

지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축 방안

- 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.



글_곽채기
(동국대학교 행정학과 교수)



글_정창훈
(인하대학교 행정학과 교수)



글_정성호
(강원대학교 행정학과 교수)

1. 문제의 제기

- 이제 우리나라도 지방재정위기를 주기적인 경기순환 과정에서 발생하는 일시적인 현상으로 봐서는 안 되고, 정부 간 재정관계 및 지방재정시스템과 국가 역할구조 전환

에 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 우리나라도 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 지방재정관리 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 (명시적·직접적 재정위험)	암묵적·우발채무 포함 (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 증장기 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(국회에 산정책처, 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 자원 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 자원(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 14대 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 지역경제의 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

안전행정부의 ‘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.¹⁾ 여기서는 이 자료에 의거하여 지방자치단체 출자·출연기관 설립·운영 현황을 분석하였다.²⁾

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) 등의 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

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 (명)	출자·출연액 (억 원)	자산 (억 원)	부채 (억 원)	자산대비 부채비율 (%)	2012년 예산(억 원)	2011년 경영성과 (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 분	계	출 자	출 연	출자·출연	구 분	계	출 자	출 연	출자·출연
계	453	25	424	4					
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

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).

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

표 4 지방자치단체 출자·출연기관의 설립 추세

(단위 : 개, %)

	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)

(단위 : 개)

구분	계	출자기관	출연기관	출자·출연기관
광역자치단체	197	10	183	4
기초자치단체	256	5	241	0
합계	453	15	424	4

셋째, 지방자치단체 출자·출연기관의 설립목적사업을 분석해 보면 (그림 1)을 통해 확인할 수 있는바와 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

장학사업	126개(28%)	장학회(56), 장학재단(55)
문화·예술·체육	86개(18.9%)	문화원·회관(16), 문화재단(67), 체육회(3)
경제활성화	85개(18.7%)	테크노파크(17), 신보재단(16), 경제진흥원(7), 중기센터(7), 기타(33)
주민복지	43개(9.5%)	복지재단·센터(22), 청소년회관(18), 봉사센터(3)
연구, 정책개발	34개(7.5%)	발전연구원(16), 여성가족개발원(10), 연구소(8)
의료	30개(6.6%)	지방의료원(30개)
기타	49개(10.8%)	교통연수원(4), 축제준비(3), 평생교육진흥원(2)

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 지역의료원(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)

(단위 : 개, %)

전체	5명 미만	5~10명	10~20명	20~50명	50~100명	100명 이상
453 (100.0)	117 (25.8)	50 (11.0)	66 (14.6)	105 (23.1)	58 (12.8)	57 (12.6)

표 7 지방자치단체 출자·출연기관의 2012년도 예산규모 분포

(단위 : 개, %)

계	1억 원 미만 ¹⁾	1~5억 원 미만	5~10억 원 미만	10~50억 원 미만	50~100억 원 미만	100억 원 이상
453 (100.0)	17 (3.8)	43 (9.5)	43 (9.5)	169 (37.3)	66 (14.6)	115 (25.4)

※ 주 1 : 예산이 없는 기관·단체도 2개(장학회)임

표 8 지방자치단체 출자·출연기관의 자산규모 분포

(단위 : 개, %)

계	1억 원 미만	1~5억 원 미만	5~10억 원 미만	10~50억 원 미만	50~100억 원 미만	100억 원 이상
453 (100.0)	26 (5.7)	27 (5.9)	33 (7.3)	131 (28.9)	73 (16.1)	163 (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, 출연연연구원 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) (단위 : 개, %)

계	1억 원 미만	1~10억 원 미만	10~50억 원 미만	50~100억 원 미만	100억 원 이상
453 (100.0)	93 ¹⁾ (20.5)	173 ²⁾ (38.2)	120 (26.5)	30 (6.6)	37 (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) (단위 : 개, %)

계	25% 미만	25~50%	50~100%	100%
453 (100.0)	51 (11.2)	25 (5.5)	45 (10.0)	332 (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 수지균형을 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 미공개하고 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·의료 분야 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 지방중소기업육성에 관한 법률	시도지사	시도지사	규정없음	규정없음
문화재단	문화체육관광부	문화예술진흥법	규정없음 *조례로 설립	지자체장	규정없음	규정없음
테크노파크	산업통상자원부	산업기술단지지원에 관한 특례법	산업통상자원부장관	시도지사, 산업통상자원부장관	산업통상자원부장관	규정없음
교통연수원	국토교통부	여객자동차운수사업법, 화물자동차운수사업법	규정없음 *조례로 설립	시도지사	규정없음	규정없음
지방문화원	문화체육관광부	문화원진흥법	규정없음 *조례로 설립	지자체장	규정없음	규정없음
산업진흥원	미래창조과학부	소프트웨어산업진흥법, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률, 민법 등	미래창조과학부장관	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, 경북경제진흥원), 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. 명목 상으로는 출자·출연기관의 설립 및 운영이 주민복지 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 안전행 정부가 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 기존 관련 조례의 개정, 출자·출연기관 관리부서 신설, 경영평가제도 도입 등 출자·출연기관 관리시스템을 개선하기 위한 노력을 전개하였다.

이와 관련하여 각 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, 징계 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 공동 지침 및 표준안을 제정(2012년 11월)하고, 추진현황을 점검(2012년 12월) • 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 운용, 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 페널티를 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 예산승인권 행사를 하고 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 전개할 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' 제33조의 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·출연법인³⁾, 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·사단법인⁴⁾ 등이 있다.⁵⁾ 또

3) 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 지방공공기관 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 민간부분이 공동으로 출자·출연하여 설립한 법인, 즉 민관공동출자·출연법인(또는 제3섹터형 공공기관) 중에는 지방공기업법을 적용받는 기관과 그렇지 않는 기관이 혼재되어 있다. 따라서 지방자치단체와 민간부분이 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 안전행정부에 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

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 안전행정부예규로 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) 근거	법률	×	×	상법, 민법
	조례	○	○	○
감독·관리주체	안전행정부, 지방자치단체	다수의 중앙행정기관, 지방자치단체	보건복지부, 지방자치단체	안전행정부, 지방자치단체

한편, 지방자치단체에 따라서는 독자적·개별적으로 '투자·출연기관 경영평가 조례',

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.

‘출자·출연기관 경영평가 조례’, ‘공공기관 경영평가 등에 관한 조례’ 등을 제정하여 경영평가를 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 들쭉날쭉한 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·출연 기관의 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.⁶⁾ 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.

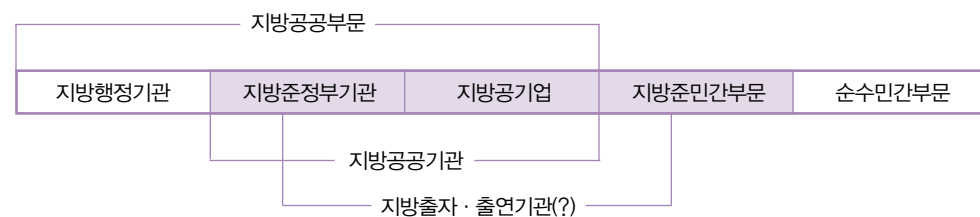
이런 점에서도 지방자치단체의 출자·출연기관에 대한 정의는 명확하게 이루어져야 하고, 전국적 차원에서 객관적인 기준 및 표준화된 방식에 따라 각 자치단체별 출자·출연기관의 범위가 설정되어야 한다. 지방출자·출연기관의 범위가 정확히 설정되어야만 지방재정의 범위가 정확하게 설정되어 지방재정 규모 측정 및 비교분석이 객관적으로 이루어질 수 있을 뿐 아니라 지방자치단체 간 지방준정부기관 또는 지방출자·출연기관의 범위와 규모에 대한 비교분석 및 평가도 공정하게 이루어질 수 있을 것이다.

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.⁷⁾

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 지방공기법을 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.⁸⁾ 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 정해진 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 지방주민간부문에 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 지방주민간부문은 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 안전행정부 가 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 책임 확보 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 남של을 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. ☞

참고문헌

- 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

지방재정의 지속가능성 확보를 위한 과제

- 새로 출범한 박근혜 정부는 140개 국정 과제 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.

1. 머리말

● 제18대 대통령직 인수위원회는 박근혜 정부의 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 기반 구축으로 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.



글 _ 배인명
(서울여자대학교 행정학과 교수)

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 건의하고 있다. 구체적으로 보면 보통교부세 산정 시 지역발전 정도 등에 따라 수입산정을 차등화하고, 특별재정보조금을 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 지방자치단체의 재정적 자율성을 확대하는 대신 지방자치단체의 재정 건전성과 투명성 증대를 위해 통제를 강화하겠다는 의미로 해석된다.

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 제고¹⁾

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 자체재원의 비중을 충분하도록 하는 방안이 차선책이라고 할 수 있겠다. 다음에서는 우리나라 지방재정의 현주소를 먼저 살펴보고 어떻게 문제를 해결할 것인지에 대하여 검토해보기로 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 5 였으나, 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 (비중)	1,059,118 48.4	1,111,272 46.1	1,105,467 40.3	1,327,124 42.9	1,362,357 43.7	1,373,856 42.8	1,460,915 42.8
자치단체 (비중)	826,354 37.7	976,066 40.5	1,235,229 45.1	1,339,061 43.3	1,335,584 42.8	1,364,800 42.5	1,440,069 42.2
지방교육 (비중)	304,518 13.9	324,699 13.4	399,919 14.6	427,326 13.8	421,205 13.5	473,857 14.7	509,792 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

(단위: 조 원, %)

	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/status)

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)

(단위: %)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (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 살펴보다도 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)

(단위: 10억 원, %)

	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 29.20%	35,977 28.00%	41,282 29.50%	43,532 28.70%	45,835 24.30%	45,057 25.10%	50,080 30.10%	52,299 30.36%
세외수입	20,746 39.60%	51,863 40.40%	51,771 37.00%	56,825 37.40%	59,339 31.40%	63,685 35.40%	50,582 30.40%	49,169 28.54%
지방교부세	5,675 10.80%	20,025 15.60%	21,744 15.60%	25,239 16.60%	31,094 16.50%	28,451 15.80%	28,199 16.90%	31,938 18.54%
지방양여금	1,870 3.60%	- 0.00%	- 0.00%	- 0.00%	- 0.00%	- 0.00%	- 0.00%	- 0.00%
국고보조금	4,109 7.80%	16,946 13.20%	21,120 15.10%	22,352 14.70%	25,808 13.70%	32,380 18.00%	32,033 19.20%	32,295 18.75%
지방채	4,662 8.90%	3,604 2.80%	3,907 2.80%	3,808 2.50%	4,728 2.50%	10,085 5.60%	5,534 3.30%	6,539 3.80%

※ 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 재정운용을 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 재정운용을 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 개편에 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 재산과세가 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 7대 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 통폐합²⁾

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 좀더 많은 자치단체가 자체재원 비중의 확대로 실질적으로 자치재정력을 증대시키기 위해서는 자치단체의 통폐합을 통하여 자치단체의 규모를 좀더 키울 필요가 있다. 따라서 저자는 지방재정의 책임성과 건전성을 확보하기 위한 두 번째 전제 조건으로 지방자치단체의 통폐합을 제시하고자 한다.

²⁾ 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.³⁾

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(Intraagency 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 따르면 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 행정기구나 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 확대에 의한 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 행정구역체제 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 창원시 밖에 없다. 이와 같이 지방행정체제 개편은 지 지부진하지만 지방재정의 자주성 확보를 위해 새 정부에서도 이러한 논의를 지속하기를 바란다.

3. 재정건전성과 책임성 증진을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 과제⁴⁾

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 산출하며, 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

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 살펴봐야 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 재정 운영에 대하여 점검할 수 있는 시스템을 갖추는 것이라고 생각한다. 이러한 시스템을 바탕으로 각 자치단체가 스스로의 재정을 진단하고 미래를 예측한다면 지방재정의 지속가능성은 크게 높아질 것으로 판단된다.

4) 이하는 배인명(2012a)을 주로 참고하였다.

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).

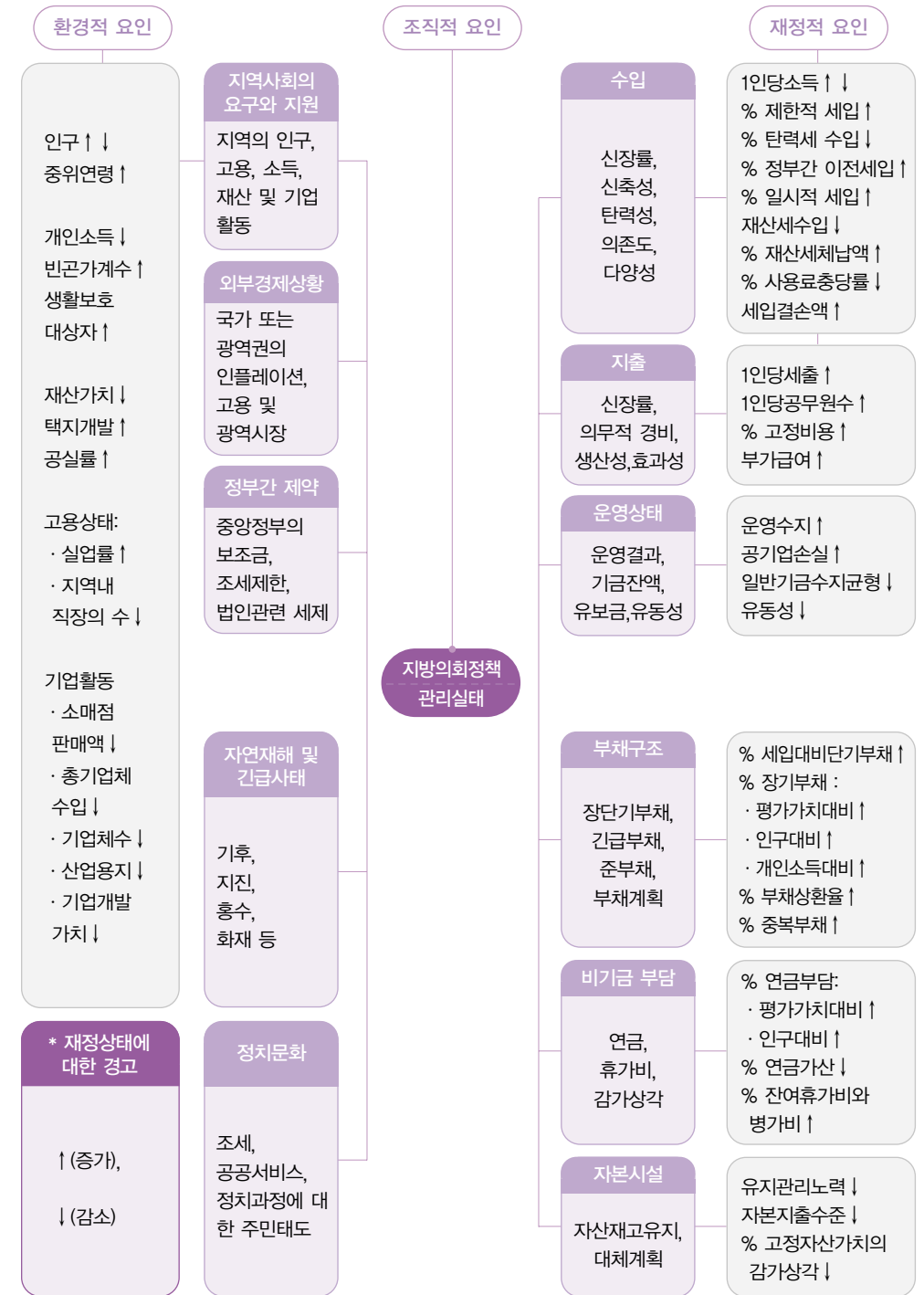
이와 같은 모형을 바탕으로 지속적으로 각각의 지방자치단체 상황에 대한 추이분석을 한다면 미래에 발생할 수 있는 재정적인 위험성을 사전에 감지할 수 있을 뿐만 아니라 그 원인도 파악할 수 있을 것이다. 예를 들어 인구가 계속 줄어들거나 중위연령이 지속적으로 상승한다면 미래 재정수입이 축소되고 복지세출이 증가할 가능성이 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

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, 실제로 많은 지방자치단체들이 주민참여예산제도와 관련된 조례를 제정하여 운영하고 있으며, 공청회·간담회·설명회·토론회 등 자치단체별로 다양한 주민참여방식이 활용되고 있다.

그림 1 재정추이감시제도



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 지역 주민들의 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 보기에 한계가 있다. 좀더 많은 자치단체가 자체재원 비중의 확대로 인한 재정적 자율성의 제고 효과를 얻기 위해서는 지방자치단체의 통합이 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 바람직한 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. 지역주민이야말로 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 검토되기를 희망한다. ☺

참고문헌

- 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 · 최재송, 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

지방재정 관점에서 본 지방자치단체의 자율성



지방자치의 근간을 말한다면 우선 튼튼한 지방재정을 손꼽을 수 있다. 지방재정이 건강해야 자기 책임 아래 그 지역을 성숙하게 발전시킬 수 있다. 그러나 우리의 현실은 그리 밝지 못하다. 밖으로는 세수 감소, 안으로는 복지 비용 지출의 지속 증가로 인해 지방자치단체의 자율성과 책임성은 점점 위축되고 있다. 적절한 대안을 찾아야할 시점이다.

글_ 최재경

(한국지방재정공제회 공제사업본부장)

● 회색빛 도심으로 출근하면서도 어느덧 봄이 오는 소리가 완연히 들리는 4월이 왔다. 봄을 질투했던 꽃샘추위로 떨던 모습이 엇그제 같은데, 사방에는 이미 봄기운이 물씬 올라 거리를 생동감있게 해준다. 비록 어릴 적 맞이했던 4월이라는 계절의 이미지와는 약간 생소한 느낌을 주지만 봄의 화사함을 음미하기에는 부족함이 없는 요즘이다.

아마 1980년대까지만 해도 가장 화려한 봄을 파우는 계절은 4월보다 5월이 아니었나 생각된다. 계절의 여왕으로 부른 것은 5월이었다. 메이퀸 선전 미인대회나 여러 지역축제 등을 앞다투어 벌였고, 상춘객으로 가장 북적이던 계절도 5월이었다. 그때만 해도 영국의 시인 T. S. Elliot가 시집 '황무지'에서 4월을 '죽은 땅에서 라일

락이 피어나는 잔인한 달'이라고 노래하며 4월을 찬미한 것이 우리나라에는 부적절하게 느껴졌다. 하지만 지금은 4월이 계절의 여왕으로 새로이 등극하여 그 화려한 싱그러움을 대신하고 있다. 우리가 아열대에 가까운 기후대로 변한 탓도 있거니와 1990년대 이후 백가쟁명식으로 생겨난 지역축제 중에서 화려함의 백미인 벚꽃 축제가 4월에 집중되어 있어서 그렇게 된 듯하다.

3월말 진해 벚꽃 군항제를 시작으로 올해도 어김없이 지역에서는 4월의 꽃 축제를 개최하며 그 지역의 발전상과 여유로운 생활문화를 홍보하고 있다. 지역축제를 가보면 해당 지자체에서 자율적으로 행사를 주최하는 것도 보기 좋은 일이고, 아름다운 풍광을 감상하고 그 지역의 별미를 맛보면서 지역의 풍요로움을 체험하기도 한

다. 한발 나아가 필자처럼 지방행정에 관심이 약간이라도 있는 사람이라면, 지방자치가 실시된 지 20년을 넘었으므로 바람직한 수준으로 정착되었다는 흐뭇한 마음을 가질 수도 있다.

자체수입은 줄고, 지출은 늘고

각 자치단체는 여러 가지 제약 하에서도 지방분권적 재정운영의 틀을 갖추고 있고, 지방재정의 규모도 커진 것이 사실이다. 또한 지자체들이 법적·제도적으로 자치단체 나름대로의 자율성도 유지하면서 명목상 그 지역의 사무를 자기 책임과 부담 아래 스스로 운영하고 있기 때문에 그런 생각이 틀렸다고 할 수는 없다. 그러나 그 안을 세밀히 들여다보면 안전행정부가 올해 지방자치의 기치로 내세운 '성숙한 자치'로 진입하기에는 아직 이르다는 생각이 든다. 필자가 이렇게 생각하는 이유는 의외로 단순하다.

지방자치의 근간을 말한다면 우선 튼튼한 지방재정을 손꼽을 수 있을 것이다. 지방재정이 건강해야 자기 책임 아래 그 지역을 성숙하게 발전시킬 수 있을 것이므로 지방재정 건전성이 확보되어야 함은 당연한 전제이다. 그렇지만 지방재정의 관점에서 우리나라 지방자치의 현재를 말한다면 그 외형의 비대화에 비해 자율성이 약하고 내실이 별로 없는, '외화내빈'의 현상이라고 지적할 수 있겠다.

그 이유를 수입과 지출로 구분하여 살펴보자면, 먼저 수입 면에서 지방정부의 예산은 약 6%

수준으로 꾸준히 증가한데 반해 지방의 주된 자체수입인 지방세의 비중은 빈약하다는 것을 들 수 있다. 우리는 지금까지 국세와 지방세의 비율을 큰 변동 없이 대략 8 대 2를 유지해 오고 있지만 최근 경기침체가 지속되면서 지방세수가 큰 타격을 받고 있다. 특히 부동산 경기침체와 정부의 감세정책으로 지방세 수입이 적지 않게 감소하였지만 마땅한 대체방안을 찾을 수 없는 실정이다.

이명박 정부에서 추진한 지방소비세(부가가치세의 5%)는 부가가치세의 20% 확대 목표에서 더 이상 증가되지 못하고 지금도 5%에 머물고 있다. 이에 따라 지방세입 중 자체재원의 비중이 전년에 비해 오히려 하락하였는 바, 이는 지방재정의 자율성이 약화되고 중앙에 대한 의존성이 오히려 강화되었다는 것을 역설적으로 보여준다. 학자들은 지방자치의 자율성과 책임성을 위해서라도 지방세의 비율이 적어도 7 대 3은 되어야 한다고 권고한다.

두 번째로 지출 면에서는 급격히 증가하는 사회복지사업에 따라 지자체의 자율성 제약도 커지고 있다는 점이다. 지방재정은 사회복지 수요가 지속적으로 증가함에 따라 지출의 많은 부분이 국고 보조사업 비용지출로 충당되고 있다(2012년 약 21%). 중앙정부의 사회복지비용 증가율(최근 5년간 8.9%)보다 지자체의 증가율(동기간 약 13.3%)이 더 크다는 것은 지자체의 재원이 해가 갈수록 복지비용에 더 투입하여야 한다는 것을 의미한다. 더구나 베이비부머들의 은

퇴가 가속화되면서 노령인구로의 편입도 급증하는 것을 감안하면 재정지출 분야에서 지자체가 자기책임 하에 자율적으로 집행할 수 있는 예산은 점차 감소할 수밖에 없을 것이다.

최근의 언론보도(서울경제 2013년 3월 26일자)에 의하면 서울 강북의 일부 구청의 경우 관내 도로가 무너져도 보수할 비용이 없고 쓰레기를 처리하는 자원회수시설 예산도 3/4만 확보하여 서울시 지원이 없다면 하반기에는 가동이 중단되어야 할 형편이라 한다. 많은 지자체는 지방세 수입으로 인건비를 줄 수 있는 것만으로도 그나마 다행이라는 인식이다.

실제 작년 기준으로 지방자체 수입만으로는 인건비를 지급하지 못하는 지자체가 절반이 넘는 123개 기관에 달하였다. 대다수 지자체들은 중앙정부나 광역지자체의 지원이 없는 자체 생존하기에도 벅찬 것이 현실이다.

물론 지방재정 악화에 대한 책임이 방만한 경영을 해온 지자체에 있다는 것도 간과할 수는 없다. 예산낭비의 비근한 사례로서, 지자체에서 운영중인 전국의 공립 박물관들은 현재 312개인데 이중 124개(40%)가 하루 평균 관람객이 100명을 넘지 못한다는 보도도 있었다(중앙일보 2013년 3월 28일자). 이는 지역의 발전이나 인지도 상승을 위한 교육자책이기도 하겠지만 실상은 지역민에게 가시적인 성과를 보여주려는 지자체장의 성과주의가 작용한 것임을 부인할 수가 없다.

정부와 지자체 간 협력적 재정거버넌스 필요

이처럼 지방자치단체의 자율성과 책임성은 밖으로는 세수 감소, 안으로는 복지비용 지출의 지속 증가로 인해 그 역할이 더욱 위축되고 있는 것이 작금의 현실이다. 정부와 지자체에서 자율성의 바로미터라 할 수 있는 지방재정 건전성을 강화하기 위해 다양한 노력을 쏟고 있긴 하지만 근본적인 한계로 인해 쉽게 개선되기가 어려운 여건이다. 그러면 적절한 대안은 무엇이 있을까 고민해야 할 것이다.

여기서 필자가 지방의 자율성을 강화할 수 있는 방안을 명확하게 제시하지 못하는 것이 안타깝지만, 최근 여러 학자들이 주장하는 것처럼 중앙과 지방정부 간 새로운 협력적 재정거버넌스 체계를 구축하는 것을 하나의 대안으로 고려할 만하다.

지방자치가 건강하고 성숙해지기 위해서는 국가의 한 축으로서 일선에서 촉매역할을 하는 지방정부에 대해 지방자치 발전과 맞게 자율성과 책임성을 강화해 나갈 수 있도록 해야 한다. 그런 의미에서 박근혜 정부가 국정지표로 제시한 '지방재정 확충 및 건전성 강화'는 충실하게 추진되어야 할 것이며, 그래야만 지방재정의 건전성 강화를 바탕으로 신정부가 강조하고 있는 '지방이 주도하는 진정한 지방자치의 실현'이 가능할 수 있을 것이다. ☺

지방재정
지방세

'지방재정' 공금증 해결
지방세 관련 주요사례 모음

질의·회신

지방재정 실무 백과사전

- 우리나라를 포함한 대부분의 국가들이 최근 경제위기를 겪으면서 재정정책을 통한 경기 회복과 성장동력 확보를 위한 노력을 진행중에 있다. 그 과정을 자세히 살펴보면 중장기 재정 건전화 계획 수립과 더불어 중앙과 지방 간 자원 및 역할배분을 명확히 하는 것으로 정책방향이 결정되고 있다. 하지만 안타깝게도 우리나라는 아직까지 중앙과 지방자치단체 간의 중장기적 자원부담 설계가 명확하지 못한 상황이다. 이에 중앙과 지방 간의 자원 및 역할배분을 어떻게 할 것인지와 더불어, 특히 이슈가 되고 있는 사회복지 기능 분담을 위한 자원배분 방향을 살펴보았다.

