

# 地方化時代に 있어서 大都市經濟의 內發的 發展과 自治團體 財政改革 戰略

- 釜山廣域市를 中心으로 -

1998. 7

黃 漢 植  
朴 泳 康  
朴 在 云  
崔 昌 執

## 序 言

부산광역시는 전국 제2의 도시로 불리고 있지만, 1980년대 이후 신발, 섬유, 철강과 같은 주종산업이 쇠퇴하는 가운데 새로운 地域中核産業을 육성하는 데 실패함으로써 지역경제의 낙후현상을 보이고 있다. 부산지역의 경제적 침체는 지역재정수입의 감소와 함께 주민 삶의 質을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

民選團體長 選出 以後 지역개발에 대한 지방자치단체의 노력이 고조되고 있으며, 부산광역시에서도 그러한 열정을 볼 수 있다. 그러나 민선단체장을 중심으로 한 노력에도 불구하고 부산광역시가 직면하고 있는 경제적 침체에 근원적으로 대처할 수 있는 政策代案은 보이지 않고 있다.

이 연구에서는 부산광역시의 낙후요인이 기본적으로 부산의 自律性이 缺如된 중앙집권적 외래형 개발전략에 기인한다고 착안하고 있다. 그리고 內發的 發展論을 부산광역시의 개발이론으로 제시하고 있다. 내발적 발전론은 住民主體性과 自治權을 강조하고 있으며, 지역계획권과 지방재정권의 상호연계를 대단히 중시하고 있다.

본 연구에서는 內發的 發展論에 입각한 재정개혁방안을 모색함으로써, 재정수단을 통한 지역경제개발을 강조하고 있다. 본 연구는 地方自治를 강조하고 있으며, 제시되는 대안은 그 대부분이 지방자치단체가 자율적으로 추진할 수 있을 것이라는 점에 매우 큰 의의가 있다고 하겠다. 아울러 제시된 개혁방안은 부산광역시는 물론 우리나라의 대부분의 대도시에도 적용될 수 있다는 점에서 그 有用性이 매우 클 것으로 보인다.

본 보고서는 釜山大學校 經營經濟研究所가 집필하였으나 수 차례에

결친 한국조세연구원의 원내토론과 심사위원들의 세심한 심사를 거치면서 완성되었다. 이 점에 대하여 집필진은 대단히 감사하게 생각하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 집필진의 견해일 뿐이며, 韓國租稅研究院의 공식적인 견해가 아니라는 점을 밝혀 둔다.

1998年 7月

韓國租稅研究院

院長 柳 一 鎭

# 目 次

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| I. 序 論 .....                      | 9   |
| 1. 研究의 目的 .....                   | 9   |
| 2. 研究의 基本視角 및 接近方法 .....          | 10  |
| II. 內發的 發展論과 釜山經濟의 危機 .....       | 12  |
| 1. 內發的 發展論 .....                  | 12  |
| 2. 釜山地域의 經濟危機와 地域開發政策의 展開 .....   | 18  |
| 3. 釜山地域의 內發的 發展戰略과 財政政策의 方向 ..... | 36  |
| III. 釜山廣域市 財政構造 分析 .....          | 45  |
| 1. 分析對象 및 方法 .....                | 45  |
| 2. 釜山廣域市 財政構造의 概要 .....           | 46  |
| 3. 釜山廣域市 歲入構造의 特徵과 問題點 .....      | 53  |
| 4. 釜山廣域市 歲出構造의 特徵과 問題點 .....      | 72  |
| IV. 釜山廣域市 財政運用시스템 分析 .....        | 95  |
| 1. 分析對象 및 方法 .....                | 95  |
| 2. 釜山廣域市 都市發展戰略의 特性과 問題點 .....    | 97  |
| 3. 釜山廣域市 豫算管理의 特性과 問題點 .....      | 105 |
| V. 釜山廣域市 財政改革 方向 .....            | 113 |
| 1. 釜山廣域市 財政改革의 課題 .....           | 113 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 2. 財政政策 戰略의 修正 .....          | 118 |
| 3. 政策決定體系의 改善 .....           | 121 |
| 4. 豫算管理시스템의 改善 .....          | 124 |
| 5. 歲入構造의 改善 .....             | 127 |
| <b>參考文獻</b> .....             | 133 |
| <b>附錄：地方議會 會議錄 分析資料</b> ..... | 138 |

## 表 目 次

|  |    |
|--|----|
| <表 II- 1> 釜山經濟의 全國比重 變動 推移 .....                     | 19 |
| <表 II- 2> 産業構造 變化 推移 .....                           | 20 |
| <表 II- 3> 製造業의 主要都市別 比較(1995年) .....                 | 20 |
| <表 II- 4> 釜山地域 製造業體의 域外移轉 推移 .....                   | 21 |
| <表 II- 5> 釜山所在 主要百貨店 營業實績(1996年 決算) .....            | 24 |
| <表 II- 6> 釜山地域의 20億원 以上 官給工事 受注現況 .....              | 24 |
| <表 II- 7> 30大 大企業 系列社 釜山本社 現況<br>(1997年 5月 現在) ..... | 25 |
| <表 II- 8> 釜山地域 造成資金의 域外流出 推移 .....                   | 26 |
| <表 II- 9> 釜山地域 金融機關 與·受信 現況(1996年 末 現在) ..           | 27 |
| <表 III- 1> 釜山廣域市 財政規模의 推移(自治區 包含) .....              | 47 |
| <表 III- 2> 釜山廣域市の GRP 對比 地方稅 推移(本廳) .....            | 48 |
| <表 III- 3> 財政自立度와 1人當 豫算 및 擔稅額<br>(1997年 豫算基準) ..... | 51 |
| <表 III- 4> 釜山廣域市 可用財源과 投資需要 展望(豫算基準) .....           | 52 |
| <表 III- 5> 釜山廣域市 歲入項目別 構成 推移(本廳 一般會計) .....          | 54 |
| <表 III- 6> 釜山廣域市 地方稅 稅目別 變動 推移<br>(本廳 一般會計) .....    | 56 |
| <表 III- 7> 釜山廣域市 取得稅 및 登錄稅 關聯 統計指標 .....             | 57 |
| <表 III- 8> 釜山廣域市 稅外收入의 項目別 變化 推移<br>(本廳 一般會計) .....  | 60 |
| <表 III- 9> 臨時的 稅外收入의 構成 推移(本廳 一般會計) .....            | 62 |
| <表 III-10> 6大都市 稅外收入 比重 推移 .....                     | 63 |
| <表 III-11> 釜山廣域市 地方債務 現在額(1996. 12. 31) .....        | 65 |

|  |    |
|--|----|
| <表 III-12> 6大都市 國庫補助金의 比重 推移 .....             | 67 |
| <表 III-13> 民選團體長 以前의 歲出構造變化 推移 .....           | 74 |
| <表 III-14> 釜山廣域市 機能別 歲出豫算案(1996年 修正豫算) .....   | 77 |
| <表 III-15> 釜山廣域市 機能別 歲出豫算案(1997年 修正豫算) .....   | 78 |
| <表 III-16> 部門別 投資豫算案(1996年 修正豫算) .....         | 79 |
| <表 III-17> 部門別 投資豫算案(1997年 修正豫算) .....         | 81 |
| <表 III-18> 特別會計의 部門別 投資豫算(1996年 修正豫算案) .....   | 82 |
| <表 III-19> 特別會計의 部門別 投資豫算(1997年 修正豫算案) .....   | 83 |
| <表 III-20> 會計別 不用額 및 翌年度 移越額 推移(決算書 基準) .....  | 87 |
| <表 III-21> 釜山廣域市 項目別 歲出構造 推移(決算書 基準) .....     | 88 |
| <表 III-22> 釜山地域 建設業體의 地域建設事業 都給比重 推移 .....     | 89 |
| <表 III-23> 主要投資事業의 長期化에 따른 事業費의 增加 現況 ..       | 91 |
| <表 III-24> 土地買入關聯 地方債發行事業 및 利子追加負擔<br>現況 ..... | 92 |
| <表 III-25> 歲出 對比 事業收益充當率 .....                 | 93 |
| <表 III-26> 事業費用 對比 事業收益充當率 .....               | 94 |
| <表 IV- 1> 分析對象 및 分析基準 .....                    | 96 |

## 圖 目 次

|   |    |
|---|----|
| [圖 II- 1] 釜山廣域市 都市基本計劃의 目標와 戰略 .....        | 28 |
| [圖 II- 2] 釜山經濟 中·長期發展計劃의 都市 未來像 .....       | 31 |
| [圖 II- 3] 中期財政計劃의 目標와 方向 .....              | 34 |
| [圖 II- 4] 地域開發의 內發的 發展모델 .....              | 42 |
| [圖 III- 1] GRP와 國稅 및 地方稅 主要項目의 增加率 推移 ..... | 49 |

# I. 序 論

## 1. 研究의 目的

釜山廣域市는 전국의 어느 대도시보다도 심각한 지역경제의 위기를 맞고 있다. 이러한 원인은 무엇보다 전통적 주종산업의 경쟁력 상실과 이를 대체할 수 있는 새로운 地域中核産業이 발전하지 못하였기 때문이다. 주종산업의 쇠퇴로 인한 산업의 공동화는 고용불안과 지역인력의 역외유출, 지방자치단체의 재정력 약화와 그에 따른 주민 삶의 質 저하라는 파생적인 문제점들을 露呈시키고 있다.

부산지역의 경제적 위기는 부산이 지니고 있는 경제적 잠재력과 같은 地經學的 요인에 있다기보다는 다분히 지역개발전략의 실패에 기인한다고 볼 수 있다. 종래의 부산 개발전략은 중앙정부와 대기업이 주도하는 서울—極型 成長戰略의 하위전략으로 기능하였다. 이러한 중앙집권적 외래형 개발전략은 부산지역의 자율적인 발전보다는 國民國家와 국민경제를 강조함으로써 지역산업의 공동화에 대하여 적극적인 대처 방안을 제시하지 못하였다.

민선단체장 선출 이후 부산에서도 지역 중심의 지역개발전략이 수립·시행되고 있지만, 아직까지 가시적인 문제해결의 단계에 이르지 못하고 있다. 이러한 원인의 하나로는 지역개발계획의 기본적인 틀을 이루는 명확한 시각이 결여되었기 때문이라 보여진다.

본 연구에서는 부산지역 개발전략의 이론적 틀로서 內發的 發展論을 그 대안으로 제시하고자 한다. 그리고 지방재정이 지역경제 발전을 위한 주요한 정책수단이 될 수 있다는 점에 착안하여 內發的 發展論에 입각한 재정개혁 방안을 모색하는 데 연구의 목적을 둔다.

內發的 地域發展은 '지역의 기업·조합 등의 단체나 개인이 자발적 학습을 통하여 계획을 세우고, 自主的인 技術開發을 기초로 하고, 지역의 환경을 보전하면서 자원을 합리적으로 이용하고, 지역의 문화에 뿌리를 둔 경제발전을 추구하며, 지방자치단체의 손으로 주민복지를 향상시켜 나가는 地域開發'이다.

내발적 지역발전을 추진하기 위해서는 이를 뒷받침하는 지역정책의 주체인 지방자치단체의 자치권을 바탕으로 地域計劃權과 地方財政權이 상호 일관된 체계를 형성하지 않으면 안된다. 이 경우 지방재정은 지역 계획과 지역정책의 중요수단으로서 기능하게 된다.

本 研究는 부산지역 경제의 內發的 發展을 促進·先導하고 부산광역시시의 재정위기 해소에 기여하기 위한 재정개혁 대안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 그러나 이 연구는 부산광역시는 물론 우리나라 대도시의 지역경제 발전을 위한 지방재정개혁 모델을 정립하는 데에도 기여할 것으로 본다.

## 2. 研究의 基本視角 및 接近方法

### 가. 研究의 基本視角

本 研究는 세 가지의 기본적인 시각에 근거하고 있다.

첫째, 부산광역시의 경제적 낙후와 도시기반시설을 비롯한 생활환경의 낙후가 중앙집권적 외래형 개발전략의 산물이라는 시각에 기초하고 있다. 따라서 중앙집권적 국가주의와 중앙관리경제형 국민경제적 시각 일변도에서 벗어나 자치단체로서의 地域共同體의 形成 및 그 土臺로서 지역경제의 주체적 발전을 중시한다. 그러므로 지역발전 전략으로 주체적 발전을 강조하는 內發的 發展論을 부산광역시 지역개발의 이론적인 틀로 도입하고 있다.

둘째, 지역경제 발전을 지역주민의 삶의 質 向上을 위한 주요한 독립

변수로 생각하고 있다. 이러한 시각은 경제개발 일변도의 개발정책 추구와는 다르다. 주민의 삶의 질을 중시하지만 지역경제의 발전 없이는 궁극적으로 주민의 삶이 향상될 수 없다는 시각이다.

마지막으로, 지방재정을 지역경제발전을 위한 매우 유효한 정책수단으로 인식한다는 점이다. 종래의 중앙집권적 외래형 개발전략하에서는 지역경제발전이 중앙정부의 주요 정책과제로 인식되었지만, 內發的 發展論에서는 지방자치단체의 정책과제로 인식되며 地方財政手段을 통하여 地域經濟의 發展에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 것이다.

#### 나. 研究方法

本 研究에서는 부산지역의 낙후요인을 외래형 개발전략에 있다고 인식하고 內發的 發展論에 의거한 재정개혁전략을 모색하고 있다. 이러한 논리의 전개를 위하여 먼저 부산광역시의 낙후상황과 그 요인을 분석하고 內發的 發展論의 적용 가능성을 검토한다. 그리고 부산광역시에 적용할 수 있는 내발적 발전의 이론적 모델을 수립하고 동 모델에 입각한 재정정책방향을 제시한다. 이러한 정책방향은 부산광역시의 재정을 분석하는 지침이 된다.

다음으로 부산광역시의 재정개혁방안을 파악하기 위하여 부산광역시의 재정구조와 운영시스템을 동시에 분석한다. 이러한 분석을 통해서 부산광역시 재정의 특징과 문제점을 발견하게 된다. 마지막으로 부산광역시 財政의 問題點과 內發的 發展論에 입각한 재정개혁과제를 대비함으로써 부산광역시의 바람직한 개혁방안을 제시한다.

부산광역시의 재정구조분석을 위해서는 부산광역시의 세입과 세출에 관한 통계자료를 분석한다. 재정운용시스템 분석에서는 부산광역시의회 회의록 분석을 위주로 하되 보안을 위하여 관련 공무원과의 면담을 실시한다.

## II. 內發的 發展論과 釜山經濟의 危機

### 1. 內發的 發展論

#### 가. 內發的 發展論의 視角

地域開發 戰略은 지역발전에 관한 이론을 지역개발을 위하여 현실적으로 적용하는 방안으로서 일찍부터 외국의 여러 나라들에서 다양한 전략으로 사용되어 왔다.

地域開發 戰略들은 학자에 따라 기능적 접근과 영토적 접근으로 구분되기도 하고, 下向的 開發戰略과 上向的 開發戰略으로 구분되기도 한다<sup>1)</sup>. 전자는 Friedmann과 Weaver에 의한 분류로서 기능적 접근이란 경제활동의 입지 및 도시체계와 교통통신망을 통한 공간조직에 관한 것으로서 成長據點戰略이 대표적인 예라 할 수 있다.

그에 대립되는 영토적 접근이란 역사적으로 규정된 특정한 지역의 인적자원과 자연자원을 통합적으로 동원하는 전략으로서, 의사결정이 행해지는 지역 내에서 이루어지는 內發的 활동이다. 아그로폴리탄(Agro-politan) 개발전략이 하나의 예라 할 수 있다.

Stohr와 Taylor에 의하면 下向的 開發戰略은 기능적 접근과 같이 지역의 경제성장에 주력하고 도시 및 산업적 투자, 자본집약적 투자, 규모의 경제, 대규모 개발사업, 그리고 새로운 기술 등을 중시하며 성장 거점으로부터의 파급효과를 통하여 지역개발을 꾀한다. 한편 上向的 開發戰略은 개인, 사회집단 그리고 지역적으로 소규모로 조직된 사회를

---

1) Charles Gore, *Regions in Questions: Development Theory and Regional Policy*(London : Methuen, 1984), pp. 159~171.

위한 기회를 넓혀 가는 과정이며 경제적·사회적·정치적인 공동이익을 위하여 그들의 능력과 자원을 동원하는 것이라 한다. 成長據點에 대한 불신과 비판에서 종속이론과 같은 개발의 민중적 접근이 탄생한 것처럼 기본수요전략이나 아그로폴리탄전략은 종래의 기능적이며 하향적 개발전략에 대한 하나의 반동으로 등장한 新民衆的 접근이다. 전술한 바와 같은 다양한 지역개발 전략이 있음에도 불구하고, 부산지역의 개발에 있어서 그 適實性(relevancy)을 가질 수 있는 전략을 찾아보기는 힘들다.

이러한 문제의식에서 볼 때, 같은 동북아시아 문화권에 속해 있는 일본에서의 지역개발에 대한 연구는 우리의 지역개발론의 정립에 시사하는 바가 대단히 크다 할 것이다. 일본에서의 지역경제 연구는 1960년대 말과 1970년대 초를 기점으로 國民經濟의 地域構造論과 自治團體 地域經濟論을 중심으로 정립되고 있다. 먼저 지역구조론은 국민경제를 하나의 공간시스템으로 파악하고, 그 부분으로서 지역경제를 규정짓는 거시적 지역경제론의 구축을 지향하고 있는 것이다. 矢田俊文, 川島哲郎 등은 1970년대 초 종래의 경제지리학과 지역경제론을 재검토하면서 국민경제의 지역구조론을 제기하고 그 이론적 발전과 체계화를 시도해왔다<sup>2)</sup>. 그러나 地域構造論은 經濟地域과 地域經濟를 혼동하고 있으며, 그 政策的·實踐的 含意가 분명하지 않다. 또한 지역구조는 국민경제의 특정 발전단계에 대응하는 정태적 개념이며, 지역구조론은 국민경제를 분석의 기본단위로 삼고 국민경제적 시각에서 보는 지역경제론이다. 따라서 중앙집권적 정치경제체제의 구조적 연속성만을 중시하고 세계화와 지방화라는 세계사적 흐름의 변화를 경시하기 쉽다. 20세기 중앙집권적인 국가주의 정치경제체제의 한계를 넘어선 새로운 전망에 대한

2) 지역구조론의 주요문헌으로는 野原敏雄·森龍健一郎(編), 『日本 資本主義の 地域構造』(汐文社, 1975); 矢田俊文, 『産業配置と 地域構造』(大明堂, 1982); 川島哲郎(編), 『經濟地理學』(朝倉書店, 1986); 北原貞輔·矢田俊文, 『地域經濟 システムの 研究』, 九州大學出版會, 1986; 矢田俊文 編著, 『地域構造の 研究』(ミネルウア書房, 1990) 등이 있다.

함축성을 담지 못하고 있는 것이다.

이러한 변화와 21세기의 새로운 전망이라는 관점에서 우리는 자치단체 경제론, 즉 地域經濟學의 自治團體論的 接近方法을 주목하게 된다. 자치단체 지역경제론은 1960년대 후반 이래 지역문제의 격화, 주민운동의 발전, 혁신자치단체의 등장 등을 배경으로 宮本憲一, 橫田 茂, 中村剛治郎 등이 중심이 되어 일본 지방재정론의 지역경제 불균등 발전론을 비판적으로 섭취하면서 발전해 왔다<sup>3)</sup>. 이 이론은 지역주체론, 지역경제의 자립론, 內發的 發展論, 주민자치론으로 구성되어 있는바, 이에 대한 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

자치단체 지역경제론에서 말하는 지역이란 인간과 자연간의 물질대사와 인간발달이 이루어지는 장으로서 인간의 생활 공간이다. 지역경제란 임의로 구분된 지역이나 단순한 행정단위로 파악된 지역의 경제가 아니라 인간의 공동생활 공간, 인간공동체, 주민의 공동사회로서의 지방자치단체로 이해하고 이러한 지역을 떠받치는 경제를 의미한다. 자치단체 지역경제론은 이러한 관점에서 출발하여 資本主義의 空間的 展開, 中層的 經濟地域의 形成과 관련시키면서 지역경제를 분석하는 것이다. 이러한 새로운 地域 政治經濟學이라는 관점에서 지역을 다음과 같이 규정하고 있다<sup>4)</sup>.

- ① 자연·경제·문화의 복합체인 인간의 기본적 共同生活權, 인간발달의 場
- ② 자연·경제·문화의 總體的 發展單位
- ③ 獨自性を 갖는 개성적 존재
- ④ 주민을 주체로 하는 자치단위
- ⑤ 지역간의 개방적 교류와 연대
- ⑥ 전국이나 세계는 지역 경영에 기본을 둔 중층적 지역 시스템

3) 자치단체 지역경제론의 주요저작으로는 宮本憲一·橫田 茂·中村剛治郎(編), 『地域經濟學』(有斐閣, 1990); 宮本憲一, 『環境經濟學』(岩波書店, 1989)과 『都市經濟論』(筑摩書房, 1980)을 들 수 있다.

4) 宮本憲一 外, 前掲書, pp. 59~63.

⑦ 전국적·국제적 존재

自治團體 地域經濟論은 이상의 7개의 관점으로 정의된 인간중심적인 지역개념으로부터 출발해서 개방체제를 전제로 한 지역의 물질적 토대, 의사결정권과 주민주체성이 있는 경제, 전국적·국제적 중심지로서의 독자적 산업거점, 지역내 산업연관 및 경제의 중추관리기능을 가진 지역경제의 구조, 지역내·지역간 교통·통신·정보시스템, 독자적 생활양식과 문화, 경제활동 지원체제의 관리라는 측면에서의 지방자치단체 정부 활동 등의 제반 지역경제의 특징을 구체적으로 실현해 가는 것이다<sup>5)</sup>.

自治團體 地域經濟論은 國民經濟나 地域社會經濟의 차원에서 심각한 지역문제를 극복하고 지역경제의 자립적 발전을 도모하기 위해서 종래의 外來型 發展論에 대한 代案的 地域경제론으로서 內發的 發展論을 주장하고 있다. 이러한 內發的 發展論(endogenous development theory)의 주요내용은 다음과 같은 원칙으로 구성되고 있다<sup>6)</sup>.

첫째, 대기업과 중앙정부가 주도하는 개발이 아니라 地域의 技術·産業·文化를 토대로 하여 지역내 시장의 발전을 중시하고, 지역의 주민이 학습하고 계획하여 경영하는 것이다. 내발적 발전은 외래형 발전과 대치되는 것이지만 외래의 자본과 기술을 전적으로 거부하는 것이 아니라 그 지역의 기업·노조·협동조합 등의 조직이나 개인 또는 자치단체를 주체로 하고, 自主的 決定과 努力을 전제로 하면 자본이나 기술을 거부할 이유가 없다.

둘째, 환경보전의 틀 안에서 개발을 생각하고 환경의 보전과 쾌적함을 중시하고 복지와 문화의 향상을 통해 주민생활을 풍요롭게 하는 종합목적을 지향하는 개발이다.

셋째, 産業發展에 있어 특정업종에 한정하지 않고 다양한 산업연관구조를 지역 안에 만들어 내고 부가가치가 지역에 귀속되도록 지역경제의 질을 높여가는 것이다. 이는 결코 폐쇄적인 지역경제가 아니라 오

5) 上揭書, pp. 63~88.

6) 上揭書, pp. 134~135.

히려 주체성을 가지고 세계사의 흐름에 적극적으로 대응하고자 하는 思考를 내포하고 있는 것이다. 거대한 자동차공장이 있다고 마음 놓고 있는 사이에 해외 현지생산이 일반화되면서 그 거대공장이 어느 날 갑자기 문을 닫는 일은 폐쇄적인 지역경제에서 흔히 일어난다.

넷째, 住民參加를 制度化하고 자치단체가 주민의 요구에 기초해서 자본과 토지소유를 공공적으로 규제할 수 있는 강력한 自治權을 創出하는 것이다.

이와 더불어 中村剛治郎은 金澤市의 경제발전 등 지방도시의 내발적 발전사를 검토하고 지방도시의 내발적 발전의 조건으로 다음의 다섯 가지를 들고 있다<sup>7)</sup>. 즉 지역 이노베이터(innovator)와 그 담당자로서의 市民의 主體性, 지역에 뿌리를 내린 創意性과 地域中核産業의 戰略的 振興, 지역내 산업연관적 발전의 중시, 독자적인 경제상부구조의 강화와 자율형 본사기능의 형성과 유지, 지역내 경제순환에 의한 종합적 발전의 중시를 지적하고 있다.

또한 자치단체 지역경제론은 주민자치론을 주장하여 민주적 지방분권, 주민참여, 주권자로서의 책임과 공동학습을 강조하고 있다.

#### 나. 內發的 發展論의 現實의 可能性 및 制約條件

지역문제와 관련된 종래 한국경제의 발전양식은 서울에 지배거점을 둔 중앙집권적 국가, 재벌계 대기업이 주도하는 국민경제의 성장체일주의 전략 및 이에 따른 수직적 지역통합으로 특징지어진다<sup>8)</sup>.

그런데 이러한 외래형 개발은 지역개발정책으로서 다음과 같은 커다란 결함을 가지고 있다. 즉, ① 유치·진출기업의 경영방침은 기업계열의 이익을 우선시키고, 진출할 때는 관련 자회사를 연계시키거나 계열

7) 佐佐木雅幸, 『現代北陸地域經濟論』, 金澤大 經濟學部, 1992, pp. 20~21.

8) 황한식, 「주민자치와 지역경제의 내발적 발전의 길」, 『지역사회연구』, 제3집, 지역사회연구회, 1995, pp. 138~140.

내 거래로 되어 地域産業·企業과의 産業聯關을 이루기 어렵다는 점  
 ② 유치·진출기업의 이익은 본사가 있는 대도시 등 역외로 유출되고  
 지역경제의 확대재생산에 기여하지 못한다는 점 ③ 대부분의 외래형  
 개발은 지역기업이 아닌 까닭에 환경문제나 지역고용 등에 대한 사회  
 적 책임이 경시되어 지역의 지속적 발전을 저해할 위험이 크다는 점  
 ④ 지방자치단체는 산업기반에 대한 준비는 가능하지만 진출과 퇴거,  
 조업 등의 의사결정권은 민간기업에 있기 때문에 계획적인 지역경제  
 진흥을 추진하기 어렵다는 점이다. 요컨대 외래형 개발의 경우 지역산  
 업과의 연관이 결여되어 경제활동의 성과가 지역 내에 분배되지 않는  
 경우가 많다. 뿐만 아니라 공해와 같은 社會的 損失 또한 크고, 經濟의  
 中樞管理機能이 지역외부에 있어 투자전략변경에 따라 지역경제의 불  
 안정과 부가가치의 역외 유출이 쉽다는 것이다.

그래서 우리는 지역경제발전의 기본정책을 외래형 개발에 두기보다  
 는 그 문제점과 한계를 극복하는 길로서 內發的 發展論을 주목하고자  
 하는 것이다. 그러나 內發的 發展論도 긍정적 평가와 함께 많은 의문과  
 비판을 불러일으키고 있는 것이 사실이다. 그 중 成瀨龍夫는 다음과 같  
 은 점을 지적하고 있다.

첫째, 內發的 發展論은 농촌지역의 내발형 지역만들기 사례에 근거를  
 둔 것이므로 도시에의 적용 가능성과 지역간의 관계를 어떻게 조정할  
 것인가 하는 문제 등 정책론적 한계를 안고 있다는 점이다.

둘째, 국민경제적 관점에서 볼 때 대기업의 해외자본수출 등 과잉자  
 본처리를 방지한 채 個別地域의 힘으로 고용·실업문제의 해결과 지역  
 경제의 활성화가 결국 어느 정도 가능할 것인가 하는 문제이다. 국내  
 지역경제의 활력과 고용유지·확대를 위해서는 무분별한 해외자본유출  
 을 규제하고 과잉자본을 국내의 生産的인 부분에 投資하는 것 특히 不  
 況地域對策과 中小企業·地域産業 振興對策으로 유도하는 것이 중요하  
 다. 또한 국민경제와 지역경제의 괴리라는 관점에서도 경제 민주주의적  
 인 정책구조를 형성하는 것이 더욱 더 절실히 요구되고 있다.

셋째, 내발적 지역만들기 운동은 정부와 재계가 추구하고 있는 새로운 주민관리방식에 편입되어 버릴 가능성도 있지만 지역에서 주민자치의 내실을 키우고, 다음 단계로서 일본 지방자치의 민주적 발전의 원동력으로 진화될 수 있는 가능성을 내포하고 있는바, 문제는 內發型 지역만들기를 담당하는 주민운동을 어떻게 전망하고 있는가 하는 점이다<sup>9)</sup>.

## 2. 釜山地域의 經濟危機와 地域開發政策의 展開

### 가. 釜山地域 經濟危機의 現象과 特徵

#### 1) 地域經濟의 全般의 沈滯

부산지역의 경제규모를 살피기 위해서는 총량으로 검토해야 할 것이나, 구체적인 수치는 뒤에서도 제시되고 총량의 제시만으로는 비교에 난점이 있으므로 여기에서는 부산경제의 주요지표를 전국비중으로 살펴보고자 한다. <表 II-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 부산지역은 제조업, 수출실적, 예금은행 예금 및 대출금, 해상 물동량, 컨테이너 물동량, 관광수입 등 제반의 경제지표에서 하향추세를 나타내고 있으며, 1980년대에 비해 1990년대 들어와 현저하게 하강하고 있다. 이러한 제반 부문에 있어서 부산의 경제력 약화는 부산경제의 위기라고 일컬어도 지나침이 없을 것이다. 또한 부산이 한국 제2의 도시, 제1의 항구도시로서의 면모를 가질 수 없는 경제규모이다.

이러한 부산경제의 약화와 침체의 가속화는 부산 자체의 문제일 수도 있지만 주요한 원인은 中央政府의 地域開發政策 및 産業政策의 失敗에 기인한 바 크다고 할 수 있다. 즉, 부산의 경우 지난 1970년대부터 대도시 성장억제시책에 따라 도시의 발전과 성장에 많은 제약이 가해졌기 때문이다. 經濟規模 면이나 社會間接資本施設 등 전반적인 발전 수준과 규모가 다름에도 수도권집중 억제라는 시책이 똑같이

9) 守友裕一, 『內發的 發展의 道』, 人間選集, 農文協, 1991, pp. 24~28.

<表 II-1> 釜山經濟의 全國比重 變動 推移

(단위 : %)

|               | 1980 | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 면 적           | 0.4  | 0.4  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.5  | 0.7  | 0.8  |
| 인 구           | 8.3  | 8.6  | 8.7  | 9.0  | 8.9  | 8.8  | 8.5  | 8.7  | 8.5  |
| 제 조 업 체 수     | 11.8 | 11.8 | 10.3 | 9.7  | 10.2 | 10.4 | 10.2 | --   | 9.9  |
| 제조업체 종업원수     | 15.5 | 15.1 | 12.2 | 10.7 | 10.1 | 9.2  | 8.4  | --   | 7.9  |
| 제조업체 생산액      | 11.1 | 9.8  | 7.7  | 6.7  | 6.1  | 5.6  | 5.1  | --   | 4.8  |
| 제조업체 부가가치     | 11.1 | 9.3  | 7.7  | 6.9  | 6.2  | 5.8  | 5.1  | --   | 4.9  |
| 수 출 실 적       | 18.2 | 13.5 | 12.0 | 9.0  | 8.3  | 7.3  | 6.3  | 5.2  | 4.8  |
| 예 금 은 행 예 금   | 8.8  | 8.8  | 8.4  | 8.3  | 8.0  | 7.8  | 7.3  | 7.7  | 7.6  |
| 예 금 은 행 대 출 금 | 8.6  | 8.1  | 8.4  | 8.5  | 8.0  | 7.8  | 7.5  | 7.6  | 7.3  |
| 어 음 교 환 액     | 5.6  | 3.8  | 3.0  | 2.8  | 3.0  | 3.1  | 2.9  | 3.7  | 3.4  |
| 해 상 물 동 량     | 22.8 | 22.4 | 22.4 | 15.6 | 14.3 | 13.8 | 17.4 | 17.5 | 16.8 |
| 컨테이너물동량       | 91.4 | 91.8 | 95.0 | 95.3 | 95.4 | 95.5 | 93.9 | 91.2 | 89.7 |
| 건 축 허 가 면 적   | 9.4  | 7.5  | 7.4  | 6.3  | 5.5  | 6.7  | 5.5  | 6.2  | 6.3  |
| 자 동 차 대 수     | 11.8 | 9.6  | 8.3  | 8.2  | 7.8  | 7.5  | 7.2  | 7.1  | 7.0  |
| 관 광 수 입       | 10.7 | 7.3  | 11.7 | 8.9  | 9.7  | 8.6  | -    | --   | -    |

자료 : 부산상공회의소, 『부산경제지표』, 1997.

부산에도 적용되어 인구, 산업, 기반시설 모든 면에서의 발전을 저해한 것이 오늘날 부산지역의 경제력 약화와 낙후를 가속화시킨 주요한 원인 중의 하나라고 볼 수 있다.

다음으로 부산지역 산업구조의 변화추이를 살펴보면 <表 II-2>에서 보듯이 제조업은 감소하는 추세에 있는 반면에, 건설 및 전기·수도·가스업 등의 산업부문과 서비스업이 증가하는 추이를 보이고 있다. 이러한 제조업의 감소는 부산의 경제위기를 초래하는 중요한 변수라고 생각된다.

〈表 II-2〉 産業構造 變化 推移

(단위 : 경상가격 기준, %)

|      | 농림·어업 | 광 공 업 |       | 건설 및 전기<br>가스·수도업 | 서비스업 및<br>기 타 |
|------|-------|-------|-------|-------------------|---------------|
|      |       |       | 제 조 업 |                   |               |
| 1985 | 4.0   | 34.6  | 34.3  | 8.7               | 53.7          |
| 1990 | 2.7   | 30.3  | 30.2  | 12.5              | 54.5          |
| 1991 | 2.5   | 29.4  | 29.3  | 13.7              | 54.3          |
| 1992 | 3.0   | 25.9  | 25.8  | 12.6              | 58.6          |
| 1993 | 3.0   | 24.6  | 24.5  | 12.9              | 59.6          |
| 1994 | 2.5   | 23.0  | 22.9  | 14.2              | 60.3          |
| 1995 | 2.9   | 22.4  | 22.4  | 14.2              | 60.5          |

자료 : 부산상공회의소, 『부산경제지표』, 1997.

## 2) 傳統的 主力産業의 競爭力 喪失과 製造業 空洞化 現象

부산지역의 전통적 주력산업으로는 신발·섬유·해운·항만·수산업 등을 들 수 있다. 이 중 신발과 섬유산업은 소위 사양산업이라 불리어지면서 쇠퇴의 길을 걷고 있다. 물론 신발과 섬유를 다품종 소량생산화 함으로써 지속적인 성장에 성공하고 있는 이탈리아와 같은 국가가 있는 것은 하지만, 이들 산업을 미래의 경쟁력을 갖는 주력산업으로 삼기에는 심리적 패배감 등 국내의 政策的·意識的인 한계가 상존하고 있다.

제조업을 주요도시별로 비교해 살펴보면, 〈表 II-3〉에서 보는 바와

〈表 II-3〉 製造業의 主要都市別 比較(1995年)

(단위 : 개, 명, 10억원)

|       | 전 국       | 서 울     | 부 산     | 대 구     | 인 천     | 광 주    | 대 전    |
|-------|-----------|---------|---------|---------|---------|--------|--------|
| 사업체수  | 96,202    | 20,288  | 9,537   | 7,229   | 7,650   | 1,220  | 1,458  |
| 종업원수  | 2,951,855 | 369,607 | 232,566 | 168,013 | 244,928 | 52,923 | 45,105 |
| 출 하 액 | 358,888   | 28,598  | 17,339  | 13,291  | 28,314  | 6,379  | 4,618  |
| 생 산 액 | 364,821   | 28,968  | 17,488  | 13,540  | 28,934  | 6,437  | 4,646  |
| 부가가치  | 159,448   | 13,735  | 7,798   | 6,030   | 11,690  | 2,650  | 2,376  |

자료 : 통계청, 『광공업통계조사보고서』, 1997.

같이 부산지역은 사업체수에 있어서는 전국 2위를 점하고 있으나, 종업원수·출하액·생산액·부가가치에 있어서는 서울에 비해서는 말할 것도 없고 인천에 비해서도 열세에 놓여 있다.

정부의 대도시 공장 지방이전 촉진시책과 부산지역내 공업용지 부족, 지가상승에 따라 부산지역 제조업체의 역외 이전이 가속화되고 있다. 이전지역으로는 부산광역권으로서 상대적으로 지가가 낮고 공장부지 확보가 용이하며 부산과 근접성이 양호한 양산, 김해지역에 이전이 집중되었다. 그 추이를 살펴보면 <表 II-4>와 같다.

<表 II-4> 釜山地域 製造業體의 域外移轉 推移

(단위 : 개사)

|        | 1977~89 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 합 계   |
|--------|---------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| 양산, 김해 | 167     | 85   | 58   | 72   | 73   | 107  | 82   | 128  | 772   |
| 창원, 마산 | 33      | 1    | 11   | 4    | 4    | 3    | 13   | 6    | 75    |
| 울 산    | 18      | 4    | 16   | 12   | 4    | 7    | 4    | 6    | 71    |
| 기 타    | 29      | 12   | 12   | 18   | 10   | 13   | 11   | 7    | 112   |
| 합 계    | 247     | 102  | 97   | 106  | 91   | 130  | 110  | 147  | 1,030 |

자료 : 부산상공회의소, 『부산경제백서』, 1997.

### 3) 産業構造 調整의 失敗와 地域中核産業의 不在

전술한 바와 같이 부산의 전통적 주종산업은 신발·섬유·해운·항만·수산업 등이다. 이 중 신발과 섬유는 인건비 부담이 적은 동남아시아와 중국 등지로 많은 공장들이 나가고 있다. 즉, 자체 브랜드 개발의 한계 및 대형바이어들의 요구에 의한 海外投資의 擴大로 인한 자율적인 구조조정보다는 타율적인 힘에 의한 構造調整이 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 이러한 산업의 해외이전이 상당히 이루어졌다고는 하지만 소재 및 부품산업의 생산 및 수출이 활성화되고 있음을 감안하면, 사양산업이라는 패배의식에 젖어 산업활성화를 외면할 것이 아니라 고

附加價值 産業으로서의 전환이 가능하다는 능동적인 태도와 인식전환이 필요하다는 판단이다.

또한 부산은 한국 제1의 항구도시로서 해운 및 항만, 수산업이 주종 산업이지만 이들 업종에 있어서도 中樞管理機能을 가지고 있지 못하다. 이는 부산의 지역기업이 지역발전에 있어서 주체적 역할을 담당하지 못한 것도 하나의 원인이다. 이러한 문제점을 해결하고자 부산광역시는 최근에 선경건설(주)과 제3섹터 방식으로 부산정보단지의 설립을 추진하고 있으나 IMF 管理經濟體制下에서 재벌대기업의 구조조정이 불가피한 가운데 선경건설(주)의 사업포기로 인한 사업자체의 무산 및 지연이 예상되고 있다. 이는 대표적인 외발형 지역개발의 한계를 노정시킨 사례라고 할 것이다. 한편, 어려운 여건 속에서도 삼성자동차를 부산에 유치하였으나 자동차산업과 관련한 지역부품산업의 育成·發展과는 거리가 먼 외래 대기업의 유치였다는 평가이다. 즉, 정치적 이해관계에 의한 기업유치의 한계를 보인 것이라고 할 수 있다.

따라서 이러한 신규 산업을 유치하는 것도 중요하지만 부산지역의 기존 산업과 많은 연관구조를 갖고 있는 경쟁력 있는 中樞管理機能을 유치하는 것이 보다 중요하다. 신규산업을 유치하든 본사를 유치하든간에 부산은 地域中核産業 育成에 있어서 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 企業活動을 積極的으로 지원할 수 있는 행정서비스체제가 미흡하다. 지방자치의 경험이 日淺하여 지방자치단체의 經濟行政 專門人力이 부족한 데서 파생된 이러한 문제점은 최근 우리 기업들이 앞다투어 진출하고 있는 영국, 웨일즈 등 선진국 지방자치단체의 원스톱 서비스체제와 대비되는 대목이다. 효율적인 행정서비스체제의 미비와 함께 기업을 규제의 대상으로 인식하고 있는 공무원들의 의식도 문제이다.

둘째, 토지가격이 높고 生産基盤施設이 不足하다. 단적인 예로 부산 녹산공단의 경우 평방미터당 가격이 226달러에 이르러 중국 청도의 9.2~25.3달러, 말레이시아 폰티앙의 48달러에 비해 최고 24.5배 높음은 물론 일본 센다이의 126달러에 비해서도 100달러 가량 비싸다.

셋째, 準租稅 負擔이 過重하다. 중소기업을 기준으로 보면 수도권 소재 기업의 연간 기부금이 247만 4천원 수준인 데 비하여 지방의 경우 이보다 1.74배나 많은 431만 4천원에 이르고 있는 실정이다. 재정여건이 열악한 지방자치단체들이 준조세를 주요 사업재원으로 삼아온 데 따른 결과이다. 부산의 경우에도 아시안게임 유치, 부산영화제, 바다의 날, 동아시아게임 등 대형행사시에 이러한 경향을 드러내고 있다.

넷째, 行政 및 金融, 交通, 市場 등 주요기능의 서울 집중으로 인한 부작용을 들 수 있다. 우선 기업경제에 있어 혈액과 같은 역할을 하는 금융권의 본사가 대부분 서울에 집중되어 있기 때문에 대기업들이 서울에 본사를 두는 것이 자금조달과 운용면에서 유리하다. 또한 서울에 본사사옥을 유지하는 것이 부동산 투자측면에서도 유리하다는 대기업들의 인식과 '본사가 서울에 立地하는 것이 기업의 이미지 고양에 도움이 된다'는 뿌리깊은 기업관도 본사 이전의 걸림돌로 작용하고 있다.

#### 4) 大企業의 進出과 地域企業의 存立危機

최근 부산지역에서는 대표적 유통업체인 태화백화점이 법정관리를 신청하고, 그 소유주가 자살을 하는 비극적인 사건이 발생했다. 그 원인은 외부 진출업체인 롯데·현대백화점에 상권을 빼앗긴 데서 비롯되었다. <表 II-5>에서 보는 바와 같이, 1996년 결산을 기준으로 볼 때 롯데백화점과 현대백화점은 후발업체임에도 불구하고 매출액이 태화백화점의 2~3배에 달하고 영업이익에 있어서도 롯데백화점은 45억원, 현대백화점도 61억원의 순이익을 남기고 있다. 그 반면에 부산지역업체의 매출액은 현저히 위축되고 있으며 영업이익의 측면에서도 태화백화점이 6억원, 리베라백화점이 21억원, 신세화백화점이 46억원의 결손을 내고 있다.

건설업계의 경우를 살펴보아도 별반 차이가 없다. 지난해 서울 등 외지업체들이 부산에 지은 아파트는 총 1만 5,635세대이다. 분양가 기준의 금액으로는 약 1조 4천억원에 이른다. 이 중 지역에 남겨지는 것은

<表 II-5> 釜山所在 主要百貨店 營業實績(1996年 決算)

(단위 : 억원)

|     | 매 출 액 | 영 업 이 익 |
|-----|-------|---------|
| 롯데  | 4,070 | 45      |
| 현대  | 2,330 | 61      |
| 태화  | 1,449 | -6      |
| 세원  | 1,051 | 8       |
| 리베라 | 928   | -21     |
| 부산  | 653   | 38      |
| 신세계 | 405   | -46     |

자료 : 부산상공회의소.

땅값과 단순노동인력 고용비 등에 불과하여 적어도 5천억원 이상이 서울 등 역외로 유출된 것으로 추정된다.

관급공사의 경우에 상황은 더욱 심각하다. <表 II-6>에서 보는 바와 같이 지난해 부산에서 발주된 20억원 이상의 공동도급공사 7,440억원 중 외지업체가 약 70%를 수주하고, 부산지역업체의 수주는 30%에 불과하다. 뿐만 아니라 매년 외지업체의 수주는 증가하고 지역업체의 수주는 감소하고 있다.

<表 II-6> 釜山地域의 20億원 以上 官給工事 受注現況

(단위 : 억원, %)

|      | 공 동 도 급 |       |      |       |      |
|------|---------|-------|------|-------|------|
|      | 계       | 부산업체  | 비중   | 외지업체  | 비중   |
| 1992 | 3,027   | 1,112 | 36.7 | 1,915 | 63.3 |
| 1994 | 10,012  | 3,425 | 34.2 | 6,586 | 65.8 |
| 1996 | 7,440   | 2,258 | 30.3 | 5,182 | 69.7 |

자료 : 대한전문건설협회 부산광역시회.

##### 5) 中樞管理機能의 問題

대기업들이 그 동안 지방 경제발전에 많은 기여를 해 온 점을 부인

할 수 없지만, 지방기업 성장을 억제한 요인 또한 적지 않다. 그 대표적인 사례가 계열사 본사의 지방 이전 문제이다.

부산상공회의소에 따르면 국내 30대 대기업의 계열사 819개 중 부산에 본사를 두고 있는 곳은 <表 II-7>에서 볼 수 있는 바와 같이 전체의 2.9%인 21개사이며, 부산에 본사를 둔 계열사를 1개 이상 보유하고 있는 그룹은 11개사에 불과한 것으로 조사되었다. 또한 현대, 삼성, 대우, LG 등 10대 대기업 계열사 400여개 가운데 부산에 공장 또는 지점, 영업소를 두고 있는 곳은 140여개사에 달하고 있으나, 이 중 부산 본사 계열사는 삼성자동차, LG종합금융, 한진중공업, 대우정밀공업 등 12곳에 불과하다.

30대 대기업의 계열사 819개 중 부산에 본사를 둔 21개 계열사를 업종별로 분석해 보면, 부산에 진출한 대기업들이 부산경제를 선도하고

<表 II-7> 30대 大企業 系列社 釜山本社 現況(1997年 5月 現在)

|         | 재계 순위 | 계열사 | 부산본사 계열사수 | 부 산 본 사 계 열 사 명                  |
|---------|-------|-----|-----------|----------------------------------|
| 삼 성     | 2     | 61  | 1         | 삼성자동차                            |
| L G     | 3     | 49  | 3         | 성요사, 부민상호신용금고, LG종합금융            |
| 대 우     | 4     | 30  | 1         | 대우정밀공업                           |
| 선 경     | 5     | 46  | 2         | 부산정보단지, 영남석유                     |
| 쌍 용     | 6     | 25  | 1         | 동성고속관광                           |
| 한 진     | 7     | 24  | 1         | 한진중공업                            |
| 롯데      | 10    | 30  | 3         | 국제신문, 롯데자이언트, 호텔롯데부산             |
| 한 솔     | 16    | 23  | 1         | 한솔종합금융                           |
| 동 국 제 강 | 18    | 17  | 6         | 창원, 국제통운, 부산가스, 부산스틸, 부산주공, 천양항운 |
| 동 양     | 23    | 24  | 1         | 동양해운                             |
| 한 일     | 27    | 7   | 1         | 신남개발                             |
| 합 계     |       | 819 | 21        |                                  |

자료 : 부산상공회의소.

있지 못하다는 것이 명백하다. 대기업 계열사 21개 부산본사 중 금융, 보험, 창고, 숙박업 등 非製造業體가 13개사로 전체의 62%를 차지한 반면, 産業聯關效果가 큰 제조업체는 8개사에 불과하다. 결국 롯데나 대우를 비롯한 대기업들은 부산의 대규모 개발사업이나 투자사업에만 집착하고 있을 뿐 지역경제를 이끌어 갈 제조업의 유치와 본사 이전에는 관심을 기울이지 않았다는 것을 입증한다.

#### 6) 釜山地域 資金의 域外流出

金融의 首都圈 集中現象으로 지역자금의 역외유출이 심각함에 따라 地域金融産業의 낙후 및 地域經濟力의 약화로 이어지고 있다. <表 II-8>에서 보는 바와 같이 부산지역 조성자금의 域外流出은 1990년 5조 1,266억원에서 매년 증가하여 1995년에는 14조 5,073억원으로 증가하고 있다.

<表 II-8> 釜山地域 造成資金의 域外流出 推移

(단위 : 억원)

|       | 1990    | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | 1995    |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 예 금   | 174,296 | 205,472 | 240,617 | 280,974 | 328,742 | 402,383 |
| 대 출 금 | 123,030 | 150,686 | 166,435 | 188,329 | 223,858 | 257,310 |
| 유출규모  | 51,266  | 54,786  | 74,182  | 92,645  | 104,884 | 145,073 |

주 : 예·대출금은 예금은행 및 제2금융권 합계임.

자료 : 한국은행, 『지역금융통계』, 각 연도.

<表 II-9>에서 볼 수 있는 바와 같이 역외유출의 핵심통로는 은행신탁과 투자신탁이다. 투자신탁의 경우 1996년 말 현재 6조 1,970억원을 수신해 부산에는 불과 2.45%인 1,518억원만 기업어음 매입자금으로 지역에서 사용되고 나머지는 서울로 이출되었다. 은행신탁의 경우도 수신 10조 460억원에 대출 3조 6,104억원의 실적 중 대출비율이 35.9%에 그치고 있다. 생명보험도 마찬가지로 6조 6,881억원 가운데 36.6%인 2조 4,535억원만 지역에서 대출되었다. 이 세 가지만 합쳐도 14조 9,335억원으로 1996년에 부산에서 발생한 은행을 제외한 비통화금융기관의 수신과 여신차액 총 33조 4,375만원의 44.6%에 해당하는 액수이다.

<表 II-9> 釜山地域 金融機關 與 · 受信 現況(1996年 末 現在)

(단위 : 억원, %)

|          | 수 신     | 여 신     | 차 액     | 대출비율    |
|----------|---------|---------|---------|---------|
| 예 금 은 행  | 137,640 | 120,909 | 16,371  | 87.8    |
| 비통화금융기관  | 466,688 | 132,313 | 334,375 | 28.4    |
| 종 금 사    | 9,990   | 6,273   | 3,717   | 62.8    |
| 투 자 신 탁  | 61,970  | 1,518   | 60,452  | 2.45    |
| 은 행 신 탁  | 100,460 | 36,104  | 64,356  | 35.9    |
| 신 용 금 고  | 39,229  | 40,325  | -1,096  | 102.8   |
| 새 마을 금 고 | 25,559  | 16,676  | 8,883   | 65.2    |
| 신 협      | 5,516   | 4,500   | 1,016   | 81.5    |
| 상 호 금 융  | 16,339  | 10,581  | 5,758   | 64.7    |
| 개 발 기 관  | 815     | 16,336  | -15,521 | 2,004.4 |
| 생 명 보 험  | 66,881  | 24,535  | 42,346  | 36.6    |
| 합 계      | 604,328 | 253,222 | 351,106 | 41.9    |

자료 : 한국은행 부산지점.

### 7) 革新主體와 連結構造의 脆弱性

위에서 언급된 부산경제의 위기를 극복하고 지역경제의 혁신을 가져올 수 있는 각 분야의 革新主體가 존재하는가? 한국의 인력구조가 전문직·연구직 인력은 서울에 집중되어 있고 현장의 실행 및 집행인력은 지방에 산재해 있는 점을 감안해 볼 때, 현 상황에서 지방에서의 革新主體는 대단히 취약한 위치에 있다고 보아야 할 것이다. 부산지역의 현실에서도 地域社會의 內發的 發展에 중심을 둔 지역의 경영혁신과 지역경제의 활성화에 중심을 둔 지방자치 혁신의 마인드를 가진 혁신주체는 찾아보기 힘든 실정이다. 즉, 부산지역에는 경영과 노동, 행정 및 시민사회 부문에서의 혁신주체가 취약하고, 이들의 육성이 시급한 과제이다. 지역사회가 자율성을 갖는 내발적 발전을 위해서는 이들 각 부문 혁신주체의 연계가 대단히 중요한 요건이겠으나, 부산광역시는 역내의 수직적 연계 위주로 구성되어 있고, 수평적 연계는 부족한 실정이다. 특히 시·경제단체·대학·기업 등의 常設的 連結構造는 대단히 취약하다.

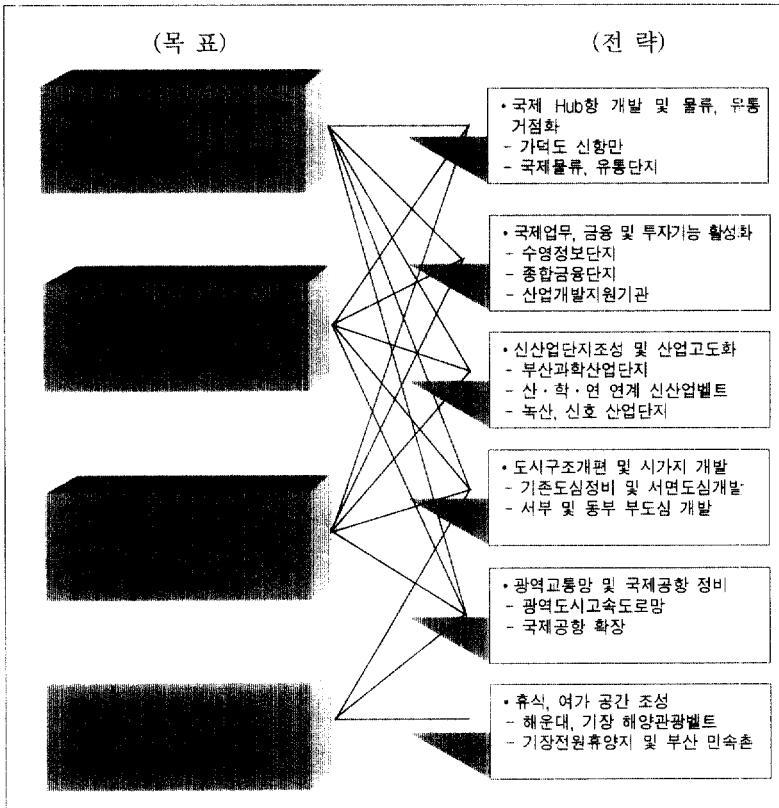
나. 內發的 發展論의 視角에서 본 釜山의 地域開發政策

1) 釜山都市基本計劃

부산광역시는 1996년부터 2010년까지의 15년간을 계획기간으로 하여 부산도시기본계획을 수립하였다. 1992년에 수립된 이 계획을 변경하게 된 것은 부산·경남권 광역개발계획의 영향에서 비롯되었다.

이 계획의 목표는 환태평양 경제권의 중심기지 구축, 지정학적 입지 조건의 극대화, 국제업무 지원시설의 확충, 수도권외의 경제·정보·금융 기능 분담, 국토균형개발과 공간구조의 다핵화, 생산·물류·유통기능

[圖 II-1] 釜山廣域市 都市基本計劃의 目標와 戰略



의 거점화, 광역적 중추기능의 강화, 산업구조의 고도화·첨단화, 지역 경제의 자족화와 제조업의 활성화, 해양위락형 관광벨트 조성, 삶의 질적수준 향상 유도, 개성있는 도시환경의 창출 등이다.

구체적 전략으로 가덕도 신항만 및 국제물류·유통단지를 통한 국제 Hub항 개발 및 물류·유통거점화, 수영정보단지·종합금융단지·산업 개발지원기관을 통한 국제업무·금융 및 투자기능 활성화, 부산과학산업단지 및 산·학·연 연계 신산업벨트·녹산 및 신호 산업단지를 통한 신산업단지 조성 및 산업고도화, 기존 도심정비 및 서면도심개발·서부 및 동부 부도심개발을 통한 도시구조 개편 및 시가지 개발, 광역 도시고속도로망·국제공항 확장을 통한 광역교통망 및 국제공항 정비, 해운대 및 기장 해양관광벨트·기장전원휴양지 및 부산 민속촌을 통한 휴식·여가공간 조성 등이다.

釜山都市開發計劃을 內發的 發展의 시각에서 평가해 보면, 우선 이 계획의 내용에도 내발적 발전과 관련된 내용들이 다수 포함되어 있다는 점을 지적할 수 있다. 먼저 이 계획의 목표에서 지역경제의 자족화, 삶의 질적 수준 향상, 개성 있는 도시환경의 창출 등을 거론하고 있는 점이 내발적 발전과 연관시킬 수 있다.

다음으로 부문별 계획에서 보면, 수영정보단지의 건설, 레포츠·패션·정보·문화 등 도시형 특화산업 육성이 內發的 發展論에서 강조하는 地域中核産業의 戰略的 振興과 유관한 부분이다. 또한 中樞商業業務活動을 위한 환경여건을 조성함으로써 3차산업의 선진화를 도모하고, 산업활동지원 및 금융지원체제를 강화하며 유통업을 활성화하고자 하는 정책은 內發的 發展論에서 강조하는 독자적 經濟上部構造의 形成과 관련된 부분이라 할 수 있다.

그리고 기장 전원휴양지 및 부산 민속촌을 통한 휴식·여가공간의 조성, 기장군을 중심으로 관광농원을 조성하여 자연학습장 겸 시민들의 휴식공간으로 활용, 화훼산업의 전략적 육성, 향만관련 서비스업의 적극적 육성, 향만관광 등 레저산업의 성장 유도 등의 계획은 內發的 發

展論에서 강조하는 지역의 技術·産業·文化를 토대로 한 발전과 유관한 부분이다.

사회개발계획에 있어서 산업체 노동자 및 지역사회주민을 위한 교육과정 개설 등 고등교육기관의 육성과 함께 사회교육시설을 대폭적으로 확충함으로써 평생교육 기회를 확대하고 활성화시킬 수 있는 평생교육 체계 구축 등의 정책은 內發的 發展論에서 강조하는 시민의 학습을 통한 주체성 제고의 수단이 될 수 있고, 지역 혁신주체 육성의 배경이 될 수 있다.

이와 같이 도시기본계획이 내발적 발전과 유관한 부분을 다수 내포하고 있지만, 內發的 發展論에서 강조하고 있는 복지·문화 등 종합목적에 지향하는 개발, 환경보전의 틀 안에서의 개발, 지역내 경제순환에 의한 종합적 발전, 지역내 산업연관적 발전 등의 측면이 간과되고 있기도 하다.

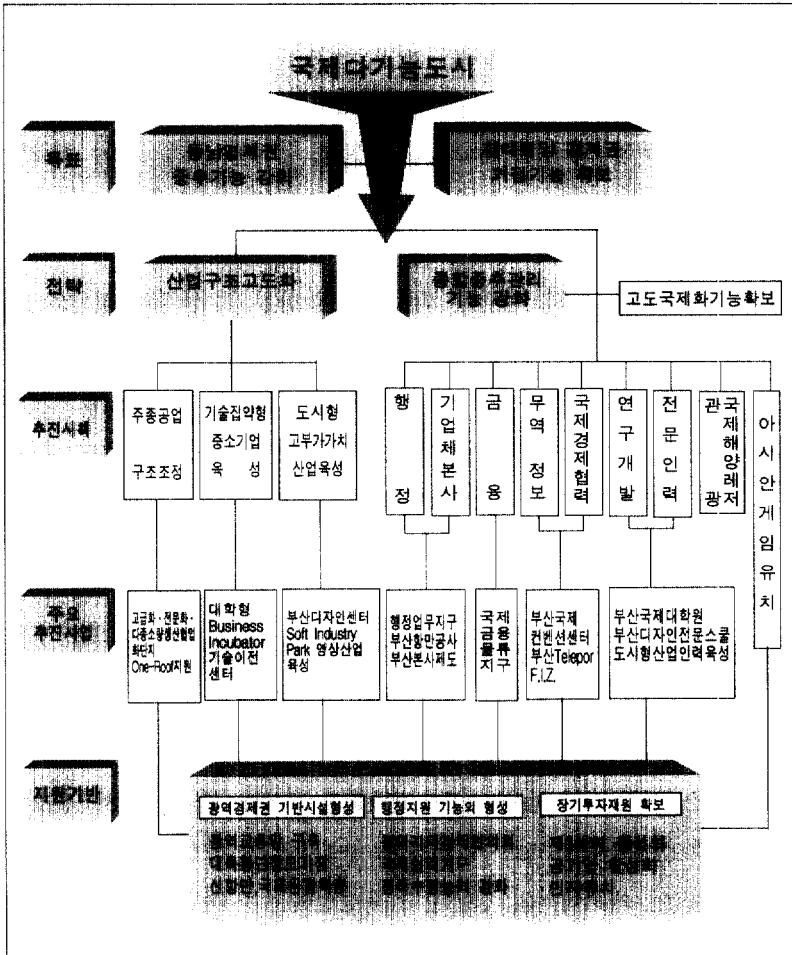
전체적으로 볼 때, 부산광역시의 도시기본계획은 어디까지나 경제성장의 극대화화 이를 뒷받침하기 위한 국토공간의 조직화를 기본적 목표로 하는 국토계획의 하위계획으로서 강력한 국가개입 형태로 수립되었다. 이는 도시가 하나의 독립된 정주생활단위가 아니라 국가경제성장의 물적 토대로서 국토의 일부로서 간주되어 도시기본계획이 수립되었으므로 애당초 주민의 삶의 질 향상과는 거리가 있을 수밖에 없다. 이러한 이유로 인하여 도시기본계획은 종래의 외래형 개발전략의 틀을 벗어나지 못하였고 이 계획에서는 환경보다 경제가 우선시되고 있다. 또한 이 계획의 수립과정과 내용에 있어서 부산광역시의 자치적 계획능력이 의문시되는 점이 없지 않다.

## 2) 釜山經濟 中·長期發展計劃

부산광역시는 1993년부터 2002년까지의 10년간을 계획기간으로 하여 釜山經濟 中·長期發展計劃을 수립하였다. 이 계획에서는 産業構造의 高度化, 中樞管理機能의 強化, 流通 및 水産業 活性化를 지향하고

있다. 이를 달성하기 위한 구체적 전략을 살펴보면, 기존공업의 구조조정 및 경쟁력 강화, 기술집약적 중소기업 육성, 디자인 산업·영상산업·관광산업 육성, 행정·업무 중추기능의 확보, 기업체 본사의 유치, 부산항만공사 설립, 금융중추기능 제고, 국제교역정보의 중심축 형성, 전문인력 양성, 화훼단지의 조성 등이다.

[圖 II-2] 釜山經濟 中 · 長期發展計劃의 都市 未來像



이러한 釜山經濟 中·長期發展計劃에 있어서도 內發的 發展과 유관한 내용이 다수 포함되어 있다. 즉 섬유·신발제품의 품질 고급화, 신상품 개발, 디자인 패션화 등을 통한 경쟁력 향상, 기존의 신발·봉제 산업을 부가가치가 높은 레포츠산업으로의 전환 유도, 기계·장비제조업·반도체·컴퓨터 및 전자조립산업·자동차부품·조선기자재·지역에서 첨단화가 가능한 기술집약산업 등 지역기반의 성장가능 산업으로 육성 등은 內發的 發展論에서 강조하는 地域中核産業의 戰略的 振興과 관련된 부분이다.

기술집약형 중소기업 육성전략으로서 Business Incubator의 육성, 디자인산업·영상산업·관광산업의 육성, 국제교역정보의 중심축 형성전략으로서 부산국제컨벤션센터, 부산월드텔리포트 등을 통한 국제업무지구 건설 및 부산 외국인투자촉진지역 형성, 업공동 화훼시장의 화훼단지로의 육성, 수산업 육성 등의 전략은 內發的 發展論에서 강조하는 지역의 기술·산업·문화를 토대로 한 발전과 연관된 부분이다.

行政業務 中樞機能의 확보를 위한 해운항만청·수산국의 설치와 기능 이관, 항만교통공사의 설립, 정보센터로서의 국제업무지구 건설, 기업체 본사기능 유치전략으로서 서비스산업 중심으로의 産業構造改編 目標의 設定, 지적 기반시설의 확보, 행정·제도적 장치의 추진, 다른 방안과의 종합적 고려, 金融中樞機能 提高戰略으로서 지역조성자금의 환류 촉진, 해외자금의 유치, 지역금융기관들의 겸업주의 허용, 지역은행의 지역개발은행화, 부산증권거래소 설립, 국제금융센터로의 발전 등은 內發的 發展論에서 강조하는 獨自的 經濟上部構造의 形成 및 自律型 本社機能의 형성·유지와 관련이 있는 부분이다.

부산경제 중·장기발전계획에서의 공업중추관리기능 확충과 관련된 생산서비스 산업을 육성하는 新産業政策은 內發的 發展論에서 강조하는 지역내 산업연관적 발전과 관련된 부분이지만 하되 대단히 미흡하다. 또한 이 계획에서의 전문인력 육성전략은 內發的 發展論에서 강조하는 地域革新主體 育成과 관련한 부분이지만 주로 대학과 산학협동

의 측면만을 다루고 있어서 미흡하다.

위에서 살펴본 바와 같이 부산경제 중·장기발전계획에는 內發的 發展과 관련된 내용이 다수 내포되어 있으나, 지역 내 경제순환에 의한 종합적 발전, 환경보전의 틀 안에서의 개발, 복지·문화 등 종합목적에 지향하는 개발 등이 간과되고 있기도 하다.

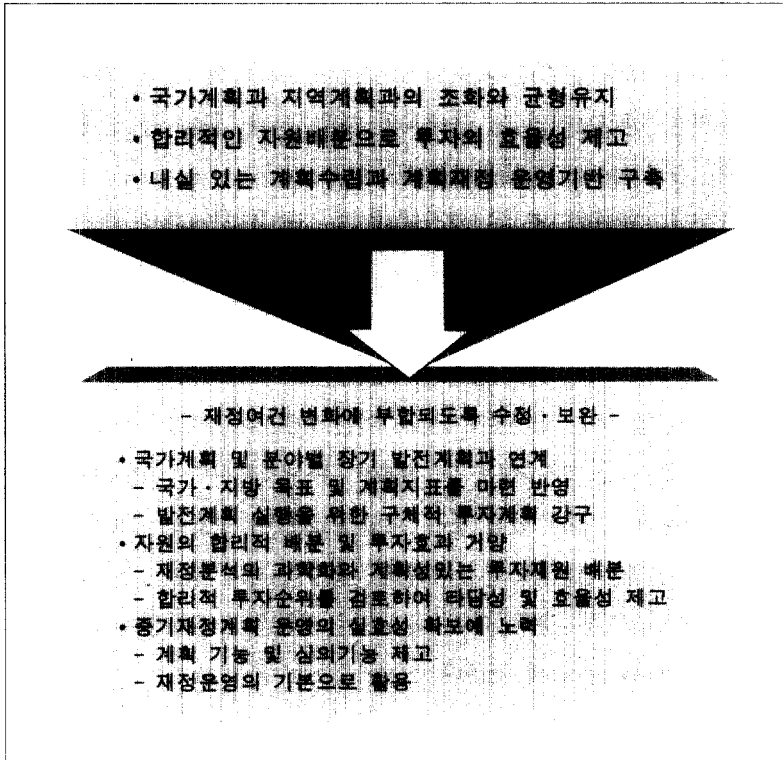
전반적으로 평가해 볼 때, 부산경제 중·장기발전계획은 지역중핵산업의 육성책에 있어서 지나치게 많은 산업을 나열함으로써 핵심이 없다. 예컨대 이 계획은 육성산업으로 디자인산업, 항공·방위부품산업, 반도체·컴퓨터 및 전자조립산업, 정보·통신·메카트로닉스, 유통업 및 해양 수산업 등을 열거하고 있다. 이는 地域中核産業의 우선 순위가 검토되지 않았음을 의미하며, 이 계획이 부산광역시외의 재정수단, 정책수단, 부산지역 기업의 현실 등을 감안하고 있지 못함을 뜻한다. 또한 이 계획이 경제발전계획이기는 하지만 환경 문제가 전혀 고려되지 않았다는 점이 중대한 결함이다. 그리고 이 계획은 도시기본계획의 목표 및 전략과 연계되고 있지 못하다.

### 3) 中期財政計劃

부산광역시가 수립하고 있는 中期財政計劃 중 1996년부터 2000년까지의 5년간을 계획기간으로 한 최근의 중기재정계획을 살펴본다. 이 계획의 발전 목표는 21세기 새 부산 건설을 위한 항만물류도시, 정보산업도시, 문화관광도시, 복지환경도시를 지향하고 있다. 이러한 목표달성을 위한 역점시책은 도시의 균형발전 도모, 도시교통난 대폭 개선, 지역경제활력 촉진사업 추진, 아시안게임의 완벽한 준비, 부산문화 재창조 및 관광진흥, 쾌적한 도시환경 조성 등이다. 이 계획의 재정운영 방향은 계획적인 재정운영의 노력 증대, 자주재원 확충을 위한 노력 강화, 民資誘致事業 및 財政收益事業 擴大 運營으로 집약된다.

부산광역시 중기재정계획의 중점투자 전략을 내발적 발전의 관점에서 평가해 보면 우선 이 계획에서도 내발적 발전과 관련된 요소가 다

[圖 II-3] 中期財政計劃의 目標와 方向



수 내포되어 있는 것을 알 수 있다. 즉, 중기재정계획의 중소기업 對外競爭力 提高, 지역 특화산업 육성 등의 전략은 內發的 發展論에서 강조하는 地域 中核産業의 戰略的 振興과 有關한 부분이다.

또한 부산문화 재창조 및 관광진흥, 지역특성에 맞는 장기발전 도시 계획 수립추진, 수산 기반시설 현대화, 문화공간 확충, 유적지 정화, 전통문화의 계승발전, 특색 있는 향토문화 창달로 체계적인 관광자원 발굴, 관광객 유치를 위한 홍보활동 강화에 행정력 집중 등은 內發的 發展論에서 강조하는 지역의 기술·산업·문화를 토대로 한 발전과 연관된 부분이다.

그리고 도시환경 수준 제고를 위한 재개발사업 활성화, 아름다운 도

시거리 조성으로 삶의 질 제고, 녹색환경 도시조성을 위한 기반시설 구축 등은 內發的 發展論에서 강조하는 환경보전의 틀 안에서의 개발과 관련된 부분이다. 지역경제의 활성화를 위한 중추관리기능 강화는 內發的 發展論에서 강조하는 독자적 경제상부구조의 형성과 연관된 부분이나 미흡한 수준으로 평가된다.

이와 같이 중기재정계획은 內發的 發展論과 관련한 내용을 다수 포함하고 있으나, 內發的 發展論에서 강조하는 지역 혁신주체 육성, 지역 내 산업연관적 발전, 지역내 경제순환에 의한 종합적 발전, 복지·문화 등 종합목적을 지향하는 개발, 자율형 본사기능의 형성과 유지 등이 간과되고 있기도 하다.

전반적으로 볼 때, 부산광역시 中期財政計劃은 계획수립과정에서 통합적 계획권이 행사되기보다는 기존의 부문별한 계획을 취합해 놓은 데 불과한 것이어서 이 계획에 대한 부산광역시의 집행의지가 대단히 의심스러운 실정이다. 또한 지역의 中核産業 育成에 관한 기획이 미흡하다. 특히 중핵산업의 우선 순위에 관한 논의를 찾아 볼 수 없다. 그리고 이 계획은 釜山都市基本計劃, 釜山經濟 中·長期發展計劃과 연계되고 있지 못하다.

위에서 언급된 부산광역시의 제반 계획을 총괄적으로 평가해 보면, 이들 계획은 새로운 시대환경에 능동적으로 대처함으로써 주민의 삶의 질을 향상하기 위해 지방정부에 의해 주체적으로 수립되었다기보다는 국가 개입에 의한 국가경제계획이나 국토계획의 하위계획으로 수립된 측면이 강하다. 그래서 전반적으로 지역의 특수성을 살린 개발전략의 미흡, 복지·문화 등 종합목적을 지향하는 경제개발전략의 부재, 환경보전의 틀 안에서의 개발이란 의식의 미흡, 지역내 경제순환에 의한 綜合的 發展方案 未確立, 지역내 산업연관적 발전의 非考慮, 地域革新主體 育成方案 未確立 등의 취약점을 나타내고 있다. 또한 전술한 계획들에는 제반 계획이 일관된 시각에 의하여 수립되고 있지 못하다. 즉 발전모델에 의한 일관성 있는 접근이 이루어지고 있지 못하며 계획의 여

러 측면이 통합성 없이 산재해 있는 결함을 나타내고 있다. 이러한 이유로 釜山都市基本計劃, 釜山經濟 中·長期發展計劃, 中期財政計劃은 상호 연계되지 못하고 있다.

이러한 점에서 지방자치단체가 주체성을 가지고 지역중심의 일관성 있는 시각에 의한 目標設定과 戰略樹立을 통하여 지역을 개발하는 것이 요망된다. 여기에 우리가 관심을 갖는 내발적 발전 전략을 고찰할 의의가 있는 것이다.

### 3. 釜山地域의 內發的 發展戰略과 財政政策의 方向

#### 가. 地域改革의 成功事例

우리는 지역개혁의 성공사례로서 일본 도교도의 23개 특별구 중의 하나인 세다가야區(世田谷)에 대하여 살펴보고자 한다. 왜냐하면 이 지역이 우리가 관심을 갖고 있는 自治團體 地域經濟論, 특히 內發的 發展戰略에 의해 성장해 왔다고 생각되기 때문이다.

세다가야區는 자치권의 확충을 위하여, 다른 특별구들과 연대하여 다음과 같은 특별구 제도의 개혁방향을 실현하고자 한다. 첫째, 현재 特別地方公共團體로서 도교도의 내부 단체적인 성격을 띠고 있는 특별구를 시와 동등한 자치권을 갖는 보통지방공공단체로 개혁한다. 둘째, 쓰레기의 수집·운반, 거리만들기에 필요한 도시계획의 권한 등과 같이 주민의 생활과 밀접한 연관을 갖는 사무를 특별구에 이관하고 특별구의 사무권능을 대폭 확충한다. 셋째, 道3稅의 43%를 가지고 區財政을 조정하는 현행의 수직적 道·區間 財政調整制度를 폐지하고, 그 대신 특별구들의 협의에 의해 조정하는 수평적 구간재정조정제도를 마련하며, 특별구가 독자적으로 중앙정부로부터 지방교부세를 받을 수 있도록 기존의 지방교부세제도를 고친다.

세다가야區의 선진성은 區政을 中·長期計劃에 입각하여 체계적이고

일관성 있게 추진해 왔다는 점에서 확인된다. 1974년의 지방자치법 개정에 의해 일부 도시계획권이 區에 이양되었고, 1975년 區長公選制의 부활로 중·장기계획의 필요성을 잘 인식하였던 區長이 선출된 이후, 세다가야區는 중·장기계획에 입각한 구정을 펼쳐 왔다.

1975년 區長으로 당선된 오오바(大場啓二)는 세다가야區가 장기적으로 지향해야 할 미래상을 설정하기 위하여 관계전문가·구의원·구청의 간부직원·구민 등으로 기본구상심의회를 구성하였다. 심의회에는 업무수행상 필요한 경우에 관계 행정기관 및 단체에 자료제출·설명 요구·조사의뢰할 수 있는 권한이 부여되었다. 1978년 6월 확정된 기본구상은 세다가야區의 미래상으로서 ① 아름다운 녹음에 둘러싸인 안전하고 풍요로운 생활환경을 갖춘 도시 ② 알찬 복지와 안정된 지역 경제생활을 영위할 수 있는 도시 ③ 우수한 교육과 수준 높은 문화를 영위할 수 있는 도시 ④ 구민들 사이의 교류가 활발한 활기찬 커뮤니티가 있는 도시를 제시하였다. 1979년 4월 기본구상을 바탕으로 계획기간 10년의 기본계획이 수립되었다. 1983년 4월에는 기본계획의 일부가 보정되었다.

세다가야區는 1985년 상반기 제2차 기본계획을 수립하기 위하여 구장의 부속기관으로서 교수·구의원·구청의 간부직원·교육장·주민 등 27명을 위원들로 하는 기본계획심의회를 구성하였다. 기본계획심의회는 1985년 7월부터 1987년 1월까지 1년 7개월 동안 14번의 회의를 거쳐 제1차 기본계획의 집행실적을 계승하고 사회정세의 변화에 부응한 계획기간 10년의 新基本計劃案을 작성하였다. 1987년 3월 세다가야區 의회의 의결로 확정된 신기본계획은 「21세기 휴먼도시 세다가야의 건설」이라는 기치 아래 구정운영의 3대 기본방침으로서 ① 人間尊重과 區民生活 우선의 이념 실현 ② 구민의 주체성과 책임에 기초한 區民自治의 確立 ③ 과학성과 계획성에 기초한 效率的인 行·財政運營의 確立을 내걸었다. 또한 앞으로 10년 동안 區政이 해결해야 할 4대 과제로서 ① 고령화 사회에의 대응 ② 정보화 사회와 국제화 시대에의 대응

③ 녹음이 우거진 쾌적한 환경의 창출 ④ 안전하고 쾌적한 도시기반의 준비를 제시하였다.

세다가야區는 10년 주기의 新基本計劃의 충실한 실천을 위해 계획기간 4년의 중기 실시계획을 수립하였다. 실시계획은 新基本計劃을 실천하기 위한 구체적인 행·재정 계획으로서 예산편성의 지침으로 활용될 수 있도록 만들어졌다. 1987년 4월 新基本計劃에 기초한 제1차 실시계획이 마련되었다. 1991년 3월부터는 新基本計劃에 기초하여 그 동안 구정의 실적을 검토하고 사회·경제적 변화와 주민의 요망을 감안하여 계획내용을 일부 수정하고 추가하여 제2차 실시계획이 수립되었다. 현재 시행중인 제2차 실시계획은 區政 運營의 기본방향으로서 ① 아름답고 아늑한 시가지 만들기 ② 더불어 살아가는 지역사회 공동체의 형성 ③ 미래의 정보화·국제화 시대에의 대비를 규정하였고, 향후 4년 동안 구정의 주요과제를 「綜合性 課題」와 「重要性·先驅性·象徵性 課題」로 대별하였다. 전자의 세부 실천과제로서 ① 국제화 시책의 추진 ② 생애학습의 추진 ③ 활력 있는 고령화사회의 추진 ④ 주택시책의 추진 ⑤ 물과 숲의 보존·창출을, 후자의 세부 실천과제로서 ① 문화·생활정보 센터의 설치 ② 복지·보건·의료의 연결망 형성 ③ 건강증진사업의 형성 ④ 복지도시 만들기의 추진 ⑤ 자원의 절약·재활용의 추진 ⑥ 생활거점의 정비와 동네만들기의 추진 ⑦ 교통환경 및 도로의 준비를 들고 각 실천과제에 대한 구체적인 행·재정계획을 제시하였다. 그리고 이 실시계획을 효과적으로 추진하기 위하여 정보의 공유와 네트워크화, 행·재정개선의 추진, 공공시설의 정비 등의 執行體制의 再整備 방안을 제시하였고, 區政에 대한 주민들의 참여기회를 확충하기 위하여 동네만들기 사업에의 주민참여 활성화 방안과 '기구→지역→구'로 이어지는 상향적 계획 수립의 구체적인 절차를 규정하였다.

중장기계획은 실천의 유효한 지침으로 활용되지 못하고 미래의 화려한 청사진을 그리는 도상연습으로 끝나는 경우가 흔하지만, 세다가야區의 경우는 다르다. 세다가야區의 경우에 기본구상, 기본계획, 실시계

획으로 체계화된 일련의 중·장·단기계획들의 내용과 계획기간 동안의 실적을 비교해 보면, 그 일치성이 매우 높음을 확인할 수 있다. 이것이 바로 세다가야區가 실효성 있는 중·장기계획들을 수립했을 뿐만 아니라 이 중·장기계획들에 기초해 區政을 체계적으로 이끌어 왔음을 시사하는 것이다.

다음으로 최근에 주목되는 것이 이탈리아의 중·북부 공업지대의 中小企業·職人企業의 발전과 그것을 뒷받침하는 州自治團體의 産業政策이다.

이탈리아에서는 1975년의 「주 확립·분권화법」 및 1977년의 「권리위양법」 성립 이후 도시계획, 지역계획, 복지, 의료, 위생, 관광 등의 행정 권한과 함께 수산업, 농림어업, 광산업, 기술교육, 직업교육, 시장 및 見本市 등 산업행정에 관계되는 제 권한이 州에 부여되었다. 그후 최근 이탈리아의 中小企業·職人業의 발전은 주자치단체의 산업행정의 역할을 제외하고는 있을 수 없다고 논의되는데, 그 특징은 다음의 세 가지로 정리된다.

① 자치단체의 원조에는 기초적 서비스나 자금원조에 덧붙여서 이른바 소프트 면에서의 정보제공이나 원조가 중시되고 있다.

② 종합적 지역계획 혹은 도시재생계획과 산업진흥의 일체화가 의식적으로 추구하고 있다.

③ 지역의 전통과 개성을 현대적으로 계승·발전시킨다고 하는 자치의 입장이 관철되어 있고, 자치단체 행정과 중소기업·職人業과의 긴밀한 연락 위에서 산업행정이 추진되고 있다는 것이다.

산업정책에 있어서 분권화와 자주적 지역계획이 결부되는 것에 의한 내발적 지역발전의 하나의 모델로서 주목된다<sup>10)</sup>.

#### 나. 釜山地域의 內發的 發展모델

전술한 일본과 이탈리아의 성공사례를 참고하여 부산지역의 내발적

10) 重森暁, 「イタリアの職人業と地方自治」, 『經營經濟』, 大阪經大, No. 26, 1990, pp. 44~63.

발전전략을 고찰해 보면, 우선 내발적 발전을 위한 地域開發戰略과 地方財政運營戰略의 전제조건으로서 자치권을 기초로 지역의 미래구상을 계획하는 계획권과 그 실현을 위한 재정정책을 수행할 수 있는 예산권 및 과세권 등의 재정권이 확립되어야 한다.

먼저, 자치권 확보의 측면에서 보면, 첫째로 내발적 발전을 위한 전제조건으로서의 地方分權化가 確立되어야 한다. 현재의 자치단체 업무 중에서 기관위임사무에 속하는 국가의 업무가 포함되어 있어서 중앙정부의 강력한 통제가 가해지고 있는데 이러한 현상이 분권화함으로써 시급히 개선되어야 한다.

둘째, 住民自治가 制度化되어야 한다. 내발적 발전을 위해서는 주민이 지역발전의 주체가 될 수 있도록 주민참여가 제도화되어야 한다. 선진지역의 주민참여의 모델로서는 미국의 뉴욕 커뮤니티 위원회제도, 이탈리아의 지구주민평의회, 영국의 住區센터와 住區協議會, 일본의 東京中野區 地域센터·住區協議會, 神戸 眞野地區 지역만들기협의회 등을 참고할 수 있다<sup>11)</sup>.

셋째, 내발적 발전을 위해서는 地域의 革新主體(Innovator)가 育成되어야 한다. 지역사회의 각 분야, 즉 경영·경제계, 공직사회, 노동계, 시민운동 등에서 지역혁신의 주체가 육성되어 이들이 연결구조를 형성함으로써 지역발전의 중추세력을 이루도록 하여야 한다.

다음으로 지방자치단체의 내발적 발전을 위한 자주적 지역계획이란 중앙정부와 구별되는 지방자치단체에 의한 독자적인 지역계획이며, 장기적으로 자주적인 방침을 세워 지역의 자본이나 자원, 기술을 살린 개발행정을 행하고, 지역내 도시와 농촌의 종합적인 조정을 행하고, 주민의 생활권의 확립을 꾀하는 것이라 할 수 있다<sup>12)</sup>.

마지막으로 내발적 발전을 위한 財政權이 確立되어야 한다. 지방정부

11) 황한식, 「주민자치시대 시민의 시정참여방향」, 『경영·경제연구』, 제15권 제1호, 부산대경영경제연구소, 1996. pp. 54~62 참조.

12) 池上 惇 외, 『지방재정론』, 이홍록(역), 서울: 학민사, 1995, p. 101.

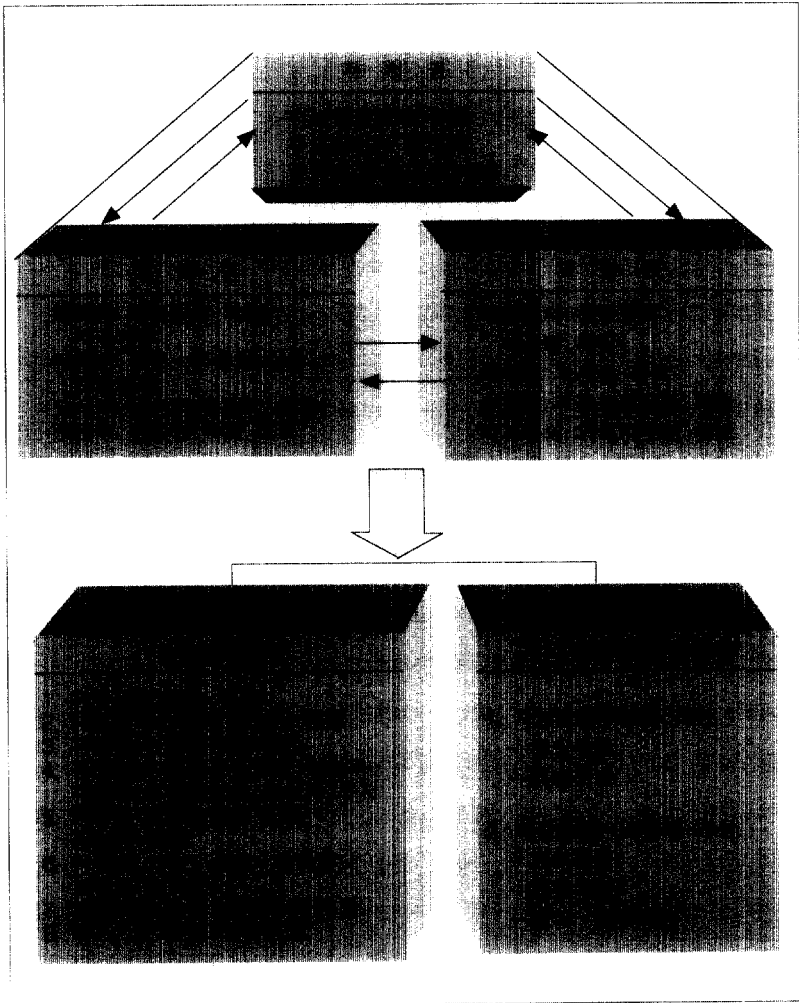
의 재정권이 확립되기 위해서는 자주적인 과세권과 예산권이 확보되어야 한다. 자주적인 재정권 확립의 바람직한 방향으로서는 첫째, 地方財政에의 주민참여 시스템이 확립되어야 한다. 이를 위해서는 지방재정이 공개되고, 豫算編成에의 주민참여와 종합계획 책정에의 주민참여가 확립되어야 한다. 둘째, 自主的인 課稅權이 확립되어야 한다. 지방정부의 과세의 방향은 과세 중 일반주민의 부담은 가능한 한 應能的 原則이 적용되도록 이루어져야 한다. 또한 환경과 관련된 조세정책에 있어서는 오염자부담원칙에 기초한 사회적 비용과세 등이 충분히 고려되어야 한다. 셋째, 水平的인 財政調整制度가 確立되어야 한다. 수평적 재정조정 제도란 예컨대 과소대책에 맞추어 지역 내의 광역조정을 피하려고 할 경우, 인구가 밀집되어 가는 과밀지역에서 인구유입을 억제하면서 일정한 세수를 확보하고, 인구가 유출되려고 하는 과소지역에 우선적으로 자금을 배분하는 것이다. 넷째, 地方自治團體의 起債自主權이 確保되어야 한다. 자치단체의 취약한 신용력을 보완하는 금융구조를 확립함으로써 지역발전을 위한 지역금융정책을 가능하게 하는 토대를 형성하여야 한다.

위에서 내발적 발전의 전제조건으로서의 自治權, 計劃權, 財政權의 확립에 관해 살펴보았던바, 지역사회의 내발적 발전이 이루어지기 위해서는 이 세 가지의 원활한 상호작용이 이루어져야 한다. 즉, 지역의 계획권과 재정권은 지방정부의 자치권의 확립을 기반으로 한다. 또한 지방의 재정정책은 지방정부의 계획권에 의거한 산업정책의 비전과의 정합성이 확립되어야 한다. 그리고 지방정부의 제반 계획은 재정이 허용하는 한도 내에서 수립되고 집행되어야 한다.

이러한 자치권, 계획권, 재정권을 바탕으로 한 내발적 발전을 위한 지역경제개발 전략은 첫째, 地域革新主體와 그 담당자로서의 市民의 主體性을 확립하는 것이다. 둘째, 지역에 뿌리를 내린 創意性과 地域中核産業을 戰略的으로 振興시킨다. 셋째, 지역 내 産業聯關的 發展을 중시한다. 넷째, 독자적인 경제상부구조를 강화하고, 자율형 본사기능을 형성·유지하는 것이다. 다섯째, 지역내 경제순환에 의한 종합적 발전

을 중시한다. 여섯째, 지역의 기술·산업·문화를 토대로 하여 지역내 시장의 發展을 중시한다. 일곱째, 환경보전의 틀 안에서 개발을 생각하고 환경의 보전과 쾌적함을 중시한다. 여덟째, 복지와 문화의 향상을 통해 주민생활을 풍요롭게 하는 종합목적에 지향한다.

[圖 II-4] 地域開發의 內發的 發展모델



주 : 內發的 發展論의 이론적 논의를 참조하여 본 연구팀에서 작성

내발적 발전을 위한 지방재정운영전략에서는 지방재정구조의 개선과 재정운영시스템의 개선이 도모되어야 할 것이다. 지방재정구조의 개선에는 歲入構造와 歲出構造가 포함되어야 한다. 지방재정시스템의 개선방안은 시스템의 운영과정인 계획과정, 집행과정 및 평가·환류과정 등으로 검토되는 것이 바람직하다.

그리고 전술한 地域經濟開發戰略과 地方財政運營戰略은 부단한 상호작용 속에서 수립되고 환류되어야 할 것이다. 이상의 지방정부의 내발적 발전전략에 관한 논의를 모델로 정립하여 도표화하면 [圖 II-4]와 같다.

#### 다. 內發的 發展을 위한 財政政策의 方向

전술한 지역개발의 내발적 발전모델에서 제시된 바와 같이 내발적 발전을 위한 지방재정정책은 自治權·計劃權·財政權의 확립을 기반으로 지역개발전략과의 交互作用을 통하여 수립되어야 한다. 즉, 내발적 발전을 위한 지방재정의 구조와 운영시스템은 자치적 참여의 극대화, 자율적 계획권의 확립, 자주적 재정권의 확보라는 원칙하에서 구축되어야 한다. 이러한 관점에서 부산지역의 내발적 발전을 위한 지방재정의 개혁은 다음과 같은 방향성을 가지고 추진되어야 할 것이다.

첫째, 주민과 공무원이 유기적·종합적으로 결합되는 네트워크를 확립함으로써 지방자치단체가 지역개발의 주체가 되어야 한다. 자치단체가 지역개발의 진정한 주체가 되기 위해서는 다음과 같은 제반의 장치가 확립되는 것이 바람직하다.

- ① 地方財政의 公開
  - 정보공개법의 제정
  - 주민의 재정에 관한 자치능력의 형성
- ② 豫算編成에의 住民參與
  - 광역자치단체에의 참여를 위한 제도적 장치

- 생활권 수준에서의 항상적이고 직접적인 주민참여 시스템

(예 : 이탈리아의 지구주민평의회, 뉴욕의 Community Board, 나라 시노市の 지역예산회의 등)

③ 長期的·綜合的인 地方自治團體의 計劃 樹立에의 住民參與

둘째, 지방재정정책의 산업정책의 비전과의 정합성이 확립되어야 한다. 이를 위하여 지방자치단체의 계획권 및 예산권, 과세권 등의 재정권이 확보되어야 한다.

셋째, 주민의 재정에 관한 자치능력 향상을 위한 학습기회가 확충되어야 한다. 이러한 학습기회의 확충을 위하여 여가의 확대, 생애교육시스템의 충실, 문화의 창달, 도서관 시설의 확보 등이 이루어져야 한다.

넷째, 地方租稅政策은 재정자치권을 강화하는 입장에서의 세원이 확충되어야 하고, 일반주민부담은 가능한 한 應能性의 原則이 적용되는 방향에서 이루어져야 한다. 또한 환경문제에 있어서는 오염자부담원칙에 기초한 사회적 비용과세 등이 충분히 고려되어야 한다.

다섯째, 地方債의 發行과 運用은 지방자치단체의 기채자주권이 확립되는 방향에서 실시되어야 한다.

여섯째, 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 水平的 財政調整制度가 확립되어야 한다. 예컨대 과소대책에 맞추어 지역 내의 광역조정을 꾀하려고 할 경우, 인구가 밀집되어 있는 과밀지역에서 인구의 유입을 억제하면서 일정한 세수를 확보하고, 인구를 유출하려고 하는 과소지역에 우선적으로 자금을 배분하는 것과 같은 재정조정제도가 확립되어야 한다.

일곱째, 地域金融政策은 지역의 사회적 자금이 지역산업 진흥에 환류되는 방향으로 이루어져야 한다.

### III. 釜山廣城市 財政構造 分析

#### 1. 分析對象 및 方法

부산광역시의 재정개혁을 위해서는 內發的 發展論에서 증시되는 전략들이 어떻게 구사되고 있으며, 어떠한 문제점을 지니고 있는가를 파악할 필요가 있다. 이러한 목적을 위해서는 부산광역시의 재정을 다음과 같은 두 관점에서 파악해 볼 수 있다.

첫째, 부산광역시의 세입세출에 관한 객관적인 자료의 분석이다. 이러한 자료의 분석은 세입세출에 관한 구조적 분석에 해당한다. 일반적으로 세입구조 분석을 통해서는 세수전망과 세입의 구성요소를 파악함으로써 자치재정권과 起債의 정도 및 자주성, 세입의 應能性과 應益性, 광역기초간 수평적 재정조정 장치의 작동상황을 인식할 수 있게 된다. 세출구조 분석을 통해서는 예산이 구체적으로 어떠한 영역에 투입되는가를 파악함으로써 부산광역시가 추구하는 정책방향을 이해할 수 있게 된다.

둘째, 제도 및 운영행태에 대한 분석이다. 이러한 분석은 지방재정과 관련된 현행 제도와 그러한 제도 내에서의 운용관행을 이해할 수 있게 한다.

본장에서는 부산광역시의 세입세출에 관한 재정구조 분석을 시도한다. 이러한 목적을 위하여 다양한 분석이 행해질 수 있으나 여기서는 다음과 같은 내용에 초점을 둔다.

먼저, 부산광역시 재정구조의 개요를 살펴보기 위하여 재정규모의 추이와 GRP대비 지방세의 추이 그리고 가용자원과 투자전망을 살펴본다. 세입구조 분석에서는 세수의 안정성과 세입의 중앙정부 의존성, 세입관

런 운영상의 문제점을 중심적인 분석과제로 한다. 세출구조 분석에서는 민선단체장 취임을 전후한 세출구조의 특성을 파악하고자 한다. 이러한 과정에서 일반회계와 특별회계의 산업경제비와 지역개발비 및 사회복지비를 중점적으로 분석한다. 분석을 위한 자료는 『부산광역시 통계연보』, 『부산광역시 예산개요』, 『부산광역시 세입·세출결산서』, 『지방재정연감』 등이다. 그리고 보완적으로 부산광역시 재정담당 공무원들과의 인터뷰를 실시한다.

## 2. 釜山廣域市 財政構造의 概要

### 가. 財政規模의 推移

#### 1) 特別會計 中心의 財政 膨脹

<表 III-1>에는 釜山廣域市의 통합회계 기준의 연도별 재정규모가 제시되어 있는데 부산광역시 본청과 자치구의 재정이 포함되었다.

부산광역시의 재정규모는 1980년 1,955억원에서 1997년 4조 6,168억원(통합회계 기준)으로 경상가격 기준으로 볼 때 지난 18년 동안 연평균 20.4%, 23.6배 증가하였다. 이 중 일반회계는 1980년 1,460억원에서 1997년 현재 2조 6,798억원으로 연평균 22.9%, 경상가격 기준으로 18.4배 증가하였다.

일반회계와 특별회계가 통합회계에서 차지하는 비중 추이를 보면, 지난 18년 동안 평균적으로는 약 6:4의 비중을 보이고 있는데, 1997년 현재는 58:42의 비율을 보이고 있다. 특별회계는 1980년 494억원에서 1997년 1조 9,369억원으로 연평균 30.2%, 경상가격 기준으로는 39.2배 증가하여 전체 재정규모 증가를 선도하였다.

특별회계의 비중이 특히 높았던 것은 주로 1983년부터 1986년까지인데 이는 지하철 건설과 관련한 특별회계에 기인한다. 1992년도의 급격한 증가는 항만배후도로 건설과 관련한 특별회계의 증가와 함께 상

하수도 등 공기업회계가 추가되었기 때문이다. 1995년의 경우는 신호 지방공단 조성에 따른 특별회계의 증가에 기인하며, 1996년의 경우는 부산정보단지 및 아시아경기대회 준비와 관련한 특별회계의 증가에 기인한다(<表 III-1> 참조).

<表 III-1> 釜山廣域市 財政規模의 推移(自治區 包含)

(단위 : 백만원, %)

|      | 재 정 규 모   |           |       |           |       | 전년대비 증감률 |       |        |
|------|-----------|-----------|-------|-----------|-------|----------|-------|--------|
|      | 통합회계      | 일반회계      | 비중    | 특별회계      | 비중    | 통합       | 일반    | 특별     |
| 1980 | 195,469   | 146,030   | 74.71 | 49,439    | 25.29 |          |       |        |
| 1981 | 264,458   | 155,646   | 58.85 | 108,812   | 41.15 | 35.29    | 6.58  | 120.09 |
| 1982 | 397,133   | 175,442   | 44.18 | 221,691   | 55.82 | 50.17    | 12.72 | 103.74 |
| 1983 | 504,855   | 191,887   | 38.01 | 312,968   | 61.99 | 27.12    | 9.37  | 41.17  |
| 1984 | 621,873   | 220,029   | 35.38 | 401,844   | 64.62 | 23.18    | 14.67 | 28.40  |
| 1985 | 665,752   | 242,324   | 36.40 | 423,428   | 63.60 | 7.06     | 10.13 | 5.37   |
| 1986 | 638,757   | 265,097   | 41.50 | 373,660   | 58.50 | -4.05    | 9.40  | -11.75 |
| 1987 | 684,022   | 369,297   | 53.99 | 314,725   | 46.01 | 7.09     | 39.31 | -15.77 |
| 1988 | 911,749   | 614,719   | 67.42 | 297,030   | 32.58 | 33.29    | 66.46 | -5.62  |
| 1989 | 1,256,953 | 957,809   | 76.20 | 299,144   | 23.80 | 37.86    | 55.81 | 0.71   |
| 1990 | 1,715,384 | 1,162,848 | 67.79 | 552,536   | 32.21 | 36.47    | 21.41 | 84.71  |
| 1991 | 1,993,415 | 1,484,501 | 74.47 | 508,914   | 25.53 | 16.21    | 27.66 | -7.89  |
| 1992 | 3,086,783 | 1,837,013 | 59.51 | 1,249,770 | 40.49 | 54.85    | 23.75 | 145.58 |
| 1993 | 3,084,681 | 1,957,521 | 63.46 | 1,127,160 | 36.54 | -0.07    | 6.56  | -9.81  |
| 1994 | 3,351,700 | 2,298,285 | 68.57 | 1,053,415 | 31.43 | 8.66     | 17.41 | -6.54  |
| 1995 | 4,169,376 | 2,643,492 | 63.40 | 1,525,884 | 36.60 | 24.40    | 15.02 | 44.85  |
| 1996 | 4,510,371 | 2,599,028 | 57.62 | 1,911,343 | 42.38 | 8.18     | -1.68 | 25.26  |
| 1997 | 4,616,794 | 2,679,838 | 58.05 | 1,936,956 | 41.95 | 2.36     | 3.11  | 1.34   |

주 : 1980~1995년은 세입결산액, 1996년은 최종예산, 1997년은 당초예산임.  
 자료 : 부산광역시, 『예산개요』, 각 연도  
 부산광역시, 『부산통계연보』, 각 연도

## 2) 本廳 中心의 財政 運用

1997년 당초예산에 의하면 자치단체별 재정규모는 다음과 같이 나타나고 있다. 일반회계의 경우 本廳 예산이 약 66%를 차지하고 있으며 구와 군의 예산액은 34%의 정도이다. 특별회계의 경우 본청은 85%, 구·군은 15% 정도이다(『부산광역시 예산개요』, 1997). 이와 같은 결과는 부산광역시 재정이 본청 중심으로 운영되고 있고, 이러한 경향이 특별회계에서 더욱 현저하게 나타나고 있음을 밝혀 주고 있다.

## 나. 釜山廣域市의 GRP 對比 地方稅 推移

<表 III-2>에는 부산광역시의 GRP와 역내 국세수입 및 지방세(본청) 수입의 변동 추이가 나타나 있다. 여기서 지방세는 부산광역시 본청의 지방세 수입으로 한정되어 있다.

&lt;表 III-2&gt; 釜山廣域市의 GRP 對比 地方稅 推移(本廳)

(단위 : 백만원, %)

|           | 1989      | 1990      | 1991      | 1992      | 1993      | 1994      | 1995      |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| GRP(10억원) | 11,093    | 13,831    | 16,255    | 16,986    | 18,749    | 20,895    | 23,564    |
| 전국비중      | 7.29      | 7.41      | 7.18      | 6.74      | 6.73      | 6.56      | 6.44      |
| (증가율)     |           | 24.69     | 17.53     | 4.50      | 10.38     | 11.45     | 12.77     |
| 세입잠재력     | 1,301,681 | 1,619,591 | 2,001,790 | 2,393,685 | 2,742,823 | 3,104,798 | 3,412,238 |
| 대GRP대비    | 11.73     | 11.71     | 12.31     | 14.09     | 14.63     | 14.86     | 14.48     |
| (증가율)     |           | 24.42     | 23.60     | 19.58     | 14.59     | 13.20     | 9.90      |
| 지방세       | 459,415   | 542,267   | 712,650   | 838,376   | 986,139   | 1,175,724 | 1,200,447 |
| 비중        | 35.29     | 33.48     | 35.60     | 35.02     | 35.95     | 37.87     | 35.18     |
| (증가율)     |           | 18.03     | 31.42     | 17.64     | 17.62     | 19.22     | 2.10      |
| 국세징수      | 842,266   | 1,077,324 | 1,289,140 | 1,555,309 | 1,756,684 | 1,929,074 | 2,211,791 |
| 비중        | 64.71     | 66.52     | 64.40     | 64.98     | 64.05     | 62.13     | 64.82     |
| (증가율)     |           | 27.91     | 19.66     | 20.65     | 12.95     | 9.81      | 14.66     |

자료 : 내무부, 『지방재정연감』, 각 연도

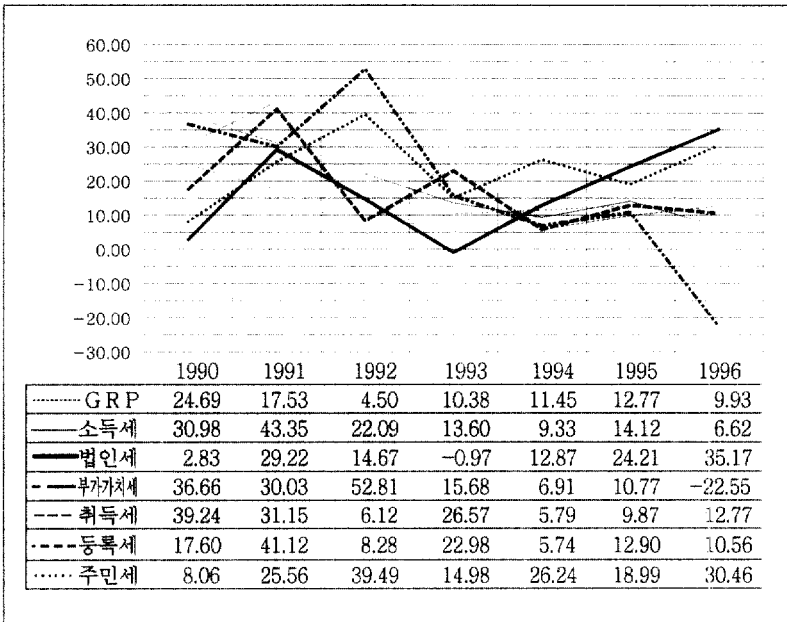
부산광역시, 『부산통계연보』, 각 연도

1) GRP에 彈力的인 地方稅 收入

일반적으로 지방세는 국세와 달리 경기에 민감하지 않는 것으로 인식되고 있으나 부산광역시의 지방세 세입은 비교적 경기에 민감한 반응을 보여주고 있다.

[圖 III-1]에는 부산지역 GRP 증가율의 변화와 일부 국세 및 지방세의 변화추이가 나타나 있다. 그림에서 GRP 증가율은 1991~1992년 사이에 극소점에 달하고 점진적으로 증가하다 1996년에는 다시 하강하는 추세에 있다. 국세 중 소득세와 법인세는 대체로 1년의 시차를 두고 GRP 증가율의 추세와 유사한 모습을 보이고 있다. 소득세와 법인세의 변화가 GRP 변화와 시차를 보이는 것은 소득과 徵稅의 시차에 의한 것으로 보인다. 그러나 부가가치세의 경우 GRP와의 인과성을 설명하기 어렵다.

[圖 III-1] GRP와 國稅 및 地方稅 主要項目의 增加率 推移



자료 : 부산광역시, 『부산통계연보』, 각 연도.

부산상공회의소 『부산경제지표』, 각 연도.

한편, 지방세 중 취득세 및 등록세의 증가율은 GRP의 추이와 상당히 유사한 모습을 보여주고 있으며 특히 등록세는 GRP의 변화에 매우 민감한 반응을 보이고 있다. 주민세는 대체로 소득세와 법인세의 변화율 추세와 유사한 구조를 보이고 있지만 1992년에는 상승하는 이변을 보이고 있다. 1992년의 소득세수 급증의 요인은 1991년 말의 지방세법 개정에 따른 세율인상에 기인하는 것으로 보인다.

이상의 결과에서 국세 중에서 부가가치세를 제외한 소득세와 법인세, 그리고 지방세 중 취득세와 등록세 및 주민세는 GRP 증가율에 탄력적이라 하겠다. 이러한 결과는 부산광역시의 지방세가 경기탄력적임을 시사하고 있다.

부산광역시의 경우 1996년도의 지방세 수입 중 취득세와 등록세 및 주민세가 차지한 비율이 61%에 달하고 있다(부산광역시, 「1996년도 세입세출결산서」).

## 2) 地方稅 歲入 潛在力의 持續的인 減少

지방세 수입이 GRP에 대하여 민감하다면 이는 GRP가 지방세 수입의 잠재력<sup>13)</sup>이 되고 있다고 볼 수 있다. 부산광역시 GRP의 전국비중은 1989년 7.29%에서 1995년 6.44%로 지속적으로 감소하고 있다. 이러한 결과는 부산경제의 침체로 인하여 부산광역시의 지방세 수입이 앞으로 계속적으로 그렇지 않은 다른 도시에 비하여 상대적으로 감소될 것임을 시사하고 있다.

### 다. 釜山廣域市의 財政自立度와 1人當 豫算 및 擔稅額

<表 III-3>에는 부산광역시와 전국 6대도시를 대비하기 위한 몇 가

13) 세입잠재력은 주로 GRP와 관계되는 여러 가지 요소(산업생산력, 주민소득, 부가가치, 사회간접자본 등)의 중감여부로 볼 수 있으나 본 연구에서는 지방세와 국세징수액의 합으로 정의하여 사용하기로 한다.

지 재정지표를 제시하고 있는데 6대도시의 재정자립도와 함께 인구 1인당 예산액과 지방세 부담액이 나타나 있다.

부산광역시의 재정자립도는 87.8%로 서울 다음으로 높다. 그러나 1인당 예산규모는 69만 3천원으로 6대도시 중 최하위를 보이고 있으며, 1인당 담세액은 36만 9천원으로 역시 5위를 나타내고 있다. 이러한 사실은 부산광역시의 실질적인 예산규모와 담세력이 전국 6대도시 중 최하위권에 머물고 있다는 점을 시사하고 있다.

<表 III-3> 財政自立度와 1人當 豫算 및 擔稅額  
(1997年 豫算基準)

|     | 인구수<br>(명) | 예산규모(억원)   |         |         | 재 정<br>자립도 | 1인당(천원) |       |
|-----|------------|------------|---------|---------|------------|---------|-------|
|     |            | 계          | 일 반     | 특 별     |            | 예산액     | 담세액   |
| 전 국 | 46,243,585 | 674,193    | 478,829 | 195,364 | 63.0       | 1,035   | 383   |
| 서 울 | 10,411,701 | 123,567    | 86,294  | 37,273  | 98.4       | 829     | 524   |
| 부 산 | 3,865,338  | 46,168     | 26,798  | 19,370  | 87.8       | 693     | 369   |
| 대 구 | 2,478,811  | 34,380     | 22,203  | 12,177  | 81.6       | 896     | 415   |
| 인 천 | 2,390,667  | 30,041     | 17,653  | 12,388  | 85.3       | 738     | 389   |
| 광 주 | 1,299,321  | 16,035     | 10,214  | 5,821   | 72.6       | 786     | 327   |
| 대 전 | 1,292,920  | 14,047     | 10,541  | 3,506   | 76.2       | 815     | 379   |
|     |            | 전국대비 비중(%) |         |         | 순 위        |         |       |
|     | 인구수        | 예산총계       | 일반회계    | 특별회계    | 재정자립도      | 1인당예산   | 1인당담세 |
| 서 울 | 22.51      | 18.33      | 18.02   | 19.08   | 1위         | 2위      | 1위    |
| 부 산 | 8.36       | 6.85       | 5.60    | 9.91    | 2위         | 6위      | 5위    |
| 대 구 | 5.36       | 5.10       | 4.64    | 6.23    | 4위         | 1위      | 2위    |
| 인 천 | 5.17       | 4.46       | 3.69    | 6.34    | 3위         | 5위      | 3위    |
| 광 주 | 2.81       | 2.38       | 2.13    | 2.98    | 6위         | 4위      | 6위    |
| 대 전 | 2.80       | 2.08       | 2.20    | 1.79    | 5위         | 3위      | 4위    |

주 : 일반회계는 양여금이 제외된 수치임.

자료 : 부산광역시, 「1997년도 예산개요」, 1997. 2.

〈表 III-4〉 釜山廣域市 可用財源과 投資需要 展望(豫算基準)

(단위 : 백만원, %)

|                  |             | 1996      | 1997      | 1998      | 1999      | 2000      | 1996~2000  |
|------------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 총<br>관           | 세입(A)       | 2,694,522 | 2,844,018 | 3,041,967 | 3,390,121 | 3,302,917 | 15,273,545 |
|                  | 전년비증감률      |           | 5.55      | 6.96      | 11.45     | -2.57     |            |
|                  | 경상지출(B)     | 1,790,965 | 2,063,673 | 2,358,065 | 2,515,470 | 2,383,531 | 11,111,704 |
|                  | 전년비증감률      |           | 15.23     | 14.27     | 6.68      | -5.25     |            |
|                  | 가용재원(C=A-B) | 903,557   | 780,345   | 683,902   | 874,651   | 919,386   | 4,161,841  |
|                  | 전년비증감률      |           | -13.64    | -12.36    | 27.89     | 5.11      |            |
|                  | 투자수요(D)     | 2,478,296 | 2,789,261 | 2,727,707 | 2,732,960 | 2,275,532 | 13,003,756 |
|                  | 전년비증감률      |           | 12.55     | -2.21     | 0.19      | -16.74    |            |
|                  | 부족재원(D-C)   | 1,574,739 | 2,008,916 | 2,043,805 | 1,858,309 | 1,356,146 | 8,841,915  |
|                  | 전년비증감률      |           | 27.57     | 1.74      | -9.08     | -27.02    |            |
| 재원부족률            | 63.54       | 72.02     | 74.93     | 68.00     | 59.60     | 68.00     |            |
| 일<br>반<br>회<br>계 | 세입(A)       | 1,561,472 | 1,744,657 | 1,790,491 | 1,979,318 | 2,107,722 | 9,183,660  |
|                  | 비중          | 57.95     | 61.34     | 58.86     | 58.38     | 63.81     | 60.13      |
|                  | 경상지출(B)     | 1,185,708 | 1,366,597 | 1,571,120 | 1,663,700 | 1,589,332 | 7,376,457  |
|                  | 비중          | 66.20     | 66.22     | 66.63     | 66.14     | 66.68     | 66.38      |
|                  | 가용재원(C=A-B) | 375,764   | 378,060   | 219,371   | 315,618   | 518,390   | 1,807,203  |
|                  | 비중          | 41.59     | 48.45     | 32.08     | 36.09     | 56.38     | 43.42      |
|                  | 투자수요(D)     | 576,839   | 863,413   | 802,983   | 979,695   | 1,057,530 | 4,280,460  |
|                  | 비중          | 23.28     | 30.95     | 29.44     | 35.85     | 46.47     | 32.92      |
|                  | 부족재원(D-C)   | 201,075   | 485,353   | 583,612   | 664,077   | 539,140   | 2,473,257  |
|                  | 비중          | 12.77     | 24.16     | 28.56     | 35.74     | 39.76     | 27.97      |
| 재원부족률            | 34.86       | 56.21     | 72.68     | 67.78     | 50.98     | 57.78     |            |
| 특<br>별<br>회<br>계 | 세입(A)       | 1,133,050 | 1,099,361 | 1,251,476 | 1,410,803 | 1,195,195 | 6,089,885  |
|                  | 비중          | 42.05     | 38.66     | 41.14     | 41.62     | 36.19     | 39.87      |
|                  | 경상지출(B)     | 605,257   | 697,076   | 786,945   | 851,770   | 794,199   | 3,735,247  |
|                  | 비중          | 33.80     | 33.78     | 33.37     | 33.86     | 33.32     | 33.62      |
|                  | 가용재원(C=A-B) | 527,793   | 402,285   | 464,531   | 559,033   | 400,996   | 2,354,638  |
|                  | 비중          | 58.41     | 51.53     | 67.92     | 63.91     | 43.62     | 56.58      |
|                  | 투자수요(D)     | 1,901,457 | 1,925,848 | 1,924,724 | 1,753,265 | 1,218,002 | 8,725,296  |
|                  | 비중          | 76.72     | 69.05     | 70.56     | 64.15     | 53.53     | 67.08      |
|                  | 부족재원(D-C)   | 1,373,664 | 1,523,563 | 1,460,193 | 1,194,232 | 817,006   | 6,368,658  |
|                  | 비중          | 87.23     | 75.84     | 71.44     | 64.26     | 60.24     | 72.03      |
| 재원부족률            | 72.24       | 79.11     | 75.87     | 68.11     | 67.08     | 73.01     |            |

주 : 불안정수입인 지방채, 선수금, 투자비 성격의 국비지원은 세입에서 제외함.  
 자료 : 부산광역시, 『중기재정계획』, 각 연도

## 라. 可用財源과 投資需要 展望

### 1) 極甚한 投資財源의 不足

부산시의 중기재정계획에 의하면 1996~2000년까지 경상적 지출을 제외한 총투자수요는 13조원이 필요한 것으로 나타나고 있으며, 연평균 投資的 경비수요에 대한 財源不足率 또한 68%에 이르고 있어 심각한 財源不足이 예상되고 있다(<表 III-4> 참조).

특히, 지원되리라고 예상하여 計上한 財源 중 어느 정도 삭감될 가능성이 있는 국비지원액의 변화를 감안하면 財源不足액은 이보다 훨씬 더 증가할 가능성도 있다고 보인다. 이러한 경우 결국 지방채 발행으로 조달할 수밖에 없을 것이므로 지방채 발행에 따른 상환부담 등 재정여건은 더욱 악화될 가능성이 높다.

### 2) 特別會計 投資財源 不足의 深化

동 기간 회계별 財源 不足率을 살펴보면 일반회계는 57.8%, 특별회계는 73.0%의 투자재원 부족률을 보이고 있다. 특별회계의 財源不足은 지방채의 발행으로 충당될 가능성이 가장 높으므로 특별회계에 손실이 나타나 일반회계로부터의 전입사태가 불가피하게 될 경우 심각한 재정난을 초래할 우려가 있다.

## 3. 釜山廣域市 歲入構造의 特徵과 問題點

### 가. 歲入項目別 構成 推移 : 不安定한 歲入構造

<表 III-5>에는 부산광역시 본청의 일반회계에 대한 세입구성의 변동 추이가 나타나 있다. 표에서 부산광역시 일반회계 세입은 지방세와 세외수입이 대종을 이루고 있다.

1991~96년간 地方稅 伸張率은 12~19% 사이에서 비교적 안정적인

구조를 보이고 있다. 그러나 稅外收入의 伸張率은 전체적으로 매우 불안정한 구조를 보이고 있다. 그 이유는 세외수입 중에서 대부분의 비율을 점하고 있는 임시적 세외수입의 가변성이 높기 때문이다. 따라서 세외수입은 세입의 안정성 측면에서 바람직한 歲入源이 되고 있지 못하다고 할 수 있다.

國庫補助金과 地方債는 지방세와 세외수입 다음으로 중요한 재원이 되고 있으나 이들 재원 역시 대단히 불안정한 구조를 지니고 있다. 地方交付稅는 부산광역시 1990년도 이후 보통교부세 不交付團體로 지정됨에 따라 특별교부세 형식으로 교부되었다. 따라서 그 교부금액이 적을 뿐 아니라 안정적이지도 않다.

<表 III-5> 釜山廣域市 歲入項目別 構成 推移(本廳 一般會計)

(단위 : 백만원, %)

| 세입과목                  | 1991                | 1992                          | 1993                                   | 1994                                     | 1995                                   | 1996                                    |
|-----------------------|---------------------|-------------------------------|--|--|--|---|
| 지방세<br>(신장률)<br>(정수율) | 585,713<br>(94.2)   | 696,478<br>(18.9)<br>(93.6)   | 809,244<br>(16.2)<br>(92.7)            | 904,537<br>(11.7)<br>(91.0)              | 1,016,103<br>(12.3)<br>(89.9)          | 1,210,263<br>(19.1)<br>(89.6)           |
| 세외수입<br>(경상수입)        | 155,107<br>(24,241) | 275,876<br>(31,316)<br>(29.2) | 330,790<br>(19.9)<br>(31,461)<br>(0.5) | 256,632<br>(-22.4)<br>(38,040)<br>(20.9) | 388,585<br>(51.4)<br>(38,624)<br>(1.5) | 438,763<br>(12.9)<br>(50,210)<br>(29.9) |
| (임시수입)                | (130,865)           | (244,560)<br>(86.9)           | (299,329)<br>(22.4)                    | (218,592)<br>(-27.0)                     | (349,961)<br>(60.1)                    | (388,554)<br>(11.0)                     |
| 지방채                   | 62,765              | 44,340<br>(-29.4)             | 25,655<br>(-42.1)                      | 122,276<br>(376.6)                       | 131,630<br>(7.6)                       | 23,367<br>(-82.2)                       |
| 지방교부세                 | 26,193              | 15,914<br>(-39.2)             | 22,836<br>(43.5)                       | 0<br>(-100)                              | 29,754<br>(0)                          | 34,786<br>(16.9)                        |
| 지방양여금                 | 39,508              | 53,414<br>(35.2)              |  | 49,603                                   | 56,556<br>(14.0)                       | 72,116<br>(27.5)                        |
| 국고보조금                 | 90,302              | 75,929<br>(-15.9)             | 71,640<br>(-5.6)                       | 126,189<br>(76.1)                        | 78,236<br>(-38.0)                      | 92,650<br>(18.4)                        |
| 합계                    | 959,588             | 1,161,952<br>(21.1)           | 1,260,165<br>(8.5)                     | 1,486,015<br>(17.9)                      | 1,700,864<br>(14.4)                    | 1,871,946<br>(10.1)                     |

주 : ( ) 중 지방세의 정수율을 제외하고는 모두 전년대비 신장률임.

자료 : 부산광역시, 「세입세출결산서」, 각 연도.

## 나. 地方稅의 稅目別 變動 推移와 稅收展望

### 1) 取得稅와 登錄稅 中心의 不安定한 歲入構造

<表 III-6>에서 부산광역시 본청의 지방세 중 주요 세목별 변동추이를 보면, 실제수납액(징수액)을 기준으로 1996년 말 현재 등록세가 25.5%로서 가장 높은 비중을 보이고 있다. 다음이 취득세(22.4%), 담배소비세(15.3%), 주민세(13.2%), 자동차세(9.9%), 도시계획세(5.3%), 지역개발세(5.1%)의 順이다.

取得稅는 주로 부동산(토지 및 건축물), 차량, 중기 등의 취득시 부과되는 것으로 세율은 取得價額의 2%이다. 취득세가 전체 지방세에서 차지하는 비중은 대체로 20% 내외로 안정적으로 나타나고 있다. 그러나 그 증가율은 5~40% 사이로 나타나고 있어 대단히 불안정한 구조를 보이고 있다.

登錄稅는 부동산, 차량, 법인설립 등 기타권리의 등기행위시 발생하는 것으로 세율은 취득가액의 3%이다. 구성비는 26% 내외로 상당히 안정적으로 나타나고 있다. 그러나 증가율은 5~22% 사이로 다소 불안정한 구조를 보이고 있다.

### 2) 景氣退潮와 地方稅 收入의 減少 展望

지방세 가운데 취득세와 등록세 및 주민세(소득할)는 국세 중 소득세나 법인세와 마찬가지로 경기탄력적이라고 할 수 있으므로 대체로 경기변동에 민감하다고 볼 수 있을 것이다(<表 III-6> 참조).

이하에서는 경기에 민감한 이들 세목을 중심으로 구체적인 세입전망을 살펴본다.

#### 가) 取得稅와 登錄稅

부산광역시의 취득세 및 등록세 관련 경제지표를 정리하면 <表 III-7>과 같다. 부동산 중 건축물에 해당하는 주택수와 건축동수의 추이를 보면 주택수는 연평균 5% 정도의 안정적인 증가율을 보이고 있다.

&lt;表 III-6&gt; 釜山廣域市 地方稅 稅目別 變動 推移(本廳 一般會計)

(단위 : 백만원, %)

|       |       | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | 1995      | 1996      |
|-------|-------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| 지방세수입 | 실제수납액 | 585,713 | 696,478 | 809,244 | 904,537 | 1,016,103 | 1,210,263 |
| 보통세   | 실제수납액 | 540,860 | 601,437 | 697,211 | 775,764 | 870,971   | 1,044,864 |
|       | 비중    | 92.34   | 86.35   | 86.16   | 85.76   | 85.72     | 86.33     |
|       | 증가율   |         | 11.20   | 15.92   | 11.27   | 12.27     | 19.97     |
| 취득세   | 실제수납액 | 123,630 | 131,012 | 165,015 | 173,575 | 193,012   | 270,774   |
|       | 비중    | 21.11   | 18.81   | 20.39   | 19.19   | 19.00     | 22.37     |
|       | 증가율   |         | 5.97    | 25.39   | 5.19    | 11.20     | 40.29     |
| 등록세   | 실제수납액 | 166,686 | 180,231 | 220,566 | 231,899 | 264,977   | 308,057   |
|       | 비중    | 28.46   | 25.88   | 27.26   | 25.64   | 26.08     | 25.45     |
|       | 증가율   |         | 8.13    | 22.38   | 5.14    | 14.26     | 16.26     |
| 면허세   | 실제수납액 |         |         |         |         | 34        | 169       |
|       | 비중    |         |         |         |         | 0.00      | 0.01      |
|       | 증가율   |         |         |         |         |           | 397.06    |
| 주민세   | 실제수납액 | 53,954  | 75,259  | 86,533  | 109,241 | 127,686   | 160,149   |
|       | 비중    | 9.21    | 10.81   | 10.69   | 12.08   | 12.57     | 13.23     |
|       | 증가율   |         | 39.49   | 14.98   | 26.24   | 16.88     | 25.42     |
| 자동차세  | 실제수납액 | 50,870  | 63,889  | 75,886  | 90,077  | 102,093   | 119,583   |
|       | 비중    | 8.69    | 9.17    | 9.38    | 9.96    | 10.05     | 9.88      |
|       | 증가율   |         | 25.59   | 18.78   | 18.70   | 13.34     | 17.13     |
| 농지세   | 실제수납액 | 25      | 12      | 7       | 6       | 9         | 10        |
|       | 비중    | 0.00    | 0.00    | 0.00    | 0.00    | 0.00      | 0.00      |
|       | 증가율   |         | -52.00  | -41.67  | -14.29  | 50.00     | 11.11     |
| 도축세   | 실제수납액 | 1,432   | 1,515   | 1,920   | 1,917   | 1,915     | 1,255     |
|       | 비중    | 0.24    | 0.22    | 0.24    | 0.21    | 0.19      | 0.10      |
|       | 증가율   |         | 5.80    | 26.73   | -0.16   | -0.10     | -34.46    |
| 담배소비세 | 실제수납액 | 144,262 | 149,520 | 147,283 | 169,049 | 181,245   | 184,868   |
|       | 비중    | 24.63   | 21.47   | 18.20   | 18.69   | 17.84     | 15.28     |
|       | 증가율   |         | 3.64    | -1.50   | 14.78   | 7.21      | 2.00      |
| 목적세   | 실제수납액 | 40,760  | 87,351  | 102,709 | 119,242 | 132,821   | 143,999   |
|       | 비중    | 6.96    | 12.54   | 12.69   | 13.18   | 13.07     | 11.90     |
|       | 증가율   |         | 114.31  | 17.58   | 16.10   | 11.39     | 8.42      |
| 도시계획세 | 실제수납액 | 31,332  | 38,661  | 45,807  | 54,300  | 61,273    | 63,756    |
|       | 비중    | 5.35    | 5.55    | 5.66    | 6.00    | 6.03      | 5.27      |
|       | 증가율   |         | 23.39   | 18.48   | 18.54   | 12.84     | 4.05      |
| 공동시설세 | 실제수납액 | 9,435   | 11,465  | 13,061  | 14,944  | 16,725    | 19,044    |
|       | 비중    | 1.61    | 1.65    | 1.61    | 1.65    | 1.65      | 1.57      |
|       | 증가율   |         | 21.52   | 13.92   | 14.42   | 11.92     | 13.87     |
| 지역개발세 | 실제수납액 |         | 37,225  | 43,841  | 49,998  | 54,823    | 61,199    |
|       | 비중    |         | 5.34    | 5.42    | 5.53    | 5.40      | 5.06      |
|       | 증가율   |         |         | 17.77   | 14.04   | 9.65      | 11.63     |
| 과년도수입 | 실제수납액 | 4,094   | 7,689   | 9,324   | 9,530   | 12,312    | 21,400    |
|       | 비중    | 0.70    | 1.10    | 1.15    | 1.05    | 1.21      | 1.77      |
|       | 증가율   |         | 87.81   | 21.26   | 2.21    | 29.19     | 73.81     |

자료 : 부산광역시, 「세입세출결산서」, 각 연도

<表 III-7> 釜山廣城市 取得稅 및 登錄稅 關聯 統計指標

(단위 : 천호, 동, 대, 개, %)

|      | 주택수 | 증감률  | 건축허가<br>동수 | 증감률    | 차량<br>등록 | 증감률   | 신설<br>법인 | 증감률   | 역외<br>전 | 증감률    |
|------|-----|------|------------|--------|----------|-------|----------|-------|---------|--------|
| 1982 | 386 |      | 6,346      |        | 71,017   |       |          |       |         |        |
| 1983 | 406 | 5.18 | 10,243     | 61.41  | 81,981   | 15.44 |          |       |         |        |
| 1984 | 425 | 4.68 | 7,379      | -27.96 | 93,783   | 14.40 |          |       |         |        |
| 1985 | 444 | 4.47 | 6,923      | -6.18  | 106,357  | 13.41 |          |       |         |        |
| 1986 | 454 | 2.25 | 8,499      | 22.76  | 124,460  | 17.02 |          |       |         |        |
| 1987 | 476 | 4.85 | 12,206     | 43.62  | 152,898  | 22.85 |          |       | 16      |        |
| 1988 | 513 | 7.77 | 12,095     | -0.91  | 187,609  | 22.70 | 722      |       | 21      | 31.25  |
| 1989 | 539 | 5.07 | 10,867     | -10.15 | 234,936  | 25.23 | 990      | 37.12 | 99      | 371.43 |
| 1990 | 554 | 2.78 | 12,818     | 17.95  | 287,058  | 22.19 | 1,070    | 8.08  | 102     | 3.03   |
| 1991 | 575 | 3.79 | 11,993     | -6.44  | 346,437  | 20.69 | 1,277    | 19.35 | 97      | -4.90  |
| 1992 | 611 | 6.26 | 8,965      | -25.25 | 406,756  | 17.41 | 1,346    | 5.40  | 106     | 9.28   |
| 1993 | 640 | 4.75 | 7,025      | -21.64 | 469,622  | 15.46 | 1,225    | -8.99 | 91      | -14.15 |
| 1994 | 673 | 5.16 | 6,743      | -4.01  | 535,108  | 13.94 | 1,863    | 52.08 | 130     | 42.86  |
| 1995 | 719 | 6.84 | 6,093      | -9.64  | 604,078  | 12.89 | 1,867    | 0.21  | 110     | -15.38 |
| 1996 | 777 | 8.07 | 5,461      | -10.37 | 671,958  | 11.24 | 2,355    | 26.14 | 147     | 33.64  |

주 : 역외이전 업체수는 제조업만의 수치임.  
 자료 : 부산상공회의소, 『부산경제지표』, 각 연도  
 부산상공회의소, 『부산지역경제동향』, 각 월호

반면, 건축허가동수는 1987년 이래 전반적으로 감소하는 경향을 보이고 있는데 감소율이 갈수록 커지고 있다.

증기를 포함한 차량등록대수를 보면 1989년까지는 증가율이 상승하는 경향을 보였으나 이후 점차 증가율이 감소하는 추세를 보이고 있다.

신설법인의 경우 1989년부터 1993년까지 전반적으로 감소경향을 나타내고 있으나 이후 증가하고 있다. 그러나 그 내용을 들여다보면 자본금 5천만원 미만의 법인이 거의 90% 이상을 차지하고 있다(釜山商工會議所, 『釜山經濟指標』, 각 연도 참조).

제조업의 역외이전 업체수는 1977년부터 1996년까지 지난 20년간 1,030개의 업체가 역외로 이전하였는데, 1990년 이전까지의 이전업체수는 247개로서 24%에 불과하고 76%가 1990년 이후에 시외로 이전한 업체로 나타나고 있다. 이는 1990년대 이후 地價上昇 등 부산지역의 산업환경이 점차 악화되고 있기 때문인 것으로 유추된다.

이상을 근거로 판단할 때, 향후 지방세의 主收入源인 취득세 및 등록세의 증가는 기대하기 어려운 실정이므로 지속적인 지방세 감소가 예상되고 있다.

또한 토지 및 건축물 등 부동산에 부과되는 도시계획세의 경우도 부동산경기의 침체로 인하여 전년대비 증가율이 낮아지고 있는 실정이다. 도시계획세의 경우도 위와 같은 이유로 향후 稅收가 낮아질 전망이다.

#### 나) 住民稅

住民稅는 소득할과 균등할로 구성되어 있다. 所得割은 소득세액, 법인세액, 농지세액의 10.5%가 부과된다. 均等割은 개인(세대주)과 사업소를 둔 법인에 대해 과세되는 것으로 세액은 개인의 경우 3천원, 법인의 경우 5만~50만원이 부과되고 있다.

주민세 중 균등할은 징수액의 6% 정도에 불과하므로 주민세는 소득과세라 할 수 있다. 따라서 소득세는 경기에 민감한 특성을 지니고 있다.

특히 법인세와 관련하여 제조업 중 중소기업의 비율이 1980년 96.1%에서 1995년 현재 99.4%로 높아지고 있다. 주민세의 所得割이 크다고 할 수 있는 중견 및 대기업의 지속적인 域外流出과 함께 10인 이하의 중소기업의 비중이 대부분을 차지하고 있어 지속적인 소득할의 감소가 예상되므로 향후 주민세가 전체적으로 감소할 것으로 예상되고 있다.

### 3) 其他 地方稅의 減少 展望

#### 가) 담배消費稅

담배소비세의 경우 국산 및 수입 제조담배의 판매가격에 부과되고 있는데, 서울은 1종 권련 20개비 1갑당 460원 등으로 부과되고 있다. 1992년 이후 비중 및 증가율이 점차 떨어져 1991년 24.6%이었던 것이 1995년 현재 15.3%로 감소하였고, 전년대비 증가율도 2%에 불과하다. 담배소비세의 경우 지역경제와는 특별한 관계가 없는 세목으로 1995년부터 시작된 국민건강증진법의 발효와 함께 향후 흡연인구 감소로 증가율이 더욱 둔화될 것으로 전망된다.

#### 나) 地域開發稅

지역개발세는 목적세로 1992년부터 도입되었는데 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 등을 과세대상으로 한다. 부산광역시는 지역개발세로 부산항을 출입하는 컨테이너에 대하여 과세하며, 현재 컨테이너 1TEU당 2만원이 부과되고 있다.

부산지역 컨테이너 物動量의 경우 1993년 이후 전국비중이 낮아지고 있으며, 증가율도 1994년 이후 급속히 낮아지고 있다. 특히 전국물동량의 증가율보다 부산물동량이 떨어지고 있는 것이 특징이다. 이는 최근 광양항의 적극 개발로 인한 물동량의 감소와 인천 등의 물동량 증가에 기인하는 것으로 판단된다(부산상공회의소, 『부산경제지표』, 1997 참조).

### 다. 稅外收入의 變動 推移

#### 1) 臨時的 稅外收入 比重의 增大

<表 III-8>에는 부산광역시 본청의 일반회계를 기준으로 한 세외수입의 구성변화가 나타나 있다.

經常的 稅外收入은 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업장생산수입, 징수교부금수입, 이자수입, 기타사업수입 등으로 구성된다.

〈表 Ⅲ-8〉 釜山廣域市 稅外收入의 項目別 變化 推移(本廳 一般會計)

(단위 : 백만원, %)

|      | 세외수입    |       | 경상적 세외수입 |       |        | 임시적 세외수입 |       |        |
|------|---------|-------|----------|-------|--------|----------|-------|--------|
|      | 금 액     | 구성비   | 금 액      | 구성비   | 증가율    | 금 액      | 구성비   | 증가율    |
| 1980 | 32,983  | 22.59 | 9,397    | 28.49 |        | 23,586   | 71.51 |        |
| 1981 | 35,102  | 22.55 | 11,954   | 34.06 | 27.21  | 23,148   | 65.94 | -1.86  |
| 1982 | 39,031  | 22.25 | 12,925   | 33.11 | 8.12   | 26,106   | 66.89 | 12.78  |
| 1983 | 49,216  | 25.65 | 14,799   | 30.07 | 14.50  | 34,417   | 69.93 | 31.84  |
| 1984 | 60,232  | 27.37 | 14,664   | 24.35 | -0.91  | 45,568   | 75.65 | 32.40  |
| 1985 | 56,770  | 23.43 | 12,412   | 21.86 | -15.36 | 44,358   | 78.14 | -2.66  |
| 1986 | 72,822  | 27.47 | 43,343   | 59.52 | 249.20 | 29,479   | 40.48 | -33.54 |
| 1987 | 98,507  | 26.67 | 45,734   | 46.43 | 5.52   | 52,773   | 53.57 | 79.02  |
| 1988 | 148,969 | 24.23 | 11,724   | 7.87  | -74.36 | 137,245  | 92.13 | 160.07 |
| 1989 | 217,287 | 22.69 | 29,660   | 13.65 | 152.99 | 187,627  | 86.35 | 36.71  |
| 1990 | 275,823 | 23.72 | 30,048   | 10.89 | 1.31   | 245,775  | 89.11 | 30.99  |
| 1991 | 361,053 | 24.32 | 36,469   | 10.10 | 21.37  | 324,584  | 89.90 | 32.07  |
| 1992 | 490,258 | 26.69 | 47,591   | 9.71  | 30.50  | 442,667  | 90.29 | 36.38  |
| 1993 | 537,361 | 27.45 | 55,992   | 10.42 | 17.65  | 481,369  | 89.58 | 8.74   |
| 1994 | 584,430 | 25.43 | 68,268   | 11.68 | 21.92  | 516,162  | 88.32 | 7.23   |
| 1995 | 806,980 | 30.53 | 126,467  | 15.67 | 85.25  | 680,513  | 84.33 | 31.84  |
| 1996 | 535,363 | 20.60 | 131,993  | 24.65 | 4.37   | 403,370  | 75.35 | -40.73 |
| 1997 | 519,631 | 19.39 | 158,887  | 30.58 | 20.38  | 360,744  | 69.42 | -10.57 |

주 : 1995년까지는 결산액, 1996년은 최종, 1997년은 당초예산액임.  
 자료 : 부산광역시, 『부산통계연보』,  
 각 연도 부산광역시, 『예산개요』, 1997.

1996년 이후의 예산자료에서는 경상적 세외수입의 비중이 상당히 증가되고 있지만, 전반적으로 臨時的 稅外收入의 비중이 압도적으로 높다.

한편, 1996년 말 결산서를 기준으로 보면 경상적 세외수입은 11.4%를 보이고 있다. 1996년 말 현재 경상적 세외수입의 항목별 비

중은 사용료수입(59.1%), 이자수입(29.6%), 수수료수입(6.2%), 재산임대수입(5.1%)의 順으로 나타나고 있다(부산광역시, 『1996년도 세입세출결산서』).

임시적 세외수입은 재산매각수입, 이월금, 기부금 및 기금수입, 전입금, 용자금회수수입, 부담금, 잡수입, 과년도수입 등으로 구성되며, 1980년도 이후 지속적으로 비율이 증대하는 경향이 있다. 구성비율은 동 기간 평균 80% 이상으로 높은 수치를 나타내고 있다.

## 2) 臨時的 稅外收入의 不安定性

<表 III-9>에는 임시적 세외수입의 항목별 변화추이가 나타나 있다.

8개 구성항목 중 移越金이 가장 높은 비중(57.4%)을 보이고 있으며, 다음이 재산매각수입(29.0%), 잡수입(9.7%), 전입금(2.8%)의 順이다.

전체적으로 구성비 및 증가율이 상당히 큰 편차를 보이고 있으며, 상당히 불규칙하다. 특히 재산매각 수입의 경우 연도별 편차가 심하다.

전반적으로 평가할 때 부산광역시의 임시적 세외수입은 상당히 불규칙한 구성변화를 보이고 있는 것이 특징이다.

특히 부산시 세수 차원에서 평가한다면, 안정적인 경상적 세외수입이 10%대에 불과하고 연도별 稅收偏差가 상당히 큰 임시적 세외수입의 비중이 90%에 가까운 것은 향후 안정적인 세수확보에 큰 장애요인이 될 수 있다 하겠다.

이러한 장애요인으로서 1997년 말 현재 부산시의 재산매각수입의 불확실성(주로 특별회계사업인 택지 및 공단부지 매각수입 등)으로 인하여 약 1조 5천억원에 달하는 세수가 차질을 빚고 있으며, 이로 인한 부채액이 누적되고 있어 재정압박은 물론 이에 따른 부산시의 각종 개발사업의 適時進行을 불투명하게 하고 있다.

〈表 Ⅲ-9〉 臨時的 稅外收入의 構成 推移(本廳 一般會計)

(단위 : 백만원, %)

|        |         | 1991    | 1992     | 1993    | 1994    | 1995     | 1996    |
|--------|---------|---------|----------|---------|---------|----------|---------|
| 세외수입   | 정수액     | 217,872 | 320,216  | 330,790 | 256,632 | 388,586  | 438,763 |
|        | 200 정수율 | 97.26   | 97.83    | 97.71   | 96.72   | 95.97    | 97.24   |
| 임시세외수입 | 정수액     | 130,868 | 244,559  | 299,330 | 218,589 | 349,961  | 388,554 |
|        | 220 정수율 | 96.16   | 97.63    | 97.86   | 96.87   | 97.83    | 97.69   |
|        | 비 중     | 60.07   | 76.37    | 90.49   | 85.18   | 90.06    | 88.56   |
| 재산매각수입 | 정수액     | 11,300  | 24,203   | 7,287   | 8,076   | 148,808  | 112,839 |
|        | 221 구성비 | 8.63    | 9.90     | 2.43    | 3.69    | 42.52    | 29.04   |
|        | 증가율     |         | 114.19   | -69.89  | 10.83   | 1,742.60 | -24.17  |
| 이월금    | 정수액     | 105,478 | 148,863  | 181,768 | 159,821 | 146,621  | 222,834 |
|        | 222 구성비 | 80.60   | 60.87    | 60.72   | 73.11   | 41.90    | 57.35   |
|        | 증가율     |         | 41.13    | 22.10   | -12.07  | -8.26    | 51.98   |
| 기부금수입  | 정수액     |         |          |         |         |          | 3,086   |
|        | 223 정수율 |         |          |         |         |          | 0.79    |
| 융자금회수  | 정수액     | 600     | 1,200    | 1,200   | 1,200   | 800      | 600     |
|        | 224 구성비 | 0.46    | 0.49     | 0.40    | 0.55    | 0.23     | 0.15    |
|        | 증가율     |         | 100.00   | 0.00    | 0.00    | -33.33   | -25.00  |
| 전입금    | 정수액     | 500     | 19,107   | 2,900   | 13,502  | 10,000   | 11,000  |
|        | 225 구성비 | 0.38    | 7.81     | 0.97    | 6.18    | 2.86     | 2.83    |
|        | 증가율     |         | 3,721.40 | -84.82  | 365.59  | -25.94   | 10.00   |
| 부담금    | 정수액     | 2,643   | 28,512   | 6,623   | 2,969   | 3,634    | 428     |
|        | 226 구성비 | 2.02    | 11.66    | 2.21    | 1.36    | 1.04     | 0.11    |
|        | 증가율     |         | 978.77   | -76.77  | -55.17  | 22.40    | -88.22  |
| 잡수입    | 정수액     | 9,888   | 21,038   | 98,863  | 31,303  | 39,197   | 37,857  |
|        | 227 구성비 | 7.56    | 8.60     | 33.03   | 14.32   | 11.20    | 9.74    |
|        | 증가율     |         | 112.76   | 369.93  | -68.34  | 25.22    | -3.42   |
| 과년도수입  | 정수액     | 459     | 1,636    | 689     | 1,718   | 901      | -90     |
|        | 228 구성비 | 0.35    | 0.67     | 0.23    | 0.79    | 0.26     | -0.2    |
|        | 증가율     |         | 256.43   | -57.89  | 149.35  | -47.56   | -109.99 |

자료 : 부산광역시, 『세입세출결산서』, 각 연도

3) 釜山廣域市 稅外收入 比重的 相對的 增加

6대도시의 세외수입을 비교해 보면 1987년까지는 전국적으로 總財政規模에서 차지하는 세외수입의 비중이 높게 나타나는데, 이는 세외수입액에 지방채 발행액이 포함되었기 때문인 것으로 판단된다. 1987년 이후만을 고려하면, 부산의 경우 세외수입이 總財政規模에서 차지하는 비중이 1991년 한 해를 제외하고는 1989년 이후 꾸준히 높아지고 있다 (<表 III-10> 참조).

<表 III-10> 6大都市 稅外收入 比重 推移

(단위 : %)

|                  | 1985 | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  |       |
|------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 구<br>성<br>비      | 전국   | 46.26 | 45.13 | 44.42 | 37.85 | 37.28 | 45.20 | 47.04 | 37.59 | 35.70 | 32.39 | 33.48 |
|                  | 서울   | 64.92 | 61.25 | 58.93 | 48.00 | 42.83 | 39.94 | 40.36 | 34.96 | 35.23 | 35.18 | 38.67 |
|                  | 부산   | 62.50 | 61.78 | 62.21 | 38.86 | 32.62 | 36.51 | 40.55 | 36.98 | 40.39 | 44.70 | 36.15 |
|                  | 대구   | 58.44 | 55.60 | 65.40 | 44.81 | 47.50 | 48.38 | 32.34 | 39.64 | 40.69 | 29.22 | 28.83 |
|                  | 인천   | 55.18 | 58.18 | 57.51 | 38.75 | 35.90 | 35.55 | 38.78 | 42.67 | 40.52 | 33.94 | 33.89 |
|                  | 광주   |       | 53.02 | 51.67 | 49.99 | 26.98 | 41.22 | 43.81 | 36.58 | 26.90 | 38.50 | 35.75 |
|                  | 대전   |       |       |       | 35.30 | 45.64 | 53.06 | 47.42 | 39.83 | 33.77 | 35.75 | 37.62 |
|                  | 전국비중 | 17.97 | 15.24 | 12.80 | 11.85 | 10.33 | 9.10  | 9.26  | 7.69  | 7.91  | 6.71  | 6.85  |
| 전<br>국<br>비<br>중 | 부산   | 4.51  | 4.33  | 4.51  | 2.57  | 1.86  | 1.98  | 2.25  | 2.10  | 2.51  | 3.25  | 2.47  |
|                  | 대구   | 1.90  | 1.72  | 2.52  | 1.82  | 2.06  | 2.06  | 1.65  | 1.69  | 2.03  | 1.47  | 1.37  |
|                  | 인천   | 1.49  | 1.67  | 1.48  | 1.08  | 0.88  | 1.27  | 1.30  | 1.38  | 1.43  | 1.31  | 1.34  |
|                  | 광주   |       | 0.86  | 0.85  | 1.18  | 0.66  | 1.19  | 1.21  | 0.98  | 0.51  | 0.93  | 0.85  |
|                  | 대전   |       |       |       | 0.59  | 1.65  | 1.41  | 1.16  | 0.99  | 0.74  | 0.86  | 0.94  |

주 : 1. 통합회계 기준임.  
 2. 구성비는 지역총세입에 대한 세외수입의 비중임.  
 3. 전국비중은 세외수입 전체에 대한 지역별 비중임.  
 자료 : 내무부, 『지방재정연감』, 각 연도.

전국 평균으로 보면 1991년 이후 稅外收入이 낮아지고 있으며, 서울의 경우도 1991년 한 해를 제외하면 낮아지고 있다. 인천은 1992년까지는 증가하였으나 이후 감소경향으로 반전되고 있으며, 대구의 경우도 1993년 한 해를 제외하면 전반적으로 낮아지고 있고, 대전의 경우는 1990년 이후 지속적으로 낮아지고 있다. 광주·경주·부산의 경우는 상당히 기복이 심한 것이 특징이나 1994년 이후 낮아지고 있다.

이상을 종합해 보면 전국적으로 세외수입 비중이 감소하는 추세를 보이고 있으나 부산만은 전반적으로 증가추세를 보이고 있다.

## 라. 地方債의 發行 現況과 比重 推移

### 1) 特別會計 地方債의 急激한 增加

부산광역시 재정정보공개조례에 의하여 발표된 1996년도 지방채무 현재액은 <表 III-11>과 같다. 부산광역시의 경우 1996년 현재 일반회계 채무부담비율<sup>14)</sup>은 12.5%에 달하고 있어 지방채 활용여지는 아직도 상당히 남아 있다고 볼 수 있다(부산광역시의회 사무처, 1996, 『예결특위회의록』, p. 669). 그러나 지방채 총액은 꾸준히 높아지고 있으며, 특히 1997년에 들어와 특별회계에서 높은 신장세를 보이고 있으므로 주목할 필요가 있다.

부산광역시 내부자료에 의하면 1997년 말에 되면 지방채 총잔액은 2조 1,590억원에 달하며, 일반회계는 4,179억원, 특별회계는 1조 7,411억원에 달하게 된다.

14) 지방재정법 제8조에 의거한 내무부의 지침에 의하면 지방자치단체의 지방채 발행 요건은 일반회계 채무부담비율이 20% 이내이어야 한다는 것이다. 그러나 특별회계의 경우 별도의 발행기준을 제시하고 있다. 채무부담비율의 산정방법은 '최근 4년간 순지방비로 상환한 평균채무액 ÷ 최근 4년간 평균 일반재원수입액 × 100'이다. 일반재원에는 지방세와 보통교부세, 경상세외수입, 조정교부금이 포함된다.

<表 III-11> 釜山廣域市 地方債務 現在額(1996. 12. 31)

(단위 : 백만원)

|           | 계         | 국 내 차 입 |         |         | 외국차입   |
|-----------|-----------|---------|---------|---------|--------|
|           |           | 정부자금    | 은행채     | 사모공채 등  |        |
| 계         | 1,409,540 | 422,017 | 585,680 | 309,884 | 91,959 |
| 일반회계      | 413,812   | 188,554 | 180,254 | 25,600  | 19,404 |
| 특별회계      | 995,728   | 233,463 | 405,426 | 284,284 | 72,555 |
| 공기업특별회계   | 512,322   | 205,883 | 50,000  | 186,729 | 69,710 |
| 상수도       | 241,377   | 137,836 | 30,000  | 55,638  | 17,903 |
| 하수도       | 197,852   | 68,047  | 20,000  | 57,998  | 51,807 |
| 지역개발기금    | 73,093    |         |         | 73,093  |        |
| 기타특별회계    | 483,406   | 27,580  | 355,426 | 97,555  | 2,845  |
| 교통사업      | 2,845     |         |         |         | 2,845  |
| 택지조성      | 200,235   | 25,480  | 90,000  | 84,755  |        |
| 명지주거단지 조성 | 9,500     |         | 67,000  | 2,800   |        |
| 해운대 신시가지  | 110,000   |         | 100,000 | 10,000  |        |
| 신호지방 공업단지 | 62,100    | 2,100   | 60,000  |         |        |
| 항만배후 도로건설 | 65,200    |         | 65,200  |         |        |
| 수영정보 업무단지 | 33,526    |         | 33,526  |         |        |

자료 : 부산광역시, 『부산시보』, 1997. 3. 13차 15면

2) 短期·高金利 銀行債의 높은 比重

부산광역시의 지방채는 國內借入이 중심을 이루고 있다. 국내차입 내역으로는 정부자금 4,220억원, 은행채 5,857억원, 사모공채 등 3,099억원이며, 外國借入은 920억원으로 6.5%에 불과하다.

정부자금은 농안기금, 환특자금, 재특자금 등에서의 차입금으로 이자

율 3~6%의 비교적 장기적인 자금이다. 은행채는 부산광역시의 금고는 행인 상업은행과 부산은행 및 동남은행 등의 차입금으로 비교적 단기적인 자금이다. 예를 들어 1997년도에 상환되는 동남은행의 차입금은 이자율이 10%이며 상환기간은 1년의 단기적인 자금이다. 私募公債 등은 상업은행 등을 통한 사모 혹은 증서차입이다. 이들 역시 이자율이 10% 정도로 높지만 상환기간은 3~5년의 중기적 자금이다.

외국차입은 IBRD나 일본 사무라이 본드 등에서 차입하고 있다. IBRD 자금의 이자율은 7% 정도이지만 사무라이 본드는 이자율이 2.5%로 상당히 낮다. 이들 자금은 대체로 5~12년의 중장기적 상환기간을 지닌 자금이다(부산광역시, 『부산시보』).

부산광역시의 차입금 구성비를 보면 이자율이 높고 단기성 자금인 銀行債가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 이러한 채무구조는 財政壓迫을 초래하게 한다.

#### 마. 國庫補助金 比重 推移

##### 1) 國庫補助金 比重的 持續的 增大

<表 III-12>에는 6대도시의 국고보조금 추이가 나타나 있다. 표에서 국고보조금은 1991년을 기점으로 대폭 감소하고 있다. 그 이유는 지방자치 실시로 인하여 地方讓與金を 신설하고 대신 國庫補助金を 줄였기 때문이다.

부산광역시의 경우 1991년 지방자치 실시(지방의회 구성) 이후에도 모두 지속적으로 국고보조금의 증대현상을 보이고 있다. 이러한 경향은 전국적 현상인 동시에 6대도시의 보편적 현상이라 할 수 있다.

중앙정부 국고보조금의 계속적인 증대 추이는 지방자치 이후에도 여전히 중앙정부가 상당한 정도로 지방정부에 대한 재정통제력을 갖고 있음을 시사한다.

〈表 III-12〉 6大都市 國庫補助金 比重 推移

(단위 : %)

|                  |      | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  |
|------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 구<br>성<br>비      | 전국   | 14.93 | 16.06 | 18.54 | 19.40 | 16.27 | 13.21 | 10.57 | 11.64 | 13.41 | 15.33 | 17.08 |
|                  | 서울   | 1.07  | 1.42  | 1.71  | 2.71  | 3.67  | 5.26  | 3.53  | 3.25  | 4.60  | 5.28  | 5.39  |
|                  | 부산   | 6.78  | 7.06  | 9.18  | 12.59 | 14.99 | 18.96 | 8.92  | 6.93  | 8.42  | 7.86  | 10.99 |
|                  | 대구   | 4.77  | 6.24  | 4.98  | 11.06 | 12.33 | 12.36 | 7.46  | 12.21 | 10.92 | 13.46 | 14.24 |
|                  | 인천   | 4.19  | 4.36  | 4.61  | 10.67 | 10.63 | 7.82  | 5.68  | 5.67  | 9.01  | 11.44 | 15.01 |
|                  | 광주   |       | 13.63 | 10.84 | 13.22 | 10.36 | 7.85  | 7.42  | 8.48  | 8.72  | 9.69  | 10.93 |
|                  | 대전   |       |       |       | 15.16 | 9.53  | 9.75  | 7.73  | 6.18  | 7.63  | 9.65  | 9.89  |
|                  | 전국비중 |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| 전<br>국<br>비<br>중 | 서울   | 1.98  | 2.20  | 2.01  | 3.45  | 5.44  | 9.08  | 7.67  | 6.16  | 7.70  | 6.58  | 5.59  |
|                  | 부산   | 3.28  | 3.08  | 3.59  | 4.29  | 5.26  | 7.78  | 4.68  | 3.38  | 3.91  | 3.73  | 4.40  |
|                  | 대구   | 1.04  | 1.20  | 1.03  | 2.32  | 3.29  | 3.99  | 3.59  | 4.48  | 4.07  | 4.40  | 3.95  |
|                  | 인천   | 0.76  | 0.78  | 0.64  | 1.53  | 1.61  | 2.12  | 1.80  | 1.57  | 2.37  | 2.88  | 3.46  |
|                  | 광주   |       | 1.37  | 0.96  | 1.61  | 1.56  | 1.72  | 1.94  | 1.96  | 1.23  | 1.52  | 1.53  |
|                  | 대전   |       |       |       | 1.30  | 2.12  | 1.96  | 1.78  | 1.31  | 1.25  | 1.52  | 1.45  |

주 : 1. 통합회계 기준임.

2. 구성비는 지역총세입에 대한 세외수입의 비중이며, 전국비중은 세외수입 전체에 대한 지역별 비중임.

자료 : 내무부, 『지방재정연감』, 각 연도.

## 2) 釜山廣域市 國庫補助金의 相對的 減少

〈表 III-12〉에서 1991~92년 기간 동안 부산광역시의 國庫補助金 비중은 6대도시 중 가장 높게 나타났다. 그러나 대구, 인천의 국고보조금 비중이 급격히 늘어나 1995년에는 이들 두 도시의 국고보조금 비율이 훨씬 높은 것으로 나타났다.

국고보조금의 바람직성 여부를 판단하기 위해서는 자치단체의 여건이나 인구 1인당 예산액을 대비해 볼 필요가 있다. 〈表 III-3〉에서 1997년도 예산기준으로 볼 때 부산광역시의 1인당 예산액은 6대도시 중 최하위 수준에 머무르고 있다.

그리고 1996년 말 현재 주택보급률(67.0%, 6위), 도로율(16.0%, 6위) 등과 같은 도시지표를 살펴보면 부산광역시의 도시기반시설 측면에서의 삶의 질은 6대도시 중 최하위 수준에 놓여 있다고 할 수 있다(부산광역시, 『부산통계연보』, 참조).

그러므로 최근에 나타나고 있는 부산광역시의 국고보조금 감소는 결코 바람직한 현상이 아니라고 보여진다.

### 3) 特別會計 中心의 國庫補助

부산광역시 결산서를 기준으로 1995년 말 현재 국고보조금의 실제 사용처를 살펴보면, 일반회계에는 782억원이 지원되었다. 이는 통합회계 기준의 보조금이 4,429억원임을 감안하면 17.7%에 지나지 않은 적은 금액이며, 보조금의 대부분은 특별회계에 대한 것임을 알 수 있다.

1995년 말 기준으로 부산광역시 일반회계보조금의 기능별 지출구조를 살펴보면, 사회복지비(64.6%), 산업경제비(17.7%), 지역개발비(7.3%), 일반행정비(5.7%), 문화체육비(3.7%)의 順이다. 가장 많이 지원되고 있는 社會福祉費 보조는 1991년에 288억원으로 31.9%에 불과하였으나 계속 증가하여 1995년 현재는 보조금의 대부분을 차지하고 있는 것이 특징이다. 이는 사회복지비 항목의 경우 국가 위임사무가 비교적 많기 때문인 것으로 판단된다.

## 바. 釜山廣域市 財政構造의 問題點

부산광역시 재정구조 분석에서 나타난 문제점을 內發的 發展論과 관련시켜 요약하면 다음과 같다.

### 1) 本廳 中心의 財政運用

부산광역시 재정구조의 한 특징은 本廳 중심의 예산구조를 지니고 있다는 점이다. 일반회계 부문에서는 본청과 자치구와의 재정규모가

66:34의 구성비를 보이고 있으며, 특별회계에서는 이러한 현상이 더욱 두드러지고 있다.

이러한 재정구조는 부산광역시 내에서 강력한 集權現象이 나타남을 의미한다. 광역시의 자치권 신장이 바람직한 것인가에 대해서는 상당한 논란이 제기되고 있지만, 부산광역시의 본청 중심 재정구조는 內發的 發展論에서 강조하는 分權과 參與의 원칙에 배치된다.

## 2) 地域經濟力의 弱化和 稅收의 鈍化

지방세의 세입은 GRP와 밀접한 관계가 있는 것으로 나타났다. 부산 지역의 계속되는 경기침체는 지속적인 지방세 수입의 둔화를 예고하고 있다. 이러한 경향은 所得彈力性이 비교적 높고 경기에 민감한 취득세와 등록세에서 더욱 현저하게 나타나고 있다.

이상의 사실은 지방재정의 충실화를 위해서는 지역경제의 발전이 관건이라는 점을 밝혀 주고 있다. 부산광역시의 경기침체는 지방자치의 발전을 저해하는 커다란 걸림돌로 작용하게 될 것이다.

## 3) 中央政府에 대한 歲入依存性 增大

부산광역시의 중앙정부에 대한 依存收入으로는 지방교부세와 지방양여금 및 국고보조금을 들 수 있다. 이들 가운데 국고보조금은 가장 비중이 클 뿐만 아니라 용도가 특정사업에 한정되어 있어 지방정부의 재정 자율성을 가장 저해하는 요인이 된다.

지방자치 실시 이후 國庫補助金의 비중은 일시적으로 감소되었으나, 점진적으로 증대되고 있다. 지방재정은 가능한 용도가 포괄적인 自主財源이 바람직하다고 할 때, 보조금의 증대현상은 중앙정부에 대한 의존성의 심화를 의미한다.

이와 같은 현상은 재정의 자주성을 저해하므로 內發的 發展論의 견지에서 바람직하지 못하다 하겠다.

#### 4) 不安定한 稅外收入 構造

稅外收入은 지방세와 더불어 지방정부의 자주재원이 되고 있다. 부산광역시에서 세외수입이 차지하는 비중이 대체로 안정적이지만, 세외수입의 90% 정도가 임시적 수입에 의존하고 있다. 臨時的 收入의 可變性은 재정수입의 불안정성을 의미하고 있다.

재정수입의 불안정은 궁극적으로 계획적이며 지속적인 지역발전 계획의 수립을 저해하는 요인이 된다.

#### 5) 地方債의 增大와 構造的 脆弱性

지방자치 실시 이전의 부산광역시의 일반회계 부채비율은 10% 이내로 비교적 건실한 재무구조를 지니고 있었다. 지방자치 실시 이후 부채비율은 서서히 증대하여 1996년 말에는 12.5%로 증가하고 다시 1997년도에는 더욱 증가하였다. 그리고 특별회계의 부채는 더욱 빠른 속도로 증대하였다.

한편, 채무구조는 비교적 단기적이며 이자율이 높은 은행채가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 지방채의 증대와 구조의 취약성은 향후 상당기간 부산광역시의 재정구조에 부정적인 영향을 가져오게 될 것이다.

### 사. 歲入關聯 制度和 運營上的 問題點

부산광역시 세입과 관련된 제도와 운영상의 문제점으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

#### 1) 歲入의 中央政府 依存的 構造

지방정부 세입의 근간이 되는 지방세는 租稅法律主義에 의거하여 그 세목과 세율이 법률로 정해져 있다. 국고보조금은 중앙정부의 정책에 달려 있으며, 지방채 발행은 내무부의 통제하에 놓여 있다. 그리고 자

주재원에 포함되는 세외수입의 경우 비교적 자율성이 있으나 사업을 위한 지방공사 및 공단의 설치에 내무부의 승인사항으로 되어 있다(안용식·원구환, p. 100).

따라서 지방정부의 세입은 근원적으로 중앙정부 의존적이며, 지방정부와 중앙정부의 정치적 역학관계가 변하지 않는 한 개선될 수 없는 구조적 한계를 보이고 있다.

## 2) 地域開發稅의 限時性

부산광역시의 歲入源은 전국의 5대 광역시의 歲入源과 기본적으로 동일한 구조를 지니고 있으나, 항만의 특성이 감안되어 지역개발세(컨테이너세)가 부과되고 있다는 점에서 차이가 있다.

地域開發稅는 1991년에 목적세로 신설되었고(김중희, 『지방재정론』, p. 215), 부산시의 항만배후도로 건설을 위한 투자재원으로 활용하기 위하여 1992년 1월 1일부터 2001년까지 10년간 부과하도록 되어 있다. 그러나 지역개발세는 限時性을 지닌 目的稅이므로 장기적 측면의 안정적인 세입원이 되지 못하고 있다.

## 3) 普通交付稅의 不交付와 敎員人件費 負擔

부산광역시의 경우 1990년대에 들어와 1991년도 한 차례를 제외하고는 보통교부세가 교부되지 않았다. 그러므로 부산광역시는 서울특별시와 마찬가지로 普通交付稅 不交付團體로 지정되었다(부산광역시의회 사무처, 제18회 제2차 : p. 33). 이러한 변화는 부산시의 재정력을 약화시키는 한 원인이 되고 있다. 따라서 현재 행정자치부가 규정하고 있는 현행 교부세 산정방식을 고수하는 한 부산시는 불리한 입장에 처해 있다.

특히, 부산광역시는 다른 광역시와 달리 지방교육재정교부금법 제11조에 의하여 중등교원 인건비의 50%를 부담하고 있다. 부담액은 1996년의 경우 525억원에 달하고 있으며 매년 인건비 상승에 따라 그 부담

액이 늘어날 전망이다(부산광역시의회 사무처, 제59회 : p. 499). 중등교원 인건비 부담은 1972년 당시 地域經濟 與件이 충실했던 부산시가 직할시로 승격됨에 따라 부담하기 시작하였다.

서울특별시의 경우 중등교원 인건비의 전액을 부담하고 있기는 하지만, 부산시의 낙후된 지역경제 여건에 비추어 보면 다른 廣域市들이 하고 있지 않는 특별한 부담을 할 수 있는 처지가 되지 못한다고 하겠다.

#### 4) 地方稅 徵收率의 持續的 減少

1991~96년 사이의 부산광역시의 지방세 징수율은 94.16%에서 89.61%로 점진적으로 감소하고 있다(부산광역시, 『세입세출결산서』, 각 연도).

1993년도 자료에 의하면 부산광역시(본청과 자치구)의 체납원인별로는 納稅怠慢 등이 46.2%를 차지하여 가장 높고, 다음이 行方不明·無財產에 의한 체납액으로 39.2%로 나타났고, 다음으로 소송계류중인 체납도 8.8%나 차지하고 있다. 지방세의 세목별 체납현황으로는 취득세가 전체의 35.8%, 자동차세 18.8%, 주민세 18.2%, 등록세 10.2%, 종합토지세 6% 등의 비중을 보이고 있다(韓國地方行政研究院, 『滯納稅의 徵稅管理改善方案』, 1995 참조).

#### 4. 釜山廣域市 歲出構造의 特徵과 問題點

세출구조 분석에서는 민선단체장 선출을 전후한 부산광역시 본청의 기능별 세출구조를 분석대상으로 한다. 그리고 사회개발비와 경제개발비의 배분이 內發的 發展論의 관점과 부합되는 점과 함께 문제점을 분석한다. 동시에 세출구조와 밀접한 관계를 지니고 있는 운영상의 문제점을 살펴본다.

### 가. 民選團體長 以前 歲出構造의 特徵

여기서는 지방자치 실시 이후 民選團體長 選출 연도인 1995년도까지의 부산광역시 본청 일반회계의 기능별 세출구조를 분석한다. 1995년도 예산이 민선단체장이 주도한 예산인가에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 단체장 선출이 6월에 있었기 때문에 단체장이 追更을 통하여 정책의지를 관철시키더라도 한계가 있으므로 여기서는 1995년도 예산을 관선단체장 예산으로 구분한다.

분석의 초점은 지방자치 실시 이후 주민의 삶의 질과 관련된 사회복지비가 어떻게 변화해 왔는가에 둔다.

#### 1) 社會福祉費의 急増과 地域開發費 構成比의 減少

<表 Ⅲ-13>에는 부산광역시 본청 일반회계의 기능별 세출구조가 나타나 있다. 이 표를 토대로 지방자치 실시 이전인 1990년을 기준연도로 하여 1990~95년간 전체 세출의 평균 증가율(<1995년도-1990년도>÷1990년도)을 환산하면 132%이다. 우선, 주요 세출항목별 증가율을 보면 一般行政費 177%, 社會福祉費 318%, 産業經濟費 123%, 地域開發費 86%, 文化體育費 116%의 증가율을 보이고 있다.

그리고 이러한 구성비의 변화추이는 다음과 같다. 일반행정비는 지방자치가 실시되던 1991년도에 전년대비 90%의 급격한 신장을 보였고, 다시 감소하다가 지방선거를 앞둔 1994년과 1995년에 걸쳐서 다시 급상승하고 있다. 사회복지비는 지방자치 실시 이후 지속적으로 큰 폭으로 신장되어 왔다.

산업경제비는 지방자치 실시 이후 서서히 감소되어 왔으며, 1994년에는 한때 큰 폭으로 감소되었으나 1995년도에 예년의 수준으로 회복되었다. 地域開發費는 1992년도에는 상당히 증가되었으나 대체로 큰 폭으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 문화체육비는 점차 감소하다가 1994년도부터 다시 큰 폭으로 증가하고 있다. 문화체육비의 새로운 증

가추세는 부산시가 주최했던 1997년의 동아시아안게임과 2002년의 아시안게임 준비로 인한 것으로 보인다.

<表 Ⅲ-13> 民選團體長 以前の 歳出構造變化 推移

(단위 : 백만원, %)

|       | 1989    | 1990    | 1991     | 1992      | 1993      | 1994      | 1995      |
|-------|---------|---------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 합 계   | 630,683 | 734,563 | 935,663  | 1,169,632 | 1,236,771 | 1,549,379 | 1,601,810 |
| 증가율   |         | 16.47   | 27.38    | 25.01     | 5.74      | 25.28     | 3.38      |
| 의회비   | 15      | 68      | 3,235    | 2,245     | 2,615     | 2,934     | 3,475     |
| 구성비   | 0.00    | 0.01    | 0.35     | 0.19      | 0.21      | 0.19      | 0.22      |
| 증가율   |         | 353.33  | 4,657.35 | -30.60    | 16.48     | 12.20     | 18.44     |
| 일반행정비 | 74,586  | 53,936  | 102,591  | 60,721    | 56,475    | 102,109   | 149,467   |
| 구성비   | 11.83   | 7.34    | 10.96    | 5.19      | 4.57      | 6.59      | 9.33      |
| 증가율   |         | -27.69  | 90.21    | -40.81    | -6.99     | 80.80     | 46.38     |
| 사회복지비 | 67,059  | 75,836  | 84,667   | 127,482   | 166,461   | 214,411   | 141,163   |
| 구성비   | 10.63   | 10.32   | 9.05     | 10.90     | 13.46     | 13.84     | 8.81      |
| 증가율   |         | 13.09   | 11.64    | 50.57     | 30.58     | 28.81     | -34.16    |
| 산업경제비 | 26,388  | 36,312  | 45,235   | 50,250    | 53,058    | 32,838    | 70,913    |
| 구성비   | 4.18    | 4.94    | 4.83     | 4.30      | 4.29      | 2.12      | 4.43      |
| 증가율   |         | 37.61   | 24.57    | 11.09     | 5.59      | -38.11    | 115.95    |
| 지역개발비 | 270,113 | 331,447 | 421,457  | 580,606   | 511,948   | 655,807   | 616,930   |
| 구성비   | 42.83   | 45.12   | 45.04    | 49.64     | 41.39     | 42.33     | 38.51     |
| 증가율   |         | 22.71   | 27.16    | 37.76     | -11.83    | 28.10     | -5.93     |
| 문화체육비 | 77,361  | 86,699  | 94,160   | 106,327   | 110,540   | 152,417   | 187,525   |
| 구성비   | 12.27   | 11.80   | 10.06    | 9.09      | 8.94      | 9.84      | 11.71     |
| 증가율   |         | 12.07   | 8.61     | 12.92     | 3.96      | 37.88     | 23.03     |
| 민방위비  | 17,592  | 24,583  | 26,362   | 27,617    | 28,162    | 32,640    | 44,856    |
| 구성비   | 2.79    | 3.35    | 2.82     | 2.36      | 2.28      | 2.11      | 2.80      |
| 증가율   |         | 39.74   | 7.24     | 4.76      | 1.97      | 15.90     | 37.43     |
| 기타    | 97,569  | 125,682 | 157,956  | 214,384   | 307,512   | 356,223   | 387,481   |
| 구성비   | 15.47   | 17.11   | 16.88    | 18.33     | 24.86     | 22.99     | 24.19     |
| 증가율   |         | 28.81   | 25.68    | 35.72     | 43.44     | 15.84     | 8.77      |

주 : 본청 일반회계 기준임.

자료 : 내무부, 『지방재정연감』, 각 연도.

이상의 결과에서 지방자치 실시 이후 부산광역시의 세출구조는 지역 개발비의 비율의 감소와 사회복지비의 증가추세에 있다고 하겠다. 이러한 현상은 다분히 선진국형으로 향하는 세출구조라 할 수 있으며, 동시에 주민의 삶의 질을 강조하는 內發的 發展論의 전략과 일치한다 하겠다.

## 2) 1995年度 豫算의 特性 : 選舉로 인한 地域開發費의 激減

1995년도는 단체장의 선출이 이루어진 해이므로 지출구조의 주요한 분기점이 될 수 있다. 1995년도 본예산을 민선단체장이 편성한 예산이라고 보기 어렵지만, 추경편성이나 단체장 선출로 인한 정치적 측면을 고려할 때 민선단체장과는 상당한 관련성을 지니는 예산이라 하겠다.

<表 Ⅲ-13>에 의하면 1995년도 예산은 예년과 다른 특징을 지니고 있다. 그것은 일반행정비와 산업경제비 및 문화체육비 부문의 상승에 대비하여 지역개발비의 급격한 감소로 나타나고 있다. 지역개발비 감소추세는 지방자치 이후의 일반적인 추세라 할 수 있으나 감소의 폭이 큰 것을 감안하면, 1995년도 예산은 민선단체장이 추구하는 정책목표 실현과 지방선거로 인한 일반행정비와 기타 지원경비를 충당하기 위한 財源確保의 목적으로 편성된 것으로 보인다.

## 나. 民選團體長 以後 歲出構造의 特徵

### 1) 一般會計 歲出構造의 特性

여기서는 부산광역시 본청 일반회계의 1996~97년도의 지출구조를 분석한다. 비교의 기준을 일치시키기 위하여 당초예산(안)을 비교의 기준으로 삼는다. 당초예산의 대비는 추경을 고려하지 않은 것이므로 완전한 비교가 될 수 없다. 그러나 민선단체장의 정책의지나 歲出構造의

성격을 이해하는 데에는 큰 문제가 없다고 본다. 1995년까지 機能別歲出項目은 앞의 <表 III-13>과 같이 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 지역개발비, 문화 및 체육비, 민방위비 등으로 구분되었으나, 1996년도부터는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비로 구분되었다. 개정된 주요 장별 '款'과 '項'은 다음과 같다(내무부, 『1996년도 지방자치단체 예산편성기본지침』, pp. 127~133).

① 社會開發費(章)

- 교육 및 문화(款) : 문화예술, 체육진흥관리, 사회교육, 대학교육(項)
- 보건 및 생활환경 : 보건, 환경관리, 공원·녹지관리
- 사회보장 : 일반사회복지, 생활보호, 가정복지
- 주택 및 지역사회개발 : 주택사업, 도시개발, 지역사회개발

② 經濟開發費

- 농수산개발 : 농정관리, 축수산진흥, 농촌진흥
- 지역경제개발 : 지역경제개발, 광공업관리, 관광 및 국제교류, 국토자원 보존개발, 교통관리

가) 1996年度 豫算案 : 社會保障費의 增加와 地域經濟開發費의 急增 <表 III-14>에는 부산광역시 본청의 1995년도 대비 1996년도 당초 예산(수정예산안)이 제시되어 있다. 표에서 1996년도 예산은 전년과 대비하여 전체적으로 7.9% 증가되었다.

먼저, 社會開發費는 12.7%가 증대되었다. 세부적으로는 사회보장 22.1%, 교육문화 13.5%, 보건환경 4.4%의 증가를 보이고 있다. 그러나 주택도시개발은 전년대비 15.3%가 감소하였다.

다음으로 經濟開發費는 전체적으로 10.8% 증가되었다. 세부적으로는 지역경제개발 51.8%, 교통관리 17.7%, 국토자원보존 2.7%의 증가율을 보이고 있으나, 農水産開發은 4.9%가 감소되었다.

<表 III-14> 釜山廣域市 機能別 歲出豫算案(1996年 修正豫算)

(단위 : 백만원, %)

| 장·관 별               |        | 1996<br>예산액 | 1995 대비   |       |           |        |
|---------------------|--------|-------------|-----------|-------|-----------|--------|
|                     |        |             | 당 초       | 증감률   | 최 종       | 증감률    |
| 계                   |        | 1,480,143   | 1,372,236 | 7.9   | 1,557,726 | -5.0   |
| 일반<br>행정            | 소 계    | 109,677     | 110,871   | -1.1  | 143,148   | -23.4  |
|                     | 입법·선거  | 3,692       | 9,504     | -61.2 | 10,139    | -63.6  |
|                     | 일반행정   | 105,985     | 101,367   | 4.6   | 133,009   | -20.3  |
| 사회<br>개발            | 소 계    | 430,138     | 381,503   | 12.7  | 410,773   | 4.7    |
|                     | 교육문화   | 197,316     | 173,780   | 13.5  | 177,641   | 11.1   |
|                     | 보건환경   | 88,989      | 85,275    | 4.4   | 103,732   | -14.2  |
|                     | 사회보장   | 130,866     | 107,138   | 22.1  | 111,534   | 17.3   |
|                     | 주택도시개발 | 12,967      | 15,310    | -15.3 | 17,866    | -27.4  |
| 경제<br>개발            | 소 계    | 502,014     | 453,231   | 10.8  | 561,785   | -10.6  |
|                     | 농수산 개발 | 28,168      | 29,605    | -4.9  | 34,832    | -19.1  |
|                     | 지역경제개발 | 46,668      | 30,737    | 51.8  | 31,247    | 49.4   |
|                     | 국토자원보존 | 242,130     | 235,657   | 2.7   | 303,702   | -20.3  |
|                     | 교통관리   | 185,048     | 157,232   | 17.7  | 192,004   | -3.6   |
| 민방<br>위비            | 소 계    | 49,355      | 39,705    | 24.3  | 42,079    | 17.3   |
|                     | 민방위 관리 | 967         | 780       | 24.0  | 783       | 23.5   |
|                     | 소방관리   | 48,388      | 38,925    | 24.3  | 41,296    | 17.2   |
| 지원<br>및<br>기타<br>경비 | 소 계    | 388,959     | 386,926   | 0.5   | 399,941   | -2.7   |
|                     | 지방채 상환 | 82,989      | 85,694    | -3.2  | 90,989    | -8.8   |
|                     | 제지출금   | -           | -         | -     | 121       | -100.0 |
|                     | 교 부 금  | 286,754     | 283,367   | 1.2   | 290,025   | -1.1   |
|                     | 예 비 비  | 19,216      | 17,865    | 7.6   | 18,806    | 2.2    |

자료 : 부산광역시의회 사무처, 제50회 정기회 회의록(예결특위), 1995, p. 367.

이상의 결과에 의하면 민선단체장 취임 이후 최초로 편성된 예산은 사회개발비와 경제개발비에 초점을 두되, 사회보장과 지역경제 개발에 가장 큰 비중을 둔 것으로 보인다.

나) 1997年度 豫算案 : 社會開發費의 急増

<表 III-15>에는 부산광역시 본청 일반회계의 當初豫算(수정예산안)이 나타나 있다. 1997년도 전체 예산은 1996년도 당초예산 대비 19.6%가 증대되었다. 社會開發費는 63.34% 증대된 반면, 經濟開發費는 전년 대비 5.76%가 감소되었다.

<表 III-15> 釜山廣域市 機能別 歲出豫算案(1997年 修正豫算)

(단위 : 백만원, %)

|                                 |          | 1997<br>예산액 | 1996 대비   |        |           |         |
|---------------------------------|----------|-------------|-----------|--------|-----------|---------|
|                                 |          |             | 당 초       | 신장률    | 1회추경      | 신장률     |
| 일 반 회 계                         |          | 1,769,567   | 1,479,543 | 19.60  | 1,610,185 | 9.90    |
| 일<br>반<br>행<br>정                | 소 계      | 157,148     | 109,523   | 43.48  | 121,096   | 29.77   |
|                                 | 입법·선거    | 4,613       | 3,930     | 17.38  | 4,163     | 10.81   |
|                                 | 일반행정     | 152,535     | 105,593   | 44.46  | 116,933   | 30.45   |
| 사<br>회<br>개<br>발                | 소 계      | 699,410     | 428,205   | 63.34  | 499,681   | 39.97   |
|                                 | 교육문화     | 372,325     | 196,739   | 89.25  | 240,237   | 54.98   |
|                                 | 보건환경     | 137,853     | 88,023    | 56.61  | 103,835   | 32.76   |
|                                 | 사회보장     | 175,744     | 130,866   | 34.29  | 138,728   | 26.68   |
|                                 | 주택·지역개발  | 13,488      | 12,577    | 7.24   | 16,881    | -20.10  |
| 경<br>제<br>개<br>발                | 소 계      | 474,676     | 503,692   | -5.76  | 548,248   | -13.42  |
|                                 | 농수산개발    | 29,592      | 28,427    | 4.10   | 29,015    | 1.99    |
|                                 | 지역경제개발   | 62,103      | 45,573    | 36.27  | 54,674    | 13.59   |
|                                 | 국토자원보존개발 | 239,146     | 244,452   | -2.17  | 276,616   | -13.55  |
|                                 | 교통관리     | 143,835     | 185,240   | -22.35 | 187,943   | -23.47  |
| 민<br>방<br>위<br>비                | 소 계      | 56,001      | 49,164    | 13.91  | 51,399    | 8.95    |
|                                 | 민방위관리    | 1,540       | 967       | 59.26  | 1,437     | 7.17    |
|                                 | 소방관리     | 54,461      | 48,197    | 13.00  | 49,962    | 9.00    |
| 지<br>원<br>및<br>기<br>타<br>경<br>비 | 소 계      | 382,332     | 388,959   | -1.70  | 389,761   | -1.91   |
|                                 | 지방채상환    | 40,922      | 82,988    | -59.69 | 83,216    | -50.82  |
|                                 | 제지출금     | 0           | 0         | 0      | 391       | -100.00 |
|                                 | 교 부 금    | 318,202     | 286,754   | 10.97  | 286,754   | 10.97   |
|                                 | 예 비 비    | 23,208      | 19,217    | 20.77  | 19,400    | 19.63   |

자료 : 부산광역시의회 사무처, 『제59회 정기회 회의록(예결·운영위)』, 1996, p. 604.

사회개발비는 敎育文化 89.25%, 保健環境 56.61%, 社會保障 34.29%, 住宅·地域開發 7.24%의 증가율을 보이고 있다. 경제개발비는 지역경제개발 36.27%, 농수산물개발 4.10%의 증가율을 보이고 있다. 그러나 국토자원보존개발은 전년대비 2.17%가 감소하였고, 교통관리는 22.35%가 감소하였다.

이상의 결과에서 1997년도 예산안은 敎育문화 부문과 보건환경 부문을 중심으로 한 사회개발비의 획기적 증가를 특징으로 하고 있다.

2) 投資部門의 特性 : 도로교통 중심의 사회개발비의 높은 신장률

<表 III-16>과 <表 III-17>에는 1996~97년도 부산광역시의 일반회계예산(안) 중 경상경비를 제외한 투자예산의 내역이 나타나 있다.

<表 III-16> 部門別 投資豫算案(1996年 修正豫算)

(단위 : 백만원, %)

| 장 별   | 1996<br>예산액 | 구성비  | 1995 대비 |       |         |       |
|-------|-------------|------|---------|-------|---------|-------|
|       |             |      | 당 초     | 신장률   | 최 중     | 신장률   |
| 계     | 553,042     | 100  | 490,411 | 12.8  | 626,461 | -11.7 |
| 도로·교통 | 325,421     | 58.8 | 296,020 | 9.9   | 398,810 | -18.4 |
| 하천·재해 | 12,360      | 2.2  | 11,371  | 8.7   | 13,303  | -7.1  |
| 보건·환경 | 34,155      | 6.2  | 41,586  | -17.9 | 54,551  | -37.4 |
| 공원·녹지 | 15,599      | 2.8  | 3,828   | 307.5 | 5,818   | 168.1 |
| 일반행정  | 45,650      | 8.3  | 69,370  | -34.2 | 83,212  | -45.1 |
| 문화·체육 | 47,900      | 8.7  | 21,358  | 124.3 | 20,848  | 129.8 |
| 산업경제  | 56,217      | 10.2 | 40,647  | 38.3  | 40,146  | 40.0  |
| 사회복지  | 4,560       | 0.8  | 1,215   | 275.3 | 1,940   | 135.1 |
| 도시개발  | 5,391       | 1.0  | 2,385   | 126.0 | 5,202   | 3.6   |
| 소 방   | 5,789       | 1.0  | 2,631   | 120.0 | 2,631   | 120.0 |

주 : 채무부담 930억원 포함.  
 자료 : 부산광역시의회 사무처, 『제50회 정기회 회의록(예결특위)』, 1995, p. 368.

投資豫算은 민선단체장의 적극적인 의지와 관련성이 크며, 시민에 대하여 직접적인 行政産出을 가져오므로 지방자치단체의 세출정책을 이해하는 중요한 수단이 될 수 있다.

<表 III-16>에서 1996년도 투자예산은 전년도 당초예산 대비 12.8%가 증가되었다. 구성비를 보면 도로교통 부문이 58.8%로서 중심적인 위치를 점하고 있고, 다음으로 産業經濟 10.2%, 文化體育 8.7% 등의 순위를 보이고 있다.

1995년도 대비 증가율을 살펴보면 공원녹지(307.5%), 사회복지(275.3%), 도시개발(126.0%), 문화체육(124.3%) 등에서 높은 伸張率을 보이고 있고, 일반행정(-34.2%), 보건환경(-17.9%) 부문에서는 오히려 감소하고 있다.

<表 III-17>에는 1997년도 부문별 투자예산이 나타나 있다. 1997년도 투자예산은 전년도 당초예산 대비 15.9%가 증가되었다.

구성비를 보면 道路交通 부문이 59.9%로서 전년도보다 더욱 높은 비중을 점하고 있다. 다음으로 산업경제 10.1%, 문화체육 6.1% 등의 순위를 보이고 있다.

1996년도 대비 증가율을 살펴보면 河川管理(50.6%), 災難管理·消防(42.1%), 社會福祉(28.7%), 環境清掃(22.6%) 등에서 높은 신장률을 보이고 있다.

한편, 문화체육부문(-16.5%)은 아시안게임특별회계의 신설로 인하여 일반회계에서의 투자신장률은 마이너스로 낮게 나타나고 있고, 공원녹지부문(0.1%)도 특별회계로 인하여 일반회계 부문의 투자신장률의 변화가 거의 나타나지 않았다.

<表 III-16>과 <表 III-17>의 분석결과에 의하면 부산광역시 投資豫算은 도로교통 부문에 치중되고 있음을 알 수 있다.

그러한 가운데 사회개발비에 포함되는 공원녹지, 사회복지, 문화체육, 도시개발부문에서 높은 신장률을 보이고 있다.

<表 III-17> 部門別 投資豫算案(1997年 修正豫算)

(단위 : 백만원, %)

| 장 별     | 1997<br>예산안 | 구성비   | 1996    |       | 비 고                 |
|---------|-------------|-------|---------|-------|---------------------|
|         |             |       | 당 초     | 신장률   |                     |
| 계       | 640,006     | 100.0 | 552,122 | 15.9  |                     |
| 도로·교통   | 383,181     | 59.9  | 327,989 | 16.8  |                     |
| 산업경제    | 64,368      | 10.1  | 55,217  | 16.6  |                     |
| 환경·청소   | 36,786      | 5.7   | 30,007  | 22.6  |                     |
| 문화·체육   | 39,365      | 6.1   | 47,162  | -16.5 | 아시아나 특별회<br>계와 분리편성 |
| 공원·녹지   | 15,581      | 2.4   | 15,569  | 0.1   | "                   |
| 사회복지    | 12,688      | 2.0   | 9,860   | 28.7  |                     |
| 도시개발    | 3,570       | 0.6   | 3,001   | 19.0  |                     |
| 하천관리    | 18,580      | 2.9   | 12,334  | 50.6  |                     |
| 재난관리·소방 | 8,013       | 1.3   | 5,640   | 42.1  |                     |
| 일반행정    | 57,874      | 9.0   | 45,343  | 27.6  |                     |

주 : 채무부담 600억원 포함.

자료 : 부산광역시의회 사무처, 『제59회 정기회 회의록(예결·운영위)』, 1996, p. 605.

### 3) 特別會計 歲出構造의 特性

특별회계는 그 성격이 매우 다양하기 때문에 단순한 세출액 대비만으로는 지출의 성격을 파악하기 어렵다. 그러한 한계로 인하여 여기서는 특별회계 부문의 投資部門을 중심으로 지출의 성격을 살펴보기로 한다. 특별회계의 부문별 투자성격을 파악하기 위하여 일반회계의 투자항목과 대비한다.

가) 1996年度 豫算案 : 특별회계 중심의 투자와 사회개발 부문 우세  
 1996년도 특별회계의 당초예산은 전년도의 당초예산에 비하여 4.9%가 감소된 것이다. 특별회계의 전체 투자액은 1조 2,252억 9,700만원으로 전체 투자규모(일반회계+특별회계)의 68.9%에 해당한다(부산광역시의회 사무처, 『예결위회의록』, 1995, p. 361).

<表 III-18>에서는 1996년도 부산광역시 본청 특별회계의 투자비를 일반회계의 투자부문과의 대비하기 위하여 특별회계를 성격별로 재분류하였다. 부산광역시 특별회계는 경제개발과 사회개발 부문으로 구분된다.

부문별 투자비율을 살펴보면 經濟開發 投資 42.2%, 社會開發 投資 57.8%의 구성비를 보이고 있다. 한편 이러한 기준에 따라 1995년도 특별회계의 구성비를 환산하면 경제개발 38.3%, 사회개발 61.7%로 나타나고 있다(부산광역시의회 사무처, 『예결특위회의록』, 1995: p. 361).

이상의 결과를 요약하면 1996년도 부산광역시 투자는 특별회계 중심으로 이루어졌으며, 특별회계 부문의 투자비는 社會開發費가 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 이러한 결과를 전년도에 대비하면 1996년도에는 경제개발비의 비중이 상대적으로 높아진 것이라 하겠다.

<表 III-18> 特別會計의 部門別 投資豫算(1996年 修正豫算案)

(단위 : 백만원, %)

| 일반회계<br>분류기준 | 투자예산의<br>성격 | 특별회계 부문                                    | 투자액<br>(구성비)         |
|--------------|-------------|--|----------------------|
| 계            |             |  | 1,225,297<br>(100.0) |
| 도로·교통        | 경제개발        | 유료도로, 교통사업,<br>항만배후도로 건설                   | 316,102<br>( 25.8)   |
| 산업경제         | 경제개발        | 지역개발기금, 중소기업육성,<br>신호공단조성, 수영정보업무단지        | 200,493<br>( 16.4)   |
| 환경·청소        | 사회개발        | 상수도, 하수도                                   | 195,840<br>( 16.0)   |
| 사회복지         | 사회개발        | 의료보호                                       | 18,465<br>( 1.5)     |
| 도시개발         | 사회개발        | 토지구획, 택지조성, 명지주거단지,<br>금곡·화명택지, 해운대 신시가지건설 | 494,397<br>( 40.3)   |

주 : 투자비에는 채무부담 216억 5천만원 포함.

자료 : 부산광역시의회 사무처, 『제50회 정기회 회의록(예결특위)』, 1995, p. 361 재구성

나) 1997年度 豫算案 : 사회개발비 투자비율 대폭 증가

1997년도 특별회계의 당초예산규모는 전년도 당초예산 대비 10.9%가 증가된 것이다. 특별회계의 투자예산은 1조 3,196억 6,400만원으로 전체 투자규모(일반회계+특별회계)의 67.3%에 해당한다(부산광역시의회 사무처, 『예결위회의록』, 1996 : 600).

<表 III-19>에서는 1997년도 부산광역시 본청 특별회계의 투자비 구성비가 성격별로 구분되어 있다. 부문별 투자비율을 살펴보면 經濟開發 投資費 34.2%, 社會開發 投資費 65.8%의 구성비를 보이고 있다. 이러한 구성비는, 1996년도의 특별회계에서 사회개발비의 구성비가 57.8%인 점을 감안하면, 사회개발비가 큰 폭으로 증가된 것을 나타내고 있다.

<表 III-19> 特別會計의 部門別 投資豫算(1997年 修正豫算案)

(단위 : 백만원, %)

| 일반회계<br>분류기준 | 투자예산<br>성격 | 특별회계 부문  | 투자액(구성비)         |
|--------------|------------|--|------------------|
| 계            |            |  | 1,319,664(100.0) |
| 도로·교통        | 경제개발       | 유료도로, 교통사업,<br>항만배후도로건설                        | 275,882( 20.9)   |
| 산업경제         | 경제개발       | 지역개발기금, 중소기업육성,<br>신호공단조성, 수영정보업무단지            | 175,395( 13.3)   |
| 환경·청소        | 사회개발       | 상수도, 하수도                                       | 248,795( 18.9)   |
| 문화·체육        | 사회개발       | 아시아경기대회  | 230,078( 17.4)   |
| 사회복지         | 사회개발       | 의료보호   | 67,391( 5.1)     |
| 도시개발         | 사회개발       | 토지구획, 택지조성, 명지주거단<br>지, 금곡·화명택지, 해운대신시<br>가지건설 | 322,123( 24.4)   |

주 : 투자비에는 채무부담 1,600억원 포함.

자료 : 부산광역시의회 사무처, 『제59회 정기회 회의록(예결·운영위)』, 1996, p. 600 재구성.

#### 다. 釜山廣域市 歲出構造의 問題點

여기서는 民選團體長 이후의 부산광역시 本廳 당초예산에서 나타나고 있는 주요 문제점을 중심으로 살펴본다.

##### 1) 一般會計 支出構造

###### 가) 道路·交通部門의 偏重 投資

민선단체장 이후의 1996~97년도 부산광역시 일반회계 지출구조의 주요한 특성은 사회개발비의 급격한 신장과 經濟開發費 중 地域經濟開發費의 급격한 신장이라 할 수 있다. 이러한 두 가지 정책방향은 부산시가 당면하고 있는 정책방향과 기본적으로 부합된다. 부산의 경우 지방자치로 인하여 주민의 삶의 질 향상에 대한 욕구가 증대되었을 뿐만 아니라 침체된 지역경제의 활성화도 주요한 과제이기 때문이다.

그러나 <表 III-16>과 <表 III-17>의 부문별 투자예산안에 의하면 부산광역시 가용자원의 60% 정도가 도로·교통부문에 편중되어 있다. 이러한 歲出構造는 부산시민의 삶의 질을 향상시키기 위한 社會開發 부문에 대한 투자에 근본적인 한계가 있음을 시사하고 있다.

이상에 의하면 부산광역시 세출구조의 기본적 명제는 “도로·교통부문에 치중된 투자의 硬直性을 어떻게 해소할 것인가?”라는 것이라 하겠다.

###### 나) 硬直的인 支出構造

부산광역시의 지출항목 중 빠른 변화가 요청되는 경제개발비의 지출내용을 통하여 지출구조의 성격을 살펴보면 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다.

경제개발비는 크게 農水産開發費와 地域經濟開發費로 나눌 수 있다. 먼저 농수산비를 살펴보면, 최근 부산지역에서의 수산업이 차지하는 비중은 계속 낮아지고 있지만 농수산비에 대한 지출은 그대로 유지되고 있다(부산광역시, 『세입세출예산 각목명세서』, 각 연도).

농수산비의 지출항목별로는 농수산물유통구조개선비 및 농수산물도매시장관리비와 어업관리비 및 수산증식비 등을 제외하면 대도시 부산에서 그다지 중요하지 않은 사업들임에도 불구하고 매년 반복되고 있는 실정이다.

지역경제개발비 중 地域開發費의 구체적인 지출세목을 살펴보면, 1991년 이후 세부항목은 거의 변하지 않고 있다(부산광역시, 『세입세출결산서』, 각 연도). 민선단체장 이후 지역경제 회생을 위한 구체적인 사업으로 신용보증조합설립 출연, 지역공동브랜드 및 디자인제품 개발, 중소기업육성 구조개선사업 융자, 産·學·研 공동기술개발 컨소시엄사업 지원 등의 사업이 보이고 있으나, 금액으로 볼 때 상당히 미미한 수준에 불과하다(부산광역시, 『세입세출예산 각목명세서』, 각 연도).

## 2) 特別會計 支出構造 : 都市開發 中心의 社會開發 投資

<表 III-18>과 <表 III-19>에 의하면 민선단체장 이후 특별회계에서 社會開發 部門의 투자비율이 높아져 왔고, 1997년도 當初豫算에서는 사회개발 부문이 65.8%를 점하고 있다. 이러한 결과에 의하면 부산광역시의 사회개발 부문의 투자는 주로 특별회계를 통하여 실현되고 있다고 생각할 수 있다.

그러나 사회개발 부문의 投資內譯을 살펴보면 주로 택지조성이나 주거단지 조성과 도시개발 부문에 치중되어 있고, 주민의 삶의 질과 보다 관련이 큰 청소·환경이나 社會保障에 대한 투자비율은 저조한 편이다.

그 이유는 물론 택지조성이나 주거단지조성사업의 경우 개발이익을 통하여 비용을 회수하거나 재정수익을 얻을 수 있으므로 특별회계로 실현하기 용이하기 때문이다. 따라서 부산광역시의 특별회계부문의 투자에서도 비용의 회수가 불가능한 환경보호나 사회보장 부문에 대한 투자에 한계가 있음을 나타내고 있다.

## 라. 釜山廣域市 歲出運營의 特徵과 問題點

여기서는 부산광역시 세출구조에 관한 기타 문제점과 세출구조와 밀접한 관계를 지니고 있는 운영부문의 문제점을 동시에 고찰한다.

### 1) 不用額으로 인한 豫算管理의 非效率

豫算現額과 支出額을 대비한 결산비율을 통하여 예산관리의 효율성 정도를 평가할 수 있다. 계획과 예산이 일치할 경우 결산비율이 높아지며, 익년도 이월액과 불용액이 많을 경우 결산비율은 낮아진다.

#### 가) 特別會計의 決算比率 低調

<表 III-20>에 의하면 부산광역시 세출예산의 통합회계 결산비율(實際支出額 / 豫算現額)은 73.9%에 불과하여 26.1%에 달하는 불용액 및 익년도 이월액이 발생하고 있다.

금액기준으로도 1991년 6,300억원에 불과하던 것이 1996년에는 약 1조 2천억원으로 높은 증가율을 보이고 있다.

회계별로 보면, 1991~96년 기간 동안 평균 不用額의 80% 정도가 특별회계에서 나타나고 있다. 1996년 말 특별회계의 불용액과 移越額은 통합회계의 85.6%에 달하고 있다. 금액기준으로는 불용액이 2,370억원, 익년도이월액이 1조원에 육박하고 있어 특별회계의 세출예산이 매우 불합리하게 운영되고 있는 것을 알 수 있다.

물론 이렇게 과도한 불용액과 익년도 이월액이 발생하는 주요한 이유는 재산매각수입의 事前計上으로 인한 예산수립 및 확정상의 불확실성이 높기 때문이다. 따라서 이는 부산광역시만의 문제가 아니라 우리나라 공공부문의 전체적인 豫算會計制度의 불합리성에 기인한 점이 크다고 할 수밖에 없다.

<表 III-20> 會計別 不用額 및 翌年度 移越額 推移(決算書 基準)

(단위 : 백만원, %)

|          |       | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | 1995      | 1996      |
|----------|-------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|
| 통합<br>회계 | 익년도이월 | 522,455 | 673,988 | 425,614 | 568,069 | 926,424   | 887,733   |
|          | 구성비   | 31.26   | 24.05   | 16.70   | 19.78   | 25.61     | 20.37     |
|          | 불용액   | 111,374 | 153,751 | 126,902 | 103,755 | 116,817   | 288,218   |
|          | 구성비   | 6.66    | 5.49    | 4.98    | 3.61    | 3.23      | 6.61      |
|          | 익년+불용 | 633,829 | 827,739 | 552,516 | 671,824 | 1,043,241 | 1,175,951 |
|          | 구성비   | 37.93   | 29.53   | 21.68   | 23.39   | 28.84     | 26.98     |
|          | 증가율   |         | 30.59   | -33.25  | 21.59   | 55.28     | 12.72     |
| 일반<br>회계 | 익년도이월 | 82,148  | 116,961 | 106,861 | 145,123 | 157,168   | 118,592   |
|          | 비중    | 15.72   | 17.35   | 25.11   | 25.55   | 16.97     | 13.36     |
|          | 불용액   | 42,791  | 39,888  | 27,159  | 36,916  | 46,632    | 51,045    |
|          | 비중    | 38.42   | 25.94   | 21.40   | 35.58   | 39.92     | 17.71     |
|          | 익년+불용 | 124,939 | 156,849 | 134,020 | 182,039 | 203,800   | 169,637   |
|          | 비중    | 19.71   | 18.95   | 24.26   | 27.10   | 19.54     | 14.43     |
| 특별<br>회계 | 익년도이월 | 440,307 | 557,027 | 318,753 | 422,946 | 769,256   | 769,141   |
|          | 비중    | 84.28   | 82.65   | 74.89   | 74.45   | 83.03     | 86.64     |
|          | 불용액   | 68,583  | 113,863 | 99,743  | 66,839  | 70,185    | 237,173   |
|          | 비중    | 61.58   | 74.06   | 78.60   | 64.42   | 60.08     | 82.29     |
|          | 익년+불용 | 508,890 | 670,890 | 418,496 | 489,785 | 839,441   | 1,006,314 |
|          | 비중    | 80.29   | 81.05   | 75.74   | 72.90   | 80.46     | 85.57     |

주 : 구성비는 예산현액에 대한 비중이며, 비중은 각 항목에 대한 비중임.  
 자료 : 부산광역시 『세입세출결산서』, 각 연도.

나) 地域開發費 不用額의 深化

<表 III-21>에서 1996년도 주요 항목별 결산비율을 살펴보면 사회복지비가 88.3%, 산업경제비 67.5%, 지역개발비 65.5%로 나타나고 있어, 지역개발비의 불용액이 상대적으로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

민선단체장 취임 이후 사회복지비의 결산비율은 다소 증대되었으나 産業經濟費와 地域開發費의 결산비율은 개선의 효과가 나타나지 않고 있다.

이상의 결과는 물론 통합회계 기준이므로 일반회계만을 대상으로 할 경우 세 항목의 결산비율은 모두 높아질 것이며, 그 비율에도 차이가 날 수 있다.

<表 Ⅲ-21> 釜山廣域市 項目別 歲出構造 推移(決算書 基準)

(단위 : 백만원, %)

|       |       | 1991      | 1992      | 1993      | 1994      | 1995      | 1996      |
|-------|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 통합회계  | 예산현액  | 1,671,071 | 2,802,926 | 2,547,925 | 2,872,451 | 3,617,648 | 4,358,874 |
|       | 증가율   |           | 67.73     | -9.10     | 12.74     | 25.94     | 20.49     |
|       | 지출액   | 1,037,243 | 1,975,187 | 1,995,408 | 2,200,576 | 2,574,407 | 3,182,923 |
|       | 증가율   |           | 90.43     | 1.02      | 10.28     | 16.99     | 23.64     |
|       | 결산비율  | 62.07     | 70.47     | 78.32     | 76.61     | 71.16     | 73.02     |
| 사회복지비 | 예산현액  | 104,379   | 135,003   | 182,470   | 242,825   | 279,527   | 278,635   |
|       | 비 중   | 6.25      | 4.82      | 7.16      | 8.45      | 7.73      | 6.39      |
|       | 증가율   |           | 29.34     | 35.16     | 33.08     | 15.11     | -0.32     |
|       | 지출액   | 89,272    | 116,583   | 150,404   | 204,823   | 241,350   | 246,115   |
|       | 비 중   | 8.61      | 5.90      | 7.54      | 9.31      | 9.37      | 7.73      |
|       | 증가율   |           | 30.59     | 29.01     | 36.18     | 17.83     | 1.97      |
| 산업경제비 | 예산현액  | 35,095    | 44,320    | 61,623    | 49,155    | 459,688   | 597,373   |
|       | 비 중   | 2.10      | 1.58      | 2.42      | 1.71      | 12.71     | 13.70     |
|       | 증가율   |           | 26.29     | 39.04     | -20.23    | 835.18    | 29.95     |
|       | 지출액   | 28,992    | 35,237    | 56,145    | 34,531    | 153,727   | 403,207   |
|       | 비 중   | 2.80      | 1.78      | 2.81      | 1.57      | 5.97      | 12.67     |
|       | 증가율   |           | 21.54     | 59.34     | -38.50    | 345.19    | 162.29    |
| 지역개발비 | 예산현액  | 1,146,119 | 2,212,158 | 1,809,972 | 1,943,025 | 2,135,522 | 2,613,373 |
|       | 비 중   | 68.59     | 78.92     | 71.04     | 67.64     | 59.03     | 59.96     |
|       | 증가율   |           | 93.01     | -18.18    | 7.35      | 9.91      | 22.38     |
|       | 지출액   | 563,638   | 1,439,846 | 1,315,092 | 1,348,622 | 1,452,069 | 1,711,118 |
|       | 비 중   | 54.34     | 72.90     | 65.91     | 61.28     | 56.40     | 53.76     |
|       | 증가율   |           | 155.46    | -8.66     | 2.55      | 7.67      | 17.84     |
| 결산비율  | 49.18 | 65.09     | 72.66     | 69.41     | 68.00     | 65.48     |           |

주 : 통합회계 기준임.

자료 : 부산광역시, 『세입세출결산서』, 각 연도.

2) 附加價値의 域外流出 深化

<表 III-22>에는 부산지역 20억원 이상의 官給工事に 대한 부산지역 건설업체의 수주액 및 都給額 비중이 나타나 있다. 부산지역 건설업체가 단독으로 수주하는 비중은 연도별로 상당히 기복이 심하며, 평균적으로 15% 정도의 수주비율을 보이고 있다.

<表 III-22> 釜山地域 建設業體의 地域建設事業 都給比重 推移

(단위 : 백만원, %)

|        | 1991    | 1992    | 1993    | 1994      | 1995    | 1996      |
|--------|---------|---------|---------|-----------|---------|-----------|
| 도급액계   | 574,369 | 944,406 | 746,636 | 1,245,567 | 618,412 | 1,013,672 |
| 공동도급계  | 166,544 | 302,795 | 319,078 | 1,001,228 | 352,626 | 744,047   |
| 부산공동도급 | 63,261  | 111,278 | 104,084 | 342,568   | 128,290 | 225,843   |
| 타지역공동  | 103,283 | 191,517 | 214,994 | 658,660   | 224,336 | 518,204   |
| 부산업체단독 | 134,737 | 67,549  | 205,136 | 94,813    | 185,653 | 131,939   |
| 부산단독비중 | 23.46   | 7.15    | 27.47   | 7.61      | 30.02   | 13.02     |
| 타지역단독  | 273,088 | 574,062 | 222,422 | 149,526   | 80,133  | 137,686   |
| 부산전체   | 197,998 | 178,827 | 309,220 | 437,381   | 313,943 | 357,782   |
| 부산도급비중 | 34.47   | 18.94   | 41.42   | 35.12     | 50.77   | 35.30     |

자료 : 건설협회 부산광역시지회, 내부자료.

부산시 관급공사의 경우, 특히 20억원 이상의 관급건설공사는 주로 주택개발, 도로건설, 공단건설 등 特別會計事業에 의한 것이라 할 수 있으므로 특별회계 건설사업을 중심으로 지역의 부가가치 流出問題<sup>15)</sup>를 살펴보면 아래와 같다.

15) 부가가치 유출액의 계산방법은 실제지출액에 他地域 건설업체의 수주(도급)비율을 곱하여 계산하였다. 물론 이러한 액수 전체가 부가가치가 되는 것은 아니다. 통상 인건비 및 자재비를 포함하여 약 70% 정도가 지출되고 있는 것을 감안하면 실제 부가가치의 역외유출은 이보다 작은 것이다. 그러나 이러한 지출액이 부산에 귀속되는 정도는 극히 미미할 것으로 판단된다.

먼저, 특별회계 전체로는 1991년 1,484억원을 시작으로 1995년까지는 약 5천억원대를 유지하였으나 1996년 말 현재는 1조원을 넘고 있다. 1995년 말을 기준으로 부산시의 지역총생산이 약 23조원을 감한다면 관급공사로 인한 부가가치의 域外流出은 地域總生産의 약 4.3% 정도가 되고 있다고 보아도 될 것이다.

각 사업별로 보면, 1996년 말 현재를 기준으로 부가가치의 역외유출이 가장 큰 사업은 택지조성사업으로 1,930억원에 이르고 있다. 다음 신호지방공단 건설사업 1,438억원, 상수도 건설사업 1,315억원, 항만배후도로 건설사업 1,236억원, 해운대신시가지 건설사업 840억원, 하수도 건설사업 580억원의 순으로 나타난다.

부가가치의 역외이전과 관련된 문제점은 근본적으로 지역건설업체의 경쟁력에 달려 있다. 그러나 지역건설업체의 경쟁력이 취약하고 단기적으로 개선의 소지가 적으므로 세출정책의 과제에 포함시켜야 할 것이다. 특히, 최근에 시작된 부산정보단지 건설사업, 아시아경기대회 관련 사업, 신호지방공단 건설사업 등으로 인해 특별회계의 지출액이 급증하고 있음을 감안하면 문제해결의 필요성이 더욱 커지고 있다.

### 3) 事業期間의 長期化로 인한 事業費 急增

부산광역시 지역개발사업의 큰 문제점 중의 하나로서 投資事業期間의 長期化 및 사업비의 급증에 따른 財政難의 심화를 들 수 있다. 사업의 장기화는 철저한 사전검토 없이 무리하고 성급하게 사업을 시행하는 것이 주된 원인이다. 최근 시행중인 광안대로사업은 대표적인 경우로 잦은 설계변경과 이에 따른 사업비의 증가문제가 야기되고 있다.

<表 Ⅲ-23>에는 사업의 장기화에 따른 사업비의 증가 현황이 나타나 있다. 표에서 광안대로사업의 경우 1992년도에 總事業費가 3,113억원으로 예상되었으나 1995년도에는 공사기간의 연장과 함께 총사업비가 5,534억원으로 증대되었다.

<表 III-23> 主要投資事業의 長期化에 따른 事業費의 增加 現況

(단위 : 백만원, %)

| 사 업 명           | 1992   | 1993   |       | 1994   |       | 1995   |       |
|-----------------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|                 | 총 사업비  | 총 사업비  | 증가율   | 총 사업비  | 증가율   | 총 사업비  | 증가율   |
| 전포로 확장공사        | 120    | 81     | -32.5 | 830    | 597.7 | 1,080  | 800.0 |
| 수영강변 도로건설       | 795    | 2,150  | 170.4 | 2,956  | 271.8 | 2,956  | 271.8 |
| 낙동대교 다대항배후도로 건설 | 1,980  | 4,300  | 117.2 | 4,300  | 117.2 | 4,905  | 147.7 |
| 민락공원개발          | 90     | 90     | -     | 90     | -     | 220    | 144.4 |
| 주경기장건설          | 854    | 854    | -     | 1,398  | 63.7  | 1,753  | 105.3 |
| 종합연수원건설         | 203    | 339    | 67.0  | 372    | 83.3  | 415    | 104.4 |
| 초읍-사직동간 도로개설    | 572    | 456    | -20.3 | 960    | 67.8  | 1,127  | 97.0  |
| 광안대로건설          | 3,113  | 3,303  | 6.1   | 5,911  | 89.9  | 5,534  | 77.8  |
| 전포로-하마정간 도로개설   | 1,670  | 1,738  | 4.1   | 1,915  | 14.7  | 2,840  | 70.1  |
| 은천장강변고가도로건설     | 1,200  | 1,955  | 62.9  | 1,955  | 62.9  | 1,955  | 62.9  |
| 국도 14호선 확장      | 275    | 248    | -9.8  | 405    | 47.3  | 432    | 57.1  |
| 공항로 확장          | 710    | 950    | 33.8  | 1,045  | 47.2  | 1,100  | 54.9  |
| 거제천복개공사         | 155    | 213    | 37.4  | 238    | 53.5  | 238    | 53.5  |
| 동천정비공사          | 160    | 197    | 23.1  | 245    | 53.1  | 244    | 52.5  |
| 동부권농산물도매시장건설    | 626    | 874    | 39.6  | 934    | 49.2  | 934    | 49.2  |
| 덕천로타리-모라간 산복도로  | 408    | 613    | 50.2  | 598    | 46.6  | 598    | 46.6  |
| 시청사건설           | 1,935  | 2,710  | 40.1  | 2,710  | 40.1  | 2,745  | 41.9  |
| 덕천천고지배수로공사      | 187    | 208    | 11.2  | 243    | 29.9  | 243    | 29.9  |
| 명지주거단지 조성사업     | 2,234  | 2,630  | 17.7  | 2,216  | -0.8  | 2,876  | 28.7  |
| 남부하수처리장건설       | 1,400  | 1,309  | -6.5  | 1,720  | 22.9  | 1,730  | 23.6  |
| 거제도(국도7호선) 확장공사 | 781    | 942    | 20.6  | 956    | 22.4  | 932    | 19.3  |
| 만덕로확장           | 120    | 113    | -5.8  | 130    | 8.3   | 138    | 15.0  |
| 시립미술관건설         | 300    | 290    | -3.3  | 342    | 14.0  | 342    | 14.0  |
| 첨단과학연구단지조성      | 6,900  | 6,419  | -7.0  | 5,918  | -14.2 | 7,844  | 13.7  |
| 흑교로확장           | 370    | 480    | 29.7  | 738    | 99.5  | 420    | 13.5  |
| 감천항 배후도로건설      | 1,049  | 1,140  | 8.7   | 1,140  | 8.7   | 1,140  | 8.7   |
| 엄궁지구 택지조성       | 1,148  | 999    | -13.0 | 1,194  | 4.0   | 1,207  | 5.1   |
| 가야로확장(롯데월드구간)   | 708    | 662    | -6.5  | 714    | 0.8   | 711    | 0.4   |
| 동삼2지구 택지조성      | 588    | 545    | -7.3  | 672    | 14.3  | 586    | -0.3  |
| 다대쓰레기소각장 설치     | 219    | 171    | -21.9 | 183    | -16.4 | 218    | -0.46 |
| 다대5지구 택지조성      | 1,282  | 1,185  | -7.6  | 1,307  | 2.0   | 1,273  | -0.7  |
| 해운대신시가가지건설      | 11,536 | 11,976 | 3.8   | 11,724 | 1.6   | 11,288 | -2.1  |
| 소방헬기구입          | 105    | 94     | -10.5 | 94     | -10.5 | 102    | -2.9  |
| 명지IC 건설사업       | 420    | 420    | -     | 260    | -38.1 | 400    | -4.8  |

자료 : 부산시, 『중기재정계획』, 각 연도.

## 4) 不合理한 土地買入制度로 인한 財政難 惡化

현행 지방자치단체의 건설사업에 대한 토지매입시 금융기관에 의한 與信이 금지되고 있는 실정이다. 금융기관 여신운용규정에 의해 부산광역시 시행하는 도로 등 공공시설의 사업비 중 토지보상비에 대하여는 優待金利를 적용받지 못하고 있으며, 높은 이자를 부담하는 지방채 발행에 의한 방법으로 차입하고 있는 실정이다(<表 III-24> 참조).

&lt;表 III-24&gt; 土地買入關聯 地方債發行事業 및 利子追加負擔 現況

(단위 : 백만원, %)

| 사업명       | 발행금액    | 연이율  | 상환기간    | 발행연도    | 이율차이에 의한 추가이자부담액 (1년기준) |
|-----------|---------|------|---------|---------|-------------------------|
| 거제로 확장공사  | 30,000  | 10.0 | 5년거치 일시 | 1993    | 300                     |
| 2군지단 부지매입 | 36,440  | 10.0 | 3년거치 일시 | 1993~94 | 364                     |
| 가야로 확장공사  | 40,000  | 10.5 | 5년거치 일시 | 1994    | 600                     |
| 동서고가로접속도로 | 15,200  | 10.0 | 5년거치 일시 | 1993    | 152                     |
| 해운대신시가지건설 | 50,000  | 10.0 | 5년거치 일시 | 1991~92 | 500                     |
| 계         | 171,640 |      |         |         | 1,916                   |

자료 : 부산광역시, 『부산광역시 시정경영진단』, 1996.

이러한 금융기관 여신운용규정에 의한 여신금지는 불건전한 영업행위를 위한 자금으로 용자되는 것을 방지하려는 것임을 고려할 때, 地方自治團體가 시행하는 도로 등 사회기반시설사업 및 공공을 위한 사업비에까지 여신을 금지하는 것은 상당히 부당하다고 할 수 있다. 따라서 해당부문에 대한 제도적 개선이 시급한 실정이다.

## 5) 公企業의 事業成果 低調

<表 III-25>에는 서울시정개발연구원에서 분석한 6대도시의 공기업 특별회계(도시개발공사, 농수산물공사, 시설관리공단 등)에 대한 歲出

對比 事業收益充當率을 측정한 지표가 나타나 있다.

세출 대비 사업수익충당률이란 영업비용이 순수한 사업수익에 의해 서 얼마나 충당되고 있는지를 알아보는 것으로 특별회계의 사업별 재 정수지 균형의 건전성을 진단해 보는 지표가 된다.

<表 III-25> 歲出 對比 事業收益充當率

(단위 : %)

|     | 1989     | 1990     | 1991     | 1992     | 1993     |
|-----|----------|----------|----------|----------|----------|
| 서 울 | 51.75(4) | 45.44(3) | 17.12(6) | 40.99(5) | 52.91(2) |
| 부 산 | 53.31(3) | 38.57(5) | 37.65(3) | 21.04(6) | 24.83(6) |
| 대 구 | 75.22(1) | 73.54(1) | 56.21(1) | 45.88(3) | 44.71(4) |
| 인 천 | 72.17(2) | 41.40(4) | 53.84(2) | 42.90(4) | 65.20(1) |
| 광 주 | 38.19(6) | 52.75(2) | 30.51(4) | 55.28(1) | 38.26(5) |
| 대 전 | 43.63(5) | 12.09(6) | 22.18(5) | 54.55(2) | 46.13(3) |

주 : 1. 지표 값이 클수록 재정상태가 양호함.

2. 세출 대비 사업수익충당률=(사업수익/세출총액)×100

자료 : 서울시정개발연구원, 『지방정부 재정진단모형에 관한 연구』, 1995.

또한 <表 III-26>에는 사업비용 대비 사업수익충당률이 나타나 있다. 이것으로는 事業收益이 歲出總額에서 차지하는 정도를 분석해 볼 수 있는데, 여기서 세출총액은 특별회계 전체 세출총액 및 사업별 세출총 액을 나타내고 있다.

이상의 표에서 부산광역시 공기업의 세출 대비 사업수익충당률은 1990년 이전까지는 중간 정도의 수준이었으나 1991년 이후 급속도로 악화되고 있는 것을 볼 수 있다. 뿐만 아니라 事業費用 對比 事業收益 充當率도 평균적으로 6대도시 중 최악의 상태를 보이고 있다. 따라서 부산광역시 공기업의 사업수행성과는 6대도시에 비하여 상당히 비효율 적이라고 볼 수 있다.

<表 III-26> 事業費用 對比 事業收益充當率

(단위 : %)

|     | 1989      | 1990      | 1991      | 1992      | 1993      |
|-----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 서 울 | 85.57(5)  | 65.58(4)  | 23.91(6)  | 85.43(3)  | 86.06(3)  |
| 부 산 | 95.87(4)  | 59.41(6)  | 52.52(4)  | 25.10(6)  | 32.76(6)  |
| 대 구 | 133.27(2) | 108.13(1) | 113.28(1) | 88.63(2)  | 116.11(2) |
| 인 천 | 156.79(1) | 61.26(5)  | 78.20(2)  | 68.42(5)  | 167.37(1) |
| 광 주 | 61.18(6)  | 80.71(3)  | 42.69(5)  | 154.55(1) | 64.10(4)  |
| 대 전 | 101.80(3) | 82.58(2)  | 70.43(3)  | 78.22(4)  | 64.09(5)  |

주 : 1. 지표 값이 작을수록 재정상태가 양호함.

2. 사업비용대비 사업수익충당률=(사업수익/사업비용)×100

## IV. 釜山廣域市 財政運用시스템 分析

### 1. 分析對象 및 方法

內發的 發展論에서 중시하는 재정수단을 구사하기 위해서는 재정구조 분석과 함께 재정운용시스템의 분석을 통한 문제점의 파악이 요청된다. 본장에서는 제Ⅲ장에 이어 內發的 發展論이 지향하는 관점에 따라 부산광역시의 재정관련 계획과 세출과정을 분석하고자 한다.

지방재정의 연구대상 영역은 세입과 세출 및 계획과정으로 분류할 수 있다. 그러나 여기서는 이러한 세 가지 영역 중 계획과 세출과정만을 분석대상으로 삼는다.

계획을 중시한 것은 최근 지방재정에서 그 중요성이 높아지고 있을 뿐만 아니라, 본 연구에서는 지방재정개혁의 가장 커다란 정책변수를 발전전략이라고 상정하고 있기 때문이다.

세입과 세출 가운데에서 세출부문을 분석하는 이유는 지방정부 세입의 대종이 중앙정부의 세법체계에 지배되고 있으므로 주어진 세입제도 하에서의 운영시스템 분석을 통해서 얻을 수 있는 전략적 수단이 매우 제한적인 반면 지방세출은 지방정부의 독자적 노력으로 개선시킬 수 있는 여지가 많으므로 내발적 발전전략의 보다 중요한 정책수단으로 활용될 수 있기 때문이다. 세출과정에서는 예산편성과정을 중점적으로 분석하며, 보완적으로 집행과정과 평가과정을 분석한다.

본장에서는 內發的 發展論에서 중시하는 자치재정권, 재정에 대한 주민참여, 예산과 계획의 연계성을 중요한 분석기준으로 삼는다. 아울러 바람직한 예산운영을 위해 불가피하다고 생각되는 추가적 분석기준을 둔다. 그것은 계획과 예산과정에 참여하는 자의 전문성과 책임성이라는

기준이다.

분석대상별 세부적 분석내용과 분석기준은 <表 IV-1>과 같다.

<表 IV-1> 分析對象 및 分析基準

| 분 석 대 상                                    | 분석대상의<br>세부내용 | 분 석 기 준                      |
|--|---------------|------------------------------|
| <계획 : 발전전략><br>○ 중기재정계획 과정<br>○ 주요 투자계획 과정 | 관련법규          | ○ 지방정부의 자주성                  |
|  | 운영과정          | ○ 주민참여 정도<br>○ 참여자의 전문성과 책임성 |
|  | 계획의 성과        | ○ 계획과 예산의 연계성                |
| <세출 : 예산관리><br>○ 예산편성과정<br>○ 집행 및 평가과정     | 관련법규          | ○ 지방정부의 자주성                  |
|  | 운영과정          | ○ 주민참여 정도<br>○ 참여자의 전문성과 책임성 |
|  | 예산의 성과        | ○ 계획과 예산의 연계성                |

분석방법으로는 객관적 자료의 내용분석과 면담방식을 병행한다. 객관적 자료로서는 부산시의회 회의록을 가장 중심적인 분석자료로 삼는다. 그러나 同 회의록에는 시의원들의 질의와 공무원의 답변이 주요내용을 이루고 있으므로 부산광역시의 예산과정을 체계적으로 인식하는데에는 한계가 있다.

그러나 시의원들은 보다 현실적인 문제에 관심을 둔 질의를 하고 있으므로 보다 適實的인 문제점의 파악이 가능할 것으로 여겨진다. 그리고 이러한 체계성의 한계를 보완하기 위하여 연구자의 판단에 의한 내용으로 공무원 면담을 실시하였다. 면담대상 공무원은 투자사업부서와 예산관련부서의 공무원으로 하였다.

그 밖에 관련법규, 부산광역시 세입세출예산결산서, 예산편성지침, 중기재정계획 등이 활용되었다.

## 2. 釜山廣域市 都市發展戰略의 特性과 問題點

부산시의 중기재정계획과 현재 부산시에서 수행중인 주요 투자사업의 계획과정을 분석대상으로 설정하여 주요 특성과 문제점을 도출하였다.

이러한 분석을 위해서 지방의회 회의록 내용분석과 공무원과의 면담을 실시하였다. 지방의회 회의록에서는 1992~97년까지의 예산편성과 관련된 예산결산특별위원회의 정책질의 내용을 분석하였다. 공무원은 전·현직 예산담당공무원과 투자사업부서의 공무원을 대상으로 하였다.

### 가. 中期財政計劃

#### 1) 中期財政計劃의 特性

##### 가) 意義

중기재정계획이란 단년도 예산제도의 제약성을 보완하여 중기(5년)에 걸치는 재정운용정책을 수립하고 이에 따른 재원의 조달 및 배분을 계획함으로써 건전재정 운용을 기하는 제도이다.

1982년부터 정부의 중기재정계획제도 도입·운영에 따라 내무부지침에 의거하여 1982~86년까지 자치단체별 중기지방재정계획을 수립·운영하였으나 실효성이 미흡하여 1987년부터 중단되었다(부산직할시, 「1991 중기재정계획」, p. 3).

그후 지방자치의 실시를 앞두고 1988년에 개정된 지방재정법(제16조)에 따라 지방자치단체의 중기재정계획이 의무화되었다(지방재정법 제16조; 김종희, p. 413).

중기재정계획은 투자심사 및 예산편성의 기초가 된다. 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 지방재정계획과 투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다(지방재정법 제3조 제4항).

##### 나) 釜山廣域市の 計劃樹立 體系(1997年 基準)

- ① 計劃樹立指針 示達<1997년 1월>
- 재정경제원과 내무부가 협의한 계획수립지침을 시달  
(내무부, 「1997 계획수립지침」 p. 75)
  - 부산광역시의 주관부서(예산담당관)는 중앙의 지침을 토대로 부산광역시의 계획수립지침을 작성하여 각 부서에 시달
  - 국가의 상위계획과 중·장기 부산발전계획을 반영함.  
(부산광역시, 「1996계획수립지침」 pp. 6~8)
- ② 投資可用財源의 判斷
- 총 자체세입과 경상지출을 추정함으로써 투자가용재원을 추정
  - 이 경우 예측가능한 모든 변수를 고려하여 정확히 추계하되, 소극적 추계나 무리한 추계로 현실과 괴리되어서는 안됨(내무부, 「1997 계획지침」, p. 16).
- ③ 發展指標 設定 및 投資需要 推計 : 부서별 요구사업 투자심사
- 계획기간중 각 부서별로 지방행정이 추구해야 할 목표를 국가상위계획 및 자체개발계획을 수용하여 지표로 설정(내무부, 「1997 계획지침」, p. 16).
  - 지표에 근거한 각 부서별 요구사업의 심사를 통하여 투자수요를 추계(부산광역시, 「1996 계획수립지침」, p. 6)
- ④ 不足財源 對策 樹立
- 각 부서별로 단위사업비 계상시 적극적이고 구체적인 재원마련대책을 제시하고 이를 토대로 대책 수립
  - 국비지원, 지방채, 민자유치, 경영수익사업 등이 대책에 포함  
(부산광역시, 「1996 계획수립지침」, pp. 12~14)
- ⑤ 財政計劃審議委員會 審議·確定<1997년 2월 말까지>
- 공무원, 지방의회의원, 전문가로 구성된 위원회의 심의를 거쳐 확정(재경원·내무부, 「1995 계획수립지침」, p. 99)
  - 동 위원회는 1995년도 내무부지침시달 이후 구성된 것으로 추정  
(재경원·내무부, 「1995 계획수립지침」, p. 99)

⑥ 地方議會報告 및 內務部 提出

- 주민의 대표기관인 지방의회에 보고
- 내무부는 각 자치단체에서 제출한 계획서를 토대로 전국종합계획을 수립<1997년 3월 10~22일>
- 전국계획을 시·도경제협의회에 상정하고 국무회의에 보고<1997년 4월>
- 계획내용에 의한 국고보조금 신청 등으로 국가예산에 반영 추진<1997년 4월 이후>

2) 關聯法規의 性格

가) 中央政府의 指針에 依據한 形式과 節次

중기재정계획은 1982년부터 1986년까지 내무부지침에 의거하여 지방자치단체들이 운용하였으나, 계획의 실효성 부족으로 폐지된 바 있다.

1989년부터 지방재정법에 의하여 그 운용이 의무화되고 있으나, 아직까지는 중앙정부의 정책과 그러한 정책에 의거한 확일적 지시에 의하여 운용되고 있는 실정이다. 내무부의 중기재정계획 지침상의 절차는 빈번하게 변화였고, 최근의 지침에서는 그 실효성을 보장하기 위한 장치(지방재정계획심의위원회 설치, 「1995 내무부 지침」, p. 99)나 절차의 수정(계획서 작성기간을 2월로 앞당김, 「1997 내무부 지침」, p. 75)이 나타나 있다.

나) 運營過程에서의 地方政府 自律性

중기재정계획의 수립 자체는 중앙정부에 의하여 강제되고 있으나, 중기재정계획의 형성과정과 사업의 우선순위 결정에는 지방정부의 자율성이 보장되고 있다.

부산광역시의 경우 중기재정계획이 의무화되지 않았던 1987~88년간 자체계획에 의거하여 중기재정계획을 수립한 바 있으므로, 계획수립의 주체성도 비교적 높다고 할 수 있다.

## 3) 運營過程의 問題點

## 가) 名望家的 諮問家로서의 外部參與

중기재정계획의 민주성을 높이기 위하여 공무원, 지방의원, 전문가를 포함한 중기재정계획심의위원회의 중간 및 최종적인 심의를 제도화하고 있다. 그러나 계획 자체의 중요성이 높지 않음으로 구성원들에 대한 책임감이 결여되어 있다.

부산광역시의 경우 同 위원회의 운영은 자문기구의 성격이 강하며, 위원회의 구성원 가운데 외부인사의 경우 실질적 심사능력이 있는 사람보다는 지역의 명망가를 중심으로 구성되어 있다. 따라서 계획주무부서가 계획을 주도하고 있으며 실질적인 심의가 이루어지지 못하고 있다.

## 나) 豫算이 아니라는 安易한 態度

중기재정계획의 형식성은 참여자의 태도에서도 나타나고 있다. 중기재정계획의 수립에 참여하는 사업부서와 계획수립부서, 심의위원회구성원 모두 중기재정계획의 내용이 법적 구속력을 지니지 않으며, 예산이 아니라는 생각을 가지고 있는 것으로 밝혀졌다.

책임의식의 결여는 중기재정계획수립과정에서 각 부서간 갈등이 아주 적다는 점에서도 잘 나타나고 있다.

## 다) 事業部署의 企劃力 脆弱

예산부서 공무원의 계속성은 다소 높은 편이다. 그러나 예산부서 공무원의 주된 관심은 총세입과 재정수요를 균형화하는 데 있고, 개별 사업부서의 사업심사에는 능숙하지 못하다.

따라서 사업부서의 사업계획이 부실할 경우 계획수립과정에서의 실질적 심사가 대단히 어렵게 된다. 부산시의 경우 사업부서의 기획능력은 대체로 취약한 것으로 나타났다. 지방의원과 관계전문가의 경우에도 실질적인 전문성이 보장되지 못하고 있다.

## 4) 中期財政計劃의 成果

## 가) 計劃의 形式的 運營

중기재정계획은 투·융자사업의 효율화를 위하여 투자심사의 전 단계에서 이루어져야 하지만, 최근 몇 년간 중기재정계획은 사실상 투자심사과정과 동일한 절차로 진행되어 왔다.

이러한 이유는 부산광역시가 中期財政計劃 자체를 중시하지 않았기 때문이라 하겠다. 그 결과 이를 수립하기 위한 적절한 인력과 시간을 할애하지 않았으므로 중기재정계획을 별도의 절차로 진행시키기 어려웠다.

내무부에서는 1997년도부터 계획과 예산의 연계를 위하여 투자심사에 앞서 계획을 수립할 것을 지시하고 있으나, 시간이 촉박할 뿐만 아니라 부산광역시의 경우 실질적인 인적자원의 변화가 수반되지 못하고 있으므로 기대효과를 거두기 어려운 실정이다.

## 나) 計劃의 統合性 缺如

중기재정계획의 효율성을 높이기 위해서는 시정목표와 구체적 사업과의 유기적인 통일성을 유지해야 한다. 그러나 중기재정계획과정에서 전체적인 체계 속에서 투자의 우선순위가 고려되지 않고 있으므로 동 계획이 의도하는 전체적인 통합성은 떨어진다고 볼 수 있다.

## 나. 主要 投資計劃

부산광역시 투자계획은 중기재정계획과 마찬가지로 기본적으로 상위 계획과 배치되지 않는 범위에서 수립되어야 한다. 개별적 투자사업은 중기재정계획과 연계되어 수립되며, 장차 예산을 수반하게 된다. 여기서는 민선단체장과의 대비를 위하여 관선시장하에 수립된 해운대신시가지 건설, 광안대로, 부산광역시 신청사 사업과 민선시장하에서 최종적으로 결정된 아시안게임 주경기장, 부산정보단지사업을 주요 분석대상으로 하였다.

### 1) 釜山廣域市 投資事業의 概要

해운대신시가지 건설사업은 부족한 택지공급과 주택난 완화, 군사보호구역의 계획적 발전, 사업수익을 통하여 도시기반시설 확충을 목적으로 하였다. 사업규모는 면적 92만 6천평, 주택 3만 3,100호, 인구 12만 명으로 총사업비는 1조 1,976억원(공사 4,948억원 ; 보상 7,028억원)이며, 사업기간은 1991~98년이다. 개발방식은 전면 매수에 의한 민·관 합동 공영개발이며, 1997년 10월 10일 현재 1만 8,867세대가 입주하였다. 同 사업의 문제점으로는 교통수요의 유발로 지하철 2호선의 연장, 광안대로사업의 조기착수를 들 수 있으며, 상가 등의 미분양으로 당초의 사업수익이 미실현되고 있는 점을 들 수 있다.

광안대로 건설사업은 항만물동량의 원활한 수송(부두→경부고속도로)과 수영로 등 교통난 완화, 해운대신시가지 교통량 처리에 목적이 있다. 사업규모는 연장 5,300m(현수교 900m, 접속교 4,400m)이며, 사업비 3,544억원(1992년 현상공모 기준)에 사업기간은 1992~97년(94년 9월 착공)이다. 이 사업의 주된 문제점으로는 설계변경에 따른 공사기간의 연장과 사업비의 폭등, 현수교 건설에 따른 기술적 문제이다.

釜山廣域市 新廳舍는 새로운 청사의 건립으로 시민의 자긍심을 고취시키고 행정정보화에 능동적으로 대처하는 데 목적을 두고 있다. 사업규모는 대지면적 2만 2,954평, 건축 연면적 5만 1,503평이며 사업비는 2,673억 3,500만원이다. 1992년 12월에 착공하여 1998년 1월에 입주하였다. 이 사업의 주된 문제점은 부산광역시의 재정난을 심화시켰다는 점이다.

아시안게임 주경기장은 아시안게임의 성공적 개최와 지역발전을 위한 기반시설 확충에 목적이 있다. 사업규모는 수용인원 6만 2,300석(8만명 수용)의 주경기장과, 수용인원 5천석(1만 5천명 수용)의 보조경기장이다. 사업비는 1,753억원이며, 사업기간은 1993. 11~1999. 12(7개년)이다. 문제점으로는 지역의 편중개발과 교통수요를 유발한다는 점이다.

釜山情報團地 開發事業은 수영비행장 이전 적지에 정보·업무복합단지 건립(2001년 목표)을 건설하는 데 목적을 두고 있다. 사업시행방식

은 별도의 법인을 설립(정보단지개발 주식회사)하여 부산시와 민간업체가 공동 투자한다. 근거법규는 산업입지 및 개발에 관한 법률이며, 개발이익은 부산시에 전액 환수하도록 하였다. 총사업비는 6,716억 원이며, 총분양수입은 8,636억 원으로 예상되고 있다. 문제점으로는 정보단지가 아닌 일반적인 도시개발로 끝날 가능성, 대주주인 민간기업의 개발특혜에 대한 우려, 교통수요의 증대이다.

## 2) 關聯法規의 性格

### 가) 節次와 豫算의 中央政府 依存性

대형 투자사업은 대부분 중앙정부의 승인을 필요로 한다. 해운대신시가지는 택지건설촉진법에 의거하여 조성되었으며, 부산정보단지의 경우 산업입지 및 개발에 관한 법률의 적용을 받게 되었다. 그리고 대규모 투자사업의 경우 대부분이 국고보조로 이루어지고 있다. 따라서 계획수립단계에서부터 보조금의 확보를 위하여 중앙정부의 협조를 구해야 하며, 중앙정부가 규정한 기준과 절차에 따르게 된다.

### 나) 事業推進에 대한 地方政府의 自律性 強化

대형사업의 경우 중앙정부는 일정한 요건을 요구하고 있으나, 그러한 요건을 충족시키는 범위에서 지방정부는 자율적으로 사업계획을 수립할 수 있다. 특히 민선시장 취임 이후 부산시의 사업에 중앙정부는 가능한 허용적인 자세를 보였다. 이러한 현상은 부산정보단지건설과 관련된 국방부의 협조에서도 발견할 수 있다.

부산정보단지는 제3섹터방식으로 개발이 추진되고 있다. 이러한 과정에서 부산시는 내무부의 승인과 간섭을 배제하기 위하여 부산광역시출자지분을 25% 미만으로 하였다.

## 3) 運營過程의 問題點

### 가) 執行部の 主導的 事業推進

부산광역시 투자사업의 사례로 제시된 다섯 가지 사업 중 네 가지는

관선시장하에서 추진되었다. 이들 사업의 결정과정에서는 시장이 실질적인 결정을 한 것으로 나타났다. 광안대로, 신청사, 주경기장 건립과정에서 외부전문가가 참여하는 위원회의 심의과정을 거치지만, 이러한 위원회의 심의는 사업 자체의可否에 대한 결정이 아니라 주로 기술적 검토에 관한 것이 주류를 이루고 있다.

民選市長에 의하여 추진된 정보단지의 경우에도 사전에 집행부가 참여기업과의 협의를 거친 후에 조례제정을 위하여 지방의회의 승인을 구하고자 하였다. 이 과정에서 많은 논란이 제기되어 동 사업과 관련된 조례의 제정에 약 8개월의 기간이 소요되었다. 만약 사전에 지방의회간부와 충분한 협의를 진행하였다면 그러한 소모적인 논쟁은 나타나지 않았을 것으로 보인다.

#### 나) 計劃立案者에 대한 責任確保 裝置 不在

부산광역시 투자계획의 주된 참여자는 市長과 高位公務員이다. 관선시장에 비하여 현재의 민선시장은 주민의 직접적인 정치적 책임을 지게 되므로 책임성이 높다고 보아야 한다.

그러나 고위관료의 경우 계획입안에 대한 책임을 묻는 제도적 장치가 결여되어 있고, 사업의 낭비와 비능률에 대한 문책사례가 없는 점을 미루어 볼 때 그 책임성이 약하다고 보여진다.

#### 다) 計劃立案部署 公務員의 專門性 脆弱

대규모 도시개발 사업에서 사업비 책정과 공사기간의 추산에 대한 실패사례가 빈번하게 나타나고 있다. 이러한 점에서 볼 때 부산광역시의 투자계획을 입안하고 집행하는 공무원의 전문성은 높지 않은 것으로 보여진다. 이러한 이유로는 전문직 공무원의 충원부족과 고위간부의 빈번한 순환보직으로 인한 실무자에 대한 통제력 상실을 들 수 있다.

### 4) 投資事業의 成果

#### 가) 財政需要에 대한 體系的 檢討 缺如

해운대신시가지 건설로 인한 광안대로와 지하철 2호선의 조기연장은

신시가지가 가져온 재정수요이다. 특히 광안대로의 건설에는 신시가지 건설이 주된 계기로 작용하였다. 아시안게임 주경기장은 착공 직전에 부산시의회를 중심으로 새로운 대안(울속도)이 강력하게 대두되었으나 민선단체장 선출 전에 이미 설계용역이 완료되었으므로 계획의 일관성에 따라 그대로 착공되었다. 그러나 장기적인 관점에서 볼 때 결코 바람직한 선택이라고 보기 어렵다.

나) 技術的 檢討의 不充分으로 인한 事業의 不實과 財政需要 增大

광안대로 사업은 신시가지 교통소통을 위해 제기된 사업이지만, 사업 시행의 결정을 시장이 단독으로 결정한 후 그 절차를 관계기관으로 하여금 수립하게 하였다. 그리고 사업부서에서도 충분한 설계기간을 거치지 않고 착공함으로써, 기술적 난관과 설계변경으로 인한 공사비의 대폭적인 증대를 초래하였다.

다) 無理한 投資計劃

부산광역시는 최근 몇 년 동안 재정규모에 어울리지 않는 대형사업을 동시에 추진해 왔다. 이러한 사업의 무분별한 실시는 오히려 도시기능을 마비시키고, 공사기간의 지연에 따른 누적적인 공사비의 증액, 부실공사로 이어지게 된다.

### 3. 釜山廣域市 豫算管理의 特性과 問題點

지방정부의 세출과정은 예산과정으로 집약된다. 地方政府의 豫算過程은 編成, 審議, 執行, 決算의 네 단계로 구분된다. 여기서는 이러한 과정 가운데에서도 예산편성과정을 중심으로 하여 부산광역시의 예산관리상 문제점을 분석한다.

이러한 분석을 위해서 전술한 도시발전전략의 분석에서와 같이 지방의회 회의록 분석과 공무원을 대상으로 한 면접을 실시하였다.

## 가. 豫算編成過程의 特性和 問題點

### 1) 釜山廣域市 豫算編成過程

#### 가) 豫算編成 基本指針 示達

지방자치단체의 예산편성 기본지침은 내무부장관이 관계 중앙행정기관장의 의견을 들어 작성한 다음, 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 시달한다(지방재정법 제30조 제4항).

한편, 부산광역시의 기획관리실장은 회계연도 개시 100일 전까지 예산편성기본방침을 작성하여 산하기관에 시달한다(부산광역시 재무회계규칙 제8조).

#### 나) 豫算要求書 提出

각 실·국·과장은 예산편성방침을 토대로 지정된 기일까지 익년도 요구조서를 작성하여 예산주관과에 제출해야 한다. 세입예산은 세입주관과의 과장과 실·국장의 합의를 받아 제출하여야 한다.

#### 다) 中期財政計劃과 投·融資審査

지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 중기지방재정계획과 투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 반영해야 한다(지방재정법 제30조, 내무부, 「1997년도 지방자치단체 예산편성기본지침」, pp. 23~27).

중기재정계획에 반영된 사업을 대상으로 투·융자심사를 거쳐 결정된 사업에 한하여 예산을 편성하며, 중기재정계획에 반영되지 않거나 투·융자심사를 거치지 않은 사업의 예산편성은 법령위반사항이 된다.

심사는 중기재정계획에 반영된 사업을 대상으로 투자심사위원회의 구성을 통한 전문적 심사와 지역주민, 지방의회의 공개 등을 통해 주민의 의견을 수렴해야 한다.

#### <추진절차>

- 투·융자심사방안 제시(내무부) : 전년도 2월
- 주요사업자체심사 : 전년도 3~4월
- 중앙심사대상 사업심사 : 전년도 4월

○ 심사결과 예산반영 : 전년도 5월 이후

\* 각 실·국의 예산요구서에는 자기부서와 관련된 사업의 심사결과를 반영함.

라) 豫算의 査定

예산주관부서(예산담당관)는 요구자의 설명을 청취한 후 단체장의 시정방침, 재정상황, 사업의 효율성 등을 검토하여 종합적인 사정을 한다. 이때 의회사무처, 실·국·과·소장의 설명을 들어야 하며, 세입을 증액 조정할 필요가 있을 경우에는 세입주관과장의 의견을 들어야 한다.

예산사정시에는 경상사업비와 투자사업비를 구분하여 작업한다(투자사업의 경우 사전에 투·융자 심사를 거침).

마) 豫算案의 作成

예산주관부서는 지방자치단체장의 최종 예산사정결과를 정리하여 예산안을 작성하고, 이를 각 실·국에 배부한다.

각 실·국은 예산설명자료를 작성하여 예산주관부서에 제출하여야 하며, 예산주관부서에서는 의회 본회의 및 예산결산특별위원회 제안설명자료를 준비하여 장의 결제를 받는다.

## 2) 關聯法規의 性格

부산광역시의 예산관리와 관련된 주요한 법규로는 지방자치법 제118조(예산의 편성 및 의결), 지방재정법 제30조(예산의 편성), 지방자치단체 예산편성지침(내무부), 부산광역시 재무회계규칙을 들 수 있다(부산광역시 지방공무원교육원, p. 78). 이들 중에서도 내무부의 예산편성지침이 실질적으로 중요한 기능을 수행하고 있으므로 여기서는 이것을 중심으로 예산관련 법규의 특성(주민 주체성과 경제적 효과성)을 파악하고자 한다.

가) 豫算編成方式의 中央政府 依存性

지방자치의 실시와 함께 내무부의 예산편성지침이 지방자치단체의 재정적 자율성을 침해하는 커다란 요인이라는 점이 제기되어 왔다(조창현, pp. 291~293). 내무부의 예산편성지침에 의거하여 작성되는 예산

은 전년도 예산과 공무원수 및 물가상승률에 따라 기계적으로 편성되므로 전년도 답습 내지 점증주의적 경향을 탈피하기 어렵다(김 철·신해룡, 1990, pp. 277~278).

내무부에서는 지방재정의 자율성을 높이기 위하여 1996~97년도 예산편성지침에서 예산편성방식과 집행상의 자율성을 높이려는 시도를 해오고 있다(내무부, 「1996년도 지방자치단체 예산편성 기본지침」, p. 10, 1997년 3월).

그러나 이러한 예산편성지침은 여전히 명령적 효력을 지니는 것으로 해석되고 있으므로(내무부, 「1997 지침」, p. 8) 지방정부의 재정자율성을 근원적으로 저해하는 요인이 되고 있다.

#### 나) 資源配分에 있어서의 地方政府 自律性

지방정부는 내무부의 예산편성지침에 의거하여 국가의 정책방향과 예산편성방식에 따라 예산을 편성해야 하지만, 그러한 범위 내에서 자원을 배분하는 것은 비교적 폭넓은 자율성을 지닌다. 지방정부가 준수해야 할 국가정책은 상당히 포괄적으로 제시되고 있으므로 지방정부로서는 개별사업의 선택과정에서 엄격한 제약을 받지 않는다는 점이다. 특히 가용재원을 토대로 한 투자사업의 선정에 있어서는 비교적 폭넓은 자율성을 누린다고 하겠다.

### 3) 運營過程의 問題點

예산편성과정은 중기재정계획과 투·융자심사과정과 달리 직접적으로 예산과 연계되어 있으므로 예산과정에서 매우 중시되고 있다. 동시에 참여자들도 매우 큰 관심을 표명하게 된다. 부산광역시의 예산과정의 주요 문제점은 다음과 같다.

#### 가) 執行部 中心의 閉鎖的 豫算編成

예산과정의 핵심이 되는 예산편성 절차는 철저하게 집행부 중심으로 이루어져 있다. 때로 비공식적인 채널을 통해서 이해관계자들이 예산주관 부서에 로비를 하는 경우도 있으나 그러한 것은 공식적인 절차가 아니다.

주민 주체적인 예산편성이 되기 위해서는 최소한 예산안의 주요내용이 지방의회의 심의과정에 들어가기 전에 언론과 지방의회의 해당 상임위원회에 고지되어야 하는데, 부산광역시의 예산편성과정에서는 그러한 절차마저 이루어지지 않고 있다.

#### 나) 團體長을 통한 事前的 豫算 內諾

부산광역시 예산편성의 일반적인 관행은 사업부서장이 미리 특정사업에 대하여 단체장의 사전승인을 얻은 후에 예산부서에 예산을 요청한다는 점이다. 이러한 관행이 가능한 것은 사업부서장이 예산담당부서장에 비하여 그 위상이 높기 때문이라 할 수 있다. 그 결과 예산부서내에서의 체계적인 사업우선순위에 따른 예산편성보다는 부서 이기주의와 정치적 요인에 의한 투자사업의 결정이 나타날 가능성이 높다.

#### 다) 豫算企劃에 대한 責任性 缺如

예산의 효율화를 위해서는 기본적으로 계획과 예산이 연계되고, 각 사업부서가 정확한 사업계획을 수립해야 한다. 그러나 현행 예산운영체계에 의하면 계획은 참여자 모두에게 심각한 관심사가 되지 못하고 있고, 사업부서의 계획의 실패에 대해서는 책임을 묻는 제도적인 장치가 마련되어 있지 않다.

#### 라) 事業部署 公務員의 企劃力 不足

중기재정계획과 마찬가지로 예산편성과정에서의 각 사업부서의 기획 능력과 예산사정담당자의 전문성은 높게 평가되지 않고 있다. 이를 위해서는 담당자에게 책임감과 유인을 제공하고 지속적인 교육·훈련을 실시해야 한다.

현재 우리나라에는 공무원이나 학계를 불문하고 예산관련 전문가가 대단히 적다. 이러한 상황에서 예산의 전문성을 높이기 위해서는 조직적으로 예산관련 공무원을 선진국에 파견하여 지식을 습득할 필요가 있으나, 부산광역시를 포함한 지방정부에서는 그 사례를 보기 어렵다.

#### 4) 豫算編成의 成果

##### 가) 計劃과 豫算의 連繫性 缺如

중기재정계획은 예산편성의 기본적 틀로서 활용되어야 장기적 시계의 계획과 단기적 예산이 유기적인 통일성을 지니게 되고 자원배분의 효율성을 높이게 된다. 그러나 중기재정의 형식적 운영과 빈번한 수정으로 예산과의 연계성을 저하시키고 있다.

##### 나) 政治的 決定으로 인한 合理性 低調

부산광역시의 예산편성과정에서는 경제적 합리성을 높일 수 있는 여지가 많다고 평가되고 있다(부산광역시 K과장). 이러한 원인은 예산편성과정이 예산부서의 경제적 합리성 분석을 바탕으로 이루어진다고보다 단체장을 중심으로 정치적으로 결정되는 경향이 높기 때문이다.

그 밖에 예산과 관련된 사업의 기획에 대한 책임성과 전문성의 부족, 내무부 예산편성지침으로 인한 비효율 등이 예산편성과정의 효율성을 떨어뜨리는 요인으로 작용한다.

#### 나. 豫算執行과 評價過程의 特性和 問題點

##### 1) 關聯法規의 性格

##### 가) 合法性 追求를 위한 中央政府의 統制

예산의 집행과 평가과정도 예산편성과정과 마찬가지로 지방재정법과 예산편성지침 등의 법규를 준수하여야 한다. 우리나라의 예산체도는 통제 중심의 예산체계를 지니고 있으므로 합법성 추구를 위한 측면에서 중앙정부는 강한 통제력을 행사하고 있다.

##### 나) 效率性 追求를 위한 地方政府의 自律性

일반적으로 집행과정은 중앙정부의 예산과정에서도 집행부의 재량의 여지가 높다고 인식되고 있다(배득중, p. 374). 지방정부의 예산과정에서도 합법성을 유지하면서도, 어떠한 방식으로 예산을 집행할 것인가에

평가과정은 크게 합법성 평가와 효율성 평가로 나눌 수 있다. 합법성 평가는 엄격한 법적인 통제하에 이루어지므로 지방정부의 재량의 여지는 매우 적다 하겠다. 그러나 효과성 평가는 중앙정부가 엄격히 강제하고 있지 않으므로 그 운영방식에 있어서 지방정부는 높은 자율성을 지닌다.

## 2) 運營過程의 問題點

### 가) 執行部 中心의 閉鎖的 豫算執行과 評價

부산광역시의 예산집행과 평가과정에는 지방의회의 행정사무감사와 결산승인, 국정감사를 제외하고는 외부의 참여가 이루어지지 않고 있다. 이러한 과정은 주로 예산의 합법성 추구를 위한 최소한의 절차에 불과하다.

집행의 효과성을 높이기 위해서는 집행과정에서 의회와의 유기적인 협조가 바람직하며, 평가과정에서 의회 및 외부전문가의 활발한 참여가 필요하지만, 부산광역시의 예산집행과 평가과정에서는 그러한 참여가 이루어지지 않고 있다.

### 나) 執行結果의 評價와 環流裝置 缺如

공무원의 책임성과 전문성은 예산집행에 대한 체계적 평가와 비효율에 대한 책임을 묻는 제도적 장치 속에서 가능하다. 부산광역시의 평가는 회계검사를 통한 합법성 평가가 중심을 이루고 있으며, 효율성의 평가는 물론 그것에 근거하여 책임을 물을 수 있는 제도적 장치가 不備되어 있다.

1997년 현재 부산광역시의 사업결과에 대한 평가기관은 감사실, 기획관 소속 확인평가계, 각 사업부서의 자체평가기관(주무국 주무과) 등으로 분산되어 있고 평가목적도 다르다.

### 3) 豫算執行과 評價의 成果

#### 가) 目標指向的 評價의 不在

예산의 효율적 집행을 위해서는 목표를 중심으로 한 체계적 평가가 이루어져야 한다. 부산광역시에서는 집행결과에 대한 합법성 평가는 비교적 잘 이루어지고 있으나, 사업의 효과성 평가는 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

#### 나) 豫算執行의 效率性 低下

예산집행과정에서 집행부는 비교적 많은 재량을 지니고 있으므로 목표 중심의 효과성 평가가 체계화하지 못할 경우 비효율적 예산집행이 이루어질 가능성이 대단히 높다. 부산광역시의 경우 대형사업의 공사비 계상과 부실시공, 기금운용, 공사와 공단의 방만한 운영 등에서 비효율성이 지적되고 있으며, 공사와 용역의 발주과정에서는 불법성의 소지마저 보이고 있다(부산광역시의회 회의록, 제18회 제2차, p. 29).

## V. 釜山廣域市 財政改革 方向

### 1. 釜山廣域市 財政改革의 課題

부산광역시의 재정개혁 방안을 제시하기 위해서는 먼저 개혁의 과제가 제시되어야 한다. 이러한 과제는 제 III, IV장의 분석결과에서 나타난 문제점을 통해서 발견할 수 있다. 이하에서는 먼저 부산광역시의 내발적 발전경향을 살펴보고, 內發的 發展論의 관점에 입각하여 부산광역시가 직면하고 있는 재정개혁과제를 검토한다.

#### 가. 釜山廣域市의 內發的 發展傾向과 理論的 適實性

內發的 發展論에 의하면 지방재정의 구조와 운영시스템은 자치적 참여의 극대화, 자율적 계획권의 확립, 자주적 재정권의 확보를 원칙으로 하고 있다. 그리고 이러한 관점에서 추진되어야 할 지방재정 개혁의 보다 구체적인 방안으로는 지방재정의 공개, 계획과 예산편성에의 주민참여, 재정정책과 산업정책의 적합성, 자치능력 향상을 위한 재정에 관한 학습기회의 확충, 지방자치단체의 起債自主權의 확립, 광역과 기초자치단체 사이의 수평적 재정조정제도 확립, 지역산업 진흥을 위한 지역자금의 환류 등이 제시되었다.

부산광역시의 도시계획과 재정구조 및 운용시스템 분석에 의하면 內發的 發展論이 상정하고 있는 개혁적 내용들이 계획의 수립과 세출과정에서 부분적으로 나타나고 있다. 민선단체장 이후 나타나고 있는 구체적인 변화는 다음과 같다.

첫째, 計劃에 대한 自主性의 向上이다. 부산광역시의 중기재정계획과

주요투자계획의 수립에 있어서는 절차적 측면에서 중앙정부의 통제하에 놓여 있으나, 실질적인 운영과정에서 지방정부의 자율성은 비교적 높다. 특히 민선단체장 이후 도시발전계획과 투자계획을 중심으로 한 지방정부의 계획권은 보다 신장되고 있다. 이러한 사실은 최근 부산광역시에서 자주적으로 수립한 도시장기발전계획인 「스마트 21」에서 잘 나타나고 있다.

둘째, 計劃過程에서의 參與의 擴大이다. 전술한 「스마트 21」에는 부산지역의 교수, 사회단체대표, 전문가, 지방의원, 공무원이 공동으로 참여하였으며, 이 과정에서 부산시 당국은 어떠한 지침도 제시하지 않고 분과별 위원들의 자율적인 판단에 따라 계획이 수립되게 하였다.

셋째, 地域中核産業의 育成을 위한 計劃과 試圖가 나타나고 있다. 최근 완성된 부산광역시의 도시기본계획 및 부산경제중장기발전계획과 중기재정계획 등에서는 지역경제발전을 위한 중핵사업의 육성에 대하여 비교적 뚜렷한 구상을 두고 있다. 이러한 계획과 축을 같이 하여 삼성승용차의 유치와 부산정보단지개발주식회사의 설립이 실현되었고, 현재는 선물거래소의 유치가 추진되고 있다.

넷째, 歲出構造에서 內發的 發展的 變化가 나타나고 있다. 민선단체장 이후 사회보장비의 증대와 지역경제개발비의 높은 신장은 삶의 질 향상과 지역경제의 활성화를 위한 지출구조의 변화라는 점에서 내발적 발전의 방향과 일치하고 있다. 그리고 지역경제발전을 위한 지역경제개발비의 세부적 지출항목의 변화 역시 새로운 변화의 추세에 부응하는 것이라 하겠다.

다섯째, 歲入部分에서는 地方債 發行에 있어서의 實質的인 自律性이 向上되었다. 민선단체장 이후 내무부가 규정하고 있는 지방채의 발행요건은 근본적으로 변화하지 않았지만, 민선단체장의 위상이 높아짐에 따라 내무부의 지방채 발행에 대한 심의에 있어서 지방정부의 의견이 존중되고 있는 경향이 나타나고 있다.

이상과 같이 민선단체장 이후 부산광역시에서는 內發的 發展論이 지

향하는 개혁적 경향이 이미 부분적으로 나타나고 있다. 이러한 이유는 內發的 發展論이 기본적으로 지방분권과 주민자치에 이론적 토대를 두고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 즉 민선단체장 선출 이후의 지방자치 강화현상은 자연스럽게 內發的 發展論이 추구하는 방향과 부분적인 일치현상을 가져왔던 것이다. 따라서 본 연구의 이론적 틀로 제시된 內發的 發展論은 부산광역시의 지역개발이론으로서의 적실성을 충분히 지니고 있다고 하겠다.

#### 나. 釜山廣域市 財政의 問題點

內發的 發展論의 관점에서 볼 때 부산광역시의 재정구조 및 운영시스템분석에서는 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다.

##### 1) 財政構造分析에서 提起된 問題點

釜山廣域市 歲入構造上 제기된 問題點으로서 본청 중심의 재정운용, 지역경제력의 약화로 인한 세수의 둔화, 중앙정부에 대한 세입의존성 증대, 불안정한 세외수입구조, 지방채의 증대와 구조적 취약성이다. 그리고 세입관련 제도 및 운영상의 문제점으로서 세입의 중앙의존적 구조, 지역개발세의 한시성, 지방채 징수율의 지속적 감소 등이 제기되었다.

歲出構造의 問題點으로는 일반회계의 도로·교통부문에 대한 편중투자, 경제개발 부문의 경직적인 지출구조, 특별회계에서의 도시개발중심의 투자문제가 제기되었다. 세출운영과 관련해서는 불용액으로 인한 예산관리의 비효율, 부가가치의 역외유출 심화, 사업기간의 장기화로 인한 사업비의 급증, 공기업의 사업성과 저조 등이 나타났다.

한편, 制度的 問題點으로는 조세법률주의, 지방채 발행에 대한 규제와 예산편성지침의 강제성이 나타나고 있다.

## 2) 財政運用시스템 分析에서 提起된 問題點

중기재정계획의 성과에 대해서는 계획의 통합성이 결여된 것으로 밝혀졌으며, 그 원인으로서서는 참여자의 전문성과 책임의식의 부족 현상이 지적되었다. 부산시의 주요투자계획의 문제점으로는 사업의 부실과 사업비의 증대를 들 수 있으며, 그 원인으로서서는 집행부 주도의 성급한 사업추진, 계획입안자에 대한 책임확보장치 결여, 참여자의 전문성 부족이 지적되었다.

예산편성과정에서도 계획과 예산의 연계성 부족으로 인한 합리성의 저조가 주요 문제점으로 나타났으며, 그러한 원인으로서는 집행부 중심의 폐쇄적 예산편성, 단체장을 통한 사전적 예산 內諾, 기획에 대한 책임성과 전문성 부족이 지적되었다.

예산의 집행과정에서는 공사의 부실 시공, 공사·공단의 방만한 운영, 용역 발주의 불합리성 등의 문제점이 지적되었다. 이것의 원인은 집행부 중심의 폐쇄적 예산집행과 집행결과에 대한 평가장치가 결여되었기 때문인 것으로 나타났다.

한편, 재정구조분석과 재정운용시스템분석에서 나타난 문제점으로서 는 지방정부의 자율성을 제약하는 제도적 요인도 부분적으로 작용하는 것으로 나타났다. 그러한 경향은 특히 예산편성과 세입부분에서 강하게 나타나고 있는 것으로 밝혀지고 있다.

### 다. 內發的 發展論的 觀點에서의 財政改革 課題

부산광역시의 內發的 發展論的 傾向性에도 불구하고, 內發的 發展論이 지향하는 방향과 부산광역시 재정에서 나타난 문제점을 대비하면 다음과 같은 재정개혁과제가 도출될 수 있다.

첫째, 地域經濟政策과 財政政策의 連繫性 擴大를 위한 재정정책전략의 수정이다. 부산광역시는 지역경제력이 약화되어 가고 있으나 세출구조에서 도로·교통부문에 대한 편중투자 현상이 계속되고 있다. 민선단

재정 이후 산업경제비의 지출내역에 다소간의 변화를 보이고 있지만 그 액수는 미미하므로 산업경제비의 전반적인 지출구조는 다분히 경직적인 편이다. 뿐만 아니라 부가가치의 역외이전을 심화는 지역자금의 역외유출과 밀접한 관련이 있으며, 지역경제와 재정정책과의 연계에 대한 필요성을 더욱 커지게 한다.

둘째, 계획과 예산과정에서 住民參與와 財政分權化가 促進되어야 한다. 부산광역시의 계획과정은 집행부 주도적이며, 예산편성과 집행 및 평가과정에서도 주민의 참여가 결여되어 있다. 참여의 확대를 위해서는 재정정보의 공개와 재정에 대한 학습기회의 확충이 불가피하다. 그리고 재정운용은 광역자치단체 중심적이다. 재정분권화를 통한 기초자치단체의 재정력 강화는 주민의 행정수요를 더욱 잘 반영할 수 있게 하고, 동시에 주민참여를 촉진하게 된다.

셋째, 자주적 재정권을 위한 歲入體系의 改善이다. 부산광역시의 경우 자주계획권은 비교적 확립되어 있다고 하겠다. 그러나 세입구조는 근본적으로 중앙정부 의존적이며, 지방세와 국고보조금 및 지방채 발행에 있어서 중앙의존도가 특히 높은 편이다. 자주적 세입체계의 확립을 위해서는 제도적 개선이 수반되어야 한다.

넷째, 豫算管理의 效率化이다. 예산관리의 효율화는 內發的 發展論에서 직접적으로 거론되는 정책변수가 아니지만 지역계획의 효과적인 수행을 위해서는 계획과 예산과의 연계가 불가피하다. 부산광역시의 예산과정에서는 계획과 예산의 연계성 부족과 집행과정의 비능률, 성과평가의 결여와 같은 문제점이 노출되고 있다. 예산관리의 효율화를 위한 과제로서는 참여의 확대와 책임성 확보가 대단히 중요한 것으로 나타났다. 예산관리의 효율화를 위해서는 예산과정에서 나타나는 중앙정부의 규제도 제도적으로 개선되어야 한다.

## 2. 財政政策 戰略의 修正

부산시 재정의 정책목표는 지역경제 발전의 측면에서 볼 때 그 목표가 불분명하다. 부산시 재정의 목표는 오직 주어진 자원을 가지고 부문적으로 최대한 효율적으로 배분하는 것으로, 특히 거시적인 측면에서 지역경제발전과 관련된 뚜렷한 전망을 가지고 있지 않다. 이는 지방재정의 기능을 주로 자원배분기능에 한정하고 있기 때문이다. 따라서 재정정책전략의 수정은 內發的 發展論의 시발점이 된다.

재정정책의 운용에 있어서 지방정부는 상당한 자율성을 지니고 있으므로 재정정책전략의 수정은 부산광역시가 자율적으로 추진할 수 있는 정책수단이 된다.

### 가. 地域經濟發展과 財政政策 手段의 連繫

지역의 세출과 세입정책은 지역경제와의 맥락에서 운영되어야 한다. 지역경제에 대한 재정정책수단의 유효성을 확보하기 위해서는 먼저 세입과 세출에 따른 경제성 분석이 수반되어야 한다.

이를 위해서는 부산시의 세입·세출이 지역 내의 고용, 소득의 배분, 물가 등의 경제변수에 미치는 효과를 엄밀히 분석할 필요가 있다. 세입과 세출분석에는 총체적 분석은 물론 세입과 세출의 성격에 따른 분석이 포함되어야 한다. 이러한 분석을 토대로 산업정책을 수립할 필요가 있다.

최근 부산시는 중소기업을 지원하기 위하여 산하에 중소기업지원센터를 신설하였고, 중소기업신용보증조합과 공동브랜드 판매회사를 설립하고 국제종합전시장 기공 등의 의욕적인 활동을 보이고 있다. 이러한 사업구조의 변화는 내발적 발전전략의 관점에서 바람직한 사업의 선택으로 보인다.

그러나 釜山廣域市の 財政構造分析에 의하면 산업경제의 발전을 위

한 지역경제비의 비중과 투자비율은 낮은 편이다. 따라서 사업비의 구조변화에도 불구하고, 그 규모의 취약성으로 인하여 지역경제의 활성화에 미칠 수 있는 영향은 제한적이다.

따라서 지역경제와 재정수단의 연계를 위해서는 무엇보다 산업연관 분석을 토대로 한 산업정책의 수립과 그 수단의 효과성 확보를 위한 재정규모의 확대가 요청된다.

#### 나. 地域住民 主體的 發展戰略

부산시의 경우 지역경제의 발전을 위하여 삼성승용차를 유치하였고 부산정보단지 등으로 외부자본을 유치하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이러한 와중에서 거대 유통업체(롯데백화점, 현대백화점)가 도심으로 진출함에 따라 토착 유통업체인 태화백화점 등이 도산하는 등의 문제점을 유발하였다.

이와 같은 문제점은 內發的 發展論이 상정하고 있는 지역주민 중심의 발전전략을 도외시한 결과라 할 수 있다.

지역경제의 효과적인 발전을 위해서는 산업연관효과가 높은 地域中核事業의 育成이 요청된다. 그러나 이 경우에도 지역기업의 육성을 중심으로 하되 외래형 대기업의 경우 지역경제에 대한 기여도를 높일 수 있는 기업을 선별적으로 유치해야 할 것이다. 그리고 현재 부산시가 추진중인 대규모 산업단지 조성방식은 경기의 변화에 따른 실패의 위험성을 다분히 내포하고 있다. 장차 지역중소기업을 중심으로 하는 경영혁신을 우선적인 과제로 삼아야 할 것이다.

한편, 지역주체적 발전을 위해서는 그 전제로서 지역인력의 질을 높여야 한다. 현재 부산시는 정보인력단지의 설립 등을 통하여 인력개발과 관리에도 관심을 기울이고 있으나(부산광역시, 『부산시보』, 1997. 10. 9), 이러한 분야에 대해서는 아직 관심이 적은 편이다.

#### 다. 需要管理型 財政運用

재정을 통한 공공서비스의 공급은 한계가 있으므로 財政投資를 供給 중심에서 需要管理 중심으로 변화시켜야 한다. 도시계획단계에서부터 개별적인 정책에 이르기까지 최종적인 재정수요를 염두에 두어야 한다. 부산시에서도 교통부문에서 교통영향평가 등을 통하여 부분적으로 수요억제정책을 실시하고 있으나, 부산시의 전반적 영역에서 재정수요 감소를 위한 체계적인 노력을 기울여야 한다.

해운대신시가지의 경우 새로운 교통수요를 유발함으로써 지하철 2호선의 연장, 광안대로사업의 조기착공과 같은 새로운 재정수요를 유발하였다. 교통수요를 사전에 제거하기 위해서는 대규모 주거지의 합리적인 선정, 교육 및 편의시설의 분산, 주변도시와의 적절한 역할분담이 요청된다. 따라서 현재 부산시를 몇몇의 1개 都心과 5개 副都心圈으로 나누어 개발을 추진하고 있는 부산광역시의 도시기본계획을 보다 다핵화하여 발전계획을 수립할 필요가 있다(부산광역시, 「도시기본계획」, p. 47).

需要管理型 財政運用은 지역의 산업정책과도 연계되어야 한다. 대도시의 문제인 환경, 보건, 청소년, 범죄와 같은 문제를 해결하는 데 기여하는 산업을 육성시키면 도시의 재정수요를 줄일 수 있다.

#### 라. 投資優先順位의 合理化

부산광역시 일반회계의 지출구조를 살펴보면 가용재원의 대부분이 도로교통부문에 할애되고 있다. 이러한 부문의 투자는 물론 도시의 경쟁력을 증진시킬 수 있으므로 장기적인 관점에서 보면 도시발전 요인이 될 수 있다. 그러나 최근 몇 년에 걸친 도로교통부문의 지나친 사업 확대는 상대적으로 사회개발부문이나 지역산업경제부문과 같은 여타의 지출을 억제함으로써, 주민의 삶의 질을 떨어뜨리고 산업구조의 개편에 대한 재정수단을 무력화시키는 요인으로 작용하였다. 그리고 기존사업

을 마무리하기 위해서는 향후 몇 년간 이러한 재정구조를 탈피하기는 어렵게 되었다.

그러나 부산시의 총체적 낙후를 생각하면 더 이상 이러한 재정구조를 지속시킬 수는 없다. 우선 앞으로 시행되는 대규모 사업은 원칙적으로 民資誘致나 地方債를 통하여 조달이 가능한 사업으로 한정하여야 한다. 이러한 원칙을 통하여 우선 일반회계의 재정적 경직성을 완화할 필요가 있다.

다음으로 자원배분에 있어서는 經濟的 合理性을 보다 추구해야 할 것이다. 부산광역시의 부문별 자원배분에는 정치적 논리나 직관, 경험적 판단이 우세를 보이고 있다. 부산시의 역점사업인 광안대로 건설사업의 경우 사업 주관부서인 종합건설본부에서 입안하고 이를 시장이 수용함으로써 사실상의 정책결정이 완료되었다. 이러한 경향은 여타의 사업에 대한 우선순위 결정에도 유사하게 적용되는 것으로 지적되고 있다(Y계장). 도로, 산업, 환경, 보건 등의 부문별 투자수준의 결정에 있어서 완전하지는 못하더라도 만족할 수 있는 경제성 분석이 이루어져야 한다.

### 3. 政策決定體系의 改善

재정정책의 합리화와 효율화를 위해서는 정책결정체계의 개선이 불가피하다. 정책체계의 개선방안으로서는 정책과정의 민주화, 계획의 자주성, 시민의 조직화, 區자치체의 강화를 제시하였다. 이러한 방안 가운데 區 자체의 분권화는 지방자치법의 개정을 필요로 하므로 지방정부가 자율적으로 추진할 수 있는 방안이 될 수 없다. 나머지 방안은 비교적 지방정부가 자율적으로 추진할 수 있다.

## 가. 政策決定體制의 民主化

정책은 재정에 선행하고 있으므로 정책결정의 합리화는 재정정책을 합리화시킨다. 부산시의 기존 정책결정체제는 기본적으로 시장, 고위공무원, 의회의 3자로 구성되어 있으며, 현재는 민선시장을 포함한 집행부 우위의 구조를 취하고 있다. 민선시장 이후 정책결정과정에서 지방의회 의견의 반영도가 다소 높아졌으나, 정책결정체계에는 아무런 변화가 나타나지 않았다.

부산시 정책의 주된 문제점으로는 體系的 投資計劃이 미흡하며, 大型 事業 中心의 무리한 投資計劃을 수립하고 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 원인은 정책결정체계 자체가 민주화되지 못하였기 때문이라 할 수 있다. 정책결정의 민주화는 정책결정과정에서 다소 시간과 비용이 소요되지만 대규모의 정책실패를 미연에 방지할 수 있게 한다.

정책결정의 민주화는 시민의 참여를 근간으로 한다. 內發的 發展論에서는 지역에 뿌리를 둔 주체적 주민의 참여를 강조하고 있다. 주체적 주민은 지역 삶의 질과 발전을 가장 염두에 두고 있으므로 이들은 언제나 지역적 관점에서 최선의 대안을 선택할 가능성이 높다는 것이다.

그러나 부산광역시와 같은 대도시에서는 주민의 적법적 참여가 대단히 제한적일 수밖에 없다. 간접참여방식으로서 지방의회의 직·간접적인 정책참여를 생각할 수 있지만 만족스럽지 못하다. 따라서 정책과정의 민주화를 위해서는 정책과정에 대한 언론의 공개, 지방의회의 참여강화와 함께 해당분야에 대한 이익집단, 지역전문가 집단의 실질적 참여가 제도적으로 보장되어야 할 것이다.

## 나. 計劃의 自主性 確保

민선시장 이후 부산시의 정책결정과정은 상당수준 자율성을 지니고 있다. 그러나 재정적 측면에서는 여전히 종속적이며, 특히 국가보조금

에 대한 지나친 선호는 재정의 경직화를 초래하는 원인이 되고 있다. 일반적으로 국고보조금은 국가가 권장하는 개별사업에 대하여 일정부분만 지원되고 있으므로, 보조금에 대한 무조건적인 선호는 대형사업에 대한 무리한 투자를 감행하는 한 요인이 되고 있다.

실제 부산시의 경우에도 대형사업의 동시추진으로 인하여 재정의 압박을 초래하고 그로 말미암아 공사기간이 연장됨으로써 커다란 손실이 발생되고 있다. 따라서 무리한 사업을 지양하고, 부산시의 자주재원을 중심으로 안정적인 발전계획수립을 수립해야 할 것이다.

#### 다. 市民의 組織化와 參與의 促進

內發的 發展論을 구현하고 민주성을 확보하기 위해서는 주체적 시민이 조직화되어야 한다. 지방의회는 시민의 대의기관이지만 시민이 무관심할 경우 이익집단화되거나 집행부에 동조하여 견제기능이 상실될 소지도 없지 않다. 현재 부산시의회는 시민의 충실한 대의기관으로서 확고한 자리를 차지하지 못하고 있다.

지방자치 실시 이후 부산시에서도 환경, 소비자보호, 지방의회 감시 등과 같은 영역에서 일부 시민단체들이 활발한 움직임을 보이고 있으나, 전반적으로 참여수준은 저조한 편이다.

內發的 發展論에서는 주체적 시민의 참여를 중시하며, 이를 위해서는 주민의 조직화와 자치능력 신장을 위하여 지방정부가 적극적으로 노력을 기울일 것을 요구하고 있다. 이러한 방법으로는 건전한 시민단체에 대한 재정적 지원 확대, 지역대학과의 연계를 통한 평생교육의 체계화 등을 생각할 수 있다.

#### 라. 區自治制의 強化와 財政의 分權化

부산광역시외의 재정구조분석에 의하면 부산시의 재정은 본청 중심으

로 운용되고 있다. 물론 이러한 현상은 현행 지방자치법의 규정에 의하여 다른 광역시의 자치구에서도 보편적으로 나타나고 있다.

지방자치의 바람직한 모습은 일상적인 생활공동체 단위의 자치이다. 이러한 자치는 주민의 관심을 고조시키고 자발적인 참여를 강화한다. 동시에 주민의 수요에 적합한 행정서비스의 공급도 가능하게 한다.

內發的 發展論에서도 定住權 중심의 자치를 강조하는데, 그러한 자치를 광역시에 대치할 경우 區自治制의 활성화가 대두된다. 區自治制의 활성화를 위해서는 지역주민의 생활과 밀접한 행정사무를 대폭적으로 자치구로 이양하고, 동시에 상응하는 재원도 이양해야 한다. 이를 위해서는 지방자치법과 지방재정법을 비롯한 관련 법규의 개정이 필요하다.

#### 4. 豫算管理시스템의 改善

예산관리시스템의 개선에는 행태적 측면의 개선과 제도적 측면의 개선방안이 있다. 행태적 개선은 운용상의 문제이므로 지방정부가 자율적으로 추진할 수 있다. 제도적 개선 중 부산광역시의 조직구조나 운영에 대한 사항은 비교적 자율적으로 개선할 수 있으나, 예산관련법규의 개선에는 한계를 지니게 된다.

##### 가. 中期財政計劃과 投資審査에 대한 認識의 轉換

계획과 예산의 연계는 자원이용의 효율성을 증대하는 대표적 방안이다. 이러한 목적의 중기재정계획과 투·융자심사과정의 예산과의 일치성을 보이지 않음으로써 계획의 형식성을 보이고 있다. 이러한 문제점은 짧은 계획수립기간과 참여자의 책임성, 전문성 부족현상으로 나타났다. 이를 개선하기 위해서는 중앙정부의 계획수립지침 시달 이전부터 지방정부의 자율적인 계획수립활동이 시작되어야 한다. 동시에 책임성을 높이기 위한 결정과정이 공개되고 외부전문가의 참여가 활성화되어

야 하겠다.

이를 위해서는 무엇보다도 예산관련 공무원의 중기재정계획과 투·융자심사과정에 대한 인식의 전환이 시급하다. 중기재정계획과 투·융자심사과정의 분석결과에 의하면 이러한 과정의 참여자는 예산이 아니라 안이한 생각을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 사고가 지배하는 한 계획과 예산의 연계는 불가능하다.

#### 나. 豫算機關의 位相 強化

부산시 중기재정계획과 투·융자심사과정의 형식성 및 예산과정의 비효율성은 예산기관에 비하여 사업부서장(실·국장)의 위상이 보다 강한 것에서 찾을 수 있다. 미국 도시의 사례에서 예산제도의 개혁이 이루어진 곳에서는 주로 예산기관의 위상이 다른 기관에 비하여 높게 나타나고 있다(이문영·윤성식, p. 243).

부산광역시의 예산기관은 기획실장을 부서장으로 하고 있다. 그리고 산하에 국장급(3급)인 기획관, 투자관리관, 재무관리관을 두고 있다. 투자관리관 밑에는 3명의 담당관이 있으며, 이들 담당관 중에서 예산담당관이 예산편성과 중기재정계획작성 및 투자심사의 실무를 맡고 있다. 기획관리실장은 실·국장 중에서 가장 서열이 높지만 담당업무가 지나치게 많으며, 예산업무는 실질적으로 예산담당관(4급)이 주도하고 있다.

따라서 부산광역시의 주요 투자계획과 예산편성은 자연스럽게 시장과 각 부서장 사이에서 개별적으로 결정되게 된다. 그러므로 예산기관의 실질적인 부서장이 기획관리실장이 될 수 있도록 조직구조를 개편할 필요가 있다.

## 다. 計劃과 豫算過程의 責任性 確保

### 1) 人事制度와의 連繫

예산의 편성과 집행과정의 평가결과를 통하여 공무원의 책임성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 평가결과를 인사고과에 반영하는 방안이 적극적으로 검토되어야 한다. 인사고과반영은 사업기획과 집행부서의 관리자를 중심으로 우선적으로 도입하여 단계적으로 확대해 나갈 수 있을 것이다.

책임성 확보는 계획단계부터 시작하는 것이 중요하다. 예산사정 과정에서 가장 중요한 작용을 하는 것은 사업부서의 정확한 사업비 산정과 상응하는 효용의 측정이다. 사업부서의 무성의한 자료는 예산의 우선순위를 왜곡시키며, 자원의 낭비를 가져오므로 여기에 대해서도 책임성이 부여되어야 한다.

### 2) 評價機能의 強化

계획과 예산에 대한 책임성을 높이기 위해서는 평가기능이 활성화되어야 한다. 예산과 관련된 평가는 크게 사전평가(예산편성과정)와 과정평가(집행과정) 및 사후평가(집행결과)로 구분된다. 예산관리의 효율성을 높이기 위해서는 특히 집행결과에 대한 평가기능이 강화되어야 한다.

부산광역시의 평가기관은 감사실과 기획관 산하의 확인평가계, 각 부서의 자체평가기관(주무과)으로 분산되어 있다. 감사실에서는 합법성 중심의 평가가 이루어지고 있으며, 확인평가계와 자체평가기구는 주로 사업에 대한 진도 평가를 하는 정도이다.

장차 집행결과를 통하여 인사고과에 반영하기 위해서는 합법성 평가나 진도 분석보다는 효과성 평가가 중심이 되어야 한다. 이를 위해서는 보다 체계화된 평가기구(심사분석기구)의 설치가 필요하다. 이러한 기관은 가능한 예산기관에 소속시키는 것이 바람직하다고 본다.

### 3) 豫算管理技法의 改善

예산관리의 책임성과 효율화를 위해서는 예산기법을 개선할 필요가 있다. 현재의 부산시 예산시스템을 크게 변혁시키지 않고 효율성을 높일 수 있는 방법으로는 성과주의예산제도를 생각할 수 있다. 이는 기존의 예산편성체계(품목별 예산)를 토대로 하여 활용할 수 있으므로 내무부의 예산편성지침과 무관하게 지방자치단체 차원에서 도입이 가능하다. 부산시는 신청사 이전과 함께 행정사무에 대한 정보화체계가 강화됨으로써 새로운 예산제도 도입을 위한 여건이 조성되어졌다고 여겨진다.

#### 라. 豫算關聯法規의 改正

내무부의 예산편성지침은 통제 중심의 품목별 예산제도를 골격으로 하고 있으므로, 내무부의 지침에 따를 경우 전년도 답습주의를 벗어나기 어렵다. 뿐만 아니라 예산편성지침상의 인건비나 물건비에 대한 단가가 시장의 가격을 정확하게 반영하고 있지 못하므로 탈법적 예산운용의 관행이 나타나고, 사업의 부실화를 초래하는 원인이 되기도 한다. 지방재정법 시행령 제30조의 규정에 의해 현재 명령적 효력을 지니고 있는 내무부의 편성지침은 강제성을 지니지 않는 참고자료로 바뀌는 것이 바람직하다(조창현, pp. 291~292; 김종희, p. 351 참조).

### 5. 歲入構造의 改善

부산광역시 재정구조분석에 의하면 부산시의 세입잠재력은 지역경제력의 침체와 함께 하락하고 있다. 이러한 가운데에서 지방세수의 감소 현상이 뚜렷하지 않은 것은 취득세와 등록세에 대한 의존율이 높기 때문이며, 최근 신설된 지역개발세도 적지 않은 기여를 하고 있기 때문이다. 그러나 취득세와 등록세는 경기에 민감하며, 지역개발세는 한시성

을 지니고 있으므로 장차 급격한 세수의 감소가 우려된다. 따라서 부산광역시 이러한 특수성에 부합하는 財政收入方向이 제시되어야 한다.

장기적인 관점에서는 경제활성화를 통한 세입구조의 안정화가 가장 이상적이라 하겠지만, 단기적으로는 현재의 침체된 지역경제를 활성화시킬 수 있는 재원조달이 보다 중요한 과제가 된다. 따라서 여기서는 부산시의 중·단기적인 세입방안 모색에 초점을 둔다.

세입과 관련된 모든 제도는 법규에 의하여 중앙정부의 규제하에 놓여 있다. 앞에서 제시된 재정개혁 방안에서는 지방정부의 자율성이 비교적 높았지만, 세입과 관련된 제도적 개선은 대부분 법규의 개정을 필요로 하므로 지방정부가 자율적으로 추진할 수 없다.

#### 가. 短期的 觀點 : 自律的 財政手段 活用

세입은 기본적으로 중앙 의존적이지만 지방정부의 자율성이 비교적 높은 재정수단으로서 경영수입, 민자유치, 지방채의 활용이 있다(박영강, 1997, pp. 23~24). 이러한 수단의 활용을 위해서는 지방정부에 대한 중앙정부의 규제완화와 지원이 필요하다.

##### 1) 經營收益事業 : 中央政府의 規制緩和 必要

부산광역시는 경영수익사업의 활성화를 위하여 민선시장체제 출범 후 본격적인 기구를 설치하고 부산시에 적합한 경영행정사업의 발굴작업을 진행중이다. 그러나 아직까지 가시적인 성과가 나타나지 않고 있다. 지방정부 경영사업의 수익성을 높이기 위해서는 독점적 요소가 수반되지 않으면 불가능하다. 따라서 공공부문이 추진하는 사업에 대해서는 중앙정부가 과감하게 규제를 풀 필요가 있다.

현재 부산시가 추진하고 있는 골프장 건설, 경마장 유치는 그린벨트 내 시설물 설치로 인하여 건설교통부의 승인이 나지 않고 있다. 이러한 경우 중앙정부는 획일적 규제에서 벗어나 지역의 특성을 충분히 고려

할 필요가 있다.

부산은 다른 도시에 비하여 그린벨트의 비율이 매우 높을 뿐 아니라 산지가 많아 가용용지 대비 그린벨트 비율은 더욱 높다(이재용 외 2인, p. 7). 또한, 관광지로서의 특성을 살리고, 아시안게임을 성공적으로 치르기 위해서는 그린벨트를 합리적으로 이용할 수 있어야 한다.

### 2) 地方債 活用 : 中央政府의 直接的 規制 止揚

내무부는 일반회계의 지방채 발행 요건으로 채무부담 비율 20% 이내를 설정해 두고 있다(채무부담비율=최근 4년간 純地方費로 상환한 평균채무액÷최근 4년간 평균 일반재원 수입액 ×100). 부산시의 경우 1996년 현재 일반회계 채무부담 비율은 12.5%이므로 아직까지 활용의 여지가 있는 편이다(부산광역시의회 사무처, 제59회 예결특위회의록, p. 669). 특별회계는 사업의 성격에 따라 사업비의 전액을 지방채로 조달할 수 있다. 따라서 부산시는 일반회계와 특별회계에서 지방채를 중·단기적 재정수단으로서 유용하게 활용할 수 있다.

地方政府의 地方債 發行에는 개별적 사업을 중심으로 매건마다 내무부의 심사와 승인을 필요로 한다. 그러나 현실적으로 폭주하는 업무를 감당하지 못하여 심사는 형식에 그치고 있는 실정이다. 내무부는 채무부담 비율이나 기타 지방재정력을 측정할 수 있는 지표를 설정하여 총액 중심의 간접적 규제를 하는 것이 자치정신에도 부합된다 하겠다. 최근 부산광역시에서는 특별회계부문을 중심으로 지방채 발행이 급증하였으므로 지방채에 대한 우려가 높아지고 있다. 지방채 발행에 있어서 지방정부의 자율성을 강화되도록 운용의 신증을 기하기 위해서는 지방의 회뿐만 아니라 전문가와 시민집단의 참여도 확대되어야 할 것이다.

### 3) 民資誘致 : 中央政府의 補助金 擴大 必要

부산시는 1981~94년간 터널, 지하상가, 매립과 관련한 10개의 사업을 민자유치로 실시하였다. 1996년 현재 12개 사업에 1조 1,513억원

규모의 민자사업이 진행중에 있으며 1997년 이후 13개 사업 3조 2,864억원 규모의 민자사업이 계획·추진되고 있다(박영강, pp. 31~32). 따라서 민자유치는 부산시의 중·단기적 재정수단으로 더욱 더 중요성이 커질 것으로 보인다.

민자유치촉진법의 제정으로 민간자본에 대한 유인이 확대되었으나, 공공사업에는 수익성이 충분히 보장되지 못하므로 民促法에 의한 민자유치의 경우에도 중앙정부의 보조금 지급이 활성화되어야 한다.

덧붙여 민자유치에서 제기되는 문제점은 민간사업자에 대한 특혜의 시비이다. 따라서 사업의 원활한 추진을 위해서는 공정한 절차의 수립과 공개, 지방의회를 비롯한 주민 참여의 확대가 이루어져야 할 것이다.

#### 나. 中期的 觀點 : 中央財源의 再配分

부산광역시의 자구적 노력으로는 세입의 구조적 불안정을 극복하는데 한계가 있다. 새로운 세입원으로서 새로운 세목의 신설 혹은 지방세율의 탄력성 신장과 같은 방안을 생각할 수 있으나, 이러한 방법은 주민의 추가적 조세부담을 수반하므로 채택하기 어렵다. 따라서 중앙재원의 지방이전이 불가피하다.

중앙정부의 재원배분은 지방자치의 정신과 지역 특성의 고려라는 두 가지 관점에서 이루어져야 할 것이다.

##### 1) 地域開發稅의 限時的 維持

부산광역시의 항만배후도로 건설을 위하여 컨테이너에 부과되는 지역개발세는 2001년까지를 시한으로 하고 있다. 최근 정치권 일각에서는 컨테이너에 대한 과세가 물류비용을 증가시키며, 부산만을 위한 특혜라는 등의 이유로 조기폐지를 주장하고 있다.

이러한 주장은 부산시가 지난 10여년간 항만배후도로를 위하여 투자해 온 희생과 현재의 재정부담을 간과하고 있는 것이다. 더욱이 부산시

는 이미 컨테이너세를 중심으로 장기적인 도시계획을 수립해 두고 있으므로 돌연한 폐지는 재정계획의 중대한 변화를 초래하게 한다. 따라서 본래의 계획대로 기한을 채우게 하는 것이 타당할 것으로 본다.

2) 地方稅目的 擴大와 地方財政調整制度의 改編

지방자치의 원활한 실시를 위해서 중앙재원을 지방정부로 이양해야 한다는 데에는 광범한 공감대가 형성되어 있다. 지방재원의 확대는 현행 지방재정조정제도의 변화를 불가피하게 한다.

먼저, 중앙과 지방간의 재원 재배분은 自治精神에 부합해야 한다. 그것은 중앙정부의 조정재원이 최소한의 필요성을 충족시키는 데 그치고, 지방정부의 자율성을 추구하는 방향으로 이루어져야 한다. 이러한 관점에 입각하면 지방재정조정장치로서는 국고보조금과 지방교부세제도를 활용하는 것이 바람직하다. 그리고 지방양여금의 재원이 되는 세목(주세, 전화세, 토지초과이득세)은 우선적으로 지방세로 전환할 필요가 있다.

다음, 추가적으로 현재의 국세 중 ① 양도소득세와 같은 재산관련소득세 ② 부가가치세 중 음식업, 창고업, 부동산임대업 ③ 특별소비세 과세대상 중 과세장소(경마장, 증기탕, 골프장, 카지노, 스키장 등)와 과세유흥장소(카바레, 나이트클럽, 요정 등)에 대한 것 ④ 교통세로 되어 있는 휘발유소비세와 경유소비세 등을 우선적으로 지방세로 전환해야 할 것이다(한국지방행정연구원, 1996, pp. 92~93 참조).

부산시의 경우 보통교부세 불교부단체로 지정됨에 따라 特別交付稅를 통하여 投資財源의 일부가 補填되고 있다. 이러한 현상은 지방교부세제도의 원래 취지에서 볼 때 바람직한 현상이라고 보기 어렵다. 따라서 진정한 지방재정력과 수요를 측정할 수 있는 새로운 交付稅 算定方式의 검토가 요청된다. 뿐만 아니라 부산광역시는 다른 광역시와 달리 중등교원 인건비의 50%를 부담하고 있다. 이는 1970년대의 부산경제 여건과 직할시로서의 특성이 감안되었기 때문이다. 그러나 지역경제 여

건이 변한 지금의 시점에서도 지속적인 부담을 한다는 것은 대단히 불합리하다. 부산광역시의 이러한 특성이 장차의 세제개편과 지방재정조정제도의 개편과정에서 고려되어야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

- 강천석, 『성공한 지방자치, 실패한 지방자치』, 조선일보사, 1994.
- 건설교통부, 『부산·경남권 광역개발계획』, 부산광역시, 1995.
- 김안제 외, 『지방자치의 발전전략』, 박문각, 1994.
- 김 원(역), 『지방정부경영론』, 법문사, 1992, pp. 28~29.
- 김정욱, 「지방의회예산심의의 발전방안에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 27-1, 1993, p. 90.
- 김중희, 『지방재정론』, 법문사, 1996.
- 김홍률, 「정부성과측정체계의 개발과 활용 - 미국의 사례연구」, 1997년도 부산경남행정학회 발표논문, p. 2.
- 나중식, 「지방정부 예산결정실태와 경향성 분석」, 『한국행정학보』, 26-2, 1992.
- 내무부, 『시·도 중기투자계획 및 중기지방재정계획 수립지침』, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『지방자치단체 예산편성지침』, 1995, 1996, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『지방재정연감』, 각 연도.
- 노정현 외, 『지방자치의 청사진』, 나남, 1992.
- 동남개발연구원, 『21세기를 향한 부산도시기본계획』, 부산직할시, 1992.
- 문병근, 『한국·일본의 지방재정 비교연구 - 부산과 오사카의 도시재정을 중심으로』, 부산발전연구원, 1996. 10.
- 미야자키 다쓰, 『일본 제일의 도시 고베의 도시경영』, 세종출판사, 1994.
- 박광국·황중규, 「지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할에 관한 연구 - 경상북도의회를 중심으로」, 『한국행정학보』, 28-1, 1994, p. 259.

- 박영강, 「지방정부의 자율적 재정수단 활용방안」, 부산대 지방행정연구소 발표논문, 1997. 11.
- 배인명 외, 『지방정부 재정진단모형에 관한 연구』, 서울시정개발연구원, 1995.
- 부산광역시 지방공무원교육원, 『지방예산실무』(96공통교재), 1996.
- 부산광역시, 『부산광역시 시정진단』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『부산광역시 직제』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『부산통계연보』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『시정백서』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『예산개요』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『일반회계세입세출예산(안) 사항별 설명서』, 1994, 1995, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『중기재정계획 수립지침』, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『중기재정계획(1991~1996년도)』
- 부산광역시의회 사무처, 「시의회 예산결산특별위원회 회의록(제18회, 제28회, 제38회, 제50회, 제59회)」
- 부산발전시스템연구소, 『개발수요 및 발전 패턴에 관한 부산시민 여론조사』, 1992.
- \_\_\_\_\_, 『동구 종합발전 계획수립을 위한 주민의 지역의식 및 개발 수요조사』, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『지역경제 활성화를 위한 고성장 및 첨단산업 육성 방안』, 1992.
- 부산발전연구원, 『지방자치발전을 위한 시민의식조사』, 1994.
- 부산상공회의소, 『부산경제지표』, 각 연도.
- 『부산시보』, 1997. 10. 9.
- 부산직할시, 『부산경제 중장기 발전계획』, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『부산국제도시화 전략구상』, 1992.
- \_\_\_\_\_, 『부산직할시 관광종합개발계획』, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『직할시 삼십년』, 1993.
- 부산직할시 시정연구단, 『지역활성화를 위한 이벤트전략』, 1993.

- 徐廷戀, 『도시자치단체의 재정격차 결정요인분석과 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1997. 2.
- 신무섭, 「입법부의 예산개혁에 대한 평가와 전망」, 『한국행정학보』, 28-3, 1994.
- 심정근, 「민선단체장 시대의 도시재정」, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, 1995. 1.
- 심정근(편역), 『도시정부의 예산정책형성 - 예산편성과정을 중심으로』, 한국도시행정학회 출판부, 1995. 11.
- \_\_\_\_\_, 『지방재정연구방법론』, 한국지방재정학회, 1997.
- 안용식·원구환, 『지방공기업법』, 대영문화사, 1994.
- 윤성채, 「관리도구로서의 예산 - 평가 및 감사와의 연계성을 중심으로」, 『한국행정학보』, 29-4, 1995, p. 1206.
- 이문영·윤성식, 『재무행정원론』, 학현사, 1996.
- 이상용 외, 『지방재원의 효율적 배분을 위한 투자우선순위의 결정모델 연구』, 한국지방행정연구원, 1991. 2.
- \_\_\_\_\_, 『지방재정운영평가의 지표개발 및 활용방안』, 한국지방행정연구원, 1993.
- 이영조, 「지방정부 예산관료의 행태에 영향을 주는 요인분석」, 『지방자치연구』, 7-1, 1995, p. 47.
- 이재용·공순진·박영강, 「개발제한구역의 개선을 위한 조사연구」, 『부동산정책』, 동의대 행정대학원 부동산정책연구소, 1994.
- 이종철, 「지방자치단체 예산의 편성과 심의에 관한 연구」, 부산대학교 행정대학원 석사학위논문, 1993. 8.
- 임성일 외, 『지역개발세의 지방재정과급효과와 개선방안』, 한국지방행정연구원, 1994. 2.
- 재정경제원·내무부, 『시·도 중기투자계획 및 중기지방재정계획 수립 지침』, 1995.
- 전상경, 「지방정부 예산편성실태와 지방의회예산심의 행태에 관한 가설

- 적 논의-부산시를 중심으로』, 『한국행정학보』, 27(4), 1993, p. 1060.
- 정덕주, 『지방행정 전문화의 수준과 발전방안에 관한 논의』, 부산직할시 시정발전연구원, 1993.
- 정진호 외, 『기업가형 지방경영』, 한국경제연구원, 1995, p. 310.
- 조창현, 『지방재정론』, 박영사, 1996.
- 池上 淳 외, 『지방재정론』, 이홍록(역), 학민사, 1995. 3.
- 통계청, 『지역통계연보』, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 『한국의 사회지표』, 각 연도.
- 한국은행, 『조사통계월보』, 1997. 6.
- 한국은행 부산지점, 『부산광역시 재정구조추이 및 현황분석』, 1995. 10.
- 한국지방행정연구원, 『국가와 지방자치단체간의 재원배분에 관한 연구』, 1997. 2.
- \_\_\_\_\_, 『국세와 지방세의 조정방안』, 연구보고서 제215권, 1996. 2.
- \_\_\_\_\_, 『항만개발·관리정책에의 자치단체 참여방안』, 1992.
- 황한식, 「주민자치와 지역경제의 내발적 발전의 길」, 『지역사회연구』, 제3집, 지역사회연구회, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「주민자치시대 시민의 시정참여방향」, 『경영·경제연구』, 제15권 제1호, 부산대학교경영·경제연구소, 1996.
- B. 로스 외, 『도시와 지방자치』, 나남, 1995.
- POSRI·PDI, 『대도시 경영전략과 시민공공서비스의 재구축』, 1995.
- 日本 郡馬縣, 『豫算附屬說明書』, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『豫算說明書』, 1997.
- Cozzetto, D. A., M. G. Kweit and R. W. Kweit. *PUBLIC BUDGETING*, Longman, 1995.
- Lee, Jr. Robert D. and Ronald W. Johnson, *PUBLIC BUDGETING SYSTEMS*, 1983.
- OECD, *BUDGETING FOR RESULTS*, 1995.

Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government, : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to Pentagon*. Reading, MA : Addison-Wesley, 1992.

## 附錄：地方議會 會議錄 分析資料

1992~97년도의 예산편성과 관련된 부산광역시 예산결산특별위원회의 정책질의 내용을 분석한 자료이다.

### 1. 釜山廣域市 都市發展戰略의 問題點

#### 가. 都市計劃 및 投資計劃의 非體系性

- 도로개선을 위한 장기적 투자계획이 필요하며, 금년 예산에서 주민숙원사업이 몇 퍼센트 반영되었는가의 명시가 필요하다(강태홍, 제18회 제1차, p. 36).
- 도시계획의 합리성과 일관성이 결여되어 있어 도시발전을 저해하고 예산을 낭비하게 한다(김무룡, 제28회 제1차, p. 22).
- 부산의 국제경쟁력을 높이기 위해서는 서낙동강권을 현재와 같은 산발적인 개발보다 체계적으로 개발해야 한다(이 영, 제28회 제2차, p. 13).
- 예산편성과 관련된 중기재정계획이 단체장에 따라 자의적으로 변경되고 있으며, 5년의 계속사업이 지나치게 연장되고 있다(배상도, 제38회 제2차, p. 15).
- 부산시의 주력 투자인 도로교통부분의 경우 투자 우선순위를 설정하지 않고, 간헐적으로 공사를 함으로써 효율성을 떨어뜨리고 있다(장판석, 제38회 제2차, pp. 26~27).

#### 나. 大型事業 中心의 無理한 投資計劃

- 부산시의 가용재원 규모를 볼 때 제3도시고속도로, 수영강변도로, 광안대

로, 지하철의 4대 사업을 동시에 추진하는 것은 무리이므로 투자계획이 수정되어야 할 것이다(박대석, 제28회 제1차, p. 23).

- 부산시 예산은 전시예산편성, 무계획편성, 큰 사업만 선호하는 편성이다. 신시가지의 조성으로 지하철 2호선의 조기착공, 광안대로사업, 광안해수욕장 해안도로 확장의 조기화를 불러왔다(김주수, 제38회 제2차, p. 17).

#### 다. 政策過程의 非民主性和 拙速性

- 시청사의 건립은 새로운 교통수요와 엄청난 재정수요(2천억원)를 유발시킴으로 재고되어야 한다(이인준, 제28회 제1차, p. 5, 27).
- 사직동의 아시안게임 주경기장 건립은 엄청난 교통수요와 도로관련 예산수요를 유발시킨다(구대연, 제28회 제1차, p. 21).
- 광안대로를 연안에 따라 현수교방식으로 하는 것은 기술적·경제적 측면에서 문제성이 많다. 설계용역비도 과다하다(이영, 제28회 제1차, p. 12).
- 본사가 서울에 있는 롯데가 들어서면 지역상권이 침체되고 세수가 줄어든다(이인준, 제28회 제1차, p. 5).
- 아시안게임관련 메인스타디움을 조기 착공함으로써 예산부담을 가중시키고 있다(이영, 제38회 제2차, pp. 9~10).
- 을숙도 쓰레기매립장의 압축기와 부대공사비 100억원이 낭비되고 있다(조길우, 제38회 제2차, pp. 8~9).
- 아시안게임을 위한 주경기장 주변의 시설집약은 균형적 발전측면에서 비효율적이다(이종익, 제50회 제2차, p. 22).
- 명지주거단지의 경우 연약지반으로 사업효과가 없는 상태인데 기체까지 해서 비효율적인 투자를 하고 있다(서석순, 제59회 제2차, p. 14).
- 광안대로, 생곡쓰레기매립장, 해운대신시가지소각로, 명지주거단지의 부실화가 우려된다(서홍희, 제59회 제2차, p. 23).
- 광안대로 수시 설계변경과 사업비 이월은 예산낭비의 요인이 된다(최현돌, 제59회 제2차, p. 24).

## 라. 計劃과 豫算의 中央政府 依存性

- 복지관련 예산이 중앙의 지시나 시책에 따라 이루어질 뿐 고령화사회 등에 대비한 독자적인 정책이 보이지 않는다(배상도, 제28회 제1차, p. 4).
- 중앙정부의 지원은 믿을 것이 못된다. 동서고가도로의 경험에서 초기에 2,700억원으로 예산한 금액이 공기가 지연됨으로써 4,300억원이 소요되었다(박대석, 제28회 제1차, p. 38)
- 중앙정부지원 사업은 충분한 자금지원이 되지도 않으면서, 중앙의 입김이 작용하는 것 같다. 이 경우 사업선정의 객관적인 기준이 결여되어 있다(권태당, 제38회 제2차, p. 31).

## 2. 釜山廣域市 豫算管理의 問題點

### 가. 政策目標의 不明確 : 計劃과 豫算의 連繫性 缺如

- 예산편성방향과 예산편성안과는 거리가 있다. 건축예산을 기조로 하면서 경상비가 증액된 것은 기구확장과 직급상향의 결과가 아닌가(이희웅, 제18회 제2차, p. 28).
- 인공섬에 대한 명확한 방향이 예산에 나타나 있지 않다(강태홍, 제18회 제2차, p. 36).
- 경상비의 증가는 건축예산 운용과 일치하지 않는다(정현욱, 제18회 제2차, pp. 29~30 ; 김주석, p. 32).
- 국제화 추진정책과 예산이 어떻게 연계되고 있는가(배상도, 제28회 제1차, p. 4).
- 재정 경직성을 줄이기 위한 노력이 예산에 반영되어 있는가(배상도, 제28회 제1차, p. 4).
- 예산편성에 목표가 없다. 단일공사에 17년 이상이 소요되기도 한다(권호삼, 제38회 제2차, pp. 24~25).

- 전년대비 15% 예산증가는 물가억제와 긴축재정방침에 어긋난다. 적극적인 예산절감 노력이 요청된다. 청원경찰 등 불요불급한 경비절감 요소가 많다(이종억, 제59회 제2차, pp. 15~16).

## 나. 豫算編成節次의 非合理性과 非民主性

### 1) 豫算編成基準의 問題點

- 정액외 별도 계상하는 정보비의 기준이 없어, 예산낭비와 집행부 내부의 불만요인으로 작용한다(조만두, 제18회 제2차, p. 30).
- ‘풀’경비를 책정함으로써 재량을 가지려 하거나, 경상비나 판공비, 정보비를 과대 계상함으로써 시민중심이 아닌 권위주의적 예산편성을 하고 있다(성재영, 제18회 제2차, pp. 32~33).
- 세입세출안 자료가 형식적이다. 사항별 설명서에는 사업의 산출기초, 신규사업 여부가 표시되어 있지 않고, 전년도 예산액 표시를 사업별로 나타내지 않고 있다(배상도, 제28회 제1차, p. 4).
- 예산편성지침상 규정되어 있는 예비비는 과대하므로 축소할 필요가 있다. 예산편성지침의 문제점에 대한 건의도 필요하다(이희용, 제28회 제1차, p. 7).
- 예산편성시 적용단가가 부서별로 달리 적용되고 있다(김중화, 제28회 제1차, p. 17).
- 1996년도 예산편성지침에 의하면 영기준원칙을 채택하도록 하였으나, 부산시의 경우 이의 적용으로 인한 사례는 무엇인가(서홍희, 제50회 제2차, p. 15).
- 예산편성참고자료에 나타나 있지 않은 일반재료의 경우 실국마다 매우 상이한 단가를 적용하여 낭비적 요인이 된다(조용원, 제59회 제2차, p. 13).
- 민선시장의 업무추진비가 과거의 관례대로 과다하게 편성되고 있다. 월 1억원 이상의 업무추진비 사용에 대해서는 재고할 필요가 있다(박종태, 제50회 제2차, pp. 25~26).

## 2) 資源配分의 非效率性

## 가) 豫算事業의 非效率性

- 사업의 효율성이 높은 도로의 마무리사업에 대한 투자가 되지 못하고 있다(이희웅, 제28회 제1차, p. 7 ; 박정길, p. 9).
- 부서별로 무질서하게 도로를 파헤침으로써 예산낭비와 주민불편을 초래하고 있다.(조양득, 제50회 제2차, p. 7).
- 도로편입 사유지에 대한 보상이 체계화되지 않아 변호사비 등 낭비적 요인이 발생하고 있다(박중태, 제50회 제2차, pp. 25~26).
- 부산발전을 위한 용역비가 중복 편성되어 있고 자의대로 지출되어 예산낭비의 소지가 있다(이송학, 제38회 제2차, pp. 13~14).
- 일반물가 상승을 이유로 한 공사계약금액의 증액은 공사업체의 이윤보장을 위한 것으로 예산낭비의 요인이 된다. 100억원 이상 공사에 조달청 입찰을 의무화한 현행 규정은 지방정부의 예산낭비가 된다(배학철, 제50회 제2차, pp. 9~11).
- 하천복개에 계속적으로 예산이 투입되고 있는데 이는 환경보전의 올바른 방법이 아니다(배상도, 제28회 제1차, p. 24).
- 예산편성방향과 예산편성안과는 거리가 있다. 건축예산을 기조로 하면서 경상비가 증액된 것은 기구확장과 직급상향의 결과가 아닌가(이희웅, 제18회 제2차, p. 28).
- 인공섬에 대한 명확한 방향이 예산에 나타나 있지 않다(강태홍, 제18회 제2차, p. 36).
- 경상비의 증가는 건축예산 운용과 일치하지 않는다(정현욱, 제18회 제2차, pp. 29~30 ; 김주석, p. 32).
- 국제화 추진정책과 예산이 어떻게 연계되고 있는가(배상도, 제28회 제1차, p. 4).
- 재정 경직성을 줄이기 위한 노력이 예산에 반영되어 있는가(배상도, 제28회 제1차, p. 4).
- 예산편성에 목표가 없다. 단일공사에 17년 이상이 소요되기도 한다(권호삼, 제38회 제2차, pp. 24~25).

- 전년대비 15% 예산증가는 물가억제와 건축재정방침에 어긋난다. 적극적인 예산 절감노력이 요청된다. 청원경찰 등 불요불급한 경비절감 요소가 많다(이중억, 제59회 제2차, pp. 15~16).

나) 豫算의 未反映

- 불량주택 개선과 관련된 예산이 책정되어 있지 못하다(강태홍, 제18회 제2차, p. 36).
- 건축법규를 개정하여 영세주민을 위한 증·개축을 할 수 있어야 할 것이다(이송학, 제28회 제1차, p. 15).
- 도시재개발 사업에 대한 적극적인 지원이 필요하다(권호삼, 제38회 제2차, p. 23).
- 영도대교의 붕괴위험에 대비하여 실시설계까지 한 후 집행을 하지 않아 예산낭비와 위험이 수반되고 있다(이영, 제28회 제1차, p. 11).
- 재해예방을 위한 투자확대가 필요하다(구대언, 제28회 제1차, p. 21).
- 생활보호대상자에 대한 실질적인 지원대책이 필요하다(김문곤, 제28회 제1차, p. 19).
- 복지서비스 확대를 위한 자원봉사자에 대한 지원이 필요하다(유정동, 제59회 제2차, p. 9).
- 영락공원조성과 관련한 주민숙원사업에 투자의 우선순위를 두어야 한다(김문곤, 제28회 제1차, p. 19).
- 조경사업의 중요성에도 불구하고 전문인력이 부족하다(김무룡, 제18회 제2차, pp. 31~32).
- 연안오염방지를 위한 하수처리시설이 긴급하다(이인준, 제38회 제2차, p. 8).
- 하야리아부대의 녹지공간을 확보해야 한다(이영, 제38회 제2차, p. 11).
- 수질 개선과 하수처리시설이 필요하다(장창조, 제59회 제2차, p. 29).
- 쓰레기 문전수거와 이면도로의 관리를 위한 예산책정이 필요하다.(황화준, 제59회 제2차, pp. 19~20)
- 쓰레기종량제를 실질적으로 뒷받침하기 위하여 재활용시스템의 구축과 예산지원이 수반되어야 한다(장창조, 제59회 제2차, p. 21).
- 소음피해 학교에 방음벽을 설치해야 한다(양장연, 제59회 제2차, p. 9).

- 농민을 위한 지원과 농산물 판매소의 설치가 고려되어야 한다(구대연, 제28회 제1차, p. 20).
- 수산관련 산업지원비가 지나치게 과소 책정되었다(최현돌, 제59회 제2차, p. 16).
- 버스이용 활성화를 위한 지원과 화물차의 증차를 위한 주차장의 확대 지원이 필요하다(진영태, 제59회 제2차, pp. 6~7).
- 농업인구에 대한 영농지원과 노후 청소차량의 교체가 필요하다(조용원, 제59회 제2차, p. 12).
- 중소기업육성기금의 확대와 서부산 공단주변의 도로확장이 필요하다(장창조, 제59회 제2차, p. 22).
- 수영로지하철 공사에 대비한 광안리해수욕장 도로확장 공사비가 누락되어 교통난을 가중시키고 있다(서홍희, 제59회 제2차, p. 23).

#### 다) 不必要한 財政支援

- 지방교육재정교부금을 줄여갈 수 있는 방안이 강구되어야 한다(박정길, 제28회 제1차, p. 10).
- 부산지방경찰청은 부산시 산하조직이 아닌데 예산이 지원되고 있다(김종화, 제28회 제1차, p. 18).
- 서울보다 재정자립도가 낮은 부산은 중등교원지원이 중단되어야 한다(박대석, 제38회 제2차, pp. 21~22).
- 중등교원지원을 중단하기 위하여 지방교육재정교부금을 개정할 필요가 있다(오순곤, 제59회 제2차, p. 11).

### 다. 豫算執行의 非合理性과 非效率性

#### 1) 豫算執行의 非合理性

- 공사와 용역발주시 낙찰률이 지나치게 높은 것은 예정가격결정과 관리에 대한 문제점을 내포하고 있다(이희웅, 제18회 제2차, p. 29).
- 용역결과를 정해둔 유도성 용역이나 로비에 의한 용역 및 중복용역과 결과가 사장된 용역도 있다(이송학, 제28회 제1차, p. 13).

- 건설사업과 관련하여 수의계약과 담합이 나타나 예산낭비요인으로 나타난다(이은수, 제38회 제2차, p. 29).
- 책임감리제도 실시로 감리비만 인상하고 감리회사는 바뀌지 않고 있어 낭비적 요인이 되고 있다(진영태, 제50회 제2차, p. 23).

## 2) 資金運用의 非效率性

- 도시재개발기금 총액이 220억원에 이르고 있으나 사업실적은 전무하다(김무룡, 제18회 제2차, p. 30).
- 시금고은행에 대한 정기예금의 저리예치로 연간 100억원의 손실을 초래했다(이영, 제38회 제2차, pp. 9~10).
- 재정자금관리의 비효율성으로 수익성이 낮다(오순곤, 제59회 제2차, p. 10).

## 3) 事業執行의 非效率性

- 지방공사 및 공단의 방만한 운영이 문제시되며, 특히 부산의료원의 경우 부실화의 정도가 높다(조청래, 제38회 제2차, p. 27).
- 주차관리공단의 능률적 운영이 요청된다(박대석, 제38회 제2차, pp. 21~22).
- 공사공단, 해외무역사무소의 효율적 운영이 필요하다(서정욱, 제59회 제2차, p. 19).
- 부산시의 소송 패소율이 높아 경제적 손실과 행정의 신뢰를 줄이고 있다(박정길, 제28회 제1차, p. 9).
- 분노의 해상투기로 인한 경비절감 효과가 전무하며, 오히려 비용이 증대되고 있다(이송학, 제28회 제1차, p. 14).
- 쓰레기봉투가 약하고 잘 찢어지고, 찢지 않는 재질을 사용하여 효율성이 저해되고 있다(장창조, 제59회 제2차, p. 21)
- 각 사업소의 청소관련예산은 낭비적이며, 민간위탁으로 절감가능하다(최현돌, 제59회 제2차, p. 24).
- 이벤트사업이 일회성 행사에 그치는 경향이 있어 통합조정 필요 있음

다(오순곤, 제59회 제2차, p. 10).

- 도시이미지 통일화계획은 용역비 투입 이후 이행실적이 저조하다(최현돌, 제59회 제2차, p. 24).
- 공무원의 해외연수가 관광적 성격으로 전락하고 있다(유정동, 제59회 제2차, pp. 8~9).
- 부산시의 지역 공동브랜드 개발사업추진은 민간주도보다 효율성이 저해될 수 있다(서석순, 제59회 제2차, p. 15).
- 하나코카드의 시행은 외화낭비와 업자와의 유착의혹이 있다(서정옥, 제59회 제2차, p. 18).

## 라. 組織 및 事務管理의 非效率性

### 1) 組織管理의 非效率性

- 시 사업소인 건설종합본부와 지방공사인 부산도시개발공사의 업무와 감독기능이 분리되어 비효율적으로 운영될 소지가 있다(이희용, 제1회 제2차, p. 29).
- 부산시의 용역비 절감을 위하여, 동남개발연구원(현 부산발전연구원)이 이론을 지양하고 전문기술인력을 보강하여 기술연구기관으로 발전시킬 필요가 있다(김주석, 제18회 제2차, p. 32).
- 교통관광국과 건설국, 종합건설본부의 3파트가 업무를 분장하고 있다. 예산만을 분장하는 교통관광국은 그 업무를 실질적인 기술력을 가진 부서로 이관해야 할 것이다(김무룡, 제28회 제1차, p. 33).
- 해상신도시업무를 추진하지 않는 부산발전추진기획단은 해체되어야 한다(이송학, 제28회 제1차, p. 15).
- 일용직의 증원이 재정부담으로 작용(이윤희, 제38회 제2차, pp. 19~20).
- 인건비가 예산에서 차지하는 비율이 대단히 높은데, 유사·중복기구가 적지않고 시장이 바뀔에 따라 불필요한 기구가 쉽게 생겨나고 있다(권호삼, 제38회 제2차, pp. 24~25).

- 신호공단은 도시계획국 도시계획과, 녹산공단은 지역경제국 공업과, 지사공단은 지역경제국 지역경제과에서 관장함으로써 전문성 결여와 업무의 혼선을 빚고 있다(이영규, 제38회 제2차, pp. 32).
- 국제통상협력실, 국제협력담당관실, 지역경제과의 수출진흥계는 통폐합이 요청된다(최현돌, 제50회 제2차, p. 16).
- 도시개발공사의 존재이유가 없으므로 해체가 바람직하다(권오만, 제50회 제2차, p. 25).
- 보건사회국과 가정복지국의 이원화는 예산의 낭비다(유정동, 제59회 제2차, pp. 8~9).

## 2) 會計管理의 非效率性

- 특별회계의 난립으로 그 성격에 따라 일반회계 혹은 다른 특별회계와의 통폐합이 필요하다(박정진, 제18회 제2차, p. 33).
- 항만배후도로관리 특별회계는 업무분장이 다원화되어 있고 감독기관도 분산되어 있다. 도로건설사업에도 이러한 경향이 있다(이희용, 제28회 제1차, pp. 6~7).
- 1994년도에는 항만배후도로 건설사업 특별회계예산이 1,300억원에 달하게 되므로 특별회계로서의 의미를 상실하고 있다(이희용, 제28회 제1차, p. 8).
- 3종의 장학기금과 시비장학금을 통합운영하는 것이 효율적이다(정대욱, 제50회 제2차, p. 24).

## 3) 業務配分과 關聯된 問題點

- 자치구의 업무와 구분되지 못하여 사사건건 지원경비를 계상한다(성재영, 제18회 제2차, p. 33).
- 해운대 증동지구의 고도제한에 대한 도시계획심의위원회의 부결은 부산의 미관을 고려하지 못한 것이다. 심의위원의 선정기준과 의결기준이 문 제시된다(서홍희, 제50회 제2차, p. 15).

- 건축허가권을 구청에 부여함으로써 대형건물로 인한 교통수요의 억제가 곤란하다(김영재, 제50회 제2차, p. 18).

#### 마. 成果의 評價와 活用

- 행정소송에서 부산시의 승소율이 낮은 것은 행정집행에 책임이 있다. 원 인행위를 한 공무원에 대해서는 어떠한 조치를 취하고 있는가?(박정길, 제38회 제1차, p. 9)
- 관련공무원에 대한 문책은 경고가 있었던 것으로 알고 있으며, 관련공무원이 전보해 갈 경우 문책이 사실상 어렵다. 구상권 행사와 같은 문책을 위해서는 공무원의 고의 또는 중대한 과실이 있어야 하며, 다른 시·도에 도 그러한 예가 아직은 없다(성병두, 제38회 제1차, 집행부 답변, p. 41).

### 3. 歲入上의 問題點

#### 가. 地方債의 增加

- 1994년 말까지 부산시 부채총액은 7,851억원에 달하며 계속적인 채무확대가 예상되고 있다(이인준, 제28회 제1차, p. 6).
- 민선단체장 취임 이후 부채가 이전 대비 55.28%나 늘어났다. 부채의 증가는 공약사업을 위한 것으로 인식되며, 이는 재정압박과 투자우선순위를 저해하는 요인이 된다(서석순, 제59회 제2차, p. 14).

#### 나. 中央支援 縮小

- 1992년도에 크게 줄었던 지방교부세가 1993년도에는 전무하다(성재영, 제18회 제2차, p. 33).
- 교육청 보조금이 전년도에 비하여 50%나 증액되었다(박대석, 제28회 제1

- 차, p. 23).
- 국고보조금의 축소가 문제시된다(전년도 대비 14% 감소, 이용희, 제38회 제2차, pp. 19~20).
  - 국비지원 감소로 의료보호기금특별회계예산이 감소되었다(정대욱, 제50회 제2차, p. 24).

#### 다. 不合理한 歲入源：市民負擔의 加重

- 토지등급을 올림으로써 지방세를 인상하는 것은 침체된 지역경제를 생각할 때 바람직하지 못하다(박정길, 제28회 제1차, p. 10 ; 박대석, p. 23).
- 지방세 심의위원의 절반정도가 지방의원으로 구성되어야 한다(박대석, 제28회 제1차, p. 23).
- 부산시의 토지 공시지가가 지나치게 높고, 토지등급도 높다. 지방세 신장을 위한 무리한 인상은 곤란하다(이인준 제38회 제2차, p. 6 ; 이용희, p. 19).
- 상하수도 요금의 인상(각각 22.5%, 34.9% 인상)으로 시민의 가계부담이 늘어났으므로 효율적 개선이 요구된다(서정욱, 제59회 제2차, p. 18).

#### 라. 歲入推計 不正確

- 1992년도 추경의 경험에서 보면 지방세 세입추계가 축소되고 있어, 빈번한 예산편성의 요인이 되고 있다(조만두, 제1회 제2차, p. 30).
- 수정예산에서 세입항목이 크게 변한 것은 수정예산 편성을 위한 계수의 속임수로 보여진다(김무룡, 제28회 제1차, p. 25).
- 교통사업특별회계의 수입을 지나치게 과소책정하여 일반회계에서의 전입이 요청된다(이송학, 제38회 제2차, pp. 13~14).

다. 歲入 擴大 意志 缺如

- 부산시의 세수 증대를 위한 대안이 전무하다. 재정구조를 개혁하기 위해서는 컨테이너세 신설에서 보았듯이, 공유수면 관리권의 이관, 세법개정 등 다각도의 노력이 필요하다(김홍윤, 제18회 제2차, p. 35).
- 가용재원의 확보방법으로 공기업을 통한 채산성의 확보는 어렵고 경직성 경비의 축소밖에 없다(안명필, 제28회 제1차, 집행부답변, p. 36).

## 〈圖文要約〉

## 地方化時代に 있어서 大都市經濟의 內發的 發展과 自治團體 財政改革 戰略

黃漢植 · 朴泳康 · 朴在云 · 崔昌執

부산광역시는 中央集權的 外來型 開發戰略에 의하여 경제위기와 제반 사회문제가 심화되고 있으므로 새로운 開發戰略이 요청되고 있다. 본 연구에서는 내발적 발전론에 입각하여 부산광역시의 문제점을 파악하고 재정개혁 방향을 모색하였다.

부산광역시의 재정구조와 운영시스템분석에서 다음과 같은 문제점이 나타났다. 부산광역시는 본청 중심의 재정운용을 하고 있으며, 지역경제력의 약화로 인하여 세수증가율이 둔화되고 있다. 그리고 도로교통부문에 대한 편중투자와 사업기간의 장기화로 인한 사업비 증가와 집행부 주도의 성급한 사업추진, 計劃과 豫算에 대한 責任性 缺如가 심각한 문제점으로 제기되었다. 한편 세입의 중앙정부 의존성과 세출과정에서의 중앙정부 간섭도 문제점으로 나타났다.

이상의 문제점에 대처하기 위한 개혁방안으로 다음과 같은 것이 제시되었다. 먼저 地域經濟政策과 財政政策과의 連繫性 強化와 주민주체적 발전전략 수립이 중요한 정책방안으로 제시되었다. 세출의 효율화를 위해서는 政策決定體系의 民主化와 計劃의 自主性 確保, 예산기관의 위상강화와 책임성 확보를 위한 평가 활성화가 필요한 것으로 나타났다. 재정수입 방안으로서는 경영수입, 민자유치, 지방채의 활용과 함께 중·장기적으로는 중앙재원의 지방 이전 방안이 제시되었다.

이상의 개혁방안은 지방정부의 자원을 보다 합리적으로 배분하게 함으로써 지역경제발전을 촉진시킬 것으로 보인다. 제시된 대안은 대부분 부산광역시가 자율적으로 추진 가능하며, 국내의 다른 대도시에도 적용 가능할 것으로 보인다.

〈Abstracts〉

## A Strategy for Metropolitan Financial Reform : Under Endogenous Development Theory

Han Sik Hwang, Young Kang Park,  
Jae Un Park and Chang Jip Choi

Pusan Metropolitan City(PMC) has been suffered from economic crisis and various social problems by central development plan. So, PMC requires new development strategy. In this study, We adopted Endogenous Development Theory as a PMC's development strategy. We tried to find out problems and solution alternatives of PMC's finance under Endogenous Development Theory.

In the analysis of PMC's financial structure and management system, financial problems were found out as follows.

First of all, PMC's financial revenue rate has been decreased by stagnated local economy. And PMC's finance is concentrated on upper tier government.

Second, PMC gives great invest weight to road and traffic sector. Cost increasement by project period prolongation, rapid and rough planning by executive organ, low responsibility of planning and budgeting are also serious problems.

Third, PMC's finance is highly dependent on central government in revenue and expenditure.

To resolve the above problems, following alternatives can be presented.

First, it is important to match financial policy with local economy policy. It is also important to establish citizen oriented development planning.

Second, to increase expenditure efficiency, citizen participation in policy making process should be secured. Enforcement of budgeting agency and expenditure assessment is also required.

Finally, to secure financial revenue, the resource of central government should be transferred to local government.

Most alternatives above can be performed by PMC autonomously and adapted by other Metropolitan Cities in Korea.

◆ 著 者 略 歷 ◆

黃 漢 植

서울대학교 경제학과 졸업

서울대학교 경제학 석·박사

- 독일 브레멘대학 객원교수
- 부산대학교 경영·경제연구소 소장(현)
- 부산지역경제살리기 시민운동본부 공동대표(현)
- 부산대학교 상과대학 경제학과 교수(현)

朴 泳 康

부산대학교 행정학과 졸업

부산대학교 행정학 석·박사

동의대학교 법정대학 행정학과 조교수(현)

부산광역시의회 의정자문위원(현)

朴 在 云

부산대학교 경제학과 졸업

부산대학교 경제학 박사과정

부산대학교 경영·경제연구소 기획실장(현)

부산대학교, 신라대학교, 동의대학교 강사(현)

崔 昌 執

부산대학교 행정학과 졸업

부산대학교 행정학 석·박사

부산대학교, 동의대학교 강사(현)

부산대학교 지방행정연구소 연구원(현)