



지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안

한국지방행정연구원 선임연구위원
이 상 용

I. 서 언 : 지방자치단체의 예산낭비와 재정위기 인식

2010년 6월 2일, 민선자치 5기의 지방선거가 있게 된다. 1991년, 30년 간의 오랜 진통 끝에 한국의 지방자치가 부활되어 출범한 1기 지방의회 구성까지 포함하면 이제 성년을 맞이한 지방자치제이기도 하다. 그 간 지방자치제의 기반 확충을 위해 일부 국세의 지방이양, 지방교부세 법정율의 꾸준한 인상, 국고보조금의 정비 등이 이루어졌고, 오랜 숙원사항이었던 지방소비세와 지방소득세도 기대에 다소 미흡하지만 금년부터 도입되어 지방재정의 규모는 크게 증가하였다. 이제 세출기준으로 중앙재정 보다 많은 재원을 확보하게 되었다고 볼 수 있다. 그러나, 지방자치단체는 여전히 중앙정부에 손을 벌리는 타성에 젖어 자구 노력을 하지 않는다는 지적도 있고, 재정운영에서 도덕적 해이로 인해 선심성, 비효율적 예산집행이 심각한 수준에 있다는 지적도 여전하다. 특히 후자의 주장 논거로는 자치단체와 지방공무원의 도덕적 해이로 인해 발생하는 예산낭비와 비리의 다양한 사례, 재정여건을 감안하지 않은 채 빛은 내거나 과다한 예산낭비로 비취지는 전시성의 호화청사 건립과 행사축제의 개최, 중앙정부에 재정적으로 의존하면서도 무리한 복지사업비 지출, 예산타령을 하면서도 직원의 복지비인상, 순수한 주민사업은 외면하면서도 부실한 자치단체의 산하기관이나 민간단체

에 대한 예산지원 등 선심성·행사성·낭비성 예산을 펴고 있다는 지적이 빈번하게 제기되고 있다. 이러한 자치단체의 예산낭비 사례가 건전하고 성숙한 지방자치를 염원하는 지역주민에게 찬물을 끼얹고, 자칫 지방자치제의 무용론마저 제기하게 될 수 있다.

이러한 부정적 시각과는 달리 아직도 대다수 자치단체의 재정은 구조적으로 취약하고, 세원불균형 등으로 자치단체 간 재정력 격차는 오히려 심화되어 중앙재정의 지방이양을 통한 재정분권화의 수준은 민선자치 이전에 비해 크게 변화한 것이 없다는 평가도 있고, 현재의 지방재정은 행정의 수행에 필수적이고 기본적인 재정수요를 제대로 충족할 수 없는 여건에 직면하고 있다는 평가도 있다. 또한 재원이양이 제대로 수반되지 않는 상태에서 중앙정부의 기능이양 추진 및 교육재정 부담 등이 추가되어 지방재정은 이중고를 겪고 있으며, 향후 예상되는 교육, 경찰, 사회복지 등의 새로운 재정수요를 감안할 때, 지방재정의 확충은 지방분권의 성공여부를 결정하는 요소가 된다는 입장도 자주 강조되고 있다.

따라서 본 고에서는 민선자치 5기를 맞이하면서 지방재정의 건전성을 중심으로 선심성·전시성 재정지출에 대한 실태를 살펴보고, 그 문제점에 대한 개선방향을 모색하기로 한다.

Ⅱ. 선심성·전시성 관련 지방예산의 실태

‘참여’를 중심가치로 분배와 형평을 중시하면서 분권을 강조한 지난 노무현 정부와는 달리 현 정부는 ‘실용’을 핵심가치로 내세우면서 성장과 경쟁에 중점을 두고서 지방자치단체의 경쟁력 확보와 선진정부 실현을 강조하고 있다. 현정부 출범 초기에 미국발 금융위기로 촉발된 글로벌 경기침체로 인해 실업자 급증, 신규 일자리 급감에 따른 고용상황의 악화와 빈곤층 급증의 문제를 해결하면서 경기급락을 방지하기 위한 정부재정의 적극적인 지출확대 정책이 필요하였다. 이러한 지방재정 조기집행 등에 따른 재정지출 확대정책이 지역경제 활성화와 일자리 창출에 적극적으로 기여할 수 있도록 대상사업과 우선순위를 명확히 하는 것이 필요하였는데, 재정조기집행이 유사·중복되거나 사업타당성 검증에서 탈락된 사업에 지출되는 사례도 발견되고 있다. 즉, 유사·중복사업이나 사업타당성이 검증되지 않은 사업 등 비효율적인 사업에 재정이 낭비되면 이는 영구적인 재정부담으로 작용하여 재정위기로 진전될 수 있으므로 경기

부양을 위한 조기집행 과정에서 예산효율과 정책효과를 고려하는 신중한 재정운영이 요구되는 시기이다.

더구나, 최근 지방재정의 운영측면에서의 자율성은 크게 제고되었으나 재정책임성은 그에 상응하는 수준으로 개선되지 않고, 주민에 의한 실질적인 통제 미흡으로 예산집행의 비효율과 낭비사례가 많은 자치단체에서 발생하고 있는 실정이다. 즉, 선심성·낭비성 예산지출과 관련하여 각종 행사축제의 경쟁적·전시적 개최현상과 그에 대한 사회적 여론 및 비판이 고조되고 있고, 사회단체보조금 등 민간에 대한 보조금 지출이 단체장의 대표적인 자의적, 선심성 경비로 지목되고, 지방의회 또한 나눠먹기식 예산배분에 일조하고 있는 것으로 지적되고 있다.

따라서 정부의 재정지출 확대를 위한 재투자재원의 확보를 위해 현정부의 인수위에서 강조되었던 예산낭비의 유형¹⁾ 중 선심성·전시성 관련예산으로 분류할 수 있는 민간이전경비, 자치단체 청사신축비, 행사축제성 경비를 중심으로 그 실태를 살펴보기로 한다.

1. 민간이전경비

민간이전경비란 자치단체가 경제적 댓가의 요구가 없이 민간부문에 자금을 지출하는 경비로서 지방재정법 제17조 및 동법시행령 제29조에 근거하여 지방자치단체가 권장하는 사무와 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 운용되고 있다. 민간부문에 대한 자치단체의 경비이전 방식은 경상비 성격으로 지원되는 경상보조 방식과 자본형성적 경비로 지원되는 자본보조 방식으로 구분할 수 있다. 이러한 민간이전경비 11개 항목²⁾ 중 협의의 개념으로 볼 경우 경상보조 방식에는 민간경상보조금, 사회단체보조금, 민간행사보조금이 있고, 자본보조 방식에는 민간자본보조금, 민간대행사

1) 예산낭비 유형을 10개(유형 1 : 사업타당성 검토 잘못으로 인한 예산낭비, 유형 2 : 중복 또는 과잉 투자로 인한 예산낭비, 유형 3 : 계약 및 공사관리 잘못으로 인한 예산낭비, 유형 4 : 예산의 목적 외 사용 및 불요불급한 집행으로 인한 예산낭비, 유형 5 : 국고보조금 및 출연금 관리 잘못으로 인한 예산낭비, 유형 6 : 기금 관리 잘못으로 인한 예산낭비, 유형 7 : 선심성·과시성 행사 등으로 인한 예산낭비, 유형 8 : 불합리한 제도 등으로 인한 예산낭비, 유형 9 : 국·공유재산 등의 소극적 관리로 인한 수입증대 기회 상실, 유형 10 : 공무원의 도덕적 해이 및 부정으로 인한 예산낭비)로 분류하고 있다[[http://lofin.mopas.go.kr/지방예산절감매뉴얼/예산절감 기본계획\(2008\) 참조](http://lofin.mopas.go.kr/지방예산절감매뉴얼/예산절감 기본계획(2008) 참조)]

2) 민간이전경비는 경상이전 방식으로 9개 세목[① 의료 및 구료비(307-01), ② 민간경상보조(307-02), ③ 사회단체보조금(307-03), ④ 민간행사보조(307-04), ⑤ 민간위탁금(307-05), ⑥ 보험금(307-06), ⑦ 연금지급금(307-07), ⑧ 이차보전금(307-08), ⑨ 운수업계보조금(307-09)]과 자본이전 방식으로 2개 세목[① 민간자본보조(402-01), ② 민간대행사업비(402-02)]가 있다(행정안전부장관 훈령 제204호 지방자치단체 세입·세출예산과목 구분과 설정의 별표 4 참조).

업비가 있다. 여기서 민간대행사업비는 자치단체가 직접 수행해야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 대행 또는 위탁시키는 자본형성적 경비의 사업비로서 협의의 민간이전경비에서 제외할 수도 있다.

이와 같이 민간에 이전되는 지방자치단체의 예산은 <표 1>에서 보듯이 2002년에는 4조 8,325억원이었는데, 2008년에는 12조 1,962억원으로 나타나고 있다. 이들 예산이 전체 지방재정에서 차지하는 비중은 2002년 6.02%에 불과하였으나 그 간 계속 늘어나 2008년에는 8.93%에 달하고 있다.

〈표 1〉 민간이전경비의 규모와 세출대비 비중

(단위: 억원, %)

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
재정규모(a)		803,152	929,806	967,640	1,019,254	1,109,479	1,202,863	1,366,250
민간이전비(b)		48,325	57,369	66,362	75,877	93,108	105,801	121,962
세출대 비 비중	b/a	6.02	6.17	6.86	7.44	8.39	8.80	8.93
	경상이전	2.72	2.79	3.23	3.89	4.41	4.87	5.04
	자본이전	3.30	3.38	3.63	3.56	3.98	3.92	3.89

주 : 일반회계 세출결산기준

주 : 민간이전비=민간경상이전비(민간경상보조금+사회단체보조금+민간행사보조금)+민간자본이전비(민간자본보조금+민간대행사업비)

자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각년도

이러한 민간이전경비를 민간경상이전비와 민간자본이전비로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

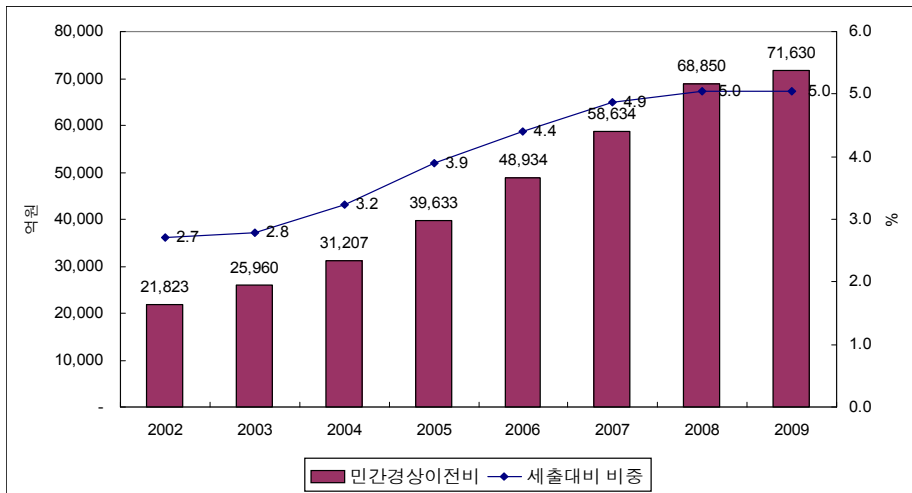
먼저 민간경상이전비는 2002년 2조 1,823억원이던 것이 2008년에는 6조 8,850억원으로 급증하여 세출예산에서 차지하는 비중도 2.72%에서 5.04%로 크게 늘어났다(<그림 1>참조).

민간경상이전비의 대표적인 3개 과목 중 사회단체 보조금(307-03)³⁾은 2004년부터 자치단체별 예산편성 상한제를 도입하여 무분별한 보조와 경비팽창 억제수단으로 활용하고 있으나, 나머지 2개 민간이전경비에 대해서는 최근 자치단체의 자율적 한도제

3) 사회단체보조금은 지방재정법 제17조 또는 개별법령 및 조례에 근거하여 보조할 수 있는 단체에 대해 사업비 또는 운영비를 지원하기 위하여 지방자치단체 예산편성 기준경비로 정한 한도액이 설정된 경비로서 국고 또는 시·도비보조금에 의한 경우의 보조금은 한도액에서 제외된다.

가 운용되고 있으나, 구속력있는 통제장치가 없거나 관리체계가 미흡하여 경비팽창, 편법적인 예산편성, 사후관리 부실 등의 부작용이 발생하고 있는 것으로 조사되고 있다. 즉, <표 2>에서 보는 바와 같이 재정규모의 증가에 비해 민간경상보조(307-02)⁴⁾와 민간행사보조(307-04)⁵⁾의 경비는 증가추세가 급격할 뿐만 아니라 선심성·낭비성 예산보조, 보조사업의 편중이나 획일적 배정으로 자치단체 재정압박과 비생산적 세출 구조를 유발할 수 있다.

<그림 1> 민간경상이전비의 규모와 세출대비 비중



<표 2> 민간경상이전 항목별 전년대비 신장율

(단위 : %)

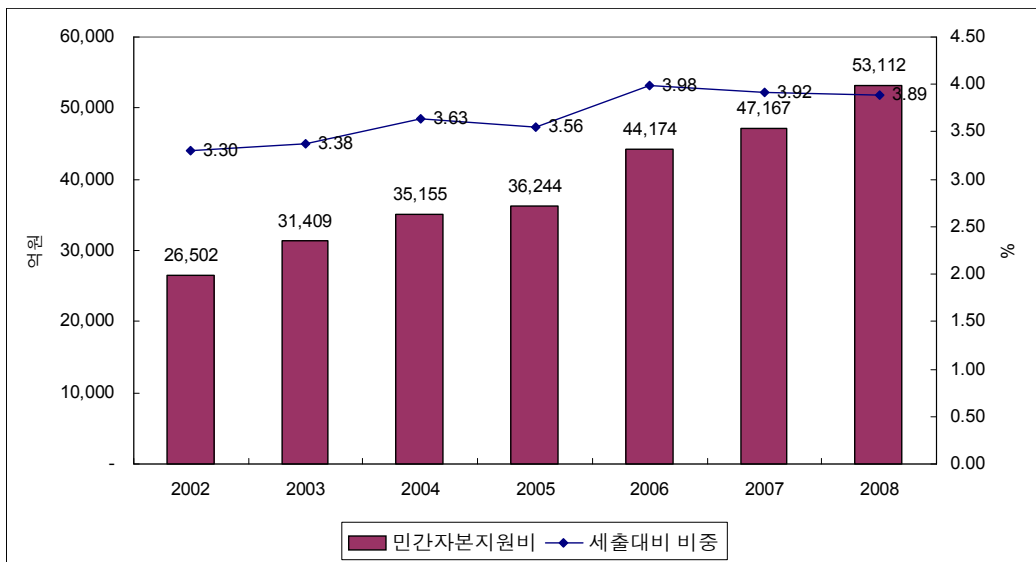
구 분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	평균('03-'08)
재정규모		15.77	4.07	5.33	8.85	8.42	13.58	9.34
민간경 상이전	계	18.96	20.21	27.00	23.47	19.82	17.42	21.15
	307-02	22.27	32.47	29.41	31.10	24.41	18.61	26.38
	307-03	10.25	-32.46	7.52	-21.89	-21.23	-7.62	-10.9
	307-04	14.48	38.98	29.67	6.86	4.64	16.69	18.55

주 : 일반회계 세출결산기준

- 4) 민간경상보조금은 민간이 행하는 사무 또는 사업에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금이다.
- 5) 민간행사보조금은 민간이 추진하는 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금이다.

이에 반해 민간자본보조(402-01)⁶⁾와 민간대행사업비(402-02)⁷⁾의 세목으로 구성되는 민간자본이전비(402)의 규모는 2002년 2조 6,502억원이었는데, 2008년에는 5조 3,112억원으로 늘어났으나 세출예산에서 차지하는 비중은 큰 변화가 없는 것(3.30~3.98%)으로 나타나고 있다.

〈그림 2〉 민간자본이전비의 규모와 세출대비 비중



그러나, 민간자본이전의 경우 전년대비 신장율은 재정규모의 신장율 보다는 매우 높게 나타나고 있다(〈표 3〉참조). 그런데, 민간자본보조와 민간대행사업비 모두 연도별로 매우 불규칙적인 신장을 보이고 있으며, 특히 민간대행사업비는 그 예산규모의 증감 폭(-30.8~61.82%)이 과다하여 민간자본이전비에 대한 철저한 평가와 사후관리 체계에 대한 검토가 요구된다.

그리고 과거 6년간(2003~2008년) 전년대비 예산 신장율을 기준으로 살펴보면, 민간이전경비, 민간경상이전비, 민간자본이전비의 연 평균 신장율은 각각16.72%, 21.15%, 12.47%로 나타나고 있다. 이와 같이 민간이전경비와 민간경상이전비는 재정

6) 민간자본보조금은 민간의 자본형성 또는 경제발전을 위하여 민간에게 직접 지급하는 보조금이다.
 7) 민간대행사업비는 자치단체가 직접 추진하여야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 대행 또는 위탁시키는 사업의 사업비로서 시설물의 건설 및 이의 유지보수를 위한 사후관리 등 자본형성적 경비에 한하며, 국가 또는 지방자치단체의 위임사무에 수반하는 경비로서 지방자치단체 이외의 타에 지급하는 교부금이다.

〈표 3〉 민간자본이전 항목별 전년대비 신장율

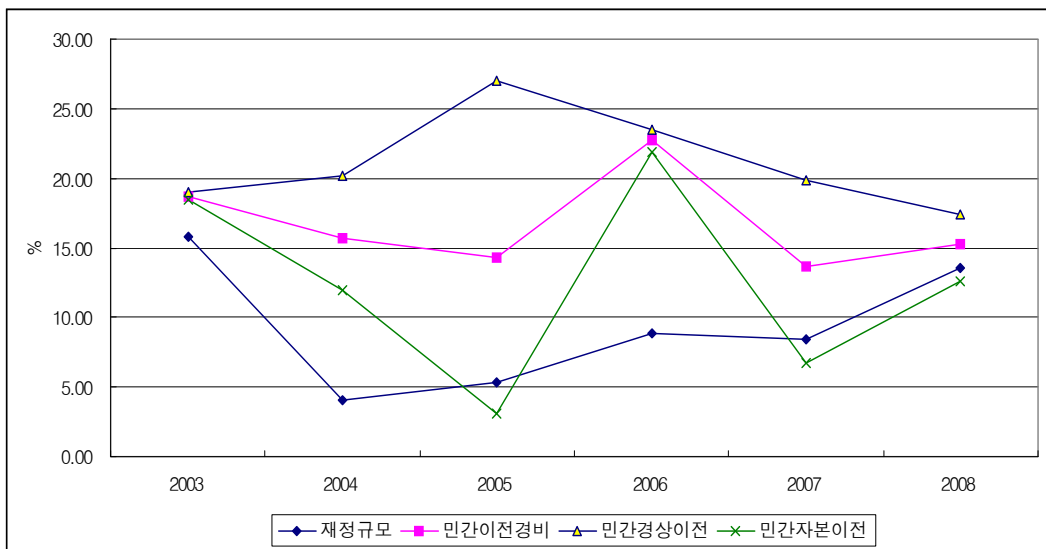
(단위 : %)

구 분		2003	2004	2005	2006	2007	2008	평균('03-'08)
재정규모		15.77	4.07	5.33	8.85	8.42	13.58	9.34
민간자본 이전	계	18.52	11.93	3.10	21.88	6.78	12.60	12.47
	402-01	28.54	0.83	15.21	23.15	9.30	14.24	12.70
	402-02	-12.25	61.82	-30.84	15.93	-5.76	3.18	7.07

주 : 일반회계 세출결산기준

규모의 신장 보다 2배 이상으로 급증하고 있으나, 민간자본이전비는 재정규모 보다 조금 높은 신장율을 보이고 있고, 특정연도에는 전년대비 예산규모가 오히려 감소하는 것으로 나타나고 있다(〈그림 3〉 참조).

〈그림 3〉 민간이전비 전년대비 신장율 추이



주 : 일반회계 세출결산기준

이와 같이 민간자본이전비 보다 민간경상이전비의 규모와 신장율이 자치단체의 재정여건에 비해 아주 높게 나타나는 것은 대다수 지방자치단체가 민간이전경비의 방만한 예산편성 및 집행·사후관리의 미흡에 따른 예산낭비를 초래하고 있다는 사실을

입증하는 것이다. 특히, 민간경상보조와 민간행사보조는 보조금심의 등의 규제를 받는 사회단체보조금을 우회하여 지원하거나 세목구분이 불분명한 제도상의 허점으로 재정운용의 투명성도 저해하고 있다. 그리고 보조사업자가 교부된 보조금을 사적용도로 사용하거나 수의계약에 의한 특혜시비 발생 등 지자체의 지도·관리 감독부실과 보조사업자의 예산 집행상의 부작용도 발생하고 있다.

이로 인해 단체장의 정치적 이해관계에 따른 예산요구가 매년 증가추세에 있고, 동일단체나 동일사업에 대해 민간경상보조와 사회단체보조로 각각으로 중복하여 지원되는 경우도 있다.

따라서 민간경상보조와 민간행사보조 간 관계에서도 민간경상보조 내에 행사성 사업들이 많아 과목구분이 무의미해졌으며, 자치단체 편의에 따라 자의적인 예산편성과 중복집행이 보편화되는 경향이 있다고 볼 수 있다.

2. 행사·축제성 경비

우리나라의 지역축제나 행사는 1995년 민선자치 실시 이후 급속하게 증가하기 시작하여 행사·축제경비의 규모가 2004년 4,722억원이던 것이 2008년에는 8,678억원에 이르러 연평균 20%이상씩 급증하고 있는 추세를 보이고 있다. 2008년의 경우 행사·축제성 경비는 세출결산 기준으로 0.64%, 경상비(인건비+물건비+경상이전경비) 기준으로 1.20%나 차지하고 있다. 이들 경비를 자치단체 유형별로 살펴보면, 광역자치단체 보다 기초자치단체가 재정규모에서 차지하는 비중이 높게 나타나고 있다. 특히, 시와 군의 경우는 경상비에서 2%이상의 행사·축제성 경비를 지출하고 있다(〈표 4〉 참조).

특히, 대부분의 지역축제는 지역경제 활성화를 목표로 하여 지역산업구조의 개선과 신규고용의 창출을 통해 지역의 생산성과 지역주민의 소득증대에 크게 기여한다는 명분으로 추진되고 있다⁸⁾. 그러나, 이러한 명분에도 불구하고 축제의 무분별한 남발로 인한 프로그램의 유사성과 획일화, 내용의 질적 하락, 유행에 편승한 과시성, 전시성 축제로 변모되어 지역주민이나 방문객으로부터 외면당하고 있어 예산낭비라는 따가운

8) 지역축제는 그 사회경제적 효과로서 ① 관광축매제, 부가가치 증대, 지역이미지 개선, 관광객 수요관리 등 지역관광에 긍정적 영향을 미쳐 지역관광을 활성화시킨다, ② 축제를 통해 동일지역에 사는 지역사회 구성원간 동질감·유대감을 증진하고 지역특성과 문화특성이 복합 연출되어 지역정체성을 재창조할 수 있다, ③ 축제는 지역주민의 자발적 참여를 통해 주민과 자치단체간 지방정치의 매개의 場을 제공함으로써 참여민주주의에 기여할 수 있다, ④ 지역축제의 부수적 효과로서 교통, 숙박시설, 미관개선 등 지역 인프라 확충에 기여한다는 점을 들 수 있다(김선기, 「향토자산 활용 지역축제의 마케팅전략」, 한국지방행정연구원, 2003)

지적도 나오고 있다.

한편, 지방자치단체의 대표축제(광역단체 2개, 기초단체 1개)에 대해 한국지방행정연구원이 리서치 기관에 의뢰하여 조사된 결과⁹⁾에 의하면, ‘이들 축제예산 사용이 낭비적이다’라는 지역주민의 의견이 2006년 27.1%, 2007년 33.3%로 나타나고 있으며, 지역축제에 대한 지역주민 만족도를 6개 평가항목(지역축제의 개최 필요성, 지역축제의 예산적정성, 지역축제 빈도적정성, 지역화합·자부심 기여도, 일자리창출·지역경제활성화 기여도, 지속개최 필요성)을 통해 종합한 지역주민 만족도는 60%의 수준에 머물고 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서 지역적 특색이 없고 경제활성화에 기여하지 못하는 지역행사나 축제의 난립으로 인한 예산낭비의 심각성에 대한 새로운 인식이 있어야 할 것이다.

〈표 4〉 행사축제성 경비 규모와 비중

(단위 : 억원, %)

구 분	재정규모 (A)	경상비 (B)	행사축제성 경비(C)	비중	
				C/A	C/B
합 계	1,366,250	720,865	8,678	0.64	1.20
특별·광역시	308,370	160,771	865	0.28	0.54
도	353,328	169,311	933	0.26	0.55
시	350,241	185,547	3,971	1.13	2.14
군	209,900	93,142	2,141	1.02	2.30
자치구	144,411	112,095	768	0.53	0.69

주 1 : 2008년 일반회계 결산기준

주 2 : 경상비 = 인건비+물건비+경상이전경비

주 3 : 행사축제성 경비=행사운영비(201-03)+행사실비보상금(301-10)+민간행사보조(307-04)+행사관련 시설비(401-04)

자료 : <http://lofin.mopas.go.kr> 및 한국지방행정연구원, 「2008년도 지방자치단체 재정분석 통계자료」, 2009

9) 한국지방행정연구원, 「지방재정에 대한 주민만족도 조사(지방재정분석)」, 2006·2007

3. 청사 신축비

2000년 이후 용인시청 등 37개 청사가 신축 완료되었으며, 현재 서울시청·충남도청·신안군청 등 11개 자치단체 청사의 신축 공사가 진행 중에 있는데, 공사비를 포함한 평균 총사업비 기준으로 광역자치단체는 2,783억원, 기초자치단체(행정구 포함)는 609억원으로 나타나고 있다. 특히, 용산구청의 총사업비는 1,522억원, 용인시 행정구인 수지구청의 경우는 866억원으로 나타나고 있다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 신축중 자치단체 청사 현황(2010. 1 현재)

자치단체	착공일 (준공예정)	사업비(억원)		연면적 (㎡)	면적당 공사비 (천원/㎡)	비 고
		공사비	총사업비			
서울시청	'06.5('11.10)	1,565	2,288	90,788	1,724	도서관 등 설계변경 예정
충남도청	'07.7('12.12)	2,327	3,277	103,273	2,253	의회, 민원동, 대강당
용산구청	'08.4('10.3)	1,248	1,522	59,177	2,109	의회, 보건소, 문화예술회관
광주 서구청	'09.3('11.3)	392	497	22,967	1,707	의회, 보건소
대전 동구청	'08.10('11.4)	547	660	35,748	1,532	의회, 도서관, 보건소
당진군청	'09.4('11.4)	570	600	34,979	1,630	의회
부안군청	'07.6('10.5)	321	334	19,784	1,623	의회
임실군청	'08.3('10.3)	230	256	13,094	1,760	의회
신안군청	'06.5('10.9)	163	260	11,379	1,432	의회
용인시 수지구청	'09.8('11.11)	776	866	43,498	1,784	노인복지, 시립보육, 청소년, 장애인복지
안산시 상록구청	'09.3('11.1)	331	485	20,103	1,648	보육시설, 문화예술
평균	광역	1,946	2,783	97,031	1,989	
	기초	509	609	28,970	1,692	

자료 : 행정안전부 제공

이러한 자치단체의 청사 건립과 관련하여 제기되고 있는 문제점으로는 열악한 재정여건을 감안하지 않은 채 지방채 발행 등을 통해 청사 신축을 추진하여 과중한 채무부담에 시달리는 경우도 있고, 과대 청사를 건립하면서 전시성의 강조로 에너지를 과



소비¹⁰⁾하여 정부의 저탄소·녹색성장 정책에 역행하는 경우도 있다.

한편, 자치단체의 청사 신·증축을 재정적으로 지원하기 위하여 1983년부터 자치단체의 회비 등으로 조성한 청사정비기금(2009년 현재 조성원금 6,148억원)을 통해 자치단체의 청사정비 지원 및 지원금 환수 등의 공공청사정비공제사업이 수행되고 있는데, 이러한 청사정비기금은 자치단체 청사의 신·증축·매입 및 증축을 위한 사업비의 50% 이내에서 청사유형별로 설정된 한도액 범위내에서 지원되고 있다¹¹⁾. 이러한 청사정비기금은 적게 사용한 자치단체에 우선적으로 사용되고 있으며, 최근 신·증축되어 호화청사, 에너지 과다소비 등의 문제가 야기된 성남시(연면적 7만 2,746㎡, 사업비 3,222억원), 용인시(연면적 3만 7,942㎡, 사업비 1,974억원) 등과 같이 청사정비지원금을 지원받지 않고 자체재원으로 건립하거나 광주광역시(연면적 8만 7,072㎡, 총사업비 1,536억원) 등과 같이 지원한도액 기준을 초과하는 사업비를 자부담으로 해결하여 자치단체간 재정적 위화감을 주거나 재정위기에 대한 인식이 부족하는 등 사회적 물의를 빚고 있다.

이와 같이 자치단체의 재정여건이나 이용수요를 고려하지 않은 과도한 청사·문화시설의 경쟁적 건립에 따른 예산낭비를 줄이기 위한 노력이 요구되며, 자치단체 청사의 신·증축 지원을 위한 청사정비기금은 자치단체의 에너지효율화 개선사업과 연계하는 방안¹²⁾이 강구되어야 한다.

Ⅲ. 지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안

상술한 바와 같이 민선자치 실시 이후 선심성·전시성 관련 예산이 급팽창하는 추세에 있어 지방재정의 건전성을 크게 위협하고 있는데, 이러한 예산낭비적 요인은 지역내 이해집단이나 단체장의 예산요구를 합리적으로 제어할 수 있는 통제수단의 미비와 관련 예산의 관리체계 미흡에서 찾을 수 있다. 따라서 선심성·전시성 예산을 합리적으

10) 2005~2008년 건설된 자치단체 신·증·청사 15곳의 평균 에너지 사용량은 1,118 t 으로 2005년에 전에 지어진 청사의 2.2배이고, 1인당 에너지 사용량도 1,234kgoe로서 1.5배나 많은 것으로 조사되고 있다(조선일보 2010. 1.12)

11) 청사정비기금을 조성하기 시작한 1983년부터 2009년 10월 현재까지 동기금의 지원실적은 지원액 1조 2,506억원, 지원액의 기환수액 8,424억원인데, 지원청사의 유형별로는 시도청사 27건 1,470억원, 시·군·구청사 891건 5,707억원, 읍·면·동청사 3,956건 2,930억원, 기타청사 476건 2,399억원으로 나타나고 있다(한국지방재정공제회, 내부자료 참조).

12) 한국지방재정공제회는 청사정비기금을 자치단체 청사 에너지절약 사업에도 확대지원하는 등 지원대상을 다양화함으로써 청사정비지원을 활성화하는 방안을 추진할 계획으로 있다.

로 통제·관리하기 위하여는 지방재정운영의 책임성을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련하는 동시에 이들 예산에 대한 관리체계를 강화할 필요가 있다. 여기서는 중앙정부의 직접 통제가 곤란한 선심성·전시성 예산운영에 대해서는 자치단체의 재정책임성 강화를 위한 기반확충의 방안을, 그리고 민간이전경비에 대해서는 낭비적 요인을 억제할 수 있는 관리체계를 강화하기 위한 방안을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 지방재정운영의 책임성 강화 기반확충

우리나라에서 현재 시행되고 있는 지방재정 통제(관리)제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 확보하기 위하여 <표 6>에서 보는 바와 같이 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민의 세 가지 차원에서 이루어지고 있다. 그러나 이들 제도는 중앙정부의 지방재정 통제(관리) 수단이라는 인식이 크기 때문에 지방자치단체의 자율적인 통제가 미흡하여 자치단체 스스로 내실있게 운영하지 못하는 측면이 있다.

<표 6> 우리나라의 지방재정 통제(관리)제도

구분	지방재정통제(관리)제도		주요 내용
주민	주민참여 및 감시(주민참여예산, 재정운영상황 공개(재정공시))		주민통제 및 재정정보 공개
지방 및 중앙	사전적 통제 (지방: 자율적)	지방자치단체 예산편성 기준	재정낭비요인 기준제시 및 예산편성정보 제공
		지방채발행 총액한도액 초과발행	중앙정부 승인+지방의회의결
		중기지방재정계획	집행부 수립 (지방의회 보고)
		투융자심사	일정규모 이상
	사후적 통제 (중앙: 감독)	지방재정분석 및 재정진단(컨설팅)	재정운영 상황 분석 및 재정안정성 낮은 단체 대상 재정지도
		보통교부세 인센티브제 적용	보통교부세 산정시 가감 반영
		지방교부세 감액제	위법·부당한 예산집행에 대한 제재

지방자치제 하에서 주민들은 자치단체가 제공하는 각종 공공서비스 혜택에 대하여 적절한 재정부담을 하여야 할 책임이 있으며, 자치단체는 주민들이 부담한 세금을 효율적으로 사용하여야 할 책임이 있다. 이와 같은 관점에서 보면, 지방재정운영의 책



임성이란 공공자원의 사용과 획득에 있어 관리자의 책무를 다하고, 법령 또는 예산을 준수하는 등 의무를 완수하는 것을 의미한다. 다시 말해 지방재정의 책임성(self-accountability)은 지방자치단체장이 재정운영에 대해 재정수요를 충족시킬 수 있는 것을 의미하며, 특히 자치단체의 장이 자기책임 하에 자체재원을 징수하여 사용하고 그에 대해 주민 앞에서 책임을 지는 것이다.

따라서 재정의 책임성이란 측면에서만 보면, 자체세입만 가지고 재정지출을 하도록 하는 것이 가장 바람직할 것이다. 이 경우 지역간에 공공서비스 공급에 격차가 발생하게 되므로 지방재정조정제도를 통해 지역간 공공서비스공급의 지나친 격차가 발생하는 것을 방지하는 것이다. 만약 형평성을 지나치게 강조하여 지방자치단체가 스스로 책임지는 재정운영이 곤란한 상태인 경우 이를 시정하기 위한 정책방안의 모색이 필요하게 된다.

이러한 원칙과 개념에 기초하면, 재정운영의 책임성 강화에 대해서는 기본적으로 재정운영의 효율성 제고, 재정투명성의 강화, 주민참여기회의 확대 등이 요구된다. 이와 관련하여 지방재정의 운영상황을 고려하면서 중요하게 다루어져야 할 추진과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재정건전성을 확보하기 위해서는 투입통제 중심의 예산을 경제적 성과를 반영할 수 있는 제도로 전환하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 성과주의예산 및 성과관리가 무엇보다 중요한데, 2008년부터 지방자치단체에 전면적으로 도입된 사업예산제도가 형식적 운영을 탈피하여 사업을 중심으로 예산을 편성·집행·평가하여 선심성·전시성 예산편성에 대한 통제가 이루어질 수 있도록 재정성과를 극대화할 수 있는 제도로 조속히 정착되어야 한다.

둘째, 주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서 지방재정에 대한 내부적인 평가와 주민에 의한 통제가 이루어져야 한다. 이를 위하여는 자치단체 장이 재정서비스에 대한 대한 약속과 이행의 정도를 공개하여 재정운영을 책임성과 투명성을 확보하기 위한 재정공시제도를 더욱 강화하여야 할 것이다. 특히, 선심성·전시성 예산에 대한 공시항목의 신설을 통해 주민통제가 가능하도록 제도개선을 할 필요가 있다.

셋째, 과학적인 재정운영, 회계감사 확대, 재무관리 표준화 등 정부회계제도의 개선이 필요하다. 이를 통하여 종합적인 재정상황에 대한 파악이 가능하고, 재정운영에 대한 주민참여증대 및 외부통제가 가능하도록 통합재정정보를 구축하여야 한다.

넷째, 계획적이고 효율적인 지방재정관리를 통해 책임성을 확보하는 것이 필요하다. 이를 통해 한계가용재원을 효율적으로 배분하고 건전재정운영이 이루어지도록 하

여 특히, 선심성·전시성 관련 예산의 편성을 예방하여야 한다. 따라서, 재정계획-투자심사-예산편성간의 업무연계를 위한 협의조정체계를 확립하여 관련 업무간의 철저한 연계를 강화할 필요가 있다.

다섯째, 기편성된 예산의 운용과 재정관리의 상태를 합리적으로 점검하고 평가할 수 있는 재정분석 및 평가수단을 통해 건전재정을 유도하여야 한다. 특히, 지방자치단체의 예산 및 재정운영에 있어서 법령을 위반한 방만한 재정운영을 방지하고 재정운영의 건전화에 위한 자구노력을 실시하도록 한다. 이와 관련하여 경비절감 및 예산낭비요인 제거, 세입충당노력, 불건전한 재정집행 방지 등에 의해 그 결과에 따라 재정인센티브를 제공하고 자치재정권의 제한이라는 페널티를 부과하는 등 건전한 재정운영을 유도하여야 할 것이다.

이러한 방향에 따라 일반적으로 지방재정의 책임성·투명성을 제고하기 위한 방안으로 다음과 같은 의견들이 제시되고 있다.

- ① 복식부기 회계제도와 사업예산제도의 정착
- ② 지방재정 분석의 지표개선 및 재정건전화 계획의 실효성 제고
- ③ 통합 지방재정 분석 시스템 운영방안
- ④ 지방재정 운영 관련 지방의회 심의기능 강화
- ⑤ 지방재정 운영 관련 전산화 및 공개 확대
- ⑥ 지방재정 집행 점검회의의 내실있는 운영
- ⑦ 보통교부세 산정시 인센티브 강화 및 지방교부세 감액제 적용항목확대

이러한 지방재정의 책임성·투명성을 제고하기 위한 방안은 자치단체의 수용성을 제고하기 위하여 전국적으로 획일적인 기준·목표에 따라 추진하는 것이 아니라, 각 자치단체별로 지역적 특성과 재정여건 등을 충분히 고려하여 자율적으로 목표와 실행계획 수립을 통해 운용할 필요가 있다. 그리고 행태·제도적 변화와 원가·비용의 마인드를 정착시키기 위하여 통상적·점증적 방법에 의한 기존의 예산절감이 아니라, 구조적 틀과 시스템을 바꾸는 수준으로 예산을 원점에서 재검토하도록 하여야 할 것이다. 또한 중앙 및 상위 자치단체가 예산절감을 지시·통제하는 것이 아니라, 중앙정부 - 자치단체 - 주민, 자치단체 상호간 지속적 의사소통과 협력 추진과 주민이 실질적 효과를 느낄 수 있도록 실효성 있는 사례와 제도·시스템 변화를 도출하는데 초점을 두어야 할 것이다.

2. 민간이전경비의 운영시스템 개선

(1) 기본방향

앞에서 살펴 본 바와 같이 민간이전경비는 관리체계의 미흡으로 재정규모나 경상비의 증가에 비해 급격한 팽창이 이루어지고 있어 민간부문에 대한 선심성 예산보조로 인한 재정압박과 비생산적 세출구조를 유발하는 문제점을 안고 있다. 특히 민간이전경비의 팽창은 이들 경비의 편성과목 및 지원기준의 모호성, 집행·정산의 투명성 미흡, 성과평가 등 사후관리의 미진 등에 기인하는 것으로 파악되고 있다.

그러나, 민간이전경비의 성격과 기능은 개별 경비항목과 사업에 따라 다소 상이할 수 있는데, 선행연구¹³⁾에 의하면 이들 경비의 정책적 의의와 순기능이 다음과 같이 강조되고 있다.

첫째, ① 시장과 정부가 공공서비스를 공급하기 어렵거나 거래비용 등으로 비효율적인 분야, ② 지역주민의 선호, 사회경제적 특성 등 정보의 비대칭성으로 민간이 유리한 분야, ③ WTO 등 경제질서 재편으로 시장에서 소외된 계층을 대상으로 경제적 지원이 필요한 경우, ④ 문화예술, 체육, 사회복지 등 외부효과 창출기능이 우수한 경우에 시장실패(market failure) 혹은 정부실패(government failure)를 예방하거나 보완하는 기능을 수행하며 주로 외부효과에 대한 내재화기능이 발휘된다.

둘째, ① 공공부문과 민간부문의 상호협력하에 효과적이고 적정수준의 행정서비스 공급, ② 지역내 사회자본(social capital) 축적에 기여함으로써 자생적 발전능력 제고, ③ 민간이 정책과정에 참여함으로써 건전한 파트너십 촉진 등에 의해 정부와 민간의 협력관계 및 거버넌스(governance)를 촉진시킨다.

셋째, 민간부문의 독창적인 역량을 활용함으로써 재정자원을 효율적으로 배분하고 사업성과를 제고하는데 유리하므로 ① 공공부문과 민간부문의 역할분담으로 재정자원의 효율적 배분에 기여할 수 있고, ② 민간 주도하에 창의적인 사업추진이 가능하게 된다.

따라서 민간이전경비에 대한 선심성예산의 낭비요인을 제거하기 위하여는 민간이전경비의 개선은 크게 2가지 방향에서 접근할 필요가 있다.

먼저, 민간경상이전과 민간자본이전의 5개 과목 전체를 대상으로 민간이전경비 향

13) 이에 대한 구체적인 내용은 강태구(2007), “사회단체보조금 지원법제의 개선방안에 관한 연구”, 「법과 정책연구」 7(2), 한국법정책학회 ; 조민경·김렬(2007), “비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기준”, 「대한정치학회보」 15(1), 대한정치학회 ; 조기현·하능식(2008), “지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석”, 한국지방행정연구원 미발표 논문 참조.

목간의 합리적 관계설정, 심의위원회 운용방식 및 조례 등 관련 법규·제도의 연계, 성과평가 및 정책환류 강화에 대한 기본방침을 정할 필요가 있다. 다음으로 이러한 기본방침 하에 개별 민간이전경비의 도입취지 및 정책목적의 재설정, 지원대상 및 지원방식의 합리화 등에 대한 대안을 모색하도록 한다.

(2) 예산과목 구분의 합리화

민간경상보조 및 민간행사보조의 운용·관리에서 초래되는 대부분의 문제점은 불합리한 과목구분에 기인하고 있다. 즉, 유사 보조사업에 대한 변칙·중복지원, 지원대상의 부적절한 선정, 예산팽창 등 상당수 핵심적인 문제들은 양 과목의 분리에서 발생하고 있다. 현재 민간경상보조와 민간행사보조는 자치단체가 정한 한도액의 범위내에서 대상사업 및 지원금액을 자율적으로 편성·운영하도록 되어 있다. 그러나 이들 경비의 편성과목의 분리운영 및 지원기준의 모호성으로 인해 많은 문제가 발생하고 있다. 따라서, 민간경상보조와 민간행사보조는 과목통합을 우선적으로 추진하되, 통합과목 기준으로 지원금액이나 증가율을 조정할 수 있는 상한제를 도입·운용할 수 있도록 예산편성 기준경비에 포함할 필요가 있다. 그리고 장기적으로 민간경상보조 사업의 상당수가 사회복지 관련 국고보조사업에 포함되어 있으므로 3개 과목을 통합하되, 사회복지사업을 분리하여 ① 사회복지 민간보조와 ② 기타 민간경상보조라는 2개 과목으로 운용하도록 한다.

〈표 7〉 민간지원경비 과목구분의 장기적 개편(안)

개편(안)	현행 과목·사업
사회복지 민간보조	• 민경보·사회단체보조·민행보의 사회복지사업 지원경비 • 민간자본보조의 사회복지 지원경비
민간경상보조	• 민경보+사회단체보조+민행보(사회복지 제외)

자료 : 조기현·하능식(2008), “지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석”, 한국지방행정연구원 미발표 논문

(3) 보조금심의위원회의 기능강화

사회단체에 대한 보조금의 지원은 보조금의 지원을 투명하고 합리적으로 운영하도록 지방자치단체 예산편성 운영기준(행정안전부 훈령)에 의한 자치단체별 기준액의 범위내에서 대상단체 및 지원금액을 자율적으로 결정·운영하되, 자치단체별로 「사회



단체보조금지원에관한조례」의 제정 및 「사회단체보조금지원심의위원회」를 구성·운영하고 있다. 이러한 사회단체보조금을 제외한 민간경상보조, 민간행사보조, 민간자본보조 등의 민간이전경비는 심의위원회제도를 도입·운용하지 않고 있다. 이로 인해 담당부서 차원에서 편성·지원됨에 따라 편중·편파지원 등 선정과정의 투명성·공정성이 미흡하고, 일회성 지원에 의한 성과부진, 사후관리 부실, 합리적 통제장치 결여라는 문제점을 안고 있다. 또한 사회단체보조금 심의위원회 역시 NGO, 민간전문가의 참여가 부진하거나 형식적인 심의로 그 역할이 기대치에 미치지 못하고 있으며, 신청사업과다, 전문성 부족 등으로 사업심의 검토여건도 불충분한 실정에 있는 것으로 조사되고 있다.

따라서, 민간지원경비의 사전적·사후적 관리체계를 확립하기 위해서는 ① 통합과목의 심의위원회를 의무적으로 설치하고 사회단체보조금과 같이 예산편성 운영기준에의 명시, ② 심의위원 확대(민간위원 과반수 이상 의무화), ③ 수시분 폐지 및 정기적 심의 강화, ④ 심의기준 객관화·구체화(신규사업과 계속사업의 구분), ⑤ 회의록, 지원대상·지원액, 세부집행실적 등 재정공시 대상의 의무화 등의 방안을 검토하도록 한다.

(4) 집행·정산의 합리화

자치단체 세출예산 집행기준(행정안전부 예규 제208호)의 비목별 세부집행지침에 의거하여 신용카드 사용을 의무화하되, 민간지원경비 전용 결제카드제의 도입을 검토할 필요가 있다. 그리고 집행·정산 설명자료의 제작·배포를 위하여 「국가를 상대로 하는 계약에 관한 법률」을 준용하여 집행지침을 마련하고, 집행 및 정산과 관련한 서식의 통일화, 집행지침 및 통일된 서식 등을 토대로 교육자료 제작·배포 및 보조사업자 대상 교육자료 설명회를 의무적으로 개최하도록 한다.

(5) 민간지원경비에 대한 성과평가 강화

현재 민간경상보조와 민간행사보조에 있어서는 동일사업에 대한 지원기간 이 3년이 지나면 일몰제를 적용하여 지원 중단을 원칙으로 하되, 성과평가를 통하여 지속 지원 여부 판단 후 보조하도록 되어 있으나, 아직 이에 대한 실적은 미흡한 것으로 조사되고 있다.

이처럼 일몰제를 도입함으로써 새마을운동단체, 바르게살기운동단체, 체육단체 등 과거 정액단체와 과도한 지원을 받는 보조사업자의 자립능력 및 사업성과를 제고할 필요가 있다. 즉, 일회성 지원을 억제하고 3년 내외의 보조사업 계약제를 도입하여 계약기간 동안 지원규모는 사업평가와 연계·운용하고, 매년 성과평가 실시 또는 계약

종료시 종합평가를 실시하여 재계약하도록 한다. 그리고 계약제·일몰제의 안착, 엄정한 집행·정산을 위해서는 사업평가제가 반드시 의무화되어야 한다. 따라서 평가주체는 소관부서로 하되, 예산부서 확인하에 심의위원회의 심의대상으로 규정하고, 재정공시 등을 이용하여 지역주민에게 공개하며, 사업평가시에 일정등급 이상의 보조사업자를 대상으로 지원하되, 사업평가 대상은 신규사업과 계속사업을 분리하여 평가지표를 개발·적용한다.

한편, 민간경상보조와 민간행사보조에 대한 상한제 도입시 보통교부세 인센티브·페널티제도의 적용 등 정책환류기능을 제고할 필요가 있는데, 한도액 초과 자치단체에 대하여는 보통교부세 산정시 재정수요에 대한 감액제를 적용하고, 사회단체보조금 역시 한도액 초과단체에 대하여도 동일하게 적용 대상이 되도록 한다. 그리고 정보공개 대상·수준을 확대하기 위하여 지방자치원리 관점에서 상한제와 같은 중앙정부의 직접 통제방식 보다는 자치단체 스스로의 자기규율 혹은 주민에 의한 통제방식이 오히려 바람직하다. 이를 위해서는 민간지원경비 관련 보조사업자의 선정·집행·성과 등 전반에 걸친 정보공개가 중요하며 단기적으로 재정공시제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이 경우 월별 집행내역 등 나열식 집계·공시를 지양하고, 과목별 한도액 및 지원액, 과목별 주요 보조사업자 지원액, 동종단체 비교, 최근 5년간 증가율 및 세출대비 비중 등으로 재정공시 항목을 확대하도록 한다. 🍷

