

제1주제 논문

지방재정의 건전성 제고방안

임 성 일

(한국지방행정연구원 연구위원)

지방재정의 건전성 제고방안

I. 문제제기

II. 지방재정의 변화와 현재상태

1. 지방재정의 변화 **목 차**
2. 지방재정의 세입·세출
3. 지방재정의 압박상태 및 요인

III. 재정압박현상의 대응 및 재정 건전성 제고방안

1. 재정압박현상에 대한 거시적 대응
2. 재정 건전성 제고

IV. 종합 및 결론

참고문헌

I. 문제제기

우리나라의 지방재정은 1991년의 지방자치제도 부활을 계기로 하나의 새로운 분기점을 마련하였다. 그것은 지방자치의 부활을 전후로 지방재정의 규모(절대·상대 규모), 구조와 운영 방식, 재정 자율성 측면에서 뚜렷한 변화현상이 나타났기 때문이다. 지방자치제도의 도입 이전에는 지방행정과 재정은 사실상 국가행정 및 재정의 일부로 간주되었고 자치단체의 독립성과 자율성이 충분히 보장되지 않았다.

지방자치제도가 도입된 이후에도 지방재정의 특성과 구조변화 면에서 두 시기의 구분이 가능하다. 그것은 구체적으로 지방자치제도 도입 이후 외환위기 발생 이전, 그리고 외환위기 이후 현재에 이르는 기간으로 구분을 할 수 있다. 전기를 지방재정의 “기회의 시기”, 그리고 후기를 “곤란의 시기”라고 표현할 수 있을 것이다(한마디로, 1990년대는 지방재정에 있어서 기회와 곤란이 교차한 시대라 말할 수 있다).

기회의 시기는 국정운영의 틀 변화(중앙집권체제로부터 지방분권체제로 변화)를 배경으로 중앙의 권한·사무·재정이 지방으로 이양되는 경로를 통해 구체화되었다. 그리고 이것은 서울 올림픽 이후 지속되어 온 경제성장과 재정팽창, OECD 가입 등의 경제변수들에 의해 뒷받침되었다. 기회의 시기를 한마디로 표현하자면 “지방재정의 총량 증가”라 표현할 수 있다. 이 기간에는 국세·지방세제도의 구조개편, 보조금제도의 개편 등을 토대로 지방재정의 총량이 1980년대와 비교할 수 없을 정도로 급격히 팽창하였다. 한편으로 중앙의 견제와 통제, 재정력 부족현상 등이 나타났지만 또 다른 한편으로는 1980년대에 비해 차츰 자치재정의 골격

이 구축되는 현상이 뚜렷이 나타났다.

그러나 장미 빛으로 물들어가던 지방재정은 불행스럽게도 외환위기라는 복병을 맞으면서 재정긴축을 필요로 하는 곤란의 시기에 접어들었다. 심각한 경제불황은 곧 바로 국가와 지방재정 모두에 상당한 어려움을 가져다주었다. 중앙재정에서는 세수감소, 실업대책, 구조조정과 관련된 적자재정 확대가 중요한 현안으로 부상하였고 그 여파는 다양한 경로를 통하여 지방재정부문에 타격을 주었다. 구체적인 예로, (내)국세수입이 감소함에 따라 1998년에는 교부세·양여금·보조금의 규모가 축소되거나 소폭 증가에 머물렀다. 아울러 자체수입의 감소(세원감소, 징수율 저하, 체납누적 등)현상이 두드러졌고, 지방채의 발행에 따른 비용과 위험성이 높아지면서 지방채의 발행이 축소·연기되는 현상이 나타났다. 이와 같은 세입부문의 영향은 세출부문의 투자우선순위 조정, 사업축소·연기, 각종 세출삭감 조치로 이어졌다. 그 과정에서는 지역주민의 행정에 대한 요구와 불만이 늘어났고 지역경제에도 부정적인 영향이 초래되었다.

재정압박현상으로 상징되는 곤란의 시기는 앞으로 일정 기간 연장될 것으로 전망된다. 사실, 재정압박현상은 1998년 후반 이후 경제의 회복조짐과 더불어 사라지는 듯 하였으나 2000년 후반부터 다시 고개를 내민 경기둔화로 인해 계속되고 있다. 특히, 최근 들어 국내외 주요 경기예측기관들이 일제히 향후의 거시경제지표와 경기전반에 대해 다소 어두운 전망치를 제시하고 있어서 앞으로 이에 따른 재정부문의 충격이 적지 않을 것으로 예상된다. 국가의 경제성장률은 2000년의 9.0%에서 2001년 현재 3~4%대로 예상되고 있고 이러한 가운데 수출감소, 기업파산, 실업, 체납세가 차츰 증가하는 추세여서 지방재정의 여건은 당분간 악화일로(惡化一路)에 처할 것으로 예상된다. 대체로 보아 앞으로 일정 기간은 급격한 경제회복이나 재정상태의 호전현상을 기대하기 어려운 것으로 전망되고 있다.

〈표 1〉 2001년 경제전망

구 분	2000년	2001년
경 제 성 장 률	9.0%	4~5%
소 비 자 물 가 상 승 률	2.5%	4% 이내
경 상 수 지 흑 자	90.2억 달러	100~110억 달러
원 · 달 러 환 율	1,117원	1,250~1300원
금 리(3년 만 기 회 사 채)	9.45%	-

자료 : 한국경제신문 2000. 11. 2(금융연구원 발표); 한국경제 2001. 6. 14(한은·KDI 보고 참조).

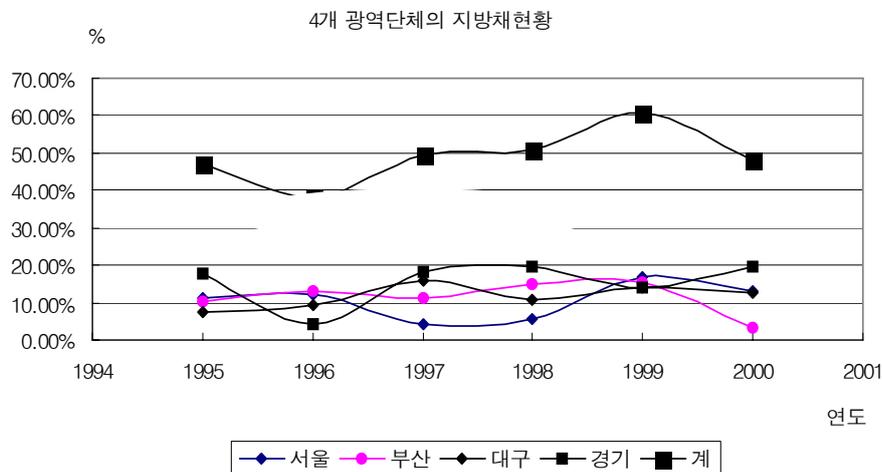
지방재정의 압박은 세입부문에서만 발생하는 것이 아니라 세출부문에서도 동시에 발생하고 있는데 문제의 심각성이 있다. 우선, 외환위기와 재정압박 속에서도 지역주민의 행정에 대한 수요와 기대가 계속 늘어나고 있는 점을 지적할 수 있다. 그 다음으로 적지 않은 자치단체들이 사업의 경제적 타당성을 체계적으로 점검하지 않고 각종 투자사업을 추진하는 정책오류를 범하는 문제도 재정상태를 어렵게 만들고 있다. 이에 더해 일부 자치단체들이 재정운영의 건전성과 효율성을 도외시한 채 지방채를 과도하게 발행하거나 소위 “전시성, 선심성” 재정지출을 하고 있고, 또 다른 일부 자치단체들은 무리한 공약사업의 추진과 공사중단 그리고 비효율적인 소액분산투자로 예산낭비와 재정압박을 초래한 것으로 나타났다¹⁾.

이와 같은 현상들은 투자재원이 절대적으로 부족한 지방재정의 여건을 고려할 때 향후 경

제상황이 급속히 회복되지 않은 한 상당기간 지방재정에 압박을 가하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다. 일반적으로 정의되는 재정압박(fiscal pressure) 또는 재정위기(fiscal crisis)의 징후로는 조세수입의 급격한 감소와 채무 원리금 부담의 급증현상과 깊은 관련이 있다. 예를 들어, 1990년대 후반부터 현재에 이르기까지 이웃 일본의 일부 대도시들이 겪고 있는 재정위기현상은 이러한 징후를 보이며 특히 과도한 채무부담과 밀접한 관련이 있다²⁾.

우리나라에서는 아직은 이와 같은 현상이 뚜렷하게 나타나지는 않고 있지만 지방재정 전반에 부담이 가중되는 징후가 나타나는 가운데 몇몇 자치단체의 경우 지방채 원리금부담이 재정압박을 가하는 것으로 나타나고 있다. 지방채시장을 주도하는 광역자치단체 중 특정자치단체의 경우 지방채발행의 기준지표가 되는 지방채상환비율이 20%를 초과하여 재정 건전성에 우려를 초래하고 있다.

〈그림 1〉 4대 광역자치단체의 지방채발행 비중



현재의 지방재정 상황을 종합적으로 인식할 때, 지금은 당면한 재정압박 상태를 슬기롭게 극복할 수 있는 대안을 모색해야 할 뿐 아니라 중장기적 관점에서 제도 개선과 체계적인 재정운영을 통하여 혹 발생할 지도 모르는 재정위기를 사전에 예방할 수 있는 노력을 경주해야 할 중요한 시점이다. 한 걸음 더 나아가 지방재정이 제2의 도약기를 맞이할 수 있도록 재정의 질, 효율성, 책임성, 투명성, 그리고 건전성을 극대화시킬 수 있는 다양한 노력과 전략을 모색해야 할 시점이다.

1) 지난 해 (2000년) 중반에 감사원이 지방재정의 운용실태를 특별 감사한 결과에 의하면, 자치단체들이 재정상황과 수요 등을 고려하지 않고 도시철도, 월드컵 경기장, 체육관, 도서관, 기타 공약사업 등의 공공투자사업에 경쟁적으로 나서서 재정압박을 겪고 있는 것으로 지적되었다 (감사원, www.bai.go.kr/files/pnews, 2000).

2) 일본의 지방재정은 1990년도 후반 이후 심각한 위기를 경험하고 있고 대표적으로 大阪府, 東京都, 神奈川県, 愛知縣 등 대도시권의 都府縣에 심각한 것으로 나타났다. 이 중에서도 특히 大阪府 내의 자치단체 재정문제는 일본 내에서도 심각한 양상을 보인다. 1998년도 결산에 의하면 32개 위성도시 가운데 거의 절반에 가까운 14개 자치단체의 경상수지비율이 100%를 초과하는 것으로 나타났다. 지방재정위기의 여파는 현재도 지속되고 있고 그 특징 현상으로는 (1) 국가재정위기와 동시 진행, (2) 재정적자규모(GDP 비중) 과다, (3) 대도시권(도부현) 중심 현상, (4) 높은 차입재정 의존도 및 누적채무 급증 양상을 지적할 수 있다(重森曉·都市財政研究會 編著, *しのびよる財政破綻*, 自治體研究社, 2000, pp. 10-20).

이와 같은 현실상황을 인식하면서 본 논문은 우리 나라 지방재정의 건전성을 높일 수 있는 정책방향과 수단을 제시하는데 그 목적을 두고 있다. 이러한 목적 아래 본 논문은 지방재정의 현황과 압박요인을 개괄적으로 분석한 다음 당면한 지방재정의 압박현상을 타개하고 재정 건전성을 높일 수 있는 실천방안에 관하여 기술하고 있다. 실천방안을 모색하는 과정에서 장기적으로 접근되어야 할 정책방안과 단기적으로 접근되어야 할 정책방안들이 동시에 다루어지고 있다.

II. 지방재정의 변화와 현재상태

앞서 지적한 바와 같이 우리 나라의 지방재정은 지방자치제도의 부활을 전후로 새로운 전기를 마련하였고, 그후 외환위기를 겪으면서 또 한 차례 구조와 운영방식에 있어서 괄목할 만한 변화를 겪었다. 여기에서는 이와 같은 지방재정의 변화양상을 통계자료를 토대로 구체적으로 기술하고자 한다.

1. 지방재정의 변화

1970년대 이후 지속된 고도경제성장과 소득증가는 재정의 수입과 지출을 동시에 증가시키는 재정팽창현상을 야기하였다. 경제성장에 따른 세수증대와 국민과 기업의 다양한 행정서비스 수요 증대, 그리고 정부의 적극적 기능확대 등이 주요 요인으로 작용하였고, 그 과정에서 공공부문의 권한과 기능이 확대 재생산되는 현상이 나타났다. 이것은 총 재정규모가 GNP에서 차지하는 비중이 1970년의 20.2%에서 1990년의 26.7%, 그리고 1998년의 31.8%로 크게 증가한 사실을 통하여 알 수 있다.

이러한 가운데 지방재정의 규모와 성장률이 크게 신장되었고 이것은 특히, 지방분권화가 추진된 1990년대에 와서 두드러졌다. 1990년대를 대체로 관측해볼 때 지방재정의 증가율이 GNP 증가율을 거의 매년 상회한 것으로 나타났다. 그 결과 우리 나라의 재정구조는 종전의 중앙재정 중심 구조로부터 점차 중앙·지방재정의 양자구도로 변화되기 시작하였다. 2001년도 예산을 기준으로 하면 중앙재정과 지방재정은 약 64% 대 36%의 관계에 있고, 여기에 교육재정을 포함할 경우 양자는 약 5 대 5의 관계를 보인다. 이러한 면에서 보면 그 동안 지적되어 왔던 중앙재정과 지방재정간의 “수직적 불균등(vertical inequality)현상”은 상당히 완화된 것으로 평가 할 수 있다.

지난 20여 년에 걸쳐 지방재정이 급격히 증가하게 된 배경은 고도경제성장에 따른 재정부문의 팽창을 기반으로 재정분권화, 조세제도 및 보조금제도의 구조변화, 세외수입·지방채·특별회계 부문의 수입증가와 관련이 있다³⁾. 특히, 지난해부터 지방교부세의 법정교부율의 중

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

전 내국세수입의 13.27%에서 15%로 인상된 조치는 지방재정의 총량을 크게 증가시킨 주요인이었고 이것은 자치단체의 재정위상(fiscal position)과 재정지출 행태에 적지 않은 변화를 야기시키고 있다.

그러나 이와 같은 변화에도 불구하고 지방재정의 세입구조는 재정의 자율성과 독립성을 충분히 확보할 수 있는 수준의 구조와 여건에 이르지 못하고 있다. 이것은 무엇보다도 지방재정이 지방세 중심으로 운영되지 못하고 중앙정부의 보조금에 상당히 의존하는 경향을 통해서 파악이 가능하다. 현재 대도시와 일부 시를 제외한 대부분의 자치단체들은 조세제도(세의수입 포함)와 보조금제도의 이원체제 또는 보조금 중심체제(상당수의 군과 자치구)를 재정운영의 기본체제로 수용하고 있다.

근년에 진행된 중앙·지방정부간의 재원배분은 조세제도에 비해 보조금제도의 역할이 상대적으로 증가하는 추세를 보여왔다. 조세제도를 보면, 국세와 지방세 수입간의 상대비율이 1980년대의 약 9 대 1 수준에서 1990년대 이후 약 8 대 2 수준으로 다소 개선되었지만 여전히 국세중심의 구조가 형성되어 있다.

〈표 2〉 국세·지방세수입의 연도별 변화

구 분	1975	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001
국 세(%)	89.8	88.3	87.8	80.8	78.8	79.7	79.0	80.3
지방세(%)	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	20.3	21.0	19.7

자료 : 재경부, 『조세개요』, 1998; 2000, 2001년 자료(행정자치부)는 예산임.

2. 지방재정의 세입·세출

지방재정의 세입은 크게 지방세와 세외수입으로 구성되는 자체수입과 중앙정부 또는 상위 정부로부터의 이전재정수입(교부금·보조금·양여금·재정보전금), 그리고 지방채수입으로 구성되어 있다. 통합회계(일반회계+특별회계, 2001년 당초예산)를 기준할 때, 총 세입은 64조 4,892억원이고 이 중 지방세수입이 36.4%로 가장 많으며 그 다음이 세외수입, 이전재정, 지방채의 순으로 나타나고 있다. 회계별로는 일반회계 49조 564억원(76.1%), 특별회계 15조 4,328억원(23.7%)으로 구성이 되어 일반회계 중심으로 재정운영이 이루어지고 있다.

지방재정의 세입구성은 자치단체 수준별, 동급 자치단체간에도 상당한 차이가 있으며 그 결과 자치단체간에 재정불균등(fiscal inequality)현상이 존재한다. 재정불균등현상은 재정자립도를 비롯하여 1인당 지방세수입, 1인당 GRP의 분석결과 등에 의해서 어느 정도 입증된다. 예를 들어, 전국의 주민 1인당 자체수입액(지방세+세외수입/인구수) 평균은 639천원이고, 이것은 최고 용진군(1,009천원)과 최저 부산 북구(59천원)간에 약 17배의 차이를 보인다. 광역시와 도의 경우 최고, 최저지역간에 각각 1.3배, 3.3배의 차이를 보이는 한편 시, 군, 자치구의 경우는 각각 4.3배, 6.4배, 14.3배의 심한 격차를 보이고 있다(행정자치부 a, p. 105).

지방재정의 세출(2001년 통합회계 기준)을 살펴보면 기능별로는 사회개발이 32조 1,342억원(전체 세출의 49.8%)으로 가장 많고 그 다음이 경제개발(27.5%), 일반행정(17.0%), 지원

및 기타경비(3.9%), 민방위(1.8%)의 순으로 나타난다. 세출 성질별로는 사업예산이 35조 3,105억원(55%)으로 가장 많고 그 다음이 경상예산(23%), 예비비등(16%), 채무상환(6%)의 순으로 나타난다.

주민 1인당 세출예산의 전국평균은 1,284천원이고, 최고지역(웅진군 5,061천원)과 최저지역(대구 달서구 202천원)간에는 무려 25배의 격차가 나고 있다. 자치단체 유형별로 최고, 최저치 간의 격차를 보면 광역시와 도의 경우는 각각 1.3배, 2.5배의 격차가 있는 반면 시, 군, 자치구의 경우는 각각 5.5배, 7.8배, 4.9배의 격차가 있는 것으로 나타났다(행정자치부 a, p. 111).

3. 지방재정의 압박상태 및 요인⁴⁾

외환위기 이후 단기적으로 자치단체의 재정압박은 상당 수준에 이르렀지만 재정위기 상황이나 파산상태가 발생할 정도는 아니었다. 1999년 이후 2000년 초반까지 경기회복이 예상보다 빠른 속도로 전개되면서 전반적인 재정위기 위험은 사라졌으나 일부 자치단체들은 여전히 재정압박을 겪고 있다. 이러한 가운데 2000년 후반부터 다시금 경기둔화의 조짐이 일고 있고 국내의 주요 경제연구소들이 향후 경제전망을 다소 어둡게 예측하고 있어서 당분간 지방재정의 전망은 밝지 않을 것으로 예상된다.

2000년대 초반에는 지방재정의 세입 면에서 급격한 재정팽창현상은 없을 것으로 예측된다. 향후 만일 세입이 과거의 연평균 성장률 내지 자연성장률 수준을 유지하고 각 자치단체가 점증하는 재정수요(고용, 복지, 도로·상하수도 등 지역개발, 각종 삶의 질 수요)와 일부 재정수요의 하방 경직성을 적절히 관리해준다면 재정압박 상태는 충분히 극복될 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 만일 세입의 자연성장률이 세출의 자연성장률과 추가 재정수요를 지속적으로 밀돌거나 비효율적인 재정운영을 할 경우에는 지방재정의 압박현상은 지속될 것으로 전망된다.

현재 우리의 지방재정을 압박하는 요인은 크게 보아 재정요인과 비 재정요인으로 구분해 볼 수 있고, 이들 두 요인이 복합적으로 작용하고 있는 실정이다⁵⁾. 재정요인은 간단히 말해서 재정의 수입과 지출의 불균형(즉, 지출수요가 수입능력을 초과하는 것)을 초래하는 요인을 뜻한다. 일반적으로 여기에는 조세제도, 보조금제도, 지방채발행, 가격정책(요금인상 등), 지출압력, 투자 비효율성, 기타 각종 재정정책 등이 포함된다. 비 재정요인으로는 인구, 소득, 물가, 고용상태, 산업구조, 재산상태, 개발철학, 정부간 행정 규제 및 통제, 공무원제도, 정부조직구조 및 유연성, 천재지변, 단체장의 정치성향 및 행정능력, 지배정당, 시민단체 활동 등 복합적 요인이 있다.

여기에서 지방재정 전반에 걸쳐 재정압박을 가하는 주요 요인들을 간단히 기술하면 다음

- 4) 임성일의 글(“지방재정의 압박과 지역경제 활성화”, 국토, 2001. 3, 국토연구원)을 주로 참고하고 있음.
- 5) 일반적으로 지방자치단체가 경험하게 되는 재정압박이란 주어진 재정자원(financial resource)을 최대한 활용함에도 불구하고 합리적인 수준에서 추정되는 주민의 행정수요를 적절히 충족해줄 수 없는 상황으로 정의될 수 있다. 구체적으로, 예산대비 실제세입의 지속적 감소, 재정적자 증가, 물가상승률을 상회하는 지속적 세출예산 증가, 사업축소·연기, 지방채 원리금 상환 부담 증가, 경제쇠퇴현상(실업률 증가, 개인소득 감소), 재산가치의 감소 및 체납세 증가 등의 현상이 상당 부분 관측된다.

과 같다(그 정도와 발생요인은 자치단체마다 다르다).

1) 재정관련 요인

첫째, 재정의 세입부문에서 예상되는 재정수입이 제대로 확보되지 못하는데 그 원인이 있다. 이것은 외환위기 이후 국가경제와 지역경제의 불황으로 인해 조세수입과 세외수입이 절대적으로 감소하거나 그 성장세가 크게 둔화되기 때문에 발생한다. 일반적으로 경제불황은 지방의 자체수입을 감소시킬 뿐 아니라 중앙정부와 상위정부로부터의 보조금을 축소시켜 지방자치단체에게 이중의 부담을 준다. 특히, 중앙 및 상위정부로부터의 이전재정에 크게 의존하는 시와 군의 경우 상당한 타격을 입게 된다⁶⁾. 특히, 중앙정부와 달리 지방자치단체의 경우 재정적자를 충당할 목적으로 적자재정(deficit financing)을 운영하는 것이 허용되지 않는 현 상황에서는 재정수입이 급격히 감소할 경우 지출을 삭감할 수밖에 없다.

둘째, 세출구조 면에서 경직성이 높은 것도 재정압박을 가속화시키는 요인으로 작용한다. 대부분의 지방자치단체들은 인건비 등 경상경비의 비중이 상대적으로 높은 반면 투자사업비의 비중이 상대적으로 낮은 세출구조를 갖고 있다. 1999년도 결산자료 분석에 의하면 전국 자치단체의 투자비비율(사업비 결산액/세출결산액, 일반회계+기타특별회계)은 평균 66.1%이고 자치단체의 경상경비 비율은 약 30% 내외인 것으로 나타났다⁷⁾(채무상환, 예비비 등이 약 5~10%를 차지함). 이와 같은 세출구조는 외부의 충격에 대하여 탄력적으로 대응할 수 있는 재정의 유연성이나 여유장치가 없는 것으로 세입이 급감할 경우 그로 인한 재정 전반의 타격이 심각할 수밖에 없는 구조이다.

셋째, 지방투자사업 부문의 비효율성 문제도 지방재정을 압박하는 요인으로 작용한다. 투자사업은 사회적 혜택과 사회적 기회비용(social opportunity cost)이 큰 특성을 지니므로 객관적인 판단기준에 따라 사업의 타당성을 검토한 후 추진되어야 하고 아울러 사업의 성과를 체계적으로 평가·관리해주어야 한다. 그러나 대부분의 투자사업들이 객관적인 투자우선순위 결정기법이나 경제적 타당성 분석에 의하지 않고 정책결정자의 주관적 판단, 실무적 안식, 예산확보 가능성, 예산점증주의, 단체장 공약사업, 민원 등의 복합요인에 의해 결정, 실시되는 문제점을 노정하고 있다⁸⁾. 이와 함께 투자사업과 관련된 제도적 기반(예: 투자심사기준, 기법 등)이 잘 정비되지 못한 것도 투자사업의 효율성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

넷째, 일부 자치단체의 과도한 지방채 발행이 지방재정의 직접적인 압박요인으로 작용한다. 지방채의 발행규모와 발행잔고는 1990년대에 지속적인 증가세를 보여왔고, 그 과정에서 지방재정의 지방채 의존도가 점진적으로 높아지는 현상이 나타나다가 외환위기 이후 약간 감소하는 경향을 보이고 있다.

6) 행정자치부의 자료(2001)에 의하면 지방세수입으로 인건비를 해결할 수 없는 자치단체가 전체의 59%이고 이들은 대부분 군과 자치구(군의 82%, 자치구의 77%) 그리고 일부 시에 집중되어 있다.

7) 경상수지비율 분석결과(경상경비/일반재원 결산액, 일반회계 기준) 전국평균은 35.8%로 나타났다. 특히, 자치구의 경우 경상수지비율이 68.6%로 나타나 실제 투자여력이 매우 제한된 상태이고, 시와 군의 경우도 각각 45.6%, 54.4%로 나타나 투자여력이 상당히 제약되어 있다.

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

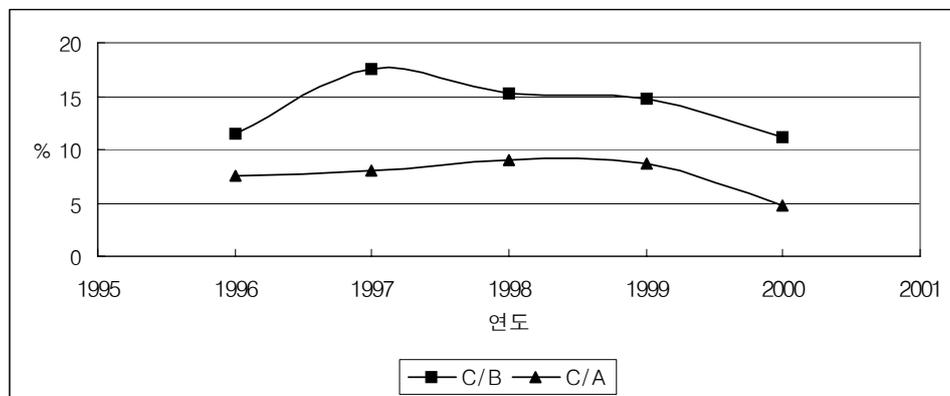
〈표 3〉 연도별 지방채 발행규모(1996-2000)

(단위 : 억원)

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

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도: 2000년도는 당초예산임.

〈그림 2〉 연도별 지방채 발행규모(1996-2000)



현재의 지방채 발행규모는 전체 지방재정력에 비교할 때 우려할 수준은 아니지만 근년에 일부 자치단체가 재정의 여건변화와 재정능력을 제대로 인식하지 못한 채 지방채를 과도하게 발행하여 재정압박을 자초한 문제는 우려할만하다. 이러한 가운데 그 동안 양질의 지방채 인수자금으로 기능을 해왔던 재특자금, 중앙정부 관리기금이 최근 축소경향을 보이고 있어서 향후 지방의 자금조달 및 상환비용부담에 제약과 압박이 가해질 것으로 예상된다.

이에 함께 근년에 국내외 금리 격차가 크게 축소되는 현상이나 외환위기 이후 국가신용도가 하락하면서 차입금리가 높아진 현상은 자치단체의 해외 자금이용 효과와 가능성에 제약을 가하면서 간접적으로 지방재정을 압박하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다(다만, 최근에 나타나는 국내금리의 인하 움직임은 자치단체의 국내 지방채 발행여건에 다소 긍정적인 신호로 받아들여진다).

다섯째, 지방공기업의 적자 경영 또한 지방재정의 압박요인으로 작용한다. 지방공기업이 계속해서 적자경영을 할 경우 그로 인한 재정부담과 원리금부담의 상당 부분이 일반회계로 전가되어 자치단체 재정의 압박요인으로 작용할 수 있다.

2) 비 재정관련 요인

첫째, 소득증가, 세계화, 정보화, 민주화, 주민의식변화 등의 요인과 관련된 재정지출수요 증가현상(질·량 변화)은 지방재정의 압박요인으로 작용한다. 재정수요를 구체적으로 언급하

면, 도로·교통, 상·하수도, 산업유치와 같은 전통적인 지역개발수요 뿐 아니라 환경, 문화·예술, 건강·복지, 법률정보 서비스, 고용, 교육 등이 포함될 수 있다.

둘째, 정부간의 제도적 여건 미비 또한 지방재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있다. 구체적으로, 국가사무의 지방이양에 따른 재원의 지방비 부담 가중도 지방재정을 어렵게 만드는 주 요인으로 작용하고 있다. 지방재정법이나 1999년에 제정된 「중앙행정기관의 지방이양 촉진등에 관한 법률」 등에서 사무이양시 이에 상응하는 행정·재정적 지원을 하도록 규정하고 있으나 이러한 규정이 제대로 이행되지 않아 자치단체의 재정부담이 늘어나고 있다. 이와 함께 최근 지방교육재정에 대하여 자치단체가 부담해야 하는 정책사업이 증가하는 것도 지방재정에 압박을 가하는 요인으로 떠오르고 있다.

셋째, 민선 자치단체장체제도 경우에 따라서는 지방재정의 압박요인으로 작용한다. 1990년대 중반 이후 우리 사회에 민선 단체장체제가 뿌리를 내리면서 이들의 행정철학이나 시정운영방침 등이 지방행정의 활동영역을 질량 면에서 변화시켜온 것은 분명하다. 그런데 이들이 추진하는 사업들 가운데 일부는 단체장의 행정경험이나 중장기적 안목 그리고 실제로 변화하고 있는 주민수요를 반영하기도 하지만 또 다른 한편으로는 정치적 편향, 근시안적 정책결정 등을 반영하고 있다. 예를 들어, 최근 일부 자치단체가 사업의 경제적 타당성을 제대로 검토하지 않거나 재정상태를 도외시한 채 경쟁적으로 추진하고 있는 각종 문화·예술 이벤트 사업, 국제행사 유치, 청사신축, 소액분산투자, 난 개발 현상 등의 상당부분이 후자와 적지 않게 관련되어 있고 부분적으로 재정압박의 요인으로 작용한다.

넷째, 실업증가와 물가상승이 지방재정의 압박요인으로 작용한다. 금년 들어 실업율이 상당히 감소하였지만 외환위기 후 실업율이 7% 내외에 육박하였을 당시 공공근로사업 등 실업대책을 위한 중앙 및 지방자치단체의 재정부담은 상당하였다. 다행히 실업요인에 비해 물가상승 압박은 다소 약한 듯 하지만 이것 또한 지방재정의 잠복된 압박요인으로 작용할 수 있다.

마지막으로, 국내외적으로 추진되고 있는 공공부문 개혁이나 지방자치를 둘러싼 이해관계자(주민, 기업, 의회, 공무원, 시민단체, 종교단체 등)의 다양화, 전문화, 자기이익추구 경향도 단기적으로 지방재정에 압박을 가하는 요인으로 작용할 수 있다. 사실, 이들은 행정의 여건과 틀을 변화시켜 궁극적으로 행정의 효율성과 책임성을 높여줄 것으로 기대되지만, 단기적으로는 예산집행의 내용과 방식에 변화를 야기하면서 재정에 압박을 가할 수가 있다. 그 이유는 이와 같은 변화의 동인(動因)들이 행정현장에 적용되는 과정에서 단기적으로 노동과 자본의 “변화비용(transitional cost)”을 요구하기 때문이다.

III. 재정압박현상의 대응 및 재정 건전성 제고방안

1. 재정압박현상에 대한 거시적 대응

외환위기 이후 나타나고 있는 지방재정 성장률의 둔화추세나 재정압박현상은 향후 동태적으로 진행되어야 할 지방자치에 여러 가지 문제와 제약을 초래할 가능성이 높다⁹⁾. 중앙정부

9) 첫째, 심각한 예산제약(budget constraints)문제가 야기되며 그 결과 행정서비스의 감축, 정부 개혁의 차질, 그리고 주민불만 증가 등의 부작용이 발생할 수 있다. 둘째, 줄어든 투자사업은

와 지방자치단체들은 이 점을 냉철하게 인식하는 한편 전략적이고 체계적인 대응방안을 모색해야 한다. 그 일환으로 자치단체의 징세노력 제고는 물론 조세제도와 보조금제도, 재정관리제도(예산편성지침, 지방채제도, 중기재정계획 등), 그리고 예산회계제도 등 재정제도에 걸치는 개편방안을 단기와 장기로 구분 모색하는 거시적 접근이 요구된다. 여기에서 이와 관련된 내용을 보다 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

먼저, 지방자치단체들이 술선수범 하여 실천전략을 수립해나가는 자세가 필요하다. 실천전략은 크게 보아 (1)세입확충, (2)생산성 제고, (3)지출구조 개선 및 예산절감으로 구분될 수 있다. 세입확충노력은 신 세원 발굴, 징세노력 강화, 조세수출(tax-export), 사용료·수수료의 현실화 등을 통하여 구체화 될 수 있다. 그러나 자치단체들이 과표조정이나 탄력세제도를 활용하는 정도의 매우 제한된 과세권을 행사하고 조세수출 가능성이 낮은 한국적 상황을 인식할 때 국가 차원의 결단이 없는 한 지방세부문에서 괄목할만한 세입확충효과를 기대하기는 어려워 보인다. 현실적으로는 사용료·수수료, 부담금과 같은 세외수입 부문에서 세입확충을 모색하면서 징세노력을 강화하는 것이 보다 합리적일 것이다.

지방행정의 생산성 제고는 행정의 내부 효율화, 지방공공부문의 적정기능 모색 및 민영화, 투자사업과 지방공기업의 경영개선, 예산회계제도 개선에 초점을 두고 구체적인 방안을 모색하는 것이 필요하다. 이 중에서도 단기적으로는 지방투자사업과 공기업부문을 중심으로 재원조달, 사업 타당성, 운영방식, 성과측정 면에서 체계적인 개선을 모색하는 것이 바람직하다. 그 과정에서는 경제적 타당성을 분석한 다음 투자순위가 낮은 사업들을 과감하게 축소·정리·연기하는 접근이 있어야 하며, 민간위탁 등 민영화 방식을 적극적으로 고려하는 정책자세를 취할 필요가 있다.

지출구조의 개선은 주민수요와 재정여건 등을 고려하면서 추진되어야 한다. 먼저, 예산절감을 위해서는 기존의 단기 투망식 접근을 지양하고 조직·사업·인력을 대상으로 객관적인 성과평가 수단을 개발·적용하는 합리적인 접근을 할 필요가 있다. 그리고 성과평가 결과를 토대로 인건비 등 각종 경상경비의 절감을 유도하는 한편 사업우선순위의 재조정과 아울러 저(低) 성과사업의 예산낭비를 최소화시켜야 한다. 아울러 주기적으로 재정상태와 채무변제 능력에 대한 자기점검을 해나가면서 재정능력을 초과하는 과도한 채무행위와 투자사업의 추진을 억제하도록 조치함으로써 총 채무를 효율적으로 관리할 수 있어야 한다.

사실, 이상에서 언급한 사항들은 하나 하나가 깊이 검토·분석되어야 할 주제에 해당한다. 지면과 필자 역량의 한계를 인식하면서 지금부터는 특히 지방재정의 건전성 향상과 관련하여 우선적으로 중요하다고 판단되는 주제를 중심으로 기술하고자 한다.

2. 재정 건전성 제고

지방재정의 건전성이란 자치단체의 재정상태를 압축적으로 표현해주는 주요 개념 중 하나이다. 일반적으로 재정 건전성, 지불능력, 재정력, 재정압박과 같은 개념들이 자치단체의 재정상태를 논의하는 과정에서 핵심 이슈로 제기되는 것들이며 이들간에는 동전의 양면과 같은 특성이 있다. 이와 관련하여 Berne & Schramm은 재정상태란 정부가 부담해야 할 재정

지역경제에 마이너스 효과를 야기하고 이것은 다시 재정수입에 부정적인 영향을 주는 지역경제와 재정간의 악순환이 생겨난다. 셋째, 지속적인 재정압박은 지방자치의 근간이 될 재정분권화(fiscal decentralization)의 진전에 장애요인으로 작용할 가능성이 크다.

의무(fiscal obligation)를 의무발생 시점에서 관련 이해당사자(채권자, 소비자, 납세자, 공무원, 지역주민, 생산자 등)의 요구를 충족시켜줄 가능성(확률)으로 정의하며 이 때 확률적 가능성은 현금이용(유동성)과 밀접한 관련이 있다고 주장한다(R. Berne & R. Schramm, p. 68). 이것을 다른 각도에서 보면 재정 건전성이란 지역의 재정수요를 자체수입과 이전수입을 통하여 적절히 충족시켜줄 수 있는 정도를 측정하는 것이라 이해할 수 있다.

관련 문헌 및 한국적 현실을 토대로 할 때 지방재정의 건전성 문제는 특히 다음의 사항들과 깊은 관련이 있는 것으로 생각된다.

첫째, 지방자치단체의 현금지불능력이 자치단체의 재정 건전성을 판단하는 중요한 기준이 된다. 많은 재정전문가들이 재정상태를 측정하는 핵심기준으로 단·장기 현금지불능력을 지적하고 있으며, 미국의 ICMA에서는 지방자치단체의 현금지급불능(cash insolvency), 예산지급불능(budgetary insolvency), 장기지급불능(long-run insolvency)에 초점을 두고 자치단체의 재정 건전성을 파악하고 있다(Stanford M. Groves & Maureen Godsey Valente, p. 1). 그런데 지불능력을 결정하는 요인 중에서 가장 중요한 것이 자치단체의 세입능력이므로 따라서 재원조달능력이 재정의 건전성을 측정하는 판단기준이 된다(이 때 재원조달능력은 적정 수준의 행정서비스 공급이라는 세출측면을 고려하는 것이어야 함).

둘째, 재정 건전성은 자치단체의 채무 수준(경제적으로 감당할 수 있는 채무 수준)과 밀접한 관련이 있다. 물론 채무의 유무도 재정 건전성을 판단할 수 있는 기준이 될 수 있으나 그것보다는 채무의 규모가 자치단체의 현재 및 미래의 재정력(또는 자금흐름)에 비해 어느 정도인지를 파악하는 것이 중요한 판단기준이 된다. 예를 들어, 세계의 우수한 신용평가기관인 S&P나 무디스(Moody's)의 경우 주로 세입능력에 대한 채무규모의 적정성과 단기성 부채에 초점을 두고 재정 건전성 내지 재정상태를 파악하는 접근을 하고 있다.

셋째, 재정의 지출구조와 지출방식도 재정 건전성을 결정하는 중요한 요인이다. 이와 관련해서는 지방자치법(제113조)에 규정되어 있는 건전재정원칙의 준수를 포함하여 예산과 결산의 연계, 투자사업의 우선순위 결정에 중점을 둘 필요가 있다. 지방재정의 운영과정에서 지출이 과도하여 재정적자현상이 발생하면 이것은 일단 재정운영의 적신호로 간주할 수 있다. 특히, 그것이 해를 거듭하거나 세입의 일정 수준을 초과할 경우 심각한 재정위기 상황으로 이어질 가능성이 높아진다. 재정적자현상이 실제 재정위기상황으로 이어질 것인가의 문제는 적자의 규모, 발생원인, 구조와 성격, 연속가능성과 관련이 있다.

예산과 결산은 계획과 실적이라는 측면에서 양자간에 밀접한 연계가 이루어져야 하며 연계 정도는 재정의 건전성을 판단하는 기준이 된다. 잘 계획된 예산을 토대로 적절한 재정지출이 이루어질 경우 재정이 건전해질 가능성이 높으나 지출이 예산과 심한 괴리를 보일 경우 자치단체의 재정은 건전성을 상실할 가능성이 높다. 투자사업의 타당성을 분석하고 투자사업의 우선순위를 결정하는 관행은 자치단체의 재정 건전성에 영향을 미칠 뿐 아니라 재정운영의 효율성과도 밀접한 관계가 있다.

넷째, 세입·세출과 관련된 각종 재정 인프라도 재정 건전성을 결정하는 주요 요인으로 지목된다. 여기에는 예산회계제도와 재정통계 및 재정정보화시스템이 중요한 역할을 한다. 이들은 단기에 직접적이고 가시적인 효과를 가져다주는 요인은 아니지만 장기적으로 자치단체의 재정 건전성을 높이는 중요한 기반으로 작용한다.

1) 세입관리

지방자치단체가 자체의 자금을 확보할 수 있는 능력(세입확충능력)은 부존자원과 재원조

달 시스템에 의해 결정된다. 특히, 후자의 경우 자치단체가 스스로의 노력에 의해 임의적으로 조절할 수 있는 부분이 있는 가 하면 제도적 여건 등으로 인하여 그렇지 못한 부분이 있다. 구체적인 예로 지방세 수입이나 세외수입(사용료, 수수료 등) 중 일정 부분은 요율 조정, 징수노력 증진과 같은 정책수단을 통하여 지방자치단체가 수입의 규모를 어느 정도 조절할 수 있다. 이에 비해 지방교부세나 국고보조금, 지방양여금의 배분규모는 자치단체가 임의적으로 조절할 수 없다. 그러나 현실적으로 양자가 명확히 구분되는 것은 아니다. 지방세의 경우에도 세목과 세율은 조세법률주의에 의해 자치단체가 임의적으로 조절할 수가 없고 과표 조정, 탄력세율 적용, 징수노력(체납방지 및 감소노력) 등 제한된 범위에서 가능하다.

앞서 지적한 바와 같이 자치단체들이 매우 제한된 과세권을 지니는 현실 상황에서 지방세 제도를 통하여 괄목할만한 세입확충효과를 기대하기는 어렵고¹⁰⁾, 사용료·수수료, 부담금과 같은 세외수입 부문을 통하여 세입확충을 모색하는 것이 현실적으로 타당하다. 따라서 자치단체들은 신 세원 확충에 많은 노력을 기울이되 새로운 지방세 부담을 추가시키는 방법보다 사용자부담금(user charge)제도를 적극적으로 활용하는 접근이 합리적이다. 이러한 접근은 공공서비스의 수혜자인 주민-이용자가 자발적으로 재정을 부담하도록 유도하는 합리성을 지닐 뿐 아니라 세계적 추세와도 보조를 같이 하는 것이다.

현재의 세외수입 항목 중에서 실질적 의미의 세외수입이 차지하는 비중은 매우 미미하다. 예를 들어, 최근 몇 년간의 통계를 분석해볼 때 실질적 의미의 세외수입이라 할 수 있는 경상세외수입이 총세외수입에서 차지하는 비중은 연도별로 10% 내외(7.3~11.7%)에 불과하며(경상세외수입이 GDP에서 차지하는 비중은 연도별로 0.6~0.9%인 것으로 분석되었음), 사용료·수수료수입이 총 세외수입(일반회계수입)에서 차지하는 비중은 연도별로 4.9~6.8%(1.8~3.1%) 범위에 불과한 것으로 분석되었다. 2000년 자료(통합회계)를 기준으로 사용료·수수료수입이 지방재정의 세입에서 차지하는 비중을 계산해 본 결과 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계가 각각 1.7%, 19.8%, 3.1%로 나타났다(<표 4> 참조).

<표 4> 사용료·수수료수입의 대 세입비중(2000년)

구 분	통합회계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
총계기준(%)	4.0	1.7	19.8	3.1
순계기준(%)	5.2	2.2	24.5	4.3

주 : 행정자치부, 『지방재정연감 2000』을 토대로 계산한 것임

외국의 사례를 볼 때 세외수입의 핵심이 되는 사용료·수수료수입은 소득과 함수관계를 유지하는 것으로 파악된다. 우리의 경우에도 통계상으로는 세외수입과 경제성장(소득)간에 0.95 이상의 높은 상관관계가 있을 뿐 아니라 세외수입이 경제성장에 대하여 탄력적으로 반

10) 중장기적으로는 조세제도에 변화가 주어져야 한다. 세원의 분포가 지역적으로 불균등한 현상에서 조세제도 중심으로 지방재정을 재정립하는 데는 문제와 한계가 있다. 향후 조세체계는 현재의 국세중심 체제에서 국세가 중심적 역할을 하되 지방세의 기능과 위상이 현재보다 크게 신장되는 방향으로 구조변화를 모색하는 것이 합리적이다. 필자의 생각으로는 대체로 말해 현재의 약 8대 2 구조(국세중심 구조)에서 향후 7 대 3 내지 6 대 4 수준의 국세중심 구조로 변화되는 것이 바람직하다. 그 과정에서는 지방의 과세권 확대, 국세의 지방이양 및 소득·소비과세 기능 보강, 공동세 도입, 세목조정(간소화, 목적세 정비), 세정의 효율성·투명성 제고를 목표로 하는 다양한 정책이 심도 있게 검토 추진되어야 한다.

응해은 것으로 분석되었다. 지난 30년간(1970-1999)의 자료를 가지고 세외수입의 GDP 탄력성을 추정해본 결과 총 세외수입과 일반회계 세외수입의 탄력성이 각각 1.297, 1.347로 나타나 탄력적인 것으로 나타났다. 그리고 1990년대를 중심으로 경제성장률과 세외수입부문의 증가율을 상호 비교해본 결과 경제성장률에 비해 세외수입의 성장률은 높게 나타난 반면 사용자·수수료수입 증가율은 상대적으로 높지 않은 것으로 나타났다(<표 5> 참조). 이러한 분석결과는 제도적 여건, 정책변수, 노력 부족 등이 복합적으로 작용하는 가운데 사용자·수수료에 대한 적정관리가 이루어지지 않음을 암시해준다(세외수입의 GDP 탄력성이 탄력적이고 연평균

〈표 5〉 세외수입의 GDP 탄력성 추정 및 성장률 비교(1970-1999년)

	GDP	총 세외수입	세외수입(일반회계)	사용료·수수료
1990-1999 (성장률, %)	12.7	18.1	21.9	16.2(10.1)
1970-1999 (탄력성추정)	$\ln NT = -7.0477 + 1.2967 \ln GDP$ (-29.7) (73.2)			$R^2 = 0.995$
	$\ln NTG = -8.6914 + 1.3470 \ln GDP$ (-30.3) (62.9)			$R^2 = 0.993$
* ln, NT, NTG 는 각각 자연대수, 총 세외수입, 일반회계 세외수입을 의미하며, ()안의 수치는 t-값임				

주 1: 지방세외수입연감(2000) 등을 토대로 분석한 것임; 성장률은 연평균임

주 2: 사용자·수수료 성장률 중 ()안의 수치는 성장률이 과도(예: 47%)한 연도를 제외한 것임

증가율이 높게 나타난 결과는 세외수입에서 이월금·잉여금 등을 분리하여 분석할 수 있도록 통계가 정비되지 않기 때문에 나타난 것으로 추측된다).

전반적인 경제성장 추세에도 불구하고 그 동안 지방의 세외수입부문(실질 세외수입)이 크게 성장하지 못한 원인으로서는 구조의 복잡성(다양한 징수근거 등), 자치단체장의 세외수입 관심저하, 전담인력 부족, 낮은 사용자·수수료(장기간 요율 조정 방치, 물가 안정정책 등에 기인함), 무료 행정서비스 제공(160개 법령 829종) 등의 요인과 관련이 있다. 이와 같은 원인을 이해하고 세외수입을 확충하기 위해서는 (1)관련법령체계의 정비(단일법제화 등), (2)자치단체의 발상 전환(시장원리, 경영마인드), (3)사용료·수수료 현실화 및 무료사무의 유료화(국가위임사무, 조례제정 사무), (4)신 세원 개발, (5)정세노력 제고(과태료·과징금 체납해소, 도로 점용료·사용료 등 탈루세원 발굴), (6)효율적 자금관리(이자수입 제고), (7)각종 부담금의 징수교부금(농지전용부담금, 환경개선부담금, 수질개선부담금 등) 상향조정을 다각도에서 모색해야 할 것이다. 이와 함께 현재 도시형 자치단체(특별시·광역시, 시)에 상대적으로 집중되어 있는 세외수입을 전국으로 확산하는 노력과 방안이 필요하다.

2) 지출관리

지출부문에서 재정 건전성을 확보하기 위해서는 우선, 지출수요를 객관적으로 산정하는 관행과 여건이 확립되어야 한다. 그 다음으로는 투자사업의 타당성 검토와 우선순위 결정,

사업의 성과측정 및 관리방식의 개선이 뒤따라야 한다. 그리고 불요불급한 경상경비의 절감 노력, 위험관리, 그리고 유사사태에 대비한 긴급재정 내지 위기관리(crisis management) 시스템을 갖추어야 한다. 지방재정의 현실을 인식할 때, 자치단체의 지출구조를 개편하면서 경상예산의 절감과 투자사업의 효율성을 높이는 것이 가장 급선무이다. 이를 위해서는 조직·사업·인력을 대상으로 경상경비와 투자사업에 대한 성과측정이 선행되어야 함은 이미 지적한 바이다.

투자사업의 효율성을 높이고 투자사업의 중복·과잉투자를 예방할 수 있도록 투자사업에 대한 사전 타당성 검토와 사후 성과측정을 철저히 수행하는 체제를 구축해야 한다. 이를 위해서는 사업선정을 포함하여 재원조달, 사업의 추진·관리와 같은 일련의 과정들을 체계적으로 연결하는 시스템을 구축해야 한다. 무엇보다도 자치단체들이 현행 법령, 지침 등에서 요구하고 있는 투·융자사업 심사를 원칙에 따라 준수하는 풍토를 조성해야 한다¹¹⁾. 만일 이러한 풍토가 계속 정착되지 않는다면, 경우에 따라서 시·도심사 또는 중앙심사를 의무규정으로 변경하거나 심사대상사업의 확대조정과 같은 조치가 불가피할 수 있다. 그리고 전문가 부족, 행정편이 등의 이유로 유명무실(有名無實)화 되고 있는 시·군·구의 자체투자심사기능을 새로 보완하는 방안을 모색해야 할 것이다. 만일 전문가 부족으로 인해 시·군·구의 자체투자심사가 사실상 불가능하다면 현재의 시·군·구 자체투자심사기능을 광역적으로 확대하여 광역단위에서 심사를 하는 방안을 모색하는 것도 합리성이 있다. 이 때 광역이란 시·도 단위의 광역 내지는 인접한 몇 개의 시·군·구를 합친 광역을 의미하며, 심사기능은 공무원, 지방의원, 시민단체, 전문가 등으로 구성되는 인력 풀(manpower pool) 체제가 주도하는 방안이 적절할 것이다.

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

투자우선순위의 결정문제와 관련하여 투자우선순위를 결정하는 과정을 (1)투자수요 파악, (2)경제적 타당성 검토, (3)사회적 타당성 검토의 3단계로 구분하여 접근할 필요가 있다. 아울러 민간부문의 활용도와 외국사례를 토대로 적합한 투자우선순위 결정기법을 선정할 필요성이 있다¹²⁾.

마지막으로, 지방투자사업, 그 중에서도 특히 수익성 정부활동(경영수익사업, 기타특별회계·지방공기업사업)을 중심으로 비용·수익개념을 체계적으로 정립하고 그것을 토대로 성과를 측정하는 접근이 있어야 한다. 행정활동에 비용개념이 부족한 것은 정부부문이 민간부문에 비하여 상대적으로 생산성과 효율성이 뒤떨어진다는 각종 주장의 원인을 제공하고 있으므로 이에 대한 개선이 있어야 한다.

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

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

3) 지방채의 적정관리

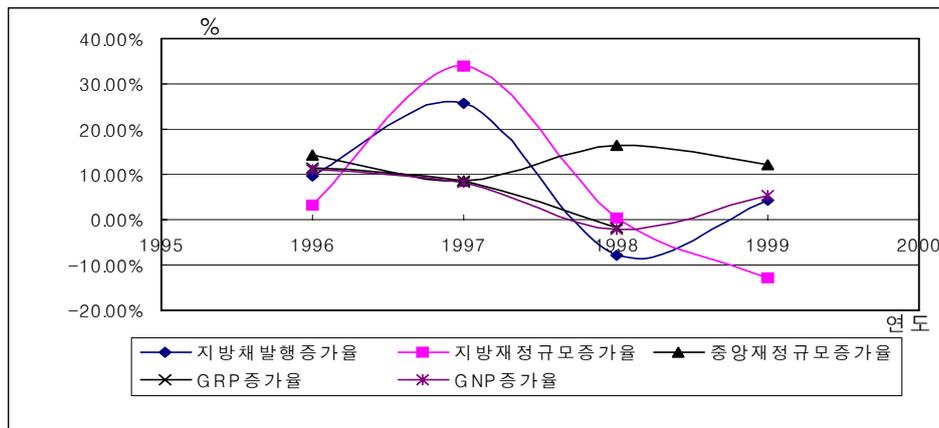
지방의 투자재원이 기본적으로 부족한 상황에서 지방채의 역할은 앞으로 강화될 것으로 전망된다. 따라서 지방채에 대한 체계적인 관리가 그 어느 때보다 중요해질 것이다. 일반적으로 재정능력을 초과하는 과도한 지방채 발행은 지방재정에 압박을 가하고 주민복지를 감소시키지만 적정 수준의 지방채 활용은 여러 가지 장점과 유용성(자금조달의 용이, 주민부담의 기간별 분산, 지역경제 활성화, 다음 세대와 현 세대의 공동비용부담 등)을 지닌다. 현 시점에서 볼 때 지방채 문제는 모든 자치단체의 공통된 문제라기보다는 일부 자치단체가 지방채를 남용하고 그것을 투자사업에 효율적으로 활용하지 못하는데 있다. 앞서 언급한 바와 같이 광역자치단체가 지방채시장을 주도하며 그 중에서도 특별히 서울, 부산, 대구, 경기 네 단체가 전체 지방채 발행시장의 절반을 차지하는 과점현상을 보이고 있다.

〈표 6〉 지방채발행 증가율 등 주요 변수 증가율

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

거시적으로 볼 때, 현재의 지방채 발행규모는 지방재정의 역량에 비해 과도한 수준은 아니다. 최근 4년간의 통계자료를 분석해볼 때, 지방채발행 증가율은 중앙재정규모증가율, GRP(지역총생산)증가율, GNP(국민총생산)증가율에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다(단, 1997년은 예외). 지역총생산(GRP)에서 지방채발행잔고가 차지하는 비율은 연평균 약 5~6% 인데 이러한 수치는 결코 높은 것이 아니다¹³⁾.

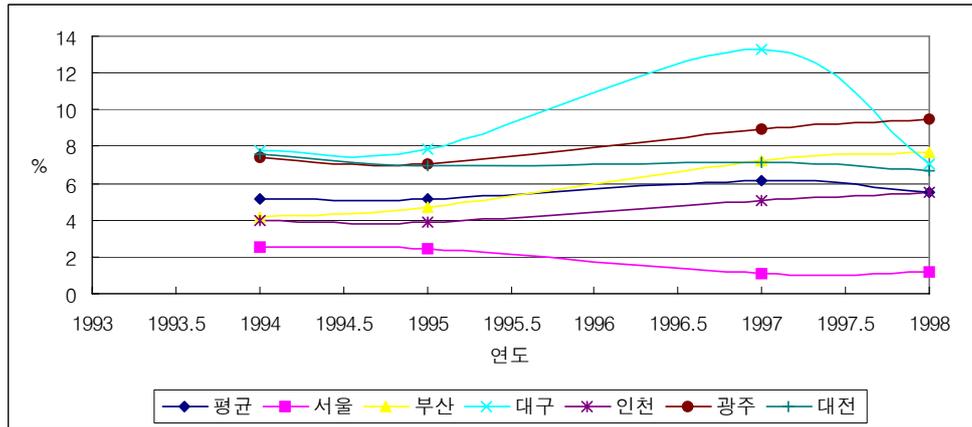
〈그림 3〉 지방채발행 증가율 등 주요 변수 증가율



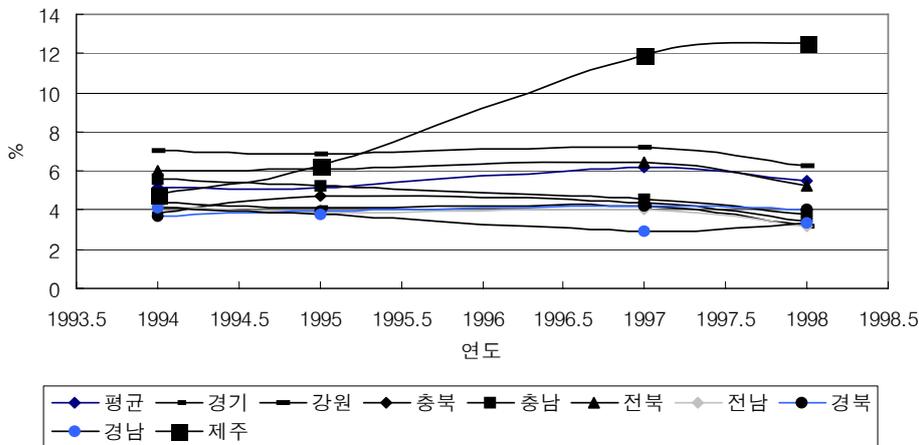
13) 연도간 비교를 해보면, 최저 5.14%(1994), 최고 6.17%(1997)에 이르고 특히 광역자치단체간의 편차가 심한 것으로 나타났다. 예컨대, 1998년의 경우 최저 1.20%(서울)와 최고 12.55%(제주) 간에는 10% 이상의 차이가 발생하였다.

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

<그림 4> 지역내총생산 대비 지방채 잔고액 비율(특별시, 광역시)



<그림 5> 지역내총생산 대비 지방채 잔고액 비율(도)



이러한 사실을 인식할 때 중앙정부와 지방자치단체는 상호 협력적 동반자임을 인식하고 지방채 발행제도의 개선, 지방채 납용방지 및 사전·사후통제장치 마련, 투자사업 타당성 분석 및 성과평가, 지방채 활용방식에 대한 개선을 적극적으로 추진해야 한다. 이와 관련하여 특정 자치단체가 지방채 발행액의 일정비율(또는 규모) 이상을 발행할 수 없도록 제한하는 제도적 장치(독과점 제한장치)를 마련하는 방안도 신중히 검토해볼 필요가 있다. 그리고 지방채 승인관련 기준지표의 정치화(精緻化), 전산관리시스템 구축, 중장기지방채무보고서 제출, 감채기금 활용, 지방채인수 전담기구 설립 등을 다각도에서 추진해야 한다.

끝으로, 그 동안 나름대로 순기능을 해왔던 기채승인제도에 대하여 최근의 경제·사회변화를 적절히 반영하는 선에서 일부 정책변화를 시도할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 중앙정부가 각 자치단체별, 대상사업별로 개별승인을 해주는 방식에서 지방채의 규모나 사회적 파급

효과가 큰 핵심사업을 제외하고는 각 자치단체별로 일정범위 내에서 총량(포괄) 승인을 해 주는 이원 방식이다.

4) 재정분석 및 재정관리(균형재정)기반의 정비

(1) 지방재정분석·측정의 실효성 확보

지방재정분석·진단제도를 수정 보완하는 한편 장기적으로는 자치단체가 자율적으로 “자기진단(self-diagnosis)”을 수행할 수 있는 체제로 변화시킬 필요성이 있다. 동 제도는 최근 그동안 제기되었던 제도운용상의 문제점을 상당부분 개선·보완하면서 자치단체의 재정 건전성을 점검하고 유도하는 가장 유력한 제도적 장치로 자리 잡고 있다. 동 제도가 한 단계 더 발전된 모습을 갖추기 위해서는 재정의 건전성·효율성 개념을 보다 객관적으로 측정해줄 수 있는 수단의 현실 타당성을 지속적으로 높여나가야 할 것이다. 구체적으로, 건전성 부문에서는 자치단체의 재정력과 채무상환능력을 보다 정확히 측정해줄 수 있는 지표가 보완되어야 하며, 효율성 부문에서는 행정활동의 원가개념을 포함하는 재정성과측정, 재정운영의 생산성, 징세노력, 세입 성장성, 예산절감노력을 측정해 줄 수 있는 지표가 보완되어야 한다¹⁴⁾.

재정분석 결과의 공개 및 활용, 재정진단대상단체의 선정 및 재정건전화계획 문제는 지방자치의 기본정신과 중앙·지방간의 파트너십을 존중하는 관점에서 개선되어야 한다. 특히, 재정진단은 재정의 불확실성이나 재정부실 내지 위기 징후가 분명한 자치단체에 국한하여 실시하는 원칙을 정립해나가야 한다¹⁵⁾. 재정분석 결과를 관련 제도적 장치—예산편성기본지침, 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채승인제도 - 와 연계시켜 상호 상승효과를 극대화시킬 필요가 있다. 예를 들어, 중기재정계획의 주요 재정목표에 재정분석지표를 적절한 방식으로 포함시키는 방안, 투융자심사제도의 심사요건과 지방채승인제도의 승인요건에 관련재정분석결과를 반영시키는 방안, 그리고 재정분석 결과를 지방교부세제도와 연계시켜 재정인센티브제도를 활용하는 접근이 이에 해당한다(이 경우 특별교부세를 활용하여 필요 최소한에 국한하는 것이 합리적임).

현재 재정분석과 분석결과의 예산반영(연계)간에 약 2년 이상의 갭이 존재하는 것을 가능한 단축시켜 주어야 하며, 일반회계 중심의 지방재정분석을 특별회계와 기금을 포함하는 통합회계 중심으로 개선해 나가야 한다(10개 지표 중 지방채상환비비율 등 일부가 특별회계의 자료를 반영하고 있고 여기에도 한계가 있음). 현실적으로 일반회계와 공기업특별회계간에 사업특성, 예산편성, 회계제도 면에서 뚜렷한 차이가 있어서 이러한 접근을 하기에는 제약과 어려움이 없지 않지만 이 문제를 빠른 시일 안에 극복하는 것이 매우 중요하다. 특히, 통합재정수지의 필요성과 시급성은 금년 초 IMF가 한국의 재정에 대하여 지적한 사항 중 하나일 뿐 아니라 지방재정의 상태와 운영실적을 한 단계 개선된 차원에서 파악한다는 면에서

14) 복식부기제도가 도입될 경우 재정분석지표 특히, 효율성관련 지표가 상당히 바뀔 것으로 예상되며 지표간의 상대 중요성도 달라질 전망이다. 그리고 민간부문에서 보편적으로 활용되는 각종 “비율분석(ratio analysis)” 지표도 상당부분 활용될 가능성이 높다. 이러한 과정에서는 재정분석의 대상을 현행 일반회계 중심에서 일반회계와 특별회계를 망라하는 통합수지 측면에서 접근할 수 있도록 경로가 마련되어야 한다.

15) 재정진단 대상단체의 선정이 재정 건전성 부문의 “안정성 지표”를 중심으로 접근되는 것은 일단 바람직한 것이다. 다만, 안정성 가운데서도 지방자치단체의 재정 불확실성이나 위기(위험) 징후를 결정적으로 포착해줄 수 있는 지표를 중심으로 분석하고 그 징후가 분명한 자치단체에 국한하여 재정진단을 실시하는 것이 합리적이다.

의의가 있다¹⁶⁾. 아울러 재정분석의 기반이 되는 지방재정통계 및 관련재정정보시스템에 대한 개편·보강이 이루어져야 한다. 이와 관련하여 각종 예산회계처리 과정이나 재무보고서의 산출과정에서 생성되는 회계자료를 다각도에서 자동적으로 분석할 수 있는 재정정보(전산) 시스템을 개발하는 문제도 재정 건전성 차원에서 중요하다.

(2) 세입세출의 적정관리

지방자치단체의 세입, 세출에 대한 추정의 정확성을 높이는 것도 재정 건전성 향상에 매우 중요하다. 지금까지 자치단체의 일반적인 예산편성 관행은 예산점증주의 방식에 의존하는 경향을 보여왔다. 세입의 근간이 되는 지방세의 추계모델이 정립되어 있지 않고 추계에 필요한 관련 통계기반이 제대로 구축되어 있지 못하다. 이러한 현상은 세외수입의 경우 더욱 그러하며 나아가 보조금, 지방채 등 지방세입 전반에 걸쳐 문제점으로 나타나고 있다.

일반적으로 지방세 수입의 경우 거의 매년 세수 초과달성현상이 나타나는데 여기에는 세수추정 기법 및 통계기반과 관련된 문제도 있지만 자치단체들이 실제 예상되는 수입보다 10~20% 정도 낮추어 예산을 편성하는 관행이 일조를 하고 있다. 이것은 지방재정의 당초예산과 결산을 비교해봄으로써 분명히 알 수 있다. 최근 몇 년간(1997~2000)의 통계자료를 토대로 지방재정의 당초예산과 최종예산, 당초예산과 결산을 비교해본 결과 각각 평균 11.8%, 7.6%의 오차가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 현상은 지방재정분석결과(행정자치부 c, 2000)에서 나타난 재정계획운영비율(최종사업예산액/지방재정계획사업비), 세입예산반영비율(세입예산액/세입결산액-전년도 이월액)에 의해서도 부분적으로 뒷받침된다. 재정계획운영비율의 경우 110% 이상 자치단체가 70개, 90% 이하 자치단체가 23개나 되는 것으로 조사되었다(세입예산반영비율의 경우 110% 이상 자치단체가 5개에 불과한 것으로 나타났는데 이것은 최종예산을 기준으로 하였기 때문이다). 이러한 사실을 인식하고 각 자치단체는 지역의 관련기관 및 전문가와 유대관계를 맺고 세입·세출 추계모델을 정립하는 한편 관련 통계기반을 구축하는 노력을 기울여야 한다. 이러한 노력이 있을 때 형식적 의미에서의 균형재정이 아닌 진정한 의미에서의 균형재정을 추구할 수가 있다.

최근 5년(1995~1999)을 대상으로 잉여금(세입과 세출의 차액)이 세입에서 차지하는 비율을 파악해본 결과 그 비율이 20~30%의 높은 수준으로 나타났다. 이것은 재정운영의 기초인 균형재정이 바람직한 형태로 유지되지 않고 있음을 시사하는 동시에 지방재정의 건전성과 계획성에 문제가 있음을 암시한다. 재정의 수입과 지출을 정확히 일치시키는 것은 어려운 일이지만 객관적인 세입추계와 세출추계를 토대로 허용오차 범위에서 재정의 균형을 도모하는 것은 재정 건전성 확보에 중요한 발판이 된다.

16) 2001년도 2월에 IMF가 우리 정부에 제출한 「재정투명성 평가결과」에 의하면 다음의 주요 권고사항들이 기술되어 있다. 재정제도에 관한 사항으로는 지방재정, 기타기금을 포함한 통합재정수지 작성, 조세제도의 단순화 및 납세자 서비스 강화를 통한 조세투명성 개선, 예산외기금과 특별회계 운용의 합리화, 성과주의예산 시범사업(pilot-projects) 확대가 포함되어 있다.

〈표 7〉 재정잉여금의 연도별 변동추이(1995-1999, 결산)

(단위: 십억원)

구 분 \ 연 도	1995	1996	1997	1998	1999
세 입	52,379	63,086	69,572	69,121	73,126
세 출	36,664	44,445	50,959	51,605	53,979
잉 여 금	15,715	18,641	18,613	17,516	19,147

자료: 행정자치부

이월금의 비중을 감소시키는 노력도 지방재정의 건전성을 높이는 방안임을 인식해야 한다. 최근 몇 년간의 자료를 분석하면 총 세외수입(일반회계수입)에서 이월금이 차지하는 비중은 연도별로 46.2~65.2%(18.7~33.7%)에 이르고 있다. 여기에다 만일 세계잉여금을 합친다면 이월금과 세계잉여금은 세외수입의 60% 이상을 차지하게 된다. 사실, 이월금 자체가 재정의 건전성을 저해하는 것은 아니고 회계연도 중에 수시로 예산의 일부가 이월되는 현상이 건전성을 저해하는 것이다. 특히, 근년에 와서 자치단체들이 마지막 추경을 전후로 적지 않은 사업들을 명시이월로 처리하는 관행이 눈에 띄게 많아졌는데 이것은 재정 건전성 차원에서 개선될 필요가 있다. 자치단체의 입장에서 보면 합리적인 이월사유가 적지 않지만, 예산과 재정집행은 주민과의 약속행위를 구현하는 것이므로 가능한 계획적인 예산활동을 수행해야 한다. 아울러 자치단체의 빈번한 추경편성도 자체되어야 하며 이를 위해서는 자치단체 뿐 아니라 중앙정부가 적극 나서서 재정이전제도 등에 대한 개선장치를 마련해야 한다(이월이 과다해지는 이유 중 하나가 빈번한 추경예산과 관련이 있다).

5) 지방예산회계제도의 개선

재정의 건전성을 확보하기 위해서는 재정활동의 기반이 되는 예산회계제도를 구조개편 할 필요성이 있다. 우선, 지방자치단체의 회계 시스템을 현재의 현금주의 단식부기회계제도로부터 발생주의 복식부기회계제도로 바꾸는 정책변화가 요청된다. 아울러 예산제도에 있어서는 일반회계와 특별회계 그리고 기금을 총망라하여 예산과 재정을 분석할 수 있는 통합재정분석과 경상예산·자본예산을 구분 관리하는 자본예산제도를 도입하는 방안을 적극적으로 모색할 필요성이 있다.

(1) 복식부기제도의 도입

현행 지방예산회계제도가 안고 있는 문제점은 예산제도의 기반정비 문제와 현금주의 단식부기회계제도가 내재적으로 안고 있는 한계점이 복합적으로 작용하여 나타나고 있다(임성일 b, pp. 4~6). 구체적으로, 예산체계, 재정통합시스템, 정보 유용성, 회계보고서, 회계기준과 관련하여 크고 작은 문제가 있으며 그 결과 재무보고의 공공책임성이 충실히 완수되지 못하고 있다.

현행 지방예산회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기 방식에 의존하기 때문에 정부활동의 경제적 비용·편익과 재정상태의 변화, 그리고 성과측정에 필요한 재정정보를 제대로 제공해주지 못하고 있다. 구체적으로, 자치단체의 재정상태(자산, 부채, 순자산)와 운영성과(비용, 수익)에 대한 정보를 객관적으로 파악해주는 회계장치가 없다. 아울러 현재의 정부회계

관련 제 규정은 회계처리 기준이라기보다는 자치단체의 운영과 사무관리의 지침 성격을 지니며 예산과 재정 그리고 회계가 혼합되어 있다(권수영·김선구, 290-291).

지방자치체를 둘러싼 국내외 환경변화를 고려할 때 지방회계제도가 현재의 현금주의에 기초한 단식부기 방식에서 발생주의에 기초한 복식부기 방식으로 변화되어야 할 시대적 당위성과 사회적 공감대는 여러 곳에서 발견되고 있다. 일반적으로 현금주의 회계는 그 나름의 장점에도 불구하고 모든 거래에 대한 보고를 공정하고 충실히 못해 주는 한계를 비롯하여 재정상태와 운영실적에 대한 객관적이고 종합적인 정보를 충분히 제공해주지 못하는 문제점을 안고 있다. 정부회계에 발생주의를 토대로 하는 복식부기제도를 도입할 경우 대차평균원리에 의한 자기검증 효과(회계관련 부정·오류의 감소), 자산·부채 등의 객관적·총체적 파악에 따른 재정상태와 위상에 대한 객관적 정보이용과 이에 근거한 정책결정, 재정의 건전성·안정성 파악, 성과평가에 유용한 정보입수 등의 장점을 확보할 수 있는 사실은 이미 잘 알려져 있다(권수영·김선구, 294-303; 경실련 등 시민단체 보고 외).

다소 우여곡절을 겪었지만 이러한 점을 인식한 정부가 지난 1999년 후반부터 복식부기제도의 도입을 목표로 정부회계제도의 개선에 구체적으로 착수한 것은 바람직한 시도라 할 수 있다. 향후 복식부기제도의 도입은 자치단체가 수행하는 모든 행정활동을 사실대로 반영하는 한편 지방재정의 상태와 위상 그리고 운영실적을 각 회계단위별, 그리고 지방자치단체 총체적으로 객관적이고 공정하게 제시할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 그리고 그 방향성은 지방공공부문의 효율성과 예산회계의 공공책임성을 제고시키는데 초점이 맞추어져야 한다. 이러한 과정에서 특히 중요한 것은 지방자치단체라는 공공부문과 민간기업간에는 “예산회계” 측면에서 공통점도 있지만 오히려 차이와 특이성이 더 많다는 점을 인식하는 것이다. 이러한 인식을 토대로 다음의 과제들을 한국적 특성에 맞도록 해결해주어야 한다. 그것은 회계기준의 정립, 회계인식 기준(발생주의·현금주의), 재무보고의 주체, 재무보고서 선정, 재무보고서 통합 및 통합재정정보시스템, 예산과 회계의 연계, 정부특수자산과 부채, 비용·수익 등이다.

지방예산회계제도에 복식부기가 도입될 경우 기존의 재무보고, 재정통계, 그리고 재정분석에 대한 구조개편이 불가피하다. 한마디로, 복식부기회계 시스템에 맞는 재무보고가 이루어져야 하며 이와 관련된 통계자료와 분석기반이 구축되어야 한다. 구체적으로, 재무보고는 기본재무제표인 재정상태표(대차대조표), 재정운영성과표(손익계산서), 현금흐름표를 중심으로 수행되며 이를 토대로 재무분석이 이루어진다(재무분석지표는 각 재무제표의 회계처리 결과와 연계성을 지니는 것들로 구성되어야 하며 이와 관련된 기본통계의 정비도 필수적이다).

복식부기제도를 우리 나라의 지방예산회계체계에 성공적으로 도입·정착시키기 위해서는 무엇보다도 정부가 중·장기적인 시간계획과 정책 마인드를 가지고 관련전문가를 중심으로 종합적이고 체계적인 연구와 토의를 거치면서 사회적 공감대를 형성해나가는 과정을 밟아야 한다. 이러한 과정에서는 예산회계체계의 구조변화, 지방회계기준의 제정, 통합재정관리전산시스템 구축, 기초자산 평가, 법령개정, 그리고 예산회계교육이 체계적이고 실천성 있게 추진되어야 한다. 마지막으로, 선진국의 경우 오랜 시간을 두고 관련 전문가들이 공감대를 형성하는 가운데 정부예산회계제도의 개선방안을 모색한 사실을 깊이 새겨볼 필요가 있다(임성일 b, p. 23)¹⁷⁾.

17) 현재 회계제도에 관한 한 세계의 첨단을 달리고 있는 뉴질랜드의 경우에도 발생주의의 도입에 대한 논의로부터 최소 7년 이상의 기간이 걸렸고, 일본의 경우도 1980년대 말 이후 이에 대한 꾸준한 논의와 일부 자치단체를 중심으로 한 부분적인 시도가 있었음에도 불구하고 아

(2) 통합재정제도의 도입

국가 차원에서 다소 늦은 감이 있지만, 지방자치단체의 통합재정수지를 접근하고자 하는 시도는 여러 면에서 바람직하다. 통합재정분석이 이루어질 경우 재정운영의 건전성을 측정하기가 한층 쉬워질 뿐 아니라 적자재정 통제, 재정순계규모 파악(자치단체 내부거래 통제), 재정지출 과급효과 분석, 중앙·지방 재정분석의 일관성, 재정활동의 국제비교 가능의 효과가 있을 것으로 기대된다. 통합재정수지를 추진하는 과정에서 현실적으로 해결해나가야 할 요인을 몇 가지 지적하면 다음과 같다.

첫째, 현행 지방예산과목체계를 단기에 IMF 방식으로 변화시키는데는 무리가 따르므로 이 문제를 단기와 장기대안으로 구분해서 접근하는 것이 현실 타당성이 있다. 이 과정에서는 일반회계, 기타특별회계와 공기업특별회계간의 예산과목구조의 차이 문제를 다각도에서 인식하면서 적절한 과목구조 조정 및 재정정보시스템의 개선을 모색할 필요가 있다.

둘째, 통합재정의 대상 및 범위를 정하는 문제에 있어서는 가능한 IMF 기준에 충실하되 우리의 지방현실을 고려하는 접근이 필요하다(최근 IMF는 우리 나라의 “일반정부(general government)” 개념에 대하여 보완의 필요성을 제기하였음).

셋째, IMF의 새로운 통합재정방침에 대하여 중앙·지방정부가 모두 적극적으로 나서서 중장기적 관점에서 그 대응방안을 모색해야 한다(공개초안(draft)은 2000년에 이미 공표 되었으며 이에 의하면 현재의 현금주의회계에서 발생주의회계로의 전환이 예상된다).

마지막으로, 통합수지의 추진은 향후 도입 예정인 복식부기회계시스템과의 관계 정립을 염두에 두는 거시적인 접근이어야 한다.

(3) 자본예산제도의 도입

대부분의 선진국들은 이미 오래 전부터 예산을 경상예산(revenue account)과 자본예산(capital account)으로 구분 운영하고 있다. 전자는 일상 반복적이고 소비적 특성을 지니는 재정(재원조달 및 지출)을 관리하는 예산회계이고, 후자는 장기적으로 자산가치를 지니는 내구재의 구입과 투자에 필요한 재정을 관리하는 예산회계이다. 자본예산은 장기성 투자사업에 소요되는 자원을 효율적으로 배분·관리할 목적으로 고안되었으며 특히, 투자사업의 의사결정에 필요한 유용한 재무정보를 제공하는 기능을 지닌다¹⁸⁾. 일반적으로 자본예산제도는 (1)예산회계의 책임성 강화, (2)효율적인 자원관리, (3)합리적인 자본투자사업의 우선순위 결정, (4)성과측정, (5)중장기 재정관리, (6)유용한 재무정보 제공 등에 있어서 장점과 효과가 있는 것으로 알려져 있다.

현행 예산회계제도는 내구성 자산의 구입이나 자본투자(자본의 개선, 시설·장비의 구입

직은 공식적인 정부정책으로 채택되지 않고 있다. 스페인의 경우 중앙정부는 1986년에, 그리고 지방정부는 1992년에 각각 복식부기제도를 도입하였으나 그 이전 수년간에 걸쳐 정책발표와 공무원 교육 및 홍보에 많은 노력을 기울였다. 영국의 경우(중앙정부)도 과거 논의를 토대로 1995년에 자원회계에 대한 백서가 발표된 이후 1998년부터 그 시행이 이루어졌다.

18) 일반적으로 자본예산에 포함되는 지출은 다음의 특성을 지닌다. (1) 지출의 성격이 일상 반복적이거나 소비적 특성을 갖지 않는다. (2) 대규모 재정지출을 수반하고 이와 관련된 자산의 취득, 유지관리 비용이 1년 이상 중장기에 걸쳐 진행된다. (3) 결정된 투자사업을 재조정하거나 정책 변경을 할 경우 그에 따른 사회적 기회비용이 크다. 즉, 자본예산사업들은 그 규모가 크고 기간이 오래기 때문에 경상지출에 비해 시간선호가치(time preference value)가 높다. (4) 자본투자사업은 기관의 조직, 재무상태, 지역경제에 상대적으로 큰 영향을 미칠 수 있다(Berne & Schramm, 전게서; ICMA, 1996; 서울시립대학교 산업경영연구소 등 참조).

및 유지·보수)를 다루는 자본예산과 인건비, 물건비 등 일반적인 자치단체 활동에 필요한 경비를 다루는 경상예산을 분리해서 관리해주는 시스템을 갖추지 못하고 있다¹⁹⁾. 그 결과 자산형성경비(건설사업비, 적립금, 지방채의 원금상환 등)와 일상경비(인건비, 물건비 등)에 관한 객관적인 정보를 체계적으로 입수할 수 없는 문제가 생겨난다. 예를 들면, 중장기적으로 사회에 많은 편익을 가져다주는 사회간접자본이나 일정 규모 이상의 건설, 증축, 개량, 시설장비 구축에 대한 투자를 일시적인 지출로 인식하기 때문에 그와 관련된 정확한 비용계산을 하지 못한다. 예산체제가 지출의 특성을 합리적으로 고려해주지 못한다면 재정상태와 재정실적에 관한 객관적인 정보를 파악할 수가 없다.

모든 예산집행은 자금의 유출이라는 점에서 일견 비슷해 보이지만 지출의 특성, 용도, 내용연수, 경제적 파급효과 등에 있어서 상당한 차이가 난다. 이러한 사실을 고려할 때 정부의 예산을 경상예산과 자본예산으로 구분한 다음 필요한 범위에서 예산의 편성과 운영, 회계기준, 재정정보의 산출·분석, 성과측정, 재무제표 유형 등에 걸쳐 서로 다른 두 예산간에 일정한 차등적 접근을 할 필요가 있다.

우리나라의 지방자치단체 예산회계에 자본예산제도를 도입하는 접근방법은 크게 보아 기존 예산회계의 틀을 인정하는 범위에서 변화를 모색하는 것과 또한 기존제도의 틀과 구조를 근본적으로 변화시키는 접근방법으로 구분될 수 있다. 전자는 단기대안으로 현재의 일반회계(또는 기타특별회계 포함)에 자본예산제도를 도입하는 방안에 초점을 둔다. 일반회계에 자본예산제도를 도입할 경우 세입부문은 크게 문제가 되지 않을 것이다. 그 이유는 자본예산과 경상예산을 구분하더라도 두 회계간에 재원조달(즉, 세입) 면에서 본질적인 차이가 없고, 다만 세입의 과목구조를 현행 구조에서 일정 부분 수정·보완해 주어야 한다. 이에 비해 세출부문에서는 과목구조의 전면개편 등 적지 않은 어려움이 예상된다. 여기에는 경상지출과 자본지출을 구분해 주는 회계기준의 정립과 실무지침의 마련을 포함하여 예산과목구조 개편, 유지보수경비의 처리, 원가산정, 사업 타당성, 성과측정 등이 관련된다. 그 중에서도 특히, 회계기준을 정립하고 실무회계지침을 마련하는 문제와 세출예산과목을 개편하는 문제가 가장 어려울 것으로 예상된다. 예산과목의 개편에 관해서 언급하자면 현행 세출예산과목을 기준 할 때 세세항(경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비의 4개 대분류)을 중심으로 자본예산제도의 세출과목을 조정해볼 수도 있고 그 상위 세출과목을 중심으로 조정해볼 수도 있지만 후자의 접근이 타당할 것 같다²⁰⁾.

중장기적 관점에서 보면 자본예산제도의 도입은 IMF 기준에 의한 통합수지제도 도입, 복식부기제도의 도입, 성과예산의 도입 등을 종합적으로 고려하는 예산제도의 거시적 구조변화 차원에서 검토되어야 한다. 이러한 시각에서 현행 예산체제의 기본 틀을 ①일반회계(일

- 19) 특별회계가 부분적으로 자본예산의 특성을 지니지만 특별회계 중에서도 경상예산의 특성이 존재하고 일반회계 내에서도 자본예산의 특성이 존재하는 복합 예산체제가 운영되고 있다. 마찬가지로, 동일 예산회계 내에서도 자본예산의 성격을 지니는 예산과목과 경상예산의 성격을 지니는 예산과목이 혼재되어 있다. 예를 들어, 일반회계 세출예산의 일반행정비 “장”을 보면 그 밑에 2개의 “관”(1100 입법 및 선거관계, 1200 일반행정비), 그리고 항, 세항(자치단체 자율과목), 세세항, 목이 있는데 이들 과목 속에 경상예산과 자본예산의 특성이 뒤섞여 있다.
- 20) 어떤 면에서는 “경상예산”과 “사업예산”을 구분하고 있는 현행 세세항이 자본예산제도를 도입할 수 있는 예산과목 상의 기틀에 해당한다고 볼 수도 있지만, 문제는 그 명칭이 의미하는 만큼 그에 속하는 예산의 내용과 성격이 일치하지 않는다는 점이다. 그에 더해서 세세항의 다음 예산과목인 “목”이 예산성질별(인건비, 물건비, 이전경비 등 37개 목)로 구분되어 있어서 본래 자본예산제도에서 의도하는 일상 반복적, 소비성 경상지출과 투자적 자본지출을 엄격히 구분하는데 한계가 있다.

반행정서비스와 관련된 재정을 관장하는 회계), ②특별회계(특정재원과 특정사업과 관련된 지방공기업 재정을 관장하는 회계), ③자본회계(장기 차입금이나 자본보조금을 토대로 장기 수명을 지니는 내구재 및 대규모 자산을 구입하는 재정을 관장하는 회계), ④채무회계(자치단체의 장기채무를 변제하는 재정문제를 관장하는 회계), ⑤내부거래회계의 구조로 변화시키면서 자본예산제도의 도입(자본회계)을 모색할 것을 제안하고자 한다.

그러나 만일 현재의 일반회계와 특별회계 체제를 유지한다면, 이들을 대상으로 경상거래와 자본거래를 구분한 다음 일반회계를 경상회계와 자본회계로 구분하는 접근을 취할 필요가 있다(이 때 회계의 특성이 다소 모호한 기타특별회계제도는 폐지하는 것이 합리적이다). 그리고 자본예산제도의 도입을 전제로 할 때 회계연도를 단년도에서 다년도로 확대하는 방안과 함께 보조금제도(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 제도 등) 전반에 걸치는 구조변화를 모색할 필요가 있다.

지방자치단체 예산제도에 자본예산제도를 도입하는 과정에서는 여러 가지 제약조건과 과제가 남아 있다. 여기에는 회계기준의 정비, 예산과목 구조의 변화, 복식부기제도 도입, 국가예산제도의 변화²¹⁾, 법령개정, 도입시기와 방법, 공무원 교육 등이 포함되며 이 모든 것들은 중앙·지방정부는 물론 이해관계자들간에 공감과 협력이 형성될 때 극복될 수 있다. 마지막으로, 복식부기회계제도, 통합재정수지제도, 자본예산제도의 도입은 자치단체의 재정상태와 운영실적을 객관적으로 보여줄 수 있는 첩경이자 지방재정의 투명성, 건전성, 효율성을 확보하는 기본바탕이므로 거시적이고 종합적인 관점에서 이 문제를 다루어야 한다.

6) 기타

지방재정에 있어서 매우 중요한 영역임에도 불구하고 그 동안 여러 가지 이유로 인하여 상대적으로 소홀히 다루어지거나 소외된 부문에 대하여 새로운 조망과 접근을 하는 것도 재정건전성 제고전략 차원에서 중요하다. 이와 관련하여 구체적으로, 지방자치단체의 계약행위와 자산관리 그리고 통계기반 정비를 지적하고자 한다.

자치단체가 집행하는 재정부출의 상당 부분이 계약행위를 통해서 추진되는 것은 주지하는 바이다. 현재 계약관련 법규가 있고 각 자치단체마다 계약담당 부서와 전담인력을 보유하고 있지만 법령 체계, 실무지침의 한계, 고도화된 계약기법의 미비 등이 현실적인 애로로 나타난다. 한마디로, 선진 계약방식의 도입과 계약공무원의 전문성을 높이는 접근이 절실히 요구된다. 경우에 따라서는 적절한 환율정책이 국민의 저축노력에 버금 할만큼 큰 경제적 효과를 발휘하는 것처럼 자치단체가 수행하는 각종 계약행위도 지방재정의 건전성 확보에 중요한 역할을 담당하는 것임을 인식해야 한다.

지방자치단체의 자산관리도 재정의 건전성 확보와 밀접한 관련이 있다. 일반적으로 지방자치단체들은 자산에 대한 객관적인 가치평가와 가치증식에 관심을 두기보다는 재산으로서의 기록보존 및 관리에 상대적으로 치중하고 있는 실정이다. 예를 들어, 지방재정법 등에 의해 파악되고 있는 지방자치단체의 자산(공유재산, 물품, 채권, 공공시설 등)은 대체로 자치단체의 법적 권리와 의무를 나타내는 채권, 채무와 법적 소유권을 나타내는 재산과 물품 중심으로 대장 관리되고 있다. 이러한 가운데 민간기업에서 보편화되고 있는 자산의 평가와 감

21) 자본예산제도의 도입과정에서 유념해야 할 사실은 지방예산제도에만 자본예산제도를 도입할 수 없다는 점이다. 그 이유는 지방재정이 중앙재정과 맞물려 움직이기 때문이다. 여기에는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금과 같은 중앙의 이전재정을 포함하여 지방채 발행, 회계연도, 예산편성지침, 자치단체와 중앙부처간의 개별관계 등이 복합적으로 관련되어 있다.

가상각이 체계적으로 이루어지지 않기 때문에 실제 소비되는 자원의 규모가 상대적으로 과소 평가되는 경향이 있다(임성일 b, p. 5).

이러한 상황에서는 자치단체의 재정상태, 재정력, 건전성 등을 제대로 측정할 수 없고 나아가 자치단체간에 재정상태를 비교하는데도 기본적인 한계가 발생한다. 다행스럽게도 자산관련 문제는 복식부기제도의 도입을 계기로 상당 부분 해결될 것이 분명하지만 그 이전에도 이 문제의 중요성을 인식하고 가칭 “자산화 지침” 등의 형식을 빌어 자산관련 문제를 어느 정도 해소시켜야 할 것이다.

재정통계는 재정의 건전성을 판단할 수 있는 각종 데이터를 비축하는 원천이라는 점에서 재정 건전성과 밀접한 관련이 있다. 현행 지방재정관련 통계는 통계자료의 체계, 일관성, 유용성, 외부 이용가능성 면에서 문제점을 안고 있다. 구체적으로, 자치단체의 재정상태와 운영실적을 분석할 수 있는 기본통계와 가공통계의 기반이 취약하며 통계자료의 질, 시계열 통계의 일관성·정확성, 그리고 정책변화에 대한 설명과 파급효과 분석이 결여되는 문제점이 있다. 아울러 현행 재정통계는 현금의 수입과 지출에 중점을 두고 있어서 발생주의 복식부기회계에서 파악되는 중요한 재정정보(자산, 부채, 비용, 수익, 비 현금거래 정보)가 결여되어 정보이용자의 수요를 제대로 충족시켜주지 못하고 있다.

지방재정통계는 지방재정의 현황을 보여주는 기본자료일 뿐 아니라 자원배분의 준거자료로서 기능을 담당하므로 국가 내의 중앙·지방간의 연계성은 물론 자치단체간의 비교연계, 나아가 IMF, OECD 등 국제사회의 표준 시스템과도 연계성이 보장되어야 한다. 이와 같은 사실을 인식하고 중앙 및 지방자치단체는 재정통계의 체계, 내용, 전달방식 등을 개선해나가야 할 것이다. 끝으로, 재정통계 및 분석체계가 체계적으로 정립되기 위해서는 각 자치단체별로 재정정보(전산)시스템이 구축되어야 하고, 이것은 자치단체간 그리고 상·하위 자치단체 및 중앙정부간에 실시간(real-time) 단위로 연계될 수 있도록 구축되어야 한다.

IV. 종합 및 결론

우리 나라의 지방재정은 지방자치제도의 부활을 계기로 기회의 시기를 맞이하였으나 1997년 말의 외환위기와 함께 곤궁의 시기에 돌입하였다. 현재의 지방재정 상황은 비록 재정위기 상황은 아니라 할 지라도 재정압박 상황에 가까운 것으로 보여진다. 지방재정이 곤란의 시기를 벗어나 새로운 기회의 시기를 창조하기 위해서는 우선 국가경제의 회복이 관건이겠지만, 그것 못지 않게 중요한 것은 중앙정부와 지방자치단체가 공동의 노력을 통하여 자신의 노력으로 달성할 수 있는 소위 “통제 가능한 변수(controllable variable)”들을 체계적으로 제어해 나가는 것이다.

이와 같은 현실상황을 인식하면서 본 논문은 지방재정의 건전성을 높일 수 있는 정책방향과 수단을 제시하고자 노력하였고 그 과정에서는 특히 다음의 사항과 관련된 정책이슈와 개선방안들이 모색되었다.

첫째, 지방재정이 건전성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 세입확충이 필요하며 이를 위해서는 신 세원 확충에 많은 노력을 기울이되 새로운 지방세 부담을 추가시키기보다는 사용자·수수료와 같은 세외수입 부문을 통하여 세입확충을 모색하는 것이 합리적이다.

둘째, 재정의 지출구조와 지출방식 면에서 개선이 이루어져야 하며 이것은 특히, 건전재정

원칙 준수, 적자재정 예방, 예산·결산의 연계, 투자사업 우선순위 결정문제를 중심으로 추진되어야 한다.

셋째, 자치단체의 채무를 적절히 관리할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이와 관련하여 중앙정부와 지방자치단체는 상호 협력적 동반자임을 인식하고 지방채 발행제도의 개선, 지방채 남용방지 및 사전·사후통제장치 마련, 투자사업 타당성 분석 및 성과평가, 지방채 활용방식에 대한 개선을 적극적으로 추진해야 한다. 그리고 지방채 인수전담기구 설립 등을 다각도에서 추진하는 한편 필요 시 일부 자치단체의 지방채 독과점을 제한하는 장치를 강구할 수도 있을 것이다.

넷째, 재정분석제도와 재정관리기반을 강화해나가며, 이와 관련해서는 지방재정분석·진단제도의 실효성 확보, 세입·세출추계방식의 개선, 적자재정 방지 및 실질적 균형재정 실현, 이월금비중 축소문제를 중점적으로 다루어야 한다. 지방재정분석·진단제도는 장기적으로 자치단체가 자율적으로 “자기진단(self-diagnosis)”을 수행할 수 있는 체제로 변화시킬 필요성이 있고, 각 자치단체는 이월금의 비중축소와 함께 객관적인 세입·세출 추계모델을 바탕으로 예산을 편성하고 집행하는 관행을 확립해야 한다. 이러한 노력이 주어질 때 형식적 의미의 균형재정이 아닌 진정한 의미에서의 균형재정이 추구될 수 있다.

다섯째, 재정활동의 기반이 되는 예산회계제도를 구조개편 해주어야 하며, 여기에는 발생주의 복식부기회계제도의 도입을 비롯하여 통합재정제도와 자본예산제도의 도입을 적극적으로 검토하는 정책의 방향성과 실천성이 뒤따라야 한다. 그리고 그 동안 여러 가지 이유로 인하여 상대적으로 소홀히 다루어진 지방자치단체의 계약행위와 자산관리 그리고 통계기반을 체계적으로 정비해주는 것이 재정 건전성 차원에서 매우 중요함을 인식해야 한다.

끝으로, 지금은 중앙정부와 지방자치단체가 이상의 내용들을 중요한 인식의 발판으로 삼고 상호 수평적 동반자 관계를 구축하면서 새로운 “기회의 시기”를 만들어 나가야 할 시점이다.

참 고 문 헌

- 김선구, 권수영, “정부부문에서의 발생주의회계/복식부기제도 도입 및 추진방안”, 회계저널, 제8권 제1호, 1999, 6.
- 김혁, “정부회계의 복식부기 도입방안에 관한 연구”, 감사논집, 1999.
- 서울시립대학교 산업경영연구소, 자본예산제도 도입방안 연구, 1997.
- 이계식·박완규외, 지방재정개혁론, 박영사, 1998.
- 임성일(a), “지방재정분석·측정의 실효성 확보방안”, 지방재정, 2001. 4.
- _____(b), “복식부기제도의 도입과 지방자치단체 회계기준의 정립”, 한국행정학회 workshop 발표논문, 2001.
- _____(c), “지방재정의 압박과 지역경제 활성화”, 국토, 2001. 3, 국토연구원.
- 한국지방행정연구원, 지방재정진단의 실용적 실시방안, KDI 주관 ‘97년 국가정책개발사업, 1997.

전중열, “정부부문에서의 발생주의회계/복식부기제도 도입 및 추진방안에 관한 토론”, 회계저널, 제8권 제1호, 1999, 6.

행정자치부(a), 2001년도 지방자치단체 예산개요, 2001.

_____ (b), 지방재정연감, 지방세외수입연감, 각 연도.

_____ (c), 지방재정종합분석, 각 연도.

Anderson, John E., Fiscal Equalization for State and Local Government Finance, Praeger, 1994.

Blondal, Jon, "Fiscal Transparency," The KIPF/OECD Forum on Public Sector Reform, 2000.

ICMA, Management Policies in Local Government Finance, 4th ed., 1996.

IMF, A Manual on Government Finance Statistics, 2001(<http://www.imf.org/external>).

Robert Berne & Richard Schramm, The Financial Analysis of Governments, Prentice-Hall, 1986.

Stanford M. Groves & Maureen Godsey Valente, Evaluating Financial Condition, ICMA, 1986.

重森曉·都市財政研究會 編著, しのびよろ財政破綻, 自治體研究社, 2000.