

지방재정의 효율성과 건전성 제고방안

김성순 (단국대학교 무역학과 교수)

I. 서론

우리나라의 지방재정은 그동안 1991년 지방의회 구성과 1995년 자치단체장 선거로 본격적인 지방자치시대를 맞은 이후 3기에 접어든 현시점에 있어서 두 가지 큰 변화를 살펴볼 수 있다.

하나는 지방자치제도 부활을 계기로 새로운 분기점을 마련한 것과 다른 하나는 외환위기 이후 변화이다. 지방자치제도의 도입 이전에는 국가재정의 일부로 간주되었던 지방재정은 도입 이후 자치단체의 독립성과 재정의 자율성이 충분하지는 않으나 크게 신장되었다. 그러나 지방자치제도가 도입된 이후에도 1997년말 외환위기를 계기로 지방재정의 특성과 구조변화 면에서 또 한번의 전환의 시기를 맞고 있다. 재정압박현상으로 상징되는 이 시련의 시기는 앞으로 일정 기간 연장될 것으로 전망된다. 사실, 재정압박현상은 1998년 후반 이후 경제의 회복조짐과 더불어 사

라지는 듯 하였으나 2000년 후반부터 다시 고개를 내민 경기둔화로 인해 계속되고 있다. 특히, 최근 들어 복핵문제, 사스전염병의 확산 등의 악재로 국내외 주요 경기예측기관들이 일제히 향후의 거시경제지표와 경기 전반에 대해 다소 어두운 전망치를 제시하고 있어서 앞으로 이에 따른 재정부문의 충격이 적지 않을 것으로 예상된다. 국가의 경제성장률은 2000년의 9.3%에서 2001년 3.1%, 2002년 6.3%로 큰 진폭을 보이고 있고 2003년 전망도 당초 5%대에서 3%대로 축소조정될 것으로 예상되고 있으며 이러한 가운데 수출감소, 기업파산, 실업, 체납세가 차츰 증가하는 추세여서 지방재정도 당분간 불안하고 어려운 여건에 처할 것으로 예상된다. 대체로 보아 앞으로 일정 기간은 급격한 경제회복이나 재정상태의 호전현상을 기대하기 어려운 것으로 전망되고 있다.

지방재정의 압박은 세입부문에서만 발생하는 것이 아니라 세출부문에서도 동시에 발생하고 있

〈표 1〉 최근 거시경제 추이와 전망

구 분	2000년	2001년	2002년	2003년
경제 성장률	9.3%	3.1%	6.3%	3~5%
소비자물가 상승률	2.3%	4.1%	2.7%	3~4%
경상수지 흑자	122.2억 달러	82.4억 달러	60.9억 달러	20억 달러내외
원 · 달러 환율	1,130원	1,290원	1,251원	1,150원대
실업율	4.1%	3.8%	3.1%	3.0%대
통합재정수지	6.5조원	7.3조원	22.7조원	-

자료 : 한국은행, 재정경제부, KDI 보고서 참조.

다는 데에 문제의 심각성이 있다. 우선, 외환위기와 재정압박 속에서도 지역주민의 행정에 대한 수요와 기대가 계속 늘어나고 있는 점을 지적할 수 있다.

그 다음으로 적지 않은 자치단체들이 사업의 경제적 타당성을 체계적으로 점검하지 않고 각종 투자사업을 추진하는 정책오류를 범하는 문제도 재정상태를 어렵게 만들고 있다. 이에 더해 일부 자치단체들이 재정운영의 건전성과 효율성을 도외시한 채 지방채를 과도하게 발행하거나 소위 “전시성, 선심성” 재정지출을 하고 있고, 또 다른 일부 자치단체들은 무리한 공약사업의 추진과 공사중단 그리고 비효율적인 소액분산투자로 예산 낭비와 재정압박을 초래한 것으로 나타났다¹⁾.

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

지방자치제의 성공적인 정착은 지방정부의 건전한 재정운용을 바탕으로 하며, 이는 자주재원의 안정적 확보와 함께 지방정부의 효율적인 세출운영이 그 관건이 된다고 할 수 있다. 그러나 지방재정에 관한 지금까지의 논의는 주로 지방자주재원의 확충이나 지방재정조정재원의 확대와 같은 재

원확보 측면을 중심으로 이루어져 온 반면, 상대적으로 지방세출규모의 확대나 구조조정과 같은 세출운영의 효율화문제에 대해서는 체계적인 분석이나 개선방안 제시 등의 노력이 미흡한 실정이다. 이러한 맥락에서 본 고에서는 지방재정의 현황과 압박요인을 개괄적으로 분석한 다음 그 이론적 논의를 살펴본 후 민선자치 실시이후에 추진된 지방재정관리의 시책과 제도의 직접적인 효과나 결과에 대한 평가는 곤란하여 재정분석지표와 제주도를 비롯한 몇개 자치단체의 개별적 사례를 통하여 지방재정운영의 실태를 평가하여 향후 지방재정의 효율성과 건전성을 제고하기 위한 실천방안을 제시하기로 한다.

II. 지방재정의 변화와 현재상태

1. 지방재정의 변화

1970년대 이후 지속된 고도경제성장과 소득증가는 재정의 수입과 지출을 동시에 증가시키는 재정팽창현상을 야기시키는 가운데 지방재정의 규모와 성장률이 크게 신장되었고 이것은 특히, 지방분권화가 추진된 1990년대에 와서 두드러졌다. 1990년대를 대체로 관측해볼 때 지방재정의 증가율이 GNP 증가율을 거의 매년 상회한 것으로 나타났다. 그 결과 우리나라의 재정구조는 종전의 중앙재정 중심 구조로부터 점차 중앙·지방재정의 양자구도로 변화되기 시작하였다. 2003년도 예산을 기준으로 하면 중앙재정과 지방재정은 약 67% 대 33%의 관계에 있고, 여기에 교육재정을 포함할 경우 양자는 약 5 대 5의 관계를 보인

1) 한 예로 2000년도 중반 감사원이 지방재정의 운용실태를 특별 감사한 결과에 의하면, 자치단체들이 재정상황과 수요 등을 고려하지 않고 도시철도, 월드컵 경기장, 체육관, 도서관, 기타 공약사업 등의 공공 투자사업에 경쟁적으로 나서서 재정압박을 겪고 있는 것으로 지적되었다.

(감사원, go.kr/files/pnews, 2000).

다. 이러한 면에서 보면 그 동안 지적되어 왔던 중앙재정과 지방재정간의 “수직적 불균등(vertical inequality)현상”은 상당히 완화된 것으로 평가할 수 있다.

지난 20여년에 걸쳐 지방재정이 급격히 증가하게 된 배경은 고도경제성장에 따른 재정부문의 팽창을 기반으로 재정분권화, 조세제도 및 보조금 제도의 구조변화, 세외수입 지방채 특별회계 부분의 수입증가와 관련이 있다²⁾. 특히, 2000년부터 지방교부세의 법정교부율이 종전 내국세수입의 13.27%에서 15%로 인상된 조치는 지방재정의 총량을 크게 증가시킨 주 요인이었고 이것은 자치단체의 재정위상(fiscal position)과 재정지출 행태에 적지 않은 변화를 야기시키고 있다.

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

근년에 진행된 중앙 지방정부간의 재원배분은 조세제도에 비해 보조금제도의 역할이 상대적으로 증가하는 추세를 보여왔다. 조세제도를 보면, 국세와 지방세 수입간의 상대비율이 1980년대의

약 9 대 1 수준에서 1990년대 이후 약 8 대 2 수준으로 다소 개선되었지만 여전히 국세중심의 구조가 형성되어 있다.

2. 지방재정의 세입 세출

1) 세입구조의 변화

지방재정의 세입은 크게 지방세와 세외수입으로 구성되는 자체수입과 중앙정부 또는 상위정부로부터의 이전재정수입(교부금, 보조금, 양여금, 재정보전금), 그리고 지방채수입으로 구성되어 있다. 통합회계(일반회계+특별회계, 2003년 당초 예산)를 기준할 때, 총 세입은 78조 1,425억원이고 이 중 지방세수입이 36.9%로 가장 많으며 그 다음이 세외수입, 이전재정, 지방채의 순으로 나타나고 있다. 회계별로는 일반회계 60조 491억원(77.4%), 특별회계 17조 6,513억원(22.6%)으로 구성이 되어 일반회계 중심으로 재정운영이 이루어지고 있다.

지방재정의 세입구성은 자치단체 수준별, 동급 자치단체간에도 상당한 차이가 있으며 그 결과 자치단체간에 재정불균등(fiscal inequality)현상이 존재한다. 재정불균등현상은 재정자립도를 비롯하여 1인당 지방세수입, 1인당 GRP의 분석결과 등에 의해서 어느 정도 입증된다. 예를 들어, 2001년 기준 전국의 주민 1인당 자체수입액(지방세+세외수입/인구수) 평균은 639천원이고, 이것은 최고 용진군(1,009천원)과 최저 부산 북구(59천원)간에 약 17배의 차이를 보인다. 광역시와 도의 경우 최고, 최저지역간에 각각 1.3배, 3.3배의

2) 구체적으로, 다음의 요인들과 직 간접적인 관련이 있다 ① 국세의 지방이양(담배소비세(1988)) 및 경제 성장에 따른 세수 증가 ② 새로운 세목 도입(중합토지세(1989), 지역개발세(1992), 주행세(2000)) ③ 세율인상, 토지과표의 현실화 ④ 지방양여금제도의 도입(1991) ⑤ (내)국세수입 증가에 따른 지방교부세 지방양여금수입 증가와 지방교부세의 법정교부율 인상(2000년) ⑥ 소득증가, 사용료 수수료 요율 현실화, 대상사업 다각화 등에 의한 세외수입 증가 ⑦ 지방채 증가 ⑧ 민관공동출자사업(제3섹터사업) 및 경영수익사업의 확대 ⑨ 기타(국고보조금제도 조정(1987, 1997), 탄력세율제도의 확대 등)

차이를 보이는 한편 시, 군, 자치구의 경우는 각각 4.3배, 6.4배, 14.3배의 심한 격차를 보이고 있다(행정자치부 a, p. 105).

2) 세출구조의 변화

지방재정의 세출(2003년 통합회계 기준)을 살펴보면 기능별로는 사회개발이 39조 2,906억원(전체 세출의 50.3%)으로 가장 많고 그 다음이 경제개발(27.1%), 일반행정(16.1%), 지원 및 기타경비(4.6%), 민방위(2.0%)의 순으로 나타난다. 세출 성질별로는 사업예산이 43조 3,005억원(55.4%)으로 가장 많고 그 다음이 경상예산(23.3%), 예비비 등(18.1%), 채무상환(3.2%)의 순으로 나타난다.

주민 1인당 세출예산(2001년 기준)의 전국평균은 1,284천원이고, 최고지역(웅진군 5,061천원)과 최저지역(대구 달서구 202천원)간에는 무려 25배의 격차가 나고 있다. 자치단체 유형별로 최고, 최저치 간의 격차를 보면 광역시와 도의 경우는 각각 1.3배, 2.5배의 격차가 있는 반면 시, 군, 자치구의 경우는 각각 5.5배, 7.8배, 4.9배의 격차가 있는 것으로 나타났다(행정자치부 a, p. 111).

그러나 지방재정에 대한 중앙정부의 통제 강화는 지방자치단체의 자율성을 제약하고 있어 자치단체의 자율과 책임에 입각한 재정운영 및 효율성 도모에 장애가 되고 있다. 그러나 한편으로는 지방재정의 방만한 운영, 경기변동을 심화시키는

방향으로의 지방재정 운영 등 부작용을 사전에 방지하는 효과가 있다고 주장하고 있다.

3) 기능별 세출의 변화

지방자치단체장 민선 직전에 일반행정비의 비중이 증가하였으나 민선 직후부터 지속적인 감소세를 보여 주고 있다. 이는 지방자치체가 행정의 효율성을 제고하는데 기여하고 있음을 시사한다.

단체장 민선 직후 사회개발비는 크게 증가하여 총세출에서 차지하는 비중이 '94년 32.8%에서 '03년 50.3%로 커진 반면 경제개발비의 비중은 '94년 44.0%에서 27.1%로 오히려 대폭 줄었다.

민방위비와 지원 및 기타 경비는 지방자치단체 민선 이후 약간 증가하는 추세를 보이고 있으나 주목할 만한 정도는 아니다.

이상의 변화를 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 일반 행정비의 감소는 지방자치제 실시 이후 행정의 효율성이 향상되어 가고 있음을 나타낸다.

둘째, 장기적인 관점에서 지역 및 국가경제 발전에 도움이 될 것으로 기대되는 사회간접자본의 투자가 급격히 감소되고, 주민 생활과 밀접한 환경관리, 공원관리, 보건 및 생활환경개선비가 급격히 증가하고 있다.

셋째, 투자 성과가 장기간에 걸쳐 나타나는

〈표 2〉 기능별 세출 구성비 변화

단위: %

구 분	사회개발비	경제개발비	민방위비	지원 및 기타경비
1994	32.8	44.0	1.4	1.8
1996	36.5	41.6	1.9	1.3
1997	39.3	39.8	2.2	1.1
1998	40.9	36.5	2.0	3.3
1999	43.0	36.8	1.9	1.8
2000	45.2	34.5	1.9	1.5

주: 지방재정연감의 지방자치단체 세출 순계(일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계) 자료를 재구성한 것임.

투자를 회피하고, 재선에 도움이 되는 단기적인 사업에 투자가 이루어지고 있음을 나타낸다.

4) 품목성질별 지출의 변화

지방재정 세출순계를 인건비, 물건비 등 품목성질별로 구분할 경우에도 단체장 민선 직후인 1996년부터 인건비의 비중이 감소되고 있음이 나타나 행정의 효율화가 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

반면, 자본지출의 비중은 감소하고, 이전경비의 비중이 지속적으로 증가(11.3%→19.4%)하였음. 이전지출은 일반보상금과 이주 및 재해보상금, 포상금, 출연금, 민간경상이전 등으로 구성되어 있으며, 민간경상이전이 약 40%를 차지하고 일반보상금이 20%정도를 차지하고 있다.

전국적으로 자본지출수요가 많음에도 불구하고 분권화된 지방자치단체가 부담하는 자본지출의 비중은 줄어들고, 사회복지지출, 민간에 대한 경상이전과 같이 그 혜택이 모두 지역주민에게 돌아가며, 효과가 즉시 발생하는 지출의 비중은 민선 단체장선거 이후 크게 증가하였다.

3. 지방재정의 압박상태 및 요인

외환위기 이후 단기적으로 자치단체의 재정압박은 상당 수준에 이르렀지만 다행히 1999년 이후 2000년 초반까지 경기회복이 예상보다 빠른 속도로 전개되면서 전반적인 재정위기 위험은 사라진 듯 했으나, 후반부터 다시금 경기둔화의 조짐이 일고 있고 현재도 국내의 주요 경제연구소들이 향후 경제전망을 다소 어둡게 예측하고 있어서 당분간 지방재정의 전망은 밝지 않을 것으

로 예상된다.

김성순(2001)은 한국의 외환위기이후 급증하고 있는 재정적자와 그로 인한 정부부채의 누적으로 현재 많은 우려가 제기되고 있으며 또한 재정적자의 적정한 관리가 중요한 과제가 되고 있는 시점에서 재정정책의 지속가능성을 엄밀히 검토하고 재정적자를 효율적으로 극복할 수 있는 방안도 아울러 검토하였다. 그 연구는 재정적자의 지속가능성을 검증하고 재정적자의 효과적인 축소방안을 모색하고 있는데 그 분석 결과 현재까지의 추이로는 재정적자의 지속가능성이 존재하는 것으로 나타나고 있으나 (1) 재정적자가 상당히 유의한 실질소득 감소를 가져옴으로써 경제에 상당한 희생을 요구한다는 사실을 인식할 필요가 있다. 따라서 재정적자를 가급적 억제하도록 우선순위를 두어야 할 것이다. (2) 재정적자를 줄이는데 있어서는 재정지출의 축소와 조세증가가 불가피한데, 이 때 재정지출을 축소함에 있어서는 투자성지출보다 소비성지출을 억제하는 방법이 소득손실을 줄이고 구축효과를 방지하는데 더 효과적이며, 조세를 증가시킴에 있어서는 직접세를 낮추고 간접세를 높이는 방법이 과세저항과 탈세유인을 줄임과 동시에 노동공급 증대와 생산성향상을 유인하여 소득손실을 줄일 수 있다는 점을 제시해 주고 있다.

현재 우리의 지방재정을 압박하는 요인은 크게 보아 재정요인과 비재정요인으로 구분해 볼 수 있고, 이들 두 요인이 복합적으로 작용하고 있는 실정이다³⁾. 재정요인은 간단히 말해서 재정의 수입과 지출의 불균형(즉, 지출수요가 수입능력을

3) 일반적으로 지방자치단체가 경험하게 되는 재정압박이란 주어진 재정자원(financial resource)을 최대한 활용함에도 불구하고 합리적인 수준에서 추정되는 주민의 행정수요를 적절히 충족해줄 수 없는 상황으로 정의될 수 있다. 구체적으로, 예산대비 실제세입의 지속적 감소, 재정적자 증가, 물가상승률을 상회하는 지속적 세출예산 증가, 사업축소 연기, 지방채 원리금 상환부담 증가, 경제쇠퇴현상(실업률 증가, 개인소득 감소), 재산가치의 감소 및 체납세 증가 등의 현상이 상당 부분 관측된다.

초과하는 것)을 초래하는 요인을 뜻한다. 비재정 요인으로는 인구, 소득, 물가, 고용상태, 산업구조, 재산상태, 개발철학, 정부간 행정 규제 및 통제, 공무원제도, 정부조직구조 및 유연성, 천재지변, 단체장의 정치성향 및 행정능력, 지배정당, 시민단체 활동 등 복합적 요인이 있다.

여기에서 지방재정 전반에 걸쳐 재정압박을 가하는 주요 요인들을 간단히 기술하면 다음과 같다(그 정도와 발생요인은 자치단체마다 다르다).

첫째, 재정의 세입부문에서 예상되는 재정수입이 제대로 확보되지 못하는데 그 원인이 있다. 이것은 외환위기 이후 국가경제와 지역경제의 불황으로 인해 조세수입과 세외수입이 절대적으로 감소하거나 그 성장세가 크게 둔화되기 때문에 발생한다. 일반적으로 경제불황은 지방의 자체수입을 감소시킬 뿐 아니라 중앙정부와 상위정부로부터의 보조금을 축소시켜 지방자치단체에게 이중의 부담을 준다⁴⁾. 특히, 중앙 및 상위정부로부터의 이전재정에 크게 의존하는 시와 군의 경우 상당한 타격을 입게 된다. 특히, 중앙정부와 달리 지방자치단체의 경우 재정적자를 충당할 목적으로 적자재정(deficit financing)을 운영하는 것이 허용되지 않는 현 상황에서는 재정수입이 급격히 감소할 경우 지출을 삭감할 수밖에 없다.

둘째, 세출구조 면에서 경직성이 높은 것도 재정압박을 가속화시키는 요인으로 작용한다. 대부

분의 지방자치단체들은 인건비 등 경상경비의 비중이 상대적으로 높은 반면 투자사업비의 비중이 상대적으로 낮은 세출구조를 갖고 있다. 1999년도 결산자료 분석에 의하면 전국 자치단체의 투자비비율(사업비 결산액/세출결산액, 일반회계+기타특별회계)은 평균 66.1%이고 자치단체의 경상경비 비율은 약 30% 내외인 것으로 나타났다⁵⁾. (채무상환, 예비비 등이 약 5~10%를 차지함). 이와 같은 세출구조는 외부의 충격에 대하여 탄력적으로 대응할 수 있는 재정의 유연성이나 여유장치가 없는 것으로 세입이 급감할 경우 그로 인한 재정 전반의 타격이 심각할 수밖에 없는 구조이다.

셋째, 지방투자사업 부문의 비효율성 문제도 지방재정을 압박하는 요인으로 작용한다. 투자사업은 사회적 혜택과 사회적 기회비용(social opportunity cost)이 큰 특성을 지니므로 객관적인 판단기준에 따라 사업의 타당성을 검토한 후 추진되어야 하고 아울러 사업의 성과를 체계적으로 평가 관리해 주어야 한다. 그러나 대부분의 투자사업들이 객관적인 투자우선순위 결정기법이나 경제적 타당성 분석에 의하지 않고 정책결정자의 주관적 판단, 실무적 안식, 예산확보 가능성, 예산 집중주의, 단체장 공약사업, 민원 등의 복합요인에 의해 결정, 실시되는 문제점을 노정하고 있다

⁶⁾ 이와 함께 투자사업과 관련된 제도적 기반(예:

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

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

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

(감사원, www.bai.go.kr/files/ pnews, 2000).

투자심사기준, 기법 등)이 잘 정비되지 못한 것도 투자사업의 효율성을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

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

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

이에 함께 근년에 국내외 금리 격차가 크게 축소되는 현상이나 외환위기 이후 국가신용도가 하락하면서 차입금리가 높아진 현상은 자치단체의 해외 자금이용 효과와 가능성에 제약을 가하면서 간접적으로 지방재정을 압박하는 요인으로 작용할 것으로 예상된다(다만, 최근에 나타나는

국내금리의 인하 움직임은 자치단체의 국내 지방채 발행여건에 다소 긍정적인 신호로 받아들여진다).

III. 지방재정의 효율성제고를 위한 이론적 고찰

지방재정의 효율성을 논하려면, 우선 중앙정부와 지방정부간의 기능분담에 대한 기준을 설정하여야 하는데, R. A. Musgrave and P. B. Musgrave(1984)는 정부의 재정기능을 자원배분, 소득의 재분배 및 경제 안정화로 구분하고, 지방정부가 주로 독자적인 의사에 의해 수행해야 할 기능은 공공서비스의 공급과 관련한 자원배분기능이라고 제시한 바 있다. 그러나 규모의 경제의 크기에 따라 지역공공재 및 외부효과가 작은 재화는 지방정부가 공급하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 즉, 외부효과 내지 파급효과가 어느 지역까지 미치느냐의 범위에 따라 중앙정부가 할 일과 지방정부가 할 일이 구별될 수 있다는 원칙이다.

이러한 기준을 고려할 때, 국방, 외교, 국제무역, 금융, 이민, 항공·철도 등과 같이 그 재화와 서비스의 공급이 전국적으로 영향을 미치는 분야는 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하고, 환경

〈표 3〉 연도별 지방채 발행규모(1996~2003)

(단위 : 억원)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
총 세 입(A)	532,062	604,035	575,401	609,931	771,761	939,956	911,154	781,425
자체수입(B)	350,075	275,764	342,297	360,556	349,514	407,184	435,039	488,423
지방채(C)	40,271	48,470	51,934	53,626	32,276	32,163	38,557	22,639
C / B	11.5%	17.6%	15.2%	14.8%	9.2%	7.9%	8.9%	4.6%
C / A	7.6%	8.0%	9.0%	8.4%	4.2%	3.4%	4.2%	2.9%

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 각 연도.

주) 2001년도 결산, '02년도 최종예산, '03년도는 당초예산임.

과 주택분야는 중앙정부에서 그 정책을 수립하고, 지방정부는 공해규제 또는 공공주택의 공급을 직접 수행하는 것이 바람직하다. 그리고 농수산, 제조업, 교육, 보건, 사회후생, 고속도로, 자연자원, 지역개발 등의 각급 정부의 소관기능에 대해서는 중앙정부가 정책을 수립하고, 지방정부가 그 정책 집행을 담당하는 것이 바람직하다.

다음 지역경제와 지방정부의 투자지출과 소비지출을 통한 재정활동과의 관계를 연구한 문헌을 살펴보자. 이는 지방정부의 기능 및 필요성을 뒷받침해 주는 중요한 이론으로 Oates(1972)의 분권화정리(decentralization theorem)와 Tiebout모형(1956)을 들 수 있다.

Oates의 분권화정리는, 지역공공재의 생산을 어느 단계의 정부가 담당하던 동일한 비용이 든다면, 각 지방정부가 스스로의 판단에 의해 그 지역에 적정한 양의 지역공공재를 공급하는 것이 중앙정부에 의한 공급보다는 효율적이라는 것이다. 왜냐하면 중앙정부가 획일적으로 모든 지역에 지역공공재를 공급하는 것보다는 선호의 차이를 반영할 수 있는 지방정부에 의해 공급되는 것이 사회적 후생비용 또는 사중손실(deadweight loss)을 줄일 수 있기 때문이다.

Tiebout는 지역공공재의 효율적인 공급을 위해서는 분권화된 체제가 바람직할 수 있음을 보여주는 지역공공재모형을 제시하였다. 충분히 많은 수의 지역단위가 존재하고, 지역마다 각기 다른 공공서비스와 조세정책을 제공하는 분권화된 체제에서 각 개인들이 자유로이 이동할 수 있다면 그들의 선호에 합치되는 수준의 공공재를 제공하는 지역을 선택할 수 있을 것이다. 즉, 발에 의한 투표(voting with the feet)를 함으로써 개인들은 자신들의 선호를 나타내는 동시에 자신이 가장 좋아하는 공공서비스와 조세체도를 제공하는 지역에 정착할 수 있을 것이다. 주민들은 이러한 이

동과 선호표시에 의해서 지역공공재공급의 적정 규모가 결정될 수 있으며, 각기 선호하는 지역에 정착하여 더 이상 이동할 유인이 없을 때 이 모형의 균형은 파레토효율적이 된다. 이 효율성은 두 가지 측면에서 논의될 수 있다. 첫째 효율성은 지역내의 효율성에 관한 것으로 특정지역의 인구 규모가 주어졌을 때, 특정지역의 효율적인 지역공공재의 공급 또는 재정지출은 그 지역주민들의 선호의 합에서 주민 각자가 공공재에 대해 기꺼이 지불하려고 하는 비용의 차이인 공공재의 순효용을 극대화하는 과정에서 결정된다는 것이다. 두번째 효율성은 지역간의 효율성에 관한 것으로, 주민 각자는 공공재 서비스의 대가로 지불하는 세금가격과 공공재의 혜택을 고려하여 자신이 선호하는 공공재를 공급하는 지역을 찾아 이주하므로 그 결과 전국적인 차원에서 지역간 지방공공재는 효율적으로 배분된다는 것이다.

그 후 이러한 모형은 Gramlich (1969), Henderson et al(1973) 등에 의해 지방재정활동은 예산제약하에 지역주민의 선호극대화에 의해 결정된다는 아이디어를 구체화하는 방향으로 발전하였다. 이와 같은 분석에는 지역주민들 중 누구의 선호를 극대화하는 것이 타당한가의 문제가 해결되어야 하는데, 지역주민중 중위소득을 갖는 투표자의 선호가 대표적인 선호가 되어야 한다는 중위투표자모형으로 제시되었다. Helms(1985)는 지방정부의 지출과 지방세가 동시에 지역경제성장에 미치는 영향을 분석하였는데, 지방세수입이 지방정부의 투자지출에 쓰이는 경우 지역경제에 양(+)의 순효과를 나타내는 반면에, 지방세수입이 지방정부의 소비지출에 쓰이는 경우 음(-)의 순효과를 나타낸다는 것을 보였다.

한편 여러 학자들의 재정정책의 효과에 대한 시각은 각기 다른데 그 중 최근 경제학자들이 정부활동에 대해 새로이 인식한 것은 정부지출과 조

세가 민간의 경제활동에 직접적인 영향을 미친다는 것이다. 이러한 연구는 종래의 Keynesian의 IS-LM모형으로 대표되는 표준거시모형들은 특정적(ad hoc)이고 내적일관성(internal consistency)이 결여된 접근방법을 사용하고 있고, 재정정책에 대한 분석도 수요분석에 치중하였다는 비판으로 비롯되었다. 따라서 최근에는 미시적 기초(microfoundation)를 둔 거시모형으로서 일반균형모형으로 분석을 행하고 있는데, 이를 통한 재정정책에 대한 분석방법은 모형상에 수요, 공급 양 측면을 동시에 고려할 수 있고 재정지출이 민간소비 및 생산등에 미치는 직접적인 효과도 고려할 수 있는 장점이 있다. 김성순(1991)은 일반균형모형(general equilibrium model)을 이용하여 재정지출의 경제적 효과를 분석하였다. 실증분석 결과에 따른 모형이 시사하는 바는 민간자본과 정부자본 간에는 보완성이 존재하고, 민간소비와 정부소비간에는 대체성이 존재한다는 것이다. 이러한 결과는 국민소득모형상에서 중앙 및 지방재정지출을 단일지출요소로 취급하는 것이 적절치 않음을 시사한다. 공공지출변화의 민간경제활동에 대한 영향을 분석함에 있어서, 지방재정지출 세부항목중 어떤 지출은 생산적 성격과 소비적 성격을 모두 지니는 경우도 있겠으나 생산적 성격이 강한 투자성지출은 민간생산과정상에서 한계생산을 증대시키는 공공자본으로, 그리고 소비적 성격이 강한 재정지출은 민간소비 또는 여가에 대한 대체 내지 보완재역할을 하고 있는 것으로 파악된다. 또한 이러한 분석 결과는 재정지출 규모를 증가시키지 않고 그 구성내용을 변화시킴으로써 재정지출의 효율성을 높일 수 있음을 시사한다.

또한 재정정책의 구조변화 내지 비선형 효과에

관한 연구⁷⁾가 최근 거시계량경제분야에 있어서 관심사가 되고 있다. 선진국들에 대한 실증연구에 의하면, 재정확장기와 재정감축기에 상이한 비대칭적인 재정충격에 대한 반응을 보임으로써 재정정책이 민간경제에 대해 유의한 비선형적인 효과가 존재함을 보여준다. 이에 대한 최근 연구경향을 기존연구를 통해 살펴보면, 먼저 Giavazzi and Pagano(1990)는 1987~89년 기간의 Ireland와 1983~86년 기간의 Denmark의 재정긴축을 통한 안정화 정책이 확장적 재정조정을 나타내어 전통적 Keynesian의 승수효과에 반하는 결과를 보이고 있다. 이러한 non-Keynesian적인 정책 효과에 대해 이론적으로 확인할 수 있는 두 가지 경로(channels)를 생각할 수 있는데, 그것은 표준 거시적인 「부효과(wealth effect)」와 「기대효과(expectation effect)」이다. 먼저 민간부문의 부(private wealth)는 정부부채가 높은 상황에서 재정긴축을 할 경우 정부부채에 대한 위험프리미엄의 감소와 적자감소를 통한 이자율변화에 의해 영향을 받을 수 있는데, 이 부효과는 이자율을 낮추고 따라서 민간의 부를 높여 가계소비를 촉진할 수 있다는 것이다. 이러한 기대효과가 작동하려면 일시적 재정조정이 미래의 조세부담을 항구적으로 낮추리라는 기대에 반영되고, 이 기대가 충분히 지속가능할 정도로 커야 한다. 이것은 또한 가계의 항상소득을 증가시키고 따라서 현재소비 및 계획된 소비를 증대시킬 것이다. Giavazzi and Pagano(1990)는 Ireland와 Denmark의 확장적 재정조정을 설명하는데 있어서 이러한 효과가 필요하다는 것을 보였다. 민간 경제주체가 기대변화를 가져오는 경제환경의 신호를 관찰하는데 있어서는 기대효과가 중심을 이룬다.

7) 상세한 것은 김성순(2003)을 참조바람.

IV. 지방재정운영의 성과평가

1. 재정지표분석을 통한 성과평가

최근 3년간 10개 재정분석지표의 변화추이를 살펴보면, 지방채상환비율, 자체수입증감율의 지표값에서 재정상태가 다소 개선된 것으로 나타나지만, 나머지 8개 지표값에서는 큰 변화가 없으며, 특히 재정자립도, 투자비비율, 경상경비증감율의 지표값에서 재정상태가 오히려 악화되었음을 알 수 있다.

2. 사례분석을 통한 성과평가

1) 선심성·행사성 예산의 집행

행사성·선심성·낭비성 경비의 집행사례로서

단체장 공약실천사항 등 업적홍보책자 과다제작·배포, 연말연시 각종기념행사 등에 선물·기념품 과다구입, 외빈초청시 선물·기념품 기준액 초과 과다집행, 각종 축제, 문화제, 체육대회 등 행사경비 과다증액 집행, 업무추진비의 과다편성 및 집행의 부당⁸⁾, 지방의회관련예산의 과다편성 및 집행⁹⁾ 등이 지적되고 있다

민선단체장체제 출범이후 단체장이 차기선거를 의식 또는 개인적 이미지 부각을 위해 주민의 삶의 질과 관계가 없는 일회성·전시성·선심성 행사 등에 과다하게 예산을 집행하고 있는 경향을 보이고 있다.

'94~'99년간 행사성경비 예산규모를 보면 '94년 419억, '95년 570억, '96년 892억, '97년 1,231

〈표 4〉 재정분석지표값의 추이

(단위: %)

구		분	1998년	1999년	2000년	비 고
건전성	자주성	재정자립도	55.24	54.15	53.48	악화
		재정력지수	72.81	74.85	71.45	불규칙
	안전성	경상수지비율	36.88	35.80	33.28	개선
		세입세출충당비율	93.83	93.10	93.51	일정수준
		지방채상환비율	6.57	5.83	5.67	개선
효율성	생산성	재정계획운영비율	97.13	103.39	101.97	불규칙
		세입예산반영비율	102.43	100.16	100.51	일정수준
		투자비비율	71.68	66.10	64.89	악화
	노력성	자체수입증감율	91.27	109.81	104.04	개선
		경상경비증감율	97.28	101.71	106.28	악화

8) 감사원 감사에서 지적된 사례로 보상금 등을 업무추진비로 임의전용하여 집행, 사업추진과 무관한 격려금, 오·만찬비 등을 시책업무추진비에서 집행, 업무추진비 집행시 당면업무추진 등 막연한 목적으로 지출하고 그 집행용도 및 내역 미정리 등을 들 수 있음

9) 감사원감사에서 지적된 사례로 의정활동비를 당초예산에는 기준액대로 편성하고 추경예산에서 기준액보다 과다편성, 예산편성지침에 없는 의정활동보고회 지원경비, 의정활동홍보비 등의 명목으로 의정활동비 과다편성, 지방의원 해외여비를 과다편성하고 의정활동비 보상금 등에서 추가사용, 지방의원 해외여비 예산편성기준액이 없어 재정자립도가 낮은 자치단체가 더 많은 예산편성 등을 들 수 있음

〈표 5〉 소모성·행사성 경비 운영상황

(단위 : 백만원, %)

구 분		1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
제주도	경상경비	65,530 (100.0)	100.0	68,761 (104.9)	100.0	72,246 (110.2)	100.0	81,953 (125.1)	100.0	97,536 (148.8)	100.0
	소모성· 행사성 경비	16,107 (100.0)	24.6	18,684 (116.0)	27.2	24,278 (150.7)	33.6	26,313 (163.4)	32.1	39,406 (244.7)	40.4
B시	경상경비	18,886 (100.0)	100.0	20,100 (106.4)	100.0	20,147 (106.7)	100.0	20,388 (108.0)	100.0	21,232 (112.4)	100.0
	소모성· 행사성 경비	3,082 (100.0)	16.3	1,774 (57.6)	8.8	1,382 (44.8)	6.9	1,687 (54.7)	8.3	2,490 (80.8)	11.7
C군	경상경비	26,784 (100.0)	100.0	30,865 (115.2)	100.0	31,598 (118.0)	100.0	31,582 (117.9)	100.0	33,485 (125.0)	100.0
	소모성· 행사성 경비	7,144 (100.0)	25.7	7,722 (108.1)	25.0	8,116 (113.6)	25.7	8,430 (118.0)	26.7	9,411 (131.7)	28.1

억, '98년 1,137억, '99년 1,071억, '00년 1,583억 (당초예산)이다.

경상경비 중 특히 예산절감이 요구되는 선심성(소모성) 경비(업무추진비, 보상적 경비, 민간 및 사회단체경상보조, 해외관련경비)와 행사성 경비(인건비성경비¹⁰⁾, 행사비¹¹⁾, 홍보비)를 대상

으로 그 실태를 2000년 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

제주도는 경상경비의 40.4%로서 '96년대비 144.7%증가하였는데 이는 동기간 중 경상경비 증가율 48.8% 및 총세출 증가율 80.5%에 비해 상당히 높다. 그러나 관광제주의 특수성을 감안할 때

〈표 6〉 민간사회단체 예산지원 현황

(단위:백만원)

구 분		1996	1997	1998	1999	2000
제주도	단체 수	147	119	130	166	145
	금액	7,256	6,316	10,948	8,039	9,499
B시	단체 수	31	44	38	43	49
	금액	173	297	294	282	314
C군	단체 수	23	34	31	38	31
	금액	130	165	247	269	284

10) 인건비성경비는 운동부, 교향악단, 합창단, 무용단 등에 소요되는 경비임

11) 행사비는 시도(시군구)민의 날, 공연 축제 문화행사, 위로 위문행사, 각종 보고대회, 세미나, 공청회, 각종 체육대회, 주민교양 취미교실 등 강좌, 각종 기념행사 등에 소요되는 경비임

관광객유치를 위한 불거리로 지속적인 각종 이벤트행사 개최의 필요성이 인식되므로, 이러한 행사들이 제주 고유의 민속과 문화를 널리 알리는 독특한 문화산업으로 정착될 수 있도록 차원 높은 발전적인 노력을 할 경우, 그 행사는 관광상품의 부가가치를 창출하고 생산성을 높이는 행사로 정당화될 수 있을 것이다.

민간보조금 예산편성·집행의 부당사례로서 보조근거가 없거나 보조가 불필요한 단체에 대해 타성적으로 보조금 예산지원, 민간인에 대한 경상보조예산을 단순한 친목단체인 향우회 등에 임의 보조, 보조사업 여건이 불비한데도 보조금 예산을 집행하거나 보조사업을 주관부처 시설기준보다 초과계획 추진하여 보조금 사업성과 차질초래 등이 지적되고 있다.

민간단체에 대한 지원을 사업별로 심의하여 민간경상보조로 총괄하기 때문에 임의보조단체에 대한 예산지원현황을 구체적으로 파악하기 어려우나, 이에 대한 경비규모는 지속적으로 증가추세에 있는데, 사례단체별로 2000년을 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

제주도의 경우 민간단체에 대한 경상보조 총

액규모가 전체 세출예산의 1.6% 점하고 있는데, 민간단체의 지원신청을 받아 실·국장으로 구성된 심의위원회에서 심의한 후 의회의 의결을 거쳐 예산지원을 결정한 145개 단체에 9,499백만원이 지원되고 있다.

2) 투자사업계획 및 예산관리

투자사업을 국고보조사업, 지방양여금사업, 시·도비보조사업, 자체사업으로 구분하여 예산집행 실적(결산액/예산액, 이월액/예산액, 불용액/예산액)을 2000년 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

제주도는 결산액/예산액에서 지방양여금사업(87.2%)이 가장 낮은데, 이는 중앙정부의 가내시조치, 자금배정 문제로 인해 예산이월이 많이 이루어지고, 이들 사업이 계속비사업으로서 불용액으로 처리되지 않은 채 이월되기 때문이다.

3) 지방기금 및 기타특별회계운용

산발적·중복적 기금설치로 지방재정의 통합성 및 건전재정운영의 저해, 여유자금이 통합관리되지 못하고 칸막이식으로 운영되어 기금운영의 경직화 초래, 기금의 자의적 불합리한 관리운용 등으로 낭비요인이 발생하고 있다.

〈표 7〉 투자사업의 관리현황

구분		결산액/예산액	이월액/예산액	불용액/예산액
제주도	국고보조사업	93.8	5.2	1.0
	지방양여금사업	87.2	12.8	0.0
	자체사업	91.7	8.0	0.3
B시	국고보조사업	71.5	27.6	0.9
	지방양여금사업	57.0	43.3	0.0
	도비보조사업	62.5	32.5	3.9
	자체사업	65.6	25.7	8.7
C군	국고보조사업	78.7	20.4	0.8
	지방양여금사업	73.6	25.9	0.3
	도비보조사업	86.9	11.8	1.2
	자체사업	68.3	29.4	2.3

〈표 8〉 기금 현황

(단위 : 백만원, 건)

구 분	제주도(1999년)	B시(2000년)	C군(2000년)
수입액(E)	83,997	2,381	2,033
지출액(F)	4,903	(조성액)	(조성액)
F/E(%)	5.8		
기금 수	16	9	6
소액기금	10	9	6

대체로 대부분의 기금이 적립만 할 뿐 고유사업 활동이 부진하여 여유자금을 사장하는 결과를 초래하고 있으며, 유사기금, 필요성이 낮은 기금, 선심성 기금이 무분별하게 설치되어 있고, 소모성의 소액규모인 동시에 사후관리가 미흡하여 사업목적의 달성여부, 지원효과 등을 파악하기가 어려운 데¹²⁾, 2000년 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 제주도는 16개 기금에 총 조성규모는 762억원이나 20억원이하의 소액기금이 10개인데, 이들 기금은 기금설립 목적을 달성하기가 곤란한 것으로 보인다.

4) 재정관리제도의 운용

(1) 중기지방재정계획제도

세입과목별로 최종예산에서 중기재정계획상의 금액을 어느 정도 반영하였는지 즉, 재정계획사업에 대한 예산반영율을 살펴보면 다음과 같다. 제주도의 경우 중기재정계획상의 세입추계액과 최종세입예산액간의 괴리율은 7.3%로 나타나고 있으나 세외수입은 18.9%로서 그 괴리의 정도가 아주 높게 나타나고 있으며, 5개년(1996~2000년)의 지출사업의 평균 재정계획 대비 최종예산반영율은 101.4%로 매우 높게 나타나고 있으나 일부 특별회계사업의 재정계획에의 반영은 매우 낮게 나타나고 있다.

〈표 9〉 재정계획과 최종예산간의 비교(1996~2000)

(단위:%)

구 분	합 계	지방세	세외수입	지방교부세 (조정교부금)	지방 양여금	국고 보조금	도·시비 보조금	
제주도	반영율	93.3	95.2	88.9	101.4	100.4	104.5	-
	괴리율	7.3	4.8	18.9	6.0	0.4	4.5	-
B시	반영율	123	109	105	112	102	310	126
	괴리율	28.5	9.0	17	12	27	210	26
C군	반영율	109	100	133	102	99	105	109
	괴리율	18.8	2.9	38.2	6.3	14.7	30.0	14.6

12) 예컨대, 자립장학기금과 애향장학기금은 대상사업이 중복되고, 재해대책기금과 재난관리기금은 관련 법령이 다르기는 하나 수혜자가 유사하고 현실적으로 재해와 재난을 구분하기가 어려우며, 체육진흥기금·주민지원기금·노인복지기금은 원칙적으로 예산제도를 통해서 사업을 추진하는 바람직한 기금임.

〈표 10〉 투자심사 결과(1996~2000)

(단위 : 사업건수, %)

구 분	계	적 정	조건부	재검토	부적정
제주도	29(100.0)	19(65.5)	9(31.0)	1(3.5)	-
B시	69(100.0)	47(68.1)	11(15.9)	9(13.0)	2(2.9)
C군	12(100.0)	12(100.0)	-	-	-

(2) 투융자심사제도

투자사업에 대한 투융자심사를 위한 위원회의 운영실적과 투융자심사의 결과를 살펴보면 다음과 같다. 제주도의 경우, 투자심사위원회가 15명(공무원 3인, 지방의원 3인, 학계 7인, 기타 2인)으로 구성되어 있으나 그 운영실적은 연도별로 불규칙적이며('96년도 : 2회, '97년도 : 2회, '98년도 : 2회, '99년도 : 1회, '00년도 : 1회), 정기분(상하반기), 수시분 등으로 정례적인 운영방침이 없이 필요에 따라 수시로 형식적으로 개최하고 있는데, 투자심사 대상사업 29건(1996~2000년) 중 적정사업으로 판단한 사업 건수는 19건(65.5%)이나 부적정사업은 전혀 없다.

거의 모든 단체가 자체심사가 형식적으로 이루어지는 등 투융자심사에 관한 담당부서의 업무이해도가 낮은 뿐만 아니라 효율적 업무집행을 위한 매뉴얼이 마련되어 있지 않은데, 투융자심사의 활용실태를 살펴보면 다음과 같다. 제주도의 경우 투융자심사결과 부적격사업이나 투융자 미실

시 사업을 예산편성한 사례는 없으나, 투융자심사 결과 적정이나 조건부로 판단된 28건(1996~2000년)의 사업에 대한 예산반영사업 건수는 67.93%(19건)에 불과하며, 이들 사업중 사업기간을 초과하여 추진되고 있는 사업(3건)과 미추진사업(10건)은 13건으로 나타났다.

V. 지방재정운영의 개선과제

1. 지방재정운영의 건전성 제고

1) 지방예산편성지침운용의 합리성 제고

첫째, 자율성이 강조되는 업무(자치단체의 고유사무와 단체위임사무)의 수행 및 경비지출에 대해서는 예산편성의 자율성을 대폭 강화한다.

둘째, 자치단체간 동일한 행정수요가 유발되고 경비집행의 형평성이 요구되는 경비 및 국가의 예산편성지침상 기준이 제시된 경비의 범위를 대폭 축소하여 자율성을 확대하되 경비절감에 대한

〈표 11〉 투자심사사업의 예산반영 건수와 비율

구분	제 주 도			B 시			C 군		
	사업수(E)	예산반영(F)	F/E(%)	사업수(E)	예산반영(F)	F/E(%)	사업수(E)	예산반영(F)	F/E(%)
계	28	19	67.9	58	17	29.3	12	12	100
'96	9	7	77.8	17	1	5.9	-	-	-
'97	4	3	75.0	11	5	45.5	1	1	100
'98	2	2	100.0	9	2	22.2	1	1	100
'99	4	2	50.0	11	4	36.4	-	-	-
'00	9	5	55.6	10	5	50.0	10	10	100

인센티브제와 연계를 강화한다.

셋째, 획일적으로 설정된 예산편성기준을 자치단체의 실정에 적합하도록 그룹화¹³⁾하는 등 다원화하여 영국과 같이 합리적인 지출상한제도를 설정하는 방안을 검토한다.

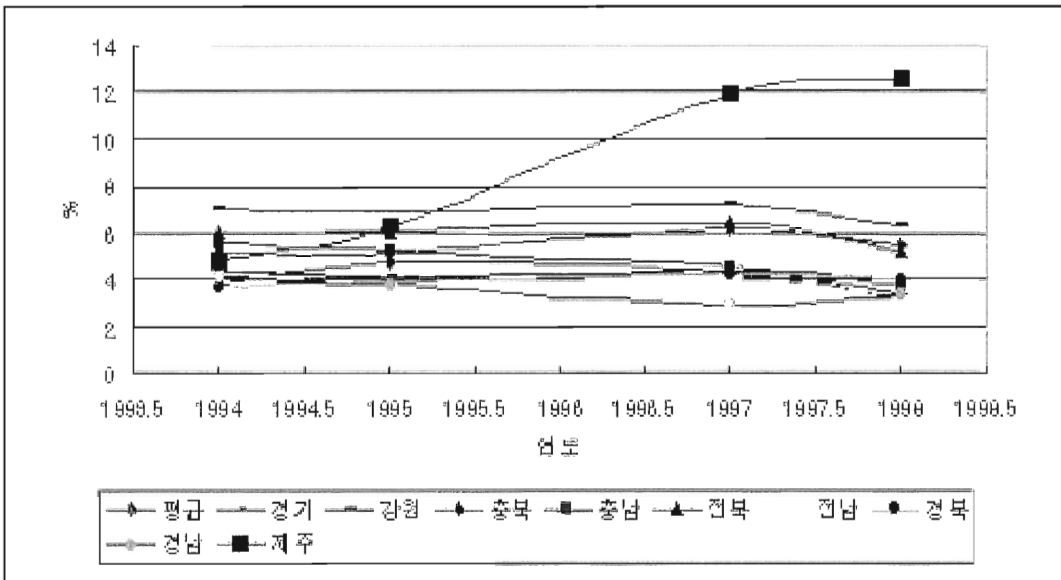
2) 지방채의 적정관리

지방의 투자재원이 기본적으로 부족한 상황에서 지방채의 역할은 앞으로 강화될 것으로 전망된다. 따라서 지방채에 대한 체계적인 관리가 어느 때보다 중요해질 것이다. 일반적으로 재정능력을 초과하는 과도한 지방채 발행은 지방재정에 압박을 가하고 주민복지를 감소시키지만 적정 수준의 지방채 활용은 여러 가지 장점과 유용성

(자금조달의 용이, 주민부담의 기간별 분산, 지역경제 활성화, 다음 세대와 현 세대의 공동비용부담 등)을 지닌다. 현 시점에서 볼 때 지방채 문제는 모든 자치단체의 공통된 문제라기보다는 일부 자치단체가 지방채를 남용하고 그것을 투자사업에 효율적으로 활용하지 못하는데 있다.

거시적으로 볼 때, 현재의 지방채 발행규모는 지방재정의 역량에 비해 과도한 수준은 아니다. 그리고 일부 자치단체를 제외하고는 지방채 발행잔고가 GRP에서 차지하는 비중이 상대적으로 높지 않음을 알 수 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 이와 같은 실증분석 결과는 지방재정의 지방채발행 잠재력을 뒷받침해주는 것이다¹⁴⁾.

<그림 1> 지역내총생산 대비 지방채 잔고액 비율(도)



13) 지역특성(면적등 지리적 상황, 주민구성형태)과 재정여건(재정자립도, 투자비비율, 채무 상황등) 등을 반영

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

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

끝으로, 그 동안 나름대로 순기능을 해왔던 기재승인제도에 대하여 최근의 경제 사회변화를 적절히 반영하는 선에서 일부 정책변화를 시도할 필요가 있다. 예를 들어, 현재 중앙정부가 각 자치단체별, 대상사업별로 개별승인을 해주는 방식에서 지방채의 규모나 사회적 파급효과가 큰 핵심 사업을 제외하고는 각 자치단체장에게 일정범위 내에서 지방채발행 승인을 포괄 위임해주는 방식이다.

3) 재정분석 및 재정관리(균형재정)기반의 정비

(1) 지방재정분석 측정의 실효성 확보

지방재정분석 진단제도를 수정 보완하는 한편 장기적으로는 자치단체가 자율적으로 “자기진단(self-diagnosis)”을 수행할 수 있는 체제로 변화시킬 필요성이 있다. 동 제도는 최근 그 동안 제기되었던 제도운용상의 문제점을 상당부분 개선 보완하면서 자치단체의 재정 건전성을 점검하고 유도하는 가장 유력한 제도적 장치로 자리 잡고 있다. 동 제도가 한 단계 더 발전된 모습을 갖추기 위해서는 재정의 건전성·효율성 개념을 보다 객관적으로 측정해줄 수 있는 수단의 현실 타당성을 지속적으로 높여나가야 할 것이다. 구체적으로, 건전성 부문에서는 자치단체의 재정력과 채무상환능력을 보다 정확히 측정해줄 수 있는 지표가 보완되어야 하며, 효율성 부문에서는 행정활동의 원가개념을 포함하는 재정성과측정, 재정운영의 생산성, 징세노력, 세입 성장성, 예산절감노력을 측정해 줄 수 있는 지표가 보완되어야 한다¹⁵⁾.

재정분석 결과의 공개 및 활용, 재정진단 대상단체의 선정 및 재정건전화계획 문제는 지방자치의 기본정신과 중앙·지방간의 파트너십을 존중하는 관점에서 개선되어야 한다. 특히, 재정진단은 재정의 불확실성이나 재정부실 내지 위기 징후가 분명한 자치단체에 국한하여 실시하는 원칙을 정립해나가야 한다¹⁶⁾. 재정분석 결과는 관련 제도적 장치-예산편성기본지침, 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채승인제도-와 연계시켜 상

-
- 15) 복식부기제도가 도입될 경우 재정분석지표 특히, 효율성관련 지표가 상당히 바뀔 것으로 예상되며 지표간의 상대 중요성도 달라질 전망이다. 그리고 민간부문에서 보편적으로 활용되는 각종 “비율분석(ratio analysis)” 지표도 상당부분 활용될 가능성이 높다. 이러한 과정에서는 재정분석의 대상을 현행 일반회계 중심에서 일반회계와 특별회계를 망라하는 통합수지 측면에서 접근할 수 있도록 경로가 마련되어야 한다.
- 16) 재정진단 대상단체의 선정이 재정 건전성 부문의 “안정성 지표”를 중심으로 접근되는 것은 일단 바람직한 것이다. 다만, 안정성 가운데서도 지방자치단체의 재정 불확실성이나 위기(위험) 징후를 결정적으로 포착해줄 수 있는 지표를 중심으로 분석하고 그 징후가 분명한 자치단체에 국한하여 재정진단을 실시하는 것이 합리적이다.

호 상승효과를 극대화시킬 필요가 있다. 예를 들어, 중기재정계획의 주요 재정목표에 재정분석지표를 적절한 방식으로 포함시키는 방안, 투융자심사제도의 심사요건과 지방채승인제도의 승인요건에 관련재정분석결과를 반영시키는 방안, 그리고 재정분석 결과를 지방교부세제도와 연계시켜 재정 인센티브제도를 활용하는 접근이 이에 해당한다(이 경우 특별교부세를 활용하여 필요 최소한에 국한하는 것이 합리적임).

(2) 세입세출의 적정관리

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

일반적으로 지방세 수입의 경우 거의 매년 세수 초과달성현상이 나타나는데 여기에는 세수추정 기법 및 통계기반과 관련된 문제도 있지만 자치단체들이 실제 예상되는 수입보다 10~20% 정도 낮추어 예산을 편성하는 관행이 일조를 하고 있다. 이것은 지방재정의 당초예산과 결산을 비교해봄으로써 분명히 알 수 있다. 최근 몇 년간(1997~2000)의 통계자료를 토대로 지방재정의 당초예산과 최종예산, 당초예산과 결산을 비교해본 결과 각각 평균 11.8%, 7.6%의 오차가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 사실을 인식하고 각 자치단체는 지역의 관련기관 및 전문가와 유대관계를 맺고 세입 세출 추계모델을 정립하는 한편 관련

통계기반을 구축하는 노력을 기울여야 한다. 이러한 노력이 있을 때 형식적 의미에서의 균형재정이 아닌 진정한 의미에서의 균형재정을 추구할 수가 있다.

2. 지방재정운영의 효율성 제고

1) 지방재정투융자심사제도의 강화

지방자치단체에 대한 통제·관리 측면 보다는 자율적 투자심사체제의 강화에 중점을 두는 방향으로 유도하여 자치단체의 자체심사에 중점을 두도록 개선한다.

2) 예산관행의 획기적 개선

첫째, 12월에 이루어지는 마지막 정리추경 시 불합리하거나 예측을 잘못하여 발생하는 사업이월 문제를 정리하는 예산작업의 관행을 획기적으로 개선하여 가능한 2차 추경 이전(대략 9월 이전)에 이루어질 수 있도록 유도하여 사업의 안정성, 계획성을 제고한다. 기초자치단체의 경우 광역자치단체의 추경 결과를 토대로 추경을 편성하는 경향이 있으므로 추경시점의 조정이 필요하다.

둘째, 결산시에 발생하는 이월금과 불용액(순세계잉여금)의 과다는 실질적인 지방재정규모의 왜곡된 결과로 나타나므로 잉여금을 축소하여 예산과 결산의 괴리를 줄여야 할 것이다. 명시이월 제도는 예산운영의 탄력성을 확보하기 위한 유효한 장치이나, 이러한 명시이월 현상¹⁷⁾이 빈번하게 발생하면 결국 예산운용의 비효율성을 초래할 수 있으므로 명시이월의 요건을 보다 강화할 필요가 있다.


3) 기금 및 특별회계제도의 개선

기금과 특별회계의 설치근거와 요건을 재정비하여 다음과 같이 대상사업 범위를 명확히 한다.

17) 관행화되어 있는 명시이월의 주요 원인은 자체재원 부족에 따라 지원되는 보조금이 연도말에 집중되거나 보상이 지연되는 경우인데, 이러한 현상은 매년 반복되고 있음.

특별회계와 기금이 모두 설치된 경우, 특별회계 또는 기금으로 단일화·기금과 기능적으로 유사한 특별회계가 설치되어 있는 경우는 특별회계와 통합·설치목적과 사업의 성격상 지속적이며, 지방비의 부담이 큰 경우에는 특별회계로 통합·이미 자금형성이 이루어져 독자적 자금운용이 가능한 경우에는 기금으로 통한다. 그리고, 일정금액 이하의 특별회계 및 영세기금은 일반회계 또는 유사기금에 통한다.

3. 제주도 재정에 대한 시사점

- 1) 제주도의 재정구조는 도의 규모가 작아 공무원수가 상대적으로 많으며 인력감축도 실질적인 기구감축에 이루어지지 않고 임시기구로의 전환으로 하는 등의 요인으로 경상적 경비의 비중이 높아 재정구조의 경직성이 높다고 볼 수 있으므로 재정지출의 효율성이 더욱 요구된다.
 - 2) 지방채가 다른 자치단체보다 과다하여 재정압박요인이 되고 있으나 그 상환대책이 불명확하다 보여지므로 보다 면밀한 장기적 상환대책을 세워 이에 맞추어 긴축기조로 가야한다. 지방채원리금부담의 증가도 뿐만 아니라, 시·군도 동반부실화가 우려된다. 그러므로 선심성, 일회적인 행사성 경비를 줄이고 관광진흥을 위한 민속적이며, 문화적인 생산적 행사와 핵심사업에만 주력해야 할 것이다.
 - 3) 경주마권세, 관광복권 같은 세외수입의 증대는 좋은 현상이나 이는 안정적인 수입이라기 보다 사행심에 의존하는 부침이 큰 임시적 수입이라 볼 수 있으므로 경상수입으로 보아서는 안되고 채무상환 등에 사용하는 것이 적절할 것이다.
 - 4) 공기업의 경영효율화가 필요하다. 지방자치단체의 재정규모가 증가한 데에는 지방자치제 실시로 인해 지자체의 업무영역이 넓어진 것 이외에도 너무 광범위한 서비스를 제공하는데 원인이 있다. 따라서 지역주민의 삶의 질을 높이면서 지역주민을 위한 투자가 이루어질 수 있도록 필수적인 생활환경기준을 의미하는 기본서비스항목과 최소서비스 기준(Civil Minimum)을 설정하고, 이를 바탕으로 상·하수도 등 각종 현안사업을 중심으로 한 공공서비스의 범위를 조정하고 운용할 필요가 있다.
 - 5) 국제자유도시 등 투자개발사업의 재원부족을 만회하기 위해 민자유치를 하는 것은 좋으나 민자유치는 면세혜택 등 유치조건의 부여로 인해 도재정에도 조세지출성의 부담이 있는 것을 고려해 적절한 범위내에서 비용편익분석을 거쳐 유치하는 것이 바람직하다. 국제자유도시추진을 위한 기반사업은 중앙정부의 지원에 의존하는 바 크나 이 또한 그 지원이 약해 크게 기대할 바도 못된다.
- 따라서 지방채 상환을 통해 재정의 건전성을 유지하도록 하고 재정지출에서도 지출구성내역을 달리함으로써 효율성을 높일 수 있음을 인식하고 소비성지출을 최대한 줄이고 투자성 지출을 늘여 지역경제 활성화와 민간부문의 생산성 증대에 기여하도록 해야 할 것이다. 

참고문헌

- 김동건 외 5인, 『주요국의 지방재정』, 지방경제사, 1996년 2월.
- 김선구, 권수영, “정부부문에서의 발생주의회계/복식부기제도 도입 및 추진방안”, 회계저널, 제8권 제1호, 1999, 6.
- 김성순, “재정적자의 파급효과와 지속가능성”, 『재정논집』 제15집 2호, 한국재정학회, 2001.6.
- _____, “일반균형모형을 이용한 재정지출의 경제적 효과분석”, 『재정논집』 제5집, 한국재정학회, 1991.
- _____, “한국 외환위기이후 재정정책의 구조변화에 대한 연구”, 정기학술대회논문, 한국경제학회, 2003. 2.
- _____, “지방재정의 투자효율성 제고방안”, 『지방재정의 건전성과 효율성제고 방안』, '97 지방재정세미나 최종보고서, 한국지방재정공제회 · 한국재정학회, 1997. 4.
- 김성태, “지방재정 관리제도의 개선방안”, 『지방재정발전을 위한 세미나』, 한국재정학회 · 경기도, 1995. 2.
- 김혁, “정부회계의 복식부기 도입방안에 관한 연구”, 감사논집, 1999.
- 이계식 · 박완규외, 지방재정개혁론, 박영사, 1998.
- 이상용, “지방재정운용 · 관리에 대한 평가와 개선방향”, 지방재정세미나 발표논문집, 2002. 7.
- 임성일(a), “지방재정분석 · 측정의 실효성 확보방안”, 지방재정, 2001. 4.
- _____, (b), “복식부기제도의 도입과 지방자치단체 회계기준의 정립”, 한국행정학회 workshop 발표논문, 2001.
- _____, (c), “지방재정의 압박과 지역경제 활성화”, 국토, 2001. 3, 국토연구원.
- 한국지방행정연구원, 지방재정진단의 실용적 실시방안, KDI 주관 '97년 국가정책개발사업, 1997.
- 행정자치부(a), 2002, 2003년도 지방자치단체 예산개요, 2002, 2003.
- _____(b), 지방재정연감, 지방세외수입연감, 각 연도.
- _____(c), 지방재정종합분석, 각 연도.
- Anderson, John E., *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Praeger, 1994.
- Barro, R. J., “Output Effect of Government Purchases,” *Journal of Political Economy*, Vol.89 no.6, 1981, pp.1086~1121.
- Blondal, Jon, “Fiscal Transparency,” The KIPF/OECD Forum on Public Sector Reform, 2000.

- Gramlich, E., "State and Local Governments and their Budget Constraints," *International Economic Review* 10, June 1969, pp.163~181.
- Helms, L. J., "The Effect of State and Local Taxes on Economic Growth: A Time Series-Cross Section Approach," *Review of Economics and Statistics*, 67, 1985, pp.574~582.
- IMF, A Manual on Government Finance Statistics, 2001(<http://www.imf.org/external>).
- Kim, Seong-suhn, "General Equilibrium Approach to Government Spending Effect," *The Korean Economic Review*, vol. 7, no. 2, The Korean Economic Association, 1992.
- Musgrave, R. A. and P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill, 1984.
- Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972.
- Robert Berne & Richard Schramm, *The Financial Analysis of Governments*, Prentice-Hall, 1986.
- Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp.416~424.

