

지방정부 재정건전화 방안-천안시를 중심으로-

Local Government Fiscal Consolidation Measures-Focusing on Cheonan-

박종관
백석대학교 법정부

Jong Gwan Park(633127@hanmail.net)

요약

본 논문은 천안시 공무원들의 인식조사를 통해 지방자치단체의 재정건전성 확보방안을 마련하는데 목적이 있다. 선행연구를 분석해본 결과, 지방정부의 재정건전성은 자치단체를 둘러싸고 있는 사회, 경제, 인구, 정치 등 다양한 요인들에 의해 복합적으로 영향을 받고 있음을 발견하였다. 본 연구는 이러한 논의를 바탕으로 자치단체의 재정실태관련 지표, 재정건전성 관련 지표, 재정건전성을 높이기 위한 지표를 도출했다.

천안시의 재정 건전성을 확보하기 위해서는 재정운영의 효율성을 높여야 한다. 재정운영 효율성을 높이기 위해서는 지역주민의 재정감시 및 통제 장치 마련, 투자심사분석제도 활성화 등이 필요하다. 또한 효율적인 채무관리를 위해서는 자치단체의 자율적인 통제기능이 강화되어야 한다. 지방 재정의 확충을 위해 국고보조사업의 지방비 부담을 인하해야하며, 사용자 요율의 현실화가 필요하다.

지방재정운영의 발전은 중앙정부, 지방정부, 지역주민의 연계망 속에서 자율과 통제의 조화 통해 이루어져야 한다. 또한 계획수립-자원배분-평가-환류시스템을 체계적으로 구축하여 재원이 실질적으로 주민복지 향상 및 지역개발투자에 배분될 수 있도록 해야 한다.

■ 중심어 : | 지방재정 | 재정분권 | 재정건전화 | 자율성 |

Abstract

This Study aims to establish better sound fiscal plan by investigating perception of local government officials. Local government fiscal consolidation is affected by a combination of factors, including social, economic, demographic, political financial health of local governments. We derived the financial situation of the government-related indicators, financial health-related indicators, the indicators to improve the financial health on the basis of this study are an existing discussion.

To ensure the financial soundness of the Cheonan, it is necessary to increase the efficiency of financial management including financial monitoring and control devices provided the locals, investment screening analysis system to enable it. In addition, fiscal controls should be strengthened in order to effectively autonomous government debt management. You must cuts expense of local government to prepare for expansion of local government finance, it is necessary to realize that the fee rates.

It should be made through a blend of autonomy and control in the central government, network of local government and the development of local financial operations. You should also to be distributed to the residents welfare and community development funds are invested substantially to establish a systematic planning, resource allocation, evaluation, and reflux system.

■ keyword : | Local Government | Decentralization | Fiscal Consolidation | Autonomy |

* 이 논문은 2014년 백석대학교 대학연구비에 의거하여 수행된 것임

접수일자 : 2014년 08월 21일

심사완료일 : 2014년 09월 22일

수정일자 : 2014년 09월 19일

교신저자 : 박종관, e-mail : 633127@hanmail.net

I. 서론

민선6기가 출범한 한국의 지방자치는 20여년 동안 많은 발전을 이루고 있다. 그러나 지방자치단체의 재정은 급증하는 주민 기대수요를 충족시키기에는 매우 미흡한 실정이다. 우리나라 지자체의 전국 평균 재정자립도는 1997년 63%에서 2002년 54.8%, 2007년 53.6%를 거쳐 2010년 52.2%, 현재 2013년 51.1%로 하락하는 추세이다.

안전행정부 ‘지방자치단체 통합재정개요’(2013.4)에 따르면 천안시의 재정자립도는 최근 5년간 7.4% 하락해 충청남도 시군 중 하락폭이 가장 큰 것으로 나타났다. 천안시의 재정자립도는 2008년 54.0%에서 2009년 49.5%, 2010년 54.5%, 2011년 46.2%로 하락했다가 2012년 46.6%로 약간 상승하기는 했지만 2013년에 46.6%로 머물고 있다. 절대적인 수치에서 충청남도 시·군자치단체에 비해 낮은 편은 아니지만 하락폭이 큰 편이며, 재정건전성이 계속 악화되는 상황에서는 해당 지자체의 재정적 목표를 제대로 달성하기 어렵다.

재정건전성¹⁾이 달성되지 않으면 지방재정의 위기는 더욱 심화될 것이며 그에 따라 지역 주민에 대한 자치단체의 책임성도 담보하기 어려울 것이다. 이에 건전한 지방재정을 유지하면서 주민의 수요에 효율적으로 대응할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다. 본 연구는 천안시 공무원들을 대상으로 재정건전성의 인식조사와 문제점을 토대로 지방자치단체의 재정건전성 확보방안을 살펴보고자 한다.

II. 이론적배경

1. 선행연구 검토

재정건전성에 영향을 미치는 요인을 제시한 이론이 많지 않다. 우선, 재정건전성을 종속변수로 분석한 연구로는 현승현·윤성식(2006), 변준혁(2004), 고성철·이승

우(2003) 등이 있다. 현승현·윤성식(2006)은 김대중정부에서 실시한 지방교부세 법정세율 인상에 따른 재정건전성의 변화를 분석하였다. 분석 결과 지방교부세의 법정세율인상은 재정자립도와 재정력 지수에는 영향을 미치지 않지만 투자비 비중에는 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다[1]. 변준혁(2004)은 건전재정 운영을 도모하기 위해 도입된 지방교부세 인센티브제도가 지방재정건전성에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과 인센티브 제도는 시의 경우 재정자립도, 재정력지수, 경상수지비율, 세입예산반영 비율에, 군은 재정자립도, 재정력지수, 경상수지비율, 경상경비 증감률에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다[2].

한편 고성철·이승우(2003)는 보다 거시적인 차원에서 지방재정조정제도(지방교부세, 지방양여금, 보조금)에 따른 지방재정의 자주성과 건전성의 변화를 분석하였다. 분석결과 양여금이 가용재원율과 자치수입비율, 투자비비율과 재정계획운영 비율에 모두 긍정적인 영향을 미치는 것으로 들어났다[3].

다음으로 재정건전성이 악화 또는 강화 될 수 있는 요인들에 대한 연구들도 있다. 최영수(2004)는 설문조사를 통한 재정건전성 제고 방안을 마련하는 연구를 수행하였다. 이 연구는 지방자치단체 재정건전성에 영향을 미치는 요인을 정치·행정적 구조요인과 사회·경제적 촉발 요인으로 구분하고 있다. 구조요인으로는 지방재정관리제도의 통합노력 부족, 지방자치단체 재정관리 능력 부족, 중앙정부의 지나친 간섭과 통제를 들고 있다. 그리고 사회·경제적 촉발요인으로는 IMF등 경제 위기를 들고 있다[4].

그다음으로 재정건전성이 악화되는 요인에 대한 원인을 제시한 김종순(1995)의 연구가 있다. 김종순(1995)은 재정건전성은 정치·사회적 요건과 경제적 요건 그리고 기술·행정적 요건 등이 자치단체의 내부적 측면과 외부적 측면에 모두 영향을 미쳐 궁극적으로 재정 지출의 확대를 발생시키는 반면, 수입은 고정적이거나 축소됨으로써 건전성이 악화 될 수 있다는 점을 제시하고 있다[5].

한편 해외 연구로는 Bohn and Inman (1996), Alesina and Bayoumi (1996) 등은 명시적인 재정준칙의 도입

1) 지방재정 건전성이란 지방재정의 소요되는 재정지출을 해당지자체의 재정을 통해 어느 정도 자주적으로 충당할 수 있는 정도를 나타내는 것이라고 말할 수 있다.

이 재정적자 발생가능성을 낮춘다는 사실을 보였다 [6][7]. Perotti and Kontopoulos (2002), Hallerberg and von Hagen (1999) 등은 정치적 제약 및 예산과정 등 재정제도의 특성이 재정수지에 영향을 미칠 수 있음을 보였다[8-10].

2. 분석기준

선행연구를 분석해본 결과, 재정건전성은 자치단체를 둘러싸고 있는 사회, 경제, 인구, 정치 등 다양한 요인들에 의해 복합적으로 영향을 받고, 또 영향을 미치기도 한다. 본 연구는 이러한 논의를 바탕으로 자치단체의 재정실태관련 지표, 재정건전성 관련 지표, 재정건전성을 높이기 위한 방안 관련 지표를 도출했다.

표 1. 재정건전성 측정지표

지 표	세부지표(26개)
자치단체 재정실태 (5)	-재정상태 -지출 추세 -수입추세 -채무추세 -중요 세외 수입원
재정건전성 관련 문제(6)	-재정을 어렵게 하는 주요 요인 -지방세별 문제점 -재정수입 정도 평가 -재정수입원 중 문제가 많은 수단 -재정지출의 문제점 -채무관리의 문제점
재정건전성 제고 지표(7)	-재정건전성제고 수단 평가 -우선 개선되어야 할 수입원 -지방세의 수입 개선방안 -재정배분 제도의 필요 정도 -재정기반 확충 수단의 개선 평가 -재정지출 효율화를 위한 수단 평가 -채무간관리 개선 수단 평가

III. 연구 설계 및 분석결과

1. 연구 설계

본 연구의 대상은 천안시 공무원이다. 자료를 수집하기 위해 2013년 10월 14 ~ 10월 21일 총8일간에 걸쳐 설문조사를 하였다. 표본은 내선번호를 활용하여 계통적 표출을 활용하였다. 300부중 회수된 설문지 201를 활용하였다. 표본의 일반 인구통계학적 분포는 다음과 같다.

참여자는 성별로 남성 69.3%, 여성 30.7%로 남성의 비율이 월등하게 높았으며, 연령대는 31~40세 37.2%로 가장 높았으나 전체적으로 30대 이하를 제외하고는

고른 분포로 조사의 응답이 이루어진 것으로 나타났다. 학력은 70.4%로 대졸이 가장 많았으며, 직급은 7급이 44.4%, 8급이 26.3%, 6급이 25.8%, 9급이 3.5% 순으로 설문에 응한 것으로 나타났다. 마지막으로 근속 년수는 15년 이상 54.3%, 6~10년 23.1%, 2~5년 13.1%, 10~15년 7.5%, 2년 미만 2.0%순으로 나타났으며 15년 이상 근속 년수를 쌓으신 분들이 가장 설문에 많이 응했다.

표 2. 표본의 일반 인구통계학적 분포

구분	빈도	%	
성별	남성	138	69.3
	여성	61	30.7
연령	20세 이하	0	0
	21-30세	14	7.0
	31-40세	74	44.2
	41-세	60	74.4
	50세 이상	51	100.0
학력	고졸 이하	27	13.6
	전문대졸	20	10.1
	대졸	140	70.4
	대학원 이상	12	6.0
직위	9급	7	3.5
	8급	52	26.3
	7급	88	44.4
	6급	51	25.8
	5급 이상	0	0
근속 년수	2년 미만	4	2.0
	2-5년	26	13.1
	6-10년	46	23.1
	10-15년	15	7.5
	15년 이상	108	54.3

2. 실태 분석

먼저, 재정실태에 대한 분석이다[표 3]. 천안시의 재정실태와 관련하여 q1-1의 “재정 실태가 좋은 편이다.”가 전체 응답자의 38.8%로 가장 높았다. q1-2는 전체 응답자의 68.2%가 재정지출이 “점진적으로 증가되고 있다.”라는 응답이 가장 많이 나타났다. q1-3(재정수입)은 전체응답자중 55.2%가 “점진적으로 증가되고 있다.”라는 답변이 많이 나왔다. q1-4(채무추세)는 “약간 감소하고 있다.”라는 응답이 31.8%로 가장 많이 나타났다. q1-5(중요한 세외수입원)은 전체응답자 중 49.8%를 차지한 “재산 수입”이 가장 많은 응답으로 나타났다. 그 외에 사용자료 15.2%, 수수료 11.1%, 징수교부금 16.2%,

잉여금 0.5%이다.

천안시공무원들의 조사결과로 살펴볼 때, 천안시의 전반적인 재정상태는 대체로 건전한 편이라고 평가하고 있음을 알 수 있다. 시 재정자립도가 낮아지는데도 공무원들의 재정이 건전한 편이라고 보는 것은, 천안시 자립도가 47%정도이기 때문에 자치단체별로 볼 때 상대적으로 자립도가 높다고 보는 것 같다. 천안시 재정에 대한 자신감이 나타나고 있으며, 공무원들의 의견이 틀리는 것은 아니지만 재정건전성이 낮아지는 것은 일시적이 아닌 이상 지방정부운영에 문제가 될 수 있으므로 재정건전화를 위한 다양한 노력과 공무원들의 사고전환이 요구된다.

표 3. 재정실태에 대한 조사 결과

구분		빈도	%
q1-1 재정상태	매우 안 좋다	4	2.0
	안 좋은 편이다	30	14.9
	그저 그렇다	77	38.3
	좋은 편이다	78	38.8
	매우 좋다	12	6.0
q1-2 재정지출 추세	급격히 증가	39	19.4
	점진적 증가	137	68.2
	큰 변화 없음	19	9.5
	약간 감소	6	3.0
	매우 큰 감소	0	0
q1-3 재정수입 추세	급격히 증가	11	5.5
	점진적 증가	111	55.2
	큰 변화 없음	60	29.9
	약간 감소	19	9.5
	매우 큰 감소	0	0
q1-4 채무추세	급격히 증가	2	1.0
	점진적 증가	54	26.9
	큰 변화 없음	62	30.8
	약간 감소	64	31.8
	매우 큰 감소	19	9.5
q1-5 세외 수입원	재산 수입	100	50.5
	사용료 수입	30	15.2
	수수료 수입	22	11.1
	징수 교부금	32	16.2
	잉여금	1	.5
	잡수입	3	1.5
	경영수입사업 수익금	7	3.5
기타	3	1.5	

3. 문제점 분석

천안시 재정 건전성의 관한 첫 번째 문제점 설문조사 결과, q2-1(재정을 어렵게 하는 주된 원인)은 “재정지출의 과다”가 전체응답자중 절반 이상인 56.7%로 가장

높게 나타났으며, 재정수입의 절대적 부족, 33.8%, 비효율적인 채무관리가 7.0%로 각각 나타났다[표 4]. 재정지출이 과다했던 이유는 천안시의 전반적인 건설사업이 많았던 까닭인 바, 이러한 건설사업의 마무리와 더불어 건설사업계획에 맞는 수입의 창출이 필요하다.

표 4. 재정을 어렵게 하는 주된 요인

	빈도	%
재정수입의절대적부족	34.7	33.8
재정지출(운영)의과다	58.2	56.7
비효율적인채무관리	7.1	7.0
합계	100.0	97.5

재정건전성과 관련된 두 번째 문제점은 “지방세원의 지방소비 기능적 영향”에 대해서 알아왔다. “그저 그렇다”가 대다수항목에서 제일 높게 나타나고 있다. 그 다음이 “약간 있다”와 “매우 많다”로, 이 두 항목을 합한 값이 세원의 절대적 부족(50.2%), 지방 소비세의 미흡(45.3%), 지방 소득세 미흡(50.2%), 세목 체계의 불합리(35.8%), 세목의 세율 체계의 불합리(35.8%)로 각각 나타났음을 알 수 있다[표 5]. 따라서 지방세원의 확대 등 세원 개선을 위한 노력이 필요하다.

표 5. 지방세원의 지방소비 기능적 영향

기능적 영향	질문	빈도	%
세원의 절대적 부족	거의 없다	15	7.5
	그저 그렇다	83	41.3
	약간 있다	76	37.8
	매우 많다	25	12.4
지방 소비세의 미흡	전혀 없다	1	.5
	거의 없다	9	4.5
	그저 그렇다	97	48.3
	약간 있다	71	35.3
	매우 많다	20	10.0
지방 소득세의 미흡	전혀 없다	1	.5
	거의 없다	8	4.0
	그저 그렇다	89	44.3
	약간 있다	79	39.3
	매우 많다	22	10.9
세목 체계의 불합리	거의 없다	35	17.4
	그저 그렇다	91	45.3
	약간 있다	49	24.4
	매우 많다	23	11.4
세목의 세율 체계 불합리	거의 없다	35	17.4
	그저 그렇다	91	45.3
	약간 있다	49	24.4
	매우 많다	23	11.4

재정건전성과 관련된 세 번째 문제점은 재정수입과 관련된 질문이다 q2-3의 질문인 “재정 수입원으로써 어느 정도 문제가 있는가”에 대한 응답은 “보통이다 (50.2%)”라는 응답이 제일 높게 나타났다. 기타 적은편 이다 27.9%, 매우 적다 1.5%로 적다라는 부분이 많다 다소 높게 나타났다[표 6].

표 6. 재정수입의 문제점 1

문항	빈도	%
매우 많다	3	1.5
많은 편이다	37	18.5
보통이다	101	50.5
적은편이다	56	28.0
매우적다	3	1.5
합계	200	100.0

천안시 재정 건전성에 관한 네 번째 설문조사 문제점으로는 q2-4(자치단체재정 수입원으로서 가장 큰 문제가 있다고 판단되는 부분)은 약 33.8%를 차지한 “지방교부세”였으며, 그 다음으로 지방세(19.9%), 지방채(18.9%), 보조금(10.0%), 조정교부금(8.5%), 세외수입(7.5%) 등의 순으로 나타났다[표 7]. 따라서 지방정부의 재정건전화를 위해서는 이러한 재정수입의 타당성을 높이기 위해 중앙정부의 노력이 필요한 실정이다.

표 7. 재정수입의 문제점 2

	빈도	%
지방세	40	20.2
세외수입	15	7.6
지방교부세	68	34.3
조정교부금	17	8.6
보조금	20	10.1
지방채	38	19.2
합계	198	100.0

다섯 번째 문제점으로는 q2-5(천안시의 재정지출(운영)에서 가장 문제되고 있는 부분)은 전체 6개 문항 중 34.3%를 차지한 “중앙 및 지방정부 간 비합리적인 사무분배”라고 나타났다. 그 다음으로 비효율적인 지방행정조직체계(21.4%), 주민참여를 통한 재정감시 및 통제기능 부재(16.4%), 투자심사분석제도의 미비(11.4%), 비현실적인 재정인센티브제도(9.0%), 중앙정부의 재정감

독기능 부재(6.5%) 순으로 나타났다[표 8].

표 8. 천안시 재정지출의 문제점

문항	빈도	%
중앙정부의재정감독기능부재	13	6.5
주민참여를통한재정감시및통제기능부재	33	16.6
비효율적인지방행정조직체계	43	21.6
중앙및지방정부간비합리적인사무배분	69	34.7
투자심사분석제도의미비	23	11.6
비현실적인재정인센티브제도	18	9.0
합계	199	100.0

사무의 지방이양이 대부분 사무 단위로 이루어졌고, 이러한 개별 사무단위의 이양으로는 조직의 신설이나 기존 조직에 인력의 추가 배치가 동반되지 않았기 때문에 예외적인 경우를 제외하고는 이를 위한 재원의 이양이 수반되지 않았다.

여섯 번째 문제점으로는 q2-6(천안시의 채무관리가 효율적으로 이루어지지 못하는 주된 요인)은 45.3%를 차지한 “자치단체의 자율적인 통제 기능 부족”이 가장 높게 나타났다²⁾. 그다음이 지방재정진단제도의 미흡 18.4%, 자본예산제도의 미도입 14.9%, 신용평가제도의 미활용 4.5% 등으로 나타났다[표 9].

표 9. 채무관리 문제

	빈도	%
자치단체의자율적인통제기능부족	91	46.0
자본예산제도의미도입	30	15.2
신용평가제도의미활용	9	4.5
지방재정진단제도의미도입	37	18.7
기타	31	15.7
합계	198	100.0

4. 개선방안 분석

1) 빈도분석

천안시의 재정건전성을 제고하기 위한 방안들로서 q3-1는 응답자의 56.7%를 차지한 “재정지출(운영)의 효율화”가 가장 많았다. 그 외에 재정수입의 확충

2) 내부통제의 기능 목적은 행정업무 전반에 대한 공직비리를 사전에 예방하고 행정의 효율성 향상 및 공직윤리 문화 정착 등을 위해 사전 감지 시스템을 도입해야 한다는 것이다. 지방자치체 실시 이후 자치 사무와 사회복지 보조금 등이 지속적으로 늘어남에 따라 공금 횡령, 회계, 복지, 인-허가 분야 등에서 공직비리가 지속적으로 발생하고 있는 부분이기도 하다.

27.9%, 효율적인 채무관리 12.4%, 기타 2.0%로 나타났다.3)[표 10]. 따라서 재정건전성을 제고하기 위해서는 재정운영을 효율화하기 위한 다양한 방안의 마련이 필요하다. 이러한 방안으로는 일반운영비, 회의비, 기타 자문비 등을 줄일 수 있도록 노력해야 할 것이다.

표 10. 재정 건전화 제고 방안

	빈도	%
재정수입의확충	56	28.1
재정지출(운영)의효율화	114	57.3
효율적인채무관리	25	12.6
기타	4	2.0
합계	199	100.0

q3-2의 우선적으로 개선되어야 할 수입원은 전체 41.8%를 차지한 “지방세”가 가장 많은 응답이 있었다. 그 외에 지방교부세 25.9%, 제외수입 14.4%, 보조금 7.5%, 조정교부금 4.0%, 지방채 3.0%, 기타 2.5%로 나타났다[표 11].

표 11. 재정수입 확충 방안

	빈도	유효퍼센트
지방세	84	42.2
제외수입	29	14.6
지방교부세	52	26.1
조정교부금	8	4.0
보조금	15	7.5
지방채	6	3.0
기타	5	2.5
합계	199	100.0

q3-3의 수입증대를 위한 개선방안은 “국세와 지방세 간의 자원 재분배”가 전체응답자중 50.5%로 가장 많은 응답이 나타났다4). 그 외에 지방세제의 합리화 26.9%, 과세원의 발굴 및 확충 18.9%, 기타 3.0%로 나타났다 [표 12]. 지방세수 확대를 위해서는 중앙정부의 도움이

3) 임성일은 지방재정의 건전성에 대하여 다음 사항을 중요 요인으로 생각하고 있다[10]. 첫째, 지방자치단체의 현금지불능력이 자치단체의 재정 건전성을 판단하는 중요한 기준이 된다. 둘째, 재정 건전성은 자치단체가 경제적으로 감당할 수 있는 채무 수준과 밀접한 관련이 있다. 셋째, 재정의 지출구조와 지출방식도 재정 건전성을 결정하는 중요한 요인이다. 넷째 세입, 세출과 관련된 각종 재정 인프라도 재정 건전성을 결정하는 중요한 요인으로 지목된다.

4) 국세와 지방세의 재정배분은 지방자치단체의 재정건전성 강화를 위해서 매우 중요한 요소이기도 하다[11][12].

필요한바, 보다 탄력성이 높은 세수 부분을 지방에 이양하는 방안 등의 자원재배분 등의 검토가 필요하다.

표 12. 재정기반 확충 방안

	빈도	%
국세와지방세간의자원재분배	101	50.8
지방세제의합리화	54	27.1
과세원의발굴및확충	38	19.1
기타	6	3.0
합계	199	100.0

재정확충을 위한 재정분배제도에 대한 천안시 공무원 설문결과는 q3-4-1의 지방교부세 증액은 전체 46.3%로 “필요한 편이다.”라고 나타났다(매우 필요 28.4%). q3-4-2의 국고보조금 차등화 및 현실화는 전체 응답자 중 50.7%가 필요하다는 인식을 하고 있다(매우 필요 18.9%). q3-4-3의 국고보조사업에서의 지방비 부담인하는 전체 중 35.8%가 응답한 “매우 필요하다.”로 나타났다(필요 34.3%). 세 문항 모두 천안시 공무원들이 재정문제를 해결방안으로써 중요하게 생각함을 알 수 있다[표 13].

표 13. 재정분배제도의 개선방안

		빈도	s%
지방교부세 증액	별로 필요치 않다	8	4.0
	그저 그렇다	40	20.2
	필요한 편이다	93	47.0
	매우필요하다	57	28.8
국고보조금의 차등화 및 현실화	별로 필요치 않다	2	1.0
	그저 그렇다	56	28.3
	필요한 편이다	102	51.5
	매우필요하다	38	19.2
국고보조사업에서의 지방비 부담인하	전혀필요치 않다	2	1.0
	별로 필요치 않다	4	2.0
	그저 그렇다	51	25.8
	필요한 편이다	69	34.8
	매우필요하다	72	36.4

제외수입의 증대와 관련한 q3-5-1의 사용료 요율의 현실화는 전체응답자중 51.7%가 “필요한 편이다.”라고 응답했다(매우 필요 12.4%). 공공서비스제공이 지나치게 낮은 사용료로 인하여 천안시 재정을 힘들게 만드는

요인 중에 하나라고 알 수 있다. q3-5-2의 수수료의 현실화도 전체응답 중 50.2%가 “필요한 편이다.”라고 응답했다(매우 필요 14.4%). q3-5-3의 합당한 경영수입 사업 발굴도 전체응답 중 41.3%가 “필요한 편이다.”라는 것을 알 수 있다(매우 필요 24.4%). 이 3문항이 모두 필요하지만 사용자 요율의 현실화는 시급한 것으로 알 수 있다[표 14].

표 14. 세외수입 증대 방안

		빈도	%
사용료 요율의 현실화	전혀 필요치 않다	1	.5
	별로 필요치 않다	5	2.5
	그저 그렇다	63	31.8
	필요한 편이다	104	52.5
	매우필요하다	25	12.6
수수료의 현실화	전혀 필요치 않다	1	.5
	별로 필요치 않다	5	2.5
	그저 그렇다	62	31.3
	필요한 편이다	101	51.0
	매우필요하다	29	14.6
합당한 경영 수입 사업 발굴	전혀 필요치 않다	1	.5
	별로 필요치 않다	5	2.5
	그저 그렇다	61	30.7
	필요한 편이다	83	41.7
	매우필요하다	49	24.6

천안시의 재정지출을 효율화하기 위한 방안인 q3-6-1의 중앙정부의 재정 감독 기능 강화에 대해서 전체 응답자중 38.3%가 “그저 그렇다.”로 제일 높게 나타났으며, 필요 33.3%, 매우 필요 4.0%이다. q3-6-2의 지역주민의 재정감시 및 통제 장치 마련에 대해서는 전체 응답자중 43.3%가 “필요한 편이다.”라는 응답했다(매우 필요 7.5%). q3-6-3의 투자심사분석제도 활성화는 전체 응답자 중 43.8%가 “필요한 편이다.”(매우 필요 17.9%)따라서 공무원들은 재정낭비를 방지하려는 인식이 제도적 해결을 선호하는 것으로 해석 할 수 있다[표 15].

표 15. 재정지출(운영)을 효율화방안

		빈도	%
중앙정부 감독기능 강화	전혀 필요치 않다	3	1.5
	별로 필요치 않다	42	21.3
	그저 그렇다	77	39.1
	필요한 편이다	67	34.0
	매우필요하다	8	4.1

지역주민 재정감시 및 통제장치마련	전혀 필요치 않다	2	1.0
	별로 필요치 않다	18	9.1
	그저 그렇다	75	38.1
	필요한 편이다	87	44.2
	매우필요하다	15	7.6
투자심사분석제도 활성화	전혀 필요치 않다	1	.5
	별로 필요치 않다	5	2.5
	그저 그렇다	68	34.3
	필요한 편이다	88	44.4
	매우필요하다	36	18.2

천안시의 효율적인 채무관리는 q3-7-1의 “자치단체 자율적인 통제기능 강화”문항이 50.7%가 “필요한 편이다.”라는 답변이 나왔다(매우 필요 16.9%). q3-7-2의 신용평가제도와 정보공개 운영과 도입에 관해서도 전체 응답자 중 46.8%가 “필요한 편이다”라는 답변이 나왔다(매우 필요 12.4%). q3-7-3의 재정 관련 정보공개제도의 도입 및 운영에 대해서는 전체 응답자 중 44.3%가 “필요한 편이다.”라고 답했다(매우 필요 12.9%). 따라서 천안시 공무원들은 재정 건전성을 위해서 모든 장치나 제도를 적절히 활용할 필요가 있는 것으로 인식하고 있다고 볼 수 있다[표 16].

표 16. 채무관리 효율화 방안

		빈도	%
자치단체 자율적인 통제기능 강화	전혀 필요치 않다	1	.5
	별로 필요치 않다	5	2.6
	그저 그렇다	53	27.2
	필요한 편이다	102	52.3
	매우필요하다	34	17.4
신용평가제도 활용	전혀 필요치 않다	1	.5
	별로 필요치 않다	7	3.6
	그저 그렇다	69	35.2
	필요한 편이다	94	48.0
	매우필요하다	25	12.8
재정 관련 정보공개제도의 도입 및 운영	전혀 필요치 않다	1	.5
	별로 필요치 않다	12	6.2
	그저 그렇다	67	34.4
	필요한 편이다	89	45.6
	매우필요하다	26	13.3

2) 분산분석

첫째, 국고보조금사업에서의 지방부담 인하에 대한 분산분석결과, 구성요소들의 평균값을 중심으로 하여 성, 학력은 의미 있는 차이를 보이지 않았다. 그러나 연령, 직급, 공직년수가 높을수록 국고보조금사업에서의 지방비 인하에 대한 높은 응답이 나온 것으로 나타났다.

표 17. 국고보조금사업에서의 지방부담 인하 분산분석 결과

구분	N	국고보조금사업에서의 지방비 인하				
		평균	표준편차	F값	유의확률	
성	남	138	4.0000	.92017	.714	.399
	여	60	4.1167	.82527		
연령	21-30세	14	3.7857	.69929	6.540	.000*
	31-40세	74	3.7297	.83251		
	41-49세	60	4.2167	.86537		
	50세이상	50	4.3400	.91718		
학력	고졸 이하	27	4.4815	.70002	2.809	.041
	전문대졸	20	3.8500	.93330		
	대졸	140	3.9786	.88527		
	대학원 이상	11	4.0000	1.09545		
직급	9급	7	3.1429	1.21499	4.839	.003*
	8급	52	3.8077	.71506		
	7급	88	4.1136	.87667		
	6급	50	4.2400	.93808		
공직년수	2년미만	4	4.0000	.81650	5.400	.000*
	2-5년	26	3.7308	.96157		
	6-10년	46	3.6739	.81797		
	10-15년	15	3.8667	.91548		
	15년이상	107	4.2897	.83564		

* p < 0.05

국고보조사업은 중앙과 지자체가 재원을 매칭하는 형식으로 진행돼 왔는데 최근 복지재정 수요와 지출이 급증하면서 이 문제가 떠오르고 있다. 하지만 복지서비스의 높은 편익에 따른 높은 부담이 천안시 뿐 만 아니라 다른 지방정부에도 가중되고 있다.

복지지출 비중의 증가율이 중앙정부는 2005년 23.7%에서 2013년 28.4%로 4.7% 증가했고 같은 기간 지자체는 12.0%에서 24.2%로 12.2%증가했다. 그만큼 지방자치단체의 지방비가 과도하게 증가해 재정이 악화되고 있는데 정부 대책은 실질적 도움이 안된다. 따라서 전

표 18. 사용자 요율의 현실화 분산분석 결과

구분	N	사용료 요율의 현실화				
		평균	표준편차	F값	유의확률	
성	남	137	3.8394	.70953	8.226	.005*
	여	61	3.5246	.72126		
연령	21-30세	14	3.7143	.72627	4.430	.005*
	31-40세	73	3.5342	.66838		
	41-49세	60	3.7833	.76117		
	50세이상	51	4.0000	.69282		
학력	고졸 이하	27	4.0370	.51750	3.244	.023*
	전문대졸	20	3.9500	.60481		
	대졸	139	3.6835	.70234		
	대학원 이상	12	3.4167	1.24011		
직급	9급	7	3.0000	.00000	4.292	.006*
	8급	52	3.5962	.72110		
	7급	87	3.7931	.63131		
	6급	51	3.9020	.85452		
공직년수	2년미만	4	3.0000	.81650	3.765	.006*
	2-5년	26	3.6538	.74524		
	6-10년	46	3.5870	.65238		
	10-15년	14	3.4286	.51355		
	15년이상	108	3.8981	.73548		

* p < 0.05

표 19. 지역주민의 재정감시 및 통제장치 마련 분산분석 결과

구분	N	지역주민의 재정감시 및 통제장치 마련				
		평균	표준편차	F값	유의확률	
성	남	137	3.5109	.75845	.570	.451
	여	60	3.4167	.90744		
연령	21-30세	14	3.2857	.72627	4.207	.007*
	31-40세	73	3.3014	.68079		
	41-49세	60	3.7667	.87074		
	50세이상	50	3.4600	.83812		
학력	고졸 이하	26	3.6154	.80384	.547	.651
	전문대졸	20	3.4500	.60481		
	대졸	139	3.4460	.82684		
	대학원 이상	12	3.6667	.88763		
직급	9급	7	3.0000	.57735	3.971	.009*
	8급	52	3.2500	.71056		
	7급	87	3.6667	.75739		
	6급	50	3.4600	.93044		
공직년수	2년미만	4	3.2500	.50000	1.953	.103
	2-5년	26	3.3846	.69725		
	6-10년	46	3.2391	.73590		
	10-15년	14	3.5714	.85163		
	15년이상	107	3.6075	.84404		

* p < 0.05

문가들은 국고기준보조율을 상향조정해야 한다는 목소리를 내고 있다[표 17].

둘째, 사용료 요율의 현실화에 관한 조사에서 모든 사회적 항목에서 사용료 요율의 현실화가 필요하다는 응답이 높게 나타났다.

천안시의 경우, 하수도 사용료가 2015년까지 87% 인

상된다. 하수도 사용료를 2013년 30%(전년 대비), 2014년 25%, 2015년 15% 등 연차적으로 인상한다. 천안시 하수도 사용료 인상은 2005년 이후 8년만이다. 시는 그동안 물가상승 및 시설투자비, 운영비 증가 등 원가상승으로 요금 인상요인이 발생했고, 하수도 공기업체계 재정 개선을 위해 요금인상이 불가피했다고 설명했다.

표 20. 투자심사분석제도 활성화 분산분석 결과

구분	N	투자심사분석제도 활성화				
		평균	표준편차	F값	유의확률	
성	남	138	3.7681	.82205	.015	.901
	여	60	3.7833	.71525		
연령	21-30세	14	3.6429	.63332	6.559	.000*
	31-40세	74	3.5000	.70711		
	41-49세	60	4.0667	.75614		
	50세이상	50	3.8600	.85738		
학력	고졸 이하	26	4.0385	.66216	1.431	.235
	전문대졸	20	3.6500	.81273		
	대졸	140	3.7286	.77592		
	대학원 이상	12	3.9167	1.08362		
직급	9급	7	3.1429	.69007	4.701	.003*
	8급	52	3.5192	.67127		
	7급	88	3.9205	.76145		
	6급	50	3.8400	.86567		
공직년수	2년미만	4	3.2500	.95743	4.254	.003*
	2-5년	26	3.5769	.75753		
	6-10년	46	3.4783	.65791		
	10-15년	15	3.8000	.67612		
	15년이상	107	3.9626	.81177		

* p < 0.05

표 21. 자치단체의 자율적인 통제기능 강화 분산분석 결과

구분	N	자치단체의 자율적인 통제기능 강화				
		평균	표준편차	F값	유의확률	
성	남	135	3.8519	.77766	.195	.659
	여	60	3.8000	.70830		
연령	21-30세	26	3.8846	.65280	4.764	.003*
	31-40세	20	4.1000	.71818		
	41-49세	137	3.7810	.77379		
	50세이상	12	3.9167	.79296		
학력	고졸 이하	26	3.8846	.65280	1.140	.334
	전문대졸	20	4.1000	.71818		
	대졸	137	3.7810	.77379		
	대학원 이상	12	3.9167	.79296		
직급	9급	7	3.2857	.48795	3.537	.016*
	8급	50	3.6200	.77959		
	7급	87	3.9425	.75261		
	6급	50	3.9200	.69517		
공직년수	2년미만	3	4.0000	1.00000	2.423	.050*
	2-5년	25	3.5600	.91652		
	6-10년	46	3.6522	.70608		
	10-15년	14	3.9286	.82874		
	15년이상	107	3.9626	.69940		

* p < 0.05

시가 공개한 자료에 따르면 천안지역 하수도 처리원가는 t당 1,334원인 반면, 현행단가는 325원으로 원가의 1/4 수준이다. 특히 현행단가 대비 사용료수익은 170억 4,416만 원으로 이는 천안 하수처리장의 연간 운영비 수준에 불과하다[표 18].

셋째, 지역주민의 재정감시 및 통제장치 마련에 대한 천안시 공무원 인식조사의 결과는 성, 학력, 공직년수에 대해서는 지지받지 못하였다. 그러나 연령이 높을수록, 직급이 높을수록 지역주민의 재정감시 및 통제장치 마련에 대한 의지를 나타냈다.

천안시에도 주민참여예산제도를 활성화하고 있다. 하지만 주민이 참여한다고 하여도 자치단체의 예산편성과 집행이 상당히 폐쇄적으로 진행되는 상황에서 시민단체의 예산낭비 감시와 통제는 전문성을 갖지 못하면 선연적 활동에 그칠 가능성이 크다. 또한 시민단체가 정교적인 활동이 평가되면 이 또한 많은 주민들이 호응과 동참을 이끌어 내는데 한계를 타나내게 되는 것은 분명한 사실이다[13][표 19].

넷째, 투자심사분석제도 활성화에 관한 조사는 성별과 학력부분 변수에서 지지를 받지 못한 것으로 나타났다. 하지만 연령이 높을수록, 직급과 공직년수가 높을수록 투자심사분석제도 활성화에 대한 강한 의지가 나타

난 것으로 볼 수 있다.

투자심사제도는 중기지방재정계획의 여러 투자사업을 대상으로 타당성 평가를 통해 적격, 부적격 사업을 선정하고 사업간 우선순위를 결정하는 역할을 하며 투자심사결과를 기초로 예산편성이 이루어지게 된다. 지방자치단체의 세원이 빈약하고 지역 간 재정불균형이 존재하는 현실 속에서 객관적인 투자사업의 평가와 예산범위 내에서의 투자우선순위의 선정을 통해 한계 가용재원을 효율적으로 배분함으로써 투자효과를 극대화하고 투자효율성을 도모하려는 투자심사제도는 매우 중요하다[표 20].

3) 기타 개선방안

기타 개선방안으로는 다양한 방안이 있으나 이곳에서는 공무원스스로의 개선을 강조하고자 한다. 즉, 공무원 스스로 비리를 예방하고 깨끗한 공직윤리문화를 만들기 위해 자율적 내부통제 시스템을 가동해야 한다. 이러한 것으로는 청백-e(상시모니터링)시스템과, 자기

5) 천안시도 투자심사분석제도를 통하여 중앙정부와의 이해와 조정을 통해 국고보조사업과 같은 일직선의 하향식이 아니라 지역 간 이해와 조정을 하고 비효율적인 투자사업을 예방하여 재정을 확보해야 할 것이다.

진단(Self-Check)제도, 공직윤리 관리시스템 등이 있다. 청백-e 시스템은 지자체에서 사용중인 5대 행정정보 시스템의 데이터를 서로 연계해, 업무처리 과정에서 발생하는 오류 및 비리 징후를 자동으로 포착하는 시스템이다. 5대 행정정보시스템이란 지방재정(e-호조), 지방세, 세외수입, 새울(인허가), 지방인사 이다. 기진단(Self-Check)제도는 청백-e시스템으로 확인되지 않은 복지, 건축 인허가 등에서 발생한 부적정한 업무 중 담당자나 관리자가 자기진단표에 의해 협업 및 업무처리 과정을 스스로 확인, 점검해 잘못된 행정을 사전에 바로잡는 제도다. 공직윤리관리시스템은 공무원 개인의 공직윤리, 도덕성 확립에 의한 잠재적 비리를 선제적으로 예방하는 것이 중요하다고 보고 공직관함양 및 윤리의식 제고를 위해 개인별·부서별 청렴교육 등 실적을 관리할 수 있는 시스템이다.

VI. 결론

지방자치가 진전될수록 행정수요의 증대와 주민의 욕구는 증대되기 마련이다. 이러한 주민들의 욕구를 충족시키기 위하여 지방재정확충과 더불어 지방재정 건전성의 확보가 필요하다. 본 연구는 지방재정건전화 방안을 모색하려는 목적으로 시작된 연구이다.

천안시의 재정 건전성을 확보하기 위해서는 재정 지출(운영)을 효율화 하여야 한다. 재정운영 효율성을 높이기 위해서는 지역주민의 재정감시 및 통제 장치 마련, 투자심사분석제도 활성화 등이 필요하다. 또한 효율적인 채무관리를 위해서는 자치단체의 자율적인 통제 기능이 강화되어야 하고, 지방 재정의 확충을 위해 재정분배제도에서 국고보조사업의 지방비 부담을 인하하는 것이 필요하며, 세외 수입 증대와 관련하여 사용료 효율의 현실화가 필요하다.

지방재정관리제도의 발전은 중앙정부, 지방정부, 지역주민의 연계망 속에서 자율과 통제의 조화를 기하는 방향으로 이루어져야하며, 경상적 경비의 절감과 비능률·낭비요인을 제거하여 마련한 가용재원을 투자우선순위에 따라 배분한다면 지방재정은 보다 효율적으로

관리되고 운영될 것이다.

아울러 계획수립-자원배분-평가-환류시스템을 체계적으로 구축하여 재원이 실질적으로 주민복지 향상 및 지역개발투자에 배분되고, 재정수요의 변화에 적극적으로 대응하도록 노력한다면 건전한 재정을 활성화 시킬 수 있을 뿐 아니라 지역갈등 해소가 가능할 것이다[14].

본 논문은 지방정부의 재정 건전성 강화와 관련된 논의를 실질적으로 적용해서 문제점과 개선방안을 도출했다는데 그 의의가 있다. 그러나 하나의 지자체를 대상으로 했음에도 불구하고 보다 심층적인 사례분석이 이루어지지 않은 점, 보다 많은 단체를 통해 연구하지 않아 일반화에 제약이 따르는 측면이 한계인 바, 보다 많은 후속 연구를 기대한다.

참고 문헌

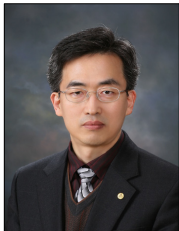
- [1] 윤성식, 현승현, “지방교부세 법정세율변화에 따른 재정지출 효과와 건전성 분석”, 지방자치학회보, 제18권, 제3호, pp.53-75, 2006.
- [2] 변준혁, 지방재정 인센티브제도가 지방재정에 미치는 영향 분석: 건전성과 효율성을 중심으로, 성균관대학교 대학원 석사학위 논문, 2004.
- [3] 고성철, 이승우, 지방재정조정제도 운영현황에 대한 분석: 기초지방자치단체 예산의 자주성과 건전성 측면을 중심으로, 한국지방행정연구원, 2003.
- [4] 최영수, 지방재정 건전성 제고방안에 관한 연구, 연세대학교 대학원 석사학위, 2004.
- [5] 김종순, 지방자치와 행정, 삼영사, 1995.
- [6] H. Bohn and R. Inman, *Balanced-budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, No.45, pp.13-76, 1996.
- [7] A. Alesiana and T. Bayoumi, *The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States*, NEER Working Papers 5614, 1996.
- [8] R. Perotti and Y. Kontopoulos “Fragmented

- Fiscal Policy,” Journal of Public Economics, Vol.86, No.2, pp.191-222, 2002.
- [9] M. Hallerberg and J. von Hagen, *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union*. Poterba and von Hagen (Eds.), Fiscal Institutions and Fiscal Performance, NBER and University of Chicago Press, Chicago, IL, p.265, 1999.
- [10] 임성일, *지방재정의 건전성 제고방안*, 한국지방행정연구원, 2002.
- [11] 라휘문, 이상용, “국세와 지방세의 효율적 재배분 방안”, 제5회 지역발전포럼 발표논문집: pp.131-157, 2003.
- [12] 배인명, *지방자치시대의 중앙과 지방의 합리적 재원배분, 21세기를 여는 민선2기 지방*, 1998.
- [13] 박종관, “주민참여예산제의 활성화 방안”, *공공행정연구*, 제14권, 제2호, 2013.
- [14] 박종관, “지역갈등해소를 위한 사회자본 형성방안-천안시를 중심으로”, *한국콘텐츠학회논문지*, 제13권, 제11호, 2013.

저 자 소 개

박 종 관(Jong-Gwan Park)

중심회원



- 2009년 8월 : 서울대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
 - 20013년 현재 : 백석대학교 법정학부 행정학전공 교수
 - 2010년 1월 ~ 12월 31일 : 서울행정학회 부회장
 - 2008년 12월 ~ 2013년 2월 : 대통령소속지방분권위원회 실무위원
 - 2012년 1월 ~ 2012년 12월 : 한국공공행정학회 회장
 - 2014년 3월 ~ 현재 : 대통령소속 지방자치발전위원회 자문위원
- <관심분야> : 구역개편, 성과관리, 사회자본, 정부기능