

지방재정 건전성 제고를 위한 지방재정관리 사례연구*

- 경상남도를 중심으로 -

오재록(전주대학교)**

박치성(중앙대학교)***

윤향미(전주대학교)****

이 논문은 재정건전화 방안을 성공적으로 제시한 경상남도 사례에 대한 연구이다. 경상남도는 깊어가는 재정위기를 자각하고 전국 최초로 재정점검단을 설치하여 지방재정관리에 역점을 두고 관련 사업을 추진하여 재정 건전화를 조기에 달성하였다. 2013년 1월 1조 3,488억 원에 달한 채무는 2년 3개월 만인 2015년 3월말 현재 절반 수준(6,706억 원)으로 감소하였다. 지방재정 건전화 전략을 창의적으로 제시한 경상남도 사례는 중앙정부에만 의존할 것이 아니라, 지자체 스스로도 예산을 효율화하고 재정 건전화를 이룰 수 있는 길이 있음을 일러준다는 데 의의가 있다. 특히 중앙예산기관(기획재정부)이 난색을 표명한 민간투자사업 MRG 재구조화 문제에 기민하게 대처하여 새로운 활로를 열었다는 점은 높이 평가될 만하다. 이러한 성과는 강력한 추진력을 부여받은 재정점검단의 설치로 가능했다. 다만 이 연구는 경상남도의 성공사례에 초점을 맞춰 사례를 평면적으로 기술하는 데 초점을 두다보니 동태적이고 역동적인 기술로까지는 나아가지 못한 한계가 있다.

[주제어: 지방재정 건전성, 지방재정관리, 경상남도]

I. 머리말

지방자치단체의 재정건전성은 성숙한 지방자치체제의 근간이며 지역주민 생활안정을 위해 꼭 필요한 요소이다. 그러나 최근 한국의 지방재정 상황은 날로 악화되고 있다. 전체적으로 재원이 부족하여 건전하게 유지되지 못하고 있고, 경기둔화 지속으로 수입이 크게 늘지 않는 가운데 복지비 등 의무적 지출 부담만 가중되어 재정건전성이 악화되고 있다. 이에 더해 일부 지방자치단체의 무리한 투자사업과 그로 인한 부실의 축적, 그리고 지방공기업 경영 적자 등도 재정건전성에 많은 부담을 주고 있다. 물론 지방재정 건전성 문제의 근원은 중앙정부에서

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2055108). 경상남도 내부자료를 제공해주신 오시환 과장님과 FGI에 참여해주신 경남도청 여러 간부님들께 감사드립니다.

** 주저자

*** 교신저자

**** 공동저자

비롯되는 구조적인 측면이 큰 것도 사실이다(박인화, 2013; 채종훈·양원식, 2015). 그러나 선거에 의해 선출된 자치단체장이 건축정책을 포함한 재정건전화 시책을 추진할 유인을 크게 갖지 못하는 맹점이 구조적으로 있는 데다, 당장 인기가 떨어지고 주민여론이 나빠질 우려가 있기 때문에 표를 의식하여 건축정책 등을 과감하게 펼치지 못하는 현실적 여건도 지방재정 건전성 제고를 어렵게 만들고 있다. 대다수 자치단체장들은 공약사항 이행이나 지역 현안사업 해결 등을 명분으로 세출예산을 무턱대고 늘려가는 측면도 있다. 그 결과 지방자치체 본격 실시 이후 전국적으로 지방재정 건전성이 지속적으로 악화되어 왔고 재정위기가 임계점에 다다라 있다.

여기 경상남도 사례는 효과적인 지방재정관리를 통해 임계점에 다다른 재정위기 상황을 단시일에 극복하는 케이스를 모범적으로 보여주었다는 점에서 연구해볼 가치가 있다. 특히 이 사례는 2013년 행정자치부 지방자치단체 예산효율화 우수사례 발표대회 국무총리상, 2013년 지방재정 균형집행 실적평가 최우수상, 2014년 지방재정전략회의 최우수사례, 2014년 지방예산 효율화 우수사례 등으로 중앙정부로부터 높이 평가되었다는 점에서 더욱 눈여겨볼 만하다.

경상남도는 어떻게 하여 이러한 성과를 창출할 수 있었을까? 이를 살펴보는 것은 학술·실무 양쪽에서 필요한 일이다. 깊어가는 재정위기를 자각하고 전국 최초로 재정점검단을 설치하여 선도적인 지방재정관리에 나서 재정건전화를 조기에 이룬 경상남도 사례는 다른 지자체에도 많은 함의를 던져줄 수 있다. 지방재정에 대한 다양한 선행연구들(강태구, 2013; 김명수, 2013; 류영아·김필두, 2015; 송상훈, 2015; 신유호·최정우, 2013; 이재은, 2014; 이창균, 2012)도 이러한 사례를 연구할 필요성에 대하여 언급하고 있다. 이에 이 논문에서는 선제적 지방재정관리를 통해 재정위기를 극복한 경상남도 사례를 중심으로 지방자치단체의 재정건전화에 필요한 지방재정관리 전략에 관한 함의를 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지방재정

지방재정이란 지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 모든 활동을 말한다(지방재정법 제2조). 지방자치단체가 각종 수입을 획득하고 소요되는 지출을 실행하는 모든 행위를 총칭하는 것으로, 지방자치의 물적 토대가 되는 화폐 또는 자금과 관련된 제반 활동이라고 할 수 있다(김상동·이성근, 2015). 헌법에 의해 부여된 지방자치단체의 자치(고)권(Kommunanle Hoheitsrecht)은 지방자치단체가 자기의 사무를 자기 책임하에 스스로 수행할 수 있는 고유한 권리를 말한다. 여러 종류의 자치(고)권 가운데 재정고권은 지역고권·인적고권·자치입법권 등과 함께 핵심적인 자치(고)권이며, 재정고권이 없다면 지방자치는 무용지물로 전락한다. 다만 지방자치단체의 재정고권은 건전성과 효율성을 기해야 하기 때문에 지방자치법(제122조)과 지방재정법(제3조)에서 수지균형, 건전한 운영, 국가부담

의 지방이전 금지, 효율적 재정운영 등이 규정되어 있다(최종권, 2015). 특히 지방재정법(제3조)은 “지방자치단체는 주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운영하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다.”라고 못 박고 있다.

우리나라 중앙·지방간 재정관계는 세원배분의 불합리, 국고보조사업의 증가에 따른 지방비 부담 증가와 과중 등의 요인으로 수직적 재정불균형 정도가 증가하고 있다. 국세 대 지방세 비중이 8대 2의 구조로 고착화되어 있고, 지방세수의 증가율이 낮으며, 취득세 영구 인하 등으로 지방세 수입이 점점 더 감소하는 추세이다. OECD 자료에 의하면 2012년 기준으로 외국의 재정분권 선진국은 조세 중 지방세의 비중이 평균 40% 내외이며, 일본의 경우 42.8%에 이른다. <표 1>에서 보는 바와 같이 우리나라의 21.0%와 비교할 때 외국의 분권선진국의 경우 지방세 비중이 2배 정도 높게 나타난다. 또 <표 2>와 같이 지방자치단체 재정자립도마저 점차 낮아지고 있는 추세인데, 2013년 51.1%에서 45%로 대폭 낮아진 것은 잉여금 및 이월금, 회계 간 전입금 등 실질적 세입이 아닌 재원을 세외수입에서 제외한 새로운 기준을 적용함에 따른 것이다(한국지방행정연구원, 2014). 요컨대, 대·내외적 측면 모두 한국의 지방재정은 건전성을 유지하기가 매우 어려운 구조로 보인다.

<표 1> 국세 대 지방세 비중 (단위: 10억 원)

년도	조세	국세	지방세	지방세비중(%)
1995	72,091	56,775	15,316	21.2
2000	113,535	92,935	20,601	18.1
2005	163,443	127,466	35,977	22.0
2010	226,878	177,718	49,160	21.7
2011	244,681	192,381	52,300	21.4
2012	256,953	203,015	53,938	21.0
2013	263,880	210,398	52,690	20.0
2014	270,901	216,453	54,475	20.1

*자료: 한국지방행정연구원(2014) 재구성.

<표 2> 연도별 재정자립도 현황 (단위: %)

년도	전국평균 (순계규모)	특광역시 특별자치시 (총계규모)	도 특별자치도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
2009년	53.6	72.7	33.3	40.7	17.8	37.3
2010년	52.2	68.3	31.6	40	18	35.4
2011년	51.9	68.6	33	38	17	36.6
2012년	52.3	69.1	34.8	37.1	16.4	36
2013년	51.1	66.8	34.1	36.8	16.1	33.9
2014년	45.0	62.1	29	31.7	11.4	27.2

*자료: 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr>)

한편, 지방재정에서 국고보조사업이 차지하는 비중이 2005년 이후 지속적으로 증가하고 있

는데, 지방세입 중 국고보조금의 비중은 2005년 10.7%에서 2013년 21.8%로 2배 이상 증가했다. 그런데 국고보조사업의 중앙정부 보조율은 2008년 65%에서 2014년 61.8%로 감소했다. 문제는 중앙정부의 국고보조사업의 확대에 의해 의무적 지방비 매칭(matching) 부담이 날로 증가하여 지방재정 건전성을 더욱 악화시키는 요인이 되고 있다. 일부에서는 가용재원이 잠식되거나 의무적 부담을 충당하지 못하는 사례가 발생하고 있다. 더구나 2014년 하반기 이후 기초연금 시행 등 복지제도의 다각적인 개편에 따라 지방비 부담분이 크게 증가되는 현상까지 가중되고 있다. 기초연금, 장애인 연금, 기초생활보장 및 영유아보육 등의 복지제도 개편, 기존 26개 보조사업의 보조율 삭감, 사회복지인력 충원 등이 중첩적으로 부담을 주고 있는 것이다(한국지방행정연구원, 2014).

2. 지방재정 건전성

지방재정 건전성이란 “수입의 범위 내에서 법령의 규정에 따라 지출함으로써 수지균형을 이루는 것”을 말하며, 부차적으로 “세입 확충과 지출의 효율화를 제공하는 것”으로, “지방재정의 시스템적 측면에서 세입, 세출, 채무를 비롯하여 이들을 관리하는 운용에 이르는 각 과정에서 지방자치단체가 주민의 복지증진이라는 목표를 달성하기 위하여 재정을 충분히 확보하고 궁극적으로 수지균형을 이루는 다양한 제도와 관리시스템의 수준”이라고 정의할 수 있다(김상동·이성근, 2015: 271).

한국에서 지방재정 건전성이 사회적 이슈로 떠오른 것은 IMF 위기 이후부터라고 할 수 있다. 외환위기 이전까지 한국의 지방재정은 비교적 건전한 수준이었으나, 대규모 공적자금과 경기부양책 등으로 인한 재정적자가 심화되면서 국가적 대책이 논의되기에 이르렀다. 세계적으로도 미국의 캘시시, 오렌지카운티, 뉴욕시가 재정파산을 선언한 바 있고, 일본의 유바리시 재정파산 등이 지방재정 건전성 논의에 불을 지폈다. 한국에서도 2010년 경기도 성남시의 모라토리엄 선언과 대전시 동구의 인건비 미반영 사태 등을 계기로 정책 문제로 떠올랐다(정성호·정창훈, 2011; 이효, 2011; 김상동·이성근, 2015).

지방재정 건전성 개념은 건전성이 무너진 상태와 견주어 설명할 때 더욱 뚜렷해진다. 먼저 ‘지방재정 위기’ 개념이 있는데, 이는 (통일된 개념적 합의는 없으나) 다양한 요인에 의해 지방 공공서비스에 대한 재정소요는 지속적으로 증가하지만, 세입기반 또는 자원조달능력은 이에 미치지 못하여 지속적인 세입부족 현상이 나타나거나 지방채 발행 등으로 만성적인 재정적자가 발생하는 상황을 말한다(곽채기, 1998). 즉, 재정압력이 계속되어 공공서비스 제공을 위한 세 부담이 실질적으로 높아지면서 어느 시점부터 재정책임 등의 의무를 이행할 수 없는 상태가 되는 것을 말한다(Bradbury, 1982: 33-44; 정성호·정창훈, 2011). 이와 관련된 개념으로 ‘지방재정상태’, ‘지방재정효율성’ 등도 있다. ‘지방재정상태’는 지방자치단체의 환경·조직·재정적 요인에 의해 나타나는 지방재정의 현재적 양태를 말한다. ‘지방재정효율성’은 투입(예산) 대비 산출(성과)의 극대화 정도를 말한다.

지방재정 건전성은 지방재정상태의 악화 강도와 지속성에 따라 재정압박(fiscal stress), 재

정고통(fiscal distress), 재정파산(fiscal bankruptcy)의 단계로 구분된다(김상동·이성근, 2015). 첫째, 재정압박(fiscal stress)은 예산의 수지균형이 단기적으로 무너진 상태로(정성호·정창훈, 2011), 자금흐름에 있어 일시적 현금유동성 저하가 나타나는 재정위기 단계를 말한다. 2010년 7월 12일 경기도 성남시의 지불유예(moratorium) 선언 때처럼 만기 도래 시에 일시적으로 채무상환을 연기하는 상태가 그 예이다. 둘째, 재정고통(fiscal distress)은 일시적 재정압박이 구조화된 것으로 장기적인 재정위험에 노출된 상태를 가리킨다. 현금유동성 부족에 직면하여 스스로의 힘으로는 인건비 예산조차 편성하기 어려운 단계를 말한다. 2010년 대전시 동구가 채용 부족으로 인건비 13억 원을 반영하지 못한 경우가 대표적이다(김상동·이성근, 2015). 셋째, 재정파산(fiscal bankruptcy)은 재정위기가 확대되어 지방자치단체 자력으로는 재정위기를 극복할 수 없는 채무상환 불이행 상태를 말한다(정성호·정창훈, 2011). 지방자치단체가 자체적으로 본래적 기능을 수행할 수 없는 단계의 재정위기 상태로, 일본 유바리시 파산, 미국의 켈시시, 오렌지카운티, 뉴욕시 파산 등의 사례가 있다(김상동·이성근, 2015)

3. 지방재정관리

지방재정관리는 지방자치단체의 예산편성과 집행, 결산과정에서 관련법들에 규정된 각종 예산 관리기술을 활용하여 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하도록 하는 과정을 말한다. 중기지방재정계획제도, 투·융자심사, 지방재정지원제도, 지방재정영향평가, 지방채발행 총액한도제, 사업예산제도, 복식부기회계제도, 지방재정분석 및 진단, 지방재정위기 사전모니터링, 지방재정공시제도, 주민참여예산제도, 예산낭비 신고센터 등을 지방재정법에서 규정하고 있다(김상동·이성근, 2015).

지방자치제 실시 이후 지방자치단체의 책임성과 투명성 강화에 대한 언론, 시민사회의 요구가 커지자, 지방자치단체는 조직의 성과 향상을 통하여 대외적인 책임성을 확보하고 달성한 성과의 공개를 통하여 행정의 투명성을 확보하기 위해 노력하고 있다(최정우·박해육, 2015). 그러나 현재의 지방재정은 세입이 세출수요에 제대로 대응할 수 없는 채원부족이 발생하고 있어 지방재정 관리가 절실한 실정이다. 특히 일부 자치단체의 무리한 사업 추진 등으로 인한 불건전한 재정운영 사례는 지방재정 관리에 숙제를 던져주고 있다. 세입 증가 둔화, 사회복지지출 증가, 채무 증가 등으로 날이 갈수록 채원부족에 시달리고 있는 것이다. 과거 투자사업의 부정적 결과, 무리한 투자사업의 신규 추진, 민간자본유치 사업을 추진하면서 떠안게 된 과도한 채무지급보증 등으로 인한 재정적 어려움이 재정건전성을 해치고 있다.

감사원(2013)은 재정이 열악한 지방자치단체를 중심으로 민간사업시행자 등의 대출에 각종 편법적인 채무보증을 제공하는 방식으로 개발 사업을 추진하고 있어 재정위험을 가중시키는 사례가 만연하고 있고, 이것들이 현실화될 경우 해당 지방자치단체는 심각한 재정위기를 맞이할 수 있다고 경고하였다. 감사원에서 100억 원 이상의 채무보증사업을 대상으로 확인한 결과 (2014년 4월 기준으로) 31개 지방자치단체와 5개 지방공기업에서 총 39개 사업(총사업비 9조 1,493억 원)과 관련하여 4조 9,322억 원 규모의 채무보증을 한 것으로 나타났다. 또한 지방

자치단체 및 지방공기업의 채무보증 대부분은 지방채 및 부채의 관리범위에서 벗어나 있으며, 사업이익은 민간업체에 귀속되는 반면 사업비용과 위험은 전적으로 지방자치단체 등의 부담으로 되어 있고, 지방자치단체 등의 채무보증의 유일한 통제수단인 지방의회 의결도 받지 않는 등 편법적으로 운영되고 있는 경우도 있는 것으로 조사되었다(한국지방행정연구원, 2014).

지방재정관리, 즉 지방재정의 건전성을 유지하고 지방재정위기를 차단하기 위해 서구 선진국들은 강력한 균형예산의무 규정을 설치해 두고 있다. 독일의 일부 주들은 자치단체가 균형예산의무를 유지하지 못할 경우 자치단체를 해산하는 규정까지 두고 있다. 재정 파산의 경우 지방정부 해산까지 검토할 만큼 엄격한 제한을 가하는 경우도 있고, 공무원 감축, 운영시설 폐쇄, 세출예산 삭감 등의 조치도 시행되도록 제도적으로 지방재정 관리에 만전을 기하고 있다(한국지방행정연구원, 2014).

4. 사례선정 이유 및 사례기술 방법

이 논문에서 경상남도 사례를 선정한 이유는 효과적인 지방재정관리를 통해 자치단체의 채무 부담액을 현격하게 줄여나간 끝에 자칫 임계점으로 치달을 뻔했던 재정위기 국면을 극적으로 극복하고 지방재정 건전성을 제고하여 지방재정관리 면에서 모범이 되었기 때문이다. 세출예산 구조조정과 거가대로 MRG 재구조화를 양대 축으로 하여 지방채 신규발행 억제 및 발행한도액 준수, 특정분야 기획재정점검, 민간보조 사업에 대한 평가제 도입 및 시행, 신규세출수요 억제 사전점검체계 구축, 지방공기업 경영평가 및 부채관리, 출자출연기관 경영평가, 주요 재정사업 평가제도입·시행 등을 곁들여 지방재정 건전화로 꾀한 것은 귀감이 될 만한 부분이다.

관련 연구들(강태구, 2013; 김명수, 2013; 류영아·김필두, 2015; 송상훈, 2015; 신유호·최정우, 2013; 이재은, 2014; 이창균, 2012)도 지방재정관리 연구의 필요성을 강조해 왔다. 2003년부터 지방자치단체들은 성과를 체계적으로 측정하기 시작했고, 성과관리를 위하여 BSC(균형성과표) 등 성과관리체계를 도입·운영해 왔다. 그러나 BSC 도입은 성과관리의 주요 제도로 운영되면서 실제적으로 지자체의 성과 향상에 기여했는지 불분명하고 조직 내부관리 및 지방재정관리의 효율성을 제고하지 못한 가운데 주민만족도도 별로 향상시키지 못했다는 비판이 끊이지 않았다(최정우·박해육, 2015). 그래서 BSC처럼 일괄적이며 형식적인 시스템 구축에 치중하기보다는 지역적 특성과 지자체의 다양한 관련 요인들을 파악하여 적절한 평가시스템을 정립하고 재정위기를 실질적으로 타개할 수 있는 방안이 필요하다는 지적이 설득력을 얻어 왔다. 경상남도는 이러한 흐름에서 좋은 방안을 제시한 측면이 있다.

따라서 사례 기술은 재정건전화를 위한 지방재정관리 전략과 함의를 중심으로 최근 3년(2013~2015년)간의 주요 시책과 추진과정 및 성과 등을 기술하면서, 경상남도가 생산한 1차적인 객관적 자료와 함께 관련 분야 공무원들을 대상으로 한 표적집단심층면접조사(FGI, focus group interview) 자료 등을 적절히 혼합하는 방식으로 이루어진다. 구체적으로 지방재정관리 내용(제3장)과 재정건전화 성과(제4장) 두 부분으로 크게 나누어 기술하면서, 지방재

정관리 주요 내용(제3장)을 세출구조조정(제3장)과 민간투자사업(거가대로) MRG 재구조화로 나누어 기술함으로써 설명을 체계화하고자 한다.

Ⅲ. 경상남도 지방재정관리 사례

1. 사례의 배경: 2013년 이전의 지방재정상태

경상남도의 채무액은 2003년 이전까지 1,000억 원 안팎으로 유지되고 있었다. 그런데 2009년 경제위기, 2012~2013년 세수 격감, 국책사업의 도비 부담액 증가, 대규모 민자 사업의 재정부담 가중 등 확대 지향적 재정 운용이 잇따라 부담으로 작용하여 채무액이 눈덩이처럼 불어나 2013년 1월 기준 1조 3,488억 원에 이르렀다. 이는 더 이상 감당할 수 없는 임계점에 다른 수준으로 인식되었다(FGI 결과). 이를 더 이상 방치할 수 없다고 판단한 경상남도는 민간에 의뢰하여 재정 전반에 대한 컨설팅을 받기에 이르렀는데, 2013년 1월 컨설팅기관(한국컨설팅산업협회)은 「경상남도 지방재정 건전화 컨설팅 종합 결과」를 발표하면서 경상남도의 지방재정상태가 재정과산(fiscal bankruptcy) 전 단계인 재정고통(fiscal distress) 단계에 이르렀음을 확인하였다. 경기부진에 따른 부동산 거래 감소 등으로 지방세(취득세) 세수가 격감한 데 비해 복지 분야를 중심으로 한 세출 수요가 급증하면서 재정운영에 심각한 어려움이 발생하여 경상남도의 재정상태가 '고통' 단계에 진입하였음을 알린 것이다(FGI 결과). 이렇게 된 원인 가운데 하나는 계속사업에 대한 체계적인 성과평가가 결여된 채 매년 관행적으로 예산이 편성되면서 재정건전화에 악영향이 끼쳐지고 있다는 점이었다.

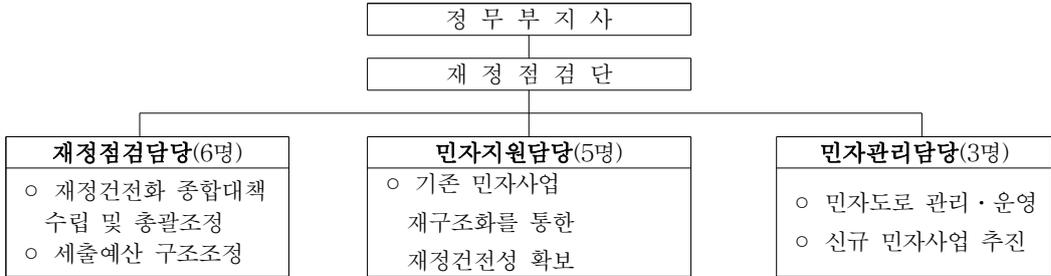
2. 재정건전성 강화를 위한 재정점검 전담조직 설치

이러한 상황에 직면하자, 경상남도는 '재정점검단'이라는 별도의 조직을 설치하여 재정건전화 시책을 추진하게 하면서 경상남도 채무관리 5개년(2013~2017) 계획을 수립하여 세출구조조정 등 재정절감 대책을 마련하여 강력하게 추진하기에 이르렀다. 컨설팅 결과를 바탕으로 '재정건전화 로드맵'을 작성하고, 2013년 1월 '재정건전화 특별대책'을 수립하여 재정점검단을 설치한 것이다(기구 및 정원조례 제3803호). 재정점검단은 특히 세출예산 구조조정 관련 전담부서 역할을 맡았다.

이와 같은 배경 하에서 전국 최초로 설치된 경상남도 재정점검단은 <그림 1>과 같이 정무부지사 직속기구로 설치되어 강력한 추진력이 담보되었다. 단장(4급) 이하 3개 팀, 14명으로 구성된 재정점검단은 재정점검 파트에 6명, 민자지원 파트에 5명, 민자관리 파트에 3명이 각각 배정되었다. 그리고 세출예산 구조조정의 공정성과 신뢰성을 대·내외적으로 확보하기 위해 '민간(전문가) 점검단'도 별도로 구성·운영하였는데, 특히 사업부서 자율평가와 재정점검단 확인점검결과에 대한 객관성과 신뢰성 확보 차원에서 외부전문가 등을 중심으로 3개 분과, 12

명의 ‘재정점검 검증단’을 별도로 구성·운영하는 등 추동력과 수용성을 높이기 위한 전략적 조직설계가 치밀하게 이루어졌다고 하겠다(FGI 결과).

<그림 1> 경상남도 재정점검단 조직도



재정점검단의 주요 기능은 ‘재정건전화 로드맵’ 수립, 세출예산 구조조정 추진, 민간투자사업 재구조화 및 효율적 운영을 통한 재정부담 완화 방안 수립·추진, ‘채무 제로’를 목표로 한 투자 대비 사업 실효성 강화에 초점을 두면서 불요불급한 사업예산 구조조정 등이었다. 또한 재정점검 주요 장애요인 극복 방안을 마련하고, 사후적 점검체계를 사전적 점검체계로 전환하는 획기적 개선책을 수립·추진하는 것도 주요한 미션으로 부과되었다.

재정점검단은 2013년에는 종전까지 관행적으로 편성되어 왔던 경상남도 자체사업 세출예산 구조조정에 주력하였고, 2014년에는 재정점검 대상을 도 자체사업에서 국고보조사업 및 민간이전경비로까지 확대하는 한편 사전점검체계까지 도입하는 성과를 창출하였으며, 2015년에는 지방재정 네트워크를 구축하여 지방재정정책의 피드백을 강화하는 데에까지 나아갔다. 즉, 경상남도가 전국 최초로 설치한 재정점검단은 형식적이고 의례적인 활동에 그치기보다는 강력한 추진력을 바탕으로 실질적인 성과를 내는 명실상부한 개혁기구로서 그 위상을 확실하게 구축해나갔다고 하겠다(FGI 결과).

3. 재정종합점검에 따른 세출예산 구조조정

1) 2013년도 세출예산 구조조정

먼저 재정점검단은 2013년 세출예산 구조조정의 실효성을 확보하기 위해 재정점검 대상 범위를 지방교육세, 국고보조금, 특별·분권교부세 등 용도가 지정된 재원으로 설정하였다. 경상남도의 세출예산편성 재량권이 없는 특정재원을 제외한 일반재원을 대상으로 하고, 일반재원 중에서도 경상남도의 세출예산편성 재량권이 있는 가용예산으로 재정점검 대상범위를 확정한 것이다.

재정점검방법은 3년 이상 연속으로 예산이 지원되는 경상남도 자체사업에 대하여 ① 계획·준비, ② 집행·관리, ③ 성과·환류의 3단계 11개 점검지표를 설정하여 점검하는 방식으로 이루어졌다. 이를 토대로 민간전문가의 객관적인 시각으로 사업을 등급화하고, 이를 세출

예산 구조조정과 연계하였다. 재정점검 첫해인 2013년도에는 경상남도의 재정악화 문제와 그 원인을 분석하는 것이 가장 중요한 과제로 여겨졌으므로 이를 해결하기 위해 계획, 집행, 성과 3단계 체계로 점검대상 영역을 구분하고 총 11개의 평가지표로 구성된 점검지표를 마련하는 데 초점을 맞추었다(FGI 결과). <표 3>은 그 지표의 내용을 자세히 보여준다.

사업별 평가 결과는 절대평가가 아닌 상대평가 개념으로 객관적 점검표에 의해 이루어졌으며, 민간재정점검단의 평가점수를 기준으로 분야별 우선순위에 따라 4단계로(탁월 10%, 우수 30%, 보통50%, 미흡10%) 배분되어 평가 결과가 도출되는 방식이었다. 총 312건의 사업 중 “미흡 사업”으로 분류된 하위 순위 29건에 대해서는 2014년도 예산 편성 시 “미반영” 또는 “축소조정 반영”이라는 의견으로 제시되었다.

<표 3> 2013년도 재정종합점검 지표

점검단계	점검지표	배점	비고
계획 30점	① 도비 재정지출이 반드시 필요한지 여부 ① 사업추진의 필요성 ② 사업추진의 근거 ③ '도(광역시)가 사업시행주체로서 적절한지 여부	10	
	② 현재 사업방식이 가장 효율적인지 여부 ① 재원분담 가능성, 추진주체 변경, 재원산정 등 재점검	5	
	③ 다른 사업과 중복·유사하지 않게 사업이 계획되었는지 여부 ① 해당 사업이 타 사업과 중복 유사한지를 점검	5	
	④ 사업의 목적 및 추진계획이 구체적이며, 타당한지 ① 사업목적의 명확성 및 구체성 여부 ② 사업목적 달성을 위한 연차별 계획 ③ 2012년 세부추진계획 및 목표치의 타당성	10	
집행 30점	① 사업비가 당초계획대로 집행되었는지 여부 ① 당초 집행계획대로 집행되었는지 여부 ② 간접집행(시·군)사업의 경우 2차 집행(실집행) 실적여부	20	
	② 예산절감 또는 집행을 효율성을 제고한 실적이 있는지 여부 ① 예산절감 규모 ② 사업집행시 예산 효율성 제고 실적	5	
	③ 사업추진에 따른 문제점을 도출하고, 개선하였는지 여부 ① 문제점에 대한 내용 및 개선·해결 실적	5	
	④ 사업목적달성을 위하여 사업추진에 대한 자체점검 실시여부 ① 자체점검의 실시여부	5 (가점)	
성과 40점	① 사업에 대한 전체 공정을 및 2012년 추진계획에 대한 사업성과 ① 사업목적 달성도	30	
	② 2012년 사업성과분석 후 이를 2013년도 사업에 개선반영 하였는지 여부 ① 2012년 사업성과를 분석하고, 그 문제점을 개선·반영	10	
	③ 「2012년도 성과관리시행계획」 반영여부 ① 「2012년도 성과관리시행계획」 상의 반영사업인지 여부	5 (가점)	

*자료: 경상남도 내부자료.

이러한 재정점검을 통해 2013년도 당초예산 기준 103억 원의 예산을 절감하는 성과를 거두었고, “보통” 이상의 평가를 받은 사업 중 94건의 사업에 대해서는 국비 사업으로 전환하도록 추진하게 하는 성과를 거두었으며, 사업 시기 조정, 추진방식 개선 등의 의견 제시와 함께 248억 원의 예산을 절감하도록 권고하여 상당 부분이 수용되게 하는 등의 성과를 창출하였다. 그 결과 재정점검단은 총 351억 원의 세출예산 구조조정(안)을 도출함으로써 긴축재정을 통

한 재정건전성 제고를 실현하는 성과를 거둘 수 있었다. 지방재정 건전화의 첫 삽을 성공적으로 뜬 것이라고 할 수 있겠으며, 그 정책수단은 ‘재정점검’이라는 독특한 명칭의 지방재정관리 방안이었다고 하겠다(FGI 결과).

2) 2014년도 세출예산 구조조정

재정점검 두 번째 해인 2014년도 재정점검 대상 예산규모는 총 7,312억 원에 이르렀다. 국고보조사업 도비 부담 4,452억 원(국고보조 3,384억 원, 광특 사업 804억 원, 중앙기금사업 264억 원), 도 자체사업 2,526억 원(포상금 12억 원, 민간위탁금 118억 원, 전출금·출연금 279억 원, 자체사업 1,971억 원, 매칭사업 146억 원), 민간이전 경비 334억 원(민간경상·행사보조 266억 원, 사회단체보조 22억 원, 민간자본보조 9억 원, 사회복지보조 37억 원) 등이 그 대상이 되었다. 2014년도에는 2013년도에 비해 재정점검 대상 범위도 확대 추진되었다. 즉, 2013년도에는 도 자체 계속사업만을 대상으로 했다면, 2014년도에는 도 자체 계속사업 이외에도 국고보조사업과 민간이전경비로까지 점검을 확대한 것이다.

2014년도 내·외부 세출예산 구조조정을 위한 재정점검 및 검증 절차는 <그림 2>와 같은 흐름으로 이루어졌다. 도 자체사업 점검을 통해 점검기본계획을 사업부서(실과)에 통보하면, 자료취합 및 확인, 해당 실과 점검자료 1차(cut-off) 개별 점검, 2차 심층점검대상 합동점검, 점검결과에 대한 부서의견제출, 3차 부서의견제출, 최종검토 등의 순으로 진행되었다. 시책부서별 자체 재정점검으로 “비효율적 예산절감 필요사업” 발굴 및 제출을 실과에 협조하고, 부서별 자체 재정절감 사업 발굴 및 제출이 이루어지게 함으로써 실질적인 사업 발굴 및 제출을 촉구할 수 있었고 폐지사업 및 재정절감 시책을 효과적으로 이끌어낼 수 있었다.

<그림 2> 내·외부 재정점검 및 검증 절차



*자료: 경상남도 내부자료.

2014년도에는 2013년도 세출예산 구조조정은 물론 국고보조사업, 민간이전경비까지 재정점검 대상 범위를 확대하는 한편, 매년 생산되는 신규 사업에 대하여 사전점검을 통해 불요불급한 도비 지출을 사전에 차단하는 조치도 가미되었다. 재정점검 방법으로 일몰제 및 시책부서 사전의견수렴도 추가로 보완되었다. 일몰제 도입의 목적 달성, 실효성 미흡이나 예산낭비성으

로 판단되는 사업의 적정성 점검을 통한 세출구조조정이 이루어졌고, 사전의견수렴으로 시책 폐지 등이 바람직하나 수혜 당사자의 물리적 저항이 있지만 관성적으로 추진 중이었던 사업을 과감히 폐지하는 등의 성과를 거두었다. 결과 조치로 시책구조조정에 적극 협조한 부서는 사전의견제시를 통해 절감된 예산액만큼 다른 사업 투자재원으로 배려하고 시책구조조정 협조 우수부서평가로 '성과관리 평가'에 가점도 주는 인센티브 방식을 부여함으로써 수용성을 높이는 전략도 취하였다(FGI 결과).

국고보조사업 재정점검으로 유사·동일사업 국비지원 비율 조정, 국가시책사업의 지방재정법 보조금관리에 관한 법률상의 적정 보조율 기준 준수, 보조금관리의 효율성 제고 및 투명성 확보와 예산운영 제도의 불합리한 점을 개선하기 위한 제도개선사항 등을 발굴하기도 하였다. 대상은 2013년 중앙지원 사업 490건, 5,664억 원이었다. 사업의 필요성, 타사업과의 중복 및 유사성, 추진 상 문제점, 효과성을 검토하고 새로운 도비부담기준에 의거하여 국고보조사업 구조조정을 추진하여 재정절감액을 도출하였다. 유사·중복성 사업의 통폐합, 목적달성 및 효과 미흡 사업의 과감한 폐지 등도 이어졌다.

민간이전경비 재정점검은 2012년도부터 성과평가를 시행하고 있었으나 형식적인 평가에 그치고 있어 그 실효성 논란이 일고 있었기 때문에, 민간단체 보조예산에 대한 재정점검 대상을 2013년 민간이전경비 5개 과목인 민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조, 사회단체보조, 사회복지보조(538건, 370억)로 구분하는 것부터 체계를 잡았고, 민간이전경비사업의 문제점 및 개선방안을 찾는 데 중점을 두면서 사업부서의 자체 성과평가 결과의 타당성을 확인하고 점검하는 데 주력하였다(FGI 결과).

3) 2015년도 신규 사업 사전점검체계 도입

2015년도에는 사업부서 자율평가 재정점검단의 확인점검결과에 대한 객관성과 신뢰성을 더욱 확보하기 위해 외부전문가 등을 중심으로 '재정점검 검증단'을 구성·운영하였다. 제1분과 행정·농림·환경, 제2분과 문화·복지, 제3분과 경제·건설 등 3개 분과 12명으로 구성·운영되었으며, 재정점검결과에 대한 검증(제안안건 심사와 평가), 이의신청사업에 대한 검증평가(조정·확정력 부여), 지정점검 활동에 대한 각 분과 발전방안 제시 등의 역할이 부여되었다.

2015년도에는 경상남도 자체 신규 사업에 대한 사전점검체계를 추가로 도입하였다. 그 목적은 중기재정계획, 재정투융자심사제도 등을 통해 사업타당성 검증, 중복투자 방지 등 재정효율화 도모와 검증 대상범위 외의 사업에 대한 필요성이 대두되었기 때문이다. 매년 생산되는 신규대책에 대한 사전 타당성 검증으로 불필요한 도비부담요인을 사전에 차단하자는 취지였다. 신규 사업 사전심의 결과 부적합사업의 세출예산요구는 다음해 예산 편성 시 미반영하는 조치를 취하였다. 사전 점검 항목 및 평가표는 <표 4>와 같았다. 2013년과 2014년은 비효율 예산에 대한 강력한 구조조정이 이루어졌고, 그 결과 '빛을 내어 빛을 갚는 악순환 구조'가 근절되는 계기가 마련되었다. 2015년 또한 예산 낭비요인을 제거하기 위한 고강도 재정점검이 실시되어 '채무 50% 감축 목표'의 조기달성에 기여하였다. 성과 연계 고강도 재정점검 실

시로 세출구조조정이 지속적으로 추진되고, 이전의 재정점검 조치의견이 이행되지 못한 부분에 대한 특정분야 기획점검도 실시되었다. 또 지방재정 네트워크 구축을 통한 경상남도 재정 정책에 대한 피드백 강화도 추진되었다(FGI 결과).

<표 4> 사전 점검 항목 및 평가표

점 검 항 목	점검 세부 항목	배 점 기 준			
		탁월	우수	보통	미흡
사업의 필요성·효과성 (30)	1-1. 사업이 꼭 필요한지?	10	7	5	3
	1-2. 사업의 파급 효과는?	10	7	5	3
	1-3. 사업계획이 효율적이고 적절한가?	10	7	5	3
도정정책방향과의 부합성 (30)	3-1. 도정정책방향과의 부합 정도는?	10	7	5	3
	3-2. 홍준표 도정2기 공약과의 연계성은?	10	7	5	3
	3-3. '경남미래50년' 실행공약과의 연계성은?	10	7	5	3
타 사업과의 유사 중복성 (20)	2-1. 다른 사업과의 유사 중복성은?	3	5	7	10
	2-2. 유사 중복성은 있으나 시행 필요성이 있는가?	10	7	5	3
재원분담비율의 적절성 (20)	4-1. 도와 시군간의 재원분담이 합리적 인가?	10	7	5	3
	4-2. 투자계획의 적정성 여부(예산확보 가능성)	10	7	5	3

*자료: 경상남도 내부자료.

4. 민간투자사업(거가대로) MRG 재구조화

1) 재구조화의 배경

경상남도는 지방재정 건전성 제고를 위해 민간투자사업(거가대로) 재구조화를 추진하여 최소수입보장방식(MRG)을 비용보전방식(SCS)으로 전환하는 데 성공했다. MRG 재구조화는 민간에 한 약속을 정부가 뒤집는 선례가 될 수 있고 관련 소송에서 중앙정부도 잇따라 패소하고 있던 상황이었기 때문에 사실상 어려운 일로 간주되고 있었음에도 불구하고, 지방자치단체가 중앙정부를 설득하여 재정절감을 이루어냈다(FGI 결과). 실제로 기획재정부는 거가대로 재구조화 추진이 민간투자사업에 처음 시도되는 새로운 방식인 데다, 민간투자제도의 틀에 부합되는지에 대한 의문과 함께 부정적인 시각이 팽배하다며 사실상 반대 입장을 지속적으로 견지하고 있었다. 그도 그럴 것이, <표 5>의 민자사업 MRG 발생 및 지급 현황을 볼 때 다른 어떤 사업에서도 시도되지 않았던 MRG 재구조화를 거가대로 사업에 한정하여 추진한다는 것이 사실상 타당해 보이지 않았기 때문이다.

<표 5> 민자사업 MRG 발생 및 지급 현황 (단위: 억원)

사업명	주무관청	'06까지	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	누계
인천공항	국토부	5,622	808	934	986	726	758	786	977	11,597
천안논산	국토부	1,584	390	472	502	484	582	614	454	5,082
대구부산	국토부	337	331	478	576	567	710	872	839	4,710
서울외곽	국토부	48	168	63	144	416	93		344	1,276
부산울산	국토부				317	280	458	411	426	1,892
서울춘천	국토부				93	107	90	73	96	459
용인서울	국토부		-	-	39					39
서수원평택	국토부				-	92	50	35	14	191
인천대교	국토부				13	61	129	142	127	472
우면산터널	서울시	288	72	55	45	30	28	56		574
일산대교	경기도		-	-	-	52	46	41	42	181
제3경인도로	경기도		-	-	-	-	-	45	45	90
문학산터널	인천시	253	61	67	58	50	62	61		612
만월산터널	인천시	100	73	78	81	60	66	73		531
원적산터널	인천시	134	55	59	64	68	72	72		524
대전천변도시	대전시	39	52	67	87	55	63	30		393
범물-안심	대구시	282	86	152	169	189		200	194	1,272
백양터널	부산시	32		26	41	55	0	78	36	268
수정터널	부산시	131		50	120	126	126	98	107	758
을숙대교	부산시		-	-	-	-			26	26
광주제2,1	광주시	348	117	140	153	164	182	203		1,328
광주제2,3-1	광주시	147	65	66	60	54	56	60		531
광주제2,4	광주시		16	23	10	4	0	0		77
미시령동서	강원도		15	23	32	37	28	25	26	186
거가대교	부산경남		-	-	-	-	464	603	359	1,426
마창대교	경남도		-	58	118	93	94	113	131	607

*자료: 경상남도 거가대로 재구조화 추진계획 업무보고(내부자료).

2) 재구조화 추진과정

경상남도는 우선 한국개발연구원(KDI) 공공투자관리센터에 의뢰하여 ‘거가대로 최소운영 수입 보장금 완화방안의 적정성 검토’ 자문을 받았다. 그 결과 MRG 재구조화는 기존의 민간 투자사업의 제도와 법령의 틀에서 벗어나지 않는다는 전문적 의견이 제시되었다. 경상남도는 이러한 검토 의견에 힘을 얻어 기획재정부·KDI와 20차례의 업무협의를 가졌다. 이 과정에서 경상남도는 MRG 재구조화의 효과를 극대화하고 주무관청의 재정 부담을 최소화하기 위하여 사업시행자와의 협상에 앞서, 관련 분야의 경험과 노하우를 가지고 있는 분야별(회계·금융·법률) 자문단을 꾸리고 경남·부산 실무T/F팀을 구성하여 사업시행자인 대우건설과 KB 자산운용(예비매수자)와 공식·비공식으로 총 100회 이상 협상을 별도로 추진하기도 하였다. 2012년 11월 거가대로 재구조화 실무협상 17회, 유관기관 협의 9회를 실시하였지만 협상 당사자와의 입장 차이만을 확인하는 과정이 지난하게 되풀이 되었다. 2013년 1월 ‘SOC 민간투자사업 관리·운영 개선방안 보고’가 이루어진 이후 경남·부산 T/F팀을 구성하고 전문 자문가를 위촉하면서 본격적인 협상이 추진되었다(FGI 결과).

그러나 협상추진 과정에서 주무관청 요구안과 사업시행자 제시안 차이로 협상이 잠정 중단

되는 등 어려움이 계속되었다. 그런 가운데에도 MRG 재구조화 효과를 더욱 더 극대화하기 위하여 국내 18개 은행 중 자기자본비율 최상위 금융기관 4개사(산업·신한·우리·하나은행)를 방문하여 투자제안 설명회를 개최하는 등 제한공개경쟁을 실시하였고, 그 결과 최저금리 4.75%를 제시한 산업은행을 대우건설에 주무관청 우선협상대상자로 추천·통보하여 경쟁구조를 갖추는 등 일부 진전이 있었다. 협상을 추진하는 동안 ‘버냉키 쇼크’로 인한 금리 상승 등으로 거가대로 사업권 가치에 대한 이자부담(민간투자자에 대한 수익보장)이 증가할 수도 있는 대외적인 재구조화 환경의 악재와 같은 많은 어려움도 우발적으로 발생하였다. 실질적으로 2013년에는 거가대로 재구조화 실무협상 11회, 유관기관 협의 11회를 실시하면서 기재부(KDI), 부산시 등과 50회 협상을 추진한 끝에 우선협상대상자(KB자산운용)를 최종적으로 선정하게 되었다. 2013년 8월 20일 사업시행자와 협상이 완료되었고, 변경실시협약 체결 동의안이 의회에서 의결되었으며, 기재부 민간투자사업심의회 소위원회 보고를 마치게 되면서 변경실시협약을 위한 최종 협의가 이루어졌다. 마침내 2013년 11월 11일, 부산~거제 간 연결도로(거가대로) 민간투자사업 재구조화 변경실시협약이 체결되기에 이르렀다(FGI 결과).

3) 재구조화의 주요 내용

거가대로 재구조화 변경실시협약의 주요 내용은 <표 6>과 같다. 보전방식이 최소수입보장(MRG)에서 비용보전(SCS)으로 변경되었다. 기존의 BTO 방식이 그대로 유지되면서 위험분담을 최소운영하는 방식으로 변경된 것이다. 통행료도 매년 물가상승률에 따라 인상되도록 했던 것을 주무관청이 탄력적으로 조정할 수 있도록 조정되었다. 보전주기는 1년에서 분기로 변경되었고, 수익보장은 사업수익률 12.50%에서 4.72%로 조정되었다.

<표 6> 거가대로 재구조화 변경실시협약 내용

구분	기 존	변 경
보전방식	수입보전 (MRG)	비용보전
총사업비	14,397억원 (‘99.12 불변가격)	14,380억원 (‘99.12 불변가격)
보전내용	(계획수입×보장률) - 실제수입 = 재정	운영비+차입 원리금 - 운영수입 = 재정
보전주기	1년(예산부족시 차기년 2월말)	분기(매분기 익월 말)
운영기간	40년 (운영 40년, MRG 20년)	40년 (기 투입 MRG 2년개월 비용보전 37년개월)
통행료조정	매년 물가상승률 반영 인상	주무관청 결정(탄력적 조정)
수익보장	사업수익률 12.50% (MRG기준 수익률 9.65%)	금리 4.72% (수익률 4.72%)
사업권가치	14,113억원(‘10년 경상가 기준)	15,948억원

*자료: 거가대로 재구조화 사업추진성과 경상남도 행자부장관 보고자료

4) 재구조화의 재정적 성과

거가대로 재구조화 사업은 MRG방식에서 SCS방식에서의 전환에 따른 37년간 5조 6,893억

원 재정절감 효과로 대별된다. 특히 경상남도의 경우 37년간 2조 8,446억 원을 절감하게 되었다. 이는 2014년 한 해 동안 627억 원의 재정을 절감하는 성과를 가시화되어 나타났다. 구체적인 성과는 <표 7>과 <표 8>을 통해 확인할 수 있다.

<표 7> 거가대로 재구조화의 재정적 성과

구분		보장기준액 (MRG/비용보장)	운영수입	재정부담			절감액
MRG 방식	77.55%	104,123억원	49,648억원	MRG(17.25년) 25,639억원	요금보전 (20년) 28,836억원	① 계 54,475억원	①-②=56,893억 원 (경남 28,446억 원)
비용보전방식 (SCS)		47,230억원	49,648억 원	② 2,418억 원 (환수)			

*자료: 거가대로 재구조화 사업추진성과 경상남도 행자부장관 보고자료

<표 8> 종전협약 대비 재구조화 재정절감 비교표

연도별	교통량(대/일)			통행요금(원/소형)			재정부담(억 원)						
	기존 협약 (A)	변경 협약 (B)	증감 (A-B)	기존 협약 (A)	변경 협약 (B)	증감 (A-B)	기존협약			변경 협약 (B)	증감 (A-B)		
							계획 수입	MRG (77.55% 보장기준 (1))	기존 협약 수입 (2)			변경 협약 수입 (3)	MRG 부담금 (A=1-3) (A=2-3)
2013	33,675	23,117	10,558	10,600	10,000	600	450	349		204	145	19	126
2014	35,359	24,504	10,855	10,900	10,000	900	1,949	1,511		870	641	95	546
2015	37,127	25,890	11,237	11,300	10,000	1,300	2,108	1,634		925	710	(28)	738
2016	38,983	27,276	11,707	11,600	10,000	1,600	2,279	1,768		979	789	71	718
...
2050	64,453	33,852	30,601	31,700	13,000	18,700			3,911	1,609	2,302	(561)	2,863
합계	56,043	31,032	25,011	19,305	11,579	7,726	57,519	104,123	49,648	54,475	(2,419)	56,894	

*자료: 거가대로 재구조화 사업추진성과 경상남도 행자부장관 보고자료

사업수익률 또한 12.5%에서 4.72%로 변경되어 재구조화 완료 후 타 민자사업 중 최저 수익률을 기록하였다.¹⁾ 기 발생 MRG(최소운영수입보장금)는 당초 협약에 따라 변경실시협약 체결일까지 산정하여야 하나 2013년 9월 30일까지는 12년도 분을 기준으로 사전 확정하고 이후 41일(13.10.1~11.10) 분을 미지급으로 합의하여 기 발생 MRG 160억 원을 절감하기도 하였다(FGI 결과).²⁾

타 시도의 민자 사업 재구조화 사례, 타 시도 추진상황, 타 시도 재구조화 결과, 경상남도 재구조화 결과 재정 건전성 기여도(연도별예산절감액, 연도별 부채감소) 등의 성과로 이어졌다. 타 시도와 비교되는 경상남도의 재구조화 특징은 분쟁 없이 협상을 통한 재구조화에 성공

1) 서울 지하철 9호선 4.86%, 용인 경전철 5.09%, 대구 범안로 5.20%, 인천 원적.만월산 4.92%.

2) 한편, 재구조화 협상을 담당공무원이 직접 수행함으로써 최소 15억 원을 절감하기도 했다. 서울 지하철 9호선과 용인 경전철 재구조화 사업은 금융전문가가 협상하고 협상 결과물을 주무관청이 승인하는 절차를 밟았으나, 거가대로 재구조화는 법률·금융·회계 전문가의 자문만 받고 공무원이 시작부터 마무리까지 직접 수행하여 수수료 최소 15억 원을 절감한 것이다.

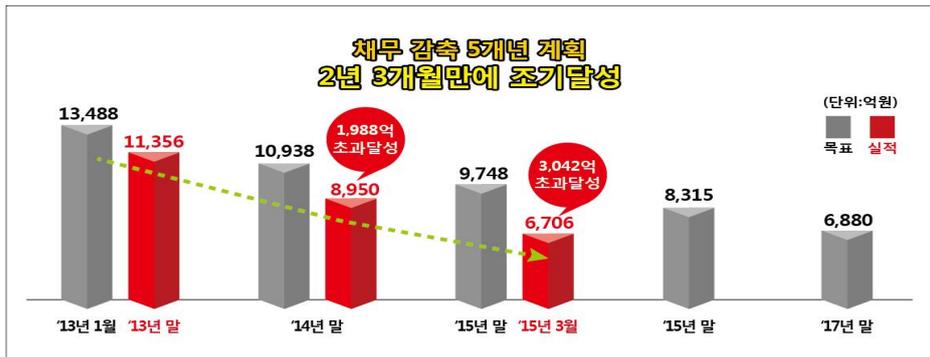
한 최초의 사례라는 데 있다. 또한 거가대로 5조 3,579억 원, 서울 지하철 9호선 3조 1,929억 원, 용인 경전철 약 1조원으로 재구조화된 민자 사업 중 재정절감액이 전국 최고라는 특장점도 지닌다(FGI 결과).

IV. 경상남도 사례의 주요 성과

1. 채무감축을 통한 지방재정 건전화 기반 조성

경상남도의 재정건전화 시책 추진 결과는 채무 2,171억 원 상환, 거가대로 MRG 재구조화, 출자·출연기관 구조개혁 등의 성과로 나타났다. 우선 당초 2017년 말까지 5개년 계획으로 추진했던 채무 50% 감축 목표를 <그림 3>과 같이 2년 3개월 만에 조기 달성하였다. 2013년 1월 당시 1조 3,488억 원의 채무를 2017년 말까지 6,880억 원으로 줄이기로 계획하였는데, 2015년 3월말 현재 채무액을 6,706억 원까지 줄여 목표를 앞당겨 실현한 것이다. 2년 3개월 동안 6,782억 원(이자 824억 원 포함 시 7,606억 원)을 상환한 것으로, 매일 8억 원씩(이자 포함 시 9억 원) 빚을 갚은 셈이다. 그 결과 세입 확충 5,655억 원(2013년 3,545억 원, 2014년 2,110억 원), 세출 구조조정 1,867억 원(2013년 822억 원, 2014년 1,045억 원) 등 총 7,522억 원의 예산 절감 및 세입 증대 실적을 올리게 되었으며, 지방채무는 도 일반회계의 10% 수준인 6,000억 원대로 획기적으로 낮추어 건전재정 기반을 확실히 구축하였다.

<그림 3> 채무감축 5개년 계획 조기 달성



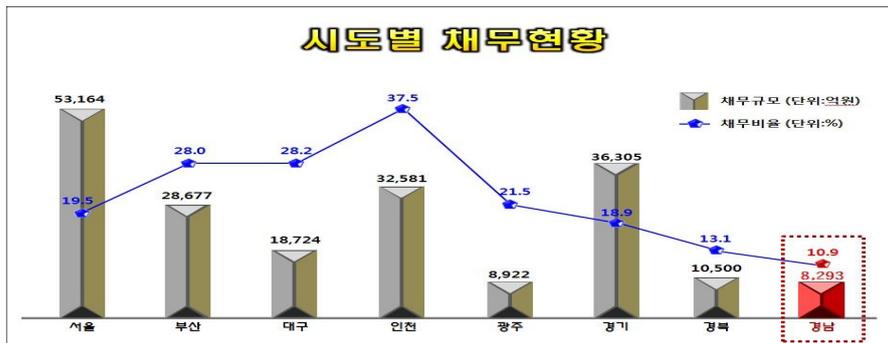
*자료: 경상남도 내부자료.

경상남도가 당초 계획했던 채무 50% 감축 목표를 이렇게 앞당길 수 있게 된 배경에는 세입 측면에서 탈루·은닉세원 발굴(132억 원), 지방세 비과세 감면 축소(140억 원) 등의 영향도 있었다. 그러나 무엇보다 거가대로 MRG 부담 축소(307억 원→191억 원)와 사회복지분야 특정감사를 통한 예산누수 차단(147억 원), 행사운영비 등 경상경비 절감(46억 원), 행사성 사

업 및 불요불급한 사업 등 예산절감(670억 원)이 큰 역할을 했다(FGI 결과).

행정자치부(2015)에 따르면, <그림 4>에서 보는 바와 같이 2014년 말 기준 예산대비 채무 비율(10.9%)이 전국 광역자치단체 중 경상남도가 가장 건전한 것으로 나타났다. 인천의 채무 비율(37.5%)이 가장 높았고, 대구 28.2%, 부산 28.0%, 광주 21.5%, 서울 19.5% 순이었다(전국 평균 채무비율 19.6%). 경상남도는 10.9%로 가장 낮은 수준을 보였다.

<그림 4> 광역자치단체 채무 현황



*자료: 행정자치부(2015).

이러한 성과는 <표 9>의 재정고 통계를 통해서도 분명하게 확인된다. 경상남도는 2013년 1월 기준 1조 3,488억 원의 채무액을 기록했는데, 2013년 말 1조 1,899억 원으로 감소했고 2014년 말에는 8,293억 원으로 급격히 감소된 데 이어 2015년 현재 7,829억 원으로 줄어들어 괄목할 만한 감소세를 나타내 보였다. 2013년 1월 재정과산(fiscal bankruptcy) 전 단계인 재정고통(fiscal distress) 단계 진단이 나왔던 경상남도이기에 이와 같은 통계는 가히 기록적이라고 할 수 있겠다.

<표 9> 경상남도 재정현황 (단위: 억원)

년도	재정규모	지방세	세외수입	의존수입	지방채무
2013	80,148	18,892	19,080	35,809	11,899
2014	81,158	23,515	3,404	37,459	8,293
2015	69,941	21,651	1,495	38,966	7,829

*자료: 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr>), 재구성.

*2015년 지방채무는 지방채 1,000억 원, 보존수입 등 내부거래 6,829억 원 포함

2. 지방재정 건전화 시책의 확산

경상남도의 재정건전화 시책들은 전국으로 확산되어 서울특별시를 비롯한 인천·광주·강원·충남·전북·경북 등 7개 광역자치단체에서 경상남도를 직접 방문하여 벤치마킹하였고,

여타 시도에서도 관련 자료를 요구하는 등 많은 반향을 일으켰다. 뿐만 아니라 2014년 3월 5일에는 국토교통부가 경상남도 재정점검단장을 초청하여 거가대로 MRG 재구조화 추진과정과 성과에 대한 특강을 주문하였고, 한국지방재정공제회에서도 「지방재정」(제13호)을 통해 경상남도 재정건전화 사례를 소개하기도 하였다. 경상남도를 시작으로 지방재정 건전화 움직임이 전국으로 확산된 것이다(FGI 결과).

또한 경상남도 사례는 2013년 지방예산 효율화 우수사례로 선정되어 국무총리상과 함께 3억 원의 인센티브를 받았고, 지방재정 균형집행 실적 평가 최우수(2013년), 2014년 지방재정 전략회의에서 거가대로 재구조화 최우수 사례 선정, 2014년 지방예산 효율화 우수사례 선정(대통령상, 4억 원 인센티브) 등으로 각광받았다. 또 경상남도와 부산시가 상호 협력하여 MRG 재구조화에 성공한 점이 높이 평가돼 정부3.0 자치단체 간 협치 행정의 표본으로 선정되기도 하였다.

이러한 표면적 의미 이외에도, 경상남도의 MRG 재구조화 사례는 전국적으로 민자 사업에 대한 재정부담 완화 방안의 새로운 기틀을 마련하게 해주었다는 데 깊은 의의가 있다. 민간투자 관련 법령 및 기본계획에 구체적인 적용 규정이 없어 기획재정부가 처음에는 부정적인 입장을 고수했을 만큼 불가항력적 일로 받아들여지던 것을, 경상남도와 부산시·용인시가 공동으로 KDI에 재구조화 추진 타당성 연구용역을 의뢰하였고 그 결과를 바탕으로 기획재정부를 설득하여 2013년 5월 「민간투자사업 기본계획」에 재정부담 완화방안으로 비용보전방식을 명시하게 함으로써 전국의 민간투자 사업 재구조화 추진에 새 지평을 열었다는 점에서 경상남도는 정부부문 전체적으로 매우 의미 있는 선도자 역할을 했다고 할 수 있다.

V. 함의와 맺음말

이 논문은 갈수록 취약해져 가고 있는 지방재정에 한줄기 빛과 같은 건전화 전략을 창의적으로 제시한 경상남도 사례를 통해 지방재정 건전화를 위한 지방재정관리 전략의 과제에 대하여 생각해볼 수 있는 기회를 제공하고 있다. 특히 무한정 중앙정부에 의존하려고 할 것이 아니라 지자체 스스로 예산을 효율화하고 재정을 건전화할 수 있는 길도 충분히 존재함을 알려주었다.

경상남도는 재정위기를 절감하고 이를 타개할 수 있는 전략적 방안들을 스스로 개척하고 성공사례를 만들어냈다. 중앙예산기관(기획재정부)이 난색을 표명한 민간투자사업 MRG 재구조화 문제도 선도적으로 해법을 제시하였다. 1995년 자치단체장 직선제 이후 선불리 손대기 어려웠던 세출예산 구조조정에도 과감하게 손을 대 긴축재정을 포함한 재정건전화 시책을 효과적으로 관철해냈다. 무엇보다 재정건전화 시책을 전담할 조직을 설치하고 강력한 추진력을 갖게 함으로써 실질적인 성과를 거두게 하였다. 그 결과 2013년 1월 1조 3,488억 원에 달하던 채무가 2년 3개월 만에 6,782억 원이나 줄어 2015년 3월말 현재 채무액을 6,706억 원으로 절반 이상 감축하였다.

경상남도의 이러한 성공사례는 최근 각 지자체에도 많은 영향을 주고 있다. 특히 과도한 MRG 부담에서 헤어 나오지 못했던 지자체와 중앙정부에 좋은 선례를 남겨 숨통을 틔울 수 있게 해주었다는 것은 중요한 의미를 지닌다. 이로써 민자 사업에 대한 재정부담 완화방안에 있어 새로운 기틀이 마련되었고, 2013년 5월 ‘민간투자사업 기본계획’에 관련 내용이 반영됨으로써 실질적인 조치로 이어지게 만들었다. 더구나 이 모든 과정은 심대한 갈등이 초래되지 않은 가운데 비교적 원만하게 추진되었다는 점에서 더욱 의미가 깊다.

다만 이 논문은 경상남도의 선도적 사례가 학술적으로 제대로 조명되지 않은 데 대한 공백을 메우기 위한 차원에서 지방재정관리 우수사례라는 평면적인 관점으로 사례를 우선 개괄적으로 소개하는 데 초점을 모았고, 그러다 보니 좀 더 동태적이고 역동적인 관점으로 사례를 입체적으로 기술하는 데까지는 이르지 못한 한계가 있다. 이러한 연구의 한계는 유사한 시기에 동시에 추진된 서울 지하철 9호선 MRG 재구조화, 용인 경전철 MRG 재구조화 사례와 함께 후속연구로 다루어지면서 극복될 필요가 있겠다.

참 고 문 헌

- 강태구. (2013). 지방재정 위기의 원인에 관한 고찰. 「한국지방자치학회보」, 25(1): 7-38.
- 곽재기. (1998). 지방자치단체의 재정위기의 본질과 대응방안. 「법학논총」, 18: 317-349.
- 김상동·이성근. (2015). 지방재정 건전성지표의 개발 및 적용: 경상북도를 사례로. 「지방정부연구」, 18(4): 269-292.
- 김명수. (2013). 자주재원 확충과 자치재정운영권 확립을 통한 실질적 지방자치의 구현. 「지방세포럼」, 7: 21-26.
- 박인화. (2013). 국가와 지방자치단체의 사회보장 기능 및 재정 분담구조. 「보건복지포럼」, 205: 6-22.
- 류영아·김필두. (2015). 지방분권 활성화 방안 연구 - 자치재정권을 중심으로-. 「지한국 지방자치학회」, 27(2): 221-248.
- 송상훈. (2015). 지방재정 확충의 평가와 과제. 「지방자치 20주년 기념 국회토론회」, 69-82.
- 신유호·최정우. (2013). 지방자치단체 재정압박이 재정효율성에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 25(3): 65-94.
- 연합뉴스. (2015). 지방재정자립도 2년연속 45%...74곳 인건비도 못대. 2015. 11. 25. 통신기사
- 이재은. (2014). 21세기 자치재정을 위한 자주재원확충의 기본방향. 「지방세포럼」, 14: 4-15.
- 이창균. (2012). 지방분권 추진에 따른 정부 간 재정관계 개선방안에 관한 연구. 「재정정책

- 논집」, 14(3): 93-123.
- 이 효. (2011). 재정 건전성 확보와 지방재정분석제도의 개편방안. 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안」 (한국지방행정연구원).
- 정성호·정창훈. (2011). 지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할. 「지방행정연구」, 25(2): 3-36.
- 채중훈·양원식. (2015). 지방재정을 고려한 지방정부의 농어촌지역개발사업 투자우선순위 결정에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 1: 185-206.
- 최남희. (2015). 시스템사고를 통한 고령화와 지방재정 간의 동태성에 대한 인과순환적 구조 분석. 「지방재정」, 3: 98-121.
- 최정우·박해육. (2015). 지방자치단체의 Balanced Scorecard 운영 효과분석. 「한국행정논집」, 27(3): 789-815.
- 최종권. (2015). 중앙과 지방의 합리적 복지재정 분담을 위한 법적 과제. 「2015 사회정책연합 공동학술대회: 한국의 복지수준과 재정의 균형」 자료집.
- 한국지방행정연구원. (2014). 「지방재정위기관리제도 개선방안: (가칭)긴급재정관리제도도입방안」.
- 행정자치부. (2015). 「지방자치단체별 채무현황」.
- Bradbury, Chares L. (1982). Fiscal Distress in Large U.S. Cities. *New England Economic Reviews*. Nov/Dec. 33-34.

오재록(吳再祿): 연세대학교에서 행정학 박사학위(2006)를 취득하고 현재 전주대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 권력, 관료제, 정치행정 등이며, 주요 논문으로는 “관료제 권력: 검찰의 경우”(2015) 등이 있다. <E-mail: jaerokoh@gmail.com>

윤향미(尹香美): 사회복지학 박사로 현재 전주대학교 행정학과 객원교수로 재직 중이다. 관심분야는 복지 관료제, 복지정책, 아동복지 등이며, 주요 논문으로는 “지역통일교육 거버넌스 발전방안 연구”(2015) 등이 있다. <E-mail: yhmlwk@hanmail.net>

박치성(朴致成): 미국 University of Pittsburgh에서 행정학·정책학 박사학위를 취득하고 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중이다. 최근 논문으로는 “The Importance of Feedback: Policy Transfer, Translation and the Role of Communication”(2014) 등이 있다. 주요 관심분야는 정책이론, 네트워크분석, 비영리조직 관리 등이다.<E-mail: csp7111@gmail.com/ 논문접수일: 2016. 2. 16/ 논문수정일: 2016. 03. 5/ 게재확정일: 2016. 3. 15>

A Case Study on the Local Government Financial Management and Performance : Gyeongsangnam-do Case

Oh, Jae-rok·Yun, Hyang-mi·Park, Chi-sung

The purpose of this study is to explore a successful case which showed the way a local government can overcome the chronic financial crisis focusing on the Gyeongsangnam-do case. Despite the prevalent financial crisis situations in the local government since the beginning of local autonomy, the size of local finance has continually expanded by meeting expanding fiscal demands with transfer revenues etc. Unlike other local governments, however, Gyeongsangnam-do made successful efforts to achieve financial integrity by reducing debts by half in 2015. The strategy of the Gyeongsangnam-do was not to depend upon a grant from the national government, but to introduce a creative strategy for financial integrity by reconstructing MRG(Minimum Revenue Guarantee) of Private Investment Project(BTO, Build-Transfer-Operation Private Finance Initiative), which resulted in the enhancement of efficiency of the expenditure structure. On the basis of results, this study suggests that its own strategy based on the competency designed to avoid the financial crisis could be more desirable way to strengthen the local government financial management than depending on the national government for help.

[Key Words: Fiscal Soundness, Local Government Financial Management, Gyeongsangnam-do]