

부산광역시(직할시) 50년 재정 변화와 정책적 함의

류춘호 / 부산시의회 입법정책담당관실

목 차

- | | |
|----------------------------|----------------------------|
| I. 서론 | 3. 부산시직할시 승격 이후 주요 재정변화 |
| 1. 연구의 배경과 목적 | 4. 부산시 세입과 세출구조 |
| 2. 연구의 방법 | 5. 부산시 공유재산 변화 |
| 3. 연구의 범위 | 6. 부산시교육비특별회계(지방교육재정) |
| II. 부산직할시의 승격과 변화 | IV. 부산시 50년 재정 변화와 미래 정책방향 |
| 1. 부산직할시의 승격 | 1. 재정관리의 정책기획 강화 |
| 2. 부산직할시 승격과 정책과정 | 2. 제도적 인프라 구축 |
| 3. 부산직할시 행정구역의 변화 | 3. 예산과정의 투명성과 책임성 제고 |
| 4. 부산시 인구의 변화 | 4. 지방재정의 지속가능성과 복원력 회복 |
| III. 부산직할시 50년 재정의 구조와 변화 | V. 맺음말 |
| 1. 부산직할시 승격 이전 1950년대 재정구조 | |
| 2. 부산직할시 승격 이후 50년간 재정총량 | 참고문헌, 국문초록, Abstract |

I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

부산시는 경상남도로부터 분리되어 1963년 1월 1일에 직할시로 승격되었다. 1949년 지방자치법이 제정·공포될 당시 부산시는 경상남도 관할 하에 있는 기초 지방자치단체에 불과하였다. 그러나 14년 후인 1963년 전 시민들의 숙원이었던 정부 직할시로 승

격하게 되었다. 부산시는 직할시 승격 후 50년 간 양적·질적으로 상당한 변화와 발전을 이룩하였다. 이러한 부산의 도시발전은 다양한 차원에서 평가할 수 있다. 하지만 무엇보다 명확한 것이 바로 재정규모의 변천을 통해서다. 재정은 부산시의 도시에 대한 다양한 정책과 시책사업을 구성하고 있는 중요한 정책수단의 하나이기 때문이다. 또한 부산시의 발전과 성장을 설명할 수 있는 중요한 요소다.

제도와 조직이 생명체와 비슷한 생명주기(Life Cycle)를 지니고 있다는 가정이 조직학의 관점에서 접근해왔다. 하지만 사회적 실체인 '부산시'를 조직의 생명주기(Life Cycle)를 지닌 것으로 가정하는 것은 많은 주의가 필요하다. 법인격을 가진 부산시는 유기체로서 탄생과 성장, 그리고 사망이라는 역사성을 갖지 않는다.¹⁾ 즉 조직은 유기체와 같이 사망에 이르는 것이 아니라, 조직 발전을 위한 새로운 자원을 확보하여 지속적으로 성장한다.

그런 관점에서 부산광역시라는 법인은 시간의 길이와 더불어 조직의 생존을 위해서 다양한 기능을 수행하여 시민을 위한 보다 효과적·효율적인 공공서비스를 생산·공급하는 역할을 수행한다. 지난 50년 간 부산시는 많은 정책과 제도를 통해서 지속가능한 유기체로 성장해 왔다. 이러한 성장은 '예산'이라는 공공자원을 활용하여 정책대상자이자 고객인 '시민'에게 공공서비스를 지속적으로 공급함으로써 지지와 정당성을 확보함으로써 가능하였다.

본 연구의 목적은 부산광역시가 지난 50년 간 이룩해온 재정적 관점에서 성장과 발전을 통해서 그 의미를 분석하고 정책방향을 제시한다. 이를 위해 본 연구는 부산광역시의 성장과 발전

1) 정정길, 2002, 「정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격」『한국정책학회보』 제11권 제2호, 255~272쪽

의 하부기반을 구성하는 공공자원 즉 ‘예산’을 중심으로 지난 50년 간의 재정의 구조 변화를 분석하였다. 본 연구는 부산직할시에서 부산광역시로의 제도적 변환(transformation) 과정도 분석하였다. 본 연구의 분석결과를 종합하여 미래 부산광역시의 재정 정책방향을 제시한다.

2. 연구방법

본 연구의 주요한 연구 방법은 문헌조사 방식이다. 먼저, 부산시가 발간한 『부산통계연보』(제1호~제51호), 『시정백서』, 『경제지표』 『부산시 예산서 및 결산서』 등 간행물을 중심으로 분석한다. 지난 50년간의 부산시 재정자료를 시계열적으로 정리하여 관련 자료를 분석하였다.

둘째, 본 연구는 문헌주제학적(textual thematics) 접근방법을 따른다. 이 접근방법은 주어진 텍스트(예산서와 결산서)에 반영된 어떤 주제를 해석해 내는 작업을 의미한다.²⁾ 즉 문헌주제학의 관점은 부산시의 지난 50년간의 예산서와 결산서가 각 각 분리되어 존재한다 할지라도 각 부분이 서로 일정한 연결되어 있다는 관점에서 접근한다. 각 연도별 예산의 규모와 변화를 상호연계된 주제로 규칙성을 찾아 통합적 관점에서 이해하는 방법이다. 이러한 규칙성의 이해는 부산시의 정책환경을 분석함으로써 그 의미를 제대로 해석할 수 있다.³⁾ 따라서 본 연구에서 활용되는 문헌적 접근방법은 지난 50년간 각 연도의 예산은 각각의 주제가 있고, 이러한 각각의 주제를 통해서 어떤 구조적 특성이 있는지 분석해 낼 수 있는 장점이 있다. 각 연도의 예산은 그 규모

2) 승계호 외, 2008. 『서양철학과 주제학』. 217쪽

3) 승계호 외, 2008. 『서양철학과 주제학』 93~94 및 182~188쪽

와 정책·사업에서 우선순위를 달리 한다 할지라도 일정한 유형화된 구조(structured)를 갖는다. 문헌주제학적 접근 방법은 이를 발견하여 정책적 함의를 제시할 수 있는 분석방법이다. 따라서 각 연도의 정치·경제·사회문화의 정책환경은 차별적인 정책방향을 갖고 있지만, 차연(differance)에 의해서 그 간격을 이해하고 해석하여 일정한 규칙성·구조를 발견할 수 있음을 의미한다.

요약하면, 부산직할시 승격 50년 재정의 역사적 의미와 인과관계는 시간상 일관성이 있다. 그리고 각 연도의 개별적 정책환경요인을 연결망으로 해석하면 결국 일정한 구조적 형태를 발견할 수 있다. 결국, 이를 통해서 부산시의 지난 50년간의 재정의 구조적 변화를 통해서 재정학적 주제를 찾는다.

셋째, 단절적 균형이론(punctuated equilibrium theory)의 관점에서 접근한다.⁴⁾ 이 접근방법은 예산이나 정책의 변화가 점증적인 변화뿐만 아니라 대폭적 변화와 소폭적 변화를 모두 포함하는 다양한 변화의 과정을 이해하는 기법이다.⁵⁾ 지난 50년간 부산시 예산구조는 점증주의 차원에서 점차적인 증가보다 일정 연도에 급격히 증가하는 양상을 보였다. 이는 새로운 정책목표, 정책과 시책이 지난 50년간 걸쳐서 점진적으로 발전되었고, 그 과

4) 정책변동 관점에서 '단절적 균형'이란 어떤 한 정책하위시스템 구성원들의 정책지향적 신념체계의 시프트로 근본적인 정책변동이 이루어진 다음에 새로운 상태에서 다시 안정된 균형을 이루는 것을 말한다. 노화준, 정책학원론, 2012, 614쪽; 한편 "평형중단"이라는 명칭으로 사용하는 정책분석론에서는 정책변화의 과정을 "생물학적 진화"에 비유한다. 즉 "주기적으로 정책의 돌연한 변화(중단)가 정치적 이미지의 결과로서 일어나게 되며 정치적 이미지는 다시 '정책지진'과 다른 외부충격의 산물"이라는 입장이다. 남궁 근 외, 2013, 정책분석론(제5판), 72~74쪽

5) 하민지·서인석·권기현, 2011, 「지방정부 예산의 단절균형 분석 : 제도적 마찰의 비판적 검토를 중심으로」, 한국행정학회, 『건강한 국가, 행복한 시민 : 정부의 역할과 정책수단』, 2011년도 동계학술대회 논문집.

정은 중단 된 것이 아니라 진화를 거듭해 온 것으로 이해된다. 이 접근방법은 부산광역시(직할시)가 지난 50년 간의 성장과 발전을 '단절적 균형 또는 평형중단'이라는 정책변화의 관점으로 이해할 수 있어 유용하다.

3. 연구의 범위

본 연구의 범위는 부산직할시가 승격된 1963년 1월 1일부터 2013년 현재까지의 50년 간 부산시 재정구조의 변화다. 이러한 연구의 분석수준은 일반적으로 주제단위의 선정에 의해서 결정되고, 주제단위의 선정은 분석자의 이론적 견지에 의해서 정해진다. 분석의 수준은 대상단위와 주제단위로 구분할 수 있다. 대상단위(object unit)는 설명 단위고, 주제단위(subject unit)는 관찰 단위다.⁶⁾

본 연구의 관찰단위는 '부산광역시의 50년간 재정 변화'다. 이를 설명하기 위한 대상단위는 '각 연도별 예산과 결산'이다. 따라서 부산시의 50년 간의 재정변화라는 주제로 관찰하기 위해서는 그 대상은 각 연도의 예산과 결산을 분석한다. 이와 같이 주제단위와 대상단위는 별개의 것이 아니라 상호 연결되어 있다. 구체적인 연구대상은 부산광역시의 예산 규모의 변화에 초점을 둔다. 예산의 변화의 부산시의 도시정부 성장을 엿볼 수 있는 중요한 증거자료가 되기 때문이다.

6) 강신태, 1992, 『사회과학연구의 논리』, 152~153쪽.

II. 부산직할시의 승격과 변화

1. 부산직할시의 승격

부산직할시의 시작은『부산시 정부직할에 관한 법률』이 1962년 11월 21일 법률 제1173호로 제정되어 1963년 1월 1일부터다. 이로서 경남도의 관할 하에 있던 부산시는 분리·독립되어 정부 직할이 경상남도과 동격의 지방자치단체로 법적 지위를 부여받았다.⁷⁾⁸⁾

부산시가 부산직할시로 승격된 이유는 부산시 인구가 136만 명의 대도시로서 행정 및 재정적 여건이 다른 도와 비슷하지만 다른 시와는 현격한 차이가 있고, 항도로서의 행정적 특수성, 세공민(細窮民), 범죄, 화재, 오물의 증대, 주택난 및 식수난 등의 다양한 도시문제의 해결을 위한 행정기능의 강화에 대한 요구가 있었기 때문이다. 실제로 1949년 지방자치법에 따라, 대도시 인구 100만을 육박하는 부산시나 인구 4~5만 명 에 지나지 않는 중소도시가 일률적으로 제도의 적용을 받고 있어 행정상 모순이 발생하였다.⁹⁾

7) 이로써 1946년 미군정법령 106호에 의해 경성부가 경기도 직할에서 벗어나 특별시로 승격한 이래 2번째로 대도시 제도가 채택된 것이다.

8) 다른 직할시의 승격과 관련하여는 다음과 같은 법률들이 제정되었다.
대구직할시와 인천직할시는 「대구직할시및인천직할시설치에관한법률(법률 제3424호, 1981.4.13., 제정)」에 따라 1981.7.1. 시행되었다. 울산광역시 「울산광역시설치등에 관한법률(법률 제5243호, 1996.12.31. 제정)」에 따라 1997. 7. 15 일 경상남도 울산시를 폐지하고 울산광역시가 설치되었다.

9) 1949년도 지방자치법(시행 1949.8.15.) [법률 제32호, 1949.7.4., 제정]은 제12조 에 따르면 인구 100만명 이상이“도와 서울특별시”의 기준인 것으로 추정된다.“제12조 도와 서울특별시의회의 의원은 인구 100만 미만인 때에는 25인을 정원으로 하고 100만 이상 200만 미만일 때에는 100만을 초과하는 인구 때 5만에 대하여 1인을 증가하고 200만 이상일 때에는 200만을 초과하는 인구 때

부산시정부직할에 관한 법률에 따르면 첫째, 부산시의 행정의 건전한 발전과 행정능률의 향상을 목적으로 하고 있다(§2). 둘째, 부산시의 관할구역은 경상남도 부산시와 동래군의 구포읍, 사상면, 북면 및 기장면 송정리로 하였다(§3). 셋째, 부산시의 지위는 “정부의 직할에 둔다”라고 규정하였다(§2).¹⁰⁾ 이에 따라 부산직할시는 서울특별시 다음으로 제2의 도시라는 브랜드를 갖게 되어 오늘에 이른다. 즉 부산광역시는 우리나라 제2의 도시라는 브랜드 자산(brand assets)을 갖는다. 이러한 브랜드 자산은 제2의 도시라는 상징성을 갖게 되었다. 그 결과 중앙정부나 부산시가 국가정책과 시정 방침을 결정하는 중요한 기준점이 되었을 뿐만 아니라 ‘해양수도’라는 도시발전을 위한 비전제시가 핵심적인 요소가 되었다.

2. 부산직할시 승격과 정책과정

1) 부산직할시 승격과 정책논증

8만에 대하여 1인을 증가한다.”“제13조 시의회의 의원은 인구 10만 미만일 때에는 20인을 정원으로 하고 10만 이상 20만 미만일 때에는 10만을 초과하는 인구 매2만에 대하여 1인을 증가하고 20만 이상일 때에는 20만을 초과하는 인구 매3만에 대하여 1인을 증가한다”라고 규정하여 도시규모와 인구의 관계성을 엿볼 수 있다.

- 10) 한편 재산의 승계와 관련해서는 법 제5조에서 관할범위의 시, 군의 재산은 부산시가 승계하도록 하였다. 즉
- 즉 제5조 (재산의 승계) ① 본법 시행당시 제3조에 규정된 지역에 있는 다음 각호의 도 또는 시, 군의 재산은 부산시가 이를 승계한다.
1. 도립의 중학교 및 고등학교와 그 재산
 2. 전호이외의 도의 공공시설과 재산
 3. 부산시의 관할구역 내에 있는 종전의 부산시 및 동래군의 재산
- ②전항 제2호의 재산중 그 설치목적이 제3조의 지역에 국한되어 있지 아니한 것과 성질상 부산시가 승계함이 부적당하다고 인정되는 것으로서 내무부장관이 지정하는 것은 예외로 한다.

부산시로 승격되는 과정에서 ‘찬성’과 ‘반대’의 정책논증 과정이었다(김용래·손재식, 1982). 정책논증(policy argument)은 정책 채택을 위한 정당화나 정책에 대한 채택을 옹호하기 위해 사실이나 가치에 기반하여 정책의 목적을 지지하거나 주장하는 과정이다.¹¹⁾

먼저 부산직할시제에 대한 찬성 입장은 도 제도는 대도시의 특수성을 해결하기 위한 것이 아니라는 점이 강조되었다. 그리고 부산시가 경남도세의 60%를 부산시민들이 부담하고 있지만 실제 납세자인 부산시민의 복지사업에 사용되지 못한다는 점이 지적되었다.

다음으로 반대 입장은 첫째 부산시와 인접 농어촌간의 연대의존관계를 파괴할 우려 둘째, 도와 시읍면의 재정적 궁핍 상태를 초래한다는 점 셋째, 광역행정으로 도의 지원 없이 부산시가 단독으로 처리할 수 없는 부문의 증가 경향 넷째, 행정기관의 증설과 행정기구의 팽창 초래 다섯째, 시민 감정이 부산시의 독립불인정 여섯째, 도시와 농촌간의 생활수준의 격차 심화 등을 이유로 제기되었다. 이와 같이 부산직할시 승격에 대한 찬반 논증을 통해서, 50년 전에 최근의 행정구역 개편 등 지방행정체제 개편 논의가 활발히 이루어졌다.

2) 부산직할시 승격 효과

부산직할시의 승격은 다음과 같은 긍정적인 효과를 가져왔다. 첫째, 눈에 띄는 것은 역시 재정 규모의 확대에 따른 파급효과다.

11) 류춘호, 2012, 「부산시 지방의회와 지방자치단체의 정책논증」, 『부산학연구』, 76쪽.

부산시의 직할시 승격은 재정 규모의 비약적인 확대 및 충실로 이어져 수많은 건설 사업을 위한 기반이 마련되었다. 직할시 승격 전(1962년도) 부산시의 세입은 196백만 원이었지만, 직할시 승격 후인 1963년도 세입은 488백만 원으로 2.5배나 증가하였다. 직할시 승격과 동시에 종전의 도세가 시세로 전환되어 자주재원이 되었기 때문이다.¹²⁾¹³⁾ 둘째, 행정계층의 1단계 간소화로 중앙 정부 시책의 신속한 반영과 집행이 가능해졌다. 셋째, 부산시에 근무하는 공무원들은 우수한 공무원으로 보장되었다. 즉, 종래 우수한 공무원들은 주로 경상남도에 배치되었고, 그 보다 급이 조금 낮은 공무원들이 부산시에 배치되는 경향이 있었지만 그러한 점들이 개선되었다. 하지만 경상남도는 최대 과세원 이었던 부산시가 분리·독립되어, 과세원이 상실되어 재정적으로 큰 타격을 받았고, 재정자립도도 낮아졌다.

3. 부산직할시 행정구역의 변화

부산직할시는 구역은 1963년 1월 1일 동래군 구포읍·사상면·북면과 기장읍의 송정리가 편입된 제3차 행정구역 확장(360.25km²)에서 출발하였다. 이후 1978년 제4차(432.32km²), 1989년 제5차(525.25km²), 1995년 제6차(749.17km²)의 행정구역의 변경을 거쳐 2011년 말 현재 768.41km²에 이르고 있다. 2013년 현재 부산시의 행정구역 변경은 지난 50년간의 제도적 경로의존성(path dependency)을 통해서 발전해왔다. 제도주의 관점에서 경로의존

12) 부산직할시, 1998. 『시정백서』, 119쪽.

13) 경상남도 도청은 진주에서 부산으로 이전(1925. 4. 1) 한지 58년 뒤 부산에서 창원(1983. 7. 1)으로 이전하였다. 경상남도 울산시가 울산광역시로 승격(1997. 7. 15) 되었다. 그 결과 경상남도에서 '경남상도, 부산광역시, 울산광역시'로 각각 분리되 성장하게 되었다.

성은 ‘과거의 선택이 미래의 선택을 체계적으로 제약하는 과정’을 의미 한다. 이러한 경로의존성은 ‘1963년 직할시 승격’이라는 제도의 변화가 재정의 성장과 발전을 이끄는 원인 변수가 되었다. 즉 1963년 부산직할시의 출발은 그 이후 부산시 재정적 성장과 발전의 기초가 되어 지속적으로 영향을 미쳐왔다. 1963년 부산직할시의 승격 이후 시간의 경과가 결국 오늘날 부산광역시의 모습을 만들었다.

<표 3> 부산광역시 자치구·군 신설 연도

연도	자치구군명	비고
1963. 01. 01	부산직할시 승격 (중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 동래구)	6구 , 7출장소, 136동
1975. 10. 01	남구신설	1
1978. 02. 15	북구신설	1
1980. 04. 01	해운대구 신설	1
1983. 12. 15	사하구 승격	1
1988. 01. 01	금정구 신설	1
1995. 03. 01	연제구, 수영구, 사상구, 기장군	4
	계	16(15구, 1군)

자료 : 부산광역시, 「부산통계연보」(제50회). 51~55쪽 재구성

4. 부산시 인구의 변화

1955년 100만 명(1,049,363명)이던 부산시의 인구는 1963년 당시 136만 명을 넘어섰다. 부산시의 인구 변화는 크게 4단계로 거쳐 성장하였다. 먼저, 1955년 100만 명에 진입했던 시대 둘째, 1972년 200만 명에 진입했던 시대 셋째, 1979년 300만 명에 진입했던 시대 넷째, 1995년 380만 명에 도달해 최고 정점을 찍었던 시대로 구분할 수 있다. 즉, 1972년 200만 명, 1979년 300만 명,

1995년 380만 명을 정점으로 감소하여 2013년 말 현재 약 357만 명에 이르렀다.

다음 <표 4>에서 보는 바와 같이 1974년은 1973년(2,071,950명) 대비 약 11.3%(234,091명)나 증가하여 최대의 증가율을 보였다. 1985년 350만 명 이후 약 10년간 380만 명에서 증감을 반복하지만, <그림 1>에서 보는 바와 같이 1995년 3,892,972명을 정점으로 부산시의 인구는 감소해 왔다.

이처럼 인구 감소 현상이 부산시 경제성장의 둔화된 것에서 기인하는지, 양산·김해 등으로 공단이 이전하면서 그곳의 택지개발, 도로 등 교통인프라 구축 등으로 인구가 유출되면서 생긴 효과인지는 보다 심층적인 연구가 필요하다.

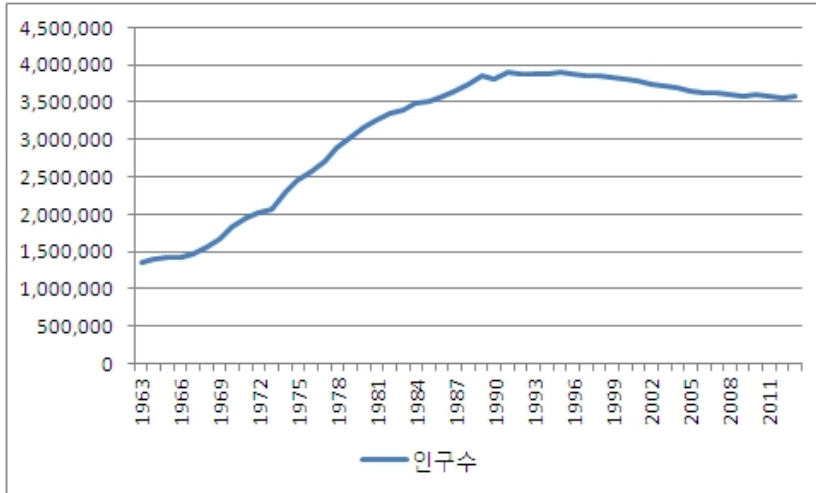
<표 4> 부산직할시 인구 변천

(단위 : 명, %)

연번	연도	인구수	전년대비 증가율	연번	연도	인구수	전년대비 증가율	연번	연도	인구수	전년대비 증가율
1	1963	1,360,630	-	21	1983	3,395,171	1.5	41	2003	3,711,268	-0.1
2	1964	1,399,859	2.9	22	1984	3,495,289	2.9	42	2004	3,684,153	-0.7
3	1965	1,419,808	1.4	23	1985	3,516,807	0.6	43	2005	3,657,840	-0.7
4	1966	1,426,019	0.4	24	1986	3,578,844	1.8	44	2006	3,635,389	-0.6
5	1967	1,463,325	2.6	25	1987	3,654,097	2.1	45	2007	3,615,101	-0.6
6	1968	1,552,009	6.1	26	1988	3,750,626	2.6	46	2008	3,596,063	-0.5
7	1969	1,675,570	8.0	27	1989	3,857,312	2.8	47	2009	3,574,340	-0.6
8	1970	1,842,259	9.9	28	1990	3,798,113	-1.5	48	2010	3,600,381	0.7
9	1971	1,943,958	5.5	29	1991	3,892,820	2.5	49	2011	3,586,079	-0.4
10	1972	2,015,162	3.7	30	1992	3,887,278	-0.1	50	2012	3,550,963	-1.0
11	1973	2,071,950	2.8	31	1993	3,868,429	-0.5	51	2013	3,573,606	0.6
12	1974	2,306,041	11.3	32	1994	3,868,429	0.0				
13	1975	2,453,173	6.4	33	1995	3,892,972	0.6				
14	1976	2,573,713	4.9	34	1996	3,878,918	-0.4				
15	1977	2,697,947	4.8	35	1997	3,865,114	-0.4				
16	1978	2,879,570	6.7	36	1998	3,842,834	-0.6				
17	1979	3,034,596	5.4	37	1999	3,831,454	-0.3				
18	1980	3,159,766	4.1	38	2000	3,812,392	-0.5				
19	1981	3,249,643	2.8	39	2001	3,786,033	-0.7				
20	1982	3,343,783	2.9	40	2002	3,747,369	-1.0				

자료 : 부산시 각 연도 『부산통계연보』 재구성

<그림 1> 부산시 인구의 증감추이



본 연구에서는 <표 5>에서 보는 바와 같이, 부산시의 인구가 1960~1980년대까지 성장기, 1980년 후반부터 조정기를 거쳤고, 1990년부터는 양적 성장에서 질적 성장으로 전환되었다. 즉, 부산시의 인구는 1963년 부산직할시 승격 이후 급속한 양적 성장을 보였고 1995년부터 질적 성장으로 변화되었다. 즉 인구의 질적 성장은 인구수의 문제가 아니라 지역주민들의 경제활동인구 증가, 인구의 고령화 등과 같이 인구의 구조적 변화를 의미한다. 그리고 인구 구조의 변화에도 불구하고 지역의 경제는 지속적으로 성장하였다. 따라서 인구의 감소가 지역발전 침체와 같이 부정적인 결과를 가져오는 것이 아니라 지역발전을 위한 인적자원의 역량은 더욱더 발전하는 질적 성장을 이루었다.

<표 5> 부산시 인구의 성장과 발전

(단위 :명, %)

단계	시기	평균 인구수	평균 증가율	비고
성장기	1963~1970	1,517,435	4.5	
	1971~1980	2,513,588	5.8	
조정기	1981~1990	3,630,782	1.6	
양적→질적성장	1991~2000	3,857,568	-0.2	
	2001~2013	3,639,891	-0.5	

자료 : 1963~2013년까지 연구자가 재구성함

Ⅲ. 부산직할시 50년 재정의 구조와 변화

1. 부산직할시 승격 이전 1950년대 재정구조

부산직할시로 승격 이전인 1951~1962년까지 예산규모는 연평균 60.4%로 높은 성장률을 보여왔다. 즉 일반회계 73%, 특별회계 53%로 증가율이 비교적 높다. 그리고 <표 6>에서 보는 바와 같이, 예산대비 결산액은 비율(D/C)은 평균 81%수준이다. 따라서 예산액과 결산액에 차이 크다. 실제 예산규모에 대비하여 실제 운용된 예산은 상대적으로 작다. 예산규모와 재정수요에 대한 자원관리의 차이에 따른 것으로 추정된다. 그리고 1951년 8백만 원에서 연평균 60.4%씩 증가하여 1962년도는 112.8백만 3억 7천만 원으로 증가되었다.

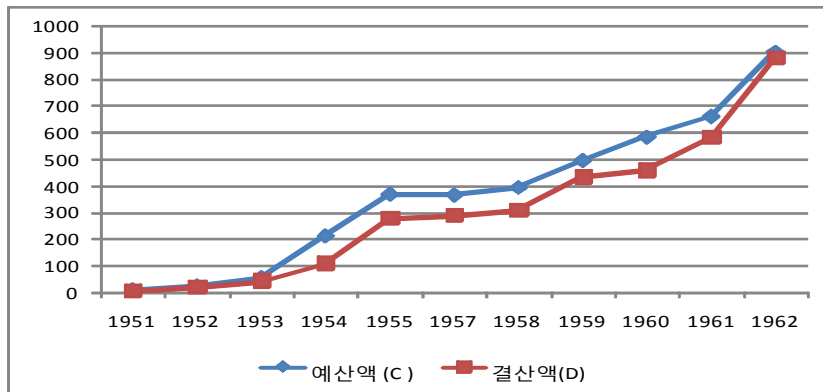
<표 6> 부산직할시 승격이전 재정추이(1951~1962)

(단위 : 백만원 %)

구분	일반회계(A)	특별회계(B)	계(C=A+B)	결산액(D)	결산비(D/C)	비고
1951(a)	2	6	8	7	87.5	
1952	17	6	23	20	87.0	
1953	36	20	56	44	78.6	
1954	81	131	212	110	51.9	
1955	207	161	368	281	76.4	
1956	-	-	-	-	-	
1957	203	164	367	290	79.0	
1958	221	173	394	311	78.9	
1959	271	224	495	434	87.7	
1960	315	269	584	460	78.8	
1961	338	323	661	582	88.0	
1962(b)	481	422	903	881	97.6	
평균	197.5	172.6	370.1	310.9	81.0	
증감(b-a)	479	416	895	874	10.1	
증감율(b-a/a)	239.5	69.3	111.9	124.9	0.1	
연평균 증감율	73.0	53.0	60.4	62.2	1.1	

자료 : 부산시. 1971. 『재정연감』. 10~11쪽

<그림 2> 부산시 예산액 대비 결산액 차이



2. 부산직할시 승격이후 50년간 재정총량

1) 분석의 관점

1963년 11월 11일 「지방재정법」의 제정 이후 2013년 7월 16일 현재 까지 총 38회의 일부 개정이 이루어졌다. 하지만 지방정부의 재정구조는 세입과 세출, 일반회계와 특별회계, 교육비특별회계, 공유재산 등의 기본 구조는 그대로 유지되었다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 따라서 본 연구의 주요 분석 대상은 부산광역시 일반회계, 특별회계, 세입구조, 세출구조, 교육비특별회계, 공유재산관리 등을 중심으로 분석한다. 이러한 분석 관점은 지방재정구조에 기초하여 실제 예산운용과 분석이 조화를 이룬다.

2) 부산광역시 재정총량

부산광역시의 예산은 1963년도 일반회계 7억 원, 특별회계 9억 원 등 총 17억 원으로 출발하였다. 그리고 일반회계의 자체수입은 약 6억 원으로 재정자립도는 78.4%였다. 그리고 2012년도

14) 지방재정에 관한 제도는 1963년으로 거슬러 올라간다. 「지방재정법」 1963. 11. 11. 법률 제1443호 제정되어, 1964.1.1.부터 시행되었다. 제정 이유는 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 통일적인 법률을 제정함으로써 현재의 문란한 재정질서를 바로잡아 지방자치의 건전한 발전을 기하기 위해서다.

15) 지방재정법상 예산의 구분은 지난 1963년과 2013년도 현재까지 기본적으로 동일하게 유지되었다.

1. 2013년도 10월 현재 지방재정법의 회계구분 : 제9조(회계의 구분) ① 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다. ② 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계를 처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다.

2. 1963.11월 현재 지방재정법상 회계구분 : 제28조 (회계의 구분) ① 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다. ②특별회계는 공영기업 기타 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있는 때에 한하여 조례로 설치할 수 있다.

결산기준으로 예산규모는 일반회계 6조 3조 261억 원, 특별회계 2조 6,034억 원 등 8조 9,295억 원으로 크게 증가하였다. 상수도 특별회계는 1963년 3억 원에서 2012회계년도 결산기준으로 3,156억 원으로 급증하였다. 요약하면 지난 50년간의 재정총량은 전반적으로 빠른 속도로 성장하였다.

<표 7> 부산시 재정총량 변화추이(1963~2013년)

(단위: 억 원 %)

연도	일반회계	특별회계	총예산 (일반·특별)	전년대비 증감률	상수도	연도	일반회계	특별회계	총예산 (일반·특별)	전년대비 증감률	상수도
1963	7	9	17	-	3	1989	9,164	3,602	12,766	39.6	1,323
1964	8	8	16	(4.2)	3	1990	10,489	5,990	16,479	29.1	1,186
1965	12	12	25	55.0	4	1991	13,501	9,835	23,336	41.6	1,463
1966	22	42	63	154.8	17	1992	16,450	12,101	28,551	22.3	1,898
1967	29	39	68	6.8	23	1993	23,273	13,837	37,110	30.0	1,728
1968	43	96	139	105.9	31	1994	26,630	20,149	46,779	26.1	1,852
1969	73	100	173	24.1	26	1995	28,530	26,878	55,408	18.4	2,204
1970	83	75	158	(8.5)	27	1996	18,719	30,901	49,620	(10.4)	2,700
1971	108	72	180	13.9	23	1997	19,500	30,673	50,173	1.1	2,486
1972	117	92	209	16.1	34	1998	18,174	32,587	50,761	1.2	2,333
1973	139	123	261	25.1	45	1999	21,105	13,686	34,791	(31.5)	3,455
1974	180	227	407	55.7	65	2000	21,183	14,257	35,440	1.9	3,737
1975	257	276	533	30.9	94	2001	26,403	26,547	52,950	49.4	3,672
1976	304	288	592	11.1	107	2002	32,743	25,564	58,307	10.1	3,624
1977	472	252	724	22.3	125	2003	34,505	18,936	53,441	(8.3)	3,261
1978	685	322	1,007	39.1	141	2004	36,464	19,546	56,010	4.8	3,255
1979	1,000	453	1,453	44.4	220	2005	38,375	16,813	55,188	(1.5)	3,175
1980	1,460	494	1,954	34.5	259	2006	40,704	22,778	63,482	15.0	2,972
1981	1,556	1,088	2,644	35.3	437	2007	45,540	25,561	71,101	12.0	2,954
1982	1,754	2,192	3,946	49.2	565	2008	52,655	25,740	78,395	10.3	3,117
1983	2,030	3,303	5,333	35.1	659	2009	59,554	27,116	86,670	10.6	2,960
1984	2,376	4,175	6,551	22.8	373	2010	61,966	25,779	87,745	1.2	2,839
1985	2,754	4,460	7,214	10.1	1,074	2011	64,142	24,350	88,492	0.9	2,868
1986	2,998	4,170	7,168	(0.6)	1,059	2012	63,261	26,034	89,295	0.9	3,156
1987	3,875	3,458	7,333	2.3	1,248	2013	61,394	22,209	83,603	(6.4)	3,288
1988	5,863	3,283	9,146	24.7	1,192	연평균 증가율	19.8	16.8	18.6	(100.0)	15.4

자료: 1. 각 연도 부산광역시 통계연보

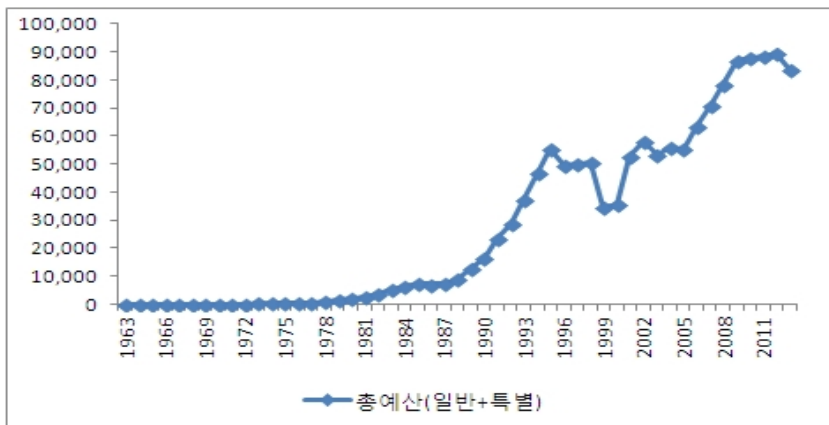
2. 부산광역시. 1991~2012회계년도 결산서

3. 부산광역시. 2013년도 및 2013년도 제1회 추가경정예산서 재구성

부산광역시의 지난 50년간 중 예산규모의 주요 변화를 중심으로 보면 다음과 같이 요약된다. 1968년 139억 원, 1978년 1,007억 원, 1989년 1조 2,766억 원, 1991년 2조 3,336억 원, 1993년 3조 7,110억 원, 1994년 4조 6,779억 원, 1995년 5조 5,188억 원으로 5조원대의 예산규모가 되었다. 1978년 1천억 원 규모에서 1989년 1조 원대 규모로 성장하였다. 요약하면 1978년도 1천억 원 규모에서 10년이 지난 1989년에 1조 2,766억 원으로 약 10배 정도 증가하였다. 연간 1천 억원 규모로 크게 증가한 것으로 분석된다. 이 기간 부산시의 재정성장과 더불어 지역의 하부기반시설이 집중적으로 증가한 것으로 평가된다.

<그림 3>과 같이 부산시 예산규모의 증가 추이를 통해서 1970년대 후반부터 급성장 추세를 보였다. 그 후 1988년 올림픽 이후 부산시는 1.3조 원의 예산규모로 급성장하였다. 1991~1995년 사이에는 연간 1조원 규모의 예산이 급성장하였다. 이것은 앞서 보았던 부산시 인구구조의 변화와 유사한 추이를 보인다.

<그림 3> 부산시 예산증감추이



3. 부산직할시 승격 이후 주요 재정 변화

1) 기능별 분류와 의미

세출에 대한 기능별 분류는 예산정책의 수립과 예산심의를 용이하게 해주는 장점을 갖는다. 이러한 기능별 분류는 시민들에게 지방정부의 재정활동의 방향에 대한 정책정보를 제공할 수 있기 때문에 ‘시민을 위한 분류’라고 불린다. 이러한 기능별 분류를 통해서 부산직할시 승격이후 부산시의 예산의 중요 기능의 변화를 확인할 수 있다.¹⁶⁾

2) 1960년대

1963년도 세출기능별 분류는 의회비, 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 지역개발비 등으로 <표 8>과 같이 구분된다.

<표 8> 세출기능별 분류(일반회계)

(단위: 억원)

연도	의회비	일반행정비	사회복지비	산업경제비	지역개발비	문화 및체육비	민방위비	지원 및 기타	계
1963(A)	-	2.3	1.5	0.2	2.4	-	-	1	7.4
1964	-	2.6	4.5	0.6	2	-	-	0.8	10.5
1965	-	3	2	0.7	4	-	-	1.8	11.5
1966	-	4.8	3.2	0.9	9	-	-	3	20.9
1967	-	2.8	4.5	2	12.5	-	-	4	25.8
1968	-	7	7	3	18	-	-	9	42.9
1969	-	10	8	3	37	-	-	14	71.7
1970	-	14	10	6	38	-	-	14	81.5
1971	-	19	17	4	56	-	-	13	107.9
1972	-	22	23	5	50	-	-	16	115.2

16) 기능별 분류는 1963년부터 2007년까지 6회에 거쳐 변화를 가져왔다. 공익사업비(도로, 수로, 소방, 수도, 위생, 도시계획, 안전관리)는 사회개발비와 경제개발비로 분리되거나 다른 항목들과 통합되어 이를 구체적으로 명시하는 것이 곤란하다. 따라서 상호중복되는 요소가 다소 있다. 전상경, 2011. 『현대지방재정론』. 박영사. 123~125쪽.

부산광역시(직할시) 50년 재정 변화와 정책적 함의 / 19

연도	의회비	일반행정비	사회복지비	산업경제비	지역개발비	문화 및체육비	민방위비	지원 및 기타	계
1973	-	27	29	8	58	-	-	16	137.8
1974	-	34	39	5	69	-	-	33	179.3
1975	-	62	7	9	64	-	6	43	190.9
1976	-	86	5	9	97	-	10	48	254.9
1977	-	137	3	10	209	-	14	39	412.1
1978	-	165	99	15	311	-	20	100	709.5
1979	-	223	132	20	499	-	24	109	1,007
1980	-	375	174	28	740	-	33	223	1,573
1981	-	396	240	39	615	-	41	262	1,593
1982	-	441	297	60	648	-	44	366	1,856
1983	-	507	339	56	919	-	53	375	2,249
1984	-	581	382	56	704	-	63	474	2,260
1985	-	615	389	102	1,057	-	66	461	2,690
1986	-	530	500	106	1,050	258	88	464	2,996
1987	-	647	648	239	1,748	416	115	59	3,872
1988	40	1,201	1,006	255	2,351	377	138	491	5,819
1989	30	1,604	1,460	333	3,649	785	211	491	8,533
1990	22	1,554	1,693	382	4,273	895	274	1,403	10,474
1991	96	2,236	1,755	514	5,782	981	368	1,756	13,392
1992	77	2,045	2,383	612	7,550	1,092	390	2,297	16,369
1993	91	972	3,151	607	14,139	11,305	307	3,312	33,793
1994	-	938	3,194	-	5,753	-	271	3,031	13,187
1995	-	1,374	2,480	-	6,937	-	404	3,783	14,978
1996	-	1,368	4,951	-	5,740	-	531	3,686	16,276
1997	-	2,073	6,970	-	5,088	-	574	3,744	18,449
1998	-	1,919	5,952	-	4,462	-	594	4,023	16,950
1999	-	2,767	6,223	-	5,246	-	517	4,223	18,976
2000	-	1,787	6,596	-	6,836	-	598	3,573	19,390
2001	-	1,798	10,192	-	6,559	-	808	3,849	23,206
2002	-	2,204	12,227	-	6,880	-	925	6,554	28,790
2003	-	2,323	13,790	-	11,025	-	1,092	6,273	34,503
2004	-	2,532	15,126	-	11,797	-	1,144	5,863	36,462
2005	-	1,899	15,687	-	13,610	-	1,136	6,042	38,374
2006	-	1,922	16,444	-	15,294	-	1,192	5,850	40,702
2007(B)	-	2,740	18,143	-	17,105	-	1,484	6,066	45,538
평균	-	937	3,395	78	3,758	358	301	1,766	10,592
비중	-	8.8%	32.1%	0.7%	35.5%	3.4%	2.8%	16.7%	100.0%
비율(ratio)(B/A)	-	1,191	12,095	0	7,127	-	-	6,066	6,154
연평균증가율	-	17.5	23.8	(100.0)	22.3	-	-	21.9	21.9

- 자료 1. 부산광역시. 부산시정: 부산발전 10년사.
 2. 부산직할시, 경제지표(1987, 1988, 1990, 1992, 1994, 1995, 2007)
 3. 부산광역시 1991~2007회계년도 결산서 재구성

일반회계 세입은 744백만 원(744,120,200원), 세입징수는 727백만 원으로 징수율은 97.8%였다.¹⁷⁾ 세출은 744백만원 대비 664백만원으로 집행률 85.9%였다. 이때 가장 높은 비중을 차지한 것은 건설사업비로 220백만 원으로 예산의 33.21%를 차지하였다. 수도사업특별회계는 예산현액 261백만 원, 세출현액 184백만 원으로 전체 예산의 11%를 차지하였다.

<표 9> 부산직할시 승격년도(1963년)의 예산규모

(단위 : 백만원 %)

구 분		예산액(a)	결산액(b)	집행률(b/a)
일반회계(A)		744	664.8	70.5
특별 회계 (B)	수도사업특별회계	261	184	
	주택비특별회계	70.7	44.5	62.9
	공익전당포비특별회계	11.5	1.6	13.9
	제1토지구획정리사업비특별회계	17.7	4.6	26.0
	중앙지구토지구획정리특별회계	1.6	0.88	55.0
	양정지구토지구획정리특별회계	2.6	1.9	73.1
	부두지구토지구획정리사업비특별회계	556	197	35.4
	농가대부곡관리특별회계	1	0.58	58.0
	소계	922.1	435.06	47.2
교육비특별회계(C)		652	637	97.7
총계(D=A+B+C)		2,318	1,737	74.9

자료 : 부산시, 1964, 『제3회 통계연보』, 136~147쪽

한편, 1968년도 일반회계 세입세출예산은 43억 2,000만원으로 편성되었다. 이중 공익사업비 15억 66백만 원으로 전체 예산의 36%를 차지하였다. 특별회계는 95억 8,700만원으로 이중 범일지구 37.15백만원, 상수도 30.83백만 원, 토지구획 17.72백만 원 규

17) 1963년도 부산시 인구는 1,360,30명, 면적은 98.431,03km²다.

모였다. 특별회계는 시립병원, 재해구호, 중소기업, 토지구획, 주택, 농가대여양곡, 공익전당포, 범일지구, 상수도 등 9개로 구성되었다.¹⁸⁾

3) 1970년대

1971년도 부산시 예산규모는 175억 원으로, 일반회계 91억 원, 특별회계 83억 원으로 구성되었다. 일반회계+특별회계의 세입구조는 지방세 39억 원, 세외수입 35억 원, 사업수입 44억 원 등 자체수입 150억 원(86%), 의존수입 25억 원(지방교부세 22억 원, 보조금 2.5억 원)이었다. 일반회계+특별회계의 지출구조는 투자비 123억 원, 사회복지비는 14억 원, 경상적 경비 37억 원으로 지출되었다.¹⁹⁾

1967년도의 국세부가세 폐지 후 부터 1972년까지 6개년 간 재정자립도는 64%~72%로 30%이상 중앙에 의존하였다. 하지만 1973년 80%, 1976년 94%, 1977년 93%로 지속적으로 큰폭으로 상승하였다.²⁰⁾

이 시기에 현재의 부산시의 주요 하부기반시설들이 건설되는 시기였다. 우선, 대티터널(889백만 원, L:401m, B=9.6)은 「10대 필성사업」의 하나로 시비 8억 8,900만 원을 들여 완공되었다. 또한 만덕터널 축조(6억 원), 용두산공원(건평 555평, 1억 원, 민자),²¹⁾ 부산타워(4.5억 원, 민자), 성지곡 유원지 조성계획(137만 8,000평, 8.5억 원:시비 4.3억 원, 민자 4.2억 원) 등의 계획이 수립되었다.

18) 부산시, 『1969 시정백서』, 128~129쪽.

19) 부산시, 『1971 시정백서』, 81~96쪽.

20) 부산시, 『1977 시정백서』, 85쪽

21) 용두산 지하개발사업으로 4,135.16㎡(구 13,670평)에 사업비 169억 원을 투자할 계획을 수립하였다.

4) 1980년대

부산시는 1980년 대 문화회관('88~'92년, 96억 원), 황령산 청소년 수련원('98~'89년, 31억 원), 시청사 설계용역('88년, 2억 원) 등의 건립 계획을 추진하였다.²²⁾

1981년도 부산시 예산규모는 2,493억 원으로 일반회계 1,380억 원, 특별회계 1,113억 원이다. 특별회계는 2개의 공기업 특별회계를 포함하여, 10개의 회계로 구성되었다.²³⁾ 1981회개년도 일반회계의 세출구조는 투자비 735억 원(53.2%), 사회복지비 185억원(13.4%), 경상적 경비 413(30%) 등으로 이루어졌다. 그리고 특별회계의 경우 지하철 건설에 595억원(53.4%), 상수도 361억원(32.4%) 등으로 편성되었다.

대규모 국제행사와 관련하여 체육시설이 건설되는 시기였다. 즉 1986년도 예산은 5,736억원으로 '86 아시안게임, '88올림픽을 대비한 경기장 건설, 요트경기장 주변정비 195억원,²⁴⁾ 구덕운동장 정비 9억원, 문화회관 건립 22억 등에 지출이 이루어졌다.²⁵⁾

5) 1990년대 지방자치제 실시 이후

1990년도 부산직할시 예산규모는 1조 2,320억 원으로 일반회계 9,355억 원, 특별회계 2,965억원 규모이다. 이 중 자체세입은 9,545억 원으로 재정자립도는 86.6%였다. 세출은 의회비 60억원, 사회복지비 1,687억 원, 산업경제비 377억 원, 지역개발비 6,029

22) 부산시, 『1988 시정백서』, 114~115쪽.

23) 상수도, 시립병원, 주택사업, 의료보호, 중기관리, 토지구획정리, 중소기업육성, 영세민 생활 안정기금, 새마을금고 소득, 지하철건설사업 등으로 구성되었다.

24) 요트경기장의 경우 2008년부터 요트산업을 활성화시키기 위해서 부산시에서 강한 정책의지를 갖고 요트경기장 재개발사업이 추진되었다.

25) 부산시, 『1986 시정백서』, 107~123쪽.

억원(48.9%), 문화체육비 863(7%) 등으로 구성되었다.²⁶⁾ 1990년도 주요 투자사업은 명지주거단지 조성('90~'95년, 1,209억원), 제2 도시고속도로 건설('88~'92년, 2,738억 원) 등이 있다.

세입에서 특이한 것은 1990년대 컨테이너에 대한 지역세의 신설이다. 전국 컨테이너 물량의 95%가 부산 도심을 통과하여 교통난을 가중시키고 있다는 것에 착안하여 1992.1.1.일부터 징수하기 시작하였다. 컨테이너세 신설 당시는 10년간(1992~2001년) 운영 후 폐지되는 일몰제였다. 하지만 부산시와 시의회가 공청회, 대정부 건의 등의 노력을 통해서 5년간(2002~2006년) 연장하게 되었다. 부산시는 1992~2002년까지 총 5,871억 원을 징수하였다. 2002년 까지 총 6,600억 원을 항만배후도로특별회계로 전출하였다.²⁷⁾ 이를 재원으로 을숙대교~천마터널~남향대교~남·북향대교 영도연결도로~북향대교~북향대교-동명오거리간 고가차도 건설~광안대교~도시고속도로~경북고속도로 등으로 연계되는 도로망의 건설에 귀중한 재원이 되었다.²⁸⁾

<표 10> 민선 이후 부산시 재정 변화(1991~2013년도)

(단위 : 억원)

연번	연도	일반회계	공기업 특별회계	기타특 별회계	예산 현액(A)	기금(B)	계 (C=A+B)	교육비 특별회 계(D)	(E=C+ D)	부채액(F)	부채비 중(F/A)
1	1991(a)	9,356	2,306	7,354	19,016	456	19,472	4,999	24,471	5,815	30.6
2	1992	11,696	3,384	12,948	28,028	589	28,617	6,079	34,696	9,347	33.3
3	1993	12,367	3,933	13,111	29,411	870	30,281	7,474	37,755	9,884	33.6
4	1994	15,493	4,796	8,433	28,722	1,243	29,965	7,924	37,889	13,805	48.1
5	1995	15,566	3,327	11,601	30,494	1,792	32,286	9,664	41,950	11,021	36.1

26) 부산시, 『1990 시정백서』, 115~117쪽.

27) 부산직할시, 『부산시정 I : 부산발전 10년』, 1231~1233쪽.

28) 항만배후도로 특별회계에서 이와 관련하여 2013년도 1,544억 원, 2014년도 당초 755억 원의 예산이 편성되었다. 부산광역시 2014년도 예산안(해양도시소방위원회 소관). 261쪽 참조.

연번	연도	일반회계	공기업 특별회계	기타특 별회계	예산 현액(A)	기금(B)	계 (C=A+B)	교육비 특별회 계(D)	(E=C+ D)	부채액(F)	부채비 중(F/A)
6	1996	16,402	4,649	14,463	35,514	2,585	38,099	12,021	50,120	19,167	54.0
7	1997	19,816	7,335	28,836	55,987	3,671	59,658	13,371	73,029	25,927	46.3
8	1998	17,931	7,109	28,451	53,491	4,334	57,825	12,555	70,380	21,286	39.8
9	1999	20,760	3,802	22,579	47,141	3,790	50,931	13,404	64,335	23,516	49.9
10	2000	21,105	8,649	13,696	43,450	4,608	48,058	14,343	62,401	24,967	57.5
11	2001	26,403	8,893	17,653	52,949	4,973	57,922	17,960	75,882	25,233	47.7
12	2002	32,743	9,131	16,433	58,307	5,912	64,219	20,515	84,734	24,506	42.0
13	2003	34,505	8,895	10,004	53,404	7,177	60,581	22,650	83,231	22,695	42.5
14	2004	36,464	9,493	10,053	56,010	8,765	64,775	23,760	88,535	20,995	37.5
15	2005	38,375	9,701	11,284	59,360	7,060	66,420	23,197	89,617	20,057	33.8
16	2006	40,704	7,563	18,120	66,387	6,300	72,687	22,569	95,256	21,197	31.9
17	2007	45,540	7,339	20,698	73,577	8,336	81,913	24,351	106,264	23,810	32.4
18	2008	52,655	7,349	20,275	80,279	8,805	89,084	28,478	117,562	30,610	38.1
19	2009	59,554	7,295	21,076	87,925	7,022	94,947	29,641	124,588	29,071	33.1
20	2010	61,966	6,870	18,908	87,744	6,670	94,414	30,334	124,748	29,969	34.2
21	2011	64,142	6,584	17,765	88,491	6,844	95,335	32,271	127,606	29,348	33.2
22	2012	63,261	7,550	18,483	89,294	7,090	96,384	33,878	130,262	28,994	32.5
23	2013(b)	66,935	7,579	15,653	90,167	7,831	97,998	32,217	130,215	28,273	31.4
증감(b-a)		57,579	5,273	8,299	71,151	7,375	78,526	27,218	105,744	22,458	
증감률(b-a/a)		615.4%	228.7%	112.9%	374.2%	1617.3%	403.3%	544.5%	432.1%	386.2%	
연평균증가율		9.4	5.6	3.5	7.3	13.8	7.6	8.8	7.9	7.5	
ratio(비율)		7.2	3.3	2.1	4.7	17.2	5.0	6.4	5.3	4.9	

주. 1. 부채 1991~2012회계년도 결산서 기준, 2013.6월 기준

2. 2013년도 당초예산기준(기금, 교육청), 시본청 제1회 추경 예산 기준

자료: 1. 부산시의회 각 연도별 예산결산특별위원회 회의록

2. 부산광역시, 1991~2011년도 예산서

3. 부산광역시, 1991~2009년도 결산서 재구성

4. 부산시 세입과 세출구조

1) 일반회계 세입구조

(1) 자체수입

부산시 일반회계 세입구조는 지방세, 세외수입으로 구분된다. 지방자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과·징수할 수 있다(지방자치법§135).

부산직할시 승격(1963년) 당시 부산시의 세수는 지방세 4억 원, 세외수입 2억 원으로 총 6억 원에 불과하였다. 하지만 1981년 지방세는 1,034억 원, 세외수입 425억 원을 1,000억 원 규모로 성장하였고, 재정자립도는 91%수준이었다. 그리고 1993년에는 10배가 늘어난 1.2조 원 규모로 증가되었다. 1981~1993년 약 12년 사이에 연간 1천억 원 규모의 자체수입이 급증하였다.

(2) 의존재원 수입

부산직할시의 1963년도 의존재원은 국고보조금 1억 원에 불과하였다. 자체수입 6억 원과 비교할 때 16.67%에 불과하였다. 지난 50년간 일반회계의 자체수입은 연평균 19.1%의 증가하였다. 그리고 의존재원인 교부금은 31.8%, 국보조금은 21%로 자주재원보다 그 성장률이 높았다. 국고보조금은 1988년터 1천억 원 규모로 확대되었다.

<표 11> 부산시 일반회계 세입구조(1963~2013년)

(단위 : 억원, %)

연도	(일반회계)자체수입			일반회계 재정자립도	(일반회계)의존재원		1인당 부담액(원)
	지방세	세외수입	자체수입계		교부금	국고보조	
1963	4	2	6	78.4	0	1	373
1964	5	3	7	93.5	0	1	433
1965	8	3	11	90.3	0	1	521
1966	12	7	19	88.4	1	1	955
1967	10	8	18	62.4	10	1	922
1968	17	15	31	72.0	11	1	1,150
1969	22	29	50	69.5	20	2	1,391
1970	32	22	54	65.5	24	4	1,307
1971	40	33	73	67.0	34	2	2,253
1972	52	29	81	69.0	28	8	2,502
1973	78	33	111	79.7	22	6	3,915
1974	118	37	154	85.6	11	4	5,353
1975	152	66	218	84.8	10	29	6,517
1976	210	24	234	76.9	10	10	8,588
1977	320	112	432	91.5	10	30	12,885

연도	(일반회계)자체수입			일반회계 재정자립도	(일반회계)의존재원		1인당 부담액(원)
	지방세	세외수입	자체수입계		교부금	국고보조	
1978	426	198	624	91.1	42	20	15,748
1979	615	241	856	85.6	94	49	22,063
1980	874	383	1,257	86.1	139	64	27,288
1981	1,034	425	1,459	93.8	34	63	33,855
1982	1,138	457	1,595	90.9	68	89	38,147
1983	1,293	604	1,897	93.4	33	100	41,264
1984	1,483	736	2,219	93.4	55	101	45,957
1985	1,608	874	2,482	90.1	86	136	48,655
1986	1,711	1,038	2,749	91.7	64	183	48,655
1987	1,873	1,440	3,313	85.5	64	422	61,342
1988	2,130	1,689	3,819	65.1	62	1,626	68,685
1989	3,909	2,454	6,363	69.4	99	2,066	127,482
1990	4,594	1,985	6,579	62.7	43	2,244	141,972
1991	6,090	3,233	9,323	69.1	261	2,390	181,194
1992	7,126	2,725	9,851	59.9	184	2,375	210,910
1993	8,946	3,488	12,434	53.4	228	1,933	245,730
1994	10,758	2,521	13,279	49.9	253	1,863	277,089
1995	11,757	2,365	14,122	49.5	343	2,979	312,953
1996	12,103	4,388	16,490	88.1	347	3,088	368,294
1997	11,993	4,663	16,656	85.4	416	1,320	365,560
1998	10,953	2,543	13,496	74.3	308	2,600	341,248
1999	11,629	2,306	13,935	66.0	540	4,224	361,040
2000	11,991	3,364	15,355	72.5	289	3,670	364,000
2001	15,686	3,143	18,829	71.3	1,432	4,158	420,000
2002	19,237	6,846	26,083	79.7	1,474	4,047	443,000
2003	20,088	7,704	27,792	80.5	1,534	5,079	515,000
2004	19,136	9,032	28,168	77.2	1,372	4,959	568,000
2005	20,545	6,703	27,248	71.0	1,779	6,028	627,000
2006	23,383	6,678	30,061	73.9	3,018	6,782	635,000
2007	21,674	9,012	30,686	67.4	5,021	8,013	675,000
2008	22,823	9,781	32,604	61.9	6,338	11,402	711,000
2009	23,746	8,664	32,410	54.4	8,193	15,241	747,000
2010	27,022	8,157	35,179	56.8	8,879	14,682	827,000
2011	27,313	7,948	35,261	55.0	10,008	14,707	866,000
2012	27,561	8,399	35,960	56.8	10,676	14,814	904,000
2013	26,982	9,080	36,062	58.7	9,837	16,459	931,000
연평균증가율	19.3	18.6	19.1	-0.6	31.8	21.0	16.9

자료 : 1. 각 연도 부산광역시 통계연보

2. 부산광역시 1991~2012회계년도 결산서

3. 부산광역시 2013년도 및 2013년도 제1회 추가경정예산서 재구성

그 결과 1990년대 이전 80~90%의 일반회계 재정자립도는 지방자치제가 실시된 1991년 이후 점차 감소하는 추세다. 지방자치제의 실시는 지방자치의 제도적 발전을 의미하는 측면도 있지만, 부산시의 재정자립도에는 부정적인 영향도 일정 부분 있다.

(3) 부산시 지방세(일반회계) 부과 및 징수 현황

부산시의 지방세 부과액의 연평균 증가율은 약 20.9%이며, 징수액은 21% 수준이다. 그리고 1인당 담세액은 연평균 19% 증가율을 보였다.

먼저, 부산시는 1963년도 지방세 부과액은 504백만 원, 징수액은 488백만 원으로 징수율은 96%수준이다. 다음으로 1인당 담세액은 1963년 373원, 1968년 1,150원으로 1천 원대, 1977년 12,885원, 1987년 61,342원대로 5만 원대로 급증하였다.

<표 12> 부산시 지방세 부과 및 징수 실태

(단위 : 억원 %)

연도	지방세부과액 (A)	징수액(B)	징수율(B/A)	1인당 담세액(원)	전년도대비 증감률	비고
1963	5	5	96.0	373	-	
1964	6	6	96.7	433	16.1	
1965	8	9	106.3	521	20.3	
1966	13	13	100.0	955	83.3	
1967	12	11	91.7	922	-3.5	
1968	17	17	100.0	1,150	24.7	
1969	23	22	95.7	1,391	21.0	
1970	33	32	97.0	1,307	-6.0	
1971	43	41	95.3	2,253	72.4	
1972	53	50	94.3	2,502	11.1	
1973	84	81	96.4	3,915	56.5	
1974	128	123	96.1	5,353	36.7	
1975	169	159	94.1	6,517	21.7	
1976	238	222	93.3	8,588	31.8	
1977	365	357	97.8	12,885	50.0	

연도	지방세부과액 (A)	징수액(B)	징수율(B/A)	1인당 납세액(원)	전년도대비 증감률	비고
1978	471	456	96.8	15,748	22.2	
1979	740	667	90.1	22,063	40.1	
1980	985	855	86.8	27,288	23.7	
1981	1,089	960	88.2	33,855	24.1	
1982	1,258	1,132	90.0	38,147	12.7	
1983	1,494	1,295	86.7	41,264	8.2	
1984	1,667	1,442	86.5	45,957	11.4	
1985	1,772	1,538	86.8	48,655	5.9	
1986	1,938	1,689	87.2	48,655	0.0	
1987	2,423	2,157	89.0	61,342	26.1	
1988	2,789	2,514	90.1	68,685	12.0	
1989	4,781	4,474	93.6	127,482	85.6	
1990	5,799	5,348	92.2	141,972	11.4	
1991	7,297	6,880	94.3	181,194	27.6	
1992	7,127	8,198	115.0	210,910	16.4	
1993	8,753	8,093	92.5	245,730	16.5	
1994	9,941	9,046	91.0	277,089	12.8	
1995	11,300	10,161	89.9	312,953	12.9	
1996	13,505	12,101	89.6	368,294	17.7	
1997	13,711	11,992	87.5	365,560	-0.7	
1998	13,309	10,957	82.3	341,248	-6.7	
1999	14,324	11,629	81.2	361,040	5.8	
2000	14,515	11,991	82.6	364,000	0.8	
2001	17,891	15,685	87.7	420,000	15.4	
2002	21,269	19,238	90.5	443,000	5.5	
2003	38,638	36,203	93.7	515,000	16.3	
2004	38,372	35,883	93.5	568,000	10.3	
2005	39,827	37,239	93.5	627,000	10.4	
2006	43,800	41,160	94.0	635,000	1.3	
2007	50,056	47,456	94.8	675,000	6.3	
2008	55,448	53,028	95.6	711,000	5.3	
2009	62,980	60,509	96.1	747,000	5.1	
2010	64,742	62,535	96.6	827,000	10.7	
2011	66,508	64,574	97.1	866,000	4.7	
2012	65,734	63,920	97.2	904,000	4.4	
2013	66,693	65,000	97.5	931,000	3.0	
연평균증감률	20.9	21.0		16.9		

자료 1. 부산직할시. 1993. 부산직할시 30년 1191~1205쪽

2. 부산광역시 . 1993~2012회계년도 결산서

3. 부산광역시. 2013년도 제1회 추가경정예산서 재구성

2) 세출구조

(1) 기능별 세출구조

일반회계의 기능별 분류는 업무의 세분화, 전문성, 시책 우선 순위의 변화 등으로 1963년도에 5개 기능에서 1975년에는 6개 기능으로 민방위비가 신설되었다. 1986년도에 문화 및 체육비가 신설되어 7개 분야, 1988년도에 의회비가 신설되어 8개 분야 세분화되었고, 1996년부터 5개 분야로 축소되었다.²⁹⁾ 이러한 지방재정의 세출구조에서 기능 변화는 지방정부에 대한 재정정책의 변화에 따른 것이다. 중앙정부의 지방재정 정책변화에서 그 원인이 있다.

지난 45년간(1963~2007년) 세출에서 중요한 영역을 차지하는 것이 지역개발비, 사회복지비 영역이다. 이 시기 사회복지비는 연평균 23.8%p, 지역개발비는 연평균 22.3%p의 높은 증가율을 보였다. 예를 들어 1988년도 사회복지비 1천억 원 대비 지역개발비는 2.3천억 원 규모로 2.3배 높은 비중을 차지하였다. 하지만 약 10년이 지난 1997년도 사회복지 6,970억 원으로 지역개발비 5,088억 원보다 37%(1,882억 원) 높아 역전되는 현상이 나타났다. 지방정부의 역할이 경제개발 기능 중심에서 복지기능 강화로, 이것은 국가 및 지방정부의 발전단계에 따른 영향으로 분석된다. 이 시기부터 부산지역 사회에서도 복지영역이 확대되고 이에 따른 지방정부의 재정부담이 시작되었다.

29) 지방재정의 기능별 분류는 1963년 5개 기능(일반행정비, 공익사업비, 사회복지비, 산업경제비, 기타)→1968년 및 1974년 5개기능 (기타⇒지원제비)→1985년 6개 기능(일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 공익사업비, 민방위운영비, 지원제비)→1990년 8개 기능(의회, 일반행정, 사회복지, 산업경제, 문화·체육, 민방위, 지원 및 기타)→1996~2007년까지 5개 기능(일반행정, 사회개발, 경제개발, 민방위비, 지원 및 기타) 등으로 변화되었다. 전상경, 2011, 『현대지방재정론』, 124쪽.

그리고 부산시 세출구조에서 복지비의 증가는 인구구조의 변화와 연계되어 이해되어야 한다. 즉 1995년도 부산시 인구의 최대치 3,892,972명을 기점으로 감소되는 인구구조의 연결된 것으로 해석된다. 인구의 감소는 경제활동인구의 감소를 의미하고 동시에 고령화 사회에 따른 복지수요의 증가라는 양면적인 측면에 동시에 작용한 것으로 이해되기 때문이다.³⁰⁾

문헌주제학 관점에서 상이한 변수들이 어떻게 정확하게 인과관계를 맺는지 해석하는 것도 중요하지만 미래 부산의 발전을 전망하기 위한 전략적 차원에서 추세치를 분석한다는 측면에서도 의미를 가진다.

(2) 성과관리 예산과 기능별 세출구조

부산시는 2008년부터 일반공공행정, 공공시설 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업 중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 예비비, 기타 등 13개 분야로 세분화되었다.³¹⁾

성과주의 예산제도 하에서 부산시 세출의 주요 부문을 차지하는 것이 '사회복지' 부문이다. 6년간(2008~2013년도) 사회복지비 영역은 연평균 10.2%p의 빠른 성장률을 보였다. 그리고 수송 및

30) 고령인구 비율이 7%(고령화사회)→14%(고령사회)→20%(초고령사회)로 빠른 속도로 진입이 전망하고 있다. 장인성. 2009. 『인구 고령화를 반영한 연금 및 세제개편 효과 분석』. 국회예산정책처. 28쪽.

31) 일반행정비는 입법 및 선거관계, 일반행정비로 구분된다. 세부적으로 선거관리, 지방의회, 기획관리, 재정관리, 공보관리, 행정감사, 행정관리, 공무원교육원 운영 등으로 구성된다. 사회개발비는 교육 및 문화비, 보건 및 생활환경개선 사회보장비, 주택 및 지역사회개발비 등 4개 항목으로 구성된다. 경제개발비는 농수산개발비, 지역경제개발비, 국토자원보존개발, 교통관리비 등 4개 항목으로 구성된다. 민방위비는 민방위관리비, 소방관리비로 구분된다.

교통 부문에서도 연간 부산시 재정의 19.1%를 차지하고 있다. 부산시의 주요 정책우선 순위가 이 두 영역에서 있음을 알 수 있다.

<표 13> 일반회계 기능별 세출구조

(단위 : 억원 %)

구 분	2008(A)	2009	2010	2011	2012	2013(B)	평균	비중	비율(ratio) (B/A)	연평균 증가율
일반공공행정	7,575	7,191	8,134	9,227	8,478	10,859	8,577	14.0%	1.4	7.5
공공질서 및 안전	726	672	1,093	1,260	1,148	1,170	1,012	1.6%	1.6	10.0
교육	5,012	5,342	5,280	5,543	5,524	5,955	5,443	8.9%	1.2	3.5
문화및관광	2,355	2,588	3,237	3,533	3,023	2,631	2,895	4.7%	1.1	2.2
환경보호	730	848	1,371	1,889	1,093	1,267	1,200	2.0%	1.7	11.7
사회복지	12,075	15,680	15,436	15,947	17,515	19,654	16,051	26.1%	1.6	10.2
보건	647	771	818	892	870	850	808	1.3%	1.3	5.6
농림해양수산	1,898	1,817	1,666	1,699	2,073	1,951	1,851	3.0%	1.0	0.6
산업중소기업	1,819	3,365	3,032	3,321	3,305	2,522	2,894	4.7%	1.4	6.8
수송및교통	12,542	12,819	12,733	11,302	10,375	10,582	11,726	19.1%	0.8	-3.3
국토및지역개발	3,630	4,689	5,257	5,473	5,151	4,466	4,778	7.8%	1.2	4.2
예비비	235	231	153	124	162	585	248	0.4%	2.5	20.0
기타	3,404	3,535	3,751	3,926	4,539	4,436	3,932	6.4%	1.3	5.4
계	52,648	59,548	61,961	64,136	63,256	66,928	61,413	100.0%	1.3	4.9

주 1. 2008~2012회계년도 결산서, 2013년도 제1회 추경기준

자료 : 부산광역시 2008~2012회계년도 결산서, 2013년도 제1회 추가경정예산서 재구성

요약하면, 1963~2013년 현재까지, 부산시의 재정에서 사회복지비와 수송 및 교통비(지역개발비) 높은 비중은 상대적으로 높다. 그리고 사회복지비는 1997년을 기점으로 수송 및 교통비를 앞서기 시작하였다. 이러한 추세는 일정기간 지속 될 전망이다. 왜냐하면, 삶의 질과 같은 복지분야의 인프라 구축이 물리적 사회기반시설(SOC)보다 더 중요한 정책방향이기 때문이다.

5. 부산시 공유재산 변화

1) 공유재산의 의의

"공유재산"은 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 재산이다. 공유재산은 지방정부의 투자사업, 재정수입, 재정지출 등에 영향을 주는 중요한 요소다. 공유재산의 관리는 지방재정의 관리에서 중요한 부분이며, 지방의회가 중요한 책무성을 지니는 영역이다. 공유재산을 관리·처분하는 경우 지방자치단체는 ① 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것 ② 취득과 처분이 균형을 이룰 것 ③ 공공가치와 활용가치를 고려할 것 ④ 투명하고 효율적인 절차 등의 공유재산 관리에 관한 기본원칙을 준수해야 한다(공유재산법 §3의 2).

공유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분된다. 먼저, 행정재산은 공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산으로 구성된다. 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하며, 이에 사권을 설정하지 못한다(공유재산법§19). 행정재산은 사용·수익허가(법§20), 관리위탁(법§27)할 수 있다. 행정재산을 통해서 지역주민들을 위한 서비스를 공급하기 위한 정책수단으로 활용할 뿐만 아니라, 지방공공서비스 이용자들이 청사를 방문하거나 공공시설을 이용하는 경우 부대서비스(주차장, 매점, 우체국, 은행, 여행사, 서점 등)를 제공하는 역할을 한다.

일반재산은 행정재산(구, 잡종재산)을 제외한 모든 공유재산을 의미한다.³²⁾ 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사

32) 『공유재산 및 물품관리법』 제5조 에서 공유재산의 구분과 종류는 다음과 같다.

즉 ① 공용재산 : 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주

권을 설정할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물 출자 또는 대물변제가 가능하다. 지방자치단체의 장은 행정재산이나 일반재산에 대한 관리를 통해서 공적가치를 실현한다. 일반재산은 실제로 토지나 건물 등으로 세외수입을 확보하기 위한 수단이 된다. 그리고 일반재산은 재산매각수입, 재산임대수입을 통해서 지방정부의 중요한 재정수입 정책수단이다.

2) 공유재산 총량 변화

공유재산은 용도에 따라 행정, 일반재산으로 구분한다. 부산시 내의 지방자치단체 소유 공유재산(토지)의 총면적은 95,865천㎡다. 재산 용도별로 구분하면 행정재산 93,212천㎡, 일반재산 2,653천㎡다. 1988년 5월 1일, 지방자치 실시에 따라 공유재산은 시유재산과 구·군 재산으로 조정되었다. 이에 따라 부산시 65,112천㎡(68%), 구·군 30,753천㎡(32%)다.³³⁾

<표 14> 부산시 공유재산 증감 추이(1963~2012년)

(단위 : 억원 %)

연도	공유재산(시유재산)	연도	공유재산(시유재산)
1963	8	1988	10,103
1964	10	1989	13,218
1965	11	1990	29,776
1966	10	1991	43,764

용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
 ② 공공용재산 : 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산 ③ 기업용재산 : 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산 ④ 보존용재산 : 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산

33) 부산시, 2012, 『2012 시정백서』, 198~199쪽.

연도	공유재산(시유재산)	연도	공유재산(시유재산)
1967	30	1992	51,303
1968	38	1993	60,234
1969	468	1994	66,720
1970	572	1995	80,333
1971	-	1996	84,025
1972	-	1997	94,952
1973	-	1998	99,077
1974	-	1999	104,664
1975	-	2000	103,670
1976	-	2001	100,473
1977	2,228	2002	98,053
1978	2,274	2003	139,909
1979	2,313	2004	111,508
1980	4,699	2005	122,617
1981	5,189	2006	135,680
1982	4,527	2007	171,592
1983	5,115	2008	240,364
1984	5,406	2009	176,239
1985	7,797	2010	248,699
1986	8,777	2011	187,443
1987	10,109	2012	208,837
1988	10,103	연평균증가율	25.4

자료 : 부산시 각 연도 통계연보 재구성

3) 민선이후 부산시 공유재산 현황

부산시의 공유재산의 평가액은 1990년 대비 2012년도 현재 약 7배 늘어났다. 주요 증가 요인을 보면 행정재산이 8.5배로 가장 높다. 일반재산은 3.6배 증가 되었다. 행정재산의 증가는 부산시가 각종 공공시설을 신축한 결과에 따라 발생한 것으로 분석된다. 이에 따라 공공시설의 관리·운영을 위한 경직성 경비가 상대적으로 늘어나는 구조다.

그리고 일반재산은 1990년도 2,940억 원에서 2012회계년도 기준으로 6,449억 원으로 약 2.2배로 늘어났다. 일반재산은 구 잡종 재산으로 일정규모의 토지는 매각되어 매각수입으로, 일정 토지

는 임대수입으로 확보할 수 있는 중요한 세원의 하나다.

부산시기 공유재산가액은 공시지가 상승에 따른 토지평가액의 증가, 1990년 이후 택지개발 등으로 인하여 일반재산의 취득 등으로 지속적으로 증가하였다. 하지만 1999년을 기점으로 점차 감소추세다.

<표 15> 부산시 1990년 이후 공유재산 변화

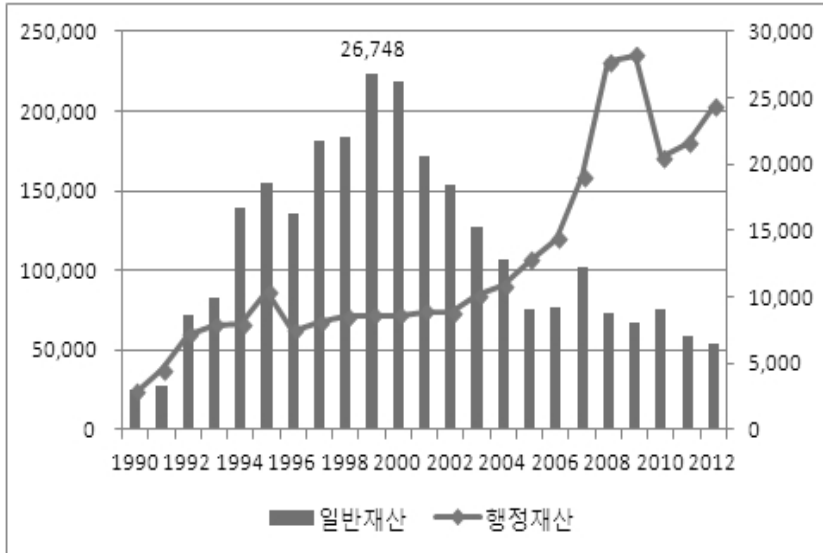
(단위 : 억원 %)

연번	연도	행정재산	보존재산	일반재산	소계
1	1990	23,742	3,093	2,940	29,775
2	1991	37,330	3,097	3,337	43,764
3	1992	59,740	3,132	8,661	71,533
4	1993	65,641	10,616	9,878	86,135
5	1994	65,986	5,889	16,658	88,533
6	1995	86,708	5,911	18,643	111,262
7	1996	61,796	5,932	16,295	84,023
8	1997	67,286	5,977	21,687	94,950
9	1998	70,780	6,240	22,056	99,076
10	1999	71,660	6,258	26,748	104,666
11	2000	71,331	6,146	26,192	103,669
12	2001	73,729	6,138	20,605	100,472
13	2002	73,450	6,160	18,442	98,052
14	2003	83,976	6,325	15,219	105,520
15	2004	90,432	6,559	12,763	109,754
16	2005	106,554	6,944	9,118	122,616
17	2006	119,697	6,785	9,196	135,678
18	2007	158,790	853	12,247	171,890
19	2008	230,690	853	8,820	240,363
20	2009	234,772	849	8,106	243,727
21	2010	170,986	849	9,023	180,858
22	2011	179,502	848	7,090	187,440
23	2012	202,387	849	6,449	209,685
연평균증가율		10.2	(5.7)	3.6	9.3
비율(ratio)		8.5	0.3	2.2	7.0
증감(b-a)		178,645	-3,132	-8,659	-71,526
증감률(b-a/a)		752.4%	-72.6%	119.4%	604.2%

자료 : 부산시. 1991~2013. 『1990~2012회계년도 결산서』 재구성

<그림 4> 행정재산과 일반재산 증감 추이(1990~2012년)

(단위 : 억 원)



그리고 지난 23년간(1990~2012년)의 일반재산의 변화는 1999년 26,748억원 규모를 정점으로 점차 감소추세로 전환되었다. 이는 부산시가 임시적 세외수입 확보를 위해서 공유재산을 매각하여 가용재원의 부족에 활용한 것으로 분석된다.

4) 소결

지방정부에서 있어서 공유재산은 시민들을 위한 공공서비스 전달을 위한 기반이 되는 시설이다. 그리고 임시적 세외수입을 확보할 수 있는 중요한 정책수단이다. 하지만, 국유재산은 평가액 기준으로 『부산통계연보』에서 D/B가 구축되어왔지만, 부산시의 공유재산은 면적 기준으로만 관리되어 정확한 공유재산 평

가액을 산정하지 않았다. 그 결과 공유재산을 보다 효율적으로 활용하거나 공적가치를 증가 시키는데 한계가 있다. 공유재산은 가용재원 부족에 따른 지방채 발생을 억제할 수있고, 재정수요와 재정자원의 격차를 줄일 수 있는 중요한 정책수단이지만 이를 제대로 활용되지 못하였다.

6. 부산시 교육비특별회계(지방교육재정)

1) 부산시 교육비특별회계

부산시 교육비특별회계는 부산시 교육의 발전과 함께한다. 1963년 1월 1일 부산시가 정부직할시로 승격됨에 따라 교육 담당부서는 부산시 교육국으로 개편되었다. 이때는 시장-부시장-교육국으로 구성되는 행정계층이었다.³⁴⁾ 그리고 1963년 11월 1일 교육법 개정(법률 제1435호)으로 교육자치제가 부활되었다. 이러한 부활은 교육의 전문성과 지방교육의 특성을 살리기 위해서는 교육·학예에 관한 행정사무의 집행기관으로서 서울특별시·부산직할시 및 도에 '교육위원회'가 설치되었다. 교육위원회(교육장)가 교육·학술에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하도록 하였다(교육법§15).³⁵⁾ 이에 따라 '교육국'이 1964년 1월 1일 폐지되었다. 이후 1972년 12월 16일 교육법 개정(법률 제2366호) 개정되어 서울특별시 및 부산직할시의 교육위원회의 하부집행기관으

34) 부산직할시. 1984. 『부산직할시 20년』. 585쪽

35) 제15조 ①교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 교육·과학·기술·예술·체육·출판 기타 문화행정사무(이하 "교육·학술에 관한 사무"라 한다)의 집행기관으로서 서울특별시·부산시·도에 교육위원회를, 시·군에 교육장을 둔다.

② 교육위원회와 교육장은 교육·학술에 관하여 당해 지방자치단체를 대표한다.

로 교육청을 둘 수 있게 되었다.³⁶⁾

그리고 1963년 8월 7일 법률 제1387호에 교육법 제14조의 2항에 따라 “지방자치단체의 교육, 학예에 관한 경비는 당해 지방자치단체의 특별회계로 한다”라고 규정하여 교육비특별회계의 설치 근거가 마련되었다.

지방교육재정은 광역자치단체의 사무의 하나다. 따라서 교육비특별회계는 부산광역시의 재정 50년의 구조 속에서 논의되어야 한다. 지방자치법 제121조 제1항에서 지방자치단체 사무 중 교육·학예 및 체육에 관한 사무는 지방자치단체가 직접 시행하는 대신 별도의 기관을 두어서 처리하도록 규정한다. 지방교육자치제의 부활과 더불어 1991년 3월에 제정된 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조는 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무는 특별시·광역시·도의 사무로 명확히 규정한다. 즉 1991년 3월 8일 법률 제4347호로 제정되고 1991년 6월 20일부터 시행된 「지방교육자치에 관한 법률」은 자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 특별시·직할시 및 도(이하 "시·도")의 사무로 한다”라고 규정한다. 요약하면 교육·학예에 관한 사무가 지방자치단체의 사무임을 명시한다. 교육행정기구는 부산시 하부행정기관의 하나다.

부산직할시 출범 당시 교육비특별회계의 규모는 1963년 6억 5

36) 교육법[시행 1972.12.16] [법률 제2366호, 1972.12.16., 일부개정] 제15조 ① 교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 교육·과학·기술·체육 기타 학예 행정사무(이하 "교육·학술에 관한 사무"라 한다)의 집행기관으로서 서울특별시·부산시·도에 교육위원회를, 시·군에 교육장을 둔다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 의하여 2이상의 시·군에 하나의 교육장을 둘 수 있다. <개정 1972·12·16>
 ② 교육위원회와 교육장은 교육·학술에 관하여 당해 지방자치단체를 대표한다.
 ③ 서울특별시와 부산시에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 따라 교육위원회의 하급집행기관을 둘 수 있다. <신설 1972·12·16>

천 2백만 원 규모에 불과하였다. 1963년 교육비특별회계의 세입 구조는 자체수입 160백만 원, 지방교육재정교부금 332백만원 (51.7%), 보조금 83백만 원(12.9%), 수입금 77백만 원(11.9%) 등 총 652백만 원 이었다. 지출은 학교운영비 518백만원(81.3%)로 대다수를 차지하였다. 1963년 학교시설비는 77백만 원(11.3%)수준으로 2013년도 현재 예산(32,217억 원)에서 학교교육여건 개선시설비가 차지하는 비중은 5%(1,603억 원)으로 낮다. 직할시 초기에는 기본적인 교육시설을 확충하는데 집중적인 투자가 필요한 시기였으나 현재는 노후화된 시설을 현대화에 대한 교육재정 수요가 늘어났기 때문이다.

그 후 부산시교육비특별회계는 1975년 142억 원, 1981년 1,269 억원으로 1천억 원대, 1996년 1조 1천 895억 원으로 1조 1천억 원 규모로 급증하였다. 2002년 2조원 규모에서 2010년 3조원 규모로 폭증하였다. 이를 통해서 부산시 교육비특별회계가 점진적으로 변화하는 것이 아니라 단절적 균형(punctuated equilibrium)은 작은 변화와 큰 변화를 통해서 성장·발전한다.

<표 16> 부산시 교육비특별회계 변화(1963~2013년)

(단위 : 억 원)

연도	예산 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액(C)	불용액 (D)	집행률 (B/A)	비 고	연도	예산 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액(C)	불용액 (D)	집행률 (B/A)	비 고
1963	7	6	-	-	96.9		1989	3,403	3,523	211	324	103.5	
1964	8	6	-	-	84.0		1990	4,218	4,373	407	120	103.7	
1965	10	9	-	-	88.5		1991	4,999	5,325	348	200	106.5	
1966	17	15	-	-	88.2		1992	6,049	6,427	125	407	106.2	
1967	-	-	-	-	-		1993	7,349	6,662	227	584	90.7	
1968	27	24	-	-	88.9		1994	7,924	7,527	220	403	95.0	
1969	89	36	-	-	40.1		1995	9,444	8,850	327	486	93.7	
1970	41	37	-	-	90.2		1996	11,895	11,275	745	202	94.8	

연도	예산 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액(C)	불용액 (D)	집행률 (B/A)	비 고	연도	예산 현액(A)	지출액 (B)	다음연도 이월액(C)	불용액 (D)	집행률 (B/A)	비 고
1971	59	51	-	-	86.4		1997	12,626	12,170	681	519	96.4	
1972	62	60	-	-	96.8		1998	12,555	11,873	663	397	94.6	
1973	73	66	-	-	90.4		1999	13,404	12,740	633	281	95.0	
1974	92	87	-	-	94.6		2000	14,976	14,343	954	414	95.8	
1975	142	133	-	-	93.7		2001	17,960	17,006	1,038	569	94.7	
1976	211	201	-	-	95.3		2002	20,520	18,855	1,169	465	91.9	
1977	294	288	-	-	98.0		2003	22,654	20,750	1,062	840	91.6	
1978	396	391	-	-	98.7		2004	23,760	22,551	772	435	94.9	
1979	631	617	-	-	97.8		2005	23,199	22,467	289	447	96.8	
1980	919	900	-	-	97.9		2006	22,572	21,939	256	376	97.2	
1981	1,269	1,194	-	-	94.1		2007	24,356	23,601	346	408	96.9	
1982	1,269	1,310	-	-	103.2		2008	28,479	26,222	914	1,342	92.1	
1983	1,524	1,581	-	-	103.7		2009	29,643	26,563	792	2,287	89.6	
1984	2,099	1,701	-	-	81.0		2010	30,334	27,693	1,425	1,215	91.3	
1985	2,069	1,796	-	-	86.8		2011	32,227	30,023	736	1,467	93.2	
1986	2,142	1,978	-	-	92.3		2012	33,878	31,799	712	1,367	93.9	
1987	2,309	2,113	167	68	91.5		2013	32,217	32,217	-	-	100.0	
1988	2,736	2,552	196	74	93.3	연평균 증가율		18.6	18.6	-	-	0.1	

자료 : 부산시 통계연보 각 연도 및 부산시 교육비특별회계 결산서 재구성

2) 2000년도 이후 교육비특별회계 세입·세출 총량

부산시 교육청의 교육비특별회계는 2000~2012년 현재 연평균 7.4%의 증가해왔다. 이월액은 연평균 - 2.4%로 감소하는 추세다. 순세계잉여금은 연평균 10.4%로 증가추세다. 반면, 부산시 교육비특별회계의 예산총량이 7.4% 증가하였다. 그리고 이러한 증가와 더불어 순세계잉여금은 10.4%증가하였다. 결국, 교육재정 규모는 늘어나지만 예산운용상 비효율성이 발생하는 구조다.

<표 17> 부산시교육청 교육비특별회계 세입·세출
총괄(2000~2012 회계년도)

(단위 : 억 원 %)

회계연도	예산현액(A)	세입결산액(B)	세출결산액(C)	다음연도 이월액(D)	순세계 잉여금(E)	세입(B/A)	세출(C/A)	이월액 (D/A)	잉여금 (E/A)
2000	14,976	14,899	13,607	954	414	99.5%	90.9	6.4	2.8
2001	17,960	17,850	16,352	1,038	569	99.4%	91.0	5.8	3.2
2002	20,520	20,387	18,885	1,169	427	99.4%	92.0	5.7	2.1
2003	22,654	22,453	20,751	1,062	699	99.1%	91.6	4.7	3.1
2004	23,760	22,863	22,551	772	-447	96.2%	94.9	3.2	-1.9
2005	23,199	22,975	22,462	289	282	99.0%	96.8	1.2	1.2
2006	22,572	22,429	21,939	256	237	99.4%	97.2	1.1	1.0
2007	24,356	24,219	23,601	346	271	99.4%	96.9	1.4	1.1
2008	28,479	28,438	26,222	914	1,072	99.9%	92.1	3.2	3.8
2009	29,643	29,643	26,563	792	2,294	100.0%	89.6	2.7	7.7
2010	30,334	30,334	27,693	1,425	1,218	100.0%	91.3	4.7	4.0
2011	32,227	32,227	30,023	736	1,506	100.0%	93.2	2.3	4.7
2012	33,878	33,878	31,799	712	1,363	100.0%	93.9	2.1	4.0
평균	24,966	24,815	23,265	805	762	99%	93	3	3
비율(b/a)	2.3	2.3	2.3	0.7	3.3				
증감(b-a)	18,902	18,979	18,192	-242	949	0	3	-4	1
증감율 (b-a/a)	126.2%	127.4%	133.7%	-25.4%	229.2%				
연평균 증가율	7.0	7.1	7.3	-2.4	10.4				

자료 : 부산시 교육청. 2000~2012년도 교육비특별회계 결산서 재구성

3) 교육비특별회계 세입구조

부산시 교육청의 예산이 증가하게 된 주요 요인은 중앙정부와 지방정부의 이전수입 증가에 기인하였다. 중앙정부 이전수입은 연평균 4.9%, 지방정부 이전수입은 연평균 4.9%수준으로 증가하였다. 전년도 이월금을 통한 수입이 평균 4.4%인 1,313억 원을 차지한다. 전년도 이월금이 과다하게 발생하여 다음연도 세입으로 편성되며, 이는 예산배분과 집행의 효율성이 저하되었다.

<표 18> 부산시 교육비특별회계 세입구조(2000~2012회계연도)

(단위 : 억 원 %)

구 분	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		평균		증감 증감률	연평균 증감률
	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비	예산액	구성비		
합계	24,217	100.0	30,625	100.0	29,650	100.0	27,278	80.5	32,265	95.3	33,873	100.0	32,295	100.0	30,055	100.0	8,071	33.4
이전수입	22,469	92.8	26,722	87.3	25,374	85.6	26,375	77.9	28,782	85.0	30,780	90.9	30,008	92.9	27,216	90.6	7,531	33.6
중앙정부이전수입	18,214	75.2	21,307	69.6	19,900	67.1	20,773	61.3	22,982	67.8	24,985	73.8	24,236	75.0	21,771	72.4	6,021	33.1
지방자치단체이전수입	4,163	17.2	5,359	17.5	5,448	18.4	5,403	16.0	5,765	17.0	5,763	17.0	5,756	17.8	5,380	17.9	1,581	38.3
기 타 이 전 수 입	92	0.4	56	0.2	26	0.1	199	0.6	35	0.1	32	0.1	16	0.0	65	0.2	-76	-82.6
자체수입	879	3.6	853	2.8	923	3.1	873	2.6	839	2.5	850	2.5	863	2.7	869	2.9	-16	-1.8
교수·학습활동수입	670	2.8	706	2.3	716	2.4	687	2.0	691	2.0	642	1.9	615	1.9	675	2.2	-55	-8.2
행정활동수입	11	0.0	10	0.0	10	0.0	9	0.0	11	0.0	11	0.0	10	0.0	10	0.0	-1	-9.1
자산수입	38	0.2	17	0.1	96	0.3	72	0.2	15	0.0	60	0.2	134	0.4	62	0.2	96	252.6
이자수입	107	0.4	106	0.3	86	0.3	87	0.0	93	0.0	92	0.3	90	0.3	94	0.3	-17	-15.9
금융자산회수	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0	0.2	4	0.3	22	0.1	1	0.0	5	0.0	-	-
기타수입	53	0.2	14	0.0	15	0.1	18	0.3	25	0.0	23	0.1	13	0.0	23	0.1	-40	-75.5
차입	380	1.6	2,433	7.9	1,366	4.6	0	0.1	0	0.1	0	0.0	424	1.3	658	2.2	44	11.6
지방교육채	380	1.6	2,433	7.9	1,366	4.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	424	1.3	658	2.2	44	11.6
기타	489	2.0	617	2.0	1,987	6.7	30	0.1	2,644	7.8	2,423	6.6	1,000	3.1	1,313	4.4	511	104.5
전년도이월금	489	2.0	617	2.0	1,987	6.7	30	0.1	2,644	7.8	2,423	7.1	1,000	3.1	1,313	4.4	511	104.5

자료 : 부산시교육청. 2001~2013. 각 연도별 교육비특별회계 결산서 재구성.

4) 교육비특별회계 세출구조

교육비특별회계의 집행률은 평균 93.2%다. 이월예산비중은 연간 3.2%인 805억원, 집행잔액은 연간 3.6%인 895억원 규모다. 지방교육재정의 80% 이상을 중앙정부와 부산시로부터 확보한다. 연평균 895억 원 규모의 불용액과 805억 원 규모의 이월액을 감소하기 위한 보다 적극적인 노력이 필요하다.

<표 19> 부산시 교육비특별회계 세출결산총괄(2000~2012 회계년도)

(단위: 억 원 %)

구분	예산현액 (A)	지 출 액(B)	다음년도 이월액(C)	불용액(D)	집행률(B/A)	이월예산비중 (C/A)	집행잔액 비중(D/A)
2000	14,976	13,607	954	415	90.9%	6.4%	2.8%
2001	17,960	16,353	1,038	569	91.1%	5.8%	3.2%
2002	20,520	18,885	1,169	465	92.0%	5.7%	2.3%
2003	22,654	20,751	1,063	840	91.6%	4.7%	3.7%
2004	23,760	22,552	773	435	94.9%	3.3%	1.8%
2005	23,199	22,462	289	447	96.8%	1.2%	1.9%
2006	22,572	21,939	256	376	97.2%	1.1%	1.7%
2007	24,356	23,602	346	408	96.9%	1.4%	1.7%
2008	28,479	26,223	915	1,342	92.1%	3.2%	4.7%
2009	29,643	26,564	792	2,287	89.6%	2.7%	7.7%
2010	30,334	27,693	1,425	1,215	91.3%	4.7%	4.0%
2011	32,227	30,023	736	1,467	93.2%	2.3%	4.6%
2012	33,878	31,799	712	1,367	93.9%	2.1%	4.0%
평균	24,966	23,266	805	895	93.2%	3.2%	3.6%
연평균 증가율	7.0	7.3	-2.4	10.4			

자료 : 부산시교육청. 2001~2013, 2000~2012년도 교육비특별회계 결산서 재구성

5) 소결

교육법의 개정에 따라 교육자치제가 실시되어왔다. 그리고 교육비특별회계는 지방정부의 지방교육재정과 자치사무의 하나다. 즉 교육·학예는 지방자치단체의 자치사무의 하나로 교육자치에 관한 법률(§2)과 지방자치법(§121)에 규정한다. 부산시정의 발전을 위한 교육재정에 관한 사항은 함께 고려되어야 한다. 부산시 교육재정은 지속적으로 급성장했지만, 교육재정 운영의 비효율성이 지속되었다.

따라서 향후 지방재정 수요의 증가와 더불어 무상급식과 같은

교육재정 수요의 증가에 대응하여 교육재정 운영의 효율성 제고를 위해 부산시 차원의 적극적인 개선책 마련과 대응이 요구된다.

IV. 부산시 50년 재정 변화와 미래 정책방향

1. 재정관리의 정책기획 강화

1) 부산시 재정 정책통계 구축과 미래의 정책전망

미래를 예측하는 것은 첫째, 과거에서 현재까지 지속된 자료가 존재 둘째, 과거의 변화가 규칙적으로 변화 셋째, 과거의 경향치에 대한 자료의 신뢰성 등이 있을 때 가능하다. 이러한 미래에 대한 전망은 다양한 방식이 있지만, 가장 일반적인 예측기법은 추세연장적 예측방법이다. 이 추세연장적 예측방법은 분석가들이 과거로부터 현재까지의 자료를 토대로 미래 사회 상태를 투사할 수 있도록 해준다.³⁷⁾ 같은 맥락에서 부산시의 발전과 미래 전망은 현재의 재정변화를 통해서 가능하다. 현재의 부산시 재정변화를 과학적으로 예측하고 부산시의 미래정책방향을 제시하기 위해서는 재정관련 정책통계의 체계적인 관리가 필요하다.

부산시의 발전상을 인식하고 이해하는 방식은 다양한 학문적 관점에서 접근되기도 한다. 본 연구를 통해서 재정변화를 통해서 통시적으로 어떻게 변화되어 왔고, 변화될 것인지를 전망할 수 있다. 이러한 부산시의 전근대, 근대, 탈근대의 변화를 이해하기 위해서는 각 연도별 부산시 재정지표에 대한 정책통계(D/B)를

37) 이중에서 추세연장적 미래예측방법(Extrapolation)은 하나의 변화가 돌발적으로 나타나는 것이 아니라, 과거로부터 현재까지의 변화추세가 미래로 연결되는 것으로 가정하고, 이 추세의 연속을 통해서 미래를 예측하는 것이다. 최호진·정지범·박정돈·임동진 편저, 2008, 『미래 선진한국의 행정연구』, 법문사, 7쪽.

구축해야 한다. 이러한 정책통계는 부산시의 예산, 부산시교육청의 예산, 수도사업특별회계, 하수도특별회계, 기금 등의 중요 분야별 예산구조의 변화를 체계적으로 수집·관리해야 한다. 그리고 이러한 재정통계는 부산시의 역사성과 제도적 발전을 이해하기 위한 기초자료로 활용된다. 이러 재정에 관한 정책통계는 하나의 재정문헌으로 활용되어 과거와 현재까지의 부산시 재정변화에 따른 부산시정의 변화와 발전, 그리고 미래전망을 할 수 있는 근거가 된다.

2) (가칭) 부산시정발전사 발간

부산시는 시정발전사에 대한 보고서를 10년 단위로 발간할 필요가 있다. 10년 주기로 부산시정의 변화상을 주기적으로 연보 형식으로 발간하는 방안이다. 첫째, 20년 주기는 사업기간이 길 뿐만아니라, 일정 수준의 정책정보를 포함시키는데 한계가 있다. 둘째, 부산시정과 관련된 주요 간행물간의 일정한 역할 구분이다. 부산시정과 관련하여 『향도부산』, 『시정백서』, 『부산통계연보』, 『부산학연구』(BDI) 등의 연구서가 발간되고 있다. 이들 연구서 사이에 일정한 역할배분을 통해서 시계열적인 자료가 축적될 수 있도록 해야 한다. 이러한 자료들이 미래 부산의 비전과 전략수립에 유용한 정책통계로 활용될 수 있도록 가치 있게 구성하여야 한다.

3) 부산시 주요 사회기반시설의 관리·운영

부산시라는 도시정부의 사회기반시설은 단기간에 이루어진 것이 아니다. 사업의 구상에서 운영 단계까지 장기간 사업이 소요되었다. 이들 공공시설의 설치와 관리에 대한 정책정보를 유지·

관리하여 각 시설 하나하나의 역사성을 간직하고 이야기를 만들 수 있도록 하여 부산시의 도시브랜드 가치를 높이는 것이 필요하다. 영화의 전당, 벡스코, 북항대교 등과 같이 부산시의 중요한 도시발전을 상징하는 대규모 재정투자사업에 따른 사회기반시설은 취득(신축)에만 초점을 둘 것이 아니라 활용을 통해서 공공가치를 높이는 ‘이야기’를 만들어야 한다. 공공시설물은 시민을 위한 행정수요에 대응하기 위한 것일 뿐만 아니라, 미래 부산의 발전을 유도하기 위한 전략적 자원으로서의 역할을 해야 한다.

4) 부산시 공유재산 관리의 정책방향 전환

부산시의 통계연보, 시정자료는 공유재산을 토지와 건물의 면적 기준으로만 관리하고 있다. 당해 연도에 한해서만 평가액 기준으로 관련 자료를 발표하였다. 이로 인해서 각 연도 공유재산의 평가액이 정확하게 얼마나 되는지 분석과 예측이 어렵다. 하지만 국유재산의 경우 토지와 건물의 면적과 필지를 정확하게 관리되고 있다. 그리고 평가액도 산정하여 당해 연도에 부산시가 관리하는 국유재산 현황을 정확하게 알 수 있다. 반면, 공유재산에 대해서는 건물과 토지로만 구분하고 연도별 건물과 면적 그리고 평가액은 관리되지 않고 있어 한계가 있다.

따라서 부산시는 국유재산을 관리하는 방식과 같이, 공유재산의 토지·건물의 면적과 더불어 평가액 기준으로 총량을 관리해야 한다. 그리고 연도별 공유재산을 통하여 발생하는 재산임대수입과 재산매각 수입, 공유재산 심의회 주요 내용 등을 기록하는 방안을 마련해야 한다.

5) 지방교육재정의 합리성 제고

부산시교육청의 교육비특별회계는 양적으로 급성장하였다. 하지만 교육재정의 성장과 달리 예산운영의 효율성은 낮다. 이월예산, 순세계잉여금, 불용액 등이 증가폭이 크다. 그 결과 부산시 교육재정이 얼마나 비효율적으로 운영되고 있어 다음과 같은 개선이 필요하다.³⁸⁾

첫째, 매년 연례적·반복적으로 지적되고 있는 사고이월에 대한 원인 분석을 통해서 그 규모를 줄이려는 노력이 필요하다. 둘째, 과다하게 발생하는 불용액은 다음연도 세입으로 활용하는 안 일한 예산운영의 행태에서 벗어나야 한다. 세입구조를 보면 중앙정부로부터 75%, 부산시로부터 18%를 의존하고 있지만, 자체수입은 2.2%로 불과하기 때문에 예산운영의 효율성에 더 많은 관심과 노력이 필요하다. 셋째, 부산시로부터 급증하고 있는 비법정전입금의 운영의 효율성을 제고해야 한다. 그리고 부산시 차원에서 지원되는 예산이 얼마나 효율적으로 활용되고 있는지 적극적으로 모니터링 해야 한다.

2. 제도적 인프라 구축

지역주민의 재정수요와 부산시의 재정공급 역량 간 차이를 줄이기 위해서는 부산시 재정의 지속가능성을 유지하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 부산시 재정운영 원칙 즉 재정준칙을 정립하는 것이 필요하다.³⁹⁾ 수입과 지출에 대한 보다 명확한 재정운

38) 예컨대 2000~2012년도 이월예산은 평균 805억원, 순세계잉여금은 평균 762억원이 발생하고 있다. 불용액은, 연평균 10.4% 증가하여 평균 895억원이다. 이월예산 특히, 사고이월의 경우 연간 65건에 447억원이 발생하였다.

39) 재정준칙은 수입준칙과 지출준칙으로 나눌 수 있다. 먼저, 수입준칙은 초과 세수 발생 시 이에 대한 배분비율 설정하는 방식이다 수입준칙은 결산상 잉여금

영 준칙의 정립은 재정팽창에 따른 적자재정 기조를 줄일 수 있다. 이것은 1995년을 기점으로 감소하기 시작한 인구의 구조적 변화와 향후 부산시의 지역경제력의 성장가능성 등을 고려한 재정전략 수립에도 필요하다. 또한 지역개발과 같이 공공서비스의 생산과 공급에 있어 공급을 늘려 수요를 창출할 것인 지, 수요에 따라 공급량을 늘릴 것인지에 대한 전략적 구상을 위해서도 필요하다.

재정준칙은 수입준칙, 지출준칙으로 나눌 수 있다. 먼저, 수입준칙은 초과 세수 발생시 이에 대한 배분비율을 설정하는 방식이다. 세입준칙은 결산상 잉여금 처리와 관련된다(지방재정법 §52). 지방자치단체는 회계연도 마다 세입·세출결산상 잉여금(剩餘金)이 있을 때에는 ① 다른 법률에 따른 금액 ② 지방재정법 제50조에 따른 명시이월, 사고이월, 계속비 이월금 등 하나에 해당하는 금액을 뺀 잉여금은 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다.

둘째, 현재의 지방재정법상 관련 규정은 재정준칙으로서 기능이 미흡하다. 즉 단순히 재정운영 원칙이라는 명칭으로 사용하고 있지만, 실제로는 실무적인 차원에서 이루어지는 재정관리에 대한 규정만을 제시하는 수준이다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

처리와 관련된다(지방재정법 §52). 지방자치단체는 회계연도마다 세입·세출결산상 잉여금이 있을 때에는 ① 다른 법률에 따른 금액 ② 지방재정법 제50조에 따른 명시이월, 사고이월, 계속비 이월금 등 하나에 해당하는 금액을 뺀 잉여금은 그 잉여금이 생긴 회계연도의 다음 회계연도까지 세출예산에 관계없이 지방채의 원리금 상환에 사용할 수 있다. 둘째, 지출준칙은 정부지출을 줄여 재정 건전화에 기여하는 것으로 단순하고 감독이 용이하여 통제가능성이 높다. 그리고 지출준칙은 총지출한도, 분야별 명목·실질지출한도, 명목·실질지출증가율을 설정하는 방식이다. 하지만 재정의 대응능력을 약화시켜 재정의 지속가능성과 직접적인 연관성이 부족하다.

즉, 지방자치단체의 세출은 지방채 외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에는 제11조에 따른 지방채로 충당할 수 있다”라고 규정하고 있다(지방재정법 §35). 그리고 지방자치단체의 장은 세출예산에서 정한 목적 외의 용도로 경비를 사용하거나 세출예산에서 정한 각 정책사업 간에 서로 이용할 수 없다. 다만, 예산 집행에 필요하여 미리 예산으로서 지방의회의 의결을 얻었을 때에는 이용할 수 있다(지방재정법 §47).

3. 예산정책 과정의 투명성과 책임성 제고

예산정책은 지방정부의 정책의지를 반영한다. 예산을 편성하고 집행하는 과정은 제한된 합리성과 공공선택론 관점에서 운영한다. 따라서 예산의 편성과 집행, 그리고 집행의 결과에 대한 과정이 시민들에게 투명하게 공개되어 재정윤리성을 확보하는 것이 중요하다. 그리고 예산지출의 결과(results)가 당초 의도한 정책효과와 집행효과가 효율적으로 달성되었는지에 대한 책임성을 확보할 수 있어야 한다.

예산지출에 대한 책임성을 강화하기 위해서 사업추진에 따른 성과목표 달성 여부를 확인할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 적절한 성과목표의 설정과 이를 확인할 수 있는 적합한 성과지표를 활용해야 한다.

4. 지방재정의 지속가능성과 복원력 회복

미래 부산시 재정수요에 대한 대응성을 높이기 위해서는 재정운영에 대한 복원력을 높이는 노력이 필요하다. 그 이유는 지방정부는 적자재정을 통해서 제한된 재정자원의 부족을 메꾼다. 이로 인해서 부산시의 재정총량이 증가하였지만, 지난 10년간 결산

기준으로 예산현액 대비 30%에 수준의 부채를 통해서 공공서비스를 공급하고 있기 때문이다.

그리고 지역주민들에게 적정수준의 공공서비스 수요에 대응하기 위해서 불가피한 측면이 있다할지라도 채무를 통한 재정운용은 지양해야 한다. 그런 측면에서 지속가능한 재정관리 정책을 수립하기 위해서는 재정운영의 복원력(resilience)을 갖는 것이 중요하다.⁴⁰⁾

재정에 대한 복원력은 정책수요에 보다 민감하게 대응할 수 있다는 것을 의미한다. 이를 통해서 정책 우선순위와 정책수요에 대응하여 공적인 편익을 극대화하고 변화하는 상황에 지속적으로 대응할 수 있다.

V. 맺음말

이상과 같이 부산직할시 승격 50년을 성찰할 때, 부산시의 재정총량은 급성장을 하였다. 재정총량 규모의 증가에 따른 정책효과가 얼마나 달성되었는지에 대한 객관적 평가나 지표가 설정되고 관리해야 한다.

본 연구에서 지난 50년간 부산시 재정운영 실태를 분석한 결과 다음과 같이 그 특징을 요약할 수 있다. 첫째, 재정규모의 급속한 성장이다. 둘째, 사회개발비 보다 사회복지비가 차지하는 비중이 높다. 사회복지비는 지난 50년간 부산시 재정지출의 상당한 부문을 차지한다. 셋째, 공유재산관리의 단년도주의에 의해서 이루어졌다. 따라서 공유재산이 공공가치를 제고하는 방향으로 활

40) 노화준, 2012, 660~662쪽; 정지범·이지열 편저, 2009. 『재난에 강한 사회시스템』, 14~20쪽.

용되지 못하였다.

부산직할시 탄생의 역사적 배경과 그 재정의 변화를 통해서 부산의 성장과 발전을 살펴왔다. 본 연구의 한계점은 실제 각 연도에 구체적인 재정투자사업을 통해서 어떤 시설물들이 취득되었는지, 그 해 가장 중요한 재정투자의 전략적 목표가 무엇이었는지에 대한 미시적 접근은 미흡하였다. 시계열적 차원의 재정규모의 전체적인 변화를 추적하는 거시적 접근방법을 활용했기 때문이다. 중범위론적 관점에서 보다 거시적인 재정변화와 미시적으로 구체적인 재정투자 활동을 중심으로 분석하지 못하였다. 또한 부산시 예산의 10%를 차지하는 지방기금의 성장과 발전을 살펴보지 못한 점은 미흡한 부분이다. 그리고 지방자치의 발전은 지방의회의 발전과 밀접한 관련성을 갖는다는 측면에서 제도적 분석을 못하였다. 지방정부의 발전은 지방자치단체와 지방의회의 공진화 관점에서 상호의존과 협력을 통해서 이루어지기 때문이다.⁴¹⁾

부산시가 양적 성장에서 질적인 성장으로 변환하기 위해서는 ‘부산시의 핵심가치에 대한 추구’에 몰입해야 한다. 핵심가치에 대한 명확한 정립과 더불어 이러한 가치달성을 위한 전략수립이 필요하다. 공공영역이 직면한 가장 중요한 이슈는 정책결정과정에서 시민들의 참여다. 시민참여는 선택이 아니라 필수적인 요소로 자리 잡고 있다. 공공정책결정의 수용가능성과 행정적으로 지속가능성을 확보하기 위해서다. 이것은 효과적인 거버넌스를 위한 선행조건이다. 지방 거버넌스는 정부 이외의 기관 및 행위자가 포함되는 상호협력적인 네트워크를 통한 사회문제 해결기제로서 이해관계자들의 참여가 필수적이기 때문이다.

41) 류춘호, 2013, 「지방자치단체와 의회발전의 상관관계」, 『지방자치발전방향 모색』, (사) 울산광역시 의정회, 77쪽.

【참고문헌】

- 강신택. 1992. 『사회과학연구의 논리』. 131~159쪽, 서울 : 박영사.
- 노화준. 2012. 『정책학원론』. 596~698쪽. 서울 : 박영사.
- 남궁 근 외. 2013. 『정책분석론』(제5판). 62~73쪽. 서울 : 박영사.
- 정지범·이재열 편저. 2009. 『재난에 강한 사회시스템』. 13~56쪽. 서울 : 법문사.
- 김용래·손재식. 1982. 『지방행정의 이론과 실제』. 서울 : 법문사.
- 류춘호. 2012. 「부산시 지방의회와 지방자치단체의 정책논증」. 『부산학연구』. 71~114쪽.
- _____. 2013. 「지방자치단체와 의회발전의 상관관계」. 『지방자치발전방향 모색』. (사)울산광역시의회. 28~78쪽.
- 류춘호 · 전상경. 2008. 「기초지방정부의 교육재정지원에 관한 연구 : 부산시를 중심으로」. 『한국지방재정논집』. 제13권 제2호. 81~110쪽.
- 승계호 외. 2008. 『서양철학과 주제학』. 93~119쪽, 179~188쪽. 서울 : 아카넷.
- 이정희. 2010. 「최근의 주요 예산이론들의 비교 평가 및 발전방향에 관한연구」. 『한국행정학보』. 44(4). 103~130쪽.
- 전상경. 2011. 『현대지방재정론』. 박영사. 123~125쪽.
- 정정길 외. 2007. 『행정의 시차적 접근』. 서울 : 박영사.
- 정정길. 2002. 「정책과 제도의 변화과정과 인과법칙의 동태적 성격」. 『한국정책학회보』. 제11권 제2호. 255~272쪽.
- 장인성. 2009. 『인구 고령화를 반영한 연금 및 세제개편 효과 분석』. 국회예산정책처.
- 하민지 · 서인석 · 권기현. 2011. 「지방정부 예산의 단절균형 분석 : 제도적 마찰의 비판적 검토를 중심으로」. 한국행정학회. 『건강한 국가, 행복한 시민 : 정부의 역할과 정책수단』. 2011년도 동계학술대회 논문집.
- 부산광역시의회. 2013. 『부산의정 20년사』. 591~597쪽. 부산광역시의회

- 부산시. 1971. 『재정연감 : 1951~1970』.
- 부산광역시. 1962~2013. 『부산통계연보』 제1호~제51호.
- _____. 『2005~2013년도 예산개요』.
- _____. 『釜山市政 I : (1993년~2002年) 부산발전 10년사』 .
- _____. 『2012 시정백서』. 부산광역시.
- 부산직할시. 1987. 1988. 1990. 1992. 1993. 1994. 『경제지표』 .
- _____. 1993. 『부산직할시 30년』. 869~879쪽, 1157~1210쪽
- _____. 1984. 『부산직할시 20년』. 728~750쪽. 부산직할시.
- _____. 『시정업무계획의 발자취 : 1971~1980년도』 시정업무 계획모음 제1집
- 부산광역시 교육청. 2001~2013. 『2000~2012년도 교육비특별회계 결산서』.
- _____. 2013. 『2013년도 교육비특별회계 예산서』.
- 『부산시정부직할에 관한 법률』(제정 1962.11.21, 법률 제1173호).
- 『지방교육자치에 관한 법률』(제정 1991. 3. 8, 법률 제4347호).

투 고	심 사	완 료
2013.10.31	2013.11.30	2013.12.16

【국문초록】

본 연구는 부산시가 1963년 1월 1일자로 직할시로 승격된 이후부터 50년 간의 재정변화를 부산광역시 재정의 변화를 세입과 세출, 공유재산, 교육비특별회계 등의 차원에서 분석하였다. 먼저 부산직할시의 생성과 변화는 『부산시정부직할에관한 법률』 제정에 따른 직할시승격 관련한 정책논증과 인구구조의 변화를 분석하였다. 둘째, 부산직할시 이전(1951~1962년)의 재정, 직할시승격이후 중심으로 50년 간 재정총량의 변화를 중심으로 분석하였다. 구체적으로 1960~1980년까지 10년 단위별 주요 재정변화, 그리고 1990년대 민

선 자치제 이후로 구분하여 살폈다. 셋째, 일반회계의 세입·세출 구조 분석을 통해서 세원별 현황과 의존재원 정도, 그리고 지출에서 지역개발비와 사회복지비의 비중이 지난 50년간 부산시 재정의 중요 영역이었다. 넷째, 지방자치법(§ 121)과 교육자치에 관한 법률(§ 2)에 따라 시도의 자치사무로 규정한다. 이에 따라서 1963년 부산직할시부터 ‘교육비특별회계’는 지방자치단체의 특별회계의 하나였다. 교육비특별회계의 운영은 낮은 집행률, 과다 불용액 증가, 이월예산과 집행잔액 연례적 발생 등으로 교육재정의 운영 효율성이 낮았다.

요약하면 부산직할시 50년의 지방재정 변화는 양적으로 증가하였다. 하지만 그 의미를 분석해보면 다음과 같은 점이 미흡하다. 즉, 세입구조는 중앙 의존적으로, 세출은 사회복지비 비중 급증, 공유재산은 비축토지의 감소, 교육비특별회계의 의존재원 비중 증가 및 집행상 비효율성 가중으로 요약된다. 지난 50년 재정은 각 연도와 시계열 자료는 『시정백서』와 『부산통계연보』를 통해서 제공되지만, 보다 체계적인 관리와 활용은 미흡하였다. 이를 개선하기 위해서는 먼저, 재정에 대한 정책통계구축, 10년 주기의 (가칭) 부산시정발전사 발간 등의 부산시의 재정관리 정책변화가 필요하다. 둘째, 재정총량 증가에 따른 재정운영상 비효율성이 나타남에 따라 세입과 세출에 대한 재정준칙의 마련이다. 셋째, 예산과정의 투명성과 책임성의 제고를 통한 재정효율성 재고다. 넷째, 부산시 재정의 지속가능성을 지키기 위한 정책수요와 정책 우선순위에 대한 원칙수립과 복원력 증진을 위한 방안의 구상이다.

핵심주제어 : 부산직할시, 세입구조, 세출구조, 공유재산, 교육비특별회계, 부산통계연보

【Abstract】

The Study of 50 Years of Busan Metropolitan City fiscal Change its Implication

Ryou, Chun-ho / Busan Metropolitan City Council

This article analyzed the course of 50Years Busan Metropolitan City(BMC) budget structure and its change. The papers examines the growth and development Busan Metropolitan City 50Years Budge after direct control by Central Government. BMC installed in 1963 by Law of Busan City under control Central Government. The analysis frameworks reflects BMC's 50Years fiscal statistics in Busan Statistical Yearbook, Busan metropolitan City Budget Document(1963~2013). etc. The budget provide Urban Development Process factor and description of BMC's growth and development in 50Years. The paper examines the general and special revenues items, expenditures items, Public Common Properties, Special Accounts for education in BMC. The article is structured as follows ; First, the review from Busan City to BMC raise to the status and identify change population structure. Second, 50Years fiscal change and growth reveiwd each fiscal Years(1963~2013), Finally, Recommendation and conclusions of the study are presented, along with the implication for policy, practice, and future research. This study contributes to

understanding fiscal operation status and its outcomes 50Years in BMC fiscal operation status after under control Central Government. The finding show that the BMC'S between process and outcomes. The article recommend four idea ; first, Installed Busan Metropolitan City statistics Data Base(D/B) use good public policy making process. This D/B provide basic policy analysis for Book of History Busan Metropolitan City Development 10Years. Second, the fiscal rule must established. because gross budget resource management value for money. third, the efficiency raised by transparent and accountability capacity in budget process. fourth, fiscal sustainability and resilience made by to meet policy need and policy priority rules which are institutionalised.

Key words : Busan Metropolitan City, Revenue items, Expenditures items, Public Common Properties, Special Accounts for education, Busan Statistical Yearbook.