

우리나라 지방자치단체의 재정건전성*

- 현황과 대책 -

배 인 명
(서울여자대학교 교수)

I. 머리말

최근 들어 지방정부의 재정건전성은 세계 여러 나라의 골칫거리로 크게 부각되고 있다. 2013년 미국 디트로이트시의 파산이 대표적인 예이다. 그 외에 일본과 유럽 등지에서도 지방정부의 재정건전성 악화는 국가 재정에 막대한 부담을 주고 있는 상황이다.

우리나라에서도 2010년 성남시가 모라토리엄을 선언한 이후 지방자치단체의 파산에 대한 우려가 높다. 언론에서는 지방자치단체의 방만한 재정운영과 재정파탄 위기의 문제를 크게 다루고 있고, 중앙정부 역시 지방자치단체의 재정건전성 문제를 심각하게 부각시키고 있으며 더 나아가 이제는 지방자치단체도 파산을 시켜야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.

2013년 2월 출범한 박근혜정부 역시 지방재정의 건전성을 주요 어젠다로 설정하고 있다. 즉 140대 국정과제 중 하나로 “지방재정 확충 및 건전성 강화” 방안을 발표하면서 지방자치단체가 지역 여건에 맞게 경쟁력을 높

이고 발전할 수 있도록 지방재정을 확충하고 건전성을 강화하겠다고 하였다. 특히 지방재정의 건전성과 관련하여 지방채무 및 지출 관리를 강화하고, 자치단체·지방교육재정·지방공기업 등을 포함한 통합재정수지를 산출하며 중앙 투·융자 사전심사 대상을 확대하고, 재정 공시 확대 및 사업별 원가정보 공개, 입찰·계약 전 과정 공개 의무화, 지방공기업과 출자·출연 기관의 체계적 관리 등의 방안을 추진하겠다고 제시하였다.

지방재정 건전성의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 하지만 지방재정의 문제에 적절하게 대처하기 위해서는 우선적으로 지방재정의 건전성에 대한 현 상황을 정확히 파악할 필요가 있다. 즉 과연 지방자치단체들이 정말 파산의 위기에 있는지, 아니면 아직 재정이 건전하게 운영되고 있는지를 정확히 인지하여야 한다. 이러한 인식하에 본고에서는 우선 안전행정부에서 활용하고 있는 지표들을 활용하여 우리나라 지방자치단체들의 재정건전성 현황을 살펴보기로 한다.

이와 함께 본고에서는 지방재정 건전성을

* 이 글은 저자 개인의 견해이며 산업연구원의 공식견해가 아닙니다.

강화하기 위하여 어떠한 방안들이 고려되어야 할 것인지도 함께 제시하고자 한다. 만약 지방 재정 건전성에 문제가 있다면 이를 해결하여야 하고, 비록 큰 문제가 없다 하더라도 미래에 닥칠지 모르는 재정적 어려움에 미리 대처하는 것은 매우 중요한 과제이기 때문이다.

II. 재정건전성의 의의와 현황

1. 재정건전성의 의의

1) 개념

지방재정의 건전성을 측정하기 위해서는 우선 재정건전성이 무엇인지 파악할 필요가 있다. 재정건전성의 개념 정의에 앞서 건전성과 함께 자주 활용되는 재정책임성의 개념을 먼저 살펴보기로 하자.¹⁾

Smith(1971)는 책임성을 재정책임성, 프로그램 책임성, 과정책임성으로 구분하면서 재정책임성을 돈이 적절한 규칙과 동의된 대로 사용되었는가의 여부와 관련된 책임성으로 정의하고 있다. 또한 재정책임성은 공공자금을 대응적이고 생산적으로 사용하도록 하는 수단으로 정의되기도 한다(Institute of Comparative Law, 2009; Lord Sharman, 2003). 이는 재정의 법적 혹은 규제적인 측

면에서의 입증뿐 아니라 세금에 대한 합당한 가치(value for money)가 달성되도록 하는 의미까지 포함한다는 것이다. 이러한 주장은 재정책임성에 효과성의 의미도 포함될 수 있다는 것을 의미한다.

미국의 재정책임성 센터(the Center for Fiscal Accountability)에서는 책임성을 “알 권리가 있는 자들에게 우리의 성과(performance)를 모두 그리고 진실되게 공개하도록 요구하는 과정”이라고 정의하면서 책임성의 핵심은 적절한 정보에의 접근성임을 강조하고 있어, 재정책임성의 개념 속에 재정의 투명성을 포함하고 있다. 이와 더불어 재정책임성 센터의 주요 업무로 낭비, 남용의 제거, 효율적이고 제한적인 정부의 창조 등을 들고 있어 효율성을 재정책임성의 주요한 개념 속에 포함하고 있다.²⁾

재정적 책임성은 균형예산을 의미하기도 한다(<http://www.ehow.com>, http://en.wikipedia.org/wiki/Balanced_budget). 균형예산이란 세입과 세출이 동일한 경우를 의미하는데, 일반적으로 약간의 흑자는 바람직한 것으로 인정하기도 한다. 이와 같이 재정책임성에는 재정이 파산 등의 위험 없이 안정적으로 운영되어야 한다는 재정건전성의 의미도 포함된다고 할 수 있다.

이상의 논의를 종합해 보면 재정책임성은 효과성, 투명성, 효율성, 건전성 등의 개념을

1) 이하는 배인명(2011)을 주로 인용하였다.

2) 자세한 것은 <http://www.fiscalaccountability.org/about> 참조.

모두 포함하는 개념이라고 할 수 있다. 그렇다면 재정건전성은 어떤 의미를 가지는지 좀 더 자세히 살펴보기로 하자. 재정건전성도 여러 가지로 정의할 수 있을 것이나, 본고에서는 재정건전성의 개념 정의를 위하여 Groves(1986, pp. 2~3)의 논의를 활용하기로 한다.

Groves는 재정상태를 다음과 같이 여러 가지로 정의하고 있다. 첫째, 최협의로 보면 재정상태는 정부가 30일 혹은 60일 이내에 어음을 지불할 수 있는 능력, 즉 현금지불능력(cash solvency)을 지칭한다.

둘째, 협의로 보면 재정상태는 정부가 예산기간 내에 지불의무를 충족하고 적자가 발생하지 않도록 충분한 세입을 확보하는 능력, 즉 예산상의 지불능력(budgetary solvency)을 의미한다.

셋째, 광의로 보면 재정상태는 장기간에 걸쳐 한 회계연도 예산의 지불의무 외에 특정 연도에만 나타나는 채무부담 등의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력, 즉 장기적인 지불능력(long-run solvency)으로 정의된다.

넷째, 최광의로는 지방정부가 시민이 원하는 일정 수준의 복지에 필요한 서비스의 질과 수준을 만족시킬 수 있는 능력, 즉 서비스 수준 지불능력(service-level solvency)을 의미한다.

본고에서는 재정건전성의 개념을 주로 Groves가 정의한 광의의 개념에 입각하여 활용하고자 한다. 보다 포괄적으로 활용할 수도 있으나 최광의 개념 속에는 효과성이나 효율성의 개념까지 포함될 수 있기 때문이다.

따라서 지방자치단체의 재정건전성은 “장기간에 걸쳐 한 회계연도 예산의 지불의무 외에 특정 연도에만 나타나는 채무부담 등의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력, 즉 장기적인 지불능력의 정도”로 정의된다. 이러한 개념 속에는 최협의의 개념인 현금지불능력, 협의의 개념인 예산상의 지불능력도 포함된다.

2) 재정건전성의 측정방법: 지방재정 위기진단 사전경보시스템

이상에서는 재정건전성의 개념을 살펴보았다. 다음에서는 재정건전성을 측정하기 위한 지표들을 살펴보기로 하겠다. 이를 위하여 본 연구에서는 안전행정부가 활용하고 있는 “지방재정 위기진단 사전경보시스템”을 검토하여 보기로 한다.

안전행정부는 2011년 지방재정법 및 지방재정법 시행령의 개정을 통하여 지방자치단체의 재정위기에 대한 사전경보시스템을 구축하여 운영하고 있다. 자치단체별 재정상황의 상시 모니터링을 통해 통합재정수지 적자 비율이 높아 재정위험이 우려되는 단체는 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체로 지정할 수 있고, 재정위기단체는 지방채 발행·신규 사업 등의 제한을 받으며 재정건전화계획을 의무적으로 수립하도록 하고 있다. 이를 위해 5개 관점의 7개 지표를 활용하여 지방자치단체의 재정 상황을 모니터링하고 있는데, 활용되는 지표들은 <표 1>에 요약되어 있다.

〈표 1〉

지방재정 위기진단 사전경보시스템 분석지표

관점	재정지표	산정방식	「주의」 기준	「심각」 기준
재정수지	① 통합재정수지적자 비율	$\frac{(\text{세입} - \text{지출및순융자})}{\text{통합재정규모}}$	25% 초과	30% 초과
채무관리	② 예산대비 채무비율	$\frac{\text{지방채무 잔액}}{\text{총예산}}$	25% 초과	40% 초과
	③ 채무상환비 비율	$\frac{\text{지방채무 상환액}}{\text{일반재원}}$	12% 초과	17% 초과
세입관리	④ 지방세 징수액 현황	$\frac{\text{당해연도 월별 누적 징수액}}{\text{최근 3년 평균 월별 징수액}}$	50% 미만	0% 미만
자금관리	⑤ 금고잔액 현황	$\frac{\text{당해연도 분기말 잔고}}{\text{최근 3년 평균 분기말 잔고}}$	20% 미만	10% 미만
공기업	⑥ 공기업 부채비율	$\frac{\text{부채}}{\text{순자산}}$	400% 초과	600% 초과
	⑦ 개별공기업 부채비율			

각 지표들에 대해 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.³⁾ 통합재정수지적자비율은 재정 운영 전반에 걸쳐 총세입과 세출 부문의 차이를 비교하여 재정건전성이 악화되는 정도를 측정하는 지표이다. 통합재정이란 자치단체의 1년 동안 총지출 규모에서 채무상환 등 보전지출을 차감한 순수재정활동 규모를 말하며, 통합재정수지는 당해 회계연도의 순수한 세입에서 순수한 지출을 차감한 수치로, 정부의 금융활동으로 간주되는 보전재원은 제외한다.

예산대비 채무비율은 채무의 절대적 수준을 측정하는 지표로, 비율이 높을수록 재정건전성이 악화됨을 의미한다. 국가의 경우 채무비율을 GDP 대비로 산출하지만 지자체의 경우 일반회계, 특별회계 및 기금까지의

총예산을 기준으로 한다.

지방채상환비 비율은 일반재원 결산액 대비 과거와 미래 4년간의 지방채무상환비율로 채무상환에 따른 장기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로, 비율이 높을수록 미래채무상환의 부담이 가중됨을 의미한다. 이 지표는 한 회계연도가 아닌 장기적인 재정건전성을 분석한다는 점에서 다른 지표들과 차별된다.

지방세징수액 현황지표는 세입기반조달 능력 및 재정의 안정성 상태를 측정하는 세입관리 지표이다. 동 지표는 경기위축 심화, 감세정책 등 지방세 감소의 문제가 심각한 경우에 측정의 의미가 있으며, 경기침체 등으로 지방세수가 제대로 징수되지 않는 시점에서는 모니터링 지표로 효용성이 크다. 또한 최근 3년 평균 지방세의 분기말 누적액과

3) 이하는 안전행정부 내부자료를 주로 인용하였다.

당해연도 분기말 누적액을 비교하는 것으로 지방세수의 징수가 감소하는 단체에 대한 모니터링의 의미가 있다.

금고잔액 현황지표는 ‘최협의의 재정건전성’을 판단하는 현금지불능력을 측정하는 지표로, 3년 평균 대비 당해연도 분기말 금고잔액의 비율로 측정한다. 지방세징수 현황과 같이 경기침체 심화, 감세정책 및 조기집행으로 금고의 여유재원이 문제가 되어 현금유동성에 문제가 발생할 경우 활용될 수 있는 바람직한 측정지표이다.

지방공기업 부채비율은 기업의 안정성을 측정하는 대표적인 지표이다. 지방공기업 부채비율은 공기업 재정운용의 적정성 및 건전성을 측정하는 지표로, 자기자본 대비 타자본의 크기를 나타내며, 부채비율의 높고 낮음으로 공기업의 경영상태 및 문제를 파악할 수 있다.

이상에서 살펴보았듯이 위에서 살펴본 지표들은 앞에서 설명한 재정건전성의 개념을 잘 반영하여 측정할 수 있는 지표들이라고 판단된다. 따라서 본고에서는 지방재정 위기진단 사전경보시스템 분석지표를 활용하여 우리나라 지방재정의 건전성 현황을 살펴보기로 한다.

2. 현황

1) 통합재정수지 적자비율

통합재정수지 적자비율은 재정운영 전반

에 걸쳐 총세입과 총세출의 차이를 비교하여 재정건전성의 악화 정도를 측정하는 지표로, 주의 기준은 25% 초과, 심각 기준은 30% 초과로 설정되어 있다. 2006년부터 2010년까지 광역자치단체 통합재정수지 적자비율이 주의 기준 이상인 경우는 없는 것으로 나타났다. 한편 적자비율이 10% 이상인 경우는 2009년 3개 자치단체로 나타났고, 나머지 해에는 해당되는 광역자치단체가 없는 것으로 나타났다.

통합재정수지 적자비율이 주의 기준인 25%를 초과하는 기초자치단체들의 수는 2007년 2개, 2008년 2개, 2009년 3개, 2009년과 2010년은 0개로 나타났다. 하지만 특정 연도에 25%를 초과한 기초자치단체들의 경우에도 그 다음 연도에는 25% 미만으로 나타나 재정적 어려움이 해소된 것으로 나타났다.

2) 예산대비 채무비율

예산대비 채무비율은 채무의 절대적 수준을 측정하는 지표로 비율이 높을수록 재정건전성이 악화됨을 의미하며, 위기 기준은 25% 초과, 심각 기준은 40% 초과이다. 2009년부터 2011년까지의 광역자치단체 예산대비 채무비율이 주의 기준인 25% 초과인 경우는 매년도 각각 3개 자치단체인 것으로 분석되었으나, 심각 기준인 40%를 넘는 경우는 없는 것으로 나타났다.

기초자치단체의 예산대비 채무비율을 살

펴보면 주의 기준인 25%를 초과하는 기초자치단체들의 수는 2009년 5개, 2010년 6개, 2011년 3개로 나타났다. 그중 심각 기준인 40%를 초과하는 기초자치단체들의 수는 2009년에는 없었고, 2010년과 2011년 각각 1개씩으로 나타났다.

3) 채무상환비 비율

채무상환비 비율은 일반재원 결산액 대비 과거와 미래 4년간의 지방채무상환비의 비율로 채무상환에 따른 장기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표이다. 비율이 높을수록 미래채무상환의 압박이 가중됨을 의미하며, 주의 기준은 12% 초과, 심각 기준은 17% 초과이다. 광역자치단체 채무상환비 비율을 살펴보면 2009년과 2010년의 경우 주의 기준 이상의 광역자치단체는 하나도 없었고, 2011년에는 1개의 광역자치단체만 심각 기준을 넘는 것으로 나타났다.

기초자치단체의 채무상환비 비율을 살펴보면 2009년과 2011년 사이 주의 기준인 12%를 초과하는 기초자치단체들은 하나도 없는 것으로 나타나 미래 채무상환의 압박은 그다지 크지 않은 것으로 분석되었다.

4) 지방세징수액 현황

지방세징수액 현황지표는 세입기반조달 능력 및 재정의 안정성 상태를 측정하는 세입관리 지표로 50% 미만은 주의, 0% 미만은

심각 수준으로 분류된다. 광역자치단체들을 대상으로 살펴보면 주의나 심각 기준에 해당되는 자치단체는 하나도 없어 모두 우수한 상황임을 알 수 있다.

기초자치단체 역시 주의 및 심각 기준에 해당되는 자치단체는 하나도 없는 것으로 나타났다. 70% 미만의 자치단체 수도 2010년 3개, 2011년 1개, 2012년 4개에 그치고 있다. 이러한 결과는 기초자치단체의 지방세 감소의 문제는 심각하지 않다는 것을 의미한다.

5) 금고잔액 현황

금고잔액 현황지표는 '최협약의 재정건전성'을 판단하는 현금지불능력을 측정하는 지표로, 20% 미만은 주의, 10% 미만은 심각 자치단체로 분류된다. 광역자치단체의 경우 주의 기준보다 낮은 자치단체는 하나도 없는 것으로 나타나 현금유동성에는 큰 문제가 없는 것으로 분석되었다.

기초자치단체 역시 주의 기준에 해당되는 자치단체는 하나도 없는 것으로 나타났다. 지표값이 70% 미만인 자치단체의 수는 2011년과 2012년 각각 28개와 11개로 나타났다. 이러한 결과는 기초자치단체 역시 현금유동성에는 큰 문제가 없는 것을 의미한다고 하겠다.

6) 지방공기업 부채비율

지방공기업 부채비율은 기업의 안정성을

측정하는 대표적인 지표이며, 현재 자치단체별로 전체 공기업의 합산한 부채비율과 개별 공기업의 부채비율을 모니터링하고 있다. 주의 기준은 400% 초과, 심각 기준은 600% 초과로 설정되어 있다.

개별 공기업의 부채비율을 보면 400% 이상 공기업 수는 2009년 16개, 2010년 15개, 2011년 15개로 나타났다. 그중 600% 이상의 공기업 수는 매년 각각 7개씩으로 나타났다. 하지만 비록 주의 및 심각 기준을 상회한다 하더라도 자본금이 적어 부채비율이 높게 나타나는 공기업도 있는데, 이러한 공기업들은 지방재정에 큰 문제를 야기하지는 않을 것으로 판단된다. 또한 대부분의 지방공기업은 100% 미만의 부채비율을 보이고 있어 일부 지방공기업만을 제외한 대부분의 지방공기업의 부채는 크게 문제가 되지 않는 것으로 판단된다.

Ⅲ. 재정건전성 제고 방안

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방재정의 건전성은 일부 지방자치단체들의 일부 부문을 제외하고는 전체적으로 큰 문제가 없는 것으로 분석되고 있다. 그럼에도 불구하고 지방재정의 건전성이나 책임성 강화를 위한 노력이 수반되지 않는다면 앞으로도 지방재정에 대한 우려는 지속될 것이고, 중앙정부나 국민들의 지지를 받지 못해 지방재정의 어려움이 가중될 수 있다. 더욱이 기

하급수적으로 늘어나고 있는 복지서비스에 대한 수요 등으로 인해 지방재정의 앞날이 그다지 밝지 않은 상황에서, 지방재정의 건전성 제고를 위한 노력도 매우 중요하다고 하겠다.

1. 지방재정의 자율성 제고

지방자치단체 재정운영의 책임성과 건전성을 강화하기 위해서는 우선적으로 지방자치단체의 재정적 자율성이 제고되어야 한다. 이론적인 측면에서 볼 때, 지방자치단체의 세입과 세출에 대한 결정이 서로 연계되어야만 효율적인 공급의사결정을 할 수 있다. 즉 재정지출을 수반하는 모든 결정은 조세가격 및 기회비용의 비교분석에 기초하여 결정되어야만 효율성을 달성할 수 있는데, 이러한 결정은 중앙정부가 아닌 지방자치단체에서만 가능하다(Oates, 1972). 만약 중앙정부가 생산과 공급 비용을 전적으로 부담한다면 편익보다 비용이 큰 서비스의 경우에도 공급 확대의 압력을 받게 되어 효율적인 자원배분을 달성하지 못한다. 따라서 지방자치단체의 재정적 자율성 확대는 지방재정의 건전성과 효율성을 확보하기 위한 전제 조건이라고 할 수 있다.

하지만 우리나라 지방재정의 세입과 세출 간에는 큰 괴리가 있다. 즉 중앙정부와 지방자치단체의 최종지출 비중은 4:6 수준인 반면, 국세와 지방세의 비중은 약 8:2 수준을 나타내고 있다. 이러한 지방 세입과 세출 간

의 큰 괴리로 인해 중앙정부의 재정에 대한 의존성이 매우 높아 효율적인 재정운용에 큰 걸림돌이 되고 있으며, 지방자치단체가 책임 있게 재정운영을 하기에 어려운 상황이다.

1) 지방세의 확충

이러한 문제를 해결하기 위해서는 자체재원의 확충이 필수적이다. 지방자치단체가 지방세 등의 자체재원을 통해 자신들의 서비스를 공급하여야 지방자치의 장점을 극대화함으로써 효율적인 자원배분과 책임 있는 재정운영을 이룰 수 있기 때문이다. 따라서 국세의 지방세 이양을 통하여 지방세를 확충하는 등 지방의 자체재원을 확대하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지방소비세를 인상하고 지방소득세를 강화함으로써 취득세 등 재산과세가 중심으로 되어 있는 지방세 체계를 새로이 개편하는 방안이 가장 현실적이고 바람직한 대안이다.

박근혜정부도 지방소비세와 지방소득세를 강화하겠다고 하였으나 현재까지 발표된 안은 실질적인 지방재정의 자율성 확충에는 큰 도움이 되지 않아 보다 적극적인 방안의 모색이 요구된다. 즉 최소한 지방소비세를 부가가치세의 20% 이상 인상하여 실질적인 지방세의 확충효과를 얻어야 하며, 단순히 지방소득세를 독립 세원화하는 데 그치지 말고 추가적인 국세의 이양을 통하여 실질적인 지방소득세의 확충이 이루어질 필요가 있다. 이와 같은 지방소비세와 지방소득세의

확충을 통하여 현 정부의 임기 내에 현재 8:2인 국세와 지방세의 비중을 최소한 7:3이 될 수 있도록 적극적으로 노력해 주었으면 한다.

2) 의존재원의 축소 및 정비

지방재정의 자율성을 제고하기 위해서는 지방세 확충과 더불어 의존재원을 축소할 필요가 있다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 지출이 중앙정부에 비해 더욱 큰 상황인데, 이와 같은 상황에서 지방자치단체의 최종지출 규모를 굳이 증대할 필요는 없을 것이다. 따라서 재원중립성의 원칙에 입각하여 중앙과 지방의 재정구조를 재설계하는 것이 더욱 바람직할 것이다.

의존재원의 축소는 중앙과 지방 간 현실적 합의를 도출하기 위해서도 중요하지만, 지방자치단체의 재정적 자율성을 제고하는 데에도 큰 의미가 있다. 축소해야 하는 의존재원으로는 지방교부세보다는 국고보조금이 더욱 적합하다고 판단된다. 국고보조금은 자금의 용도가 중앙정부에 의해 결정되기 때문에 지방자치단체의 자율성을 제한할 뿐 아니라, 지방비 부담을 강제하는 경우가 많기 때문에 지방재정을 위축하는 요인으로 작용하고 있는 실정이다. 따라서 지방세를 확충하는 대신 국고보조금을 축소한다면, 지방의 자율성을 증진시킴으로써 자원배분의 효율성을 제고하는 데 기여할 수 있을 것이다.

이와 함께 국고보조율의 합리화가 이루어

질 필요가 있다. 특히 최근 들어 중앙과 지방 간의 갈등을 야기하고 있는 복지서비스에 대한 보조율을 재정비하는 것은 매우 시급한 과제이다. 국고보조사업의 정비와 보조율의 합리화를 위해서는 보조사업의 성격을 정확히 파악하여 종합적인 재조정이 이루어져야 한다. 즉 국가사무인지, 지방사무인지, 위임사무인지의 여부, 그리고 외부효과의 정도, 전국적인 기준을 충족하여야 하는지의 여부, 지방자치단체의 재량 정도 등을 종합적으로 고려하여, 국고보조사업으로 부적합한 사업은 과감히 제외하고, 국고보조율도 합리화하여 국가 전체적인 자원배분의 효율성을 제고할 필요가 있다.

2. 재정건전성과 책임성 증진 방안⁴⁾

1) 다양한 중앙정부의 감독제도 활성화 및 연계성 강화

현재 중앙정부는 지방재정을 관리하기 위한 여러 가지 제도들을 시행하고 있다. 구체적으로 보면 사전적인 재정관리제도로써 중기재정계획제도, 투·융자심사제도, 지방채발행총액한도제 등이 있으며 사후적인 관리제도로 지방재정 분석 및 진단제도, 교부세 인센티브 및 감액 등이 있으며(손희준, 2013), 2011년부터는 주요 재정상황에 대한 모니터링 및 재정위기 상황을 사전에 예측하고 경

보할 수 있는 지방재정위기 사전경보시스템 제도를 운영하고 있다. 이와 같은 상황에서 중앙정부는 새로운 제도를 도입하여 운영하기보다는 기존의 제도를 보다 적절히 보완하여 활용하고, 또한 제도 간의 연계성을 강화함으로써 지방재정의 건전성과 책임성을 효과적으로 점검하고 제고할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

예를 들어 “재정위기 사전경보시스템”과 “지방재정 투·융자심사”의 연계성을 강화한다면 지방재정의 건전성을 제고하는 데 큰 도움이 될 수 있을 것이다. 지방재정 투·융자심사제도는 일정 규모 이상의 각종 투자사업에 대하여 사업의 타당성, 자원조달 능력, 사업 우선순위 등을 사전에 검토하여 예산편성의 합리성과 계획성을 제고하려는 제도이다. 동 심사 시 주의하여야 할 사항은 새로운 대형 사업들은 미래 지방재정의 위험을 초래할 가능성이 높다는 점이다. 따라서 투·융자심사 시 사업별 심사뿐 아니라 지방자치단체의 재정 추이나 상황을 함께 살펴봐야 한다. 즉 지방재정 조기경보시스템이 제대로 작동하기 위해서는 재정지표의 모니터링에 그쳐서는 안 되고, 재정투·융자심사 부문도 함께 고려하여야 한다는 것이다. 이렇듯 두 제도가 서로 보완적으로 운영된다면 시너지 효과를 통하여 지방재정 운영의 책임성 및 안정성을 강화하는 데 실효성을 제고하여 줄 것으로 판단된다.

4) 이하는 배인명(2012)을 주로 참고하였다.

이 외에도 지방재정 분석 및 진단제도와 지방채발행 총액한도제 등을 재정위기 사전경보시스템과의 연계성을 강화하고 또한 역할을 분명하게 구분하여 운영한다면 지방재정의 건전성과 책임성, 그리고 효율성을 제고하는 데 큰 도움을 줄 것이다. 이를 위해 모든 제도를 통합하여 관리할 수 있는 시스템을 구축하는 방안도 매우 바람직할 것이다.

2) 자주적 재정운영 점검 시스템 구축

중앙정부의 통제와 관리보다 더욱 선행되어야 할 것은 지방자치단체들이 스스로의 재정운영에 대하여 점검할 수 있는 시스템을 갖추는 것이라고 생각한다. 이러한 시스템을 바탕으로 각 자치단체가 스스로의 재정을 진단하고 미래를 예측한다면 지방재정의 지속가능성은 크게 높아질 것으로 판단된다.

이를 위해서는 다양한 측면에서 장기적으로 스스로의 재정상황을 점검하고 문제점을 분석하여 미래에 대비할 수 있는 모형을 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 위한 다양한 모형들이 있지만, 본 연구에서는 미국의 ICMA에서 제시한 재정추이감시제도(financial trend monitoring system)를 소개하고자 한다.

재정추이감시제도는 지방재정 상태를 직접적으로 분석하기 위한 지표들뿐 아니라 사회·경제적 요인들 역시 함께 분석하고 있기 때문에 지방재정을 종합적으로 진단함으로써 근본적인 치유책을 제시해 줄 수 있다는

장점이 있다. 재정추이감시제도는 재정상태에 영향을 미치는 요인들을 크게 환경적 요인, 조직적 요인, 재정적 요인으로 구분하고 있다(ICMA, 1993). 이와 같은 모형을 바탕으로 지속적으로 각각의 지방자치단체 상황에 대한 추이분석을 한다면 미래에 발생할 수 있는 재정적인 위험성을 사전에 감지할 수 있을 뿐만 아니라 그 원인도 파악할 수 있을 것이다.

예를 들어 인구가 계속 줄어들거나 중위연령이 지속적으로 상승한다면 미래 재정수입이 축소되고 복지세출이 증가할 가능성이 있다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

이러한 모형을 바탕으로 우리나라의 상황에 맞는, 그리고 각각의 지방자치단체 실정에 맞는 모형을 개발하여 지속적으로 지방재정의 추이에 대한 분석을 한다면 지방재정의 건전성과 책임성, 그리고 효율성 제고에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위해 안전행정부가 표준 모형을 개발하고 보급함으로써 지방자치단체들이 편리하고 적극적으로 활용할 수 있도록 도와주는 방안도 검토할 수 있다.

3) 주요 사업에 대한 주민투표제 실시

지방재정운영의 책임성을 강화하기 위해서는 주민들의 참여 확대가 매우 중요하고 타당한 대안 중 하나라고 생각된다. 이와 관련하여 현재 우리나라에서는 주민참여예산제도를 운영할 수 있도록 제도적 장치를 마

련하고 있을 뿐 아니라, 실제로 많은 지방자치단체들이 주민참여예산제도와 관련된 조례를 제정하여 운영하고 있으며, 공청회·간담회·설명회·토론회 등 자치단체별로 다양한 주민참여 방식이 활용되고 있다.

이와 같이 주민참여예산제도가 지방재정 운영에 대한 주민들의 참여를 제고하는 좋은 대안이긴 하지만 좀 더 적극적인 주민들의 참여가 필요하다고 생각된다. 주민들이 지방 행·재정의 운영에 적극적으로 참여하기 위한 방안에는 여러 가지가 있으나 본 연구에서는 주민투표제의 도입에 대하여 제안하고자 한다.

주민투표제도(김병준, 2010)는 지방자치단체의 중요한 사안에 대하여 주민으로 하여금 결정권을 행사하도록 하는 제도로, 민주주의의 기본원리인 자기결정을 보장하는 제도적 장치라는 점에서 의의가 있다. 뿐만 아니라 주민의 참정기회를 확대함에 따라 주민의 지방자치에 대한 관심을 향상할 수 있으며, 지방의회와 자치단체장의 대립관계를 중립적 위치에서 해결할 수 있는 장점이 있다.

하지만 종합적이고 전문적인 정책문제를 주민의 피상적인 찬반의 반응에 맡긴다는 위험이 있으며 자치단체의 세입에 차질을 주고 세출을 증대시키는 결정을 할 우려도 없지 않다. 이러한 단점에도 불구하고 일정 규모 이상의 지방채 발행 등 주요한 사안들에 대하여 주민투표를 한다면 지방자치단체들의 무리한 지방채 발행을 억제할 수도 있고 지역주민들의 지방채에 대한 인식과 책임을 제

고하는 데에도 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 결국 지방채를 상환해야 할 주체는 지역주민이기 때문이다.

지방채 발행 외에도 지방재정과 관련된 주요한 사항(예를 들면 청사 건립 등)에 대해서도 주민투표제도를 적극적으로 활용하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이러한 제도는 지역주민들의 지방재정운영에 대한 관심도나 이해도를 높이는 데에도 큰 기여를 할 것이다.

4) 정보의 공개

지방자치단체의 모든 재정정보를 공개하고, 지방자치단체 간에 비교가 가능하도록 하여야 한다. 이러한 방안 역시 재정건전성 제고를 위한 자치단체의 노력을 유도하는 데 큰 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 세출 효율화와 세입 확대 지표들에 대하여 모든 지방자치단체들의 지표값과 순위를 공개한다면 지방자치단체들 간의 경쟁을 유도할 수 있을 것이고, 이를 통하여 지방재정의 건전성과 책임성은 더욱 제고될 수 있을 것이다.

재정정보의 공개는 박근혜정부에서 추진하고 있는 정부 3.0과 맥을 같이한다. 정부 3.0이란 “공공 정보를 적극적으로 개발하고 공유하며, 부처 간 칸막이를 없애 소통하고 협력함으로써 국민 맞춤형 서비스를 제공”하는 것을 의미한다. 즉 정부 3.0을 통하여 그동안 정부의 일방적이었던 서비스 공급방

식을 국민 개개인과 양방향 소통을 통하여 맞춤형 서비스 공급방식으로 개선하겠다는 것이다. 따라서 정부 3.0에서 강조하는 주요 가치는 공개, 참여, 개방, 공유, 소통, 협력 등이라고 할 수 있다. 또한 정부 3.0의 기본 방향은 국민이 원하는 정보를 있는 그대로, 전 과정에 대해 국민 중심으로 제공하는 것이다. 따라서 모든 지방재정 정보의 공개는 현 정부에서 추진하여야 할 주요 과제 중의 하나이기도 하다. 현재에도 많은 정보들이 제공되고 있기는 하나 일반 국민들이 활용하기에는 미흡한 수준이므로 보다 많은 지방재정 정보를 주민 친화적으로 공개하는 시스템을 갖추어야 한다. 즉 전문적이고 복잡한 관료주의적 예산이 아닌, 접근성이 용이하고 이해하기 쉬운 재정 공개가 이루어져야만 한다. 즉 정부와 지방자치단체는 보다 많은 예산 관련 정보들을 보다 쉬운 언어로 보다 주민 친화적으로 공개하여 주민과의 소통과 협력을 위해 노력하여야 한다.

IV. 맺음말

본 연구에서는 과연 우리나라 지방자치단체의 재정건전성이 어떠한 상황에 있는지 판단하기 위하여 현재 지방재정 위기진단 사전경보시스템에서 활용하고 있는 지표들을 활용하여 살펴보았다.

종합적으로 볼 때 우리나라의 지방재정은 건전성 측면에서 아직 큰 문제가 없는 것으


로 보인다. 그럼에도 불구하고 일부 지방자치단체의 일부 지표에 문제가 있고, 더 나아가 미래에 재정적인 어려움이 발생할 수도 있는 상황에서 이에 적극적으로 대비하는 것은 매우 중요한 과제이다. 이를 위해 본 원고에서 몇 가지 대안들을 제시하여 보았다.

우선, 지방자치단체의 재정적 자율성 확대를 제안하였다. 이러한 방안은 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 전제 조건이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 자주재정권 확대를 위해서는 지방재정의 구조를 개선하여 지방자치단체가 스스로 결정하고 운영할 수 있는 자체재원의 비중을 높여 주어야 한다. 이를 위해 지방세 등 자체재원을 확충하는 대신 국고보조금 등 의존재원을 축소할 필요가 있다. 또한 국고보조율도 합리화하여 국가 전체적인 자원배분의 효율성을 제고할 필요가 있다.

지방재정의 자율성이 확보된다고 하더라도 중앙정부나 지방자치단체가 지방재정의 건전성이나 책임성 강화를 위한 노력을 기울이지 않는다면 지방재정의 지속가능성은 저하될 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체는 지방재정의 건전성과 책임성, 그리고 효율성 등을 관리하기 위해 여러 제도를 효과적으로 운영할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존의 여러 제도들을 보완하고, 연계성을 강화하여 시너지 효과를 얻을 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 지방자치단체들은 스스로의 재정에 대하여 장기적으로 모니터링할 수 있는 시스템을 갖추어 스스로의 재

정 문제를 스스로 진단하고 해결하기 위한 노력을 경주하여야 한다. 또한 주요 사업들에 대한 주민투표제 등을 도입하여 주민들의 재정운영에 대한 참여를 확대할 필요가 있다. 지역주민이야말로 지방자치단체가 책임을 져야 할 대상이기도 하고, 지역주민들 역시 지방재정에 대하여 책임을 져야 할 당사자이기 때문이다. 마지막으로 지방자치단체의 모든 재정정보를 공개하고, 지방자치단체 간에 비교가 가능하도록 하여야 한다. 또한 보다 많은 예산 관련 정보들을 보다 쉬운 언어로 보다 주민 친화적으로 공개하여 주민

과의 소통과 협력을 위해 노력하여야 한다. 이러한 방안 역시 재정건전성을 제고하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

2013년 새 정부가 출범하여 지방재정을 발전시키기 위한 여러 방안들을 제안하였다. 즉 정부에서는 지방재정의 확충과 함께 건전성을 강화하겠다고 하고 있다. 하지만 아직까지 발표되거나 검토되고 있는 대안들은 아직 기대를 충족하기에 미진한 수준이다. 새 정부의 국정과제가 원래 의도대로 실천되기 위하여 본고에서 제안한 방안들 역시 적극 검토되었으면 한다. 

참 고 문 헌

- 김병준(2010), 「지방자치론」, 서울: 법문사.
- 배인명(2011), “지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구”, 「국정관리연구」.
- _____(2012), “지방재정의 건전성 현황 및 제고방안”, 「국회 지방 3정 발전연구회 창립세미나 발표논문집」.
- 손희준(2013), “지방분권과 지방재정의 현주소”, 「새정부의 재정분권 강화를 위한 정책세미나 발표논문집」.
- Groves, Stanford M. & Maureen Godsey Valente(1986), *Evaluating Financial Condition*, ICMA.
- International City Management Association(1993), *Evaluating Financial condition: An Executive Overview for Local Government*, Washington D.C.: ICMA.
- Oates, Wallace(1972), *Fiscal Federalism*, NY: Harcourt Brace.
- Smith, B.(1971), “Accountability and Independence in the Contract State”, in B.Smith and D.C. Hauge(eds.), *The Dilemma of Accountability in Modern Government*, Macmillan.
- <http://www.comparativelaw.info/ar09.pdf>
- <http://www.ehow.com/>
- [http:// en.wikipedia.org/wiki/Balanced_budget](http://en.wikipedia.org/wiki/Balanced_budget)
- <http://www.fiscalaccountability.org/about>