

## 요약

# 지방재정 전체규모 키우고 자율성 확대로 지방정부 주도적 재정위기 관리체계 구축

## 지자체 평균 재정자립도 15년새 18.4% 하락 등 ‘지방재정 비상등’

지방자치제도 부활 이후 지방재정 규모의 양적 성장에도 불구하고 전체 지방자치단체의 평균 재정자립도는 1995년 63.5%에서 2015년 45.1%로 하락하는 등 질적 측면에서 많은 문제점을 드러내고 있다. 경기침체 및 부동산 경기 악화, 국세 중심의 재정운영으로 지방자치단체의 자체세입 비중은 날로 줄어들고 있으며 이로 인한 채무 증가로 재무구조가 악화되고 있다. 정부 역시 지방자치단체의 자주재원인 지방세 규모를 늘리는 데 소극적이고 지방의 재원을 국고보조금, 각종 교부세 등 의존재원으로 해결하려고 하는 등 오히려 지방재정의 건전성에 부정적 영향을 미치고 있다.

정부는 지방재정의 건전성 확보와 예방적 차원의 재정위기 관리체계 구축을 위하여 다양한 제도를 도입하고 위기에 대한 사전방지 시스템 등을 마련하였지만, 제도의 실효성과 활용성에 대해서는 여전히 의문이 제기되고 있다. 제도의 실효성 확보를 위해서는 지방정부가 주도적 역할을 하면서 지방재정의 현실에 맞는 재정위기 관리체계를 구축할 필요가 있을 것이다.

## 선제적 대응 위해 재정위기 사전경보시스템·긴급재정관리제도 시행

행정자치부는 지방재정 위기를 사전적으로 예측하고 신속하게 대응하기 위하여 지방자치단체의 주요 재정지표를 지속해서 모니터링하는 재정위기 사전경보시스템을 운영하고 있다.<sup>1)</sup>

이는 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 지방공기업 등 5개 분야의 주요 지표를 기준으

1) 지방 재정위기 사전경보시스템 운영규정 제2조(정의).

로 주의 및 심각 수준으로 구분하여 예방적 차원의 위기관리를 시행하고 있으나 아직 지방재정 위기 심각 수준에 이른 지방자치단체는 없는 상황이다. 또 하나는 유동성 위기에 빠진 지방자치단체에 중앙정부와 상급 지방자치단체가 직접 개입하여 구조조정을 진행하는 긴급재정관리이다. 이 제도는 재정위기 상태가 더 악화되어 지방자치단체 스스로 회생이 어렵거나 주요경비 등을 일정 기간 이상 지급하지 못하는 유동성 위기 때문에 해당 자치단체의 재정기능이 정지될 때 시행되는 제도이다. 이 경우 주민 서비스 중단·축소 사태가 발생하지 않도록 중앙정부와 지방자치단체가 협력하여 재정위기를 극복하려는 조치들이 수반되어야 할 것이다.

## 긴급재정관리제도 싸고 중앙정부 ‘위기 해법’ 지방정부 ‘권한 침해’

긴급재정관리제도에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체의 입장이 엇갈리고 있다. 이 제도가 중앙정부의 입장에서는 정부가 주도적으로 개입하여 신속하고 효율적으로 지방재정 위기를 해결할 수 있는 방안이지만 지방자치단체로서는 자치단체의 예산편성권 등 권한을 침해당할 수 있는 소지가 크기 때문이다. 서울시의 측면에서 봤을 때, 긴급재정관리제도의 도입이 서울시에 즉각적인 영향을 미칠 것으로 전망되지는 않으나 전국 지방자치단체의 재정분권 강화와 자율성 추진에는 악영향을 미칠 것으로 보인다. 향후 대내외적 재정여건 변화에 따라 서울시의 재정 위기 관리체계에도 영향을 미칠 수 있는 사안이라고 판단된다.

## 긴급재정관리제도는 제도 실효성, 재정위기 책임소재 등 쟁점 많아

지방재정 위기관리체계의 하나로 도입된 긴급재정관리제도는 지방재정의 책임성과 건전성 확보라는 긍정적 측면에도 불구하고 지방의 입장에서는 여러 가지 문제를 제기할 수 있는 여지가 있다. 그 주요 쟁점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 대부분이 정부의 국고보조금에 대한 의존도가 높아지고 있는 상황에서 급작스러운 국가재정 악화로 국고보조금이 감소하여 자치단체에 재정위기가 발생할 때 이를 과연 지방자치단체의 책임으로 돌릴 수 있는가 하는 부분이다. 이는 재정위기의 책임이 지방자치단체의 일방적인 측면인가 아니면 중앙과의 공동 책임인가 하는 것이 쟁점이라고 할 수 있다.

둘째, 국가의 필요로 시행되는 지역 정책사업들이 대부분 중앙-지방의 매칭사업으로 추진되는 바 이러한 정책사업들로 인해 대응지방비가 증가하여 지방자치단체의 재정건전성이 훼손될 경우 국가가 과연 책임을 질 것인가를 고민해 볼 필요가 있다.

셋째, 지역주민의 직접선거로 선출된 지방자치단체의 장 및 지방의회는 지방자치법에 따라 예산의 편성과 의결 권한이 부여되어 있는데, 지방재정법에 따라 지방자치법상 보장된 권한을 제한하는 것이 논리적, 법률적으로 타당한가 하는 점이다.

넷째, 지방재정법상 “국가는 긴급재정관리단체가 긴급재정관리계획을 추진하는 데 필요한 행정적·재정적 사항을 지원할 수 있다.”고 규정하고 있는데, 구체적으로 어떠한 지원이 이루어지는가에 대한 내용이 법률상에 규정되어 있지 않은 상황이다. 이러한 모호성으로 인해 실제 지방재정 위기단체에 대한 제도의 실효성이 어느 정도 있을 것인가에 대해 의문이 제기되고 있다.

다섯째, 재정위기 사전경보시스템이 강화되는 측면을 어떻게 볼 것인가 하는 부분이다. 제도가 이미 운용되고 있는 가운데 좀 더 강화된 제도를 도입하는 것이 과연 실효성이 있는가 하는 문제이다.

## 서울시는 관리지표상 재정위기 아니지만 지속적 지출관리 바람직

지방자치단체의 재정여건이 전반적으로 어려워지고 있는 상황에서 서울시는 재정위기관리 지표상 어느 정도의 재정 상황을 유지하고 있는가를 살펴봐야 할 것이다.

전반적인 지표상으로 서울시는 현행 재정위기관리 지표가 제시하고 있는 위기 수준에 미치지 않는 것으로 나타나고 있다. 서울시 본청 예산대비 채무비율은 19.26%를 기록하고 있고, 통합 재정수지비율의 자치구 평균은 -7%로 나타났다. 개별공기업 부채비율도 양천구시설관리공단을 제외하고는 평균 174%를 유지하고 있는 것으로 조사되었다. 하지만 유동성 경제위기에 봉착할 경우 재정여건이 탄탄한 지역이라고 하더라도 상황이 어떻게 변화될지는 모를 것이다. 사전에 재정위기를 방지한다는 차원에서 일시적인 지출 증가에 대한 관리, 복지 수요에 부합하는 재원조달 및 정부와의 재원조정 재구성과 같은 지출관리를 지속해서 수행함으로써 재정건전성을 유지해 나가려는 노력이 요구된다.

## 지방세 비중 높이고 중앙·지방정부 간 복지비 분담원칙 확립해야

---

지방재정 위기관리체계의 개선을 위해서는 근본적으로 지방재정의 구조적 문제 해결이 필수적이다. 지방재정의 전체적인 규모를 키우고 자율성을 확대함으로써 지방자치단체 스스로가 문제를 해결할 수 있도록 여건을 마련해 주는 구조가 필요하다.

이 중 하나로 첫째, 국세의 지방세 이양 등 지방세 비중을 높여주는 조치가 필요하다. 이를 위해서는 먼저 지방소비세율 5% 추가 인상 및 지방교부세의 법정률 인상이 요구되고, 이밖에 양도소득세와 일부 개별소비세의 지방세 전환, 레저세 확대와 같은 세원확보 방안이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 중앙·지방 간 복지비 분담원칙 확립이 요구된다. 지방자치단체는 증가하는 사회복지 분야 재정지출에 따라 사회복지 국고보조사업에 대한 대응지방비 부담 압박 등으로 재정여건이 어려워지고 있다. 이러한 구조적 한계는 지방자치단체의 재정건전성에 영향을 미치게 되어 재정여건이 악화하는 악순환을 지속하게 된다. 결국, 이를 해결하기 위해서는 단기적으로 국고보조사업의 정부부담 비율을 늘릴 필요가 있으며, 중장기적으로는 재원의 안정적 확보를 위해 지방복지세를 신설하는 것도 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 가용재원 축소 대안 마련이 바람직하다. 지방자치단체의 가용재원은 향후 장기재정전망을 통해 나타나듯이 신장률의 감소와 더불어 음(-)의 상태로 진입할 것으로 예상된다. 가용재원의 하락추세를 완화하기 위해서는 지방자치단체의 세입증대 방안과 더불어 의무지출구조의 개선을 통한 재정의 효율적 운용이 요구된다.

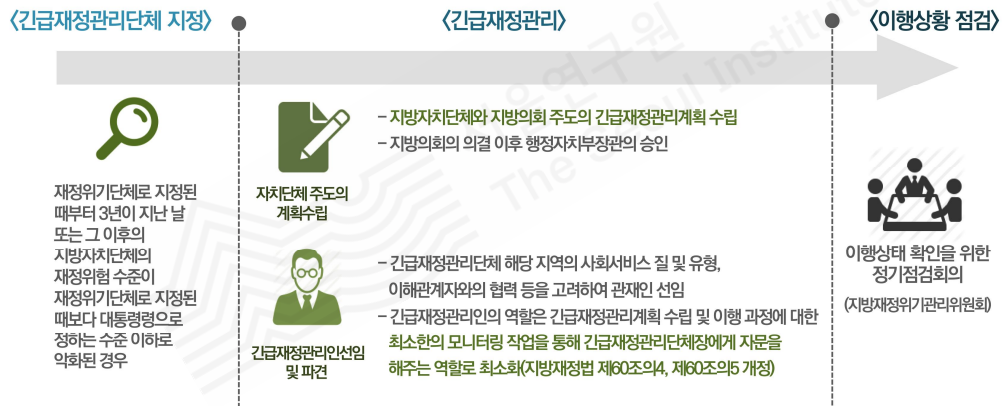
## 지방정부 자치권 침해 막는 한국형 지방재정 위기관리체계 구축

---

주요국의 재정위기관리 체계를 보면 크게 중앙정부 주도형과 지방정부 주도형으로 구분할 수 있다. 해외 주요국의 사례를 살펴보면 크게 중앙정부가 관재인을 파견하는 미국과 같은 중앙정부 주도형과 일본과 같이 지방정부가 재정건전화계획을 수립하여 중앙정부의 승인 아래 지방자치단체 중심으로 재정위기를 해결해 나가는 지방정부 주도형을 들 수 있는데 우리나라는

각각의 장점들을 고려하여 우리 실정에 맞는 재정위기관리체계를 갖춰야 할 것이다.

한국형 위기관리체계의 기본 전제는 지방자치단체의 재정위기 해결 과정에서 지방자치단체의 자율성 및 독립성을 최대한 보장하고 지방자치의 근간을 훼손하지 않아야 한다는 점이다. 이러한 점에서 현행 지방재정법에서 규정하고 있는 긴급재정관리제도는 지방자치단체의 자치권을 침해할 우려가 상당히 크다는 점을 간과해서는 안 된다. 따라서 이 보고서에서는 지방자치단체의 자치권 침해 방지를 위해 최소한의 법률적 보완 방안을 제시한다. 구체적으로는 관리방식에서 중앙정부로부터의 승인방식을 채택하고 중앙정부가 긴급재정관리인을 파견하되 재정재건과 관련하여 긴급재정관리인의 역할을 제한하는 것이 주요 특징이라고 할 수 있다. 또한, 지방자치단체가 재정건전화계획을 주도적으로 수립하되 이에 대한 승인은 중앙정부가 하도록 함으로써 지방자치단체의 자율성을 보장하는 동시에 일정 부분 중앙정부의 통제를 인정하였다. 이는 현재의 법률 체계 안에서는 가장 현실적인 대안일 것이다. 이를 위해서는 현 지방재정법의 일부 개정이 필요할 것이다.



[그림 1] 한국형 지방재정위기관리체계

## 중앙·지방 공동책임 규정 마련하고 지자체 조례에 재정준칙 도입

미래 지방재정의 위기는 지방 스스로가 해결해 나갈 수 있는 역량을 갖추는 것이 필요하다. 다만, 이는 위에서 제시한 지방재정의 구조적 문제 개선과 지방정부의 자치권이 보장되는 한국형 지방재정 위기관리체계가 구축될 때 가능한 일일 것이다. 이를 위해서는 첫째, 지방재정법에

규정되어 있는 긴급재정관리제도의 법률적 보완이 필요할 것이다. 따라서 현행 지방재정법상 긴급재정관리제도와 관련한 조항에서 지방자치단체의 권한을 침해할 것으로 예상하는 법률적 사안들을 점검할 필요가 있다.

이 보고서에서는 법률 개정과 관련하여 긴급재정관리인의 선임 및 파견이나 긴급재정관리계획 수립과정에서 긴급재정관리인의 역할을 제한하고, 지방자치단체가 주도적으로 재정위기를 극복할 수 있는 방향으로 개정 방안을 제시하고자 한다. 또한, 긴급재정관리단체에 대한 행·재정적 지원을 구체적으로 명시함으로써 더 실효성 있는 제도로 만들고자 한다.

둘째, 재정위기에 대한 중앙-지방 간 공동책임성 확보가 요구된다. 지방자치단체가 지방채 발행한도액 범위를 넘어서 지방채를 발행하는 것은 지방재정법상 행정자치부 장관의 승인이 있어야 하는 사항이며, 이것이 국가적 대형 프로젝트일 경우 이로 인해 발생한 재정위기에 대한 책임을 지방자치단체에 일방적으로 전가하는 것은 불합리한 측면이 있다고 할 것이다. 따라서 지방재정위기의 발생원인 측면에서 중앙과 지방이 함께 책임져야 할 사항에 관해서는 법률상 규정 마련이 필요할 것이다.

셋째, 지방자치단체 조례상의 재정준칙(규율) 확립이 바람직하다. 재정준칙을 통해 지방의 재정을 효율적으로 관리함으로써 재정건전성을 확보하게 되고 이는 사전예방적 측면에서 재정위기 상황을 방지하는 것을 의미한다. 재정준칙(Fiscal Rules)은 재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표 수치를 동반한 재정운용 목표를 법제화한 재정운용 정책을 뜻한다. 구체적인 목표치를 동반하는 재정준칙을 서울시에 적용하고자 할 때, 재정적자를 억제할 수 있는 적자상한 방식을 통한 재정준칙을 확립하는 것이 적절하다고 판단된다. 효율적 재정운영의 범위 내에서 재정준칙의 도입은 미래의 재정위기에 선제적으로 대비하고, 중장기 재정건전성의 기본토대를 마련하기 위해 매우 필요한 조치라고 할 것이다.