경제위기와 지방재정의 건전성

성신여자대학교 교수
우 명 동

Ⅰ. 들어가는 말

미국 금융위기의 여파로 우리나라 경제는 지난 IMF경제위기 때인 1998년 -6.9%의 성장률을 보인 이래로 처음으로 2008년 4/4분기 때 전년 동기 대비 -3.4%, 2009년 1/4분기 때 -4.2%를 보였으며, 최근 한국은행 발표에 따르면 2/4분기 때도 여전히 -2.5%의 성장률을 보여 아직 침체된 국면으로부터 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이렇게 미국 금융위기에서 출발한 세계 경제위기에 우리 경제가 크게 영향을 받은 것은 우리 경제가 지난 경제개발 시대이래로 지나치게 대외 의존적 구조로 되어 있는데다가, 최근 들어 금융부문의 비중 또한 상대적으로 비대해진데 기인하는 것으로 널리 인식되고 있다. 이러한 구조적 취약성 속에 미국의 금융위기가 우리의 금융부문을 강타하고, 나아가 실물경제 위축에 보다 직접적인 영향을 준 것이다.

일단, 그러한 연유로 세계경제가 급격한 불황국면으로 접어들자, 대부분의 국가들이 전통적인 재정정책적 대응으로 위기국면의 탈출을 시도하였으며, 때마침 새로 등장한 MB정부도 다른 여러 나라들의 경우처럼 중앙정부 차원에서 보다 적극적인 재정정책에 의한 대응책 마련에 나서게 되었는데, 한마디로 수입은 줄이고 지출은 늘리는 감세정책과 적자재정정책으로 나타난 것이다. 여기서는 이러한 중앙정부 차원의 대응의 잘잘못을 가리는 일은 일단 본고의 범위를 넘어서는 것으로서 논외로

하고, 경제위기와 그에 대한 이러한 중앙정부의 대응이 지방재정의 건전성에는 어떠한 영향을 미치고 있는지를 검토해보고자 한다.

전통적으로 경기대응적인 재정정책은 중앙정부의 몫으로 인식되어 왔으며,[1] 오늘날 와서도 상당부분 이는 사실로 인식되고 있다. 그러나 사실이 그러하다면 경제위기 국면이 전개되더라도 지방재정위기 논의는 중요한 문제로 제기되지 않을 수 있다. 그러나 경제가 발전해감에 따라 지역 내지 지방이 중요해지고 분권이 강화되는 추세를 보이며, 그에 따라 이와 같은 경기대응과정도 중앙정부와 지방정부가 더불어 대응해나가는 양상을 띠고 있다.[2] 우리나라도 재정지출의 60여%를 담당하고 있는 지방재정에게 현실적으로 경기대응을 위한 역할을 상당부분 부여하고 있으며, 당위적으로도 많은 논자들이 그 정당성을 수용하는 입장을 보이고 있다.[3]

이에 본고에서는 이번의 경제위기에 대한 정책적 대응과정에서 나타나는 지방재정위기의 실태 내지 그 가능성을 점검하고, 그러한 지방재정위기의 징후가 보이고 있다면, 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 대응전략은 어떻게 구상될 수 있는지에 대해 개괄적인 검토를 해보는데 뜻을 두고 있다.

Ⅱ. 경제위기와 지방재정위기의 잠재적 가능성

1. 재정위기 일반과 지방재정위기의 특수성

본론으로 들어가기 전에 먼저 재정적자 내지 재정위기의 개념을 점검해볼 필요가 있을 것이다. 일반적으로 '재정적자'라 함은 "재정지출이 재정수입을 초과하는 현상"을 말하며, 이러한 현상의 심각한 정도에 따라 재정적자를 '재정위기'라고 부르곤 한다. 그러나 현상적으로 나타난 재정적자가 단순히 일시적이고 지엽적인 이유로 나타난 것이라면 굳이 재정위기라고 까지 할 필요는 없을 것이다. 문제는 현상적으로 나타나는 재정적자가 특정 사회가 안고 있는 항상적이고 보다 광범한 구조적 요인에 의한 것일 때는 단순히 수지차를 의미하는 재정적자라는 개념으로 현상을 파악해서는 문제를 제대로 인식하기도 어려울 뿐만 아니라 그에 대한 대응도 적절하게 이루어지기 어려울 것이다. 이런 경우 특히 재정위기'라 부르며, '재정건전성' 문제는 바로 이와 같이 재정적자가 구조적 요인에 의해 지속성을 띠는 경우에 제기되는 것이다.

---

1) 전통적인 재정연방주의에 관한 R. A. Musgrave, 1959, pp. 181-182 및 W. E. Oates, 1972, pp. 14 등을 참고.
2) 우명동, 2001, pp. 70-73 참고.
3) 안종석(2009).

지방재정상의 적자 내지 지방재정건전성 관련문제도 마찬가지 맥락에서 논의될 수 있을 것이다. 단지 지방재정은 보다 다양한 동급의 정부, 또는 서로 다른 단계의 정부들로 구성되어 있는 '정부들의 재정'이기 때문에 중앙정부의 재정위기와는 다른 특수성을 지닐 것이라는 것은 충분히 예상할 수 있다.

먼저 현상적으로 보면, 지방정부에 나타나는 재정적자현상에서도 해당 지방정부 자체의 요인에 의한 세출과 세입의 차이가 문제될 수 있다. 그런데 지방재정은 지방정부의 재정이기 때문에 중앙정부와는 달리 세출과 세입(특히 조세)면에서의 지방정부들 사이 경쟁적 요인이 개입될 수 있는 특성이 내재되어 있다. 이러한 요인이 지방재정적자의 잠재적 가능성을 배태시킬 수 있는 것이다. 또 한편으로는 지방재정적자현상은 지방재정으로서 갖는 제도적 내지 정책적 특성으로서 정부 간 재정관계, 정부 간 기능배분과 재원배분의 불일치 정도, 나아가 지방정부의 재정적 자율성 정도 등과 같은 요인이 보다 근원적으로 작용해서 나타날 수도 있다. 지방재정의 경우 적자현상은 전술한 자체요인보다 이 후자가 보다 결정적 원인이 될 수 있다. 특히 지방재정의 중앙의존성이 강한 구조를 갖고 있는 나라의 경우는 지방재정이 갖는 이와 같은 구조적 특성과 관련해서 논의될 때 비로소 지방재정위기의 원인뿐만 아니라 그에 대한 구체적인 대안의 제시로 까지 이어질 수 있을 것이다. 물론 더 근원적으로는 특정 사회의 정부 간 재정관계 내지 지방정부의 자율성 정도를 결정짓는 사회경제적인 구조적 특성이 자리 잡고 있다. 이런 맥락에서 보면 특정 사회의 지방재정위기 현상과 그로 인한 지방재정의 건전성 여부를 온전히 파악하기 위해서는 앞의 현상적인 요인뿐만 아니라 이와 같은 본질적인 특성까지를 파악해야 하는 것이다.

우리나라의 경우 지역의 재정수요와 재정력 차이의 상당부분을 보전해주는 방식의 지방교부세제도가 있어서 지방재정위기 문제가 제기되지 않을 수 있다는 견해도 있을 수 있다. 그러나 "이전재원이 있는 상태에서도 만성적으로 지출초과현상"이 나타나거나 "지방정부에 할당된 기능에 비해 주어진 세원배분체계 하에서 지방세입 충족률이 낮은 상태"가 지속적으로 심화된다면 지방재정위기 내지 그에 따른 지방재정건전성 논의는 여전히 필요한 것으로 판단된다. 더구나 이번과 같은 경제위기 대응과정에서 지방정부 스스로의 요구뿐만 아니라 중앙정부의 정책적 요구에 의해 지방재정의 구조가 크게 영향을 받는 상황에서는 더욱 그러한 것으로 사려된다.

2. 경제위기와 지방재정위기의 잠재적 가능성

지방재정위기 관련 이론적 모형으로는 그간 많은 논자들에 의해 사회경제적 모형, 정치적 모형, 내부관리모형, 정부 간 재정관계 모형, 관료주의 팽창모형 등이 제시되어 왔다.[4] 그러나 본고에서는 이들 내용을 포괄하여 상술한 지방재정위기

현상이 갖는 특성에 유념하면서, 경제위기가 지방재정의 수지에 미치는 영향을 현상적 요인과 본질적 요인으로 나누어 살펴보고자 한다.

(1) 현상적 요인

1) 지방정부 자체요인

지방재정수지에 영향을 주는 요인으로 먼저 지방정부 자체요인을 들 수 있을 것이다. 자체요인이라면 수입요인과 지출요인을 들 수 있다. 먼저 수입 면에서 경제위기 진행으로 경기가 침체하고, 그 여파로 부동산경기가 침체하면서 주로 재산과세 중심으로 되어 있는 우리나라 지방세수입이 대폭 줄어들게 되어 있다.[5] 이러한 사실은 우리 현실에서도 구체화되어 나타나고 있는 바, 2009년 1~2월 지방세 징수액이 전년 동기간 대비 11.9% 하락하였으며, 국회예산정책처에서 분석한 〈표 1〉을 보면 이러한 추세에 따를 경우 올해 지방세 예상징수액은 40.3조원으로서 당초 목표치 47.1조원에 비해 6.8조원정도 감소되는 것으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 경기침체와 정부 추경편성에 따른 지방재정 영향 요약

지방재정 영향 요인	규모(추정액)	비 고
지방세 감소	6.8조원	특히 수도권 자치단체 세입감소에 영향을 미치게 됨.
지방교부세 감액	2.2조원	특히 비수도권 자치단체 세입감소에 영향을 미치게 됨.
국고보조사업 증액에 따른 지방비 부담	1.9조원	대응지방비 부담 증가로 인하여 자치단체 자체사업 축소 가능성
지방채 추가 인수	3.0조원	지방교부세 감액분 보완조치이지만, 지자체는 원리금 상환부담으로 인한 재정건전성 악화가 우려됨.

주: 지방세수 감소규모는 올해 2월 말 지방세 징수액을 근거로 추정되었음.
자료: 기획재정부, 행정안전부(국회예산정책처, 2009.4, p. 68)

물론 지방정부도 스스로 경제위기에 정책적으로 대응해나가는 과정에서 세입면의 적자요인이 발생할 수도 있을 것이다. 예를 들어 경제위기로 위축된 지역경제에 활력을 제공하고자 경쟁적으로 탄력세율제도를 활용하고자 할 수도 있을 것이며, 또 각종 조세감면조치도 활용할 수 있을 것이다. 그러나 우리의 경우 탄력세율제도

4) '사회경제적 모형'은 지역경제침체, 지역경제 환류시스템, 자본·소득의 역외이전 여부 등에 초점을 맞추고 있으며, '정치적 모형'은 지방정치가들의 정치적 동기, 주민욕구 내지는 조세저항 등을 중시한다. 한편 '내부관리 모형'은 재정관리의 효율성 여부, 세수예측능력 등에서 원인을 찾고 있으며, '정부 간 재정관계 모형'은 정부 간 세원배분, 기능과 세원배분의 조응 여부에서 찾고 있다. 마지막으로 '관료주의 팽창 모형'은 예산극대를 추구하는 관료의 행동에 초점을 맞추고 있다. 이들에 대한 보다 구체적인 논의는 윤영진(1999); 조기현·신두섭(2008) 등을 참고.

5) 그러나 이 문제는 보다 근원적으로 지방정부가 자율적으로 대응할 수 있는 성질의 것이 아니라 후술하는 중앙과의 세원배분의 문제로서, 지방정부 자체요인으로 보기는 어려운 측면이 강하다.

는 크게 활용되지 않고 있으며,[6] 각종 감면제도도 대부분 법률적 사항으로서 지방정부가 자율적으로 활용할 수 있는 폭은 그리 크지 않음은 주지의 사실이다.[7]

한편 지출 면에서는 경제위기가 진행되어 감에 따라 경제활동의 위축, 실업율의 증가 등으로 인해 사회취약계층이 늘어나면서 각종 사회적 지출에 대한 요구가 늘어나고 있는 것을 볼 수 있다. 물론 경제위기 요인과는 별도로 인구통계학적 상황의 변화로 인해 지방세출수요가 늘어나는 경향도 강하게 나타나고 있음은 물론이다. 뿐만 아니라 자치단체장들이 경제위기 속에서도 평상시와 마찬가지로 정치적인 목적의 선심성 서비스제공활동을 지속적으로 펼치면서 지출을 늘릴 가능성이 상존함은 물론이다.

2) 관련제도 및 정책적 요인

그러나 지방재정수지에 영향을 주는 요인으로는 이와 같은 지방정부 자체 요인보다는 지방정부로서는 어쩔 수 없는 지방재정 관련된 각종 제도적 요인 내지 중앙정부의 정책적 요인이 더 중요한 요인으로 인식되고 있다.[8] 이러한 요인은 특히 지방재정구조가 지나치게 중앙 의존적으로 되어 있는 우리나라의 경우는 그 중요성이 더 커질 것임은 자명하다. 우리나라는 전체 지방재원 대비 이전재원의 비중이 지방자치제가 부활된 1991년 21.6%, 1995년 22.2%이던 것이 2000년 28.6%, 2005년 28.9%, 2007년 40.2%(2005년까지는 세입순계 결산기준, 2007년은 당초예산기준임)로 점차 높아져 왔는데 비해, 총조세 대비 지방세 비중은 1991년 20.9%, 1995년 21.2%, 2000년 18.1%, 2005년 22.0%, 2007년 21.2%로 거의 제자리걸음을 해왔던 바,[9] 이는 우리나라의 경우 단순히 양적으로만 보더라도 지방재정의 중앙의존성이 더욱 심해져왔음을 말해주는 것으로 볼 수 있다. 이제 이하에서 이러한 맥락에서 금융위기 대응 과정에서 나타나고 있는 지방재정 구조관련 내용을 수입과 지출 측면으로 나누어 검토해보도록 하자.

가. 수입측면

먼저 수입측면에서 전술한바와 같은 경제위기 과정에 지방정부의 조세수입이 줄어드는 측면 이외에도, 경제위기 진행으로 전반적으로 내국세 수입이 줄어들고 그

6) 최병호, 2007, p. 145.
7) 2005년 기준 비과세·감면 규모는 총 지방세수의 약 10%를 차지하고 있는데, 그 중에서 조례에 의한 감면분은 전체 감면분 대비 21.4%에 지나지 않고 있음을 볼 수 있다(지방세포럼, 2007, p. 12).
8) 김현아(2007)는 우리나라 지방정부 재정위험 분석의 초점을 지방정부 지출패턴의 변화에 대처할 수 없도록 되어 있는 정부 간 재정구조의 문제에 두고 있다.
9) 행정안전부, 『지방재정연감』, 『지방자치단체예산개요』, 『지방세정연감』, 국세청, 『국세통계연보』 등의 관련자료 참고.

에 따라 내국세에 연계되어 있는 지방교부세 또한 줄어듦으로써 지방정부의 상당한 수입원을 차지하고 있는 이전재원이 크게 줄어드는 경향을 보이게 된다. 이는 우리나라의 경우 지방교부세 총교부액이 내국세에 연계되어 결정되는 법정률 방식을 택하고 있는데 따른 것임은 주지하는 바와 같다. 전술한 국회예산정책처의 분석에 의하면, 내국세 세입예산안이 당초에 비해 11.2조원 감소함에 따라 내국세의 법정률 19.24%에 의해 결정되는 지방교부세가 당초 예산에 비해 2.2조원의 감액이 예상될 것으로 추정되고 있는 것을 볼 수 있다(〈표 1〉 참고).

뿐만 아니라 중앙정부 차원에서 수행된 각종 감세정책에 따라[10] 소득세, 법인세, 종합부동산세 등 주요 내국세수입이 줄어들어 이 또한 내국세에 연계된 지방교부세의 감소로 지방정부의 이전재원의 축소를 야기시키고 있다. 이러한 측면은 단순히 경제위기 대응과정에서 나타난 일시적인 조치가 아니라는 데서 그 심각성은 더 큰 것으로 인식되고 있다. 기획재정부 내부자료에 의하면, 소득세, 법인세 등 국세의 감세조치로 인해 2008년에 지방교부세 및 지방정부의 주민세 소득할 감소가 1.1조원에 이르렀으며, 2009년에는 거기에 종합부동산세 개편으로 인한 부동산교부세 감소분까지 합쳐 3.9조원가량의 지방정부 수입 감소요인이 발생하는 것으로 추정되고 있는 실정이다.[11]

나. 지출측면

한편 중앙정부는 경제위기 극복을 위한 적극적인 재정정책 수행과정에서 예산의 조기집행 내지는 강력한 적자정책을 전개시키고 있다. 이러한 중앙정부의 정책기조에 맞추어 지방재정에 대해서도 행정안전부장관이 금년 2월 25일 열린 '시·도 행정부시장·부지사 회의'에서 지방재정이 조기집행될 수 있도록 전 행정력을 집중할 것을 촉구하는 등 지방예산의 조기집행을 독려해온 것은 주지의 사실이다. 이러한 중앙정부의 정책적 의지와 그에 따른 범 지방정부적인 노력에 힘입어 최근 상반기 지방재정 조기집행 실적이 〈표 2〉에 보이는 바와 같이 자금집행기준으로 117.5조원에 이르고 있어 당초 목표 대비 6.8% 초과 달성된 것으로 나타나고 있다.

---

10) 2009년 12월 개정을 통해 소득세의 경우 종합소득세율을 기존의 8~35%의 4단계 누진세율구조를 2009년 구간별로 1~2% 부분적으로 인하한 후 2010년부터 6~33%로 각 구간별로 2%씩 인하하기로 하였으며, 법인세율은 기존에 과표 1억원을 기준으로 13~35% 두 단계 누진세율구조로 되어 있던 것을 과표 2억원을 기준으로 2009년에 11~22%, 2010년부터는 10~20%로 인하하기로 하였다. 뿐만 아니라 종합부동산세는 기존의 세대별 합산방식의 과세를 소유자별 합산방식으로 바꾸었으며, 주택분의 경우 1세대1주택자의 경우 기초공제 3억원을 인정해주어 결국 과세기준금액을 9억원 상향조정한 것과 같은 효과를 내게 하였다(관련 개정 법률 참고).

11) 기획재정부 내부자료(손희준(2009)의 〈표 2〉 참고).

〈표 2〉 지방재정 조기집행 실적

단위: 조원(%)

구분	상반기집행목표	집행액	
		금액	비율(%)
자금집행	110조	117.5조	106.8%
민간실집행액	80조	79.6조	99.6%

주: 2009년 6월 30일 기준.
자료: 행정안전부 보도자료(2009년 7월 6일 조간 보도)

또 한편으로는 각종 국고보조활동을 늘림으로써 지방정부로 하여금 지방비부담의 증대를 유발하는 등 새로운 지출요인을 만들어내고 있다. 이는 중앙정부의 정책적 의지에 의한 국고보조활동의 증가로 인해 지방정부 입장에서 의무적인 대응지출수요가 증가하는 현상으로서, 앞의 〈표 1〉에 의하면 국고보조사업이 4.5조원 증액될 것으로 예상됨에 따라 지방비부담이 1.9조원 늘어나는 것으로 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 이러한 사실은 단순히 지방비 부담이 늘어난다는 측면 못지않게 지방의 자체재원에 대한 자율적인 사용이 줄어든다는 점이 지방재정의 자율성, 나아가 건전성과 관련하여 중요한 의미를 지닌다는 점을 유념할 필요가 있다.

뿐만 아니라 중앙정부는 부족한 예산 상황에서 지방정부 지출의 위축을 우려해 지방채 발행을 촉구하는 모습을 보여 왔다.[12] 그 동안 우리나라는 지방채발행에서 개별승인제도를 채택하여 건별로 중앙정부의 승인을 받도록 되어 있어서 지방재정 건전성과 관련해서 지방채가 크게 문제되어 오지 않고 있었다. 그리고 참여정부시기에는 지방채발행 총액한도제로 지방채 기채제도가 변경되어 지방의 자율성이 높아졌음에도 불구하고,[13] 지방채 발행규모가 크게 늘어나지 않았던 것으로 나타나고 있다.[14] 그러나 경제위기 상황에 대처해나가는 과정에서 전반적으로 지방채발행 규모가 늘어나고 있는 것으로 나타나고 있다. 지방정부의 지방채 발행잔액을 보면, 2008년 말에는 19조 486억원으로 2007년말 대비 4.62% 증가한 것으로 나타

12) 행정안전부에 따르면 "경제위기 조기극복을 위한 지역공공사업 활성화와 일자리 창출의 투자재원으로서 지방채 발행을 적극 지원하고 있으며, 지방재정 지출확대와 조기집행이 원활히 이루어질 수 있도록... 지역SOC 등 사업에 투자하도록 권장"하고 있는 것으로 알려져 있다(NAVER 뉴스, 2009년 2월 13일자).

13) 지방채발행 총액한도제는 기존의 개별승인제도가 지방정부의 기채권을 제약함으로써 궁극적으로 재정분권의 제약요인으로 작용하고 있다는 점을 중시하여 2005년 지방재정법과 동 시행령을 개정하여 2006년부터 시행한 제도이다.

14) 2006년부터 총액한도제로 운영되었음에도 불구하고 총액의 절반에도 미치지 못하는 48.8%만이 발행되었다(김현아, 2007, p. 10).

나고 있었으며, 상환재원별로 보면 지방비 상환이 전체에서 94.4%로 국비보조 상환 등에 비해 매우 높게 나타나고 있어,[15] 지방채발행이 지방정부의 미래상환부담을 누적시키고 있는 것을 볼 수 있다. 더구나 2009년에 와서는 지방정부의 조기집행 정책에 부응하는 과정에서 세수부족분이 발생함에 따라 일시차입을 늘리거나 지방채 의존도를 더욱 높이는 모습을 보이고 있다. 정부는 상술한 경기침체에 따른 재방정의 어려움을 보완해주기 위해 공공자금관리기금을 통해 〈표 1〉에서 보이는 바와 같이 지방채 3조원을 추가 인수하기로 방침을 발표하는 등 지방채 발행을 지원하고 독려하는 양상을 보이고 있다. 이렇게 지방채에 의존도가 차츰 높아지면 이자부담이 늘어날 뿐만 아니라 장기적으로는 원금상환부담이 누적되기 마련이다. 여기서 문제는 지방채 규모 자체의 문제라기보다는 정부 간 세원배분 측면에서 지방의 상대적 비중이 낮은데다가 지방재정의 자율성이 취약한 상태에서 그 규모가 커지는 점이 문제의 심각성을 더해준다는 점이다. 그렇지 않아도 기본적인 지방정부 수요에도 못 미치는 수입 상태에 머무르는 많은 지방정부를 포함하여 그렇지 않던 지방정부 까지도 재정위기 상태로 나아가게 될 개연성이 커진다는 점이 우려되는 부분이다.

(2) 본질적 요인

전술한 바와 같이 지방세출의 증가, 지방세입의 감소 등을 가져온 보다 근원적인 원인은 세원배분과 재원배분을 결정짓는 정부 간 재정관계 측면에서 '지방정부의 자율성'이 결여된데 있다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 경제위기 대응과정에서 보다 강력한 중앙정부의 정책기조 속에서 이와 같은 지방정부의 재정적 자율성은 더욱 약화되고 지방재정의 위기적 성향은 더욱 심화되어가는 경향을 보이고 있는 것이다.

이렇게 지방정부의 재정적 자율성이 약화되면 흔히들 논의되는 지방정부의 재정책임성은 더욱 약화되게 되고, 소위 '연성예산제약(soft budget constraints)'이 더욱 커져 지방정부의 중앙의존성은 더욱 강해지게 되며, 지방정부의 사실상 만성적인 재정위기적 상황은 지속될 수밖에 없는 상황으로 나아가게 된다. 문제는 일반적으로 중앙정부는 경제위기 국면을 오히려 이러한 구도를 유지하면서 전체적인 집권적 국가운영 틀을 강화시켜가는 계기로 활용하고자 하는 경향이 있다는 점이다. 평화시기에도 국가운영 틀은 집권화의 경향성을 보이는데 위기적 상황 속에서는 집권적 경향이 강화되는 것이 더욱 용이해지며, 일단 한번 이렇게 한 단계 더 집권화되고 나면 다시금 지방정부의 자율성을 회복하는 것은 더욱 어려워진다는 사실은 Peacock & Wiseman(1967) 등의 '전위효과(displacement effect)가설'에 의해서 이미 입증된 바 있다. 우리나라의 경우도 독립정부 초기에 시행된 지방자치가

15) 행정안전부 지방재정국 재정정책과, 「'08년 12월말 지방채무 현황」('지방재정고'의 지방재정통계 참고),

1961년 군사혁명의 과정에서 폐기된 이래 다시 부활하는데 30년 이상의 세월이 걸렸던 사실은 주지하는 바와 같다.

이렇게 지방재정위기의 가능성이나 현실적 징후가 보다 뚜렷하게 나타나게 된 것이 정부 간 재정관계 면에서 취약한 지방정부의 자율성이라든가 중앙정부의 정책기조의 일방적 수용에 있는 것이라면, 문제는 그러한 관계가 형성되게 된 논리 내지 그 배경을 고려해보는 것이 중요할 것이다. 물론 순수 경제적 요인으로만 보더라도 강력한 집권적 정부에 의해 전국적인 효율성을 확립할 수 있다는 근거가 제시될 수도 있다. 뿐만 아니라 지난날 경제개발과정에서 누적된 지나친 지역 간 불균형을 완화시키기 위한 균형정책적 요구에 의한 것으로 설명될 수도 있다. 그러나 경제이론적으로 보더라도 효율성은 분권화된 경제주체의 분권적 자기의사결정이 이루어질 때 전반적 효율성이 제고됨은 '후생경제학의 기본정리'가 시사하는 경제이론의 기초임은 주지의 사실이다. 뿐만 아니라 불균형 완화를 위한 균형정책적 차원의 경우도 그 동안 수십 년 동안 같은 이유로 집권적 정책이 시행되어 왔음에도 불구하고 불균형이 더욱 심화된 역사적 경험에 비추어 볼 때 집권적 정책에 의해 균형을 이루고자 하는 것은 역사적 현실로 수용되지 못한다는 사실을 알 수 있다.

그렇다면 지방정부의 자율성을 약화시켜 지방재정위기 내지 그 잠재적 가능성을 더욱 고조시키는 집권적인 정부 간 재정관계와 중앙정부 주도형 지방재정기조는 어떻게 해석될 수 있을까? 일찍이 많은 논자들은 어느 단계의 정부가 어떠한 기능을 얼마나 자율적으로 수행하는가 하는 것은 특정사회의 중앙과 지방의 권력관계라든가 사회구성원들의 각종 계층관계와 같은 사회경제적 세력관계를 결정짓는 사회적, 정치적 요인에 의해 서로 다르게 나타난다는 사실을 지적한 바 있다.[16] 우리나라의 경우도 국세와 지방세 종목이나 그 비중, 지방교부세 제도변화 내지 법정률의 변화 등이 경제이론적 맥락보다는 중앙정부의 정책기조, 지방자치제의 부활, 지방자치 내지 분권활동 등의 변화시기나 그 정도에 따라 보다 뚜렷한 변화양상을 보여 왔음은 이를 반증하는 것으로 판단된다.[17] 이러한 사실은 정부 간 재정관계 이면에는 중앙과 지방의 권력관계, 나아가 다양한 지역사회구성원들의 사회경제적 세력관계가 내재해있음을 알 수 있으며, 이러한 지역사회의 역학관계가 뒷받침되지 못하면 사실상 '지역사회 내지 지역주민의 자율

16) 소위 정치경제학 내지는 정통 제도경제학자들을 중심으로 이러한 주장이 제시되어 왔음. 구체적으로 J. O'Connor(1973)(우명동, 1990); P. Saunders(1981); Andrew Cumbers, Danny MacKinnon, and Robert McMaster(2002) 등을 참고할 수 있음.

17) 우명동(2009)은 정부 간 재정관계가 경제적 여건의 변화에 의해 의미 있게 설명되어지지 못하며, 정부(권력)위상의 변화와 그 이면에 내재된 사회경제적 세력관계의 변화에 의해 보다 잘 해명될 수 있음을 보인바 있다. 미국의 주정부 사례에서도 정부 간 재정운영이 정치적 환경, 헌법이나 법령 혹은 제도 등에 따라 달라지는 것으로 나타나고 있는바(김현아, 2007, p. 17), 이러한 사실 또한 본문과 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

성'이 보장될 수 없음을 시사한다. 이렇게 보면 지방재정 건전성 여부는 현상적으로는 상술한 바와 같이 '지방정부의 자율성' 부재에 있는 것으로 볼 수 있으나, 그와 같은 '지방정부의 자율성'이 취약하게 된 보다 본질적인 요인은 '지역사회(주민)의 자율성'이 결여된데 있는 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 지방재정 건전성 확보 전략

전술한 논의 맥락에서 보면 경제위기 과정에서 그 징후를 보이고 있는 지방재정 위기적 상황을 극복하여 장기적인 지방재정 건전성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 재정 면에서 '지방정부의 자율성'을 강화시키는 것이 필요함을 알 수 있다. 나아가 보다 본질적으로 그러한 지방재정의 자율성 확보의 근원이 되는 사회적, 정치적인 분권의 틀을 점진적으로 구축해나감으로써 '지역사회(주민)의 자율성'을 확보하는 것이 더욱 중요하다는 사실을 알 수 있다.[18] 이제 이에 대해 현상적 대응과 본질적 대응으로 나누어 좀 더 구체적으로 논의해보고자 한다.

1. 현상적 대응전략

지방재정건전성을 위협하는 요인에 대응하는 현상적인 전략으로 먼저 지방정부 자체 차원의 전략을 들 수 있을 것이다. 지방정부 담당자들은 경제위기하의 지방재정위기적 상황의 잠재적 가능성을 극복하기 위해서 먼저 많은 논자들이 지적하듯이 불요불급한 지출을 줄이는 노력을 강화해야 할 것이다.[19] 뿐만 아니라 주어진 세원배분체계 속에서 지방세징수 강화를 위한 의미 있는 노력은 어렵더라도 세외수입의 발굴을 위한 노력은 해볼 수 있을 것이다. 더 나아가 경제위기 차원에서 세출증대 과정의 일환으로 늘어나고 있는 지방채 채무관리능력을 제고시킬 필요도 있을 것이다.

그러나 명목적으로 지방자치제가 시행되고 있다 하더라도, 지방재원 면에서 자체재원의 비중이 낮아서 지방정부의 자율성이 전제되고 있지 못한 상태에서 무엇보

18) 물론 보다 근원적으로는 대외적 경제위기에 대응해 나가기 위해서는 대외의존성을 줄여나갈 필요가 있음은 우리나라 경제구조의 취약성에 비추어 볼 때 당연한 논리적 귀결이다. 그러나 국정기조를 분권적으로 운영함으로써 그러한 대외적인 경제위기 파급효과를 분산시키고 그에 대한 대응력 자체도 키워나갈 수 있을 것이다. 이는 지방자치의 고유한 가치 중의 하나로 정치, 행정 분야 등에서 전통적으로 지목되어오고 있는 가치이나(김재균, 1990, p. 26), 이는 경제적 혼란의 경우에도 적용될 수 있을 것이다.

19) 경제위기 문제와 관계없이 인구통계학적 상황의 변화로 복지지출 등의 수요가 늘어나는 경우 단순히 지방세출 억제차원을 넘어서서 인구통계학적 충격을 완화시킬 수 있는 보다 근본적인 후술하는 정부 간 재정기능과 재원배분의 관점에서 접근하는 것이 타당할 것이다.

다도 세원 면에서 정부 간 재정관계를 재정립함으로써 지방재원의 자율성을 제고시켜줄 필요가 있다. 이러한 관점에서 지방정부의 자체재원이 빈약한 상태에서 지방교부금의 법정률을 올려서 지방정부의 가용재원을 높여주자는 주장도 제기되는 것을 흔히 볼 수 있다. 이러한 주장은 지방정부의 일반재원의 비중을 높여서 지방정부의 자율성을 제고시키자는 취지에서 긍정적으로 수용될 수도 있는 안으로 보인다. 그러나 이 경우 지방정부의 '연성예산제약'으로 인한 '재정책임성 약화' 문제는 근본적으로 해결될 수 없게 된다. 이는 위기적 국면에서 일시적이고 부분적인 대응책은 될 수 있을지 몰라도 지방재정의 자율성이라는 관점에서 보면 보다 근본적인 처방은 되지 못할 것이다. 이와 관련하여 국고보조금의 지방비 부담 조정을 통해 지방정부의 자율성을 제고시키는 안도 같은 맥락에서 제시되기도 한다. 이러한 대응책은 국고보조 대상 서비스의 성격에 따라 다를 수 있겠지만, 지방정부의 자율성을 제고시켜 지방정부 스스로 대응능력을 키운다는 점에서 긍정적으로 수용될 수 있는 방안이라 판단된다. 요컨대 재정 면에서 지방정부의 자율성이 제고될 때 전술한 바와 같이 지방정부의 '재정책임성'이 제고되어 지방재정의 건전성 강화에도 기여하게 될 것이다.[20]

2. 본질적 대응전략

상술한 바와 같이 지방정부의 재정적 자율성을 제고시킴으로써 재정책임성을 강화시키고, 그리하여 경제위기 국면에서 지방 나름대로의 독자적인 대응의 여지를 넓혀줌으로써 지방재정의 건전성을 확보해나가는데 기여할 수 있을 것이다.

그러나 그렇게 재정 면에서 '지방정부의 자율성'을 제고시키기 위해서는 정부 간 재정관계의 틀을 바꾸어야 하며, 그러기 위해서는 현실적으로 중앙과 지방의 권력관계라든가 분권세력 등을 포함한 사회적, 정치적 역학관계가 그러한 틀을 수용할 수 있어야 할 것이다. 이러한 역학관계가 뒷받침되어 사실상 '지역사회(주민)의 자율성'이 보장되지 않는 한 지방정부의 자율성은 더욱 취약한 상태로 빠져들어 경제위기의 대응력은 더욱 낮아질 수도 있는 것이다. 다시 말해, 지역사회 자율성의 확보는 곧바로 실질적인 지방분권의 실현을 의미하는 것이며, 나아가 지방정부의 자율성 확보의 보다 근원적인 힘이 될 수 있음을 유념할 필요가 있다. 이제 이러한 논의를 '중앙집권적 역학관계에 대한 대응'과 '취약한 지역사회의 자율성에 대한 대응' 차원으로 나누어 검토해보고자 한다.

---

20) 지방재정부문에서 '자생력'을 강조하는 견해라든가(박정수(2009)), 자체 재무상황에 대한 책임을 자치단체 스스로 해결할 수 있도록 하는 조정의 필요성을 강조한 견해(김현아, 2007, p. 13) 등도 같은 선상에서 이해될 수 있을 것이다.

(1) 중앙집권적 역학관계에 대한 대응

지역사회의 자율성을 확보하기 위해서는 먼저 중앙집권적인 역학관계를 지양하기 위한 각종 활동이 전개될 필요가 있을 것으로 보인다. 그러기 위해서는 현재 활동 중인 시·도지사협의회 등 4대 지방협의체의 활동을 강화해나가거나 이들의 연계활동이 전개될 필요가 있을 것으로 보인다.[21]

이와 관련하여 생활정부로서 지방정부에 의한 보다 자율적인 정치, 경제활동이 전개되기 위해서는 무엇보다 지방정치 담당자들이 중앙에 예속되는 정치구조부터 전환해나갈 필요가 있을 것으로 판단된다. 이와 같은 맥락에서 보면 2005년에 시행된 기초자치단체장과 기초의회 의원의 정당공천 허용제도[22]는 폐지될 필요가 있는 것으로 판단된다.

(2) 취약한 지역사회(주민)의 자율성에 대한 대응

그러나 위와 같이 지방정부 담당자들의 활동만으로는 지방정부의 자율성은 제고될 수 있을지 몰라도 반드시 지역사회나 지역주민들의 자율성이 확보로 이어진다는 보장은 없다. 중앙정부로부터 확보될 지방정부의 자율성이 지역주민의 자율성을 제고시키고 사실상 재정책임성의 제고를 통해 지방재정의 건전성을 강화시키기 위해서는 지방정부활동에서 지역주민의 특성을 반영하는 구조가 형성될 필요가 긴요하다하겠다. 그러기 위해서는 지역주민 내지 지역사회의 각 계층의 요구가 분출되고 수렴되는 분권운동이 강화될 필요가 있다. 이와 관련해서 제도적으로는 참여정부 시기 도입된 주민투표제, 주민소송제도, 주민참여예산편성제도, 주민소환법 등이 지역주민의 특성을 담아내는 틀의 구실을 할 수 있을 것이다. 이러한 제도적 틀은 지역사회 내지 지역주민 중심의 분권적 역량이 강화될 때 보다 활성화될 수 있을 것이다. 그렇게 됨으로써 비로소 지역사회의 고유한 특성이 발휘됨으로써 지역주민들의 삶의 터전이 구축되고 확대되는 진정한 지방자치가 주어질 수 있을 것이며, 그렇게 될 때 비로소 재정 면에서도 지역사회 책임하에 재정건전성이 담보될 수 있는 것이다. 특히 2005년 법적 근거를 마련한 주민참여예산편성제도 같은 것은[23] 아직은 서로 다른 지역적 특성을 담아내는 데는 다소간 문제가 없는 것은 아니나, 이러한 제도가 보다 활성화되면 오히려 지방재정 면에서 주민들의 책임성이 제고되어 지방재정의 건전성이 확보되는 계기가 마련될 수 있을 것으로 판단된다.[24]

---

21) 1999년 지방자치법 개정으로 단체장의 협의체에 법적 지위를 인정하는 규정을 도입한 이래, 시·도지사협의회(2000년 3월), 시·군·구의회의장회(2000년 4월), 시장·군수·구청장협의회(2000년 4월), 전국시·도의회의장협의회(2000년 6월)가 잇달아 구성되어 활동하고 있다.

22) 2005년에는 지방자치제가 부활되면서 금지되어 왔던 기초의원 정당공천제가 도입되었다(2005년 8월 개정 전후의 「공직선거법」(종전의 「공직선거및선거부정방지법」)제47조 내용을 비교해볼 것).

23) 「지방재정법」은 "지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다"(제39조)는 주민참여 규정을 두고 있다.

이러한 지역주체들의 분권적 의지가 수렴되는 구조가 형성될 때 지방정부의 자율성을 제고시킬 수 있도록 정부 간 재정관계의 틀이 바뀌어 나가고, 나아가 각 지역사회(주민)의 특성이 반영된 공동사회의 틀을 열어갈 수 있을 것이다. 이러한 방향성은 일견 추상적인 것같이 보일지 몰라도 논리적으로나 분권의 역사적 전통이 긴 많은 나라의 경험이 보여주는 역사적인 사실에 비추어 보면, 오히려 매우 구체적이고 현실적인 길이라는 점을 유념할 필요가 있을 것이다.

Ⅳ. 맺는 말

우리 정부는 미국 금융위기의 여파로 급격하게 경기가 침체되는 국면에 접어들면서 큰 폭의 감세정책과 강력하고 적극적인 적자재정정책을 전개해가고 있다. 본고는 경제위기에 대한 그와 같은 중앙정부의 정책적 대응과정에서 지방재정의 건전성을 훼손시킬 징후가 나타나고 있는지, 있다면 그러한 파급효과의 원인이 무엇인지를 지방재정위기 개념의 특성에 유념하면서 현상적 요인과 본질적 요인으로 나누어서 검토하였다. 나아가 그러한 원인분석에 바탕을 두고 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 전략 또한 현상적 측면과 본질적 측면으로 나누어 개괄적으로 제시해보았다.

먼저 지방재정위기의 잠재적 가능성에 대해서는 중앙정부에 대한 의존성이 강한 우리나라 지방재정의 특수성에 비추어 볼 때, 지방정부 자체요인보다 지방정부로서는 어쩔 수 없는 재정 면에서 지방정부의 자율성이 보장되지 않는 중앙과 지방 간 재정관계 및 그와 관련된 제도적 요인, 나아가서 중앙정부의 정책적 요인 등이 중요한 요인으로 작용하고 있음을 확인하였다. 더 나아가 그러한 요인이 형성되게 된 사회적, 정치적 배경이 보다 더 본질적인 요인으로 자리 잡고 있다는 사실을 지적하였다.

이러한 분석결과에 근거하여 본고는 경제위기 과정에서 그 징후를 보이고 있는 지방재정의 위기적 상황을 극복하여 지방재정의 건전성을 확보하기 위해서 재정면에서 '지방정부의 자율성'을 강화하는 것이 중요한 과제임을 제시하였다. 나아가 본고는 보다 본질적으로 그러한 지방재정의 자율성 확보의 근원이 되는 사회적, 정치적 분권의 틀을 점진적으로 구축해나감으로써 '지역사회(주민)의 자율성'을 확보해나갈 필요가 있음을 강조하고 있다. 이러한 전제가 구축될 때 비로소 지방정부의 자율성을 제고시킬 수 있도록 정부 간 재정관계의 틀이 바뀌어 나가고, 나아가 지역주민의 자율성과 책임성이 반영되어 외부의 충격에도 내성이 강한 건전한 지방재정구조를 확립하여, 궁극적으로 지역특성이 반영된 지역공동사회의 틀을 열어갈 수 있을 것임을 제시하고 있다. 이렇게 건전한 지방재정구조가 확립되면 전반적으로 국가재정건전성의 기반확충에도 기여할 것이라는 사실을 유념할 필요가 있다.

24) 주민참여예산제도 활성화를 통한 재정책임성 강화 관련된 논의로는 이창균, 2006, pp. 197-199를 참고할 수 있음.

참고문헌

국회예산정책처, 『2009년도 제1회 추가경정예산안 쟁점분석』, 2009.

김재균, 『한국의 민주주의와 지방자치』, 한마당, 1990.

김현아, 「지방정부 재정위기 관리에 대한 논의」, 『재정포럼』, 2007년 12월.

박정수, 「지자체 재정 얼마나 어렵나」, 매경이코노미 제1503호, 2009년 4월 29일.

손희준, 「지방의 적자예산 위기의 원인과 대응」, 「e-KRILA FOCUS』, 제8호 2009년 7월 10일.

안종석, 「경제위기와 지방재정제도 개편」, 「digital 세정신문』, 2009년 7월 12일.

우명동, 『지방재정론』, 해남, 2001.

우명동, 「재정연방주의론과 한국의 정부 간 재정관계」, 『경제위기 극복을 위한 재정·조세·복지정책의 방향』, 2009년도 한국재정정책학회 하계학술대회, 2009.

윤영진, 「우리나라 지방자치단체의 재정위기와 대응방안」, 『21세기 지방자치의 과제와 발전방향』, 1999년도 하계학술세미나, 한국지방자치학회, 1999.

이창균, 「자치단체의 재정운용 책임성 제고에 관한 연구」, 『지방행정연구』 20(4), 2006.

조기현·신두섭, 『지방재정관리제도 운용실태와 개선방안 – 지방재정위기 대응방안을 중심으로 –』, 한국지방행정연구원, 2008.

지방세포럼, 「지방세 중장기 발전방안」, 『재정환경변화에 따른 지방재정운용의 혁신방안』 부록, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2007.

최병호, 「재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조모색」, 「한국지방재정논집』 12(1), 한국지방재정학회, 2007.

Cumbers, Andrew, Dany MacKinnon and Robert McMaster, "Institutions, Social Relations and Space," Department of Geography & Topographic Science, University of Glasgow,2002(http://www.goeg.gla.ac.kr?olpapers/accumbers002.pdf).

Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company Inc., 1959.

O'Connor, James, *The fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, 1973(우명동 역, 『현대국가의 재정위기』, 이론과 실천, 1990).

Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.

Peacock, A. T. and J. Wiseman, *The Growth of Public Enxpenditure in the United Kingdom*, George Allen & Unwin, Ltd., 1967.

Saunders, Peter, *Social Theory and the Urban Question*, Holmes & Meier Publishers, Inc., 1981.