정압박을 심화시킬 수 있다.

둘째, 지방자치단체는 세입 과다 예측, 분식결산, 채무관리, 채무성 예정지출(예를 들면, MRG 등) 등의 예산 및 재정관리에 더욱 노력할 필요가 있다. 세입 과다 계상은 분식결산으로 이어져 실제 적자 운영인데도 이를 숨기고 흑자로 털바꿈할 수 있어 이러한 관행이 지속될 경우 향후 재정문제가 표출될 수 있다. 또한 지방채무는 장래 재정위기나 재정압박을 가져오는 중요한 요인이 되기 때문에 그 규모의 목표관리를 철저히 할 필요가 있다. 이와 함께 지방자치단체에서는 지방공기업에 대한 적자보전, BTL 사업의 임대료, 최저운영수입 보장사업(MRG)의 적자보전 등을 채무성 지출로 보아 채무관리에 포함시켜 관리하는 방안도 검토할 필요가 있다.

셋째, 지방자치단체는 사업추진을 위한 부족 재원 보전 등을 위해 반복되는 채무발행을 경계할 필요가 있다. 채무가 과다한 단체 또는 재정압력이 심한 단체의 경우 사업 구조조정 없이 지방채 발행을 반복할 경우 채무가 과다해져 장래 재정위기 상황으로 이어질 수도 있다. 채무가 재정력에 비해 과다하다고 판단되는 자치단체는 재원 보전을 위해 채무를 활용해야 하지만 이보다 먼저 유사·중복, 성과없는 사업 등 기존 사업에 대하여 재정사업 자율 평가 시스템 등을 도입하여 사업 구조조정을 하여 여기에 투입되던 재원을 활용하는 방법도 적극적으로 검토해야 할 것이다.

넷째, 지방자치단체의 재정위기를 방지하기 위해서는 지방의회의 예산심의 강화, 주민의 예산운영 참여 및 감시 등을 통한 지방자치단체 내·외적 통제가 적절히 이루어져야 할 것이다. 일본 유바리시 재정파산에 대해 유바리시 의회와 지역주민의 감시와 통제가 있었더라면 어땠을까 하는 회고가 많다. 지방자치단체에서 초기의 재정위기적 상황에 처해있음에도 불구하고 대중적 및 비효율적 재정 지출이 이어지고 내·외부의 재정 통제가 이루어지지 않으면 재정위기가 지속될 수 있다.

지방재정위기관리론

Local Finance Crisis & Emergency Management

● ● ● 참고 문헌

- 감사원, 지방재정 건전성 진단·점검 감사결과, 2011
- 김종순, 지방재정론, 박영사, 2001
- 남황우, 유바리시 재정파산에 관한 연구, 도시행정학보, 제20집 제3호, 2007
- 서정섭, 미국 지방재정위기의 발생원인과 대응, 한국지방행정연구원, 1997
- R. Berne & R. Schramm, The Financial Analysis of Government, New Jersey : Prentice-Hall, 1986

2장 정부 간 복지재정 책임분담과 지방재정 압박

글_하능식 (한국지방세연구원 연구위원)



저출산 고령화의 진전과 새로운 사회복지 프로그램의 신설은 사회복지 부담 증가를 필요로 하고 있다. 그러나 이에 따른 인구구조 변화의 정도와 사회복지 예산 증가의 양상이 지자체별로 매우 다양하게 나타날 것이기 때문에, 이에 상응하여 재정제도의 변화가 수반되어야 할 필요성이 있다. 이에 사회복지 예산 증가에 따른 지방의 복지재정 압박도를 측정하여 지방재정 영향 분석을 실시하고, 복지재정 재원 분담을 위한 정책과제를 살펴보았다.

● 최근 그리스, 스페인 등 남유럽 국가들을 중심으로 재정불안이 장기화하는 가운데 미국, 일본 등 선진국에서도 재정위기 우려가 확산됨에 따라 재정 건전성 강화에 대한 필요성이 증대하고 있다.

현재 우리나라의 재정상황은 다른 나라에 비해 상대적으로 양호한 편이나, 저출산 고령화 등 중장기 재정위험을 고려할 경우 재정의 지속가능성을 낙관할 수만은 없다. 특히 세계경제의 불확실성이 높은 상황에서 금년에는 총선과 대선이 맞물려 있어 정치권을 중심으로 다양한 복지 프로그램들이 봇물처럼 쏟아지고 있다.

그러나 이러한 프로그램들을 실제로 가능하게 하는 복지재원의 조달방안은 제시되지 않는 경우가 많고, 제시되더라도 실현 가능성성이 낮은 경우가

대부분이다. 특히 2005년 일부 사회복지 사무의 지방이양 이후 사회복지 관련 국고보조사업이 매년 확충되면서 그 비용의 일부를 분담하는 지방의 재정부담이 빠르게 증가하고 있다. 지자체 사회복지사업 중 86.8%가 국고보조사업이고, 이 사업에 대한 지방비 부담 비율은 2006년 26.6%에서 2011년 32.3%로 상승하고 있다. 즉, 저출산 고령화에 따른 사회복지 분야 국고보조사업 증가로 지자체의 지방비 부담분이 비대칭적으로 급증하고 있는 것이다.

또한 지난해 마지막 날 국회를 통과한 영유아 보육료 지원 확대의 경우 지방비를 당초 예산에 아예 편성할 수도 없었다. 또한 이와 같은 국가적 사업에서 실제로 재정부담을 져야하는 지자체와는 사전 협의도 없이 일방적으로 추진하여 추가 부담하는 것은 수용하기 곤란하다는 것이 시도지사협의회의 입장이다. 따라서 보육료 추가부담분에 대한 전액 국고부담을 주장하고, 추경예산 편성을 거부하는 입장을 표명하였다.

우리나라는 세계적으로 유례가 드문 급속한 고령화로 복지수요가 급증하는 가운데 정치권의 과다한 복지정책 경쟁으로 인해 중앙과 지방 모두 복지재정의 지속가능성 (Sustainability)이 크게 위협받고 있는 실정이다. 또한 이러한 사회복지 정책 결정과정에서 지방정부의 역할은 매우 제한적이며, 취약한 지방재정 구조는 중앙정부에 대한 재정 의존성을 증가시켜 지방의 복지재정 압박도는 더욱 커질 수밖에 없는 것이다.

또한 지역 간 재정격차로 인한 복지 수준의 격차도 점차 커지고 있는 상황이다. 지방자치 단체 사회복지 지출의 대부분이 국고보조사업으로 구성되어 있고, 국고보조사업의 기준 보조율 및 광역-기초 간 지방비 부담율 등이 법정화되어 있는 상황에서 지역 간 재정격차가 크게 차이가 나고 있으므로, 사회복지 사업 확대에 따른 지방비 부담의 압박 정도는 지방자치 단체 간에 크게 차이가 나고, 이로 인해 복지 수준의 차이도 발생하게 된다.

이와 같이 사회복지 중심의 재정수요 증가에 따라 일부 지자체는 심각한 재정압박 상태에 이르고 있는 데도 불구하고 중앙-지방 간 및 지방-지방 간의 재정관계를 결정짓는 지방 재정조정제도는 매우 경직적으로 운용되고 있다. 2005년 지방재정조정제도 개편에 따라 정해진 보통교부세율과 분권교부세율 등은 현재도 그대로 유지되고 있고, 국고보조사업의 기준 보조율은 1986년 체계가 거의 변하지 않고 있다(이재원, 2011). 다만 2008년 차등 보조율 도입과 2010년 지방소비세의 도입으로 일부 지자체에 대한 재정부담 완화 조치가 이루어졌다고 볼 수 있다.

그러나 이것도 그동안의 국세 감세조치 및 부동산 교부세 감소 등에 따른 지방세입 감소

분에 비하면 효과가 매우 적을 것으로 보인다. 저출산 고령화의 급속한 진전에 따른 인구구조 변화는 그 정도가 지자체별로 매우 다르고 사회복지 예산 증가의 양상도 지자체별로 매우 다양하게 나타날 것이기 때문에, 이에 상응하여 재정제도의 변화가 수반되어야 할 필요성이 있는 것이다.

이에 따라 본 연구는 먼저 중앙과 지방의 사회복지 지출 현황을 간략히 살펴본 후, 사회복지 예산 증가에 따른 지방의 복지재정 압박도 측정을 통한 지방재정 영향 분석을 실시한다. 그리고 마지막으로 복지재정 재원 분담을 위한 정책과제를 추진주체별로 구분하여 살펴보자 한다.

1. 중앙과 지방의 사회복지 지출 현황

가. 중앙정부의 복지지출 규모

2012년 당초예산 기준으로 중앙정부의 복지지출 규모는 92조 원으로 총지출 326조 1,000억 원의 28.2%를 차지하며 매년 지속적 증가일로에 있다. 복지지출은 정부 총지출보다 훨씬 빠르게 증가하여 복지비가 국가재정 지출의 증가를 주도하고 있는 상황이다. 즉, 2004~2012년 기간 중 연평균 증가율은 정부 총지출이 6.6%인데 비해 복지지출은 9.7%에 이르고 있다.

표 1 정부 총 지출 대비 복지지출 추이

구분	(단위 : 조 원)									연 평균 증가율
	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	
정부 총지출(A)	196.2	207.8	222	237.1	257.2	284.5	292.8	309.1	326.1	6.6%
복지 지출(B)	44.1	49.6	56	61.4	67.7	74.6	81.2	86.4	92.0	9.7%
비중(B/A)	22.5%	23.9%	25.2%	25.9%	26.3%	26.2%	27.7%	28.0%	28.2%	

※ 자료 : 보건복지부, 2011

이러한 복지 분야 지출 증가는 국가예산의 배분에서 복지 분야에 대한 정책적 우선순위를 두어 재원 배분이 이루어진 점도 있지만, 입법과정을 통해 지속적으로 확대되어 왔던

자격급여(Entitlement Benefits)의 법제화에 기인한 바가 큰 것으로 볼 수 있다.

나. 지방자치단체의 사회복지 재정

중앙정부의 사회복지 분야 사업이 확대됨에 따라 지자체의 사회복지 지출 또한 증가하여 왔다. 2011년 지방예산 규모 141조 원 중 사회복지 예산은 28조 5,000억 원으로 20.2% 비중을 차지하고 있다.

특히 지난 5년간 지방예산 증가율은 5.9%인데 사회복지 예산 증가율은 13.3%로 두 배를 초과하고 있다. 이러한 사회복지 사업은 대부분 국고보조 형태로 추진되며, 이것은 지방비 배정을 요구하여 지방의 부담으로 작용하고 있다. 사회복지 국고보조사업 지방비는 2004년 2조 5,400억 원에서 2011년에는 7조 1,100억 원으로 급증하였다.

표 2 사회복지 국고보조사업 재원 현황

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연 평균 증가율
국비	5.39	5.22	6.38	8.16	11.51	14.07	13.99	14.86	16.6%
지방비	2.54	1.96	2.32	3.1	5.33	6.49	6.65	7.11	18.9%

※ 자료 : 이채정, 2011

표 3 지방정부의 사회복지비 지출의 추이와 비중

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	연 평균 증가율
지방예산(C)	112.0	125.0	137.5	139.9	141.0	5.9
사회복지비(D)	17.3	21.7	24.1	26.5	28.5	13.3
비중(D/C)	15.4	17.3	17.6	19.0	20.2	

※ 자료 : 이채정, 2011

한편, 세출 규모에서 차지하는 사회복지비 비중을 기준으로 살펴보면, 2010년의 경우 특별·광역시는 23.7%, 도 23.2%, 시 24.9%, 군 16.6%, 자치구 42.5%로서 2002년에 비해 거의 두배 내외의 비중으로 증가하였다. 특히, 자치구의 경우 사회복지비 비중이 2002년 23.8%

이던 것이 2010년 42.5%로 높아져 가용 재원의 한계로 인해 다른 행정기능을 제대로 하기 어려운 실정에 이른 것으로 보인다.

표 4 ▶ 자치단체 유형별 사회복지비 비중(최종 예산)

(단위 : %)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	
사회복지비 비중	특별· 광역시	12.1	11.6	12.5	13.6	16.8	17.8	21.2	21.6	23.7
	도	10.1	10.3	13.2	13.6	14.6	16.9	20.6	22.8	23.2
	시	11.9	11.0	12.0	14.3	16.1	18.2	20.2	22.4	24.9
	군	9.6	8.3	9.1	11.1	11.7	12.2	14.1	17.2	16.6
	자치구	23.8	23.7	24.7	28.4	31.9	34.5	37.6	39.5	42.5
	합계	12.2	11.7	13.2	15.0	16.8	18.5	21.4	23.4	24.9

※ 자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각 년도 및 지방자치단체 예산개요, 2010

(시 · 군 · 자치구) 분석을 실시하였다¹⁾. 복지재정 압박도 측정을 위한 지표로 2002~2010년 기간 중 사회복지 예산 비중 증가와 2010년 사회복지 예산 비중 두 지표를 사용하였다. 즉 분석기간 중 사회복지 예산 비중이 크게 증가한 자치단체일수록, 그리고 동일한 예산 규모일 경우 사회복지 예산 비중이 높은 지자체일수록 비사회복지에 사용될 예산 비중은 낮아져 재정 압박도가 크다는 것을 의미한다.

지자체 유형별 복지재정 압박도를 측정하기 위해 사회복지 예산 비중 증가 지표와 2010년 사회복지 예산 비중 지표의 표준화 지수를 구한 후 그 평균값으로 순위를 매겼다. 따라서 지자체 유형별 복지재정 압박도는 절대 지수가 아닌 상대적 순위일 뿐이다. 지자체 유형별 복지재정 압박도 상위 25%를 고압박그룹(A형), 하위 25%를 저압박그룹(D형)이라 칭하고 두 그룹을 비교하는 방식으로 지자체별 사회복지 예산 증가의 차이가 지방재정에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하였다.

사회복지 예산 비중 증가와 2010년 복지예산 비중 두 지표의 표준화지수에 의해 선정된 자치체는 (표 5)와 같다. 고압박그룹(A)에 선정된 단체를 보면 시A의 경우 수도권 시와 비수도권의 대도시가 많이 포함되었고, 군A의 경우 인구 규모가 큰 대도시 주변 군이 많이 포함되었으며, 자치구A는 부산, 대구, 광주의 구가 많이 포함된 반면, 서울과 울산의 군은 하나

2. 사회복지 예산 증가의 지방재정 영향

가. 복지재정 압박도 측정

복지재정의 지속가능성 제고 차원에서 중앙-지방 간 재정조정제도를 개편하기 위해서는, 2000년대 이후 사회복지 예산 증가로 인한 자치단체별 복지재정 압박의 정도를 측정하고, 이에 따른 적절한 제도 개선 및 대책 수립이 필요하다. 그런데 자치단체의 사회복지 예산 증가가 동일 유형의 시 · 군 · 구 내에서도 인구 규모별, 재정력 등에 따라 매우 복잡한 양상을 띠고 있으므로, 사회복지 예산 지표에 따라 지자체 유형을 좀 더 세분화하여 그 그룹별로 재정적 · 인구사회적 특징을 분석하는 것이 필요하다.

이에 따라 자치단체 유형별 재정압박도 측정을 위해 2002~2010년 기간 동안의 지방재정 연감, 행정안전부 재정고 사이트 및 통계청 DB 자료 등을 이용하여 기초자치단체 유형별

1) 자세한 내용은 2012 지방재정세미나 자료집 하능식 · 구찬동(2012)을 참조 바람

표 5 ▶ 복지재정 압박도별 자치단체 분류

	시	군	자치구
복지 재정 고압박 (A)	목포, 의정부, 전주, 안산, 부천, 속초, 청주, 고양, 오산, 천안, 강릉, 김해, 시흥, 남양주, 군포, 안양, 익산, 포항 (18개)	달성, 음성, 칠곡, 울주, 함안, 기장, 여주, 양양, 연천, 남해, 청원, 횡성, 산청, 하동, 울진, 의령, 연기, 고흥, 거창, 금산, 가평 (21개)	대구 서구, 부산 연제구, 광주 북구, 대전 서구, 대구 북구, 광주 광산구, 부산 남구, 부산 동래구, 부산 부산진구, 부산 해운대구, 대전 중구, 부산 수영구, 인천 계양구, 부산 사하구, 광주 남구, 대전 동구, 인천 부평구 (17개)
복지 재정 저압박 (D)	의왕, 화성, 남원, 충주, 논산, 서산, 보령, 거제, 안동, 통영, 김포, 삼척, 김제, 나주, 문경, 태백, 영천, 상주 (18개)	곡성, 무주, 태안, 구례, 임실, 괴산, 순창, 철원, 진안, 장성, 영양, 장흥, 담양, 봉화, 청양, 양평, 옹진, 군위, 화천, 신안, 울릉 (21개)	서울 강동구, 대전 유성구, 울산 남구, 서울 광진구, 서울 양천구, 서울 송파구, 서울 구로구, 서울 중구, 서울 영등포구, 서울 용산구, 서울 서대문구, 서울 강남구, 부산 강서구, 서울 성동구, 서울 종로구, 인천 중구, 서울 서초구 (17개)

도 포함되지 않았다. 저압박그룹(D)에 선정된 단체는 시D의 경우 최근 비고령층 인구가 크게 증가한 의왕·화성·거제를 제외하면 대부분 소규모 농촌형 시가 많이 포함되었고, 군은 과거에 고령화가 조기 진행되었거나 소규모 군이어서 복지수요가 적은 군이 많으며, 자치구D는 17개 중 13개가 서울시 자치구이다.

나. 복지재정 압박도별 자치단체 특성

자치단체 유형별로 복지재정 고압박그룹과 저압박그룹으로 구분하여 그룹 간에 재정적 인구사회적 특성 측면에서 어떠한 차이가 있는지를 살펴보기로 하자.

시의 고압박그룹인 시A와 저압박그룹인 시D를 비교해 보면 분석기간(2002~2010년) 중 시A(18.3%p)가 시D(8.8%p)에 비해 사회복지 예산 비중의 증가는 9.5%p 높고, 2010년 사회복지 예산 비중은 11.7%p 높게 나타난다. 재정력은 시A가 시D에 비해 상대적으로 양호하나 복지재정 압박도의 차이에 비하면 차이가 크지 않고, 평균 인구는 시A가 48만 명인데 비해 시D는 15만 명으로 시A의 3분의 1 수준에 불과하다.

군의 경우 고압박그룹인 군A와 군D의 복지예산 격차가 시와 자치구에 비해 작다고 할 수 있다. 그리고 시에서처럼 군A가 군D에 비해 재정력이 우수하고 인구도 많은 것으로 나타난다.

표 6 복지재정 압박도별 주요 지표값 비교

지역	사회복지 예산 비중 증감 (2002~2010년)		사회복지 예산 비중 (2010년)		복지압박		재정력		인구	
	증감 (%p)	표준화 지수(a)	비중(%)	표준화 지수(b)	표준화 지수 평균 (a+b)/2	평균 순위	표준화 지수	평균 순위	평균	평균 순위
시A	18.3	1.204	29.9	1.191	1.198	9.5	0.291	27	486,711	19
시D	8.8	-1.233	18.2	-1.130	-1.181	62.5	-0.481	49	150,739	53
군A	10.6	1.083	19.9	1.206	1.145	11.0	0.721	26	80,623	28
군D	3.6	-1.058	11.7	-1.058	-1.058	75.0	-0.416	56	36,393	62
구A	28.8	1.273	52.6	1.029	1.151	9.0	-0.846	53	341,606	33
구D	12.2	-1.201	29.8	-1.297	-1.249	61.0	1.212	12	344,188	33

* 주 : 재정력 표준화지수 평균은 재정력지수, 재정 자립도 및 재정자주도의 표준화지수 평균(자치구는 재정력지수 제외)을 의미함

자치구의 경우 시·군과는 상황이 많이 다르다. 먼저 사회복지 예산 비중의 증가가 매우 크며, 구A(28.8%p)와 구D(12.2%p)의 격차는 16.6%p에 이르고 있고, 이에 따라 2010년 사회복지 예산 비중은 구A 52.6%, 구D 29.8%로 격차가 22.8%p에 달하고 있다. 또한 복지재정 압박이 심각한 수준에 있는 구A는 재정력이 매우 취약한 것으로 나타나, 사회복지 예산 증가의 영향을 가장 크게 받는 것으로 나타났다.

복지재정 압박도별 인구와 재정력의 관계를 보면 시와 군은 복지재정 고압박단체일수록 재정력이 높고 인구가 많은 경향이 있다. 그러나 자치구는 인구 규모가 재정 압박도와 거의 무관하며, 복지재정 압박도는 재정력이 취약할수록 높고 재정이 상대적으로 양호할수록 낮은 것으로 나타난다.

다. 사회복지 예산 증가의 지방 세출구조에 대한 영향

복지재정 압박도별 2008~2010년 기간 중 세출 분야별 비중변화는 (표 7)에서 볼 수 있는데, 분석기간이 짧은데도 불구하고 사회복지 분야 비중 증가는 매우 큰 편이다. 시와 군의 경우 수송 및 교통 비중의 감소가 두드러져 사회복지 예산 증가를 SOC 등 경제 분야 지출 감소로 흡수하고 있음을 알 수 있다. 이에 비해, 자치구의 경우 예비비, 기타, 일반 공공행

표 7 복지재정 압박도별 2008~2010년 기간 중 세출 분야별 비중 변화

(단위 : %p)

	시A	시D	군A	군D	구A	구D
일반 공공행정	0.10	-0.67	-0.63	-1.42	-0.79	-1.21
공공질서 및 안전	0.08	0.87	0.75	1.82	0.10	0.48
교육	0.23	0.32	0.28	0.06	0.12	0.96
문화 및 관광	-0.45	0.45	-0.33	-0.26	-0.15	-0.47
사회복지	6.54	2.46	4.03	0.93	7.73	4.30
보건	0.12	-0.01	0.07	0.14	0.19	0.44
환경보호	-0.93	0.00	0.11	-0.20	-1.05	-0.54
농림해양수산	0.11	0.99	0.71	2.31	-0.08	0.24
산업·중소기업	0.15	0.39	-0.03	-0.62	0.58	0.48
수송 및 교통	-3.54	-2.36	-2.66	-1.27	-0.92	-1.11
국토 및 지역개발	-1.14	-0.60	-1.60	-0.53	-1.40	-1.51
과학기술	-0.05	-0.03	0.04	0.00	0.00	0.00
예비비	-0.85	-0.62	-0.78	-1.11	-1.17	-0.99
기타	-0.37	-1.18	0.05	0.16	-3.14	-1.07

정, 수송 및 교통 등 여러 분야에서 고르게 감소하여 복지재정 압박을 흡수하는 데 애로가 많음을 알 수 있다.

라. 사회복지 예산 증가에 따른 지방 세입구조의 변화

사회복지 분야는 국고보조사업 중심으로 추진되며, 이로 인하여 사회복지 예산의 급증은 지방비 매칭 부담을 크게 증가시키므로 이러한 재원 조달을 위한 세입 구조의 변화가 필요하다. (표 8)에 의해 2002~2010년 기간 중 세입 비중 변화를 복지재정 압박도별로 살펴보면, 시A는 시D에 비해 지방세 및 지방교부세 비중 증가와 세외 수입 비중 감소의 폭이 모두 크게 나타났으며, 보조금은 시A에서 시D에 비해 크게 증가한 것으로 나타났다.

표 8 ▶ 복지재정 압박도별 세입비중 변화

	시A	시D	군A	군D	구A	구D	(단위 : %p)
지방세	4.28	2.89	2.65	0.46	-5.04	0.92	
세외 수입	-10.91	-3.99	-4.46	-4.62	-10.42	-1.74	
지방교부세	8.40	6.93	9.30	7.97	1.62	1.54	
조정교부금 및 재정보전금	-1.82	-0.09	0.85	0.58	-11.12	-10.86	
보조금	2.88	-1.14	-3.00	1.63	23.79	10.07	
지방채 예치금 회수	0.58	1.27	0.42	0.39	1.23	0.10	

군의 경우도 시와 마찬가지로 A그룹이 D그룹에 비해 지방세와 지방교부세의 증가폭이 크고, 보조금은 시와 반대로 D그룹이 A그룹보다 크게 증가하였다. 시와 군에서 지방교부세의 증가가 큰 것으로 나타난 것은 2005년 지방교부세제도의 전면 개편에 따른 것이다.

이에 비해 자치구의 경우 A그룹은 보조금 비중이 23.79%p 증가하였는데 비해 D그룹은 10.07%p 증가에 그치고 있다. 이에 따라 D그룹은 비슷한 수준의 조정교부금 비중 감소가 있었던데 비해, A그룹은 조정교부금, 지방세, 세외 수입 등의 대규모 비중 감소를 수반하였다.

이것은 자치구세가 매우 미흡한 상황에서 최종적 재정조정제도인 조정교부금이 자치구 재정 부담 완화 및 재정 형평화에 제대로 역할을 하지 못한다는 것을 보여주는 것이다.

3. 사회복지 재정분담 정책과제

그동안 다양하게 논의되어 온 사회복지 재정분담 방안을 추진주체별로 정리해 보면, (표 9)에서 보는 바와 같이 중앙정부의 복지재원 확충, 중앙-지방 정부 간 재정조정제도의 개선, 광역-기초 간 재정조정제도의 개편 등으로 구분할 수 있다.

표 9 ▶ 사회복지 재정분담 정책과제 요약

추진주체	주요과제	핵심 내용
중앙정부	조세 부담률 제고 사회보장 기여금 인상 교육재정과 복지재정 연계	소득세 및 부가가치세 인상 건강보험료 인상 학령아동 감소에 따른 교육재정 절감분 복지재원화
국고보조사업 개선		<ul style="list-style-type: none"> 보육료 지원 등 기준 보조율 인상 및 체계 개선 급여성 지원사업 기금관리방식 도입 차등보조율 개선(대상, 기준, 보조율 격차 등) 사회복지 포괄보조금 도입
중앙-지방		<ul style="list-style-type: none"> 보통교부세 기준재정 수요 산정방식 개선 분권교부세 및 부동산교부세는 보통교부세 중심으로 통합 분권교부세 중 일부는 국고보조 환원
지방교부세 개선		
광역-기초	조정교부금제도 개편	<ul style="list-style-type: none"> 조정교부금 재원을 보통교부세와 연계 또는 자치구 사회복지 교부세 도입

가. 중앙정부의 복지재원 확충

중앙정부는 저출산 고령화 등 인구구조 변화와 새로운 복지 프로그램의 경쟁적 신설에 따른 복지수요 급증에 대비하여 복지재원의 총량을 확대하여야 할 것이다. 2006년 통계청이 발표한 인구전망에 따르면 65세 이상 고령자 비율은 2009년 10.7% 수준에서 빠르게 증가하여 2020년 15.6%, 2030년 24.3%로 증가하며, 2050년에는 38.2%까지 증가할 것으로 보았다.

이것은 앞으로 우리나라가 경험할 복지지출 수요 압력이 매우 강할 것임을 보여주는 것

이라 할 수 있다. 이와 같은 복지지출 증대 압력에 어느 정도 부응하기 위한 복지재원 총량 확대를 위해서는 조세 부담률 제고, 사회보장 기여금 인상, 교육재정과 복지재정의 연계 강화 등이 요구된다고 할 수 있다.

첫째, 중앙정부의 복지재원 조달방안을 조세 부담률 제고를 통해 찾는다면, 전병목·박상원(2011)의 주장처럼 세 부담 수준이 전반적으로 낮고 개인의 부담능력을 잘 나타내는 소득세제의 역할을 강화하여야 할 것이다.

둘째, 사회보장 기여금 인상을 통한 복지재원 조달은 수입과 지출의 연계라는 측면에서 바람직하다. 특히 사회보장 기여금은 사회보험의 핵심 재원이므로 제도별 재정 안정화 측면에서 조정해 나가는 것이 바람직하다.

셋째, 교육재정 절감을 통해 지방복지재원을 확충하는 것이 필요하다. 교육재정 수요인 학생 수는 최근 급격히 감소하는 데도 불구하고 교육재정 교부금은 내국세의 20.27%로 고정되어 있다. 지방교육재정 교부금은 지방교부세와 동일 수준 보장을 항상 요구하고 있으나, 지방교부세는 복지수요 증가로 재정 압박이 심각한 수준인데 비해, 교육재정은 최근 교육 수요의 감소를 경험하고 있다. 물론 금년부터 5세 누리과정을 교육재정 부담으로 추진함에 따라 일부 교육재정 추가 소요액이 발생하였다. 그러나 그 규모는 전체 교육재정 규모에 비하면 미미한 수준이라 할 수 있다. 따라서 국가 재정총량의 확대가 용이하지 않은 상황에서 교육재정 절감을 통한 복지재원을 마련한다는 것은 재정 효율성 확보 차원에서도 매우 중요하다고 할 수 있다.

나. 중앙-지방 간 재정조정제도의 개선

1) 국고보조금 개선

지방자치단체 사회복지 재정 문제는 국고보조사업에서 비롯된다고 해도 과언이 아니다. 국고보조사업 중심으로 이루어지는 사회복지 예산 급증은 지방비 매칭 증대를 수반하고 있으나, 지방비를 감당할 지자체의 능력은 이를 따르지 못하고 있기 때문이다.

이러한 지자체의 재정 문제는 세입과 세출 양 측면에서 찾을 수 있다. 세출 측면에서는 그 동안 SOC 등 경제개발 분야에서 사회복지 분야로 정책 중점이 급격히 변화되었는데 비해, 세입 측면에서는 국고보조 기준 보조율이 고정되어 있고, 지방교부세 제도도 2005년 이후

큰 변화가 없는 등 기존의 재정조정제도를 고수하고 있다. 그러므로 국고보조사업을 재정 환경 변화에 부응할 수 있도록 전면 재검토해야 할 상황이다.

첫째, 기준 보조율이 1980년대 구조를 지속하고 있으므로 복지정책 기조의 변화를 반영하여 조정되어야 할 것이다. 예를 들어 최근 논란이 되고 있는 보육료 지원사업의 경우 저소득 취약계층을 위한 잔여적 서비스에서 출산장려를 위한 보편적 사회서비스로 전환되었으므로 현행 50%(서울 20%)를 70% 수준 이상으로 인상할 필요가 있다.

둘째, 개인복지서비스에 대해서는 국고보조금과 같이 중앙-광역-기초의 지불정산체계보다는 기금관리 방식으로 전환을 모색해볼 수 있다(이재원, 2011). 생계급여와 국민연금을 통합 관리하고, 기초생활 보장급여 가운데 의료급여는 건강보험공단에서 운영하며, 노인복지를 위한 기초노령연금은 국민연금공단에서 통합 운영하는 방안이다.

셋째, 기초자치단체별 사회복지 분야 국고보조사업의 재정 소요를 사전적으로 점검하여 대응할 필요가 있다(이재정, 2011). 사회복지 분야 국고보조사업 예산을 고려하면서 중앙정부 차원에서 매년 사회복지 국고보조사업에 투입되는 지방정부 부담분을 파악하고, 국고보조 부담분이 자치단체별 예산 비중 및 재정 건전성에 미치는 영향을 분석하여, 국고보조사업의 확대가 지방재정에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 노력이 필요하다.

2) 차등보조율 제도의 문제점과 개선과제

참여정부 출범 후 다양한 복지 프로그램이 신설 확대되고, 그 대부분이 국고보조 형태로 추진되면서 지자체의 매칭비 부담이 급증하였다. 특히, 재정이 취약한 자치구를 중심으로 매칭비 부담 때문에 국고보조사업 추진을 포기하거나 지연하는 상황이 나타났다. 이에 따라 국고보조사업의 국고지원 확대와 지자체 재정 여건 및 복지수요 등을 고려하여 2008년

표 10 ▶ 재정자주도 추이

자치구	(단위 : %)										
	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
시	68.7	68	66.7	68.4	74.5	74.6	72.1	72	71.5	69.1	68.7
군	56.5	58.9	58.9	59.5	66.9	65.9	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7
서울시 자치구	88.2	86.3	86.9	87.2	85.9	83.6	82.1	77.1	77.1	73.8	70.6
광역시 자치구	68.5	65.5	68.2	67.1	66.1	59.5	55.5	51.8	48.9	45.2	45.3

※ 자료 : 재정고

부터 새로운 차등보조율 제도를 시행한 것이다. 기초보장사업, 영유아 보육사업, 기초노령연금사업 등에는 지자체의 재정자주도와 사회복지비 지수에 따라 차등보조율 제도를 채택하였다.

이에 따라 인상 보조율이 적용되는 시·군·구에 대해서는 국고보조율을 10%p 인상하며, 광역·기초 간 분담 비율도 현행 '50 대 50'에서 '70 대 30'으로 변경하였다. 이에 따라 급격하게 증가하는 복지비 부담을 지탱하기 어려웠던 자치구의 경우 재정부담 완화 효과가 매우 큰 것으로 평가된다(김태일, 2012). 그러나 이러한 차등보조율 제도는 선정 시점에서 복지비 부담이 큰 사업에 한정하여 임의적으로 대응하였고 지자체와의 갈등에 대한 편의적 대응이었을 뿐이다. 따라서 차등보조율 제도는 여러 가지 문제점이 제기되고 있다.

첫째, 차등화 기준 지표로서 재정자주도의 문제점이다. 재정자주도는 사후분석지표로서 사전 정책설계 지표로는 부적절한 측면이 있다. 재정자주도는 '자주재원/일반회계예산'으로, 이는 다시 '자주재원/(자주재원+국고보조금)'으로 표시된다. 이것은 복지보조금 증가가 재정자주도 하락으로 이어지고, 이를 통해 차등보조율을 적용받게 되면 복지보조금은 다시 급증하고 재정자주도는 급락하는 가속도(Accelerator) 원리가 작용한다. 재정자주도 추이를 보면 서울시와 광역시의 자치구는 재정자주도가 지속적으로 감소하고 있으며, 특히 2008년 차등보조율 도입으로 더욱 큰 폭으로 감소하였다는 것을 알 수 있다.

둘째, 차등보조율 적용의 문턱효과(Threshold Effect)로 적용 단체와 미적용 단체의 보조율 격차가 지나치게 크다. 차등보조율 인상율과 인하율을 각각 10%p로 설정하고 여기에 지방비 부담률도 5 대 5에서 7 대 3으로 변경됨에 따라 적용과 미적용 단체의 격차가 확대되는 것이다. 서울시 자치구 중 영유아보육 차등보조율을 적용받을 경우 자치구 부담률이 21%에 불과하나, 미적용 단체의 경우 40%로 19%p의 부담률 격차가 발생한다.

표 11. 인상 차등보조율 적용효과

(단위 : %)								
영유아 보육				기초생활 보장				
서울		지방		서울		지방		
미적용	인상	미적용	인상	미적용	인상	미적용	인상	인상
자치구 부담률	40	21	25	12	25	12	10	3

그러므로 차등보조율제도의 개선과제는 다음과 같이 정리될 수 있다. 먼저 시·군과 자치

구는 행정기능과 재정구조가 전혀 다르므로 상이한 기준에 의해 차등보조율 적용단체를 선정하는 것이 바람직하다. 그리고 선정 기준지표인 재정자주도는 자치구에서만 사회복지비 비중과 높은 상관관계를 나타내고 있고, 시·군의 경우 낮은 상관관계를 나타내어 시·군의 복지재정 압박도를 측정하는 지표로 적합하지 않다. 박완규(2012)는 차등보조율 적용 기준인 재정자주도를 자체 사업 비중으로 대체할 것을 제안하고 있다. 또한 사회복지 예산 증가로 인한 지자체의 재정 압박도를 한두 가지 지표로 측정하는 데는 한계가 있으므로 지자체의 인구구조, 재정력, 복지수요 증가, 재정구조 등을 종합적으로 고려하는 다차원적 접근이 필요하다. 그리고 현행 차등보조율 적용 시 차등화 유형은 다소 행정편의적이어서 문턱효과가 지나치게 크므로 차등화 구간을 세분화하여 구간별 격차를 줄이는 노력이 필요하다.

다. 지방교부세제도 개선

지방교부세 중 보통교부세의 경우 기준재정 수요에서 복지재정 수요가 강화되었지만 일관성을 유지하지 못하고 있다. 지방세출 기능 변화를 반영하여 사회복지 관련 항목의 비중이 큰 폭으로 상승하였으나, 근본적으로는 보통교부세의 재원 총량이 고정되어 있기 때문에 지방재정에서 복지비 부담을 효과적으로 지원하는 데는 한계가 있다. 보통교부세를 직접 받는 시·군의 경우 복지수요의 증가가 반영되고 있으나, 보통교부세 대상이 아닌 자치구의 경우 중앙의 복지수요 증가에 대한 고려가 직접적 서비스 전달주체인 자치구에는 미치지 못하고 단절되는 실정이다.

광역시에 대한 보통교부세 기준재정 수요 산정 시 자치구의 복지재정 수요를 포함하도록 하고 있다. 이에 따라 자치구 복지보조사업의 시비 부담분은 재정수요와 함께 증가하여 문제가 없으나, 이것이 자치구의 지방비 부담분과는 직접적으로 연결되지 못하는 문제점을 안고 있다. 왜냐하면 자치구는 지방비 부담을 위한 일반재원 지원을 광역시로부터 조정교부금 형태로 지원받지만, 조정교부금은 보통교부세와 관계없이 광역시 보통세(종전에는 취득세)의 일정 비율로 배분되기 때문이다. 특히 그동안 조정교부금이 취득세의 일정 비율로 배분되어 취득세 증가율에 연동되는데 비해, 자치구의 사회복지 사업 지방비 부담분 증가율은 취득세 증가율을 크게 상회하여 자치구 복지재정 압박의 근본 원인이 되었다고 할 수 있다.

부동산교부세도 사회복지 요소를 포함하고 있으나 종합부동산세 감소로 재원조정 기능이 크게 축소되었다. 종합부동산세 도입과 관련한 재산과세 개편 지방세수 감소분을 보전

하고 남은 금액의 25%는 사회복지 수요를 반영하여 배분하도록 하고 있으나 점차 그 존재 가치를 상실하고 있다. 분권교부세의 경우 사회복지 사업을 지방에 이양하면서 도입하였으나 중앙의 복지재정 부담을 지방에 전가하였다는 비판을 받고 있다. 지방분권을 국정 우선과제로 설정하였던 2000년대 중반에 67개의 사회복지 사업들이 지방으로 이양되었고, 관련 재원을 지원하기 위해 2005년에 지방교부세의 별도 항목으로 분권교부세제도를 신설하였다.

그러나 최근 5년 간 지방비 부담 증가율은 23.5%였지만 분권교부세는 6.9%만 증가하여 지방의 복지재정 부담만 가중시키고 있다. 이에 따라 지방교부세제도 개선방안은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 보통교부세 배분과정에서 사회복지 수요를 체계적으로 반영하여 할 것이다. 중앙정부의 정책 목적에 따른 복지재정 지출수요는 보통교부세의 기준재정 수요 산정에 좀더 직접적으로 반영할 수 있는 장치를 마련하고, 관련 예산을 추가적으로 확충할 수 있게 제도화할 필요가 있다. 둘째, 분권교부세 사회복지 이양사업 일부는 국고 보조로 환원하여야 한다. 특히 당초 이양 취지와 국가 재정여건을 고려, 전국 최저기준 서비스가 필요한 3개 생활시설 사업(노인·장애인·정신요양 시설 운영)의 경우 국고보조사업으로 환원하는 것이 바람직하다.셋째, 사회복지 분야에 포괄보조금 도입을 검토해야 한다. 사회서비스는 기초적인 사회안전망 프로그램과는 달리 지역별로 다양하게 운용될 필요가 있다. 포괄보조금은 분권교부세의 내국세 일정 비율 고정으로 인한 재원부족 문제 없이, 증가하는 복지수요에 탄력적으로 대응이 가능하다. 분권교부세 국고보조 환원 사업과 공공부조 등 현행 보조금 사업을 대상으로 선정하는 것이 바람직하다. 공공부조는 국고보조율이 높아 부정수급 사례 등 지자체의 도덕적 해이가 높으므로 포괄보조금을 통한 자율성 부여로 효율성 제고가 가능하다. 넷째, 조정교부금제도의 개편이 필요하다. 자치구의 사회복지 기능이 확대되고 재정부담이 급증하는 상황에서도 이를 뒷받침해야 할 조정교부금 제도는 1988년 제도 도입 당시의 기본 틀을 그대로 유지하고 있다. 현재 지방세가 2개 세목에 불과한 자치구는 자체 세입과 조정교부금을 합한 일반 재원의 증가율이 지방세 증가율과 거의 같기 때문에 급증하는 사회복지 지방비 부담을 지속하기 어려운 구조적 문제 점을 안고 있다.

이러한 자치구 복지재정 문제를 해결하기 위해 다음 두 가지 대안을 모색해 볼 수 있다. 첫째, 광역시에 대한 보통교부세의 사회복지 기준재정 수요에서 자치구 분을 분리하여, 중앙정부가 자치구에 대해 직접 사회복지교부세를 교부하는 방안이다. 둘째, 자치구가 직접 수행해야 할 일부 사회복지 기능을 제외한 대부분의 사회복지 국고보조사업을 광역시가 직접 수행하는 방안이다. 이 중 현행 지방세 체계와 자치단체 사무구분 체계를 유지하는 경우라면 첫 번째 대안인 사회복지교부세의 도입이 가장 현실적이라 할 수 있다.

4. 결론

저출산 고령화의 진전과 새로운 사회복지 프로그램의 신설은 사회복지 부담 증가를 필요로 하고 있다. 이에 따라 국가적으로는 불필요한 지출 억제를 통한 세출 구조조정을 함과 아울러 궁극적으로는 조세 부담률 제고를 통하여 중장기적 재정 건전성을 확보하여야 할 것이다. 이와 함께 중앙-지방 간 재정관계는 사회복지 수요의 급증이라는 환경 변화에 부응할 수 있도록, 그리고 향후의 복지재정 충격에 대응이 가능하도록, 그간 경직적으로 운용해 오던 지방재정조정제도를 전체적으로 재조정하고 탄력성을 부여하여야 할 것이다. 특히 시·군의 경우 그동안 세출 구조조정이 가능하였고, 지방교부세 중심의 세입 변화를 통해 복지재정 충격을 흡수할 여력이 다소 존재하였다.

그러나 이제 시·군도 복지충격 흡수 여력을 대부분 소진하였고, 향후 복지수요 증가 및 복지재정 부담의 지속적 증가가 예상되므로, 이에 대한 대책 마련이 필요하다. 특히 자치구는 재정구조 상 복지충격에 대한 흡수여력이 거의 없기 때문에 전반적 재정제도 개편이 필요한 것으로 판단된다. 그러나 아무리 재정제도를 홀륭하게 갖추더라도 추진절차가 민주적이지 못하고 합리적이지 않다면 제도의 실효성 확보는 어려울 것이다. 그러므로 새로운 복지정책 추진은 재정부담 주체들 간의 협의와 합의를 바탕으로 신뢰관계 속에서 이루어지도록 노력해야 할 것이다.

● ● ● 참고 문 헌

- 김태일, 2005년 이후 복지제도 변화가 지방자치단체 복지재정에 미친 영향분석, 제3차 복지재정DB 학술대회, 한국보건사회연구원, 2012
- 박완규, 지방자치단체의 복지비 부담 실태와 완화방안의 모색, 한국지방세연구원 정책포럼 발표자료, 2012
- 이재원, 사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화방안 : 중앙·지방정부 간 복지재정관계를 중심으로, 한국지방재정논집 제16권 제2호, 2011. 8
- 이채정, 사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제, 국회예산정책처 사업평가 현안분석 제32호, 2011
- 전병목·박상원, 복지재원 조달정책에 관한 연구, 한국조세연구원, 2011
- 하능식·구찬동, 사회복지예산 증가의 지방재정 영향분석, 2012 지방재정세미나, 한국지방재정학회·한국지방재정공제회, 2012

3장 지방자치단체의 재정위험 유형 분석

글 _ 곽 채 기 (동국대학교 행정학과 교수)



지방재정 위기 문제를 체계적으로 관리하기 위해서는 위기를 유발하는 구조적 원인들을 정확하게 파악하고, 이를 여러 유형으로 구분하여 각 원인별 특성에 적합한 대응책을 차별적이고 종합적으로 설계하는 것이 필요하다. 따라서 이 글에서는 지방자치단체가 안고 있는 재정위험의 유형을 구분하고, 각 유형별 재정위험의 크기를 분석하여 제시하고자 한다.

현재 우리나라 지방자치단체는 저성장시대의 도래와 인구구성의 변화 및 감소, 경제위기 등과 같은 외부환경적 요인, 국가역할 구조의 전환에 따른 복지재정 지출수요의 급격한 증대, 예산제약의 연성화를 초래하는 지방재정제도, 자치단체장의 경쟁적 개발사업 추진과 투자 실패, 자치단체 내부의 부실한 재정관리 등이 복합적으로 작용하여 지방재정 위기 문제가 현재화되고 있다. 특히, 1997년 우리나라의 외환위기, 2008년의 전 세계적인 금융위기 등과 같은 경제위기 상황과 맞물려 지방재정 위기 문제가 주기적으로 등장하고 있는 가운데 그 상황이 점차 악화되는 경향을 보이고 있다. 앞으로도 주기적으로 지방재정 위기가 발생할 가능성이 상존하고 있으며, 일부 특정 자치단체를 중심으로 좀더 심각한 단계의 지방재정 위기가 발생할 가능성이 있다.

그런데 그동안 전개되어 온 지방자치단체 채무(확정채무) 규모 중심의 지방재정 위기 문제에 대한 접근방법은 지방자치단체가 직면하고 있는 재정난의 범위와 수준에 대한 포괄적이고 종합적인 접근을 제약하고 있다. 이러한 접근방법에 따르면 2010년 기준 지방자치단체의 채무 잔액은 GDP 대비 2.5% 수준이고, 지방공사·공단의 채무 잔액을 더하더라도 6.4% 수준에 불과하다(주만수, 2012). 그러나 2011년 기준으로 지방자치단체의 공공부채 규모가 100조 원 수준으로 급격하게 증가한 상황에서 지방자치단체의 확정채무 규모만을 대상으로 지방재정 위기 문제에 접근할 경우, 지방자치단체의 재정위험 수준을 과소평가할 가능성이 높다.¹⁾ 지방자치단체의 재정상황에 대한 부정확한 진단과 판단은 재정위험을 악화시킬 가능성이 있기 때문에 주의해야 한다.

앞으로 우리가 지방자치단체의 재정위기 문제를 좀더 체계적으로 파악하기 위해서는 일반정부(General Government) 개념에 기초하여 지방자치단체의 부채 규모를 정확하게 파악하여 할 뿐 아니라, 지방자치단체의 공공부문 내에서 잠재적 또는 우발적으로 발생할 수 있는 지방자치단체의 미확정 채무나 우발채무까지도 파악하여 종합적으로 관리할 필요가 있다. 최근 지방자치단체의 정책목표를 달성하기 위한 수단 또는 방법으로 전통적인 직접적인 정부활동 외에 다양한 대안적인 서비스 전달방법, 관민협력방식(PPP) 등이 폭넓게 활용되고 있기 때문에 지방자치단체 재정부담의 크기를 추정하는 것이 쉽지 않다. 이런 환경 하에서는 예상치 못한 비용 발생으로 인해 지방재정이 악화되고 재정위기가 발생하는 등 재정위험의 발생 가능성이 상존한다. 따라서 좀더 체계적이고 적극적으로 지방자치단체의 재정위험을 파악하고 관리할 필요가 있다.

또한 지방재정 위기 문제는 지방자치단체 전체를 대상으로 한 집합적 개념에 기초하여 파악하는 것도 필요하지만, 더욱 중요한 것은 개별 자치단체 수준에서 재정위기의 발생 가능성을 체계적으로 파악하고 관리하는 것이다. 국가재정은 1개의 정부단위, 즉 단일의 경제적·회계적 실체로 존재하지만, 지방재정은 전국적으로 244개 지방자치단체(경제적·회계적 실체)로 각각 분리되어 존재하고 운영된다.²⁾ 따라서 지방재정 위기관리에서 좀더 중요한 것은 개별 지방자치단체 수준에서 발생하는 재정위기를 사전에 정확하게 예측하고 사후

1) 2007년에 발간된 한국조세연구원의 보고서에 의하면 우리나라 지방자치단체의 재정위험 정도는 전반적으로 높지 않는 것으로 평가하고 있다(박형수 외, 2007)

2) 따라서 지방재정 위기 문제를 전체 지방자치단체를 대상으로 접근할 경우에는 지방재정 위기에 대한 과소평가의 위험성이 내재되어 있다. 또한 종량적인 국가부채 규모를 기준으로는 재정위험 수준을 판단하기 위한 기준점이 설정되어 있으나, 단위 지방자치단체별로는 적정 부채 규모와 수준 여부를 판단하기 위한 기준이 명확하게 제시되지 않고 있다.

에 효과적으로 대처하는 것이다. 아울러 지방재정 위기 문제를 체계적으로 관리하기 위해서는 위기를 유발하는 구조적 원인들을 정확하게 파악하고, 이를 여러 유형으로 구분하여 각 원인별 특성에 적합한 대응책을 차별적이고 종합적으로 설계하는 것이 필요하다.

지방자치단체의 재정위기 문제에 대한 이러한 접근 필요성을 체계적으로 충족시킬 수 있는 것이 바로 재정위험 유형에 관한 분석이다. 따라서 이 글에서는 지방자치단체가 안고 있는 재정위험의 유형을 구분하고, 각 유형별 재정위험의 크기를 분석하여 제시하고자 한다.

1. 재정위험의 정의와 재정위험의 유형 분류

가. 재정위험의 정의

국가재정이나 지방재정이 건전성을 확보하지 못하고 재정부실(Fiscal Vulnerability)을 초래하게 되면 정부가 원래 추구하던 정책목적을 달성하지 못하게 될 위험성에 직면한다. 재정위험(Fiscal Risk)은 기본적으로 재정건전성(Fiscal Soundness)의 반대되는 상황이라고 할 수 있다. 그런데 아직까지는 재정위험의 개념에 대한 합의된 학문적 정의가 존재하지는 않는다(김정주, 2012). 재정위험을 가장 포괄적으로 정의하고 있는 Hemming and Petrie(2000)는 재정위험(Fiscal Risk 또는 Fiscal Vulnerability)을 “정부가 의도하였던 재정정책의 목적을 일부 또는 전부 달성하지 못할 가능성”으로 이해하였다.³⁾ 또한 그들은 이러한 재정위험에 대한 개념 정의에 기초하여 재정위험이 발생하는 원인을 ① 현재의 재정상황에 대한 부정확한 진단(Incorrect specification of the initial fiscal position), ② 단기적인 경제여건 변화 등에 따른 재정성과의 민감도(Sensitivity of short-term fiscal outcomes to risk), ③ 장기적인 재정의 지속가능성에 대한 위협(Threats to longer-term

3) 예를 들어 만약 정부의 재정정책 목표가 경제의 활성화라면 과다한 재정적자는 주요한 재정위험이 된다. 또한 예상치 못한 세수 부족으로 필요한 분야의 지출을 불가피하게 감축하거나 조세부담률을 높여야 하는 상황에 놓이는 것도 의도한 재정정책이 아니므로 재정위험이 된다(박기백, 2010).

4) 또한 이들은 재정위험을 회피하기 위해 정부가 해야 할 일로 ① 거시경제의 안정성을 위협하는 과도한 재정적자의 발생과 정부부채의 누적을 피하고, ② 재정정책을 통해 거시경제의 총수요를 효과적으로 관리할 수 있도록 대내외적 불균형이 발생했을 때 이에 대해 탄력적으로 적시에 적절히 대응할 수 있는 여력을 확보하는 한편, ③ 조세부담이 적절하고 안정적인 수준에서 유지되는 범위 내에서 세수를 확보해야 하는 것 등을 제시하고 있다(박형수 외, 2007).

fiscal sustainability), ④ 재정정책의 설계와 집행에 영향을 미치는 구조적 또는 제도적 취약성(Structural or institutional weaknesses affecting the design and implementation of fiscal policy) 등의 네 가지로 제시하였다.⁴⁾ 결국 재정적자 및 정부부채가 크거나 거시 경제적 불균형에 대한 대응능력이 부족할 경우, 그리고 조세부담이 높은 수준에 있다면 재정총량에 대한 재정위험이 존재한다고 볼 수 있다(박형수 외, 2007).

또한 경제학자들은 전통적으로 정부 예산제약식으로부터 재정위험을 정의해 왔다. 예를 들어 Buiter(1985)는 지속가능한 재정정책(Sustainable Fiscal Policy)을, 총생산 대비 공공부문 순가치(Net Worth)의 비율을 현재 수준으로 일정하게 유지할 수 있도록 하는 정책으로 정의하면서, 반대로 그렇지 못한 재정정책이 운용되는 상황을 재정위험 상태로 정의하였다. 이와 유사하게 Blanchard(1990)는 재정의 지속가능성에 관한 두 가지 필요조건으로서 첫째, GNP 대비 부채의 비율이 초기의 조건으로 궁극적으로 수렴하고, 둘째, 현가화된 기초재정흑자의 GNP 대비 비율이 현재 시점에서의 GNP 대비 정부부채의 비율과 일치하여야 한다는 조건을 제시하면서, 이러한 조건을 만족시키지 못하는 상황을 재정위험 상태로 간주하였다(김정주, 2012).

그러나 이러한 재정위험에 대한 정의는 너무 포괄적이거나 총량적(Aggregated) 변수들을 활용하여 재정위험을 측정하기 때문에 재정위험 여부를 정확하게 판단하기 어렵고, 다양한 유형의 재정위험을 구체적으로 포착하기 어려운 문제가 있다. 이런 점에서 IMF, EU 등에서 제시한 재정위험에 대한 정의는 좀더 실천지향적인 측면을 확보하고 있다.

우선 IMF(2008)는 재정위험에 대해 “예산편성이나 전망시점의 예상과는 다른 재정적 결과가 나타날 가능성”이라는 좀더 현실적인 정의를 채택하고 있다(박기백, 2010). 이러한 정의에 기초하여 IMF에서는 재정위험의 유형을 ① 거시경제변수가 달라지는 경우, ② 구조적으로 재정적자나 부채가 발생하여 재정의 유지가능성을 위협하는 경우, ③ 우발적인 재정부담이 존재하는 반면 현재 정부가 해당위험에 대비한 재원을 별도로 마련하고 있지 않는 경우, ④ 구조적이거나 우발적인 재정위험이 존재하지만 정부의 부담여부가 불확실한 것으로 구분하였다. 또한 EU에서는 재정위험이 없는 상태 또는 지속가능한 재정에 대해 “과도한 재정적자 및 국가채무를 피하고 적절한 조세부담 수준을 유지하면서도 고령화 관련 지출로 인해 여타 분야 지출이 삭감되지 않는 상황”이라고 실용적으로 정의하였다(박형수 외, 2007). 재정위험에 관한 이러한 정의들을 종합해볼 때 재정위험은 재정부담의 가능성성이 있지만 재원대책이 마련되지 않거나 불충분하여 재정적자가 발생하게 되고, 이로 인해 국가부채나 지방채무가 누적적으로 증가하고 우발채무가 발생하게 됨에 따라 재정의 지속가능

성을 위협하는 상황이라고 정의해볼 수 있다.⁵⁾ 그 결과 재정위험이 발생하거나 현재화되면 정부의 부채가 증가하게 되고, 이를 해결하기 위해서는 추가적인 세입확충이나 조세부담의 증가 노력을 전개할 수밖에 없게 된다.

나. 재정위험의 유형 분류

재정위험은 우선 국가재정이나 지방재정의 총량적 측면에서의 위험과, 재정 범위에 포함되는 각 분야별 영역 또는 활동에 대한 재정위험으로 구분할 수 있다. World Bank(2002) 등에서 제시하고 있는 분야별 재정위험의 대표적인 예로는 국채관리, 공기업에 대한 지급보증 등 우발채무, 공적연금 등 암묵적 채무, 정부의 신용보증·예금보험·수출보험, 민간투자에 대한 수익보장 등이 있다. 특히 World Bank는 중앙정부와 지방정부를 합한 일반정부(General Government)에 대한 재정위험 이외에 공기업 등 정부 이외의 주체들이 수행하는

표 1 Polackova의 재정위험 분류 방법

구 분	직접채무(모든 상황에 채무 부담)	우발채무(특정 상황 발생시 채무 부담)
명시적 채무 (법률 또는 계약)	<ul style="list-style-type: none"> – 대내외 정부부채(차입금 및 국채) – 예산 상의 지출 – 법적 구속력을 가지는 정부지출 (공무원 인건비 및 연금) 	<ul style="list-style-type: none"> – 지방정부 및 공공·민간기관(개발은행 등)의 차입에 대한 정부보증 – 여러 형태의 융자에 대한 포괄적 정부보증 (주택저당융자, 학자금융자, 농어민융자, 중소기업융자) – 정부보증(수출입보증, 민간투자에 대한 보증 등) – 국가보험제도(예금보험, 기업연금보험 등)
암묵적 채무 (도적적 책임)	<ul style="list-style-type: none"> – 미래에 발생할 다년도 공공투자 사업의 비용 – 법적 의무가 없는 공적연금급여 – 법적 의무가 없는 사회보장급여 – 법적 의무가 없는 의료지출 	<ul style="list-style-type: none"> – 정부보증을 받지 않는 지방정부 또는 공공·민간기관의 채무불이행 – 민영화된 공기업의 부채 청산 – 은행파산·예금보험 부보대상 초과분 정부지원 – 연금보험 부보대상이 아닌 연금기금, 고용기금 또는 사회보장기금의 파산 – 중앙은행의 채무불이행 – 급격한 해외자본 이탈에 따른 구제금융 – 자연환경 복구, 재해구호, 국방지출 등

※ 자료 : Polackova, 1989

5) 이런 측면을 강조하여 박기백(2010)은 재정위험을 “대비가 되어 있지 않은 재정부담”으로 정의하고 있다.

있는 준재정활동(Quasi-Fiscal Activities)에 대한 재정위험도 측정하여 관리할 것을 권고하고 있다. 또한 분야별 재정위험에 대한 체계적인 분석 및 관리를 위해서는 드러난 위험보다 우발채무 및 암묵적 채무에 대한 파악이 중요하다고 강조하였다.

그런데 재정위험은 궁극적으로는 중앙정부나 지방정부가 부담하고 상환해야 하는 채무 또는 부채의 발생과 직결되어 있다. 따라서 재정위험의 유형 분류와 관련하여 현재 가장 폭넓게 수용되고 있는 것은 채무의 성격과 종류에 기초하여 재정위험의 유형을 분류한 Polackova(1989)의 모형이다. 그는 재정위험과 관련이 있는 채무를 두 가지 기준으로 범주화하였다. 그 하나는 채무가 명시적(Explicit)이거나 아니면 암묵적(Implicit)이거나의 기준이며, 다른 하나는 채무가 직접적(Direct)이거나 아니면 우발적(Contingent)의 기준이다. 이 두 가지 기준을 교차시켜 보면 네 가지 유형의 정부채무를 구분해볼 수 있다. 즉, 명시적 채무이면서 직접채무인 유형, 명시적 채무이면서 우발채무인 유형, 암묵적 채무이면서 직접채무인 유형, 그리고 암묵적 채무이면서 우발채무인 유형으로 범주화할 수 있다(송호신·우석진, 2011). Polackova는 정부의 재정위험을 이와 같은 네 가지 채무 유형으로 구분하여 분야별 재정위험을 측정하고 채무 형태별로 차별화된 관리방안을 마련할 것을 권고하고 있다(표 1 참조). 이와 같은 Polackova의 재정위험 분류방법에 따라 재정위험의 유형을 구분하고, 각 재정위험 유형에 해당하는 채무 또는 부채의 종류와 형태를 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 명시적·직접적인 재정위험의 유형에 속하는 채무에는 국가채무와 지방채무가 포함된다. 국가채무와 지방채무는 확정채무의 성격을 띠고 있다. 또한 임대형 민간투자사업(BIL)도 명시적·직접적인 재정위험의 유형에 해당한다(송호신·우석진, 2011). 임대형 민자사업은 정부와 민간의 일정한 계약에 따라서 약속된 일정한 정부부담을 지불하기 때문이다. 현재 법률에 의해 임대형 민자사업은 정부지급금(시설임대료 및 재정지원 등 포함) 추계서를 작성하도록 되어있지만 별도의 재원이 마련되어 있는 것은 아니기 때문에 미확정채무의 성격을 띠고 있다.

둘째, 명시적·우발적인 재정위험의 범주에는 보증채무, 신용보증, 그리고 수익형 민간투자사업(BTO) 등이 포함된다. 보증채무의 재정위험은 주채무자의 디폴트로 인해 정부의 재정부담이 초래되는 경우이다. 다만, 주채무자가 채무를 이행하지 않아 정부가 대신 채무를 변제할 가능성은 매우 낮다(송호신·우석진, 2011). 그러나 수익형 민간투자사업의 경우에는 현재는 폐지된 최소운영수입보장제도(MRG)에 의해 재정위험이 발생한다. 즉, BTO 사업에 대해서는 민간사업자가 당초 기대한 수익을 달성하지 못했을 때 정부가 최소운영수입을 보장해야 하기 때문에 명시적·우발적인 재정위험이 발생하게 된다. 따라서 BTO 사업

에 대한 MRG를 보장하기 위해 정부가 지불하는 정부지급금은 일종의 우발채무라고 할 수 있다.

셋째, 암묵적·직접적 재정위험의 범주에는 미래에 발생할 다년도 공공투자 사업의 비용, 법적 의무가 없는 공적연금급여·사회보장급여·의료지출 등이 포함되고 있다. 우리나라 지방정부의 경우에는 공무원연금과 사학연금이 암묵적·직접적 재정위험에 해당한다(박형수 외, 2007). 암묵적·직접적 재정위험은 미래에 지급할 연금규모가 수입을 초과하는 충당부채의 규모로 측정할 수 있다. 그런데 지방자치단체의 경우에는 암묵적·직접적 재정위험에 범주에 포함할 수 있는 채무의 형태가 존재하지 않는 것으로 파악되고 있다.

넷째, 암묵적·우발적인 재정위험의 범주에는 정부보증을 받지 않는 지방자치단체 또는 공공·민간기관의 채무불이행, 민영화된 공기업의 부채 청산, 중앙은행의 채무불이행 등과 같이 암묵적인 상황에서 우발적으로 발생할 수 있는 채무가 포함된다. 우리나라 중앙정부의 경우 암묵적·우발적인 재정위험의 범주에 공기업채무, 중앙은행채무, 예금보험, 통일비용 등이 포함된다(박형수 외, 2007). 지방자치단체의 경우에는 지방공기업 부채가 암묵적·우발적인 재정위험에 해당한다. 지방공기업 부채 관련 재정위험은 지방공기업이 채무를 상환할 수 없는 상황에 처했을 때 지방자치단체의 재원을 투입해야 한다는 점에서 우발성을 띤다.

이상의 논의를 종합해 보면 지방자치단체의 재정위험의 유형으로는 명시적·직접적인 재정위험(확정채무 : 지방채무, 미확정채무 : 지방자치단체 BTI사업에 대한 정부지급금), 명시적·우발적인 재정위험(지방자치단체 BTO사업에 대한 정부지급금), 암묵적·우발적인 재정위험(지방공기업의 부채) 등이 존재한다.

2. 재정위험 유형별 재정위험의 크기 분석

가. 지방자치단체 일반정부 부문의 재정위험

1) 일반정부 부문의 재정위험에 대한 정의

우리나라 지방자치단체의 채무, 즉 지방채무는 일반회계, 특별회계(지방공기업특별회계, 기타특별회계), 기금의 지방채 잔액과 채무부담행위액, 그리고 보증채무이행책임액으로 구성되어 있다. 따라서 전국 지방자치단체와 단위 자치단체별 지방채무에는 일반정부(일반회계 + 기타특별회계 + 기금)의 부채와 일부 지방공기업(지방공기업특별회계)의 부채가 함께 포함되어 있다.⁶⁾ 지방채무의 범위는 2009년까지는 일반회계, 특별회계, 기금으로 설정되었으며, 2010년부터 채무부담행위액, 지역개발채권, 기금 지방채까지 포함되었다(국회 예산정책처, 2012). 결국 현행 지방채무의 작성 범위에는 지방자치단체가 사업소 조직을 통해 수행하고 있는 준기업(Quasi-Corporation) 부문의 부채가 포함되어 있다. 이렇게 하는 이유는 지방공기업특별회계(지방직영기업 형태의 지방공기업)에서 발행한 지방채의 상환의무를 지방자치단체가 지고 있기 때문이다.

이런 관점에서 볼 때 지방자치단체(일반정부 부문)의 재정위험은 지방채무가 증가하여 재정의 장기적인 지속가능성이 위협받는 경우에 발생한다. 즉, 현재의 지방세 부담률과 지방세체계, 그리고 지방세입 구조 아래에서 가용재원의 부족현상과 재정압박이 지속적으로 발생하고, 수입(재원조달능력)과 지출수요 간의 격차를 보충적인 재원조달 수단인 지방채 발행을 통해 보전함으로써 지방채 발행 잔액이 계속 누적되어 가는 경우에 재정위험이 존재한다. 따라서 지방자치단체의 재정위험은 급격하게 증가하는 지방채무(지방채 잔액), 예산 대비 채무비율의 급격한 증가 등의 형태로 발생한다.

2) 일반정부 부문의 재정위험 분석

지방자치단체의 재정위험을 초래하는 지방채 발행은, 재정지출 수요는 급격히 증가하는 상황에서 통상적인 재정수입 확보 수준으로는 이를 충당하지 못하는 상황에서 이루어진다. 지방자치단체가 이러한 상황에 직면하고 있다는 점을 잘 보여주는 지표가 경상가용재원 비율이다. 국회예산정책처(2010)는 경상가용재원의 의미를 “지방자치단체의 항시적인 수입인 일반재원에서 항시적인 지출인 필수 소요비용인 경상비용을 차감한 것으로, 조건이 불지 않고 순수하게 일반재원으로 쓸 수 있는 재원”으로 정의하고 있다. 즉, 경상가용재원은 ‘일반재원 - 경상비용’이며, 세입대비 경상가용재원 비율은 ‘경상가용재원 / 세입결산액’으로 산정된다. 경상가용재원이 적다는 것은 지방자치단체가 재정의 경직성이 심하고 재정부족이 발생할 가능성이 높다고 볼 수 있기 때문에, 경상가용재원 비율을 통해 지방자치단체 재정의

6) 물론 현재 우리나라 지방자치단체의 (지방)재정의 범위는 제도(Institution)를 기준으로 한 일반정부 개념에 기초하여 설정되어 있지 않다. 지방준정부기관에 대한 정의가 명확하게 제시되지 않고 있을 뿐 아니라 그 현황이 정확하게 파악되지 않고 있다.

지속가능성을 확인해볼 수 있다. 국회예산정책처가 2008년 결산기준으로 작성된 'FY 2008 지방자치단체 재정분석종합보고서'를 활용하여 지방자치단체의 경상가용재원 비율을 산정한 결과를 살펴보면(표 2)와 같다.

표 2 ▶ 광역자치단체의 경상가용재원 현황(2008년 결산 기준)

	총세입(A)	일반재원(B)	경상비용(C)	경상가용재원(D=B-C)	경상가용재원(D/A)
인천	50,316	22,643	29,240	-6,597	-13.1
전남	43,939	14,291	11,456	2,835	6.5
충북	22,280	9,626	8,029	1,598	7.2
전북	33,483	12,319	9,489	2,831	8.5
강원	29,131	11,730	9,087	2,643	9.1
충남	31,490	13,047	10,079	2,968	9.4
경기	111,256	71,492	60,267	11,225	10.1
경북	43,044	17,174	12,797	4,377	10.2
경남	47,570	22,002	16,868	5,133	10.8
대전	21,292	14,189	10,785	3,404	16.0
대구	37,143	23,746	17,249	6,498	17.5
제주	24,373	14,575	10,259	4,316	17.7
광주	23,805	15,029	10,519	4,510	18.9
서울	162,809	135,221	101,263	33,957	20.9
울산	18,691	12,020	7,926	4,094	21.9
부산	62,706	43,227	25,446	17,780	28.4

※ 주 : 한국지방행정연구원(2009. 12)에 의거하여 국회예산정책처가 재구성 ※ 자료 : 국회예산정책처, 2010

우선 광역자치단체의 경우 도의 경상가용재원 비율(평균 9.8%)이 특별시·광역시(평균 21.5%)보다 상대적으로 부족한 것으로 확인되고 있는 바, 이는 도의 경우 국고보조사업에 따른 대응 지방비 부담이 상대적으로 많기 때문이다. 그리고 인천광역시의 경우 경상가용재원의 비율이 '음' (-)의 수치를 보이고 있으며, 전남·충북·전북·강원·충남 등은 경상가용재원 비율이 10% 이하를 기록하고 있다(국회예산정책처, 2010).

다음으로 기초자치단체의 경상가용재원 비율 산정결과를 살펴보면 시·군 자치단체는 평균 31.1%, 자치구는 평균 6.4% 수준으로 나타나고 있다. 특별·광역시 자치구의 경상가용재원 비율이 시·군보다 취약하고, 자치구는 지출재량의 여지가 6.4% 수준에 불과하다.

전국 69개 자치구의 50.7%인 35개 자치구가 경상가용재원 비율 5% 이하를 기록하고 있고, 부산·광주·대전광역시의 자치구들은 모두 경상가용재원의 비율이 평균 5% 이하인 것

으로 확인되고 있다. 특히 이중 13개 자치구는 경상가용재원 비율이 '음' (-)의 수치를 보인다(국회예산정책처, 2010).

표 3 ▶ 시·도별 기초자치단체 경상가용재원 현황(2008년 결산액 기준)

	세입결산액(A)	일반재원합계(B)	경상비용합계(C)	경상가용재원(D=B-C)	경상가용재원(D/A)
전북 시·군	57,616	37,517	18,052	19,465	33.8
전남 시·군	77,059	50,034	25,029	25,005	32.4
강원 시·군	52,997	35,238	18,211	17,026	32.1
충남 시·군	58,437	37,412	18,968	18,444	31.6
경기 시·군	182,581	120,357	63,536	56,821	31.1
충북 시·군	35,560	23,021	12,133	10,888	30.6
경남 시·군	85,471	55,041	29,582	25,459	29.8
경북 시·군	86,975	56,694	31,935	24,759	28.5
울산 자치구	4,728	2,866	2,040	826	17.5
인천 자치구	17,831	9,059	7,171	1,888	10.6
서울 자치구	69,306	45,864	39,799	6,065	8.8
대구 자치구	14,648	6,845	5,931	914	6.2
광주 자치구	10,606	4,536	4,152	384	3.6
부산 자치구	20,233	8,200	8,421	-221	-1.1
대전 자치구	10,687	4,640	5,024	-384	-3.6

※ 주 1 : 시·도별 기초자치단체 합산액임

※ 주 2 : 자료미비로 서울의 종로구·서대문구·금천구, 부산의 중구·금정구·연제구, 울산의 중구, 울주군은 제외하여 계산되었음

※ 주 3 : 한국지방행정연구원(2009)에 의거하여 국회예산정책처가 재구성

※ 자료 : 국회예산정책처, 2010

이처럼 지방자치단체의 경상가용재원 규모와 비율이 낮은 수준을 보이고 있기 때문에 결국은 지방자치단체가 적자예산을 편성할 수밖에 없는 상황에 직면하게 된다. 이를 잘 보여주고 있는 것이 바로(표 4)의 통합재정수지 관련 자료이다. 2010년 결산 기준으로 자치단체 유형별 통합재정수지 현황 자료를 살펴보면 군 자치단체를 제외하면 나머지 모든 유형의 지방자치단체가 통합재정수지가 적자상태를 보이고 있고, 전국적으로 2.4조 원의 적자를 기록하고 있다. 그 결과 전국 244개 자치단체의 62.3%인 152개 지자체의 통합재정수지가 적자상태에 놓여 있다. 16개 광역자치단체 중 11개 단체가 적자를 보이고 있고, 기초자치단체 228개 중에서는 141개(61.8%) 지자체가 적자이다. 광역자치단체 중에서는 서울(-3.68%), 경남(-3.03%), 대구(-2.77), 인천(-2.45%) 등이 '-2%' 이하의 통합재정수지 비율을 기록하고 있고, 자치구는 평균적으로 '-4.3%'의 통합재정수지 비율을 보이고 있어 자치구의 재정건전성이 전국적으로 매우 취약한 상황에 놓여있음을 확인할 수 있다.

통합재정수지 적자 단체 수는 2008년에 40개에 불과하였으나, 세계금융위기가 심화된

2009년에는 219개로 급격히 증가하였다가, 다시 2010년에는 152개로 감소하였다(국회예산정책처, 2012). 이처럼 재정수지 악화로 재정위험이 우려되는 가운데 가용재원이 부족한 일부 자치단체의 경우 10% 이상의 통합재정수지 적자비율을 보이고 있다. 2010년 결산기준으로 경기 성남시(-14.85%), 서울 서초구(-14.04%), 서울 용산구(-12.99%), 경기 의정부시(-11.95%), 인천 동구(-11.93%), 부산 영도구(-11.58%), 경남 통영시(-10.67%) 등이 통합재정수지 적자비율이 높은 대표적인 자치단체들이다(한국지방행정연구원, 2011).

표 4 2010년 결산 기준 자치단체 유형별 통합재정수지 현황

(단위 : 억 원, %)

	수입액(A)	지출액(B)	통합재정수지(C=A-B)	통합재정수지비율(C/B)
광역자치단체	특별·광역시	400,761	407,334	-6,573 -1.6
	도	436,583	442,612	-6,029 -1.4
	소 계	837,344	849,946	-12,602 -1.5
기초자치단체	시	438,751	442,680	-3,929 -0.9
	군	241,422	241,213	209 0.1
	자치구	170,674	178,384	-7,711 -4.3
소 계	850,846	862,278	-11,431 -1.3	
	합 계	1,688,190	1,712,224	-24,033 -1.4

※ 주 : 각 자치단체 유형별 통합재정수지의 합계이고, 예·결산 상 총계기준임 ※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

지방자치단체의 통합재정수지가 적자를 기록하게 된 것은 2008년 이후 경제위기 대응과정에서 중앙정부의 요구에 따라 지방자치단체들이 확장적 재정정책에 적극적으로 동조한 것에 기인한 바가 크다. 세계금융위기에 직면하여 중앙정부는 2009년부터 경제활성화를 위해 지방채 발행을 통한 재정지출 확대를 권장하였을 뿐 아니라, 지방채 발행에 따른 이자비용의 일부를 보전해줌으로써 재정확대의 실효성을 확보하려고 시도하였다(주만수, 2012).

그 결과 2008년에는 흑자를 기록하였던 지방자치단체의 통합재정수지 비율이 2009년에는 '-9.89%'로 급격히 악화되었으며, 2010년에는 다시 회복되는 경향을 보였지만 여전히 적자상태를 극복하지 못하고 있다. 이 과정에서 자치구를 제외한 나머지 지방자치단체의 통합재정수지 비율이 함께 악화되는 결과를 초래하였다(표 5 참조).⁷⁾

7) 자치구의 통합재정수지 비율이 2010년에도 계속 악화되고 있는 것은, 자치구의 경우에는 확장적 재정지출정책에 대한 동조보다는 재원이양이 수반되지 않는 가운데 지방자치단체의 복지 지출수요가 급격하게 증가하면서 재원부족 문제가 발생하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

표 5 자치단체 유형별 통합재정수지 비율 추이

지방자치단체 유형별	2008년	2009년	2010년
전국평균	0.02	-9.89	-1.40
특별·광역시 평균	-0.22	-8.45	-1.61
도평균	-1.36	-7.08	-1.36
시평균	0.05	-12.03	-0.89
군평균	0.09	-13.31	0.09
자치구평균	0.10	-3.06	-4.32

※ 자료 : 한국지방행정연구원(2011)에 의거하여 수정 작성

이처럼 지방자치단체의 가용재원 율이 낮아 지방재정의 경직성이 높은 가운데 사회복지 출수요의 급격한 팽창, 확장적 재정정책에의 적극적 동조 등으로 인해 통합재정수지의 적자가 확대됨에 따라 각 자치체별로 지방채 발행이 급증하였다. 그 결과 2009년과 2010년 두 해에 걸쳐 지방채무의 전년대비 증가율이 각각 32.9%와 12.9%를 기록하면서 2007년 이후 3년만에 지방채무 잔액이 10.8조 원 정도 증가하였다. 또한 지방채무의 GDP 대비 비율이 2% 수준에서 2.5% 수준까지 높아졌다. 다행히 2011년에는 지방채무의 규모가 전년에 비해 2.9% 정도 감소하였다(표 6 참조).

표 6 지방자치단체의 지방채무 현황 추이

(단위 : 억 원, %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
광역자치단체	111,276	122,167	131,342	177,100	204,443	197,432
기초자치단체	63,075	59,909	60,913	78,431	85,490	84,186
합 계	174,351	182,076	192,255	255,531	289,993	281,618
(전년대비 증가율)	(-0.1)	(4.4)	(5.6)	(32.9)	(12.9)	(-2.9)
(GDP 대비 비율)	(2.1)	(2.1)	(2.0)	(2.0)	(2.5)	(2.3)

※ 자료 : e-나라지표에 의거하여 작성

지방채무가 어떻게 구성되어 있는가를 확인하기 위하여 우선 채무의 발생원천을 기준으로 지방채무의 구성내역을 분석해 보면, 2010년 연말 현재 기준으로 전체 지방채무액 28조 9,933 억 원은 지방채 잔액 28조 5,491억 원(기금 지방채 876억 원 포함, 98.5%)과 채무부담행위액 4,442억 원(1.5%)으로 구성되어 있다.⁸⁾ 결국 지방채무는 지방채 발행 잔액이 거의 대부분을

8) 2010년 연말 기준으로 보증채무 잔액은 1조 817억 원을 기록하고 있으나, 보증채무이행책임액을 발생하지 않았다.

점하고 있다. 또한 회계별 구성현황을 살펴보면 2011년 연말 기준으로 지방채무의 70.3%(19조 7,927억 원)는 일반회계·기타특별회계·기금에서 발행한 지방채이고, 나머지 29.7%에 해당하는 8조 3,691억 원이 지방공기업특별회계에서 발행한 지방채이다(표 7 참조).

표 7 회계별 지방채 채무잔액 현황

(단위: 억 원, %)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
일반회계+기타특별회계+기금	149,573(82.1)	161,171(84.6)	227,906(89.2)	197,891(68.3)	197,927(70.3)
공기업특별회계(직영공기업)	32,503(17.9)	29,315(15.4)	27,625(10.8)	92,042(31.7)	83,691(29.7)
합 계	182,076	190,486	255,531	289,933	281,618

※ 주 : 괄호 안은 전체 지방채 잔액 대비 비중임. ※ 자료 : 행정안전부, 2012. 8

한편, 지방채무의 시·도 단위별 점유비와 지역내총생산(GRDP) 대비 지방채무 비율을 통해 지방채무의 상대적 수준을 분석해 보면(표 8)과 같다. 2010년 기준으로 지방채무는 경기·서울·부산·인천·경남의 5개 지역의 채무액이 18조 792억 원으로 전체 채무(32조 6,313 억 원)의 55.4%를 점하고 있어, 수도권과 지방의 일부 대도시권 자치단체에 지방채무가 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 또한 GRDP 대비 지방채무 비율을 비교분석해 보면 제주특

별자치도를 제외하면 대구시가 5.76%로 가장 높고, 그 다음으로는 강원도(5.61%), 인천(5.08%), 부산(5.01%) 등이 높은 것으로 확인되고 있다. 이러한 분석결과는 지방채무가 지방자치단체 전체 차원의 문제라기보다는 일부 자치단체가 지방채를 남용하고 그것을 투자사업에 효율적으로 활용하지 못하는 과정에서 초래되는 재정위험과 연결되어 있다.

표 8 지역내총생산(GRDP) 대비 지방채무 잔액의 비중

(단위: 억 원, %)

구 분	지방채무(A)	GRDP(B)	A/B*100
합 계	326,313	11,752,012	2.78
서 울	38,177	2,747,786	1.39
부 산	30,448	608,348	5.01
대 구	20,913	363,074	5.76
인 천	28,736	565,179	5.08
광 주	8,005	244,281	3.28
대 전	6,722	266,467	2.52
울 산	6,021	590,590	1.02
경 기	58,653	2,308,544	2.54
강 원	16,356	291,471	5.61
충 북	9,775	359,888	2.72
충 남	18,673	744,443	2.51
전 북	13,456	345,469	3.89
전 남	17,636	565,200	3.12
경 북	20,413	794,438	2.57
경 남	24,778	853,656	2.90
제 주	7,551	103,175	7.32

※ 주 : 2010년 기준으로 한국지방행정연구원이 작성. 행정안전부가 작성한 지방채무 통계와는 일치하지 않음

※ 자료 : 한국지방행정연구원, 2011

표 9 지방채무의 위험성 분석 지표의 추이

(단위: %)

구 분	지방자치단체 유형	2008년	2009년	2010년
지방채무잔액지수	전국 평균	15.67	19.78	22.23
	특별·광역시 평균	30.94	37.38	39.02
	도 평균	21.32	43.97	42.49
	시 평균	17.21	13.09	15.06
	군 평균	5.74	6.56	7.65
	자치구 평균	2.98	2.56	2.98
	전국 평균	2.49	2.53	2.96
	특별·광역시 평균	4.69	5.28	5.51
	도 평균	2.45	6.97	7.34
	시 평균	1.68	1.34	1.47
지방채무상환비 비율	군 평균	1.09	0.46	0.58
	자치구 평균	0.43	0.25	0.32
	전국 평균	3.74	4.42	4.42
	특별·광역시 평균	6.83	7.83	8.05
	도 평균	6.88	8.12	8.13
	시 평균	2.82	3.00	2.99
	군 평균	1.49	1.79	1.73
	자치구 평균	1.38	1.44	1.27
장래세대부담 비율	전국 평균	3.74	4.42	4.42
	특별·광역시 평균	6.83	7.83	8.05
	도 평균	6.88	8.12	8.13
	시 평균	2.82	3.00	2.99

※ 자료 : 한국지방행정연구원(2011)에 의거하여 작성

속초시(51.55%), 충남도(49.70%), 부산시(48.59%), 강원도(48.20%), 충북도(46.66%), 경기 시 흥시(45.73%), 전남도(42.10%) 등이 지방채무잔액지수가 높게 나타나고 있는 대표적인 자치단체들이다(한국지방행정연구원, 2011).

둘째, 지방채무상환비 비율⁹⁾은 자치단체의 채무상환능력을 나타내 주는 지표로서, 2010년 기준으로 전국 평균 2.96%를 기록하고 있으며, 2008년 이후 광역자치단체를 중심으로 채무상환비 비율이 높아지고 있다. 즉, 기초자치단체는 채무상환비 비율이 미약하게나마 감소한 반면 광역자치단체는 채무상환비 비율도 상대적으로 매우 높은 수준을 보이고 있는 가운데, 그 비율이 점차 증가하는 추세를 보이고 있어 광역자치단체의 채무상환 압박이 가중되고 있다. 2010년 지방채무상환비 비율이 높은 대표적인 자치단체로는 강원도(9.06%), 충북도(8.87%), 대구시(8.50%), 충남도(8.03%), 전남도(7.80%), 경남도(7.37%), 부산시(6.95%), 경기 시 흥시(4.88%), 인천시(4.81%) 등이 있다. 이처럼 광역시와 도의 채무상환비 비율이 높게 나타나고 있는 것은 이들 자치단체들이 지하철, 도로, 국제대회 관련 기반시설 확충 등을 위해 대규모 지방채 발행을 주도해 왔기 때문이다. 따라서 채무상환 분담이 높은 이들 자치단체에 대해서는 상시적인 모니터링을 실시하고 재정위험 신호를 사전에 예측하여 채무관리 방안을 마련할 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2011).

셋째, 장래세대부담 비율(부채총계 / 유형고정자산)은 미래의 채무부담 수준을 나타내 주는 지표로서, 2010년의 장래세대부담 비율은 전국 평균 4.42%로 전년도와 유사한 수준을 유지하고 있다. 그러나 광역자치단체의 경우에는 2008년 이후 장래세대부담 비율이 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있어 장기적 관점에서 미래의 채무부담이 미세하게 높아지고 있다. 2010년 기준으로 장래세대부담 비율이 특히 높은 수준을 기록하고 있는 자치단체로는 경기도(15.54%), 인천시(13.06%), 대구시(10.08%), 부산시(9.68%) 등이 있다(한국지방행정연구원, 2011). 이상의 분석 결과를 종합해볼 때 우리나라 지방자치단체는 총량적 지표 수준에서는 지방채무와 관련된 재정위험 정도가 높지 않는 것으로 나타나고 있으나, 이를 개별 자치단체 수준에서 분석해 보면 그렇지 않다. 2008년 금융위기로 초래된 세계적인 경제위기 상황이 전개되면서 우리나라 지방자치단체도 통합재정수지 적자가 지속적으로 발생하여 재정압박이 심화되고 있는 가운데, 지방채무 규모가 계속 증가함에 따라 지방채무잔액지수, 지방채무상환비 비율, 장래세대부담 비율 등의 측면에서 다수의 자치단체들이

재정위험에 노출되어 있다. 특히, 일부 광역시와 도의 경우 지방채무의 총규모, 채무상환능력, 미래채무부담 수준이 모두 높게 나타나 상당한 정도의 재정위험 상황에 노출되어 있다.

2010년 기준으로 이러한 모습을 보이고 있는 대표적인 자치단체로 인천시, 대구시, 부산시 등 3개 광역시를 꼽을 수 있다. 또한 강원도, 충남도, 충북도, 경남도, 전남도 등의 도 자치단체는 지방채무잔액지수와 지방채무상환비 비율이 타 자치단체들에 비해 높게 나타나 지방채무 규모와 상환능력 측면에서 재정위험 정도가 상대적으로 높다. 기초자치단체 중에서는 경기도 시 흥시가 역시 지방채무 규모와 상환능력 측면에서 재정위험 정도가 상대적으로 높은 것으로 확인되고 있다.

이러한 분석 결과들은 우리나라 지방자치단체의 경우 전반적으로 외형적으로 재정력이 상대적으로 우수한 광역자치단체나 일부 기초자치단체들이 상대적으로 더 높은 재정위험 상황에 노출되어 있다는 점을 잘 보여주고 있다. 만일 그렇다고 한다면 지방자치단체(일반 정부 부문)의 재정위험은 구조적 요인보다는 지방재정 의사결정자들의 행태적 요인들에 의해 초래되는 측면이 많다는 점을 시사해 주고 있다.

나. 지방자치단체 민간투자사업(BTO·BTL)의 재정위험

1) 민간투자사업의 재정위험에 대한 정의

민간투자사업은 정부예산으로 건설·운영해 왔던 사회기반시설을 민간자금으로 건설하고 민간이 운영하는 제도이다. 현재 우리나라의 민간투자사업은 시행방식에 따라 크게 수익형 민자사업(BTO)과 임대형 민자사업(BTL)으로 구분된다.¹⁰⁾ 수익형 민자사업은 1994년에 ‘사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법’이 제정되면서 처음 도입되었고, 임대형 민자사업은 2005년 1월부터 새롭게 도입되었다.

BTO와 BTL은 정부의 재정부담을 미래로 이월하는 대신 민간자금을 활용하여 공공시설을 앞당겨 공급하는 민관협력(Public-Private Partnership)의 대안적 방식들이다. 따라서 민간

9) 지방채무상환비 비율 = (과거 4년 + 미래 4년 간 평균 순지방비 채무상환액 / 과거 4년 + 미래 4년 간 평균 일반재원 결산액) × 100, 통합회계를 대상<없음>

10) 수익형 민자사업은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 당해 시설의 소유권을 국가·지자체 등에 이전하고, 일정기간 관리운영권을 부여받아 시설을 운영함으로써 시설 이용자로부터 사용료를 받아 투자비를 회수하는 사업방식이다. 그리고 임대형 민자사업(BTL)은 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 해당시설의 소유권을 국가·지자체 등에 기부채납 방식으로 이전하고, 민간사업자는 기부채납한 대가로 관리운영권을 획득하고 관리운영권에 근거하여 국가·지자체 등에 시설을 임대하여 임대료를 받아 투자비를 회수하는 방식이다.

투자사업은 본질적으로 정부가 중장기적으로 상환해야 할 부채적인 성격을 지니고 있어 암묵적인 재정위험과 연결되어 있다. 특히, 민간투자사업을 추진하는 과정에서 민간사업자의 수익성을 보장하기 위해 정부가 다양한 형태의 위험(Risk)을 일정 수준 또는 전적으로 분담하고 있기 때문에 재정위험이 발생할 수밖에 없다.

우선 수익형 민자사업은 최소운영수입보장제도(MRG, Minimum Revenue Guarantee)와 관련하여 재정위험이 발생한다.¹¹⁾ BTO에 대한 민간부문의 참여를 촉진하기 위해서는 정부와 민간사업자 간에 사업위험을 일정한 형태로 분담하는 것이 필요하다. 이를 위해 우리나라는 1999년 외환위기 상황에서 민간투자를 활성화하기 위한 제도적 장치의 하나로 MRG를 도입했다. 그러나 MRG가 사업자의 도덕적 해이와 정부의 재정부담을 야기함에 따라 민간제안사업에 대해서는 2006년 1월에, 정부고시사업은 2009년 10월에 이를 폐지하여 현재는 시행되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 1999년 이후부터 2009년 10월 이전에 실시협약이 체결된 BTO 사업의 경우에는 민간사업자의 관리운영권이 종료되는 시점까지 계속하여 우발채무 형태로 재정위험이 발생할 가능성이 상존한다.

다음으로 임대형 민자사업은 시설물의 준공과 동시에 소유권이 기부채납방식으로 정부에 이전되고, 시설물의 수요위험과 운영위험을 모두 정부가 부담하는 가운데 정부는 민간사업 시행자에게 임대료와 운영비를 지급하고 있다. 따라서 BTL은 재정지출이 일시적으로는 발생하지 않지만 장기간에 걸쳐 민간사업자에게 임대료를 지급해야 하기 때문에 다년도에 걸친 채무부담행위인 국고채무부담행위와 유사한 성격을 내포하고 있다(박형수 외, 2007).¹²⁾ 이런 점에서 BTL 사업에 대한 미래의 정부지급금(임대료 + 운영비)은 미확정 직접채무 형태로 재정위험을 초래한다.

이와 같이 민간투자사업은 단기적인 재정부담은 피할 수 있지만 실시협약 이행과정에서 재정지출이 발생하고, 이는 중장기 재정운용에 상당한 영향을 주게 될 것이다. 따라서 민간투자사업을 수행하는 과정에서 발생하는 재정위험을 효과적으로 처리하지 못할 경우에는

11) 최소운영수입보장제도는 민간투자사업(BTO)의 수요예측 위험을 보전해주기 위해 매년도 실제 운영수입이 실시협약에 서 정한 추정 운영수입의 일정한도에 미달하는 경우 부족분을 정부의 재정지원을 통해 보전해주는 장치이다.

12) 따라서 BTL의 경우 약정한 지급액이 미래의 재정부담이 되고, 현재에는 지급되고 있지 않기 때문에 추가적인 재정부담이라고 할 수 있지만, 임대료가 정해져 있으므로 예상치 못한 상황 변화로 인한 재정위험은 없다는 견해도 있다(박형수 외, 2007). 이러한 견해는 재정부담과 재정위험을 구분하여 재정부담은 현재의 제도를 유지하기 위하여 소요되는 비용이며, 재정위험은 예기치 않은 상황 발생으로 인한 재정부담을 의미하는 것으로 이해하고 있다.

재정지표와 재정위험을 왜곡할 가능성이 있다. 민간투자사업이 재정운용에 미치는 중요한 영향을 인식하여, 재정지표를 작성할 때 이를 감안할 것을 요구한 최초의 국제지침으로는 유럽통계청(Eurostat)의 ‘정부수지와 정부채무의 ESA1995지침’(MGDD, ESA1995 Manual on Government Deficit and Debt)을 들 수 있다(옥동석, 2010).

MGDD 지침에서는 민간기업이 자금을 조달하여 건설한 사회기반시설이 금융리스로 간주될 수 있다는 사실을 지적하고 있다(Eurostat, 2004). 자산에 대한 임대 또는 리스는 금융리스(Finance Lease)와 운영리스(Operating Lease)로 구분되는데, 금융리스는 자산과 관련되는 위험과 보상을 임차인이 대부분 보유하기 때문에 임대인이 임차인에게 웅자금을 제공한 것으로 간주한다. 따라서 사회기반시설과 관련되는 위험과 보상 대부분을 정부가 보유하는 민간투자사업, 즉 민관협력사업은 금융리스로 간주되기에 정부의 대차대조표에는 자산과 함께 채무증가가 기록되어야 한다.

MGDD 지침은 민관협력사업에서 금융리스와 운영리스를 판별할 때 검토해야 할 사항을 모두 다섯 가지로 정리하였다. 첫째, 정부가 시설물을 유지관리하고 있다면 금융리스로 볼 수 있다. 둘째, 계약이 조기에 해지될 때 정부가 기업의 채무를 부담할 책임이 있다면 금융리스로 볼 수 있다. 셋째, 민간기업이 설계·시공·유지관리 등에 대해 상당한 재량권을 가진다면 운영리스로 볼 수 있다. 넷째, 서비스 수요량의 변동에 따라 민간기업의 수입이 변한다면 운영리스라고 할 수 있다. 다섯째, 정부 이외의 이용자 수요가 변하더라도 정부부담이 영향을 받지 않고 이러한 제3자 수입이 상당부분을 차지하고 있다면 운영리스가 된다(옥동석, 2010). MGDD 지침은 이러한 사항들을 종합적으로 정리한 후 장기간 지속되는 민관협력 장기계약에서 “민간사업자가 사업위험 대부분을 부담하고 있다는 강력한 증거가 있는 경우에만 정부의 채무로 간주되지 않는다”라고 지적하였다. 그리고 좀더 구체적인 기준으로 민간사업자가 ① 건설위험(Construction Risk)과 가용위험(Availability Risk)을 모두 부담하는 조건, 또는 ② 건설위험과 수요위험(Demand Risk)을 모두 부담하는 조건, 이 두 가지 경우 외에는 모두 금융리스로 처리할 것을 요구하고 있다. 민관협력사업이 금융리스로 처리되면 당해 사회기반시설은 정부의 비금융자산이 되고, 동시에 민간사업자의 정부에 대한 추정 웅자금은 정부의 부채로 기록된다. 여기서 추정 웅자금은 정부가 민간사업자에게 지급해야 할 미래의 모든 지급금을 추정하여 합산한 금액으로 생각할 수 있다.¹³⁾

13) 민관협력사업에 대한 유럽통계청의 회계처리 기준은 2007년에 발간된 IMF의 재정투명성 지침에서 비판을 받고 있다(옥동석, 2010). 비판의 요지는 유럽통계청의 지침이 민관협력사업의 자산을 민간부문으로 간주하는 경향에 경도되어 있고, 정부는 계약상의 위험보다 더 많은 위험을 실질적으로 부담하고 있다는 것이다.

민관투자사업의 회계처리에 대한 관심은 2008 SNA 지침에도 반영되어 있다. 이 지침에서도 금융리스 여부는 당해 자산과 관련되는 위험과 보상의 대부분을 누가 부담하는지에 따라 결정된다는 사실을 명확하게 규정하고 있다. 위험은 크게 자산획득 상의 위험과 자산운용 상의 위험으로 구분되는데, 전자는 '자산의 설계·품질·규모·유지관리에 대한 정부통제의 정도'와 건설위험, 후자는 공급위험, 수요위험, 잔여가치와 진부화에 따른 위험, 가용위험 등을 포함하고 있다.

이러한 MGDD 지침과 SNA 2008 지침을 기준으로 우리나라 민간투자사업이 금융리스로 간주되어야 할 것인지 여부를 판단하기 위해서는 개별사업의 실시협약을 분석해야 한다. 수익형 민자사업(BTO)의 경우 민간사업자의 건설비에 대한 정부보증 여부, 매수청구권과 해지시지급금의 내용, 최소운영수입의 보장 정도 등에 따라 정부의 위험부담과 금융리스 여부를 판단할 수 있다(육동석, 2010). 다만, 2009년 이전에 협약이 체결되어 MRG가 적용되고 있는 BTO사업의 경우에는 정부가 수요위험을 분담하고 있기 때문에 이와 관련하여 발생하는 정부지급금은 당연히 금융리스로 처리되어야 할 것이다. 반면에 임대형 민자사업(BTL)의 경우에는 정부가 시설물에 대한 수요위험과 가용위험을 모두 부담하고 있기 때문에 사업 전체가 금융리스로 처리되어야 한다.

우리나라에서도 민간투자사업의 회계처리를 위하여 기획재정부가 2011년 12월에 '민간투자사업(BTO·BTL) 회계처리지침'을 작성하여 발표하였다. 이 지침에 의하면 BTO사업의 회계처리와 관련하여서는 해당사업이 금융리스에 해당하는지 여부에 대한 분명한 내용이

BTL방식에 의해 일반유형자산 또는 사회기반시설을 취득하는 경우 정부가 민간사업자에게 부여된 관리운영권을 임차한 대가로 지급하는 임대료를 실질적인 자산의 취득대가로 보아 장기연불조건으로 시설물을 취득하는 회계처리를 수행한다. 민간투자비를 자산의 취득원가로 계상하고 임대료지급액의 명목가액을 부채로 계상한다. 그리고 임대료지급액 명목가액과 민간투자비의 차이를 현재가치할인차금으로 계상한다. 이때 정부지급금을 구성하는 시설임대료(민간투자비에 해당)와 운영비 중 임대료에 대해서만 명목가액을 부채로 계상하고 현재가치로 평가하고, 운영비는 지급시점에 비용으로 회계처리한다는 점을 유의하여야 한다. 이는 시설임대료는 자산취득 시점에 부채의 요건을 충족하는 것에 반해 운영비는 부채의 요건을 충족하지 않기 때문이다. 즉, 민간투자비에 해당하는 시설임대료는 BTL 계약에 의해 해당 시설의 준공 및 기부채납이라는 사건이 발생하게 되어 국가가 지급의무를 가지게 되는 것이므로 부채의 정의를 충족하지만, 운영비는 계약에 따라 국가가 시설의 사용권을 임차하나 실제 관리운영은 민간사업자에 의해 이루어짐에 따라 관리의 대가로 지급되는 것이므로 지급의무가 관리가 이루어진 시점에 발생하여 취득 시점의 부채는 아니게 되는 것이다.

제시되어 있지 않으나, BTL사업에 대해서는 이를 금융리스, 즉 부채로 인식하여야 한다는 점을 다음과 같이 명시적으로 밝히고 있다.

2) 민간투자사업의 재정위험 분석

기획재정부가 국회에 제출하는 '민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서'에 따르면 우리나라 민간투자사업은 2011년 12월 말 기준으로 운영 중인 사업이 417개이고, 시공중인 사업 143개와 시공준비중인 사업 40개를 포함하여 총 600개의 사업을 민자사업으로 추진하였다. 이중 지방자치단체(교육자치단체 포함)가 주무관청으로서의 역할을 수행하고 있는 국고지원 민간투자사업은 BTO사업 140개와 BTL사업 308개를 포함하여 총 448개로, 전체 민간투자사업의 74.7%를 점하고 있다(표 10 참조).

표 10 국고지원 지방자치단체 민간투자사업의 현황(2011년 12월 말 기준)

(단위: 개)

	사업수			
	운영중	시공중	시공준비중	계
BTO	중앙정부	42	8	9
	지자체	101	26	13
	국립대학	1	0	0
	소계	144	34	22
BTL	중앙정부	23	45	11
	지자체	237	64	7
	국립대학	13	0	0
	소계	273	109	18
합계	중앙정부	65	530	20
	지자체	338	90	20
	국립대학	14	3	0
	합계	417	143	40
				600

* 주 1 : 사업비 2,000억 원 이상 또는 국고지원을 약정하는 사업을 대상으로 함

* 주 2 : 지방자치단체의 범위에는 일반지방자치단체와 교육자치단체가 동시에 포함됨 ※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

그런데 기획재정부가 국회에 제출하고 있는 보고서에 포함되어 있는 지방자치단체의 448개 민간투자사업은 중앙정부로부터 300억 원 이상의 국고지원금을 받은 민자사업만이 포함되어 있다.¹⁴⁾ 그러나 지방자치단체가 실제 추진한 민간투자사업에는 이들 사업 외에도

14) 기획재정부가 국회에 제출하는 보고서에 수록되어 있는 민간투자사업은 기획재정부 민간투자심의위원회 심의 및 현황을 관리하는 BTO·BTL 사업만을 포함하고 있다. 지방자치단체의 BTO사업 중 사업비 2,000억 원 이상, 국고보조 300억 원 이상의 대형사업은 기획재정부 민간투자심의위원회의 심의 및 현황관리를 받고 있다.

300억 원 미만의 국고지원금을 받은 민자사업과, 지방자치단체 자체 민간투자유치사업들이 존재한다. 따라서 이러한 범주에 해당하는 민간투자사업까지를 포함할 경우 지방자치단체의 민간투자사업의 수와 규모는 더욱 클 것으로 예상된다. 그런데 기획재정부 민간투자심의위원회의 심의 및 현황관리를 받는 지자체의 BTO사업과 국고보조 BTL사업을 제외한, 지방자치단체 자체관리 BTO사업과 지방자치단체 자체사업으로 추진되고 있는 BTL사업에 대해서는 주기적으로 현황을 파악하고 관리하는 주체가 없는 상황이다.

다만, 가장 최근의 현황 자료로는 2009년 초에 행정안전부가 2008말 현재 기준으로 전국 지방자치단체(일반자치단체만 해당)의 민자사업 추진현황을 조사한 결과가 공개되어 있다 (국회예산정책처, 2010). 이 자료에 의하면 2008년 말 현재 전국의 지방자치단체는 총 229개의 사업에 대하여 총사업비 26.1조 원 규모의 민자사업을 추진하고 있다. 이중 수익형 민자사업은 129개 사업에 20조 519억 원(재무부 심의 : 23개 사업 12조 8,367억 원, 자체관리 : 106개 사업 7조 2,152억 원) 규모를 기록하고 있고, 임대형 민자사업은 100개 사업에 5조 6,182억 원(국고보조사업 : 66건 3조 6,275억 원, 자체사업 : 34건 1조 9,907억 원) 규모를 보이고 있다. ¹⁵⁾ 또한 행정안전부 조사자료에 의하면 지방자치단체의 경우 민간투자법 이외에 개별 법령 등에 의거하여 민간자본을 유치한 지방자치단체의 자체 유치사업이 62개 사업에 119조 2,207억 원 규모로 존재하고 있는 것으로 확인되었다.

이처럼 지방자치단체의 민간투자사업에 대해서는 전국적 차원에서 정확한 통계자료마저 제대로 확보되지 않고 있다. 그러나 한 가지 분명한 사실은 지방자치단체의 민간투자사업이 우리나라 전체 민간투자사업에 있어서 절대적 비중을 점하고 있다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 경우 민간투자사업 분야에서 상당한 수준의 재정위험이 발생하고 있거나 잠재되어 있다. 기획재정부가 국회에 제출한 '2011년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 대한 보고서'를 토대로 국회예산정책처가 사업비 2,000억 원 이상 또는 국고지원을 약정하는 사업(단, 국고지원 300억 원 미만 지방자치단체 사업은 제외)을 대상으로 정부가 민간운영사업자에게 지급하는 최소운영수입보장, 임대료 등 정부지급금 규모를 산정한 바 있다. 이 결과에 의하면 지방자치단체 BTO사업의 경우에는 전국 자치단체가 최소운영수입보장으로 민간운영사업자에게 2010년에 1,270억 원, 2011년에 1,021억 원을 지급하였다. 그리고 지방자치단체 BTL사업의 경우에는 민간운영사업자에게 임대료와 시설운영비로 2010

¹⁵⁾ 행정안전부의 2009년 조사 자료에 의하면 BTO사업의 경우 경기도, 부산광역시, 서울특별시, 경상남도 등이 많은 투자를 하였으며, BTL사업의 경우에는 경상북도, 충청남도, 경상남도, 경기도 등이 상대적으로 많은 투자를 한 것으로 확인되고 있다(국회예산정책처, 2010).

년에 1,307억 원, 2011년에 3,008억 원을 지급하였다. 결국 BTO와 BTL에 대한 지방자치단체의 지급금을 합산할 경우 국고지원 민자사업만을 기준으로 하여도 전국 지방자치단체의 민자사업에 대한 재정부담은 2010년에 2,577억 원, 2011년에 4,029억 원에 이르고 있고, 그 규모가 급격하게 증가하고 있다. ¹⁶⁾ 여기에 국고지원 300억 원 미만의 지방자치단체 민자사업과 자치단체 자체 민간투자유치사업에 대한 정부지급금 규모까지 포함할 경우 지방자치단체의 민자사업에 대한 재정부담은 더욱 커질 것으로 예상된다(표 11 참조).

표 11 국고지원 민자사업의 민간운영사업자에 대한 정부지급액 현황

(단위 : 억 원)

	2010년		2011년	
	투자비	지급액	투자비	지급액
BTO	중앙정부	13,771	3,804	10,721
	일반지자체	21,394	1,270	16,978
	소계	35,165	5,074	27,699
BTL	중앙정부	12,557	256	17,287
	일반지자체	13,599	1,307	13,157
	교육지자체	7,547	6,205	5,583
	국립대학	572	746	0
합 계	소계	34,274	8,514	36,027
	중앙정부	26,328	4,060	28,008
	일반지자체	34,993	2,577	30,135
	교육지자체	7,547	6,205	5,583
	국립대학	572	746	0
	합 계	69,439	13,588	63,726
				17,562

※ 주 : 사업비 2,000억 원 이상 또는 국고지원을 약정하는 사업을 대상으로 합(단, 국고지원 300억 원 미만 지자체 사업은 제외)

※ 자료 : 국회예산정책처(2012)에 의거하여 수정 작성

이와 같이 국회예산정책처가 산정한 자료에 의하면 지방자치단체 BTO사업의 경우 최소 운영수입보장(MRG)을 체결한 경우가 많아서 최소 20년 이상, 길게는 30년 기간 동안 MRG를 지방자치단체가 부담하게 되어 우발채무 형태로 지방자치단체에게 지속적인 재정위험을 초래하고 있다. 지방자치단체 BTO사업의 대부분을 점하고 있는 광역자치단체의 2011년 BTO사업에 대한 최소운영수입보장지급액 규모는 (표 12)를 통해 확인할 수 있는 바와 같

¹⁶⁾ 교육자치단체를 포함할 경우 2011년 기준 지방정부부문 전체의 국고지원 민자사업에 대한 정부지급금 규모는 1조 1,226억 원에 달하고 있다.

이, 7개 광역자치단체에서 총 959억 원을 MRG로 민간운영사업자에게 지급하였다. 그런데 국회예산정책처의 추계 결과에 의하면 앞으로 협약체결 기간 동안(20~30년) 발생할 것으로 예상되는 7개 광역자치단체의 BTO사업에 대한 재정부담 총액의 추정치는 2조 7,365억 원에 이를 것으로 예상되고 있다. 결국 2조 7,365억 원은 지방자치단체의 BTO사업 분야에서 발생할 것으로 예상되는 지방자치단체 우발채무이다.

표 12 광역자치단체 BTO사업에 대한 2011년도 MRG 지급액과 재정부담 총계 추정치				
지자체명	사업명	운영기간(년)	최소운영수입 보장지급액	재정부담 총계(추정치)
서울특별시	9호선 1단계 구간	30	293	8,787
부산광역시	수정산터널	25	126	3,150
	문화산터널	20	50	1,000
인천광역시	만월산터널	30	60	1,800
	원적산터널	30	68	2,040
	광주 제2순환도로 1구간	28	133	3,724
광주광역시	광주 제2순환도로 3구간	30	56	1,680
	광주 제2순환도로 4구간	30	4	120
경기도	일산대교	30	46	1,386
강원도	미시령동서관통도로	30	29	853
경상남도	마창대교	30	94	2,820
합 계		959	27,365	

※ 주 : 재정부담 총계(추정치)는 2011년 MRG를 기준으로 운영기간을 감안하여 단순 추계한 액수임

※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

기초자치단체의 BTO사업으로는 최근 논란이 되고 있는 경전철 사업이 대표적이다. (표 13)을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 2011년 이후 개통되었거나 준공예정인 경전철로는 부산-김해 경전철, 용인 경전철, 의정부 경전철 등 3개 사업이 있고, 이들 사업의 총사업비는 2조 9,876억 원이다.

사업명	건설보조금		분담금	민간자본	총사업비	경 과
	국 비	지방비				
부산-김해 경전철	1,979(15.1)	2,945(22.4)	0	8,199(62.5)	13,124	2011년 9월 개통
용인 경전철	1,313(11.0)	1,313(11.0)	1,147(9.6)	8,199(68.5)	11,972	지자체 준공승인 거부로 미개통
의정부 경전철	1,140(24.0)	1,140(24.0)	0	2,470(52.0)	4,750	2012. 6 개통
합 계	4,432	5,398	1,147	18,868	29,846	

※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

그런데 이미 개통하였거나 앞으로 개통예정인 경전철 사업에도 MRG가 적용되고 있다. 부산-김해 경전철 사업의 경우에는 매년 800억 원 정도의 정부지급금이 발생하고 협약기간 20년 동안 총 1조 6,000억 원 정도의 적자가 발생할 것으로 추정되고 있다. 또한 의정부 경전철 사업의 경우에는 연간 100억 원, 협약기간 10년 동안에 총 1,000억 원 정도를 의정부시가 MRG로 민간운영사업자에게 지급해야 할 것으로 추정되고 있다(국회입법조사처, 2012).

표 14 경전철 사업의 예상적자 분석				
	부산-김해 경전철	용인 경전철	의정부 ²⁾ 경전철	(단위 : 명, 억 원)
협약 체결시	개통(예정)일	2011년 9월(개통)	소송으로 무기한 개통연기	2012년 6월(개통)
	개통년도	176,358명	148,180명	79,049명
	최종년도	340,225명	205,849명	126,421명
	MRG보장기간	20년	30년	10년
현재 예측	1일 예상승객(개통~최종)	50,000~102,000명	32,000~72,000명	45,000~62,000명
	연간보전액	약 800억 원	약 850억 원	약 100억 원
	적자 총액	약 1조 6천억 원(20년 간)	약 2조 5천억 원(30년 간)	약 1,000억 원(10년 간)

※ 주 1 : 경개발연구원은 5만 3,000여 명(2010년 2월), 3만 2,000여 명(재검증, 2011년 1월)으로 30년간 매년 약 850억 원씩
총 2조 5,000억 원의 재정부담 예상

※ 주 2 : 현재 추진중인 경전철 활성화 용역에 포함하여 수요예측 재검토 중

※ 자료 : 국회입법조사처, 2012

특히, 지방자치단체의 준공승인 거부로 분쟁이 발생한 용인경전철 사업의 경우, 용인시가 용인경전철(주)과 실시협약 해지에 따른 해지지급금 5,553억 원(이자 포함)을 마련하기 위해 2012년에 추가경정예산을 편성하여 지방채를 신규로 4,420억 원 발행하였다(국회예산정책처, 2012).¹⁷⁾ 만일 용인경전철을 개통할 경우 연간 MRG 적자 보전액이 약 850억 원 정도에 이를 것으로 예상되며, 민간운영사업자와의 협약기간 30년 동안 총 2조 5,000억 원 정도의 재정부담이 발생할 것으로 추정되고 있다. 한편, 국회예산정책처(2011)가 분석한 자료에 의하면 2005년부터 2011년 10월 현재까지 중앙정부와 지방자치단체가 실시협약을 완료한 BTL 사업(지방자치단체의 자체사업 포함)에 대한 정부지급금은 2006년부터 2029년 기간 동안 총 46조 9,892억 원(부가가치세 포함 시 50조 8,786억 원)에 이를 것으로 예측되고 있다.¹⁸⁾

¹⁷⁾ 지방채 신규발행 규모 4,420억 원은 2012년 용인시 일반회계 당초예산 1조 2,572억 원의 35.2%에 해당한다.

¹⁸⁾ 정부지급금 총액 중 시설임대료가 38조 1,167억 원(82%)을 차지하고 있고, 나머지 8조 8,726억 원(18%)이 운영비로 지급될 것으로 예측되고 있다.

이중 국고 부담분은 22조 5,960억 원(48%)이고, 지방비 부담은 24조 3,931억 원(52%)이다 (국회예산정책처, 2011). 지방비 부담분 24조 3,931억 원에는 지방교육자치단체(지방교육청)의 BTL사업에 대한 정부지급금 16조 1,238억 원이 포함되어 있기 때문에, 이를 제외할 경우 일반지방자치단체의 BTL사업에 대한 지방재정 부담액은 8조 2,693억 원에 이른다. 결국 8조 2,693억 원 중에 2012년까지 지급된 것을 제외한 나머지가 앞으로 (일반)지방자치단체 BTL사업에 대한 지방자치단체의 지급금, 즉 지방자치단체의 미확정 직접채무이다.

이상과 같이 지방자치단체가 즉시에 재정이 투입되지 않는다는 점에서 타당성 검토 없이 대규모 사업을 민간투자방식으로 추진할 경우, 결과에 따라서는 향후 심각한 재정부담이 발생할 가능성이 높은 재정위험을 안고 있다.

다. 지방공기업의 재정위험

1) 지방공기업의 재정위험에 대한 정의

지방자치단체 재정위험의 범주에는 예산외로 운영하는 준재정활동(Quasi-Fiscal Activity)에서 발생하는 암묵적인 재정위험도 존재한다. 일반정부(General Government) 부문에서 제외되는 지방공기업을 통한 재정적 활동이 대표적이다. 지방자치단체의 채무를 산정하면서 일반회계와 특별회계(지방공기업특별회계와 기타특별회계) 및 기금만을 포함시키고 지방공기업(지방공기업특별회계는 예외)의 부채는 별도로 구분하고 있는 것은 지방정부의 활동 중에서 정책활동과 영업활동을 구분하고자 하기 때문이다.

그런데 지방공기업 부문을 통해서도 일정부분 정책적인 활동을 수행하는 경우가 있을 수 있는데, 이를 준재정활동이라고 한다. 그런데 2007년 IMF에서 발간한 '재정투명성지침' (Manual on Fiscal Transparency)에서는 재정투명성을 제고하기 위해서 정부와 공기업 간의 재무적 관계가 분명하게 파악되어야 하는데, 공기업이 정부를 대신하여 수행하는 준재정활동은 재정위험을 은닉하는 불투명한 정책수단으로 활용되어 합리적인 의사결정을 저해한다는 점을 지적하고 있다.

이러한 인식에 기초하여 재정투명성지침은 공기업부문의 준재정활동을 재정의 범위에 포함시켜야 하는 이유로 네 가지를 제시하고 있는데, 그 중의 하나가 준재정활동이 암묵적인 우발부채를 만들어냄으로써 재정위험을 증가시킨다는 것이다. 준재정활동의 비용은 '공기업의 정부에 대한 이윤 이전 감소' 또는 '정부의 공기업에 대한 보조 또는 출자'로서

언젠가 정부예산에 반영될 수밖에 없다(육동석, 2010). ¹⁹⁾ 이처럼 지방공기업에서 발생하는 재정위험의 한 형태는 지방공기업의 준재정활동이 결국은 암묵적인 우발부채를 초래하게 되어 그 비용이 지방자치단체의 예산에 반영된다는 점에서 찾을 수 있다. 한편 지방공기업의 재정위험이라는 것은 기본적으로 파산의 가능성 또는 지방자치단체의 재정적 지원 가능성을 의미한다. 그리고 파산 또는 파산의 위험에 놓이는 근본적인 원인은 부채가 감당할 수 없이 커지는 경우이다(박형수 외, 2007). 지방공기업이 파산하거나 부채가 과도하게 높아 경영의 지속가능성이 담보되지 않을 경우에는 설립주체인 지방자치단체가 지방공기업의 부채를 상환하거나 재정지원을 할 수밖에 없다. 따라서 지방공기업의 경우에도 부채비율을 적정수준으로 관리하지 못할 경우에는 재무적 위험이 발생할 가능성이 상존하고 있다.

이런 점에서 지방공기업의 재정위험은 이자보상비율이나 부채비율 등을 활용하여 측정할 수 있다(박형수 외, 2007). 그런데 수익성 지표의 일종인 이자보상비율(영업이익 / 이자비용)은 단위 기업별 수준에서 영업이익을 활용한 이자부담능력을 나타내고 있기 때문에 단위 지방공기업별 재무적 위험을 측정하는 기준으로는 활용할 수는 있으나, 전체 지방공기업의 재정위험을 파악하는 지표로서는 적절치 않다. ²⁰⁾ 따라서 지방공기업의 재정위험은 부채비율을 기준으로 측정하는 것이 적절하다. 부채비율이 증가한다는 것은 파산의 위험성이 커진다는 것을 의미하고, 부채비율이 높으면 파산의 위험이 그만큼 높기 때문이다.

그러면 부채비율 지표를 활용하여 지방공기업의 재정위험 규모를 어떻게 측정 또는 판단할 수 있는 것인가? Blanchard 등(1990)에 따르면 지속가능한 재정정책이란 'GDP 대비 부채비율이 원래 또는 일정한 수준으로 복귀하는 것'을 의미한다. 따라서 개별 지방공기업의 지속가능한 재무구조도 기준점 또는 일정 수준의 부채비율을 회복하는 것으로 보는 것이 적절하다. 그리고 일정수준의 부채비율로 복귀하기 위해서는 지방공기업의 수익성이 개선되거나 지방자치단체가 출자·보조의 형태로 지원하는 것이 필요하다. 이렇게 계산한 필요

19) IMF 재정투명성지침의 이러한 인식은 SNA 지침에도 영향을 주어, 2008 SNA 지침에서도 준재정활동을 명시적으로 규정하고 있다.

20) 개별 기업이 아닌 전체 지방공기업의 재정위험을 파악하려면 이자를 지불해야 하는 부채 규모나 영업수익(당기순이익)를 다시 계산하여야 한다. 즉, 지방공기업별 부채 규모를 무시하고 이자보상비율을 단순 합산할 수가 없으므로 가중치를 곱하여 주어야 한다. 또한 특별수입이나 지출을 무시하면 대부분의 경우 영업외수익이 미미하고, 영업외비용이 대부분 이자비용이 된다. 이 경우 이자보상비율이 1보다 크다는 것은 영업이익이 이자비용보다 크다는 것으로, 결국 당기순이익이 흑자라는 것과 동일하다. 이 경우 이자보상비율은 수익성을 나타내는 지표가 된다. 또한 지방공기업의 경우 부채가 있음에도 불구하고 이자비용이 없는 것으로 나타나는 경우가 있다. 따라서 이자보상비율을 이용하여 지방공기업의 재정위험을 분석하는 데는 한계가 있다(박형수 외, 2007).

지원 규모는 역으로 지방공기업의 재정위험 규모를 측정하는 기준이 될 수 있다.²¹⁾ 다시 말하면 안정적인 부채비율을 초과하는 경우에는 지방자치단체가 재정 부담하여 지방공기업의 재무구조를 안정적으로 만들어야 할 가능성이 있다(박형수 외, 2007).

이런 관점에 입각하여 박형수 외(2007)에서는 비금융 공기업의 경우 재정위험을 판단하기 위한 부채비율의 기준점을 제조업에서 일반적으로 사용하는 200%로 설정하는 것이 적정하다는 의견을 제시하고 있다. 또한 금융공기업의 경우에는 BIS 기준을 적용하는 것이 타당하다고 보고 있다.²²⁾ 국가공기업을 대상으로 설정한 이러한 기준점을 지방공기업에도 그대로 적용할 수 있다. 특히, 지방공기업의 경우에는 대부분 비금융 공기업의 범주에 속하고 있기 때문에 지방공기업의 부채비율이 200%를 초과하면 재정위험이 발생한다.²³⁾

그런데 현재 행정안전부가 구축하여 운영하고 있는 지방재정위기 사전경보 시스템의 모니터링 지표에 따르면, 지방공기업의 경우 지방공기업 전체의 부채비율과 개별 지방공기업의 부채비율을 기준으로 공히 400%를 초과하면 '주의' 수준으로, 600%를 초과해야 '심각' 수준으로 판정하고 있다. 결국 행정안전부가 설정한 기준에 따르면 지방공기업의 경우 부채비율이 600%를 넘어서야 재정위기 상태에 진입하였다고 판단한다.

2) 지방공기업의 재정위험 분석

2011년 현재 우리나라 지방공기업은 지방직영기업 241개, 지방공단 77개, 지방공사 55개, 민관공동출자·출연법인(제3섹터) 35개 등 총 408개가 운영중이다. 그런데 1998년 지방공기업의 설립허가권이 지방자치단체로 이양된 후 지방공기업의 기관 수가 괄목할만하게 증가하여 왔다. 그리고 지방공기업의 규모가 지속적으로 성장함에 따라 공기업의 예산규모와 부채규모도 함께 증가하면서 지방공기업 부문의 재정위험이 계속 증가하고 있다.

우선 공영개발, 지역개발기금, 도시개발 분야 지방공기업을 제외한 나머지 사업분야의 지방공기업들은 모두 당기순이익이 적자상태에 놓여있다. 또한 2011년 결산 기준 379개 지방공기업(민관공동출자·출연법인 제외) 중 흑자 지방공기업은 194개(51.2%)에 해당하고,

21) 지방공기업의 부채비율이 200%를 상회할 경우 안정적 부채비율 기준인 200%를 만들기 위한 지방자치단체의 출자 규모를 파악하는 방식으로 재정위험의 규모를 측정할 수 있다.

22) 박형수 외(2007)의 논의는 기본적으로 국가공기업의 재정위험을 분석하는 과정에서 전개된 것이다.

23) 지방공기업의 경우 지역개발기금만이 금융공기업에 해당한다고 할 수 있다.

적자 지방공기업은 185개(48.8%)로서 지방공기업 전체적으로는 총 358억 원의 적자를 기록하고 있다. 이들 적자의 대부분은 하수도(7,458억 원)와 지하철(9,038억 원) 사업분야에서 발생하고 있다.

이 두 사업 분야에서 적자가 큰 규모로 발생하고 있는 것은 대규모 시설투자비와 원가에 미달하는 요금수준 때문이다. 한편, 2010년 결산기준으로 민관공동출자·출연법인(제3섹터)의 경우에는 35개 기업 중에서 18개가 흑자를 기록하고 있으며, 나머지 기업들에서는 적자가 발생하고 있다. 2010년 결산 기준으로 제3섹터의 적자 규모는 1,840억 원을 기록하고 있다(표 15 참조).

표 15 2011년 지방공기업 경영실적 현황

(단위 : 억 원, %)

구 분	자 산	부 채	당기 순이익	총수지 비율	단체수		
					총 자	적 자	합 계
직영 기업	상수도	253,760	14,865	-275	99	46	69
	하수도	278,420	28,500	-7,458	66	3	79
	공영개발	65,560	23,356	6,886	165	23	10
	지역개발기금	136,318	117,464	1,871	167	16	-
	소 계	734,058	184,185	1,024	101	88	158
공사 공단	지하철공사	243,875	62,925	-9,038	71	-	7
	도시개발공사	550,971	408,439	7,661	109	13	3
	기타공사	48,372	20,436	-12	100	18	13
	지방공단	9,480	2,495	7	100	75	4
	소 계	852,628	494,295	-1,382	99	106	27
합 계			1,586,756	678,480	-358	100	194
					100	194	185
					185	379	

* 주 : 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성 * 자료 : 국회예산정책처, 2012

둘째, 관민공동출자·출연법인(제3섹터)을 제외한 지방직영기업과 지방공사·공단을 포함한 지방공기업 전체적으로는 2011년 결산기준 부채비율이 75% 수준에 머무르고 있어, 일단 외형적으로는 지방공기업 부문에서 재정위험이 존재하지 않는 것처럼 보인다. 그러나 지역개발기금의 부채비율이 623%로 가장 높은 수준이고, 도시개발공사의 부채비율도 288% 수준을 보이고 있어 이 두 사업 분야의 지방공기업의 경우에는 지방자치단체 전체적으로 재정위험을 안고 있다. 또한 제3섹터 지방공기업(35개)의 경우에도 2009년 결산기준으로 247%의 부채비율을 기록하고 있어 제3섹터 전체가 재정위험에 노출되어 있다(표 16 참조).

표 16 지방공기업의 부채 규모 및 부채비율 현황

(단위 : 억 원, %)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	부채규모 연평균 증가율
직영 기업	상수도	13,880(6.7)	12,991(6)	14,464(6.4)	14,865(6)
	하수도	14,066(7.3)	15,172(7.3)	17,400(7.5)	28,500(11)
	공영개발	31,296(121.8)	25,077(77.9)	22,262(74.6)	23,356(55)
	지역개발기금	89,665(613.6)	102,072(648.5)	109,948(631)	117,464(623)
	소 계	148,907(33.8)	155,312(32.7)	164,074(32.5)	184,185(34)
공사·공단	지하철공사	62,809(37.8)	57,573(32.2)	62,350(33.8)	62,925(35)
	도시개발공사	247,827(295.8)	349,820(347.1)	379,955(316.3)	408,439(288)
	기타공사	10,861(42)	16,568(64.1)	19,956(75.7)	20,436(73)
	지방공단	2,881(58.7)	2,842(42.8)	2,475(36.1)	2,495(36)
	소 계	324,378(115.5)	426,803(136.8)	464,745(137.6)	494,295(138)
합 계		473,285(65.6)	582,115(74)	628,819(74.6)	678,480(75)
13					

※ 자료 : 행정안전부의 각 연차별 지방공기업 결산 및 경영분석 자료에 의거하여 작성

셋째, 지방공기업 전체적으로는 재정위험이 발생하지 않고 있는 사업분야의 경우에도 개별 지방자치단체의 단위 지방공기업 수준에서는 재정위험에 노출되어 있는 사례가 상당수 존재하고 있다. 2011년 결산기준으로 지방공기업(제3섹터 제외) 중 부채비율이 200%를 초과하는 곳은 70개로, 전체 결산대상 385개 지방공기업의 18.2%에 해당하는 수준이다. 또한 지방공사 55개 중 이자보상배율이 1 미만으로, 영업이익으로 이자비용조차 충당하지 못하는 곳이 24개로 전체 지방공사의 43.6%에 해당한다(박용규 외, 2012).

넷째, 지방공기업 전체적으로 부채비율이 높은 지역개발기금의 경우 지방채(지역개발채권)를 발행하여 융자를 제공하는 사업의 특성상 부채비율이 높게 나타나고 있기 때문에 부채비율만으로 재정건전성이 약화되었다고 보기 어려운 측면이 있다. 그러나 도시개발공사와 제3섹터의 경우에는 비금융기업 분야로서 부채비율 200%를 상회하고 있어 재정위험이 노정되고 있다. 특히, 도시개발공사의 경우 부채비율이 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있어 재정위험이 가장 높게 발생하고 있다.

전국 16개 광역자치단체가 운영하고 있는 도시개발공사 중 강원도시개발공사의 부채비율이 344%로 가장 높은 가운데, 부채비율 200%를 초과하여 재정위험 상황에 노출되어 있는 공사가 10개(62.5%)에 이르고 있다. 특히, 강원도시개발공사와 인천도시공사는 부채비율이 가장 높은 그룹에 속해있는 동시에 2011년 결산기준으로 각각 461억 원과 361억 원의 적자를 기록하고 있어 높은 재정위험 상황에 노출되어 있다.²⁴⁾ 한편, 이자보상배율을 기준으로 도시개발공사의 재정위험 상황을 분석해본 결과, 16개 광역자치단체 도시개발공사 중 강원

개발공사, 인천도시공사 등 총 5개 도시개발공사의 경우 이자보상배율이 1 미만으로 영업이익으로 이자비용도 충당하지 못하는 재정위험 상황에 노출되어 있다. 이자보상배율을 기준으로 할 경우 강원개발공사, 인천도시공사와 함께 전남개발공사의 재정위험 상황이 특히 높다(표 17~19 참조).

표 17 광역자치단체 도시개발공사의 재무상태 및 부채비율 현황

(단위 : 억 원, %)

	자 산	부 채	자 본	부채비율	
				2010년	2011년
SH공사	231,326.1	175,253.9	56,072.2	360	313
부산도시공사	35,403.8	26,297.8	9,106.0	307	289
대구도시공사	10,760.4	6,294.9	4,725.4	273	141
인천도시공사	96,233.1	73,645.1	22,588.1	290	326
광주도시공사	9,501.4	6,776.0	2,725.4	257	249
대전도시공사	7,422.4	4,493.7	2,928.7	182	153
울산도시공사	5,582.7	4,267.9	1,314.7	281	325
경기도시공사	93,795.0	70,911.0	22,884.1	398	310
강원도개발공사	16,762.1	12,985.4	3,776.7	341	344
충북개발공사	4,708.7	3,166.9	1,541.7	208	205
충청남도개발공사	7,238.9	4,544.8	2,694.1	147	169
전북개발공사	4,462.7	3,305.5	1,157.2	321	286
전남개발공사	10,829.4	6,015.7	4,813.7	109	125
경상북도개발공사	6,496.4	3,252.0	3,244.4	73	100
경상남도개발공사	8,691.4	6,592.1	2,099.3	364	314
제주특별자치도개발공사	17.6	6.4	11.2	58	57
합 계	549,214.5	407,802.7	141,411.8	316	288

※ 주 : 부채비율 = (부채 / 자본) × 100

※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

24) 2011년에 SH공사, 강원도개발공사, 울산도시개발공사 등은 금융비용을 자본화하여 부채비율을 낮췄으나, 이를 정상적으로 처리하면 부채비율이 상승하게 된다. 금융비용의 자본화란 자산취득 등을 위한 차입금의 이자를 관련 자산의 원가에 포함시키는 것을 의미한다. 예를 들어 SH공사는 2011년 4,307억 원의 순이익을 냈으나, 5,395억 원의 금융비용 자본화 효과를 제거하면 1,088억 원의 순손실을 기록한다(국회예산정책처, 2012).

표 18 광역자치단체 도시개발공사의 당기순이익 현황

(단위 : %, 백만 원)

	2009년		2010년		2011년	
	부채비율	당기순이익	부채비율	당기순이익	부채비율	당기순이익
SH공사	506	186,679	360	21,4042	313	43,0722
부산도시공사	284	28,296	307	36,586	289	114,592
인천도시공사	241	36,037	290	19,615	326	-36,105
광주도시공사	257	3,269	257	671	249	963
울산도시공사	346	9,609	281	8,589	325	2,053
경기도시공사	393	75,389	398	18,2286	310	177,583
강원도개발공사	313	-22,416	341	-51,894	344	-46,103
충북개발공사	188	3,441	208	10,757	205	13,223
전북개발공사	354	1,393	321	10,098	286	11,650
경상남도개발공사	441	-5,705	364	-13,514	314	26,163

※ 주 : 2011년 부채비율이 200%가 넘는 도시개발공사를 대상으로 함

※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

표 19 광역자치단체 도시개발공사의 이자보상배율 현황

(단위 : %)

	2009년	2010년	2011년
강원도시개발공사	-2.22	-0.58	-0.27
인천도시공사	0.61	0.39	0.17
광주도시공사	1.53	0.75	0.35
울산도시공사	7.78	9.89	0.38
전남개발공사	-0.07	-1.34	0.78

※ 주 1 : 이자보상배율 = 영업이익 / 이자비용

※ 주 2 : 2011년 이자보상배율이 1 미만인 도시개발공사를 대상으로 이자보상배율이 낮은 순으로 배열

※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

다섯째, 기타 공사의 경우 지방자치단체 전체적으로는 2008년부터 부채 규모도 감소하고 있고 2011년 부채비율도 73%로 낮은 수준을 유지하고 있으나, 단위 지방공기업 수준에서 살펴보면 강원도 태백시의 태백관광개발공사의 재정위험성이 특히 높은 것으로 확인되고 있다.²⁵⁾ 태백관광개발공사는 2008년부터 재무건전성이 급격히 악화되기 시작하였으며, 2011년 결산기준으로 태백관광개발공사의 부채비율은 2,036%이며, 당기순손익은 256.2억 원의 적자를 기록하고 있다(국회예산정책처, 2012). 결국 태백관광개발공사는 행정안전부

²⁵⁾ 태백관광개발공사는 태백시가 50% 이상 출자한 제3섹터형 지방공사에 해당한다.

의 지방재정위기 사전경보 시스템의 모니터링 지표를 기준으로 하여 볼 때도 2010년부터 부채비율이 600%를 초과하여 심각수준의 재정위기 상황에 빠져있다.

여섯째, 지방공기업의 총량적인 부채규모도 급격하게 증가하고 있다. 2011년 결산대상 385개 지방공기업(제3섹터 제외)의 총 부채규모는 67.8조 원으로 2007년의 47.3조 원에 비해 4년 만에 20.5조 원이 증가하였다. 이처럼 지방공기업의 부채가 빠르게 증가한 것은 2011년 기준으로 지방직영기업과 공사·공단 총 부채의 60.2%를 점하고 있는 도시개발공사의 부채가 급격히 증가한 데 기인한 바 크다. 또한 제3섹터 지방공기업의 경우 2010년 결산 기준으로 35개 기업의 총 부채가 1.6조 원에 이른다.

표 20 각 지자체의 도시개발공사에 대한 일반회계 전입금 현황

(단위 : 백만 원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년 예상
SH공사	64,866	135,409	130,822	165,442
부산도시공사	0	0	0	0
대구도시공사	2,806	2,777	3,390	2,121
인천도시공사	38,435	30,441	700	0
광주도시공사	40,266	24,925	19,968	12,452
대전도시공사	1,128	314	258	196
울산도시공사	0	700	35,000	0
경기도시공사	14,169	0	0	4,366
강원도개발공사	0	0	20,800	11,000
충북개발공사	77,210	0	0	0
충남개발공사	0	45,000	0	0
전북개발공사	0	0	0	0
전남개발공사	0	0	0	0
경상북도개발공사	0	169,500	50,000	0
경상남도개발공사	0	0	1,224	0
제주특별자치도개발공사	0	0	0	0
합 계	238,880	415,366	273,662	195,576

※ 주 : 행정안전부 제출자료를 토대로 국회예산정책처가 재구성

※ 자료 : 국회예산정책처, 2012

이와 같이 지방공기업을 전체적으로 놓고 볼 때는 재정위험 문제가 제기되지 않고 있는 것처럼 보이지만, 분야별 또는 단위기관별 차원에서 분석해 보면 상당한 정도 또는 심각한 수준의 재정위험이 노정되고 있다. 특히 부채비율이 200% 이상이면서 적자상태인 지방공기업은 앞으로 재정위기에 노출될 위험성이 매우 높다. 지방공기업 부문에서 발생하는 이러한 재정위험은 궁극적으로는 지방자치단체에 재정 상의 부담을 초래한다. 지방공기업은

지방자치단체가 출자·출연 방식으로 재정을 지원하여 운영되고 있기 때문에 지방공기업이 재정위험 상황에 노출되면 공사채를 추가로 발행하거나 해당 지방자치단체의 일반회계 전입금을 늘리는 방식으로 자본금을 확충하게 된다.²⁶⁾

예를 들어 현재 지방공기업 중 재정위험이 가장 광범위하게 발생하고 있는 도시개발공사의 경우 각 지방자치단체가 일반회계 전입금 형태로 도시개발공사에 대한 재정지원을 하고 있다. 2011년에는 전국 광역자치단체가 도시개발공사에 지원한 일반회계 전입금 규모가 전년도에 비해 줄었으나 2,737억 원에 달하고, 2012년에도 1,955억 원을 지원해야 할 것으로 확인되고 있다. 또한 태백관광개발공사의 경우에도 태백시가 지급보증채무에 대한 재정위험을 떠안게 되었으며, 공사의 회생을 위한 재정지원을 태백시와 강원랜드 등 공공부문이 부담하게 되었다(국회예산정책처, 2012).

3. 결론

민선 제5기 개막 이후 지방재정위기 문제가 심각하게 부각되고 있다. 2010년 7월 12일 시 단위 기초자치단체 중에서는 전국 8위의 재정자립도를 차지하고 있는 경기도 성남시가 판교 신도시 조성을 위해 특별회계에서 빌려 쓴 5,200여억 원에 대하여 지급유예를 선언했다. 또한 2010년 8월 17일에는 광역자치단체 중에서는 가장 재정력이 우수한 서울특별시가 '민선5기 재정건전성 강화 종합대책'을 수립하여 발표하면서 2009년 12월 현재 기준으로 총 19조 5,333억 원인 서울시 부채(본청 + 산하 투자기관 포함) 규모를 2008년 경제위기 이전 수준 이하로 감축하겠다는 방침을 제시하였다.

경기도 성남시와 서울특별시의 사례가 상징적으로 보여주고 있는 바와 같이 현재 우리나라 지방자치단체는 상당한 재정난에 직면해 있다. 지방자치단체가 재정난을 겪고 있는 것은 단기적인 측면에서는 2008년 이후 세계금융위기에 따른 경기침체의 영향에 따른 세입과 세출 측면의 여러 요인들이 복합적으로 작용하여 나타난 결과라고 할 수 있다.

26) 2005년 이후부터 2011년까지의 기간 동안 급증한 지방공기업 부채를 2005년 수준으로 되돌리기 위해서는 25년 이상이 소요된다는 분석이 제시된 바 있다. 이 추정치는 연간 부채증가액 6.4조 원(최근 5년 평균 부채 증가액), 연간 부채상환액 8.1조 원(2010년 상환액)을 가정한 것이다(박용규 외, 2012)

예를 들어 국회예산정책처(2010)는 현재 지방자치단체 재정난을 초래한 세입 측면의 원인으로 중앙정부의 감세로 인한 지방재정 수입 감소, 경기요인에 의한 지방세 감소, 지방세 비과세·감면으로 인한 지방세수 감소, 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 보조금 및 교부금 감소 등을 제시하고 있다. 또한 세출 측면의 원인으로는 2009년 경제위기 대응 지출, 지자체 사회복지 분야 지출 증가, 국고보조금 증액으로 인한 대응 지방비 증가, 지자체 SOC 분야의 지출 증가 등을 제시하고 있다. 또한 구조적 요인으로는 저출산·고령화와 같은 인구구조 및 규모의 변화, 복지국가를 지향하는 국가 역할구조의 전환, 저성장시대의 도래 등이 있다.

결국은 이러한 여러 요인들이 상호작용하여 지방자치단체의 재정위험을 증가시키고 있다. 물론 총량적 재정지표를 기준으로 해서 볼 때는 지방자치단체의 재정위험 정도가 그렇게 높지 않는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 개별 자치단체를 기준으로 분석해 보면 높은 재정위험에 노출되어 있는 자치단체들이 상당한 정도 존재하고 있다. 또한 확정채무인 지방채무 분야에서 뿐만 아니라 지방자치단체의 민간투자사업(BTO·BTL)과 지방공기업 분야에서도 상당한 정도의 재정위험이 노정되고 있다.

일부 자치단체는 민간투자사업과 지방공기업 분야에서 높은 재정위험에 노출되어 있다. 특히, 지방자치단체의 재정위험에 대한 분석 결과를 종합해 보면 기초자치단체보다는 광역자치단체, 그리고 재정자립도나 지방재정력이 취약한 자치단체보다는 재정자립도나 지방재정력이 상대적으로 우수한 대도시 자치단체들이 오히려 더 높은 재정위험에 노출되어 있는 특징적인 모습을 보이고 있다.

이러한 분석 결과를 종합해볼 때 우리나라 지방자치단체의 재정위험은 주기적인 경기순환 과정에서 나타나는 경제위기의 영향(경기순환적 재정위기)과 구조적 재정위기, 그리고 지방재정 결정과정에 참여하는 자치단체장 등 의사결정자들의 행태적 요인들이 함께 어우러져 발행한 복합적 현상으로 평가된다.

특히, 재정자립도나 지방재정력이 상대적으로 우수한 대도시 자치단체 중에서 재정위험 상황에 노출되어 있거나 대규모 투자사업의 실패로 인해 재정위험 상황에 직면해 있는 일부 자치단체에 있어서는 행태적 요인들이 재정위험을 초래한 좀더 직접적인 원인으로 작용한 사례가 많다. 따라서 앞으로 지방자치단체의 재정위험을 사전에 예방하고 이를 완화하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간 역할분담체계와 정부 간 재정관계의 재구축 등을 포함한 구조적인 개혁대안들을 마련함과 동시에, 지방재정에 대한 합리적이고 책임있는 의

사결정을 유도하기 위한 재정규율체계를 마련하고 적용하는 노력을 함께 모색해 나가야 한다. 또한 지방자치단체의 재정위험을 효과적이고 투명하게 관리하기 위해서는 지방재정의 특성에 적합한 재정위험 분석방법과 재정위험 수준에 대한 객관적 판단 기준들을 마련하는 작업도 시급하다.

• • • 참고문헌

- 국회예산정책처, 지방자치단체 재정난의 원인과 대책, 2010
- 국회예산정책처, 2012년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액안 분석, 2011
- 국회예산정책처, 지방재정 현안과 대책, 2012
- 국회입법조사처경전철 사업의 문제점과 개선방안, 현안보고서, 2012
- 기획재정부, 민간투자사업(BTO·BTL) 회계처리지침, 2011
- 김정주, 정부보증제도의 재정위험에 관한 연구, 서울대학교 행정학 행정대학원 박사학위논문, 2012
- 박기백, 재정위험의 유형별 분석 및 대안 모색, 재정위험관리 및 세출구조 개선을 위한 정책과제, 2010년 국정감사 정책연구 시리즈(김성식 국회의원), 2010
- 박용규 외, 지방부채 증가의 원인과 해외사례의 교훈, 삼성경제연구소, 2012
- 박형수 외, 재정위험 측정 및 관리에 관한 연구, 한국조세연구원, 2007
- 송호신·우석진, 공적신용보증의 재정위험에 관한 연구, 한국조세연구원, 2011
- 옥동석, 한국의 정부부채, 왜 논란이 거듭되는가? : 펀드단위 vs. 제도단위, *한국경제포럼*, 3(3). 한국경제학회, p31~58, 2010
- 주만수, 지방재정위기의 현황과 원인분석, *지방행정연구*, 26(2), 한국행정연구원, 3~30, 2012
- 한국지방행정연구원, FY 2010 지방자치단체 재정분석종합보고서, 2011
- Blanchard, Oliver J., Suggestion for a New Set of Fiscal Indicators, *OECD Working Paper* 79, 1990
- Blanchard, Oliver J., et al., "The Sustainability of Fiscal Policy : New Answers to an Old Question", *OECD Economic Studies*, 15, 1990
- Buiter, Willem, Guide to Public Sector Debt and Deficits, *Economic Policy : A European Forum*, 1985
- Eurostat, "Long Term Contract between Government Units and Non-Government Partners(Public-Private Partnerships)", 2004 edition, *ESA Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission, 2004
- IMF, "Fiscal Risks : Sources, Disclosure, and Management", *Fiscal Affairs Department*, 2008
- Polackova, Hana, Contingent Government Liabilities : A Hidden Risk for Fiscal Stability, *Policy Research Working Paper*, The World Bank, 1989
- World Bank, *Government at Risk*. Brix and Schick edited, Oxford University Press, 2008

제2부

지방재정위기 관리와 극복을 위한 정책방안

Local Finance Crisis & Emergency Management

4장. 건전성과 책임성 확보를 위한 재정관리제도의 개선 방안

– 손희준 (청주대학교 행정학과 교수)

5장. 지방재정위기 조기경보제도의 운영 성과와 재구축 방안

– 곽채기 (동국대학교 행정학과 교수)

6장. 외국의 조기경보제도 운영 사례와 정책적 시사점

– 조임근 (경기대학교 행정학과 교수)

7장. 재정위험 관리를 위한 지방재정 거버넌스 설계 방안

– 최진혁 (충남대학교 자치행정학과 교수)

8장. 지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축 방안

– 곽채기 (동국대학교 행정학과 교수)

– 정창훈 (인하대학교 행정학과 교수)

– 정성호 (강원대학교 행정학과 연구교수)

9장. 지방재정의 지속가능성 확보를 위한 정책과제

– 배인영 (서울여자대학교 행정학과 교수)

4장 건전성과 책임성 확보를 위한 재정관리제도의 개선 방안

글 _ 손희준 (청주대학교 행정학과 교수)



- 현재 우리나라는 지방자치단체의 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위한 제도적 장치의 하나로 다양한 재정관리 제도를 운영하고 있다. 하지만 지방재정에서 문제가 야기될 때마다 신설되는 경향이 있어서 이를 제도의 운영실태를 파악할 필요가 있다. 기존 지방재정 관리제도의 개별적인 운영실태를 간략히 파악해 보고, 향후 좀더 바람직한 발전방향을 모색해 보고자 하였다.

● 최근 끊임없이 지방재정의 위기 또는 재정난에 대한 신문기사가 보도되고 있다¹⁾. 물론 이에 대해 전문가와 학자들은 2008년부터 불어 닥친 세계경제 위기극복과 중앙정부의 감세정책²⁾ 등 외부환경에 의한 결과이지, 결코 지방재정 단독의 문제는 아니라는 입장과, 그럼에도 불구하고 몇몇 단체장의 선심성·낭비성 축제와 행사 및 호화청사 신축 등 행태적인 측면에 의해 야기되기도 하였다고 한다(이상용, 2010).

문제는 해당 지역주의의 문제를 지역이기주의 등으로 싸잡아 지방자치의 폐해로 연결시켜, 지방자치를 반대하는 인식과 비판이 팽배하고 있다. 또한 이런 지적이 대통령선거 또는 총선을 앞두고 비등한다는 점에서 주의 할 필요가 있지만, 국민여론이라는 이유로 쉽사리 담론의 주제나 토론이 이루어지지도 않고 있다. 실제로 지방재정은 규모의 팽창과 발전을 거듭해온

것이 사실이지만, 대부분의 전문가들은 그럼에도 불구하고 지방재정 구조는 오히려 의존성과 종속성이 강화되고, 재정적인 부담만 확대되어 왔다고 주장하기도 한다³⁾. 무엇보다 개별 자치단체의 살림살이인 지방재정이 자율적으로 환경의 변화와 수요에 적절히 대응하고, 조절할 수 있는 제도의 구축이 요구된다고 하겠다. 그러나 아직까지는 중앙에 대한 의존도가 매우 높아, 지방 스스로 자율과 자립, 자결에 따른 책임감과 자존감이 부족한 것도 사실이다. 게다가 지방재정과 관련해서는 수많은 재정관리 제도가 있고, 지방재정의 문제가 야기될 때마다 신설되는 경향이 있는데, 그럼에도 불구하고 관리가 제대로 이루어지고 있는지 또한 향후 발전방향 등을 모색하는 것은 매우 의미 있다고 하겠다. 따라서 건전 재정과 책임성 확보를 위한 기존 지방재정 관리제도의 운영실태를 파악하고 향후 좀더 바람직한 ‘지속 가능한 지방재정’을 위해서 지방재정 관리제도의 발전방향을 제안해 보고자 한다.

1. 지방재정 관리제도의 의의

가. 지방재정 관리제도의 개념

지방재정 관리제도란 지방재정이 지역주민의 복지를 증진하기 위해 필요한 재화와 서비스를 제공하는 데에 소요되는 재원을 조달할 수 있는가, 지방세출 중 큰 비중을 차지하고 있는 주요 투자사업이 투자가치가 있는가, 효율적으로 운영되고 있는가를 점검하고 평가하는 일련의 제도를 말한다(김동기, 2011, p331). 여기에 일부 재정관리와 재정운영을 구분하기도 하는데, 즉 지방재정 관리(Local Finance Management/Administration)는 지방자치단체가 지역주민의 복리 증진을 위해 필요한 재화와 서비스를 제공하는 데 소요되는 재원을 자율적이며 효율적으로 확보하고 운용하도록 지도·조정·점검·평가하는 일체의 행정행위인 반면, 지방재정 운영(Local Finance Management/Operation)은 지방자치단체가 주민의 복지증진이라는 목표를 실현하기 위해 지역의 조직과 자원을 사용하는 형성적이고 구체적인 활동이라고 정의하기도 한다(이희봉, 2011, p689)⁴⁾. 따라서 개념적으로는 지방재정 운영

1) '재정난 인천시, 직원수당 일부 하루 연체' 등, 연합뉴스, 2012. 4. 3

2) 이명박 정부는 경제 활성화를 위해 소득세와 법인세 등 일부 국세를 감세하여 지방교부세 재원인 내국세 수입의 감소를 초래하였고, 2011년에는 일방적인 취득세 50% 감세 조치를 취해 지방재정 규모의 축소를 초래했다.

3) 최근 사회복지비의 급증이 문제가 되고 있는데, 올해 0~2세 영유아 보육료 확대에 대해 전국시도지사협의회가 2012년 3월 22일 공동성명을 통해 거부하는 사태가 발생했다.

4) 용어의 사전적 의미를 중심으로 “관리(管理, Administration, Management)란 어떤 일의 사무를 맡아 처리하는 것이며, 운영(運營, Management, Operation)이란 조직이나 기구, 사업체 따위를 목적과 계획에 따라 움직이게 하는 것이다”라고 구분하기도 한다(이희봉, 2011).

이 재정행위의 주체자 입장에서 목적을 실현하기 위한 실천적이고 형성적인 행위인데 반해, 지방재정 관리는 재정 목적의 효과적인 실현을 위해 개별적인 재정행위를 감독하고 조정하는 기술적이고 현상적인 행위라는 점에서 구별되기도 한다. 그러나 결국 재정운영이나 재정관리 모두 지방정부가 지역의 공공욕구와 주민의 복지증진을 위해 필요한 재원을 조달하고 집행하는 경제활동의 일환으로서 자원이나 요소를 결합하고 조정하는 행위라는 점에서 공통점을 가지고 있으며, 실제적으로 재정운영이나 재정관리는 혼용(混用)되고 있다 (이희봉, 2011, p689).

그러나 또한 지방재정 관리제도를 단순히 '지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 지방자치법과 지방재정법 등에서 규정하고 있는 예산과정에 관한 각종 제도'로 이해하기도 한다(김종희, 2006). 결국 지방재정 관리제도란 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 예산 편성과 집행 및 결산과정 등 재정과정과 활동에서 지방자치법과 지방재정법 등에 규정한 각종 제도를 의미한다고 할 수 있다. 그러므로 지방재정 관리제도는 일종의 재정통제(Fiscal Control) 수단으로 인식되는데, 주로 내부통제(Internal Control)보다는 외부통제수단(External Control)이었다.

나. 지방재정 관리제도의 유형

과거 참여정부는 지방분권을 달성하기 위한 재정 분권화(Fiscal Decentralization) 과제 설정을 위해 기존의 사전적 재정통제 수단을 여하히 개선할 것인가에 초점을 두었다(정부혁신지방분권위원회, 2004).

표 1 참여정부의 지방재정 관리제도 유형

구분	재정관리제도	법적 근거	비고
예산편성 관련	• 중기 지방재정 계획제도	지방재정법 제16조	상향식 보고, 정리
	• 투·융자 심사제도	지방재정법 제30조	하향식 통제, 비권력적, 실질적
	• 예산편성 기본지침 및 과목설정	지방재정법 제30, 32조	하향식 통제, 재량확대
	• 지방비부담 협의제도	지방재정법 제23조	상호조정, 관례 준용
	• 지방채 발행 승인제도	지방자치법 제115조	하향식 통제, 권력적, 형식적
예산집행 및 결산관련	• 지방재정 분석·진단제도	지방재정법 제118조	하향식 진단 및 권고조치
	• 지방재정 운영상황 측정	지방재정법 제2조	하향식 진단
	• 지방재정 인센티브 제도	지방교부세법	하향식·객관적 벌칙
	• 지방재정 상황 주민공개	지방재정법 제118조의3	일반 권고사항

※ 자료 : 정부혁신지방분권위원회, 2004, p676

그러나 지방재정 관리제도를 단순히 사전적 관리수단과 사후적 관리수단으로 구분하기도 하였다(표 2 참조).

표 2 과거 지방재정 관리제도의 유형

구 분	지방재정 관리제도	관련 법률
사전적 관리제도	중기 지방재정 계획제도	지방재정법 제33조
	투·융자 심사제도	지방재정법 제37조
	예산편성 기준제도	지방재정법 제38조
	지방비 부담 협의제도	지방재정법 제25-27조 보조금법률 제13조
사후적 관리제도	지방채 발행 승인제도	지방자치법 제115조 1항 지방재정법 제11-12조
	지방재정 분석·진단제도	지방재정법 제55-57조
	지방재정 운영상황 분석	지방재정법 제60조
	예산 성과금제도	지방재정법 제48조

※ 자료 : 김종희, 2005, p387

또한 김동기(2011)는 (표 3)과 같이 지방예산의 과정을 중심으로 재정관리 제도를 구분하고 있다. 즉, 예산편성 이전부터 운용되는 사전적 제도로는 중기 지방재정 계획, 투·융자 심사제도, 지방채 발행 관련제도, 지방자치단체 예산편성 기준 제시 및 재정운용 편람 보급, 지방비 부담 관련 법령 및 국고보조 예산협의 등이 있고, 예산을 편성·집행하면서 운용하는 제도로는 예산편성의 주민참여 및 공개 확대, 지방재정 조기집행, 지방계약 지도, 지방금 고 운용 지도, 지방기금 운용 지도 등이 있으며, 사후관리 제도는 지방재정 분석·진단, 지방교부세 인센티브 및 감액제도 등이 있으며, 기타 제도는 복식부기 회계제도, 지방 통합재정 분석제도, 지방재정 상황 주민공개 등의 제도가 있다고 한다.

표 3 현행 지방재정 관리제도의 유형

사전 재정관리	재정 집행제도	사후 재정관리	기타
① 중기 지방재정 계획 ② 투·융자 심사 ③ 지방채 발행 총액 한도제 ④ 지방 예산편성 기준제시 ⑤ 지방비 부담 관련법령 및 국고보조예산 협의 ⑥ 지방재정부담심의위원회	① 예산편성의 주민참여 및 공개 확대 ② 지방재정 조기집행 ③ 지방계약 지도 ④ 지방금고 운용 지도 ⑤ 지방기금 운용 지도	① 지방재정 분석·진단 ② 교부세 인센티브 및 감액	① 복식부기 회계제도 ② 지방 통합재정 분석제도 ③ 지방재정 상황 공개제도 ④ 지방재정 위기 사전경보 시스템

※ 자료 : 김동기, 2011, p332(밀줄 친 부분은 필자가 추가)

이러한 분류체계는 대부분 행정안전부가 지방재정 운영과 관련하여 시행하는 각종 지침이나 지도활동과 밀접하게 연관되어 있는데, 2011년에 도입된 지방재정부담심의위원회와 지방재정 위기 사전경보 시스템을 추가하여야 할 것이다. 특히 2011년에 도입된 '지방재정 사전경보 시스템'은 전체 지방자치단체를 대상으로 재정수지와 채무증가 등 재정 상황을 상시 모니터링하여 재정위험 수준에 따라, '정상→주의→심각'으로 등급화하는 조기경보 시스템(Early Warning System)이라고 할 수 있다. 주의단체는 채무감축과 세출구조조정 등 자체적인 재정 건전화 계획을 수립·시행하게 하며, 심각단체로 지정되면 기채 및 신규 사업제한 등 의무적 재정 건전화 계획을 수립·시행하도록 할 방침이다(행정안전부, 2011).

그림 1 지방재정 조기경보 및 위기관리 대책 흐름도



※ 자료 : 행정안전부, 2011

지금까지 지방재정 관리제도의 변화 및 유형 등을 고려하면, (표 3)에서 재정집행 지도과정에서 예산편성의 주민참여 및 공개 확대는 2011년 9월을 기해 전면 도입된 '주민참여 예산제도'에 의해 더욱 확대된 것이라고 할 수 있고, 지방재정 조기집행은 2008년 말 미국 서브프라임 모기지에 의한 세계경제 위기를 극복하기 위해 조기집행을 독려하기 위한 일시적인 재정관리 제도이다. 지방계약 지도는 2005년 6월에 과거 지방재정법을 분법(分法)하면서 분리한 '지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률'에 의해 계약과정과 절차를 더욱 투명하고 공개적으로 하기 위한 것이며, 지방금고 운용은 지방재정의 현금관리(Cash Management) 및 유동성 관리와 관련된 것이다. 지방기금 운용지도는 예산 외(Off-Budget)로 운용하는 지방기금 제도에 대한 것인데, 이것 역시 2005년 6월 분법한 '지방자치단체 기금관리기본법'에 의한 관리방안이어서, 지방예산 제도와 회계 등과는 다소 거리가 있다. 기타 지방통합 재정분석 제도는 현재 지방재정 분석제도와 연계하여 운용하고 있어 구분할 실익이 적고, 지방재정 상황 주민공개는 주민참여 예산제도 및 재정공시 제도와 통합하여 고려하는 것이 적절하다고 판단된다.

2. 지방재정 관리제도의 도입 및 운용실태

현행 지방재정 관리제도의 핵심이라고 할 수 있는, 중기 지방재정 계획제도와 투·융자 심사제도, 재정 분석·진단제도, 복식부기 회계제도에 대해서 실태와 문제점을 파악해 보고, 지방예산 제도와의 연계 등을 파악해 보고자 한다.

가. 중기 지방재정 계획제도

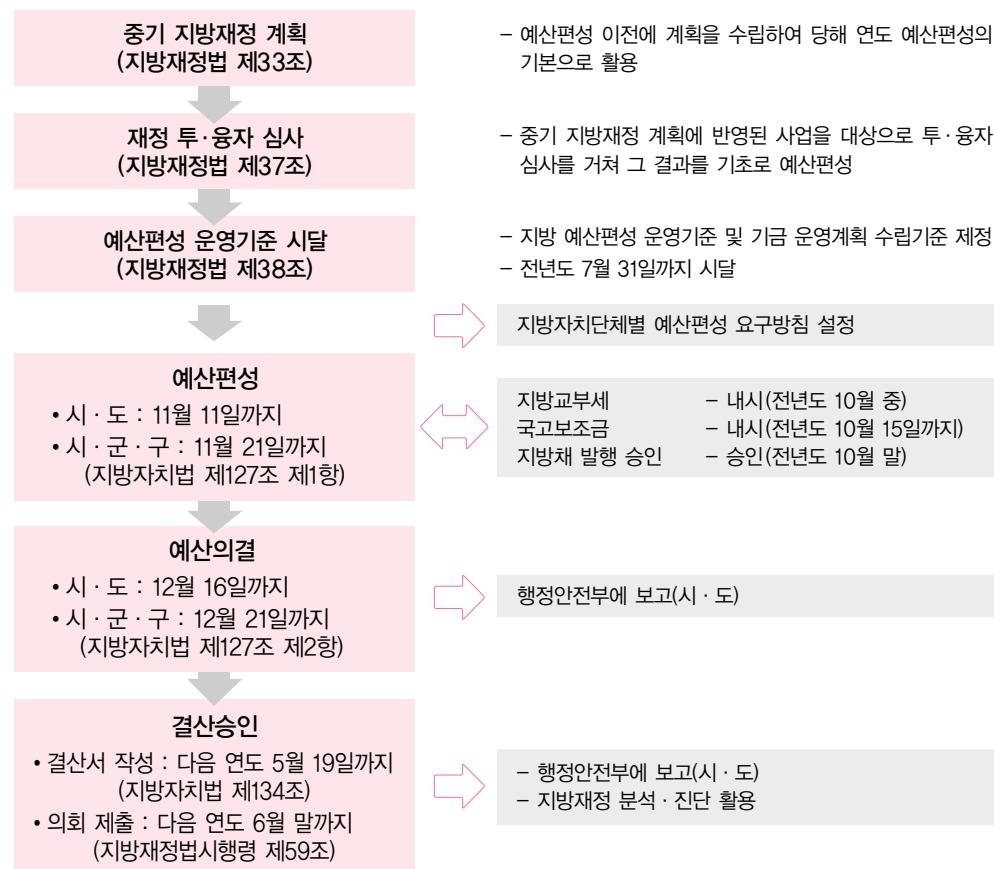
1) 중기 지방재정 계획의 개념

중기 지방재정 계획(Mid-Term Local Financial Planning)이란 과거 미국에서 만들어진 계획예산 제도(PPBS, Planning Programming Budgeting System)의 일종으로, 5년 정도의 계획기간을 설정하고 이에 따른 수입과 지출 계획을 수립하는 것이다(김동기, 2011). 이 제도는 중기기에 걸쳐 재정운용 계획을 수립하고, 이에 따른 재원 동원 및 배분방향을 계획함으로써 예산의 시계(Time Horizon)를 일정기간 이상으로 확대하고, 지역개발 계획의 실효성을 확보하기 위한 것이다.

중기 지방재정 계획은 (그림 2)와 같이 지방 예산편성 전에 계획 수립을 통해 투·융자 심사 및 국가재정과의 연계를 통해 지방교부세의 교부, 국고보조금의 지원, 광역발전 특별회계의 지원 및 지방채 발행계획 등을 수립하는 데 큰 영향을 주고 있다(손희준 외, 2011). 이러한 중기 지방재정 계획은 1988년 지방재정법을 개정하여 도입하였으며, 1993년부터는 계획의 실효성을 높이기 위해 연동화 계획(Rolling Plan)을 수립하였다(손희준, 2004). 또한 2004년부터는 국가재정 운용계획과 총액배분 자율편성 예산제도(Top-Down)가 도입되면서 국가재정 운용계획의 중장기 중점재원 투자방향과 주요 사업계획을 반영하고, 중앙부처의 의견을 수렴하고 중앙과 지방 간의 재정적 연계를 강화하였다. 그리고 2007년부터는 사업예산구조 세부사업을 중기 지방재정 계획 세부사업 설명서 작성기준으로 활용하고 있다(행정안전부, 2010).

결국 지방자치단체는 중기 재정계획을 통해 장기적인 지역발전 계획과 도시 기본계획 및 단년도 중심의 예산편성을 연계하여, 재원의 예측과 장기적인 계획사업의 우선순위를 맞추는 한편, 이에 기초하여 매년 연동화하여 연속적인 계획과 더불어 예산편성과 집행의 합리화를 모색하여 재정의 계획성과 안정성을 도모하고자 하는 것이다.

그림 2 ▶ 지방예산 운영 시스템



2) 중기 지방재정 계획의 절차와 기능

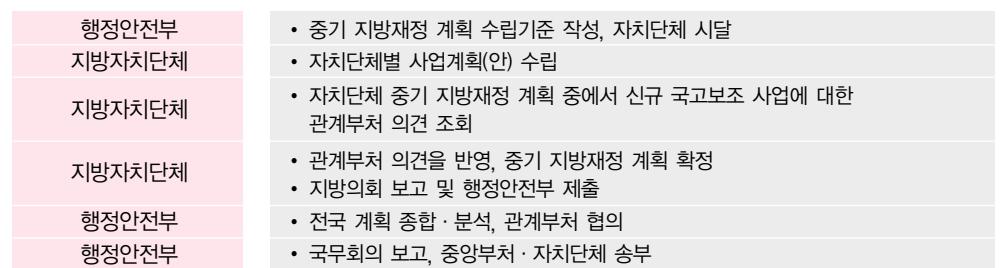
중기 지방재정 계획은 다음과 같은 기능을 수행한다(손희준 외, 2011 ; 전상경, 2011).

첫째, 국가와 지방의 재정적 연계성을 확보하기 위한 것이다. 즉, 국가 재정계획 - 지방의 지역계획 - 중기 지방재정 계획-예산편성 체계의 확립을 통해 국가 재정계획과의 연계성을 확보하고, 중장기 투자수요와 투자재원의 효율성을 높일 수 있다.

둘째, 중·장기 시계에 의한 예산편성을 담보한다. 즉, 5년 기간을 대상으로 예산의 계획성과 효율성 확보를 통해 무계획적 예산요구와 투자계획의 빈번한 변경 등을 방지할 수 있다. 셋째, 재원 확보와 투자 효율성을 중대할 수 있다. 즉, 한정된 재원을 효율적으로 활용하기 위해 경상경비는 최대한 절약하고, 주요 투자사업은 비용편의 분석과 투자심사를 통해 사업의 우선순위에 따라 배분함으로써 재원배분이 합리적으로 이루어질 수 있다.

따라서 중기 지방재정 계획은 (그림 3)과 같은 절차를 통해 행정안전부의 수립기준에 의해 개별 지방자치단체가 수립하고, 전국적인 중기 지방재정 계획을 종합하여 이를 중앙부처에게 송부하게 된다.

그림 3 ▶ 중기 지방재정 계획 수립절차



3) 중기 지방재정 계획의 문제점

중기 지방재정 계획 역시 다양한 문제점이 제기되기도 한다(손희준, 2004 ; 김동기, 2011). 첫째, 예측의 한계로 경제상황이 불안정하고, 불경기나 경기침체 시 세입·세출에 대한 정확한 예측 불가로 인해 재정계획의 비현실성 문제가 상존하고 있다.

둘째, 재정의 경직성 문제로, 재정 상황의 변화에도 불구하고 재정계획 상의 사업은 기정 사실로 오인하여, 재정규모의 팽창이 우려된다.

셋째, 재원배분의 불안정성이다. 자치단체 부처 간 할거주의(Sectionalism)에 의해 투자재원의 합리적 배분이 어려운 경우다. 예를 들어 니스카넨(Niskanen)이 주장하는 관료들의 '예산 극대화' (Budget Maximization) 행태가 나타날 경우 적절한 통제가 용이하지 않다.

넷째, 이해 부족과 형식성의 문제다. 자칫 형식적인 계획 수립에 그치고, 기초통계 미비와 종합적인 고려가 부족하여 계획 자체의 타당성이 위협받기도 한다.

나. 지방 투·융자 심사제도

1) 투·융자 심사제도의 의의

투·융자 심사는 국가와 지방의 재원이 한정된 상황에서 지방재정의 계획적·효율적 운영을 보장하고, 투자효율을 극대화하는 데 의의를 두며, 투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 판단하기 위하여 사업계획과 관련된 모든 요소와 장래 발생 가능한 여건을 분석·검토하는 제도이다(조기현 외, 2012). 이러한 투·융자 심사제도는 1992년에 도입하였다.

2) 투·융자 심사기관 및 대상사업

투·융자 심사는 자체심사와 의뢰심사로 구분하여 운영하고 있다. 우선 자체심사는 '시도 자체심사'와 '시군구 자체심사'가 있으며, 의뢰심사는 시군구 투자사업 중 일정 규모 이상에 대한 '시도 의뢰심사'와 시군구 및 시도 투자사업 중 일정규모 이상을 대상으로 하는 '중앙 투·융자 심사'가 있다. 심사대상은 우선, 사업비성 사업과 행사성 사업으로 구분하여 다음 회계연도부터 시행하고자 하는 총 사업비가 일정 규모 이상인 신규 투자 및 융자사업이다. 여기에서 총 사업비는 설계비, 보상비, 입찰 공고비, 시설 부대경비, 장비 구축·구입비 등 사업과 관련된 모든 경비를 포함하고 있다. 행사성 사업은 자치단체가 주관하는 모든 행사와 자치단체가 영구적으로 단독 설치하는 홍보관 건립사업이 해당된다. 물론 국가가 주관하지만 지방에서 치러지는 전국체육대회와 별도의 중앙정부 승인을 받은 올림픽, 아시안게임, 월드컵 등은 제외하고 있다. 이 외에도 관련 법령에 의해 추진하는 사업이나 재해복구 사업은 투·융자 심사대상에서 제외하여 많은 예외가 존재하는 실정이다.

표 4 투·융자 심사 대상사업

구 분	신규 투자사업	청사	행사 축제	홍보관
자체 심사	시군구 20억~50억 원	-	3억~5억 원	3억~5억 원
시 도	40억~300억 원		5억~30억 원	5억~30억 원
의뢰 심사	시 도 50억~300억 원 시군구 사업 * 전액 자체 제원 제외 * 20억 원 이상 시군구 사업은 10억 원 이상	20억 원 이상 시군구 사업	5억~30억 원 시군구 사업	5억~30억 원 시군구 사업
중 앙	300억 원 이상 시군구 및 시도 사업 * 전액 자체 제원 제외 * 20억 원 이상 시도 사업은 10억 원 이상 10억 원 이상 해외투자 사업	40억 원 이상 시도 사업	30억 원 이상 시군구 및 시도사업	30억 원 이상 시군구 및 시도사업

3) 투·융자 심사의 결과 및 활용

투·융자 심사 결과는 '적정', '조건부 추진', '재검토', '부적정'으로 구분하고 있다. 우선 적정은 타당성이 인정되고 예산반영 등 재원조달 대책이 수립되어 정상적으로 사업추진이 가능한 경우이며, 조건부 추진은 인정되나 사전절차 이행, 재원조달 대책 등 필요한 조건이 사전에 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우이다. 또한 재검토의 경우는 사업의 규모, 시기, 재원조달 대책 및 채무상환 계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요할 경우이며, 부적정은 사업의 타당성 결여로 사업을 추진해선 안 되는 경우이다. 이러한 투·융자 심사와 병행하여 재심사제도를 갖추고 있는데, 재심사의 경우는 원칙적으로 투·융자 심사 이후 사업비가 50% 이상 늘어나면 재심사 대상이 되고, 50% 미만이라 해도 시군구의 경

우 자체 심사 후 사업비가 10억 원 이상 증가한 사업이나, 시도 의뢰심사 후 사업비가 50억 원 이상 증가한 사업, 중앙 의뢰심사 후 사업비가 300억 원 이상 늘어난 사업, 투·융자 심사 이후 3년 이상 사업추진이 지연되거나 보류된 사업 등이 이에 해당된다.

4) 투·융자 심사제도의 문제점

최근 태백시의 오투리조트, 김해 경전철사업, 인천시 송도의 은하철도 사업 등 몇몇 투자사업의 실패사례가 결국 해당 지자체의 재정위기를 초래하고 있다는 비판과 함께, 지방 투·융자 심사제도의 다양한 문제점이 지적되고 있다(조기현 외, 2012).

첫째, 투·융자 심사의 형식성이다. 이는 투·융자심사위원회의 구성과 타당성 조사 수행주체의 전문성 및 독립성이 미흡하여 심사와 타당성 조사의 내용이 부실하고, 그 결과 심사 결과에 대한 신뢰성 확보가 미흡하다. 또한 심사결과 이행에 대한 사후관리 시스템이 부재하여 심사와 관리의 부실을 초래하고 있다. 예를 들어 아예 투자심사를 하지 않거나 투자심사 결과 '재검토'에 해당하는 경우, 지방채 발행계획 미반영, 지방교부세 감액, 관계부처와 협의하여 국고보조금 중단 등 제재조치를 취하여야 하지만 시행하지 않는 경우가 있다.

둘째, 사후관리의 미흡성이다. 투자심사 사업에 대한 사후관리를 위해 추진상황을 정기적으로 점검하며, 투·융자 심사운영의 적정성을 매년 1회 평가하여 심사의 객관성·전문성을 추진시키는 노력을 하고 있으나, 아직은 미흡하다.

셋째, 타당성 조사와의 연계가 미흡하다. 현재 총 사업비가 500억 원 이상인 지방투자 사업과 100억 원 이상의 공공용 청사건축 사업은 지방재정법에 의해 타당성 조사를 실시하여야 하며, 그 결과를 첨부하여 중앙 투·융자 심사를 받아야 한다. 그러나 투·융자 심사의 선행 조건인 타당성 조사가 부실하게 되면, 제도 자체의 실효성 문제가 야기된다. 또한 타당성 조사의 수행기관이나 운영방식 등에 대한 점검도 부족하다(조기현, 2012).

다. 지방재정 분석·진단제도 및 공시

1) 지방재정 분석의 개념과 의의

지방재정 분석(Local Finance Analysis)은 지방자치단체의 재정수준 및 상태를 파악하고 재정운영 상의 문제점을 도출하기 위한 활동이다(손희준 외, 2011). 미국은 ICMA(International City Management Association)가 개발한 재정동향 분석체계(Financial Trend Monitoring System, FTMS)가 지방자치단체의 현금 지불능력, 예산 상의 지불능력, 장기 지불불능 징후의 요인을 진단하는 것으로 정의하고 있다(김종순, 2006). 우리나라에는 민선자치 이후의 건전 재정 운영을 위해 1994년 12월 지방재정법을 개정하면서 도입했고,

1999년부터는 종합분석을 실시하여 인센티브와 패널티 제도를 적용하고 있다(곽채기·이재원, 2004). 2005년부터는 재정의 산출물(Output)뿐만 아니라 성과(Outcome) 관련 정보를 이용하여 단년도 분석과 추세분석 등을 할 수 있도록 확대했고(행정안전부, 2005), 2010년부터는 재정분석 지표를 대폭 개선하여 시행하고 있다(이희봉, 2011).

2) 지방재정 분석의 지표

재정분석 지표는 도입 초기인 1996년부터 지금까지 계속 변화해 왔는데, 2010년부터는 지방재정의 사전 위기경보 시스템의 구축과 계획적인 재정운영을 강조하기 위해 건전성, 효율성, 계획성을 중심으로 (표 5)와 같이 총 20개의 지표를 적용하고 있다⁵⁾.

표 5 ▶ 현행 지방재정 분석지표(2010년부터)

분야	분석지표	분석기간	대상회계	비고
재정 건전성	1. 통합 재정수지 비율	단년도	통합회계	국제기준
	2. 경상수지 비율	단년도	통합회계	복식부기
	3. 지방채무 잔액 지수	단년도	통합회계	
	4. 지방채무 상환비 비율	4년 평균	통합회계	
	5. 장래세대 부담 비율	단년도	통합회계	복식부기
	6. 자체세입 비율(증감률)	2년	일반회계	
재정 효율성	7. 지방세 징수율 제고 노력도	2년	일반회계	
	8. 지방세 체납액 축소 노력도	2년	일반회계	
	9. 경상세 외 수입확충 노력도	4년	일반회계	
	10. 세외수입 체납액 축소 노력도	2년	일반회계	
	11. 탄력세율 적용 노력도	단년도	일반회계	
재정 계획성	12. 인건비 절감 노력도	단년도	일반·공기업·기타 특별회계	
	13. 지방의회 경비 절감 노력도	단년도	일반·기타 특별회계	
	14. 업무추진비 절감 노력도	단년도	일반·기타 특별회계	
	15. 행사축제 경비 절감 노력도	2년	일반·기타 특별회계	
	16. 민간이전 경비 절감 노력도	2년	일반·기타 특별회계	
	17. 중기 재정계획 반영 비율	단년도	일반·공기업·기타 특별회계	
	18. 예산 집행률	단년도	일반·공기업·기타 특별회계	
	19. 정책사업 투자비 비율	단년도	일반·공기업·기타 특별회계	사업예산
	20. 투·융자 심사사업 예산반영 비율	단년도	일반·공기업·기타 특별회계	

※ 자료 : 행정안전부, 2010, p260

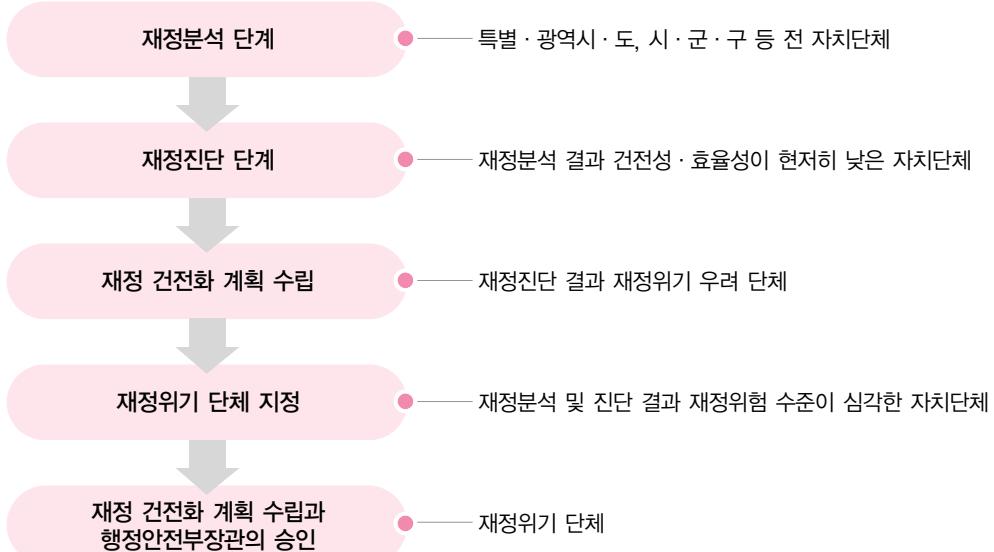
5) 매년 참고지표나 정책지표 등도 같이 활용하고 있다. 현재 참고지표는 실질수지 비율, 행정운영 경비 비율(증감률), 시설비 지출 비율, 유동 비율, 자산 가동유지비 비율, 공정 순자산 비율(증감률) 등이다(이효, 2011).

3) 지방재정 진단의 의의

지방재정 진단은 재정분석 결과 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 단체를 대상으로 정밀분석을 실시하여 재정 건전화를 위한 대책을 강구하는 것이다. 그러나 2011년부터는 이에 부가하여 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기 단체로 지정할 수 있다(지방재정법 제55조의 2). 결국 현재의 지방재정 진단제도는 재정분석과 재정위기 단체의 지정 사이에 위치한, 좀 더 심층적인 재정분석 결과에 대한 원인 규명과 재정 건전화 계획의 수립을 위한 전초적인 활동이라고 할 수 있다.

그러므로 전체적인 지방재정 분석은 (그림 4)와 같이 모든 자치단체에 대한 재정분석을 통해 건전성과 효율성이 현저하게 낮은 단체에 대해서는 재정진단을 하고, 그 결과 재정위기가 우려되는 자치단체에 대해서는 재정 건전화 계획 수립의 단계를 거치며, 그후 재정진단 및 상시 모니터링을 통해 재정위기 단체로 지정되면, 재차 재정 건전화 계획을 수립하도록 지방의회의 의결과 행정안전부장관의 승인을 받도록 하고 있다. 또한 작년에 개정된 법에 의하면 지방채 발행 제한이나 재정 건전화 계획 이행상황을 매년 2회 이상 공개하여야 하며, 재정 건전화 이행결과가 부진하면 불이익을 주는 등 패널티가 강화되었다. 즉 그만큼 지방재정 위기 및 건전성 확보에 대한 우려와 관심이 높아졌기 때문이다.

그림 4 ▶ 지방재정 분석의 단계



4) 통합 재정정보 및 재정공시 제도

지방재정법 제59조에 의하면 자치단체장은 매 회계연도마다 그 자치단체의 재정운용 상황을 통합적으로 분석한 정보(이하 '통합 재정정보'라 한다)를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다. 또한 제60조는 재정운용 상황을 매 회계연도마다 주민들에게 공시(公示)하도록 하고 있다. 이는 지방재정 운영의 투명성을 확보하고 지방재정의 방만하고 자의적인 운영을 통제하고자 한 것이다. 따라서 현재는 공통공시와 수시공시로 구분하는데, 전자는 지방재정법에 의해 총량적인 재정운영 결과와 재정운영에 관한 중요사항을 공시하는 것이며, 후자는 지방재정법에 의해 지역 특수성을 감안하여 '재정공시심의위원회'에서 결정한 것을 공시한다. 또한 공시시기에 따라서는 매년 8월에 하는 '정기공시'와 재정공시의 수요가 발생할 때마다 공시하는 '수시공시'로 구분하기도 한다.

표 6 ▶ 현행 재정공시 내용

정기공시(매년 8월)		수시공시 (요건발생 시)
공통공시	특수공시	
<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 제60조 : <ul style="list-style-type: none"> ① 세입세출 예산의 집행 상황 ② 발생주의와 복식부기에 의한 재무 보고서 ③ 지방채, 일시차입금 등 채무의 현재액 ④ 채권관리 현황 ⑤ 기금 운용 현황 ⑥ 공유재산의 증감 및 현재액 ⑦ 법 제59조에 의한 통합재정 정보 ⑧ 그 밖에 대통령령이 정하는 재정운영에 관한 중요사항 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 시행령 제68조 3 <ul style="list-style-type: none"> 지방재정공시위원회가 정하도록 규정하고 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 시행령 제69조 <ul style="list-style-type: none"> ① 세입결손으로 인한 실행예산 운영 또는 내년도 예산을 앞당기어 사용한 경우 등 ② 예산편성 결과, 중기 지방재정 계획 등 (조례규정 내용)
<ul style="list-style-type: none"> 지방재정법 시행령 제68조 <ul style="list-style-type: none"> ① 재정분석·재정진단 결과 ② 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사결과 ③ 그 밖의 일반적인 재정운용 상황으로 주민에게 공지할 필요가 있다고 인정하여 행정안전부장관이 정하는 사항 		

3. 지방예산 제도와 복식부기 회계제도의 변화

지방재정 관리제도는 근본적으로 지방재정 운영의 건전성과 효율성을 확보하기 위한 수단이기 때문에 무엇보다 재정운용의 기본인 예산과 회계제도가 이를 뒷받침하여야 한다. 따라서 지방예산 제도의 변화와 회계제도의 내용을 검토하고자 한다.

가. 사업예산 제도

1) 사업예산 제도의 의의

사업예산 제도는 정책과 예산의 연계를 통해 재정운용 성과를 향상하기 위한 성과중심 예산제도이다. 중앙정부는 2007년 사업예산 제도를 '프로그램 예산제도'라고 하며 전면 실시하였다(윤영진, 2010, p54).

이러한 사업예산 제도는 품목(Line-Item)이 아닌, 사업(정책, 단위, 세부사업)을 중심으로 하나의 사업에 소요되는 비용을 일목요연하게 표시하여, 지방의 정책과 미션을 체계적으로 사업에 반영하기 위해 분야·부문과 정책사업·단위사업·세부사업을 일정한 규칙에 의해 계층을 형성하도록 사업을 구조화한 것이다. 따라서 정책부문 간, 프로그램과 사업 간 우선순위 결정에 유용하고 성과평가가 용이하다는 장점이 있다.

그림 5 ▶ 품목별 예산과 사업예산 제도의 비교



※ 자료 : 임성일 외, 2012

2) 사업예산 제도의 분류체계

사업예산은 지방예산 전체를 정책사업, 행정운영 경비, 재무활동 등으로 구분하고, 정책사업 밑에는 단위사업과 세부사업을 설정하고, 세부사업 밑에는 편성목과 통계목을 설정하고, 통계목 하위에는 산출근거를 설정하고 있다. 기금사업도 사업구조에 포함하고, 하나의 실·과에서 여러 개의 정책사업을 수행할 수 있으나 정책사업은 단일 부문으로 구성하고 있다. 통계목과 산출근거는 예산서에 표시하지 않고, 통계관리 등 내부관리 목적으로 사용한다.

그림 6 사업예산의 분류구조



기준 품목별 예산과의 차이는 기준의 기능별 분류에 해당하는 장·관 구분을 분야·부문으로 재편하여 자치단체의 기능을 좀더 명백하게 표시하고, 중앙정부의 기능과도 일치시키고자 하였다. 따라서 조직/사업목적에 속하는 항·세항 구분은 사업 단위(정책, 단위, 세부사업)로 전환하고 경비 유형별 구분인 세세항을 폐지하였다.

3) 사업예산 제도의 문제점

사업예산에 대해 일반적으로 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

첫째, 사업예산과 성과관리의 연계가 부족하다.

둘째, 성과목표와 지표선정의 문제로 지표의 결과 지향성이 낮고, 핵심내용을 반영하기보다는 일상적인 업무지표를 설정하거나, 성과계획서와 성과보고서 상의 지표가 불일치하는 등의 문제가 발생하고 있다.

셋째, 성과관리 체계의 구축이 미흡하다. 전반적인 재정사업의 목표수립, 예산집행과 사후검증, 재정지출의 성과분석 등이 분리되어 통합적인 성과관리가 어렵다.

넷째, 단위원가 생산을 위한 정보가 부족하다. 정부회계가 발생주의로 전환되었으나, 자산평가 등의 문제와 원가 산정과 관련된 통계와 자료 부족 등이 원인이다.

다섯째, 조직 개편 및 잦은 보직 순환이 문제이다. 회계연도 개시 후 조직 개편이나 추경예산 편성, 인사이동 등은 안정적이며 일관성 있는 성과관리의 장애요인이다.

특히 행정안전부(2012)에 의하면, 광역은 2010년 성과예산서를 작성하고, 2011년에 예산 성과보고서를 작성하며, 기초는 2012년에 성과예산서 작성, 2014년 예산 성과보고서를 작성할 예정이다. 2014년에는 사업예산 성과관리제도의 법제화 및 본격 운영을 위해 성과예산서 및 예산 성과보고서 작성을 의무화하고자 한다.

나. 주민참여 예산제도

1) 주민참여 예산제도의 개념과 의의

주민참여 예산(Participatory Budgeting)제도는 1989년 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 시작되어 지방자치의 본질인 주민참여가 예산편성에 접목된 것이다. 즉 지금까지 국외자(Outsider)이었던 주민이 진정한 자치의 주인으로 직접 참여하여 공공자원 배분의 이해당사자(Stakeholder)로 전환하게 되었다. 이런 주민참여 예산제도는 1990년대 중반 이후 전 세계로 확산되어, 남미의 경우 1,600여 개 도시 중 1,000개 도시가 채택하고, 서유럽의 경우 2008년 현재 100여 개의 도시가 실시하고 있다(임성일, 2011). 스페인의 세비야를 비롯하여 파리, 로마, 리스본, 베를린의 자치구 등에서 실시중(Sintomer et al, 2008)이고, 아시아에서는 시민단체 중심으로 태국, 인도, 필리핀 등이 활발하게 도입하였다.

2) 주민참여 예산제도의 도입배경 및 쟁점

우리나라는 2003년 7월에 행정자치부가 권고하고, 그해 8월에 광주시 북구가 시범 도입하는 등 준비과정을 거쳐 2011년 9월부터 전면 도입하게 되었다. 도입과 관련하여 몇 가지

쟁점이 있다. 첫째, 주민참여의 범위로, 지방예산 전체인지 아니면 일부 예산에 한정할 것인가의 문제와 어떻게 참여하게 할 것인가의 문제이다. 또한, 예산편성 과정에만 참여시킬 것인가, 아니면 집행과 결산에까지 확대할 것인가 등도 논란이다. 실제로 자체사업중에서 주민숙원 사업이나 지방의회 경비나 사회단체 보조금과 통·반장 활동 보상금 등 일부 경상예산으로 제한하는 경우도 있다.

둘째, 주민참여위원회의 대표성 문제로 기존 지방의회와의 갈등과 주민참여위원회의 역할과 기능 및 위원들의 위촉방식에 따른 위상 문제 등이 있다.

셋째, 주민참여 예산제도 도입에 따른 추가적인 비용 문제이다.

넷째, 주민참여 위원들의 일부 자기이익 극대화 행태나 도덕성 문제가 불거질 수 있다.

3) 주민참여 예산제도의 운영조례 제정실태

2011년 9월 전면 도입을 앞두고 행정안전부가 표준운영조례(안)를 제시하였고, 이에 따라 2011년 말 현재 총 241개 지방자치단체가 조례제정을 완료하였다.

표 7 주민참여 예산제도 운영조례 제정 현황(2011년말 현재)

구 분	조례제정			예산위원회 등 구성			
	모델1	모델2	모델3	예산위원회	분과위원회	예산학교	연구회
합계	134	72	35	107 (5,684명)	34	17	7

※ 자료 : 행정안전부, 2012

다. 지방성인지 예산제도

1) 성인지 예산제도의 개념

성인지 예산(Gender-Responsive Budgeting, GRB)이란 1984년 오스트레일리아가 'Women's Budget'을 편성하면서 도입되었는데, 현재 유럽과 아프리카, 미국, 멕시코, 폐루 및 인도, 필리핀, 한국을 포함한 아시아 지역으로 확산중에 있다. 성인지 예산제도는 정부의 예산이 양성평등에 미치는 영향과 파급효과를 분석한 다음, 그 결과를 토대로 성별 수혜격차를 줄여 예산집행의 결과가 양성평등에 도움이 되고자 하는 데 목적이 있다.

2) 지방예산에의 도입배경

1990년대 여성단체의 적극적인 요구에 의해 여권신장과 양성평등에 대한 사회적 공론화

가 이루어지고, 법제화를 통해 중앙정부에 먼저 도입되었다. 즉, 2006년 국가재정법 개정을 통해 성인지 예산제도가 도입되었는데, 2007년 예산편성 지침에 성인지 예산제도의 개념을 포함하였고, 제도 시행은 2010년부터 적용하였다. 지방예산의 경우 2011년 지방재정법 개정에 의해, 2013년부터는 전국의 모든 지자체가 도입해야 한다.

3) 지방성인지 예산제도 도입을 위한 과제

중앙예산의 일반회계 약 1만 개 세부사업 중 245개 사업의 10조 1,748억 원에 대해 분석한 '2011년도 성인지 예산서'의 경험(조선주, 2011)을 통해 중앙과 지방 간에는 추진조직과 인력, 기능과 사무, 공무원들의 수용자세와 인식태도, 통계기반의 미비와 전문성 등 많은 차이점이 존재하기 때문에 더 많은 준비가 요구된다.

라. 복식부기 회계제도

1) 복식부기 회계제도의 개념

복식부기 회계제도(Double Bookkeeping Accounting System)란 기존의 예산회계인 현금주의(Cash Basis)에 의한 단식부기와는 달리 거래의 이중성에 따라 거래의 인과관계(거래의 8요소)를 회계장부의 차변(借邊, 원쪽)과 대변(貸邊, 오른쪽)에 발생주의(Accrual)에 따라 기록하는 회계처리 방식이다(김동기, 2011, p382).

그동안 단식부기는 발생하는 모든 거래 및 재정행위를 현금의 출납(수입과 지출)으로 한정하여, 소규모 기업이나 관청회계에서 주로 사용해 왔다. 과거 예산회계가 예산편성 → 심의 → 집행 → 결산보고의 과정을 거치는 반면, 복식부기 회계는 세입세출 예산의 집행과 자산의 변동, 세입세출 외 현금거래 등 예산 외 거래의 발생 시 발생주의 회계원리에 의해 회계처리하고 대차대조표(貸借對照表) 등 재무보고서를 산출하여 외부 이해자들에게 공시하는 과정을 거친다.

주요 선진국에서 1980년대 공공 부문의 효율성과 책임성을 향상하기 위한 수단으로 복식부기 회계제도를 도입하였고, 이에 따라 우리나라로 2001년부터 2003년까지 경기도 부천시와 서울시 강남구를 시범단체로 선정하여 운영해 오다가, 2005년 개정한 지방재정법 제53조에 근거하여 2007년부터 전 자치단체에 시행하고 있다.⁶⁾

6) 중앙정부의 경우는 국가재정법과 정부회계법의 제정을 통해 2009년 1월 1일부터 본격적으로 시행되었다.

2) 복식부기 회계제도의 특징과 기능

복식부기 회계제도는 (표 8)과 같이 자산, 부채, 순자산 정보를 이용하여 일정 시점의 재무 상태(재무제표 중 재정상태 보고서)를 표시하고, 수익과 비용 정보를 통해 일정 시점의 운영 성과(재무제표 중 재정운영 보고서)를 작성함으로써 재정운영의 투명성과 회계정보를 통한 책임성 구현이 가능하다는 장점이 있다. 구체적으로는 첫째, 재정운영 실적을 좀더 객관적으로 파악할 수 있어 투명성을 확보할 수 있다. 복식부기 회계제도는 주민에 대한 책임행정 구현과 OECD 가맹국으로서의 국제적 투명성, 신뢰성 확보 등 국가 경쟁력 강화에 기여한다. 둘째, 복식부기 회계제도는 차변의 합과 대변의 합이 일치하는 대차평균의 원리를 통해 오류발생 여부에 대한 자기검증 기능을 갖고 있어 책임성의 확보가 용이하다. 셋째, 일반회계, 특별회계, 기금 등을 모두 통합하여 재정상태를 종합적으로 파악할 수 있다. 즉 자산·부채 상태를 종합적으로 관리하여 재정전망 등 단년도 분석뿐만 아니라 시계 열 분석이나 타 자치단체와의 비교도 용이하여 사업집행의 효율화를 도모할 수 있다(김동기, 2011 p385~386).

표 8 ▶ 예산회계와 복식부기 회계의 비교

분야	예산회계	복식부기 회계
의의	예산의 집행실적 기록 (2008년 1월 사업예산제도 시행)	재정상태 및 재정운영 성과 보고
회계방식	현금주의 단식부기 (공기업 : 발생주의 복식부기)	발생주의 복식부기 (기업형)
회계범위	수입, 지출의 현금흐름 (자산, 부채 별도관리)	자산, 부채, 수익, 비용
결산보고서	세입세출 결산서 등	재무보고서 (재무제표 등)
보고 형식	회계단위별 분리 보고	회계단위 간 연계와 통합보고
가치지향	행정 내부조직 중심 - 예산집행 통제, 법규 준수	주민 삶의 질 향상 - 투명한 공개, 효율적 집행
자기검증 기능	없음	대차평균의 원리에 의한 자동검증

※ 자료 : 행정자치부, 2007

특히 2008년 사업예산 제도의 도입에 따라 단위사업별 원가정보 추출도 가능하게 되었다. 그동안 복식부기 회계제도의 적용을 통해 제도 도입의 효과가 긍정적으로 나타나기도 하였지만, 아직까지 지방공무원들에게는 생소하고 어렵게 느껴지고 있다는 점은 문제로 지적되고 있다.

4. 지방재정 관리제도의 쟁점과 발전방향

가. 지방재정 관리제도의 쟁점사항

1) 통합 지방재정 관리제도의 필요성

대부분의 지방재정 관리제도가 특정 문제만을 해결하기 위해 도입되다 보니, 제도를 운용하고 적용해야 할 지방자치단체로서는 전체적인 입장에서 각 제도의 연계와 통합적인 시각이 부족하다. 즉 각 지방재정 관리제도가 부처 간 칸막이 식으로 운용되어, 중복적이며 형식화되고 있는 실정이다. 따라서 지방재정과 자금의 흐름 및 재정정보를 자치단체 전체적인 시각에서 조망하고 관리할 수 있는 통합 재정관리 시스템이 구축되어 있지 못하다.

전체적인 핵심관리자(Control Tower)가 없이 제도가 각각 작동하다 보면, 제도 도입의 목적에 달성될 수 없을 뿐만 아니라, 제도를 운용하는 담당 공무원 역시 순환보직에 의해 전문성이 낮아지고, 재정관리를 전담하는 조직이나 인력이 부족해 제도의 효율적 운용과 효과성이 낮아질 수 있다.

2) 제도 도입의 획일성 및 타율성

대부분의 지방재정 관리제도가 중앙정부에 의해 도입되다 보니, 지방의 여건이나 역량에 대한 고려가 부족한 편이다. 물론 제도 도입을 위해 시범단체 선정과 공청회 등 다양한 의견수렴 창구를 통해 지방의 요구와 현실을 반영해 왔지만, 지방자치단체의 수준이나 여건은 매우 다르다. 특히 새로운 제도를 추진할 담당조직이나 인력이 근본적으로 부족한 실정이며, 게다가 갖은 인사이동과 순환보직에 따른 비전문성이 초래되어 항상 학습과 시행착오를 반복하게 되는 문제가 존재한다. 따라서 향후에는 각 지방자치단체의 다양한 여건과 환경을 고려하여, 전국적으로 획일적인 제도 도입보다는 자치단체가 다양한 선택사양을 자율적으로 스스로 선택하는 시스템의 개발이 필요하다고 하겠다.

3) 제도 도입의 중복성

모든 제도가 단일의 목적만을 위한 것은 아니지만, 대부분의 지방재정 관리제도 도입 목적이 중복되어 상충되기도 한다. 오히려 기존의 제도를 유지하면서 보완하는 것이 훨씬 효과적이며, 비용 역시 효율적인 데에도 불구하고 늘 새로운 제도 개발과 도입에 지나치게 많은 시간과 노력 및 비용을 투여하는 경우가 있다. 지방재정 관리제도 도입 목적을 비교하면 (표 9)와 같다.

표 9 지방재정 관리제도 도입 목적

구 분	지방재정 관리제도	도입목적
예산편성	• 중기 지방재정 계획 • 투·융자 심사 • 주민참여 예산편성 • 예산편성 지침 • 지방재정부담심의위원회 • 지방채 총액 한도제 • 지방비 부담 협의 및 국고보조금	계획성, 연계성, 효과성, 책임성 효과성, 책임성, 효율성 투명성, 공개성, 책임성 연계성, 통일성 건전성, 효과성 건전성, 책임성 연계성, 통일성, 책임성
	• 재정 분석·진단 • 통합재정 정보 제공 • 재정운용 상황의 공시	건전성, 책임성 공개성, 통일성, 책임성 투명성, 공개성
	• 복식부기 회계제도 • 지방재정 위기 사전경보 시스템	투명성, 효율성, 책임성 건전성, 책임성

제도 도입 당시 강조점을 보면 대부분 지방재정 운용의 건전성, 책임성, 효과성, 효율성 등이 강조되어 오다가 최근에는 건전성과 책임성, 그리고 투명성과 공개성 등이 강조되는 등 변화가 있다. 하지만 대부분의 제도 도입 목적이 상충적이고 기존 제도와 중복되다 보니, 결국에는 형식적인 운용에 그치는 사례가 나타나고 있다.

4) 도입의 조급성

어떤 제도든 도입되어 제 기능을 발휘하기 위해서는 일정한 시간과 시행착오가 필요하다. 그러나 대부분의 지방재정 관리제도는 다양한 제도를 단기간에 도입하려는 듯하다. 이리면 제도의 긍정적인 효과가 나타나기 전에 또 다른 제도가 도입되고, 그러다 보면 긍정적인 측면보다는 부정적인 효과가 나타나, 부작용과 파생효과(Derived Effect)가 제도 자체의 문제로 인식되는 악순환이 반복될 수 있다.

표 10 각종 재정관리 제도와 예산제도 도입 시기

제도 종류	2008년 이전	2008	2010	2011	2012	2013	2014
중기 지방재정 계획	1990년 도입						
투·융자 심사	1992년 도입						
재정 분석·진단	1999년 도입						
재정위기 사전경보 시스템				2011년 도입			
복식부기 회계제도	2007년 도입						
사업예산 제도		2008년 전면 도입	성과예산서 작성(광역)	성과예산서 작성(기초)		예산성과 보고서 작성	
주민참여 예산제도	2003년 시범 도입			2011년 전면 도입			
성인지 예산제도				시범 적용	전면 도입		

나. 지방재정 관리제도의 발전방향

1) 기본방향

1991년 이후, 특히 1995년 민선시대 출범에 따라 지방자치단체의 자율권이 많이 신장되어 왔지만, 대부분의 지방재정 관리제도는 지방에 대한 통제를 위해 도입되어 온 것이 사실이다. 그러나 지방자치의 성공적인 정착과 세계적인 지방화의 물결을 거스를 수 없다면, 지난친 중앙정부의 관여와 개입으로부터 벗어나 지방정부 스스로도 재정운영의 성과와 효율성을 무시할 수 없을 것이다(김홍래, 2004, p329). 따라서 지방재정 관리제도의 발전방향 역시 ‘자율과 책임 및 효율성’이라는 기본방향을 설정해볼 수 있다. 첫째, 재정관리 제도의 자율성 강화이다. 지금까지 대부분의 지방재정 관리제도가 타율적이며 외부통제 위주였다면, 앞으로는 지방정부 스스로 규율과 재정준칙을 세워 지켜갈 수 있도록 ‘자율규제’와 ‘내부통제’가 강조되어야 한다.

둘째, 재정운영 결과에 대한 책임성 확보이다. 지방정부의 자율적인 재정운영이 가능해야 운영실적과 결과에 대한 실질적인 책임을 물을 수 있지만, 그럼에도 불구하고 재정운영의 성과와 과실은 고스란히 지방에 귀결되기 때문에 책임성 확보가 대단히 중요하다. 지방자치단체의 재정 책임성을 강화하기 위해서는 투·융자 심사제도의 내실화와 재정공시 및 주민참여 예산제도의 실효성 확보 등이 요구된다.

셋째, 재정집행 과정에서의 효율성 확보이다. 그동안 지방정부는 여러 이유로 인해 낭비와 비능률이 초래되어 자원배분의 비효율성이 야기되어 왔다. 따라서 경비를 최대한 절감하고, 투자 우선순위에 따라 기용재원을 합리적으로 배분하여 ‘최소의 재원으로 최대의 효과’를 올리는 생산성과 효율성을 제고해야 한다. 이를 위해서는 주민·지방의회·단체장을 연결하는 정책 네트워크(Policy-Network) 구축을 통해 효율성과 투명성을 강화하고 중앙과 지방의 연계 및 관계정립이 요구된다.

2) 삼위일체 통합재정 관리 시스템 구축

지방재정 관리제도가 제대로 정착되어 작동하기 위해서는 무엇보다 지방재정의 핵심인 예산과 회계 및 재정정보가 통합 관리되어야 한다. 그러나 아직 전산망과 정보도 호환성이 없어 자기통제와 검증시스템(Self-Control & Self-Monitoring System)이 작동하지 않고 있다. 따라서 무엇보다 지방재정 전산시스템을 통합하고 적절한 내부통제 시스템을 구축하여, 사전경보체계에 의해 문제점이나 위기징후를 차단할 수 있어야 한다. 물론 이런 정후나 문제를 불법적으로 야기시킨 경우는 선별적으로 외부통제에 의해 강력한 패널티와 제재를 가할 수 있도록 제도 설계를 하는 것이 바람직하다. 최근의 추세를 보면 지방예산은 성과관리 체제로 전환되고 사업예산 제도가 추진되는데, 이와 관련된 ‘정부 업무평가 기본법’의

자체평가와 직무성과 계약제도 등 조직 및 인사관리 체제와는 별다른 연계 없이 적용되는 문제가 있다. 이럴 경우 조직·인사 상의 성과관리 시스템과 사업예산 제도 하의 성과보고서가 별개로 운용된다. 결국 시간과 노력 등 자원의 비효율성과 낭비가 명약관화하다. 따라서 재정관리 제도의 개선은 지방예산과 회계제도 및 재정정보를 통합·연계하여 추진되며, 조직 및 인사 상의 성과관리 체제와도 연계하여야 소기의 효과를 달성할 수 있다.

3) 맞춤식 재정관리 제도의 적용

현행 지방재정 관리제도는 대부분 지방정부의 수준이나 상황을 고려하지 않고 있다. 예를 들면 지방채 발행 한도액 제도의 경우도, 특·광역시, 도 및 시군구가 각각 상황이 다르고 역량이 다르다. 그럼에도 불구하고 동일한 기준을 일률적으로 적용할 경우 많은 문제점이 야기되고 있다. 따라서 이 경우 일정 수준 이상의 자치단체에게는 실질적인 채무부담에 따른 책임과 위험을 자율적으로 선택하게 하는 방식도 고려할 필요가 있다. 왜냐하면 그래야만 자치단체가 스스로 경각심을 갖고 운영할 것이며, 주민 역시 더 많은 관심을 갖고 참여할 것이기 때문이다. 또한 의존재원의 비율이 지나치게 높은 단체에 대해서는 지방재정 관리수단보다는 재정력을 강화할 수 있는 재정지원 수단이 더욱 요구된다.

4) 지방재정 관리제도의 성과평가를 통한 통·폐합

현재 중복적이며 칸막이식 지방재정 관리제도에 대한 성과평가를 중앙정부인 행정안전부가 실시하여, 실효성이 적은 제도는 폐지하거나 유사한 제도와 통합하여 제도의 효과를 높일 필요가 있다. 물론 대부분의 지방재정 관리제도가 도입한 기간이 짧아, 자칫 제도에 대한 합리적인 성과평가보다는 정치적 판단이나 자의성이 개입될 수 있어 유의해야 할 것이다. 또한 지방재정 관리제도의 사후관리나 제도에 대한 환류가 이루어지는지도 함께 고려해야 할 것이다. 왜냐하면 이러한 환류야말로 지방재정 관리제도 본연의 도입 목적을 잘 살려주기 때문이다.

5. 결론

지금까지의 지방재정이 중앙정부에 의존하여 그때그때 상황과 필요에 의해 재원 규모가 결정되고, 중앙정부 정책에 의해 결정되는 형국이었다면, 미래의 지방재정은 좀더 자율적이고 자립적인 구조의 ‘지속가능한 지방재정’(Sustainable Local Public Finance)이 되어야 할 것이다. 이를 위해 기존의 지방재정 관리제도의 개별적인 운영실태를 간략히 파악해 보

고, 향후 좀더 바람직한 발전방향을 모색해 보고자 하였다. 지방재정 관리제도가 제도 도입의 목적을 충실히 달성하기 위해서는 좀더 합리적으로 ‘자율과 책임, 효율적 관리’라는 기본방향을 확인하고, 이를 위해서는 무엇보다 ‘지방예산-회계-재정정보’가 통합적으로 연계·관리될 수 있는 삼위일체의 개선방향이 모색되어야 할 것이다. 또한 개개 지자체의 환경과 여건 및 역량 등을 고려한 맞춤식 지방재정 관리제도의 적용방법도 함께 고안되어야 할 것이며, 기존 지방재정 관리제도에 대한 성과평가를 통한 통·폐합과 사후관리 체제의 구축도 동시에 검토되어야 할 것이다.

● ● ● 참고 문 헌

- 김동기, 한국지방재정학, 법문사, 2011
- 김종순, 지방재정학, 삼영사, 2006
- 김종희, 지방재정론, 범론사, 2006
- 김홍래, 지방재정의 이론과 실제, 박영사, 2005
- 손희준 외, 지방재정론, 개정 4판, 대영문화사, 2011
- 손희준, 중기 지방재정 계획의 평가모형 개발, 한국지방재정학회, 한국지방재정논집, 제9권 2호, 2004. 12
- 안성민, 참여예산제도의 사례와 평가, 한국지방행정연구원, ‘주민참여 예산제, 어떻게 운영해야 하나?’ 정책간담회 발표논문, 2011
- 이희봉, 거버넌스 지방재정, 사회문화사, 2011
- 임성일 외, 지방자치단체 예산제도간의 연계 강화, 한국지방행정연구원 중간보고회 자료, 2012
- 윤영진, 새재무행정, 대영문화사, 2010
- 전상경, 현대 지방재정론, 제3판, 박영사, 2011
- 조기현, 지방투자 사업 관리제도 실태와 쟁점, 한국지방행정연구원자체워크숍 발표논문, 2012. 2. 10
- 조기현 외, 지방투자사업의 효율성 강화방안, 한국지방행정연구원 중간보고회 자료, 2012
- 조선주, 국가 성인지 예산제도의 현황과 운영과제, 양성행복 정책포럼 발표논문, 2011
- 행정안전부, 지방재정위기 사전경보시스템 기본계획, 2011
- 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산편성 운영 기준 및 기금운용 계획 수립기준, 2010
- 행정안전부, 지방재정 투·융자사업 심사지침, 2011
- 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 이제는 지방분권시대!, 2004
- Sintomer, Yves et. al, Participatory Budgeting in Europe, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 32, March 2008

5장 지방재정위기 조기경보제도의 운영 성과와 재구축 방안

글 _ 곽 채 기 (동국대학교 행정학과 교수)



— 2008년 세계금융위기 발생 이후 지속적으로 악화되고 있던 지방재정의 건전성 문제를 해결하기 위해 도입된 지방재정위기 사전경보시스템. 이 시스템이 지방재정위기에 대한 사전 예방 및 사후 구제 수단으로서 효율성을 확보할 수 있을 것인가에 대한 체계적인 검토가 필요한 시점이다. 현행 지방재정위기 사전경보시스템의 운영 성과를 분석하고, 보다 효과적인 지방재정위기 관리제도 설계방안을 제시한다.

- 이제 우리나라로 지방재정위기에 대한 예방적 관리를 보다 철저하게 수행해야 할 뿐 아니라 재정위기가 현재화된 지방자치단체에 대한 효과적인 사후 대처 방안을 마련해야 할 상황에 직면하게 되었다.

1997년의 경제위기(외환위기), 2008년의 세계금융위기 등과 같이 주기적인 경기순환과정에서 지방자치단체가 일시적으로 재정운용에 압박을 받게 되는 상황 외에 보다 구조적인 요인에 기인한 지방재정위기 현상이 점차 가시화되고 있다. 예를 들어 고성장시대에서 저성장시대로의 경제환경의 변화, 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있는 인구 고령화 현상 및 인구 규모의 감소 등에 기인한 사회체제의 구조적 변화, 복지국가 아젠다에 대한 정치적 경쟁이 심화되면서 나타나는 국가역할구조의 전환 및 복지재정 지출 수요의 급격한 증대, 예산제약의 연성화를 초래하는 지방재정시스템, 자치단체장의 경쟁적 개발사업 추진과 투자 실패, 지방자치단체 내부의 부실한

재정관리 등이 복합적으로 작용하여 다양한 형태의 지방재정위기가 현재화하고 있다(곽채기, 2012).

물론 집합적 관점에서 보면 우리나라 지방자치단체의 재정위기와 지방재정의 건전성 문제는 과장된 측면이 없지 않다. 예산대비 채무 비율을 놓고 볼 때 우리나라 지방자치단체는 2011년 기준으로 12.7% 수준으로, 일본 154.0%, 미국 129.9%, 영국 33.5% 등에 비해 채무 수준이 높지 않다. 또한 그 동안 재정분석진단제도, 지방채 발행관리제도 등 다양한 지방재정 관리제도를 통해 엄격한 재정관리가 이루어져 왔기 때문에 재정상황이 우려할 정도로 심각한 수준이라고 보기 어렵다(행정안전부, 2012).

그러나 1991년에 지방자치가 부활된 이후 지방재정위기 문제가 주기적으로 거론되면서 점차 그 상황이 악화되고 있는 모습을 띠고 있다. 이제 앞으로 지방재정위기 문제는 지방자치단체 전체를 대상으로 한 집합적 개념에 기초하여 파악하는 것도 필요하지만, 더욱 중요한 것은 개별 자치단체 수준에서 재정위기의 발생 가능성을 체계적으로 파악하고 관리하는 것이라고 할 수 있다. 국가재정은 1개 정부단위로 존재하지만, 지방재정은 전국적으로 245개 지방자치단체로 각각 분리되어 존재하고 운영되고 있다. 따라서 지방재정위기 관리에 있어서 보다 중요한 것은 개별 지방자치단체 수준에서 발생하는 재정위기를 사전에 정확하게 예측하고 사후에 효과적으로 대처하는 것이라고 할 수 있다(곽채기, 2012). 특히, 지방재정위기 관리제도 설계에 있어서 핵심적 쟁점 중의 하나인 지방자치단체의 '채무불이행' 또는 '재정파산' 발생 가능성 문제와 관련하여서도 개별 지방자치단체 수준에서는 예외적으로 그 가능성이 열려 있는 것으로 볼 필요가 있다.¹⁾

현재 우리나라는 기본적으로 지방교부세를 통해서 기본적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 재원을 보장받고 있고, 중앙정부가 지방채 발행 총액한도제 등의 지방재정관리제도를 운영하고 있기 때문에 재정파산의 가능성은 낮은 것으로 평가되고 있다. 특히, 우리나라 지방채 발행 방식의 특성상 지역개발기금을 제외하면 대부분 중앙정부의 공적 자금 또는 민간 금융기관에 의한 중서차입에 의존하고 있기 때문에 지방채 발행을 위한 별도의 민간 시장이 형성되어 있지 않는 현재 상황에서는 지방자치단체의 채무불이행 발생 가능성은 중앙정부

1) 지방자치단체의 채무불이행이 발생하지 않으면 미국식 재정파산제도나 법정관리제도의 도입 정당성을 확보하는 것은 어렵다고 할 수 있다.

의 의지에 달려있다고 할 수 있다. 이러한 구조적 제약조건 등으로 인해 지방자치단체의 채무불이행이나 재정파산의 발생 가능성이 낮기는 하지만 현재의 지방채 발행 총액한도제도 하에서 보증채무(지급보증)를 제대로 통제하지 못하고 있기 때문에 우발채무로 인한 채무불이행 발생 가능성은 제한적으로 존재한다. 또한 지방자치단체는 임대형 민간투자사업(BTL)의 확대에 따른 미확정 채무의 증가, 수익형 민간투자사업(BTO)의 최소운영수입보장제도(MRG)에 따른 명시적·우발적 채무 발생, 그리고 지방공기업의 경영부실 및 부채 증가에 따른 암묵적·우발적 재정위험 등 다양한 형태의 재정위험을 안고 있기 때문에 일부 자치단체에서 채무불이행이나 재정파산이 발생할 가능성은 충분히 존재한다고 볼 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 2008년 세계금융위기 발생 이후 지속적으로 악화되고 있던 지방재정의 건전성 문제를 해결하기 위해 도입된 지방재정위기 사전경보시스템이 지방재정위기에 대한 사전 예방 및 사후 구제 수단으로서 효과성을 확보할 수 있을 것인가에 대한 체계적인 검토가 필요하다. 이에 본고에서는 현행 지방재정위기 사전경보시스템의 운영 성과를 비판적인 관점에서 분석하고, 보다 효과적인 지방재정위기 관리제도 설계방안을 제시하고자 한다. 다만, 본고에서는 재정위기 사전경보시스템 모니터링 지표의 개선 방안은 논의의 대상에서 제외하였다.

1. 지방재정위기 사전경보시스템의 운영 성과와 한계

가. 현행 지방재정위기 사전경보시스템

1) 지방재정위기 사전경보시스템의 구성 체계

행정안전부는 2010년 7월 20일 '지방재정 건전성 강화방안'을 발표하면서 지방재정위기에 대한 우려를 해소하고, 지방재정의 건전성을 강화하기 위하여 자치단체의 재정상황에 대한 상시 모니터링을 통해 재정위기에 대한 선제적으로 대응할 수 있도록 지방재정 사전경보시스템을 구축하기로 하였다. 그 이후 행정안전부는 민간전문가 및 지방자치단체와의 수차례 회의를 통해 지방자치단체 재정상황을 판단하는 5개 관점(재정수지, 채무관리, 세입관리,

자금관리, 공기업)의 7개 지표를 개발하였고, 지방재정법 개정안이 국회 의결을 거쳐 2011년 3월 공포됨에 따라 동법 시행령을 2011년 9월에 개정함으로써 지방재정위기 사전경보제도 시행의 법적 근거를 마련하였다(행정안전부, 2012: 468). 이러한 과정을 거쳐 행정안전부는 2011년 9월부터 지방재정위기 사전경보시스템을 구축하여 시행하였으며, 재정위기단체 공개 및 지방채발행·신규사업제한 등의 위험등급별 재정위기관리제도는 2012년부터 전면적으로 시행되었다.

지방재정위기 사전경보시스템은 지방재정분석 자료와 지방자치단체의 재정상태 위험도에 영향을 줄 수 있는 주요 재정지표를 상시적으로 모니터링하여 얻는 정보를 활용하여 지방자치단체별 재정위험 수준을 '정상, 주의, 심각'으로 분류하여 재정상태 변화를 조기에 경보하고, 위험등급에 따른 선제적 위기관리대책을 시행하도록 하는 제도이다.²⁾ 이 제도는 기존의 지방재정분석제도가 전년도 결산 결과를 바탕으로 지방재정의 건전성과 효율성 등을 다음연도에 1회 분석하는 데 그쳐 재정위기 상황을 사전에 예측하여 대응하기에는 한계가 있는 점을 보완하면서 보다 포괄적인 관점에서 지방자치단체의 재정위험 상황을 상시적으로 관리하는 데 주안점을 두고 있다(행정안전부, 2012, p. 467~468).³⁾

그림 1 ▶ 지방재정위기 사전경보시스템



현재 지방재정위기 사전경보시스템은 (1) 사전에 설정된 주요 재정지표를 활용한 모니터링 활동, (2) 재정지표를 활용한 모니터링 결과 재정위험이 우려되는 지방자치단체를 대상으로 정밀분석을 실시하는 심층진단 활동, (3) 심층진단 결과 해당 자치단체의 지방재정이 위

2) 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정에서는 재정위기 사전경보시스템을 지방자치단체의 주요 재정지표를 모니터링하여 지방자치단체의 재정위기를 사전에 예측하고 선제적으로 대응하는 일련의 과정을 의미하는 것으로 정의하고 있다.

3) 이처럼 지방재정위기 사전경보시스템 도입으로 건전성이 낮은 단체에 대해 분기별 심층진단이 가능해짐에 따라 지방재정분석제도의 경우 2012년부터는 재정분석 결과를 활용하여 건전성이 낮은 자치단체를 대상으로 실시하던 재정진단(심층진단)을 재정컨설팅으로 전환하게 되었다. 결과적으로 건전성이 낮은 지방자치단체에 대한 재정진단은 지방재정위기 사전경보시스템으로 일원화되었다.

험등급(주의등급, 심각등급) 중 어느 하나에 해당하는 것으로 판단되는 경우에는 재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 주의단체 또는 심각단체로 지정하고 재정건전화계획을 수립하여 이행토록 하는 위험등급별 재정위기관리대책의 수립 및 이행 활동으로 구성되어 있다.

따라서 현행 지방재정위기 사전경보시스템의 요체는 주요 재정지표를 활용하여 지방자치단체의 재정상태를 상시적으로 모니터링하여 재정위험을 조기에 경보하는 데 있다고 할 수 있다. 이를 위해 지방재정위기 사전경보시스템에서는 지방자치단체의 세입결손, 채무, 낭비 성 지출 등 주요 재정상황을 모니터링하기 위해 재정수지, 채무, 세입, 자금관리, 공기업의 5개 관점에 따라 통합재정수지 비율, 예산대비 채무 비율, 채무상환비 비율, 지방세 징수액 현황, 금고잔액 현황, 공기업 부채비율, 개별공기업 부채비율 등의 7개 재정지표를 선정하여 분기별로 모니터링을 실시하고 있다.

지방재정 모니터링지표는 제도 간의 연계성 및 시너지 효과를 확보하기 위해 지방채 발행 총액한도제와 지방공사채 사전심사제도와 연계하여 대표적인 지표를 선정하였다(표 1 참조).

표 1 지방재정위기 사전경보시스템 모니터링 지표

관점	재정지표	산정방식	'주의' 기준	'심각' 기준
재정수지	① 통합재정수지적자비율	(세입-지출 및 순운자)/통합재정규모	25% 초과	30% 초과
	② 예산대비채무비율	지방채무 잔액/총 예산	25% 초과	40% 초과
채무관리	③ 채무상환비 비율	지방채무 상환액/일반재원	12% 초과	17% 초과
	④ 지방세 징수액현황	당해연도 월별 누적 징수액/최근 3년 평균 월별징수액	50% 초과	0% 미만
자금관리	⑤ 금고잔액 현황	당해연도 분기말 잔고/최근 3년 평균 분기말 잔고	20% 미만	10% 미만
	⑥ 공기업 부채비율	부채/순자산	400% 초과	600% 초과
⑦ 개별공기업 부채비율				

※ 자료 : 행정안전부, 보도자료, 2011. 8. 30

한편 행정안전부는 지방재정위기관리 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 지방재정위기관리위원회를 설치하여 운영하고 있다. 동 위원회는 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 관계 기관 공무원과 민간위원으로 구성된다.⁴⁾ 또한 동 위원회에서는 지방재정위기단체의 지정 및

4) 위원장은 행정안전부 제2차관이며, 기획재정부, 행정안전부 및 국무총리실 등 관계 행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원과 민간전문가가 위원으로 참여하고 있다.

해제, 재정위기단체의 재정건전화계획의 승인, 재정건전화계획 수립 및 이행 결과가 현저히 부진한 지방자치단체에 대한 불이익 부여 사항 등에 대한 심의를 담당한다.

2) 지방자치단체 재정위험 등급별 재정위기 관리 대책

행정안전부는 지방자치단체의 재정상태를 상시적으로 확인하기 위하여 7개 재정지표를 활용하여 분기별(1·4·7·10월)로 모니터링을 실시하고 있으며, 필요할 경우에는 수시로 모니터링을 실시할 수도 있다. 모니터링 결과 7개 지표 중 어느 하나라도 주의 또는 심각 기준에 해당하는 경우 행정안전부는 서면분석을 실시하고, 서면분석 결과를 바탕으로 재정위기관리위원회 소위원회 주관으로 세입전망, 가용재원규모, 채무상환능력, 공기업부채 등에 대한 심층진단을 실시한다. 그 다음에 재정위기관리위원회를 소집하여 지방자치단체의 의견청취 및 심층진단 결과를 바탕으로 재정위험의 심각성 여부를 판단하여 등급(주의등급단체, 재정위기단체) 지정여부를 심의한다. 이 때 위원회에서는 해당 자치단체의 재정력, 채무상환능력, 중장기 추세, 지방자치단체별 특수요인 및 자치단체장의 재정건전화 의지와 노력 등 지방재정 상황을 종합적으로 고려하며, 심의 결과 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체에 대해서는 행정안전부장관이 최종적으로 '재정위기단체'로 지정할 수 있다. 또한 모니터링 및 심층진단 결과 재정위기 단체에 준하는 재정위기관리 조치를 취할 필요가 있다고 인정되는 자치단체에 대해서는 위기관리위원회의 심의를 거쳐 '주의등급단체'로 지정할 수 있다. 이들 단체들에 대한 재정위기관리대책은 다음과 같다.

우선 주의등급단체로 지정된 지방자치단체의 장은 재정위험 발생 가능성을 조기에 해소하기 위한 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관에게 보고해야 한다. 이 때 행정안전부장관은 주의등급단체의 장에게 재정건전화계획 수립을 위해 공무원과 전문가 등으로 구성된 재정건전화계획 수립단을 구성하도록 지도·권고할 수 있다. 주의등급단체의 재정건전화계획에는 재정위험 발생의 원인분석 및 건전화 방향, 추진목표, 세입·세출 등의 건전화 방안, 채무의 건전화 방안, 추진일정계획 등이 포함되어야 한다. 그리고 행정안전부장관은 주의등급단체의 재정건전화계획 이행결과를 평가하고, 평가 결과에 따라 필요한 사항을 주의등급단체의 장에게 지도·권고할 수 있다.

다음으로 재정위기단체로 지정된 지방자치단체의 장은 재정위기를 조기에 해소할 수 있

도록 재정건전화계획을 수립하여 지방의회 및 소관 상임위원회 등에 보고한 후 행정안전부장관에게 승인요청을 해야 한다. 단, 국내외 경제상황의 현저한 변화, 긴급한 재난 발생, 기타 예상치 못한 사정의 발생 등의 경우에는 재정건전화계획을 변경할 수 있다. 재정위기단체의 재정건전화계획에는 재정위기 해소 목표 기간, 지표별 추진 목표, 건전화계획 기간 중 세입·세출 등 재정운영계획, 세입확충을 위한 구체적 계획, 재정지출의 효율성 제고를 위한 경상경비절감·사업비조정계획, 지방채무의 안정적 운영을 위한 채무감축계획, 목표기간 동안의 세입·세출·채무 전망, 신규 예산편성방안 및 지방채 발행계획, 재정건전화계획의 시행을 위한 추진일정 등이 포함되어야 한다.

행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 이행결과를 평가할 수 있으며, 평가 결과가 현저히 미흡한 경우에는 재정상의 불이익을 부여할 수 있다. 또한 행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행 중에 지방재정법과 지방교부세법 등 관련 법률과 시행령을 위반한 경우, 이행평가 결과가 현저히 미흡한 경우, 기타 지방재정에 관한 다른 법령을 위반한 경우에는 재정상 불이익을 부여할 수 있다. 이 재정상의 불이익에는 교부세 감액, 시도지사의 조정교부금 및 재정보전금교부상의 불이익, 중앙행정기관 또는 광역자치단체 공모사업 참여상의 불이익 등이 포함된다.

특히, 재정위기단체의 경우 조속한 재정건전화를 위하여 재정운용상 자율권을 일정부분 제한하도록 하였다. 우선 예산을 편성할 때에는 지방의회에서 의결된 재정건전화계획을 기초로 하도록 하였고, 지방채 발행, 일시차입 및 일정규모 이상의 신규사업 추진에 제한을 두었다. 다만, 반드시 필요한 사업에 대해서는 행정안전부장관 및 시도지사와 협의하여 확정된 재정건전화계획에 반영하여 사업을 정상적으로 추진할 수 있도록 하였다.

또한 재정위기단체의 장은 재정건전화계획의 수립 및 이행 상황에 대하여 해당 자치단체의 홈페이지 또는 해당 지역 일간지에 연 2회 이상 주민에게 공개하여야 한다.

한편, 행정안전부장관은 재정위기단체가 재정건전화계획의 목표를 달성하거나 재정지표 값이 '주의' 기준 이하가 된 경우, 기타 지정 사유 목적 상실 등 어느 하나에 해당하는 경우 재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체 지정을 해제할 수 있다. 아울러 행정안전부장관은 재정위기단체 지정이 해제된 지방자치단체의 장에게 재정건전화계획의 수립 및 이행 상황에 대하여 필요한 사항을 지도·권고할 수 있다.

나. 지방재정위기 사전경보시스템의 운영 성과 및 한계

1) 사전경보시스템의 운영 성과

지방재정위기 사전경보시스템은 2011년 9월에 시범 도입되었고, 2012년부터 본격적으로 가동되었기 때문에 아직 운영성과를 객관적으로 평가하기에는 이르다고 볼 수 있다. 그러나 시스템 구축을 위한 문제 인식단계부터 지방재정의 건전성 악화와 지방재정위기 발생 위험성에 대한 논의가 확산되면서 지방자치단체의 채무관리 필요성에 대한 경각심이 확산되고 재정책임성과 자율통제 대한 인식이 제고되는 효과가 창출되었다.

특히, 사전경보시스템의 7개 재정지표를 통해 주의와 심각 단계의 기준이 설정됨에 따라 지방자치단체가 모니터링 지표를 자율규제 기준으로 삼아 재정건전성 관리를 위한 자구 노력을 적극적으로 전개하는 분위기가 확산되었다. 또한 이 과정에서 사전경보시스템의 모니터링 지표를 활용한 지방재정 상태에 관한 언론보도가 증가하고 시민사회단체에서도 해당 지역 자치단체의 재정위기 징후를 객관적으로 포착할 수 있는 기준이 마련됨에 따라 이 정보를 활용하여 지방자치단체를 압박하는 활동을 전개하는 등 지방자치단체의 재정건전성 확보를 위한 시민통제가 활성화된 점도 주요한 성과라고 볼 수 있다.

지방재정위기 사전경보시스템은 지방재정 상황을 상시 모니터링하고 재정위기를 사전에 경고함으로써 지방자치단체의 재정위기를 예방하는 것이 가장 큰 목적이다. 또한 재정위기에 대한 지방자치단체의 자구노력과 중앙정부의 관리·지원 방안 등을 구체적으로 정의해 둠으로써 재정위기가 현실화될 경우 혼란을 방지하고 신속하게 대응하기 위한 것이기도 하다. 이런 관점에서 볼 때 사전경보시스템은 지방자치단체의 재정위기가 실제 발생하지 않더라도 지방자치단체가 스스로 재정운용 상황을 관리·통제할 수 있는 기준이 된다는 점만으로도 충분한 의미가 있다고 할 수 있다(행정안전부, 2012, p. 470).

이러한 간접적인 효과 외에도 2010년 7월 지방재정위기 사전경보시스템을 구축하기로 결정하고 2011년 시범운영을 거쳐 2012년에 본격적으로 가동되면서 재정지표상에서도 가시적인 변화가 나타나기 시작했다. 2010년 이후 전국적으로 지방채 규모와 예산대비 채무 비율이 감소하는 결과를 보이고 있다. 또한 개별 지방자치단체에서도 스스로 긴축예산을 편성하고, 이자비용을 절감하는 한편 대내외적으로 재정운영의 신뢰성을 확보하기 위해 채무를 조기

에 상환하고, 자산을 매각하고 조직을 축소하는 가운데 불요불급한 사업을 조정하는 등 자구적인 재정건전화 노력을 전개하고 있다. 그 결과 예산대비 채무비율 기준(25%)을 초과하는 지방자치단체 수가 2011년 6월에는 9개에 이르렀으나 2012년 6월에는 3개로 감소하였다.

한편, 2012년 6월에 개최되었던 지방재정위기관리위원회에서는 재정지표 모니터링 결과 예산대비 채무비율이 주의 기준을 초과하는 부산, 대구, 인천광역시와 공기업 부채비율이 심각 기준을 초과하는 태백시를 대상으로 심의를 진행하였으며, 이들 자치단체들을 모두 재정 위기단체로 지정하지는 않았다. 그러나 각 자치단체별로 지방채 감축 목표관리제 운영, 감채 기금 적립 확대, 경상경비 및 행사·축제성 경비 절감, 총액인건비 동결, 자체 재정위험관리 시스템 구축·운영, 주요사업 사전검토제 시행, 지방채 발행 자율 제한, 자산매각 등 다양한 재정건전화대책 수립을 촉진하였고, 향후 재정건전화대책 이행상황과 채무 변동 상황을 철저히 점검·평가해 나가기로 하였다.

2) 사전경보시스템의 한계와 문제점

우선 현재의 지방재정위기 사전경보시스템은 지방재정위기가 발생하기 전(前) 단계에서의 예방적 모니터링 활동과 지방재정위기가 발생한 이후에 지방재정위기 극복을 위한 재정건전화 대책 수립 및 이행 활동이 혼재되어 있어 사전경보시스템의 정체성이 모호할 뿐 아니라 사전경보시스템의 효과성을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 특히 재정지표상 '주의' 기준을 넘어 '심각' 수준에 도달한 자치단체의 경우에는 사전 경보해야 할 상황이 아니라 이미 재정위기가 현재화된 단계라고 할 수 있다. 그런데 현재의 지방재정위기 사전경보시스템은 재정위기 발생 전 단계(사전경보단계)와 재정위기 발생 후 단계(재정위기 현재화 단계)까지를 모두 '사전경보시스템'의 틀 속에 묶어 놓고 있다. 그 결과 현행 지방재정위기 사전경보시스템에는 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행관련 요소가 접목되어 있기는 하지만 상대적으로 '사전경보시스템'으로서의 기능 수행에 더 역점을 두고 있기 때문에 재정위기가 발생한 이후 단계에서의 지방재정 위기관리제도로서의 효과성은 떨어질 수밖에 없다.

또한 현재의 지방재정위기 사전경보시스템에 따르면 재정위기가 현재화된 이후의 재정위험 등급이 '심각' 등급 한 단계만으로 구성되어 있다. 따라서 현행 관리 시스템에 따르면 지

방재정의 위험 상황을 주의등급단체 아니면 재정위기단체로 이분법적으로 구분할 수밖에 없다. 특히 지방재정위기가 현재화된 이후 상황에서 재정위기의 수준에 따른 차별적인 대책 수립 및 관리, 재정위기를 초래한 지방자치단체의 책임성 경중에 따른 차별적인 조치 및 패널티 부과 등을 전개해 나가는 것이 어려운 실정이다.

2. 새로운 지방재정위기 관리제도 설계 방안

가. 지방재정위기 관리제도 설계의 기본원칙

지방재정위기 관리제도를 설계하는 과정에서는 다음과 같은 원칙들을 준수하는 것이 필요하다.

첫째, 지방재정위기의 단계 구분을 전제로 한 제도 설계. 지방재정위기는 “다양한 요인에 의해 지방공공서비스에 대한 재정 수요는 지속적으로 증가하지만 세입기반 또는 재원조달 능력이 이에 미치지 못해 지속적인 세입 부족 현상이 나타나거나 이를 보전하기 위한 지방채 발행 등으로 재정적자가 지속적으로 발생하는 가운데 중장기적인 지방채 누적으로 인해 일시적 또는 구조적인 채무불이행 상황이 발생하는 것”을 의미한다. 이러한 지방재정위기 상황은 일반적으로 ‘재정압박 → 재정위기 → 재정파산’의 3단계 과정을 거쳐 진행되는 것으로 인식되고 있다.

이처럼 지방재정위기의 단계별 구분을 전제로 각 단계별 재정위험성의 수준과 지방자치단체의 재정책임성 수준 등에 비례하여(비례성의 원칙) 차별적인 지방재정위기 관리제도를 설계하는 것이 필요하다. 예를 들어 미국의 지방재정위기 관리제도는 재정위기 발생 전과 발행 후로 구분하여 설계되어 있고, 일본에서도 ‘건전단계 → 조기건전화단계 → 재정재생단계’로 구분하여 지방재정위기 관리제도를 설계하고 있다. 다만, 본고에서는 우리나라에서 재정파산의 발생 가능성에 대해 완전한 합의가 형성되어 있지 않는 가운데 재정파산 제도 도입 자체를 반대하는 의견도 존재하고 있는 점을 감안하여 재정위기와 재정파산을 별도의 단계로 구분하지 않고, ‘재정압박과 재정위기’의 두 개의 단계 구분을 전제로 지방

재정위기 관리제도 설계 방안을 제시하고자 한다. 이러한 2 단계 지방재정위기 유형 구분에 기초하여 단계별 지방재정 위험성 수준 등을 고려한 차별적인 사후관리 방안을 설계하는데 역점을 두고자 한다.

둘째, 지방재정위기 조기 예측 강화 및 사후 대책의 효과성 확보. 지방재정위기 관리제도는 기본적으로 재정위기 발생을 사전에 적극적으로 예방하는 한편 재정위기가 발생한 다음에는 사후대책의 효과성을 확보하여 지방재정을 조기에 건전 단계로 회복시킬 수 있도록 설계되고 운용되어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 계획적인 재정운용을 유도하는 한편 지방재정위기 사전관리제도인 지방재정분석·진단제도 및 지방재정조기경보시스템과 지방재정위기관리제도(사후관리제도) 간의 연계성 확보 및 시스템화를 추진할 필요가 있다. 만일 지방재정위기관리제도가 '재정압박단체 관리제도'를 포함하고 있을 경우에는 현재 운영되고 있는 지방재정 조기경보시스템을 지방재정관리제도에 포함하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 그러나 미국의 사례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 재정위기 발생 전 사전관리제도로서의 조기경보시스템을 재정위기 발생 후 사후관리제도와 명확하게 구분하여 양자를 각각 별도의 제도적 장치로 구분하여 운영하는 가운데 상호 연계성 확보하는 방안을 선택할 수도 있다. 또한 지방재정위기가 발생하였을 경우 적기에 대응하여 위기로 인한 피해를 최소화하고 이를 조기에 해결하기 위해서는 재정위기관리를 위한 공식적이고 강제적인 절차를 마련할 필요가 있다.

셋째, 중앙정부와 지방자치단체의 재정책임성 분담의 원칙. 지방재정위기가 발생하는 과정에는 지방자치단체의 재정관리가 부실하고 자치단체장과 지방의회의 도덕적 해이 등 재정책임성이 약화된 것에 기인한 바가 크지만 중앙정부도 일정한 원인 제공자의 역할을 수행하는 측면이 다양한 형태로 존재한다. 따라서 지방재정위기를 극복하는 과정에서는 지방자치단체의 자구 노력과 중앙정부의 행·재정책 지원 활동 간에 조화를 확보하는 한편 패널티제도와 인센티브제도를 균형 있게 설계하여 운용하는 노력을 전개할 필요가 있다. 특히, 패널티제도와 인센티브제도를 설계함에 있어서는 비례성의 원칙을 따라야 할 뿐 아니라 재정건전화대책의 효과성 확보 측면을 충분히 고려할 필요가 있다.

넷째, 연성예산제약을 경성예산제약으로 전환할 수 있는 제도 설계. 재정분권화의 확대 또는 형평성을 강조하는 지방재정제도의 구조적 한계 등으로 인해 초래되는 예산제약의 연성화는 지방재정의 비효율성, 재정책임성의 약화, 지방재정위기를 초래하는 근본적인 원인

중의 하나로 평가되고 있다. 따라서 지방재정위기 관리제도는 현재의 지방재정제도 또는 재정분권체제 하에서 지방재정위기가 발생한 특정(개별) 자치단체를 대상으로 경성예산제약 조건을 형성할 수 있도록 설계되어야 한다.

연성예산제약이라는 개념을 창안한 Koranai(1979·1980)는 예산제약의 경성화와 연성화의 유형을 결정하는 조건 및 특징을 (표 2)와 같이 다섯 가지로 제시하고 있다. 또한 Koranai는 예산제약의 유형이 조직의 성과와 행태에 미치는 결과를 (표 3)과 같이 제시하고 있다.

표 2 예산제약 유형의 특징

특징	예산제약의 유형	
조건1 : 가격 영향력	경성예산제약 외생적 가격	연성예산제약 가격경정의 재량(예 : 가격규제)
조건2 : 조세의 재량성	명확한 조세기준	재량에 따른 조세변경(예 : 조세특례조치)
조건3 : 무상의 국가보조금	명확한 보조기준	재량적 보조금(예 : 구제·연명보조금)
조건4 : 국가의 신용공여	명확한 신용기준	재량적인 신용공여(예 : 추가채무보증)
조건5 : 외부로부터의 투자금융	명확한 투자기준	재량적인 추가 투자(예 : 공적자금투입)

표 3 예산제약의 유형과 결과

비교기준	경성예산제약의 결과	연성예산제약의 결과
존속과 퇴출	효율적 기업(지방정부)은 존속 비효율적 기업(지방정부)은 퇴출	비효율적 기업(지방정부)도 존속
성장	잠재능력에 따른 성장	정부보조에 따른 외적 성장
가격에의 적응	사회상황과 니즈에 대응한 효율적 경영(재정운영)	사회상황과 니즈에 대응하지 않는 비효율적 경영(재정운영)
불확실성 수요	위험부담에 의한 정책결정 가격탄력적 : 유연한 적응	위험 책임전가에 의한 정책결정 가격비탄력적(재원의 고갈)

이러한 예산제약 유형에 관한 일반론에 기초하여 지방재정위기를 초래한 연성예산제약 조건들을 경성예산제약 조건으로 전환하기 위해서는 지방재정위기 관리제도 설계 시 지방자치단체 자치권의 제한 수준 및 범위(예: 예산편성권의 제한, 지방채 발행 제한, 직무대행제도, 자치입법권·자치행정권 제한 등), 지방재정 운용 관련 새로운 의무 부과 및 재정규율 강화(예: 세입확충·세출절감 등 자구노력 권고 또는 강제, 채무감축 목표 설정 및 의무화 등) 방안에 대한 체계적 검토가 필요하다.

다섯째, 자치성(주민자치)의 원칙. 지방재정위기 관리제도를 설계하고 운영함에 있어서는 지방자치의 기본이념을 존중할 필요가 있다. 물론 재정책임성의 원칙 등을 고려할 때 지방재정위기를 극복하는 과정에서 지방자치단체의 자치권을 일정 수준 제약할 수밖에 없는 영역이 존재한다. 그럼에도 불구하고 지방재정위기 관리제도는 가급적 지방자치의 근본을 훼손해서는 안 되고, 비례성의 원칙에 따라 필요한 최소한의 수준과 범위로 이를 제한하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 지방재정위기 관련 재정정보 공개 확대 및 의무화 등을 통해 주민자치 기능의 활성화를 유도하고, 이를 바탕으로 주민참여 및 통제를 통한 재정규율을 확립하기 위한 노력을 적극적으로 전개해야 한다. 또한 자치성의 원칙에 따라 지방재정위기 관리제도를 설계하고 운영함에 있어 중앙정부와 광역자치단체 및 기초자치단체 간 적정한 역할 분담체계를 설계하는 것도 중요하다. 지방재정위기가 발생한 해당 자치단체의 자율적·자구적 역할을 바탕으로 광역자치단체의 중재적·주체적 역할, 그리고 중앙정부의 권고적·지원적 역할과 직접개입적 역할 등이 지방재정위기 단계에 따라 차별적으로 적정하게 안분되어 시스템화 되어야 한다. 특히, 중앙정부의 역할은 자치성의 원칙, 비례성의 원칙 등을 종합적으로 고려하여 재정위기 단계별로 권고적·지원적 역할만 인정하는 경우와 직접개입 및 주도적 역할을 인정하는 경우로 구분하여 그 역할 수준과 범위를 차별적으로 설계하는 것이 중요하다. 아울러 자치성의 원칙을 살리기 위해서는 지방재정위기 극복과정에서 지방자치단체의 선택권을 보장하는 방안도 함께 고려할 필요가 있다.

여섯째, 효율성의 원칙과 공정성·투명성의 원칙. 지방재정위기를 관리하고 극복하기 위한 활동을 전개하는 과정에서는 중앙정부와 지방자치단체 간, 지방자치단체 내에서 집행부와 지방의회 간, 그리고 지방자치단체와 시민사회 및 지역주민 간에 다양한 형태의 갈등과 불협화음 등이 발생할 가능성이 상존하고 있다. 따라서 지방재정위기 관리제도를 설계하고 운영함에 있어서는 이러한 다양한 이해관계 주체들 간의 갈등 발생을 최소화하고, 거래비용의 발생을 최대한 예방할 수 있는 효율적인 제도를 설계하고 운영하는 것이 중요하다. 또한 효율적인 지방재정위기 관리제도를 설계하고 운영하기 위해서는 지방재정위기 관리를 위한 절차적 요소들, 예를 들어 재정위기 단체 선정, 재정건전화계획 수립 및 추진절차, 재정지원 등의 측면에서 공정성과 투명성 및 객관성이 확보되어야 한다.

나. 지방재정위기 관리제도 설계를 위한 주요 쟁점

1) 지방재정위기 단계의 구분 기준 설정⁵⁾

지방재정위기 관리제도를 재정압박과 재정위기(재정파산 포함)로 구분하여 차별적으로 설계하기 위해서는 우선 지방재정의 위험수준을 객관적으로 측정할 수 있는 재정위기 지표를 선정해야 한다. 재정위기 지표를 선정한 다음에는 지방재정위기 단계 또는 지방재정의 위험 수준을 재정압박 단계와 재정위기 단계로 구분하기 위한 지표를 임계치를 설정해야 한다. 또한 재정위기 지표를 활용한 지방재정위기의 단계 구분은 지방재정분석·진단제도와 지방재정조기경보시스템과 연계하여 운영되어야 한다.

2) 지정주의 대 신청주의의 선택

지방재정위기 관리제도를 설계하고 운영함에 있어서 제도의 형태와 성격을 결정적으로 좌우하는 핵심 요소 중의 하나는 재정위기관리제도의 적용에 있어 신청주의, 즉 지방자치단체의 선택권을 인정하느냐 여부라고 할 수 있다.

지방재정위기관리에 대한 지방자치단체의 소극적 대응을 방지하고, 이를 적기에 해결하여 재정위기로 인한 피해를 최소화하기 위해서는 재정압박 단체나 재정위기 단체를 선정하는 객관적 기준과 공식적이고 강제적인 절차를 마련할 필요가 있다. 이러한 요구와 필요를 충족시키기 위한 제도적 장치가 중앙정부 또는 상급 자치단체가 지방재정위기 단체를 지정하는 방식이다. 지정주의 또는 지정방식이 지방자치단체로부터 수용성을 확보하기 위해서는 객관적이고 타당성이 높은 지방재정위기 지표가 선정되어야 할 뿐 아니라 재정압박 단계와 재정위기 단계를 객관적으로 구분해 줄 수 있는 명확하고 타당성이 높은 임계치가 설정되어야 한다.

그런데 이러한 조건들을 충분히 충족할 수 있는 지방재정위기 지표와 임계치 설정이 용이하지 않을 뿐 아니라 이러한 조건들을 충족한 선정기준이 설계되어 있더라도 이를 적용

5) 이 항목에 관한 제도 설계는 재정위기 지표 개발 작업을 통해 수행되어야 한다. 그러나 앞에서 이미 설명한 바와 같이 본고에서는 이에 대한 논의는 제외하기로 하였다.

하는 과정에서 지방자치단체의 반발과 갈등 발생 가능성이 상존한다고 볼 수 있다.

이런 점에서 지방재정위기 단체 선정 및 지방재정위기 관리제도 적용에 있어서 지방자치 단체로부터의 자발적인 신청 및 선택 기회를 보장하는 신청주의를 도입할 필요가 있다. 신청 주의는 자치성의 원칙, 효율성의 원칙, 공정성 및 투명성의 원칙 등에 부합하는 제도적 장치라고 할 수 있다. 지방재정위기 관리제도 운영에 있어 신청주의를 실질적으로 보장하기 위해서는 지방재정위기 사후관리를 위한 제도적 장치가 복수로 설계되어 있어 지방자치단체가 선택권을 행사하는 것이 가능해야 한다. 예를 들어 미국의 경우 지방재정위기가 발생한 사후 단계에서 지방자치단체의 재정위기를 관리하기 위하여 세 가지 대안적 제도적 장치를 설계하여 운용하고 있다(표 4 참조).

표 4 ► 미국 지방자치단체의 재정위기 관리제도

제도 유형	제도설계 내용
연방 또는 주정부 재정 지원 및 감독	<ul style="list-style-type: none"> 주의 특별재정지원으로 재정재건 지자체의 자치권은 인정하되, 주가 설립한 재정관리기구가 지자체의 재정계획, 기채, 계약 등의 심사, 회계사무 감시 등의 활동 수행
주정부의 파산관제인제도	<ul style="list-style-type: none"> 주의 특별법 제정으로 운영 시장해임, 의회 입법기능 상실 등 자치권 제약 주지사가 파산관재인 임명 · 파견, 판산관재인이 재정재건계획 편성하여 재정재건
재정파산 선고제도	<ul style="list-style-type: none"> 연방파산법 제9장에 따른 파산신청, 법원의 판결과 조정에 의존 자치권 제약은 없음. 단, 상급정부의 지원배제 지자체와 채권자들 간의 사적관계에서의 채무조정을 통해 문제 해결

또한 일본에서도 유바리시 재정파산 이전에 운영되었던 ‘지방재정재건촉진특별법’ 하에서는 준용재건(재정재건단체 신청)과 자유재건(지방채발행제한) 중에서 어느 하나의 방식을 선택하여 재정재건을 추진하였다. 단, 2007년 이후 적용되고 있는 ‘지방자치단체의 재정재건단체에 관한 법률’에서는 지방재정위기를 조기전화단계와 재정재생단계로 구분한 후 중앙정부의 지정방식에 의해 재정위기 단체를 선정하고, 각 단계별로 차별화된 방식에 의해 재정전화대책(재정전화계획, 재정재생계획)을 수립하여 차별화된 절차에 따라 재정전화대책의 이행을 관리하고 있다.

한편, 지정주의와 신청주의에 따라 각각 지방재정위기단체 선정 절차와 의사결정 및 참여 주체도 차별적으로 설계되어야 한다. 예를 들어 일본의 구 재정재건법하에서의 준용재건(재

정재건단체 신청) 제도의 경우 재정재건 과정은 ‘재건신청(지방의회 의결 선결 조건) → 총무성장관의 지정 → 단체장의 재정재건계획수립 → 지방의회의 재정재건계획 의결 → 총무성장관의 재정계획승인 → 단체장의 예산편성 → 재정재건계획 변경시 총무성장관의 승인 → 재건완료 → 재건완료 보고’ 등의 단계적 절차에 따라 운용되도록 설계되었다.

3) 자치권 제한의 수준 및 범위와 새로운 의무 부과

지방재정위기 관리제도의 실효성을 확보하기 위해서는 재정위기 단계별로 자치권을 일정한 수준 및 범위에 걸쳐 차별적으로 제한함으로써 재정위기를 초래한 자치단체의 책임성을 차별적으로 묻는 한편 새로운 재정규율을 차별적으로 설정하여 재정전화를 촉진하는 조치를 취할 필요가 있다. 지방자치단체의 자치권을 제한하는 것은 재정전화성을 유지하고 있는 다른 자치단체에게는 보편적으로 인정되거나 법적으로 보장되는 자치권을 차별적, 선택적으로 제한하는 것이다. 또한 새로운 재정규율을 차별적으로 설정하는 것은 재정전화를 촉진하기 위하여 지방재정위기단체나 자치단체장에게 새로운 의무나 목표(활동)를 부과하는 것이라고 할 수 있다.

우선 외국의 지방재정위기 관리제도의 사례들을 종합해 볼 때 지방자치단체 자치권 제한의 수준과 범위에 관련된 제도적 구성요소로서는 예산편성권 제한, 지방채 발행 제한, 신규 투자사업 제한, 자치단체장 권한 제한(연방 또는 주정부에 의한 직무대행제도, 주정부의 파산관제인제도) 또는 해임, 지방의회의 입법권 제한, 지방자치단체 공무원 정원 통제 등이 있다. 이러한 자치권 제한 또는 통제 대상 중에서 어떤 요소를 활용할 것인가는 지방재정위기 단계에 따라 차별적으로 선택하여야 할 것이며, 지방자치단체의 책임성의 원칙, 자치성의 원칙 등을 종합적으로 고려하여 균형 있게 접근할 필요가 있다.

첫째, 자치단체장의 해임 문제는 지방재정위기 관리제도와 직접 연계하는 것은 바람직하지 않는 것으로 판단된다. 그보다는 주민자치의 원칙에 따라 주민소환제도 등을 활용하여 해당 자치단체 내지는 지역사회에서 자율적으로 해결하는 방법을 찾도록 하는 것이 바람직한 방법이라고 할 수 있다. 또한 자치단체장의 권한 제한의 경우에도 현재의 재정위기를 초래한 직접적인 당사자인 경우에는 검토해 볼 수 있는 방안이나 전임 자치단체장 재임 기간 동안 발생한 지방재정위기를 관리해야 하는 입장에 있는 자치단체장에 대해서는 권한을 제하는

것은 적절치 않는 것으로 판단된다. 다만, 재정위기가 심각한 단계로 진행된 자치단체로서 현재의 재정위기를 초래한 직접 당사자인 자치단체장이 책임하고 있는 경우에는 예외적으로 자치단체장의 권한을 제한하고 중앙정부 또는 광역자치단체에 의한 직무대행제도를 운영하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

둘째, 지방의회의 입법권을 제한하는 것도 지방재정위기가 발생하는 과정에서 원인 제공자 역할을 한 부분에 대한 책임성을 묻는 제도적 장치로서는 의미가 있을 수 있으나, 재정파산제도가 인정되는 경우에 한하여 비례성의 원칙에 따라 검토해 볼 수 있는 사안이다. 따라서 재정파산제도를 도입하는 것이 현실적으로 어려운 한국적 상황에서는 지방의회의 입법권 제한 문제는 자치권 제한의 범위에서 제외하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

셋째, 예산편성권 제한(인건비, 경상경비 통제 등), 지방채 발행 제한, 신규 투자사업 제한 등은 모두 자치재정권 행사와 관련된 요소들로서 지방재정위기를 초래한 지방자치단체와 자치단체장의 책임을 묻고 재정건전화를 촉진하기 위해서 현실적으로 활용할 수 있는 정책수단이라는 점에서 자치권 제한의 가장 우선적인 대상이 될 수밖에 없을 것이다. 다만, 자치재정권을 어느 수준과 범위로 제한할 것인가의 문제는 재정압박과 재정위기 단계로 구분하여 차별적으로 접근할 필요가 있다. 재정압박 단계에서는 지방채 발행 제한 등 제한된 범위 내에서 접근하고, 재정위기 단계에서는 이러한 권한들을 포괄적으로 제한하는 것이 적절할 것이다.

넷째, 자치행정권의 범위에 포함되는 지방자치단체 공무원 정원 통제 및 신규 채용 제한, 조직 신설 제한 등도 재정건전화 촉진을 위한 정책수단으로 고려해 볼 수 있는 정책수단이다. 다만, 이 수단도 재정위기 단계의 자자체에 한하여 적용하는 것이 적절할 것이다.

한편, 지방재정위기에 대한 지방자치단체의 책임성을 확보하고, 재정건전화를 촉진하기 위해서는 지방자치단체나 자치단체장에게 새로운 의무를 부과하여 재정규율을 차별적으로 강화하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이와 관련된 해외 사례로서는 일본의 재정건전화계획 수립, 정보공개 및 외부감사의 의무화 조치, 그리고 콜럼비아의 조기경보시스템 사례에서는 채무감축 목표 설정 또는 의무화, 자구노력 권고 또는 의무화 등이 있다. 이러한 새로운 의무 부과를 통해 지방자치단체의 재정규율을 차별적으로 강화하는 방안의 경우에도 재정압박 단계에서는 권고적 조치로 활용하는 것이 적절하고, 재정위기 단계에서는 이를 의무적 조치로 제도화하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

4) 지방재정건전화계획의 수립

지방재정위기 관리제도의 실효성을 확보하기 위해서는 지방재정건전화계획의 수립 및 시행제도를 체계적으로 설계해야 한다. 이와 관련된 주요 쟁점은 다음과 같다. 우선 재정건전화계획 수립 주체는 자치단체장으로 설정하는 것이 현실적인 대안일 수밖에 없다. 그러나 자치단체장이 재정건전화계획의 수립 주체로서의 역할을 수행하더라도 재정건전화계획 수립 과정에서는 지역주민참여, 지방의회 의결, 외부감사 등을 의무화하는 것이 필요할 것이다.

또한 지방재정건전화계획의 범위와 구성 요소를 구체화하는 것도 지방재정건전화계획 수립을 위한 제도 설계 과정에서 고려해야 할 사안이다. 해외 사례들을 종합해 볼 때 지방재정건전화계획에는 재정건전화계획의 시간적 범위, 세입 확충 계획, 세출 구조조정 및 절감 계획, 채무 감축 목표 및 감축계획(직접적인 채무관리활동 계획) 등이 포함되는 바람직하다고 할 수 있다.

5) 지방재정건전화계획의 추진 절차

지방재정건전화계획의 추진절차도 지방재정위기 관리제도 설계를 위한 주요 요소 중의 하나이다. 일반적으로 지방재정건전화계획의 추진절차는 지방재정건전화계획의 보고 또는 승인제도, 지방재정건전화 추진, 지방재정건전화계획 이행실적 평가 및 훈류, 정보공개 및 외부감사의 의무화 등으로 구성된다.

이러한 단계적 절차 중에서 지방재정건전화계획의 보고 또는 승인제도를 설계함에 있어서는 재정압박단계와 재정위기단계로 구분하여 차별적으로 접근할 필요가 있다. 즉, 재정압박 단계에서는 재정건전화계획을 광역자치단체 및 행정안전부에 보고하는 것으로 하고, 재정위기 단계에서는 재정건전화계획을 광역자치단체에 보고하는 절차를 거쳐 행정안전부의 승인을 받도록 해야 할 것이다. 또한 지방재정건전화를 추진하는 과정에서는 추진 결과를 지방의회와 행정안전부에 주기적으로 보고하는 것을 의무화하는 한편, 광역자치단체 또는 행정안전부의 권고나 직접 개입의 범위를 사전에 설정해 둘 필요가 있다.

6) 중앙정부의 행·재정적 지원 및 통제 제도

지방재정위기 관리 제도를 설계하고 운영함에 있어서는 중앙정부의 행·재정적 지원 및 통제 제도가 균형 있게 설계되어야 한다. 이와 관련하여 우선 중앙정부의 역할 수준 선택 문제의 경우에는 재정위기 단계에 따라 차별적으로 역할 수준을 설계한다는 원칙에 따라 중앙정부는 지방재정위기 관리를 위한 법·제도적 기반 구축 및 관리, 사전 모니터링 및 정보공개·공유 활동 강화, 자자체의 재정건전화 조치의 이행 평가 및 환류 등의 역할을 수행하되, 재정 압박 단계와 재정위기 단계에서의 중앙정부의 역할을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재정압박 단계에서 중앙정부는 행·재정적 지원 및 권고를 하는 역할을 수행하되, 직접적인 재정지원 또는 인센티브 제공은 배제할 필요가 있다. 이 과정에서 중앙정부는 재정 압박 자자체에 대한 지원 활동을 효과적으로 수행하기 위해 재정자문관 과제제도(자자체 신청 또는 중앙정부 직접 파견)를 도입하여 운영하는 방안 검토할 필요가 있다. 다만, 신청주의 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 재정지원 또는 인센티브 제공을 제한적으로 인정하는 것도 필요할 수 있다.

둘째, 재정위기 단계에서 중앙정부는 행·재정적 지원 및 직접적인 개입과 통제와 함께 제한적인 범위 내에서 직접적인 재정지원 제공자로서의 역할을 수행할 필요가 있다. 직접적인 재정지원의 경우 지방교부세 교부단체와 불교부단체로 구분하여 차별적으로 접근할 필요가 있다. 이 때 지방교부세, 국고보조금을 구분하여 제도를 설계하는 것이 필요하고, 차등국고보조금제도 적용 대상 확대 방안을 검토할 필요가 있다. 단, 이러한 제도 설계의 정당성을 확보하기 위해서는 지방자치단체의 도덕적 해이를 통제할 수 있는 제도적 안전판을 마련하는 것이 선결 과제이다. 또한 직접 재정지원을 위한 구체적 방안으로는 저리의 공공자금 알선, 국고보조사업 보조율 특례 신설, 특별교부세 지원, 일반회계 적자액의 일정 수준을 보전하기 위한 재정금융 차입 지원 등을 고려해 볼 수 있다. 이밖에 재정자문관 과제제도는 재정위기 단계에서도 활용될 수 있을 것이다.

한편, 중앙정부의 행·재정적 지원 및 통제 기능 수행을 위한 관련 조직 설치 및 운영 방안도 지방재정위기 관리제도 설계 과정에서 검토되어야 할 과제이다. 기존의 재정위기관리위원회 설치 및 운영 방안 개편 대안, (가칭)재정자문관 과제제도 설계 방안(재정자문관 선정, 파견, 역할 범위 설계 등) 등에 대한 구체적인 검토가 필요할 것이다.

7) 지방재정위기 사전 통제 및 관리 시스템 강화 방안

지방재정위기 관리 제도를 재구축함에 있어서는 지방재정관리제도와 사전경보시스템 간 연계 강화 방안을 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여는 재정분석·진단을 위한 지표체계와 사전경보시스템의 모니터링 지표 간 연계 및 차별성을 확보할 필요가 있다. 또한 지방채무 관련 지표의 경우 지방채발행 상한제도의 기준과 사전 모니터링 지표 간의 차별성을 확보할 필요가 있다. 현행 모니터링 지표는 주로 과거 실적의 재정 정보를 대상으로 개발된 것이기 때문에 사전경보시스템 기능을 발휘하는 데 한계를 안고 있다. 따라서 미래 지출수요의 발생에 대한 영향을 포착할 수 있는 지표를 추가하는 것이 필요하다. 예를 들어 지방재정 지출수요 사전추계제도 또는 지방재정영향평가제도와의 연계 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중기재정계획에 중장기 투자계획이 체계적으로 반영되어야 한다. 그래야만 미래 지출수요에 대한 예측 능력이 확보될 수 있을 것이다.

또한 상시 모니터링 활동과 정보공개 및 공유 시스템을 보완할 필요도 있다. 결산정보를 기준으로 모니터링 활동을 전개하면 시차(Time Lag)의 발생으로 인해 모니터링 기능이 약화되며 때문에 실시간(Real Time)으로 정보를 공유할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 이를 위해서는 상시적으로 접근 가능한 정보와 심층적인 분석이 필요한 정보를 구분하여 이원적인 모니터링 시스템 구축 및 운영 방안이 마련되어야 할 것이다.

한편, 재정예측 능력의 제고 및 외부 통제 효과성 제고 방안에 대해서도 체계적인 검토가 필요하다. 우선 세입·세출 예측 능력을 제고하기 위해서는 중장기 투자계획을 중기지방재정계획에 체계적으로 반영할 필요가 있고, 복지지출수요 예측 등 신규 재정지출수요 발생 분야를 대상으로 한 집중 모니터링을 실시할 필요가 있다. 또한 재정규율 기준 또는 재정준칙의 설정 및 준수 강화를 유도할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방교부세 삭감제도 등 패널티(역인센티브) 부과 제도를 도입할 필요가 있고, 재정투융자심사제도와 중기재정계획과의 연계를 강화할 필요가 있다. 이밖에 지방의회와 시민통제의 효과성을 제고하기 위해 주민참여 예산제도의 실효성 제고 등의 노력도 함께 이루어질 필요가 있다.

다. 지방재정위기 관리제도 재구축 대안 설계

1) 새로운 지방재정위기 관리제도의 기본 틀

현행 지방재정위기 사전경보시스템의 한계와 문제점을 해결하기 위해서는 우선 현행 시스템을 '지방재정위기 발생 전 단계'에서의 재정위험 모니터링 및 예방적 사전관리 시스템과 '지방재정위기 발생 후 단계'에서의 재정건전성 회복을 위한 대책 수립 및 이행 활동 관리 시스템으로 분리하여 이원화하는 것이 필요하다. 또한 재정위기 발생 후 재정위기 등급을 세분화하는 것이 필요하다. 이러한 기본방향에 기초하여 새로운 지방재정위기 관리제도 구축 방안을 도식화하여 제시하면 (그림 2)와 같다.

그림 2▶ 새로운 지방재정위기 관리제도의 기본 틀

구 분	재정위기 발생 전		재정위기 발생 후	
현행 조기경보시스템	정 상	주 의	심 각	
개선방안	조기경보관리제도	정 상	주 의	
재정위기관리제도			재정압박	재정위기

본고에서 제시하는 새로운 지방재정위기 관리제도는 현행 조기경보시스템을 재정위기 발생 전 단계의 조기경보관리제도와 재정위기 발생 후의 재정위기관리제도로 분리 이원화하는 것이다. 재정위기 발생 전 사전경보 등급은 현재와 같이 '정상-주의' 단계를 유지하되, 재정위기 발생 후 재정위기 등급은 '재정압박-재정위기'로 세분화할 필요가 있다. 또한 조기경보관리제도는 현행 조기경보시스템을 바탕으로 재정위험 사전 모니터링 및 예방적 관리 활동 중심으로 재구축하고, 재정위기관리제도는 재정압박단체 관리제도와 재정위기단체 관리제도로 구분하여 새로 설계할 필요가 있다.

2) 재정압박단체 관리제도

재정압박단체 관리제도는 조기경보 단계에서의 재정건전성 관리를 위한 자구 노력이 실패하여 재정위기가 현재화된 지방자치단체를 대상으로 중앙정부의 적극적인 행·재정적 지원과 권고를 바탕으로 지방자치단체의 종합적이고 체계적인 자구노력을 통해 재정

건전성을 회복하기 위한 제도로 설계할 필요가 있다. 재정압박단체 관리제도의 운영체계는 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 재정압박단체 지정. 재정압박단체가 스스로 판단하여 신청하거나 행정안전부에서 주의등급단체의 재정건전화계획 이행실적 평가 결과를 판단하여 재정지표 개선이 어렵거나 악화될 위험성이 있는 경우에 지정하는 것으로 한다. 지방자치단체의 신청권자는 자치단체장으로 제한하고, 지방의회의 의결을 거쳐 상급단체를 경유하여 자치단체장이 직접 행정안전부장관에 지정을 신청하는 것으로 한다. 또한 해당 자치단체의 신청이나 행정안전부의 직접 지정 제안에 관계 없이 재정압박단체로 지정하기 위해서는 '자치단체 신청 또는 행정안전부 제안 → 재정위기관리위원회 심의 → 행정안전부장관 지정'의 공식적인 절차를 거쳐야 할 것이다. 지정시 심의 기준은 사전에 설정된 재정지표의 실적 자료를 활용하는 것이 적절 할 것이다.

둘째, 재정압박단체의 재정재건 관리시스템. 재정압박단체의 재정재건을 위한 관리시스템은 위에서 제시한 지방재정위기관리제도 설계의 기본원칙과 관리제도 설계를 위한 주요 장점에서 제시한 항목들을 결합하여 다음과 같이 설계하는 것이 필요하다.

① 자치권의 제한: 자치단체장의 권한 제한, 예산편성권의 제한, 신규 투자사업 제한, 공무원의 정원 통제 및 신규 채용 제한, 조직신설 제한 등은 적용하지 않고, 상환목적외 지방채발행 제한만 적용하는 것으로 한다.

② 지방재정재건계획의 수립 및 이행: 채무감축 목표 설정 및 의무화, 자구노력(재정수입 확충, 세출구조조정 및 감축) 의무화, 재정재건계획 수립 시 광역자치단체 및 행정안전부 보고, 행정안전부의 재정재건계획 이행실적 평가 및 환류, 정보공개 및 외부감사의무화 등을 적용한다.

③ 중앙정부의 행·재정적 지원제도 및 통제: 재정압박단체로 지정된 자치단체에 대해서는 행정안전부가 재정자문관제도를 파견하는 방식을 통해 직접적인 지원 활동을 전개하고 금전적인 재정지원은 최소화하는 것이 필요하다. 단, 재정압박단체 지정을 신청한 자치단체에 대해서는 제한된 범위 내에서 저리의 공공자금 알선, 특별교부세 지원 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다.

④ 재정자문관 파견제도: 행정안전부장관이 지방재정관리 역량이 풍부한 공무원 또는 재정·금융분야 전문가를 선정하여 재정압박단체에 파견하는 지원제도이다. 재정자문관의 역할은 재정압박단체가 수립하는 재정건전화계획에 대한 협의 및 조정, 지방재정 운영에 관한 회계·결산·계약체계 선진화 지원, 지방재정 세수 확충 및 공공요금 현실화와 재산 처분 계획 자문, 지자체 전시성·낭비성사업 빌굴 및 지역개발계획의 변경 자문, 긴급재정관리 및 채무감축에 관한 중앙부처 협력사항 지원 등으로 설정한다.

⑤ 지정해제: 재정압박단체의 재정지표가 조기경보단계 자치단체 수준으로 개선된 경우에는 재정위기관리위원회 심의를 거쳐 재정압박단체 지정을 해제하되, 지속적으로 재정건전화계획을 이행하도록 하기 위해 행정안전부가 지도 및 권고 활동을 전개한다.

3) 재정위기단체 관리제도

재정위기단체 관리제도는 지방자치단체의 재정위기가 지속적으로 심화되어 중앙정부의 개입 없이 자력으로 채무상환이 불가능한 상태에 이르렀을 때 해당 자치단체를 재정위기단체로 지정하여 지방자치단체(장)의 자치권을 일정 범위 내에서 제한하고 중앙정부의 직접적인 개입과 지원 하에 채무 조정 및 재정재건을 추진하는 제도로 설계하는 방안이다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 재정위기단체 지정. 재정압박단체로 지정된 자치단체가 스스로 판단하여 신청하거나 행정안전부에서 재정압박단체의 재정건전화계획 이행실적 평가 결과를 판단하여 재정지표 개선이 어렵거나 악화될 위험성이 있는 경우에 직접 지정을 제안한다. 이 때 행정안전부가 재정위기단체 지정을 제안하는 상황은 채무지표가 현격히 악화된 경우, 일정기간 이상 채무상환 불능이 지속되는 경우, 중앙정부의 권고를 거부·해태하는 경우 등으로 상정해 볼 수 있다.

지방자치단체의 신청권자는 자치단체장으로 제한하고, 지방의회의 의결을 거쳐 상급 자치단체를 경유하여 자치단체장이 직접 행정안전부장관에게 지정을 신청하는 것으로 한다. 그리고 해당 자치단체의 신청이나 행정안전부장관의 직접 지정 제안에 관계 없이 재정위기단체로 지정하기 위해서는 '자치단체 신청 또는 행정안전부 지정 제안 → 재정위기관리위원회 예비심사 → 행정안전부장관의 지정안건 제출 → 국무회의 심의·의결 → 국무총리 또는

대통령 지정'의 공식적인 절차를 거쳐야 할 것이다. 또한 재정위기단체 지정 심의 시에는 주요 재정지표별 실적 자료에 따른 기계적인 평가 및 판단의 위험성을 예방하기 위하여 질적인 요소를 포함한 심의 시 고려사항들을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

둘째, 재정위기단체의 재정재건 관리시스템. 재정압박단체의 재정재건을 위한 관리시스템은 위에서 제시한 지방재정위기관리제도 설계의 기본원칙과 관리제도 설계를 위한 주요 쟁점에서 제시한 항목들을 결합하여 다음과 같이 설계하는 것이 필요하다⁶⁾.

① 자치권의 제한: 예산편성권의 제한(인건비, 경상경비 통제), 상환목적외 지방채 발행 제한, 신규 투자사업 제한, 공무원의 정원 통제 및 신규 채용 제한, 조직신설 제한 등을 적용한다.

② 지방재정재건계획의 수립 및 이행: 채무감축 목표 설정 및 의무화, 자구노력(재정수입 확충, 세출구조조정 및 감축) 의무화, 재정재건계획 수립 시 광역자치단체 및 행정안전부 승인, 행정안전부의 재정재건계획 이행실적 평가 및 환류, 정보공개 및 외부감사의무화 등을 적용한다.

③ 중앙정부의 직접적인 재정지원: 저리의 공공자금 알선, 특별교부세 지원, 국고보조사업 보조율 특례 신설, 지방채 상환을 위한 재정금융 차입 지원 등을 통해 중앙정부가 일정 범위 내에서 직접적인 재정지원을 한다.

④ 지정해제: 재정위기단체의 재정지표가 재정압박단체 또는 조기경보단계 자치단체 수준으로 개선된 경우에는 국무회의의 심의·의결을 거쳐 해당 단계로 재조정한 후 지속적으로 재정건전화계획을 이행하도록 하기 위해 행정안전부가 지도 및 권고 활동을 전개한다.

이상에서 설명한 재정압박단체와 재정위기단체의 재정재건 관리제도를 비교하여 제시하면 (표 5)와 같다.

6) 재정위기단체에 대해서도 재정자문관 파견제도는 재정압박단체와 동일하게 활용된다.

표 5 ▶ 재정압박단체와 재정위기단체 재정재건 관리제도 비교

구 분	재정압박단체	재정위기단체
지정기준	주요 재정지표의 실적자료	주요 재정지표의 실적자료 + 질적인 고려요소 추가
지정절차	지자체신청 또는 행안부 지정 제안→재정위기관리위원회 심의→행안부장관 지정	지자체신청 또는 행안부 지정 제안→재정위기관리위원회 예비심사→행안부장관 지정→국무회의 심의의결→국무총리 또는 대통령 지정
자치권의 제한		
– 예산편성권 제한	×	○
– 지방채발행제한	○	○
– 신규투자사업제한	×	○
– 공무원 정원통제 및 신규채용 제한	×	○
– 조직신설 제한	×	○
재정건전화계획수립		
– 채무감축목표설정 및 의무화	○	○
– 자구노력 의무화	○	○
– 계획수립 보고	○	○
– 계획수립 행안부 승인	×	○
– 건전화계획평가 및 환류	○	○
– 정보공개 및 외부 감사 의무화	○	○
중앙정부의 행·재정적 지원	– 재정자문관 파견 – 지정신청의 경우에 한해 재정 지원 제한적으로 운용	– 재정자문관 파견 – 직접적인 재정지원 및 특례 적극적으로 적용
지정해제	– 재정위기관리위원회 심의 – 조기경보단계 수준으로 전환	– 국무회의 심의·의결 – 재정압박단체로의 전환 또는 조기경보단계 수준으로 전환

3. 결론

우리나라 지방재정은 외형상 건전성을 유지하고 있지만 구조적으로 다양한 형태의 재정 위험을 안고 있다. 특히, 집합적 수준에서는 아직까지 우리나라 지방자치단체가 재정위기 국면에 접어들었다고 보기는 어렵지만, 개별 자치단체 수준에서는 이미 재정압박 단계를 넘어 재정위기가 현재화되는 양상을 보이고 있다.

재정 건전성이 훼손되어 지방자치단체의 재정상태가 재정위기 상황으로 한 번 악화되고 나면 지방자치단체의 자구노력만으로는 다시 지속가능성을 회복하는 것이 어려울 수 있다. 따라서 지방재정위기 관리 활동은 예방적인 선제적 노력을 강화하는 것이 중요하다. 또한 지방재정위기 조기경보시스템이 지방자치단체의 자율규제 기준으로 활용되고 있는 현상을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 새로운 제도를 마련해 놓으면 실제로 중앙정부가 개입하지 않더라도 지방자치단체의 자구노력을 촉진하는 시민통제를 활성화하는 효과가 창출될 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 앞으로 우리나라 지방자치단체에 있어서도 재정파산이 현실화될 수 있는 위험성이 상존하고 있다는 전제를 수용하여 현행 지방재정위기 조기경보시스템보다 강화된 지방재정위기 관리제도를 설계하는 노력을 보다 전향적으로 검토해 볼 필요가 있다.

● ● ● 참고 문 헌

- 곽채기, 지방자치단체의 재정위험 유형 분석, 지방재정 2012.09·10, 2012
- 조태제, 지방자치단체의 파산제도, 한국법제연구원, 2006
- 한국지방재정학회, 지방재정 위기관리제도 설계 연구, 2009.12
- 행정안전부, 2011; 행정안전백서, 2012
- Rodden, J. A., et al. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. London : The MIT Press, 2003
- Vigneault, Marianne. Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem. Working Paper 2005(2) IIGR. Queen's University, 2005

6장 외국의 조기경보제도 운영 사례와 정책적 시사점

글 _ 조 임 곤 (경기대학교 행정학과 교수)



세계적인 지방재정위기 속에서 지방재정의 건전성을 상시 모니터링할 수 있는 체제의 구축이 절실히 요구되고 있는 요즘이다. 이에 우리나라 2012년 1월부터 지방재정 위기관리 제도를 도입, 재정위기단체 공개와 재정운영상 제한 등을 시행하고 있다. 본 고에서는 일본과 미국에서 시행되고 있는 지방재정 조기경보제도를 살펴본 후 이에 대한 정책적 시사점을 제안한다.

- 20세기에 들어와 많은 나라에서 재정위기가 발생하고 있다. 최근에는 2007년 서브 프라임 위기, 2008년 세계 금융 위기, 2009년 유럽 채무 위기(그리스, 아일랜드 등에의 EU, IMF 등에 의한 지원) 등으로 각 나라의 지방재정의 건전성도 많이 약화되고 이에 따라 지방재정의 건전성은 현재 세계적인 문제로 대두되고 있다(太田哲生, 2011). 일본의 유바리시 파산은 이미 잘 알려진 사례이며, 미국 주정부 위기도 심각한 상태이다. 모건 스탠리 방식에 의하면 일리노이주, 캘리포니아주, 뉴욕주는 사실상 지급불능 상태이며,¹⁾ 이에 따라 주정부의 지원을 받는 지방정부(카운티, 시, 타운, 빌리지 등) 재정위기도 계속될 전망이다.²⁾

1) www.becker-posner-blog.com/2010/12/state-and-local-government-the-fiscal-crisisposner.html

2) www.tnr.com/blog/the-avenue/81183/local-government-fiscal-crisis-mounts

세계적인 지방재정위기 속에서, 우리의 경우도 성남시의 모라토리움 선언, 서울시의 단기 차입금 문제 등으로 지방재정의 건전성에 빨간불이 켜진 것이 아닌가 하는 걱정을 시작으로 최근에는 인천광역시와 태백시의 지방재정건전성이 이슈화되고 있기에 지방재정의 건전성을 상시 모니터링할 수 있는 체제의 구축이 절실히 요구되고 있다.

우리나라의 지방재정 위기관리제도는 2010년 7월 지방재정위기에 대한 사전예측과 선제적 대응을 위해 재정위기 사전경보시스템의 구축이 국무회의에서 결정된 이후, 2011년 3월 지방재정법 개정과 2011년 9월 지방재정법시행령 개정으로, 2012년 1월부터 재정위기단체 공개와 재정운영상 제한 등이 시행되고 있다. 지금까지 분기 단위별로 모니터링이 이루어졌으며, 4개의 부진단체가 재정진단을 받고 2차례의 지방재정위기관리위원회가 개최되어 부진단체의 재정건전화계획 제출과 이행상황 점검·평가가 추진되었다. 그러나 우리나라 지방재정 위기관리제도의 도입으로 자치단체 경각심이 확산되고 방만한 재정운영이 자제되는 등 성과가 있었음에도 건전성을 회복하는데 시간이 많이 걸리는 문제가 있고 일부 지방자치단체에서는 경전철 사업 등 문제사업이 많아 잠재적인 위험이 상존하고 있는 실정이다.

여기에서는 일본과 미국에서 시행되고 있는 지방재정 조기경보제도(펜실바니아주, 버지니아주, 미시간주, 뉴욕주의 사례)를 살펴본 후 우리나라의 지방재정 위기관리제도에 대한 정책적 시사점을 제안하고자 한다. 일본의 사례는 현행 우리나라 지방재정 조기경보제도와 유사한 사례이나, 미국의 사례는 대체로 Brown(1993)과 1980년에 개발된 ICMA의 재정추세 관리시스템(ICMA, 2003)에 기초한 사례이다.

1. 재정위기관리 모니터링의 필요성

많은 연구에서 지방재정건전성을 Groves · Nollenberger · Valente(2003)가 주장한 4단계로 측정하고 있는데, 이에 의하면 재정이 건전하다는 것은 단기적인 자금부족이 없을 뿐만 아니라, 장기적으로도 주민이 원하는 수준의 행정서비스를 공급할 수 있는 재원 동원 능력이 있음을 의미한다. 이를 자세히 보면, 먼저, 현금지불능력(Cash Solvency)은 정부가 30일 혹은 60일 이내에 어음을 지불할 수 있는 단기적 능력을 말하고, 예산상의 지불능력(Budgetary Solvency)은 지방정부가 회계 기간 내에 지불의무를 충족시키고 적자를 발생시키지 않도록 충분한 세입을 확

보하는 능력을 말하며, 장기적인 지불능력(Long-Run Solvency)은 장기간에 걸쳐 한 회계연도 예산의 지불의무 외에 특정 연도에만 나타나는 연금, 채무부담 등의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력을 의미하며, 서비스 수준 지불능력(Service-Level Solvency)은 지방정부가 시민이 원하는 일정 수준의 복지에 필요한 서비스의 질과 수준을 만족시킬 수 있는 능력을 나타낸다.

지방정부 재정위험(Fiscal Risk 또는 Fiscal Vulnerability)은 이러한 재정 건전성을 충족시키지 못하는 것으로 이해할 수 있고, 이러한 재정위험을 사전에 발견하는 제도가 지방재정 조기경보제도이다. 지방정부가 재정위험에 처하게 되면 지방정부는 원래 자신이 추구하고자 하는 목표를 달성하지 못하게 된다. Hemming & Petrie(2000)는 재정위험을 정부가 총체적 재정정책 목적 실행에 실패할 가능성에 처해 있는 상황으로 파악하고 있다. IMF(2008)도 재정위험을 이와 유사하게 예산편성 또는 기타 예측 기대에서 재정결과가 벗어날 가능성으로 정의하고 있다.

결국 재정위험은 재원대책이 제대로 마련되지 않거나 불충분하여 재정적자가 발생하고, 이로 인해 국가부채나 지방채무가 누적적으로 증가하며 우발채무가 발생하여 재정의 지속 가능성을 위협하는 상황이라고 정의할 수 있으며, 재정위험이 발생하거나 현재화되면 정부의 부채가 증가하게 되고, 이를 해결하기 위해서는 추가적인 세입확충이나 조세부담 증가노력을 전개하지 않을 수밖에 없다. IMF(2008)는 재정위험이 발생하는 원인을 현재의 재정상황에 대한 부정확한 진단, 단기적인 경제여건 변화 등에 따른 재정위험, 장기적인 재정의 지속 가능성에 대한 위협, 재정정책의 설계와 집행에 영향을 미치는 구조적 또는 제도적 취약성 등으로 보고 있다.

재정위험은 강도와 지속성을 기준으로 재정압박, 재정위기, 재정파산으로 진전되는데, 재정위험의 개념을 명확하게 하기 위하여 유사한 개념인 재정압박(Fiscal Stress), 재정위기(Fiscal Crisis or Emergency), 재정파산(Fiscal Bankruptcy) 등과 비교하여 설명하면 다음과 같다. 재정압박이란 재정위기의 정후로서 재정지출의 지속적 팽창 과정에서 이를 충당할 만한 재정수입이 확보되지 않아 재정 유동성에 문제가 발생하여 재정적자가 누적되는 상황을 나타낸다. 재정난(Fiscal Distress) 또는 재정위기란 재정압박으로 인한 재정적자의 누적현상이 지속되어 사회문제로 표출되는 상태를 말하며, 자구적 노력이나 외부의 지원과 감독을 필요로 하며 미국이나 일본 등에서는 구체적인 기준을 제시하고 있다(허명순, 2011). 대체로 재정위기는 “일정한 공공서비스 수준 하에서 수입과 지출 간의 불균형으로부터 기인한 현금흐름의 지속적

인 부족에 의해서 발생한 현상”이라고 볼 수 있다(서정섭, 2010). 재정파산이란 재정위기 상태를 자력으로 극복하지 못하는 최악의 상황을 의미하며(김종순, 2010), 자치단체가 채무상환능력을 상실하여 자치단체로서 기능을 할 수 없는 단계이다.

그러나 지방자치단체의 재정상태는 매우 심각한 위기에 이를 때까지 그 사실이 밝혀지지 않고 있다가, 갑자기 지방자치단체가 파산을 선언하는 경우가 많다. 일본 유바리시 같은 경우처럼 분식회계 등의 방법으로 장부상으로는 매년 흑자를 보이도록 하다가 더 이상 버틸 수 없을 때에 지방자치단체는 파산을 선언하기 때문이다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 도입된 것이 지방재정 조기경보제도이다. 지방재정 조기경보제도는 재정상황에 대한 지표를 설정하고 재정위기를 사전에 탐지하고, 건전화의 필요성이 있는 경우에 신속하게 대응하기 위하여 만들어진 제도이다.

특히 우리의 지방재정관리제도로서 중기지방재정계획제도, 투·융자심사제도, 지방채발행승인제도, 사업예산제도, 복식부기회계제도, 지방재정분석·진단제도, 지방재정상황 주민공개 등이 있지만, 재정위기를 사전에 탐지하고 조치를 취하기 위하여 반드시 필요한 조기경보시스템이 존재하지 않아 지방정부들의 재정위기를 점검할 사전적인 조치가 결여되어 있었기 때문에 지방재정 조기경보제도가 도입되었다.

2. 외국의 지방재정위기 조기경보제도 운영 사례

가. 일본

지방재정의 건전성이 문제가 됨에 따라 일본에서는 2009년 4월 1일 지방공공단체의 재정의 건전화에 관한 법률(소위 건전화법)을 전면적으로 시행하였다. 과거의 지방재정 재건촉진특별 조치법(구재건법)과 다른 점은 감사위원의 심사, 의회보고, 주민 공표 등의 의무가 신설되고, 조기건전화 기준에 문제가 있는 경우에는 지방자치단체가 재정건전화 계획을 의무적으로 수립하여야 한다. 또한 유량뿐만 아니라 저량에도 주목하여 공기업의 지표도 추가되었다.

과거 지방재정재건축진특별조치법(재건법)이 레드카드만 적용한 것에 비해, 지방공공단체의 재정의 건전화에 관한 법률은 옐로우카드와 레드카드를 모두 규정하고 있다. 이 법에 의해 이전에는 재정재건단체로 불리던 단체가 재정재생단체로 불리고 있다. 과거 재정재건단체는 적자액이 표준재정 규모의 5%(도도부현) 또는 20%(시구읍면)를 넘어 재정재건계획을 작성하여 총무성 장관의 동의를 얻은 단체였다.

지방공공단체의 재정의 건전화에 관한 법에 의하면, 재정의 조기 건전화나 재생의 필요성을 판단하기 위하여, (표 1)과 같은 4개의 재정 지표를 설정하고 있는데, 지방공공단체는 매년도, 전년도의 결산에 근거하는 건전화 판단 비율을 담은 그 산정 자료를 의회에 보고하고, 공표해야 한다. 일본의 지방 자치체 재정 건전화법에 의하면 (표 1)의 4개 지표 중 하나라도 기준을 넘으면 해당 재생 판단 비율을 공표한 연도의 말까지 건전화 계획을 의무적으로 수립하고 중앙과 도도부현에 실행 상황을 보고하여야 한다. 이때 총무 대신 또는 도도부현 지사는 조기건전화가 곤란하다고 판단되는 경우 필요한 권고를 할 수 있다. 재생판단비율(건전화 판단 비율 중 장래 부담 비율을 제외한 3개의 지표) 중 하나라도 재정재생 기준 이상인 지방자치단체는 해당 재생 판단 비율을 공표한 연도의 말까지 재정재생계획을 작성해야 한다. 재정재생계획을 총무대신이 동의한 재정재생단체는 총무대신의 허가를 받아 재생대체특례채를 발행할 수 있지만 재해복구사업을 제외하고는 지방채 발행이 제한된다. 재정의 운영이 계획에 적합하지 않은 경우 총무대신은 예산의 변경 등 필요한 조치를 권고할 수 있다.³⁾

표 1 일본의 재정위기 판단 지표

구 분	조기건전화기준	재정재생기준
○ 실질적자비율 일반회계 실질적자액의 표준 재정 규모에 대한 비율	도도부현 : 3.75% 시정촌 : 재정규모에 따라 11.25~15%	도도부현 : 5% 시정촌 : 20%
○ 연결실질적자비율 전 회계의 실질적자액의 표준 재정 규모에 대한 비율	도도부현 : 8.75% 시정촌 : 재정규모에 따라 16.25~20%	도도부현 : 15% 시정촌 : 30%
○ 실질공채비비율 공채비와 이에 준하는 경비의 표준 재정 규모로부터 원리 상환금 등과 관련되는 기준 재정 수요액수 산입액을 공제한 액에 대한 비율	도도부현 · 시정촌 : 25%	도도부현 · 시정촌 : 35%
○ 장래부담비율 지방채 잔고 외에 일반회계 등이 장래부담해야 할 실질적인 부채가 표준 재정 규모로부터 원리 상환금 등과 관련되는 기준 재정 수요액수 산입액을 공제한 액에 대한 비율	도도부현 · 정령지정도시 : 400% 시정촌 : 350%	-

※ 자료 : www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index4.html

3) www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index4.html

또한 이와 별개로 공영기업을 경영하는 지방공공단체(조합 및 지방 개발 사업단을 포함)는 자금부족 비율(자금의 부족액의 사업 규모에 대한 비율)을 의회에 보고하고 공표하여야 한다. 자금부족 비율은 병원이나 하수도 등의 공영기업 자금부족을 공영기업의 사업 규모인 요금수입규모와 비교해 지표화해 경영상태의 악화 정도를 나타낸 지표이다. 자금부족 비율이 경영 건전화 기준인 20% 이상이 되었을 경우,⁴⁾ 경영 건전화 계획을 작성하여야 하고, 총무 대신은 각 도도부현 지사, 지정도시의 장으로부터 보고받은 내용의 개요를 공표하도록 하고 있다.

2013년 2월 현재 재정건전화 계획을 시행하고 있는 단체는 2단체(青森縣 大鰐町, 大阪府 泉佐野市)이며, 재정재생계획을 시행하고 있는 단체는 유바리시(北海道 夕張市) 1단체이다. 경영건전화계획을 시행하고 있는 회계는 32회계이다. 지금까지 재정건전화계획을 완료한 단체는 4단체, 재정재생계획을 완료한 단체는 없으며, 경영건전화계획을 완료한 회계는 6회계이다.⁵⁾

나. 미국 지방정부 조기경보시스템의 이론적 배경

미국 지방정부 조기경보시스템은 크게 Brown(1993)과 Groves · Nollenberger · Valente(2003)의 연구에 기초를 두고 있다. Brown(1993)의 10점 테스트는 인구 10만 명 이하의 소규모 지방정부에 초점을 둔 것으로 도시를 1만 5,000명 이하, 1만 5,000~3만 명, 3만~5만 명, 5만~10만 명으로 구분하여 지표를 계산한 후에 모든 지방정부의 통계를 기초로 4분위수를 작성하여 이에 따라 분류하는 것으로 이는 주로 정부의 특정자금 및 활동을 분석하는데 유리하지만 종합적인 활동에는 적합하지 않다. 이러한 10점 테스트가 개발된 이유는 빠르고 효과적인 재정상황평가와 지방재정통계의 습득 용이성 때문인데, 10개의 지수 중 수입이 3개, 지출이 1개, 운영상황이 3개, 부채구조가 3개이다.⁶⁾ Brown(1993)의 계산 방식은 하위 25%면 '-1점', 50%면 '0점', 75%면 '1점', 그 이외는 '2점'을 부여하며, 전체 합계 점수가 10점 이상 '최상', 5~9점이면 '우수', 1~4점이면 '평균', 0~4점이면 '저조', -5점 이하는 '최악'으로 분류하고 있다.

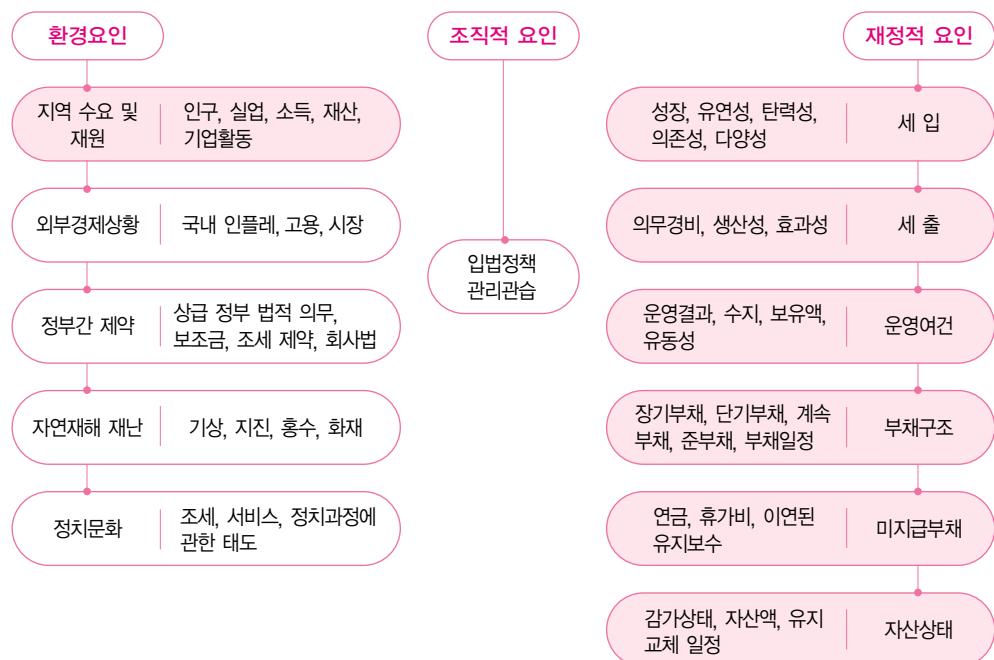
4) 4년 동안 영업수익을 1년간 5% 정도 합리화할 수 있다는 가정에서 나온 것이다.

5) www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei07_02000048.html

6) 총수입/인구, 일반회계 수입 중 자체수입 비중, 일반회계 중 다른 회계에서온 수입의 비중, 경상경비비중, 수입/지출, 가용재원/일반회계 수입, 일반회계 현금 및 투자/일반회계 부채, 일반회계부채/일반회계수입, 직접장기부채(재산세로 갚아야 하는 부채)/인구, 부채비용/총수입 등의 지표를 사용한다.

다수의 지표로 구성된 ICMA의 재정추세관리시스템(Financial Trend Monitoring System)에서는 재정 상태에 미치는 요인을 (그림 1)과 같이 파악하고 있다(Groves · Nollenberger · Valente, 2003).

그림 1 ICMA의 재정추세관리시스템 개요



환경적 요인에서는 인구, 재산가치, 빙곤, 인플레이션, 개인소득, 고용 등의 자료를 이용하여 지방정부의 수요 및 조세기반을 측정하며, 재정적 요인에서는 부채 상환, 법정의무경비와 같은 정부간 제약을 측정하고, 조직적 요인에서는 재정관리 관행, 재정의사결정 관행을 측정한다. ICMA의 재정추세관리시스템에서는 이상과 같은 12개의 요인 가운데, (그림 1)에서 회색으로 표시된 7개의 요인에 대해서만 지표를 구성하고 있는데 이것은 정치문화와 같은 요인들은 지표구성이 불가능하거나 객관성이 의문시되기 때문이다.

실제의 분석 사례를 보면 2009년의 유타주 워싱턴시 분석에서는 3개 분야 42개 지표가 분석되었다. 세 개 분야는 환경분야, 조직분야, 재정분야이며, 환경분야에는 지역사회수요 및 자원, 정부간 제약, 재난위험, 정치적문화, 외부적경제조건이라는 세부 분야가 있었고, 조직분야

에서는 관리관행, 입법적 정책 세부분야가 있었으며, 재정분야에는 세입, 지출, 운영지위, 부채 구조, 비예산 부채, 자본적 상태 등의 세부분야가 있었다.

워싱턴시 분석지표는 일인당순운영세입(Net Operating Revenue per Capita), 순운영세입에서 사용이 정해진 운영수입비율(Restricted Operating Revenues)이 차지하는 비율, 총운영수입(Gross Operating Revenues)에서 정부간운영수입(Intergovernmental Revenues)이 차지하는 비율, 경기변동에 민감한 세입(Elastic operating revenues)이 순운영수입에서 차지하는 비율, 지방 세 수입, 순재산세부과액에서 체납액의 비율, 사용료 및 수수료 총공급비용에서 사용료수수료 수입의 비율(Revenues from fees and user charges as a percentage of total expenditures for related services), 1인당 순운영지출, 총순운영지출에서 지역및경제개발비의 비중(Operating expenditures for Community and Economic Development as a percentage of total net operating expenditures), 총순운영지출에서 일반행정비 비중, 총순운영지출에서 공원 및 화장, 공공재산 관리 비중, 총순운영지출에서 여가 및 문화 지출 비중, 총순운영지출에서 안전관리비 비중, 상여금의 임금에 대한 비중(Fringe benefit expenditures as a percentage of salaries and wages), 여유자금의 순운영수입에서의 비율 (Unreserved fund balance as a percentage of net operating revenues), 현금 및 단기투자가 현부채에서 차지하는 비중 (Cash and short-term investments as a Percentage of current liabilities), 자본지출이 순운영지출에서 차지하는 비중(Capital outlay as a percentage of net operating Expenditures), 인구, 인구밀도 등 19개의 지표가 사용되었다.

다. 펜실바니아주 사례

1987년 펜실바니아 지방공공단체 재정재건법(Municipalities Financial Recovery Act)은 펜실바니아주 지역사회 경제개발부(Department of Community and Economic Development)가 재정위기가 있다고 생각되는 지방자치단체(도시정부 및 자치구 정부)를 지정하고, 부채에 대한 개선, 정부 지원의 제약, 심한 경우 지방정부간 통합 등을 권고할 수 있는 권한을 부여하였다. 지역사회 경제개발부는 1% 이상의 재정 적자가 3년간 계속 3년간 이상 세출이 세입을 초과, 공채나 아음의 원금이나 금리의 지불이나 임대의 지불 불이행, 임금 지불이 30일 이상 늦음, 판결로 정해진 기일부터 30일 이상 채권에 대한 지불 불능, 직원의 소득세로부터 공제되는 세금 상당분이나 사회 보장세에의 거출에의 자금 이행이 30일 이상 지연, 지방공공단체가 2년간 이상 세입의 5% 이상의 적자 상태로 운영, 법으로 정해진 퇴직 연금제도에 대한 최소

한의 전출을 실시 못함, 재원이나 예산의 30%를 넘는 채권자와 조정을 교섭했지만 합의 도달 못함, 연방 파산법 제9장에 근거하는 채무 조정 신청, 일반적 이용을 목적으로 한 부동산세 (Real Estate Tax) 과세 능력이 법적 한계에 도달한 경우 등 11개의 조건 중 1개 이상이 해당하면 재정위기도시의 지정을 검토할 수 있다. 1987년 이 제도가 도입된 이래 현재까지 (표 2)와 같은 재정위기단체 지정 및 해제가 이루어졌다. 최근에는 위기단체로 지정이 된 후에 몇 차례의 계획이 변경되고 지역사회 경제개발부의 강력한 권고 조치가 이루어지고 있다.

표 2 펜실바니아주 재정위기 지정 및 해제 현황

시 또는 구	카운티	지정	제재	제재 해제	지정 해제
Farrell	Mercer	1987년 11월			
Aliquippa	Beaver	1987년 12월			
Claирton	Allegheny	1988년 1월			
Wilkinsburg	Allegheny	1988년 1월			1998년 11월
Shenandoah	Schuylkill	1988년 5월			1993년 4월
Braddock	Allegheny	1988년 6월			
Franklin	Cambria	1988년 7월			
Rankin	Allegheny	1989년 1월			
Ambridge	Beaver	1990년 4월			1993년 4월
Duquesne	Allegheny	1991년 6월			
Scranton	Lackawanna	1992년 1월	1999년 1월	2002년 11월	
Johnstown	Cambria	1992년 8월			
EastPittsburgh	Allegheny	1992년 11월			1999년 12월
Millbourne	Delaware	1993년 1월			
Homestead	Allegheny	1993년 3월			2007년 3월
Chester	Delaware	1995년 4월			
NorthBraddock	Allegheny	1995년 5월			2003년 4월
Greenville	Mercer	2002년 5월			
WestHazleton	Luzerne	2003년 3월			
Pittsburgh	Allegheny	2003년 12월			
Plymouth	Luzerne	2004년 7월			
Nanticoke	Luzerne	2006년 5월			
NewCastle	Lawrence	2007년 1월			
Westfall	Pike	2009년 4월			
Reading	Berks	2009년 11월			
Harrisburg	Dauphin	2010년 12월			
Altoona	Blair	2012년 5월			

※ 자료 : en.wikipedia.org/wiki/Financially_Distressed_Municipalities_Act, <http://newpa.com/local-government/services-we-provide-local-governments/request-assistance/list-of-act-47-distress-determinations>

라. 미시간주 사례

미시간주 재무부는 지방정부의 잠재적인 재정문제를 탐지하기 위하여 2007년부터 새로운 지방정부 재정지표시스템을 운영하였다. 미시간주 모든 지방정부는 (표 3)과 같은 점수체계의 관리를 받게 되었다. 미시간주의 재정지표체계는 (표 4)와 같이, Groves · Godsey · Shulman(2003)의 재정건전성 개념 중 예산, 장기, 서비스 지불능력에 초점을 두고 있다.

표 3 미시간주 재정압박 점수 등급

재정 압박 점수	재정압박정도	주의 관여
0~4	재정적으로 중립	주정부 관여 필요없음
5~7	재정적으로 주의 단계	당해연도와 익년도에 재정적 감시를 받음
8~10	재정 압박 단계	당해연도와 익년도에 재정적 감시를 받으며, 재정적 검토의 대상이 됨

※ 자료 : Plerhoples · Scorsone, 2010

표 4 미시간주의 재정지표체계

지표	산출	계산	재정건전성
인구증가	현인구 - 2000 인구	0보다 작으면 1, 0 이상이면 0점	장 기
실질과세표준 성장	현실질과세표준 - 2년전 과세표준	0보다 작으면 1, 0 이상이면 0점	장 기
실질과세표준 감소폭	(현실질과세표준 - 2년전 과세표준) / 2년전 과세표준	1표준편차 (-0.04)보다 작으면 1, 크면 0	장 기
과세표준에 대한 일발회계 비중	일반회계지출 / 과제표준	1표준편차보다 크면 1, 작으면 0와 (표준편자는 시와 빌리지가 3.2%와 타운십이 0.81%)	서비스
일반회계 운영 적자 비율	(일반회계지출 - 일반회계 수입) / 일반회계 수입	-0.1보다 적으면 1, 아니면 0	예 산
전년도 일반회계 운영적자 비율	전년도와 2년전(일반회계지출 - 일반회계 수입) / 일반회계 수입	-0.1보다 적으면 1, 아니면 0	예 산
일반회계 수지 비율	일반회계 수지 / 일반회계 수입	0.5 표준편차(13%)보다 작으면 1, 아니면 0	예 산
당해연도 또는 직전연도 수지	당해연도와 직전연도 일반회계, 특별회계, 자본회계, 부채서비스 회계 부채	어느 하나라도 적자이면 1, 아니면 0	예 산
과세표준에 대한 일반장기부채 비율	일반 장기 부채 / 과세표준	1 표준편차 (6%) 이상이면 1, 아니면 0	장 기

※ 자료 : Plerhoples · Scorsone, 2010

현재 미시간주에서는 Brown(1993)의 연구에 기초하여 다음과 같은 제도적 개선을 고려하고 있다. 첫째, 1과 0이라는 구분이 너무 가혹하다는 단점의 개선을 고려하고 있다. 가령 인구

증가 -1명과 인구증가가 -3,000명인 경우 모두가 1점을 받게 되는 모순이 생기기 때문이다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 하위 25%는 1점, 26~50%는 0.5점, 51~75%가 0.25점, 75~100%가 0점이 되는 안이 제기되기도 한다. 둘째로, 지방정부의 구분은 인구와 1인당 지출수준으로 구분하여 이러한 제도를 운영하는 안이 고려되고 있다.

마. 버지니아 주(Commonwealth of Virginia) 사례

버지니아주에서는 95개 카운티와 39개 시에 대하여 인구 1인당 세입여건, 세입노력도, 중위가구소득 등을 기초로 재정압박지수를 2004년부터 산출하고 있다.⁷⁾ 2012년까지 각각의 재정압박점수는 55점이기 때문에 165점이 버지니아주 평균 압박지수가 되었으나(Commission on Local Government Commonwealth of Virginia, 2012), 2013년에는 평균점을 100점으로 조정하였다(Commission on Local Government Commonwealth of Virginia, 2013). 재정압박지수는 다시 1 표준편차를 사용하여 압박 낮음, 압박 평균 이하, 압박 평균 이상, 압박 높음 등 4개의 분류로 구분된다. 2010년도에는 재정압박지수의 표준편차가 10.96이었다.

인구 1인당 세입여건은 지방정부가 주정부 평균 세율을 적용하였다면 얼마만큼의 지방세를 징수할 수 있는가를 보는 것으로 부동산 가격, 공기업 부동산 가격, 등록 자동차, 지방판매세, 기타세입(Adjusted Gross Income, 영업허가세 · 음식세 · 숙박세 등) 등에 따라 달라진다. 버지니아주 1인당 평균 세입을 기록한 곳이 100점을 얻는다. 계산을 위해서 먼저 주정부 전체의 평균 부동산세율, 평균 공기업재산세율, 평균 개인재산세율, 평균 기타세율이 계산된다. 1인당 세입여건은 주 전체 평균 세율에 과세표준액을 곱한 후에 인구로 나누어 계산된다. 압박지수는 주전체 표준화 지수를 산출한 후에 여기에 -5를 곱하고 여기에 55를 더하여 산출된 값에 100/55를 곱하여 평균이 100이 되게 한다.⁸⁾ 인구 1인당 세입여건이 평균이면 100점이 되며, 인구 1인당 세입 여건이 좋을수록 100점보다 작아지고 인구 1인당 세입여건이 나쁠수록 100점보다 커지게 된다.⁹⁾

세입노력도는 세입징수액을 세입여건으로 나누어 계산된다. 포함되는 지방세는 부동산세, 공기업 부동산세, 개인 재산세, 지방판매세, 기타 지방세입이다. 2010년 버지니아주 평균은 0.9093, 2011년에는 0.9251이었다. 압박지수의 계산은 먼저 인구 1인당 세입징수액을 인구 1인당 세입 여건으로 나누고 세입노력도를 계산한 후에 표준화지수를 만들고 여기에 5를 곱한 후 55를 더하여 산출된 값에 100/55를 곱하여 평균이 100이 되게 한다. 세입노력도가 평균보다 크면 압박지수가 100점보다 크고, 세입노력도가 평균보다 작으면 압박지수가 100점보다 낮아진다.¹⁰⁾

중위가구소득은 센서스 자료에서 얻어진다. 지수의 계산은 표준화 지수에 -5를 곱한 후 여기에 55를 더하여 산출된 값에 100/55를 곱하여 평균이 100이 되게 한다. 중위가구소득이 평균보다 높으면 압박지수가 100보다 작아지고, 중위가구소득이 평균보다 작으면 압박지수가 100점보다 낮아진다.

재정압박지수는 이상의 세 개의 압박지수를 더하여 계산되는데, 2012년까지는 165가 평균적인 재정압박지수가 되었으나, 2013년부터는 세 개의 압박지수를 더한 값에 3을 나누기 때문에 100이 평균적인 재정압박지수이다. 버지니아에서는 이러한 압박지수를 최대한 많은 시계열자료로 발표하고 그 순위도 공개하고 변화율도 공개하고 있다. 또한 웹사이트에 엑셀서식 등도 공개하여 지방자치단체가 자신의 상황을 언제든지 확인할 수 있도록 되어 있다.

바. 뉴욕주 사례

뉴욕주는 2007년 경제위기 아래 뉴욕주 지방정부와 학교구정부의 재정이 위협을 받게 되자 재정 위협에 대한 경보장치에 관심을 갖게 되었다. 이에 뉴욕주에서는 재정압박에 지방정부가 처하지 않기 위하여 지방정부의 재정건전성을 관리하여 조기에 대처할 수 있는 재정위기관리 제도(Fiscal Stress Monitoring System, FSMS)를 만들었다.

뉴욕주는 2012년 9월에 조기경보시스템을 설계하고 지방정부 및 교육구정부에게 60일 동안

7) www.dhcd.virginia.gov/index.php/commission-on-local-government/reports.html#Public-Finance

8) 100/55를 곱하는 조정은 2013년부터 이루어졌다. 이는 지수의 평균을 100으로 만들기 위함이다.

9) -5를 곱하였기 때문이다.

10) 일반적으로 낮은 세입노력도는 낮은 재정압박을 의미한다.

의견을 조회하였다. 이미 뉴욕 지방정부는 연금비용과 보험비용과 2% 재산세 제한으로 어려움을 호소하여 왔었다. 뉴욕주는 2,300개의 시정부와 교육구정부에 대하여 몇 개의 재정지표로서 종합지수를 만들어서 지방정부의 재정건전성을 심각한 재정압박(Stress), 보통의 재정압박, 재정압박에 취약, 재정압박 없음의 4가지 구분을 사용하였다. 뉴욕주의 조기경보시스템에서는(표 5)와 같은 9개의 지표(현금보유, 운영적자 패턴, 인구추세, 과표 성장 등)가 포함되어 있다. 만일 재정압박을 경험하고 있는 경우에는 예산을 분석하고, 기술적재정지원, 중기 재정계획 지도, 재정관리훈련 등을 제공한다.

표 5 ▶ 뉴욕주 지방정부 재정지표

분야	재정지표	목적
연말 수지	할당된 예산 수지 및 비할당 예산 수지	일반회계수입, 특별회계 수입, 공기업 회계의 자금 수지
	총 예산 수지	수입부족, 지출초과, 특정목적에 할당 지출을 감당할 수 있는 여유 자금
운영적자	운영적자	운영적자를 보이고 있는가
현금 보유	현금비율	현 부채를 청산할 수 있는 능력
	월 지출에서 현금의 비율	현금으로 회계연도 운영을 할 수 있는 능력
단기부채사용	단기부채 발행	현금 흐름상 발행된 단기 부채 규모
	단기부채 발행 추세	단기부채의 발행 추세
고정 비용	세입 중 급여 상여금 비율	세입에서 급여와 상여금에 할당된 금액
	세입 중 부채 비율	세입에서 부채와 관련된 지출이 차지하는 비율

※ 자료 : Office of the New York State Comptroller, 2013

재정지표의 계산 방식은 (표 6)과 같은데, 최종 점수가 65~100%이면 ‘심각한 재정압박’, 55~64.9%이면 ‘보통의 재정압박’, 45~54.9%이면 ‘재정압박에 취약’, 0~44.9%이면 ‘재정압박 없음’으로 분류하고 있다. (표 6)에서 통합회계는 시는 일반회계 · 수도회계 · 하수도회계를 통합한 회계, 카운티는 일반회계 · 카운티도로 · 도로기계 · 수도 · 하수도 · 공기업회계를 통합한 회계, 빌리지(Village)는 일반회계 · 수도 · 하수도회계를 통합한 회계, 타운은 일반회계 (빌리지 포함분(Town-Wide)과 포함하지 않은 분(Part-Town) 모두),¹¹⁾ 고속도로 (빌리지 포함분과 포함하지 않은 분 모두), 수도, 하수도회계를 통합한 회계를 사용한다.

¹¹⁾ 빌리지 포함분이란 타운 안에 빌리지가 있을 때 빌리지에도 제공하는 금액을 말하며 포함하지 않은 분이란 타운에서 제공하지 않고 빌리지에서 제공하는 금액을 말함.

표 6 ▶ 뉴욕주 지방정부 재정지표 계산방식

재정지표	계산방식	최고점수	가중치
할당된 예산 수지 및 비할당 예산(여유자금) 수지	<ul style="list-style-type: none"> 일반회계 예산 3점 작년보다 3.33% 이하인 경우 2점 작년보다 3.33% 크나 6.67% 이하인 경우 1점 작년보다 6.67% 크나 10% 이하인 경우 0점 작년보다 10% 큰 경우 일반회계 수입을 제외한 통합회계 1점 작년대비 총회계 % – 일반회계 %가 음수인 경우 	4	
총 예산 수지	<ul style="list-style-type: none"> 일반회계 예산 3점 작년보다 10% 이하인 경우 2점 작년보다 10% 크나 15% 이하인 경우 1점 작년보다 15% 크나 20% 이하인 경우 0점 작년보다 20% 큰 경우 일반회계 수입을 제외한 통합회계 1점 작년대비 총회계 % – 일반회계 %가 음수인 경우 	4	50%
운영적자	<ul style="list-style-type: none"> 통합회계 3점 3년 연속 적자 또는 작년보다 -10% 적자 2점 3년 중 2개년도 적자 1점 3년 중 1개년도 적자 0점 지난 3년중 적자 없음 	3	10%
현금비율	<ul style="list-style-type: none"> 통합회계 3점 작년보다 50% 이하 2점 작년보다 50% 크나 75% 이하인 경우 1점 작년보다 75% 크나 100% 이하인 경우 0점 작년보다 100% 큰 경우 	3	
월 지출에서 현금의 비율	<ul style="list-style-type: none"> 통합회계 (빌리지와 타운) 3점 작년보다 33.3% 이하 2점 작년보다 33.3% 크나 66.7% 이하인 경우 1점 작년보다 66.7% 크나 100% 이하인 경우 0점 작년보다 100% 큰 경우 통합회계 (시와 카운티) 3점 작년보다 50% 이하 2점 작년보다 50% 크나 100% 이하인 경우 1점 작년보다 100% 크나 150% 이하인 경우 0점 작년보다 150% 큰 경우 	3	20%
단기부채 발행	<ul style="list-style-type: none"> 모든 회계 대상 3점 작년보다 15% 큰경우 2점 작년보다 5% 크나 15% 이하인 경우 1점 작년보다 0% 크나 5% 이하인 경우 0점 작년에 0% 	3	10%
단기부채 발행 추세	<ul style="list-style-type: none"> 모든 회계 대상 3점 3개년 연속 발행 또는 작년에 특별한 이유에서 예산에 주석을 달은 경우 2점 2년 연속 발행 · 1점 작년에 발행 · 0점 미발행 	3	

세입 중 급여 상여금 비율	• 모든 회계 대상 • 3점 3개년 평균 비율이 75% 이상 • 2점 3개년 평균 비율이 70% 이상 75% 미만 • 1점 3개년 평균 비율이 65% 이상 70% 미만 • 0점 3개년 평균 비율이 65% 미만	3	10%
세입 중 부채 비용 비율	• 모든 회계 대상 • 3점 3개년 평균 비율이 75% 이상 • 2점 3개년 평균 비율이 70% 이상 75% 미만 • 1점 3개년 평균 비율이 65% 이상 70% 미만 • 0점 3개년 평균 비율이 65% 미만	3	
합 계		29	100%

※ 자료 : Office of the New York State Comptroller, 2013

뉴욕주에서는 재정지표와는 별도로 8개 부분 14개 지표로 구성된 (표 7)과 같은 환경지표도 검토하고 있다.

표 7 ▶ 뉴욕주 환경지표

부 문	환경지표	목 적
인 구	1990년과 2010년 사이의 인구 변화	인구가 지난 10년동안, 20년 동안 급격히 감소하였는가?
나 이	2000년과 2010년 사이의 중위연령 변화	중위 인구가 늘어났는가?
	2010년 중위 연령	2010년 지방정부 주민의 중위 연령
빈 곤	2010 어린이 빈곤율	지방정부의 어린이 빈곤율
	2000년과 2010년 사이의 어린이 빈곤율 변화	지방정부의 어린이 빈곤율이 증가하였는가?
재산가치	재산가치의 변화	지방정부 구역의 재산가치가 감소하였는가?
	인구 1인당 재산 가치	지방정부의 재산소득을 확인
고 용	실업률 변화	실업률이 높아졌는가?
	실업률	지방정부 내의 실업률
	카운티에서의 총 직업수의 변화	카운티 내 총 직업수가 감소하였는가?
정부간 수입	주정부 연방정부 의존	주정부 연방정부에 대한 세입 의존도
	주정부 연방정부 세입 변화	주정부 연방정부 세입이 감소하였는가?
조세 상한	조세상한을 올릴 수 있는가?	조세 상한에 근접하여 더 이상 올릴 수 없는지 확인
판매세	지방 판매세 변화	지방 판매세가 감소하였는지

※ 자료 : Office of the New York State Comptroller, 2013

이러한 환경지표의 계산은 (표 8)과 같은데, 가중치와 점수가 자치단체 구분에 따라 달라짐을 알 수 있다. 환경 지표의 평가는 50% 이상의 점수가 나오면 최악의 환경으로 '###' 표기를 받으며, 40% 이상에서 50% 미만은 부정적 환경으로 '##' 표기를 받고, 30% 이상에서 40% 미만은 그다음 수준의 부정적 환경으로 '#' 표기를 받는다. 만약 30%보다 적다면 부정적 환경에 처해 있지 않은 것으로 평가된다.

표 8 ▶ 뉴욕주 환경지표 점수 계산

환경지표	점수계산	카운티		시, 빌리지		타운	
		최고점	가중치	최고점	가중치	최고점	가중치
1990년과 2010년 사이의 인구 변화	• 3점 1990~2000년, 2000~2010년 모두 0%보다 적거나 2000~2010년 -10% 이하 • 2점 2000~2010년 변화가 -5% 이하 • 1점 2000~2010년 변화가 -5%보다 크나 0% 미만 • 0점 2000~2010년 변화가 0% 이상	3	15%	3	15%	3	20%
2000년과 2010년 사이의 중위 연령 변화	• 3점 25% 이상 • 2점 20% 이상 25% 미만 • 1점 15% 이상 20% 미만 • 0점 15% 미만	3	10%	3	10%	3	10%
2010년 중위 연령	• 1점 50점 이상 • 0점 50점 미만	1		1		1	
2010년 어린이 빈곤율	• 3점 39.8% 이상 (주평균의 2배) • 2점 29.85%(주평균 1.5배) 이상 39.8% 미만 • 1점 19.90% (주평균) 이상 29.85% 미만 • 0점 19.90% 미만	3		3		3	
2000년과 2010년 사이의 어린이 빈곤율 변화	• 1점 0%보다 큰 경우 • 0점 0% 이하	1		1		1	
재산가치의 변화	• 3점 4년 평균이 -4% 이하이거나 최근 2년 변화가 -10보다 작은 경우 • 2점 4년 평균이 -2% 이하이나 -4%보다 큰 경우 • 1점 4년 평균이 -1% 이하이나 -2%보다 큰 경우 • 0점 4년 평균이 -1%보다 큰 경우	3	30%	3	30%	3	30%
인구 1인당 재산 가치	• 3점 10,000달러 이하 • 2점 10,000달러보다 크지만 20,000 이하 • 1점 20,000달러보다 크지만 30,000 이하 • 0점 30,000달러보다 큰 경우	3		3		3	
실업률 변화	• 1점 0% 포인트보다 큰 경우 • 0점 0% 포인트 이하인 경우	1		1		1	
실업률	• 1점 주평균보다 큰 경우(2011년 8.2%) • 0점 주평균 이하	1	10%	1	10%	1	10%
카운티에서의 총 직업수의 변화	• 1점 0보다 작은 경우 • 0점 0이상인 경우	1		1		1	
주정부 연방정부 의존	• 3점 4년 평균 50% 이상 • 2점 4년 평균 40% 이상 50% 미만 • 1점 4년 평균 30% 이상 40% 미만 • 0점 4년 평균 30%보다 적은 경우	3	10%	3	10%	3	10%
주정부 연방정부 세입 변화	• 1점 0보다 작은 경우 • 0점 0% 이상인 경우	1		1		1	

조세상한을 올릴 수 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 3점 작년대비 80% 이상 • 2점 작년대비 65% 이상 80% 미만 • 1점 작년대비 50% 이상 65% 미만 • 0점 작년대비 50%보다 적은 경우 	3	15%	3	15%	0	20%
지방 판세세 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 3점 0%보다 작은 경우 • 2점 0% 이상 1.35% 미만 (CPI 변화 0.5배) • 1점 1.35% 이상 2.7% 미만 (CPI 변화) • 0점 2.7% 이상 	3	20%	0	0%	0	0%
합계		27	100%	27	100%	24	100%

만일 이러한 FSMS에서 어떤 지방정부가 재정압박의 상황에 처해 있다면 주정부는 지방정부가 예산안을 통과시키기 전에 수입과 지출 예측이 적절한지 예산안이 균형인지를 검토하여 주고, 지표가 가지는 의미를 컨설팅하여 관리를 할 수 있게 하여 준다. 또한 지방자치단체에 중기재정계획을 수립하여 재정압박에 대한 해결책을 제시하여 준다. 또한 재무상태분석과 중기재정계획의 작성을 도와주고 지방정부 재무관리 지침을 제공하여 준다. 이외에 교육훈련을 제공하여 준다.

이외 뉴욕주는 15개 항목의 자기점검 체크리스트를 제시하여 지방자치단체가 일상적인 재정운영에서 항상 주의를 하도록 하고 있다.¹²⁾

3. 정책적 시사점

우리나라의 조기경보제도에서 사용하는 모니터링 지표 기준은 (표 9)와 같다. 우리의 조기경보제도는 미국식보다는 일본의 제도에 유사한 것으로 볼 수 있다. 외국의 제도로 볼 때 우리에게 주는 정책적인 시사점은 다음과 같다.

12) 작년에 적자였는가? 또는 적자를 메우기 위해 다른 자금을 끌어 썼는가? 여유자금이 예산의 5% 이하인가? 여유자금은 감소추세인가? 단기차입금을 한 적이 있는가? 단기차입금이 늘어나는가? 당초예산과 최종예산의 괴리가 큰가? 재산세 이외에 총수입의 20%되는 수입원이 있는가? 예산의 몇 %가 경기에 민감한 수입인지 아는가? 예산의 몇 %가 경상경비로 가는지 아는가? 일반회계 세출을 다른 회계에서 빌린 적이 있는가? 단체협상으로 인한 연금 등이 미래 예산에 미칠 영향을 아는가? 새로운 계약이 이루어지면 임금에 미치는 영향을 추정하는가? 외부적인 요인에 의해서 세입이 감소되는 경우 예산에 어떠한 영향을 주는지 아는가? 재산세를 올릴 여유가 있는가? 부채를 발행할 계획인가? 등이다.

첫째, 우리의 경우는 광역과 기초의 구분이 행해지고 있지 않아 모든 지표의 기준이 동일하게 적용이 되고 있다. Brown(1993)의 연구에서도 자치단체 간 구분이 행해지고 있으며, 미시간주에서도 지표에 적용을 자치단체 구분에 의하여 하도록 하는 안이 검토되고 있으며, 버지니아주에서도 지표의 적용시 자치단체별로 차별이 이루어지고 있고 뉴욕주에서도 지방자치단체 간에 서로 다른 기준이 적용되고 있다. 일본의 경우도 지방자치단체별 구분에 의한 지표의 차등 적용이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 우리의 모니터링 지표 기준에서도 최소한 광역과 기초의 구분이 필요하고 경우에 따라서는 시·군·자치구의 구별도 필요할 것이다.

표 9 우리나라 모니터링 지표 기준

관점	재정지표	산정방식	'주의'	'심각'
재정수지	통합재정수지적자비율	(세입 - 지출 및 순융자) / 통합재정규모	25% 초과	30% 초과
체무관리	예산대비채무비율	지방채무 잔액 / 총예산	25% 초과	40% 초과
	채무상환비비율	지방채무 상환액 / 일반재원	12% 초과	17% 초과
세입관리	지방세 징수액현황	당해연도 월별 누적 징수액 / 최근 3년 평균 월별징수액	50% 미만	0% 미만
자금관리	금고잔액 현황	당해연도 분기말 잔고 / 최근 3년 분기말 잔고	20% 미만	10% 미만
공기업	공기업 부채비율	부채 / 순자산	400% 초과	600% 초과
	개별공기업 부채비율			

※ 자료 : 행정안전부, 2011

둘째로 공기업과 관련된 부채비율 지표가 우리의 모니터링 지표 기준에 포함되어 있는데, 이는 보다 진전되지 못한 형태의 기준으로 볼 수 있다. 바람직한 공기업의 운영에서 독립채산제의 중요성이 강조되기 때문에 공기업 관련 지표는 따로 떼어 내어 일본과 같이 별도로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 일본의 경우도 회계의 개념으로 처리하고 있고, 미국의 경우도 회계의 개념으로 처리하고 있다. 또한 지표의 선택에서도 부채비율보다는 일본의 경우와 같이 장기간의 영업손실을 파악할 수 있는 지표를 검토해야 한다.

셋째로, 우리, 일본, 펜실바니아주는 일정한 기준이 넘으면 재정위기 단체의 지정이 검토되는데, 이러한 급격한 상황의 변화보다는 지수의 개발을 통하여 지수 값의 변화를 지방자치단체가 항상 알 수 있는 구조가 되어야 한다. 따라서 현재의 모니터링 지표 기준에서 Z 분포를 이용한 표준화계수를 산출하고 적절한 가중치를 부여한다면 우리의 제도도 지수화하는 것이 가능할 것이다. 다만 표준화계수를 내는 과정에서 현행 교부세 산정에서 이루어지는 자치단체의 구분이 이루어진다면 첫째의 개선안에 대한 어느 정도 부합한 개선이 이루어질 수 있다.

끝으로 정보의 공개가 이루어져야 할 것이다. 미국의 경우 주정부 차원에서 자료가 완전히 공개되고 지방자치단체가 지표값을 언제든지 알 수 있는 투명성과 공개성을 실현하고 있는 점에서 우리도 이의 실행이 이루어져야 한다. 투명성과 공개성을 유지하기 위하여 재정고를 활용하는 것이 좋을 것이다.

4. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이 우리의 지방재정위기 조기경보제도는 외국의 예에 따라 자치 단체별 구분 반영, 공기업 지표의 개선 및 구분 적용, 점수화 또는 지수화로 이전, 정보 공개 등의 개선이 있을 수 있다. 물론 외국의 제도 운영이 우리와는 맞지 않을 수 있지만, 이는 충분히 도입할 만한 제도이다.

이와 더불어 외국에서 볼 수 없는 것이지만, 중기지방재정계획과 연계하여 모니터링 지표에 대한 미래 값이 지방재정위기 조기경보제도에 도입된다면 그야말로 명실상부한 지방재정위기 조기경보제도의 운영이 될 수 있을 것이다. 미래의 예측이 완전할 수는 없지만, 2~3년 정도의 재정예측은 비교적 정확하게 이루어질 수 있기에 얼마든지 활용가능한 제도이다.

지방재정위기가 발생할 경우 이를 정상으로 회복시키기 위해서는 막대한 비용과 시간이 투입되어야 하며, 실제 불가능할 수도 있다. 또한, 지방재정위기가 발생하면 재정파산으로 전개될 수 밖에 없기 때문에 지방재정위기가 발생하지 않도록 방지하는 것이 무엇보다 중요하며 이를 위해서는 상시적 모니터링체계를 구축하여야 한다.

끝으로 지방재정위기 조기경보제도와 더불어 뉴욕주와 같이 재정위험 자기점검 체크 리스트 같은 것을 만들고 이를 지방자치단체가 일상적인 재정운영에서 항상 주의를 한다면 재정 건전성의 확보가 이루어질 것이다.

● ● ● 참고문헌

- 김종순, 지방재정건전성 분석과 재정위기관리제도의 구축방안, 국회예산결산특별위원회 보고서, 2010
- 서정섭, 지방재정 위기관리 제도의 현황과 한계, 지방재정과 지방세, 한국지방재정공제회, 통권 제34호, 2010
- 행정안전부, 지방재정위기 사전경보시스템 기본계획, 2011
- 허명순, 지방재정 건전성 분석 지표, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표 논문집, 2011
- Commission on Local Government Commonwealth of Virginia. Report on Comparative Revenue Capacity, Revenue Effort, And Fiscal Stress of Virginia's Cities and Counties FY 2010. 2012
- Commission on Local Government Commonwealth of Virginia. Report on Comparative Revenue Capacity, Revenue Effort, And Fiscal Stress of Virginia's Cities and Counties FY 2011. 2013
- Groves, Sanford M, Karl Nollenberger and Maureen Godsey Valente. Evaluating Financial Condition: A handbook of Local Government. Third Edition, Washington, D.C. : The International City/County Management Association. 2003
- Hemming, Richard and Murray Petrie. A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability. IMF Working Paper. WP/00/52. 2000
- International Monetary Fund. Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management. Fiscal Affairs Department. 2008
- Office of the New York State Comptroller. Fiscal Stress Monitoring System. Division of Local Government and School Accountability. Albany: Comptroller's Press Office. 2013
- Plerhoples, Tina and Eric Scorsone. An Assessment of Michigan's Local Government Fiscal Indicator System. Lansing : Senate Fiscal Agency. 2010
- Commonwealth of Pennsylvania. Municipalities Financial Recovery Act. Harrisburg: Pennsylvania Department of Community and Economic Development. 2001
- www.dhcd.virginia.gov/index.php/commission-on-local-government/reports.html#Public-Finance
- www.tnr.com/blog/the-avenue/81183/local-government-fiscal-crisis-mounts
- www.becker-posner-blog.com/2010/12/state-and-local-government-the-fiscal-crisisposner.html
- www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index4.html
- www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei07_02000048.html
- 太田哲生, 失敗の歴史に何を学ぶのか:財政危機/破綻の主要事例と日本への教訓. 財政再建の道筋:震災を超えて次世代に健全な財政を引継ぐために, NIRA, 2011

7장 재정위험 관리를 위한 지방재정 거버넌스 설계 방안

글 - 최진혁 (충남대학교 자치행정학과 교수)



- 자치단체 재정적자가 심화되고 있는 요즘, 재정운영의 책임성을 확보하고 성과통제를 지향하는 새로운 시스템이 요구되고 있다. 이에 프랑스의 경험을 기반으로 하여, 재정건전성을 담보로 하는 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 지향하는 새로운 지방재정 거버넌스(연계망) 시스템 구축 방안을 정치적 공간과 관리적 공간이라는 두 가지 차원에서 살펴본다.

● 그동안 지방자치단체는 많은 예산을 투입하여 각종 사업을 추진하고 있으나 사업의 타당성을 정확히 검증하고, 사업의 성과는 어느 정도이며, 중복사업은 없는지에 대한 고려는 상대적으로 미흡하였던 같다. 한미 FTA(자유무역협정, 개방화)에 따른 농업대책, 저소득층과 노령자를 위한 사회복지사업, 각종 지역개발사업 등 대규모 예산이 투입되는 재정사업이 반복적으로 시행되고 있으나 그 사업의 효과가 당초 목표에 미달하는 경우가 대부분으로, 이에 대한 책임 추구는커녕 객관적인 검증마저 미흡한 실정이다.

더구나 자치단체는 해를 거듭할수록 민선자치단체장이 지역경제 활성화, 지역발전의 미명하에 단체장의 치적을 위해 무리하게 추진한 사업들이 오히려 지역발전의 장애요인으로 작용하는 사례가 빈번하다.¹⁾ 마침내 민선

5기 시작과 더불어 제기된 성남시의 모라토리엄(지불유예) 선언은 우리나라 지방자치단체의 재정건전성에 새로운 전기를 마련하는 계기가 되었다.

이와 같이 자치단체에서 수행하는 각종 사업의 비효율성은 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정관계, 광역과 기초자치단체, 자치단체 안에서 자치단체장(집행부)과 지방의회의 설정관계, 그리고 이에 근거한 정책대상에 따른 다양한 원인에서 초래되고 있다. 중앙정부 국고보조사업의 칸막이식 운용과 허술하게 운영되는 국비지원결정,²⁾ 지역실정을 고려하지 않은 획일주의적 사업추진, 지역이기주의에 의한 사업요구 등은 대표적인 비효율의 원인으로 지적될 수 있을 것이다.³⁾ 특히 민선자치단체장이 인기위주의 공약사업에 치중하다보니 자율적 관리보다 중앙정부에서 사업을 유치해오는 자치단체장의 정치적 역량을 중히 여기는 상황이 되었다. 예산운영에서 정치적인 작용의 불가피성을 어느 정도 인정한다 하더라도 자치단체 재정적자가 심화되는 상황에서 재정운영의 책임성을 확보하고 성과통제를 지향하는 새로운 시스템이 요구되고 있는 이유는 바로 여기에 있다.⁴⁾

프랑스의 경우도 지난 30여년 전부터 전 세계적으로 불어닥친 성과관리에 기초한 공공관리의 변화를 능동적으로 수용하여 국가의 구조(공공재정운영시스템)를 심층적으로 재구조화하는 방향으로 접근하였다. 그럼에도 불구하고 1990년 발생한 앙굴렘도시(*la ville d' Angoulême*)

1) 지자체들이 무리하게 국제행사를 유치한 뒤 혈세를 들여 지은 시설물들이 활용방안을 찾지 못해 '애물단지'로 전락하고 있음을 비판한 언론 보도자료가 그것이다(조선일보, 2012. 11. 2). 상주시 '상주국제승마장'의 경우 215억 원(국비 43억 원, 도비 72억 원, 시비 100억 원)을 들었지만 이용객이 적어 운영에 어려움을 겪고 있고, 속초시 강원국제관광엑스포 이후 엑스포시설(총 사업비 440억 원 중 국비 154억 원) 운영에 매년 16억 원을 쓰지만 수입은 8,000여 만원에 불과해 10년 넘게 5억 원 이상 적자를 내고 있다. 전남 여수시가 87억 8,900만 원을 들여 2010년 7월 개장한 '웅천 인공해수 옥장'도 개장 2년만에 모래가 파도에 흘러 나가고 시설물이 파손돼 흉물로 남아 있다. 충남도와 부여군은 2010년 세계 대백제전 행사에 쓰기 위해 정부에서 20억 원을 받아 부여 백마강 일대에 2,000석, 13억 원을 들여 공주 금강 고마나루 둑치에 2,000석 규모 수상 공연장을 조성하였다. 그러나 행사 이후 공연을 거의 유치하지 못해 사실상 방치되고 있다.

2) 사업비 타당성 심사에서 지자체들은 국비를 유치할 목적으로 심사 때는 사업비를 적게 기입하고 나중에 조금씩 늘리는 편법을 사용하여 통과하고 있다. 제천시는 2010년 국제한방엑스포 정부심의의 받을 당시 사업비를 200억 원으로 제출 했다가 나중에 283억 원으로 늘린 것으로 나타났다. 울산시는 세계옹기문화 엑스포를 개최하면서 사업비를 99억 원으로 제출했지만 실제로는 245억 원을 썼다(조선일보, 2012. 11. 2).

3) 지방재정위기의 근본적인 원인을 재정거버넌스의 실패에서 기인된 구조적인 문제로 해석하려는 연구가 있다(정성호·정창훈, 2011). 거버넌스의 부재 내지 거버넌스의 실패에서 비롯된 자치단체의 방만한 재정운영 등 도덕적 해이는 거버넌스 관점에서 치유되어야 하는 논리를 펼치고 있다.

4) 이명박 대통령은 지난 7월 정부종합청사 내 중앙재난안전대책본부 상황실을 방문해 호우대처 상황을 보고받은 뒤 "수해로 인해 매년 공사를 하면 공사하는 사람은 좋을 것이지만 그것으로 인해 도로가 파손되고 인명이 희생되면 국가적 손실이 아니겠느냐"고 지적하고, 이어 "수해가 발생하면 그냥 얼마 피해가 났다는 게 아니라 피해복구한 지역에 또 피해가 났는지, 평가를 해서 그에 대한 책임을 물어야 한다"고 하고, "피해 이후 평가를 제대로 해서 한번 복구할 때 영구적 대책을 세워서 해야 한다"고 말했는데(조선일보, 2009. 7. 15일자) 이는 자치단체의 사업관리의 문제점을 지적한 단적인 예라 하겠다(강인재, 2009).

Angoulême)의 재정파탄은 프랑스 지방자치단체의 재정통제를 다시 한번 생각하는 계기로 제공하였다(최진혁, 1999, p.6~7). 즉, 파산에 직면한 자치단체를 미리 파악할 수 없었던 이유는 무엇이고, 그들이 주장했던 민주주의의 근본을 담보하려는 적법성 통제의 어려움은 무엇인지에 대한 고민이었다. 어쨌든, 오늘날 프랑스 지방재정을 포함한 공공관리에서 이 같은 변화의 중심에 있는 중요한 요인 중의 하나를 끄집어낸다면 기업관리방식을 공공부문에 적용하는 문제로 볼 수 있을 것이다.

이러한 현상은 전적으로 새로운 것은 아니며, 이미 30여 년 전에 ‘새로운 공공관리’(Nouvelle gestion publique)라는 이름으로 시작되었던 것이다. 오늘날 공공관리의 합리화와 성과의 추구가 정치적(정책적) 관심에 통합된 이후로 공공재정의 새로운 거버넌스(Nouvelle gouvernance financière publique)라는 이름으로 환생되고 있는 것이다(Bouvier, 2009, p.2). 따라서 본 고는 재정건전성을 담보로 하는 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 지향하는 새로운 지방재정 거버넌스 시스템 구축방안을 프랑스의 경험을 기반으로 하여 정치적 공간과 관리적 공간이라는 두 가지 차원에서 좀더 영리하고 창조성이 강조되는 연계망(거버넌스)을 모색하기 위한 논의를 전개해 보고자 한다.

1. 지방재정 거버넌스의 이론적 논의

가. 재정위험의 정의

1) 거버넌스의 주요개념

거버넌스는 다원적 주체들 간의 협력적 통치방식으로 네트워크 통치, 협력적 통치로 정치학에서 사용하고 있으며, 새로운 국정운영방식으로서의 의미로 행정학(재정학)에서 사용하고 있다. 일반적으로 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다(김석준 외, 2000, p.41 ; 차미숙 외, 2003, p.15~16).

첫째, 거버넌스는 기존 국가의 역할 · 기능 · 구조에 큰 변화를 요구하는 거버넌스의 한 유형으로 최소국가(The Minimal State)의 의미로 사용된다. 정부기능의 축소는 국제적 조직역할 증대에 따른 정부통치의 범위를 넘어서는 활용 증가현상과 지방화현상, 민영화 및 민간부문과의 파트너십 증대 현상 등에 따른 것으로 보고 있다(Pierre & Peters, 2000).

둘째, 거버넌스는 시장의 효율성을 공공부문 관리에 도입하고자 하는 신공공관리(NPM, New Public Management)의 한 형태를 의미한다.

셋째, 거버넌스는 세계은행이 제3세계 국가에 대한 지원과 관련하여 사용한 ‘좋은 거버넌스’(Good Governance)로서의 의미를 가진다.

넷째, 거버넌스는 사회 · 정치 · 행정적 행위자들의 상호의존성을 강조하여 공공부문과 민간부문의 경계가 모호해지는 것을 강조하는 사회적 사이버네틱체계(Socio-cybernetic System)로서 거버넌스의 의미를 가진다.

다섯째, 거버넌스는 자기조직적 네트워크(Self-organizing Network)로서 거버넌스의 의미로 사용된다. 즉, 거버넌스는 수직적 위계조직이 아닌 수평적 연계조직을 통한 주체들 간의 상호의존(네트워크 형태의 협력)을 의미한다. 따라서 정부 · 시장 · 시민사회의 역량이 수평적으로 연계되어야 함을 시사한다.

여섯째, 거버넌스는 민 · 관파트너십(Public-private Partnership)을 의미하는 것으로 새로운 정부-시민사회의 관계형성에 초점을 두고 있다.

요컨대, 거버넌스의 개념은 다차원성과 복잡성을 특징으로 하면서 자율성, 상호의존성, 파트너십, 네트워크 등을 기본적인 요소로 하고 있다.

2) 거버넌스 개념의 시대별 변화와 특징

거버넌스의 개념은 이론적 초점과 관심영역에 있어 시대적 상황에 따라 다음과 같이 변화해 왔다(표 1 참조). 1970년대의 거버넌스는 정부(Government)와 동일한 의미로 사용하면서 경제 · 사회적 발전을 추구하기 위해 공공서비스의 공급체계에 관심을 피력하게 되었다. 그러나 1970년대 말 국가중심 관리체계가 한계에 직면하면서 정부 내부 및 국가수준 관리능력을 중시하는 연구가 수행되기에 이르렀다.

1980년대는 거버넌스에 대한 국제사회의 관심이 증대된 시기로 특히 국제기구를 중심으로 제3세계 국가의 발전을 위한 ‘좋은 거버넌스’(Good Governance) 구축이 강조되었다. 1990년대에는 세계화와 분권화가 가속되면서 거버넌스의 영역이 시민사회로 확대되어 정부와 시장주도의 관리체계를 뛰어넘는 새로운 관리운영체계로서의 모색을 추구하기에 이르렀다(차미숙 외, 2003, p.17~18).

표 1 ▶ 거버넌스 개념의 시대별 변화

구 분	1970년대	1980년대	1990년대
개념 및 초점	<ul style="list-style-type: none"> 정부와 동일한 의미 국가수준에서의 관리능력에 관심 경제·사회발전의 동력으로서 공공서비스 공급체계에 관심 정부내부, 국가수준 중시 	<ul style="list-style-type: none"> 거버넌스에 대한 국제사회의 관심증대 국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점 지역경제활성화를 위한 민·관 파트너십 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등 거버넌스의 민주주의적 특성강조 NGO의 역할인식 중시 새로운 제도와 기능 및 과정의 개발필요성 인식
관련 이론	<ul style="list-style-type: none"> 국가중심이론 	<ul style="list-style-type: none"> 시민사회 및 시장 중심 이론의 대두 	<ul style="list-style-type: none"> Good Governance Internet Governance

※ 자료 : 김석준 외(2000, p.56) ; 차미숙 외(2003, p.18)

3) 공공서비스 수행방식의 변화

공공행정서비스 수행방식은 전통적인 행정관리체제에서 신행정관리(NPM)체제로 변화하였다고 보아 정부조직, 공공조직의 통제, 결과측정의 통제, 관리실제, 자원활용원칙 차원에서 어떻게 변화하였는지 고찰하였다(표 2 참조). 예컨대, 전통적인 정부주도의 행정수행방식은 단일의 총체적 단위가 주체가 되어 위계적인 통제방식 및 투입·절차에 대한 통제를 중시한 반면, 신공공관리의 방식은 명확한 목표와 성과측정에 의한 전문적인 관리와 절차보다는 결과와 산출에 대한 통제를 중시하고 있다.

표 2 ▶ 공공서비스 수행방식의 변화

구 분	전통적 행정수행방식 (Traditional Administration)	신행정관리방식 (NPM, New Public Management)
정부조직	단일의 총체적 단위 (A Single Aggregated unit)	준자율조직(Quasi-autonomous Units)
공공조직의 통제	감독과 견제, 균형의 위계를 통한 본부로부터 통제	명확한 목표와 성과측정에 의한 전문적 관리
결과측정의 통제	투입과 절차 통제	절차보다는 결과 및 산출통제 중시
관리실제	전체서비스에 대해 절차표준 설정	민간부문의 관리방식 활용
자원활용 원칙	적정한 절차와 정치적 임무부여	자원수요와 적정성 검토

※ 자료 : 김석준 외(2000, p.56) ; 차미숙 외(2003, p.18)

나. 지방(공공)재정 거버넌스의 개념

지방재정(공공) 거버넌스는 지방정부의 정치행정환경변화에 따른 지방정부 재정관리체제로 이해될 수 있다. 지방재정 거버넌스는 중앙정부와 지방정부, 지방정부 내의 지역기업(민간부문), 주민(시민단체 및 비정부기구(NGO) 등이 협력과 상호의 존성을 바탕으로 협력적·참여적 네트워크(망)를 이루어 지방자치단체의 공공재정문제를 해결해나가려는 새로운 개념의 통치방식을 의미한다. 예를 들면 자치단체에서 수행하는 각종 사업의 비효율성이 야기되는 원인을 정확히 진단하고 처방할 수 있는 통제관리시스템을 마련하는 경우도 이러한 관계망을 통해 효율적으로 접근해야 하는 이유이다.

그런 의미에서 지방재정 거버넌스란 “지방재정책의 결정에서 정부주도의 통제와 관리방식에서 벗어나 지역 내 이해당사자와 전문가가 주체적인 참여자로 협의과정을 통해 재정정책을 결정하고 집행해 나가는 지방정부 통치시스템”이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 지방재정 거버넌스는 한편으로는 지방정부 수준의 자원배분과 정책결정, 공공서비스의 생산과 제공에 대한 의사결정권을 지역사회의 다양한 주체들이 공유하는 것으로 자치재정권의 실질적인 행사와 확대를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이렇게 지방재정 거버넌스를 이해할 경우, 다음과 같이 네트워크 관계구성요소를 크게 3가지 차원으로 정리할 수 있을 것이다.

1) 관계 구성요소

가) 국가(중앙정부) _ 지방재정은 그 지역 자치단체만의 지역재정체계에 안주하는 것이 아니라 글로벌 체계로서 국가(중앙정부), 더 나아가 국제관계를 생각해야 하는 필요성 내에 재정개입이 존재하는 것으로 받아들여져야 한다. 그러나 여기서는 국제관계 관리사항은 뒤로 미루고 국가(중앙정부) 차원에서 논의를 전개하고자 한다.

그런 배경에서 지방재정은 국가와 절연된 단한(칸막이) 공공재정활동 개념과는 결별해야 하고, 또 한편으로는 분석적이고 종합적으로 사고하고 행동해야 한다. 우리 지역사회를 구성하는 다양한 공공기관 혹은 민간기관을 따로따로 독립적으로 이해하기는 불가능한 것이기 때문이다. 즉, 지역경제활동에 참여하는 어떤 행위자도 격리되어 생각할 수 없는 것이다. 그런 배경에서 지방재정에 영향을 미치는 정치·행정기구의 현재의 욕구와 이 정치·행정을 여전히 특징화하는 격리된 개념 간에 존재할 수 있는 괴리(간격)를 규명하는 것이 중요한 것으로 되었다. 따라서 공공부문의 내적 요소들을 통합하는 것이 무엇보다 중요한 것으로 보고 있다. 정치·행정적 구조와 과정을 동시에 관여하는 것으로, 예를 들면 예산의 편성·채택·집행과정이 그것이다. 마찬가지로 국가재정과 지방자치단체 재정 간에 찾

아야 할 중요한 통합력의 경우가 그것이다. 또한 공공부문과 민간부문 간의 장벽을 제거하는 것도 중요하다. 두 부문 간에 시너지, 동반관계, 좋은 관계를 나누도록 하는 것은 절대적으로 중요한 사실이 되었다. 이렇듯, 국가나 지방 수준에서나 관계된 통합된 기능적 구조를 설치하여(공공행위자와 공·사행위자 간의 네트워크망을 구축) 지방재정의 건전성과 책임성, 투명성을 거양하는 성과를 견인해야 하는 책무를 안고 있는 것이다.

나) 사회영역(지방자치단체, 지역사회) _ 지방정부의 재정문제는 그 지방자치단체가 인식하는 사회영역 안에 공공재정 거버넌스를 구상하고 실행하도록 해야 한다. 그러기 위해선 우선 재정위기와 같은 엄청난 어려운 상황을 극복해야 하는 방향에서 재정 거버넌스를 활용해야 한다. 지방자치단체의 방만한 재정운영에 따른 재정위기를 사전에 바로 진단하고 대처할 수 있는 예방진단제도를 가동해야 하는 이유이다. 그리고 자치단체가 지방재정을 효율적으로 수행해나가기 위해서는 다음과 같은 내용이 준비되어야 할 것이다.

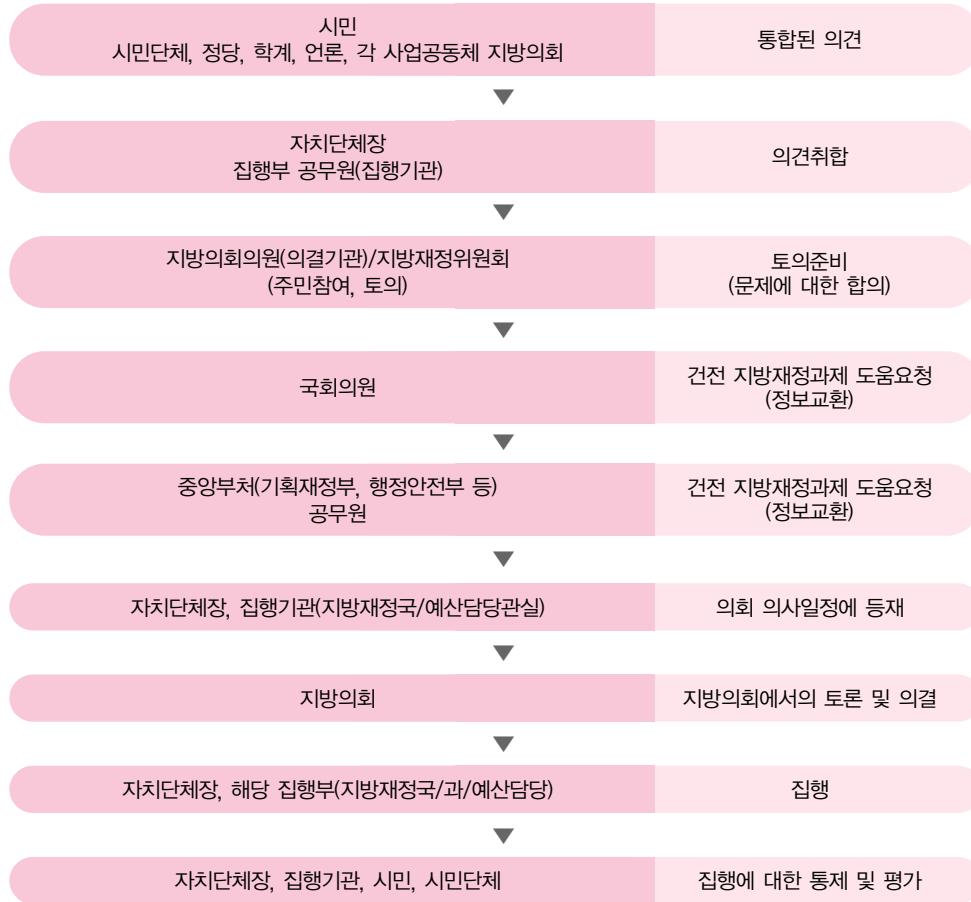
즉, 첫째, 자치단체의 해당 사업에 대응한 행정조직, 인력충원, 재정관리를 준비해야 한다. 둘째, 자치단체의 재정정책의 기획·조정기능을 강화해야 한다. 이 경우 지방재정의 문제를 해결해 나가기 위한 자치단체의 지방재정문제 해결모델을 구축해야 한다. 셋째, 이러한 논의를 전개해 나갈 수 있는 전략적 대응을 강화해 나아가야 하는데, 바로 중앙-지방 연계모델을 구축해야 할 것이다. 이와 함께 자치단체장과 집행부 간부공무원 및 관련 공무원들은 자치단체 행정·재정서비스를 주민과 함께 공동생산해 나간다는 자세로 임해야 한다. 그리고 국가와 지방자치단체의 무형의 활동은 물론 가늠할 수 없는 가치를 평가하고, 측정하는 어려움을 극복해나가야 한다. 이런 시각에서 지방정부 재정활동의 가치평가를 비롯한 자산의 평가체계를 갖추어야 할 것이다. 결국 공공부문의 성과를 측정하고 평가하기 위해 위와 같은 소여를 고려해야 한다. 즉, 자치단체의 유형적 자산뿐만 아니라 무형적 자산이 성과의 중요한 요소를 구성하는 것이다. 지방재정의 성과산출과정에서 전반부에 위치하여 주요한 요소에 관심을 두어 공권력을 이끄는 것은 창조적 능력의 첫 번째 조건으로 보는 '연구와 교육(훈련)부서의 질'이라고 볼 수 있는 것이다. 요컨대, 지방재정의 성과산출의 근본적인 요인은 공공재정에 좋은 거버넌스를 어떻게 가동시킬 것인가의 전략적 문제로 볼 수 있다.

이러한 깊이에 기계적 성과관리에 치중하는 관리기술(les techniques de gestion)이 (공공)지방재정의 지지를 보장하기 위해 충분치 않고, 자치단체의 재정적 권한과 인간적 지식이 중요하다라는 생각이 나타나기 시작한다. 이런 측면에서 지방재정의 성과산출에 영향을 주는 요인들 간에 상호작용이 원활히 진행될 수 있도록 복돋아주어야 하는 것이다. 지식인들의 공유(동반), 영리한 집합(협동, *intelligence collective*)의 발전을 도모해야 하는 이유는 바

로 여기에 있다. 지식인들의 협동망(un réseau d'intélligences)을 구축해야 하는 이유이다.

다) 주민 _ 자치단체는 주민참여 속에 행정·재정서비스를 함께 공동생산해 나가는 거버넌스체제를 확립해야 한다. 그런 배경에서 주민의 의사가 시민단체(정당, 학계, 언론, 각 사업공동체)를 경유하여 지방의회에 제시되어 지방자치단체장이 이들의 의사(요구)를 취합하여 자치단체의 지방재정정책으로 하여 집행하고 통제받는 체제를 구축해야 한다(최진혁, 2005, p.136, 표3 참조). 예를 들어 서울시와 25개 자치구는 서울특별시 종합행정을 추구해야 하는 차원에서 연계성을 강화한 행정·재정서비스를 산출해야 한다. 따라서 특정 지역이나 집단에 대한 재정요구는 형평성을 유지하는 정도에서 조정·운영(균형

표 3 ▶ 지역사회 통합의사전달망(지방재정 거버넌스)



※ 자료 : 최진혁 외, 2005, p.136

발전 도모)하는 것이 바람직할 것이다. 요컨대, 공공재정의 새로운 거버넌스는 시민의 눈 높이에 합당한 것처럼 여겨져야 하는 것이다. 그런데 이렇게 하기 위해 지방재정 거버넌스에 연계된 시선은 효과성과 창조성을 담은 프리즘에 의해 통과되어야 할 뿐만 아니라 공공서비스의 품질과 이들 서비스 앞에 형평성이라는 두 가지 목적에 연계되어야만 하는 것이다. 21세기 지방재정 구축에서 성과, 영리함과 형평성을 동시에 추구해야 하는 공공재정 거버넌스의 틀을 마련해야 하는 이유는 바로 여기에 있다.

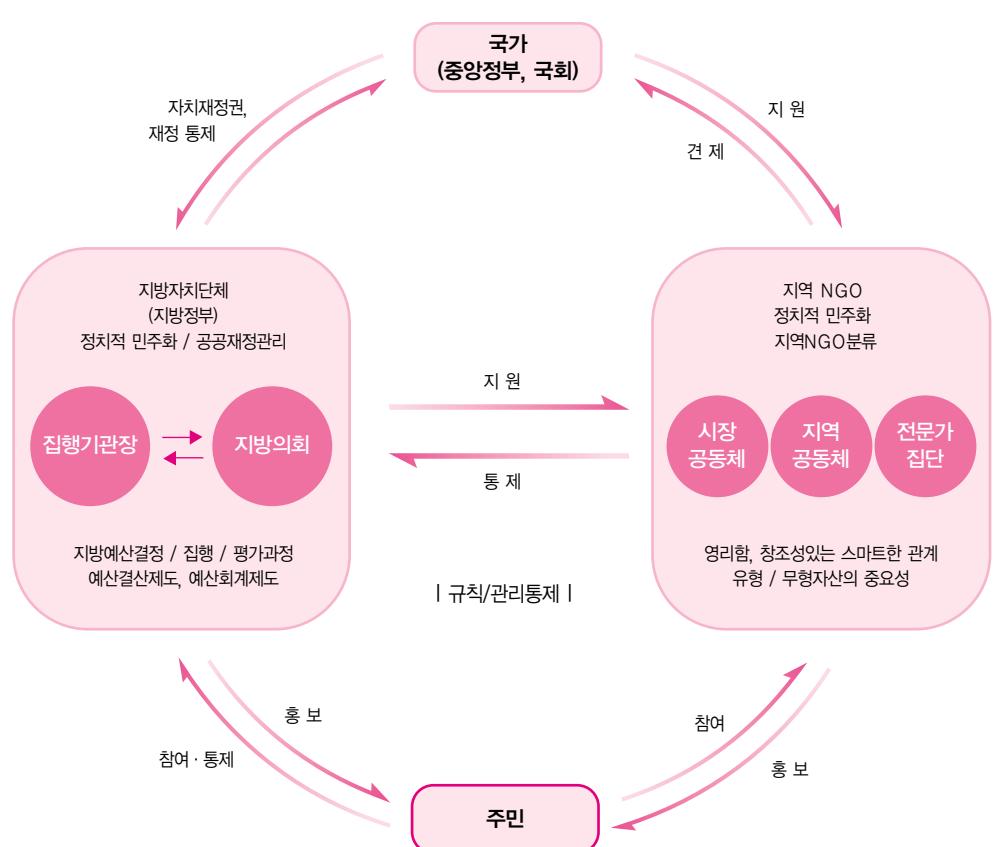
2) 지방재정거버넌스 이론적 분석틀

지방자치는 “일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 그 지역 내의 행정사무를 지역주민의 의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통하여 주민의 부담으로 처리하는 과정”으로 보기 때문에 국가·지방자치단체·주민과의 관계 하에서 바라보아야 할 것이다(그림 1 참조).

지방재정관리는 지방자치단체가 지역주민의 복리증진을 위하여 필요한 재화와 서비스를 제공하는데 소요되는 자원을 어떻게 효율적으로 확보하고 이를 효율적으로 집행하여 운영하고 이를 조정 내지 평가하는 일체의 행정·재정과정을 설명하게 된다. 즉, 지방재정은 주민의 복지증진이라는 목표를 위해 지역의 조직과 자원을 사용하는 구체적 활동으로서 국가(입법부, 정부)의 권력에 협조나 견제 역할을 하게 되고, 국가로부터 지원을 받게 된다. 또한 주민에게 참여를 유도하고 이를 위해 홍보활동을 하게 된다. 그리고 지방자치단체와는 통제와 지원계임을 통해 여러 가지 관계유형을 만들어 낼 것이다.

지방재정 거버넌스는 지방재정의 확충과 성과, 투명성과 관련하여 접근할 경우 국가(중앙정부, 국회), 지방자치단체(지방정부: 집행부-지방의회), 지역시민사회(시장, 시민단체 및 NGO, 전문가 단체), 주민의 상호관계 맥락에서 고찰해 볼 수 있다.

그림 1 지방재정 거버넌스의 이론적 분석틀



2. 지방재정분석/진단제도를 통해 본 중앙과 지방자치단체 간 관계

가. 중앙정부

행정안전부는 2010년부터 지방재정의 사전위기경보시스템의 구축과 계획적인 재정운영을 도모하기 위해 20개의 지표⁵⁾를 적용하여 운영하고 있으나 여전히 재정위기를 효율적으로 대처하기에 미흡하다고 보고 있다. 지방자치단체의 재원이 중앙정부에 의존하는 재원의 비중이 높고, 국세와 지방세의 비율(8:2)을 볼 때 여전히 지방세 비율이 현저히 낮다는 것이다. 또한 지방세 비과세·감면정책으로 지방세수가 매우 감소하였고, 기능이양에 따른 지방자치단체의 재정부담이 가중되었다는 것이다.

특히 지방재정여건을 고려하지 않고 국고보조금을 수용하다보니 지방비 부담이 커졌다

5) 재정건전성(6) : ① 통합재정수지비율, ② 경상수지비율, ③ 지방채무잔액지수, ④ 지방채무상환비율, ⑤ 장래세대 부담비율, ⑥ 자체세입 비율(증감률); 재정효율성(10) : 세입(5) : ① 지방세 징수율 제고 노력도, ② 지방세 체납액 축소 노력도, ③ 경상세 외 수입확충 노력도, ④ 세외수입 체납액 축소 노력도, ⑤ 탄력세율 적용 노력도 세출(5) : ① 인건비 절감노력도, ② 지방의회 경비 절감노력도, ③ 업무추진비 절감노력도, ④ 행사축제 경비절감 노력도, ⑤ 민간이전 경비절감 노력도 재정계획성(4) : ① 중기재정계획 반영비율, ② 예산집행률, ③ 정책사업 투자비 비율, ④ 투/융자 심사사업 예산반영비율(행정안전부, 2010).

는 것이다. 이는 자체재원조달이 이루어지지 않은 상태에서 지방정부의 가용재원을 축소하는 것으로 받아들여지고 있기 때문이다(정성호 외, 2011, p.27~28).

한편 지방재정법은 행정안전부 장관에게 지방자치단체의 재정적 건전성의 정도를 판가름할 재정분석권한을 부여하고 있다. 즉, 자치단체장이 행정안전부 장관에게 제출한 재정 보고서의 내용을 분석하여 그 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 재정진단을 실시하고, 이를 토대로 해당 자치단체에 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있도록 하고 있다(지방재정법 제54조, 제55조). 더구나 행정안전부 장관이 자치단체의 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있도록 하였다(지방재정법 제55조의2).

그림 2 ▶ 지방재정분석 · 진단과정

- ```

graph TD
 A[① 재정보고서 제출] --> B[② 재정건전화계획 수립 및 이행 권고·국고보조금]
 B --> C[③ 재정위기단체로 지정]
 C --> D[④ 재정건전화 계획 및 이행상황 보고]
 D --> E[⑤ 이행정도가 부진하면 지방채 발행 제한, 교부세 감액 등 불이익 부여]
 E --> F[⑥ 이행결과가 우수하면 특별교부세 별도 교부 등의 인센티브 부여]
 G[양정부
(안전부장관)] --> H[지방정부]
 H --> I[의회]
 H --> J[주민]
 I --> K[④ 재정건전화 계획 및
이행상황 매년 2회 이상 공개]

```

재정위기단체의 장은 지방의회의 의결로 재정건전화계획을 수립하여 이의 이행상황을 지방의회 및 행정안전부장관에게 보고하도록 하고 있다. 또한 재정위기단체의 장은 재정건전화 계획 및 이행상황을 매년 2회 이상 주민에게 공개하도록 하고 있다(동법 제55조의3). 그리고 재정건전화계획에 따라 그 이행정도가 부진하면 지방채 발행 제한, 교부세를 감액하거나 그 밖의 재정 상의 불이익을 부여할 수 있도록 하였다(동법 제55조의4, 제55조의5). 또한 행정안전부 장관은 재정분석 결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 행정안전부 장관의 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대해서는 특별

교부세를 별도로 교부할 수 있게 하는 등의 인센티브를 부여하고 있다(동법 제57조). 결국 행정안전부 장관이 모든 지방자치단체의 재정분석을 통하여 재정진단을 하고, 그 결과 재정위기의 우려가 되는 자치단체에게는 재정건전화 계획 수립의 단계를 거쳐 그 심각성이 클 경우 재정위기단체로 지정할 수 있도록 하였고, 이후 다시 재정건전화계획을 지방의회와 행정안전부 장관의 승인을 통해 견제받을 수 있도록 하였다.

이는 행정안전부 장관이 재정분석과 진단을 지방재정법에 근거하여 합법적 통제에 그치는 것인지, 좀더 분석적이고 전문적인 관리적 통제까지 겹하여 행하는 것인가의 문제이다. 왜냐하면 관리적 통제는 좀더 전문적 역량을 갖춘 집단이 판단해주어야 하기 때문이다. 중앙정부만이 참여하는 통제게임에서 벗어나 전문가집단과 주민참여가 보장되는 재정 거버넌스 차원의 통제게임이 구축되어야 하기 때문이다.

## 나. 지방자치단체

여기서는 지방자치단체의 재정적 여건과 자치단체 내에서 재정사업을 결정할 때 어떠한 요인들이 참여하여 관계하고 있는가에 대한 논의를 이끌어내고 그에 대한 문제점 등을 제시해 보고자 한다.

### 1) 재정자립도 수준

재정적 여건을 살펴볼 때에도 지방자치단체의 재정자립도(2012년)는 전체평균이 52.3%이지만, 특별·광역시의 대도시의 경우에만 69.1%로 전체평균을 상회하고 있고, 나머지 도(34.8%), 시(37.1%), 군(16.4%), 자치구(36%) 모두 평균이하의 열악한 재정상황을 나타내고 있다. 특히 농촌형 자치단체로 분류할 수 있는 군의 경우가 가장 열악한 것으로 나타났다. 거기에 광역자치단체로는 도의 경우가 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다(표 4 참조). 광역자치단체의 도 중에는 경기도가 가장 양호하였고, 전남이 가장 열악하였으며, 그 이외에는 대체로 20%대의 낮은 재정력을 보여주고 있다.

그리고 도 안에 있는 기초자치단체인 시의 경우에도 경기도 내에 있는 시를 제외하고는 매우 열악한 상황을 보이고 있다. 같은 맥락에서 군의 경우에도 더욱 열악한 모습을 보이는 데, 경기도 내의 군의 경우가 그나마 28.9%로 다른 군에 비해 높게 나타나고 있을 뿐이다. 그리고 대도시 안에 있는 자치구의 경우도 열악하기는 마찬가지인데, 그나마 서울특별시 내에 있는 자치구가 46% 정도로 비교적 다른 자치구에 비해 높게 나타나고 있으며, 인천·울

산이 36%대, 부산·대구·대전이 25%대, 광주가 19.7%로 가장 낮게 조사되고 있다(표 4 참조). 결국 자치단체마다 재정여건이 매우 다르고, 대부분 열악한 재정상황에 시달리고 있으며, 그 안에서도 재정적 불균형이 심각하다. 이는 국가와 자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 지방재정조정제도를 어떻게 이끌어내야 할 것인가의 큰 과제를 함축하고 있다.

표 4 자치단체별 재정자립도 수준

| 구 분 | 평 균  | 특별·광역시 | 도    | 시    | 군    | 자치구  | (단위 : %) |
|-----|------|--------|------|------|------|------|----------|
| 평 균 | 52.3 | 69.1   | 34.8 | 37.1 | 16.4 | 36   |          |
| 서 울 | 90.2 | 88.7   |      |      |      | 46   |          |
| 부 산 | 57.4 | 52.9   |      |      | 35   | 26.3 |          |
| 대 구 | 52.8 | 47.6   |      |      | 35.9 | 25.5 |          |
| 인 천 | 71   | 70.4   |      |      | 15.2 | 36.8 |          |
| 광 주 | 46.6 | 41.1   |      |      |      | 19.7 |          |
| 대 전 | 58.3 | 52.7   |      |      |      | 24.4 |          |
| 울 산 | 71.2 | 63.6   |      |      | 46.3 | 36.4 |          |
| 경 기 | 72.6 |        | 61.7 | 51.9 | 28.9 |      |          |
| 강 원 | 26.9 |        | 22.5 | 23.9 | 14.2 |      |          |
| 충 북 | 34.2 |        | 27.6 | 28.2 | 21.4 |      |          |
| 충 남 | 35.5 |        | 28.6 | 31.9 | 16.5 |      |          |
| 전 북 | 26   |        | 21.1 | 21.1 | 14.1 |      |          |
| 전 남 | 21.4 |        | 14.6 | 26.9 | 12.2 |      |          |
| 경 북 | 28.3 |        | 22.5 | 26.7 | 13.1 |      |          |
| 경 남 | 43.3 |        | 36.6 | 35   | 14.2 |      |          |
| 제 주 | 28.5 |        | 28.2 |      |      |      |          |

※ 자료 : 행정안전부, 2012 행정안전통계연보, p.279

## 2) 재정사업 자율평가

여기서는 각 자치단체가 열악한 재정력으로 과연 어떻게 그들의 재정사업을 합리적으로 판단하여 시행하고 있는가에 대한 상황을 체크해 보고자 한다. 일반적으로 지방자치단체의 재정사업 자율평가를 사업수립·집행·평가단계로 나누어 볼 경우 다음과 같은 문제점을 제시할 수 있다(강인재, 2009).

가) 사업수립단계 : 전략기획의 제약 \_ 지역의 실정에 부합하거나, 중앙정부의 정책목표에 탄력적으로 순응하는 전략기획이 부족하거나 부재하며, 사업목적은 타당하다고 하나 사업수행방식의 개선이 필요한 경우가 대부분이라는 것이다.

① 자치단체의 해당 실과에서 관례적으로 사업을 추진하거나 막연히 사업의 효과가 있을 것이라는 추정 하에 사업을 진행하는 것이 다수이다.<sup>6)</sup> 사업구상 및 결정과정이 어떠하였으며, 이러한 과정에서 점검해야 할 사항들(예를 들면 비용 편익에 대한 타당성분석, 미래예측, 주민의 반응)이 체계적으로 고려되고 있지 않다는 것이다. 여기에 심의위원회, 자문위원회, 평가위원회에 참여하는 외부 전문가는 일반적 사항에 대해 자문을 할 수 있을 뿐이며, 구체적 사업내용을 파악하지 못하는 경우가 다반사여서 전문가의 활용도가 낮다고 할 수 있다. 또한 관련 통계나 자료 부족, 현실에 대한 심층적 분석이 미흡하다. 우리나라에서는 기초자치단체의 총소득(GRDG)에 대한 통계가 미비하며, 기타 사회경제지표가 제한되어 있음은 전략기획을 수립해나가는데 제약요인이다. ② 주민이나 지방의회의 의견수렴이 부족하다. 지방행정·재정활동에서의 주민의 요구는 대부분 민원성 요구로, 재원부담에 대한 인식이 적기 때문에 자치단체 전체적인 입장에서의 자원의 제약이나 효율적 자원배분에 대한 고려가 빈약하다. 해당 주관부서에 주로 사업과 이해관계가 있는 일부의 의견을 청취하고 있지만 전체 시·도민의 의사를 정기적으로 수렴할 필요가 있다.

나) 사업수립단계 : 목표·성과지표의 명확성 결여 \_ 2007년부터 재정운영의 성과를 고양하기 위해 사업예산제도를 채택하였으나 대부분의 사업이 추상적인 목적만을 기술하여 구체적인 내용이 없으며, 사업의 추진 근거도 주관적인 판단에 그치는 경우가 많아 그 실효성을 담보하기 어려운 상황이다. 지역실정에 부합하고 구체적인 목표로 표시되어 측정 가능한 성과지표가 있는 사업이 적다는 사실이다. 성과지표로 예산투입이나 사업진척률을 가지고 측정하는 경우가 대부분인데, 이는 “사업의 성과는 사업을 하는 것”이라는 주장에 불과한 것이지, 사업의 성과가 어느 정도인지, 해당 주민에게 실제적으로 어떠한 혜택이 돌아갔는지를 평가하기가 어렵다는 것이다.

다) 사업수립단계 : 유사사업의 동시적 추진 \_ 유사사업은 현 시점에서 타부서와의 사업 중복뿐만 아니라 이전에 시행한 사업과의 중복도 해당하고 있는데, 해당 주관부서에서는 타사업과의 중복이 없다고 하나 사실상 유사한 내용이 상당수인 것이 현실이다. 예산부서나 주관부서에서 사업의 중복 여부를 점검할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 것이다. 이 외에도 사업운영과정에서의 추후 발생할 운영비 부담 등에 대한 명확한 기준이나 부담액의

6) 대부분 사업을 시행만 하면 사업효과가 있을 것으로 낙관적인 미래예측이 가동한다. 이 경우 사업목표와 사업과의 인과 관계에 대한 논리적 추론이 부족한 것이다. 또한 국고보조사업의 경우 중앙정부에서 제시한 사업방식을 답습하고 있으며, 한 자치단체에서 성공하였다고 보도된 사업을 모방하는 경우가 많아 지역특성을 반영한 사업이 미흡하다.

추정이 불명확한 경우가 많다. 한편 시도에서 시군자치구에 사업비를 지원하는 것이 적정한지에 대한 판단이 필요하고, 이를 위해 광역자치단체사업인지, 기초자치단체 사업인지에 대한 명확한 기준설정이 필요하다.

라) 사업집행단계 \_ 이 단계에서는 대체로 관련 업무의 분산 수행과 집행과정에서의 문제점을 파악하기에 어려움이 있으며, 관련단체 위탁업무에 대한 점검이 미비한 것으로 지적된다. 즉, 한 가지 사업을 여러 부서에서 수행하고 있으며, 정보공유가 부족한 편이다. 그리고 사업을 집행하는 과정에서 여러 가지 문제가 발생하여 사업이 지연되는 경우가 많은데 주민 간의 대립, 민원발생, 외부환경의 변화 등이 원인으로 작용하고 있다. 또한 사업의 진척상황과 집행과정에서의 문제점이 무엇이고, 어떻게 해결했는지가 기록으로 정리되지 않아 자치단체장이나 예산부서에서는 사업의 진행에 대한 자세한 내용을 파악하기가 쉽지 않다. 그리고 상당수 사업을 관련단체에 독점적으로 위탁하여 시행하고 있는데 집행실태에 대한 점검이 미비한 상태이다.

마) 사업평가단계 \_ 이 단계에서는 객관적이고 종합적인 평가시스템이 취약한 것을 지적하고 있다. 즉, 목표가 구체적이지 않고, 성과지표가 예산투입, 사업의 진척율, 활동 등으로 표현되기 때문에 구체적인 사업 효과를 판단하기가 어렵고 사업이 진행된 경우 사업의 효과가 정말 있는지, 유사한 사업이 또 추진되지는 않는지 여부를 파악하기가 어렵다는 것이다. 그것도 대부분 사업진척 여부를 파악하는데 그치고 사업성과에 대한 계속적 평가는 미흡한 것으로 지적되고 있다. 또한 성과평가를 위해 매년 용역을 시행하고 있어 별도의 예산이 소요되고 있으나 관련정보가 축적되지 않으며, 재정사업과 연계되지 않아 성과관리의 유용성이 떨어지고 있다. 즉, 성과관리를 담당하는 기관과 예산부서가 상이하며, BSC로 표현되는 일반적인 성과평가와 재정사업평가의 국면이 일치하고 있지 않다는 것이다.

### 3. 지방재정 거버넌스 구축방안

#### 가. 기본방향

지방재정 거버넌스의 주요 논점은 정치적 논리와 경제적 논리를 통합하는 것에 있다고 볼 수 있다. 여기에 두 가지 요인이 연합되어 나타날 수 있는데, 민주적 요인과 관리적 요인(기업 문화)이 그것이다. 민주적 요인은 의회의 재정권한을 강화하는 것이고, 관리적 요인은 지방자치단체 내에 성과평가로서 기술적 평가(감정)역량을 발전시키는데 있다. 여기에 지방재정 개혁의 두 가지 핵심적 근거로서 정치적·경제적 측면이 자리잡게 된다.

#### 1) 정치적 측면

법률은 공공재정을 처분·운영함에 있어 좀더 투명성을 강조해야 한다. 따라서 국가나 지방자치단체의 예산회계에 주민들이 좀더 쉽게 읽을 수 있는 정보를 제공해주어야 한다. 게다가 예산구조가 매우 단순화하게 되고, 의회의 정보는 강화되어야 한다. 재정분야에 대한 의회의 주도적 권한은 집행부가 제안한 목표들을 일정범위 안에서 수정할 수 있는 권한을 가질 수 있도록 중대되어야 한다. 그리고 법률은 의회를 위해 예산집행과 이의 평가에 대한 진정한 통제방식을 제정해야 한다.

#### 2) 경제적 측면

공공재정의 투명성 없이는 진정한 민주적 기능을 기대할 수 없고, 공금의 훌륭한 관리도 이루어낼 수 없다는 확신이 중요하다. 불투명한 곳(지방재정운영체계, 관리)에서 공금을 정확하게 바르게 관리할 수 없음은 자명한 이치이다. 따라서 민간부문(기업)의 자금통제에 근거하여 관리통제를 제정하고 성과를 측정하고자 하는 것이다.

이 때 지방재정 행위자의 활동의 자유성을 보장하고자 행위자 활동의 사후적 통제를 제안할 수 있지만 행위자의 재정책임성을 강하게 제안할 필요가 있다. 여기에서 지방정부가 행한 재정책적인 결정을 어떻게 하면 효율적인 통제와 조정이 가능하겠는가에 대한 논의를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

즉, 정치적·사법적 목적에 부응하는 확인하는 통제(le contrôle-verification)와 관리목적에 부응하는 규제통제(le contrôle-régulation)가 그것이다(Bouvier, 2011, p.245).<sup>7)</sup> 지방의 공간은 행정의 공간만이 존재하는 것이 아니고, 관리의 공간과 결정의 공간이 존재한다는 것

이다. 이 공간은 위험공간으로 발전될 수 있기에 이에 대한 통제가 불가피한 것으로 볼 수 밖에 없다(Bouvier, 2011, p.248~249).

## 나. 국가(중앙정부)

### 1) 국회의 효율적 통제장치 강화

정치적 민주화를 강화하는 차원에서 중앙정부의 예산개혁이 이루어져야 하는데, 이는 의회의 효율적 통제를 지향하는 차원에서 국회의 중앙정부의 예산 및 지출통제를 강화하는 방향에서 찾아야 할 것이다. 이미 우리나라는 공공재정에서 공공지출 규모가 갈수록 증대되고 있고 재정적자가 심각한 상황에서, 이제 의회의 좀더 효율적 통제를 지향할 수 있는 제도를 모색하지 않으면 안되는 상황이다. 그동안 국가의 재정지출에 대한 정확한 평가작업이 부족하여 예산의 효율성을 제고할 수 없었다는 인식 하에 예산의 효율성 달성을 위해 예산을 프로그램(사업)별로 편성하여 배분하고 기대하는 성과(결과)를 도출해야 하는 것이다. 여기에서 국회의 재정위원회(commission des finances)의 역할이 주목받을 수밖에 없을 것이다. 같은 맥락에서 지방의회가 지방정부의 예산 및 지출통제를 강화하여 지방민주화의 활성화를 이루어내야 할 것이다.

### 2) 재정운영의 책임성 확보, 성과통제

예산개혁은 재정운영의 책임성 확보와 성과통제를 추구할 수 있어야 한다. 즉, 예산에 있어 성과목표의 설정과 재정운영자의 책임성 강화를 주장할 수 있어야 할 것이다. 왜냐하면 그동안 공공재정의 효과성에 대한 적절한 통제가 이루어지지 못했으며, 또한 재정운영자는 사용할 수 있는 재원측면에서 성과(결과)에 대해 중요하게 인식하지 않았으며, 의회는 총액, 예산증가율, 소비증가율에 기초한 예산의 양적 심의에 치중하여 왔기 때문이다. 따라서 앞으로의 예산은 지출성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과(결과)

를 위해 편성되어야 할 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재그룹화하며, 사업은 공익과 기대하는 성과(결과) 및 평가에 따라 결정(기대)된 목적과 연계되어야 한다.<sup>8)</sup>

### 3) 통합사업관리시스템의 구축

가) 사업의 개념과 구조 \_ 재정사업이란 “인건비 등 품목별로 재원이 배분되는 것이 아니라 특정사업단위로 배분된 재원으로 수행하는 사업”(기획예산처, 2006)을 말하는데, 자치단체에서 수행하는 사업 중 대부분은 예산을 수반한 재정사업이다.

프랑스 조직법에서는 프로그램(사업)을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 프로그램은 “활동을 이용하도록 정해져 있는 자산 혹은 동일한 행정부처에 속하는 응집된 행위들의 총화로서 이들 부서에 일반이익의 목적, 기대한 성과(결과) 평가를 목적으로 하는 구체적 목적이 연결”된다. 많은 국가에서 예산개혁을 통해 예산은 지출성질별로 편성되는 것이 아니라 목표에 따른 성과(결과)를 위해 편성되어야만 한다는 것이다. 따라서 예산은 사업별로 구분되며 사업은 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재그룹화하며, 사업은 공익과 기대하는 성과(결과) 및 평가에 따라 결정된 목적과 연계되어야 한다는 것이다.<sup>9)</sup>

그러나 우리나라는 지방재정운영이 사업보다는 조직단위를 중심으로 편성·집행되기 때문에 사업의 전 과정을 모니터링할 수 있는 자료가 부족하다. 사업이 관리의 초점이 되지 못하고 투입위주의 예산운영이 계속되기 때문에 새로이 도입된 재정관리제도들이 유기적으로 연계되지 못하고 단편적으로 운영되어 의도한 효과를 나타내지 못하고 사업관리의 효율성이 저해되고 있는 것이다.

따라서 국가와 지방자치단체 예산의 새로운 구조를 모색해 볼 수 있는데, 이는 공공정책

7) 정치적 배려(관념)에 일치하는 통제는 순전히 민주적 계획안인 기구(제도) 기능의 투명성의 모색이라는 것에 연계될 수 있다. 이 통제는 최소한의 주도력을 부여받은 자치단체가 또한 약간의 변화를 이겨내 지방체제(un système local)에 잘 적용되었다. 그러나 오늘날 복잡하고 역동적인 것에 적용할 때에 전혀 다르게 나타난다. 지방행위의 차단(봉쇄)과 자연(부진)요인처럼 나타날 수 있다. 가끔 관리통제의 방식(민간관리)에서 차용한 또 다른 통제접근방식의 목적이 되는 재정관리에서 효과성의 추구에 합치하지 않는 것으로 드러날 수 있다. 여기에서 가장 항구적 변화체제에 가능한 효과적인 관리를 허용하는 기술적 방법을 적용하게 되는 것이다. 여기에서 통제의 두 가지 논리가 연계된다. 여기에서 심층적인 질문을 제기할 수 있다. 다른 배경(맥락)에서 성장(구축)해왔던 민주적 전통에 어떻게 현대적 관리를 통합할 수 있겠는가이다(Bouvier, 2011, p.245~246).

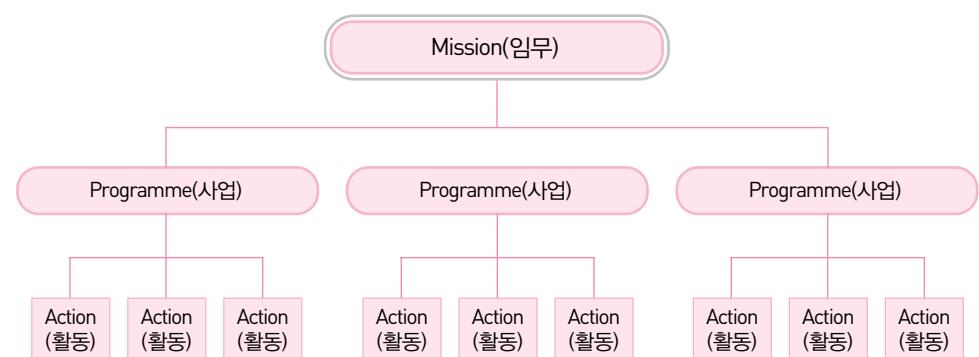
8) 이러한 맥락에서 프랑스 재정법은 정부차원에서 제기된 임무(Mission)에 대한 규정을 하며, 사업은 한 부처 또는 여러 부처의 책임 하에 놓일 수 있다. 사업단위로 편성된 예산 내에서 재정운영자는 부(Titre) 내에서 예산을 전용할 수 있다. 예산전용이 가능한 관은 공공기관 교부금, 인건비, 경상비, 채무상환비, 투자비, 이전비, 재정운영비이다. 예산편성의 포괄화(종합화)는 경상비와 투자비 간의 전용을 가능하게 하며 지출예산(crédits de paiement)과 사업승인(autorisations de programme)의 연계를 강화한다(임무·사업·사업과 연계된 성과지표 참고, Moderfie, 2004).

9) 이러한 맥락에서 재정법은 정부차원에서 제기된 임무(Mission)에 대한 규정을 하며, 사업은 한 부처 또는 여러 부처의 책임 하에 놓일 수 있다. 사업단위로 편성된 예산 내에서 재정운영자는 부(Titre) 내에서 예산을 전용할 수 있다. 예산전용이 가능한 관은 공공기관 교부금, 인건비, 경상비, 채무상환비, 투자비, 이전비, 재정운영비이다. 예산편성의 포괄화(종합화)는 경상비와 투자비 간의 전용을 가능하게 하며 지출예산(crédits de paiement)과 사업승인(autorisations de programme)의 연계를 강화한다(임무, 사업, 사업과 연계된 성과지표 참고, Moderfie, 2004).

을 더욱 부각시켜 책임성을 더욱 강화하게 하는 차원에서 시도할 수 있을 것이다. 예를 들면 프랑스의 경우 이 새로운 예산구조는 다음의 3계층을 주위로 구성되고 있다(그림 3 참조).

- 임무(Les Missions)
- 프로그램(사업, Les Programmes)
- 행위(활동, Les Actions)

그림 3 ▶ 국가예산의 새로운 구조



정부의 목적이 행정(활동)에 연결(고정)되어 있고, 이 행정활동은 그들의 성과(결과)를 설명해낼 수 있어야 한다. 국가가 재정적으로 지원한 공공정책은 임무(Missions)에 의해 규정된다. 임무들은 국가의 정책을 확인하기 위해 설계되었다. 이를 임무들은 하나 혹은 여러 정부부처의 하나 혹은 여러 개의 서비스에 해당하며, 정해진 공공정책에 합치되는 전체 사업들을 구성한다. 마찬가지로 (행정)부처는 여러 개의 임무에 참여할 수 있다. 각 임무는 예산활용영역으로서의 프로그램(사업, Programmes)에 의해 다시 나누어진다. 프로그램은 활동(Action)을 이용하도록 정해져 있는 자산 혹은 동일한 행정부처에 속하는 응집된 행위들의 총화로서 이를 부서에 일반이익의 목적, 기대한 성과(결과) 평가를 목적으로 하는 구체적 목적이 연결되도록 한다.

자산의 전문적 단일화는 공공정책의 운영적 관리영역을 구성할 것이다. 그 구체적인 예는 다음과 같다. 예를 들어 '문화' 업무(임무)인 la mission 'Culture'는 △ 프로그램(사업) 1: 자산(Patrimoines) △ 프로그램(사업) 2: 창설(Création) △ 프로그램(사업) 3: 지식의 이동 및 문화의 민주화(Transmission des savoirs et démocratisation de la culture)로 구성되어 있다.

행위들(활동, Actions)은 프로그램(사업)을 표현한다. 각 프로그램 안에서 활동들은 동일한 목적을 가진 자산들(des crédits)을 통합한다.<sup>10)</sup> 이들은 공공정책의 구성물 · 행위방식 · 행위자들 각각에 의해 행사된 기능들을 구체적으로 확인하는 필요성에 담한다. 상이한 활동 사이의 자산의 배분은 지시적일 것이다.

그러나 이 배분은 한 번은 집행된 예산으로 구체적 재구성(회복)의 대상이 될 것이다. 그 구체적 예는 다음과 같다. 예를 들어 '국가경찰' 프로그램(사업)의 활동들인 des actions du programme 'Police nationale' 은 △ 활동 1: 공공질서와 주권의 보호 △ 활동 2: 안전 및 공공평화 △ 활동 3: 거리안전 △ 활동 4: 외국인 경찰 및 국제수송 신뢰성 △ 활동5: 사법경찰 및 정의에의 의존 △ 활동 6: 명령, 형성 및 연산(논리)으로 구성되어 있다.

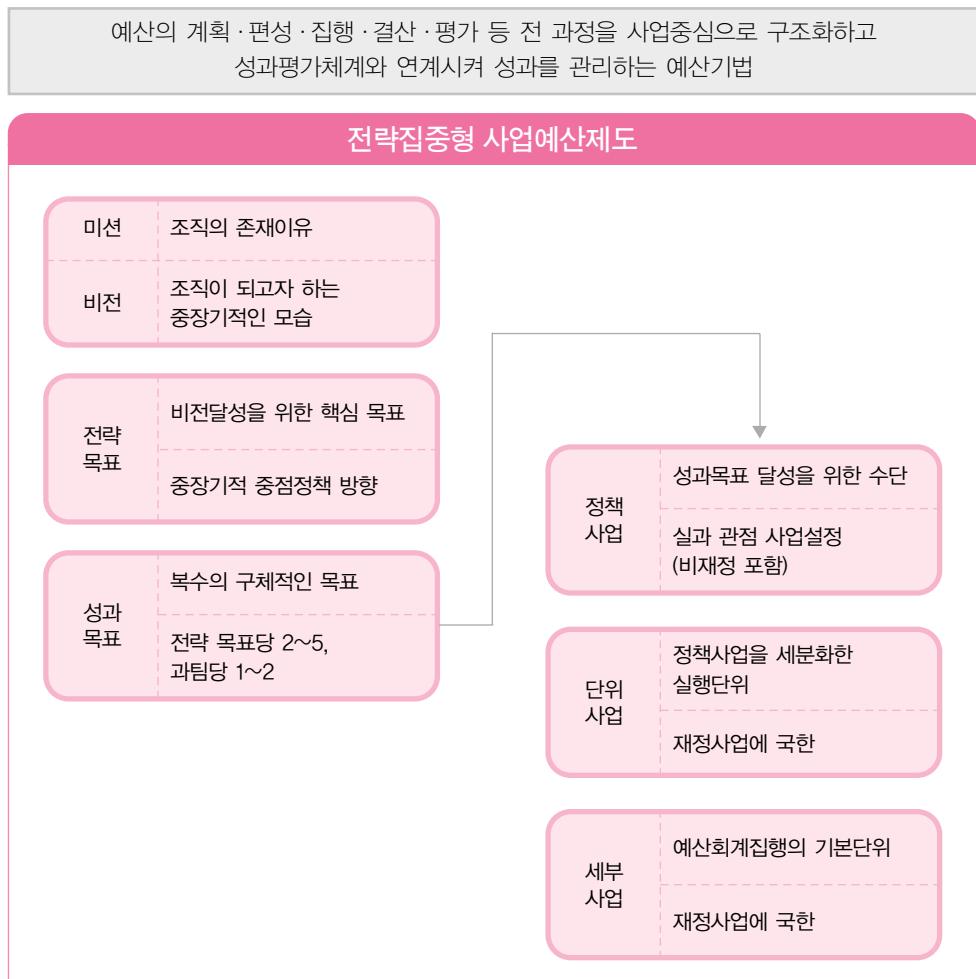
이와 비교하여 우리나라 지방자치단체의 경우 (그림 4)와 같이 사업구조가 복잡하게 구성되어 있음을 알 수 있다. 사업에 대해 체계적인 분류작업이 선행되어야 하나 이 과정을 소홀히 하여 각 부서에서 시행하는 사업을 나열하는데 그치고 있어 우선적으로 사업예산 제도의 사업분류체계를 개선할 필요성이 있다. 아울러 사업원가가 도출되지 않고 있으며 사업평가와의 연계가 이루어지지 않는다. 사실상 실제 예산운용은 기존의 품목별예산제도에 근거하여 이루어지고 있다.

나) 성과에 의한 행보(le pilotage par la performance) \_ 지방재정운영이 수단의 논리에서 성과(결과)의 논리로 이동하였다. 따라서 자산의 종합화와 대체성의 도움으로 증대된 자유관리와는 반대로 프로그램의 책임은 그 관리의 성과(결과)를 설명해야 한다는 것이다 (그 관리를 토대로 국가와 지방 간 계약을 하게 되는 것이다). 따라서 목표, 예상된 결과, 그리고 도달한 성과(결과)는 연간 성과계획안에서 뿐만 아니라 연간 성과보고서 안에 매년 사업별로 제시되어야 한다.

성과관리는 국가서비스와 국가 재정활동 행위자들의 새로운 수단으로 작용하며, 관리통제의 발전을 가져오게 한다. 지방재정영역에서 일반화됨으로써 지방재정은 좀더 성과 활동 방식을 추구함으로써, 특히 가격의 비교, 서비스나 정책의 효과성, 활동성의 비교를 통해 결정자의 관리선택을 도와줄 것으로 본다(moderfie, 2004). 즉, 성과분석은 시민 · 사용자 · 납

<sup>10)</sup> 2008년 프랑스 재정법률안에 의하면 국가예산 687개 활동, 일반예산 605개 활동, 프로그램, 부속예산과 특별회계 82개 활동으로 구성한다(2008년 재정법률안, 2008 PLF).

그림 4 우리나라 지방자치단체의 사업구조



세자의 3가지 관점에서 사회경제적 효과성, 제공된 서비스의 질, 관리의 효과성 측면에서 평가받게 될 것이다(표 5·6 참조).

#### 다. 지방자치단체

##### 1) 관리통제의 구조

지방자치단체의 관리통제는 사법적 필요성을 계을리하는 경향에 대한 염려에서 비롯되

표 5 성과분석의 세 가지 축

| 관점  | 목표         | 예              |
|-----|------------|----------------|
| 시민  | 사회-경제적 효과성 | 청소년 학위자들의 취업증대 |
| 사용자 | 제공된 서비스의 질 | 사법적 결정의 가속화    |
| 납세자 | 관리의 효과성    | 세관리비용의 감축      |

※ 자료 : moderifie, 2004

표 6 목표를 위한 세 가지 관점 ; 목표들은 시민 · 사용자 · 납세자에게 알림

| 목표유형          | 프로그램           | 목표                                 | 지표                           |
|---------------|----------------|------------------------------------|------------------------------|
| 시민 : 사회경제 효과성 | 최고훈련(양성)과 대학연구 | 최고의 질적 욕구에 대한 답변                   | 처음 교육훈련(양성) 3년 이후 학위취득자의 취업률 |
| 사용자 : 서비스의 질  | 장애인 의존         | 효과성 증대<br>장애인의 집에서 취한 결정의 질적 제고    | 장애인 집에 제시한 자료 처리의 평균기한       |
| 납세자 : 관리의 효율성 | 하부구조와 수송서비스    | 도로계획안에 가장 좋은 가격의 실현과 수송망의 효과적인 현대화 | 도로건설의 킬로미터당 가격               |

※ 자료 : Guide pratique de la LOLF, Les fondamentaux de la LOLF, 2010, p.23

고 있다. 일반적으로 “오랫동안 사람들은 권한이 과도하였고, 모든 문제들은 과학과 관리예술에 의해 해결될 수 있을 것이라고 믿었다”는 데서 관리통제를 끄집어 낼 수 있을 것 같다(Long, 2010). 여기서는 전략적 계획분야와 재정분석을 담는 통제기구에 대해 논의하고자 한다.

가) 전략적 계획(기획) \_ 자치단체의 목적이 다수이든 그렇지 않든 이 목적을 좋은 조건 안에서 실현하고자 하는 것은 투자의 전략적 계획(기획)을 가정하게 되는 것이다. 즉, 자치단체의 발전계획으로서의 장기계획은 필수적인 사안이다. 이어 이 계획안에서 투자를 수년에 걸쳐 정확하게 프로그램화하는 것을 허용하는 중기와 단기계획이 개입되도록 해야 한다. 여기에서 지방의회가 자치단체 설비의 다년간 프로그램 재정을 전적으로 예상하면서 예산운영의 부분별에 의한 자산을 결정하는 역할을 부여하는 프로그램협의과정을 거치도록 해야 한다.

따라서 중장기예산편성과 다년도 예산편성, 프로그램 예산편성을 통해서 지방자치단체가 프로그램의 승인(autorisations de programme)과 지불자산(crédits de paiement)을 사용할 수 있게 해주어야 하는 것이다. 그동안 우리는 행정안전부가 중기 지방재정계획 수립

기준을 작성하여 자치단체에 시달하면, 자치단체에서 자치단체별 사업계획안을 수립하여 관계부처 의견을 수렴하여(자치단체 중기 지방재정계획 중에서 신규 국고보조사업에 대한 관계부처 의견조회를 거쳐) 중기지방재정계획을 확정하고 지방의회에 보고 및 행정안전부에 제출하는 것으로 하고 있다(행정안전부, 2011).

지방자치단체는 (투자계정의) 균형예산을 유지해야 하는데, 이때 고려해야 할 것이 지불자산인 것이다. 여기에서 측정가능하고 지역적으로 국한될 수 있는, 관리될 수 있는 간격(차이)을 발견해내기 위해 단기간동안 올바른 재정활동행위를 선별해 낼 수 있는 기구를 두어 통제해야 한다. 따라서 통제표(le tableau de board)를 자치단체가 추구하고자 하는 목표에 맞추어 작성해야 한다. 여기에 지방자치단체의 재정상황의 경고메시지를 보내는 '주의' (Clignotants)에 의해 부여된 지침에 따라 재정활동을 수정해 나갈 수 있도록 해야 한다.<sup>11)</sup>

나) 위성(부속)기관의 통제 \_ 자치단체의 예산이 형식 상 균형을 이루었다고 하지만, 실제로 자치단체의 부속기관들(공기업, 자치단체 특행기관 등)이 많은 부채를 안고 있는 경우에 이를 통제할 수 있는 제도적 장치를 강구해야 한다. 해당 자치단체가 그 부속기관의 재정상황을 정확하게 진단할 수 있어야 한다. 여기에 이를 담당할 기관설립과 재정분석의 전문적 의견을 갖춘 인재가 필요할 것이다.

다) 재정관리 평가 : 통제기구 \_ 지방자치단체의 재정관리의 평가는 무엇보다 좀더 넓은 감사체계 내에 통합될 수 있는 재정적 분석의 실현을 함축하게 된다. 그리고 오랫동안 민간부문에서 사용해 온 평가지표를 자치단체에서 활용할 수 있게 해야 한다. 비율(Rating)이라고 간주되는 평점(평가)이 그것이다.

#### - 재정분석

재정적 분석은 지방적 활동의 예정적 관리와 측정도구를 구성한다. 이는 지방자치단체의 설비의 새로운 정책을 준비하고 예전하기 위해서 우선 자치단체의 재정활동의 약점, 가능성(잠재력), 행한 실수(과오)를 극복하도록 하는 지방재정활동의 재무제표를 설정하는데 목적을 둔다. 결국 재정분석은 지난 재정활동을 환류(피드백)하고 이를 평가하여 미래가능성을 타진하는 것이다. 여기에서 지난 5~6년 간의 수입과 지출의 결산에 따른 재정상황을 점검할 일련의 지표를 도출해낸다.<sup>12)</sup> 그리고 지방자치단체의 약점과 가능성을 추적하게

하는 분석적 내용을 설정해야 한다. 이 분석적 설명은 적어도 2년에서 5년의 상황을 예전할 전망적 분석으로 이끄는 일련의 재정시나리오를 설정할 수 있어야 할 것이다.

#### - 평가·평정(Rating)

자치단체의 재정활동은 재정적 시장공간에서 이루어지는데, 이곳에서의 평가를 어떻게 받는지가 중요한 것이다. 무엇보다 좋은 평가를 받아내야 한다. 요컨대, 재정적 시장에 관여하는 행위자들(지방자치단체와 동반자들 간)에게 평가를 받아 좋은 협력을 이끌어내는 재정적 소통구조를 구축해야 할 것이다.

## 2) 예산과 회계의 규칙성과 합법성 통제

지방자치단체는 예산편성과 예산의결, 결산승인 과정에서 적어도 지방분권화에 부응하는 예산과 회계의 규칙성과 적법성 통제가 이루어지는 지방재정법과 이를 규제할 전문적 기관을 모색해야 한다. 왜냐하면 지방자치단체의 재정적 자율권을 신장시켜주어야 하는 지방(재정)분권적 체제에 순응해야 하기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 재정적 통제를 중앙정부(행정안전부)가 하더라도 이를 객관화하여 판단할 수 있는 재정전문가의 판단에 따를 수 있는 제도적 장치를 준비해야 한다.

즉, 지금과 같이 중앙정부의 일방적인 통제에서 벗어나 독립된 전문감사기관(예를 들어 '지방회계심의원')과의 협력체제 안에서 자치단체의 자율성을 제고시켜 줄 수 있는 통제방식으로 전환이 필요할 수 있다. 그럴 경우 행정안전부에서 할 수 있는 통제의 범위는 합법성 통제에 한하는 정도에 그칠 수 있도록 제한하는 것이 합당할 것이다.

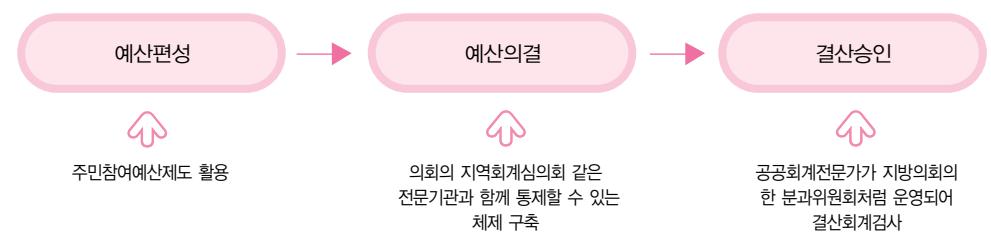
예를 들면 프랑스 지방자치단체가 지방분권화정책의 일환으로 국가대표가 행하는 예산통제에서 보여주고 있듯이, 법정기한 내에 예산이 채택되지 않은 경우, 실질적 균형예산이 의결되지 않은 경우, 의무적 경비예산이 계상되지 않은 경우, 행정회계에 적자예산이 발생한 경우 등에 한하여 행사할 수 있도록 하는 것이다(최진혁, 2011, p.86~87). 그런 맥락에서 지방예산 편성 및 승인과정에서 지방분권화에 부응하고 재정 거버넌스적 통제 방법을 다음과 같이 구상해 볼 수 있을 것이다(그림 5 참조).

가) 예산편성 \_ 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도

11) 2011년 행정안전부가 마련한 '지방재정 사전경보 시스템'에 따르면 전 지방자치단체를 대상으로 재정수지, 지방채무, 세입결손 등 재정지표를 모니터링하여 정상·주의·심각의 3등급으로 하는 조기경보시스템을 구축하여, 위험등급별 위기관리대책을 강구하고 있다(행정안전부, 2011).

12) 순자체재원/실제경상수입, 경상경비/주민수, 잠재재정력/주민수, 세산출률/경상수입, 연부채/경상수입 등 (Bouvier, 2011, p.270).

그림 5 예산편성과정에서의 거버넌스 구축방안



시작 50일 전까지, 시군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다(지방자치법 127조 ①항).

- 시·도 : 11월 11일까지
- 시·군·구 : 11월 21일까지

※ 주민참여예산제도 활용

나) 예산의결 \_ 상기의 예산안을 시·도의회에서는 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회에서는 회계연도 시작 10일 전까지 의결해야 한다(지방자치법 제127조 ②항).

- 시·도 : 12월 26일까지
- 시·군·구 : 12월 21일까지

※ 행정안전부만이 통제하는 차원에서 지역회계심의원과 같은 전문기관과 함께 통제할 수 있는 체제 구축

다) 결산승인 \_ 지방자치단체의 장은 출납폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 검사위원의 검사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다(지방자치법 제134조 ①항).

- 결산서 작성 : 다음연도 5월 19일까지

- 의회제출 : 다음연도 6월 말까지(지방재정법 시행령 제59조 ①항)

※ 행정안전부만이 통제하는 차원에서 지역회계심의원과 같은 전문기관과 함께 통제할 수 있는 체제 구축

※ 전문가 집단 : 공인회계사(공공회계전문가)와 같은 전문가가 지방의회의 한 분과위원회처럼 운영되어 그들로 하여금 결산회계검사를 행할 수 있도록 한다.

### 3) 분권화된 체제 내에 조정요구 : 체제 통제(contrôle systémique)의 구축

우리나라는 단일국가체제에서 지방분권화정책을 추진하고 있기 때문에 이에 맞는 체제통제를 구축해야 할 것이다. 즉, 국가라는 체제 안에 또 다른 하위체제(Sub-system)인 자치단체와의 연계된 체제통제개성이 이루어져야 한다.

물론 지방자치단체라는 하위체제는 또 다른 하하위체제(Sub-sub System)로 구성되는 체제통제 안에 연계되고 있다. 일반적으로 이를 체제 안에서 각 구성요소들은 상대적 자율을 구가하지만 상호의존적인 관계를 형성한다. 여기에서 자치단체의 재정활동이 책임성과 전전성을 담보하는 성과를 이루어내기 위해서는 체제는 이를 구성요소 각자의 수준에서 뿐만 아니라 이들에 의해 형성된 전체적 차원에서 통합관리되어야 한다. 그런 배경에서 관리통제와 규칙적 통제를 연계·조정해내는 통합적 통제가 필요할 것이다.

가) 지방-국가전체 : 단일화되고 관리가능한 체제 \_ 체제론적 접근에 의하면 다양성이 분명한 효율성의 원천이라고 보고 있지만 그 다양성을 이루는 요소들 간에 행동의 단일화가 존재하지 않을 경우 오히려 그 체제가 완전히 황폐해질 수 있을 것을 우려한다. 즉, 지방자치단체의 다수의 이기주의·조합주의는 재정활동을 조정해야 하는 국가-지방 체제전체를 마비시킬 수 있기 때문이다. 여기에서 결론적으로 공공부문과 민간부분을 구분할 필요가 없이 동일한 기능방식을 부여받은 국가체제와 지방체제가 전체적으로 관리되고 계획되어야 할 것이다.

공공부문과 민간부분은 국가와 지방자치단체 전체의 발전에 협력적으로 경쟁을 위해 연계되도록 유도해야 하는 이유는 바로 여기에 있다. 지방자치단체의 시각에서 이러한 체제적 시각은 구체적인 임무와 권한을 그들에게 부여하는 것은 물론 그들의 행위가 예측가능한(미래지향적) 것이어야 한다는 것이다. 따라서 계획화되어야 하는 것이고, 이는 사업의 프로그램화를 유도해 내게 되는 것이다. 결국 계획화와 프로그램화는 체제에 의해 자치단체의 재정활동을 관리하게 되는 것이다.

나) 지방-국가전체 : 통합되고 상호진전적이고 통제가능한 체제

- 통제가능한 체제

체제에 의한 관리는 동일한 논리와 최대한의 연계망 내에, 그렇지 않으면 지방조직의 영향

력 있는 요소들의 전체를 통합하는 것을 목적으로 한다. 이러한 체제의 개념은 내부, 외부 환경의 요소들을 전체적인 하나로 통합한 것처럼 이해되는 영역을 제공하게 된다. 체제이론은 좀더 큰 효과성에 이르기 위해 관리자에게 재정활동에 미치는 변수들, 이들의 다양성, 그리고 이들을 사용할 줄 아는 지식과 지혜, 그리고 이들을 연계하는 것을 좀더 잘 파악하게 하면서 재정활동의 복잡성을 잘 이해하게 한다는 것이다.

또한 우리가 추구해야 할 재정활동의 최적성(임무)은 통합된 체제에서 서로 다른 요소들이 조화로움을 유지할 때 실현될 수 있는 것인데, 이 임무는 다양성과 복잡성, 체제관계가 교차해감에 따라 갈수록 실현하기 어려워지는 것이다. 여기에서 국가와 지방자치단체는 재정활동을 수행함에 미래를 예측하고 뚜어내는 계획화의 필요성이 더욱 커지게 된다. 국가와 지방자치단체가 통제 가능한 재정통제체제를 구축해야 하는 이유이다.

#### - 통제되고 참여하는 관리체제

통제는 체제에 의해 관리의 기본적 요소를 구성한다. 어느 학자에 의하면 “통제는 받아들여질 수 있는 한계 내에서 목표들 주위에 체제의 변화를 유지시키는 체제의 기능”으로 이해하고 있다(Bouvier, 2011, p.284). 여기에 더하여 “통제는 좀더 넓은 운영영역 내에서 운영적 체제(*le système opérationnel*)를 도와주는 하위체제(*sous-système*)처럼 인식되어져야만 한다”는 것이다. 결국 통제행위는 체제의 유연성을 용이하게 해주어야만 한다는 것이다.

즉, 모든 것을 계획에 의해 예전할 수 없음에 따라 통제기관은 계획된 궤도 내에서 탄도를 유지하는 임무를 갖게 되는 것이다. 이 맥락에서 통제자는 그에게 건네진 정보에 따라서, 특히 체제의 초입부분에 발생한 혼란과 체제출구부분에 나타난 결과에 관하여 그에 전달된 정보에 따라 재생(피드백)의 고리(*une boucle de retroaction*)를 위치시키면서 탄도를 바로 잡아야만(수정) 하는 것이다.

이처럼 구조의 유연성은 예전하지 못한 상황에 적응하는 그의 능력에 전적으로 의존하게 되는 것이다. 그렇기 때문에 재정활동에서의 얼마만큼의 지방분권(재정분권)은 근본적인 사안이 된다. 결국 효과적인 통제기관의 설치는 다양한 하위체제에 최소한의 자기주도력을 부여하게 하는 것을 의미하게 되는 것이다.

여기에서 재정적 어려움을 동반하는 돌발상황을 만들어낼 수 있는 최대한의 혼란에 대처하는 능력으로서의 조정(규제)과 체제 안에 상호의존적인 요소들 간의 참여적 관리가 이루어져야 할 것이다. 시민과 시민단체, 지역공동체 등이 역동적으로 참여할 수 있도록 해야

하며, 더 나아가 좀더 지혜롭고 영리함으로 재정활동을 영위하게 하는 전문가집단과 성숙한 주민의식이 요구되는 것이다.

따라서 그동안 적용해온 주민참여예산제도는 더욱 더 주민참여범위를 넓히는 것뿐만 아니라 이들의 의식제고를 위한 프로그램개발이 필요하고, 전문성을 갖춘 예산참여위원회를 구성하여 지자체의 재정활동의 창의성과 효과성을 견인해 낼 수 있도록 해야 한다. 요컨대, 체제적 방식에 의한 국가와 지방자치단체, 기업(민간부문), 주민(시민단체 · 지역협의회 · 전문가단체)과의 지혜로움과 창의성을 견지한 협력은 상호의존적인 체제구성요소들 간에 상호진전과 상호협력 및 상호발전의 전체 에너지를 만들어내는 큰 시너지효과를 창출할 수 있을 것으로 본다.

#### 4. 결론 : 새로운 지방재정 거버넌스로

앞으로의 지방재정활동은 단순한 구성요소들 간의 협력관계가 아닌 구성요소들 간의 창의적이고 스마트한, 영리한 구성요소가 될 수 있도록 하는 국가와 자치단체, 기업(민간부문), 공공부문과 민간부문, 주민 간의 재정협력체제를 만들 수 있을 때 진정한 재정책임성과 성과를 구현해낼 수 있는 지방재정 거버넌스를 구축할 수 있을 것으로 본다.

요컨대, 이상에서 우리가 구축해야 할 새로운 지방재정 거버넌스는 크게 두 가지 측면의 통합관계를 고민해야 하고, 그 안에서의 질적인 상관관계를 모색해야 할 것이다. 즉, 그동안 체제 안에 놓여진 구성요소들 간에 관습적으로 행하는 협력관계가 아니고 서로 창의적으로 영리함으로 시너지효과를 극대화하는 협력을 이끌어내는 다양한 행위자들(개인, 기구, 공공부문과 민간부문)의 수평적인 통합을 이루어내고, 국가 전체발전의 목표와 전략에 상응할 수 있는 국가와 지방자치단체간의 수직적 통합을 이끌어내는 것이라 볼 수 있다.

● ● ● 참고문헌

- 강인재, 통합사업관리를 통한 재정사업의 성과제고, 지방재정 05/06, 한국지방재정공제회, 2012
- 강인재, 통합사업관리시스템 구축에 관한 연구, 전북재정포럼 발표논문, 2009
- 김석준 외, 뉴거버넌스 연구, 대영문화사, 2000
- 김재훈 · 박재완 · 최진혁, 주요국가의 정부예산회계제도개혁 : 영국, 뉴질랜드, 프랑스, 한국행정연구원, 2004
- 손희준, 건전성과 책임성 확보를 위한 재정관리제도의 개선방향, 지방재정 05/06, 한국지방재정공제회, 2012
- 정성호 · 정창훈, 지방재정위기와 로컬거버넌스의 역할, 지방행정연구, 25(2), 2011
- 차미숙 · 박형서 · 전윤희 외, 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구, 국토연구원, 2003
- 최진혁, 프랑스 지방자치단체 예산회계제도에 관한 연구, 한국행정학보, 33(3), 1999
- 최진혁, 프랑스의 예산과 재정, 오시영 편저, 프랑스의 행정과 공공정책, 법문사, 2008
- 최진혁, 프랑스 예산회계개혁의 내용과 시사점 : 지방자치단체를 중심으로, 정부회계연구, 9(1), 2011
- 최진혁 외, 자립적 지역발전모델, 대영문화사, 2005
- 기획예산처, 2006년도 재정사업 자율평가 지침, 2006
- 행정안전부, 2012 행정안전통계연보, 2012
- 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준, 2010
- 행정안전부, 지방재정위기 사전경보시스템 기본계획, 2011
- 조선일보, 2012. 11. 2 ; 조선일보 2009. 7. 15
  
- Actes de la IVe Université de printemps de Finances Publiques, Bouvier, Michel(sous la direction), La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde. Paris : L.G.D.J, 2009
- Araujo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves, "Improving Public Service Delivery : The Crossroads between NPM and Traditional Bureaucracy", Public Administration. Vol.79, No.4, 2001
- Assemblée Nationale, Rapport Général, au nom de la commission des finances, de l'Economie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008, 2008
- Abate, Bernard, "La réforme budgétaire : un modèle de rechange pour la gestion de l'Etat?" RFFP n82. Paris : L.G.D.J, 2003
- Baslé, Maurice, Le budget de l'Etat, Paris: La Découverte, 2004
- Bouvier, Michel, Esclassan Marie-Christine, Lassale, Jean-Pierre, Finances publiques, Paris: L.G.D.J, 2002
- Bouvier, Michel, Les finances locales, Paris : L.G.D.J, 2011
- Camby, Jean-Pierre, La réforme du budget de l'Etat, Paris : L.G.D.J, 2002
- Hood, Christopher, "A Public Management For All Seasons?", Public Administration. Vol.69, 1991
- Mekhantar, Joël, Finances publiques de l'Etat/ La LOLF et le nouveau droit budgétaire de la France, Paris : Hachette, 2009
- Pierre, J. & B. Guy Peters, Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance. Governance, Politics and the State. St. Martin's. Press, 2000  
<http://moderfie.fr>(2004)  
<http://budget.gouv.fr>(2008. 8. 30 / 2010. 8. 10 / 2012. 11. 2)
- Guide pratique de la LOLF, Les fondamentaux de la LOLF, 2010  
[http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/guidepratiquelolf2010/guidelolf2010\\_partie2.pdf](http://www.performance-publique.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/performance/approfondir/guidepratiquelolf2010/guidelolf2010_partie2.pdf)

# 8장

## 지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축 방안



글\_ 곽 채 기 (동국대학교 행정학과 교수), 정 창 훈 (인하대학교 행정학과 교수)

정 성 호 (강원대학교 행정학과 연구교수)

- 앞으로 지방재정이 중장기적인 지속가능성을 확보하기 위해서는 지방재정위기 관리 패러다임을 전환하는 한편, 이를 뒷받침할 수 있는 지방재정제도 및 지방재정관리 시스템을 재구축하고 개선해 나가는 것이 필요하다. 이에 따라 지방자치단체의 출자·출연기관에 대한 관리시스템을 새롭게 설계하는 한편 기존 지방공기업법의 규율 대상과 법적 체계를 전면적으로 재구축할 필요성이 있다. 이 글에서는 지방자치단체 출자·출연기관 설립·운영 현황과 문제점을 분석하고, 지방자치단체 출자·출연기관 관리시스템 구축 방안을 제시한다.

### 1. 문제의 제기

- 이제 우리나라로 지방재정위기를 주기적인 경기순환 과정에서 발생하는 일시적인 현상으로 봐서는 안 되고, 정부 간 재정관계 및 지방재정시

스템과 국가 역할구조 전환에 따른 구조적 요인과 지방자치단체와 지역주민들의 도덕적 해이 등과 같은 행태적 요인, 복지지출을 중심으로 한 정부 간 비용분담원칙과 기준의 불합리성 등이 함께 어우러져 발생한 복합적 현상으로 평가된다. 특히, 재정자립도나 지방재정력이 상대적으로 우수한 대도시 자치단체 중에서 재정위험 상황에 노출되어 있거나 대규모 투자사업의 실패로 인해 재정위험 상황에 직면해 있는 일부 자치단체에 있어서는 행태적 요인들이 재정위험을 초래한 보다 직접적인 원인으로 작용한 사례가 많다(곽채기, 2012).

현재 진행되고 있는 세계적인 경제위기가 극복되더라도 앞으로 우리나라로 저성장 시대에 접어들었다는 점은 부인할 수 없는 상황적 조건으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체는 해당 자치단체의 재정력과 제약조건 등을 고려하지 않은 채 과거 개발연대의 확장지향적 재정운영 행태를 극복하지 못하고 있는 가운데 고령화와 인구구조의 변화 등에 따른 복지 지출 수요의 폭발적 증가로 인해 지방재정 운영과정에서 구조적인 재정압박과 재정위기가 만성적으로 발생할 가능성이 있으며 그 정도가 점차 심화될 가능성이 높다.

따라서 앞으로 지방재정의 중장기적인 지속가능성을 확보하기 위해서는 지방재정위기 관리 패러다임을 (표 1)과 같이 전환하고, 이를 뒷받침할 수 있는 지방재정제도 및 지방재정 관리 시스템을 재구축하고 개선해 나가는 것이 필요하다.

표 1 지방재정 위기관리 패러다임의 전환 방안

| 현재의 지방재정위기 관리 방식           | 새로운 지방재정위기 관리방식                             |
|----------------------------|---------------------------------------------|
| 총체적 접근(전국 자치단체)            | 개별 자치단체별 접근                                 |
| 지방재정(통합재정) 중심 접근           | 지방공공부문 관점 접근                                |
| 확정 채무 중심<br>(명시적·직접적 재정위험) | 암묵적·우발채무 포함<br>(명시적·우발적 재정위험, 암묵적·우발적 재정위험) |
| 사전 경보 중심                   | 재정준칙, 사후적 재정위기단체 관리 추가                      |
| 단기적 문제 해결, 지역간 형평성         | 중장기적 재정의 지속가능성, 세대간 형평성                     |
| 법·제도적 접근                   | 행태적 접근 추가                                   |
| 중앙정부 통제·관리 중심              | 지역거버넌스를 통한 자율 규제 중심                         |
| 사후적 재정분석·진단제도 중심           | 사전적 중장기 지방재정영향분석 추가                         |

이러한 새로운 패러다임에 기초하여 지방공공부문의 관점에서 지방자치단체의 부채와 재정위험성을 관리하기 위해서는 일반정부(General Government) 개념에 기초하여 지방자

치단체의 부채 규모를 정확하게 파악하여야 할 뿐 아니라 지방자치단체의 공공부문 내에서 잠재적 또는 우발적으로 발생할 수 있는 지방자치단체의 미확정 채무나 우발채무까지도 파악하여 종합적으로 관리할 필요가 있다(곽채기, 2012).

현재 우리나라 지방자치단체의 채무, 즉 지방채무는 일반회계, 특별회계(지방공기업특별회계, 기타특별회계), 기금의 지방채 잔액과 채무부담행위액, 그리고 보증채무이행책임액으로 구성되어 있다. 지방채무의 범위가 2009년까지는 일반회계, 특별회계, 기금으로 설정되었으나 2010년부터 채무부담행위액, 지역개발채권, 기금의 지방채까지 포함되었다(국회예산정책처, 2012, p.55). 이처럼 지방자치단체의 채무를 산정함에 있어서 일반회계와 특별회계(지방공기업특별회계와 기타특별회계) 및 기금만을 포함시키고 지방공기업의 부채는 별도로 구분하고 있는 것은 지방자치단체의 활동 중에서 정책 활동과 영업 활동을 구분하고자 하기 때문이다.

다만, 현행 지방채무의 작성 범위에는 지방자치단체가 사업소 조직을 통해 수행하고 있는 준기업(Quasi-corporation) 부문의 부채를 포함시키고 있다. 이렇게 하는 이유는 지방공기업 특별회계(지방직영기업 형태의 지방공기업)에서 발행한 지방채의 상환 의무를 지방자치단체가 지고 있기 때문이라고 할 수 있다(곽채기, 2012).

이와 같이 현재 우리나라 지방자치단체의 지방재정 범위는 제도(Institution)를 기준으로 한 일반정부의 개념에 기초하여 설정되어 있지 않고, 회계(일반회계, 특별회계)와 기금과 같은 재원 또는 기능을 기준으로 지방재정의 범위를 설정하고 있다. 그러나 지방자치단체의 재정위기를 체계적으로 관리하기 위해서는 지방자치단체의 공공부문을 일반정부와 지방공기업으로 분류하고, 지방재정의 범위와 지방채무는 제도를 기준으로 한 일반정부 개념에 기초하여 작성하는 것이 국제표준에 부합하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 지방자치단체 공공부문의 개념에 기초하여 지방자치단체의 재정위험과 지방채무를 체계적으로 관리하기 위해서는 지방재정의 범위를 현재의 재원(Fund) 중심의 통합재정에서 제도(Institution)를 기준으로 한 일반정부 관점에서 재구축할 필요가 있다. 그런데 제도를 기준으로 지방자치단체 재정의 범위를 재구축하기 위해서는 지방자치단체의 출자·출연기관에 대한 관리시스템을 새롭게 설계하는 한편 기존 지방공기업법의 규율 대상과 법적 체계를 전면적으로 재구축할 필요성이 있다. 이와 관련하여 박근혜 정부의 140대 국정과제

에서는 “(가칭)지방공공기관법을 제정하여 지방공기업과 출자·출연기관을 체계적으로 관리할 계획”이라고 밝히고 있다.

이에 본고에서는 지방자치단체 공공부문의 관점에 기초한 재정위험과 지방채무 관리를 위한 제도적 기반 구축 방안의 일환으로 지방자치단체 출자·출연기관 설립·운영 현황과 문제점을 분석하고, 지방자치단체 출자·출연기관 관리시스템 구축 방안을 제시하는 데 목적이 있다.

## 2. 지방자치단체 출자·출연기관 설립·운영 현황과 관리체계 및 문제점

### 가. 지방자치단체 출자·출연기관의 의의

일반적으로 지방자치단체 출자·출연기관은 지방공기업법을 적용받는 지방직영기업, 지방공사·공단 및 제3섹터(민관공동출자법인) 외에 개별 법률이나 조례에 근거하여 지방자치단체가 필요에 따라 설립한 출자기관 또는 출연기관을 의미한다.

그동안 지방자치단체 출자·출연기관의 정의와 범위에 대해서는 표준화된 법적 근거가 마련되지 않았고, 지방자치단체의 조례에 따라 다양하게 정의되어 왔다. 그러나 비록 안전행정부예규 수준이기는 하지만 안전행정부가 2013년 2월 7일에 제정한 ‘지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침’에서는 지방자치단체의 출자기관과 출연기관을 다음과 같이 정의하고 있다.

첫째, 출자기관은 지방재정법 제18조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 지역 경제의 발전과 주민 소득 증대 등의 목적을 위해 출자하고 그에 해당하는 지분을 갖는 기관이다. 이러한 출자기관에 대한 지방자치단체의 지배여부를 판단하는 기준과 관련하여 이 지침에서는 “지방자치단체가 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관”이라고 규정하고 있다.

둘째, 출연기관은 지방재정법 제17조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 수행하는 기관에 설립과 운영에 필요한 자금을 제공한 기관이다. 이러한 출연기관에 대한 지방자치단체의 지배여부를 판단하는 기준과 관련하여 이 지침에서는 “설립 이후 지방자치단체에서 지원받은 자본금 또는 재산이 100분의 25 이상이고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 또는 최근 3년간 지방자치단체에서 지원받은 자금이 각 기관 예산의 100분의 50 이상을 초과하는 기관”이라고 규정하고 있다.

#### 나. 지방자치단체 출자 · 출연기관 설립 · 운영 현황

안전행정부가 ‘지방자치단체 출자 · 출연기관 운영 등에 관한 지침’을 제정하기 이전인 2012년 6월에 당시의 행정안전부가 전국 16개 시 · 도 및 시 · 군 · 구의 출자 · 출연기관 현황을 조사한 결과에 의하면 2012년 6월 현재 기준으로 전국 자치단체에서 총 453개의 출자 · 출연기관이 설립 · 운영중인 것으로 확인되었다.<sup>①</sup> 여기서는 이 자료에 의거하여 지방자치단체 출자 · 출연기관 설립 · 운영 현황을 분석하였다.<sup>②</sup>

우선 전반적인 지방자치단체 출자 · 출연기관의 설립 · 운영 현황에 대한 개요는 (표 2)에 제시한 바와 같다. 전국적으로 총 453개의 출자 · 출연기관이 운영되고 있으며, 이중 출연기관이 424개(93.4%, 424개)로 대부분을 점하고 있으며, 출자기관은 25개(5.5%)에 불과하며 출자와 출연기관의 성격을 동시에 갖고 있는 기관(4개, 0.1%)이 일부 존재하고 있다. 시도별 통계자료에 의하면 경기도가 63개로 가장 많고, 뒤이어 경북(50개), 전남(41개), 충남(39개) 등 순으로 나타나고 있다. 또한 1998년 이후 출자 · 출연기관의 설립 추이를 분석해 보면 1998년 111개에서 2002년에는 180개로 소폭 증가하였으나 2010년에는 414개로 크게 늘어났고, 2012년 6월 현재 기준으로 453개로 확인되고 있다. 이처럼 1998년 이후 출자 · 출연기관

<sup>①</sup> 1) 지방자치단체 출자 · 출연기관의 법적 정의가 명확하게 설정되어 있지 않기 때문에 조사기관에 따라 지방자치단체 출자 · 출연기관 현황이 다르게 나타난다. 국민권익위원회가 2012년 4월 기준으로 조사한 자료에 의하면 지방자치단체 출자 · 출연기관 규모가 492개로 제시되어 있다(국민권익위원회, 2012).

<sup>②</sup> 2) 이하 내용은 행정안전부의 조사 결과를 활용하여 지방자치단체 출자 · 출연기관 현황을 분석한 정창훈 · 곽채기 외(2012)에 의거하여 재구성한 것이다.

이 지속적으로 증가하고 있으나 최근에는 증가율이 점차 낮아지고 있으며, 전체 453개 중에서 2000년 이후에 신설된 기관이 323개를 차지하고 있다(표 3 · 4 참조).

표 2 ▶ 지방자치단체 출자 · 출연기관 설립 · 운영 현황 개요(2012년 6월 기준)

(단위 : 명, 억 원, %)

| 구 분    | 기 관 수 | 운 영 현 황    |                      |              |             |                     |                  |                        |
|--------|-------|------------|----------------------|--------------|-------------|---------------------|------------------|------------------------|
|        |       | 직원수<br>(명) | 출자 ·<br>출연액<br>(억 원) | 자산<br>(억 원)  | 부채<br>(억 원) | 자산대비<br>부채비율<br>(%) | 2012년<br>예산(억 원) | 2011년<br>경영성과<br>(억 원) |
| 서울시    | 30    | 2,978(99)  | 1,697(56)            | 12,522(417)  | 3,520(117)  | 28.1%               | 6,196(206)       | -554(-19)              |
| 부산시    | 16    | 1,259(79)  | 540(36)              | 5,613(351)   | 1,058(66)   | 18.8%               | 3,291(206)       | -132(-8)               |
| 인천시    | 17    | 955(56)    | 719(45)              | 13,808(812)  | 9,640(567)  | 69.8%               | 6,132(361)       | -374(-22)              |
| 대구시    | 23    | 1,375(60)  | 1,780(81)            | 5,642(245)   | 1,255(57)   | 22.2%               | 3,210(140)       | -162(-7)               |
| 광주시    | 18    | 592(33)    | 327(18)              | 2,335(130)   | 258(15)     | 11.0%               | 1,286(71)        | 10(1)                  |
| 대전시    | 10    | 382(38)    | 689(69)              | 2,421(242)   | 689(69)     | 28.5%               | 971(97)          | -72(-7)                |
| 울산시    | 6     | 296(49)    | 12(2)                | 5,724(954)   | 3,608(601)  | 63.0%               | 924(154)         | -95(-16)               |
| 경기도    | 63    | 3,119(50)  | 1,659(26)            | 8,001(127)   | 521(8)      | 6.5%                | 3,879(62)        | -155(-2)               |
| 강원도    | 38    | 1,587(42)  | 1,166(31)            | 14,046(370)  | 5,907(155)  | 42.1%               | 4,914(129)       | -64(-2)                |
| 충북도    | 22    | 1,330(60)  | 463(21)              | 5,234(238)   | 801(36)     | 15.3%               | 2,863(130)       | 54(2)                  |
| 충남도    | 39    | 1,876(48)  | 763(20)              | 6,628(170)   | 1,745(45)   | 26.3%               | 3,496(90)        | -47(-1)                |
| 전북도    | 34    | 962(28)    | 436(13)              | 5,441(160)   | 706(21)     | 13.0%               | 2,099(62)        | -102(-3)               |
| 전남도    | 41    | 1,135(29)  | 586(15)              | 7,151(183)   | 760(19)     | 10.6%               | 2,631(67)        | -9(-0.2)               |
| 경북도    | 50    | 1,856(37)  | 1,112(22)            | 9,565(191)   | 1,467(29)   | 15.3%               | 4,301(86)        | -40(-1)                |
| 경남도    | 34    | 1,304(38)  | 1,925(57)            | 5,826(171)   | 1,162(34)   | 19.9%               | 3,775(111)       | 257(8)                 |
| 제주도    | 12    | 709(59)    | 106(9)               | 2,114(176)   | 537(45)     | 25.4%               | 1,150(96)        | 35(3)                  |
| 합계(평균) | 453   | 21,607(48) | 13,291(30)           | 112,071(247) | 33,562(74)  | 29.9%               | 51,118(113)      | -1,449(-3)             |

표 3 ▶ 자치단체별 출자 · 출연기관 현황(2012년 6월 기준)

(단위 : 개)

| 구 分 | 계   | 출 자 | 출 연 | 출자·출연 | 구 分 | 계  | 출 자 | 출 연 | 출자·출연 |
|-----|-----|-----|-----|-------|-----|----|-----|-----|-------|
|     |     |     |     |       |     |    |     |     |       |
| 계   | 453 | 25  | 424 | 4     | 구 분 | 계  | 출 자 | 출 연 | 출자·출연 |
| 서울시 | 30  | 1   | 29  | 0     | 강원도 | 38 | 6   | 32  | 0     |
| 부산시 | 16  | 0   | 16  | 0     | 충북도 | 22 | 1   | 19  | 2     |
| 인천시 | 17  | 2   | 15  | 0     | 충남도 | 39 | 2   | 36  | 1     |
| 대구시 | 23  | 1   | 21  | 1     | 전북도 | 34 | 2   | 32  | 0     |
| 광주시 | 18  | 0   | 18  | 0     | 전남도 | 41 | 3   | 38  | 0     |
| 대전시 | 10  | 0   | 10  | 0     | 경북도 | 50 | 2   | 48  | 0     |
| 울산시 | 6   | 0   | 6   | 0     | 경남도 | 34 | 4   | 30  | 0     |
| 경기도 | 63  | 1   | 62  | 0     | 제주도 | 12 | 0   | 12  | 0     |

표 4 ▶ 지방자치단체 출자·출연기관의 설립 추세

|        | 1998년 | 2002년 | 2006년 | 2010년 | 2012년 6월 |
|--------|-------|-------|-------|-------|----------|
| 기관수(개) | 111   | 180   | 278   | 414   | 453      |
| 증가율(%) | 62    | 54    | 49    | 9     |          |

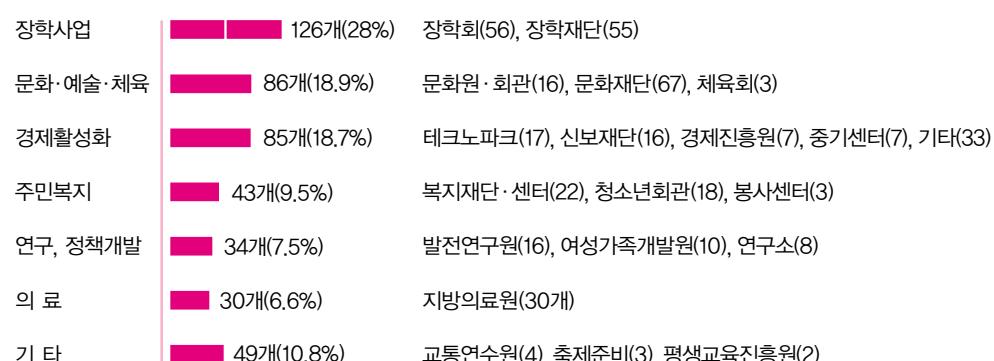
둘째, 지방자치단체 출자·출연기관을 자치단체 계층별로 구분해 보면, 광역자치단체가 설립·운영하고 있는 출자·출연기관이 총 197개(출자기관 10, 출연기관 183, 출자·출연기관 4)이고, 기초자치단체에서는 총 256개(출자기관 5, 출연기관 241)의 출자·출연기관을 운영하고 있다. 기초자치단체 중 출자·출연기관이 없는 곳이 77개 지역이고, 2개 이상을 설립하여 운영하고 있는 자치단체는 60곳이다(표 5 참조).

표 5 ▶ 광역과 기초자치단체별 출자·출연기관 현황(2012년 6월 기준)

| 구 분    | 계   | 출자기관 | 출연기관 | 출자·출연기관 |
|--------|-----|------|------|---------|
| 광역자치단체 | 197 | 10   | 183  | 4       |
| 기초자치단체 | 256 | 5    | 241  | 0       |
| 합 계    | 453 | 15   | 424  | 4       |

셋째, 지방자치단체 출자·출연기관의 설립목적사업을 분석해 보면(그림 1)을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 지역 장학사업(장학금 지급, 기숙사운영 등)을 위한 장학회·장학재단 등이 126개로 가장 많고, 지역경제활성화(테크노파크, 신보재단)나 지역주민의 복지(복지재단), 문화(문화원) 및 의료(의료원) 수요를 해소하기 위해 설립된 기관들이 주종을 이루고 있다.

그림 1 ▶ 지방자치단체 출자·출연기관의 목적·기능별 분류



넷째, 지방자치단체의 453개 출자·출연기관에 근무하는 직원수는 총 2만 1,607명(기관당 평균 48명)이고, 기관별 인력 규모 분포는(표 6)과 같다. 직원이 5명 미만인 경우가 117개(26%)로 가장 많고, 이 중 대부분은 장학회(재단)로서 별도의 조직 없이 지자체에서 직접 운영하는 경우(37개)가 많다. 또한 인원 규모가 100명 이상 기관은 57개(12.6%)로 주로 지역의 의료원(27개), 테크노파크(8개), 지역발전연구원(5개) 등으로 구성되어 있다. 한편, 지방자치단체 출자·출연기관의 2012년도 예산은 총 5조 1,118억 원(기관당 평균 113억 원)으로 예산규모가 10억 원 미만인 소규모 기관이 103개로 주로 장학회(58개)와 문화·복지재단(30개)으로 구성되어 있다. 예산규모가 50억 원 이상인 기관은 181개로 의료원(27개), 지방연구원(18개), 테크노파크(16개) 등으로 구성되어 있다. 또한 지방자치단체 출자·출연기관의 2012년 현재 총자산은 11조 2,071억 원(평균 247억 원)이며, 자산규모가 100억 원 이상인 기관이 많고(163개, 35.9%), 이들은 주로 의료원(25개), 산업진흥원(20개), 테크노파크(17개), 신용보증재단(14개) 등으로 구성되어 있다. 그러나 자산이 10억 원 미만인 기관도 86개(18.9%)로 주로 문화·복지재단(38개), 청소년센터(11개), 장학회(9개) 등이 포함되어 있다. 이처럼 지방자치단체 출자·출연기관은 인력, 예산, 자산 규모 등의 측면에서 소규모 기관이 다수 분포하고 있다(표 7·8 참조).

표 6 ▶ 지방자치단체 출자·출연기관의 인력 규모 현황(2012년 6월 기준)

| 전 체            | 5명 미만         | 5~10명        | 10~20명       | 20~50명        | 50~100명      | 100명 이상      |
|----------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| 453<br>(100.0) | 117<br>(25.8) | 50<br>(11.0) | 66<br>(14.6) | 105<br>(23.1) | 58<br>(12.8) | 57<br>(12.6) |

표 7 ▶ 지방자치단체 출자·출연기관의 2012년도 예산규모 분포

| 계              | 1억 원 미만 <sup>1)</sup> | 1~5억 원 미만   | 5~10억 원 미만  | 10~50억 원 미만   | 50~100억 원 미만 | 100억 원 이상     |
|----------------|-----------------------|-------------|-------------|---------------|--------------|---------------|
| 453<br>(100.0) | 17<br>(3.8)           | 43<br>(9.5) | 43<br>(9.5) | 169<br>(37.3) | 66<br>(14.6) | 115<br>(25.4) |

※ 주 1: 예산이 없는 기관·단체도 2개(장학회)임

표 8 ▶ 지방자치단체 출자·출연기관의 자산규모 분포

| 계              | 1억 원 미만     | 1~5억 원 미만   | 5~10억 원 미만  | 10~50억 원 미만   | 50~100억 원 미만 | 100억 원 이상     |
|----------------|-------------|-------------|-------------|---------------|--------------|---------------|
| 453<br>(100.0) | 26<br>(5.7) | 27<br>(5.9) | 33<br>(7.3) | 131<br>(28.9) | 73<br>(16.1) | 163<br>(35.9) |

다섯째, 지방자치단체의 출자·출연 현황을 살펴보면 453개 기관 설립 시 자치단체에서 출자·출연한 금액은 총 1조 3,921억 원(평균 30억 원)에 해당하는 것으로 확인되었다. 출자·출연한 금액이 1억 원 미만인 기관은 93개이고, 1억 원 이상 10억 원 미만인 기관은 173개로 비교적 금액이 소액인 경우가 전체 58.7%를 점하고 있고, 출자·출연한 금액이 100억 원 이상인 기관은 37개로 문화·복지재단(8), 신보재단(6), 테크노파크(3), 의료원(2) 등으로 구성되어 있다. 또한 453개 기관의 73.3% 수준에 해당하는 333개 출자·출연기관은 지방자치단체가 설립 자본금을 전액 지원하였으나 조직 규모가 크고 특례법 등을 통해 설립한 기관(테크노파크, 신용보증재단, 의료원, 출연연구원 등)이나 민간기업 등과 공동으로 출자한 주식회사 형태의 법인(예: (주)인천종합에너지, (주)원주기업도시, (주)순창절임, (주)목포대양산단, (주)경안무역) 등은 투입한 자본금을 출연이 아닌 출자로 관리하고 있고 그 비율(50% 이하)도 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있다. 한편, 지방자치단체가 출자·출연기관 운영을 위하여 어느 정도의 예산을 지원하고 있는가 하는 점도 중요한데, 국민권익위원회(2012)가 조사한 자료에 의하면 2011년 기준으로 전국 지방자치단체가 지방출자·출연기관에 지원한 예산규모가 1조 3,807억 원에 이르는 것으로 확인되고 있다(표 9·10 참조).

| 표 9 ▶ 지방자치단체 출자·출연기관 설립을 위한 출자·출연금 현황(2012년 6월 기준) |                            |                             |               |              |             |
|----------------------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------|--------------|-------------|
| 계                                                  | 1억 원 미만                    | 1~10억 원 미만                  | 10~50억 원 미만   | 50~100억 원 미만 | 100억 원 이상   |
| 453<br>(100.0)                                     | 93 <sup>1)</sup><br>(20.5) | 173 <sup>2)</sup><br>(38.2) | 120<br>(26.5) | 30<br>(6.6)  | 37<br>(8.2) |

※ 주 1: 문화·복지재단 25, 장학회 15, 산업진흥원 8, 연구원 7 등

※ 주 2: 장학회 64, 문화·복지 45, 연구소(원) 19, 산업진흥원 11, 의료원 9 등

| 표 10 ▶ 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 출자·출연 비율(2012년 6월 기준) |              |             |              |               |
|-------------------------------------------------|--------------|-------------|--------------|---------------|
| 계                                               | 25% 미만       | 25~50%      | 50~100%      | 100%          |
| 453<br>(100.0)                                  | 51<br>(11.2) | 25<br>(5.5) | 45<br>(10.0) | 332<br>(73.3) |

여섯째, 지방자치단체 출자·출연기관의 자산은 총 11조 2,071억 원(평균 247억 원), 부채는 총 3조 3,562억 원(평균 74억 원)으로 자산대비 부채비율은 평균 29.9%를 보이고 있다. 이처럼 2012년 현재 기준으로 453개 지방자치단체 출자·출연기관의 부채는 총 3조 3,562억 원(평균 74억 원)으로 부채가 없거나 1억 원 미만인 기관이 절반가량(209개, 46%)이나, 의료원(18개), 신용보증재단(13개), 테크노파크(8개) 등은 부채가 100억 원 이상을 보이고 있다.

2012년 기준으로 자치단체별 자산대비 부채비율 평균은 29.9% 수준으로 인천(69.8%), 울산(63%), 강원(42.1%)을 제외한 나머지 지역의 각 자치단체들의 출자·출연기관들은 평균보다 낮은 수준으로 비교적 양호한 상황을 보이고 있다. 전체 평균 비율(29.9%)보다 높은 기관들은 총 69개로 주요기관들은 의료원(18), 산업진흥원(7), 테크노파크(3), 신용보증재단(2) 등이며 일부기관은 자산보다 높거나 자산가치를 잠식한 상황에 놓여 있다(표 11 참조).

표 11 ▶ 자치단체별 출자·출연기관의 자산대비 부채비율

(단위: %)

| 평균   | 서울   | 부산   | 인천   | 대구   | 광주   | 대전   | 울산   | 경기   |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 29.9 | 28.1 | 18.8 | 69.8 | 22.2 | 11.0 | 28.5 | 63.0 | 6.5  |
|      | 강원   | 충북   | 충남   | 전북   | 전남   | 경북   | 경남   | 제주   |
|      | 42.1 | 15.3 | 26.3 | 13.0 | 10.6 | 15.3 | 19.9 | 25.4 |

일곱째, 지방자치단체 출자·출연기관의 2011년도 경영성과를 분석해 보면 전체적으로 1,449억 원(기관당 평균 3억 원)의 당기순손실이 발생하고 있다. 전체 출자·출연기관 453개의 절반가량인 277개(50%) 기관은 2011년 한해 동안 흑자(당기순이익)를 달성한 반면, 132개(29%) 기관은 적자를 기록했고, 나머지 94개(21%) 기관은 수익과 관련이 없거나 수자균형을 이루고 있다. 수익이 50억 원 이상 발생한 곳은 총 8개로 장학회(5)가 기부금을 이유로 가장 많고, 나머지 기관으로는 산업진흥원(2)과 산업단지(1)가 있다. 반면에 적자가 50억 원 이상인 곳은 총 20개로 테크노파크(6), 신보재단(3), 문화재단·의료원·산업진흥원(각 2) 등으로 분포하고 있다. 또한 전체 453개 기관 중 185개 기관(40.8%)은 경영성과를 외부에 미공시하고 있다.

다. 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 현행 관리체계와 한계

### 1) 지방자치단체 출자·출연기관의 설립 근거 법률과 조례에 의한 관리체계

지방자치단체의 출자·출연기관은 법률에 근거를 두고 조례로 설립한 경우가 대부분(398개, 88%)이나 법률의 근거 없이 조례로만 설립한 경우도 55개(12%)에 이르고 있다. 법률에 설립근거를 둔 경우 장학·복지·문화예술 등과 관련된 기관들은 대부분 민법(204개, 45%)

및 공익법인의 설립·운영에 관한 법률(64개, 14%)에 근거를 두고 있고, 정책연구·지역경제·의료분야 등의 출자·출연기관은 개별 법률 또는 특례법에 근거를 두고 있다.

지방자치단체의 출자·출연기관 중 민법과 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 근거를 두고 설립된 경우에는 동 법률에 의거한 일반적인 지배구조 외에 출자·출연기관의 설립·운영에 관한 구체적인 관리시스템은 개별 자치단체별로 독자적으로 설계하고 있다. 또한 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 업무감독과 관련하여서는 소관 관청의 권한을 규정하고 있는 경우가 342개 기관(75.5%)에 이르고 있으나 나머지 111개 기관(24.5%)의 경우에는 관련 규정이 없는 상황이다. 그리고 출자·출연기관에 대한 관리 및 자치단체장의 권한에 대해서는 조례로 규정한 기관(210개, 61.4%)이 가장 많고, 정관(75개, 21.9%) 또는 법률(57개, 16.7%)로 규정하고 있는 경우도 있다. 그러나 지방자치단체 출자·출연기관들에 대한 설립승인과 관리·감독사항 등에 대해서는 (표 12)를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 개별 법률로 규정되고 있으며, 포괄적인 관리·감독 외에 재무예산관리, 인사관리, 경영평가, 경영공시 등 출자·출연기관에 대한 체계적인 관리제도에 대해서는 구체적인 규정이 마련되어 있지 않은 경우가 대부분이다.

표 12 ▶ 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 설립근거법률에 의한 관리체계 사례

| 기관유형      | 소관부처     | 근거법률                                        | 설립승인            | 관리·감독            | 경영평가       | 운영공시 |
|-----------|----------|---------------------------------------------|-----------------|------------------|------------|------|
| 출연 연구원    | 안전행정부    | 지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률                | 안행부장관           | 시도지사             | 시도지사       | 시도지사 |
| 지방 의료원    | 보건복지부    | 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률                       | 시도지사            | 시도지사, 보건복지부장관    | 보건복지부장관    | 의료원장 |
| 신용보증재단    | 중소기업청    | 지역신용보증재단법                                   | 중기청장            | 중기청장             | 시도지사       | 규정없음 |
| 중소기업 지원센터 | 중소기업청    | 지역균형개발 및 지방중소 기업육성에 관한 법률                   | 시도지사            | 시도지사             | 규정없음       | 규정없음 |
| 문화재단      | 문화체육 관광부 | 문화예술진흥법                                     | 규정없음<br>*조례로 설립 | 지자체장             | 규정없음       | 규정없음 |
| 테크노 파크    | 산업통상 자원부 | 산업기술단지지원에 관한 특례법                            | 산업통상 자원부장관      | 시도지사, 산업 통상자원부장관 | 산업통상 자원부장관 | 규정없음 |
| 교통 연수원    | 국토교통부    | 여객자동차운수사업법, 화물자동차운수사업법                      | 규정없음<br>*조례로 설립 | 시도지사             | 규정없음       | 규정없음 |
| 지방 문화원    | 문화체육 관광부 | 문화원진흥법                                      | 규정없음<br>*조례로 설립 | 지자체장             | 규정없음       | 규정없음 |
| 산업 진흥원    | 미래창조 과학부 | 소프트웨어산업진흥법, 지역 균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률, 민법 등 | 미래창조 과학부장관      | 시도지사             | 규정없음       | 규정없음 |
| 장학재단      | 교육부      | 교육기본법, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률, 민법 등             | 지자체장            | 지자체장             | 규정없음       | 규정없음 |

한편, 행정안전부가 2012년 6월 현재 기준으로 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 현황을 조사한 자료에 의하면 직원채용·권한의 경우 1명 이상의 직원이 있는 416개 기관 중 86%(358개)는 이사장, 원장 등 해당 출자·출연기관의 장에게 부여하고 있고, 나머지 기관은 자치단체의 장(41개, 10%) 또는 이사회(917개, 4%)가 행사하고 있는 것으로 확인되었다. 그리고 기관장 선임에서는 자치단체장이 임명 또는 겸임(239, 52.8%)하거나 이사회(195, 43%)가 임명하고 있으며, 소관부처 장관이 임명권을 행사(19.4%)하기도 한다.

또한 예산 승인권과 관련하여서는 대부분의 기관(321개, 70.9%)에서 자치단체장이 예산 승인권을 행사하고 있고, 그 외에 이사회(73개, 16.1%)의 의결, 해당 출자·출연기관의 장(52개, 11.4%) 또는 소관부처 장관(7개, 1.6%)이 행사하고 있다. 소관부처 장관이 예산승인권을 행사하고 있는 기관은 2012년 6월 당시 시점을 기준으로 중기청장(인천신보재단, 경북경제 진흥원), 지경부장관(대구디지털산업진흥원, 금산인삼약초연구소, 남해마늘연구소, 산청한방약초연구소), 행안부장관(제주 4·3 평화재단) 등으로 확인되었다.

## 2) 지방자치단체 출자·출연기관 관리체계의 개선 활동 및 성과

지방자치단체의 출자·출연기관은 개별 법령 또는 조례에 의해 자치단체별로 자율적으로 설립하고 자체적으로 관리제도를 설계하고 운영하는 과정에서 많은 문제점을 노정하여 왔다. 특히, 지도·감독 권한에 대한 통합적인 법령이 갖추어져 있지 않아 체계적인 관리·감독활동이 전개되지 못한 상황에서 채용비리, 부실경영 등의 문제점이 지속적으로 발생하여 왔다.

2012년에 국민권익위원회가 작성한 '자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고' 권고 자료에 의하면 출자·출연기관의 설립 및 운영 전반에 대한 투명성 확보 장치가 미비하여 임직원 채용·비리, 예산낭비, 도덕적 해이 등이 심각한 수준이라는 사실이 구체적으로 적시되어 있다. 특히 1999년 지방공기업 설립승인권의 지방이양 이후 소규모(정원 10~20명) 출자·출연기관이 급증하면서 유사기능의 중복과 그에 따른 예산낭비를 초래하고 있다. 명목상으로는 출자·출연기관의 설립 및 운영이 주민복리 증진 등을 지향하고 있으나, 출자·출연기관의 설립 및 운영 과정에서 자치단체의 영향력 확대, 친인척 채용, 퇴직자 인사관리, 예산 편법집행 등의 문제가 빈발하고 있다(국민권익위원회, 2012).

국민권익위원회는 지방자치단체 출자·출연기관이 안고 있는 이러한 문제점을 개선하기 위해 2012년 6월에 당시의 행정안전부, 지방자치단체, 각 출자·출연기관을 대상으로 지방자치단체 출자·출연기관의 설립·운영과 관련하여 예산, 인사, 기관 운영 등에 대한 종합적인 관리체계를 구축하고, 표준운영지침을 마련하도록 권고하였다.

이러한 권고에 따라 안전행정부는 최근 '지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침'을 제정하였고, 각 지방자치단체에서도 조례 제정 및 개정 등을 통해 출자·출연기관 관리제도를 크게 개선하는 활동을 전개하였다.

우선 안전행정부는 지방자치단체가 법률 및 조례를 통해 설립한 출자기관 또는 출연기관의 설립과 운영에 관한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여하기 위해서 '지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침'을 제정하였다.

이 지침에서는 지방출자기관과 지방출연기관에 대한 정의 및 구분, 출자·출연기관 지정 및 고시제도, 출자·출연기관의 신설에 대한 심사제도, 경영실적평가 및 통합공시제도, 출자·출연기관의 운영관련 규정(임원 및 직원의 인사운영, 보수체계, 조직과 정원의 운영, 예산 및 회계 등) 등을 새로 도입하였다. 또한 안전행정부가 출자·출연기관의 운영에 관한 세부운영지침(조직 운영과 인사관리에 관한 사항, 기관장 등 임원의 보수와 성과계약에 관한 사항, 예산과 자금운영에 관한 사항 등)을 정하여 각 지방자치단체와 출자·출연기관에 통보할 수 있도록 규정하고 있다.

한편, 국민권익위원회의 권고를 이행하기 위하여 각 광역자치단체에서는 출연기관 등의 관리 및 운영에 관한 조례 제정 및 기준 관련 조례의 개정, 출자·출연기관 관리부서 신설, 경영평가제도 도입 등 출자·출연기관 관리시스템을 개선하기 위한 노력을 전개하였다.

이와 관련하여 각각 광역자치단체별로 전개한 주요한 제도개선 실적은 (표 13)과 같다. 또한 기초자치단체에서도 기관장 및 직원 공개채용 의무화, 임직원 채용 시 최소 공고기간 명문화, 면접전형 시 외부위원 과반수 참여, 기관운영현황 공시(업무추진비, 수의계약내역 등), 내부감사 강화 장치 마련, 공직유관단체 신규 지정 등 출자·출연기관 운영을 위한 내부 관리제도 개선 노력을 다양하게 전개하였다(국민권익위원회, 2013).

표 13 국민권익위원회 권고에 따른 광역자치단체의 출자·출연기관 제도개선 이행 사례

| 기관명  | 이행 내용                                                                                                                                     |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울시  | • 출연기관에 대한 관리를 강화하기 위해 출연기관 등 감사 전담 부서인 경영감사과를 신설(2012년 9월)                                                                               |
| 대구시  | • 형식적 당연직 감사를 선임직 감사로 전면 교체하고, 일상감사제를 도입하는 등 회계감사 강화                                                                                      |
| 인천시  | • 출자·출연기관 채용규정, 여비규정, 차량관리규정 등 운영규정 전반에 대한 개선 이행점검을 통해 산하기관 규정 정비(2012년 9월)                                                               |
| 광주시  | • 출자·출연기관의 계약, 업무추진비, 관용차량, 국외여비, 파견수당, 정계 등 기관 운영기준에 대한 공통지침을 마련하여 시달(2013년 1월)                                                          |
| 대전시  | • 출자·출연기관의 인사위원회 규정, 계약, 업무추진비, 국외여비, 파견수당 등에 대한 규정 개정                                                                                    |
| 강원도  | • 경영평가 실시하지 않다가 2013년부터 경영평가를 실시하기 위해 조례 제정(2012년 7월)                                                                                     |
| 경기도  | • 산하 공공기관 투명성 제고방안을 수립 추진하여 출연기관 등에 대한 공통 지침 및 표준안을 제정(2012년 11월)하고, 추진현황을 점검(2012년 12월)<br>• 기능중복 및 예산낭비 방지를 위한 기관 통합조정 기준 수립(2012년 11월) |
| 충청남도 | • 인사운영 개선방안과 여비 등 집행기준을 마련하였으며, 2013년부터 출연 기관 사업중복 영역조정을 위한 조정위원회 설치 운영                                                                   |
| 전라북도 | • 경영평가 대상기관을 확대하여 관리를 강화하는 방안으로 조례를 개정(2012년 10월)하고, 출자·출연기관의 기관 규정 개정을 적극 추진                                                             |
| 전라남도 | • 출연기관 등의 경영평가뿐만 아니라 조직·인력의 운영, 관리·감독, 회계원칙, 경영공시 등 종합적 관리방안이 규정된 '출연기관 등의 관리 및 운영에 관한 조례'를 제정(2012년 10월)                                 |
| 경상북도 | • 경영평가 대상기관 확대 및 경영성과 부진기관장 문책기준과 비리 발생기관에 대한 패널티를 강화하였으며, 기존 경영평가 규칙을 폐지하고 경영평가 환류기능을 강화한 조례를 제정하여 2013년부터 시행                            |
| 경상남도 | • 업무의 유사성이 큰 경남문화재단·경남문화콘텐츠진흥원 등의 통폐합을 추진(2013년 2월)중이며 출자·출연기관 경영평가 및 조례 제정을 결정(2013년 1월 상반기 내 완료)                                        |

※ 자료 : 국민권익위원회, 2013

### 3) 현행 지방자치단체 출자·출연기관 관리체계의 한계와 문제점

이와 같이 국민권익위원회의 권고를 계기로 지방자치단체 출자·출연기관 관리를 위한 제도적 기반이 크게 강화·개선되었다. 그러나 행정안전부가 제정한 '지방자치단체 출자·

출연기관 운영 등에 관한 지침'은 안전행정부예규로서 법적 규범성이 약할 뿐 아니라 자치단체 출자·출연기관의 지배구조와 관리제도에 관한 핵심 사항들이 일부 누락되어 있기도 하다. 또한 지방자치단체에서도 출자·출연기관의 인사, 예산, 기관운영 등에 관한 제도 개선 활동을 자체적으로 전개하였지만 여전히 소극적으로 접근하는 자치단체들이 다수 존재할 뿐 아니라 광역자치단체에 비해 기초자치단체에서는 출자·출연기관이 1~2개에 불과한 경우가 많아 체계적인 관리시스템 구축 노력이 미흡한 실정이다.

자치단체장이 사실상 인사권과 예산승인권을 행사하고 있는 대부분의 출자·출연기관에 있어서는 외부통제가 취약할 수밖에 없는 바, 안전행정부의 새로운 지침이나 자치단체별 조례 개정을 통해 그동안 노정되어 왔던 문제점들을 효과적으로 극복할 수 있을 것으로는 기대되지 않는다. 그동안 제도적 기반이 미비한 상황에서 지방자치단체 출자·출연기관을 종합적으로 관리하는 기관도 없어 관리의 사각지대에 놓여있던 문제점이 여전히 극복되지 않고 있다.

지방자치단체 출자·출연기관은 연간 5조 원 이상의 예산을 사용하고 있고 지방자치단체로부터도 1조 3,000억 원 이상의 자금을 지원받고 있는 가운데 상당수의 출자·출연기관들이 적자 운영을 하고 있다. 2012년 6월 기준으로 3조 3,562억 원의 부채를 안고 있기도 하다. 따라서 지방자치단체의 숨어있는 재정위험을 통제하고 지방자치단체 공공부문 차원에서 재정위험과 재정건전성을 효과적으로 관리하기 위한 제도적 기반 구축을 위해서는 자치단체 출자·출연기관에 대한 좀더 체계적인 관리시스템을 구축하는 노력을 추가적으로 전개 할 필요가 있다.

### 3. 지방자치단체 출자·출연기관 관리시스템 구축 방안

#### 가. 지방자치단체 공공부문의 기관유형 구분 및 관리체계

##### 1) 지방자치단체 공공부문의 기관 유형 분류체계

중앙정부 주체의 공공부문을 중앙행정기관, 준정부기관, 공기업으로 구분될 수 있는 것처럼, 지방자치단체 주체의 공공부문도 '지방행정기관', '지방준정부기관', '지방공기업'으로 구분할 수 있다. 여기서 '지방행정기관'과 '지방준정부기관'은 일반정부 하위부문인 '지방정부'에 포함될 것이고, '지방공기업'은 공기업 하위부문을 형성할 것이다.

'지방행정기관'은 지방자치단체에 포함되는 조직을 의미하는데, 지방자치단체와 다른 법인격을 가지는 기관들(지방자치단체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관들)은 여기서 제외된다. '지방행정기관'은 '지방자치법' 제3절의 규정에 따라 설치된 행정기구, 소속행정기관(직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관 등), 하부행정기관, 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하는 별도 기관 등을 의미한다. '지방행정기관'은 통상 지방자치단체의 일반회계, 특별회계 그리고 기금으로 운영된다는 점에서 중앙행정기관과 유사하다.

'지방행정기관'과 달리 '지방준정부기관'과 '지방공기업'은 지방자치단체와 분리된 별도의 법인격을 갖고 있다. 우리나라에서 지방자치단체와 분리된 별도의 법인격을 갖는 공공기관은 설립근거를 기준으로 '지방공기업법'에 의해 설립된 지방공사·지방공단 및 민관공동출자·출연법인<sup>3)</sup>, 개별 사업법 또는 설립법(특별법)에 의해 설립된 특수법인, '상법'에 의해 설립된 주식회사, '민법'에 의해 설립된 재단법인·사단법인, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률이나 지방자치단체 조례에 의해 설립된 재단법인·사단법인<sup>4)</sup> 등이 있다.<sup>5)</sup> 또

<sup>3)</sup> 민관공동출자·출연법인 중에서 출자법인은 상법에 의한 주식회사에 해당하고, 출연법인은 민법에 의한 재단법인에 해당한다. 따라서 지방공기업의 범위에 포함되는 출자·출연법인 설립의 법적 근거가 이원적(지방공기업법과 상법 또는 민법)으로 존재한다고 볼 수 있다.

한 지방자치단체와 별도의 법인격을 갖는 공공기관은 설립 및 운영과정에서 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 방식에 따라 지방자치단체 출자기관과 출연기관으로 구분해볼 수 있다.

## 2) 지방자치단체 공공기관의 관리체계

• **지방공기업의 관리체계** \_ 지방자치단체의 공공기관, 즉 지방자치단체가 설립 주체이기는 하지만 별도의 독립된 법인격을 확보하고 있는 기관 중에서 법률적으로 지방공기업으로 지정·분류되고 있는 지방공기업에 대해서는 지방공기업법을 적용하여 기관 유형을 분류하고 각 기관 유형별로 차별적인 지배구조를 설계하여 관리하고 있다. 현재 독립된 법인격을 갖고 있는 지방공기관 중에서 지방공기업의 범위에 포함되는 기관은 지방공기업법에 의해 설립된 지방공사·지방공단, '상법'에 의해 설립된 주식회사와 '민법'에 의해 설립된 재단법인 중에서 지방공기업법을 적용받는 민관공동출자·출연법인이 있다. 그런데 상법과 민법에 의해 지방자치단체와 민간부문이 공동으로 출자·출연하여 설립한 법인, 즉 민관공동출자·출연법인(또는 제3섹터형 공공기관) 중에는 지방공기업법을 적용받는 기관과 그렇지 않는 기관이 혼재되어 있다. 따라서 지방자치단체와 민간부문이 공동으로 출자·출연하여 설립한 제3섹터형 공공기관 중에서 지방공기업법을 적용하여 외부지배구조가 설계된 민관공동출자·출연법인만이 지방공기업의 범위에 포함된다. 지방공기업의 설립·운영에 관한 통칙법인 '지방공기업법'을 관리하는 중앙정부의 감독기관으로서의 역할은 현재 안전행정부가 담당하고 있다.

• **지방의료원의 법적 실체와 관리체계** \_ 실질적으로는 지방공기업의 한 유형이라고 할 수 있는 지방의료원의 경우에는 '지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률'에 의해 별도의 독립적인 지배구조 및 관리시스템이 구축되어 있다. 지방의료원의 실질적인 법적·경제적 실체

4) 공익법인의 설립·운영에 관한 법률이나 지방자치단체의 조례에 의해 설립된 공익법인은 넓은 의미에서 보면 민법에 의한 재단법인 또는 사단법인에 해당하는 것이다.

5) 물론 지방자치단체와 별도의 법인격을 갖는 공공기관은 직접적으로는 지방자치단체의 조례에 근거하여 설립됨. 그러나 기관의 법적 성격 및 조직 형태와 지배구조 설계를 위한 원천적인 준거모델을 기준으로 지방자치단체 공공기관의 유형을 지방공사·공단, 특수법인, 상법 상의 주식회사, 민법 상의 재단법인과 사단법인 등으로 구분할 수 있다.

는 지방공기업에 해당하지만 별도의 통칙법에 의해 지배구조가 독립적으로 설계된 지방공공기관이라고 할 수 있다. 따라서 현행 지방공공기관 관리체계에 의하면 지방의료원은 법적으로는 지방공기업과 구별되는 별도의 독립적인 법적실체 및 기관 유형으로 존재하고 있다. 지방의료원의 설립·운영에 관한 통칙법인 '지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률'을 관리하는 중앙정부의 감독기관으로서의 역할은 현재 보건복지부가 담당하고 있다.

• **지방공기업과 지방의료원을 제외한 나머지 지방공공기관의 관리체계** \_ 지방공기업과 지방의료원을 제외한 나머지 지방공공기관, 즉 (1) 지방재정법 제18조(출자의 제한)에 따라 개별법령이나 조례에 근거하여 설립된 특수법인이나 상법 상의 주식회사로서 지방공기업법을 적용받지 않고 있는 지방자치단체 출자기관(제3섹터형 출자기관), (2) 지방재정법 제17조 및 동법 시행령 제29조에 의거하여 지방자치단체가 출연하여 설립한 공공기관(지방자치단체 출연기관 : 민법 상의 재단법인 또는 사단법인, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률이나 지방자치단체 조례에 의해 지방자치단체가 자율적으로 설립하여 운영하고 있는 재단법인 또는 사단법인, 개별법령이나 조례에 근거하여 설립된 특수법인)의 경우에는 이들 지방공공기관의 설립·운영에 관한 통합적인 법적 관리체계인 통칙법제도가 마련되어 있지 않다. 이들 출자기관과 출연기관은 개별 설립근거법(특별법), 민법, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률, 지방자치단체의 조례 등 다양한 법령에 근거하여 설립·운영·관리되고 있다. 다만, 2013년 2월에 안전행정부가 '지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 지침'을 안전행정부 예규로 제정함으로써 비록 법적 규범성은 낮지만 통칙법에 준한 역할을 제한적으로 수행할 수 있을 것이다(표 14 참조).

표 14 지방공공부문의 기관 유형별 관리체계의 현황

| 구 분          | 지방행정기관        | 지방준정부기관            | 지방의료원                 | 지방공기업         |
|--------------|---------------|--------------------|-----------------------|---------------|
| 통칙법          | 지방자치법         | 없음                 | 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률 | 지방공기업법        |
| 설립(설치)<br>근거 | 법률<br>조례      | ×                  | 개별특별법, 민법, 상법 등<br>○  | ×             |
| 감독·관리주체      | 안전행정부, 지방자치단체 | 다수의 중앙행정기관, 지방자치단체 | 보건복지부, 지방자치단체         | 안전행정부, 지방자치단체 |

한편, 지방자치단체에 따라서는 독자적·개별적으로 '투자·출연기관 경영평가 조례',

‘출자·출연기관 경영평가 조례’, ‘공공기관 경영평가 등에 관한 조례’ 등을 제정하여 경영 평가를 중심으로 해당 자치단체의 출자·출연기관을 관리하고 있다. 그런데 이들 자치단체들이 제정한 조례의 적용대상 범위인 ‘출자(투자)·출연기관’ 또는 ‘공공기관’의 범위에는 지방공기업법을 적용받는 공사형 또는 제3섹터형 지방공기업, 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률을 적용받는 지방의료원, 보조기관(체육회, 생활체육회, 장애인체육회, 자원봉사센터 등), 위·수탁기관(청소년상담지원센터, 장애인복지관 등) 등이 포함되어 있는 등 지방자치단체 출자·출연기관의 범위와 유형이 자치단체에 따라 들쑥날쑥한 상황이다. 특히, 지방공공기관의 범위에 포함되기 어려운 보조기관과 위·수탁기관까지를 지방출자·출연기관으로 인식하고 있는 것은 현재 통칙법이 부재한 상황에서 자치단체에 따라 개별적으로 출자·출연기관을 원칙없이 관리하고 있는 현실의 모습을 잘 보여주고 있는 것으로 판단된다.

따라서 지방자치단체의 공공부문, 특히 지방준정부기관에 대한 체계적인 관리시스템을 구축하기 위해서는 지방자치단체의 준정부기관을 구성하는 지방출자·출연기관의 범위를 정확하게 설정하고, 지방준정부기관의 설립·운영 및 관리에 관한 통칙법을 제정하는 것이 필요하다. 특히 지방준정부기관으로서의 성격을 갖고 있는 지방출자·출연기관의 경우에는 지방공기업보다 더 높은 수준의 공공성을 확보해야 하는 기관유형에 해당하기 때문에 공공적 통제 및 관리의 필요성이 더 강하다고 할 수 있다.

#### 나. 지방자치단체 출자·출연기관의 범위 설정

##### 1) 지방자치단체 출자·출연기관 정의 및 범위 설정의 중요성

지방자치단체의 준정부기관으로 이해되는 지방출자·출연기관에 대한 체계적인 관리체계를 구축하기 위해서는 우선 관리의 대상이 되는 출자·출연기관의 범위를 정확하게 설정하는 것이 선결과제이다.

현재 지방자치단체 공공부문을 구성하는 출자·출연기관의 범위와 유형에 대한 정확한 정의나 명시적인 법적 규정이 없는 상황에서 자치단체마다 출자·출연기관 또는 지방공공

기관의 범위가 제각각 설정되어 있다.<sup>6)</sup> 따라서 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 전국적 차원에서의 표준화된 관리시스템을 구축하는 데 필수적인 통칙법을 제정하기 위해서는 모든 자치단체에 공통적으로 적용될 수 있는 지방준정부기관 또는 자치단체 출자·출연기관에 대한 명확하고 구체적인 정의와 범위 설정에 관한 원칙과 기준이 마련되어야 한다.

우선 지방자치단체 출자·출연기관을 관리하기 위한 통칙법을 제정한 다음에는 현재 각 자치단체에서 출자·출연기관이라고 인식하고 있는 기관들을 대상으로 사전에 설정된 표준화된 출자·출연기관에 대한 정의에 기초하여 통칙법을 적용받을 대상기관에 해당하는가 여부를 판정하여 각 자치단체별 출자·출연기관의 범위를 지정하는 작업을 진행해야 한다. 이 때 각 자치단체가 출자·출연기관이라고 보고한 기관 중에서 일부는 통칙법 적용대상 기관에서 제외될 가능성도 있고, 반대로 해당 자치단체가 출자·출연기관이라고 인식하지 못하고 있는 기관들을 발굴하여 출자·출연기관으로 지정해야 하는 경우가 발생할 수도 있다. 이러한 작업을 전국적 차원에서 일관성있고 공정하게 수행하기 위해서는 지방준정부기관 또는 자치단체 출자·출연기관에 대한 명확하고 구체적인 정의와 범위 설정에 관한 원칙과 기준을 마련해야 하는 것은 당연하다고 할 수 있다.

또한 앞으로 통칙법이 제정된 이후 지방자치단체의 출자·출연기관에 대한 설립통제 및 관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 해당 자치단체가 스스로 신설 심사 또는 설립 통제의 대상이 되는 지방출자·출연기관에 해당하는가 여부를 쉽게 객관적으로 판단할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지방준정부기관 또는 지방출자·출연기관에 대한 명확한 정의가 필요하고, 지방출자·출연기관 해당 여부를 판단하는 데 적용하는 객관적이고 체계적인 기준들이 마련되어야 한다.

한편, 지방자치단체의 출자·출연기관은 지방자치단체의 준정부기관으로서 ‘제도’를 기준으로 한 지방재정의 범위에 포함되는 기관이라고 할 수 있다. 물론 지방재정의 범위 설정의 기준이 되는 지방자치단체의 일반정부에 포함되는 지방준정부기관과 관리 및 통제 목적상의 지방준정부기관, 즉 지방출자·출연기관의 범위는 다를 수 있고, 다른 경우도 많지만 가급적 양자를 일치시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

6) 이런 문제점을 해결하기 위해 최근 안전행정부가 제정한 ‘지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 대한 지침’에서는 지방출자기관과 지방출연기관에 대한 정의와 구분에 관한 명시적인 규정을 두고 있다.

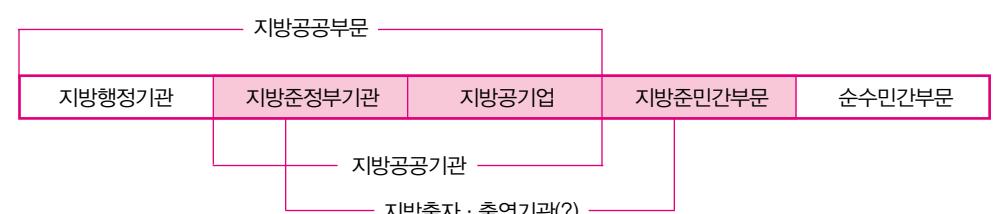
이런 점에서도 지방자치단체의 출자·출연기관에 대한 정의는 명확하게 이루어져야 하고, 전국적 차원에서 객관적인 기준 및 표준화된 방식에 따라 각 자치단체별 출자·출연기관의 범위가 설정되어야 한다. 지방출자·출연기관의 범위가 정확히 설정되어야만 지방재정의 범위가 정확하게 설정되어 지방재정 규모 측정 및 비교분석이 객관적으로 이루어질 수 있을 뿐 아니라 지방자치단체 간 지방준정부기관 또는 지방출자·출연기관의 범위와 규모에 대한 비교분석 및 평가도 공정하게 이루어질 수 있을 것이다.

## 2) 지방공공부문의 구조 및 기관 유형 분류

지방자치단체 출자·출연기관의 범위를 정확하게 설정하기 위해서는 우선 지방자치단체 공공부문의 구조와 기관 유형 분류에 관한 표준화된 체계를 글로벌 표준에 맞춰 구축할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 지방자치단체 공공부문의 구조와 기관 유형 분류에 관한 틀을 다음과 같이 설정하고자 한다.

(그림 2)에 제시되어 있는 바와 같이 지방자치단체의 공공부문은 지방행정기관, 지방준정부기관, 지방공기업으로 구성되어 있다. 지방공공부문을 구성하는 지방행정기관, 지방준정부기관, 지방공기업의 기관 유형 구분은 공공부문 분류에 관한 SNA와 GFSM의 국제기준을 적용한 것이다. 또한 지방공공부문을 구성하고 있는 기관 유형인 지방준정부기관과 지방공기업을 합쳐서 이를 '지방공공기관'이라고 정의하고자 한다.<sup>7)</sup>

그림 2 ▶ 지방자치단체 공공부문 구조 및 기관 유형



7) 지방공공기관은 중앙정부의 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 의해 관리되고 있는 (중앙 또는 국가)공공기관에 대칭되는 개념이라고 할 수 있다. 또한 지방공공기관의 범위 설정도 공공기관의 운영에 관한 법률 상의 공공기관의 범위를 준용하였다.

그런데 (그림 2)에서 지방공공부문과 지방민간부문의 중간 회색지대에 위치하고 있는 영역을 구분하기 위하여 이를 '지방준민간부문'이라고 별도로 정의하였다. 지방준민간부문은 지방자치단체로부터 재정지원(또는 보조)을 받고 있는 지원·보조기관에 해당하는 기관 유형이라고 할 수 있다. 지방자치단체 출자·출연기관의 범위는 지방준정부기관, 지방공기업, 지방준민간부문을 대상으로 이중 어떤 기관 유형까지를 출자·출연기관의 대상으로 설정하느냐에 따라 결정될 수 있다. 결국 지방자치단체의 출자·출연기관의 범위는 입법목적 또는 정책목적에 따라 지방준정부기관만을 지방출자·출연기관이라고 정의할 수도 있고, 지방준정부기관과 더불어 실질적으로는 지방공기업의 범주에 해당하나 지방공기업을 적용받지 않고 있는 일부 지방공기업까지를 포함하는 수준에서 설정될 수 있다. 또한 경우에 따라서는 통칙법의 규정 내용, 예를 들어 출자·출연기관의 내·외부 지배구조 중 어느 수준까지를 통칙법을 통해 규정할 것인가에 따라 지방준민간부문까지를 지방자치단체 출자·출연기관의 범위에 포함시킬 수도 있을 것이다.

## 3) 지방자치단체 출자·출연기관 범위 설정에 있어서 핵심 쟁점 사항들

지방자치단체의 출자·출연기관의 범위를 설정함에 있어 그 대상이 되는 기관의 유형은 (1) 지방자치단체 출자기관, (2) 지방자치단체 출연기관, (3) 지방자치단체 재정지원·보조기관, (4) 지방자치단체 위·수탁기관 등이 있다. 이들 기관 유형들 중에서 지방자치단체의 출자·출연기관의 범위를 설정함에 있어서 쟁점이 되는 사항들은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 지방자치단체 출자기관은 지방재정법 제18조(출자의 제한)의 규정, 지방공기업법, 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률, 그리고 개별 법령이나 조례에 근거하여 지방자치단체가 특수법인, 상법 상 주식회사, 민법 상 재단법인을 설립하기 위하여 자본금 또는 재산의 일정 비율 이상을 출자(출연)한 기관에 해당한다.<sup>8)</sup> 구체적으로는 (1) 지방공기업법에 의해 설립된 지방공사·공단, 민관공동 출자기관(상법 상 주식회사)·출연기관(민법 상 재단법인), 그리고 지방공기업법 제54조에 의거하여 지방공사가 출자한 법인(자회사), (2) 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률에 근거하여 설립된 지방의료원, (3) 개별법령이나 조례에 의해 설립된 상법 상 주식회사 등이 있다. 이중 지방공기업법을 적용받는 지방공사·공단, 민관공동출자·출연기관(제3섹터형 지방공기업)을 제외한 나머지 기관들을 지방출

자·출연기관의 범위에 포함되는 지방출자기관으로 규정할 수 있을 것이다. 다만, 지방공기업법 제54조에 의거하여 지방공사가 출자한 법인(자회사)을 지방공기업법 적용 대상으로 볼 수 있는가의 문제가 남아있다. 지방공사가 출자한 법인, 지방공사의 자회사는 넓은 의미에서 제3섹터형 출자기관에 해당하며, 이를 지방공기업법에 의한 출자기관으로서 지방공기업법을 적용받는 기관으로 볼 수도 있고 그렇지 않다고 볼 수도 있다. 지방공기업법에서는 지방공사의 출자 근거 규정만 마련하고 있을 뿐 외부지배구조에 관한 사항들을 구체적으로 제시하고 있지 않아 관리의 사각지대에 놓여있는 측면이 있어 이를 지방공기업과 구별되는 지방출자·출연기관의 범위에 포함시켜 관리하는 방안도 검토해볼 수 있다. 지방공사의 출자법인을 어떤 유형으로 분류하느냐 하는 것은 입법목적에 따라 좌우될 것이다.

결론적으로 볼 때 지방자치단체나 지방공기업이 출자하여 설립한 출자기관이나 제3섹터형 출자기관 중에서 지방공기업법을 적용받는 기관은 지방공공기관 중 지방공기업 유형에 해당하는 기관으로 분류하고, 그렇지 않는 기관들은 모두 지방공기업과 별도의 유형으로 구분되는 지방출자·출연기관에 포함되는 지방출자기관으로 분류하는 것이 적절하다고 볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체 출연기관은 각 지방자치단체가 자신의 소관 사무 수행과 관련하여 권장하는 사업을 영위하기 위하여 지방재정법 제17조 및 같은 법 시행령 제29조의 규정에 따라 재산을 출연하여 조례로 설립한 공공기관으로서 기관의 사업수행 및 운영에 필요한 예산의 일정 비율을 지방자치단체가 지속적으로 출연 또는 보조하는 기관에 해당한다. 지방자치단체가 지방재정법 제17조의 규정에 의해 설립한 지방자치단체의 출연기관은 기본적으로 대부분 민법 상 재단법인의 성격을 띠고 있으며, 민법 제32조나 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 등에 근거하여 설립되는 것이 일반적이다. 그러나 지방자치단체 출연기관 중에서는 개별 법령이나 지방자치단체 조례에 근거하여 설립된 특수법인에 해당하는 경우도 있다.

8) 지방자치단체가 지방공기업법 제77조의3에 의거하여 제3섹터형 지방공기업을 설립하는 과정에서 민법 상의 재단법인, 즉 출연법인을 설립하는 경우에는 이를 지방자치단체의 출연기관의 범주에 포함되는 기관 유형으로 구분할 수 있다. 그러나 여기서 이를 출자기관의 범위에 포함시킨 것은 전형적인 출연기관의 경우에는 기관 설립과정에서 자본금 또는 재산을 출연하는 행위 외에도 해당 기관을 운영하기 위하여 매년 정례적으로 예산의 일정 비율 이상을 보조(출연)하는 것이 필요하나 지방공기업법 제77조의 3에 의한 지방출연기관(민법 상의 재단법인)의 경우에는 설립 당시에만 지방자치단체가 자본금 또는 재산을 출연한다는 점에서 양자의 성격이 크게 다르다는 점을 고려하였다.

지방자치단체 출연기관은 지방공기업과 구별되는 지방출자·출연기관에 포함되는 대표적인 기관 유형이라고 할 수 있다. 그런데 지방재정법 제17조 제2항에서는 이러한 지방자치단체 출연기관을 '공공기관'으로 정의하고 있다. 즉, 지방재정법 상 (지방)공공기관은 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 영위하는 법인 또는 단체로서 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례로 정하여진 기관을 의미한다. 또한 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인도 (지방)공공기관으로 규정하고 있다(지방재정법 제17조 제2항). 이중 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인에 대해 지방자치단체가 출연한 공공기관(예: 한국지방행정공제회, 한국지방재정공제회 등)의 경우에는 각 자치단체가 직접 통제하고 관리할 수 있는 기관(각 자치단체가 지배성을 확보하고 있는 기관)이라고 보기 어렵기 때문에 지방자치단체 출자·출연기관의 범위에서 제외하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 지방자치단체는 지방재정법 제17조의 규정에 의해 법률에 규정이 있는 경우, 국고 보조 재원에 의한 것으로 국가가 지정한 경우, 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 재정지원 또는 보조를 할 수 있다. 지방자치단체 재정지원·보조기관은 자치단체의 예산에 의존하는 사단법인, 각종 협회 등이 있다. 지방자치단체의 단순 재정지원·보조기관과 지방자치단체 출연기관 간에는 전자는 지방자치단체가 기관의 설립주체로 직접 참여하지 않은 반면에 후자는 지방자치단체가 기관의 설립주체로서 주도적으로 참여하였다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 지방공기업과 구별되는 지방자치단체의 별도의 기관 유형으로서 지방자치단체 출자·출연기관을 지정하여 관리하기 위한 통칙법을 제정하는 의의를 효과적으로 구현하기 위해서는 외부지배구조에 관한 사항들을 통칙법에서 포괄적으로 규정하여야 할 뿐 아니라 설립통제의 대상이 되어야 한다. 이런 점에서 지방자치단체가 설립 주체로서 직접 참여하지 않는 가운데 단순히 재정을 지원하거나 보조하는 지방자치단체 재정지원·보조기관을 지방출자·출연기관의 범위에 포함시키는 것은 타당하지 않은 것으로 판단된다. 다만, 지방자치단체가 설립주체로서 참여하지 않는 재정지원·보조기관 중에서 해당 기관의 예산의 2분의 1이상을 지방자치단체로부터 보조 또는 지원받고 있는 기관·단체 또는 법인의 경우에는 지방자치단체가 설립주체로서 참여하였는가 여부에 관계없이 당연히 지방준정부기관으로서 지방자치단체 출연기관으로 분류하는 것이 공공부문의 기관 유형 분류에 관한 국제기준에 부합하는 것이라고 할 수 있다.

넷째, 지방자치단체의 업무를 아웃소싱하는 과정에서 해당 자치단체 소관 업무를 수탁하여 수행하는 민간기관들이 지방자치단체의 위·수탁기관에 해당한다. 이들 민간위탁기관들은 지방자치단체로부터 재정을 지원받아 기관의 사업을 수행하고 있는 일종의 지방준민간부문에 해당한다고 볼 수 있다. 지방자치단체 위·수탁기관도 재정지원·보조기관과 동일한 논리에 따라 지방출자·출연기관의 범위에 포함시키는 것은 타당하지 않은 것으로 판단된다. 특히, 기관의 외부지배구조를 규정하고 있는 지방출자·출연기관에 대한 통칙법의 적용 대상에 지방자치단체 위·수탁기관을 포함시킬 경우에는 민간부문의 자율성을 침해할 가능성이 있기 때문에 재정지원·보조기관보다 지방출자·출연기관에 포함되는 것이 더욱 적절하지 않은 측면을 내포하고 있다.

#### 4) 지방자치단체 출자·출연기관의 범위 설정 방안

이상의 논의를 종합할 때 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 체계적 관리를 위한 통칙법 적용 대상이 되는 지방출자·출연기관의 범위를 설정함에 있어서는 우선 지방자치단체 재정지원·보조기관과 지방자치단체 위·수탁기관은 제외하고, 지방자치단체 출자기관과 지방자치단체 출연기관만을 대상으로 그 범위를 설정하는 것이 바람직할 것이다. 그럴 경우 지방출자·출연기관의 범위에 지방자치단체로부터 재정을 지원 또는 보조받거나 위·수탁 업무를 수행하고 있는 지방준민간부문은 제외되는 것이다. 그리고 지방출자·출연기관의 범위에 포함되는 지방자치단체 출자기관 중에서 지방공기업법을 적용받는 출자기관(출연기관)을 제외한 나머지 기관은 모두 지방출자·출연기관의 범위에 포함되는 것으로 한다.

따라서 통칙법 적용 대상이 되는 지방자치단체의 출자·출연기관의 범위는 (1) 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자(출연)하였거나 4분의 1 미만을 출자한 기관 중에서 지방자치단체가 실질적으로 지배권을 행사하고 있는 기관 중에서 지방공기업법에 따라 관리되고 있는 기관을 제외한 나머지 모든 지방출자기관, (2) 지방자치단체가 설립과정에서 출연하고 지속적으로 재정지원을 하고 있는 지방자치단체 출연기관, (3) 지방자치단체 재정지원·보조기관 중에서 해당 기관의 2분의 1 이상을 자치단체로부터 지원 또는 보조 받고 있는 기관으로 설정하는 것으로 한다.

또한 지방자치단체 출자·출연기관의 설립통제나 지정 심사를 할 때 지방출자·출연기

관 해당 여부를 판단하기 위한 기준은 공공부문 기관 유형 분류 기준에 관한 SNA의 기준, 즉 공기업 및 공공비영리기관에 대한 지배권 판단지표를 그대로 수용하여 활용할 필요가 있다.

#### 다. 지방자치단체 출자·출연기관 통칙법 제정 방안

지방자치단체 출자·출연기관 관리체계를 구축함에 있어서는 자치단체의 신뢰성·재정 건전성 제고, 출자·출연기관 관리의 효율성과 실효성 제고, 자치단체의 자치권 및 부처 권한 침해 최소화 등을 기본원칙으로 설정하여 통칙법(기본법) 제정 방안을 설계하는 것이 필요하다. 또한 관리대상 범위 설정기준으로는 기관 규모(인원, 예산, 자본금)와 출자·출연(보조금)된 금액의 비율을 사용할 수 있다. 그리고 기능별 관리 범위와 수준으로는 설립에 관한 사항(설립 전 타당성검토, 설립심사제도 등), 운영에 관한 사항(인사, 조직, 예산 등에 관한 근거 규정 설정), 경영평가 및 보고에 관한 사항(운영성과 보고, 경영평가 실시, 경영평가 실시 및 결과공개), 기관별·유형별 지도·감독규정, 통합공시 등을 설정할 수 있다. 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 관리 범위와 수준을 설정함에 있어서는 행정안전부가 최근 제정한 '지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침'의 규정 내용이 일차적인 검토 대상이 될 수 있을 것이다.

지방자치단체 출자·출연기관에 관한 통칙법, 즉 (가칭) '지방자치단체 출자·출연기관 설립 및 운영 등에 관한 법률'을 제정하여 출자·출연기관을 관리하는 방식으로는 안전행정부 주도로 가이드라인을 제시하는 '중앙집권적 모델'과 설립심사, 승인 등의 권한은 안전행정부가 갖되, 운영, 경영평가 등은 자치단체가 주관이 되는 '지방분권형 모델' 및 이 두 모델을 절충하는 절충형 모델을 상정해볼 수 있다. 이중 중앙집권적 모델은 통일화·체계화된 관리체계 구축할 수 있는 장점이 있는 반면 타 중앙부처 권한 및 자치권 침해 논란이 제기될 수 있고, 현행 개별 법령과의 충돌 우려가 있다. 반면에 지방분권형 모델은 지방자치단체 자치권을 보장할 수 있는 장점이 있으나 관리의 실효성과 체계성이 저하될 위험성이 있다. 따라서 지방자치단체 출자·출연기관 관리를 위한 통칙법을 제정함에 있어서는 전국적 차원에서 표준모델을 구축하고, 이를 법제화하여 출자·출연기관 관리의 효율성, 투명성, 책임성 등을 제고하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 예를 들어 지방자치단체 출자·출연기관의 설립 및 운영에 대한 통제 권한은 광역자치단체 수준에서 행사하도록 하고, 중앙정부는 법적·제도적 기반 구축 및 출자·출연기관의 설립 및 운영에 관한 원칙과 기준을 마련하여

공유하도록 하는 역할을 분담하는 것이 적절할 것이다. 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 관리의 표준화 및 관리시스템 구축의 필요성은 충분히 인정되지만, 이 과정에서 지방자치의 기본원리를 침해해서는 안 되기 때문이다.

지방자치단체 출자·출연기관을 통합적으로 관리·감독하기 위한 통칙법인(가칭) '지방자치단체 출자·출연기관 설립 및 운영 등에 관한 법률'을 제정하기 위한 구체적인 입법 내용을 예시적으로 제시하면 다음과 같다(곽채기, 2009, p.381). 즉, 지방자치단체 출자·출연기관 설립 대상 업무 범위, 법인격 및 출자·출연기관의 유형 분류(예컨대, 일반준공공기관, 특정준공공기관 등), 업무의 공공성·투명성·자주성 원칙(출자·출연기관의 설립 목적, 경영공시제도 등 경영투명성 제고, 지방자치단체와 출자·출연기관 간 관계), 출자·출연기관의 설립 절차(지방의회의 통제, 공청회 개최 등 주민통제 전문기관의 설립 타당성 검토 등), 출자·출연기관 유형별 지배구조(이사회 구성, 감사제도 등), 임원 및 직원관련 규정(임원, 임원의 직무 및 권한, 임원의 임명, 임원의 임기, 임원의 결격사항, 임원의 해임, 대표권의 제한, 직원의 임명 등), 업무 운영(업무의 범위, 요금, 공공적 시설의 설치 및 관리, 중기목표 및 사업계획, 각 연도별 사업계획, 업무성과에 대한 평가, 평가기관, 평가결과에 대한 책임확보 등), 재무 및 회계관련 규정(사업연도, 기업회계원칙, 재무제표, 회계감사인의 감사, 회계감사인의 선임 및 자격, 이익 및 손실의 처리, 차입금, 지방자치단체의 재원지원, 여유자금의 운영, 재산의 처분 등 제한, 회계규정 등), 인사관리(임원 및 직원의 신분, 임원의 겸직 금지, 임원의 보수, 직원의 급여, 직원의 파견 등), 민법 등의 준용 규정 등에 관한 사항들을 대상으로 법률안이 작성되어야 할 것이다.

## 4. 결론

지난 2000년 이후 지방자치단체 출자·출연기관은 그 규모와 활동 영역이 빠른 속도로 팽창하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 지방자치단체 출자·출연기관에 대해서는 전국적 차원에서 정확한 실태 파악마저 제대로 되어 있지 않는 등 출자·출연기관에 대한 관리체계가 제대로 구축되어 있지 않을 뿐 아니라 지배구조의 투명성도 취약한 상황이다. 예를 들어 출자·출연기관의 이사회 구성, 출연기관에 대한 지방자치단체의 인력 파견, 출연기관 운영에 대한 책임성 확보 등 효율적이고 투명한 지배구조 구축 측면에서 한계를 노정하고 있다. 이

처럼 지방자치단체 출자·출연기관의 규모가 빠른 규모로 확대되고 있음에도 불구하고 이들 기관을 관리하기 위한 법적 근거(설립근거법 제외)가 명확하게 마련되어 있지 않고, 또한 전국적 차원에서 표준화된 관리시스템도 구축되지 않은 상태에서 출자·출연기관의 성과 관리 및 사후 책임성 확보가 특히 취약한 상황이다. 이로 인해 출자·출연기관의 사업관리 및 예산운용 등의 측면에서 비효율성 문제가 제기되고 있고, 다수의 출자·출연기관이 적자를 기록하고 있다. 따라서 최근 기관 규모와 활동 대상 영역이 빠른 속도로 팽창하고 있는 지방자치단체 출자·출연기관의 남성을 통제하고, 지배구조의 투명성과 관리의 책임성을 확보하기 위해서는 출자·출연기관 관리를 위한 기본법을 제정하는 것이 시급하게 요청되고 있다. 전국적 차원에서 표준모델을 구축하고, 이를 법제화하여 출자·출연기관 관리의 효율성, 투명성, 책임성 등을 제고하는 한편 지방자치단체 공공부문의 관점에 기초하여 지방자치단체의 재정위험을 체계적으로 관리하고 재정건전성을 확보하는 것이 필요하다.

지방자치단체 출자·출연기관의 관리시스템을 구축하는 과정에서는 지방자치단체의 자율성, 관리의 효율성, 제도의 수용성 측면에서 자율적 관리방안을 설계하는 것이 중요하다는 점을 인식하여야 할 뿐 아니라 지방자치단체와 출자·출연기관 간 이해관계의 공유로 인한 도덕적 해이의 위험성이 상존하고 있다는 점을 고려할 때 외부통제 측면에서 중앙정부의 적절한 개입과 감독 활동의 필요성과 정당성도 함께 인정할 필요가 있다.

## ● ● ● 참고 문 헌

- 국민권익위원회, 자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고, 2012. 6
- 국민권익위원회, 자치단체 출자·출연기관 종합적 관리체계 기반 마련, 보도자료, 2013. 3. 5
- 국회예산정책처, 지방재정 현안과 대책, 2012
- 곽채기, 우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안, 전국경제인연합회, 2009
- 곽채기, 지방자치단체의 재정위험 유형 분석, 지방재정 5호, 한국지방재정공제회, 2012
- 정창훈·곽채기·조임곤·정성호, 지방자치단체 출자·출연기관 체계적 관리방안, 행정안전부 연구보고서, 2012
- 행정안전부 재정관리과, 지자체 출자·출연기관 현황조사 결과, 2012. 6

# 9장 지방재정의 지속가능성 확보를 위한 정책과제



글 \_ 배 인 명 (서울여자대학교 행정학과 교수)

– 새로 출범한 박근혜 정부는 140개 국정과제 중 하나로 ‘지방재정 확충 및 건전화 강화’ 방안을 제시하였다. 자치단체가 지역 여건에 맞게 경쟁력을 높이고 발전할 수 있도록 지방재정을 확충하고 건전성을 강화한다는 것이다. 이 글에서는 이를 위해 어떠한 전제적 조건이 필요하며, 또한 어떠한 과제들이 추진되어야 할 것인지 살펴본다.

인수위원회가 발표한 ‘지방재정 확충 및 건전화 강화’ 방안은 자치단체가 지역 여건에 맞게 경쟁력을 높이고 발전할 수 있도록 지방재정을 확충하고 건전성을 강화한다는 것이다. 주요 추진 계획을 살펴보면 우선 지방자치단체의 자체재원 비중을 확대하겠다고 하고 있다. 즉 지방소비세 인상 등 지방세 비중을 지속 확대하고 이전재원을 축소해 재정자립도를 높인다는 것이다. 이와 함께 지방세 구조를 취득세 중심에서 지방소비세·지방소득세 중심으로 개편하고, 비과세 감면을 축소하며, 체납징수율을 제고하고, 세외수입 관리체계 등을 강화하겠다고 하고 있다.

둘째, 지방재정조정제도를 개선하여야 한다고 견의하고 있다. 구체적으로 보면 보통교부세 산정 시 지역발전 정도 등에 따라 수입산정을 차등화하고, 특별재정보전금을 폐지하며, 분권교부세는 지방교부세와 통합하여 현 사업 대부분은 지방사무로 전환하겠다는 것이다.

마지막으로, 지방재정의 건전성과 투명성을 강화하여야 한다고 주장하고 있다. 구체적으로 보면, 지방채무 및 지출관리를 강화하고, 자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지를 산출하며, 중앙 투·융자 사전심사대상을 확대하고, 재정공시 확대 및 사업별 원가정보 공개, 입찰·계약 전 과정 공개 의무화, 지방공기업과 출자·출연기관의 체계적 관리 등의 방안을 추진하겠다고 제시하고 있다. 이와 같은 인수위원회의 논리는 자방자치단체의 재정적 자율성을 확대하는 대신 지방자치단체의 재정 건전성과 투명성 증대를 위해 통제를 강화하겠다는 의미로 해석된다.

## 1. 머리말

● 제18대 대통령직 인수위원회는 박근혜정부의 국정비전을 ‘국민행복, 희망의 새 시대’로, 국정비전 달성을 위한 5대 국정목표를, 첫째 일자리 중심의 창조경제, 둘째 맞춤형 고용·복지, 셋째 창의교육과 문화가 있는 삶, 넷째 안전과 통합의 사회, 다섯째 행복한 통일시대의 기반구축으로 선정하였고, 이러한 국정비전과 국정목표를 추진하기 위한 구체적인 방안으로 21개 추진전략과 140대 국정과제를 마련하여 발표하였다. 이 중 지방재정 관련 과제는 ‘지방재정 확충 및 건전성 강화’이다.

물론 지방재정의 건전성과 투명성의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그렇다고 해서 지금 현재 지방재정의 건전성과 투명성에 치명적인 문제가 있는 것은 아니다. 최근의 연구에 따르면 지방재정의 책임성과 건전성 측면에서 일부 지방자치단체들, 일부 지표에는 문제가 있지만 대부분의 지방자치단체들의 경우 큰 문제가 없는 것으로 나타났다. 우선 배인명(2012a)의 연구는 지방재정 위기진단 사전경보시스템에서 활용하고 있는 여러 지표들을 활용하여 지방재정의 건전성을 분석하였는데, 그 결과 대부분의 지표에서 지방재정의 건전성은 양호한 것으로 나타났다. 또한 배인명(2011)의 연구에서는 지방자치단체의 재정책임성에 대한 현 상태를 재정효율성, 재정건전성, 투명성 및 시민참여의 측면에서 분석을 실시하였는데, 위의 연구와 유사하게 일부 지표와 일부 지방자치단체를 제외하고는 전체적으로 큰 문제가 없는 것으로 분석되었다.

그럼에도 불구하고 앞으로 지방재정의 건전성이나 책임성 강화를 위한 노력이 수반되지 않는다면 앞으로도 지방재정에 대한 우려는 지속될 것이고, 중앙정부나 국민들의 지지를 받지 못해 지방재정의 지속가능성이 저하될 수 있을 것이다. 따라서 지방재정의 지속 가능성을 확보하기 위해서는 지방재정의 건전성과 책임성을 강화하기 위한 노력이 추진되어야 한다. 이러한 인식 하에 본 연구에서는 지방재정의 건전성과 책임성을 강화하기 위해서는 어떠한 전제적 조건이 필요하며, 또한 어떠한 과제들이 중앙정부와 지방자치단체에서 추진되어야 할 것인지에 대하여 저자 나름대로의 의견을 제시하여 보고자 한다.

## 2. 지방재정의 건전성 확보를 위한 전제적 조건

### 가. 지방자치단체의 재정적 자율성 제고<sup>1)</sup>

지방자치단체 재정운영의 책임성을 강화하기 위해서는 우선적으로 지방자치단체의 재정적 자율성이 제고되어야 한다. 이론적인 측면에서 볼 때, 지방자치단체의 세입과 세출에 대한 결정이 서로 연계되어야만 효율적인 공급의사결정을 할 수 있다. 즉 재정지출을 수반하는 모든 결정은 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정되어야만 효율성을 달성할 수 있는데, 이러한 결정은 중앙정부가 아닌 지방자치단체에서만 가능하다(Oates, 1972). 만약 중앙정부가 생산과 공급비용을 전적으로 부담한다면 편익보다 비용이 큰 서비스의 경우에도 공급확대의 압력을 받게 되어 효율적인 자원배분을 달성하지 못하게 된다. 따라서 지방자치단체의 재정적 책임성이나 건전성이 확보되어야만 지방의 자주적 재정을 확충할 수 있는 것이 아니라, 지방재정의 자체재원의 비중을 제고함으로써 자율성을 높여주어야만 지방자치단체의 책임성을 강화할 수 있고, 또 그 책임을 묻고 평가할 수 있는 것이다. 즉 지방자치단체의 재정적 자율성 확대는 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 전제적 조건이라고 할 수 있겠다.

1) 이하는 배인명(2013)을 주로 참고하여 재정리하였다.

하지만 주지하다시피 우리나라 지방자치단체의 자주재정권은 크게 제한되어 있는 실정이다. 즉 우리나라는 조세법률주의에 입각하여 지방세의 세목과 세율을 중앙정부가 결정하고 있으며, 사용료와 수수료 등의 요율 결정도 중앙정부의 상당한 통제를 받고 있다. 이러한 상황에서 지방재정의 지속가능성을 확보하기 위한 가장 바람직한 방안은 지방세, 사용료, 수수료 등을 비롯한 모든 지방재정 관련 의사결정을 지방자치단체가 스스로 할 수 있도록 하는 것일 것이다. 하지만 이러한 방안의 도입은 현실적으로 매우 어렵다. 헌법 개정 등 거쳐야 할 절차가 매우 복잡하고, 정치적 합의를 얻기에도 매우 어렵기 때문이다. 이러한 현실 속에서 지방재정의 구조를 개선하여 지방자치단체가 스스로 결정하고 운영할 수 있는 자체 재원의 비중을 충분하도록 하는 방안이 차선책이라고 할 수 있겠다. 다음에서는 우리나라 지방재정의 현주소를 먼저 살펴보고 어떻게 문제를 해결할 것인지에 대하여 검토해 보기로 한다.

우리나라 지방재정의 큰 문제는 세입과 세출 간 큰 괴리가 있다는 점이다. (표 1)에서 보듯이 지방자치단체의 지출 비중은 계속 높아지고 있다. 즉 2004년에는 그 비율이 약 5 대 5였으나, 지방자치단체의 최종지출 비중이 계속 증가하여 2008년 4 대 6 수준에 이르렀으며, 그 이후 약간의 등락을 반복하고 있다.

표 1 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 현황

(단위 : 억 원, %)

| 구 분          | 2004년             | 2006년             | 2008년             | 2009년             | 2010년             | 2011년             | 2012년             |
|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 중앙정부<br>(비중) | 1,059,118<br>48.4 | 1,111,272<br>46.1 | 1,105,467<br>40.3 | 1,327,124<br>42.9 | 1,362,357<br>43.7 | 1,373,856<br>42.8 | 1,460,915<br>42.8 |
| 자치단체<br>(비중) | 826,354<br>37.7   | 976,066<br>40.5   | 1,235,229<br>45.1 | 1,339,061<br>43.3 | 1,335,584<br>42.8 | 1,364,800<br>42.5 | 1,440,069<br>42.2 |
| 지방교육<br>(비중) | 304,518<br>13.9   | 324,699<br>13.4   | 399,919<br>14.6   | 427,326<br>13.8   | 421,205<br>13.5   | 473,857<br>14.7   | 509,792<br>15.0   |

※ 자료 : 안전행정부 지방자치단체 예산개요

세입의 비중은 세출과는 판이한 결과를 보이고 있다. 즉 우리나라 국세와 지방세의 비중은 지방자치의 실시 이후 지속적으로 약 8 대 2 수준을 나타내고 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 자주적인 세입과 세출 규모는 큰 차이가 있다(표 2 참조).

표 2 ▶ 연도별 국세와 지방세의 비중변화

|      | 1995년 | 2000년 | 2005년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2011년 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 조세총액 | 72.1  | 113.5 | 163.4 | 212.8 | 209.7 | 226.9 | 237.4 |
| 국세   | 56.8  | 92.9  | 127.5 | 167.3 | 164.5 | 177.7 | 187.6 |
| 지방세  | 15.3  | 20.6  | 36    | 45.5  | 45.2  | 49.2  | 49.8  |
| 국세   | 78.8  | 81.9  | 78.0  | 78.6  | 78.4  | 78.3  | 79.0  |
| 지방세  | 21.2  | 18.1  | 22.0  | 21.4  | 21.6  | 21.7  | 21.0  |

※ 자료 : 기획재정부 홈페이지([www.digitalbrain.go.kr/kor/view/statistic](http://www.digitalbrain.go.kr/kor/view/statistic))

이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체의 세입과 세출이 큰 차이가 있기 때문에 지방자치단체의 중앙정부 재정에 대한 의존도가 높을 수밖에 없는 상황이다. 또한 이러한 중앙재정의 의존도는 지속적으로 높아지고 있는데, (표 3)에서 보듯이 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 1996년 62.2%였으나 그 이후 지속적으로 낮아지고 있으며 2012년에는 52.3%에 그치고 있다.

표 3 ▶ 연도별 재정자립도 추이(당초예산 기준)

| 연도별   | 전국평균<br>(순계규모) | 특별시<br>광역시<br>(총계규모) | 도<br>특별자치도<br>(총계규모) | 시<br>(총계규모) | 군<br>(총계규모) | 자치구<br>(총계규모) |
|-------|----------------|----------------------|----------------------|-------------|-------------|---------------|
| 1996년 | 62.2           | 89.9                 | 43.1                 | 53.4        | 22.5        | 53.0          |
| 2000년 | 59.4           | 84.8                 | 37.9                 | 50.6        | 22.0        | 46.9          |
| 2005년 | 56.2           | 80.3                 | 36.6                 | 40.6        | 16.5        | 44.3          |
| 2006년 | 54.4           | 78.5                 | 36.1                 | 39.4        | 16.1        | 40.5          |
| 2007년 | 53.6           | 73.9                 | 34.9                 | 39.5        | 16.6        | 37.5          |
| 2008년 | 53.9           | 71.8                 | 34.8                 | 40.7        | 17.2        | 37.1          |
| 2009년 | 53.6           | 72.7                 | 33.3                 | 40.7        | 17.8        | 37.3          |
| 2010년 | 52.2           | 68.3                 | 31.6                 | 40.0        | 18.0        | 35.4          |
| 2011년 | 51.9           | 68.6                 | 33.0                 | 38.0        | 17.0        | 36.6          |
| 2012년 | 52.3           | 69.1                 | 34.8                 | 37.1        | 16.4        | 36.0          |

※ 자료 : 안전행정부 재정고

특별회계를 포함한 지방자치단체의 총 세입의 구조를 살펴보아도 일반회계를 기준으로 하는 재정자립도와 마찬가지로 자체재원의 비율은 지속적으로 낮아지고 있음을 알 수 있다. 1995년 자체재원(지방세와 세외수입)의 비율은 68.8%였으나 2011년에는 58.9%로 크게 낮아진 상황이다.

이렇듯 자체재원의 비중은 점점 낮아지고 있는 반면 의존재원의 비중은 계속 높아지고 있다. 우선 의존재원 중 지방교부세의 비중을 살펴보면 1995년 10.8%에서 2011년 18.54%로 나타나 7.74%p 높아졌고, 국고보조금의 비중 역시 1995년 7.8%에서 2011년 18.75%로 나타나 무려 10.95%p 높아졌음을 알 수 있다. 이와 같이 지방자치단체들이 중앙정부의 재정에 대한 의존도가 지나치게 높아진다면, 자체재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 ‘도덕적 해이’가 발생하고, 지방행·재정 운영의 비효율성을 야기할 가능성도 매우 높아질 것이다.

표 4 ▶ 지방재정 구조(결산 순계기준)

|        | 1995년  | 2005년   | 2006년   | 2007년   | 2008년   | 2009년   | 2010년   | 2011년   |
|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 총계     | 52,379 | 128,415 | 139,824 | 151,756 | 188,805 | 179,657 | 166,428 | 172,282 |
| 지방세수입  | 15,317 | 35,977  | 41,282  | 43,532  | 45,835  | 45,057  | 50,080  | 52,299  |
| 세외수입   | 29.20% | 28.00%  | 29.50%  | 28.70%  | 24.30%  | 25.10%  | 30.10%  | 30.36%  |
| 지방교부세  | 20,746 | 51,863  | 51,771  | 56,825  | 59,339  | 63,685  | 50,582  | 49,169  |
| 10.80% | 39.60% | 40.40%  | 37.00%  | 37.40%  | 31.40%  | 35.40%  | 30.40%  | 28.54%  |
| 지방양여금  | 5,675  | 20,025  | 21,744  | 25,239  | 31,094  | 28,451  | 28,199  | 31,938  |
| 3.60%  | 15.60% | 15.60%  | 16.60%  | 16.50%  | 15.80%  | 16.90%  | 18.54%  | -       |
| 국고보조금  | 1,870  | -       | -       | -       | -       | -       | -       | -       |
| 7.80%  | 0.00%  | 0.00%   | 0.00%   | 0.00%   | 0.00%   | 0.00%   | 0.00%   | 0.00%   |
| 지방채    | 4,109  | 16,946  | 21,120  | 22,352  | 25,808  | 32,380  | 32,033  | 32,295  |
| 8.90%  | 13.20% | 15.10%  | 14.70%  | 13.70%  | 18.00%  | 19.20%  | 18.75%  | -       |

※ 자료 : 한국지방재정연감 각 년도

이상에서 살펴보았듯이 우리나라의 지방재정은 세입과 세출 간에 큰 괴리가 있고, 이로 인해 중앙정부의 재정에 대한 의존성이 매우 높아 효율적인 재정운용에 큰 걸림돌이 되고 있으며, 지방자치단체가 책임적으로 재정운영을 하기에 부족한 상황이다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 자체재원의 확충이 필수적이다. 지방자치단체가 지방세 등의 자체재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하여야만 지방자치의 장점을 극대화함으로써 효율적인 자원배분과 책임성 있는 재정운영을 이룰 수 있기 때문이다. 또한 지방재정의 자율성을 제고하지 않는다면 중앙정부에서 지방재정의 건전성을 통제하거나 점검한다는 것도 큰 의미가 없게 된다. 따라서 이러한 문제들의 해결을 위한 방안으로, 국세의 지방세 이양을 통하여 지방세를 확충하는 등 지방의 자체재원을 확대하는 것이 필요하다.

이와 함께 의존재원을 축소할 필요가 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 지출이 중앙 정부에 비해 더욱 큰 상황인데, 이와 같은 상황에서 지방자치단체의 최종지출 규모를 굳이 증대시킬 필요는 없다고 본다. 따라서 재원중립성의 원칙에 입각하여 중앙과 지방의 재정구조를 재설계하는 것이 더욱 바람직하다고 하겠다. 또한 재원중립성의 원칙이 지켜져야만 중앙과 지방 간의 합의도 도출해 낼 수 있을 것이다.

위에서 제시한 지방재정구조 개평에 대한 방향성은 인수위원회가 발표한 과제의 내용과 일치한다. 이를 위한 대안들도 인수위원회의 발표 내용에 포함되어 있다. 즉 인수위원회에서 주장하듯이 우선 지방소비세를 인상하고 지방소득세를 강화함으로써 취득세 등 재산과 세가 중심으로 되어있는 지방세 체계를 새로이 개편하는 방안이 가장 현실적이고 바람직한 대안이다.

지방소비세와 지방소득세를 강화한다면 우선 지방재정의 안정성을 제고할 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다. 현재 지방세는 재산과세 위주로 되어있고 소비과세와 소득과세의 비중이 매우 낮은 상황이다. 이와 같은 상황에서는 지방세의 규모가 부동산 경기에 따라 크게 영향을 받게 되어 조세의 안정성이 크게 저해받을 수밖에 없다. 따라서 지방세의 안정성 제고를 위해서는 소비세와 소득세의 비중을 높여 세원의 다양화를 도모할 필요가 있다. OECD에서도 지방정부의 조세비중을 높일 경우 바람직한 조세구조로 재산세·소득세·소비세의 조합을 권고하고 있다(OECD 재정관계 네트워크 회의결과, 2008. 12). 그 외에도 자치단체의 경제 활성화 노력을 세입확충으로 연계할 수 있다는 점에서 지방소비세와 지방소득세의 강화는 매우 큰 의의가 있다.

박근혜 정부에서는 지방재정의 지속가능성 확보를 위해서 우선적으로 지방소비세를 현재 부가가치세의 5%에서 지속적으로 인상하여 20% 정도의 수준까지 지속적으로 인상하기를 희망한다. 이와 함께 추가적으로 국세인 소득 관련세를 10% 이상 지방소득세로 이양함으로써 이번 정부 기간 내에 국세와 지방세의 비중이 최소한 7 대 3까지 될 수 있도록 적극적으로 노력해 주었으면 한다.

이상과 같이 지방자치단체의 자체재원을 확대함과 동시에 인수위원회에서 주장하듯이 의존재원을 축소하여야 한다. 의존재원의 축소는 재정중립성의 원칙에 입각하여 현실적 합의를 도출하기 위해서도 중요하지만, 지방자치단체의 재정적 자율성을 제고하는 데에도 큰

의미가 있다. 축소해야 하는 의존재원으로는 지방교부세보다는 국고보조금이 더욱 적합하다고 본다. 지방교부세는 자금의 용도를 제한하지 않기 때문에 지방자치단체의 자율성을 크게 훼손하지 않으면서도 지방재정의 어려움을 해결하여 줄 뿐만 아니라 지역 간의 형평성을 제고해 주기 때문에, 만약 지방교부세가 축소가 된다면 지역 간의 재정적 격차가 커질 수 있다. 반면 국고보조금은 자금의 용도가 중앙정부에 의해 결정되기 때문에 지방자치단체의 자율성을 제한할 뿐 아니라, 지방비 부담을 강제하는 경우가 많기 때문에 지방재정을 위축시키는 요인으로 작용하고 있는 실정이다. 따라서 지방세를 확충하는 대신 국고보조금을 축소한다면, 지방의 자율성을 증진시킴으로써 자원배분의 효율성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이며, 지방자치단체의 책임성을 강화할 수 있고, 또 그 책임을 묻고 평가하는 데에 기틀을 제공해줄 것이다.

#### 나. 지방자치단체의 통폐합<sup>2)</sup>

위에서는 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 첫 번째 전제적 조건으로 지방자치단체의 자체재원 비중 확대를 제시하였다. 하지만 이러한 조건이 충족된다고 해서 모든 지방자치단체들이 큰 혜택을 보기에는 한계가 있다. 왜냐하면 세원이 모든 지방자치단체에게 골고루, 그리고 충분히 분포된 것이 아니기 때문이다. 즉 어떤 자치단체는 지방세의 확대를 통하여 자체재원이 크게 증가할 수 있으나 증가할 여력이 없는 자치단체들도 매우 많다. 이러한 이유로 많은 지방자치단체들은 지방세의 확충보다는 지방교부세의 확충을 요구하고 있기도 하다. 하지만 지방교부세의 확충은 지방세와는 달리 의존재원이기 때문에 지방자치단체의 자치재정력 강화에는 한계가 있다.

이러한 문제를 해결하고 좀 더 많은 자치단체가 자체재원 비중의 확대로 실질적으로 자치재정력을 증대시키기 위해서는 자치단체의 통폐합을 통하여 자치단체의 규모를 좀 더 키울 필요가 있다. 따라서 저자는 지방재정의 책임성과 건전성을 확보하기 위한 두 번째 전제 조건으로 지방자치단체의 통폐합을 제시하고자 한다.

<sup>2)</sup> 이하는 배인명(2012b)을 주로 참고하여 재정리하였다.

지방자치단체의 통합과 분리와 관련하여 여러 학자들은 각각 서로 다른 입장을 표명하고 있다. 우선 통합주의자들은 단일 권력중추에 의한 집권화된 행정체제를 통해서 책임성과 효율성을 극대화할 수 있다는 전통적인 행정학의 가정 하에 다수의 지방자치단체를 통합할 것을 주장해왔다. 소규모인 지방자치정부를 통합함으로써 행정관리 상의 효율성을 높일 수 있다는 통합주의의 주장은 다음과 같이 요약된다.<sup>3)</sup>

첫째, 지방정부들의 통합은 대규모의 지방자치정부를 통해서 규모의 경제를 달성하여 공공서비스 공급의 비용을 절감하는 데 기여한다. 둘째, 지방자치단체가 분리되면 복수의 행정기관이 필요하고 공무원 수도 증가해야 하므로, 통합이 이루어지면 중복되는 기구와 인력을 축소하여 효율성을 제고할 수 있다. 셋째, 지역 내에서의 조정비용과 지역 간의 조정비용을 비교해 보면, 일반적으로 전자가 후자보다 작다. 넷째, 지역 간 재정능력의 차이(Fiscal Disparity)로 인한 형평성(Equity)의 저해 문제는 지역통합을 통해 해결할 수 있다. 다섯째, 행정구역은 다르지만 실제 경제활동이 서로 겹치는 경우, 이러한 자치단체들 간의 통합은 주민들의 실질적인 생활권과 경제권 등을 일치시킴으로써 주민들의 불편을 해소해줄 수 있다.

반면 분리주의자들은 지방행정체제가 통합되고 광역화된다면, 불가피하게 지방자치정부를 지나치게 대규모화되고, 그 결과 규모의 경제에 의한 효율성보다는 지방행정이 지나치게 관료화되어 국민으로부터 멀어지게 되며, 행정기능을 유지하는 내부비용(Internal Agency Coordination Cost) 혹은 관리비용(Management Cost)도 기대와는 달리 오히려 증가할 것이라고 주장하고 있다(Ostrom 1989). 분리주의자들의 주장을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 소규모 지방자치단체도 다양한 방법을 통해 규모의 경제를 달성하면서 주민의 요구에 대응하는 행정서비스를 제공할 수 있다. 둘째, 소규모 지방자치단체의 분리가 이루어진다면 시민들의 지방정부에 대한 통제가 강화되어 지방정부의 효율성을 제고할 수도 있다. 셋째, 지방정부 간의 조정이 필요한 경우 각 지방정부가 적극적으로 지역 주민의 이익을 대변함으로써 다양한 주민들의 이해가 정책에 반영될 수 있다. 넷째, 통합을 통해 달성되는 ‘재정평준화’(Fiscal Equality)는 소규모 지방정부의 열등한 공동체에게 희생을 강요하는 결과를 초래하기 때문에 바람직하지 않다.

3) 이하는 배인명 · 이명석 · 최재송(2000)을 주로 참고하였다.

정부의 적정규모에 대한 이론들도 다양한 방향성을 보여주고 있다. 많은 학자들은 정부의 적정규모를 산정하기 위한 나름대로의 기준을 제시하고 있는데, 정치 · 행정적 측면에서 보면 다음과 같은 점들이 적정 정부규모의 기준으로 제시되고 있다(한국지방행정연구원, 1998). 첫째, 당해 지역의 사무를 지역주민들의 자율적인 결정에 의해 처리되어야 한다는 민주성의 원칙을 들 수 있다. 민주성은 주민들의 참여를 통하여 자신들의 선호를 표현하고 표현한 선호들을 통합하는 기능을 한다. 이러한 원칙에 따른다면 비교적 작은 구역이 더욱 바람직하다고 볼 수 있겠다. 두 번째 기준은 재정적 자주성이다. 즉 지방자치단체가 자주재원을 확보할 수 있도록 일정수준의 규모를 가져야 한다는 것이다. 이러한 원칙에 따르면 행정구역은 비교적 확대될수록 바람직하다. 셋째, 행정적인 측면에서 행정비용의 절감도 매우 중요한 기준이다. 즉 행정구역의 규모가 커지거나 통합이 이루어지는 경우 행정 기구나 공무원 수를 줄일 수 있고, 지역 간 조정비용 등을 낮춤으로써 행정비용을 절감할 수 있다는 것이다.

이상을 종합해 보면 재정적 자주성, 재정적 형평성, 행정의 효율성 등의 측면에서는 통합이 더욱 바람직한 반면, 주민의 의사를 반영하는 등 민주성과 대응성 측면에서는 분리가 더욱 바람직하다는 것으로 요약될 수 있겠다. 하지만 지방자치단체의 행 · 재정적인 자율성이 크게 제한되어 있는 우리나라와 같은 상황에서는 지방자치단체의 규모가 작다고 해도 주민들의 의사를 제대로 반영하기에 한계가 있다. 중요한 의사결정은 중앙정부에서 담당하고 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체들이 좀더 큰 규모로 통합을 이룬다면 자체재원 비중 확대로 인한 실질적인 자율성 증대 효과 등을 거둘 수 있다. 따라서 지방자치단체의 통폐합은 자체재원 비중 확대의 효과를 거둘 수 있게 해주는 전제적 조건이라고 판단된다.

우리나라에서는 지방자치의 실시 이후 지방자치단체의 통폐합을 위한 노력이 이루어진 경험이 있다. 1994년 중앙정부는 지방자치단체장의 선출을 앞두고 전국 통합대상지역 47개 시와 43개 군을 선정하여 통합을 권고하였으며, 그 결과 1995년도에는 40개의 시 · 군 통합 시가 탄생하였고, 1998년에는 통합 여수가 추가적으로 출범하였다.

그 이후에도 정부, 정치권과 학계에서 지방행정체제의 개편을 위한 제안들이 이어져왔다. 특히 이명박 정부가 들어서면서 행정구역체계 개편을 ‘이명박 정부 100대 국정과제’ 중 하나로 제시함으로써 공식적인 의지를 표명하여 행정체제개편에 대한 논의는 더욱 가속화되었다. 이러한 노력에도 불구하고 이명박 정부가 출범한 이래 현재까지 통합한 시는

통합 창원시와 내년에 출범할 통합 청주시 밖에 없다. 이와 같이 지방행정체제 개편은 지지부진하지만 지방재정의 자주성 확보를 위해 새 정부에서도 이러한 논의를 지속하기를 바란다.

### 3. 재정건전성과 책임성 증진을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 과제<sup>4)</sup>

이상에서는 지방재정의 지속가능성을 확보하기 위한 전제 조건들에 대해서 살펴보았다. 이러한 인프라가 구축된다면 다음에는 중앙정부와 지방자치단체들 모두 지방재정의 건전성과 책임성을 제고하기 위한 노력을 기울여야 한다. 이를 위해 여러 가지 방안들이 고려될 수 있겠으나, 본 고에서는 저자 나름대로 가장 중요하다고 생각되는 방안들에 대하여 의견을 제시하기로 한다.

#### 가. 다양한 중앙정부의 감독제도 활성화 및 연계성 강화

인수위원회는 지방재정의 건전성과 투명성을 강화하기 위하여 여러 가지 계획들을 제시하고 있다. 구체적으로, 지방채무 및 지출관리를 강화하고, 자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지를 신출하며, 중앙 투·융자 사전심사대상을 확대하고, 재정공시 확대 및 사업별 원가정보 공개, 입찰·계약 전 과정 공개 의무화, 지방공기업과 출자·출연기관의 체계적 관리 등의 방안이 발표되었다. 이러한 방안들은 지방재정의 건전성과 투명성의 확보를 위해 효과적인 방안들이라고 생각되지만, 이러한 방안들은 현재 운영되고 있는 여러 제도들과 어우러져서 추진되어야 할 과제들이라고 생각된다.

현재 중앙정부는 지방재정을 관리하기 위한 여러 가지 제도들을 시행하고 있다. 구체적으로 보면 사전적인 재정관리제도로서 중기재정계획제도, 투융자심사제도, 지방채발행총액

4) 이하는 배인명(2012a)을 주로 참고하였다.

한도제 등이 있으며, 사후적인 관리제도로 지방재정분석 및 진단제도, 교부세 인센티브 및 감액 등이 있으며(김동기, 2008; 손희준, 2013), 2011년부터는 주요 재정상황에 대한 모니터링 및 재정위기 상황을 사전에 예측하고 경보할 수 있는 지방재정위기 사전경보시스템제도를 운영하고 있다. 이와 같은 상황에서 중앙정부는 새로운 제도를 도입하여 운영하기보다는 기존의 제도를 좀더 적절히 보완하여 활용하고, 또한 제도 간의 연계성을 강화함으로써 지방재정의 건전성과 책임성을 효과적으로 점검하고 제고할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

예를 들어 ‘재정위기 사전경보시스템’과 ‘지방재정투융자심사’의 연계성을 강화한다면 지방재정의 건전성을 제고하는 데 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 지방재정투융자심사제도는 일정규모 이상의 각종 투자사업에 대하여 사업의 타당성, 재원조달능력, 사업우선순위 등을 사전에 검토하여 예산편성의 합리성과 계획성을 제고하려는 제도이다. 동 심사 시 주의하여야 할 사항은 새로운 대형사업들이 미래 지방재정의 위험을 초래할 가능성을 높여준다는 점이다. 따라서 투융자심사 시 사업별 심사뿐 아니라 지방자치단체의 재정추이나 상황을 함께 살펴보아야 한다. 즉 지방재정 조기경보시스템이 제대로 작동하기 위해서는 재정지표의 모니터링에 그쳐서는 안 되고, 재정투융자심사 부문도 함께 고려하여야 한다. 이렇듯 두 제도가 서로 보완적으로 운영된다면 시너지 효과를 통하여 지방재정 운영의 책임성 및 안정성을 강화하는 데 실효성을 제고하여 줄 수 있을 것으로 판단된다.

그 외에도 지방재정분석 및 진단제도와 지방채발행총액한도제 등을 재정위기 사전경보시스템과 연계성을 강화하고 또한 역할구분도 명확히 하여 운영한다면 지방재정의 건전성과 책임성, 그리고 효율성을 제고하는 데 큰 도움을 줄 수 있을 것이다. 이를 위해서 모든 제도를 통합하여 관리할 수 있는 시스템을 구축하는 방안도 매우 바람직할 것이다.

#### 나. 자주적 재정운영 점검 시스템 구축

중앙정부의 통제와 관리보다 더욱 선행되어야 할 것은 지방자치단체들이 스스로의 재정운영에 대하여 점검할 수 있는 시스템을 갖추는 것이라고 생각한다. 이러한 시스템을 바탕으로 각 자치단체가 스스로의 재정을 진단하고 미래를 예측한다면 지방재정의 지속가능성은 크게 높아질 것으로 판단된다.

이를 위해서는 다양한 측면에서 장기적으로 스스로의 재정상황을 점검하고 문제점을 분석하여 미래를 대비할 수 있는 모형을 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해 다양한 모형들이 고려될 수 있겠지만, 본 연구에서는 미국의 ICMA에서 제시한 재정추이감시제도(Financial Trend Monitoring System)를 소개해 보고자 한다.

재정추이감시제도는 지방재정상태를 직접적으로 분석하기 위한 지표들 뿐 아니라 사회·경제적 요인들 역시 함께 분석하고 있기 때문에 지방재정을 종합적으로 진단함으로써 근본적인 치유책을 제시해줄 수 있다는 장점이 있다. 재정추이감시제도는 재정상태에 영향을 미치는 요인들을 크게 환경적 요인, 조직적 요인, 재정적 요인으로 구분하고 있으며, (그림 1)과 같이 구성되어 있다(ICMA, 1993).

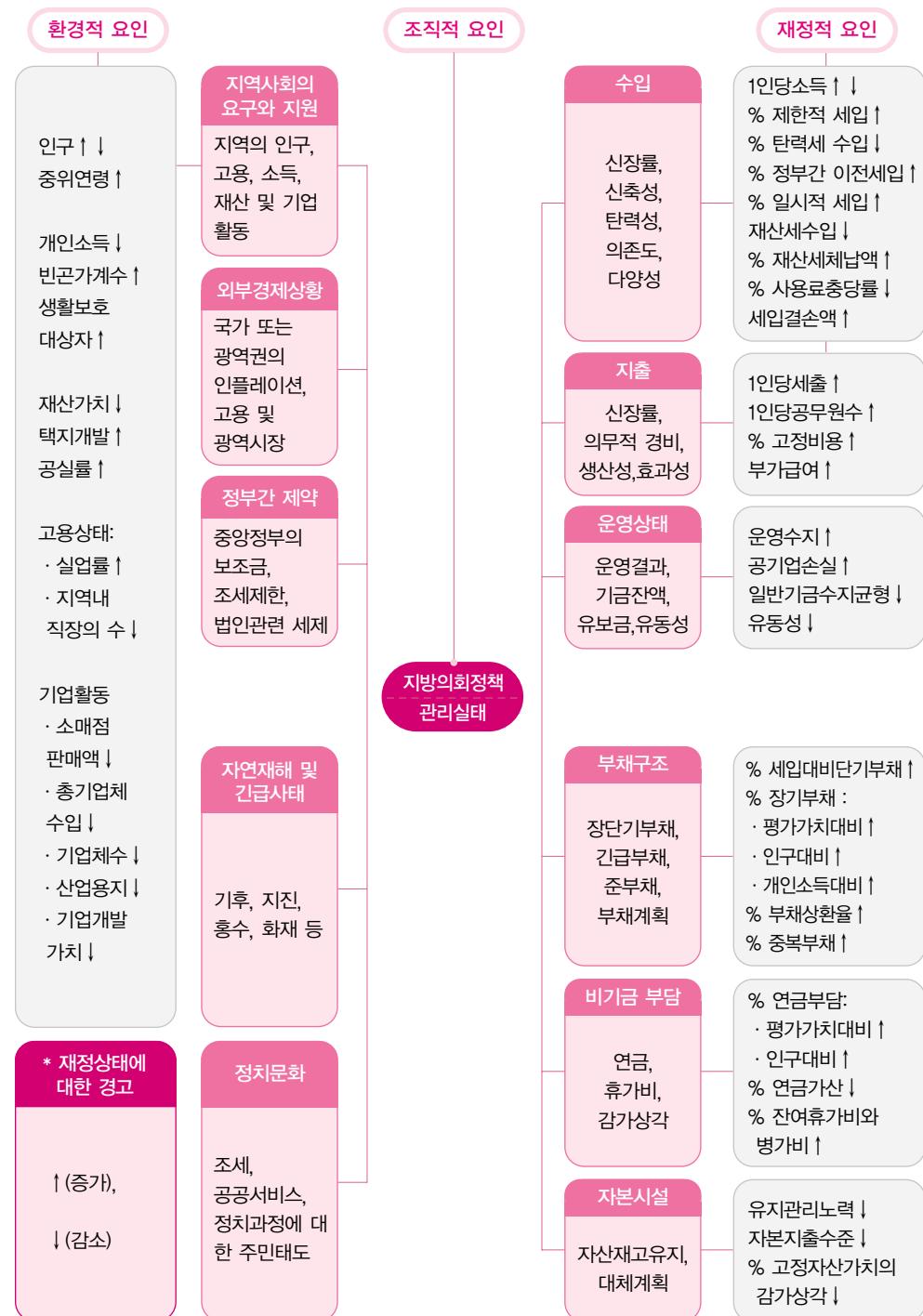
이와 같은 모형을 바탕으로 지속적으로 각각의 지방자치단체 상황에 대한 추이분석을 한다면 미래에 발생할 수 있는 재정적인 위험성을 사전에 감지할 수 있을 뿐만 아니라 그 원인도 파악할 수 있을 것이다. 예를 들어 인구가 계속 줄어들거나 중위연령이 지속적으로 상승한다면 미래 재정수입이 축소되고 복지세출이 증가할 가능성이 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

이러한 모형을 바탕으로 우리나라의 상황에 맞는, 그리고 각각의 지방자치단체 실정에 맞는 모형을 개발하여 지속적으로 지방재정의 추이에 대한 분석을 한다면 지방재정의 건전성과 책임성, 그리고 효율성 제고에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위해서 안전행정부가 표준모형을 개발하고 보급함으로써 지방자치단체들이 편리하고 적극적으로 활용할 수 있도록 도와주는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

#### 다. 주요사업 등에 대한 주민투표제 실시

지방재정운영의 책임성을 강화하기 위해서는 주민들의 참여 확대가 매우 중요하고 타당한 대안 중 하나라고 생각된다. 이와 관련하여 현재 우리나라에서는 주민참여예산제도를 운영할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 있을 뿐 아니라, 실제적으로 많은 지방자치단체들이 주민참여예산제도와 관련된 조례를 제정하여 운영하고 있으며, 공청회·간담회·설명회·토론회 등 자치단체별로 다양한 주민참여방식이 활용되고 있다.

그림 1 ▶ 재정추이감시체계



이와 같이 주민참여예산제도가 지방재정운영에 대한 주민들의 참여를 제고하는 좋은 대안이긴 하지만 좀더 적극적인 주민들의 참여가 필요하다고 생각된다. 주민들이 지방행·재정의 운영에 적극적으로 참여하기 위한 방안에는 여러 가지가 있으나 본 연구에서는 주민투표제의 도입에 대하여 제안해 보고자 한다.

주민투표제도(김병준, 2010)는 지방자치단체의 중요한 사안에 대하여 주민으로 하여금 결정권을 행사하도록 하는 제도로서, 민주주의의 기본원리인 자기결정을 보장하는 제도적 장치라는 점에서 의의가 있다. 뿐만 아니라 주민의 참정기회를 확대함에 따라 주민의 지방자치에 대한 관심을 향상시킬 수 있으며, 지방의회와 자치단체장의 대립관계를 중립적 위치에서 해결할 수 있다는 장점이 있다.

반면 종합적이고 전문적인 정책문제를 주민의 피상적인 찬반의 반응에 맡기는 위험이 있으며 자치단체의 세입에 차질을 주고 세출을 증대시키는 결정을 할 우려도 없지 않다. 이러한 단점에도 불구하고 일정규모 이상의 지방채 발행 등 주요한 사안들에 대하여 주민투표를 한다면 지방자치단체들의 무리한 지방채 발행을 억제할 수도 있고 지역주민들의 지방채와 지방재정에 대한 인식과 책임성을 제고하는 데에도 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 결국 지방채를 상환해야하고 지방재정을 책임질 주체는 지역주민이기 때문이다.

지방채 발행 외에도 지방재정과 관련된 주요한 사항(예를 들면 청사건립 등)에 대해서도 주민투표제도를 적극적으로 활용하는 방안을 고려해 볼 필요가 있겠다. 이러한 제도는 지역주민들의 지방재정운영에 대한 관심도나 이해도를 높이는 데에도 큰 기여를 할 것이다.

#### 4. 요약 및 결론

박근혜 정부는 140개 국정과제 중 하나로 '지방재정 확충 및 건전화 강화' 방안을 제시하고 있다. 이러한 방안의 논리를 살펴보면, 지방자치단체의 재정 건전성과 투명성이 확보되어야만 지방자치단체의 자체재원을 확충해 주겠다는 것으로 이해될 수 있다.

하지만 이론적인 검토에 따르면 이러한 논리보다는 그 역의 논리가 더욱 설득력을 갖는다. 즉 지방재정의 자체재원의 비중을 제고함으로써 지방자치단체의 재정적 자율성을 높여 주어야만 지방자치단체의 건전성과 책임성을 강화할 수 있고, 또 중앙정부가 그 책임을 묻고 평가하는 것이 가능하다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 재정적 자율성 확대는 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 전제적 조건이라고 할 수 있겠다.

지방자치단체의 자주재정권 확대를 위해서는 지방재정의 구조를 개선하여 지방자치단체가 스스로 결정하고 운영할 수 있는 자체재원의 비중을 높여 주어야 한다. 이를 위해 지방세 등 자체재원을 확충하는 대신 국고보조금 등 의존재원을 축소할 필요가 있다. 이러한 방향성은 이미 인수위원회에서 제안하였기 때문에 앞으로 이러한 방향성을 가지고 지방재정의 구조 개편을 위한 노력이 이루어지기를 바란다.

하지만 지방자치단체의 자체재원 비중이 확대된다고 해도 세원이 지방자치단체에게 충분히, 그리고 골고루 분포되어 있는 것이 아니기 때문에 모든 지방자치단체들이 큰 혜택을 보기에는 한계가 있다. 좀더 많은 자치단체가 자체재원 비중의 확대로 인한 재정적 자율성의 제고 효과를 얻기 위해서는 지방자치단체의 통폐합이 필요하다.

여러 학자들의 의견을 종합해 보면 지방자치단체의 통합은 재정적 자주성, 재정적 형평성, 행정의 효율성 등의 측면에서는 더욱 바람직한 반면, 주민의 의사를 반영하는 등 민주성과 대응성 측면에서는 문제가 있다고 할 수 있다. 하지만 우리나라와 같이 지방자치단체의 행·재정적인 자율성이 크게 제한되어 있어 주민들의 의사를 제대로 반영한 결정을 하기 어려운 상황에서는 지방자치단체의 규모가 작다고 해도 민주성과 대응성 측면에서 큰 효과를 얻을 수 없다고 판단된다. 따라서 지방자치단체들이 좀더 큰 규모로 통합함으로써 자체재원 비중 확대로 인한 자율성 증대 효과를 얻는 것이 더욱 바람직할 것으로 판단된다.

이러한 인프라가 구축된다고 해도 중앙정부나 지방자치단체가 지방재정의 건전성이나 책임성 강화를 위한 노력을 기울이지 않는다면 지방재정의 지속가능성은 저하될 수 있다. 따라서 중앙정부는 지방재정의 건전성과 책임성, 그리고 효율성 등을 관리하기 위해 여러 제도를 효과적으로 운영할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존의 여러 제도들을 보완하고, 연계성을 강화시켜 시너지 효과를 얻을 수 있도록 할 필요가 있다.

또한 지방자치단체들은 스스로의 재정에 대하여 장기적으로 모니터링할 수 있는 시스템을 갖추어 재정 문제를 스스로 진단하고 해결하기 위한 노력을 경주하여야 한다. 마지막으로, 주요사업들에 대한 주민투표제 등을 도입하여 주민들의 재정운영에 대한 참여를 확대할 필요가 있다. 지역주민이야 말로 지방자치단체가 책임져야 할 대상이기도 하고, 지역주민들 역시 지방재정에 대하여 책임을 져야 할 당사자이기 때문이다.

이제 새 정부가 다시 출범하였다. 항상 그랬듯이 새 정부의 출범은 우리에게 큰 기대를 갖게 한다. 새 정부에서는 지방재정의 확충과 함께 건전성을 강화하겠다고 하고 있다. 진심으로 이러한 과제들이 실천되기를 바란다. 이를 위해 본 고에서 제안된 방안들 역시 적극 검토 되기를 희망한다.

## ● ● ● 참 고 문 헌

- 김병준, 지방자치론, 서울 : 법문사, 2010
- 배인명, 새정부 지방재정 강화를 위한 원칙과 과제, 지방재정 제7호, 2013
- 배인명, 지방재정의 건전성 현황 및 제고방안, 국회 지방3정 발전연구회 창립세미나 발표논문집, 2012a
- 배인명, 한국의 행정체제개편의 재정적 의미와 효과, 일본지방재정학회 제20회 대회 발표논문집, 2012b
- 배인명, 지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구, 국정관리연구, 2011
- 배인명 · 이명석 · 최재승, 시 · 군 통합의 성과평가 : 재정적 영향을 중심으로, 한국정책학회보 제9권 제1호, 2000
- 손희준, 지방분권과 지방재정의 현주소, 새정부의 재정분권 강화를 위한 정책세미나 발표논문집, 2013
- 한국지방행정연구원, 지방자치(행정)체제의 개편방안, 한국지방행정연구원, 1998
- International City Management Association, Evaluating Financial condition : An Executive Overview for Local Government, Washington D.C. : ICMA, 1993
- Oates, Wallace, Fiscal Federalism, NY : Harcourt Brace, 1972
- Ostrom, V, The Intellectual Crisis in American Public Administration, Tuscaloosa. AL : University of Alabama Press, 1989







