지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안

Strengthening the Soundness of Local Finance for the Advancement of Local Autonomy

2011. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

연구책임: 임 성 일 (선임연구위원)
연 구 진: 서 정 섭 (연 구 위 원)
이 창 균 (선임연구위원)
이 상 용 (선임연구위원)
이 효 (연 구 위 원)
조 기 현 (연 구 위 원)
손 희 준 (청주대학교 교수)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

본 과제는 “지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안”이라는 대주제 하에 7개의 과제들로 구성되어 있다. 이들 7개 과제는 제목과 내용 면에서 상이하지만 전체적으로 지방자치 발전의 근간이 되는 지방재정의 건전성을 향상시키는 정책대안을 모색하는 점에서 공통적이다. 7개 과제 모두 각각의 주제와 관련된 현황과 문제점을 예리하게 분석하고 그 결과를 토대로 지방재정의 건전성을 추구하는 정책대안을 제시하는 접근을 취하고 있다.

2008년 후반에 “글로벌 금융위기(global fiscal crisis)”가 지구촌을 강타하면서 세계 각국은 경제・재정・사회적으로 어려움을 겪게 되었다. 금번의 금융위기 상황에서 전 세계적으로 분명히 확인된 사실은 국가재정의 건전성 여부가 각국의 위기극복 과정에서 가장 중요한 요인으로 작용하였다는 점이다. 선진국들 가운데서 적지 않은 나라들(그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 스페인, 포르투갈, 이태리 등)이 과다한 채무와 재정적자로 인해 금번 글로벌 금융위기의 희생양이 된 사실은 우리나라를 포함한 세계 각국에게 시사와 교훈을 주고 있다.

우리나라는 국가와 지방자치단체 모두가 이러한 사실을 깊이 인식하고 단・장기 재정 건전성의 확보에 주력하면서 지속가능하고 안정적인 재정을 유지할 수 있는 종합관리시스템을 구축해야 할 것이다. 다른 나라와 비교할 때 우리나라의 재정은 거시적 관점에서 비교적 양호한 것으로 평가되고 있다. 하지만 근년에 국가채무와 지방채무의 증가 속도가 매우 빠르게 나타나고 있어서 이제는 국가와 지방자치단체가 적극적으로 나서서 재정 건전성 향상방안을 다각도에서 구체적으로 강구하지 않으면 안 되는 상황에 이르렀다.

이러한 관점에 입각해서 본 과제는 지방재정의 세입확충, 지방재정지출(사회복지지출)의 합리적 구조화, 지방채무 관리, 지방재정운영의 자율성 강화, 지방재정준칙의 도입, 지방재정분석제도의 개편, 그리고 포괄보조금제도의 발전방안

을 주제별로 모색하고 종합적으로 조망함으로써 지방재정의 건전성을 향상하고자 시도하고 있다.

끝으로, 이러한 시도가 우리나라 지방재정의 건전성을 한 단계 향상시키는 데 일조할 수 있기를 기대하면서 본 과제의 수행을 위해 많은 노력을 기울여 준 연구자들의 노고에 감사를 표명한다.

2011년 12월

한국지방행정연구원장 **한 표 환**

요 약

Ⅰ. 지방자치단체의 채무관리 개선방안

본 과제는 지방자치단체의 채무관리 실태를 총체적으로 점검하고 그에 대한 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구는 현재 지방재정이 거시적 관점(macro perspective)에서 노정하고 있는 지방채무의 현상과 문제를 분석하는 한편 미시적 관점(micro perspective)에서 개별 자치단체들이 경험하고 있는 채무의 현상과 문제에 대해 분석하고 있다. 이러한 분석결과를 토대로 본 과제는 국가단위에서 지방자치단체의 채무를 효과적으로 관리할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하는 동시에 개별 지방자치단체 단위에서 적정한 채무관리를 통해 재정 건전성을 확보할 수 있는 방안을 모색한다. 이는 궁극적으로 지방재정의 중·장기 건전성과 지속 가능성을 성취하는데 기여한다.

본 연구에서 우리나라 지방채 발행의 실태를 다각도에서 분석한 결과 파악된 문제점들에 대해 압축적으로 정리하면 다음과 같다. 그것은 (1)전국 차원에서의 소극적 지방채 활용, (2)소수 지방자치단체에 의한 '지방채 발행 과점현상', (3)과도한 공공자금 의존 결과 시장원리와 경쟁체제 작동 결여, (4)지방채무 범위 설정문제, (5)지방채 발행 적정규모(수준)에 대한 객관적 평가기준 미흡, (6)지방채 발행 총액한도제도 운영관련 문제, (7)재정 책임성 담보장치 결여, (8)개별 지방자치단체 차원의 채무관리체제 구축 미흡(재정규율, 재정준칙, 채무관리시스템 부족), (9)지방공기업 채무관리문제, (10)지방채 시장 침체 등으로 압축된다.

본 연구는 이러한 문제점 분석결과를 토대로 다양한 정책대안을 제시하고 있는데, 그 중에서도 특히 다음의 정책개선방안에 중점을 두고 있다. 그것은 지방채 발행 총액한도제도의 중장기적 폐지, 지방채무 범위 재설정, 지방채 발행 과점현상 개선, 공공자금 지원에 의한 지방채 보조금화 방지, 지방공기업 부채관리

에 대한 새로운 접근, 자본예산제도 도입, 주요 지방채발행에 대한 주민투표 실시, 지방자치단체의 채무관리에 대한 자기재정규율 수립 및 모니터링, 지방자치단체 재정준칙 수립, 점진적 시장원리 도입 등이다. 이러한 정책방안들은 장단기 전반에 걸쳐 지방재정의 자율성 및 책임성 강화와 조화에 그 기조를 두고 있으며, 중장기적 시장원리의 적용 및 경쟁체제의 확립을 정책목표로 삼는다.

Ⅱ. 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안

2011년 현재 지방예산 중 사회복지예산이 차지하는 비중은 20%를 넘어서고 있다. 지방이양사업의 경우 정부의 재원 보전율이 낮은 반면 지방의 사회복지수요 증가는 이를 훨씬 뛰어 넘고 있는 실정이다. 국고보조사업은 보건복지부 등에서 2005~2010년 동안 55개의 사업을 신설하면서 적정한 재정지원을 하지 않아 지방의 재정부담을 가중시키고 있다. 이러한 가운데 각 지방자치단체가 자체의 사회복지 수요를 충당하기 위해 추진하는 사업도 지방의 사회복지 재정부담을 증가시키는 요인으로 작용한다.

본 연구에서 사회복지재정(보건분야 제외)을 중심으로 지방자치단체의 사업, 지출실태, 영향 등에 대해 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방이양사업은 재원 보전율이 낮을 뿐만 아니라 필요・추가재원을 보전하지 않는 '재정지원 없는 위임명령(unfunded mandates)' 등으로 인해 지방재정의 부담을 가중시키고 있다. 둘째, 국고보조사업이 증가하는 가운데 보조율보다 낮게 지원되는 소위 '과소재정지원 위임명령(under-funded mandates)' 상황이 발생하여 국고보조사업의 지방비부담이 가중되고 있다. 셋째, 재정여건과 재정력이 빈곤한 자치단체들이 자체사업을 추진하는데 애로를 겪고 있다. 넷째, 사회복지 지방이양사업과 국고보조사업이 추진되면서 지방비부담이 크게 늘어나 가용재원 잠식현상이 나타나는데, 이는 지방재정을 압박하는 가장 큰 요인으로 작용하고 있다. 다섯째, 2005년 사회복지사업의 지방이양 이후 지방자치단체의 재정구조가 사회복지지출의 과중(過重)구조로 변화되고 있다.

본 과제는 지방자치단체의 사회복지지출에 따른 재정부담의 과중현상을 해소

하는 방안으로 다음과 같이 중앙·지방간 구조개선을 실시할 것을 제시한다. 첫째, 중앙·지방간에 사회복지관련 사무 및 재원배분체계를 재편해야 한다. 이와 관련하여 중앙·지방간 사무배분의 기준은 사무의 성격을 효율성, 형평성, 실행성의 세 원칙에 입각하여 판단할 것을 제시한다. 이 과정에서는 사회복지서비스의 공급(전달) 책임은 분권화를 실시하고, 재정책임은 중앙정부가 분담하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 둘째, 지방이양사업의 사업과 재원문제를 재검토한 다음 적절한 조정조치를 취해야 한다. 이와 관련해서는 구체적으로 사회복지사업 중 일부를 국고보조사업으로 환원하는 방안과 분권교부세의 법정률을 인상하는 방안을 제시하고자 한다. 셋째, 사회복지 관련 국고보조사업을 확대할 경우 지방재정영향 분석, 적정 국고보조율 수준 확보, 지방 자율성 강화의 세 측면을 반드시 제도적으로 반영해야 한다. 넷째, 지방자치단체는 사회복지 수요증가에 능동적으로 대응할 수 있도록 유사·중복 지출, 관행적 지출, 성과·효과 미흡 지출, 무리한 투자지출(재정력·효율성 무시 등)을 억제하고 사회복지지출에 대응하도록 재정투자방향을 조정해 나가야 할 것이다.

Ⅲ. 지방재정운영 건전성 강화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충방안

건전한 지방재정을 유지하기 위해서는 지방재정 운영의 전 과정에 재정운용과 관련된 핵심 이해관계자들이 참여하여 지방자치단체의 재정운영에 대한 내·외부 상호견제 등 자율적 관리시스템을 구축하고 강화하는 것이 반드시 필요하다. 현재 우리나라에서 시행되고 있는 지방재정 관련 견제시스템에 대해 자치단체 집행부, 지방의회, 주민의 세 측면으로 구분하여 그 실태를 파악하면 다음과 같다. 먼저, 집행부에 의한 견제시스템으로는 자체감사부서 운영, 재정분석 및 진단제도, 재정위기관리시스템, 지방재정공시제도, 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 사업예산제도 등이 있다. 그 다음으로, 지방의회에 의한 견제시스템으로는 행정사무감사 및 조사권제도, 전문위원제도, 지방의회 정책연구실 운영 등이 있다. 마지막으로, 주민에 의한 견제시스템으로는 주민참여예산제도, 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 주민소환제도 등이 있다.

본 연구는 이들 제도에 대해 다양한 방법을 통해 분석해 보았다. 분석결과 이들은 건전한 지방재정 운영을 담보하기에는 각 제도가 안고 있는 문제점들로 인해 제도의 효과성과 유용성을 제대로 발휘할 수 없는 것으로 파악되었다. 한마디로, 현행 제도는 지방자치단체 내부의 자율적 재정운영 견제시스템으로서 역할을 제대로 수행할 수가 없고, 따라서 빠른 시일 내에 이들이 제대로 기능할 수 있도록 제도개선 및 새로운 제도도입을 시도할 필요가 있다.

지방재정운영에 적절한 내부 견제시스템을 모색하기 위해 본 연구는 다양한 대안을 설계해서 이해관계자(공무원, 지방의원, 전문가)를 대상으로 선호도 설문조사를 실시하였고, 그 결과에 연구자의 견해를 덧붙이는 접근방식을 취하였다. 이러한 과정을 거쳐 본 연구는 최종적으로 다음과 같은 정책방안을 제시하고 있다. 첫째, 집행부에 의한 견제시스템으로 [투자사업이력관리시스템 구축], [외부감사제도 도입], [재정출납관제도 신설]의 3개 방안을 제도적으로 신설할 것을 제안한다. 둘째, 지방의회에 의한 견제시스템으로 [지방의회정책연구실 강화(전문위원제도 도입 포함)]와 [행정사무감사 조사권 개선]의 2개 방안을 제안한다. 셋째, 주민에 의한 견제시스템으로 [주민참여예산제도 강화(주민모바일참여제도 도입 및 주민예산위원회제도 도입 포함)]와 [주민투표제도 개선]의 2개 방안을 제시하고자 한다.

Ⅳ. 지방재정준칙의 도입방안

최근 글로벌 경제위기와 함께 세계 각국은 재정규모 확대와 재정적자 지속이라는 현상을 노정하고 있다. 이러한 현상은 재정 자체의 지속가능성 문제는 물론 경제 전체의 활력유지에 문제를 야기하는 매우 중대한 사안에 속한다. 이러한 상황을 인식할 때, 우리나라에서도 재정규모와 재정적자 문제를 중심으로 묵시적·명시적 재정준칙을 도입할 필요성이 제기되고 있다. 이에 따라 지방자치단체도 재정 건전성 강화를 위해 재정수지, 부채, 지출, 수입 측면에서 재정규율의 확립을 위한 지방재정준칙의 도입방안을 모색할 필요가 있다. 이러한 문제인식을 하면서 국가 차원의 재정준칙의 역할을 지방이 제한적 범위 내에서 수행할

수 있는 지방재정준칙의 도입 필요성에 대해 언급하면 다음과 같다.

첫째, 향후 국가재정은 저출산・고령화, 양극화 등 경제・사회적 환경변화에 따른 재정지출이 확대되어 재정수지의 악화 및 국가채무 누적의 심화가 예상되는데, 이 때 만일 중앙정부의 재정 건전성 강화조치가 주어질 경우 지방재정은 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 둘째, 최근 부동산경기의 불황에 따른 각종 재정문제(자체세입의 기반 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비의 지속적 증가, 지방채무의 급증 및 통합재정 수지의 적자 발생)는 지방재정의 지속가능성을 곤란케 하는 요인이 되고 있다. 셋째, 지방재정의 지출증가를 주도한 사회개발・사회복지분야 보조금의 지속적 증가는 매칭(matching)되는 지방비부담의 증가를 초래하여 결국 지방재정을 압박하는 요인이 되고, 이는 지방재정의 중・장기 지속가능성을 크게 악화시킬 수 있다. 넷째, 지방자치가 점차 정착되면서 정당 간 경쟁적 (복지)재정지출의 확대가 예상되는 가운데 중앙행정기능의 지방이양이 계속되면서 지방의 예산사업이 증가일로에 있다.

이와 같은 상황을 인식하면서 본 연구는 지방재정의 현실 여건을 고려하는 지방재정준칙의 도입방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 그것은 첫째, 지방재정준칙의 제정 및 집행주체는 행정안전부, 지방자치단체(광역), 개별단체로 구분하여 접근한다. 둘째, 지방재정준칙 도입 시 중앙정부와 달리 재정규모(지출), 재정수지, 채무 등 어떠한 재정변수를 통제・관리해야 하는지에 대한 내용을 확정해야 한다. 셋째, 지방재정준칙의 법적 근거는 지방재정법, 시행령, 규칙 및 훈령과 지방자치단체의 조례, 규칙 등에 기반을 두어야 한다. 넷째, 지방재정준칙 위반 시 제재수준은 금전적 제재, 사법적 제재, 정치적・신용적 제재 등으로 구분하여 접근한다. 다섯째, 지방재정준칙의 적용기준은 회계기준(발생주의), 통계기준(총계 또는 순계) 등으로 구분 접근한다. 여섯째, 지방재정준칙의 실행력을 확보하기 위한 방안을 모색하는 과정에서는 현행 지방재정관리제도와의 관계설정, 지방재정준칙의 부작용 대책강구 및 도입절차 등을 중점적으로 점검해야 한다.

Ⅴ. 재정 건전성 확보와 지방재정분석제도의 개편방안

2012년부터 지방재정의 건전성에 초점을 두는「지방재정 사전경보시스템」이 도입됨에 따라 지방재정분석제도에 변화(재정 건전성 확보 관련)가 예상된다. 지방재정 위기관리시스템은 기본적으로 재정위험을 사전에 예측하여 경고하는 조기경보시스템(early warning system)에 초점을 두고 있다. 그동안 지방재정분석의 건전성 측정은 주로 재정수지, 채무관리 측면에 중점을 두었는데, 지방재정 사전경보시스템이 도입되면서 지방재정분석제도에 대한 전반적인 재검토와 아울러 양 제도 간의 관계를 정립해야 하는 문제가 제기된다.

현행 지방재정분석제도는 예산회계와 재무회계의 분리 운영으로 인해 현금주의 정보와 발생주의 정보를 충분히 활용하지 못하고 있을 뿐 아니라 재정 건전성 측정에서도 분석의 방향과 범위에서 재정의 구조적 요인과 재정의 지속가능성 등 거시적 관점을 제대로 반영하지 못하는 문제점을 노정한다.

본 연구는 이러한 문제점과 다양한 분석결과를 토대로 재정 건전성 확보 관점에서 재정분석의 제도적 틀 전환, 지방재정의 건전성 측정지표의 개선, 재정분석과 사전경보시스템의 관계정립 등 재정분석제도의 개편방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 재정분석제도는 지방재정의 객관적 관리나 예산통제 차원에서 종합재정진단 및 컨설팅 기능을 강화하고, 사전경보시스템과는 달리 지방재정운영에서 나타나는 문제요인(구조적, 관리적)에 대한 개선전략을 제시하는데 초점을 두어야 한다. 이 과정에서는 특히, 재정분석의 대상범위를 현행의 자치단체 내부회계 중심에서 지방공사·공단, 제3섹터 등으로 확대하여 실효성을 확보하여야 한다. 둘째, 건전성 확보 관점에서 재정분석 지표체계를 확대 조정할 것을 제시한다. 이를 위해서는 재정위험 판단지표와 함께 재정의 구조적 요인, 재정의 지속가능성, 미래 재정관리 능력 등을 포함하여 포괄적으로 재정분석 지표체계를 구성하도록 한다. 셋째, 현행 재정분석지표(예산회계)와 재무분석지표(재무회계)와의 관계를 정립하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 단기적으로 현행 예산회계의 재정분석지표를 중심으로 재무회계정보를 연계·운영하고, 장기적으로 결산체계 조정 후 양 제도를 포괄하는 지방재정의 통합분석체계를 마련하는 시도

가 요구된다. 넷째, 양 제도의 목적, 대상・시기, 지표, 초점 등을 건전성 관점에서 재검토한 다음 재정분석과 사전경보시스템 간의 관계를 정립한다. 구체적으로, 재정위험 판단을 위한 기초인프라 구축이 완비되기 이전까지(단기)는 지방재정분석의 전체 틀 속에서 사전경보시스템을 운용하고, 장기적으로는 사전경보시스템을 재정위기단체를 중심으로 심층진단 및 재정건전화 조치를 시행하는 재정건전화관리제도로 운영하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우 현행 「지방재정 사전경보시스템」의 기본체계를 개선하고 재정위험지표를 개편하는 것이 필요하다.

Ⅵ. 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안

본 연구는 광역지역발전특별회계 내 지역개발계정의 포괄보조금적 운용체계가 지방재정의 건전성에 미치는 영향을 분석하고, 이를 토대로 '한국형 포괄보조금'의 발전방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 일반적으로 포괄보조금은 유사・중복 특정보조금의 남설과 이로 인한 예산낭비, 용도규제에 따른 예산사업의 획일화, 복잡한 예산편성절차, 과도한 행정비용 유발, 연방정부의 관료화 등의 폐해를 교정하기 위하여 도입한다. 그러나 포괄보조금을 보조금 축소 수단으로 활용하거나 포괄보조금 운용체계 상에 문제(배분기준의 합리성 결여, 매칭방식의 운용, 비 포괄보조사업 배치 등)가 발생하면 포괄보조금제도는 지방재정의 건전성에 부정적인 영향을 주게 된다.

현재 광역지역발전특별회계의 지역개발계정은 유사・중복 국고보조금의 통합, 재정분권의 확대를 목적으로 포괄보조금적 운용체계를 도입하였다. 그러나 동 제도는 법정 공식주의에 입각한 예산배분, 지방비 부담의 폐지, 예산편성 주체로서 자치단체의 자율성 보장 등 포괄보조금의 운용원리 측면에서 원형과 크게 동떨어진 형태로 운영되고 있다. 세출한도액의 산정기준은 법정공식 보다는 재정당국의 재량적 판단에 의존하고 있으며 배분내역의 비공개원칙을 고수하고 있다. 또한 기준보조율을 적용하여 지방비 부담이 과도하며, 대규모 예산투입을 요구하는 지역개발사업을 포괄보조사업에 편입시켜 자치단체의 재정운용을 어렵게 하고 있다. 특히, 시군구 자율편성은 계속사업비 기준으로 세출한도액을 산정

할 뿐만 아니라 공간적으로 소관부처를 분리하여 도서지역, 접경지역 자치단체의 지방비 부담을 가중시키고 있다.

본 연구는 전수조사분석과 국가간 비교 분석을 토대로 포괄보조금제도의 발전방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 세출한도액은 법정 공식주의에 입각하여 투명하게 운용하여야 한다. 계속사업이 종료되는 시점에는 완전한 법정 공식주의를 도입하되, 성과평가 인센티브 재원의 배분방식을 포함한다. 둘째, 포괄보조사업을 재편한다. 편익의 범위가 국지적이고 지방사무의 성격이 강한 사업, 성과측정이 용이한 사업, 유사중복사업을 포괄보조사업으로 운용한다. 지역연고산업, 향토산업 등 지역산업 육성사업, 녹색농촌체험마을, 농촌전통테마마을개발 등 마을단위 개발사업은 통합하여 포괄보조사업에 편입시킨다. 반면에 대규모 예산투입을 요구하며 국가사무 성격이 강한 역사・전통문화도시 조성, 상수도시설 확충 및 관리, 농어촌자원복합화, 청소년시설 확충, 도서지역 식수원개발, 지표수 보강 등은 비포괄보조사업으로 재편한다. 셋째, 통합보조율은 50% 이상으로 조정하며, 도시활력증진지역과 특수상황지역에 대한 통합보조율 인상을 실시한다. 넷째, 예산집행의 자율성을 확대하되, 자치단체의 도덕적 해이 문제는 중앙・지방의 협약제도, (가칭)포괄보조금 종합계획 수립 등으로 대응한다. 아울러 일본의 일괄교부금과 같이 사업간, 연도간 재원융통을 허용하는 제도의 도입도 적극 검토할 필요가 있다.

Ⅶ. 지방재정의 건전성 제고를 위한 세입확충 방안

지방자치 도입 20년이 지난 현재도 중앙정부의 일방적인 취득세 감세조치 등 중앙의 인식이 변하지 않고 있어서 “자율과 책임”이라는 지방자치의 이상이 실현되지 못하고 있다. 이러한 상황을 인식하고 본 연구는 지방자치제 도입 이후 전개된 지방재정의 환경변화와 제도변화를 살펴보면서 구조적 변화(자주재원과 의존재원 등)와 문제점을 적시하고, 이를 토대로 건전재정을 위한 세입확충방안을 모색하고 있다. 정책대안의 모색과정에서는 특히, 광역단체와 기초단체 간에 존재하는 심각한 재정력 격차문제를 유념하면서 양자의 세입구조와 실태를 세입

확충방안과 연계시키는데 중점을 두었다.

본 연구를 통해 파악된 지방재정의 주요 문제점은 다음과 같다. 첫째, 외형적인 성장에 치우쳐 내실과 구조적인 변화를 이끌어내지 못했다(이는 재정자립도의 지속적 감소를 통해 입증된다). 둘째, 중앙재정 의존성이 지속되고 있는데, 이는 특히 2005년 재정분권 정책의 일환으로 실시된 지방교부세제도의 전면적 개편에 의해 심화되었다. 셋째, 중앙·지방간 수직적 재정불균형과 더불어 자치단체 간 재정격차가 확대되었다. 넷째, 일방적인 중앙정부의 감세정책에 의해 세수감소현상이 나타났고, 예산조기집행 등으로 인해 지방채무도 크게 증가하였다. 다섯째, 사회복지 재정수요가 급증하는 가운데 자금지원이 부족한 지방이양이 추진되면서 지방재정의 부담이 급격하게 증대되었다.

이와 같은 문제점을 인식하면서 본 과제는 재정제도와 구조의 근본적 변혁을 모색하는 기본방향으로 중앙·지방간 "협력적 재정거버넌스 체제"를 구축하는 방안을 제시하고 있다. 그 핵심은 지방이 전적으로 책임과 자율을 구가할 수 있는 '자율재정' 영역과 의존재원을 연계한 '협력재정' 영역으로 구분하여 각 영역별 적용원칙과 세원 재배분 방안을 제시하는데 있다. 또한 현행 세입구조를 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 파악한 다음 이를 세입확충방안과 연계하는 모형을 제시하여 각 주체의 특성에 적합한 세입확충방안을 제시하고 있다. 기초자치단체의 경우 단·장기로 구분하여 접근하고 있는데, 그 속에는 기초·광역간의 지방세 재 배분, 신 세원 발굴 및 법정외세 도입, 지방소득세 개선, 의존재원(보통교부세와 분권교부세 등)을 통한 자주재원확충방안들이 제시되고 있다. 광역자치단체에 대하여는 지방세비과세 축소, 세외수입 확충, 채무관리방안을 중심으로 정책방안을 제시하고 있다.

차 례

Ⅰ. 지방자치단체의 채무관리 개선방안 ····· 1

제1장 서론 ····· 9
제2장 공공채무 이론과 지방자치단체 채무 ····· 13
제3장 우리나라 지방채 발행제도와 지방자치단체 채무관리의 현황과 문제점 ····· 33
제4장 지방자치단체 채무관리 개선방안 ····· 106
【참고문헌】 ····· 138

Ⅱ. 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안 ····· 143

제1장 서론 ····· 151
제2장 복지재정의 의의와 정부간 분담체계의 논거 ····· 154
제3장 지방자치단체 사회복지지출 실태와 영향분석 ····· 178
제4장 지방자치단체 사회복지지출의 개편방안 ····· 221
제5장 요약 및 정책제언 ····· 244
【참고문헌】 ····· 255

Ⅲ. 지방재정운영 건전성 강화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충방안 ···· 259

제1장 서론 ····· 267
제2장 지방재정운영 내부 견제시스템 강화 필요성 ····· 272
제3장 지방재정운영 견제시스템 현황 및 문제점 ····· 284
제4장 지방재정운영의 내부 견제시스템 확충방안 ····· 307
제5장 요약 및 정책건의 ····· 378
【참고문헌】 ····· 385

Ⅳ. 지방재정준칙의 도입방안 ····· 387

제1장 서 론 ····· 395
제2장 재정준칙에 대한 이론적 논의 ····· 400
제3장 외국사례와 시사점 ····· 408
제4장 지방재정준칙의 총량지표 현황 분석 ····· 420
제5장 지방재정준칙의 도입방안 ····· 438
제6장 요약 및 정책건의 ····· 465
【참고문헌】 ····· 484

Ⅴ. 재정 건전성 확보와 지방재정분석제도의 개편방안 ····· 487

제1장 서론 ····· 495
제2장 재정 건전성과 지방재정분석 ····· 501
제3장 지방재정의 건전성 실태분석 ····· 529
제4장 건전성 관점에서 지방재정분석제도의 개편방안 ····· 580
제5장 요약 및 정책건의 ····· 591
【참고문헌】 ····· 596

Ⅵ. 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안 ····· 599

제1장 연구목적 및 범위 ····· 605
제2장 포괄보조금의 정책적 의의와 특성 ····· 610
제3장 주요국의 포괄보조금 운용체계 ····· 628
제4장 포괄보조금제도의 운용실태 분석 ····· 648
제5장 지방재정 건전화를 위한 포괄보조금제도 발전방안 ····· 682
【참고문헌】 ····· 696

Ⅶ. 지방재정의 건전성 제고를 위한 세입확충방안 ····· 699

제1장 서론 ····· 705
제2장 지방자치제 이후 지방재정제도의 변화 ····· 707
제3장 지방자치제 이후 지방재정의 추이와 실태 ····· 718
제4장 지방자치제 이후 지방재정의 특징과 문제점 ····· 728
제5장 지방재정의 건전화를 위한 세입확충 방안 ····· 738
제6장 결론 ····· 762
【참고문헌】 ····· 764

Abstract ····· 767

Ⅰ. 지방자치단체의 채무관리 개선방안

임 성 일 (선임연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 9

1. 연구의 목적 ····· 9
2. 연구의 범위와 방법 ····· 9
3. 연구의 분석틀 ····· 10

제2장 공공채무 이론과 지방자치단체 채무 ····· 13

제1절 공공채무 이론과 지방채 ····· 13

1. 개요 ····· 13
2. 공채이론과 지방채 ····· 16
3. 지방채무의 일반적 결정요인 ····· 19

제2절 지방자치단체의 적정 채무규모에 대한 논의 ····· 22

1. 개요 및 접근방법 ····· 22
2. 미시경제 이론적 접근 ····· 22
3. 채무상환능력과 연계된 지방의 적정채무: 지표적 접근 ····· 24

제3절 지방채 관련 선행연구 ····· 29

제3장 우리나라 지방채 발행제도와 지방자치단체 채무관리의 현황과 문제점 ···33

제1절 지방재정의 현황과 지방채의 위상 ····· 33

제2절 지방채의 개념과 지방채 발행 개요 ····· 36

1. 지방채의 정의 ····· 36
2. 지방채무의 범위 ····· 36

제3절 우리나라 지방채 발행의 추이와 특성 ····· 43

1. 지방채 발행의 특성 ·····43
2. 지방채 관련 통계·계량 분석 ·····55

제4절 지방채 발행 총액한도제도의 현황과 문제점 ····· 70

1. 총액한도제도의 개요 ·····70
2. 지방채발행 한도액 산정기준 ·····72
3. 지방채 발행 총액한도 대상사업과 사업타당성 분석 ·····78
4. 지방채 발행 총액한도의 예외: 초과 발행 단체 등 ·····80
5. 지방공기업(공사·공단)사업의 발행기준과 관련분석 ·····86

제5절 우리나라 지방채 발행제도의 문제점: 종합 ····· 102

제4장 지방자치단체 채무관리 개선방안 ·····106

제1절 지방자치단체 채무관리 개선에 대한 기본접근 ····· 106

1. 지방채무 관리 개선에 대한 기본접근 ·····106

제2절 거시적 지방채무 관리 ····· 108

1. 단기 개선방안 ·····108
2. 중장기 개선방안 ·····117

제3절 미시적 지방채무 관리 ····· 126

1. 재정규율과 재정안정성 원리 실천 ·····126
2. 내부의 지방채무 관리 ·····127
3. 재정안정성기금과 지방채무 관리 ·····130

【부 록】 지방채 관련 지방자치단체 분포도(plotting) 분석 결과 ·····132

【참고문헌】 ·····138

표 목 차

표 2-1. 지방채 발행의 결정요인과 영향 ····· 21
표 2-2. 지방채 상환능력과 연계된 적정채무지표 대상 사례 ····· 27
표 2-3. 주요 국가의 지방채 발행허용 범위 ····· 28
표 2-4. 지방채 관련 주요 국내 선행연구 ····· 31
표 3-1. 중앙정부와 지방재정의 세입 구성 비교(2011년도 예산) ····· 33
표 3-2. 중앙재정과 지방재정의 예산규모 비교(2006~2011년) ····· 34
표 3-3. 중앙재정과 지방재정의 총 재정사용액 비교(2006~2011년) ····· 34
표 3-4. 자체수입, 의존수입, 지방채의 비율 ····· 35
표 3-5. 연도별 지방채 발행 추이(세입예산 순계기준) ····· 44
표 3-6. GDP 대비 국가채무와 지방채무 비교(2002~2009년) ····· 45
표 3-7. 지방채와 주요 관련 재정변수의 비교 ····· 45
표 3-8. 상위 5개 광역자치단체 지방채무 비중(2002~2010년) ····· 46
표 3-9. 지방채 발행잔고의 자치단체 수준별 현황(2010년 말 기준) ····· 47
표 3-10. 지방자치단체의 지방채 과점현상(2009년 말 기준) ····· 47
표 3-11. 지방자치단체의 지방채잔고 규모별 분포(2009년 말 기준) ····· 48
표 3-12. 차입선별 지방채 잔액(2010년 말 기준) ····· 51
표 3-13. 국고채 및 회사채의 연도별 금리변화 추이(1995~2010년) ····· 53
표 3-14. 지방채 상환이자율별 규모 ····· 54
표 3-15. 지방공공자금의 융자 및 차입조건 ····· 54
표 3-16. 지방채 상환기간별 규모 ····· 55
표 3-17. 지방채무관련 기본통계분석(2009년) ····· 56
표 3-18. 주요 재정관련 변수의 불평등 정도(군, 변이계수, 2008년) ····· 58
표 3-19. 주요 재정관련 변수의 변이계수 격차분석(군, 2008년) ····· 59
표 3-20. 주요 재정관련 변수의 불평등 정도(시, 변이계수, 2008년) ····· 60
표 3-21. 주요 재정관련 변수의 변이계수 격차분석(시, 변이계수, 2008년) ····· 61

표 3-22. 연도별 변이계수 추이(2004~2009년) ····· 62
표 3-23. 지방채 관련 상관관계 분석결과(2009년, 시) ····· 64
표 3-24. 지방채 관련 상관관계 분석결과(2009년, 군) ····· 65
표 3-25. 2010년 재정분석 데이터 상관분석(전국 230개 기초자치단체) ····· 66
표 3-26. 2010년 재정분석 데이터 상관분석(16개 본청) ····· 67
표 3-27. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 I (2008년, 시) ····· 68
표 3-28. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 II (2008년, 시) ····· 69
표 3-29. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과(2008년, 군) ····· 70
표 3-30. 지방자치단체 유형구분 기준 ····· 74
표 3-31. 2011년도 지방자치단체 유형구분 기준 ····· 75
표 3-32. 지방채발행한도액 초과단체 ····· 82
표 3-33. 지방채발행 한도제도의 초과발행 실태 ····· 84
표 3-34. 지방채발행 총액한도 현황 ····· 85
표 3-35. 지방공기업의 특징 ····· 88
표 3-36. 지방공기업의 경영형태(2009년 말 기준) ····· 88
표 3-37. 지방공사·공단 현황(2009년 말 기준) ····· 89
표 3-38. 지방공기업(공사·공단)의 부채규모 변화 추이(2005~2010년) ····· 91
표 3-39. 주요 지방공사·공단(부채규모 1조 이상)의 부채 내역 ····· 92
표 3-40. 지방공사·공단 부채규모 상위 5개 시·도(2005~2010년도) ····· 93
표 3-41. 시·도별 기존 지방채 발행누적액+공기업부채(2009년 기준) ····· 95
표 3-42. 지방공사·공단의 경영실적 비교(2005~2010년) ····· 95
표 3-43. 시·도 공사·공단의 연도별 경영실적 비교(2005~2010년) ····· 96
표 3-44. 지방공사·공단채무와 주요 재정변수간의 상관관계분석(2008~2009년) ····· 98
표 3-45. 2011년도 일제 점검에 따른 지방공기업 경영개선방안(14개 지방공기업) ·· 101
표 4-1. 지방자치단체 채무관리 개선방안의 모색 ····· 108
표 4-2. 지방자치단체 채무에 대한 사전·사후 통제제도 ····· 125
표 4-3. 2011년도 재정분석 지표체계(건전성 부문) ····· 130

그 림 목 차

그림 1–1. 연구의 분석틀 ····· 12
그림 3–1. GDP 대비 국가채무와 지방채무 비교(2002~2009년) ····· 35
그림 3–2. IMF가 제시하는 공공부문의 범위 ····· 39
그림 3–3. 국가채무에 대한 IMF 기준과 OECD 기준 비교 ····· 39
그림 3–4. 상위 5개 광역자치단체 지방채무 비중 연도별 추이(2002~2010년) ·· 46
그림 3–5. 전국 지방자치단체의 지방채 잔액 분포(2009년 말 기준) ····· 49
그림 3–6. 전국 지방자치단체의 지방채 발행액 분포(2009년 말 기준) ····· 49
그림 3–7. 총액과 1인당 재정변수의 불평등 관계도(군, 변이계수, 2008년) ····· 59
그림 3–8. 총액과 1인당 재정변수의 불평등 관계도(시, 2008년) ····· 60
그림 3–9. 예산대비채무비율의 분포(2009년 기준) ····· 77
그림 3–10. 채무상환비비율의 분포(2006~2009년, 과거 4년간 기준) ····· 77
그림 3–11. 채무상환비비율의 분포(2010~2013년, 미래 4년간 기준) ····· 78
그림 3–12. 지방공기업(공사·공단)의 부채규모 변화 추이 ····· 91
그림 3–13. 지방공사·공단 부채규모 상위 5개 시·도(2005~2010년) ····· 93
그림 3–14. 지방공사·공단 당기 순손익의 연도별 변화(2005~2010년) ····· 96
그림 3–15. 지방공사·공단의 당기순손익 상위 5개 시·도(2005~2010년) ····· 98

제1장 서 론

1. 연구의 목적

본 연구의 목적은 지방자치단체의 채무관리 실태를 총체적으로 점검하고 그에 대한 개선방안을 모색하는데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구는 현재 지방재정이 거시적 관점에서 노정하고 있는 지방채무의 현상과 문제를 분석하는 한편 미시적 관점에서 개별 자치단체들이 경험하고 있는 채무의 현상과 문제에 대해 분석하고 있다. 이러한 분석결과를 토대로 본 과제는 국가단위에서 지방자치단체의 채무를 효과적으로 관리할 수 있는 제도적 개선방안을 모색하는 동시에 개별 지방자치단체 단위에서 적정한 채무관리를 통해 재정 건전성을 확보할 수 있는 방안을 모색한다. 이는 궁극적으로 지방재정의 중·장기 건전성과 지속가능성(fiscal sustainability)을 성취하는데 기여한다.

2. 연구의 범위와 방법

가. 연구의 범위

연구의 내용적 범위는 지방자치단체의 채무와 관계되는 주요 이론·제도·관행·현상들을 전반적으로 포함하며, 그 중에서도 특히 다음의 내용들을 중점적으로 다루고 있다. 그것은 공공부문 채무관련 이론의 검토, 지방채무의 정의와 범위 정립, 현행 지방채 발행제도와 채무관리시스템의 현황과 문제점 파악, 지방공기업(공사와 공단)의 채무문제 분석 그리고 지방채무 관리시스템에 대한 종합

개선방안이다.

연구의 시간적 범위와 공간적 범위는 다음과 같다. 시간적 범위는 1990년대 초반부터 최근 기간을 포괄하되, 특히 2005년 이후 최근을 주된 시간적 분석대상으로 한다. 공간적 범위는 우리나라의 지방자치단체를 주된 연구대상으로 하면서 외국제도의 벤치마킹(benchmarking)이 필요한 경우에는 이를 연구대상에 포함시키고 있다. 본 연구에서 집중적으로 다루는 지방채무는 한 회계연도를 넘어서는 채무이고, 일시차입금 등 단기 채무관리에 대하여는 다루지 않는다.

나. 연구의 방법

연구의 방법은 문헌연구와 계량분석을 주로 활용하면서 현장탐방 및 전문가 토의 방식을 보완적으로 활용하고 있다. 문헌연구는 국내외의 관련문헌으로부터 지식과 정보를 획득하는 것으로 주로 연구의 방향 설정과 내용의 보완 그리고 시사점을 도출하는데 활용되고 있다. 계량분석은 대부분 지방채 발행 현황과 문제점을 객관적으로 분석하는 과정에서 사용되며, 특히 통계자료에 의한 기초통계분석(basic statistics analysis)과 회귀분석(regression analysis) 방법이 사용된다. 이외에 현장 탐방, 관련 전문가 토의(관계공무원, 전문가 지식 활용) 등의 방법이 활용되고 있는데, 이는 정책의 실무 현실과 정책대안의 실천가능성을 점검하는 과정에서 유용하게 사용된다.

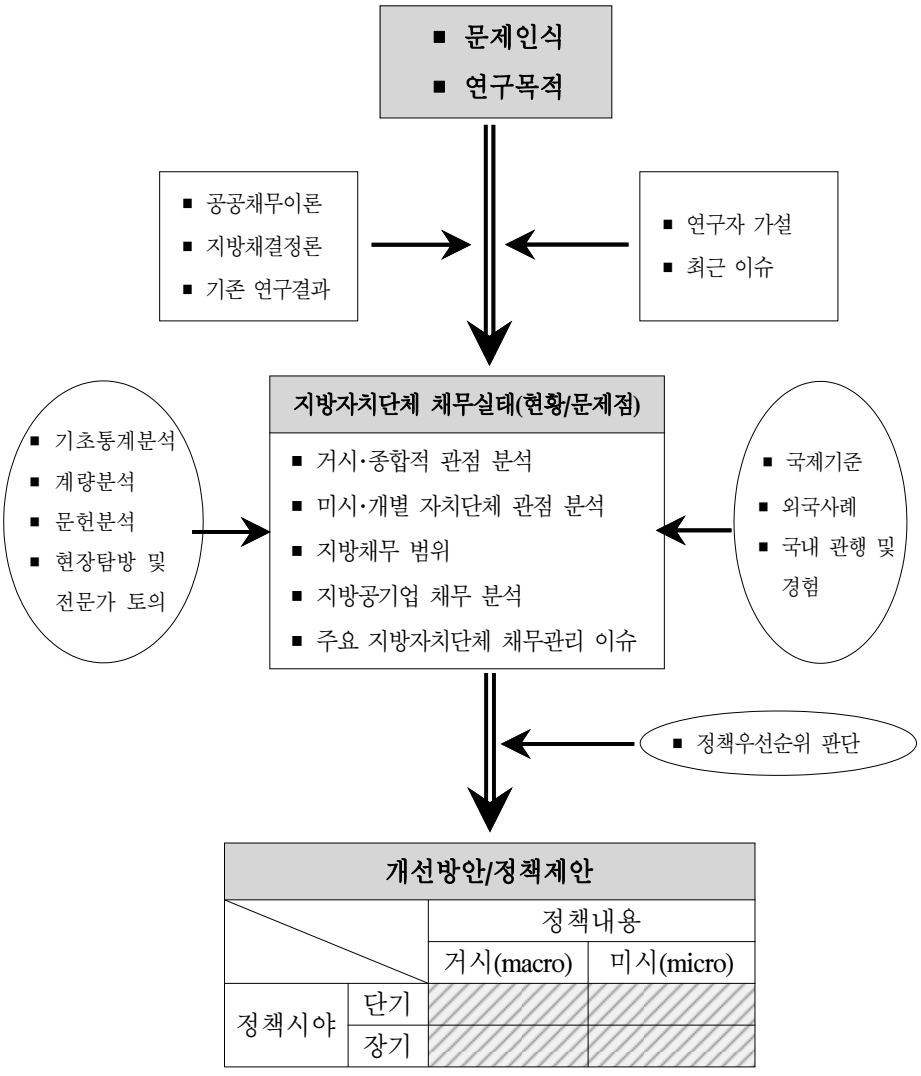
3. 연구의 분석틀

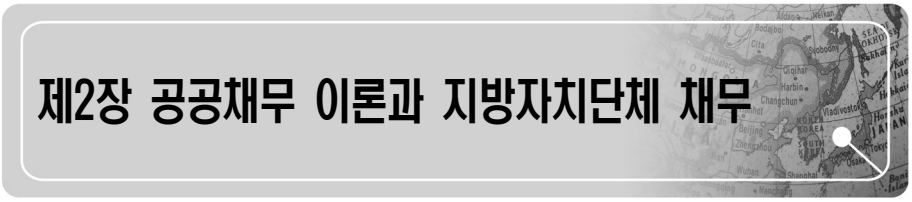
연구의 분석틀 내지 접근방법에 대해 기술하면 다음과 같다. 먼저, 지방채무의 현황(지방채 제도와 정책, 채무의 구조·운영·관리실태 등)에 관한 자료를 수집한 다음 몇 가지 판단준거에 비추어 객관적 상태에 대한 분석을 실시하고 문제점을 도출한다. 이 때 사용되는 판단준거에는 (1)공공채무 이론, (2)기존 연구결과, (3)연구자의 가설, (4)주요 국제기준 및 벤치마크(benchmark)와 국가사례 등이 포함된다. 이 과정에서는 문헌연구와 논리적 기술방법 그리고 전문가 토의와 실무자

대담방식이 중요한 역할을 담당한다. 아울러 이용 가능한 데이터를 활용하는 다양한 통계분석과 계량기법도 중요한 역할을 한다.

그 다음으로는 이러한 과정을 거쳐 도출된 지방채무의 실태와 문제점을 거시적 관점(국가 및 전국단위의 관리 관점)과 미시적 관점(개별 지방자치단체의 관리 관점)으로 구분한 다음 중요성과 시급성에 입각하여 정책개선의 우선순위를 정렬해 본다. 마지막으로, 이러한 정책개선과제의 우선순위를 염두에 두면서 지방자치단체 채무관리의 개선방안을 단·장기로 구분하여 방향성과 실천대안을 제시한다.

그림 1-1. 연구의 분석틀


■ 문제인식
■ 연구목적
■ 공공채무이론
■ 지방채결정론
■ 기존 연구결과
■ 연구자 가설
■ 최근 이슈
지방자치단체 채무실태(현황/문제점)
■ 거시·종합적 관점 분석
■ 미시·개별 자치단체 관점 분석
■ 지방채무 범위
■ 지방공기업 채무 분석
■ 주요 지방자치단체 채무관리 이슈
■ 기초통계분석
■ 계량분석
■ 문헌분석
■ 현장탐방 및 전문가 토의
■ 국제기준
■ 외국사례
■ 국내 관행 및 경험
■ 정책우선순위 판단
개선방안/정책제안
정책내용
거시(macro)
미시(micro)
정책시야
단기
장기



제2장 공공채무 이론과 지방자치단체 채무

제1절 공공채무 이론과 지방채

1. 개요

지방채 관련이론은 재정학의 공채이론(public debt theory)에 뿌리를 두고 있다. 일반적으로 공채이론은 국가를 주 대상으로 삼고서 적자재정(deficit financing)의 운영과 중장기 자본투자에 대한 이론적 기초를 제시하고 있다(일반적으로 공채이론에서는 지방자치단체의 재정운영과 관련된 지방채 발행에 대하여는 특별히 다루지 않는다).

오늘날 세계의 대부분 나라들은 중앙정부와 달리 지방정부의 적자재정을 허용하지 않는다. 각국은 지방채의 발행을 허용하되 그것을 자본투자사업에 제한하고 있다. 다시 말해서, 지방자치단체는 일반적·경상적 세입의 부족을 충당할 목적으로 지방채를 발행할 수 없다. 이러한 배경에는 몇 가지 이유가 있는데, 그 중에서도 가장 큰 이유는 국가의 경우 통화 발행이 가능하고 거시경제와 재정을 조절할 수 있는 권한과 역량을 갖추고 있는데 비해 지방은 그러하지 못하다는데 있다.

국가와 지방자치단체는 특정의 자본투자사업을 추진하는 과정에서 자주 재원부족의 상황에 직면하게 된다. 이 경우 국(주)민으로부터 세금을 추가적으로 확보하는 조세재정(tax financing) 수단과 외부로부터 자금을 빌리는 채무재정(debt financing) 수단 간에 정책적 선택을 해야 한다. 정책 선택은 특정 시기에 정부가 처한 재정·경제적 상황에 따라 다르지만, 궁극적으로는 정치적 판단에 의해 결

정된다. 이러한 관점에서 국채와 지방채 발행은 예산과정과 마찬가지로 정치적 과정(political process)에 속한다.[1)]

채무재정과 조세재정 간의 선택은 단·장기적으로 경제·재정적 파급효과를 달리하고 세대간 형평성(intergenerational equity) 문제를 동반한다. 정부가 조세재정을 통하여 수입을 확보하고자 할 경우 법적 강제성에 의해 납세자의 실질소득이 감소하게 된다. 이는 거시적으로 민간부문의 자원이 공공부문으로 이전되는 현상을 야기한다. 반면에 정부가 공채를 발행하거나 직접 자금을 빌리는 채무재정 방식으로 자금을 확보할 경우에는 조세재정과 달리 국(주)민의 실질소득은 감소하지 않는다. 그러나 채무재정 또한 조세재정과 마찬가지로 민간부문의 자원을 공공부문으로 이전시키는 현상을 초래한다. 그리고 조세수단을 활용하는 대신에 채무수단을 활용할 경우 이자율과 물가변동에 따라 미래의 재정부담이 큰 영향을 받게 된다. 예를 들어, 물가가 지속적으로 상승할 경우 조세재정에 의존하면 조달된 자금의 실질가치가 하락하는 반면 채무재정에 의존하면 실질적 채무부담이 감소한다. 그러므로 국가와 지방자치단체는 재원의 조달에 있어서 상황과 여건을 보아 가면서 조세재정과 채무재정간의 선택을 현명하게 해야 한다.

공채발행이 거시경제와 재정에 미치는 효과는 국채의 경우 크고 다양한 반면 지방채의 경우 상대적으로 미미하고 제한적이다. 다만, 일본과 같이 지방이 국가경제정책의 상당 부분을 수행하면서 대규모의 지방채를 발행하는 경우에는 지방채의 파급효과(거시경제, 지역경제 성장, 재정 파급효과)가 매우 크고 다양하게 나타난다. 참고로 일본의 지방채 발행 규모(2010년)는 13조 4,939억엔이고, 이는 지방재정계획 규모(예산)의 16.4%에 해당한다. 이와 비슷한 상황은 지방채 시장이 활성화된 미국에서도 관측된다.[2)] 그러나 우리나라와 영국 등 세계의 많은 나라들은 통상 많지 않은 지방채를 발행한다. 그 결과 GDP 등 주요 경제 및 재정

1) 지방채 발행에 따른 원리금 상환문제, 재정·경제적 파급효과 분석, 각종 정책판단기준은 경제원리가 제시하지만, 최종적인 정책판단은 정치적 결정에 의해 이루어진다.

2) 미국의 지방채 시장은 세계에서 가장 발전되어 있으며, 많은 나라들과 달리 간접금융이 아닌 채권시장을 중심으로 활성화되는 특징을 보인다. 지방채 시장이 발전된 이면에는 지방채의 발행이 시장경제원리에 의해 주도되면서 지방채에 대한 조세혜택, 신용평가제도, 지방정부 파산제도, 주민투표 등 미국의 특성을 반영하는 제도들이 유기적으로 잘 연계되는 시스템이 구축되어 있다.

변수(국가재정 규모, 지방재정 규모, 지방세수입, 지방자치단체 자산 등)와 비교되는 지방채의 상대비중은 전반적으로 낮은 경향을 보인다. 이는 지방채 발행에 따른 경제·사회·재정적 파급효과가 제한적임을 시사하는 동시에 지방채로 인해 재정의 건전성이나 지속가능성이 침식될 가능성이 상대적으로 크지 않음을 암시한다.

지난 해 이후 현재 진행 중인 유럽 국가의 재정위기(그리스, 아일랜드 등)나 앞으로 예상되는 재정위기 후보군(포르투갈, 스페인, 이태리 등)에 속하는 국가들의 재정위기는 모두 국가채무와 관련해서 발생하고 있다.[3] 지금까지 세계적으로 발생하였던 국가단위의 재정위기 가운데 지방채무가 결정적인 원인으로 작용하였던 것은 90년대에 브라질을 비롯한 남미 국가의 재정위기 사례가 거의 유일한 것으로 알려져 있다. 그 외에 발생하였던 대부분의 지방채무 위기는 해당 지방자치단체나 주변 지역단위에서 파급효과가 나타나는 수준에서 그쳤다. 1970년대에 미국과 일부 유럽 국가를 풍미하였던 '도시재정위기(urban fiscal crisis)'도 그 파급효과는 국가 차원으로 확산되지 못하고 해당 지방정부와 주변 지역을 대상으로 국지적인 위협을 주었을 뿐이다.

우리나라의 지방채 발행규모는 국민경제나 재정규모에 비해 상대적으로 작을 뿐 아니라 일반 금융시장이나 채권시장과의 연계성이 매우 낮은 특징을 보인다. 따라서 지방채 발행에 따른 경제·재정·사회적 파급효과는 제한된 영역과 수준에서 발생하고 있다. 실제로 지금까지 지방채로 인해 거시경제나 금융시장에 대규모 충격이 가해진 사례는 단 한 번도 없었다. 다만, 일부 지방자치단체들이 지방채를 과도하게 발행한 나머지 자체의 재정압박을 받는 현상은 이따금 관측되었다. 이 경우에도 그 파장은 통상 해당 자치단체 내부에 국한되고, 지역경제나 주민생활에 큰 영향을 주지 않았다. 이러한 현상은 뒤에서 자세히 설명되지만, 우리나라의 지방채 발행시스템이 갖고 있는 특수성에 연유한다.

3) 2011년 10월 현재 유럽에서는 "PIGS(포르투갈, 아일랜드, 그리스, 스페인)"에 이어 스페인의 신용등급이 강등되었고, 이와 관련하여 프랑스를 비롯한 일부 국가의 경제·재정에 충격이 주어지고 있다.

2. 공채이론과 지방채

역사적으로 정부의 공채발행에 대해 찬반의 논리와 주장이 맞서왔다(김동건, pp. 464~471 참조). 먼저, 고전학파 경제학자들은 공채발행에 대해 부정적인 입장을 견지하였다. 이들은 경제활동이 '보이지 않는 손'에 의하여 자동적으로 조정되는 사회에서 정부의 공채발행은 민간부문이 생산적으로 사용할 수 있는 자본을 감소시켜 경제적 효율성을 해친다고 생각하였다. 대표적인 고전학파 경제학자인 흄(D. Hume), 스미스(A. Smith), 밀(J. S. Mill) 등은 공채가 미래세대의 조세부담을 가중시킬 뿐만 아니라 계속적인 국가의 공채발행은 장기적으로 국가파탄을 초래할 것이라고 주장하였다. 한마디로, 고전학파 경제학자들은 공채를 낭비적 지출이자 다음 세대로 이전되는 특별한 재정부담으로 간주하였고, 극단적으로 죄악시 하기에 이르렀다.

한편 고전학파에 속하는 사람들 중에서도 공채발행에 대해 긍정적인 견해를 가진 학자들도 있었다. 멜더스(T. R. Malthus)는 공채발행을 통해 지출의 증가와 국민경제의 건전한 발전이 이루어질 수 있다고 생각하였다. 해밀턴(A. Hamilton)은 적절한 공채발행은 통화의 공급을 원활하게 해줌으로써 경제활동에 자극을 주는 것으로 보았고, 독일의 재정학자 바그너(A. Wagner)는 비경상적인 공공투자의 재원을 조달할 목적으로 공채를 발행하는 것은 타당하다고 주장하였다. 그러나 공채발행이 적극적인 재정정책 수단으로서 각광을 받기 시작한 것은 1930년대 이후 케인즈(J. M. Keynes)의 유효수요이론이 학계와 정부부문에서 인정을 받으면서이다. 유효수요이론에서는 경기대응과 복지증진을 위해 적자재정의 운용이 불가피할 경우 그 보전수단으로서 국공채 발행을 적극적으로 활용하는데 대해 정당성을 부여한다. 이는 정부의 공채발행이 재정정책의 주요 수단이 되는 것을 의미하며, 그 후 공채발행에 의한 채무재정은 시대상황과 맞물리면서 적극적으로 활용되기 시작하였다.

근대에 들어와서는 공채에 관한 논쟁의 관심이 세대간 공채부담의 귀착 즉, 현세대와 미래세대 중 과연 어느 세대에 채무부담이 궁극적으로 귀착되는지의

주제에 집중되었다. 이와 관련하여 현세대 부담설과 미래세대 부담설이 대립되고 있는데, 여기에서 이들에 관하여 간단히 설명하면 다음과 같다. 현세대 부담설은 공채의 부담이 공채발행 당시의 세대에 귀착된다는 주장으로 러너(Abba Lerner) 등에 의해 뒷받침된다. 러너의 견해에 따르면 공채발행은 결국 '자기 자신에 대한 채무(We owe it to ourselves)' 이기 때문에 미래세대에 그 부담이 전가될 수 없다. 공채발행은 민간부문에서 공공부문으로의 자원이동을 수반하는데, 이는 필연적으로 당대의 민간부문 희생(민간소비와 민간투자 감소)을 초래한다. 한편 미래세대가 비록 공채이자를 조세의 형태로 부담한다고 하더라도 공채이자를 받는 자도 미래세대이므로 결국 미래세대의 순부담은 없어진다. 따라서 공채부담은 발행 당시의 세대에게 낙착될 수밖에 없다. 그러나 만약 공채를 구입한 현세대가 공채구입비용으로 인해 저축률의 감소를 겪게 된다면, 그것은 미래세대에게 보다 적은 규모의 자본재를 물려주는 것을 의미한다. 이 경우에는 미래세대가 보다 낮은 소득수준을 물려받게 되므로 공채발행의 부담이 실질적으로 미래세대에게 전가되는 현상이 나타난다.

미래세대 부담설은 공채발행에 따른 경제적 부담이 현세대가 아닌 미래세대로 전가된다는 주장을 핵심으로 한다. 이러한 견해를 견지하는 대표적인 학자로는 뷰케넌(James Buchanan)을 비롯하여 모딜리아니(F. Modigliani)와 머스그레이브(R. A. Musgrave)를 지적할 수 있다. 이들의 주장에 따르면 조세는 개인의 소비수준을 저하시키는 반면에 공채는 민간투자를 잠식하는 경향이 강하다. 이와 같이 공채가 조세보다 저축 및 자본형성에 더 큰 영향을 미치는 상황을 전제로 할 경우 공채발행은 자본형성을 감소시켜 경제성장을 둔화시킨다. 그 결과 미래세대는 보다 적은 자산을 양도받게 되고 그만큼 낮은 수준의 소득을 취득하게 된다. 이러한 논리에 의하면 공채는 결국 미래세대가 부담하게 되는 결론이 도출된다.

공채발행은 다양한 경제적 파급효과를 유발하는데, 그 중에서도 가장 중요한 것은 공채발행이 민간부문에서 이용할 수 있는 자원을 축소시키는 현상과 관련이 있다. 케인지안(Keynesian)들은 공채발행이 국민의 조세부담 경감(가처분소득

증가)을 통해 총수요를 증대시켜 주기 때문에 적자재정보전을 위한 공채발행을 긍정적으로 간주한다. 그러나 통화주의자(monetarist)들은 공채발행이 민간부문의 자금 부족과 민간투자의 억제로 상징되는 소위 "구축효과(crowding-out effect)"를 야기하므로 총수요에는 거의 변화가 주어지지 않는다고 주장한다.

전통적으로 제기되어온 공채발행에 대한 찬반 이론과 주장은 국가 차원에서 그 나름의 설득력을 갖지만, 그것이 지방채 발행에 시사하는 바는 제한적이다. 그 이유는 앞서 언급한 바와 같이 국가와 달리 지방자치단체는 통화정책이나 거시경제·재정정책을 사용할 수 있는 권한과 수단을 갖고 있지 못하기 때문이다. 이러한 상황을 인식할 때, 지방채 발행이 공채 일반론으로부터 중요한 시사를 받을 수 있는 것은 다음의 두 가지이다. 그 하나는 지방자치단체가 채무상환능력의 범위 내에서 자본투자사업의 수요를 충족하기 위해 지방채를 발행하는 것은 합리적이라는 것이다. 일반적으로 지방채의 발행규모가 크지 않기 때문에 지방채의 발행으로 인해 지역의 민간자본이 잠식될 가능성은 매우 낮은 반면에 지방채를 통한 지역인프라의 강화는 주민복지 향상과 지역경제성장에 기여할 가능성이 높다. 또 다른 시사 중 하나는 지방채 발행이 세대간 형평성 문제를 야기할 수 있다는 것이다. 채무의 규모나 상환기간과 수단 등을 종합적으로 고려할 때, 일반적으로 국채에 비해 지방채가 세대간 형평성문제를 유발할 가능성은 상대적으로 낮다. 현실적으로 국채와 달리 지방채는 GDP 대비 비중이 매우 낮을 뿐 아니라 상환기간 10년 내외의 중기 채무를 주종으로 하고 있다. 그리고 지방채(우리나라의 경우)는 국채와 달리 세금인상을 통해서 채무를 상환하는 경우가 거의 없다. 따라서 특별한 경우가 아니면 지방채 발행에 따른 부담이 다음세대로 전가될 가능성은 크게 낮다. 그러나 특정한 지역을 중심으로 대규모 지방채 투자가 잘못되거나 누적채무가 장기간 눈덩이처럼 불어날 경우에는 그로 인한 재정부담이 다음세대로 전가되는 현상이 발생할 수 있다. 즉, 국가단위에서는 지방채 발행으로 인한 재정부담이 다음 세대로 전가될 가능성은 희박하지만, 특정한 지역단위에서는 지방채 발행에 따른 재정부담이 지역 내의 미래세대로 전가될 가능성은 상존한다.

미국과 유럽 국가의 지방정부들이 자본예산제도(capital budget system)를 운영하면서 지방채를 주된 재원으로 사용하고 있는 이론적·정책적 정당성이 재정부담의 기간별·세대간 형평성(inter-temporal, intergenerational equity) 구현에 있음을 상기할 때, 지방채 발행의 세대간 형평성 문제는 제한된 상황과 범위에서 발생할 것으로 보인다.

3. 지방채무의 일반적 결정요인

지방자치단체가 지방채를 발행하는 목적은 지역의 자본투자사업에 필요한 재원을 조달하는데 있다. 이러한 목적 하에서 발행되는 지방채는 자치단체의 자본투자수요와 재정상태에 따라서 다음과 같은 두 유형의 유용성을 갖는다. 그 하나는 부족한 투자재원을 충당하는데 치중하는 유형의 유용성이고, 또 다른 하나는 자금의 생산적인 운영 차원에서 지방채를 발행하는 유형의 유용성이다. 전자는 특정 자본투자수요가 강한 상태에서 지방자치단체가 자체재원의 여력을 갖지 못할 때 통상 활용되는 재원조달기법이다. 후자는 지방자치단체가 자체재원의 여력을 가지고 있음에도 불구하고 양질의 외부자금을 활용하여 각종 자본투자시설을 보다 충실하게 공급하고자 할 경우 사용되는 자금조달기법이다. 이는 일종의 금융투자기법에 해당하며 특히, 자본시장이 차입자에게 우호적인 상황(양질의 저리 자금 이용가능성 등)에서 적극적으로 활용된다.

일반적으로 지방자치단체의 지방채 발행에 영향을 미치는 요인은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 자본투자수요(capital investment need)와 재정상태가 지방채의 발행에 영향을 미친다. 구체적으로 말하면, 지방자치단체의 세입 여력이 자본투자수요를 충당할 만큼 충분하지 않는 세수부족을 경험할 때 지방채를 발행한다. 일반적으로 재정상태가 양호하면 지방채 수요가 줄어들고 재정상태가 취약하면 지방채 수요가 늘어난다. 그리고 자본투자수요의 압박이 클수록 지방채 발행이 늘어날 가능성이 높아진다.

둘째, 자본투자수요는 인구, 인구밀도, 소득과 같은 인구·사회·경제적 요인에

의해 영향을 받으므로 지방채 발행은 이들 요인에 의해 영향을 받는 것으로 간주할 수 있다. 국내외 연구에 의하면 일반적으로 인구와 소득이 증가하면 지방채 수요가 늘어나는 것으로 파악된다.

셋째, 양질의 자본이용 가능성이 지방채 발행에 영향을 미친다. 일반적으로 지방자치단체는 저리의 중장기 자금 이용가능성이 높을 때 지방채를 적극적으로 발행하는 경향이 있다. 거시경제이론과 실물경제가 입증하는 바와 같이 자본시장이 가장 민감하게 반응하는 것은 이자율이다. 따라서 지방채 발행이 이자율(이 경우 시장이자율은 물론 공공자금 이자율)에 민감하게 반응하는데 대하여는 이론의 여지가 없다. 현실적으로 이자율은 지방채의 발행규모, 시기, 방법 등의 선정에 결정적인 영향을 미친다.

넷째, 정부의 정책이 지방채 발행에 중대한 영향을 미친다. 예를 들어, 정부가 적극적인 공채정책을 추진하거나 지방채 발행에 대한 보상적 정책을 실시할 경우 지방자치단체의 지방채 발행은 증가한다. 일본의 경우 지방자치단체가 발행하는 지방채의 대부분을 지방교부세제도를 통해 보전해 주는 시스템을 유지해 왔는데, 이는 역사적으로 지방채 발행을 크게 촉진하는 동인으로 작용하였다. 실제로 일본의 지방채 총량은 오늘날 전 세계에서 가장 높은 수준에 속한다. 하지만 이러한 제도적 장치가 없고 지방채 발행을 엄격히 규제하는 우리나라는 일본과 비교해 그 사정이 크게 다르다. 다만, 정부의 정책에 의해 저리의 공공자금이 지방채 시장을 주도하는 우리나라의 현실을 인식할 때, 우리나라에서도 정부정책이 지방채 발행을 결정하는 중요한 요인임을 확인할 수 있다. 실제로 2008년에 글로벌 금융위기가 발생한 직후 정부가 적극적인 공채정책을 취한 결과 2009년도의 지방채 발행액이 급팽창하게 된 현상은 이를 단적으로 입증해 준다.

다섯째, 지역의 경제성장도 지방채 발행을 결정하는 요인으로 작용한다. 일반적으로 경제가 성장할수록 성장에 필요한 인프라 수요도 함께 늘어나기 때문에 지방채 발행이 촉진되는 경향이 나타난다. 하지만 이와는 달리 지역경제가 성장하는 과정에서 세수가 크게 늘어나 오히려 지방채 수요가 줄어드는 현상이 나타나기도 한다(즉, 경제성장에 따른 재정확충으로 인해 자체재원으로 인프라를 확

충할 수 있는 역량이 강화되어 지방채 수요가 줄어든다).

여섯째, 지방자치를 둘러싼 "정치적 변수(political variables)"들이 지방채 발행에 영향을 미친다. 일반적으로 잘 알려진 정치적 결정이론에서는 지방재정규모의 결정요인으로 소속정당의 특성, 투표율, 각종 선거관련 변수 등 정치적 변수들을 중요시하고 있는데, 이들이 지방채 발행에도 중요한 영향을 미칠 가능성이 있다(이정훈(2003), 임성일·이효(1999)).

지금까지 기술한 내용을 종합하면, 지방자치단체의 채무를 결정하는 요인으로는 (1)단·장기 재정상태(구조적 세입 부족, 재정수지, 지속적 자체수입 증가율 감소), (2)인구, 인구밀도, 소득, 지역 인프라 수준과 같은 인구·사회·경제적 요인에 의한 자본투자수요, (3)중앙정부의 재정정책 및 채무보전정책(재정확대·긴축정책, 지방채 발행 보상장치, 공공자금 지원정책, 보조금 정책 등), (4)지방채 시장의 여건 및 공급조건(이자율 등 기채조건, 공공자금 이용가능성), (5)경기변동 및 지역경제 성장, (6)정치적 변수 등을 지적할 수 있다.

표 2-1. 지방채 발행의 결정요인과 영향

지방채 발행 결정요인		지방채 수요부문	자금 공급부문
재정상태	양호	감소	증가
	불량	증가	감소
자본투자 수요 (인구, 인구밀도, 소득 등)	많음	증가	N
	적음	감소	N
정부정책	확대재정	증가	증가
	긴축재정	감소	감소
	채무보전정책	증가	증가
	공공자금지원정책	증가	증가
시장 여건/기채조건 양질 공공자금 이용가능성	차입 우호	증가	N
	차입 불리	감소	N
지역경제성장	경기 호황	증가·감소	증가
	경기 불황	증가·감소	감소

주: 정부정책과 시장 여건 중 이자율 변수는 수요와 공급 양 측면에 영향을 미치는 변수임; N은 특정변수가 지방채 발행에 증가·감소·중립적 영향을 미치는 것을 의미함; 정치적 변수는 제외함.

제2절 지방자치단체의 적정 채무규모에 대한 논의

1. 개요 및 접근방법

지방자치단체가 발행하는 채무의 적정규모(optimal size)를 어떤 방식으로든(계량분석, 지표·지수기법 등) 제시할 수 있다면 그것은 지방재정운용의 건전성과 효율성을 높이는데 크게 기여할 것이다. 지방채의 적정규모를 객관적으로 판단하는 방법은 크게 보아 다음의 두 유형으로 구분된다. 그 하나는 이론모델에 입각한 계량분석 방법이고, 또 다른 하나는 경험과 관행에 기초한 지표 및 지수적 접근방법이다. 전자는 미시경제와 계량경제 이론을 토대로 접근하는 반면 후자는 이론적 근거보다 실무 경험을 토대로 접근하고 있다(뒤의 미시경제이론 참조). 후자의 예로는 경제 및 재정능력(예: GDP, GRDP, 재정규모, 자체수입 등)과 비교해서 채무상환능력의 적정 수준(또는 위험수준)을 파악하는 경우를 지적할 수 있다.

본 연구는 두 접근방법 모두를 고려하되, 상대적으로 후자에 중점을 두는 입장을 취한다. 그 이유는 적정채무 문제가 기본적으로 가치판단(value judgement)을 내포하고 있고, 국내외에서 실무와 경험에 의존하는 지표 접근이 보편적으로 활용되는 경향이 있기 때문이다. 그리고 계량분석에 의존할 경우 미시경제 측면에서 정교한 분석모델을 구축하고 양질의 미시통계자료(micro data)를 활용해야 하는데, 현실적으로 이를 충족하기가 어려운 것도 그에 대한 이유이다.

2. 미시경제 이론적 접근

적정 채무규모를 파악하는 미시경제이론 접근으로는 지방자치단체의 단·장기 재정상태와 재정수요에 대한 예측모형을 토대로 현재세대와 미래세대를 포괄하는 이론 모형을 대표적으로 거론할 수 있다(한국지방행정연구원, 2004, pp.

59~64). 이는 기본적으로 현재 세대와 미래세대가 지속적으로 거주할 지역에서 사적재와 공공재를 소비하는 "대표적 주민(representative citizen)"의 효용을 극대화하는 모형(utility maximization model)을 설정해서 접근한다. 이 때 대표적 주민은 소득과 초기부터 보유한 재산을 토대로 예산을 마련하며, 그는 거주기간 동안의 효용을 극대화하는데 예산을 사용한다.

효용극대화 모형에서 각 세대(현재세대, 미래세대)의 후생극대화 모형은 다음과 같이 설정된다. 먼저, 예산제약(budget constraint) 하에 거주기간 동안의 효용극대화를 이루는 사적재와 공공재의 규모를 구한 다음 이를 효용함수에 대입하여 간접효용함수로 전환한다. 그리고 이를 토대로 간접효용함수를 극대화하는 지방세와 부채의 순계액을 도출한다. 이 방법에 의해 구해진 각 시기의 부채 순계액은 적정 적자규모를 의미하는데, 이 때 누적적자 규모를 적정 부채규모로 간주할 수 있다. 일반적으로 특정지역의 재산가치는 공공재의 공급 수준이 높을수록, 그리고 부채의 규모가 작을수록 증가하는 경향이 있다.[4] 공공재의 공급이 증가하면 한계 재산가치는 체감하는 반면 부채증가에 따른 한계 재산가치는 체증한다. 따라서 특정 시기에 부채가 적정수준 이상으로 증가하는 것을 제어하는 자율기제가 내생적으로 작동하게 된다.

그러나 이와 같은 미시경제 접근은 다음과 같은 이유로 인해 우리나라의 현실에는 적용하기가 어렵다. 우리나라의 지방자치단체들은 지방세의 과표와 세율을 조정할 수 있는 과세권을 갖지 못하고 있다. 이러한 상태에서는 현재세대가 채무를 이용하여 공공재 공급을 증가시킨다고 하더라도 채무를 상환하기 위해 미래세대에게 추가적인 조세를 부과할 수가 없다. 우리나라의 지방채 발행시스템은 서구와 달리 자치단체의 지방채 발행이 지역주민의 재정부담(세금 인상 등)에 전연 영향을 주지 않는 구조를 갖고 있다. 예를 들어, 미국의 경우 지방정부가 지방채 발행(GOB 발행에 적용됨)을 통해 신규 자본투자사업을 추진하고자 할 경우 통상 주민투표를 거친다. 그 이유는 지방채 사업이 새로운 재정부담을 필요로 하고, 이는 주민의 추가적인 재정부담(세금 인상)에 의해 충당되어야 하

4) 이러한 주장은 영미권에서는 현실적으로 합리성을 지니지만, 한국의 현실과는 차이가 있다.

기 때문이다. 즉, 주민투표는 기채사업에 대한 주민의 동의 뿐 아니라 향후 주어질 채무상환비용의 주민부담(재산세 인상 등)에 대한 동의를 확인하는 의미를 갖는다. 지방채 발행과 조세제도의 연계성 결여문제는 지방재정 운영의 본질적 과제에 해당한다. 이는 현실적으로 지방자치단체의 재정 책임성(fiscal accountability)과 주민의 재정 책임성을 저하시키는 근본 요인으로 작용하고 있다. 이 문제에 대하여는 제4장에서 구체적인 지적과 아울러 대안을 제시하고 있다.

종합적으로, 채무의 적정규모를 이론적으로 설명하는 것은 가능하나 그것을 구체적인 수치로 제시하는 것은 거의 불가능하다. 따라서 이러한 접근에는 실천적 한계가 있다. 이러한 이유로 인해 전 세계의 대다수 국가들은 채무상환능력을 측정해 주는 지표와 지수의 개발을 통해 국가채무와 지방채무의 적정성, 안정성, 위험성을 판단하고 있다.

3. 채무상환능력과 연계된 지방의 적정채무: 지표적 접근

지방자치단체의 적정채무(optimal debt)란 지방채 발행을 통해 지역의 자본투자수요를 충분히 충족시키면서 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)을 보장할 수 있는 상태로 정의할 수 있다. 이 때 재정의 지속가능성 개념은 중장기적으로 재정수지의 균형과 건전재정을 유지할 수 있는 지방재정의 구조적 역량을 내포한다. 이와 관련하여 채무의 지속가능성(debt sustainability)은 지방자치단체가 지역주민에게 공공서비스를 적절한 수준에서 제공하면서도 채무상환능력을 계속해서 유지하는 상태를 말한다. 간단히 말해서, 자체재원으로 지방채의 원리금을 지속적으로 상환할 수 있는 경우 채무의 지속가능성이 유지된다.

적정채무 또는 지속가능 채무에 대한 국제적 표준은 없다. 다만, 국가단위에서는 일반적으로 GDP 대비 국가채무 비율이 국가채무의 적정 또는 위험 수준을 판단하는 기준으로 활용되는 경향이 있다. 이 경우에도 어느 정도가 적정한지에 대하여는 세계적으로 보편적인 가이드라인이 제시되지 못하고 있다. 현재 가장

대표적으로 회자되는 가이드라인으로는 유럽연합(EU)에서 제시하는 GDP 대비 재정적자 3%, 국가채무 60% 규칙을 들 수 있다. 영국의 "황금률(golden rule)"과 지속가능 투자규칙(sustainable investment rule)도 비슷한 맥락에서 이해된다.[5)]

그러나 이러한 규율은 근년에 글로벌 금융위기가 진행되는 과정에서 지표의 신뢰성에 금이 가고 유용성에 문제와 한계를 드러내었다. 예를 들면, GDP 대비 국가채무비율의 수치가 매우 높은 국가 중에서도 재정위기가 발생하지 않았는가 하면 그 값이 상대적으로 높지 않음에도 불구하고 재정위기에 봉착한 국가들이 나타났다. 구체적인 예로서, GDP 대비 국가채무비율은 소위 "PIGS" 국가 등에 비해 일본의 경우가 압도적으로 높았음(약 200% 수준임)에도 불구하고 일본에서는 재정위기가 발생하지 않았다. 그 뿐 아니라 세계의 투자자들은 엔화를 추가적으로 매입하였고 그 결과 엔화 강세현상(엔화가 안전자산으로 간주됨)이 지속되었다. 그것은 일본의 경제·재정구조와 역량(지속적 무역수지 흑자, 양호한 국가 순자산(net asset), 다량의 해외부문 자산 보유, 국가채무의 국내금융기관 보유 등)을 동 지표가 충분히 반영하지 못하기 때문이다. 다시 말해서, 적정채무와 채무 위험성을 제대로 감지하기 위해서는 GDP 대비 채무 정보 이외에 추가적으로 점검해야 할 변수와 요인들이 많이 있음을 시사한다.

지방채 관련 이론과 각국의 사례를 토대로 지방자치단체의 채무관리에 유용한 재정지표를 정리해 보면 다음과 같다(한국지방행정연구원, 2004 참조). ICMA(1994)는 지방자치단체의 총세입 중 부채상환지출이 20%를 초과하면 재정적으로 위험한 것으로 판단한다. 그리고 신용평가회사 피치(Fitch)의 Cohen(1994)은 미국 주정부의 경우 3~5%, 지방정부의 경우 3~7%가 보통이고 각각 10% 이상이면 매우 높은 수준이라고 주장한다. ICMA는 지역소득에 대한 부채규모의 비중이 15%를 초과할 경우 채무상환능력을 초과하는 것으로 판단한다. 이와 관련하여 Cohen은 미국 주 정부의 경우 2~6%가 보통 수준이고, 10% 이상이면 매우 높은 수준이라는 기준을 제시한다. Douglas(2000)는 1인당 부채액 1,000달러, 지역의 재산가치

5) 황금률이란 공공채무는 경상재원이 아닌 자본투자용 재원조달에만 사용되어야 하는 것을 규정하는 재정규율이다. 지속가능 투자규칙이란 경기순환기 전반에 걸쳐 GDP 대비 순 국가채무의 비율이 안정적이고 신중한 수준(40% 이내)에서 유지되어야 함을 강조하는 재정준칙이다.

대비 부채비율 2%, 총세입에서 일반보증채관련 부채상환지출 비율 9%, 1인당 소득 대비 1인당 부채상환지출 비율 0.5%를 충족하는 지방정부에 대해 높은 신용등급(채무상환능력)을 부여한다(이 중에서 가장 중시되는 지표는 총세입 대비 일반보증채관련 부채상환지출비율이다). Smith(1998)는 총세입에서 조세로 상환해야 하는 순조세지원부채의 상환지출액 비율을 이용하여 채무상환능력을 평가한다. 그는 구체적으로, 0~5%를 녹색(green: 충분한 상환능력), 6~7%를 황색(yellow: 신중한 상환능력 초과), 8~10%를 적색(red: 최종상환능력 도달)의 세 단계로 구분하면서 5% 이내의 비율 유지를 적극적으로 권고한다. Jun Ma(2001)는 지방채무잔고/세입, 지방채상환액/세입, 재정적자/세입, 총 우발채무, 유동자산/세출수요의 5개 지표를 적정채무와 관련된 지표로 제시하였다.

각국의 실제 경험을 살펴보면 채무의 적정 또는 위험 수준에 대한 판단은 다음의 두 가지 형태로 접근되고 있음을 알 수 있다. 그 하나는 유량(flow) 개념인 지방채 상환액을 중요한 판단대상으로 하는 것이고, 또 다른 하나는 저량(stock) 개념인 지방채 잔고를 중요한 판단대상으로 하는 것이다. 어떤 개념을 사용하던 간에 그에 대응하는 재정능력(채무변제능력)의 기준으로는 총세입, 일반재원, 재산세 과표(지역재산가치), 자체수입, 인구, 지역소득, 개인소득, GRDP 등이 활용된다. 이러한 두 유형의 접근은 지방채 발행에 대한 규제양식(적정규모와 관계가 있음)에 있어서도 비슷하게 나타난다. 이를 국가 간에 비교해 본 결과 지방채의 발행한도를 설정하는 기준도 크게 유량 개념에 의한 것과 저량 개념에 의한 것으로 대별되고 있다. 일본, 스페인, 덴마크, 캐나다 등은 유량 개념에 의한 상환능력을 기준으로 적채단체를 판단하는 반면 미국, 이탈리아, 브라질은 스톡 개념인 발행잔액을 중심으로 적채단체를 판단한다. 이 때 상환능력으로는 일반재원, 총세입, 자산가치, 지역소득, 지역총생산 등이 활용되고 있다.

대부분의 국가에서는 정도에 차이가 있을 뿐 적정채무(채무 위험성)의 관점에서 지방채에 대한 거시관리를 실시하고 있다. 많은 국가들이 지방채 발행을 자본투자사업에 한정하는 '황금률(golden rule)'을 적용하고 있고, 미국을 비롯한 상당수의 서유럽 국가들은 자본예산제도를 통해 일정 수준에서 지방채무를 관리하고 있다. 그리고 일부 국가(예컨대, 프랑스)는 지방채 발행이자율 상한제를 실시

하기도 한다. 그런데 한 가지 뚜렷한 새로운 경향은 세계적으로 분권화(decentralization) 움직임이 확산된 90년대 이후부터는 지방채의 운영 및 관리기조가 지방재정의 자율성과 책임성을 조화시키는 방향으로 변화되고 있는 사실이다. 이것은 영국, 일본, 우리나라 등 다수의 국가들이 2000년대에 들어와 지방채 발행제도를 종전의 엄격한 승인방식에서 지방의 자율적 공간을 허용하는 방식으로 전환된 점을 통해 알 수 있다.

표 2-2. 지방채 상환능력과 연계된 적정채무지표 대상 사례

지 표	비 고
채무상환지출/총세입	· 20% 초과 시 재정적 위험 · 10% 이상 매우 높은 수준(ICMA)
채무규모/지역소득 채무규모/GDP * 부채상환/가처분소득(가계부문)	· 15% 초과 위험; 10% 초과 높음 · EU: GDP 대비 60% 상한 · 가계부문 상환액 비율 20% 한도
채무규모/지역의 재산가치 – 5개년 부동산 과세 평균치 – 자산평가액	· 주와 지방정부별로 약간 상이 (* 미국) · 5개년 평균치의 70% 상한 · 자산평가액 7~10% 상한(뉴욕시 등)
이자보상비율	· 이자비용/운영자금 40% 기준 * Columbia
지방채잔고/경상세입	· 60% 기준 * Columbia
채무총액/실질경상수입 채무상환액/실질경상수입 인건비+부채이자/실질경상지출	* 프랑스의 경우 이 외에 세입 대비 채무, 세입 대비 이자 비율 지표 활용
1인당채무액	· 1,000달러(Douglas)
1인당채무상환지출/1인당소득	· GFOA(미국): 0.5
부채비율(부채/자산)	· 부채비율 12% · 실현가능자산 대비 부채비율 33% * 뉴질랜드 Christchurch 시
순조세지원 부채상환지출액/총세입	· 5% 이내 권고
경상수입 대비 순이자부담비율	· 8% * 뉴질랜드 Christchurch 시

주: 한국지방행정연구원의 용역보고서(2004)를 토대로 수정·보완한 것임.

표 2-3. 주요 국가의 지방채 발행허용 범위

국가	채무상환액 기준(flow 개념)	채무발행잔액 기준(stock 개념)
일본*	일반재원의 20% 이하	없음
미국	없음	재산세 과표(자산평가액) 기준
이탈리아	없음	자체세입의 25%
스페인	총세입의 25% 이하	없음
덴마크	연 투자사업비의 25% 이내	없음
오스트리아	예산의 1/3 이하	없음
영국*	기본 채무승인액	없음
독일	세입의 1/7 이하	없음
폴란드	총세입의 15%	없음
브라질	총세입의 15%	총세입의 27%

자료: World Bank(2006)

주: 현재(2010) 일본은 적자비율, 실질공채비비율, 그리고 영국은 "prudential limits"를 적용함

지금까지 논의한 내용을 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

(1) 지방채무의 적정성과 한도를 판단하는 주 대상으로는 유량 개념인 채무상환액과 저량 개념인 채무잔고가 보편적으로 사용되고 있지만, 구체적인 지표 선택은 각국의 정치·경제·사회적 여건에 따라 다르게 결정된다. 국제사례를 살펴볼 때, 저량개념보다 유량 개념인 채무상환액이 더 많은 나라에서 사용되는 경향이 있다. 이 때 지방채무의 변제능력을 판단하는 기준으로는 세입, 일반재원, 재산세 과표, 지방세수입 등이 사용되며, 이 중에서도 특히 세입(일반예산)이 가장 보편적으로 사용되는 것으로 파악된다. 이는 민간기업에서 부채를 자산이나 자본과 비교하고, 국가의 경우 채무를 GDP와 비교하는 접근과는 차이가 있는데 이것은 지방자치단체가 갖는 특성과 환경 때문이다.

(2) 지방채 자료의 분석시점으로는 현재, 과거와 현재, 과거·현재·미래 등 다양한 활용이 가능하다. 특히, 스톡(stock) 개념에 중점을 두는 접근을 취할 경우 당해 연도의 발행예정액 뿐 아니라 현재 시점에서의 지방채 잔고, 미래 시점에서의 추정된 잔고를 포함하는 시간의 틀을 갖고서 설정되는 것이 합리적이다. 이것은 우리나라 지방채 제도의 개선방안에 시사하는 바가 크다.

제3절 지방채 관련 선행연구

지금까지 국내에서 이루어진 지방채 관련 연구는 크게 보아 지방채제도의 활성화 및 개선방안에 관한 연구와 지방채에 대한 실증분석 연구의 두 유형으로 구분할 수 있다. 대부분의 연구가 전자에 해당하며, 여기에는 김종순(1994), 정창영(1996), 이재원(1996), 박상우(1997), 이상용·조기현(1998), 김규영(1998), 조기현(2001), 김정매(2001), 김귀곤(2002), 임성일(2008) 등의 논문들이 있다. 이들 논문이 정책적으로 시사하는 바가 많지만, 2006년부터 지방채 발행제도가 변화되면서 일부 논문의 정책 제안은 시의성을 잃어버리기도 하였다. 지방채 발행 총액한도제도가 도입된 이후 지방채제도의 개선과 활성화를 모색한 연구로는 라휘문·조기현(2008), 임성일(2008), 서정섭·신두섭(2010)의 연구를 들 수 있다. 라휘문·조기현은 총액한도제의 발전을 위해서는 지방채 시장이 공공자금 중심에서 민간자금 중심으로 이동될 필요가 있음을 강조하였다. 그리고 지방채 시장의 육성을 위해서는 BIS비율 산정 시 위험가중치 하향조정, 총액한도 대상 지방채무 범위 확대 등의 정책적 지원이 필요한 동시에 적채단체 대상을 완화하여 기채자율권을 확대해야 한다고 주장하였다. 임성일과 서정섭·신두섭은 현행 지방채 발행제도가 안고 있는 핵심문제들을 포괄적으로 다루면서 그에 대한 정책대안을 제시하고 있다. 특히, 서정섭·신두섭은 최근 일부 자치단체를 중심으로 채무과다 현상이 나타나는데 초점을 두고 채무증가의 원인을 분석하고 그에 대한 조치방안을 모색하는데 주력하였다.

후자에 속하는 연구로는 지방채 결정요인에 대한 실증분석 연구가 비교적 많은 편이고 그 외에 지방채의 지역경제성장과의 관계, 적정채무 등을 다루는 논문들이 한, 두 편씩 발표되고 있다. 지방자치단체의 지방채 결정요인에 관한 선행연구로는 이한규(2001), 김렬·구정태(2002), 이정훈(2003), 배인명(2009) 등의 논문이 있다. 이한규(2001)는 지방자치단체 채무에 영향을 미치는 사회·경제·정치적 요인을 분석하고 그 결과를 토대로 체계적인 지방채무 관리방안을 모색하였다. 시를 대상으로 상관관계분석과 다중회귀분석을 실시한 결과 지방채 발행

에 양의 영향을 미치는 변수는 인구, 재정자립도, 자치단체장의 공직경력 여부인 것으로 나타났다. 즉, 인구가 많은 지역, 재정자립도가 높은 지역, 그리고 자치단체장의 배경이 행정가인 지역에서 지방채를 많이 발행하는 것으로 나타났다. 이정훈(2003)은 대구광역시와 경상북도를 중심으로 상관관계분석을 통해 지방채 발행의 결정요인을 밝혀내고자 시도하였다. 분석에서는 사회·경제·정치적 변수뿐 아니라 예산 점증성의 영향도 고려되었는데, 분석결과 지역주민의 소득정도, 지방자치단체의 재정, 전년도 예산액의 크기에 비례해서 지방채 발행액이 증가하는 것으로 나타났다.

김제안·채종훈(2005)은 지방채가 지역의 사회간접자본의 구축 및 지역경제 활성화에 긍정적인 영향을 미치고 있는지에 대해 파악하고자 시도하였다. 이를 위해 지방채와 지역경제발전 관련 변수들과의 상관관계분석을 실시하였는데, 그 결과 지방채는 지역경제에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과에 힘입어 기채승인제도를 대폭 개선, 완화하여 지역의 투자지출수요에 한해서는 지방채 발행사업이 적극적으로 확대실시 되어야 함을 주장했다. 그 외에 배인명(1997), 주만수·임성일(2004)은 지방채무 상환능력에 관한 연구를 실시하였다. 특히, 주만수·임성일(2004)은 지방자치단체의 지방채 발행 및 상환과 관련하여 핵심적인 판단준거가 될 채무상환능력을 계량적으로 추정하고 그를 통해 정책적 시사점을 도출하고자 계량분석을 시도하였지만, 만족할만한 연구결과를 도출하지 못하였다.

이상에서 제시된 국내의 선행연구들은 본 연구에 많은 도움과 시사를 제공한다. 본 연구는 기존 연구의 결과를 충분히 소화하는 한편 기존 연구의 토대 위에서 연구의 목적을 충실히 수행하고자 한다. 하지만 본 연구는 다음과 같은 측면에서 기존 연구와의 차별성을 갖는다. 그것은 첫째, 최근 몇 년간에 지방재정의 환경과 지방채 제도의 운영 및 현상에 변화가 많았었는데, 본 연구는 이들을 적극적으로 고려하면서 연구를 진행하고 있는 점에서 기존 연구와 차이가 있다(지방채제도에 관한 최근의 연구는 매우 드물고 관심영역이 제한적이다). 둘째, 기존의 연구가 거의 다루지 않은 지방채무의 범위에 대해 집중적으로 검토하는 한

편 최근에 발생한 지방공기업의 채무를 지방채무의 범위에 포함시켜 종합적으로 연구하고 있다. 셋째, 연구 분석에 있어서 기존의 연구와 비교해 보다 다양한 자료와 통계데이터를 활용하고 있다.

표 2-4. 지방채 관련 주요 국내 선행연구

연구자(연도)	주요 내용
정창영(1996)	■지방채시장 활성화전략 제시 – 조세감면채 확대, 신용평가제도 도입, 유통시장 확립과 유동성 제고, 지방채 상품 다양화, 해외자본시장 활용도 제고
이재원(1996)	■지방채시장 활성화를 위한 정책대응 제안 – 지방채에 대한 긍정적 인식전환, 투자사업과 재원동원의 유기적 연계, 채무관리를 위한 전문기법 개발, 중앙정부 정책지원(지방채인수전담기구 설립 등)
박상우(1997)	■발행시장 및 유통시장 활성화방안 제시 ■발행시장: 강제첨가소화방식 축소 및 공모채의 확대 ■유통시장: 시장금리 보장, 재정정보 공시 확대
이상용·조기현(1998)	■자의적 규제규율에서 시장친화적·간접적 규제규율로 전환 ■기채승인제도 폐지 및 저리공공자금 축소, 총액한도제 도입
김규영(1998)	■총액한도제 도입, 조세감면채 도입, 금융상품성 제고(은행보증지방채 등), 유통시장확충(지방증권회사 및 지방은행 육성), 지방채보험제도 도입
조기현(2001)	■재정분권화와 지방채정책의 쟁점사항 정리 ■재정지출과 이전재원의 중요도가 낮을수록 시장규율적 통제방식 한계 ■규범적 통제방식 도입을 위한 자치단체 재정위기관리제도 강조
김정매(2001)	■적채사업 완화(열거주의), 지방채 적정수익율 보장 및 상품 다양화, 투자정보 제공, 지역개발금고 설립
이한규(2001)	■지방자치단체의 채무 결정요인 분석 – 시의 지방채무와 사회·경제·정치적 변수간 상관분석 및 회귀분석 실시 – 인구, 재정자립도, 자치단체장의 공직경력 여부 등은 지방채 발행의 증가요인으로 작용 ■지방자치단체의 채무를 증가시키는 요인들을 참고하여 체계적인 채무관리 방안 모색
강태구(2002)	■지방채무 적정규모 관리방안 분석 ■기채자율권 제한, 재정력 취약 자치단체에 대한 장기저리자금 지원, 유통시장 활성화(지방채보험제도 등), 감채기금 활성화

연구자(연도)	주요 내용
김렬·구정태(2002)	■지방채무 결정요인 – 채무유형에 따라 결정요인이 상이함으로 일률적인 기채기준의 적용보다 채무유형에 따른 차별적 적용 필요 ■의존인구 비중, 주민소득, 이전재정이 클수록 보증채무가 증가하고 정치적으로 보수성향이 강할수록 보증채무 감소
김귀곤(2002)	■기채승인제도 완화, 지방채발행계획 합리화, 차입선 다양화, 공모채 확대, 발행금리 현실화 및 발행조건 표준화
이정훈(2003)	■지방자치단체의 채무 결정요인 분석 – 대구광역시, 경상북도를 중심으로 지방채와 사회·경제·정치·예산점증성 관련 변수의 상관분석 실시 – 지역주민의 소득, 자치단체의 재정, 전년도 예산액은 지방채와 비례함
조기현·김성주(2003)	■중앙정부 구제금융 존재시 지방채무 과잉발행 가능성 증가 – 연성예산제약 위험성이 존재함으로 기채자율권 신장과 함께 경성예산제약을 위한 제도적 보완장치(재정위기관리제도) 필요 ■재정력 양호 자치단체일수록 지방채 발행에 적극적
주만수·임성일(2004)	■지방채 발행의 핵심 판단준거인 채무상환능력을 계량적으로 추정하고 그를 통해 정책적 시사점을 도출하고자 시도 ■한국적 상황을 반영하는 만족할만한 연구결과 도출 미흡
성지은·임채홍(2005)	■진화론적 관점에서 지방채발행제도 발전과정 비교분석 ■역사적으로 형성된 제도적 조건에 따라 변천(일본의 영향에서 출발하였으나 내생적인 발전과정을 경험)
김제안·임채홍(2005)	■지방채가 지역의 사회간접자본 구축과 지역경제 활성화에 미치는 영향 분석 ■관련변수를 활용한 상관관계 분석결과 지방채 발행이 사회간접자본 구축과 지역경제에 긍정적인 영향을 미침
라휘문·조기현(2008)	■지방채 발행 총액한도제도의 발전방안과 지방채 발행 활성화 방안을 모색 ■공공자금 주도 방식에서 민간자본 주도 방식으로의 전환 강조 ■총액한도 대상 지방채무 범위 확대, 지방의 기채자율권 확대 등 정책 조정 필요
임성일(2008)	■지방채 발행 총액한도제도의 핵심현안과 문제를 점검하고 그에 대한 개선방안을 포괄적으로 제시
배인명(2009)	■지방채 발행과 의존재원간의 관계를 계량적으로 분석 ■의존재원은 지방채 발행에 부의 영향요인; 의존재원은 지방채 발행을 제한하는 효과를 유발
서정섭·신두섭(2010)	■최근의 지방채무 과다단체에 대한 채무증가의 원인분석 및 처방조치 고안 ■지방채무범위 검토, 지방채무분석, 채무과다지역 관리방안 제시

주: 라휘문·조기현의 논문(2008)을 토대로 수정·보완한 것임; 일부 논문들(예컨대, 90년대 이전 논문, 신용평가제도 연구 등)은 본 연구와의 관련성, 시의성 등을 고려하여 개제에서 누락하였음.

제3장 우리나라 지방채 발행제도와 지방자치단체 채무관리의 현황과 문제점

제1절 지방재정의 현황과 지방채의 위상

2011년도 예산에 따르면 국가재정과 지방재정의 예산총계는 각각 235조 5,574억원, 185조 4,670억원이다(예산순계 141조 393억원). 국가예산과 지방예산(지방교육재정 포함)의 규모를 비교하면 국가예산이 56.0% 대 44.0%(일반지방재정 33.5%, 지방교육재정 10.5%)로 지방예산보다 더 많다. 하지만 총 재정사용액을 기준으로

표 3-2. 중앙재정과 지방재정의 예산규모 비교(2006~2011년)

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
중앙정부예산	1,753,882	1,767,561	1,951,003	2,174,723	2,259,413	2,355,574
(비중)	57.0	54.8	54.5	55.1	55.5	56.0
지 방 예 산	1,013,522	1,119,864	1,249,666	1,375,349	1,398,565	1,410,393
(비중)	32.9	34.8	34.9	34.8	34.4	33.5
지방교육예산	311,484	336,309	378,524	400,030	410,954	439,214
(비중)	10.1	10.4	10.6	10.1	10.1	10.5

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.

표 3-3. 중앙재정과 지방재정의 총 재정사용액 비교(2006~2011년)

(단위: 억원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
중앙정부	1,111,272	1,048,450	1,105,467	1,327,124	1,362,357	1,373,856
(비중)	46.1	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8
자치단체	976,066	1,080,497	1,235,229	1,339,061	1,335,584	1,364,913
(비중)	40.5	43.6	45.1	43.3	42.8	42.5
지방교육	324,699	350,831	399,919	427,326	421,205	473,857
(비중)	13.4	14.1	14.6	13.8	13.5	14.7

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.

국세와 지방세의 수입을 비교하면 지방자치 실시(1991년) 이후 최근까지 국세 수입이 우세한 경향(약 8 대 2의 비율)은 거의 변화되지 않았다. 2011년도 예산 기준으로 국세와 지방세 수입의 비율은 79.0% 대 21.0%이다. 이와 같이 재정의 기간재원인 조세수입이 국세 위주로 구조화된 결과 지방재정이 중앙정부의 이전재정(교부금, 보조금)에 크게 의존하는 현상이 나타난다. 이것은 지방재정에서 이전재정수입이 차지하는 비율이 약 40% 수준인 사실에 의해 입증된다. 지방자치단체는 자체수입과 이전재정수입 외에 지방채 발행을 통해 재원을 조달한다. 지방채는 자본투자사업을 위한 재원조달의 수단으로만 사용되는데, 지방채가 지

방재정에서 차지하는 비중은 중장기적으로 낮은 수준을 보여 왔다. 뒤에서 자세히 설명되지만 지난 10여 년간 지방채 잔고가 GDP와 지방재정규모에서 차지하는 비중은 매년 각각 3% 미만, 15% 미만에 불과하였다. 지방채 발행액을 기준으로 하면 발행액은 매년 재정규모 대비 3% 내외의 낮은 수준을 유지하고 있다.[6] 종합적으로, 우리나라의 지방채는 연간 발행액이나 누적잔액 어느 것을 고려하더라도 국가재정과 지방재정 상에서 차지하는 위상이 높지 않다.

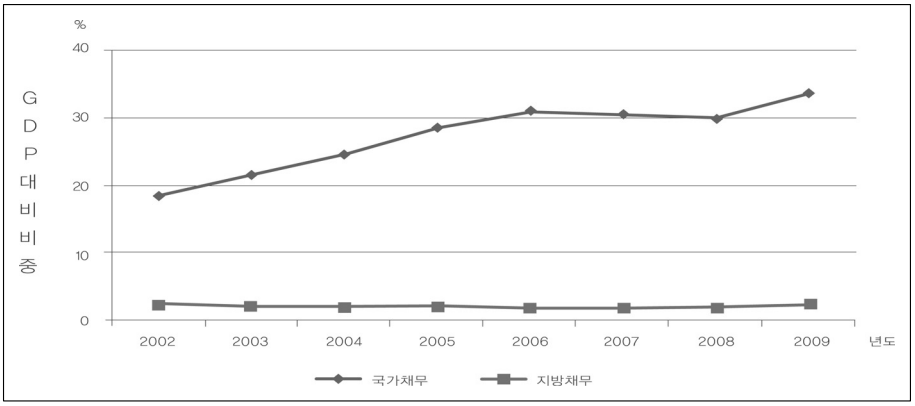
표 3-4. 자체수입, 의존수입, 지방채의 비율

(단위 : 억원, %)

구 분	2009	2010	2011
계	1,375,349	1,398,565	1,410,393
자체수입	808,378(58.8)	794,341(56.8)	793,274(56.2)
의존수입	530,085(38.5)	552,510(39.5)	579,757(41.1)
지 방 채	36,886(2.7)	51,714(3.7)	37,362(2.6)

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.

그림 3-1. GDP 대비 국가채무와 지방채무 비교(2002~2009년)



6) 그러나 2008년에 글로벌 금융위기가 발생한 이후 정부가 재정확대정책과 적극적인 공채정책을 추진하는 과정에서 재정규모 대비 지방채의 비중이 일시적으로 크게 증가하는 현상이 나타났다. 예컨대, 2009년의 경우 지방채 발행 규모가 최초로 10조원을 상회하였으며, 예산 대비 지방채 발행 규모(최종예산 기준)는 2006년의 3.3%에서 2009년의 6.2%로 크게 증가하였다. 그럼에도 불구하고 지방채 잔고가 GDP에서 차지하는 비중(2009년 말 기준)은 2.4%로 크게 증가하지 않았다.

제2절 지방채의 개념과 지방채 발행 개요

이 절에서는 법령 등에 입각해서 현재 운영 중인 지방채 발행제도의 현황과 문제점에 대하여 중점적으로 파악하고자 한다. 그 접근에 있어서는 문헌연구와 통계·계량분석에 크게 의존하면서 전문가 및 관계공무원과의 토의방법을 보완적으로 활용하고 있다.

1. 지방채의 정의

우리나라의 지방채는 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충할 목적으로 외부로부터 증권, 차입금 형식으로 차입하는 것으로서 채무이행이 한 회계연도를 넘어서는 것으로 정의된다(지방재정법 제11조, 시행령 제7조 참조). 이러한 지방채는 회계연도 중에 발생하는 일시적 자금경색을 해소하는 일시차입금과는 구분된다. 지방채제도는 지방자치법(제124조), 지방재정법(제11조, 제14조 및 제44조) 및 동법 시행령(제7조 내지 제12조)에 법적 근거를 두며, 실무적 운영사항은 행정안전부의 지방채 발행기준에 근거하고 있다.[7]

2. 지방채무의 범위

가. 예산회계 측면의 지방채무 범위

현재 지방예산회계제도에서 관리하는 채무[8]의 예산회계대상은 일반회계, 특

7) 2008년(6월 30일)에 「지방채발행한도액 설정 등에 관한 규정(행안부 예규)」이 폐지되고, 현재는 「지방채 발행 기준 및 계획(지침)」의 형태로 지방에 시달되고 있다.

8) 현행 정부 예산회계시스템에서는 예산회계(현금주의 단식부기 기준)와 재무회계(발생주의 복식부기 기준) 간에 채무의 범위와 성격, 분류와 규모 등에서 차이가 난다. 일반적으로 예산회계는 채무, 재무회계에서는 부채(liability)로 정의하는데 양자는 개념과 포괄하는 내용 면에서 다르다. 따라서 재정통계와 재정관리, 각종 정책의사결정, 그리고 국민에게 정확한 재정정보를 제공하는 측면에서 양자를 분명히 구별하여 제시할 필요가 있다. 예산회계의 채무와 재무회계의 부채를 산정하는 방식과 실제 통계를 파악할 때, 지방재

별회계(공기업특별회계, 기타특별회계), 기금이며 공사·공단과 같은 지방공기업과 산하기관은 관리대상에서 제외된다. 현재 공사·공단과 산하기관에 대하여는 행정안전부와 해당 자치단체가 기본적인 관리는 하고 있지만, 이들이 지방자치단체의 채무범위에서 제외되어 있는 관계로 재정 책임성을 보장할 수 있는 실질적인 관리는 이루어지지 않고 있다. 예컨대, 공사·공단의 채무가 지방자치단체의 채무로 간주되지 않는 상황에서 자치단체장이 이들 채무에 대해 상시로 관리하고 민감하게 대응할 가능성은 높지 않다. 더욱이 자치단체의 일반예산회계와 달리 체계적이고 종합적인 채무정보의 입수에 애로가 있는 일반주민, 시민단체, 언론 등은 공사·공단의 예산회계에 대해 제대로 된 감시·감독을 하기가 사실상 어렵다. 지방공사와 공단은 각각 자치단체가 자본금 전액과 50% 이상 출자한 지방공기업이므로 자치단체의 직접적 이해관계는 물론 사실상 주민의 세금이 투여된 기관에 해당한다. 따라서 이들이 지방채무의 통계와 관리범위에서 제외되는 것은 불합리하다.

특히, 최근에 일부 지방공사·공단의 부채가 급증하면서 지방재정에 압박이 가해지고 국(주)민의 우려가 높아지고 있는 현상을 인식한다면 공사·공단에 대한 현재의 느슨한 채무관리시스템을 강화해야 할 필요성이 강하게 제기된다. 아울러 객관적인 채무기준을 검토한 다음 지방의 공사·공단 중 일부 또는 전부를 지방자치단체의 채무범위에 포함시키는 정책조치를 단행할 필요가 있다. 이러한 조치가 이루어질 때, 지방자치단체와 지방의회는 물론 일반주민, 기업, 시민사회조직, 언론 등 이해관계자(stakeholder)들이 지방의 채무에 대해 올바른 정보를 갖고서 의사결정에 임할 수 있다. 그리고 나아가 지방재정의 건전성과 지속가능성이 유지될 수 있다. 2011년 초 정부는 국가채무의 범위를 재정의 하고 국가채무의 규모를 제시한 바 있는데, 이와 같은 맥락에서 지방채무의 범위도 빠른 시일 내에 합리적으로 재조정되어야 한다(이에 대하여는 제4장의 개선방안에서 구체적으로 다루고 있다).

앞으로 재조정될 지방채무의 범위설정 문제는 현행 예산회계가 포괄하는 채무

정은 국가재정에 비해 그 괴리가 상대적으로 크지 않다.

(일반회계, 특별회계, 기금 채무)에 더해 전체 공사·공단과 산하단체 중 어떤 수준까지를 포함시킬 것인가에 초점이 맞추어질 것이다. 이와 관련하여 여기서는 공공부문의 채무에 대한 국제기구의 정의와 관행 그리고 금년 초에 중앙정부가 제시한 국가채무 범위에 관하여 간단히 살펴보고자 한다.

1) 국제기구의 채무범위 설정

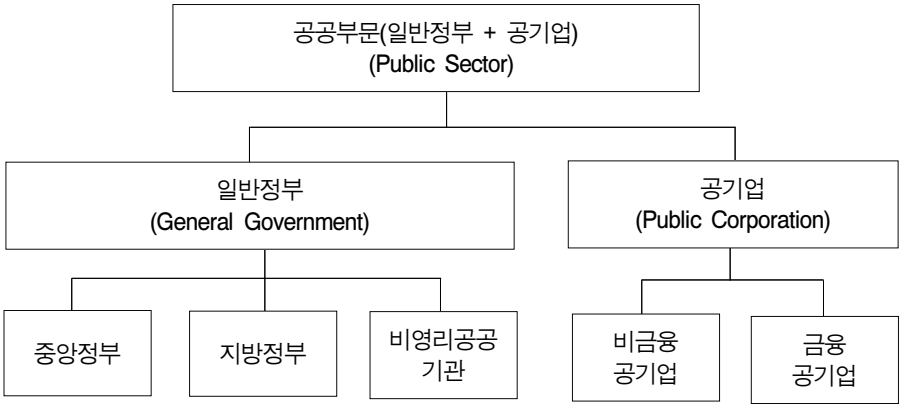
공공부문의 채무문제는 개별국가와 국제적 관점에서 중요한 이슈이므로 그동안 국제기구들은 이에 대해 객관적으로 정의하고 측정하고자 다양한 시도를 하였다. 대표적으로 IMF는 국제비교를 목적으로 재정통계 작성지침(GFSM)을 제시하면서 그 속에 공공부문의 분류체계, 정부의 범위, 각종 예산·회계과목의 정의와 처리 지침, 채무의 정의와 범위 등에 대해 기술하고 있다. 그 중 한 부분이 '제도단위'(institutional unit)를 기준으로 한 국가채무 산정(통합재정 기준), 공기업채무, 보증채무에 대한 처리 내용을 담고 있다. IMF가 기본적으로 통합재정을 기준으로 국가채무를 정의하는 반면 OECD는 UN의 국민계정(System of National Accounts 1993)을 기준으로 국가채무를 규정하고 있다. 양자는 기본적으로 유사하지만 일부 채무 영역에 있어서는 관점의 차이(예컨대, 특정 항목의 포함 또는 배제의 차이)로 인해 약간 계산상의 차이가 나타난다.

유럽연합은 UN의 SNA지침을 회원국에 구체적으로 적용하기 위한 기준으로 ESA 1995(European System of National and Regional Accounts)를 제정하였는데, 그 속에 일반정부에 의해 통제되는 비영리기관을 구분(공기업과 일반정부로 구분)하는 기준으로 '50% 규칙'을 제시하였다. 50% 규칙이란 '매출액/생산원가'를 평가하여 50%를 초과하면 '시장 비영리기관', 50% 미만이면 '시장외적 비영리기관'으로 간주한다. 이때 전자는 공기업, 그리고 후자는 일반정부로 분류된다.[9] 이 기준은 최근 우리나라에서도 국가채무의 범위를 재조정하는 과정에서 적극적

9) UN, IMF, OECD, EU에서 제시하는 재정의 범위, 채무·부채의 정의 등은 제4장의 개선방안을 모색하는 과정에서 벤치마크(benchmark) 및 주요 참고사항으로 활용된다.

으로 사용되고 있다. 그리고 이는 지방 공공부문의 채무를 재조정하는 과정에서도 유용한 기준으로 사용될 것으로 보인다.

그림 3-2. IMF가 제시하는 공공부문의 범위



자료: IMF, Government Finance Statistics Manual, 2001.
주: 중앙·지방정부에는 일반회계·특별회계·기금(사회보장성기금 등)이 포함됨.

그림 3-3. 국가채무에 대한 IMF 기준과 OECD 기준 비교

IMF(GFS Manual)	
일반정부 (33.5%)	중앙정부
	지방정부
	산재보험기금
	비영리공공기관
	외평기금
	주택기금
	기업특별회계
	지방공기업특별회계
공기업	비금융공기업
	금융공기업

OECD(SNA)	
중앙정부	일반정부 (26.5%)
지방정부	
사회보장기구	
비영리공공기관[1)]	
보험 및 연금	금융
공적금융	
공기업	기업

자료: 국회예산정책처(2007:62), 한국조세연구원(2008:107); 서정섭 · 신두섭의 보고서에서 재인용하였음.
주1: 가계나 기업에 봉사하며 정부에 의해 주로 자금이 조달되고 통제를 받는 기관으로 국립공원관리공단, 대외경제정책연구원, 한국소비자원, 한국국제교류재단, 한국항공우주연구소 등이 여기에 속함.
주2: ( ) 안의 수치는 기준에 따른 2006년도 국내총생산 대비 국가채무 비율을 의미함.

2) 국가채무 범위 조정과 그로부터의 시사

정부는 2008년 11월부터 재정통계 개편을 위한 민관합동작업반을 가동해 왔다. 그 후 발생주의 회계 등 최신 국제기준에 부합하는 재정통계체계로 개편하기 위한 연구와 조사를 진행하였고, 그 결과를 금년 1월 26일에 민관합동작업반의 『재정통계 개편안』으로 발표하였다. 금번 재정통계 개편의 기본방향과 내용을 요약·정리하면 다음과 같다(이하 황성현(2011) 참조).

첫째, 국가재정 통계의 기준을 IMF의 1986 GFS에서 2001 GFS로 전환하였다. 여기에 발생주의 회계기준인 UN의 1993 및 2008 SNA, EU의 1995 ESA 기준과 주요 국가의 사례 등을 보조기준으로 활용하고 있다. 회계기준은 현금주의에서 발생주의로 전환하고, 정부포괄범위를 일반정부 기준으로 설정하였다. 일반정부에는 시장성 기준을 적용하여 정부기능을 수행하는 비영리공공기관과 민간관리기금을 포함하였다. 시장성 기준으로는 2008 SNA 등 국제기준에서 구체적으로 제시하고 있는 원가보상률을 적용하였다.[10] 구체적으로, 원가보상률이 50%보다 낮으면 일반정부로 분류하고 그보다 높으면 공기업으로 분류하는 원칙을 적용하고 있다.

둘째, 정부와 한국은행의 재정통계 기준을 일치시키는데 주력하였다. 1993 SNA 기준에 따라 이미 적용해 오고 있는 한국은행의 자체 회계기준과 일반정부 포괄범위 기준을 정부의 개편안과 일치시키는 노력이 이루어졌다.

셋째, 지방재정통계를 원칙적으로 중앙정부와 동일한 기준으로 개편하는 기조를 정립하였다.

일반정부의 포괄범위를 정하는 적용기준은 다음과 같다. 제1단계는 검토대상이 정부로부터 독립적인 제도단위(institutional unit)인지의 여부를 판단하는데 초점을 맞춘다. 이 때 정부 제도단위와 독립적으로 경제적인 의사결정과 자금운용을 할 수 없는 대상(일반·특별회계, 정부관리기금)은 일반정부로 분류하고, 독립적인 제도단위일 경우에는 제2단계 판단준거인 원가보상률 점검을 거쳐야 한다.

10) 원가보상률은 판매액을 생산원가로 나눈 비율을 의미한다.

이 과정에서 원가보상률을 산정하여 최근 3년간(2007~2009년) 평균 원가보상률이 50% 이하이면 일반정부로 분류한다. 제3단계에서는 2단계 기준의 해당 여부와 관계없이 다음의 기준에 해당되면 일반정부로 분류한다. 그 기준은 ①사회보장기구(국민건강보험 등)·구조조정기구(구조조정기금, 예보채상환기금, 부실채권정리기금 등), ②부과식 혹은 정부와 독립적으로 운영되지 않는 직역연금(군인연금, 공무원연금), ③정부가 유일한 고객이거나 R&D를 수행하는 공공기관(근로복지공단, 출연연구기관 등) 등 세 가지이다. 이러한 기준에 따른 일반정부 포괄범위의 개편안은 다음과 같다.

중앙정부
○ (특별회계) 우정사업본부 관련 3개 특별회계(우편사업, 우체국예금, 우체국보험)를 제외한 15개 특별회계는 정부와 독립적인 제도단위가 아니므로 일반정부에 포함시킴 ○ (기금) 정부와 독립적인 제도단위가 아닌 정부관리기금은 일괄 포함; 정부와 독립적인 제도단위인 민간관리기금은 원가보상률 기준 등에 따라 일반정부 포함 여부를 결정함 – 4개 민간관리기금(사학연금기금, 사학진흥기금, 국민체육진흥기금, 주택금융신용보증기금)을 제외한 60개 기금은 일반정부에 포함시킴 ○ (비영리공공기관) 원가보상률 기준 및 특수기준을 적용한 결과 「공공기관운영에 관한 법률」에 의해 공공기관으로 지정된 282개 기관(공기업 21, 준정부기관 79, 기타공공기관 182) 중에서 공기업 21개, 준정부기관 33개, 기타공공기관 83개 등 총 137개를 제외한 145개 기관을 일반정부에 포함시킴
지방자치단체
○ 원칙적으로 중앙정부와 동일한 기준을 적용함 ○ 회계·기금 및 지방공기업 중 비영리공공기관은 2011회계연도 결산부터 중앙정부와 동일한 통계기준을 적용함 – 일반회계(246개) 및 특별회계(2,257개): (현행) 모두 포함 → (개편) 모두 포함 – 기금(2,342개): (현행) 채무 미포함, 재정수지 포함 → (개편) 모두 포함 – 지방공기업(131개): (현행) 모두 제외 → (개편) 일부 포함 * 중앙정부와 동일하게 원가보상률 기준에 질적 요소를 보완 ○ 기타 공공기관은 선 관리체계 마련(2011년 착수) 후 신통계 기준 적용 – 기타 공공기관(약 320개): (현행) 모두 제외 → (개편) 당분간 모두 제외

주: 민관합동작업반의 재정통계 개편안 공청회(2011. 1. 26) 발표문 참조; 황성현(2011)에서 인용하였음.

금번의 재정통계 개편안은 일부 문제와 한계를 지니지만 국제기준에 부합하려고 노력한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 정부의 노력은 중앙·지방을 아우르는 국가재정통계의 일관성과 정확성 확보 차원에서 지방자치단체의 채무범위 조정으로 확대되어야 한다. 그것은 앞서 언급한 바와 같이 최근 일부 지방공기업이 대규모 부채로 말미암아 지방재정에 악영향을 미치고 있음에도 불구하고 지방의 직접적 관리대상 채무에 포함되지 않아 나타나는 사회적 부작용을 인식할 때 더욱 그러하다.

종합적으로, 지방채무의 범위는 재설정되어야 하고, 이 때 그 범위를 어떤 기준에 의해 재설정할 것인지를 결정하는 문제는 매우 중요하다. 그것은 지방채무의 범위가 확정되면 곧바로 채무의 크기가 결정되고, 이는 지방재정의 건전성, 안정성, 지속가능성에 결정적인 영향을 미치기 때문이다. 이러한 사실을 인식할 때, 지방채무의 범위 조정은 현재의 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하는 범위를 외연적으로 확장하여 공사·공단과 산하단체 중 일부를 포함하는 방향으로 가닥을 잡아야 할 것이다.

나. 자금성격 측면에서의 지방채무 범위

자금성격 측면에서 지방채무의 범위를 살펴보면 다음과 같다. 2009년까지는 지방채무의 범위에 지방채만 포함되었으나 2010년부터는 지방채에 더해 채무부담행위금액, 지역개발채권, 기금 지방채가 확대 포함되었다.[11] 이는 실질적인 지방채무의 관리 차원에서 바람직한 조치라고 생각된다. 이 중에서도 특히, 지역개발채권을 포함시킨 것은 중요한 의미가 있다. 지역개발채권은 대규모 자금(2010년 말 기준 2조 9,082억원)이므로 이를 지방채무에 포함시킬 경우와 그렇지 않을 경우에 따라 정부, 국민, 투자가 등 이해관계자의 의사결정에 상당한 영향이 주어진다. 이러한 사실과 아울러 지역개발채권의 기본성격을 감안한다면 이를 지방채무의 범위에 포함시키는 것이 합리적이다.

11) 채무부담행위는 지방자치단체가 채무부담의 원인이 될 계약 등을 체결하는 행위로 정의된다(지방재정법 제44조). 지역개발채권은 지방자치단체가 직접 경영하는 사업(상수도, 하수도 사업 등) 또는 지방공사와 공단이 경영하는 사업의 투자재원을 확보하고 지역개발기금의 조성을 위해 발행되는 채권을 의미한다(지방공기업법 제19조 제2항).

다만, BTL사업을 지방채무의 대상으로 고려하지 않은 것은 중요한 오류라고 생각한다. BTL사업은 학교, 병원, 문화시설 등 국민생활에 필요한 시설을 건설하기 위하여 민간자본을 유치하는 사업으로 2004년에 도입되었다. 제도의 시행초기에 BTL사업을 채무에 포함시킬 지의 여부를 둘러싸고 관계부처 간에 논란이 있었지만 정부는 최종적으로 BTL사업을 중앙정부와 지방자치단체의 채무 범위에서 제외하는 것으로 결정하였다. 그러나 BTL사업의 특성과 운영구조를 면밀히 살펴보면 그 속에 실제로 채무의 성격이 내포되어 있음을 간파할 수 있다. 이와 관련해서는 제4장의 정책개선방안에서 자세히 다루고 있다.

제3절 우리나라 지방채 발행의 추이와 특성

이 절에서는 우리나라의 지방채 발행과 관련된 주요 내용과 현상들에 대해 중점적으로 분석하고자 한다. 그 과정에서는 특히, 지방채 발행의 특성 내지 "정형화된 사실(stylized fact)"을 도출하고자 시도한다. 분석대상 기간은 1990년대 중반 이후 최근이고 분석에 사용된 기본통계는 지방채 발행액과 재정관련 자료이다.

1. 지방채 발행의 특성

가. 지방채 발행 수준의 지속적 안정성

중장기 관점에서 지방채 발행규모는 지방재정에서 낮은 비중을 차지하며, 지속적인 안정세를 보이고 있다. 지방채 발행은 1998년에 5조 2천억원으로 정점(외환위기 대응책으로 크게 증가하였음)에 이른 다음 2009년 직전까지 전반적으로 감소하는 현상을 보였다. 동 기간 중에 지방재정이 큰 폭으로 늘어났음을 감안하면 지방재정에서 지방채가 차지하는 비중이 감소하였음을 짐작하는 것은 어렵지 않다. 예를 들어, 1998년에는 지방채가 지방재정의 9% 정도를 충당하였으나 2000년 이후에는 그 수치가 4% 이하 수준으로 크게 떨어졌다. 다만, 글로벌

금융위기의 극복을 위해 정부가 재정확장정책을 실시한 2009년에는 그 비중이 6% 수준으로 급증하였다.[12)]

지방채무의 잔고(발행 누적액) 또한 중장기 안정모드(mode)를 유지하였다. 1990년대 중반부터 2008년까지는 매년 16~19조원의 범위에서 연도별로 등락을 거듭하였다. 이러한 경향은 정부가 글로벌 금융위기를 정면 돌파하고자 나선 2009년에 지방채 잔고가 처음으로 20조원을 돌파(실제 채무잔고는 26.5조원 임)하면서 깨졌다. 2009년에 급등한 지방채무 수준은 2010년부터 다시 안정세로 돌아섰다. 글로벌 금융위기를 극복하기 위해 정부가 적극적인 재정정책을 취한 2009년(6.2%)과 2010년(3.8%)을 예외로 하면, 지방채 발행액의 예산대비 비율은 통상 3% 내외에서 안정적인 수준을 유지해 왔다(<표 3-5> 참조)[13)]. 이러한 사실에 기초할 때, 우리나라의 지방채 발행에는 '3 퍼센트 법칙'이 암묵적으로 작동되어 왔다고 말할 수 있다.

표 3-5. 연도별 지방채 발행 추이(세입예산 순계기준)

(단위 : 억원, %)

연도별	총 규 모			일 반 회 계			특 별 회 계		
	총규모	지방채	의존율	규 모	지방채	의존율	규 모	지방채	의존율
2006	1,154,722	38,091	3.3	899,232	9,176	1.0	255,490	28,915	11.3
2007	1,280,366	35,347	2.8	998,147	7,414	0.7	282,219	27,933	9.9
2008	1,444,536	37,382	2.6	1,153,125	7,901	0.7	291,410	29,481	10.1
2009	1,567,029	97,817	6.2	1,257,759	57,468	4.6	309,270	40,349	13.0
2010	1,497,797	56,270	3.8	1,218,960	20,432	1.7	278,837	35,838	12.9
2011	1,410,393	37,362	2.6	1,151,767	5,946	0.5	258,626	31,415	12.1

자료: 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 2011.

주: 2010년까지는 최종예산액, 2011년은 당초예산액을 의미함; "의존율"은 총규모 대비 지방채 비율을 의미함.

12) 최근 정부가 재정건전성 문제를 재정관리의 최우선 과제로 선정하였음을 상기할 때, 2009년과 2010년의 현상은 지방채 발행의 구조변화로 간주하기보다 예외적 현상으로 간주하는 것이 합리적이다.

13) 지방채와 달리 국채는 그 규모와 대 재정점유비율이 상대적으로 클 뿐 아니라 그 수준이 경제와 재정여건에 따라 연도별로 상당한 변동을 보여 왔다. 2000년대에 진입하면서는 특히, 복지재정 확대 등 각종 재정수요의 증가와 글로벌 금융위기 극복을 위한 재원조달로 인해 국가채무 수준은 가파르게 증가하는 추이를 보이고 있다. 2011년도 예산기준으로 국가채무는 435.5조원이고, 이는 GDP 대비 35.1%에 해당하는 수준이다.

표 3-6. GDP 대비 국가채무와 지방채무 비교(2002~2009년)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국가채무비중(%)	18.6	21.6	24.6	28.7	31.1	30.7	30.1	33.8
지방채무비중(%)	2.38	2.15	2.05	2.02	1.92	1.87	1.86	2.40

주: 기획재정부와 통계청의 자료를 토대로 계산한 것임.

표 3-7. 지방채와 주요 관련 재정변수의 비교

(단위: 억원, %)

구분	규모					성장률					B/GDP (%)	C/A (%)
	GDP	중앙재정	지방재정(A)	지방채잔고(B)	지방채발행(C)	GDP	중앙재정	지방재정	지방채잔고	지방채발행		
1996	4,609,526	837,052	630,855	164,259	40,497	–	–	–	–	–	3.56	6.42
1997	5,063,136	924,642	695,716	190,711	44,580	9.84	10.46	10.28	16.10	10.08	3.77	6.41
1998	5,010,272	1,054,505	691,207	162,229	46,185	-1.04	14.04	-0.65	-14.93	3.60	3.24	6.68
1999	5,490,050	1,145,482	731,257	180,190	52,937	9.58	8.63	5.79	11.07	14.62	3.28	7.24
2000	6,032,360	1,239,155	771,761	187,955	32,275	9.88	8.18	5.54	4.31	-39.03	3.12	4.18
2001	6,514,153	1,374,808	939,956	177,696	32,162	7.99	10.95	21.79	-5.46	-0.35	2.73	3.42
2002	7,205,390	1,452,499	1,105,078	170,903	37,516	10.61	5.65	17.57	-3.82	16.65	2.37	3.39
2003	7,671,137	1,586,479	1,227,260	165,264	28,358	6.46	9.22	11.06	-3.30	-24.41	2.15	2.31
2004	8,268,927	1,576,108	1,258,435	169,468	34,760	7.79	-0.65	2.54	2.54	22.58	2.05	2.76
2005	8,652,409	1,679,332	1,285,246	174,480	36,037	4.64	6.55	2.13	2.96	3.67	2.02	2.80
2006	9,087,438	1,753,882	1,398,242	174,351	39,072	5.03	4.44	8.79	-0.07	8.42	1.92	2.79
2007	9,750,130	1,767,561	1,517,560	182,076	34,910	7.29	0.78	8.53	4.43	-10.65	1.87	2.30
2008	10,264,518	1,951,003	1,668,050	190,486	47,238	5.28	10.38	9.92	4.62	35.31	1.86	2.83
2009	10,650,368	2,174,723	1,567,029	255,531	97,511	3.76	11.47	-6.06	34.15	106.42	2.40	6.22

자료: 기획재정부, 행정안전부

주: 표에 포함된 GDP는 2005년 기준의 명목 GDP임.

나. 지방채 발행시장의 과점현상

우리나라의 지방채 발행은 지속적으로 소수 지방자치단체에 의해 과점되어 왔다. 전국의 지방자치단체를 대상으로 지방채 발행의 집중도를 살펴보면 광역자치단체(시·도)와 일부 시가 지방채 발행을 과점하는 현상이 뚜렷이 나타난다. 구체적으로, 서울, 부산, 인천, 대구의 4개 대도시가 전체 지방채 발행액의 40% 이상을 차지하고 있다. 만일 여기에 경기도(시·군 포함)를 포함할 경우 이들 5개

지역이 전체 지방채 발행액의 약 60%를 점유하게 된다. 2005년 이후 최근까지 지방채 발행액의 점유비율을 살펴보면, 전체 자치단체의 10% 미만인 소수가 지방채 발행총액의 80% 이상을 차지하는 과점현상이 관측된다. 이러한 사실은 2010년 말 기준으로 전체 지방채 발행액의 약 93%를 광역자치단체와 시가 차지하고(시·도 70.5%, 시 22.8%), 나머지 약 7%를 군과 자치구가 차지하는(군 5.6%, 자치구 1.1%) 사실을 통해 한층 더 뒷받침된다. 지방채 발행액의 과점현상은 2000년대 이후 지방재정의 '정형화된 사실(stylized fact)' 가운데 대표적인 것으로 간주될 수 있다.

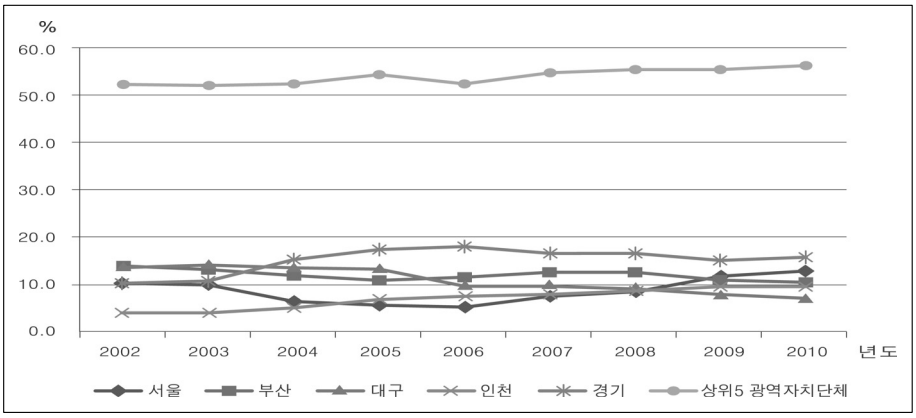
표 3-8. 상위 5개 광역자치단체 지방채무 비중(2002~2010년)

(단위: %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균
서울	10.45	10.02	6.36	5.80	5.27	7.50	8.16	12.12	13.17	8.76
부산	14.04	13.36	12.01	11.04	11.68	12.67	12.74	10.65	10.50	12.08
대구	13.63	14.31	13.88	13.49	9.95	10.01	9.43	8.03	7.21	11.10
인천	4.04	3.87	5.02	6.76	7.47	8.01	8.55	9.70	9.75	7.02
경기	10.20	10.79	15.44	17.44	18.23	16.78	16.68	15.23	15.83	15.18
상위5 광역자치단체	52.36	52.35	52.70	54.52	52.60	54.96	55.56	55.73	56.46	54.14

주: 행정안전부의 자료를 토대로 필자가 계산한 것임.

그림 3-4. 상위 5개 광역자치단체 지방채무 비중 연도별 추이(2002~2010년)



주: 행정안전부 자료를 토대로 작성한 것임.

표 3-9. 지방채 발행잔고의 자치단체 수준별 현황(2010년 말 기준)

(단위: 억원)

구 분	소계	지방채	채무부담행위
합계	289,933(100.0%)	285,491	4,442
시·도	204,443(70.5%)	201,344	3,099
시	66,058(22.8%)	64,976	1,082
군	16,333(5.6%)	16,080	253
구	3,099(1.1%)	3,091	8

자료: 행정안전부

지방채의 과점현상은 지방채 발행잔고가 지방채 발행액보다 조금 더 심한 것으로 파악된다. 우리나라의 지방채 시장은 전체 지방자치단체 중 상위 10%(24개 지방자치단체)가 지방채 발행잔액의 약 3/4을 차지하고, 상위 5%(12개 단체로 모두 광역자치단체임)가 지방채 발행잔액의 63.4%를 차지하는 특징을 보인다(<표 3-10> 참조).

표 3-10. 지방자치단체의 지방채 과점현상(2009년 말 기준)

지방자치단체 수	잔고 점유 비율(%)	지방자치단체 (내림차순)	발행액 점유비율(%)	지방자치단체 (내림차순)
상위 5% (12개 단체)	63.4	서울, 부산, 인천, 대구, 경기, 광주, 제주, 경남, 울산 강원, 대전, 전남	63.4	서울, 인천, 부산, 대구, 경기, 전남, 경남, 제주, 충남, 광주, 대전, 강원
상위 10% (24개 단체)	76.6	서울, 부산, 인천, 대구, 경기, 광주, 제주, 경남, 울산, 강원, 대전, 전남, 전북, 충북, 충남, 경북, 천안, 김해, 수원, 고양, 전주, 구미, 포항, 평택	73.5	서울, 인천, 부산, 대구, 경기, 전남, 경남, 제주, 충남, 광주, 대전, 강원, 충북, 경북, 울산 용인, 전북, 수원 고양, 안양, 부천, 남양주, 의정부, 성남

주: 행정안전부의 자료를 토대로 필자가 분류한 것임; 음영 부분은 광역자치단체가 아닌 시를 의미함.

지방채 발행잔고(2009년 말 기준)의 규모별 분포상태를 전국의 지방자치단체를 대상으로 파악하면 다음과 같다. 전국적으로 지방채 발행잔고가 전연 없는 자치단체(소위 "debt free" 자치단체)로부터 1조원 이상의 잔고를 보유하는 자치단체에 이르기까지 다양한 양상이 나타나고 있다.[14)]

표 3-11. 지방자치단체의 지방채잔고 규모별 분포(2009년 말 기준)

(단위: 단체수, 억원)

	시·도	시	군	자치구	계
0(잔고 없음)	0	0	7	33	40
0-50억원	0	3	9	16	28
50-100억원	0	0	9	13	22
100-250억원	0	10	40	4	54
250-500억원	0	22	17	3	42
500-750억원	0	11	3	0	14
750-1,000억원	0	6	1	0	7
1,000-2,500억원	0	19	0	0	19
2,500-5,000억원	5	4	0	0	9
5,000-7,500억원	5	0	0	0	5
7,500억원-1조원	1	0	0	0	1
1조원 이상	5	0	0	0	5

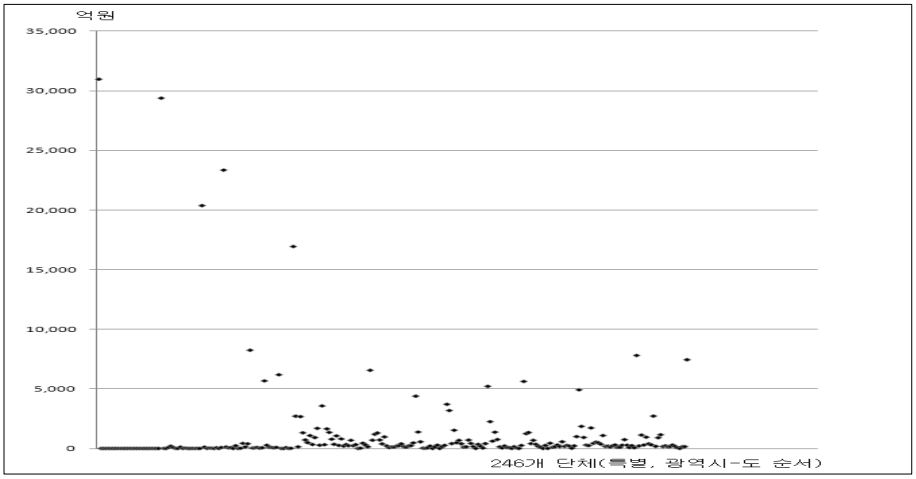
주: 행정안전부의 자료를 토대로 필자가 분류한 것임.

전체 자치단체의 16.4%에 해당하는 40개 자치단체(군 7개, 자치구 33개)가 지방채 발행잔고를 갖지 않고 있다. 특히, 자치구의 경우 절반 정도가 지방채를 재정운용에 활용하지 않고 있는 특이현상도 관측된다. 지방채 규모별로 살펴보면 500억원 미만 자치단체가 186개(76.2%), 1,000억원 미만 자치단체가 207개(84.8%), 그리고 1,000억원~5,000억원 미만 자치단체가 28개(1.5%)인 것으로 파악된다. 5,000억원~1조원 미만 자치단체는 6개(2.5%)이고, 1조원 이상 자치단체

14) 지방채 잔고가 없는 경우 한편으로 지방재정의 건전성을 인정받을 수 있지만, 또 다른 한편으로는 일종의 '보조금 성격 자금(양질의 공공자금)'의 혜택을 외면하는 재정운영 효율성 문제의 도전을 받을 수도 있다. 이와 관련된 내용은 뒤에서 기회비용(opportunity cost)의 관점에서 설명되고 있다.

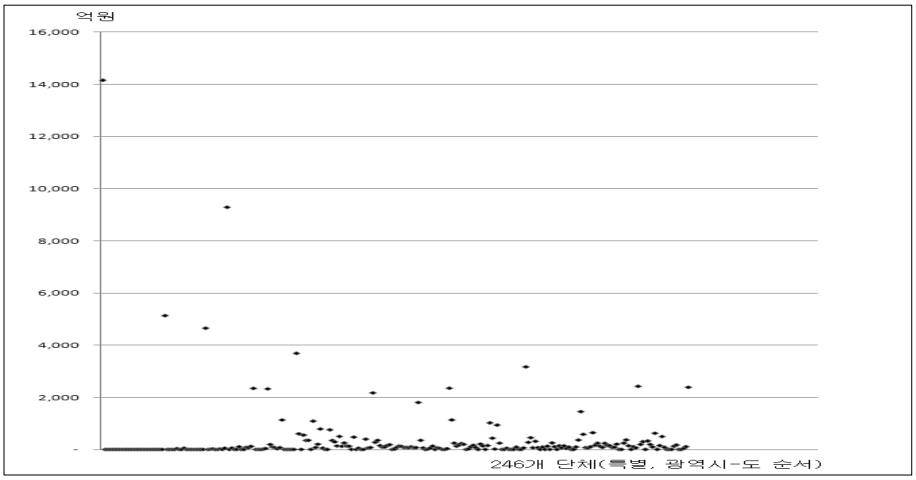
는 5개(2.0%)인 것으로 파악된다(이들은 모두 광역자치단체임). 앞서 언급한 바와 같이 지방채 과점현상은 발행액보다 발행잔고 기준으로 파악할 때 조금 더 심한 것으로 나타난다.

그림 3-5. 전국 지방자치단체의 지방채 잔액 분포(2009년 말 기준)



주: 행정안전부의 자료를 토대로 분포도를 도출한 것임.

그림 3-6. 전국 지방자치단체의 지방채 발행액 분포(2009년 말 기준)



주: 행정안전부의 자료를 토대로 분포도를 도출한 것임.

다. 특별회계와 공공자금 중심의 지방채 발행

지방채의 발행이 특별회계 중심으로 운영되고 있다. 예산회계별로 보면 통상 특별회계 채무가 전체 지방채의 70% 내외를 차지하는데, 이는 자본투자사업이 특별회계에 상대적으로 집중되어 있기 때문이다. 다만, 2009년의 경우 예외적으로 일반회계의 채무비중이 특별회계의 채무비중을 능가하는 기현상이 나타났다(일반회계 117,572억원, 특별회계 45,775억원). 이는 정부가 글로벌 금융위기를 극복하기 위해 정책적으로 일반회계 분야의 지방채 발행을 크게 허용해 주었기 때문이다. 이는 매우 예외적인 것으로 지방채 발행정책의 기조에 맞지 않는 조치이다.

지방채를 통해 실시되는 자본투자사업의 유형을 살펴보면(2010년 기준), 도로건설이 전체 지방채사업의 26.5%로 가장 많고, 그 다음이 지하철 건설(10.9%), 문화체육시설(5.5%), 상수도(4.6%), 재해재난(4.5%) 등의 순으로 파악된다. 전체적으로 볼 때, 광역자치단체는 도로건설, 지하철 건설, 문화체육시설, 재해재난, 국민주택건설사업을 중심으로 채무를 많이 갖고 있고, 기초자치단체는 도로건설, 상수도, 공단조성, 하수처리시설, 문화체육시설사업을 중심으로 채무를 많이 갖는 경향을 보인다.

지방채의 발행이 공공자금 중심의 간접금융 차입에 상대적으로 많이 의존하고 있다. 지방채의 차입선으로는 매출공채, 정부자금, 지역개발기금, 청사정비기금 등 국내채가 중심을 이루며, 순수한 민간자금인 은행자금이나 외채의 비중은 매우 낮은 실정이다(이 중에서 공자기금을 포함한 중앙정부자금이 가장 큰 비중을 차지한다). 지방채증권은 지역개발채권과 도시철도채권이 주도하고 있는데, 이들은 일반자본시장을 통해 발행되지 않고 행정 인·허가 시 강제로 매각되는 방식으로 발행한다. 차입금은 증서 차입채 중심의 중장기·저리채가 주도하는 구조를 유지한다.

표 3-12. 차입선별 지방채 잔액(2010년 말 기준)

(단위: 억원, %)

구분	합계	차입금: 57.2%						지방채증권: 42.8%					외채 (0.01%)
		소계	공자기금	기타 정부자금	지역개발기금	청사정비기금	민간금융기관	소계	모집	지역개발채권	도시철도채권	기타매출채권	
총계	322,198	184,256	88,364 (48.0)	27,304 (14.8)	36,708 (19.9)	4,126 (2.2)	27,754 (15.1)	137,916	7,340 (5.3)	103,757 (75.2)	26,713 (19.4)	106 (0.1)	22

자료: 행정안전부

주: ( )안의 수치는 소계 내의 점유비중을 의미함.

이와 같은 지방채의 차입선 구조는 앞서 언급한 바와 같이 지방채가 마치 보조금처럼 운영되는 현실 여건을 제공한다. 현실적으로 지방자치단체를 포함한 많은 이해관계자들이 지방채시장을 순수 대부시장 등 '시장 메커니즘(market mechanism)'의 일환으로 인식하기보다 중앙정부의 보조금으로 인식하는 경향이 있다. 그 동안 우리나라의 지방자치단체들은 양질의 공공자금을 이용할 수 있는 기회를 비교적 많이 가졌다. 실제로 지방자치단체들은 민간기업이 시장을 통해 지불하는 이자율이나 각종 기채조건에 비해 상대적으로 유리한 기채환경에 접해 왔다. 그 결과 지방채 시장은 국채시장이나 일반 채권시장과 무관하게 작동되어 왔고, 어떤 의미에서 정부간 재정이전 내지 보조금과 유사한 형태로 운영되었다. 그동안 지방채가 광역자치단체 특히, 대도시를 중심으로 활용되어 왔음을 인식할 때, 이는 사실상 국가가 재정력이 양호한 대도시에 일종의 '암묵적 보조금'을 지급하는 것과 비슷한 효과를 야기하는 것으로 간주할 수 있다. 그 이유는 자치단체가 발행하는 지방채의 대부분이 일반채권시장의 조건에 비해 매우 유리한 양질의 공공자금에 의해 인수되기 때문이다. 이에 대해 간단한 사례비교를 통해 설명하면 다음과 같다.

만일 동일한 도로건설을 하면서 자금을 자체재원으로 조달하는 경우와 지방채 발행으로 조달하는 경우를 비교해 보자. 두 경우를 비교할 때, 자체재원에 대한 기회비용(자금을 민간시장에 대출해 줄 경우 상정)은 시장이자율이 된다. 이에

비해 지방채 발행에 따른 기회비용은 지방채 발행 이자율이 된다. 역사적으로 후자가 전자에 비해 상당히 낮았음을 인식할 때, 지방채를 적극적으로 활용한 자치단체와 그렇지 못한 자치단체 간에는 기회비용과 암묵적 수익의 관점에서 큰 차이가 발생한다(특히, 두 자리 수 이자율이 전개되었던 90년대 상황에서는 전자와 후자의 격차가 매우 컸다).

현재와 같이 지방채가 대부분 저금리의 공공자금에 의해 소화가 되는 상황에서는 지방채를 적극적으로 활용하는 자치단체는 일종의 보조금을 활용하는 것과 비슷한 효과를 누린다(중앙정부의 입장에서는 의도하지 않는 보조금을 지방자치단체에 제공하는 정책을 실시하는 셈이 된다). 이러한 상황에서는 극단적으로 지방채를 활용하지 않는 자치단체의 경우 상대적으로 "재정적 역차별"을 당하고 있다고 말할 수 있다. 이와 같이 지방채가 '암묵적 보조금'과 유사하게 작동하는 상황에서는 시장을 통해 공채 발행이 결정되는 일부 선진국과는 지방채무의 재정·경제적 파급효과가 여러 면에서 차이가 있을 수밖에 없다.

과거의 고금리 시기(90년대 및 2000년대 초반)와 근년의 저금리 시기(2000년 초기 이후 현재까지)를 상호 비교해 볼 때, 두 기간 간에 지방채 발행액이 크게 변동되지 않았음을 알 수 있다. 이것은 지방채 발행이 시장이자율과 무관하게 이루어졌음을 뜻한다. 그리고 GDP 대비 지방채 잔고의 비중은 저금리 시기인 2000년대에 오히려 감소한 것으로 나타난다. 이러한 사실은 자치단체들이 일반 자본시장의 상황과 관계없이 계속해서 양호한 조건(저금리, 중장기 상환기간 등)의 공공자금을 이용할 수 있는 기회를 가졌음을 간접적으로 시사한다. 구체적으로, 90년대의 고금리 시기에 회사채의 평균 금리가 10% 이상인 반면 지방채의 평균 금리는 6~8%로 양자 간에 상당한 괴리가 있었고, 저금리 시기인 최근에도 양자 간에는 2~4%의 차이가 있는 것으로 추정된다.[15] 실제로 자치단체가 중앙 및 지방의 공공자금 외에 민간자금(민간 금융기관, 증권발행 등)을 통해 지방채

15) 2000년대에 들어와 전 세계적으로 저 금리 기조가 확산되면서 지방채 발행 이자율과 일반 자본시장 이자율 사이의 간격은 일정 부분 줄어들었다. 물론 두 시기 모두에 있어서 지방채 발행에 대한 규제장치(지방채 발행 승인제, 총액한도제)가 적극적으로 가동된 점도 이러한 현상이 나타나게 된 주요 원인으로 간주될 수 있다(만일 두 기간 중에 지방채 발행액에 큰 차이가 난다면 그 원인을 규명해야 할 것이다).

를 발행하는 경우는 매우 예외적인 현상으로 간주된다. 2009년 현재 전체 지방채 인수자금 중 공공자금(중앙·지방정부)이 차지하는 비중은 82.0%이다. 이들의 평균 상환기간은 10년이고, 평균 상환이자율은 약 4% 수준이다. 시장이자율이 연도별로 5~8% 수준인 점을 감안하면 자치단체들이 양질의 이자율과 상환기간의 혜택을 누리면서 지방채를 발행하고 있음을 알 수 있다. 이러한 상태에서는 도덕적 해이(moral hazard)나 투자사업 남발과 같은 재정의 비효율성 문제가 발생하기 쉽다. 이러한 과다한 양질의 공공자금 이용가능성은 지방채 시장의 활성화와 효과적 운영에 제약요인으로 작용한다.

▌표 3-13. 국고채 및 회사채의 연도별 금리변화 추이(1995~2010년) ▐

(단위: 연리 %)

	국고채 (3년)	국고채 (5년)	국고채 (10년)	회사채 (장외3년, AA- 등급)	회사채 (장외3년, BBB-등급)
1995	13.00	12.54		13.79	
1996	11.84	11.59		11.87	
1997	12.26	12.17		13.39	
1998	12.94	13.18		15.10	
1999	7.69	8.59		8.86	
2000	8.30	8.67	7.76	9.35	11.74
2001	5.68	6.21	6.86	7.05	11.38
2002	5.78	6.26	6.59	6.56	10.44
2003	4.55	4.76	5.05	5.43	8.88
2004	4.11	4.35	4.73	4.73	9.16
2005	4.27	4.52	4.95	4.68	8.71
2006	4.83	4.96	5.15	5.17	8.19
2007	5.23	5.28	5.35	5.70	8.40
2008	5.27	5.36	5.57	7.02	9.86
2009	4.04	4.64	5.17	5.81	11.76
2010	3.72	4.31	4.77	4.66	10.68

자료: 한국은행

표 3-14. 지방채 상환이자율별 규모

(단위: 억원)

	합계	4% 미만	4% 이상~5% 미만	5% 이상~6% 미만	6% 이상~8% 미만	8% 이상	평균 이자율
합계	255,531	135,734 (53.1)	86,007 (33.7)	31,529 (12.3)	2,011 (0.8)	250 (0.1)	3.94
시·도 본청	177,100	97,013 (54.8)	58,883 (33.2)	20,324 (11.5)	880 (0.5)	–	3.89
기초자치단체	78,431	38,721 (49.4)	27,124 (34.6)	11,205 14.3)	1,131 (1.4)	250 (0.3)	4.06

자료: 행정안전부; 2010년도 평균이자율은 4.45%임.

표 3-15. 지방공공자금의 융자 및 차입조건

자 금 선	지원사업명	차입선	이 율	상 환 (거치기간)	소관기관
지역개발기금	상하수도사업 기타사업	시·도 〃	연3.0~4.0% 연3.5~4.5%	10(2) 5(3)	시·도 〃
청사정비기금	자치단체청사 신·증축	한국지방재정공제회	연 3.0%	10(2)	한국지방재정공제회

자료: 행정안전부

라. 기타 지방채 특성

지금까지 파악한 내용 이외에 지방채무의 주요 현황적 특성에 대해 간단히 기술하면 다음과 같다.

지방채무(2010년 말 기준)의 총규모는 28조 9,933억원인데, 성격별로 살펴보면, 국내채, 중장기채, 일반회계채 중심으로 운영되는 것으로 나타난다. 국내외별로 구분하면 국내채가 28조 5,469억원으로 전체의 99% 이상을 차지하며, 외채는 22억원에 불과하다. 종류별로 보면 증서차입이 18조 4,260억원으로 64.5%를 차지하고, 증권발행이 10조 1,231억원으로 35.5%를 차지한다. 회계별로는 일반회계가 13조 5,196억원(68.5%)으로 가장 많고, 그 다음으로 기타특별회계채 5조

8,054억원(20.7%), 공기업특별회계채 9조 1,365억원(10.8%), 기금채 876억원(10.8%)의 순으로 나타난다.

사업유형별로 파악하면, 도로건설이 7조 2,036억원(25.2%)으로 가장 많고, 그 다음으로 지하철 3조 4,240억원(12.0%), 상하수도 2조 463억원(7.2%), 문화·체육시설 1조 3,578억원(4.8%), 재난재해 1조 1,625억원(4.1%), 공단조성 9,598억원(3.4%), 지역개발채권 7,525억원(2.6%), 청사정비 5,740억원(2.0%), 쓰레기처리시설 5,709억원(2.0%), 공원녹지 916억원(0.3%)의 순으로 나타난다(기타부문이 10조 4,061억원(36.4%)을 차지함). 그리고 지방채의 상환기간은 평균 10년 내외의 중기 채무가 주종을 이룬다.

표 3-16. 지방채 상환기간별 규모

(단위: 억원)

	합계	1~4년	5~9년	10~15년	16년 이상	평균 상환기간
합계	255,531	33,279 (13.0)	54,396 (21.3)	161,977 (63.4)	5,879 (2.3)	10.11
시·도 본청	177,100	28,082 (15.9)	37,471 (21.2)	106,000 (59.8)	5,547 (3.1)	9.64
기초자치단체	8,431	5,197 (6.6)	16,925 (21.6)	55,977 (71.4)	332 (0.4)	11.17

자료: 행정안전부

2. 지방채 관련 통계·계량분석

가. 기초통계분석

본 연구에서는 지방자치단체의 지방채 발행과 관련된 몇 가지 기초통계분석을 실시하였다. 첫 번째 분석은 지방자치단체 수준별로 채무잔액, 1인당 채무액, 지방채 발행액, 지방채무상환비비율, 예산대비채무비율에 대한 기초통계(최대값, 최소값, 중위값, 평균, 표준편차, 변이계수)를 산정하고 있다. 이러한 분석을 하는

목적은 주요 지방채 관련변수들이 자치단체 수준별 그리고 동급 자치단체간에 어떠한 편차와 양상을 보이고 있는 지를 파악하는데 있다. 분석결과 <표 3-17>에서 나타난 바와 같이 지방채무 잔액을 비롯한 대부분의 변수들이 자치단체 수준별 그리고 동급 자치단체간에 걸쳐 비교적 심한 편차를 보이는 것으로 파악된다. 특히, 편차의 정도는 자치구에서 두드러졌다. 그 이유는 자치구의 경우 지방채를 발행하지 않는 다수 자치단체로부터 비교적 적극적으로 지방채를 발행하는 자치단체에 이르기까지 그 범위가 다양하기 때문이다. 자치단체의 채무상환능력을 가늠케 해주는 채무상환비비율이나 예산대비채무비율의 편차는 광역자치단체인 시·도보다 오히려 기초자치단체(시·군·구)에서 상대적으로 심하게 나타났다. 뒤에서 자세히 언급되지만, 현재 자치단체의 채무상환능력을 판단하기 위해 사용되는 두 지표 즉, 지방채무상환비비율과 예산대비채무비율이 자치단체 수준별, 동급 자치단체별로 차이가 있는 점에 주목할 필요가 있다. 이 점은 두 지표가 일관성 있게 상호보완적 역할을 하지 못함을 시사한다.

표 3-17. 지방채무관련 기본통계분석(2009년)

(단위: 억원, %)

		예산	채무 잔액	1인당 채무액	지방채무 상환비비율	예산대비 채무비율	부채 비율
시·도	최대값	241,538	30,963	1,320,862	13.4	38.6	16.5
	최소값	23,214	3,702	140,419	0.7	7.1	2.0
	중간값	47,341	6,997	335,764	4.0	15.3	7.2
	평균	64,446	11,668	466,136	5.2	18.7	6.9
	표준편차	55,372	9,320	335,442	4.2	10.0	3.5
	변이계수	0.859	0.799	0.720	0.801	0.533	0.506
시	최대값	23,895	3,568	1,430,391	5.6	34.9	17.3
	최소값	1,220	3	4,164	0.0	0.1	0.2
	중간값	5,931	682	293,320	1.4	10.0	2.2
	평균	7,186	852	340,085	1.6	11.7	2.8
	표준편차	3,978	758	249,377	1.2	7.6	2.4
	변이계수	0.554	0.890	0.733	0.717	0.650	0.839

		예산	채무 잔액	1인당 채무액	지방채무 상환비비율	예산대비 채무비율	부채 비율
군	최대값	5,721	994	2,194,551	4.9	22.6	8.0
	최소값	1,630	0	0	0.0	0.0	0.2
	중간값	3,190	156	327,906	0.9	4.8	1.4
	평균	3,262	189	390,534	1.1	5.8	1.5
	표준편차	768	171	344,386	1.0	4.9	1.3
	변이계수	0.236	0.907	0.882	0.957	0.834	0.847
자치구	최대값	25,155	424	188,823	2.6	12.0	6.8
	최소값	1,042	0	0	0.0	0.0	0.1
	중간값	2,893	5	1,516	0.3	0.2	0.9
	평균	3,266	43	16,700	0.5	1.6	1.4
	표준편차	2,890	84	32,078	0.7	2.7	1.3
	변이계수	0.885	1.956	1.921	1.282	1.711	0.959

주: 행정안전부 자료를 토대로 필자가 분석한 것임.

나. 주요 지방재정 변수와 지방채 변수의 지역간 불평등 정도

본 연구에서는 지방재정의 주요변수들과 지방채 변수를 대상으로 지방자치단체간의 편차(불평등 수준)를 분석하였으며, 주요 분석결과가 <표 3-18> ~ <표 3-21>, <그림 3-7>, <그림 3-8>에 제시되고 있다. 분석대상은 전국의 시와 군이며 분석에 사용된 재정데이터는 대부분 행정안전부의 지방재정연감(2008년과 2009년도 결산자료)에서 입수하였고, 일부 지방교부세 산정자료가 추가적으로 사용되었다.

분석결과 지방재정의 모든 변수들 중에서 지방채의 편차가 가장 심한 것으로 나타났다. 이는 앞서 파악된 지방채 발행의 과점현상에서 어느 정도 예견된 바이기도 하다. 이와 같은 결과가 나타난 원인으로는 무엇보다도 지방채 활용에 대한 인식과 운영방식 등에 있어서 지방자치단체간에 심한 차이가 존재하기 때문인 것으로 풀이된다.

표 3-18. 주요 재정관련 변수의 불평등 정도(군, 변이계수, 2008년)

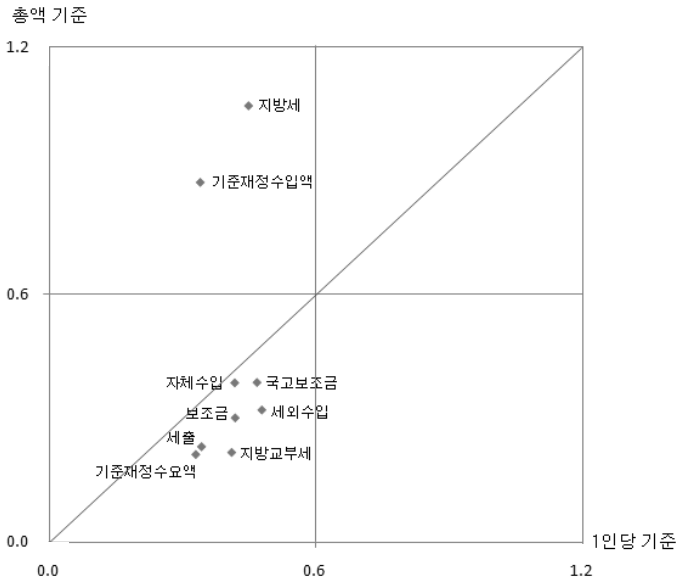
변이계수	총액기준(A)	1인당 기준(B)	|A-B|
0.0 ~ 0.2			자체수입 (0.031) 국고보조금 (0.080) 세출 (0.111) 보조금 (0.117) 기준재정수요액 (0.117) 세외수입 (0.158) 지방교부세 (0.193)
0.2 ~ 0.3	기준재정수요액 (0.212) 지방교부세 (0.217) 세출 (0.231)		지방채 (0.279)
0.3 ~ 0.4	보조금 (0.301) 세외수입 (0.320) 자체수입 (0.386) 국고보조금 (0.387)	기준재정수요액 (0.329) 기준재정수입액 (0.339) 세출 (0.342)	
0.4 ~ 0.5		지방교부세 (0.410) 자체수입 (0.417) 보조금 (0.418) 지방세 (0.448) 국고보조금 (0.467) 세외수입 (0.478)	
0.5 ~ 1.0	기준재정수입액 (0.873)		기준재정수입액 (0.534) 지방세 (0.611)
1.0 이상	지방세 (1.059) 지방채 (2.102)	지방채 (1.823)	

주: 세출, 세외수입, 자체수입(지방세+세외수입), 보조금, 지방채, 지방교부세는 일반회계와 특별회계를 합한 것이고, 지방세와 국고보조금은 일반회계를 대상으로 산정한 것임.

표 3-19. 주요 재정관련 변수의 변이계수 격차분석(군, 2008년)

	총액 기준(A)	1인당 기준(B)	|A-B|	B/A
세출	0.231	0.342	0.111	1.481
지방세	1.059	0.448	0.611	0.423
세외수입	0.320	0.478	0.158	1.494
자체수입	0.386	0.417	0.031	1.080
보조금	0.301	0.418	0.117	1.389
국고보조금	0.387	0.467	0.080	1.207
지방교부세	0.217	0.410	0.193	1.889
지방채	2.102	1.823	0.279	0.867
기준재정수요액	0.212	0.329	0.117	1.552
기준재정수입액	0.873	0.339	0.534	0.388

그림 3-7. 총액과 1인당 재정변수의 불평등 관계도(군, 변이계수, 2008년)



주: 지방채(1.823, 2.102)는 특이변수(outlier)로 정의하고 관계도에서 제외함.

그림 3-8. 총액과 1인당 재정변수의 불평등 관계도(시, 2008년)

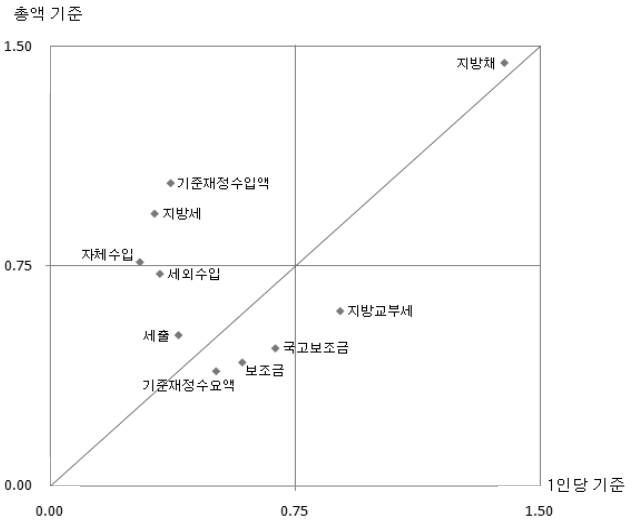


표 3-20. 주요 재정관련 변수의 불평등 정도(시, 변이계수, 2008년)

변이계수	총액기준(A)	1인당 기준(B)	|A-B|
0.0~0.2			지방채 (0.056) 기준재정수요액 (0.114) 세출 (0.124) 보조금 (0.164)
0.2~0.3		자체수입 (0.274)	국고보조금 (0.217) 지방교부세 (0.288)
0.3~0.4	기준재정수요액 (0.393)	지방세 (0.319) 세외수입 (0.335) 기준재정수입액 (0.368) 세출 (0.392)	세외수입 (0.390)
0.4~0.5	보조금 (0.423) 국고보조금 (0.471)		자체수입 (0.491)
0.5~1.0	세출 (0.516) 지방교부세 (0.598) 세외수입 (0.725) 자체수입 (0.765) 지방세 (0.930)	기준재정수요액 (0.507) 보조금 (0.587) 국고보조금 (0.688) 지방교부세 (0.886)	지방세 (0.611) 기준재정수입액 (0.666)
1.0 이상	기준재정수입액 (1.034) 지방채 (1.444)	지방채 (1.388)	

주: 세출, 세외수입, 자체수입(지방세+세외수입), 보조금, 지방채, 지방교부세는 일반회계와 특별회계를 합한 것이고, 지방세와 국고보조금은 일반회계를 대상으로 산정한 것임.

표 3-21. 주요 재정관련 변수의 변이계수 격차분석(시, 변이계수, 2008년)

	총액 기준(A)	1인당 기준(B)	|A-B|	B/A
세출	0.516	0.392	0.124	0.760
지방세	0.930	0.319	0.611	0.343
세외수입	0.725	0.335	0.390	0.462
자체수입	0.765	0.274	0.491	0.358
보조금	0.423	0.587	0.164	1.388
국고보조금	0.471	0.688	0.217	1.461
지방교부세	0.598	0.886	0.288	1.482
지방채	1.444	1.388	0.056	0.961
기준재정수요액	0.393	0.507	0.114	1.290
기준재정수입액	1.034	0.368	0.666	0.356

다. 지방채 관련변수의 연도별 편차 변화

본 연구에서는 연도별(2004~2009년)로 지방채와 지방채비율(지방채무 중 지방채가 차지하는 비율을 의미함)의 지역별 편차가 어떤 추이를 보이는지에 대해 분석해 보았다. 분석결과 시·도의 경우 지역별 편차는 분명히 줄어드는 것으로 나타난 반면 시의 경우는 확대 경향, 그리고 군의 경우는 일정한 방향성을 갖지 않는 것으로 나타났다. 자치구의 경우 지방채는 2008년까지 지역격차가 확대되어 왔으나 2009년에는 예외적으로 편차가 줄어들었다. 또한 지방채비율은 2007년까지 지방채와 비슷한 경향을 보였으나, 2008년과 2009년에는 지역간의 격차가 거의 존재하지 않는 것으로 나타났다. 채무부담행위금액은 지방채무에서 상대적으로 적은 비중을 차지하지만 자치단체간의 격차는 매년 심하게 나타나는 것으로 파악된다.

표 3-22. 연도별 변이계수 추이(2004~2009년)

	구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009
시·도	합계	0.904	0.866	0.792	0.821	0.821	0.799
	지방채	0.966	0.917	0.819	0.859	0.859	0.837
	지방채비율	0.297	0.287	0.254	0.230	0.152	0.097
	채무부담행위비율	1.494	1.246	1.272	1.423	1.446	1.228
	채무부담행위	2.779	2.368	2.200	2.353	2.262	1.925
	보증채무이행 책임액	4.000	–	–	–	–	–
	기금채무	1.110	1.015	0.933	0.874	1.056	1.180
시	합계	1.302	1.391	1.214	1.155	1.134	0.890
	지방채	1.307	1.423	1.029	0.883	0.895	0.864
	지방채비율	0.035	0.105	0.131	0.134	0.158	0.132
	채무부담행위비율	8.660	6.347	5.141	4.718	4.843	4.194
	채무부담행위	8.660	7.232	7.539	7.445	7.475	6.348
	보증채무이행 책임액	–	8.660	–	–	–	–
	기금채무	–	8.660	–	–	–	–
군	합계	0.909	0.877	0.883	0.896	1.023	0.907
	지방채	0.906	0.875	0.877	0.903	1.001	0.868
	지방채비율	0.078	0.092	0.081	0.082	0.022	0.057
	채무부담행위비율	5.261	6.722	6.746	7.741	5.066	2.904
	채무부담행위	5.685	7.737	6.432	7.334	4.761	4.228
	보증채무이행 책임액	–	–	–	–	–	–
	기금채무	–	–	–	–	–	–
자치구	합계	1.486	1.539	1.539	1.821	2.083	1.956
	지방채	1.486	1.551	1.551	1.839	2.064	1.920
	지방채비율	0.003	0.051	0.063	0.192	0.000	0.000
	채무부담행위비율	–	3.604	5.745	4.408	–	–
	채무부담행위	–	5.768	8.307	5.949	–	–
	보증채무이행 책임액	–	–	–	–	–	–
	기금채무	–	–	–	–	–	–

주: 행정안전부의 자료를 토대로 산정한 것임.

라. 우리나라 지방채 발행의 결정요인 분석

여기서는 우리나라 지방채 발행의 결정요인을 발견하고자 시도하고 있다. 그 접근에 있어서는 앞서 기술한 일반적 지방채 발행 결정요인과 선행연구, 연구자의 관점, 그리고 우리의 현실 상황들을 종합적으로 반영하고자 노력하였다. 이 과정에서는 특히, 서구와 다른 우리나라의 지방채 발행환경을 보다 적극적으로 반영하고자 노력하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 이용가능 데이터의 제약성 등 몇 가지 이유로 인해 재정상태와 관련된 변수를 중심으로 결정요인을 파악하는 한계를 지니고 있다.

먼저, 앞서 언급한 바와 같이 관련이론과 실제 운영상황, 선행연구와 연구자의 관점을 토대로 후보변수를 선정하였다. 그 다음으로는 자료이용이 가능한 후보변수를 대상으로 상관관계분석을 하였고, 그 결과를 토대로 통계적으로 유의미한 변수를 설명변수로 채택하였다. 분석에 사용된 모델은 OLS 회귀분석(regression analysis) 이다. 분석의 대상은 전국의 시와 군이고, 분석년도는 2009년이다. 분석에 사용된 지방채 데이터는 지방채 발행액과 지방채 발행잔고 두 가지이며, 이들을 포함한 나머지 데이터는 대부분 지방재정연감과 행정안전부 내부자료, 그리고 통계청으로부터 입수하였다.

1) 상관관계분석

전국의 시와 군을 대상으로 지방채 발행액과 지방채 발행잔고(누적액) 두 변수와 인구, 지방세수입, 자체수입(지방세수입+세외수입), 지방교부세수입, 보조금수입 변수를 대상으로 상관관계를 분석해 본 결과는 다음과 같다.

분석결과 지방채 발행액과 지방세수입, 자체수입, 지방교부세수입, 보조금수입 등과의 상관관계는 시와 군 모두에 있어서 높지 않은 것으로 나타났다. 시의 경우 지방채 발행액은 인구(0.478), 지방세(0.522), 자체수입(0.421), 보조금(0.526) 변수들과 통계적 유의성이 있는 정의 상관관계를 보였다. 그리고 지방채 발행액과 지방교부세 간에는 비록 낮지만 마이너스의 상관관계가 관측되었다. 이는 지

방교부세를 많이 받을수록 지방채를 적게 발행한다는 것을 의미하는 것으로 양자간의 행태관계를 보다 심층적으로 연구해 볼 필요성을 제기한다(이는 배인명(2009)의 연구에 의해 지지되고 있다). 시와 달리 군의 경우 두 지방채 변수는 대부분의 변수들과 매우 낮은 상관관계를 보여 이들이 지방채 발행에 영향을 미치는 변수가 아님을 확인할 수 있었다. 이는 군의 재정이 '강한 보조금 의존형'인 상태(군의 재정자립도는 평균 20%를 밑돌고 있음)에서 통상 지방채를 적극적으로 활용하지 않고 있는 현실 상황을 반영하는 것으로 유추된다.

표 3-23. 지방채 관련 상관관계 분석결과(2009년, 시)

	인구	지방세	자체수입	지방 교부세	보조금	의존재원	재정력 지수	재정 자립도	통합재정 수지비율	지방채 발행액	지방채 잔액
인구	1.000										
지방세	0.916	1.000									
자체수입	0.905	0.942	1.000								
지방 교부세	-0.344	-0.449	-0.382	1.000							
보조금	0.558	0.464	0.459	0.334	1.000						
의존재원	0.136	0.015	0.052	0.813	0.820	1.000					
재정력 지수	0.659	0.775	0.711	-0.774	0.079	-0.420	1.000				
재정 자립도	0.679	0.762	0.694	-0.783	0.091	-0.419	0.901	1.000			
통합재정 수지비율	-0.230	-0.211	-0.114	0.072	-0.169	-0.061	-0.258	-0.247	1.000		
지방채 발행액	0.478	0.522	0.421	-0.116	0.526	0.255	0.351	0.342	-0.324	1.000	
지방채 잔액	0.574	0.490	0.444	-0.040	0.585	0.338	0.257	0.288	-0.276	0.780	1.000

표 3-24. 지방채 관련 상관관계 분석결과(2009년, 군)

	인구	지방세	자체수입	지방 교부세	보조금	의존재원	재정력 지수	재정 자립도	통합재정 수지비율	지방채 발행액	지방채 잔액
인구	1.000										
지방세	0.880	1.000									
자체수입	0.769	0.849	1.000								
지방 교부세	0.026	-0.194	0.070	1.000							
보조금	0.357	0.210	0.418	0.579	1.000						
의존재원	0.239	0.038	0.299	0.856	0.917	1.000					
재정력 지수	0.789	0.883	0.691	-0.475	0.056	-0.197	1.000				
재정 자립도	0.777	0.904	0.706	-0.472	0.000	-0.231	0.941	1.000			
통합재정 수지비율	0.037	0.026	0.162	0.177	0.154	0.184	-0.139	-0.080	1.000		
지방채 발행액	0.108	0.022	-0.004	0.163	0.338	0.294	0.035	0.037	-0.247	1.000	
지방채 잔액	0.161	0.080	0.028	0.094	0.230	0.192	0.121	0.086	-0.131	0.745	1.000

지방채 발행액과 지방채 발행잔고를 지방자치단체의 재정력을 함축하는 변수들(재정자립도, 재정력지수)과 상관관계분석을 해본 결과는 다음과 같다. 한마디로, 시·군을 막론하고 거의 모든 변수에 있어서 상관계수가 매우 낮게 나타났다. 이는 시·군의 경우 재정력 상태가 지방채 발행에 현실적으로 영향을 미치지 않고 있음을 시사한다. 이러한 결과는 시·도에 대한 분석결과와 상반된다. 시·도의 경우 앞서 파악한 바와 같이 서울, 부산, 대구, 인천, 경기 등 재정력이 양호한 자치단체들이 적극적으로 지방채를 발행하고 있어서 지방채 변수와 재정력과는 비교적 높은 정의 상관관계가 존재한다.

본 연구에서는 행정안전부와 한국지방행정연구원이 매년 공동으로 실시하는 지방재정분석에서 사용되는 지방채관련 지표(지방채무상환비비율, 지방채무잔액지수)와 재정 건전성지표(통합재정수지비율, 경상수지비율, 장래세대부담비율, 자체세입비율, 자체세입증감률) 간의 상관관계분석을 실시하였다. 분석결과 기초자치단체(시·군·구)의 경우 지방채무상환비비율과 상관관계가 있는 것으로는 지방채무잔액

지수(0.636)와 장래세대부담비율(0.559) 둘 뿐인 것으로 파악되었다. 마찬가지로 지방채무잔액지수와 상관관계가 있는 것은 지방채무상환비비율(0.636)과 장래세대부담비율(0.812) 둘 뿐이었다. 이에 비해 16개 광역자치단체의 경우 장래세대부담비율이 지방채무상환비비율 및 지방채무잔액지수와 상관관계가 있는 것으로 나타났으나, 그 정도는 기초자치단체의 경우에 비해 현저하게 떨어지는 것으로 파악되었다.

종합적으로, 시·군을 대상으로 지방채와 관련되는 것으로 추측되는 주요 변수들간의 상관관계를 분석해 본 결과 군의 경우 지방채 발행을 결정하는 인구·재정적 요인을 발견할 수 없었으나, 시의 경우 인구와 지방세 등 세입변수가 지방채의 결정요인이 될 수 있는 가능성을 발견할 수 있었다. 이러한 결과는 시와 군 간에 인구규모의 편차나 지방채 발행 단체의 수 면에서 차이가 있기 때문인 것으로 추측된다.

표 3-25. 2010년 재정분석 데이터 상관분석(전국 230개 기초자치단체)

	통합재정수지비율	경상수지비율	지방채무잔액지수	지방채무상환비비율	장래세대부담비율	자체세입비율(2009)	자체세입증감률(2009)	자체세입증감률(2008)	자체세입증감률(2007)	자체세입증감률(2006)
통합재정수지비율	1.000									
경상수지비율	0.471	1.000								
지방채무잔액지수	-0.275	-0.306	1.000							
지방채무상환비비율	-0.167	-0.206	0.636	1.000						
장래세대부담비율	-0.250	-0.201	0.812	0.559	1.000					
자체세입비율(2009)	0.076	0.046	0.082	0.132	0.056	1.000				
자체세입증감률(2009)	0.122	-0.186	0.002	-0.016	0.070	0.029	1.000			
자체세입증감률(2008)	0.165	0.092	-0.217	-0.133	-0.174	0.042	-0.013	1.000		
자체세입증감률(2007)	-0.316	-0.236	0.014	-0.067	0.017	-0.025	-0.218	-0.177	1.000	
자체세입증감률(2006)	-0.074	-0.088	-0.001	0.007	0.028	0.220	0.150	-0.109	-0.021	1.000

표 3-26. 2010년 재정분석 데이터 상관분석(16개 본청)

	통합재정수지비율	경상수지비율	지방채무잔액지수	지방채무상환비비율	장래세대부담비율	자체세입비율(2009)	자체세입증감률(2009)	자체세입증감률(2008)	자체세입증감률(2007)	자체세입증감률(2006)
통합재정수지비율	1.000									
경상수지비율	−0.279	1.000								
지방채무잔액지수	0.544	−0.177	1.000							
지방채무상환비비율	0.691	−0.544	0.723	1.000						
장래세대부담비율	0.521	−0.029	0.427	0.452	1.000					
자체세입비율(2009)	−0.191	0.058	−0.561	−0.439	0.239	1.000				
자체세입증감률(2009)	0.035	−0.049	−0.154	−0.071	0.145	0.367	1.000			
자체세입증감률(2008)	−0.160	0.353	−0.197	−0.402	−0.344	0.053	−0.209	1.000		
자체세입증감률(2007)	−0.262	0.317	−0.201	−0.527	−0.008	0.180	0.012	0.477	1.000	
자체세입증감률(2006)	0.349	−0.269	0.239	0.393	0.150	−0.263	−0.350	−0.481	−0.413	1.000

2) 회귀분석

앞서 실시된 상관관계분석결과를 유념하면서 본 연구는 다음의 두 가지 회귀분석을 시도하였다. 그 하나는 상관관계분석결과를 토대로 지방채의 결정요인을 분석하는 것이고, 또 다른 하나는 이전재정수입의 지방채 영향관계를 분석하는 것이다.

먼저, 첫 번째 분석에 사용된 회귀분석 모형과 주요 분석결과에 대해 설명하면 다음과 같다. 분석모형은 로그선형(log-linear) 모형이고, 인구(POP), 지방세(LTAX), 보조금(SUS), 재정자립도(FIR)를 설명변수로 하면서 지방채 발행잔액

(LB)을 종속변수로 하고 있다.[16] 분석에 사용된 설명변수(인구, 지방채, 보조금, 재정자립도)는 제2장의 지방채 발행 결정요인에 대한 이론적 근거와 선행연구 그리고 앞서 도출된 상관관계 분석결과에 의해 변수 선정의 합리성을 갖는다. 분석대상은 전국의 시이고, 분석년도는 2008년이다. 분석에 사용된 데이터는 행정안전부의 지방재정연감과 통계청으로부터 입수하였다.

▪ 분석모형: $\ln LB = \alpha + \beta_1 \ln POP + \beta_2 \ln LTAX + \beta_3 \ln SUS + \beta_4 \ln FIR$

분석결과 모형의 적합성은 크게 높지 않았지만 각 설명변수의 통계적 유의성은 양호한 것으로 나타났다. 분석결과에 의하면 인구, 보조금, 재정자립도는 지방채 발행잔액을 증가시키는 요인인 반면 지방세수입은 지방채 발행잔액을 감소시키는 요인으로 파악되었다. 분석결과는 기본적으로 탄력성에 대한 정보를 제공하는데, 이에 따르면 4개의 설명변수 모두 탄력적(elastic)인 것으로 파악되었다.

표 3-27. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 Ⅰ(2008년, 시)

변수	계수 추정치	t-value
종속변수: Log(지방채 잔액)		
상수항	-4.845**	-1.845
Log(인구)	1.185**	2.582
Log(지방세)	-1.488***	-2.734
Log(보조금)	1.274***	3.243
Log(재정자립도)	1.444**	2.373
조정결정계수	0.353	

주: *, **, ***은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 의미함.

그 다음으로 본 연구에서는 상관관계분석을 통해 얻은 정보와는 차이가 있지만, 일반적으로 상정될 수 있는 다음의 가설에 입각하여 회귀분석을 시도해 보

16) 이들 설명변수 외에 다양한 변수들을 가미해서 몇 가지 다중선형회귀 모형과 로그선형 모형을 활용하여 분석해 보았지만, 현재의 모형이 가장 양호한 것으로 나타나 이것을 최종적으로 선택하였다.

았다. 그것은 지방교부세 등 상위정부로부터 이전재정수입을 주기적으로 많이 받는 지방자치단체의 경우 지방채를 상대적으로 적게 발행할 것이라는 가설을 확인하는 회귀분석이다. 이러한 시도는 연성예산제약(soft budget constraint)과 도덕적 해이(moral hazard)의 발생 가능성을 점검하는 초기분석접근이라고 말할 수 있다.

회귀분석은 지방채 발행액을 종속변수로 하고 지방교부세와 보조금을 설명변수로 하는 분석모델에 의존하고 있으며, 분석자료는 행정안전부의 지방재정연감에서 입수하였다. 분석결과는 앞의 상관분석에서 어느 정도 예견된 바대로 모델의 적합성(goodness of fit)이 크게 떨어지는 것으로 나타났다. 지방채 발행액을 종속변수로 설정한 모델은 시와 군 모두에 있어서 사실상 통계적 의미를 갖지 못할 정도로 모델 적합성이 저조하였다. 이에 비해 지방채 잔액을 종속변수로 설정한 모델의 경우 시에 한해 최소한 통계적으로 의미가 있는 계수 값이 도출되었다(군의 경우는 모든 모델에서 통계적 유의성이 없었음). <표 3-28>에 나타난 바와 같이 지방교부세와 보조금 변수의 t-값은 양호한 것으로 나타났고, 지방채발행잔액에 대해 지방교부세는 음의 관계 그리고 보조금은 양의 관계를 보였다. 이는 지방교부세를 많이 받는 시 일수록 지방채 잔액이 적다는 것을 의미한다. 이에 대하여는 향후 심층연구가 필요하지만, 일단 과도한 지방교부세의 배분이 시의 자체노력(지방채 발행 노력)을 제약하는 암묵적, 실질적 요인이 될 수 있음을 시사한다.

표 3-28. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 II(2008년, 시)

변수	계수 추정치	t-value
종속변수: 지방채 잔액		
상수항	13.542	0.092
지방교부세	-0.002**	-2.399
보조금	0.006***	6.365
조정결정계수	0.343	

주: *, **, ***은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 의미함.

표 3-29. 지방채 결정요인 관련 회귀분석 결과 (2008년, 군)

변수	계수 추정치	t-value
종속변수: 지방채잔액		
상수항	105.124	1.553
지방교부세	-0.0002	-0.318
보조금	0.0005	0.768
조정결정계수	-0.016	

주: *, **, ***은 각각 1%, 5%, 10%의 유의수준을 의미함.

제4절 지방채 발행 총액한도제도의 현황과 문제점

1. 총액한도제도의 개요

현재 실시되고 있는 지방채 발행 총액한도제도는 중앙정부(행정안전부)가 각 지방자치단체의 지방채 발행 총액에 대해 상한을 부여하는 것을 핵심으로 한다. 이 때 행정안전부는 각 자치단체의 재정상황 즉, 채무변제능력을 기준으로 지방채 발행 총액한도를 결정한다.[17] 동 제도는 2006년부터 실시되었는데, 제도의 도입취지는 총액한도의 범위 내에서 자치단체가 자율적으로 지방채를 발행하고 책임을 지는 제도적 환경을 구축하는데 있다. 지방채 발행 총액한도제도가 도입되기 이전에는 지방채의 발행이 각 자치단체별·사업별 기준을 통해 규제되고 승인이 되는 보다 엄격한 제도가 실시되었다.

17) 현행 지방채 발행 총액한도제도는 개별 자치단체별로 발행 한도를 규제하는 시스템으로서 지방재정 전체(총량)에 대해 총액한도(일종의 "총량 규제")를 적용하는 것과는 차이가 있다. 물론 논리적으로는 개별 자치단체의 한도액을 종합하면 지방재정 전체에 대한 총액한도가 산정될 수 있다. 하지만 이것은 GDP 대비 일정비율이나 지방재정 세입 대비 일정비율을 기준으로 지방재정이 발행할 수 있는 지방채의 총량을 산정하는 것과는 인식과 접근에 차이가 있다. 정책대안에서 보다 상세하게 제시되지만, 전자와 후자를 가미하는 것이 실제로 지방채 발행 총액한도제의 실시 목적에 부합한다. 이 경우 지방채 발행의 총량에 대한 예외적 조치는 경제위기나 외부적 충격과 같은 특별한 경우를 제외하고는 허용하지 않는 것이 바람직하다.

지방채 발행 총액한도제도와 관련된 주요 내용에 대해 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방채 발행 한도액은 지방자치단체의 재정상황과 채무규모 등을 고려하여 자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10 범위 안에서 행정안전부장관이 정한다.[18] 이 때 예산액의 100분의 10 범위라는 뜻은 특정 자치단체가 지방채를 발행할 수 있는 최대금액을 뜻할 뿐, 실제로 자치단체가 발행할 수 있는 한도액은 행정안전부가 제시하는 재정상황 유형기준의 등급판정에 의해 결정된다. 이렇게 선정된 한도액은 자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 실제 지방채 발행으로 연결된다. 만일 자치단체가 한도액을 초과해서 지방채를 발행하고자 할 경우에는 행정안전부장관의 승인을 얻은 금액 범위 안에서 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행한다. 뒤에서 보다 상세히 설명되지만, 실제 운영에 있어서는 지방채 발행한도를 초과하는 자치단체의 사례가 비일비재한데, 이는 기본적으로 현행 제도가 발행한도에 대한 예외를 많이 인정하고 있기 때문이다.

둘째, 총액한도액을 산정하는 과정에서 검토대상이 되는 지방채무의 유형(즉, 채무범위)은 지방채 발행액, 채무부담행위 잔액, 보증채무이행책임 잔액이다.[19] 일반적으로 세 유형의 지방채무 가운데 지방채 발행액이 전체의 90% 이상을 차지한다. 그런데 이 중에서도 실제 총액 한도액의 산정과정에서 포함되는 것과 제외되는 것이 있는데 그것은 다음과 같다. 먼저, 지방공기업법 제19조에 의해 지역개발기금의 조성 목적으로 발행하는 지방채 금액, 기채조건의 악화(상환 기간 연장, 상환이자율 상승 등)를 수반하지 않는 차환채, 민간투자사업(BTL)은 한도액 산정에서 제외한다. 그 다음으로 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액과 우발채무(불확정채무)에서 확정채무로 전환된 채무는 지방자치단체의 한도액에 포함된다. 그런데 지역개발기금의 조성 목적으로 발행하는 지방채 금액과 민간투자사업(BTL)을

18) 실제적으로 지방채 발행 총액한도는 자치단체의 재정규모, 채무상황 등을 고려하여 일반재원의 일정비율(0~8%)로 설정하고 있다. 제도의 운영과정에서는 총액한도의 초과발행(지방채, 외채, 자치단체 조합의 초과발행)을 허용하고 있는데 이 경우에는 사업별로 승인하는 방식을 채택하고 있다.

19) 지방채발행 한도액은 채무부담행위액, 보증채무부담행위액 중 채무이행책임금액, 지방채발행금액의 순으로 충당하여야 한다.

한도액 산정에서 제외하는 정책에는 문제가 있다. 지역개발기금은 시·군의 지방채 발행을 인수하는 역할을 할 뿐 아니라 시·도 본청의 자본투자수요를 충족시키는 역할을 하기 때문에 이를 일괄적으로 한도액 산정에서 제외하는 것은 불합리하다. 그리고 BTL사업을 지방의 채무로 인식하지 않는 것도 큰 문제이다. 실제로 상당수의 자치단체들이 지방채를 발행하지 않고 BTL방식을 선호하고 있는 것이 현실 상황인데, 이는 사실상 미래에 변제해야 할 채무를 BTL사업의 착수시점부터 쌓아 나가는 것과 다름이 없다.

셋째, 지방채 발행 한도액의 포괄범위(지방채 관리범위)는 일반회계, 특별회계(기타특별회계+공기업특별회계), 기금(단, 지역개발기금특별회계는 제외)이며, 한도액의 산정시점과 산정방식은 각각 결산기준과 총계기준이다(단, 예산대비채무비율의 산정 시에는 최종예산을 기준으로 함).

넷째, 현행 지방채 발행 총액한도제도의 시행과 관련해서 유념해야 할 것은 중앙정부가 설정한 상한을 충족한다고 해서 해당 자치단체의 재정적 신용 안정성을 중앙정부가 보장하는 것이 아니라는 사실이다. 지방자치단체는 기본적으로 균형재정을 유지하려는 노력이 필요할 뿐만 아니라 자체의 재정규율을 개발해서 재정의 안정성과 건전성을 도모해야 한다.

2. 지방채발행 한도액 산정기준

가. 한도액 산정 기준지표와 정의

지방채 발행한도액을 산정하는 과정에서는 필수적으로 지방자치단체의 재정상황을 판단해야 한다. 현재 행정안전부는 재정상황의 판단준거로서 채무상환비비율과 예산대비채무비율의 두 지표를 사용하고 있는데, 이들은 기본적으로 각 자치단체의 채무상환능력을 측정하는 기능을 한다. 행정안전부가 규정하는 채무상환비비율과 예산대비채무비율의 실무적 정의와 계산방식은 다음과 같다(행정안전부, 2011년도 지방채발행계획 수립기준 참조).

첫째, 채무상환비비율은 당해연도 지방비로 상환한(할) 채무원리금을 일반재

원 수입액으로 나눈 비율로 정의된다. 이 때 분자와 분모에 사용되는 값은 과거 4년과 미래 4년의 평균치이다. 분모에 사용되는 일반재원 지방세(지방교육세 제외), 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금을 합하여 산정된다.

$$\text{채무상환비비율} = \frac{\text{과거 4년·미래 4년 순지방비로 상환한(할) 평균 채무액}}{\text{과거 4년·미래 4년 일반재원의 평균 수입액}} \times 100$$

둘째, 예산대비채무비율은 채무 총규모를 예산 총규모로 나눈 값(비율)으로 정의된다. 이 때 분모에 사용되는 예산 총규모는 최종예산액을 기준으로 산정되고, 분자에 사용되는 채무 총규모는 전전년도 최종예산액을 기준으로 산정된다. 그리고 채무 총규모는 지방채잔액, 채무부담행위 잔액, 보증채무 이행책임잔액(이자 제외)을 합하여 산정한다.

$$\text{예산대비채무비율} = \frac{\text{채무 총규모}}{\text{예산 총규모}} \times 100$$

나. 자치단체의 재정상황 유형과 한도액 산정

행정안전부는 이들 두 지표를 활용하여 전국의 자치단체가 처한 재정상황을 네 가지 유형으로 구분한 다음 소속 유형에 따라 총액한도액을 차등적으로 산정하고 있다.[20] 네 유형의 구분에 있어서 재정상황이 가장 양호한 자치단체들이 속하는 것은 1유형인데, 그 기준은 채무상환비비율 7% 이하와 예산대비채무비율 15% 이하이다. 이에 비해 재정상황이 가장 양호하지 못한 자치단체들이 속하는 4유형의 경우 채무상환비비율 17% 초과와 예산대비채무비율 40% 초과기준이 적용되고 있다. 나머지 자치단체들은 2유형과 3유형에 속하며, 그 기준은 <표 3-30>에 제시되어 있다. 이러한 접근은 행정안전부가 채무상환비비율과 예산대

20) 이 때 지표는 전전년도 결산의 일반재원을 기준으로 선정한다. 그리고 기존의 감채기금 적립 및 지방채 발행이 제한되는 자치단체의 기준을 참고하여 지방자치단체를 4가지 유형으로 구분하고 있다. 총액한도액은 재정안정성 확보 차원에서 전년대비 증가율 50%를 넘지 않는 범위 내에서 설정된다(주택개발 등 일시적 세입증가로 인한 한도액의 급증현상 방지 목적).

비채무비율에 근거하여 자치단체별 채무상환능력의 안정성과 위험성에 대한 임계치(상·하한)와 수준(등급)을 사실상 부여하는 것과 마찬가지이다. 유형구분의 기준이 되는 지표 값을 토대로 추론하면, 행정안전부는 지방자치단체의 채무상환능력에 대한 일종의 위험 한계치를 채무상환비비율 17% 초과와 예산대비채무비율 40% 초과로 간주하는 것으로 이해된다.

표 3-30. 지방자치단체 유형구분 기준

구 분		1유형	2유형	3유형	4유형
유형구분 기 준	채무상환비비율	7% 이하	7% 초과 ~12% 이하	12% 초과 ~17% 이하	17% 초과
	예산대비채무비율	15% 이하	15% 초과 ~25% 이하	25% 초과 ~40% 이하	40% 초과

자료: 행정안전부, 2011년도 지방채발행계획 수립기준, 2011.
주: 행정안전부는 채무상환비비율과 예산대비채무비율의 유형이 상이한 경우는 순위가 낮은 유형을 최종 단계에서 적용하여 한도액을 산정하는 것으로 규정하고 있음.

이와 같이 유형화된 자치단체의 재정규모와 채무상황 등을 토대로 지방자치단체별 지방채 발행 총액한도가 <표 3-31>와 같이 결정된다. 이 때 각 자치단체별 총액한도는 재정상황의 유형구분(등급)에 따라 일반재원의 0~8%에 해당하는 금액이 배정된다. 행정안전부는 일반재원의 범위가 커짐에 따라 지방채발행 한도액이 증가하는 현상을 방지하기 위하여 2011년에 지방채한도 유형구분 기준을 강화하여 실제 한도액을 축소시키는 조치를 취하였다(2010년의 경우 3개 유형구분에 일반재원의 0~10% 범위에 해당하는 금액이 적용되는 총액한도제를 실시하였다).

표 3-31. 2011년도 지방자치단체 유형구분 기준

구분	1유형 (채무비율 15% 이하 상환비율 7% 이하)	2유형 (채무비율 15% 초과 상환비율 7% 초과)	3유형 (채무비율 25% 초과 상환비율 12% 초과)	4유형 (채무비율 40% 초과 상환비율 17% 초과)
광역단체 (한도액)	(일반재원 8%)	(일반재원 6%)	(일반재원 4%)	(0)
기초단체 (한도액)	(일반재원 5%)	(일반재원 4%)	(일반재원 3%)	(0)

자료: 행정안전부

현행 규정에 따르면 두 지표는 상호 보완적이면서도 동등한 위상을 갖는다. 예를 들면, 특정 자치단체가 1유형에 속하려면 채무상환비비율 7% 이하의 조건만 충족해서는 되지 않고 예산대비채무비율 15% 이하의 기준도 동시에 충족해야 한다. 그런데 문제는 특정 자치단체가 채무상환비비율 7% 이하의 조건을 충족하면서도 예산대비채무비율이 15%를 크게 상회하는 상황(예컨대, 3유형에 속하는 25% 초과 상태)을 배제할 수 없다는 점이다. 물론 이 경우 행정안전부의 지침에서는 순위가 낮은 유형을 기준으로 한도액을 산정하도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 두 지표 중 과연 어느 기준에 입각하는 것이 자치단체의 채무상환능력을 보다 객관적으로 판단할 수 있는지에 대한 해답을 주지 못하고 일종의 혼란을 야기한다. 이러한 상황에서는 채무상환비비율과 예산대비채무비율 두 지표가 자치단체의 채무상환능력을 가늠하는 지표로서 일관성과 병행성을 갖는지에 대한 의문이 제기된다. 이에 대하여는 4개 유형별로 각 지표가 포함하는 자치단체들이 그 명칭과 수에 있어서 상호간에 어느 정도 합치하고 있는지를 점검해 보면 보다 정확한 상환판단을 할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 본 연구는 다음과 같은 분석을 해보았다.

다. 한도액 산정 기준지표간의 관계 분석

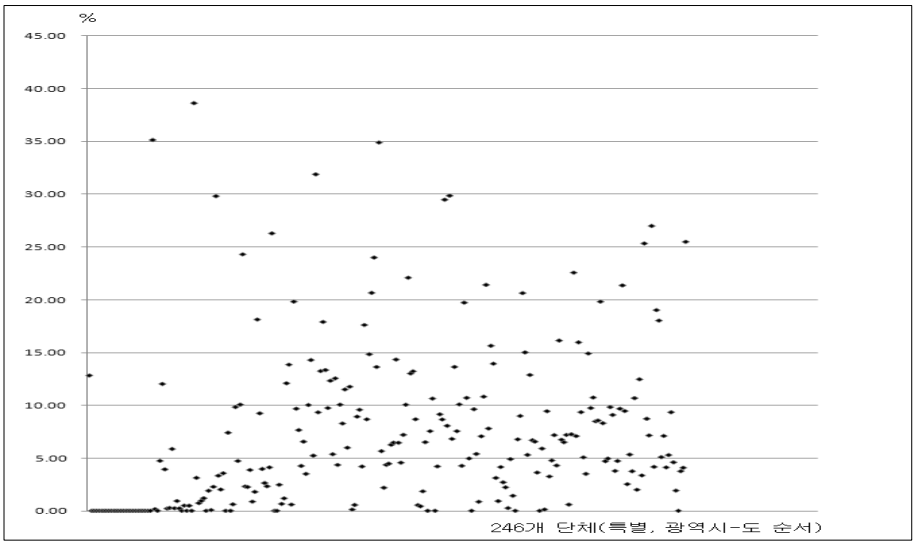
본 연구에서는 먼저, 채무상환비비율과 예산대비채무비율 간의 상관관계분석을 해보았다. 분석결과 두 지표 간에는 상관관계가 존재하기는 하지만 매우 높

은 관계는 아닌 것으로 파악되었다. 구체적으로, 시의 경우 예산대비채무비율은 과거 4년 채무상환비비율과 0.161, 미래 4년 채무상환비비율과 0.611의 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 그리고 군의 경우 예산대비채무비율은 과거 4년 채무상환비비율과 0.558, 미래 4년 채무상환비비율과 0.653의 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 두 지표 간에 양의 상관관계가 존재한다는 것은 두 지표를 함께 사용해도 문제가 없음을 의미한다. 그러나 두 지표 간의 상관계수가 높지 않다는 것은 양자의 유기적 관계가 다소 느슨함을 의미하여 두 지표를 '대등한 보완지표'로 사용하는 것이 바람직하지 않음을 시사한다(보완지표로서의 사용은 가능하나 '대등한 보완'의 사용은 어려움을 의미함).

그 다음으로 본 연구는 두 지표를 대상으로 분포상태분석(plotting analysis)을 해보았다. 전국의 자치단체를 대상으로 두 지표 값의 분포 상태를 파악해 본 결과 제4유형에 속하는 자치단체는 사실상 없는 것으로 나타났다(<그림 3-9>, <그림 3-10> 참조). 예산대비채무비율의 분포를 파악하면, 제4유형에 속하는 40% 이상인 자치단체는 없고 대부분의 자치단체(80% 이상)가 15% 이하의 예산대비 채무비율(1유형)을 유지하는 것으로 나타났다(25% 이상 11개 단체, 20~25% 8개 단체). 채무상환비비율의 분포를 파악하면, 10% 이상인 자치단체 수는 단 2개에 불과하고 대부분의 자치단체가 제1유형과 제2유형에 속하는 것으로 나타났다. 이러한 사실은 자치단체의 재정상황을 유형화하는 과정에서 두 지표간에 적지 않은 차이가 있음을 입증해 준다.

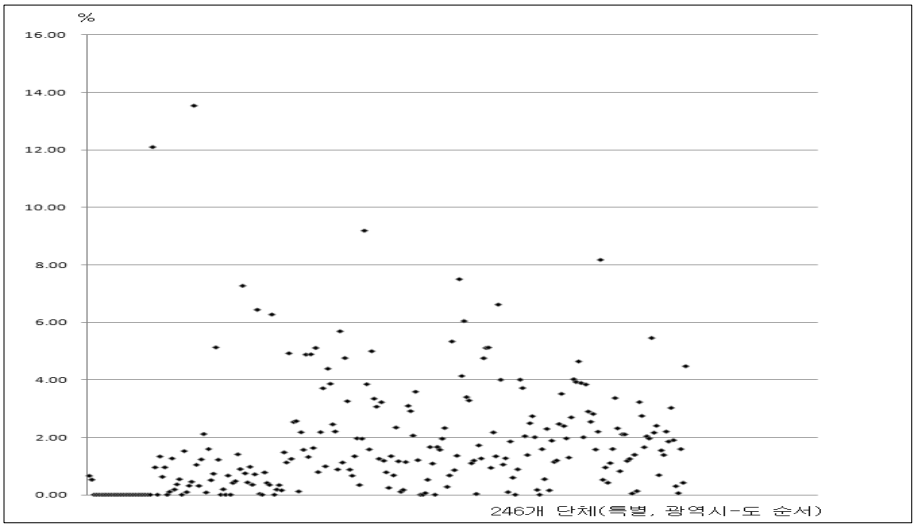
이상의 내용을 정리하면 다음과 같다. 채무상환비비율과 예산대비채무비율의 두 지표를 동시에 고려하는 것은 그 나름대로 의미가 있다. 하지만 두 지표의 상·하한 및 구간별 안배가 자치단체의 재정상황을 판단하는데 있어서 수치적 조화를 이루지 못할 경우 지방채 발행과 관리에 있어서 혼선과 문제를 초래하게 된다. 실제로 채무상환비비율과 예산대비채무비율을 동시에 고려하는 현행 4개 유형의 구분방식은 문제점을 노출하고 있다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로는 하나를 기준지표로 사용하고 나머지를 보조지표 내지 참고지표로 활용하는 조치를 취하는 것이다. 이는 자치단체의 채무상환능력을 보다 단순명료한 방식으로 판단할 수 있도록 해줄 것으로 보인다.[21)]

그림 3-9. 예산대비채무비율의 분포(2009년 기준)



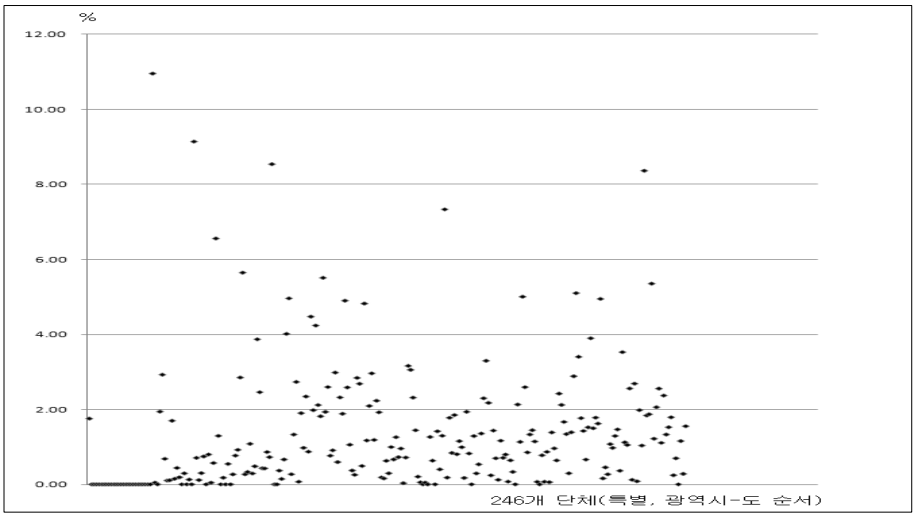
주: 특별광역시·도 본청(16), 시(75), 군(86), 자치구(69)

그림 3-10. 채무상환비비율의 분포(2006~2009년, 과거 4년간 기준)



21) 일반적으로 국가의 경우 국제적으로 GDP 대비 채무비율 지표가 가장 보편적으로 사용되고 있고, 기업과 공기업의 경우는 기업회계기준에 의해 산출되는 부채비율지표가 보편적으로 사용되고 있다.

▌그림 3-11. 채무상환비비율의 분포(2010~2013년, 미래 4년간 기준) ▐



3. 지방채 발행 총액한도 대상사업과 사업타당성 분석

현행 지방채 발행제도 하에서는 모든 지방자치단체들이 행정안전부가 산정하는 지방채 발행한도 내에서 지방채를 발행할 수 있다. 이 때 자치단체가 발행한 지방채 자금은 원칙적으로 자본적 지출에 한해 사용되어야 하며 소모성 경상지출이나 인건비 충당에는 사용될 수 없다. 국가와 달리 지방자치단체는 일반예산의 재정적자 보전을 위한 재원조달 즉, "적자재정(deficit financing)" 용도로 채무를 발행할 수 없다.

이러한 정책 기조 아래 현재 지방채 발행이 가능한 사업으로는 공용·공공용시설의 설치, 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업, 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, 재해예방 및 복구사업, 기발행한 지방채의 차환, 지방중소기업 육성을 위한 자본투자사업, 장기미집행 도시계획시설 해소를 위한 보상사업, 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업 등이 지정되고 있다.[22] 그런데 문제는 이상에서 제시된 대

상사업 중 일부는 자본지출과 무관한 것이어서 지방채 발행 원칙과 괴리가 있다는 점이다. 예를 들면, 장기미집행 도시계획시설 해소 보상사업은 자본투자사업이 아니고, 정부정책의 오류로 인한 주민의 재산권 피해를 보전해 주는데 필요한 자금을 확보하는 것이다(이것은 자본투자의 성격도 있지만 그것보다는 자금이전적 재정행위에 속한다). 이러한 현상은 지방채 발행원칙의 일관성 측면에서 문제를 야기한다. Fölscher는 채무상환기간을 연장할 목적으로 지방채를 발행(차환채)하거나 또는 다른 방식의 재원조달을 하는 것조차 재정의 건전성에 문제를 야기한다고 주장한다. 이것은 기존의 금리조건보다 낮은 이자율의 혜택이 있는 경우에도 그러하다(Fölscher, P. 96).

지방채발행계획에 포함되는 대상사업은 투자우선순위사업 중에서 사전에 투·융자 심사를 거친 사업을 원칙으로 한다. 지방자치단체가 지방채를 발행하는 대상사업을 선정하는 과정에 대해 간단히 언급하면 다음과 같다(행정안전부 2011년도 지방채 발행계획 수립기준 참조).

첫째, 사업계획의 타당성 분석을 실시한다. 여기에는 지방채사업과 관련된 기본구상, 계획수립, 추진방안, 관련절차 이행 등의 전반적 과정에 대한 검토·분석이 포함된다. 그 중에서도 특별히 (1)사업추진의 타당성 분석과 (2)대상사업의 적채기준 적합성 검토가 핵심을 이룬다. 전자에는 사업시행에 관한 장애요인, 주민의사, 용지보상 등과 관련된 문제점, 사업의 필요성과 시급성, 시공기간의 타당성, 관련 인·허가 절차의 이행여부, 시설관리 운영상의 문제점, 시설개축 및 보수 시행의 적정성 등에 대한 내용이 포함된다. 그리고 후자에는 각종 적채기준 부합여부(적채단체, 적채사업 여부), 발행단체의 재정상황과 자금조달능력, 지방채 발행시기와 시장 상황, 발행조건의 적정성(이율, 상환기간 등) 등에 대한 내용이 포함된다.

둘째, 지방채 발행사업에 대한 재원조달 및 발행조건을 설정한다. 여기에는 주민부담의 형평성, 재원조달방안의 타당성 검토, 유리한 발행조건의 확보(이자율,

22) 지방채의 발행 대상사업에 해당하더라도 투·융자심사 대상규모 이하(광역시·도 40억원 미만, 시·군·구 20억원 미만)의 소규모 사업은 지방채 발행이 불가능하다(단, 청사정비기금으로부터 차입하는 소규모 지방청사 관련사업은 예외임).

거치기간, 상환기간, 상환방법), 차입선의 결정(정부자금, 지방공공자금, 지역개발자금, 기타 외화자금, 금융기관자금, 모집공채자금, 매출공채자금, 교부공채자금 등) 등에 관한 사항들이 포함된다.

이상에서 기술한 내용들은 논리적으로나 실무적으로 합리성을 지닌다. 문제는 적시된 내용과 과정들이 실질적으로 다루어지기보다 형식적으로 접근되는 경우가 적지 않다는데 있다. 이러한 문제는 공공자금이 주된 지방채 인수자금으로 이용되고 있는 현실을 감안할 때, 재원조달 및 발행조건의 설정과 관련하기보다는 사업계획의 타당성 분석과 연관되어 발생하는 경향이 높다.

4. 지방채 발행 총액한도의 예외: 초과 발행 단체 등

현행 총액한도제도는 자치단체가 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있는 예외를 허용하고 있다. 예외가 주어지는 경우에도 그 규모와 범위는 자치단체별 재정상황(자치단체 유형별 승인기준(1~4유형)과 기타기준(재정지표 등))에 따라 차등적인 혜택이 부여된다. 여기에서 지방채 발행 총액한도의 예외와 관련된 주요 내용을 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, 총액한도의 예외가 적용되는 자치단체에 속하려면 먼저, (1)지방채 원리금 상환의 연체가 없는 단체, (2)최근 5년간 사실과 다른 신청으로 지방채 발행의 승인을 얻은 적이 없는 단체, (3)승인 없이 지방채를 발행한 사실이 없는 단체의 세 가지 조건을 충족해야 한다. 그 다음으로는 이러한 조건을 충족하는 단체들에 대해 자치단체 유형별 승인기준에 따라 차등적으로 초과발행이 허용된다.

둘째, 단체별 승인기준에 의한 제1유형 자치단체에 대하여는 재정투·융자 승인사업 중에서 관계부처로부터 적정의견을 받은 사업에 대하여는 초과발행을 승인한다. 그리고 제2·3·4유형 자치단체에 대하여는 채무규모가 급증하지 않도록 발행연도의 지방채 상환금액을 감안하여 승인한다. 이 때 채무관리계획을 수립하고 순세계 잉여금의 감채기금 적립 또는 채무상환을 실시하도록 조치한다.

셋째, "지방채발행 한도액 초과승인기준"에 부합하지 않는 지방자치단체라도

다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 여러 정황을 종합적으로 판단하여 초과 승인을 받을 수 있다. 그것은 단기·고금리의 지방채를 상환하기 위해 추가부담이 없는 차환채의 발행, 재해 등으로 사업시행이 긴급한 사업, 상환재원의 대부분이 국비(국고보조금, 지방교부세 등) 또는 특정재원으로 충당되는 사업, 계속사업 중 사업을 중단하는 것이 심히 공익에 반하여 지방채발행이 불가피할 경우, 지역간 협력사업의 일환으로 혐오시설, 비 선호시설 등을 유치하는 경우이다.

현실적으로 지방채 발행한도 금액을 초과해서 발행하는 예외사례가 빈번하게 발생하고 있는 문제점이 나타나고 있다. 지방채 발행한도제도가 도입된 이후 한도액을 초과해서 지방채를 발행한 자치단체는 2006년도 26개 단체, 2007년도 10개 단체, 2008년도 11개 단체, 2009년도 49개 단체인 것으로 파악되었다. 특히, 2009년도는 정부가 글로벌 금융위기의 대응책으로 적극적인 공채정책을 추진한 결과 전체 자치단체의 20%가 지방채 발행 한도액을 초과해서 발행하는 기현상이 나타났다. 2009년을 특이연도로 간주하더라도 한 가지 분명한 사실은 일부 자치단체의 경우 거의 연례적으로 한도액을 초과해서 지방채를 발행하고 있는 현상이다. 이는 예외가 원칙처럼 되는 새로운 변칙적 관행의 형성을 의미하는데, 한마디로 총액한도제도의 취지를 무색하게 하는 중요한 문제로 간주된다.

최근 몇 년(2006~2009)간의 지방채 발행 한도액 초과현상에 대해 간단히 살펴보면 다음과 같다(서정섭·신두섭, 2010). 우리나라 지방채 발행은 대도시를 중심으로 소수의 자치단체에 의한 과점현상이 두드러지는데 이것은 한도액 초과의 경우에도 거의 비슷하게 나타난다. 구체적인 예를 들면, 부산, 대구, 광주, 대전은 매년 초과 발행을 하였고, 그 외에 울산 3회, 인천 2회, 서울 1회의 초과 발행을 한 것으로 파악된다. 도의 경우 대도시에 비해 한도액을 초과해서 발행하는 경우는 상대적으로 적은 것으로 나타난다. 그러나 지방채 발행 한도제도의 실시 첫해인 2006년도에는 경기도를 제외한 모든 도가 초과 발행을 하였다. 2009년도에는 강원, 충남, 제주가 초과 발행을 하였다. 기초자치단체의 경우 2009년도에 초과발행이 많았는데, 보령, 진해, 김해, 무안은 그 동안 세 번씩 한도액을 초과하여 지방채를 발행하였다. 한도액 초과발행 자체에도 문제가 있지만, 그보다 더

심각한 것은 일부 자치단체들이 채무잔고와 채무상환액이 위험한 관리 수준에 육박함에도 불구하고 초과발행을 하고 있는 현상이다.

표 3-32. 지방채발행한도액 초과단체

단체	2009	2008	2007	2006	회수
서울	○				1
부산	○	○	○	○	4
대구	○	○	○	○	4
인천	○			○	2
광주	○	○	○	○	4
대전	○	○	○	○	4
울산		○	○	○	3
강원	○			○	2
충북	○				1
충남	○			○	2
전북	○				1
전남	○				1
경북	○				1
경남	○				1
제주	○			○	2
고양			○		1
평택	○				1
시흥	○				1
화성	○			○	2
파주	○				1
김포	○				1
하남	○				1
양주	○				1
동해	○			○	2
속초	○			○	2
천안	○	○			2
공주	○				1
보령		○	○	○	3
정읍	○				1
목포	○				1
여수	○			○	2

단체	2009	2008	2007	2006	회수
나주	○			○	2
포항	○				1
구미	○				1
영천	○				1
진해	○	○		○	2
통영	○				1
사천				○	1
김해	○		○	○	3
밀양				○	1
거제				○	1
양산	○				1
양평	○			○	2
인제				○	1
단양				○	1
부여	○				1
홍성	○				1
연기		○		○	2
태안				○	1
화순	○				1
신안	○				1
무안		○	○	○	3
군위	○				1
영덕	○				1
성주	○				1
칠곡	○				1
울릉	○				1
하동	○				1
인천서구			○		1
부평구		○			1
대전동구	○				1
대전중구	○				1

주: 서정섭 · 신두섭(2010)에서 인용하였음.

한도액을 초과 발행하는 자치단체와 달리 많은 자치단체들은 주어진 한도액을 훨씬 밑도는 수준에서 지방채를 발행하거나 아예 발행하지 않고 있다. 지방채발행한도제도가 도입된 2006년부터 2008년까지는 전국 지방자치단체의 지방채 발

행총액이 전체 지방채발행한도액에 훨씬 못 미치는 현상이 관측되었다.[23] 지방채 발행률(한도액 대비 실제 발행액)을 연도별로 살펴보면, 2006년 61.6%, 2007년 48.5%, 2008년 42.1%, 2009년 116.7%로 나타난다. 자치단체 수준별로 파악하면(2006~2008년 기간), 기초자치단체는 한도액 대비 20~40%로 한도액을 크게 밑도는(2009년도의 경우 한도액 대비 70%를 발행하였음) 반면, 광역자치단체는 한도액의 60~95%를 소화하는 수준에서 지방채를 발행하였다(다만, 2009년에는 한도액 대비 170% 수준으로 발행하였음). 이에 대한 원인으로는 한도액제도가 도입되기 이전에 지방채를 독·과점적으로 활용하였던 광역자치단체들이 한도액 제한의 규제를 받으면서 종전보다 적은 규모의 지방채를 발행할 수밖에 없었기 때문인 것으로 추측된다. 또한 지방채 발행에 대한 우리사회와 언론의 보수적 경향도 일부 작용하였을 가능성이 있다.

표 3-33. 지방채발행 한도제도의 초과발행 실태

		한도액	발행액			발행률	초과율
			계	한도내	한도초과		
2009	합계	80,087	93,423	55,326	38,097	116.7	68.9
	본청	37,320	63,478	34,369	29,109	170.1	84.7
	기초	42,767	29,945	20,957	8,988	70.0	42.9
2008	합계	71,590	30,148	23,399	6,749	42.1	28.8
	본청	34,130	20,310	15,127	5,183	59.5	34.3
	기초	37,460	9,838	8,272	1,566	26.3	18.9
2007	합계	64,003	31,047	23,318	7,729	48.5	33.1
	본청	29,576	23,302	16,654	6,648	78.8	39.9
	기초	34,427	7,745	6,664	1,081	22.5	16.2
2006	합계	58,649	36,141	18,423	17,718	61.6	96.2
	본청	27,721	26,309	11,319	14,990	94.9	132.4
	기초	30,928	9,832	7,104	2,728	31.8	38.4

주: 서정섭·신두섭에서 인용하였음.

23) 다만, 2009년도에는 예외적으로 전체 지방채발행한도액을 약 17% 초과하여 발행하는 현상이 나타났다. 이는 앞서 강조한 바와 같이 글로벌 금융위기와 관련된 정부의 공채발행정책과 관련이 있다.

지방채발행액 중 한도액 대비 한도초과액의 비율을 보면 2006년 96.2%, 2007년 33.1%, 2008년 28.8%, 2009년 68.9%로 한도초과율이 상당히 높은 것으로 파악된다. 한도초과율은 특정 자치단체가 한도액을 초과해서 발행한 초과액을 합산한 것을 의미하는데, 이러한 통계는 일부 자치단체의 한도초과 발행이 상당히 많았음을 시사한다. 이러한 사실은 실제로 지방채 발행 한도제도의 운영이 상당히 느슨하게 운영되었거나 아니면 한도액의 설정이 너무 낮게 설정되었을 수 있음을 추측케 한다. 하지만, 발행한도제 운영의 원칙을 감안할 때 특정 자치단체들의 초과발행이 심한 경향을 보인다는 것은 한도제의 운영이 느슨하였다고 해석할 수 있다(서정섭·신두섭, 2010)

표 3-34. 지방채발행 총액한도 현황

(단위 : 억원)

구 분		한도액			구 분		한도액		
		2009	2010	2011			2009	2010	2011
서울시	총 계	16,998	18,372	21,178	강원도	총 계	3,982	4,389	3,659
	본 청	12,450	13,522	16,904		본 청	1,082	1,127	927
	기초계	4,548	4,850	4,274		기초계	2,900	3,262	2,732
부산시	총 계	2,152	2,907	3,308	충북도	총 계	3,244	3,569	2,959
	본 청	1,044	1,771	2,311		본 청	932	967	758
	기초계	1,108	1,136	997		기초계	2,312	2,602	2,201
대구시	총 계	1,442	2,074	2,181	충남도	총 계	4,758	5,115	3,863
	본 청	646	1,203	1,438		본 청	1,596	1,604	1,053
	기초계	796	871	743		기초계	3,162	3,511	2,810
인천시	총 계	3,720	4,079	3,165	전북도	총 계	4,003	4,808	3,664
	본 청	2,710	2,900	2,037		본 청	990	1,224	946
	기초계	1,010	1,179	1,128		기초계	3,013	3,584	2,718
광주시	총 계	812	1,211	1,499	전남도	총 계	5,346	5,893	5,113
	본 청	412	751	1,127		본 청	1,299	1,293	1,156
	기초계	400	460	372		기초계	4,047	4,600	3,957
대전시	총 계	2,063	1,867	1,797	경북도	총 계	6,203	7,190	5,934
	본 청	1,519	1,411	1,396		본 청	1,570	1,699	1,406
	기초계	544	456	401		기초계	4,633	5,491	4,528
울산시	총 계	1,614	1,843	1,651	경남도	총 계	6,360	7,358	6,061
	본 청	1,140	1,197	1,092		본 청	2,026	2,075	1,800
	기초계	474	646	559		기초계	4,334	5,283	4,261
경기도	총 계	16,125	17,624	15,971	제주도	총 계	1,265	1,448	1,370
	본 청	6,639	7,149	5,260		본 청	1,265	1,448	1,370
	기초계	9,486	10,475	10,711		기초계	–		

자료: 행정안전부

주: 지방채 발행한도의 전국 총합은 2009년 8조87억원, 2010년 8조9,747억원, 2011년 8조3,373억원임.

총액한도에 대한 예외조치는 대상사업과 채무상환능력에 따른 보완적 제어장치로서의 순기능 측면도 있으나, 제도의 본질을 희석시키는 부정적 측면도 있다. 앞서 대상사업의 예외에 대해 지적한 바와 마찬가지로 지방채 발행 한도액에 대한 예외(한도액 초과 발행 허용)를 많이 허용할 경우 제도의 근간이 흔들리고 제도의 운영 및 관리에 대한 일관성, 형평성, 효율성을 유지할 수가 없다. 그러므로 이 문제에 대하여는 빠른 시일 내에 종합적 검토를 한 다음 개선방안을 마련해야 한다.

총액한도제의 기본취지(채무상환능력 범위에서 자치단체의 책임성과 자율성을 허용함)를 고려할 때, 예외의 사유와 예외대상사업에 대한 합리성의 문제가 제기된다. 앞에서 제시된 예외사업 중에서 재해 등으로 사업시행이 긴급한 사업, 상환재원의 대부분이 국비(국고보조금, 지방교부세 등) 또는 특정재원으로 충당되는 사업을 제외하고는 그것이 총액한도의 예외로 다루어져야 할 합리성과 설득력이 떨어진다. 가장 중요한 문제는 대부분의 예외사업들이 자치단체의 채무상환능력이나 재정 건전성 차원에서 접근되기보다 사업의 정책적 필요성 차원에서 편의적으로 다루어지고 있는 점이다. 총액한도의 초과발행을 허용할 경우에도 가장 우선적으로 고려되어야 할 기준은 채무에 따른 재정위험성 기준과 재정 건전성 관점이어야 한다. 그리고 예외가 지나치게 많을 경우 제도의 효율성과 신뢰성이 떨어진다는 사실을 명심해야 한다. 그러므로 지방채 발행 총액한도제도가 본래의 목적에 충실하면서 제 기능을 발휘하기 위해서는 총액한도의 예외를 최대한 축소시켜야 한다.

5. 지방공기업(공사·공단)사업의 발행기준과 관련분석

가. 지방공기업 지방채 발행승인기준

지방공기업의 사업에 대하여는 대상사업의 특성 등을 고려하여 별도의 지방채 발행 승인기준을 적용하고 있다. 대표적인 지방공기업사업인 상수도사업과 하수도사업의 경우 기채충당률과 요금현실화율을 지방채발행기준으로 적용하고 있

으며, 구체적인 산정공식은 다음과 같다.

■ 기채조달액 = 해당사업비총액×기채충당률/100 − 요금현실화 목표미달액

기채충당률은 5개 재정분석지표(부채비율, 요금의 원가보상률, 인건비비율, 시설이용률, 고정장기적합률)를 백분율에 의한 점수로 환산하고 이를 산술평균하여 계산한다. 현재 활용 중인 5개 재정분석지표의 정의는 다음과 같다.

① 부채비율 : 부채총계/자기자본

② 요금의 원가보상률 : 평균요금/원가

③ 인건비비율 : 인건비/급수수익(요금수입)

④ 시설이용률 : 1일평균생산량/시설용량

⑤ 고정장기적합률 : 고정자산/(고정부채＋자기자본)

나. 지방공기업(공사·공단) 지방채 발행의 실태와 문제점

지방공기업은 지방직영기업과 지방공사·공단으로 구분된다. 지방직영기업은 자치단체에 속하는 공무원 조직으로 공기업 특별회계를 통해 운영·관리된다. 지방공사·공단은 지방자치단체가 자본금 전액을 출자한 공사와 50% 이상 출자한 공단으로 구성된다. 이들은 공익성을 기본으로 하면서 수익성을 추구하는 기업형 조직으로 지방자치단체와는 경영을 분리하는 독립채산제로 운영되고 있다. 그 밖에 자치단체가 50% 미만을 출자하는 제3섹터 기업들이 있다. 2010년도 현재 지방공기업은 245개(상·하수도 196개, 공영개발 및 기금 49개)의 지방직영기업과 137개(공사 55, 공단 82개)의 지방공사·공단으로 구성된다(제3섹터는 37개임).

표 3-35. 지방공기업의 특징

구 분	특 징
설립주체	지방자치단체
사업영역	주민의 복리증진을 위한 공익사업으로서 수익성이 있는 사업
경영원칙	공익성과 수익성의 조화, 독립채산 원칙
예산회계	기업회계기준에 의한 복식부기 예산관리 및 회계 운영
재원조달	수익자부담원칙
관리책임	직영기업: 관리자 지정, 지방공사·공단: 사장(이사장)

자료: 행정안전부, 지방공사·공단현황 2010.

표 3-36. 지방공기업의 경영형태(2009년 말 기준)

경영형태	지방공기업의 유형		자치단체 출자비율	공기업수	비고
직접경영 (245)	지방직영기업		100%	상수도(115), 하수도(81), 공영개발(33), 지역개발기금(16)	정부조직 형태
간접경영 (134)	지방공단		100%	도시개발공사(52), 시설관리공단(82) 등	민간출자 불허
	지방 공사	전액출자형	100%		
		제3섹터형	50% 이상		광의의 제3섹터
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)		50% 미만	38	협의의 제3섹터 (주식회사 형태)

자료: 행정안전부, 지방공사·공단현황 2010.

세계은행(World Bank)은 중앙정부와 지방자치단체를 합친 일반정부(general government)의 재정위험 뿐만 아니라 공기업 등 정부 이외의 주체들이 수행하는 준 재정적 활동(quasi-fiscal activities)에 따른 재정위험을 체계적으로 관리할 것을 권고한다. 이와 같은 종합적 재정관리를 하기 위해서는 밖으로 드러난 재정위험은 물론 드러나지 않은 암묵적 채무와 우발채무(contingency liabilities)를 제대로 파악해서 집중적으로 관리하는 접근이 필요하다. 이러한 관점에 입각할 때, 그동안 상대적으로 소홀히 다루어진 지방의 공공부문 특히, 공사, 공단, 산하단체가 보유하는 채무를 체계적으로 관리할 수 있는 새로운 제도적 접근이 요구된다. 이를 위해서는 지방자치단체의 채무범위를 새롭게 정립하는 동시에 적정채

무와 각종 재무위험(암묵적 채무, 우발채무, 기타 위험 및 불확실 요인 등)에 대한 관리지침을 확립해야 한다. 특히, 근년에 지방자치단체 산하의 도시개발공사를 중심으로 심각한 재무악화현상이 나타나고 있는데 대하여는 지방재정의 중기 안정성 차원에서 적극적인 채무관리방안을 강구해야 한다.

표 3-37. 지방공사·공단 현황(2009년 말 기준)

형태	사 업 별	개수	지방공기업
계		131	
지 방 공 사	소 계	51	
	지 하 철	7	서울(2), 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 * 서울(2) : 서울메트로, 서울도시철도공사
	도시개발	16	SH, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
	기타공사 (지자체 100% 출자)	25	서울특별시농수산물공사, 인천교통공사, 인천광역시관광공사, 김대중컨벤션센터, 지방공사대전엑스포과학공원, 구리농수산물도매시장관리공사, 경기관광공사, 광주지방공사, 용인지방공사, 하남시도시개발공사, 김포시도시개발공사, 남양주시도시공사, 평택지방공사, 화성도시공사, 양평지방공사, 안산도시공사, 춘천도시개발공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 여수시도시공사, 구미원예수출공사, 영양고추유통공사, 청도공영사업공사, 통영관광개발공사, 창녕군개발공사, 함안지방공사
	기타공사 (지자체 50% 이상출자	3	경기평택항만공사, 태백관광개발공사, 제주관광공사
지 방 공 단	소 계	80	
	시설·환경·경륜공단	80	서울, 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중랑구, 은평구, 관악구, 중구, 노원구, 부산, 기장군, 대구, 인천, 인천남구, 인천남동구, 인천부평구, 인천계양구, 인천서구, 강화군, 대전, 울산, 울산남구, 울주군, 수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 용인시, 시흥시, 화성시, 김포시, 안성시, 의왕시, 오산시, 과천시, 고양시, 의정부시, 파주시, 양주시, 안산시, 군포시, 가평군, 연천군, 포천시, 춘천시, 속초시, 동해시, 정선군, 청주시, 단양관광관리공단, 전주시, 구미시, 안동시, 문경관광진흥공단, 창원시, 김해시, 거제시, 양산시, 부산환경, 대구환경, 인천환경, 광주환경, 부산경륜공단, 창원경륜공단

자료: 행정안전부

공사·공단의 채무는 2010년 말 기준으로 46조 4,744억원이다. 공사·공단 중에서는 도시개발공사의 채무가 전체 공사·공단 채무의 85%를 차지하고, 지하철공사의 채무가 13%를 차지한다. 사실상 이들 두 공기업의 부채가 전체 공사·공단 부채의 거의 전부라고 해도 과언이 아니다. 과거에는 지하철공사의 채무가 가장 큰 비중을 차지하면서 지방재정에 걸림돌로 작용하였다. 그러나 2006년도 이후부터는 지하철 채무의 비중은 크게 감소한 반면에 도시개발공사의 채무는 급증하는 경향을 보였다. 그 결과 최근에는 도시개발공사의 채무가 전체 공사·공단 채무를 주도하는 현상이 나타나고 있다. 지하철공사와 도시개발공사는 거의 대부분 광역자치단체에서 운영되고 있지만, 일부 기초자치단체(경기도 화성시와 김포시) 수준에서 운영되는 경우도 있다. 많은 자치단체들이 운영하고 있는 시설관리공단, 환경관리공단, 기타 공사·공단의 채무는 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

지방공사·공단의 부채는 2005년의 16조 115억원이던 것이 2010년에는 46조 4,744억원으로 크게 늘어났다. 이와 같이 불과 5년 만에 부채의 규모가 2.9배나 크게 늘어난 배경에는 도시개발공사의 부채가 큰 몫을 담당하였다. 도시개발공사의 부채는 2005년의 경우 5조 8,625억원(전체 공사·공단 부채의 36.6%)이었으나, 2010년에는 그 규모가 37조 9,955억원(전체 공사·공단 부채의 81.8%)으로 불어나 불과 5년 동안에 무려 6.5배나 증가하였다.[24] 이에 비해 지하철공사의 부채는 2005년 이후 전반적으로 감소추세를 보였고, 지방공단의 부채는 약 3,000억원 내외 수준에서 비교적 안정적인 추세를 보이고 있다. 한마디로, 근년에 심각한 상황을 표출하고 있는 지방공기업 부채는 도시개발공사의 부채가 주도하는 형국이다. 이러한 상태에서 일부 지방의 도시개발공사는 부채가 자본을 잠식하는 지경에 이르렀고, 그 결과 해당 자치단체의 재정은 심각한 타격을 받고 있다. 이러한 상황을 인식하면서 여기서는 지방재정의 건전성에 크나큰 위협요인으로 부상하고 있는 지방의 공사·공단의 채무상태에 대해 집중적으로 분석하고자 한다.

24) 도시개발공사는 통상 용지보상비 등 사업초기에 투자비용을 차입하는 업무의 특성을 갖는다. 근년에 도시개발공사의 부채가 증가한 요인으로는 보금자리주택, 산업단지 조성 등 개발사업의 대폭적인 확대와 부동산 경기침체에 따른 분양 지연으로 인한 차입금 상환의 지연을 지적할 수 있다.

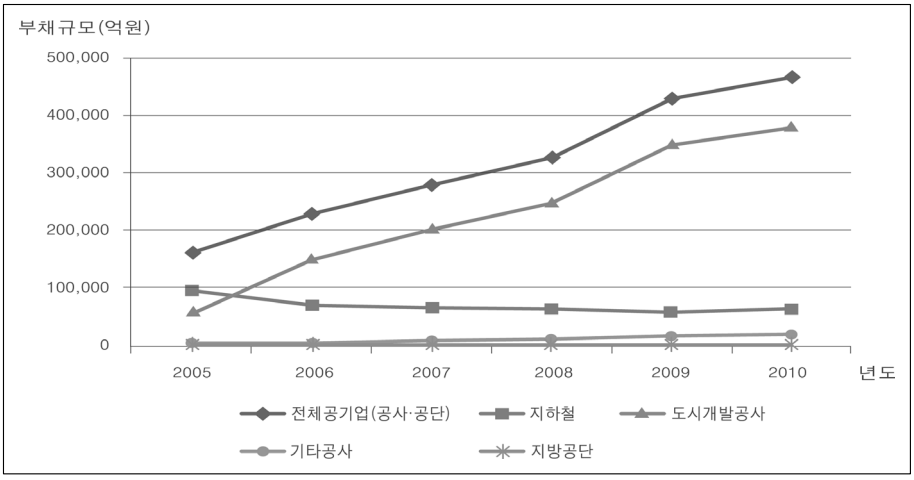
표 3-38. 지방공기업(공사·공단)의 부채규모 변화 추이(2005~2010년)

(단위: 억원)

공기업 유형	부채규모					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전체 공기업(공사·공단)	160,115	226,967	276,902	324,374	426,691	464,744
지하철	94,530	68,814	64,781	62,809	57,573	62,349
도시개발공사	58,625	150,204	202,044	247,948	349,820	379,955
기타공사	4,038	4,872	7,111	10,732	16,455	19,965
지방공단	2,921	3,076	2,966	2,885	2,842	2,474

자료: 행정안전부

그림 3-12. 지방공기업(공사·공단)의 부채규모 변화 추이(2005~2010년)



주: 행정안전부의 자료를 토대로 도출한 것임.

표 3-39. 주요 지방공사·공단(부채규모 1조 이상)의 부채 내역

기관명	자 본	부 채				
		총계	차입금	선수·예수금	미지급금	기타
SH공사	4.5조	16.2조	12.8조	0.5조	–	2.9조 (임대보증금 2.4조)
부산도시공사	0.8조	2.5조	2.0조	0.2조	0.1조	0.1조
인천도시개발공사	1.9조	5.6조	4.8조	0.5조	–	0.2조
경기도시공사	1.9조	7.5조	4.0조	2.8조	–	0.8조
강원개발공사	0.4조	1.4조	1.0조	0.1조	–	0.4조
서울메트로	1.5조	3.1조	2.2조	–	0.1조	0.7조 (퇴직충당금등)
서울도시철도	6.0조	1.2조	0.8조	0.1조	0.1조	0.2조
부산교통공사	3.5조	1.1조	0.9조	–	–	0.1조

자료: 행정안전부

지방자치단체의 일반 지방채 발행에서 나타나는 '소수 자치단체 과점현상'은 공사·공단 지방채의 경우에도 비슷하게 나타난다. 전국의 지방공사·공단 중에서 부채규모 상위 5위 자치단체를 선정하여 이들이 안고 있는 부채가 전체 공사·공단 부채에서 차지하는 비중을 파악하면 다음과 같다(<표 3-40> 참조). 상위 5개 지역은 서울, 부산, 인천, 경기, 충남이며, 이 중에서도 서울의 공사·공단이 안고 있는 부채규모가 상위 5개 지역 전체 공사·공단 부채의 약 절반에 해당한다. 여기에 만일 경기도의 공사·공단부채를 합할 경우 이들 두 시·도의 공사·공단부채는 전체의 약 70%에 가까운 비중을 차지하게 된다.

그림 3-13. 지방공사·공단 부채규모 상위 5개 시·도(2005~2010년도)

(단위: 억원)

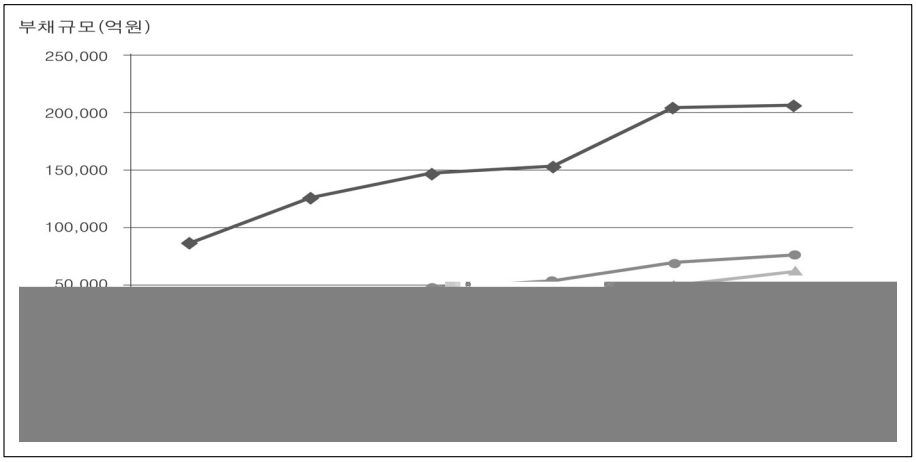


표 3-40. 지방공사·공단 부채규모 상위 5개 시·도(2005~2010년도)

(단위: 억원)

시·도	부채규모					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
서울	85,577	125,440	146,152	152,022	203,903	205,570
부산	36,306	10,685	15,489	25,121	29,789	36,689
인천	10,078	16,530	25,540	33,274	48,875	61,458
경기	8,801	39,733	47,482	53,231	67,604	75,678
충남	660	2,849	5,961	12,236	16,348	20,858
평균	10,028	14,427	17,756	21,062	27,586	30,149

자료: 행정안전부

본 연구에서는 현재의 지방채무 범위설정 방식과 같이 지방공기업(공사·공단)을 제외하였을 경우(일반회계, 특별회계, 기금: A)와 지방공사·공단을 포함하였을 경우(B)를 대비하여 시·도별 채무상황의 변동 상태를 점검해 보았다. <표 3-41>에서 파악되는 바와 같이 일반 지방채무에 비해 공사·공단의 채무가 압도적으로 많은 지역들이 다수 속출하였다. 구체적으로, B/A비율이 2를 초과하는 지역으로 서울(6.6), 인천(2.1), 경기(4.0), 충남(4.5), 제주(2.2) 다섯 곳이 선정되었

고, 전국 평균은 1.8로 나타났다. 지방채무의 산정을 기존 채무범위에다가 (1)공사만 포함, (2)공사·공단 포함, (3)공단 중 일부 포함(예: 원가보상률 적용)으로 구분하여 접근해 볼 수 있지만, 자료이용에 애로가 있어서 본 연구에서는 시도하지 못하였다. 그럼에도 불구하고 도시개발공사의 부채규모가 절대액은 물론 전체에서 자치하는 비중이 워낙 커서 공단의 채무를 포함하거나 제외하더라도 전체에 미치는 영향은 상대적으로 미미할 것으로 추측된다.

현재와 같이 지방공사·공단을 포함하지 않는 지방채무통계는 지방재정의 재정건전성을 제대로 판단하지 못하는 오류를 범할 수 있다. 대표적인 예로서 서울시의 경우 일반지방채무(3조 963억원)만을 두고 보면 재정 건전성이 양호한 것으로 보이지만(예산대비채무비율 3% 미만), 일반채무에 공사·공단채무를 합쳐서 본다면 재정 건전성은 상당히 악화되는 것으로 나타난다(예산대비채무비율 100% 초과). 이러한 현상은 인천, 경기, 충남 등 다수의 광역자치단체에서도 쉽게 관측될 수 있다.

지방공사·공단의 최근 경영실적(2005~2010년)을 살펴보면 <표 3-42>와 같다. 기업별로 차이가 있지만, 전반적으로 적자경영을 면치 못하는 것으로 파악된다. <그림 3-14>에서 나타난 바와 같이 도시개발공사를 제외한 나머지 공사·공단들은 최근 몇 년간 적자상태에서 허덕이고 있다. 이와 같은 적자경영 상태가 지속될 경우 이는 재정의 구조적 문제(structural problem)로 고착되고, 심하면 재정압박이나 재정위기(fiscal crisis) 상황으로 연결될 수 있다. 이를 타개하기 위해서는 수익을 확장하면서 비용을 줄이는 방안을 강구하거나 채무를 통해 경영 정상화를 유지해야 한다. 그런데 도시개발공사의 경우 비록 당기순이익을 실현하고 있지만, 실제로는 심각한 부채문제에 직면해 있다. 이에 대하여는 뒤에서 상세히 기술하고 있다.

표 3-41. 시·도별 기존 지방채 발행누적액+공기업부채(2009년 기준)

(단위: 억원)

	일반지방채무(A)	공기업 부채규모(B)	합계(C=A+B)	B/A(%)
서울	30,963	203,903	234,866	658.5
부산	26,678	29,789	56,467	111.7
대구	20,208	14,565	34,773	72.1
인천	23,343	48,875	72,218	209.4
광주	7,834	7,468	15,302	95.3
대전	5,465	4,924	10,389	90.1
울산	6,103	2,978	9,081	48.8
경기	16,858	67,604	84,462	401.0
강원	5,976	10,488	16,464	175.5
충북	3,728	2,511	6,239	67.4
충남	3,601	16,348	19,949	454.0
전북	4,253	3,418	7,671	80.4
전남	4,519	4,188	8,707	92.7
경북	3,460	1,235	4,695	35.7
경남	6,679	6,797	13,476	101.8
제주	7,432	16,280	23,712	219.0
평균	11,069	27,586	38,654	182.1

주: 시·도 본청의 지방채 잔액 기준이며, B/A는 행정안전부의 자료를 토대로 산정한 것임.

표 3-42. 지방공사·공단의 경영실적 비교(2005~2010년)

(단위: 억원)

	수익(매출액)						당기순손익					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전국	40,179	47,344	67,893	85,910	101,212	113,199	-6,178	-7,164	-4,528	-3,610	-4,508	-4,175
지하철 (7개)	15,885	16,267	17,645	19,187	18,800	19,400	-7,257	-8,556	-7,579	-7,407	-8,284	-8,706
도시개발공사 (16개)	15,058	20,323	36,562	51,163	63,117	72,887	1,231	1,680	3,148	4,020	3,829	4,263
기타공사 (32개)	1,430	2,072	3,677	4,573	6,593	7,407	-7	-115	-14	-55	-52	257
지방공단 (82개)	7,806	8,682	10,009	10,986	12,703	13,505	-145	-173	-84	-170	-1	12

자료: 행정안전부

그림 3-14. 지방공사·공단 당기순손익의 연도별 변화(2005~2010년)

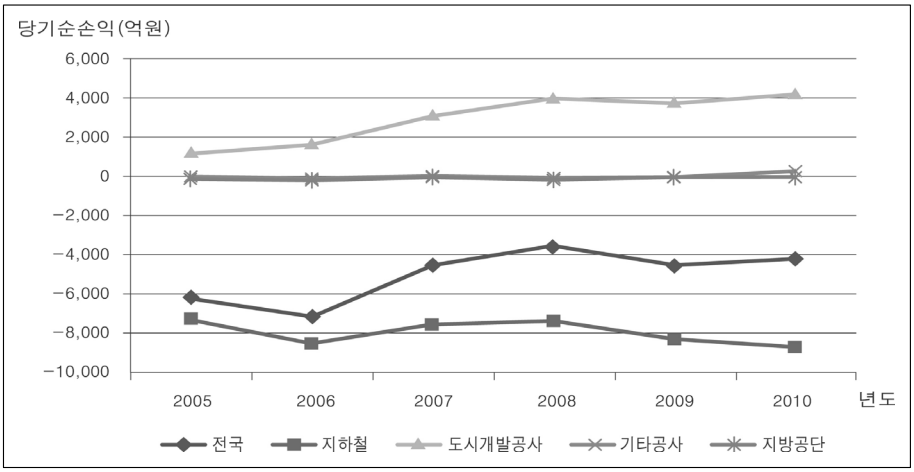


표 3-43. 시·도 공사·공단의 연도별 경영실적 비교(2005~2010년)

(단위: 억원)

	수익(매출액)						당기순손익						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	6년 평균
서울 (29개)	20,278	21,719	29,210	46,429	47,404	52,159	-3,153	-4,080	-2,853	-951	-2,577	-2,552	-2,694
부산 (6개)	4,578	5,205	6,149	7,205	8,577	9,534	-1,765	-1,402	-1,090	-665	-743	-695	-1,060
대구 (4개)	3,831	3,802	4,507	4,152	4,617	4,467	-1,084	-1,547	-1,476	-1,610	-1,582	-1,888	-1,531
인천 (13개)	2,023	3,919	7,541	6,217	7,469	6,923	-256	-79	232	10	-27	-426	-91
광주 (4개)	588	567	1,030	704	1,215	1,012	-441	-473	-434	-235	-277	-322	-364
대전 (4개)	1,357	1,526	1,929	1,607	3,447	4,789	-138	-326	-272	-574	-273	-236	-303
울산 (4개)	152	194	233	373	858	877	0.33	1	-0.42	-18	96	86	27
경기 (35개)	5,094	6,702	12,294	13,967	20,862	26,161	356	416	1,004	238	1,042	2,346	900
강원 (8개)	426	539	692	1,154	915	1,074	65	5	-72	-82	-490	-765	-223

	수익(매출액)						당기순손익						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	6년 평균
충북 (3개)	18	23	111	50	536	483	2	−4	11	−8	34	108	24
충남 (4개)	23	25	26	32	51	304	38	−0.19	−0.04	−1	1	27	11
전북 (2개)	78	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
전남 (3개)	1	540	1,051	653	1,298	774	−2	11	51	3	4	−59	1
경북 (7개)	570	772	1,279	1,033	986	996	43	82	114	40	19	−59	40
경남 (9개)	1,233	1,701	1,547	1,882	1,946	1,863	44	100	125	93	−15	−86	44
제주 (2개)	534	581	698	891	1,430	1,766	95	109	116	144	266	246	163

주: 6년 평균치는 행정안전부의 자료를 토대로 산정한 것이며, 음영부분은 6년 평균을 기준으로 한 당기순손익을 의미함.

공사·공단의 경영실적(2010년)을 지역별로 파악하면 다음과 같다. 당기순손실 규모는 서울과 대구에서 가장 크고, 당기순이익은 경기도에서 가장 큰 것으로 파악된다. <표 3-43>에 나타난 바와 같이 6년 평균(2005~2010년)을 기준으로 할 때, 대도시 중에는 울산이 유일하게 소규모의 당기순이익(27억원)을 시현하였을 뿐, 나머지 6개 대도시는 하나같이 막대한 당기순손실을 기록하였다. 이에 비해 도의 경우는 강원도를 제외한 대부분의 도들이 당기순이익 즉, 흑자경영을 한 것으로 나타났다(그러나 공사·공단의 규모는 특별·광역시에 비해 도의 경우 크게 작다).

그림 3-15. 지방공사·공단의 당기순손익 상위 5개 시·도(2005~2010년)

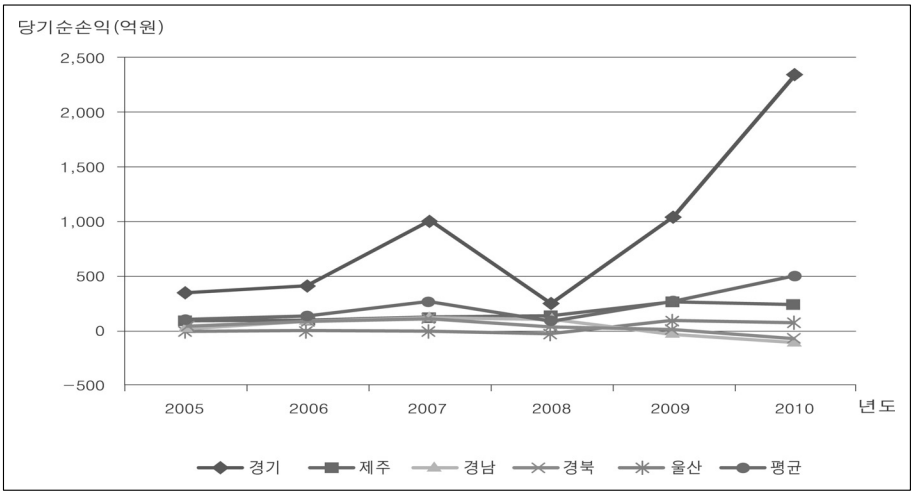


표 3-44. 지방공사·공단채무와 주요 재정변수간의 상관관계분석(2008~2009년)

	공사·공단채무 (전체)	지하철공사채무	도시개발공사채무
재정력지수	0.550 (0.545)	0.441 (0.428)	0.562 (0.567)
재정자립도	0.707 (0.646)	0.619 (0.575)	0.711 (0.649)
인구	0.734 (0.791)	0.589 (0.590)	0.754 (0.838)
세출	0.933 (0.941)	0.840 (0.812)	0.938 (0.958)
지방세	0.943 (0.963)	0.848 (0.837)	0.948 (0.979)
자체수입	0.963 (0.975)	0.873 (0.858)	0.967 (0.986)
보조금	0.153 (0.174)	0.045 (0.036)	0.175 (0.218)
지방교부세	0.138 (-0.291)	0.336 (-0.098)	0.099 (-0.348)
공기업자산	0.987 (0.992)	0.926 (0.936)	0.984 (0.981)
공기업자본	0.941 (0.948)	0.946 (0.956)	0.925 (0.914)
공기업당기순손익	-0.692 (-0.424)	-0.868 (-0.643)	-0.645 (-0.329)
공기업수익	0.967 (0.996)	0.888 (0.924)	0.969 (0.991)

주1: 지방재정연감, 지방공사·공단 자료를 토대로 산정한 것임.
주2: ( ) 안의 수치는 2008년도 분석결과임.

본 연구에서는 지방공사·공단의 채무와 주요 인구·재정변수간 상관관계를 분석해 보았다. 2009년도 데이터를 기준으로 할 때, 지방공사·공단채무는 재정력 관련 변수들(제정력지수, 재정자립도, 세출, 지방세, 자체수입)과 높은 상관관계를 보인 반면 이전재정(보조금, 지방교부세)과는 낮은 상관관계를 보였다. 한마디로 재정력이 양호한 자치단체들이 지방공사·공단의 지방채를 많이 발행한다는 것을 의미하며, 이는 각종 통계와 상식에 부합한다. 그리고 지방공사·공단의 채무는 인구를 비롯하여 자산, 자본, 수익과 높은 정의 상관관계를 보인 반면 유일하게 당기순손익과는 부의 상관관계를 보였다.

지방공사·공단의 부채 중 특별히 도시개발공사의 부채는 해당 지방자치단체의 재정에 큰 압박을 줄 뿐 아니라 사회적 우려를 촉발하였다. 이에 대해 감사원은 2010년 후반에 감사에 착수하였고, 감사결과 지방공사·공단의 재정상태와 재정관리에 심각한 문제가 있는 것으로 밝혀졌다(이하 감사원 감사자료 및 보도자료(2011. 5.19) 참조).

감사원에서는 지방공기업의 타당성 없는 대형 개발사업 추진과 공사채 남발이 지방재정의 건전성을 악화시키는 주된 요인으로 보고 지방공기업에 대한 집중감사를 실시하였다.[25] 감사원의 감사결과(2011)에 따르면, SH공사 등 15개 도시개발공사의 재무 건전성은 2009년 말 기준으로 부채규모 34.9조원에 평균 부채비율이 349%에 달할 정도로 악화된 상태였다. 대전도시공사를 제외한 14개 지방공사는 영업이익으로 이자비용조차 충당하지 못해 빚을 내서 빚을 갚는 상태에 처해 있었다. 그 중에서도 인천도시개발공사의 부채문제가 가장 심각하였는데, 공사 자체는 물론 인천광역시의 재정에 큰 장애요인으로 등장한 것이 밝혀졌다.

도시개발공사의 재무 건전성이 악화된 주요 원인은 지방자치단체와 도시개발공사가 사업타당성 분석을 소홀히 한 채 신규 투자사업을 무리하게 추진한 데

25) 구체적으로, 지방공기업 중 최근 막대한 부채를 안고서 지방재정에 압박을 가하고 있는 도시개발공사의 재정부실 실태와 원인을 규명하기 위해 관련 지방자치단체와 행정안전부를 대상으로 2010년 9월부터 10월까지 감사를 실시하였다. 감사 과정에서는 택지개발 등 개발사업 추진, 공사채 발행 등 재무관리, 도시개발공사에 대한 관리·감독의 적정성 등에 중점을 두었다.

있었다. 이 과정에서는 특수목적법인(SPC)을 설립하여 개발사업을 추진하면서 공사가 모든 손실 위험을 떠안거나 SPC에 특혜를 주는 문제를 노정하였다. 그리고 지방자치단체는 우월적 지위(도시개발공사의 사업승인권·임원선임권 등 보유)를 이용하여 자체예산으로 부담하여야 할 사업비를 공사에 부당하게 전가하거나 사실상 수익·처분을 할 수 없는 재산을 산하 도시개발공사에 편법으로 현물출자를 하는 관행을 자행하였다. 이러한 상황에서 도시개발공사는 이를 토대로 자산 규모를 부풀린 후 법정한도를 초과하여 공사채를 발행하는 편법행위를 자행하였다. 또한 감사원은 행정안전부에 대하여도 공사채 발행승인 등 사후관리를 소홀히 한 책임을 물었다.

감사원의 발표(지방공기업 개발사업 추진실태)에서 지적된 바와 같이 도시개발공사의 재정문제는 공사 자체의 과다한 부채와 부실한 관리능력 그리고 느슨한 외부 감독시스템이 총체적으로 빚어낸 결과라고 말할 수 있다. 지방공사의 부채는 중앙·지방간 재정관계를 포함한 재정정책, 세입의 여건악화와 세출 증가, 사업구조의 문제, 제도문제, 지방정부의 도덕적 해이를 적절히 통제할 수 있는 상급기관의 취약한 감시능력, 지방공기업을 감시할 수 있는 시민사회 시스템의 부재 등이 결부된 총체적 가버넌스의 결함에서 기인된 것이라고 볼 수 있다(정창훈, 2010). 이러한 관점에서 볼 때, 앞으로는 가능한 지방공기업의 채무를 지방자치단체의 채무범위에 포함시켜 해당 자치단체가 상시로 채무를 관리할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 행정안전부는 지방공사·공단의 부채가 자치단체 재정과 사회적 측면에서 심각한 문제가 있음을 인식하고 금년에 주요 지방공기업을 대상으로 일제 점검을 한 다음 각종 경영개선방안을 조치하였다(<표 3-45> 참조).

표 3-45. 2011년도 일제 점검에 따른 지방공기업 경영개선방안(14개 지방공기업)

구분	기업명	주요 경영개선방안
도시개발공사(7개)	인천도시공사	· (사업철회 및 자산매각) 금곡지구 택지개발 사업 등 9개 사업 · (조건부 사업권 매각) 영종하늘도시 및 검단신도시 개발사업 · (사업내용 및 시기조정) : 검단일반산업단지 조성 등 14개 사업 · (출자사업 회수) (주)코로나개발 등 17개 SPC 212억원
	강원개발공사	· 강원랜드 출자지분 매각(3,531억원), 사옥(106억원), 원주무실 2지구아파트 부지(272억원) 등 보유재삭 매각 및 700억원 추가출자 · 알펜시아를 독립법인화 시킨 후, 단계적 민영화 방안 수립
	서울SH공사	· (천왕도시개발사업과 천왕2임대주택조성사업) 미분양 해소 방안 마련 · (동남권 유통단지사업) 손실을 최소화할 수 있는 종합계획 마련
	대구도시공사	· (죽곡2지구 택지개발사업) 손실 최소화 방안 강구
	경기도시공사	· (김포한강 7블럭, 1블럭 주택사업) 분양률 제고 및 손실 최소화 대책 마련 · (장안첨단 산업단지) 손실부담 최소화 방안 마련
	전남개발공사	·(장성 황룡 행복마을 조성 사업) 분양율 제고 방안 마련 ·(골프장 사업) 민간자본 유치 또는 매각 추진
	경북개발공사	· (경북드림밸리사업) 낮은 분양율 해소방안 수립 · (영천 청통 골프장) 설립목적에 부합하지 않으므로 매각
기타공사(6개)	인천교통공사	· 공사의 설립목적에 부합하지 않는 출자사업 4건의 출자지분(37억원) 회수
	인천관광공사	· 송도파크호텔(698억원)과 송도브릿지 호텔(797억원)의 매각 · 설립목적에 부합하지 않은 송도 글로벌대학캠퍼스(주)와 피에라 인천전시복합단지(주)에 출자한 출자지분(14.7억원) 회수
	김대중컨벤션센터	· 공실율 최소화 및 부대사업 증대 등 수익성 개선 세부계획 마련
	경기관광공사	· 대행사업에 대한 손실 최소화 방안 마련 · 임진각 사업에 대한 경영활성화 방안 마련
	경기평택항만공사	· 공사의 재정적 자립기반을 확충하기 위한 경영계획 수립
	제주개발공사	· 호접란 사업 관련 자산매각(사업 철수) · 신규 사업에 대한 사업타당성 평가 및 외부차입을 최소화 방안 강구
지하철	인천메트로	· 공사 설립목적에 부합하지 않은 인천타워 설계 등 3건의 출자사업에 대한 사업 철수

자료: 행정안전부

제5절 우리나라 지방채 발행제도의 문제점: 종합

이 절에서는 앞에서 우리나라 지방채 발행의 실태를 다각도에서 분석하면서 부분적으로 지적한 지방채 관련 문제점들을 종합적으로 요약·정리하고자 한다.

첫째, 전국적 관점에서 지방채가 소극적으로 활용되고 있다. 우리나라는 지방재정의 규모와 역량, 잠재력 등에 비해 상대적으로 적은 규모의 지방채를 발행하고 있다. 단적인 예로서 소위 '3퍼센트 법칙'(지방채 발행액의 예산대비비율이 통상 3% 내외에서 안정적으로 유지됨)을 지적할 수 있다. 이러한 현상의 배경에는 중앙정부의 규제, 자치단체장·언론·주민의 지방채 발행에 대한 왜곡된 인식[26], 각종 보조금 이용 가능성과 용이성 등의 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 이 중에서도 가장 큰 원인은 아마도 자치단체들이 자체재원이 부족하더라도 각종 교부금과 보조금을 지원받을 수 있는 통로와 이용가능성을 확보하고 있기 때문이라고 생각한다. 실제로 시·군·구의 상당수가 재원부족에도 불구하고 지방채를 전연 발행하지 않거나 소규모로 발행하고 있는데, 이는 재원부족을 지방채가 아닌 이전재정(교부금·보조금)을 통해 충당할 수 있는 가능성이 열려 있기 때문이다. 그리고 건전재정에 대한 경직된 사고와 '자본투자사업의 재원조달(capital financing)'에 대한 인식 부족도 중요한 이유로 지적될 수 있다. 이와 관련된 내용은 뒤의 개선방안에서 제시되는 자본예산제도 부분에서 조금 더 상세하게 다루고 있다.

둘째, 소수 지방자치단체에 의한 '지방채 발행 과점현상'의 문제이다. 우리나라의 지방채 시장은 전체 자치단체 중 상위 10%(24개 자치단체)가 지방채 발행잔액의 약 3/4을 차지하고, 상위 5%(12개 단체로 모두 광역자치단체임)가 지방채 발행잔액의 63.4%를 차지하는 특징을 보이고 있다. 지방채 발행액의 점유비율은 전체 자치단체의 10% 미만인 소수가 발행총액의 80% 이상을 차지하는 과점현

26) 상당수의 자치단체들이 일부 언론의 비판적 보도와 잘못된 보도로 인하여 지방채를 "소모성 빚"으로 오인하거나 소극적 재정활동 수단으로 간주하고 있다.

상을 보인다. 이와 같은 '소수 자치단체 과점현상'은 공사·공단 지방채의 경우에도 비슷하게 나타난다. 상위 5개 지역은 서울, 부산, 인천, 경기, 충남이며, 이 중에서도 서울의 공사·공단이 안고 있는 부채규모는 상위 5개 지역의 전체 공사·공단 부채의 약 절반에 해당한다. 지방채 발행 과점현상이 야기하는 문제점에 대하여는 앞에서 충분히 분석되고 설명되었지만, 무엇보다도 지방재정의 형평성과 효율성 차원에서 시급히 개선되어야 한다. 이는 공공자금을 집중적으로 활용하는 자치단체와 그렇지 않은 자치단체간에 공공자금의 이용 형평성 문제 뿐 아니라 지방채시장과 지방재정 전체에 비효율성 문제를 초래하는 요인이 된다.

셋째, 지방채제도가 지나치게 공공자금에 의존하고 있어서 시장원리와 경쟁체제가 전연 작동하지 못하는 문제점이 있다. 현재 전체 지방채 인수자금 중 공공자금(중앙·지방정부)이 차지하는 비중은 80%가 넘고 평균 상환이자율은 약 4% 수준이다. 현재와 같이 지방채가 대부분 저금리 공공자금에 의해 소화가 되는 상황에서는 지방채를 적극적으로 활용하는 자치단체는 일종의 보조금을 지급받는 것과 비슷한 효과를 누린다. 이러한 상황에서는 극단적으로 지방채를 활용하지 않는 자치단체들은 상대적으로 "재정적 역차별"을 당하고 있고, 지방채를 적극적으로 활용하는 자치단체들은 '암묵적 보조금'을 받는 것과 같은 결과가 빚어진다. 이러한 현상은 지방채시장의 왜곡현상과 지방채시장의 활성화에 걸림돌이 될 뿐 아니라 나아가 지방재정 운영의 비효율성과 불공평성 문제를 유발한다.

넷째, 지방채무의 범위 설정에 문제가 있어서 개별 자치단체 재정과 전체 지방재정의 건전성 관리 차원에서 애로가 발생한다. 현재 일반회계, 특별회계, 기금회계의 채무를 지방자치단체의 채무범위에 포함시키고 있는 것은 합리적이나, 그 외의 지방공공부문(공사·공단, 산하단체 등) 채무에 대해 재정통계를 비롯한 실질적인 관리를 하지 않는 것은 중대한 과오라고 할 수 있다. 그 중에서도 특히, 지방공사와 공단은 각각 자치단체가 자본금 전액과 50% 이상 출자한 지방공기업이므로 자치단체의 직접적 이해관계가 있는 기관임은 물론 사실상 주민의 세금이 투여된 기관에 해당한다. 따라서 이들을 지방채무의 통계와 관리범위에서 제외시키는 것은 불합리하다. 이에 대하여는 향후 국제기준과 현실성을 반영

하여 적절히 선별하는 조치가 이루어져야 할 것이다. 특히, 근년에 도시개발공사들이 대형 부채를 지게 되면서 그 여파가 관련 자치단체의 재정에 실질적인 영향을 미치고 있음을 인식할 때, 이 문제의 중요성이 크게 부각된다. 그리고 BTL 사업과 관련하여 그동안 채무로 인식하지 않는데 따르는 오류와 문제가 드러나고 있다. 이에 대하여도 면밀한 검토와 함께 어떤 수준을 지방채무에 포함시킬지를 확정해야 한다.

다섯째, 지방채 발행의 적정규모와 수준을 판단할 수 있는 객관적 평가기준이 미흡하다. 현재 행정안전부는 재정상황의 판단준거로서 채무상환비비율과 예산대비채무비율의 두 지표를 사용하고 있는데, 두 지표는 상호 보완적이면서도 동등한 위상을 갖는다. 그러나 두 지표 중 과연 어느 기준에 입각하는 것이 자치단체의 채무상환능력을 보다 객관적으로 판단할 수 있는지에 대하여는 현재 모호한 상태여서 일종의 혼란이 야기되고 있다. 그러므로 지방채 발행 역량을 정교하면서 객관적으로 판단할 수 있는 기준지표의 개량이 필요하다. 여기에는 현재 사용 중인 채무상환능력과 관련된 2개 지표(채무상환비비율, 예산대비채무비율)의 개선을 포함하여 외국에서 사용되는 지표의 도입 등 전반적인 개선사항이 포함되어야 할 것이다.

여섯째, 지방채 발행 총액한도제도의 운영과 관련하여 다양한 문제가 존재한다. 그것은 총액한도제 자체의 제도적 유용성 및 지속가능성과 관련된 문제로부터 제도운영의 방식과 내용에 관한 문제에 이르기까지 다양하다. 구체적으로 언급하면, 총액한도제의 중장기 지속가능성, 지방채 발행 한도액 산정기준, 자치단체별 발행 한도액 산정기준(지표와 재정상황 유형 구분), 지방채무 산정범위, 한도액 산정 기준지표의 선정과 활용 내용, 총액한도 대상사업, 총액한도의 예외(자치단체와 적채사업), 지방공사·공단의 지방채 발행과 채무관리 등이 그에 해당한다. 그리고 현행 총액한도제도는 개별 자치단체에 집중한 나머지 지방재정 전체의 관점에서 지방채 제도를 운영하지 못하는 문제를 노정하고 있다. 예를 들면, 개별 자치단체가 아닌 지방재정의 총체적 역량과 채무상환능력을 감안하여 적정 지방채 발행총액을 산정하고, 그것을 총액한도제와 결부시켜 정책에 활

용하는 제도적 장치가 결여되어 있다.

일곱째, 현행 지방채 발행제도는 재정 책임성(fiscal accountability)을 담보하는 장치를 갖추지 못하고 있다. 우리나라의 지방채 발행은 지방세제도나 주민의 재정부담과 연계되지 못하여 자치단체는 물론 지역주민의 재정 책임성을 확보하지 못하고 있다. 현행 지방채 운영시스템은 자치단체와 지역주민을 재정책임의 측면에서 상호 연계시키지 못하고 있고, 그 결과 지방채사업의 효율과 성과가 구현되지 못하는 현상이 발생한다. 우리나라의 지방채 운영시스템은 구미 선진국과 달리 중요한 지방채의 발행에 앞서 주민의 동의를 얻거나(주민투표 등), 지방채의 발행을 주민의 추가적 미래재정부담(세금 인상 등)과 직접 연계시키는 제도적 장치를 갖추지 못하고 있다. 이로 인해 자치단체들은 상대적으로 덜 신중하게 지방채 사업에 접근하는 행태를 보이고, 재정부담으로부터 자유로운 주민들은 지방채 발행에 무관심한 현상을 보인다. 이러한 현상은 종합적으로 자치단체의 재정 책임성과 건전성 그리고 지역주민의 재정 책임성을 저하시키는 요인으로 작용한다(임성일, 2009).

여덟째, 개별 지방자치단체 차원의 채무관리체제가 구축되지 못하고 있다. 구체적으로, 지방자치단체들 중에서는 채무관련 재정규율(fiscal discipline)이나 재정준칙을 수립하고 채무관리시스템(매뉴얼 포함)을 체계적으로 가동하는 곳은 사실상 없다. 무엇보다도 지방채를 매년 적극적으로 활용하는 (대)도시형 자치단체의 경우 이러한 조치가 절실히 필요하므로 빠른 시일 안에 이에 대한 개선이 이루어져야 한다. 개별 자치단체는 중앙정부의 지침을 준수함은 물론 자기 스스로 재정규율을 채택하여 지방채무를 사전·사후적으로 관리하는 전략적 접근을 취해야 한다.

그밖에도 (1)기준지표의 획일적 적용, (2)공기업채 발행관련 지표의 문제점, (3)재정투·융자심사제도 운영과의 낮은 연계성, (4)지방재정분석진단 결과와의 활용 연계 미흡, (5)지방재정관리시스템(e-호조)의 지방채 관리방식 미흡, (6)지방채 시장의 침체 등 다양한 문제들이 존재한다.

이상에서 언급한 문제점들은 대부분 제4장의 정책개선방안을 논하는 과정에서 주요 이슈로 다루어지면서 대안의 모색으로 이어진다.

제4장 지방자치단체 채무관리 개선방안

이 장에서는 앞에서 살펴본 공채이론과 외국의 지방채 관리 경험 그리고 제3장에서 파악된 지방채무의 문제점 등을 종합적으로 인식하면서 지방자치단체 채무에 대한 종합적 개선방안을 모색하고자 한다. 제3장의 분석에 의하면 현재까지 우리나라의 지방채무는 전국 단위에서 채무상환능력에 심각한 문제가 있거나 재정 건전성에 위험이 감지될만한 상태는 아닌 것으로 파악된다. 그것은 어떤 면에서 우리나라의 지방채 발행이 총체적 관점에서는 그동안 비교적 잘 관리되어 왔다고 말할 수 있다. 그러나 개별 자치단체 차원에서 접근하면 일부 자치단체들이 지방채 발행으로 인해 재정압박과 재정 건전성에 위협을 받는 상황이 발생하고 있음을 알 수 있다. 특히, 그 동안 소홀히 관리되어 왔던 지방공기업(지방공사·공단)의 채무문제가 근년에 불거지면서 일부 자치단체들이 상당한 재정압박을 겪게 되는 문제가 나타나고 있다. 이러한 사실을 인식하면서 여기서는 지방자치단체 채무관리에 대한 종합적 개선방안을 강구하고자 한다.

제1절 지방자치단체 채무관리 개선에 대한 기본접근

1. 지방채무 관리 개선에 대한 기본접근

지방자치단체 채무관리에 대한 개선방안을 모색하는 기본접근은 다음과 같다. 제3장에서 파악된 현행 지방채무를 둘러싼 주요 문제점들을 중요성과 시급성에 입각하여 우선순위를 정렬한 다음 거시적 관점(국가 및 전국단위의 관리 관점)과 미시적 관점(개별 지방자치단체의 관리 관점)으로 구분하여 정책의 개선방안

을 모색하고 있다. 이러한 기본접근 아래 여기서는 지방의 채무관리방안을 두 가지 관점으로 구분하여 개선방안을 모색하고자 한다. 그 하나는 지방채무 관리의 정책내용에 중점을 두는 것이고, 또 다른 하나는 지방채무 관리의 시야(관련 정책의 기간 적정성: 단·중장기)에 중점을 두는 것이다. 지방채무 관리의 정책내용은 다시 거시적 관리와 미시적 관리로 구분된다. 거시적 관리는 국가적 차원에서 큰 틀과 안목을 갖고서 지방채무 관리에 대한 개선책을 모색하는 것이고, 미시적 관리는 개별 지방자치단체 차원에서 세부적으로 채무를 효과적으로 관리하는 방안을 모색하는 것이다. 전자는 현행 지방채 발행 총액한도제도가 안고 있는 주요 문제에 대한 개선을 포함하여 지방채무 범위의 재설정, 지방채시장 활성화, 지방채발행 과점현상 개선, 일반채무와 공기업채무의 연계 관리방안, 재정적자 목표 제시, 공공자금 이용가능성 조정, 지방채 발행관련 재정 책임성 확보, 자본예산제도 도입 등과 관련된 개선방안을 포괄한다. 후자는 각 지방자치단체가 자율적으로 나서서 지방채의 운영·관리에 대한 자기재정규율 또는 재정준칙을 설정하는 정책방안을 핵심으로 하면서 과도한 내부차입거래 방식의 제한, 내부관리시스템 강화, “창조적 회계(creative accounting)” 활동의 차단, 재정안정성기금 설치 등에 관한 정책방안들을 포함한다. 이상에서 기술한 내용들이 <표 4-1>에 담겨 있으며, 지금부터는 이들에 대하여 중점적으로 기술하고자 한다.

표 4-1. 지방자치단체 채무관리 개선방안의 모색

		지방채무 관리의 관점	
		거시적 관리	미시적 관리
지방채무관리시야	단기	■지방채발행 총액한도제도 개선 ■지방채무 범위 재설정 ■지방채발행 과점현상 개선 ■공공자금 이용가능성 조정 ■일반채무와 공기업채무의 연계관리 ■재정적자 목표 제시	■자기재정규율 또는 재정준칙 수립 ■내부차입 등 암묵적 채무행위 규제 ■내부관리체제 정립 ■재정안정성기금 설치 ■재정설명책임 담보 재무보고 실시
	중장기	■지방채발행 인식·행태 개선 ■지방채발행 주민 재정 책임성 확보 (기채관련 주민투표 실시) ■자본예산제도 도입 ■지방채발행 총액한도제도 폐지 ■지방채발행의 시장기제 도입 ■지방채발행 신용평가제도 도입 ■중앙정부의 구제금융 불허 ■지방자치단체 파산제도 도입	■자기재정규율 및 자율 시스템 가동 ■자기신용평가시스템 가동 ■장기 인프라프로그램 구축 역량 확보 ■지방채 발행 경쟁역량 강화

제2절 거시적 지방채무 관리

여기서는 국가 차원에서 지방채무를 효과적으로 관리할 수 있는 방안을 단기(1~2년)와 중장기(3년 이상)로 구분하여 모색하고자 한다.

1. 단기 개선방안

가. 지방채 발행 총액한도제도의 문제점 개선

현행 지방채 발행제도인 총액한도제도의 문제점 가운데 특히, 다음의 세 주제를 중심으로 개선방안을 모색할 필요가 있다.

첫째, 전국의 모든 자치단체를 대상으로 각각 지방채 발행한도액을 설정하고

관리하는 현재의 시스템을 앞으로는 지방재정 전체에 대한 적정 채무규모를 산정하는 방식과 연계하여 운영할 필요가 있다. 현실적으로 전체 자치단체 가운데 소수의 자치단체들만이 자신에게 할당된 총량을 초과하여 지방채를 발행하거나 발행하기를 원하는 반면 절반 이상의 자치단체들은 자신에게 할당된 지방채 발행 한도보다 낮은 수준의 지방채를 발행하고 있다. 이것은 지방재정 전체의 관점에서 볼 때, 지방채 발행의 재정공간이 남아도는 것을 의미한다. 이러한 현상은 재정운용의 효율성과 형평성 관점에서 바람직하지 못하며, 특히 총액한도제도의 지속가능성과 효과성에 부정적인 요인으로 작용한다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 지방재정 전체의 적정채무를 산정하고 이를 현행 총액한도제도와 연계시켜 운영하는 접근을 취할 필요가 있다. 이와 같은 접근이 이루어질 경우 현재 빈번하게 이루어지고 있는 총액한도 초과발행에 대하여도 지방재정의 적정채무라는 가이드라인을 적용할 수 있게 되어 초과발행 관행을 실질적으로 제어하고 관리할 수 있는 여지가 생겨난다.

둘째, 지방채 발행 총액한도제도에 부수적으로 허용되고 있는 과도한 예외(대상사업, 총액한도 등)를 대폭 축소하여 동 제도의 도입 취지와 목적을 극대화시켜 나간다. 앞서 지적한 바와 같이 현재 허용되고 있는 대부분의 예외사업들은 사업의 시급성이나 지방채 발행의 정당성 면에서 충분한 설득력을 갖지 못한다. 만일 이러한 사업들이 계속해서 허용된다면 채무관리의 일관성, 형평성, 효율성, 신뢰성이 상실되어 총액한도제도의 운영기반이 침식될 수 있다. 과도한 예외조치는 항상 제도의 근간을 허물어뜨리는 부작용을 수반한다. 이 문제에 대한 해결방안으로 현재 법령에서 제시하는 예외사업들 중에서 재해 등으로 사업시행이 긴급한 사업, 상환재원의 대부분이 국비(국고보조금, 지방교부세 등) 또는 특정재원으로 충당되는 사업 이외의 모든 사업을 예외대상에서 제외할 것을 제시한다.

그리고 일부 자치단체들(부산, 대구, 광주, 대전 등)이 거의 연례적으로 한도액을 초과해서 지방채를 발행하는 관행을 바꾸어 주어야 한다. 이를 위해서는 한도액 초과발행에 대한 규정을 보다 엄격하게 재정비하는 동시에 예외적 허용 상황을 최소화시키는 조치를 취해야 한다. 그 대안으로서 2년 이상 연속해서 초과

발행을 할 수 없도록 관련 규정을 개정하거나, 초과발행 시 언론매체 등을 통하여 주민들에게 반드시 그 사유와 내용을 공시하도록 하는 조치방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 그리고 현재의 기준 외에 다음과 같은 보완적 조치도 취할 필요가 있다. 즉, 특정 자치단체가 만일 채무상환비비율이 10% 이상이면서 2년 연속 지방세수(또는 자체수입)가 현저히 감소하는 현상을 보이거나, 통합재정수지의 적자비율이 연속적으로 크게 나타나는 현상을 보일 경우 초과발행을 허용하지 않거나 최소한의 수준에서 허용하는 제도적 조치를 실시하는 방안이다.

셋째, 지방채 발행 총액한도제도의 핵심 운영기제라고 할 수 있는 채무상환능력에 대한 기준을 개선할 필요가 있다. 지방채 발행한도액을 산정하는 과정에서는 필수적으로 지방의 재정상황을 판단해야 하는데, 이 때 핵심은 자치단체의 채무상환능력을 판단하는데 있다. 이와 관련하여 현재 행정안전부는 채무상환비비율과 예산대비채무비율의 두 지표를 혼합해서 사용하고 있다. 이들 두 지표는 기본적으로 유사한 특성을 지닐 뿐 아니라 비교적 높은 상관관계를 보이고 있다. 하지만, 실제 적용과정에서는 두 지표가 자치단체의 채무 수준을 항상 비슷하게 판정해 주지 않고 있어서 가끔 현장에서 혼란이 발생하고 있다. 따라서 두 개의 지표 중 하나를 기준지표로 사용하고 다른 하나를 보조지표로 활용하는 것이 보다 단순하면서도 명확하게 제도를 운영할 수 있는 접근방법이라고 생각한다. 구체적으로, 본 연구에서는 예산대비채무비율을 기준지표로 사용하는 방안을 제시하고자 한다. 이는 외국의 경험사례에서도 보편성을 인정받고 있고, 국가채무의 상환능력을 측정하는데 사용되는 GDP와 유사한 역할을 예산이 어느 정도 해줄 수 있다는 관점에서 그 합리성을 인정받을 수 있다(외국의 사례를 파악할 때, 두 개념을 동시에 적용해서 지방채무 수준의 적정성과 채무한도를 판단하는 나라는 거의 없음).

지방채 상환능력을 측정해 주는 보완적 지표로서 지방채 발행잔액을 지역총생산(GRDP)으로 나눈 지표(GRDP 대비 지방채 발행잔액)를 검토해볼 필요가 있다.[27] 물론 국가 단위에서 보편적으로 사용되는 GDP(국내총생산)에 비해

27) 이 지표의 적합성을 점검하기 위해 2002~2009년 기간을 대상으로 16개 시·도의 GRDP 대비 지방채

GRDP(지역총생산)를 채무상환능력의 준거로 삼는 데는 기본한계가 있다. 그것은 국가와 달리 지역 간에는 생산, 소득의 이전이 심해서 GRDP를 지역의 진정한 세원기반으로 간주하기에는 한계가 있기 때문이다. 그리고 GRDP 통계는 16개 시·도에 대한 시계열 통계만 축적되어 있고, 시·군·구 단위에서는 관련통계가 구축되지 않은 점도 GRDP 대비 지방채 발행잔액 지표를 사용하는데 애로로 작용한다. 그럼에도 불구하고 GRDP는 지방의 채무상환능력과 지방재정의 역량을 보완적으로 가늠케 해주는 역할을 해줄 것으로 판단된다. 만일 GRDP 통계가 전국의 모든 자치단체 수준에서 이용이 가능하고 GRDP 활용 채무지표가 중장기적으로 일관성을 갖는다면 이는 기준지표 내지 보조·참고지표로서 충분히 활용될 수 있을 것이다(역사적 경향, 지역 재정역량의 잠재적 추정치, 일관성 등에 대한 정보를 제공함).

나. 지방채무 범위의 조정

지방채무 범위문제를 국제기준 등 객관적 기준에 의해 재설정하고 이를 체계적으로 관리하는 방안을 모색해야 한다. 지방채무의 범위를 합리적으로 재조정하는 문제는 재정 건전성을 실질적으로 확보하는 차원에서 매우 중요하다. 지방채무의 범위를 조정하는 접근은 현재 지방채무의 범위에 포함되지 않는 지방공공부문들을 국제기준과 국가기준[28]에 비추어 종합적으로 점검한 다음 그에 적

발행잔액을 측정해 보았다. 분석결과 2009년을 기준으로 할 때, 그 값이 5%를 초과하는 자치단체는 제주(7.84%)와 대구(6.24%)이고, 3~5% 범위에 속한 자치단체는 부산(4.87%), 인천(4.98%), 광주(3.67%), 그리고 3% 미만인 자치단체는 나머지 11개 시·도인 것으로 파악되었다(부록의 〈표 1〉 참조). 이러한 분석결과를 기존의 두 지표(채무상환비비율과 예산대비채무비율) 값과 비교하면 일정한 차이가 나타난다. 대표적으로 지적하면, 서울, 울산, 경기와 같이 지역총생산이 큰 지역들은 기존 두 지표를 적용할 때보다 지방채 발행의 위험도가 상대적으로 과소평가되는 경향이 나타나고 있다.

28) 지방재정 통계범위도 국제기준 및 국가기준과 동일하게 개편하는 것이 바람직하다. 2011년 초 정부는 국가채무의 범위를 정의하고 그에 기초하는 국가채무의 규모를 제시한 바 있다. 이와 같은 맥락에서 지방채무의 범위도 합리적으로 재조정해서 그 결과를 공표해야 한다. 간단히 말해서, 국가에 비해 자치단체의 채무범위 설정문제는 상대적으로 덜 복잡하고 논란의 대상이 적을 것으로 예상한다. 예를 들어, 국가의 경우 연금부채 등 대형 자금들이 연관되는데, 이들의 채무범위 포함 여부는 일반적 점검기준 외에 파급효과 등 여러 관점에서 점검된 다음 결정되어야 할 만큼 중요한 사안이다. 실제로 수십 조 원에 이르는 초대형 기금의 부채가 국가부채에 산입될지의 여부는 매우 큰 사회·경제·재정적 파급효과를 내포

절한 조치를 취하는 것이 합리적이다. 지방채무범위의 조정대상으로는 지방공사·공단의 채무가 최우선적으로 검토되어야 할 것이다. 그 중에서 지방자치단체가 전액 출자하는 공사가 보유하는 채무에 대하여는 가능하면 지방자치단체의 채무범위에 포함시키는 것이 합리적이다. 다만, 이 경우에도 국가기준과의 통일성 유지 차원에서 '원가보상률 50% 기준'을 적용할 필요가 있다. 이 기준에 따르면 지방공사 중 도시철도공사 등 일부 공사의 채무가 지방채무 통계에 포함될 것으로 예상된다. 지방자치단체가 50% 이상을 출연하는 공단의 모든 채무를 지방자치단체의 채무범위에 포함시키는 데는 다소 무리가 있다. 하지만 이 경우에도 현재 국가가 적용하는 '원가보상률 50% 기준'과 '정부(지방자치단체)가 유일한 고객 기준'을 적용할 필요가 있다. 이 때 그 기준을 충족하는 기관의 채무에 대하여는 지방채무에 포함시키고, 나머지 기관의 채무는 지방자치단체의 직접관리대상보다 간접관리대상 채무에 포함시키는 접근을 취하는 것이 합리적이다. 만일 지방공단에 대하여 '정부(지방자치단체)가 유일한 고객 기준'을 적용할 경우 시설관리공단 등 대부분의 공단이 보유하는 채무가 지방채무에 포함될 가능성이 높다. 산하단체에 대하여는 당분간 지방채무에 포함시키지 않는 것으로 하되, 추후 심도 있는 검토를 통해 최종적으로 결정할 필요가 있다.

종합적으로, 지방채무의 범위를 어떤 기준에 의해 재설정할 것인지를 결정하는 문제는 매우 중요하다.[29] 그것은 지방채무의 범위가 곧 채무의 크기를 규정

한다. 그러므로 이와 같은 성격의 자금에 대하여는 매우 정교하게 고안된 객관적 잣대를 적용해야만 한다. 그러나 이와 같은 문제는 사실상 지방기금에서는 발생하지 않는다(지방기금의 수는 많지만 몇 개를 제외하고는 대부분 영세기금이거나 법정요건을 충족하는 기금들이다).

29) 지방채무의 범위 설정은 가능한 중앙정부와 동일한 기준에 맞추어 조정할 필요가 있다. 중앙정부의 개편작업에 따르면 일반정부의 포괄범위를 정하는 적용기준은 다음과 같다(황성현, 2011). 제1단계는 정부로부터 독립적인 제도단위(institutional unit) 여부에 대한 판단이다. 정부 제도단위와 독립적으로 경제적인 의사결정과 자금운용을 하는 제도단위가 아닌 경우(일반·특별회계, 정부관리기금)에는 일반정부로 분류하고, 독립적인 제도단위에 대하여는 제2단계로 원가보상률을 산정하여 최근 3년간(2007~2009년) 평균 원가보상률이 50% 이하이면 일반정부로 분류한다. 제3단계에서는 2단계 기준의 해당 여부와 관계없이 다음의 기준에 해당되면 일반정부로 분류하였는데, 그 기준은 ①사회보장기구(국민건강보험 등)·구조조정기구(구조조정기금, 예보채상환기금, 부실채권정리기금 등), ②부과식 혹은 정부와 독립적으로 운영되지 않는 직역연금(군인연금, 공무원연금), ③정부가 유일한 고객이거나 R&D를 수행하는 공공기관(근로복지공단, 출연연구기관 등) 등 세 가지이다.

하는 것이고, 이는 또한 지방재정의 건전성, 안정성, 지속가능성에 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용하기 때문이다. 이러한 사실을 인식할 때, 지방채무의 범위는 현재의 일반회계, 특별회계, 기금의 채무를 포괄하는 범위를 넘어 대부분의 공사와 공단이 안고 있는 채무를 포함하는 방향으로 확대 조정되어야 할 것이다. 그리고 지방공기업 채무에 대해 주기적으로 점검하는 시스템을 구축하는 동시에 이것을 자치단체의 일반 예산회계와 연계시켜 종합적으로 지방채무를 관리해 나가야 한다.

그 다음으로 BTL사업을 지방채무에 포함시키는 방향으로 제도개선을 해야 한다. BTL사업은 학교, 병원, 문화시설 등 국민생활에 필요한 시설의 건설을 위해 민간자본을 유치하여 시행하는 사업으로 2004년부터 운영 중에 있다. 제도의 시행초기에 BTL사업을 채무에 포함시킬지의 여부를 둘러싸고 관계부처 간에 논란이 있었다. 그러나 당시 기획예산처는 BTL사업을 일종의 공공시설 임대서비스로 간주하면서 관련 비용을 서비스 제공의 대가로 해석하였다. 그 결과 중앙정부와 지방자치단체는 BTL사업을 정부의 채무 범위에서 제외하였다. 하지만 BTL사업의 운영구조를 면밀히 살펴보면 그 속에 실제로 채무의 성격이 내포되어 있음을 간파할 수 있다. 예를 들어, 특정 BTL 사업의 완성물이 매년 지역주민에게 제공하는 서비스 혜택과 매년 자치단체가 부담하는 경비가 일치하지 않는 경우가 생겨난다. 이 때 만일 서비스 혜택이 조기에 소진되어 매년 비용부담만 남게 되거나 서비스 혜택보다 비용부담이 더 커진다면 이는 사실상 부채에 해당한다.

BTL사업이 지방채무에 포함되지 않는 점을 이용하여 일부 자치단체를 중심으로 지방채나 가용재원을 활용하여 자본투자사업을 추진하기보다 BTL사업을 선호하는 경향이 나타나고 있다. 만일 이러한 현상이 만연된다면 지방채 발행한도를 관리하는 취지가 훼손되고 자치단체의 재무 건전성이 악화될 가능성이 높아진다. 이러한 현실을 인식할 때, 자치단체별로 BTL사업의 실태를 면밀히 분석한 다음 BTL사업 중 어떤 부분을 채무에 포함시키는 것이 객관적으로 타당한 지에 대해 결정하여야 할 것이다. BTL사업과 관련된 재정의 일부가 지방채무에 포함될 경우 지방채무는 현재보다 커지며, 따라서 총액한도의 산정방식에도 일부 수

정이 불가피하다. 참고로 2009년 9월 기준으로 BTL사업 중 자치단체가 관리하는 사업은 244개의 10.7조원(기획재정부 자료)인 것으로 파악된다. 향후 BTL사업 중 일정 부분이 지방채무의 범위에 포함될 것이 예상되므로 머지 않아 이것이 지방채무관리에 미치는 영향이 적지 않을 것으로 추측된다.

다. 지방채 발행 과점현상의 해소

지방채 발행이 소수의 자치단체에 의해 과점되는 현상을 개선해야 한다. 제3장의 분석에서 명확하게 파악된 바와 같이 우리나라의 지방채 시장은 거의 매년 10개 내외의 대도시형 자치단체들과 일부 도에 의해 전체 지방채 발행의 60% 이상이 점유되는 과점현상을 보이고 있다. 그리고 이와는 대조적으로 상당수의 자치단체들은 지방채를 소규모로 발행하거나 아니면 전연 활용하지 않는 소위 '지방채 무 발행 자치단체'로 자치경영을 하고 있다. 앞서 수차례 지적한 바와 같이 양질의 공공자금을 이용하는 소수의 자치단체들은 다수의 비 지방채 발행 자치단체들에 비해 정부로부터 일종의 보조금을 받는 혜택을 누리고 있다. 이와 같이 소수의 자치단체들이 향유하는 '지방채 혜택현상'은 지방재정시스템의 효율성과 형평성을 저해함은 물론 총액한도제도의 기본취지를 훼손하는 요인이 된다.

이러한 문제를 해소하기 위해서는 무엇보다도 지방채의 발행이 공공자금에 의해 전폭적으로 지원되는 지방채 시장의 여건을 변화시키는 것이 중요하다. 지방채가 양질의 공공자금에 의해 적절히 소화되는 것도 중요하지만, 그것이 과도하게 운영될 경우 부작용이 발생한다는 사실도 동일하게 중요하다. 이 때의 부작용이란 지방채 자금의 경쟁체제 부재에 따른 비효율성을 비롯하여 지방자치단체의 채무 발행에 대한 재정 책임성과 자기노력이 저하되는 현상을 의미한다. 그동안 우리나라의 지방채시장이 국채시장이나 일반 채권시장과 무관하게 작동되어 왔던 가장 큰 이유는 무엇보다도 지방자치단체들이 양질의 공공자금을 이용할 수 있는 좋은 기회와 조건을 갖고 있었기 때문이다. 따라서 앞으로는 정부가 공공자금 공급정책을 부분적으로 수정하는 한편 시장원리와 경쟁기반을 점진적으로 활성화시키는 지방채 정책의 전환을 시도해야 한다. 특히, 지금과 같이 공

공자금 금리와 시장금리 간의 격차가 좁혀져 있는 저금리 시대에는 그 어느 때보다 지방채 발행에 시장원리를 적용할 수 있는 좋은 기회라고 생각된다. 따라서 정부는 이러한 기회를 최대한 활용해서 지방채 발행정책의 중장기 전환을 시도해야 할 것이다.

지방채 발행 과점현상을 해소하는 또 다른 방안으로 현행 총액한도제도의 운영방식을 재조정하는 접근을 제시할 수 있다. 현실적으로 특정 자치단체가 과점단체라고 해서 이들이 자신의 총액한도 범위 내에서 지방채를 발행하는데 대해 규제할 수는 없다. 그러나 이들 자치단체가 총액한도의 범위를 초과하여 발행하는 관행과 범위에 대하여는 적절한 제동을 걸 수가 있다. 제3장에서 파악된 바와 같이 지방채를 적극적으로 활용하는 자치단체들은 사실상 거의 매년 총액한도의 범위를 초과해서 지방채를 발행하고 있다. 따라서 이러한 관행에 대하여는 초과발행의 예외적 허용을 보다 엄격히 규제해서 습관적 행태를 바꾸어 주어야 한다. 그 방안으로는 앞서 제시한 바와 같이 2년 이상 연속해서 초과발행을 할 수 없도록 관련 규정을 개정할 필요가 있다.

이에 비해 할당된 총액한도에 크게 미달하는 수준에서 지방채를 발행하거나 아예 지방채를 발행하지 않는 자치단체에 대하여는 정부가 다각도에서 심층분석을 한 다음 필요하다면 이들의 지방채에 대한 인식과 행태의 변화를 유도할 필요가 있다. 지방채 발행 총액한도제도의 도입취지는 지방채 발행 측면에서 자치단체에게 일정한 자율성과 규제를 동시에 부여하면서 지방이 자본투자사업의 재원을 적절히 조달할 수 있도록 도와주는데 있다. 이러한 도입취지를 인식할 때, 지방채를 과도하게 활용하는 자치단체도 문제의 대상이 될 수 있지만, 반면에 지방채를 지나치게 소극적으로 활용하는 자치단체도 문제의 대상이 될 수 있다. 자본투자재원이 풍부한 자치단체들이 억지로 지방채를 발행할 필요는 없지만, 실제로 긴요한 자본투자수요가 있음에도 불구하고 지방채 대신 보조금 등의 수단에 의존하는 자치단체들에 대하여는 향후 지방채시장으로 끌어들이는 유인책이 필요하다. 현실적으로 재정력이 취약한 자치단체들도 이전재정의 지원을 받은 후에는 상당한 지출역량을 갖게 되는 것이 현재의 지방재정시스템이다. 이러

한 현실을 인식할 때, 건전한 지방채 시장을 육성하고자 한다면 앞으로 지방교부세의 기준재정수요 산정과정에서 고려되는 자본투자수요의 반영 정도를 축소시켜 나가는 문제에 대하여도 깊이 검토해 보아야 한다.

라. 지방공기업 채무의 개선방안

지방공기업은 2006년 이후 개발사업을 확대하면서 소요재원의 대부분을 공사채 발행에 의존하게 되었는데, 이로 인해 지방공기업의 부채가 팽창하고 재무상태가 급격히 악화되는 현상이 나타났다. 이러한 현상은 문제가 되는 지방공기업뿐 아니라 관련 지방자치단체의 재정 건전성에도 타격을 주는 문제현상을 야기하였다. 이러한 현실을 인식할 때, 무리한 사업확장과 사업적자 등 경영상태가 부실한 지방공기업에 대해 사업철회, 자산매각 등 경영개선을 추진해야 한다.

지방공기업의 재정 건전성을 강화하는 방안은 크게 보아 부채관리와 경영실적 개선의 두 부분으로 구분하여 접근할 수 있다. 부채관리를 위해서는 무엇보다도 채무관리체계를 구축하고 단·장기 재무관리계획을 수립해야 한다. 이 과정에서는 지방공사채의 사전승인대상 범위를 현재의 발행액 500억원에서 큰 폭으로 인하조정하는 정책 조치가 뒤따라야 한다. 그리고 지방공사·공단의 공사채 발행한도와 승인심사를 강화하는 조치를 취하는 동시에 일정 규모 이상의 신규 사업에 대해 외부전문기관의 타당성 조사를 의무화해서 지방채 사업의 부실화를 방지해야 한다. 끝으로, 지방공기업의 부채 상황이 긴급할 경우에는 외부 전문가와 내부조직으로 구성된 '위험관리(risk management) 전담팀'을 가동하는 체제를 구축하는 한편 지방공기업의 무분별한 설립을 방지할 수 있도록 특정 지방공기업에 한해 설립 타당성을 사전에 행정안전부와 협의하는 제도적 장치를 만들 필요가 있다.

마. 지방채무에 관한 재정준칙 등

일반적으로 재정준칙(fiscal rule)은 국가단위에서 보편화되는 경향이 있다. 국

가 차원의 재정준칙은 통상 국가재정의 통합수지, 재정지출, 채무 등을 총량적으로 관리하기 위해 구체적인 수치 목표를 제시하고 그와 관련된 통제와 제재를 가하는 접근을 취한다. 이와 관련하여 지방단위에서도 건전채무관리를 목표로 하는 재정준칙을 실시하는 방안에 대해 적극적으로 검토할 필요가 있다.

지방자치단체의 채무재정준칙은 기존의 두 지표(채무상환비비율, 예산대비채무비율)를 포함하여 뒤에서 언급하는 재정분석·진단제도 지표, 재정위기사전경보시스템 지표(재정위험 판단지표), 그리고 제2장에서 살펴본 외국의 유량 및 저량 지표를 종합적으로 검토한 다음 거시관리면에서 단순명료한 개념(예: 황금률)과 5개 내외의 지표를 중심으로 구성하는 것이 합리적이다. 이 때 보다 세부적인 질적·양적지표에 대하여는 각 지방자치단체가 자기재정규율을 구축하는 과정에서 자발적으로 개발해서 활용할 수 있도록 여지를 남겨 둘 필요가 있다. 재정준칙이 지나치게 복잡하거나 많은 사항을 담게 될 경우 오히려 지방재정 운영의 효율성이 저해되는 결과가 나타날 수 있다. 따라서 이 경우에도 '규제와 자율'의 실익을 다각도에서 면밀히 점검하는 사전적 준비과정이 반드시 필요하다.

재정준칙은 전국적으로 적용되는 조치이므로 법적 구속력과 함께 준칙 위배단체에 대한 제재조치가 수반되어야 한다. 이에 비해 자기재정규율은 자치단체가 스스로 자신을 가다듬는 것으로 자치단체 내부의 약속이라 할 수 있다. 비록 내부 규약이지만 자기재정규율은 내부의 감시·감독장치를 통해 엄격하게 관리되고 일관성 있게 준수되어야 한다.

그밖에 (1)지방채 발행 기준지표의 획일적 적용, (2)공기업채 발행관련 지표의 문제점, (3)재정투·융자심사제도 운영과의 낮은 연계성, (4)지방재정분석진단 결과와의 활용 연계성 미흡 (5)지방재정관리시스템(e-호조)의 지방채 관리방식 개선 등의 과제들을 해소하는 방안을 적극적으로 강구해야 한다.

2. 중장기 개선방안

거시적 관점에 입각하면서 중장기적으로 지방자치단체 채무관리를 개선하는 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

가. 총액한도제도의 폐지와 새로운 제도적 대안 모색(장기적 접근)

먼저, 장기적으로는 총액한도제도를 폐지하는 정책의 선택공간을 열어둘 필요가 있다. 물론 여기에는 몇 가지 전제조건이 필요한데, 그것은 지방채 시장의 경쟁기반 구축과 시장에 의한 조절기능 확보 그리고 자치단체의 자기조절시스템 구축으로 압축된다. 전자는 지방채 시장을 현재와 같은 공공자금 위주의 운영방식에서 벗어나 일반 채권시장이 주도하는 방식으로 전환하는 것을 핵심으로 한다. 후자는 지방자치단체가 자기재정규율을 정립하고 내·외부의 감시·감독기능을 강화하여 지방채 발행에 따른 재정 건전성을 사전·사후적으로 관리해 나갈 수 있는 역량을 확보하는 것을 핵심으로 한다. 이 과정에서는 주요 지방채 발행(금액이 크면서 사업의 파급효과가 장기적으로 지역사회에 큰 영향을 미치는 지방채사업)에 대해 주민투표를 실시하는 방안을 적극적으로 채택할 필요가 있다. 장기적으로는 지방자치와 재정분권의 여건과 환경이 크게 바뀔 것으로 예상되기 때문에 위에서 언급한 내용들이 실현될 가능성은 지금보다 훨씬 높다.

그리고 앞에서 살펴본 바와 같이 현행 총액한도제도가 장점 못지않게 단점을 지니고 있기 때문에 그에 대한 본질적 해결방안을 모색한다는 관점에서도 동 제도의 장기적 폐지를 진지하게 검토할 수 있다. 총액한도제도는 중앙정부가 설정한 기준과 정책 의도 하에서 자치단체가 채무재정(capital financing)에 대해 제한적 자율성을 갖는 제도이다. 따라서 장기적으로 지방자치가 성숙하고 지방의 자기규율시스템(재정준칙 포함)이 발전할 것을 기대하고 전제할 때, 지방채 발행 총액한도제도는 일정 기간 이후 폐지되는 것이 합리적이다. 중장기적으로는 지방채 발행을 공공부문의 특성과 기능을 유지하는 범위 내에서 시장원리와 시장기구에 맡겨 두는 것이 지방재정의 효율성을 제고시키는 지름길이 될 것이다.

나. 지방채 발행에 대한 인식 변화

전체적으로 보아 우리나라의 지방채 발행금액은 지방재정의 규모, 능력, 잠재력에 비해 상대적으로 적은 규모이다. 이는 한편으로 자치단체의 현명한 정책

판단에 기인하는 현상이기도 하지만, 또 다른 한편으로 불합리한 정보와 인식의 부족에 의해 나타나는 현상이기도 하다. 지방의 자본투자수요가 지속적으로 증가하고 있음을 감안할 때, 지방채 발행에 대한 자치단체장(공무원), 주민, 언론 등의 인식과 행태를 변화시키는 방안을 적극적으로 강구해야 한다. 인식과 행태의 변화를 도모하는 과정에서 가장 중점을 두어야 할 점은 자기 재정역량의 범위 내에서 지방채를 잘 활용할 경우 여러 가지 순기능이 발생하는 반면 자기 재정역량의 범위를 초과할 경우에는 다양한 역기능과 문제가 발생할 수 있음을 일깨우는 것이다. 아울러 지방채 발행을 부정하거나 편향된 소극적 정책이 내포하는 문제점에 대하여도 충분히 설명되어야 한다. 이를 위해서는 정부와 전문가 사회가 다양한 방식을 통해 지방채 발행에 대한 올바른 정보를 제공하는데 앞장서야 할 것이다. 만일 적정 수준의 채무를 통해 지역의 자본투자사업이 활성화되고 그것이 오랜 기간에 걸쳐 지역사회와 주민에게 혜택을 준다면 이 때 발행된 지방채는 큰 의미를 지닌다. 이것은 기회비용의 측면에서 지방재정에 비용혜택(cost effective)의 재정효과를 유발한다.

다. 지방채 발행과 관련된 재정 책임성(fiscal accountability) 제고

지방채 발행과 결부된 재정 책임성은 그 동안 지방자치단체에 국한하여 제기되는 경향이 강하였다. 먼저, 자치단체장이 지방채의 발행과 관리에 대해 재정책임성을 완수해야 하는 것은 가장 기본적인 책임사항이라 할 수 있다. 그런데 자치단체의 재정 책임성은 지역주민과 분리되어 논할 수 없다. 그동안 우리나라에서는 지방채 발행에 대한 재정적 책임성을 자치단체장과 지역주민간에 공유하려는 노력과 시도가 부족하였다. 단적인 예로, 지방채 발행이 지방세제도나 주민의 재정부담과 전연 연계되지 못하고 있다. 엄밀히 말해서, 지방자치와 재정분권의 환경에서 지역주민이 지방채 발행에 따른 재정부담으로부터 완전히 자유로울 수 없다. 이러한 관점에서 지역주민 또한 자신에게 부여된 재정 책임성(이 경우는 ‘fiscal responsibility’임)의 임무가 있음을 인식해야 한다. 앞서 지적한 바와 같이 우리나라의 경우 지방채의 발행과 관련하여 자치단체들은 주민으로부터 직접

적인 감시나 견제를 받지 않으며, 주민들 또한 직접적인 재정부담을 지지도 않는다. 이러한 재정운영시스템에서는 지방채와 결부된 재정 책임성이 부실하게 되고, 그 결과 지방채사업의 효율성과 효과성이 제고되기 어렵다(임성일, 2009). 이와 같은 지방채 운영시스템을 앞으로 다음과 같이 개선할 것을 정책제안한다.

첫째, 주민에게 중요한 재정부담을 초래하거나 예산 중 큰 비중을 차지하는 대규모 지방채를 발행할 경우 주민투표 등 주민의 직접적인 동의를 얻어 기채를 하도록 하는 새로운 제도를 도입한다. 이 때 지방자치단체는 해당사업에 대한 정확한 정보를 공개해야 하며, 경우에 따라서는 세금인상 등 주민의 직접적인 재정부담이 있을 것임을 예고해야 한다. 이것은 미국에서 지방자치단체가 과세권을 담보로 완전 보증을 하게 되는 지방채(GOB)를 발행할 경우 주민투표에 부치는 것과 마찬가지의 접근이다. 현재의 지방채 발행제도는 지방채 발행과 주민의 재정부담과는 아무런 관계가 없이 완전히 별개로 작동하고 있다. 이러한 작동원리 하에서는 지방채를 발행하는 자치단체나 그 지역에 거주하는 주민 모두가 재정의 건전성과 안정성 유지에 대해 암묵적으로 무책임하게 된다. 하지만 지방채 발행이 주민에게 직접적인 재정부담과 연계되고 주민투표를 통해서 결정될 경우 자치단체장은 지방채 발행에 신중하게 되고 지역주민은 그에 대해 민감하게 반응하게 된다. 이는 지방재정에 대한 주민의 감시·감독을 강화하고 궁극적으로 자치단체와 주민의 재정 책임성을 고양시키는 효과를 유발한다.[30]

둘째, 주요 지방채 발행사업의 경우 채무와 관련된 재정부담을 지역주민의 조세부담 증가와 결부시키는 시스템을 도입해야 한다. 자치단체가 지방채를 발행한다고 해서 반드시 주민의 조세부담이 늘어나야만 하는 것은 아니다. 그러나

30) 미국에서는 자본예산을 조달하기 위해 일반보증공채를 사용할 경우 주민투표를 통해 기채의 정당성을 결정한다. 이러한 접근은 자본투자사업과 지방채 발행에 있어서 자치단체장은 물론 주민 또한 재정 책임성을 갖게 됨을 의미한다. 이러한 시스템에서는 자치단체장이 사업의 수요가 적고 효과성이 취약한 자본투자사업을 쉽사리 추진할 수가 없고, 주민 또한 투표 결과 자신에게 돌아올 비용과 혜택에 대해 합리적인 판단을 하게 된다. 현행 지방채제도에서는 자치단체장은 심각한 압박이나 견제를 받지 않고 상대적으로 쉽게 지방채를 발행하는 경향이 있다. 이것은 지방채 발행에 대해 지역주민이나 언론으로부터 예리한 감시, 감독을 받지 않기 때문이다. 그리고 우리나라의 재정구조가 영미권과 달라서 지방채 발행이 주민의 세금부담과 직결되지 않는 것도 이러한 현상이 나타나게 되는 주요 원인이다(임성일 2009, 정창훈 2010).

자치단체의 단·장기 재정역량을 넘어서는 지방채 발행은 가능한 주민의 조세부담 증가와 연계되어야 한다. 만일 주요 지방채의 발행(주요 자본투자사업 실시)이 주민의 재정부담과 연계되는 재정시스템이 가동된다면, 지방자치단체들은 지방채 발행사업을 매우 신중히 다루게 되고 주민들 또한 자신이 추가적으로 부담하게 될 세금을 인식하면서 지방채 발행문제에 깊은 관심을 갖게 된다. 이러한 변화는 지방자치단체의 재정 책임성을 높이고 건전재정을 유도함은 물론 지방자치에 대한 지역주민의 자기 책임성을 강화시키는데도 크게 기여한다.

셋째, 지방채의 발행에 관한 자치단체와 주민의 책임성 장치가 강화되는 것을 전제로 지방자치단체의 기채 자율성을 확대할 필요가 있다. 구체적으로, 지방채 발행의 총량을 현재보다 상당 수준 상향조정할 필요가 있고, 그에 대한 매크로(macro) 판단준거로 유럽연합(EU) 등에서 사용하는 재정규모 또는 총생산(GDP, GRDP) 대비 채무비율을 적용할 필요가 있다. 이와 같은 조치는 특히, 재정의 역량이 양호하면서 자본투자수요가 큰 자치단체들에게 재원조달의 숨통을 터주는 효과를 유발한다. 이 때 중앙정부는 자율성 확대를 전제로 지금보다 정교한 거시적 지방채 발행 가이드라인을 제시하는 한편 자치단체들로 하여금 조례 등에 의해 지방채를 자율적으로 관리하는 재정규율(fiscal discipline)을 수립하도록 유도해야 한다.

라. 자본예산제도의 도입

지방채의 효과적 관리를 위해 자본예산제도(capital budget system)를 도입할 필요가 있다.[31] 현재 미국을 비롯한 유럽 선진국의 대부분은 지방재정에 자본예산제도를 운영하고 있다. 자본예산제도는 기본적으로 자본투자사업을 효과적으

31) 자본예산제도는 다음과 같은 특징을 지닌다(정창훈, 2010). 첫째, 자본예산제도는 비용과 혜택이 장기간 지속될 뿐 아니라 영향의 범위 면에서 광범위한 특성을 갖는 대규모 공공투자시설에 필요한 경비의 조달(세입)과 배분(세출)을 관장한다. 둘째, 이러한 사업에 대한 경비의 부담과 혜택의 수혜를 기간별, 세대간에 분담시키는 제도적 장치를 갖고 있다. 이러한 측면에서 자본예산제도는 재정의 형평성을 실현하는 기능이 있다. 실제로 공채발행을 통해 적자예산을 편성하는 자본예산제도는 서로 다른 세대간에 비용과 혜택의 형평을 구현하는 제도적 장치로 작용한다.

로 관리하기 위해 고안된 것으로 재원의 조달과 지출의 대상이 경상사업을 관리하는 일반회계사업과 차이가 난다(Vogt, 2007). 한마디로, 자본예산은 (1)이해관계(stakes)가 매우 크고, (2)한번 결정되면 그 영향이 중장기적으로 미치고, (3)유지관리비용이 연도별로 다르게 발생하며, (4)실행에 앞서 면밀한 검토와 시간이 소요되고, (5)많은 경우 차입재정(debt financing)에 의존하는 특징을 지닌다(ICMA, 2010).

우리나라는 국가와 지방자치단체 모두 자본예산제도를 도입하지 않은 상태에서 예산회계의 운영을 일반회계와 특별회계로 구분하여 운영한다. 대체로 보아 지방자치단체의 특별회계사업들이 자본지출사업의 성격을 많이 갖고 있지만, 그 중에는 그렇지 않은 사업들도 일부 포함되어 있다. 문제는 일반회계의 예산사업 중에 자본투자사업들이 상당수 포함되어 있다는 점이다.[32] 이와 같이 자본투자사업들이 회계를 달리하면서 운영될 경우 그에 대한 체계적 관리와 성과평가가 어려운 문제가 발생한다.

일반적으로 자본예산제도하에서는 재원조달이 지방채를 비롯하여 자본보조금(capital grant)과 자산매각수입 등을 통해 이루어지고, 이 자금이 자본투자사업에 사용된다. 그런데 우리나라의 경우 지방채 발행을 통해 조달된 자금은 일반회계와 특별회계에 뒤섞여 사용되고 있다. 특히, 보조금 가운데 자본투자지출을 지원하는 자본보조금이 없는 관계로 지방채는 현실적으로 각종 자금들과 혼재된 상태에서 자본투자사업에 투자되고 있다. 이러한 상황에서는 자본투자사업을 효과적으로 관리하기 어렵다.[33] 자본예산제도를 도입할 경우 재정정책의 신축성을

32) 우리나라에서는 지방채발행 사업들이 일반회계와 특별회계에 혼재되어 실시되고 있다. 일반회계 사업 중에 지방채사업이 있다는 것은 해당사업이 지방채 자금 외에 일반자금(지방세, 세외수입 등)을 함께 사용하고 있음을 의미한다(우리나라에서도 지방채 발행 자금은 자본투자사업에만 사용되도록 규제하고 있다). 이것은 다시 말해서, 자본적 지출이 지방세·세외수입 등에 의해 조달되고 있음을 시사한다. 한마디로 현재의 지방채사업(자본투자사업)은 지방채를 포함한 각종 자금들이 혼합되어 추진되고 있는 셈이다. 이와 같이 각종 자금원들이 혼합된 상태에서 자본투자사업이 실시되는 상황에서는 재정자원을 효율적이고 효과적으로 관리하기가 어렵다(임성일 미발표 논문, 2011).

33) 자본예산제도를 실시하는 국가들은 예산편성의 기본구조를 경상지출을 관리하는 경상예산(current operating budget)과 자본지출을 관리하는 자본예산(capital budget)의 이원체제로 구분한다. 여기에서 "구분"의 의미는 각 예산시스템별로 예산의 계획·편성·심사과정을 차별화하고 의사결정 과정을 달리

기할 수 있고, 경기불황기에도 조세에 의존하지 않고 장기공채를 발행하여 상대적으로 쉽게 투자재원을 확보할 수 있는 장점이 있다. 또한 자본예산제도는 정부투자와 정부활동을 실질적으로 평가할 수 있는 중요한 재정정보를 제공한다(이수범(1994), 정성호·정창훈(2011)에서 재인용). 무엇보다도 자본예산의 중요한 재원인 지방채와 자본투자사업을 연계시키는 관리시스템을 도입할 경우 지방채무를 효율적으로 관리할 수가 있다(Marlowe 외, Mikesell, Vogt, 정창훈, 임성일 등 참조). 그리고 대규모 자본투자사업을 공채발행 중심으로 수행할 경우 기간별·세대간 형평성(inter-temporal and intergenerational equity)이 구현될 수 있다. 지방 SOC 시설들은 일단 건설이 완료되면 장기간에 걸쳐 주민들에게 많은 혜택을 준다. 만일 이러한 시설들을 건설하는데 소요되는 비용 전액을 당해 연도의 세금으로 충당한다면 세대간 불공평성문제가 야기된다. 그러나 이러한 사업을 장기 공채발행을 통해 자금을 조달해서 공사를 수행하고, 공채발행에 따른 원금과 이자를 장기간에 분할 상환하게 되면 현재 세대와 미래 세대 간의 불공평성의 문제가 개선될 수 있다. 아울러 자본투자사업이 지방채 발행을 통해 추진될 경우 채무발행에 따른 자본비용이 회계 처리되는 한편 재원별(지방세수입, 공채발행, 민간자금, 해외채 등)로 자본비용이 계산된다(자본예산과정을 도입한 지방자치단체가 발생주의 회계방식을 채택할 경우 자본지출 비용은 감가상각 금액만으로 인식된다).

종합적으로, 자본예산은 한정된 자원을 효율적으로 분배하고, 지방채를 수반하는 자본투자사업에 대한 재정성과를 효과적으로 구현하는 장점을 지닌다. 자본예산제도가 도입될 경우 자치단체들은 보다 합리적인 의사결정을 할 수 있고, 투자계획과 재원조달계획을 조화시킬 수 있다. 이는 특히, 주민의 관점에서 지방채 발행사업에 대한 객관적 정보를 입수할 수 있을 뿐 아니라 지방채 사업에 대한 주민투표를 하게 될 경우 판단준거를 얻을 수 있음을 뜻한다.

한다는 것을 말한다. 구체적인 예를 들면, 두 제도는 재원의 조달방식 면에서 서로 다른 과정과 방식을 취한다. 지방정부를 기준으로 하면 경상예산은 지방세수입과 세외수입, 이전재정(경상 보조금)을 중심으로 재원을 조달하는데 반해 자본예산은 재산매각수입, 자본보조금(capital grants), 지방채 발행을 중심으로 재원을 조달한다. 특히, 자본예산의 경우 '채무재정(debt financing)' 방식이 중요한 재원조달 수단으로 사용되는데 이는 경상예산에서는 허용되지 않는 예산원칙이다.

마. 지방채 발행시장의 자율화 확대

이상과 같은 상황에 도달하면 지방채 발행이 공공자금 주도체제에서 비 공공자금(금융기관 직접 차입, 채권발행 등) 주도체제로 전환될 수 있는 여건이 마련된다. 이러한 상태에서는 정부가 직접 나서서 직접금융체제와 간접금융체제가 일정한 수준에서 조화될 수 있도록 정책적 안배를 해주어야 한다. 구체적으로 말해서, 지방채 정책을 현재의 공공자금에 의한 직접금융체제에 더해 조금씩 시장 중심의 공채 발행형 체제를 가미해 나가는 방향으로 변화시켜야 한다. 이를 위해서는 지방채가 중앙정부와 광역자치단체의 공공자금을 통해 인수되거나 강제첨가방식에 의해 소화되는 부분은 크게 축소하는 한편 점진적으로 공모채 시장을 활성화시켜 지방채 자본시장이 작동될 수 있는 여건을 조성해야 한다. 이때 필요하다면 자치단체가 수익채(revenue bond)를 발행하는 것을 허용하고, 신용평가제도가 정착될 수 있는 기반도 구축해야 한다.

바. 지방채무에 대한 사전통제와 사후통제의 병행 실시

국가 차원에서 지방채무를 체계적으로 관리하기 위해서는 지방채 관리를 사전통제(ex ante controls)와 사후통제(ex post controls)로 구분하여 접근할 필요가 있다. 이 때 중요한 것은 두 접근 모두 지방채제도의 운영 전반(지방채 발행의 전후)에 걸쳐 재정의 건전성과 지속가능성이 유지될 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다는 점이다. 이와 관련하여 Fölscher는 지방채 관리에 대한 사전통제와 사후통제를 다음과 같이 구분하여 제시하고 있다. 사전조치에 속하는 것으로는 채무상한(debt ceilings), 재정적자 목표(deficit targets), 해외차관 및 해외채무 규제, 지방채 발행 규제(재정력 기준)가 있다. 사후조치에는 중앙은행 재정지원 제한(limits on central bank financing), 구제금융 불허(no bailouts), 적정 조치나 조건이 없는 채무 워크아웃(workout) 불허, 중앙정부의 지방채무 수용 거부, 지방재정 이전과 관련된 채무서비스 유보(debt service withheld), 상세한 재정운용결과를 담은 재무보고가 포함된다. 한편 채권자에 대한 통제는 사전·사후조치로 구분되

지 않는데, 여기에는 중앙은행으로부터의 직접 재정지원 불허(no direct central bank financing), 해외차관 및 해외채무 제한, 중앙은행 및 기타 유관기관의 규제, 금융감독기구(financial supervision agency) 가동, 신용평가(credit rating to states), 재무 위험성이 높은 지방정부에 대한 자본대여 조건 강화, 강력한 금융기관 감독, 지방채무 투자 손실에 대한 자본상각(capital write-off) 요건 규제가 포함된다.

표 4-2. 지방자치단체 채무에 대한 사전·사후 통제제도

통제	채무자에 대한 통제	채권자에 대한 통제
사전통제 (Ex ante controls)	• 채무상한(Debt ceilings) • 적자 목표(Deficit targets) • 해외차관 및 해외채무 규제 • 지방정부 지방채 발행 규제: 재정력 기준	• 중앙은행으로부터의 직접 파이낸싱 불허(No direct central bank financing) • 해외차관, 해외채무 제한 • 중앙은행 및 기타 유관기관의 규제 • 금융감독기구(Financial supervision agency) 가동 • 신용평가(Credit rating) • 재무 위험성이 높은 지방정부에 대한 자본대여 조건 강화 • 강력한 금융기관 감독 • 지방채무 투자 손실에 대한 capital write-off 요건 규제
사후통제 (Ex post controls)	• 중앙은행 파이낸싱 제한(Limits on central bank financing) • 구제금융 불허(No bailouts), 적정 조치나 조건이 없는 채무 워크아웃(workout) 불허 • 중앙정부의 지방채 수용 거부 • 지방정부 재정이전과 관련된 채무서비스 유보(Debt service withheld) • 상세한 재정운용결과(fiscal results)를 담은 재무보고	

자료: Fölscher, A., "Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability," World Bank, 2007, p. 93.

이상의 내용 중 특히 우리나라의 현실 상황에 적합한 것으로서 다음을 지적할 수 있는데, 이들에 대하여는 정부와 지방자치단체가 적극적으로 수용할 것을 요구한다(이 중에는 현재 부분적으로 실천되고 있는 것도 있음). 그것은 구체적으로 적자 목표, 구제금융 불허, 적정 조치나 조건이 없는 채무 워크아웃 불허, 상세한 재정운용결과를 담은 재무보고, 금융감독기구 가동, 신용평가, 재무 위험성이 높은 지방정부에 대한 자본대여 조건 강화, 강력한 금융기관 감독, 지방채무 투자 손실에 대한 자본상각 규제이다.

제3절 미시적 지방채무 관리

여기서는 개별 지방자치단체 차원에서 채무를 효과적으로 관리하여 재정의 건전성과 지속가능성을 확보할 수 있는 정책방안에 대해 논하고자 한다. 미시적 지방채무관리에 대한 정책방안을 제시하는데 있어서는 기간 구분(단기, 중장기)은 하지 않기로 한다.

1. 재정규율과 재정안정성 원리 실천

가. 자기재정규율의 확립과 실천

전국의 모든 자치단체들은 지방채의 계획에서 발행, 변제, 관리에 이르는 모든 과정을 포괄하는 자기재정규율을 제정하고 그것을 체계적으로 관리하는 제도적 장치를 구축해야 한다. 앞으로 지방자치단체는 중앙정부의 가이드라인 외에 자율적으로 자기채무를 관리하는 시스템을 운영해야 한다. 구체적으로, 채무관련 재정규율(fiscal discipline), 채무관리(debt management) 시스템(매뉴얼 포함)을 개발하고 이들을 상시로 적용해야 한다. 이를 위해서는 관련 조례를 제정하고, 자치단체 내부의 규정을 정립하는 조치가 뒤따라야 한다. 이 때 중요한 것은 지역주민들이 그 취지와 핵심내용을 인지할 수 있고, 자치단체와 지방의회가 그에 대한 책임성을 담보할 수 있는 장치가 마련되어야 하는 점이다. 이러한 접근은 특히, 지방채를 적극적으로 활용하는 (대)도시형 자치단체들이 선도적으로 시도해야 할 것이며, 점진적으로 전 자치단체로 확산될 필요가 있다.

현행 지방채 발행 총액한도제도가 제시하는 채무한도를 충족한다고 해서 해당 자치단체의 재정신용을 중앙정부가 보장하는 것은 아니다. 국제 사례를 보더라도 균형재정의 유지나 재정의 안정성과 건전성에 대한 최종 책임은 각 자치단체가 담당해야 할 몫이다. 따라서 자치단체들은 자체의 채무관리재정규율(준칙)과 관리시스템을 개발해서 적극적으로 활용하는 노력을 경주해야 한다.

나. 재정 안전성 원리에 입각한 지방채무 관리

지방자치단체는 자신의 채무를 책임성 있고 효과적으로 관리하기 위해서 무엇보다도 다음과 같은 재정안정성 원리와 규율을 준수해야 한다.[34)]

(1) 장기 채무는 채무상환기간(maturity of debt) 보다 내구연한이 더 긴 자본 인프라의 취득에만 사용되어야 한다.

(2) 채무상환기간을 연장할 목적으로 기채 또는 다른 방식의 재원조달은 하지 말아야 하며, 이것은 기존의 금리조건보다 낮은 이자율의 혜택이 주어질 경우에도 그러하다.

(3) 비경상적 수입(nonrecurring revenue)은 운영경비보다는 자본지출이나 채무 삭감을 위해 사용하는 것이 바람직하고, 내구연한이 짧은 자본자산(capital assets)의 조달에 필요한 재원은 채무보다 경상수입으로 조달한다.

(4) 자본자산계획과 재정계획(capital asset planning, financial planning)을 통합하여 장기 인프라 프로그램을 구축하는 역량을 확보해야 한다(자본예산수립).

(5) 지방채의 발행은 경쟁기반(competitive base)에 입각해서 추진되어야 하고 완전성, 종합성, 명료성을 담보할 수 있는 재무보고를 해야 한다.

2. 내부의 지방채무 관리

가. 암묵적 채무행위에 대한 규제

예산기법을 통해 채무를 회계 상 감추는 행위에 대해 세밀한 관리를 해야 한다. 예를 들어, 자치단체가 암묵적인 내부거래 방식을 통해 실질적으로 자금을 빌리는 행위에 대해 공식적으로 관리해야 한다. 자치단체 내부의 거래가 만연할 경우 자치단체는 여유자금을 외부에 융통하여 수익을 얻을 수 있는 기회를 상실하게 된다. 이와 더불어 자치단체 내부에서 이루어지는 소위 '창조적 회계

34) 이 부분의 내용은 Mikesell의 글(2007)을 인용하고 있다.

(creative accounting)' 즉, 분식회계에 대하여도 면밀히 점검하고 그 대응책을 마련해야 한다.

근년에 와서 자치단체의 내부거래가 지방재정에서 차지하는 비중이 크게 늘어났다(최근 통계에 의하면 예산 총규모에서 내부거래가 차지하는 비중은 8% 내외인 것으로 파악된다). 그런데 내부거래의 상당 부분이 사실상 자치단체가 내부적으로 자금을 빌리고 빌려주는 성격을 갖는다는 점에서 문제가 있다. 예를 들어, 자치단체의 일반회계가 특별회계나 기금의 여유자금을 빌려 쓰는 경우가 이에 해당한다. 이러한 현상에 대해 두 가지 관점에서 접근해야 할 것이다. 하나는 기회비용의 관점이고, 또 다른 하나는 지방채 발행한도(채무상환능력)의 관점이다. 전자는 만일 특정자금이 내부적으로 이전되지 않고 외부적으로 활용될 경우 획득할 수 있는 이자수입의 손실에 초점이 맞추어진다. 그리고 후자는 내부거래를 감안하지 않고 지방채 발행의 적정성이나 한도를 판단할 경우 실제로 과오가 발생할 수 있는 사실에 초점을 둔다. 특히, 후자의 관점에서 지방채 발행 현황을 파악하면 일부 자치단체의 경우 지방채 발행한도가 상대적으로 과다하게 부여되는 현상이 나타난다.

현실적으로 상당수의 자치단체들이 내부거래를 통해 자금을 빌려 쓰는 관행을 차단하기 위해서는 지방채 산정방식을 개편·규제(중앙정부 조치)하는 한편 자치단체의 자기재정규율시스템을 강화해 나가야 한다. 전자의 방식을 취할 경우 예산대비채무비율 산정 시 분모의 예산총규모에서 내부거래가 차지하는 비율과 한도액간의 상관관계 등에 대해 보다 정밀하게 분석한 다음 적절한 조치를 취할 필요가 있다(내부거래의 특성, 이자부담 여부, 기간 등에 대한 심층분석이 필요함). 그러나 무엇보다도 중요한 것은 자치단체 스스로가 내부거래가 초래할 수 있는 비효율성과 재정 위험성을 깊이 인식하고 자기관리를 해나가는 노력이다.

나. 지방재정분석제도 및 자기분석시스템의 활용

앞으로 각 자치단체는 중앙정부의 제재와 점검이 있기 전에 스스로 자기점검시스템을 통하여 재정문제를 간파하고 사전에 예방하는 관리방안을 구축해야 한

다. 아울러 중앙정부와 각 자치단체는 재정분석결과 건전성 하위 25%에 속하거나 지방채상환비비율과 예산대비채무비율 상에 문제가 파악될 경우 즉시 채무관리프로그램을 가동할 수 있는 체제를 구축해야 한다(여기에는 채무관리계획의 수립도 포함됨). 그리고 지방채무의 효과적 관리를 위해 지방채 발행 상황(사업 포함)을 지방재정분석·진단제도 및 재정투·융자제도와 연계시키는 조치를 취해야 한다.

지방자치단체 재정분석·진단제도는 지방재정운영 결과에 대한 정례적인 분석·공개를 통해 지방재정운영의 건전성·효율성·책임성을 확보하고 재정위기를 사전에 예방하는데 목적이 있다. 2011년 현재 건전성, 효율성, 계획성 3개 분야에 20개 분석지표를 활용하여 재정분석을 실시하고 있다. 이와 관련하여 각 자치단체들은 채무를 관리함에 있어서 채무관리지표(지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율, 장래세대부담비율)에 일차적으로 중점을 두어야 하지만, 재정수지와 자체수입(지방세, 세외수입)의 구조적 변화를 포착하는 지표들에 대하여도 이차적 관심을 가져야 한다. 여기에는 통합재정수지비율, 경상수지비율, 자체수입비율이 포함된다.[35]

35) 통합재정수지비율은 당해연도의 세입과 세출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영수지를 측정하는 지표이고, 경상수지비율은 복식부기 재정운영보고서의 경상수익 대비 경상비용의 비율로 정의된다. 장래세대부담비율은 현재 형성된 사회자본과 후세대의 채무부담 수준을 비교분석하는 지표이다(동 지표는 유형고정자산 대비 부채합계의 비율로 정의됨).

〈표〉 재정위험 판단지표(5개 관점, 7개 지표)

관점	재정지표	산정방식	「주의」 기준	「심각」 기준
재정수지	① 통합재정수지적자비율	(세입 − 지출및순융자) / 통합재정규모	25% 초과	30% 초과
채무관리	② 예산대비채무비율	지방채무 잔액 / 총예산	25% 초과	40% 초과
	③ 채무상환비비율	지방채무 상환액 / 일반재원	12% 초과	17% 초과
세입관리	④ 지방세 징수액 현황	당해연도 월별 누적 징수액 / 최근 3년 평균 월별징수액	50% 미만	0% 미만
자금관리	⑤ 금고잔액 현황	당해연도 분기말 잔고 / 최근 3년 평균 분기말 잔고	20% 미만	10% 미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율 ⑦ 개별공기업 부채비율	부 채 / 순 자 산	400% 초과	600% 초과

자료: 행정안전부, 지방재정세제 길라잡이, 2011.

표 4-3. 2011년도 재정분석 지표체계(건전성 부문)

분야		분석지표	분석기간	대상회계	비고
Ⅰ. 건전성 (재정상태 판단지표)	재정수지	1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	국제기준
		2. 경상수지비율	단년도	통합회계	복식부기
	채무관리	3. 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	
		4. 지방채무상환비비율	4년 평균	통합회계	
		5. 장래세대부담비율	단년도	통합회계	복식부기
	재정력	6. 자체세입비율(증감률 조합)	5년 경향	일반회계	

주: 통합회계는 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금을 의미함.

행정안전부는 지방재정의 건전성과 책임성을 강화할 목적에서 금년부터 재정위기 사전경보시스템을 구축·운영하고 있다. 위기관리대책의 주요 내용은 자치단체별 재정수지·세입결손·채무증가·자금현황 등 주요 재정상황을 수시로 점검해서 재정위험을 사전에 예측하고, 그 수준에 따라 사전 경보(「정상→주의→심각」)를 가동하는 것을 핵심으로 한다.[36] 이것은 행정안전부가 채무를 포함한 지방재정의 건전성을 관리하는 제도적 장치이지만, 자치단체가 자발적으로 제시된 지표를 상시 적용하는 긍정적인 접근자세를 가질 필요가 있다. 이 경우 각 자치단체는 자신의 역사적 경험과 경향을 토대로 지역에 적합한 새로운 지표(질적 지표, 서술적 점검 포함)들을 추가적으로 개발해서 활용한다면 더욱 유용할 것이다.

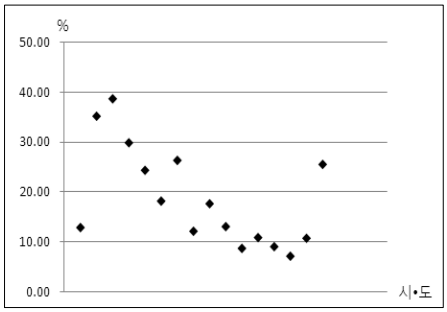
3. 재정안정성기금과 지방채무 관리

지방자치단체들은 채무관리의 중기 안정성 유지를 위해 현재 운영 중에 있는 감채기금 외에 재정안정성기금(budget stabilization fund)을 신설할 필요가 있다. 이러한 기금은 미국의 대다수 주정부를 포함하여 유럽에서도 보편적으로 활용되고 있다(Conant, 2010). 이는 경기변동에 따른 재정악화를 방지하고 중장기 세입·세출의 흐름을 유연하게 해주는 순기능이 있다. 이러한 순기능은 지방채상환능력을 중장기적으로 보강하는데도 기여한다. 다만, 재정안정성기금이 과도하게 설정될 경우 지방재정의 경직성과 비효율성이 초래될 수 있으므로 각 자치단체

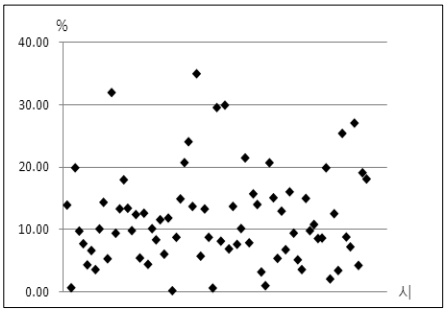
는 자신의 재정역량을 감안하여 적정 수준에서 그 규모와 운영방식을 결정해야 한다. 현실적으로 재정안정성기금이 설치되기 위해서는 중앙정부의 정책방침이 필요한데, 행정안전부는 이에 대해 전향적으로 검토할 필요가 있다.

〈부 록 1〉 지방채 관련 지방자치단체 분포도(plotting) 분석 결과

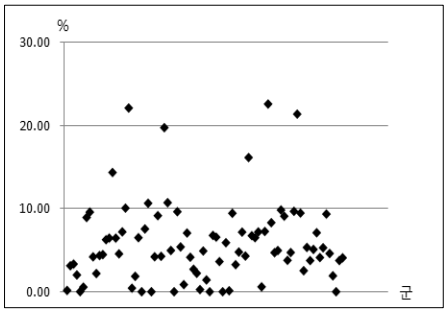
〈그림 1〉 예산대비채무비율(시·도, 2009년)



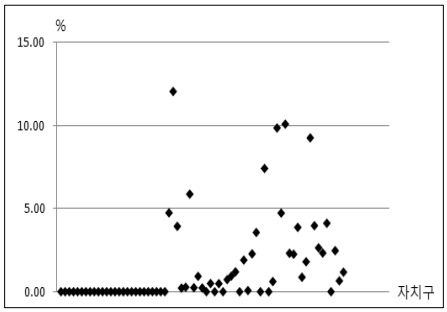
〈그림 2〉 예산대비채무비율(시, 2009년)



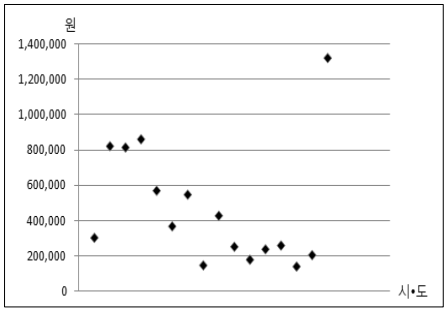
〈그림 3〉 예산대비채무비율(군, 2009년)



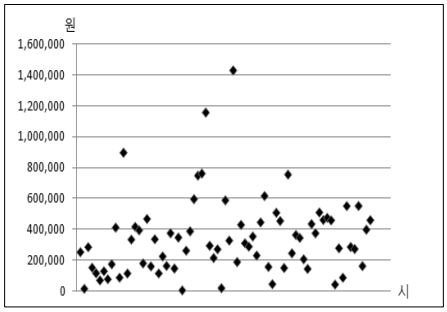
〈그림 4〉 예산대비채무비율(자치구, 2009년)



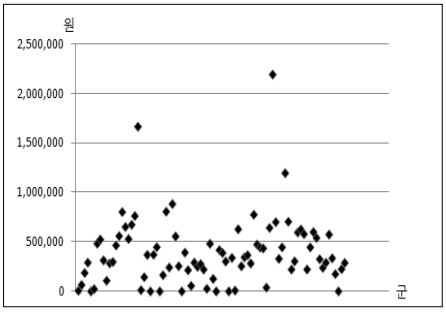
〈그림 5〉 1인당 채무액(시·도, 2009년)



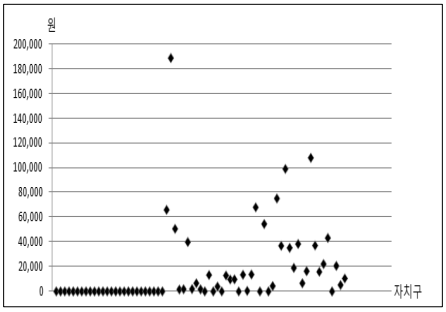
〈그림 6〉 1인당 채무액(시, 2009년)



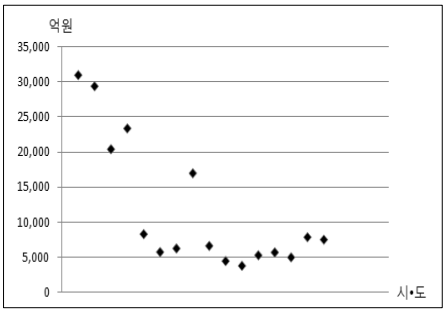
〈그림 7〉 1인당 채무액(군, 2009년)



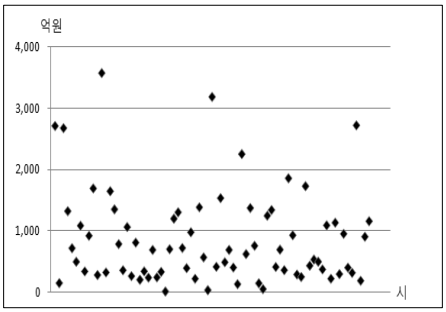
〈그림 8〉 1인당 채무액(자치구, 2009년)



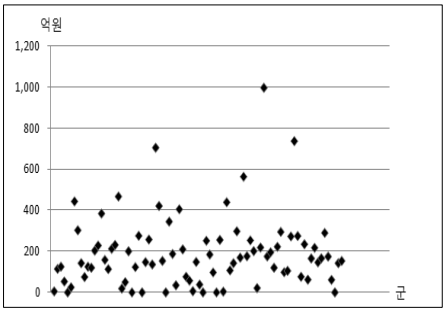
〈그림 9〉 지방채무 잔액(시·도, 2009년)



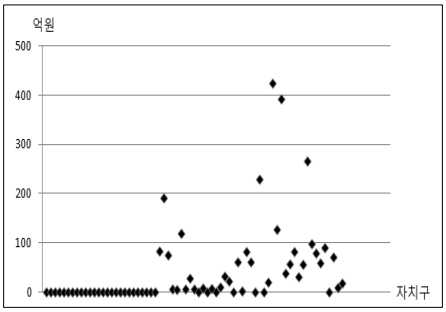
〈그림 10〉 지방채무 잔액(시, 2009년)



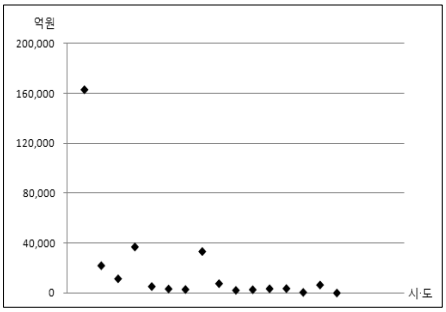
〈그림 11〉 지방채무 잔액(군, 2009년)



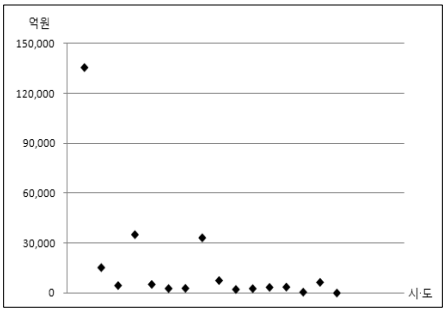
〈그림 12〉 지방채무 잔액(자치구, 2009년)



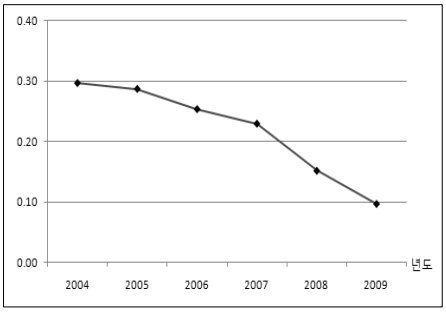
〈그림 13〉 시·도의 공사·공단 채무잔액(2009년 말 기준)



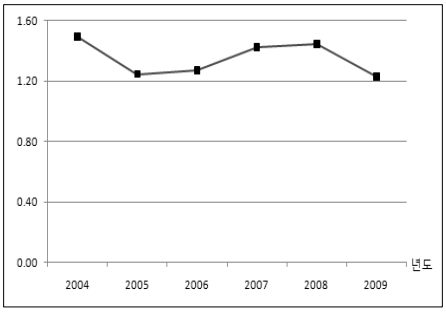
〈그림 14〉 시·도별 도시개발공사 채무잔액(2009년 말 기준)



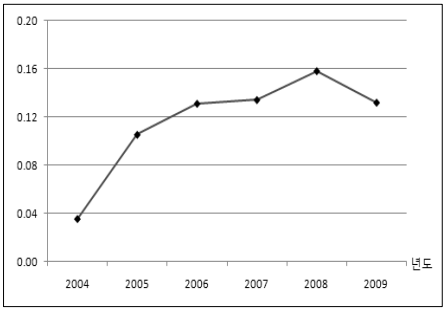
〈그림 15〉 연도별 지방채비율의 지역별 편차(시·도, 2004~2009년)



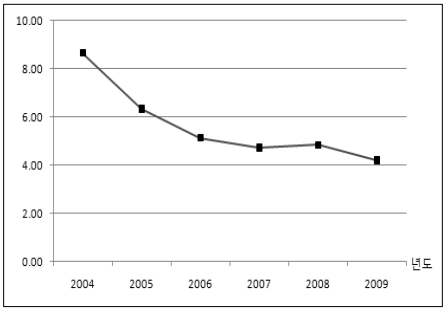
〈그림 16〉 연도별 채무부담행위비율의 지역별 편차(시·도, 2004~2009년)



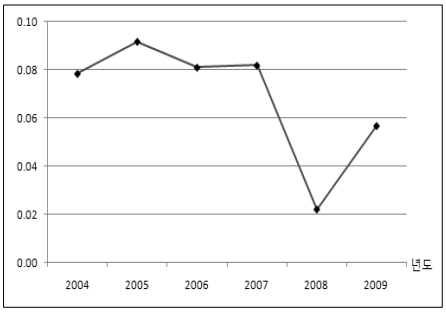
〈그림 17〉 연도별 지방채비율의 지역별 편차(시, 2004~2009년)



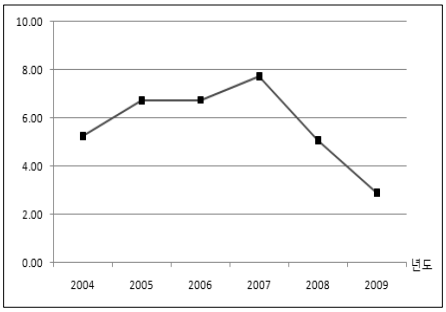
〈그림 18〉 연도별 채무부담행위비율의 지역별 편차(시, 2004~2009년)



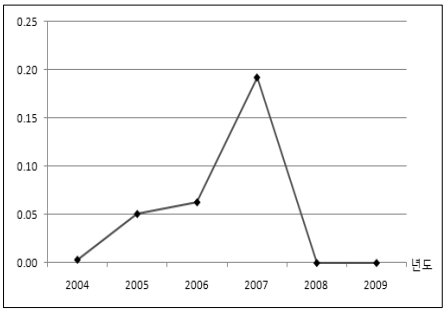
〈그림 19〉 연도별 지방채비율의 지역별 편차(군, 2004~2009년)



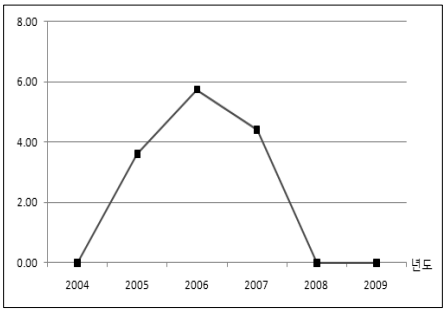
〈그림 20〉 연도별 채무부담행위비율의 지역별 편차(군, 2004~2009년)



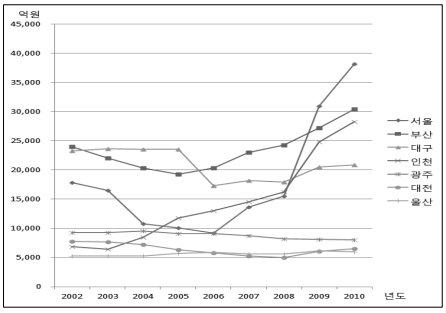
〈그림 21〉 연도별 지방채비율의 지역별 편차(자치구, 2004~2009년)



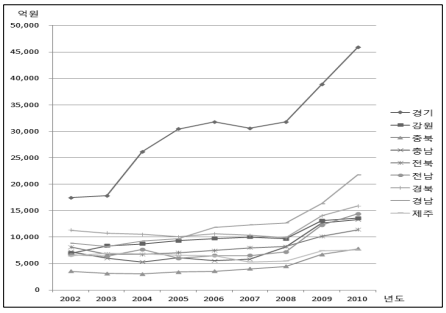
〈그림 22〉 연도별 채무부담행위비율의 지역별 편차(자치구, 2004~2009년)



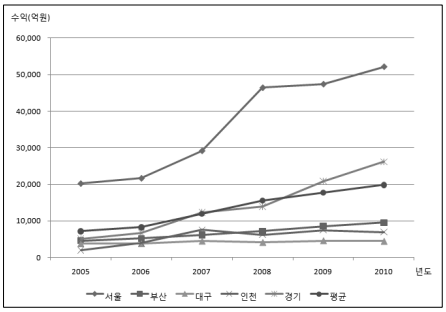
〈그림 23〉 특별·광역시 지방채무 연도별 추이(2002~2010년)

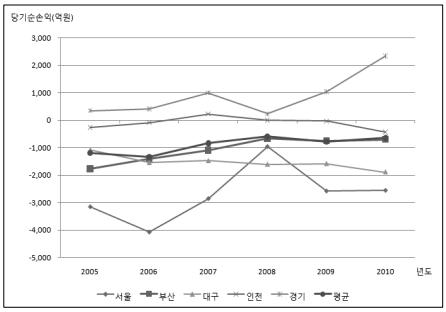


〈그림 24〉 9개 도 지방채무 연도별 추이(2002~2010년)

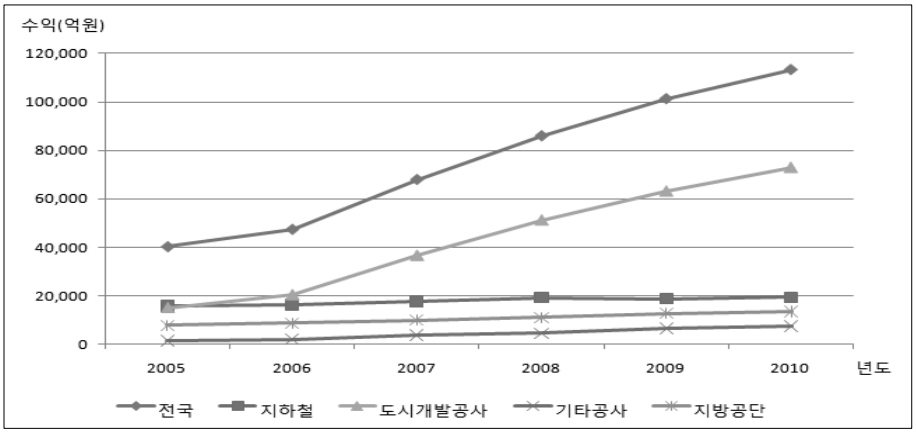


〈그림 25〉 지방공기업(공사·공단)의 수익규모 상위 5개 시·도(2005~2010년) 〈그림 26〉 지방공기업(공사·공단)의 당기순손익 기준 상위 5개 단체(2005~2010년)





〈그림 27〉 지방공기업(공사·공단) 수익의 연도별 변화 및 비교(2005~2010년)



〈표 1〉 시·도별 GRDP 대비 지방채무비율(2002~2009년)

(단위: %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	평균	예산대비채무비율(2009)	
										일반+특별	기금
서울	0.97	0.85	0.54	0.48	0.42	0.58	0.63	1.20	0.71	12.82	0.00
부산	5.85	5.03	4.42	4.01	4.12	4.38	4.32	4.87	4.63	35.15	3.75
대구	9.35	9.06	8.49	8.18	5.74	5.65	5.49	6.24	7.28	38.63	7.63
인천	1.97	1.76	2.19	2.92	3.01	3.05	3.40	4.98	2.91	29.82	0.00
광주	5.87	5.65	5.48	4.82	4.50	4.12	3.79	3.67	4.74	24.30	8.48
대전	4.61	4.21	3.76	3.16	2.79	2.40	2.14	2.48	3.19	18.12	52.89
울산	1.54	1.48	1.28	1.38	1.37	1.17	1.08	1.23	1.32	26.29	4.90
경기	1.26	1.21	1.61	1.80	1.76	1.58	1.60	1.84	1.58	12.08	1.02
강원	3.59	3.89	3.88	4.05	4.04	3.86	3.68	4.76	3.97	17.61	1.75
충북	1.60	1.34	1.15	1.27	1.27	1.34	1.48	2.12	1.45	13.01	20.94
충남	2.08	1.52	1.21	1.29	1.07	1.05	1.41	1.92	1.44	8.65	1.58
전북	3.70	2.97	2.75	2.80	2.82	2.79	2.78	3.18	2.97	10.82	25.10
전남	1.97	1.76	1.93	1.40	1.54	1.38	1.38	2.43	1.72	8.99	28.93
경북	2.45	2.09	1.79	1.63	1.70	1.62	1.46	2.03	1.85	7.08	38.70
경남	1.83	1.59	1.68	1.66	1.92	1.78	1.71	2.17	1.79	10.67	0.21
제주	9.92	9.95	9.14	8.19	7.99	6.06	6.20	7.84	8.16	25.49	0.31
평균	3.66	3.40	3.21	3.07	2.88	2.68	2.66	3.31	3.11	18.72	12.26
표준편차	2.79	2.79	2.57	2.33	1.99	1.69	1.66	1.92	2.22	9.99	16.27
변이계수	0.76	0.82	0.80	0.76	0.69	0.63	0.62	0.58	0.71	0.533	1.327

주: 행정안전부, 통계청 자료를 토대로 산정한 것임.

【참고문헌】

강태구, “지방채 공채비의 효율적 관리방안”, 「한국지방자치학회보」, 제14권 제4호, pp. 1-25, 2002.

권찬태·권기정, “지방채 신용평가모형의 개발”, 「재무와 회계정보저널」, pp. 200-229, 2001.

권태윤·기석도, “공채부담에 관한 이론적 연구”, 「산업기술연구논문지」, 제2권 제1호, pp. 17-41, 1999.

기획재정부, 「2009년 민간투자사업 운영현황 및 추진실적」, 2010.

김규영, “미국의 지방채시장 활성화와 지방자치제 발전에 관한 연구”, 「재무관리논총」, 제5권 제1호, pp. 75-103, 1999.

김동건, 「현대재정학」, 박영사, 2000.

김동욱, “자본시장을 통한 지방채 신용평가제도 도입에 대한 고찰”, 「한국정책과학회보」, 제9권 제1호, pp. 169-187, 2005.

김 렬, “지방채무 규제정책: 미국 주의 규제제도와 채무수준의 변화”, 「한국행정학보」, 제34권 제2호, pp. 179-197, 2000.

김렬·구정태, “자치단체 채무수준의 변화에 대한 결정요인 분석”, 「한국지방자치학회보」, 제14권 제3호, pp. 173-191, 2002.

김정매, “한국의 지방채제도 개선방안에 관한 연구”, 「지역발전연구」, 제6권 제2호, pp. 135-157, 2001.

김제안·채종훈, “지방채와 지역경제 발전에 관한 연구”, 「산업경제연구」, 제18권 제5호, pp. 2223-2243, 2005.

김종순, “지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향”, 「한국행정학보」, 제28권 제4호, pp. 1339-1352, 1994.

라휘문·조기현, “지방채 발행제도의 개편방향”, 「한국정책과학학회보」, 제12권 제3호, pp. 175-199, 2008.

박상우, “지방채 운용의 현황과 과제”, 「한국지방자치학회보」, 제9권 제2호, pp. 111-129, 1997.

박형수, “경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무 관리방안”, 「재정포럼」, 제154호, pp. 86-93, 2009.

배인명, “의존재원의 지방채 발행에 대한 효과분석”, 「한국지방재정논집」, 제14권 제3호, pp. 133-158, 2009.

서정섭·신두섭, 「채무과대지역 심층분석 및 조치방안」, 한국지방행정연구원, 2010.

성지은·임채홍, “지방채제도의 역사적 형성과 진화과정 분석”, 「행정논총」, 제43권 제1호, pp. 163-194, 2005.

송호신, “주요국 국가채무관리 형태 및 DMO도입·운영의 효과”, 「재정포럼」, 제168호, pp. 63-79, 2010.

여영현·이상철, “지방개발공사의 성장문제와 제도적 개선방안”, 「한국행정논집」, 제20권 제1호, pp. 237-260, 2008.

옥동석, “재정지표로서의 국가채무와 정부부채”, 「재정논집」, 제22집 제1호, pp. 109-136, 2007.

옥동석·하윤희, “정부부채의 추정: 개념, 쟁점 및 향후 과제”, 「규제연구」, 제18권 제1호, pp. 1-35, 2009.

이영조, “지방채 운영의 활성화를 위한 재정신용평가제도와 투자유인제도 도입검토”, 「한국재정논집」, 제9권 제4호, pp. 809-827, 1997.

이정훈, “지방정부의 지방채 결정요인에 관한 연구”, 「영남지역발전연구」, 제32권, pp. 139-167, 2003.

이한규, “지방자치단체의 부채규모 결정요인에 관한 분석”, 「재정논집」, 제16집 제1호, pp. 63-88, 2001.

이 효, 「재정위기에 대비한 지방채 운용방안」, 한국지방행정연구원, 1998.

임성일·이효 「지방재정지출수요의 측정모델」, 한국지방행정연구원, 1999.

임성일, “지방채 발행제도의 현실과 향후과제”, 「지방재정」, 2008.

_____, “지방분권을 위한 중앙·지방간 재정권한의 재정립”, 「한국경제의 선진화를 위한 제도개혁 과제」, 경기개발연구원, 2009.

_____, “지방자치단체 자본예산(capital budget) 제도의 도입방안”, 미발표 논문, 2011.

정성호·정창훈, “지방공기업 부채 절감방안에 관한 소고”, 「한국지방재정논집」, 제16권 제2호, pp. 147-176, 2011.

정창영, “우리나라 지방채시장 활성화 과제와 전략”, 「증권학회회지」, 제19권 , pp. 251-284, 1996.

정창훈, “자본예산(capital budget)제도 도입을 통한 효과적인 중기재정계획 수립 및 사업예

산제도와의 연계 방안", 연구보고서, 2010.
주만수·임성일, "지방채 발행의 적정규모와 상환능력",「한국지방재정논집」, 제9권 제2호, pp. 31-50, 2004.
조기현, "지방채 발행제도의 한계와 정책대응",「한국지방재정논집」, 제6권 제1호, pp. 117-137, 2001.
조기현·서정섭, "지방채무 관리정책으로서 신용평가제도의 유용성",「한국지방재정논집」, 제6권 제2호, pp. 149-176, 2001.
_____, "지방채시장의 재구축: 신용평가의 유용성과 한계",「지방행정연구」, 제15권 제1호, pp. 141-174, 2003.
조기현·김성주, "재정분권화와 지방채정책의 설계",「지방행정연구」, 제17권 제3호, pp. 277-302, 2003.
한국지방행정연구원(임성일 외),「지방채발행 총액한도제 도입방안 연구」, 용역보고서, 2004.
행정안전부,「2011년도 지방채발행계획 수립기준」, 2011.
행정안전부,「지방재정연감」, 각 년도.
행정안전부,「지방재정세제 길라잡이」, 2011.
황성현, "한국의 재정적자와 국가채무: 현황과 대책",「한국경제포럼」, 제3집 제4호, 2010.
_____, "재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안", 2011년도 한국재정학회 춘계학술대회 발표논문, 2011.

Bohn, H., and R. P. Inman., "Constitutional Limits and Public Deficits: Evidence from the U. S. States," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, December, 1995.
Brueckner, J. and M. S. Joo, "Voting with Capitalization," *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 21, No. 3, 1991.
Carlsen, F., "Central Regulation of Local Government Borrowing: A Game-Theoritical Approach," *Environment and Planning C : Government and Policy 12*, pp. 213-224, 1994.
Conant, J. K., "Introduction: The Great Recession, State Budgets, and State Budget Deficits," *Public Budgeting & Finance*, Vol. 30, No. 1, pp. 1-14, 2010.

Denison, D. V., “An Empirical Examination of the Determinants of Insured Municipal Bond Issues,” *Public Budgeting & Finance*, 2003.

Fölscher, A., “Local Fiscal Discipline: Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability,” World Bank, 2007.

Grewal, Bhajan S., “Australian Loab Council: Arrangement and Experience with Bailouts,” Inter-American Development Bank Working Paper 397, 2000.

Inter-American Development Bank, “Subnational Government Bailouts in OECD Countries: Four Case Studies”, Working Paper, 2000.

ICMA(Marlowe J. et.al.), Capital Budgeting, 2nd ed., 2009.

J. Ernest Tanner, “The Determinants of Interest Cost on New Municipal Bonds: A Reevaluationt,” *The Journal of Business*, Vol. 48, No. 1, 1975.

Leigland James., *Accelerating Municipal Bond Market Development in Emerging Economics*: *An Assessment of Strategies and Progress*, Center for International Development, Reserach Triangle Institute, 1997.

Linda Hird Lipnick, Yaffa Rattner, and Linda Ebrahim, “The Determinants of Municipal Credit Quality,” *Government Finance Review,* 1999.

Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird., “Decentralization: Rethinking Government,” *World Development Report 1999/2000,* The World Bank, pp. 107-124, 2000.

Michael Bradley, Gregg A. Jarrell, E. Han Kim, “On the Existence of an Optimal Capital Structure: Theory and Evidence,” *The Journal of Finance*, Vol. 39, No. 3, pp. 857-878, 1984.

Mikesell, John L. “Fiscal Administration in Local Government: An Overview,” in *Local Budgeting*, World Bank, 2007.

Poterba, James, and Kim Ruben., “State Fiscal Institutions and the Municipal Bond Market,” in J. Porterba and J. von Hagen, eds., *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, 1999.

Robert L. Bland, “The Interest Cost Savings from Experience in the Municipal Bond Market,” *Public Administration Review,* Vol. 45, No. 1, pp. 233-237, 1985.

Samir EI Daher., “The Building Blocks of a Sound Local Government Finance System,”

World Bank Infrastructure Notes FM-8e, 2001.

Ter-Minassian Teresa and Jon Craig., "Control of Subnational Government Borrowing," edited by Ter-Minassian Teresa, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, 1997.

Vogt, A. John, "Local Capital Budgeting," in *Local Budgeting*, World Bank, 2007.

Wildasin, David E., "Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for Policy and Research," World Bank Policy Research Working Paper 1884, 1998.

World Bank, *Local Governance in Industrial Countries*, 2006.

World Bank, *Local Budgeting*, 2007.

Ⅱ. 지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안

서 정 섭 (연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 151

제1절 연구의 목적 ····· 151

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 152

제2장 복지재정의 의의와 정부간 분담체계의 논거 ····· 154

제1절 복지재정의 정의와 분류 ····· 154

1. 복지재정의 개념 ····· 154
2. 복지재정의 정책영역과 특성 ····· 157
3. 우리나라 복지재정의 분류 ····· 159

제2절 정부간 복지재정의 분담체계와 외국의 경향 ····· 164

1. 정부간 기능별 지출책임 기준 ····· 164
2. 복지재정의 정부간 분담체계 ····· 165
3. 외국의 경향 ····· 168

제3장 지방자치단체 사회복지지출 실태와 영향분석 ····· 178

제1절 중앙정부 복지재정과 전망 ····· 178

1. 복지재정 운영실태 ····· 178
2. 복지재정 투자전망 ····· 181

제2절 지방자치단체 사회복지지출 실태분석 ····· 184

1. 사회복지지출의 구조와 사업 ····· 184
2. 사회복지지출의 증가 ····· 196
3. 사회복지분야별 특성 ····· 201
4. 사업·재원별 특성 ····· 202
5. 사회복지지출 전망 ····· 205

제3절 지방의 사회복지지출 증가원인과 영향분석 ····· 206
1. 사회복지지출의 증가원인 ····· 206
2. 사회복지지출의 지방재정 영향 ····· 208
3. 사회복지지출의 결정요인 ····· 216

제4장 지방자치단체 사회복지지출의 개편방안 ····· 221

제1절 사회복지 재정운영의 기본방향 ····· 221

제2절 중앙·지방간 사무·재원배분체계의 설정 ····· 222
1. 중앙·지방간 기능 재조정 ····· 222
2. 재원분담체계 개선 ····· 225

제3절 사회복지분야 지방이양사업의 사업·재원 재조정 ····· 227
1. 사회복지사업의 선별적 국고환원 ····· 228
2. 국고환원 불가능할 시 분권교부세율 인상 ····· 230

제4절 국고보조사업 보조율 인상과 포괄·통합보조 운용 ····· 233
1. 낮은 국고보조 사업의 보조율 인상 ····· 233
2. 조건부 포괄보조·통합보조 병행 운영 ····· 237

제5절 사회복지 재원확보관련 제도개선 방안 ····· 239
1. 지방부담 수준결정의 지방재정부담심의위원회 활성화 ····· 239
2. 사회복지지출 재원확보의 세출구조조정 자체노력 ····· 241
3. 지방교부세의 사회복지 배분방식 단일화의 장기적 검토 ····· 242

제5장 요약 및 정책제언 ····· 244

제1절 요약 ····· 244

제2절 정책제언 ····· 247
1. 중앙·지방간 사무재원 배분체계의 설정 ····· 248
2. 사회복지 분야 지방이양사업의 사업·재원 조정 ····· 248

3. 낮은 국고보조사업의 기준보조율 인상과 보조방식 변경 ·····249
4. 지방의 사회복지 재원 확보를 위한 지방의 노력 필요 ·····250

【부록 1】 사회복지 지방이양사업 관련 기존연구의 주요쟁점 ·····252

【참고문헌】 ·····255

표 목 차

표 2-1. UN의 『정부기능분류:(COFOG)』 체계와 복지재정 범위 ····· 156
표 2-2. 사회복지 정책유형과 특징 ····· 159
표 2-3. 복지재정 관련 IMF·통합재정·정부의 분류체계 비교 ····· 160
표 2-4. 지방자치단체 세출예산 기능분류 체계 ····· 161
표 2-5. 사회복지분야의 각 부문 및 해당업무 ····· 162
표 2-6. 지출책임(Expenditure Assignment)의 개념적 기준 ····· 165
표 2-7. 사회복지 공급 모델과 중앙정부 재정지원방식 ····· 167
표 2-8. GDP 대비 사회복지지출 비중(2007) ····· 169
표 2-9. 정부간 사회복지지출(사회보장 포함) 비중(1980년대 후반) ····· 170
표 2-10. 주요국 복지재정의 중앙·지방 역할분담 원칙 ····· 172
표 2-11. 주요국 복지서비스별 중앙-지방간 재정분담 구조 ····· 173
표 2-12. 미국 연방전부-주정부(지방정부)의 사회복지재정규모 추이 ····· 174
표 2-13. 일본 지방자치단체 목적별 세출순계 구성비 추이 ····· 176
표 3-1. 2010년 복지재정 규모와 운영구조 ····· 179
표 3-2. 복지재정 지출규모: 2005~2010년 ····· 180
표 3-3. 중앙정부 사회복지지출 현황 ····· 181
표 3-4. OECD 회원국 평균 복지지출과 경제사회지표 비교 ····· 182
표 3-5. 국가재정운영계획(2010-2014)의 주요 분야별 재원배분계획 ····· 183
표 3-6. 보건·복지·노동분야 투자계획 ····· 183
표 3-7. 우리나라 사회복지사업 유형과 재원구조 ····· 185
표 3-8. 분야별 지방자치단체 국고보조사업의 규모(2007-2010년) ····· 186
표 3-9. 사회복지사업의 유형별 지방이양사업 ····· 188
표 3-10. 사회복지분야 국고보조사업(2010년 기준) ····· 190
표 3-11. 사회복지 관련 자체사업 유형과 예산구성(전라북도 사례) ····· 195
표 3-12. 지방재정 대비 사회복지비 비중 변화 ····· 197

표 3-13. GDP, 지방재정, 사회복지비 증가율 ····· 198
표 3-14. 기초자치단체 사회복지비 비중 변화 ····· 199
표 3-15. 사회복지비 비중 : 최고·최저 ····· 200
표 3-16. 사회복지비 지출 특성 변화 ····· 201
표 3-17. 기초자치단체 사회복지비 지출 특성 ····· 202
표 3-18. 사회복지의 보조사업과 자체사업 비율 ····· 203
표 3-19. 연도별 국고보조금 및 지방비 부담현황 ····· 204
표 3-20. 사회복지지출의 자체사업 비중변화 ····· 204
표 3-21. 사회복지지출의 국·시도·시군구비 구성 ····· 204
표 3-22. 지방자치단체 사회복지지출 현황 ····· 205
표 3-23. 지방이양사업 분류표(2005년) ····· 206
표 3-24. 사회복지분야 국고보조사업 증가현황(2010년) ····· 208
표 3-25. 지방자치단체 사회복지지출 현황 ····· 209
표 3-26. 사회복지사업 분권교부세 및 지방비 증가추이 ····· 210
표 3-27. 총지출과 사회복지비 지출 변화추이 ····· 211
표 3-28. 전라북도 사회복지사업 재원분담구조(2011년 당초예산 기준) ····· 216
표 3-29. 사회복지비 비중 : 분포 현황 ····· 216
표 3-30. 사회복지지출 결정요인 관련 선행연구 ····· 217
표 3-31. 독립변수간 상관관계 ····· 219
표 3-32. 상호작용을 포함한 회귀분석 결과 ····· 220
표 4-1. 사회복지 사무배분의 기준 ····· 224
표 4-2. 그동안 제기된 분권교부세제도 개편(안)의 비교 ····· 228
표 4-3. 국고환원 대상사업으로 제시된 예 ····· 230
표 4-4. 지방이양사업(149개 사업) 예산증가 추이 ····· 232
표 4-5. 지방이양사업 예산증가 추정 ····· 232
표 4-6. 국고보조사업의 사업별 보조율 ····· 234
표 4-7. 기초노령연금사업 국고 차등보조율 적용실태: 2008년 ····· 235
표 4-8. 국고보조사업과 지방비부담 추이 ····· 236

그 림 목 차

그림 1-1. 연구의 진행체계 ····· 153
그림 2-1. GDP 대비 사회복지지출 비중(2007) ····· 168
그림 2-2. 국가별 정부간 사회복지지출(social protection) 비중(2008년) ····· 171
그림 2-3. 일본 지방자치단체 민생비의 재원구성 추이 ····· 177
그림 3-1. 공공부문 사회복지비 GDP 비중 ····· 182
그림 3-2. 지방자치단체 사회복지지출의 예산 흐름도 ····· 187
그림 3-3. 재정자립도와 사회복지비 비중간의 관계 ····· 213
그림 3-4. 재정자립도 순위 대비 사회복지비 비중의 분포(2010년) ····· 214
그림 3-5. 재정자립도와 사회복지비비율 관계(2010년 당초예산 기준) ····· 214
그림 3-6. 중앙과 지방간 복지재정구조(경기도:2008년도) ····· 215
그림 3-7. 사회복지재정 결정요인 분석 틀 ····· 218
그림 4-1. 중앙-지방 사무배분을 결정하는 원칙과 과정 ····· 223
그림 5-1. 1980년 이후 OECD 국가의 공공사회지출 증가추이 ····· 244

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

정부의 사회복지분야 분권화와 투자확대로, 지방자치단체는 이 분야의 역할이 크게 증대하였을 뿐만 아니라 재정지출의 팽창으로 전반적인 재정운영의 경직성을 증가시켜 재정압박(fiscal stress)의 요인으로 작용하고 있다. 2005년 이후 지방재정지출 중 사회복지지출은 매년 20% 이상의 증가를 보이고 있으며, 2011년의 경우 지방예산 중 사회복지예산의 비중은 20%를 넘어서고 있다.

지방자치단체의 사회복지지출은 2005년도에 이루어진 사회복지 지방이양사업, 국고보조사업, 자체사업으로 이루어지고 있다. 하지만, 지방이양사업의 경우 정부의 재원 보전율이 내국세의 0.94%로 내국세 증가율에 연동되어 있는 반면 지방의 사회복지수요의 증가는 이를 훨씬 뛰어 넘고 있어 지방의 사업 확대 및 지출증가에 따른 재원보전이 충분히 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 보건 분야를 제외한 사회복지 분야의 국고보조사업은 보건복지부, 여성가족부, 기획재정부, 행정안전부, 노동부에서 2005~2010년 동안 55개의 사업이 새로이 신설되었다. 뿐만 아니라 그동안 정부의 사회복지정책 확대에 따라 기존 국고보조사업의 범위 및 대상이 확대되어 지방의 재정부담이 가중되고 있다. 이외 지방자치단체별로 발생하는 사회복지 수요에 대응하기 위한 자체사업의 추진으로 사회복지분야의 재정부담이 증가하고 있다.

본 연구에서는 정부의 사회복지분야 정책이 크게 전환된 2005년도 이후 지방자치단체의 사회복지분야 지출증가 원인과 지출증가로 인해 지방재정구조 및 운영에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 분석하고, 이를 바탕으로 지방의 사회복지

수요 증가에 대비한 중앙·지방간 복지재정 체계의 개선과 지방자치단체 사회복지분야의 재정부담 완화 방안을 모색해 보고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 핵심 연구대상은 2005년 지방으로 이양된 67개 사회복지사업, 즉 분권교부세 대상사업이며, 이에 더하여 현재 정부에서 시행하고 있는 국고보조사업과 지방자치단체의 자체사업을 포함한다.

이론적 측면에서 사회복지재정의 정의, 외국의 경우 중앙과 지방의 역할 및 재원배분 시스템, 우리나라 관련 선행연구를 정리하여 본 연구의 기초 자료를 활용하고자 한다.

우리나라 복지재정의 실태를 파악하고자 중앙과 지방, 광역과 기초의 복지재정 구조 파악, 지방자치단체의 사회복지지출 시스템과 실태 및 지역 특성별 실태를 2005년 이후부터 분석하고자 한다.

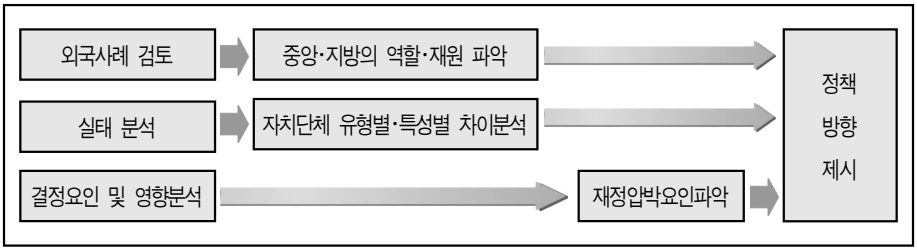
본 연구에서의 핵심대상은 IMF나 OECD의 복지 재정정의 중 보건 분야를 제외한 사회복지부문으로 한다. 현재 우리나라 중앙정부나 지방자치단체의 경우 복지재정을 사회복지와 보건으로 나누어 정책 및 통계를 수집하고 있고 지방에서 이슈화되는 부문은 보건보다는 사회복지 부문이기 때문이다. 그리고 사회복지지출은 지방자치단체의 13개 지출 분류 중 사회복지 지출에 한정한다. 다만 우리나라 복지재정 현황 및 향후 전만을 위해 중앙정부 복지재정은 사회복지와 보건부분을 포함하여 검토한다.

연구방법은 문헌조사, 외국의 경향, 우리나라 중앙 및 지방의 사회복지지출 현황조사, 통계분석, 관계자 면담의 방법을 주로 사용하고자 하였다. 이론 연구의 경우 선행연구를 통하여 정리하였으며, 외국경향은 선행연구 결과물 및 관련기관의 홈페이지의 자료를 참고하였다. 우리나라의 실태분석은 중앙과 지방의 복지재정의 현황과 변화를 검토하였으며, 지방자치단체의 사회복지지출의 변화와

지방재정에 미친 영향을 다양한 측면에서 분석하였다. 본 연구의 주요대상인 지방자치단체의 사회복지지출은 67개 사회복지분야 지방이양사업, 100여개가 넘고 있는 현행 국고보조사업, 지방자치단체 스스로 추진하는 사회복지 자체사업이다.

이상의 연구를 바탕으로 본 연구에서는 향후 지방자치단체의 사회복지재정의 운영방향과 지방재정부담의 완화방안을 기존제도의 운영개선에 중점을 두어 정책방안을 제시하고자 한다. 본 연구의 종합적인 연구부문, 연구내용, 방법 등 연구진행 체계는 다음과 같다.

그림 1-1. 연구의 진행체계



제2장 복지재정의 의의와 정부간 분담체계의 논거

제1절 복지재정의 정의와 분류

1. 복지재정의 개념

사회복지라는 용어가 다양하게 사용되는 것과 마찬가지로 복지재정의 범위 또한 다양하게 정의할 수 있다.[1] 복지재정이란 빈곤, 질병, 장애, 소득상실 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고, 유년에서 노년에 이르기까지 생애주기별로 상이한 복지수요에 효과적으로 대응하면서, 사회전체의 복리를 뒷받침하는 재원조달 및 지출계획이다(국회예산정책처(b), 2010:26). 복지재정은 경우에 따라 복지지출 또는 복지재정지출을 일컫기도 한다.

IMF의 통합재정통계 산출 기준의 정부지출 기능별 분류상 '보건'과 '사회보장 및 복지' 지출이 복지재정지출에 해당된다.[2] 또한 복지재정지출은 OECD 기준의 '공공사회지출'을 말한다. OECD 기준의 사회지출(total social expenditure)은 공공사회지출(public social expenditure), 민간법정사회지출(private compulsive

1) 사회복지를 광의로 해석하면 복지적 의미를 갖는 모든 사회적 시책, 즉 교육, 의료, 소득보장, 보건·의료·위생, 주택정책 등이 포함되며 사회보장도 포섭된다. 반면 협의로는 사회복지서비스에 관한 급부를 담당하는 사회보장의 한 부분으로 생각하기도 한다(이현우, 2010:97). 우리나라 헌법 제34조 2항에서는 "국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다"로 규정하여 양자를 분리하고 있다. 한편 보건복지부 보건복지정책을 보면 사회복지와 보건을 분리하며 사회복지 정책의 범주에 사회보장정책이 포함되고 있다(보건복지부(a): 2010:4-6). 본 연구에서의 사회복지를 보건을 제외한 광의로 해석하고자 한다.

2) IMF GFS(재정통계 매뉴얼, 통합재정기준)의 기능별 세출예산분류는 일반공공행정, 국방, 공공질서및안전, 교육, 보건, 사회보장및복지, 주택건설·지역사회개발, 여가·문화·종교, 연료및에너지, 광업·제조업·건설업, 교통및통신, 기타경제사업, 기타지출의 14개로 분류하며 모든 국가에서 통합재정기준으로 세출을 구분하는 기준이다.

social expenditure)과 민간임의사회지출(private voluntary social expenditure)로 분류한다(남상호·최병호, 2011:3). 공공사회지출은 사회복지 관련 정부의 재정지출과 노령연금, 건강보장, 실업급여 등 사회보험급여이며, 민간법정지출은 고용관련 기업 법정급여로 법정퇴직금(기업연금), 질병유급급여, 산전후휴가급여 등이고, 민간임의지출은 민간단체의 공동모금, 종교계의 사회복지 참여, 기업의 자발적 복지 등이다(고경환, 2011:1).[3)]

IMF와 OECD의 정부 세출예산 분류와 복지재정 지출통계는 'UN의 정부기능 분류(UN-COFOG : classification of the function of government)' 체계를 준수하고 있다. UN의 COFOG는 정부 기능을 분류한 것으로 복지재정에 대한 정의는 없지만, IMF의 GFS 매뉴얼에서는 복지재정지출에 따른 구체적 정의는 다음과 같이 기술하고 있다. 보건(Health) 지출은 개인적 차원(individual persons)의 서비스제공을 위한 지출과 집합적 차원(collective basis)의 서비스 제공을 위한 지출로 구분하며, 전자는 국민 개개인에게 제공되는 보건의료서비스에 대한 지출로 입원, 외래, 공공보건 등 <표 2-1>의 07.1～07.4 그룹이고, 후자는 보건의료정책 수행 및 행정 관련 제반 지출, 보건의료 연구개발 지출 등 07.5～07.6으로 정의하고 있다(IMF, 2008:97-101). 반면 사회복지(Social Protection)는 개인·가구적 차원으로 제공하는 서비스지출 및 이전소득(transfers) 지출과 집합적 차원의 복지서비스 지출로 구분하고 있으며, 전자는 <표 2-1>의 10.1～10.7 그룹이고 후자는 10.8～10.9로 분류하고 있다(IMF, 2008:106-110)[4)]. 한편 '사회복지'에 속하는 'Housing'은 자산조사에 근거를 둔 저소득층 지원사업으로 '주택및지역사회개발'의 'Housing(주택건설)'과는 다른 것이다.

3) 이외 민간법정지출은 고용관련 기업 법정급여로 법정퇴직금(기업연금), 질병유급급여, 산전후휴가급여 등이고, 민간임의지출은 민간단체의 공동모금, 종교계의 사회복지 참여, 기업의 자발적 복지 등이다(고경환, 2011:1).

4) IMF는 유엔의 COFOG를 준용하지만 분류코드는 앞에 "7"을 붙여 보건은 707, 사회복지는 710으로 하고 지출의 분류단계를 3단계로 세분화하고 있다. 예를 들면, 710(사회복지) – 7101(질병·상해와 장애) – 71011(질병·상해), 71012(장애)로 지출을 분류하고 있다. 그리고 맨 마지막 단계의 지출분류 기준으로 경제적사무(Economic Affairs)와 사회적사무(Social Affairs)로 구분하여 각각 "CS"와 "IS"를 붙이고 있다. 사회복지지출 중 71011～71070은 IS로, 71080～71090은 CS로 분류하고 있다.

IMF-GFS(정부재정통계)에서는 복지재정지출의 통계를 UN의 세출예산의 기능별분류에서 보건지출(Health, 707과목)과 사회복지지출(Social Protection, 710과목)을 합산한 것으로 한다.[5)]

표 2-1. UN의 『정부기능분류:(COFOG)』 체계와 복지재정 범위

<table>
<tr><td>01 일반공공행정(General public services)</td><td>07 보건(Health)</td></tr>
<tr><td>02 국방(Defence)</td><td rowspan="3">07.1 의료제품, 기기및장비
(Medical products, appliances,and equipment)
07.2 외래환자서비스(Outpatient services)
07.3 병원서비스(Hospital services)
07.4 공중보건서비스(Public health services)
07.5 R&D 지원(R&D health)
07.6 보건 정책(Haelth n.e.c.)</td></tr>
<tr><td>03 공공질서및안전(Public order and safety)</td></tr>
<tr><td>04 경제업무(Economic affairs)</td></tr>
<tr><td>05 환경보호(Environmental protection)</td><td>08 여가, 문화 및 종교
(Recreation, culture and religion)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">06 주택및지역사회개발
(Housing and community amenities)
– 주택공급(Housing development)
– 지역사회개발(Community development)
– 상수도(Water supply)
– 도로조명·유지보수(Street lighting)
– R&D지원(Hhousing and community amenities)
– 주택및지역사회시설 정책(Housing and community amenities n.e.c.)</td><td>09 교육(Education)</td></tr>
<tr><td>10 사회복지(Social protection)</td></tr>
<tr><td>10.1 질병·상해와 장애(Sickness and disability)
10.2 노년층지원(Old age)
10.3 보훈(Survivors)
10.4 육아및자녀부양(Family and children)
10.5 실업대책(Unemployment)
10.6 저소득층 주거안정(Housing)
10.7 사회적약자·취약층(Social exclusion n.e.c.)
10.8 R&D 지원(R&D social protection)
10.9 사회복지 정책(social protection n.e.c.)</td></tr>
</table>

주 : R&D=Reseach and development, n.e.c.=not elsewhere development.
자료 : UN, COFOG:Classification of the Functions of Government, 홈페이지 참조 (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4).

5) 1996년 EU 통계국의 EU통합사회복지통계시스템(European System of integrated Social Protection Statistics(ESSPROS))에서는 사회복지에 보건(health care)을 포함시키고 있으나 UN이나 IMF의 GFS시스템은 보건을 사회복지와 구별하여 분류하고 있다(IMF, 2008:107).

본 연구에서 사용하는 복지재정 또는 사회복지지출은 UN의 정부기능별 세출 분류 및 IMF-GFS의 정부재정통계의 '사회복지지출'의 범위로 한정한다. 다만 복지재정의 논의 과정에서 보건지출을 포함하는 경우도 있다.

2. 복지재정의 정책영역과 특성

복지재정의 정책영역은 대략 3가지 유형으로 분류하고 있다(국회예산정책(b), 2010:26-28;이재원, 2011:7-9). 유형은 첫째로 공적연금, 고용보험, 산재보험 및 건강보험 지원 등의 사회보험제도운영(social insurance), 둘째로 국민기초생활보장, 기초노령연금, 장애인연금 등의 빈곤층과 사회적 약자를 위한 지원, 보훈 관련 각종 수당 등의 공적부조(public assistance), 셋째로 보육, 돌봄 및 직업훈련 등의 사회서비스(social services)로 구분되고 있다.

복지재정의 정책영역은 사회안전망의 개념에 비추어 1~3차 안전망으로 분류되는 경우가 있다(예산정책처(b), 2010:27-28). 1차 안전망은 각종 사회보험제도를 포괄하는 영역으로 전국민을 대상으로 하며 가입자의 기여(보험료 부과)를 토대로 재원을 조달하여 사회적 위험이 발생하였을 때 급여가 제공된다. 2차 안전망은 부담능력이 없어서 1차 안전망에서 제외되는 최저생계비 이하의 빈곤층을 대상으로 기초생활보장제도가 적용되며 이는 공적부조에 해당하여 국세수입을 재원으로 예산이 운영된다. 3차 안전망은 근로여건이 취약하거나 기초생활 수급요건 부적격 등으로 1, 2차 안전망의 사각지대에 빠진 계층에 대해서 일시적으로 긴급 복지사업 등이 제공되는 영역이다.[6] 한편, 보육, 일자리대책, 돌봄서비스, 직업 훈련 등 예산과 기금으로 운영되는 각종 사회서비스는 광의의 3차 안전망으로 분류되기도 한다.

6) 3차 안전망은 대상은 1차 안전망의 사회보험제도 적용에서 배제되고, 자격기준 상 2차 안전망이 공적부조 수급권자도 아닌 근로빈곤계층(working poor)으로, 소득이 생계비에 미치지 못하거나 질병, 실직 등의 위기에 직면했을 때 적절한 사회적 지원이 없으면 국가의 부조대상으로 추락하여 지속적인 재정부담을 발생시킬 수 있다. 국정의 핵심과제인 '서민을 위한 정책수행'의 우선 영역이 이 범주의 '일하는 빈곤층'이라고 한다(국회예산정책처(b), 2010:28).

한편 복지재정의 정책체계를 국민연금, 건강보험 등과 같이 전국민을 대상으로 하는 기본적인 복지정책(Ⅰ유형), 사회안전망(Ⅱ유형), 사회기반투자 관련 복지서비스(Ⅲ유형)[7]의 3가지의 체계로 분류하여 접근하는 경우도 있다(이재원, 2011:7-10). 여기서는 이들 정책이 동시에 추진되고 있어 복지재정지출을 한 분야의 논리로 접근하는 데는 한계가 있기 때문에 3가지 유형의 정책을 구분하여 정부간 재정관계의 특성을 구분하여 제시하고 있다. Ⅰ유형의 복지정책은 조세보다는 개인소득에 따라 차등적으로 분담하는 국민부담금을 재원으로 중앙정부가 직접 전국단위의 집행체계를 구축하고, Ⅱ유형과 Ⅲ유형은 지방자치단체를 일선행정기관으로 설정하고 국고보조금을 통해 정부간 재정관계로 운영할 필요가 있다고 한다. 그 중 Ⅱ유형은 국가표준적인 복지서비스 정책이 추진되고 개별 매칭 보조방식이 필요하며, Ⅲ유형은 국가표준보다는 지방의 다양성을 인정하는 재정관계가 필요하다고 제시하고 있다. 한편 Ⅱ유형의 경우 전국적으로 표준화된 사회복지 서비스가 제공되어야 하는 것이 원칙이며, 사회안전망 프로그램들이 지방자치단체의 재정력 때문에 필요한 서비스가 제공되지 못하거나 복지시설을 중심으로 한 공급자 방식으로 운영되어 관련 시설이 없는 지방자치단체에서는 복지서비스가 제공되지 못하는 복지사각지대가 발생해서는 안 된다고 강조하고 있다.[8] 여기서의 사회복지정책 Ⅲ유형은 국회예산정책처의 사회안전망 개념의 분류에서 3차 안정망에 포함되기도 하는 특징이 있다.

7) 이 재원은 출산장려금, 무상급식, 기초노령연금, 보육료지원 등이 이에 해당되는 것으로 분류하고 있다(이재원, 2011:9).

8) 보편적 사회서비스를 통한 사회기반투자의 필요성이 강조되었던 2000년대에는 사회안전망 지출 이상의 복지수요가 제기되어 과거에 없었던 새로운 복지재정 사업이 추진되었다. 기초노령연금과 보육료지원과 같이 대규모 재정지출이 수반되는 복지서비스들이 확충되었으며, 이러한 보편적 사회서비스에 대한 재정지출 증대는 당분간 계속될 전망이다. 이러한 Ⅲ유형의 사회기반투자는 사회안전망 프로그램과 구별되어 국가가 의무적으로 지출해야 하는 경비는 아니며, 그동안 가족과 공동체가 비공식적으로 수행하였던 사회적 기능들이 제대로 운영되지 못하는 공백을 국가가 부분적으로 대체하는 역할이 많다. 가족과 지역사회의 기능을 대체하는 사회서비스(예, 돌봄서비스)들은 전통적인 사회복지와는 구분될 필요가 있으며 중앙정부보다는 지방정부의 주도적 역할이 필요한 영역이나 지방의 복지재정 압박요인으로 쟁점이 되는 영역이 Ⅲ유형 사회서비스 지출이라고 한다(이재원, 2011:8).

표 2-2. 사회복지 정책유형과 특징

구 분	목적	복지정책	기본가치	운영원칙	정부간관계	사회적정당성
Ⅰ유형	소득보장 건강보장	국민연금 건강보험	안정과 균형	개인책임 의무적가입	제3의 기관 (중앙차원 공단)	개인실패
Ⅱ유형	국민기초 생활보장	기초보장 잔여적 복지	사회적 형평 사회적 정의	소득분배 국가적표준 잔여적 선별주의	중앙정부	시장실패
Ⅲ유형	사회기반 일상생활	보편적 사회서비스	사회적 효율 사회적 형평성	보편성과 다양성 소비자 중심	지방정부	사회실패

주 : 이재원(2011, 8-9) 인용.

3. 우리나라 복지재정의 분류

가. 중앙정부 복지재정 분류

우리나라 중앙정부의 복지재정은 세출의 기능별 분류에서 찾아볼 수 있다. 먼저, 통합재정의 경우 IMF의 GFS 매뉴얼의 기준을 준수하여 정부 세출은 14개 기능으로 분류되고 있는데 여기서 "5. 보건과 6. 사회보장및복지"이 복지재정에 해당한다. 보건분야는 병원, 진료소, 공중보건, 의료기기, 보건용연구개발, 기타 보건행정의 6개 부분으로 구분하여 IMF 기준과 동일하게 구분하고 있으나, 사회보장및복지는 사회보장, 사회복지, 기타사회보장및복지의 3개 부문으로 구분하여 IMF 기준보다 세분화되지 못하고 있다[9].

반면, 일반회계 등의 정부새출예산 기능별 분류체계에서는 16개 분야로 나뉘어지는데 이중 "080. 사회복지와 090. 보건"이 복지재정에 해당한다. 사회복지는 다시 기초생활보장, 노인·청소년, 취약계층지원, 보육·여성·가족, 연금, 노동, 보훈, 주택, 일반복지의 6개 부문으로, 보건분야는 건강보험지원, 보건의료, 식품의약안전의 3개 부분으로 분류되고 있다. 여기서는 IMF의 세출예산분류 기준에 따라 세출기능을 보건과 사회복지를 구분하고는 있으나 사회복지 부문의 경우

9) 우리나라의 통합재정수지는 1979년도부터 집계하는데 이 당시 복지재정에 대한 관심과 세분화가 이루어지지 못한 결과로 추측된다.

IMF의 GFS 분류체계를 준수하고 있다.

IMF 통계에 따르면 우리나라 복지재정지출은 사회복지 분야와 보건분야를 합산하며, 건강보험과 노인요양보험(이상 보건지출)은 국고지원 및 부담액만 포함되고 의료급여는 사회복지로 분류되어 복지재정 총지출 및 보건지출이 축소되고 사회복지지출이 과대계상 되는 문제점이 있다고 한다(국회예산정책처(b), 2010:47). 건강보험과 장기요양보험은 정부재정 외로 운영하며, 국고지원액만 보건지출에 해당하며, 기초생활대상자의 의료급여는 사회복지로 분류하고 있다.

IMF의 GFS, 한국통합재정수지, 정부예산의 기능별 세출분류체계를 보면, 우리나라의 경우 통합재정수지에서는 보건분야가 IMF 분류기준을 준수하고 있으며, 정부예산에서는 사회복지 분야가 IMF 분류기준을 준수하고 있다.

표 2-3. 복지재정 관련 IMF·통합재정·정부의 분류체계 비교

IMF의 GFS 분류체계	한국통합재정수지 분류체계	정부 세출예산분류체계
707 보건(Health)	5. 보건	090. 보건
7071 의료제품, 기기및장비 7072 외래환자서비스 7073 병원서비스 7074 공중보건서비스 7075 보건 R&D 7076 보건 정책	5.1 병원 5.2 진료소 5.3 공중보건 5.4 의료기기 5.5 보건용연구개발 5.6 기타보건행정	091 보건의료 092 건강보험* 093 식품의약안전
10 사회복지(Social protection)	6. 사회보장및복지	080 사회복지
10.1 질병·상해와 장애 10.2 노년층지원 10.3 보훈 10.4 육아및자녀부양 10.5 실업대책 10.6 저소득층 주거안정 10.7 사회적약자·취약층 10.8 사회복지 R&D 10.9 사회복지 정책	6.1 사회보장 6.2 사회복지 6.3 기타사회보장및복지	081 기초생활보장** 082 취약계층이원 083 공적연금 084 보육·가족및여성 085 노인·청소년 086 노동 087 보훈 088 주택 089 사회복지일반

주 : *우리나라는 건강보험과 노인장기요양보험을 정부재정 외로 운용하여, 동 지출이 정부총지출과 보건지출에 전액 포함되지 않음. **정부의 재정통계시스템인 디지털예산회계시스템(d-Brain)은 기초생활대상자에 대한 의료급여비지출을 보건분야가 아니라 사회복지 분야로 분류하고 있음(국회예산정책처(b), 2010:47).

자료 : 한국통합재정수지(2010)와 정부세출예산(2010)의 '분야·부문 분류체계 및 코드 설정'에 근거하여 정리함.

나. 지방자치단체의 복지재정 분류와 관련업무

지방자치단체의 복지재정은 2008년도 이후의 기능별 세출예산분류 체계에 따르면 중앙정부 복지재정(세출예산분류 기준)에 해당하는 12개 부문(보건 3개 부문, 사회복지 9개 부문) 중 보건부문의 건강보험과 사회복지부문의 공적연금을 제외한 보건의료, 식품의약안전(보건 2개 부문)과 기초생활보장, 노인·청소년, 취약계층지원, 보육·여성·가족, 노동, 보훈, 주택, 일반사회복지(사회복지 8개 부문)의 10개 부문이 해당한다.

표 2-4. 지방자치단체 세출예산 기능분류 체계

1991-1995년도	1996-2007년도	2008년도 이후
1000 의회비 2000 일반행정비	1000 일반행정비	010 일반공공행정 020 공공질서 및 안전 050 교육 060 문화 및 관광 070 환경보호
3000 사회복지비 3100 복지사업 3200 보건위생 ('94-'95) 3300 환경녹지 공원녹지* 3400 청소사업*	2000 사회개발비 2100 교육및문화비 2200 보건및생활환경개선비 2300 사회보장비 2400 주택및지역사회개발비	080 사회복지 081 기초생활보장 082 취약계층지원 084 보육·가족 및 여성 085 노인·청소년 086 노동 087 보훈 088 주택 089 사회복지 일반 090 보건 091 보건의료 093 식품의약안전
4000 산업경제비 5000 지역개발비 6000 문화및체육비	3000 경제개발비	100 농림해양수산 110 산업·중소기업 120 수송 및 교통 140 국토 및 지역개발 150 과학기술
4000 민방위비	4000 민방위비	
5000 지원 및 기타경비	5000 지원 및 기타경비	160 예비비 900 기타

주 : *1994~1995년 동안 사회복지비는 복지사업, 보건위생, 공원녹지·청소사업으로 분류되었다.
자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각 년도를 참조하여 작성함.

지방자치단체의 복지재정은 1991-1995 동안은 '사회복지비'로 보건과 복지가 포함되어 있었으며, 1996-2007 동안은 '사회개발비' 속에 교육·문화·생활환경개선 등과 함께 포함되어 있었다. 이중 보건 이외의 사회복지비는 사회보장부문이 해당되는 지출로 일반사회복지, 생활보호, 가정복지의 3개의 영역으로 구분되었다. 2008년도부터 지방자치단체에 사업예산제도가 도입되면서 중앙정부의 분류체계와 동일하게 보건분야와 사회복지분야로 구분되고 각각 중앙정부의 분류체계를 따르게 되었다.

지방자치단체의 복지재정 분야 중 보건분야를 제외한 사회복지분야의 정책대상은 ① 국민기초생활보장제도와 관련된 기초생활보장, ② 취약계층·장애인·부랑인 등의 취약계층 지원, ③ 보육지원·여성복지·가족문화 등의 보육·가족및여성, ④ 노인생활안정·청소년 육성과 관련된 노인·청소년, ⑤ 근로자지원·고용안정·직업훈련 등의 노동, ⑥ 국가유공자 등의 지원과 사업의 보훈, ⑦ 저소득층 주거안정의 주택, ⑧ 기타 사회복지의 8개 부문으로 분류되어 있다. 각 부문별 주요 업무와 정책은 <표 2-5>와 같다.

▌표 2-5. 사회복지분야의 각 부문 및 해당업무 ▐

부문	해당업무	정책유형
기초생활 보장	■주민 최저 생계 및 기초생활 보장을 위한 업무 ■기초생활급여, 교육급여, 의료급여 ■자활지원, 기초보장지원 등	국민기초생활보장 저소득층 생활안정 지원
취약계층 지원	■장애인·아동 등 취약계층의 보호 및 복지증진을 위한 업무 ■사회복지 종합지원 정책 ■장애인·불우아동 등 사회복지(시설물설치 포함) ■복지회관운영(읍면동에서 운영하는 복지회관은 제외(일반행정)) ■사회복지 기반조성, 사회복지 지원정책 ■사회복지 사업평가 등 ■지역사회복지 ■노숙자보호, 부랑인시설보호, 의사상자 및 재해구호	취약계층 아동 보호 장애인 복지 증진 부랑인 보호 및 지원
보육·가족및 여성	■여성정책의 기획·종합, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자보호, 윤락행위 방지, 양성평등 및 여성능력개발, 아동·보육 관련 업무 ■여성복지(시설물설치 포함) ■가정폭력·성폭력상담소	보육·가족 지원

부문	해당업무	정책유형
	■여성단체 지원 등 ■남녀차별금지, 여성인력 양성 등 여성의 권익증진 ■보육인프라 구축, 보육시설 운용, 보육료 지원 ■가족윤리교육, 가족계획, 가정의례 등 가족문화 ■모·부자 복지 등	여성 복지 증진
노인· 청소년	■노령에 따른 제반 위험(소득상실, 사회생활 참여 저하 등)에 대처하기 위한 제반 업무 ■청소년 육성·보호·활동지원을 위한 업무 ■노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인 일자리 지원 ■노인등 사회복지 ■노인복지관운영, 장묘사업(묘지공원 조성 포함) 등 ■청소년 육성, 청소년 활동 지원, 청소년 보호 ■기타 청소년 관련 지원	노인 복지 증진 청소년 보호 및 육성
노동	■근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무 ■근로자지원 등 노정관리 ■실업대책, 고용촉진, 공공근로사업 등 ■노동행정, 지방노동관서 운영, 노동위원회 ■고용안정, 고용안정융자지원, 고용알선, 고용환경개선 ■능력개발, 능력개발융자지원, 직업능력개발 ■고용보험지원·반환, 고용보험 연구개발, 직업재활지원 ■장애인근로자 융자, 장애인시설 설치비용 융자 ■기능경기대회 지원, 고용정보 관리, 직업훈련 지원 ■산재보험 및 산재예방 관련 업무, 생활안정대부사업 ■근로자복지지원, 근로자휴양시설지원, 실직자점포융자 ■기타 고용정책 수립 및 시행 업무 ■공무원노조관련 업무	고용 촉진 및 안정 근로자 복지 증진
보훈	■국가유공자와 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 지원 및 군인보험 등 법령이 정하는 보훈에 관한 업무 ■보훈행정, 보훈의료복지 ■국가유공자단체사업운영, 국가유공자 복지사업 ■국가유공자 대부지원, 국가유공자 등 위로·위문 ■참전유공자지원사업, 제대군인 대부지원, 군인보험 ■5.18민주유공자 대부지원, 숭모사업, 묘소단장사업 ■독립운동 관련 문헌발간 등 편찬사업 ■기타 보훈정책 수립 및 시행 업무	국가 보훈 관리 및 지원
주택	■임대주택건설, 수요자융자지원 ■저소득영세민 전세자금, 주택개량 ■서민주택구입 및 전세자금·매입임대 ■재개발이주자 전세자금, 주택관련 금융지원	주거 환경 개선 서민 주거 안정
사회복지 일반	■기초생활보장(081)부터 주택(088)까지 속하지 않는 사항	

자료 : 지방자치단체 예산편성운영기준(2011. 5. 11. 행정안전부훈령 제 194호).

제2절 정부간 복지재정의 분담체계와 외국의 경향

1. 정부간 기능별 지출책임 기준

재정연방주의(fiscal federalism)의 이론에서는 정부간 지출책임(expenditure assignment)에 대한 명확한 가이드라인을 제시하지 않고 있다는 것이 일반적인 견해이다.[10)]

그러나 분권화를 효과적으로 달성하기 위해서는 정부간 지출책임(expenditures responsibilities)의 보다 명료한 프레임(well-defined framework)이 요구되고 있다. 국가마다 '정부간관계시스템'이 다르기 때문에 해당국가의 특수한 상황에 의해 정부간 지출책임이 결정된다고 한다. 하지만 정부간 지출책임의 결정에 앞서 기본적인 전제는 "정부실패"를 피해야 한다는 것이다. 특히 지출책임은 Musgrave의 정부기능 중 3번째 기능인 자원배분(resource allocation)과 관련이 있으며 지출책임의 기준으로 효율성 기준을 강조하고 있다(Robert D. Ebel and Serdar Yilmaz, 1999:16). 이는 다시 말해 자원배분기능은 지방자치단체가 재정지출의 책임성을 갖는 것이 효율적이라는 것이며 이를 위한 재원이 보장되는 세입의 설계가 이루어져야 한다는 것이다.

Anwer Shah(1991)는 경제안정화 정책과 편익이 전국적 범위에 거치는 공공서비스 공급은 중앙정부의 임무이며, 또한 중앙정부는 조세나 재정이전 시스템을 통하여 재분배의 임무(redistributive role)를 수행하며, 주로 '가치재(transfers in kind)'로서 역할을 하는 교육, 보건과 같은 공공서비스는 연방-주-지방의 정부간 협력을 통하여 공급해야 한다고 주장하고 있다(Anwer Shah, 1991:5-6). 또한 Shah는 기본적인 경제원칙 - 외부성, 규모의 경제 및 행정비용 - 에 입각하여 효

10) 미국의 80년대 신재정연방주의하에서 연방정부의 재정책임을 주정부나 지방정부로 전가하는 재정분권화(기능이양)를 단행하였는데 그 대표적인 것이 사회복지 부분이다. 이로 인해 주정부나 지방정부는 복지분야 재정부담이 증가하였으며 연방정부는 복지지출 축소 및 재정책임의 회피를 하게 되었다(이재원, 2011:10).

율적인 정부간 지출책임의 개념적 원칙을 제시하고 있다. 그는 공공서비스별 '서비스 책임(service responsibility)'과 '서비스 공급(provision of service)' 구별하여 제시하고 있는데, 전자는 서비스의 공급, 수준, 재원 등의 책임을 의미하며, 후자는 공급의 주체를 의미한다고 볼 수 있다. 이상을 종합하여 볼 때 사회복지 중 재분배의 성격을 갖는 것은 중앙정부의 당연한 책임이며, 재원배분과 관련된 부분역시 중앙정부의 책임이 부여되어 있다. 다만 그의 공급은 지방정부에서 담당할 필요가 있다는 것으로 추론할 수 있을 것이다.

표 2-6. 지출책임(Expenditure Assignment)의 개념적 기준

지출유형	서비스 『책임』	서비스의 『공급』	논거
국방(Defence)	중	중	편익과 비용범위 전국적
외교(Foreign Affairs)	중	중	편익과 비용범위 전국적
국제무역(Internationa trade)	중	중	편익과 비용범위 전국적
환경(Environment)	중	중, 광	편익과 비용범위 전국적
통화/금융(Currency, banking)	중	중	편익과 비용범위 전국적
주간통상(Interstate commerce)	중	중	편익과 비용범위 전국적
이민(Immigration)	중	중	편익과 비용범위 전국적
실업보험(Unemploymemt Insurance)	중	중	편익과 비용범위 전국적
항공·철도(Airline/Railways)	중	중	편익과 비용범위 전국적
산업과농업(Industry and Agriculture)	중, 광, 지	광, 지	광역적 외부효과 큼
교육(Education)	중, 광, 지	광, 지	가치재(transfers in kind)
보건(Health)	중, 광, 지	광, 지	가치재(transfers in kind)
사회복지(Social Welfare)	중, 광, 지	광, 지	가치재(transfers in kind)
경찰(Police)	광, 지	광, 지	1차적으로 지방적 편익
고속도로(Highways)	중, 광, 지	광, 지	광역적 외부효과, 지방적 편익
자연보호(Natural Resources)	중, 광, 지	광, 지	국내 공동시장

주 : 중은 중앙정부, 광 : 광역정부(주), 지 :지방정부의 책임임.
자료 : Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations", Working Papers, The World Bank, 1991, p.7.

2. 복지재정의 정부간 분담체계

정부간 복지재정의 분담체계는 사회복지의 공급과 생산에 있어서 중앙정부와 지방정부가 조세수입의 확보와 배분에 있어서 각각 어떠한 역할과 기능을 분담

하느냐에 따라 다르게 형성된다. 또한 복지국가의 발달과정에서 사회복지 제공을 위한 정부부문의 역할구조가 변화함에 따라 정부간 복지재정의 분담체계가 달라지게 된다(곽채기, 2010:29)[11].

중앙정부와 지방정부 간에 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스의 제공 및 생산을 위한 사무배분체계에 따라 정부간 복지재정의 분담체계가 다르다(곽채기, 2010:29-30). 일반적으로 사회보험 관련 업무는 국가사무로서 중앙정부가 모든 책임을 지고 있다. 반면 공공부조와 사회복지서비스는 중앙정부와 지방정부간 복지기능의 분담문제의 대상이 되고 있다(백종만, 2003:135). 공공부조의 경우에는 전국적인 기준의 마련이나 서비스의 최저기준의 마련은 중앙정부의 역할이지만 지방정부도 지역의 실정에 맞추어 중앙정부가 설정한 최저수준 이상의 급여를 제공할 수 있다. 사회복지서비스의 경우에는 지방정부 자치사무의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 따라서 공공부조와 사회복지서비스의 경우에는 각종 사회복지시설이 해당지역에 입지하고 있고, 그 대상자도 지역주민이라는 점에서 지방정부가 비용의 일부 또는 전부를 부담하는 것이 필요하다. 하지만 지방정부 자치사무의 성격이 강한 사회복지서비스의 경우에도 보편적 서비스 확보 또는 재분배기능을 고려하여 재정력이 취약한 지방정부에 있어서 사회복지수준의 저하를 방지하기 위하여 교부금이나 보조금제도를 통하여 지방정부의 재정력을 조정하는 역할을 중앙정부가 수행하여야 한다.

복지재정의 조달책임과 서비스공급(전달)책임의 집권화·분권화 여부에 따라 사회복지 공급모델은 다음과 같이 세 가지 모델(A, B, C)로 구분될 수 있으며[12], 각 모델별로 각장 적합한 중앙정부 재정지원방식을 결정할 필요가 있다고 한다

11) 중앙정부가 복지 제공의 책임을 주도적으로 하는 '복지국가'를 지향하던 시기에는 중앙정부가 국세를 통해 재원을 조달하고, 지방정부에 보조금을 지원하는 보조금 체제를 중심으로 중앙정부와 지방정부간 복지재정 분담체계가 형성되었다. 최근에는 지역을 기반으로 하는 지역복지의 공급을 중시하는 정책이 강조됨에 따라 사회복지 제공을 위한 재원조달에 있어서 국가의 분담비율은 낮아지는 반면 지방정부의 분담비율이 높아지면서 필요한 재원을 직접 조달하는 역할이 강화되는 경향을 보이고 있다(小田兼三·杉本敏夫, 2006:136).

12) 사회복지 공급 모델이 어떠한 것이 선택되더라도 사회복지 급부의 특성상 중앙정부가 일정한 방식에 의거하여 복지재정을 지원하는 것이 불가피하다. 중앙정부의 재원지원 방식으로는 국고보조금(catergorical grant), 포괄보조금(block grant), 일반교부금(general grant) 등을 활용할 수 있다.

(곽채기, 2010:30-33).

모델 A는 중앙정부가 복지재정의 조달책임과 서비스공급(전달) 책임을 일차적으로 분담하는 모델로, 국고보조금 지원을 통한 사회복지 공급방식이다. 사회복지 공급을 위해 A 모델을 선택할 경우 중앙정부는 국고보조금으로 지방정부에 복지재정을 지원하는 것이 가장 적합하며 그 이유는 보편적 서비스 및 지역간 형평성 확보에 유리하기 때문이라고 한다.

모델 B는 중앙정부가 복지재정책임을 일차적으로 분담하는 가운데 지방정부는 서비스공급(전달) 책임을 분담하는 모델로, 복지지출 증대나 중앙정부 재정책임 확보 그리고 보편적 서비스 확보 등에 유리하기 때문에 중앙정부의 재정지원 방식으로 포괄보조금을 선택하는 것이 가장 적합하다고 한다.

모델 C는 지방정부가 일차적으로 복지재정 책임과 서비스공급 책임을 모두 분담하는 모델로, 분권화를 지향하는 성격에 가장 부합하는 재정지원 방식으로 지방정부 재정책임 제고, 복지재정 결정의 자율성 제고, 효과 극대화 등이 가능하도록 일반교부금으로 지원하는 것이 가장 적합하다고 한다. 한편 중앙정부는 보충성의 원칙에 따라 복지재정 확충과 서비스공급에 있어서 조정자 역할을 수행해야 한다고 한다. 다시 말해, 지방정부가 사회복지서비스를 제공하는 과정에서 재원부족, 서비스 공급 부족 등이 발생하지 않도록 지원해야 한다는 의미이다.

▌표 2-7. 사회복지 공급 모델과 중앙정부 재정지원방식 ▐

구분		사회복지 공급(전달)책임의 분담체계	
		집권화	분권화
복지재정책임 분담체계 (중앙정부 재원지원방식)	집권화	A (국고보조금)	B (포괄보조금)
	분권화		C (일반교부금)

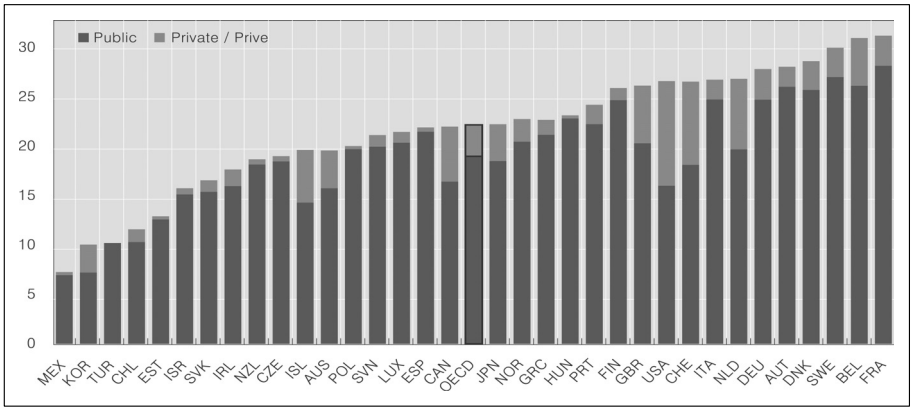
자료 : 곽채기(2010), pp.30-33을 재구성한 것임.

3. 외국의 경향

OECD 국가의 GDP 대비 총 공공사회지출(Gross public social expenditure)의 평균 비중을 보면 1980년 16%에서 2007년에 19%로 증가하여 정부의 사회복지 비 지출이 증가하고 있다.[13] OECD 국가의 총 사회지출의 GDP 대비 평균 비중은 22.3%로 민간사회지출 3.0%, 공공사회지출 19.3%이다. 우리나라의 경우 민간사회지출 2.6%, 공공사회지출 7.5%로 GDP 대비 총사회지출은 10.2%로 OECD 34개 국가 중 33위로 가장 낮은 국가에 속한다. 공공사회지출은 매우 낮은 반면 민간사회지출은 높은 편에 속하여 향후 공공사회지출, 즉 정부의 사회복지지출의 증가가 예상된다고 볼 수 있다.

OECD 사회복지지출 통계에 따르면, GDP 대비 공공사회지출이 가장 높은 국가는 프랑스로 28.6%이며 민간사회지출은 2.9%로 우리나라의 2.6%와 유사하다. 유럽 국가는 대부분 공공사회지출이 GDP 대비 20%를 넘고 있으며, 일본은 18.7%, 스위스 18.5%, 미국 16.5% 등이며, GDP 대비 총사회지출이 가장 낮은 국가는 멕시코로 나타나고 있다.

그림 2-1. GDP 대비 사회복지지출 비중(2007)



자료 :OECD, Social Expenditure Database (SOCX)(http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34637_38141385_1_1_1_1,00.htm).

13) http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34637_38141385_1_1_1_1,00.htm.

표 2-8. GDP 대비 사회복지지출 비중(2007)

	Private	Public	Total (↗)
Mexico	0.2	7.2	7.4
Korea	2.6	7.5	10.2
Turkey	0.0	10.5	10.5
Chile	1.2	10.6	11.8
Estonia	0.0	13.0	13.0
Israel	0.5	15.5	15.9
Slovak Republic	1.0	15.7	16.7
Ireland	1.5	16.3	17.8
New Zealand	0.4	18.4	18.8
Czech Republic	0.4	18.8	19.2
Iceland	5.1	14.6	19.7
Australia	3.8	16.0	19.8
Poland	0.0	20.0	20.0
Slovenia	1.0	20.3	21.3
Luxembourg	0.9	20.6	21.6
Spain	0.5	21.6	22.1
Canada	5.3	16.9	22.2
Japan	3.6	18.7	22.3
Norway	2.0	20.8	22.8
Greece	1.5	21.3	22.9
Hungary	0.2	23.1	23.3
Portugal	1.9	22.5	24.4
Finland	1.1	24.9	26.0
United Kingdom	5.8	20.5	26.3
United States	10.5	16.2	26.7
Switzerland	8.3	18.5	26.8
Italy	2.1	24.9	27.0
Netherlands	6.9	20.1	27.0
Germany	2.9	25.2	28.0
Austria	1.8	26.4	28.2
Denmark	2.6	26.1	28.7
Sweden	2.9	27.3	30.2
Belgium	4.7	26.3	31.1
France	2.9	28.4	31.3
OECD	3.0	19.3	22.3

자료:OECD, Social Expenditure Database (SOCX)(http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34637_38141385_1_1_1_1,00.htm).

각 국가의 중앙정부와 지방정부의 정부간 사회복지지출의 관계를 1980년대 후반의 World Bank 자료와 2008년 기준의 IMF 자료를 토대로 살펴보면 다음과 같다.

1980년대 후반의 World Bank 자료에 의하면 캐나다, 룩셈부르크는 중앙정부가 100% 사회복지비를 지출하였으며 헝가리와 인도는 지방정부가 100% 사회복지비를 지출하였다. 대부분의 국가에서는 중앙정부가 70~80% 이상을 지출하였으며 반대로 콜롬비아에서는 지방정부가 74% 정도를 지출하였다.

표 2-9. 정부간 사회복지지출(사회보장 포함) 비중(1980년대 후반)

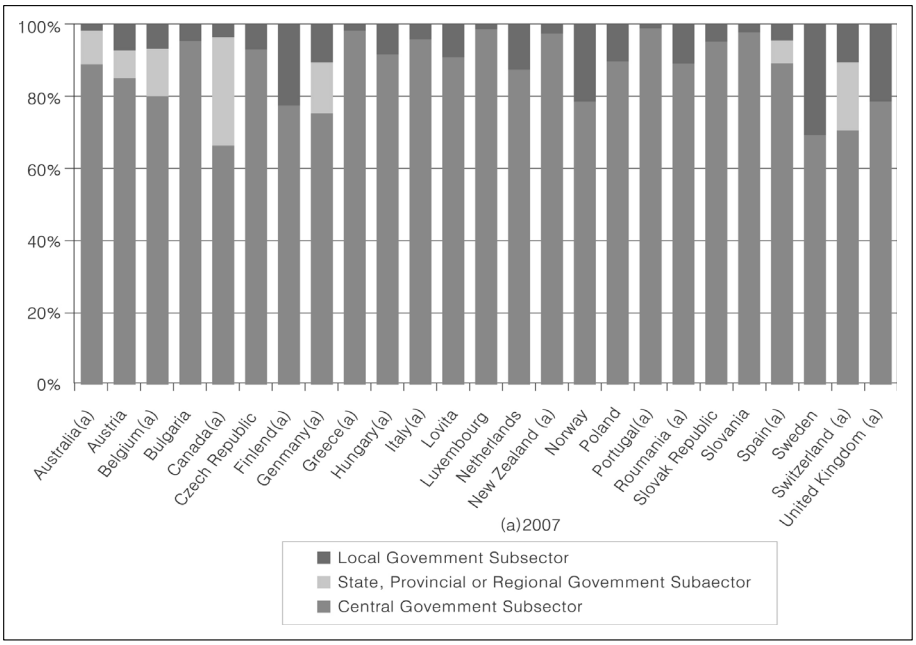
	GDP대비 (%)	정부지출 구성			비고
		중앙정부 (%)	주정부 (%)	지방정부 (%)	
Argentina	9.1	89.4	10.6		1987
Australia	9.6	92.8	6.2	1.0	1987
Brazil	–	65.8	31.3	2.9	1987
Canada	12.3	100			1987
Chile	8.8	90.0	7.8	2.2	1987
Colombia	3.2	26.1		73.9	1984
Finland	–	91.8		8.2	1987
France	20.9	79.0	10.9	10.1	1985
Germany	21.2	95.7		4.3	1983
Hungary	18.1	0.0		100	1988
India	2.3	0.0		100	1986
Ireland	–	94.9		5.1	1987
Israel	10.0	75.9		24.1	1986
Kenya	1.4	97.4		2.6	1984
Luxembourg	21.3	100		0.0	1987
Poland	–	99.3		0.7	1988
Switzerland	13.9	88.5	5.6	5.9	1984
United Kingdom	14.3	84.0		16.0	1987
United States	9.0	78.0	14.6	7.4	1987
Yogoslavia	7.8	7.3	75.9	16.8	1987

자료 : Robert D. Ebel & Serdar Yilmaz, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financeial Management, World Bank, 1999. pp.25-26.

그 외 지방정부가 15~25% 정도 분담한 국가는 이스라엘 24.1%, 유고슬라비아 16.6%, 영국 16.0%이었다. 결국 이들 국가와 콜롬비아를 제외한 나머지 국가에서는 지방정부가 10% 이하의 재정분담을 하였고 대부분의 국가는 중앙정부가 80% 이상의 사회복지비지출을 하였던 것으로 나타나고 있다.

2008년 기준으로 IMF 자료에 의하면, 국가별 정부간 사회복지지출 비중을 살펴보더라도 모든 국가에서 지방정부의 재정부담이 다소 증가하기는 했지만 대부분의 국가에서는 사회복지지출의 재정부담을 중앙정부가 담당하고 있다.

그림 2-2. 국가별 정부간 사회복지지출(social protection) 비중(2008년)



주 : 1) 일반정부(공기업 제외) 지출임.
2) 정부지출은 개인과 가계에 대한 서비스 및 이전을 포함하며 단체에 대해 제공되는 서비스 역시 포함함.
자료 : IMF, Government Finance Statistics, March 2010; CESifo calculations.

지방정부가 해당 국가의 총 사회복지지출의 10% 이상을 분담하는 국가는 핀란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국 등이며 대부분의 국가에서 지방정부는 10% 이하의 사회복지지출을 담당하고 있다. 오스트레일리아, 캐나다, 그리스, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 포르투갈 등은 지방정부의 지출책임이 5%이하인 것으로 나타나고 있다. 다만, 연방국가인 경우 주정부가 재정부담을 5~10% 정도 하며, 그 중 캐나다의 경우 주정부가 25~30% 정도, 스위스, 독일, 벨기에 등에서 10% 남짓을 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다.

한편, 주요국의 복지재정 관련 중앙-지방간 분담구조를 보면 중앙정부의 적극적인 정책개입이 보편적이라 할 수 있다. 영국, 프랑스, 스웨덴, 일본 등 우리나라보다 지방자치와 사회복지가 진전된 국가는 내셔널미니멈(National Minimum), 전국적 연대원칙, 전국적 획일성·보편성, 최저기준보장에 입각하여 복지재정의 체계를 구축하고 동시에 미국, 스웨덴, 일본은 지방적 특성을 중시하는 원칙도 준수하고 있다. 따라서 중앙정부가 사회복지의 책임성을 갖고 지방재정조정제도를 통하여 재원을 지원하고 있다(<표 2-11> 참조)(서정섭·조기현, 2006:116).

표 2-10. 주요국 복지재정의 중앙·지방 역할분담 원칙

국 가	중앙·지방 역할분담 기준
미 국	– 연방제에 의한 의사결정 분권화(주정부 독립성) – 지방특성 중시원칙
영 국	– National Minimum 확보(전국적 획일성·보편성)
프랑스	– 전국적 연대원칙
스웨덴	– 최저기준보장의 원칙 – 의사결정 분권화 원칙 – 중앙집권적 행정요구로서 최저기준보장의 원칙 – 지방특성 중시원칙 – 일원화 원칙 및 행정효율 향상의 원칙
일 본	– National Minimum 확보(전국적 통일성·공평성) – 지방특성 중시원칙

자료 : 栗澤 尙志(1996), "地方財政と福祉 –國際比較–", 「フィナンシャル·レビュー」 大藏省 財政金融研究所.

반면, 개별 사회복지 유형별로 살펴보면 선진국에서는 중앙정부가 적극적인 지원수단을 동원하고 있으나, 단지 영국, 스웨덴에서 보는 바와 같이 개인사회서비스는 자치단체가 부담하는 구조를 갖고 있다(서정섭·조기현, 2006:117).

표 2-11. 주요국 복지서비스별 중앙-지방간 재정분담 구조

주요 복지제도	국가와 지방의 재정부담구조
미 국 – 보충적 소득보장급여(SSI) – 요부양가족부조(AFDC) – 식품권(Food Stamp) – 의료보조(Medicaid)	– 연방정부 부담 + 주정부 추가분 – 주정부 부담분 = $\frac{\text{주 1인당 소득수준}}{\text{국민 1인당 소득수준}} \times 45\%$ – 연방정부가 전액부담 – 연방정부 부담률(FMAP) = $100 - \frac{\text{주 1인당 소득수준}}{\text{국민 1인당 소득수준}} \times 45\%$
영 국 – 소득보장 – NHS – 개인사회서비스	– 중앙정부가 전액부담 – 중앙정부가 부담 – 자치단체가 부담
프랑스 – 아동보조 – 가족보조 – 노령자보조 – 장애인보조 – 의료보조	데빠르트망 부담 { 전액 / 전액 / 대부분 전액 / 약 75% / 전액 }
스웨덴 – 아동수당 – 양육수당 – 아동보육비 – 복지관련비 ・노인주택보조 ・생활보호보조 ・실업대책비 ・주택수당 – 공공서비스비	– 중앙정부가 전액부담 – 중앙정부가 전액부담 – 코뮨 약 50%, 중앙정부 약 50% – 중앙정부 보조 하에 코뮨이 부담 코뮨 부담비율 { 약 70% / 전액 / 약 30% / 약 70% } – 대부분 코뮨이 부담
일 본 – 노인의료비 – 노인보건시설요양비 – 노인복지법 규정 비용 – 시설입소비용 – 特養등 시설정비비	– 중앙정부 20%, 도도부현·시정촌 각 5% – 중앙정부 1/3, 도도부현·시정촌 각 1/12 – 중앙정부 50%, 도도부현·시정촌 각 25% – 중앙정부 50%, 시정촌 50% – 중앙정부 1/2, 도도부현 1/4

자료 : 栗澤 尙志(1996)에서 재인용.

미국의 정부간 복지재정지출 분담구조를 살펴보면 다음과 같다. 미 의회보고서의 분류 기준에 따라 연방정부에서 직접 운영하고 있는 사회보험(Social Security, Medicare)을 제외한 소득·자산조사에 기반한 프로그램들에 대해 분야별로 보조금방식 및 연방정부와 주 정부간 재정분담 현황을 1968~2002년의 35년 기간 동안의 변화추이를 살펴보면 <표 2-12>와 같다. 연방정부와 주정부/지방정부 사이의 재정분담수준의 변화를 살펴보면 이 기간 중 연방정부의 재정부담 비율은 70% 이상을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 1968년 약 70.8%였던 연방정부의 부담비율은 1960년대 도입된 각종 사회복지프로그램의 영향으로 인해 계속해서 증가의 경향을 나타냈다. 이 비율은 1979년 77%를 정점으로 반전되어 신연방주의를 표방했던 공화당의 레이건과 부시 행정부가 집권했던 1980년부터 1992년까지 지속적으로 낮아져 1992년에는 70.55%로 가장 낮은 수준이다.

표 2-12. 미국 연방정부-주정부(지방정부 포함)의 사회복지재정 규모 추이

(단위:백만달러, %)

회계년도	연방정부		주정부/지방정부		총지출
1968	11,406	70.77	4,710	29.23	16,116
1979	71,336	77.00	21,304	23.00	92,640
1992	211,121	70.55	88,140	29.45	299,267
:	:	:	:	:	:
1995	262,905	70.84	108,210	29.16	371,115
1996	268,823	71.49	107,213	28.51	376,036
1997	274,980	71.37	110,312	28.63	385,292
1998	280,965	71.04	114,554	28.96	395,519
1999	291,798	71.31	117,389	28.69	409,187
2000	305,659	71.32	122,897	28.68	428,556
2001	342,877	71.90	133,986	28.10	476,865
2002	373,152	71.46	149,004	28.54	522,156

자료: Vee Burke, "Cash and Noncash Benefits for Persons with Income:Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FY2000-FY2002, CRS Report for Congress, November 25, 2003 (http://congressionalresearch.com/RL32233/document.php? study).

그러나 1993년에 연방부담 비율의 감소추세는 멈추고 약간 증가하여 2002년 현재 71.46%를 연방정부가 부담하고 있다. 1968～2002년의 기간 동안 평균 연방정부의 부담비율은 약 71.4%의 수준에 있다. 주정부 및 지방정부의 재정부담 비율은 1979년 23%로 가장 낮았으며 1992년 약 29.5%까지 높아졌다가 현재는 약 28% 전후를 유지하고 있다. 요컨대, 미국은 연방정부와 주정부/지방정부가 사회보험을 제외한 공공부조 및 사회서비스 분야의 지출을 약 7:3 정도의 비율로 분담하고 있다고 할 수 있다(Vee Burke, 2003;한국보건사회연구원, 2006:193-195).

일본의 경우, 지방경비는 행정 목적에 따라 총무비, 민생비, 위생비, 노동비, 농림수산비, 상공비、토목비、소방비、경찰비、교육비、재해구조비、공채비 등으로 구분하고 있다. 2009년도 지방자치단체의 세출순계 결산액은 96조 1,064억 엔으로, 이의 구성은 아래의 <표 2-13>에서 보는 바와 같이 민생비 20.6%、교육비 17.1%、토목비 13.8%、공채비 13.4%、총무비 11.2%의 순으로 되어 있다. 여기서 민생비와 노동비가 우리나라 지방자치단체의 사회복지비에 해당한다고 할 수 있다. 일본 지방자치단체의 2009년도 결산기준 사회복지비(민생비:197,679억엔)는 총 지출의 20.6%로 우리나라 지방자치단체의 2009년도 결산기준의 사회복지비 비중인 18.7%보다 2%p 정도 높게 나타나고 있다. 민생비의 경우 2004년도 총 지출의 16.6%에서 2009년도에는 20.6%로 세출 중 가장 큰 비중을 차지함과 동시에 그동안 지속적으로 증가하여 왔다. 또한 민생비는 개호직원처우개선(介護職員處遇改善), 생활보호비 증가 등으로 2009년의 경우 전년 대비 11%정도 증가하고 있다고 한다. 일본의 경우도 우리나라와 같이 지방자치단체의 사회복지비 증가가 최근 가파르게 증가하고 있다.

표 2-13. 일본 지방자치단체 목적별 세출순계 구성비 추이

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
총무비	9.8	9.6	9.7	10.0	9.9	11.2
민생비	16.6	17.3	18.2	19.0	19.9	20.6
위생비	6.3	6.3	6.2	6.1	6.0	6.2
노동비	0.4	0.3	0.3	0.3	0.7	1.0
농림수산비	4.7	4.4	4.2	3.9	3.7	3.7
상공비	5.4	5.1	5.3	5.6	5.9	6.8
토목비	16.7	15.9	15.5	15.0	14.4	13.8
소방비	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9
경찰비	3.7	3.7	3.8	3.8	3.7	3.4
교육비	18.5	18.3	18.5	18.4	18.0	17.1
공채비	14.4	15.4	14.9	14.6	14.7	13.4
기타	1.5	1.7	1.4	1.3	1.1	0.9
세출(억엔)	912,479	906,973	892,106	891,476	896,915	961,064

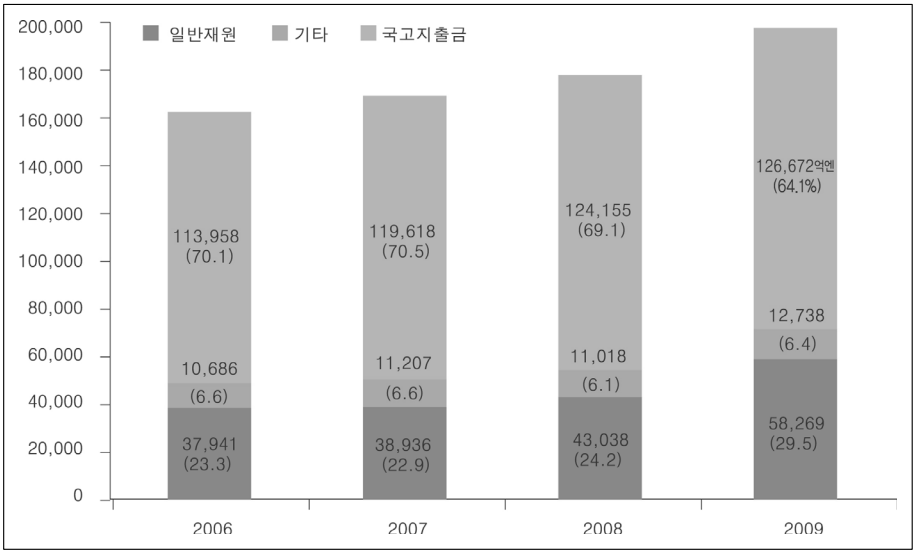
資料(자료), 總務省, 地方財政白書, 平成23年(2011).

2009년도 결산기준으로 지방자치단체 민생비 총액 19조 7,669억엔은 노인복지비 5조 7,068억엔(28.9%), 아동복지비 5조 5,497억엔(28.1%), 일반사회복지비 5조 2,509억엔(26.6%), 생활보호비 3조 2,501억엔(16.4%), 재해구조비 103엑엔(0.1%)로 구성되어 있다. 민생비는 도도부현에서 31.3%를 사용하고 시정촌에서 68.7%를 사용하였다. 도도부현의 민생비는 노인복지비 44.9%, 일반사회복지비 33.3%, 아동복지비 17.9%, 생활보호비 3.7%, 재해구조비 0.1%로 구성되었으며, 시정촌은 아동복지비 33.1%, 일반사회복지비 25.9%, 노인복지비와 생활보호비에 각각 20.5%씩을 지출하였다. 최근의 일본 지방자치단체 민생비의 재원구성 추이를 보면 지방자치단체의 일반재원 등의 투입이 증가하고 있는데 이는 지방자치단체 자체시책의 추진, 그리고 국고보조부담율의 인하에 기인하고 있다고 한다. 이러한 경향은 우리나라 지방자치단체의 사회복지사업 추진에 따른 지방비부담의 증

가와 동일한 양상이라고 할 수 있다.

한편 지방자치단체 민생비의 재원내역을 보면 2006년도의 경우 국고지출금이 70.1%, 2007년도 70.5%, 2008년도 69.1%로 지방자치단체 민생비의 70%정도가 국고지출금으로 조달되었다. 원래 일본의 경우 민생비의 국고보조율은 80%였으나 1985년 이후 보조율을 70% 내지 50%로 삭감하고 있다. 2009년도의 경우는 국고보조율의 삭감 등으로 지방자치단체 민생비 전체의 국가부담은 이전보다 더욱 낮아져 64% 정도이고 지방자치단체 일반재원 등의 부담이 높아져 30% 정도에 이르고 있다. 아무튼 일본의 경우도 지방자치단체의 사회복지 사업에 대한 국가의 부담은 80%에서 70%로 그리고 최근에 64%로 낮아지기는 하였지만 우리나라의 국고부담보다는 상당히 높은 편이다.

그림 2-3. 일본 지방자치단체 민생비의 재원구성비 추이



資料(자료), 總務省, 地方財政白書, 平成23年(2011).

제3장 지방자치단체 사회복지지출 실태와 영향분석

제1절 중앙정부 복지재정과 전망

1. 복지재정 운영실태

2010년 중앙정부의 복지재정은 일반회계, 4개 특별회계(농어촌구조개선특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 국가균형발전특별회계, 책임운영기관특별회계) 및 17개 기금으로 운영되고 있다. 2010년 중앙정부 총지출 292.8조원 중 81.2(27.7%)조원의 복지재정이 운영되며, 그 중 사회복지분야 73.9조원(91.0%), 보건분야 7.3조원(0.9%)으로 나뉘어지고 있다.

복지재정이 정부 총지출에서 차지하는 비중은 2005년 23.7% 점하였으며, 이후 계속 증가하여 2009년에는 26.6%, 2010년에는 총지출 대비 복지재정지출의 비중이 27.7%로 증가하였다. 정부 총지출은 2005~2010년 동안 연평균 6.9%씩 증가한데 비해 복지재정지출은 연평균 10.4%씩 증가하였다.

정부의 복지재정지출은 사회복지분야와 보건분야로 구분되는데, 이를 구분하여 살펴보면 사회복지 분야는 연평균 10.7%씩 증가하였으며 보건분야는 7.9%씩 증가하였다. 사회복지 분야의 증가는 기초노령연금(2008년 신규), 장애인연금(2010년 신설) 등의 새로운 복지제도 도입과 육아에 대한 사회적 책임과 저출산 대책의 일환으로 추진되는 보육지원이 지속적으로 확대되었기 때문이다. 한편 취약계층 지원부문의 증가율이 연평균 37.1% 수준이며, 보육·가족·여성부문도 연평균 28.3%씩 증가하며, 향후 이들 부분의 지출이 증가될 것으로 판단된다.

표 3-1. 2010년 복지재정 규모와 운영구조

부분	규모(억원)	소관부처	회계
기초생활보장	73,045(9.0)	보건복지부 여성가족부	예산:일반, 특별(농특구, 에특, 광특, 책특) 기금:국민건강증진, 청소년육성,응급의료, 여성발전, 복권
취약계층지원, 노인·청소년, 사회복지일반	56,502(7.0)		
보건의료*	17,037(2.1)		
건강보험지원*	53,826(6.6)		
보육·가족·여성	23,568(2.9)		
식품의약안전*	2,440(0.3)	식품의약청	예산:일반
공적연금	259,856(32.0)	보건복지부, 행정안전부, 국방부, 교육과학기술부	기금:국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금
노동	122,935(15.1)	노동부	예산:일반, 특별:농특구, 에특, 광특, 기금:고용보험, 산재보험, 근로자복지진흥, 임금채권보장, 장애인고용촉진
보훈	36,093(4.4)	국가보훈처	예산:일반, 특별:에특,광특 기금:보훈, 순국선열애국지사사업
주택	167,162(20.6)	국토해양부	예산:일반, 기금:국민주택
[합계]			
2개 분야, 12개 부문	812,464(100)	9개 부처	예산:일반회계, 특별회계(4) 기금:17개
· 사회복지 분야 · 보건 분야	739,161(91.0) 73,303(9.0)		
· 예산 · 기금	252,495(31.1) 559,969(68.9)		

주 : 1) * 표시된 3개 부문은 보건분야, 나머지 9개 부분은 사회복지분야임.
2) 16개 기금은 전액 복지재정에 속하며, 복권기금은 일부만 해당함.
자료 : 국회예산정책처(b), 2010:37에서 이용(원자료:기획재정부, 2010 나라살림 예산개요).

한편, 2005~2010년간 보건복지부 소관 사회복지분야(보건분야 제외) 국고보조사업 예산의 연평균 증가율은 23.3%에 이르는 높은 수준에 있다. 국고보조사업의 수행을 위한 대응 지방비 부담 증가율은 이보다 8.2%p 높은 연평균 31.5%씩 증가하여 왔다. 이는 우리나라가 2005년 대비 국고보조사업의 사업수가 2010년에는 55개가 증가한 104개의 국고보조사업이 추진되고 있기 때문이다.[14] 이와

14) 사회복지분야(보건분야 제외)의 국고보조사업 중에는 1개의 세부사업내에도 내역사업이 여러개 있어 실실제 국고보조율이 각각 설정되어 있으며 이를 기준으로 보면, 2005년 11개, 2006년 9개, 2007년 14개, 2008년 9개, 2009년 8개, 2010년 15개가 신설 또는 확대되어 2005~2010년 동안 세부사업별로

같은 사회복지분야의 국고보조사업의 증가는 「저출산·고령화기본법」의 제정(2005년)과 더불어 "저출산·고령화 대책" 추진에 범정부적 역량이 집중되면서, 복지분야 국고보조사업이 지속적으로 확대되고 있기 때문이다. 또한 2005년 이후 보육료 지원사업은 매년 30% 수준의 증가율을 보이며, 사회서비스 일자리사업은 연 100% 이상 증가하고 2008년 신규 도입된 기초노령연금 사업 등이 국고보조사업의 형태로 추진되고 있어 지방비 대응 부담이 증가하고 있다고 볼 수 있다.

표 3-2. 복지재정 지출규모: 2005~2010년

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009		2010 (당초)	합 계	연평균 증가율
					당초	추 경			
정부총지출(A)	209.6	224.1	238.4	262.8	284.5	301.8	292.8	1,518.3	6.9
복지재정(B) (B/A)	49.7 (23.7)	56.0 (25.0)	61.4 (25.7)	68.8 (26.2)	74.6 (26.2)	80.4 (26.6)	81.2 (27.7)	397.4 (26.2)	10.4 –
[분야별] 사회복지 보건	 44.5 5.0	 50.5 5.5	 56.1 5.3	 62.9 5.9	 67.7 6.9	 73.4 7.0	 73.9 7.3	 361.3 36.0	 10.7 7.9
[회계별] 예산 기금	 14.7 34.9	 14.5 41.5	 16.8 44.6	 20.2 47.5	 23.3 51.4	 – –	 25.2 56.0	 114.7 275.9	 11.4 9.9
[주요 부문별]							(단위: 억원, %)		
기초생활보장	46,225	53,438	65,831	72,716	71,427	79,803	73,045	462,485	9.6
취약계층 지원 등	11,686	14,634	19,329	35,072	46,995	63,303	56,502	247,521	37.1
보육·가족·여성	6,786	9,426	12,173	16,690	19,295	19,567	23,568	107,505	28.3
공적연금	160,582	172,025	189,955	214,285	238,197	238,197	259,856	1,473,097	10.1
노동	78,341	93,186	104,294	104,936	146,846	146,846	122,935	768,085	9.4
보훈	25,006	26,985	29,710	31,291	33,597	33,597	36,093	216,279	7.6
주택	116,821	135,459	139,664	154,145	152,883	152,883	167,162	1,016,305	7.4
건강보험 지원	40,375	42,962	41,350	45,539	52,040	52,040	53,826	328,132	5.9

주 : 1) 2005~2008년간은 최종예산 기준이며 2009년은 추경기준임.
2) '취약계층지원 등'은 3개 부문(취약계층지원, 노인 · 청소년, 사회복지일반) 합산.
자료 : 국회예산정책처(b), 2010:39에서 인용(원자료 : 「각년도 나라살림」을 토대로 작성).

는 총 66개의 국고보조사업이 새로이 시작되었다(국회예산정책처(c), 지방자치단체 국가보조사업편람을 참고하여 작성함).

표 3-3. 중앙정부 사회복지지출 현황

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
[중앙 재정]							
정부 총지출	209.6	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	6.9
– 사회복지분야 지출	44.54	50.52	56.10	62.91	73.42	73.92	10.7
보건복지부							
– 예산(일반회계, a)	8.91	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29	16.7
– 국고보조사업(b)	4.95	6.04	7.82	11.16	13.02	14.11	23.3
(예산 중 보조사업 비중, b/a)	55.6	62.2	67.8	70.4	67.6	73.1	–
대응 지방비 부담(c)	1.78	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01	31.5
(보조사업 대비 지방비 비중, c/a)	36.0	35.6	36.4	45.4	47.2	49.7	–

주 : 각년도 최종예산 기준, 2010년은 당초예산 기준.
자료 : 1) 보건복지부, 「예산 및 기금운용계획 개요」, 각년도.
2) 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.

2. 복지재정 투자전망

OECD 회원국의 평균 복지지출 수준과 경제사회지표를 비교하여 볼 때, 우리나라의 복지재정지출 수준은 아직 낮은 단계에 있다. 향후 고령화 사회의 진전과 더불어 정부의 복지정책 강화 등으로 정부의 예산에서 복지관련 지출은 더욱 증가될 것으로 예상된다. 이는 우리나라가 OECD 국가의 공공사회지출의 비교에서도 보는 바와 같이 사회복지 분야의 소득보전이나 서비스 제공이 낮은 단계에 있기 때문이다.

향후 우리나라 복지재정지출의 증가는 실제로 정부의 국가재정운영계획(2010-2014)에서도 나타나고 있다. 정부의 12개 분야별 2014년도까지의 투자계획을 보면 총지출의 연평균 증가율은 4.8%이다. 보건·복지·노동 분야의 연평균 증가율은 이보다 높은 5.9%이다. 또한 보건·복지·노동 분야 지출이 총지출에서 차지하는 점유비율이 가장 높으며 2010년 27.7%에서 2014년 29.0%로 증가시킬 계획에 있다.

이와 같은 보건·복지·노동분야의 확대정책은 국고보조사업의 증가 등으로 지방자치단체 사회복지지출의 증가로 이어질 수 있다.

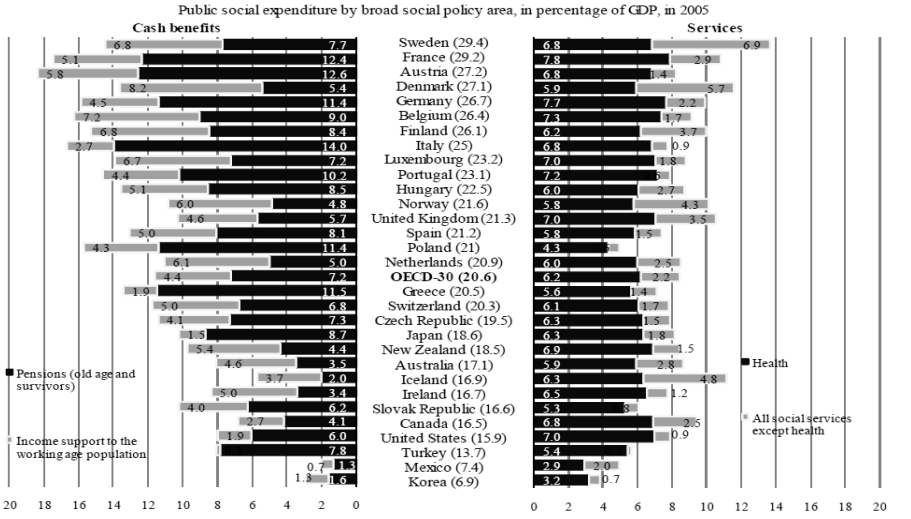
표 3-4. OECD 회원국 평균 복지지출과 경제사회지표 비교

		중앙정부 복지지출 비중			1인당 GDP('07)	65세이상 인구('10)	조세 부담율('07)	국민 부담율('07)
		계	사회복지	보건	US달러	%	% of GDP	% of GDP
OECD 평균		47.8	36.1	11.7	33,444	15.4	26.7	36.1
한국	IMF통계('07)	21.7	20.7	1.0	24,801	11.0	21.0	28.7
	정부통계('10)	27.7	25.2	2.5*)				
	NABO('10)*	35.2	21.5	13.7				

주 : *현행 정부재정의 보건분야 지출는 건강보험과 장기요양보험의 국고지원액과 국가부담분(보험료)만을 계상함(전체의 15% 내외). NABO는 보건지출이 과소반영 된 문제점을 시정하기 위해 UN의 기능별 재정분류 기준을 적용하여 1) 의료급여 및 장기요양보험 지원액을 보건분야 지출로 변경하고, 2) 건강보험과 노인장기요양보험의 미반영분 전액을 반영하고, 3) 주택부문을 제외하여 재분류하고 추정함.

자료 : 국회 예산정책처, 2010:48에 발췌하여 작성함.

그림 3-1. 공공부문 사회복지비 GDP 비중



자료 : OECD, Social Expenditure Database.

표 3-5. 국가재정운영계획(2010-2014)의 주요 분야별 재원배분계획

(단위:조원, %)

	2010	2011	2012	2013	2014	증가율	점유비중	
							2010	2014
R&D	13.7	14.9	16.6	18.1	19.1	8.7	4.7	5.4
산업·중소기업·에너지	15.1	15.1	15.5	16	16	1.4	5.2	4.5
SOC	25.1	24.3	22.4	22.9	23.5	△1.7	8.6	6.7
농림수산식품	17.3	17.7	18.2	16.9	17.6	0.5	5.9	5.0
보건·복지·노동	81.2	86.3	92.8	98.1	102.4	5.9	27.7	29.0
교육	38.3	41.3	44.9	48.2	52.1	8	13.1	14.8
문화체육관광	3.9	4.1	4.2	4.2	4.3	2.7	1.3	1.2
환경	5.4	5.7	5.7	5.7	6	2.4	1.8	1.7
국방	29.6	31.3	32.9	34.2	35.6	4.8	10.1	10.1
외교통일	3.3	3.7	3.9	4.2	4.5	7.7	1.1	1.3
공공질서·안전	12.9	13.6	14.2	14.3	14.7	3.2	4.4	4.2
일반공공행정	48.7	53.2	57.1	59.5	62.8	6.5	16.6	17.8
총지출	292.8	309.6	324.8	337.7	353	4.8	100	100

자료 : 기획재정부, 「국가재정운영계획(2010-2014)」, p. 49.

표 3-6. 보건·복지·노동분야 투자계획

(단위:십억원,%)

	2010	2011	2012	2013	2014	증가율
□사회복지·보건(계)	81,247	86,271	92,828	98,143	102,353	5.9
○사회복지분야	73,916	78,949	85,305	90,685	94,847	6.4
· 기초생활보장	7,305	7,524	7,749	7,896	8,221	3.0
· 취약계층지원	1,521	1,332	1,313	1,346	1,369	△2.6
· 공적연금	25,986	28,197	31,834	35,308	39,137	10.8
· 보육·가족·여성	2,369	2,871	2,964	3,101	3,248	8.2
· 노인·청소년	3,663	3,841	3,890	3,994	4,116	3.0
· 노동	12,294	12,667	12,782	13,336	13,824	3.0
· 보훈	3,609	3,777	3,915	3,990	4,078	3.1
· 주택	16,716	18,040	20,325	21,158	20,273	4.9
· 사회복지일반	453	545	531	556	581	6.4
○ 보건분야	7,331	7,477	7,523	7,458	7,506	0.6
· 보건의료	1,704	1,539	1,556	1,457	1,476	△3.5
· 건강보험	5,383	5,710	5,727	5,745	5,763	1.7
· 식품의약안전	224	228	240	256	267	2.3

자료 : 기획재정부, 「국가재정운영계획(2010-2014)」, p. .96.

한편 정부의 보건·복지·노동 분야의 투자계획을 투자 대상별로 보면 사회복지 분야의 연평균 증가율은 6.4%로 더욱 높다. 그리고 사회복지 분야 중 보육·가족·여성 부문의 연평균 증가율이 가장 높아 이 부문의 지방재정 부담이 증가될 것으로 판단된다. 취약계층 지원은 정부투자가 감소되는데, 현재 우리나라 사회복지의 사각지대로 지방에서 오히려 복지수요가 증가될 가능성이 높은 분야이다.

제2절 지방자치단체 사회복지지출 실태분석

1. 사회복지지출의 구조와 사업

가. 사회복지지출의 구조

지방자치단체의 사회복지지출은 사회복지 지방이양사업, 국고보조사업(시·도비조조사업 포함), 자체사업의 3가지 형태로 이루어진다고 볼 수 있다. 첫째, 사회복지 사무의 지방이양은 2005년도에 시행되었으며, 이들 사업에 대해서는 지방에서 원활히 추진될 수 있도록 분권교부세를 통하여 재원의 상당부분을 정부가 지원해 주고 있다.[15] 둘째, 사회복지 지방자치단체의 국고보조사업은 중앙정부의 사회복지 정책을 지방에 재원을 지원해주면서 추진되는 사업으로, 2010년 기준으로 104개[16] 정도의 사회복지 사업이 지방에서 추진되고 있다. 사회복지 국고보조사업은 중앙정부의 복지정책 강화 및 확대에 따라 매년 그 사업수가 증가하고 있다. 또한 중앙정부의 국고보조사업 외에 시·도별로 자체사업을 시행하면서 시군구에서 재정지원을 해주면서 추진되는 시·도비보조사업이 있다. 셋째, 자체사업은 시군구의 경우 지방이양사업, 국고보조사업, 시·도비보조사업을 제외한 순수한 시군구의 자체재원으로 추진되는 자체사업이 있다. 이들 사업은 지

15) 기존의 국고보조사업은 분권교부세를 통하여 지원하므로 일괄포괄보조방식을 취하고 있는 형태이다.
16) 사업이 세분화되어 국고보조율이 설정된 사업기준으로는 111개이다.

역의 재정력, 지역특성 및 지역수요에 따라 추진되기 때문에 사업의 특성이 다르다.

표 3-7. 우리나라 사회복지사업 유형과 재원구조

구분	사회복지 지방이양사업	국고보조사업*)	자체사업
사업유형	67개 사업(2005년 기준)	104개 사업(2010년 기준) (기초단체:시·도비보조사업)	자치단체별 자체사업
재원구조	분권교부세+대응지방비	보조금(국고/시·도비)+대응지방비	순수 자체재원

주 : *는 2010년 기준 사회복지분야(보건분야 제외)의 국고보조사업은 보건복지부 66개 사업, 여성가족부 29개 사업, 기획재정부 5개 사업, 행정안전부 1개 사업, 노동부 3개 사업(제주특별자치도 기능이양사업 제외)임.

지방자치단체 사회복지지출의 예산구조를 살펴보면 중앙정부의 사회복지지출과 밀접한 관계를 가지고 있다. 중앙정부의 사회복지정책이나 국고보조금, 분권교부세 등의 정책과 재원의 지원을 받아 지방자치단체의 사회복지지출이 이루어지고 있다. 중앙정부가 일반회계, 특별회계[17]의 예산과 기금[18]을 정부 기능별 세출분류인 사회복지분야의 세출예산에 편성하고, 이중 정부가 직접 지출할 것을 제외하고 나머지는 지방자치단체로의 국고보조사업으로 추진된다.

2010년 기준으로 지방자치단체 국고보조사업의 각 분야별 규모를 비교하면 가장 큰 비중을 점하는 분야는 사회복지분야로 전체 국고보조사업 규모의 45.2%(14조 3,910억원)이다. 사회복지 분야의 점유 비중은 전체 국고보조사업 중에서 가장 큰 비중을 점하는 한편 2007년 점유비중 41.47%에서 매년 점유 비중이 증가하여 2010년에는 45.24%로 증가하였다.

17) 중앙정부의 특별회계 중 복지재정(사회복지+보건분야)과 관련이 있는 특별회계는 농어촌구조개선특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 광역지역발전특별회계, 책임운영기관특별회계의 4개 특별회계가 해당된다.

18) 중앙정부의 기금 중 복지재정지출에 활용되는 기금은 6개 사회보험성기금(국민연금기금, 공무원연금기금, 사학연금기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금), 10개 사업성기금(국민건강증진기금, 청소년육성기금, 응급의료기금, 여성발전기금, 근로자복지진흥기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진 및 직업재활기금, 보훈기금, 순국선열애국지사사업기금, 국민주택기금) 및 1개 계정성기금(복권기금)이 있다.

표 3-8. 분야별 지방자치단체 국고보조사업의 규모(2007-2010년)

(단위:억원, %)

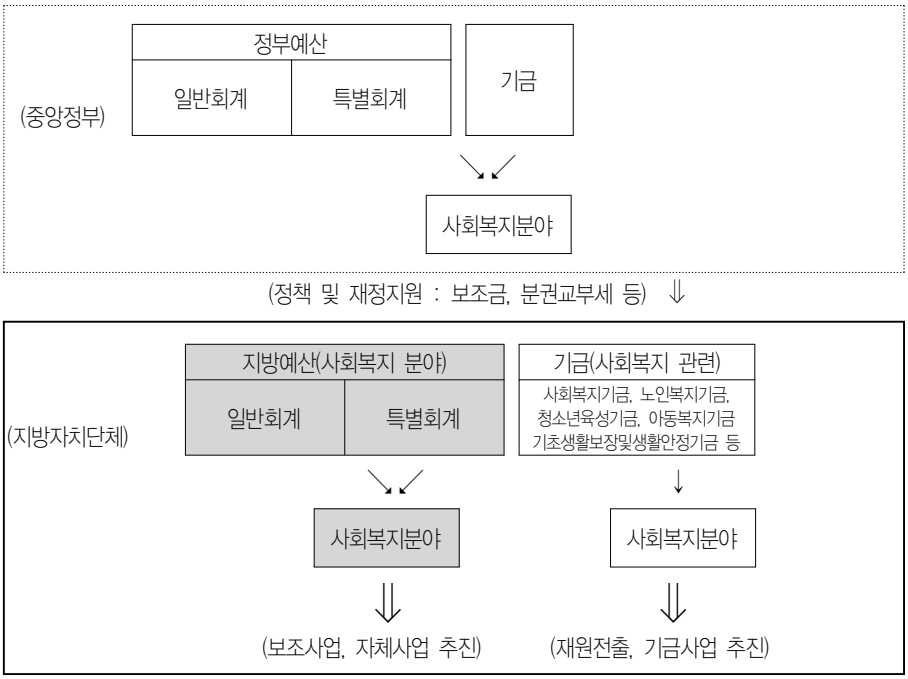
	2007		2008		2009		2010	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
일반공공행정	4,472	2.01	4,020	1.61	5,924	2.01	6,715	2.12
공공질서및안전	2,722	1.22	3,189	1.28	5,591	1.90	6,548	2.07
통일·외교	242	0.11	380	0.15	78	0.03	118	0.04
국방	0	0.00	32	0.01	45	0.02	2	0.00
교육	3,712	1.66	104	0.04	2,103	0.72	899	0.28
문화및관광	8,460	3.79	9,804	3.93	12,060	4.10	13,734	4.34
환경	22,915	10.28	24,466	9.80	29,361	9.98	32,871	10.39
사회복지	92,479	41.47	113,059	45.29	129,527	44.05	143,190	45.24
보건	3,776	1.69	4,297	1.72	4,608	1.57	5,360	1.69
농림수산	37,659	16.89	43,006	17.23	46,299	15.74	50,465	15.94
산업·중소기업및에너지	8,168	3.66	7,745	3.10	9,767	3.32	9,860	3.12
교통및물류	30,472	13.67	30,206	12.10	37,215	12.66	32,822	10.37
통신	235	0.11	311	0.12	257	0.09	68	0.02
국토및지역개발	7,625	3.42	8,952	3.59	11,154	3.79	13,744	4.34
과학기술	54	0.02	40	0.02	70	0.02	99	0.03
합계	222,991	100	249,611	100	294,059	100	316,495	100

주 : 각 년도 예산액 기준이며, 디지털예산회계시스템(d-Brain), 2010.6의 자료임.
자료 : 국회예산정책처, 『지방자치단체 국가보조사업 편람』, 2010.7, pp.31-32 재정리.

지방자치단체의 예산(일반회계+특별회계)은 세출예산 13개 분류 중 사회복지 분야로 예산편성 되어 지출된다. 지방기금 중 사회복지 관련분야[19]의 기금에서 예산과는 별도로 기금의 고유 사업인 모자·노인·여성·취약계층 등의 사회복지 사업추진 목적으로 지출되고 있다. 지방기금 부분은 본 연구의 범위에서 제외되고 있다.

19) 지방자치단체의 사회복지 관련기금은 여성발전기금, 노인복지기금, 장애인등편의시설설치기금, 장애인복지기금, 청소년육성기금, 아동복지기금, 사회복지기금, 저소득주민지원기금, 불우아동결연기금, 생활안정기금, 자활기금, 생활지원기금, 국가기초생활보장기금, 주민소득지원및생활안정기금, 한부모가족지원기금, 보훈기금, 국가유공자단체등지원기금, 공공부조기금, 난치병치료후원기금, 저소득층자녀학자기금 등이 있다.

그림 3-2. 지방자치단체 사회복지지출의 예산 흐름도



주 : 본 연구의 연구대상 및 자료 분석은 "음영처리"된 부분에 한정되고 있음.

나. 지방이양사업

2005년도 국고보조사업의 지방이양, 국고보조사업 유지, 균형발전특별회계(현재 광역지역발전특별회계) 이관으로의 개편에서 당시 보건복지가족부(현재 보건복지부) 사회복지 분야의 67개 사업이 지방으로 이양됨과 동시에 분권교부세를 신설하여 지방의 재원을 보전하게 되었다. 2005년 국고보조사업의 지방이양 당시 분권교부세 지원 대상사업은 13개 부처 149개 사업으로 분류하였다. 보건복지부 사업이 67개 사업의 50%로 가장 많아 사회복지분야 사업의 지방이양이 핵심이었다. 특히 보건복지부의 경우 국고보조사업의 12.1%를 지방으로 이양한 것에 불과하였으나, 3조 6,000억원 규모의 기초생활보호대상사업을 제외하면 실제 지방이양률은 44.6%에 달하였다.[20]

지방이양 된 사회복지사업을 정책대상별로 보면 노인복지, 장애인복지, 아동

복지, 청소년복지, 한부모가정복지, 노숙자지원복지 등 사회적 약자 및 취약계층을 위한 사회복지 관련 사업 들이다. 그리고 사업 유형별로 보면 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 입소 생활시설 운영, 비입소 시설 이용, 복지 관련 시설설치 및 기능보강, 급여(서비스) 지원, 관련 종사자 인건비, 기타 프로그램 등으로 분류할 수 있다.

표 3-9. 사회복지사업의 유형별 지방이양사업

	지방이양사업	국고보조사업 유지
생활시설 운영시설	· 정신요양시설, 사회복귀시설 · 노인시설 · 장애인: 생활시설, 직업재활시설, 공동생활가정 · 아동시설, 모자복지시설	· 그룹홈 아동보호 · 부랑인시설
이용시설	· 장애인:복지관, 재가복지센터, 주간보호시설, 단기보호시설, 의료재활시설, 체육관, 시각장애인심부름센터 및 재활지원센터, 청각장애수화통역센터, 정신지체인자립지원센터, 해피콜봉사센터, 정보화지원센터, 지체장애인편의시설센터 · 노인:재가노인복지시설, 경로당, 노인복지회관, 치매상담센터, 지역사회시니어클럽 · 사회복지관, 재가복지봉사센터	· 자활후견기관 · 건강가정지원센터 · 아동복지시설 · 입양정보센터 · 지역아동센터 운영지원 · 노동인력운영센터설립운영 · 지방노인보호전문기관운영
시설설치 및 기능보강	〈기능보강〉 · 장애인복지관, 장애인체육관, 사회복지관 · 재가노인복지시설개보수 〈시설설치〉 · 노인복지회관 신축 · 아동보호전문기관설치	〈기능보강〉 · 정신요양시설, 사회복귀시설 · 장애인생활시설, 의료재활시설, 직업재활시설 · 노인시설, 노인치매요양병원 · 아동시설, 모자복지시설, 부랑인시설 〈시설설치〉 · 권역별재활센터 · 장사시설설치 · 노인그룹홈, 소규모다기능시설

20) 경상적수요 74개 사업, 비경상적수요 75개 사업으로 분류하였다. 이외 문화관광부가 24개 사업의 16%, 해양수산부가 16개 사업의 11%를 점하였으며, 재원으로 보면 보건복지부가 5,959억원으로 이양총액 9,581억원의 62%, 건설교통부가 1,331억원으로 14%, 행정자치부가 742억원의 8% 등이었다(자세한 내용은 서정섭, 조기현(2006), pp.5-13 참조)

	지방이양사업	국고보조사업 유지
서비스 (급여)	· 장애인특별운송사업 · 장애인지역사회재활시설차량 · 여성장애인가사도우미 · 청각장애아동달팽이관수술 · 장애인생활시설치과유니트 · 경로식당무료급식 · 저소득재가노인식사배달 · 노인건강진단 · 노인일거리마련사업 · 모자복지시설퇴소자자립정착금 · 푸드뱅크운영장비지원 · 노숙자보호, 쪽방생활자지원 · 결연기관PC구입비	· 장애인의료비, 자녀학비, 수당, 아동부양수당, 장애인등록진단비 · 장애인특별운송사업차량구입 · 장애인재활보조기구교부 · 경로연금, 사할린한인지원 · 입양아동양육보조금, 가정위탁아동상해보험료지원 · 저소득 모부자가정지원 · 산모·신생아도우미 지원 · 불임부부 지원
기타 프로그램 · 사업	· 편의시설설치시민촉진단 · 경로당활성화 · 소년소녀가장지원 · 가정위탁양육지원, 퇴소아동자립정착금 · 결식아동급식	· 중증장애인자립생활지원사업 · 여성장애인역량강화 교육사업 · 재활보조기구교부사업 · 장애인생산품판매시설 · 장애인체육대회 · 저소득층학생 수능공부방 운영
인건비	· 사회복지전담공무원, 공익근무요원, 업무보조 공익요원	–

사회복지 분야 사업의 지방이양으로 지방자치단체의 재정부담이 증가하여 지방재정의 경직성 및 가용재용의 잠식을 초래하는 문제가 현재 발생하고 있다. 그동안 이와 관련하여 제기된 문제는 <부록 1>에 정리되어 있다. 사회복지 분야 67개 지방이양사업의 예산추이를 보면, 지방이양 이전인 2004년도의 사회복지사업에 대한 국비와 지방비 부담의 비중은 47.2%:52.8%이었다. 사회복지사업의 지방이양 첫해인 2005년도에는 분권교부세와 지방비 부담의 비중이 32.9%:67.1%의 비중으로 지방비 부담이 14.3%p 증가하였으며 2009년도의 경우 분권교부세는 30.2%로 더 낮아지고, 지방비 부담의 비중이 69.8%로 대폭 증가하였다. 이는 지방의 사회복지 수요가 대폭적으로 증가한 반면 내국세에 연동되어 있는 분권교부세 규모의 증가가 미흡했기 때문이다. 지방이양 이전에는 국고보조금의 증가율이 매칭비율에 따라 동일하게 나타났으나, 이양 이후 지방비의 증가는 큰 반면 분권교부세의 증가는 이를 따라가지 못하고 있기 때문이다.

다. 국고보조사업

국고보조금이란 국가가 지방자치단체나 민간 등이 수행하는 특정 공익사업을 지원하기 위하여 반대급부 없이 교부하는 금전적 급부를 의미하며, 국고보조금의 지급 대상사업을 국고보조사업이라 한다. 보건 분야를 제외한 2010년 기준 사회복지 분야의 지방자치단체 국고보조사업은 보건복지부 66개 사업, 여성가족부 29개 사업, 기획재정부 5개 사업, 행정안전부 1개 사업, 노동부 3개 사업의 총 104개 사업으로 나타나고 있다.[21)]

2005년 이후 새로 신설 내지는 시행된 사업은 보건복지부 66새 사업 중 33개 사업, 여성가족부 29개 사업 중 15개 사업, 기획재정부 5개 사업 중 4개 사업, 행정안전부 1개 사업, 노동부 3개 사업(제주특별자치도 기능이양 사업 제외) 중 2개 사업으로, 전체 사업 104개 사업 중 55개 사업의 54.0%의 사업이 2005년도 이후 새로이 시행되고 있는 사업이다.

사회복지분야 사업의 지방이양 후에도 정부의 복지정책 확대·강화에 따라 새로운 국고보조사업이 계속 증가하여 대응 지방비부담 증가로 지방자치단체의 재정압박이 가중되고 있다.

표 3-10. 사회복지분야 국고보조사업(2010년 기준)

사업명	개시년도	보조방법	보조율
〈보건복지부〉			
생계급여	1961	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
장사시설 설치사업	1962	자본보조	70%
의료급여자치단체경상보조	1977	경상보조	서울 50%, 그 외 80%
교육급여	1979	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
노인단체지원	1979	경상보조	서울 20%, 그 외 50%
장애인복지시설기능보강	1981	경상, 자본보조	·장애인생활시설 및 직업재활시설 기능보강 : 자본보조(50%)

21) 국회예산정책처(c), 『지방자치단체 국고보조사업 편람』, 2010을 참조하여 지방자치단체 국고보조사업을 정리한 것으로 실제와는 조금 다를 수 있다. 제주도의 경우 특별지방행정기관 이관에 따른 노동부 사업은 제외하였다.

사업명	개시년도	보조방법	보조율
장애인복지시설기능보강	1981	경상, 자본보조	·장애인의료재활시설기능보강 : 자본보조(30%) ·장애인생산품판매시설운영 : 경상보조(40%), 자본보조(30%)
장애인보조기구지원	1982	경상보조	서울 50%, 지방 80%
부랑인 복지지원	1985	경상보조	서울 50%, 지방 70%
부랑인시설기능보강	1985	자본보조	50%
노인요양시설 확충	1986	자본보조	50%
주거급여	1989	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
장애인등록진단비지원	1989	경상보조	서울 30%, 지방 50%
장애수당	1990	경상보조	서울 50%, 지방 70%
장애인 의료비지원	1990	경상보조	서울 50%, 지방 80%
장애인 자녀학비 지원	1990	경상보조	서울 50%, 지방 80%
아동시설 기능보강	1990	자본보조	50%
보육돌봄서비스	1991	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
영유아보육료지원	1991	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
보육시설지원	1991	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
영유아사전예방적건강관리	1991	경상보조	서울 30%, 지방 50%(국민건강증진기금)
보육시설기능보강	1991	자본보조	50%
영주귀국 사할린한인지원 자치단체 경상보조	1992	경상보조	100%
지방보육정보센터운영	1995	경상보조	서울 20%, 그 외 50%
장애아동 입양양육보조금	1996	경상보조	서울 40%, 지방 70%
노인치매병원 확충	1996	자본보조	50%(국민건강증진기금)
해산·장제급여	1997	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
자활사업	2000	경상보조	서울 40~60%, 지방 70~90% (지역자활센터 운영 서울 50%, 지방 70%)
자활소득공제	2001	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
자활지원센터 운영지원	2004	경상보조	70%
방과후돌봄서비스	2004	경상보조	서울 30%, 지방 50~70%
노인보호전문기관	2004	경상보조	50%
노인일자리사업지원	2004	경상보조	서울 30%, 그 외 50%
재활병원 건립	2004	자본보조	50%(국민건장증진기금)
요보호아동그룹홈 운영지원	2005	경상보조	40%
중증장애인자립생활(IL) 지원	2005	경상보조	40%
보육시설종사자보수교육	2005	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
긴급복지지원	2006	경상보조	서울 50%, 그 외 80%
가정위탁아동상해보장	2006	경상보조	서울 50%, 지방 70%
여성장애인지원사업	2006	경상보조	80%

사업명	개시년도	보조방법	보조율
산모신생아도우미 지원	2006	경상보조	서울 50%, 그 외 80%
지역복지사업평가 자치단체 경상보조	2006	경상보조	100%
산모건강관리사업	2006	경상, 자본보조	·모유수유클리닉 운영 : 50%
			·임산부아동건강관리 : 서울 30%, 지방 50%
			·난임부부지원 지자체 경상보조 : 서울 30%, 지방 50%
			·찾아가는 산부인과 : 50%(이상 국민건강증진기금)
노인건강관리	2006	경상보조	50%(국민건강증진기금)
농어촌장애인주택개조사업	2006	자본보조	50%(농어촌구조개선특별회계)
입양수수료지원	2007	경상보조	서울 40%, 지방 70%
입양아동 양육수당 지원	2007	경상보조	서울 40%, 지방 70%
아동발달지원계좌 자치단체경상보조	2007	경상보조	서울 40%, 지방 70%
아동청소년통합서비스지원운영	2007	경상보조	서울 67%, 지방 100%
장애인사회활동지원	2007	경상보조	서울 50%, 지방 70%
장애인일자리지원	2007	경상보조	30~80%
저출산고령사회극복 국민인식 개선	2007	경상보조	50%
노인돌봄서비스 지자체보조	2007	경상보조	서울 50%, 일반 70%, 신활력 80%
지역사회서비스투자사업 자치단체경상보조	2007	경상보조	50~70%
노인일자리사업지원(제주)	2007	경상보조	50%(광특회계)
양곡할인	2008	경상보조	차상위양곡(정률보조)-서울50% 그 외 80%
			기초수급자양곡(정액보조)
기초노령연금	2008	경상보조	40~90%
사회복지통합서비스전문요원 지원	2009	경상보조	50%
장애아동 가족지원사업	2009	경상보조	서울 30~50%, 그 외 70%
농어촌지역 소규모보육서비스 제공	2009	경상보조	70%
보육시설 미이용아동 양육지원	2009	경상보조	서울 10~30%, 지방 40~60%
지역복지사업평가	2009	경상보조	100%
사회복지통합관리망구축 및 운영	2009	경상보조	50%
근로능력있는 수급자의 적극적 탈수급 지원	2010	경상보조	서울 40~60%, 그 외 70~90%
가사간병방문도우미사업	2010	경상보조	서울 50%, 지방 70%, 신활력지역 80%
입양·가정위탁 심리치료지원사업	2010	경상보조	서울 40%, 지방 70%
중증장애인연금	2010	경상보조	서울 50%, 지방 70%
여성가족부			

사업명	개시년도	보조방법	보조율
〈여성가족부〉			
성매매피해자 지원시설운영	1961	경상,자본보조	50~80%
한부모가족복지시설기능보강	1987	자본보조	50%
청소년시설확충	1990	경상보조	50%(광특회계)
가정폭력·성폭력방지 및 피해자 지원	1994	경상보조	50~100%
지방청소년활동진흥센터 활동지원	1996	경상보조	50~60%(청소년육성기금)
청소년유해완경개선	1998	경상보조	50%
청소년국제교류	1999	경상보조	50%(청소년육성기금)
수련프로그램 운영 및 활성화 지원	2000	경상보조	50%(청소년육성기금)
아동청소년 활동지원	2001	경상보조	50%(청소년육성기금)
청소년수련시설 지도자 지원	2003	경상보조	50%(청소년육성기금)
집결지 성매매자활지원사업	2004	경상보조	100%
성매매피해자 구조지원	2004	경상보조	50~80%
가정폭력·성폭력 피해히복 및 재발방지사업	2004	경상보조	50~70%(여성발전기금)
지방건강가정지원센터	2004	경상보조	서울 30%, 그 외 50%
가정폭력·성폭력 보호시스템 구축	2005	경상보조	50~100%
아동청소년참여지원	2005	경상보조	50%(청소년육성기금)
위기청소년 사회안전망 구축	2005	자본보조	50~100%(청소년육성기금)
청소년쉼터운영지원	2005	경상보조	50%(청소년육성기금)
여성장애인 사회참여 확대지원	2007	경상보조	50~80%
아이돌보미지원사업	2007	경상보조	서울 30%, 그 외 70%
청소년성문화센터 설치 운영	2007	경상보조	50%(청소년육성기금)
여성특화 IT 오라인 교육	2008	경상보조	100%(정액보조)
폭력피해여성 주거지원사업	2008	경상보조	100%(정액보조)
경력단절여성취업지원	2009	경상보조	50~70%
가족역량강화지워	2009	경상보조	50%
여성일자리센터 건립지원	2010	경상보조	50~80%
지역여성폭력피해자 구제활동지원	2010	경상보조	50~100%
청소년한부모 자립지원	2010	경상보조	서울 50%, 그 외 80%
취약계층청소년자립지원	2010	자본보조	서울 50%, 그 외 70%
〈기획재정부〉			
한부모가족 자녀양육교육비 지원	1992	경상보조	서울 50%, 지방 80%(복권기금)
폭력피해 이주여성 지원	2005	경상보조	서울 50%, 지방 80%(복권기금)
다문화가족지원센터운영	2006	경상보조	서울 50%, 지방 80%(복권기금)
다문화가족언어및교육서비스	2007	경상보조	서울 50%, 지방 80%(복권기금)
글로벌 다문화센터 건립	2010	경상보조	50%(복권기금)

사업명	개시년도	보조방법	보조율
〈행정안전부〉			
희망근로프로젝트	2009	경상보조	서울 40-60%, 지방 70-90%
〈노동부〉			
농어민지역실업자직업훈련	1995	경상보조	80%(2009년 100%에서 80%로 조정)
고용안정사업운영(제주)	1995	경상보조	100%(고용보허기금)
실렁급여운영(제주)	1995	경상보조	100%(고용보험기금)
직업능력개발사업운영(제주)	1995	경상보조	정액보조(고용보험기금)
지역노사민정협력활성화	2005	경상보조	30%
새터민직업훈련(제주)	2006	경상보조	정액보조, 광특회계
민간취업기관지원(제주)	2006	경상보조	100%(고용보험기금)
직업체험및취업캠프프로그램운영(제주)	2006	경상보조	정액보조(고용보험기금)
대학취업지원기능확충지원(제주)	2006	경상보조	정액보조(고용보험기금)
자치단체직업능력개발지원(제주)	2007	경상보조	50%, 광특회계
직업상담원인력지원(제주)	2007	경상보조	100%, 광특회계
직업안정기관운영(제주)	2007	경상보조	100%, 광특회계
직업적응훈련(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
신규실업자등직업훈련(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
노동위원회기능강화(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
노동위원회청사관리(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
제주지방노동위원회 인력지원(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
제주지방노동위원회 기본경비(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
제주직업안정소 인력지원(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
제주직업안정소 기본경비(제주)	2007	경상보조	정액보조, 광특회계
채용박람회지원(제주)	2007	경상보조	100%(고용보험기금)
전문계고교취업지원기능확충지원(제주)	2007	경상보조	정액보조(고용보험기금)
청소년직장체험프로그램(제주)	2008	경상보조	정액보조, 광특회계
사회적기업육성	2010	경상보조	80%

국회예산정책처(c), 『지방자치단체 국고보조사업 편람』, 2010을 참조하여 발췌·정리한 것임.

라. 자체사업

지방자치단체의 사회복지 분야 사업추진은 지방이양사업, 국고보조사업 외에도 자체사업을 발굴하여 추진하고 있다. 전라북도의 경우 지역복지, 빈곤, 장애인복지, 여성복지, 보육, 청소년복지, 노인복지, 저출산 대응 등의 다양한 사업을 추진하고 있으며, 2011년 기준 사회복지예산의 6%정도가 자체사업예산으로 지출하고 있다(이중섭·박신규, 2011:4-5).

표 3-11. 사회복지 관련 자체사업 유형과 예산구성(전라북도 사례)

(단위 : 백만원,%)

구분	자체사업내용	자체사업 예산	사회복지 전체예산
지역 복지	참여형 사회복지시책추진, 사회복지시설평가, 단위사업추진경비, 복지콜센터설치운영, 민간사회복지지원, 사회복지관기능보강, 노숙인쉼터운영, 사회복지관운영지원, 사회복지종사자처우개선, 보훈시설확충, 보훈단체지원	16,643 (99.99)	16,644 (100)
빈 곤	저소득층 자녀교복지원, 단위사업기본경비, 자활사업지원	495 (0.08)	627,226 (100)
장애인 복 지	장애인가정 영아양육비지원, 단위사업추진기본경비, 장애인지역재활시설운영지원, 장애인재활 및 사회참여사업, 장애인편의증진사업	5,134 (6.66)	77,138 (100)
여 성 복 지	여성취업인력 육성사업, 양성평등사업지원, 단위사업추진기본경비, 여성자원봉사활동 지원, 여성사회참여확대사업, 취약여성특별지원, 은심미동심 순회서비스, 저소득한부모가정 생활양립지원, 한부모복지시설 지원, 취약계층 인권보호	1,893 (7.97)	23,733 (100)
보 육	보육시설 취사도우미 파견, 보육정책 운영관리, 단위업무 추진 기본경비, 보육시설 한마음대회, 다문화매직사업	417 (0.24)	172,568 (100)
청소년 복 지	청소년육성사업지원, 전라북도 자매결연도시 청소년단체 국제교류, 단위사업추진 기본경비, 청소년비정규학교 운영지원, 청소년보호활동지원	541 (5.36)	10,095 (100)
아 동 복 지	실종아동보호, 아동복지시설 운영지원, 아동복지시설 생활아동지원, 입양활성화 지원, 단위사업추진경비, 아동행사지원, 아동권익 증진사업, 아동급식지원	10,942 (36.59)	29,904 (100)
노 인 복 지	노인의 날 행사, 노인회활성화 사업지원, 노인회 사회적 일자리사업, 노인 사회 참여확대 지원, 경로당 여가활성화 지원, 단위사업추진경비, 노인일자리사업, 노인일자리 사업 수행기관 평가, 단위사업 추진 기본경비, 노인건강진단, 무료급식지원, 노인보호전문기관지원, 경로당 지원, 노인복지관 지원, 단위사업추진 기본경비, 재가노인 복지시설 지원, 요양보호사 자격관리, 노인복지시설 종사자처우개선, 노인복지시설 행사지원	7,739 (3.05)	253,571 (100)
저출산 대응	저출산대응기반조성, 저출산 대응 도민홍보	24 (8.30)	289 (100)
기 타	행정경비	29,000 (100)	29,000 (100)
전 체		73,109 (5.89)	1,240,168 (100)

주 : 전라북도 2011년도 세입세출예산서 분석 자료임.

자료 : 이중섭·박신규, "전라북도 복지정책, 사업의 감소화와 재정의 효율화 병행해야", 『Issue Briefing』, vol 32, 전북발전연구원, 2011.3.14, p.5에서 인용.

이와 같이 낮은 전라북도의 사회복지분야 6% 정도의 자체사업예산은 지방이양사업이나 국고보조사업의 재정부담이 커 자체 복지사업을 추진할 만큼의 재정여건이 안되다는 의미이기도 하다. 참고로 2011년 기준 전국 기준의 사회복지분야 자체사업 예산의 비중은 11.2%[22]이다. 전국과 전라북도의 자체사업 비중을 보면 상당한 차이를 보이고 있어 재정여건이 취약한 지역의 경우 복지수요가 있음에도 불구하고 자체예산을 편성하여 지역 나름대로의 자체사업을 추진하기 어려운 단체도 있음을 보여주고 있다.

2. 사회복지지출의 증가

1991년 지방자치 실시 이후 2010년까지 지방재정규모는 6.8배 증가한데 비해 지방자치단체의 사회복지지출의 규모는 23.8배 증가하였다. 특히 지방의 사회복지지출은 2005년 이후 2009년도까지 매년 20% 이상씩 증가하였다.[23] 특히 2008년은 전년 대비 26% 증가하였으며 2009년은 2008년 대비 30% 이상 증가하였다.

지방재정에서 사회복지비 비중은 1991년 5.5%에서 2011년에 20.2%로 증가하였으며 사회복지 분야 사업의 지방이양이 시행된 2005년 이후 사회복지비 점유비중이 급격히 증가하였다. 2000~2004년까지는 지방재정 전체에서 사회복지비는 5년 동안 동일하게 11% 정도 이었지만 2005년 12.8%에서 2011년 20.2%로 비중이 크게 증가하였다.

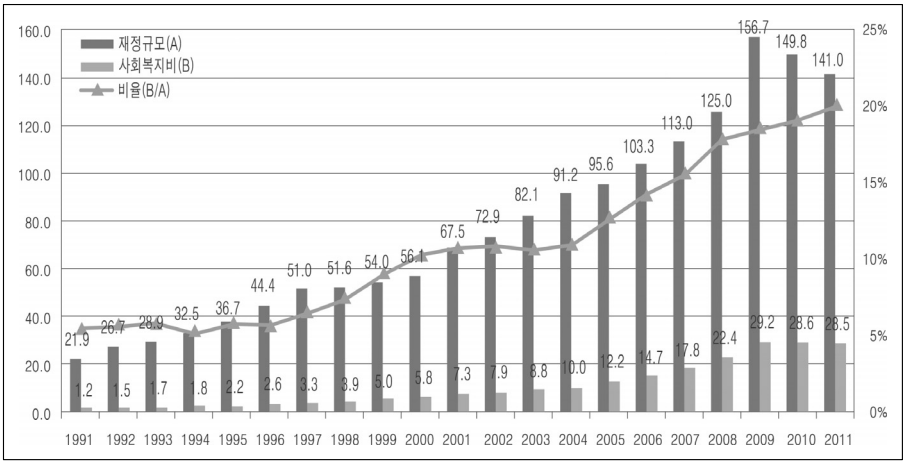
22) 2011년 전국의 사회복지 예산은 284,632억원이며 자체사업 예산은 31,755억원으로 자체사업의 비중은 11.2%이다. 2010년의 경우 당초예산 기준으로 사회복지 분야의 자체사업 비중은 12.6%이다.

23) 2009년도까지는 결산기준이로 기준을 맞추기 위해 2009년도까지 연평균 증가율을 산정하였으며, 2010년은 최종예산, 2011년 당초예산으로 결산시점에서는 전년도 이월사업 등의 포함되어 사회복지비 규모가 증가할 것으로 예측된다.

표 3-12. 지방재정 대비 사회복지비 비중 변화

(단위: 백만원,%)

년도	재정규모(A)	사회복지비(B)	(B/A)
1991	218,502	12,008	5.5
1992	266,598	15,301	5.7
1993	288,745	17,009	5.9
1994	325,364	17,693	5.4
1995	366,643	21,943	6.0
1996	444,467	25,761	5.8
1997	509,589	33,253	6.5
1998	516,054	38,865	7.5
1999	539,793	49,792	9.2
2000	561,079	58,338	10.4
2001	675,048	73,181	10.8
2002	728,838	79,447	10.9
2003	821,160	87,635	10.7
2004	911,593	100,378	11.0
2005	955,835	122,319	12.8
2006	1,033,039	146,900	14.2
2007	1,130,007	178,170	15.8
2008	1,249,978	223,929	17.9
2009	1,567,027	291,649	18.6
2010	1,497,797	286,056	19.1
2011	1,410,393	284,632	20.2

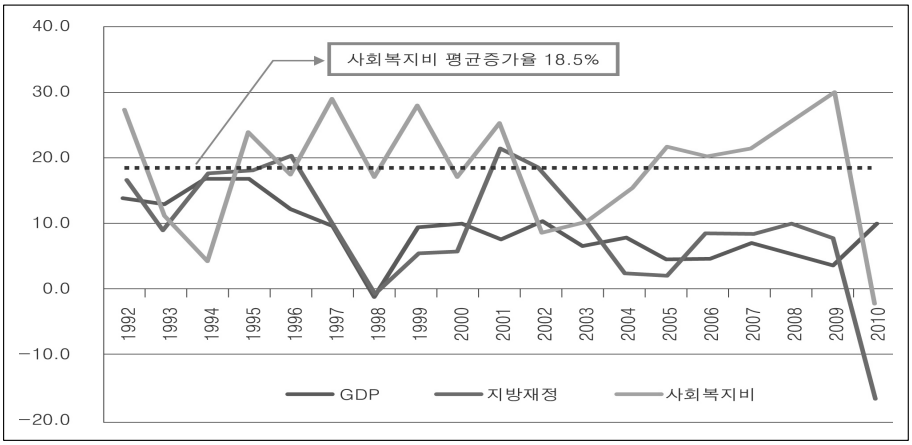


주 : 1992~2009년도는 결산, 2010년도는 최종예산, 2011년도는 당초예산임.
자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 2001~2010 및 「2011 지방자치단체 예산개요」.

표 3-13. GDP, 지방재정, 사회복지비 증가율

(단위:%)

년도	GDP	지방재정	사회복지비
1992	14.1	16.6	27.4
1993	13.2	8.9	11.2
1994	17.1	17.5	4.0
1995	17.1	17.9	24.0
1996	12.5	20.4	17.4
1997	9.8	10.3	29.1
1998	-1.0	-0.6	16.9
1999	9.6	5.8	28.1
2000	9.9	5.5	17.2
2001	8.0	21.8	25.4
2002	10.6	17.6	8.6
2003	6.5	11.1	10.3
2004	7.8	2.5	14.5
2005	4.6	2.1	21.9
2006	5.0	8.8	20.1
2007	7.3	8.5	21.3
2008	5.3	9.9	25.7
2009	3.8	7.7	30.2
2010	10.1	-16.6	-1.9
연평균 증가율	9.0	9.3	18.5



주: 1) GDP자료는 통계청(KOSIS).
2) 지방재정자료는 1992~2009년도는 결산, 2010년도는 최종예산, 2011년도는 당초예산임.
자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 2001~2010 및 「2011 지방자치단체 예산개요」.

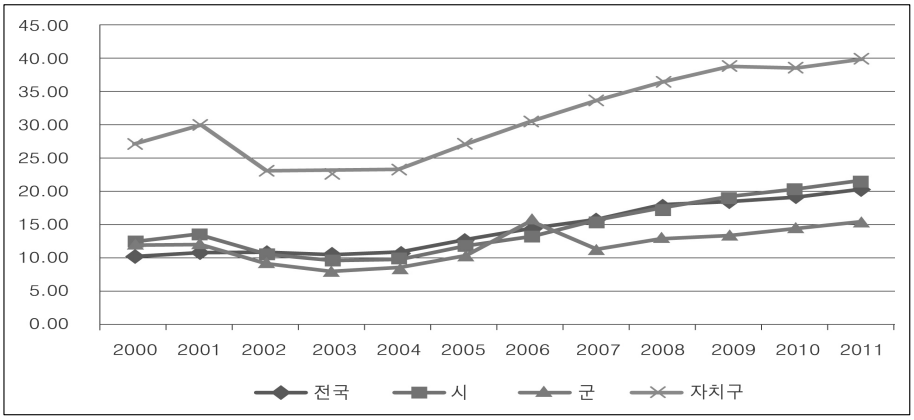
1991년 이후부터 2009년까지 GDP의 연평균 증가율은 9.0%이며 지방재정 규모의 연평균 성장률은 9.3% 이다. 지방자치단체의 사회복지지출의 연평균 증가율은 18.5%로 지방재정규모 성장률의 2배에 달하고 있다. 이와 같은 지방자치단체의 사회복지지출의 팽창은 2005년도 저출산·고령화 대책의 추진이나 2008년 세계 금융위기로부터 발생한 취약계층의 지원 및 일자리 대책, 정부의 사회복지 정책의 확대·강화에 따른 육아·여성·노인 등에 대한 지원지출이 증가하였기 때문이다. 이러한 연유로 지방자치단체의 사회복지지출은 2005년 이후 최근까지 매년 20% 이상 증가하여 GDP와 지방재정 증가율을 훨씬 초과하여 증가하고 있다.

2011년 지방재정에서 점하는 사회복지비 비중은 20.2%이나, 시 21.5%, 군 15.6%, 자치구 40.0%로 2005년 이후 사회복지비의 비중이 크게 증가하고 있다. 이중 군 지역보다는 시와 자치구에서 사회복지수요가 많기 때문에 사회복지비의 비중이 높게 나타나고 있다. 자치구의 경우 예산의 40%를 사회복지분야에 지출하고 있는 실정이다.

표 3-14. 기초자치단체 사회복지비 비중 변화

(단위:%)

	전국	시	군	자치구
2000	10.40	12.4	12.4	27.3
2001	10.84	13.6	12.2	30.0
2002	10.90	10.2	9.4	23.0
2003	10.67	9.7	8.1	22.7
2004	11.01	10.1	8.6	23.3
2005	12.80	12.1	10.5	27.1
2006	14.22	13.4	15.8	30.7
2007	15.77	15.5	11.4	33.8
2008	17.91	17.6	13.1	36.5
2009	18.61	19.0	13.6	38.8
2010	19.10	20.2	14.6	38.7
2011	20.20	21.5	15.6	40.0



주 : 2000~2009년도는 결산, 2010년도는 최종예산, 2011년도는 당초예산임.
자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 2001~2010 및 「2011 지방자치단체 예산개요」.

2011년의 경우 서울, 6개 광역시 및 도의 경우도 각각 사회복지비의 비중이 23.0%, 24.6%, 26.2%이지만, 광역시의 경우 광주본청은 30.4%, 도의 경우 전북본청은 31.1%를 사회복지분야에 지출하고 있다. 자치단체별로 보면 사회복지비 지출의 편차가 크게 발생하고 있는데, 광역시의 경우 광주본청이 30.4%인 반면 울산본청은 18.8%, 도의 경우 전북본청이 31.1%인 반면 제주본청은 16.8%이다. 기초자치단체의 경우 그 편차는 더욱 커, 시는 전주 30.4%인데 비해 김포 13.1%, 군은 달성군 26.0%인데 비해 울릉 4.9%이고, 자치구는 부산북구는 예산의 61.0%를 사회복지분야에 지출하는 반면 서초구는 21.3%를 지출하고 있다.

표 3-15. 사회복지비 비중 : 최고·최저

(단위:%)

구분	특별시	광역시	도	제주(도)	시	군	자치구
평균	23.0	24.6	26.2	16.8	21.1	15.4	43.5
최고	23.0	30.4	31.1	16.8	30.4	26.0	61.0
	서울본청	광주본청	전북본청	제주본청	전주시	달성군	부산북구
최저	–	18.8	23.6	–	13.1	4.9	21.3
	–	울산본청	경기본청	–	김포시	울릉군	서초구

자료 : 행정안전부, 「2011 지방자치단체 예산개요」, p.165.

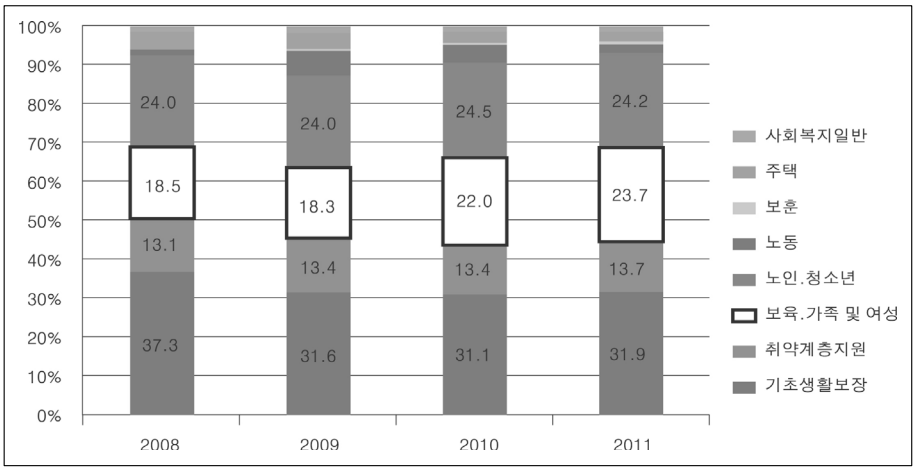
3. 사회복지 분야별 특성

지방자치단체 사회복지지출 8개 부문 중 기초생활보장 31.9%, 노인·청소년 24.2%, 보육·가족및여성 23.7%로 3개 분야가 80%를 점유하고 있다. 이중 보육·가족및여성 분야는 2008년 18.3%에서 2011년 23.7%로 증가하여 향후 이 부분의 지출이 증가될 전망이 크다.

표 3-16. 사회복지비 지출 특성 변화

(단위:백만원, %)

구분	규모				비율			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
사회복지(계)	223,929	291,649	286,056	284,632	100	100	100	100
기초생활보장	83,499	92,139	89,012	90,710	37.3	31.6	31.1	31.9
취약계층지원	29,254	39,182	38,354	38,873	13.1	13.4	13.4	13.7
보육·가족및여성	41,331	53,465	62,797	67,372	18.5	18.3	22.0	23.7
노인·청소년	53,705	69,944	70,051	68,791	24.0	24.0	24.5	24.2
노동	2,873	18,325	12,279	6,313	1.3	6.3	4.3	2.2
보훈	651	1,099	1,329	1,606	0.3	0.4	0.5	0.6
주택	9,615	13,077	8,511	7,553	4.3	4.5	3.0	2.7
사회복지일반	3,001	4,418	3,722	3,415	1.3	1.5	1.3	1.2



사회복지 지출 전체로 보면 기초생활보장이 31.9%로 가장 높은 비중을 보이지만, 기초자치단체 유형별로 보면 시의 경우 보육·가족및여성이 32.8%로 가장 높으며, 군은 노인·청소년이 39.6%로 가장 높고, 자치구의 경우 시와 마찬가지로 보육·가족및여성이 32.2%로 가장 높게 나타난다.

기초생활보장, 노인·청소년은 그 비중이 모두 감소하는 반면, 보육·가족및여성은 모두 그 비중이 증가하고 있다.

표 3-17. 기초자치단체 사회복지비 지출 특성

(단위:%)

구분	시				군				구			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
기초생활보장	24.5	21.7	20.9	20.6	26.0	22.9	22.4	22.2	32.6	27.8	27.3	27.0
취약계층지원	12.2	12.3	12.4	12.7	11.6	12.1	12.7	13.6	11.3	1.2	12.1	12.4
보육·가족및여성	27.5	25.6	30.0	32.8	15.2	14.2	16.7	18.7	27.8	25.3	29.6	32.2
노인·청소년	30.7	28.9	28.2	28.1	41.9	41.4	39.6	39.3	26.1	25.3	25.2	25.0
노동	1.7	8.1	5.3	2.6	1.0	4.9	4.1	1.9	1.2	8.4	4.5	2.3
보훈	0.4	0.6	0.7	0.7	0.5	0.8	0.9	1.3	0.2	0.2	0.2	0.3
주택	0.7	0.7	0.8	0.7	1.4	1.1	1.1	0.9	0.0	0.0	0.1	0.0
사회복지일반	2.2	2.2	1.9	1.8	2.5	2.6	2.5	2.1	1.0	0.9	0.9	0.9

4. 사업·재원별 특성

지방재정 전체적으로는 재정투자사업(정책사업) 중 보조사업 39.4%, 자체사업 40.3%이지만, 사회복지사업의 경우 보조사업 88%, 자체사업 11.2%로 사회복지사업은 대부분 보조사업에 의존하고 있다.

그 결과 사회복지지출 중 자체사업지출의 비중은 2008년 13.4%, 2009년 13.9%, 2010년 12.6%, 2011년 11.2%로 계속 낮아지고 있다. 이는 사회복지분야의 국고보조사업이 계속 증가하여 지방비 부담으로 자체사업비 재원이 부족하기 때문으로 해석된다.

표 3-18. 사회복지의 보조사업과 자체사업 비율

(단위: 조원, %)

	계	보조사업	자체사업	재무활동	행정운영경비
□지방재정	1,410,393 100	555,003 39.4	567,702 40.3	87209 6.2	198480 14.1
○사회복지	284,632 100	250,606 88.0	31,755 11.2	2272 0.8	– –
·기초생활보장	90,710 100	87,290 96.2	3,124 3.4	296 0.3	– –
·취약계층지원	38,873 100	32,514 83.6	6,079 15.6	279. 0.7	– –
·보육가족및여성	67,372 100	61,975 92.0	5,201 7.7	196 0.3	– –
· 노인청소년	68,791 100	59,169 86.0	9,283 13.5	339 0.5	– –
· 노동	6,313 100	4,440 70.3	1,839 29.1	33 0.5	– –
· 보훈	1,606 100	439 27.3	1,167 72.7	– –	– –
· 주택	7,553 100	2731 36.2	3,816 50.5	1,007 13.3	– –
· 사회복지일반	3,415 100	2,047 59.9	1,246 36.5	122 3.6	– –

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2011.

하지만 보조사업과 자체사업의 분류상 보조사업의 재정부담은 보조사업으로 분류되어 지방비 부담분도 보조사업의 지출로 산정되기 때문이다. 우리나라 국고보조사업의 평균 지방비 부담분은 38.1%로 그만큼의 지방재원이 국고보조사업 분담재원으로 투입된다.

표 3-19. 연도별 국고보조금 및 지방비 부담현황

(단위: 억원, %)

	2008	2009	2010	2011
국고보조사업	350,107	417,716	467,710	486,182
· 국고보조금율	65.0	63.5	62.5	61.9
· 지방비부담율	35.0	36.5	37.5	38.1

주 : 지방자치단체에서 당초예산에 편성된 금액.
자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2008-2011.

표 3-20. 사회복지지출의 자체사업 비중변화

(단위: 조원, %)

	2008	2009	2010	2011
자체사업 비중	13.4	13.9	12.6	11.2

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2008-2011.

표 3-21. 사회복지지출의 국·시도·시군구비 구성

(단위: 억원, %)

구분	계	국비 (A)	시도비 (B)	시군구비 (C)	비중		
					A	B	C
□사회복지	284,632	149,668	77,640	57,324	52.6	27.3	20.1
· 기초생활보장	90,710	68,980	15,369	6,361	76.0	16.9	7.0
· 취약계층지원	38,873	14,269	16,794	7,808	36.7	43.2	20.1
· 보육·가족및여성	67,372	28,458	19,987	18,927	42.2	29.7	28.1
· 노인·청소년	68,791	34,918	15,678	18,195	50.8	22.8	26.4
· 노동	6,313	1,647	2,173	2,494	26.1	34.4	39.5
· 보훈	1,606	104	370	1,132	6.5	23.0	70.5
· 주택	7,553	288	6,517	748	3.8	86.3	9.9
· 사회복지일반	3,415	1,004	752	1,659	29.4	22.0	48.6

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2011.

이를 고려하여 사회복지지출의 국비, 시도비, 시군구비로 재원 구성을 보면 2011년 기준으로 국비 52.6%, 시도비 27.3%, 시군구비 20.1%로 분담되어 제2장에서 살펴본 정부간 재정분담 국가유형 중 핀란드, 노르웨이, 영국의 유형과 유사하게 지방자치단체의 재정부담이 많은 편에 속한다고 볼 수 있다.

5. 사회복지지출 전망

지방재정중기계획(2010-2014) 상 향후 지방재정지출 중 14개 사업 부문 중 23.0%를 지출할 계획으로 가장 많은 지출이 전망된다. 또한 앞으로 2014까지 연평균 3.8%씩 증가되어 지방재정지출 연평균 증가율 3.1%를 초과하고 있다.

향후 지방재정에서 사회복지부문의 지출이 가장 높은 점유비중을 차지할 것이며 매년 3.8%의 증가가 전망되어 지방재정의 부담으로 작용될 것이 전망된다.

표 3-22. 지방자치단체 사회복지지출 현황

(단위: 조원, %)

구분	합계	구성비	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
계	1,048.2	100	198.0	200.6	209.8	216.6	223.3	3.1
○일반공공행정	123.6	11.8	24.3	24.2	24.1	24.9	26.1	1.8
○공공질서및안전	17.2	1.6	3.5	3.2	3.3	3.6	3.7	1.6
○교육	49.6	4.7	9.0	9.3	9.9	10.6	10.8	4.7
○문화및관광	54.3	5.2	10.1	10.1	11.0	11.4	11.8	4.0
○환경보호	104.5	10.0	19.7	20.5	21.3	20.7	22.3	3.2
○사회복지	241.3	23.0	44.9	46.8	47.8	49.6	52.2	3.8
○보건	15.0	1.4	2.9	2.9	3.0	3.1	3.1	1.7
○농림해양수산	84.7	8.1	15.7	15.9	16.6	18.6	17.8	3.4
○산업중소기업	24.9	2.4	4.9	5.1	5.0	5.0	5.0	0.5
○수송및교통	117.5	11.2	21.9	21.0	23.6	25.4	25.7	4.3
○국토및지역개발	99.5	9.5	19.1	19.2	21.2	19.8	20.2	1.6
○과학기술	2.0	0.2	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	-11.3
○예비비	10.0	1.0	1.8	1.8	1.9	2.1	2.2	5.2
○기타	104.3	10.0	19.8	20.2	20.7	21.6	22.1	2.8

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2011, p.76.

제3절 지방의 사회복지지출 증가원인과 영향분석

1. 사회복지지출의 증가원인

가. 사회복지사업 지방이양

2005년 지방이양 대상사업은 보건복지부 67개 사업을 포함하여 당시 13개 부처의 149개 사업으로 확정하였으며 이양액은 국고보조금액에 해당하는 9,581억원으로 추정하여 지방에 이양하기로 결정하였다.

표 3-23. 지방이양사업 분류표(2005년)

(단위: 개, 백만원)

부 처 별	계		경상적 수요		비경상적 수요	
	사업수	이양액	사업수	이양액	사업수	이양액
합 계	149 (100%)	958,049 (100%)	74 (49.6%)	628,643 (66%)	75 (50.4%)	329,406 (34%)
보건복지부	67	595,854	50	472,242	17	123,612
건설교통부	7	133,078	–	–	7	133,078
행정자치부	4	74,157	1	49,930	3	24,227
문화재청	2	41,032	2	41,032	–	–
문화관광부	24	35,628	7	24,502	17	11,126
농 림 부	9	22,216	4	20,941	5	1,275
해양수산부	16	15,679	2	3,626	14	12,053
농촌진흥청	9	10,237	6	8,518	3	1,719
환 경 부	5	9,046	–	–	5	9,046
여 성 부	2	7,532	1	7,132	1	400
국가보훈처	1	6,378	–	–	1	6,378
노 동 부	1	6,092	–	–	1	6,092
산 림 청	2	1,120	1	720	1	400

자료: 행정자치부, 분권교부세제도 운영('05 지방재정조정제도 실무연찬회 자료), 2005.

2005년도 국고보조사업의 지방이양 당시 보건복지부 국고보조사업 146개 중 67개 사업은 지방이양하고 79개 사업은 국고보조사업으로 유지시켰다. 지방이양의 사업수로는 보건복지부 사업이 67개 사업으로 가장 많으며 전체 사업의 45%이고, 재원이양규모로는 보건복지부의 사회복지 분야의 재원이양 규모가 5,959억원으로 전체의 62%를 점하였다.

지방이양사업의 추진을 위한 재원 이양액은 총 9,581억원 규모로 추정하고 중앙정부가 재원을 지원하는 분권교부세의 규모는 내국세의 0.83%인 8,454억원으로 확정하고, 부족분은 담배소비세 인상분 1,127억원으로 지방에서 충당하기로 하였다. 이는 이양사업규모의 88.2%만을 분권교부세로 지원하는 것으로 과거 국고보조금에 비하여 11.8% 축소한 것으로, 결국 분권교부세의 규모는 당초부터 과소 추정되었으며 이러한 이유로 인하여 분권교부세의 규모가 적다는 비판이 제기되었다. 2006년도에 분권교부세율을 0.94%로 증가시켰지만, 지방이양사업의 재정수요가 중앙정부 재정지원인 분권교부세 증가를 훨씬 초과하고 있으며, 사회복지사업의 지방이양 후 관련 복지수요의 증가가 지방자치단체의 사회복지지출을 증가시키고 있다. 이는 분권교부세가 내국세 증가에 비율로 연동되어 운영되기 때문이다. 즉 지방이양 시점의 복지수요 증가가 내국세 증가를 넘어서기 때문에 사회복지분야 지방이양 사업 추진에 따른 재정부담이 과중되어 있다.

나. 국고보조사업의 증가와 낮은 보조율

2005년 사회복지사업의 지방이양 후에도 정부의 복지정책 확대에 따라 사회복지 분야 국고보조사업을 지속적으로 확대시켜왔다.

2005~2010년 동안 총 55개의 국고보조사업이 새로이 시작되었으며 2005년 9개, 2006년 9개, 2007년 14개, 2008년 4개, 2009년 9개, 2010년 10개가 신설 또는 확대되었다.

표 3-24. 사회복지분야 국고보조사업 증가현황(2010년)

(단위:사업수)

	2005년이전	2005	2006	2007	2008	2009	2010
보건복지부	36	3	8	10	2	6	4
여성가족부	14	4	–	3	2	2	4
기획재정부	1	1	1	1	–	–	1
행정안전부	–	–	–	–	–	1	–
노동부	1	1	–	–	–	–	1
계	52	9	9	14	4	9	10

주 : 〈표3-10〉에 근거하여 정리.

사회복지분야 국고보조사업은 상당부분 50%이하의 국고보조율을 보이고 있다. 기준보조율을 기준으로, 그리고 서울을 제외한 지방을 기준으로 볼 때 보건복지부 사업은 66개 사업 중 28개 사업, 여성가족부 사업은 29개 사업 중 13개 사업, 기획재정부 사업은 4개 사업 중 1개, 노동부 사업은 3개 사업(제주도 사업 제외) 중 1개 사업이 기준보조율이 50%이거나 그 이하이며, 서울의 경우 대부분 50%이하의 사업이다. 서울을 제외한 지방을 기준으로 기준보조율 50% 이하가 전체 국고보조사업 104개 사업 중 43개 사업으로 41.3%를 차지하고 있으며, 기준보조율이 80% 이상의 사업은 22개 사업으로 전체 사업의 21.2%에 불과하다. 국고보조율 70% 미만 사업의 평균 보조율이 52%로 분석되고 있다(정재근, 2011:143)

2. 사회복지지출의 지방재정 영향

가. 사회복지 분야 지방비부담의 증가와 가용재원 잠식

지방자치단체 사회복지 재정의 증가는 직접적으로 2005년도 사회복지사업의 지방이양과 정부의 사회복지정책 강화로 인한 사회복지 관련 국고보조사업의 증가에 기인한다고 볼 수 있다. 간접적으로는 저출산·고령화 사회와 경기침체 등

으로 인한 취약계층의 증가로 지방자치단체에서는 정부정책에 의한 사회복지수요에 대한 범위 확대로 인한 추가수요와 지역에서 새롭게 발생하는 신수요 등이 발생하고 있기 때문이다.

지방자치단체의 가용재원(지방세+세외수입+지방교부세)은 2005~2010년 동안 연평균 7.2%~7.3% 정도 증가한데 비하여, 지방이양 사회복지사업의 지방비 부담은 연평균 27%씩, 국고보조사업의 지방비부담은 31.5%씩 증가하였다

지방자치단체의 사회복지분야 지방비부담의 증가는 30% 내외이나 가용재원(지방세, 세외수입, 지방교부세)의 증가율은 7% 정도로 사회복지분야 지방비 부담 증가율이 가용재원 증가율보다 4배 이상 높게 나타나고 있다.

표 3-25. 지방자치단체 사회복지지출 현황

(단위: 조원, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
[지방 재정](순계)							
세입 · 세출예산 규모(d)							
– 당초예산	92.37	101.35	111.99	124.97	137.53	139.86	8.7
– 최종예산	107.06	115.47	128.04	144.45	156.70	–	10.0
사회복지분야(g)							
– 당초예산	–	–	17.28	21.65	24.15	26.53	15.4
– 최종예산	12.89	15.32	18.81	23.71	29.16	–	22.6
(예산 중 사회복지 비중, f/d)	12.0	13.3	14.7	16.4	18.6	19.0	–
자체수입(지방세+세외수입, e)							
– 당초예산	57.07	60.67	65.92	73.65	80.84	79.43	6.8
– 최종예산	66.65	69.63	78.05	84.07	86.37	–	6.7
지방교부세(f)							
– 당초예산	17.20	19.32	21.41	24.13	26.51	25.55	8.2
– 최종예산	19.65	20.93	24.53	30.68	28.10	–	9.4
가용재원(자체수입+교부세, e+f)							
– 당초예산	74.27	79.99	87.33	97.78	107.35	104.98	7.2
– 최종예산	86.30	90.56	102.58	114.75	114.47	–	7.3

주 : 1) 2007년까지는 사회보장예산, 2008년부터는 사회복지분야 예산(중앙정부의 사회복지분야와 동일 기준) 기준.

2) 각각 최종예산 기준으로 산출하되, 2010년은 당초예산 기준.

자료:행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도.

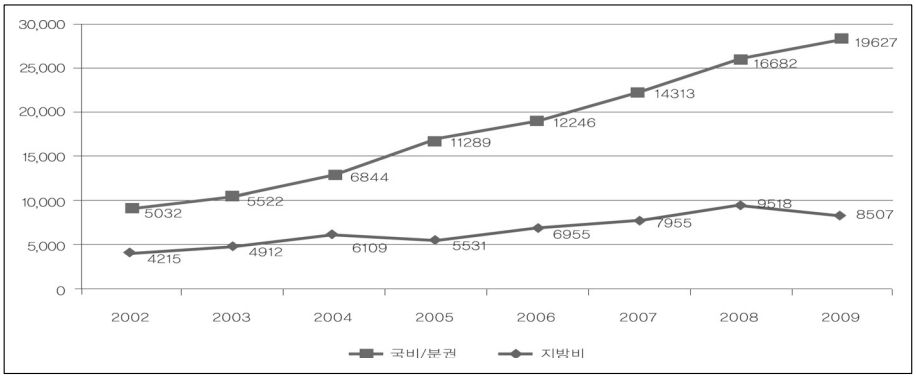
지방이양 이후 5년간 67개 사회복지사업의 총수요는 연평균 17.0%씩 증가하였으나, 이를 중앙에서 보전해 주는 분권교부세의 규모는 연평균 7.9%씩 증가한 반면 사회복지 수요에 대응하기 위한 지방의 자체부담은 연평균 24.9%씩 증가하였다.

67개 사회복지사업의 지방이양 전의 국고보조사업에 대한 지방의 지방비부담율이 52.8%였던 것에 비해 지방이양 이후 분권교부세의 재원규모가 적어 이들 사업을 추진하기 위한 지방의 자체재원 부담이 69.8%로 결국 지방비 부담이 복지사업의 지방이양으로 인해 17%p 증가하게 되었다. 이로 인해 지방자치단체에서는 가용재원을 잠식하는 파급효과를 가져와 다른 사업의 축소나 새로운 자체사업을 하지 못하는 등의 재정경직성 및 재정압박이 가중되고 있다.

표 3-26. 사회복지사업 분권교부세 및 지방비 증가추이

(단위 : 억원, %)

구 분		이양 전			이양 후					연평균 증가율	
		'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	이양전	이양후
사회복지지방이양사업(A)		9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	–	–
국비/분권(B)		4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	–	–
비중(B/A)		45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	–	–
지방비(C)		5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	–	–
비중(C/A)		54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	–	–
증가율	A	–	12.8	24.1	29.9	14.2	16.0	17.7	7.4	18.5	17.0
	B	–	16.5	24.3	–9.4	25.7	14.4	19.6	–10.6	20.4	7.9
	C	–	9.7	23.9	64.9	8.5	16.9	16.6	17.7	16.8	24.9



주 : 연평균증가율의 경우 이양 전 '03~'04(2년) 평균, 이양 후는 '05~'09(5년) 평균임. 최종예산 기준이며, 이양전은 국비이고 이양 후는 분권교부세임. 자료는 행정안전부 자료로 증가율을 산정함.

나. 도시지역과 재정력 취약단체의 지방비부담 가중

자치단체 유형별로 총지출과 사회복지비 지출을 총계기준으로 살펴보면, 사회복지비 지출의 비중이 2010년에 전국적으로 24.9%(순계기준 19%)이다. 특·광역시 본청은 23.7%, 도 본청 23.2%, 시 24.9%, 군 16.6%, 자치구 42.5%로 시와 자치구의 사회복지비 지출의 부담이 군 지역보다 크게 나타나고 있다.

표 3-27. 총지출과 사회복지비 지출 변화추이

(단위: 억원, %)

연도	세출	계	대도시 본청	도 본청	시	군	자치구
2004	합계	967,640	221,183	240,238	251,265	156,745	98,209
	사회보장비	127,868 (13.2)	27,602 (12.5)	31,690 (13.2)	30,097 (12.0)	14,256 (9.1)	24,224 (24.7)
2005	합계	1,019,254	230,409	258,621	266,924	156,728	106,573
	사회보장비	152,546 (15.0)	31,413 (13.6)	35,156 (13.6)	38,276 (14.3)	17,438 (11.1)	30,263 (28.4)
2006	합계	1,109,479	238,550	311,065	283,238	164,180	112,446
	사회보장비	186,388 (16.8)	40,110 (16.8)	45,487 (14.6)	45,736 (16.2)	19,196 (11.7)	35,859 (31.9)
2007	합계	1,202,863	270,671	320,885	304,280	182,874	124,153
	사회보장비	222,775 (18.5)	48,132 (17.8)	54,189 (16.9)	55,314 (18.2)	22,257 (12.2)	42,882 (34.5)
2008	합계	1,366,250	308,370	353,328	350,241	209,900	144,411
	사회복지비	292,704 (21.4)	65,385 (21.2)	72,617 (20.6)	70,816 (20.2)	29,515 (14.1)	54,370 (37.7)
2009	합계	1,645,450	365,206	409,513	425,610	281,095	184,028
	사회복지비	383,216 (23.3)	85,722 (23.5)	91,445 (22.3)	94,578 (21.4)	38,202 (16.8)	73,269 (39.8)
2010	합계	1,466,618	344,767	379,041	369,521	214,301	158,988
	사회복지비	365,070 (24.9)	81,851 (23.7)	87,914 (23.2)	92,110 (24.9)	35,575 (16.6)	67,619 (42.5)
연평균 성장률	합계	11.3	10.7	11.4	11.3	13.0	13.6
	사회복지비	24.7	25.7	23.9	25.6	22.1	24.9
사회복지비 비중증가 ('04년 대비 '10년)		11.7%p	11.2%p	10.0%p	12.9%p	7.5%p	17.8%p

주 : 총계기준이며, 2009년까지는 결산이고 2010년은 당초예산규모이며, 연평균증가율은 2005~2009년도의 연평균 증가율임.

특히, 특·광역시 본청, 시, 자치구의 사회복지비 지출이 도본청과 군보다 더 높게 나타나고 있다. 또한 2004년 대비 2009년도까지 총지출에서 점하는 사회복지비 지출 비중의 증가가 시와 자치구에서 더 높게 증가하여 전반적으로 도시지역의 사회복지비 부담이 점점 가중되고 있다.

2010년 당초예산을 기준으로 재정자립도와 사회복지비 지출간의 관계를 살펴보면, 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 총지출에서 사회복지비 지출이 차지하는 비중이 크게 증가하였다. 자치구의 경우 재정자립도와 사회복지비 비중 간에 음(-)의 상관관계가 매우 높으며, 시·군의 경우도 재정자립도가 낮은 단체에서 사회복지비가 높은 단체가 많이 나타나고 있다.

재정자립도가 높은 단체일수로 시·군·자치구 모두 사회복지 분야 자체재원비율이 높게 나타나고 있어 재정력이 높은 단체일수록 사회복지비비율이 높아 자치단체의 재정력에 따라 사회복지서비스의 격차가 발생할 수 있음을 보여주고 있다. 시·군의 경우 사회복지 분야 자체재원비율이 높은 단체일수록 전체 사회복지비비율이 높고, 자치구의 경우 반대 현상이 나타나고 있어 자치구의 경우는 사회복지서비스의 일정한 수준유지 및 개선을 위해 대부분의 자치단체에 정부 및 상급단체의 재정지원이 필요함을 보여주고 있다.

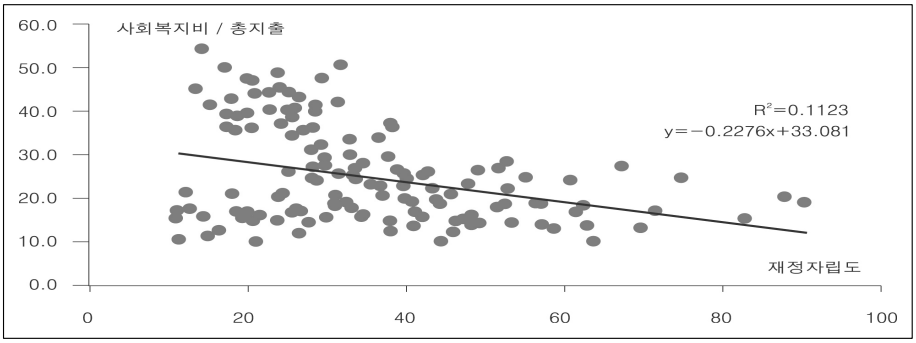
또한 재정력 취약 단체의 재정부담 증가를 보면 재정자립도가 낮은 지방자치단체일수록 총지출에서 사회보장지출이 차지하는 비중이 크게 증가하였다. 사회복지사업의 지방이양 이전인 2004년도와 이양 후인 2007년도에 대하여 재정자립도와 사회복지지출 비중 간의 관계를 보면 음(-)의 상관관계 더욱 확대되었다고 한다. 이는 재정자립도가 낮은 단체에 기초생활수급자, 장애인 등 사회보장지출 수혜자가 밀집되어 있어, 사회복지 분야에 대한 지방비 부담이 늘어나는 과정에서 이 지역의 재정부담이 더욱 크게 증가한 데 기인한다고 볼 수 있다(심혜정, 2009:12-15).

2010년의 경우 이전의 분석과는 조금 다른 양상을 보이고 있는데 재정자립도가 높은 단체일수록 사회복지비비중이 높아지는 현상이 발생하고 있다. 이는 전반적인 현상으로 시·군의 영향으로 판단된다.

그림 3-3. 재정자립도와 사회복지비 비중간의 관계

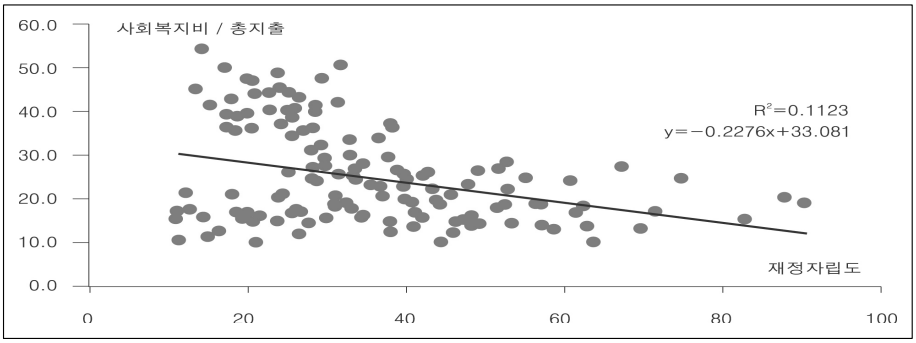
· 2004년도(결산기준 : 사회복지사업 지방이양 전)

(단위 : %)



· 2007년도(결산기준 : 사회복지사업 지방이양 후 3년차)

(단위 : %)



· 2010년도(당초예산 기준 : 사회복지사업 지방이양 후 6년차)

(단위 : %)

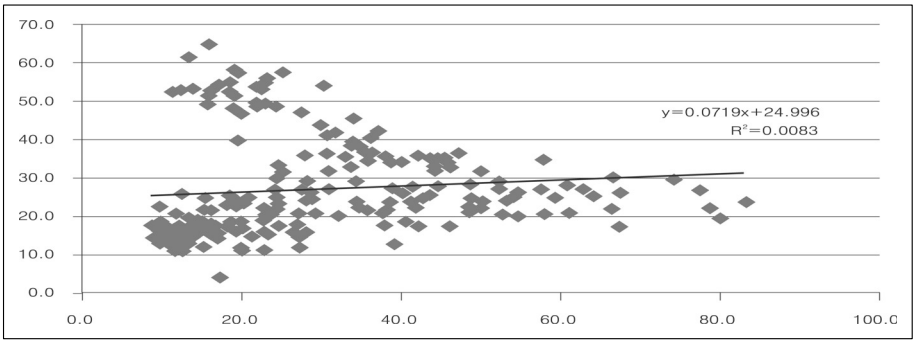


그림 3-4. 재정자립도 순위 대비 사회복지비 비중의 분포(2010년)

(단위 : %)

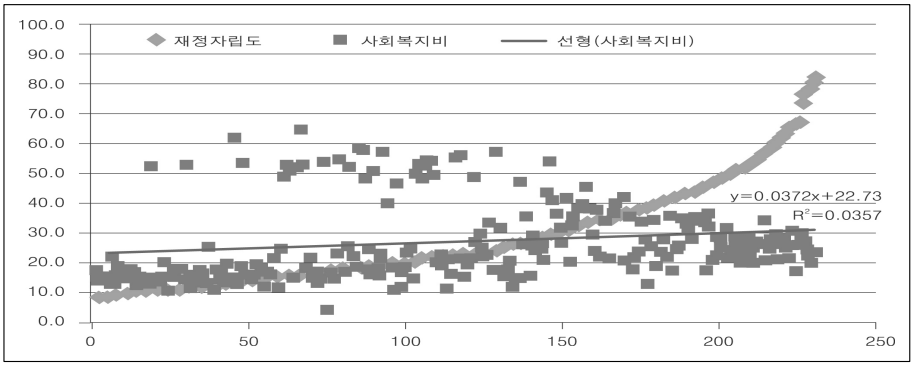
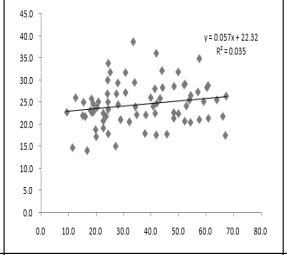
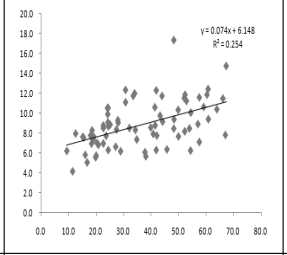
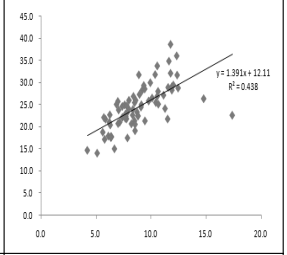
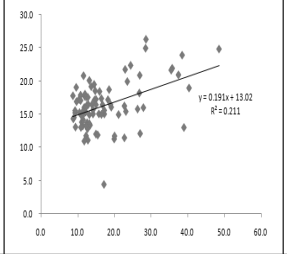
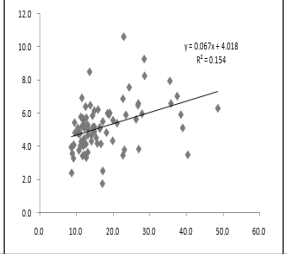
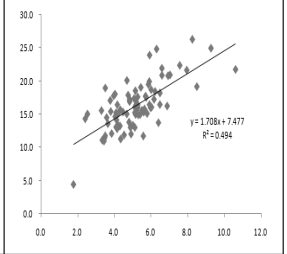
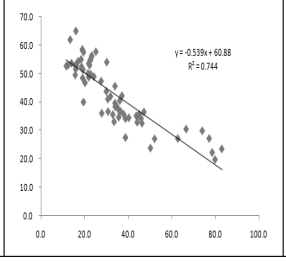
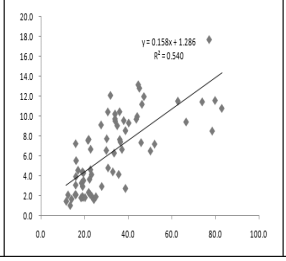
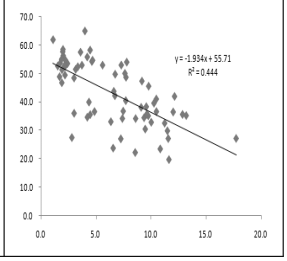


그림 3-5. 재정자립도와 사회복지비비율 관계(2010년 당초예산 기준)

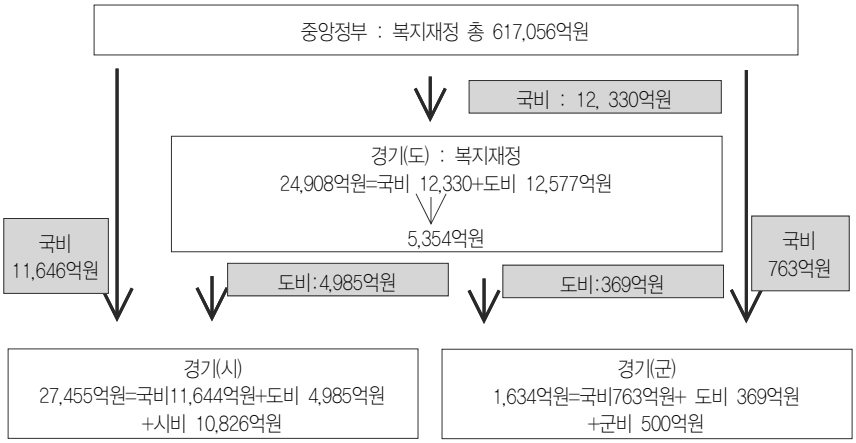
	재정자립도(X)와 사회복지비비율(Y)	재정자립도(X)와 사회복지시군구비비율(Y)	사회복지시군군비비율(X)과 전체 사회복지비비율(Y)
시			
군			
자치구			

다. 지방비부담 과중의 사회복지지출 구조형성

지방자치단체는 2005년도 사회복지사업의 지방이양, 국고보조사업의 확대, 자체사업의 추진과 더불어 정부의 복지정책 강화에 따른 정책순응 측면에서 사회복지수요가 증가하여 과중한 사회복지지출구조를 갖게 되었다.

경기도 사례(2008)를 보면 국비와 경기도비는 각각 46:54이다. 시의 경우 국비 42.4%, 도비 18.2%, 시비 39.4%이고, 군의 경우 국비 46.7%, 도비 22.6%, 군비 30.6%이다. 종합적으로 중앙과 지방(경기도)의 복지재정 집행구조를 보면 전반적으로 지방비의 비중이 높게 나타나고 있다(이현우, 2009:66).

그림 3-6. 중앙과 지방간 복지재정구조(경기도:2008년도)



전라북도 사례를 보면, 2011년도 사회복지사업의 재원부담을 보면 국비 58.2%, 도비 14.9%, 시군비 25.3%, 기타 1.6%로, 경기도에서 보는 바와 마찬가지로 사회복지지출의 지방 부담이 높은 편이다(조기현, 2011:14).

표 3-28. 전라북도 사회복지사업 재원분담구조(2011년 당초예산 기준)

(단위:억원, %)

합계	국비	도비	시군비	기타
13,306 (100)	7,742 (58.2)	1,985 (14.9)	3,368 (25.3)	212 (1.6)

전 자치단체를 대상으로 사회복지비 비중의 분포를 보면 10% 미만 단체 1개, 10%~20% 사이 113개 단체로 가장 많으며, 20%~30% 사이 64개, 30%~40% 사이 25개, 40%~50% 사이 17개, 50% 이상 24개 단체로 분포한다. 시도, 시, 군은 대부분 30% 미만이나 자치구의 경우 대부분 30% 이상이다. 특히 자치구의 경우 50% 이상인 단체도 24개 자치단체 즉, 자치구의 1/3 이상이 세출의 50% 이상을 사회복지비에 지출하고 있어 사회복지비의 부담이 지나치게 과중하다.

표 3-29. 사회복지비 비중 : 분포 현황

(단위:단체수, %)

구분	합계		시·도	시	군	자치구
		구성비				
합계	244	100	16	73	86	69
10%미만	1	0.4	–	–	1	–
10~20%미만	113	46.3	3	31	79	–
20~30%미만	64	26.2	11	41	6	6
30~40%미만	25	10.2	2	1	–	22
40~50%미만	17	7.0	–	–	–	17
50%이상	24	9.8	–	–	–	24

자료 : 행정안전부, 「2011 지방자치단체 예산개요」, p.165.

3. 사회복지지출 결정요인

최근 사회복지 예산의 지출 증가요인을 다양한 측면에서 파악하고 있다. 기존의 선행연구를 보면 단체장의 소속정당 등과 같은 정치·행정적 요소, GRDP나 재정자립도 같은 사회·경제적 요소, 전년도 사회복지비 등의 점증적 요소, 기초

생활수급자비율 등의 복지수요 요소 등을 변수로 하여 분권교부세 실시 전후나 연도별 사회복지비 증가의 요인을 밝히거나 또한 사회복지비비출비율, 1인당사회복지 등의 결정요인을 찾아내고 있다. 다시 말해 사회복지 재정에 어떠한 요인들이 영향을 미치고 있는 가를 연구하는데 주력하였다.

최근의 많은 연구에서 보면 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인은 인구규모, 14세이하인구, 65세이상인구, 수급자·장애인수, 재정자립도, 보조금 등의 사회경제적 요인이 주로 영향을 미치고 있다. 이외에도 지방선거 및 단체장 소속정당, 공무원수, 지역 등의 정치행정적 요인이나 전년도복지비 지출 과 같은 점증주의 예산이 사회복지재정에 영향을 주는 것으로 나타나고 있다.

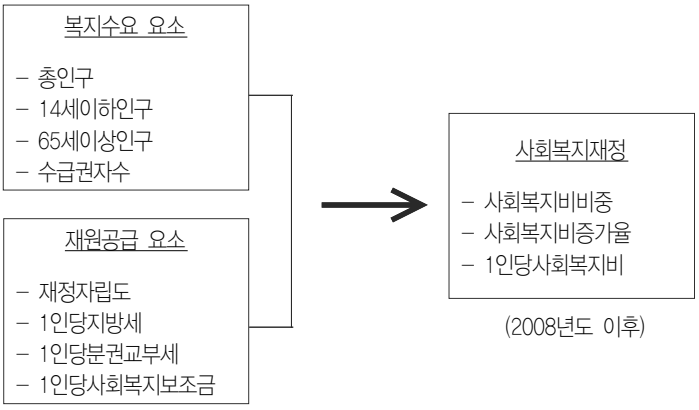
표 3-30. 사회복지지출 결정요인 관련 선행연구

연구자	연구대상	영향변수
Akanbi(2007)	Africa Countries	1인당실질GDP, GDP대비정부지출비율, 도시화비율, 14세이하 인구비율, 부패통제지수
서상범·홍석자(2010)	16개 시도	인구밀도, 재정자립도, 1인당지방세부담액, 전년도복지비지출비율, 등록장애인비율
조수현(2009)	16개 시도	기초생활수급자, 65세이상노인비율, 경제개발비비율, 단체장정당, 연도
최인규(2009)	중앙정부노인예산	선거, 조세부담율, 외환위기, 노인복지시설이용자수, 노인부양비율, 노령화지수
김미혜·박은주·김민경(2009)	기초자치단체	수급자비율, 재정자립도, 경제개발예산변화, 전년도사회보장비율, 지역, 재정자립도증감분
진재문(2007)	16개 시도	빈곤자수, 지방선거, 광역의회 다수당, 외환위기, 1인당GRDP, 1인당지방세, 전년도사회보장비율
박고운·박병현(2008)	기초자치단체	지역, 노령인구비율, 수급자비율, 경제개발비비율, 분권교부세 실시 전후, 지방선거, 단체장 소속정당, 지방세부담액, 전년도 사회보장비
김성수(2008)	전북 14개 시군	노인인구비율, 인구규모, 공무원수, 1인당세출예산액
서동명(2009)	기초자치단체	지역, 장애인복지조례수, 장애인복지담당공무원수, 소득수준, 1인당보조금, 재정자주도
모지환·이중섭(2010)	기초자치단체	기초생활수급자, 노인인구비율, 장애인인구비율, 재정자립도, 사회복지증감율

본 연구에서는 선행연구에서 지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 주는 요인을 복지수요와 관련된 복지수요 요소와 재정투입의 기반인 재원공급 요소로 구분하여 기존 연구와 다른 각도에서 수요와 공급 측면 중 어느 영향이 더 큰 영향을 주는 가를 파악하고자 한다. 왜냐하면 이와 같은 분석이 정책방안을 도출하는데 복지수요에 대하여 어떻게 대응해야 할 것인가를 판단하는데 용이하게 할 수 있기 때문이다.

지방자치단체 사회복지 재정에 영향을 주는 요인을 파악하고자, 종속변수로 ① 사회복지비비중(사회복지비/총지출*100(%), 2011년 기준), ② 사회복지비증가율(2008년 대비 2010년의 증가율), ③ 1인당사회복지비(사회복지비/총인구, 2011년 기준)의 3가지로 하였다. 그리고 독립변수는 ① 사회복지 수요요인으로 총인구, 14세이하인구, 65세이상인구, 수급권자수를 선정하였으며, ② 재원공급 요인으로 재정자립도, 1인당지방세, 1인당분권교부세, 1인당사회복지보조금을 서정하였다. 자료분석은 자치구를 제외한 시군을 하였으며, 지방의 전반적인 현상을 파악하고자 시군을 통합하여 분석하였다.[24] 본 연구의 분석모형은 <그림 3-7>과 같이 설정되었다.

그림 3-7. 사회복지재정 결정요인 분석 틀



24) 시의 경우 통합창원시와 창원, 마산, 진해는 제외하였으며, 군의 경우 광역시에 포함되어 있는 기장군, 달성군, 강화군, 옹진군, 울주군은 제외하였다.

우선 8개의 독립변수간의 상관관계는 1인당지방세를 제외하고는 상호간에 상관관계가 높게 나타나고 있다. 그러나 본 연구에서는 기존에 밝혀진 지방자치단체의 사회복지 재정에 미치는 영향요인을 사회복지수요 요인과 재원공급 요인으로 분류하여 사회복지 재정에 어떠한 요인이 어느 정도 영향을 미치고 있는가를 검토하는데 주 목적이 있어 회귀분석 자료를 사용하기로 했다.

표 3-31. 독립변수간 상관관계

	a	b	c	d	e	f	g	h
총인구(a)	1							
14세이하인구(b)	0.98**	1						
65세이상인구(c)	0.91**	0.89**	1					
수급권자수(d)	0.82**	0.83**	0.91**	1				
재정자립도(e)	0.82**	0.77**	0.60**	0.42**	1			
1인당지방세(f)	0.35**	0.32**	0.22**	0.17*	0.49**	1		
1인당분권교부세(g)	-0.83**	-0.79**	-0.62**	-0.45**	-0.79**	-0.42**	1	
1인당사회복지보조금(h)	-0.78**	-0.74**	-0.52**	-0.31**	-0.90**	-0.43**	0.90**	1

주: *p<0.05, **p<0.01.

회귀분석은 종속변수와 독립변수 중 사회복지비비중과 재정자립도를 제외하고는 log를 취하여 분석하였다. 독립변수 8개 변수가 시군의 사회복지비비중, 사회복지비증가, 1인당사회복지비에 영향을 미치는가(Ceo.와 Sig.)와 각 변수의 중요도(β값)로 판정하였다.

시군의 사회복지비비중은 총인구의 영향을 큰 것으로 나타나고 있어 인구가 많은 지역일수록 총세출에서 사회복지비의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 반면 14세이하인구, 65세이상인구가 많은 지역일수록 사회복지비비중의 영향은 크지 않지만 음(-)의 방향으로 나타나고 있다. 시군의 사회복지비중은 사회복지수요 요인에 의해 결정된다고 할 수 있다.

2008년 대비 2010년의 사회복지비증가율은 총인구, 수급권자수의 사회복지 수

요 요인과 1인당분권교부세, 1인당사회복지보조금에 의해 영향을 받으며, 그 중 특히 총인구와 1인당사회복지보조금의 영향이 크다. 반면 수급권자수와 1인당분권교부세는 음(-)의 영향이 크다 총인구와 1인당사회복지보조금의 영향보다는 작게 나타나고 있다. 따라서 사회복지비증가는 총인구의 사회복지 수요요인과 1인당사회복지보조금의 재원공급 요인에 의해 결정된다고 할 수 있다.

1인당사회복지비는 총인구, 65세인상인구의 사회복지수요 요인과 1인당사회복지보조금의 재원공급 요인에 의해 결정된다. 결국 1인당사회복지비는 사회복지수요요인에 중앙정부의 재정지원의 정도에 따라 결정된다고 할 수 있다.

종합적으로 시군의 사회복지재정은 해당 지역의 사회복지 수요에 대해 중앙정부의 재정지원 정도에 따라 결정된다고 판단할 수 있을 것이다.

표 3-32. 상호작용을 포함한 회귀분석 결과

		사회복지비비중		사회복지비증가율		1인당사회복지비	
		Coe.	β	Coe.	β	Coe.	β
상수		-2.282	-	-232.760**	-	6.520***	-
복지수요요인	총인구	0.801***	2.616	32.837**	2.649	-0.957***	-1.551
	14세이하인구	-0.281***	-0.903	-6.561*	-0.521	0.221**	0.352
	65세이상인구	-0.426***	-0.939	-5.480*	-0.298	0.428***	0.468
	수급권자수	0.178**	0.421	-15.155**	-0.887	-0.051*	-0.060
재원공급요인	재정자립도	-0.005**	-0.279	-0.114*	-0.146	0.008**	0.193
	1인당지방세	0.026*	0.035	-0.321	-0.010	-0.031*	-0.020
	1인당분권교부세	0.022	0.049	-5.445**	-0.302	0.042*	0.047
	1인당사회복지보조금	0.132*	0.214	25.400**	1.016	0.342*	0.275
R^2		0.725		0.298		0.937	
Adjusted R^2		0.710		0.259		0.933	
F값		47.242		7.598		265.181	
유의확률		0.000		0.000		0.000	

주: *p<0.5, **p<0.05, ***p<0.01.

제4장 지방자치단체 사회복지지출의 개편방안

제1절 사회복지 재정운영의 기본방향

정부는 2005년도에 지방분권의 차원에서 사회복지분야 67개 사업을 지방으로 이양시켰으며, 복지정책의 확대·강화에 따라 2005년 이후 2010년까지 연차적으로 총 55개의 사회복지 관련 국고보조사업을 새로이 시행되고 있으며, 지방자치단체는 지역 나름대로의 사회복지 관련 자체 사업을 추진하고 있어 향후 지방의 사회복지 지출은 더욱 증가될 것으로 예상된다.

정부는 2005년도에 저출산·고령화대책 기본계획을 수립하여 진행 중에 있으며, 최근 국정의 핵심과제로 '서민을 위한 정책수행(policies for ordinary people)'을 추진하고 있다. 또한 우리나라의 경우 GDP 대비 공공사회복지지출의 비중이 OECD 국가 평균인 19.3%(2007년 기준)보다 훨씬 적은 7.5%(최하위 2번째)로 향후 정부지출의 비중을 증가시켜 나갈 것으로 판단된다. 이러한 전망은 정부의 중기재정투자계획에서 나타나고 있는데 2010~2014년 기준으로 정부지출은 연평균 4.8% 증가하는데 비하여 보건·복지·노동분야의 투자는 연평균 5.9%의 증가율을 보이고 있다.

지방자치단체의 사회복지지출의 증가율이 1991년 지방자치 실시 이후 2011년까지 연평균 18.5%씩 증가하여 현재 지방재정의 20.2%를 점유하고 있다. 지방재정에서 사회복지지출이 점하는 비중이 높아진 것은 2005년 이후 연평균 사회복지지출이 20% 이상씩 매년 증가하였기 때문이다.

이와 같이 지방재정에서 사회복지지출이 증가한 이유는 2005년도 사회복지 국고보조사업의 지방이양과 더불어 정부의 복지정책 확대에 따른 새로운 국고보

조사업의 시행으로 지방비 부담이 증가하였기 때문이다.

2005~2010년 동안 지방재정 중 사회복지 분야 예산 증가는 연평균 22.6%씩 증가하였으며, 또한 지방이양 사회복지사업의 지방비부담은 연평균 27.0%, 국고보조사업의 지방비부담은 31.5%씩 증가하여 지방자치단체의 가용재원을 크게 감소시키는 원인으로 작용하고 있다.

한편, 지방의 사회복지 수요는 증가하는데 비해 지방이양사업의 정부 재원보전율(분권교부세 규모)이 낮으며, 국고보조사업의 낮은 보조율 적용 및 사업수의 증가로 지방의 재정압력은 심화되고 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정력에 따라 사회복지 관련 재정운영에 다양한 현상이 발생하고 있는데, 재정력이 낮음에도 불구하고 사회복지 예산비중이 50%가 넘는 단체가 나타나는 측면도 있는 반면 재정력의 차이에 따라 사회복지예산의 차이가 점차 발생하고 있는 측면도 나타나고 있다.

이에 지방자치단체 사회복지 관련 바람직한 재정운영을 위해 첫째, 중앙·지방간에 사회복지 관련 사무 및 재원배분의 체계의 재편이 있어야 하며, 둘째, 지방이양사업의 사업 및 재원의 재검토와 조정이 필요하며, 셋째, 사회복지 관련 국고보조사업의 확대 시 지방의 재정영향 및 국고보조율의 적절한 수준결정이나 지방의 자율성이 증대될 수 있도록 배분되어야 하며, 넷째, 지방자치단체의 경우 사회복지 수요증가에 대비하고 지방의 역할이 강조됨에 따라 이에 능동적인 대응을 위한 재정운영 투자방향을 조정해 나가야 할 것이다.

제2절 중앙·지방간 사무·재원 배분체계의 설정

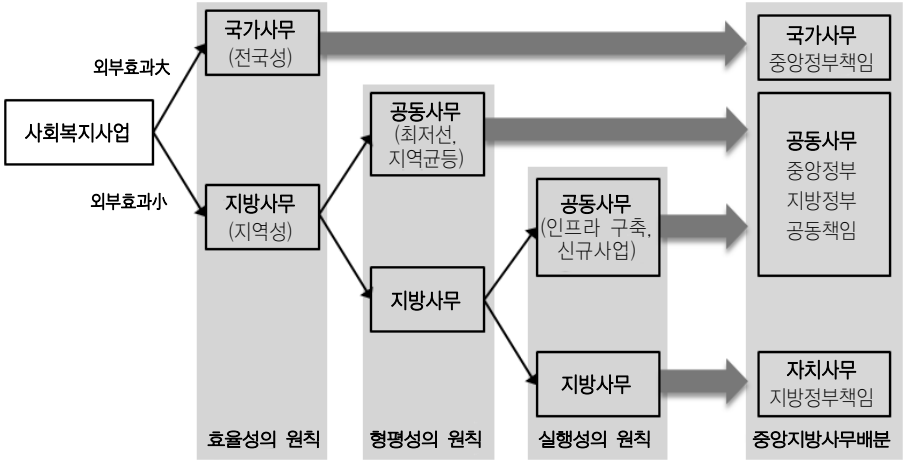
1. 중앙·지방간 기능 재조정

중앙과 지방의 사회복지 사무와 재정의 분담은 우선 기능의 조정원칙을 설정하고, 기능배분과 재정분담 원칙은 분리되어 적용토록 하며, 서비스 기반의 성숙

도에 따라 단계별 접근이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 2005년 사회복지사업의 지방이양 이후 사업에 따라서는 지방이양의 적절성에 대한 문제제기가 학계 및 감사원, 국회예산정책, 한국보건사회연구원 등에서 제기되었다.

사회복지 관련 중앙·지방간 사무배분의 기준은 <그림 4-1>, <표 4-1>과 같이 사무의 성격을 효율성, 형평성, 실행성 원칙 등 3가지 원칙에서 입각하여 판단하는 과정이 필요하다(구인회 외, 2009:57). 효율성 원칙은 해당사무의 편익범위가 전국적인가 지역에 한정되는가를 판단하는 원칙이며, 형평성 원칙은 지방사무로 판단된 사무라도 전국적인 기준(national standard)을 충족할 사무이거나 지역사무로 추진하였을 경우 지역간 격차가 우려되는가를 판단하는 원칙이고, 지방사무로 분류되었음에도 불구하고 지방으로 이양했을 경우 실행에 어려움이 발생하지 않는지 현실적인 고려를 필요로 하는 원칙이다.

그림 4-1. 중앙-지방 사무배분을 결정하는 원칙과 과정



자료 : 구인회 외(2009:58)

표 4-1. 사회복지 사무배분의 기준

기준	지표
효율성 원칙	– 해당 사무의 성격에 따라 어떤 단위에서 담당하는 것이 효율적인가? (1) 외부효과 : 해당사무의 편익 범위에 따라 전국성/지역성 (2) 해당사무의 계획과 집행에 지역특성 반영 여부
형평성 원칙	– 지방사무로 분류된 복지사무라 할지라도 추가적인 형평성 기준을 적용, 중앙정부의 사무로 분류 (1) 전국적 기준(National standard)에 대한 중앙정부 책임 요청 (2) 지역간 격차가 우려되는 사업
실행성 원칙	– 지방사무로 분류된 복지사무라 할지라도 현실적인 발전단계를 고려하여 중앙정부의 사무로 분류 (1) 전국적 기준을 충족하기에 지역차원의 노력으로는 역부족인 사업 (2) 신규 사업이거나 시설 및 설비 투자의 단계에 있는 사무 (3) 중앙정부의 정책적 고려, 계획이 요청되는 사무

자료 : 구인회 외(2009:58)

효율성 측면에서 외부효과가 큰 사업은 그 책임을 중앙정부가 가지고 전국적으로 수행하는 것이 효율적이다. 형평성 측면에서 지방자치단체가 재정지출에 소극적인 취약계층 대상 생활시설 운영사업, 시설의 분포가 지역적으로 편중되어 있어 특정 지방자치단체의 과중한 재정적 부담이 예상되는 시설지원사업은 중앙과 지방이 공동으로 추진하는 것이 적합하다. 실행성 측면에서 서비스 혜택이 지역주민에 한정되더라도 시설 및 설비투자의 단계에 있는 사무 등 지방자치단체의 재정만으로는 수요에 대응하기 어려운 사무는 공동사무로 추진되어야 한다.

2005년도 국고보조사업 정비과정에서 선별되었던 사업은 일관된 기준을 갖고 있지 못한 것으로 지적되고 있다. 이후에 신규로 도입되고 있는 정책들도 이에 대한 검토가 이루어지지 않고 대부분 새로운 개별 보조사업으로 시행되고 있는 실정이다. 지방이양사업에 대한 재검토를 통해 지방이양이 적절치 않은 사업은 국가책임으로 전환하는 것이 필요하다. 또한 신규사업을 개발하여 지방사무로 배분할 경우 재원마련에 대한 고려가 필요하다.

2. 재원분담체계 개선

재정분권화가 진전될수록 지방자치단체의 재원동원능력에 크게 영향을 받을 수 있는 사회복지재원 마련은 더욱 어려운 상황에 처하게 되거나 혹은 지방자치단체의 재정위험을 가중시킬 수 있다. 재정자립도의 측면에서 보면 지방자치단체 재정자립도의 격차가 심화되고 재정자립의 취약성이 심화되고 있는 실정이다. 이와 같은 상황 속에서 사회복지의 취약성은 더욱 크게 영향을 받을 수 있다.

지방의 여건을 반영한 자율적인 예산운영을 가능하게 하려면 중앙정부의 적절한 역할 분담, 지방에서 운영이 가능한 사업의 선별, 지방자치단체별 사회복지 재정운영의 기본적인 수준 유지를 위한 제도 마련이 필요하다. 분권화가 추진되는 상황 속에서 중앙정부의 책임성을 유지하기 위한 방안이 검토되어야 한다. 2010년 사회복지비 지출의 재원 분담을 보면 국비 52.6%, 시도비 25.3%, 시군구비 20.1%로 나타나고 있다. 이는 제2장에서 살펴 본 OECD국가의 정부가 재정분담과 비교하여 볼 때, 우리나라 지방자치단체의 재원분담, 특히 기초자치단체의 재원분담이 많은 편이다. 여기서 중앙지원 재원으로 볼 수 있는 사회복지분야 분권교부세 총액(1조 214억원)을 기초차지단체에서 제외하더라도 기초자치단체의 경우 재원분담이 17% 정도이다.

사회복지서비스 공급(전달)의 책임은 분권화를 실시하되 재정책임은 중앙정부가 분담하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다고 제안하는 경우도 있다(곽채기:2010). 하나의 예로 공공부조제도(국민기초생활보장제도)의 소요예산은 지방자치단체의 매칭없이 중앙정부가 전부 부담하고 사회복지 서비스 사업의 소요예산은 지방재원으로 하는 명백한 분담체계를 선택하는 방안도 가능하다. 사회복지 서비스 재정이 지방재원(지방이양사업 및 자체사업), 개별 국고보조사업으로서 공급자지원과 이용자지원 등으로 세분된 상태이므로 중앙정부와 지방정부, 민간공급자와 이용자간의 어떤 재정 흐름의 경로를 설정할 것인가에 대한 재검토가 필요하다.

사회복지정책의 초기단계에 있는 우리나라는 중앙과 지방간의 재원분담체계

에 중앙정부의 부담이 중요하다. 제3장에서 지방자치단체 사회복지지출은 지방의 복지수요에 중앙정부의 재정지원정도가 어떠하냐에 따라 결정되고 있음이 밝혀졌다. 또한 현재의 지방자치단체 사회복지지출은 재분배적 성격이나 지역의 사회복지기반에 대한 투자가 중심이다. 여기서 우리는 Paul Peterson이 미국 도시정부의 재정지출의 경향을 연구하여 이론화하고 검증한 내용을 참고할 필요가 있다. Paul Peterson에 의하면 미국의 시정부에는 세가지 주요정책 지향(orientation) 이 있다고 한다. 이들은 개발 (development), 분배 (allocation), 재분배 (redistribution)정책이다. 그에 의하면 시정부는 기업을 유치하기 위하여 기업인들이 좋아하는 개발정책을 많이 사용할려는 유인이 있고, 반대로 기업인들의 세부담을 높이는 재분배 (공공주택 투자, 복지) 정책에는 예산지출을 최소화 하려는 유인이 있다. 시들이 세수증대에 영향을 미치는 기업을 유치하는데 혈안이 되어 있기에, 그에 의하면 시 전체가 하나가 되어 이처럼 기업인들이 좋아하는 개발정책을 경쟁적으로 사용하려는 유인이 있다. 역설적으로 시들은 그들의 기업유치 및 유치된 기업들의 역내 유지를 위하여 기업인들의 세부담을 증대시키는 복지지출 등의 재분배 정책을 최소화 하려고 하는 노력을 경쟁적으로 펼치는 바, 자치단체간에 최소복지지출 (race to bottom)을 위한 경쟁을 펼칠 우려가 있어, 전국적으로 균일한 최소복지 수준의 유지를 위해서는 복지지출은 가급적이면 중앙정부가 책임을 지고 하는 것이 올바른 정책 방향이라고 말하고 있다. 그렇지 않으면 시들이 최소복지도 제공하지 못할 우려가 있기 때문이다. 즉, 자본가들은 자본의 (기업) 이동성 (mobility of capital)이 있기에 시청에서는 (시장 및 공무원들은) 자본가들이 요청을 하지 않아도 자본가들의 구미에 맞는 개발정책 등을 미리 알아서 집중적으로 사용하고 복지지출 등은 최소화 하려는 경향을 보인다 (Paul Peterson, 1981). 영국의 신노동당 정부는 사회복지서비스 질적 개선을 기존의 지정교부금 외에 목적성 교부금을 확대하였으며, 일본은 시설보호의 국고부담율을 축소하였지만 재가복지에 대한 국고부담율은 오히려 확대하였고 미국은 연방정부와 주·지방정부가 공공부조 및 사회서비스 분야의 지출을 약 7:3으로 분담하고 있다(보건사회연구원, 2006:302). 2010년에 지방이양사업의 보전재

원인 분권교부세가 보통교부세로 통합되지 못하고 5년 기한 연장되었는데, 향후 통합을 전제로 사업재검토 및 재정지원규모, 지원체계에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 아울러 국고보조사업에 대한 지원체계방식의 전환(예, 포괄보조금), 보조율 개선 및 지방자치단체별 재정력을 고려한 차등보조의 개선 등도 검토될 필요가 있다.

또한 사회복지 형평성 제고를 위한 지역간 격차 조정을 위한 방안도 점차 강구되어야 할 것이다. 2005년 사회복지 분야 국고보조사업의 지방이양 이후 초기에는 자치단체별 재정력에 따른 격차가 적었으나 점차 재정력에 따른 사회복지 예산의 차이가 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다. 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등 지방교부세의 수요가 수요산정이 적절한지 또는 실제 예산에 투입되는지를 검토해야 할 것이며, 국고보조사업의 경우 재정력에 따른 차등보조를 확대할 필요가 있다.

제3절 사회복지분야 지방이양사업의 사업·재원 재조정

사회복지 지방이양사업은 그 추진과정에서 다음해부터 재원부족, 재원산정방식 문제, 지방비 부담가중, 서비스 질 저하 우려, 복지분야 지방이양사업 적절성 및 중앙·지방 복지재정 분담, 지방의 자율성과 책임성 등의 차원에 문제가 제기되어 연구가 진행되었다. 특히, 사회복지 분야의 수요증가에 따른 재원부족과 지방비부담의 가중이 크게 다루어졌으며, 이를 해결하기 위한 대안으로 분권교부세율 인상, 사회복지분야 지방이양사업의 국고환원(전체 또는 일부), 복지분야 지방이양사업의 재검토 등의 정책전환과 사회복지 포괄보조금 및 사회복지교부금제도로의 운영 등의 제도운영 변화가 제시되었다.

그동안 검토되거나 제시되었던 분권교부세제도 개편 대안에 대하여 종합적으로 정리하여 비교하면 다음과 같으며, 지방비 부담의 측면에서 현 상황을 유지한 채 분권교부세 연장, 보통교부세로의 통합, 사회복지교부금은 그 효과가 미흡하다.

이에 본 연구에서는 지방이양 사회복지사업의 국고환원을 검토하고 만약 이의 실현성이 적은 경우 재원의 추가지원으로 분권교부세율의 인상방안을 제시하고자 한다.

표 4-2. 그동안 제기된 분권교부세제도 개편(안)의 비교

		전체 국고환원	일부 국고환원	사회복지 교부금 신설
대상사업		67개 이양사업	노인·장애인, 정신요양시설	67개 이양사업
중앙	사회복지 추가예산	추가	추가	–
	사회복지 재원부담	확충(불안정)	확충(불안정)	확충(불안정)
	사회복지 재정책임	충분	가능	미흡
지방	지방재정 부담경감	경감	경감	미흡
	지출우선 순위보장	가능	일부 가능	가능
	지방복지 격차조정	가능(제한적)	가능	가능
	자율성 보장(분권)	–개별:미흡 –포괄:일부가능	일부 미흡	가능

자료: 곽채기(2009:83), 이현우(2010:101)의 내용을 검토하여 재작성.

1. 사회복지사업의 선별적 국고환원

지방자치단체에서는 2005년 국고보조사업의 지방이양 첫해부터 재원부족의 이유로 사회복지 분야 지방이양사업 전체의 국고환원을 주장하고 있다. 67개 전체 지방이양사업을 국고보조금 사업으로 환원할 경우 67개 사업을 과거와 같이 개별보조금의 형태로 운영하거나, 67개 사업 혹은 다른 사업까지를 포함·통합하여 포괄보조금의 형태로 운영하는 방안이 있을 수 있으며, 이 경우 지방에서는

후자를 선호하고 있다. 포괄보조의 방식이 단기적으로는 몇 개의 사회복지서비스를 묶어주는 '미니포괄보조금(mini block grant)'으로 발전시키고, 중장기적으로는 사회복지서비스 전반을 망라하는 '복지포괄보조금'제도로 발전시키자는 것도 학계에서는 주장되고 있었다.

하지만 지방이양 사회복지 분야 67개 사업 전체의 국고환원은 국정 추진방향인 지방분권화 추세에 역행하고 지방의 자율적 사업수행 역량을 저하시키는 문제가 있어 검토는 할 수 있지만 실제 시행하기 어려운 방법이다. 또한 전체사업을 국고로 환원할 경우 기존 국고보조금제도의 문제점으로 지적되어 왔던 국고보조에 따른 지방비 부담이 과중 될 경우 오히려 지방재정의 압박요인으로 더 크게 작용할 수 있는 문제점이 있다. 결론적으로 지방이양사업 전체를 국고보조사업으로 환원하는 방법은 바람직하지 않다.

분권교부세 대상사업 가운데 정책적으로 국가가 관리해야 하는 사업, 지방사업으로 하기 부적절한 사업, 지방의 재원부담을 가중시키는 사업 등을 국고보조사업으로 환원시키는 것은 복지재정책임의 중앙과 지방간 재조정의 측면에서 일부 사업을 재조정하는 것으로 타당하고 당연한 것으로 볼 수 있다. 감사원은 2008년도에 정신요양시설, 장애인·노인생활시설 운영의 3개 사업에 대하여 국고환원을 권고하였으며, 행정안전부는 2009년도에 여기에 추가하여 경상적 수요인 아동복지시설운영, 아동급식사업, 재가노인복지시설 운영, 장애인복지관 운영의 4개 사업을 추가하여 총 7개 사업의 국고환원을 제시한 바 있다. 또한 국회예산정책처는 2009년도 말에 저소득층·장애인 등 특정그룹을 배려하는 소득재분배적 성격사업에 대하여 중앙이전의 필요성을 제시하였고, 2010년도에 지방예산·복지분야 공무원 등을 대상으로 설문조사 한 박경돈 외의 연구에서는 특정수요 외에 경로당운영 등 13개 사업을 국고환원의 대상사업으로 선정하였다. 이 방법은 현재 지방이양을 국고보조사업으로 환원할 경우 검토되어야 할 방법으로 실현 가능성이 적다.

표 4-3. 국고환원 대상사업으로 제시된 예

	감사원(2008)	행정안전부(2009)	예산정책처(2009)	박경돈(2010)
국고환원 대상사업	정신요양시설 운영, 애인생활시설 운영, 인생활시설 운영	노인시설운영, 장애인생활시설 운영, 정신요양시설 운영, 아동복지시설운영, 아동급식사업, 재가노인복지시설운영, 장애인복지관 운영	저소득층, 장애인 등 특정그룹을 배려하는 소득재분배적 사업	특정수요 외에 경로당 운영, 경로식당 무료급식, 노인복지회관 운영, 노인일거리사업 마련, 장애인복지관 운영, 아동시설운영, 아동급식지원, 사회복지전담공무원인건비, 사회복지관 운영, 저소득재가노인식사배달, 소년소녀가장지원, 아동보호전문기관운영, 공중보건인력개발
이유	정부 사회복지정책과 밀접하게 연계, 특정지역 시설편중	지역간 복지격차 발생, 지방비 부담 가중사업	지역간 복지격차 발생, 지방비 부담 가중사업	지방 및 전문가 의견

분권교부세의 보통교부세 통합에 앞서 지방이양사무에 대하여 지방사무로 적합하지 않은 사업, 지방비 부담을 과중하게 하는 사업 등에 대하여는 국고환원이 제기 되었다. 2014년도까지의 분권교부세제도의 연장기간 동안 사회복지 분야 지방이양사업을 재검토하여 국가적 사무 혹은 지방비 부담이 가중되는 사업은 국고로 환원한 후 보통교부세에 통합하여야 지방비부담이나 복지서비스의 격차 문제가 크게 발생하지 않을 것으로 판단한다. 사회복지 분야 지방이양사업 중 국가적 사무로 판단되는 일부 사업을 국고보조사업으로 환원할 필요성은 크다고 볼 수 있다.

2. 국고환원 불가능할 시 분권교부세율 인상

지방이양 사업으로 인한 지방재정의 악화문제를 해결할 대안으로 사회복지 일부사업의 국고보조사업으로 환원과 함께 검토해 볼 수 있는 것은 분권교부세율을 인상하는 것이라 할 수 있다. 이는 사회복지 분야 이양사업에 대한 재정적 이

유에서 재검토가 이슈화되고 있는 시점에서 지방으로의 재원 이양율을 높여 해결하는 방법이라 할 수 있다.

분권교부세의 재원은 현재 내국세의 0.94%의 법정률로 정해져 있어 내국세의 증가율에 따라 결정되고 있다. 그러나 앞서 살펴 본 바와 같이 내국세 수입에 연동되어 있는 분권교부세 재원 증가율이 사회복지수요 증가율에 미치지 못하고 있어 현재의 분권교부세 재원으로는 사회복지 분야의 지방이양 사업의 추진으로 지방비의 부담이 과중하여 재정압박을 크게 받는 단체도 있으며 지방재정 전체적으로 사회복지 분야의 재원 증가로 재정경직성이 증가하고 있어 분권교부세 법정률 인상이 불가피하다. 정부의 복지정책 확대에 따라 추가재원 지원 없이 지방이양사업에 포함되어, 일명 '재정지원 없는 위임명령(unfunded mandates)'이 발생하여 지방의 추가부담이 발생하고 있다. 예를 들면 기초생활수급가구 아동급식사업이 지방이양사업인데, 차상위계층에 대한 아동급식 확대 지원정책이 2004년 시행되어 2005년도에도 국고보조사업으로 추진되었으나 2006년에는 지방이양사업에 포함시켰으나 추가재원지원이 없어 지방의 부담을 초래하였다. 기초생활수급가구의 대상자는 5만명이었으나 차상위계층 대상자가 18만명으로 그만큼 재원부담을 전가시켰다(감사원, 2008;20-21).

분권교부세율을 인상할 경우 어느 정도로 인상하여야 할 것인지가 관건인데, 만일 분권교부세율 인상이 2012년도 교부액부터 적용을 한다고 가정할 경우 2가지 방법으로 분권교부세율의 인상 수준을 결정할 수 있을 것이다.

<표 4-4>에서 보는 바와 같이 지방이양사업 예산추이의 연평균증가율을 2004년부터 2009년까지 추정하면 14.1%이며, 분권교부세의 증가율은 11.4%이고, 지방비부담은 15.2%이다. 이를 근거로 2010~2012년까지 지방이양사업의 총소요액 및 분권교부세, 지방비부담을 추정하면 <표 4-5>와 같이 전망된다. <표 4-5>에서와 같이 2012년 분권교부세 대상사업 총수요액은 6조 6,727억원으로 추계되며, 분권교부세 1조 7,011억원, 지방비부담 4조 9,716억원으로 증가한다. 2004년도 국고보조율인 43.5% : 56.5%를 적용할 경우 2012년에 분권교부세는 2조 9,026억원이 확보되어야 국고보조 당시(2004년)의 비율을 유지할 수 있다. 2012

년 분권교부세 추계액은 1조 7,011억원으로 국고보조 당시 확보해야 할 2조 9,026억원보다 1조 2,015억원 부족하여, 이 정도의 증액이 없는 한 지방비부담의 문제로 인한 지방재정의 악화현상을 벗어나기에 어려움이 있다. 이와 같은 방식으로 추계하면 2012년도에는 분권교부세 법정율을 최소 0.66%p 인상한 1.6%이상으로 증가시켜야 할 것이다.

표 4-4. 지방이양사업(149개 사업) 예산증가 추이

(단위 : 억원, %)

년도	지방이양사업 예산(A)	국비/ 분권교부세(B)	지방비부담 (C)
2004	22,424(100)	9,755(43.5)	12,669(56.5)
2005	28,669(100)	8,454(29.5)	20,215(70.5)
2006	31,349(100)	10,065(32.1)	21,284(67.9)
2007	35,382(100)	11,387(32.2)	23,995(67.8)
2007	42,095(100)	13,784(32.7)	28,311(67.3)
2009	44,824(100)	12,305(27.5)	32,519(72.5)
평균증가율 ('05~'09)	14.1	11.4	15.2
	방법		

주 : 음영부분의 연평균증가율([{(2009년-2005년)/2005년}*100]/4년)을 사용하였으며 통계자료인 예산규모(총규모, 국비/분권, 지방비)는 행정안전부 내부자료임.

자료 : 서정섭, "복지분야 분권교부세제도의 개편과제", 『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선』, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2011, pp.136-137을 보완함.

표 4-5. 지방이양사업 예산증가 추정

(단위 : 억원, %)

구분	연평균증가율 ('05 ~ '09)	2009	2010	2011	2012
지방이양사업예산(A)	-	44,824	51,170	58,426	66,727
분권교부세(B)	11.4	12,305	13,708	15,270	17,011
지방비부담(C)	15.2	32,519	37,462	43,156	49,716
비중	B/A	27.5	26.8	26.2	25.5
	C/A	72.5	73.2	73.8	74.5

자료: 서정섭, "복지분야 분권교부세제도의 개편과제", 『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선』, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2011, pp.136-137을 보완함.

따라서 분권교부세율 인상은 0.66%의 범위에서 인상하는 방법을 택할 필요가 있다.[25] 이러한 분권교부세율의 인상은 현행 분권교부세 대상사업의 국고환원이 곤란할 경우 지방자치단체에서 정부의 복지정책 확대에 따른 사회복지사업의 원활한 추진, 복지비 부담으로 인한 재정부담 경감 및 지역특성 개발의 사업 추진을 위해 이루어져야 하며, 분권교부세율을 인상한 후 보통교부세로 통합되어 통합으로 인한 문제가 발생하지 않도록 해야 할 것이다.

제4절 국고보조사업 보조율인상과 포괄·통합보조 운용

1. 낮은 국고보조 사업의 보조율 인상

현행 사회복지사업의 국고보조율은 30%부터 100%에 이르기까지 보조율이 다양하다. 국고보조율은 서울, 지방, 신활력지역 따라 보조율을 다르게 책정하고 있다. 서울은 지방의 다fms 지역보다 보조율이 10%~50%의 낮은 보조율을 설정하고 있으며 신활력지역은 사업에 따라 높은 보조율인 80%를 적용하고 있다. 서울은 낮게, 신활력지역은 높게 보조율을 설정하고 있어 지역별 차등보조를 채택하고 있는 실정이다. 또한 지방의 경우도 많은 사업이, 예를 들면 50~60%와 같은 일정범위의 차등보조율로 설정하고 있다.

하지만 <표 4-7>에서 보는 바와 같이 낮은 보조율인 50% 이하의 사업이 62개 사업으로 전체 국고보조사업의 55%이며, 높은 보조율인 70% 이상의 사업이 50개로 45%를 차지해 낮은 보조율의 사업이 많다. 뿐만 아니라 기초노령연금, 보육사업 등 전 국민에게 동일한 서비스를 제공해야 하는 국가적 시책사업의 보조율이 50% 이하로 책정되고 있어 지방의 지방비부담이 과중하고 지방의 재정여건에 따라 전국민에 대한 동일한 서비스 제공이 불가능할 수 있는 문제를 가지고 있다.

25) 또 다른 방식으로는 전체 분권교부세의 70% 정도를 점하는 사회복지 분야만을 대상으로 이양사업의 소요예산, 분권교부세, 지방비부담 등의 증가율을 고려하여 분권교부세율을 설정할 수도 있다.

현재 사회복지 사업 중 국고보조율 70% 미만 사업의 평균 보조율이 52%라고 한다. 보조율별로 나누어 국고보조사업을 검토해 보면 전국민이 골고루 동일한 혜택을 받아야 할 사업이나 예산투입 많은 사업의 경우 보조율이 낮게 설정되어 있다.

표 4-6. 국고보조사업의 사업별 보조율

40%이하 (12개)	(30%)장애인의료재활시설기능보강, 장애인생산품판매시설운영, 지역노사민정협력활성화, (30-80%)장애인일자리지원, (40%)요보호아동그룹홈 운영지원, 중증장애인자립생활(IL) 지원, (40-60%)보육돌봄서비스, 영유아보육료지원, 보육시설지원, 보육시설종사자보수교육, 보육시설미이용아동 양육지원, (40-90%)기초노령연금
50% (49개)	(50%)노인단체지원, 장애인생활시설 및 직업재활시설 기능보강, 부랑인시설기능보강, 노인요양시설 확충, 장애인등록진단비지원, 아동시설 기능보강, 영유아사전예방적건강관리, 보육시설기능보강, 지방보육정보센터운영, 노인치매병원 확충, 노인보호전문기관, 노인일자리사업지원, 재활병원 건립, 모유수유클리닉 운영, 임산부아동건강관리, 난임부부지원지자체 경상보조, 찾아가는 산부인과, 노인건강관리, 농어촌장애인주택개조사업, 저출산고령사회극복, 국민인식 개선, 노인일자리사업지원(제주), 사회복지통합서비스전문요원 지원, 사회복지통합관리망구축 및 운영, 한부모가족복지시설기능보강, 청소년시설확충, 청소년유해완경개선, 청소년국제교류, 수련프로그램 운영 및 활성화 지원, 아동청소년 활동지원, 청소년수련시설 지도자 지원, 지방건강가정지원센터, 아동청소년참여지원, 청소년쉼터운영지원, 청소년성문화센터 설치 운영, 가족역량강화지원, 글로벌 다문화센터 건립, (50-60%)지방청소년활동진흥센터 활동지원, (50-70%)방과후돌봄서비스, 지역사회서비스투자사업 자치단체경상보조, 가정폭력·성폭력 피해히복 및 재발방지사업, 경력단절여성취업지원, (50-80%)성매매피해자 지원시설운영, 성매매피해자 구조지원, 여성장애인 사회참여 확대지원, 여성일자리센터 건립지원, (50-100%)가정폭력·성폭력방지 및 피해자 지원, 가정폭력·성폭력보호시스템 구축, 위기청소년 사회안전망 구축, 지역여성폭력피해자 구제활동지원
70% (27개)	(70%)장사시설 설치사업, 부랑인 복지지원, 장애수당, 장애아동 입양양육보조금, 지역자활센터 운영, 자활지원센터 운영지원, 가정위탁아동상해보장, 입양수수료지원, 입양아동 양육수당 지원, 아동발달지원계좌 자치단체경상보조, 장애인사회활동지원, 노인돌봄서비스 지자체보조, 장애아동가족지원사업, 농어촌지역 소규모보육서비스 제공, 가사간병방문도우미사업, 입양·가정위탁 심리치료지원사업, 중증장애인연금, 아이돌보미지원사업, 취약계층청소년자립지원, (70-90%)생계급여, 교육급여, 주거급여, 해산·장제급여, 자활사업, 자활소득공제, 근로능력있는 수급자의 적극적 탈수급 지원, 희망근로프로젝트
80% (15개)	(80%)의료급여자치단체경상보조, 장애인보조기구지원, 장애인 의료비지원, 장애인 자녀학비 지원, 긴급복지지원, 여성장애인지원사업, 산모신생아도우미 지원, 차상위양곡, 청소년한부모 자립지원, 한부모가족 자녀양육교육비 지원, 폭력피해 이주여성 지원, 다문화가족지원센터운영, 다문화가족언어및교육서비스, 농어민지역실업자직업훈련, 사회적기업육성
100% (8개)	(100%)영주귀국 사할린한인지원 자치단체경상보조, 지역복지사업평가 자치단체경상보조, 아동청소년통합서비스지원운영, 지역복지사업평가, 집결지 성매매자활지원사업, 여성특화 IT 오라인교육, 폭력피해여성, 주거지원사업, 기초수급자양곡

기초노령연금법이 제정되어 2008년도부터 기초노령연금이 65세 이상 노인에게 되급되고 있다. 이는 국고보조사업으로 국고 지원 40~90%의 차등보조율로 지원되며(표 4-7 참조), 평균보조율이 71%이다. 그런데 종래 국민기초생활보장사업의 국고보조율은 서울 50%, 기타 80%로 평균보조율이 76%이었는데 이와 비교하면 보조율이 5%p 감소하였다. 이것은 재원지원이 미적정한 위임명령(underfunded mandated)의 예이다.

표 4-7. 기초노령연금사업 국고 차등보조율 적용실태: 2008년

<table>
<tr><th rowspan="3" colspan="2">재정자주도</th><th colspan="3">노인인구 비율</th></tr>
<tr><th colspan="2">14% 미만</th><th rowspan="2">14~20% 미만</th><th rowspan="2">20% 이상</th></tr>
<tr><th>10% 미만</th><th>10~14% 미만</th></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">90% 이상</td><td colspan="2">[보조율 40%] 3개</td><td>[보조율 50%]</td><td>[보조율 60%]</td></tr>
<tr><td>서울 서초구, 강남구
경기 과천시(3)</td><td></td><td>–</td><td>–</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">80%~90% 미만</td><td colspan="2">[보조율 50%] 29개</td><td>[보조율 60%]</td><td>[보조율 70%]</td></tr>
<tr><td>서울 성동구, 광진구,중랑구, 성북구,도봉구, 은평구, 마포구, 양천구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 송파구, 강동구
울산 남구, 북구
경기 성남시, 안양시, 고양시, 오산시, 군포시, 의왕시, 용인시
충남 계룡시(24)</td><td>서울 종로구, 중구, 용산구, 동대문구, 서대문구(5)</td><td>–</td><td>–</td></tr>
<tr><td rowspan="2">80% 미만</td><td>70~80% 미만</td><td colspan="2">[보조율 70%] 106개</td><td>[보조율 80%] 41개</td><td>[보조율 90%] 52개</td></tr>
<tr><td>서울 강서구, 관악구
대구 달성군
울산 울주군
경기 의정부시, 안산시, 구리시, 남양주시, 김포시, 하남시, 화성시, 광주시, 수원시, 부천시, 광명시
충북 청주시
충남 천안시
전남 목포시, 광양시
경북 포항시, 구미시
경남 창원시, 마산시, 진해시, 거제시, 양산시(26)</td><td>서울 강북구
인천 동구, 중구
대구 중구
경기 동두천시, 안성시, 포천시, 여주군
강원 춘천시, 원주시, 강릉시, 동해시, 태백시, 속초시, 철원군
충북 충주시, 제천시, 증평군, 청원군
충남 아산시, 서산시
전남 순천시
경북 경주시, 경산시, 칠곡군
경남 진주시(26)</td><td>경기 연천군
강원 양양군, 삼척시, 홍천군, 양구군, 평창군, 횡성군
충북 음성군, 진천군, 단양군
충남 공주시
경북 김천시, 영천시, 문경시
경남 함안군, 밀양시(16)</td><td>충남 금산군
경북 봉화군, 의성군, 청도군, 예천군, 청송군, 고령군, 성주군, 군위군
경남 의령군, 창녕군(11)</td></tr>
<tr><td>60~</td><td>서울 노원구
부산 동래구, 연제구
대구 수성구, 서구</td><td>부산 수영구, 중구, 강서구, 기장군
대구 남구</td><td>인천 옹진군
경기 양평군, 가평군
강원 화천군, 고성군,</td><td>충북 보은군, 괴산군, 영동군
충남 서천군, 부여군,</td></tr>
</table>

재정자주도		노인인구 비율			
		14% 미만		14~20% 미만	20% 이상
		10% 미만	10~14% 미만		
	70% 미만	인천 연수구, 남동구, 계양구 울산 동구 경기 평택시, 시흥시, 이천시, 양주시 전북 전주시 경남 김해시(15)	경기 파주시 강원 인제군 전북 군산시, 익산시 전남 여수시 경남 통영시 제주자치도(12)	정선군, 영월군 충북 옥천군 충남 논산시, 보령시, 태안군, 홍성군, 연기군, 당진군, 예산군 전북 정읍시, 남원시, 완주군 전남 화순군, 영남군, 영광군 경북 울릉군, 안동시, 영주시 경남 사천시(25)	청양군 전북 순창군, 장수군, 진안군, 임실군, 김제시, 무주군 전남 완도군, 해남군, 강진군, 장흥군, 무안군, 함평군, 곡성군, 나주시, 구례군, 장성군, 담양군 경북 영양군, 상주시, 영덕군, 울진군 경남 산청군, 함양군, 남해군, 합천군, 거창군, 고성군, 하동군(34)
	60% 미만	부산 북구, 해운대구, 사하구, 사상구 대구 달서구, 북구 인천 남구, 부평구, 서구 광주 서구, 북구, 광산구 대전 서구, 유성구, 대덕구 울산 중구(16)	부산 영도구, 서구, 동구, 진구, 남구, 금정구 대구 동구 광주 동구, 남구 대전 동구, 중구(11)		인천 강화군 전북 고창군, 부안군 전남 신안군, 고흥군, 보성군, 진도군(7)

주: 1) 굵은 선은 동일보조율 적용 영역이며, 점선은 분포를 의미 있게 구분하기 위한 제안임.
2) 재정자주도와 노인인구 비중은 2008년도 사업에 적용된 기준을 따름.
자료 : 국회예산정책처(2008), 재정지출동향분석 제3호.

참고로 총 국고보조사업에 대한 대응 지방비부담의 비율을 보면 2006년 28.3%에서 2010년 37.5%로 증가하였다. 또한 총 국고보조사업의 증가율은 2006~2010년 동안 연평균 12.4%씩 증가한데 비해 지방비부담 증가는 연평균 24.0%씩 증가하여 지방재정을 압박하고 있다.

표 4-8. 국고보조사업과 지방비부담 추이

(단위:조원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
총 국고보조사업	18.3	20.9	22.8	26.5	29.2	12.4
지방비 부담	7.4	9.7	12.2	15.2	17.7	24.0
지방비부담율	28.3	31.6	34.9	36.5	37.5	–

이러한 점에서 볼 때 첫째, 사회복지 국고보조사업의 국고보조율을 지방적 사무이거나 특수한 경우를 제외하고는 국민기초생활보장법과 같은 법률에 의해 정해진 국고보조사업의 경우 국가가 국민에게 제공해야 할 기초적인 보장이기 때문에 100%의 국고보조율로 운영되어야 할 필요가 있다.

둘째, 전 국민이 동일한 혜택을 받아야 할 재배분적 성격의 서비스에 대하여는 70%~80%이상으로 설정될 필요가 있다. 이는 제 2장에서 살펴본 외국의 경우에도 사회복지 부문의 국가 재정부담율이 70~80% 이상인 점에 비추어 볼 때 그러하다. 또한 Paul Peterson의 '도시의 한계(City Limits)'에서 주장하고 검증하여 이론화 된 바와 같이 단체장들은 성장과 경제개발을 우선하고 재배분의 경우 우선순위가 가장 낮은 차원에서 투자한다(Paul Peterson, 1981: 유재원, 2011:101-121).[26] 이 때문에 재분배적 성격의 사업이나 전국에게 동일한 서비스가 제공될 사업에 대하여는 중앙정부의 재정부담책임이 지방보다 훨씬 커야 한다.

셋째, 사회기반투자 관련 사회서비스 분야는 다양성과 보편성, 그리고 소비자 중심이기 때문에 어느 정도 지방의 책임이 따른다. 하지만 사회서비스 분야가 우리나라에 도입된 것은 일천하며 아직 지역에 기반이 형성되어 있지 못하여 지방의 부담이 클 경우 지역간 사회서비스의 격차가 발생하거나 지방에서 투자를 소홀히 할 수 있다. 사회복지 분야의 지방재정부담은 발전 단계에 따라 달라야 하기 때문에 우선은 중앙정부의 책임이 우선되어야 할 것이다. 이 분야의 재정책임은 장기적 차원에서는 지방이 많은 분담으로 전환되어야 하지만 현 시점에서는 중앙정부의 책임이 우선시 될 필요가 있어 높은 보조율의 최저 수준이 60% 이상으로 설정될 필요가 있다.

2. 조건부 포괄보조·통합보조 병행 운용

사회복지 분야의 국고보조형태는 개별보조와 일반포괄보조(지방이양과 재원

26) 미국에서는 복지지출을 국가가 맡아서 해야 한다는 논리를 펼칠 때 Peterson의 이론을 근거로 하고 있다(인하대학교 정창훈 교수의 주장).

지원) 사이에는 다양한 형태의 포괄보조제도들을 설계하여 운영할 수 있다.[27][28] 본 연구에서는 사회복지 국고보조사업의 개선방안에 중점을 두어 연구하기보다는 현재 사회복지 분야 지방이양사업과 국고보조사업의 시행으로 인한 지방비 부담의 과중 문제를 해결하는 방안을 모색하는 연구로, 여기서는 현행 국고보조사업을 중심으로 지방의 사회복지 부문 효율적 투자와 지방비 부담 완화의 측면에서 조건부 포괄보조와 통합보조에 대한 방법과 방향만을 제시하고자 한다.

첫째, 조건부 포괄보조는 중앙과 지방이 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서 특정 정책부문 혹은 사업에 대한 전략기획과 집행재량의 확대를 위해 활용하는 부문별 포괄보조의 형식이다. 이는 특정분야의 개별보조금을 일괄적으로 통합하여 '객관적인 통계자료'를 토대로 표준적인 재정수요를 산정하여 지원하고, 지방에 대하여는 집행단계에서는 재량권을 확대하는 보조금지원 방식이다. 이 방법에는 반드시 중앙정부와의 성과계약 및 의무적 지출규정이 필요하고 지방의 재량과 성과를 체크할 수 있는 분야에서 시행될 필요가 있다.

둘째, 통합보조는 국고보조형식을 유지하면서 지방자치단체 재정관리의 효율성을 제고하기 위한 방법이다. 이는 동일 정책대상, 혹은 같은 유형의 서비스에서 영세보조금을 통합·운영하여 절차를 간소화하고 통합보조 범위 내에서 각 대상사업간 예산전용을 허용하는 방식이다. 이러한 방법은 보조금 규모가 영세한 유사사업을 동일 보조사업으로 통합 운영하여 재정관리의 효율성을 높이고 불필요한 사업이나 성과가 없는 사업에의 지출을 방지하고 지역의 필요한 사업에 재원을 재투자할 수 있는 장점이 있다.

27) 사회복지 분야의 국고보조에 대하여 포괄보조방식을 통한 재정지원의 주장은 주로 지방재정학자들에 의해 제기되고 있다. 한편 한국보건사회연구원(2006)에서는 포괄보조의 타당성에 대하여 타당성 등을 검토할 필요가 있다고 제기하였다. 주로 현행 지방이양사업(분권교부세 사업)을 포괄보조(일명, 사회복지교부금 혹은 사회복지교부세로 전환을 주장)하자는 주장이다(이재원, 2009, 곽채기:2010, 박경돈·이정희:2010). 하지만 이러한 주장은 지방이양사업을 대상으로 하기 때문에 실현 가능성이 적으므로 현재의 국고보조사업의 포괄보조와는 관계가 없다. 그리고 포괄보조방식에서 포괄보조의 부문과 대상사업을 예시한 연구는 이상용(2010:86-89), 박경돈·이정희(2010:189-194) 등이 있으나 이 또한 지방이양사업을 대상으로 예시한 것이다.

28) 곽채기(2009)는 사회복지교부금제도의 운영을 주장하면서 현재 지방교부세제도를 통하여 다원적으로 지원되고 있는 지방자치단체의 사회복지 관련 재원을 하나의 채널로 단일화하여 사회복지 관련 재정지원제도를 지방교부세제도와는 별도의 제도적 장치로 설계하여 운영하자는 방안이 있다(곽채기, 2009:79-80).

제5절 사회복지 재원확보관련 제도개선 방안

1. 지방부담 수준결정의『지방재정부담심의위원회』활성화

현재 국고보조금 운용은 지방비부담협의를 하도록 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률과 지방재정법에 규정되어 제도화되어 있다[29]. 이는 중앙 각 부처로부터 지방비부담이 수반되는 사업 등이 자의적으로 편성운영 되는 경우 지방비부담이 과중하게 되므로 사전협의를 통해 적법하고 합리적인 범위 내에서 국가와 지방의 부담비율을 정하기 위한 것이다.

그동안 형식적인 규정과 지방비부담협의에 대하여 감세 및 사회복지사업의 지방이양, 국고보조사업의 확대 등 지방재정 건전성에 문제가 우려되어 실질적인 지방비부담 등의 협의를 위해 2012.2.5부터 행정안전부에 '지방재정부담심의위원회'를 설치하여 운영하도록 되어 있다. 위원회[30]에서는 ① 중앙행정기관의 세입·세출 및 국고채무부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항, ② 국고보조사업의 국가와 지방간 재원분담 비율 조정, ③ 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책입안 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항 ④ 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항이다.

사회복지 분야로 인해 발생하는 지방재정부담의 완화와 관련하여 지방재정부담심의위원회를 규정대로 구성하여 국고보조사업의 보조율, 분권교부세율의 인

29) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제7조는 '중앙관서의 장은 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금의 예산을 요구하고자 할 때에는 행정안전부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 한다' 라고 규정되어 있다. 또한 지방재정법 제26조에는 '중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항' 에 대하여는 기획재정부장관에게 제출하기 전에 행정안전부장관의 의견(2012.2.5부터 '협의' 로 변경)을 들어야 한다' 라고 규정되어 있다.

30) 위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하고 위원장은 행정안전부차관이 되며, 국무총리실차장, 기획재정부차관 및 관계 중앙행정기관의 차관, 4단체 협의회에서 추천하는 각 1인, 전문가로 구성된다.

상 등에 대한 논의가 필요하다. 그러나 이 논의 과정에서 국민 조세부담의 한계 등을 고려하여 지방의 부담완화뿐만 아니라 중앙의 추가부담이 과중하지 않게 중앙·지방에서 수용 가능한 수준에서 결정되고 단계적인 접근이 필요하다. 그리고 지방재정부담위원회는 1년회 분기별로 개최하여 사회복지 분야 지방비부담의 문제뿐만 아니라 법률에서 규정하고 있는 다른 사항들을 포함하여 주기적으로 검토할 필요가 있다.

이와 유사한 제도로 '지방재정영향평가제도'가 도입되어 운영될 가능성이 있다. 2009년 이후 지방자치단체는 세출에서 경제위기 대응 세출증가, 사회복지지출 증가, 국고보조금 대응 지방비 부담증가와 세입에서 국세감세 및 경기침체로 인한 지방세수 감소 등의 재정난이 발생하였다. 이러한 지방자치단체의 재정난에 대한 제도 보완책으로 지방자치단체에게 재정부담을 유발하는 법률안이 국회에 제출되었을 경우 그 법률안이 지방자치단체의 재정에 어떠한 영향을 미치는지를 평가하고, 이를 법안심사과정에 반영할 수 있도록 하는 지방재정영향평가제도의 필요성이 제기되었다. 이 제도는 2010년 10월 1일 의원발의(의안번호 1809521호) 되어 아직 위원회에 상정은 되지 않은 계류 중에 있는데, 법률안을 보면 국회법을 개정하여 각 위원회에서 지방재정영향평가에 대한 국회예산정책처장의 검토의견을 요청하고 제출받을 수 있도록 하고 있어, 향후 예산부수법률의 제·개정에 있어서 예산정책처의 지방재정영향평가의 결과를 반영할 계획에 있다.[31]

향후 행정안전부의 지방비부담심위원회제도와 국회예산정책처의 지방재정영향평가제도가 상호 보완적으로 작용하여 지방재정의 지방비부담 적정화에 기여해야 할 필요가 있다.

31) 예산부수법률안이 소관 상임위원회에 상정될 때 국회내 재정전문기관이 국회예산정책처로하여금 '지방자치단체 재정영향평가보고서'를 제출하게 하고 이를 소관 상임위원회 법률안 심사시 참고할 수 있도록 하는 제도이다. 미국은 「재정지원 없는 위임명령개혁법(Unfunded Mandates Reform Act:UMRA)이 제정되어 의회의 충분한 심의를 거치지 않고 적정한 연방의 재정지원없이 주정부 등에 위임명령을 부과하는 것을 억제하는 제도가 시행되고 있다. 미국 의회예산처(Congressional Budget Office)는 UMRA에서 정의한 위임며령 법안이 포함되어 있는지의 여부와 법안이 발효 된 후 지출비용이 기준액보다 큰지 여부를 밝히는 「위임명령보고서」를 미의회의 수권위원회(Authorizing committee)에 제출하고 있다(Congressional Budget Office, 2009 참조).

2. 사회복지지출 재원확보의『세출구조조정』자체노력

중앙정부와 지방자치단체 모두 사회복지지출은 저출산고령화 대책과 사회안정망, 서민경제 기반조성 및 사회서비스 향상 차원에 지속적으로 증가할 것이다. 향후 정부의 국가재정운영계획(2010-2014)을 보면 보건·복지·노동분야의 지출이 다른 어떤 분야의 증가율보다도 높으며 2014년까지 정부 총지출의 29.0%까지 증대시킬 계획이다. 이중 사회복지 분야의 연평균 증가율은 보건·복지·노동 분야 증가율 5.9%보다 높은 6.4%이다. 또한 지방자치단체의 경우도 최근 사회복지지출의 연평균 증가율이 20%를 넘고 있다. 지방재정중기계획(2010-2014)를 보면 사회복지지출의 증가율을 보면 지방재정 연평균 3.1%보다 높은 3.8%로 계획하고 있으며 2014년도에는 지방재정 총 지출 중 사회복지지출의 비중을 23.0%로 계획하고 있어 2010년 19.1%보다 무려 3.9%p 증가시킬 예정에 있다.

지방자치단체는 사회복지지출의 증가로 인한 재정부담으로 인한 재정압박을 줄이기 위해서는 분권교부세율의 인상, 사회복지 분야 국고보조사업의 국가보조율 인상이 우선은 이루어져야 하지만 이와 더불어 동시에 사회복지 재원의 확보 차원에서 지방자치단체 스스로 경상경비 및 선심·전시성 예산을 최대한 절감 편성하고, 유사·중복사업은 통·폐합하여 서민생활 안정 등 사회복지 사업에 재투자하여야 한다.

지방투자사업의 경우 유사·중복 지출, 관행적 지출, 성과나 효과가 미흡한 지출, 환경변화에 대응하지 못하는 지출, 재정력을 고려하지 않은 무리한 투자지출, 낭비성 행사지출 등이 있다. 이러한 재정투자사업은 중단, 축소, 통·폐합, 시기조정, 사업방식 전환 등의 재정투자사업의 세출구조조정이 필요하며, 그 결과로 확보된 재원을 사회복지 지출에 투자할 필요가 있다. 물론 사회복지분야의 사업에 대해서도 동시에 세출구조조정을 효율적이고 효과적인 재정지출이 이루어져야 한다. 지방자치단체의 세출구조조정 방식의 하나로 기획재정부가 중앙부처를 대상으로 하는 '재정사업자율평가제도[32]"의 운영방식을 준용하고 지역의

32) 기획재정부의 재정사업자율평가제도는 각 부처가 매년 전체 재정사업 중 1/3에 해당하는 사업을 기획

특성에 맞게 조정하여 주기적으로 시행할 필요가 있다.

3. 지방교부세의 사회복지『배분방식 단일화』장기적 검토

현재 지방교부세제도 범위에서 지방자치단체에 대한 사회복지 재원배분은 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 3가지 경로를 통해 배분된다고 할 수 잇다. 보통교부세는 기준재정수요 산정시 기초수요로 사회복지비, 사회복지균형수요를 산정하고 있다. 분권교부세는 그 자체가 사회복지 배분재원으로, 단체별로 사회복지수요를 측정하여 배분하고 있으며, 부동산교부세는 재원의 일부로 지방자치단체 복지재원을 보전하는 재원으로, 단체별로 재정여건 50%, 사회복지 25%, 지역교육 20%, 보유세규모 5% 등으로 반영하여 배분하고 있다.

이와 같이 지방자치단체에 대한 사회복지 분야의 재원배분이 보통교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 서로 다른 재원으로 다른 경로와 방식에 의거 배분되고 있다. 분권교부세는 2015년에 보통교부세로 통합되기로 되어 있어 단일화 과정에 있으나 부동산교부세는 별도로 운영되어 아직 통합 논의가 없는 실정이다.

지방교부세를 통해 지방자치단체로 배분되는 사회복지 재원의 배분방식의 단일화는 첫째, 보통교부세로 모두 통합하여 수요를 측정하여 배분하는 방법을 검토할 수 있다. 재원의 효율적 이용 또는 우리나라 지방교부세제도의 별도·중복운영의 문제점을 개선 등의 차원에서 이들을 통합하여 운영하는 방안으로 이는 보통교부세와 분권교부세가 통합되기로 계획되어 있는 기간이 2015년으로 이 방법은 장기적으로 검토할 필요가 있다. 둘째, 기존에 제기되었던 사회복지 분야의 별도재원을 마련하여 사회복지교부금(사회복지교부세)제도를 운영하는 방법을 고려할 수 있다.[33] 이 방법 또한 보통교부세와 분권교부세의 통합이 2015년부

재정부와 협의하여 선정·평가한다. 단, 경상경비 등 평가실익이 없는 사업은 제외하고 있다. 기획재정부의 재정사업 자율평가제도를 준용하여 최근 방법을 개발하여 최근 시행하고 있거나 시행했던 지방자치단체는 전라북도, 경상북도, 제주도 등을 들 수 있다.

33) 이에 대한 자세한 논의 및 방법의 예로 곽채기(2010:79-82)는 보통교부세의 일부, 분권교부세 전체, 부동산교부세의 일부로 별도의 사회복지교부금제도를 신설·운영하는 방안을 제시하기도 하였다.

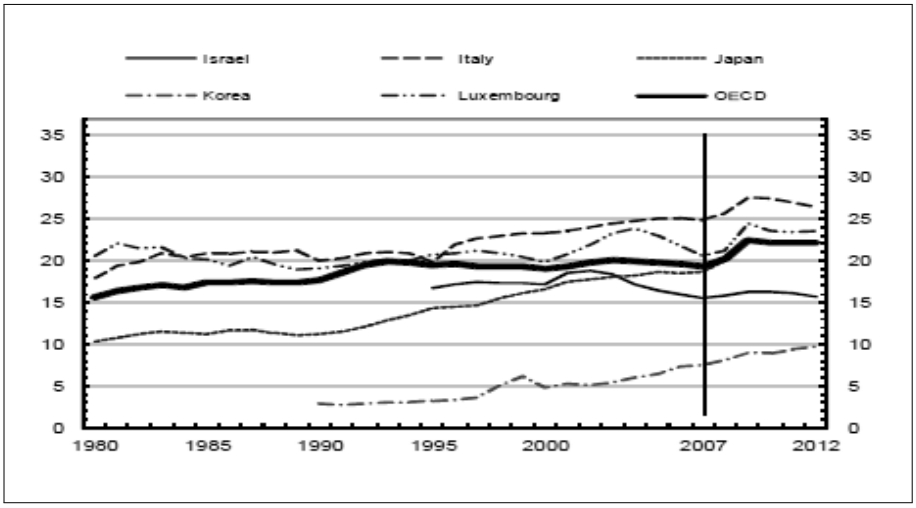
터로 예정되어 있는 점을 고려하여 장기적으로 검토해 보아야 한다. 하지만 이들 2가지 방법은 충분히 검토하여 실행하여도 문제가 발생하지 않는지를 검토해야 하고, 보통교부세와 분권교부세의 통합이 2015년부터로 예정되어 있는 점을 고려해야 하고, 지방자치단체 사회복지 지출을 지방의 자율성에 맡겨도 적정한지를 검토해야 점 등이 있기 때문에 장기적 과제로 검토할 필요가 있다.

제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약

현재 우리나라는 복지정책 확대·강화에 따라 중앙과 지방자치단체 모두 복지재정지출이 한창 증가 중에 있으며 향후 당분간 지속적으로 증가될 전망에 있다. OECD에서 회원국을 대상으로 GDP 대비 정부의 공공사회지출의 비중을 1980년 이후부터 2002년도까지 분석한 바에 따르면 우리나라의 경우 10% 미만으로 그 수준은 아주 낮은 단계에 있지만 최근 증가율이 나른 나라에 비해 높은 수준에 있다.

그림 5-1. 1980년 이후 OECD 국가의 공공사회지출 증가추이



자료: Adema, W., P. Fron and M. Ladaique, "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980–2012, OECD Working Paper, No.124, 2011, p.11.

지방자치단체의 경우 2005년 사회복지사업의 지방이양, 사회복지 분야 국고보조사업의 지속적 증가, 이외 사회복지 관련 지역특성을 고려한 자체사업의 수요확대 등으로 사회복지지출이 증가하여 재정부담이 과중한 상태에 있다. 이에 본 연구에서는 특히 중앙과 지방간의 사회복지 재원분담구조의 적정성에 중점을 두어 문제점을 검토하고 향후 개선방안을 도출하고자 하였다. 연구의 전 과정에서는 현행 지방자치단체의 사회복지지출의 과중으로 인한 재정압박을 염두에 두고 이 분야의 재정투자에서 지방자치단체 재정분담의 완화측면을 먼저 고려하였으며 이로 인한 중앙정부의 추가적 재정부담도 고려하였지만 우리나라는 아직 사회복지의 성숙보다는 초기 단계라는 점에서 중앙정부의 역할과 재정분담이 커야 한다는 측면에 접근하였다.

본 연구의 연구체계는 먼저 이론과 외국경향을 살펴보고, 이에 근거하여 우리나라 중앙정부와 지방자치단체의 복지재정지출 실태, 전망과 복지재정지출 증가로 인한 지방자치단체의 영향과 문제점을 검토하였다. 지방자치단체 사회복지지출과 관련한 개선방안으로 사무·재원배분 제도 등의 중앙과 지방간의 관계의 구조개선 방안과 지방자치단체의 복지재정 운영과 관련된 몇 가지 필요한 방안을 제시하고자 하였다. 이론과 외국의 경향 검토에서는 복지재정의 정의를 UN, IMF, OECD의 정부기능과 세출예산분류 기준 및 최근 우리나라 복지정책을 검토하여 제시하였으며, 외국의 경향에서는 주로 중앙과 지방간의 재원분담을 중심으로 살펴보았다. 우리나라 복지재정의 실태는 먼저 중앙정부의 재정투자 현황과 향후 전망을 검토하여 지방에 미칠 영향을 먼저 검토하고, 지방자치단체에 대하여는 사회복지 사업의 유형과 사업별 예산제도하의 세출기능 분류인 사회복지지출의 통계자료를 중심으로 증가 정도, 재원· 사업별 특성, 향후 전망 등을 살펴본 후 사회복지지출의 결정요인을 분석하였다. 이는 우리나라 지방자치단체의 사회복지지출이 지역의 사회복지수요와 재정력 및 보조금 등의 재원공급 측면에서 무엇이 중요하며 어떻게 작용하고 있는지를 검토하기 위해서이다. 이를 바탕으로 향후 지방자치단체의 사회복지지출 증가로 인한 지방비 부담의 과중으로 인한 문제를 해결해 보자는 측면에서 사회복지 분야 사업·재원의 배분과 관련된 운영방향에 대한 개선방향 등을 제시하였다.

본 연구는 복지재정 중 보건분야를 제외한 사회복지분야를 중심으로 지방자치단체의 사업과, 지출실태 및 영향 등을 분석한 결과를 간단히 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 사회복지 분야 사업의 추진경로는 2005년도 이후 지방이양된 사업을 이전재원인 분권교부세와 지방비를 부담하여 추진하고 있다. 하지만 분권교부세의 지원은 과거 국고보조금의 지원보다 양적으로 적으며 이는 분권교부세율이 내국세에 연동되어 있기 때문이다. 반면 지방이양사업은 정부의 복지정책 확대·강화에 따라 이양될 때 당시보다 사업이 더욱 확대되어 추가재원이 필요하나 추가재원을 보전하지 않는 '재정지원 없는 위임명령(Unfunded Mandates)' 등으로 재정부담이 더욱 과중되고 있다.

둘째, 국고보조사업의 경우 2005년 이후 매년 새로이 신설되어 2005-2010년 동안 보건복지부, 여성가족부, 기획재정부, 행정안전부, 노동부에서 55개 사업이 새로이 신설되었으며 2009년 기초노령연금, 2009년도 보육료지원 확대, 2010년 장애인연금 등 많은 재원이 필요로 되는 사업들이 시행되고 있으나, 기초노령연금과 같이 지방비 부담이 단체별로 10-60%까지 차이가 있어 전국적으로 동일한 서비스가 지원되어야 할 사업이 그렇지 못하여 재정력이 낮은 단체가 부담을 더 해야 하는 문제나 과거 기초생활보장제도에서 시행하던 보조율보다 낮은 재원이 지원되는 '미적정 수준의 위임명령(underfunded Mandates)'의 상황이 발생하여 국고보조사업의 지방비부담이 과중되고 있다.

셋째, 지역별로 사회복지 수요가 다르기 때문에 지방이양사업, 국고보조사업 외에 지방자치단체별로 필요한 자체사업을 추진하고 있다. 하지만 지방 전체적으로 사회복지사업의 자체사업비율(투자재원 기준)은 11% 정도로 낮고 과거보다 낮아지고 있어 재정력이 낮은 단체는 재정여건이 취약하여 사업추진에 애로를 겪고 있는 실정이다.

넷째, 지방자치단체 사회복지지출의 증가는 사회복지사업의 지방이양과 국고보조사업의 확대에 따른 결과이며, 이 양 유형의 사업추진에 따른 지방이 부담이 2005-2010년 동안 연평균 지방이양사업은 27%씩, 국고보조사업은 32%씩 증가하여 왔다.

다섯째, 지방자치단체의 사회복지 분야 지방이양사업과 국고보조사업의 추진은 결국 지방비부담을 크게 증가시켜 가용재원을 잠식함으로써 지방자치단체 재정압박의 가장 큰 요인으로 작용하고 있다. 더욱이 재정력이 취약한 단체의 재정부담을 가중시켜 재정위험(fiscal risk) 요인으로 나타남과 동시에 시군의 경우 재정력이 높은 단체에서 사회복지지출을 더 많이 하는 현상이 점차적으로 실현되고 있어 향후 단체간 사회복지의 불균형이 발생하여 Paul Peterson이 지적한 최소사회복지 지출경향으로 주민의 이동이 발생할 가능성도 완전히 배제할 수는 없는 현상이 나타나고 있다.

여섯째, 2005년 사회복지사업의 지방이양 이후 지방자치단체의 재정구조가 사회복지출 과중구조로 변화되고 있다. 2011년 예산기준으로 지방자치단체 사회복지 예산은 국비 52.6%, 시도비 27.3%, 시군구비 20.1%로 OECD 국가의 정부간 복지재정 분담체계와 비교하면 우리나라의 경우 지방의 비중이 너무 높으며 특히 기초자치단체의 분담비중이 과중한 것으로 판단되고 있다.

제2절 정책제언

이상의 연구결과를 바탕으로 본 연구에서는 지방자치단체 사회복지 관련 바람직한 재정운영을 위해 첫째, 중앙·지방간에 사회복지 관련 사무 및 재원배분 체계의 재편이 있어야 하며, 둘째, 지방이양사업의 사업 및 재원의 재검토와 조정이 필요하며, 셋째, 사회복지 관련 국고보조사업의 확대 시 지방의 재정영향 및 국고보조율의 적절한 수준결정이나 지방의 자율성이 증대될 수 있도록 배분되어야 하며, 넷째, 지방자치단체의 경우 사회복지 수요증가에 대비하고 지방의 역할이 강조됨에 따라 이에 능동적인 대응을 위한 재정투자 방향을 조정해 나가야 할 것을 다음과 같이 제언하고자 한다.

1. 중앙·지방간 사무재원 배분체계의 설정

첫째, 사회복지 관련 중앙·지방간 사무배분의 기준은 사무의 성격을 효율성, 형평성, 실행성 원칙 등 3가지 원칙에서 입각하여 판단하는 과정이 필요하다. 효율성 측면에서 외부효과가 큰 사업은 그 책임을 중앙정부가 가지고 전국적으로 수행하는 것이 효율적이다. 형평성 측면에서 지방자치단체가 재정지출에 소극적인 취약계층 대상 생활시설 운영사업, 시설의 분포가 지역적으로 편중되어 있어 특정 지방자치단체의 과중한 재정적 부담이 예상되는 시설지원사업은 중앙과 지방이 공동으로 추진하는 것이 적합하다. 실행성 측면에서 서비스 혜택이 지역주민에 한정되더라도 시설 및 설비투자의 단계에 있는 사무 등 지방자치단체의 재정만으로는 수요에 대응하기 어려운 사무는 공동사무로 추진되어야 한다.

둘째, 사회복지서비스 공급(전달)의 책임은 분권화를 실시하되 재정책임은 중앙정부가 분담하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 사회복지정책의 초기단계에 있는 우리나라는 중앙과 지방간의 재원분담체계에 중앙정부의 부담이 중요하다. 본 연구의 지방자치단체 사회복지지출의 결정은 지방의 복지 수요가 결정하지만 재정력보다는 정부의 재원지원이 필요한 것으로 나타났다. 지방자치단체 사회복지지출은 재분배적 성격이나 지역의 사회복지기반에 대한 투자가 중심으로 사회복지의 성숙단계에 이를 때까지는 중앙정부의 재정책임이 중요하며 외국의 경우 중앙정부의 책임이 큼을 참고할 필요가 있다. 그리고 사회복지지출에서 단체장이 최소복지지출을 지향하여 주민이 더 많은 복지지출을 하는 곳으로 이동한다는 Paul Peterson의 이론과 검증도 참고할 필요가 있다.

2. 사회복지 분야 지방이양사업의 사업·재원 조정

첫째, 지방이양사업의 재원이전 통로인 분권교부세가 2015년 보통교부세로 통합되기 전에 현행 사회복지분야의 분권교부세의 많은 문제점을 해결해야 한다. 이를 위해 먼저 지방이양 사회복지 사업 중 전국민이 최소수준의 서비스를 받아

야 할 사업, 지방비부담 과중사업, 국가의 복지정책계획에 의해 관리가 필요한 사업, 지역별로 편중되어 있어 특정지역의 지방비 과중이 발생하는 정신요양시설, 장애인·노인생활시설 운영의 3개 사업 등 지방이양사업 중 선별적 국고환원이 필요하다.

둘째, 지방이양 사업으로 인한 지방재정의 악화문제를 해결할 대안으로 사회복지 일부사업의 국고보조사업으로 환원과 함께 검토해 볼 수 있는 것은 분권교부세율을 인상하는 것이라 할 수 있다. 이는 사회복지 분야 이양사업에 대한 재정적 이유에서 재검토가 이슈화되고 있는 시점에서 지방으로의 재원 이양율을 높여 해결하는 방법으로 '재정지원 없는 위임명령' 혹은 '미적정 재원수준의 위임명령'을 해소할 수 있는 방법으로, 본연구에서는 분권교부세의 0.66% 정도의 인상을 제안한다.

3. 낮은 국고보조사업의 기준보조율 인상과 보조방식 변경

첫째, 현행 사회복지사업의 국고보조율은 30%부터 100%에 이르기까지 보조율이 다양하며 사업별로 차등보조율을 택하고 있으나 낮은 보율율의 사업이 많아 이의 보조율 인상이 필요하다. 사회복지 사업 중 국고보조율 70% 미만 사업의 평균 보조율이 52%라고 한다. 보조율별로 나누어 국고보조사업을 검토해 보면 전국민이 골고루 동일한 혜택을 받아야 할 사업이나 예산투입 많은 사업의 경우 보조율이 낮게 설정되어 있다. 또한 기초노령연금은 과거보다 인하된 보조율을 채택하여 시행하고 있다. 이들 모두는 재정지원 측면에서 '미적정 수준의 위임명령'으로 이의 개선이 필요하다. 이러한 낮은 국고보조율이 지방의 재정압력을 가중시켜 재정건전성을 약화시키기 때문에 이의 해결을 위해 행정안전부의 지방비부담심의위원회, 국회 예산정책처의 예산부수법률의 지방재정영향평가제도 도입 등이 거론되고 2012년부터 시행할 예정에 있어 이의 적극적인 활용이 필요하다.

둘째, 전 국민이 동일한 혜택을 받아야 할 재배분적 성격의 서비스에 대하여

는 국고보조율을 70%~80%이상으로 설정될 필요가 있다. 이는 외국의 경우에도 사회복지 부문의 국가 재정부담율이 70~80% 이상인 점에 비추어 볼 때 그러하다.

셋째, 국고보조사업을 중심으로 지방의 사회복지 부문 효율적 투자와 지방비 부담 완화의 측면에서 조건부 포괄보조와 통합보조에 대한 방식을 병행할 필요가 있다. 조건부 포괄보조는 중앙과 지방이 사업에 대한 권한과 책임을 공유하면서 특정 정책부문 혹은 사업에 대한 전략기획과 집행재량의 확대를 위해 활용하는 부문별 포괄보조의 형식이다. 이 방법에는 반드시 중앙정부와의 성과계약 및 의무적 지출규정이 필요하고 지방의 재량과 성과를 체크할 수 있는 분야에서 시행될 필요가 있다. 통합보조는 국고보조형식을 유지하면서 지방자치단체 재정관리의 효율성을 제고하기 위한 방법이다. 이는 동일 정책대상, 혹은 같은 유형의 서비스에서 영세보조금을 통합·운영하여 절차를 간소화하고 통합보조 범위 내에서 각 대상사업간 예산전용을 허용하는 방식으로 이는 불필요한 사업이나 성과가 없는 사업에의 지출을 방지하고 지역의 필요한 사업에 재원을 재투자할 수 있는 장점이 있다.

4. 지방의 사회복지 재원 확보를 위한 지방의 노력 필요

첫째, 지방자치단체는 필요한 사회복지재원 확보를 위해 우선 사회복지사업을 포함한 전 사업에 대한 세출구조조정이 필요하며 이로부터 발생하는 재원을 필요한 사회복지지출의 재원으로 활용할 필요가 있다. 지방투자사업의 경우 유사·중복 지출, 관행적 지출, 성과나 효과가 미흡한 지출, 환경변화에 대응하지 못하는 지출, 재정력을 고려하지 않은 무리한 투자지출, 낭비성 행사지출 등이 있다. 이러한 재정투자사업은 중단, 축소, 통·폐합, 시기조정, 사업방식 전환 등의 재정투자사업의 세출구조조정이 필요하며, 그 결과로 확보된 재원을 사회복지 지출에 투자할 필요가 있다. 세출구조조정 방식의 하나로 기획재정부가 중앙부처를 대상으로 하는 '재정사업자율평가제도'의 운영방식을 준용하고 지역의 특성에 맞게 조정하여 주기적으로 시행할 필요가 있다.

둘째, 2012년부터 행정안전부는 지방재정부담심의위원회를 구성·운영하고, 국회 예산정책처는 지방재정영향평가제도를 도입하여 지방자치단체에 재정부담을 초래할 수 있는 세입·세출 관련법안 등이 제시될 때 미리 그 결과 지방에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가를 검토하고자 하고 있다. 이 양 제도가 효율적으로 운영되어 정부의 사회복지 정책이 지방비 과중의 문제를 해결함으로써 사회복지 재원이 추가적으로 부담되지 않아 지방의 재정건전성을 해하지 않는 방향으로 운영되어야 할 것이다.

〈부록 1〉 사회복지 지방이양사업 관련 기존연구의 주요쟁점

연구자	문제제기	정책제언
서정섭 조기현 (2006)	– 재원부족과 지방비부담 가중 문제 검증 – 수요산정, 비경상수요 중시 문제 지적 – 사회복지분야 이양 부적절 제시	– 재원규모 증대(법정교부세율 인상:0.94%→1.05(2006년 기준) – 보통교부세 통합(산식화 가능)에 대비 이양 부적절, 지방부담 과다사업 국고보조사업 전환(또는 사회복지교부금 분리) 제시 – 수요산정 및 배분방식 개선 사항 제시
조기현 (2006)	– 사회복지 기능이양에 따른 지방의 복지투자 부진 가능성에 대한 비판 검증 – 세출기능의 소득탄력성 추정	– 재정력에 따라 차별적인 복지서비스 제공될 염려가 있어, 적정수준의 복지서비스 투자를 위해 이전재원의 확충(법정교부율 인상)이 효과적이라 제시
안영환 (2007)	– 국고보조금의 폐해를 시정하기 위한 분권교부세 도입·운영의 효과에 의문 – 분권교부세의 재정지출 효과(공공재 창출, 지역후생, 지방수입) 분석	– 분권교부세는 국고보조금과 다른 재정지출효과를 얻고자 정책선택했음에도 불구하고 동일한 효과(지역후생보다 공공재 창출)를 내기 때문에 산정방식 시정 필요 – 징세부보조금(tax effects-related grants) 형태의 지원방식인 정액교부금 지원방식으로 전환(보통교부세 산정형식) 강조
감사원 (2008)	– 지방이양된 복지분야 국고보조사업이 재원부족, 지방자치단체의 사업추진 역량 미흡으로 지방자치단체의 가중되고 있는 반면, – 지방이양된 사회복지사업의 일부 서비스의 질 저하(국회의 감사청구에 따른 감사결과보고)	– 사회복지 이양사업 예산증가율 〉 분권교부세 증가율 차이의 사업비 증가분 지방에 전가 – 지방이양사업 확대에 따른 증가사업비 전액 지방에 전가(아동급식비) – 지방이양 부적절 사업(정신요양시설 및 노인·장애인생활시설 운영사업)의 국고보조사업으로의 환원조치 등 보완책 강구 및 사업확대에 따른 추가재원 보전방안 강구 제시
이원희 (2008)	– 분권교부세 대상사업과 재원이 지방자치단체에 선택권이 주어졌는데, 선택의 변화가 발생하는가에 관심 – 재정지출의 증·감 여부 분석(광주시)	– 총액 감소하지 않지만 국비(분권교부세) 감소, 경상수요 지출의 경우 광주시 지출 지속 증가(경직성 경비), 비경상 수요의 경우 재정지출의 변동 폭 커, 도의 재정압박 가증되며 시는 변동 크고 감소 추세(노력 미흡) – 경상수요는 수요파악 보조금액 결정(선택은 자율), 비경상수요는 일반교부세로 전환될 시 사업 폐지 가능하여 대상사업 적정성 재평가 필요
곽채기 (2008 ~9)	– 67개 사회복지서비스 사무를 보통교부세로 통합(2010년)할 경우, 이들 사무의 성격과 중앙과 지방간 적정 복지재정분담 차원에서 바람직한가? 통합하는 방안 외에 다른 대안은 없는가?의 문제제기	– 중앙정부 재정책임은 내국세 수입 증가율에 연도되지만 급격한 복지수요의 추가재정부담은 지방에 전가, 지방비부담 증가로 재정압박과 자체사업 축소 및 복지수준 격차 확대, 기타 제도 개선(보통교부세 기준재정수요 사회복지비 비중 확대, 부동산교부세 재원 활용)도 효과 미미 및 대응 곤란

연구자	문제제기	정책제언
	– 통합방안의 문제점 검토	– 보통교부세 통합시 불교부단체(자치구 포함) 재원보장 곤란, 부정적 효과(단체간·부문간 복지수준 격차 등) 발생 – 대안으로 1) 일부사업의 국고보조사업으로의 환원, 2) 전체 사업 환원 및 포괄보조금제도 도입, 3) 사회복지교부금제도 신설(보통+분권+부동산교부세의 복지부문 결합), 4)3~5년 존속 및 분권교부세율 인상 – 사회복지교부금제도(내국세 1.06%) 방안 제시
임성일 (2008)	– 사회복지재정으로 인한 지방재정 운영의 압박이 부상하게 됨을 고려하여, 사회복지재정에 대한 중앙·지방의 재정관계의 구조와 틀을 재설정 필요 인식 – 사회복지 지방이양사업 문제, 사회복지 국가 시책 증가로 지방비 부담 증가, 자치단체 재정역량 검토 미흡, 분권교부세 문제 등 제기	– 사회복지 지방양사업을 재검토하여 보통교부세로 흡수·통합 및 국고보조사업으로 환원 제시 · 재검토 기준은 전국적 표준서비스, 재정수요 측정 가능성, 자율성과 책임성 확보, 국가의 의무적 경비 확대 및 비용의 경직성 등임 – 사회복지교부금제도(보통+분권+부동산교부세 관련 재원 중심)의 새로운 포괄보조금 도입 검토 필요 · 재원의 안정적 확보 및 자율성 제고(장점), 지방의 여건 변화와 수요에 탄력적 대응 곤란, 이슈마다 포괄보조 제기 문제, 서비스 차등 문제 등으로 신중한 접근 요구
김재훈 이재원 (2008)	– 분권교부세제도 도입의 원칙에 따른 자율성 확대, 사업성과, 재원조달 자기책임, 서비스 수혜 미흡 등 부정적 평가에도 불구하고 종합적 평가 필요(지방 대상 설문 평가 병행) – 문제사업(사무) 확인 개선필요 제시	– 분권교부세 대상사업 적격성 재검토 필요(사업전망과 필요재원 충족가능성 고려) – 복지분야 지방이양 재원조치에서 증감추세, 재정수요 고려하면 재정지원 규모 축소로 인식 됨 – 보건복지사업의 경우 분권교부세체제 유지(지방에서 성과까지 책임질 수 있는 사업), 보건복지부 운영 (가칭) '사회서비스포괄보조금'(중앙과 지방의 성과 책임, 당분간 중앙정부 관리 필요 사업), 국고보조사업 환원(중앙정부 직접적인 정책개입 사업) 제시 – 지방이양 당시의 사업범위가 아닌 신규사업은 국고보조사업으로 추진
국회 예산정책처 (2009)	– 분권교부세의 보통교부세 통합 시한 도래 및 5년 기한연장 법안의 국회 제출(2009.10) – 통합에 대비한 발전적 정책방안을 제시하고자 사회복지분야 지방이양사업의 지방재정 영향 분석 시행	– 2002~2007년간 사회보장비 지방비부담 증가율(17.4%)은 가용재원 증가율(8.5%)을 큰 폭으로 상회 : 사회복지투자 확대로 지방여력 위축 – 재정자립도 낮은 자치단체일수록 재정부담 더욱 증가, 사회복지서비스 및 재정불균형 심화 우려 – 분권교부세의 보통교부세로의 통합이 바람직하지 않은 결과를 초래할 가능성 크기 때문에 분권교부세의 보통교부세로의 통합에 앞서 지방이양 사회복지사업에 대한 전면적 재검토 필요 지적(특정그룹 배려하는 소득분배적 성격사업 중앙 이전)
박경돈 이정희	– 효율적인 복지보조금의 전달차원에서 포괄보조금 제도 논의 필요	– 분권교부세 67개 사업만을 대상으로 포괄보조의 운영 쉽지 않음(다양한 사업을 묶는 성과지표 없고, 지방이

연구자	문제제기	정책제언
(2010)	성 제기(복지서비스 전체) – 사회복지포괄보조제도 신설하여 복지분야 분권교부세 사업을 환원(사업성과와 지방의 다양성 인정)하려 했던 방안에 대한 평가	양이 바람직한 사업까지 중앙관리 필요 없음) – 국고보조사업을 포함한 사회복지서비스 전체를 재검토하여 포괄보조를 운영하는 것은 복지축소 및 지방의 재정부담 전가로 현실성 낮음 – 분권교부세 내 복지포괄보조금 재분류 · 지방 수행 곤란사업, 전국적 동질수준 달성 곤란 사업, 국고보조사업으로 환원 필요사업 사업 18개와 산식부재 등으로 재원의 지속적인 조달 및 안정성에 문제 있는 비경상사업 17개를 제외한 33개 사업을 통·폐합하여 10개 분야의 포괄보조금제화(보통교부세 방식) 제시

【참고문헌】

감사원,『사회복지분야 지방이양사업 운영실태』, 감사결과보고서, 2008.4

곽채기, “중앙과 지방의 사회복지재원 분담방안-사회복지 분권교부세제도의 개편방안을 중심으로”, 2010년 보건·복지재정의 현안과제와 정책방향에 관한 토론회, 한국보건사회연구원, 2009.4.1

고경환, “지방자치단체 복지재정현황과 정책과제”, 『보건·복지 Issue&Focus』, 제75호 (2011.7), 한국보건사회연구원, 2011

김미혜 외, “재정분권 이후 지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”,『사회복지정책』, 제36권 제4호, 2009

구인회,『사회복지 지방분권 개선방안:경기도 사례연구』, 2009

모지환·이중섭, “지방정부의 복지재정자율성에 영향을 미치는 요인”, 한국사회보장학회 추계정기학술대회 및 복지재정 DB 학술대회 자료집, 한국사회보장학회, 2010

박경돈·이정희,『복지포괄 보조금제도의 도입에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2010

박인화, “지방자치단체 기초노령연금 지출과 문제점 분석”, 「재정지출동향분석」, 제3호, 국회예산정책처, 2008

박고운 외, “지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인”,『사회복지정책』, 제31권 , 2007

박혜자, “ 복지분야 지방이양의 문제점과 개선방안:분권교부세제도를 중심으로”『한국가버넌스학회보』, 제13권 제3호, 2006

이재원, “사회복지분야 지방재정여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제”,『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선』, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2011

이중섭·박신규, “전라북도 복지정책, 사업의 감소화와 재정의 효율화 병행해야”,『Issue Briefing』, vol 32, 전북발전연구원, 2011.3.14,

이현우,『분권교부세 기한연장에 따른 복지재정 변화에 관한 연구』, 경기개발연구원, 2009

이상용, “고령화의 변화 전망과 지방재정정책”,『2020 지방재정 그랜드 디자인』, 한국지방행정연구원, 2010

임성일, “지방자치단체 사회복지재정의 현황과 과제”, 2008년 사회복지학회 기조발표 자료.

서상범·홍석자, “한국지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구”, 『사회복지정책』, 제37권 제2호, 2010

서정섭·조기현, 『분권교부세의 운영실태와 개선방안』, 한국지방행정연구원, 2006

서정섭 외, 『지방의 복지재정수요 대응 분권교부세 개선과제』, 국회행정안전위원회, 2010

서정섭, “복지분야 분권교부세제도의 개편과제”, 『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선』, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2011

서정섭, “ 정부간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세제도의 개편방안”, 『지방세와 지방재정』, 한국지방재정공제회, 2011.4월호

정재근, “지방재정 당면 현안과제 및 전망”, 『지방행정체제 개편에 따른 지방재정의 발전방향』, 한국지방행정연구원·지방재정학회 공동 정책세미나, 2011.10.19

조기현, “분권교부세와 복지재정”, 『KRILA Focus』, 2006-01(제3호), 한국지방행정연구원, 2006 참조

조기현, 지방자치단체와 기초자치단체간 복지재정 분담실태와 개선과제, 『지방세와 지방재정』, 한국지방재정공제회, 2011.4월호

지용구, “2010년도 분권교부세 제도개편 추진성과 및 평가” 한국지방행정연구원 워크샵 자료, 2010

최성은, 『사회복지 재정지출과 지방재정부담에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2010

한국보건사회연구원, 『지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할 분담방안』, 2006

국회예산정책처, 『사회복지분야 분권화에 따른 지방재정영향분석』, 경제현안분석 제46호, 2009.12

국회예산정책처, 『복지재정의 운영실태와 정책과제』, 예산현안분석 제35호, 2010.9

행정자치부, 분권교부세제도 운영('05 지방재정조정제도 실무연찬회 자료), 2005.

행정안전부(a), 『지방자치단체 예산개요』, 2010 ~ 2011

행정안전부(b), 『지방교부세 산정해설』, 2010 ~ 2011

행정안전부(c), 『분권교부세제도 운영』, 2010 ~ 2011

행정안전부(d), 『분권교부세 산정내역』, 2005 ~ 2011

행정안전부(e), 『지방재정연감』, 2004 ~ 2009

행정안전부(f), 『지방자치단체 기금운용 '10년 결산 및 '11년 운영계획』, 2011

보건복지부(a), 『2011년도 보건복지부 업무계획』, 2010

보건복지부(b),『주요업무편람』, 2010

기획재정부(a),『2009회계년도 한국통합재정수지』, 2010

기회재정부(b),『2010 나라살림』, 2010

Adema, W., P. Fron and M. Ladaique, “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012, OECD Working Paper, No.124, 2011

Congressional Budget Office, 「A Review of CBO's Activities in 2008 Under the Unfunded Mandates Reform Act」2009.3

IMF, GFS Manual, 2001

IMF, Government Finance Statistics, March 2010; CESifo calculations.

Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations", Working Papers, The World Bank, 1991

Robert D. Ebel & Serdar Yilmaz, Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financeial Management, World Bank, 1999.

OECD, Social Expenditure Database

Paul E. Peterson, City limits, The University of Chicago Press, 1981

Vee Burke, "Cash and Noncash Benefits for Persons with Income:Eligibility Rules, Recipient and Expenditure Data, FY2000-FY2002, CRS Report for Congress, November 25, 2003

Willem Adema, Maxme Ladaiqui, "How Expensive is the Welfare State?, Working Paper, No. 92, OECD 2009

小田兼三･杉本敏夫(編), 社會福祉概論), 東京:勁草書房, 2006

栗澤 尙志, “地方財政と福祉 -國際比較-”, 「フィナンシャル･レビュ-」大藏省 財政金融研究所, 1996.

總務省, 地方財政白書, 平成23年(2011)

Ⅲ. 지방재정운영 건전성 강화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충방안

이 창 균 (선임연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 267

제1절 연구목적 ····· 267

제2절 연구범위와 분석 틀 ····· 268

제2장 지방재정운영 내부 견제시스템 강화 필요성 ····· 272

제1절 자치단체의 권한 및 자율성 확대에 따른 필요성 ····· 272

1. 중앙행정권한의 지방이양에 의한 자율성 확대 ····· 272

2. 자치입법권 및 자치역량 강화에 의한 자율성 확대 ····· 274

제2절 자치단체 재정운영 자율성 확대에 따른 필요성 ····· 274

1. 자체재원의 확충에 의한 재정운영 자율성 확대 ····· 274

2. 지방재정 비중 및 지출규모 증대에 따른 자율성 강화 ····· 281

제3장 지방재정운영 견제시스템 현황 및 문제점 ····· 284

제1절 자치단체 재정관리 및 내부 견제시스템 ····· 284

1. 집행부에 의한 견제시스템 현황 및 문제점 ····· 284

2. 지방의회에 의한 견제시스템 현황 및 문제점 ····· 297

3. 주민에 의한 견제시스템 현황 및 문제점 ····· 299

제2절 지방재정운영 견제시스템 미흡과 불합리한 재정운영 ····· 302

1. 지방재정운영 견제시스템 미흡 ····· 302

2. 불건전한 재정운영 사례 ····· 304

제4장 지방재정운영의 내부 견제시스템 확충방안 ····· 307

제1절 [대안]의 검토 ····· 307

1. 집행부에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안 ····· 309
2. 지방의회에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안 ····· 315
3. 주민에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안 ····· 318

제2절 [대안]에 대한 설문조사 분석 ····· 322

1. 설문조사 개요 ····· 322
2. [대안]에 대한 설문조사 분석 ····· 326

제3절 지방재정운영 내부 견제시스템 확충방안 ····· 356

1. 집행부에 의한 견제시스템 확충방안 ····· 356
2. 지방의회에 의한 견제시스템 확충방안 ····· 367
3. 주민에 의한 견제시스템 확충방안 ····· 373

제5장 요약 및 정책건의 ····· 378

제1절 요약 ····· 378

제2절 정책건의 ····· 381

【참고문헌】 ····· 385

표 목 차

표 2-1. 연도별 중앙권한 지방이양 현황 ····· 273
표 2-2. 지방자치단체의 자체재원 비율 추이 ····· 275
표 2-3. 연도별 재정자립도 추이(당초예산) ····· 275
표 2-4. 최근 10년간 주요국의 대규모 재정개혁 실시 사례 ····· 278
표 2-5. 과세유형별 지방세 세수 규모 비교 ····· 279
표 2-6. 지방소득세 적용 세율에 따른 세수 증가 ····· 279
표 2-7. 지방세 비과세·감면의 추이분석 ····· 280
표 2-8. 중앙정부와 자치단체의 최종지출 규모 ····· 282
표 2-9. 사회복지관련 국고보조사업의 국고보조율 ····· 282
표 2-10. 지방소방예산에 대한 중앙과 지방부담 비율 ····· 283
표 3-1. 자체심사의 심사대상 기준 ····· 288
표 3-2. 의뢰심사(시도·중앙)의 심사대상 기준 ····· 289
표 3-3. 광역자치단체의 감사업무 개요 ····· 295
표 3-4. 기초자치단체의 감사업무 개요 ····· 296
표 3-5. 재정운영에 대한 국민의 참여와 통제장치 ····· 299
표 3-6. 현행 지방재정운영관련 견제시스템 종합 ····· 303
표 3-7. 재정운용과정별 비효율성 유형 ····· 304
표 3-8. 지방자치단체장의 선심행정 사례 ····· 305
표 4-1. 지방재정운영관련 상호견제시스템의 대안 검토 ····· 308
표 4-2. 집행부에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문 ····· 323
표 4-3. 지방의회에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문 ····· 324
표 4-4. 주민에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문 ····· 325
표 4-5. 자체감사부서의 독립성 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 327
표 4-6. 재정출납관제도 신설 대안에 대한 설문결과 ····· 328
표 4-7. 재정분석 및 진단시스템 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 329

표 4-8. 재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위확대 대안에 대한 설문결과 ·· 330
표 4-9. 재정운영상시모니터링 및 내부통제시스템 구축 대안에 대한 설문결과 ·· 331
표 4-10. 지방투자사업이력관리시스템 구축 대안에 대한 설문결과 ····· 332
표 4-11. 지방재정공시제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 333
표 4-12. 중기지방재정계획제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 334
표 4-13. 투융자심사제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 335
표 4-14. 사업예산제도 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 336
표 4-15. 외부감사제도 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 337
표 4-16. 행정사무감사 조사권 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 338
표 4-17. 전문위원 제도의 개선 및 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 339
표 4-18. 지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 340
표 4-19. 지방의회 예산요구권 보장 대안에 대한 설문결과 ····· 341
표 4-20. 전원위원회 제도 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 342
표 4-21. 주민참여예산제도 강화 대안에 대한 설문결과 ····· 343
표 4-22. 주민모바일참여제도 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 344
표 4-23. 주민투표제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 345
표 4-24. 주민감사청구제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 346
표 4-25. 주민소송제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 347
표 4-26. 주민소환제도 개선 대안에 대한 설문결과 ····· 348
표 4-27. 자치단체장 정책실패 배상제 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 349
표 4-28. 주민예산위원회제도 도입 대안에 대한 설문결과 ····· 350
표 4-29. [대안]에 대한 선호도 종합 ····· 353
표 4-30. 지방재정운영 견제시스템 확충방안 모색 ····· 355
표 4-31. 사업추진 단계별 관리평가제도 ····· 361
표 4-32. 재정운용과정별 비효율성 발생원인과 유형별 대응방향 메뉴얼화 ····· 363
표 4-33. 광역의회 입법/정책연구기능 소관부서 ····· 368

그 림 목 차

그림 1–1. 연구의 분석 틀 ····· 270
그림 3–1. 지방재정운영 과정 ····· 285
그림 3–2. 중기지방재정계획 수립절차 ····· 287
그림 4–1. 일본 자치단체의 예산집행 상호견제체계 ····· 358

제1장 서 론

제1절 연구목적

지방분권이 지속적으로 추진되면서 한층 지방의 자율성이 강화되고 있는 상황에서 자치단체의 예산집행 및 재정운용의 성과가 지방자치단체 경영의 성패를 좌우하게 된다. 나아가 향후 더욱 국가사무의 지방이양과 이에 따른 지방재정의 확충 등 지방분권의 진전이 촉진되면, 지방자치단체의 자율성이 한층 강화되는 상황에서 합리적이고 건전한 지방재정 운영의 필요성이 보다 강하게 요구될 것이다.

자치단체의 재정운영 및 재정관리는 중기지방재정계획, 투융자심사, 예산편성 및 심의, 결산, 지방재정진단평가, 지방재정공시 등 지방재정을 둘러싼 다양한 제도에 근거하여 이루어지고 있다. 이들 제도에 의해 중앙과 지방간의 정부간 재정관계가 이루어지고 있고 아울러 자치단체 내부에 있어서는 집행부, 지방의회, 주민간에 있어서 재정운영을 둘러싼 상호 견제체제를 이루고 있다. 이외에도 자치단체의 재정운용 책임성과 관련하여 지방의회의 감사를 포함한 자치단체 감사제도 등도 견제장치로 운영되고 있다.

지방재정은 이상의 일련의 제도 및 체계하에 연계되어 관리 및 운영되고 있다. 각종 지방재정제도간의 시계열적·단계적 연계운영이 이루어지고 있는 가운데, 예산낭비를 막고 효율적 재정운영과 건전한 재정운영을 유인하고 있다. 그러나 이들 제도의 문제점 및 자치단체 내부의 견제시스템의 미흡으로 인하여 비효율적이고 불건전한 재정운영 사례가 많이 발생하고 있다. 이와 같이 현재도 자치단체의 재정운영에 대한 관리 및 견제체계가 미흡한 실정인데, 향후 보다 지

방분권의 촉진으로 자치단체에 더욱 자율성이 강화될 경우에 비효율적이고 불합리한 재정운영을 막을 수 있는 자치단체 내부적으로 관리 및 견제체계 구축이 더욱 더 필요하게 된다.

지방분권이 촉진됨에 따라 자치단체의 권한이나 기능이 강화되고 지방재정 규모나 재정운영 자율성이 강화되고 있음에도 불구하고 자치단체 내부적으로 견제시스템이나 관리체계가 제대로 갖춰져 있지 않다. 즉, 자치단체(장)의 재량권이 강화되어 불합리한 재정운영의 여지가 상존하고 있음에도 불구하고 이에 걸 맞는 자치단체 내부의 건전한 재정운용 및 예산집행에 대한 견제나 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 실정이다. 이로 인해 일부 자치단체에서는 낭비적이고 불요불급한 사업에 예산을 투입하는 등 불건전한 재정운영 사례가 지적되고 있는 실정이다. 건전한 지방재정운영을 유도하기 위해서는 자치단체 내부에 예산편성 및 집행 등 재정운영에 있어서 제도개선 및 견제시스템의 구축을 통한 재정운영 건전성을 강화해 나가야 하는 것도 해결해야 할 시급하고도 중요한 과제가 되고 있다.

따라서 건전한 지방재정운영을 위해서는 지방자치단체의 집행부, 지방의회, 주민 등 주체들이 지방재정운영의 전 과정에 있어서 내부적으로 서로가 견제하는 시스템을 강화하고 구축할 필요성이 있다. 본 연구는 중앙정부에 의한 지방재정의 관리방안을 모색하는 것이 아니라 지방방분권화 시대에 걸맞게 지방자치단체 내부의 집행부, 지방의회, 주민 등 자치단체를 영위하고 지방을 경영하는 각 주체들간에 견제시스템을 확충하여 보다 지방재정 건전성을 강화하는 방안을 모색하고자 하는 것이다.

제2절 연구범위와 분석 틀

지방재정운영에 있어서 자율성이 강화됨에 따라 건전하고 책임있는 재정운영이 더욱 절실히 요구되고 있는 상황에서 이에 걸 맞는 재정운영 관리시스템의

구축 및 강화가 필요하다.

본 연구의 연구범위로는 첫째, 지방분권의 진전과 지방재정 자율성이 강화되고 있는 상황을 검토함으로서 자치단체가 방만하거나 불합리한 재정운영의 여지를 가능한 억제하고 지방재정의 건전성 강화를 위한 내부 견제장치 및 재정관리 시스템이 확충되어야 할 필요성을 검토한다.

둘째, 지방재정운영에 있어서의 자치단체 내부 견제 및 관리시스템 현황과 문제점을 검토하고 결과적으로 나타나고 있는 불합리한 재정운영 사례를 검토한다. 즉, 자치단체의 재정운영 및 재정관리는 중기재정계획제도, 투·융자심사제도, 예산편성 및 지방의회의 예산심의와 결산, 지방재정진단평가제도, 지방재정공개제도 및 주민예산참여제도, 자치단체 감사제도 등 다양한 제도에 의해 운영되고 있으므로 이들 기존 지방재정 관리제도의 현황 및 문제점을 검토하고 이들 제도들이 운영되고 있음에도 불구하고 결과적으로 지방재정운영의 불합리한 사례가 나타나고 있음을 검토한다.

셋째, 지방재정운영의 건전성을 강화하기 위한 자치단체 내부의 견제 및 관리시스템의 확충방안을 모색한다. 다만, 본 연구에서는 국가에 의한 지방재정의 견제 및 관리시스템은 연구범위에서 제외하고 자치단체의 재정운영 건전성을 강화하는 자치단체 내부 견제시스템 확충방안을 중심으로 연구범위를 제한하고 있다. 지방분권 시대에 지방재정운용에 있어서 중앙정부에 의한 통제나 관리보다는 자치단체의 내부 견제시스템의 확충에 의한 자율적 내부통제시스템이 보다 중요하고 바람직할 것이다.

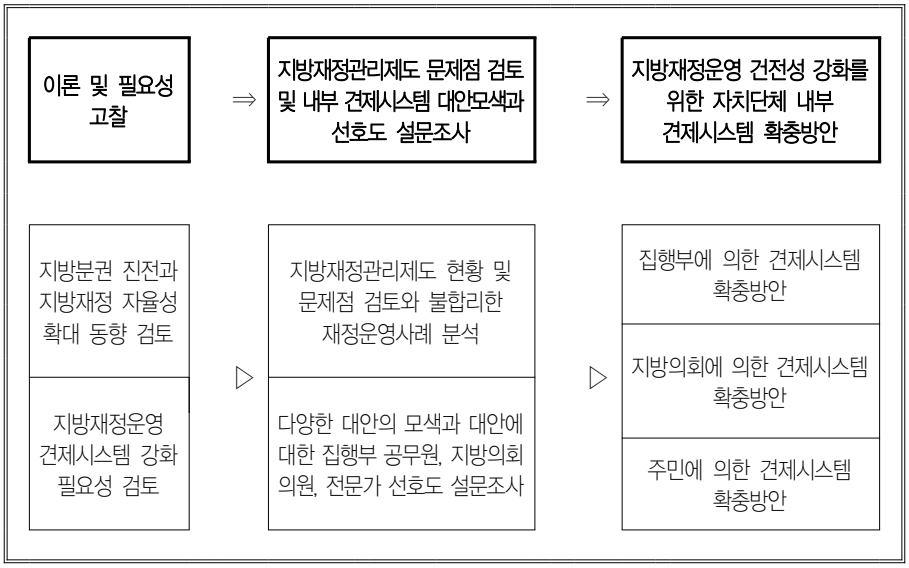
연구방법으로는 첫째, 문헌연구를 통하여 자치단체의 자율성 제고 및 내부견제 시스템 구축 관련 기존의 논문 및 자료를 검토하여 이론적 동향과 필요성을 정리한다. 아울러 지방분권 추진과 지방재정의 자율성 강화와 관련하여 최근의 논의 및 추진방향 등을 검토한다.

둘째, 지방재정운영 건전성 강화를 위한 자치단체 내부 견제시스템에 대한 합리적이고 타당한 방안을 모색하기 위하여 먼저 연구자가 기존 논의나 외국의 사례를 참고하여 다양한 대안을 모색하고 그 다양한 대안에 대한 선호도 설문조사

를 실시한다. 다양한 대안에 대해 행정안전부 및 지방자치단체 공무원, 지방의회 의원, 지방자치 관련 전문가를 대상으로 선호도 설문조사를 통해 참고함으로서 연구자의 자의적인 판단을 가능한 줄이고 방안에 대한 신뢰성을 한층 확보하고 있다. 아울러 지방자치 관련 전문가들에게는 대안을 모색하기 전에 사전에 워크샵을 통해 전문가의 의견을 수렴하고 있다.

셋째, 지방재정운영 건전성 강화를 위한 다양한 대안에 대해 선호도 설문조사를 기초로 하여 연구자의 판단을 부가하여 합리적이고 건전한 지방재정운영을 담보할 수 있는 자치단체의 집행부, 지방의회, 주민 등 자치단체 운영 주체별로 효율적이고 타당한 견제 시스템을 및 재정운영관리시스템 방안을 정리하고 제시한다. 방안을 제시하는데 있어서는 재정운영에 관련하는 자치단체 내부 주체별로 자치단체 집행부 내부의 지방재정운영 건전성 강화를 위한 견제 및 관리시스템, 지방의회에 의한 지방재정운영 건전성 강화를 위한 견제 및 관리시스템, 주민참여 등 주민에 의한 지방재정운영 건전성 강화를 위한 견제 및 관리시스템 등 3가지 주체별로 구분하여 모색한다.

그림 1-1. 연구의 분석 틀



마지막으로 본 연구에서 서술되고 있는 용어나 개념에 대해서는 혼란과 오해를 없애기 위하여 다음과 같이 규정하고 연구를 진행하고 있다.

첫째, [지방재정운영 건전성 강화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충방안]이라는 연구제목에서 보여지는 용어중에서, 우선 [지방재정운영 건전성] 강화라는 의미는 다음과 같이 규정하고 있다. 일반적으로 [지방재정 건전성]이라고 할 경우에는 주로 자치단체의 채무를 중심으로 나타내는 지표나 재정상황의 의미로 인식되고 있는데, 본 연구에서는 [지방재정운영 건전성]이라고 하고 있는 의도는 자치단체가 재정운영 과정에서 발생될 수 있는 예산낭비, 중복투자, 재정운영의 비계획성 및 불합리성, 비효율적이고 독단적 재정운영 등의 반대개념으로서 건전한 재정운영, 합리적이고 효율적인 재정운영을 의미하고 있다.

그리고 [자치단체 내부 견제시스템]이라는 의미는 중앙정부에 의한 직접적인 견제나 관리제도는 연구범위에서 제외하고 자치단체를 영위하는 집행부, 지방의회, 주민 등 3주체간에 각각 제 역할과 기능을 하는 과정에서 특히 재정운영과 관련하여 상호간의 견제기능을 유인하는 제도를 의미하고 있다. 반드시 집행부, 의회, 주민간 서로가 직접 견제하는 제도만을 의미하는 것이 아니라 이들 자치단체 3주체들이 본연의 기능을 하는 가운데 그것이 견제기능을 보완하고 있다는 차원에서 넓은 의미에서의 견제시스템 제도나 내용을 의미하고 있다.

둘째, [대안]과 [방안]이라는 용어를 사용하고 있는데, [대안]이라 한 것은 설문조사를 하기 위하여 연구자가 현행 제도 및 기존의 연구자료와 외국사례를 충분히 검토하여 재정운영건전성을 위한 내부 견제시스템으로서 유익하다고 판단하여 도출한 것을 [대안]이라 하고 있다. 그리고 이 [대안]에 대해 설문조사 결과를 참고하여 연구자의 판단을 추가하여 최종적으로 제시하는 것을 특히 [방안]으로 구별하고 있다.

제2장 지방재정운영 내부 견제시스템 강화 필요성

제1절 자치단체의 권한 및 자율성 확대에 따른 필요성

1. 중앙행정권한의 지방이양에 의한 자율성 확대

지방분권의 진전과 더불어 자치단체의 자치권 및 자율성이 확대되고 있는 측면에서 자치단체 스스로의 자율적 재정운영 관리시스템 및 내부 견제시스템의 강화가 필요하다.

최근의 지방분권 진전에 의한 지방의 자율성 강화는 중앙행정권한의 지방이양으로 나타나고 있다. 중앙행정권한의 지방이양은 주로 지역경제 활성화, 행정효율 제고에 필요한 사무를 중심으로 지방분권촉진위원회에서 2009년 이후부터 2011년 6월 현재 총 1,296건의 단위사무를 지방에 이양하는 것으로 결정되었고 이중 179개 사무는 이양이 완료되었다. 그리고 24개 부처 1,262개 사무를 대상으로 지방이양 이행상황을 점검한 결과, 이양완료 74개(6%), 국회계류 328개(26%), 입법준비 860개(68%)로 나타나고 있어 향후 지속적으로 중앙기능의 지방이양이 추진되면 더욱 더 지방의 자율성은 확대될 것으로 예상된다. 아울러 중앙사무의 지방이양에 따른 재정적 지원방안이 현실화되면 지방재정확충과 자율성이 강화될 것이다.

▌표 2-1. 연도별 "중앙권한 지방이양" 현황 ▐

연도별	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09-'11
이양건수	185	176	251	478	53	203	80	88	54	1,296

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011년 6월 현재

특히, 특별지방행정기관이 대폭적으로 정비가 추진되고 있고 이를 통한 지방의 자율성은 강화되고 있다. 즉, 특별지방행정기관의 기능조정에 의한 사무이양이 이루어지고 있는데, 특별지방행정기관은 2010년 1단계 3개 분야(국도·하천, 해양항만, 식의약품)의 기능 이관에 따른 법률 개정(11개 법률, 15개 시행령)과 인력(208명)· 재원(3,969억원) 이관을 완료하였다. 그리고 2단계 5개 분야(노동, 보훈, 산림, 중소기업, 환경)의 경우는 기능·인력 효율화 및 규제합리화를 위해 지방환경출장소 7개소 폐지, 환경성평가제도개선, 산지관리제도 개선 등이 추진되고 있다.

한편, 사무구분체계의 개선을 통해서 지방의 자율성은 강화되고 있다. 자치단체의 사무범위를 '자치사무'와 '법정수임사무'로 이분화하고, 기존 기관위임사무는 폐지 또는 국가사무의 성격을 유지하면서 지방에서 처리하는 것이 불가피한 경우 법정수임사무로 전환하는 내용의 지방자치법 개정안을 확정하여 입법예고 중이며, 기관위임사무 947건 중 915건 심의 완료하였다.

〈중앙행정권한 및 기능 재배분〉

▷ 사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정안 확정('11.3) 및 입법예고
▷ 지방분권촉진위원회의 지방이양 심의·의결('09.1~'11.6)
  - 1,296개 사무 이양확정, 179개 사무 이양완료
▷ 중앙행정기관의 지방이양 이행상황 점검('11.1.20~3.20)
  - 24개 부처 1,262개 사무 → 74개 이양완료, 328개 국회계류, 860개 입법준비
▷ 특행기관 전체 현황조사 및 특행기관사무 지방이양계획 작성지침 마련('11. 6~)

2. 자치입법권 및 자치역량 강화에 의한 자율성 확대

자치단체의 자치입법권이 확대되어 자치단체의 자율성이 강화되고 있는 상황에서 자치단체의 재정운영 관리 및 견제시스템의 확충은 더욱 필요성을 가지고 있다. 지방자치단체 자율권 신장을 위해 조례제정 근거 부령 일제정비(44건 중 10건 완료 : 수산업법 등 법률 8건, 시행규칙 2건)를 추진하였으며, 미정비 법률(33개)은 의원입법 등을 통해 개정이 추진되고 있다.

아울러 지방의회의 전문성· 자율성이 강화되고 있다. 지방의원 겸직금지 규정의 실효성 확보를 위한 '지방자치법 개정(안)'이 마련('11.6)되어 입법예고 중이며, 지방의회에 인사권 독립과 관련하여 제도개선을 추진하고 있다.

또한 주민직접참여제도가 보완되고 있다. '09년도에 「주민투표법」과 「지방자치법」을 개정하여 투표연령 하향조정(20세→19세) 및 재외국민 등에 대한 조례 제·개·폐 청구권부여 등의 성과를 달성하였으며,「주민소환에 관한 법률」개정안(12건)이 추진 중에 있다.

〈자치입법권 및 자치역량 강화〉

▷ 조례제정 근거 부령의 정비 : 8개 법률 2개 부령 개정('11.6)
▷ 지방의원 겸직금지 규정의 실효성 확보를 위한 지방자치법 개정(안) 마련('11.6)
▷ 지방의회 사무직원 인사권독립 관련 지속적 추진
▷ 주민소환에 관한 법률 및 시행령 개정 추진('11.1.~6)

제2절 자치단체 재정운영 자율성 확대에 따른 필요성

1. 자체재원의 확충에 의한 재정운영 자율성 확대

2011년도 우리나라 국세 대 지방세의 비율은 79.0%대 21.0%로 국세중심 조세

체계로서 대부분의 지방자치단체의 자주재원은 미약한 실정이다. 자체재원(지방세+세외수입, 자주재원)의 비중은 다소 감소하고 있는 반면, 이전재원(의존재원)은 소폭 증가하고 있는 등 자치단체의 자체재원은 아직 56.2%에 그치고 있는 실정이다.

▌표 2-2. 지방자치단체의 자체재원 비율 추이▐

(단위: 억원, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합계	1,119,864 (100)	1,249,666 (100)	1,375,349 (100)	1,398,565 (100)	1,410,393 (100)
자체재원	659,241 (58.9)	736,501 (58.9)	808,378 (58.8)	794,341 (56.8)	793,219 (56.2)
이전재원	425,673 (38.0)	478,195 (38.3)	530,085 (38.5)	552,510 (39.5)	579,813 (41.1)
지방채수입	34,950 (3.1)	34,970 (2.8)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)	37,362 (2.6)

자료: 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2011.

결과적으로 지방자치단체 재정자립도는 2006년 54.4%에서 2011년 51.9%로 하락하고 있는 등 재정자주성은 악화되고 있다.

▌표 2-3. 연도별 재정자립도 추이(당초예산)▐

(단위: %)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별광역시 (총계규모)	도·특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
2006	54.4	78.5	36.1	39.4	16.1	40.5
2007	53.6	73.9	34.9	39.5	16.6	37.5
2008	53.9	71.8	34.8	40.7	17.2	37.1
2009	53.6	72.7	33.3	40.7	17.9	37.3
2010	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
2011	51.9	68.6	33.0	38.0	17.1	36.6

자료: 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2011.

이상과 같이 자치단체의 자주재원이 미약한 상황에서 자치단체에서는 자주재원 확충을 지속적으로 요구하고 있고, 현실적인 지방재정 상황을 고려할 경우에 지방재정 확충은 주요 과제가 되고 있다. 이러한 상황에서 어떤 형태로든 지방분권의 진전과 더불어 자치단체의 자주재원은 확충될 것으로 예상된다. 아울러 자치단체의 재정운영 자율성이 확대되게 되므로 건전한 재정운영을 위해서는 더욱 더 내부 견제시스템이 확충될 필요성이 있다.

다만, 본 연구에서는 자주재원 확충방안에 대해서는 논외로 하고 있다. 왜냐하면, 현행 지방소비세의 지방독립세로서의 문제점이 지적되고 있는 상황에서 이의 확충을 통한 자체재원 확충이 바람직한지, 비록 의존재원이지만 자치단체간 재정력격차를 더욱 완화할 수 있는 지방교부세의 내국세 비율을 확대하여 지방재정을 확충하는 것이 타당한지, 아니면 지역간 재정력격차가 있음에도 불구하고 국세세원의 지방이양을 통한 본연의 지방세로서 지방재정 확충이 보다 바람직한지가 본 연구의 논의의 핵심이 아니기 때문이다.

본 연구의 초점은 지방재정의 확충방안을 모색하거나 이를 위해 어느 방법을 택할 것인가에 있는 것이 아니라 지방재정 자주재원이 열악한 상황속에서 어떤 형태로든 지방재정의 확충이 이루어져야 하는 과제를 안고 있는 자치단체 입장에서, 현재 자치단체에서 요구되고 있고 추진되고 있는 방법[1]중의 하나인 지방소비세 및 지방소득세 확충, 지방세 비과세감면 등이 현실적 추진 가능성이 매우 높기 때문에 이들 과제가 추진될 경우는 자치단체의 자주재원의 향상이 이루어질 것이고 또한 이를 통해 자치단체의 재정운영 자율성은 강화되므로 이에 걸맞게 재정운영에 있어 건전성을 강화하기 위한 내부 견제시스템의 확대가 필요하다는 관점에서 논의를 전개하고 있다.

첫째, 지방재정의 자체재원 확충방안으로 요구되고 있는 것은 지방소비세의 확충을 들 수 있다. 2010년부터 국세와 지방세의 조정을 통하여 지방재정 확충기반을 마련하고 재정분권을 강화하기 위하여 부가가치세의 5%를 지방세로 전

1) 지방소비세 및 지방소득세 도입 이외에도 분권교부세 기한 연장('09 →'14)을 위한 지방교부세법 개정을 완료('10.1)하였으며, 화력발전에 대한 지역자원시설세 과세를 위한 「지방세법」 개정('11.3)되었다.

환하여 지방소비세가 도입되었으나, 자주재원의 비율증가를 이끌지는 못하고 있는 실정이다. 즉, 2010년 부가가치세 5%는 세입예산기준 2.68조원이고 부가가치세 5%의 지방세 전환으로 인한 지방교부세 세입감소가 9,549억원이므로 지방소비세만으로는 지방의 자체재원 증가는 대략 1.8조원이 된다. 그러나 국고보조금 등 국가이전재원의 규모가 상대적으로 커서 자체재원 및 재정자립도 비율은 낮아지는 결과를 초래하고 있다. 2011년 지방소비세는 2.72조원 규모이다. 지방소비세의 세수 배분시 권역별 가중치 설정 및 지역상생발전기금제도를 채택하고 있다[2].

현행 지방소비세 규모를 고수할 경우에 열악한 지방재정 여건 개선은 어려우므로 부가가치세수의 지방소비세 비율을 높여야 한다는 요구가 지방자치단체의 추진과제가 되고 있는데, 지방소비세에 대해 부가가치세수 이양비율의 점진적인 상향조정이 추진될 경우에 지방재정확충 및 재정자율성은 확대될 것이다. 자치단체에서는 부가가치세수의 지방소비세 비율을 2011년 현재 5%에서 2012년 7.5%, 2013년 10%, 2014년 이후에도 지방재정 상황을 고려하여 상향조정할 것을 요구하고 있는 실정이다. 최근 10년간 일본, 호주 등 주요국의 지방재정제도 개혁은 자체재원 확대 방향으로 추진하고 있으며, 그 근간은 지방소비세 및 지방소득세의 강화라는 점을 논거로 들고 있다[3].

지방소비세가 확대되면 자치단체의 재정자율성은 강화되게 되므로 이에 걸 맞는 건전한 재정운영을 위해서는 재정운영에 있어 자치단체 내부 견제시스템의 강화는 당연한 과제가 될 것이다.

---

2) 지방소비세 배분시 가중치는 수도권 100, 비수도권 광역시 200, 비수도권 300이고 아울러 지역상생발전기금제도는 수도권 광역자치단체가 2010년부터 10년간 해당 지방소비세액의 35%를 출연하여 조성하는 재원(매년 3천억원)을 지역간 상생발전 도모를 목적으로 지역경제활성화 관련 사업에 포괄보조 방식으로 지원되고 있다.

3) 이외에도 부가가치세수 이양비율 상향조정 근거로서 일본의 부가가치세의 이양 비율은 25% 수준을 들고 있다. 그리고 2010년 당초 예산기준 보통교부세 규모는 약 24조원인데, 보통교부세 조정율은 82% 수준으로서 이를 100%로 인상하기 위해서는 약 5.3조원 정도가 필요하게 된다. 지방소비세를 통해 관련 이 재원을 조달하게 될 경우, 부가가치세의 이양 비율은 15%안팎이 된다.

표 2-4. 최근 10년간 주요국의 대규모 재정개혁 실시 사례

국가 (개혁실시연도)	지방세입 중 지방세 비중 변화			개혁 방향	신설 또는 확충된 세목
	개혁실시 전년도	개혁실시 년도	개선 정도		
일본(2006)	39.1%	48.5%	9.4%p	교부금의 세원 대체	지방소득세
스페인(2002)	36.7%	55.5%	18.8%p	교부금의 세원 대체	지방소득세 지방소비세
호주(2000)	53.3%	71.0%	17.7%p	세원 확충 + 교부금 지원방식 변경	지방소비세
이탈리아(1998)	30.4%	50.0%	19.6%p	대규모 세원확충	지방소득세

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011.

둘째, 2013년부터 지방소득세가 독립세로서 도입될 경우에 자치단체의 자주재원의 확충과 재정운영의 자율성이 더욱 확대될 것으로 예상되므로 건전한 재정운영을 위한 자치단체 내부 견제시스템의 강화가 필요하다.

지방소득세는 소득할 주민세와 사업소세(소득세액과 법인세액의 10%) 가운데 종업원할을 지방소득세로 전환하는 방식으로 도입되었는데, 2013년 이후 독립세화를 추진하고 있다. 현재는 국세의 부가세(sur-tax) 형태로 설계되어 지방자치단체의 온전한 과세권 행사 및 지방재정 수입의 안정적 확보가 곤란하게 되어 있다[4].

우리나라 지방세제는 소득·소비과세 비중이 낮고 재산과세 비중이 높아 세수신장에도 한계가 있다. 지방세 세수 신장성 제고가 중요한데, 그 핵심수단이 지방세제의 소득 및 소비과세 강화를 들 수 있다. 지방소득세는 세수 신장성을 담보할 수 있는 실효성 있는 세목이라 할 수 있다.

4) 일본, 스페인, 스웨덴 등 지방자치 선진국들은 독립세 방식의 지방소득세를 시행하고 있다.

표 2-5. 과세유형별 지방세 세수 규모 비교

구 분	세 목	예산액[1](억원, %)	OECD평균[2](%)
계	11개 세목	490,140(100.0)	100.0
○소득·소비과세(5)		181,777(37.1)	(60.9)
·소득과세(1)	지방소득세	84,360(17.2)	40.3
·소비과세(4)	지방소비세, 레저세, 담배소비세, 자동차세(주행분)	97,417(19.9)	20.6
○재산과세(4)		225,423(46.0)	(34.4)
·보유과세(2)	재산세, 지역자원시설세(부동산)	86,389(17.6)	–
·거래과세(2)	취득세, 등록면허세(등록분)	139,034(28.4)	–
○기 타(5)	주민세, 등록면허세(면허분), 자동차세(차량분), 지역자원시설세(자원), 지방교육세	82,940(16.9)	4.7

주 : 1) 2011년 당초 예산액, 2) 2005년 기준 예산액
자료 : 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2011.

현재 논의되고 있는 지방소득세의 독립세화 방안으로, 과세대상은 현행 세액(소득세수 및 법인세수)을 소득금액으로 하고 세율은 단일비례세율 방식으로 논의되고 있다. 국민의 추가적 조세부담을 초래하지 않도록 국세 세율은 현재 국세와 지방세 세율을 합한 총 세율로 하고 지방소득세에 해당하는 금액을 국세에서 공제하는 형태이다.

즉, 현재의 지방소득세 규모(7.5조원)는 담보할 수 있는 수준인 3%의 단일비례세율이 제기되고 있다. 지방소득세수의 규모는 현재의 지방소득세 규모(7.5조원)는 담보할 수 있는 수준인 3%(2%를 적용할 경우는 301억원이 감소)의 단일비례세율을 적용할 경우에 세수규모가 약 11.6조원이 되어 약 4조 2천억원 규모의 지방재정 확충이 예상된다.

표 2-6. 지방소득세 적용 세율에 따른 세수 증가

구 분	5%적용	4%적용	3%적용	2%적용
증가규모	12조5,776	8조3,750	4조1,725	△301억

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011.

셋째, 지방세 비과세·감면제도 개선을 들 수 있다. 과도한 비과세 및 감면이 지방재정 확충을 억제하고 재정자율성을 저해하는 요인의 하나가 되고 있어 이에 대한 개선이 추진되고 있는데, 이를 통해 지방재정 확충과 재정자율성 확대가 예상된다.

지방세 비과세·감면은 국가정책 목적상 시행되는 측면이 강하여 과세자주권 침해 우려가 있는데, 지방세법(현행 지방세특례제한법 포함)과 조세특례제한법(국세)에 의한 규모가 차지하는 비중이 전체의 88%(조례에 의한 감면 12%)를 차지하고 있다. 2009년 결산 기준 지방세 비과세·감면액은 15조 270억원이며, 이는 지방세 총수입(징수액 + 비과세·감면액) 대비 25%를 차지하고 있다.

표 2-7. 지방세 비과세·감면의 추이분석

(단위 : 억원, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
비과세감면액(A)	32,419	26,726	32,150	52,922	80,883	113,012	128,146	150,270
전년대비 증감율	17.1%	−16.0%	20.3%	64.6%	52.8%	39.7%	13.4%	17.3%
지방세징수액(B)	315,257	331,329	342,017	359,773	412,937	435,243	454,797	451,678
전년대비 증감율	39.1%	5.1%	3.2%	5.2%	14.8%	5.4%	4.5%	−0.7%
비과세감면율 (A/A+B)	9.3%	7.5%	8.6%	12.8%	16.4%	20.6%	22.0%	25.0%

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011.

지방세 비과세·감면에 대한 개선은 크게 첫째, 지방세 감면에 대한 보전대책의 법제화와 엄격한 통제이다. 국가에 의한 지방세 감면은 별도의 감소된 세수에 대한 보전대책이 마련되지 않는 상황에서는 지양 및 관련사항 제도화를 통하여 자치단체의 자주권을 저해하지 않도록 하고 있다[5]. 둘째. 조세특례제한법상

5) 중앙정부가 지방세 감면을 결정·실시할 경우 예산지원 등 지방자치단체의 세수입 감소를 보전할 수 있는 대책을 먼저 마련하도록 의무화하는 지방재정법 개정안이 추진되고 있다. 동 개정안은 중앙부처가 새로운 지방세 감면을 요청할 경우 지방자치단체 예산지원은 물론 기존 감면 축소·폐지, 자치단체 국고보조사업의 국고부담비율 상향조정 등 감면액을 보충할 수 있는 방안을 먼저 마련하도록 의무화하는 내용을 핵심으로 하고 있다.

지방세 감면의 지방세특례제한법 이관이다. 조세특례제한법상 감면기한이 종료되면 일몰을 적용(또는 지방세특례제한법으로 이관)하고, 감면기한 연장시 지방재정 보전대책 협의의 의무화와 실질적인 보전방안을 마련하는 등 자치단체의 자율성이 확대되고 있다[6].

2. 지방재정 비중 및 지출규모 증대에 따른 자율성 강화

이미 서술한 바와 같이, 기본적으로 중앙행정사무의 지방이양 등 지방분권의 진전과 더불어 자치단체에 재원이 이양될 것이고, 이에 따라 지방재정의 규모 및 비중은 증대하게 될 것이다. 이외에도 지방재정 지출규모 측면에서 지방재정 규모나 비중은 현실적으로 주로 논의되고 있는 사회복지관련 재정지출수요 반영을 위한 국고보조사업의 기준보조율 정비, 소방사무 증대에 따른 재정지출수요 반영 등 다양한 측면에서 이루어질 수 있는데, 이들 재정지출 수요가 반영되면 자치단체의 재정규모 및 재정자율성은 더욱 확대될 것으로 예상된다. 따라서 자치단체의 재정지출 규모 및 자율성이 확대될수록 합리적이고 건전한 지방재정운영을 위한 자치단체 내부의 견제시스템의 확충이 중요한 과제가 된다.

2011년도 지방정부의 재정지출 비중이 42.5% 수준이고 교육재정까지 합하면 57.2% 수준이나 향후 지방분권 진전과 더불어 복지수요 증대, 소방사무 증대에 따른 지출수요 증대 등을 고려하면 자치단체의 재정지출 규모나 비중은 증대될 것으로 예상되고 있다.

6) 기획재정부 소관인 조세특례제한법상 지방세 감면규정을 지방세특례제한법으로 이관시키게 되면, 지방세 감면은 지방세특례제한법을 통해서만 이뤄지게 된다. 그렇게 되면 지방재정 건전성 강화에 기여할 것으로 예상된다. 그러나 기존의 감면 조치는 그대로 유지된다. 현재 조세특례제한법에 규정되어 있는 지방세 감면 사항 가운데 57%가 일몰 규정이 없다. 주로 기업 관련 지원책이 대부분이다. 따라서 조세특례제한법에 근거한 지방세 감면을 지방세특례제한법으로 이관시키면 일몰시한이 설정됨으로써 합리적 관리 및 운용이 가능해진다.

▌표 2-8. 중앙정부와 자치단체의 최종지출 규모▐

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
중앙정부	1,085,522	1,111,272	1,048,450	1,105,467	1,327,124	1,362,357	1,373,856
(비중)	47.2	46.1	42.3	40.3	42.9	43.7	42.8
자치단체	888,928	976,066	1,080,497	1,235,229	1,339,061	1,335,584	1,364,800
(비중)	38.6	40.5	43.6	45.1	43.3	42.8	42.5
지방교육	327,642	324,699	350,831	399,919	427,326	421,205	473,857
(비중)	14.2	13.4	14.1	14.6	13.8	13.5	14.7

자료: 2011년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

특히, 국고보조사업에 대한 법정 기준보조율이 지나치게 낮게 책정되어 있어 기준보조율의 현실화가 중요한 과제가 되고 있다. 이중에서도 2011년 복지부·여가부 국고보조사업(180개) 중 평균 보조율이 70%미만인 사업은 128개, 동 사업의 평균 보조율은 52% 수준으로 낮게 나타나고 있다[7].

▌표 2-9. 사회복지관련 국고보조사업의 국고보조율▐

(단위 : 백만원)

구 분	계	국 비	지방비	평균보조율
70%미만(128개)	8,549,830	4,448,425	4,101,406	52.0%
70%이상(52개)	13,956,578	10,723,716	3,232,862	76.8%
전체(180개)	22,506,408	15,172,141	7,334,268	67.4%

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2011.

이들 사회복지관련 국고보조금의 기준보조율을 현재 52%수준에서 75%수준으로 상향조정을 자치단체에서 요구하고 있는 실정이다. 사회복지관련 국고보조금 기준보조율을 75%로 상향조정을 요구하고 있는 근거는 보조율 70%이상 사회복지사업의 평균 국고보조율이 75% 수준이기 때문이다[8]. 이와 같이 사회복지관련

7) 기준보조율: 국고보조금사업 관련 개별사업별로 국가가 법률로 정하고 있는 중앙정부와 지방정부간 재정분담 비율로 기준보조율체계는「보조금예산 및 관리에 관한 법(1986)」에 근거

8) 이 경우, 자치단체의 재정지출 증액규모는 '11년 기준 국비 19,640억원의 증액이 필요하게 된다. 즉, 현재 52%수준 44,484억원에서 75% 수준 64,124억원으로 증가

국고보조사업의 경우를 보더라도 자치단체의 재정지출 수요증대가 예상됨에 따라 자치단체 내부 견제시스템의 확대구축을 통하여 재정지출의 건전성을 담보할 필요성이 있다.

한편, 소방사무의 지속적 증대에 따른 소방재정수요의 반영이 현실적인 추진과제가 되고 있다. 소방기능의 다각화로 종전 협의의 소방(화재) 개념에서 광의의 소방(화재+모든 재난대응) 개념으로 변화되고 있는 상황이다[9].

소방방재청의 자료에 의하면, 소방사무 중 약 73%가 국가와 지방의 공동사무(국가사무 41%, 국가·지방 공동사무 32%, 자치사무 27%)로 조사되고 있다. 그럼에도 불구하고 지방의 소방재원에 대한 국고지원은 불과 1.8%에 불과하므로 소방재정 지출수요에 대한 국가의 분담 혹은 재정지원이 과제가 되고 있다. 2010년 지방의 소방재원 총계 2조 5,268억원중 지방비 2조 4,793억원으로 98.2%를 차지하고 국고보조금이 437억원으로 소방재원의 1.8%에 불과한 실정이다[10].

표 2-10. 지방소방예산에 대한 중앙과 지방부담 비율

계(억원)	중앙(청)	지 방 비			
		소계	일반회계	지역자원시설세	보조금
25,268	475	24,793 (100%)	18,364 (74%)	5,992 (24.2%)	437 (1.8%)

자료: 소방방재청 내부자료, 2011.

따라서 소방사무의 증대 및 이에 따른 3교대 인력증원에 대한 지속적 추진, 노후장비 교체 등이 현안과제로서 추진되고 있고 향후에도 소방재정 지출수요 증대에 대응할 경우에도 재정지출 규모측면에서 자치단체의 자율적 관리부분은 증대할 것이므로 이에 대한 건전한 지출을 위한 자치단체 내부의 견제시스템 확충은 필요하다.

9) 화재대응(자치사무)외, 재난대응(국가·지방 공동사무) 비중이 증가추세이고 특히, 인명구조·구급(응급의료) 등 新소방행정서비스 수요가 급격히 증가

10) OECD 21개 국가의 소방예산에 대한 국비지원 평균비율은 67.74%이나 우리나라는 보통교부세 포함시 48.4% 수준

제3장 지방재정운영 견제시스템 현황 및 문제점

제1절 자치단체 재정관리 및 내부 견제시스템

1. 집행부에 의한 견제시스템 현황 및 문제점

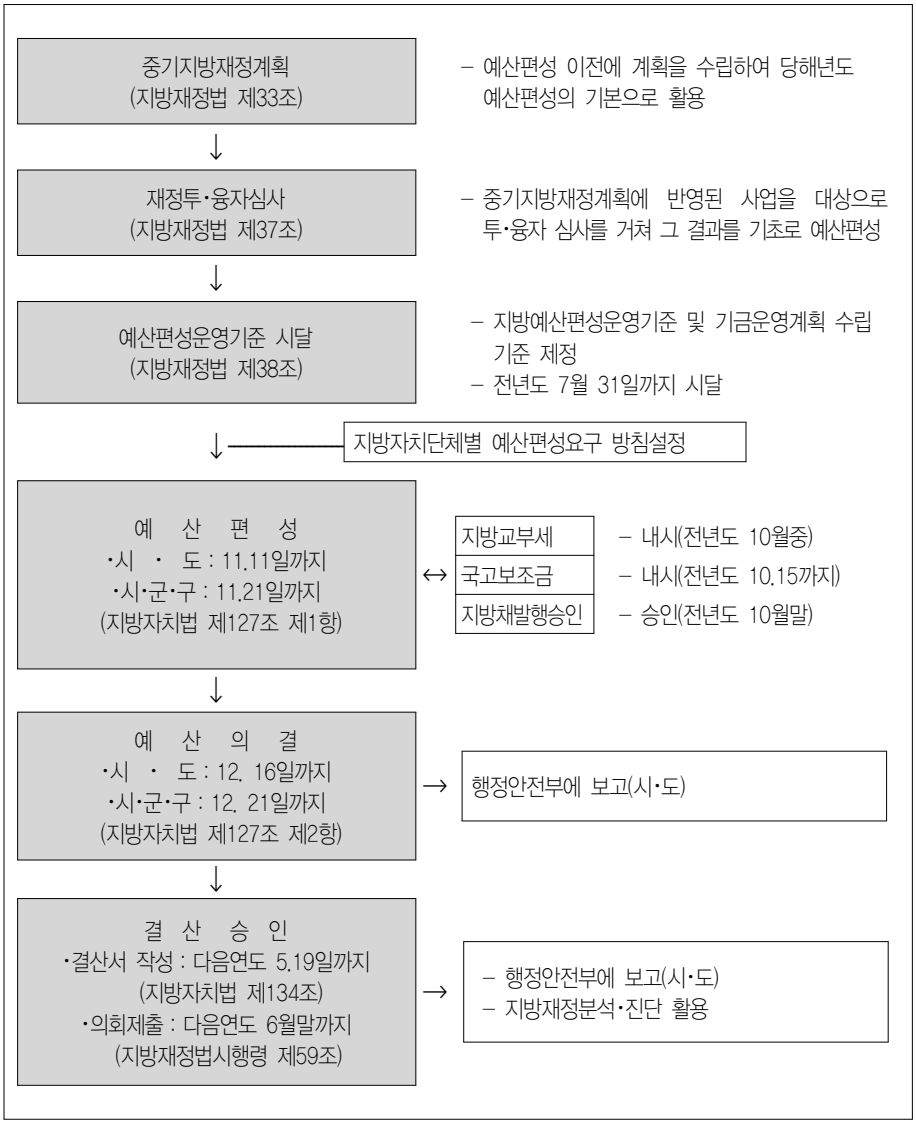
가. 지방재정운영에 있어서의 재정관리제도의 미흡

자치단체의 재정운영과정 속에서의 재정관리는 지방재정을 둘러싼 각종 제도에 근거하고 있다. <그림 3-1>에서 알 수 있듯이, 중기지방재정계획부터 시작하여 지방재정분석진단 등 지방재정관련 각 제도가 운용되는 일련의 과정 속에서 지방재정운영 및 재정관리가 이루어지고 있다.

첫째, 현행 단년도 예산원칙을 탈피하여 중·장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는 중기재정계획제도를 들 수 있다. 둘째, 한정된 가용재원으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위해 각 투자사업별로 타당성을 분석하는 투·융자심사제도를 들 수 있다. 셋째, 예산편성 및 지방의회의 예산심의와 결산을 들 수 있다. 넷째, 재정운영상황을 건전성·효율성·계획성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 지방재정진단평가제도를 들 수 있다. 다섯째, 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성을 확보하며, 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서의 지방재정공개제도 및 주민예산참여제도 등을 들 수 있다. 이외에도

자치단체의 재정운용 책임성과 관련하여 지방의회의 감사를 포함한 자치단체 감사제도 등도 견제장치로 운영되고 있다.

그림 3-1. 지방재정운영 과정



자료: 행정안전부 내부자료, 2010.

이들 제도에 의해 자치단체의 운영주체인 집행부, 지방의회, 주민간 재정운영을 둘러싼 견제체제를 이루면서 건전한 지방재정운영에 역할을 하고 있다. 그러나 이하에서 검토하는 바와 같이, 각 제도들의 문제점으로 인하여 합리적이고 건전한 재정운영을 담보하기에는 한계가 있다. 즉, 지방재정운영의 건전성을 확보하기에는 현행 제도로서도 미흡함과 아울러 재정운영 관리장치가 부족한 상황에서 앞에서 검토하였듯이 향후 한층 지방분권의 촉진으로 인하여 자치단체에 더욱 자율성이 강화될 경우에는 비효율적이고 불합리한 재정운영을 막을 수 있는 지방재정운영에 있어서의 자치단체 내부 견제시스템의 확충이 더욱 필요하게 된다.

나. 중기지방재정계획제도의 현황 및 문제점

중기지방재정계획제도는 재정운영의 계획성을 제고하고 예산편성과의 연계성을 강화하기 위한 제도이다. 중기지방재정계획제도는 사전적 재정관리제도의 하나인데, 자치단체 집행부 중심의 내부관리제도로 볼 수 있다.

중기지방재정계획은 지방자치단체의 발전계획과 수요를 중·장기적으로 전망하여 반영한 다년도 예산으로서, 효율적인 재원배분을 통한 계획적인 지방재정운용을 위해 수립하는 5년간의 연동화 계획(Rolling Plan)을 의미하고 있다. 지방자치단체의 비전과 정책우선순위를 반영하여 발전계획을 수립하고 지방재정의 예측가능성을 제고하는데 기여하고 있다. 개별사업 검토 중심의 단년도 예산편성 과정에서 놓치기 쉬운 전략적 재원배분 기능을 강화(다년도 예산, Multiyear Budget)할 수 있다. 또한 국가재정운용계획에서 제시하는 중·장기 중점재원 투자방향, 주요 사업계획을 반영하고 중앙부처 의견을 수렴, 국가와 지방의 재정적 연계성을 확보하는데 기여하고 있다. 중앙부처는 지역정책의 준거를 제시하고, 지방자치단체는 재정운용의 기본틀로 활용할 수 있다.

주요내용을 보면, 재정목표(지역발전의 목표・전략 등과 관련한 중기재정운영의 기본방향 설정), 재정전망(세입·세출추계 및 투자가용재원 판단), 투자계획(분야별 투자사업계획, 사업별 연차 투자계획 등) 등이다. 수립절차는 <그림3-2>와

같이, 중기지방재정계획 수립기준 시달(행정안전부 → 지방자치단체), 중앙부처의 의견을 들어 각 자치단체별 중기지방재정계획 수립 (「지방재정계획심의위원회」 심의 후 자치단체장 확정), 지방의회에 보고 후 제출(지방자치단체 → 행정안전부), 행정안전부에서 중기지방재정계획을 종합하여 국무회의 보고 등 순으로 이루어지고 있다.

그림 3-2. 중기지방재정계획 수립절차

자료: 행정안전부,(2008), 「2008-2012 중기지방재정계획 수립기준」

이상과 같이, 중기지방재정계획제도는 재정운영에 있어서 계획성을 강화하여 건전한 재정운영을 유인하는 필요한 제도이나 형식적인 운영 등 문제점을 내포하고 있어 자치단체 재정운영의 계획성 및 재정운영의 건전성을 담보하기에는 한계가 있다.

경제환경 및 재정운영을 둘러싼 환경변화가 많고 또한 지방재정이 국가재정 의존도가 매우 높은 상황에서 자치단체의 투자사업 재원확보 등 예측이 매우 어

려운 일이며, 이로 인하여 중기지방재정계획상 예산과 실질예산간 격차가 현실적으로 존재하고 있어 중기지방재정계획제도의 실효성을 저해하고 있다. 그리고 중장기적 예산 보다는 단기적인 예산편성이 중심이 되고 있어 전반적으로 자치단체가 형식적으로 편성하는 경향이 있다.

이상과 같이 중기지방재정계획제도는 계획적 지방재정운영과 건전 지방재정운영을 위한 지방재정의 사전적 관리제도로서의 역할에 있어서 문제점을 안고 있으므로 자치단체의 집행부 측면에서 건전한 지방재정운영과 재정관리제도로서 역할을 제고할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

다. 지방재정투융자심사제도의 현황 및 문제점

지방재정투융자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위한 제도이다. 지방재정투융자심사제도는 사전적 재정관리제도의 하나로서 자치단체 집행부 중심의 내부관리제도로 볼 수 있다.

지방재정투융자심사제도를 통해서 주요 투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성 전에 사업의 타당성·효율성 등을 심사하고 있다. 투자심사 대상사업은 자체심사와 의뢰심사로 구분되며, 자체심사의 심사대상 기준과 의뢰심사 대상기준은 다음과 같다.

표 3-1. 자체심사의 심사대상 기준

심사주체	대 상 범 위
시·군·자치구	• 총사업비 20억원이상 50억원미만 신규 투·융자사업 • 총사업비 5억원이상 10억원미만 공연·축제 등 행사성사업 • 총사업비 20억원이상 전액 자체재원(지방채를 제외한다)으로 부담하여 추진하는 신규 투·융자사업
시·도	• 총사업비가 40억원이상 300억원미만 신규 투·융자사업 • 총사업비 10억원이상 30억원미만 공연·축제 등 행사성사업 • 총사업비 40억원이상 전액 자체재원(지방채를 제외한다)으로 부담하여 추진하는 신규 투·융자사업

표 3-2. 의뢰심사(시도·중앙)의 심사대상 기준

구 분	대 상 범 위
시·도 심사	• 총사업비 50억원이상 300억원미만 시·군·자치구 신규 투·융자사업 (단, 시·군·자치구 전액 자체재원 추진사업은 제외) • 2개이상 시·군·자치구와 관련되는 총사업비 10억원이상의 신규 투자사업 • 시·군·자치구의 총사업비 10억원이상 30억원미만 공연·축제 등 행사성사업 • 전액 자체재원 부담 시·군·자치구의 본청 및 의회 청사 신축사업
중앙심사	• 시·도 또는 시·군·자치구의 총사업비 300억원이상 신규 투·융자사업 (단, 시·군·자치구 또는 시·도 전액 자체재원 추진사업은 제외) • 2개이상 시·도와 관련되는 총사업비 10억원이상 신규 투자사업 • 외채발행, 차관 등 외국자본이 도입되는 총사업비 10억원이상 신규 투자사업 • 시·도 또는 시·군·자치구의 총사업비 30억원이상 공연·축제 등 행사성사업 • 총사업비 10억원이상을 외국에 투자하는 모든 사업 • 전액 자체재원 부담 시·도의 본청 및 의회 청사 신축사업

자료: 행정안전부 내부자료, 2011.

심사시기는 기본계획 수립이후~실시설계용역 전단계까지 심사의뢰하면 된다. 정기심사는 상반기 (4.30), 하반기 (10.31) 2회 실시하되 수시 심사가 있다. 재심사는 사업비증가 또는 재원조달계획 변경 등 사유로 다시 심사하는 경우인데, 심사절차는 지방자치단체 심사의뢰 → 관계부처 의견수렴 → 실무검토 → 투·융자심사 소위원회 → 투융자심사 위원회 → 결과 통보(중앙심사 기준)의 순이다.

만약 투자심사를 실시하지 않았거나 투자심사 결과 재검토된 사업의 예산을 편성·집행하는 경우에는 지방채 발행계획 미반영, 지방교부세 감액 및 관계부처와 협의하여 국고보조금 지원 중단 등 제재조치를 취하고 있다. 그리고 투자심사사업에 대한 관리를 위해 사후평가를 실시하고 있다. 구체적으로는 사업부서와 연계하여 투자사업에 대한 추진상황을 정기적으로 점검관리하고 있고 투·융자심사 운영의 적정성을 매년 1회 평가하여 심사의 객관성·전문성을 촉진시키고 평가결과를 공표하여 심사의 내실화를 도모하고 있다.

이상과 같이 지방재정투융자심사제도는 국가계획과 지방계획이 연계된 건전하고 생산적인 지방재정 운영, 한정된 지방재원의 효율적·계획적인 운영, 지방자치단체 주요 투자사업 타당성의 사전 검증, 중기지방재정계획과 연계된 계획적

인 재정 운영 등의 측면에서 그 필요성이 인정되고 있으나 자치단체의 건전한 재정운영을 담보하게에는 제도적인 문제점을 안고 있다.

투자사업을 추진하기 위해서는 사전에 사업에 대한 타당성 조사를 실시하여야 하는데, 이때 타당성 불가판정을 받은 사례가 거의 없어 타당성 조사의 신뢰성을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다. 중기지방재정계획에 반영된 사업에 한하여 투자심사대상으로 상정하여야 하나 적정판정을 받을 경우 중기지방재정계획에 반영한다는 전제하에 심사대상으로 상정되는 사례의 경우는 전후가 대치된 현상이 발생하고 있다. 또한 투융자심사위원회 위원장이 부단체장 등으로 되어 있어 집행부 의견의 개입여지가 많아 투자심사가 형식적으로 이루어지거나 공정한 심사의 저해요인으로 작용할 우려가 있다. 투자심사위원회에 상정되는 사업의 경우에 국도비 등이 확정되지 않은 상태에서 상정되는 경우가 많아 국도비 확보를 전제로 심사를 하게 되어 있어 국도비를 확보하지 못할 경우에 해당 사업을 수행할 수 없게 되어 결국 사업지연 또는 변경으로 연계되는 문제점이 발생되고 있다.

이상과 같이 투자심사제도의 경우도 지방재정의 사전적 관리제도로서의 문제점을 안고 있으므로 자치단체의 집행부 측면에서 건전한 지방재정운영과 재정관리제도로서 역할을 제고할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

라. 사업예산제도의 현황 및 문제점

사업예산제도는 자율과 책임 기반하에 지방자치단체의 정책이 체계적으로 반영될 수 있도록 사업(정책, 단위, 세부사업)을 중심으로 예산을 편성·배정·집행·평가함으로써 재정성과를 극대화하기 위한 예산제도이다. 사업예산제도는 사전적 및 사후적 재정관리제도의 하나인데, 자치단체 집행부 중심의 내부관리제도로 볼 수 있다.

사업예산제도는 과거 품목예산제도 하에서는 사업을 예산과목에 맞추어 편성함으로써 사업에 소요되는 지출내역을 일목요연하게 파악하기가 매우 어려웠으나 사업예산제도의 도입으로 예산을 사업별로 분류하여 편성함으로써 사업별 예

산규모와 경비내역을 쉽게 파악할 수 있다. 또한 정보시스템 개발에 따라 사업예산 내역 및 세부사항을 주민에게 공개함으로써 재정운영의 책임성성과 투명성을 강화하는데 기여하고 있다.

이상과 같이 사업예산제도는 조직부서의 책임성과 효율성을 제고하기 위한 제도로서 정책목표를 달성하기 위한 정책·사업을 명확하게 설정하고 실제로 이들 사업들이 목표달성에 어느 정도 기여하고 있는가를 측정할 수 있는 등 재정운영의 책임성 및 투명성 제고를 통한 건전한 재정운영 측면에서 그 필요성이 인정되고 있으나 자치단체 건전한 재정운영을 담보하기에는 제도적인 문제점을 안고 있다.

사업단위(정책·단위·세부사업)가 조직부서(실·과)의 임무와 전략목표에 근거하여 체계적으로 설정되기보다는 각 재정사업을 유사한 성격별로 그룹화하는 방식을 통해 상향식으로 접근되고 실제로 실·과의 업무분석을 거쳐 정책과 사업을 체계적으로 분류하지 않아 정책목표와 정책사업간에 일관성과 체계성이 부족하다. 대다수 지방자치단체의 경우에 조직의 임무와 미션, 전략을 포함하는 중장기 전략목표에 입각한 성과계획서가 미비되어 있고, 성과지표의 설정도 제대로 되어 있지 않아 예산과 성과관리의 연계 운영이 이루어지지 않고 있다. 그리고 성과관리에서는 사업원가 개념에 입각하여 객관적으로 성과를 측정하는 것이 매우 중요함에도 현행 사업예산제도는 본래적 취지를 달성하는데 필수적인 원가산정 시스템이 매우 취약한 상태에 있다.

이상과 같이 사업예산제도의 경우도 사업별로 성과지표를 설정· 측정하고 이러한 성과측정의 결과는 다음해 기획단계와 예산편성에 반영함으로써 재정관리의 실질적 개선을 유도할 수 있어야 하나 제도운영상 문제점으로 인하여 한계를 보이고 있다. 따라서 자치단체의 집행부 측면에서 건전한 지방재정운영과 재정관리제도로서 역할을 제고할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

마. 지방재정분석·진단제도의 현황 및 문제점

지방재정분석진단제도는 자치단체의 재정운영에 대한 종합적인 진단 및 평가

를 통한 합리적이고 건전한 재정운영을 유인하기 위한 제도이다. 지방재정분석진단제도는 자치단체 전체적인 측면에서 사후적 재정관리제도의 하나인데, 자치단체 집행부 중심의 내부관리제도로 볼 수 있다. 재정분석은 중기지방재정계획, 예산편성기준, 투융자심사제도, 지방채발행 승인 등은 적정기준에 의거 예산을 편성하고, 불요불급한 예산의 편성집행을 억제토록 하는 사전적 재정관리제도인데 비해, 지방재정분석은 예산집행결과 분석을 통해 재정상태와 구조 등을 파악하여 책임재정을 실현하고 이를 차기 재정운영에 환류하는 사후적 재정관리제도이다.

재정분석은 지방자치단체가 결산자료 등을 토대로 작성한『재정운용보고서』를 기초로 재정현황과 운영실태를 객관적으로 검증하는 일련의 과정을 의미하고 재정진단은 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어진 자치단체를 대상으로 정밀분석을 실시, 재정건전화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정을 의미한다.

재정분석의 목적은 지방자치단체의 재정상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 자료를 토대로 종합 분석·평가함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이고 재정확충 및 예산절감 노력을 진작시키고자 하는데 있다. 자치단체별 재정운영결과를 분석·공개함으로써 지방재정의 책임성과 투명성을 확보하고 재정운영의 불건전성, 비효율성 등을 사전에 파악하는 조기경보시스템의 역할을 수행하고 있다. 그리고 재정진단 및 재정건전화 계획 이행평가 등으로 재정상황 및 효율성이 미흡한 지방자치단체의 재정여건 개선을 위한 실질적 지원역할을 수행하기도 한다.

이상과 같이 재정분석진단제도는 자치단체의 종합적인 재정운영 실태를 파악하고 이에 대응하여 합리적이고 건전한 재정운영을 유인하는데는 기여하고 있으나 자치단체의 건전한 재정운영을 담보하기에는 제도적인 한계를 가지고 있다.

재정분석 및 진단제도는 문제가 발생하기 전에 문제점을 발굴하여 개선하기보다는 재정운영 결과로서 문제발생 후 분석 및 진단하는 특성을 가지고 있어 예방적 성격이 부족하다. 재정분석 및 진단제도의 경우에 현상파악에 치중되고 있고 또한 대체적으로 단년도 실적을 중심으로 살펴봄으로써 추세치를 반영하는

데 소극적이다. 특히 자치단체의 부채규모를 분석하는데 있어서 자치단체의 공사, 공단 등 부채를 제외하고 있어 실질적 부채파악에 한계가 있어 재정분석 및 진단을 위한 지표가 현실적이고 종합적인 자치단체의 지방재정 상황을 보다 명확히 파악하지 못하고 있는 실정이다.

이상과 같이 재정분석진단제도의 경우도 제도상의 문제점이 있기 때문에 자치단체의 집행부 측면에서 건전한 지방재정운영과 재정관리제도로서 역할을 제고할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

바. 지방재정공시제도의 현황 및 문제점

지방재정공시제도는 재정운영에 대한 책임성과 투명성의 확보 및 주민의 알권리 충족을 통한 삶의 질 향상 등에 기여하고 있다. 지방재정공시제도는 자치단체 전체적인 측면에서 사후적 재정관리제도의 하나인데, 자치단체 집행부 중심의 내부관리제도로 볼 수 있다.

지방재정 공시제도는 지방자치단체가 재정운용결과 및 재정운용에 대한 주민의 관심사항 등을 홈페이지, 일간지 등을 통해 주민에게 공개하는 행위를 의미한다. 공시주체는 각 지방자치단체장이고 공시에는 공통공시와 특수공시가 있다.

공통공시는 지방재정법령에서 정한 자치단체의 일반적인 재정운용 상황에 대하여 공시하는 것이다. 총량적 재정운용결과 (세입·세출 결산, 지방채무 현재액 등), 지방재정 분석·진단 결과, 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사결과, 그밖에 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 행정안전부 장관이 정하는 사항 등이다. 특수공시는 당해 지방자치단체의 지역적 특징 등을 감안한 특수한 재정운용 상황에 대하여 공시하는 것이다. 특수공시를 하여야 할 사항에 대해서는 각 자치단체별로 설치된 재정공시심의위원회에서 결정한다.

재정공시의 시기는 정기공시와 수시공시로 구분되며 정기공시는 매년 8월에 정례적으로 실시하고 수시공시는 재정공시가 필요한 새로운 수요발생시 실시하고 있다. 공시의 방법은 지역사회 주민들의 접근성, 편의성, 시청률, 구독률 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법을 선택하여야 한다. 주로 지방자치단

체 홈페이지, 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지, 지역방송, 해당 자치단체 행정지(반상회보) 등이다[11].

이와 같이 지방재정공시제도는 지방자치단체 재정운용상황에 대해 주민의 이해를 돕고 주민에 대한 재정적 책임성을 확보하기 위하여 필요할 뿐만 아니라 재정운용에 대한 자율적 통제 및 관리기반을 확립하여 자발적인 건전한 재정운용 노력을 유도하는데 기여하고 있으나 이 또한 자치단체 건전한 재정운영을 담보하기에는 제도적인 한계를 가지고 있다.

재정공시제도는 주민의 알권리를 보장한다는 차원에서 매우 중요한 책임성 확보수단이 될 수 있음에도 불구하고 주민의 요구에 부합되는 정보의 다양성 측면에서 부족하다. 재정공시의 내용적 측면에서 보면 계획과 실적, 예산과 결산의 연계 등의 측면에서 부족하다. 즉, 수립한 계획과 대비하여 어느 정도 실천되었는가를 분명하게 파악할 수 있도록 하여야 하나 공시되는 자료는 실제 어느 정도 지출하였는지를 제공하고 있기 때문에 주민들이 재정상황을 정확하게 파악하기 곤란한 실정이고 또한 내용이 난해하여 주민들이 이해하기 어렵고 명확히 파악하기가 곤란한 경우가 많다.

이상과 같이 지방재정공시제도의 경우도 제도운영상 문제점이 있으므로 자치단체의 집행부 측면에서 건전한 지방재정운영과 재정관리제도로서 역할을 제고할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

사. 자체감사의 현황 및 문제점

지방자치단체의 자체감사제도는 위법·부당한 행정 및 재정운영을 방지하고 자치행정의 효율성을 담보하기 위한 제도이다. 자체감사제도는 자치단체 집행부 중심의 내부관리제도로 볼 수 있다.

감사원의 「자체감사의지원및협의등에관한규칙」 제2조에 따르면, 자체감사는 "감사원의 감사를 받는 기관의 장이 실시하는 회계감사와 직무감찰을 말한다."

11) 지방자치단체 홈페이지에는 의무적으로 공시하여야 한다. 최소한 1년 이상 홈페이지 등을 통한 재정공시를 유지하여야 한다.

고 정의하고 있고, 대통령령인 행정감사규정 제2조에서 행정감사를 "각급 행정기관이 당해 기관 또는 그 하급기관의 업무운영 실태를 파악하여 정부시책의 모든 단계에서 적정 운영 여부와 공무원의 기강 위배한 사항을 검토 분석하고 그에 대한 시정 또는 개선방안을 마련하는 작용"이라고 규정하고 있는데 통상 이를 '자체감사'로 보고 있다.

자체감사는 해당 공공기관 내부에서 시행하는 '내부감사'이고, 이를 별도로 '행정감사'라는 용어와 동일한 것으로 인식할 수 있다. 예를 들면, 행정감사규정 제7조에서도 이러한 감사의 대상과 범위를 결정하고 있는데, 각 행정기관이 당해 기관 또는 하급기관 소속공무원의 복무의무 위반 또는 비위 사실이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 당해 사실에 대하여 실시한다고 규정하고 있다. 자체감사의 범위에는 단체장과 지방의원 등 민선공직자로서 정책결정자인 이들의 비리에 대한 감사는 포함되지 않고 있다.

표 3-3. 광역자치단체의 감사업무 개요

팀 별	주 요 업 무
감사기획	○ 직속기관 및 시·군 종합감사와 부분감사 ○ 중앙부처의 일반감사 관련사항 등 ○ 주민감사 청구에 관한 사항
회계감사	○ 본청·사업소 및 지방공기업 등 회계감사 ○ 회계 및 민간단체 보조금분야 부분감사 ○ 감사원 관련업무
기술감사	○ 설계·시공 등에 관한 기술분야 종합감사 ○ 건설행정 취약분야 성과감사 ○ 도 자체 시행공사에 대한 감사 실시
직무조사	○ 공무원 비위·범죄관련 조사 및 직무감찰 ○ 고충민원 감사(자체·중앙), 언론보도사항 등 조사 ○ 애향파수관제 운영 및 공직비리 업무 처리 등
공직윤리	○ 공직자 재산등록, 심사관리 및 공개 ○ 부패예방 실천과제 개발 이행 및 제도개선 추진 ○ 공무원행동강령 운영 및 이행실태 확인·점검

지방자치단체에서 자체감사를 다루는 감사부서의 경우, 광역자치단체의 감사관실이 있고, 기초자치단체의 감사담당으로 구분된다. 광역의 감사관실은 대체로 감사업무, 조사업무, 윤리사무, 민원업무 등으로 구분되는 업무를 추진하는 반면에, 기초자치단체인 시군구의 감사부서는 기획업무, 예산업무, 회계업무, 평가기능 등으로 구분된다.

표 3-4. 기초자치단체의 감사업무 개요

부서/과	주 요 업 무
감사	○ 정책감사, 범죄사건, 공직기강 ○ 일상감사 ○ 감사

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010.

이와 같이 자치단체의 자체감사기능은 행정 및 재정의 부패를 예방하고 자치행정의 투명성을 제고하며, 권력적 행정행위의 적법성을 확보함과 아울러 법률분쟁의 원활한 해결을 도모하여 왔다.

그럼에도 불구하고 자체감사는 내부감사라는 의미에서 동료에 대한 감사에 부담을 갖는 감사관들의 행태, 자치단체장의 의사를 거스르기에는 부담을 갖는 감사 등의 모습을 보임으로써 공정하고 능률적인 행정을 확보하는데 실패한 것으로 인지되고 있다. 특히, 지방자치단체의 자체감사(지방의회의 행정사무감사·조사를 제외한 집행기관의 감사부서의 감사만을 의미함)는 국가의 지방자치단체에 대한 다수의 감사제도와는 달리 내부감사로서 사전적 의미의 감사를 수행하는 것임에도 불구하고 사후적 감사에 치중하는 경향이다.

따라서 그 동안의 지방자치단체 자체감사기능이 그 집행적 측면에서 자치단체의 선심행정 및 방만한 재정운영 그리고 부패 등을 직· 간접적으로 예방하는 효과가 미흡하다는 점에서 자치단체의 내부 견제시스템으로서 역할을 제대로 하지 못한 것으로 판단된다.

이상과 같이 자체감사제도의 경우도 제도운영상 문제점이 있으므로 자치단체

의 집행부 측면에서 자체감사의 투명성과 신뢰성 제고를 통하여 자치단체의 재정운영 건전성을 보다 담보할 수 있는 제도로서 기능할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

2. 지방의회에 의한 견제시스템 현황 및 문제점

가. 행정사무감사 현황 및 문제점

지방의회의 행정사무감사제도는 "일반적인 지방자치단체의 사무 혹은 이 중 특정사안에 대하여 정기적 혹은 사안이 발생하였을 때, 지방의회가 지방자치단체 등에 대하여 확인·추궁·개선 조치하는 권한"을 지칭한다. 행정사무감사제도는 자치단체 의회가 집행부에 대한 견제장치라 할 수 있다.

행정사무감사는 발생 가능한 사고를 미연에 방지하고, 부정이나 오류· 비위 등을 일소하여 지방자치단체의 정책결정 능력향상과 보유자원의 합리적 배분 및 이용에 기여하고, 책임행정의 확보와 각종 회계처리상의 질서를 잡아주고 있다.

그러나 감사기간이 지나치게 짧은데 비해 현행 지방자치법과 시행령을 근거로 볼 때 행정사무감사 및 조사의 대상기관이 너무 많다고 볼 수 있다. 즉, 감사기간의 짧은 일정(시도의회 연간 10일, 시군구의회 연간 7일)으로 많은 기관을 감사함으로 인하여 감사가 형식적으로 이루어지고 있는 실정이다. 그리고 지방의회 의원들의 전문성 부족을 들 수 있는데, 행정사무감사와 조사는 고도의 전문성을 요하는 것으로 무엇보다도 지방의원들의 자질 및 능력 향상은 효과적인 감사 및 조사를 위해 필수적 요소이다. 행정업무는 매우 복잡·다양하여 이에 대한 감사에는 상당한 전문지식이 요구되고 있으나, 직접 감사 및 조사에 참여하는 지방의원의 행정 및 재정에 대한 지식과 경험의 부족 그리고 감사 및 조사 기법의 미숙 등으로 인해 효율적인 감사를 수행하는데 한계가 있다.

따라서 지방의회가 자치단체장의 재정운영에 대한 책임성을 담보할 수 있는 시책방향에 대한 정책감사를 중심으로 견제할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

나. 정책연구실 및 전문위원제도의 현황과 문제점

지방의회의 정책연구실은 지방의회가 자치단체 집행부의 행정 및 재정운영에 있어서 견제하고 지방의회의 본연의 의무를 하는데 역량을 제고하는 기능을 하고 있다[12]. 그러나 정책연구실은 지방자치법상의 직속기관은 행정조직상 집행기관의 일부로서 단체장 직속으로 설치할 수 있게 되어 있고, 실제에 있어서도 이에 근거하여 시·도를 비롯한 다수의 대규모 지방자치단체에는 단체장 직속기관으로 연구기관이 설치되어 운용되고 있어 지방의회의 활용성이 제약을 받고 있다.

한편, 지방의회의 전문위원제도는 안건의 심사능력을 제고시키며 지방의회 위원회의 의정활동 및 의사진행을 보좌하기 위한 제도로서 지방의회가 자치단체 집행부에 대한 견제기능 및 본연의 기능을 하기 위한 역량을 제고하는데 역할을 하고 있다.

그러나 전문위원은 법적 위상이 확고하게 정립되어 있지 않고 사무기구의 인사체계 내에서 직제상의 문제를 지니며, 집행기관 실무부서의 장보다 직급이 낮아 대등한 관계에서 업무협의가 이루어지지 못하고 있다. 그리고 전문위원의 인력이 매우 제한적이기 때문에 의정보좌를 위한 자료수집이나 안건심의를 위한 심도 있는 검토가 어렵기 때문에 전문위원을 효과적으로 활용하지 못하고 있다. 특히, 전문성 부족을 들 수 있는데, 예컨대 예산심의, 결산 및 감사, 조례안 검토, 일반정책심의 등과 관련하여 지방의회 의원들은 전문위원들로부터 전문적인 보좌를 제대로 받지 못하고 있다. 의회행정업무를 보좌하는 정도의 업무인 집행기관과 의원과의 자료전달, 안건 검토, 기 집행된 정책에 대한 문제점 지적 정도이며 소극적인 보좌수준에 머물고 있다. 아울러, 인사권의 제한을 들 수 있는데, 전문위원의 임용이 일부 자치단체를 제외하고는 대부분 자치단체장에 의해 이루어지는 실정이다.

따라서 지방의회가 집행부의 행정 및 재정운영에 대해 심의하고 견제하는 기능 및 역량을 보다 강화할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

12) 지방자치법은 제113조에 지방자치단체로 하여금 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 시험연구기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있는 것으로 하고 있다.

3. 주민에 의한 견제시스템 현황 및 문제점

가. 주민참여예산제도의 현황과 문제점

주민참여예산제도는 집행부가 독점하여 왔던 예산편성을 주민참여라는 형식을 통해 지역주민이 예산편성 과정에 참여하는 것으로서 주민에 의한 견제시스템이라 할 수 있다.

주민참여예산제도는 지방자치단체장과 지방의회의 인기위주 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복하는 지방재정운영에 대한 지역주민의 직접 참여제도인 동시에 지방재정운영에 대한 사전적인 시민통제장치의 성격을 가지고 있다[13].

표 3-5. 재정운영에 대한 국민의 참여와 통제장치

	소극적(간접참여)	적극적(직접참여)
사전적	재정정보공개 (예산편성안, 예산공개)	주민참여예산제도
사후적	재정정보공개 (결산정보공개)	주민소송제도,주민감사청구제도, 정보공개청구, 예산감시운동

자료: 곽채기. (2005). "주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략" 한국지방재정학회 동계학술세미나 발표논문.

2010년 현재 총 102개(42%) 지방자치단체가 조례를 제정하여 운영 중에 있는데, 2011년 9월 법개정으로 모든 자치단체에서 의무적으로 운영하게 되어 있다. 주민참여방식은 공청회·간담회·설명회·토론회 등 지방자치단체별로 다양하게 운영되고 있다.

13) 주민참여예산제도는 첫째, 주민참여예산제도는 지방재정운영에 대한 사전적 시민통제기제, 둘째, 주민참여예산제도는 예산편성권의 분권화, 분산화, 공유화를 통해 지방재정의 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 지방자치단체와 지역주민의 협력모델의 일종, 셋째, 과정적 측면에서 개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성 등 지향. 넷째, 주민참여예산제도가 지향하는 가치는 대응성, 효율성, 형평성 등이다.

그러나 주민참여예산제도는 현실적으로 자발적인 주민참여의 수준이 높지 않을 뿐만 아니라 주민참여예산제에 대한 충분한 홍보가 이루어지지 않아 동 제도에 대한 인지도가 낮아 활성화되지 못하고 있다. 아울러 시민위원의 권한이 크지 않고 예산과정 참여가 제한적으로 이루어지고 있으며, 시민위원의 전문성 부족, 의회의 예산심의·의결권과의 충돌, 지방재정의 열악성 등이 제약요건으로 인하여 주민에 의한 견제기능으로서 매우 미흡한 수준에 있다.

따라서 주민참여가 활성화되어 예산결정과정이나 재정운영에 있어 민주성 및 건전성을 제고함과 동시에 주민에 의한 견제기능이 효과를 발휘할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

나. 주민투표 등 주민직접참여제도의 현황과 문제점

이외에도 주민에 의한 견제시스템으로는 주민직접참여제도라 할 수 있는 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 주민소환제도 등이 있다.

첫째, 주민투표제도는 지방자치단체의 중요 정책결정사항에 대하여 주민들이 투표를 통하여 직접 결정하는 제도로서 행정의 경직성과 일방성을 극복하는 예방적 효과를 가지고 있다. 그러나 주민투표제도는 주민투표 발의 요건의 제약, 주민투표 방법이 자치단체의 특성을 고려하지 못하고 있는 점, 그 대상 역시 매우 제한적이라는 점, 대표기관의 존재를 약화시킬 수 있다는 점, 지방자치단체의 재정운영 등을 곤란하게 할 수 있다는 점 등의 문제점을 안고 있다.

둘째, 주민감사청구제도는 지방자치에 있어 주민이 직접 참여하여 주민의 감시와 통제를 통하여 행정 및 재정운영의 투명성을 높이고, 주민들의 불편이나 불만 사항들을 제도적으로 수렴하여 처리하는 제도이다[14]. 주민감사청구제는 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에 시·도는 주무부장관에게, 시·군 및 자치구에

14) 주민감사청구제도는 행정의 공개성과 책임성을 높이고 주민참여를 확대하는 정신에 기초하여 시정에 대한 주민감시를 강화하고, 위법부당한 행정처분으로부터 지역주민의 권익을 보호하기 위한 제도로 인식되고 있다.

있어서는 시·도지사에게 당해 주민들이 감사를 청구할 수 있도록 하고 있다. 그러나 현실적으로 주민감사 청구는 매우 저조한 수준이고 또한 주민감사청구제는 상위기관에 의한 감사를 명시하고 있는데, 이미 지방자치단체는 상급정부에 의하여 다양한 감사를 받고 있어 자칫 다른 감사와의 중복 문제가 발생될 우려가 있는 등 문제점을 안고 있다.

셋째, 주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대해 지역주민이 직접 그 위법한 행위의 시정을 법원에 청구할 수 있는 주민참여제도를 말한다[15]. 주민소송제도는 주민감사청구 결과를 해결하는 역할도 하고, 지방자치단체의 예산낭비를 막기 위한 수단으로 활용되지만 무엇보다도 주민이 직접적인 참여를 통하여 자치단체를 감시하고 통제할 수 있는 참정권을 보장한다는 의미에서 풀뿌리민주주의 정착에 기여하고 있다. 그러나 주민소송제의 가장 큰 문제점으로는 청구적격 인정 범위가 매우 좁다는 점이다. 현재 주민소송은 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차· 도급계약이나 그 밖의 계약의 체결· 이행에 관한 사항 또는 지방세· 사용료·수수료· 과태료 등 공금의 부과· 징수를 게을리 한 사항을 감사청구한 주민만이 주민소송의 주체로 되어 있어 주민소송의 실현 가능성 자체를 제한하고 있다. 아울러 주민소송제소기간이 매우 짧아 실효성에 대한 문제가 제기되고 있는 등 다양한 문제점을 안고 있다.

넷째, 주민소환제도는 임기가 만료되기 전에 유권자의 고발, 청원, 투표의 방법으로 선출직 공직자를 해임· 교체하는 직접민주주의 절차이자 장치이다[16]. 주민투표가 지방자치단체의 개별적인 지방정책에 대해 주민이 직접 결정하는 제도인데 비하여 주민소환은 지방자치단체의 인사문제를 주민이 직접 결정하는 제도라는 점에서 차이가 있다. 즉, 전자가 개별적인 정책사안에 대한 평가라면 후자

15) 주민소송은 공무원의 공금낭비와 횡령, 뇌물수수 등으로 인한 부당이득이나 주민생활의 안전에 위협을 가하는 부실공사를 하는 기업들의 부당이득을 반환시키고, 이 행위들로부터 자치단체 발생한 손해를 배상하도록 하는 소송이다.

16) 주민소환제도는 주민의 권익과 공익을 저해하는 공직자의 위해 행위를 시급히 차단함으로써 더 이상 부정행위와 주민권익의 손실이 발생되지 않도록 방지하는데 실익이 있다.

는 특정 지방정치인에 대한 총체적 평가라 할 수 있다. 이를 통하여 문제의 공직자를 다음 선거까지 기다리지 않고 선거의 실패를 극복할 수 있는 기회가 제공되어 해당 공직자를 적시에 해임할 수 있는 기회와 공직의 책임성을 확보하는 효과가 있다. 그러나 주민소환제는 소환의 대상, 주민소환청구 서명비율, 주민소환 금지기간에 대한 규정의 유용성에 대한 한계가 제기되고 있다[17].

이상과 같이 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 주민소환제도 등 주민직접참여제도는 보다 강력한 주민통제에 의한 행정 및 재정운영의 건전성을 유인하는 주민에 의한 견제시스템이지만, 현실적으로 그 실효성 및 유용성 차원에서 제도개선이 필요하다.

제2절 지방재정운영 견제시스템 미흡과 불합리한 재정운영

1. 지방재정운영 견제시스템 미흡

이상에서 검토하였듯이, 지방자치단체가 재정을 운영하는데 있어서 다양한 제도에 의해 관리되고 견제되고 있으나 이들 제도들의 제도 자체의 문제점 혹은 제도 운용의 미흡 등으로 인하여 자치단체의 원활한 내부 견제기능이 작동되어 지방재정운영의 건전성을 담보하기에는 한계가 있다.

이상에서 검토한 현재 운영되고 있는 이들 제도들을 자치단체 집행부, 지방의회, 주민 측면으로 구분하여 내부 견제시스템으로 정리하면 다음과 같다.

17) 주민소환법에서는 선출직 지방공직자중 자치단체장 및 지역구지방의회의원만을 주민소환의 대상으로 하고, 비례대표 시·도의원 및 비례대표 자치구·시·군의원은 제외한다고 규정하고 있고, 다만 제주도의 경우 특별법에 의해 교육감까지 소환청구의 대상이 되고 있다. 그리고 주민소환법에서 광역자치단체장의 주민소환 청구는 주민소환 청구권자 총수의 100분의 10 이상, 기초자치단체장은 100분의 150이상, 지방의회 지역구 의원은 100분의 20 이상의 서명을 받도록 하고 있는데, 이는 미국과 비교해 그 요건이 매우 까다로운 수준이다. 또한 주민소환법에서는 주민소환 금지기간을 두고 있는데, 이는 선출직 공직자의 임기개시일부터 1년이 경과하지 아니한 때, 선출직 지방공직자의 임기만료일부터 1년 미만일 때, 해당 선출직 공직자에 대한 주민소환투표를 실시한 날부터 1년 이내에는 주민소환을 할 수 없다고 규정하는 등의 현행 주민소환법 규정의 유용성의 문제가 제기되고 있다.

먼저 집행부에 의한 견제시스템으로는 자체감사부서 운영, 재정분석 및 진단제도, 재정위기관리시스템, 지방재정공시제도, 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 사업예산제도 등을 들 수 있다. 그리고 지방의회에 의한 견제시스템으로는 행정사무감사 및 조사권 제도, 전문위원 제도, 지방의회 정책연구실 운영 등을 들 수 있다. 마지막으로 주민에 의한 견제시스템으로는 주민참여예산제도, 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 주민소환제도 등이 해당된다.

이상과 같은 제도들이 운영되고 있음에도 불구하고 이미 검토한 바와 같이, 건전한 지방재정 운영을 담보하기에는 각각의 제도들이 안고 있는 문제점들이 있기 때문에 제도의 효과성과 유용성을 제대로 발휘하지 못하고 있는 것이다. 따라서 우선 이들 제도들이 제대로 기능하여 건전한 재정운영을 위한 내부 견제시스템으로서 작동될 수 있도록 제도개선이 필요하다.

표 3-6. 현행 지방재정운영관련 견제시스템 종합

	현행 상호견제시스템관련 제도
집행부에 의한 상호견제시스템	– 자체감사부서 운영 – 재정분석 및 진단제도 – 재정위기관리시스템 – 지방재정공시제도 – 중기지방재정계획제도 – 투융자심사제도 – 사업예산제도
의회에 의한 상호견제시스템	– 행정사무감사 및 조사권 제도 – 전문위원 제도 – 지방의회 정책연구실
주민에 의한 상호견제시스템	– 주민참여예산제도 – 주민투표제도 – 주민감사청구제도 – 주민소송제도 – 주민소환제도

2. 불건전한 재정운영 사례

이상과 같은 지방재정운영과 관련하여 관리제도나 내부 견제시스템이 운용되고 있음에도 불구하고 자치단체에서는 각종 제도 운영의 미흡이나 불합리적 적용, 선심성 및 낭비성 지출, 중복투자 등 불건전하고 비합리적 재정운영 사례가 나타나고 있다. 이는 이상에서 검토한 바와 같이, 지방자치단체를 구성하는 집행부, 지방의회, 주민 등을 포함한 자치단체 내부에서 지방재정운용과 관련하여 견제시스템이 미흡한데서 기인하고 있다고 볼 수 있다.

<표 3-7>의 기존 연구에서도 나타나 있듯이, 지방자치단체의 불건전하고 비효율적 재정운영 사례는 현실적으로 많이 발생하고 있는 실정이다. 예산과정에 따라 계획· 예산편성 단계, 계약 사업집행단계, 사후관리 단계 등 단계별로 자치단체 비효율적 재정운용 사례는 나타나고 있다.

표 3-7. 재정운용과정별 비효율성 유형

재정운용 과정	비효율성 원인별 유형
계획·예산편성 단계	① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡
	② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡
	③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족
	④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡
	⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡
	⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡
	⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡
계약·사업집행 단계	① 설계방식 채택의 불합리
	② 원가심사 실시 미흡
	③ 계약방법의 적정성 검토 미흡
	④ 사업집행관리 부실
	⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡
	⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수
사후관리단계	① 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡
	② 환류 및 활용 등 피드백 부족

자료: 이창균, 지방투자사업의 효율적 추진방안, 한국지방행정연구원, 2009.

이상과 같은 자치단체의 비효율적이고 불건전한 재정운용에 대한 유형별 사례 외에도 실제 자치단체장의 선심행정·방만재정 운영의 사례가 나타나고 있다.

표 3-8. 지방자치단체장의 선심행정 사례

사 례	개 요	과정 및 원인	처리결과
상수도 단수 피해보상금 집행 부적정 사례	시의 자문변화사의 보고에 불구하고 적절한 검토 없이 보상금청구인에게 청구액을 모두 지급한 사례	관내 원수로관의 동파로 2일간 수돗물공급이 중단된데 대한 보상금청구에서 단수에 따른 피해사항의 인과관계, 원인자 규명, 보상대상자의 적정성 등을 검토하지 않고 보상청구금액을 모두 지급함	기관장 경고
장기적 재정건전성을 악화시키는 사례	저소득층 대학생의 학자금 대출이자의 지원조례를 제정하여 장기적인 도 재정에 부담을 안김	지방선거를 앞두고 지방자치단체장의 치적을 쌓기 위한 조례제정	2010년 하반기 부터 예정되어 처리결과 없음
재산세 인하사례	지방세법 탄력세율 적용으로 29개 기초자치단체가 경쟁적으로 재산세를 인하함	지방선거를 앞두고 지방자치단체장과 지방의회 의원들이 정치적 부담을 덜기 위해 재산세의 탄력세율을 적용함	탄력세율적용으로 중앙정부로부터 교부세 배분에서 불이익을 당함
중복투자로 예산을 낭비한 사례	이미 배수시설을 보유하고 있음에도 배수지 건설을 위해 예산을 낭비함	실제 안정적인 급수상황을 보이고 있는 지역에 직결급수체계를 갖춘 수돗물공급을 이유로 배수시설의 신설	공사 중단 및 관련 사업체에 대한 비리관련 수사가 진행 중
타당성확보실패와 민간자본 유치실패로 예산을 낭비한 사례	국제박람회 개최관련 위험이 지적되었음에도 불구하고 예산을 낭비함	40일간의 박람회 행사를 위해 연간예산의 1/10 투자하여 130억 원의 적자 발생과 이의 보전을 위한 80억 원의 추경예산안통과	납세자소송제기 시장의 사퇴 재개최의 무산
자격미달사업자에게 국고보조금과 지방비를 부당하게 지급한 사례	정부지침에 규정된 사업자 자격기준에 미달한 사업자임을 알고도 국고보조금과 시 지원금을 지급함	시장은 부하직원의 보고를 묵살하고 자격기준에 현저히 미달하는 사업자에게 지원금을 지급함	사법처리(배임)
예산을 횡령하여 개인적용도로 사용한 사례	군수가 업무추진비의 일부를 개인적 용도로 사용한 사례임	매달 1억100만원의 업무추진비 중 7,100만원을 개인적 용도로 사용하는 등, 윤리의식의 부재에 따른 부패행위임	사법처리

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010.

이상과 같은 재정운영의 불합리한 사례나 자치단체장의 비효율적 재정운용 사례가 현실적으로 나타나고 있다. 물론 어느 제도의 어떤 문제점이 있어서 혹은 지방재정운영과 관련하여 어떤 내부 견제시스템이 부족해서 불합리한 재정운영 사례가 발생하는지에 대해서는 명확히 연계할 수 는 없다. 다만 분명한 것은 자치단체의 재정운영상 불합리하고 건전하지 않은 사례가 발생하는 것은 현행 제도의 문제점 그리고 제도적 장치의 미흡에서 기인하고 있다는 것은 사실일 것이다.

따라서 지방재정운영의 불합리성을 억제하고 건전한 지방재정운영을 담보하기 위해서는 제도의 개선이 필요하다. 특히, 지방분권 시대에 지방재정운용에 있어서 중앙정부에 의한 통제나 관리보다는 자치단체의 내부 견제시스템의 확충에 의한 자율적 통제시스템이 요구되고 있다.

제4장 지방재정운영의 내부 견제시스템 확충방안

제1절 [대안]의 검토

자치단체가 건전한 지방재정을 운영하기 위해서는 자치단체 내부적으로 지방재정운영관련 건전성을 담보할 수 있는 현행 각 제도들의 문제점을 보완하는 제도개선이 우선적으로 필요하다. 아울러 새로운 제도적 장치의 확충이 동시에 이루어져야 보다 건전한 재정운영을 유인할 수 있을 것이다. 즉, 지방재정운영관련 내부 견제시스템 확충방안의 모색에 있어서는 현행 제도는 개선하고 미비한 것은 새로운 제도의 도입을 통해서 지방재정운영의 건전성을 강화할 수 있도록 견제시스템을 확충해야 할 것이다. 이 경우, 지방분권시대에 대응하여 중앙정부에 의한 지방재정운영의 건전화를 유인하기 보다는 각 자치단체에서 내부적으로 지방재정운영과 관련하여 건전성을 담보할 수 있는 제도적 장치의 모색이 바람직하다.

따라서 본 연구에서는 기존의 제도는 개선하는 것으로 하고 그리고 필요한 새로운 제도는 도입을 하는 것으로 하여 지방재정운영관련 내부 견제시스템 확충방안을 모색하고자 한다.

방안을 모색하는데 있어서는 먼저 연구자가 현행 제도 및 기존의 연구자료와 외국의 사례를 충분히 검토하여 건전한 재정운영과 관련하여 견제시스템으로서 유익하다고 판단되는 제도를 우선적으로 [대안]으로서 검토하여 정리한다. 그리고 연구자가 정리한 이 [대안]에 대해 설문조사를 실시하여 이를 참고하여 재차 연구자의 종합적인 판단 하에 최종적으로 정리한 대안을 [방안]으로 제시하고 있다.

따라서 본 절에서 제시되고 있는 [대안의 검토]는 연구자의 자의적인 판단아래 대안을 바로 모색하기 보다는 우선 대안이 될 수 있는 것을 먼저 연구자가 검토하여 이것을 설문조사를 통하여 각 대안에 대한 선호도를 파악하여 참고하고자 하는 것이다. 따라서 [대안의 검토]는 현실적으로 합리적이고 타당한 [방안]을 도출하기 위한 하나의 과정이다.

[대안의 검토]는 현행 제도의 개선, 기존 연구 및 외국사례 등 종합적으로 고려하여 자치단체의 집행부, 의회, 주민 등 3가지 측면으로 구분하여 각각에 대해 지방재정운영관련 견제시스템에 대한 대안을 정리하고 있다.

표 4-1. 지방재정운영관련 견제시스템의 대안 검토

	현행 제도의 개선을 통한 대안	새로운 제도 도입을 통한 대안
집행부에 의한 견제시스템(11개 대안)	-자체감사부서의 독립성 강화 -재정분석 및 진단시스템 강화 -재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위 확대 -지방재정공시제도 개선 -중기지방재정계획제도 개선 -투융자심사제도 개선 -사업예산제도 강화	-재정출납관제도 도입 -재정운영상시모니터링시스템 도입 -지방투자사업이력관리시스템 도입 -외부감사제도 도입
의회에 의한 견제시스템(5개 대안)	-행정사무감사 조사권 개선 및 실효성 확보 -전문위원 제도의 개선 및 강화 -지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화	-지방의회의 예산요구권 도입 -전원위원회 제도 도입
주민에 의한 견제시스템(8개 대안)	-주민참여예산제도 강화 -주민투표제도 개선 -주민감사청구제도 개선 -주민소송제도 개선 -주민소환제도 개선	-주민모바일차여제도 도입 -자치단체장 정책실패 배상제 도입 -주민예산위원회 제도 도입

대안을 검토한 결과, 다음과 같이 집행부에 의한 견제시스템 대안으로는 현행 제도의 개선을 포함하여 11가지 대안, 지방의회에 의한 견제시스템 대안으로는 현행 제도의 개선을 포함하여 5개 대안, 주민에 의한 견제시스템으로는 현행 제도의 개선을 포함하여 8개 대안으로 정리되었다. 물론 이들 대안 중에는 지방재

정운영 관련하여 직접적인 견제시스템으로 보기 어려운 것도 있을 수 있다. 그러나 이들 제도들도 집행부, 의회, 주민이라는 각각의 역할과 본연의 기능을 하는 과정 속에서 지방재정운영과 관련한 견제 기능을 보완할 수 있으므로 대안으로 넓게 포함하고 있다.

이상에서 제시한 각 대안에 대해 연구자 입장에서 건전한 지방재정운영과 관련한 견제시스템 대안으로서의 의의와 아울러 대안으로 검토한 근거를 정리하면 다음과 같다.

1. 집행부에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안

① 재정출납관제도의 도입

<의의>: 일본의 출납장 및 수입역과 같이 자치단체장으로부터 독립되어 자치단체장의 재정지출 검사 및 견제 역할

우리나라 현행 회계사무 처리 관련 공무원은 자치단체장에 종속되어 있어 독립성이 보장되지 못하여 자치단체장의 재정운영에 대한 견제나 감시에는 큰 한계가 있다. 자치단체의 재정운영을 자율적으로 관리하고 견제할 수 있도록 회계사무의 처리에 있어서 독립적인 권한을 갖는 재정출납관(가칭)을 도입할 필요성이 있다. 회계사무는 기본적으로 지출명령기관(자치단체의 장)과 현금출납을 담당하는 집행기관(출납관리)을 분리하여 사무처리의 공정성을 확보하는 방향이 요구된다.

따라서 지방자치단체장과 독립되어 회계처리 업무가 지방자치단체장에 예속되지 않는 방향으로 지방자치단체의 회계와 결산에 관한 사무를 총괄적으로 수행하도록 하기 위하여 재정출납관의 신설을 검토할 필요성이 있다. 재정출납관 도입방안으로는 일본의 사례를 고려하여 자치단체장과는 별도의 독립된 지위를 갖되 지방의회의 승인을 받아 자치단체장이 임명하는 것으로 한다. 재정출납관은 불법, 부당하다고 인정되는 예산의 지출거부가 가능하며 금전적 책임을 진다.

② 투자사업이력관리시스템 구축

<의의>: 자치단체의 모든 투자사업에 대해 생성부터 종료까지 모든 이력이 관리되어 중복투자 억제 및 투자사업 효율적 추진을 통한 건전한 재정운용 관리수단으로서 기능

자치단체의 비효율적 재정운영은 자치단체의 투자사업에서 많이 나타나고 있는데, 투자사업에 대한 관리 및 투명성이 결여될 수록 자치단체의 재정운영은 불건전성과 낭비성이 나타나게 된다. 따라서 자치단체의 재정운영의 자율적 관리수단의 하나로 자치단체에 투자사업이력관리시스템(가칭)을 도입할 필요성이 있다.

구축방안으로 모든 투자사업에 대해 생성부터 완료까지의 이력을 나타내어 투자사업 추진과정 및 대응상황 그리고 성과가 관리될 수 있도록 함과 아울러 다른 투자사업의 효율적 관리에 유용하게 대응할 수 있는 시스템을 구축하는 것이다. 아울러 이를 통하여 주민에게 공개함으로서 선심성 및 중복투자를 막고 예산의 합리적 운영을 유인하면서 동시에 투자사업의 효율성을 제고함과 아울러 예산낭비를 최소화 할 필요성이 있다.

③ 재정분석 및 진단시스템 강화

<의의>: 현행 재정분석진단제도를 종합적 진단제도로 보완하여 재정운영 관리시스템으로서 재정분석 및 진단의 철저 및 강화를 통한 자율적인 건전 재정운영 유도

현행 분석진단제도는 자치단체의 재정운영의 합리성을 제고할 수 있는 자율적 재정운영 관리시스템으로서 작동되기에는 한계가 있다. 따라서 재정분석제도를 단순한 재정운영 결과에 대한 평가에서 탈피하여 해당 자치단체가 놓여 있는 재정운영 상황과 미래를 진단하고 이에 대응하면서 예산낭비 최소화 및 재정운영

건전성을 유도하는 종합적 재정운영 관리시스템으로 전환할 필요성이 있다.

일본의 경우는 기존 재정건전화법에 의한 제도의 문제점을 극복하고 투명한 룰에 기초하여 조기시정체계를 확립하는 것이 중요하다고 인식하고 지방재정의 건전성을 보다 확실히 유도하기 위하여 2008년부터 지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률(자치단체재정건전화법)을 시행하여 재정건전화를 위한 새로운 지방재정재생제도를 도입하고 있다. 개선된 지방재정재생법은 자치단체 재정운영에 대해 조기시정체계와 재생체계로 구분하여 양자가 종합적으로 일관성을 갖고 기능하는 구조로서 지방재정의 건전성을 유도하는 재정운영 관리제도로 작용하고 있다.

재정분석 및 진단제도의 강화방안으로는 재정분석 및 진단지표의 보완과 제도의 상시성을 보완할 수 있도록 조치(체크리스트 형식의 매뉴얼을 개발하여 상시적으로 적용), 재정분석 및 진단과정에서 다양한 컨설팅 기능의 제공이 필요하다.

④ 외부감사제도의 도입

<의의>: 재정운영에 대한 감사 및 견제에 있어서 외부 전문가에 의한 이중 견제 및 감시체계를 강화

현재 자치단체는 감사관실을 두어 감사하고 있으나 자치단체장의 임명장을 받는 소속 직원으로서 감사활동을 함으로서 자치단체(장)을 견제하는 데는 한계가 있다. 물론 지방의회의 감사기능도 강화하여 지방의회 측면에서 자치단체장이나 집행부를 견제하는 것도 중요하지만 지방자치를 실시하는 중요한 장점중의 하나는 행정에 대한 주민통제가 가능하다는 관점에서 전문가 및 주민에 의한 감사참여도 감사제도의 한계 및 재정책임성 담보의 한계를 보완할 수 있다.

도입방안으로 지방자치단체에 외부의 전문가를 감사에 참여하는 외부감사제도를 도입하여 자치단체의 재정운영에 대한 상호견제 및 관리시스템을 강화하여 감사의 전문성 및 신뢰성을 제고함과 아울러 재정운영의 합리성과 건전성을 제고할 필요성이 있다.

⑤ 지방재정공시제도 개선

<의의>: 지방재정운영에 대한 설명책임성을 제고하고 재정운영 상황에 대해 밝힘으로서 자치단체의 재정운영 투명성 제고를 통한 주민 등 내부 견제시스템으로서 기능 강화

현재도 지방재정운영과 관련한 많은 사항에 대해 정보가 공개되고 있으나, 공개되는 정보가 대체로 예산서, 결산서, 각종 계획 등의 형태로 공개되고 있어 방대하고 난해하여 주민이 이해하기 어려움이 있다. 자치단체들은 아직 재정정보 공개에 적극적이지 못하며 지방재정과 관련된 정보공개는 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이고 주민의 관심사항들에 대한 공개가 미흡한 실정이다. 재정정보공개를 통한 재정 투명성 및 책임성의 제고는 건전한 재정운영에 기여하며 또한 예산절감 뿐만 아니라 부정부패를 방지하는 데에도 크게 기여할 수 있다. 따라서 재정운영 결과 및 재정정보를 주민에게 보다 이해하기 쉽게 공개하고 이를 통하여 주민통제 및 주민참여를 유도함과 아울러 자치단체 재정운영의 자율적 감시체제 및 견제시스템의 내실화를 기할 필요가 있다.

개선방안으로는 주민들이 알고자 하는 정보가 무엇인지 파악하기 위한 주민설문조사 실시 및 공시항목 도출이 필요하다. 재정상황에 대하여 쉽게 이해할 수 있도록 내용을 공시하거나 계획과 실적, 예산과 결산을 연계한 공시, 공개된 재정정보에 대한 주민접근성을 높이기 위한 다양한 참여장치의 마련이 필요하다.

⑥ 자체감사부서의 독립성 강화

<의의>: 감사부서의 자치단체장 예속을 벗어나 집행부 내부 견제장치로서 예산 및 재정운영 감사에 대한 객관성을 강화하여 건전한 재정운영 유인

자체감사 및 법무기능은 자치단체가 위법·부당한 행정을 방지하고 자치행정의 효율성을 담보하기 위하여 자체감사제도를 운영하고 있고, 자치단체를 상대로 하는 법적 사항의 갈등요인을 합리적으로 조정하고 처리하기 위하여 법무기

능을 운영하고 있다. 시군감사기능의 기획평가기능과의 혼재로 인한 감사 미흡, 감사의 독립성 확보 취약, 감사인력의 전문성 미흡, 시군단위의 담당급 법무기능의 법체제 대응곤란 및 법적 적합성담보 어려움의 문제를 발생시키고 있다.

자체감사부서의 독립성 강화방안으로는 감사부서의 운영체계 개선, 법무행정조직의 독자성 부여, 법무인력의 전문성 확보, 자체감사기구의 감사결과에 대한 평가체계 구축 등이 필요하다.

⑦ 재정운영 상시 모니터링시스템 구축

<의의>: 예산집행 및 자금흐름 등 재정운영 상황에 대해 상시 모니터링되는 시스템을 구축하여 재정운영 상황이 상시적으로 관리되고 통제되어 건전한 재정운영 유인

공공부문에 부패가 발생할 경우 국민과 내부 구성원에게 미치는 영향은 매우 클 것이다. 공직자에 대한 국민의 신뢰가 무너지고 동시에 공직사회의 사기가 저하되어 국가경쟁력은 물론 지방자치에 대한 회의감마저 초래할 수 있다. 현재의 제도들이 사후적 책임성확보장치에 중점을 두고 있으나 사전통제 및 과정통제가 활성화되지 않을 경우 다양하게 발생할 수 있는 부정부패에 대한 위험요소를 제거할 수 없을 것이다. 따라서 사전-과정-사후 책임성 확보장치를 마련할 필요가 있다.

자치단체의 재정운영을 포함한 자치단체 내 업무에 대한 상시모니터링 시스템 구축을 통해 내부통제 체제를 강화시켜야 한다. 이를 위해서는 다양한 점검기준들을 마련하고 상시적인 검토를 하는 것이 바람직한데, 재무회계분야, 이권개입 가능분야, 인허가 분야, 인사 분야 등에 대해 상시모니터링시스템을 구축할 필요가 있다.

⑧ 중기지방재정계획제도 개선

<의의>: 중기지방재정제도의 실효성을 높여 재정운영의 계획성을 제고함으로서 건전성을 유도

중기지방재정계획의 사전적이고 계획적인 재정운용에 기여하기 위해서는 현재의 문제점을 보완하여 재정운용관리수단으로 기능을 제고할 필요성이 있다.

개선방안으로는 지방자치단체장의 임기와 중기지방재정계획기간의 일치를 고려할 필요가 있고 또한 중기지방재정계획상 목표와 실제 현상간의 괴리를 축소하기 위한 과학적인 추계 기법의 적용 등· 계획의 일관성 유지가 필요하다.

⑨ 투융자심사제도 개선

<의의>: 투융자심사제도를 강화하여 사업추진 및 재정운영의 당위성을 제고함으로서 재정운영 건전성을 유도

투융자심사제도의 실효성을 확보하기 위해서는 현재의 문제점을 보완하여 투자사업의 효율화와 건전한 재정운용관리수단으로 기능을 제고할 필요성이 있다.

개선방안으로는 투자심사의 전제조건인 타당성 조사에 대한 실효성 제고, 투자심사에 대한 부적정 비율을 높이기 위한 엄격한 기준의 적용, 투융자심사위원회 위원장을 민간전문가로 변경, 심사보고서와 심사결과의 세부내역 공개 등 개선이 필요하다.

⑩ 사업예산제도 강화

<의의>: 사업예산제도를 강화하여 개별 사업에 대한 목표 및 추진상황을 체계적으로 관리함으로서 재정운영 건전성 유도

사업예산제도가 시행되고 있으나 대다수 지방자치단체의 경우 조직의 임무와

미션, 전략을 포함하는 중장기 전략목표에 입각한 성과계획서가 미비되어 있고, 성과지표의 설정도 제대로 되어 있지 않아 예산과 성과관리의 연계 운영 곤란 등 재정운용관리기능으로 활용되고 있지 않다.

개선방안으로는 정책·사업을 체계화하는 과정이 필요하다. 사업예산제도의 성공적 운영을 위한 성과관리 기반의 구축, 사업예산의 성과관리를 제대로 이행하기 위해서는 정책사업의 성과목표 달성도를 측정하기 위한 성과지표의 개발·설정, 사업수행에 소비된 원가정보의 개선 등의 대안을 강구할 필요가 있다.

⑪ 재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위 확대

<의의>: 사전적 지방재정운영 관리 철저를 기하고 지방채무의 범위를 공사, 공단까지 확대하여 자치단체의 실질적 재정운영 상황을 보다 명확히 파악

지방재정위기관리제도가 실시되고 있는데, 사전적 재정운용관리제도로서 기능을 담보하기에는 한계가 있다.

개선방안으로 위기상황의 분석지표에 있어서 지방채무의 범위를 공사, 공단, 제3섹터 등 자치단체 회계에 영향을 미치는 채무 전체를 포함하여 자치단체의 채무 및 재정운용 상황을 보다 명확히 파악해야 한다. 재정위기관리에 대한 정보가 체계적이고 상시적인 전산시스템으로 구축이 필요하다.

2. 지방의회에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안

① 행정사무감사 조사권 개선 및 실효성 확보

<의의>: 행정사무감사 및 조사의 대상범위 확대, 행정사무감사를 위한 임시회를 지정하여 지방의회의 감사 충실도를 확보하여 집행부 견제기능 강화

지방자치단체의 위임사무에 대한 감사 및 조사권에 있어서, 감사대상기관 수

가 많고 감사기간이 지나치게 짧을 뿐만 아니라 지방의회 의원들의 전문성 부족 등으로 감사 및 조사의 실효성의 문제를 발생시키고 있다.

개선방안으로는 행정사무감사 및 조사의 대상범위의 확대, 행정사무감사 기간의 연장, 지방의회 소속감사관제의 도입을 통한 독립성과 전문성 확보, 행정사무감사를 위한 임시회를 지정하여 지방의회의 감사충실도 확보 등을 고려할 필요가 있다.

② 전문위원 제도의 개선 및 강화

<의의>: 전문위원 자격기준을 강화하고 비상임전문위원 활용하여 지방의원의 전문성을 제고하여 집행부의 예산 및 재정운영 견제기능 강화

전문위원의 법적 위상의 불확실과 인력의 부족현상, 전문위원의 전문성 부족 등으로 인한 의정보조의 한계, 그리고 전문위원의 임용이 일부 자치단체를 제외하고는 대부분 자치단체장에 의해 이루어지고 있는 등 인사권제약의 문제를 발생시키고 있다.

개선방안으로는 전문위원 자격기준 강화 및 비상임전문위원 활용, 전문위원 임용법령의 통일 및 자치단체 자율성 확보, 임명권 이원화와 전문위원 개방직화 등을 고려할 필요가 있다.

③ 지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화

<의의>: 지방의원의 예산 및 결산심의, 집행부의 재정운영관련 견제업무 등에 있어서 사전에 충분한 연수를 통한 전문성을 제고하고 기존의 정책연구실의 연구보좌기능을 강화하여 지방의회 본연의 기능 및 역량을 제고함으로서 집행부에 대한 견제시스템을 강화

집행기관을 견제하고 통제하여야 할 지방의회로서는 기존의 정책연구실 기능을 강화하거나 의회 전속의 연구기관을 활용하여 의회 독자의 정책적 의사를 형

성해야 할 것이다. 따라서 기존 정책연구실의 연구기능을 강화하거나 지방의회 소속연구기관의 설치근거법률의 제정을 통해 의회내 의장의 지휘감독을 받는 정책연구실 등 전문적 연구기관 운영 강화를 위한 제도적 보완이 필요하다.

아울러 지방의원 연수기능 강화는 지방의원들의 직무능력 및 전문성을 향상시켜 지방의원의 의정활동의 수준을 높이는 것이 정책의회로서 발전해나가기 위해 절실히 필요하다. 따라서 정기적이고 내실 있는 의원연수시스템의 도입, 다양한 의원연수방식의 도입과 투명성 제고, 지방의원 연수제도에 관한 실정법적 근거 마련 등을 고려할 필요가 있다.

④ 지방의회의 예산요구권 보장

<의의>: 예산편성권은 집행부의 권한이나 지방의회에 제한적으로 일부 예산요구권을 부여하여 지방의회의 집행부에 대한 견제기능을 강화

자치단체의 예산편성은 자치단체장의 권한 사항으로 되어있어 현행법상 지방의회가 사용할 경비관련 예산의 편성에 있어서 당사자인 지방의회가 개입할 수 있는 여지는 거의 없다. 일반적으로 기관대립형 구조 하에서, 지방의회가 단체장 중심의 집행기관에 대한 유효적절한 감시통제를 수행하기 위해서는 그 경비와 관련되는 예산안을 지방의회 스스로가 직접 구상하고 제안할 수 있도록 하고 있다.

이에 따라 지방의회의 필요 경비관련 예산안의 편성에 있어서는 지방의회 스스로가 지방의회예산요구서 작성·제출할 수 있도록 하고 그 요구내용을 예산편성권자인 단체장이 원칙적으로 최대한 존중하도록 하는 법제도의 도입을 고려할 필요가 있다.

⑤ 전원위원회제도 도입

<의의>: 지방의원 정족수가 적은 기초자치단체의 경우는 상임위 운영을 보완하여 적시에 심의의결할 수 있도록 하여 사안에 대한 공감대 확대와 지방의회 활성화 유인

지방의회 위원회는 본회의에서 안건을 처리할 때 본 회의에 앞서 예비적 심사, 전문적 심사 등 구체적인 심사를 통하여 본회의에 보고하도록 함으로써 본회의 의사 진행을 촉진하기 위하여 소수 인원으로 구성되는 합의체이다. 직업관련 위원회 배속금지 규정의 문제점과 1의원 1상임위원회 원칙에 따른 소규모 지방의회의 경우 오히려 보족한 의원의 전문성 활용 가능성을 더욱 낮게 만드는 원인이 되고 있다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 1의원 1상임위원회 원칙의 완화 또는 폐지, 야간회의 및 휴일회의의 개최 등 전원위원회 제도의 도입을 고려할 필요가 있다.

3. 주민에 의한 지방재정운영 견제시스템 확충 대안

① 주민참여예산제도 강화

<의의>: 주민참여예산제도를 강화하여 재정운영에 대한 주민참여의 실효성을 제고함으로서 주민에 의한 관리 및 견제를 통한 재정운영 건전성을 유도

자치단체의 재정운영을 감시하고 사전에 합리적 재정운영을 담보하기 위해서는 재정운영에 있어 주민참여를 활성화해야 할 것이다. 특히 주민참여예산제도는 주민이 직접 예산편성에 참여하는 방법도 있지만 예산편성에 있어 다양한 주민의 의견수렴 과정을 거치는 제도적 장치도 매우 중요하다.

재정운영에 대한 주민참여 강화방안으로는 재정수요조사를 위한 주민설문조사 정례화, 예산공청회 실시, 주민감사청구제도의 개선 등을 고려해 볼 수 있다. 아울러 시민참여를 활성화하기 위해서는 다양한 정보제공, 홍보, 교육, 시민단체와의 연계프로그램 등을 활용할 필요가 있다.

② 주민모발일참여제도 도입

<의의>: 주민참여의 수단으로 모바일을 이용한 적시 및 상시 주민참여 활성화 및 사업추진 등 주민의견 활용을 통한 주민에 의한 견제시스템 강화

주민참여의 형식화 및 적시성 결여 그리고 단발성 참여 등의 문제점을 보완하여 주민참여를 활성화 할 수 있는 하나의 수단으로 주민모바일참여제도 도입을 고려할 필요가 있다.

재정운영이나 상황 의견, 투자사업 주민의견, 정책에 대한 주민의견 등 다양한 측면에서 주민참여의 실효성을 높이고 주민에 의한 자율적 관리 및 견제기능이 강화될 수 있다.

③ 주민투표제도 개선

<의의>: 현행 투표법의 부적절한 조항을 개선하여 주민투표제의 실효성을 제고하여 주민에 의한 견제기능 강화

주민투표제도는 지방자치단체의 중요한 사안에 대하여 주민들이 투표를 통하여 직접 결정하는 제도이다. 주민투표 발의 요건의 제약, 주민투표의 방법의 문제, 투표의 청구요건을 매우 높게 설정하여 주민투표 청구의 기회를 봉쇄, 주민투표법 등의 문제를 발생시키고 있다.

개선방안으로는 현행 주민투표법에서 규정하고 있는 부적절한 조항에 대해 개선함과 아울러 주민의 의식개혁을 고려할 필요가 있다.

④ 주민감사청구제도 개선

<의의>: 감사청구에 대한 충분한 홍보 및 감사제도의 보완, 주민감사청구 심의위원회 공정성 확보 등을 통한 자치단체의 주민에 의한 견제기능 강화

주민감사청구제도는 지방자치에 있어 주민이 직접 참여하여 주민의 감시와 통제를 통하여 행정의 투명성을 높이고 주민들의 불편이나 불만 사항들을 제도적으로 수렴하여 처리하는 제도이다. 청구의 저조, 타 감사와의 중복감사, 주민감사청구심의위원회의 구성과 운영의 문제, 감사결과에 따른 시정조치 불충분, 실제 감사 청구자들이 타 감사기관에 재감사를 요청하는 사례가 발생되고 있어 비용 확대를 유발하고 있는 등 문제점을 안고 있다.

개선방안으로 지역주민들에게 감사청구에 대한 충분한 홍보, 현 감사제도들에 대한 체계적인 보완, 주민감사청구심의위원회의 공정성 확보 등을 고려할 필요가 있다.

⑤ 주민소송제도 개선

<의의>: 주민소송의 대상 영역을 재무나 회계에 국한하지 않고 지방자치단체의 주요 사무영역중 고유사무 영역으로 확대하여 주민에 의한 감시 및 견제기능 강화

주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대해 지역주민이 직접 그 위법한 행위의 시정을 법원에 청구할 수 있는 주민참여제도이다. 청구적격 인정 범위가 매우 좁고, 감사기능의 독립성이 보장되지 않을 경우 시간적 및 행정적 낭비를 초래할 가능성이 존재하며 주민소송제소기간이 매우 짧아 실효성의 문제 등의 문제점을 안고 있다.

개선방안으로 소송의 대상 영역을 재무나 회계에만 국한하지 않고 지방자치단체의 주요 사무영역 중 고유사무 영역으로의 확대, 지역주민이 직접 법원에 소송을 제기할 수 있도록 관련조항의 개정, 소송 기간을 현재 2년에서 지방자치단체의 소해배상청구권이나 부당이득반환 청구권과 같은 시효인 5년으로 확대하는 등을 고려할 필요가 있다.

⑥ 주민소환제도 개선

<의의>: 주민의 소환대상에 있어서 선출직 공무원 전체로 확대하여 주민에 의한 선출직 역할 및 책임성을 강화

주민소환제는 임기가 만료되기 전에 유권자의 고발, 청원, 투표의 방법으로 선출직 공직자를 해임· 교체하는 직접민주주의 절차이자 장치이다. 주민소환제는 소환의 대상, 주민소환청구 서명비율, 주민소환 금지기간에 대한 규정의 유용성에 대한 한계가 제시되고 있다.

개선방안으로 소환대상에 있어서 선출직 공무원 전체로의 확대, 제한된 청구권자의 수를 전반적으로 낮추는 작업, 자치단체의 특성을 고려하여 서명을 받는 수준의 재조정, 소환의 시기(최소한 1년 6개월 정도) 확대 등을 고려할 필요가 있다.

⑦ 자치단체장 정책실패 배상제 도입

<의의>: 자치단체장의 정책실패에 대해 일정부분 금전적 배상을 주민이 요구하게 하여 주민에 의한 사전적 및 사후적 건전재정운영 유도

지방자치단체의 행·재정 운영측면에서의 자율성이 신장되고 있으나 그에 상응하는 책임성은 그 자율성 신장의 속도에 따르지 못하고 있다. 지방자치단체장의 선심행정·방만재정 운영의 주요 발생 형태는 각종 지역행사·축제의 경쟁적 개최, 비정부기구(NGO)와 사회단체 등 민간에 대한 보조금지급에서의 지방자치단체장의 자의적 지출, 지방의회의 예산배분에서 상호부조 형식의 밀어주기 등으로 발생하고 있다.

지방자치단체의 전시행정 사업의 과다 등 선심행정 및 방만한 재정운영이 지방행정 현장에서 야기되고 있는 현실적 상황에 대해 법적·정치적 측면에서의 책임과 더불어 경제적 측면에서의 책임성도 확보할 필요가 있다.

이를 위해서는 자치단체장의 정책실패 배상제 도입을 고려할 필요가 있다. 자

치단체장이 추진한 정책이 실패할 경우, 이에 대한 평가체제를 구축하여 정책실패에 대한 판단기준 및 배상범위를 마련하여 적용할 필요가 있다.

⑧ 주민예산위원회제도 도입

> **<의의>:** 집행부의 예산편성시 및 지방의회의 예산심의 등에 있어서 주민예산위원회의 사전 검토를 통한 건전재정운영 유도

주민참여예산제도는 획일적인 방식으로 운영되기 보다는 지역의 특성과 연계하여 운영할 수 있도록 할 필요가 있다.

예를 들면, 주민예산위원회제도를 도입하여 자치단체의 특성에 따라 다양한 형태로 주민참여예산제도를 운영할 수 있다. 해당 지방자치단체의 인구규모, 예산규모 등 다양한 환경적 여건을 고려하여 지역실정에 맞게 운영형태를 결정할 수 있도록 고려할 필요가 있다.

제2절 [대안]에 대한 설문조사 분석

1. 설문조사 개요

이상에서 연구자가 정리한 각 대안에 대해 자치단체 집행부(행정안전부의 지방관련 공무원 및 자치단체 공무원), 지방의회 의원, 지방자치 및 지방재정 전문가를 대상으로 선호도 설문조사를 하였다. 집행부, 지방의회, 전문가 등 입장에 따라 선호하는 견제시스템이 다를 수 있으므로 이를 파악하기 위하여 구분하여 조사하였고 또한 각 대안들의 현실적용성이 매우 중요하다는 관점에서 집행부의 설문조사에 행정안전부 공무원을 포함하게 되어 집행부의 설문조사 샘플수가 높아졌다. 설문조사는 그룹별 각각 60부씩 하여 총 240부중에서 응답자수는 집행부 공무원 105명(중앙공무원 48명, 자치단체 공무원 57명), 지방의회 의원 39명,

지방자치 및 지방재정 관련 전문가 41명으로 응답자는 총 185명이다.

설문방법은 집행부에 의한 견제시스템 대안, 지방의회에 의한 견제시스템 대안, 주민에 의한 견제시스템 대안 등 3가지 부문별로 각각 구분하여 각 부문별 각 대안별로 [중요도], [현실적용성], [실효성] 등으로 구분하여 보다 구체적으로 대안에 대한 선호도를 조사하였다. 우선 [중요도]는 대안의 현실적용성 여부와는 관계없이 대안 자체가 중요하고 의의가 있는지에 대한 선호도를 표시하는 것이고, 그리고 [현실적용성]은 대안에 대해 실제 적용하는데 있어서 집행부와 의회의 상호 대립 등 적용 가능성 및 어려움 등이 어느 정도인지를 표시하는 것이고, 또한 [실효성]은 대안이 채택되어 도입될 경우에 실제 지방재정운영 건전성 강화에 어느 정도 효과 및 실효성을 가질 것인지에 대한 선호도를 표시하는 것이다.

선호도 응답은 각 부문별 대안별로 [중요도], [현실적용성], [실효성]에 대해 5(매우 높음), 4(높음), 3(보통), 2(낮음), 1(매우 낮음) 순으로 5분위척도에 의한 점수를 부여하는 것으로 한다. 대안에 대한 설문조사 내용은 다음과 같다.

표 4-2. 집행부에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
1	**자체감사부서의 독립성 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 감사부서의 자치단체장 예속을 벗어나 집행부 내부 견제장치로서 예산 및 재정운영 감사에 대한 객관성을 강화하여 건전한 재정운영 유인			
2	**재정출납관제도 신설: 제도 신설** **〈의의〉:** 일본의 출납장 및 수입역과 같이 자치단체장으로부터 독립되어 자치단체장의 재정지출 검사 및 견제 역할			
3	**재정분석 및 진단시스템 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 현행 재정분석진단제도를 종합적 진단제도로 보완하여 재정운영 관리시스템으로서 재정분석 및 진단의 철저 및 강화를 통한 자율적인 건전 재정운영 유도			
4	**재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위 확대: 제도 개선** **〈의의〉:** 사전적 지방재정운영 관리 철저를 기하고 지방채무의 범위를 공사, 공단까지 확대하여 자치단체의 실질적 재정운영 상황을 보다 명확히 파악			

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
5	**재정운영상시모니터링시스템 구축: 제도신설** **〈의의〉:** 예산집행 및 자금흐름 등 재정운영 상황에 대해 상시 모니터링되는 시스템을 구축하여 재정운영 상황이 상시적으로 관리되고 통제되어 건전한 재정운영 유인			
6	**지방투자사업이력관리시스템 구축: 제도 신설** **〈의의〉:** 자치단체의 모든 투자사업에 대해 생성부터 종료까지 모든 이력이 관리되어 중복투자 억제 및 투자사업 효율적 추진을 통한 건전한 재정운용 관리수단으로서 기능			
7	**지방재정공시제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 지방재정운영에 대한 설명책임성을 제고하고 재정운영 상황에 대해 밝힘으로서 자치단체의 재정운영 투명성 제고를 통한 주민 등 내부 견제시스템으로서 기능 강화			
8	**중기지방재정계획제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 중기지방재정제도의 실효성을 높여 재정운영의 계획성을 제고함으로서 건전성을 유도			
9	**투융자심사제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 투융자심사제도를 강화하여 사업추진 및 재정운영의 당위성을 제고함으로서 재정운영 건전성을 유도			
10	**사업예산제도 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 사업예산제도를 강화하여 개별 사업에 대한 목표 및 추진상황을 체계적으로 관리함으로서 재정운영 건전성 유도			
11	**외부감사제도 도입: 제도 신설** **〈의의〉:** 재정운영에 대한 감사 및 견제에 있어서 외부 전문가에 의한 이중 견제 및 감시체계를 강화			

▌표 4-3. 지방의회에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문▐

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
1	**행정사무감사 조사권 개선 및 실효성 확보: 제도 개선** **〈의의〉:** 행정사무감사 및 조사의 대상범위 확대, 행정사무감사를 위한 임시회를 지정하여 지방의회의 감사 충실도를 확보하여 집행부 견제기능 강화			
2	**전문위원 제도의 개선 및 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 전문위원 자격기준을 강화하고 비상임전문위원 활용하여 지방의원의 전문성을 제고하여 집행부의 예산 및 재정운영 견제기능 강화			

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
3	**지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 지방의원의 예산 및 결산심의, 집행부의 재정운영관련 견제업무 등에 있어서 사전에 충분한 연수를 통한 전문성을 제고하고 기존의 정책연구실의 연구보좌기능을 강화하여 지방의회 본연의 기능 및 역량을 제고함으로서 집행부에 대한 견제시스템을 강화			
4	**지방의회의 예산요구권 보장: 제도 신설** **〈의의〉:** 예산편성권은 집행부의 권한이나 지방의회에 제한적으로 일부 예산요구권 부여하여 지방의회의 집행부에 대한 견제기능을 강화			
5	**전원위원회 제도 도입: 제도 신설** **〈의의〉:** 지방의원 정족수가 적은 기초자치단체의 경우는 상임위 운영을 보완하여 적시에 심의의결할 수 있도록 하여 사안에 대한 공감대 확대와 지방의회 활성화 유인			

표 4-4. 주민에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
1	**주민참여예산제도 강화: 제도 개선** **〈의의〉:** 주민참여예산제도를 강화하여 재정운영에 대한 주민참여의 실효성을 제고함으로서 주민에 의한 관리 및 견제를 통한 재정운영 건전성을 유도			
2	**주민모발일참여제도 도입: 제도 신설** **〈의의〉:** 주민참여의 수단으로 모바일을 이용한 적시 및 상시 주민참여 활성화 및 사업추진 등 주민의견 활용을 통한 주민에 의한 견제시스템 강화			
3	**주민투표제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 현행 투표법의 부적절한 조항을 개선하여 주민투표제의 실효성을 제고하여 주민에 의한 견제기능 강화			
4	**주민감사청구제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 감사청구에 대한 충분한 홍보 및 감사제도의 보완, 주민감사청구 심의위원회 공정성 확보 등을 통한 자치단체의 주민에 의한 견제기능 강화			
5	**주민소송제도 개선: 제도 개선** **〈의의〉:** 주민소송의 대상 영역을 재무나 회계에 국한하지 않고 지방자치단체의 주요 사무영역중 고유사무 영역으로 확대하여 주민에 의한 감시 및 견제기능 강화			

번호	방안	중요도	현실 적용성	실효성
6	**주민소환제도 개선: 제도 개선** 〈의의〉: 주민의 소환대상에 있어서 선출직 공무원 전체로 확대하여 주민에 의한 선출직 역할 및 책임성을 강화			
7	**자치단체장 정책실패 배상제 도입: 제도 신설** 〈의의〉: 자치단체장의 정책실패에 대해 일정부분 금전적 배상을 주민이 요구하게 하여 주민에 의한 사전적 및 사후적 건전재정운영 유도			
8	**주민예산위원회 제도 도입: 제도 신설** 〈의의〉: 집행부의 예산편성시 및 지방의회의 예산심의 등에 있어서 주민예산위원회의 사전 검토를 통한 건전재정운영 유도			

2. [대안]에 대한 설문조사 분석

대안에 대한 설문조사 분석에 있어서 본 연구에서는 각 대안별로 집행부 공무원, 지방의원, 전문가 그룹에 의한 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에 대해 [매우 높음(5분위척도의 5)]과 [높음(5분위척도의 4)]의 응답비율이 가장 높은 순위별로 선호도 순위를 설정한다. 왜냐하면, 대안에 따라서는 [보통(5분위척도의 3)]으로 응답한 경우가 많아 [보통]의 응답까지 포함할 경우는 선호도 판단이 왜곡될 우려가 있고 또한 응답의 분포상황을 종합적으로 고려하더라도 [보통]의 응답을 제외하는 것이 보다 합리적이기 때문이다.

가. 집행부에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문조사 분석

① 대안1. 자체감사부서의 독립성 강화

[자체감사부서의 독립성 강화] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성에서 선호도(높음, 매우 높음으로 응답한 것으로 함)가 고르게 높게 나타나고 있다. 특히 중요도 측면에서 높음 이상이 53.5%(매우 높음 21.6%, 높음 31.9%)로 현실적용성(41.6%) 및 실효성(38.4%) 보다 높이 평가하고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 대안에 대해 전반적으로 높게 선호하고 있으나 지방의원 그룹에서는 현실적용성 및 실효성에서 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서도 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-5. 자체감사부서의 독립성 강화 대안에 대한 설문결과

자체감사부서 독립성 강화		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	27	25.7%	9	23.1%	4	9.8%	40	21.6%
	높음	31	29.5%	9	23.1%	19	46.3%	59	31.9%
	보통	38	36.2%	12	30.8%	13	31.7%	63	34.1%
	낮음	4	3.8%	7	17.9%	2	4.9%	13	7.0%
	매우낮음	5	4.8%	2	5.1%	3	7.3%	10	5.4%
현실적용성	매우높음	36	34.3%	2	5.1%	2	4.9%	40	21.6%
	높음	17	16.2%	6	15.4%	14	34.1%	37	20.0%
	보통	23	21.9%	15	38.5%	25	61.0%	63	34.1%
	낮음	23	21.9%	14	35.9%	0	0.0%	37	20.0%
	매우낮음	6	5.7%	2	5.1%	0	0.0%	8	4.3%
실효성	매우높음	8	7.6%	1	2.6%	3	7.3%	12	6.5%
	높음	39	37.1%	5	12.8%	15	36.6%	59	31.9%
	보통	28	26.7%	19	48.7%	16	39.0%	63	34.1%
	낮음	21	20.0%	5	12.8%	5	12.2%	31	16.8%
	매우낮음	9	8.6%	9	23.1%	2	4.9%	20	10.8%

② 대안2. 재정출납관제도 신설

[재정출납관제도 신설] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성에서 선호도가 고르게 높게 나타나고 있다. 특히 중요도 측면에서 높음 이상이 43.8%로 높은 선호도를 나타내고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 대안에 대해 전반적으로 높게 선호하고 있으나 지방의원 그룹에서는 현실적용성 및 실효성에서 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 전반적으로 매우 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-6. 재정출납관제도 신설 대안에 대한 설문결과

재정출납관제도 신설		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	21	20.0%	6	15.4%	5	12.2%	32	17.3%
	높음	18	17.1%	10	25.6%	21	51.2%	49	26.5%
	보통	59	56.2%	20	51.3%	10	24.4%	89	48.1%
	낮음	4	3.8%	1	2.6%	2	4.9%	7	3.8%
	매우낮음	3	2.9%	2	5.1%	3	7.3%	8	4.3%
현실적용성	매우높음	3	2.9%	0	0.0%	5	12.2%	8	4.3%
	높음	43	41.0%	13	33.3%	16	39.0%	72	38.9%
	보통	23	21.9%	15	38.5%	17	41.5%	55	29.7%
	낮음	26	24.8%	8	20.5%	3	7.3%	37	20.0%
	매우낮음	10	9.5%	3	7.7%	0	0.0%	13	7.0%
실효성	매우높음	26	24.8%	7	17.9%	8	19.5%	41	22.2%
	높음	9	8.6%	3	7.7%	14	34.1%	26	14.1%
	보통	40	38.1%	21	53.8%	13	31.7%	74	40.0%
	낮음	20	19.0%	5	12.8%	3	7.3%	28	15.1%
	매우낮음	10	9.5%	3	7.7%	3	7.3%	16	8.6%

③ 대안3. 재정분석 및 진단시스템 강화

[재정분석 및 진단시스템 강화] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성에서 선호도가 고르게 높게 나타나고 있다. 특히 현실적용성 측면에서 높음 이상이 49.1%로 높은 선호도를 나타내고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 대안에 대해 전반적으로 높게 선호하고 있으나 지방의원 그룹에서는 현실적용성 및 실효성에서 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 실효성 측면에서 매우 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-7. 재정분석 및 진단시스템 강화 대안에 대한 설문결과

재정분석		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	38	36.2%	5	12.8%	3	7.3%	46	24.9%
	높음	20	19.0%	9	23.1%	10	24.4%	39	21.1%
	보통	27	25.7%	18	46.2%	21	51.2%	66	35.7%
	낮음	15	14.3%	7	17.9%	4	9.8%	26	14.1%
	매우낮음	5	4.8%	0	0.0%	3	7.3%	8	4.3%
현실적용성	매우높음	32	30.5%	3	7.7%	3	7.3%	38	20.5%
	높음	25	23.8%	12	30.8%	14	34.1%	51	27.6%
	보통	25	23.8%	10	25.6%	19	46.3%	54	29.2%
	낮음	20	19.0%	13	33.3%	3	7.3%	36	19.5%
	매우낮음	3	2.9%	1	2.6%	2	4.9%	6	3.2%
실효성	매우높음	6	5.7%	1	2.6%	0	0.0%	7	3.8%
	높음	56	53.3%	6	15.4%	4	9.8%	66	35.7%
	보통	15	14.3%	21	53.8%	30	73.2%	66	35.7%
	낮음	20	19.0%	10	25.6%	6	14.6%	36	19.5%
	매우낮음	8	7.6%	1	2.6%	1	2.4%	10	5.4%

④ 대안4. 재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위확대

[재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위확대] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성에서 선호도가 고르게 높게 나타나고 있다. 특히 중요도 측면에서 높음 이상이 56.8%로 높은 선호도를 나타내고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 대안에 대해 전반적으로 높게 선호하고 있으나 지방의원 그룹에서는 중요도 측면에서 높은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요도 측면에서 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-8. 재정위기관리시스템 개선 및 지방채무 범위확대 대안에 대한 설문결과

재정위기관리시스템개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	8	20.5%	1	2.4%	21	11.4%
	높음	65	61.9%	16	41.0%	3	7.3%	84	45.4%
	보통	19	18.1%	11	28.2%	30	73.2%	60	32.4%
	낮음	8	7.6%	3	7.7%	3	7.3%	14	7.6%
	매우낮음	1	1.0%	1	2.6%	4	9.8%	6	3.2%
현실적용성	매우높음	14	13.3%	5	12.8%	0	0.0%	19	10.3%
	높음	49	46.7%	8	20.5%	9	22.0%	66	35.7%
	보통	22	21.0%	15	38.5%	19	46.3%	56	30.3%
	낮음	17	16.2%	10	25.6%	10	24.4%	37	20.0%
	매우낮음	3	2.9%	1	2.6%	3	7.3%	7	3.8%
실효성	매우높음	31	29.5%	4	10.3%	0	0.0%	35	18.9%
	높음	32	30.5%	12	30.8%	12	29.3%	56	30.3%
	보통	22	21.0%	15	38.5%	19	46.3%	56	30.3%
	낮음	17	16.2%	7	17.9%	8	19.5%	32	17.3%
	매우낮음	3	2.9%	1	2.6%	2	4.9%	6	3.2%

⑤ 대안5. 재정운영상시모니터링 구축

[재정운영상시모니터링 구축] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성 측면에서는 높은 선호도를 보이고 있으나 실효성측면에서는 높음 이상이 18.4%로 상대적으로 매우 낮은 선호도를 나타나고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 대안에 대해 전반적으로 높게 선호하고 있으나 지방의원 그룹에서는 실효성 측면에서 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 전반적으로 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-9. 재정운영상시모니터링 구축 대안에 대한 설문결과

재정운영모니터링시스템		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	9	8.6%	5	12.8%	1	2.4%	15	8.1%
	높음	42	40.0%	11	19.3%	4	7.0%	57	30.8%
	보통	43	41.0%	15	16.9%	31	34.8%	89	48.1%
	낮음	7	6.7%	8	47.1%	2	11.8%	17	9.2%
	매우낮음	4	3.8%	0	0.0%	3	42.9%	7	3.8%
현실적용성	매우높음	30	28.6%	4	10.3%	0	0.0%	34	18.4%
	높음	29	27.6%	11	28.2%	6	14.6%	46	24.9%
	보통	27	25.7%	11	28.2%	27	65.9%	65	35.1%
	낮음	9	8.6%	8	20.5%	6	14.6%	23	12.4%
	매우낮음	10	9.5%	5	12.8%	2	4.9%	17	9.2%
실효성	매우높음	7	6.7%	3	7.7%	0	0.0%	10	5.4%
	높음	15	14.3%	8	20.5%	1	2.4%	24	13.0%
	보통	58	55.2%	15	38.5%	34	82.9%	107	57.8%
	낮음	15	14.3%	8	20.5%	3	7.3%	26	14.1%
	매우낮음	10	9.5%	5	12.8%	3	7.3%	18	9.7%

⑥ 대안6. 지방투자사업이력관리시스템 구축

[지방투자사업이력관리시스템 구축] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 각각 48.1%, 49.8%, 54.1%로 높은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 실효성 측면에서 매우 높은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 전반적으로 보통수준의 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 전반적으로 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-10. 지방투자사업이력관리시스템 구축 대안에 대한 설문결과

지방투자사업이력관시스템		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	21	20.4%	12	30.8%	4	9.3%	37	20.0%
	높음	15	14.6%	10	25.6%	27	62.8%	52	28.1%
	보통	49	47.6%	7	17.9%	7	16.3%	63	34.1%
	낮음	14	13.6%	10	25.6%	2	4.7%	26	14.1%
	매우낮음	4	3.9%	0	0.0%	3	7.0%	7	3.8%
현실적용성	매우높음	33	31.4%	6	15.4%	4	9.8%	43	23.2%
	높음	27	22.5%	10	23.8%	21	37.5%	58	26.6%
	보통	19	17.6%	10	25.0%	13	36.1%	42	22.8%
	낮음	20	17.7%	9	22.5%	2	6.9%	31	17.0%
	매우낮음	6	5.7%	4	10.0%	1	3.4%	11	6.3%
실효성	매우높음	48	42.9%	9	20.9%	19	63.3%	76	41.1%
	높음	15	13.4%	8	18.6%	1	3.3%	24	13.0%
	보통	24	21.4%	10	23.3%	6	20.0%	40	21.6%
	낮음	12	10.7%	9	20.9%	2	6.7%	23	12.4%
	매우낮음	13	11.6%	7	16.3%	2	6.7%	22	11.9%

⑦ 대안7. 지방재정공시제도 개선

[지방재정공시제도 개선] 대안에 대해서는 전체적으로 현실적용성은 높음 이상이 56.2%로 매우 높지만 중요도 측면 27.6%, 실효성 측면 16.8%로 낮은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 현실적용성 측면에서 매우 높은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 실효성 측면에서 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서도 실효성 측면에서 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-11. 지방재정공시제도 개선 대안에 대한 설문결과

지방재정공시 제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	9	8.6%	10	25.6%	3	7.3%	22	11.9%
	높음	17	16.2%	5	12.8%	7	17.1%	29	15.7%
	보통	64	61.0%	17	43.6%	27	65.9%	108	58.4%
	낮음	13	12.4%	6	15.4%	4	9.8%	23	12.4%
	매우낮음	2	1.9%	1	2.6%	0	0.0%	3	1.6%
현실적용성	매우높음	5	4.8%	7	17.9%	0	0.0%	12	6.5%
	높음	55	52.4%	11	28.2%	26	63.4%	92	49.7%
	보통	23	21.9%	14	35.9%	10	24.4%	47	25.4%
	낮음	18	17.1%	7	17.9%	4	9.8%	29	15.7%
	매우낮음	4	3.8%	0	0.0%	1	2.4%	5	2.7%
실효성	매우높음	6	5.7%	3	7.7%	1	2.4%	10	5.4%
	높음	15	14.3%	3	7.7%	3	7.3%	21	11.4%
	보통	66	62.9%	17	43.6%	27	65.9%	110	59.5%
	낮음	9	8.6%	15	38.5%	10	24.4%	34	18.4%
	매우낮음	9	8.6%	1	2.6%	0	0.0%	10	5.4%

⑧ 대안8. 중기지방재정계획제도 개선

[중기지방재정계획제도 개선] 대안에 대해서는 전체적으로 현실적용성은 높음 이상이 43.8%로 높지만 특히 실효성 측면에서는 높음 이상이 14%로 매우 낮은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 현실적용성 측면에서 높지만 실효성 측면에서는 낮은 선호도를 보이고 있고, 지방의원 그룹에서는 실효성 측면에서 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성 측면에서 높으나 실효성 측면에서는 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-12. 중기지방재정계획제도 개선 대안에 대한 설문결과

중기지방재정계획제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	6	5.7%	7	17.9%	0	0.0%	13	7.0%
	높음	24	18.3%	7	19.4%	18	43.9%	49	26.5%
	보통	59	45.7%	16	41.0%	18	50.0%	93	50.3%
	낮음	8	8.2%	9	23.1%	5	12.5%	22	11.9%
	매우낮음	8	7.5%	0	0.0%	0	0.0%	8	4.3%
현실적용성	매우높음	32	30.5%	4	10.3%	0	0.0%	36	19.5%
	높음	22	21.0%	10	25.6%	13	31.7%	45	24.3%
	보통	28	26.7%	16	41.0%	22	53.7%	66	35.7%
	낮음	17	16.2%	9	23.1%	4	9.8%	30	16.2%
	매우낮음	6	5.7%	0	0.0%	2	4.9%	8	4.3%
실효성	매우높음	6	5.7%	2	5.1%	2	4.9%	10	5.4%
	높음	9	8.6%	3	7.7%	4	9.8%	16	8.6%
	보통	69	65.7%	16	41.0%	26	63.4%	111	60.0%
	낮음	12	11.4%	17	43.6%	7	17.1%	36	19.5%
	매우낮음	9	8.6%	1	2.6%	2	4.9%	12	6.5%

⑨ 대안9. 투융자심사제도 개선

[투융자심사제도 개선] 대안에 대해서는 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 전체적으로 높음 이상이 각각 57.9%, 38.9%, 45.9%로 전반적으로 높은 선호도를 보이고 있는 가운데, 특히 현실적용성 측면에서의 선호도가 매우 높다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 중요도 측면에서 상대적으로 더 높은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 실효성 측면에서 상대적으로 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서는 고르게 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-13. 투융자심사제도 개선 대안에 대한 설문결과

투융자심사제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	10	9.5%	3	7.7%	8	19.5%	21	11.4%
	높음	59	56.2%	12	30.8%	15	36.6%	86	46.5%
	보통	24	22.9%	17	43.6%	13	31.7%	54	29.2%
	낮음	7	6.7%	5	12.8%	5	12.2%	17	9.2%
	매우낮음	5	4.8%	2	5.1%	0	0.0%	7	3.8%
현실적용성	매우높음	9	8.6%	10	25.6%	8	19.5%	27	14.6%
	높음	23	21.9%	5	12.8%	17	41.5%	45	24.3%
	보통	55	52.4%	14	35.9%	11	26.8%	80	43.2%
	낮음	13	12.4%	9	23.1%	4	9.8%	26	14.1%
	매우낮음	5	4.8%	1	2.6%	1	2.4%	7	3.8%
실효성	매우높음	30	28.6%	2	5.1%	10	24.4%	42	22.7%
	높음	20	19.0%	7	17.9%	16	39.0%	43	23.2%
	보통	33	31.4%	20	51.3%	9	22.0%	62	33.5%
	낮음	13	12.4%	9	23.1%	5	12.2%	27	14.6%
	매우낮음	9	8.6%	1	2.6%	1	2.4%	11	5.9%

⑩ 대안10. 사업예산제도 강화

[사업예산제도 강화] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도 측면에서는 높음 이상이 48.7%로 높이 평가하고 있으나 현실적용성 측면 28.1%, 실효성 측면 26%로 낮은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 현실적용성 및 실효성 측면에서 상대적으로 낮은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 전반적으로 보통 수준의 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서는 고르게 매우 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-14. 사업예산제도 강화 대안에 대한 설문결과

사업예산제도 강화		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	7	17.9%	2	4.9%	21	11.4%
	높음	53	50.5%	12	30.8%	4	9.8%	69	37.3%
	보통	20	19.0%	7	17.9%	26	63.4%	53	28.6%
	낮음	12	11.4%	12	30.8%	9	22.0%	33	17.8%
	매우낮음	8	7.6%	1	2.6%	0	0.0%	9	4.9%
현실적용성	매우높음	9	8.6%	4	10.3%	1	2.4%	14	7.6%
	높음	24	63.2%	12	30.8%	2	4.9%	38	20.5%
	보통	50	55.6%	10	25.6%	30	73.2%	90	48.6%
	낮음	8	32.0%	10	25.6%	7	17.1%	25	13.5%
	매우낮음	14	77.8%	3	7.7%	1	2.4%	18	9.7%
실효성	매우높음	6	5.7%	2	5.1%	1	2.4%	9	4.9%
	높음	18	17.1%	10	25.6%	11	26.8%	39	21.1%
	보통	59	56.2%	15	38.5%	20	48.8%	94	50.8%
	낮음	5	4.8%	6	15.4%	8	19.5%	19	10.3%
	매우낮음	17	16.2%	6	15.4%	1	2.4%	24	13.0%

⑪ 대안11. 외부감사제도 도입

[외부감사제도 도입] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 높음 이상이 각각 47.6%, 44.9%, 47.6%로 높은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 전반적으로 높은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 현실적용성 및 실효성 측면에서 상대적으로 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서는 고르게 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-15. 외부감사제도 도입 대안에 대한 설문결과

외부감사제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	10	25.6%	2	4.9%	24	13.0%
	높음	34	32.4%	9	23.1%	21	51.2%	64	34.6%
	보통	49	46.7%	13	33.3%	12	29.3%	74	40.0%
	낮음	10	9.5%	6	15.4%	4	9.8%	20	10.8%
	매우낮음	0	0.0%	1	2.6%	2	4.9%	3	1.6%
현실적용성	매우높음	11	10.5%	3	7.7%	0	0.0%	14	7.6%
	높음	44	41.9%	11	28.2%	14	34.1%	69	37.3%
	보통	22	21.0%	4	10.3%	26	63.4%	52	28.1%
	낮음	21	20.0%	12	30.8%	1	2.4%	34	18.4%
	매우낮음	7	6.7%	9	23.1%	0	0.0%	16	8.6%
실효성	매우높음	36	34.3%	5	12.8%	6	14.6%	47	25.4%
	높음	11	10.5%	11	28.2%	19	46.3%	41	22.2%
	보통	27	25.7%	5	12.8%	10	24.4%	42	22.7%
	낮음	17	16.2%	5	12.8%	6	14.6%	28	15.1%
	매우낮음	14	13.3%	13	33.3%	0	0.0%	27	14.6%

나. 지방의회에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문조사 분석

① 대안1. 행정사무감사 조사권 개선

[행정사무감사 조사권 개선] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성 측면에서는 높음 이상이 각각 42.2%, 44.8%로 높은 선호도를 나타나고 있으나 실효성 측면에서는 34.6%로 상대적으로 다소 낮은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 상대적으로 실효성 측면에서 낮은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 현실적용성 및 실효성 측면에서 상대적으로 높은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서는 고르게 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-16. 행정사무감사 조사권 개선 대안에 대한 설문결과

행정사무감사 조사권 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	16	15.2%	13	33.3%	3	7.3%	32	17.3%
	높음	25	23.8%	9	23.1%	12	29.3%	46	24.9%
	보통	47	44.8%	12	30.8%	22	53.7%	81	43.8%
	낮음	14	13.3%	5	12.8%	1	2.4%	20	10.8%
	매우낮음	3	2.9%	0	0.0%	3	7.3%	6	3.2%
현실적용성	매우높음	13	12.4%	3	7.7%	0	0.0%	16	8.6%
	높음	40	38.1%	10	25.6%	17	41.5%	67	36.2%
	보통	30	28.6%	16	41.0%	21	51.2%	67	36.2%
	낮음	20	19.0%	8	20.5%	2	4.9%	30	16.2%
	매우낮음	2	1.9%	2	5.1%	1	2.4%	5	2.7%
실효성	매우높음	25	23.8%	6	15.4%	5	12.2%	36	19.5%
	높음	12	11.4%	4	10.3%	12	29.3%	28	15.1%
	보통	31	29.5%	14	35.9%	20	48.8%	65	35.1%
	낮음	21	20.0%	11	28.2%	2	4.9%	34	18.4%
	매우낮음	16	15.2%	4	10.3%	2	4.9%	22	11.9%

② 대안2. 전문위원제도의 개선 및 강화

[전문위원제도의 개선 및 강화] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성 측면에서 높음 이상이 각각 56.8%, 52.4%로 매우 높은 선호도를 보이고 있는 가운데, 실효성 측면에서도 36.7%로 다소 높게 나타나고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 상대적으로 중요도 측면에서 높은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 중요도 측면에서는 높게 나타나고 있으나 현실적용성 및 실효성 측면에서 보통수준의 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서는 고르게 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-17. 전문위원 제도의 개선 및 강화 대안에 대한 설문결과

전문위원 제도의 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	6	5.7%	14	35.9%	1	2.4%	21	11.4%
	높음	60	57.1%	12	30.8%	12	29.3%	84	45.4%
	보통	19	18.1%	12	30.8%	23	56.1%	54	29.2%
	낮음	16	15.2%	1	2.6%	5	12.2%	22	11.9%
	매우낮음	4	3.8%	0	0.0%	0	0.0%	4	2.2%
현실적용성	매우높음	5	4.8%	7	17.9%	4	9.8%	16	8.6%
	높음	50	47.6%	12	30.8%	19	46.3%	81	43.8%
	보통	21	20.0%	8	20.5%	11	26.8%	40	21.6%
	낮음	20	19.0%	10	25.6%	6	14.6%	36	19.5%
	매우낮음	9	8.6%	2	5.1%	1	2.4%	12	6.5%
실효성	매우높음	30	28.6%	4	10.3%	1	2.4%	35	18.9%
	높음	19	18.1%	8	20.5%	6	14.6%	33	17.8%
	보통	25	23.8%	16	41.0%	29	70.7%	70	37.8%
	낮음	22	21.0%	10	25.6%	5	12.2%	37	20.0%
	매우낮음	9	8.6%	1	2.6%	0	0.0%	10	5.4%

③ 대안3. 지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화

[지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도 측면에서 높음 이상이 63.8%로 매우 높게 나타나고 있는 가운데, 실효성 측면에서도 44.9%로 높은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 상대적으로 현실적용성 및 실효성 측면에서 낮은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 전반적으로 높은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서 고르게 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-18. 지방의회 정책연구실 및 연수기능 강화 대안에 대한 설문결과

지방의회 정책연구실 강화		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	9	8.6%	9	23.1%	13	31.7%	31	16.8%
	높음	50	47.6%	21	53.8%	16	39.0%	87	47.0%
	보통	22	21.0%	8	20.5%	8	19.5%	38	20.5%
	낮음	15	14.3%	1	2.6%	3	7.3%	19	10.3%
	매우낮음	9	8.6%	0	0.0%	1	2.4%	10	5.4%
현실적용성	매우높음	8	7.6%	5	12.8%	3	7.3%	16	8.6%
	높음	21	20.0%	14	35.9%	21	51.2%	56	30.3%
	보통	38	36.2%	12	30.8%	10	24.4%	60	32.4%
	낮음	30	28.6%	7	17.9%	4	9.8%	41	22.2%
	매우낮음	8	7.6%	1	2.6%	3	7.3%	12	6.5%
실효성	매우높음	30	28.6%	6	15.4%	6	14.6%	42	22.7%
	높음	12	11.4%	9	23.1%	20	48.8%	41	22.2%
	보통	24	22.9%	14	35.9%	11	26.8%	49	26.5%
	낮음	26	24.8%	10	25.6%	3	7.3%	39	21.1%
	매우낮음	13	12.4%	0	0.0%	1	2.4%	14	7.6%

④ 대안4. 지방의회 예산요구권 보장

[지방의회 예산요구권 보장] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 높음 이상이 각각 19.5%, 30.8%, 28.1%로 대체로 매우 낮은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 상대적으로 실효성 측면에서 더욱 낮은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서도 집행부나 전문가에 비해서는 높지만 전반적으로 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서는 고르게 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-19. 지방의회 예산요구권 보장 대안에 대한 설문결과

지방의회의 예산요구권 보장		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	3	2.9%	7	17.9%	0	0.0%	10	5.4%
	높음	11	10.5%	11	28.2%	4	9.8%	26	14.1%
	보통	59	56.2%	10	25.6%	31	75.6%	100	54.1%
	낮음	18	17.1%	6	15.4%	4	9.8%	28	15.1%
	매우낮음	14	13.3%	5	12.8%	2	4.9%	21	11.4%
현실적용성	매우높음	38	36.2%	1	2.6%	1	2.4%	40	21.6%
	높음	4	3.8%	6	15.4%	7	17.1%	17	9.2%
	보통	21	20.0%	22	56.4%	26	63.4%	69	37.3%
	낮음	27	25.7%	4	10.3%	6	14.6%	37	20.0%
	매우낮음	15	14.3%	6	15.4%	1	2.4%	22	11.9%
실효성	매우높음	31	29.5%	3	7.7%	2	4.9%	36	19.5%
	높음	8	7.6%	3	7.7%	5	12.2%	16	8.6%
	보통	22	21.0%	20	51.3%	26	63.4%	68	36.8%
	낮음	27	25.7%	5	12.8%	6	14.6%	38	20.5%
	매우낮음	17	16.2%	8	20.5%	2	4.9%	27	14.6%

⑤ 대안5. 전원위원회제도 도입

[전원위원회제도 도입] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 높음 이상이 각각 26.5%, 27.6%, 16.7%로 대체로 낮은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 고르게 낮은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 집행부나 전문가에 비해서는 높지만 보통수준의 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서 대체로 보통수준의 선호도를 나타내고 있다.

표 4-20. 전원위원회 제도 도입 대안에 대한 설문결과

전원위원회 제도 도입		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	5	4.8%	10	25.6%	0	0.0%	15	8.1%
	높음	15	14.3%	10	25.6%	9	22.0%	34	18.4%
	보통	62	59.0%	14	35.9%	27	65.9%	103	55.7%
	낮음	19	18.1%	5	12.8%	5	12.2%	29	15.7%
	매우낮음	4	3.8%	0	0.0%	0	0.0%	4	2.2%
현실적용성	매우높음	5	4.8%	4	10.3%	1	2.4%	10	5.4%
	높음	20	19.0%	12	30.8%	9	22.0%	41	22.2%
	보통	38	36.2%	13	33.3%	28	68.3%	79	42.7%
	낮음	36	34.3%	10	25.6%	2	4.9%	48	25.9%
	매우낮음	6	5.7%	0	0.0%	1	2.4%	7	3.8%
실효성	매우높음	2	1.9%	3	7.7%	1	2.4%	6	3.2%
	높음	8	7.6%	8	20.5%	9	22.0%	25	13.5%
	보통	50	47.6%	17	43.6%	28	68.3%	95	51.4%
	낮음	30	28.6%	9	23.1%	2	4.9%	41	22.2%
	매우낮음	15	14.3%	2	5.1%	1	2.4%	18	9.7%

다. 주민에 의한 견제시스템 대안에 대한 설문조사 분석

① 대안1. 주민참여예산제도 강화

[주민참여예산제도 강화] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 높음 이상이 각각 53.5%, 54.6%, 49.2%로 고르게 매우 높은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 고르게 높은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 집행부나 전문가에 비해서는 상대적으로 낮은 선호도를 보이

고 있고, 특히 실효성 측면에서 낮게 평가하고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서 고르게 매우 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-21. 주민참여예산제도 강화 대안에 대한 설문결과

주민참여예산제도 강화		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	19	18.1%	13	33.3%	24	58.5%	56	30.3%
	높음	22	21.0%	12	30.8%	9	22.0%	43	23.2%
	보통	51	48.6%	7	17.9%	4	9.8%	62	33.5%
	낮음	10	9.5%	7	17.9%	3	7.3%	20	10.8%
	매우낮음	3	2.9%	0	0.0%	1	2.4%	4	2.2%
현실적용성	매우높음	10	9.5%	1	2.6%	7	17.1%	18	9.7%
	높음	48	45.7%	13	33.3%	22	53.7%	83	44.9%
	보통	21	20.0%	11	28.2%	7	17.1%	39	21.1%
	낮음	15	14.3%	10	25.6%	3	7.3%	28	15.1%
	매우낮음	11	10.5%	4	10.3%	2	4.9%	17	9.2%
실효성	매우높음	5	4.8%	2	5.1%	16	39.0%	23	12.4%
	높음	46	43.8%	7	17.9%	15	36.6%	68	36.8%
	보통	25	23.8%	9	23.1%	4	9.8%	38	20.5%
	낮음	16	15.2%	14	35.9%	5	12.2%	35	18.9%
	매우낮음	13	12.4%	7	17.9%	1	2.4%	21	11.4%

② 대안2. 주민모바일참여제도 도입

[주민모바일참여제도 도입] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 높음 이상이 각각 37.2%, 35.7%, 47.6%(이 경우는 낮음과 매우낮음도 39.4%)로 고르게 보통수준의 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 고르게 보통수준의 선호도를 보이고 있

고 지방의원 그룹에서도 대체로 보통수준의 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서 고르게 상대적으로 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-22. 주민모바일참여제도 도입 대안에 대한 설문결과

주민모바일 참여제도 도입		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	10	9.5%	4	10.3%	2	4.9%	16	8.6%
	높음	17	16.2%	11	28.2%	25	61.0%	53	28.6%
	보통	51	48.6%	13	33.3%	12	29.3%	76	41.1%
	낮음	12	11.4%	7	17.9%	1	2.4%	20	10.8%
	매우낮음	15	14.3%	4	10.3%	1	2.4%	20	10.8%
현실적용성	매우높음	10	9.5%	3	7.7%	2	4.9%	15	8.1%
	높음	19	18.1%	9	23.1%	23	56.1%	51	27.6%
	보통	40	38.1%	12	30.8%	12	29.3%	64	34.6%
	낮음	23	21.9%	10	25.6%	2	4.9%	35	18.9%
	매우낮음	13	12.4%	5	12.8%	2	4.9%	20	10.8%
실효성	매우높음	38	36.2%	4	10.3%	9	22.0%	51	27.6%
	높음	7	6.7%	9	23.1%	21	51.2%	37	20.0%
	보통	9	8.6%	10	25.6%	5	12.2%	24	13.0%
	낮음	31	29.5%	9	23.1%	5	12.2%	45	24.3%
	매우낮음	20	19.0%	7	17.9%	1	2.4%	28	15.1%

③ 대안3. 주민투표제도 개선

[주민투표제도 개선] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도 측면에서 높음 이상이 21.3%(낮음과 매우 낮음이 19.4%이나 보통이 49.2%를 차지)로 보통수준의 선호도를 보이고 있는 가운데, 현실적용성과 실효성 측면에서도 보통수준의 선호

도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 중요도 측면에서 다소 높게 나타나고 있으나 현실적용성 및 실효성 측면에서는 보통수준의 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 대체로 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서 고르게 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-23. 주민투표제도 개선 대안에 대한 설문결과

주민투표제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	10	9.5%	10	25.6%	0	0.0%	20	10.8%
	높음	27	25.7%	7	17.9%	4	9.8%	38	20.5%
	보통	49	46.7%	11	28.2%	31	75.6%	91	49.2%
	낮음	11	10.5%	5	12.8%	4	9.8%	20	10.8%
	매우낮음	8	7.6%	6	15.4%	2	4.9%	16	8.6%
현실적용성	매우높음	9	8.6%	2	5.1%	0	0.0%	11	5.9%
	높음	35	33.3%	10	25.6%	5	12.2%	50	27.0%
	보통	33	31.4%	8	20.5%	21	51.2%	62	33.5%
	낮음	21	20.0%	18	46.2%	14	34.1%	53	28.6%
	매우낮음	7	6.7%	1	2.6%	1	2.4%	9	4.9%
실효성	매우높음	30	28.6%	1	2.6%	1	2.4%	32	17.3%
	높음	9	8.6%	6	15.4%	10	24.4%	25	13.5%
	보통	34	32.4%	14	35.9%	22	53.7%	70	37.8%
	낮음	24	22.9%	12	30.8%	6	14.6%	42	22.7%
	매우낮음	8	7.6%	6	15.4%	2	4.9%	16	8.6%

④ 대안4. 주민감사청구제도 개선

[주민감사청구제도 개선] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도 측면에서는 높음 이상이 48.1%로 높은 선호도를 보이고 있는 가운데, 현실적용성 및 실효성 측면에서는 각각 37.3%(낮음과 매우 낮음도 34.1%), 36.2%(낮음과 매우 낮음도 33%)로 보통수준의 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서는 보통수준의 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 대체로 낮은 선호도를 보이고 있는 가운데, 특히 실효성 측면에서 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서 고르게 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-24. 주민감사청구제도 개선 대안에 대한 설문결과

주민감사청구제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	3	7.7%	1	2.4%	16	8.6%
	높음	55	52.4%	13	33.3%	5	12.2%	73	39.5%
	보통	14	13.3%	13	33.3%	28	68.3%	55	29.7%
	낮음	8	7.6%	6	15.4%	4	9.8%	18	9.7%
	매우낮음	16	15.2%	4	10.3%	3	7.3%	23	12.4%
현실적용성	매우높음	41	39.0%	6	15.4%	0	0.0%	47	25.4%
	높음	11	50.0%	8	20.5%	3	7.3%	22	11.9%
	보통	21	39.6%	10	25.6%	22	53.7%	53	28.6%
	낮음	19	41.3%	12	30.8%	15	36.6%	46	24.9%
	매우낮음	13	76.5%	3	7.7%	1	2.4%	17	9.2%
실효성	매우높음	9	8.6%	0	0.0%	2	4.9%	11	5.9%
	높음	45	42.9%	4	10.3%	7	17.1%	56	30.3%
	보통	16	15.2%	20	51.3%	21	51.2%	57	30.8%
	낮음	15	14.3%	7	17.9%	9	22.0%	31	16.8%
	매우낮음	20	19.0%	8	20.5%	2	4.9%	30	16.2%

⑤ 대안5. 주민소송제도 개선

[주민소송제도 개선] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도 측면에서는 높음 이상이 43.3%로 높은 선호도를 보이고 있는 가운데, 현실적용성 및 실효성 측면에서 각각 35.6%(낮음과 매우 낮음도 동일하게 35.6%를 차지), 32.4%(낮음과 매우 낮음도 33.5%)로 보통수준의 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서는 보통수준의 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 주민감사청구제도 개선 대안의 경우와 마찬가지로 대체로 낮은 선호도를 보이고 있는 가운데, 특히 실효성 측면에서 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요성, 현실적용성, 실효성 측면에서 대체로 매우 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-25. 주민소송제도 개선 대안에 대한 설문결과

주민소송 제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	12	11.4%	1	2.6%	1	2.4%	14	7.6%
	높음	52	49.5%	13	33.3%	1	2.4%	66	35.7%
	보통	24	22.9%	15	38.5%	32	78.0%	71	38.4%
	낮음	11	10.5%	9	23.1%	4	9.8%	24	13.0%
	매우낮음	6	5.7%	1	2.6%	3	7.3%	10	5.4%
현실적용성	매우높음	35	33.3%	3	7.7%	0	0.0%	38	20.5%
	높음	12	11.4%	12	30.8%	4	9.8%	28	15.1%
	보통	23	21.9%	5	12.8%	25	61.0%	53	28.6%
	낮음	26	24.8%	11	28.2%	11	26.8%	48	25.9%
	매우낮음	9	8.6%	8	20.5%	1	2.4%	18	9.7%
실효성	매우높음	36	34.3%	1	2.6%	0	0.0%	37	20.0%
	높음	11	10.5%	6	15.4%	6	14.6%	23	12.4%
	보통	23	21.9%	13	33.3%	27	65.9%	63	34.1%
	낮음	21	20.0%	8	20.5%	6	14.6%	35	18.9%
	매우낮음	14	13.3%	11	28.2%	2	4.9%	27	14.6%

⑥ 대안6. 주민소환제도 개선

[주민소환제도 개선] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도 및 실효성 측면에서는 38.9%(보통이 50.3%)로 다소 높게 평가하고 있으나 현실적용성 측면에서는 20.5%(낮음과 매우 낮음이 30.2%)로 매우 낮은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서는 보통수준의 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 중요도 측면에서는 다소 높게 평가하고 있으나 현실적용성 및 실효성 측면에서는 매우 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 특히 현실적용성 측면에서 매우 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-26. 주민소환제도 개선 대안에 대한 설문결과

주민소환제도 개선		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	13	12.4%	6	15.4%	1	2.4%	20	10.8%
	높음	41	39.0%	7	17.9%	4	9.8%	52	28.1%
	보통	42	40.0%	22	56.4%	29	70.7%	93	50.3%
	낮음	8	7.6%	4	10.3%	4	9.8%	16	8.6%
	매우낮음	1	1.0%	0	0.0%	3	7.3%	4	2.2%
현실적용성	매우높음	8	7.6%	3	7.7%	0	0.0%	11	5.9%
	높음	20	19.0%	7	17.9%	0	0.0%	27	14.6%
	보통	55	52.4%	14	35.9%	22	24.2%	91	49.2%
	낮음	19	18.1%	13	33.3%	18	36.0%	50	27.0%
	매우낮음	3	2.9%	2	5.1%	1	16.7%	6	3.2%
실효성	매우높음	32	30.5%	0	0.0%	0	0.0%	32	17.3%
	높음	25	23.8%	4	10.3%	12	29.3%	41	22.2%
	보통	22	21.0%	24	61.5%	23	56.1%	69	37.3%
	낮음	24	22.9%	9	23.1%	4	9.8%	37	20.0%
	매우낮음	2	1.9%	2	5.1%	2	4.9%	6	3.2%

⑦ 대안7. 자치단체장 정책실패 배상제 도입

[자치단체장 정책실패 배상제 도입] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도 측면에서는 높음 이상이 51.9%로 매우 높게 평가하고 있으나 실효성 측면에서 15.1%(낮음과 매우 낮음이 32.5%)로 매우 낮은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 중요도 측면에서는 높은 선호도를 보이고 있으나 현실적용성 및 실효성 측면에서는 낮은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서도 집행부의 의견과 거의 일치하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서 고르게 매우 낮은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-27. 자치단체장 정책실패 배상제 도입 대안에 대한 설문결과

자치단체장 정책실패 배상제 도입		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	51	48.6%	5	12.8%	1	2.4%	57	30.8%
	높음	18	17.1%	16	41.0%	5	12.2%	39	21.1%
	보통	18	17.1%	9	23.1%	23	56.1%	50	27.0%
	낮음	5	4.8%	7	17.9%	11	26.8%	23	12.4%
	매우낮음	13	12.4%	2	5.1%	1	2.4%	16	8.6%
현실적용성	매우높음	40	38.1%	1	2.6%	1	2.4%	42	22.7%
	높음	13	12.4%	10	25.6%	3	7.3%	26	14.1%
	보통	25	23.8%	18	46.2%	22	53.7%	65	35.1%
	낮음	12	11.4%	7	17.9%	14	34.1%	33	17.8%
	매우낮음	15	14.3%	3	7.7%	1	2.4%	19	10.3%
실효성	매우높음	13	12.4%	1	2.6%	2	4.9%	16	8.6%
	높음	2	1.9%	3	7.7%	7	17.1%	12	6.5%
	보통	56	53.3%	15	38.5%	26	63.4%	97	52.4%
	낮음	14	13.3%	15	38.5%	5	12.2%	34	18.4%
	매우낮음	20	19.0%	5	12.8%	1	2.4%	26	14.1%

⑧ 대안8. 주민예산위원회제도 도입

[주민예산위원회제도 도입] 대안에 대해서는 전체적으로 중요도 및 현실적용성 측면에서는 각각 35.7%(낮음과 매우 낮음이 21.1%), 34.6%(낮음과 매우 낮음이 36.7%)로 보통수준의 선호도를 나타내고 있으나 실효성 측면에서는 높음 이상이 25.9%(낮음과 매우 낮음이 35.7%)로 상대적으로 낮은 선호도를 보이고 있다.

구체적으로 집행부 공무원 그룹에서는 중요도, 현실적용성, 실효성 측면에서는 고르게 낮은 선호도를 보이고 있고 지방의원 그룹에서는 중요도 측면에서는 보통수준의 선호도를 보이고 있으나 실효성 측면에서 낮은 선호도를 보이고 있다. 그리고 전문가 그룹에서는 고르게 높은 선호도를 보이고 있는 가운데, 특히 실효성 측면에서 매우 높은 선호도를 나타내고 있다.

표 4-28. 주민예산위원회제도 도입 대안에 대한 설문결과

주민예산위원회제도 도입		소속						전체	
		공무원		지방의원		전문가			
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
중요도	매우높음	16	15.2%	3	7.7%	3	7.3%	22	11.9%
	높음	13	12.4%	14	35.9%	17	41.5%	44	23.8%
	보통	51	48.6%	11	28.2%	18	43.9%	80	43.2%
	낮음	12	11.4%	5	12.8%	3	7.3%	20	10.8%
	매우낮음	13	12.4%	6	15.4%	0	0.0%	19	10.3%
현실적용성	매우높음	29	27.6%	4	10.3%	3	7.3%	36	19.5%
	높음	7	6.7%	10	25.6%	11	26.8%	28	15.1%
	보통	31	29.5%	11	28.2%	11	26.8%	53	28.6%
	낮음	25	23.8%	10	25.6%	15	36.6%	50	27.0%
	매우낮음	13	12.4%	4	10.3%	1	2.4%	18	9.7%
실효성	매우높음	9	8.6%	0	0.0%	4	9.8%	13	7.0%
	높음	6	5.7%	9	23.1%	20	48.8%	35	18.9%
	보통	47	44.8%	13	33.3%	11	26.8%	71	38.4%
	낮음	25	23.8%	9	23.1%	5	12.2%	39	21.1%
	매우낮음	18	17.1%	8	20.5%	1	2.4%	27	14.6%

다. [대안]의 종합과 [방안]의 모색

이상의 [대안]에 대한 설문조사 분석결과를 고려하고 연구자의 판단을 종합하여 [방안]을 모색한다.

설문조사 분석결과를 고려하여 우선 [대안]에 대해 종합적으로 다음과 같은 판단을 할 수 있다. 이미 서술한 바와 같이, 각 대안별로 집행부 공무원, 지방의원, 전문가 그룹에 의한 중요도, 현실적용성, 실효성 측면을 전체적으로 보아, 선호도 응답에서 [매우 높음(5분위척도의 5)]과 [높음(5분위척도의 4)]의 응답비율이 가장 많은 순위별로 정리함으로서 대안에 대한 종합적인 선호도를 파악한다. 대안에 대한 선호도를 종합적으로 집행부에 의한 견제시스템, 지방의회에 의한 견제시스템, 주민에 의한 견제시스템 등 각 부문별로 대안의 선호도 우선순위별로 설문조사 분석결과를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 집행부에 의한 견제시스템 [대안]으로는 11가지 대안 중에서 종합적인 선호도 우선순위별로 과반수인 6개 대안을 정리하면 다음과 같다. 우선 집행부 공무원 그룹에서는 종합적으로 [재정위기관리시스템 개선]을 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [재정분석 및 진단시스템 강화], [자체감사부서의 독립성 강화], [투융자심사제도 개선], [외부감사제도 도입], [지방투자사업이력관리시스템 구축] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 지방의회 의원 그룹에서는 종합적으로 [재정위기관리시스템 개선]을 집행부 공무원 집단과 같이 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [외부감사제도 도입], [사업예산제도 강화], [지방투자사업이력관리시스템 구축], [재정운영상시모니터링시스템 구축], [재청출납관제도 신설] 순으로 나타나고 있다. 마지막으로 전문가 그룹에서는 종합적으로 [투융자심사제도 개선]을 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [지방투자사업이력관리시스템 구축], [재청출납관제도 신설], [외부감사제도 도입], [자체감사부서의 독립성 강화], [지방재정공시제도 개선] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들 집행부 공무원, 지방의원, 전문가 그룹에서 각각 선호하는 6가지 대안들중에서 공통으로 선호하는 대안은 [투자사업이력관리시스템 구축] 및 [외부감사제도 도입] 등 2개 대안을 들 수 있는데, 대안

으로서 중요성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 지방의회에 의한 견제시스템 [대안]으로는 5가지 대안 중에서 종합적인 선호도 우선순위별 과반수인 3개 대안은 정리하면 다음과 같다. 우선 집행부 공무원 그룹에서는 종합적으로 [전문위원 제도]의 개선을 가장 선호하는 것으로 나타나고 있다. 이어 [행정사무감사 조사권 개선], [지방의회정책연구실 강화] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 지방의회 의원 그룹에서는 종합적으로 [지방의회정책연구실 강화]를 가장 선호하는 것으로 나타나고 있다. 이어 [전문위원 제도의 개선], [전원위원회 제도] 도입 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 마지막으로 전문가 그룹에서는 종합적으로 [지방의회정책연구실 강화]를 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [행정사무감사 조사권 개선], [전문위원 제도 도입] 순으로 나타나고 있다. 이들 집행부 공무원, 지방의원, 전문가 그룹에서 각각 선호하는 3가지 대안들중에서 공통으로 선호하는 대안은 [전문위원 제도 도입] 및 [지방의회정책연구실 강화] 등 2개 대안을 들 수 있는데, 대안으로서 중요성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 주민에 의한 견제시스템 [대안]으로는 8가지 대안 중에서 종합적인 선호도 우선순위별 과반수인 4개 대안을 정리하면 다음과 같다. 우선 집행부 공무원 그룹에서는 종합적으로 [주민감사청구제도 개선]을 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [주민소송제도 개선], [주민참여예산제도 강화], [주민소환제도 개선] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 지방의회 의원 그룹에서는 종합적으로 [주민참여예산제도 강화]를 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [주민모바일참여제도 도입], [주민예산위원회 제도 도입], [주민투표제도 개선] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 마지막으로 전문가 그룹에서는 종합적으로 [주민참여예산제도 강화]를 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [주민예산위원회 제도 도입], [주민모바일참여제도 도입], [주민투표제도 개선] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들 집행부 공무원, 지방의원, 전문가 그룹에서 각각 선호하는 3가지 대안들중에서 공통으로 선호하는 대안은 [주민참여예산제도] 1개 대안을 들 수 있는데, 대안으로서 중요성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

표 4-29. [대안]에 대한 선호도 종합

	공무원	지방의원	전문가	공통 선호 대안
집행부에 의한 견제시스템 대안(11개 대안중 6개 대안)	1.재정위기관리시스템 개선 2.재정분석 및 진단시스템 강화 3.자체감사부서의 독립성 강화 4.투융자심사제도개선 5.외부감사제도 도입 6.지방투자사업이력관리시스템 구축	1.재정위기관리시스템 개선 2.외부감사제도 도입 3.사업예산제도강화 4.지방투자사업이력관리시스템 구축 5.재정운영상시모니터링시스템 구축 6.재청출납관제도 신설	1.투융자심사제도개선 2.지방투자사업이력관리시스템 구축 3.재청출납관제도 신설 4.외부감사제도 도입 5.자체감사부서의 독립성 강화 6.지방재정공시제도 개선	-지방투자사업이력관리시스템 구축 -외부감사제도 도입
의회에 의한 견제시스템 대안(5개 대안중 3개 대안)	1.전문위원 제도의 개선 2.행정사무감사 조사권 개선 3.지방의회정책연구실 강화	1.지방의회정책연구실 강화 2.전문위원 제도의 개선 3.전원위원회 제도 도입	1.지방의회정책연구실 강화 2.행정사무감사 조사권 개선 3.전문위원 제도 도입	-전문위원 제도 도입 -지방의회정책연구실 강화
주민에 의한 견제시스템 대안(8개 대안중 4개 대안)	1.주민감사청구제도 개선 2.주민소송제도 개선 3.주민참여예산제도 강화 4.주민소환제도 개선	1.주민참여예산제도 강화 2.주민모바일참여제도 도입 3.주민예산위원회 제도 도입 4.주민투표제도 개선	1.주민참여예산제도 강화 2.주민예산위원회 제도 도입 3.주민모바일참여제도 도입 4.주민투표제도 개선	-주민참여예산제도 강화

이상의 [대안]의 종합적인 선호도를 시사점으로 받아들여 연구자의 판단을 포함하여 지방재정운영의 건전성 강화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충에 대한 [방안]을 정리해보면 다음과 같다.

우선 이들 [대안]중 집행부, 지방의회, 주민이 각각 공통으로 선호하는 대안에 대해서는 대안으로서 매우 중요성을 가지고 있는 것으로 판단되기 때문에 우선적으로 [방안]으로 채택하고 이와 아울러 대안 선호도 우선순위에 올라와 있는 [대안]중에서 연구자의 판단에 의해 추가하는 방향으로 [방안]을 정리한다.

첫째, 집행부에 의한 견제시스템 [방안]으로는 집행부 공무원, 지방의회 의원, 전문가 그룹에서 공통으로 선호하는 대안인 [투자사업이력관리시스템 구축], [외부감사제도 도입] 등 2개 대안을 우선적으로 방안으로 들 수 있다. 여기에 덧붙

여 전문가 그룹에서 3순위로 선호하고 있는 [재정출납관제도 신설]을 방안으로 추가한다. 이는 집행부 공무원 그룹에서는 6순위이내에 들지 않지만 지방의원 집단에서는 6순위로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있는 등 대안의 선호도는 대체로 높게 나타나고 있어 방안으로써 의의가 있는 것으로 판단된다. 다만 [재정위기관리시스템 개선]의 경우는 전문가 그룹에서는 선호도 6순위 이내에 들지 않지만 집행부 공무원 및 지방의회 의원 그룹에서 1순위로 선호하는 것으로 나타나고 있고 또한 [투융자심사제도 개선]의 경우는 지방의회 의원 그룹에서는 선호도 6순위 이내에 들지 않지만 집행부 그룹에서는 4순위이고 전문가 그룹에서는 1순위로 선호하고 있는 등 중요한 대안으로 나타나고 있다. 그러나 [재정위기관리시스템 개선]은 작년 시행되어 문제점이 드러나는 시점에서 개선방안을 모색하는 것이 바람직하다는 차원에서 방안으로 제시하는 것을 제외하고 있고 또한 [투융자심사제도 개선]의 경우는 기존 연구가 충분히 되어 있어 방안으로 제시하는 의의는 크지 않다고 판단하여 제외한다. 따라서 본 연구에서는 집행부에 의한 견제시스템 [방안]으로는 [투자사업이력관리시스템 구축], [외부감사제도 도입], [재정출납관제도 신설] 등 3개 방안 모두 새롭게 제도를 도입하여 집행부에 의한 견제시스템을 확충하는 것으로 방안을 제시한다.

둘째, 지방의회에 의한 견제시스템 [방안]으로는 집행부 공무원, 지방의회 의원, 전문가 그룹에서 공통으로 선호하는 대안인 [전문위원 제도 도입] 및 [지방의회정책연구실 강화] 등 2개를 우선 방안으로 채택한다. 다만 [전문위원제도 도입]을 통해 [지방의회정책연구실 강화]를 하는 것도 구체적 방안이 될 수 있으므로 이들 2개 대안을 하나의 방안으로 통합하여 제시한다. 여기에 덧붙여 또 다른 방안으로 [행정사무감사 조사권 개선]을 추가한다. [행정사무감사 조사권 개선] 방안은 집행부 공무원 및 전문가 그룹에서 대안의 우선순위 선호도 2순위를 보이고 있는 등 중요성을 내포하고 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 지방의회에 의한 견제시스템 [방안]으로는 [지방의회정책연구실 강화(전문위원제도 도입 포함)] 및 [행정사무감사 조사권 개선] 2개 방안을 제시한다.

셋째, 주민에 의한 견제시스템 [방안]으로는 집행부 공무원, 지방의회 의원, 전

문가 집단에서 공통으로 선호하는 1개 대안인 [주민참여예산제도 강화]를 우선적으로 방안으로 제시하되, 구체적인 내용에 있어서 지방의원 및 전문가 그룹에서 2,3순위로 선호하고 있는 [주민모바일참여제도] 및 [주민예산위원회제도 도입] 등도 대안으로 중요성을 내포하고 있는 것으로 나타나고 있어 이들 대안을 [주민참여예산제도의 강화] 방안으로 통합하여 하나의 방안으로 제시한다. 그리고 여기에 덧붙여 이 [주민참여예산제도 강화] 통합방안 외에도 지방의회 의원 및 전문가 그룹에서 높은 선호도를 가지고 있는 [주민투표제도 개선]을 방안으로 추가하여 제시한다. 따라서 본 연구에서는 주민에 의한 견제시스템 [방안]으로는 [주민참여예산제도 강화(주민모바일참여제도 도입 및 주민예산위원회 제도 도입 포함)] 및 [주민투표제도 개선] 2개 방안을 제시한다.

표 4-30. 지방재정운영 견제시스템 확충방안 모색

	공무원	지방의원	전문가	방안
집행부에 의한 상호견제 시스템 대안	1.재정위기관리시스템 개선 2.재정분석 및 진단시스템 강화 3.자체감사부서의 독립성 강화 4.투융자심사제도개선 5.외부감사제도 도입 6.지방투자사업이력관리 시스템 구축	1.재정위기관리시스템 개선 2.외부감사제도 도입 3.사업예산제도강화 4.지방투자사업이력관리 시스템 구축 5.재정운영상시모니터링시스템 구축 6.재정출납관제도 신설	1.투융자심사제도개선 2.지방투자사업이력관리 시스템 구축 3.재정출납관제도 신설 4.외부감사제도 도입 5.자체감사부서의 독립성 강화 6.지방재정공시제도 개선	**-지방투자사업이력 관리시스템 구축** **-외부감사제도 도입** **-재정출납관제도 도입**
의회에 의한 상호견제시스템 대안	1.전문위원 제도의 개선 2.행정사무감사 조사권 개선 3.지방의회정책연구실 강화	1.지방의회정책연구실 강화 2.전문위원 제도의 개선 3.전원위원회 제도 도입	1.지방의회정책연구실 강화 2.행정사무감사 조사권 개선 3.전문위원 제도 도입	**-지방의회정책연구실강화(전문위원제도 도입 포함)** **-행정사무감사 조사권 개선**
주민에 의한 상호견제시스템 대안	1.주민감사청구제도 개선 2.주민소송제도 개선 3.주민참여예산제도 강화 4.주민소환제도 개선	1.주민참여예산제도 강화 2.주민모바일참여제도 도입 3.주민예산위원회 제도 도입 4.주민투표제도 개선	1.주민참여예산제도 강화 2.주민예산위원회 제도 도입 3.주민모바일참여제도 도입 4.주민투표제도 개선	**-주민참여예산제도강화(주민예산위원회,주민모바일참예제도 도입 포함)** **-주민투표제 개선**

제3절 지방재정운영 내부 견제시스템 확충방안

1. 집행부에 의한 견제시스템 확충방안

가. 재정출납관제도의 도입

1) 필요성

우리나라 현행 회계사무 처리 관련 공무원은 자치단체장에 종속되어 있어 독립성이 보장되지 못하여 자치단체장(집행부)의 재정운영에 대한 감시에는 큰 한계가 있다. 재정출납권의 독립성을 확보하고 지방자치단체장의 재정운영에 집행부 내부에서 견제하는 장치로서 자치단체장의 재정운영 책임성을 담보하고 예산집행의 효율성을 높일 수 있는 제도적 장치의 구축이 필요하다. 회계사무는 기본적으로 지출명령기관(자치단체의 장)과 현금출납을 담당하는 집행기관(출납관리)을 분리하여 사무처리의 공정성을 확보하는 방향이 요구된다.

그러나 우리나라는 예산집행분야 회계관계공무원은 경리관인 명령기관과 지출원인 집행기관을 구분하고 있으나 지방자치단체장과의 독립성 및 실효성에 문제가 있다. 첫째, 사업주관부서의 예산집행품의 단계에서 모든 결정이 이루어지고 있어서 문제점이 발견되더라도 독립적 지위 등이 확보되지 않아 회계공무원의 거부권 행사가 사실상 곤란한 실정이다. 둘째, 회계처리에 대해 결산심사와 회계감사 등 예산집행을 감시하고 있으나 현실적으로 불법, 부당한 예산집행을 사실상 확인하기 곤란하다. 셋째, 예산회계분야는 전문지식과 경험을 요구하는 업무분야로서 회계처리에 대한 전문성이 필요한데, 지방자치단체의 경우 잦은 인사이동 등으로 인해 전문성이 확보되기 어려움이 있다.

따라서 지방자치단체장과 독립되어 회계처리 업무가 지방자치단체장에 예속되지 않는 방향으로 지방자치단체의 회계와 결산에 관한 사무를 총괄적으로 수행하도록 하면서 자치단체장의 재정운영 및 예산집행에 있어서 견제하고 감시하

기 위하여 재정출납관제도의 도입을 검토할 필요성이 있다.

2) 외국의 사례

일본의 경우는 출납장 및 수입역에 의해 자치단체장의 예산집행에 대해 내부적으로 견제하는 장치를 두고 있다. 즉, 일본의 경우는 자치단체의 재정운영의 건전성을 확보하기 위하여 행정시스템 내부에 지방자치단체장의 예산집행과 관련하여 다양한 견제시스템이 구축되어 있다.

출납장 및 수입역제도는 일본의 지방자치법에 자치단체의 회계사무에 대해 수입지출의 집행에 관해서 명령을 행하는 권한과 당해 명령에 근거하여 구체적인 출납사무를 행하는 권한을 분리하여 전자를 자치단체장에게 후자를 출납장 또는 수입역에 맡겨 상호 견제시킴으로서 공정한 집행을 유인하고 있다. 게다가 현금의 취급에 대해서는 그 업무에 정통하고 있는 금융기관을 지정하고 현금의 출납사무를 취급시킴으로서 회계사무의 효율적이고 안전한 운영을 기하고 있다.

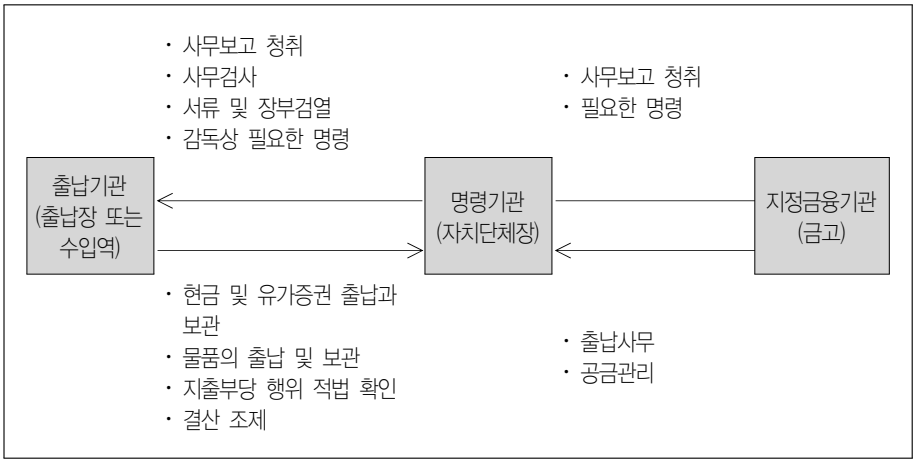
즉, 일본의 자금관리는 명령기관, 출납기관, 지정금융기관 3가지로 구분되어 회계관리에 있어 상호 책임과 견제를 하는 체계로 되어 있다. 첫째, 명령기관은 자치단체의 장을 가리키는데, 지방자치법에 기초하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 사무보조자등에게 위임, 대리 및 보조집행시키고 있다. 둘째, 출납기관은 출납장 또는 수입역을 가리키는데, 지방자치법 제168조 제3항에 의해 부출납장 또는 부수입역을 두기도 하고 혹은 동법 제171조에 의해 출납원 및 기타의 회계직원을 둠으로써 출납장 또는 수입역의 사무를 보조시키고 있다. 셋째, 지정금융기관[18]을 가리키는데, 자치단체의 현금의 출납은 지방자치법 제170조의 규정에 의해 출납장 또는 수입역이 취급해야할 사무인데, 정령이 정하는 바에 따라 현금의 취급업무에 숙달되어 있는 금융기관을 지정하여 현금의 출납사무를 취급시

18) 일본의 지정금융기관이란 자치단체의 공금관리 및 출납사무를 안전하고 효율적으로 운영하기 위하여 자치단체가 지정하여 계약을 맺은 금융기관으로서 우리나라의 시금고에 해당하며 그 역할도 대동소이함. 다만, 금고지정에 있어서 공개경쟁입찰제도, 복수의 금융기관을 선정하여 윤번제 운영 등 구체적인 방법에 있어서 우리나라 보다 투명성을 확보하고 있음.

킬 수 있고 출납사무의 효율적인 운영과 사고방지 등의 안전을 기하고 있다.

지방자치단체장은 출납장 또는 수입역이 회계사무를 집행하는데 있어서 준수해야 할 의무에 위반하고 있지 않는지 혹은 그 행위가 직무상 적당하지 않는지 감시하고 출납장 또는 수입역에 대해 필요한 경우에 지시명령을 한다. 반면 출납장 또는 수입역은 지방자치단체장의 지출명령에 대해 심사하는 상호 견제관계에 있다. 도·도·부·현에는 출납장, 부출납장을 설치하고 있으며 시·정·촌에는 수입역, 부수입역을 설치하여 운영하고 있다. 출납장 및 수입역의 역할은 현금의 출납 및 보관, 수표의 발행, 유가증권의 출납 및 보관, 물품의 출납 및 보관, 현금 및 재산의 기록관리, 지출부담행위에 관한 확인, 결산 작업 및 결산보고 등이다. 이상과 같이 일본자치단체의 회계 및 자금관리에 있어서 우리나라와 다른 특이한 사항은 출납장 및 수입역제도를 두어 지방자치단체장의 예산집행을 견제하고 있다.

그림 4-1. 일본 자치단체의 예산집행 상호견제체계



한편, 프랑스의 경우는 출납명령관(ordonnateur)제도를 운영하고 있다. 프랑스의 지방예산의 집행은 출납명령관(ordonnateur)과 회계원(comptable)을 분리하는 것을 원칙으로 하고 있다. 출납명령관은 수입을 받고 비용을 지불하는 명령을

하는 반면에 회계원은 부채의 지불과 채권의 징수를 행함으로서 공공자금의 관리를 두 기관이 분담하고 있다.

출납명령관은 시읍면장(시읍면단위), 도의회의장(도단위), 지역의회의장(지역단위)이 맡고 있는데, 코뮌은 시장(maire), 데파르트망과 레지옹은 둘 다 의회의장이 맡고 있고 코뮌의 경우 시장 보좌관(adjoints au maire), 데파르트망과 레지옹은 각기 의회부의장이 그 권한을 대리할 수 있다. 출납명령관은 수입과 지출의 집행을 명령하는 광범위한 권한을 갖는 반면에 정치적, 법률적 책임을 지고 있다. 출납명령관의 수입사무에 대한 역할은 시읍면의 권한(세금)을 확인하며 수입을 확정하고 세입징수를 위해 수입징수결의서를 발행하고 수입징수결의서와 첨부명세서를 시읍면 징수관(공공회계원)에게 이송한다. 한편, 출납명령관의 지출에 대한 역할로는 지출원인행위, 지급명령행위, 지불행위 등 지출을 확정한다.

3) 재정출납관제도의 도입방안

자치단체의 재정운영을 자율적으로 관리하고 감시할 수 있도록 회계사무의 처리에 있어서 독립적인 권한을 갖는 재정출납관 제도를 도입할 필요성이 있다. 재정출납관은 일본의 사례를 고려하여 자치단체장과는 별도의 독립된 지위를 갖되 지방의회의 승인을 받아 자치단체장이 임명하는 것으로 한다.

재정출납관은 불법, 부당하다고 인정되는 예산의 지출거부가 가능하며 금전적 책임을 진다. 재정출납관제도를 신설하기 위해서는 일본의 경우와 같이 현행 지방자치법에 그 근거를 신설하고 이를 근거로 하여 지방자치단체별로 조례를 제정하여 운영하도록 한다. 예를 들어, 재정출납관의 운영은 기본적으로 지방자치단체 조직내부에 재정출납관실을 두어 그 밑에 지방자치단체 실정에 맞게 몇 개의 과를 두고 재무과의 회계처리 관련 업무 등 업무를 이관하여 조직을 구성하여 담당하는 것으로 한다.

나. 투자사업이력관리시스템 구축

1) 필요성

자치단체의 비효율적 재정운영은 자치단체의 투자사업에서 많이 나타나고 있다. 투자사업에 대한 관리 및 투명성이 결여될 수록 자치단체의 재정운영은 비효율성과 낭비성이 나타나게 된다. 따라서 자치단체의 재정운영의 자율적 감시 및 관리수단의 하나로 자치단체에 투자사업이력관리시스템을 도입할 필요성이 있다.

모든 투자사업에 대해 생성부터 완료까지의 이력(관리시트)을 나타내어 투자사업 성과가 관리될 수 있도록 함과 아울러 이를 통하여 잘된 점 및 잘못 된 점 등을 파악할 수 있어 다른 투자사업에 있어 효율적 관리가 보다 가능한 시스템으로 전환이 필요하다. 아울러 이를 통하여 주민에게 공개함으로서 선심성 및 중복투자를 막고 예산의 합리적 운영을 유인하면서 동시에 투자사업의 효율성을 제고함과 아울러 예산낭비를 최소화 할 필요성이 있다.

지방자치단체의 경우는 일부 자치단체에서 투자사업에 대해 추진단계 및 사후평가가 극히 부분적으로 이루어지고 있으나 자치단체에서는 지방투자사업에 대해 종합적으로 관리하고 평가하는 체계가 구축되지 않아 투자사업에 대한 효율성 제고 및 관리가 미약하다. 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 타당성조사제도 등 일부 사업계획단계에서 사전적 관리체계가 있으나 사전적 투자사업관리 기능으로서는 미흡하다. 특히 <표4-31>에서 알 수 있듯이, 지방투자사업에 대해 자치단체 자율적인 집행단계 및 사후단계의 이력을 관리하거나 평가체계는 거의 없는 실정이다. 지방투자사업에 대해 사후평가제도가 있으나 이는 중앙부서별 일부 기능 및 사업에 한하여 평가되고 있어 한계가 있다.

표 4-31. 사업추진 단계별 관리평가제도

구분	시기 \ 평가	투자단계				집행단계	사후단계	
지방	사업평가	중기지방재정계획	타당성조사	지방재정투융자심사		지방투자사업평가		
			–사업비100억원이상 –건축비50억원이상 청사 등	자체심사 –시군구:10억~30억원 –광역시도:20억~200억원 –중앙:사업비 200억원 이상, 10억원이상 행사성경비 등	의뢰심사 –시도: 시군구 30억~200억원 사업			
	업무평가					자체평가		
중앙	사업평가	중기재정계획	예비타당성조사				재정사업 성과관리	정보화 사업평가
			–국고지원수반 사업비 500억원 이상 –500억원 이상 지자체 사업으로 국고지원 300억원 이상				– 재정사업 자율평가 – 재정사업 심층평가	국가균형발전특별회계사업의 평가
	성과감사					성과감사(감사원)		

자료: 이창균·하능식, 지방투자사업의 자율적 평가체계 구축방안, 한국지방행정연구원, 2006.

따라서 지방분권이 확대되고 자치단체장의 자율성이 강화됨에 따라 그 어느때보다도 이에 걸 맞는 자치단체의 재정투자 효율성을 담보할 수 있고 자치단체의 재정운영 건전성을 유인할 수 있는 투자사업이력관리시스템을 구축하여 대응할 필요성이 있다.

2) 외국사례

일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 사업의 효

율성 제고 및 재원배분의 합리성 제고에 크게 기여하고 있다. 일본의 사무사업 평가체계는 대체로 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있다. 사무사업이 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 예산화하고 지속적인 환류가 이루어지는 집행과정을 취하고 있다. 즉, PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 환류시키고 있다.

한편, 미국은 2004년부터 프로그램평가기법(Program Assessment Rating Tool; PART)이 도입되어 운영되고 있다. PART는 사업의 추진방법과 성과 등을 평가하기 위한 일련의 질문으로 구성되는 검토(review)시스템으로써 부처 스스로가 성과에 관한 항목들을 검토하게 하는 기본틀을 갖추고 있다.

PART는 미국 연방정부 사업활동성과를 평가하는 체계적 방법의 하나이다. PART는 진단도구(diagnostic tool)의 하나로 주요목적은 사업성과를 향상시키고, 사업성과와 예산배분을 연결하기 위한 기초정보를 제공하고 있다.

3) 투자사업이력관리시스템 구축방안

현재 자치단체에서 어떤 투자사업이 추진되고 있고 그 투자사업마다 추진 실태 및 상황 등에 대해 일부 담당자만 알 수 있고 잘 드러나지 않고 있는 실정이다. 보고를 받거나 문의를 하여 알 수 있는 상황에서 벗어나 단체장, 공무원, 주민도 실시간으로 각 투자사업에 대한 추진상황을 점검, 관리할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 즉, 모든 투자사업에 대해 생성부터 완료까지의 이력(관리시트)을 나타내어 투자사업 성과가 관리될 수 있도록 함과 아울러 이를 통하여 다른 투자사업에 있어서도 효율적 관리가 보다 가능한 시스템으로 전환이 필요하다.

이를 위해서는 자치단체에서 추진하고 있는 각종 투자사업이 어떻게 추진되고 있는지 모든 상황에 대해 전산시스템을 구축하여 전산시스템 하에 관리시트를 작성하게 함으로서 투자사업 진행상황, 계획, 효과 등에 대하여 실시간으로 알려 각종 투자사업 민원 및 의문사항 해소에 대응해야 한다.

그리고 투자사업에 대한 재정적 성과분석 및 관리의 전문화를 기할 수 있도록

체계를 보완해야 한다. 재정규모의 증가로 각종 투자사업이 복잡 다기화되고 전문화 추세에 있어 성과관리의 전문화에 대응해야 한다. 또한 투자사업 추진상황에 대해 평가하는 체계도 구축하여 투자사업의 효율 극대화를 유도해야 한다. 즉 투자사업에 대해 사전, 진행과정, 사후관리 등을 합리적으로 평가하고 체크함으로서 투자사업에 대한 미흡한 점, 보완, 향후 추진방향 등이 명확히 드러나도록 설계해야 한다. 아울러 체계적이고 종합적인 투자사업 시스템 부재로 발생하는 각 부서별 중복 투자 및 투자사업의 우선순위 혼선 등의 예방할 수 있도록 투자사업이력관리시스템의 활용성을 제고할 수 있도록 대응해야 한다.

한편, 현실적으로 많은 자치단체에서 투자사업의 비효율성 및 예산낭비 사례가 다양한 분야 및 단계에서 이루어지고 있다. 투자사업이력관리시스템에 각 투자사업에서 발생하고 있는 단계별 및 분야별 재정투자 비효율 및 예산낭비 사례를 구축하여 이를 <표 4-23>과 같이 매뉴얼화 하여 대응해야 한다. 즉, 각 자치단체에서 발생하고 있는 재정운영 단계별 및 분야별 재정운영 비효율 및 예산낭비 사례를 구축하고 이에 대한 대응 매뉴얼을 개발하고 보급할 경우, 자치단체의 재정운영은 자율적 관리시스템의 작동으로 보다 합리적이고 건전한 재정운영을 유인할 수 있을 것이다.

▌표 4-32. 재정운용과정별 비효율성 발생원인과 유형별 대응방향 매뉴얼화 ▐

재정 운용 과정	비효율성 원인별 유형	유형별 시사점 및 효율적 재정운용 방향
계획·예산 편성 단계	① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡	– 사업의 필요성이 낮은 사업은 폐지하고, 현 시점에서 사업우선순위 등 재검토 – 사업추진 전에 실태조사와 기본계획 수립 등 사전준비 철저
	② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡	– 사전 업무협의를 통해 사업계획을 취소하거나 사업규모를 적정 – 기존 시설·장비를 개보수 또는 연계활용 방안으로 사업내용 변경
	③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족	– 사업 추진과 관련 있는 자치단체, 국가기관, 공기업 등과 사업추진 방식 등을 협의·추진

재정 운용 과정	비효율성 원인별 유형	유형별 시사점 및 효율적 재정운용 방향
	④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡	– 민간투자가 적정한 경우, 전문기관위탁·민자유치 등을 통한 시행 – 과다한 출연·출자금 교부가 발생하지 않도록 사업내용, 수입구조 등을 엄밀히 조사
	⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡	– 사업수요에 대한 보다 정확한 분석 실시 – 사업규모가 수요보다 과다하게 정해진 경우, 사업계획 수정을 통해 적정규모로 축소 조정
	⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡	– 법에 규정된 심사절차를 거쳐 사업을 보다 철저히 검증하고 그 심사결과를 준수
	⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡	– 사업 계획단계에서 사업기간 및 예산이 늘어나는 것을 사전억제를 위해 정확하게 예측 – 장기간 소요되는 사업의 경우, 사업비를 안정적으로 확보
계약·사업 집행 단계	① 설계방식 채택의 불합리	– 설계공법 채택시 경제적이며 고품질 확보가 가능한 가장 효율적인 공법을 적용
	② 원가심사 실시 미흡	– 원가심사·설계경제성 검토 등을 통해 계약내용의 적정성을 충분히 검토 – 계약내용에 불필요한 항목 포함여부, 단가 적정성 여부 등에 대해 철저히 검수
	③ 계약방법의 적정성 검토 미흡	– 계약의 목적·특성·시급성 등을 감안하여, 가장 능률적이고 경제적인 계약방법을 선택
	④ 사업집행관리 부실	– 민원발생으로 사업추진 변경시는 설명회·간담회 등을 통한 적극적인 이해·설득 – 사업 집행과정에서 불필요한 설계변경, 사업대상 확대 등에 유의
	⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡	– 사업 집행과정에서 신기술·신공법이 발견되면 설계변경 추진 – 사업목적이나 주변여건의 변화가 발생할 경우는 사업 재검토를 통해 조정
	⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수	– 예산의 부당한 집행에 대한 통제장치 강화 – 세출예산 집행기준 등 관련규정에 의해 경비성격별로 정해진 집행기준 및 절차를 준수
사후 관리 단계	① 검사·정산 및 잔여재원관리 미흡	– 집행잔액을 부당하게 사용하는 일이 없도록 잔여재원 관리 철저 – 예산의 목적외 사용 지양
	② 환류 및 활용 등 피드백 부족	– 사업추진 단계별로 목표를 달성하고 있는지 여부를 체계적으로 평가하여 피드백 강화 – 사업성과에 따라 인센티브 혹은 패널티부여

자료: 이창균, 지방투자사업의 효율적 추진방안, 한국지방행정연구원, 2009.

다. 외부감사제도의 도입

1) 필요성

현재 자치단체는 감사관실을 두어 감사하고 있으나 자치단체장의 임명장을 받는 소속 직원으로서 감사활동을 함으로서 자치단체(장)을 견제하는 데는 한계가 있다. 즉, 자체감사를 하고 있으나 기초자치단체의 경우 감사기능은 기획감사실의 담당기능으로 되어 있어 낮은 수준에 편재되어 있는 것은 물론 평가·기획·예산 등의 기능과의 혼재되어 있어 전문성의 확보가 어려워 실효적 감사가 미흡한 실정이다.

감사기구는 피감사기관과의 관계설정에 있어서 독립성을 유지해야 하는데, 현재 시도나 시군구의 감사부서는 대체로 부단체장 산하에 설치되어 있어 조직 내 독립성을 보장받지 못하고 있어 감사정향에 중대한 영향을 미치고 있다. 감사부서의 적정인력 배치가 이루어지지 않아 감사의 질과 범위에 영향을 미쳐 형식적 감사 가능성이 있고, 순환보직에 따른 감사인력의 전문성 확보 어려움이 있다.

자치단체의 정책결정자로 행정상 책임이 가장 큰 민선단체장은 감사대상에서 제외되어 있어 사법적 판단에 의하지 않고는 문제를 규명하기 어려운 실정이다. 일부 자치단체의 경우 감사결과 위법부당사실을 적발하고도 경미하게 처리하고, 일상감사를 행하지 않는 경우도 있다.

이상과 같이 자치단체의 자체감사 기구나 기능으로는 자치단체장을 견제하면서 합리적인 감사기능을 수행할 수 없는 상황이다. 따라서 자체감사 외에도 외부감사제도를 도입하여 대응할 필요성이 있다.

2) 외국의 사례

지방자치 역사가 오래된 선진국들은 대부분의 자치단체에서 외부감사제도를 운영하고 있다. 영국과 독일은 자치단체와 독립된 별도의 외부감사기구를 두고 있다. 한편 독일과 프랑스는 연방감사원장의 동의 또는 추천에 의해, 미국의 일

부 州는 주민 직접선거에 의해 외부감사기구의 장을 각각 임명 또는 선출함으로써, 외부감사기구의 독립성을 보장하고 있다.

한편, 일본의 경우는 1997년 감사위원과는 별도로 외부감사제도를 새로이 도입하고 있다. 일본의 외부감사제도는 국가와 지방의 역할분담의 재조정에 따른 분권형시스템으로의 전환에 대응하는 새로운 지방행정체제의 정비·확립이 요구되어, 지방자치 행정에 대한 중앙의 관여가 감축됨에 따른 지방자치단체 자신의 체크기능의 충실화와 이를 위한 감사기능 강화의 필요성이 강하게 주장됨에 따라 기존의 감사제도가 가지는 한계를 극복하고 감사기능에 대한 주민의 신뢰를 제고하자는 관점에서 도입된 것이다. 이는 감사위원에 의한 감사제도의 실효성과 신뢰성에 대한 의혹이 제기되면서 감사위원에 의한 감사성과에 대한 불신과 한계를 극복하고자 감사위원과는 별도로 전문적인 외부인과의 위탁감사계약제도 형태로 도입하고 있다.

3) 외부감사제도 도입방안

우선 자체감사부서의 독립성을 강화할 필요성이 있다. 단기적으로는 제주특별자치도와 같이 행정조직상의 독립기관인 감사위원회 형태로 전환하는 방안을 검토하고, 장기적으로는 일본의 감사위원회 형태로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 그리고 감사부서의 운영체계를 개선하는 것으로서 감사직렬을 신설하여 감사부서의 공무원으로 배치하고, 일부 다른 직렬도 배치되도록 하는 혼합형을 택하는 것도 고려해 볼 수 있다.

이와 같이 자체감사를 보완함과 아울러 지방의회의 감사기능도 강화하여 지방의회 측면에서 자치단체장을 견제하는 것도 중요하지만 지방자치를 실시하는 중요한 장점중의 하나는 행정에 대한 주민통제가 가능하다는 관점에서 전문가 및 주민에 의한 감사참여도 감사제도의 한계 및 재정책임성 담보의 한계를 보완할 수 있다. 자치단체의 입장에서는 지방자치단체의 감사를 보다 중립적이고 독립적인 입장에서 할 수 있다는 시각에서 주민이나 전문가그룹을 활용하는 방안을 적극 강구할 필요가 있다.

따라서 지방자치단체에 외부의 전문가를 감사에 참여하는 외부감사제도를 도입하여 자치단체의 재정운영에 대한 자율적 감시 및 관리시스템을 강화하여 감사의 전문성 및 신뢰성을 제고함과 아울러 재정운영의 합리성과 건전성을 제고할 필요성이 있다.

2. 지방의회에 의한 견제시스템 확충방안

가. 정책연구기능 강화방안

1) 필요성

지방의원 개개인의 전문성부족과 제도적으로 지방의원에 대한 의정활동 보좌기능의 미비는 지방의회의 성공적 수행을 가로막는 장애요인으로 간주되고 있다. 따라서 우리나라는 광역의회를 중심으로 입법기능과 정책연구기능을 담당하는 정책연구실을 설치하고 있다.

사무기구 중에서 입법지원업무에 질적으로 크게 영향을 주는 기구는 입법정책실과 전문위원실이라 할 수 있다. 상임위원회의 전문위원실은 의원들이 집행부를 감시하는데 따른 소관분야별로 의안준비를 지원하는 전문성을 요구받는 곳임. 정책연구실도 정책연구와 정책대안 개발 및 분석 등 의정활동을 지원해야 하는 곳이다.

그러나 정책연구실의 기능 및 운영에 있어서 다양한 문제점을 안고 있다. 전문적인 정책지원 및 지원인력의 부족이 부족하여 전문적인 보좌를 할 수 없는 실정이다. 시·도의회 중 인구 1천만 명이 넘고, 한 해 예산규모가 15조원에 육박하는 경우에도 입법조사관에 의한 의정활동 지원이 없는 상황이며, 더구나 1~2년 만에 한번씩 교체하는 6·7급 직원으로는 거대규모의 예산안과 관련 안건심의는 물론 지역사회 발전을 위한 정책개발 등에 대한 전문적인 정책지원은 사실상 불가능한 실정이다.

표 4-33. 광역의회 입법/정책연구기능 소관부서

구분	소속	명칭
서울	정책연구실	정책연구실
부산	정책연구실	정책연구실
대구	입법정책담당관	입법정책담당관
인천	입법담당	의사담당관
광주	의회운영전문위원	입법정책지원실
대전	입법정책실	입법정책전문위원
울산	운영전문위원	입법정책담당
강원	전문위원	정책지원
경기	입법정책담당관	입법정책담당관
충남	법제자료담당관실	법제자료담당관실
충북	의사담당관	입법정책담당
전북	전문위원	정책연구팀
전남	전문위원	정책연구담당
경북	입법정책지원팀	입법정책지원팀
경남	입법정책담당관실	입법정책담당관실
제주	입법정책관	입법정책관

자료: 지방분권촉진위원회 내부자료, 2010.

그리고 전문위원은 위원회에서 의안과 청원 등의 심사, 행정사무 감사 및 조사, 그 밖의 소관 사항과 관련하여 검토보고 및 관련 자료의 수집, 조사, 연구를 한다. 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고 있다. 즉, 전문위원의 직급과 정수를 대통령령에 의해 획일적으로 정하고 있다. 이는 표준정원 내에서 지방의회가 자율적으로 전문위원 정수를 관리하던 이전의 방식보다 지방의회의 운영상의 자율권을 훼손하는 조치로 받아들여질 수 있다.

이상의 정책연구실에 대해 전반적으로 다음과 같은 문제점을 안고 있어 개선할 필요성이 있다. 기초의회의 경우 정책연구실이 미비하며, 광역의회 입법정책실도 일반행정직 위주로 운영되고 있다. 입법정책실 마인드가 집행기관의 마인드와 동일하여 충실한 견제기능을 수행하는데 한계가 있다. 전문적인 정책지원

및 지원인력의 부족한 실정이어서 전문적인 보좌에 한계가 있다. 전문위원의 직급과 정수를 대통령령에 의해 획일적으로 정하고 있어 지방의회의 운영상의 자율권을 훼손하는 조치로 받아들여질 수 있다. 전문위원은 직제상 집행기관 실무부서의 장(국장급)보다 그 직급(과장급에 상응하는 4급)이 낮아 의회의 대집행부 견제/감독기능을 대등한 지위에서 원활하게 진행시키지 못하고 있다.

2) 외국사례

미국은 주의회, 시의회, 카운티의회 등 다양한 형태와 규모의 지방의회가 존재하며, 각 지방의회의 상황에 따른 보좌직을 갖추어 운영하고 있다. 예를 들어 뉴욕시의회의 직원은 의원과 의원 개인보좌인력, 위원회 담당직원, 그리고 의회서비스 담당직원으로 구분하여 운영하고 있다. 뉴욕시 의원들의 입법활동을 지원하기 위해서 조직적 차원으로 각종 위원회와 입법사무부(Legislative Document)를 활용하고 있으며, 개인적 차원으로 의원의 운영자금내에서 활용 가능한 개인보좌제도를 운영하고 있다.

그리고 프랑스의 경우는 의회의원들의 임무를 수행함에 있어 필요한 수단을 보장해 주고 있다. 예를 들어 파리시의회의원들은 수당의 계산 및 지급, 6개 정치적 단체로 배분된 163명 의원(그중 33명은 보좌관)의 처분에 따른 인사 및 물적 관리를 해주고 있다. 즉, 의회 사무처의 인적자원 관리는 2006년에 인력기구의 생성을 보게 되는데, 특히 정보분야에 관련하여 시행되었다. 즉, 파리시의회 사무처의 모든 직원들은 2004년부터 시작된 분야별에 따른 직업군으로 체계화하고 있어 전문적인 지원이 가능하도록 하고 있다(실제 2007년부터 활용).

3) 개선방안

첫째, 정책연구 기능을 강화해야 한다. 이를 위해서는 의정활동 지원 보조기관의 이원화(일반직, 전문직)를 통한 체계적 지원이 필요하다. 일반직은 행정적, 사무적, 봉사적 업무 등 의정활동 수행편의 도모 등을 담당하고 전문직은 정책 조

사연구 담당, 법안작성 담당, 심사담당, 정치담당 등을 담당한다. 그리고 자치입법활동 지원을 통한 전문성 제고가 필요하다. 아울러 정책 및 예산분석에 필요한 전문가 활용을 통한 심층분석 기능을 강화할 필요성이 있다.

둘째, 지방의회에 자치입법 및 정책에 관련된 사항을 조사/연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 의정활동을 지원하기 위하여 "정책연구지원인력을 둘 수 있도록" 지방자치법상 근거규정을 마련할 필요가 있다. 정책연구지원인력의 직급과 정수는 관련 법령에 근거하여 지방의회가 자율적으로 운영할 수 있도록 지방자치단체의 조례로 규정하는 것이 바람직하다. 다만, 전국 지방의회가 어느 정도 통일된 기준(의원정수 또는 위원회 수에 따라 정책연구지원인력 정수 규정)에 따라 인력을 충원하고 관리할 수 있는 인사제도를 구축할 필요가 있다.

셋째, 전문적인 정책지원 및 지원인력의 보강이 필요하다. 전문위원 자격기준 강화 및 비상임전문위원 활용, 전문가 채용 가능한 인력충원시스템 구축이 필요하다. 전문위원 임용법령의 통일 및 자치단체의 자율성 확보가 필요하다. 전문위원들은 대다수가 집행부공무원들이 순환보직 차원에서 충원되어 전문성이 미흡한 실정이다. 특히 지방의회 전문위원의 임용자격은 자치단체마다 다른 기준을 적용하고 있으며 그 법형식도 조례 또는 규칙에서 개괄적으로 정하고 있다. 따라서 지방공무원임용령으로 엄격히 규정하는 것이 필요함은 물론 지방의회가 주도적으로 전문위원의 요건을 선정하고 지방자치단체의 조례로 규정하도록 한다. 그리고 계약직 공무원 등 전문 연구인력의 인력관리방식의 개선이 필요하다. 현재 지방의회의 전문인력들은 국회 입법조사처의 연구원과 같이 계약직 공무원으로 채용되어 5년 단위로 재공모절차를 거치도록 돼 있는데, 계약직 본래의 취지인 전문적 지식을 효율적으로 활용하면서 독립적으로 과제를 수행하라는 목적에 부합하지 못하고 있는 실정이다. 이는 계약만료일에 따라 신분상 불안감과 극단적으로 재계약을 기대하기 곤란한 경우 업무공백발생 등의 문제를 노정하고 있기 때문이다. 따라서 정치적 임용을 제한하고 근무실적의 성과를 제고하여 소기의 목적(전문성 강화)에 부응하는 인력관리방식을 모색할 필요가 있다.

나. 행정사무감사 및 조사권의 개선

1) 필요성

지방의회의 행정사무감사 및 조사권이란 “일반적인 지방자치단체의 사무 혹은 이 중 특정사안에 대하여 정기적으로 혹은 사안이 발생하였을 때, 지방의회가 지방자치단체 등에 대하여 확인·추궁·개선 조치하는 권한”을 지칭한다. 행정사무감사 및 조사는 발생 가능한 사고를 미연에 방지하고, 부정이나 오류·비위 등을 일소하여 행정사무의 개선·향상과 공직기강 확립에 기여할 수 있다.

그러나 여전히 지방의원의 행정에 대한 전문성과 행정사무감사 지원인력이 부족하다는 점을 고려하면 역부족인 측면도 존재하고 있다. 따라서 행정사무 및 조사는 행정의 합법성과 합목적성을 보장함으로써 주민으로부터 행정에 대한 신뢰와 지지를 높이고 건전한 행정풍토를 조성하기 위해 보완 및 개선할 수 있는 대안이 마련될 필요한 시점이다.

행정사무감사는 상임위원회 또는 본회의가 감사반을 구성하여 감사할 수 있는데, 즉 본회의에서 할 수도 있고, 소관 상임위원회별로 또는 특별위원회를 구성하여 이를 행하게 할 수 있다(동법 제41조 1항, 동법시행령 제56조). 시도의 경우 5-10인 이내, 시군구의 경우는 3-5인으로 구성된다. 감사의 대상기관은 해당지방자치단체, 그 소속행정기관 및 하부행정기관, 교육·체육기관, 지방공기업, 지방자치단체 출연 제3섹터, 지방자치단체 수탁기관(단체) 등 이다(동법법시행령 제42조 제1항).

행정사무 감사 및 조사에 있어서 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다. 우선 지방의회 감사범위의 문제를 들 수 있다. 감사대상기관 수가 많고 감사기간이 지나치게 짧다. 현행 지방자치법과 시행령을 근거로 볼 때 행정사무감사 및 조사의 대상기관이 너무 많다고 볼 수 있다. 감사기간의 짧은 일정(시도의회 연간 10일, 시군구의회 연간 7일)으로 많은 기관을 감사함으로 인하여 감사가 형식적으로 이루어지고 있는 실정이다. 그리고 지방의회 의원들의 전문성 부족을 들 수 있는데, 행정사무감사와 조사는 고도의 전문성을 요하는 것으로 무엇보다도

지방의원들의 자질 및 능력 향상은 효과적인 감사 및 조사를 위해 필수적 요소이다. 행정업무는 매우 복잡·다양하여 이에 대한 감사에는 상당한 전문지식이 요구되나, 직접 감사 및 조사에 참여하는 지방의원의 행정 및 재정에 대한 지식과 경험의 부족 그리고 감사 및 조사 기법의 미숙 등으로 인해 효율적인 감사를 수행하지 못하고 있다. 따라서 행정사무 감사 및 조사권의 개선을 통하여 자치단체 집행부의 행정 및 재정운영의 건전성을 보다 견제할 수 있는 있어야 할 것이다.

2) 개선방안

첫째, 자료제출 요구절차의 간소화가 필요하다. 지방의회의 활성화를 위하여 국회수준의 자료제출 요구의 간소화가 필요하다.

둘째, 처리결과보고에 대한 조치권 강화가 필요하다. 행정사무감사 또는 조사의 실효성을 높이기 위해서는 처리결과의 보고에 대하여 지방의회가 적절한 조치를 할 수 있는 방향으로의 개선이 필요하다. 집행기관은 행정사무감사와 조사의 처리결과를 지방의회에 보고하도록 하고, 지방의회는 그 보고에 대하여 적절한 조치를 취할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 증언 거부 및 서류 제출 거부에 대한 제재의 실효성을 강화해야 한다. 과태료 규정을 참고인 출석 및 진술의 실효성을 확보할 수 있는 방향으로 보완하여야 한다. 지방자치법에 과태료 부과 절차를 명확하게 하고 과태료는 지방의회 의장의 통보에 의하여 지방자치단체장이 부과하고 그 결과를 의장에게 통지하도록 한다.

넷째, 전문성 강화를 위한 노력으로 지방의회 인사권의 독립성 확보 및 전문성 제고 방안과 병행하여 추진되어야 한다. 그리고 정책감사의 강화가 필요한데, 행정사무감사가 합법성에 초점을 두는 전통적 감사보다는 성과감사 또는 정책감사의 성격을 강화하여야 한다. 또한 감사결과 환류시스템 마련이 필요한데, 정책대안개발과 방향 제시를 위한 행정사무감사의 방향 설정, 시의회 시정요구나 건의사항에 대하여 집행기관이 지속적으로 수용하고 있는지에 대한 점검장치를 제도화할 필요성이 있다.

3. 주민에 의한 견제시스템 확충방안

가. 주민참여예산제도 강화

1) 필요성

주민참여예산제도는 집행부가 독점하여 왔던 예산편성을 주민참여라는 형식을 통해 지역주민이 예산편성 과정에 참여하는 것이다. 지방자치단체의 행정기관이 독점적으로 행사해왔던 예산 편성권을 지역사회와 지역주민에게로의 분권화 또는 권한이양을 통해 예산편성 과정에 해당 지역주민들이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여 제도의 일종이다. 주민참여예산제도는 예산운영의 모든 과정에 납세자인 주민들이 참여하는 제도를 말한다.

그러나 주민참여예산제가 성공하기 위해서는 무엇보다도 주민들의 참여가 활성화되어야 할 것이나 선행연구들에 의하면 자발적인 주민참여의 수준이 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 인터넷이나 우편을 통한 의견수렴, 시민제안 또는 아이디어 공모차원에서 이루어지고 있는 것이 통상적이고 주민참여예산제에 대한 충분한 홍보가 이루어지지 않아 동 제도에 대한 인지도가 높지 않은 수준이다.

그리고 시민위원의 권한이 크지 않고 예산과정 참여가 제한적으로 이루어지고 있으며, 시민위원의 전문성 부족, 의회의 예산심의·의결권과의 충돌, 지방재정의 열악성 등이 제약요건으로 작용하고 있다. 또한 주민참여가 활성화될수록 정치적 합리성은 제고될 수 있지만 경제적 합리성은 저하될 수 있으며, 예산결정에서 민주성은 증진되지만 효율성은 저하될 수 있다.

자치단체의 재정운영을 감시하고 사전에 합리적 재정운영을 담보하기 위해서는 재정운영에 있어 주민참여를 활성화해야 할 것이다. 특히 주민참여예산제도는 주민이 직접 예산편성에 참여하는 방법도 있지만 예산편성에 있어 다양한 주민의 의견수렴 과정을 거치는 제도적 장치도 매우 중요하다.

2) 개선방안

시민참여를 활성화하기 위해서는 다양한 정보제공, 홍보, 교육, 시민단체와의 연계프로그램 등을 활용할 필요가 있다. 예산편성과정에 주민들의 참여를 활성화하기 위해서는 사전에 충분한 재정정보가 공개되어 있어야 한다. 현행 지방재정공시제도와 긴밀하게 연계되어 있기 때문에 유기적인 활용성을 높일 필요성이 있다.

주민참여예산제도에 대한 충분한 홍보노력이 있어야 한다. 홍보매체는 방송, 신문, 기관소식지, 홈페이지 등 다양하게 존재하고 있다. 각 매체의 경우 지역별로 효과성 측면에서 차이가 있을 수 있다. 따라서 각 지역별로 홍보효과가 가장 크다고 판단되는 매체를 중심으로 주민참여예산제도에 대한 충분한 홍보를 실시하여 인지도를 높이기 위한 노력이 필요하다. 물론 다양한 매체를 통하여 홍보함으로써 주민참여예산제도에 대한 인지도를 제고하기 위한 노력이 전개되어야 한다. 주민참여예산제도에 대한 교육프로그램을 개설한 후 교육을 통하여 인지도를 제고할 수 있을 것이다.

시민단체는 지방자치단체에서 제공하는 다양한 재정정보에 대한 감시기능을 수행할 수 있도록 하되 동시에 예산편성과정에 참여하여 다양한 의견을 제출할 수 있는 기능을 수행하여야 한다. 시민단체는 각종 재정통계, 재정보고서 등의 정확성을 검증하는 역할을 수행할 필요가 있다. 또한 지역 내에 존재하는 다양한 시민단체들이 협력하여 예산편성과정에서 발생할 수 있는 불공정하고 편파적인 이익의 투입과 반영을 감시하고 통제하는 역할을 수행하는 것이 바람직한 바, 이러한 노력이 있어야 한다.

그리고 주민참여예산제도는 획일적인 방식으로 운영되기 보다는 지역의 특성과 연계하여 운영할 수 있도록 할 필요가 있다. 예를 들면 시민위원회 위원을 구성하여 하는 방식, 모든 주민이 직접 참여하는 방식 등 다양한 방식이 존재할 수 있다. 해당 지방자치단체의 인구규모, 예산규모 등 다양한 환경적 여건을 고려하여 결정하여야 할 것이다.

이외에도 재정운영에 대한 주민참여 방안으로는 재정수요조사를 위한 주민설

문조사 정례화, 시민위원회를 중심으로 예산공청회 및 투표 실시, 아울러 보다 적시에 광범위한 주민들의 예산집행 및 투자사업에 대한 의견을 수렴하기 위하여 모바일주민참여시스템을 도입하여 주민참여의 기회 및 폭을 넓힐 필요가 있다. 이는 주민참여의 형식화 및 적시성 결여 그리고 단발성 참여 등의 문제점을 보완하여 주민참여를 활성화 할 수 있는 하나의 수단이 될 수 있다. 즉, 재정운영이나 상황에 대한 의견, 투자사업에 대한 주민의견, 정책에 대한 주민의견 등 다양한 측면에서 적시에 주민참여의 실효성을 높이고 주민에 의한 자율적 관리 및 견제기능이 강화될 수 있다.

나. 주민투표제도 개선

1) 필요성

주민투표제도는 지방자치단체의 중요한 사안에 대하여 주민들이 투표를 통하여 직접 결정하는 제도를 말하는 것으로 주민발안, 주민소환 등과 함께 주민 직접 참여제중 가장 기본적인 요소이다. 주민투표는 주민들이 자신의 삶과 밀접한 중요 정책결정사항에 대하여 투표를 통해 직접 결정을 하는 제도로서 행정의 경직성과 일방성을 극복하는 예방적 효과를 가진다.

이상과 같이, 주민투표제도는 국민주권을 실현하고 정책결정과정에 있어 절차적 정당성을 확보하며 지방의회에 대한 견제를 통해 의회기능을 활성화 하고, 지역의 공적 문제에 대한 관심을 제고하여 정치·교육적 효과를 거둘 수 있다는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 주민 투표제도는 제도상·실행상에 있어 몇 가지 보완되어야 할 사안이 존재하고 있다.

먼저 제도상 주민투표제도의 문제점은 주민투표 발의 요건의 제약, 주민투표의 방법이 자치단체의 특성을 고려하지 못하고 있는점, 그 대상 역시 매우 제한적이라는 점을 지적할 수 있다. 게다가 주민투표를 제한하는 기간을 정의하고 있어 실제적으로 주민투표를 실시할 수 있는 여건을 조성하지 못하고 있는 실정이다. 현행 주민투표법에서는 주민투표의 청구요건을 조례에 위임하면서 청구권

자 총수의 1/20이상, 1/5이하의 범위 안에서 정하도록 하고 있다. 그러나 이는 투표의 청구요건을 매우 높게 설정한 것으로 예를 들어 서울시의 경우 최소 38만명 이상의 서명을 받아야만 주민투표를 청구 할 수 있어 실제적으로 주민투표 청구의 기회를 봉쇄하고 있는 실정이다.

주민투표법의 조례 위임과 관련하여 당시 행정안전부는 자치단체가 구성해야 하는 조례의 형식을 일률적으로 적용함으로써 자치단체별로 지역의 현실에 맞는 창의적인 주민투표를 실시하는데 제약을 두고 있다. 현행 주민투표법 제8조에 따르면 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위해 주민투표를 요구할 수 있는 반면, 주민들은 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항에 대해 투표할 수 없도록 하고 있다. 이는 주민투표를 정부정책의 실행도구로 사용하는 행위로 진정한 의미의 참여민주주의를 달성하고 있다고 판단하기 어렵다[19].

마지막으로 주민투표법은 공직선거인 60일 전부터 선거일 까지는 주민투표를 위한 서명요청 활동, 주민투표발의, 투표를 할 수 없도록 정하고 있는데 우리나라의 선거 현실은 지방자치단체장 및 의원, 국회의원, 대통령 선거, 재·보선선거 등이 거의 매년 있기 때문에 현실적으로 주민투표가 이루어질 수 있는 기간이 극히 제약되고 있다.

이상과 같이 주민투표에 대한 제도적 개선을 통하여 실질적으로 자치단체의 재정운영 뿐만 아니라 전반에 걸친 불합리한 사항에 대해 견제하고 바람직하게 유인할 수 있는 실효성을 담보할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

19) 중앙정부 차원에서 정책의 실행을 위해 실시하는 주민투표는 자칫 지역주민간 갈등을 발생시키는 역할을 하기도 함. 예를 들어 방폐장 유치를 위한 주민투표는 방폐장 유치 신청을 한 4개 자치단체 주민간, 자치단체–주민간 갈등을 확대하여 국가 전체의 맥락에서 비효율을 유발하였다는 평가를 받기도 함(하승우, 2006)

2) 개선방안

현행 주민투표법에서 규정하고 있는 부적절한 조항을 개선해야 할 것이다. 먼저 현행 주민발의의 요건을 완화해야 할 필요가 있다. 독일의 경우 유권자중 법률적 자격요건은 최저 3%에서 최고 20% 까지 각 주마다 다양하지만 5% 미만의 경우가 많으며, 우리나라의 경우 자치단체별 인구, 사회, 경제적 특성의 편차가 크기 때문에 자치단체별 발의가능 요건을 자율에 맡겨 변화 시킬 필요가 있다. 이를 통해 발의 가능성을 높이고, 자치단체마다의 특성을 반영한 주민투표가 이루어져야 한다.

또한 국가정책에 대해서는 원칙적으로 주민투표를 하기 위한 발의를 할 수 없도록 하고 있는데, 국가정책 중 시민의 복리 등에 직접적으로 영향을 미쳐 그 영향이 시민의 기본권을 저해하는 경우는 발의를 할 수 있도록 제한할 필요가 있다. 지방자치단체가 중앙정부의 행정수행 수단으로서 인식되어서는 안 되며 중앙의 정책이 실현되는 장소가 지방이기 때문에 자치단체의 자발적 투표를 인정해야 한다는 인식이 존재해야 한다. 따라서 최소한 외교, 안보, 국방 등의 영역을 제외한 복지, 건설, 교육 등의 영역은 주민투표 대상으로 개방할 필요가 있다.

한편, 우리나라는 공직선거와 주민투표를 명확히 구분하고 있는데, 미국의 경우 투표경비의 합리화를 위해서 대통령선거, 중간선거는 주의 공직자 선거 등과 동시에 주민투표를 실시하고 있다. 투표경비의 절감효과를 고려하고, 주민투표의 실질적 실행 가능성을 높이기 위해서는 현행 규정을 개선할 필요가 있다.

제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약

현재 우리나라에서 시행되고 있는 지방재정관리제도 혹은 견제시스템에 대해 자치단체 집행부, 지방의회, 주민 측면으로 구분하여 내부 견제시스템으로 정리하면 다음과 같다. 먼저 집행부에 의한 견제시스템으로는 자체감사부서 운영, 재정분석 및 진단제도, 재정위기관리시스템, 지방재정공시제도, 중기지방재정계획제도, 투융자심사제도, 사업예산제도 등을 들 수 있다. 그리고 지방의회에 의한 견제시스템으로는 행정사무감사 및 조사권 제도, 전문위원 제도, 지방의회 정책연구실 운영 등을 들 수 있다. 마지막으로 주민에 의한 견제시스템으로는 주민참여예산제도, 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 주민소환제도 등이 해당된다.

이상과 같은 제도들이 운영되고 있음에도 불구하고 본문에서 검토하였듯이 건전한 지방재정 운영을 담보하기에는 각각의 제도들이 안고 있는 문제점들이 있기 때문에 제도의 효과성과 유용성을 제대로 발휘하지 못하여 내부적인 자율적 재정운영 견제시스템으로서 역할을 하는 데는 미흡한 실정이다. 따라서 이들 제도들이 제대로 기능할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

나아가 향후 지방분권이 지속적으로 추진되면서 더욱 국가사무의 지방이양과 이에 따른 지방재정의 확충 등으로 인하여 지방자치단체의 자율성이 한층 강화되는 상황에서 합리적이고 건전한 지방재정 운영의 필요성이 보다 강하게 요구된다. 즉, 지방분권의 진전과 더불어 자치단체의 자치권 및 자율성이 확대되고 있는 측면에서 자치단체 스스로의 자율적 재정운영 관리시스템 및 내부 견제시

스템의 강화가 필요하다.

재정운영 내부 견제시스템의 확충 필요성에 대해서는 첫째, 자치단체의 자치입법권이 확대되어 자치단체의 자율성이 강화되고 있는 상황에서 자치단체의 재정운영 관리 및 견제시스템의 확충은 더욱 필요성을 가지고 있다.

둘째, 자치단체의 자주재원이 미약한 상황에서 자치단체에서는 자주재원 확충을 지속적으로 요구하고 있고, 현실적인 지방재정 상황을 고려할 경우에 지방재정 확충은 주요 과제가 되고 있다. 이러한 상황에서 어떤 형태로든 지방분권의 진전과 더불어 자치단체의 자주재원은 확충될 것으로 예상된다. 아울러 자치단체의 재정운영 자율성이 확대되게 되므로 건전한 재정운영을 위해서는 더욱 더 내부 견제시스템이 확충될 필요성이 있다.

셋째, 기본적으로 중앙행정사무의 지방이양 등 지방분권의 진전과 더불어 자치단체에 재원이 이양될 것이고, 이에 따라 지방재정의 규모 및 비중은 증대하게 될 것이다. 이외에도 지방재정 지출규모 측면에서 지방재정 규모나 비중은 현실적으로 주로 논의되고 있는 사회복지관련 재정지출수요 반영을 위한 국고보조사업의 기준보조율 정비, 소방사무 증대에 따른 재정지출수요 반영 등 다양한 측면에서 이루어질 수 있는데, 이들 재정지출 수요가 반영되면 자치단체의 재정규모 및 재정자율성은 더욱 확대될 것으로 예상된다. 따라서 자치단체의 재정지출 규모 및 자율성이 확대될수록 합리적이고 건전한 지방재정운영을 위한 자치단체 내부의 견제시스템의 확충이 중요한 과제가 된다.

지방재정운영 견제시스템 방안을 모색하기 위하여 우선 연구자가 다양한 대안을 검토하여 이 대안에 대해 선호도 설문조사를 실시하였는데, 선호도 우선순위별로 설문조사 분석결과를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 집행부에 의한 견제시스템 [대안]으로는 11가지 대안 중에서 종합적인 선호도 우선순위별로 과반수인 6개 대안을 정리하면 다음과 같다. 우선 집행부 공무원 그룹에서는 종합적으로 [재정위기관리시스템 개선]을 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [재정분석 및 진단시스템 강화], [자체감사부서의 독립성 강화], [투융자심사제도 개선], [외부감사제도 도입], [지방투자사업이력관리

시스템 구축] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 지방의회 의원 그룹에서는 종합적으로 [재정위기관리시스템 개선]을 집행부 공무원 집단과 같이 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [외부감사제도 도입], [사업예산제도 강화], [지방투자사업이력관리시스템 구축], [재정운영상시모니터링시스템 구축], [재청출납관제도 신설] 순으로 나타나고 있다. 마지막으로 전문가 그룹에서는 종합적으로 [투융자심사제도 개선]을 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [지방투자사업이력관리시스템 구축], [재청출납관제도 신설], [외부감사제도 도입], [자체감사부서의 독립성 강화], [지방재정공시제도 개선] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들 집행부 공무원, 지방의원, 전문가 그룹에서 각각 선호하는 6가지 대안들중에서 공통으로 선호하는 대안은 [투자사업이력관리시스템 구축] 및 [외부감사제도 도입] 등 2개 대안을 들 수 있는데, 대안으로서 중요성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 지방의회에 의한 견제시스템 [대안]으로는 5가지 대안 중에서 종합적인 선호도 우선순위별 과반수인 3개 대안은 정리하면 다음과 같다. 우선 집행부 공무원 그룹에서는 종합적으로 [전문위원 제도]의 개선을 가장 선호하는 것으로 나타나고 있다. 이어 [행정사무감사 조사권 개선], [지방의회정책연구실 강화] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 지방의회 의원 그룹에서는 종합적으로 [지방의회정책연구실 강화]를 가장 선호하는 것으로 나타나고 있다. 이어 [전문위원 제도의 개선], [전원위원회 제도] 도입 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 마지막으로 전문가 그룹에서는 종합적으로 [지방의회정책연구실 강화]를 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [행정사무감사 조사권 개선], [전문위원 제도 도입] 순으로 나타나고 있다. 이들 집행부 공무원, 지방의원, 전문가 그룹에서 각각 선호하는 3가지 대안들중에서 공통으로 선호하는 대안은 [전문위원 제도 도입] 및 [지방의회정책연구실 강화] 등 2개 대안을 들 수 있는데, 대안으로서 중요성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 주민에 의한 견제시스템 [대안]으로는 8가지 대안 중에서 종합적인 선호도 우선순위별 과반수인 4개 대안을 정리하면 다음과 같다. 우선 집행부 공무원

그룹에서는 종합적으로 [주민감사청구제도 개선]을 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [주민소송제도 개선], [주민참여예산제도 강화], [주민소환제도 개선] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 지방의회 의원 그룹에서는 종합적으로 [주민참여예산제도 강화]를 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [주민모바일참여제도 도입], [주민예산위원회 제도 도입], [주민투표제도 개선] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 마지막으로 전문가 그룹에서는 종합적으로 [주민참여예산제도 강화]를 가장 선호하는 대안으로 나타나고 있다. 이어 [주민예산위원회 제도 도입], [주민모바일참여제도 도입], [주민투표제도 개선] 순으로 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들 집행부 공무원, 지방의원, 전문가 그룹에서 각각 선호하는 3가지 대안들중에서 공통으로 선호하는 대안은 [주민참여예산제도] 1개 대안을 들 수 있는데, 대안으로서 중요성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

제2절 정책건의

이상의 [대안]의 종합적인 선호도를 시사점으로 받아들여 연구자의 판단을 포함하여 본 연구에서 제시하는 지방재정운영의 건전성 강화를 위한 자치단체 내부 견제시스템 확충에 대한 [방안]을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 집행부에 의한 견제시스템 [방안]으로는 [투자사업이력관리시스템 구축], [외부감사제도 도입], [재정출납관제도 신설] 등 3개 방안 모두 새롭게 제도를 도입하여 집행부에 의한 견제시스템을 확충하는 것으로 방안을 제시한다.

둘째, 지방의회에 의한 견제시스템 [방안]으로는 [지방의회정책연구실 강화(전문위원제도 도입 포함)] 및 [행정사무감사 조사권 개선] 2개 방안을 제시한다.

셋째, 주민에 의한 견제시스템 [방안]으로는 [주민참여예산제도 강화(주민모바일참여제도 도입 및 주민예산위원회 제도 도입 포함)] 및 [주민투표제도 개선] 2개 방안을 제시한다.

이상의 각각의 방안에 대해 보다 구체적으로 대응전략을 모색하여 정책건의로서 다음과 같이 제안한다.

〈재정출납관제도의 도입방안〉

자치단체의 재정운영을 자율적으로 관리하고 감시할 수 있도록 회계사무의 처리에 있어서 독립적인 권한을 갖는 재정출납관 제도를 도입할 필요성이 있다. 재정출납관은 일본의 사례를 고려하여 자치단체장과는 별도의 독립된 지위를 갖되 지방의회의 승인을 받아 자치단체장이 임명하는 것으로 한다. 재정출납관은 불법, 부당하다고 인정되는 예산의 지출거부가 가능하며 금전적 책임을 진다. 재정출납관제도를 신설하기 위해서는 일본의 경우와 같이 현행 지방자치법에 그 근거를 신설하고 이를 근거로 하여 지방자치단체별로 조례를 제정하여 운영하도록 한다. 예를 들어, 재정출납관의 운영은 기본적으로 지방자치단체 조직내부에 재정출납관실을 두어 그 밑에 지방자치단체 실정에 맞게 몇 개의 과를 두고 재무과의 회계처리 관련 업무 등 업무를 이관하여 조직을 구성하여 담당하는 것으로 한다.

〈투자사업이력관리시스템 구축방안〉

이를 위해서는 자치단체에서 추진하고 있는 각종 투자사업이 어떻게 추진되고 있는지 모든 상황에 대해 전산시스템을 구축하여 전산시스템 하에 관리시트를 작성하게 함으로서 투자사업 진행상황, 계획, 효과 등에 대하여 실시간으로 알려 각종 투자사업 민원 및 의문사항 해소에 대응해야 한다. 그리고 투자사업에 대한 재정적 성과분석 및 관리의 전문화를 기할 수 있도록 체계를 보완해야 한다. 재정규모의 증가로 각종 투자사업이 복잡 다기화되고 전문화 추세에 있어 성과관리의 전문화에 대응해야 한다. 또한 투자사업 추진상황에 대해 평가하는 체계도 구축하여 투자사업의 효율 극대화를 유도해야 한다. 즉 투자사업에 대해 사전, 진행과정, 사후관리 등을 합리적으로 평가하고 체크함으로서 투자사업에 대한 미흡한 점, 보완, 향후 추진방향 등이 명확히 드러나도록 설계해야 한다. 한편, 현실적으로 많은 자치단체에서 투자사업의 비효율성 및 예산낭비 사례가 다

양한 분야 및 단계에서 이루어지고 있다. 투자사업이력관리시스템에 각 투자사업에서 발생하고 있는 단계별 및 분야별 재정투자 비효율 및 예산낭비 사례를 구축하여 매뉴얼화 하여 대응해야 한다.

〈외부감사제도 도입방안〉

자체감사부서의 독립성을 강화할 필요성이 있다. 단기적으로는 제주특별자치도와 같이 행정조직상의 독립기관인 감사위원회 형태로 전환하는 방안을 검토하고, 장기적으로는 일본의 감사위원회 형태로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 그리고 지방자치단체에 외부의 전문가를 감사에 참여하는 외부감사제도를 도입하여 자치단체의 재정운영에 대한 자율적 감시 및 관리시스템을 강화하여 감사의 전문성 및 신뢰성을 제고함과 아울러 재정운영의 합리성과 건전성을 제고할 필요성이 있다.

〈지방의회정책연구실 기능 강화방안〉

첫째, 정책연구 기능을 강화해야 한다. 이를 위해서는 의정활동 지원 보조기관의 이원화(일반직, 전문직)를 통한 체계적 지원이 필요하다. 둘째, 지방의회에 자치입법 및 정책에 관련된 사항을 조사/연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하는 등 의정활동을 지원하기 위하여 "정책연구지원인력을 둘 수 있도록" 지방자치법상 근거규정을 마련할 필요가 있다. 셋째, 전문적인 정책지원 및 지원인력의 보강이 필요하다. 전문위원 자격기준 강화 및 비상임전문위원 활용, 전문가 채용가능한 인력충원시스템 구축이 필요하다.

〈행정사무감사 및 조사권의 개선방안〉

첫째, 자료제출 요구절차의 간소화가 필요하다. 지방의회의 활성화를 위하여 국회수준의 자료제출 요구의 간소화가 필요하다. 둘째, 처리결과보고에 대한 조치권 강화가 필요하다. 행정사무감사 또는 조사의 실효성을 높이기 위해서는 처

리결과의 보고에 대하여 지방의회가 적절한 조치를 할 수 있는 방향으로의 개선이 필요하다. 셋째, 증언 거부 및 서류 제출 거부에 대한 제재의 실효성을 강화해야 한다. 과태료 규정을 참고인 출석 및 진술의 실효성을 확보할 수 있는 방향으로 보완하여야 한다.

〈주민참여예산제도 강화방안〉

주민참여예산제도에 대한 충분한 홍보노력이 있어야 한다. 각 지역별로 홍보효과가 가장 크다고 판단되는 매체를 중심으로 주민참여예산제도에 대한 충분한 홍보를 실시하여 인지도를 높이기 위한 노력이 필요하다. 주민참여예산제도에 대한 교육프로그램을 개설한 후 교육을 통하여 인지도를 제고할 수 있을 것이다. 그리고 주민참여예산제도는 획일적인 방식으로 운영되기 보다는 지역의 특성과 연계하여 운영할 수 있도록 할 필요가 있다. 예를 들면 시민위원회 위원을 구성하여 하는 방식, 모든 주민이 직접 참여하는 방식 등 다양한 방식이 존재할 수 있다. 해당 지방자치단체의 인구규모, 예산규모 등 다양한 환경적 여건을 고려하여 결정하여야 할 것이다. 이외에도 재정운영에 대한 주민참여 방안으로는 재정수요조사를 위한 주민설문조사 정례화, 시민위원회를 중심으로 예산공청회 및 투표 실시, 아울러 보다 적시에 광범위한 주민들의 예산집행 및 투자사업에 대한 의견을 수렴하기 위하여 모바일주민참여시스템을 도입하여 주민참여의 기회 및 폭을 넓힐 필요가 있다. 이는 주민참여의 형식화 및 적시성 결여 그리고 단발성 참여 등의 문제점을 보완하여 주민참여를 활성화 할 수 있는 하나의 수단이 될 수 있다.

〈주민투표제도 개선방안〉

현행 주민투표법에서 규정하고 있는 부적절한 조항을 개선해야 할 것이다. 먼저 현행 주민발의의 요건을 완화해야 할 필요가 있다. 또한 국가정책에 대해서는 원칙적으로 주민투표를 하기 위한 발의를 할 수 없도록 하고 있는데, 국가정책 중 시민의 복리 등에 직접적으로 영향을 미쳐 그 영향이 시민의 기본권을 저해하는 경우는 발의를 할 수 있도록 제한할 필요가 있다.

【참고문헌】

김동욱·한영조.(2010), 제주특별도지사 주민소환사례를 통한 주민소환제 문제점 고찰 및 개선방안.「한국지방자치학회보」, 22(1), 73-98.

김영기.(2004), 주민소환제의 도입과 과제,「지방행정」, 53, 23-30.

남경희, 프랑스의 회계감사제도에 관한 고찰: 인력관리 및 지방회계 검사원을 중심으로, 감사, 1996

남기헌.(2006), 주민참정제도의 도입과 과제: 주민감사청구 및 주민소송제도의 운영,「지방행정」, 55, 33-47.

명재진.(2007), 지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고방안 연구,「한국부패학회보」, 12(3), 1-20.

박호숙.(2000), "지방자치단체의 정책결정에 있어 지방의회와 집행기관의 상호작용 연구",「한국지방자치학회보」, 12(3).

소순창.(2004), 주민감사청구제도의 문제점과 발전방안,「지방행정」3, 15-22.

신원득·이상미.(2009),「지방의회 법령구조 연구」, 경기개발연구원

심상복.(2009), 현행 주민소환제의 문제점 고찰,「법학연구」, 49(2), 155-188.

양기근.(2007),「지방의회의 의정활동 활성화를 위한 사무기구의 의정지원기능 개선방안」, 경남발전연구원 연구보고서.

이창균외, 외국의 지방재정제도, 인천광역시, 2000

이창균, 긴축재정에 따른 경비절감 및 지출효율화 방안, 한국지방행정연구원, 1999

이창균, 건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2002

이창균, 일본의 지방재정 개혁동향, 지방재정지 관련 각호, 지방재정공제회, 2006-2008년

이창균, 지방투자사업의 효율적 추진방안, 한국지방행정연구원, 2006년

이청수.(2005), "지방의원 보좌기능 강화방안",「자치의정」, 통권 제40호.

장교식·곽관훈,『일본의 지방재정제도 개혁』, 한국법제연구원, 2007년

정연정.(2007),「주민소환제 도입과 발전방안: 해외사례의 제도적 시사점을 중심으로」, 충북개발연구원

지방분권촉진위원회, 지방분권과제 추진점검 자료, 2011.

최철호.(2008), 주민투표제도에 관한 연구: 우리나라와 일본의 주민투표제도의 비교를 중심

으로, 「공법학연구」, 8(4), 354-380.
행정안전부, 2011년도 지방자치단체예산개요, 2011.
加藤良重, 自治體も倒産する, 東京: 公人の友社, 1998
齊藤達三, 事業別豫算入門, ぎょうせい, 1995
麻生太郎(總務大臣), 地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について, 2004
總務省編, 地方財政白書 2011年版,

Ⅳ. 지방재정준칙의 도입방안

이 상 용 (선임연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서 론 ····· 395

제1절 연구목적 ····· 395

제2절 연구범위 및 방법 ····· 397

1. 연구범위 ····· 397
2. 연구방법 ····· 398

제2장 재정준칙에 대한 이론적 논의 ····· 400

제1절 재정준칙의 의의 ····· 400

제2절 재정준칙의 역할과 기능 ····· 402

제3절 재정준칙의 분류와 종류 ····· 404

1. 총량목표 재정변수 기준 ····· 404
2. 재정준칙의 엄격성 기준 ····· 405
3. 재정준칙 제정·집행 주체 기준 ····· 406
4. 재정준칙의 적용기준 ····· 407

제3장 외국사례와 시사점 ····· 408

제1절 영국 사례 ····· 409

1. 도입배경 ····· 410
2. 재정안정법의 주요 내용 ····· 410

제2절 미국 사례 ····· 411

1. 도입배경 ····· 412
2. 재정준칙의 주요 내용 ····· 412

제3절 EU의 사례 ····· 414

1. 도입 배경 ····414
2. 안정·성장 협약(SGP)의 주요 내용 ····415

제4절 외국사례의 시사점 ···· 417

제4장 지방재정준칙의 총량지표 현황 분석 ····420

제1절 재정규모 ···· 420

1. 재정규모 : 세입, 세출의 총량규모 ····420
2. 재정지출 규모 : 의무지출과 재량지출 규모 ····423
3. 사회복지 재정지출 규모 ····425

제2절 재정수지 ···· 426

1. 통합재정수지 ····427
2. 경상수지 ····429
3. 실질수지 ····430

제3절 지방부채 ···· 432

1. 지방채무 ····432
2. 지방공기업 부채 ····436

제5장 지방재정준칙의 도입방안 ····438

제1절 지방재정준칙의 필요성 ···· 438

제2절 지방재정준칙의 내용 ···· 445

1. 지방재정준칙의 제정·집행주체 및 법적 근거 ····445
2. 지방재정준칙의 통제·관리 재정변수 ····447
3. 지방재정준칙 위반에 따른 제재수준 ····450
4. 지방재정준칙의 적용기준 ····451

제3절 지방재정준칙의 실행방안 ···· 453

1. 지방재정준칙과 지방재정관리제도의 관계 ····453
2. 지방재정준칙의 부작용 완화 ····461

3. 지방재정준칙의 도입절차 ·····463

제6장 요약 및 정책건의 ·····465

제1절 요약 ····· 465

제2절 정책건의 ····· 469

【부 록】 ·····473

【참고문헌】 ·····484

표 목 차

표 2-1. 경성준칙과 연성준칙의 비교 ····· 406
표 3-1. 주요국의 재정준칙의 내용 ····· 409
표 4-1. 세입·세출·지방세 추이 ····· 421
표 4-2. 단체유형별 세입·세출·지방세 신장율 ····· 422
표 4-3. 단체유형별 의무지출과 재량지출 비교 ····· 424
표 4-4. 연도별 사회복지비 규모와 비중 ····· 425
표 4-5. 단체유형별 통합재정수지 비율 ····· 427
표 4-6. 단체유형별 경상수지비율 ····· 429
표 4-7. 단체유형별 실질수지비율 ····· 431
표 4-8. 단체유형별 지방채무잔액비율 ····· 433
표 4-9. 자치단체 유형별 지방채무상환비비율 ····· 434
표 4-10. 자치단체 유형별 지방채무장래세대부담비율 ····· 435
표 4-11. 지방공기업의 부채 추이 ····· 437
표 5-1. 복지분야 국고보조사업과 지방비부담 추이 ····· 442
표 5-2. 보조사업과 자체사업 예산 비교 ····· 443
표 5-3. 보조사업과 자체사업 비교(2011년) ····· 443
표 5-4. 단체유형별 예산의 순계규모와 총계규모 비교 ····· 452
표 5-5. 중기지방재정계획상 재정전망 ····· 454
표 5-6. 중앙투자심사 실적 ····· 456

그 림 목 차

그림 1–1. 연구의 흐름도 ····· 399
그림 2–1. 재정준칙의 구성요소 ····· 401
그림 2–2. 재정준칙의 기능 ····· 403
그림 4–1. 세입·세출·지방세의 전년대비 증가율 추이 ····· 422
그림 4–2. 단체유형별 의무지출과 재량지출 비중 ····· 424
그림 4–3. 세출 대비 사회복지비 비중 추이 ····· 426
그림 4–4. 통합재정수지별 자치단체 분포도 ····· 428
그림 4–5. 단체유형별 경상수지비율의 분포상태 ····· 430
그림 4–6. 실질수지비율별 자치단체 분포 ····· 431
그림 4–7. 지방채 잔액 추이 ····· 433
그림 5–1. 지방세와 이전재정 추이 ····· 440
그림 5–2. 국고보조사업의 국고보조율과 지방비부담율 추이 ····· 442
그림 5–3. 순세계잉여금의 추이 ····· 457

제1장 서 론

제1절 연구목적

최근의 전세계적인 금융·경제위기와 남유럽국가의 부채급증으로 인해 각국의 재정상황은 더욱 악화된 반면, 인구의 고령화와 저출산 등으로 인한 사회복지 등 재정수요는 지속적으로 급증하고 있어 각국 재정의 지속가능성을 위협하는 재정위험이 초래되고 있다. 이에 따라 재정위기 극복을 위한 각국의 재정건전화의 필요성에 대한 관심이 더욱 고조되고 있다.

즉, 2008년 미국발 금융위기는 세계경제의 불황으로 이어졌고, 최근 남유럽에서 발생한 금융·재정위기가 주변국으로 확산되고, 다시 세계경제의 새로운 위협요인으로 등장하게 됨에 따라 세계경제의 대혼란을 초래할 수 있는 개연성이 높아지고 있다. 이러한 상황에서 지난 경제위기 극복과 인구 고령화의 진전에 따른 재정확장 정책 추진으로 인해 선진국을 포함한 많은 국가들의 재정상황은 크게 악화되었다.

그런데, 재정위기가 발생한 선진국들의 과거 경험적 사례에 의하면, GDP 대비 부채·재정적자 비율의 상승세가 지속화되어 재정건전성이 위협받게 되고, 미래세대의 부담이 증가하는 양상을 보임에 따라 각국은 재정준칙을 통해 재정을 규율하고자 하는 조치들이 있어 왔던 것이다.

이러한 재정건전화 정책에 있어, 강력한 재정관리의 효용은 기존의 많은 경험을 통해 알려져 왔듯이 주요 재정지표 중 재정수지, 부채, 지출, 그리고 수입의 측면에서의 재정준칙이나 재정관리와 관련된 계획, 승인, 그리고 집행·관리에 영향을 미치는 규칙·규율이나 절차 등을 마련하여 재정위기를 극복할 수 있었다는

점을 주지할 필요가 있다.

한편, 최근 우리나라의 국가재정 상황은 2008년말 미국발 금융위기로 촉발된 경제위기를 극복하는 과정에서 재정확대로 인한 재정수지의 불균형 및 부채 급증, 정부의 감세정책에 따른 세수기반의 약화, 보육·급식·교육 등의 재정수요와 저출산·고령화에 대응하기 위한 각종 사회복지 재정수요 발생 등으로 국가재정은 적자위험에 노출되어 있다. 특히, 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 복지수요의 급증으로 인해 발생하게 되는 재정규모는 법적 강제력이 없이 정부의 재량만으로는 효과적으로 관리하기가 곤란한 상황에 놓여 있다.

따라서 우리나라 국가채무 수준이 OECD나 외국에 비해 아직 양호하다고 볼 수 있지만, 그 증가속도와 구조적 특성을 감안할 때 재정위기 방지를 위한 적극적인 재정관리 노력이 필요한 시기임에 틀림없다.

특히, 국가재정의 영향을 크게 받는 지방재정의 경우, 최근 부동산경기의 불황에 따른 자체세입의 기반 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비의 지속적 급증, 지방채무·지방공기업 부채의 증가 및 통합재정 수지의 적자발생 등의 문제는 지방재정의 지속가능성을 곤란케 하는 요인이 되고 있는 것이다. 여기에 중앙정부가 재정효율화 및 긴축재정정책을 추진하게 될 경우 국가적 재정지출 수요의 지방전가 현상이 나타날 수도 있다.

이러한 상황에 적극적으로 대비하기 위하여 지방자치단체는 재정의 효율적 관리를 통해 지방재정의 건전성을 강화할 필요성이 요구되는데, 그 선제적 재정관리의 일환으로 재정수지, 부채, 지출, 수입 측면에서 재정규율을 확립하기 위한 지방재정준칙의 도입을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 연구의 목적은 지방재정의 건전성을 강화하여 그 지속가능성을 확보할 수 있는 지방재정 준칙의 도입 필요성 및 여건을 분석하여 그 도입방안을 모색하는 데 있다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

최근 글로벌 경제위기와 함께 세계 각국들의 재정의 당면문제는 재정규모의 지속적 확대와 적자예산의 편성에 따른 국가채무의 지속적 증대에 따른 정책적 대응방안을 모색하는 것이다. 이러한 재정규모의 확대와 재정적자의 지속은 재정자체의 지속가능성 문제는 물론 경제전체의 활력유지 문제까지 야기하게 됨에 따라 우리나라도 재정규모와 재정적자에 대해 묵시적·명시적 재정준칙의 도입 필요성이 제기되고 있는 것이다.

따라서 본 연구는 지방자치단체 수준에서 재정준칙이 필요한 이유, 재정준칙의 구성요소, 재정준칙의 법적 근거와 강제성 및 재정준칙 도입시의 고려사항 등을 중심으로 지방재정의 중·장기적 지속가능성(sustainability) 확보를 위해 재정수지, 채무, 지출측면에서 검토할 수 있는 지방재정준칙을 도입하는 방안을 모색하고자 한다.

특히, 본 연구의 목적과 관련하여 제기될 수 있는 10대 쟁점사항과 관련한 연구내용은 다음과 같다.

① 자율적 재정운영을 제약하는 지방재정준칙을 도입해야 할 필요성이 있는가?
② 지방재정준칙을 제정하는 주체는 누구이고, 그 집행은 어떻게 이루어지는가?
③ 재정규모, 재정수지, 채무, 재정지출 등 어떠한 지방재정변수를 통제·관리해야 하는가?
④ 지방재정준칙의 적용과 집행에 있어서 적용되는 회계·통계기준은 무엇인가?
⑤ 지방재정준칙의 제정과정은 어떻게 이루어지는가?
⑥ 지방재정준칙은 어느 정도 엄격하게 적용되어야 하는가(위반시의 제재조치는)?
⑦ 지방재정준칙의 법적근거는 어떻게 마련할 것인가?
⑧ 지방재정준칙의 도입시 기존 유사제도와의 관계는 어떻게 설정되어야 하는가?

⑨ 지방재정준칙의 도입으로 발생할 수 있는 부작용은 없는가?

⑩ 지방재정준칙의 실행력을 확보하기 위한 중앙정부의 정책적 지원수단은 어떻게 마련할 것인가?

2. 연구방법

상기의 연구목적을 달성하기 위한 연구의 방법으로는 문헌조사와 외국사례 조사를 병행하면서 관련 전문가와 실무자의 의견수렴을 위한 워크샵을 활용하기로 한다.

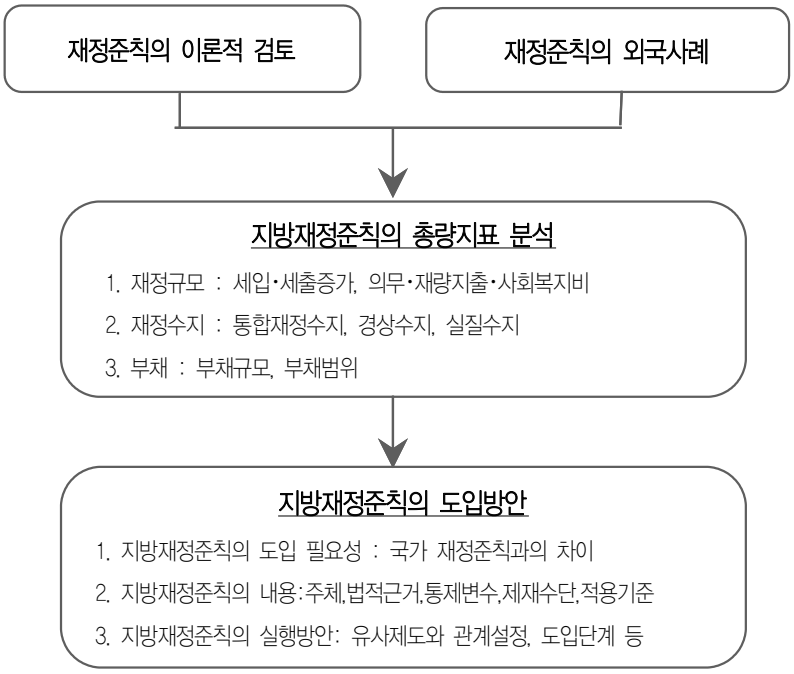
문헌조사는 재정준칙에 대한 이론적 검토와 선행연구의 시사점 파악을 통해 지방재정준칙과 관련한 기본요소, 쟁점사항 분석 및 도입방안의 대안 검토에 활용된다. 그리고 지방재정준칙의 도입 필요성 및 여건의 타당성을 파악하기 위하여 지방재정 총량지표와 관련한 통계분석과 정부의 각종 정책자료와 법령을 활용한다.

외국사례 분석에 있어서는 미국, 영국, EU 등에서 도입·사용되고 있는 대표적인 재정준칙인 재정수지·지출준칙, 적자준칙, 채무준칙 등을 그 목적, 역사적 배경과 주요내용, 운용효과 등을 검토하여 유용한 시사점을 도출하는 동시에 지방재정준칙 도입시 고려사항 및 대안 설정에 원용한다.

이러한 정책적 대안의 타당성과 실현가능성을 높이기 위한 방법으로 관련부서 실무자 및 전문가를 대상으로 워크샵을 실시하여 지방재정준칙에 관한 제도·운영상의 고려사항을 논의하고 의견을 반영하여 정책대안의 타당성을 제고하도록 한다.

이와 같은 본 연구의 목적과 연구 범위 및 방법을 통한 연구의 전반적인 수행과정을 종합적으로 정리하면 <그림 1-1>과 같다.

그림 1-1. 연구의 흐름도


재정준칙의 이론적 검토
재정준칙의 외국사례
지방재정준칙의 총량지표 분석
1. 재정규모 : 세입·세출증가, 의무·재량지출·사회복지비
2. 재정수지 : 통합재정수지, 경상수지, 실질수지
3. 부채 : 부채규모, 부채범위
지방재정준칙의 도입방안
1. 지방재정준칙의 도입 필요성 : 국가 재정준칙과의 차이
2. 지방재정준칙의 내용:주체,법적근거,통제변수,제재수단,적용기준
3. 지방재정준칙의 실행방안: 유사제도와 관계설정, 도입단계 등

제2장 재정준칙에 대한 이론적 논의

제1절 재정준칙의 의의

재정준칙(fiscal rules)이란 재정수지, 재정지출, 채무, 세입 등 총량적인 재정지표에 대한 구체적인 수치화한 목표를 포함하는 재정운영의 목표설정과 더불어 이를 달성하기 위한 방안 등을 법제화하여 정부의 재량적 재정운영에 제약을 가하는 재정운용정책을 의미한다. 이러한 재정준칙은 재정수지나 지출증가율 혹은 채무에 대한 제약을 두어 정책운용의 폭을 좁히기도 하지만, 재정규율(fiscal discipline)을 확립하여 중·장기적으로 재정건전화에 도움을 주는 것으로 알려져 있다. 이는 재정준칙이 일시적 재정운영 상의 어려움을 해소하기 보다는 오랜 기간에 걸쳐 신뢰성 있는 재정운용 정책으로서 집행되고 준수되어야 하기 때문이다.

따라서 재정준칙은 중·장기 재정운용에 적용되는 원칙으로서 재정정책의 지속가능성의 실현, 재정운용의 투명성 제고, 정책의 신뢰성 확보 등을 위하여 국민적 합의에 의해 재정운용의 명확한 원칙을 세우고, 재정압박을 가중시키는 세출 확대에 대한 정치적 영향이 개입될 여지를 차단하는 데, 근본 목적이 있다.

그런데, 현실에서 재정지출의 확대와 재정적자의 증대를 막을 수 있는 가장 확실한 방법은 제도나 법을 통해 재정운용에 특별한 제한 또는 제재를 가하는 것이다. 즉, 재정운영에 관계하는 사람들로 하여금 특별한 준칙에 따라 행동하게 끔 제도적 장치를 마련하는 것인데, 이 때 제정되는 준칙은 여타의 정책결정과 별개의 사항으로 규정되고, 이 준칙의 준수는 법으로 강요되는 것이다.

이와 같이 재정준칙의 도입 시에 검토되어야 할 주요과제는 재량적 재정정책

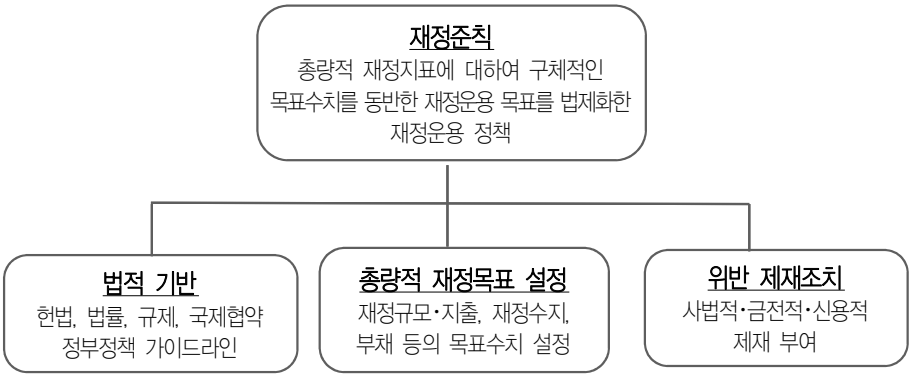
을 수행하는 과정에서 발생할 수 있는 재정수지의 악화나 부채급증을 유발하는 재정운용 경향은 재정준칙을 통한 재정정책이 필요한 논거를 제시하는 것이라고 볼 수 있다. 즉, 거시경제를 안정시키기 위해 재정이 건전성과 지속가능성을 확보하고자 재정준칙을 통한 재정규율을 확립할 필요성이 대두되기 때문이다.

따라서 국가채무의 안정적 관리를 가능하게 하는 재정수지 적자의 감축과 중·장기적인 부채관리가 주요과제로 검토되어야 할 것이다.

일반적으로 재정준칙의 도입이유는 재정상황이 거시경제의 안정성을 저해하거나, 재정건전성에 심각한 문제가 발생하거나, 통화정책 등 다른 경제정책과 상충될 소지가 있거나, 정부정책에 대한 신뢰가 심각하게 훼손되는 경우 등인데, 재정준칙을 도입한 국가별로 그 내용과 형식은 다양하다.

그러나 재정준칙 도입의 목적을 달성하기 위한 공통적인 요인으로 재정준칙의 필수적 구성요소는 ① 법적 토대(statutory basis)에 의한 강제력 부여, ② 구체적 수치로 설정된 총량적 재정목표 제시, ③ 재정준칙 미준수 시 부여되는 제재조치(sanctions) 확보로 요약할 수 있다(<그림 2-1> 참조).

그림 2-1. 재정준칙의 구성요소



자료 : 배준식·김범식, 「서울시 재정준칙 도입방안 연구」, 2010. 9. p.14

이러한 재정준칙 적용의 실효성을 확보하기 위하여는 재정운용을 담당하는 정부부처가 재정준칙의 전반적인 집행과 준수를 잘 하고 있는지 여부를 점검·감시

하는 독립적인 기구가 필요하다. 일부 국가는 중앙은행, 재무부 및 대법원 등이 그 역할을 담당하기도 하고, 각국의 상황에 따라 예산집행을 담당하는 정부부처가 재정준칙의 집행과 준수 여부를 점검하기도 한다.

제2절 재정준칙의 역할과 기능

재정준칙은 과거에는 국가부채나 재정적자를 통제·관리하기 위해 운용되었으나, 최근에는 인구의 고령화, 사회복지 지출수요 급증에 따른 미래의 잠재적인 재정부담을 고려한 중·장기적 지속가능성 확보를 위해 재정준칙이 사용되고 있다.

이러한 재정준칙을 통한 재정정책은 일반적으로 다음과 같은 5가지 역할을 수행한다.

첫째, 재정준칙은 거시경제를 안정화시키는데 기여한다. 이는 재정준칙이 중앙은행 또는 다른 부문으로부터의 장기차입을 금지하거나 제한하여 인플레이션 압력을 낮추고, 물가안정에 기초하여 거시경제를 안정화시키는데 기여한다는 것이다.

둘째, 재정준칙은 국가부채를 감소시키며 재정건전성 강화에 기여한다. 이는 재정준칙 도입시 부채관련 규칙을 제정하여 부채규모를 감소시키고, 재정적자를 개선하여 재정건전성 강화에 크게 기여한다는 것이다. 특히, 인구고령화나 사회복지 재정수요의 급증으로 인한 재정악화에 대비하여 재정건전성 강화를 위한 선제적 대응방안이 될 수 있다.

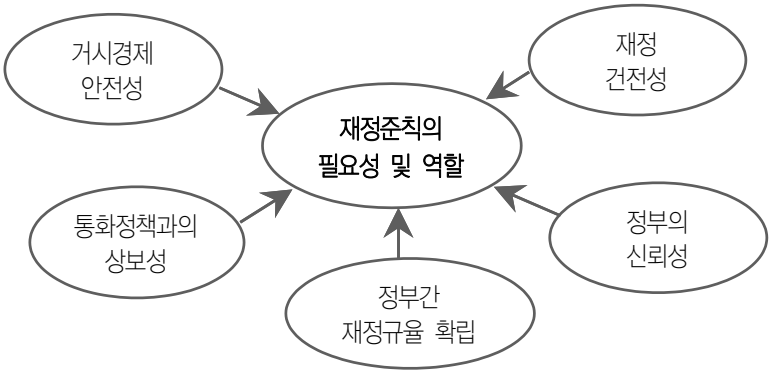
셋째, 재정준칙은 재정정책과 통화정책 간 상호보완성 강화에 기여한다. 즉, 재정준칙에 기반한 재정정책은 거시경제 안정화를 목표로 하는 통화 및 환율정책의 집행에 상호보완적 역할을 수행한다. 그리고 통화정책이나 환율정책이 정부의 재정수지 적자폭을 제한하게 됨에 따라 재정준칙을 통한 재정규율이 강화된다.

넷째, 재정준칙은 정부간 재정규율 확립에 기여한다. 즉, 부채규제의 재정준칙

은 지방정부 혹은 연방정부 내 州 정부의 잘못된 재정관행이 중앙정부로 역수입되는 것을 차단케 하지만, 재정준칙이 없을 경우 지방정부의 부채증가는 상위정부나 연방정부의 재정부담으로 연결될 수 있다는 것이다.

다섯째, 재정준칙은 정부에 대한 신뢰성 확보에 크게 기여한다. 이는 재정준칙에 의거한 재정정책은 경제주체들의 미래에 대한 불확실성을 감소케 하여 정부정책에 대한 신뢰성을 높인다는 것을 의미한다.

그림 2-2. 재정준칙의 기능



자료 : 박형수 외, 「재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2006. p.34

이러한 기능을 할 수 있는 재정준칙 운영의 효과(장점)는 다음과 같다.

① 재정규모의 결정이 단순화되어 정부의 재정규율 확립의 성과를 측정하기가 용이해 진다.

② 재정지출과 정부부채의 감축 등을 통한 재정건전화의 목표를 달성하기가 용이하다.

③ 재정수지 균형 및 중기재정계획의 수립 등 법적인 준칙을 통해 이익집단이나 정치적인 압력으로부터 자유로울 수 있다.

그러나 재정준칙 운용에 따른 다음과 같은 문제점(단점)으로 인해 사전에 잘 설계되지 못할 경우 유명무실해질 가능성이 높다.

① 재정준칙은 법적 구속력이 확보되지 않으면 그 효과를 기대할 수 없으므로

그 실시에 많은 쟁점과 갈등이 수반될 수 있다. 즉, 정책적 의지가 담보되지 못하거나 재정운용제도가 이행을 뒷받침하지 못할 경우 전혀 효과가 없다.

② 설정한 재정목표 지표의 개선이 재정준칙을 통해서 나타나는 것인지, 아니면 전반적인 경제상황의 호전에 의해 나타나는지에 대한 구분이 쉽지 않다.

③ 재정준칙이 경기 대응적인 재정운용의 폭을 크게 제한할 수 있어 경기회복에 대한 재정의 기능을 약화시킬 수 있으며, 예상치 못한 거시재정 여건의 변화가 발생할 경우 재정정책적 대응에 장애요인으로 작용할 수 있다.

④ 시간이 경과함에 따라 경직화·형식화되는 경향이 있으며, 재정준칙의 목표를 달성하기 위해 인위적인 회계조작(creative accounting)을 하여 그 유효성이 의심을 받아 정부에 대한 신뢰마저 상실할 수 있다.

제3절 재정준칙의 분류와 종류

재정준칙의 세부내용은 사회·경제적인 제도와 환경의 차이로 국가와 시대별로 차이가 있는데, 일반적으로 재정준칙은 통제하는 재정변수의 선택, 재정준칙의 엄격성 정도, 재정준칙의 제정 및 집행주체, 재정준칙의 제정과 집행에 있어 회계·통계기준의 적용 등을 기준으로 그 유형을 살펴볼 수 있다.

1. 총량목표 재정변수 기준 : (재정수지 준칙, 재정지출 준칙, 부채 준칙)

재정준칙의 설계대상이 되는 재정총량 지표의 종류에 따라 재정수지, 재정지출, 부채 준칙으로 구분할 수 있으며, GDP에 대한 비율이나 전년 대비 증감율 등의 형태로 주로 운용한다.

① 재정수지 준칙(deficit rules) : 정부차입을 금지 또는 제한하는 정부의 총수입과 총지출의 균형, 재정수지의 구조 개선, 자본지출의 차입은 허용하되 경상수입과 경상지출 간 수지균형 등을 위한 재정준칙

② 재정지출 준칙(expenditure or spending rules) : 세입측면에서 자동안정화 장치가 작동하여 경기대응적인 정책기조를 유지할 수 있도록 정부의 재정지출 증가율을 직접적으로 제한하는 재정준칙

③ 부채 준칙(debt rules) : 재정적자 규모를 조정하기 위하여 총 정부부채에 제한을 두기 위한 재정준칙

OECD(2006)에서는 이들 준칙 간 장단점 비교를 통해 재정지출 준칙이 상대적으로 재정수지 준칙보다 우수한 것으로 보고 있으며, 재정수지준칙과 채무준칙은 주정부나 지방정부 준칙에 많은 반면, 재정지출준칙은 중앙정부와 사회보장기구의 준칙에 많은 것으로 나타나고 있다[1]. 그런데, 이러한 재정총량 목표를 어느 것으로 설정하는가도 중요하지만, 설정된 재정목표를 실행하는 방식과 그 시계(time horizon)도 중요한 것으로 보고 있다. EU 국가들의 경우, 재정준칙의 시계는 일반정부 및 중앙정부의 재정준칙에서는 다년도 준칙이 많은 반면, 지방정부 준칙에서는 단년도 준칙이 많은 것으로 나타나고 있다.

2. 재정준칙의 엄격성 기준 : (연성준칙, 경성준칙)

정부가 경제적 상황이나 정치적 환경의 변화에 대응하여 탄력적으로 재정준칙을 변경할 수 있는지의 여부를 기준으로 연성준칙과 경성준칙으로 구분할 수 있다(<표 2-1> 참조).

① 연성준칙(soft rules) : 매년 예산안을 편성하기 전에 중기재정계획을 통하여 수정하는 재정준칙인데, 연성준칙의 예로서 중기재정계획 하에서 매년 준칙을 수정할 수 있는 호주와 뉴질랜드의 재정준칙을 들 수 있음.

② 경성준칙(hard rules) : 매년 수정 없이 항구적으로 적용하는 재정준칙으로 유럽연합(European Union)의 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 따른 안정·성장협약(SGP : Stability and Growth Pact)을 들 수 있음

1) 박형수, 「재정건전화 정책사례분석 : EU국가와 우리나라를 중심으로」, 한국조세연구원, 2009 p. 54

표 2-1. 경성준칙과 연성준칙의 비교

구 분	경성준칙(Hard rules)	연성준칙(Soft rules)
변경가능성	경제환경이나 정치환경에 따라 변경할 수 없음	경제환경이나 정치환경에 따라 쉽게 변경할 수 있음
시계(視界)	항구적이며 매년 수정할 수 없음	매년 예산안을 채택하지 전에 수정할 수 있음
정부형태	일당주도의 강력한 정부 특수 목적의 연합체	정치연합체 *민주적 통제에 의해 정치적 재량 통제 가능
대표적 예	EMU의 안정·성장협약(SGP)	호주, 뉴질랜드의 중기재정계획

연성준칙과 경성준칙 중 어떤 것이 좋은지는 나라에 따라 다를 수 있는데, 제도적으로 신중한 결정을 하는 나라에서는 탄력적으로 대응할 수 있는 연성준칙이 더 우월하며, 재정의 어려움을 이미 겪었거나 방만한 정치적 결정을 하는 나라에서는 더욱 강력한 구속력이 있는 경성준칙이 효과적인 것으로 나타나고 있다. EU 국가들의 경우, 재정준칙의 법적근거 측면에서 일반정부 및 중앙정부 준칙의 경우 연성협약 내부협정 등 정치적 약속의 비중이 높았으나, 지방정부 준칙에서는 법률·헌법상의 준칙 비중이 높은 것으로 나타난다.

3. 재정준칙 제정·집행 주체 기준: (단일국 재정준칙, 복수국 재정준칙)

일반적으로 재정준칙은 단일 국가의 재정정책에 적용되는 것을 목표로 제정되어 집행되지만, EU나 IMF 등과 같이 여러 국가의 재정정책에 영향을 미치는 기관에 의하여 재정준칙이 제정되어 그 적용을 감시받는 해당 국가의 재정정책 운용에 적용되어야 하는 경우도 있다.

그리고 재정준칙의 이행과 준수 여부는 국가를 이끄는 정체(political entity)의 형태에 관계없이 정치적 협약에 대한 효과적인 이행에 의존하는 경우가 많다. 예컨대, 유럽에 있어서 과반수 정당 지배체제가 반드시 재정준칙의 이행과 집행에 효과적이지는 않지만 1990년 대 네델란드와 같이 여러 정파가 연합한 정부형

태가 더 효과적이었음을 보여주는 사례도 있다.

4. 재정준칙의 적용기준 : (발생주의·현금주의, 총계·순계)

정부회계 기준을 발생주의로 할 것인지, 현금주의로 할 것인지에 따라 재정준칙을 구분할 수 있다. 현금주의와 발생주의 차이는 거래의 시기와 관련된 것인데, 자산 매각, 우발채무 등에 대한 기재 방법의 차이는 재정운용 총량목표에 큰 영향을 주므로 재정준칙을 마련하기 위한 재정총량 목표의 설정시에 회계 방식을 현금주의로 하는가, 발생주의를 채택하는가에 따라 큰 차이가 발생하게 된다[2]. 대체로 재정준칙은 현금주의 보다 발생주의 원칙에 입각하여 제정되고 있으나, 회계조작이 없어야 한다. 따라서 현금주의와 발생주의 모두를 참조하여 재정준칙을 고안하거나 그 이행을 점검하여야 한다.

이밖에 목표재정 변수를 총계 기준(gross basis) 로 할 수도 있고, 순계 기준(net basis)로 할 수도 있는데, 총지출, 총수입 또는 부채비율 등의 크기는 순계와 총계에 따라 크게 차이가 나기 때문이다. 특히, 우리나라 지방자치단체의 경우 재정준칙 도입을 위한 총량목표 재정변수 선정시 정부간 재정관계로 인한 이전재원의 비중이 크고, 회계간 자금거래가 빈번한 점을 감안하여 정책적 판단을 할 필요가 있다.

2) 예컨대, 현금주의 하에서는 수입이나 지출에 대한 장부상의 기재를 이연시키거나 촉진시킬 수 있기 때문에, 일정한 총량목표를 달성하기 위해서 회계연도 말에 자산을 매각하여 경상수입을 늘리는 방법을 사용하거나 직접 채무를 우발채무로 전환시켜 총량목표를 달성하는 것으로 나타내 보일 수도 있다.

제3장 외국사례와 시사점

선진국들의 경우, 총량적 재정규율은 제2차 세계대전 이전의 「단년도 수지균형」, 세계 대전 이후의 「경기순환을 고려한 수지균형」, 그리고 최근의 입법형태의 「강제적·총량적 재정규율」의 3단계로 시대적 상황을 반영하면서 진전되고 있다[3].

특히, 1980년대 이후 전세계적으로 성장이 둔화되는 가운데 복지지출의 지속적 증대에 대응하기 위해 둔화된 조세수입으로 충당하는 과정에서 조세에 대한 정치적 저항이 야기되면서 재정규모 확대와 만성적 재정적자에 대해 새로운 형태의 강력한 총량적 재정준칙이 모색되고 있다.

이와 같이 재정준칙은 과거에는 정부의 재정적자 경향성을 견제하고 제어하기 위해 사용되었으나, 지금은 미래의 잠재적인 재정부담(고령화 등)을 고려한 장기적 지속가능성(sustainability)을 위해서도 활용되고 있다.

국가별로 재정준칙의 법적기반이나 재정준칙 설정방식은 <표 3-1>과 같이 다양함을 알 수 있는데, 여기서는 재정준칙의 전형이라고 볼 수 있는 영국, 미국, EU의 재정준칙(박형수외, 2006; 배준식외, 2010)을 통하여 시사점을 살펴보기로 한다.

3) 최광·이성규, 경제위기 대응을 위한 지속가능 재정준칙 : 개념적 고찰, 「재정학연구」 제3권 제1호 2010, p. 44

표 3-1. 주요국의 재정준칙의 내용

구 분	목표변수	재정준칙의 주요 내용	법적기반
스웨덴	재정수지 재정지출	○재정수지 GDP대비 2%흑자 ○중앙정부 지출한도 설정	내부규칙
영국	정부차입 국가채무	○공공투자에 국한하여 차입(Golden rule) ○공공부문 순채무 안정적 유지	법률 내부규칙
EU-15	재정수지 국가채무	○GDP대비 재정적자 3% ○GDP대비 부채비율 60%	조약
미국	재정지출	○재량지출 미래 5년간 상한선 설정	법률
일본	재정지출 재정수지	○ '02년 수준내 정부규모 유지 ○ '10년 초반 기초재정수지 흑자	중기계획
뉴질랜드	국가채무 재정수지	○국가채무 감축 ○재정수지 균형 유지	법률
네덜란드	재정지출	○정부지출에 대한 중기적인 상한 설정	정책
캐나다	재정지출	○일정기간 명목지출 제한	법률
호주	재정수지 국가채무	○재정수지 흑자 유지 ○GDP대비 국가채무비율 10%	법률, 규정
핀란드	재정지출	○다년간의 지출상한 설정	중기계획

자료 : 박형수, 「재정건전화 이슈와 EU의 재정준칙」, 한국조세연구원, 2010.

제1절 영국 사례

영국의 경우, 1998년 정부의 재정보고 의무 강화 등에 의한 재정정책의 수행 방법 개선을 위한 재정안정법(Code for Fiscal Stability)을 제정하였는데, 이는 장기적 관점에서 재정운용의 정부의지를 명시적으로 표명한 것이다. 특히, 재정정책의 공개성, 투명성 및 책임성을 강화하는데 근본 목적을 두고 있었다.

따라서 재정안정법에 의해 영국은 경기변동 주기별로 경상수지의 균형을 도모하고, 자본수지의 적자를 보전할 목적으로만 정부차입을 허용하는 '황금준칙'(Golden Rule)과 경기변동의 주기별로 GDP 대비 공공부문의 채무가 안정적 수준을 유지하도록 규정하는 '지속가능투자 준칙'(Sustainable Investment Rule)을 확립하였다.

1. 도입배경

1980년 대 후반의 재정수입 급감에 따른 재정악화에 대응하기 위하여 노동생산성과 경제성장을 위한 공공투자 증대 보다 총지출 감축 수단으로 공공투자를 억제하는 잘못된 재정정책의 추진으로 경제안정화 달성에 실패하여 재정정책이 오히려 경제불안을 초래하는 요인으로 작용하게 되었다. 즉, 과거의 재정적자를 통제하기 위해 실시된 재정정책이 경기진동폭을 확대시키고 공공투자의 위축을 가져왔던 것이다.

이에 따라 1997년 영국정부는 새로운 통화정책과 재정정책을 추진하면서 기존 재정정책의 불안정성 확대경향을 개선하고, 정부의 재정보고 의무를 강화하면서 신뢰할 수 있고 예측가능한 재정정책으로 「Finance Act 1998」 155조에 법적 근거를 둔 재정안정법(Code for Fiscal Stability)을 도입하게 된 것이다.

2. 재정안정법의 주요 내용

재정안정법(CFS)의 제정 목적은 조세와 재정지출의 효율성 및 효과에 관한 미시경제적 목표를 설정하고, 지속 가능성을 위협하는 국가채무의 증가를 사전에 억제하며, 자본지출에 대한 편향을 제거하기 위한 목표를 설정하는데 있었다. 이러한 목적의 재정안정법은 5대 원칙(투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성)[4], 2대 재정준칙(황금준칙, 지속가능 투자준칙), 보고 및 감사의 의무화라는 3개의 내용으로 구성되어 있다.

여기서 2대 재정준칙의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 황금준칙(the Golden Rule) : 경기순환 기간 동안 정부는 공공투자에 한하여

4) 여기서 5대 원칙이란 ① 재정정책의 목표 설정과 실행 및 정부회계의 투명성(transparency), ② 재정정책의 결정과정과 경제에 미치는 영향의 안정성(stability), ③ 재정운영의 책임성(responsibility), ④ 상이한 세대간 공평한 대우를 포함한 공정성(fairness), ⑤ 재정정책의 입안과 실행 및 공적부문 운용의 효율성(efficiency)을 뜻한다.

차입할 수 있고, 경상지출 목적으로는 차입할 수 없음을 규정하는 준칙.

이러한 황금준칙은 경기순환 기간 동안 경상수입과 경상지출의 균형(또는 흑자)을 유지하도록 하고 자본지출은 차입에 의해 재원을 확보하여 투자가 이루어지도록 하는 것을 의미한다. 따라서 황금준칙은 정부가 투자목적으로만 차입하도록 하여 경상지출과 자본지출을 명확히 구분하고서 미래의 가치있는 투자(자본지출)를 희생시키면서 현재의 경상지출을 유지하는 방식을 채택할 수 없게 하고, 정부의 지출과 수입에 대한 결정은 세대 간에 크게 영향을 미치므로 세대 간 공평성을 유지하는 수단으로 활용하게 되었다.

② 지속가능한 투자준칙(the Sustainable Investment Rule) : GDP 대비 순국가채무의 비율을 경기변동을 감안하여 안정적으로 유지케 하는 준칙

이러한 지속가능한 투자준칙은 채무목표로서 GDP 대비 순국가채무의 비율을 40% 이하로 설정하여 운용되었다.

이러한 재정준칙의 도입 이후 재정상황이 크게 개선된 것으로 나타났다. 즉, GDP대비 국가채무는 1996년 52.5%에서 2001년 41.1%로 급감되었고, GDP 대비 재정수지는 1996년 4.2% 적자에서 2001년 0.7% 흑자로 전환되었다. 즉, 재정준칙의 도입으로 경상지출 규모는 경상수입에 의해 결정되는 반면에 자본지출은 경상지출과 구분되어 원활한 공공투자가 가능해졌으며, 1997년 황금준칙 운용이후 영국의 재정투자는 과거의 감소추세에서 탈피하여 최근까지 증가하는 추세를 보이고 있다.

제2절 미국 사례

미국의 경우, 연방정부 단계에서 재정적자 감축을 위해 제정한 1985년 GRH(Gramm-Ruman-Hollings)법, 1990년의 예산통제법(Buget Enforcement Act) 등을 통해 재정적자 축소를 위해 재정적자 상한선에 대한 목표를 설정하고 법적으로 강제하는 조치를 취하는 재정운영을 하였으나, 아직 본격적인 총량적 재정규

율이 도입된 것은 아니라고 볼 수 있다[5]. 그러나 다수의 주정부에서 경상재정수지의 균형유지를 위한 조치는 있었다.

1. 도입배경

1950~1975년 기간 안정적이던 정부재정이 1980년대 크게 악화(재정적자 규모는 GDP 대비 4~5%, GDP 대비 정부부채 비율은 40%)되면서, 1985년 제정된 GRH(Gramm-Rudman-Hollings)법에 의해 재정적자 상한선을 설정하여 예산상 지출을 일률적으로 삭감하는 조치가 있었다.

그러나, GRH법은 지나치게 낙관적인 경제전망과 과도한 목표설정으로 그 실효를 거두지 못하게 되었다. 즉, 대부분의 예산이 GRH의 적용을 받지 않아 재정지출 삭감액이 크게 축소되었고, 경기위축에 따라 나타나는 정부수입의 부족이나 의무지출(mandatory spending)이 발생한 경우 대통령은 일률적 삭감 권한의 행사를 자제하였다. 이와 같이 GRH법의 도입이 실패함에 따라 새로운 재정준칙의 시행을 위하여 1990년에 예산통제법(BEA: Budget Enforcement Act)을 제정하게 되었다.

2. 재정준칙의 주요 내용

1990년 예산통제법(BEA)을 마련하여 재정수지가 아닌 재정지출을 통제하는 방안으로 다음과 같이 재정관리 방식이 변화되었다.

① 예산통제법(BEA: Budget Enforcement Act) 도입(1991~1995) : 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하여 재량지출에 대해 향후 5년간의 상한선을 설정함. 예산집행법에는 ① 조정

5) 다만, 대통령의 예산안이 제출되면 의회는 예산결의안을 발의하여 예산분야별 최대 허용범위, 각종 예산조정방안 등을 의결하며, 예산결의안은 향후 10년간의 총량지표(수입 및 지출총액, 재정수지, 정부부채 등)와 20개 기능별 할당금액을 결정하고, 예산결의안에 따라 지출승인위원회는 '재량적 지출'을, 소관상임위원회는 '의무적 지출'을 각각 심사한다.

가능한 적자 또는 흑자 목표, ② 재량지출의 상한선, ③ 세입과 직접지출(direct spending, 또는 의무지출)에 관한 세입·세출균형 원칙(pay-as-you-go, PAYGO)의 3가지 기본 준칙을 규정하고 있음.

② 균형예산법(Balanced Budget Act) 도입(1997) : 지출감축규모가 감세규모를 상회하도록 적자를 축소시키고, 상한선이 있는 포괄보조금(의료·가계보조)으로 전환 및 규모 축소, 보조금지출의 단계적 감축(농가 가격보상) 등 보조금 개혁실시

③ PAYGO(Pay-As-You-Go) 원칙 도입(1990～1995) : 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무지출에 대해서 지출증대나 세입감소를 초래하는 법안을 마련할 경우 이를 상쇄하도록 하는 법안을 동시에 제출하도록 함

이러한 예산통제법(BEA)은 2002년까지 실시가 연장되었으며, 그 결과 재량지출 한도액을 초과한 년도에도 1% 내외에 불과하였고, 1998년에는 30년만에 처음으로 재정수지 흑자로 나타나는 등 재정건전화에 크게 기여하였다[6].

그런데, 2000년부터 예산통제법에 근거한 재정준칙의 유효성이 약화되어 2002년에는 실제 재량지출액이 한도액의 30%나 초과하게 되었다. 이로 인해 새로운 재정준칙 도입을 위한 지출통제법(Spending Control Act, 2004)이 2006년에 의회 승인을 받게 되었는데, 동법의 주요 내용은 ① 재량적 지출에 대한 지출한도 제시(의회의결에 의해 예외 인정), ② 의무적 지출에 PAYGO 방식 적용(의회의결에 의해 예외 인정), ③ 장기 미적립 지급의무에 대한 통제강화로 요약된다.

6) 1991～1998년간에 예산집행법에 의한 재량지출 한도는 대개 달성되었고, 초과하는 경우에도 한도 대비 0.1% 내외에 머물러 있었던 것으로 조사되고 있다.

제3절 EU의 사례

1997년 제정된 유럽연합(EU)의 안정·성장협약(Stability and Growth Pact)은 EU 회원국들의 과다한 재정적자의 예방과 억제에 초점을 맞추어 재정준칙을 규정하고 있었다. 즉, EU(European Union)를 출범케 한 1991년 마스트리히트조약(Maastricht Treaty) 제104조에서 GDP대비 재정적자비율 3%, GDP대비 정부부채비율 60%를 준수하지 못하면 각종 제재를 가하는 과도적자 규제 규정을 마련한 것이다.

이와 같이 EU의 재정준칙도 초기에는 공통의 재정목표 달성 등 재정건전화를 위주로 운용하였으나, 최근에는 미래지향적인 차원에서 인구고령화에 대비한 장기 재정건전성 유지로 이행하고 있다. 2005년 3월 EU정상회의에서 안정·성장협약(SGP)을 보다 신축적으로 적용하는 방향으로 동 협약을 개정한 바가 있다.

1. 도입 배경

유럽연합의 거시경제정책은 유로화의 안정을 통한 유럽통화동맹의 유지를 위해 재정적 안정을 강조하고 있는데, 이는 통화동맹 내 한 회원국에서 나타난 재정위기는 직접적으로 그리고 인플레이션을 통하여 전체 통화권에 부정적인 효과를 발생시키기 때문이다.

따라서 EU는 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)을 통해 재정적자의 통제방법으로서 과다재정 적자의 처리 절차(EDP: Excessive Deficit Procedures)라는 재정준칙을 도입하였고, 그 구체적인 형태로 1997년 6월의 암스테르담 정상회의는 회원국의 재정운영에 대한 감독과 규제를 구체화한 안정·성장 협약(SGP : Stability and Growth Pact)을 채택하였던 것이다.

2. 안정·성장 협약(SGP)의 주요 내용

안정·성장협약(SGP)은 마스트리히트 조약의 재정조항을 보완·강화하여 회원국들이 건전한 재정수지 균형과 낮은 공공부채를 유지하도록 만들기 위한 재정준칙이다.

§ 안정·성장 협약(SGP) : EU 회원국들의 재정수지적자 비율은 GDP 대비 3%를 초과할 수 없으며, 정부부채 비율은 GDP의 60% 이하를 유지해야 함.

이러한 안정·성장 협약(SGP)에 의해 회원국의 재정적자가 GDP의 3%가 넘는 경우가 발생하면 다음 해까지 자구노력을 하도록 경제재무 각료회의가 해당 회원국에게 조기 경보조치 및 권고안을 제시하며, 그 다음 해에도 상황이 지속되면 제재조치를 취하도록 되어 있다. 즉, 안정·성장협약(SGP)은 GDP의 0.2%에 GDP의 3%를 초과하는 적자분의 1/10을 가산한 액을 집행위원회에 무이자로 예치(non-interest bearing deposit)하도록 금융적인 제재를 가하며, 각 단계에 대한 최종 기한을 설정하여 재정준칙을 실질적이고 시기적절하게 수행할 것을 해당국들에게 지시하게 된다.

이러한 안정·성장협약의 도입 이후 지속적인 재정건전화가 나타났다는 점에서 안정·성장협약의 잠재적인 유용성을 지적하는 입장(Buiter and Martinot, 2000)도 있지만, 이 기간의 재정적 성과는 높은 경제성장에서 비롯되었다고 보는 입장도 있다(Von Hagen, 2003).

특히, 2000년 이후부터 지속적인 경기 침체와 함께 재정적자가 다시 증가하는 것은 안정·성장협약이 다음과 같은 한계가 있기 때문이다.

첫째, 안정·성장협약은 모든 회원국들에게 동일한 규칙을 적용하는 획일적인 성격을 가지기 때문에 각 회원국의 재정정책의 수단으로 작동할 수 없다.

둘째, 안정·성장협약은 경기 상승기보다는 경기 하강기의 재정규율에 초점을 맞추고 있어서 초과적자에 대해서는 제재가 있지만 호경기 동안에 흑자를 축적하게 만드는 효과적인 강제 메커니즘은 없다. 더욱이 안정·성장협약은 경기침체

기에 재정 긴축을 강요하여 불황을 더 심화시킬 수 있다.

셋째, 안정·성장협약은 중·장기적 시계를 고려하지 않은 채 준칙의 실현 여부가 1년이라는 짧은 기간을 가지고 결정되기 때문에 준칙에 위반될 가능성이 높아 오히려 정책의 신뢰성을 손상시키고 운영 측면에서도 효과적이지 않다.

넷째, 안정·성장협약은 성장을 위한 적절한 투자지출에 대한 고려를 하지 않는다. 재정상태를 '균형에 가깝거나 흑자로 유지한다' 는 것은 대부분의 자본지출이 현재의 수입으로부터 조달되어야 함을 의미한다. 이것은 현재의 수입과 현재의 지출사이에 주요한 괴리(gap)를 초래할 수 있어 투자지출을 감소시키면서 경제발전에 부정적 효과를 미치게 된다.

따라서 안정·성장협약(SGP)은 단순하고 획일적이기 때문에 기계적인 적용은 쉽지만 EU전체를 위한 준칙으로서는 한계가 있으며, 수치적 목표를 달성한 회원국들의 향후 재정정책에 대해 어떤 지침도 제공하지 않고 있다. 이에 따라 2005년 3월 EU정상회의에서 안정·성장협약(SGP)을 보다 신축적으로 적용하는 방향으로 동 협약을 개정[7]하여 회원국의 연간 정부적자가 GDP의 3%를 초과하더라도 EDP(Excessive Deficit Procedures)를 적용받지 않는 경우를 확대하고, 과다적자의 시정을 위한 조정방향 수립시 국가별 경제 발전상황을 고려하게 되었다.

이와 같은 기존의 협약을 완화함으로써 재정규율로서의 안정·성장협약은 그 유효성이 심각하게 위협받게 되어 EU국가들의 재정건전화 정책이 후퇴하기도 하고, 미국발 금융위기로 인한 글로벌 경제위기 및 최근 남부 유럽국가의 과다한 국가부채로 재정이 크게 악화되고 있는 것이다.

7) 이러한 개정의 배경은 ① EMU(1999년) 출범 이후 유로지역의 경제성장률이 당초 예상보다 크게 둔화되었으며, 인구고령화·연금제도 개혁 등이 재정상황을 변동시킬 수 있고, ② EU의 핵심국인 독일 및 프랑스의 SGP상 재정적자 규율위반에 대해 실질적인 제재조치가 실행되지 않음으로써 동 협약의 실효성에 대한 비판이 점증함에 있다.

제4절 외국사례의 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 재정준칙을 도입하는 이유는 재정상황이 거시경제의 안정성을 저해하거나, 재정건전성에 심각한 문제가 발생하거나, 통화정책 등 다른 경제정책과 상충될 소지가 있거나, 정부정책에 대한 신뢰가 심각하게 훼손되는 경우 등인데, 재정준칙을 도입한 국가별로 그 내용과 형식은 아주 다양하다고 볼 수 있다.

대체로 과거의 재정준칙은 정부의 재정적자 경향성을 견제하고 통제하기 위해 운용되었으나, 현재의 상황은 고령화 등으로 인한 미래의 잠재적인 재정압박을 고려한 중·장기적 지속가능성(sustainability)을 위해 사용되고 있다. 즉, 재정수지 적자 감축 및 중·장기적 부채관리를 위해서 재정준칙 운용을 통한 재정규율의 확립은 거시경제 안정을 위한 전제조건으로서 재정의 건전성 및 지속가능성을 확보할 수 있다는 논리적 근거에 있다.

다수 선진국들에서는 인구고령화 등에 사전적으로 대비하고 추가적인 경제충격 발생 시 재정이 안전판 역할을 하기 위해서는 재정수지의 급격한 조정이 필요한 것으로 보고 있다. 이러한 급격한 재정수지 조정을 위한 정책수단으로는 법적 구속력을 지닌 재정준칙, 특히 지출측면의 재정준칙이 큰 역할을 할 수 있다는 것이다. 따라서 중·장기적 재정안정화를 위해 구체적인 재정전략을 수립·공표하고 특히, 세입보다는 세출 조절을 통한 방법을 강구해야 할 것이다.

이와 같이 주요 선진국의 재정준칙 운용사례가 시사하는 점(박형수외, 2006)을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 강력한 재정준칙의 지속적 집행에 따른 성과가 나타난 후에 집행의 피로누적으로 인한 새로운 어려움이 발생하여 재정규율이 약화되는 경향이 나타날 수 있다. 즉, 재정위기나 장기간의 재정적자 누적으로 재정상황이 크게 악화되어 재정준칙을 도입하였거나 법적 근거는 미흡하더라도 강력한 구속력을 갖는 재정

운용상의 제약장치를 도입하여 재정규율을 실시하였다고 하더라도 이로 인한 성과로 재정상황이 어느 정도 호전되면 재정규율이 다시 약화되는 현상이 발생하여 재정준칙의 강력한 집행이 곤란해 질 수 있다.

예컨대, 미국은 1990년 예산통제법(BEA)에 의해 재정흑자를 달성하였으나 2000년 이후 다시 재정규율이 약화되어 재정적자에 직면하고 있고, EU국가의 재정준칙인 안정·성장 협약(SGP)이 1997년 채택된 이후 상당한 성과로 이어져 재정건전화가 이루어졌으나 2000년 이후 협약 준수내용의 완화로 인해 재정규율로서의 안정·성장협약은 그 유효성이 심각하게 위협받고 있다.

둘째, 재정준칙이 지나치게 획일적이고 기계적 적용을 요구할 경우 현실적으로 다음과 같은 부작용이 발생할 수 있다.

① 균형예산을 확보하기 위한 수지준칙의 경우 : 세출을 제한하는 역할을 하여 대부분 경상지출 제한 보다 자본지출을 통한 지역투자를 제한하게 되어 경상경비 절감의 효과는 나타나지 않는다. 즉, 재정규율을 회피하기 위하여 준칙 적용의 대상이 되지 않는 비목(비정규직 인력 급증)의 예산이 증대하고, 수지균형을 위해 부담금 혹은 사용료 등의 세외수입의 비중이 증대할 수 있다.

② 부채준칙의 경우 : 부채에 관한 재정준칙의 적용을 회피하기 위하여 채무범위에 속하지 않는 채무발생으로 정부의 재정책임성이 오히려 약화될 수 있다. 예컨대, 예산외 공공부문인 공기업(공사·공단 등)의 부채규모가 증대할 수 있다.

셋째, 재정준칙에 의한 총량적 재정목표의 설정 및 집행과정에서 불확실성이 높은 미래에 대해 지나치게 낙관적인 거시전망에 기초하는 문제를 경계하여야 하여야 한다. 즉, 낙관적인 거시전망에 의해 재정지출을 증가시키려는 유인을 경계할 필요가 있는데, 영국, 캐나다, 네델란드 등은 제도적 장치를 통하여 낙관적인 경제 및 재정전망을 사전에 차단하고 있다. 그리고 경기변동에 따른 재정조정과 불확실성에 대비한 예산여유분의 확보가 필요하므로 일부 OECD 국가들은 세수초과가 발생하는 경우 비상기금(rainy day funds)제도를 운용하는 재정준칙을 도입하고 있다[8].

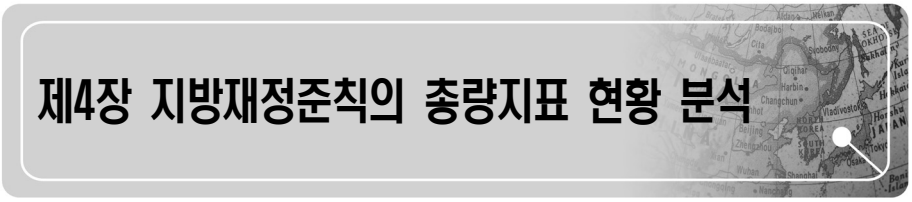
넷째, 재정준칙의 운용에 의해 설정된 재정수지 및 채무에 대한 총량목표를 달성하고자 할 때에 지출한도 부여 등 재정지출 자체에 대한 조정이 이루어지지 않을 경우 재정건전화 피로현상이 발생하는 등 재정목표의 지속적 달성이 곤란해 질 수 있다.

따라서 재정준칙 운용시 재정수지·채무준칙과 지출한도 설정은 동시에 실시하는 것이 효과적인데, 스웨덴의 경우 재정수지 개선 목표를 설정하면서 이에 상응한 재정지출 한도를 추가로 설정하고 있다.

다섯째, 재정준칙에 의한 재정운용에 있어서 책임성(accountability)과 함께 투명성(transparency)도 매우 중요하므로 재정준칙의 준수 여부를 모니터링하고 평가하는 시스템이 잘 구축되어 있어야 한다.

따라서 재정준칙의 주요 내용 중 하나는 지방정부의 재정운영에 대해 중앙정부에 보고하고 지역주민들에게 재정운영 현황을 공개하여 재정운영의 투명성을 제고하여야 지방정부에 대한 신뢰성이 증대되는 것이다.

8) 이남수·이성규, "OECD 주요국가의 초과세수 발생과 재정규율 사례", 「경제현안분석」 제30호 (국회예산정책처, 2008)



제4장 지방재정준칙의 총량지표 현황 분석

제1절 재정규모

재정(지출)규모 준칙은 재정건전화를 위한 재정수지 그 자체에 초점을 두기보다는 정부 재정지출의 증가율을 제한하거나 감세규모를 제한하는 즉, 수지적자를 조정하는 재정운용 준칙을 의미한다.

미국의 경우, 예산통제법(BEA)에서 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무지출에 대해서는 지출증대나 세입 감소를 초래하는 법안이 제안될 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하는 PAYGO 원칙을 도입하였듯이 재정지출(규모) 준칙은 조세수입의 감소를 가져오는 세율변경에 대한 통제권을 포함하고 있다. 그러나 우리나라 지방세 운영은 조세법률주의에 입각하고 있고 일부 지방세목에 적용되는 탄력세율 제도가 있으나 그 운용의 경험에 의하면, 현실적으로 지방세수입의 증감을 가져오는 세율변경에 대한 통제권은 포함하기가 곤란하다고 볼 수 있다.

따라서 지방재정준칙의 총량지표 중 재정(지출)규모와 관련하여 수지 격차의 경향을 파악할 수 있는 세입·세출의 총량규모(증가율), 세출구조 조정 여지를 판단하기 위한 의무·재량지출의 규모, 세출급증을 주도하고 있는 사회복지비의 규모 등에 대해 살펴보기로 한다.

1. 재정규모 : 세입, 세출의 총량규모

일반·특별회계 결산순계기준으로 지난 8년간(2002~2009년) 지방재정의 규모를 세입과 세출 및 자주재원의 근간이 되는 지방세수로 구분하여 살펴보면 다음

과 같은 특징을 보이고 있다.

① 세입 규모의 연평균 증가율(7.2%) 보다 세출 규모의 연평균 증가율(10.8%)이 보다 높게 나타난다(<표 4-1> 참조).

표 4-1. 세입·세출·지방세 추이

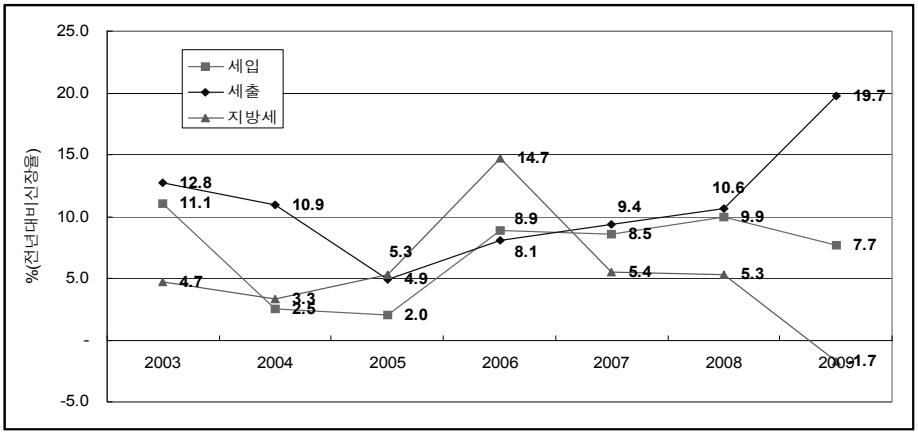
(단위 : 백억원, %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
세입	규모	11,051	12,273	12,584	12,841	13,982	15,176	16,680	17,966	7.2
	증가율		11.1	2.5	2.0	8.9	8.5	9.9	7.7	
세출	규모	7,288	8,219	9,116	9,558	10,330	11,300	12,500	14,966	10.8
	증가율		12.8	10.9	4.9	8.1	9.4	10.6	19.7	
지방세	규모	3,158	3,306	3,416	3,598	4,128	4,353	4,584	4,506	5.2
	증가율		4.7	3.3	5.3	14.7	5.4	5.3	−1.7	

주 : 일반·특별회계 결산순계 기준
자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각년도

② 세입의 증가에 따른 세출 증가가 이루어지는 양입제출(量入制出)의 원칙이 다소 지켜지지 않는 예산편성·집행이 이루어지고 있다. 예컨대, <그림 4-1>의 세입·세출·지방세수의 전년대비 증가율에서 보듯이 자체세입의 근간이 되는 지방세수의 증감과 무관하게 세입과 세출의 증가가 이루어지는 경향을 보이고 있는 것이다.

그림 4-1. 세입·세출·지방세의 전년대비 증가율 추이



③ 광역자치단체에 비해 기초자치단체인 시·군·자치구는 세입 증가율 보다 세출증가율이 매우 높게 나타나고 있다(<표 4-2> 참조).

표 4-2. 단체유형별 세입·세출·지방세 신장율

(단위 : 백억원, %)

구분	세입			세출			지방세수		
	2002	2009	연평균 신장율	2002	2009	연평균 신장율	2002	2009	연평균 신장율
특별·광역시	3,239	5,059	6.6	1,956	3,314	7.8	1,494	1,926	3.7
도	3,286	4,882	5.8	1,131	2,045	8.8	916	1,137	3.1
시	2,597	4,627	8.6	2,154	4,934	12.6	486	1,021	11.2
군	1,396	2,436	8.3	1,262	2,787	12.0	108	208	9.8
자치구	532	962	8.8	786	1,885	13.3	155	214	4.7

주 : 일반·특별회계 결산순계 기준
자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각년도(〈부록 1〉 참조)

2. 재정지출 규모 : 의무지출과 재량지출 규모

일반회계 세출결산 총계기준으로 재정지출 규모를 의무지출과 재량지출로 구분[9]하여 살펴보면 다음과 같은 특징을 보이고 있다. 우리나라의 경우 경비를 의무지출과 재량지출로 구분하는 법적 근거나 기준은 없으나, 여기서는 의무지출은 법령 등에 지출의무가 규정되어 있고, 지급규정이 정해져 있어 삭감조정이 곤란한 경비로, 재량지출은 의무적 지출이 아닌 경비로서 투자사업비, 경상적 경비 등을 포괄하는 경비로 파악할 수 있는데, 의무지출과 재량지출의 경비에 대한 구체적 내역은 <부록 2>를 참조할 것.

① 2009년 세출규모는 164조 5,450억원인데, 이중 의무지출 비중 46.9%(77조 2,521억원)보다 재량지출 비중(53.1%, 87조 2,929억원)이 높게 나타나고 있다.

② 광역자치단체 보다 기초자치단체의 재량지출 비중이 훨씬 높게 나타나고 있다. 이는 광역자치단체 예산에는 기초자치단체로 이전하게 되는 보조사업비 등이 반영되어 있기 때문이다.

9) 미국의 경우 재정지출을 의무지출(mandatory spending)과 재량지출(discretionary spending)으로 구분하는 이유는 의무지출이 재정적자를 더욱 고착화, 영속화시키는 경향이 있기 때문이다. 따라서 재정적자를 방지하기 위하여 의무지출에 대한 PAY-GO원칙(기준선을 넘는 의무지출 증가분 만큼의 지출감소 또는 수입증가로 상쇄되어야 함)을 적용하고, 재량지출에 대한 지출한도(spending cap)를 설정하여 재정지출을 규제하기 위한 것이다. 그러나 우리나라의 경우 법적 근거가 있는 의무·재량지출에 대한 정의나 그 기준에 대한 직접적 규정은 없으나, 기획재정부가 예산편성 및 기금운용 지침에서 의무적 지출과 재량적 지출로 구분하는 이유는 세출예산안을 편성하는 과정에서 예산의 절감, 통폐합 등 적극적인 구조조정을 통한 국가의 주요정책과제의 계속적인 추진, 국민부담의 최소화와 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 데 있다. 즉, 의무적 지출은 법령 등에 지출의무가 규정되어 있고, 지급규정이 정해져 있어 삭감조정이 곤란한 경비로서 인건비, 기본경비, 교부금, 채무상환, 법정부담금, 사회보장 및 소득이전지출, 기타 법정경비를 들고 있으며, 재량적 지출은 의무적 지출이 아닌 경비로서 투자사업비, 경상적 경비 등을 포괄하는 것으로 규정하고 있다.

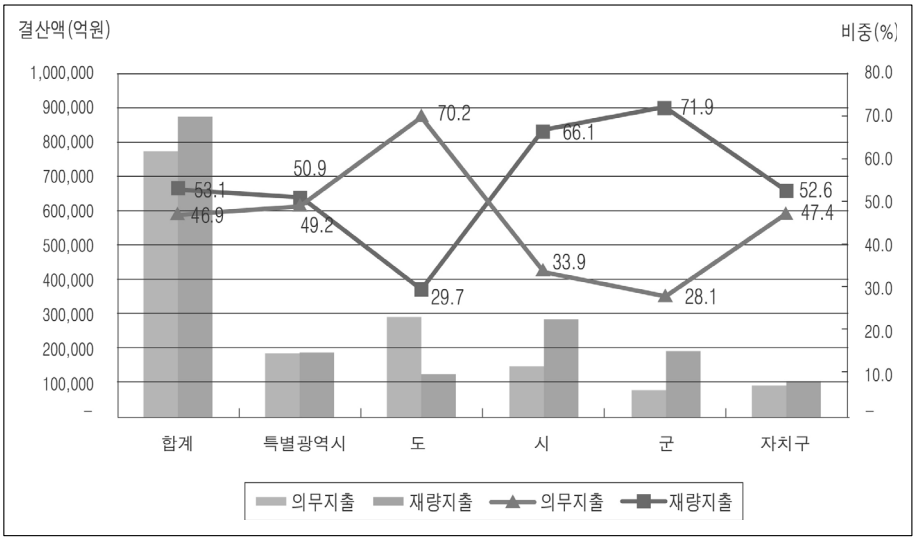
표 4-3. 단체유형별 의무지출과 재량지출 비교

구 분	합계 (일반회계)	의무지출		재량지출	
		금액(억원)	비중(%)	금액(억원)	비중(%)
합계	1,645,450	772,521	46.9	872,929	53.1
특별·광역시	365,603	179,646	49.2	185,957	50.9
도	409,116	287,529	70.2	121,586	29.7
시	425,610	144,241	33.9	281,369	66.1
군	261,095	73,422	28.1	187,673	71.9
자치구	184,026	87,285	47.4	96,741	52.6

주 : 2009년 세출결산총계 기준임
자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 2010.

③ 광역자치단체 중에는 특별·광역시 보다 도가, 기초자치단체 중에는 시·군 보다 자치구가 의무지출 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다(<그림 4-2> 참조). 특히, 자치구는 행정운영경비나 보조사업비와 같은 의무지출 경비가 매우 높은 비중을 차지하고 있다.

그림 4-2. 단체유형별 의무지출과 재량지출 비중



3. 사회복지 재정지출 규모

2000년 이후 세출증가를 주도하고 있고, 의무적 지출의 보조사업 중 지방비부담이 높게 나타나고 있는 사회복지비는 인구의 고령화 진전으로 미래의 재정압박을 가져올 수 요인이 되고 있다. <표 4-4>에서 보듯이 지방재정지출 기준으로 2002년 80조 3,153억원이 2010년 146조 6,618억원으로 연평균 증가율이 7.8%인데 반하여, 사회복지비는 2002년 9조 7,634억원이 2010년 36조 5,069억원으로 급증하여 연평균증가율이 17.9%로 나타나고 있다.

표 4-4. 연도별 사회복지비 규모와 비중

(단위 : 억원, %)

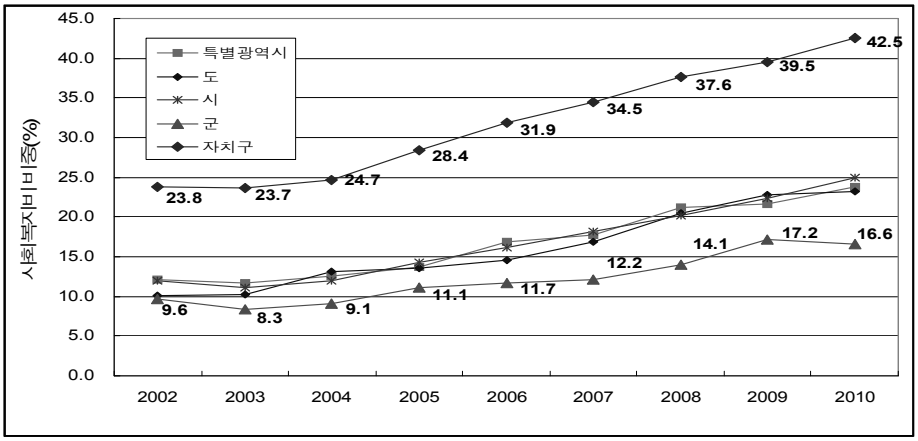
구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
사회복지비 (A)	특별·광역시	21,276	23,381	27,602	31,413	40,110	48,132	65,385	70,353	81,851	18.3
	도	24,876	27,278	31,690	35,156	45,487	54,189	72,617	81,499	87,914	17.1
	시	22,140	25,497	30,097	38,276	45,736	55,314	70,816	80,385	92,110	19.5
	군	11,605	12,354	14,256	17,438	19,196	22,257	29,515	33,884	35,575	15.0
	자치구	17,737	20,132	24,224	30,263	35,859	42,882	54,370	60,140	67,619	18.2
	합계	97,634	108,642	127,869	152,546	186,388	222,774	292,703	326,261	365,069	17.9
세출규모 (B)	특별·광역시	175,527	200,703	221,183	230,409	238,550	270,671	308,370	325,831	344,767	8.8
	도	247,010	265,006	240,238	258,621	311,065	320,885	353,328	358,001	379,041	5.5
	시	185,529	230,800	251,265	266,924	283,238	304,280	350,241	359,234	369,521	9.0
	군	120,503	148,411	156,745	156,728	164,180	182,874	209,900	196,687	214,301	7.5
	자치구	74,584	84,886	98,209	106,573	112,446	124,153	144,411	152,333	158,988	9.9
	합계	803,153	929,806	967,640	1,019,255	1,109,479	1,202,863	1,366,250	1,392,086	1,466,618	7.8
비중 (A/B)	특별·광역시	12.1	11.6	12.5	13.6	16.8	17.8	21.2	21.6	23.7	2.1
	도	10.1	10.3	13.2	13.6	14.6	16.9	20.6	22.8	23.2	3.1
	시	11.9	11.0	12.0	14.3	16.1	18.2	20.2	22.4	24.9	2.2
	군	9.6	8.3	9.1	11.1	11.7	12.2	14.1	17.2	16.6	2.0
	자치구	23.8	23.7	24.7	28.4	31.9	34.5	37.6	39.5	42.5	1.8
	합계	12.2	11.7	13.2	15.0	16.8	18.5	21.4	23.4	24.9	2.3

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 각년도 및 「지방자치단체 예산개요」, 2010

이러한 사회복지비 증가율을 자치단체 유형별로 살펴보면, 2002~2010년 기간 동안 특별·광역시는 18.3%, 도 17.1%, 시 19.5%, 군 15.0%, 자치구 18.2%로 보이고 있는데, 이는 세출규모의 연평균 증가율의 2배가 넘는 수치임을 알 수 있다.

그리고, 세출규모에서 차지하는 사회복지비의 비중을 기준으로 살펴보면, 2010년의 경우 특별·광역시는 23.7%, 도 23.2%, 시 24.9%, 군 16.6%, 자치구 42.5%로서 2002년에 비해 거의 2배가 되는 비중을 보이고 있다. 특히, 자치구의 경우는 <그림 4-3>에서 보듯이 사회복지비 비중이 2002년 23.8%이던 것이 2010년 42.5%로 높아져 가용재원의 한계로 인해 다른 행정기능을 제대로 하기 어려운 실정에 있다.

그림 4-3. 세출 대비 사회복지비 비중 추이



제2절 재정수지

재정수지 준칙은 가장 보편적으로 적용되고 있는 재정준칙으로 정부의 재정수입과 지출 간의 괴리 정도(수지 적자폭)를 목표 재정변수로 설정하는데, 이러한 재정수지는 종합수지(overall balance), 경상수지(current balance), 운용수지(operating balance) 등이 사용되고 있다. 이러한 재정수지 준칙은 매 회계연도에

이들 재정수지들이 특정한 수치목표 또는 범위 내에 속해 있어야 하는 것을 의미하며, 중기와 장기의 시계로 연장할 경우 재정수지는 경기순환을 조정하는 구조적 재정수지(structural balance)가 바람직한 것으로 알려져 있다.

따라서 지방재정준칙의 총량지표 중 재정수지와 관련하여 통합재정수지, 경상수지 및 실질수지에 대해 살펴보기로 한다.

1. 통합재정수지

2009년 일반회계·특별회계 및 기금회계의 결산기준으로 파악된 통합재정수지 비율은 -9.9%로 나타나는데, 이를 단체유형별로 살펴보면 광역자치단체는 -10.7%, 시 -13.1%, 군 -13.2%, 자치구 -3.2%로서 모두 적자상태를 보이고 있다. 여기에 순세계잉여금을 포함하게 되면 적자규모가 줄어들어 -0.9%의 통합재정수지비율을 보이게 되는데, 이를 단체 유형별로 보면 광역자치단체는 -3.1%, 시 -0.2%, 군 -2.3%, 자치구 -0.9%로서 적자폭은 크게 감소되지만 여전히 모두 적자를 나타내고 있다(단체유형별 통합재정수지비율의 분포상태는 <부록 3(1)> 참조).

▌표 4-5. 단체유형별 통합재정수지 비율▐

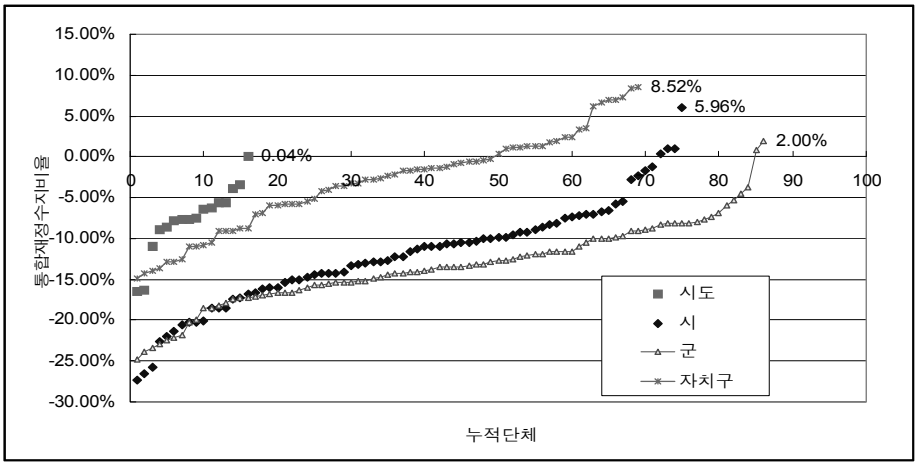
구 분		시·도	시	군	자치구	합계
세입액(A)		836,038	429,846	239,802	182,643	1,688,329
세입액(B=A+f)		885,175	493,817	270,016	208,294	1,857,303
지출 및 순융자(C)	계(d+e)	913,836	494,638	276,418	188,682	1,873,574
	지출액(d)	900,575	495,520	276,099	188,438	1,860,630
	순융자(e)	13,262	-882	319	245	12,944
통합재정규모(D)		913,836	494,638	276,418	188,682	1,873,574
순세계잉여금(f)		49,138	63,970	30,214	25,652	168,974
통합재정 수지비율 (%)	(B-C)/D	-3.1	-0.2	-2.3	10.4	-0.9
	• 최소	-16.5	-27.3	-24.8	-14.9	-27.3
	• 최대	0.0	6.0	2.0	8.5	8.5
	(A-C)/D	-8.5	-13.1	-13.2	-3.2	-9.9
	• 최소	-10.7	-18.2	-17.4	-10.0	-18.2
	• 최대	7.2	26.3	22.4	46.0	46.0

주 : 2009년 통합회계 결산기준

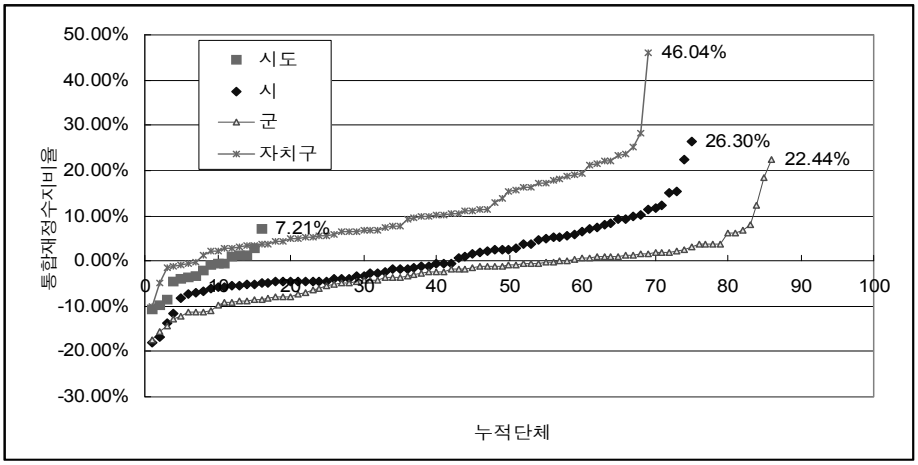
이와 같이 2009년도 통합회계(일반회계, 공기업·기타특별회계, 기금회계) 결산상 재정수지의 적자단체는 전체 자치단체의 91%인 224개 단체로 나타나며, 순세계잉여금을 포함한 재정수지의 적자단체는 117개 단체(시·도 11개, 시 42개, 군 57개, 자치구 7개)로서 6조 5,980억원의 적자가 발생하였다.

그림 4-4. 통합재정수지별 자치단체 분포도

(1) 순세계잉여금을 제외한 통합재정수지



(2) 순세계잉여금을 반영한 통합재정수지



2. 경상수지

2009년 통합회계(일반회계, 특별회계, 기금회계) 결산기준으로 경상비용에 소요되는 예산이 경상수입에서 차지하는 비율인 경상수지비율(발생주의 회계기준)은 74.9%로서 매우 높게 나타나고 있는데, 단체유형별로 보면 시·도는 75.6%(최고 81.7%, 최저 64.5%), 시 65.8%(최고 90.9%, 최저 45.0%), 군 65.3%(최고 123.0%, 최저 49.6%), 자치구 112.1%(최고 189.1%, 최저 86.4%)로 나타나고 있다(단체유형별 경상수지비율의 분포상태는 <부록 3(2)> 참조).

▌표 4-6. 단체유형별 경상수지비율▐

(단위 : 억원, %)

구 분		합 계	시·도	시	군	자치구
경상비용(A)	계	707,532	353,331	169,361	86,407	98,433
	인건비	206,390	53,551	67,196	37,224	48,420
	운영비	353,580	152,219	102,166	49,181	50,014
	조정교부금	32,791	32,791	–	–	–
	재정보전금	41,460	41,460	–	–	–
	교육비특별회계전출금	73,310	73,310	–	–	–
경상수입(B)	계	944,944	467,359	257,456	132,337	87,792
	지방세	466,926	313,212	104,411	21,146	28,157
	경상세외수입	127,024	60,401	41,797	10,727	14,099
	지방교부세	283,398	93,746	88,068	95,284	6,300
	조정교부금	33,314	–	–	208	33,106
	재정보전금	34,282	–	23,180	4,971	6,131
지표값	(A/B)*100	74.9	75.6	65.8	65.3	112.1
	최대	189.1	81.7	90.9	123.0	189.1
	최소	45.0	64.5	45.0	49.6	86.4

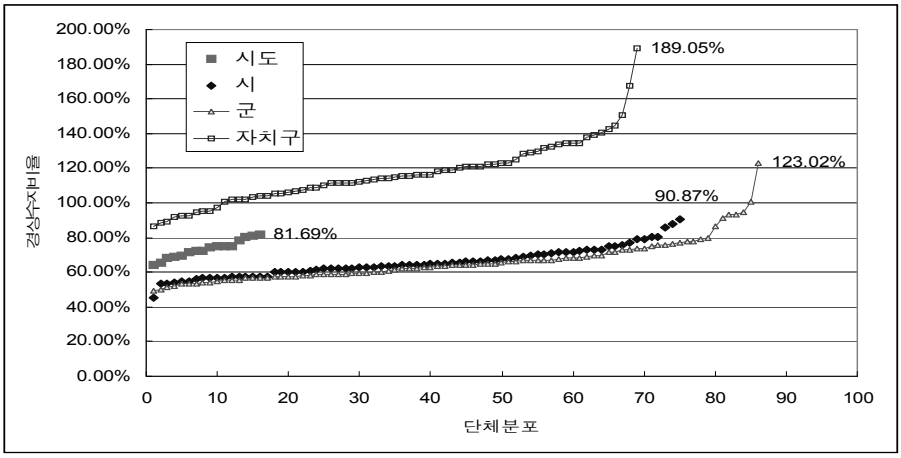
주 : 2009년 통합회계(일반회계, 공기업·기타특별회계, 기금회계) 결산기준

이와 같이 경상수지비율이 높게 나타나 상당수의 자치단체가 재정압박을 받고 있는데, 그 이유는 2009년의 경우 2008년에 비해 자체수입(지방세+세외수입)이

감소한 자치단체는 113개(시·도 12개, 시 33개, 군 28개, 자치구 40개)로 감소규모는 1조 1,625억원으로 나타나고 있다(<그림 4-5> 참조).

이는 자체수입의 감소와 함께 경상비용에 소요되는 예산이 크게 증가하였기 때문인데, 이로 인해 가용재원이 줄어들어 자체사업을 축소하는 경향으로 나타나고 있는 것이다.

그림 4-5. 단체유형별 경상수지비율의 분포상태



3. 실질수지

2009년 일반회계 및 기타특별회계를 기준으로 실질수지액이 일반재원에서 차지하는 비율인 실질수지비율은 6.82%로 나타나는데, 이를 단체유형별로 살펴보면 시·도는 3.99%(최고 10.2%, 최저 -0.35%), 시 7.25%(최고 18.69%, 최저 -0.4.09%), 군 8.38%(최고 29.98%, 최저 2.43%), 자치구 13.72%(최고 30.82%, 최저 -3.63%)로 나타나고 있다(단체유형별 실질수지비율의 분포상태는 <부록 3(3)> 참조).

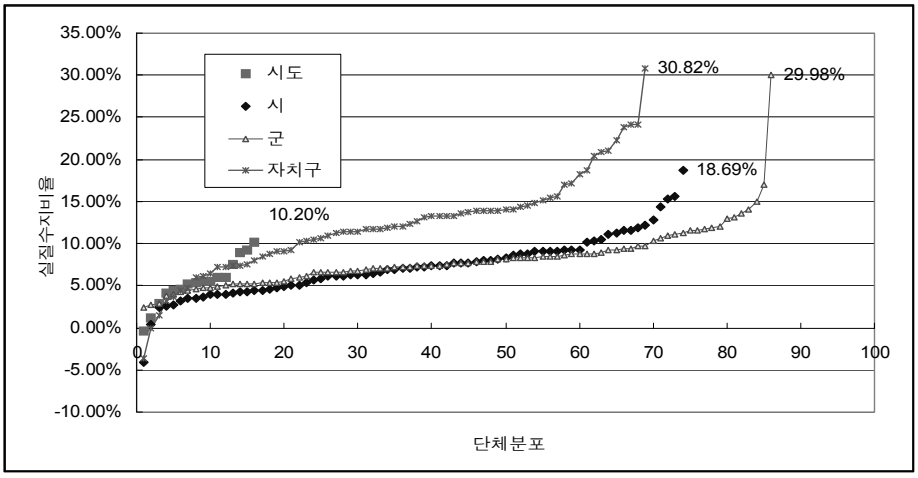
표 4-7. 단체유형별 실질수지비율

(단위 : 억원, %)

구분		시·도	시	군	자치구	합계
실질수지액(A: a-b-c-d)		21,980	29,435	20,426	20,146	91,988
세입결산액(a)		976,907	551,289	347,833	230,246	2,106,277
세출결산액(b)		922,163	460,681	281,883	191,585	1,856,312
이월금(c)		31,675	57,211	43,188	15,522	147,596
보조금집행잔액(d)		1,090	3,962	2,336	2,992	10,381
일반재원결산액(B)		551,541	406,173	243,727	146,788	1,348,229
지표값	A/B	3.99	7.25	8.38	13.72	6.82
	최소	-0.35	-4.09	2.43	-3.63	-3.63
	최대	10.20	18.69	29.98	30.82	30.82

그리고 <그림 4-6>에서 보듯이 실질수지비율에 대한 단체별 분포 상태를 보면 기초자치단체의 경우, 군 보다 시와 자치구에서 실질수지액이 적자인 단체가 많이 있는 것으로 나타난다.

그림 4-6. 실질수지비율별 자치단체 분포



제3절 지방부채

일반적으로 국가부채 준칙(debt rule)은 공공부문의 GDP 대비 비율의 상한선을 설정하여 국가채무에 대한 안정적인 관리를 정책목표로 제시하는 준칙이다.

그런데, 우리나라 지방자치단체의 경우 간접공기업(지방공사·공단)의 부채를 제외하면, 총량적 재정통제의 목표 설정의 필요성을 인지할 수 있는 과다한 채무규모라고 볼 수도 없고, 단일 정부의 부채가 아니라 244개 지방자치단체의 부채인 점을 감안할 때 상한선 설정의 기준은 GDP 보다 지역별 GRDP나 개별 자치단체의 부채상환이나 지방채 발행의 능력과 관련한 것으로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 일반적으로 부채통계에 잡히지 않는 우발적 채무(derived liability)인 경우는 채무관련 준칙의 적용시에 부채에 포함시킬 필요가 있다.

따라서 지방재정준칙의 총량지표 중 지방부채와 관련하여 지방채무잔액, 채무상환비, 미래채무 및 지방공기업 부채에 대해 살펴보기로 한다.

1. 지방채무

최근 지방재정의 전반적인 세입·세출의 여건은 악화되고 있는 가운데 경기 조기회복을 위한 국가, 지방자치단체의 불가피한 재정확대에 따라 지방채 발행은 급증하고 있다. 즉, <그림 4-7>에서 보듯이 '10년 초 기준 지방채 잔액은 전년 대비 32.9%나 증가한 25.6조원으로 나타나고 있다.

2009년 통합회계 결산기준으로 지방채무잔액은 30조 5,873원 나타나는데, 일반재원총액에서 차지하는 비율인 지방채무잔액비율은 19.96%를 보이고 있다. 이를 단체유형별 보면, 시·도는 33.93%(최고 56.87%, 최저 15.36%), 시 13.25%(최고 41.12%, 최저 0.10%), 군 6.32%(최고 29.52%, 최저 0%), 자치구 1.94%(최고 18.13%, 최저 0%)로 나타나고 있다(단체유형별 지방채무잔액비율의 분포상태는 <부록 4(1)> 참조).

그림 4-7. 지방채 잔액 추이

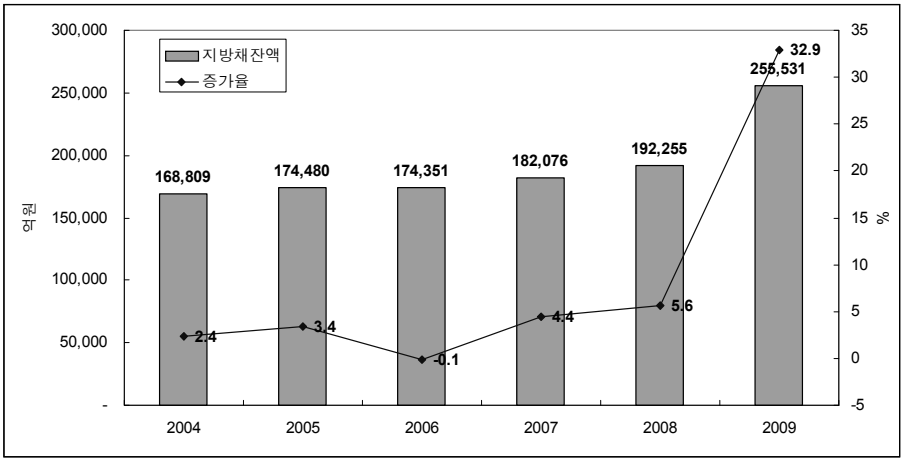
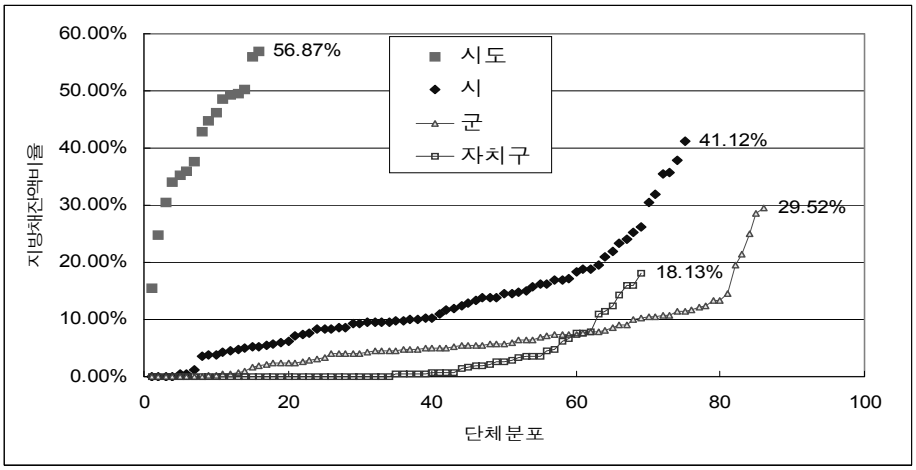


표 4-8. 단체유형별 지방채무잔액비율

(단위 : 억원, %)

구 분		시·도	시	군	군	합계
지방채무잔액 A(a+b+c+d)		225,413	61,644	15,859	2,957	305,873
지방채증권(a)		125,853	351	285	18	126,506
차입금(b)		95,106	60,158	15,144	2,939	173,348
채무불이행액(c)		4,454	1,136	430	–	6,019
채무불이행액(d)		–	–	–	–	–
일반재원 B(e+f+g+h+i)		664,364	465,247	250,829	152,306	1,532,745
지방세(e)		260,757	96,208	20,762	27,889	405,617
세외수입(f)		309,860	261,759	129,604	78,858	780,081
지방세교부세(g)		93,746	85,067	95,284	6,322	280,419
조정교부금(h)		–	–	–	33,046	33,046
재정보조금(i)		–	22,213	5,179	6,190	33,582
채무잔액비율	A/B	33.93	13.25	6.32	1.94	19.96
	최소	15.36	–	–	–	–
	최대	56.87	41.12	29.52	18.13	56.87

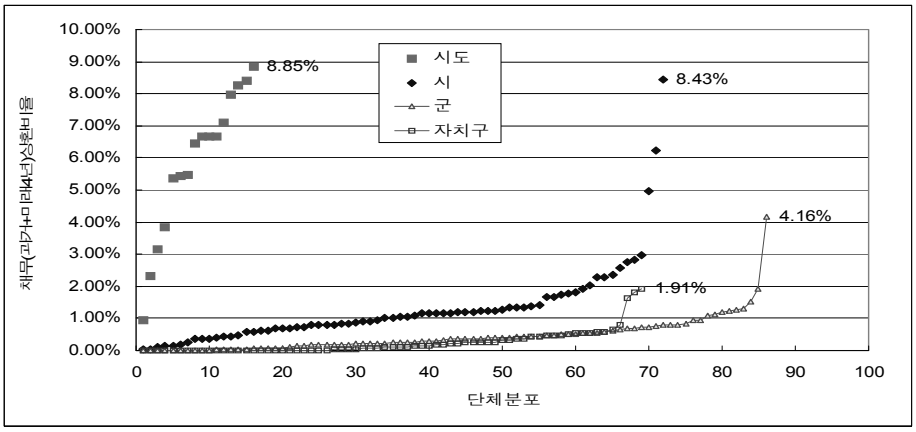


2009년 통합회계(일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금회계)를 기준으로 채무상환액(과거 4년 + 미래 4년)이 일반재원에서 차지하는 비율인 채무상환비율은 2.50%로 나타나는데, 이를 단체유형별로 살펴보면 시·도는 4.63%(최고 8.85%, 최저 0.93%), 시 1.40%(최고 8.43%, 최저 0.03%), 군 0.45%(최고 4.16%, 최저 0.0%), 자치구 0.16%(최고 1.91%, 최저 0.0%)로 나타나고 있다(단체유형별 지방채무상환비율의 분포상태는 <부록 4(2)> 참조).

표 4-9. 자치단체 유형별 지방채무상환비비율

(단위 : 억원, %)

구 분		시·도	시	군	자치구	합계
채무상환액 (A)	계	258,793	55,318	9,941	2,138	326,190
	과거4년	118,193	29,061	4,439	1,074	152,767
	미래4년	140,600	26,257	5,502	1,064	173,422
일반재원 (B)	계	5,593,783	3,945,768	2,187,218	1,344,079	13,070,848
	과거4년	2,542,781	1,733,583	913,825	535,273	5,725,462
	미래4년	3,051,002	2,212,185	1,273,394	808,806	7,345,386
채무상환비율(A/B*100)		4.63	1.40	0.45	0.16	2.50
	최소	0.93	0.03	0.00	0.00	0.00
	최대	8.85	8.43	4.16	1.91	8.85

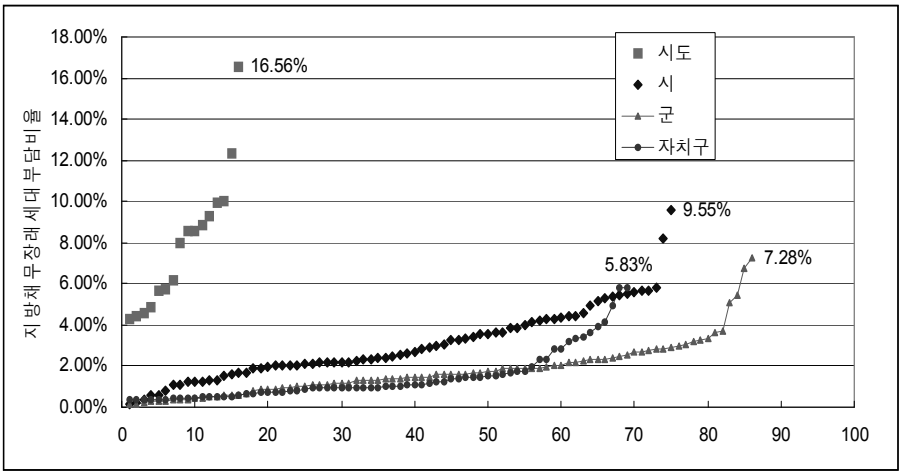


한편, 2009년 통합회계(일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금회계)를 기준으로 부채합계액(유동부채 + 장기차입부채)이 유형고정자산에서 차지하는 비율인 지방채무장래세대부담비율은 4.42%로 나타나는데, 이를 단체유형별로 살펴보면 시·도는 7.41%(최고 16.56%, 최저 4.31%), 시 2.83%(최고 9.55%, 최저 0.15%), 군 1.70%(최고 7.28%, 최저 0.14%), 자치구 1.09%(최고 5.83%, 최저 0.33%)로 나타나고 있다(단체유형별 지방채무장래세대부담비율의 분포상태는 <부록 4(3)> 참조).

표 4-10. 자치단체 유형별 지방채무장래세대부담비율

(단위 : 억원, %)

구분		시·도	시	군	자치구	합계
부채합계 (A)	계(a+b)	254,007	77,366	19,769	8,853	359,995
	유동부채(a)	60,993	22,538	5,615	6,064	95,209
	장기차입부채(b)	193,014	54,827	14,154	2,789	264,785
유형고정 자산 (B)	계(c+d+e)	3,429,706	2,738,597	1,160,760	810,815	8,139,877
	일반유형자산(c)	210,219	202,963	69,359	91,829	574,370
	주민편의시설(d)	406,692	446,765	131,299	153,827	1,138,582
	사회기반시설(e)	2,812,795	2,088,869	960,102	565,159	6,426,925
지방채무 장래세대 부담비율	A/B*100	7.41	2.83	1.70	1.09	4.42
	최소	4.31	0.15	0.14	0.33	0.14
	최대	16.56	9.55	7.28	5.83	16.56



2. 지방공기업 부채

지방채 잔액 보다 지방재정을 더욱 압박하고 있는 지방공기업 부채는 ’04년 21.3조원에서 ’09년 말 기준 58.2조원으로 연평균 증가율이 22.3%로 나타나고 있다.

지방공기업 부채를 지방공기업의 경영형태를 기준으로 지방자치단체가 직접 경영하는 특별회계 공기업과 간접경영의 공사·공단 공기업으로 구분하여 살펴볼 경우, 전자 보다 후자의 부채의 규모와 증가율이 훨씬 높게 나타나고 있다. 특히, 공사·공단의 부채 규모는 ’04년 10조원에서 ’09년 42.7조원으로 연평균 증가율이 33.4%로 나타나고 있는데, 최근 행정안전부가 재정위기단체로의 지정을 검토하고 있는 지방자치단체의 경우 민자사업이나 각종 개발공사 사업에 기인하는 부채규모가 과중하여 당해단체에 심각한 재정압박 요인으로 작용되고 있다.

이러한 지방공사·공단 부채의 급증은 ’06년 이후 대규모 개발사업 추진에 따른 용지보상비 등 사업초기 투자를 위한 도시개발공사의 부채증가에 기인하고 있는 것이다. 즉, ’09년 결산기준 도시개발공사의 부채는 35조원으로 지방공기업 총부채의 60.1%를 차지하고 있어 지방재정 수지의 악화에 큰 영향을 미치고 있다.

표 4-11. 지방공기업의 부채 추이

(단위 : 억원, %)

구 분		2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
합 계		213,136	237,822	357,421	412,885	473,284	582,113	22.3
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
직영 공기업	소 계	112,260	111,939	130,473	135,859	148,906	155,310	6.7
		52.7	47.1	36.5	32.9	31.5	26.7	
	상수도	22,540	19,947	16,854	15,085	13,881	12,990	-10.4
	하수도	13,834	13,707	14,075	14,000	14,065	15,172	1.9
	공영개발	14,983	11,604	25,734	26,054	31,295	25,076	10.8
	지역개발기금	60,903	66,681	73,810	80,720	89,665	102,072	10.9
간접 공기업	소 계	100,876	125,883	226,948	277,026	324,378	426,803	33.4
		47.3	52.9	63.5	67.1	68.5	73.3	
	지하철	62,529	60,273	68,814	64,781	62,809	57,573	-1.6
	도시개발	33,061	58,625	150,204	202,044	247,827	349,820	60.3
	기타공사	2,395	4,047	4,858	7,243	10,861	16,568	47.2
	지방공단	2,891	2,938	3,072	2,958	2,881	2,842	-0.3

자료 : 행정안전부, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 각년도

이와 같이 지방공기업 부채의 급증은 지방공기업의 재무건전성을 악화시킴은 물론, 부동산경기 위축으로 택지·주택분양의 저조로 이어질 경우 지방자치단체의 일반회계 전출금에 의해 채무부담을 해야 하는 상황이 초래될 수 있어 지방재정의 큰 압박요인으로 작용할 수도 있다.

제5장 지방재정준칙의 도입방안

제1절 지방재정준칙의 필요성

일반적으로 재정준칙(fiscal rules)은 단기적으로 재정정책의 효과를 억제하나 장기적으로는 재정건전성을 확보하여 재정정책의 비용효과성(cost-effectiveness)을 제고하므로 미래의 재정위협 요인을 줄일 수 있는 동시에 재정압박을 경감할 수 있는 제도적 장치이다. 즉, 재정준칙은 재정수지나 지출증가율 혹은 채무에 대한 제약을 두어 정책운용의 폭을 좁히지만, 지속가능한 재정규율(fiscal discipline)을 확립하여 중·장기적으로 재정건전화에 도움을 주는 것이다.

그런데, 재정준칙에 의한 재정정책이 소기의 성과를 거두기기 위해서는 일정 규모의 재정지출이 이루어지도록 재정지출을 제약하여 재정의 지속가능성을 확보하여야 하므로 재정의 역할과 관련한 재정정책 효과가 단기적으로 억제될 수 있다.

그러나 재정준칙의 도입으로 장기적으로 재정건전성이 확보되면, 재정수지가 개선되고, 지방채 발행을 통한 재정정책의 재원을 마련할 수 있어 재정의 지속가능성이 강화되며, 주민의 정부재정에 대한 신뢰가 확보되어 재정정책의 효과가 크게 나타날 수 있다.

이와 같은 역할을 하게 되는 재정준칙의 도입 시에 검토되어야 할 주요과제는 재량적 재정정책을 수행하는 과정에서 발생하는 재정수지 적자경향과 과도한 재정지출경향은 재정준칙을 통한 재정정책이 필요한 근거나 이유를 명확하게 제시하는 것이다. 즉, 거시경제를 안정시키기 위해서는 재정이 건전성과 지속가능성을 확보하여야 하는데, 이것이 가능하기 위해서는 재정준칙에 의한 재정규율을

확립할 필요성이 대두되기 때문이다. 따라서 국가채무의 안정적 관리를 가능하게 하는 재정수지 적자의 감축과 중·장기적인 부채관리가 주요과제로 검토되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 국가적 차원의 재정준칙의 역할을 제한적 범위 내에서 수행할 수 있는 지방재정준칙의 도입은 지방재정의 지속 가능성에 위협요인이 존재하고, 이를 극복할 수 있는 적절한 대안이 존재하지 않을 때 그 필요성에 대한 논리적 정당성을 확보할 수 있는데, 지방재정준칙의 필요성에 대해 살펴보면 다음과 같다.

(1) 향후 우리나라 국가재정은 세입여건이 크게 개선되기 어려운 여건에서 저출산·고령화, 양극화 등 경제·사회적 환경변화에 따른 재정지출이 확대되어 재정수지의 악화 및 국가채무 누적의 심화가 예상됨에 따라 중앙정부의 재정건전성 강화조치가 있게 될 경우이에 지방재정은 크게 영향을 받지 않을 수 없다.

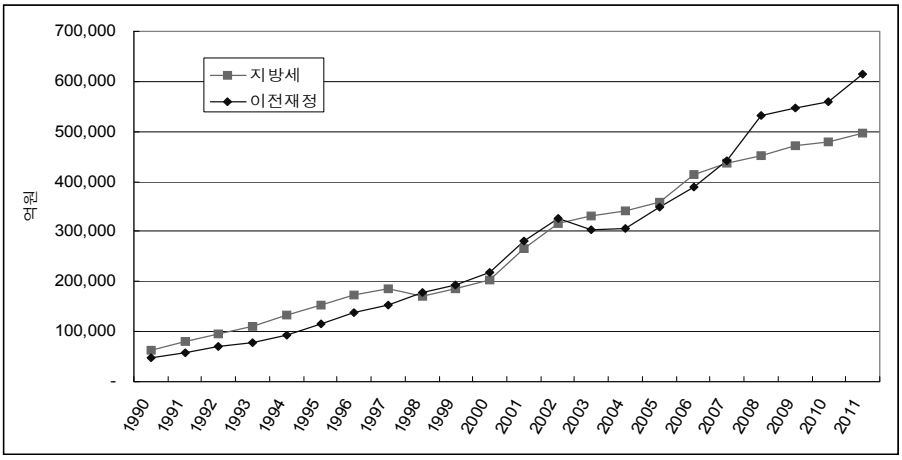
지난 1998년 외환위기 이후 구조조정, 실업대책, 경제 활성화에 재정이 적극적인 역할을 담당하면서 재정 상황이 급격히 악화된 이후 경제회복과 함께 재정규율의 약화 경향과 재정적자의 만성화 위험이 있게 됨에 따라 정치권에서 상당기간 국가채무 논쟁을 거친 후에 정부의 건전재정 유지 및 국가채무 적정수준 관리 의무를 명시하는 국가재정법이 2006년에 제정된 바가 있다. 동법에서 제시하고 있는 중기재정계획인 국가재정운용계획의 법제화(제7조), 추가경정예산 편성요건 강화(제89조), 세계잉여금 사용요건 제한(제90조), 재정부담을 수반하는 법령에 대한 재원조달방안 첨부의무화(제87조), 무분별한 국세감면 제한(제88조), 국가채무관리계획의 국회제출 의무화(제34조, 제91조) 등의 규정은 재정규율을 강화하기 위한 재정준칙으로 볼 수 있으나, 그 실행의 구속력이 뒷받침되지 않아 제대로 준수되지 않고 있다. 그러나 많은 선행연구에 의하면 중앙정부 차원에서 법적 강제력을 부여하는 총량적 지출 상한제를 적용하는 재정준칙을 도입하여 재정총량에 대한 목표를 설정하고, 이를 달성하는데 필요한 조치로서 세입기반의 확충, 재원배분의 재조정, 분야별 지출수준의 합리화 등의 재정건전성 확

보를 위한 정책을 종합적이고, 체계적으로 수립하여 시행할 것을 제안하고 있다.

그리고 정당간 경쟁적 (복지)재정지출 확대와 중앙정부의 기능의 지방이양에 따른 지방자치단체 예산사업의 증가도 지방재정의 건전성 유지에 어려움을 줄 수 있다.

(2) 중앙정부로부터 이전재원의 규모가 크게 급증하고 있고, 이에 대한 의존도가 더욱 심화되어 갈 수 밖에 없는 지방재정 상황에서(<그림 5-1> 및 <부록 6> 참조), 제4장에서 언급한 바와 같이 최근 부동산경기의 불황에 따른 자체세입의 기반 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비의 지속적 증가, 지방채무의 급증 및 통합재정 수지의 적자발생 등의 문제는 지방재정의 지속가능성을 곤란케 하는 요인이 되고 있다.

▌그림 5-1. 지방세와 이전재정 추이▐



우리나라의 경우 지방세는 국세에 비해 세원이 일부에 국한되어 있고, 탄력세율제도 외에 세수확충을 유인할 수 있는 수단이 없어 지역산업의 침체나 재난발생, 부동산경기 위축 등에 크게 영향을 받을 수 밖에 없는데, 이러한 지방재정 여건에서 중앙정부의 지원이 없을 경우 재정수지가 악화될 개연성이 매우 높다. 즉, 부동산관련 세목에 대한 의존도가 여전히 높아 세원 확충이나 세율 인상을

통한 재정수지 개선은 제한적으로 가능하며, 과거 탄력세율제도는 재정건전성을 확보하기 보다는 주민의 세부담 완화를 위해 활용되었던 경험에 비추어 재정수지 개선을 위해 활용하는 데는 한계가 있다.

그리고 지방재정의 전반적인 세입·세출의 여건은 더욱 악화되고 있는 가운데 최근 경기 조기회복을 위한 국가, 지방자치단체의 불가피한 재정확대에 따라 지방채 발행은 급증하여 2010년 초 기준 지방채 잔액은 전년 대비 32.9%나 증가한 25.6조원이고, 특히 지방공기업 부채는 '04년 21.3조원에서 '09년 말 결산기준 58.2조원으로 연평균 증가율이 22.3%로 나타나고 있다.

예컨대, '09년 경제위기극복을 위한 재정지출 증가와 국세 감세로 인한 지방교부세 감소분 보전 등으로 지방채 발행이 확대되고 지방공기업의 부채 누적도 심각한 상황에 있다.

○ 지방채 잔액 : ('07) 18.0조원 → ('08) 19.2조원 → ('09) 25.6조원 (전년대비 +33%)

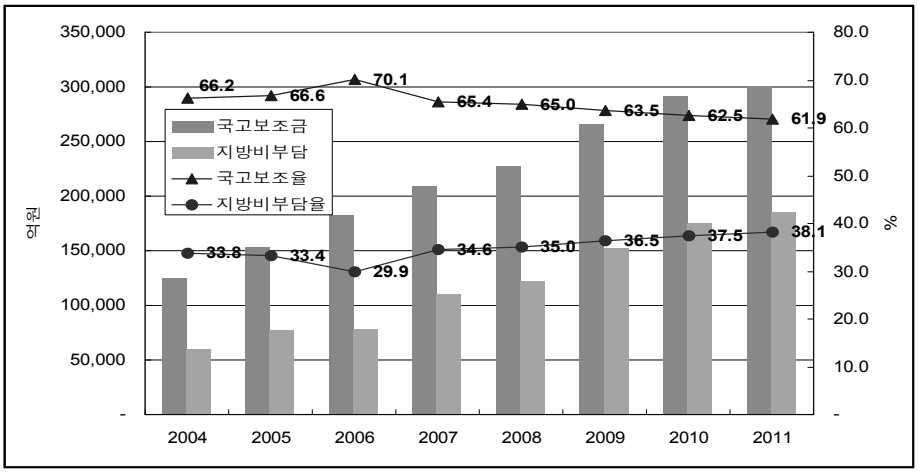
○ 지방공기업 부채 : '06년 이후 대규모 개발사업의 추진으로 '09년 42.7조원, 전년 대비 31.8% 증가, 최근 4년간 연평균 36% 증가

(3) 지방재정 지출의 증가를 주도한 세출분야는 사회개발이나 사회복지인데 (<부록 5> 참조), 이러한 사회복지의 재원조달은 자체재원이라기 보다 중앙정부의 보조금에 크게 의존하고 있으며, <그림 5-2>에서 보듯이 보조금의 지속적 증가는 매칭되는 지방비부담의 급증을 가져오게 되어 결국 지방재정을 압박하는 요인이 되고, 중·장기적으로 지방재정의 지속가능성을 크게 악화시킬 수 있다.

특히, 2005년 이후 복지관련 국고보조사업의 확대와 급증으로 재정기반이 취약하면서 복지수요가 많은 자치단체는 복지예산 부담의 가중으로 재정난을 겪고 있으며, 이러한 현상은 세입기반이 약화될 경우 대다수 지방자치단체에서도 나타날 수 밖에 없다. 예컨대, 2010년 보건복지부 국고보조사업 예산은 14조원인데, 이중 지방의 대응부담액은 7조원 규모로 나타나고 있으며, 지난 6년간 (2005-2010) 복지부 예산(국고보조사업)의 연 평균증가율은 24.2%이나 이에 대한

지방비부담액은 연평균 33.6%로서 중앙정부의 증가율과 비교할 때 매우 높은 수준을 보이고 있는 것이다(<표 5-1> 참조).

그림 5-2. 국고보조사업의 국고보조율과 지방비부담율 추이



자료 : 〈부록 7〉 참조

표 5-1. 복지분야 국고보조사업과 지방비부담 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균 증가율
정부총지출	208.7	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8	7.2
보건복지부예산	8.91	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29	17.4
국고보조사업(복지부)	4.95	6.04	7.82	11.63	13.89	14.11	24.2
지방비부담	1.78	2.15	2.85	5.18	6.27	7.01	33.6
지방교부세	20.1	21.5	24.5	28.9	26.6	27.4	6.8

그리고, <표 5-2>에서 보듯이 지방자치단체는 중앙정부에서 편성한 복지분야 보조사업 등의 추진에 따른 지방비부담의 가중으로 자체사업을 축소할 수 밖에 없는 상황에 직면하고 있다.

○ 보조사업 비중 : ’08년 34.2% → ’11년 44.2%(10% 증가)

○ 자체사업 비중 : ’08년 46.1% → ’11년 36.3%(9.8% 감소)

표 5-2. 보조사업과 자체사업 예산 비교

(단위 : 억원, %)

구분	세출예산	보조사업		자체사업		기타	
		예산	비중	예산	비중	예산	비중
2008	1,249,666	427,411	34.2	575,691	46.1	246,564	19.7
2009	1,375,349	488,224	35.5	627,968	45.7	259,156	18.8
2010	1,832,260	783,235	42.7	699,829	38.2	349,196	19.1
2011	1,854,670	819,234	44.2	672,450	36.3	362,985	19.6

주 : 기타 = 행정운영경비 + 재무활동

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

표 5-3. 보조사업과 자체사업 비교(2011년)

(단위 : 억원, %)

구 분	세출예산	보조사업		자체사업	
		예산	비중	예산	비중
합 계	1,854,670	819,234	44.2	672,450	36.3
일반공공행정	226,030	7,814	3.5	161,872	71.6
공공질서 및 안전	30,584	18,887	61.8	8,723	28.5
교육	92,364	4,952	5.4	85,925	93.0
문화 및 관광	84,951	44,801	52.7	35,557	41.9
환경보호	196,717	85,588	43.5	91,247	46.4
사회복지	451,764	389,264	86.2	49,274	10.9
보건	27,419	17,867	65.2	8,375	30.5
농림해양수산	142,901	114,379	80.0	27,270	19.1
산업·중소기업	38,272	19,670	51.4	15,497	40.5
수송 및 교통	182,768	56,180	30.7	91,395	50.0
국토 및 지역개발	153,639	59,034	38.4	71,661	46.6
과학기술	3,390	715	21.1	2,641	77.9
예비비	23,126	84	0.4	23,012	99.5
기타	200,743	–	–	–	–

자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 2011

특히, 지방재정 기반이 취약한 자치단체일수록 사회복지예산이 많이 소요되는 노인인구 비중이 높게 나타나고 있어 고령화로 인한 재정불균형 문제가 심화되고 있으며, 복지분야 예산이 40%이상을 차지하고 있는 자치구의 경우는 필수적 경비에 대한 당초예산 편성을 추경으로 미루는 상황도 발생하고 있다. <표 5-3>에서 보듯이 2011년 예산기준으로 24.4% 차지하는 사회복지 분야는 보조사업의 비중이 86.2%나 되고 있다.

○ 전체 세출예산 중 보조사업 비중 : 44.2%('11년)

○ 사회복지 예산중 보조사업 비중 : 86.2%('11년)

(4) 지방자치가 점차 정착되면서 정당 간 경쟁적 (복지)재정지출의 확대가 있게 되고, 중앙정부의 행정기능이 지방자치단체로 계속 이관되면서 지방자치단체가 주관하는 예산사업은 증가일로에 있어 지방자치단체에 유리한 재정여건은 더 이상 유지되기 어려운 상황에 놓일 전망이다. 특히, 지방재정의 기능 중 국가적 공공재의 공급과 소득재배분에 적극적으로 개입하는 현상이 나타나고 있다. 따라서 정당 간 경쟁적 재정지출 분야(사회복지, 교육, 민간이전 등)의 한계를 설정하고, 이를 위반한 방만한 재정지출을 가져오는 정치적 비용의 증대도 억제되어야 할 것이다. 그리고 지방자치권의 확대에 따라 중앙정부에서 지방자치단체로 권한이양이 더욱 가속화되고 있는 반면에 중앙정부의 추가적 재정지원을 기대하기 곤란하고, 중앙정부의 자체 재정건전성 확보를 위해 지방재정 지원에 앞서 민간·지자체에 의한 사업추진을 유도(BTL사업)하고 있다. 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 분담에 있어서 지방자치단체가 중앙정부의 이관행정기능에 대한 비용 분담방안(지방재정부담 심의위원회의 설치)이 제기되고 있다.

이러한 상황에서 지방재정의 건전성을 강화할 필요성이 절실히 요구되는데, 그 일환으로 재정수지, 부채, 지출, 수입 측면에서 지방재정준칙을 도입할 필요성이 있게 된다. 특히, 지방재정준칙은 현재 보다 미래에 있어 지방재정의 지속가능성을 담보할 수 있는 재정운용정책의 수단이 될 수 있기 때문에 그 필요성은 더욱 절실하다고 볼 수 있다. 또한 지방재정준칙은 정치적 환경 변화와 중앙

정부와 지방자치단체 간 역할 재정립 과정에서 중·장기적 재정건전성을 확보하는데 중요한 역할을 수행할 것으로 보여진다.

따라서 우리나라 지방재정의 현실적 여건 하에서 지방재정준칙의 도입과 관련하여 제기될 수 있는 다음 쟁점사항을 중심으로 지방재정준칙의 도입과 관련한 정책적 대안을 모색하기로 한다.

〈지방재정준칙의 주요 내용과 쟁점사항〉

① 재정준칙이 지방재정에서도 필요한가? : 재정준칙 운영의 장점·단점 분석
② 지방재정준칙의 제정 및 집행주체는? : 행정안전부, 지방자치단체(광역), 개별단체
③ 지방재정준칙 도입시 중앙정부와 달리 재정규모(지출), 재정수지, 채무 등 어떠한 재정변수를 통제·관리해야 하는가?
④ 지방재정준칙의 법적 근거는? : (행정안전부)지방재정법, 시행령, 규칙 및 훈령, (지방자치단체) 조례, 규칙 등
⑤ 지방재정준칙 위반시 제재수준은?
⑥ 지방재정준칙 적용기준은?
⑦ 지방재정준칙의 실행력을 확보하기 위한 방안은 무엇인가?

제2절 지방재정준칙의 내용

1. 지방재정준칙의 제정·집행주체 및 법적 근거

누가 지방재정준칙을 제정하고 집행할 것인가의 문제는 국가적 상황이나 지방재정의 여건에 따라 준칙을 구성하는 요소들의 다양성과 엄격성 여부 등을 감안하여 결정할 수 있는 사안이기도 하고, 재정준칙의 집행이 예산의 계획·편성과 집행 중 어느 시기에 이루어지는지, 재정준칙의 강제성의 정도를 어느 수준으로 할 것인지에 따라 지방재정준칙의 제정·집행 주체는 달리 할 수 있을 것이다.

이 때, 지방재정준칙을 제정하고 집행하는 주체로서 고려할 수 있는 대안으로

① 국가의 재정정책에 적용되는 것을 목표로 국가재정과 연계하여 지방재정을 총괄적으로 관리하고 있은 행정안전부(제1안), ② 광역적 범위 내에서 해당 기초자치단체의 재정운영에 제한적 영향을 미칠 수 있는 동시에 국가재원의 보조적 지원수단을 갖고 있는 광역자치단체(제2안), ③ 지방재정 운영의 직접 관리자인 동시에 책임주체인 개별 자치단체(시·도, 시·군·자치구)(제3안)을 들 수 있다.

본 장의 제1절에서 상술한 바와 같이 모든 지방자치단체가 중앙정부의 이전재원 비중이 증가일로에 있고, 자체세입기반을 확충하여도 미래의 재정수요 급증에 따른 재정위협요인을 자치단체 스스로 해결할 수 없다면 제1안이 바람직할 것이다. 그러나 중앙정부(행정안전부) 수준에서 재정준칙과 유사한 기능을 수행하고 있는 다양한 지방재정관리제도가 운용되고 있고, 자주재정 기반이 취약하여 중앙정부로부터 재정이양을 통한 재정분권화가 이루어져야 하며, 일부 자치단체의 경우 지방공기업 부채로 인해 재정압박을 받고 있지만 대다수 자치단체의 채무수준은 비교적 양호한 점을 감안할 때 제2안 또는 제3안으로 할 수도 있다.

한편, 지방재정준칙의 위반에 따른 강제성 부여 여부를 기준으로 재정준칙의 법적 근거를 모색할 수 있을 것이다. 강제성을 부여하는 지방재정준칙의 법적근거로는 재정준칙의 제정·집행주체와 연계하여 고려할 수 있는 대안으로 상기의 제1안에 의한 경우 모든 지방자치단체에 획일적이고 동일하게 적용할 수 있는 지방재정법 또는 행정안전부 훈령(지방자치단체 예산편성 운영기준)을 고려할 수 있으나, 제2안과 제3안의 경우 광역자치단체나 개별자치단체 별로 제한적이고 선별적으로 적용할 수 있는 조례 또는 개별 자치단체 수준에 제정·운용되는 예산편성 지침을 고려할 수 있다. 그리고 강제성 보다 자율성에 기초한 지방재정준칙의 운용에 중점을 둔다면 현행 중기지방재정계획 자체를 연성준칙으로 인정하여 재정운용 규율이 준수될 수 있도록 할 필요가 있다. 이 때 중기지방재정계획의 실효성이 너무 낮은 문제는 반드시 해결되어야 할 과제일 것이다.

2. 지방재정준칙의 통제·관리 재정변수

지방재정준칙 도입시 총량적 목표설정과 관련하여 고려할 수 있는 통제·관리 재정변수를 재정규모(지출), 재정수지, 지방부채 준칙별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 재정규모(지출) 준칙

우리나라 지방재정의 규모와 지출의 여건과 특징을 제4장 1절에서 살펴본 바와 같이, 세입의 증가율 보다 세출 증가율이 높고, 자주재원의 근간이 되는 지방세수의 역할이 미미한 것으로 나타나고 있다. 그리고 광역자치단체는 법령 등에 지출의무가 규정되어 있는 의무지출의 비중이 높게 나타나고 있는 반면에 대다수 기초자치단체는 재량지출의 비중이 높으나 세입기반이 취약하고 사회복지비의 지속적 급증으로 가용재원 규모가 영세한 실정에 있다.

이러한 지방재정 여건하에서 도입할 수 있는 재정규모 또는 지출준칙은 지방재정의 건전화를 위하여 재정수지 그 자체에 초점이 있은 것이 아니고, 재정규모나 재정지출의 급격한 증가율을 제한하는 데 있다. 따라서 재정규모 또는 재정지출 준칙의 내용으로 고려할 수 있는 재정변수로는 ① 세입증감율, ② GRDP 또는 지방세증감율, ③ 개별 지출분야별 재원조달 수단의 재원확보율을 고려한 지출증가율 상한을 설정할 수 있다.

그리고 재정지출을 행정기능별로 구분할 경우 급격한 지출증가를 주도하고 있는 사회복지비 지출증가의 상한선 설정 또는 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분할 경우 재량지출에 국한하여 지출증가 상한선 설정을 통하여 과도한 재정지출을 억제할 필요가 있다.

일반적으로 재정지출 준칙의 장단점을 살펴보면, 과도한 재정지출을 직접적으로 통제할 수 있고, 재정정책의 기조가 경기순행에 긍정적으로 반응할 수 있으며, 무리한 정치적 재정수요를 예방할 수 있는 장점이 있다. 이러한 재정지출 준칙이 구조적 한계에 있는 자치단체의 재정수지 불건전(적자) 문제를 완전하게

교정할 수 있는 것이 아니며, 의도적인 세입의 과다추정에 의한 재정지출의 증가를 예방할 수 없다는 단점도 있다.

이러한 장·단점에도 불구하고 후술하는 재정수지 준칙에 비해 재정규모 또는 지출준칙이 비교 우위를 지난 것으로 평가되고 있다. 즉, 재정수지 준칙의 경우는 정부가 주어진 재정적자의 상한을 최대한 활용하려고 하기 때문에 수지 적자폭이 오히려 확대될 수도 있는 반면에 재정지출 준칙은 재정 및 경제여건에 관계없이 주어진 지출준칙의 내용을 준수하게 된다.

(2) 재정수지 준칙

우리나라 지방재정의 수지를 통합재정수지, 경상수지, 실질수지로 구분하여 제4장 2절에서 살펴본 바와 같이, 순세계잉여금을 포함한 통합재정수지가 적자인 단체가 117개 단체이고, 경상수지비율이 높아 재정압박을 받고 있는 단체가 많으며, 일부 시와 자치구의 경우 실질수지액〔세입결산액 - (세출결산액+이월금+보조금집행잔액)〕이 負의 값을 보이고 있다. 그러나 분석시점이 지난 경제위기 극복을 위해 국가재정과 함께 추진하였던 재정확장정책의 영향을 받은 2009년 결산을 기준으로 하고 있어 이들 수지문제가 지속화되는 경향을 보일 것인지 아니면, 특정연도의 특이한 현상인 것인지에 대한 별도 검증작업이 있어야 할 것이다.

그런데, 재정수지 준칙은 정부의 재정수입과 지출 간의 괴리 정도(수지 적자폭)를 목표 재정변수로 설정하는 것인데, 재정지출 준칙의 재정변수와 동일하게 적용할 수도 있고, 일반재원이나 재정규모 대비 일정비율로 설정할 수도 있다. 따라서 매 회계연도에 이들 재정수지들이 특정한 수치목표 또는 범위 안에 속해 있어야 한다.

이러한 재정수지 준칙의 통제 재정변수의 설정시에 고려할 사항으로는 ① 지방자치단체의 총수입과 총지출간의 수지균형을 위한 통합재정수지, 경상수입과 경상지출간의 수지균형을 위한 경상수지, 구조적 재정수입과 지출의 수지균형을 위한 실질수지별로 구분하여 준칙을 마련할 필요가 있고, ② 재정수지 적자만이

목표 재정변수일 경우 지방자치단체는 자산을 매각하거나 지출을 이연시키고, 회계간 자금을 수수하는 등의 행태로 목표를 달성할 수도 있으며, ③ 재정수지가 경기순환을 조정하는 구조적 재정수지(structural balance)가 될 수 있도록 중기와 장기의 시계로 연장하여 재정변수를 적용할 수 있다.

(3) 지방채무 준칙

우리나라 지방자치단체의 지방채무를 일반지방채무와 지방공기업채무로 구분하여 제4장 3절에서 살펴본 바와 같이, 대다수 지방자치단체의 경우 과다한 지방채무로 인해 재정압박을 받고 있지는 않지만, 최근 채무 증가율이 높게 나타나고 있고, 지방자치단체가 출자한 공사의 부채규모는 심각한 수준에 있는 것으로 조사되고 있다.

그런데, 대다수 국가의 경우 GDP 대비 부채비중을 상한선으로 설정하는 국가채무 준칙과는 달리 지방자치단체에 적용할 수 있은 지방채무 준칙은 지방재정의 압박정도를 감안하여 통제·관리할 수 있는 재정변수를 설정할 필요가 있다. 따라서, 2006년 도입된 지방채발행 총액한도제나 2011년 도입하여 2012년부터 운영하게 되는 지방재정위기관리제도(지방재정 사전경보시스템)에 적용하고 있는 재정변수를 동일하게 채택하거나 국가부채와 연계하여 설정할 수도 있으며, 향후 지방자치단체별 GRDP의 추계가 가능할 때 GRDP를 재정변수로 설정할 수 있다.

이러한 지방채무 준칙의 통제 재정변수의 설정시에 고려할 사항으로는 ① 우리나라 지방자치단체의 경우 간접공기업(지방공사·공단)의 부채를 제외하면, 현행 지방채 규모는 총량적 재정통제의 목표를 설정하여 준칙운용의 효과를 기대할 수 있는 부채규모로 볼 수 없고, ② 단일 정부의 부채가 아니라 244개 지방자치단체의 부채이고 실제로 건전재정을 위협할 수 있는 채무규모는 극소수 단체에 국한되며, ③ 채무의 범위를 지방자치단체가 직접적인 상환의무를 지게 되는 직접적·명시적 채무로 볼 것인지, 아니면 지방자치단체가 보증한 채무와 산하기관(공사, 공단 등) 등의 채무불이행 또는 파산시에 부담할 수 있는 암묵적·우발

적 채무로 확대할 것인지에 대한 검토도 요구되는데, 현행 지방채발행한도액 산정에 포함되는 채무는 지방채(지방채증권, 차입금), 채무부담행위 잔액, 보증채무 부담 확정액으로 한정하고 있다.

3. 지방재정준칙 위반에 따른 제재수준

제2장에서 살펴본 바와 같이 재정준칙(fiscal rules)은 재정수지, 재정지출, 채무 등 총량적인 재정지표에 대한 구체적인 수치화한 목표를 제시하는 재정운영의 설정목표를 법제화하여 정부의 재량적 재정운영에 제약을 가하는 재정운영체계를 의미한다.

따라서 지방재정 준칙이 신뢰성 있는 지방재정 운용정책이 되기 위해서는 단기간이 아니라 지방재정의 압박이나 위험요인이 제거될 수 있도록 상당히 오랜 기간 동안 집행되고 준수되어 지방재정 운용의 규율로서 정착되어야 할 것이다.

그런데, 재정수지의 상한선을 설정한다거나 재정운용지표의 수치적 목표를 설정한다고 하더라도 법적 구속력이 확보되지 않으면 재정준칙의 효과를 기대하기가 곤란할 것이다. 따라서 지방재정 준칙이 도입되어 운영될 경우에는 이를 준수하지 않은 경우 그 위반에 상응하는 제재조치(sanctions)는 반드시 부여할 필요가 있다.

이에 따라 지방재정준칙의 위반시에 부여할 수는 제재조치로는 금전적 제재, 사법적 제재, 정치적·신용적 제재 등을 고려할 수 있다.

① 금전적 제재(financial sanctions) : 준칙을 위반한 규모만큼 추가경정예산 편성을 억제 또는 다음 연도 지출규모를 삭감한 예산을 운영케 하거나 중앙정부의 이전재원 배분시에 감액(지방교부세 감액제의 적용, 보통교부세 수요산정시 보정수요 반영)하는 제재

② 사법적 제재(judicial sanctions) : 지방자치단체가 중앙정부 또는 주민·시민단체로 부터 고발조치되거나 주민소송이 이루어져 법률에 의해 사법적 심판을 받도록 하는 제재

③ 정치적·신용적 제재(political, reputational sanctions) : 지방재정 준칙을 준수하지 못한 책임주체인 선거직공직자(단체장)의 차기선거에 부정적인 영향을 미칠 수 있도록 하는 제재

4. 지방재정준칙의 적용기준

지방재정준칙의 제정과 집행에 있어 적용하는 회계기준을 발생주의로 할 것인지, 현금주의로 할 것인지에 따라 재정준칙을 마련하기 위한 재정총량 목표의 설정시에 큰 차이가 발생하게 된다. 이러한 현금주의와 발생주의 차이는 거래의 시기와 관련된 것으로 자산 매각, 우발채무 등에 대한 기재 방법의 차이가 나므로 재정운용의 총량목표에 큰 영향을 미치게 된다.

현행 예산운용 과정에서 회계간의 자금이동이 자유롭고, 회계연도 말에 자산을 매각하여 경상수입을 늘리는 방법을 사용하거나 직접 채무를 우발채무로 전환시킬 수 있는 현금주의 하에서는 재정수지준칙이나 부채준칙의 총량목표 달성이 용이해 질 수 있다. 그리고 현재 지방자치단체의 통합재정수지나 경상수지는 발생주의로 산출되고 있다. 이러한 점을 감안하면, 지방재정준칙은 현금주의 보다 발생주의 원칙에 입각하여 적용하는 것이 바람직할 수 있다.

그러나 지방재정준칙의 총량적 목표설정의 재정변수와 관련한 현재의 통계자료는 대체로 현금주의에 기초하여 작성되고 있으며, 2007년 도입된 복식부기 회계제도가 아직 완전한 정착에 이른 것으로 보기는 곤란하다. 또한 지방채의 종류(지방채증권, 차입금, 보증채무부담행위, 채무부담행위)나 지방채발행 한도액을 규정하고 있는 지방재정법 제7조 및 동법 시행령 제10조에서는 현금주의에 기초하고 있는 반면에 재무회계상 지방부채(유동부채, 장기차입부채, 기타유동부채)를 분류하고 있는 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙에서는 발생주의에 근거하고 있다.

따라서 지방재정준칙의 재정변수 관련 통계가 발생주의에 기초하여 작성하는 것이 가능하거나 복식부기 회계제도가 정착되는 시기를 감안하여 단계적으로 현

금주의에서 발생주의로 전환하는 지방재정준칙을 운용하되, 회계조작이 이루어지지 않도록 제도적 장치를 강구하여야 할 것이다.

그리고 지방재정준칙의 총량적 통제의 재정목표 변수를 측정할 수 있는 기준을 총계(gross basis)로 할 수도 있고, 순계(net basis)로 할 수도 있다. 이는 총지출, 총수입 또는 부채비율 등의 크기는 순계와 총계에 따라 크게 차이가 나기 때문인데, <표 5-4>에서 보는 바와 같이 2011년 예산기준으로 지방재정규모는 총계 185.5조원이나 순계는 141조원으로 총계규모는 순계규모 보다 31.5%가 많은 것으로 나타나고 있다.

▌표 5-4. 단체유형별 예산의 순계규모와 총계규모 비교▐

(단위 : 억원, %)

구 분	총계(A)	순계(B)	차액비중 (A-B)/B×100
합 계	1,854,670	1,410,393	31.5
광역자치단체	958,057	904,693	5.9
·특별·광역시	480,290	444,335	8.1
·도	477,767	460,358	3.8
기초자치단체	896,612	505,700	77.3
·시	474,122	295,899	60.2
·군	247,290	142,808	73.2
·자치구	175,201	66,992	161.5

주 : 2011년 당초예산 기준
자료 : 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, .2011

따라서 지방재정준칙의 도입을 위한 총량목표 재정변수 선정 시에는 특히, 정부간 재정관계로 인한 이전재원의 비중이 크고, 회계 간 자금거래가 빈번한 점을 감안하여 재정준칙의 적용기준을 총계로 할 것이지, 아니면 순계(net basis)로 할 것인지를 판단하여야 할 것이다.

제3절 지방재정준칙의 실행방안

단기적으로 재정건전성을 제고하여 균형재정의 목표를 달성하고, 중·장기적으로 미래의 재정위협요인을 감소시켜 지속가능한 재정운영이 가능하도록 하는 지방재정준칙이 도입되어 그 실행력을 확보하기 위하여는 지방재정준칙에 대한 법적 근거가 마련되어야 한다. 그리고 사전적으로 지방재정의 건전성을 강화하고 지방재정운용을 효율화하는 현행 지방재정관리제도와 관계설정, 지방재정준칙의 부작용 대책강구 및 도입절차 등에 대한 세부 대책들이 강구되어야 하는데, 이에 대한 살펴보기로 한다.

1. 지방재정준칙과 지방재정관리제도의 관계

지방재정의 건전성과 효율성 제고를 위해 도입된 현행 지방재정관리제도(특히 예산편성과 관련한 제도)와 지방재정준칙 간의 관계를 정립할 필요가 있는데, 이는 양제도가 상호 연계하여 운용될 때 재정건전성이 유지되고, 시너지 효과도 발생하게 된다.

(1) 재정준칙과 중기지방재정계획의 관계

지방재정준칙에서 설정하는 재정총량 목표를 어떻게 실행할 것인가 즉, 그 시계(time horizon)를 결정하는 문제도 중요한 사항이다. 제3장에서 살펴본 바와 같이 EU 국가들의 경우, 재정준칙의 시계는 일반정부 및 중앙정부의 재정준칙에서는 다년도 준칙이 많은 반면, 지방정부 준칙에서는 단년도 준칙이 많은 것으로 나타나고 있다. 그리고 많은 국가(핀란드, 네델란드, 일본 등)에서는 중기재정계획상에 다년간의 지출상한을 설정하거나 다년도 재정수지 균형 목표를 설정하는 방식을 채택하고 있다.

그런데, 우리나라 지방예산의 경우 회계연도별로 세입·세출의 (형식적) 균형

예산을 편성하고 있는 것으로 인식하고 있으나, 회계간 자금이동, 지방채발행·채무부담행위 등을 감안하면 실질적 균형예산으로 보기 어려운 점도 있다. 그리고 단년도예산에 지방재정준칙을 엄격하게 적용할 경우에는 경기 변동에서 오는 급격한 재정환경 변화에 대응하기가 매우 곤란해 질 수 있다. 특히, 부동산관련 세수가 큰 비중을 점하는 지방세수의 기반이 급격한 경기하강으로 붕괴될 경우 지방재정준칙의 준수를 어렵게 할 수도 있고, 지방재정준칙의 준수 자체가 바람직하지도 않을 수도 있다.

따라서 지방재정법 제33조 및 동법 시행령 제39조에 근거하여 운용되는 중기지방재정계획과 연계하는 지방재정준칙을 모색할 필요가 있다. 즉, 중기지방재정계획상에 지방재정준칙의 총량적 목표설정이 되는 재정지출, 재정수지, 채무관련 재정변수의 목표값을 제시하여 이를 다년도에 걸쳐 지방자치단체가 이행하도록 하는 것이다. 이 때 중기지방재정계획의 총량적 재정목표의 달성을 강제적으로 이행하도록 구속력을 부여하여 지방재정준칙의 실행력을 확보하는 것이 바람직하다.

그런데, 현행 중기지방재정계획은 중장기 경제여건 및 재정환경 변화 등에 대한 체계적 분석 기능이 미약하고, 예산편성의 기초자료로서의 활용도 매우 미흡하는 등 형식적인 제도로 운용되고 있다(<표 5-5> 참조).

▌표 5-5. 중기지방재정계획상 재정전망 ▐

(단위 : 억원, %)

구 분	계	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
합계	10,482,599	1,978,280	2,006,441	2,097,946	2,166,630	2,233,302	3.1
○ 정책사업	8,466,464	1,585,456	1,610,511	1,696,211	1,755,866	1,818,420	3.5
○ 행정운영비	1,003,153	191,277	195,049	199,086	207,020	210,721	2.4
– 인력운영비	910,452	174,741	177,175	180,549	187,349	190,639	2.2
– 기본경비	92,701	16,536	17,875	18,537	19,671	20,082	5.0
○ 재무활동	831,276	166,429	167,684	166,936	166,664	163,564	–0.4
–내부거래지출	584,281	117,296	119,051	119,069	116,204	112,661	–1.0
– 보전지출	246,995	49,132	48,633	47,867	50,460	50,903	0.9
○예비비	181,706	35,118	33,198	35,713	37,080	40,597	3.7

따라서 중기지방재정계획의 실효성을 확보하는 동시에 연성준칙으로 볼 수 있는 국가재정운용계획 수립시 지방세 수입전망이 포함된 조세부담률 전망을 제시하고, 국가채무 전망시에도 중앙정부 채무외에 지방채무를 포함하여 작성하는 수준에서 국가재정운용계획 및 중기지방재정계획의 수립시 분야별 재원배분 방향 설정 및 세출 구조조정 방안 마련 등에 활용하는 것이 지방재정준칙의 실행력을 강화하는 방안이 될 수 있다. 특히, 지방재정 건전성이 문제되는 상황에서, 국가재정운용계획 수립시 중앙정부 정책방향에 따라 발생하는 지방재정의 부담완화 방안[10]도 함께 고려하여 작성할 필요가 있다.

(2) 채무준칙과 지방투·융자 심사제도의 관계

지방채무 준칙은 지방재정의 압박정도를 감안하여 통제·관리할 수 있는 재정변수를 설정할 필요가 있으므로, 대규모 투자사업은 계획수립 단계부터 재원조달 방안을 의무화하는 PAYGO 원칙을 준수토록 하는 것이다. 따라서 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 도입된 현행 지방재정 투·융자 심사제도의 운용시에 투자사업의 재원조달과 관련하여 해당 자치단체의 부채관련 총량적 목표로 설정된 부채준칙의 준수에 적합한지, 신규사업으로 PAYGO 원칙의 준수는 가능한지에 대한 검토를 실시하는 동시에 총사업비에 대한 적정성 심사를 강화하여 설계변경 등을 엄격히 제한하는 투융자심사제도가 운용되도록 한다.

그런데, 현행 지방재정 투·융자 심사제도는 개별사업 중심의 투자심사 관행화로 합리적 재원배분 등 정책적 기능이 미약하고, 관행적 총투자사업비 증가에 대한 통제가 아주 미흡한 실정이다(<표 5-6> 참조).

10) 최근 적절한 세입재원의 조달계획이 없는 상태에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 국고보조사업이 확대되고 있어 지방재정의 부실화 경향이 심화되고 있다. 이에 따라 2011년 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비 또는 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 관계법령 제·개정 사항 등의 지방재정 부담에 관한 사항을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 지방재정부담 심의위원회를 설치·운영한다는 법적 근거(지방재정법 제27조의2)가 마련된 것이다.

표 5-6. 중앙투자심사 실적

(단위 : 억원, 건)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010
중앙투자심사사업	건수	313	301	365	317	265	254
	금액	288,054	300,074	405,820	273,849	307,764	372,953
적정	건수	266(85%)	244(81%)	338(93%)	276(87%)	225(85%)	209(82%)
	금액	243,484	257,605	391,684	240,685	266,204	323,113
부적정	건수	47(15%)	57(19%)	27(7%)	41(13%)	40(15%)	45(18%)
	금액	44,570	42,469	14,136	33,164	41,560	49,840

따라서 중기지방재정계획의 투자재원 한도 내에서 투자사업의 재원 한도액을 설정하여 한도액 초과시에는 PAYGO 원칙과 총량적 부채목표 설정액을 준수토록 하고, 투자우선순위를 재검토하게 할 필요가 있다.

(3) 채무준칙과 지방채발행 총액한도·감채기금의 관계

2006년부터 도입된 지방채발행 총액한도제에 의해 각 지방자치단체는 채무규모, 상환일정, 재정상황 등을 고려하여 차등적으로 설정된 지방채발행 한도액의 범위 내에서 중앙정부의 승인이 없이 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있다. 이러한 지방채발행 한도액의 대상이 되는 채무범위는 차입금, 채무부담행위, 보증채무이행책임액으로 설정되고, 한도액을 초과하는 지방채발행은 중앙정부(행정안전부)의 별도 승인을 받도록 되어 있다.

따라서 중앙정부의 별도승인을 받는 한도액 초과 지방채발행시에 지방채무준칙의 총량적 목표설정액이 준수될 수 있도록 중앙정부의 승인기준을 보완할 필요가 있다. 또한 국가부채 규모에 비해 심각하지 않는 지방채무와 관련하여, 향후 지방재정의 전반적인 세입 여건의 악화로 인해 발생할 수 있는 지방채 발행 급증에 대비하여 지방자치단체가 출자한 공사·공단의 부채[11]까지 포함한 지방

11) 최근 지방공기업 부채가 급증함에 따른 지방재정위기관리의 대책으로 2011년 중앙정부는 주택 및 토지

채무준칙을 모색할 필요성도 있다.

그리고 지방재정법 제52조에서 지방자치단체가 결산상 잉여금을 처리하는 데 있어서 매 회계연도에 세입·세출결산 잉여금이 있는 경우에 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있도록 규정하고 있는데, 이와 연계하여 지방채무준칙을 운용할 필요가 있다.

> 지방재정법 제52조(결산상 잉여금의 처리) 지방자치단체는 회계연도마다 세입·세출결산상 잉여금(剩餘金)이 있을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 금액을 뺀 잉여금은 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다.
> 1. 다른 법률에 따른 금액
> 2. 제50조에 따른 이월금

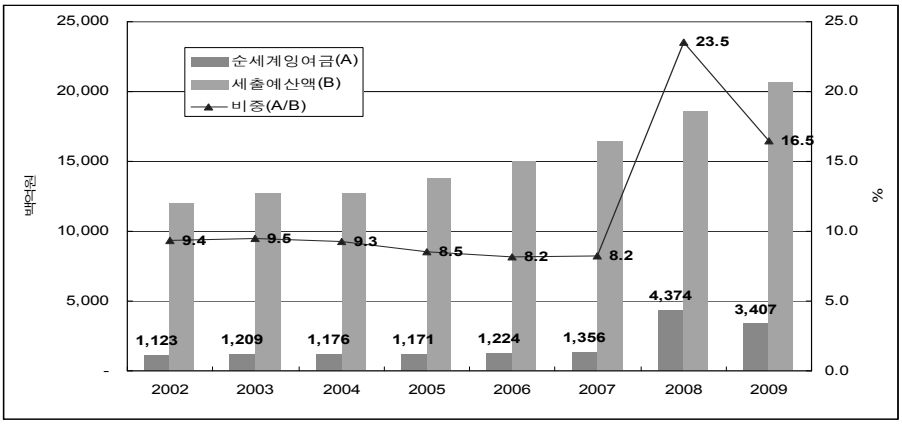
<그림 5-3>에서 보듯이 순세계잉여금이 세출예산액에서 차지하는 비중이 8.2~23.5%로 나타나고 있는데, 2008년, 2009년의 경우 43.7조원, 34조원으로 세출예산액 23.5%, 16.5%로 매우 높은 비중을 보이고 있다. 일부 OECD 국가들은 세수초과가 발생하는 경우 비상기금(rainy day funds)제도를 운용하는 재정준칙을 도입하고 있는데, 이러한 순세계잉여금을 미래의 재정위험요인이 될 수 있는 지방채무 상환에 기여할 수 있도록 지방채무준칙을 마련할 필요가 있다.

그림 5-3. 순세계잉여금의 추이

(단위 : 백억원, %)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
순세계잉여금(A)	1,123	1,209	1,176	1,171	1,224	1,356	4,374	3,407
세출예산액(B)	12,002	12,704	12,695	13,739	15,002	16,500	18,609	20,655
비중(A/B)	9.4	9.5	9.3	8.5	8.2	8.2	23.5	16.5

개발의 사업을 경영하는 지방공사는 지방채발행 한도를 자산총액에서 부채총액을 공제한 순자산 금액의 6배 이내로 축소하는 관련법령(지방공기업법 시행령 제62조 제2항)을 개정한 바가 있다.



자료 : 〈부록 8〉 참조

따라서 지방재정법 제52조에 따라 일부 자치단체는 관련 조례를 제정하여 지방채원리금 상환을 위한 감채기금을 적립하고 있는데, 이러한 지방채 상환재원 적립기금의 설치 기준을 제시할 때 부채관련 재정준칙을 적용할 필요가 있다.

(4) 재정수지·부채준칙과 지방재정위기관리제도의 관계

지방재정법 시행령 제65조의2에 근거하여 운용되는 재정위기단체 지정 기준(통합재정수지, 지방채잔액, 지방채상환비, 지방세징수액, 자금유동성, 지방공사부채액)의 적용시에 지방재정준칙(재정수지·부채준칙)의 총량적 지표와 연계할 필요가 있다.

지방재정법 시행령에 의해 재정위기단체로 지정하기 위하여 재정위험의 수준이 심각하다고 판단하는 기준은 다음과 같다.

① 통합재정수지 적자비율이 100분의 30을 초과하는 경우

② 지방재정법 제11조에 따른 지방채 발행액과 동법 제13조에 따른 보증채무 부담행위액 중 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액 및 동법 제44조에 따른 채무부담행위액의 총 합계액이 해당 연도 최종예산의 100분의 40을 초과하는 경우

③ 해당 연도 기준으로 과거 4년과 미래 4년간 순지방비 채무 상환액의 평균

이 같은 기간 일반재원(지방교육세를 제외한 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금의 총 합계액을 말한다) 평균 수입액의 100분의 17을 초과하는 경우(이 경우 미래 4년간의 일반재원 수입액은 직전 연도의 일반재원 규모에 과거 4년간의 일반재원 평균 증가율을 적용하여 산정함).

④ 분기별 지방세 누적 징수액(과오납환급금을 제외한 실제 누적 징수액)이 음의 값인 경우

⑤ 해당 연도 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년 해당 분기별 평균 금고 총 잔액의 100분의 10 미만인 경우

⑥ 지방공기업법 제49조에 따라 설립된 지방공사의 부채가 순자산의 6배를 초과하는 경우

(5) 지출·수지준칙과 기준경비제도의 관계

현행 기준경비제도는 총량적 재정목표를 설정하는 재정준칙이라기 보다 예산낭비 초래의 재정운영 관행을 개선할 수 있는 재정운영 절차나 시스템 확립에 기여하기 위한 제도이나 지방재정준칙과 연계하는 방안을 강구할 필요가 있다.

즉, 재정규모 또는 지출준칙은 지방재정의 건전화를 위하여 재정수지 그 자체에 초점이 있는 것이 아니고, 재정규모나 재정지출의 급격한 증가율을 제한하는데 있고, 재정수지 준칙은 정부의 재정수입과 지출 간의 괴리 정도(수지 적자폭)를 목표 재정변수로 설정하여 수지 균형을 유지하도록 하는데 있다. 따라서 지방재정준칙 중 재정지출 또는 재정수지 준칙의 총량적 재정목표 설정시에 활용하는 세입 또는 지방세의 증감율이나 세출 또는 통제관리가 필요한 기능별 지출 증가율을 기준경비 설정시에 고려할 수 있을 것이다.

현재 행정안전부의 훈령으로 운영되고 있는 「지방자치단체 예산편성 운영기준 제4조」에 근거하여 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위한 기준경비는 다음과 같다.

① 지방의회관련 경비중 국외여비·의정운영공통경비·기관운영업무추진비의

기준경비

- 의정운영공통경비 : 의원 1인당 설정된 편성기준액으로 예산을 편성하되, 증액예산편성은 최근 3년간 의정활동실적〔(회기일수×0.5) + (안건처리실적×0.5)〕평균증가율 × 7% 범위 내에서 이루어짐
- 기관운영업무추진비 : 지방의회 의장·부의장·상임위원장별로 단체유형별 일정액 제시
- 지방의회의원 국외여비 : 연간 예산금액은 인원비례로 산출하며, 예외적인 사항(국가공식회의, 국제행사, 자매결연 등)을 감안하여 연간 편성한도액의 30% 범위 내에서 추가편성 가능

② 업무추진비의 기준경비

- 기관운영업무추진비 : 단체유형별, 직급별 기준액범위내에서 예산편성
- 정원가산업무추진비 : 1인당 연간금액으로 소속 공무원의 총 정원수에 대한 기준액으로 예산편성
- 시책추진업무추진비 : 단체별 예산편성기준액(기초기준액 + 사업예산연동액 × 보정계수)을 상한액으로 하여 경비의 목적에 따라 해당부서의 정책사업에 포함하여 예산편성
- 직책급 업무추진비 : 단체유형별, 직급별 기준액으로 예산편성
- 부서운영업무추진비 : 실·과와 읍·면·동을 정원수에 따른 기준액으로 예산편성
- 특정업무경비 : 특수업무 담당분야별로 설정된 기준액으로 예산편성

※ 업무추진비 부당집행 관련 예산편성기준 : 행정안전부 및 감사원 감사, 또는 법원판결에 의하여 확정된 업무추진비 부당집행 사항으로 지방교부세 감액을 받은 금액의 5배 이내 기준액을 익년도 당해 자치단체 시책추진 및 기관운영 업무추진비 예산총액에서 삭감함

③ 민간경상보조, 사회단체보조금, 사회복지보조, 민간행사보조 및 민간자본보조의 기준경비

- 민간경상보조, 민간행사보조, 사회복지보조 : 한도액〔전년도 기준액 ×

(1 + 당해 자치단체 최근 3년간 자체수입 평균 증감율)〕의 범위 내에서 대상사업 및 지원금액을 자율적으로 편성·운영

- 사회단체 보조금 : 자치단체별 상한기준액(자치단체의 유형별 예산규모, 면적, 인구수를 반영하여 산정)의 범위 내에서 대상단체 및 지원금액을 자율적으로 결정·운영

④ 통·리·반장 활동보상금의 기준경비

- 직무별 기준액으로 예산편성

이외에도 지방재정준칙의 실행력을 강화하는데 유익한 지방재정관리제도로서 지방재정분석진단제도, 사업별 예산의 성과관리제도 등이 있다.

2. 지방재정준칙의 부작용 완화

일반적으로 지방재정준칙의 긍정적 효과로 기대할 수 있는 사항은 다음과 같다.

첫째, 지방재정준칙은 지방자치단체의 재정건전성을 강화할 수 있다. 즉, 세입과 세출의 균형예산에 대한 재정준칙으로 지방정부의 지출활동을 제약하고 재정적자의 발생을 사전에 방지할 수 있거나 재정상황에서 탈피할 수 있게 되어 균형예산의 달성이 가능한 지방재정운영이 이루어지게 된다.

둘째, 부채에 관한 재정준칙은 부채에 대한 명시적 규제가 이루어져 누적되어 가는 부채상황을 개선시키는 계기를 마련할 수 있고, 부채에 의존함이 없이도 증가하는 재정수요에 대응하기 위해 재정지출사업의 운영 효율성에 촛점을 두게 된다. 따라서 재정지출과정의 비효율성을 감소시킬 수 있으며, 방만한 재정지출에 대한 비판적 접근을 통해 재정운영의 효율성을 크게 증대시킬 수 있다.

셋째, 재정지출에 대한 재정준칙은 지역경제 내 정부비중의 팽창을 억제할 수 있고, 불필요한 예산지출을 억제하여 작은 정부를 구현하게 된다.

넷째, 지방재정준칙은 주민들로 부터 지방정부에 대한 신뢰성을 증대시킬 수 있으며, 민간의 경기과열 상황을 완화시킬 수 있다. 즉, 지방재정준칙에 의한 지

방정부 재정운영의 내용에 대해 중앙정부와 지역주민에게 보고 및 공개가 이루어져 재정운영의 투명성을 제고시키고, 지방정부의 채무수준과 재정활동에 대한 주민들의 이해를 증진시키게 되어 재정운영에 대한 감시와 감독기능이 강화된다. 또한 재정준칙에 의한 세입·세출의 균형예산 운영은 지역경제에 존재하는 많은 불확실성을 제거하는 효과를 가져올 수 있다.

이러한 지방재정준칙의 긍정적 기대효과에도 불구하고 특히, 지방재정준칙이 지역의 특징을 고려함이 없이 지나치게 획일적이고 기계적 적용을 요구할 경우 현실적으로 그 운영과정에서 다음과 같은 부정적 효과가 발생할 수 있다.

첫째, 세입·세출의 균형예산에 대한 재정준칙의 적용으로 세출증가를 억제하게 되어 자본지출을 통한 지역투자를 위축시켜 지역침체를 초래할 수 있다. 특히 법정의무적 경비가 많은 자치단체의 경우, 대부분 경상지출 제한이 아닌 자본지출에 대한 제한이 강화되어 대규모 투자사업은 사업기간이 길어지거나 축소되어 질 수 있다.

둘째, 세입 및 세출권한의 제한으로 새로운 재정수요나 신규 지방공공재 공급에 대한 요구에 적절히 대응할 수 없고, 실제 경상경비 절감의 효과는 나타나지 않는 대신에 재정규율의 대상이 되지 않는 지출항목의 예산지출이 급증하게 될 수 있으며, 세입규율을 받지 않는 세외수입 비중이 증가할 수 있다.

셋째, 부채에 대한 재정준칙의 적용을 회피하기 위한 편법이 난무할 수 있다. 즉, 채무범위의 설정에서 제외되는 실질적 채무가 늘어나 오히려 재정책임성을 약화시킬 수 있으며, 일부 지방자치단체에서 볼 수 있듯이 지방정부의 통합재정규모에서 제외되는 출자기관인 지방공사를 통한 부채증대가 이루어질 수도 있고, 민자사업의 확대추진으로 미래의 재정부담 증대를 초래할 수도 있다.

따라서 지방재정준칙의 도입으로 발생할 수 있는 부작용에 대한 대비책을 사전적으로 철저히 강구하여야 할 것이다.

3. 지방재정준칙의 도입절차

우리나라의 경우 처음부터 너무 강력한 재정규율이 이루어지는 제도로서 지방재정준칙을 도입하는 경우 경직적인 재정운용을 초래할 수도 있고, 상기와 같은 부작용이 초래될 수 있다. 따라서 지방재정의 건전성을 제고하고 미래의 지방재정 위험요인에 대응하여 재정의 지속가능성을 제고할 수 있는 지방재정준칙을 다음과 같이 3단계로 구분하여 도입하는 것이 바람직할 수도 있다.

① 1단계(준비단계) : 이 단계는 지방재정준칙의 도입을 위한 준비기간으로 지방재정준칙에 대한 필요성을 지방자치단체가 인지할 수 있도록 기반조성을 하는 단계이다. 따라서 1단계에서는 현행 지방재정관리제도의 실효성을 확보하는 동시에 법적 구속력을 부여하지 않는 연성준칙(soft rules)으로서 지방재정준칙을 운용하는 것이다. 특히, 현재 예산편성의 기초자료로서 가치있게 활용되지 못하고 있는 중기지방재정계획에 다년간의 지출상한을 설정하거나 채무나 수지균형의 다년도 목표를 설정하도록 하며, 중앙정부(행정안전부)는 국가재정법 제7조에 의거하여 연성준칙으로 운용되고 있는 국가재정운용계획과 연계하는 방안을 강구하도록 한다. 이 때 지방재정준칙 사항의 적용기간을 단년도가 아닌 중기지방재정계획 기간인 5년으로 하고, 재정지출·재정수지·부채 등의 총량적 목표를 중기지방재정계획의 최종연도가 아니라 계획기간 동안의 연평균으로 하는 것이 제도운영의 유연성을 확보하는데 바람직할 것이다[12].

② 2단계(시험단계) : 이 단계는 지방재정준칙의 법적 근거를 마련하여 일정수준의 구속력을 부여하면서 매년 수정 없이 항구적으로 적용하는 경성준칙(hard rules)으로서 운용하는 단계이다. 그러나 지방재정준칙의 위반에 따른 별도의 제재수단은 적용하지 않는다 하더라도 재정지출, 수지, 부채 등

12) 김성태, "우리나라 재정건전성 제고를 위한 정책과제", 한국경제연구학회·한국조세연구원 2011년 춘계정책토론회 p.27

의 총량적 목표는 설정되어 준수하도록 할 필요가 있다. 2단계로의 이행이 바람직한 시기는 인구구조의 변화로 고령사회(정부 추정연도 : 2018년)가 도래되어 지방재정의 건전성이 크게 위협받는 시대적 상황이 나타나는 시기가 바람직하다.

③ 3단계(정착단계) : 이 단계는 2단계의 경성준칙의 시험기간을 거쳐 지방재정준칙의 위반시에 다양한 제재수단(금전적 제재, 사법적 제재, 정치적·신용적 제재)을 적용하여 그 실행력을 확보하는 단계이다.

제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

최근의 전세계적인 금융·경제위기와 남유럽국가의 부채급증으로 인해 각국의 재정상황은 더욱 악화된 반면, 인구의 고령화와 저출산 등으로 인한 사회복지 등 재정수요는 지속적으로 급증하고 있어 각국 재정의 지속가능성을 위협하는 재정위험이 초래되고 있다. 이에 따라 재정위기 극복을 위한 각국의 재정건전화의 필요성에 대한 관심이 더욱 고조되고 있다.

최근 우리나라의 국가재정 상황은 2008년말 미국발 금융위기로 촉발된 경제위기를 극복하는 과정에서 재정확대로 인한 재정수지의 불균형 및 부채 급증, 정부의 감세정책에 따른 세수기반의 약화, 보육·급식·교육 등이 재정수요와 저출산·고령화에 대응하기 위한 각종 사회복지 재정수요 발생 등으로 국가재정은 적자위험에 노출되어 있다. 특히, 저출산·고령화 등 인구구조 변화와 복지수요의 급증으로 인해 발생하게 되는 재정규모는 법적 강제력이 없이 정부의 재량만으로는 효과적으로 관리하기가 곤란한 상황에 놓여 있다.

특히, 국가재정의 영향을 크게 받는 지방재정의 경우, 최근 부동산경기의 불황에 따른 자체세입의 기반 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비의 지속적 급증, 지방채무·지방공기업 부채의 증가 및 통합재정 수지의 적자발생 등의 문제는 지방재정의 지속가능성을 곤란케 하는 요인이 되고 있는 것이다. 여기에 중앙정부가 재정효율화 및 긴축재정정책을 추진하게 될 경우 국가적 재정지출 수요의 지방전가 현상이 나타날 수도 있다.

이러한 상황에 적극적으로 대응하기 위하여 지방자치단체는 재정의 효율적 관

리를 통한 지방재정의 건전성을 강화할 필요성이 요구되는데, 그 선제적 재정관리의 일환으로 재정수지, 부채, 지출, 수입 측면에서 재정규율을 확립하기 위한 지방재정준칙의 도입을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 지방자치단체 수준에서 재정준칙이 필요한 이유, 재정준칙의 구성요소, 재정준칙의 법적 근거와 강제성 및 재정준칙 도입시의 고려사항 등을 중심으로 지방재정의 중·장기적 지속가능성(sustainability) 확보를 위해 재정수지, 채무, 지출측면에서 검토할 수 있는 지방재정준칙을 도입하는 방안을 모색하였다.

이와 같은 연구의 배경과 목적 하에 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

제1장은 지방재정준칙 연구의 배경과 목적, 그리고 연구의 범위와 방법에 관한 사항을 기술하였으며, 그리고 지방재정준칙과 관련한 기본요소, 쟁점사항 분석 및 도입방안의 대안 검토에 활용하기 위하여 제2장에서는 문헌조사를 통한 재정준칙에 대한 이론적 검토와 제3장에서는 영국, 미국, EU 국가의 사례조사를 통한 시사점 도출이 이루어졌다. 특히, 주요 선진국의 재정준칙 운용사례가 시사하는 점을 정리하면 다음과 같다.

(1) 강력한 재정준칙의 지속적 집행에 따른 성과가 나타난 후에 집행의 피로누적으로 인한 새로운 어려움이 발생하여 재정규율이 약화되는 경향이 나타날 수 있다. 즉, 재정위기나 장기간의 재정적자 누적으로 재정상황이 크게 악화되어 재정준칙을 도입하였거나 법적 근거는 미흡하더라도 강력한 구속력을 갖는 재정운용상의 제약장치를 도입하여 재정규율을 실시하였다고 하더라도 이로 인한 성과로 재정상황이 어느 정도 호전되면 재정규율이 다시 약화되는 현상이 발생하여 재정준칙의 강력한 집행이 곤란해 질 수 있다.

(2) 재정준칙이 지나치게 획일적이고 기계적 적용을 요구할 경우 부작용이 발생할 수 있다. 즉, 균형예산을 확보하기 위한 수지준칙은 세출을 제한하는 역할을 하여 대부분 경상지출 제한 보다 자본지출을 통한 지역투자를 제한하게 되어 경상경비 절감의 효과는 나타나지 않으며, 부채에 관한 재정준칙의 적용을 회피하기 위하여 채무범위에 속하지 않는 채무발생으로 정

부의 재정책임성이 오히려 약화될 수도 있다.

(3) 재정준칙에 의한 총량적 재정목표의 설정 및 집행과정에서 불확실성이 높은 미래에 대해 지나치게 낙관적인 거시전망에 기초하는 문제를 경계하여야 하여야 한다. 이에 대비하여 제도적 장치를 통하여 낙관적인 경제 및 재정전망을 사전에 차단하고, 세수초과가 발생하는 경우 비상기금(rainy day funds)제도를 운용하는 재정준칙을 도입할 필요가 있다.

(4) 재정준칙의 운용에 의해 설정된 재정수지 및 채무에 대한 총량목표를 달성하고자 할 때에 지출한도 부여 등 재정지출 자체에 대한 조정이 이루어지지 않을 경우 재정건전화 피로현상이 발생하는 등 재정목표의 지속적 달성이 곤란해 질 수 있다. 따라서 재정준칙 운용시 재정수지·채무준칙과 지출한도 설정은 동시에 실시하는 것이 효과적이다.

(5) 재정준칙에 의한 재정운용에 있어서 책임성(accountability)과 함께 투명성(transparency)도 매우 중요하므로 재정준칙의 준수 여부를 모니터링하고 평가하는 시스템이 잘 구축되어야 한다.

그리고 제4장에서는 지방재정준칙의 도입 여건의 타당성을 파악하기 위하여 우리나라 지방재정의 총량지표와 관련한 통계분석이 이루어졌는데, 총량적 목표설정과 관련하여 고려할 수 있는 통제·관리 재정변수를 재정규모(지출), 재정수지, 지방부채 준칙별로 구분하여 이루어진 통계분석의 결과는 다음과 같다.

(1) 지방재정의 규모와 지출의 여건과 특징은 세입의 증가율 보다 세출 증가율이 높고, 자주재원의 근간이 되는 지방세수의 역할이 미미한 것으로 나타나고 있다. 그리고 광역자치단체는 법령 등에 지출의무가 규정되어 있는 의무지출의 비중이 높게 나타나고 있는 반면에 대다수 기초자치단체는 재량지출의 비중이 높으나 세입기반이 취약하고 사회복지비의 지속적 급증으로 가용재원 규모가 영세한 실정에 있다.

(2) 지방재정의 수지(통합재정수지, 경상수지, 실질수지)를 보면, 순세계잉여금을 포함한 통합재정수지가 적자인 단체가 117개 단체로 나타나고, 경상수지비율이 높아 재정압박을 받고 있는 단체가 많으며, 일부 시와 자치구의

경우 실질수지액〔세입결산액- (세출결산액+이월금+보조금집행잔액)〕이 負의 값을 보이고 있다. 그러나 분석시점이 지난 경제위기 극복을 위해 국가재정과 함께 추진하였던 재정확장정책의 영향을 받은 2009년 결산을 기준으로 하고 있어 이들 수지문제가 지속화되는 경향을 보일 것인지 아니면, 특정연도의 특이한 현상인 것인지에 대한 별도 검증이 있어야 할 것이다.

(3) 지방자치단체의 지방채무를 일반지방채무와 지방공기업채무로 구분할 경우, 대다수 지방자치단체의 경우 과다한 지방채무로 인해 재정압박을 받고 있지는 않지만, 최근 채무 증가율이 높게 나타나고 있고, 지방자치단체가 출자한 공사의 부채규모는 심각한 수준에 있는 것으로 파악되고 있다.

마지막으로 제5장 지방재정준칙의 도입방안 제1절에서는 국가적 차원의 재정준칙의 역할을 제한적 범위 내에서 수행할 수 있는 지방재정준칙의 도입 필요성을 살펴보았는데, 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

(1) 향후 우리나라 국가재정은 세입여건이 크게 개선되기 어려운 여건에서 저출산·고령화, 양극화 등 경제·사회적 환경변화에 따른 재정지출이 확대되어 재정수지의 악화 및 국가채무 누적의 심화가 예상됨에 따라 중앙정부의 재정건전성 강화조치가 있게 될 경우 이에 지방재정은 크게 영향을 받지 않을 수 없다.

(2) 중앙정부로부터 이전재원의 규모가 크게 급증하고 있고, 이에 대한 의존도가 더욱 심화되어 갈 수 밖에 없는 지방재정 상황에서 최근 부동산경기의 불황에 따른 자체세입의 기반 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비의 지속적 증가, 지방채무의 급증 및 통합재정 수지의 적자발생 등의 문제는 지방재정의 지속가능성을 곤란케 하는 요인이 되고 있다.

(3) 지방재정 지출의 증가를 주도한 세출분야는 사회개발이나 사회복지인데, 이러한 사회복지의 재원조달은 자체재원이라기 보다 중앙정부의 보조금에 크게 의존하고 있으며, 보조금의 지속적 증가는 매칭되는 지방비부담의 증가를 가져오게 되어 결국 지방재정을 압박하는 요인이 되고, 중·장기적으로 지방재정의 지속가능성을 크게 악화시킬 수 있다.

(4) 지방자치가 점차 정착되면서 정당 간 경쟁적 (복지)재정지출의 확대가 있게 되고, 중앙정부의 행정기능이 지방자치단체로 계속 이관되면서 지방자치단체가 주관하는 예산사업은 증가일로에 있어 지방자치단체에 유리한 재정여건은 더 이상 유지되기 어려운 상황에 놓일 전망이다. 특히, 지방재정의 기능 중 국가적 공공재의 공급과 소득재배분에 적극적으로 개입하는 현상이 나타나고 있다.

이러한 지방재정준칙의 도입 필요성에 따라 제5장 제2절에서는 지방재정준칙의 내용을 구성하는 ① 지방재정준칙의 제정·집행주체 및 법적 근거, ②. 지방재정준칙의 통제·관리 재정변수(재정규모·지출, 재정수지, 지방부채), ③ 지방재정준칙 위반에 따른 제재수준, ④ 지방재정준칙의 적용기준에 대한 정책적 대안을 모색하였으며, 제5장 3절에서는 지방재정준칙의 실행력을 확보하기 위한 ① 지방재정준칙과 현행 지방재정관리제도의 관계설정, ② 지방재정준칙의 부작용 완화, ③ 지방재정준칙의 도입절차 등에 대해 살펴보았다.

제2절 정책건의

지방재정준칙은 현재 보다 미래에 있어 지방재정의 지속가능성을 담보할 수 있는 재정운용정책의 수단이 될 수 있기 때문에 정치적 환경 변화와 중앙정부와 지방자치단체 간 역할 재정립 과정에서 중·장기적 재정건전성을 확보하는데 중요한 역할을 수행할 것이다.

따라서 우리나라 지방재정의 현실적 여건 하에서 지방재정준칙의 도입과 관련하여 제기될 수 있는 다음 쟁점사항을 중심으로 지방재정준칙의 도입을 위한 정책적 대안을 모색하였는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

〈지방재정준칙의 주요 내용과 쟁점사항〉

① 재정준칙이 지방재정에서도 필요한가? : 재정준칙 운영의 장점·단점 분석
② 지방재정준칙의 제정 및 집행주체는? : 행정안전부, 지방자치단체(광역), 개별단체
③ 지방재정준칙 도입시 중앙정부와 달리 재정규모(지출), 재정수지, 채무 등 어떠한 재정변수를 통제·관리해야 하는가?
④ 지방재정준칙의 법적 근거는? : (행정안전부)지방재정법, 시행령, 규칙 및 훈령, (지방자치단체) 조례, 규칙 등
⑤ 지방재정준칙 위반시 제재수준은?
⑥ 지방재정준칙 적용기준은?
⑦ 지방재정준칙의 실행력을 확보하기 위한 방안은 무엇인가?

(1) 지방재정준칙을 제정하고 집행하는 주체로서 고려할 수 있는 대안으로 ① 국가의 재정정책에 적용되는 것을 목표로 국가재정과 연계하여 지방재정을 총괄적으로 관리하고 있은 행정안전부(제1안), ② 광역적 범위 내에서 해당 기초자치단체의 재정운영에 제한적 영향을 미칠 수 있는 동시에 국가재원의 보조적 지원수단을 갖고 있는 광역자치단체(제2안), ③ 지방재정운영의 직접 관리자인 동시에 책임주체인 개별 자치단체(시·도, 시·군·자치구)(제3안)을 들 수 있다. 그리고 강제성을 부여하는 지방재정준칙의 법적근거로는 재정준칙의 제정·집행주체와 연계하여 고려할 수 있는 대안으로 상기의 제1안에 의한 경우 모든 지방자치단체에 획일적이고 동일하게 적용할 수 있는 지방재정법 또는 행정안전부 훈령(지방자치단체 예산편성 운영기준)을 고려할 수 있으나, 제2안과 제3안의 경우 광역자치단체나 개별자치단체 별로 제한적이고 선별적으로 적용할 수 있는 조례 또는 개별자치단체 수준에 제정·운용되는 예산편성 지침을 고려할 수 있다.

(2) 지방재정준칙 도입시 총량적 목표설정과 관련하여 고려할 수 있는 통제·관리 재정변수를 재정규모(지출), 재정수지, 지방부채 준칙별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 즉 재정규모 또는 재정지출 준칙의 내용으로 고려할 수 있는 재정변수로는 ① 세입증감율, ② GRDP 또는 지방세증감율, ③

개별 지출분야별 재원조달 수단의 재원확보율을 고려한 지출증가율 상한을 설정할 수 있다. 재정수지 준칙은 정부의 재정수입과 지출 간의 괴리 정도(수지 적자폭)를 목표 재정변수로 설정할 수 있는데, 재정지출 준칙의 재정변수와 동일하게 적용할 수도 있고, 일반재원이나 재정규모 대비 일정 비율로 설정할 수도 있다. 그리고 GDP 대비 부채비중을 상한선으로 설정하는 국가채무 준칙과는 달리 지방자치단체에 적용할 수 있은 지방채무 준칙은 지방재정의 압박정도를 감안하여 통제·관리할 수 있는 재정변수를 설정할 필요가 있다. 따라서, 2006년 도입된 지방채발행 총액한도제나 2012년부터 운용하게 되는 지방재정위기관리제도에 적용하고 있는 재정변수를 동일하게 채택하거나 국가부채와 연계하여 설정할 수도 있으며, 향후 지방자치단체별 GRDP의 추계가 가능할 때 GRDP를 재정변수로 설정할 수 있다.

(3) 지방재정준칙의 위반시에 부여할 수는 제재조치로는 ① 준칙을 위반한 규모만큼 추가경정예산 편성을 억제 또는 다음 연도 지출규모를 삭감한 예산을 운영케 하거나 중앙정부의 이전재원 배분시에 감액(지방교부세 감액제의 적용, 보통교부세 수요산정시 보정수요 반영)하는 금전적 제재(financial sanctions), ② 지방자치단체가 중앙정부 또는 주민·시민단체로부터 고발조치되거나 주민소송이 이루어져 법률에 의해 사법적 심판을 받도록 하는 사법적 제재(judicial sanctions), ③ 지방재정 준칙을 준수하지 못한 책임주체인 선거직공직자(단체장)의 차기선거에 부정적인 영향을 미칠 수 있도록 하는 정치적·신용적 제재(political, reputational sanctions) 등을 고려할 수 있다.

(4) 지방재정준칙의 제정과 집행에 있어 적용하는 회계기준은 현금주의 보다 발생주의 를 적용하는 것이 바람직하지만, 재정 통계가 발생주의에 기초하여 작성하는 것이 가능하거나 복식부기 회계제도가 정착되는 시기를 감안하여 단계적으로 현금주의에서 발생주의로 전환하도록 한다. 그리고 지방

재정준칙의 도입을 위한 총량목표 재정변수 선정시에는 특히, 정부간 재정관계로 인한 이전재원의 비중이 크고, 회계간 자금거래가 빈번한 점을 감안하여 재정준칙의 적용기준을 총계(gross basis)로 할 것이지, 아니면 순계(net basis)로 할 것인지를 판단하여야 할 것이다.

(5) 단기적으로 재정건전성을 제고하여 균형재정의 목표를 달성하고, 중·장기적으로 미래의 재정위협요인을 감소시켜 지속가능한 재정운영이 가능하도록 하는 지방재정준칙이 도입되어 실행력을 확보하기 위하여는 지방재정준칙에 대한 법적 근거가 마련되어야 한다. 그리고 사전적으로 지방재정의 건전성을 강화하고 지방재정운용을 효율화하는 현행 지방재정관리제도와의 관계설정, 지방재정준칙의 부작용 대책강구 및 도입절차 등에 대한 세부 대책들이 강구되어야 한다.

〈부 록〉

1. 세입·세출·지방세 증감율

(1) 특별·광역시 (단위 : 100억원, %)

구분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
세입	규모	3,239	3,391	3,406	3,486	3,798	4,256	4,553	5,059	6.6

(4) 군

(단위 : 100억원, %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증감율
세입	규모	1,396	1,705	1,824	1,768	1,807	2,098	2,394	2,436	8.3
	증감율		22.1	7.0	−3.1	2.2	16.1	14.1	1.7	
세출	규모	1,262	1,539	1,664	1,663	1,764	1,944	2,218	2,787	12.0
	증감율		22.0	8.1	−0.0	6.1	10.2	14.1	25.7	
지방세	규모	108	112	131	137	150	179	196	208	9.8
	증감율		3.9	17.0	4.7	9.2	19.6	9.3	5.9	

(5) 자치구

(단위 : 100억원, %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 증가율
세입	규모	532	587	710	756	710	757	939	962	8.8
	증감율		10.2	21.1	6.4	−6.2	6.7	24.0	2.5	
세출	규모	786	889	1,037	1,119	1,174	1,283	1,489	1,885	13.3
	증감율		13.2	16.6	7.9	4.9	9.3	16.0	26.6	
지방세	규모	155	170	204	181	207	244	282	214	4.7
	증감율		9.7	19.7	−11.2	14.2	18.2	15.3	−23.9	

2. 의무지출과 재량지출

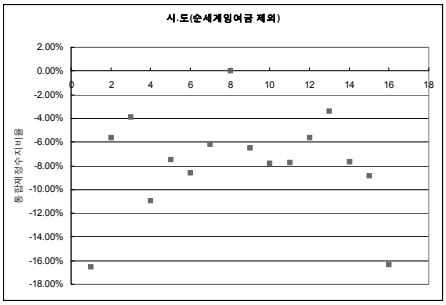
(단위 : 백만원)

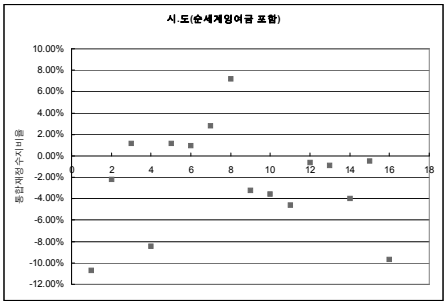
구 분		전국			특별·광역시			도		
		계	의무지출	재량지출	계	의무지출	재량지출	계	의무지출	재량지출
인건비		15,400,807	15,400,807		1,770,556	1,770,556		1,939,058	1,939,058	
물건비		7,212,508		7,212,508	885,643		885,643	947,987		947,987
경상이전	소계	61,563,885			16,442,861			16,719,645		
	일반보상금		12,302,557			371,320			279,578	
	이주 및 재해보상금		49,240			-			2,032	
	포상금			1,091,758			154,396			150,270
	연금부담금 등		1,677,878			235,662			247,455	
	배상금등		112,077			13,303			2,112	
	출연금		1,914,873			623,863			702,485	
	민간이전			15,984,348			2,555,430			1,350,293
	자치단체 등이전		27,413,744			12,081,152			13,875,667	
	공기업 경상이전		556,977			190,919			10,119	
	국외이전			40,479			36,976			3,147
	차입금이자상환		419,954			179,839			96,488	
자본지출	소계	63,106,409			7,791,712			16,991,925		
	시설비 및 부대비			39,582,562			4,532,477			4,499,022
	민간자본이전			6,778,969			947,404			791,383
	자치단체등 본이전		14,657,708			1,995,336			11,426,063	
	공기업자본전출금		729,981			76,306			27,303	
	자산취득비			1,347,423			233,284			248,051
	기타자본이전			8,933			6,205			87
	국외자본이전			833			700			15
융자및출자	소계	495,455		495,455	329,538		329,538	122,151		122,151
보전재원	소계	1,135,794			454,818			144,553		
	차입금원금상환		1,028,947			375,341			144,553	
	예치금			106,847			79,477			-
내부거래	소계	14,642,795			8,794,489			4,046,241		
	기타회계전출금			5,531,005			3,601,174			789,326
	기금전출금			1,945,679			943,984			352,429
	교육비특별회계전출금			7,091,456			4,226,856			2,864,468
	예탁금			22,700			-			22,700
	예수금원리상환			31,449			22,476			3,288
	기타내부거래			20,506			-			14,030
기타	반환금등	987,359	987,359		50,988	50,988	39,674	39,674		
합계		164,545,012	77,252,102	87,292,910	36,520,605	17,964,585	18,595,694	40,951,234	28,752,913	12,158,647

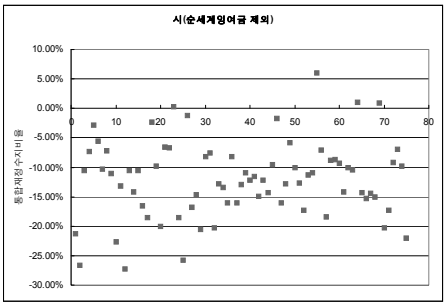
구 분		시			군			자치구		
		계	의무지출	재량지출	계	의무지출	재량지출	계	의무지출	재량지출
인건비		5,032,112	5,032,112		2,924,989	2,924,989		3,734,091	3,734,091	
물건비		2,453,866		2,453,866	1,550,262		1,550,262	1,374,750		1,374,750
경상이전	소계	14,077,474			6,064,479			8,259,426		
	일반보상금		5,209,926			2,784,820			3,656,913	
	이주 및 재해보상금		15,153			27,519			4,536	
	포상금			336,341			190,932			259,819
	연금부담금 등		515,873			316,826			362,061	
	배상금등		28,607			5,271			62,784	
	출연금		383,429			169,315			35,781	
	민간이전			6,305,387			2,214,905			3,558,333
	자치단체 등 이전		928,355			276,767			251,803	
	공기업 경상이전		242,642			52,876			60,421	
	국외이전			212			136			7
	차입금이자상환		111,548			25,110			6,968	
자본지출	소계	19,154,435			14,768,916			4,399,421		
	시설비 및 부대비			15,339,462			11,535,370			3,676,231
	민간자본이전			2,207,712			2,524,520			307,951
	자치단체등자본이전		729,966			311,452			194,891	
	공기업 자본전출금		470,314			155,143			914	
	자산취득비			404,738			241,917			219,433
	기타자본이전			2,225			414			1
	국외자본이전			18			100			-
융자및출자	소계	24,181		24,181	19,454		19,454	131		131
보전재원	소계	413,370			105,791			17,262		
	차입금원금상환		391,812			100,076			17,165	
	예치금			21,558			5,716			96
내부거래	소계	1,041,179			483,537			277,350		
	기타회계전출금			737,267			355,816			47,422
	기금전출금			293,727			127,588			227,951
	교육비특별회계전출금			-			133			-
	예탁금			-			-			-
	예수금원리상환			5,021			-			664
	기타내부거래			5,163			-			1,313
기타	반환금등	364,398	364,398		192,085	192,085		340,214	340,214	
합계		42,561,015	14,424,135	28,136,878	26,109,513	7,342,249	18,767,263	18,402,645	8,728,542	9,674,102

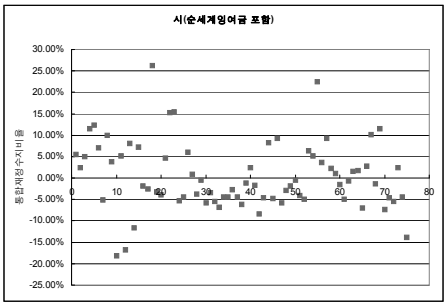
3. 단체유형별 재정수지 지표

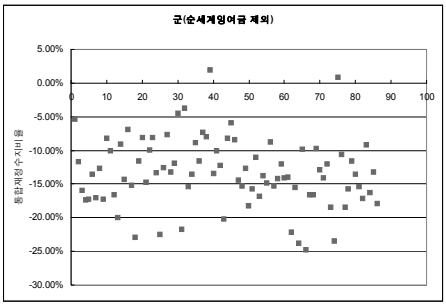
(1) 통합재정수지비율

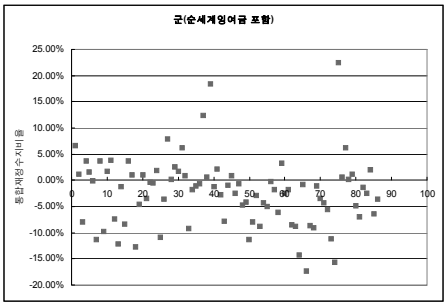


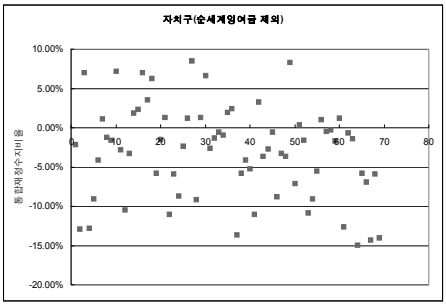


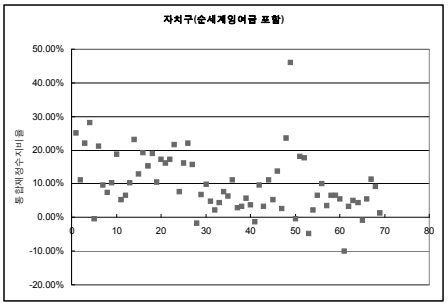




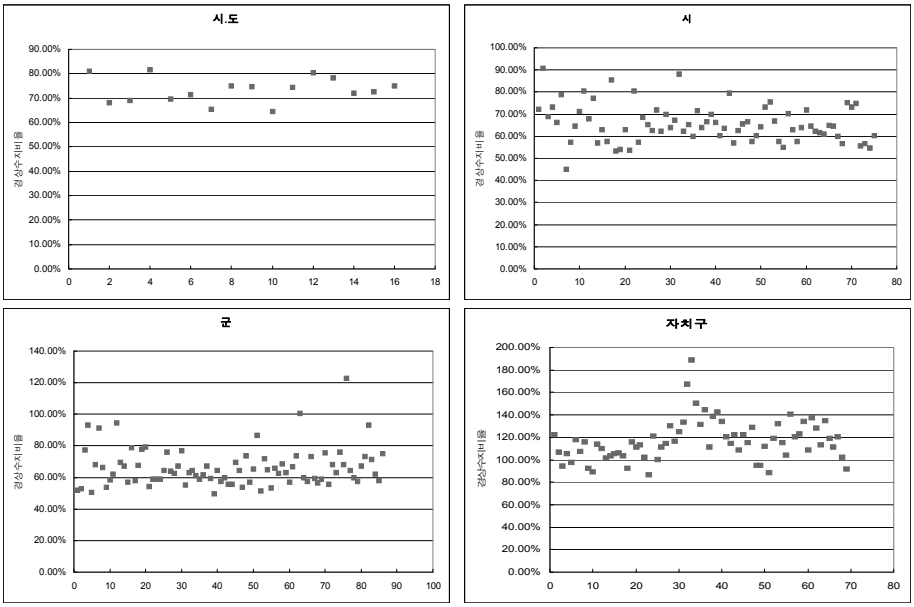




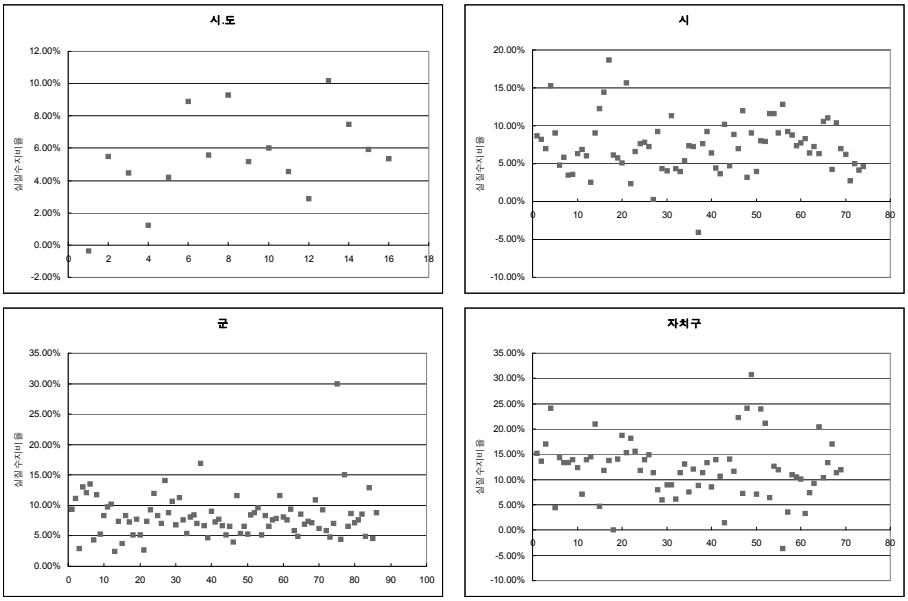




(2) 경상수지비율

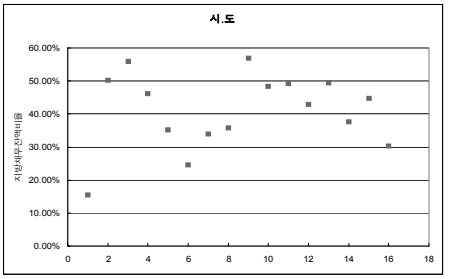


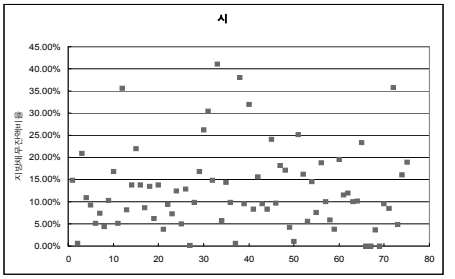
(3) 실질수지비율

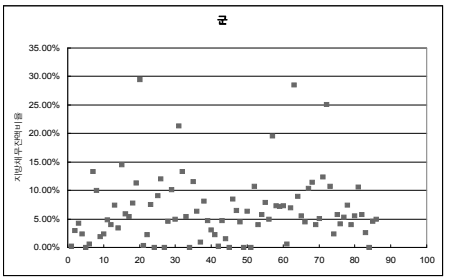


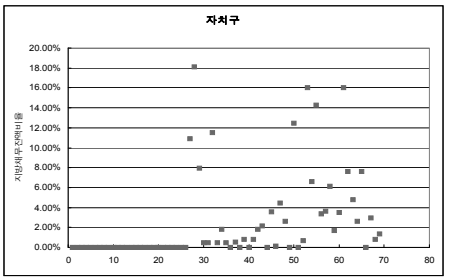
4. 지방채무 관련 지표

(1) 지방채무잔액비율

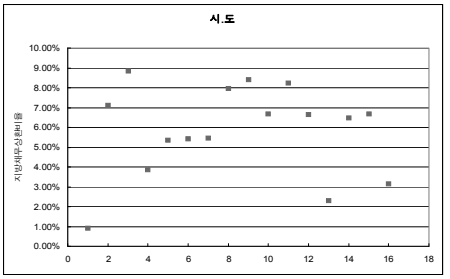


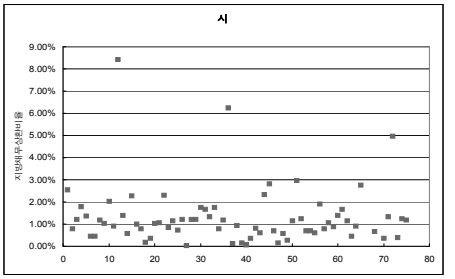


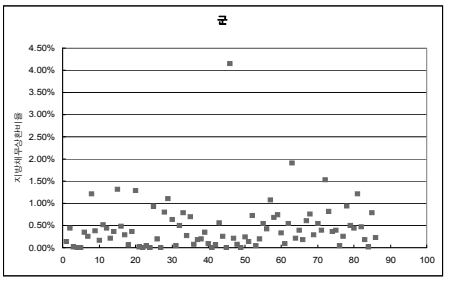


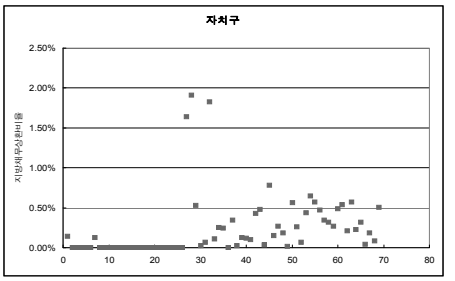


(2) 지방채무상환비율

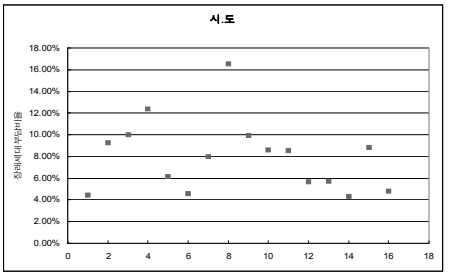


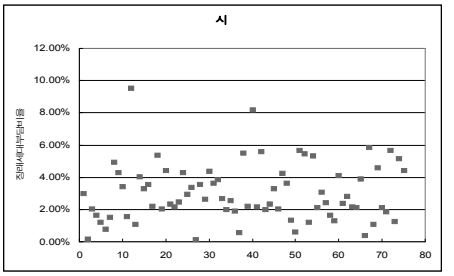


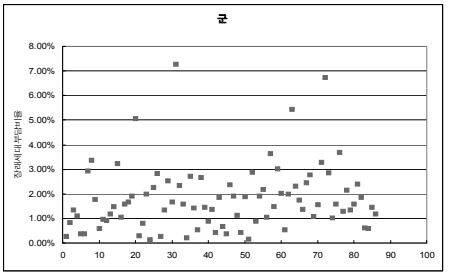


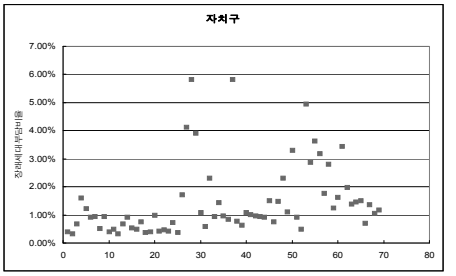


(3) 지방채무장래세대부담비율









5. 분야별 지방세출예산의 규모와 비중

구분	예산액(억원)				구성비(%)			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
일반공공행정	109,650	103,270	119,620	125,034	10.3	8.9	10.1	10.5
공공질서 및 안전	19,870	19,680	21,758	23,366	1.9	1.7	1.8	2.0
교육	69,551	78,785	81,385	90,143	6.6	6.8	6.9	7.6
문화 및 관광	60,475	70,938	77,949	69,872	5.7	6.1	6.6	5.9
환경보호	136,795	143,932	149,026	150,305	12.9	12.4	12.6	12.7
사회복지	216,658	241,455	265,342	284,632	20.4	20.8	22.4	24.0
보건	18,951	19,241	22,250	97,944	1.8	1.7	1.9	8.3
농림해양수산	80,576	92,593	97,237	94,066	7.6	8	8.2	7.9
산업중소기업	25,803	29,251	30,172	30,437	2.4	2.5	2.5	2.6
수송 및 교통	163,051	183,886	164,648	151,118	15.4	15.9	13.9	12.7
국토 및 지역개발	129,047	145,149	128,440	116,385	12.2	12.5	10.8	9.8
과학기술	7,053	7,419	4,375	3,293	0.7	0.6	0.4	0.3
예비비	22,483	23,561	21,964	23,125	2.1	2	1.9	2.0
합계(1)	1,059,963	1,159,160	1,184,166	1,185,736	100	100	100	100
기타 (행정운영경비 등)	189,704	216,189	214,400	224,657				
합계(2)	1,249,667	1,375,349	1,398,566	1,410,393				

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 각년도

6. 지방세와 이전재원 추이

(단위 : 억원)

연도	지방세	이전재정 (a+b+c)	지방교부세 (a)	지방양여금 (b)	국고보조금 (c)
1990	63,786	48,328	27,647	–	20,681
1991	80,351	56,685	34,524	–	22,161
1992	94,622	70,031	39,277	12,240	18,514
1993	110,260	78,872	44,131	13,369	21,372
1994	132,278	92,692	47,246	17,238	28,208
1995	153,169	114,635	54,842	18,701	41,092
1996	173,947	138,882	63,777	25,744	49,361
1997	184,977	152,215	67,987	28,772	55,456
1998	171,483	176,903	70,392	28,855	77,656
1999	185,685	194,245	67,108	29,061	98,076
2000	203,614	218,684	82,665	37,134	98,885
2001	266,397	280,950	122,890	46,281	111,779
2002	315,836	326,684	122,594	41,901	162,189
2003	330,620	304,301	149,107	44,120	111,074
2004	341,594	307,130	144,691	37,432	125,007
2005	359,769	348,347	194,845	–	153,502
2006	412,818	387,730	204,414	–	183,316
2007	435,315	442,083	233,077	–	209,006
2008	450,890	531,714	282,137	–	249,577
2009	470,670	545,928	251,869	–	294,059
2010	478,785	560,538	269,907	–	290,631
2011	497,434	614,512	291,223	–	323,289
연평균 신장율	10.8	13.6	12.5	–	14.7

자료: 행정안전부, 「지방자치단체예산개요」, 각년도

7. 국고보조사업의 국고보조금과 지방비부담 비교

(단위 : 억원, %)

구분	국고보조사업	국고보조금		지방비부담	
		예산	비중	예산	비중
2004	188,693	125,007	66.2	60,022	33.8
2005	230,391	153,502	66.6	76,889	33.4
2006	261,525	183,316	70.1	78,209	29.9
2007	319,721	209,006	65.4	110,715	34.6
2008	350,107	227,670	65.0	122,437	35.0
2009	417,716	265,387	63.5	152,329	36.5
2010	467,410	292,186	62.5	175,224	37.5
2011	486,182	300,883	61.9	185,299	38.1

주 : 지방자치단체 당초예산에 편성한 금액
자료:행정안전부, 「지방자치단체예산개요」, 각년도

8. 세출결산내역

(단위: 백만원)

구분	연도	세출 예산액	전년도 이월액	세출예산 현액	지출원인 행위액	지출액	익년도 이월	불용액
합계	2002	120,020,960	15,851,556	135,872,517	107,736,821	100,855,797	23,787,668	11,229,052
	2003	127,043,597	23,890,075	150,933,672	120,804,772	112,579,877	26,267,635	12,086,160
	2004	126,954,909	26,066,763	153,021,672	127,900,169	119,503,044	21,757,511	11,761,118
	2005	137,389,668	21,640,472	159,030,224	133,420,443	126,173,127	21,146,318	11,710,782
	2006	150,021,566	20,873,184	170,886,267	145,289,673	137,789,526	20,853,169	12,243,568
	2007	165,002,017	20,809,264	185,811,281	158,367,443	150,789,397	21,456,919	13,564,072
	2008	186,088,768	21,270,031	207,358,800	175,679,931	166,801,803	24,196,622	43,738,473
	2009	206,545,648	24,086,460	230,632,107	208,335,794	200,265,488	16,529,404	34,071,417
특별·광역시	2002	29,743,237	2,902,213	32,645,450	28,668,401	27,246,310	3,111,108	2,288,032
	2003	31,393,258	3,116,591	34,509,849	30,568,255	29,030,580	3,368,306	2,110,963
	2004	33,540,857	3,329,071	36,869,927	32,991,360	31,719,008	2,953,678	2,197,242
	2005	35,563,067	2,992,618	38,555,685	34,620,930	33,509,460	2,703,835	2,342,390
	2006	37,149,362	2,763,747	39,913,109	36,314,510	35,264,443	2,699,792	1,948,874
	2007	42,285,434	2,814,289	45,099,723	40,667,934	39,893,644	2,809,288	2,396,791
	2008	47,113,919	2,812,657	49,926,576	45,760,120	44,069,530	3,215,145	7,425,952
	2009	54,262,032	3,214,644	57,476,676	53,310,909	51,619,365	2,653,610	7,410,612

구분	연도	세출 예산액	전년도 이월액	세출예산 현액	지출원인 행위액	지출액	익년도 이월	불용액
도	2002	32,849,676	1,275,065	34,124,742	29,712,794	29,025,085	2,615,572	2,484,085
	2003	32,734,981	2,615,572	35,350,553	31,594,787	30,689,765	2,309,817	2,350,971
	2004	30,147,253	2,216,476	32,363,729	29,440,770	28,940,850	1,615,146	1,807,733
	2005	32,309,880	1,595,293	33,905,236	31,167,969	30,754,302	1,535,295	1,615,640
	2006	38,725,087	1,728,407	40,453,538	37,554,537	36,826,157	1,815,608	1,811,770
	2007	41,309,140	1,796,547	43,105,687	40,348,446	39,656,054	1,860,208	1,589,425
	2008	44,430,567	1,861,078	46,291,645	42,954,694	42,286,886	1,824,092	4,060,820
	2009	49,028,537	1,824,309	50,852,846	48,724,375	48,168,722	1,212,979	2,855,148
시	2002	30,417,603	6,811,560	37,229,163	26,012,224	23,421,056	10,068,125	3,739,982
	2003	34,087,472	10,288,203	44,375,675	31,286,652	27,843,594	11,815,192	4,716,889
	2004	34,263,517	11,732,859	45,996,376	35,043,445	31,170,287	10,097,382	4,728,707
	2005	37,884,585	9,932,996	47,817,581	36,332,462	33,256,873	9,726,808	4,833,900
	2006	40,284,369	9,255,773	49,533,162	38,610,910	35,542,047	8,695,776	5,295,339
	2007	44,640,322	8,541,798	53,182,120	41,400,632	38,052,963	9,321,239	5,807,918
	2008	49,976,347	9,128,069	59,104,416	45,705,472	42,323,917	10,112,737	19,016,412
	2009	54,302,622	10,022,399	64,325,020	55,553,787	52,513,722	6,688,077	13,652,175
군	2002	17,561,809	3,851,546	21,413,356	14,969,414	13,212,007	6,762,001	1,439,347
	2003	17,921,717	6,621,093	24,542,810	17,617,766	15,991,142	7,021,471	1,530,197
	2004	17,063,010	7,035,046	24,098,056	19,162,707	17,184,072	5,368,460	1,545,524
	2005	19,269,228	5,377,301	24,646,529	19,357,244	17,332,800	5,697,585	1,616,147
	2006	20,922,857	5,642,051	26,563,318	20,485,918	18,280,747	6,430,460	1,852,111
	2007	21,939,769	6,438,723	28,378,491	22,431,353	20,208,353	6,027,375	2,141,871
	2008	26,812,946	6,029,022	32,841,969	25,462,119	23,044,679	7,102,044	9,079,243
	2009	28,193,392	7,082,504	35,275,896	30,959,508	28,805,149	4,436,780	6,593,220
자치구	2002	9,448,634	1,011,172	10,459,806	8,373,988	7,951,339	1,230,862	1,277,605
	2003	10,906,168	1,248,617	12,154,785	9,737,313	9,024,796	1,752,849	1,377,140
	2004	11,940,272	1,753,312	13,693,584	11,261,888	10,488,827	1,722,844	1,481,913
	2005	12,362,908	1,742,264	14,105,193	11,941,839	11,319,692	1,482,795	1,302,705
	2006	12,939,892	1,483,205	14,423,139	12,323,798	11,876,132	1,211,533	1,335,473
	2007	14,827,353	1,217,907	16,045,260	13,519,077	12,978,383	1,438,810	1,628,067
	2008	17,754,989	1,439,205	19,194,194	15,797,526	15,076,791	1,942,604	4,156,046
	2009	20,759,065	1,942,604	22,701,669	19,787,215	19,158,530	1,537,958	3,560,262

자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 각년도

【참고문헌】

국회예산정책처, 「영국 재정운용의 황금준칙(Golden Rule) : 의의와 성과」, 2008. 12.

김성태, "우리나라 재정건전성 제고를 위한 정책과제", 한국경제연구학회·한국조세연구원, 춘계정책토론회, 2011.

김현아, "지방재정 위기관련 문제점과 대응방안", 「KIPF 재정동향」제3호, 한국조세연구원, 2010.9.

박형수, "재정준칙의 도입에 대한 검토", 「재정포럼」, 한국조세연구원, 2007.3.

_____, "재정건전화 이슈와 EU의 재정준칙", G20 정상회의 준비위원회 세미나 자료, 한국조세연구원, 2010.

박형수·류덕현, 「재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2006. 12.

배준식·김범식, 「서울시 재정준칙 도입방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2010

안종범, "재정정책에 미치는 정치적 영향과 정책과제", 「한국정책학회보」 제10권 제1호, 한국정책학회, 2001

오영균, "재정분권과 연성예산제약(soft budget constraint)에 관한 연구", 「행정논총」제46권 제3호, 서울대 행정대학원, 2008

이남수, "외국의 재정비상기금 활용사례와 시사점", 「NABO 재정 브리프」 제7호, 국회예산정책처, 2008.10

이남수·이성규, "OECD 주요국가의 초과세수 발생과 재정규율 사례", 「경제현안분석」 제30호, 국회예산정책처, 2008. 9

이동원 외, "재정위기 방지의 유용한 수단, 재정준칙", 「CEO Information」 제814호, 삼성경제연구소, 2011. 7

이상용 "지방재정부담 심의위원회 설치", 「자치행정」 제282호, 지방행정연구소, 2011.

이상용외 「2020 지방재정 그랜드 디자인」, 한국지방행정연구원, 2010.

이성규, "영국의 황금준칙(Golden Rule) 분석과 시사점", 한국경제학회 경제학공동학술대회, 2009. 2.

이성규, "재정준칙을 넘어 재정정책위원회 설립까지", 「CFE Report」, No.89, 자유기업원, 2009. 5.

이용환, 「국가에 의한 지방재정 의무지출 실태와 개선방향」, 경기개발연구원, 2009

정문종, “재정 건전성 강화를 위한 재정규율의 확립 : 지출상한선을 중심으로”, 「경제현안분석」제4호, 국회예산정책처, 2005. 6

최광, 「자본주의 시장경제와 정부: 근원적 고찰과 헌법적 실천」, 율곡출판사, 2009.

최광·이성규, “경제위기 대응을 위한 지속가능 재정준칙 : 개념적 고찰”, 「재정학연구」제3권 제1호, 한국재정학회, 2010

Alesina, A and R. Perotti, “Fiscal Discipline and the Budget Process”, *American Economic Review Papers and Proceedings*, Vol.86, 1996.

Alesina, A. and G. Tabellini, “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”, *Review of Economic Studies*, Vol. 57, 1990.

Alesina, A. and G. Tabellini, “Bureaucrats or Politicians?”, Bocconi University, *IGIER Working Paper*, No. 238, 2003.

Barro, R.,“On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, Vol.87, No.5, 1979.

Blanchard, O. J., J.C. Chouraqui,R.P. Hagemann, and N.Sartor, “The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question”, *OECD Economic Studies*, No. 15, Autumn 1990.

Blanchard, Olivier J. and Francesco Giavazzi, “Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment”, *CEPR Discussion Paper*, No. 4220, 2004.

Buiter, W., “Ten Commandments for a Fiscal Rule in EU”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.19, No.1, Spring 2003.

Buiter, W. and C. Grafe, “Patching up the Pact: Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union”, *Economics of Transition*, Vol.12, No.1, 2004.

Buiter, W., “A Guide to Public Debt and Deficits”, *Economic Policy*, Vol.1, 1985.

Buiter, W., “Noteson ‘A Code for Fiscal Stability’”, *Oxford Economic Papers*, Vol.53, 2001.

Buiter, W. and C. Grafe, “Reforming EMU’s Fiscal Policy Rules”, in Marco Buti (edited), *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactionsand Coordination*, Cambridge University Press, 2003.

Kopits, G and S. Symansky, “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper* No.162, IMF,

1998.

Kydl and, F. E.and E. Prescott, “Rules rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy,* Vol.85, No.3, 1977.

Persson, T. and L.E.O. Svensson, “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104, 1989.

von Hagen, J. and I. Harden, “Budget Process and the Commitment to Fiscal Discipline”, *European Economic Review*, No.39, 1995.

Wyplosz, Charles, “Fiscal Policy: Institutions Versus Rules”, *National Institute Economic Review*, No.191, January 2005.

Ⅴ. 재정 건전성 확보와 지방재정분석제도의 개편방안

이 효 (연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 495

제1절 연구의 배경 및 목적 ····· 495

제2절 연구의 범위와 방법 ····· 497

1. 연구의 범위 ····· 497
2. 연구의 방법 ····· 498

제3절 연구의 분석 틀 ····· 499

제2장 재정 건전성과 지방재정분석 ····· 501

제1절 건전성 확보와 재정분석제도 ····· 501

1. 재정 건전성의 개념과 특성 ····· 502
2. 재정상태의 영향요인 ····· 504
3. 재정 건전성의 측정 ····· 508

제2절 재정위기와 건전성 측정 ····· 513

1. 재정위기의 유발요인 ····· 513
2. 재정위기의 판단 ····· 518
3. 일본의 지방재정건전화법 ····· 520

제3절 건전성 측정을 위한 분석 틀 ····· 526

제3장 지방재정의 건전성 실태분석 ····· 529

제1절 재정여건의 변화 ····· 529

제2절 지방재정분석지표 ····· 531

1. 예산회계의 재정지표 ····· 531
2. 재무회계의 재정지표 ····· 540

제3절 재정분석지표에 의한 건전성 측정 ····· 552

1. 측정요인 간의 관계 ····· 552
2. 재정 건전성 분석결과 ····· 558

제4절 지방재정 사전경보시스템 ····· 569

1. 사전경보시스템의 도입 ····· 569
2. 법적 규정사항 ····· 571

제5절 재정 건전성 관련 쟁점사항 ····· 575

1. 지방재정분석의 방향 ····· 575
2. 예산회계와 재무회계 정보의 활용 ····· 576
3. 건전성 측정을 위한 재정지표의 모색 ····· 577
4. 재정분석과 사전경보시스템의 관계 ····· 578

제4장 건전성 관점에서 지방재정분석제도의 개편방안 ····· 580

제1절 재정분석의 제도적 틀 전환 ····· 580

제2절 지방재정분석지표의 개편 ····· 581

1. 재정 건전성 지표체계의 조정 ····· 581
2. 재무회계의 재무분석지표와의 관계 정립 ····· 585

제3절 재정분석제도와 사전경보시스템의 관계 정립 ····· 587

1. 양 제도 간의 관계 ····· 587
2. 관계정립을 위한 정책대안 ····· 588

제5장 요약 및 정책건의 ····· 591

제1절 요약 ····· 591

제2절 정책건의 ····· 594

【참고문헌】 ····· 596

표 목 차

표 2-1. 재정상태에 영향을 미치는 주요 요인 ····· 505
표 2-2. 재정상태의 결정요인(Berne & Schramm) ····· 507
표 2-3. 미국 FTMS의 재정지표 ····· 510
표 2-4. Standard & Poor's의 재정지표 ····· 511
표 2-5. Aronson & King의 재정압박측정 채무지표 ····· 512
표 2-6. 재정파산의 외국사례 ····· 515
표 2-7. 재정위기의 유발요인 ····· 517
표 2-8. 일본 지방재정건전화 판단지표 ····· 520
표 2-9. 일본 지방재정건전화 판단비율 ····· 521
표 3-1. 재정자립도와 사회복지지출비율의 추이 ····· 531
표 3-2. 초기 지방재정분석 지표체계 ····· 532
표 3-3. '05년 이후 지방재정분석 지표체계 ····· 533
표 3-4. 현행 지방재정분석 지표체계 ····· 535
표 3-5. 지방재정의 건전성지표의 주요 내용 ····· 536
표 3-6. 지방재정분석 지표별 산정공식: 재정건전성 분야 ····· 537
표 3-7. 건전성 분야 재정분석지표의 연도별 변화 추이 ····· 538
표 3-8. 재정분석지표의 차이 비교 ····· 539
표 3-9. 지방자치단체 재무보고서의 구성 ····· 542
표 3-10. 재정운영보고서 원가정보의 단계별 산출 ····· 544
표 3-11. 재정상태(건전성) 분야의 재무분석지표 ····· 547
표 3-12. 재정상태(건전성) 분야 재무분석지표의 분석결과 ····· 550
표 3-13. 재무분석지표 활용의 제약요인 ····· 552
표 3-14. 지방자치단체의 재정건전성 분석 ····· 559
표 3-15. 자치단체 유형별 재정수지 요인 분석: 전국평균 ····· 560

표 3-16. 자치단체 유형별 채무관리 요인 분석: 전국평균 ····· 561
표 3-17. 자치단체 유형별 재정상태 요인 분석: 전국평균 ····· 562
표 3-18. 특·광역시의 건전성 분석: 재정수지 요인 ····· 563
표 3-19. 특·광역시의 건전성 분석: 채무관리 요인 ····· 564
표 3-20. 특·광역시의 건전성 분석: 재정상태 요인 ····· 564
표 3-21. 도의 건전성 분석: 재정수지 요인 ····· 566
표 3-22. 도의 건전성 분석: 채무관리 요인 ····· 567
표 3-23. 도의 건전성 분석: 재정상태 요인 ····· 567
표 3-24. 지방재정의 건전성 판단기준: 외국사례 ····· 569
표 3-25. 재정 건전성 분석지표의 모색 방향 ····· 578
표 4-1. 채무비율에 대한 예산규모의 변화 영향 ····· 585

그 림 목 차

그림 1–1. 연구의 분석 틀 ····· 500
그림 2–1. 재정수지와 채무상환에 의한 재정 건전성 판단 ····· 519
그림 2–2. 일본 지방재정건전화법의 건전화 판단비율 ····· 524
그림 2–3. 지방재정의 건전성 측정을 위한 분석 틀 ····· 528
그림 3–1. 지방자치단체 결산서의 구조 ····· 541
그림 3–2. 재무제표 간의 상호관계 ····· 543
그림 3–3. 재무회계의 재무분석 지표체계 ····· 545
그림 3–4. 통합재정수지비율과 지방채무잔액지수의 관계 ····· 554
그림 3–5. 자체세입비율과 지방채무잔액지수의 관계 ····· 555
그림 3–6. 통합재정수지비율과 자체세입비율의 관계 ····· 557
그림 3–7. 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도 ····· 570
그림 3–8. 지방재정 위기관리시스템과 재정지표 모니터링 ····· 571
그림 4–1. 재정 건전성 지표체계의 조정 방향 ····· 584
그림 4–2. 재정분석지표와 재무분석지표 간의 관계 정립 방향 ····· 586
그림 4–3. 재정분석제도와 지방재정 사전경보시스템의 비교 ····· 588

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라 지방재정분석제도는 1998년 도입 이후 측정 분야와 지표체계의 변화는 있었으나, 지방재정의 종합점검시스템으로서 지방자치단체의 재정상황과 재정운영 실태를 분석·진단하는 기능을 수행하여 왔다. 분석대상은 전 자치단체를 대상으로 하여 재정 건전성 분야를 비롯하여 효율성, 계획성, 투명성 분야 등 지방재정의 전반을 다루고 있다.

이와 관련하여 2012년부터 지방재정의 건전성에 초점을 두는 지방재정 사전경보시스템이 도입됨에 따라 재정 건전성 확보와 관련하여 지방재정분석제도에 변화가 예상된다. 지방재정의 위기관리시스템은 기본적으로 재정위험을 사전에 예측하여 경고하는 조기경보시스템(early warning system)에 초점을 두고 있다. 그동안 지방재정분석의 건전성 측정은 주로 재정수지, 채무관리 측면에 중점을 두었으나 지방재정 사전경보시스템이 도입되면서, 재정 건전성과 관련하여 분석지표를 재검토하고 양 제도 간의 관계를 정립하여야 한다.

특히 건전성 확보 관점에서 지방재정분석제도를 개선하는 경우 우선 재정 건전성의 개념과 특성을 살펴본 후, 이에 근거하면서 제도의 향후 전환 방향과 분석지표의 체계와 내용을 검토하는 것이 필요하다. 둘째로는 지방재정분석지표의 개편은 건전성의 개념과 특성을 기반으로 하여 건전성의 측정 관점과 측정 요소를 체계화하고 이에 기초하여 핵심지표를 중심으로 새롭게 구성할 수 있을 것이다. 이 경우 건전성 관점에서 지방재정의 구조적 요인에 해당하는 재정건강도(fiscal health), 재정상태(fiscal condition) 측면을 종합적으로 검토할 필요성이 있다.[1)]

셋째로는 지방재정 사전경보시스템 도입에 따른 재정분석제도의 변화를 예상하면서 양 제도 간의 관계를 바람직한 방향에서 재정립하는 것이 필요하다. 이 경우 지방재정분석제도의 기본적 의의를 살펴보면, 우선 지방재정분석은 지방재정의 건전한 상태, 자원의 생산적 활용, 효율적 재정운영 및 재정의 투명성·계획성 등을 포함하여 지방재정 운영상황을 객관적 지표로 분석하고, 분석결과에 기초하여 자치단체를 등급화하거나 순위를 부여함으로써 차등적 재정지원을 위한 기준으로 사용되는 매우 중요한 재정제도이다.[2)]

이에 대해 지방재정 사전경보시스템은 재정압박이나 재정의 불건전 상태에 초점을 두고 재정위험을 사전에 예측하고 재정위기 예상단체를 식별·관리하는 방식에 의해 재정위기를 예방하고 재정 건전화를 유도하는 기능을 수행하는 재정위기 관리수단이라고 볼 수 있다. 즉, 사전경보시스템은 재정위험지표를 선정하여 상시적으로 재정상태의 악화와 미래위험을 사전에 판단하여 경보를 발령하는 데 초점을 두는 재정위기관리대책에 해당한다.

이와 같은 재정 건전성 분석과 관련하여 그동안 우리나라 지방재정은 중기지방재정계획, 재정투융자심사제도, 지방채발행제도, 예산편성기준, 재정분석진단제도, 재정공시제도 등 다각적인 재정관리제도를 통해 사전적, 사후적으로 지방재정의 건전성을 관리하여 왔으나, 2008년말 글로벌 금융위기 여파로 인해 세입부족이 발생하고 고령화·저출산에 따른 재정수요 증대, 사회복지 관련 지방비부담이 증가하는 등 환경변화에 직면하여 지방재정의 위험신호가 나타나고 있다.

즉, 2009년도 이후 세입-세출 간 불균형이 지속되는 가운데 지방채발행을 통한 무리한 개발투자로 인해 채무가 급증하면서 일부 자치단체는 채무상환부담이

1) 지방재정분석은 다면적이고 복합적인 성격을 지니는 것으로 지역의 인구, 소득, 자본·노동·고용 등 사회경제적 요인을 비롯하여 정부간 관계, 재정적 요인 등 정책적 변수에 의해 영향을 받는다고 볼 수 있다. 따라서 건전성 관점에서 재정분석을 바라보는 경우 또한 세입·세출 등 지방재정의 구조적 측면과 재정수지·채무운영 등 운영적 측면 등을 종합적으로 검토하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 대표적으로 미국 지방정부의 재정동향관리시스템(FTMS)을 들 수 있다.

2) 지방재정분석결과 활용과 관련하여 자치단체를 등급화(예: A, A–, B+, B, B–, C+, C, C– 등)하거나 순위를 부여하여 차등적 재정지원을 위한 기준으로 활용하기 위해서는 사전적으로 재정분석지표의 객관성과 지방재정의 특성을 충분히 확보하는 것이 필요하다.

상당한 재정압박으로 작용할 가능성이 높아 보인다. 결국 지방재정자립도가 계속 하락하는 추이를 고려하면, 경기침체가 지속되고 재정부실과 자금부족이 장기화되는 일정 시점에 지방재정의 건전성이 위협받게 될 것이다.

따라서 지방재정분석제도가 사전경보시스템과 함께 지방재정의 건전성을 확보하는 기능을 중추적으로 수행하기 위해서는 제도적 기반을 공고히 하는 가운데, 재정위험을 사전에 예측·경고하는 지방재정 사전경보시스템과 연계하여 기능적 보완이 이루어지도록 지방재정의 분석 틀을 설계하여야 한다. 그 이유는 지방재정의 객관적 관리와 예산통제시스템 작동은 기본적으로 정확한 재정분석을 토대로 이루어질 수 있다는 점과 양 제도의 연계를 통해 재정상태의 종합적 진단과 함께 지방재정의 건전성을 효과적으로 관리할 수 있기 때문이다.

이와 같은 상황을 종합적으로 인식하면서 본 연구에서는 재정 건전성 관련 이론 고찰, 건전성 실태분석과 쟁점을 도출하고, 이를 토대로 지방재정분석제도의 개편방안을 제시하고자 한다. 이 과정에서는 지방재정을 둘러싼 환경이 급변하고 다양한 재정관리제도들이 복잡하게 운영되고 있는 점을 고려하여, 현행 지방재정분석에 관한 정확한 실태분석과 앞으로 도입될 사전경보시스템의 내용을 면밀하게 파악한 후, 건전성 확보 관점에서 지방재정분석제도의 바람직한 개편 방향을 설정하고 그에 따른 정책방안을 모색하고자 한다. 정책방안의 모색은 우선 재정분석의 제도적 틀 전환, 지방재정의 건전성 측정지표의 개선, 그리고 재정분석과 사전경보시스템의 관계 정립에 초점을 두고 접근한다.

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

연구의 목적을 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같다. 우선, 내용 면에서는 재정 건전성에 관한 이론적 배경 및 지방재정분석에 대해 전반적으로 검토하

되, 재정 건전성의 개념과 특성, 건전성 측정을 위한 분석 틀, 지방재정 위기관리 시스템 도입에 따른 주요 이슈와 쟁점사항을 검토한다. 특히 건전성 측정을 위한 분석 틀의 설정에서는 사회경제적 환경변화와 재정규율·예산통제 등 정책적 변수를 고려하면서, 지방재정의 건전성에 영향을 미치는 지방재정의 구조적 요인, 세입-세출 간 불균형, 채무관리 요인에 초점을 두고 접근한다.

실태분석에서는 재정상태와 재정건전성에 대한 이론과 국내·외 선행사례를 바탕으로 건전성 관점에서 지방재정분석제도의 현황과 문제점을 파악한다. 이 과정에서는 새롭게 도입되는 지방재정 사전경보시스템의 주요 내용을 파악하고, 재정분석지표를 활용하여 우리나라 지방재정의 건전성을 측정한다. 건전성 측정에서는 지방재정 건전성의 전반적 동향과 함께 광역시·도를 대상으로 측정요소별 건전성 실태를 측정하고 요소 간의 연계를 통해 건전성을 종합적으로 판단한다.

정책대안의 모색은 사전경보시스템 도입에 따른 재정분석제도의 변화를 토대로 재정분석의 제도적 틀 전환, 지방재정분석지표의 개편, 재정분석과 사전경보시스템의 관계 정립을 중심으로 바람직한 정책적 방안을 살펴본다. 우선, 재정분석의 제도적 틀의 전환은 종합진단시스템으로서의 재정분석제도의 기본적 기능을 유지하면서 사전경보시스템과의 연계에 초점을 두고 접근한다.

지방재정분석지표의 개편은 현행 예산회계의 재정분석지표와 재무회계의 재무분석지표를 포괄적으로 검토하되, 건전성 측정을 위한 분석 틀에 기초하여 지표체계와 재정지표를 마련한다. 재정분석과 사전경보시스템의 관계 설정은 양 제도가 갖는 고유한 성격과 지방재정의 현실을 고려하는 가운데, 건전성 확보 관점에서 재정분석과 사전경보시스템 간의 기능적 보완 및 연계를 위한 정책적 방안을 모색한다.

2. 연구의 방법

연구목적을 달성하기 위한 연구의 방법으로는 문헌연구와 실증분석을 병행한다.

첫째, 문헌연구는 지방재정분석 및 건전성과 관련한 선행연구 검토와 이론적

배경을 살펴보면서 건전성 관점에서 재정분석 관련 주요 이슈와 쟁점을 분석한다. 선행연구와 이론적 검토는 국내·외 논문, 정부정책자료, 언론자료 등을 포괄적으로 수집하여 분석하고 특히, 해외사례 검토를 통해 재정 건전성에 관한 동향 및 우리나라 지방재정지표 개선을 위한 정책적 시사점을 발견한다. 이를 토대로 재정 건전성 개념과 특성, 재정분석 관련 동향을 고찰하고 건전성 측정을 위한 분석 틀을 설정한다.

둘째, 실증분석은 지방재정분석제도와 사전경보시스템의 운영실태를 건전성 관점에서 분석한다. 각종 법령 및 중앙정부, 지방자치단체의 공표자료를 활용하여 관련 정책과 제도를 검토한다. 통계분석은 주로 재정 건전성 실태측정에서 이루어지며 예산서, 결산서, 통계연감자료 및 재정분석통계자료를 활용한다. 필요한 경우 부채관련 통계, 재무회계 결산자료(재무보고서), 재정수지 기초자료 등 자치단체 내부자료를 활용한다.

셋째, 정책대안의 타당성과 실현가능성을 높이고자 재정분석 관련 전문가그룹과 실무담당 공무원을 대상으로 자문과 의견을 수렴한다. 특히 전문가 자문 및 실무자 심층면담을 통해 재정분석지표의 개편 방향과 정책대안의 타당성을 검증한다.

제3절 연구의 분석 틀

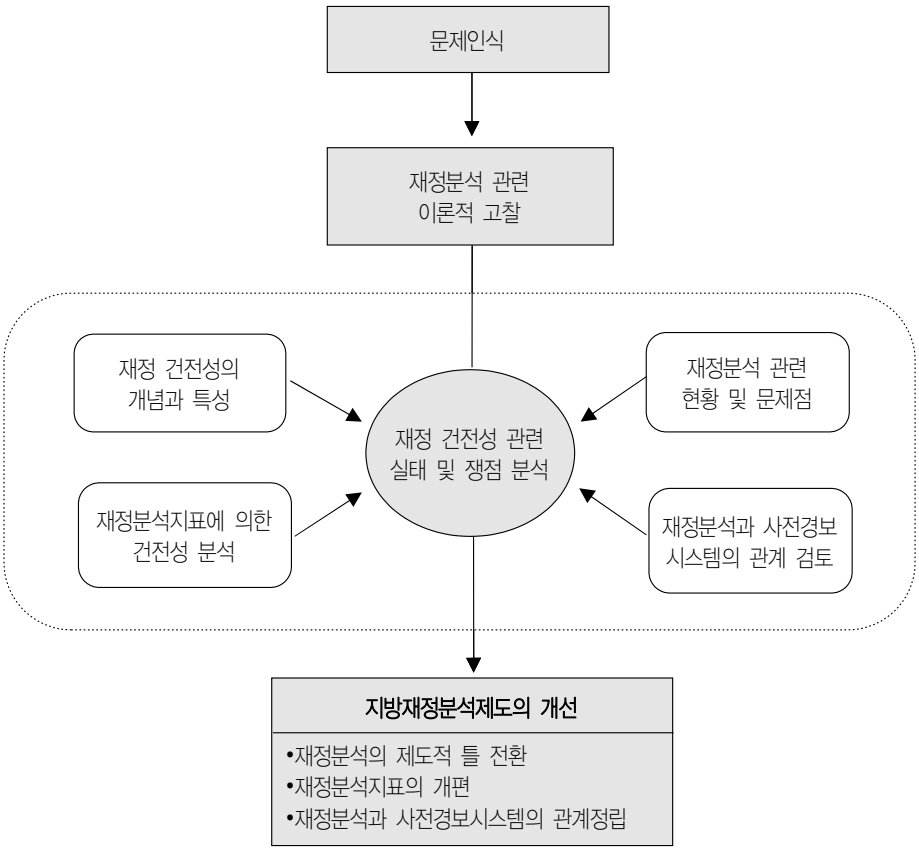
지방재정 위기관리대책으로서 사전경보시스템이 도입됨에 따라 지방재정분석제도의 기능과 역할에 변화가 예상된다. 지방재정 사전경보시스템은 그 성격상 건전성에 초점을 두고 있으므로 재정분석과 사전경보시스템 간의 관계 및 재정분석과 관련한 건전성 측정지표를 재검토하는 것이 필요하다.

본 연구에서는 이와 같은 문제인식 하에서 선행연구와 국외사례 등 재정분석 관련 이론을 고찰한 후, 재정 건전성 확보 관점에서 재정분석제도의 논의와 쟁점사항을 살펴본다. 주요 이슈와 쟁점분석에서는 재정 건전성의 개념과 특성, 재

정분석의 현황과 문제점, 재정분석지표를 통한 건전성 분석, 재정분석과 사전경보시스템의 관계를 중점적으로 검토한다.

앞에서 논의한 이론적 배경과 재정분석 관련 실태와 쟁점분석 결과를 토대로 지방재정분석제도의 개선을 위한 정책적 방안을 마련한다. 정책방안은 재정분석과 위기관리시스템의 개념과 성격을 명확히 하고 이를 토대로 지방재정의 건전성 관점에서 재정분석의 제도적 틀의 전환, 재정분석지표의 개편, 재정분석과 사전경보시스템의 관계정립에 관한 방안을 모색한다. 이상의 내용을 종합하여 본 연구의 분석 틀을 정리하면 <그림 1-1>과 같다.

그림 1-1. 연구의 분석 틀



제2장 재정 건전성과 지방재정분석

제1절 건전성 확보와 재정분석제도

재정분석제도는 지방자치단체의 재정운영 상황을 건전성, 효율성, 계획성, 투명성 등 다양한 측면에서 점검하는 지방재정의 종합적 진단시스템이다. 특히, 재정분석 결과는 지방교부세 배분 등 차등적 재정지원 기준으로 사용되고 주민 등 정보이용자에게 분석결과를 공개함으로써 당해 회계연도 동안의 재정운영에 대해 재정책임성(fiscal accountability)을 이행하는 주요 수단이다.

재정분석제도를 건전성 확보 차원에서 보면, 지방재정의 건전성을 크게 해치고 재정운영이 부실한 부진단체에 대해서 심층재정진단을 실시하여 재정건전화 계획을 수립·이행토록 하고 있는 점을 들 수 있다. 즉, 재정수입이 감소하고 경상비용과 채무부담이 증가하는 상태에서 재정부족으로 인해 재정압박이 지속되면 재정위험에 노출되기 때문에, 매년 자치단체의 재정상황을 분석·진단하여 재정위기를 사전에 예방하는 기능을 수행하는 것이다.

우리나라의 경우 지방자치 실시 이후 과정을 살펴보면, 재정분권이 촉진됨에 따라 2005년 이후에는 지방채 발행의 승인제 폐지, 예산편성지침 폐지 등 지방재정운영의 자율성이 크게 확대되었다. 그리고 2010년 민선5기 출범을 맞아 그동안 호화청사, 행사축제경비, 민간이전경비 등 예산운영의 비효율성 문제가 제기되고 일부 회계처리 부적정 등 도덕적 해이 현상이 지적되었다. 특히 1998년의 IMF 관리체제, 2008년의 글로벌 금융위기, 2011년 유럽재정위기, 미국 경제둔화, 중국의 긴축재정기조 등 제2의 세계경제위기가 우려되는 상황에서 재정위험관리 및 건전성 확보가 중요한 과제로 등장하고 있다. 이러한 상황을 고려하

면 지방재정분석제도는 지방재정의 건전성과 책임성 강화 관점에서 매우 중요한 의미를 지니고 있다고 볼 수 있다.

1. 재정 건전성의 개념과 특성

재정 건전성은 재정의 건강상태를 파악하는 것으로 재정의 구조적 요인과 함께 재정적자 또는 흑자를 판단하고 부채증가로 인한 채무상환능력, 자치단체의 재정력 등 복합적인 요인을 통해 파악할 수 있다. 재정 건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각하여 수입조달능력과 재정지출수요 간의 균형, 자원의 합리적 배분, 재정운영의 안정성이 유지되는 재정상태(financial condition)에 초점을 두고 있다.

사회경제적 여건의 변화(경제불황, 경기침체 등 경제상황의 악화 등)가 재정상태에 영향을 미치고 이에 기인한 세입부족과 재정지출 증대에 의한 세입-세출 간 불균형을 지방채 발행이나 자금차입을 통해 해소하고자 재정정책을 추진하는 경우, 결국 재정수지 악화와 상환능력을 넘는 채무증대로 인해 외부적 충격이 가해지면 재정위기를 맞이할 우려가 높아진다.

종합적으로 재정 건전성은 수입과 지출의 불균형(imbalance), 현금부족 상태(deficit), 지불능력(solvency)에 의해 나타나는 현상으로서 수지불균형으로 인한 현금부족이 발생하고 이로 인해 유동성 위험에 이르면 상환해야 할 채무를 만기에 갚지 못하는 지불유예, 더 나아가 채무불이행 문제가 발생한다. 이러한 배경에는 재정수지적자, 채무부담초과, 재정력 약화가 중요한 요인으로 작용한다.

현행 지방재정분석 지표체계를 중심으로 재정 건전성 분야의 측정지표를 살펴보면, 주로 재정수지, 채무관리, 자체세입조달능력에 중점을 두고 있다. 2012년부터 지방재정 위기관리대책으로서 사전경보시스템이 도입됨에 따라 건전성 측정과 관련하여 분석대상과 측정초점에 있어서 보다 포괄적이고 종합적인 접근이 필요하다고 볼 수 있다. 이 경우 건전성 측정에 결정적인 영향을 미치는 요인으로서 재정수요와 재정수입 간의 불균형, 재정의 구조적 요인(재정의 상태와 건강

도), 세입·세출구조, 세입 성장성과 재정의 지속가능성, 미래채무부담 측면을 들 수 있다.

건전성을 재정위기 관점에서 바라보면, 세입부족에 따른 현금유동성 부족, 재정적자의 누적과 채무증가로 인한 재정압박, 더 나아가 채무불이행에 의한 재정파산을 초래하는 요인에 초점을 두는 것이 일반적이다. 따라서 지방재정분석에서는 건전성 확보와 관련하여 재정위험 유발요인과 함께 재정건강도, 재정상태 등 구조적 요인, 장기적 관점에서 지속가능한 재정운영, 미래채무부담 측면을 종합적으로 고려하는 것이 바람직할 것이다.

이처럼 재정의 건전성은 그 속성상 복잡하고 다면적인 개념이며 이 때문에 재정상태(financial condition)의 건전성 측정은 지역사회의 사회경제적 변화, 인구추이, 세입기반, 채무관리, 연금부담, 내부자원 및 관리능력, 사회기반시설 등 매우 다양한 요인에 의해 설명된다(Hay & Wilson, 1995: 405-406). 따라서 정부운영에서 현행 재정상태 판단, 미래재정위험의 발생가능성, 재정이슈를 도출하고 그 해결책을 마련하기 위해서는 단순한 하나의 차원이 아닌 종합적인 관점에서의 접근이 필요하다. 이를 위해서는 정부재정과 이를 둘러싼 사회경제적 환경과의 관계를 이해하는 것이 무엇보다도 중요하다.

따라서 재정 건전성 개념을 이해하기 위해서는 재정상태가 갖는 다음과 같은 특성을 파악하는 것이 필요하다. 우선, 재정상태의 건전성은 시간 차원을 지닌다는 점이다. 단기적인 재정수요에 충당할 수 있는 현금유동성이 필요할 뿐 아니라 장기적 관점에서 공공서비스를 공급할 수 있는 지속가능한 재정운영이 요구된다.

둘째, 재정상태는 다면적 개념(multidimensional concept)이고 복합적인 변수에 의해 영향을 받는다. 즉, 재정상태의 악화는 채무증대, 재정적자 누적 뿐 아니라 경기위축에 따른 세입기반 약화, 사회복지비용 증대 등 세출구조의 변화, 정부간 재정관계 변화 등 다양한 변수들의 관계 속에서 발생하게 된다.

셋째, 재정상태는 명시적 채무나 현금부족 뿐 아니라 연금부채, 보증채무, 노후시설준비금 등 암묵적인 요인을 포괄하고 있어서, 재정상태의 건전성을 파악하는 경우 이들 미확정 채무를 고려하여야 한다.

결국 재정 건전성은 그 특성상 재정상태의 다양한 차원을 포함하고 있으므로 건전성을 측정하기 위한 분석 틀의 설계에서도 조직의 재정건강도 뿐 아니라, 해당 조직이 갖는 재정적 강점과 약점을 명확하게 파악하는 것이 중요하다.[3)]

2. 재정상태의 영향요인

ICMA의 연구결과에 의하면, 지방정부의 재정상태(재정 건전성)에 영향을 미치는 요인은 크게 환경적 요인, 조직적 요인, 재정적 요인으로 구분되며 이들 간의 관련성은 환경적 요인이 조직적 요인에 영향을 주고 다시 조직적 요인은 재정적 요인에 영향을 미치는 관계에 있다(Groves & Valente, 1994: 4-5).

① 환경적 요인(environmental factors)은 지방정부에 대한 외부적 영향으로 재정수요를 창출하거나 재정수입이 증감되는 방식이다. 예컨대 인구 증가는 교육·경찰·복지 재정수요를 창출하거나 인구가 증가함에 따라 조세수입이 증가하는 현상을 들 수 있다. 즉, 환경적 요인은 지출수요 창출, 재정수입 확보라는 양자 모두에 의해 재정상태에 영향을 미친다. 이 경우 창출한 재정수요에 충당할 수 있도록 재원조달이 충분한가에 대한 분석이 필요하다.

② 조직적 요인(organizational factors)은 환경 변화에 대한 정부의 대응력으로 경제불황과 부동산 경기위축으로 세입결손이 발생하거나 연금비용과 복지비용이 급증하는 경우, 재정건전화 대책을 수립·이행하여 환경변화에 적절하게 대응한다면 정부조직은 건전한 재정상태를 유지할 수 있을 것이다.

③ 재정적 요인(financial factors)은 주로 환경적, 조직적 영향의 결과로서 만약 재정수요가 재원조달보다 크게 되면 수지불균형으로 인해 재정압박이 나타나고 이에 적절히 조직적으로 대응하지 못해, 재정수지 적자 상태가 지속되어 구조화되는 경우 지불능력의 한계로 인해 재정파산을 맞을 수도 있을 것이다.

3) 재정상태와 재정 건전성의 특정 측면을 정확하게 측정한다는 것은 매우 어렵다. 통계자료가 부정확 또는 부적절할 수도 있고 덜 만족스러운 대리측정치(proxy measures)가 필요할 수도 있다. 따라서 재정상태 측정의 한계와 특성에 대한 명확한 이해가 중요하다.

▌표 2-1. 재정상태에 영향을 미치는 주요 요인▐

구분	주요 내용
환경적 요인	· 수요와 자원(인구, 소득, 자산가치, 고용, 산업기반) · 외부 경제상황(인플레이션, 실업, 시장변화) · 정부간 관계(정부보조금, 조세배분, 재원이양) · 재난재해와 긴급상황(날씨, 지진, 홍수, 화재) · 정치적 변수
조직적 요인	· 예산균형을 위한 재정적립금 · 채무관리계획, 재정위험관리 등 제도적 장치 · 재정준칙 등 재정규율 · 사업타당성 조사, 재정운용계획 등 재정관리 · 재정의 성장성과 지속가능성 관리
재정적 요인	· 재정자립도, 의존재원, 수입다양성, 징세관리 등 세입관리 · 복지지출수요, 경상비용, 재정생산성, 재정효과 등 세출관리 · 현금유동성, 재정적립금 등 재정운영상태 · 장단기채무, 연금충당부채, 채무상환능력 등 채무관리 · 감가상각, 유지비용 등 자본시설 상태

자료 : ICMA 자료를 토대로 재작성

한편, Berne & Schramm은 재정상태의 분석에 영향을 미치는 주요 요인을 크게 7개 부문으로 제시하고 각 부문별 세부요인을 기술하고 있다(Berne & Schramm, 1986: 79-82). 이러한 정부부문 재정분석의 주요 결정요인들은 정부지출과 수입의 결정요인에 대한 경험적 연구에 의한 것이다(<표 2-2> 참조).

① 지역의 선호 및 수요는 현재와 미래의 재정수요 수준을 결정하는 것으로 빈곤, 교육, 실업 등 주로 지역의 사회경제적 요인에 해당한다. 예를 들어, 주민소득, 저소득층비율, 경제활동인구, 교육관련 학령인구, 실업률 등을 들 수 있다. 이와 같은 사회경제적 요인은 지방정부 재정상태의 건전성에 직접적인 영향을 미친다고 볼 수 있다.

② 생산 및 서비스 조건은 주로 지역사회의 경제활동과 공공서비스에 영향을 미치는 결정요인으로 인구변화, 주택, 기후조건 등이 해당된다. 예를 들어, 인구밀도, 인구규모, 인구성장률, 주택여건, 기후 등을 들 수 있다.

③ 자본 및 노동 등 시장자원은 지역사회의 서비스공급비용에 영향을 미치는

요인이며 임금, 금융, 이자율 등이 해당된다. 예를 들어, 공무원 급여수준, 지방채이자율 등을 들 수 있다.

④ 지역의 재정자원은 주로 세입증대 가능성, 내부자원의 세원화 능력과 관련되는 요인으로 주민소득, 재산가치, 소매판매액 등이 해당된다. 예를 들어, 1인당 주민소득, 고용률, 제조업 종사자수, 1인당 재산가치, 1인당 소매판매액 등을 들 수 있다.

⑤ 정치 및 정부구조는 정치형태, 지방정부 구성형태 등 주로 정치·행정적 요인이 지방재정상태에 미치는 영향을 의미한다. 대표적으로 정당구조, 관료·의원 등 성향, 이익집단의 영향력, 관료집단의 압력 등을 들 수 있다.

⑥ 정부간 재정관계는 지방자원이나 책임성에 영향을 주는 상급정부의 정책이나 재정이전제도와 관련된다. 실제로 자치단체의 경우 중앙정부나 상급정부의 정책 변화와 보조금 지급형태, 지방비부담 수준 등이 재정상태에 영향을 미친다. 특히, 자체세입능력이 취약하여 외부재원의 의존성이 매우 높은 자치단체는 정부 간 재정관계에 상대적으로 취약성을 드러낸다.

⑦ 지방의 재정정책 및 관행은 내부관리적 요인으로서 지방정부의 재정상태에 영향을 미치는 중요한 요인이다. 세율, 채무관리, 조세관리 등을 통해 세입증대나 내부자원의 세원화 정도에 직접적인 영향을 미치는 요인이다. 예를 들어, 지방채 발행조건, 지방세부담률, 체납세비율, 지방세감면률, 연금부채 등을 들 수 있다.

표 2-2. 재정상태의 결정요인(Berne&Schramm)

결정요인	기대효과	관련내용(자원과 수요)
지역의 선호 및 수요		
중위소득	−	현재와 미래의 수요수준
저소득층비율	−	부채의 수준과 유형
학령인구	−	
경제활동인구	−	
자가주택비율	+	
실업율	−	
생산 및 서비스조건		서비스공급비용
인구밀도	+/−	
인구규모	+/−	
인구성장율	+	
주택여건(수명, 질)	−	
기후여건	+	
자본과 노동 등의 시장자원		서비스공급비용
공무원 급여수준	−	
지방채 이자율	−	
지역의 재정자원		
1인당 개인소득	+	세입증대능력과 내부재원의
고용율	+	세원화능력
제조업체 종사자비율	+	
1인당 재산가치	+	
1인당 소매판매액	+	
정치 및 정부구조		
대도시의 정치적 분산도(도시인구에	+	수요대처, 손실대처, 부채지불, 세입증대,
대한 주요 도시인구비율)		내부재원의 세원화 능력
정당지배	+/−	
정부개혁지수(관료, 대선거구의원,	+	
무소속의원)		
이익집단(노인층, 저소득층, 자가주	+/−	
택소유자 등)의 힘		
관료집단의 압력(자치단체 크기, 기	+/−	
존예산수준)		
연방 및 주정부의 정책		
정부간 재정이전	+	모든 측면에 작용
지방정부의 재정정책 및 관행		
지방채 및 채무부담비율	−	부채의 수준과 유형, 세입증대능력,
체납세율	−	내부자원의 세원화능력
조세부담율	−	
연금부채	−	

자료 : Robert Berne and Richard Schramm(The Financial Analysis of Governments, Prentice-Hall, 1986)을 토대로 작성

주 : +, −는 각각 개별요인들이 재정상태에 긍정적, 부정적 영향을 미치는 것을 의미

3. 재정 건전성의 측정

1) 미국 ICMA의 재정지표

재정 건전성과 관련하여 미국 ICMA(International City/County Management Association)는 지방정부 재정상태의 건전성을 지불능력에 기초하여 다음의 4가지 관점에서 판단하고 있다.

첫째, 현금지불능력(cash solvency)으로서 이는 단기간(30일 또는 60일)의 지급의무에 대해 현금을 충당할 수 있는 지방정부의 능력을 말한다. 현금유동성 결여로 인해 현금부족이 발생하지 않는가를 파악하는 것이다.

둘째, 예산상 지불능력(budgetary solvency)으로서 예산상으로 적자를 내지 않고 지출에 충당할 충분한 수입을 창출하는 지방정부의 능력을 말한다. 예산운영에 있어서 세입부족을 충당하기 위해 지방채를 발행하여야 하는가 등 세입-세출 간의 균형예산을 파악하는 것이다.

셋째, 장기지불능력(long-run solvency)은 보다 넓은 의미에서 재정상태를 바라보는 관점이며 장기적인 수지 균형성 유지에 초점을 둔다. 예컨대, 업무수행에 소요되는 모든 비용을 지불할 수 있는 능력이 있는가?, 매년도 지출수요 + 장래 지급의무(*퇴직금, 연금 등), 단기적 재정분석(1-5년) + 장기적 재정분석을 포함하는 보다 넓은 개념에서 재정상태를 파악하는 관점이다. 이 경우 거시적, 장기적 관점에서 보증채무, 연금부채 등 잠재적 부채를 포함한 재정의 지속가능성, 미래 채무부담 수준 등이 중요하다.

넷째, 서비스지불능력(service-level solvency)은 매우 광의로 재정상태를 바라보는 관점이다. 공공서비스의 양적·질적 수준을 충족시키는 가운데, 지역주민이 바라는 공공재를 공급할 수 있는 지방정부의 능력을 말한다.

이와 관련하여 ICMA는 재정동향평가제도(FTMS: financial trend monitoring system)를 통해 지방정부의 재정상태를 분석하고 있다. 다시 말해, FTMS는 미국 지방정부의 재정상태에 미치는 요소들을 파악하는 관리도구이며, 이 제도는 정부의 예산 및 재무보고서로부터 정보를 도출하여 이를 경제·인구 데이터와 연결

하는 방식을 통해 다양한 재정지표를 설정하고 있다.

FTMS는 재정상태에 영향을 미치는 12개 요인에 기초하여 이들 요인의 서로 다른 7개 측면을 측정하기 위한 재정지표로 구성된다. 재정지표는 크게 세입 측면, 세출 측면, 운영상태 측면, 채무구조 측면, 채무부담 측면, 자본시설 측면으로 구분하여 설정하고 있다(<표 2-3> 참조).

첫째, 세입 측면은 주로 재원조달능력과 세입구조를 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 대표적으로 1인당 세입액을 비롯하여 의존재원비율, 목적재원비율, 탄력세수입비율, 재산세액, 체납재산액비율, 사용자부담비율, 세입부족비율 등을 들 수 있다.

둘째, 세출 측면은 주로 세출규모와 세출구조를 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 대표적으로 1인당 지출액, 1인당 공무원 수, 고정비용비율, 부가급부비율 등을 들 수 있다.

셋째, 운영상태 측면은 주로 재정적자, 예산집행실적, 자산-부채관계를 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 대표적으로 경상적자비율, 사업손실액, 이월금비율, 유동자산비율 등을 들 수 있다.

넷째, 채무구조 측면은 채무총규모, 채무상환능력 등을 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 대표적으로 경상채무비율, 장기채무비율, 채무상환비비율, 중복채무비율 등을 들 수 있다.

다섯째, 채무부담 측면은 주로 미래채무부담과 관련하여 연금채무, 연금자산, 공무원 연가보상 등을 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 대표적으로 연금채무비율, 연금자산비율, 공무원 누적휴가일수 등을 들 수 있다.

여섯째, 자본시설 측면은 주로 자산유지관리, 자본지출 수준, 감가상각 등을 파악하기 위한 지표를 설정하고 있다. 대표적으로 자산유지비용비율, 자본지출비율, 감가상각비율 등을 들 수 있다.

표 2-3. 미국 FTMS의 재정지표

구분	지표명	산정공식
세입 측면	1인당 세입액($)	순경상세입/인구×100
	목적재원비율(%)	목적재원/순경상세입×100
	정부간 세입비율(%)	정부간 경상세입/순경상세입×100
	탄력세수입비율(%)	탄력적 경상세입/순경상세입×100
	1회성 세입비율(%)	1회성 경상세입/순경상세입×100
	재산세액($)	재산세수액
	체납재산세액율(%)	체납재산세액/순수재산세징수액×100
	사용자부담비율(%)	사용료, 사용자부담금/서비스관련 지출액×100
	세입부족비율(%)	세입부족액/순경상세입×100
세출 측면	1인당 지출액($)	순경상지출/인구
	1인당 공무원 수(명)	지방정부 공무원수/인구
	고정비용비율(%)	고정비용/순경상지출×100
	부가급부비율(%)	부가급부액/임금과 보수×100
운영상태 측면	경상적자비율(%)	일반재정경상적자/순경상세입×100
	사업손실액($)	사업이익 또는 손실액
	이월금비율(%)	비도 미지정 이월금/순경상세입×100
	유동자산비율(%)	현금,단기투자자본금/경상부채×100
채무구조 측면	경상채무비율(%)	경상채무액/순경상세입×100
	장기채무비율(%)	순직접장기채무액/평가자산액×100
	채무상환비비율(%)	순직접채무상환액/순경상세입×100
	중복채무비율(%)	장기중복채무액/평가자산액×100
채무부담 측면	연금채무비율(%)	연금채무액/자산평가액×100
	연금자산비율(%)	연금계획자산/연간지불연금혜택×100
	공무원의 누적휴가(일)	미사용 총휴가,병가일수/지방공무원수(또는 년가,병가총비용/지방공무원수)×100
자본시설 측면	자산유지비용비율(%)	고정자산유지보수비용/총자산×100
	자본지출비율(%)	경상재원의 자본지출/순경상지출×100
	감가상각비율(%)	감가상각비용/감가상각 고정자산의 비용×100

주: 순경상세입이란 일반정부활동에 사용되는 재원으로 경상적 자체수입인 지방세 및 경상세외수입(사용료, 수수료 등)이다. 보다 자세한 것은 자료: 이상용 편역, 지방자치단체의 재정상황평가, (서울:한국지방행정연구원,1993) ; (원본:Sanford M. Groves and Maureen Godsey Valente, Evaluating inancial Condition:A Handbook for Local Government, Washington D.C.:The ICMA, 1986)참조.

2) Standard & Poor's의 채무부담능력지표

Standard & Poor's는 지방채 신용평가와 관련하여 지방정부의 재정상태를 측정하는 지표를 설정하고 있다. 주로 채무와 관련하여 분석하며 지방정부가 채무를 부담할 능력과 함께 현재 상황에서의 채무위험수준을 평가하는 지표를 개발하고 각 재정지표별로 재정압박의 판단기준을 설정하고 있다. 이들 재정지표로는 부동산가치 대비 부채액의 비율, 총부채증가율, 1인당 부채액, 단기성 부채액, 장기채무의 원리금상환비율 등을 들 수 있다(<표 2-4> 참조).

표 2-4. Standard & Poor's의 재정지표

지방채 신용평가 지표	재정압박의 판단기준
총부채액이 총부동산가치에서 점하는 비중(%)	– 10% 이상인 경우 – 5% 미만이면 매우 양호
총부채의 증가율(%)	– 과세기반의 증가율 및 1인당 GRP증가율을 현저히 상회하는 경우
1인당 총부채액($)	– $1,300 이상인 경우 – $550 이하면 양호
단기성부채($)	– 당해회계연도에 상환하지 못하고 이월되는 경우
장기채무의 원리금 상환액이 자체재원에서 차지하는 비중(%)	– 20–25%를 초과하는 경우 – 단기채무 원리금상환액을 포함하여 40%를 초과

자료: George Kaufman, Debt Management ; Richard Aronson & Elischwartz Management in Local Government Finance(ICMA, 1981)

3) Aronson & King의 재정압박측정 채무지표

Aronson & King의 재정지표는 주로 채무총규모와 채무상환능력을 지방정부의 수입능력 및 주민소득과 비교하여 재정압박 정도를 측정하는 지표를 중심으로 구성되어 있다. 이러한 지표는 앞에서 기술한 Standard & Poor's의 채무부담지표와는 다소 차이를 나타내고 있다. 즉, 채무총규모나 채무상환비율을 통해 단순히

지방정부의 채무상태만을 분석하는 것이 아니라, 채무액을 총수입액이나 자체수입액과 대비시켜 채무상환능력을 측정한다는 점에서 기업에 적용하는 측정지표와는 달리 공공부문의 채무상태를 측정하는데 유용성을 지니고 있다고 볼 수 있다(<표 2-5> 참조).

Aronson & King의 채무지표를 살펴보면, LIO, LIT, LIY는 전통적인 채무상환비율을 나타내는 지표로 장기채무누적액과 이자지불액을 자체수입, 총수입, 1인당 주민소득의 비율로 표시함으로써 주로 장기채무구조를 측정하는데 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 반면 LISO, LIST, LISY는 단기채무를 포함하여 측정하는 지표로 장기채무구조를 측정하는 3개 지표와 분리하여 총채무액(단기채무+장기채무)을 분석하도록 설정하고 있다. 한편, SC는 현금 및 유가증권 보유액에 대한 다음연도 이월된 단기채무액의 비율을 측정하는 지표로 특히 지방정부의 단기적 현금유동성을 측정하기 위한 지표라고 볼 수 있다.

표 2-5. Aronson & King의 재정압박측정 채무지표

채무지표	산출공식	비고
① LIO	= (L+I) / O	L : 장기채무누적액
② LIT	= (L+I) / T	I : 1년간의 이자지불액
③ LIY	= (L+I) / Y	S : 이월된 단기채무
④ LISO	= (L+I+S) / O	O : 자체수입
⑤ LIST	= (L+I+S) / T	T : 총수입
⑥ LISY	= (L+I+S) / Y	Y : 州의 주민1인당소득
⑦ SC	= S / C	C : 현금 및 유가증권 보유액

제2절 재정위기와 건전성 측정

1. 재정위기의 유발요인

재정위기(fiscal crisis). 관점에서 건전성을 파악하는 경우 재정상태의 악화와 지속성에 기초하여 판단할 수 있다. Katharine L. Bradbury는 재정위기를 서비스 책임성과 잠재적인 수입조달능력 간의 불균형(imbalance)으로 설명한다. 즉, 단기적 불균형은 조세증대와 세출삭감을 통해 대처할 수 있는 단계이며, 보다 장기적, 구조적인 불균형은 세입원과 서비스 책임성에 대한 구조적인 불합리를 포함하는 것으로, 불균형 해소를 위한 대책을 마련하지 않으면 재정위기 상황으로 연결되는 것을 의미한다.[4)]

세입-세출 간의 장기적 균형을 달성하는데 있어서 지방자치단체 능력에 영향을 미치는 6가지 구조적 요인을 살펴보면, 세원, 정부보조금, 조세중복, 서비스책임범위, 투입비용, 재정수요 등을 들 수 있다. 우선, 세원은 자치단체의 수입조달능력과 주민소득과 관련된 요인으로 세원의 크기를 의미한다. 정부보조금은 재원의 외부의존성, 수입구조, 정부간 재정관계 등이 재정 건전성에 영향을 미치는 것을 의미하고, 조세중복은 정부 간 세원공유 가능성, 세원배분구조를 나타낸다.

그리고 서비스 책임범위는 각 자치단체는 공공서비스의 공급과 관련하여 서로 다른 지출구조와 지역특성을 지니고 있기 때문에, 해당단체가 제공하는 공공서비스의 책임범위는 재정상태에 영향을 미치는 중요한 요인으로 작용한다. 투입비용은 공공서비스 공급과 관련하여 지역 간에 생산비용에 차이가 발생한다는 것이다. 예를 들어, 상수도요금, 쓰레기봉투, 하수도요금, 교통요금 등의 차이로 인해 투입비용에 차이가 발생한다. 재정수요는 각 지역별로 교육, 복지, 환경 등

4) 재정위기와 관련하여 사용되는 용어로는 fiscal crisis, fiscal stress, fiscal hardship, fiscal strain, fiscal decline, fiscal distress 등이 혼용되어 사용된다. 이들 용어는 재정위기의 강도와 지속성 여부에 따라 의미상 차이를 보인다.

지출수요 발생에 차이가 나타나므로 이들 재정수요 요인은 실질적으로 세입-세출 간의 균형성에 중대한 영향을 미치는 것으로 판단할 수 있다.

특히, 서비스책임성과 세입조달능력은 독립적이 아니라 상호 연계되어 있다는 점에서 재정지출과 재정수입의 관계에 초점을 두고 재정위기를 파악하는 것이 중요하다. Bradbury(1982, 1983, 1984)는 일련의 논문에서 재정위기를 예산상 재정위기와 구조적 재정위기로 구분하여 설명하고 있다. 예산상 재정위기(budgetary fiscal distress)는 예산 수지균형을 이루지 못하는 상태이다. 반면에 구조적 재정위기(structural fiscal distress)는 합리적인 재원부담 하에서 주민들이 적정한 서비스 수준을 향유할 수 없는 재정상태를 의미한다.

이와 같은 재정위기는 일반적으로 재정상태의 악화 강도와 지속성을 기준으로 재정압박, 재정고통, 재정파산의 단계로 구분하여 파악할 수 있다.

첫째, 재정압박(fiscal stress)이란 자금흐름상 일시적 현금유동성 저하가 나타나는 현상으로 낮은 단계의 재정위기 단계이다. 만기 시에 일시적으로 채무상환을 연기하는 지불유예(moratorium)를 예로 들 수 있다. 예컨대, 2010년 7월 12일 경기도 성남시가 모라토리엄을 선언한 사례를 들 수 있다.

둘째, 재정고통(fiscal distress)이란 보다 구조적이고 장기적인 재정위험에 노출된 상태이다. 현금부족에 직면하여 자력으로는 공무원 인건비 예산을 편성하는 것이 불가능한 경우를 들 수 있다. 예컨대, 2010년 대전시 동구는 세입재원의 부족으로 직원 인건비 13억 원을 예산에 반영하지 못한 사례를 들 수 있다.

셋째, 재정파산(bankruptcy)이란 채무 불이행 상태이고 자치단체가 자체적으로는 본래적 기능을 수행할 수 없는 단계의 재정위기이다. 일본 유바리시 파산, 미국의 첼시시, 오렌지카운티, 뉴욕시가 선언한 재정파산을 대표적인 사례로 들 수 있다.

표 2-6. 재정파산의 외국 사례

- 1975년의 미국 뉴욕시의 재정위기는 사회복지혜택 확대, 1973년 오일파동 이후 급격한 지역경제 위축, 무모한 차입재정으로 인한 재정적자의 누적에서 그 원인을 찾을 수 있다.
- 미국 캘리포니아주의 Orange County는 카운티정부와 200여개에 달하는 산하 지방단체로부터 모은 약 76억 달러에 달하는 투자기금(investment pool)을 운영하면서 파생금융상품에 막대한 자금을 투자하여 16억 달러에 이르는 투자손실로 인해 1994.12.6일 재정파산을 신청하였다.
- 매사추세츠주의 첼시시(City of Chelsea)는 당시 경제불황으로 인해 세수가 40% 이상 감소하고 주정부로부터 위임받은 환경행정사무의 증가, 교육투자 및 복지지출 증가로 인해, 1,000만 달러의 예산적자와 공무원노조와의 타협에 실패한 첼시시 시장은 1991년 9월 재정파산을 선언하였다.
- 일본 홋카이도 유바리시(夕張市)는 소라찌(空知) 탄광의 중심을 이루는 "탄도(炭都)"로 불리우며 인구 12만명, 석탄생산 400만톤을 자랑하던 도시였으나, 폐광 이후 폐광처리대책, 관광리조트 개발사업을 위해 발행한 지방채발행으로 인해 2005년 인구 13,000명으로 급감하고 65세 이상 고령자 인구가 전국 시 중 최고 수준, 15세 미만 아동비율이 최저수준에 이르러 당시 적자액 360억엔을 기록하여 2006년 6월 불가피하게 중앙정부에 "재정재건단체" 지정을 신청하면서 재정파산을 맞이하게 되었다. 재정재건 과정에서 시 직원을 2년에 걸쳐 50% 감축하고 직원급여 3할 감축, 주민세 인상을 비롯하여 경자동차세 150% 인상, 입탕세를 신설(150엔), 공공시설 사용료 50% 인상, 쓰레기처리 유료화, 보육료 인상 등의 조치가 이루어졌다. 유바리시는 전국 최초로 주민세 세율을 인상하고 행정서비스는 철저히 슬림화하는 조치를 취한 것이다.

한편, 기스트(John R. Gist)는 재정위기(fiscal distress)의 원인을 다양하고 복합적인 성격을 지니는 것으로 파악하고 있다.

우선, 경기침체와 인플레이션 등 경제적 요인을 꼽고 있는데, 이들 경제적 요인은 세입기반을 약화시키고 지역경제 위축을 가져와 직접적인 세입부족을 초래하게 된다.

둘째, 통제 불가능한 재정지출수요를 재정위기의 원인으로 들 수 있다. 이들 통제 불가능한 지출수요는 주로 법정·의무적 지출로 자치단체가 내부적으로 해결할 수 없는 요인이다. 대표적으로 채무상환비용, 공무원연금, 의료비용, 공적부조, 공공교육비 등을 들 수 있다.

셋째, 또 하나의 영향요인으로 규제정책을 들 수 있다. 환경정책, 소비자보호, 근로자보호 등 각종 규제정책은 자치단체의 수입과 지출에 영향을 미친다.

넷째, 각종 규정으로 인한 제약을 들 수 있다. 저소득층지원 규정, 세율제한,

조세감면 규정 등은 자치단체의 수입과 지출에 영향을 미친다.

다섯째, 사회기반시설 수요, 적자성 부채의 증가를 들 수 있다. 자치단체의 가용재원이 부족한 상태에서 도로, 상·하수도, 도시철도 등 자산형성을 위한 자본투자 지출수요 증가는 재정위험을 초래하는 중요한 원인이고 상환재원이 불명확한 적자성 부채 증가 또한 재정위기를 유발하는 직접적인 원인이라고 볼 수 있다.

이와 같은 재정위기의 유발요인을 지방재정상태의 건전성과 관련하여 재정수지, 채무관리, 비용관리, 재정능력, 지불능력 저하의 측면에서 종합적으로 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 재정수지 요인

재정수지 요인은 자금수지 균형과 재정수지 적자 상태와 관련된다. 대표적으로 통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율 등에 의해 파악할 수 있다.

② 채무관리 요인

채무관리 요인은 재정위험을 초래할 수 있는 가장 직접적인 요인이며 주로 적정 채무부담 및 상환능력과 관련된다. 이는 채무총규모, 채무상환능력을 측정하는 것으로 채무잔액비율, 채무상환비비율, 1인당 채무액 등에 의해 측정된다.

③ 비용관리 요인

비용관리 요인은 재정운영의 경직도와 탄력성(유연성)과 관련된다. 지출구조상 인건비·의무적 경비 등 경상비용이 과다하거나 사회복지서비스에 대한 지방비 부담이 높으면 그 만큼 가용재원이 축소되고 재정경직도가 높아지게 된다. 이러한 상황은 인건비비율, 경상경비비율, 의무적 경비비율 등으로 측정할 수 있다.

④ 재정능력 요인

재정능력 요인은 주로 자치단체의 세입기반과 관련된다. 세입구조상 자체세입기반이 빈약하거나 재원조달 구조가 정부보조금이나 지방채발행 등 외부의존성이 과도하게 높은 경우 재정부실과 채무상환능력이 그만큼 떨어지게 된다. 이러한 상황은 자체세입비율, 재정자립도, 재정력지수 등으로 측정할 수 있다.

이들 재정위기 유발요인이 연결되면서 장기적, 구조적으로 재정상태가 악화되

면 재정위기에 봉착하게 될 것이다. 이는 결국 자치단체가 만기가 되었을 때 채권자(소비자, 고용인, 공급자, 납세자)에게 지급의무를 충족시킬 수 있는가 하는 자치단체의 지불능력(solvency)을 말한다. 만일 자치단체가 채무상환을 연기하거나 채무불이행 상태에 처하는 경우 재정위험에 노출되고 결국 재정파산으로 이어지게 된다.

표 2-7. 재정위기의 유발요인

유발요인	재정위기의 유발	주요 지표
재정수지	· 재정수입과 재정지출 간 불균형(재정부족 발생) · 현금부족에 다른 재무 유동성 저하 · 일반재정적자, 공기업 경영부실 등 누적적자 발생	통합재정수지비율 경상수지비율 실질수지비율 가용재원비율 등
채무관리	· 채무상환 능력 저하(채무부담 초과 발생) · 지불능력을 초과하는 채무총규모 누적 · 지불유예, 채무불이행(default) 초래	채무잔액비율 채무상환비비율 장래채무부담비율 등
비용관리	· 방만한 재정운영 등 비용증가 · 사회복지재정지출 비중 증가 · 인건비, 연금부담 등 의무적 경비 증가	인건비비율 경상경비비율 의무적 경비비율 등
재정능력	· 재원조달 능력 취약 · 지역경제 쇠퇴 등 세입기반 약화 · 자력에 의한 재정위기 회복가능성 정도	재정력지수 재정자립도 자체세입비율

이와 관련하여 최근 우리나라 지방재정위기의 원인을 살펴보면, 앞에서 기술한 바와 같이 사회경제적 요인을 비롯하여 지방분권, 규제완화에 따른 자치단체의 재정관리 부족, 정부 간 재정관계 변화 등을 중요한 재정위기 유발요인으로 들 수 있다.

첫째, 사회경제적 요인으로는 2008년말 글로벌 경제위기 여파로 인해 경기침체가 지속되면서 세수감소가 나타나고, 사회복지 관련 재정수요의 지속적인 증대 등으로 인해 세입-세출 간의 수지 불균형이 발생하고 지방채무가 증가하여 재정위험에 노출된 것으로 볼 수 있다. 이들 요인은 자치단체 내부통제에서 벗

어난 요인이다.

둘째, 재정관리 요인으로는 업무추진비 편성·집행의 투명성 결여, 시간외 근무수당 편법집행 등 예산회계처리 부적정과 호화청사, 행사축제경비, 민간이전경비 증가 등 방만한 재정운영, 지방공기업 경영부실 등을 들 수 있다. 이들 요인은 주로 도덕적 해이 문제와 연계된 내부적 요인이다.

셋째, 정부간 재정관계 요인으로 국고보조사업에 따른 지방비부담, 국가의 감세정책으로 인한 지방교부세 감소, 재원이양 없는 사무이양, 국가와 지방자치단체 간의 세원불균형 등을 들 수 있다.

넷째, 재정규율(fiscal rule) 요인으로 지방세 과세권 제한, 재정수지, 지방채 관리 등 건전재정운영을 위한 지방자치단체의 재정준칙 미비 등을 대표적으로 들 수 있다.

2. 재정위기의 판단

재정위기의 판단은 재정상태의 측정요소를 중심으로 건전성 판단지표의 상호연계에 의해 보다 명확하게 판단할 수 있다. 예컨대, 재정압박이 나타나는 상황으로는 다음의 재정상태를 점검하는 것이 필요하다. 우선, 예산적자의 누적으로 세입-세출 간의 불균형이 나타나는가?, 채무상환능력을 초과하는 채무증가로 재정압박을 받는 상태에 있는가?, 현금준비 상태로 보아 재정지출을 고려한 자금현황이나 재무적 지급유동성은 확보되어 있는가?, 지방세·사용자부담징수 등 징세노력은 양호한가? 등을 분석하여야 한다. 예를 들어, 재정위험 신호를 알리는 요소로서 재정수지(유량지표)와 채무부담(저량지표)을 연계하여 다음의 단계를 거쳐 객관적으로 재정위험도를 판단할 수 있다.

① **(제1단계)** 매년도 자금수지 상황의 점검

재정위험을 알리는 가장 첫 번째 신호는 재정수지의 악화를 들 수 있다. 재정수지는 현금흐름을 파악하는 유량(flow) 지표로서 실질수지적자비율, 연결실질수지적자비율 등을 활용한다.

② **(제2단계)** 채무상환능력의 측정

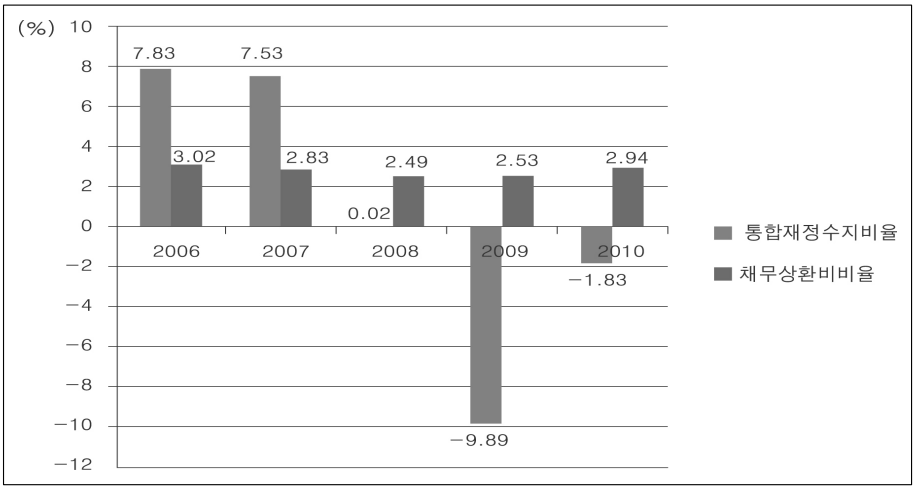
재정위험을 알리는 두 번째 신호는 채무부담의 초과 현상을 들 수 있다. 이는 채무총규모, 채무상환 여력을 파악하는 저량(stock) 지표로서 채무잔액비율, 채무상환비비율, 장래채무부담비율 등을 활용한다.

③ **(제3단계)** 재정위험의 종합적 판단

매년도 자금운용상황과 장기적 채무상환능력을 종합적으로 측정하여 재정의 지속가능성과 재정위험도를 판단한다.

여기서 우리나라 지방자치단체의 재정 건전성 판단지표인 통합재정수지비율과 채무상환비비율을 사용하여 연도별 재정 건전성 실태를 분석하면 <그림 2-1>와 같다. 지방자치단체의 채무상환비비율은 '06년~'08년에 걸쳐 낮아졌으나, '09년 이후 다시 채무상환부담이 증가하는 추세이다. 또한 통합재정수지비율은 '06년 이후 지속적으로 낮아지고 있고 '09년 이후 재정적자를 기록하여 세입-세출 간 불균형 현상을 드러내고 있다. 따라서 아주 심각한 재정위험 상태는 아니지만, 재정수지 적자가 지속되고 채무상환으로 인한 재정압박이 높아지고 있기 때문에, 향후 적정 채무관리와 재정안정화 방안을 마련하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

그림 2-1. 재정수지와 채무상환에 의한 재정건전성 판단



3. 일본의 지방재정건전화법

1) 개요

일본은 2007년 6월 22일 재정파산을 미연에 예방할 목적으로 지방자치단체 재정건전화에 관한 법률을 제정·공표하였으며, 2009년 4월 1일부터 시행하였다.[5] 이 법률에서는 조기건전화 기준과 재정재생 기준 등을 제시하고, 자력으로는 재생이 어려운 상태에 빠진 경우를 재정파산이라고 볼 때, 지방재정건전화법은 재정파산을 피하는 예방조치로서 존재한다. 재정 건전화 판단지표는 <표 2-8>와 같이 수지지표와 채무지표를 포함하여 4개로 구성된다.

표 2-8. 일본 지방재정건전화 판단지표

구분	기존지표	신규지표
수지 관련 지표	실질적자비율	연결실질적자비율
채무 관련 지표	실질공채비비율	장래부담비율

건전화 판단지표가 어느 기준 이상으로 악화된 경우에는 조기건전화 단계, 그 이상으로 악화된 경우에는 재정재생 단계에 들어가게 된다. 예컨대, 실질공채비비율이 18%를 초과하면 지방채발행이 협의제에서 허가제로 전환되고, 공채비부담을 억제하고 공채발행을 적정 관리하기 위한 계획으로서 "공채비부담 적정화계획"을 수립하게 된다. 그리고 실질공채비비율이 25% 이상이면 조기건전화 단체로 지정되고, 35% 이상이면 재정재생 단체에 해당한다. 조기건전화 또는 재정재생 기준을 초과하는 경우에는 외부감사를 실시하도록 규정하고 있다.

5) 일본 지방재정건전화에 관한 내용은 『平成19年6月22日 地方公共団体の財政の健全化に関する法律平成19年法律第94号)』에 기초하여 정리한다.

2) 재정 건전화 판단기준

지방재정 건전성을 측정하기 위해서 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비비율, 장래부담비율의 4개 건전화 판단비율과 공영기업의 자금부족비율을 설정하고 있다. 지표 수치에 따라 「건전단계」, 「재정 조기건전화」단계, 「재정재생」 단계 등 3개로 구분된다. 지방공공단체는 매년 전년도 결산에 근거하여 4개 지표에 대한 건전화판단비율을 작성하여 의회에 보고·공표하며, 건전화 판단비율에 따라 조기건전화단체, 재정재생단체를 결정한다(<표 2-9> 참조).

▌표 2-9. 일본 지방재정 건전화 판단비율 ▐

구 분	도도부현		시정촌	
	조기건전화	재정재생	조기건전화	재정재생
실질적자비율	3.75%	5%	11.25~15% (재정규모별 차등)	20%
연결실질적자비율	8.75%	15%	16.25~20% (재정규모별 차등)	30%
실질공채비비율	25%	35%	25%	35%
장래부담비율	400%		350%	

1) 실질적자비율 = 일반·특별회계 실질적자액 / 표준재정규모
2) 연결실질적자비율 = 공기업회계 포함 실질적자액 / 표준재정규모
3) 실질공채비비율 = {(지방채 원리상환금+준원리상환금) – (특정재원+원리상환금 등 관련 기준재정수요 산입액)} / {(표준재정규모 – (원리상환금 등 관련 기준재정수요 산입액)}
4) 장래부담비율 = {장래부담액 – (충당가능기금액+ 특정재원예상액+지방채현재액 등 관련 기준재정수요 산입액)} / {표준재정규모 – (원리상환금 등 관련 기준재정수요 산입액)}

일본 지방자치단체 재정건전화에 관한 법률에서 규정하고 있는 이들 건전화 판단지표에 대해 산정공식, 지표 의미, 대상회계 등을 살펴보면 다음과 같다.

① 실질적자비율

일반회계 등을 대상으로 한 실질적자의 표준재정규모에 대한 비율로, 실질적 의미에서 적자인가 흑자인가를 판단하는 지표이다. 즉, 일반회계와 음잡수도사

업회계(飮雜水道事業會計)의 수지가 적자인 경우, 그 적자액수를 표준재정규모(통상 수입될 세입이나 지방교부세 등의 합계액수)로 나눈 비율로 표시된다. 대상회계는 일반회계+특별회계에서 공영사업비는 제외된다.

$$\text{실질적자비율(\%)} = \frac{\text{일반회계 등의 실질적자}}{\text{표준재정규모}} \times 100$$

② 연결실질적자비율

보통회계 뿐 아니라 공영기업회계를 포함한 전 회계의 자금부족액의 순계를 기초로 수지적자를 측정하는 지표이다. 일반회계 등을 대상으로 한 실질적자액의 표준재정규모에 대한 비율로 표시되며, 전체 회계를 합산하여 적자인가 흑자인가를 판단하는 지표이다. 즉, 일반회계 뿐만 아니라 공영기업회계(국민건강보험병원회계·간이수도사업회계·하수도사업회계)나 그 밖의 특별회계(국민건강보험회계·개호보험회계·개호서비스회계)도 포함시킨 수지에 적자나 자금부족이 발생하는 경우, 그 적자액수·자금부족액을 표준재정규모로 나눈 비율이다. 대상회계는 일반회계+특별회계이다.

$$\text{연결실질적자비율(\%)} = \frac{\text{연결실질적자액}}{\text{표준재정규모}} \times 100$$

③ 실질공채비비율

실질공채비비율은 일반회계 등의 지출 중 의무적으로 지출해야 하는 경비인 공채비나 공채비에 준한 경비를 해당 자치단체의 표준적인 규모를 나타내는 표준재정규모를 기준으로 한 금액의 3개년 간의 평균치로 나눈 값을 의미한다. 실질공채비비율이 높으면 재정의 탄력성이 저하되고 다른 경비를 절감하지 않으면 수지가 악화되어 적자단체로 전락할 가능성이 높다.

즉, 일반회계 등에서 부담하는 원리상환금과 준원리상환금의 금액을 표준재정

규모를 기준으로 한 금액으로 나눈 비율로 표시된다. 수지 중에 어느 정도를 지방채의 차입금으로 충당하고 있는지를 알 수 있는 지표로, 대상회계는 일반회계+특별회계+일부사무조합·광역연합이다. 여기서 "표준재정규모를 기준으로 한 금액"이란, 표준재정규모에서 원리상환금에 관계되는 기준재정수요액 산입액을 공제한 금액을 말한다.

실질공채비비율은 일반회계의 자금융통 위험도를 나타내는 지표로 활용될 수 있다. 실질공채비비율의 판단기준은 18% 초과는 지방채허가제 이행 기준으로 지방채 발행시 사전승인이 필요하다. 25% 초과는 조기건전화기준, 35% 초과는 재정재생기준으로 사용된다.

$$\text{실질공채비비율(\%)} = \frac{\text{(지방채원리상환금+준원리상환금)-(특정재원+원리상환금, 준원리상환금의 기준재정수요액산입액)}}{\text{표준재정규모-(원리상환금, 준원리상환금의 기준재정수요액산입액)}} \times 100$$

※ 준원리상환금 : a~e의 합계액
- a : 만기일괄상환채의 경우 1년당 원리금상환금상당액(상환기간 30년 원리금균등연부상환과 동일)
- b : 일반회계 등으로부터 일반회계 이외의 특별회계로의 전출금 중 공영기업채 상환재원에 충당토록 인정되는 것
- c : 조합, 지방개발사업단(조합 등)으로의 부담금, 보조금 중 조합 등이 발행한 지방채상환의 재원에 충당토록 인정되는 것
- d : 채무부담행위에 기초한 지출 중에서 공채비에 준하는 것
- e : 일시차입금의 이자

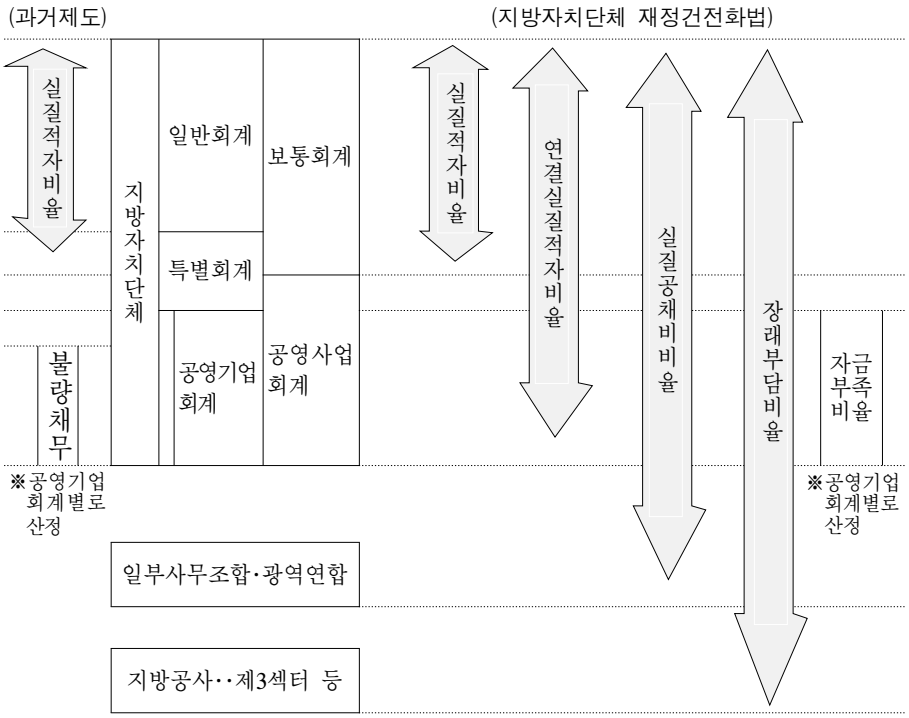
④ 장래부담비율

자치단체가 발행한 지방채잔고 중 일반회계 등이 부담해야 하는 것 뿐 아니라, 지방공사나 손실보상이 전제된 제3섹터의 부채도 포함하여 결산연도말 시점에서 장래채무부담 정도를 측정하기 위한 채무지표이다. 즉, 지방채나 채무부담, 공영기업채에 충당되는 전입금, 일반회계 고용직원의 퇴직금 등 장래에 부담해야 하는 채무를 표준재정규모로 나눈 비율로 표시된다. 대상회계는 일반회계+특별회계+일부사무조합·광역연합+지방공사·제3섹터 등이다.

$$\text{장래부담비율}(\%) = \frac{\text{장래부담액}-(\text{충당가능기금액}+\text{특정재원산출액}+\text{지방채현재고등의 기준재정수요액산입액})}{\text{표준재정규모}-(\text{원리상환금, 준원리상환금의 기준재정수요액산입액})} \times 100$$

앞에서 설명한 일본의 지방재정건전화 판단지표와 그 대상범위를 포함하여 종합적으로 제시하면 <그림 2-2>와 같다.

그림 2-2. 일본 지방재정건전화법의 건전화 판단비율



3) 재정건전화 조치의 주요 내용

조기건전화 단체와 재정재생 단체에 대해서는 재정건전화·재정재생을 위해 필요한 다음과 같은 법적 조치를 시행하도록 규정하고 있다.

첫째, 조기건전화 단체는 건전화 판단비율 중 1항목 이상이 조기건전화 기준 이상인 경우 조기건전화 단체로 지정된다. 이 경우 재정건전화계획을 수립하여 의회의결을 거쳐 총무대신·도도부현지사에게 보고 및 공표하며, 매년 재정건전화계획 실시상황을 의회에 보고하고 공표하도록 된다. 또한 개별 외부감사계약에 따른 외부감사가 의무화되고, 총무대신·도도부현지사는 재정건전화계획 실시상황을 감안하여 조기건전화가 현저히 곤란한 경우 필요한 권고를 시행하도록 규정하고 있다.

둘째, 재정재생단체는 건전화 판단비율 중 1항목 이상이 재정재생 기준 이상인 경우 재정재생단체로 지정된다. 이 경우 재정재생계획을 수립하여 의회의결을 거쳐 총무대신·도도부현지사와 협의 및 동의요구, 공표하며, 매년 재정재생계획 실시상황을 의회에 보고하고 공표한다. 또한 개별 외부감사계약에 따른 외부감사가 의무화되고, 재해복구사업 등을 제외한 지방채 발행을 제한하되, 총무대신의 허가를 받아 수지부족액의 대체를 위해 상환기한이 재정재생계획의 기간 내에 있는 지방채 발행은 가능하다.

▣ 일본은 전국 지방공공단체 중 조기건전화·재정재생 단체 지정 비율이 약 2% 수준 (조기건전화 2.15%, 재정재생 0.16%)

구분	실질적자비율	연결실질적자비율	실질공채비비율	합계*)
조기건전화	1	9	31	40
재정재생	1	2	2	3
소계(A)	2	11	33	43
전국 단체(B) 대비 비율(A/B)	0.1%	0.6%	1.8%	2.3%

주 : 합계*)는 2개 지표 이상이 조기건전화 기준 이상인 단체를 순계처리
전국 지방공공단체(B)는 총 1,857개 (도도부현 47, 정령시 17, 시구 789, 정촌 1,004)
자료 : 행정안전부(2011)

제3절 건전성 측정을 위한 분석 틀

재정 건전성은 다양한 요인에 의해 영향을 받으나 기본적으로 재정의 구조적 측면, 세입·세출 간 불균형 측면, 채무부담 측면과 관련된다고 볼 수 있다. 먼저 재정의 구조적 측면은 주로 재정력, 세입기반 등 재정상태 요인이고 세입·세출 간 불균형 측면은 재정적자, 현금유동성 부족 등 재정수지 요인, 그리고 채무부담 측면은 채무총규모, 채무상환능력, 미래채무위험 등과 관련된다.

이들 요인들이 상호 연결·조합되는 과정을 통해 재정위험 상태에 이르고 종국적으로 채무불이행 또는 자체적인 회복불능 상태에서 재정파산을 신청하거나 선언하게 된다. 물론 재정위기나 재정파산 등 재정 건전성은 인구구조·경기침체 등 사회경제적 변수, 정부 간 재정관계·재정규율 등 정책적 변수 등 전반적인 환경 변화에 영향을 받게 될 것이다.

이와 같은 재정 건전성에 영향을 미치는 결정 변수로서 재정상태 요인, 재정수지 요인, 채무관리 요인에 초점을 두고 살펴보면 다음과 같다.

① 재정상태 요인

재정상태 요인은 재정력, 자체세입기반, 순자산(자산·부채 관계) 측면에서 건전성에 미치는 요인이다. 즉, 수지적자나 채무상환압박이 상당히 높을 지라도 재정능력이 우수한 자치단체는 재정상태가 부실한 자치단체에 비해 상대적으로 재정위험에 직면할 가능성이 높지 않을 것이기 때문이다. 반면에 재정상태가 매우 취약한 자치단체는 재정적자와 채무부담이 일정 수준으로 악화되면 보다 심각한 재정위험에 노출될 가능성이 클 것이다. 대표적으로 자체세입비율, 자체세입증감률, 재정력지수, 현금창출자산 대비 순부채비율 등을 들 수 있다.

자체세입비율은 지방세와 경상세외수입을 합산한 자체세입액을 세입규모로 나누어 얻은 값이다. 자체세입증감률은 자체세입증감액을 전년도 자체세입액으로 나누어 얻은 값이며, 재정력지수는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나

눈 값이다. 현금창출자산 대비 순부채비율은 순부채를 현금창출자산으로 나누어 얻은 값을 말한다.

② 재정수지 요인

재정수지 요인은 건전성을 재정상태가 흑자인가, 적자인가 하는 수지 측면에서 미치는 요인이다. 즉, 재정수지 적자 폭이 크거나 적자비율이 일정 수준을 초과하면 자금부족으로 인해 재정압박에 직면하고 이는 결국 재정적자 누적으로 이어질 것이기 때문이다. 대표적으로 실질수지비율, 경상수지비율, 통합재정수지비율 등을 들 수 있다.

실질수지비율은 실질수지액을 일반재원규모로 나누어 얻은 값이다. 실질수지는 세입액에서 세출액을 뺀 형식수지에서 다음연도 이후로 이월될 금액을 제외한 금액을 말한다. 경상수지비율은 경상비용을 경상수익으로 나누어 얻은 값이다. 지표의 의미는 경상수익으로 경상비용을 충당하는 능력을 측정하게 되는데, 이를 통해 재정운영의 경직도와 탄력성을 파악할 수 있다.

통합재정수지비율은 통합재정수지액을 통합재정규모로 나누어 얻은 값이다. 통합재정수지액은 세입결산에서 지출및순융자를 제외한 금액을 말한다. 통합재정수지비율은 통합회계[6]를 대상으로 산출하는데, 이처럼 통합재정수지를 측정하는 이유는, 회계 간 거래가 복잡하게 이루어지고 회계간의 전·출입을 통해 수지적자를 은폐하거나 축소할 수 있기 때문에, 이들 회계 간 거래 등을 제외한 순수재정활동에 의해 수지액을 측정하기 위한 것이다. 따라서 통합재정수지비율이 (+)이고 지표 비율이 높을수록 건전성이 양호한 것으로 해석된다.

③ 채무관리 요인

채무관리 요인은 재정수지와 함께 재정위험 정도를 측정하기 위한 핵심요소로서 채무부담수준, 채무상환능력 측면에서 건전성에 미치는 요인이다. 즉, 채무부담이 일정 수준을 초과하면 채무상환능력에 어려움이 나타나고 이러한 채무압박

6) 통합회계는 자치단체 내부회계인 일반회계, 기타특별회계, 기금회계, 지방공기업특별회계를 말한다.

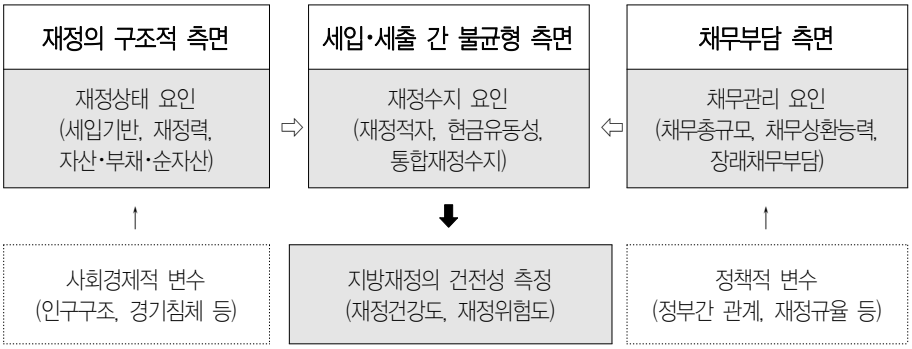
을 견디지 못하고 채무상환을 연기하거나 채무불이행 시 재정파산으로 나타난다. 대표적으로 채무잔액지수, 채무상환비비율, 가용재원 대비 채무상환비비율, 장래채무부담비율 등을 들 수 있다.

우선, 채무잔액지수는 채무잔액을 일반재원규모로 나누어 얻은 값이다. 채무잔액은 지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무이행액을 합산한 금액이다. 채무상환비비율은 실질채무상환액을 일반재원규모로 나누어 얻은 값이다. 실질채무상환액은 지방채무를 순지방비로 상환한 원리금을 말하며, 조기상환액, 차환액, 국·도비지원 상환액은 제외된다.[7)]

가용재원 대비 채무상환비비율은 실질채무상환액을 가용재원으로 나누어 얻은 값이다. 가용재원은 세입재원에서 필수경비를 제외한 금액을 말한다. 장래채무부담비율은 부채액을 일반재원규모로 나누어 얻은 값이다. 부채액은 지방공사·공단을 포함한 통합부채총액을 의미한다.

종합적으로 이들 재정 건전성을 구성하는 3가지 측면으로부터 도출된 건전성 측정요인 간의 상호 관계를 통해 지방재정의 건전성 측정을 위한 분석 틀을 제시하면 <그림 2-3>과 같다.

그림 2-3. 지방재정의 건전성 측정을 위한 분석 틀



7) 채무상환액에는 준원리상환금을 포함하는 것이 바람직하다. 준원리상환금에 해당하는 항목으로는 보증채무, 일반회계에서 공기업회계로 전출하는 원리금상환, BTL관련 상환액 등을 들 수 있다.

제3장 지방재정의 건전성 실태분석

지방재정의 건전성 실태분석에서는 지방재정을 둘러싼 여건의 변화를 우선 살펴본 후, 건전성을 측정하는 지표에 대해 살펴본다. 측정지표는 현행 우리나라 지방재정의 현실을 고려하여 현행 예산회계에서 사용하는 재정분석지표와 2007년도에 새롭게 도입된 재무회계에 의한 재무분석지표를 병행하여 검토한다.

그리고 현행 지방재정분석지표를 사용하여 우리나라 지방재정의 건전성 실태를 광역시·도를 대상으로 실증적으로 분석한다. 또한 지방재정의 건전성과 관련하여 2011년도에 시범운영 중인 지방재정 사전경보시스템에 대해서 개요 및 주요 내용을 살펴보고, 마지막으로 이들 실태분석을 기초로 건전성과 관련한 쟁점사항을 도출하고자 한다.

제1절 재정여건의 변화

재정 건전성이나 재정위기 논의는 근본적으로 지방자치의 환경과 지방재정 실태 측면에서 논의할 필요성이 있다. 투융자심사제도, 지방채발행 총액한도제, 지방재정조정제도, 국고보조사업의 지방비부담, 예산편성기준 등의 관점에서 자율성이 제약되는 경우 재정위험 노출은 그만큼 외생적 환경 변화 요인에 크게 영향을 받을 것이다. 예를 들어, 지방세수입으로 공무원 인건비를 충당하지 못하는 자치단체는 재원조달의 의존성이 매우 높기 때문에, 그만큼 재정책임성에 소홀해지기 쉽다.

한편, 정부 간 재정관계 등 정책적 변수도 재정 건전성에 중요한 영향을 미치는 요인이다. 예컨대, 중앙정부가 사회복지관련 사무를 지방으로 이양하는 경우

공공서비스의 책임성 문제가 발생한다. 이는 중앙정부로부터 광역이나 기초자치단체로 재정책임성(fiscal accountability)을 이전하는 것이며, 이때 사무이양에 따른 재원이전이 제대로 이루어지지 않으면 재정위기 문제가 발생할 수 있다.

이처럼 지방재정의 환경변화는 자치단체의 세입과 세출 측면에서 중요한 영향을 미치므로, 재정위험이나 재정 건전성을 판단함에 있어서는 재정위험의 심각성과 함께 그 환경여건을 파악하는 것이 중요하다. 이러한 점에서 최근 지방재정의 건전성에 영향을 미치는 재정여건의 중요한 변화를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치 선진화와 관련하여 지방분권화, 자율성 강화, 규제완화가 추진되면서 재원이양 없는 사무이양, 복지서비스의 책임이전, 감세정책에 따른 교부세 감소, 국고보조금의 지방비부담, 도덕적 해이에 따른 예산낭비 사례가 지적되고 있다. 이들 환경변화는 지방재정의 건전성에 직·간접적으로 커다란 영향을 미친.

둘째, 2008년 말의 글로벌 금융위기로 인한 지역경기 위축은 지방세수 감소, 재정조기집행에 따른 지방채 확대, 여유자금 감소로 현금유동성이 부족해 짐에 따라 일부 자치단체의 경우 채무상환을 연기하거나 일시차입금을 활용하여 자금수요에 충당하는 사례가 발생하고 있다.

셋째, 자치단체 내부의 관리적 요인으로 공무원 수 과다, 조직운영 비효율, 행사축제경비, 민간이전경비 증가, 호화청사 신축, 재정규율 소홀 등으로 인해 방만한 예산운영 및 예산낭비 사례가 나타나고 있다.

넷째, 지방자치단체의 재정수입과 재정지출 간의 불균형 현상으로 통합재정수지 적자단체가 발생하고 있다.

지방재정은 그동안 규모 면에서 크게 성장하고 재정활동 또한 다양하고 복잡한 구조로 변화되었으나, <표 3-1>에서와 같이 실제 지방재정의 자립 수준이 낮고 가용재원이 줄어드는 반면, 복지재정수요와 지방비부담 증대 등 추가적 세출수요 발생으로 인해 재정운영에 어려움이 가중되고 있는 것이 현실이다.

표 3-1. 재정자립도와 사회복지지출비율의 추이

구분	2008	2009	2010	2011	4년간 증감폭
재정자립도	53.9%	53.6%	52.2%	51.9%	2.0%p 감소
사회복지지출비율	17.3%	17.6%	19.0%	20.2%	2.9%p 증가

주 : 사회복지지출 비율은 세출에 대한 사회복지지출의 비중, (일반+특별회계) 기준
자료 : 행정안전부

특히 인구의 고령화에 따라 사회보장비용, 의료비용이 급격히 증대하고 재난재해 등 새로운 지출수요 증대, 경찰·소방 등 공공안전 관련 지출수요에 적절하게 대응하지 못하는 사례가 발생하고 있다. 이러한 현상은 군 단위에서 두드러지는데, 군은 대부분 인구가 감소하여 재정적으로 상당한 어려움을 겪고 있는 실정이다. 그리고 대도시 자치구를 중심으로 경상수입에 비해 인건비·의무적경비 등 필수경비가 과도하여 재정운영의 탄력성이 극히 취약한 구조적 한계를 드러내고 있다.

다섯째, 지역별 세입조달과 서비스비용의 차이가 나타난다. 예를 들어, 농촌지역은 세원이 빈약하고 농업관련 서비스비용이 높게 발생한다. 도시지역은 세원은 풍부하나 교통·도로 등 SOC 유지관리비가 많이 소요되는 특징을 보인다. 또한 저소득밀집지역의 경우 세원이 빈약할 뿐 아니라 보건, 사회서비스, 경찰서비스 관련 비용이 높게 나타나 재정적 곤궁에 처하는 사례가 빈번하게 발생한다.

제2절 지방재정분석지표

1. 예산회계의 재정지표

현행 단식부기·현금주의로 운영되는 예산회계에서 사용하는 지방재정분석지표는 분석의 목적을 명확히 하고 재정분석결과에 대해 활용도를 제고하는 차원에서 재정분석 지표체계를 재정 건전성, 효율성, 계획성 분야로 구성하고 있다.

예산회계의 재정분석지표는 주로 유량(flow) 정보와 채무정보, 재정운영의 집

행실적과 노력도를 측정하는데 초점을 두고 있다. 그동안 재정분석제도는 지방재정의 종합점검시스템으로서의 일관된 기조를 유지하는 가운데, 재정환경과 정책적 변화에 따라 여러 차례 변동되어 왔다.

현행 지방재정분석제도는 건전성 관리의 핵심적 수단으로 위상을 부여받고 있으나, 지방재정이 갖는 고유한 특성과 현실적인 제약 등으로 인해 건전성을 측정하는 중추적 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 여기서 지방재정분석제도의 주요한 제도적 변화를 기초로 재정분석지표의 변동 추이와 핵심 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) '04년 이전의 지방재정분석지표

지방재정분석제도는 1998년도 도입 이래 '04년도까지 재정 건전성은 자주성과 안정성을 구성요소로 하여 측정하였다. <표 3-2>와 같이 자주성 지표에는 재정자립도, 재정력지수를 포함하고 안정성 지표에는 경상수지비율, 세입세출충당비율, 지방채상환비율을 사용하고 있다. 자주성 지표는 주로 자치단체의 재정상태와 재정력을 측정하는 것과 관련되고 중앙의 의존재원 지원 기준으로 활용되었다. 이에 비해 안정성 관련 지표는 주로 재무구조와 수지탄력성을 측정하는 것으로 재정진단 대상단체의 선정 시에 활용되었다.

표 3-2. 초기 지방재정분석 지표체계

분석목표	건전성		효율성	
	자주성	안정성	생산성	노력성
분석지표	①재정자립도 ②재정력지수	③경상수지비율 ④세입세출충당비율 ⑤지방채상환비율	⑥재정계획운영비율 ⑦세입예산반영비율 ⑧투자비비율	⑨자체수입징수율 ⑩경상경비증감률
측정내용	·재정상태 분석 ·자치단체 재정력 측정	·재정구조 분석 ·재무구조 ·수지탄력성 분석	·재정관리 분석 ·재정운영의 계획성 ·재원배분의 합리성 측정	·재정노력 분석 ·세입징수 ·예산절감노력 측정
활용목적	중앙의 의존재원 지원기준	재정진단대상단체 선정기준	재정인센티브 및 우수기관 시상 기준	

2) '05년도 이후 지방재정분석지표

기존의 10개 지표로 구성된 재정분석지표의 문제와 한계를 극복하고자 재정분석의 측정대상을 확대하여 지방재정의 상태, 운영실태, 실적(성과) 등을 효과적으로 평가할 수 있도록 재정분석체계를 구성하였다. 즉, '05년도부터 지방재정분석제도를 확대 실시하면서 재건 건전성 측정지표에도 변화가 주어졌다. 주로 세입구조와 세출관리, 채무관리를 중심으로 건전성 측정이 이루어지는 시기이다. <표 3-3>에서와 같이 세입구조는 지방세와 세외수입을 중심으로 지방세수안정도, 경상세외수입안정도 지표가 포함되고 세출관리 측면에서 경상경비비율, 인건비비율, 그리고 채무관리 측면에서는 지방채무상환비비율, 지방채이자부담률 지표가 포함된다.

▌표 3-3. '05년 이후 지방재정분석 지표체계 ▌

분야 및 부문		재정분석지표
Ⅰ. 세입구조	지방세 (6개)	지방세수안정도, 지방세징수율, 지방세징수율증감율 지방세체납징수율, 지방세과오납비율, 지방세수예측도
	세외수입 (5개)	경상세외수입안정도, 경상세외수입징수율, 경상세외수입징수율증감율, 세외수입체납징수율, 세외수입과오납비율
Ⅱ. 세출관리 (6개)		경상경비비율, 인건비비율, 행사·축제 경비비율 민간이전경비비율, 투자비비율, 연말지출비율
Ⅲ. 재정관리 (5개)		중기재정계획운영비율, 투융자심사사업예산반영비율 추경예산편성비율, 세입예산반영비율, 순세계잉여금비율
Ⅳ. 채무관리 (2개)		지방채무상환비비율, 지방채이자부담율
Ⅴ. 재정투명성 (2개)		재정정보공시의 적정성, 예산편성운영의 투명성
Ⅵ. 국가시책 (3개)		사업예산제도 도입·정착노력, 복식부기제도 도입·정착노력 사회복지예산증감율
※ 주민만족도(1개)		재정지출 주민만족도

자료 : 지방재정분석편람(한국지방행정연구원, 2008) 참조

이 시기의 재정분석지표의 특징은 지표의 분류체계를 분석목적에 따라 건전성, 효율성, 투명성 등으로 분류하지 않고 재정활동 측면을 중시하면서 세입구조, 세출관리, 재정관리, 채무관리, 재정투명성 등 여러 측면을 두루 포괄하고 있으며, 특히 재정지출에 대한 주민만족도 지표를 포함하고 있는 점을 들 수 있다. 지표 수 측면에서도 기존의 10개 지표에서 30개 지표로 전면 확대 실시하면서, 기존의 재정활동 영역 뿐 아니라 정부가 실시하는 국가시책의 추진상황을 평가하는 등 정량지표 뿐 아니라 정성지표, 질적 지표를 포함하는 특징을 발견할 수 있다.

3) '09년도 이후 지방재정분석지표

'09년도 이후부터 지방재정분석지표는 분석목적을 명확히 하기 위하여 분석분야를 재정 건전성, 효율성, 계획성 분야로 구분하여 지표체계를 형성하고 있다. 이 시기의 특징으로는 각 분야별로 측정대상과 측정요소를 설정하여 재정분석지표를 체계화하고 있는 점이다. 예를 들어, 재정 건전성 분야는 재정수지, 채무관리, 재정능력으로 측정대상을 구분하고 재정 효율성 분야는 세입확충 측면과 세출절감 측면으로 구분하여 지표를 설정하고 있다.

재정 건전성 분야를 중심으로 살펴보면, 재정수지 측면에서 통합재정수지비율, 경상수지비율 지표를 포함하고, 채무관리 측면에서 지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율, 장래세대부담비율 지표를 설정하고, 재정능력 측면에서는 자체세입비율과 자체세입증감률 지표를 포함하고 있다. '10년도의 경우에도 '09년도 분석지표체계를 유지하면서 일부 지표를 보완·개편하였다. 구체적으로 '09년에는 재정 건전성을 안정성과 성장성으로 구분하고 안정성 부문에 통합재정수지비율, 경상비용비율, 지방채무잔액지수, 장래세대부담비율을 사용하고 성장성 부문에 자체세입증감률, 일반순자산증감률을 포함하였으나, '10년도에는 일반순자산증감률을 제외하고 경상비용비율을 경상수지비율 지표로 대체하였다.

이 과정에서는 재정분석포럼을 운영하면서 재정분석지표에 대한 종합적 검토 및 전문가의견을 수렴하고, 선정된 지표의 타당성을 검증하기 위해 지방자치단

체 실무자면담 및 기초통계량 분석을 실시하였다. 즉, 지표의 중요도, 단체별·지표별 변별력 등을 고려하여 재정건전성 6개, 효율성 10개, 계획성 4개 등 총 20개 핵심지표를 선정하였다. 한편 재정분석지표와는 별도로 재정통계 관리 목적에서 필요한 참고지표(6개)를 포함하여 운영하고 있다(<표 3-4> 참조).

표 3-4. 현행 지방재정분석 지표체계

분야	측정대상	지표
재정건전성 (6개)	재정수지	통합재정수지비율, 경상수지비율
	채무관리	지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율, 장래세대부담비율
	재정능력	자체세입비율, 자체세입증감률
재정효율성 (10개)	세입확충 노력	지방세징수율 제고노력도, 지방세체납액 축소노력도 경상세외수입 확충노력도, 세외수입체납액 축소노력도 탄력세율 적용노력도
	세출절감 노력	인건비절감노력도, 지방의회경비 절감노력도, 업무추진비 절감노력도, 행사축제경비 절감노력도, 민간이전경비 절감노력도
재정계획성 (4개)	계획과 예산 연계	중기재정계획반영비율, 투융자심사사업 예산편성비율
	예산집행실적	예산집행률, 정책사업투자비비율
참고지표 (6개)	실질수지비율, 행정운영경비비율(증감률), 시설비지출비율, 유동비율, 자산가동유지비비율, 고정순자산비율(증감률)	

여기서 재정 건전성 분야의 측정지표에 대해 세부적으로 살펴보면, <표 3-5>와 같다. 즉, 주로 재정상태를 나타내는 건전성 측정지표의 경우 통합회계를 대상으로 하여 단년도 측정과 추세분석을 포괄한다. 동향분석은 채무상환비비율의 경우 과거 4년과 미래 4년의 평균치를 사용하고, 자체세입 관련 지표는 5년 경향을 분석한다. 주요 특성으로는 IMF 국제기준(global standard)인 통합재정수지비율을 포함하고 경상수지비율과 장래세대부담비율 등 새롭게 도입된 재무회계 정보 관련 지표를 반영한 점을 들 수 있다.

표 3-5. 지방재정의 건전성 지표의 주요 내용

분야	분석지표	분석기간	대상회계	점수산정방법		비고
				광역	기초	
건전성 분야 (재정상태)	통합재정수지비율	단년도	통합회계	G	Z	국제기준
	경상수지비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기
	지방채무잔액지수	단년도	통합회계	G	Z	
	지방채무상환비비율	과거4년 미래4년	통합회계	G	Z	
	장래세대부담비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기
	자체세입비율(증감률 조합)	5년 경향	일반회계	G	Z	
참고지표	실질수지비율, 유동비율, 고정순자산비율(증감률 조합)					

주 : 1) 통합회계: 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금
2) Z표시는 표준점수(Z-score)를 의미함
3) G, O표시는 각각 등급제(통계기준에 의한 등구간 등급화), 선험적/이론적 등급제를 의미

재정 건전성 지표의 구성항목과 구체적인 산출방식을 살펴보면, <표 3-6>과 같다. 재정수지 측면의 지표를 보면, 우선 통합재정수지비율은 세입액에서 지출 및순융자를 차감한 통합수지액을 통합재정규모로 나누어 계산한다. 통합재정수지비율은 회계 간 내부거래를 제외한 통합수지액을 파악한다는 점에서 실질적인 의미에서의 수지비율이라고 볼 수 있다. 경상수지비율은 경상수익 대비 경상비용의 비율로 표시되고 경상수익을 통해 어느 정도 경상비용을 충당하는가를 측정함으로써 재정운영의 탄력성과 유연성을 파악하기 위한 지표이다. 경상비용은 재무회계 재정운영보고서의 인건비, 운영비, 재정보전금, 조정교부금, 교육비특별회계전출금을 합산한 금액이고, 경상수익은 지방세수익, 경상세외수익, 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금을 합산한 금액이다.

채무관리 측면의 지표를 보면, 지방채무잔액지수는 채무잔액을 일반재원결산액으로 나누어 얻은 값으로 채무총규모의 수준을 일반재원규모와 비교하여 측정하기 위한 지표이다. 채무잔액은 지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무이행 책임액을 합산한 금액이고 일반재원결산액은 지방세(지방교육세 제외), 세외수입, 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금을 합산한 금액이다.

지방채무상환비비율은 순지방비 채무상환액을 일반재원결산액으로 나누어 얻은 값으로, 매년도 채무원리금 상환에 일반재원이 어느 정도 충당되는가를 측정하기 위한 채무지표이다. 한편, 장래세대부담비율은 부채액과 유형고정자산액을 비교하여 공공서비스의 편익과 비용부담 간의 관계를 파악하고 미래채무부담 수준을 측정하기 위한 지표이다.

표 3-6. 지방재정분석 지표별 산정공식 : 재정건전성 분야

지표	산정공식	속성
①통합재정수지비율	(세입 – 지출및순융자)×100	
②경상수지비율	(경상비용/경상수익)×100 –경상비용: 인건비+운영비+재정보전금+조정교부금+교육비특별회계전출금 –경상수익 : 지방세수익+경상세외수익+지방교부세+재정보전금+조 정교부금 ※ 통합회계	↓
③지방채무잔액지수	(지방채무잔액/일반재원결산액)×100 –지방채무잔액:지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액 –일반재원결산액 : 지방세(지방교육세 제외)+세외수익+지방교부세+재정보전금+조정교부금 ※ 통합회계	↓
④지방채무상환비비율	(과거4년+미래4년간 평균순지방비 채무상환액/과거4년 +미래4년간 평균 일반재원결산액)×100 ※ 통합회계	↓
⑤장래세대부담비율	(부채총계/유형고정자산)×100 –유형고정자산 : 일반유형자산+주민편의시설+사회기반시설 –부채총계 : 유동부채+장기차입부채 ※ 통합회계	↓
⑥자체세입비율 (증감률 조합)	⑥–1 자체세입비율 (자체세입 실제수납액/세입결산액)×100 ⑥–2 자체세입증감률 {(2010년 자체세입 실제수납액–2009년 자체세입 실제수납 액)/2009년 자체세입 실제수납액)}×100 – 자체세입 : 지방세+경상세외수입 ※ 일반회계	↑

주 : 통합회계: 일반회계, 기타특별회계, 지방공기업특별회계, 기금

재정능력 측면의 지표를 보면, 자체세입비율은 자체세입액을 세입결산액으로 나누어 얻은 값이며, 지방세와 경상세외수입을 합산한 자체세입이 세입결산에서 어느 정도의 비중을 점하는가를 통해 자체세입기반을 측정하기 위한 지표이다. 이와 관련하여 자체세입증감률은 자체세입의 전년도 대비 증감률을 파악하기 위한 것으로 자체세입을 대상으로 세입의 성장성을 측정할 수 있다.

현행 지방재정분석지표를 중심으로 하여 건전성 분석지표의 연도별 변화 추이를 살펴보면 <표 3-7>와 같다. 즉, 재정 건전성 분야의 지표체계는 수입·지출구조, 채무관리, 재정수지, 순자산 측면을 포괄하여 구성되며, 지표 수는 연도별로 최소 4개에서 최고 7개로 구성된다. 건전성 지표의 변화를 보면, 지방세와 자체세입비율, 지방채무상환비비율, 지방채무잔액지수는 연도별로 일관성을 유지하고 있다.

반면에, 경상경비비율과 경상비용비율은 현재는 사용하지 않고 있으며, 지방채이자부담률은 2006년 이후 폐지되었다. 그리고 통합재정수지비율과 장래세대부담비율은 '09년도에 새롭게 선정되었으며, 경상수지비율은 '10년도에 추가된 지표이다. 한편, 일반순자산증감률은 '09년도에 건전성 측정지표로 선정되었다가 '10년도에 폐지되었다.

표 3-7. 건전성 분야 재정분석지표의 연도별 변화 추이

부문	분석지표	2005	2006	2007	2008	2009	2010
수입	지방세수안정도 자체세입비율(증감률)	○	○	○	○	○	○
지출	경상경비비율	○	○	○	○	×	×
	경상비용비율	×	×	×	×	○	×
채무관리	지방채무상환비비율	○	○	○	○	○	○
	지방채이자부담율	○	×	×	×	×	×
	지방채무잔액지수	○	○	○	○	○	○
	장래세대부담비율	×	×	×	×	○	○
재정수지	통합재정수지비율	×	×	×	×	○	○
	경상수지비율	×	×	×	×	×	○
순자산	일반순자산증감률	×	×	×	×	○	×
사용 지표 수		5	4	4	4	7	6

이와 관련하여 지방재정분석 과정에서 발견되는 제약점은 여러 가지를 들 수 있으나, 자치단체로부터 제기된 의견과 전문가 토의에서 나타난 사항을 중심으로 살펴보면, <표 3-8>에서와 같이 재정분석의 대상범위나 행정서비스의 공급방식의 차이에 따라 재정운영의 노력과는 관계없이 지표의 값에서 커다란 차이가 초래될 수 있다는 점이다. 즉, 지방재정의 운영방식이 건전성에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 이들 문제에 대해 검토가 필요하다. 대표적으로 민간이전경비비율, 지방채무잔액지수, 행사축제경비비율을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

표 3-8. 재정분석지표의 차이 비교

지표	산정공식	A단체	B단체	사례
민간이전 경비비율	민간이전경비/세출 결산액×100	공공시설을 지자체가 직접 운영	공공시설을 시설관리공단 등을 통해 위탁처리	종합운동장, 도서관, 문화예술회관 등
지방채무 잔액지수	순채무액/일반재원 결산액×100	일반회계에서 차입하여 개발투자	도시공사 등 별도 법인에서 차입하여 개발투자	채무의 범위를 지방공사공단의 부채를 포함하는가의 여부
행사축제 경비비율	행사축제경비/세출 결산액×100	소규모 행사 축제 위주로 운영	전국적 규모나 지역경제 파급효과가 큰 축제 존재	경제효과가 큰 축제의 경우 재정운영에 기여 가능

첫째, 민간이전경비의 경우 도시A는 공설운동장, 도서관, 문화회관 등 공공시설을 주로 직영으로 운영하는 반면에 도시B는 이들 시설을 민간 위탁하는 경우, 이들 두 도시의 민간이전경비비율을 산출하면 당연히 도시B의 지표값이 매우 높게 나타난다. 이 경우 재정분석에서는 도시B의 민간이전경비비율이 다른 도시보다 심각하게 높게 나타나는가에 대해 그 원인을 분석하는 것이 필요하다. 그렇지 아니하고 해당지표의 분석결과를 그대로 사용하여 자치단체를 등급화하거나 순위를 부여하여 서열화하게 되면, 분석결과의 활용 면에서 객관성과 타당성이 인정되기 어려울 것이기 때문이다.

둘째, 지방채무잔액지수의 경우 별도의 독립법인인 도시개발공사를 통해 막대한 자금을 차입하여 개발투자를 하는 도시B는 채무의 범위를 일반회계 등 자치단체 내부회계에 국한하여 지표값을 산정하게 되면, 도시A에 비해 채무관리가 매우 양호한 것으로 나타나게 된다. 그러나 도시개발공사의 부채를 포함하여 채무잔액지수를 산정하면 도시B는 심각한 재정압박 상황에 직면할 수 있다.

셋째, 행사축제경비비율의 경우 도시B의 경우처럼 전국적으로 관광객이 찾아오고 지역경제 활성화와 직결되는 행사·축제가 존재하는 경우 이들 행사축제에 지출된 비용이 많다고 하여 재정이 불건전하게 운영되었다고 평가할 수는 없다. 따라서 재정분석 결과를 등급화하거나 종합점수에 따라 순위를 부여하는 경우, 이들 행사·축제사업은 제외하는 등의 방법을 통해 분석결과의 객관성을 확보하는 것이 중요하다.

2. 재무회계의 재정지표

1) 결산정보의 현황

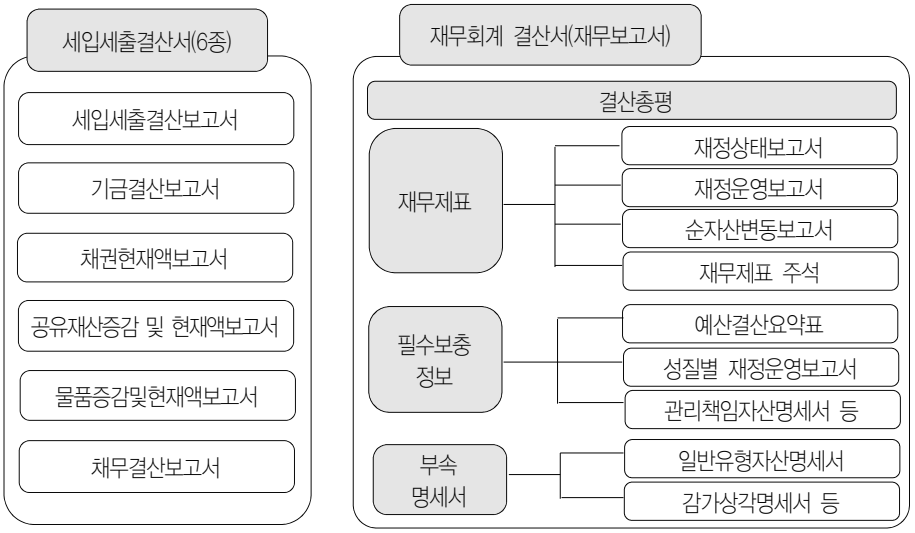
우리나라 지방자치단체 정부회계제도는 그동안 단식부기·현금주의회계를 사용하여 왔으나, 2007년도부터 복식부기·발생주의회계를 도입하여 시행함으로써 현재는 두 가지 회계처리방식을 병행 운영하고 있다.[8] 즉, 예산회계의 결산서는 세입·세출결산보고서를 비롯하여 기금결산보고서, 채권현재액보고서, 공유재산 증감 및 현재액보고서, 물품증감 및 현재액보고서, 채무결산보고서 등 6종이 생성된다. 한편 재무회계의 결산서는 <그림 3-1>과 같이 결산총평, 재무제표, 필수보충정보, 부속명세서로 구성되어 있다.

따라서 동일한 예산의 편성·집행에 대해 회계처리 방식이 상이한 결산정보가 생성된다는 점에서 재무정보를 활용하는 수단인 재정(재무)분석지표의 설정과

8) 이는 현금주의회계를 발생주의회계로 전환하는 과정에서 새로운 재무회계모델이 정착되기까지는 양 회계방식을 병행하는 방식이다. 즉, 일원적 체계(single system)가 아니라 현금주의결산과 발생주의결산을 모두 실시하는 이원적 결산체계(dual system)를 의미한다.

활용에 여러 제약이 따르고 있다. 특히 재무회계 정보를 담고 있는 재무분석지표의 경우 도입 시기가 일천하고 자산평가의 어려움, 사업별 원가산정 문제, 성과관리에의 활용성 측면에서 아직 불완전한 부분이 존재하므로, 지표의 정보 유용성과 현실 적용에서 이러한 사항을 충분히 고려하는 것이 필요하다.

그림 3-1. 지방자치단체 결산서의 구조



새로운 재무회계에서는 자산·부채·순자산 등 저량정보(stock information)를 제공하고 성과측정을 위한 투입원가정보를 보다 정확하게 산출할 수 있다. 따라서 재무회계에 의한 재무분석지표를 분석하기에 앞서 복식부기회계에 의한 재무정보의 주요 내용을 살펴보고자 한다. 현재 재무회계 결산서류는 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」(이하 "지방회계기준")에 규정되어 있다. 재무회계결산에서는 현행 예산회계의 세입세출결산서와 비교되는 재무보고서를 작성하고 있다. 재무회계의 재무보고서는 <표 3-9>과 같이 크게 결산총평, 재무제표(주석 포함), 필수보충정보, 부속명세서로 구성된다.

표 3-9. 지방자치단체 재무보고서의 구성

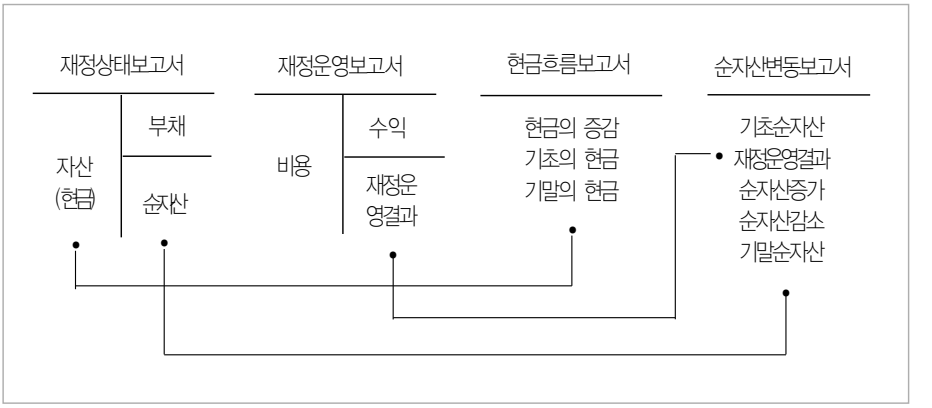
- **(결산총평)** 재무제표에 포함된 회계정보의 이해를 위한 설명자료
  - 머리말(주요특징사항, 재무제표에 대한 요약설명), 재무분석
- **(재무제표)** 재정상황을 표시하는 중요한 요소
  - 재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서, 현금흐름보고서, 재무제표 주석
- **(필수보충정보)** 재무제표의 내용을 보완하고 이해를 돕기 위하여 필수적으로 제공되어야 하는 정보
  - 예산결산요약표, 성질별 재정운영보고서, 관리책임자산
  - 예산회계와 재무회계의 차이에 대한 명세서
- **(부속명세서)** 재무제표에 표시된 회계과목에 대한 세부내역

가장 중요한 결산서류에 해당되는 재무제표는 지방자치단체의 재정상황을 표시하는 회계보고서이며, 재정상태보고서·재정운영보고서·현금흐름보고서·순자산변동보고서 및 주석으로 구성된다(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제8조). 이들 재무제표는 민간부문의 기업회계와 마찬가지로 상호 밀접하게 연계되어 있다.

즉, 재정운영보고서에서 산정된 재정운영 결과는 재정상태보고서의 순자산의 증감변동에 영향을 미친다. 순자산의 증감변동은 결국 재정운영 결과와 직접적인 순자산의 증감 항목의 합으로 구성된다. 이와 같은 순자산의 변동 상황을 체계적으로 보여주는 것이 순자산변동보고서이다. 그리고 당해년도 재정상태보고서 상의 순자산은 순자산변동보고서의 기말순자산과 일치한다.

재무회계에서 생성되는 이들 4개 재무제표는 <그림 3-2>에서와 같은 상호관계를 갖게 되고 각각의 대응되는 수치는 거래의 결합관계에 따라 항상 일치하도록 된다.

그림 3-2. 재무제표 간의 상호관계



재무회계 결산서류에서 산출되는 정보는 예선회계의 재무정보에 비해 훨씬 다양하고 유용한 정보를 제공해 준다. 특히 현금자원 뿐 아니라, 사회기반시설, 감가상각비용, 건설중인자산, 퇴직급여충당부채 등 자산정보, 잠재부채, 비용회계정보 등 모든 경제적 자원을 대상으로 다양한 재무정보를 산출한다.

이들 재무정보는 지방자치단체의 재정분석에서 유용한 재정지표로 연결될 수 있다. 특히 재정운영 성과를 표시하는 원가정보가 중요하다. 프로그램별 투입원가 또는 사업별 투입원가를 통해 보다 심도 있는 재정분석을 실시할 수 있다. 현행 재무회계시스템에서 원가정보의 생성과정을 살펴보면 아래와 같은 단계로 이루어진다.

첫째, 사업의 총비용에서 사업수행과 직접 관련된 사업수익을 차감하여 사업순원가를 산출한다. 사업수익이란 사업의 수행과정에서 발생하거나 사업과 관련하여 국가·지방자치단체 등으로부터 얻은 수익을 말한다. 이 경우 통합재무제표는 분야(13개)·부문(51개)별로 작성하고 개별재무제표는 프로그램·단위사업·세부사업별로 작성할 수 있다.

둘째, 사업순원가에 관리운영비와 사업외비용·수익을 반영하여 재정운영순원가를 산출한다. 관리운영비는 조직의 일반적이고 기본적인 기능을 수행하는데 필요한 인건비, 기본경비 및 운영경비를 말한다.

셋째, 재정운영순원가에 일반수익을 차감하여 최종적으로 재정운영결과를 산출한다. 일반수익은 자체조달수익, 정부간 이전수익, 기타수익을 말한다.[9] 이와 같은 사업순원가, 재정운영순원가, 재정운영결과로 이루어지는 단계별 원가정보의 주요 내용을 정리하면 <표 3-10>와 같다.

▌표 3-10. 재정운영보고서 원가정보의 단계별 산출▐

구분	원가정보
사업순원가	사업순원가(①-②) ① 총원가, ② 사업수익
재정운영순원가	재정운영순원가(①-②-③+④) ① 사업순원가, ② 관리운영비, ③ 사업외비용, ④ 사업외수익
재정운영결과	재정운영결과(①-②) ① 재정운영순원가, ② 일반수익

일반적으로 사업별 원가정보는 실제 투입된 총원가에서 당해 사업으로부터의 직접적인 수익을 차감한 순원가(net cost) 방식에 의해 산출된다. 이 점은 동일한 성과목표를 보다 적은 투입비용으로 달성한 경우가 보다 생산성이 높기 때문이다. 따라서 실제로 성과관리의 한 축을 이루는 투입원가정보를 객관적으로 계산하기 위해서는 사업별 원가시스템이 운영되어야 한다.

현재 재무회계에서는 「지방자치단체 원계계산준칙」을 규정하고 있으나, 실제로 사업별 원가를 산정하기까지는 여러 제약과 한계가 존재한다. 특히 정부회계의 특성을 반영하여 직접원가와 함께 공통경비에 해당하는 간접원가를 적합하게 사업별로 배분할 수 있도록 원가회계모델을 마련하는 것이 필요하다.[10] '07년 발생주의회계 도입 이후 결산재무제표를 작성한 경험을 바탕으로, 원가정보 생

9) 자체조달수익은 지방자치단체가 독자적인 과세 권한과 자체적인 징수활동을 통하여 조달한 수익이고, 정부간 이전수익은 회계실체가 국가 또는 다른 지방자치단체로부터 이전받은 수익을 말한다.

10) 간접비는 주로 조직부서 전체에 걸치는 공통경비(전산, 세무, 기획 등)나 조직부서의 행정비용으로서 이들 공통비용을 각 프로그램에 배부하는 원칙과 기준이 필요하다.

성기반을 구축하고 정보 유용성 차원에서 원가보고서를 작성하는 것은 반드시 넘어야할 과정이다.

2) 재무회계의 재무분석지표

재무분석지표는 <그림 3-3>와 같이 분석목적에 의한 분류가 아니라, 각 재무제표를 중심으로 지표체계를 구성하고 있다. 즉, 재정상태보고서를 중심으로 한 재정상태 분야, 재정운영보고서를 중심으로 한 재정운영 분야 및 1인당 지표를 중심으로 한 회계책임성 분야로 구분된다. 재무분석지표는 총 29개로 구성되며, 재정상태지표 9개, 재정운영지표 9개, 회계책임성지표 11개 등이다.

그림 3-3. 재무회계의 재무분석 지표체계

재무회계에 의한 재무분석지표에서 건전성 분야를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 건전성 측정은 재정상태보고서를 대상으로 하는 재정상태 분야의 지표가 해당된다. 재정상태보고서는 회계연도 말 시점에서 지방자치단체의 자산·부채·

순자산의 상황을 표시한 회계보고서이며, 자금의 운용형태로서의 자산상태와 자산형성을 위한 자금조달인 부채상태, 그리고 그 결과로서의 순자산을 표시하는 재무제표이다.[11]

정부자산은 인프라자산(infrastructure asset), 유산자산(heritage asset) 등 화폐측정이 곤란한 정부에만 고유한 특수자산이 존재한다. 이 경우 정부재정의 회계책임성을 확보하는 차원에서 이들 특수자산을 포함하여 재무분석을 실시할 수 있으나, 재무분석에서 건전성 측정에 초점을 두는 경우 현금창출이 가능한 자산을 중심으로 재무분석지표를 구성할 수 있을 것이다.[12]

부채정보는 자치단체에 부채를 인식시켜 채무상환계획을 수립하는데 활용하고, 부채를 통해 자금을 어느 정도 조달하였는가에 대한 정보와 자산운용형태(예: 도로, 공공청사, 토지 등에 대한 투자)에 관한 정보와 대응하는 방식을 통해 유용한 재무정보를 제공할 수 있다.

한편, 순자산은 자산총액과 부채총액의 차액으로서 재정상태 변동에 관한 정보를 파악할 수 있다. 연도별 순자산의 증감분석을 통해 현재 수준의 행정서비스를 미래에도 계속 제공할 수 있는가를 판단하는데 유용한 정보를 제공한다. 순자산의 구분은 각 국가별로 차이를 보이고 있으나, 대체로 구속성 여부를 기준으로 고정순자산, 특정순자산, 일반순자산으로 구분하거나 또는 순자산을 구성하는 자금의 원천(자체재원, 국고보조금 등)을 기준으로 구분하는 것이 일반적이다. 순자산정보는 예산회계에서는 생성되지 않는 정보라는 점에서 지표의 성

11) 재정 건전성과 관련되는 재정상태보고서의 자산과 부채는 다음과 같이 구성된다. 즉, 자산의 유형은 유동자산(현금 및 현금성자산, 단기금융상품 등), 투자자산(장기금융상품, 장기대여금 등), 일반유형자산(토지, 건물, 구축물, 기계장치 등), 주민편의시설(도서관, 공원, 체육·문화시설 등), 사회기반시설(도로, 도시철도, 상수도, 댐 등), 기타비유동자산(보증금, 무형자산 등)으로 구분된다. 한편 부채의 유형은 유동부채(유동성장기차입부채, 기타유동부채(미지급금, 선수금 등)), 장기차입부채(장기차입금, 지방채증권), 기타비유동부채(퇴직급여충당부채, 장기예수보증금, 장기미지급금 등)로 구분된다.

12) 도로, 공원, 하천 등 사회기반시설과 문화재, 유적 등 유산자산과 같은 정부에 고유하게 존재하는 특수자산은 경제적 효익(economic benefit)을 창출하기보다는 공공서비스를 제공할 수 있는 서비스잠재력(service potential)을 지니는 자산이다. 따라서 재정 건전성을 측정하는 경우에는 이들 자산을 포함하는데 제약이 따른다. 따라서 이들 특수자산은 재무제표에 계상하지 않고 주석으로 표기하면 정부자산에 대한 오해를 피할 수 있을 것이다.

격과 활용성을 새롭게 접근하는 것이 요구된다.

지방자치단체의 건전성을 표시하는 재정상태 분야의 재무분석지표는 <표 3-11>과 같이 주로 자산과 부채의 계정과목과 세부항목을 상호 연계하는 방법을 통해 재정상태의 안정성과 부채총규모의 적정 수준, 그리고 현금성자산을 통한 장·단기적 부채상환능력을 파악하는데 중점을 두고 있다.

첫째, 자산과 부채를 대비하는 비율지표이다. 총자산 대비 총부채 비율, 총부채 대비 현금창출자산 비율, 차입부채 대비 재정자금 비율, 유동부채 대비 유동자산 비율 등을 들 수 있다.

둘째, 자산항목 중 특정자산이 점하는 비중을 표시하는 비율지표이다. 재정자금 대비 금융상품 비율을 들 수 있다.

셋째, 총부채 중 특정부채가 점하는 비중을 표시하는 비율지표이다. 총부채 대비 차입부채 비율, 총부채 대비 실질부채 비율 등을 들 수 있다.

넷째, 이 외에 미수세금에 대한 대손충당금 비율, 민간융자금 대비 단기민간융자금 비율 등을 들 수 있다.

▌표 3-11. 재정상태(건전성) 분야의 재무분석지표 ▐

지표명	산정공식
① 총자산 대비 총부채 비율	▪ 총부채 / 총자산 × 100
② 총부채 대비 차입부채 비율	▪ 차입부채 / 총부채 × 100
③ 총부채 대비 실질부채 비율	▪ (총부채 – 기초단체 융자액) / 총부채 × 100
④ 재정자금 대비 금융상품 비율	▪ 장·단기 금융상품 / 재정자금 × 100
⑤ 총부채 대비 현금창출자산 비율	▪ 현금창출자산 / 총부채 ※현금창출자산:(유동자산+기타유동자산–일반미수금)+장기금융상품+(장기융자금–학자금위탁대여금)+기타투자자산
⑥ 차입부채 대비 재정자금 비율	▪ 재정자금 / 차입부채 × 100 ※ 재정자금 : 현금 및 현금성자산 + 장·단기 금융상품
⑦ 유동부채 대비 유동자산 비율	▪ 유동자산 / 유동부채 × 100
⑧ 미수세금 대비 대손충당금 비율	▪ 미수세금 대손충당금/ 미수세금(대손충당금 차감전)× 100
⑨ 단기민간융자금 비율	▪ 단기민간융자금 / 장·단기 민간융자금 × 100

재무분석지표의 분석결과를 건전성(재정상태 분야) 지표를 중심으로 살펴보면, <표 3-12>에서와 같이 지방자치단체 유형별로 지표값에 커다란 차이를 보이고 있으며, 부채관련 지표, 차입부채 대비 재정자금 비율, 유동비율 등은 광역단체와 기초단체 간에 차이를 나타내고 있다. 재정상태(건전성) 분야 분석결과의 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

① 총자산 대비 총부채 비율은 지방자치단체가 보유하는 총자산가액과 총부채액을 비교하는 지표이다. 전국평균이 3.6%이고 도 단위가 6.7%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 그 다음으로는 특·광역시 4.4%, 시 2.7%, 자치구 1.8%, 군 1.4%로 나타난다. 광역단체의 비율이 기초단체에 비해 상대적으로 높게 나타난다.

② 총부채 대비 차입부채 비율은 부채총액 중 외부로부터의 차입부채(지방채증권, 차입금)가 어느 정도 차지하는가를 측정하는 지표이다. 전국평균은 76.2%이고 특·광역시가 86.3%로 가장 높은 비율을 보이고 있으며, 그 다음으로는 도 84.6%, 군 68.8%, 시 65.4%, 자치구 16.1%이다. 광역단체가 기초단체에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있다.

③ 총부채 대비 실질부채 비율은 부채총액에서 기초단체 융자액을 제외한 실질부채가 총부채에서 점하는 비율을 표시하는 지표이다. 전국평균은 87.9%이며, 시·군·구 모두 100%이고 특·광역시 99.5%, 도 61.1%로 나타난다. 이는 시·도 지역개발기금에서 시·군·구로 융자금을 지급한데 따른 결과이다. 즉, 기초단체 융자금은 시·도에만 해당되는 항목이므로, 시·군·구는 총부채가 실질부채와 동일하여 지표값이 100%로 나타난다.

④ 재정자금 대비 금융상품 비율은 유동성을 갖는 자산인 재정자금 중에서 현금및현금성자산을 제외한 장·단기 금융상품이 점하는 비중을 표시하는 지표이다. 전국평균은 64.8%이며, 군 단위가 77.8%로 가장 높게 나타나고 그 다음으로는 시 66.1%, 자치구 65.5%, 도 62.5%, 특·광역시 43.6%로 광역단체가 기초단체에 비해 상대적으로 비율이 떨어지는 현상을 보인다.

⑤ 총부채 대비 현금창출자산 비율은 총부채와 대비하여 유동자산·금융상품·장기융자금 등 현금을 창출할 수 있는 자산이 점유하는 비율을 표시하는 지표이

다. 비율이 높을수록 부채를 상환할 수 있는 능력이 양호한 것을 의미한다. 전국평균은 245%로 현금창출자산이 총부채액의 2.45배로 나타나며, 군 단위가 710%로 가장 높고 그 다음으로는 자치구 544%, 시 336%, 도 153%, 특·광역시 149%로 나타난다. 기초단체가 광역단체에 비해 상대적으로 부채상환능력이 양호함을 보이고 있다.

⑥ 차입부채 대비 재정자금 비율은 외부로부터 차입한 부채(지방채증권, 차입금)와 유동성을 갖는 자산인 재정자금(현금및현금성자산, 장·단기 금융상품)을 비교하는 지표이다. 비율이 높을수록 부채상환능력이 양호한 것으로 볼 수 있다. 전국평균은 206%이며, 자치구가 2,289%로 가장 높게 나타나고 그 다음으로는 군 952%, 시 376%, 도 82%, 특·광역시 77%로 나타난다. 기초단체의 지표값이 매우 높은데 비해 광역단체의 지표값은 상대적으로 낮게 나타나는 이유는 기초단체는 재정자금에 비해 차입부채가 매우 적은 반면 광역단체는 재정자금에 비해 차입부채규모가 크기 때문이다. 광역시도는 차입부채가 재정자금보다 많이 때문에 유동성이 그만큼 악화되고 있음을 알 수 있다.

⑦ 유동부채 대비 유동자산 비율은 자치단체의 유동성 수준을 측정하는 지표이다. 전국평균은 773%로 유동자산이 유동부채의 7.73배인 것으로 나타난다. 군 단위가 2,153%로 가장 높고 그 다음으로는 자치구 1,417%, 시 908%, 특·광역시 568%, 도 363%를 보이고 있다. 광역단체에 비해 기초단체가 상대적으로 유동성이 높은 것으로 나타난다.

⑧ 미수세금 대비 대손충당금 비율은 미수세금 중 회수불가능하다고 판단하여 설정한 대손충당금이 어느 정도인가를 측정하는 지표이다. 비율이 낮을수록 세금징수실적이 양호한 것으로 볼 수 있다. 전국평균은 19.2%이며, 도 단위가 13.4%로 가장 낮게 나타나고 그 다음으로는 시 14.7%, 자치구 17.6%, 특·광역시 24.3%, 군 77.9%로 나타난다.

⑨ 총민간융자금 대비 단기민간융자금 비율은 민간에 대여한 융자금의 회수정도를 표시하는 지표이다. 비율이 낮을수록 융자금 회수가 양호한 것을 의미한다. 전국평균은 11.0%이며, 특·광역시가 3.1%로 가장 낮고 그 다음으로는 도

14.8%, 자치구 22.1%, 군 26.3%, 시 34.1%로 나타난다. 따라서 광역시도가 기초단체에 비해 상대적으로 융자금 회수실적이 양호함을 알 수 있다.

표 3-12. 재정상태(건전성) 분야 재무분석지표의 분석결과(2008년)

구 분	전국평균	특·광역시	도	시	군	자치구
총자산 대비 총부채 비율	3.6%	4.4%	6.7%	2.7%	1.4%	1.8%
총부채 대비 차입부채 비율	76.2%	86.3%	84.6%	65.4%	68.8%	16.1%
총부채 대비 실질부채 비율	87.9%	99.5%	61.1%	100%	100%	100%
재정자금 대비 금융상품 비율	64.8%	43.6%	62.5%	66.1%	77.8%	65.5%
총부채 대비 현금창출자산 비율	245%	149%	153%	336%	710%	544%
차입부채 대비 재정자금 비율	206%	77%	82%	376%	952%	2289%
유동부채 대비 유동자산 비율	773%	568%	363%	908%	2153%	1417%
미수세금 대비 대손충당금 비율	19.2%	24.3%	13.4%	14.7%	77.9%	17.6%
총민간융자금 대비 단기민간융자금 비율	11.0%	3.1%	14.8%	34.1%	26.3%	22.1%

재무회계에 의한 재무분석지표와 관련하여 분석결과의 활용도 문제가 제기되고 있다. 즉, 복식부기회계제도는 재무제표를 통해 유용한 정보를 생성하고 있으나 실제 재무정보를 활용하는 관점에서 설정된 재무분석지표는 여러 가지 제약과 한계를 지니고 있다. 이와 관련하여 복식부기 회계정보의 활용도가 저조한 원인을 살펴보면 <표 3-12>와 같이 정리할 수 있다.

첫째, 전반적으로 발생기준 정부회계제도와 재무제표에 담겨진 재무정보에 대한 이해가 부족하다. 이는 정부회계제도에 대한 교육, 재무보고서(재무제표)에 대한 주민 친화적인 공표 및 홍보, 재정공시제도와 연계 등이 미흡한 점에서 비롯된다.

둘째, 정보이용자 요구의 반영이 미흡하다. 이는 재무제표를 둘러싼 내·외부 정보이용자별로 맞춤정보, 선별적 정보 제공이 부족한 점에 기인한다. 특히 공무원 등 내부관리자들이 정책의사결정에 재무정보를 활용하기 위해서는 사업원가

정보, 조직부서별 자산정보 등 관리회계의 접근이 필요하다.

셋째, 재무회계정보의 타당성 검증 및 적실성 확보가 필요하다. 재무정보의 유용성 면에서 자산평가, 기능·사업별 원가정보 등이 제대로 제공되지 않고 있다. 특히 사업예산과의 연계를 통한 사업별 성과분석, 원가정보를 반영한 재정분석이 이루어지지 못하고 있다.

넷째, 재무회계에 의한 다양한 재무분석지표 개발이 미흡하고 회계정보의 분석방법이 미흡하다. 현재 29개 재무분석지표가 사용되고 있으나, 주로 재무제표 구성항목 간의 비율지표 위주로 이루어져 지방재정의 상태와 운영상황을 충실하게 파악하기 어려운 실정이다.

다섯째, 재무분석지표의 객관적인 판단기준이 개발되지 않아 지표를 통해 재정상황의 적정 수준을 파악하기 어렵다. 이에 따라 건전성이나 재정성과를 판단하여 향후 개선방향을 수립하는데 제약이 따른다.

여섯째, 예산회계지표와 재무회계지표를 혼용하여 사용하기 때문에, 지표의 특성을 파악하거나 분석정보를 활용하는데 혼란이 초래될 수 있다. 향후 결산정보의 분석기준과 지방재정의 통합분석 틀을 마련하는 것이 요구된다.

앞에서 제시한 재무분석지표의 여러 제약점을 종합 요약하면 <표 3-13>와 같이 정리할 수 있다.

향후 복식부기 회계정보의 신빙성을 높이고 이를 사회경제적 변수, 인구학적 데이터와 연계하여 유용한 분석정보를 생성하여야 한다. 발생주의 재무정보가 예산회계 결산의 오류 수정이나 현금회계의 제약을 보완하는 수준에 머무르지 않고 정책결정의 품질을 향상시키는데 활용될 수 있도록 재무정보의 기반을 정비하는 것이 요구된다.

표 3-13. 재무분석지표 활용의 제약요인

정부회계 정보	제약요인
• 종합적인 재정상태의 파악 – 자산, 부채, 순자산 현황 및 변동정보 – 정확한 재정상태 및 재정의 건전성 분석	· 발생주의제도에 대한 이해 부족 · 재무정보에 대한 주민 친화적 접근 및 홍보 미흡 · 정보이용자 수요 반영 및 이용자별 맞춤 정보 미흡
• 지방재정의 운영상황 파악 – 수익, 비용의 현황 및 변동정보 – 재정운영 실적 및 집행결과에 관한 정보	
• 재정관리의 효율성과 생산성 개선 – 효율적인 자산관리(유휴자산 처분이나 활용, 불량자산에 대한 대응책 강구) – 재정지출경비의 팽창억제 – 지방채무의 적정 관리방안	· 관리회계 도입을 위한 기초인프라 취약 · 정부회계제도의 원가산정모델 미개발 · 사업예산 및 성과관리와의 연계 결여 · 지방재정의 성과관리제도 미비 · 복식부기 재무분석지표의 미흡
• 원가분석 및 성과분석 – 주요 재정지출사업의 성과에 관한 정보 – 기능·사업별 원가정보(총비용, 단위비용) – 재정분석을 위한 재무정보 생성	
• 전략적 정책의사결정 지원 기능 – 정책우선순위에 입각한 전략적 재원배분 – 재정평가 및 성과평가에 필요한 정보 – 재정·경제예측, 미래 재정위험성에 관한 정보	· 최고관리층 정책평가 기능 미흡 · 비재무적 정보와의 종합분석 부족 · 미래예측기법 미비

제3절 재정분석지표에 의한 건전성 측정

1. 측정 요인 간의 관계

지방재정은 국가-지방간 관계, 지방자치제도의 틀 속에서 관리·운영된다. 특히 재정적으로 국가에 의존성이 높은 자차단체일수록 외적 환경변화에 매우 민감하다. 최근 지방재정의 자주성과 자립성이 계속 떨어지고 있는 상황에서, '09년 결산기준으로 통합재정수지는 18.5조원 적자가 발생하고 지방채무잔액이 25.6조원으로 일반재원 대비 채무잔액지수가 19.8%에 이르고 있다.

특히, 행정안전부 자료에 의하면, '08년말 기준 지방공기업 부채는 47.3조원으로 이 중 도시개발공사 부채가 24.8조원으로 지방공기업 총부채의 50% 이상을 차지하고 있는 실정이다. 이에 따라 정부(행정안전부)는 2011년도에 재정위기관리대책으로서 작동하는 「지방재정 사전경보시스템」을 시범 운영하는 등 재정 건전성 확보에 노력을 기울이고 있다.[13)]

이와 같은 상황을 종합적으로 인식하는 가운데, 재정 건전성(fiscal soundness) 측정을 위한 재정분석지표를 재정수지, 채무관리, 재정상태 요인을 중심으로 살펴볼 수 있다.

① 재정수지는 세입·세출 간의 불균형 측면에서 재정적자의 동향을 파악하기 위한 것이다. 재정수지가 적자인가, 흑자인가를 측정하고 재정수지가 적자인 경우 그 원인이 무엇이고 재정수지적자비율이 건전성을 해칠 정도로 악화되어 있는가를 파악하여야 한다. 통합재정수지를 비롯하여 경상수지와 실질수지를 측정하는 것이 중요하다.

② 채무관리는 재정위기로 이어지는 직접적 요인이며, 채무총규모, 채무상환능력, 장래부담정도를 통해 채무부담 수준을 측정하는 것이다. 일반적으로 해당 단체의 표준재정규모와 대비하여 채무총규모와 채무원리금상환액이 어느 수준인가를 측정함으로써 재정위험도를 판단할 수 있다. 이외에 보증채무, 연금채무, 공기업부채, BTL 관련 채무 등 잠재채무(hidden liabilities)를 모두 포함하는 범위에서 미래 채무위험 정도를 측정하기 위해 통합채무분석이 필요하다.

③ 재정상태는 세입구조, 세출구조, 자산·부채·순자산 등 재정의 구조적 측면을 파악하기 위한 것이다. 동일한 채무총규모와 원리금상환을 부담하고 있을지라도 당해단체의 재정상태에 따라 재정위험에 직면할 가능성은 차이를 보일 수 있다. 즉, 재정력이 강한 자치단체는 채무부담이 높은 수준일지라도 수입확보 능력이 크기 때문에, 재정력이 빈약한 단체에 비해 상대적으로 재정위험도가 않을 수 있다. 자체세입조달능력을 비롯하여 재정자립도, 재정력지수, 자산부채비율

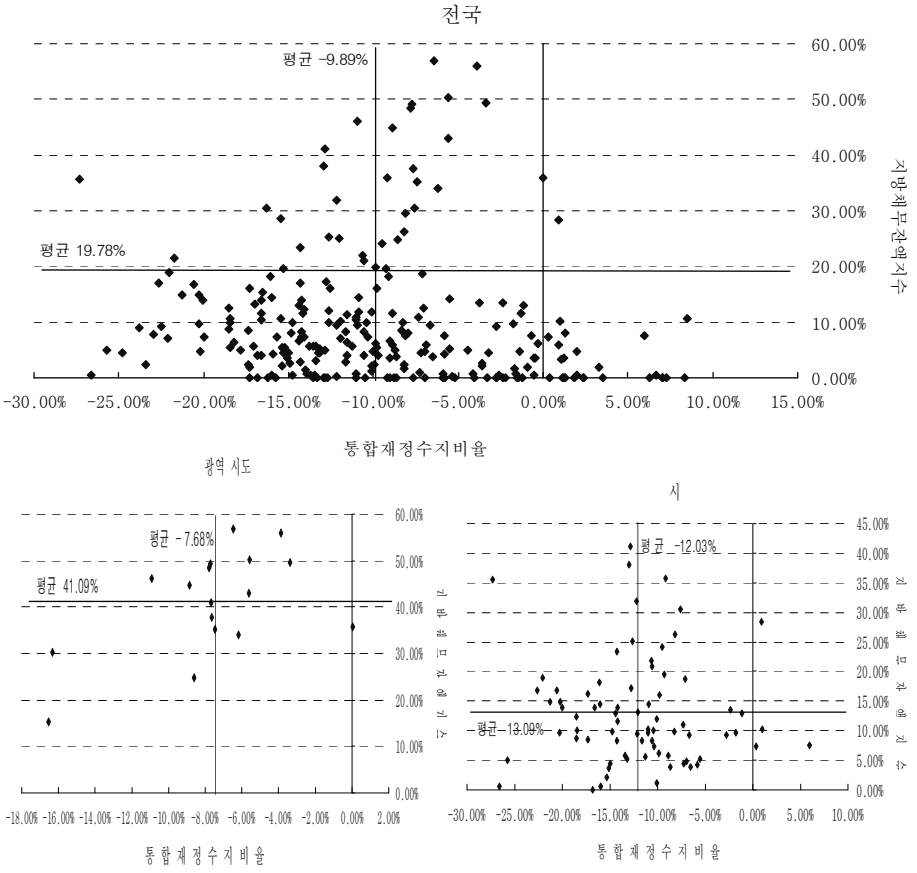
13) 우리나라 지방재정 사전경보시스템은 일본의 지방재정건전화법과 비교하면, 지표의 포괄범위와 상시적 모니터링 실시, 건전화판단기준 등에서 차이점이 있으나, 일본의 조기건전화 단계, 재정재생 단계에 관한 재정위험 판단 및 운영관리로부터 정책적 시사점을 발견할 수 있다.

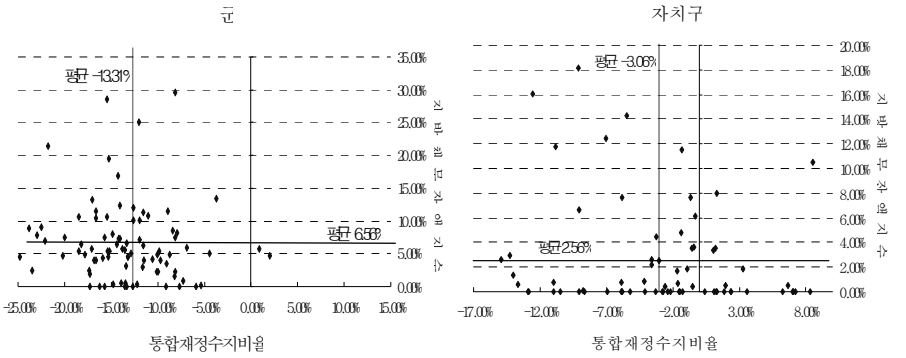
등을 측정하는 것이 중요하다.

여기서 2010년도 지방재정분석통계(FY2009)를 사용하여 통합재정수지비율과 지방채무잔액지수, 자체세입비율 간의 상관관계를 살펴보면 <그림 3-4>와 같다.

첫째, 재정수지 요인(통합재정수지비율)과 채무관리 요인(지방채무잔액지수)의 관계를 살펴보면, 자치단체 유형별로는 차이가 발견되나, 전국적으로 재정수지와 채무부담이 비례하지는 않고 있다. 그러나 일부 자치단체의 경우 통합재정수지가 마이너스 이면서 채무총규모가 높은 제1상한에 위치하고 있어 이들 자치단체는 어느 정도 재정위험에 노출되어 있다고 볼 수 있다.

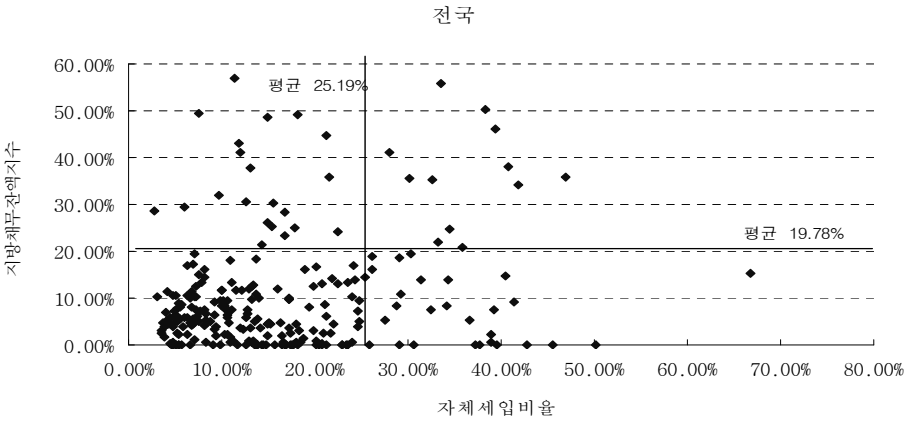
그림 3-4. 통합재정수지비율과 지방채무잔액지수의 관계

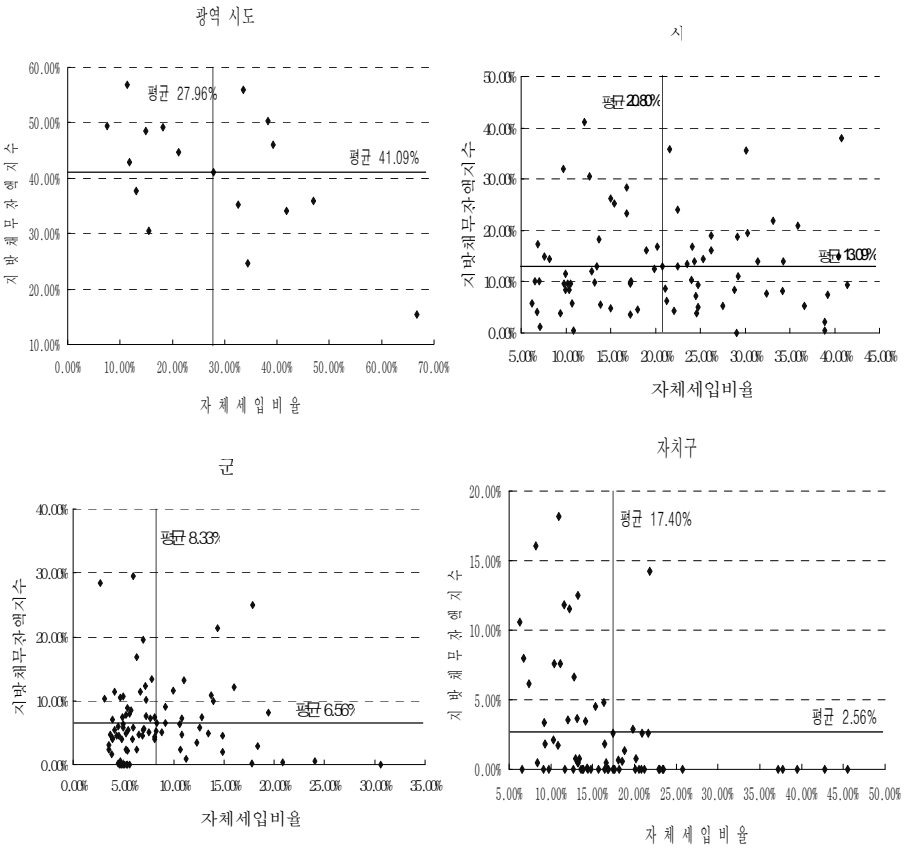




둘째, <그림 3-5>에서 재정상태 요인(자체세입비율)와 채무관리 요인(지방채무잔액지수)의 관계를 살펴보면, 자치단체 유형별로는 차이가 발견되나, 전국적으로 대체로 재정력이 낮은 자치단체가 채무부담이 낮은 현상을 보이고 있다. 이는 재정력이 풍부한 대도시를 중심으로 지방채 발행이 활성화되어 있음을 알 수 있다. 그러나 일부 자치단체의 경우 재정력이 취약하나 채무총규모가 매우 높은 자치단체(제1상한)가 발견된다. 이들 자치단체는 재정위험에 노출되는 경우 자체적으로 위기를 극복할 여력이 상대적으로 떨어지는 자치단체이다.

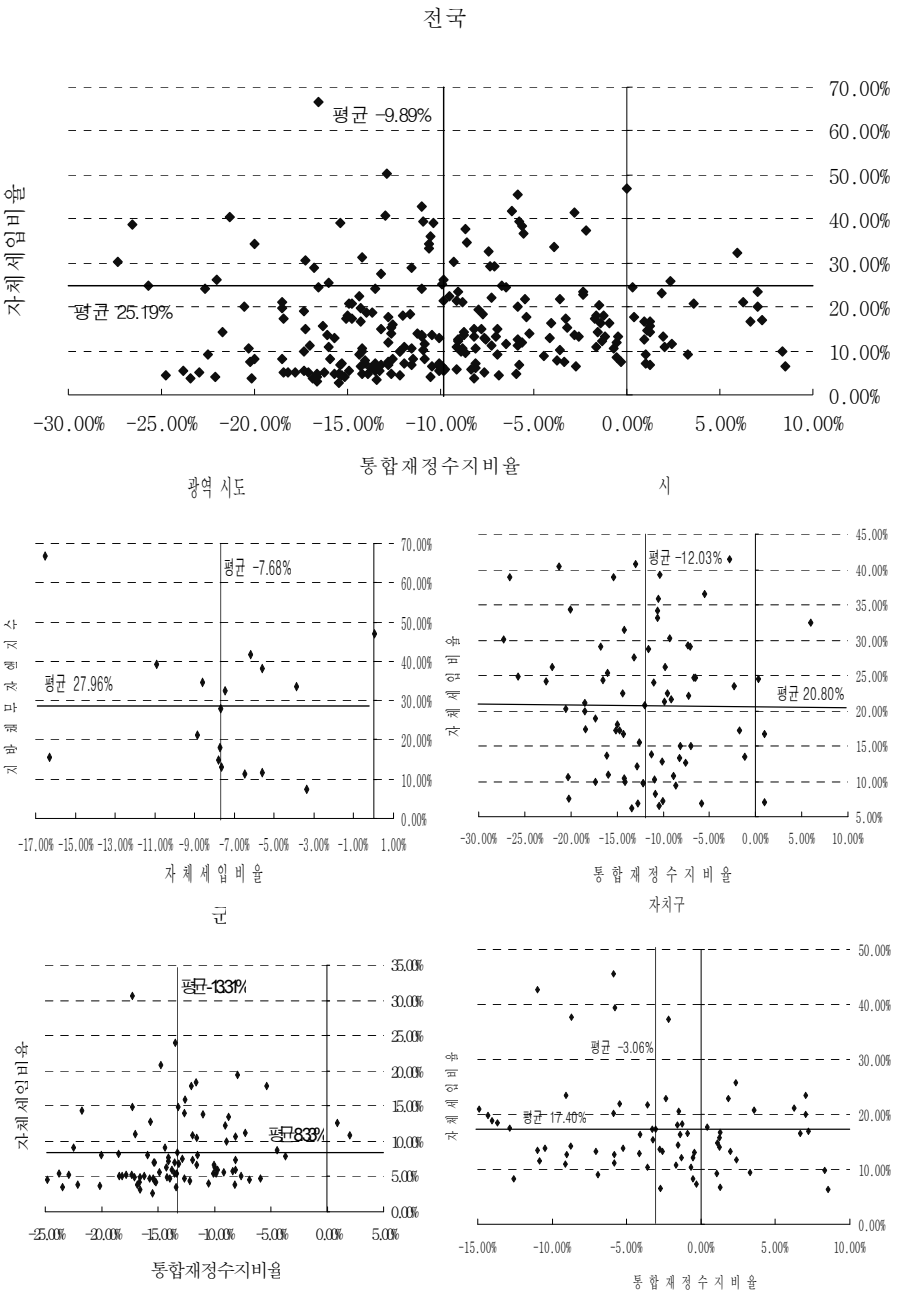
그림 3-5. 자체세입비율과 지방채무잔액지수의 관계





셋째, <그림 3-6>에서 재정수지 요인(통합재정수지비율)과 재정상태 요인(자체세입비율)의 관계를 살펴보면, 자치단체 유형별로는 차이가 발견되나, 전국적으로 재정수지와 재정능력 간에는 일정한 상관관계를 발견하기 어렵다. 그러나 일부 자치단체의 경우 통합재정수지가 적자(-)이면서 자체세입비율이 매우 낮은 제3상한에 위치하고 있어 이들 자치단체는 그만큼 재정위험에 취약하다고 판단된다.

그림 3-6. 통합재정수지비율과 자체세입비율의 관계



2. 재정 건전성 분석 결과

우리나라 지방재정의 건전성 실태를 재정분석지표를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 분석에서는 2010년도 지방재정분석결과(FY2009)를 기초로 자치단체 유형별 건전성 실태를 개괄적으로 분석한 후, 이들 분석결과를 고려하면서 각 측정요소별 건전성 측정실태를 광역 시·도를 대상으로 분석하고자 한다.

가. 자치단체 유형별 건전성 분석

1) 지방재정의 건전성 추이

지방재정의 건전성 추이를 재정수지, 채무관리, 재정상태 측면에서 살펴보면, <표 3-14>에서 보는 바와 같이 통합재정수지가 '09년 이후 적자를 기록하고 있는 가운데, 채무압박이 증대하고 재정자립도가 계속 하락하고 있어서 전반적으로 지방재정의 건전성은 악화되고 있는 것으로 분석된다.

첫째, 통합재정수지비율은 '06년에 7.83%로 양호한 수준이었으나 '08년말 글로벌 금융위기로 인해 0.02%로 급격히 떨어진 이후 '09년에는 -9.89%로 재정수지 적자를 기록하였으며 '10년에도 -1.40%로 수지적자 현상이 지속되고 있다.

둘째, 지방채무잔액지수는 채무총규모를 일반재원과 대비하여 채무수준을 측정하는 지표로 '05년 23.23%에서 '08년에 15.67%로 개선되는 추이를 보였으나, 세계경제위기 여파로 '09년에는 19.78%로 급증하고 '10년에 22.23%로 채무지표가 크게 악화된 상태이다.

셋째, 지방채무상환비비율은 채무상환액을 일반재원과 대비하여 채무상환능력을 측정하는 지표로 '05년도에 3.52%에서 '08년에 2.49%로 개선되었으나 '09년에 2.53%, '10년 2.96%로 채무상환압박이 증가하는 추세에 있다.

넷째, 지방재정자립도는 세입액에서 자체세입이 점하는 비율로서 자치단체의 재정자립 수준을 파악하는 지표이다. '05년도 56.2%에서 지속적으로 감소하여 '10년도에는 52.2%로 4.0%p 감소하여 자체세입 기반이 약화되는 추이를 나타내고 있다.

표 3-14. 지방자치단체의 재정 건전성 분석

(단위 : %)

지표명	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	비고
통합재정수지비율	-	7.83	7.53	0.02	-9.89	-1.40	적자 지속
지방채무잔액지수	23.23	20.04	19.24	15.67	19.78	22.23	악화
지방채무상환비비율	3.52	3.02	2.83	2.49	2.53	2.96	악화
지방재정자립도	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	감소

지방자치단체의 재정 건전성 실태와 추이를 분석한 결과, 재정수지 악화와 채무부담 증대, 자체세입조달의 감소 등으로 인해 재정압박과 자금부족이 지속될 가능성이 있으며, 이와 같은 어려운 상황에서 중앙기능의 지방이양에 따라 지방비부담이 증가하고 사회복지관련 재정수요 증대, 가용재원을 고려하지 않은 채, 무리한 개발투자로 인해 재정적자가 확대되고 채무상환능력이 떨어지면 지방재정의 건전성을 위협할 가능성이 있는 것으로 생각된다.

2) 자치단체 유형별 건전성 분석

자치단체 유형별로 재정수지 요인, 채무관리 요인, 재정상태 요인의 건전성 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

① 재정수지 요인의 분석결과

재정수지 요인으로 통합재정수지비율, 경상수지비율, 실질수지비율에 의해 건전성을 분석하면, <표 3-15>와 같이 자치단체 유형별로 차이와 특성을 드러내고 있다.

첫째, 통합재정수지비율은 모든 유형에서 재정적자를 기록하고 있으며, 각 유형별로는 군이 -13.31%로 가장 악화되어 있고 그 다음으로는 시 -12.03%, 특·광역시 -8.45%, 도 -7.08%, 자치구 -3.06%로 나타난다. 시와 군은 전국평균(-9.89%)보다 악화된 반면 광역시·도와 자치구는 전국평균보다 양호한 상태이다. 특히 자치구의 통합재정수지비율은 적자를 기록하고 있으나 자치단체 유형별로는 상

대적으로 가장 양호한 수준을 보이고 있다.

둘째, 경상수지비율은 전국평균이 74.82%로 경상수익의 75% 정도를 경상비용에 충당하는 것으로 나타난다. 자치단체 유형별로는 시 단위의 경상수지비율이 65.61%로 가장 재정운영의 탄력성이 높게 나타나고 그 다음으로는 군 66.01%, 특·광역시 72.32%, 도 74.11%이다. 자치구의 평균 경상수지비율은 116.35%로 경상수익으로 경상비용을 완전히 충당할 수 없는 상황이어서 그 만큼 재정 경직성이 클 것으로 예상된다.

셋째, 실질수지비율은 전국평균 6.84%로 수지 흑자로 나타난다. 자치단체 유형별로는 자치구가 12.43%로 가장 높은 비율을 보이고 있고 그 다음으로는 군 8.16%, 시 7.36%, 도 6.32%, 특·광역시 4.22%의 순으로 나타난다.

▌표 3-15. 자치단체 유형별 재정수지 요인 분석 : 전국평균 ▐

(단위 : %)

구분	통합재정수지비율	경상수지비율	실질수지비율
전국평균	-9.89	74.83	6.84
특·광역시	-8.45%	72.32	4.22
도	-7.08	74.11	6.32
시	-12.03	65.61	7.36
군	-13.31	66.01	8.16
자치구	-3.06	116.35	12.43

자료 : 한국지방행정연구원, 「2010년 지방재정분석 통계자료」를 토대로 작성

② 채무관리 요인의 분석결과

채무관리 요인으로 지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율, 장래세대부담비율을 사용하여 건전성을 살펴보면 <표 3-16>과 같다.

첫째, 지방채무잔액지수는 전국평균이 19.78%로 채무총규모가 일반재원규모의 20% 수준에 이르고 있다. 자치단체 유형별로는 도 단위가 43.97%로 가장 높은 채무 수준을 보이고 있으며, 그 다음으로는 특·광역시 37.38%, 시 13.09%, 군

6.56%, 자치구 2.56%의 순이다. 따라서 광역단체의 채무 수준이 높은 반면 기초단체는 상대적으로 채무 수준이 낮은 것으로 나타난다.

둘째, 지방채무상환비비율은 전국평균이 2.53%로 매년도 채무상환액이 평균적으로 일반재원의 2.5% 수준에 있다. 자치단체 유형별로는 도 단위가 6.97%로 가장 높게 나타나 채무상환 압박이 상대적으로 큰 것으로 보이며, 그 다음으로는 특·광역시 5.28%, 시 1.34%, 군 0.46%, 자치구 0.25%의 순으로 나타난다. 따라서 채무상환비비율도 채무잔액지수와 마찬가지로 광역단체가 높고 기초단체는 상대적으로 크지 않다.

셋째, 장래세대부담비율은 전국평균이 4.42%이고 자치단체 유형별로는 도 단위가 8.12%로 미래채무부담이 가장 높게 나타난다. 그 다음으로는 특·광역시 7.83%, 시 3.00%, 군 1.79%, 자치구 1.44%의 순이다. 따라서 장래세대부담비율도 광역단체가 높고 기초단체는 상대적으로 적은 것으로 나타난다.

표 3-16. 자치단체 유형별 채무관리 요인 분석 : 전국평균

(단위 : %)

구분	지방채무잔액지수	지방채무상환비비율	장래세대부담비율
전국평균	19.78	2.53	4.42
특·광역시	37.38	5.28	7.83
도	43.97	6.97	8.12
시	13.09	1.34	3.00
군	6.56	0.46	1.79
자치구	2.56	0.25	1.44

자료 : 한국지방행정연구원, 「2010년 지방재정분석 통계자료」를 토대로 작성

③ 재정상태 요인의 분석결과

재정상태 요인으로 자체세입비율과 자체세입증감률 지표를 사용하여 재정 건전성을 살펴보면 <표 3-17>과 같다.

첫째, 자체세입비율은 전국평균 25.19%로 지방세와 경상세외수입을 합한 자체

세입액이 세입규모의 25% 수준으로 자치단체가 스스로 조달한 재원에 의한 재정자립 수준이 빈약한 것을 알 수 있다. 자치단체 유형별로는 특·광역시가 40.96%로 재정자립 수준이 가장 양호한 것으로 나타난다. 그 다음으로는 시 20.80%, 도 17.84%, 자치구 17.40%, 군 8.33%의 순이다. 자체세입비율이 낮아 재정능력이 취약할수록 재정위험에 대한 노출 가능성이 크고 회복능력이 떨어진다고 볼 때, 재정위기관리에서 재정능력을 고려한 위험관리방안을 마련하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 자체세입증감률은 전국평균이 -0.53%로 전년대비 자체세입이 감소한 것으로 나타난다. 자치단체 유형별로는 도 단위가 -4.88%로 큰 폭의 감소를 기록하고, 그 다음으로는 특·광역시가 -.072%로 광역단체는 모두 전년 대비 자체세입이 감소한 것을 알 수 있다. 반면에 기초단체는 미약하나마 자체세입이 증가한 것으로 나타난다. 군 단위가 2.45%, 시 2.20%, 자치구 0.67%로 미약한 증가를 보이고 있다.

표 3-17. 자치단체 유형별 재정상태 요인 분석 : 전국평균

(단위 : %)

구분	자체세입비율	자체세입증감률
전국평균	25.19	-0.53
특·광역시	40.96	-0.72
도	17.84	-4.88
시	20.80	2.20
군	8.33	2.45
자치구	17.40	0.67

자료 : 한국지방행정연구원, 「2010년 지방재정분석 통계자료」를 토대로 작성

나. 광역시·도의 건전성 분석결과

우리나라 지방자치단체의 전반적인 재정 건전성 실태 분석에 이어 광역시·도를 대상으로, 각 요인별로 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 여기서는 2010년도 지방재정분석결과(FY2009)에 기초하여 분석한다.

1) 특·광역시의 재정 건전성 분석

(1) 재정수지 요인

재정수지 요인에서 재정압박이 상대적으로 높을 것으로 예상되는 자치단체를 살펴보면 <표 3-18>과 같다. 우선 통합재정수지비율에서 재정압박을 받고 있는 자치단체는 서울, 인천, 대전시가 각각 -16.53%, -10.92%, -8.61%로 수지적자가 크게 나타난다. 경상수지비율에서는 인천(81.69%), 서울(80.93%), 대전(71.45%)이 경상수익에 비해 경상비용 비중이 높아 그만큼 재정운영의 탄력성이 떨어지는 것으로 나타난다. 또한 실질수지비율에서는 서울(-0.35%), 인천(1.24%), 대구(4.46%)가 낮게 나타나 자금부족의 발생 가능성이 상대적으로 높아 보인다.

▌표 3-18. 특·광역시의 건전성 분석 : 재정수지 요인▐

구분	통합재정수지비율 압박단체	경상수지비율 압박단체	실질수지비율 압박단체
특·광역시 (7개 중 3개)	서울(-16.53%) 인천(-10.92%) 대전(-8.61%)	인천(81.69%) 서울(80.93%) 대전(71.45%)	서울(-0.35%) 인천(1.24%) 대구(4.46%)
특·광역시 평균	-8.45%	72.32%	4.22%

(2) 채무관리 요인

채무관리 요인에서 재정압박이 상대적으로 높을 것으로 예상되는 자치단체를 살펴보면 <표 3-19>과 같다. 지방채무잔액지수는 대구, 부산, 인천시가 각각 55.92%, 50.31%, 46.11%로 일반재원 대비 채무잔액이 상당히 높게 나타나고 있다. 지방채무상환비비율에서는 대구(8.85%), 부산(7.11%), 울산(5.46%)이 매년 원리금상환에 상대적으로 재정압박이 높은 것으로 분석된다. 또한 장래세대부담비율은 인천(12.36%), 대구(9.99%), 부산(9.27%)이 높게 나타나 미래 채무부담이 다른 자치단체에 비해 상대적으로 높은 것으로 분석된다.

이들 자치단체 가운데 복수 지표에서 악화 정도가 심각한 자치단체의 경우 채무압박으로 인한 재정위험이 발생하기 이전에 채무총규모와 채무상환부담을 경감하기 위한 채무종합관리대책을 수립하여 운영하는 것이 필요할 것이다.

표 3-19. 특·광역시의 건전성 분석 : 채무관리 요인

구분	지방채무잔액지수 압박단체	지방채무상환비비율 압박단체	장래세대부담비율 압박단체
특·광역시 (7개 중 3개)	대구(55.92%) 부산(50.31%) 인천(46.11%)	대구(8.85%) 부산(7.11%) 울산(5.46%)	인천(12.36%) 대구(9.99%) 부산(9.27%)
특·광역시 평균	37.38%	5.28%	7.83%

(3) 재정상태 요인

재정상태 요인에서 재정구조가 상대적으로 취약한 자치단체를 살펴보면 <표 3-20>과 같다. 자체세입비율은 광주(32.56%), 대구(33.55%), 대전(34.50%)이 7개 대도시 중 재정력이 상대적으로 빈약하게 나타난다. 또한 자체세입의 전년 대비 증감률에서는 대전(-6.58%), 대구(-5.43%), 울산(-5.22%)이 전년 대비 자체세입이 크게 감소하여 그만큼 재정운영에 어려움이 예상된다.

표 3-20. 특·광역시의 건전성 분석 : 재정상태 요인

구분	자체세입비율 취약단체	자체세입증감률 악화단체
특·광역시 (7개 중 3개)	광주(32.56%) 대구(33.55%) 대전(34.50%)	대전(-6.58%) 대구(-5.43%) 울산(-5.22%)
특·광역시 평균	40.96%	-0.72%

(4) 종합적 검토

7개 특·광역시를 대상으로 재정요인별로 건전성을 분석한 결과를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 현금유동성, 재정부족 등 세입-세출 불균형 측면에서 재정수지 요인을 분석하면 서울시, 인천시, 대전시가 어려움이 나타나고 있다.

둘째, 채무부담 측면(채무관리 요인)에서 분석하면, 대구시, 부산시, 인천시가 채무압박이 예상되는 가운데 인천시는 미래 채무부담을 나타내는 장래세대부담비율이 높게 나타나 차입을 통한 개발사업 추진이 미래 채무압박 요인으로 나타날 가능성이 큰 것으로 예상된다.

셋째, 재정의 구조적 측면(재정상태 요인)에서는 대전시와 대구시가 상대적으로 자체세입 조달에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타난다.

종합적으로 재정수지 요인과 재정상태 요인에서 인천시, 대전시, 대구시가 상대적으로 재정압박이 높게 나타난다. 다만, 서울시는 재정수지가 크게 악화된 것으로 분석되나, 재원조달 면에서는 양호한 수준을 보이고 있다. 그리고 채무관리 요인에서 대구시, 인천시, 부산시가 채무압박이 큰 것으로 분석된다. 따라서 측정요인들 간에 분석결과를 연계하여 종합적으로 재정 건전성을 분석하면, 대구시, 인천시의 경우 재정위험에의 노출이 상대적으로 우려되는 상황이라고 판단된다.

2) 도의 재정 건전성 분석

(1) 재정수지 요인

재정수지 요인에서 재정압박이 상대적으로 높을 것으로 예상되는 자치단체를 살펴보면 <표 3-21>과 같다. 우선 통합재정수지비율에서 재정압박을 받고 있는 자치단체는 제주(-16.32%), 경남(-8.85%), 충북(-7.78%), 충남(-7.72%)로 이들 단체는 회계 간 내부거래를 제외한 통합재정수지 악화로 인해 재원부족이 나타나는 단체라고 볼 수 있다. 경상수지비율에서는 전북(80.30%), 전남(78.37%), 경기

(75.07%), 제주(75.02%)는 경상비용이 상대적으로 높은 수준이기 때문에, 재정운영에 있어서 경직성이 높고 투자여력이 떨어지는 단체이다. 또한 실질수지비율에서는 전북(2.86%), 충남(4.57%), 강원(5.16%), 제주도(5.37%)의 경우 적자는 아니나, 다른 도에 비해 상대적으로 실질수지가 떨어지는 단체이다.

표 3-21. 도의 건전성 분석 : 재정수지 요인

구분	통합재정수지비율 압박단체	경상수지비율 압박단체	실질수지비율 압박단체
도 (9개 중 4개)	제주(-16.32%) 경남(-8.85%) 충북(-7.78%) 충남(-7.72%)	전북(80.30%) 전남(78.37%) 경기(75.07%) 제주(75.02%)	전북(2.86%) 충남(4.57%) 강원(5.16%) 제주(5.37%)
도 평균	-7.08%	74.11%	6.32%

(2) 채무관리 요인

채무관리 요인에서 재정압박이 상대적으로 높을 것으로 예상되는 자치단체를 살펴보면 <표 3-22>와 같다. 우선 지방채무잔액지수는 강원(56.87%), 전남(49.48%), 충남(49.24%), 충북(48.50%)이 일반재원 대비 채무잔액이 50% 수준에 이르고 있어 재정압박이 예상된다. 지방채무상환비비율에서는 충북(10.16%), 강원(8.39%), 충남(8.25%), 경기도(7.96%)가 일반재원 대비 매년 원리금상환액 비중이 상당히 높게 나타나 그만큼 재정압박에 노출되어 있는 것으로 분석된다.

또한 장래세대부담비율은 경기(16.59%), 강원(9.97%), 경남(8.86%), 충북도(8.58%)가 높게 나타나, 중장기적 관점에서 상대적으로 미래채무부담이 높다. 채무총규모, 채무상환능력, 장래채무부담을 표시하는 이들 3개 지표에서 채무압박이 심각한 경우 재정위험이 빠질 가능성이 그만큼 크다고 볼 수 있다.

표 3-22. 도의 건전성 분석 : 채무관리 요인

구분	지방채무잔액지수 압박단체	지방채무상환비비율 압박단체	장래세대부담비율 압박단체
도 (9개 중 4개)	강원(56.87%) 전남(49.48%) 충남(49.24%) 충북(48.50%)	충북(10.16%) 강원(8.39%) 충남(8.25%) 경기(7.96%)	경기(16.56%) 강원(9.97%) 경남(8.86%) 충북(8.58%)
도 평균	43.97%	6.97%	8.12%

(3) 재정상태 요인

재정상태 요인에서 재정구조가 상대적으로 취약한 자치단체를 살펴보면 <표 3-23>와 같다. 자체세입비율은 전남(7.58%), 강원(11.44%), 전북(11.79%), 경북(13.07%)은 9개 도지역 중 재정력이 상대적으로 빈약하게 나타난다. 특히 전남은 자체세입비율이 7% 수준이고 나머지 3개 지역도 11%~13%로 자체세입기반이 매우 취약한 것으로 분석된다. 이들 자치단체는 재정수지 악화와 채무부담이 심화되면 그만큼 재정압박을 견디거나 회복하기가 어려운 상황에 직면할 가능성이 높을 것이다. 또한 자체세입의 전년 대비 증감률에서는 전남(-12.41%), 경남(-11.39%), 강원(-7.37%), 충북(-6.80%)이 전년도에 비해 자체세입이 크게 감소한 것으로 분석된다.

표 3-23. 도의 건전성 분석 : 재정상태 요인

구분	자체세입비율 취약단체	자체세입증감률 악화단체
도 (9개 중 4개)	전남(7.58%) 강원(11.44%) 전북(11.79%) 경북(13.07%)	전남(-12.41%) 경남(-11.39%) 강원(-7.37%) 충북(-6.80%)
도 평균	17.84%	-4.88%

(4) 종합적 검토

9개 도를 대상으로 재정분석 요인별로 재정 건전성을 분석한 결과를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재정수지 측면에서는 제주도, 경남도, 전북도가 수지적자 폭이 상대적으로 크게 나타난다.

둘째, 채무부담 측면(채무관리 요인)을 분석하면 강원도, 충북도, 충남도가 채무압박이 예상되는 가운데 강원도와 충북도는 장래세대부담비율이 높게 나타나 지역경제 불황과 경기침체가 지속되는 경우 미래 채무위험에 노출될 가능성이 클 것으로 예상된다.

셋째, 재정의 구조적 측면(재정상태 요인)에서는 전남도, 강원도, 충북도, 경남도가 자체세입 확보에 어려움이 나타나 상대적으로 재정압박에 노출될 가능성이 크다고 볼 수 있다.

종합적으로 재정수지 요인, 채무관리 요인, 재정상태 요인들 간에 연계에 의해 종합적으로 재정 건전성을 검토하면, 심각한 상황은 아닐지라도 강원도와 충북도는 상대적으로 재정압박에의 노출 가능성이 크다고 볼 수 있다.

3) 지방재정의 건전성 종합분석

앞에서 살펴본 광역시·도를 대상으로 한 건전성 분석결과를 토대로 <표 3-24>의 외국의 사례 등을 반영하여 지방재정압박 및 재정위험성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인천광역시는 2년 연속 재정규모의 5%를 상회하는 수지 적자를 기록하여[14], 일본의 지방재정건전화 판단기준을 적용 시, 조기건전화 단계에 해당하고 미국 펜실바니아주의 기준에 의하면 재정위험이 우려되는 상황이라고 볼 수 있다.

둘째, 채무부담 측면에서 인천시, 대구시, 충북도, 강원도의 경우 채무총규모나 채무상환능력에서 상대적으로 압박을 받고 있으나, 외국의 기준에 비추어서

14) 인천광역시의 통합재정수지비율은 2008년 −5.02%, 2009년 −10.92%, 2010년 −2.45%를 기록하고 있다.

는 재정위험 우려 상황이라고는 보기 어렵다.[15)]

표 3-24. 지방재정의 건전성 판단기준 : 외국 사례

재정지표	건전성 판단기준
재정적자비율	· 일본 조기건전화 단체 : 8.75% 이상(광역단체), 20% 이상(기초단체) · 일본 재정재생 단체 : 15% 이상(광역단체), 30% 이상(기초단체)
	· 미국 펜실바니아주 : 2년 연속 세입의 5% 이상 적자 기록 · 미국 오하이오주 : 재정적자가 세입의 1/6(17%) 초과
채무상환비율	· 일본 조기건전화 단체 : 25% 초과, 재정재생 단체 : 35% 초과
	· 미국 펜실바니아주 : 채무대금상환 불이행시 · 미국 오하이오주 : 30일 이상 채무불이행

제4절 지방재정 사전경보시스템

1. 사전경보시스템의 도입

최근 경제적 여건이 어려운 상황에서 재정수지 악화와 채무과다로 인해 지방자치단체의 재정 건전성이 우려되고 있다. 이에 따라 지방재정상황을 상시 모니터링하고, 재정위기를 사전에 예측하여 선제적으로 대응하기 위한 재정위기관리 대책을 마련할 필요성이 제기되었다. 세입결손, 채무과다, 낭비성 지출, 자금현황 등 주요 재정상황 모니터링 및 재정위기 상황에 대해 사전 예측·경보(early warning)를 작동하는 위기관리시스템이 요구된 것이다. 이에 따라 정부(행정안전

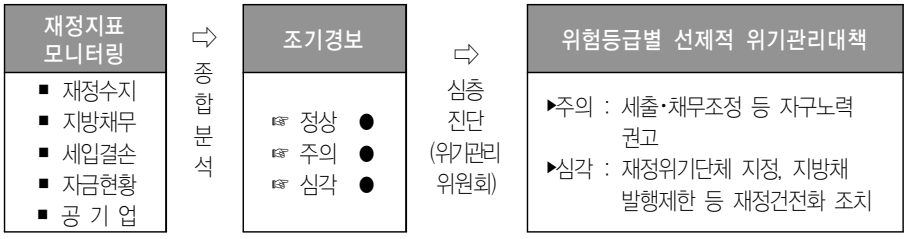
15) 다만, 우리나라의 경우 지방자치단체 내부회계(일반회계+기타특별회계+기금회계+공기업특별회계)를 대상으로 채무의 대상범위를 설정하고 있으므로 외국과의 직접적인 비교에는 무리가 있을 것이다. 예컨대 별도의 독립법인으로 운영되는 지방공사(예: 도시개발공사의 채무), 지방공단, 제3섹터 관련 채무를 비롯하여 보증채무, BTL관련 채무 등을 포함하여 실질적 의미에서 지방재정에 영향을 미칠 수 있는 채무를 포괄하여 통합분석을 통해 재정 건전성 여부를 세밀하게 검토할 필요성이 있을 것이다.

부)는 2011년에 지방재정위기 사전예측과 선제적 대응을 위해 「지방재정 위기관리시스템」을 도입하여 시범운영하고 있다. 지방재정 사전경보시스템의 기본체계는 건전성을 측정하기 위한 재정위험지표로서 5개 관점에서 7개 지표로 구성된다.

① 재정수지 측면 : 통합재정수지적자비율
② 채무관리 측면 : 예산대비 채무비율, 지방채무상환비비율
③ 세입관리 축면 : 지방세징수액 현황
④ 자금관리 측면 : 자금보유 현황
⑤ 공기업 측면 : 공기업부채비율, 개별공기업 부채비율

지방재정 사전경보시스템은 재정수지·채무증가 등 재정위험지표를 통해 분석한 결과에 기초하여 재정위기 상황을 사전 예측하고 재정위험 수준에 따라 「정상→주의→심각」단계로 등급화하여 조기경보를 발령하는 체제를 갖추고 있다 (<그림 3-7> 참조).

그림 3-7. 지방재정 조기경보 및 위기관리대책 흐름도



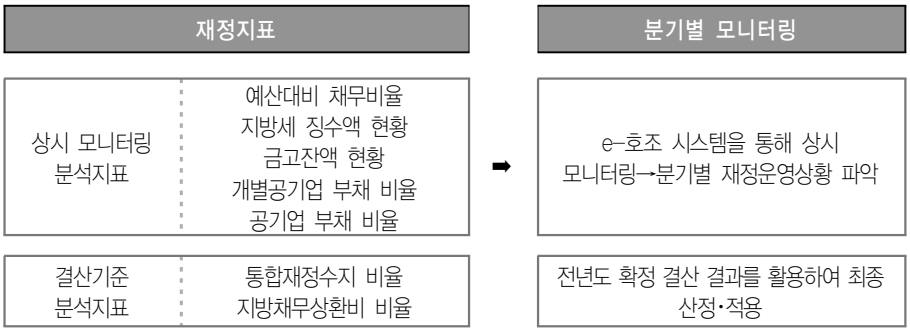
자료 : 행정안전부 내부자료(2011)

『주의』 단체는 채무감축, 세출 구조조정 등 자체 재정건전화계획 수립·시행 권고가 실시되고, 『심각』 단체는 재정위기단체로 지정되고, 지방채 발행 및 신규사업 제한 등 의무적 재정건전화가 시행된다. 재정 건전성이 낮은 자치단체에 대한 심층재정진단 및 재정건전화 권고 등은 원칙적으로 위기경보시스템으로 일원화하도록 하고 있다. 따라서 지방재정 사전경보시스템은 재정위험 신호와 단계적 조치를 실시하는 제도로, 재정운용에 문제가 있는 자치단체에 대해 재정건

전화 권고를 실시한다.

그리고 지방재정 사전경보시스템은 상시적 모니터링 지표와 결산기준 분석지표를 활용하여 재정위험 상황을 적기에 파악하는 시스템이다. 즉, 전년도말 결산기준 재정분석 결과와 e-호조 시스템을 통한 당해년도 분기별 재정운용 상황을 병행하여 모니터링하고, 이를 통해 재정위험 상황을 사전 예측하여 재정 건전화를 유도하게 된다(<그림 3-8> 참조).

그림 3-8. 지방재정 위기관리시스템과 재정지표 모니터링



자료 : 행정안전부 내부자료(2011)

2. 법적 규정사항

(1) 재정위기단체의 지정

지방재정 사전경보시스템과 관련하여 행정안전부장관은 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위기단체를 지정할 수 있다고 규정하여 재정분석결과를 토대로 하도록 규정하고 있다.

- 지방재정법 제55조의2(재정위기단체의 지정)

① 행정안전부장관은 제55조제1항 및 제2항에 따른 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위험 수준이 심각하다고 판단되는 지방자치단체를 재정위기단체로 지정할 수 있다.

② 재정위기단체의 지정을 위한 기준 및 절차 등은 대통령령으로 정한다.

재정위기단체의 지정은 지방재정법시행령에서 규정하는 재정위기단체 지정기준의 어느 하나에 해당하는 자치단체로서 재정위험의 수준이 심각하다고 판단되는 단체를 위기단체로 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 재정위기단체의 지정기준은 아래와 같다(지방재정법시행령 제65조의2)

① 통합재정수지 적자비율이 100분의 30을 초과하는 경우

② 지방채 발행액과 보증채무부담행위액 중 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액 및 채무부담행위액의 총 합계액이 해당연도 최종예산의 100분의 40을 초과하는 경우

③ 해당연도 기준으로 과거 4년과 미래 4년간 순지방비 채무상환액의 평균이 같은 기간 일반재원(지방교육세를 제외한 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금의 총 합계액을 말한다) 평균수입액의 100분의 17을 초과하는 경우

④ 분기별 지방세 누적징수액(과오납환급금을 제외한 실제 누적징수액을 말한다)이 음의 값인 경우

⑤ 해당연도 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년 해당 분기별 평균 금고 총 잔액의 100분의 10 미만인 경우

⑥ 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사의 부채가 순자산의 6배를 초과하는 경우

(2) 재정위기단체의 의무

지방재정법에서는 재정위기단체의 장은 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관의 승인을 받아야 하고 지방의회의 의결을 얻어야 하며 건전화계획을 기초로 예산을 편성하여야 한다. 또한 재정건전화계획의 이행상황을 지방의회 및 행정안전부장관에게 보고하여야 하며, 재정건전화계획 및 이행상황을 매년 2회 이상 주민에게 공개하여야 한다고 규정하고 있다.

• 지방재정법 제55조의3(재정위기단체의 의무 등)
① 재정위기단체의 장은 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.
② 재정위기단체의 장은 재정건전화계획에 대하여 지방의회의 의결을 얻어야 한다.
③ 재정위기단체의 장이 예산을 편성할 때에는 재정건전화계획을 기초로 하여야 한다.
④ 재정위기단체의 장은 재정건전화계획의 이행상황을 지방의회 및 행정안전부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.
⑤ 행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행상황에 대하여 필요한 사항을 권고하거나 지도할 수 있다.
⑥ 재정위기단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 행정안전부장관의 권고 또는 지도에 따라야 한다.
⑦ 재정위기단체의 장은 재정건전화계획 및 이행상황을 매년 2회 이상 주민에게 공개하여야 한다.

재정건전화계획의 제출 시기와 관련하여 재정위기단체의 장은 재정위기단체로 지정된 날부터 60일 이내에 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관에게 제출하여야 하고, 행정안전부장관의 승인을 받은 재정건전화계획을 지체 없이 지방의회에 송부하고 의결을 요청하여야 한다(지방재정법시행령 제65조의3).

(3) 재정위기단체에 대한 제한 조치

재정위기단체는 재정건전화계획에 의하지 않고는 지방채의 발행, 채무의 보증, 일시차입, 채무부담행위를 할 수 없으며, 일정규모 이상의 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성할 수 없다. 여기서 재정투·융자사업 예산편성의 제한 기준은 시·도의 경우 총사업비 40억원 이상의 신규 투·융자사업이고, 시·군 및 자치구의 경우 총사업비 20억원 이상의 신규 투·융자사업을 말한다(지방재정법시행령 제65조의4).

• 지방재정법 제55조의4(재정위기단체의 지방채 발행 제한 등)
① 재정위기단체의 장은 제11조부터 제14조까지 및 제44조에도 불구하고 행정안전부장관의 승인과 지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 지방채의 발행, 채무의 보증, 일시차입, 채무부담행위를 할 수 없다.
② 재정위기단체의 장은 제37조에도 불구하고 행정안전부장관의 승인과 지방의회의 의결을 얻은 재정건전화계획에 의하지 아니하고는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 재정투·융자사업에 관한 예산을 편성할 수 없다.

(4) 재정건전화 이행부진에 대한 불이익

행정안전부장관은 재정건전화계획 수립 및 이행 결과가 현저히 부진하다고 판단하는 경우에는 교부세를 감액하거나 그 밖의 재정상의 불이익을 부여할 수 있다.

• 지방재정법 제55조의5(재정건전화 이행부진 지방자치단체에 대한 불이익 부여)
① 행정안전부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행 결과가 현저히 부진하다고 판단하는 경우에는 교부세를 감액하거나 그 밖의 재정상의 불이익을 부여할 수 있다.
② 행정안전부장관은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 필요한 조치 등을 취하도록 협조를 요청할 수 있다.
③ 제2항에 따라 협조를 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다.

지방재정 사전경보시스템의 도입으로 재정분석제도와의 관계를 검토할 필요성이 제기된다. 특히 지방재정분석제도는 지방재정의 종합적 진단시스템으로서 재정의 건전성, 효율성, 계획성 등을 망라하여 재정운영 전반을 점검하고 그에 따른 분석결과를 주민 등 정보이용자들에게 공개하는 시스템이다. 따라서 재정건전성에 초점을 두고 재정위험 상황을 사전에 예측하고 경보를 발령하는 "지방재정 사전경보시스템"과는 제도의 성격과 활용이 다르다.

따라서 지방재정의 객관적 관리와 진단시스템의 확립 관점에서 지방재정분석과 사전경보시스템 간의 관계를 명확하게 정립하는 것이 필요하다.

제5절 재정 건전성 관련 쟁점사항

앞에서 살펴 본 지방재정의 건전성 실태분석을 토대로 건전성 확보와 관련하여 제기될 수 있는 주요 쟁점사항을 살펴보면 다음과 같다.

1. 지방재정분석의 방향

지방재정의 위기관리대책으로서 사전경보시스템이 도입됨에 따라 건전성 관점에서 지방재정분석제도의 방향성을 명확히 설정하여야 한다. 지방재정 사전경보시스템은 재정위기를 사전에 예방하는데 초점을 두고 있으므로 재정상태의 악화 정도를 판단하기 위한 재정위험지표로서 재정수지적자, 세입결손, 채무증가 등의 요인에 초점을 맞추고 있다. 이에 비해 지방재정분석제도는 지방자치단체의 종합적 재정상태와 운영성과를 분석·평가하기 위한 시스템이므로 제도의 본래적 목적과 기능을 구현할 수 있도록 다음의 방향성을 갖는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 지방재정분석은 사전경보시스템과는 달리 지방재정의 전반을 종합분석하는 성격을 지니고 있으므로, 지방재정의 객관적 통계분석과 재정정보기반구조로서 기능할 수 있도록 운영되어야 한다.

둘째, 재정분석 결과를 현행 재정관리제도 - 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행제도 등 - 와 연계·운영되도록 하여야 한다.

셋째, 현금주의 정보와 발생주의 정보를 결합하는 것이 필요하다. 지표의 유용성을 제고할 수 있도록 예산회계 및 재무회계 관련 정보를 포괄하여 재정분석지표체계를 구성하는 것이 필요하다.

넷째, 건전성 측정지표에서 재정범위를 확대하고 미확정채무를 포함하는 등 지방재정의 통합분석이 이루어지도록 한다. 지방자치단체는 가장 기본이 되는 일반회계를 비롯하여 기타특별회계·공기업특별회계·기금회계가 있으며, 이 외에

별도 법인으로 지방공사·공단, 제3섹터 등을 운영하고 있다.

기존에는 주로 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 재정분석을 실시하였으나, 재정의 활동범위가 다양하고 회계실체 간 거래가 복잡해지고 있으므로, 일반회계 등에 국한하여서는 지방자치단체의 재정상태나 건전성을 충실하게 파악하는 것이 어려운 실정이다. 특히 회계실체간의 전출·전입을 통해 부채규모를 숨기거나 일반회계의 실직적인 적자를 은폐·축소하는 등 회계조작이 발생할 수도 있다. 따라서 지방재정상황을 제대로 파악하기 위해서는 통합적 관점에서 재정분석의 기틀을 마련하는 것이 바람직하다.

2. 예산회계와 재무회계 정보의 활용

건전성과 관련한 또 하나의 이슈는 현행 예산회계의 세입세출관련 정보와 '07년도부터 새롭게 도입된 재무회계 관련 정보를 어떻게 조화롭게 활용할 것인가의 문제이다. 복식부기·발생주의회계제도가 시행되면서 우리나라는 하나의 예산집행에 대해 2가지 결산이 병행하여 이루어지고 있다. 이로 인해 현재는 재정지표에 있어서도 예산회계 중심의 재정분석지표와 재무회계 중심의 재무분석지표가 별도로 분리 운영되고 있다.[16]

복식부기회계의 경우 현금정보 이외에 여러 저량정보와 원가 관련 정보 가 산출되므로, 종합적인 재정상황을 분석·평가하기 위해서는 이들 정보를 충분히 활용하는 것이 필요하다. 즉, 재무회계에서 생성되는 자산·부채·순자산, 비용·수익, 원가정보 등 다양한 재무정보의 특성과 포괄범위를 검토하여 양자 간 정보를 연계·운영함으로써 정보의 유용성을 높이는 것이 바람직할 것이다.

재무회계에서는 재정상태(자산, 부채, 순자산) 변동과 관련하여 자산이 수익화되는 과정과 자산이 비용화되는 과정 등 자산의 관리에 관한 정보가 생성된다. 또한 서비스잠재력을 갖는 사회기반시설 등 정부부문 특수자산의 경우 유지관리

16) 예산회계결산이란 현행 단식부기·현금주의회계에 의한 세입세출결산이며, 재무회계결산이란 복식부기·발생주의회계에 의한 재무보고서(재무제표) 중심의 결산을 의미한다.

에 막대한 자원이 소비되므로, 이들 비용요인을 포함하는 것이 필요하다. 따라서 현행 예산상에 표시되는 수입·지출관련 정보와 재무회계 관련 정보를 연결, 분석함으로써 보다 수준 높은 재정분석이 가능할 것으로 기대된다.

이와 같은 상황을 종합적으로 고려하여 향후 결산관련 법령과 회계처리 기준이 정비되는 과정에서는 현금주의지표와 발생주의지표를 연계하는 접근이 필요하다. 이를 위해 예산회계와 재무회계를 포괄하는 관점에서 재정지표를 활용할 수 있는 재정분석의 통합운영체계를 구축하여야 할 것이다.

3. 건전성 측정을 위한 재정지표의 모색

재정 건전성 확보 관점에서 지방재정분석제도의 핵심이슈 중 하나는 건전성 측정지표의 개발 문제이다. 재정 건전성에 관한 지표 개발의 경우 제기되는 주요 쟁점으로는 다음 사항을 들 수 있다.[17]

첫째, 지방재정분석제도가 지방재정의 건전성 확보에 효과를 나타내기 위해서는 종합적인 차원에서 재정상태의 건전성을 객관적으로 측정하는 것이 중요하다는 점이다. 즉, 특정한 재정활동이나 재정위기 요인, 예컨대 채무과다, 재정수지 적자 등에 중점을 두기보다는 보다 포괄적 관점에서 접근하는 것이 필요하다.

둘째, 재정 건전성은 지방재정의 운영적 측면과 함께 구조적 요인(예: 세원, 재정력, 경제적 기반, 인구감소 등)을 고려하면서 지표를 모색할 필요가 있다. 건전하게 재정을 운영할지라도 근원적으로 세입기반이 취약한 경우 이들 구조적 요

17) 재정지표와 관련하여서는 건전성 지표 뿐 아니라 다음의 사항에 대해서도 개선이 필요하다. 우선, 서비스비용 및 재정성과 관련 지표 개발이 필요하다. 즉, 효율성을 투입 대비 산출로 보는 경우 (일자리 창출수/ 일자리 관련 투입예산), (창업자수/창업교실운영 예산) 등의 지표를 포함하여 재정 효율성 지표를 보완하여야 한다. 서비스비용으로는 청소비, 공원유지관리비, 상하수도비용 등 공공서비스 관련 지표를 개발할 수 있을 것이다. 둘째, 비계량지표를 모색하는 것이 필요하다. 계량지표와 비계량지표를 혼합하여 지표를 구성함으로써 실제 해당 사업이나 경비의 문제요인에 대한 양적 및 질적 분석이 가능하다. 셋째, 최근 이슈와 관련된 지표 즉, 복지재정, 일자리, 경비절감, 재정투명성 등에 대한 지표를 검토하는 것이 필요하다. 넷째, 연도 간 지표의 변동성을 완화하도록 하여야 한다. 보통교부세와 직접 연계되는 재정효율성 지표는 주로 전년 대비 증감률로 표시되어 연도 간 변동성이 크게 나타난다. 따라서 목표 대비 비율(3년 평균이나 동종평균 대비)이나 해당 경비의 비율과 증감률을 조합하는 방식을 통해 연도 간의 급격한 변동을 완화할 수 있는 지표로 전환하는 것이 필요하다.

인이 건전성에 영향을 미치기 때문이다.

셋째, 지방재정분석에서 건전성 분석의 방향은 단기적 관점 뿐 아니라 장기적 관점에서의 재정 안정성과 지속가능성도 포함하여 현재 및 미래 관점의 건전성을 측정할 수 있는 지표개발이 요구된다. 특히, 장기적 관점에서 재정의 지속가능성을 측정하기 위해서는 명시적으로 확정된 채무와 함께 보증채무, 연금채무, 공기업부채, BTL 관련 채무 등 장기적 관점에서 지방재정에 영향을 미치는 미확정채무를 포함하는 것이 필요하다. 이들 부채를 포함하여 재정 건전성을 측정함으로써 공공자산의 서비스수혜와 그에 따른 세대 간 비용부담을 측정하여 세대 간 형평성(inter-generational equity)을 파악하게 된다.

따라서 건전성 관점에서 재정분석제도는 이와 같은 방향성과 범위를 포괄하여 지방재정상황을 측정하는 것이 바람직할 것이다.

표 3-25. 재정 건전성 분석지표의 모색 방향

구 분	주요 내용 및 세부항목
포괄적 접근	• 재정수지 : 세입·세출 간의 불균형, 현금유동성, 재정적자 누증 • 채무과다 : 채무증대로 인한 재정압박, 채무상환능력
운영적, 구조적 측면	• 수입의 자주성과 안정성, 지출의 탄력성과 경직도 • 재정력, 자체세입기반, 자산과 부채 관계, 산업·경제적 기반
단기적, 장기적 관점	• 자체세입 증감, 순자산 증감, 지방세 증감 • 세입성장성, 재정의 지속가능성, 미래 채무부담·채무상환능력

4. 재정분석과 사전경보시스템의 관계

지방재정분석제도는 전년도 결산에 의한 종합적 재정상태, 재정운영실적 등을 분석하여 그 결과에 의해 평가등급을 산정하고 이를 외부에 공개하는 시스템이다. 또한 재정규모, 인구 등에 따라 자치단체 유형별로 재정비교표를 작성·공개함으로써 자치단체가 자율적으로 개선목표를 설정하고 이를 달성하도록 유도하는 기능을 수행한다. 특히, 재정분석 결과를 보통교부세의 자체노력항목과 직접

연계하여 운영하고 우수단체 특별교부세 지원 등이 이루어진다.

한편, 지방재정 사전경보시스템은 재정운영상황에 대해 상시적인 모니터링을 실시하여 재정위험을 사전에 예측하여 해당단체에 주의, 심각 등 재정위험 신호를 경고하는 조기경보시스템이다. 그리고 주의 단체와 심각 단체에 대해 재정건전화계획을 수립·이행하도록 하여 재정위기 상황을 사전에 방지하는 재정위기 관리대책에 해당한다.

- 상시적 모니터링 : 재정수지적자, 채무상환능력, 자금수급상황 등 점검
- 재정위험도 사전예측 및 경고 발령 : 정상단계, 주의단계, 심각단계
- 단계별 조치 이행 : 재정건전화계획 수립 및 이행

지방재정분석제도에서 부진단체를 대상으로 선정되는 재정진단단체와 지방재정 사전경보시스템에서 재정위험이 심각한 수준에 해당하는 재정위기단체의 관계를 살펴보면, 재정진단 단체는 종합적인 재정분석 결과 건전성과 효율성이 최하위에 해당하는 자치단체이나, 재정위기 단체는 아니다. 반면에 재정위기단체는 지방재정의 사전 모니터링 하에서 재정위험지표에 기초하여 재정위기 단계로 볼 수 있는 자치단체이다. 따라서『지방재정분석·진단제도』와『지방재정 사전경보시스템』의 고유한 성격을 고려하면서 양 제도 간의 관계를 정립하는 것이 바람직할 것이다.

제4장 건전성 관점에서 지방재정분석제도의 개편방안

제1절 재정분석의 제도적 틀 전환

재정 건전성 관리에 초점을 두는 「지방재정 사전경보시스템」이 도입됨에 따라 지방재정분석의 제도적 틀을 전환할 필요가 있다. 우선, 지방재정분석제도는 사전경보시스템과 상호 연계하되, 사후적 재정운용 수단으로서의 건전성 확보 기능을 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 방향에서 재정분석의 제도적 틀을 전환하는 것이 바람직하다.

첫째, 지방재정분석제도는 재정위험 상황을 사전에 경보를 발령하는 조기경보시스템과는 달리 지방재정운영에서 나타나는 문제요인(구조적, 관리적)을 발견하고 그에 대한 개선전략을 마련하는데 초점을 두도록 재정분석의 방향성을 전환한다.

둘째, 지방재정의 객관적 관리나 문제점 개선을 위해서 재정분석제도는 지방재정의 실상을 정확하게 분석하고, 부진단체에 대해서 그 원인을 찾아 해결하는 컨설팅 기능을 강화한다.

셋째, 현행 지방재정분석은 주로 예산회계 중심의 재정지표를 활용하고 있으나, 중장기적 관점에서 재무회계에서 산출되는 다양한 재무정보를 포함하여 재정지표의 유용성을 높이는 것이 필요하다. 즉, 현행 재정분석지표는 현금주의 세입·세출정보에 치중하여 저량정보(자산·부채·순자산)가 빈약하고 사업별 원가정보를 미반영하는 등 정보의 유용성 면에서 많은 제약과 한계를 드러내고 있다. 따라서 예산회계정보와 재무회계정보를 충분히 활용할 수 있도록 통합분석 체계를 구축하도록 한다.

넷째, 지방재정 사전경보시스템은 주로 재정수지, 채무관리, 현금유동성 등 재정위험지표에 초점을 두고 건전성을 판단하는 반면에, 지방재정분석제도는 이들 재정위험 요인 뿐 아니라 재정의 구조적 요인과 재정의 지속가능성 측면을 포괄하는 방향에서 재정분석의 제도적 틀을 마련하도록 한다.

다섯째, 기존의 지방재정관리제도와의 연계를 강화한다. 사전적 재정규율 장치인 투융자심사제도, 지방채발행제도, 중기지방재정계획, 예산편성기준 등과 재정분석제도를 연계하여 제도의 실효성을 확보한다.

여섯째, 재정분석의 회계범위를 확대하는 것이 필요하다. 현행 지방재정분석제도는 자치단체 내부회계 중심으로 운영되고 있으나, 실제 일반회계와 공기업 회계 간에 전출·입이 빈번하게 나타나고, 회계 간 거래를 통해 재정적자를 회피하는 등의 부작용이 나타나고 있다. 따라서 재정분석의 대상범위에 지방공사·공단, 제3섹터 등 실질적 영향을 미치는 거래를 포함하여 재정실상을 보다 정확하게 파악할 수 있도록 하여야 한다.

제2절 지방재정분석지표의 개편

재정분석지표의 개편에서는 건전성 측정지표를 대상으로 살펴보고자 한다. 앞장에서 기술한 바와 같이 지방재정 사전경보시스템 도입으로 재정분석의 건전성 분야는 재정위험 판단지표와 함께 재정의 구조적 요인, 재정의 지속가능성, 미래 재정위험관리 등을 고려하는 포괄적 접근이 바람직하다. 이와 같은 점을 고려하면서 지표체계 조정, 재무분석지표와의 관계, 재정분석과 사전경보시스템의 관계정립에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1. 재정 건전성 지표체계의 조정

재정위기관리대책으로서 재정위험 판단지표에 초점을 두는 「지방재정 사전경

보시스템」이 도입됨에 따라 우선적으로 고려해야 하는 것은 지방재정분석제도의 건전성 분야 지표체계를 조정하는 것이다.

본 연구에서는 건전성 분야의 지표체계를 크게 5개 측면 - 재정수지, 채무관리, 현금유동성, 재정상태, 재정의 지속가능성 - 을 중심으로 핵심지표를 선정하는 방향에서 다음과 같이 지표체계를 조정하는 방안을 강구한다.[18)]

첫째, 재정수지 요인은 세입·세출 간 불균형 측면에서 재정적자 또는 재정흑자를 측정하는 것으로 통합재정수지비율, 경상수지비율, 실질수지비율 등의 지표를 고려할 수 있다.

둘째, 채무관리 요인은 채무부담 측면에서 채무총규모, 채무상환능력을 측정하는 것으로 지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율, 가용재원 대비 채무상환비비율, 1인당 채무액 등의 지표를 들 수 있다. 가용재원 대비 채무상환비비율은 채무상환액을 가용재원으로 나누어 얻은 값으로, 가용재원이란 세입액에서 필수경비를 제외한 금액을 말한다.

셋째, 현금유동성 요인은 자금수급 측면에서 현금부족 등 유동성을 측정하기 위한 것으로 유동비율, 현금성자산비율 등의 지표를 고려할 수 있다. 현금성자산비율은 현금성자산을 유동부채로 나누어 얻은 값으로, 현금성자산은 현금과 단기금융상품을 합한 금액을 말한다.

넷째, 재정상태 요인은 재정의 구조적 측면에서 건전성을 파악하기 위한 것으로 자체세입비율(증감률), 경상경비비율(증감률), 재정력지수, 현금창출자산 대비 순부채 비율 등의 지표를 들 수 있다. 현금창출자산 대비 순부채 비율은 순부채액을 현금창출자산으로 나누어 얻은 값으로, 현금창출자산이란 유동자산, 장기금융상품, 장기융자금 등 현금화가 가능한 자산을 말한다.

다섯째, 재정의 지속가능성 요인은 미래 재정관리 관점에서 건전성을 파악하기 위한 것으로 세입증감률, 순자산증감률, 1인당 지방세부담액, 장래채무부담비율 등의 지표를 고려할 수 있다. 세입증감률은 세입증감액을 전년도 세입액으로

18) 본 연구에서 각 측정요인별로 제시된 다양한 지표를 중심으로 향후 지표의 중요성, 유사·중복성, 지표의 변별력, 데이터 획득 가능성 등 개별지표에 대한 타당성을 검토하여 건전성 측정지표를 구성하는 것이 필요할 것이다.

나누어 얻은 값으로 5년 경향을 분석하는 지표이다.

순자산증감률은 순자산증감액을 기초순자산으로 나누어 얻은 값으로 5년 경향을 분석하는 지표이다. 장래채무부담비율은 자치단체가 향후 부담해야할 실질부채를 일반재원규모로 나누어 얻은 값이다. 실질부채란 독립법인으로 운영되는 지방공사·공단, 제3섹터 등 공기업부채, 보증채무, BTL관련 채무 등 일반회계가 향후 떠안게 될 채무를 포함하는 개념이다.[19]

이와 같이 재정 건전성에 관한 제 측면을 포함한 종합적인 관점에서 재정 건전성 지표체계의 조정방향을 제시하면 <그림 4-1>과 같다.

19) 이와 같이 채무의 범위를 광범위하게 설정하는 이유는 자치단체의 경우 형식적으로는 다른 회계나 별도의 독립법인이 부담할 채무일지라도 이들 회계나 법인이 채무를 상환하지 못하게 되면 결국 자치단체의 일반재원으로 충당할 수밖에 없는 재정구조를 유지하고 있기 때문이다.

그림 4-1. 재정 건전성 지표체계의 조정 방향

현행 재정건전성 측정지표			새로운 재정건전성 측정지표	
재정수지 요인	통합재정수지비율(분)	➡	재정수지 요인	통합재정수지비율
	경상수지비율(분)			경상수지비율
	실질수지비율(참)			실질수지비율
채무관리 요인	지방채무잔액지수(분)	➡	채무관리 요인	지방채무잔액지수
	지방채무상환비비율(분)			지방채무상환비비율
	장래세대부담비율(분)			가용재원 대비 채무상환비 비율(신)
				주민1인당 총부채(신)
재정능력 요인	자체세입비율(증감률)(분)	➡	재정능력 요인	※ 재정의 구조적 요인에 포함
유동성 요인	유동비율(참)	➡	유동성 요인	유동비율
				현금성자산비율(신)
재정의 구조적 요인	×	➡	재정의 구조적 요인	자체세입비율(증감률) (수입구조)
				경상경비비율(증감률) (지출구조)(신)
				재정력지수(신)
				현금창출자산 대비 순부채비율(신)
성장성과 지속가능성	×	➡	성장성과 지속가능성	세입증감률(5년 경향)(신)
				순자산증감률(5년 경향)(신) (또는 일반순자산증감률)
				1인당 지방세부담액(신)
				장래채무부담비율 (공기업부채 등 포함)(신)

주 : (분)은 분석지표, (참)은 참고지표
(수)는 수정지표, (신)은 신규지표

이와 함께 재정분석지표의 활용성 관점에서 채무지표의 비교 기준을 합리적으로 설정하는 것이 필요하다. 지방자치단체의 채무총규모를 어떤 기준과 비교하여 건전성을 측정하는가는 매우 중요하다. 국내사례 및 해외벤치마킹에 의하면, 일반적으로 채무비율을 산정하는 비교 기준으로는 예산규모, 경상세입, 일반재원, 경상일반재원, 표준재정규모 등을 들 수 있다. 일예로 건전성 측정지표로서 "예산 대비 채무비율"은 다음과 같은 문제점이 나타난다.

즉, <표 4-1>에서 K자치단체의 경우 2011년도에 지방채를 269억원을 추가 발행하여 채무가 급격히 증가하였으나, 실제 채무비율은 크게 하락한 것으로 나타나고 있다. 그 이유는 당해연도에 SOC 건설과 관련하여 1,000억원의 국고보조금이 급증하는 등 예산규모가 3,000억원 정도 크게 증가하여 실제 지표값은 채무가 개선된 것으로 나타난다. 따라서 채무총규모가 재정압박 수준에 도달하였는가를 판단하기 위해서는 실질채무액을 표준재정규모 또는 일반재원과 비교하는 것이 바람직하다.

표 4-1. 채무비율에 대한 예산규모의 변화 영향

(단위 : 백만원)

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11
실질채무액	40,336	70,294	70,252	70,210	93,168	120,126
예산규모	313,781	342,713	356,423	344,808	354,798	656,426
채무비율	12.9%	20.5%	19.7%	20.4%	26.3%	18.3%

2. 재무회계의 재무분석지표와의 관계 정립

현행 지방재정분석지표와 재무회계의 재무분석지표와의 관계 정립이 필요하다. 지방재정의 제도적 정비, 새로운 정보의 분석방법 개선, 결산제도의 이원화 등을 고려하여 재정분석지표(예산회계)와 재무분석지표(재무회)를 단계적으로 통합하는 접근이 바람직할 것이다. 그 과정에서는 현 재정분석지표와 재무제표 분석에서 주로 사용되고 있는 재무비율지표(financial ratio indicator)를 조화하는 방향을 모색할 수 있다.

우선, 단기적으로는 재무회계 관련 재무분석지표의 유용성을 고려하면서 양 지표를 구분하되, 다음의 접근방향에서 재무회계 정보를 재정분석에서 활용하는 것이 요구된다.

① 해당 자치단체의 재정상태(건전성, 안정성 등) 및 재정운영의 성과(성장성 등)를 나타낼 수 있는 지표를 중심으로 재무회계 정보 활용

② 자산, 부채, 성과관련 지표를 보완하여 분석

③ 재정위기를 사전에 예방할 수 있는 재정 건전화 유도 기능에 활용

한편, 거시적 관점에서는 재무회계 정보의 타당성이 검증되고 결산체계를 조정한 이후, 재정분석·진단체제를 재정비하고 지방재정의 통합분석체계를 마련하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 예산 중심의 기존 재정분석지표, 예산과 결산의 대비 등 예산과 상대비교를 할 수 있는 다양한 지표개발, 정부회계의 특성을 반영한 재정상태, 운영성과, 유동성, 성장성 등을 분석하는 지표개발, 지방공공부문의 특성을 감안한 재정분석지표체계 구성 등이 이루어져야 할 것이다.

이러한 점을 종합적으로 고려하여 재정분석지표(예산회계)와 재무분석지표(재무회계) 간의 단계별 관계 정립 방향을 제시하면 <그림 4-2>와 같다.

그림 4-2. 재정분석지표와 재무분석지표 간의 관계 정립 방향

구분	분석지표	운영 방향
제1단계	재정분석지표와 재무분석지표 간의 연계 운영	· 예산회계와 재무회계의 구분 · 재정분석 중심의 재무회계 정보 보완 · 결산체계 이원화
⬇	(조정 및 보완)	· 저량정보(자산·부채·순자산) 검증 · 사업별 원가정보 산출
제2단계	재정분석지표와 재무분석지표 간의 통합 운영	· 재정분석과 재무분석의 구분 · 분야별 재정지표 연계방법 마련 · 결산체계 이원화
⬇	(결산제도 정비)	· 지방재정의 법·제도적 정비 · 정부재무제표의 분석방법 개발 · 정부특성을 고려한 재무분석지표 개발
제3단계	지방재정의 통합분석	· 통합재정분석(예산회계, 재무회계) · 결산체계 일원화 ※ 성과분석시스템의 연계 지원

제3절 재정분석제도와 사전경보시스템의 관계 정립

1. 양 제도 간의 관계

재정위기관리대책으로서 건전성에 초점을 두는 「지방재정 사전경보시스템」이 도입됨에 따라 그동안 종합점검시스템으로 지방재정의 상태와 운영상황을 분석·진단하는 기능을 수행해 온 지방재정분석제도에 변화가 예상된다. 이에 따라 재정분석제도를 전반적으로 검토하고, 이를 토대로 재정분석과 사전경보시스템의 관계를 정립하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 목적, 대상·시기, 지표, 초점 등을 검토하면 다음과 같다.

첫째, 목적 측면에서 재정분석제도는 지방재정의 건전성·효율성·책임성 등의 다양한 관점에서 종합분석·진단하여 건전화를 유도하는 반면에 사전경보시스템은 재정위험을 사전에 예측·판단하기 위한 모니터링과 재정위기상황을 예방하기 위한 재정위기관리제도이다.

둘째, 대상 및 시기는 재정분석제도는 전 자치단체를 대상으로 지방재정의 전반적 사항을 정기적으로 분석하나, 사전경보시스템은 건전화 판단요인을 중심으로 상시적으로 재정위험 상황을 예측한다.

셋째, 지표 측면에서 재정분석제도는 건전성·효율성·계획성 등 다양한 분석지표로 구성되는데 비해, 사전경보시스템은 수지적자, 채무상환능력 등 재정위험을 판단하기 위한 지표를 중심으로 한다.

넷째, 분석초점은 재정분석제도는 지방재정 전반을 종합적으로 분석진단하고 문제요인에 대해 개선전략을 마련하는데 초점을 두는 반면, 사전경보시스템은 상시 모니터링을 통해 재정위기상황을 사전 예측·판단하여 재정위기를 예방하는데 초점을 두고 있다.

다섯째, 결과활용 면에서 재정분석제도는 재정분석결과를 등급화하여 공개하고 유사단체 재정비교표를 통해 개선목표와 건전화를 유도한다. 또한 분석결과

를 보통교부세 배분과 연계하는 등 차등적 재정지원 기준으로 사용된다. 반면에 사전경보시스템은 재정위기단체 식별 및 재정건전화계획 수립 및 이행을 통해 재정건전화를 유도하는 기능을 수행한다.

이와 같은 재정분석제도와 사전경보시스템 간의 관계를 요약·정리하면 <그림 4-3>과 같다.

그림 4-3. 재정분석제도와 지방재정 사전경보시스템의 비교

2. 관계정립을 위한 정책대안

1) 단기적 방안

단기적 방안은 지방재정분석의 전체 틀 속에서 사전경보시스템을 운용하는 접

근방식을 생각할 수 있다. 즉, 재정분석제도와 사전경보시스템의 고유기능을 유지하면서 재정건전화 관리는 재정분석 결과를 토대로 사전경보시스템에 의해 운영하는 방법이다. 이는 「지방재정의 사전경보시스템」에 대한 제도적 인프라 구축이 완비되는 시점 즉, 재정위기 단체 여부를 판단하기 위한 건전화판단지표와 건전화판단비율이 객관적으로 설정되기 이전까지는 결국 복수의 재정위험 관련 정량지표와 함께 해당단체의 재정여건 및 재정상황에 대한 질적 분석이 필요하기 때문이다. 예를 들어, 재정위험을 초래한 원인과 배경(재정위험이 일시적 현상인가, 구조적 문제인가 등), 재정위험에의 노출가능성, 재정위기의 전망과 해소능력을 종합적으로 고려하는 것이 바람직하다.

이처럼 재정위험 판단을 위한 기초인프라 구축이 완비되지 않은 경우 재정위기 상황을 맞는 실제 이슈와 논점이 무엇인가를 정확하게 파악하는 것이 중요하다. 예컨대, 재정위험이 채무급증 문제인지, 인구감소와 지역경제 쇠퇴로 인한 현금부족 문제인지, 또는 공기업 경영적자로 인한 위기인가를 분석할 필요가 있다.[20] 이러한 배경 하에서는 재정 건전성 관리방안으로서 재정분석 결과를 토대로 조기경보시스템이 작동되도록 운영하되, 양 제도 간의 연계 강화를 통해 건전성을 확보하는 것이 바람직할 것이다.

2) 장기적 방안

장기적 방안은 지방재정 사전경보시스템을 재정위기단체를 중심으로 심층진단 및 재정건전화 조치를 실시하는 재정건전화관리제도로 운영하는 것이다. 현재 우리나라의 경우 재정건전성이 문제시되어 재정이 악화되는 경우 우선 1단계에서는 단일 지표에서 시작하여 점차로 다수 지표에 걸쳐 재정위험신호가 나타나게 될 것이다. 특히 이들 재정위험지표는 상호 연결되어 있다. 예컨대 공기업

20) 예컨대, K시는 공영개발사업의 토지미분양으로 인해 채무급증 및 재정수지가 악화된 사례로 전반적인 재정위기 상황은 아니라고 볼 수 있다. 그러나 일본 유바리시와 같이 인구감소와 무리한 관광리조트 개발에 따른 채무증가로 재정파산을 선언하는 사례도 있다. 따라서 재정위기상황이 일시적인가? 구조적 문제로 회복이 불가능한가를 객관적으로 판단하는 것이 필요하다.

부실로 인해 채무가 급증하고 재정적자가 누적되면 이로 인해 재정수지가 악화되고 채무상환능력이 떨어져 심각한 재정위기 상황을 맞는 단계로 발전하게 될 것이다.

즉, 미국이나 일본 사례와 같이 실제로 지방정부의 재정위기가 현실화되어 재정파산을 선언하고 재정건전화 조치가 이루어지는 단계에서는 건전화 판단지표에 대해 재정위기를 판단하는 절대적 기준(건전화판단비율)을 설정하여 활용하는 것이 바람직하다. 즉, 일본의 건전화판단비율인 연결실질적자비율 30% 이상, 채무상환비비율 35% 이상 등 절대적 기준을 초과하면 재정위기단체로 지정하는 것이다.

현행 「지방재정 사전경보시스템」은 이와 같은 건전화판단비율이 기준선을 초과하면 재정위기 상황이라고 판단하는 절대적 기준이 아니다. 특히 우리의 경우 실제로 재정파산의 경험이 없기 때문에, 단일지표에 의해 재정위험이나 재정위기를 결정하기에는 어려움이 따른다. 따라서 장기적 방안은 재정분석제도는 지방재정의 종합점검시스템으로서 매년 정기적으로 지방재정 전반을 분석·진단하는데 초점을 두고, 사전경보시스템은 상시 모니터링을 통해 재정위험에의 노출 가능성을 사전 예측하고 심각한 수준에 달한 단체를 재정위기관리 단체로 지정하여 심층진단 및 재정건전화 방안을 실시하는 것이 바람직할 것이다.

을 지니고 있으므로, 지방재정의 객관적 통계분석과 재정정보 기반을 제공하도록 하여야 한다.

(2) 재정분석결과를 현행 재정관리제도(중기재정계획, 투융자심사, 지방채발행 등)와 연계·운영되도록 시스템을 구축하여야 한다. 이는 재정분석 결과를 다음 계획수립 및 예산에 환류·반영함으로써 재정분석제도의 실효성이 제고할 수 있다.

(3) 예산회계의 현금주의정보와 재무회계의 발생주의정보를 충분히 활용하는 것이 필요하다. 현재는 예산회계의 재정분석지표와 재무회계의 재무분석지표가 별도로 분리되어 운영되고 있으나, 종합적인 재정상황을 온전히 분석하기 위해서는 현금정보 이외에 자산·부채·순자산 및 사업원가 관련 정보 등 다양한 재무정보를 활용함으로써 보다 질 높은 재정분석이 가능하도록 될 것이다.

(4) 건전성 측정을 위한 재정지표체계를 새롭게 모색하는 것이 필요하다. 건전성 분석의 방향과 범위에 대한 심도있는 검토를 통해 단기적 관점 뿐 아니라 장기적 관점에서의 건전성 측정요소 - 재정의 구조적 요인, 재정의 성장성과 지속가능성 -를 포괄하는 것이 필요하다.

(5) 지방재정분석과 사전경보시스템 간에 나타나는 차이점을 고려하면서 양 제도 간의 관계를 바람직한 방향으로 정립하는 것이 필요하다. 건전성 확보 관점에서 양 제도 간의 연계 운영 및 제도적 보완이 필요하다.

마지막으로 제4장은 앞에서 분석한 결과와 주요 쟁점사항을 중심으로 정책방향과 대안을 제시하였다. 특히 2012년부터 위기관리대책으로서 「지방재정 사전경보시스템」이 도입되므로, 이러한 환경변화를 고려하면서 재정분석의 제도적 틀 전환, 지방재정분석지표의 개편, 재정분석과 사전경보시스템의 관계정립에 초점을 두고 정책방안을 마련하였다.

제2절 정책건의

지방자치단체는 2012년부터 「지방재정 사전경보시스템」의 본격 시행과 관련하여 재정 건전성을 확보하는 관점에서 현행 지방재정분석제도와 새롭게 도입되는 위기관리시스템을 어떻게 운영할 것인가를 명확하게 인식하고 본래의 도입 목적을 실현할 수 있도록 제도적 정비와 보완이 요구된다. 특히, 우리나라 지방자치단체의 경우 재정파산의 경험이 없고 재정건전화 판단지표와 절대적 기준으로서 건전화 판단을 위한 기준선을 설정하지 못하고 있는 점을 고려하면서, 지방재정분석제도와 사전경보시스템에 대한 전반적인 검토와 개선방안을 마련하는 것이 필요하다.

이러한 상황을 종합적으로 인식하면서 건전성 확보 관점에서 지방재정분석제도의 개편을 위한 정책방안을 다음과 같이 모색하여야 할 것이다.

(1) 재정분석의 제도적 틀의 전환이 필요하다. 재정분석제도는 사전경보시스템과 연계하여 운영하되, 건전성 확보 기능을 강화하는 관점에서 다음과 같은 제도적 틀의 전환이 필요하다.

첫째, 재정분석은 조기경보시스템과는 달리 지방재정운영에서 나타나는 문제요인(구조적, 관리적)의 발견과 개선전략을 마련하는데 초점을 두는 것이 바람직하다.

둘째, 지방재정의 객관적 관리나 예산통제 차원에서 종합재정진단 및 컨설팅 기능을 강화한다.

셋째, 현금주의정보와 발생주의정보를 충분히 활용하여 정보의 유용성을 높이고 재정지표 구성에 있어서도 재정위험 요인 뿐 아니라 재정의 구조적 요인과 재정의 지속가능성 측면을 포괄하는 방향에서 접근하는 것이 필요하다.

넷째, 기존의 지방재정관리제도와의 연계를 강화하고 재정분석의 대상범위를 현행의 자치단체 내부회계 중심에서 지방공사·공단, 제3섹터 등 실질적 영향범위를 포함하여 제도의 실효성을 확보하여야 한다.

(2) 건전성 확보 관점에서 재정분석 지표체계를 확대 조정하는 것이 필요하다. 재정위험 판단지표와 함께 재정의 구조적 요인 및 재정의 지속가능성, 미래 재정관리 능력 등을 포함하여 포괄적으로 재정분석 지표체계를 구성하도록 한다. 구체적으로 재정수지 요인(세입·세출 간 불균형 측면), 채무관리 요인(채무부담 측면), 현금유동성 요인(자금수급 측면), 재정상태 요인(재정의 구조적 측면), 재정의 성장성과 지속가능성 요인(미래 재정관리 관점)을 포함하여 건전성 측정지표를 설계하는 것이 바람직하다.

(3) 현행 재정분석지표와 재무회계 재무분석지표와의 관계정립이 필요하다. 이는 지방재정의 제도적 정비, 새로운 정보의 분석방법, 결산제도의 이원화 등을 고려하여 단·장기적으로 구분하여 접근하는 것이 바람직하다. 우선, 단기적으로는 현행 예산회계의 재정분석지표를 중심으로 하되, 재무회계정보 - 자산, 부채, 사업별 원가 등 - 를 연계하여 분석하는 것이 필요하다. 장기적으로는 재무회계 정보의 타당성이 검증되고 결산체계를 조정한 이후, 양 회계의 정보를 활용할 수 있도록 지방재정의 통합분석체계를 마련하여야 한다.

(4) 재정분석과 사전경보시스템 간의 관계를 정립하는 것이 필요하다. 이를 위해 건전성 관점에서 양 제도의 목적, 대상·시기, 지표, 초점 등을 전반적으로 검토한 후, 이를 토대로 단·장기적 정책대안을 마련한다.

우선, 단기적 방안은 재정위험 판단을 위한 기초인프라 구축이 완비되기 이전까지는 지방재정분석의 전체 틀 속에서 사전경보시스템을 운용하는 접근방식이다. 즉, 재정분석제도와 사전경보시스템의 고유기능을 유지하면서 재정건전화관리는 재정분석 결과를 기초로 사전경보시스템에 의해 운영하는 방법을 모색할 수 있다.

장기적 방안은 사전경보시스템을 재정위기단체를 중심으로 심층진단 및 재정건전화 조치를 실시하는 재정건전화관리제도로 운영하는 대안이다. 이는 채무급증과 재정적자 누적 등으로 인해 재정수지가 악화되고 채무상환능력이 떨어져 심각한 재정위기 상황에 처하는 시점에서 핵심적인 건전화 판단지표와 재정위기를 판단하는 절대적 기준(건전화판단비율)을 마련하는 것을 의미한다. 장기적 방안의 경우 지방재정 사전경보시스템의 기본체계를 개선하고 재정위험지표를 개편하는 것이 필요하다.

【참고문헌】

남황우, “일본의 지방재정건전화 조치,” 「지방재정과 지방세」, 통권 제31호, 2010.7.

박완규. “지방재정 평가모형의 개발 및 활용”. 「경제학연구」. 41/3. 1994.

박완규, “지방재정 건전성 관련 법령·제도 및 일본 사례로부터의 시사점,” 「지방재정과 지방세」, 통권 20호, 2009.8.

배득종·강인재·신종렬. 「복식부기회계제도 도입, 적용에 관한 비용-편익 분석」. 한국행정학회. 2002.

배인명, “지방재정상태의 측정을 위한 종합지표 : 대도시를 중심으로,” 「지방재정학보」, 제2권 제1호, 1997.

배인명, “지방재정상태의 진단 : 서울시 자치구를 중심으로,” 「지방재정학보」, 제3권 제1호, 1998.

서정섭, “우리나라 지방재정의 건전성 분석,” 「지방행정연구」, 제18권 제4호(통권 59호), 2004.12.

안국찬·신무섭, “지방재정의 건전성에 관한 평가 : 전북의 지방자치단체를 중심으로,” 「사회과학연구논집」, 전북대학교, 제27권, 2001.

안용식·이종수. “지방재정력 측정을 위한 모델개발과 FMS 컴퓨터 프로그램의 설계”. 「지방재정학보」. 제2권 제1호. 1997.

우명동, “경제위기와 지방재정의 건전성,” 「지방재정과 지방세」, 통권20호, 2009.8.

윤영진·임성일·원윤희. “발생주의·복식부기 하에서의 재정분석모형”. 「한국사회와 행정연구」. 제14권 제1호. 2003.

이상용 편역. 「지방정부의 재정상황평가」. 1993.

이창균, “일본의 자치단체 재정건전화법 도입에 의한 새로운 재정분석,” 「지방재정과 지방세」, 2008. 9월호.

이상용, “지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안,” 「지방재정과 지방세」, 통권26호, 2010. 2월호.

임성일, “ 지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립,” 「지방재정세미나」, 한국지방재정학회, 2007.

한국지방재정학회. 「재정분석·진단제도 등 재정평가계획수립에 관한 연구」. 2004.

한국지방행정연구원.「지방재정진단의 실용적 실시방안」. 1997.

허명순. “지방재정 건전성 측정방법 : 재정압박 지수개발을 중심으로,”「한국지방재정논집」, 제16권 제1호, 2011.

현승현·윤성식, “지방교부세 법정세율의 변화에 따른 재정지출효과와 건전성 분석,”「한국지방자치학회보」, 제18권 제3호(통권55호), 2006.

일본 총무성,『平成19年6月22日 地方公共団体の財政の健全化に関する法律平成19年法律第94号)』.

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

Fisher, Ronald C. "The State of State and Local Government Finance", *Federal Reserve Bank of St. Louis Regional Economic Development*, 6(1), 2010.

Groves, Sanford M. & Valente, Maureen Godsey. *Evaluating Financial Condition : A Handbook for Local Government*. ICMA. 1994.

Hay, Leon E. & Wilson, Earl E. Accounting for Governmental and Nonprofit Entities. Irwin. 1995.

HM Treasury. Managing Resources: Analysing Resource Accounts. 2001.

Hoene, C.W. & Pagano, M.A. "City Fiscal Conditions in 2010", *National League of Cities*, October, 2010.

IFAC PSC. *Government Financial Reporting : Accounting Issues and Practices*. 2000. 5.

IFAC PSC. Implementing Accrual Accounting in Government: The New Zealand Experience. 1994. 10.

OECD PUMA. Accrual Accounting and Budgeting Practices in Member Countries : Overview. 2000. 11.

The Congressional Budget Office, "Comparing Budget and Accounting Measures of the Federal Government's Fiscal Condition", *OECD Iournal on Budgeting*, 7(1), 2007.

Vishwanath, T. & Kaufmann, D. *Towards Transparency in Finance and Governance*. The World Bank. 1999.

Ⅵ. 지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안

– 광역·지역발전특별회계를 중심으로 –

조 기 현 (연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 연구목적 및 범위 ·····605

1. 연구목적 ·····605
2. 연구범위 및 방법 ·····608

제2장 포괄보조금의 정책적 의의와 특성 ·····610

1. 정부간 보조금의 유형과 포괄보조금 ·····610
2. 포괄보조금의 개념과 특성 ·····613
3. 포괄보조금의 정책적 의의 ·····619

제3장 주요국의 포괄보조금 운용체계 ·····628

1. 미국의 지역개발포괄보조금 ·····628
2. 영국의 단일예산제도와 지역기반보조금 ·····632
3. 일본의 일괄교부금제도 ·····637
4. 프랑스의 지역정비사업종합교부금 ·····642
5. 정책적 시사점 ·····643

제4장 포괄보조금제도의 운용실태 분석 ·····648

1. 광역·지역발전특별회계의 기본구조 ·····648
2. 포괄보조금제도의 운용체계 ·····651
3. 포괄보조금의 운용·관리에 대한 전수조사 ·····663
4. 지방비 부담의 실태분석 ·····669
5. 우리나라 포괄보조금제도의 특성과 당면현안 ·····678

제5장 지방재정 건전화를 위한 포괄보조금제도 발전방안 ·····682

1. 기본방향 ·····682

2. 법정 공식주의 정립 ·····686
3. 포괄보조사업의 재편 ·····688
4. 통합보조율의 합리화 ·····692
5. 예산집행의 자율성 확대 ·····694

【참고문헌】 ·····696

표 목 차

표 2-1. 1970년대 미국의 주요 포괄보조금 ····· 615
표 2-2. 포괄보조금의 유형과 판단기준 ····· 619
표 3-1. CDBG 적격사업 현황 ····· 629
표 3-2. CDBG의 재원배분 현황 ····· 630
표 3-3. CDBG 배분공식 ····· 631
표 3-4. 최근 3년간 단일예산 규모 추이 ····· 635
표 3-5. 영국 지방재정의 세입구조와 지역포괄보조금의 위상 ····· 636
표 3-6. 사회자본총합교부금 및 농어촌정비교부금 관련 일괄교부금 예산 ····· 639
표 3-7. 사회자본총합교부금의 대상사업 ····· 641
표 3-8. 농산어촌지역정비교부금의 대상사업 ····· 642
표 3-9. 주요국 포괄보조금 운용체계 비교 분석 ····· 645
표 3-10. 주요국 포괄보조금의 유형 분석 ····· 646
표 4-1. 광특회계의 예산규모 내역과 추이 ····· 650
표 4-2. 포괄보조금 도입과 통합대상 균형발전기반 지원사업 ····· 652
표 4-3. 광특회계 내 포괄보조사업의 운용체계와 예산 ····· 653
표 4-4. 시·군·구 자율편성사업의 4대기능 재편 현황 ····· 655
표 4-5. 시·도자율편성사업의 배분기준 ····· 658
표 4-6. 지역개발계정 포괄보조사업의 통합보조율 현황 ····· 660
표 4-7. 포괄보조사업 이관에 대한 설문조사 결과 ····· 666
표 4-8. 지방비 부담에 대한 시·도 설문조사 결과 ····· 668
표 4-9. 지방비 부담에 대한 시·군·구 설문조사 결과 ····· 669
표 4-10. 시·도 자율편성사업의 재원분담 현황 ····· 670
표 4-11. 시·도 자율편성사업의 시·도별 재원분담 현황 ····· 672
표 4-12. 시·도 자율편성사업의 시·도별 재원분담 현황 ····· 674
표 4-13. 포괄보조사업의 지방비 부담비율 현황(전라북도) ····· 675

표 4-14. 시·군·구 자율편성사업의 지방비 부담비율 현황(전라북도) ····· 676
표 4-15. 시·도 자율편성사업에 대한 영향요인 분석 ····· 678
표 4-16. 지역개발계정의 포괄보조금적 운용체계 특성 비교 ····· 681
표 5-1. 현행 포괄보조금제도의 정책방향 구상 ····· 686
표 5-2. 지방재정 건전성과 포괄보조사업의 적격성 판단 기준 ····· 689
표 5-3. 통합대상 유사·중복 내역사업과 이관대상 계정 ····· 690
표 5-4. 이관 대상 포괄보조 내역사업 현황 ····· 691

그 림 목 차

그림 2-1. 이전재원의 유형 ····· 612
그림 2-2. 비대칭정보와 보조금조합의 정책효과 ····· 623
그림 2-3. 세출한도액과 국고보조율이 재정건전성에 미치는 영향 ····· 625
그림 3-1. 단일예산회계제도의 발전과정 ····· 633
그림 3-2. 일본의 일괄교부금화 대상 사업(2010년 당초예산 기준) ····· 639
그림 3-3. 일괄교부금(지역자주전략교부금) 운용체계 구상도 ····· 640
그림 4-1. 균특회계와 광특회계의 운용구조 비교 ····· 650
그림 4-2. 성장촉진지역의 지정대상과 재정지원체계 ····· 654
그림 4-3. 포괄보조금의 재원배분 구조 ····· 657
그림 4-4. 지역개발계정 계속사업의 예산신청 절차 ····· 662
그림 4-5. 지역개발계정 신규사업의 예산신청절차 ····· 663
그림 5-1. 한국형 포괄보조금의 위치와 운용·관리체계 ····· 683
그림 5-2. 지방재정 건전화와 포괄보조금 운영체계 개선 구상도 ····· 685
그림 5-3. 포괄보조금 산정체계 개선 ····· 688
그림 5-4. 사업간·연도간 재원융통 구상도 ····· 695

제1장 서 론

제1장 연구목적 및 범위

1. 연구목적

정부간 재정관계에서 보조금은 크게 용도의 자율성을 보장하면서 지방비부담을 요구하지 않는 일반정액보조금(lump sum general grant)과 특정 용도를 지정하고 일정한 지방비부담을 요구하는 특정정율보조금(specfic matching grant)으로 구분한다. 포괄보조금(block grants)은 일반정액보조금과 특정정률보조금의 중간 영역에 위치하여 유사한 내역사업을 공통의 사업군으로 묶고, 사업군 내에서는 내역사업에 대한 자치단체의 선택권을 허용한다. 이른바 비조건부 포괄보조금(unconditional block grant)이 여기에 해당한다.

일반적으로 지방자치단체는 비조건부 포괄보조금을 포괄보조금의 원형으로 받아들이는 경향이 있다. 비조건부 포괄보조금은 보통교부세에 미치지 못하지만 상당 수준 용도상의 자율성을 허용하며, 지방비부담도 부과되지 않는 이전재원이다. 비조건부 포괄보조금이 갖는 이러한 특성은 지방재정의 자율성과 유연성 측면에서 긍정적인 기능을 발휘하게 된다. 반면에 비조건부 포괄보조금은 정책목적이나 우선순위 측면에서 국가와 지방자치단체간의 이해가 상충될 수 있다. 이 경우 비조건부 포괄보조금은 지방재정의 책임성을 저하시키거나 포괄보조사업의 성과창출을 저해하는 등의 위험에 노출되게 된다.

비조건부 포괄보조금이 갖는 양면성은 중앙정부로 하여금 지방비나 용도를 구속하는 조건부 포괄보조금(conditional block grant)의 선호를 유인하게 된다. 재정

지출의 효율성을 확보하는 수단으로 성과관리체계를 구축하고 차년도 예산과 연동하는 인센티브제도의 도입도 적극성을 띠게 된다. 이처럼 포괄보조금은 중앙정부와 지방자치단체의 해석이 다르고, 지방비부담이나 사업선택의 자율성 등의 운용체계에 대해서도 이해관계가 충돌할 수 있다.

개념적으로 포괄보조금은 이상적인 이전재원의 특징을 갖고 있지만 반대로 일반정액보조금과 특정정율보조금의 중간적 위치로 인하여 정체성의 혼란과 이로 인한 도덕적 해이, 예산낭비, 성과부진 등의 위험이 수반된다. 포괄보조금의 숙명으로 볼 수 있는데, 중앙정부는 잠재적 위험성을 관리하는 수단으로 지방비부담, 성과평가체계 등을 동원하지만 지방자치단체는 지방비부담에 대한 예산압박과 함께 예산편성절차의 복잡성, 성과평가와 관련된 과다한 행정비용, 안정성이 떨어지는 세출한도액과 이에 따른 계획적 재정운영의 어려움 등을 겪게 된다.

정부간 보조금으로서 중요한 위치를 차지하지 못하는 배경도 포괄보조금의 이러한 한계가 일부 작용하고 있다. 2006년 OECD 조사에 의하면 포괄보조금을 운용하는 국가는 오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 노르웨이 5개 국가에 불과한데, 그 이유가 포괄보조금에 내재하는 잠재적 위험성으로 이해된다. 1966년 존슨(Johnson) 행정부가 보건분야 9개 연방보조금을 통합하여 처음으로 설치하였으나 포괄보조금의 운용원리와 관리체계는 20년에 걸친 시행착오를 겪으면서 발전하였다. 레이건(Reagan) 행정부는 포괄보조금의 운용·관리체계를 정립한 시기로 평가받고 있다. 그러나 연방보조금 삭감 수단으로 지방분권적 포괄보조금을 도입하였으며 지방재정의 위기를 초래하였다는 비판도 받고 있다.

우리 나라의 포괄보조금은 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)를 광역·지역발전특별회계(이하 광특회계)로 개편하면서 2010년 이후 지역개발계정사업을 대상으로 도입하였다. 그러나 재정당국의 주장대로 포괄보조금으로 볼 수 없다는 비판도 제기되고 있다. 지금의 포괄보조금은 균특회계 시절에도 운용한 바 있어 새로운 제도가 아니며 본래 의미의 운용원리에서도 벗어나 있다고 주장한다. 포괄보조금에 대한 비판적 입장은 배분기준의 합리성과 투명성 결여, 비포괄보조사업의 배치, 과도한 지방비부담, 용도자율성 제한, 복잡한 예산편성절차 등에

집중되어 있다.

이들 쟁점들은 직접적, 혹은 간접적으로 지방재정의 건전성에 영향을 주는 요인들이다. 포괄보조금의 통합보조율이 지방재정의 건전성에 일차적인 영향을 주는 요인이기는 하지만 자치단체별 세출한도액(ceiling) 역시 직접적인 영향을 주게 된다. 자치단체의 세출한도액이 적정 재정수요와 동떨어지게 되면 그만큼 지방비의 추가적인 부담이 요구되기 때문이다. 포괄보조사업의 적정성도 중요한 정책과제이다. 대규모 지역개발사업이 포괄보조사업에 편입됨으로써 자치단체의 세출한도액을 잠식하는 문제도 지적되고 있다. 또한 지방비 분담과 관련하여 시·도와 시·군·구간 이해상충이 발생하고, 이로 인하여 기초자치단체의 재정부담이 가중되는 어려움도 현안과제로 대두하고 있다. 이와 같이 포괄보조금의 전반적인 운용·관리체계는 지방재정의 건전성에 영향을 주고 있다. 사업선택권, 예산편성권의 자율성도 매우 제한적이어서 제도개선이 시급한 실정이다. 이러한 현안들은 상당부분 포괄보조금에 내재한 이해상충의 문제에서 비롯된 바 크며 일부는 지방자치 환경과 중앙·지방간 재정관계의 특성을 고려한 '한국형 포괄보조금'의 과도기적 성격도 작용하고 있다[1].

이런 관점에서 최근 일본, 영국이 도입하려는 새로운 유형의 포괄보조금제도는 시사하는 바가 크다 하겠다. 특히, 일본은 3위일체 개혁의 연장선에서 일본형 포괄보조금이라 할 수 있는 일괄교부금을 도입하려는 움직임이 구체화되고 있다. 일본은 2011년부터 단계적으로 도입한다는 목표를 두고 통합대상 교부금, 세출한도액 산정기준, 사업간 용도전환, 국고보조율 등 실행방안을 마련하고 있다. 나름대로 일본의 현실을 고려하여 포괄보조금의 강점과 약점을 절충한 고육책으로 이해되지만, 그럼에도 불구하고 이전재원이 축소되어 재정위기에 봉착하였던 3위일체의 부정적인 경험 때문에 일괄교부금에 대해서도 우려의 목소리가 제기된다는 점은 현실적으로 주목해야 할 과제로 생각된다.

본 연구는 지방재정 건전성과 관련된 포괄보조금의 쟁점사항을 전반적으로 살

1) 본 보고서에서는 나라마다 포괄보조금의 운용방식이 다르다는 점을 감안하여 (가칭) 한국형 포괄보조금으로 지칭하기로 한다. 포괄보조금의 개념과 도입배경, 운용방식에 대해서는 제2장과 제3장에서 설명하고 있다.

펴보고 정책적 대응방안을 제시하는데 목적을 두고 작성되었다. 이와 관련하여 본 연구는 포괄보조금의 개념과 정책적 의의, 역사적 발전과정을 주목하고 제도 개선의 실마리를 찾고자 노력하였다. 아울러 전수조사를 통한 지방의견 수렴, 관련 통계의 집계와 실태분석을 실시하여 지방재정 건전성과 관련된 장·단기 개선방안을 강구하는데 중점을 두었다.

2. 연구범위 및 방법

가. 연구범위

본 연구의 대상은 2010년부터 운용되고 있는 광특회계 내 지역개발계정에 한정하여 실태분석과 문제점, 제도적 개선방안을 제안하고 있다. 지역개발계정도 시·도 자율편성과 시·군·구 자율편성으로 분리된 현실을 반영하여 대상사업, 배분방식, 통합보조율, 추진체계, 평가방식 등을 구분하여 분석하였다.

본 연구의 범위에 포함된 연구대상과 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 포괄보조금의 개념과 특성이다. 포괄보조금은 일반정액보조금과 특정정률보조금의 장점들을 결집시킨 '이상적인 모델'이지만 반대로 단점들만 나타나는 '위험한 이전재원'으로 전락할 수도 있다. 고도의 자율성을 요구하거나, 반대로 국고보조금과 별다른 차이 없이 통제와 관리가 이루어질 때 이러한 역기능이 발생하게 된다. 따라서, 포괄보조금의 개념을 정확히 이해하며 정책적 장점과 한계를 균형된 시각에서 살펴보는 일은 대단히 중요한 연구대상으로 사료된다.

둘째, 주요국의 경험도 중요한 연구범위에 해당한다. 포괄보조금을 도입하게 된 배경과 운용과정에서 나타난 한계를 살펴보면 오늘날 우리가 당면한 현안들과 크게 동떨어져 있다고 볼 수 없다. 특정정율보조금이 갖는 폐해, 예를 들면 복잡한 예산편성절차, 중앙정부의 과도한 개입으로 인한 획일화된 추진방식, 유사·중복사업의 난립 등은 포괄보조금을 도입하게 된 공통적인 배경이 된다. 포괄보조사업의 성과부진, 자치단체의 도덕적 해이, 국고보조금 삭감으로 인한 재정위기, 산정공식의 객관성 논란과 같이 운용과정에서 경험한 어려움은 현재, 그

리고 앞으로 우리의 포괄보조금도 당면하게 될 현안과제로 생각된다.

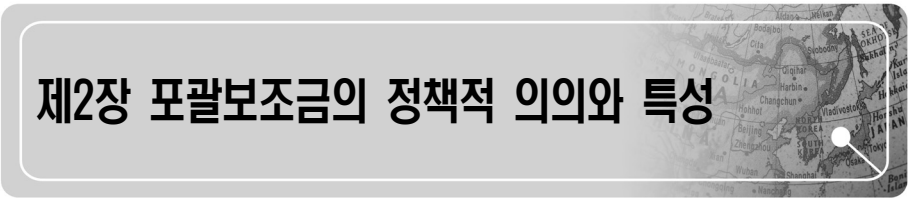
셋째, 지방비 부담의 실태분석이다. 중앙정부는 국비 부담분만 관리할 뿐 지방비 부담의 실상에 대해서는 방치하고 있는 실정이다. 이에 따라 본 연구에서는 전수조사방식을 이용하여 지방비 부담의 실태를 파악하는데 중점을 두었다. 시·도 부담분과 시·군·구 부담분을 구분하여 자치단체로부터 관련 통계를 받아 집계하였으며 지방재정 건전성에 미치는 영향을 검증하였다.

넷째, 포괄보조금의 당면현안 중에서 지방재정 건전성과 관련성이 낮은 쟁점은 연구범위에서 제외하였다. 시·군·구 자율편성의 추진체계, 성과평가 등이 여기에 해당한다. 반면에 자치단체별 세출한도액 산정기준의 객관성과 합리성, 포괄보조사업의 적정성은 지방재정 건전성에 직접적인 영향을 주는 현안으로 개선방안을 제안하고 있다.

나. 연구방법

본 연구의 수행은 문헌을 통한 선행연구 검토, 통계자료분석, 설문조사를 병행 실시하는 방법을 취하였다. 문헌조사는 포괄보조금의 개념과 도입배경, 정책적 특성과 관련하여 정리하였다. 특히, 미국의 포괄보조금에 대한 정부기관과 학계의 평가보고서, 일괄보조금과 관련된 일본 내 동향과 전망을 중점적으로 살펴보았다.

전수조사를 이용하여 지방재정 건전성과 관련된 포괄보조금의 쟁점을 분석하였다. 포괄보조사업의 적정성, 자치단체 세출한도액의 산정기준, 시·도 자율편성사업의 시·군·구 배분기준, 지방비 부담 적정성에 필요한 통계는 전수조사를 통하여 집계하였다. 특히, 설문방식을 이용하여 자치단체 실무자 관점에서 본 문제점과 개선방안을 조사하여 정책함의를 도출하였다. 집계된 통계치는 기술통계 방법으로 실태와 특성을 분석하였으며 재정여건과 지역특성, 국고보조율의 역학관계는 회귀분석을 활용하여 검증하였다.



제2장 포괄보조금의 정책적 의의와 특성

1. 정부간 보조금의 유형과 포괄보조금

상급정부가 하급정부에 이전하는 재원의 형태는 여러 유형으로 구분될 수 있다. 어떤 보조금을 어떻게 운영할 것인가는 매우 중요한데, 이는 유형에 따라 보조금의 정책효과가 다르기 때문이다. 정부간 재정관계에서 상급정부가 의도하는 보조금정책은 종합적이거나 포괄적일 수도 있으며 특정의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 구체적이고 세부적일 수도 있다.

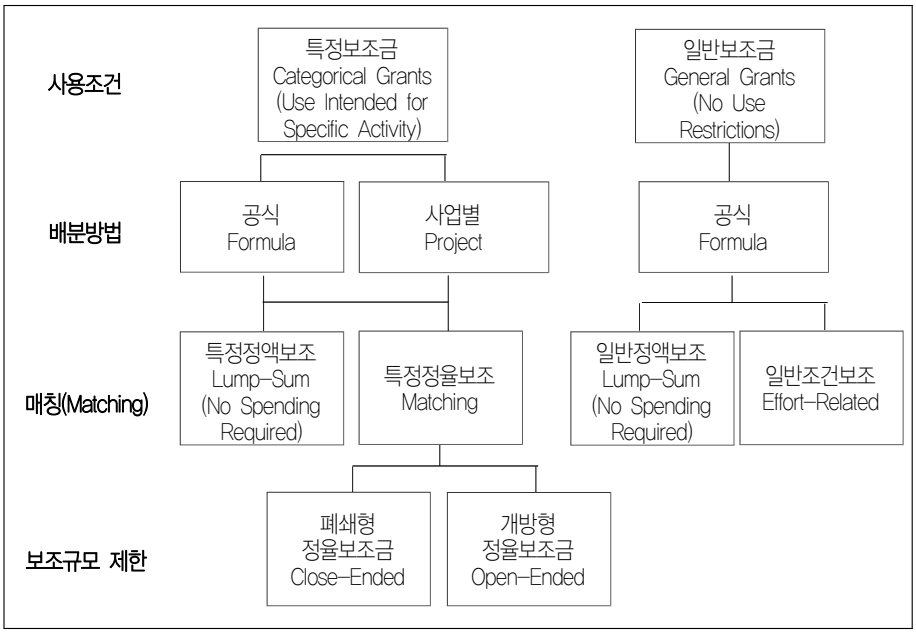
정부간 재정관계에서 보조금 유형은 접근방식에 따라 다소간의 차이가 있다. Bergvall, Charbit, Kraan, and Merk(2006)과 같이 상급정부가 특정의 정책목적을 두고 용도를 제한하는지 여부, 상급정부가 보조해야 할 의무가 있는지 여부, 지방비 부담의 여부 등으로 분류할 수 있다[2]. 대체적으로 OECD에서 이러한 분류방식을 채용하며 고영선(2008), 박경돈·이정희(2010) 등의 국내 연구도 이 방식을 수용하고 있다. 그러나 이 분류방식은 국가간의 세입구조나 보조금의 유형별 위상을 쉽게 비교할 때 유용하지만 포괄보조금의 위치와 특성을 이해하고자 할 때는 모호한 부분이 있다. 예를 들어 포괄보조금은 상급정부가 의무적으로 공여해야 하는 용도자율 보조금의 한 유형에 속하지만 앞서 설명한바와 같이 용도조건과 지방비부담의 경중과 여부에 따라 다양한 형태의 조건부 포괄보조금이 파생될 수 있다.

2) 용도제한(earmarked)과 용도자율(non-earmarked) 보조금으로 분류한 후 중앙정부가 재량적으로 판단하는 보조금(discretionary)과 규정에 따라 의무적으로 공여하는 보조금(mandatory)으로 구분한다. 의무적으로 교부하는 용도자율 보조금은 다시 일반보조금(general grants)과 포괄보조금(block grants)으로 분류되며 의무적으로 교부하는 용도제한 보조금은 지방비 부담을 요구하는 보조금(non-matching)과 요구하지 않는 보조금(non-matching)으로 구분하고 있다.

또한 포괄보조금의 가장 기본적인 조건인 배분기준이 명료하게 드러나지 않는다. 포괄보조금의 배분이 법적 근거하에 공식(formula)과 같은 객관적인 기준으로 운영되는지 여부는 매우 중요한 쟁점이 된다. 상급정부의 정책개입 수준과 하급정부의 정책결정권, 자주성을 판단하는 일차적인 준거인데, 이것이 모호하게 처리되면 포괄보조금으로 분류할 수 있는지 여부 자체부터 판단하기 어려워진다.

반면에 Fisher(1987)가 분류한 보조금의 유형은 포괄보조금을 이해하는데 유용한 정보를 제공할 수 있다. Fisher는 재원의 용도제한, 재원의 배분과정에서 배분기준, 지방비부담, 재원규모 설정방식을 다음과 같이 분류하고 있다. Fisher의 분류방식에 따르면 일반보조금(general grants)은 용도의 구속이 없으며, 공식주의에 입각하여 산정하고, 정액보조금(lum-sum grants) 형태로 배분하는 보조금으로 정의할 수 있다. 다만 공식주의를 채용한다 해도 징세노력과 같은 자구노력 요소와 연계하여 산정할 수 있다(effort-reated grants). 반면에 특정보조금은(specific grants)은 특정의 목적과 용도에 한정하여 지출하여야 하는 보조금이다. 특정보조금은 공식주의를 채택할 수도 있지만 보편적으로 상급정부가 정책적, 재량적으로 선별하여 교부한다. 이때 특정보조금은 지방비를 부담시키는 정률보조금(matching grants)과 지방비 부담을 요구하지 않고 교부하는 정액보조금(non-matching grants)으로 구분된다. 특정보조금은 특정 세출을 자극하여 정책목적의 효과성을 담보하는 수단으로 상급정부가 재량적으로 선별하는 방식으로 운영한다. 그리고 재량적으로 선별하는 기준에는 사업의 적격성, 지방비 부담능력을 포함시켜 정률보조금으로 운영하는 것이 일반적이다.

그림 2-1. 이전재원의 유형



이와 같이 일반보조금은 용도, 지방비부담의 조건을 붙이지 않고 공식으로 산정하여 교부함으로 대부분 비조건부 보조금(unconditional grants)에 해당한다. 반면에 특정보조금은 용도, 지방비부담을 구속하며 배분 시점에서 이들을 검토하여 선별적으로 승인하는 방식을 취하는 조건부 보조금(conditional grants)으로 운영한다. 상급정부는 용도제한, 지방비부담 등의 조건을 이용하여 하급정부의 행태를 구속할 수 있는 조건부 보조금을 선호하게 된다. 특히, 상급정부는 끈끈이 효과(flypaper effect)를 유발시켜 예산낭비를 초래하는 일반보조금에 대하여 불신하는 경향이 있다.

그러나 특정보조금은 하급정부의 정책결정권과 자주성을 제한함으로써 재정자원의 효율성을 저하시킬 수도 있다. 하급정부에 대한 정보의 부족은 재량적으로 선별하는 과정에서 역선택의 문제를 일으키는 주된 요인이 된다. 상급정부가 하급정부의 현안과 특성을 정확히 인지하고 필요한 재정수요를 산정하기는 어렵기 때문이다. 또한 재량적으로 선별하는 과정에서 상급정부의 관료주의가 팽배

해지고 이로 인하여 획일화된 사업이 양산되거나 하급정부의 관리비용이 과도해질 위험이 있다.

포괄보조금은 특정보조금이 갖는 이러한 문제들을 예방하면서 일반보조금의 장점을 흡수하려는 의도에서 개발되었다. 때문에 포괄보조금은 특정보조금과 일반보조금 중간 영역에 존재하게 된다. 특정보조금과 일반보조금의 특성이 섞여 있으며, 보조금 분류 상 배분방식의 공식주의와 재량주의, 지방비부담 역시 정액보조와 정률보조 중에서 선택할 수 있다. 다양성과 유연성은 포괄보조금의 장점이지만 때로는 한계일 수도 있다. 특정보조금과 일반보조금의 어느 중간이 적절한지, 다시 말해서 상급정부의 개입범주의 수준, 하급정부의 자주성과 접점을 찾지 못하면 다양성과 유연성이 오히려 혼란과 갈등을 유발할 수 있으며 이것이 숙명적 한계로 작용할 수 있다(Posner and Wrihtson 1996).

2. 포괄보조금의 개념과 특성

가. 포괄보조금의 역사적 발전과정

정부간 보조금의 분류에서 살펴본 포괄보조금의 특성과 한계는 태동배경과 발전과정에서 보다 구체화 된 형태로 인지할 수 있다. 포괄보조금은 1949년 후버위원회(Hoover Commussion)가 최초로 제기한 정책용어로 알려져 있다. 후버위원회는 연방보조금을 둘러싼 이해집단의 정치적 압력, 유사 중복사업의 난립 등의 부작용이 속출하자 고속도로, 교육, 공중보건과 같이 포괄적인 용도로 재편하여 칸막이를 낮추는 방안을 권고한 바 있다[3]. 그러나 후버위원회의 권고는 연방보조금의 축소를 우려한 이해집단의 반발로 도입에 이르지는 못하였다. 1953년에도 농업 관련 연방보조금을 포괄보조금으로 전환하려는 시도가 있었다. 당시에도 복잡한 예산편성절차, 획일적인 교부 등의 문제들이 지적되었으며 그 대안으

3) 보건분야가 대표적인 사례이다. 보건분야 연방보조금은 1935년 제정된 사회안전법(Social Security Act)에 근거를 두고 양산되기 시작하였는데, 지나치게 세분화된 방식으로 운영되면서 지역실정과 동떨어진 유사 중복사업이 남발되었다.

로 연방보조금의 통합과 포괄보조금 전환을 검토하였다. 그러나 이 역시 국가 정책목적의 효율적 추진이 어렵다는 연방의회의 부정적 입장에 따라 실현되지는 못하였다(ACIR 1977a).

1960년대 들어서면서 연방보조금의 폐해는 한층 심화되었다. 연방보조금이 팽창하면서 그동안 누적된 이해집단의 정치적 압력, 유사 중복사업의 만연, 연방정부의 관료화 등이 현안으로 대두하였다. 이에 따라 존슨(Johnson) 행정부는 1966년 보건협력법(Partnership for Health Act)을 제정하고, 보건 관련 9개 연방보조금을 통합한 최초의 포괄보조금을 설치하였다. 이어서 1968년에는 종합적 범죄규제 및 가로방범법(Omnibus Crime Control and Safe Street Act)에 뿌리를 둔 포괄보조금을 도입하였다(野呂昭郎 2000).

닉슨(Nixon) 행정부는 포괄보조금의 기반이 구축되고 본격적인 확산이 이루어진 시기로 기록된다. 닉슨 행정부는 지방분권의 확대를 지향하는 신연방주의 관점에서 일반교부금(General Revenue Sharing)과 특별교부금(Special Revenue Sharing) 도입을 주요 내용으로 하는 연방보조금 개혁을 추진하였다[4]. 일반교부금은 1972년 도입하였으며 특별교부금은 1973년 종합고용훈련법(Comprehensive Employment and Training Act), 1974년 주택지역개발법(Housing and Community Developing Act), 사회보장법(Title ⅩⅩ Social Secuity Act)에 의해 설치된 3개의 포괄보조금과 통합하였다. 종합고용훈련법은 고용훈련과 관련된 17개 연방보조금을 통합하여 포괄보조금으로 개편하는 내용을 담고 있으며 주택지역개발법은 7개 연방보조금을 통합한 지역개발포괄보조금(CDBG ; Community Development Block Grant))의 법적 근거가 된다. 사회서비스포괄보조금(Title ⅩⅩ Social Service Block Grant)은 사회안전법에 근거하여 설치되었으며 1977년에는 법집행 지원포괄보조금(Law Enforcement Assistence)을 추가로 도입하였다. 이로써 존슨 행정부의 2개 포괄보조금에 4개의 포괄보조금이 추가되어 6개의 포괄보조금으로 확대되었다.

4) 일반교부금은 레이건 행정부 시기 1987년 폐지되었다. 한편 닉슨 행정부의 포괄보조금은 권한, 재원, 책임을 지방정부에 이양한다는 신연방주의 정신을 상징하는 산물로 이해할 수 있다.

표 2-1. 1970년대 미국의 주요 포괄보조금

포괄보조금	설치 연도	통폐합 연방보조금	금액 (백만달러)	배분공식	보조대상	지방비 부담
건강보조금	1966	9	90	인구	주정부	No
거리범죄경감	1968	–	405	인구	주정부	10%(계획) 50%(건설)
고용증진	1973	17	1,358	실업자, 전년도 지원액	주정부 지방정부	No
지역개발	1974	6	750	인구, 빈곤도, 주택노후도	주정부 지방정부	No
사회보장	1974	–	–	인구	주정부	10%(가족계획) 25%(기타)

자료 : ACIR(1977b), Block Grants A-60, p.7.

포괄보조금은 레이건(Reagan) 행정부 시기에 큰 변화를 경험하게 된다. 레이건 행정부는 닉슨 행정부에 의해 시작된 지방분권정책을 확대하면서 연방정부의 재정적자를 완화하는 수단으로 포괄보조금을 적극 활용하였다. 구체적으로 77개의 연방보조금을 통합하여 9개 포괄보조금으로 전환하였으며 이를 위한 법적 추진기반으로 포괄예산법(Omnibus Budget Reconciliation Act)을 제정하였다. 이 시기 포괄보조금의 또 다른 특징으로 운용체계를 대폭 개편하였다는 점을 지적할 수 있다. 종전의 포괄보조금은 관련된 연방보조금을 통합만 했을 뿐 사업승인권, 감독권 등은 여전히 연방정부가 행사하였으나 레이건 행정부는 이러한 권한들을 주정부에 이양하는 분권적 조치를 단행하였다. 아울러 레이건 행정부는 포괄보조금 상호간, 포괄보조금과 다른 연방보조금간 재원융통을 허용한, 소위 Super Block Grant를 도입하였다(Waller: 2005). 그러나 포괄보조금 운용체계의 획기적인 분권화에도 불구하고 이 시기에 도입된 포괄보조금의 일차적인 목적을 사회복지예산에 대한 연방정부의 재정부담 경감과 재정적자 축소에 두었으며 이로 인하여 지방재정의 건전성은 크게 위협받게 되었다[5].

5) 레이건 행정부는 534개에 달하는 연방보조금을 392개로 대폭 축소하는 개혁책을 단행함으로써 지방재정의 위기를 초래하였다. 포괄보조금 역시 총액 규모로 12% 감축되었다. 연방보조금 축소로 인한 미국

클린턴 행정부는 한시적 빈곤가정포괄보조금(TANF ; Temporary Assistance to Needy Family)을 1996년 도입하였다. TANF는 부양아동가정지원(AFDC ; Aid to Families with Dependent Children)을 비롯한 3개의 연방보조금을 통합한 포괄보조금으로 사회안전망까지 확대하였다는데 의의가 있다. 아울러 정책성과 향상을 위한 관리제도의 도입이 이루어졌다는 점도 주목된다[6]. 개별 보조에 수반되는 지불·정산의 행정업무와 관리감독의 어려움이 나타나는 사회복지보조금의 한계를 보완하려는 의도이다. 제도정비를 위한 정책노력에 힘입어 2004년에서 2005년 기간 12개 법안이 제정될 정도로 포괄보조금의 영역은 확대되었다[7].

나. 포괄보조금의 개념과 특성

포괄보조금은 이론적 개념 보다는 정책적, 행정적 용어에 가깝다. 개념적으로 포괄보조금은 일반보조금과 특정보조금 사이의 영역에 존재하는 정부간 보조금의 한 유형에 해당하지만, 미국의 포괄보조금 발전과정에서 기술하였듯이 운용체계는 20여년에 걸쳐 진화되어 왔다. 오늘날의 포괄보조금으로 정착된 시기도 레이건 행정부 이후로 봐야 하며, 이런 연유로 일반적으로 사용하는 포괄보조금은 1980년대 이후 미국형 포괄보조금을 염두한 개념으로 이해된다.

포괄보조금의 개념은 미국의 정부

미국의 회계감사원(GAO : General Accounting Office, 1982)과 ACIR(1977a)은 포괄보조금의 특성으로 다음의 5가지를 들고 있다.

첫째, 연방정부가 폭넓게 지정한 세출기능 내에서 지방정부의 자유로운 활동이 보장된다.

둘째, 지방정부는 문제영역을 스스로 정의하며 이를 토대로 사업선정, 재원배분 등에서 실질적인 재량권을 갖는다.

셋째, 연방정부는 정책목적을 이유로 지방정부에게 예산사업의 실적보고, 계획수립 등의 행정적 조건을 최소한으로 요구해야 한다.

넷째, 지방정부별 재원배분은 연방정부의 정책적 재량이 아니라 법정 공식에 입각하여 산정하며 세출한도액(spending caps)을 운용한다.

다섯째, 주요 의사결정권은 선출직 공무원과 일반 지방공무원에 부여된다.

엄밀한 의미에서 앞서 기술한 5가지 특성은 포괄보조금의 개념이라기 보다는 1970년대 미국 내 포괄보조금의 운영경험에서 관찰된 공통적인 현상이다. 이것은 이들 5가지 특성을 모두 충족하여야 포괄보조금으로 간주된다는 의미가 아니다. 포괄보조금은 상대적 개념이며 5가지 특성 중에서 현실을 감안하여 탄력적으로 운용할 수 있다는 의미이기도 하다(野呂昭郎 2000). 정부간 보조금에서 살펴본 포괄보조금의 장점, 즉 다양성과 유연성을 주목해야 하는 이유이다.

그럼에도 불구하고 ACIR이나 GAO가 제시한 포괄보조금의 특성은 포괄보조금을 도입하게 된 배경과 정책적 지향점을 압축적으로 기술하고 있다. 즉, 포괄보조금은 재정분권의 확대를 통한 지역발전의 촉진과 지방공공서비스의 효율적 배분을 지향하고 있으며 이를 위하여 ① 유사한 단위사업을 동일 사업군(block)에 편성하고, ② 사업군 내에서는 단위사업에 대한 지방정부의 선택권과 예산편성권을 보장하며, ③ 지방정부별 세출한도액은 법정 공식에 입각하여 산정하고, ④ 상급정부는 최소한의 수준에서 개입해야 한다는 것이다.

비록 공통적으로 관찰된 현상이라 해도 관련 문헌들은 이것을 포괄보조금의 개념으로 받아들이고 있다. 예컨대 Zeikate(2002)에 따르면 용도가 특정된 보조사업 가운데 유사사업을 블럭으로 묶고, 블록에 포함된 사업에 대해서는 용도의

자율성을 부여하면서 공식에 입각하여 교부하는 보조금으로 정의하고 있다. 그러나 세부적으로 들어가면 지방정부의 사업선택권와 예산편성권의 자율성을 어디까지 용인할 것인지에 따라 포괄보조금은 조건부 포괄보조금과 비조건부 포괄보조금으로 나누어진다. 특정 사업의 최소지출수준이나 지방비부담을 요구하면 조건부 포괄보조금에 해당하며 일반보조금과 같이 용도나 지출수준의 제한, 지방비부담 등의 구속이 없으면 비조건부 포괄보조금이라 할 수 있다(Mosteanu and Lacob : 2007)[8].

요컨대 포괄보조금은 조건과 형태가 다양하게 설계될 수 있다. 1980년대 이전 미국의 일부 포괄보조금은 조건부 형식으로 운용하였지만 레이건 행정부는 조건부 포괄보조금을 크게 축소하였다. 이것은 포괄보조금이 이론적, 논리적으로 정의된 개념이 아니라 실제 운용과정에서 나타난 특징을 귀납적으로 정리하였기 때문이다.

이런 이유로 포괄보조금에 대한 해석상의 오류가 발생하기도 한다. 예를 들어 윤영진·이재원(2006)은 비조건부 포괄보조금을 일반포괄보조금으로 규정한 후 지방교부세를 일반포괄보조금으로 분류한 바 있다. 그러나 일반포괄보조금, 다시 말해서 비조건부 포괄보조금은 block 내에서의 용도상의 자율성을 부여할 뿐 block을 초월하여 무제한적인 자율성을 보장하는 이전재원이 아니기 때문에 지방교부세를 일반포괄보조금으로 해석할 수는 없다. 분권교부세도 역시 포괄보조금으로 간주하는 경향이 있으나 산정내역에 있는 측정항목은 지방자치단체별 복지수요의 산출기초에 불과하지 그 자체가 용도를 포괄적으로 지정하여 운용한다는 의미가 아니다.

이러한 오해는 포괄보조금이 국고보조금에서 출발한다는 사실을 간과한데서 연유한다. 포괄보조금은 유사·중복 연방보조금의 남발, 연방정부 관료주의로 인하여 계획수립, 예산편성, 실적보고 등의 행정비용 과다, 지역여건과 괴리된 사업의 획일성 등의 폐해를 극복하는 수단으로 출범하였지만 출발점은 특정보조금

8) 〈표 2-1〉에서 거리범죄경감 포괄보조금과 사회보장 포괄보조금과 같이 지방비 부담을 요구하게 되면 조건부 포괄보조금에 해당한다.

이다. 따라서 포괄보조금의 기본 속성은 일정부분 상급정부의 구속이 가해지는 특정보조금적 성격을 갖는다고 봐야 할 것이다.

이처럼 조건부 포괄보조금도 가능하다 해도 최소한 포괄보조금으로 간주되기 위해서는 법정 기준에 입각하여 재원배분이 이루어지고 지방정부가 실질적인 정책결정의 주체로 기능할 수 있어야 한다. 다시 말해서 배분공식을 법령에 규정하고, 이를 토대로 산정한 내역을 공개하며 블록 내에서 사업선택권과 계획수립권이 충족될 때 비로소 포괄보조금이라 판단할 수 있다. 용도조건과 지방비부담은 국가적 필요에 의해서 일부 허용하는 조건부 포괄보조금으로 운용할 수 있다. 다만 이 경우에도 상급정부가 임의적으로 재원을 배분하거나 정책결정의 주체로 기능하여 기본조건과 충돌하면 포괄보조금으로 보기 어렵다고 판단된다.

▌표 2-2. 포괄보조금의 유형과 판단기준 ▐

조건의 세부내용	포괄보조금 유형	비고
① 배분방법 : 법정 공식주의 ② 정책결정의 주체 : 지방자치단체	기본조건	포괄보조금으로 인정받기 위한 최소한의 조건
③ 용도조건 : 블록 내에서 용도 자율성 허용 ④ 지방비부담 : 금지	비조건부 포괄보조금	–
⑤ 용도조건 : 부분적인 용도제한 가능 ⑥ 지방비부담 : 가능	조건부 포괄보조금	정책재량

3. 포괄보조금의 정책적 의의

가. 비대칭정보하 보조금의 정책조합

Oates(1972, 1999), Wildasin(1986)을 위시하여 정부간 재정관계에서 보조금의 최적구조와 정책효과에 관한 연구는 폭넓게 이루어져 왔다. 이론적으로 비조건부 포괄보조금은 하위정부의 의사결정을 왜곡시키지 않으면서 자원배분의 최적

화에 유용한 재원으로 알려져 있다. 지역간의 외부성이 존재할 때는 개방형 대응보조금(open-ended matching grant)이 내부화 효과를 발휘하여 효율적인 자원배분을 가져온다.

그러나 재정연방주의론이 제시한 모형은 현실의 정책에서 거의 경험하기 어렵다고 보여진다. Oates(1999)가 지적한대로 재정연방주의론은 단위사업별 포괄보조금(categorical block grant)과 지방비부담을 요구하는 매칭형 포괄보조금(closed-ended matching grant)에 대해서는 별다른 설명이 없었다. 용도제한 포괄보조금과 매칭형 포괄보조금은 자원배분을 왜곡하고 외부성의 내부화가 미흡하다는 평가를 받지만, 그러나 상당수의 국가에서 정부간 보조금정책의 중요한 수단으로 활용하고 있는 것이 현실이다.

용도제한 포괄보조금과 매칭형 포괄보조금이 정부간 보조금정책에서 중요한 역할을 수행하는 것은 상급정부와 하급정부의 선호구조가 다르고, 정보가 불완전하기 때문이다. Bernd and Runkel(2003)에 따르면 사회경제적 여건이 열악한 지역은 중앙정부가 선호하는 사업이 아니라 부족한 기반시설 등에 우선순위를 두어 세출결정의 왜곡이 발생하게 된다. 반대로 자체세입으로 사업 추진이 가능한 지역은 굳이 자원배분의 효율성에 구속될 필요성이 없다. 때문에 중앙정부는 차선책으로 용도를 제한하거나 지방비부담을 요구하는 보조금정책을 선택하게 된다.

i지역이 공급하는 공공재를 f_i, g_i라 하고, g_i의 재정수요를 e_i라 하면 다음 식으로 표기할 수 있다. 여기서 θ_i는 g_i와 관련된 비용파라메터이다.

$$e_i = g_i + \theta_i$$

비용이 높은 지역을 하첨자 h, 비용이 낮은 지역을 하첨자 l로 표기하면, $\theta_h > \theta_l$이 되어 $e_h > e_l$이 된다. 지방세수입을 t, 공공재 f_i의 보조금은 일반정액보조금인 m_i, g_i의 보조금은 국고보조율이 α_i인 대응보조금 $\alpha_i e_i$, 보조금 총액을 τ라 하면 i지역의 예산선은 다음으로 표기할 수 있다. 여기서 $\tau_i = \alpha_i e_i + m_i$이므로 예산선의 기울기는 $(1-\alpha_i)$가 된다.

$$f_i + \ e_i = t + \ \tau_i$$

저비용지역은 모든 공공재에 대하여 일반정액보조금을 교부받지만 고비용지역은 다른 유형의 보조금을 교부받을 때 공공재 선택의 행동을 비교하였다. 먼저 고비용지역의 f_i, g_i에 대하여 비조건부 포괄보조금이 보조될 경우를 상정하였다. 이 경우 저비용지역의 정액보조금이 $\tau_l^* = m_l$, 고비용지역의 비조건부 포괄보조금은 지방비부담이 부과되지 않기 때문에 $\tau_h^* = m_h$이 성립한다. 비용구조의 차이가 보조금 규모에 반영되어 $\tau_h > \tau_l$, $t + \tau_h^* > t + \tau_l^*$ 관계가 성립됨으로 저비용지역의 예산선은 $\overline{AB}$, 고비용지역의 예산선은 $\overline{CD}$이며 양 지역은 각각 L^*, $\widetilde{H}$을 선택하게 된다. 그러나 현실에서는 양 지역간은 보조금 e_i의 획득을 위한 전략적 경쟁이 발생한다. 저비용지역은 e_i을 확충하여 예산선을 $\overline{CD}$로 이동시키기 위하여 노력하기 마련이다. 이런 경우 중앙정부는 최적배분은 아니지만 차선택으로 양 지역이 H^*를 선택하게끔 보조금을 안배한다.

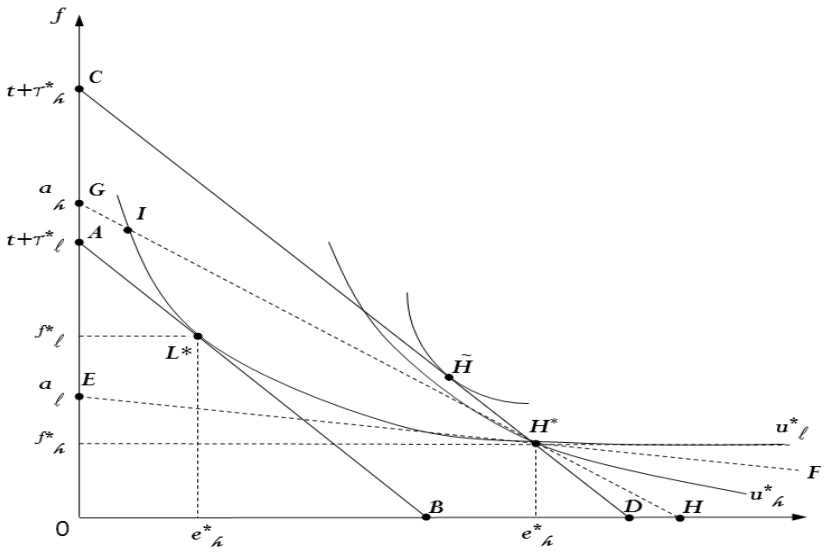
다음으로 고비용지역의 공공재 g_h는 보조율이 α인 개방형 대응보조금, f_h는 비조건부 포괄보조금인 정책조합을 살펴본다. 이 경우 보조금 총액은 $\tau_h = m_h + \alpha e_h$, 예산선은 $f_h + (1-\alpha)e_h = t + m_h$이 된다. 고비용지역은 변경된 예산제약에도 불구하고 예산선을 $\overline{HG}$로 변경하여 당초의 효용수준 u_h^*를 고수하려는 노력을 기울인다. 반면에 저비용지역은 $\overline{HG}$의 $\overline{IH^*}$ 구간에서 효용수준의 개선이 가능하여 양 지역의 이해관계는 충돌하게 된다. 저비용지역이 고비용지역의 선택을 추종할 경우 H^*에서 접하는 예산선 $\overline{EF}$를 선택해야 하지만, 효용수준이 u_l^* 이하로 저하되는 문제가 있어 양 지역의 접점을 찾을 수 없게 된다. 따라서, 이러한 보조금조합은 차선책 조차도 달성할 수 없는 비효율적인 자원배분을 초래한다.

세 번째, 고비용지역의 공공재 g_h는 단위사업별 포괄보조금(categorical block grant), 다른 공공재 f_h는 비조건부 포괄보조금으로 지원하는 정책조합은 차선책이나마 실행가능한 대안이 될 수 있다. 저비용지역이 단위사업별 포괄보조금을

지원받기 위해서는 중앙정부가 요구하는 최소지출수준, e_h^*만큼 집행해야 한다는 조건을 수용하여야 한다($m_g = e_h^*$). 때문에 다른 공공재 f_h에 투입가능한 비조건부 포괄보조금은 전체 보조금에서 e_h^*가 제외된 부분으로 줄어든다 ($m_h = \tau_h^* - e_h^*$). 고비용지역은 의무적으로 e_h^*를 집행해야 함으로 비조건부 포괄보조금의 자율성은 예산선 $\overline{CD}$ 중에서 $\overline{H^*D}$ 구간에 한정된다. 그러나 고비용지역의 예산선이 $\overline{H^*D}$라 해도 H^*에서 저비용지역과 접점을 찾을 수 있으며 차선책으로 선택가능한 정책조합이 될 수 있다.

마지막으로 폐쇄형 대응보조금(closed-ended matching grant)과 비조건부 포괄보조금의 조합도 차선책으로 선택가능한 정책대안이 될 수 있다. 폐쇄형 대응보조금은 단위사업별 포괄보조금과 마찬가지로 최소지출수준 e_h^*만큼의 예산집행이 이루어져야 하며 추가적으로 지방비도 부담해야 한다($z = \alpha e_h^*$). 이 경우 f_i에 투입가능한 비조건부 포괄보조금은 $m_h = \tau_h^* - \alpha e_h^*$가 된다. 또한 대응보조금이 폐쇄형이기 때문에 z는 g_h에 대한 세출한도액이 되며 f_h의 예산선은 $\overline{H^*D}$가 된다. 중앙정부가 정확한 정보를 바탕으로 고비용지역의 재정수요분을 z만큼 산정할 수 있다면 양 지역의 이해상충의 문제는 차선책이나 접점을 찾을 수 있다. 그러나 ① 국고보조율을 $t + \tau_h^*$ 이내로 인하하거나, f_h^* 이상으로 인상하는 경우, ② 세출한도액을 과소 산정하는 경우에는 이 정책조합의 실행은 불가능하게 된다. 국고보조율을 $t + \tau_h^*$ 이내로 인하하면 f_i에 투입할 수 있는 재원이 줄어들고, 그만큼 효용이 저하되어 고비용지역이 수용할 수 없게 된다. 반대로 국고보조율을 f_h^* 이상으로 인상하면 그만큼 저비용지역에 지원할 수 있는 보조금이 축소되고, u_l^*의 유지가 불가능하여 저비용지역이 수용할 수 없게 된다. 세출한도액이 과소 산정되면, 고비용지역은 f_h에 투입될 비조건부 포괄보조금을 g_h에 투입하여 e_h^*만큼 집행해야 하는 상황에 처하게 되고, 이것은 결과적으로 f_h 감소에 따른 효용수준의 하락을 초래하기 때문에 고비용지역이 수용할 수 없는 정책조합이 된다.

그림 2-2. 비대칭정보와 보조금조합의 정책효과



Bernd and Runkel(2003)의 모형에 따르면 저비용지역에 일반보조금을 교부할 때 고비용지역에 대해서는 비조건부 포괄보조금, 단위사업별 포괄보조금, 폐쇄형 대응보조금의 3가지 조합이 실행가능한 수단이 된다. 비록 자원배분의 최적점에 도달하지는 못하지만 현실의 제약을 반영한 준최적의 정책조합도 실행할 수 있는 대안이 된다는 것이다. 앞서 설명한 포괄보조금의 다양성, 유연성의 맥락에서 제도개선의 정책함의를 시사한다 하겠다.

나. 세출한도액과 국고보조율이 재정건전성에 미치는 영향

중앙정부와 지방자치단체간의 정보가 완전하지 못한 일반적인 상황에서는 중앙정부의 보조금정책이 지방자치단체 상호간 전략적 선택을 유도하게 되고, 최적배분은 물론 준최적(second-best optimum) 조차도 실행이 불가능할 수 있음을 살펴보았다. 아울러 세출한도액의 적정산정 여부나 국고보조율의 변화에 따라 준최적 상태에서 일탈하게 된다는 점도 확인할 수 있었다.

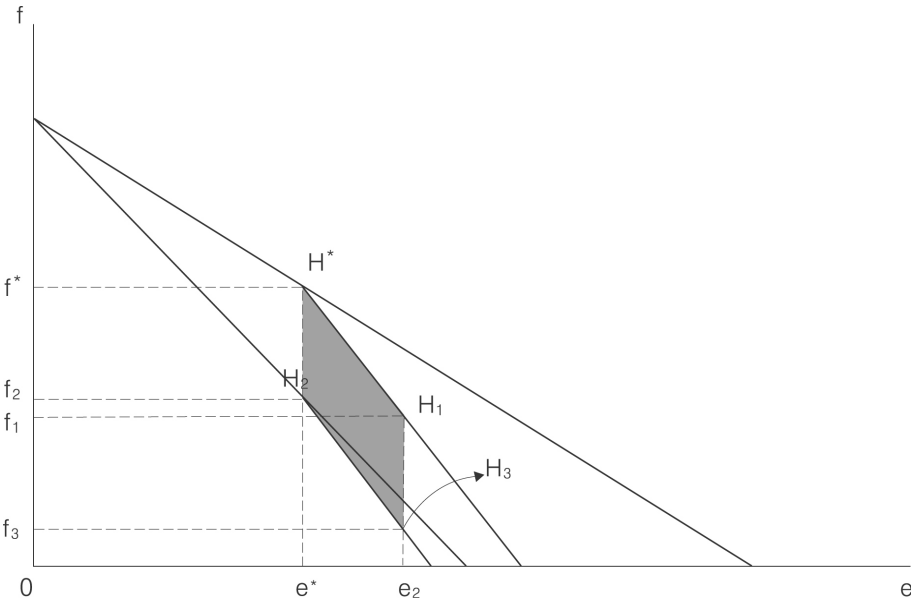
이하에서는 국고보조율의 변화가 특정 자치단체에 미치는 영향을 분석하기로 한다. 앞에서와 마찬가지로 공공재 f와 g는 정상재이고, g의 재정수요는 e, 당해 지방자치단체의 전체 국고보조금은 $\tau = m + \alpha e$ 관계를 갖는다. 이때 지방자치단체가 당면한 예산제약식은 다음으로 표기할 수 있다.

$$f + e = t + \tau$$
$$\tau = \alpha e + m$$

음함수정리를 이용하여 비교정태분석을 실시하면, 국고보조율의 변화가 포괄보조사업에 미치는 영향을 도출할 수 있다. 먼저, 중앙정부가 당해 지방자치단체의 세출한도액을 재정수요 보다 크게 산정하는 경우 $\partial e / \partial \alpha = e^* / (1-\alpha) > 0$가 도출된다. 이것은 국고보조율을 인상하면 포괄보조사업은 $e^* / (1-\alpha)$만큼 더 집행하고, 국고보조율을 인하하면 포괄보조사업은 $e^* / (1-\alpha)$만큼 덜 집행하게 됨을 의미한다. 그러나 중앙정부가 당해 자치단체의 세출한도액을 재정수요 보다 적게 산정하면 $\partial e / \partial \alpha = e^*$가 도출된다. 즉, 국고보조율의 변화와 상관없이 자치단체는 중앙정부가 요구한 최소지출수준 e^*를 집행하게 된다. 그러나 당해 자치단체의 전체 국고보조금은 일정하기 때문에 다른 공공재 f는 영향을 받는다. 예를 들어 국고보조율이 하락하였다면, 최소지출수준 e^*를 집행하기 위하여 세입의 일부를 e^*의 재원으로 동원하여야 한다.

국고보조율 하락 시 지방자치단체가 추가적으로 부담해야 하는 비용은 <그림 2-2>를 이용하여 설명할 수 있다. 국고보조율이 α_1이고, 중앙정부는 최소지출수준 e^*만큼 세출한도액을 산정한다고 가정하자. 이 경우 지방자치단체는 최소지출수준을 집행하면서 효용극대화를 가져오는 H^*를 선택하게 된다. 그러나 포괄보조사업의 재정수요 e_2가 세출한도 e^*을 넘게 되면 지방자치단체는 세출한도액을 e^*에 투입하고 부족한 $(e_2 - e^*)$를 집행하기 위하여 다른 공공재의 예산을 $f^* - f_1 = e_2(1+\alpha_1) - e^*$만큼 감축해야 한다. 이 상태에서 국고보조율이 α_1에서 α_2로 하락하면 다른 공공재의 예산은 $f_2 - f_3 = e_2(1+\alpha_2) - e^*)$ 만큼의 추가적인 감축이 요구된다.

그림 2-3. 세출한도액과 국고보조율이 재정건전성에 미치는 영향



결국 세출한도액의 과소 산정과 국고보조율의 하락이 동시에 발생하면 지방자치단체는 세출액을 $H^{*}H_1H_2H_3$ 면적에 해당하는 $1/2(e^{*}-e_2)(\alpha_2-\alpha_1)e_2$만큼 감축해야 한다. 만약 자치단체가 f의 세출액을 종전 수준으로 유지하고 하면 재정건전성은 $1/2(e^{*}-e_2)(\alpha_2-\alpha_1)e_2$ 만큼 악화된다.

다. 포괄보조금의 정책적 의의와 한계

정책조합의 수단으로서 조건부 포괄보조금도 의의가 있다는 것은 포괄보조금에 내재한 태생적 한계 때문이다. 포괄보조금은 특정보조금과 일반보조금의 중간에서 자기정체성이 보호한 이전재원이다. 특정보조금과 일반보조금의 장점을 취하는데 정책적 의의를 두지만 태생적으로 정반대로 단점만 노출될 수도 있는 위험성이 잠복된 이전재원이다. 이런 이유로 포괄보조금을 찬·반론이 다양하게 제기되고 있다.

Chernick(1982)에 따르면 포괄보조금의 장점과 단점은 다음과 같다. 먼저 장점으로 분권화 효과와 행정비용의 절감을 기대할 수 있다. 포괄보조금은 관리비용, 순응비용(compliance cost)을 절감하고 단절되거나 중복된 보조사업을 통합함으로써 세출효율성을 개선하며 안정적 재원확보로 합리적인 사업계획을 촉진한다. 사업선택의 자율성을 확대하여 유연한 세출조정의 환경을 조성함으로써 지역개발수요에 적기 대응할 수 있다. GAO(1995) 역시 지역발전정책의 분권화를 포괄보조금의 장점으로 인식하고 있다. 포괄보조금은 유사 중복사업의 폐해를 예방하며 부처별 횡적인 연계·협력을 촉진한다. 하급정부의 자율성을 확대하여 혁신을 조장하는 것도 포괄보조금의 장점이다.

반면에 포괄보조금은 지방공공재의 외부효과를 효과적으로 제어할 수 없으며 산정공식에 입각한 배분은 자치단체가 당면한 현안사업을 효과적으로 대응하는데 걸림돌이 될 수 있다. 산정공식의 적합성이나 객관성이 확보될 수 있을지에 대해서도 의문을 제기하고 있다. 재원배분의 효율성이나 정책성과의 개선된다고 보장할 수 없으며 국가 차원의 정책목적을 효과적으로 구현하기 어렵다는 주장도 있다(미국 농무성 : 1994).

특정보조금에서 관찰되는 부작용이 특정보조금에 내재한 고유의 문제가 아니라 제도적 측면이나 운영과정의 오류에서 발생한다는 주장도 있다. 이론적으로 특정보조금은 일반보조금에 비하여 특정 세출을 더 자극함으로써 외부효과를 교정하거나 정책목표의 효율적 달성을 조장하는 이전재원이다. 특히, 지방분권에 수반되는 비효율과 지역간 불균형을 시정하는 효과도 발휘할 수 있다. 그럼에도 중앙정부의 관료화, 부처이기주의, 사업간 횡적 연계성 미흡, 유사 중복사업의 남발, 지방재정의 자율성 억제와 같은 문제들이 발생하는데, 이것은 제도적, 운용적 측면에서 기인한다는 것이다(赤井伸郎외 : 2003)

결국, 포괄보조금의 장점과 한계는 일반보조금의 특성과 일차적인 관련이 있다고 볼 수 있다. 상급정부의 관료화를 예방을 통한 행정비용의 절감, 자주성과 혁신성의 조장, 안정적 재원보장, 지역발전수요의 적기대응, 부처별 횡적 협력의 촉진과 유사 중복사업의 해소는 바로 일반보조금의 장점이기도 하다. 반면에 일

반보조금의 근본적인 문제로 거론되는 예산낭비, 성과부진, 정부계층 상호간 정책목표의 공유, 외부효과 교정의 어려움은 포괄보조금의 한계이기도 하다.

조건부 포괄보조금은 비조건부 포괄보조금이 갖는 한계를 제어하는 수단으로서 의의를 갖을 수 있다. 용도의 자율성을 구속하거나 지방비 부담을 요구함으로써 예산낭비, 성과부진, 외부효과의 문제들을 관리할 수 있다. 그러나 상급정부의 구속과 정책개입이 적정 수준을 넘어서게 되면 특정보조금으로 변질될 우려가 있다. 다시 말해서 상급정부의 관료화, 유사 중복사업의 존치, 지방재정의 자율성 약화, 사업추진의 중앙집권화 등 특정보조금의 폐해가 유발될 수 있다. 특히, 이전재원을 축소 수단으로 포괄보조금을 동원하거나 상급정부의 재정부담을 경감하는 차원에서 보조율을 운용하게 되면 지방재정의 건전성을 크게 위협할 수 있다.

제3장 주요국의 포괄보조금 운용체계

제2장에서 포괄보조금의 개념과 특성을 살펴보았지만 실제 운용사례에서 발견된 특성을 바탕으로 일반화 된 개념과 특성을 정립함으로써 현행 포괄보조금 제도의 정책 대응방안을 모색할 필요가 있다. 지역발전정책과 관련된 포괄보조금의 대표적인 운용 사례는 일본의 일괄교부금, 미국의 지역개발포괄보조금(CDBG : Community Development Block Grant), 영국의 단일예산회계제도(Single Pot Budget)와 지역기반포괄보조금(Area Based Grant) 등이 있다. 이 외에도 캐나다의 CHT(Canada Health Transfer)와 CST(Canada Social Transfer), 프랑스의 DGE(Dotation globale d'équipment) 등이 포괄보조금의 사례로 거론되고 있다.

1. 미국의 지역개발포괄보조금

CDBG는 주택 및 지역개발과 관련하여 미국에서 가장 오래된 포괄보조금의 하나이며 오늘날 연방정부의 핵심적인 정책수단으로 평가받는다. 1970년대 초 닉슨 행정부는 유사 연방보조금을 포괄보조금으로 통합하는 작업에 주력하였는데, CDBG 역시 그 일환의 하나로 7개 도시개발 관련 연방보조금을 통합하여 1974년 창설되었다[9].

도시·주택개발부(HUD : Department of Housing and Urban Development) 소관이며 주로 저소득층 지역을 대상으로 주택인프라, 경제개발, 지역사회 재활 등을 지원한다. 지원대상은 재개발, 주거환경 조성, 공공시설 건축, 경제개발, 행정 및

9) CDBG의 창설을 위하여 주택·지역개발법(Housing and Community Development Act)을 제정하였으며 공공법(Public Law 93-383)도 CDBG 시행의 법적 근거로 활용하고 있다. 통합된 7개 사업은 urban renewal, model cities, open space and benification grants, neighborhood facilities, basic water and sewer facilities grants, publicfacilities grants이다.

기획, 비영리사업 지원 등 8개 활동으로 구분된다. 특히, 중·저소득층 지원사업은 고용기회 확대, 영세상공인 정책보조, 주택개량 및 신축 활동에 의무적으로 3년에 걸쳐 CDBG 재원의 70% 이상을 투입하여야 한다[10].

주요 사업은 공공시설 개선과 주택환경 개선으로 CDBG 총액의 31.9%와 24.6%를 투입하고 있다[11]. 그러나 법정교부지역(entitlement community)과 비법정교부지역(non-entitlement community)에 따라 중심사업의 대상이 다소 다르게 나타나고 있다. 법정교부지역은 주택환경개선(27.4%), 공공시설 개선(24.0%)의 중요도가 비슷하지만 비법정지역은 공공시설 개선사업이 53.5%를 차지할 정도로 압도적인 위치를 차지하며 이어서 주택환경 개선과 경제개발(15.2%) 사업을 중시하고 있다(GAO : 2006)

▌표 3-1. CDBG 적격사업 현황▐

정책사업군	세부사업
부동산 취득 및 철거	부동산의 취득, 철거, 이전
관리 및 기획	계획수립, 관리감독, 여타 간접비용
경제개발	영리기업에 대한 금융지원, 공공 및 민간 소유재산의 재생
주택	주거자산의 재생, 주택지원, 법령 집행
공공시설 개선	노숙자 보호시설, 근린시설, 상하수도 및 도로 개량
공공서비스	보건복지, 노인복지, 아동복지, 고용훈련
융자상환	CDBG 보조금을 담보로 대출받은 융자금 상환
기타	비영리단체 역량강화, 고등교육기관 지원

자료 : GAO(2006) 재인용

CDBG의 예산규모는 7개 연방보조금을 통합하기 이전 세출규모를 기준으로 산정하되, 최근 3년간 계획(2008/2009년~2010/2011년)을 감안하여 연방의회가 재량적으로 결정한다. CDBG의 예산 중 일부는 인디언 부족과 관련 사회단체,

10) 일반적인 건물의 관리, 장비구입, 유지보수, 종교시설물 건축 등은 CDBG 지원대상에서 제외된다.

11) 정책사업군별 비중은 주택 24.6%, 공공시설 개선 31.9%, 부동산 취득 및 철거 5.7%, 관리 및 기획 14.3%, 경제개발 8.8%, 공공서비스 11.4%, 융자상환 2.7%, 기타 0.5%로 조사되고 있다.

도서지역에 배정된다[12]. 나머지 예산은 법정교부지역 70%, 비법정지역 30% 방식으로 할당한다[13]. 2011년 기준 CDBG 규모는 약 35억달러로 큰 규모가 아니며 99.8%는 법정지역과 비법정지역에 할당하였다. 법정교부지역과 비법정교부지역은 7:3의 비율로 할당되고 있음을 알 수 있으며 도서지역은 기복없이 일정 수준을 유지하고 있다.

표 3-2. CDBG의 재원배분 현황

(단위 : 백만달러)

배분지역	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
법정교부지역	2,592	2,592	2,510	2,544	2,758	2,307
비법정교부지역	1,111	1,111	1,075	1,090	1,182	988
소 계	3,703	3,703	3,585	3,634	3,940	3,295
도서지역	6.9	6.9	7.0	7.0	6.9	6.9
기 타	467	61	273	258	503	198
합 계	4,177	3,771	3,865	3,899	4,450	3,500

자료 : http://www.hud.gov/offices/cpd/about/budget/index.cfm

법정교부지역과 비법정교부지역의 재원배분은 법정공식에 근거하여 산정하여야 한다. 법정공식은 이중공식(dual system)을 이용하여 A형(Formula A)과 B형(Formula B)으로 구분하며 인구, 빈곤율, 주택과밀도, 주택노후도 등의 객관적인 통계를 이용한다. 법정공식이 갖는 획일성의 문제는 지방정부가 자신에게 유리한 공식을 선택할 수 있도록 유연하게 대응하고 있다.

12) 도서지역에는 사모아, 괌, 마리아나군도, 버지니아군도 등이 지정되어 있다.

13) 법정지역은 metropolitan 지방정부를 말하며, 비법정지역은 5만 이하의 City, 20만 이하 County 등의 중소도시로 지정되어 있다.

표 3-3. CDBG 배분공식

법정교부지역		비법정교부지역	
공식A	공식B	공식A	공식B
• 인구 : 25% • 빈곤율 : 50% • 주택과밀도 : 25%	• 인구증가율 : 20% • 빈곤율 : 30% • 노후주택 : 50%	• 인구 : 25% • 빈곤율 : 50% • 주택과밀도 : 25%	• 인구 : 20% • 빈곤율 : 30% • 노후주택 : 50%
〈재원배분 경로〉 HUD → 법정교부지역		〈재원배분 경로〉 HUD → 주정부 → 비법정교부지역	

자료 : Richardson(2005)에서 재인용
주 : 1) 비법정지역은 주정부 관할의 지방정부를 기준으로 당해 지방정부의 상대값으로 산정
2) 빈곤율 : 인구대비 최저소득인구 비율
3) 주택과밀도 : 방 하나당 1인 이상 거주하는 주택 수
4) 노후주택 : 1940년 이전 건축된 주택
5) 인구증가율 : 1960년 이후 모든 도시의 인구증가율이 동일하다는 가정하에 당해 지방정부의 상대적 인구증가율

재원배분 경로도 이원적으로 운용한다. 법정교부지역은 HUD가 직접 교부하나 비법정지역은 주정부를 거쳐 교부된다. 이 과정에서 주정부는 재량적으로 판단하여 배분방식의 신축적인 운용이 가능하다. GAO(2010)의 표본조사에 의하면 법정공식, 공개경쟁, 사업공모 방식을 병행하며 일부 주정부는 법정공식을 배제하고 공개경쟁이나 사업공모 방식으로 결정하기도 한다[14].

주정부와 지방정부는 종합계획(consolidated plan)을 수립하여 HUD에 제출하여야 한다. 종합계획에는 주택, 무주택자, 지역개발에 관한 전략이 포함되어야 하며 주정부와 지방정부는 매년 시행계획(annual action plan) 수립 시 성과목표를 제시하고, 연간성과보고서(annual performance report)를 작성하여 HUD에 제출하여야 한다. CDBG의 성과관리와 관련하여 HUD는 위험관리전략을 수립하며 고위험으로 분류된 주정부와 지방정부에 대해서는 집중적으로 점검한다. 위험도는

14) South Dakoma주는 전액 공모방식을 취하고 있으나 대부분의 주정부는 법정 공식, 공모방식, 공개경쟁 방식을 혼용하고 있다. 예를 들어 Arizona주는 법정공식 85%와 공개경쟁 15%, Georgia주는 법정공식 74%와 사업공모 26%, Pensylvania주는 법정공식 87%와 공개경쟁 13%, Virginia주는 공개경쟁 89%와 사업공모 11% 기준을 적용하여 비법정지역의 배분액을 결정한다.

재무, 관리, 만족도, 서비스 4개 영역으로 평가하며 보조대상 주정부 및 지방정부의 20%~30%가 위험관리지역에 지정되어 점검을 받는다[15].

2. 영국의 단일예산제도와 지역기반보조금

영국은 1994년에 각 부처에 흩어져 있던 20개의 국고보조금을 하나로 통합하여 통합재생보조금(SRB : Single Regeneration Busget)을 설치하였다. 이후 2002년에는 RDA 설립을 계기로 SRB를 포함한 11개의 개별 프로그램이 다시 하나로 통합된 단일예산제도(SFF : single financial framework)가 운용되고 있다[16].

종전의 국고보조금은 중앙정부의 정책재량과 입찰방식으로 배분하였으나 단일예산제도는 6개 부처에서 단절적으로 운용하던 국고보조금을 하나로 통합한 포괄보조금이다[17]. SFF는 국고보조금의 신청절차를 간소화하고 지역경제전략(rgional economic strategy)에서 정한 지역의 발전목표를 지역 스스로 달성할 수 있도록 지원하는데 목적을 두고 있다. 이를 위하여 단일예산제도는 ① 고용촉진 및 소득향상, ② 기업파산에 따른 낙후지역 활력증진, ③ 고용훈련, ④ 범죄예방, ⑤ 주택환경 개선, ⑥ 독신가정, 소수민족 등 사회적 약자의 보호, ⑦ 환경보호 등을 주된 세출사업으로 지정하고 있다.

단일예산의 배분은 인구밀도, 교육수준, 취업률 등 객관적 통계치를 토대로 개발된 낙후도지수(ID2000; Indicies of Deprivation 2000)를 적용한다. 단일예산은 원칙적으로 ID2000에 근거하여 배분하나 최종적으로는 소관 부처(BIS)와 RDA

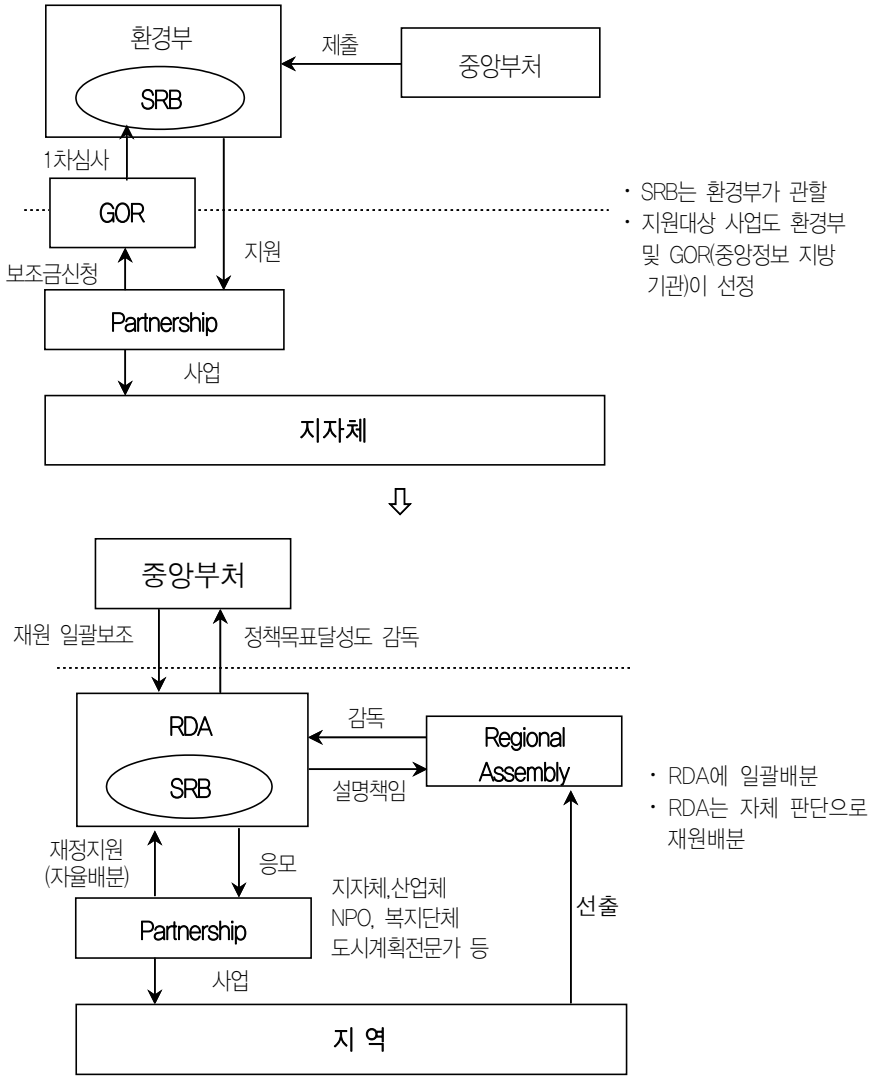
15) 재무적 위험성은 보조금 지출의 적시성, 사업의 수익성으로 평가하며 관리는 사업보고의 적시성과 실무공무원의 역량으로 평가한다. 만족도는 민원발생 여부나 민원대응의 적시성으로 평가하며 서비스는 세출한도 준수 여부, 국가목표 달성도 등이 주요 평가지표로 활용하고 있다.

16) 분권적 지역발전의 일환으로 1999년 8개의 지역개발청(RDA : Regional Development Agency)을 설치하였다. 2002년에는 런던이 추가되어 9개 RDA로 확대되었으며 지역고용 촉진과 관련된 교육훈련, 투자유치, 연구개발 등 혁신역량강화사업을 담당한다.

17) 6개 부처는 Department for Business, Innovation and Skills, Department for Communities and Local Government, Department for Energy and Climate Change, Department for Environment, Food and Rural Affairs, Department for Culture, Media and Sport, UK Trade and Investment를 말한다.

사이의 합의를 거쳐 결정된다. 단일예산은 RDA에 일괄 배분되며 RDA는 사업자 선정, 예산배분, 성과관리의 권한과 책임을 갖는다. 단일예산제도는 이처럼 공식주의를 채택함으로써 유사 국고보조사업의 중복문제를 해소하고 지역의 자율적 예산운용의 기반을 마련하였다.

그림 3-1. 단일예산회계제도의 발전과정



– ID2000 –
① 집중도 : District 중 낙후도가 현저한 고립지역이 처한 현실수준
② 낙후도 수준 : 낙후도 상위 10% Ward에 거주하는 주민비율
③ 취업율 : 낙후지역 주민의 취업률
④ 소득액 : 낙후지역 주민의 소득액
⑤ 평균평점 : 전체 Ward 낙후도 평균점수
⑥ 평균등급 : 전체 Ward 평균등급

단일예산의 규모는 2002/2003 회계연도의 16억 파운드에서 2009/2010 회계연도에는 약 23억 파운드로 확대하였다. 그러나 2010년 재집권에 성공한 보수당 및 자민당 연립정부는 영국의 지역발전정책 기조를 분권화, 지방화로 개편하였다. 이에 따라 연립정부는 지방화 및 분권화를 강조하는 정책기조와 충돌하고, 그동안 지역발전의 성과창출이 미흡하였다는 판단하에 2012년까지 RDA를 폐지하고 지방기업파트너쉽(local enterprise partnership)으로 대체할 예정이다[18]. 영국 정부는 그 전단계로 2010/2011 회계연도의 단일예산 규모를 약 18억 파운드로 감축하였다.

그러나 RDA의 폐지에도 불구하고 단일예산회계에 대한 성과관리제도는 눈여겨 볼만한 대목이다. 단일예산회계의 성과관리 차원에서 RDA는 지역경제전략(regional economic strategy)를 수립하여 중앙정부에 제출하여야 한다. 지역경제전략은 10계년 장기발전계획으로 시민단체, 민간기구, 산업계 등을 망라하여 폭넓은 의견수렴을 거쳐 수립된다. 동 계획에는 사업내역, 사업별 예산배분, 성과목표 등이 제시되며 핵심적인 성과지표는 목표 달성도를 6개월 주기로 평가받게 된다[19].

18) RDA 설립 이후 대부분의 지역에서 경제성장률이 둔화되었으며 지역간 소득격차나 생산성 격차도 확대되어 목표달성에 실패하였다는 평가를 내렸다. 영국 정부는 RDA 처럼 획일적인 권역을 설정하는 대신 자연발생적으로 형성된 지방기업파트너쉽을 육성하고, 이를 위하여 10억 파운드 규모의 지역성장기금(regional growth fund)를 설치하며 공모방식으로 지원할 방침으로 있다.

19) 핵심성과지표는 신규 일자리 수, 지원한 구직자 수, 유치기업 수 등 계량화된 수치로 제시된다.

표 3-4. 최근 3년간 단일예산 규모 추이

(단위 : 백만 파운드)

보조대상 RDA	회계연도		
	2008/2009	2009/2010	2010/2011
Advantage West Midlands	296	295	212
East of England Development Agency	132	136	108
East Midlands Development Agency	161	160	131
London Development Agency	346	375	326
North West Development Agency	385	397	305
One NorthEast	245	249	195
South Eaest England Development Agency	161	165	133
South West of England RDA	170	157	125
Yorkshire Foreward	297	317	228
합 계	2,193	2,253	1,762

자료 : http://www.bis.gov.uk/policies/economic-development/englands-regional-development-agencies/rda-finance-and-governance

단일예산회계제도와 별도로 영국은 지역포괄보조금(ABG : Area Based Grant)을 2008년에 도입하였다. 지역포괄보조금은 지방세출의 유연성 개선, 재정자원의 효율성 증진을 목적으로 부처별로 분산된 55개 국고보조금을 통합한 재원이다. 예산규모는 통합 이전 55개 국고보조금을 합산하여 2008/2009 회계연도에 약 31억 파운드로 책정하였으나 2009/2010 회계연도에는 33억 파운드로 확충하였다[20].

지역포괄보조금은 국가적 우선과제를 대상으로 집중 지원한다. 통합 이전 개별 국고보조금의 배분기준을 원용하되, 공식주의를 채택하고 있다. 2010/2011 회계연도 지역포괄보조금은 도입 이전 개별 부처에서 교부한 교부액에 도입 이후 2년 동안 지방정부 결산치를 토대로 산정한 재정수요액을 합산하는 방식이다. 지역포괄보조금은 자치부가 (Department for Communities and Local Government)가 산정하여 일괄 교부하는 체제로 운용한다(DCLG : 2008).

20) 55개 국고보조금의 3년간('08/'09~'10/'11) 운용계획을 근거로 합산하여 산출하였다. 다만, 국가지원이 필요하지만 통합이 곤란한 국고보조금은 제외하였다.

표 3-5. 영국 지방재정의 세입구조와 지역포괄보조금의 위상

(단위 : 백만 파운드)

구 분			2008/2009	2009/2010
지방세입 합계			153,872	162,595
Total revenue income	소 계		144,808	152,470
	General fund revenue account	소 계	134,839	143,002
		specific government grants outside AEF	14,991	17,374
		specific government grants inside AEF	42,926	45,737
		Area Based Grant	3,051	3,314
		Revenue Support Grant: RSG	2,854	4,501
		Redistributed NNDR	20,506	19,515
		Police Grant	4,136	4,253
		General GLA grant	48	48
		Council Tax	21,242	21,567
		Council tax benefit grant	3,517	4,066
		Sales, fees and Charges	11,583	11,929
		Other income	11,193	12,039
	Housing Revenue account	소 계	6,905	7,531
		Rents	6,219	6,326
		Government Subsidies	-235	-134
		Other income	921	1,339
	External trading service revenue accounting		1,139	1,158
	External interest receipts		1,926	778
Capital account	소 계		9,064	10,125
	Government gtants		5,733	7,494
	Other grants and contributions		1,978	1,266
	Capital receipts		1,353	1,364

자료 : Department for Communities and Local Government: Local Government, Financial Statistics England, 2010년 및 2011년

단일예산회계와 마찬가지로 지역포괄보조금 역시 엄정한 성과관리제도를 운용하고 있다. 지방정부는 사전에 정책목표에 대하여 국가와 협정을 체결하여야 한다(local area agreement). 지방정부가 달성해야 하는 정책목표는 예산회계 주기에 맞춰 3년간에 걸쳐 180개 정책분야별 지표로 제시된다[21]. 중앙·지방 상호간

에 체결한 협정은 포괄성과평가제도(Comprehensive Area Assessment)에 따라 독립 평가기관인 감독위원회Audit Commission)로부터 평가를 받아야 하며 평가결과는 차년도 예산배분 시 인센티브 방식으로 반영한다(內閣部 2011).

3. 일본의 일괄교부금제도

일본은 국고보조금 폐지, 국세의 지방이양, 지방교부세 축소 등을 핵심으로 하는 소위 3위일체 개혁을 추진한 바 있으나 국세의 지방이양이 부진한 가운데 지방교부세의 축소가 이루어져 지방재정의 건전성이 크게 위협받는 결과를 초래하였다[22]. 국고보조금의 폐지도 중앙정부가 소극적 자세로 일관함에 따라 지방자치단체의 반발만 야기하였다.

3위일체 개혁이 사실상 실패로 귀결되자, 하토야마 내각은 2009년 조건부 국고보조금을 폐지하고 실질적인 지방의 자주재원으로 전환하는 일괄교부금제도를 추진하였다[23]. 선거공약의 정책화를 위하여 내각부에 지역주권전략회의를 설치하였으며 일괄교부금의 도입이 반영된 '지역주권전략대강'을 결정하였다. 지금의 칸 나오토 내각은 일괄교부금제도의 도입을 계승하여 2011년부터 공공투자사업과 관련된 국고보조금을 일괄교부금으로 전환하는 작업을 추진하고 있다.

국고보조금의 일괄교부금화는 일본 내에서도 찬·반 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 대체적으로 일괄교부금은 지방의 자주성과 자율성을 신장하는 수단으로 유용하지만 국가 정책목표의 효과적 실현, 지방재정의 책임성과 건전성과 관련해서는 뚜렷한 입장 차이를 보이고 있다. 특히 지방자치단체는 3위일체 개

21) 교통사고 사망률 저감, 사회서비스 개선, 학력향상 등과 같이 구체화된 성과지표로 제시된다.

22) 본 연구에서는 편의상 국고지출금, 국고부담금, 교부금을 국고보조금으로 간주하였다. 국고지출금은 특정 사무나 사업을 보조할 목적으로 교부하는 재원으로 경비의 성격상 장려적, 급부적 성격의 이전재원이며 부담금은 법령으로 국가의 부담을 명시한 재원이다. 교부금은 특정 목적으로 갖고 교부하는 재원을 포괄적으로 지칭하는데, 개념적으로는 다르지만 내용적으로 우리 나라의 국고보조금적 성격을 갖는다.

23) 하토야마 내각은 2009년 중의원 선거에서 일괄교부금 도입을 선거공약(INDEX 2009)으로 공표하였다. 하토야마 내각은 중앙정부가 지방자치단체를 지배하는 수단으로 국고보조금을 이용하고 있으며 이권의 온상이라는 점을 들고 지방자치단체가 자유롭게 이용할 수 있는 일괄교부금 도입을 약속하였다.

혁 과정에서 얻은 교훈을 지적하면서 일괄교부금이 지방재정의 건전성을 위협할 가능성이 높다고 우려하고 있다(飛田博史 : 2010)[24]. 이런 사정으로 일괄교부금 운용체계는 여전히 논의하는 과정에 있다. 다만, 칸 나오토 내각은 1단계로 2011년 이내로 공공투자사업의 일괄교부금화를 추진하고 있으며 이 과정에서 어느 정도 합의된 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저 사회보장, 의무교육, 지역개발 등과 관련된 각종 국고보조금 성격의 이전재원을 일괄교부금으로 전환한다. 보험 및 현금급부 사회복지사업, 재해복구사업, 국가보상적 성격의 사업, 국고위탁금은 제외된다. 일괄교부금 대상 사업들의 재원규모는 2010년 당초예산 기준으로 21조엔이다. 우리 나라와 비교하면 사회복지사무는 이미 자치단체에 이양하여 분권교부세 방식으로 재원을 이전하고 있고, 의무교육은 교육자치에 의한 교육재정교부금으로 대응하고 있어 사실상 일괄교부금화의 대상은 지역개발과 관련한 사회자본총합교부금, 농어촌정비교부금, 순환형 사회형성추진교부금 등으로 압축된다.

일괄교부금 도입의 첫단계로 도도부현의 투자사업을 대상으로 제한적으로 추진한다는 전략을 수립하였다. 일괄교부금으로 이관되는 국고보조금은 총 5,120억엔이다. 구체적으로 국토교통성 소관의 사회자본총합교부금의 일부(3,760억엔), 농림수산성 소관 농어촌정비교부금의 일부(1,090억엔), 여타 소관부처의 270억엔이 일괄교부금으로 개편된다. 이들 교부금의 이관되는 예산은 다음과 같다.

24) 일괄교부금 도입을 반대하는 측은 국고보조금이 National Minimum 달성, 재정자원의 계획적 운용, 특정사업의 장려, 재해 등 특별한 재정수요를 보충하는 순기능을 강조하고 있다. 반면에 찬성론은 국고보조금으로 인하여 중앙정부의 과도한 간섭이 이루어지며 지역실정과 적합성 결여, 부처간 수평적 협력체계 미미 및 지나치게 복잡한 행정절차, 지방비 부담의 과중 등을 강조하고 있다.

그림 3-2. 일본의 일괄교부금화 대상 사업(2010년 당초예산 기준)

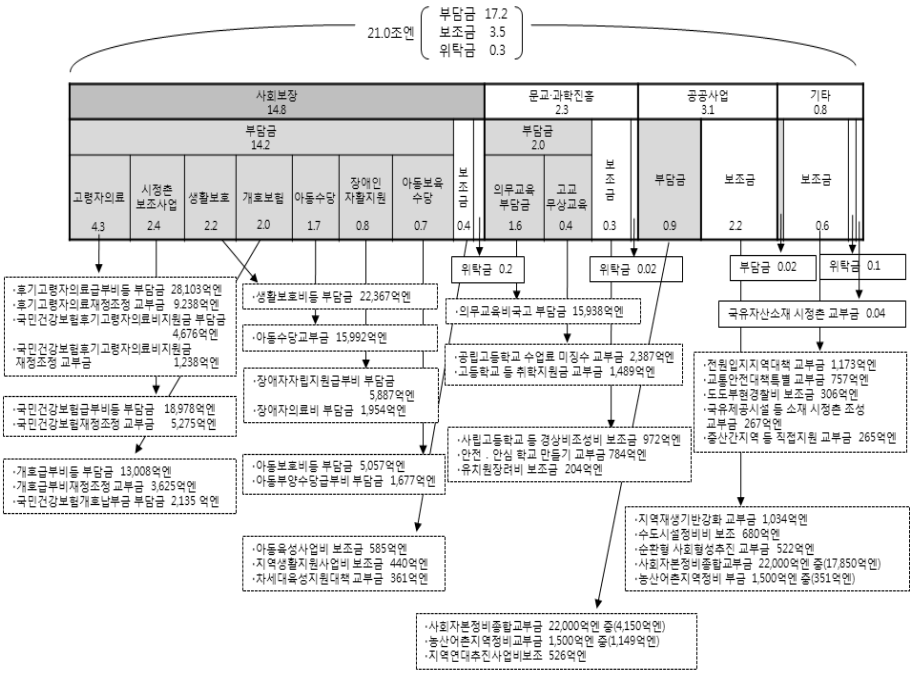


표 3-6. 사회자본총합교부금 및 농어촌정비교부금 관련 일괄교부금 예산

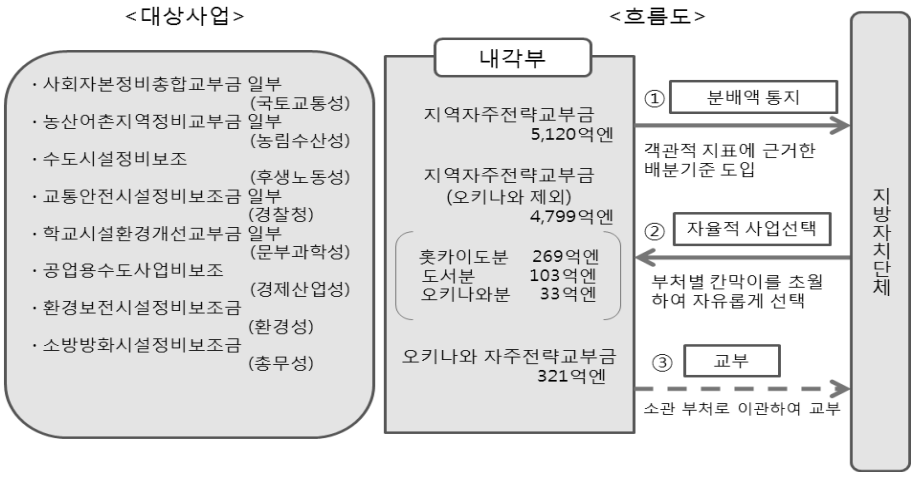
	2010년 예산	2011년 국비		
		기존 교부금	일괄교부금	합계
사회자본정비총합교부금	22,000	17,539	3,760	21,299
농산어촌지역정비교부금	1,500	318	1,090	1,408

자료 : 내각부(2011b) 재인용

배분기준은 아직까지 논의 중에 있으나 1단계 시범사업은 종전의 사회자본정비총합교부금과 농어촌지역정비교부금의 방식을 준용하기로 하였다. 미국의 지역개발포괄보조금, 영국의 지역포괄보조금도 설립 당시에는 이전의 교부액을 보장하면서 산정지표를 개발하였는데, 일괄교부금도 이를 참조한 것으로 생각된다. 일괄교부금은 용도의 일부 제한이 가해지며 지방비도 부담하는 조건부 포괄보조금 형태로 출발할 예정이다.

일괄교부금이 조건부 포괄보조금으로 운용되지만 종전 국고보조금과는 다음의 특징을 보인다. 첫째, 수직적 추진체계에서 수평적 추진체계로 전환하였다. 종전에는 소관 부처와 지방자치단체 관련 부서간의 수직적인 관계에서 지침시달, 예산신청, 사업승인, 예산배정 및 실적점검 등의 절차가 이루어져 왔으나 이제는 내각부가 소관 부처를 횡적으로 연계하여 일괄교부금의 총괄기능을 수행한다. 둘째, 내각부는 지방자치단체와 소관 부처의 중간자 입장에서 One-Stop 서비스를 제공한다. 내각부가 소관 부처와 협의하여 사업의 신청부터 승인까지 일련의 과정을 대행하며 예산편성절차가 대폭 단순화된다. 셋째, 지방자치단체 주도의 지역발전체계가 가능해진다. 지방자치단체는 지역실정에 맞는 사업을 발굴하여 관련 계획에 반영하고, 계획사업은 우선적으로 신규사업의 예산배정에 연계될 뿐만 아니라 사업간, 연도간 예산조정도 가능해진다. 이에 따라 지방자치단체는 소관 부처의 일방적, 획일적 지침에 수동적으로 순응하는 환경에서 능동적, 자주적으로 신규사업의 발굴에 주력할 수 있게 되었다[25].

그림 3-3. 일괄교부금(지역자주전략교부금) 운용체계 구상도



25) 매년도 교부액의 1/2를 초과하지 않고, 동일 분야(도로, 오수처리, 항만정비 등) 사업이라면 다른 부처 소관 사항이라도 조정이 가능하다. 국고부담율을 조정하거나 예산이월 방식을 도입하여 연도간 조정도 가능하다.

일괄교부금은 사업발굴 → 관련 계획의 수립 → 사업 검토(내각부, 소관 부처) → 사업승인 → 지방자치단체 교부(소관 부처)의 과정을 거치는 체계로 운용된다. 사회자본정비총합교부금의 경우 지방자치단체는 '사회자본총합정비계획'을 수립하여 국회에 제출하여야 한다. 동 계획에는 지방자치단체가 달성해야 할 정책목표와 이에 필요한 사업들이 포함된다. 교부기간은 3년~5년이며 동 계획에 포함된 사업에 한하여 교부된다. 사회자본총합교부금의 대상사업은 지역활력 창출의 기반정비사업, 상·하수도사업, 시가지 정비사업, 주택지원사업이다. 종전의 사회자본정비와 관련된 H/W사업이 주종이지만 일괄교부금 전환 이후에는 시너지효과에 도움이 되는 S/W사업, 이른바 효과촉진사업도 지원할 수 있다.

표 3-7. 사회자본총합교부금의 대상사업

정책분야	대상 사업
① 활력창출 기반정비	도로, 항만
② 안전하고 편리한 물 이용	치수, 하수도, 해안
③ 시가지정비	도시공원, 시가지정비, 광역적 연계, 마을만들기 사업
④ 주택지원	주택, 주거환경정비

배분기준은 도입 첫해를 감안하여 계속사업에 대한 경과조치를 두었다. 즉, 계속사업은 사회자본총합정비계획의 반영 여부와 상관없이 종전의 교부기준과 절차에 준하여 교부한다. 경과조치를 포함한 배분기준은 사업비와 국고보조율을 적산하여 산정한다. 다만, 신규사업은 국고보조율 50%를 적용한다.

단년도 교부한도액 = 기간 사업분 (사업비×국고보조율) + 관련 사회자본사업분 (사업비×국고보조율) + 효과촉진사업분 (사업비×국고보조율)

단년도 교부액 = (단년도 교부한도액 × 진도율) − 완료사업

농산어촌지역정비교부금도 지방자치단체가 '농산어촌지역정비계획'을 수립하여야 하며, 동 계획에 반영된 사업에 한하여 내각부에 신규사업의 예산을 신청

할 수 있다. 예산편성절차는 사회자본정비총합교부금과 동일하며 사업간, 연도간 예산조정도 제한적으로 가능하다. 대상 사업은 농업어촌기반정비사업, 산림기반정비사업, 수산기반정비사업, 해안보전시설정비사업, 효과촉진사업이며 효과촉진사업은 사회자본정비총합교부금과 마찬가지로 시너지효과가 기대되는 S/W사업이 해당된다. 중앙정부는 정책목표의 달성도를 평가하여 차년도 재원배분 산정 시 반영한다.

▌표 3-8. 농산어촌지역정비교부금의 대상사업 ▐

정책분야	대상 사업
① 농업농촌기반정비사업	농업용수배수시설정비, 양어장정비, 농지방제, 농업집락배수시설정비, 집락기반정비, 중산간종합정비, 축산환경종합정비
② 산림기반정비사업	간벌등 산림정비, 예방치산, 산지재해종합저감, 보안림정비, 보안림관리도로정비
③ 수산기반정비사업	어항시설정비, 어장조성, 수역환경보전, 어항어촌환경정비, 어장보전
④ 해안보전시설정비사업	해안보전시설정비, 해안환경보전, 해일관리대책
④ 효과촉진사업	농산어촌지역정비계획의 목적을 달성하기 위하여 ①~④와 일체화로 성과창출이 기대되는 사업

4. 프랑스의 지역정비사업종합교부금

프랑스는 1983년 지역발전사업과 관련된 국고보조금을 통합하여 지역정비사업종합교부금(DGE: Dotation globale d'équipment)을 설치하였다. 프랑스의 이전재원은 이미 1980년대 중반 완료된 지방분권에 따라 특정보조금의 비중이 매우 낮은 편이다. 2010년 회계연도 기준 특정보조금은 이전재원의 3%인 19억 유로에 불과하다. 반면에 일반보조금은 DGE 7억 유로(0.9%)를 비롯하여 경상비종합교부금(DGF : Dotation globale de fonctionnement)이 411억유로(52.6%), 부가가치세보상기금(FCTVA: Fonds de compensation pour la taxe la valeur ajoutée) 62억 유로(8.0%), 지방분권일반교부금(DGD: Dotation generale de decentralisation) 114

억 유로(1.8%)에 달할 정도로 중요한 위치를 차지한다[26].

DGE의 총액은 당해 연도 공적자본형성 증가율을 곱하여 산출하되, 재정건전화 차원에서 거시경제지표에 연동한다. 재원배분은 데빠르뜨망과 꼬뮨에 적용하는 기준을 다르게 운용한다. 데빠르뜨망은 전년도 실적치에 국고보조율을 적산하여 산정하며, 꼬뮨은 인구, 도로연장율 등 객관적인 통계치를 근거로 데빠르뜨망이 산정한다. 단, 데빠르뜨망은 꼬뮨의 한도액을 산정할 때 꼬뮨의 의견을 고려하여 재량적인 정책판단을 할 수 있다.

대상사업은 데빠르망의 경우 도로, 상하수도, 역사유산 보수, 오수처리 등 지역정비사업이 해당된다. 꼬뮨은 데빠르뜨망의 심의를 통관한 우선사업이 교부대상이다. 중앙정부의 개입은 적격사업의 검토, 성과평가 등으로 제한된다. 소관부처인 내무부는 데빠르뜨망과 꼬뮨이 제출한 사업의 적격성, 우선순위 등을 검토하며 사후적으로 추진실적을 점검하여 비적격 사업에 대해서는 전액, 혹은 일부를 반환하도록 조치한다(內閣部. : 2011a)

5. 정책적 시사점

주요국 운용사례에서 살펴 본 포괄보조금의 특성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 포괄보조금은 특정보조금의 폐해를 해소하고 지방분권을 확대하는 수단으로 도입하였다. 포괄보조금을 도입함으로써 행정비용의 절감과 절차 간소화, 상급정부의 불필요한 간섭과 관료주의 억제, 지역수요의 대응능력 개선, 유사·중복사업의 통합을 통한 성과제고 등을 기대하였다.

둘째, 포괄보조금의 총액은 재량적으로 결정하는 방식을 채택하고 있다. 여기에는 특정보조금을 통합하여 설치하였기 때문에 계속사업을 완료하고, 입법부의 예산승인권 침해를 예방하는 차원으로 이해된다. 다만, 프랑스의 DGE는 예산의

26) DGF는 지방재정의 세입부족을 보전하는 기능을 수행하며 총액은 거시경제지표(물가상승율의 1/2)에 연동하여 산정한다. FCTVA는 지방자치단체가 공공사업 추진 시 지불하는 부가가치세를 환급할 목적으로 운용하며 DGD는 1980년대 추진한 지방이양사무의 경비보전 재원이다.

예측가능성과 국가재정의 건전성 유지 차원에서 물가상승율 등의 거시경제지표와 연동시켜 책정한다.

셋째, 배분기준은 공식주의를 원칙으로 하되, 부분적으로 재량적 요소를 병행하고 있다. 미국, 프랑스, 영국은 공식주의를 운용함으로써 포괄보조금의 원칙에 충실한 편이다. 다만, 미국의 경우 비법정지역에 대해서는 주정부가 공모방식이나 공개경쟁방식을 혼용하는 연방재정주의적 특징을 갖는다. 일본의 일괄교부금은 신규사업의 선정 과정에서 중앙정부가 개입할 여지가 있다. 그러나 일괄교부금은 사업간, 연도간 예산융통을 허용하는 방식으로 제한적인 안전장치를 마련하였다.

넷째, 지역의 책임성 확보 차원에서 성과관리제도를 운용한다. 포괄보조사업에 대한 중기계획과 연차계획을 요구하며, 성과목표를 제시하여 평가를 받도록 운용하고 있다. 다만 성과관리의 수준은 다소 차이가 나는데, 프랑스는 적격사업 여부가 중점 평가대상인데 비하여 영국은 협약제도를 도입하여 엄정한 성과평가를 실시한다.

마지막으로 일괄교부금은 조건부 포괄보조금의 성격을 갖는다. 지방비 부담을 요구하고 있으며 용도의 구속도 여전히 유지할 예정이다. 그러나 연도간, 사업간 자금융통을 허용하는 방식으로 예산배분과 집행의 자율성을 어느 정도 허용하고 있다. 또한 중앙정부와 협의를 거쳐 수립된 관련 계획의 예산은 별도의 승인없이 교부함으로써 재원조달의 예측성과 현실성을 확보했다는 점도 주목해야 할 제도적 안전장치이다. 그러나 내각부가 부처간 이해상충의 문제를 어떻게 조정하여 조건부 포괄보조금의 한계를 극복할지는 모호한 측면이 있다.

표 3-9. 주요국 포괄보조금 운용체계 비교 분석

	영국 (ABG)	프랑스 (DGE)	미국 (CDBG)	일본 (일괄교부금)
도입 배경	지방재정 유연성 제고, 재정자원의 효율화를 목적으로 '08년 관련 국고보조금을 통합하여 설치	'83년 종전의 지역정비사업 관련 국고보조금을 통합하여 창설치	도시 자치단체 개발을 촉진하고자 '74년 관련 연방보조금을 통합하여 설치	지역 주도의 지역발전 촉진을 목적으로 국고보조금의 포괄보조금화 추진
대상 사업	국가적 우선과제, 일반적인 지역개발사업	지역정비사업(도로, 상하수도, 역사자원 관리, 오수처리 등), 여타 지역현안사업	공공인프라 개선, 건물 보수·관리 등 지역개발사업으로 저소득층에 70% 이상 지출	기반시설 정비, 시가지 정비, 주택지원, 효과창출사업
총액	통합 이전 사업계획을 토대로 산출	공적자본형성 증가율을 곱하여 산출하되, 거시경제지표 연계	연방정부가 정책적으로 결정	통합 이전 예산과 신규사업 적격성을 감안하여 중앙정부가 결정
재원 배분	통합 이전 배분기준을 토대로 지자체별 배분액을 산출	데빠르뜨망은 전년도 세출액에 보조율을 곱하여 산출하며 꼬뮨은 인구, 도로연장 등 객관적 통계치로 산정하되 단체장 의견을 고려	인구, 빈곤도, 주택밀집도 등 법정공식으로 산정하며 70%는 법정교부지역에 배정	통합 이전 배분기준을 적용하되, 신규사업의 적격성, 국고보조율을 반영하여 산정
지방비 부담	정액보조금	정액보조금	정액보조	정율보조금
국가 개입	중앙·지방이 성과협약을 체결하며 사후적으로 감사위원회가 성과평가 후 인센티브 적용	사전적으로 신청사업의 적격성, 우선순위를 검토하며 사후적으로는 적격사업 여부를 점검하여 부적격 사업은 보조금 전액, 일부를 환수	법정교부지역에 대해서는 종합개발계획 및 연간시행계획을 심사, 비법정교부지역은 주정부의 재원배분 결과를 심사	계획의 추진실적, 목표달성도를 평가하여 차년도 재원배분에 반영

요약하면, 일괄교부금을 제외하면 공식주의에 입각한 재원배분, 지역 주도의 사업선정, 블록 내에서 사업선택의 자율성, 정액보조 등 비조건부 포괄보조금의 특성을 보여주고 있다. 반면에 일괄교부금은 도입 첫해이기는 하지만 중앙정부의 재량주의를 채택하고 있다. 정책결정 역시 지방자치단체가 주도권을 갖고 사

업을 발굴하고 관련 계획에 반영할 수 있으나 사업승인권은 중앙정부가 행사하고 있다. 자치단체가 정책결정의 주체로 보기 어려운 부분이다. 결국, 제2장에서 제시한 포괄보조금의 기본조건, 법정 공식주의와 자치단체의 정책결정 주체로서 기능이 제한적으로 발휘되는 일괄교부금을 포괄보조금으로 볼 수 있는지 논란의 여지가 있다. 내각부의 총괄기능이나 연도간, 사업간 예산융통 방식으로 대응한다 해도 포괄보조금의 정책효과가 발휘될지 여부는 불확실하다.

표 3-10. 주요국 포괄보조금의 유형 분석

조건의 세부내용	ABG	DGE	CDBG	일괄 교부금
① 배분방법 : 법정 공식주의	yes	yes	yes	no
② 정책결정의 주체 : 지방자치단체	yes	yes	yes	no
③ 용도조건 : 상급정부 승인	no	no	no	yes
④ 지방비부담 : 지방비부담 가능	no	no	no	yes
포괄보조금 유형	비조건부	비조건부	비조건부	조건부

1977년 ACIR이 제시한 정책권고는 일괄교부금과 같은 조건부 포괄보조금을 설계할 때 함축하는 바가 크다고 생각된다. ACIR(1977a)의 정책권고는 앞에서 살펴본 포괄보조금의 일반적인 특성과 개념에 뿌리를 두고 있다. 법정 공식에 근거하여 배분하여야 하며 지방정부가 정책결정의 주체이어야 한다. 그러나 ACIR은 추가적으로 중요한 정책함의를 제시하고 있는데, 재량적 재원배분의 필요성을 인식하면서도 비중은 10% 이내로 한정하고 있다. 지방비를 부과하는 조건부 포괄보조금도 인정하되, 지방정부의 부담이 과중하거나 세출활동을 왜곡하지 않는 수준을 강조하고 있다. 특히, 주정부가 지방비의 50%를 부담하도록 지방정부 상호간 재원분담의 방향을 제시하고 있는 바, 한국형 포괄보조금이 나가야 할 방향을 함축적으로 보여준다.

① 포괄보조사업의 목적과 우선순위를 명료하며 정확하게 설정
② 포괄보조금이 실질적인 기능을 수행하도록 전체 연방보조금에서 차지하는 비율이 적정해야 한다
③ 포괄보조 대상사업일 경우 지방정부의 집행권이 인정받아야 하며, 지역수요에 맞는 사업발굴 및 추진에 대한 재량권과 유연성을 보장한다
④ 법정 공식에 입각하여 배분되어야 하며, 공식은 지역수요를 정확하게 반영하고 법적 목적 및 우선순위와 일치해야 한다
⑤ 포괄보조금 중 재량적 재원의 비중은 전체의 10% 이내이어야 한다
⑥ 보조대상 자격기준은 지방정부의 일반적인 목적에 우호적이고 구체적이어야 하며, 서비스 공급능력 및 재정상태 등을 반영해야 한다
⑦ 매칭비율은 낮은 수준에서 법령으로 규정하여야 하며 지방정부의 예산배정을 왜곡함으로 동일 수준의 보조율이 적용되어야 한다
⑧ 계획수립, 행정보고 등 각종 부수적인 업무는 최소 수준으로 한다.
⑨ 중앙정부는 지방정부 사업계획에 대한 승인권을 보유하여야 하며 법적 목적과 부합성, 사업성과 등을 평가하여야 한다.
⑩ 지방정부가 효과적으로 관리하도록 역량강화를 지원해야 한다
⑪ 주정부는 지방비의 최소 50%를 부담하도록 한다.

제4장 포괄보조금제도의 운용실태 분석

1. 광역·지역발전특별회계의 기본구조

가. 광역·지역발전특별회계의 도입배경

국가균형발전을 국정의 핵심과제로 다루어 온 정부는 참여정부가 대표적이다. 참여정부는 역대 어느 정부보다도 균형발전에 대한 의지가 강력하였으며 일관되게 분산·균형정책을 추진하였다. 그러나 목표나 취지의 정당성에도 불구하고 추진과정에서의 한계도 지적되고 있다[27].

먼저 참여정부의 균형발전은 혁신주도의 지역발전을 강조하였으나 정책목표와 이를 뒷받침하는 전략과 정책수단의 대응성이 미흡하였다. 균특회계는 재원의 통합이란 관점에서 포괄보조금의 특징이 나타나지만 사업선정, 예산신청 절차 등 운용방식은 하향식을 답습함으로써 변형된 국고보조금으로 변질되었다(임성일·이창균·서정섭 : 2005). 둘째, 유사·중복사업의 남발 등으로 포괄적 자율성을 제약하였다. 시·군 단위 지역개발사업에서 기능적, 공간적인 유사·중복의 문제가 지적되었다. 셋째, 중앙정부 중심의 정책결정 구조가 유지됨으로써 행정의 비효율성과 관료주의의 폐해가 나타났다(조기현 : 2009).

현재 정부의 지역발전정책은 획일적으로 재정자원을 배분하는 방식 보다는 지역의 자율성과 협력에 의한 경쟁력 제고를 지향하고 있다. 경제권의 광역화 및 규모화, 지역간 연계·협력과 상생발전, 지역의 자율성을 기반으로 부존자원을 활용한 특화발전이 지역발전정책의 핵심 가치로 부각되었다. 이러한 핵심가치는 자치단체가 주도할 수 있는 재정적 지원수단을 요구하는 바, 정부는 균특회계를

27) 역대 정부별 지역발전정책의 세부적인 특징은 김선기(2008)를 참조하기 바람.

광특회계로 대체하면서 포괄보조금 운용체계를 도입하는 방식으로 대응하였다.

나. 광역·지역발전특별회계의 기본구조

광특회계는 광역발전계정, 지역개발계정, 제주계정의 구조로 이루어져 있다. 광역발전계정은 선도산업 육성, 인재양성, 광역권 연계·협력 등 광역경제권의 핵심사업을 지원하며 부처 직접편성방식으로 운용한다. 지역개발계정은 시·군 단위 기초생활권 발전정책을 체계적으로 지원하며 200여개 유사·중복사업을 정비하여 2010년부터 포괄보조금체계로 운용하고 있다. 시·도 자율편성과 시·군·구 자율편성으로 구분하며 종전의 내역사업을 폐지하는 방향으로 개선하는 중이다. 시·도 자율편성은 균특회계의 자치단체 자율편성사업, 시·군·구 자율편성은 균형발전기반 지원사업을 모태로 산정공식에 입각한 총액배분 방식을 취함으로써 포괄보조금의 외형적 모습을 갖추었다[28].

광특회계의 예산규모는 2011년 당초예산 기준으로 9조 8,526억원이다. 광역발전계정이 59.1%인 5조 8,252억원이며 지역개발계정은 36.9%인 3조 6,332억원으로 구성되어 있다. 균특회계와 비교할 때 지역개발계정의 규모와 위상이 하락한 것은 부처편성사업 중 일부를 타 회계로 이관하는 등 회계간, 계정간 사업조정을 단행하였고, 광역계정에 선도산업과 관련된 신규 예산사업을 편성한데 있다[29].

28) 정부는 지역개발계정을 포괄보조금 운용체계로 전환하였다고 주장하나 내용적으로도 그러한지는 논란의 여지가 있다. 이에 대해서는 후술하기로 한다.

29) 정부는 재난복구사업 등 지역개발계정과 관련성이 낮은 예산사업을 타 계정이나 회계로 이관함에 따라 지역개발계정의 위상이 저하된 것으로 보일 뿐 이관 사업을 제외하면 예산규모의 차이는 크다고 볼 수 없다고 주장한다.

그림 4-1. 균특회계와 광특회계의 운용구조 비교

구분	지역개발사업계정			지역혁신사업계정
	지자체 자율편성사업	균형발전기반 지원사업	기타 사업	
중점목표	지역개발지원	낙후지역개발	국가정책목표	지역혁신역량강화
■특징	자율	균형	정책목표	경쟁
■배분단위	광역단체(시·도)	기초단체(시·군)	사업단위	사업단위
■편성주체	자치단체	자치단체	중앙부처	중앙부처
■재원배분	모델적용(총액배분)	내역편성(총액배분)	내역편성	내역편성
주요사업 예시	지역SOC, 관광자원 개발 등	도서, 오지, 접경 농산어촌개발 등	재해예방 및 G.B 관리 관련사업	4+9지역산업진흥, NURI사업 등

타회계 이관

구분	지역개발계정		광역발전계정
	시·도 자율편성사업	시·군·구 자율편성사업	
중점목표	광역적 지역개발 및 기초생활권 특화발전		광역경제권 지원
■특징	자율	자율	상생발전, 규모화
■배분단위	광역단체(시·도)	기초단체(시·군·구)	사업단위
■편성주체	자치단체	자치단체	중앙부처
■재원배분	모델적용(총액배분)	모델적용(총액배분)	내역편성
주요사업	지역SOC, 관광자원개발향, 향토·지연산업 발전 등	기초생활환경정비, 소득증대, 경관개선, 역량강화	선도산업, 인력양성, 광역권 연계/협력 등

표 4-1. 광특회계의 예산규모 내역과 추이

구 분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11
합 계(억원)	53,267	59,087	68,685	78,294	94,311	99,010	98,526
광역발전계정	12,767 (24.0%)	13,960 (23.6%)	14,921 (21.7%)	16,770 (21.4%)	54,024 (57.3%)	58,946 (59.5%)	58,252 (59.1%)
지역개발계정	40,500 (76.0%)	45,127 (76.4%)	50,288 (73.2%)	57,676 (73.7%)	36,588 (38.8%)	36,282 (36.6%)	36,332 (36.9%)
제주자치계정	–	–	3,476 (5.1%)	3,848 (4.9%)	3,719 (3.9%)	3,782 (3.8%)	3,942 (4.0%)

주 : 일반회계, 기금 국고보조사업과 회계간 이관을 반영한 수치임

2. 포괄보조금제도의 운용체계

가. 유사·중복사업의 통합

포괄보조금을 도입하기 위해서는 비슷한 용도를 갖는 보조사업을 통합하는 작업이 우선적으로 이루어져야 한다. 지역개발계정의 포괄보조금화 역시 이러한 수순을 따라 유사·중복사업의 대표적인 사례로 지적받은 균형발전기반 지원사업을 통합하였다. 이들 사업들은 정책목적과 내용이 비슷할 뿐만 아니라 부처별로 분절적인 사업 추진이 이루어져 공간적인 중복 문제가 심각하다는 지적을 받아왔다. 또한 공모방식으로 신규사업을 선정함으로써 불필요한 행정낭비를 초래하며 지역실정과 괴리되어 성과창출이 부진하다는 점도 통합하게 된 배경이 되었다[30]. 우선적인 통합대상으로 지목된 15개 사업은 2008년 기준 1조 2,260억원에 달하며 지역개발계정의 시·군·구 자율편성에 편입시켰다.

이어서 균특회계의 자치단체 자율편성사업의 통합과 재편성이 이루어졌다. 200여개 이상의 자치단체 자율편성사업은 19개 포괄보조사업로 재편하여 지역개발계정의 시·도 자율편성사업으로 편입하였다. 시·도 자율편성사업에 대해서는 시·도가 세출한도액 내에서 신규사업을 선택할 수 있는 재량권을 갖고 있으며 시·군·구에 대한 재원배분권도 보유한다. 이는 시·도에 재원배분권을 부여함으로써 관할 시·군·구 상호간의 유사 중복사업을 예방하며 지역의 특화발전과 규모화를 촉진할 필요가 있다는 정책적 판단이 자리잡고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 문화관광 분야를 중심으로 유사 중복의 성격을 갖는 사업이 존치되고 있다.

30) 지역개발사업의 유사·중복과 예산낭비 사례에 대해서는 감사원(2009)을 참고하기 바람.

표 4-2. 포괄보조금 도입과 통합대상 균형발전기반 지원사업

사업명	'08년 예산 (억원)	사업 내용
① 행정안전부	2,225	
• 접경지역 지원	511	• 도로, 마을회관 등 정주환경 개선
• 도서지역 개발	954	• 생산, 생활기반시설 확충
• 소도읍 육성	464	• 생활편익, 소득·문화기반시설 등
• 살기좋은지역 만들기	296	• 우수 지자체 인센티브
② 농림수산식품부	6,936	
• 신활력지원	1,882	• 특화품목 육성을 통한 자립기반 확립
• 농촌생활환경정비	3,109	• 면단위 기초생활환경 정비
• 농촌마을종합개발	1,235	• 경관개선, 생활환경정비, 소득기반
• 전원마을 조성	103	• 기반시설, 부지조성 등
• 어촌종합개발	298	• 생활환경 개선, 생활·소득기반 확충
• 농촌농업생활용수 개발	309	• 급수취약지역 지하수 개발 등
③ 국토해양부	3,099	
• 개발촉진지구 지원	1,816	• 낙후지역 기반시설 확충
• 주거환경 개선	1,133	• 도심불량주거지 도로, 상하수도 정비
• 살고싶은 도시 만들기	150	• 시범도시·마을 인센티브
④ 산림청	228	
• 산촌생태마을 조성	228	• 생활환경 개선, 생산기반시설 등
⑤ 환경부	594	
• 도서지역식수원 개발	594	• 도서지역의 식수원 개발

나. 지역개발계정 포괄보조사업의 구조

도입 첫해인 2010년 포괄보조금은 (19+5)체계의 구조로 출범하였으나 2011년부터시·도 자율편성 18개 사업과 시·군·구 자율편성의 4개 사업의 (18+4) 체제로 다시 개편하였다.

시·도 자율편성은 크게 외부효과가 광역적으로 발생하는 사회기반시설사업과 지역의 특화자원을 활용한 소득창출사업으로 구성되어 있다. 상수도시설 확충·관리, 지역거점 조성·지원, 해양 및 수자원 관리 등이 사회기반시설 확충과 관련된 대표적인 사업이다. 소득창출사업으로는 지역특성화산업 육성, 농어촌자원복합산업화 지원, 지역문화산업 육성, 전통시장 육성 및 중소유통물류 지원 등을 들 수 있다. 관광자원 개발, 문화유산 관광자원화, 산림경영자원 육성 등은 사회

기반시설 확충과 소득창출이 결합된 사업으로 다수의 기초자치단체가 관련되거나 사업효과가 광역적으로 발생하는 특성을 갖는다. 그러나 시·도 자율편성 내에서도 기초자치단체가 실질적인 주체로 활동하거나 사업효과가 국지적으로 제한되거나, 반대로 외부효과의 범위가 초광역적으로 발생하여 국가 차원의 관리가 필요한 사업도 있다.

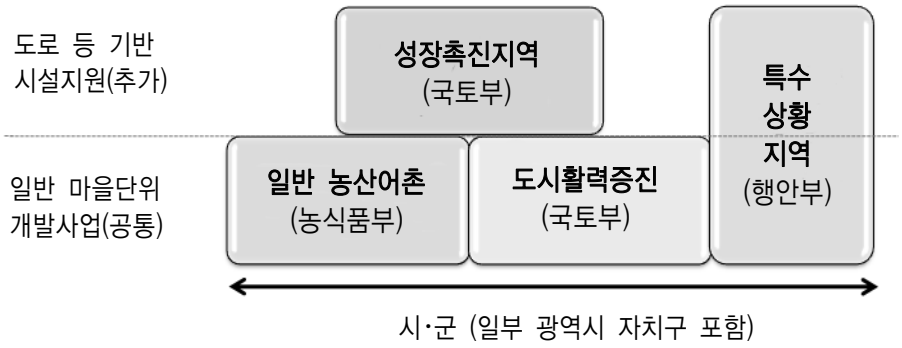
표 4-3. 광특회계 내 포괄보조사업의 운용체계와 예산

구분	부처	포괄보조 사업명	내역사업	'10 (억원)	'11 (억원)
지역개발계정 합계				36,924	36,332
시도 자율 편성 사업	소계			21,719	22,098
	문화부	①문화시설 확충 및 운영	·박물관, 문예회관 등(18개)	1,438	1,388
		②관광자원 개발	·문화도시, 관광지 개발(8개)	2,048	2,541
		③체육진흥시설 지원	·운동장, 수영장 등(11개)	909	959
		④지역문화산업 육성지원	·문화컨텐츠센터 등(8개)	255	168
	문화재청	⑤문화유산 관광자원화	·지역문화유산개발 등(5개)	303	181
	농식품부	⑥농어촌자원복합산업화지원	·도농교류활성화 등(13개)	2,219	2,306
		⑦농어업기반정비	·밭기반 정비 등(13개)	2,399	2,464
	농진청	⑧지역농촌지도사업 활성화	·농촌지도기반 조성 등(5개)	313	413
	산림청	⑨산림경영자원 육성	·임산물 수출촉진 등(3개)	684	155
		⑩산림휴양·녹색공간조성	·휴양림, 수목원 등(4개)	1,352	1,407
	지경부	⑪지역특성화산업 육성	·섬유패션산업 등(10개)	702	1,028
	중기청	⑫전통시장 및 중소유통물류 지원	·전통시장 시설현대화 등(2개)	1,568	1,741
	복지부	⑬청소년시설 확충	·공부방, 수련시설 등(2개)	359	485
	환경부	⑭상수도시설 확충 및 관리	·생활용수공급 등(4개)	2,875	3,651
		⑮자연환경 보전 및 관리	·자연환경보전 등(2개)	828	701
	국토부	⑯해양 및 수자원 관리	·연안정비 등(3개)	474	478
		⑰대중교통 지원	·물류단지 지원 등(5개)	426	457
		⑱민자유치접속도로 지원	·가덕대교 건설 등(6개)	1,405	0
		⑲지역거점 조성지원	·국민임대산단 조성 등(2개)	1,161	1,575
시군구 자율 편성 사업	국토부	①성장촉진지역 개발	·개촉지구 지원 등(3개)	2,137	2,201
	행안부	②특수상황지역 개발	·접경지역 지원 등(15개)	1,913	1,968
	국토부	③도시활력증진지역 개발	·주거환경 개선 등(16개)	1,015	964
	농식품부	④일반농산어촌 개발	·전원마을 조성 등(15개)	9,581	9,101
	환경부	⑤도서지역식수원 개발	·도서지역 식수원 개발(1개)	560	0
	소 계			15,206	14,234

주 : 시·군·구 자율편성사업 중 도서지역 식수원개발은 시·도 자율편성의 상수도시설 확충 관리와 통합하였으며 시·도 자율편성 중 민자유치접속도로 지원은 2010년 종료사업

시·군·구 자율편성사업은 일반농산어촌지역, 도시활력증진지역, 특수상황지역, 성장촉진지역으로 구분하여 공간정책을 접목하였다. 포괄보조금과 공간정책의 연계는 차별화된 지역발전을 유도하는 차원에서 고안된 것으로 광특회계의 특징적인 모습이기도 하다[31]. 군 지역과 도농복합시는 일반농산어촌지역으로 분류하였으며, 50만 이상의 일반시와 자치구는 도시활력증진지역, 접경지역 15개 시·군과 성장촉진지역에 포함되지 않는 도서는 특수상황지역으로 분류하였다. 성장촉진지역은 일반농산어촌지역과 도시활력증진지역 중에서 재정력, 인구증감율, 접근성 등에서 조건이 불리한 70개 시·군을 지정한다[32]. 성장촉진지역으로 지정된 시·군에 대해서는 세출한도액에 추가하여 도로, 상하수도 등 기반시설 확충사업을 지원한다. 기초생활권의 소관 부처도 공간적으로 분리하여 일반농산어촌지역은 농림수산식품부, 성장촉진지역과 도시활력증진지역은 국토해양부, 특수상황지역은 행정안전부로 역할을 분담시켰다.

그림 4-2. 성장촉진지역의 지정대상과 재정지원체계



31) 기초생활권의 공간정책과 연계하여 4개 권역으로 분리하였으나 관련 부처간 이해관계가 첨예하게 대립되자, 타협안으로 공간별 소관 부처를 지정한 측면도 있다.

32) 균특회계는 조건불리지역을 낙후지역으로 명명하고 오지지역, 도서지역, 접경지역, 개발촉진지구 등을 포함시켰다. 광특회계는 낙후지역을 성장촉진지역으로 명칭을 변경하면서 도서지역과 접경지역을 특수상황지역으로 분리하였다. 도서지역은 다시 특수상황지역 도서와 성장촉진지역 도서로 분리하고, 성장촉진지역의 부속 도서는 특수상황지역에서 제외하였다. 낙후지역정책의 현황과 발전방안에 대해서는 지역발전위원회(2008)를 참고하기 바람.

한편, 2011년에는 시·군·구 자율편성의 내역사업을 폐지하고 포괄보조금의 용도자율성을 확대하는 차원에서 4대 기능으로 개편하였다. 2011년 신규사업부터 생활기반 확충, 소득창출, 지역경관 개선, 역량강화 등 4대 기능의 운용체계가 적용된다. 이렇게 되면 종전 균형발전기반 지원사업은 사실상 폐지되며 4대 기능의 성격을 갖는 신규사업으로 내역사업을 대체하였다. 새로운 포괄보조 내역사업으로 인정받기 위해서는 소관 부처의 승인을 받아야 함으로 어떤 내역사업으로 대체될 것인가는 시·군·구의 기획역량에 좌우된다. 소관 부처가 시·군·구 자율편성사업의 정책기조를 수립하여 차년도 가이드라인을 제시하면 자치단체는 이에 부합되는 신규사업을 발굴하여 중앙정부의 승인을 받아야 한다.

표 4-4. 시·군·구 자율편성사업의 4대기능 재편 현황

포괄보조사업	기존 내역사업	변경 내역사업
성장촉진지역 (국토부)	①개촉지구 지원 ②도서종합개발	①지역접근성시설지원 ②성장기반시설지원
특수상황지역 (행안부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③접경지역지원, ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개촉지구지원 ⑮산촌생태마을조성	①기초생활기반확충 ②지역소득증대 ③지역경관개선 ④지역역량강화
일반 농산어촌지역 (농식품부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③지표수보강개발 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개촉지구지원 ⑮산촌생태마을조성	①기초생활기반확충 ②지역소득증대 ③지역경관개선 ④지역역량강화
도시활력 증진지역 (국토부)	①도서종합개발 ②소도읍육성 ③지표수보강개발 ④살기좋은지역만들기 ⑤어촌종합개발 ⑥신활력지원 ⑦농촌마을종합개발 ⑧전원마을조성 ⑨농촌생활환경정비 ⑩농촌농업생활용수개발 ⑪기계화경작로확포장 ⑫소규모용수개발 ⑬주거환경개선 ⑭개촉지구지원 ⑮산촌생태마을조성 ⑯살고싶은도시만들기	①기초생활기반확충 ②중심시가지재생 ③주거지재생 ④지역역량강화

다. 재원배분기준

포괄보조금은 기본적으로 계속사업비를 기준으로 재정당국이 개별 자치단체의 세출한도액을 산정한다. 시·군·구 자율편성은 계속사업비 자체를 근거로 세출한도액을 산정하며 시·도 자율편성은 회귀모형을 이용하여 산정한다. 현실적으로 과거에 승인한 포괄보조사업의 완료를 위해서는 계속사업에 대한 안정적인 예산지원이 필요하기 때문이다. 그러나 계속사업비의 지역별 편차가 크다는 이유로 개별 자치단체의 구체적인 산정기준과 산정내역에 대해서는 소극적인 입장을 취하고 있으며 회귀모형을 이용하여 산정한 후 자치단체별 편차를 조정하는 방식으로 알려져 있다. 회귀모형의 종속변수는 계속사업비, 설명변수는 재정여건(재정력지수, 주민세 소득세할)이나 사회경제적 조건(인구, 면적, 노령인구 비중)을 반영하며 직전 3년간 평균치의 자연대수값을 이용한다.

다음으로 광역자치단체는 자신의 세출한도액 내에서 시·도 자율편성사업의 재원을 자율적으로 결정할 수 있다. 시·도 자율편성사업의 배분은 종전 균특회계 자치단체 자율편성사업과 비슷한 방식으로 운용하고 있다. 시·도 예산부서는 중앙정부가 배정한 세출한도액 내에서 18개 포괄보조사업의 예산을 배정해야 하는데, 이때 사업부서와 협의하에 시·도가 직접 수행하는 사업과 시·군·구에 위임할 사업을 판단해야 한다. 시·도 자율편성사업의 수행 주체가 정리되면 예산부서는 시·도의 사업부서와 시·군·구에 배정할 예산을 결정하는 과정을 거치게 된다.

시·도가 직접 수행하는 포괄보조사업은 통상적인 재원배분 과정을 따르나 사업 주체가 시·군·구일 경우에는 시·도가 자율성을 갖고 재원을 배분할 수 있다. 그러나 시·도 역시 계속사업 처리와 관련하여 중앙정부와 비슷한 고민을 안고 있다. 또한 균특회계 시 운용했던 산정기준을 크게 변화시켰을 때 혼란을 우려하고 있다. 본 연구의 조사에 따르면 정책적 고려없이 객관화된 공식으로 배분하는 시·도는 충청남도와 전라북도, 경기도 정도로 나타났다. 나머지 대부분의 시·도는 공식 보다는 정책환경을 고려하여 재원을 배분하고 있다. 대체로 기획재정부가 제시한 광특회계의 예산편성기준, 기획재정부와 지역발전위원회가 시

행하는 광특회계 사업평가, 국정과제 및 지역현안사업의 우선순위 등을 종합적으로 고려하고 있다. 일반국고보조사업과 같이 사업성과나 재원조달 가능성 등도 심의기준으로 활용하고 있다. 이러한 산정방식은 비법정교부단체에 대하여 주정부의 정책재량을 허용하는 미국의 CDBG와 비슷하지만, CDBG는 공식주의를 근간으로 주정부의 정책재량을 일부 허용한다는 점에서 차이가 있다.

그림 4-3. 포괄보조금의 재원배분 구조

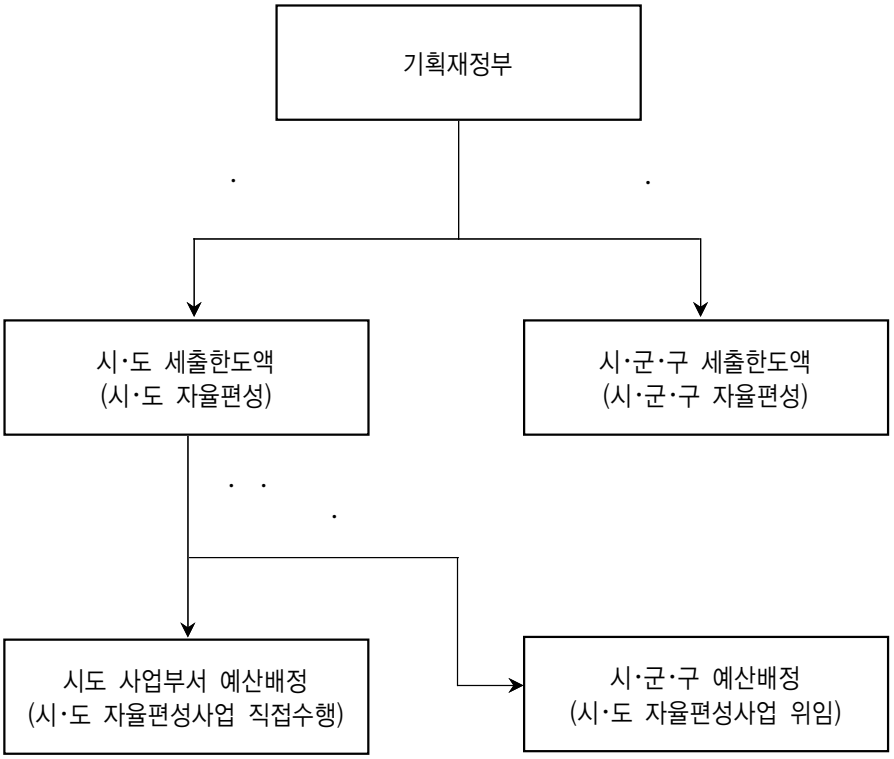


표 4-5. 시·도자율편성사업의 배분기준

시·도	배분기준	
	산식	정책적 고려요인
부산	–	기획재정부 지침, 군·구 재정여건, 사업의 효과성 등을 종합적으로 고려하여 예산심의
대구	–	구·군비 부담으로 보조율이 높은 사업 위주로 추진될 우려가 있어 기획재정부 지침, 단체간 형평성 등을 고려하여 배분
인천	–	기획재정부 지침, 시정방침 등을 고려하여 배분
광주	–	집행실적 우수사업, 지방비 부담률이 낮고 투자효과가 높은 사업, 사전이행절차 준수사업, 지역발전위원회 평가결과 삭감우선순위, 시정 우선사업('행복한 창조도시건설' 등), 지역발전 연계사업, 국가 정책적 인센티브 지원이 가능한 사업 위주로 선정
대전	–	기획재정부 지침, 지역경제 활성화 및 고용창출 실적, 예산집행 가능성, 복합시설 및 지역간 연계성, 지역발전위원회 평가결과, 전통시장 활성하 및 녹색성장사업, 예산낭비 지적사항 등을 고려하여 배분
경기	최근 3년간 가중평균 예산액 기준으로 실·국 배분	전년도 성과부진사업은 사업별 산정액에서 10~20% 감액배정(집행실적 60% 이하, 지역발전위원회 평가결과 C·D 하위등급)
충북	–	세출한도액이 매년 줄어들고 영세하여 산식 적용의 필요성이 낮으며 시군구자율편성이 산식으로 운용되기 때문에 시도자율편성은 재량적 배분방식으로 대응함. 다만, 세출한도액의 70%는 3년 평균 배정액(80%)과 사전수요조사결과(20%)를 반영하며 나머지 30%는 유보재원으로 분류하여 특수수요 대응
충남	회귀분석(면적, 노령화지수, 1인당 세출액, 인구)	정책고려 요인 없음
전북	회귀분석(인구, 농경지비율, 주민세소득할, 낙후도지수)	정책고려 요인 없음
전남	–	전년도 배정액을 참고하여 실국별 한도액을 부여한 후, 차년도 신청사업의 예산을 조정하며 시·군 재정자립도 등으로 고려하여 안배
경남	–	국정·도정 핵심과제 및 대형 개발사업 위주로 배분하며 사전절차 미이행 신규사업은 배분제외, 집행율 60% 이하사업 감액배분
제주	–	연차별 투자계획, 일몰사업비, 포괄보조금 증가율 등을 고려하여 실국별 한도액 배분

주 : 조사에 응하지 않은 울산광역시, 강원도, 경상북도는 제외하였다.

공식주의를 운용하는 시·도 중에서 경기도는 최근 3년간 사업부서 예산배정액을 가중평균 방식으로 산정한 후 전년도 사업성과 평가결과를 반영하여 공식과 정책요소를 병행하고 있다. 전라북도는 보다 진전된 공식주의를 운용하는 바, 낙후도지수의 개념을 동원하여 자체적인 균형발전정책을 추진하고 있다. 낙후도지수는 인구증가율, 제조업종사자비율, 재정자립도, 노령화지수 등 8개 통계치를 토대로 개발한 종합지수 성격을 갖는다[33].

– 전라북도 시·도 자율편성사업 재원배분모형 –

$$\ln(y) = 7.001 + 0.123\ln x_1 + 0.021 x_2 - 0.094\ln x_3 + x_4$$

여기서, x_1은 3년평균 인구, x_2는 농경지비율, x_3는 3년평균 주민세 소득세할, x_4는 낙후도지수이며 낙후도지수는 5년평균 인구증가율, 제조업종사자비율, 도로율, 승용차 등록대수, 인구당 의사수, 노령화지수, 3년간 평균 재정자립도, 토지이용비율로 산출함

라. 통합보조율

지방비 부담과 관련하여 현행 포괄보조금은 정률보조 방식으로 운용하고 있다. 시·도 자율편성의 지역거점 조성지원사업과 시·군·구 자율편성의 성장촉진지역의 지역개발사업의 국고보조율만 100%이며 나머지 사업들은 30%~90%의 통합조율이 적용된다. 포괄보조사업의 통합보조율은 내역사업에 적용해 왔던 과거의 국고보조율과 내역사업이 차지하는 비중을 곱한, 일종의 가중평균방식으로 산출하였으며 구체적인 내역은 알려진 바 없다. 그러나 모든 자치단체에서 내역사업의 비중이 동일하다고 볼 수 없음으로 이득을 보는 자치단체와 손해를 보는 자치단체가 발생할 가능성이 있다. 예를 들어 통합보조율이 낮은 포괄보조사업의 비중이 높은 자치단체는 종전 국고보조율과 통합보조율의 차이만큼 재정부담

33) 재원배분모형에 의한 산정작업은 전북발전연구원이 수행하며, 전라북도는 그 결과를 토대로 시·군사업의 예산을 배정한다.

이 추가 발생할 수 있다.

시·군·구 자율편성의 특징 중 하나는 공간별로 차등보조율을 운용한다는 점이다. 도시활력증진지역이 가장 낮은 50%의 통합보조율이며 특수상황지역이 가장 높은 80%의 통합보조율을 적용받는다. 일반농산어촌지역의 통합보조율은 특수상황지역에 비해 10%p 낮은 70%이나 성장촉진지역으로 지정된 시·군은 세출한도액에 추가하여 도로, 상하수도 등 기반시설사업에 대하여 전액 국비로 지원한다. 따라서 세출한도액과 별도로 추가 지원되는 기반시설사업을 포함하면 성장촉진지역의 지방비 부담이 특수상황지역에 비해 클 수도, 작을 수도 있으며 이 역시 시·군별로 다르게 나타날 소지가 크다.

표 4-6. 지역개발계정 포괄보조사업의 통합보조율 현황

포괄보조 사업명	보조율	포괄보조 사업명	보조율
① 문화시설 확충 및 운영	40%	⑬ 대중교통지원	90%
② 관광자원 개발	50%	⑬ 지역거점 조성지원	100%
③ 체육진흥시설 지원	30%	⑭ 문화유산 관광자원화	50%
④ 지역문화산업 육성 지원	50%	⑮ 지역농촌지도사업 활성화	50%
⑤ 농어촌자원 복합산업화 지원	50%	⑯ 산림경영자원 육성	80%
⑥ 농어업 기반정비	80%	⑰ 산림휴양·녹색공간 조성	50%
⑦ 지역특성화산업 육성 지원	50%	⑱ 전통시장 및 중소유통물류기반 조성	60%
⑧ 청소년시설 확충	30~88%	① 성장촉진지역 개발	100%
⑨ 상수도시설 확충 및 관리	70%	② 특수상황지역 개발	80%
⑩ 자연환경 보전 및 관리	50%	③ 도심활력증진지역 개발	50%
⑪ 해양 및 수자원 관리	50%	④ 일반농산어촌 개발	70%

주 : 특수상황지역 국고보조율은 2010년 70%에서 80%로 상향 조정하였다.

마. 적격사업 및 예산신청절차

포괄보조 대상사업은 기초생활권 기반확충사업, 지역사회기반시설 확충사업, 지역의 문화·예술·체육·관광의 개발과 진흥사업, 물류·유통 등 산업기반 조성사업, 향토자원의 개발과 활용을 위한 사업 등으로 제한하고 있다.

– 포괄보조사업 목적에 부합하는 사업 –

① 기초생활권 기반확충사업 : 도서개발사업, 소도읍사업, 접경지역사업, 농어촌 생활환경·전원마을조성·농촌농업생활용수개발, 어촌개발, 개촉지구사업, 도시환경개선사업, 산촌개발사업, 지방상수도
② 지역사회기반시설 확충·개선
③ 지역의 문화·예술·체육·관광 개발·확충
④ 지역의 물류·유통기반 확충등 산업기반조성
⑤ 향토자원 개발 및 활용
⑥ 지역발전 관련 조사·연구, 원리금 상환(공자기금, 일시차입) 등

자치단체는 신규사업의 예산신청 시 포괄보조 대상사업의 요건을 충족했는지 여부를 우선 검토하여야 한다. 아울러 대상사업의 적합성 이외에 투자효율성, 시급성, 집행가능성, 추진방식 및 투입비용의 적정성도 사전에 검증하여야 한다.

– 포괄보조사업 사전검증 대상 –

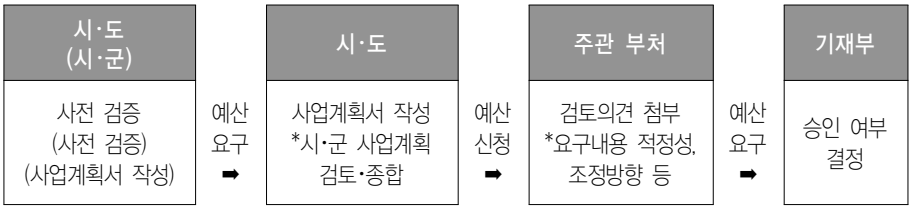
① 광특회계 지원대상 사업인지 여부
  ■ 광특회계 포괄보조사업의 목적에 부합하는지 여부
  ■ 광특회계 제외대상 사업(지방이양사무 등) 여부
② 투자효율성 측면에서 타당한지 여부
  ■ 다른 사업과의 유사·중복적인 설계 여부
  ■ 사업의 타당성을 객관적으로 검증하는 사전절차 이행 여부
③ 현재 추진할 시급성 및 집행 가능성
  ■ 현재 추진해야 할 시급성
  ■ 세부적인 집행계획의 마련 여부 등 집행 가능성
④ 물량 및 단가의 적정성
  ■ 현재의 사업수행 방식의 적정성, 투입비용 대비 효율성

예산신청 절차는 시·도 자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업, 계속사업과 신규사업을 구분하여 운용한다. 그러나 어떤 유형에 포함되든 원칙적으로 소관

부처는 사전검증 항목을 점검한 후 검토의견만 제시할 수 있다. 절차상 소관부처가 사업 승인권을 행사는 국고보조금과 차이를 보이는 부분이다.

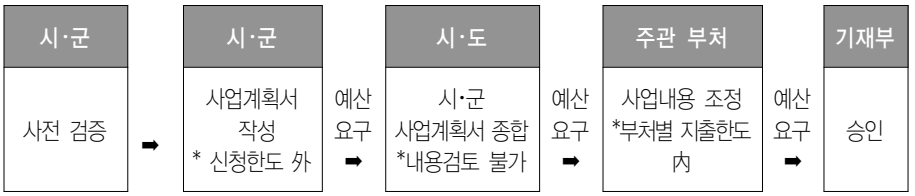
시·도 자율편성사업은 시행 주체에 따라 시·도 사업과 시·군·구 사업으로 구분되는데, 시행 주체가 시·군·구인 사업의 경우 시·도는 시·군·구와 사업의 적격성, 지방비 부담비율 등을 협의한 후 자체 사업계획을 소관부처에 제출한다. 소관 부처는 사전점검 이행사항을 확인하며 요구내용의 적정성, 조정방향 등 검토의견만 첨부하여 기획재정부에 제출한다. 소관 부처는 5월말까지 시·도별 예산신청을 받아 사업의 적정 및 부적정 여부만 판단하며 시·도의 신청 금액을 조정하지 않고 의견만 첨부하여 기획재정부에 제출한다.

그림 4-4. 지역개발계정 계속사업의 예산신청 절차



시·군·구 자율편성사업도 시·도가 사업의 적격성, 지방비 부담비율 등을 일차 확인하는 절차를 요구하고 있다. 다만, 시·도 자율편성사업과 달리 시·도는 시·군의 세출한도액을 초과했는지 여부를 확인할 수 있을 뿐 사업의 타당성, 적정성 등의 내용을 조정할 수는 없다. 시·도는 단지 관할 시·군의 사업계획서를 취합하여 소관 부처에 전달하는 중개기능을 수행하며 검토의견은 소관 부처에서 작성하도록 되어 있다. 계속사업과 달리 신규사업은 세출한도와 별개로 시·도에 신청하여야 한다. 계속사업에 대해서는 소관 부처가 신청금액을 조정할 수 없으며 요구내용의 적정성 및 조정방향 등의 검토의견만 기재부에 제출한다. 그러나 신규사업은 소관 부처의 예산한도 내에서 지원되기 때문에 사업내용이나 국비지원액 등을 조정할 수 있으며 사실상 일차 승인권을 행사한다고 볼 수 있다.

그림 4-5. 지역개발계정 신규사업의 예산신청절차



3. 포괄보조금의 운용·관리에 대한 전수조사

가. 전수조사의 목적과 개요

지방재정의 건전성은 중앙·지방간의 재정관계에서 발생하기도 하지만 광역·기초간 재정관계도 중요한 위치를 차지하게 된다. 그러나 기획재정부는 포괄보조금의 사업별, 자치단체별 내역에 대한 비공개 원칙을 고수하고 있고, 내부적으로도 국비 내역만 관리할 뿐 지방비 내에서 시·도와 시·군·구 부담액을 세부적으로 관리하지는 않는다. 이런 연유로 이용할 수 있는 자료가 절대적으로 부족하며 미시적인 분석이 어려운 실정이다.

본 연구는 이러한 어려움을 감안하여 포괄보조금의 당면 현안을 파악하고 지방비 부담의 실태를 파악하고자 전수조사를 실시하였다. 전수조사의 대상은 자치단체의 예산부서나 사업부서 실무자들이며 지역발전위원회의 협조하에 수행하였다. 포괄보조금의 당면 현안과 적정사업, 시·도 자율편성사업의 시·군·구 예산배정 시 산정기준은 설문 방식으로 조사하였으며 지방재정 건전성에 직접적인 영향을 주는 지방비 부담, 세출한도액 대비 계속사업비 비중은 자료집계 방식으로 수행하였다[34].

34) 본 연구는 설문조사와 포괄보조금 실태조사를 같이 하였다. 설문조사 및 실태조사는 지역발전위원회의 협조를 받아 수행하였으며 경상북도, 전라남도 일부 시·군을 제외하면 대부분의 자치단체가 조사에 응하였다. 설문조사 결과는 제3절, 실태조사는 제4절에서 제시하기로 한다.

나. 포괄보조사업의 적합성에 대한 설문조사

주요국 사례에서 살펴본바와 같이 세출한도액은 포괄보조 대상사업의 재정수요와 연동하여 산정한다. 개념적으로 재정수요는 인문지리적, 사회경제적 조건의 미래수요를 반영한 '잠재적 재정수요'를 의미하나 실제로는 세출규모를 바탕으로 회귀분석과 같은 계량적, 통계적 기법을 활용한다. 그리고 세출규모는 예산사업의 지출을 토대로 측정하기 때문에 포괄보조사업의 적정성은 재정건전성과 밀접한 관련을 맺는다.

설문조사 결과 특정 자치단체에 국한된 현안은 제외하였으며 전국적으로 공통적이고 지방재정의 건전성에 영향을 주는 사업에 한정하여 정리하였다[35]. 정리된 설문조사 결과에 따르면 주로 시·도 자율편성사업을 시·군자율편성이나 광역발전계정, 다른 일반회계로 이관하는 방안을 제시하고 있는 바, 그 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 국가사무 성격에 가까운 사업들에 대한 광역계정, 혹은 일반회계로 이관을 주장하고 있다. 연안정비사업, 지방산업단지 공장용수도 건설지원사업, 상수도시설 확충 및 관리 등은 다른 예산사업과 통합적인 연계가 필요하고, 국가계획에 따라 추진한다는 이유로 소관 부처가 직접 편성하여야 함을 지적하고 있다.

둘째, 시·도 자율편성에서 시·군·구 자율편성으로 이관하는 편이 더 바람직한 사업이다. 문화시설확충, 관광자원개발, 전통시장시설 현대화 등으로 지역 실정에 맞는 특성화 전략과 성과창출 제고를 위해서는 시군 단위에서 추진하는 편이 바람직하다는 논리를 제기하고 있다.

셋째, 사업규모가 커 지방비 부담이 과중한 사업에 대한 일반회계 이관이다. 상수도시설 확충 및 관리, 농어촌자원 복합산업화, 도서식수원개발, 지표수 보강, 각종 읍·면단위 종합개발사업 등이 해당한다. 이들 사업은 국고보조율이 높고 낮음을 떠나 장기간에 걸쳐 대규모 사업비를 동원해야 함으로

35) 예를 들어 유류피해지역 기반조성, 특정도로 건설지원, 중부내륙권 관광개발, 근대역사경관조성 등의 경우 해당 자치단체 입장에서는 사업이관의 타당성이 있다고 제시한 사업들이다.

자치단체의 예산압박을 초래하는 주된 요인으로 지목되고 있다.

넷째, 일반회계에서 이관되었으나 세출한도액에 충분히 반영되지 못한 사업이 있다. 이들 사업의 상당수는 사업비 규모도 커 시·도 세출한도액을 잠식하며, 이로 인하여 자체부담을 늘리거나 다른 시·군의 예산배정을 축소하여야 하는 어려움을 초래하고 있다. 대표적으로 역사문화도시 조성사업을 들 수 있다. 역사문화도시 조성사업은 경주, 전주, 부여 3개 지방자치단체의 국고보조사업으로 추진하였으나 2010년 포괄보조금을 도입하면서 시·도 자율편성사업에 편입되었다. 이 사업은 대부분 H/W사업 중심으로 계획되어 막대한 예산을 요구한다. 때문에 기획재정부는 포괄보조금 도입을 명분으로 국비부담이 가중될 것으로 예상된 이 사업을 시·도 자율편성사업으로 이관하였다. 시·도 자율편성사업은 시·도의 세출한도액 범위 내에서 추진해야 함으로 이들 사업을 이관해도 국비부담이 경감되는 효과가 있다. 그러나 시·도 입장에서는 이들 사업의 편입으로 세출한도액이 잠식되는 문제가 있다. 전라북도의 경우 전주권 전통문화도시 조성사업이 시·도 자율편성사업으로 이관됨에 따라 잠식되는 세출한도액은 2010년 기준 50억원 규모로 추정하고 있다[36].

36) 전주 전총문화도시 조성사업의 총사업비는 계획기간2016~2020년) 내 1조 7,109억원에 달하며 이 중에서 국비부담은 4,112억원, 지방비 9,433억원, 민자 3,564억원으로 구성되어 있다. 2010년의 경우 총사업비는 100억원이며 이 중에서 국비는 지방비 50억원(도비 10억원, 시비 40억원)은 전라북도 세출한도액에 산입하였으나 이 사업의 주체는 전주시이기 때문에 전라북도가 이용할 수 있는 세출한도액을 그만큼 잠식하게 된다.

표 4-7. 포괄보조사업 이관에 대한 설문조사 결과

이관 방식		이관대상 사업명	이관(이양) 사유
광특회계 계정간 사업조정	시·도 자율편성 → 광역계정	연안정비사업(국토해양부)	연안정비계획에 따라 추진하는 대규모 국토보전사업으로 국가사무
		시·도 자율편성 → 시·군·구 자율편성	지역사회 수요는 급증하고 있으나 재정부담으로 적기대응 미흡
		지방산업단지 공용용수도 건설지원	국고보조율이 100%이고 사업비가 커 세출한도액만 잠식하며 폐수 처리시설 (국고보조), 진입도로 (광역계정)와 연계추진 필요
	시·도 자율편성 → 시·군·구 자율편성	문화시설확충 및 운영(문광부)	지역의 특색있는 관광자원 개발
		관광자원개발(문광부)	지역의 특색있는 관광자원 개발
		전통시장시설 현대화	시도 우선순위에서 불리하며 시군에 이관하여 신속 추진
타 회계와 사업조정	시·도 자율편성 → 일반회계	산림경영자원육성(산림청)	총 사업비 5억원으로 3년간 지원하기에 예산부족
		경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여 역사문화도시 조성(문광부)	일반회계에서 지역개발계정으로 이관된 사업으로 세출한도액을 잠식하여 다른 시·군 포괄보조사업을 위축
		상수도시설확충 및 관리(환경부)	1개소 사업비가 50~100억원에 달하는 대규모 개발사업으로 지방부담 과다
		농어촌자원 복합산업화지원(농식품부)	사업비가 30~70억원으로 지방부담 과다
		문화유산관광자원개발(문화재청)	사업비 부족으로 추진 애로
	시군구 자율편성 → 일반회계	도서식수원 개발	대규모 예산과 장기간 사업추진을 요구하여 재정부담 과다
		읍·면단위, 권역별 종합개발사업	
		지표수보강사업	2010년까지 시도자율편성으로 운영한 사업으로 시군에서 예산확보 애로

나. 지방비부담 관련 설문조사

지방비 부담의 문제점과 개선방안에 대하여 다양한 의견들이 제기되었다. 설문조사 결과 공통적으로 지적하고 있는 의견을 시·도와 시·군·구로 구분하여 정리하면 다음과 같다.

시·도의 경우 현실과 괴리된 국고보조율을 지적하고 있다. 첫째, 사업별로 국

고보조율을 다르게 적용하여 지방비 부담이 큰 신규사업은 회피하거나 이미 승인된 사업을 포기하는 등의 부작용이 발생하고 있다. 이와 관련하여 사업별 차등국고보조율 보다는 모든 사업에 동일한 국고보조율을 적용하되, 재정여건과 연동된 차등보조율을 대안으로 제시하고 있다.

둘째, 국고보조율이 낮아 재정부담이 과중한 어려움을 호소하고 있다. 문화·체육시설 조성사업에 대한 국가수요가 확대되고 있으나 국고보조율이 낮아 예산확보에 어려움이 있으며 해양 및 수자원관리 등 지방이양사업의 국고보조율도 낮다는 점을 지적하고 있다. 이 밖에도 도서관 건립사업, 주거환경개선, 지방문화산업 기반조성 등도 국고보조율 인상의 필요성을 제시하고 있다. 아울러 예산신청 시 요구되는 사전절차 이행 대상에는 토지매입과 계획수립 등이 있으나 이와 관련된 경비는 지원대상에서 제외되어 재정부담이 크다는 점도 강조하고 있다.

기초자치단체 역시 시·도와 마찬가지로 국고보조율의 현실화를 요구하고 있다. 다만, 시·도 자율편성과 달리 시·군·구 자율편성은 공간적으로 소관 부처가 다르고, 지방비 부담에서 시·도와 이해상충의 문제가 있어 더 복잡한 양상을 갖는다. 먼저 특수상황지역은 성장촉진지역과 조건불리여건이 다를 바 없는데도 불구하고 국고보조율에서 불이익을 받고 있으며, 도시활력증진지역 역시 국고보조율이 50%에 불과하여 신규사업 발굴에 매우 소극적인 것으로 나타났다.

둘째, 읍·면단위 혹은 권역단위 기초생활확충 기반사업은 장기간에 걸쳐 연차사업으로 추진해야 하는 특성이 있으나 예산 부족으로 사업이월, 지방채발행 등 재정건전성을 저해하는 어려움을 지적하고 있다.

셋째, 지방비 부담과 관련하여 시·도의 부담이 기초자치단체에 전가되는 문제를 지적하고 있다. 통상 광역·기초간 지방비 분담비율은 각각 50%이었으나 최근에는 기초자치단체의 분담비율이 증가하는 경향을 보이며 그만큼 재정압박의 요인으로 작용하게 된다. 이밖에 시·도 자율편성사업과 마찬가지로 일반회계사업의 포괄보조금 편입 시 세출한도액의 증액, 문화관광사업의 경우 토지매입비 반영, 재정여건을 감안한 세출한도액 산정 등을 요구하고 있다.

표 4-8. 지방비 부담에 대한 시·도 설문조사 결과

현황 및 문제점	개선방안
• 사업별 국비보조율 차등 운영으로 지방비 부담 과다 * 지방비부담 큰 사업은 회피	• 재정여건을 감안하여 국고보조율 차별화 및 사업별 국고보조율도 조정 * 지방비부담율 경감 및 국고보조율 단일화(80%) • 지방비부담 없이 배분
• 통합보조율 적용으로 기승인 사업의 포기 및 집행율 저조 * 그동안 시군 낙후지역 중심으로 운영	
• 문화·체육시설 조성사업의 국가수요가 확대되고 있으나 국고보조율이 상대적으로 낮아(30~40%) 시설확충 애로	• 국고보조율을 50% 수준으로 인상
• 지방이양사업의 경우(해양 및 수자원 관리 등) 국고보조율이 낮아 사업추진 애로	• 시군구 자율편성의 국고보조율 인상
• 전통시장 시설현대화사업의 기초자치단체 부담이 커 사업추진 애로	• 국고보조율 인상(60%→80%)
• 도서관 건립사업은 국고보조율 20%를 적용하여 우선순위 상 불이익	• 미술관 수준으로 인상(20%→30%)
• 문화관광, 주거환경개선, 상수도시설 확충, 농업 관련 사업의 지방비부담 과중	• 국고보조율 인상 및 재정여건에 따라 국고보조율 차등운영
• 토지매입비, 기본계획수립비 등 사전절차에 필요한 지용은 제외	• 사전절차 소요비용을 지방비 부담률 산정에 포함
• 지방문화산업 기반조성사업의 국고보조율이 당초 70%에서 50%로 변경되어 지방부담 증가 * '08~'10년 기간 국고보조율 70% 운영	• 국고보조율 인상(50%→70%)

표 4-9. 지방비 부담에 대한 시·군·구 설문조사 결과

현황 및 문제점	개선방안
• 도시활력증진지역의 국고보조율이 낮아 신규사업 발굴 곤란	• 여타 지역의 사업과 형평성 차원에서 70% 이상으로 상향 조정
• 계속사업의 경우 기존보조율 적용으로 지방비 부담	• 계속사업(세출한도 내 사업)도 통합보조율 적용
• 접경지역은 정주환경, 재정여건 등에서 성장촉진지역 못지 않게 불리하나 국고보조율은 차별	• 성장촉진지역 수준의 국고보조율 적용
• 성장촉진지역의 국고보조율 10%p 상향 조정은 실제로 이루어지지 않음	• 성장촉진지역 국고보조율 10%p 상향적용을 의무화
• 시·군 지방비부담 과중 * 국고보조금 삭감 시 지방비 부담 증가분을 시군에 전가	• 도비 부담률 적정화 * 지방재정법시행령(제33조1항) '국고보조 사업의 지방비부담에 대한 시도와 시군구의 부담비율'에 포괄적으로 명시
• 문화체육관광부 소관 포괄보조금은 총 사업비 개념이 아닌 실제 건립비의 40% 범위에서 지원 *부지·지분 매입비 제외	• 행사성 경비 및 경상경비가 아닌 건립비(투자사업)은 총사업비 개념으로 지원
• 타 회계에서 이관된 사업은 세출한도액 범위에서 사업비를 배분해야 함으로 다른 계속사업도 추진 곤란	• 타회계 이관사업은 사업비만큼 세출한도액 반영 증액
• 읍면단위 종합정비사업(100억원), 권역단위 종합개발사업(30-70억원) 등은 사업비 자체가 커 지방부담 과중	• 광역계정으로 이관하거나 국고보조율 인상

4. 지방비 부담의 실태분석

가. 시·도 자율편성사업의 지방비부담 현황

설문조사와 함께 포괄보조금의 사업별, 자치단체별 현황도 관련 통계를 조사하였다. 조사기간은 2010년과 2011년이며 14개 시·도의 자료가 집계되었다.

시·도 자율편성사업의 재원분담구조를 보면, 국비 부담률이 2010년 54.5%에서 2011년 54.4%로 변화가 없었다 해도 과언이 아니다. 그러나 지방비 부담은

시·도 부담률이 13.7%에서 13.0%로 하락한 반면에 시·군·구 부담률이 26.5%에서 27.2%로 증가하였다. 국비 부담률이 50% 이하인 사업은 문화시설 확충 및 운영, 체육진흥시설 지원, 지방문화산업 기반조성 등 문화·관광·체육 등이며 지역특성화산업 육성도 46.6%의 낮은 사업으로 분류되었다. 특히, 문화시설 확충 및 운영사업과 체육진흥시설 지원사업은 국비 부담률이 각각 32.2%, 26.5%에 불과하여 설문조사와 동일한 결과를 보였다.

연도간 증가폭을 보면 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 문화유산 관광자원화, 지역농촌지도사업 활성화, 전통시장 및 중소유통물류기반 지원, 청소년시설 확충 등이 비교적 자치단체 부담률이 높게 증가하였다. 특히, 문화관광체육부가 관장하는 사업들이 규모도 크고 지방비 부담률도 높아 자치단체의 재정건전성을 위협하는 사업으로 분석되었다. 체육진흥시설 지원사업과 농어촌자원복합산업화 지원사업은 지방비 부담률이 전년도에 비해 하락하였지만, 이들 사업은 자치단체가 부담하는 절대액 자체가 커 부담률이 큰 의미를 갖는다고 볼 수 없다. 부담규모 자체가 크면 자치단체가 받는 재정압박도 크기 때문이다.

표 4-10. 시·도 자율편성사업의 재원분담 현황

(단위 : 억원, %)

세부사업	2010년				2011년			
	합계	국비	시도비	시군구비	합계	국비	시도비	시군구비
합 계	36,376 (100)	19,832 (54.5)	4,977 (13.7)	9,645 (26.5)	37,631 (100)	20,487 (54.4)	4,898 (13.0)	10,002 (27.2)
문화시설 확충 및 운영	3,464 (100)	1,116 (32.2)	645 (18.6)	1,577 (45.5)	3,623 (100)	1,140 (31.5)	730 (20.1)	1,752 (48.4)
관광자원개발	3,981 (100)	1,858 (46.7)	497 (12.5)	1,426 (35.8)	4,547 (100)	2,289 (50.3)	388 (8.5)	1,689 (37.2)
체육진흥시설 지원	3,023 (100)	797 (26.4)	373 (12.4)	1,782 (58.9)	2,781 (100)	767 (27.6)	407 (14.6)	1,485 (53.4)
지방문화산업 기반조성	441 (100)	217 (49.3)	183 (41.4)	40 (9.1)	280 (100)	145 (51.7)	93 (33.4)	12 (4.2)
문화유산 관광자원화	487 (100)	266 (54.6)	172 (35.4)	49 (10.1)	233 (100)	140 (60.2)	22 (9.2)	71 (30.5)

세부사업	2010년				2011년			
	합계	국비	시도비	시군구비	합계	국비	시도비	시군구비
농어촌자원 복합산업화지원	5,281 (100)	2,225 (42.1)	265 (5.0)	1,378 (26.1)	5,617 (100)	2,309 (41.1)	320 (5.7)	1,214 (21.6)
농어업기반정비	3,461 (100)	2,661 (76.9)	491 (14.2)	294 (8.5)	3,448 (100)	2,759 (80.0)	396 (11.5)	279 (8.1)
지역농촌지도 사업 활성화	615 (100)	318 (51.7)	117 (19.0)	180 (29.3)	858 (100)	417 (48.6)	149 (17.4)	293 (34.1)
산림경영자원 육성	593 (100)	401 (67.6)	47 (7.9)	124 (20.9)	286 (100)	170 (59.3)	34 (12.0)	66 (23.2)
산림휴양 녹색공간 조성	2,508 (100)	1,282 (51.1)	655 (26.1)	568 (22.6)	2,579 (100)	1,335 (51.8)	587 (22.8)	657 (25.5)
지역특성화 산업 육성	1,237 (100)	576 (46.6)	584 (47.2)	77 (6.2)	1,981 (100)	964 (48.7)	852 (43.0)	130 (6.6)
전통시장 및 중소유통물류 기반 지원	2,131 (100)	1,317 (61.8)	260 (12.2)	521 (24.5)	2,542 (100)	1,576 (62.0)	237 (9.3)	684 (26.9)
청소년시설 확충	508 (100)	296 (58.2)	76 (14.9)	122 (23.9)	801 (100)	432 (54.0)	59 (7.4)	309 (38.6)
상수도시설 확충 및 관리	3,493 (100)	2,587 (74.1)	202 (5.8)	704 (20.1)	4,281 (100)	3,186 (74.4)	201 (4.7)	884 (20.6)
자연환경 보전 및 관리	1,480 (100)	787 (53.1)	271 (18.3)	422 (28.5)	1,073 (100)	596 (55.6)	255 (23.7)	222 (20.7)
해양 및 수자원 관리	582 (100)	359 (61.7)	45 (7.7)	178 (30.6)	543 (100)	326 (60.0)	47 (8.6)	170 (31.3)
대중교통 지원	582 (100)	392 (67.4)	48 (8.2)	142 (24.5)	635 (100)	457 (72.2)	110 (17.2)	68 (10.8)
민자유치 접속도로 지원	1,435 (100)	1,405 (97.9)	30 (2.1)	– (0.0)	– (100)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
지역거점 조성지원	1,072 (100)	970 (90.5)	15 (1.4)	61 (5.7)	1,522 (100)	1,479 (97.2)	12 (0.8)	17 (1.1)

시·도의 재원부담을 보면 몇가지 특징적인 현상이 관찰된다. 첫째, 광역시의 재원 부담률이 높다는 사실이다. 광역시의 부담률은 대략 30~40%로서 도 본청에 비해 상대적으로 높은 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 자치구의 포괄보조사업이 제한적이고, 자치구 재정의 영세성과 취약한 세입기반 등이 복합적으로 작용한 결과로 해석된다.

표 4-11. 시·도 자율편성사업의 시·도별 재원분담 현황

(단위 : 억원, %)

	2010년				2011년			
	합계	국비	시도비	시군구비	합계	국비	시도비	시군구비
경기	36,376 (100)	19,832 (54.5)	4,977 (13.7)	9,645 (26.5)	37,631 (100)	20,487 (54.4)	4,898 (13.0)	10,002 (26.6)
강원	2,769 (100)	1,324 (47.8)	586 (21.2)	859 (31.0)	3,575 (100)	1,381 (38.6)	549 (15.3)	1,646 (46.0)
충북	3,171 (100)	1,496 (47.2)	274 (8.6)	1,142 (36.0)	3,419 (100)	1,715 (50.2)	326 (9.5)	1,194 (34.9)
충남	2,043 (100)	1,180 (57.8)	300 (14.7)	553 (27.1)	1,983 (100)	1,153 (58.1)	251 (12.7)	478 (24.1)
전북	4,746 (100)	2,443 (51.5)	465 (9.8)	1,336 (28.1)	4,598 (100)	2,369 (51.5)	320 (7.0)	1,374 (29.9)
전남	4,467 (100)	2,401 (53.8)	208 (4.6)	1,530 (34.3)	4,444 (100)	2,437 (54.8)	239 (5.4)	1,418 (31.9)
경남	5,248 (100)	3,072 (58.5)	391 (7.5)	1,348 (25.7)	5,475 (100)	3,095 (56.5)	430 (7.9)	1,370 (25.0)
제주	1,537 (100)	1,055 (68.6)	372 (24.2)	– (0.0)	1,546 (100)	1,121 (72.5)	391 (25.3)	– (0.0)
부산	1,786 (100)	1,122 (62.8)	562 (31.5)	21 (1.2)	1,862 (100)	960 (51.5)	736 (39.5)	34 (1.9)
대구	1,227 (100)	633 (51.6)	460 (37.5)	133 (10.8)	1,190 (100)	616 (51.8)	453 (38.1)	115 (9.7)
인천	709 (100)	444 (62.5)	157 (22.1)	102 (14.3)	669 (100)	370 (55.3)	163 (24.3)	88 (13.2)
광주	965 (100)	454 (47.0)	511 (53.0)	– (0.0)	916 (100)	539 (58.8)	377 (41.2)	– (0.0)
대전	729 (100)	427 (58.6)	302 (41.4)	– (0.0)	761 (100)	450 (59.1)	311 (40.9)	– (0.0)
울산	549 (100)	287 (52.3)	190 (34.6)	72 (13.0)	518 (100)	235 (45.3)	157 (30.2)	125 (24.1)

둘째, 도 본청의 경우 강원도와 충청남도를 제외하면 재정여건이 어려운 자치단체의 부담률이 10% 이하로 비교적 낮게 나타났다. 부담률이 높은 경우에도 2011년에는 전년대비 감액 배정의 조치를 취하고 있는 바, 경기도, 강원도, 충청

남도 등이 여기에 해당한다. 전라북도는 도 부담률이 낮은데도 불구하고 더 하락한 경우로 재원조달의 어려움이 시·군까지 파급된 것으로 보인다. 도 부담률이 증가된 경우에도 절대액을 보면 시·군의 부담이 경감되었다고 단정할 수 없다고 판단된다. 충청북도와 전라남도를 보면 상대적으로 도 부담액이 크지 않기 때문에 부담률 하락이 큰 의미를 갖는다고 볼 수 없으며 여전히 시·군이 체감하는 압박감은 클 수 있다.

나. 시·군·구 자율편성사업의 지방비부담 현황

시·군·구 자율편성사업의 국비 부담률은 70%에 근접할 정도로 높게 조사되었다. 이는 공간에 따라 50%~100%의 통합보조율을 적용하는 운용체계의 결과로 보인다. 시·도 자율편성과 달리 시·군·구 자율편성은 시·도의 부담률이 소폭이나마 증가하였다는 점도 특이한 현상이다.

공간별로 보면 성장촉진지역의 국비 부담률이 80%를 넘고 있으며 2011년에는 전년도 보다 높은 87.5%에 달하였다. 이는 일반농산어촌지역의 통합보조율 70%를 적용받으면서 도로, 상하수도 등 기반시설에 대해서는 통합보조율 100%의 혜택이 부여되기 때문이다. 이런 이유로 일반농산어촌에 속하는 시·군의 국비 부담률은 2010년 68.4%, 2011년 66.2%이며 통합보조율 70%에 근접하고 있다. 그러나 일반농산어촌 시·군 중에서 성장촉진지역 시·군을 제외하면 국비 부담률은 2010년 63.3%, 2011년 65.7%로 다소 높아지는 결과를 보여주고 있다.

도시활력증진지역에 속하는 50만 이상의 시, 자치구 등은 국비 부담률이 2011년 46.9%이며 전년도에 비해 하락하였다. 시·도비 부담률도 2010년 14.5%에서 2011년 11.6%로 저하되었다. 국비와 시·도비가 축소된 공백은 시, 자치구의 몫으로 전가되었으며 그 결과 재원 부담률이 2010년의 34.0%에서 2011년 41.8%로 크게 증가되었다. 자치구를 제외하면 도시활력증진지역에 속하는 시의 부담률은 대폭 증가하였으며 2011년에는 42.9%에 달하였다. 이것은 도시활력증진지역의 재정부담이 크고 신규사업 발굴을 회피한다는 설문조사와 동일한 결과이다.

표 4-12. 시·도 자율편성사업의 시·도별 재원분담 현황

(단위 : 억원, %)

		2010년				2011년			
		합계	국비	시도비	시군구비	합계	국비	시도비	시군구비
합계		15,522 (100.0)	10,719 (69.1)	967 (6.2)	3,930 (25.3)	15,653 (100.0)	10,565 (67.5)	1,073 (6.9)	4,022 (25.7)
성장촉진지역		2,164 (100.0)	1,807 (83.5)	117 (5.4)	236 (10.9)	1,770 (100.0)	1,549 (87.5)	108 (6.1)	113 (6.4)
일반 농산 어촌 지역	당초	10,177 (100.0)	6,959 (68.4)	523 (5.1)	2,664 (26.2)	10,527 (100.0)	6,972 (66.2)	693 (6.6)	2,864 (27.2)
	성촉지역 제외	3,398 (100.0)	2,149 (63.3)	235 (6.9)	1,012 (29.8)	4,079 (100.0)	2,679 (65.7)	300 (7.5)	1,103 (27.0)
도시 활력 증진 지역	당초	1,590 (100.0)	820 (51.5)	230 (14.4)	540 (33.9)	1,494 (100.0)	700 (46.9)	174 (11.6)	624 (41.8)
	자치구 제외	522 (100.0)	303 (58.2)	108 (20.6)	111 (21.2)	641 (100.0)	253 (39.5)	112 (17.5)	275 (42.9)
특수상황지역		1,572 (100.0)	1,127 (71.7)	95 (6.0)	350 (22.3)	1,730 (100.0)	1,239 (71.6)	95 (5.5)	396 (22.9)

다. 사례분석 : 전라북도

전술한바와 같이 포괄보조금의 지방비 부담의 당면 현안은 지방비 부담이 과다하며 시·도의 지방비 부담이 시·군·구로 전가된다는 점으로 정리할 수 있다. 본 연구에서는 전라북도를 사례로 지방비 부담의 실태를 분석하였다.

전라북도의 경우 광특회계 전체적으로 국비부담율과 도비부담율은 하락하는 추세에 있다. 반면에 시·군 부담률은 2009년 21.8%, 2010년 26.9%, 2011년 28.1%의 증가추세를 보이고 있다. 지역개발계정 역시 시·군 부담률은 2009년 약 22%에서 2011년에는 29.2%로 급증하는 추세를 보였다. 국비 부담률은 2009년 63.7%에서 2011년 58.3% 수준으로 큰 폭으로 하락하여 시·군의 부담률과 대조적인 양상을 보여 포괄보조금의 도입으로 지방비 부담, 특히 기초자치단체의 재정부담이 가중되고 있음을 확인할 수 있다.

표 4-13. 포괄보조사업의 지방비 부담비율 현황(전라북도)

부처	2009년(최종예산)			2010년(최종예산)			2011년 (1차 추경)		
	국비 부담율	도비 부담율	시군비 부담율	국비 부담율	도비 부담율	시군비 부담율	국비 부담율	도비 부담율	시군비 부담율
광특회계 합계	63.53%	9.59%	21.83%	62.18%	5.11%	26.97%	57.95%	5.42%	28.12%
개발계정 소계	63.75%	9.19%	21.98%	63.41%	3.85%	23.38%	58.33%	4.78%	29.23%
행정안전부	35.32%	22.38%	42.30%	65.96%	0.68%	2.10%	52.68%	13.93%	33.39%
소방방재청	64.33%	17.84%	17.84%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
문화체육관광부	45.96%	1.34%	52.70%	43.90%	0.10%	7.11%	46.81%	0.36%	52.83%
문화재청	50.00%	0.00%	50.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
농림수산식품부	67.38%	5.26%	14.15%	63.96%	1.80%	7.17%	52.87%	3.38%	26.85%
농촌진흥청	50.33%	12.83%	36.84%	59.07%	0.11%	0.55%	59.20%	13.93%	26.87%
산림청	55.07%	13.10%	31.83%	56.99%	0.39%	1.61%	58.72%	9.65%	31.63%
지식경제부	53.57%	28.57%	17.86%	69.66%	0.06%	0.00%	57.14%	42.86%	0.00%
중소기업청	59.04%	0.31%	37.05%	59.20%	0.04%	0.88%	62.02%	0.00%	36.35%
보건복지가족부	81.10%	0.00%	18.90%	43.06%	0.00%	0.30%	75.54%	0.00%	24.46%
환경부	64.94%	1.97%	33.09%	77.06%	0.00%	1.11%	63.41%	0.91%	35.68%
국토해양부	74.96%	12.89%	12.15%	77.47%	0.65%	2.56%	76.52%	5.86%	17.61%

자료 : 전라북도 내부자료를 토대로 연구자가 분류하여 집계하였다.

국비 부담률의 증가에도 불구하고 시·군의 부담이 확대되는 현상은 전라북도 사례에서 재차 확인할 수 있다. 전라북도 시·군·구 자율편성사업의 국비 부담률은 2009년 63.0%, 2010년 66.6%, 2011년 68.9%로 증가하고 있으나 도비 부담률이 같은 기간 8.6%에서 6.0%로 하락함에 따라 시·군의 재정부담이 23.5%에서 26.1%로 확대되었다. 시·군 재정부담이 증가하게 된 배경은 우선적으로 주거환경개선사업의 시·군 부담률이 50%에 달한다는 점을 지적할 수 있다. 두 번째로 국고보조율 인하에 따른 시·군 부담의 확대를 들 수 있다. 기계화경작로 확포장사업, 주거환경개선사업이 해당된다. 셋째, 사업규모가 커 시·군이 부담해야 할 예산이 비례적으로 증가하는 경우이다. 기계화경작로 확포장사업, 농촌마을종합개발사업, 주거환경개선사업이 여기에 해당한다. 결국 기계화경작로 확포장사업, 주거환경개선사업, 농촌마을종합개발사업과 같이 대규모 예산을 투입하는 기반확충사업이 기초자치단체의 재정부담을 가중시키는 주된 사업으로 판단된다. 예

산규모가 큰 하드웨어사업은 이에 비례하여 자치단체 재정부담의 일차적인 요인으로 작용하지만, 중앙정부 입장에서도 예산투입 대비 성과가 부진할 경우 예산 삭감이나 국고보조율 인하와 같은 세출구조조정의 유인이 작동될 수 있다.

▌표 4-14. 시·군·구 자율편성사업의 지방비 부담비율 현황(전라북도) ▐

		합계	도서종합개발	소도읍 육성	신활력 지원	기계화 경작로 확포장	농촌 마을 종합 개발	전원마을조성	일반용수개발 (지표수)	일반용수개발 (소규모)	농촌농업생활용수 개발	개발촉진지구	주거환경개선
2009년	계	1,861 (100)	58 (100)	385 (100)	385 (100)	140 (100)	229 (100)	35 (100)	28 (100)	24 (100)	14 (100)	363 (100)	200 (100)
	국비	1,173 (63.0)	41 (70.8)	60 (15.6)	261 (67.7)	112 (80.0)	160 (70.0)	24 (70.0)	28 (100)	12 (50.0)	11 (80.0)	363 (100)	100 (50.0)
	도비	161 (8.6)	9 (15.2)	118 (30.7)	– (0.0)	14 (10.0)	17 (7.5)	– (0.0)	– (0.0)	2 (10.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
	시군비	438 (23.5)	8 (14.1)	207 (53.7)	34 (8.9)	14 (10.0)	52 (22.5)	10 (30.0)	– (0.0)	10 (40.0)	3 (20.0)	– (0.0)	100 (50.0)
	기타	90 (4.8)	– (0.0)	– (0.0)	90 (23.4)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
2010년	계	1,688 (100)	56 (100)	95 (100)	383 (100)	160 (100)	337 (100)	35 (100)	51 (100)	14 (100)	26 (100)	160 (100)	372 (100)
	국비	1,124 (66.6)	39 (70.0)	45 (47.3)	247 (64.5)	112 (70.0)	234 (69.5)	24 (70.0)	50 (98.5)	8 (60.4)	18 (70.0)	160 (100)	186 (50.0)
	도비	80 (4.7)	8 (15.0)	23 (23.7)	– (0.0)	24 (15.0)	24 (7.0)	– (0.0)	– (0.0)	1 (7.9)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
	시군비	402 (23.8)	8 (15.0)	28 (29.0)	54 (14.1)	24 (15.0)	79 (23.5)	10 (30.0)	1 (1.5)	4 (31.7)	8 (30.0)	– (0.0)	186 (50.0)
	기타	82 (4.8)	– (0.0)	– (0.0)	82 (21.4)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
2011년	계	1,519 (100)	73 (100)	– (–)	– (–)	183 (100)	409 (100)	27 (100)	59 (100)	14 (100)	33 (100)	234 (100)	470 (100)
	국비	1,042 (69.1)	53 (72.0)	– (–)	– (–)	128 (70.0)	286 (70.0)	19 (70.0)	53 (89.9)	10 (70.0)	23 (70.0)	234 (100)	235 (50.0)
	도비	75 (4.4)	10 (14.0)	– (–)	– (–)	27 (15.0)	29 (7.0)	– (0.0)	– (0.0)	1 (6.0)	– (0.0)	– (0.0)	– (0.0)
	시군비	395 (26.5)	10 (14.0)	– (–)	– (–)	27 (15.0)	94 (23.0)	8 (30.0)	6 (10.1)	3 (24.0)	10 (30.0)	– (0.0)	235 (50.0)

주 : 전라북도의 경우 신활력사업과 소도읍 육성사업은 2011년부터 종료

라. 재정건전성에 대한 포괄보조금의 영향 분석

포괄보조금은 국고보조율, 지방비 부담률 등의 가격변수는 물론이고, 세출한도액 산정기준의 합리성, 사업의 적격성 등 다양한 경로를 통하여 지방재정의 건전성에 영향을 주게 된다. 본 연구에서는 이 중에서 가격변수로서 지방비 부담률, 산정기준의 합리성으로 재정여건이나 인구 등을 이용하여 실증적으로 분석하였다.

앞서 지적하였지만 포괄보조사업의 과중한 지방비 부담은 지방재정의 건전성에 부정적인 영향을 주고 있다. 부담비율이 높아질 수록, 부담규모가 클 수록 자치단체의 재정건전성도 악화될 개연성이 높아지게 된다. 본 연구에서는 이러한 가설을 실증적으로 확인하고자 간단한 회귀분석을 이용하여 검증하기로 한다.

가설검증을 위한 회귀모형은 종속변수로 자치단체 부담액과 부담비율, 독립변수는 재정부족액과 재정자립도, 인구로 설정하였다. 자치단체의 부담액과 부담비율은 전수조사에서 집계된 통계치를 이용하였으며 재정부족액과 인구는 2010년도 및 2011년도 보통교부세 산정내역을 원용하였다. 재정자립도는 2010년도 및 2011년도 지방자치단체도 예산개요에 수록된 통계이다.

$$\ln y = \text{상수항} + \alpha_1 \ln x1 + \alpha_2 x2, \ \alpha_3 \ln x3$$

여기서, y는 재정부족액, x1은 지방비 부담액, x2는 지방비 부담률, x3는 인구

분석 결과 포괄보조금사업의 지방비 부담액은 재정부족액에 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 지방비 부담액이 클 수록 재정부족액도 증가한다는 것을 의미하며, 재정부족액이 재정건전성의 대리변수임을 감안하면 포괄보조금이 자치단체의 재정건전성에 부정적인 영향을 준다고 해석할 수 있다.

영향력의 크기는 광역자치단체와 기초자치단체가 다른 결과를 보였는데, 시도 자율편성사업의 경우 2010년 대비 2011년의 탄성치가 증가하여 포괄보조금으로 인한 시·도의 재정건전성이 더 악화된 것으로 추정된다. 시·군·구 자율편성사업

은 탄성치가 시·도 자율편성사업에 비해 작아 포괄보조금으로 인한 재정건전성의 부정적 영향이 덜한 것으로 분석되었다. 2010년과 2011년의 탄성치를 비교해도 전년도에 비해 부정적 영향력이 약화된 것으로 보인다. 이러한 분석 결과는 시군구 자율편성사업의 통합보조율을 시도 자율편성사업 보다 높은 수준으로 운용하기 때문이다.

그러나 이 자체만으로 포괄보조금으로 인하여 재정건전성이 악화되는 문제가 시·군·구 보다 시·군에서 더 크게 발생한다고 단언하기는 어렵다. 왜냐하면 기초자치단체에 있어 포괄보조금으로 인한 재정건전성의 문제는 시·군·구 자율편성사업만이 아니라 시·도 자율편성사업도 영향을 주기 때문이다. 광역자치단체와 기초자치단체 중에서 어느 쪽이 더 재정건전성에 불리한지 여부는 양 측면을 종합적으로 분석해야 판단할 수 있다[37].

표 4-15. 시·도 자율편성사업에 대한 영향요인 분석

		상수항	ln(부담액)	ln(인구)	Adj. R^2
시·도	2011년	16.08 (3.45)*	1.11 (2.37)*	-1.01 (-2.78)*	0.35
	2010년	17.87 (3.07)*	0.67 (1.25)	-0.82 (-2.01)	0.15
시·군·구	2011년	9.31 (15.8)**	0.20 (4.1)**	0.08 (1.96)	0.16
	2010년	8.64 (15.6)**	0.27 (6.6)**	0.09 (2.27)*	0.30

5. 우리나라 포괄보조금제도의 특성과 당면현안

지금까지 분석한 포괄보조금 운용체계를 살펴보면 이제 비로소 외형상의 모습을 갖추기 시작한 배아기의 특성을 보이고 있다. 그것은 균특회계 시기 착수된

37) 현재로서는 재정당국이 비공개 원칙을 고수하는 한 세부적인 분석이 어려운 실정이다.

계속사업이 남아있고, 이로 인하여 지역간 예산배정의 격차가 큰 현실적인 어려움이 있다. 아울러 그 이면에는 자치단체의 재정운용 행태나 관리능력에 대한 불신도 일정 부분 자리잡고 있다.

현행 포괄보조금제도는 분명 종전의 균특회계와 비교할 때 포괄보조금적 성격이 보강되었다고 평가할 수 있다. 시·도 자율편성에 대한 광역자치단체의 사업선정과 재원배분의 자주성이 확대되었다. 시·군·구 자율편성 역시 유사 중복사업의 전형으로 비판을 받은 내역사업을 사실상 폐지하고 기능별로 재편함으로써 지역의 특화발전을 조장하였다는 점에서 긍정적으로 받아들일 수 있다[38]. 그럼에도 불구하고 여전히 극복해야 할 현안이 제기되고 있으며, 특히 시·군·구 자율편성의 운용체계에 대한 제도적 보완이 시급한 실정이다.

첫째, 재원배분 기준의 객관성과 투명성이 매우 미흡하다. 포괄보조금은 그 무엇보다 공식주의에 입각한 재원배분이 이루어져야 하고, 그 결과는 투명하게 공개되어야 한다. 그러나 기획재정부는 지역간 예산편중과 이에 따른 지역갈등을 이유로 산정기준과 결과에 대한 비공개 원칙을 고수하고 있다. 현실적인 애로를 감안해도 재원배분과 관련된 소극적, 보수적 자세는 포괄보조금의 원칙에도 벗어날 뿐만 아니라 자치단체의 불신과 갈등을 초래할 위험이 높다.

둘째, 지방비 부담이 과중하다. 물론 대응보조금은 지방재정의 책임성 제고, 지역간 외부성의 내부화, 특정 세출사업의 조장 등 긍정적인 기능을 수행한다. 그러나 포괄보조사업의 공공성과 외부성, 지방자치단체의 재정여건 등을 고려한 국고보조율의 유연한 운용도 중요한 과제이다. 광특회계 지역개발계정은 이러한 기본원칙 보다는 국가정책의 효과적 구현을 중시하고 있다. 과중한 지방비 부담은 재정건전성을 약화시킴으로써 신규사업 발굴노력을 저해하기 때문에 포괄보조금의 취지와 배치되는 대표적인 요건이 된다.

셋째, 용도의 자율성을 제한적으로 부여하고 있다. 특히, 시·군·구 자율편성에서 용도의 제한이 강하게 나타나고 있다. 계속사업 기준으로 세출한도액을 산정

38) 송미령·권인혜(2011)의 연구에 의하면 자치단체 실무자들은 지역 실정에 맞는 필요한 사업의 추진이 가능하다는 점에서 포괄보조금이 긍정적인 기여를 했으나 예산편성절차가 더 복잡하며 중앙정부의 영향력이 확대되었다는 부정적인 평가를 내리고 있다.

함에 따라 신규사업을 자유롭게 선택할 수 있는 여지가 거의 없다고 보여진다. 일반적인 국고보조금과 별반 다를바 없이 운용함으로써 예산편성의 자율성과 사업의 발굴·기획의 자주성이 매우 제한되고 있다. 시·도 자율편성사업의 자율성도 구속을 받고 있다. 이론상 중앙정부가 총량으로 산정, 배분한 세출한도액 범위에서 신규사업의 발굴이 가능하지만 포괄보조사업에 따라 통합보조율이 달라 지방비 부담이 적은 사업을 선호하도록 유인하게 된다. 통합보조율과 사업의 편익범위가 일치하지 않거나 통합보조율의 가격효과가 지나치게 발생하여 시·도의 정책결정권을 왜곡하는 것이다.

넷째, 비포괄보조 성격의 사업이 운용되고 있다. 포괄보조금의 성패는 지역의 자율성과 창의성, 그리고 책임성의 조화를 어떤 방식으로 구현하는가에 영향을 받는다. 때문에 포괄보조금을 운용하는 국가는 성과평가를 중시한다. 그리고 성과관리제도가 실효성을 거두기 위해서는 포괄보조사업 자체가 성과측정이 용이한 사업으로 구성되어야 한다. 현재 포괄보조사업 중에는 성과측정이 곤란한 사업이 편입되어 있으며 이로 인하여 지방재정의 책임성을 확보하는 일이 어렵게 된다. 또한 대규모 예산이 투입되는 사회기반시설사업을 포괄보조사업으로 운용하는 문제도 검토가 필요한 부분이다. 문화관광자원 개발이나 시설구축, 기계화 확포장, 밭기반 정비, 지표수보강, 용수개발과 같은 각종 농업기반정비사업은 장기간에 걸쳐 막대한 예산을 요구하여 지방재정의 건전성을 위협하게 된다.

다섯째, 계획과 재원의 정합성이 미흡하다. 박제성·여차민(2010)은 기초생활권 발전계획의 타당성이 부족하여 포괄보조금과 연계성이 떨어진다는 문제를 지적한 바 있다. 이들은 포괄보조사업과 재원의 비정합성을 지적하였는데, 그러나 기초생활권발전계획은 재정관리적 관점이 아니라 계획이론적 차원에서 기초생활권의 발전 구상을 제시한 계획이라는 점을 간과했다는 점에서 올바른 지적은 아니다[39]. 여기서 말하는 계획이란 포괄보조사업의 예산배분, 성과목표, 추진전략을 포괄하며 중앙정부의 정책협의가 완료된 전략계획을 의미한다. 주요국 사례에서 설명하였듯이 포괄보조금은 중앙·지방간 협의된 전략계획을 요구하며 이

39) 기초생활권발전계획의 의의와 광특회계와 관계는 조기현(2009b)을 참고하기 바람.

를 바탕으로 성과측정에 의한 사업관리가 이루어진다. 전략계획의 부재는 결과적으로 개별 사업단위의 예산편성절차를 요구하게 되며 이 과정에서 중앙정부의 정책재량이 과도하게 개입된다.

주요국에서 관찰할 수 있는 포괄보조금의 일반적인 특성과 운용원리와 비교할 때 현행 제도는 조건부 포괄보조금의 특성을 강하게 간직하고 있다. 우선 지방비 부담을 요구하는 대응보조금 방식으로 운용한다는 점에서 조건부 포괄보조금에 해당한다. 용도의 자율성 측면에서도 사업별로 다른 통합보조율의 영향으로 예산배분과 사업선택의 결정권이 부분적으로 제한되어 있다. 특히, 시·군·구 자율편성은 중앙정부가 신규사업의 승인권을 행사하고 있어 조건부 포괄보조금의 성격을 강하게 띄고 있다. 뿐만 아니라 시·도 자율편성사업에 대한 정책결정권을 행사할 수 없어 포괄보조금의 선결요건을 충족했다고 평가하기 곤란한 수준이다.

요약하면, 시·도 자율편성은 어느 정도 포괄보조금의 선결요건을 충족하고 있으나 조건부 포괄보조금의 특성을 보인다고 평가할 수 있다. 반면에 시·군·구 자율편성은 선결요건 자체와 배치되는 방향에서 운용되고 있다.

표 4-16. 지역개발계정의 포괄보조금적 운용체계 특성 비교

포괄보조금 유형	지역개발계정 운용체계	비 고
비조건부 포괄보조금	① 배분방법 – 시·도 자율편성 : 공식주의와 재량주의 혼용 – 시·군·구 자율편성 : 계속사업 기준	포괄보조금의 선결요건 충족도 미흡
	② 정책결정의 주체 – 시·도 자율편성 : 예산배분 및 사업선정의 정책결정권 보유 – 시·군·구 자율편성 : 중앙정부 및 시·도의 정책재량에 구속	
조건부 포괄보조금	① 용도조건 – 시·도 자율편성 : 제도적으로 자율성 행사가 가능하나 통합보조율 영향으로 제한적 – 시·군·구 자율편성 : 신규사업은 중앙정부가 승인권 보유	조건부 포괄보조금 성격이 강함
	② 지방비부담 – 시·도 자율편성 : 사업별로 다른 통합보조율 – 시·군·구 자율편성 : 공간별 차등보조율	

제5장 지방재정 건전화를 위한 포괄보조금제도 발전방안

1. 기본방향

가. 기본방향

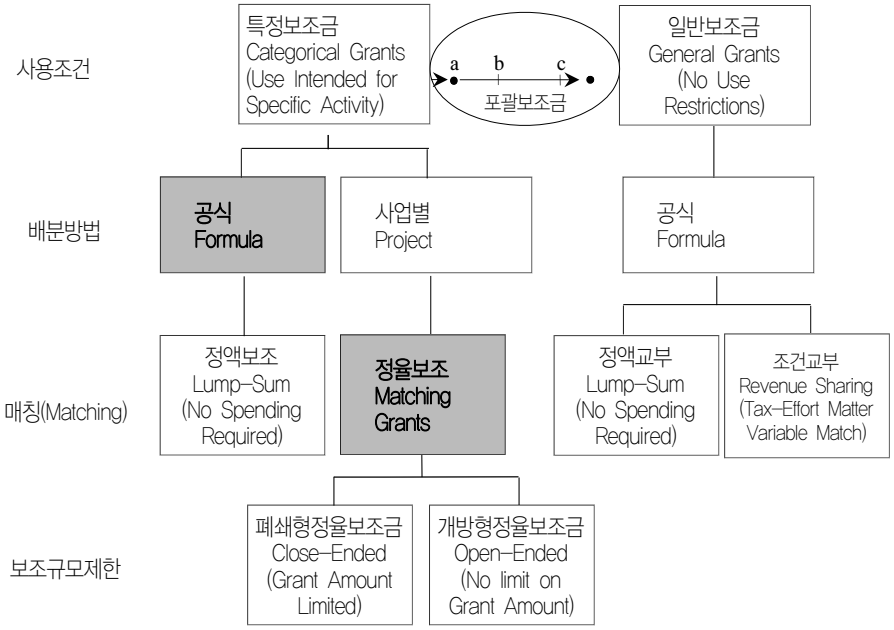
주요국 사례에서 살펴본바와 같이 포괄보조금의 원형으로 평가받는 미국도 20여간 시행착오를 겪으면서 안착하였다. 영국의 단일예산회계제도는 성과부진으로 그 위상이 대폭 하락하였으며 일본의 일괄교부금 역시 조건부 포괄보조금의 방향에서 접근하고 있다. 이미 지적하였듯이 포괄보조금은 정책목표의 비효과성, 추진체계의 비효율성, 성과부진, 지방재정의 건전성 약화 등이 우려되는 정부간 보조금이다. 한국형 포괄보조금은 이에 추가하여 배분기준의 재량성, 비포괄보조사업의 배치, 사업별·공간별 차등보조율 등으로 지방재정의 건전성에 부정적인 영향을 주는 강력한 조건부 포괄보조금의 특성을 갖는다(점a).

전술한 한계는 포괄보조금의 특성을 규정하는 배분기준, 용도, 보조율의 성찰을 요구하고 있다. 원론적으로 포괄보조금의 이상형은 법정공식주의, 광범위한 용도의 자율성, 지방비 부담이 없는 정액보조로 알려져 있다. 보통교부세에 비하여 용도의 자율성은 미흡하지만 법정공식에 의한 정액보조방식으로 고도의 자율성과 재정건전성을 제공하게 된다(점c). 특히, 정부간 보조금이 특정보조 중심으로 운용될 때 비조건부 포괄보조금은 큰 의미를 갖는다.

그러나 일반정액보조 방식으로 운용되는 보통교부세의 역할이 매우 큰 상황에서 비조건부 포괄보조금의 도입이 바람직한지는 신중할 필요가 있다. 미국의 경우 보통교부세 성격의 이전재원이 없기 때문에 비조건부 성격의 포괄보조금제도를 운용한다고 볼 수 있다. 반면에 보통교부세와 같은 일반정액보조금이 존재하면 조건부 포괄보조금이 적절할 수 있으며(일본), 제한적인 범위에서 비조건부

포괄보조금을 채택할 수도 있다(영국). 제2장에서 기술하였듯이 포괄보조금은 상대적 개념이며 유연한 방식으로 관리될 수 있고, 포괄보조금에 한정하기 보다는 정부간 재정관계의 거시적, 종합적 관점에서 접근할 필요가 있다.

그림 5-1. 한국형 포괄보조금의 위치와 운용·관리체계



조건부 포괄보조금이라 해도 중앙정부의 구속력과 구속의 범위를 어디까지 용인할 것인가는 중요한 쟁점이 될 것이다. 본 연구는 보통교부세의 역할이 큰 정부간 보조금의 현실을 감안하여 조건부 포괄보조금을 제도개선의 기본방향으로 설정하였다(점b). 다만, 법정 공식주의가 근간이 되어야 하며 사업선택의 포괄성과 자율성을 허용하여 자치단체가 정책결정의 주체로 기능할 수 있어야 한다. 정률보조 역시 자치단체의 정책결정을 왜곡하지 않아야 한다. 이것은 약한 수준의 조건부 포괄보조금으로 이상적인 포괄보조금 점 c와 본 연구에서 제안하는 점 b의 차이는 결국 통합보조율의 존재 유무와 수준이 된다[40].

나. 주요 정책과제

단계적 보완의 전략하에 지방재정 건전성과 관련된 포괄보조금제도의 발전방향을 제시하면 다음과 같다[41]. 먼저 유사 중복사업의 통합과 비포괄보조사업의 타회계 이관을 지속적으로 추진하여 적격 포괄보조사업으로 재편한다. 다음으로 재편된 포괄보조 적격사업에 대해서는 편익의 범위, 국가정책의 목적과 효율적 추진 등을 감안한 통합보조율의 합리화를 병행하여 지방비 부담을 경감하도록 한다. 이렇게 하면 자치단체의 재정압박을 초래하는 주된 사업들이 이관됨으로써 재정건전성을 개선하게 된다. 지방비 부담을 조달하기 위한 지방채무 발행수요가 줄어들며 지방비 부담의 영향으로 다른 세출사업을 축소하거나 폐지하는 어려움도 경감된다. 이 문제는 포괄보조금의 안정적 확보와 계획적 운용, 신축적인 예산집행이 가능하도록 법정 공식주의 확립, 성과협약제도 도입, 용도의 자율성을 확대하는 전략으로 대응하도록 한다.

전술한 기본방향하에 본 연구에서는 ACIR(1977a)의 권고를 고려하여 다음과 같은 정책과제를 다루기로 한다.

첫째, 포괄보조금은 하급정부의 정책결정권을 확대함으로써 정보의 비대칭성을 극복하고 자치단체의 혁신을 조장하는데 의의가 있다. 아울러 예산편성과 예산집행 과정에서 요구되는 각종 행정비용의 절감, 상급정부의 관료주의적 행태를 예방하는 것도 포괄보조금에 기대할 수 있는 효과이다. 자치단체가 정책결정권을 행사할 수 있다는 것은 불필요한 재정부담을 회피할 수 있어야 한다는 의미이기도 하다. 따라서 중앙정부는 특정 사업을 유도하거나 자치단체의 예산배정을 왜곡하는 정책개입은 최대한 억제하여야 한다. 이를 위해서는 용도의 자율성 확대, 자치단체별·사업별 지방비 부담률의 적정화가 선행되어야 한다.

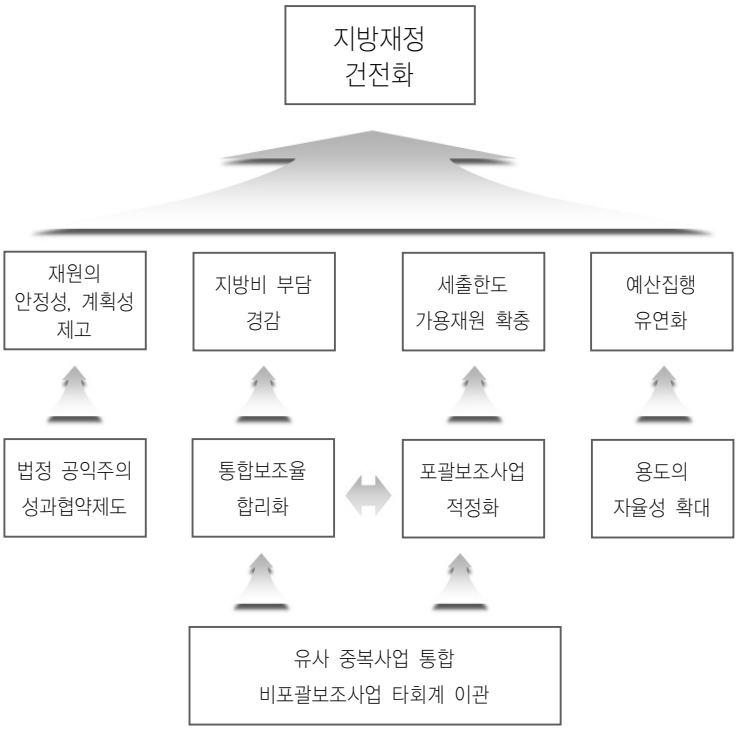
40) 어떤 의미에서 현행의 운용·관리체계를 전면적으로 수정하는 방안을 검토할 수도 있다. 지역개발계정사업 중에서 포괄보조금과 관련성이 없거나 낮은 부적격 사업은 과감하게 이관하고 소수의 적격사업만을 대상으로 이상적인 모델을 적용하는 것이다. 즉, 비록 대상사업과 재원규모가 축소된다 해도 제대로 된 포괄보조금제도를 운용하면서 점진적으로 확대, 발전하는 방향으로 전환하는 방안이다.

41) 본 연구에서는 3년 정도를 염두해 두고 단기 정책방향을 제시하고 있다.

둘째, 포괄보조금의 산정 및 배분 기준은 법정 공식주의를 원칙으로 한다. 중앙정부의 정책재량이 남용되지 않도록 객관적이고 합리적인 통계와 공식을 토대로 산정하여야 하며 그 기준은 국가균형발전특별법에 규정하여야 한다. 산정내역도 투명한 공개가 이루어져야 한다. 인구, 사회경제적 특성, 인문지리적 여건으로 인한 재정수요를 적확하게 산정할 수 있는 정책노력도 지속적으로 경주되어야 한다.

셋째, 포괄보조금의 특성과 정책목적에 부합되는 사업으로 배치되어야 한다. 중앙·지방간 정보의 비대칭성이 큰 사업, 대규모 예산을 수반하는 사회기반사업의 적격성이 다시 검토될 필요가 있으며 유사 중복사업의 통합도 지속적으로 이루어져야 한다.

그림 5-2. 지방재정 건전화와 포괄보조금 운영체계 개선 구상도



넷째, 성과관리제도 중에서 성과협약제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 성과협약제도는 계획과 예산의 정합성 유지, 예산배분 및 예산집행의 자율성과 계획성 제고 등의 순기능을 발휘하며 예상치 못한 지방채무 발행을 예방할 수 있다. 사업별 평가는 과다한 행정비용과 평가피로증을 유발한다. 평가대상도 집행실적 중심으로 이루어져 경직적인 예산운용을 초래하는 원인으로 지적되고 있다.

표 5-1. 현행 포괄보조금제도의 정책방향 구상

	현행	대응방향	
		단기	중장기
분권형식	중앙정부 집권방식	재원의 포괄이양 확대	자치단체 중심의 역할분담과 재원의 포괄이양
포괄보조금 성격	강한 조건부 포괄보조금	다소 약한 조건부 포괄보조금	매우 약한 조건부 포괄보조금
산정·배분 기준	공식주의 일부 운용	공식주의 확대	전면적인 공식주의
자치단체의 정책결정권	제한적	중앙정부 정책간여 완화·개선	중앙정부 정책간여 최소화
용도 자율성 및 지방비 부담	제한적	• 통합보조율 현실화 • 시·도 자율편성사업 부분 통합 • 사업간, 연도간 재원융통 허용	• 사업 및 통합보조율 전면적인 재편 • 단일 통합보조율 도입
사업배치	균특회계사업 중심	대형 지역기반사업 타회계 이관	포괄보조금 적격사업으로 재편
성과관리	내역사업별 평가	포괄보조사업별 평가	성과협약제도 도입

2. 법정 공식주의 정립

법정 공식주의를 정립함으로써 포괄보조금의 기본조건을 충족하여야 한다. 지역간 예산배정의 편차가 큰 실정에서 산정내역의 공개가 어렵다는 점을 일부 이해할 수 있으나 산정공식의 객관성과 대표성을 검증함으로써 보완, 발전의 계기

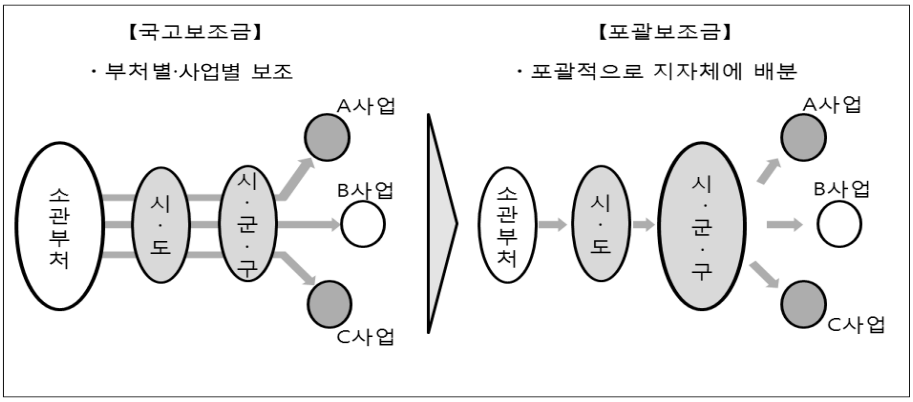
를 마련할 수 있기 때문에 조속히 개선해야 할 정책과제이다. 산정내역의 비공개는 불필요한 오해를 유발할 수 있으며 관리적 측면에서도 자치단체로 하여금 차년도 예산을 예측하기 어렵게 하여 지방채무 발행과 같은 재정건전성을 유발하게 된다.

다만, 계속사업이 종료되는 시점까지 산정공식의 공개를 잠정적으로 유보할 수는 있다. 그러나 대부분의 계속사업이 종료되는 2~3년 이후에는 배분기준과 산정내역을 공개하는 적극적인 사고가 요망된다. 배분기준의 개선도 검토 대상이다. 회귀분석모형을 이용한 지금의 배분기준이 적절한지, 적절하다면 설명변수의 대표성이나 설명변수 상호간의 다중공선성과 같은 기술적인 문제를 검증하여 개선사항을 강구하여야 한다. 또한 회귀분석모형의 한계를 감안하면 CDBG와 같은 비회귀모형의 타당성도 검토할 필요가 있다. 보통교부세, 분권교부세의 경우 오래전부터 1인당 교부액과 같은 공식의 단순화가 제기되어 왔다.

또한 단기적으로 포괄보조사업에 대한 성과평가 결과를 배분기준에 연동, 반영하는 방안도 검토하도록 한다. 현행과 같이 배분기준과 성과평가를 분리 운용하게 되면 인센티브 차등 배분시 예상치 못한 포괄보조금의 축소로 인한 지방채무 발행, 세출구조조정의 재정압박에 직면할 수 있다. 성과평가 결과와 인센티브 재원규모를 공식에 산입하면 포괄보조사업의 계획적 관리를 촉진시켜 재정건전성이 완화되는 효과가 기대된다. 아울러 성과평가 결과가 예산편성에 연계됨으로써 부진사업의 구조조정을 촉진하며 세출예산의 효율성도 개선된다.

중장기적으로 산정주체를 검토할 수 있다. 재정당국이 산정 주체가 되는 현행 방식과 함께 시·도가 시·군·구의 재원배분을 산정하는 방식으로 전환하는 방안도 있다. 이 역시 계속사업의 종료 이후로 검토 가능하지만 지역실정에 많은 정보를 보유한 광역자치단체가 산정의 주체가 됨으로써 객관성 제고, 지역간 재정격차 완화 등의 역할을 기대할 수 있다. ACIR(1977a)이 지적하였듯이 광역적 외부효과의 교정, 유사 중복사업의 조정과 같은 시·도의 정책재량이 필요할 수 있는 바, 총액의 10% 내외 수준에서 유연성을 발휘하도록 한다.

그림 5-3. 포괄보조금 산정체계 개선



다음으로 국가균형발전특별법에 규정하여 법정 공식주의를 정립하도록 한다. 공식 자체가 재정당국의 재량적 판단에 의해 설정되면 상황 변화에 따라 변경될 소지가 크며 제도의 안정성과 지속가능성은 그만큼 약화된다. 법정 공식주의를 채용한다 해서 기술적인 사항까지 세부적으로 규정할 필요는 없다. 그러나 지방교부세법 수준에서 산정기준의 원칙과 관련 통계, 산정내역의 공개, 이의제기, 통계의 허위보고에 대한 감액조치, 성과평가 결과의 반영 등은 규정하여야 한다.

3. 포괄보조사업의 재편

가. 포괄보조사업 재편기준

포괄보조사업은 지방분권 확대, 지방재정 건전성과 효율성 개선, 성과창출의 관점에서 적격성을 논의할 수 있다. 즉, 편익의 범위가 국지적이며 지방사무의 성격이 강하여 굳이 지방비 부담을 요구하지 않으면 일차적인 포괄보조사업으로 간주할 수 있다. 이들 사업은 중앙정부가 세출을 자극할 목적으로 지방비 부담을 부과할 필요성이 낮은 사업으로 비조건부 포괄보조금의 성격에 부합된다. 설사 편익의 범위가 광역적이라 해도 시·도 자율편성사업으로 배치하거나 통합보조율, 용도제한의 조건부 포괄보조방식으로 대응할 수 있다.

둘째, 미국이나 일본의 사례에서 지적하였듯이 상급정부가 세출삭감을 의도하는 사업은 바람직한 포괄보조사업으로 볼 수 없다. 세출의 효율성과 사업성과를 저하시키는 유사 중복사업도 적합한 포괄보조사업에 해당한다. 특히 소관 부처의 저항이 적은 소액의 유사 중복사업은 포괄보조화를 적극 검토할 필요가 있는 사업이어야 한다. 반대로 대규모의 예산을 투입해야 하는 사업은 지방재정의 건전성을 위협할 수 있어 포괄보조 대상사업으로 적합하다 볼 수 없다. 가능하면 재정수요를 객관적으로 산정할 수 있으면 재원의 안정성과 지방재정의 건전성에 기여할 수 있는 사업이어야 한다.

셋째, 성과측정이 용이하여야 한다. 예산낭비, 성과부진, 국가정책과 충돌 등 포괄보조금에 대한 우려는 성과관리제도로 대응해야 한다. 아직까지 광특회계사업은 투입 중심의 평가체계를 운용하고 있다. 이는 포괄보조사업이 산출(output), 혹은 결과(outcome)의 측정이 어렵기 때문으로 소득창출, 고용촉진과 같이 성과측정이 가능한 사업이 중심이 되어야 한다.

요약하면 포괄보조금사업은 공식주의 운용이 용이하고, 유사 중복성의 폐해를 예방하며 편익의 범위가 국지적으로 발생하거나 지방사무 성격이 강하여 자치단체가 정책결정의 주체로서 기능하는 사업, 성과측정이 용이한 사업으로 집약할 수 있다. 이와는 달리 대규모 예산투입이 필요한 하드웨어적 사업, 국가 차원에서 성과관리가 필요하여 소관 부처의 적극적인 정책개입이 요구되는 사업은 배제하도록 한다.

표 5-2. 지방재정 건전성과 포괄보조사업의 적격성 판단 기준

선정항목	판단기준
① 공식주의	• 공식주의 운용에 필요한 통계의 이용가능성, 속보성, 대표성이 우수한 사업
② 자치단체 자주성	• 자치사무 성격이 강한 사업 • 자치단체가 실질적인 주체로 활동하는 사업 • 중앙정부가 정책목적을 위하여 국고보조율을 운용할 필요성이 낮은 사업
③ 편익의 범위	• 편익의 범위나 외부성이 관할 자치단체에 한정되는 국지적 사업
④ 유사 중복성	• 소관 부처의 저항을 조정하기 용이한 소액 사업 • 유사 중복사업의 통합효과가 높은 사업
⑤ 성과평가	• 산출(output), 혹은 결과(output) 측정이 용이한 사업 • 성과평가 적용가능 사업

나. 유사·중복사업의 통합과 적격사업 배치

사업재편의 첫 단계로 유사 중복사업의 지속적인 통합이 필요하다. 유사 중복사업의 통합은 단기적으로 현행의 운용체계를 벗어나지 않는 범위에서 단계적으로 추진할 수 있다. 지역발전위원회(2010a)의 내부 검토에 의하면 향토산업 및 특화품목 육성은 추진주체, 성과관리 등을 이유로 통합하여 시·군·구 자율편성으로 이관을 긍정적으로 평가하고 있다. 지역발전위원회(2010b)가 의뢰한 연구용역 보고서 역시 향토산업 육성과 지역연고산업의 육성은 통합 후 시·군·구 자율편성으로 이관을 제안한 바 있다.

표 5-3. 통합대상 유사·중복 내역사업과 이관대상 계정

사업의 유형	내역사업명	관계부처	현행 계정	이관 계정
지역산업 육성	지역연고산업진흥사업	지경부	시·도 자율편성	시·군·구 자율편성 혹은 시·도 자율편성
	지역산업마케팅			
	향토산업육성	농식품부		
	광역클러스터활성화		광역발전계정	
마을단위 개발사업	녹색농촌체험마을	농식품부	시·도 자율편성	시·군·구 자율편성
	농촌전통테마마을			
	어촌어항관광개발			
	산촌생태마을	산림청	시·군·구 자율편성	
	전원마을조성	농식품부	시·군·구 자율편성	
관광개발	문화관광자원개발 생태녹색관광자원개발	문광부	시·도 자율편성	

구체적으로 지역전략식품산업 육성과 광역클러스터 활성화 역시 통합하여 시·도 자율편성으로 이관을 제안하고 있다. 이들 지역산업육성형 포괄보조사업은 사업 주체, 편익의 범위 측면에서 시·군·구 자율편성사업에 해당한다. 그러나 공간적으로 유사 중복의 문제가 제기되어 온 바, 시·도의 정책조정으로 중복투

자 예방, 지역간 협력사업 촉진 등의 정책효과를 기대할 수 있다. 사업주체, 편익 범위가 시·군 단위에 한정되는 마을단위 개발사업, 문화관광 관련 내역사업은 통합과 함께 시·군·구 자율편성으로 배치할 필요가 있다.

통합 대상이 아닌 포괄보조사업의 이관과 관련하여 본 연구의 설문조사에 의하면 연안정비, 지역산업단지 공업용수도 건설지원, 문화시설 확충 및 운영, 관광자원 개발, 전통시장 현대화, 산림경영자원 육성, 전주·공주·부여·경주의 전통문화도시 및 역사문화도시 조성, 상수도시설 확충 및 관리, 농어촌자원 복합산업화, 문화유산관광자원 개발, 지표수 보강 등의 이관이 필요한 것으로 분석되었다. 청소년시설 확충, 산림경영자원 육성, 전통문화도시 및 역사문화도시 조성에 대해서는 본 연구의 설문조사와 마찬가지로 국고보조금으로 이관을 제안한 바 있다. 송미령·권인혜(2011) 역시 사업비 부담과 장기화를 이유로 이관사업으로 판단하고 있다. 그간의 연구 결과와 본 연구와 설문조사에서 공통적으로 지목하는 사업들은 재배치 필요성이 높은 후보군에 포함된다. 이들 후보군은 사무의 성격, 편익의 범위, 지방재정의 건전성 측면에서 통합이나 이관을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

표 5-4. 이관 대상 포괄보조 내역사업 현황

대상 회계	대상 사업	판단 기준
시·도 자율편성 → 광역발전계정	• 경주역사문화도시 조성 • 전주전통문화도시 조성 • 공주·부여역사문화도시 조성	• 대규모 개발사업 • 세출한도액 잠식
	• 산림경영자원 육성 • 상수도시설 확충 및 관리 • 농어촌자원복합산업화 • 해양 및 수자원 관리 내 연안정비사업 • 청소년시설 확충	• 국가사무 • 지방비부담 과중
시·군·구 자율편성 → 광역발전계정	• 도서지역 식수원개발 • 지표수 보강	• 국가사무 • 지방비부담 과중

중장기적으로 포괄보조금은 현행의 운영체계를 넘어서 소득창출, 고용촉진 지원사업 중심으로 재편하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히, 시·도 자율편성은 18개 사업군을 10개 이내의 사업군으로 축소하여 자치단체의 정책결정권을 확대하는 것은 물론이고 재정건전성 회복에도 기여하도록 한다. 포괄보조사업의 내역사업도 국가균형발전특별법(제40조)의 규정에 따라 내역사업을 폐지하여야 한다[42]. 포괄보조 사업군의 축소 및 내역사업의 폐지를 위해서는 대폭적인 사업재편이 필요하다.

이와 관련하여 유사 중복의 성격이 강한 내역사업과 포괄보조사업은 통합하여 하나의 포괄보조사업으로 편입하는 방안을 우선적으로 추진하여어야 한다. 유사 중복의 대상으로 자주 지목되는 문화관광, 지역산업 육성 분야의 통합을 우선적으로 검토할 수 있다. 광역발전계정의 지역전략산업, 광역경제권 선도산업, 지역특화산업 등의 시·도 자율편성 이관이 제기되고 있으며 시·도 자율편성 내에서 문화시설 확충 및 지원, 관광자원 개발, 지방문화산업 기반 조성 포괄보조사업의 통합도 우선적으로 검토해야 할 정책과제이다. 이들 사업은 자치단체의 자주성, 유사 중복성, 성과측정의 용이성 측면에서 큰 무리없이 포괄보조사업으로 전환이 가능한 사업이다(지역발전위원회 : 2010b). 또한 대규모 사업비를 동반하는 지역기반사업, 국가사무의 성격이 강한 사업들은 타 회계로 이관을 우선적으로 추진하며 일반회계, 특별회계, 기금을 망라하여 포괄보조금 성격이 강한 사업은 통합 후 편입시키는 방식으로 재편하는 방안도 적극 검토하여야 한다. 타 회계로의 사업이관은 세출한도액을 실질적으로 확충함으로써 자치단체의 건전성을 개선하는 효과가 있다.

4. 통합보조율의 합리화

먼저 시·도 자율편성은 사업재편과 연계하여 포괄보조사업의 공공재적 특성

42) 국가균형발전특별법 제40조는 지역개발계정의 세출예산을 편성할 때 시·도별로 용도를 포괄적으로 지원하며(제1항) 세부내역을 구분을 금지하고 있다(제2항).

에 맞게 통합보조율의 조정이 필요하다. 이때 통합보조율은 최소 50%원칙을 견지해야 한다. 논리적으로 통합보조율 50% 이하는 국가사무의 성격이 강하다는 것을 의미하며, 이는 지역이 자주성을 갖고 주도해야 하는 포괄보조금의 취지와 배치된다. 이런 맥락에서 시·도 자율편성의 문화시설 확충 및 운영, 체육진흥시설 지원의 통합보조율은 50%로 상향 조정되어야 한다.

둘째, 국가사무의 성격이 강한 시·도 자율편성사업은 편익의 범위, 국가정책의 우선순위를 고려하여 통합보조율의 조정이 필요하다. 지역문화산업 육성 지원, 농어업 기반정비, 농어촌자원복합산업화 포괄보조사업이 해당한다. 이들 사업은 중앙정부가 특정한 정책목적을 갖고 특정 지역을 지원하거나 국가 차원에서 대규모 예산투입이 필요한 사업으로 통합보조율을 상수도 확충 및 관리와 동일한 70% 수준으로 인상이 필요하다.

셋째, 시·군·구 자율편성의 도시활력증진지역 역시 통합보조율의 현실화를 적극 검토할 필요가 있다. 심각한 재정난에 봉착한 자치구의 현실을 배려할 필요가 있으며, 50만 이상 시의 과중한 지방비 부담과 이로 인한 신규사업 발굴노력이 부진한 현실을 타개할 필요가 있기 때문이다.

넷째, 통합보조율의 상향조정은 지역개발계정의 확충을 요구하는 바, 광특회계의 주된 세입 중 하나인 주세의 편입비율을 60%에서 인상하거나 광역교통시설부담금, 개발제한구역 보전 부담금의 전입을 확대하는 조치가 필요하다. 그러나 다른 재원의 편입은 중앙정부의 재정압박 요인으로 작용하여 정책대안의 걸림돌로 작용할 수 있음으로 우선 유사 중복사업의 통합과 사업재편을 추진하면서 부족분을 보충하는 수단으로 활용한다.

중장기적으로 통합보조율은 사업재편과 연계하여 단일보조율제도로 전환하여야 한다. 즉, 유사 중복사업의 통합을 바탕으로 포괄보조사업의 재편이 완료되면 편익의 범위, 자치단체를 포함한 국가 전체의 재정건전성 등을 고려하여 적정 수준의 단일보조율을 책정하도록 한다. 이때 단일보조율은 자치단체의 정책결정권과 자주성 확보를 우선적으로 고려하여 70%~80% 수준을 적극 검토할 수 있다.

성장촉진지역과 특수상황지역의 분리 관리방식의 타당성도 재검토 대상이다.

특수상황지역은 입지적, 사회경제적 조건이 특수하여 국가 차원의 정책지원이 요구되는 지역으로 낙후지역의 개념에서 보면 성장촉진지역과 분리해야 하는 근거가 뚜렷하지 않다. 소관 부처가 농식품부, 행정안전부, 국토해양부로 분산되어 있어 추진체계의 혼란이 초래되는 부작용도 현안으로 대두하고 있다. 특히 개발대상 도서의 경우 도서식수원 개발과 같은 대규모 예산투입을 요구하는 사업에 대한 안정적인 재정지원이 시급한 실정이다. 이 문제는 우선 성장촉진지역과 특수상황지역 불문하고 낙후지역을 새롭게 선정하는 방식으로 대체하여야 한다. 낙후지역 관점에서 접근할 때 소관 부처의 단일화에 의한 추진체계의 정비가 가능하다. 통합보조율도 일반농산어촌의 70%를 기준으로 10~20%p 높게 설정하거나 동일한 통합보조율을 적용하되, 세출한도액에 추가하여 지원하는 방식을 검토할 수 있다. 이때 추가적인 재정지원 대상은 도로, 상수도와 같은 기반시설보다는 소득창출, 역량강화, 주거환경개선과 연계된 소프트웨어형 사업이 바람직하다.

5. 예산집행의 자율성 확대

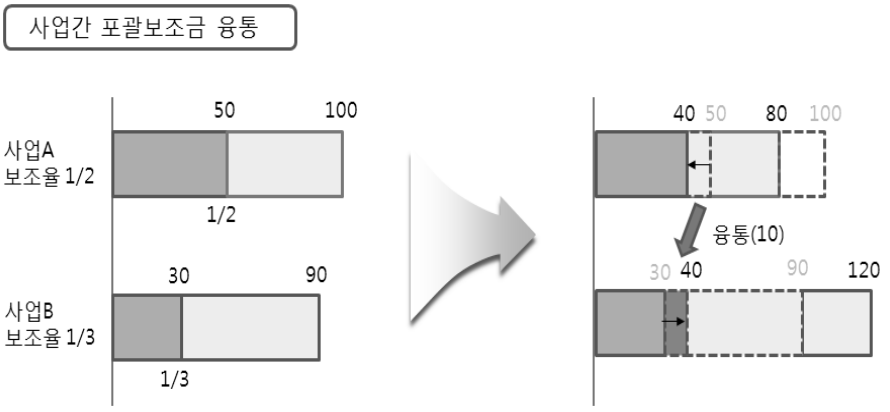
한국형 포괄보조금은 지방비 부담만 제외하면 비조건부 포괄보조금이라 해도 무방할 정도이다. 때문에 재정건전성과 관련하여 두 가지 쟁점이 대두될 수 있다. 하나는 성과관리이며 다른 하나는 예산집행 과정에서 발생하는 예상치 못한 장애요인의 대응이다.

성과관리는 중앙·지방간 협약제도의 도입으로 대응할 수 있다. 협약제도의 도입을 위해서는 포괄보조사업 전반을 대상으로 사업별 목적과 내용, 재원조달, 성과목표 등이 포함된 '(가칭)포괄보조금 종합계획'의 수립이 필요하다. 동 계획은 문서로 존재하는 계획이 아니며 계획과 예산이 정합성을 갖는 실천적 재원배분 계획으로 기능하여야 한다. 이를 위해서는 계획에 반영될 사업과 재원에 대하여 중앙·지방간 긴밀한 협의를 요구하며 소관 부처가 계획의 승인권을 행사할 수 있어야 한다. 이것은 소관 부처가 사업과 이에 소요되는 포괄보조금의 재원을

승인한다는 의미이다. 계획기간은 3년 정도가 적절하다[43]. 이때 중앙정부가 승인한 계획의 사업과 재원은 포괄보조금을 안정적으로 교부하여야 한다는 점이 중요하다. 그래야만 신규사업의 예산승인을 받기 위한 행정비용이 절감되며 안정적인 국비지원이 가능해져 지방재정의 건전성에 도움이 되기 때문이다.

다음으로 일괄교부금과 같이 사업간, 연도간 재원융통을 허용하여 지방비 부담과 관련된 구속을 완화시키는 방안을 도입할 수 있다. 사업에 따라서는 성과창출의 정도가 다를 수 있으며 우선순위의 조정도 필요할 수 있다. 연도별로 투입해야 할 예산의 규모도 다를 수 있다. 일괄교부금은 이러한 상황변화에 유연성을 발휘할 수 있도록 보완장치를 마련하고 있다. 예를 들어 통합보조율이 50%인 사업 A의 성과가 부진할 경우에는 성과를 창출하는 사업 B의 재원으로 활용할 수 있다. 통합보조율이 30%인 사업 B는 사업 A에서 융통된 재원을 포함시켜 전체 사업비의 지방비 부담률을 준수하는 방식으로 대응할 수 있다. 이 방식은 사업부진으로 차년도 이월이 불가피한 A사업의 재원을 자치단체 실정에 맞게 유연성을 발휘하게 된다.

그림 5-4. 사업간·연도간 재원융통 구상도



43) 일반적으로 개별 사업에 대한 소관 부처의 평가는 3년간의 성과를 대상으로 한다. 영국의 RDA도 3년 주기의 성과평가제도를 운용한다. 이는 예산사업의 성과가 가시적으로 나타나기까지 3년이 소요되기 때문이다.

【참고문헌】

감사원(2009), 「낙후지역 지역개발사업 추진실태」, 감사원 감사보고서

고영선(2008), “국가균형발전특별회계의 포괄보조금화 방안”, 「국가예산과 정책목표 : 지역개발정책의 방향과 전략」, 한국개발연구원

김선기(2008), “기초생활권 지역발전의 접근“, 지역발전위원회 기초생활권 TF 간담회 발표자료

박경돈·이정희(2010), 「복지포괄보조금제도의 도입에 관한 연구」, 한국행정연구원, 연구보고서 2010-24

박제성·여차민(2010), 「광역·지역발전특별회계 포괄보조사업 평가」, 국회 예산정책처, 사업평가 10-14.

송미령·권인혜(2011), 「포괄보조금제도 운영의 실태와 개선방향 」, 정책연구보고, 한국농촌경제연구원

윤영진·이재원(2006), 「국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구 」, 기획예산처 용역보고서

이재원(2009), “포괄보조 방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용 과제”, 「한국지방재정논집」 제14권 제1호, pp. 57～89.

임성일·이창균·서정섭(2005), 「국가균형발전특별회계의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2008-11

조기현(2009a), “광역·지역발전특별회계를 통한 지방재정사업의 성과창출” 「지방재정과 지방세」, 통권 제22호, 한국지방재정공제회, pp. 50～73.」

_____(2009b), “기초생활권 발전구상과 계획수립의 과제”, 「지방행정 」 제673호

조기현·신두섭(2008), 「지방재정관리제도 운용실태와 개선방안 」, 한국지방행정연구원, 연구보고서

지역발전위원회(2008), 「낙후지역정책의 발전방안」, 연구용역 보고서

_____(2010a), 「광특회계 운용개선 방안 」, 지역발전위원회 내부자료

_____(2010b). 「지방의 재정자율성 제고 등을 위한 광역·지역발전특별회계사업 개편방안 연구 」, 연구용역 보고서

内閣部(2011a), 「主要國における地方向け補助金の調査結果の概要」, 第5回 地域主權戰略會

議提出資料

飛田博史(2010), “一括交付金の 檢證”, 「自治總硏究」제384호, 地方自治總合硏究所, pp. 1～47.

野呂昭郎, “アメリカおけるブロック補助金の展開とアカウソタビリティ(上)" 「敎經濟學硏究」, 第53卷 第3號, 2000, pp. 83～98.

赤井伸郎외, 「지방교부세의 經濟學:理論·實證に基づく改革」, 有斐閣, 2003, pp.73～107

內閣部(2011b), 「地域自主戰略交付金 について」, 2011. 2. 7

ACIR(1977a), *Block Grants : A Comparative Analysis*.

_____(1977b), *Block Grants A-60*

_____(1995), *An Information Report, Charasteristics of Federal Grant-in-Aid Programs to State and Local Governments Grants Funded*

Bergvall, Daniel, Claire Charbit, Dirk-Jan Kraan, and Olaf Merk(2006), *Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending*, COM/CTPA/ECO /GOV/WP(2006)2, OECD

Bernd Huber, Marco Runkel(2003), *Optimal Design of Intergovernmental Grants under Asymmetric Information*, CESifo Working Paper 919

Bezdek, R. and J. D. Jonathan(1988), “Federal Categorical Grants-in-Aid and State Local Government Expenditures”, *Public Finance 43*, pp. 39～55.

Chernick, Howard(1982), “Block Grants fot the Needy”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 1(2), pp. 209～222.

Department of Trade and Industry(2003), *Single Program Appraisal Guidance*

Department for Communities and Local Governments(2008), *Area Based Grant : General Guidance 2008*

Fisher, R.(1982) “Income and Grant Effect on Local Expenditure: The flypaper Effect and other Difficulities”, *Journal of Urban Economics 12*, pp. 324-345.

GAO(1982), *Lessons Learned from Past Block Grants : Implications for Congressional Oversight*, GAO/IPE-82-8

_____(1995), *Block Grants Issues in Design Accountability Provosions*, GAO/AIMD-95-226

_____(2005), *Community Development Block Grant Formula Targeting Assistence to*

High-Need Communities Could Be Enhanced, GAO-05-6221

_____(2006), *Community Development Block Grants : Program Offers Recipients Flexibility but Oversight can be Improved,* GAO-06-732

_____(2010), *Community Development Block Grants : Entitlements' and States' Methods of Distributing Funds Reflect Program Flexibility*, GAO-1--1011

Mosteanu Tatiana and Mihaela Lacob(2007), "Fiscal Federalism", *Theoretical and Applied Economics,* vol. 6, issue 6, Editura University, pp. 21～26.

Cytron Nanomi(2008), *Strengthenting Community Development Infrastructure : The Opportunity and Challenges of CDBG,* Community Investment, Winter.

Hansjőrg Blőchliger(2006), *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)2, OECD

Oates, W.E.(1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich

Oates, W.E.(1999), "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature 37*, pp. 1120～1149.

Orr, Larry(1976), "Income transfers as a public good : An application to AFDC", *American Economic Review* 16(2), pp. 217～237

Posner, P. L. and Margaret T. Wrihtson(1996), "Black Grants : A Perrennial, But Unstable, Tool of Government", *The Journal of Federalism*, Vol. 26, NO. 3, pp. 87～108

Richardson, Todd(2005), *CDBG Formula Targeting to Community Development Need*, U.S. Department of Housing and Development

Waller, Margy(2005), *Block Grants : Flexibility vs. Stability in Social Sevices*, The Brookings Institution

Wildasin, D.(1985), *Urban Public Finance*, New York: Harwood

Zeikate Signe(2002), *Investment Transfers : Survey of Ten Developed Countries*, World Bank

Ⅷ. 지방재정의 건전성 제고를 위한 세입확충방안

손 희 준 (청주대학교 교수)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

목 차

제1장 서론 ····· 705

제2장 지방자치제 이후 지방재정제도의 변화 ····· 707

제1절 지방자치의 환경변화 ····· 707

1. 민선 1기(1995. 7. 1~1998. 6. 30) ····· 708
2. 민선 2기(1998. 7. 1~2002. 6. 30) ····· 709
3. 민선 3기(2002. 7. 1~2006. 6. 30) ····· 709
4. 민선 4기(2006. 7. 1~2010. 6. 30) ····· 710
5. 민선 5기(2010. 7. 1~현재) ····· 711

제2절 지방재정제도의 주요 변화 ····· 711

1. 민선 1기 ····· 711
2. 민선 2기 ····· 712
3. 민선 3기 ····· 713
4. 민선 4기 ····· 714
5. 민선 5기 ····· 715

제3장 지방자치제 이후 지방재정의 추이와 실태 ····· 718

제1절 재정규모 ····· 718

제2절 세입구조 ····· 719

제3절 세출구조 ····· 723

제4장 지방자치제 이후 지방재정의 특징과 문제점 ····· 728

제1절 외형적인 규모의 확대와 성장 ····· 728

그 림 목 차

그림 1. 지방자치의 환경변화 ····· 707
그림 2. 민선시기별 지방재정 추이 ····· 720
그림 3. 사회보장비(관) 지출규모의 연도별 변화 ····· 736
그림 4. 지방세의 자율성과 국가경쟁력간의 관계 ····· 738
그림 5. 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향 ····· 741
그림 6. 중앙과 지방의 세원배분 기본 방향 ····· 742
그림 7. 연도별 부가가치세의 변화 ····· 750
그림 8. 지방소비세 조기이양의 효과 ····· 751
그림 9. 사회복지분야 지방이양 사업 예산 증가 추이 ····· 754
그림 10. 지방채무 잔액의 추이 ····· 760

제1장 서 론

최근 중앙정부의 일방적인 취득세 감면조치에 따른 지방자치단체의 격렬한 반발은 단순히 하나의 사건에 그치지 않는 중앙과 지방간 깊은 인식 차이를 대변한다. 1991년 지방의회의 구성을 통한 지방자치제가 부활된 지 현재까지 20년의 기간이 경과하였지만 여전히 지방자치와 지방분권에 대한 많은 논쟁과 비판이 제기되고 있다. 현재 지방자치가 원활하게 이루어지지 못하고 있는 원인 중의 하나는 지방자치단체의 열악한 재정상태, 즉 재정운영의 자율성과 이에 따른 책임성의 부재로 인한 재정분권화의 미비가 지적되고 있다.

지방분권화는 지역주민의 다양한 선호를 중앙정부의 획일적 공공서비스로서 제공되는 것보다 지방자치단체가 지역에 밀착된 지방공공서비스로서 공급하는 것이 자원배분의 효율성을 높이는 제도이다. 건전한 지방자치제는 지방자치단체가 지역주민의 선호에 따라 지방공공 서비스를 자율적으로 다양하게 제공할 수 있어야 하고, 동시에 자원배분의 효율성과 책임성이 전제가 될 때 제대로 작동하며, 이를 위해서는 재정 분권이 확보되어야 한다.

그럼에도 불구하고, 지방의회의 선출로 지방자치가 부분적으로 부활된 1991년 지방재정자립도는 69%수준이었으나, 20년이 된 2011년 예산기준으로 51.9%수준으로 오히려 17%이상 하락한 것으로 나타나고 있다. 지방자치단체의 재정여건이 갈수록 어려워지는 것은 현행 지방세제가 조세가격(value for money) 기능을 제대로 수행하기 어려운 구조로 되어 있고, 지방자치단체가 독자적으로 세입확충을 도모할 수 없도록 규율하고 있는 법·제도적 제약에 기인한 결과라고 할 수 있다.

취약한 재정여건으로 말미암아 우리나라의 지방자치단체들은 필요한 재원을 스스로 조달하기보다는 중앙정부의 재정지원에 크게 의존하고 있어, 이는 재정

운용에 있어 자율성과 책임성을 담보하지 못하는 것으로 나타났다.

반면, 지방자치제의 부활로 주민의 지역개발과 복지증진에 대한 기대욕구는 더 높아졌고, 그에 따라 지방재정수요가 급증하는 양상을 나타내고 있다. 특히 최근 경기침체의 장기화, 저출산·고령화의 급속한 진전으로 지방세수환경은 날로 악화되는 반면, 사회복지수요·교육재정부담 등 신규수요는 급격히 증가하여 지방재정부담을 가중시키고 있어 이에 대한 재정대책 마련이 시급한 실정이다.

또한 지방자치의 성공적 정착을 통한 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위해서는 중앙정부의 균형발전 정책과 병행하여 지방의 재정자주권 및 책임성 강화를 위한 지방세제 개선과 지역 간 재정력 격차의 완화를 위한 지방재정조정 제도가 개편되어야 할 것이다. 그리고 중앙권한의 지방이양, 지방소득·소비세의 도입 등 행·재정적으로도 많은 변화가 발생함에 따라 향후 전반적인 지방재정 구조의 재편이 중요한 과제로 대두되고 있다.

이와 같은 배경 하에서 본 연구는 다음과 같은 목적은 다음과 같다. 첫째, 지방재정을 둘러싼 환경 및 지방재정과 중앙재정 간의 세입관련 주요 제도의 변화를 분석하고, 현 지방재정의 실태와 문제점 등을 파악한다. 둘째, 지방재정 확충과 관련된 기존의 쟁점을 토대로 건전성 확보를 위한 자체재원 확충방안을 광역과 기초로 구분하여 도출하고자 한다.

제2장 지방자치제 이후 지방재정제도의 변화

제1절 지방자치의 환경변화

지방자치제도 도입과 관련해서는 1991년부터 1995년 6월까지의 부분적인 제도도입기간과 1995년 7월부터 1998년 6월까지의 본격적인 민선 1기 등 각 기간을 다음 <그림 1>과 같이 구분할 수 있다(손희준, 2004).

그림 1. 지방자치의 환경변화

연 도	91.4 1995.7	97.12 1998.7	2002.7	2006.7	2010.7
지방자치제 도입기	부분 도입	민선 1기	민선 2기	민선 3기	민선 4기	민선 5기
정치적 변화	김영삼 정권		김대중 정권	노무현 정권	이명박 정권
경제적 변화	OECD 가입	IMF 관리체제	한·일 월드컵개최	세계경제 침체 (서브프라임)	
중앙정부조직	재정경제원, 행정자치부 ('94-98)	기획예산위 예산청	기획예산처 ('99-08)		행정안전부 재정경제부
국회의원 선거	1992. 3. 24 제14대 국회	1996. 4. 11 제15대 국회	2000. 4. 13 제16대 국회	2004. 4.15 제17대 국회	2008. 4.9 제18대 국회

덧붙여 이러한 시대구분에 따라 정치·경제 및 국회의원 선거 등 주요 사건을 중심으로 파악하고자 한다.

1. 민선 1기(1995. 7. 1~1998. 6. 30)

우선 1991년 3월 26일 기초의회의 의원선거이후 1995년 6월 27일 단체장 직선까지의 부분적인 도입기간이 있었고, 1992년 3월 24일에는 제14대 국회의원 선거가 있었고, 3당 합당을 통해 민자당의 대통령후보로 등장한 김영삼후보가 1992년 12월 18일 대통령에 당선되었으며, 대선 공약중의 하나가 1995년 상반기에 자치단체장 선거를 하겠다는 것이었다. 이후 김영삼정권은 1994년 3월 16일 대통령선거와 국회의원 선거 및 지방의회 의원 및 단체장 선거에 두루 적용할 공직선거 및 부정선거방지법 등 소위 통합선거법을 제정·공포하였고, 동법 부칙 제7조 1항에 지방의회 의원선거와 단체장 선거를 1995년 6월 27일에 동시에 실시한다고 명기했다. 그러나 그럼에도 불구하고 일부 여당 국회의원들이 열악한 지방재정자립도를 이유로 선거연기론을 강력히 주장하였으나, 공약실천으로 겨우 선거가 실시될 수 있었다.

이 기간 중에 특기할 만한 사항은 1995년 과거 개발시대를 마감하는 의미에서 경제기획원과 재무부를 통합하여 재정경제원이 탄생되었고, 직할시가 광역시로 개칭되었고, 전국의 41개 시와 39개 군이 40개의 도·농복합시로 통합되었다. 이는 1995년 6월 단체장 선거를 앞두고 WTO체제에 대비하여, 각 자치단체의 경쟁력을 강화하고 도시와 농촌간의 상호보완 발전을 모색하기 위해서였다.

본격적인 민선 1기는 1995년 6월 27일 제1회 전국동시지방선거를 통해 당선된 단체장과 지방의원들이 본격적인 업무를 시작한 7월 1일부터이다. 1960년 이후 35년 만에 재실시되는 자치단체장에 대한 선거로 인해 지방의원선거는 다소 위축되었으나, 주민들의 높은 관심과 기대 속에 지방자치가 본격화된 시기다.

정치적으로 1996년 4월 11일 제15대 국회의원 선거가 있었으며, 경제적으로는 대규모 경상수지 적자로 인한 외채의 누적과 구조조정의 실패로 인한 한보와 기아, 대우자동차 등 대표적인 한국 대기업의 연쇄적인 부도가 급기야는 1997년 11월 외환위기로 이어져 IMF로부터 구제금융을 신청하는 국내 초유의 경제위기를 초래하였다. 물론 이러한 경제위기가 정권교체의 밑바탕이 되어 1997년 12월

18일 대통령선거를 통해 김대중후보가 당선됨으로써 평화적인 정권교체와 함께 강력한 정부개혁을 통해 1998년 3월 내무부와 총무처를 통합한 행정자치부가 탄생하였다.

2. 민선 2기(1998. 7. 1~2002. 6. 30)

민선 2기는 정치적으로 2000년 4월 13일 제16대 국회의원 선거가 있었으며, 경제적으로는 2001년에 정부가 공식적으로 IMF관리체제에서 벗어났음을 공포했다.

또한 김대중 정권은 행정개혁에 더욱 박차를 가하여 1999년 5월 제2차 정부조직개편을 통해 기획예산위원회와 예산청으로 분리되었던 중앙예산기관을 기획예산처로 통합하였고, 2001년 1월 3차 정부조직개편에 의해 재경부와 교육인적자원부의 장관을 부총리급으로 격상하고, 여성부를 신설하기도 했다(안문석, 2001: 17).

이 시기는 지방자치법의 개정을 통해 자치단체의 기구와 인사행정에서 자율권이 확대되었고, "중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률" 등이 제정·공포되어 중앙사무의 지방이양이 촉진되었고, 주민의 조례제정권과 개폐청구권을 신설하여 주민발의제도를 도입하기도 했다(한원택, 2002: 181). 그러나 동시에 2000년 말에는 시장·군수·구청장을 임명제로 전환하려는 움직임이 있었다.

2001년 9월 11일 미국 뉴욕의 무역센터에 대한 테러공격이 자행되었으며, 사회적으로는 2002년 6월에는 한·일 월드컵에서 최초로 4강에 들기도 하여 전 국민의 환호가 이어졌다.

3. 민선 3기(2002. 7. 1~2006. 6. 30)

민선 3기에는 2002년말 대통령선거를 통해 새천년민주당의 국민경선후보였던 노무현후보가 당선되면서 참여정부가 출범하였다. 사회적으로는 미군 장갑차에 의해 여중생 사망사건으로 촛불시위 등이 이어졌으며, '노사모'의 활동과 2004년

3월 12일 우리나라 역사상 초유의 대통령탄핵 소추결정이 국회에서 의결되면서 이를 반대하는 국민과 지지하는 국민들간에 집회가 이어져 각종 시민단체와 NGO의 목소리가 그 어느 때보다 컸었던 시기이다. 대통령의 탄핵은 2004년 5월 14일 기각되었다.

또한 2003년 3월 미국의 이라크전쟁이 발발하였으며, 이와 관련하여 파병이 큰 문제가 되기도 하였다. 2003년에는 "지방분권특별법", "국가균형발전특별법", "신행정수도건설을 위한 특별조치법" 등 3대 특별법이 국회에서 통과되었고, 2004년 1월 29일에는 주민투표법이 제정되었다. 강력한 지방분권을 추진하기 위해 「정부혁신지방분권위원회」를 설치하였다. 동시에 신행정수도 이전계획이 헌재에 위헌판결을 받으면서 행정중심복합도시로 수정·변경되었고 명칭 공모에 의해 세종시로 확정되었다. 국토균형발전을 목표로 지방에 기업도시, 혁신도시 개발계획이 수립되고, 공공기관의 지방이전이 확정되었다.

또한 2004년 4월 15일에는 대통령에 대한 탄핵여파 속에 제17대 국회의원 선거가 치러져, 열린 우리당이 다수의석을 차지하는 여당이 되었다.

2006년에는 민선 4기를 앞두고 공직선거법을 개정하여, 기초의원에 대한 정당공천제와 기초의원 선거에 중대선거구제 도입 및 지방의원들에 대한 급여제도 등이 도입되었다.

4. 민선 4기(2006. 7. 1~2010. 6. 30)

민선 4기는 2006년 5월 31일 선거를 통해 출범하였는데 정권에 대한 중간평가의 의미가 강해지면서, 야당의 공천을 받은 광역단체장이 대거 당선되어 여당의 참패로 나타났다. 수도권뿐만 아니라 충청권 등에서 한나라당 출신의 시도지사가 대거 포진하게 되어 오히려 참여정부의 지방분권정책의 걸림돌이 되기도 하였다.

정치적으로는 2007년말 대통령선거를 통해 세계적인 경제위기 여파로 경제회복을 공약으로 내세운 이명박후보가 국민적 지지를 받아 당선되었다. 집권초기

5+2 광역경제권 개발을 추진하기도 하였고, 정부개혁의 일환으로 행정자치부를 행정안전부로 명칭을 바꾸고, 기획예산처 역시 기획재정부로 전환하였다.

2008년 4월 9일 제18대 국회의원 선거가 있었는데, 한나라당의 압승으로 이어졌다. 17대와 달리 민주노동당이 약화되고, 충청권을 중심으로 하는 자유선진당이 약진하였으나, 야당이 크게 위축되었다. 미국산 쇠고기에 대한 광우병사태가 발생하여 촛불시위가 이어졌고, 2009년에는 전직 대통령인 노무현대통령과 김대중대통령의 사망이 이어지기도 하였다.

5. 민선 5기(2010. 7. 1~현재)

민선 5기는 2010년 6월 2일 선거에 의해 시작되었는데, 대부분 야당출신 단체장이 광역자치단체장에 당선되어 여당을 압박했다. 이러한 변화는 이후의 보궐선거에까지 영향을 미쳤으며, 단체장과 지방의회의 다수당이 상이하거나 단체장과 교육감의 소속정당이 달라 갈등과 상호 불신의 정도가 심화되었다.

급기야는 서울시의 무상급식과 관련된 서울시의 주민투표 결과가 개표요구에 못 미쳐 결국 오세훈 시장이 사퇴하는 사태에까지 이르렀으며 10월 26일 서울시장 보궐선거를 통해 무소속의 박원순후보가 당선되었다.

제2절 지방재정제도의 주요 변화

1. 민선 1기

지방재정제도는 민선 1기 이전부터 많은 변화가 있었다. 이는 아마도 지방자치의 현실적인 요건이 재정이라는 사실을 직시하고 기본적인 재정여건을 조성하기 위한 노력으로 판단된다. 예를 들면 재정투융자 심사제도와 재정진단·분석제도 등 재정관리제도의 도입을 위한 법적 근거 마련이나, 1991년 지방양여금의

신설과 지역개발세의 신설 등이 이에 해당한다.

그러나 단체장의 직선에 의한 본격적인 민선 1기에는 오히려 지방재정과 관련된 근본적인 변화는 없었다고 할 수 있다. 왜냐하면 지방세제와 지방교부세 등 제도자체의 개편이 아니라 주로 세정이나 지방예산의 일부개혁이 추진되었기 때문이다.

1995년에 자동차세의 납세필증제도를 폐지하고, 경자동차의 보급을 확대하기 위해 등록세율을 인하하고, 지방세 부과·징수에 있어 과세전 적부심사제도를 신설하는 등 주로 절차와 관련된 내용이었다. 지방양여금의 대상사업이 확대되었고 1996년에 지방세무기구와 조직 개편이 이루어졌으며(이영희 외, 1995), 재정진단제도와 분석제도는 1998년부터 시행되었다. 또한 경기도는 성과평가를 도입하기 위해 일몰제(sunset law)를 도입하기도 했다(하혜수, 2000).

2. 민선 2기

1998년 7월부터 시작된 민선 2기는 1997년의 IMF사태로부터 탈출하기 위한 강도 높은 개혁조치가 잇달았던 시기이다. 2000년에 징수교부금을 개선하여 시도지사가 시·군에서 징수하는 광역시세와 도세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치된 시는 47%)를 인구, 징수실적 등 대통령령이 정하는 기준에 따라 재정보전금을 배분하도록 하였다.

지방세는 고급주택 등에 대한 중과세율을 7.5배에서 5배로 하향 조정하고, 1가구 2차량에 대한 중과세 제도도 폐지하고, 자동차에 대한 등록세율과 자동차세율을 하향 조정함에 따라 주행세를 신설하였다. 또한 지방세에 대해 부가세(added tax)로 운영되고 있던 교육세를 지방교육세로 신설하고, 담배소비세의 세율을 인상하였다. 또한 경주·마권세를 레저세로 명칭을 바꾸었다.

지방교부세는 1983년부터 적용해 온 법정교부율 13.27%를 2000년부터 15.0%로 상향조정하였고, 2002년에는 지방교부세 관련 법령위반과 징수태만 등 지방재정발전을 저해하는 단체에 대해서는 지방교부세를 감액할 수 있도록 하였다

(김광진, 2002: 13).

지방양여금은 2002년부터 농특세의 비율을 19/150에서 23/150으로 상향조정하여 동시에 대상사업과 배분비율을 개정하였다.

이외에 2000년부터 서울시 강남구와 경기도 부천시에 시범적으로 복식부기제도를 도입하여 회계기준과 전산프로그램을 개발하였고, 서울시의 성과주의 예산제도 도입(김우석, 2001)과, 지방예산의 투명성을 높이기 위한 IMF가 권고한 통합재정수지시스템 구축을 위한 지방예산통합정보시스템(LBIS: local budget integrated information system)의 개발 등이 추진되었다(김주현, 2001: 21).

3. 민선 3기

민선 3기는 2003년부터 시작된 참여정부의 국정과제가 정부혁신과 지방분권으로 확정되면서 급물살을 타기 시작했다. 특히 지방재정과 관련해서 국세와 지방세의 합리적 조정방안, 지방세의 신세목 확대, 비과세·감면의 축소 등 지방자치단체의 과세자주권 확대를 통한 재원확충방안과 이전재원을 통한 수직적·수평적 재정조정방안 및 자체 세입확대와 예산지출의 합리성을 확보하기 위한 재정운영의 책임성과 투명성 등을 확보하기 위한 방안이 다각도로 모색되었다.

2003년 3대 특별법이 국회에서 통과되었고. 국가균형발전특별회계의 설치를 위해 지방양여금이 2005년부터 폐지됨에 따라 지방교부세법도 개정되어 법정율이 15%에서 18.3%로 상향 조정하고 분권교부세를 0.83%로 신설하되, 2010년 보통교부세에 통합하도록 하였다. 그러나 2006년 분권교부세의 비율을 0.94%로 인상함에 따라 교부세의 법정율은 현재 내국세의 19.24%에 달한다. 특별교부세는 여러 가지로 문제로 1/11에서 4%로 축소 조정하였다.

또한 지방재정정보에 대한 전반적인 업무분석(BSP/BPR)과 정보화계획(ISP)을 수립하고 예산편성결과에 대한 주민참여예산제도도 도입하였다(정헌율, 2004).

그러나 자주재원인 지방소비세와 지방소득세의 도입방안에 대해서는 중앙부처 간 이견이 조정되지 않아 구체적인 방안과 도입일정을 확정하지 못하였다.

4. 민선 4기

2006년부터 지방재정법을 지방계약법, 지방기금관리기본법, 공유재산법 등으로 분법화 하여, 중앙정부가 예산회계법을 2007년에 국가재정법으로 개편하게 된 계기를 만들었고, 이러한 지방재정법의 분법화는 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하고, 재정운용시스템을 선진화하기 위한 특단의 조치였다(정경진, 2006).

또한 2006년부터 지방재정분석진단제도를 제도화하였고, 이러한 분석제도의 실효성을 확보하기 위해 각 자치단체의 재정운용결과를 주민들에게 공시(公示)하는 지방재정공시제도를 도입하여 공개성과 투명성 및 주민친화성을 향상시키고자 하였다. 특히 2006년은 예산기준으로 100조원을 상회하여 "지방재정 100조원 시대"를 기록하였다(박연수, 2006).

무엇보다 1999년부터 일부 기초단체에 시범 적용해 왔던 「복식부기회계제도」가 2007년부터는 모든 지자체에 전면 도입되어, 예산운영의 투명성 확보를 위한 획기적인 변화가 야기되었다. 이를 위해 지방재정관리시스템(e-호조)이 구축되었으며, 자치단체의 자산 및 부채 등 재무보고서가 작성되고 있다. 물론 자산평가와 대차대조표 작성 등 전면적인 기업회계방식을 도입하는 데에는 한계가 남아있고 재정사업에 대한 순원가(net cost)보고서의 작성 등은 아직 미흡한 상태이다.

동시에 2008년부터는 사업예산제도의 본격적인 시행으로 과거 품목별 예산제도의 결함인 지나친 통제위주의 재정관리시스템이 성과중심으로 변화하고 사업별 성과관리를 통해 중기계획과의 연계 및 환류기능을 확보할 수 있었다.

과거부터 지속되어왔던 지방재정의 사전적 통제제도의 하나인 지방예산편성지침서 시달이 2005년에 폐지되어 2006년부터 지방예산의 편성권에 대한 자율성을 확보하였으며, 기채승인제도 역시 폐지되어 각 자치단체의 예산규모에 따른 지방채발행 총액한도제 등이 도입되어 민선 4기부터는 형식적인 측면에서 지방재정운영의 "자율권"이 크게 신장되었다.

2007년 미국의 서브프라임 모기지부실로 인한 세계적인 경제위기 극복을 위

해 소득세와 법인세의 인하 및 적극적인 재정지출 확대정책을 통한 국민들의 소비수준 유지와 기업의 투자증대를 모색하였는데, 특히 2009년초 지방예산의 조기집행 및 과감한 적자예산의 편성에 따른 지방채 발행이 다반사로 이루어졌다.

그러나 2010년은 지방재정의 해묵은 과제인 지방소득·소비세가 부분적으로나마 도입되어 지방세제도의 신기원을 이룩했다고 할 수 있다.

5. 민선 5기

민선 5기가 시작되었으나 2011년 부동산 경기활성화를 위해 취득세의 감세조치가 단행되었으며, 올해부터 1949년에 제정되고, 1961년에 전부 개정된 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법화 되어 지방세목이 간소화되고, 지방세정이 선진화되어 지방의 특수한 환경이 반영되기 용이해졌다는 평가를 받고 있다(이희봉, 2010). 또한 올 9월부터는 전국에 의무적으로 '주민참여예산제도'가 도입되게 되었다.

지방자치제도의 도입이후 지방재정제도 변화의 내용을 주로 재원확충방안을 중심으로 요약하면 다음 <표 1>과 같다.

표 1. 지방자치 실시이후 재원확충 시책내용

연도		자체재원 확충	이전재원 확충	지방채 및 기타재원 확충
부분도입기	1991	–과세확대(도시계획세, 공동시설세 면세해제) –세율인상(등록세, 주민세, 자동차세, 사업소세) –탄력세율 제도 도입(6개 세목) –사용료·수수료 요율조정권 지방으로 전환 –민관공동출자 사업추진원리 도입	–지방양여금제도 도입 ·재원(토지초과이득세 50%, 주세 15%, 전화세 100%)	–지방자치복권 발행근거 마련
	1992	–지역개발세 도입(1992년)	–지방양여금 재원 확대(주세 15%→60%)	
	1993	–탄력세율제 확대(공동시설세) –도로점용료사용징수조례 개정(한전 및 전기통신시설 감면 해제) –세입금 금고이체기간 단축(이자수입 증대)		–지방자치복권발행승인기준 제정
	1994	–과세확대(경주·마권세 변경, 경정·경륜포함) –경영수익사업 추진	–지방양여금 재원 확대(주세 60%→80%)	
민선1기	1995		–지방양여금 재원 확대(농특세 19/150)	–지방자치복권 발행
	1996	–사용료·수수료 현실화계획수립·추진	–국고보조금 일괄신청제도 도입	–각종 부담금, 과태료 지방재원화
	1997	–탄력세율제 확대(취득세, 등록세, 재산세)	–지방양여금 재원 확대(주세 80%→100%)	–지방자치단체의 상업차관 허용
	1998	–수수료·사용료 현실화 추진(5개년 계획)		–지역개발공채 등록발행제도 도입
민선2기	1999	–탄력세율제 확대(주민세 개인균등할)		
	2000	–주행세 도입(2000년) –국세의 지방세 이양(주행세 도입) –향토지적재산 중점육성(경영수익사업 다각화)	–지방교부세 법정율 인상(13.27%→15%)	
	2001	–과세 확대 ·경주·마권세→레저세 : 소싸움 등 근거 마련 ·농지세→농업소득세 : 농업소득 포함 –국세의 지방세 이양 ·지방교육세 신설·세율 인상 ·주행세율 인상(3.2%→11.5%) –세율인상(담배소비세)	–지방양여금 재원 조정 ·전화세 폐지 및 교통세 포함(14.2%, '01년도 2.4%)	–도시개발채권 발행 ·도시개발특별회계 운영
민선3기	2002	–레저세 과세대상 추가(소싸움경기투표권) –주행세 배분기준 변경 ·지방세 보전분 우선 지급 –소방공동시설세 탄력세율제 개선	–지방양여금 재원 확대 ·농특세 : 19/150→23/150	
	2003	–과세 확대(등록세 : 소형선박 포함)		
	2004	–과세 확대(취득세 : 골프연습장) –국세의 지방세 이양 ·주행세율 인상(11.5%→17.5%)		
	2005	–종합부동산세(국세) 신설(2005년)과 전액 지방배분 ·지방 부동산보유과세 개편	–지방교부세 법정율 인상 ·15%→18.3%→19.13%(분권교부세 포함) –지방양여금 폐지→균특회계 설치 –국고보조금제도 개편	
민선4기	2006	–과세확대(지역개발세: 원자력발전)	–지방교부세 법정율 인상 ·19.13%→19.24%(분권교부세 포함) ·부동산교부세 신설	–기채승인제 폐지 ·지방채발행한도액제도 도입
	2007	–부동산과표의 실거래가 반영률 인상 ·거래세율 인하(5%→2%▼)		
	2008	–서울시 재산세의 공동세원화(50%)		
	2009	–종합부동산세와 소득세 인하(▼)	–광역·지역발전특별회계로 확대	–예산조기집행, 이차보전 등
5기	2010	–지방소득·소비세의 도입	–분권교부세 기한 연장(2014년까지)	
	2011	–기존 지방세목의 단순화 –취득세 인하(▼)		–지방세법의 분법화 –주민참여예산제의 의무시행(9월)

주: ( )내 연도 표시는 시행연도임.

자료: 서정섭(2005; 109)을 수정·보완하여 추가 작성함.

전반적으로 1991년 부분 도입기를 전후하여, 담배소비세와 지역개발세 등 자주재원인 지방세의 신설이 이루어졌고, 의존재원인 지방양여금이 1991년에 신설되어 재원확충을 위한 노력이 집중되었다.

반면 민선 1기는 오히려 지방세보다는 사용료와 수수료의 요율 현실화 등 세외수입의 확대가 주를 이루었으며, 세원과 관련해서는 본격적인 탄력세율제도가 확대 도입되었다.

민선 2기는 자동차세수 감소를 보전하기 위해 주행세 신설 등이 이루어진 반면, 기존의 지방세에 대해서는 과세 확대가 주를 이루었으며, 의존재원은 주로 지방양여금제도 개선에 초점이 이루어졌다.

민선 3기는 자주재원보다는 지방교부세제도 개선에 집중되어, 분권교부세, 부동산교부세 등이 신설되고, 지방양여금이 폐지되면서 국가균형발전특별회계가 설치되는 등 주로 의존재원에 의한 재원확충이 핵심이었다.

민선 4기는 주로 국가경제 회복을 위한 국세 감세에 따른 지방재정의 파급효과를 최소화하는데 집중되어 재원확충보다는 감소효과가 나타났으며, 이를 해소하기 위한 수단으로 2010년에 비로소 지방소득·소비세의 도입이 가시화되었으며, 2010년 보통교부세로 통합이 예정되었던 분권교부세가 연장되었다. 결국 민선 4기에서는 재원확충을 위한 제도개선은 크게 주춤한 것으로 판단된다.

민선 5기는 진행 중이지만, 성남시장의 모라토리움 선언 이후 건전재정의 유지를 위한 사전경보시스템의 운영 등 재정위기를 사전에 차단할 수 있는 시책의 개발에 집중하고 있다. 또한 2011년 3월 취득세의 감세조치에 따른 세수감소 보전이 초점이 되고 있으며, 사회복지재정의 급증에 따른 재정부담이 기초자치단체를 중심으로 날로 커지고 있는 상황이다.

제3장 지방자치제 이후 지방재정의 추이와 실태

지방자치제도의 재도입 이후 과연 우리나라 지방재정은 어떻게 변화해 왔는지 변화추이를 주로 지방재정규모와 재정구조를 세입과 세출로 구분하여 간략하게 파악하고자 한다.

제1절 재정규모

우선 중앙재정과 지방재정간의 규모를 파악하면 다음 <표 2>와 같다.

표 2. 지방재정과 중앙재정 규모의 비교

(단위: 10억 원, %)

구 분		1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009
국내총생산 (GDP)		214,239	265,517	377,349	453,276	482,744	545,013	724,675	810,515	975,013	1,063,059
규모	중앙재정(A)	39,366	51,187	72,915	92,464	114,548	161,758	191,899	192,399	196,904	252,182
	지방재정(B)	21,850	28,874	36,664	50,958	53,979	67,504	82,186	107,062	113,000	149,658
비중	A/GDP	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	26.0	26.5	23.7	20.2	23.7
	B/GDP	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.7	13.4	13.2	11.6	14.1
	(B/A)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	41.7	42.8	55.6	57.3	59.3

주: 1) 1995년부터 GDP적용임. 이전은 GNP임.
2) 중앙재정은 총계기준임.
3) 지방재정은 일반회계와 특별회계 세출결산 순계기준임.
자료: 행정안전부, 각연도, 기획재정부, 각연도.

국내총생산(GDP)을 보면 1991년 214조 2,390억 원이던 것이 2009년에는 1,063조 590억 원으로 4.96배 증가하였으며, 일반회계와 특별회계를 합친 중앙재정 규모는 1991년 39조 3,660억 원이던 것이 2009년 252조 1,820억 원으로 6.4배 증가하였고 같은 기간 지방재정은 21조 8,500억 원이던 것이 149조 6,580억원으로 6.8배 증가하여 가장 높은 증가율을 나타냈다.

그러나 국내총생산에 대한 비중을 비교하면, 중앙재정의 경우 1991년에는 18.4%이던 것이 2003년 최고 수준인 26.5%로 8.1%나 증가했다가 최근 들어 감소하는 추세를 보이고 있다. 반면 지방재정 규모는 1991년 10.2%에 불과하던 것이 2009년에 14.1%로 3.9% 증가하는데 그쳤으며, 1995년에는 최저수준인 9.7%를 나타내기도 하였다.

또한 중앙재정 대비 지방재정 규모 역시 1991년에는 55.5%이던 것이 2001년 41. 7%로 감소했다가 2005년부터 다시 55% 이상으로 확대되어 2009년 최대치를 나타내고 있는 상황이다. 2005년부터 중앙재정 규모의 증가율이 다소 둔화되고 있는 반면, 지방재정은 지속적으로 증가하고 있어 비중이 상반되는 추세이다.

제2절 세입구조

1991년 지방자치제의 재도입 이후 지방재정의 세입구조를 파악하면 다음 <표 3>과 같다.

지방세입 구조를 당초예산 순계규모로 파악하면, 1991년 19조 9,035억원이던 것이 민선 1기인 1995년에 36조 6,671억원으로 1.8배 증가하였으며, 20년이 된 2010년에는 139조 8,565억원으로 무려 1991년과 비교하면 7.9배가 증가한 것이며, 1995년과 비교해도 3.8배 증가한 것이다. 이러한 증가율을 단순 계산하면 연평균 35%의 급증세를 나타내고 있다. 특히 민선 4기가 시작된 2006년은 지방재정에 있어 큰 의미를 갖는 것으로 평가되고 있는데, 바로 지방재정의 총규모가 당초예산 순계기준으로 101조원을 돌파해서 “지방재정의 100조원 시대”를 열었다는 것이다(박연수, 2006. 2). 따라서 이러한 지방재정의 양적 성장은 지방재정

의 위상이 강화되었다는 점과 동시에 지방재정의 역할과 기능이 그만큼 커졌다는 것을 의미하기도 한다.

표 3. 지방재정 세입예산 순계추이

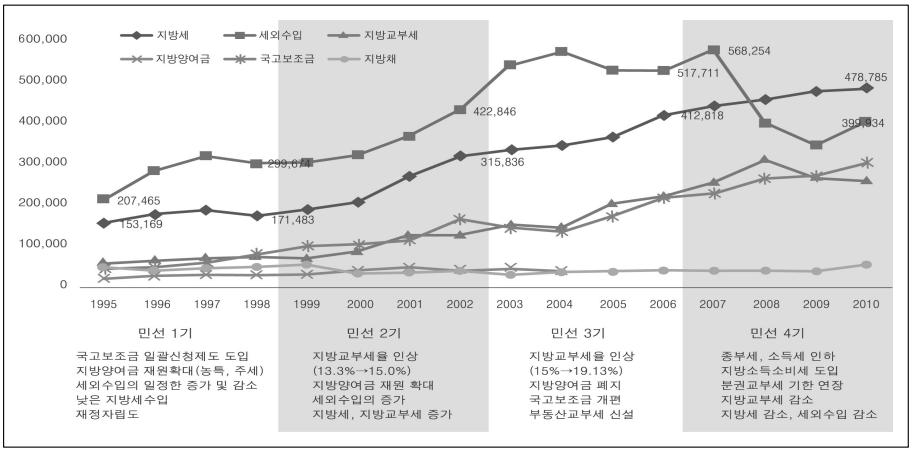
(단위: 억원, %)

구 분	부분도입	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기		민선5기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2010	2011
합 계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	781,425 (100.0)	923,673 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,375,349 (100.0)	1,398,565 (100.0)	1,410,392 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (36.9)	336,952 (36.5)	380,732 (34.0)	470,670 (34.2)	478,785 (34.2)	497,434 (35.3)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	200,363 (25.6)	233,769 (25.3)	278,509 (24.9)	337,708 (24.6)	315,556 (22.6)	296,349 (21.0)
지방교부세[1]	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	115,196 (14.7)	172,047 (18.6)	214,083 (19.1)	265,081 (19.3)	255,505 (18.3)	274,085 (19.4)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	48,504 (6.2)	–	–	–	–	–
보조금[2]	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (8.5)	90,387 (12.6)	106,663 (13.6)	152,813 (16.5)	211,590 (18.9)	265,004 (19.3)	297,005 (21.2)	305,528 (21.7)
지방채	–	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (2.6)	8,146 (1.1)	22,639 (2.9)	28,092 (3.0)	34,950 (3.1)	36,886 (2.7)	51,714 (3.7)	36,996 (2.6)

주: 1) 증액교부금도 포함.
2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.
3) 당초 순계예산 기준임.

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 각연도 및 「지방자치단체예산개요」, 각연도.

그림 2. 민선시기별 지방재정 추이



그러나 지방재정 규모의 양적 팽창과는 달리 그 구조를 보면 그리 낙관적이지는 않다. 우선 가장 중요한 지방세수입이 1991년 40.4%이던 것이 민선 1기인 1995년 41.8%로 증가하였다가 그 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있다. 2007년 34%로 최저 수준을 나타내더니 2010년에는 34.2%에 그치고 있다. 또한 자주재원의 하나인 세외수입 역시 1991년에는 30.5%이었으나 지속적으로 낮아져 민선 3기까지는 25% 수준을 보였으나 민선 4기부터 24%대로 낮아졌다가 2011년에는 아예 21.0%로 급감하였으며, 이는 전년도에 비해 감소한 수치이다. 결국 자주재원의 비중이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

이에 반해 의존재원의 핵심인 지방교부세는 1991년 3조 4,524억원이던 것이 2011년에는 27조 4,085억원으로 7.4배 증가하였으며 그 비중을 보면 1991년 17.3%였다가 민선 3기 초반 15%수준으로 낮아졌다가 2005년 18.6%로 증가하더니 민선 4기 내내 19%의 수준을 나타냈고, 2010년에는 18.3%로 감소하였다. 이는 근본적으로 참여정부 당시 재정분권화의 일환으로 지방교부세의 법정율을 인상한 것이 크게 주효한 것으로 판단된다.

또한 국고보조금으로 대표되는 보조금 역시 1991년 1조 7,875억원이던 것이 2011년에는 30조 5,528억원으로 무려 17배의 신장율을 나타내어 세입규모 증가율의 주된 요소가 되었다. 그 비중 역시 1991년 9%에 불과하던 것이 2011년 현재 21.7%로 증가하였고 지방세입의 여타 항목과 비교해도 그 비율이 계속 증가하고 있음을 알 수 있다.

즉 이러한 이전재원의 규모와 비중의 지속적인 증가는 지방자치의 본질에 위배되는 것으로 지방자치제가 성숙되어 감에도 불구하고 재정의 의존율은 계속 증가하였다는 것을 입증하고 있다.

또한 지정재원인 지방채의 경우도 민선 1기인 1995년에 1조 5,575억원으로 전체의 4.2%나 차지하다가 2001년에는 8,146억원으로 1.1%로 급감하였다가 민선 3기에는 2조원대를 유지하여 비중 역시 3% 내외이던 것이, 민선 4기 3조원대를 넘고 2010년에는 5조 1,714억원으로 급증한 것을 알 수 있다. 물론 올해는 그 규모가 축소하였지만 이러한 지방채무의 급증은 최근 들어 중앙정부의 경제살리기

정책에 부응하기 위해 지방정부가 예산의 조기집행 및 소득세와 법인세, 종합부동산세 등 국세의 감세정책으로 인한 재원부족을 채무로 충당하기 때문에 발생하고 있다.

이러한 지방재정의 구조적인 의존성은 대표적인 지표인 재정자립도의 추이를 통해서도 알 수 있다.

<표 4>에 의하면 민선 1기인 1995년 63.5%이던 것이 지속적으로 낮아지다가 민선 3기인 2004년 57.2%로 다소 반등하였으나, 민선 4기인 2006년부터 계속 하락하여 2011년에는 51.9%를 나타내고 있다. 즉 지방재정의 자율성은 감소되었다고 할 수 있다.

물론 이러한 양상은 재정자립도가 갖는 지표로서의 한계 때문이기도 하지만, 지방세와 세외수입 등 자주재원의 신장성과 세원의 빈약성 때문이기도 하다.

▌표 4. 지방재정자립도 추이▐

연 도	민선1기		민선2기				민선3기				민선4기				민선5기	
	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
자립도 (%)	63.5	63.0	59.6	59.4	57.6	54.6	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9

주: 일반회계 당초예산 기준
자료: 행정안전부(2011).

이러한 지방재정자립도의 지속적인 감소는 국세와 지방세의 비중을 통해서도 알 수 있는데, 특히 이웃나라인 일본과 비교해 보면 다음과 같다.

▌표 5. 한국과 일본의 지방세 비중 비교▐

(단위: %)

연 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2004	2006	2007
한 국	9.0	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	18.0	23.3	23.1	20.7	20.5
일 본	33.3	36.5	36.6	37.3	34.8	38.0	41.9	42.3	43.6	40.0	41.0

자료: 재정경제부, 「조세개요」, 각 연도, 日本 總務省, 「地方財政白書」, 각 연도.
이창균(2009: 56)에서 재인용.

일본은 이미 1970년에 지방세의 비중이 33.3%를 차지하여 “3할 자치”라는 용어를 만들어낼 정도였으나, 우리나라는 겨우 9%에 머물고 있었으며, 1990년에 들어 겨우 20%대에 진입하였으나, 2002년 23.3%를 정점으로 다시 감소하여 2007년 20.5%를 나타내고 있으며, 2008년 결산기준으로 우리나라는 21.4%, 일본은 42.3%라고 밝히고 있다(행정안전부, 2010: 118).

결국 이러한 지방재정 세입구조의 의존재원에 대한 과도한 의존성은 재정운영의 자율성을 제약하고 있으며, 이는 향후 중앙정부와 지방정부가 개선해야 할 과제인 것이다.

제3절 세출구조

지방자치제의 재도입 이후 세출구조 추이를 기능별로 파악하면 다음 <표 6>과 같다.

기능별 분류체계는 지방자치단체의 활동에 관한 개략적인 정보를 제공하기 때문에 흔히 “시민을 위한 분류(citizen's classification)”라고 하는데, 1996년부터 분류체계를 대분류로 해 오다가 2008년부터 사업예산제도의 도입에 따른 5개의 “장” 분류를 16개로 세분화하고 있어, 세출의 추이분석(trend analysis)이나 시계열분석(time series analysis) 등을 하기가 불가능하다(김동기, 2008).

일반회계와 특별회계를 모두 합친 총 세출에서 일반행정비의 비중이 1991년에는 16%미만을 유지하던 것이 민선 1기인 1995년에 19.7%로 급증하였다가 그 후에는 17% 내외로 감소하였다. 이는 1995년 선거와 관련된 의회운영비가 2,073억원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 현상으로 파악된다. 2007년에는 13%로 감소하였다.

가장 큰 변화인 사회개발비의 비중은 상대적으로 1997년부터 급격히 증가하였는데, 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와

주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 그 규모가 증가한 요인이 있을 것으로 판단되지만, 근본적으로는 사회복지비의 지출이 크게 증가하였기 때문이다.

표 6. 기능별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	955,835 (100.0)	1,507,893 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	134,379 (16.3)	165,707 (17.3)	196,503 (13.0)
사회개발비	29,487 (13.5)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	376,090 (45.8)	468,640 (49.0)	771,593 (51.2)
경제개발비	141,923 (64.9)	225,141 (61.4)	202,771 (39.3)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	280,707 (34.1)	287,285 (30.0)	412,126 (27.3)
민방위비	3,874 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	17,096 (2.0)	20,013 (2.0)	23,189 (1.5)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	13,586 (1.6)	14,188 (1.4)	104,480 (6.9)

주: 분류체계의 변화로 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.
자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매연도

반면 이러한 사회개발비의 증가와는 반대로 경제개발비의 비중은 1991년의 64.9%를 정점으로 최근 지속적으로 그 비중이 감소하고 있음을 알 수 있다. 2006년부터는 30% 수준을 밑돌아 2007년에는 27.3%에 그치고 있다.

민방위비는 1995년까지 1.7%를 유지하다가 1997년 2.2%까지 증가하였다가 그 후 2%대 수준을 유지하다가 2007년에 1.5%로 감소하였다.

지원 및 기타는 1991년에 4.1%를 차지할 정도로 매우 높았으나, 그 이후에는 대부분 1-2%내외이던 것이 2007년에는 10조 4,480억원으로 6.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 나타내고 있다.

그러나 2008년에 변경된 기능별 세출구조는 다음 <표 7>과 같다.

2009년 최종 세출예산 규모는 156조 7,028억원이며, 이 중에서 사회복지가 29조 1,648억원으로 18.6%를 차지하여 가장 비중이 높고, 그 다음은 수송 및 교통이 14.0%와 기타가 13%를 차지하고 있는 반면에, 2010년의 당초예산 규모는 139조 8,564억원으로 2009년 최종예산규모에 비해 다소 적다.

2009년과 2010년 공통으로 세출부문에서 가장 비중이 높은 것은 역시 사회복지로 26조 5,342억원(18.9%)이며, 2010년의 경우 그 다음은 기타로 15.3%, 수송 및 교통이 11.7%, 국토 및 지역개발이 11.7% 등의 순서로 나타나고 있다.

표 7. 변경된 기능별 지방세출 예산순계(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	2009년 (최종예산)	2010년
합 계	1,567,028(100.0)	1,398,564(100.0)
일반공공행정	118,293(7.5)	119,619(8.5)
공공질서 및 안전	26,516(1.6)	21,757(1.5)
교 육	83,366(5.3)	81,384(5.8)
문화 및 관광	83,535(5.3)	77,948(5.5)
환 경 보 호	168,942(10.7)	149,025(10.6)
사 회 복 지	291,648(18.6)	265,342(18.9)
보 건	24,264(1.5)	22,250(1.6)
농림해양수산	109,547(6.9)	97,236(6.9)
산업·중소기업	41,631(2.6)	30,171(2.1)
수송 및 교통	220,058(14.0)	164,648(11.7)
국토 및 지역개발	166,516(10.6)	128,439(9.1)
과 학 기 술	7,670(0.4)	4,374(0.3)
예 비 비	19,841(1.2)	21,964(1.5)
기 타	205,193(13.0)	214,400(15.3)

자료: 행정안전부(2010).

결국 최근 지방자치단체의 세출에서 사회복지비 부담이 가중되고 있음을 알 수 있다. 그 세부항목을 파악하면 기초생활보장과 노인·청소년 지원사업 및 보

육·가족 및 여성지원 등의 사업에 대한 비중이 높다. 특히 사회복지단체에 대한 민간이전경비와 사회단체보조금이 쟁점이 되고 있는데, 사회복지비 지출에 이러한 민간이전경비의 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다(이상용, 2010).[1)]

이러한 사회복지비의 부담은 앞으로 대부분의 자치단체에 대해 지속적으로 증가할 것으로 예측되며 향후 가장 큰 재정수요로 작용하게 될 것이다.

이러한 세출구조를 다시 성질별로 파악하면 다음 <표 8>과 같다.

표 8. 성질별 지방세출 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	의회구성	민선1기		민선2기		민선3기		민선4기	
	1991	1995	1997	1999	2001	2003	2006	2007	2009
합 계	218,501 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	821,860 (100.0)	1,033,038 (100.0)	1,507,893 (100.0)	1,496,588 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	80,523 (9.8)	134,051 (12.9)	139,267 (9.2)	175,000 (11.7)
물 건 비	24,131 (11.0)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,622 (10.0)	71,803 (6.9)	77,179 (5.1)	91,630 (6.1)
이전경비	13,716 (6.3)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	155,569 (18.9)	270,621 (26.2)	507,417 (33.7)	419,701 (28.0)
자본지출	131,905 (60.4)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	384,784 (46.8)	430,623 (41.7)	554,621 (36.8)	665,979 (44.5)
융자 및 출자	6,262 (2.9)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	11,630 (1.4)	13,354 (1.3)	35,114 (2.3)	17,866 (1.2)
보전재원	8,817 (4.0)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	18,848 (2.3)	26,379 (2.5)	32,541 (2.2)	21,208 (1.4)
내부거래	3,292 (1.5)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	5,4775 (8.1)	84,437 (10.3)	81,474 (7.9)	15,514 (10.2)	94,289 (6.3)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	3,443 (0.4)	4,730 (0.5)	6,607 (0.4)	10,911 (7.3)

자료: 행정안전부, 「지방재정연감」, 매연도.

1) 사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별 법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 사회단체에 대해 사업비 또는 운영비를 지원하기 위해 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 한도액이 설정된 경비이나 국고 또는 시·도비보조금에 의한 경우의 보조금은 한도액에서 제외한다.

<표 8>을 보면 인건비 비중이 1993년과 1995년 13%대로 증가하였다가 2009년 현재는 11.7% 수준으로 감소하였음을 알 수 있다. 반면에 물건비의 비중은 11% 수준에서 민선 1기인 1995년 12.3%와 민선 2기 1999년 12.0%로 증가하였다가 2001년부터 지금까지 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있는데, 2006년 이후 급감하였다.

이전경비는 주로 경상이전비로 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 민선 1기부터 그 비중이 계속 급증한 것을 알 수 있다. 민선 3기인 2003년 18.3%를 제외하고는 계속 증가추세를 나타내고 있는데, 2007년 현재 50조 7,417억원으로 무려 33.7%에 달하였다가 2009년 다소 감소하였다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비와 관련이 높다고 보여 지며, 지나치게 과도한 비중 증가는 경비의 성질상 바람직하지 않다고 하겠다.

또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 인건비와 물건비 및 이전경비 등의 비율로 나타내는 경상적 경비비율[2]은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하였으나 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2009년에는 44.8%를 나타내고 있다.

경제개발비와 관련이 높은 자본지출비의 비중은 1991년 60.4%에서 민선 1기인 1997년까지 55%대 수준을 유지하다가, 민선 2기인 1999년부터 지속적으로 감소하여 2006년에는 41.7%로 낮아졌고 2007년에는 36.8%에 불과하였으나 다시 증가하였다.

또한 차입금상환을 위한 보전재원은 각 기간의 초기에는 4%이던 것이 후반에는 3%로 다소 감소하다가 민선 3기에 와서는 2%대로 낮아졌고 2009년에는 1.4%로 감소하였는데, 이는 지방채의 증가율과 밀접한 관련이 있다.

2) 세출구조의 경직성을 파악하기 위해 사용되는 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로서, 경상적 경비의 항목은 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원중 지방채원리금 상환금, 관서당경비 등을 합한 금액이다(손희준 외, 2011).

제4장 지방자치제 이후 지방재정의 특징과 문제점

제1절 외형적인 규모의 확대와 성장

지난 세월 지방재정의 흐름은 “외형적인 성장”과 “규모의 확대”에 머물고 있다고 보여 진다. 그나마 민선 4기는 그 어느 시기보다 참여정부에 의한 재정분권 정책이 가시화되어 형식적인 측면에서 지방재정의 “자율성”이 확대되었다고 할 수 있다.

그러나 대부분 제도개선에 집중되어 하드웨어(hardware)적인 수준에 머물고, 지방자치단체의 단체장과 공무원 및 지역주민들의 의식과 행태까지는 변화시키지 못해 소프트웨어(software)적인 변화는 아직 미미하다고 할 수 있겠다.

이는 지방재정규모의 팽창과 중앙과 지방의 비율에서의 역전 등에서 알 수 있지만, 내용을 보면 아직도 의존재원의 비율 증가 및 과거 ‘사전(事前)적’인 재정통제수단의 ‘사후(事後)적’인 수단으로의 변화 등을 통해서 알 수 있다.

일반적으로 지방세는 조세가격(value for money) 기능을 충실히 할 수 있어야 하며 세수의 충분성과 안정성, 신장성 등 지방세 원칙으로서의 기능을 제대로 수행해야 하는데 지방세가 조세로서의 기능을 제대로 하지 못하고 있음을 알 수 있다(원윤희·임성일, 2008).

2011년의 경우 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체가 124개 단체로 전체의 51%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 38개로 전체의 15.6%에 해당한다. 특히 2006년의 경우는 더욱 심해 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 단체가 전체의 61%인 151개 단체이며, 자체수입으로 충당이 불가능한 단체는 42개로 상

당수의 자치단체가 자주재원으로 인건비를 해결 못하는 사태가 벌어지고 있다.

또한 이러한 상황은 매년 반복되고 있는데, 이는 지방세수입이 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없다는 것을 의미한다. 물론 그렇다면 역으로 인건비가 자치단체의 재정능력을 크게 초과하는 것이 아닌가라는 의구심을 가질 수도 있지만, 특히 18개 시와 68개 군 및 38개 자치구가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다는 사실은 지방자치의 근간이 흔들리는 정도라고 할 수 있다.

표 9. 인건비 미해결 단체 현황

(단위: 개)

구 분	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2011
지방세로 미해결	146 (58%)	144 (58%)	146 (59%)	151 (61%)	151 (61%)	131 (53%)	137 (56%)	124 (51%)
자체수입으로 미해결	38 (20%)	28 (11%)	32 (13%)	35 (14%)	42 (17%)	30 (12%)	40 (16%)	38 (15.6%)

자료: 행정안전부, 매연도.

이러한 결과는 지방세목의 배정이 몇몇 부유한 자치단체를 기준으로 재정력지수가 1을 초과하지 않도록 하려는 배려에서 초래된 것으로, 자치단체 간 재정력 격차가 발생하게 되는 근본원인으로 작용하고 있다.

결국 지방세에 대한 자치단체의 과세자주권과 같은 실질적인 지방재정의 자율성은 아직 초보적이라고 할 수 있다. 물론 2010년부터 지방소득·소비세가 도입되어 어느 정도 지방세제의 개편이 이루어졌다고 평가할 수도 있으나, 도입내용과 향후 과제 등을 보면 아직 부분적인 도입이라고 평가할 수 있다.

제2절 의존재원 중심에 의한 책임성 부족

지금까지 대부분의 지방재정 개선방안이 세입부문에 치중되어 오다 보니, 보

다 중요한 세출부문에 대한 성과평가 및 책임성 확보방안이 매우 미비하다.[3)]

이는 재정운영 주체인 자치단체에게 일차적인 책임이 있겠지만, 지방재정의 자율성 확대에 소극적인 중앙정부 역시 책임을 면하기는 어렵다. 따라서 중앙정부의 보다 과감한 재정권한의 이양에 따른 지방정부의 성숙하고도 책임 있는 자세와 인식의 전환이 무엇보다 중요하다.

특히 최근까지 불거지고 있는 호화 청사건립과 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 낭비성 외유 등은 전형적인 예산낭비로 손꼽히고 있다. 여기에다가 단체장들의 재선을 위한 과다한 복지지출 및 선심성 사업 추진 등은 취약한 지방재정을 더욱 악화시키고 있다(이상용, 2010).

그러나 무엇보다 심각한 문제는 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증가하여 지방자치의 근간을 훼손하고 있는 것이며, 이는 동시에 지방재정의 자율성을 침해하는 것이다.

현행 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분되는데, 교부세의 재원은 내국세 총액의 19.24%로 결정되며, 이중에서 분권교부세가 내국세 총액의 0.94%의 법정률로 운영되고 있어 보통교부세와 특별교부세는 그 나머지에 해당하는 18.3%에 해당하는 재원으로 운영하되, 도로보전분 8,500억원을 제외한 금액을 대상으로 보통교부세 96%, 특별교부세 4%로 안분하고 있다.

지방교부세의 현황을 보면 다음 표와 같다.

이 중에서 보통교부세는 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 일반재원으로 지방자치단체에 대한 재원보장 기능과 지방자치단체 간 재정형평화 기능을 수행하고 있다.

특별교부세는 지역현안수요 30%, 시책수요 20%, 재해대책수요 50%로 안분하여 운영하고 있으며, 재해대책수요의 잉여분을 행정·재정실적 우수단체에 지원

3) 이는 지방의회에서 예산심의보다 결산심사 등을 소홀히 처리하는 행태에서도 확인할 수 있으며, 결산심사 결과가 예산심의에 환류 되지 못하는 제도적 결함에 의해서도 야기되고 있다.

하는 재정인센티브 재원으로 활용하고 있다.

도로보전분은 지방양여금제도가 2005년도에 폐지되면서 이미 계획된 도로사업 잔여분에 매년 8,500억원씩 2012년도까지 지원되는 특정재원으로, 원래 2009년도까지만 시행할 예정이었으나, 완료되지 않은 잔여 사업이 있어 3년 기한 연장을 하였으며, 그 이후에는 보통교부세에 통합될 예정이다.

표 10. 지방교부세 재원규모 추이

(단위: 백만원)

연도별	지방교부세(내국세의 19.24%)					부동산교부세 (종합부동산세)
	계	보통교부세	특별교부세	분권교부세	증액교부금	
1991	3,452,402	3,053,265	305,411		93,726	
1992	3,927,749	3,533,726	353,373		40,650	
1993	4,413,085	4,011,896	401,189		–	
1994	4,724,569	4,295,062	429,507		–	
1995	5,484,226	4,985,661	498,565		–	
1996	6,377,734	5,797,940	579,794		–	
1997	6,798,732	6,142,666	614,266		41,800	
1998	7,039,226	6,353,842	635,384		50,000	
1999	6,710,770	5,782,518	578,252		350,000	
2000	8,266,546	7,468,678	746,868		51,000	
2001	12,288,992	11,119,539	1,111,953		57,500	
2002	12,259,425	10,884,910	1,088,490		286,025	
2003	14,910,674	12,238,522	1,223,852		1,448,300	
2004	14,469,054	13,012,867	1,301,287		154,900	
2005	19,484,517	17,927,570	711,566	845,381	제도폐지	581,357
2006	20,441,392	18,691,488	743,396	1,006,508	–	1,717,900
2007	23,307,694	21,316,202	852,759	1,138,733	–	2,881,400
2008	28,213,686	25,795,852	1,039,411	1,378,423	–	2,869,550
2009	25,186,858	23,032,062	924,254	1,230,542	–	1,448,200
2010	26,990,688	24,679,136	992,880	1,318,672	–	1,046,100
2011	29,122,280	26,625,487	1,073,979	1,422,814	–	

주: 2010년까지는 최종 교부액(추경 및 정산분 포함), 2011년은 당초예산 기준임. 보통교부세액에는 지방양여금 도로보전분(8,500억원)이 포함됨.

자료: 행정안전부(2011).

또한 분권교부세는 2005년도에 주로 사회복지기능의 지방이양에 따라 재원보전을 위해 신설하였으며 2010년도에 만료하고 그 이후에는 보통교부세에 통합하기로 하였으나, 지방의 복지재정 부담을 고려하여 5년간 기한을 연장하여 2015년도까지 운영하기로 결정하였다.

부동산교부세는 2005년도부터 국세로 종합부동산세를 신설하고 세수는 전액 지방에 배분하여 오다가 2008년 말 종합부동산세의 일부 헌법불합치 판정으로 그 규모가 이전의 1/3 수준으로 감소하였다.

지방교부세 제도의 대대적인 구조개편이 이루어진 2005년을 기준으로 그 이전인 2004년에는 보통교부세가 13조 128억원으로 교부세 총액의 89.9%이고, 특별교부세가 1조 3,012억으로 9.0%이며, 증액교부금이 1,549억원으로 1.1%이었으나, 2005년 제도개편 이후에는 보통교부세가 17조 9,275억원으로 교부세 총액의 92.0%이고, 특별교부세가 7,115억원으로 3.7%이며, 분권교부세가 8,453억원으로 4.3%를 차지하였다.

이러한 변화는 특별교부세의 비율을 과거 1/11(9.09%)에서 4%로 감소하였고, 분권교부세는 내국세의 0.83%를 교부하였기 때문이다. 이후 2006년부터는 분권교부세의 비율이 0.94%로 증가하였는데, 이에 따라 보통교부세가 18조 6,914억원으로 교부세 총액의 91.4%이고, 특별교부세가 7,433억원으로 3.6%이며, 분권교부세가 1조 65억원으로 4.9%를 차지하였다.

이처럼 지방교부세제도의 급격한 변화는 2005년 국가균형발전특별회계의 신설을 위해 지방양여금제도를 폐지하면서 전반적인 지방재정조정제도의 틀이 변화하였기 때문이다.

결국 이러한 현상은 각 자치단체가 자구노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 되어 중앙정부에 대한 의존성이 지속되며 자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)를 야기할 수 있다. 왜냐하면 이러한 의존재원의 과다는 재정운영에 대한 책임성 역시 지역주민보다는 중앙정부에 대해 지게 되어 중앙정치와 부처에 포획(capture)될 가능성이 높아지기 때문이다.

따라서 보다 근본적인 관점에서의 지방세의 본원적 기능과 조세비용(cost)에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다.

제3절 자치단체 간 재정불균형 심화

구체적인 증거를 제시하지 않더라도, 과거 개발연대에는 경제성장 위주의 성장거점 개발이 주도해 왔고, 국가경쟁력 확보라는 미명 하에 수도권의 과밀과 집중은 더욱 심화되어 왔다. 물론 국가균형발전이라는 국정과제를 내세운 참여정부 기간에도 오히려 수도권과 비수도권 등 지역 간의 재정불균형은 더욱 확대되었다.

이는 과거와는 달리 경기침체와 소비둔화 등 환경적인 요인이 작용하기도 하였지만, 근본적으로 세원의 편재와 수도권에의 과밀화 및 집중현상이 아직도 진행 중이라는 사실에 기인한다. 또한 동일 지역이라고 하더라도 광역과 기초간의 불균형은 매우 심각한 수준이다.

지방세가 각 자치단체의 핵심재원임에도 불구하고, 지방세입에서 차지하는 비중이 결산기준으로 25%에 불과하여, 자치단체 간 불균형도 매우 심한 편이다.

또한 2011년 현재 재정자립도의 단체별 최고와 최저를 비교하면 다음과 같다.

표 11. 재정자립도의 단체별 차이(2011년)

(단위: 개, %)

구 분	특·광역시	도(특별도)	시	군	자치구
단체수(244)	7	9	73	86	69
평 균	58.8	32.5	38.0	17.0	36.6
최 고	88.8 (서울본청)	60.1 (경기 본청)	69.4 (경기 용인)	47.5 (울산 울주)	82.8 (서울 강남구)
최 저	42.0 (광주 본청)	13.5 (전남 본청)	9.6 (전북 남원)	7.6 (전남 신안)	14.0 (부산 영도구)

자치단체 간에는 최고인 서울특별시 88.8%와 최저인 신안군 7.6%의 경우 격차가 81.2%에 달한다. 동급 자치단체인 특별시와 광역시간의 격차도 매우 크지

만, 자치구는 최고와 최저 간에 68.8%의 차이가 발생하며 시의 경우도 용인과 남원이 59.8%나 차이가 난다. 또한 전국적으로 재정자립도 10% 미만인 단체가 10개이며, 30% 미만인 단체는 155개로 전체의 63.5%에 달한다.

이러한 결과를 보면 특히 군과 자치구의 세목편성이 크게 잘못 되었다고 판단된다. 따라서 대부분의 군과 자치구는 의존재원으로 재정수요를 거의 충당하고 있는 실정이다. 결국 군과 자치구의 지방자치는 요원하며 자율과 자립은 본질적으로 불가능하여 이에 걸 맞는 책임운영도 사실상 어렵고, 주민들 역시 의존적인 성향이 높게 나타날 수밖에 없다.

그러나 이러한 현상이 자칫 시·군통합의 이유가 되고 자치구를 준자치단체로의 전환은 자칫 지방자치를 포기하겠다는 것으로 이해된다.

제4절 중앙정부의 감세정책으로 인한 세수 감소

2008년 하반기에 추진된 중앙정부의 감세정책 등으로 인하여 지방세수 감소는내국세 감소로 인한 지방교부세분 감소와 도세(취득세 및 등록세) 감소로 인한 재정보전금의 감소로 구분할 수 있다.

내국세와 관련된 감세요인의 주요 사항은 다음과 같다(김경수, 2009). 소득세율의 단계적 2% 인하 및 법인세율 인하, 종합부동산세의 개인별 합산방식으로 변경, 그리고 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세) 폐지 및 본세로의 통합이 이에 해당된다.

세목별 감세정책에 따라서 지방정부의 세수가 어느 정도나 감소하게 될 것인지를 예측한 결과는 중앙정부의 정책에 따라서 영향 받는 지방재정의 규모를 의미하는 만큼 매우 중요한 의미를 갖게 된다. 2008년에 시행된 중앙정부의 감세정책으로 감소될 것으로 예상되는 지방재정 세입 규모는 다음 <표 12>와 같다.

표 12. 소득세·법인세 및 내국세 감세로 인한 지방재정 세입변동

(단위: 억원)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	계
소득세, 법인세(A)	-27,440	-80,545	-171,409	-175,409	-173,040	-627,842
- 지방세 중 주민세(B)	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,784
내국세(C)	-30,770	-96,303	-189,284	-195,903	-194,768	-707,027
- 지방교부세(D)	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
지방재정세입감소(B+D) (주민세+지방교부세)	-8,664	-26,583	-53,559	-55,233	-54,777	-198,816

주: 주민세 감소분은 소득세 · 법인세 감소분의 10%, 지방교부세 감소분은 내국세 감소분의 19.24%임.
자료: 김경수(2009).

2008년-2012년의 5년 동안 감세정책으로 인해 감소될 지방재정 세입은 총 19조 8,816억원으로 예측된다. 이중에서 6조 2.784억원은 소득세와 법인세에 대한 세입감소로부터 발생한 것임이다.

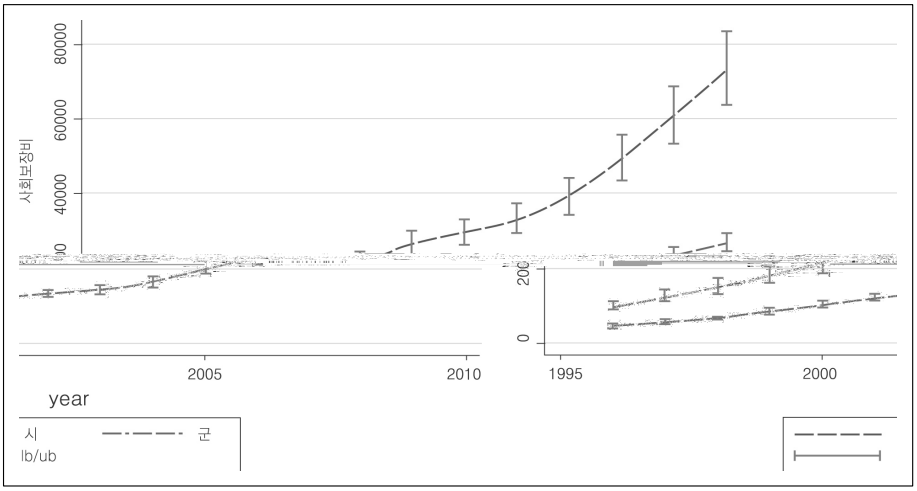
또한, 2008년의 감세 정책은 내국세 총액을 감소시켜, 내국세의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세 재원규모를 감소시키게 되며, 이에 따라 감소되는 지방교부세 감소분은 13조 6,082억원으로 추정된다. 중앙정부의 감세정책에 따른 세입감소분은 열악한 지방재정에 추가적인 부담을 발생시킨다.

제5절 사회복지 재정수요의 압박증대

지방자치단체의 사회복지 분야의 예산규모는 <그림 3>에서와 같이 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

그림 3. 사회보장비(관) 지출규모의 연도별 변화

(단위 : 백만원)



자료 : 지방재정연감(각연도). 일반회계 총계 결산 기준.

국회 예산정책처(2010: 115)에 따르면, 지자체 순계예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 2009년 현재 17.6%에 이르며, 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

일반회계 결산 기준의 사회보장비(관)항목의 연도별 변화를 살펴보면, 지방자치단체가 지출하는 사회보장비 규모는 지방자치 실시 이후 지속적으로 증가하고 있는 추세를 보이고 있으며, 사회보장비의 지속 증가는 자치단체의 지방비 부담을 가중시키는 원인이 된다.

그런데, 지방정부의 사회복지비 예산이 증가하는 것은 지방정부의 의도에 따른 것이라기보다는 관련 정책에 대한 중앙정부의 정책변화가 지방정부로 하여금 부담을 가중시킨 경우에 해당된다.

물론, 지방정부 스스로 지역복지 사업에 대한 지출을 증가시키는 경우가 있지만, 지방정부가 집행하는 복지사업비는 대부분 국고보조사업으로 지원되는 중앙정부의 업무인 경우가 많으며, 국고보조사업은 지방정부의 능력과 의지에 따른 변경이 불가능한 법적 의무적 경비에 해당된다(이용환 외, 2009)

기초생활급여, 기초노령연금, 기초장애연금, 영유아보육료 지원 등 대규모 복지사업들은 모두 국고보조사업에 의해 지원받는 사업들이다. 사회복지분야 국고보조사업과 대응해야 하는 지방비 부담 수준을 살펴보면 다음 <표 13>과 같다.

표 13. 사회복지분야 국고보조사업의 대응 지방비 부담

(단위 : 조원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010
정부총지출	224.1	238.4	262.8	301.8	292.8
보건복지부 일반회계 예산	9.71	11.53	15.85	19.27	19.29
국고보조사업(복지부)(A)	6.04	7.82	11.16	13.02	24.3
지방비 부담(B)	2.15	2.85	5.07	6.15	7.01

자료: 지방자치단체 재정난 극복 TF(2010: 116).

사회복지분야 국고보조사업 규모는 2006년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, 증가율은 정부 총지출이나, 보건복지부 일반회계예산규모의 증가수준을 상회하고 있다.

보건복지부 주관의 국고보조사업 규모 역시 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 2010년에 급격한 증가가 이루어졌다. 보건복지부 주관 국고보조사업 규모의 증가에 따라서, 이에 대한 지방비 부담분 역시 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 지방비 부담분은 2006년 2조 1,500억 원에서 2010년 7조 100억 원으로 3배 이상 증가하였다.

제5장 지방재정의 건전화를 위한 세입확충 방안

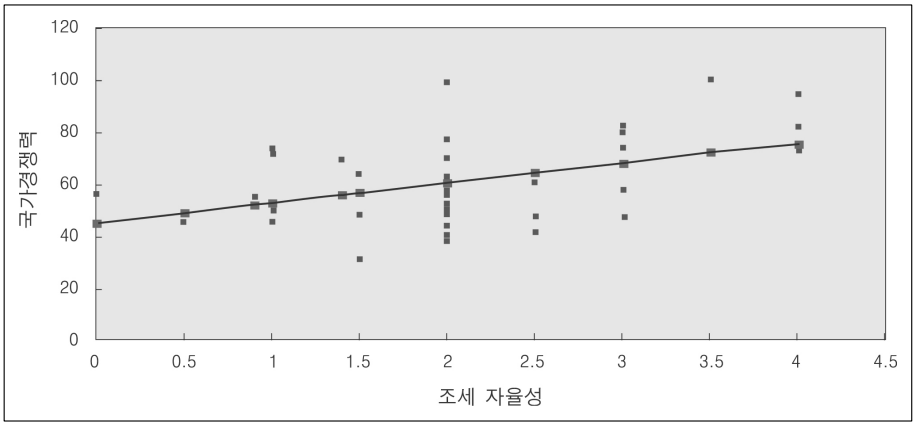
제1절 지방재정제도 개선의 기본방향

1. 협력적 재정거버넌스 체계의 구축

최근 국가 경제발전을 위한 지방정부의 촉매자(catalysts)로서의 역할과 기능이 강조되고 있는 바(A. Shah, 2009), 이러한 지방정부의 역할을 충실히 하도록 하기 위해서는 중앙정부의 역할 역시 매우 중요하다.

대부분의 선진국이 재정분권화(fiscal decentralization)를 통해 국가경쟁력을 강화하고 있다는 사실을 직시해야 한다. 실제로 세계의 42개국을 대상으로 국가경쟁력 지수와 지방정부의 조세자율성과의 상관관계를 분석한 결과 <그림 4>와 같이 양(+)의 상관관계가 있음이 밝혀졌다.

그림 4. 지방세의 자율성과 국가경쟁력간의 관계



자료: 엄석진(2008)

물론 정치적으로 광역단체장이 대부분 야당 인사라서 긴밀한 유대관계를 예측하기는 어렵지만, 대승적인 차원에서 중앙정부는 향후 국가경쟁력의 초석이 바로 지방이며 지역의 발전이 국가발전의 지름길이라는 사실을 인식해야 할 것이다. 경제적으로도 국가재정 역시 여유가 없겠지만, 한정된 재원을 보다 효율적으로 활용하기 위해서 중앙과 지방간의 재정협력 거버넌스체계(cooperative financial governance system)의 구축이 무엇보다 요구된다(손희준, 2011).

이를 위해서는 중앙정부가 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인(agent)이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다.

중앙재정과 지방재정의 관계를 중심으로 재정구조를 자율재정영역과 협력재정영역으로 구분하여 이해할 수 있다.

우선 자율재정(self-financing) 영역은 지방세와 세외수입 등 자주재원에 의해 운영되는 영역으로 지방자치단체의 전권적(全權的) 자율성을 인정하고, 이에 따른 책임성 역시 주민들과 의회에 대해 전적으로 지게 된다. 이 영역의 일반적인 규모는 대부분의 자치단체가 이러한 자주재원을 통해 기본적인 재정지출을 충분히 감당할 수 있어야만, 적절한 재정역량을 확보할 수 있기 때문에 지금의 수준보다는 크게 향상되어야 할 것이다. 또한 이러한 자율재정 영역을 통해 지역주민들의 참여가 제고되고, 지방의회의 자치단체장에 대한 견제기능을 확보하게 되어, 실질적인 참여와 분권이 실현되어 지방의 재정민주주의(fiscal democracy)가 확보될 수 있게 된다.

반면에 협력재정(cooperative financing) 영역은 중앙정부에 의한 의존재원과 국고보조금 등 지방재정조정제도에 의한 영역으로, 재정력이 지나치게 약한 자치단체는 지방교부세 등 일반재원에 의해 재정보전 및 재정형평화 기능을 우선적으로 달성할 수 있어야 하고, 특히 국고보조금은 중앙정부와 지방정부간의 개별적인 성과계약(performance contract)제도를 통해 도입하고 개별적인 성과평가에 의하여 각 자치단체별로 차등화 된 재정지원과 보조율 등을 결정하여야 한다.

물론 그렇다고 해서 국고보조금이 현재와 같이 지나치게 영세화, 세분화되기 보다는 포괄보조금(block grants)의 형태로 운영되어 지방자치단체의 재정지출 효과성과 효율성을 확보할 수 있어야 할 것이다. 그렇기 때문에 이러한 협력재정 영역은 재원을 부담하는 중앙정부에 대해 지방정부가 어느 정도 세출책임을 지는 것이 당연하며, 따라서 이러한 협력재정 영역은 재정분권화의 진행에 따라 비중은 지속적으로 축소되어야 한다.

이러한 중앙과 지방 간 협력적 재정거버넌스 체제구축을 위해 그 동안의 세입규모를 기준으로 예시해 보면, 다음 <그림 4>와 같다.

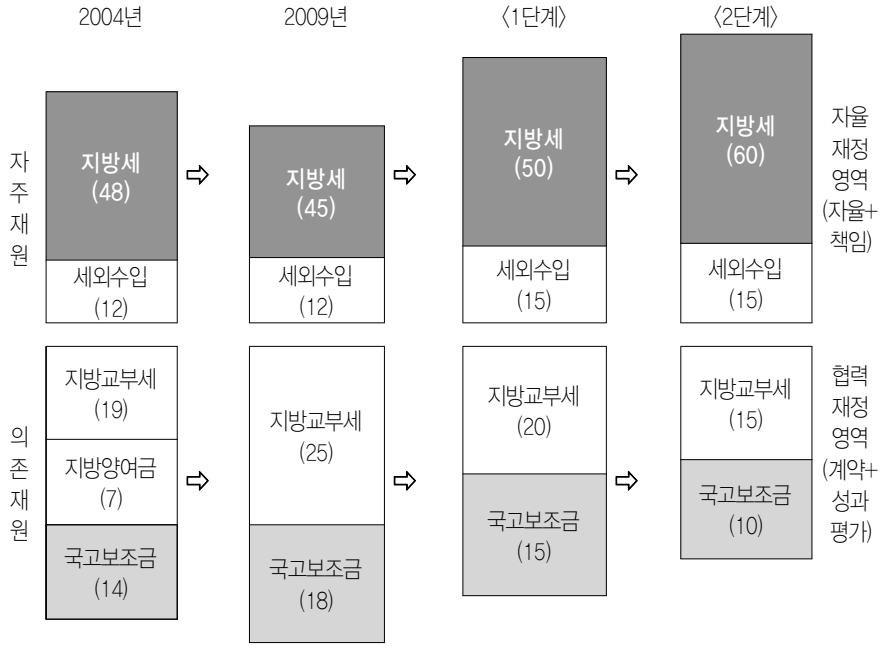
2004년 예산의 경우 지방세수입이 48%, 세외수입이 12% 등 자율재정부문이 60%를 차지하였고, 협력재정부문은 지방교부세가 19%, 지방양여금이 7%, 국고보조금이 14% 등 전체의 40%를 차지하였으나, 2009년에는 지방세의 비율이 오히려 감소하여 45%, 세외수입이 12% 등 자율재정부문이 57%에 불과한 반면, 협력재정부문은 지방양여금이 폐지되면서 지방교부세가 25%, 국고보조금이 18% 등 총 43%로 증가하였다.

따라서 이러한 추세 등을 감안할 때, 향후 바람직한 재정분권화 수준은 1단계로 지방세의 비중이 전체의 50% 수준은 되어야 하며, 세외수입은 약 15% 수준까지 증대되어, 자율재정영역이 전체의 65%를 차지하고, 협력재정부문은 지방교부세가 20% 수준으로 축소되고, 국고보조금도 15% 수준으로 축소되어야 할 것이다.

또한 2단계에서는 지방세가 60%까지 확대되고, 세외수입 역시 15% 수준으로 증가하여, 자율재정영역이 전체의 80% 수준을 상회할 때, 지방정부의 바람직한 재정운용과 그에 따른 재정책임성도 구현될 수 있으리라 본다. 2단계에서는 상대적으로 지방교부세의 비중이 15% 수준으로 감소하며, 국고보조금 역시 10% 수준으로 축소되어 협력재정영역의 비중이 전체의 25% 수준에 머물게 된다.

물론 3단계에서는 자체재원비율이 더욱 높아지면서, 일부 자치단체는 중앙정부로부터 거의 완전한 자율과 책임을 동시에 구가하여야 할 것이다.

그림 5. 중앙-지방간 재정관계의 기본 방향



주: 괄호안의 비중은 일반회계(지방채 제외) 세입순계 기준임

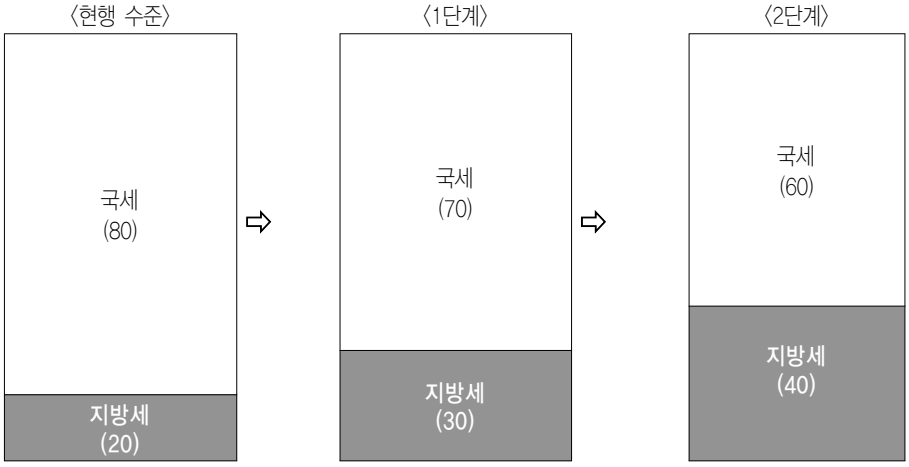
또한 이러한 중앙과 지방간의 협력적 재정거버넌스 체계구축의 가장 중요한 부문은 국세와 지방세의 비율인데, 현재 거의 80 대 20의 비율인 국세와 지방세의 비율이 점차 지방세의 비중이 증가하는 형태로 변화되어야 할 것이다.

이를 위해서는 국세의 지방세로의 이양과 지방소비세의 도입에 따른 부가가치세의 반영비율을 현재 5% 수준에서 지속적으로 확대하는 방안을 강구해야 할 것이다.

위의 협력적 재정거버넌스 체계구축을 위한 전제조건으로서 국세와 지방세의 상대적 비율을 예시하면 다음 <그림 6>과 같다.

즉 현재의 8:2의 구조를 점차 7:3 내지 6:4로 지방세의 세수규모를 확대해야 할 것이다. 물론 이러한 수치는 과학적이고 객관적으로 분석되어 제시된 것이 아니지만, 일본의 지방분권 목표인 '3위 일체 개혁'의 목표와 우리나라의 실태를 감안하여 자의적으로 추정한 결과이다.

그림 6. 중앙과 지방의 세원배분 기본 방향



또한 지금까지 중앙정부는 지방정부에 대한 통제 또는 감독의 기능을 수행했다면 앞으로는 좀더 각 지방자치단체에 적합한 "차등적인 재정지원 모델"을 구축하여 지원하는 후견인 또는 보호자로서의 역할이 요구된다고 하겠다.

즉 재정력이 매우 양호한 일부 광역자치단체에 대해서는 자율적 통제와 주민과 의회를 통한 책임성 확보방안에 주력하고, 아직 재정력이 취약한 자치단체에 대해서는 지금보다 더 많은 재정지원을 통해 자치역량을 강화할 수 있도록 차등지원시스템을 강구할 필요도 있다.

2. 합리적인 기능 및 사무 재배분

아무리 지방재정이라고 해도 그 근본은 중앙과 지방간의 할 일에 따라 적절하게 재원배분이 이루어져야 한다. 따라서 무엇보다 지금과 동일한 기능과 사무를 계속 중앙과 지방이 나누어 책임지고 담당할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 왜냐하면 정부가 기능을 수행하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 마련되어야 하는데, 많은 연구들은 중앙정부와 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능배분원칙을 제시하고 있다.

그 중에서 ACIR(1982)은 기능배분의 기준으로서 경제적인 효율성, 재정적 형평성, 행정적인 효과성, 그리고 정치적인 책임성 등을 제시하고 있으며, 김수근 외(1991)는 기초자치단체 우선의 원칙, 자치단체자율화의 원칙, 주민편익증대의 원칙, 권한과 책임의 일치원칙, 명확한 경비부담의 원칙, 이해관계귀속의 원칙 등을 들고 있다. 그리고 지방자치단체 중에서 상급자치단체인 도는 광역행정기능, 보완대행기능, 연락조정기능, 지휘감독기능을 담당하는 것이 바람직하다고 한다(박정수, 1997: 28-29).

Oates의 재정 연방주의론(fiscal federalism)에 의하면 연방을 형성하여 각 단계의 정부가 적절한 기능을 수행하는 것이 바람직한데, 파급범위가 전 국민에 미치는 순수공공재인 국방, 거시경제정책, 외교 등은 중앙정부가 담당하고, 좁은 지역의 주민에게만 영향을 주는 지방공공재는 해당 지역의 지방정부가 담당하는 것이 효율적이라는 것이다(1972).

또한 Shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부성의 범위, 규모의 경제, 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다고 하며 다음 <표 14>과 같이 개략적인 기능배분의 원칙을 제시하고 있다.

예를 들어 국방은 정책결정 및 표준설정과 감독 기능뿐만 아니라 공급 및 행정은 중앙정부가 담당해야 하며, 생산 및 보급은 국가와 민간부문에서 담당한다는 것이다. 왜냐하면 비용 및 혜택의 파급효과가 국가 전체에 미치기 때문이다. 반면에 상하수도, 쓰레기, 소방서비스는 전형적인 지방자치단체의 기능으로써 정책과 감독뿐만 아니라 공급과 행정을 지방정부가 담당하며, 다만 생산이나 보급은 지방정부 또는 민간이 수행할 수 있다는 것이다.

물론 실제는 이러한 기능 및 사무배분기준에 입각하여 각 기능별 재원규모가 파악되어야 하나 이는 현실적으로 불가능하며, 이는 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다.

우리나라의 경우 중앙정부와 지방정부간 기능배분과 사무배분이 합리적으로 이루어져 있지 않아, 종종 지방선거에서도 결코 단체장이 할 수도 없고, 해서도 안되는 공약을 제시하고 유권자들 역시 이에 현혹당하는 것을 볼 수 있다. 이러

한 현상은 아직까지 중앙과 지방간의 기능 및 역할 배분이 적절하지 않기 때문이라고 본다.

또한 광역과 기초 간의 기능과 사무 재배분 실태 역시 동일한 기준에서 신중하게 검토하여 기준을 마련할 필요가 있다. 왜냐하면 현재의 재원배분체계가 결코 사무와 기능배분에 연계되어 이루어진 것이 아니기 때문이다. 이는 최근 사회복지기능이 자치구 등 기초자치단체로 재원이양 없이 이루어져 엄청난 재정부담으로 작용하고 있는 것을 통해서도 잘 알 수 있다.

▌표 14. 각급 정부에 대한 기능배분 원칙▐

기 능	정책·표준설정·감독	공급/행정	생산/보급	비 고
지역간/국제적 갈등해소	U	U	N,P	비용/혜택의 파급범위: 국제적
대외교역	U	U,N,S	P	〃
통신	U,N	P	P	국별 통제 불가능
금융거래	U,N	P	P	〃
환경	U,N,S,L	U,N,S,L	U,N,S,L	지방/국가/세계에 걸친 외부효과
외국인 직접투자	N,L	L	P	지역의 간접자본이 필수적
국방	N	N	N,P	비용/혜택의 파급범위: 국가전체
외교	N	N	N	〃
통화, 금융정책	U,ICB	ICB	ICB,P	각급 정부로부터의 독립이 필수적이며, 때로는 국제 공통규율이 필요
주/도 사이의 거래	N	N	P	생산요소 및 재화의 이동에 대해 헌법적 보호 필요
이민	U,N	N	N	강제추방에 대해 국제기관 개입
이전지출	N	N	N	재분배정책
형법, 민법	N	N	N	법률에 의한 통치, 국가적 관심사
산업정책	N	N	P	지나친 경쟁 방지
규제	N	N,S,L	N,S,L,P	국내 공동시장
재정정책	N	N,S,L	N,S,L,P	조화 가능
천연자원	N	N,S,L	N,S,L,P	지역간 형평성, 국내 공동시장
교육, 보건, 사회보장	N,S,L	S,L	S,L,P	현물 이전
고속도로	N,S,L	N,S,L	S,L,P	비용/혜택의 파급범위 다양
공원, 유원지	N,S,L	N,S,L	N,S,L,P	〃
경찰	S,L	S,L	S,L	혜택의 파급범위: 지방
상하수도, 쓰레기, 소방	L	L	L,P	〃

주 : U는 국제기관, ICB는 독립된 중앙은행, N은 중앙정부, S는 주/도 정부, L은 지방(시, 군)정부, P는 민간부문을 의미함.

자료: Shah, Anwar, "Balance, Accountability and Responsiveness: Lessons about Decentralization," Working Paper, Washington D.C.: The World Bank, 1998. 안종석, 「재정의 지방분권화」, 한국조세연구원, 2002.에서 재인용

3. 재정책임성 강화

첫째, 중앙부처에 대한 책임에서 지역주민에 대한 책임으로 전환되어야 한다. 지금까지 지방자치단체의 재정책임성은 지역주민과 입법부인 의회에 대해 지기도 하였지만, 대부분 재원의 출구인 중앙정부에 대한 책임이 우선되었다.

2005년부터 올해까지 국고보조금과 이에 따른 지방비부담액 내역을 보면 다음 <표 15>와 같다.

2005년 당초예산 기준 일반회계 세입총액에서 국고보조금과 지방비부담액이 차지하는 비율이 32.1%이었으나, 계속 증가하여 2011년에는 무려 44.8%에 달하고 있다. 이는 결국 세입의 대부분을 지역주민에 대한 책임보다는 국가 즉 중앙부처에 대해 책임을 지기 위해 지출하고 있다는 것을 입증하고 있다.

▌표 15. 국고보조금 및 지방비부담액 현황▐

(단위: 억원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
세 입 합 계	717,504 (100.0)	786,877 (100.0)	865,209 (100.0)	984,446 (100.0)	1,094,510 (100.0)	1,134,229 (100.0)	1,085,386 (100.0)
국고보조사업비	230,391 (32.1)	261,525 (33.2)	319,721 (36.9)	350,107 (35.6)	417,716 (38.1)	467,410 (41.2)	486,182 (44.8)
– 국고 보조금 – 지방비부담액	153,502 73,337	183,316 73,885	209,006 96,721	227,670 122,437	265,387 152,329	292,186 175,224	300,883 185,299

자료: 행정안전부(2010).

이러한 중앙집권적인 재정구조를 전환해야만, 지방정부가 주민들을 주인으로 섬기며 지방재정을 통해 주민들의 요구와 수요를 반영하고자 노력하는 진정한 의미의 “지방자치”가 구현될 것이다. 이를 위해서는 의존재원의 비율을 축소하고 국고보조사업에 대한 성과평가를 통해 자치단체의 자율성을 확보할 수 있는 형태의 포괄보조금으로의 전환을 모색해야 할 것이다.

둘째, 재정 책임성을 강화하기 위해서는 재정운영의 투명성을 확보해야 한다.

이를 위해 이미 재정공시제도와 재정분석제도 등이 활용되고 있으나, 정작 관심을 가져야 할 주민들의 접근성은 낮아 보인다. 따라서 지방예산 집행과정상의 자금흐름에 대한 자료공개와 내부통제(internal control)제도를 통한 재정의 흐름을 공개하거나 결산검사 내용을 적기에 공개하여 이 결과가 예산에 반영될 수 있도록 환류기능을 강화할 필요가 있다.

셋째, 재정 책임성을 강화하기 위해서는 주민들의 적극적인 참여와 관심이 요구된다. 물론 올해부터 전면 "주민참여예산제도"가 의무적으로 도입될 것이나 단순히 주민제안제도나 예산공청회 같은 제도의 도입이 아니라, 지역의 특성에 따른 추가적인 재정수요는 지방세의 세율인상이나 과세대상의 확대 등을 통해 자율적으로 해결하려는 보다 근본적인 관점에서의 조세의 화폐가치(value for money) 기능과 비용(cost)에 대한 주민들의 인식과 관심이 요구된다고 하겠다.

주민들 스스로도 편익만을 향유하기 보다는 비용부담을 당연시하는 풍토조성이 중요하며, 재원부담이 곧 자율성의 확보라는 측면을 인식해야 하겠다.

제2절 건전재정을 위한 세입확충 연계모형

지방재정법의 규정에 의해 지방재정의 근본 운영원리는 세입의 범위 안에서 지출하는 건전재정이 요체이다.[4] 이를 소극적으로 받아드리면 세입의 범위 내에서만 세출을 해야 한다는 의미로서, 기존의 지방자치단체 채무발행은 바람직하지 못하며, 지방채무는 최소화해야 한다는 의미이지만, 세대 간 재정부담의 공평성 확보와 투자재원 확보를 위한 지방채의 건전한 재정역할을 무시할 수 없는 현대에 있어서는 적절한 채무관리방안이 요구된다고 하겠다.

문제는 광역자치단체와 기초간의 세입구조가 상이하며, 이에 따라 재정수요에 대한 대응방안 역시 상이할 수밖에 없다.

4) 지방재정의 근거법인 지방재정법 제3조(지방재정운용의 기본원칙)에서 '지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다'고 명시하고 있다.

2009년 결산자료를 이용해 자치단체별 일반회계의 세입구조를 비교하면 다음과 같다.

표 16. 자치단체별 세입 총괄구조(2009년 결산)

(단위: 억원, %)

항 목	합 계	특별·광역시	도	시	군	자치구
합 계	1,844,883 (100.0)	379,329 (20.5)	434,081 (23.5)	499,072 (27.0)	317,889 (17.2)	214,510 (11.6)
지 방 세	450,565 (24.4)	192,565 (50.7)	113,740 (26.2)	102,057 (20.4)	20,760 (6.5)	21,440 (10.0)
세외수입	418,707 (22.7)	55,137 (14.5)	44,138 (10.1)	157,287 (31.5)	101,911 (32.0)	60,232 (28.0)
지방교부세	284,298 (15.4)	35,963 (9.5)	57,308 (13.2)	88,797 (17.8)	95,935 (30.1)	6,293 (2.9)
조정교부금 등	73,127 (3.9)	–	–	22,291 (4.4)	4,971 (1.5)	45,863 (21.3)
보조금	543,513 (29.4)	66,979 (17.6)	198,331 (45.7)	110,153 (22.1)	88,633 (27.9)	79,415 (37.0)
지방채 및 예치금	74,671 (4.0)	28,683 (7.5)	20,560 (4.7)	18,484 (3.7)	5,677 (1.7)	1,266 (0.6)

자료: 행정안전부, 지방재정연감, 2010.

2009년 결산기준으로 일반회계 세입총액은 184조 4,883억 원이며, 이중에서 지방세입은 45조 565억 원으로 24.4%, 세외수입은 41조 8,707억 원으로 22.7%, 지방교부세는 28조 4,298억 원으로 15.4%, 조정교부금과 재정보전금은 7조 3,127억 원으로 3.9%, 보조금은 54조 3,513억 원으로 29.4%, 지방채 및 예치금은 7조 4,671억 원으로 4.0%를 차지하고 있다. 결국 보조금의 비중이 가장 크고, 다음이 자체재원인 지방세, 세외수입의 순이다.

이러한 세입구조 하에서 각 단체별로 파악해 보면, 전체에서 특별시와 광역시는 20.5%를 차지하고, 도가 23.5%, 시 27.0%, 군 17.2%, 자치구 11.6%를 차지하고 있다. 따라서 광역자치단체의 경우는 세입총액의 44%를 차지하는 반면, 기초가 나머지 56%를 차지하고 있으나, 세입구조를 보면 단체별로 차이가 있음을 알 수 있다.

먼저 특별·광역시는 자체수입인 지방세와 세외수입이 전체의 65.2%를 차지하여

나름 건전한 구조로 되어 있음을 알 수 있으며, 지방채를 제외한 의존재원의 비율 역시 27.1%인 반면, 도는 보조금이 전체의 45.7%를 차지하고 있으며, 여기에다가 지방교부세를 합치면 58.9%인 반면, 지방세와 세외수입은 36.3%에 불과하다.

기초자치단체인 시의 경우는 세외수입의 비중이 가장 높은 31.5%이고, 다음은 보조금 22.1%이나, 지방세 역시 20.4%를 차지하고 있어, 자체재원의 비중은 51.9%인 반면, 의존재원은 44.3%로 자체재원의 비중이 상대적으로 높은 편이다. 그러나 군의 경우도 역시 세외수입이 32%로 가장 높으나 지방교부세가 30.1%로 매우 비중이 크고, 다음 보조금이 27.9% 등 의존재원의 비율이 59.5%로 매우 높고 자체수입인 지방세는 6.5%에 불과한 실정이다. 자치구의 경우는 보조금의 비중이 37%로 가장 높고, 다음이 세외수입 28%, 조정교부금이 21.3% 등 의존재원의 비중이 전체의 61.2%에 달하고, 지방세는 10%에 그치고 있다.

이처럼 자치단체별로 상이한 세입구조를 가지고 있기 때문에, 일방적이고 획일적인 세입확충방안을 제시하기 어려운 실정이다. 따라서 적어도 광역과 기초를 구분하여 각각 서로 다른 세입확보방안을 제시하는 것이 보다 적합할 것으로 판단하여 다음 <표 17>과 같이 세입실태와 이를 반영한 광역과 기초간 세입확충방안을 연계할 수 있는 모형을 제안하고자 한다.

▌표 17. 세입구조와 세입확충의 연계모형 ▐

구 분	광역자치단체		기초자치단체	
세입 구조 및 실태	총 규 모	43.5%(16개 단체)	총 규 모	56.5%(228개 단체)
	자체재원	·지방세: 70.0% ·세외수입: 23.7%	자체재원	·지방세: 30.0% ·세외수입: 72.3%
	의존재원	·지방교부세: 32.8% ·보조금: 48.8%(도 36.5%)	의존재원	·지방교부세: 군의 30%이상 ·조정교부금: 자치구 21% ·보조금: 자치구수입 37%
	지 방 채	·특·광역시: 전체채무의 38.4% ·도: 전체채무의 27.5%	지 방 채	·시를 제외하고는 과소화
세입 확충 방안	– 지방세의 비과세·감면제도 축소 – 자체재원인 세외수입 확대 – 도의 보조금 비율 하향조정 – 채무관리와 함께 도의 지방채 비중 상향조정		– 적정규모의 모색 – 단기적 손실분 보상 – 지방세제 개편 – 의존재원의 조정 – 재정수요 관리방안 모색	

제3절 기초자치단체의 세입확충방안

기초자치단체는 지방재정의 자율성과 책임성을 담보하지 못할 정도로 취약한 재정구조와 더불어 중앙정부의 정책변화에 따른 지방재정 부담의 증대라는 이중고를 안고 있다.

지방재정운영과 관련하여 지속적으로 제기되는 지방세의 구조적 취약성을 개선하기 위해서는 지방세제의 개편 등 지방재정구조에 대한 근본적 접근이 필요하다. 이와 별개로 중앙정부의 감세정책과 사회복지기능의 지방이양 정책에 따른 지방자치단체의 재정부담 심화현상은 조속히 개선될 필요가 있다.

따라서 지방재정의 확충을 위한 접근방법을 고려할 경우, 이러한 상황을 고려하여 대안을 모색할 수 있다.

시·군 재정의 확충을 위해서는 단기적으로 당면과제인 재정손실분을 확보하는 방안과 장기적으로 부족재원을 확충하는 방안으로 구분할 수 있다. 여기서 재정손실분이란 감세정책에 따른 지방세 손실분과 사회복지관련 지방이양에 따른 재원부담분을 의미한다. 재원확충방안은 지방재정제도의 구조적 문제점을 개선하여 재정규모를 증대하는 방안을 의미한다.

이러한 세입확충의 접근방법에 따라 구분하면 다음 <표 18>과 같다.

표 18. 기초자치단체의 세입확충 접근방법

구 분	장기적 재원확충방안	단기적 손실분 확보방안
지방세 관련	광역과 기초간 세원재배분 신세원 및 법정외세 도입 지방소득세제도 개선	지방소비세 5% 조기이양
지방교부세 관련		보통교부세 법정교부율 상향조정 분권교부세 법정교부율 상향조정

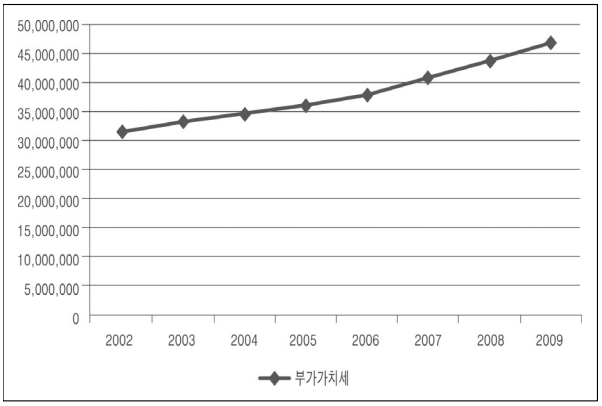
1. 단기적 세입확충방안

가. 지방소비세 5% 조기이양

지방소비세는 2010년 현재 부가가치세의 5%를 재원으로 하고 있다. 지방소비세 5%의 조기이양은 2013년 이양될 예정인 5%의 추가 이양분을 조기에 도입하는 것을 의미한다.

연도별 부가가치세의 변화를 살펴보면 <그림 7>과 같다. 연도별 부가가치세의 변화에서 2006년 이후(최근 3년)의 기간 동안의 평균 증가율은 약 7.8%이다.

그림 7. 연도별 부가가치세의 변화



연도	부가가치세 규모
2002	31,608,800
2003	33,447,000
2004	34,571,800
2005	36,118,600
2006	38,092,900
2007	40,941,900
2008	43,819,800
2009	46,991,500

자료 : 국세청

행정안전부에 따르면, 특별시, 광역시, 도에 이전되는 지방소비세의 2010년 예산규모는 2조 143억원이다. 또한, 2010년 시·군이 포함된 도의 지방소비세 예산규모는 8,611억원이며, 지방소비세가 매년 약 7.8%정도 씩 증가한다고 가정하였을 때, 2011년도의 지방소비세 규모는 전년대비 약 7.8% 증가한 9,282억 원으로 예상되며, 지방소비세 비율이 부가가치세의 10%로 상향조정되는 2013년에는 20,788억 원으로 예상된다.

같은 방식으로 지방소비세 이양 이전과 이후에 증액될 지방소비세가 지방세

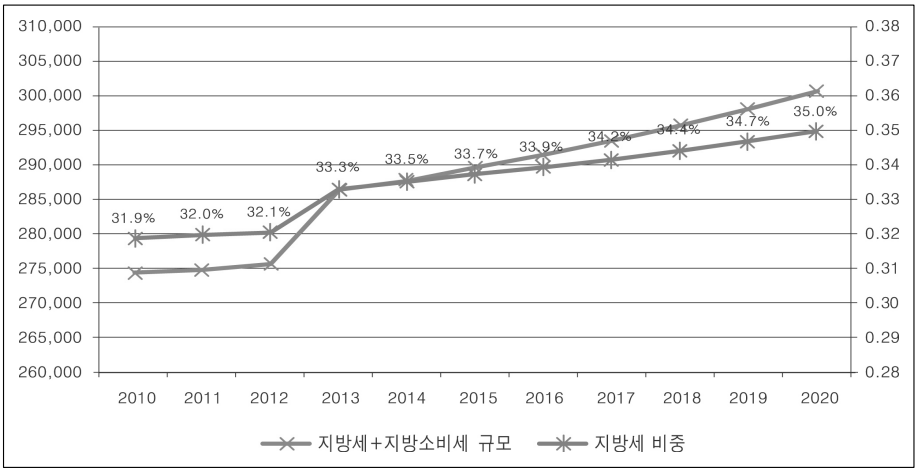
규모에 미칠 영향을 확인하면 <그림 8>과 같다.

효과적인 자료제시를 위하여 자치단체의 지방세 규모가 2009년 이후 증가하지 않고 계속 유지된다고 가정하고, 지방예산 총액 역시 증가 없이 동일하다고 가정하였다.[5)]

이때, 만일 지방소비세가 2012년부터 조기에 추가 이전되고, 상기와 동일하게 가정하였을 때, 2012년에 이전되는 지방소비세 규모는 19,286억 원이며, 2012년 세입에서 지방세가 차지하는 비중은 33.1%로 2013년에 이전되는 것에 비해 약 1.0%p 상향 조정될 것이 예상된다.

▌그림 8. 지방소비세 조기이양의 효과▐

(단위 : 백만원, %)



나. 보통교부세의 법정교부율 상향조정

연도별 지방교부세 배분현황을 살펴보면, 2009년 이후 지방교부세 규모의 감소현상이 발견된다. 2009년과 2010년 교부세액의 감소가 발생한 이유는 첫째,

5) 이와 같이 가정하는 이유는 지방자치실시 이후 시군 자치단체의 총 세입(일반회계 총계 결산기준)의 평균 증가율이 10.29%인데 비해 지방세의 평균 증가율은 8.1%로 전체 세입에서 지방세가 차지하는 비중이 점감하는 추세를 취하고 있기 때문임.

2008년 말의 감세정책으로 인한 국세 감소와 2010년 지방소비세 도입으로 인한 내국세 감소 때문이다.

중앙정부의 감세정책과 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동을 살펴보면 <표 19>와 같다.

표 19. 감세정책과 지방소비세 도입에 따른 지방재정 세입 변동

(단위: 억원)

구	분	2008	2009	2010	2011	2012	계
감세 정책	주민세	-2,744	-8,055	-17,141	-17,541	-17,304	-62,785
	지방교부세	-5,920	-18,529	-36,418	-37,692	-37,473	-136,032
	부동산교부세	-4,935	-20,680	-25,770	-25,770	-25,770	-102,925
	소계(A)	-13,599	-47,264	-79,329	-81,003	-80,547	-301,742
지방소비 세도입	지방소비세	-	-	24,334	24,334	24,334	73,002
	지방교부세	-	-	-9,549	-9,549	-9,549	-28,647
	소계(B)	0	0	14,785	14,785	14,785	44,355
감세재정 세입 순변동(A+B)		-13,599	-47,264	-64,544	-66,218	-65,762	-257,387

주: 1. 감세로 인한 지방세입 감소는 각각 소득세 · 법인세의 감세로 인한 주민세 감소, 내국세 감세로 인한 지방교부세 감소, 종합부동산세 감세로 인한 부동산교부세 감소를 의미함.
2. 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세 감소분은 내국세 계상분 감소로 인한 지방교부세 자연감소분과 지방교육재정교부금 보전을 위한 지방교부세 내국세 법정률 인하분을 합친 액수임.

자료: 김경수 (2009).

감세정책과 지방소비세의 도입을 통해 5년간 발생하게 되는 세입감소분은 총 25조 7387억원이다. 감세정책으로 인해 2010년 발생할 것으로 예상되는 지방교부세 세입감소분은 3조 6,418억원으로, 이는 2010년 지방교부세 규모의 1.4%에 해당하는 규모이다.

따라서 2010년 지방교부세 법정분(26조 3,459억원)에 감세정책으로 인해 발생한 지방교부세 감소 추정액(3조 6,418억원)에 해당하는 29조 9,877억원 만큼 지방교부세의 법정률이 상향 조정되어야 할 필요가 있다. 이를 적용하면, 지방교부세 법정률은 내국세 총액의 21.9%로, 현재보다 2.97%p 상향 조정되어야 한다.

다. 분권교부세 상향조정

분권교부세의 경우 2005년 지방이양된 사무의 사업예산의 증가추이가 매우 높은 수준인데 비해, 분권교부세의 지원수준은 상대적으로 낮은 수준이어서, 지방정부의 재정부담이 가중되고 있다.

사회복지분야 지방이양사업의 사업예산은 2005년 이후 연평균 19.4%의 증가율을 보이는 데 반해, 분권교부세 증가율은 12.6%에 불과하다. 따라서 이양사무에 대한 지방비 분담수준이 매우 높은 수준이다.

표 20. 사회복지분야 지방이양사업 예산증가 추이

(단위 : 억원, %)

항 목 별	이양 전			이양 후				연평균증가율	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	이양전	이양후
사회복지예산(A)	86,481	94,264	106,678	128,858	153,220	172,825	216,658	11.1	19.5
이양사업(B)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	18.5	19.4
비중(B/A)	10.7%	11.1%	12.1%	13.1%	12.5%	12.9%	12.1%		
국비(분권교부세)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	20.4	12.6
비중(C/B)	45.6%	47.1%	47.2%	32.9%	36.2%	35.7%	36.3%		
지방비(D)	5,032	5,521	6,845	11,289	12,246	14,313	16,682	16.8	26.7
비중(D/B)	54.4%	52.9%	52.9%	67.1%	63.8%	64.3%	63.7%		

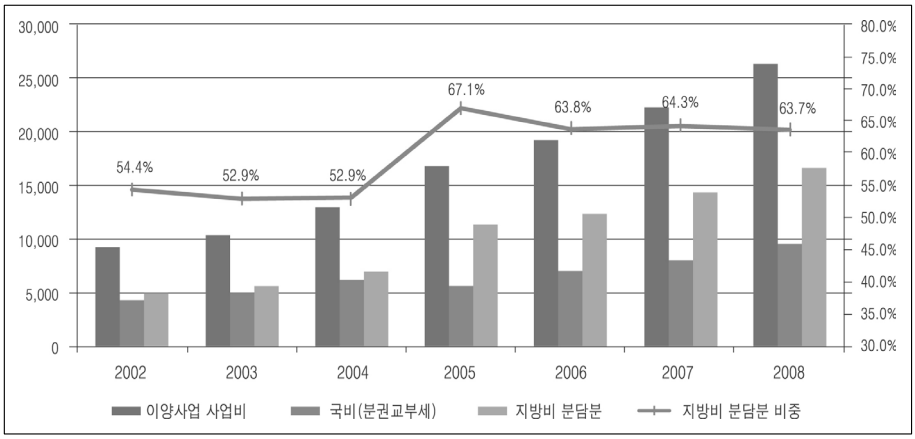
자료 : 지방자치단체 재정난 극복 TF(2010) 재인용.

따라서, 분권교부세의 법정률 0.94%를 상향조정하여 지방비 부담비율을 낮출 필요가 있다. 2008년도 기준으로 복지사업에 지원된 분권교부세 재원은 9,518억원이며, 동년 사회복지분야에 대한 지방이양 사업예산 규모는 2조 6,200억원으로 분권교부세로 지원된 재원 이외의 비용은 지방이 부담하였다.

복지사업이 지방으로 이양되면서, 이에 상응하는 재원이 지방정부로 이전되지 못하였으므로, 이에 대한 개선이 필요하다. 개선과정에서는 이양된 사업에 상응하는 재원을 추가 확충하여 지방정부로 이전하는 방식을 택해야 할 것이며, 이

를 위해 그간 내국세의 0.94%로 고정되어 있는 분권교부세의 비율을 증가시키고, 증가된 비율만큼 지방교부세 법정률을 상향조정해야 할 것이다.

그림 9. 사회복지분야 지방이양 사업 예산 증가 추이



이때, 추가로 이양이 필요한 분권교부세 규모를 2008년 기준의 이양사업비 규모를 통해 추정하면 다음과 같다.

2008년 기준으로 이양된 복지사업비 2조 6,200억원에 대하여 이양 이전시점에서의 지방비 부담분인 54%(1조 4,148억원)는 지방이 부담하고, 나머지에 해당하는 46%(1조 2,052억원)는 국가가 부담하도록 하는 방안이 타당할 것이다. 따라서 국가가 부담해야 할 이양 복지사업비 규모는 1조 2,052억원이며, 이는 내국세 총액의 0.9%이다.

2008년 분권교부세 가운데 복지사업비의 내국세 비중은 0.71%이므로, 복지사업에 대한 국가부담수준을 사업의 지방이양이전 수준으로 환원하기 위해서는 내국세 총액의 0.19%의 추가부담이 필요하다. 따라서 분권교부세 비율은 기존의 0.94%에서 0.19% 상향 조정한 1.13% 수준으로 조정해야 한다.

내국세 1.13%의 2010년 기준 규모는 1조 7,801억원이며, 동년 지원된 분권교부세 규모는 1조 2,872억원이므로, 분권교부세 교부율을 상향조정할 때, 지방정부로 추가 지원되는 분권교부세 규모는 2010년 기준으로 4,922억원이다.

2. 장기적 세입확충방안

가. 광역과 기초 간 세원 재배분

광역과 기초간 재정불균형을 완화하기 위한 세원재배분 방안을 모색해야 한다. 현재의 광역과 기초간의 세목할당(tax assignment)이 현재의 광역시와 자치구 또는 도와 시·군간에 적절한 기능 및 역할에 적합한지를 재검토하고, 지방세목간에도 재조정을 해야 할 필요가 있으면 앞으로 보다 성숙한 지방자치를 위해 조정할 필요가 있다.

지방세수의 구조를 2010년 예산기준으로 단체별 지방세 세목별 현황을 파악하면 <표 21>과 같다.

표 21. 단체별 세목별 지방세 현황(2010년)

(단위: 억원, %)

세목별 \ 단체별		합 계	특별·광역시세	도 세	특별자치도세	시 세	군 세	자치구세	비율
합 계		478,785 (100.0)	213,165 (44.5)	116,456 (24.3)	4,730 (1.0)	97,772 (20.4)	18,305 (3.8)	28,355 (5.9)	100.0
보통세	소 계	395,992	171,721	87,003	3,822	88,109	17,391	27,946	82.7
	취 득 세	68,135	32,390	35,177	568	–	–	–	14.2
	등 록 세	71,841	34,972	36,334	511	–	–	24	15.0
	면 허 세	672	6	290	8	–	–	367	0.1
	주 민 세	16,820	780	–	29	12,324	2,681	1,007	3.5
	재 산 세	45,719	–	–	478	19,203	3,167	22,871	9.5
	자 동 차 세	29,790	13,246	–	299	13,616	2,630	–	6.2
	도 축 세	477	63	–	14	282	118	–	0.1
	레 저 세	9,703	2,625	6,590	488	–	–	–	2.0
	담 배 소 비 세	29,139	12,760	–	393	13,022	2,965	–	6.1
	주 행 세	29,596	12,827	–	255	12,811	3,703	–	6.2
	지 방 소 비 세	20,143	11,147	8,611	385	–	–	–	4.2
	지 방 소 득 세	65,521	43,118	–	393	16,852	2,127	3,033	13.7
	특별시분재산세	8,434	7,789	–	–	–	–	645	1.8
목적세	소 계	76,019	38,608	27,916	847	7,966	682	–	15.9
	도 시 계 획 세	22,532	13,742	–	143	7,966	682	–	4.7
	공 동 시 설 세	6,001	2,962	2,989	49	–	–	–	1.3
	지 역 개 발 세	809	157	650	2	–	–	–	0.2
	지 방 교 육 세	46,677	21,747	24,276	654	–	–	–	9.7
과년도수입		6,774	2,836	1,538	62	1,698	232	409	1.4

자료: 행정안전부(2010).

자치단체별로 파악해 보면, 7개 특별시와 광역시세의 비중이 전체의 44.5%인 21조 3,165억원이며, 제주특별자치도를 포함한 9개 도는 25.3%인 12조 1,236억원으로 광역자치단체의 세수가 전체의 69.8%에 달해, 대부분 광역자치단체에 지방세수가 집중되어 있는데, 이 중에서도 특히 서울특별시와 6개 광역시에 세수가 집중되어 있음을 알 수 있다.

이에 반해, 시·군세는 24.2%에 지나지 않는데, 특히 군의 경우는 3.8%에 불과해, 대부분의 군은 지방자치의 기반을 전혀 가지고 있지 않다고 할 수 있다. 군의 경우 세목 수는 8개로 자치구(3개)에 비해 더 많음에도 불구하고, 자치구세의 비중에도 못 미치는 것은 군의 세목이 매우 취약함을 알 수 있다.

자치구의 경우도 크게 다르지 않아 5.9%를 차지하고 있는데, 이는 자치구세가 2010년에 등록면허세, 재산세, 주민세(재산분), 지방소득세 등 4개 세목으로 개편되어, 전년도 등에 비해 다소 증가하였다. 그럼에도 불구하고 워낙 비중이 낮아 대부분의 재원을 이전재원으로 충당하고 있음을 알 수 있다.

나. 신세원 개발 및 법정외세 도입방안

기초자치단체의 세목으로 지방법인세 및 지방특별소비세의 도입을 검토할 수 있다.

지방법인세의 경우 법인이 경제활동을 영위하기 위해 다양한 행정서비스를 받고 있으므로, 이윤에 관계없이 행정서비스 제공비용을 분담하도록 하자는 논리이며, 재정수요 발생 정도를 고려해 특정업종에 한정해 부과하는 방법과 일정규모 이상의 매상액이나 자본금을 기준으로 부과하는 방법을 제시하고 있다(남황우, 2006).

지방특별소비세는 국세인 특별소비세의 과세대상 중 일정한 입장행위 및 유흥음식행위 등을 과세대상으로 하는 방안으로, 소비세의 특성을 살리기 위해 독립세목으로 운영하는 방안을 제시하고 있다(손희준, 2006).

레저세 및 지역자원시설세 등이 대상이 되나, 이는 광역자치단체인 도세이다.

레저세의 경우 스포츠 토토와 카지노 등에 지방세를 부과하는 방안이 논의되

고 있으며, 연 4,000억원 순증 효과(세계일보, 2011.02.11.)를 예상하고 있다. 그러나 최근 공청회 등에서 도입에 반대하는 의견이 강하게 제시되어 답보상태라 할 수 있다.

지역자원시설세는 현행 지방세 체계 하에서 과세표준 발굴이 비교적 가능한 영역으로, 현재 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 및 원자력발전 등 대통령령으로 정하는 것과 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 그 밖의 공공시설로 인하여 이익을 받는 자의 건축물, 선박 및 토지 등에 대해 부과한다.

광역자치단체의 지방세 확충은 기초자치단체의 지방세와는 직접적 관계는 없으나, 시군에 배분되는 재정보전금의 규모가 확대되어 간접적으로 재정확충효과가 나타날 수 있다. 재정보전금의 재원은 시·군에서 징수하는 광역시세·도세[6]의 총액이 되므로, 레저세 및 지역자원시설세의 확충으로 인하여 재정보전금이 증액되는 효과가 있다. 지역자원시설세 중 원자력발전 관련 재원은 100분의 65에 해당하는 금액이 원자력발전소가 있는 시·군에 배분되므로, 재정보전금 증액 효과가 있다.

다. 지방소득세의 개선

2010년 도입된 지방소득세는 기존의 지방세원인 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 대상으로 하고 있어 재정규모 증가효과가 없다.

그러나 지방소득세가 소득관련 조세로서의 기능을 충실히 하고, 신규세원으로서 지방재정 확충을 위한 기능을 수행하기 위해서는 세원의 확대가 필요하다. 국세인 법인세와 소득세의 세원을 공유하는 방식으로 전환할 필요가 있으며, 지방자치단체의 과세자주권을 강화하기 위해 독립 세원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

독립세원화란 국세인 법인세와 소득세의 세율을 일부 감하여 조정하고 해당 세원에 대해 지방자치단체가 직접 지방소득세를 부과할 수 있도록 조정하는 것

6) 원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외되어 있음

을 의미. 지방소득세를 독립 세원화하여 도입할 경우 과세주체는 기초자치단체인 시·군·구세로 전환하여 기초자치단체의 수입을 보강하도록 운영한다.

제4절 광역자치단체의 세입확충방안

1. 지방세 감면 축소

행정안전부는 2011년 업무계획에서 현행 지방세 감면을 단계적으로 축소, 2010년 25% 수준인 지방세 감면율을 2015년까지 국세 수준인 17.3%로 축소하는 방안을 추진 중이다. 따라서 2009년 현재 지방세 감면율인 24.9%를 17.3%로 감소시킬 경우 얻을 수 있는 지방세 증가효과는 4조 5,824억원이다(2009년 기준).

지방세 비과세·감면의 축소를 위한 대안은 다음과 같다.[7] 비과세·감면제도의 도입취지를 고려하여 감면범위와 수혜정도를 필요한 최소범위로 운영할 필요가 있다. 특히 국가 및 지방자치단체, 공공법인, 비영리법인 등에 광범위하게 적용되고 있는 비과세·감면의 범위를 소극적으로 적용하여 비과세·감면제도 본연의 목적·성격과 부합하지 않을 경우 과세하도록 하여야 한다.

또한 국가정책목적 수행을 위한 지방세 비과세·감면으로 인한 세수손실을 지방교부세로 보전할 수 있도록 하여야 하며, 지방세 비과세·감면규정에 대하여 일몰제를 적용하여 대상을 축소해 나가야 한다.

기존의 비과세와 감면 규모를 예산규모로 책정하여 지방정부가 직접 지출에 대한 통제를 할 수 있도록, 지방세 지출예산제도(local tax expenditure budgeting)의 도입이 필요하다. 지방세 지출예산제도의 근간이 되는 지방세지출보고서의 작성이 2011년부터 도입되었다(지방세특례제한법 제3조).

7) 이용환(2004)의 논문을 참고하기 바람.

2. 세외수입 등 자주재원 확대

광역자치단체의 경우는 무엇보다 재정력이 기초자치단체에 비해 건전하기 때문에 의존재원의 확충방안보다는 자주재원의 확충에 초점이 두어져야 한다. 즉 스스로 자구노력을 기울여야 한다.

첫째, 가장 중요한 과세자주권의 하나인 지방세 탄력세율 제도를 지역실정에 맞게 적용하여 세수를 증대하여야 하며, 동시에 지방세 체납정리를 통해 징수율을 향상시켜 탈루 세원을 확보하여야 할 것이다. 재산과세의 과세대상인 토지와 건물 등의 부동산에 대한 과표 산정을 현실적으로 하는 것은 재산세수 증대에 큰 도움이 될 것이다.

또한 자주재원의 하나인 세외수입 증대를 위해 사용료와 수수료의 적정화 및 부담금제도 개선을 통해 수입을 늘리고 고질적인 세외수입 체납을 효율화해야 한다.

둘째, 자치단체 간 수평적 재정조정제도의 구축방안을 검토할 필요가 있다. 작년에 지방소비세의 도입에 따른 세수배분을 수도권과 비수도권 간 형평성을 높이기 위해 “지역상생발전기금”이 설치되었다(조봉업, 2010). 지역상생발전기금은 서울, 경기, 인천 등 수도권지역이 지방소비세의 일정액을 출연하여 비수도권 지역에 배분하는 방식인데, 결국 이는 일종의 자치단체 간 재원조정수단이라고 할 수 있다. 물론 기존의 재정보전금이나 징수교부금, 자치구 조정교부금 등 지방간 수직적 재정조정제도가 있기는 하지만, 이번의 상생발전기금은 광역단체간의 수평적 재정조정제도라고 할 수 있다.

따라서 추후 지방교부세의 불교부단체에 대한 재정관리 차원에서 수직적인 재정조정제도와 수평적 재정조정제도의 통합적인 운용방안을 검토할 필요가 있다.

3. 지방채의 활용 및 적정관리

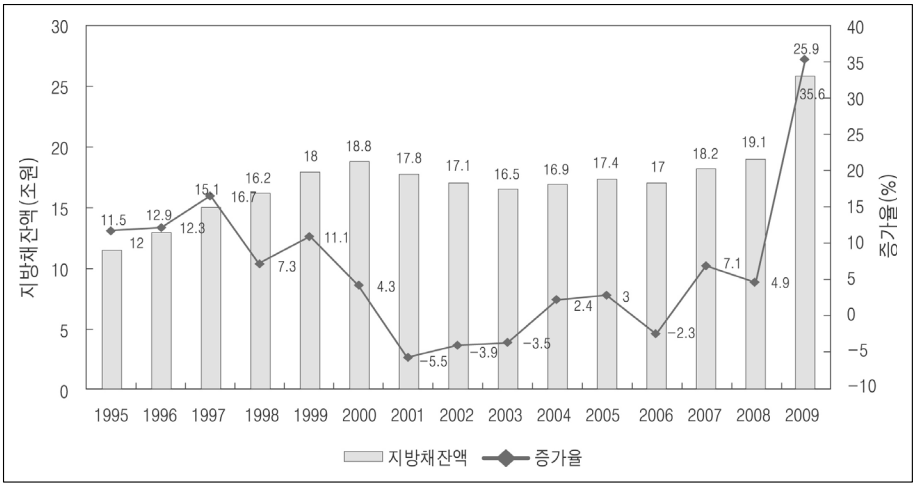
무엇보다 최근 급증한 지방채무에 대해서는 지속적인 관심과 관리가 요구된

다. 물론 아직까지 채무규모가 위험수준이 아니라는 주장도 있지만(이재원, 2010), 채무상환은 결국 주민들의 책임으로 귀결되기 때문에 채무상환을 위한 감채기금의 설치나, 여유자금이 발생할 경우 조속한 상환을 하는 방안을 모색해야 한다.

따라서 일반회계와 공기업특별회계를 합한 지방채무 잔액규모는 2000년의 18조 8,000억 원을 정점으로 감소하다가, 2008년에는 19조 486억 원으로 증가하였다. 2009년은 지방채무잔액이 무려 25조 8,725억 원으로 한 해 동안 무려 35.6%나 증가하였다(매일신문, 2010년 3월 2일).

지방채 채무잔액의 추이를 보면 다음 <그림 10>과 같다.

그림 10. 지방채무 잔액의 추이



특히 지방자치단체의 산하 공기업인 공사·공단 등도 지난해 많은 채권을 발행하였다. 지역의 지역개발공사 등은 사업을 하여 그 수익으로 운영함을 원칙으로 한다. 하지만 채권발행으로 부채가 늘어난 상황에서 수익을 내지 못하면 그 부담은 지방자치단체에 전가된다. 참고로 14개 광역자치단체 산하 지역개발공사의 채권발행 누적액은 2008년도 2조 6,548억 원에서 2009년도에는 12조 9,865억 원으로 증가하였다(조선일보, 2010년 3월 20일).

물론 지나치게 지방채의 규모가 작은 경우도 검토해야 할 것이다. 현재 도의 경우 다른 자치단체에 비해 채무비중이 상대적으로 낮은데, 장기적인 대규모 투자사업의 경우 적정한 수준의 채무발행은 오히려 세대 간 형평성의 확보라는 측면에서 권장할 필요도 있다.

제6장 결 론

지방자치제 도입 20주년에 걸 맞는 지방재정의 개선방안을 모색하기 위해 그동안 지방재정의 변화를 분석해 보고, 이에 적절한 지방재정의 건전화를 위한 세입확충방안을 모색해 보고자 했다.

무엇보다 중앙정부는 우선 지방자치단체를 단순한 국가의 대리인이 아니라, 미래 국가발전을 위한 원동력이며 중앙정부의 협력적인 동반자(cooperative partner)라는 인식을 가질 필요가 있다. 중앙정부의 지방정부에 대한 인식전환이 야말로 가장 근본적인 전제조건이라고 할 수 있다.

따라서 지방자치단체의 재정책임성과 투명성을 확보하기 위해서라도 제도적으로 지방의 자율성을 확대할 수 있는 국세의 지방세로의 이양과 동시에 지방교부세 제도의 전면적인 개편을 통해 지방자치단체가 스스로 재원을 확보하고 낭비적인 세출을 축소할 수 있도록 만들어야 한다.

또한 지방자치단체 역시 '지방자치제 도입 20주년'이라는 성년에 맞는 성숙한 자세와 태도를 보여주기 위한 노력이 요구된다. 물론 그 동안의 지방재정제도 개편 역시 중앙의 균형과 효율을 지향하는 집권적인 힘(원심력)과 자치와 형평을 지향하는 지방의 분권적 힘(구심력)이 충돌하는 와중에, 대부분 중앙의 의도와 필요성에 의해 주도되어 온 것이 사실이며, 이에 의해 자치단체의 지방세 등 자주재원 확충방안보다는 지방교부세와 지방양여금 등 의존재원에 의한 확충이 주를 이루어 왔다.

그러다보니, 지방의 중앙에 대한 의존성을 지속되고, 중앙이나 지방 역시 진정한 "자율과 책임"의 확보를 위한 노력이 부족하게 되었다. 또한 지역주민도 직접 비용을 부담하기 보다는 가급적 남의 돈으로 우선 쓰고 보자는 의식이 팽배하게 되엇는데, 이는 매우 심각한 문제라고 할 수 있다.

따라서 현재의 재정구조와 실태를 근거로 진정한 지방재정의 건전화를 위해서는 우선 광역과 기초자치단체를 기준으로 각각의 입장과 위치를 정확하게 판단한 후, 이에 적절한 재원확충방안의 모색이 요구된다.

결국 이러한 문제인식 하에 세입구조와 세입확충방안을 여하히 연계시킬 것인가와 관련하여 연계모형을 설정하고, 기초와 광역간의 세입확충방안을 제시해 보았다.

물론 모든 제도가 일거에 한 순간에 개선되고 향상되지는 않겠지만, 지속적인 관심과 노력으로 지방자치의 향상을 통한 국가발전을 모색해야 하는 것은 국민이든 지역주민이든 다르지 않을 것이다. 그렇기 때문에 앞으로 진행되는 지방자치 시대는 지금까지의 지방자치 제도가 아닌 보다 성숙하고 의연한 중앙과 지방의 관계 속에서 각자 자신이 해야 할 일을 충실히 하면서 서로에게 도움이 되는 진정 “상생(win-win)”의 길로 나아가야 할 것이다.

【참고문헌】

김동기(2008), 「한국지방재정학」, 법문사.

김순은(2001), 지방의회 의정활동(1991-2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회,「지방정부연구」 제5권 제2호

김주현(2001), 2001 지방재정의 주요시책 방향, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 1호. 통권 108호

박연수(2006), 2006년 지방재정·세제의 전망과 운용방향, 「지방재정」, 제1호

서정섭(2005), 지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석, 한국지방재정학회, 「한국지방재정논집」, 10권 2호.

손희준(2011), 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안, 「지방재정의 주요 현안과 발전방향」, 한양대학교 지방자치연구소 41차 지방자치정책세미나.

손희준(2010), 바람직한 지방소득·소비세의 운영방향, 전국시도지사협의회, 「시·도 뉴스레터」

손희준(2008), 재정분권을 위한 중앙과 지방간 재원배분 방안, 「한국거버넌스학회보」제15권 제2호.

손희준(2005), 재정분권화 정책의 평가와 발전방안, 「한국거버넌스학회보」제12권 제2호.

손희준(2004), 지방자치제 도입이후 지방재정개혁에 대한 평가, 「지방행정연구」제18권 제2호.

손희준 외(2011), 「지방재정론」, 대영문화사.

안문석(2001), 공공부문개혁의 향후 전개방향, 서울대행정대학원 「행정논총」 39권 2호.

안성호(2001), 지방자치단체 집행부 성과(1995 ~ 2001)의 평가와 과제, 한국지방정부학회,「지방정부연구」 제5권 제2호

이상용(2010), 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안, 한국지방재정공제회, 「지방재정과 지방세」, 2월호 통권 26호

이승종(2000), 지방자치와 지방정부의 복지정책정향, 한국행정학회, 「한국행정학보」제34권 제4호.

이영희 외(1995), 「시·군지역 세무기구 및 인력의 효율적 운용방안」, 한국지방행정연구원.

이창균(2009), 정부간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안, 한국지방재정학회, 「민선 5기 지방재정의 과제」 세미나 발표논문.

이희봉(2010), 지방세 분법의 성과와 의의, 한국지방재정공제회,「지방재정과 지방세」, 3월호 통권 27호

원윤희·임성일(2008), 지방세제 개편방안, 한국재정학회,「한국경제 선진화를 위한 세제개혁」, 해남.

정경진(2006), 2006 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회,「지방재정」. 1호.

정헌율(2004), 2004 지방예산개요와 운용방향, 한국지방재정공제회,「지방재정」. 1호. 통권 126호

조봉업(2010), 지역상생발전기금 설치 의의 및 발전방향, 한국지방재정공제회,「지방재정과 지방세」, 4월호 통권 28호

하혜수(2000), 지방정부개혁의 성과평가: 경기도의 일몰제도를 중심으로, 서울행정학회,「한국사회와 행정연구」제11권 1호.

한원택(2002),「지방행정론」, 법문사.

감사원(2006),「감사원이 본 민선자치 10년」, 감사원.

기획재정부,「조세개요」. 각 연도.

정부혁신지방분권위원회(2003),「참여정부 지방분권 추진 로드맵: 분권형 선진국가의 건설」

행정안전부,「지방재정연감」, 각 연도

행정안전부,「지방자치단체 예산개요」. 각 연도

日本 總務省,「地方財政白書」, 각 연도.

ACIR (1982), State and Local Roles in the Federal System.

Fisher, Ronald C., (2002), State and Local Public Finance, Boston, MA: Irwin.

Oates, Wallace E., (1972), Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich.,

OECD, (2005), Revenue Statistics.

Shah, Anwar(2009), Role of Local Governments as Catalysts for Economic Growth, East Asia Regional Seminar on Local Public Finance and Governance. Pattaya, Thailand

http://www.mogaha.go.kr

http://www.mpb.go.kr

Abstract

Strengthening the Soundness of Local Finance for the Advancement of Local Autonomy

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

Abstract

Strengthening the Soundness of Local Finance for the Advancement of Local Autonomy

This study consists of 7 major themes under the title of “Strengthening the Soundness of Local Finance for the Advancement of Local Autonomy”. These 7 studies are different from each other in terms of the theme title and contents; however, they all share common aspects in pursuing for the betterment of local fiscal soundness, which is a basic foundation for the advancement of local autonomy. In addition, each study shares another common aspect especially, in critically analyzing the current situations and problems of local finance with objective tools and data, and providing policy proposals for correcting the problems.

Most of the countries in the world have suffered economically as well as socially as the global fiscal crisis spreaded out throughout the world since the late part of 2008. One thing vividly confirmed through the global fiscal crisis is that the strength of each country's fiscal condition(fiscal soundness) turned out to be the most important determinant of the overcoming ability to the crisis. Not a small numbers of advanced countries(Greece, Iceland, Ireland, Spain, Portugal, Italy, etc.) became the victims of the crisis because of the high rates of both fiscal deficit and debts. These phenomenon provide precious lessons and meaningful implications to many countries in the world including Korea.

On this occasion, both the central and local governments in Korea have to keenly recognize the real fact, and make a lot of efforts to maintain short- and long-term fiscal soundness, and furthermore, to establish a comprehensive management system for boosting-up fiscal soundness which will guarantee the fiscal sustainability of local finance. Compared with other countries, Korea is termed as a fiscally sound country. However, considering the very high increasing rate of public debt both the central and local government level in recent years, it is necessary to make various

efforts for improving fiscal soundness.

With these facts in mind, the study examines major topics of local finance keenly related to local fiscal soundness, and comes up with proper policy proposals. In particular, the study focused on the topics such as local revenue expansion, rationalization of local government expenditures focusing on social welfare expenses, debt management of local governments, strengthening local finance autonomy, introducing fiscal rules for local government, reshuffling local finance analysis system, and development of block grant system.

지방자치 선진화를 위한
지방재정 건전성 강화 방안

발행일 : 2011년 12월 31일
발행인 : 한 표 환
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울시 서초구 반포대로 30길 12-6
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 크리커뮤니케이션
Tel. 02)2273-1775

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-350-3