지방재정 지출의 실태

윤 영 진
계명대학교 교수

I. 머리말

참여정부는 지방분권을 주요 국정과제로 내세우고 이를 실현하기 위한 로드맵을 발표한 바 있다. 지방분권의 핵심 내용의 하나인 재정분권에 대해서도 그동안 논의가 활발하게 이루어졌고 재정분권의 구체적 내용이 발표되고 있다. 국가재정의 새로운 틀을 구축하는 중대한 기로에 서 있는 셈이다.

지방분권과 재정분권의 당위론을 여기서 새삼스럽게 논의할 필요는 없을 것이다. 다만 분권이라는 사회적 의제에 대해 국민들의 공감대가 형성된 것은 부인할 수 없다. 그런데 지방자치제를 실시한 이후 그동안의 지방자치 실시 결과에 대한 평가는 이중적이다. '지역주민에 대한 서비스의 개선'이라는 긍정적 평가와 더불어 '방만한 재정운영'이라는 부정적 평가의 두 흐름이 큰 축을 이루고 있다. 특히 재정운영 측면을 보면 지방채 발행으로 인한 부채의 증가, 선심성, 행사성, 낭비성 경비의 증대, 소액 분산 투자에 의한 낭비, 난개발에 의한 환경파괴 등의 부정적 측면들이 많이 지적되고 있다. 이러한 현상은 주민에 의해 선출된 자치단체 장과 지방의원들이 주민에의 대응성을 높이기 위해 의욕을 앞세운 결과 정치논리가 재정에 투영된 것으로 볼 수 있다. 일각에서는 이러한 재정운영의 부정적 측면을 지적하면서 재정분권에 대한 우려를 표명하기도 한다. 그러나 이러한 부정적 요소들은 개선해야 할 과제이지 재정분권의 장애요소로 치부할 성질의 것은 아니다.

효율적인 재정지출이란 예산지출의 가치(value for money)를 높일 때 달성된다. 예산지출의 가치는 배분적 효율성과 기술적 효율성으로 대변된다. 지방정부 차원에서 지출의 효율성을 높이기 위해 투자심사제도, 중기재정계획, 예산 성과금 제도, 재정분석 진단제도 등을 시행하고 있다. 그러나 이러

한 제도의 실효성이 제대로 확보되지 않음으로써 예산지출의 가치를 높이는 데에 크게 기여하지 못하고 있다는 회의적인 견해도 있다.

지방재정 지출 실태를 분석하는 데에는 다양한 방법이 있을 수 있다. 분석단위를 하나의 자치단체를 대상으로 하느냐 아니면 모든 자치단체를 총괄하는 총량적 단위로 보느냐에 따라 분석이 달라질 수 있다. 또한 시계열 분석을 하느냐 횡단면적 분석을 하느냐의 선택이 있을 수 있다. 그 외에도 지표적 접근, 계량경제학적 접근 등 다양한 방법이 가능하다. 이러한 분석방법은 연구의 목적에 따라 선택해야겠지만 여기서는 자료의 제약을 감안하여 분석할 수밖에 없음을 지적하고자 한다. 여기서 사용된 주요 자료는 『지방재정연감 2002』과 『2001회계연도 지방재정분석 종합보고서』 등이다. 그러나 이들 제한된 자료를 가지고 재정지출을 평가하기는 어렵다. 따라서 여기서는 재정지출의 특징을 살펴보고자 하는 데에 초점을 맞추고자 한다.

Ⅱ. 재정지출 관리의 규범

이 글에서 재정지출을 평가하기는 어렵지만 평가기준으로서의 재정지출 관리 규범을 언급하고자 한다. 쉬크(Schick,1998)는 재정지출 관리(public expenditure management)의 세가지 규범을 제시하고 있다. 즉, ①총량적 재정규율, ②배분적 효율성, ③운영상의 효율성이다. 예산운영 능력(budgetary capacity)은 이들 세 가지 국면에서의 성과에 의해 평가될 수 있다.

총량적 재정규율(aggregate fiscal discipline)은 예산총액의 효과적인 통제를 의미한다. 예산총액(budget totals)은 분명하고 의도적인 결정의 결과여야 한다. 예산총액은 각 부서 예산요구를 단순히 수용해서는 안 되며, 개별적인 지출결정이 이루어지기 전에 결정되어야 한다. 이것은 정부의 재정 및 경제정책과 관련한 예산운용 전반에 대한 거시적 예산결정(macro-budgeting)을 의미한다. 그리고 총량적 재정규율은 중장기적으로 지속되어야 한다. 따라서 예산총액을 설정하고 집행할 중기재정의 틀이 마련되어야 한다. 중기지출계획은 정책변동의 예산상의 영향을 측정하기 위한 기준선을 제공한다.

배분적 효율성(allocative efficiency)은 부문간 재원배분을 통한 재정지출의 총체적 효율성을 도모하는 것을 말한다. 다시 말해서 예산배분 측면에서의 파레토 최적(Pareto optimum)을 달성하는 것이다. 패키지 효율성(package efficiency)이라고 볼 수 있으며, 이론적으로는 재정부문간 한계편익을 동일하게 함으로써 예산상의 총편익을 극대화할 수 있다. 실제 적용과정에서는 투자 우선순위의 조정이 핵심 문제이다. 배분적 효율성을 실현하는 것은 우선순위에 따라 자원을 배분하는 것을 의미한다. 이것은 정부의 전략적 목표와 비전에 따라 개별사업에 자원을 배분하는 전략적 자원배분을 말한다.

효율적인 자원배분을 위해서는 정부는 미

래지향 면에서 전략적이어야 하고 과거지향 면에서는 평가에 근거해야 한다. 재정지출 관리에서 전략적 기획(strategic planning)과 사업평가(program evaluation)를 지속적인 예산절차와 연계시키는 것이 중요한 과제이다.

운영상의 효율성(operational efficiency)은 개별적 지출 차원의 효율성을 의미한다. 기술적 효율성(technical efficiency) 또는 생산적 효율성(productive efficiency)이라고도 한다. 배분적 효율성을 부문간 효율성이라고 한다면 기술적 효율성은 부문내 효율성을 말한다.

기술적 효율성은 투입-산출 관계에서의 효율성을 의미하며, 공공서비스의 생산함수가 개입한다. 효율적인 투입요소의 결합만이 행정수요를 가장 잘 충족시켜 줄 수 있는 공공서비스의 생산이 가능하다. 이것은 서비스의 효율적 전달을 증진시키는 것을 의미한다. 따라서 단위부문 내에서의 낭비 요인을 제거하고, 정부가 구입하는 재화와 용역의 비용을 절감하며, 재정지출의 생산성을 제고할 때 기술적 효율성을 향상시킬 수 있다.

운영상의 효율성을 증진시키기 위해서 성과정보가 이용된다. 예산산출이 사전에 정해지고, 실제 산출과 목표를 비교한다. 재정성과 및 조직성과에 관한 정보가 연차 보고서 및 기타 문서로 발표된다.

Ⅲ. 지방재정 지출 실태

1. 지방재정 지출의 일반적 실태

1) 기능별 지출 실태

재정지출의 내용은 용도에 따라 다양하게 표현될 수 있다. 일반적으로 이용되는 예산분류에는 조직별 분류, 기능별 분류, 품목별 분류, 경제성질별 분류 등이 있다. 이들 분류방식을 서로 교차함으로써 새로운 정보를 얻어낼 수도 있다. 지방재정에는 기능별 분류와 품목별 분류가 주로 이용되고 있다. 예산분류란 필요한 예산정보를 창출하는 것을 의미하기 때문에 다양한 분류방법이 개발될 필요가 있다.

지방재정의 기능별 지출을 보면 〈표 1〉과 같다. 사회개발비 47.9%, 경제개발비 31.6%로 두 기능에 집중적으로 지출이 이루어진다. 공기업특별회계는 사회개발에만 지출되며, 기타특별회계는 사회개발과 경제개발에 지출된다. 그런데 대기능이 아닌 중기능을 중심으로 보면 일반행정비가 11조원으로 가장 큰 비중을 차지하며, 보건 및 생활환경 개선비와 국토자원 보존 개발비가 그 뒤를 잇고 있다. 그리고 교육 및 문화비, 사회보장비, 주택 및 지역사회 개발비가 각각 7조원 남짓 차지하고 있다.

일반회계만을 대상으로 하여 자치단체별 기능별 지출 실태를 보면 〈표 2〉와 같다. 자치단체간 기능별 지출 유형은 약간 다르게 나타남을 알 수 있다. 특히 도의 경우 경제개발비의 비중이 가장 크고, 광역자치단

〈표 1〉 회계별/기능별 분류(2001년 결산 순계규모)

(단위: 10억원, %)

구 분	계	일반회계	공기업특별회계	기타특별회계
합계	67,505(100.0)	51,542	6,118	9,844
일반행정	11,309(16.8)	11,309	-	-
-입법 및 선거관계	308	308	-	-
-일반행정비	11,001	11,001	-	-
사회개발	32,303(47.9)	20,571	6,118	5,613
-교육 및 문화비	7,321	6,811	-	509
-보건및생활환경개선비	10,566	5,246	4,132	1,188
-사회보장비	7,318	5,168	-	2,150
-주택및지역사회개발비	7,098	3,346	1,986	1,766
경제개발	21,307(31.6)	17,076	-	4,231
-농수산개발비	4,559	4,323	-	236
-지역경제개발비	2,379	1,662	-	717
-국토자원보존 개발비	10,021	9,686	-	335
-교통관리비	4,347	1,405	-	2,943
민방위비	1,279(1.9)	1,279	-	-
-민방위관리비	149	149	-	-
-소방관리비	1,130	1,130	-	-
지원 및 기타경비	1,306(1.9)	1,306	-	-
-지방채 상환	1,124	1,124	-	-
-제지출금	179	179	-	-
-교부금	2	2	-	-
-예비비	-	-	-	-

자료: 행정자치부, 『지방재정연감 2002』.

체보다 기초자치단체일수록 일반행정비의 비중이 큼을 알 수 있다.

2) 품목별 지출 실태

지방재정 지출 유형을 품목별로 보면 자본지출이 43.3%로 가장 큰 비중을 차지하

〈표 2〉 일반회계 기능별/자치단체별 분류(2001년도 결산 총계규모)

(단위: 10억원)

구 분	합 계	서 울	광역시	도	시	군	자치구
합 계	70,100	7,848	8,479	18,228	16,730	11,773	7,043
일반행정	11,656	287	583	1,899	3,623	2,423	2,841
사회개발	28,286	3,671	3,777	6,490	6,994	4,247	3,108
경제개발	22,297	2,176	2,062	6,803	5,476	4,786	994
민방위비	1,311	293	275	617	57	38	30
지원 및 기타경비	6,551	1,421	1,783	2,419	579	279	71

자료: 행정자치부, 『지방재정연감 2002』.

며, 다음에 이전경비가 25.7%이다. 그리고 내부거래 10.7%, 인건비 8.9%, 물건비 8.0%이다. 품목별 분류를 기능별 분류와 연계하여 보면 자본지출은 주로 경제개발비와 사회개발비에 집중되어 있고, 이전경비는 사회개발비가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그리고 인건비와 물건비는 일반행정비, 내부거래는 사회개발비가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

3) 경비 유형별 분류

예산과목에서의 세세항 과목은 대분류 4개, 소분류 8개의 유형이 있다. 대분류에는

〈표 3〉 일반회계 기능별/품목별 분류 (2001년도 결산 총계규모)

(단위: 10억원, %)

구 분	합 계	인건비	물건비	이전경비	자본지출	보전재원	내부거래	예비비등
합계	70,100 (100)	6,250 (8.9)	5,590 (8.0)	17,986 (25.7)	30,343 (43.3)	1,333 (1.9)	7,480 (10.7)	256 (0.4)
일반행정	11,656	4,131	2,978	1,629	1,795	2	1,111	5
사회개발	28,286	1,206	1,148	9,271	11,463	3	5,085	15
경제개발	22,297	367	1,100	2,071	16,733	6	1,249	9
민방위비	1,311	547	364	97	283	-	20	0
지원 및 기타 경비	6,551	-	-	4,918	69	1.322	15	227

자료: 행정자치부, 『지방재정연감 2002』.

〈표 4〉 자치단체별/세세항별 분석 (2001년도 결산 총계규모)

(단위: 10억원, %)

구 분	합계	서울	광역시	도	시	군	자치구
합 계	89,921 (100)	10,841 (100)	14,027 (100)	21,709 (100)	21,740 (100)	13,433 (100)	8,170 (100)
경상예산	14,951 (16.6)	1,078 (9.9)	1,628 (11.6)	1,492 (6.9)	4,854 (22.3)	2,765 (20.6)	3,134 (38.4)
-인건비	6,899	584	580	703	2,098	1,268	1,666
-경상적 경비	8,052	494	1,048	789	2,756	1,497	1,468
사업예산	54,633 (60.8)	4,348 (40.1)	7,183 (51.2)	14,362 (66.2)	14,260 (65.6)	9,694 (72.2)	4,787 (58.6)
-보조사업	35,192	1,196	3,928	11,224	8,582	7,144	3,118
-자체사업	19,441	3,152	3,254	3,139	5,678	2,550	1,669
채무상환	5,555 (6.2)	286 (2.6)	1,542 (11.0)	1,713 (7.9)	1,502 (6.9)	463 (3.4)	49 (0.6)
-지방채 상환	5,031	239	1,263	1,599	1,458	428	43
-채무부담행위상환	524	47	279	114	43	36	5
예비비등	14,781 (16.4)	5,129 (47.3)	3,673 (26.2)	4,142 (19.1)	1,125 (5.2)	511 (3.8)	201 (2.5)
-예비비	23	-	1	0	12	10	1
-기타	14,758	5,129	3,673	4,142	1,113	501	200

자료: 행정자치부, 『지방재정연감 2002』.

경상예산, 사업예산, 채무상환, 예비비 등이 있으며, 소분류는 각각의 대분류에 2개씩의 유형이 존재한다. 세세항의 분류를 통해 지출경비의 성격을 파악할 수 있다. 2001년도 결산자료를 보면 사업예산이 60.8%로 지출의 대종을 이루고 있다. 사업예산의 내용을 보면 자체사업이 세출 결산액 대비 21.8%이며, 국고보조사업 28.6%, 지방양여금사업 5.5%, 시도보조사업 5.0%를 차지한다. 그리고 경상예산 16.6%, 예비비 등 16.4%, 채무상환 6.2%이다. 그런데 이들 경비유형은 자치단체별로 약간 차이가 있다. 기초자치단체일수록 경상예산 비중이 크며, 광역시의 채무상환 비율이 높음을 알 수 있다.

그런데 최근 4년간 세출구조 변화를 보면 사업예산의 비율이 꾸준히 감소하는 것을 알 수 있다. 즉, 1998년 69.7%, 1999년 64.4%, 2000년 63.2%, 2001년 60.8%이다.

〈표 5〉 재정지출 관리 규범과 세출 관련 지표

재정지출 관리 규범	세출 관련 분석지표
총량적 재정규율	① 세입세출 충당비율, ② 지방채 상환비 비율
배분적 효율성	① 투자비 비율, ② 경상경비 증감률

반면에 예비비와 기타 항목은 증가하고 있다. 즉, 1998년 5.1%, 1999년 11.2%, 2000년 13.2%, 2001년 16.4%이다.

2. 재정분석지표에 의한 분석

행정자치부가 자치단체를 대상으로 실시하고 있는 재정분석지표는 건전성과 효율성 부문에 10개의 지표가 있다. 이 중에서 세출과 관련된 몇몇 지표를 앞에서 논의한 재정지출 관리 규범과 연계시켜본다. 총량적 재정규율과 관련된 지표로는 세입세출 충당비율, 지방채 상환비 비율을 들 수 있고, 배분적 효율성과 관련된 지표로는 투자비 비율과 경상경비 증감률을 들 수 있다. 그러나 이들 지표가 재정지출 관리 규범의 대표적 지표라고 볼 수는 없을 것이다. 운영상의 효율성은 사업별 지출의 투입-산출의 관계에서 파악해야 하기 때문에 해당 지표가 없다. 이들은 사례분석을 통해 알아본다.

1) 총량적 재정규율 관련 지표

지방재정에서의 총량적 재정규율은 재정건전성의 확보와 관련된다. 지방재정은 중앙재정과 달리 건전성 규범을 지방자치법과 지방재정법에 규정하고 있다. 총량적 재정규율과 관련된 재정분석지표는 세입세출 충당비율과 지방채 상환비 비율이다.

세입세출 충당비율은 세출 소요액을 당해연도 세입으로 충당할 수 있는 능력을 나타내는 지표이다.[1] 이 지표를 통해 재정운영의 적자 여부를 판단할 수 있다. 이 지표값이 100%를 초과한 경우 재정적자로 판단한다. 균형재정을 지향해야 한다는 점에서 볼 때 이 지표값이 100%에 근접한 것이 바람직하다. 이 값이 100% 이하인 경우 세계잉여금이 발생했다는 것을 의미하므로 값이 너무 낮게 나와도 바람직하지 않다.

2001년도 세입세출 충당비율은 92.7%로 전년도에 비해 약간 낮아졌고, 자치단체별 평균은 다음과 같다. 재정적자 단체는 존재하지 않으나 특히 자치구와 시의 경우 지표값이 상당히 낮아 재정의 불안정성을 보여준다. 이들 값이 낮은 것은 세출 수요보다는 부동산 경기 활성화로 세입(취득세와 등록세)이 증대한 데에 원인이 있다.

1) 이 지표는 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 작성하며, 계산방식은 세출 소요액을 세입 결산액(조상충용액 제외)으로 나눈다. 이 때 세출 소요액은 당해 회계연도 세출 결산액 + 이월사업비 + 국도비 사용잔액 + 국도비 보조사업 미부담액 + 지방채 미상환액(원금+이자)으로 계산한다.

〈표 6〉 세입세출 충당비율

(단위: %)

연도	전국	특별광역시	도	시	군	자치구
2001	92.7	93.9	94.3	91.5	93.2	88.4
2000	93.5	96.5	96.3	91.3	93.2	87.3

지방채 상환비 비율은 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원 중 지방채와 채무부담 원리금 상환액을 나타내는 지표이다.[2] 지표값이 낮은 것이 바람직하며, 지표값이 높을수록 지출의 탄력성이 저하됨을 의미한다.

2001년도 지방채 상환비 비율은 전국 평균 5.3%로 전년도에 비해 낮아졌다. 이것은 재정 건전성 면에서 바람직한 방향으로 전개되고 있음을 의미한다. 그런데 특별광역시의 경우 전국 평균보다 높은 8.2%를 기록하고 있으며, 특히 대구광역시는 24.2%로 적채기준 20%를 초과하고 있다. 부산광역시와 광주광역시의 경우에도 각각 16.9%, 16.2%로 높은 편이다. 일부 광역시는 건전성 면에서 우려할 수준임을 시사한다. 한편 자치구의 경우 지방채무 상환비 비율 평균이 0.8%로 매우 낮으며, 이 값이 0인 자치단체도 10개나 된다.

2) 배분적 효율성 관련 지표

배분적 효율성은 투자 우선순위의 결정문제이다. 즉, 우선순위에 따라 자원을 전략적으로 배분하는 것을 의미한다. 따라서 투입에 비해 산출, 편익, 효과가 큰 부문에 재원의 지출이 이루어지는 것이 바람직하다. 이것과 관련된 지표는 투자비 비율과 경상경비 증감률이다.

투자비 비율은 전체 결산액 중 투자 사업비의 점유비를 나타내는 지표이다.[3] 이 지표값이 높을수록 재원배분에서 투자사업에 비중을 두어 합리적으로 운영하는 것을 의

〈표 7〉 지방채 상환비 비율

(단위: %)

연도	전국	특별광역시	도	시	군	자치구
2001	5.3	8.2	4.3	4.8	4.6	0.8
2000	5.7	8.9	5.0	5.0	5.0	0.8

2) 이 지표는 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 작성하며, 계산방식은 최근 4년간 평균 지방채무 상환액을 평균 일반재원 결산액으로 나눈다.

3) 이 지표는 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 작성하며, 계산방식은 사업비 결산액을 세출 결산액으로 나눈다.

〈표 8〉 투자비 비율

(단위: %)

연도	전국	특별광역시	도	시	군	자치구
2001	62.5	47.0	68.6	69.0	72.5	58.5
2000	64.9	52.8	76.0	68.2	70.8	57.2

미한다.

2001년도 투자비 비율은 전국 평균 62.5%로서 전년도보다 낮아졌다. 자치단체별로 보면 특별·광역시의 평균 투자비 비율이 47.0%로 매우 낮게 나타났다. 특히 서울특별시의 경우 40.1%로 매우 낮다. 반면에 이 비율이 높게 나타난 자치단체는 군(72.5), 시(69.0), 도(68.6)이다.

경상경비 증감율은 경상경비의 연도간 증감 상황을 나타내는 지표이다.[4] 이 지표값이 낮을수록 경상경비의 절감 효과가 큰 것을 의미한다.

2001년도 경상경비 증감율을 보면 전국 평균 111.2%로서 전년도 보다 증가하였다. 자치단체별로 볼 때 도를 제외한 다른 자치단체의 평균은 모두 전년도보다 증가한 것으로 나타나고 있다. 그리고 특별·광역시와 시의 증가율이 전국 평균보다 높게 나타나고 있다.

3. 예산낭비 사례

재정운용 규범 중의 하나인 운영상(기술적) 효율성은 단위사업별로 판단을 해야 하기 때문에 행정자치부에서 실시하고 있는 재정분석지표로는 파악하기 어렵다. 일반적으로 기술적 효율성은 투입 대 산출의 관계에서 파악한다. 여기에는 투입 측면에서 파악하는 경제성, 투입과 산출의 관계에서 파악하는 효율성, 산출(결과)과 목표간의 관계로서 파악하는 효과성이 포함된다.

시민들을 대상으로 한 설문조사 결과를 보면 응답자의 90%가 정부예산이 낭비되고 있다고 생각하며, 낭비의 정도는 응답자의 95%가 30% 이상 낭비되고 있다고 보고 있다. 그리고 신문이나 TV 등 매스컴을 통해서 정부예산이 낭비되고 있는 현실을 자주 접하게 된다. 이러한 예산낭비 사례는 배분적 효율성과 관련된 경우가 많지만 기술적 효율성 측면에서 낭비된 경우가 더 많다.

여기서는 시민단체인 “함께하는 시민행동”이 예산낭비 사례를 선정하여 주는 “밑빠진 독상”의 몇몇 예를 보기로 한다.[5] 이 상은 2000년 8월부터 지금까지 25회 수여되

4) 이 지표는 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 작성하며, 계산방식은 당해연도 경상경비 결산액을 전년도 경상경비 결산액으로 나눈다.

5) 밑 빠진 독상(賞)은 최악의 선심성 예산배정과 어처구니없는 예산낭비 사례를 선정하여 주는 상이다. 밑 빠진 독은 마치 밑 빠진 독에 물을 붓듯이 국민의 혈세가 낭비되고 있는 것을 상징한다. www.ww.or.kr 또는 www.0099.or.kr 참조.

〈표 9〉 경상경비 증감율

(단위: %)

연도	전국	특별광역시	도	시	군	자치구
2001	111.2	115.4	109.7	111.8	111.0	108.8
2000	106.3	108.4	113.9	104.3	105.0	105.5

었는데 그 중에서 지방자치단체를 대상으로 한 경우가 10회이다.

첫 번째 밑 빠진 독상의 대상이 하남시의 국제 환경박람회 개최이다. 이 사업은 대회 전부터 중앙정부가 사업의 타당성을 들어 만류하였고 민자유치도 좌절된 상황이었는데 시장의 방침이라는 이유로 강행되었다. 박람회 개최 기간 중에도 각종 비리문제가 불거져 나왔고 시의회와 환경부 감사가 이어졌으며, 감사원의 감사가 이뤄졌다. 이 사업은 적자 투성이의 사업으로서 주민들에게 엄청난 부담을 안겼으며, 시민들이 직접 소를 제기하여 우리나라 최초의 납세자 소송이 제기되는 사례가 되었다. 결국 국제 환경박람회는 2회부터 중단되고 말았다.

또 다른 사례는 청원군의 초정 약수 스파텔과 부산시의 테즈락 관광유람선 사례이다. 이들 사례는 경영수익사업이 부실경영으로 인해 자치단체에 막대한 재정손실을 끼친 전형적인 예이다. 청원군은 지역경제 활성화와 군 재정확충을 위해 "초정 약수 스파텔"이라는 민자유치사업을 벌였으나 시공회사는 부도나고 월 3천여만원의 순적자를 기록하였다. 청원군은 호텔 건설 후 기부체납한 N회사로부터 연간 12억원의 대부료를 받기로 되어 있었으나 대부료는커녕 적자를 보전해주고, 부도난 공사대금을 부담하였다. 이 사업을 무리하게 강행했던 군수는 뇌물수수 혐의로 실형을 선고받았는데 이 사례는 전형적인 지방자치단체의 부정 및 부실이 함축된 예이다. 부산시의 사례는 (주)부산관광개발의 관광 유람선 사례이다. 부산관광개발은 부산시가 48%의 자본금을 투자한 제3섹터 기업이다. 이 기업이 벌인 관광 유람선 사업은 부산시 재정에 도움이 되기는커녕 엄청난 재정부담을 초래하였다. 결국 유람선은 적자를 내고 팔리고 말았다.

Ⅳ. 맺음말

지금까지 논의한 지방재정 지출의 특징을 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 지방재정의 기능별 지출을 보면 사회개발비(47.9%)와 경제개발비(31.6%)의 두 기능에 집중적으로 지출이 이루어진다. 그런데 대기능이 아닌 중기능을 중심으로 보면 일반행정비가 11조원으로 가장 큰 비중을 차지하며, 보건 및 생활환경 개선비와 국토자원 보존 개발비가 그 뒤를 잇고 있다.

둘째, 지방재정의 품목별 지출을 보면 자본지출이 43.3%로 가장 큰 비중을 차지하

며, 다음에 이전경비가 25.7%이다. 자본지출은 주로 경제개발비와 사회개발비에 집중되어 있고, 이전경비는 사회개발비가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그리고 인건비와 물건비는 일반행정비, 내부거래는 사회개발비가 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

셋째, 최근 사업예산 비중이 꾸준히 감소하고 있으며, 기초자치단체일수록 경상예산 비중이 크고, 광역시의 채무상환 비율이 높다.

넷째, 세입세출 충당비율과 지방채 상환비 비율로 본 총량적 재정규율은 대체로 양호한 것으로 판단된다. 이것은 기채승인제도 등의 중앙통제와 건전재정 규범의 법적 제약이 강하게 작용한 것으로 보인다.

다섯째, 투자비 비율이 전년도보다 감소하고 경상비 증감율이 전년도보다 증가한 예에서 보듯이 배분적 효율성 면에서는 좋은 평가를 내리기 어려운 것으로 판단된다. 특히 민선 단체장의 등장 이후 재정능력을 고려하지 않은 대규모 프로젝트 추진이 증가하는 경향이 있다. 단체장의 임기 중 업적과시를 위해 투자 우선순위가 낮은 공공청사, 문화 및 체육시설 등을 건설하는 사례가 많다. 대형 프로젝트들은 건설 비용이 막대하기 때문에 과도한 지방채 발행 등 재정압박의 주요 요인이 되고 있으며, 이들이 반드시 주민수요 면에서 우선순위가 높다고 보기 어렵다.

여섯째, 운영상의 효율성 면에서도 좋은 평가를 내리기 어렵다. 어떤 추세를 나타낸다고 이야기할 수는 없으나 항상 기술적 비효율성은 발생할 수 있다고 보아야 한다. 이러한 기술적 효율성 면에서의 낭비는 제도적 결함 및 정책의 잦은 변경 때문에 발생하기도 하지만 대부분은 공무원의 직무유기, 비전문성과 무지, 유착 비리 등에 의해 발생한다. 특히 민선 자치단체장이 등장한 이후 선심성·행사성 경비가 증대한 점도 낭비 요인이 되고 있다. 단체장이 차기선거를 의식하거나 개인적 이미지 부각을 위해 주민의 삶의 질과는 무관한 일회성, 전시성, 선심성 행사 등에 과다하게 예산을 집행하는 경향이 있다. 이 과정에서 과다한 선물 및 기념품 증정, 행사용 유인물과 표시물 및 가두 장식 등 낭비성 경비가 지출되는 경우가 많다.

결론적으로 지방재정의 지출은 총량적 재정규율 면에서는 긍정적 평가를 내릴 수 있으나 배분적 효율성과 운영상의 효율성 면에서는 문제가 있는 것으로 판단된다. 그렇다면 배분적 효율성과 운영상의 효율성을 제고할 수 있는 대안을 마련해야 할 것이다.

먼저 현재 운용되고 있는 재정관리제도의 실효성을 높여야 한다. 이러한 재정관리제도로서는 중기재정계획, 재정투융자심사, 예산편성지침, 예산성과금제도, 재정분석진단 제도 등이 있다. 이 중에서 중기재정계획과 재정투융자심사제도는 배분적 효율성과 관련되며, 재정배분과 운영의 효율성을 높이고 재정지출의 가치를 제고시킬 수 있는 제도이다. 그런데 이들 제도가 이러한 목적을 위해 운용되기 보다 하나의 요식행위로서 오히려 업무부담을 주는 것으로 인식되고 있다. 이들 제도의 실효성을 높여야 한다.

둘째, 운영상의 효율성과 배분적 효율성을

제고하기 위한 방안으로 성과주의예산제도를 도입할 필요가 있다. 성과주의 예산제도는 투입중심의 예산편성에서 결과중심의 예산편성으로 관점을 전환하는 제도이다.

셋째, 운영상의 효율성을 높이기 위해서는 예산 성과금제도와 같이 인센티브 제도를 활용할 뿐만 아니라 다른 한편 예산낭비에 대한 책임을 추궁할 수 있는 제도가 구축되어야 한다. 이러한 책임성 확보의 대표적인 제도는 납세자 소송제도이다. 부정·불법한 지출에 대해 납세자인 시민이 직접 소송을 제기하여 환수할 수 있는 제도적 장치를 마련하여야 한다. 그리고 자치단체 장의 잘못된 판단과 욕심으로 인해 국민의 혈세가 낭비되는 것을 막기 위해 주민소환제도도 도입되어야 한다. 또한 지방의회의 기능이 더욱 강화되어야 한다.

넷째, 배분적 효율성을 높이는 방법은 예산편성에 주민의 의견을 수렴하는 것이다. 주민의 선호가 반영된 예산편성이 이루어질 때 배분적 효율성이 높아질 뿐만 아니라 재정 민주주의도 실현된다. 이를 위해 정기적인 주민수요조사, 예산 정책토론회 또는 예산 공청회를 개최할 필요가 있다. 더 나아가 브라질 포르투 알레그리 방식의 참여예산제를 도입하는 것도 검토할만하다.

〈참고문헌〉

윤영진.(2000). “지방자치단체 재정평가”. 『지방행정연구』. 제14권 제2호. 한국지방행정연구원.

행정자치부.(2002). 『지방재정연감 2002』.

행정자치부.(2003). 『FY2001 지방자치단체 재정분석 종합보고서』.

Schick, Allen.(1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute: Governance, Regulation, and Finance Division.

http://www.mogaha.go.kr

http://www.ww.or.kr