

선거와 지방재정:

재정영향 관련 이슈의 회고 및 반성

이용환(경기개발연구원)

I. 들어가며

2013년 하반기에 접어들면서 민선5기 마지막 1년이 진행 중이다. 내년 7월 1일이면 민선6기 지방자치가 시작된다. 내년 6월 4일 민선6기 지방자치를 이끌어 갈 지방정부의 장과 지방의원의 선거가 예정되어 있다. 1995년 주민직선의 지방정부의 장을 선출한 이래 벌써 6번째의 전국동시 지방선거가 실시되는 것이다.

지방선거라는 제도를 밑거름으로 지방자치는 조금씩 발전한다고 믿고 있다. 지방자치의 진전과 더불어 자주적 지방행정이 가능하고 아울러 자주적인 지방재정 운영도 그 범위가 확대되어 왔다고 할 수 있다. 지방선거가 지방재정에 직·간접적으로 중요한 영향을 미친다. 이재원(2001)은 지방선거는 지방세입과 세출에 미치는 영향을 다음과 같이 설명하고 있다. 지방자치시대의 선거는 지방세입을 확충하고자 하는 의지를 표명하는 장치로 그 역할을 한다. 그리고 지방선거의 출마자는 경쟁적으로 자기 지역을 위해 국가재원의 지원을 이끌어 낼 것을 약속하기도 하고 당선자는 실제 그러한 노력의 성과를 자랑하기도 한다. 국가나 상급정부로부터의 재원지원과는 별개로 자주재원의 확충에 대한 노력도 경주하게 되는데 지역개발, 관광, 지방소비 부문에서 신세원을 제도화하여 재원조달에 노력하고 있다. 또한 지방채나 민간자본 유치에 대하여 적극적으로 노력하고 있다는 점도 지적하고 있다.

선거에서 지역개발사업을 후보자가 공약으로 내세우는 것은 너무나 당연한 것이라 여기며 지역 주민들도 후보자가 어떠한 사업을 제시할 것인지를 기대하기도 한다. 이와 같이 공약으로 제시되는 지역개발사업이 선거에서 쟁점이 되는 것은 쉽게 찾아 볼 수 있다. 안성호(2007)는 2006년의 5·31 지방선거에서 충청북도 도지사 선거과정을 분석하였는데 각 후보자들의 ‘생명공학단지’, ‘과학산업단지’ 발전, ‘호남고속철 오송역, 광역교통망’ 확충에 대한 선거공약을 비교하여 보여주고 있다. 이와 같은 지역개발사업의 공약이 지방선거에서 주요한 이슈임을 이현출(2005)의 연구에서도 보여주고 있으며 광역단체장의 선거공약에서 ‘경제산업, 건설교통, 문화관광 등 개발과 성장 관련 비중’이 많음을 지적하고 있다.

선거에서 득표를 위한 대규모 개발사업 공약은 공공성에 부정적 영향을 줄 수 있으며 결과적으로 지방재정의 건전성도 해칠 수 있다. 정창무·용해경·이현석(2002)은 대규모 도시개발 공약이 선거에서 지지율에 영향을 미치고 있다고 하였다. 도시개발예정지에 가까운 선거구에서 그 지역에 대한 대규모 도시개발 공약을 제시한 후보를 지지할 확률이 커진다는 것을 실증적으로 보여 주고 있다. 이 결과를 해석하면서 연구자는 대규모 도시개발사업과 같은 정책이 선거에서 득표를 위한 공약으로 제시되고 추진된다면 국가나 지역의 공공성을 해칠 수 있는 선택이 이루어질 수 있음을 우려하고 있다.

최근 뉴스에 따르면 서울시는 내년도 지방선거를 겨냥해 경전철 사업을 추진하겠다고 한다. 여기에 경전철이라는 용어의 부정적 이미지를 개선해 ‘3기 지하철’로 변경하여 추진할 것이라고 한다. 그동안 지방정부에서 추진하였던 경전철 사업이 지방재정에 심각한 위기를 초래한 경험에도 불구하고 또다시 선거를 맞이하여 주요한 전략으로 등장하는 것이다.

그런데 선거가 지방재정에 미치는 영향과 관련해서는 ‘선거공약을 실천하느냐 실현가능한 것이냐’가 문제가 아니라 ‘선거에서의 승리를 위해 과대 포장된 약속을 한 후 당선 후에 무리하게 추진하는 것’이 문제라 할 수 있다. 선거는 정책대결이기 때문에 선거의 결과에 따라 성장, 보존, 개발, 복지, 또 문화 부문의 자원배분 우선순위가 결정되거나 변화하는 것은 주민의 의사를 반영하는 것이다. 그리고 이것이 예산결정의 정당성이라 할 수 있다. 그러나 자원배분의 우선순위를 넘어 당해 지방의 자원동원 역량을 넘어서는 사업의 추진, 정책의 집행은 지방재정의 건전성을 해칠 뿐 아니라 후손에게 재정 부담을 넘겨주게 되는 것이다.

Peterson(1981)은 지방정치의 특성은 지역 내의 개발압력에 의해 지방예산의 결정이 복지나 문화보다는 개발이나 성장으로 치우치게 된다는 점을 경고 하였는데, 우리나라의 현상의 문제점은 단순히 정책의 우선순위 문제를 넘어 지방의 자원부담 능력을 넘어서는 무책임한 결정에 정당성을 부여하는 것으로 문제가 확산된다는 점이다. 이러한 점을 고려하여 본 글에서는 선거와 지방재정에 대한 관련성을 그동안의 경험을 회고하면서 무리한 공약추진의 위험성을 감소시킬 수 있는 대안을 논의해 보고자 한다.

II. 선거와 지방재정에 대한 연구 동향

1. 주민자치 선거에 대한 기대와 우려

지방자치가 부활하면서 1995년 주민의 직접선거에 의한 지방정부의 장을 선출하게 되었다. 박종구(1994)는 민선 자치시대를 맞이하여 지역주민의 수요를 받아들인 민선 자치단체장

의 지역개발의 욕구는 필연적으로 재원조달의 문제에 봉착하게 될 것이라는 점을 지적하고 있다. 또한 지방재정의 한계를 설명하면서 효율적 재정운영 및 관리를 보다 합리적으로 추진할 것을 촉구하였다. 이재원(2001)은 지방선거가 지방정부 단위의 경쟁적 사업추진을 유발하여 무리한 사업들을 만들고 지역간의 중복투자의 가능성을 높인다고 지적한다. 또한 선거의 당선으로 인한 정치적 정당성을 근거로 타당성이 낮은 사업을 무리하게 추진하여 지방재정에 손실을 끼칠 우려도 지적하고 있다. 이러한 문제의 해결대안으로 지방재정의 건전성과 효율성을 유지하기 위한 성과관리 정착의 중요성을 지적하고 있다. 다른 측면으로 지방재정을 안정적으로 운영하기 위해서는 시민들의 관심과 감시가 지방선거의 시대에 주요 요소라고 하고 있다.

한편, 지방선거를 통하여 중앙정책을 반대하는 공약을 내세움으로써 개발사업에 대한 갈등을 유발하는 현상이 발생하고 있다는 점도 등장하고 있다. 특히, 2010년 지방선거의 경우 이명박 정부의 4대강 사업에 대한 반대 및 중지를 공약으로 내세워 그 후보자가 선거에 당선되기도 하였다(윤태웅·임승빈, 2012). 또 과학벨트 입지를 둘러싼 갈등이 지방선거에서 표출되기도 하였다(정주용, 2011).

선거에서 발표하고 약속한 공약을 이행하는지가 주요 관심이라 할 수 있으며 당선 후에 공약을 어떻게 실천할 지에 대한 것도 관심의 대상이었다. 이해중(2003)은 실효성 있는 공약에 대하여 관심을 가지고 연구하였는데 그의 연구에서는 지방자치단체장이 선거에서 당선 후에 당선자 공약을 효율적으로 추진하는 방안에 대하여 공약우선순위 선정, 재원조달방안 수립, 공약추진평가단 운영 등 공약평가시스템 도입 등을 제시하기도 하였다.

2. 선거와 지방재정의 관계 규명

선거와 지방재정간에 고유한 관계가 있을 것인가라는 의문에 기초한 연구가 다수 존재한다. 진재문(2005)은 선거가 당선이나 재선을 위해 주민들로부터 정치적 지지를 얻고, 득표를 위해 자신들의 정책방향이 지역개발인지, 복지확충인지를 선택하는 장치의 역할을 하는가에 대한 연구를 수행하였다. 광역시의 경우는 선거가 예산의 경제개발비나 사회개발비의 증가에 유의미한 결과를 보여주지 않고 있으나, 도의 경우는 선거가 경제개발비 의 예산배분에 통계적으로 의미 있는 결과를 보여주고 있다고 하였다. 이는 도와 같이 지역경제 수요가 많은 곳에는 지방선거가 지역경제 활성화나 공공투자를 결정하는 주요 변수임을 나타내는 것이라 할 수 있다.

김민경·김상헌(2011)은 현직 지방자치단체 장의 재정운영 성과¹⁾가 선거의 득표에 영향을

1) 저자는 안전행정부가 주관하는 지방재정 분석 점수를 재정운영의 성과를 의미하는 변수 사용하였다

미치고 있다고 하였다. 다만 선거에서 정치적 경쟁정도에 따라 현직의 재정운영 점수가 득표에 다르게 영향을 미친다고 분석하고 있다. 이 연구에 따르면 정치적 경쟁이 약한 곳에서는 재정분석 점수가 득표율에 음의 영향, 경쟁이 치열한 곳에서는 재정운영의 점수가 득표율에 정의 영향을 미치고 있다고 하였다. 그러나 전반적으로 지방재정 운영의 성과가 현직 후보자의 득표율에 미치는 영향에 대해서는 연구가 매우 부족한 실정이다.

박광국·최신희·최병기(2000)는 선거공약이 실제 예산편성에 어떠한 영향을 미치는 지를 대구시 일반회계 예산편성 분석을 통하여 규명하고자 하였다. 분석 결과는 일부 경제 및 문화 부문의 예산배정에는 영향이 있는 반면에 도시기반시설에 대한 투자에는 영향을 미치지 못하고 있다고 설명하고 있다. 이는 선거 공약이라 할지라도 당해 지방정부의 재정상황에 따라 재원배분이 이루어지는 것이며 예산과정의 속성상 어느 특정부문에 무리하게 재원을 배분하는 것이 어렵기 때문일 것이다. 따라서 우리나라의 지방재정 여건은 아무리 당선자의 선거 공약이라 할지라도 지역의 재정적 환경을 넘어 이행하기에는 분명히 한계가 있다. 문제는 당해 지방정부의 재정여건을 넘어 무리하게 공약 이행을 하는 경우 심각한 재정문제를 다음 정부나 후손에게 유산으로 넘겨주게 된다는 것이다.

윤정우·권영주(2012)는 지방선거와 지방재정 운영과의 관계에 대하여 살펴보기 위해 2006년 지방선거의 투표율, 득표율, 경쟁도를 독립변수로 하고 2007년 지방재정 분석 지표인 건전성과 효율성을 종속변수로 하여 회귀분석을 실시하였다. 연구의 결과 투표율만이 지방재정의 건전성과 효율성 변수에 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 투표율은 인건비 비율과 음의 관계를 보이고 있으며, 행사축제경비 비율 증가 및 민간이전경비 비율의 감소와 관계가 있다는 것을 발견하였다. 이러한 결과를 보면 후보자의 득표의 결과인 지지도에 따라 당선자의 재정운영 결정이 반영되기 보다는 시민들의 선거 참여 혹은 감시가 지방재정 운영에 더 영향을 미치고 있다는 해석도 가능할 것으로 보인다.

한편으로 지방선거에서 동일 정당이 지방정부의 장과 지방의회의 다수당인 경우 사회개발비 지출의 확대가 이루어지고, 지방정부의 장과 지방의회의 다수당이 다른 정당일 경우 경제개발비의 지출이 늘어난다고 한다(권승·차재권, 2012). 이러한 연구 결과를 보면 지방선거에서 지역주민의 지지를 확대하기 위해서는 개발사업과 같은 공약을 내세우고 당선자는 지역개발이나 경제개발과 같은 물리적 사업을 추진할 수밖에 없는 상황에 놓이게 된다고 볼 수 있다.

3. 매니페스토 운동

과거에는 선거공약을 안 지키거나 실현 불가능한 약속으로 유권자를 현혹시키는 것이 문제였다. 이러한 점을 개선하기 위해 매니페스토 운동²⁾이 시작되었다. 매니페스토 운동은

2) 매니페스토 운동은 후보자가 유권자에게 공약을 구체적으로 명시하여 제시하는 것으로 정의하

2006년 지방선거에서 확산되어, 광주 동구에서 2006년 7월 ‘선거공약 관리지침’을 제정하면서 시작되었다고 할 수 있다. 이 지침에는 선거공약 이행평가위원회 구성·운영, 공약 부서별 추진상황 보고회 정례화, 공약 추진상황 공시제도 도입 및 공약이행에 대한 주민여론조사를 실시하여 공약이행과 공약추진을 평가하고 홈페이지에 게재하는 것을 포함하고 있다.

이흥천(2006)은 일본의 매니페스토 도입사례를 소개하며 우리나라에서도 매니페스토 도입을 제안하고 있으며, 지방선거에 매니페스토 운동의 과정과 한계(신두철, 2007)에 대한 연구가 이어지고 있다. 그러나 아직은 지방선거가 매니페스토 운동의 일환인 합리적 공약, 공약비교 프로그램 등에 의하여 당락이 크게 영향 받고 있지 않아 매니페스토 운동의 효과성이 미흡함을 지적하고 있다.

외국제도와 비교를 통한 우리나라 매니페스토 운동에의 함의(김선혁, 2010)를 제시하는 연구도 있다. 대부분의 매니페스토 운동 관련 연구는 선거에서의 매니페스토 운동 경험(정희옥, 2012; 김기현, 2010; 조진만, 2010; 신두철, 2007)에 대한 연구라 할 수 있다. 그러나 이러한 연구들은 후보자나 정당의 선거공약을 평가하는 방법, 과정, 경험에 대한 기술이 중심이고 지방재정에 대한 영향, 재원조달의 합리성에 대한 분석은 거의 보이지 않고 있다. 다만, 정희옥(2012)의 연구에서 2012년의 19대 총선의 매니페스토 정책선거에서 정당이 제시하는 선거공약에 재원조달 부분을 최초로 포함하였다는 것이 진일보한 사항이라 평가하고 있다.

다음으로 많은 연구들이 매니페스토 이행 및 평가(오수길·남승하, 2008), 공약이행평가에 대한 평가지수 개발(엄기홍, 2008), 매니페스토 이행에 대한 감시체제 필요성(김영래, 2006)과 같은 매니페스토가 정착하는 것에 대한 평가에 관한 것이라 할 수 있다. 특히, 홍성걸(2007)은 선거공약에 대한 SMART 평가를 통하여 2006년 5·31 지방선거의 광역단체장 선거공약에 대하여 분석하였다. 여기에서 지방재정과 관련하여 선거공약의 평가요소 중 재원조달의 달성가능성은 미흡한 것으로 평가하고 있다. 이는 지방선거에서 선거공약을 제시 할 때 그 실현을 위한 재원에 대한 검토는 충분히 이루어지지 않는다는 것이며, 이로 인하여 향후 지방재정에 부정적 영향을 미칠 수 있는 가능성이 존재하고 있다는 것을 암시한다고 하겠다.

한편, 유현종·최연태(2010)은 지방선거에 매니페스토 제도를 도입함으로써 지방재정에 어떠한 유효한 결과를 가져오는지에 대하여 2004년부터 2009년까지 기초지방정부의 일반회계 자료를 분석하였다. 그 결과 매니페스토 도입과 지방예산의 결정과의 관계는 통계적으로 유의한 결과를 가져오지 못하고 있다고 밝히고 있다. 따라서 지방선거에서 매니페스토의 도입이나 실천은 지방재정의 건전성, 예산배분결과 무관하며, 다만 선거과정에서 후보자나 선거제도의 홍보수단의 역할에 국한하고 있다고 지적하고 있다.

최근 지방선거에서 공약에 대한 검증이 활발히 이루어지는 측면이 있다. 그러나 후보자간의 공약을 비교하여 이익집단이나 지역별로 자신들의 이해득실을 계산하는 현상이 강하게 나

타나고 있다. 당선 후 지방재정에서 예산배분을 기능별로 또는 지역별로 어떻게 결정할지, 또는 어떠한 사업이나 프로그램을 추진하는지에 대한 관심은 높으나 그 비용에 대한 재원조달의 합리성은 아직 크게 문제시 하지 않는 경향이 존재한다고 하겠다.

Ⅲ. 선심성 공약 남발로 인한 지방재정 위기의 원인

1. 대통령 선거 및 총선과 지방재정

1) 대형 국책사업

역대 대통령 선거나 국회의원 선거에서 주요 이슈는 ‘대형 국책사업을 어느 지역에서 추진 하느냐’라고 해도 과언이 아니다. 아주 과거로 돌아가지 않더라도 경부고속철도, 호남고속철도, 새만금개발 사업, 신행정수도건설, 혁신도시건설, 4대강 건설, 동남권 신공항 건설, 과학벨트 입지 등이 선거공약으로 제시되고 실천되었다. 이와 같이 대형국책사업은 국민전체 혹은 어느 특정지역의 지지율을 올리는 핵심사항으로 작용하였다. 따라서 각 후보자들은 이러한 메가 프로젝트를 구상하고 제시하고자 하는 욕심이 생길 수밖에 없다. 이는 선거에서 유리한 고지를 차지하는데 메가프로젝트가 효과적이기 때문에 발생하는 자연적인 정치적 과정이라고 할 수 있다.

대형 국책사업은 그 명칭에서부터 국가가 국가의 재원을 동원하여 투자하기 때문에 그 대상이 되는 지역은 지역개발 효과를 누릴 수 있으며 신도시가 탄생하기도 하고 인구가 증가하고 산업이 발전하여 결과적으로 지방재정에 플러스 영향을 준다고 할 수 있다.

2) 복지정책

최근 들어 국가정책의 기조가 복지지향적이 되면서 그 정책추진은 지방재정을 크게 잠식하는데 영향을 미치게 되었다. 기초노령연금 도입, 영유아 보육료 지원 사업 등의 국가정책을 시행하면서 지방의 재원분담을 일방적으로 결정하면서 지방재정에서 복지분야의 지출이 크게 증가하게 되었다. 손희준(2012)은 이명박 정부의 지방재정 정책에 대한 성과를 평가하면서 2008년부터 2011년까지 지방의 사회복지비 지출 비중이 전국평균 2.9% 증가하고 있으며, 특히 자치구는 6.4%, 시는 4.4%의 증가를 보이고 있다고 지적하고 있다.³⁾

3) 이명박 정부의 국정과제 중 지방소비세 도입은 지방세입의 확충효과에 영향을 주었으며, 지방예산 조기집행의 강력한 추진 등 대통령선거 과정에서 형성된 정책의 실현이 지방재정에 직접적인 영향을 미치고 있다.

지난 대통령선거에서 박근혜 현 대통령은 기초연금을 도입하겠다는 공약을 제시하였다. 이 공약은 복지정책을 우선하는 야당보다도 더 파격적인 제안이었다. 복지의 확대가 선거의 쟁점이 되었고 재원조달의 가능성보다 국민의 마음을 얻는 게 더 급한 사정이었다. 복지정책이 선거 전략이었고 또 당장 혜택을 볼 수 있는 대상자에게는 더할 나위 없이 반가운 정책이었지만 재원조달을 해야 하는 복지당국자의 입장은 난감하였을 것이다. 그런데 이 복지공약이 지방재정의 부담으로 넘어오고 있다. 기초연금을 정착하기 위해서는 공공재원이 필요하고 중앙정부 혼자서 그 비용을 다 부담하는 것이 아니라 일부를 지방에 의무적으로 분담케 하고 있기 때문이다. 현재의 복지비용을 분담하기에도 벅찬 지방재정은 향후 그 부담이 가중하게 되는 문제에 직면하게 되었다. 그리고 이 문제로 인하여 중앙-지방 복지비용 분담 갈등이 현재도 진행 중이다.

2. 지방선거와 지방재정

1) 지방재정 운영 및 제도 개선에 영향

최근에 지방선거와 관련하여 다양한 이슈와 쟁점이 부각되고 있다. 지방재정 운영에 영향을 크게 주었던 주요 쟁점 혹은 이슈를 통하여 지방재정은 그 운영을 돌아보기도 하고 제도를 개선하기도 하였다. 대표적인 것으로 첫째, 2010년 지방선거 이후 당선된 성남시장의 성남시 모라토리움 선언, 그리고 둘째, 무상급식과 관련한 이슈라 할 수 있다. 한편으로 주민참여예산제의 도입도 선거를 통하여 우리나라 지방재정 운영에 정착한 제도라고 할 수 있다.

(1) 성남시 모라토리움 선언

2010년 지방선거에서 당선된 경기도 성남시장은 동년 7월 12일 성남시 ‘관교특별회계’의 Moratorium(채무지급유예)을 선언하여 선거와 지방재정에 대한 이슈를 크게 부각시켰고 지방재정의 건전성 위기에 대한 우려를 전국적으로 촉발시켰다. 성남시장의 모라토리움 선언은 우리나라 지방정부 최초로 지방정부도 파산할 수 있다는 경고의 의미로 받아들여졌고 지방재정의 건전성에 대한 관심을 확산시켰다.

모라토리움은 주로 국가차원에서 경제·정치적인 이유로 외국에서 빌려온 차관에 대해 일시적으로 상환을 유예 또는 연기하는 것을 말한다. 상환할 의사가 있다는 점에서 지급거절과는 구분된다고 할 수 있다. 2010년 7월의 성남시는 전임시장 시절에 ‘관교특별회계’에서 일반회계로 차용한 자금 5,200억원에 대하여 지불하는 것을 유예하겠다고 선언하여 논란이 되었던 것이다. 당초 성남시는 ‘관교신도시를 건설하면서 공원으로 확장, 공공청사 기반시설 확충’에 충당하기 위해 ‘관교특별회계’에서 일반회계로 약 5,400억원을 전용하였었다. 이를 선거에서 당선한 신임시장인 관교특별회계에서 LH공사와 국토해양부에 지급해야 할 5,200억 원

에 대하여 지불 유예를 선언한 것이다. 성남시 모라토리움 선언은 전임 시장의 무분별한 투자에 대한 비판과 방만한 재정운영 사례를 내재하고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 사례를 보면 지방정부에서 전임시장이 후임시장의 역할을 고려하지 않고 당대의 치적을 위해 후손들의 재원을 미리 사용함으로써 후손들이 할 수 있는 재정운영의 폭을 제한하는 결과를 초래한 것이 이러한 성남시 모라토리움 선언과 같은 이슈로 등장한 것이라 판단한다.

(2) 무상급식 쟁점

‘무상급식’은 2009년 경기도교육감 선거에서 현 김상곤 교육감의 선거공약으로 제시되어 처음 지방선거에 등장하였다. 1년이 지나 2010년 지방선거에서 ‘무상급식’ 선거공약은 일반 지방정부 장의 선거공약으로 또는 선거 쟁점으로 떠오르게 되었다. 교육청의 예산만을 활용하여 중학교 3년까지 무상급식을 시행하는 것이라면 지방재정에 주요 부담으로 작용하지는 않았을 것이다. 그러나 무상급식 재원은 일반 지방재정에서 교육청에 지원하는 것이 핵심으로서 무상급식의 철학적, 보편적 복지 사상과는 별개로 지방재정의 재원배분 결정의 문제로 비화되었다.

2010년 서울시장, 시의원 및 교육감 선거에서 이슈가 되던 무상급식 문제는 2011년 1월 야당이 다수당인 서울시 의회에서 의장직권으로 ‘무상급식 조례안’을 통과시키게 되면서 촉발되었다. 이후 당시 오세훈 서울시장은 조례 공포를 거부하고, 서울시 의회는 의장 직권으로 조례를 공포하게 하였다. 이에 서울시는 무상급식 조례안에 대하여 무효소송을 제기하는 갈등을 빚었다. 무상급식 정책에 대한 논란, 찬반이 크게 일어나자 오세훈 서울시장은 주민들의 서명을 받아 무상급식 찬반을 묻는 주민투표를 발의하여 2011년 8월 24일 투표를 실시하였으나 최종투표율이 25.7%를 기록하여 개표 가능한 투표율에 못미치게 되었다. 무상급식에 대한 주민투표 패배에 따라 오세훈 시장은 사퇴하였고 후임 박원순 시장은 적극적으로 무상급식을 추진하고 있다. 이러한 지방선거의 경험을 가진 서울시는 무상급식 및 복지예산을 확대하는 예산편성을 하고 있으며 2014년 예산안을 제안하면서도 다른 부문의 예산 비중을 축소하여도 무상급식 예산은 예정대로 배정하고 있다.⁴⁾

2010년 지방선거의 주요 이슈였던 무상급식 예산은 전국적으로 그 정책이 선택되어 추진되고 있으나 최근 지방재원의 부족에 따라 그 운용에 문제가 발생하고 있다. 무상급식 예산을 지원하는 일반지방정부와 교육청간의 분담율에 대한 갈등⁵⁾부터 지방예산의 축소까지 다양한 형태⁶⁾의 갈등과 문제가 지속되고 있는 실정이다. 한 예로 경기도의 경우 2014년도 무

4) 동아일보 2013. 11. 7 자 ‘서울시 내년 예산 32% 복지 집중…SOC는 삭감’ 참조

5) 중앙일보 2013. 11. 8 자 ‘무상급식비 분담률 놓고 … 경남도·교육청 줄다리기. 참조

6) 춘천시의 경우 초등학교 무상급식 인건비 부족예산을 학부모 부담에 대하여 학부모가 거부하는 등 갈등 발생. 강원도민일보 2013. 11. 8 자 ‘무상급식 인건비 부담 거부’ 참조

상급식 관련 예산을 2013년의 874억원보다 57%(497억원) 감소한 377억원으로 축소하는 것을 예정하고 있어 경기도내 31개 시·군의 무상급식 재원부담이 증가할 것으로 예상된다.⁷⁾ 이처럼 무상급식은 지방선거의 주요 이슈로 작용하였고 향후 지방재정에 중대하게 영향을 주는 전형적인 사례라 할 수 있다.

(3) 주민참여예산제도 도입

지방선거와 함께 주민자치의 주요한 제도인 참여예산제도가 도입되었다. 주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산편성과정에 주민들이 참여하여 의견을 제시하는 것으로 지방재정 운영에 주민들이 참여하는 것을 보장하는 참여민주주의의 한 형태이다. 이러한 주민참여예산제도는 집행부가 독점적으로 행사해 왔던 예산 편성권한의 일부를 지역사회와 지역주민에게 환원하는 차원으로 설명할 수 있다. 처음에 브라질의 포르투 알레그레에서 주민참여예산제도가 성공하게 됨으로써 남미는 물론 이제 전 세계에서 주민참여예산 제도가 성행하게 되었다.

우리나라에서 주민참여예산제도가 도입하게 된 것은 2002년 6.13지방선거에서 민주노동당이 선거공약의 하나로 참여예산제도의 도입을 공론화 하면서 부터라고 할 수 있다. 이보다 앞서 민주노동당 서울시 지부는 2001년 8월 ‘예산참여시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례’ 제정 청구를 위한 캠페인을 전개한 바 있다(곽채기, 2007: 176).

이후, 광주광역시 북구가 2003년에 전국 최초로 ‘주민참여예산제’를 도입하였다. 이어서 2004년 3월에는 역시 전국 최초로 ‘주민참여예산제운영조례’를 제정하여 주민참여예산제에 대한 법적·제도적 기반을 자체 노력을 통해 구축하였다.⁸⁾ 그 이후 행정안전부가 ‘2004년도 지방자치단체 예산편성지침’을 통해 ‘주민참여형 예산편성제도’의 도입을 권고하였고, 2005년 6월 지방재정법 개정을 통해 예산편성과정에 주민참여 조항을 신설하고 구체적인 참여절차 등은 자치단체가 조례로 규정하도록 하였다(김관보·김옥일, 2007: 88). 2011년 3월 8일 지방재정법 개정에 따라 지방예산편성 과정에 주민참여가 의무화 되었고, 이에 따라 지방정부는 법 시행일(2011. 9. 9.) 이전에 조례 등 제도를 마련하도록 한 바 있다. 주민참여예산제는 현재 전국 지방정부에서 시행하고 있는데 아직까지는 전체 예산 편성에 주민의 의견이 직접 반영되는 비중은 매우 미미한 편이라 할 수 있다.

2) 무리한 선거공약과 사업추진에 따른 지방재정 악화

선심성 선거공약의 남발은 지방재정에 부정적 영향을 주었다. 대표적인 것이 경전철사업이라 할 수 있다.

7) 경인일보 2013. 11. 11 자 ‘경기도 내년 무상급식 예산 반토막 지자체 친환경 밥상 못차린다’ 참조

8) 광주광역시 북구의 선도적 노력은 행정안전부가 2005년 6월 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제 도입을 위한 법적 근거를 마련하는 데 기여하였다(곽채기, 2007: 177).

(1) 경전철 사업에서 파생하는 지방재정의 시한폭탄

경전철(경량전철, LR: Light Rail)이란 일반적으로 차량규모나 수송인원이 기존의 지하철(중량전철)보다는 작으나 버스보다는 큰, 그 중간규모에 해당하는 교통수요 처리에 효과적인 교통수단을 의미한다. 버스와 지하철의 중간규모이면서도 시스템에 따라 교통수요 처리능력이 다양하여 기존 지하철의 지선, 중소도시의 간선, 대도시 및 위성 도시를 연결하는 교통수요 처리에 적합하여 새로운 대중교통수단의 한 축으로 인정되고 있다. 특히 배기가스의 배출이 적은 환경 친화적인 교통수단이라는 점에서 녹색도시 교통수단으로 부각되고 있다. 따라서 경전철은 대도시와 중소도시의 교통난 해소를 위한 효율적인 교통수단으로 투자의 효율성, 정시성, 안전성 및 환경성 등을 고려할 때 기존 교통수단이 직면하고 있는 교통수단으로서의 한계를 극복할 수 있으며, 해당 지역의 교통수요와 재정여건에 맞는 도시철도의 건설과 운영이 필요한 경우에 그 도입 가능성이 커지게 된다.

1990년대 이후 지방정부에서 민자 사업으로 경전철 사업을 추진한 결과 용인, 부산-김해, 의정부 등에서 대규모 재정적자가 발생하는 현상이 발생하였다. 최소운영수입보장(MRG: Minimum Revenue Guarantee)제도⁹⁾가 폐지되기 이전에 체결된 3개 지방의 경우 과다 교통수요 예측 등으로 지방정부 별 막대한 적자 보전이 불가피하게 되었다. 부산-김해 경전철의 경우 20년간 약 1조6천억원, 용인시는 30년간 약 2조 5천억원, 의정부시는 10년간 1,000억원의 적자가 예상되고 있어 연간 각 약 800억원(부산-김해), 약 850억원(용인), 약 100억원(의정부)의 운행수입보조(MRG: Minimum Revenue Guarantee) 비용이 발생하는 것으로 보고 있다.

〈경전철 예상적자 분석('11년 2월말 현재)〉

구 분		부산-김해	용인	의정부
주민등록인구('09년말)		4,079,396명	839,204명	431,008명
개통예정일		2011.4월(준공) 7월(개통)	소송으로 무기한 연기(3013. 4월 개통)	2012.6월
협약 체결시	개통년도	176,358명	146,180명	79,049명
	최종년도	340,225명	205,849명	126,421명
	MRG보장기간	20년	30년	10년
현재 예측	1일 예상승객(명) (개통 ~ 최종)	50,000 ~ 102,000	32,000* ~ 72,000	45,000 ~ 62,000
	연간보전액	약800억	약850억	약100억
	적자 총액	약 1조 6천억원 (20년간)	약 2조 5천억원 (30년간)	약 1,000억원 (10년간)

주: 경기개발연구원은 5만3천여명('10.2월), 3만2천여명(재검증, '11.1월)으로 30년간 매년 약 850억씩 총 2조5천억의 재정부담 예상

자료 : 국무실보도자료(2011. 3. 11). "지자체의 무분별한 경전철 사업 추진, 대폭 정비한다" .

9) 1998년 12월 민간투자법 개정에 의한 것으로 공공시설을 운영하는 민간사업자가 사전에 정한 운영수입에 미달할 경우 공공에서 미달한 수입을 보전해주는 제도이다.

경전철 사업은 지방정부가 주도하여 민간투자방식으로 추진하게 되는 데 이 경우 재정여력이나 철도에 대한 전문성 부족으로 업무처리가 미흡한 문제가 나타나고 있다. 해당 지방에서 경전철 민자 사업의 사업계획서 평가, 협상, 협약, 체결, 계약, 설계 및 시공 관리 등 제반 추진 과정을 자체적으로 제어하기가 어려운 실정이다. 예를 들어 용인경전철 실시 협약의 경우 용인시가 경전철 실제이용인원이 예측인원의 80%에 미달할 시에 용인시가 부족분을 시민의 세금으로 메워주도록 하는 등 현저히 불공정한 계약을 체결하는 과오를 범하였다. 특히, 경전철 사업은 과장된 수요 예측, 사업비 횡령, 공직자 이권 개입 등 비리 의혹과 납득하기 어려운 사업 추진으로 예산낭비의 대표적 사례로 지목되어 왔다.

용인 경전철의 경우 사업 협약 체결 시 개통 년도인 2011년 1월 예상 승객은 14만 6,180명으로 예측하였으나, 실제로는 2011년 재 예측 결과 약 3만 2천여 명으로 예측되었으며, 민간사업자에 대한 최소운영수입보장 (MRG) 조항으로 용인시는 향후 30여 년 동안 총 2조 5천억원의 적자를 보전해야 하는 상황이다. 용인시와 민간사업자인 용인경전철(주)과의 갈등으로 개통이 지연되다가 국제중재 법원의 판결 결과, 용인시가 용인경전철(주)에 5,159억원을 지급하라는 결정에 따라 용인시 예산의 약 40%에 상당하는 금액을 부담할 수 밖에 없게 되었다. 이후 행정안전부는 용인시가 용인경전철(주)에 지급해야 할 1차 배상금 지급을 위한 지방채 4,420억원 초과 발행과 함께 채무관리 이행 관리 계획을 제시하여 결국, 용인시는 무리하게 추진된 경전철 사업으로 인한 재정난 해결을 위해 2012년 4월 공무원 봉급 인상분을 반납하기로 결정하는 등 어려움을 겪었다.

용인 경전철은 1996년 이후 ‘용인 경량전철사업’으로 시작하여 2004년에 본격적으로 추진하게 되었다. 총사업비만 1조 규모가 투자, 뺑뺑기 수요예측으로 타당성 부실의 대명사가 되었다. 용인시 재정건전성을 해치는 주요 요인으로 작용하는 용인시 경전철 사업도 지방선거와 밀접한 관련이 있음을 세계일보의 기사에서 확인할 수 있다.

악몽은 18년 전으로 거슬러 올라간다. 1995년 8월 이인제 당시 경기도지사가 업무보고에서 경전철 설치검토를 지시하면서 첫 논의가 시작됐다. 그로부터 4년 뒤 예강환 전 용인 시장이 선거 때 이 사업을 핵심공약으로 꺼내들면서 속도가 붙었다. 추진 도중 시장을 비롯한 공무원들의 비리가 드러나 물의를 빚기도 했다. 술한 우여곡절 끝에 경전철은 올 4월 개통됐다.(세계일보 2013 9, 30; <http://www.segye.com/content/html/2013/09/29/20130929003094.html?OutUrl=naver>)

용인경전철의 무리한 추진은 현재 주민소송으로 이어지는 사태에 이르고 말았다.¹⁰⁾ 용인시 시민들은 전현직 용인시장 3명, 시공무원과 시의원, 용역기관과 연구원, 사업관계자 등 39

10) 경기eTV뉴스, ‘용인경전철 주민소송단, 1조 127억원의 주민소송 제기’, 2013.10월 10일 참조

명과 4개 기관에 1조 127억원 규모의 손해배상청구를 진행하고 있다. 용인 경전철의 초기 실적을 보면 경전철 개통 후 100일간의 운행실적은 하루 평균 탑승자가 9,000명으로 당초 예상했던 인원의 5% 정도이며, 운영비만 매년 470여억원 적자가 예상되어 향후 30년간 총3조 원, 매년 1천억원 자금소요로 용인시 재정 악화에 영향을 미치고 있다고 한다. 이와 같은 용인시 재정악화로 2014년도 교육관련 예산이 대폭 삭감되어 교육청과 주민 반발¹¹⁾이 이어지고 있는 현재 진행형 지방재정의 난맥이다.

(2) 태백시 오투(O2) 리조트 개발 사업¹²⁾

2012년 예산이 2,450억원인 태백시는 4400억원이 투입된 오투리조트 건설 비용 중 1,460억원의 지급을 보증했다가 상당 부분을 떠안게 됐다. 1,460억원이 고스란히 부채가 될 경우 시의 빚은 1,945억원으로 급증해 부채비율이 79.4%로 치솟는다. 태백시는 인구 5만명, 예산 약2,450억원, 재정자립도 32.7%, 부채비율 19.9%(오투리조트 1,460억원 포함시 79.4%)의 도시로 이러한 부채를 감당하기 어려운 처지에 놓였다.¹³⁾

태백시가 오투리조트 개발로 인하여 당면하게된 문제를 한겨레신문의 기사에서 다음과 같이 제시하고 있다.

강원도 태백이 빚에 신음하고 있다. 인구 5만의 작은 도시 태백은 2008년 4100여억원을 들여 추진한 리조트 사업이 부진에 빠지면서 빚더미에 올라앉았다. 골프장과 스키장, 콘도 등을 갖춘 오투리조트는 현재 빚만 3360억원에 이른다. 빚에 짓눌린 태백시는 지난해부터 예산의 10% 가까이를 빚 갚는 데 쓰고 있다. 당장 신규 사업이 줄고 지역단체에 건네는 지원금이 축소됐다. 다른 지방자치단체보다 한층 더 짙은 불황의 그림자가 태백을 에워싸고 있다.···태백에 재앙을 가져온 오투리조트는 어떻게 잉태됐을까? 태백시의 주된 수입원이었던 광산은 1990년대부터 본격적으로 문을 닫기 시작한다. 산업화 과정의 주 에너지원이었던 석탄이 석유로 대체되면서 쓰임새가 줄어든 탓이었다. 지역민들이 대책 마련을 요구했고 정부는 ‘폐광지역 특별법’을 만드는 등 대대적인 지원책을 내놓는다.

2000년대 초 지역에서 관선·민선을 합쳐 3선 시장을 지낸 ○○○ 전 태백시장의 리조트

- 11) 교육관련 총예산은 전년도보다 49억원 늘어난 326억원이나, 이중 의무지출인 무상급식비 273억원을 제외하며, 교육환경개선사업비는 73억원에서 24억원, 원어민교사비는 28억원에서 9억5천만원, 비전교육프로그램 운영비는 8억원에서 4억원으로 삭감(중부일보 2013, 7, 30일)
- 12) 태백시가 오투리조트 개발사업의 대주주인 태백관광개발공사의 금융권 채무 1,460억원을 지급 보증한 여파로 재정위기에 봉착한 사업. 당초 지역의 전략산업인 관광산업을 활성화하기 위한 탄광지역종합개발사업으로 태백시와 코오롱건설 컨소시엄으로 설립한 ‘서학레저단지조성사업’의 서학리조트를 ‘O2리조트’로 개명하고 콘도, 골프장, 스키장을 갖춘 종합리조트로 2008년 개장하였다. 2011년 현재 오투리조트의 부채비율은 2,038%로 높은 수준에 있으며, 세출이 세입보다 2배이상 되고 있다(송상훈, 2013).
- 13) 한국경제신문(2012. 4. 9), 오투리조트(<http://www.o2resort.com/>).

사업을 주도했고, 주민들 대다수가 이에 호응했다. “사업성이 낮고, 이마저도 무리하게 진행됐지만 반대하기가 쉽지 않았어요. 카지노를 유치한 정선을 보면서 묘한 분위기가 형성됐죠. 반대하면 빨갱이 취급을 당했으니까요.” ○○○ 태백시민연대 위원장의 얘기다.(한겨레 2013 10, 28; http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/608902.html)

송상훈(2013)은 태백시 재정위기의 원인을 지리적 제약을 무시한 개발사업, 인근 관광시설과의 연계성 결여, 수요예측 미흡 및 사전 타당성 조사 부족으로 지적하고 있다. 그 내용을 보면 태백시 주변 지역 인구가 과소하여 자체 수요가 부족하기 때문에 수도권의 관광객을 유치해야 하지만 접근성의 결여로 관광객 유치에 한계가 존재하는 데 이에 대한 고려가 미흡했다는 것이다. 그리고 인근 지역의 관광시설과의 연계성 결여로 인해 태백시 관광수요가 인근으로 흡수되는 현상이 발생하였다. 즉, 인근에 위치한 카지노 관광객의 경우 주변지역의 관광소비에 매우 취약한데 그럼에도 불구하고 태백시는 정선 카지노 내방객의 연계관광을 너무 낙관적으로 기대하였다는 것이다. 더욱이 시설이나 접근성에서 하이원 리조트와 경쟁관계도 무시할 수 없는 약점이 되었다.

특히, 개발수요에 대한 과도한 예측, 사전 타당성분석의 미흡으로 빈번한 공사비 증액과 설계 변경 등 사업계획의 부실로 인한 과다한 공사비에 시달려야 했으며, 수요예측의 실패로 회원권 분양이 저조하여 심각한 재정위기로 연결된 것이라 지적하고 있다,

(3) 사업타당성 무시한 사업 추진

지방정부가 사업타당성을 무시한 채 무리하게 사업을 추진하여 재정낭비가 발생하였으며, 지방재정의 부담이 가중되었다고 감사원은 지적하고 있다(감사원, 2012). 감사원은 지방정부의 재정건전성을 감사하면서 지방정부가 단체장의 공약사업을 추진하기 위해 비효율적인 투자사업 추진 및 장기투자사업을 무리하게 추진하여 지방재정에 압박을 초래하였다고 보고하고 있다. 또한 방만한 재정운영으로 인한 적자발생을 숨기기 위해 분식결산, 특별회계자금을 일반회계자금으로 전용 집행을 하여 지방정부의 재정을 악화시켰다고 지적하고 있다. 이와 같은 재정악화의 결과로 주민복지사업이나 미래 투자사업 등에 대한 재원투입 여력이 부족하게 되어 지방정부의 자율적 사업추진에 한계를 초래하였다고 보고서에서 밝히고 있다.

<사례 1 : 경기도 ○○시> ○○시는 2009~2010년 세입예산에서 경기도 재정 보전금, 개발부담금 등을 2천566억원 과다 계상하고 2010년 세출예산에서 사업비 653억원을 누락했다. ○○시는 이같은 방법으로 가용재원을 부풀려 ○○○ 전 시장의 공약사업에 사용했으며, 2009년과 2010년 각각 321억원과 923억원의 결손이 발생하자 이를 감추기 위해 결산서를 흑자가 난 것으로 조작하기까지 했다.	<사례2 : 전라남도 ○○군> 2009회계연도 세출예산을 편성하면서 문예출창작벨트 조성사업에 대한 2009회계연도 교부결정액은 14억여 원인데도 군비 부담분 7억여 원을 세출예산에 계상하지 않는 등 2009회계연도에서 23억여 원, 2010회계연도에서 97억여 원을 각각 세출예산에 계상하지 않거나 본예산 편성 후 추가경정예산에서 삭감하여 군수 포괄사업비로 집행하였다.
--	--

자료 : 감사원(2012. 1. 10), 「지방재정 건전성 진단.점검」

IV. 지방재정운영은 선거로부터 영향을 최소화하여야

1. 지방재정 운영 및 공공투자 관련 제도 개선 필요

선거에 따른 주민의 선호에 따라 재원배분을 결정하는 것은 민주주의의 핵심이라 할 수 있다. 그러나 정치적 지지가 있다고 해서 경제적 타당성이나 재정적 타당성이 담보되는 것은 아니기 때문에 일정 부분 선거로부터 지방재정 운영을 보호할 필요가 있다. 비합리적 재정운영은 무리한 사업추진 혹은 무리한 공약추진에 의한 것이라 할 수 있다. 따라서 선거과정에서 표출된 공약이라 할지라도 재정적 타당성은 반드시 검토하여야 할 것이다. 이것은 선거에서 당선된 당선자에게 당해 지방의 모든 재원을 배분하고 지역의 자원을 동원하는 모든 권한이 무책임하게 일임되었다고 볼 수 없기 때문이다.

대안으로 선거공약이나 당선자의 사업추진시 일정규모 이상의 비용이 들어가면 객관적 타당성 조사를 의무화 할 필요가 있다. 여기서 일정규모는 ‘단일 사업이 당해 지방정부의 지방세 세입의 10%, 15% 규모의 재원’ 과 같이 정할 필요가 있다. 그리고 재정사업의 예산편성을 거쳐야 하고 일정 규모의 사업예산 편성은 미리 중기지방재정계획에 포함되어 있어야 한다. 중기지방재정계획은 예산운영의 계획성을 담보하여 중기적 재정안정성을 유지시켜 주는 장치이기 때문이다. 그런데 현실은 중기지방재정계획을 쉽게 변경할 수 있도록 하고 있다. 재정환경 변화에 연동하여 매년 수정하여 수립하도록 하고 있기 때문이다. 재정의 계획성을 훼손하지 않기 위해서는 너무 많은 변동이 발생해서는 안 된다. 따라서 중기지방재정계획의 변경은 매년 물가상승율, 지방세 수입 증감을 제외한 ‘총규모 20%이내’ 와 같이 한도를 정하도록 하는 것이 필요하다.

더 나아가 선거공약 추진의 경우 당선자, 5급이상 공무원 및 지방의원의 무한책임과 같은 공직윤리 설정도 필요하고, 사업 추진의 책임을 일정규모의 재원(공무원 연금과 같은 기금)으로 담보할 필요도 있다. 또한 당해년도 지방정부 자체사업비의 20% 이상이 소요되는 사업의 경우 주민투표에 부쳐서 다시 한 번 주민의 의사를 확인해 보는 것도 필요하다고 하겠다.

2. 전문가 윤리의식 양양

선거과정에서 공약으로 제시된 대규모 개발사업은 그 추진과정에서 타당성 조사가 누락되거나 사업의 효과가 부풀려져서 실제로는 소기의 성과를 얻지 못하고 비효율적 재정운영의 원인으로 작용한다.¹⁴⁾ 선거의 승리로 당선자는 자신이 제시한 사업을 추진할 수 있는 정치적 정당성을 얻었다고 볼 수 있다. 그러나 사업추진을 위한 경제적, 재정적 타당성은 별개의 문제이다. 비록 정치적 타당성을 선거에서 부여받았다 하여도 경제적, 재정적 타당성이 확보되는 사업을 추진하여야 한다.

공공투자사업에 대하여 타당성 조사나 투융자심사 등 제도적 장치는 비교적 완비되어 있다고 할 수 있다. 그러나 문제는 이러한 제도를 사람이 운영한다는 데 있다. 타당성 조사나 투융자 심사가 얼마나 중립적이냐가 무리한 사업추진과 예산낭비를 줄일 수 있는 관건이 될 수 있다. 현실에서 제도를 운영하면서 대규모 투자사업의 계획, 타당성 조사, 투융자 심사에 ‘동업자’ 정신이 발휘되지 않도록 하는 것이 필요하다. 용인 경전철 사업의 가장 큰 문제점으로 제기되는 것은 ‘부풀린 수요예측으로 인한 타당성 조사의 허구(발주자에 맞추어 전문가 양심을 버린 행위)’로 주민에게 막대한 손해를 끼쳤다는 것이다. 개발계획 수립, 타당성 조사, 그리고 투융자 심사에 참여하는 전문가의 윤리의식 강화가 절대로 필요한 시기라 할 수 있다.

3. 재정관(Comptroller) 제도 도입 및 선거

선출직 지방정부의 장이나 의원으로부터 독립적인 장치로서 지방재정을 총괄하는 재정관(Comptroller)직을 도입하는 것을 고려할 필요가 있다. 미국의 경우 뉴욕주는 물론 뉴욕시에서도 4년 임기의 재정관(Comptroller)을 주민직선으로 선출하여 재정관리의 책임을 부여하고 있다. 주지사, 시장, 주의원, 시의원 선거와 병행하여 재정관을 선출하고 있다.¹⁵⁾

14) 감사원은 2013년 5월 지방자치단체는 타당성조사를 누락하는 현상이 있으며, 타당성조사 세부 기준 미비하여 충분한 타당성 조사가 이루어지지 않으며 일관성도 없고, 투융자심사 미이행 사례가 있는 것에 대하여 지적하고 시정조치를 취하고 있다(감사원(2013), 「지방자치단체 주요 투자사업 추진실태」 감사결과보고서 참조).

15) 미국의 주나 시는 재정관(Comptroller)직을 두고 있는데 뉴욕주나 시처럼 선출직으로 하기도 하고, 일부에서는 임명직으로 하기도 한다.

선출직 재정관이 존재하면 지방선거에서 지지를 획득하기 위해 제시하는 무리한 개발사업, 재원소요 및 배분에 대하여 최소한의 안전장치를 마련할 수 있다고 생각된다. 재정관은 지방재정의 관리, 운영 및 보고에 대하여 책임을 가지고 있고 직무수행도 독립적으로 수행할 수 있기 때문에 선출직 장이나 의회에서의 무리한 재원조달에 대하여 재정관으로서의 합리적 의견을 제시할 수 있을 것이다. 또한 최근에 문제되고 있는 것처럼 대규모 개발사업의 타당성 조사에서 수요를 부풀리거나 사업운영 및 수입을 낙관적으로 홍보하여 주민들을 현혹하고 잘못된 결정을 하게 하는 것을 방지하는 주요한 장치가 될 것이다.

4. 지방의 선택 보장

대통령선거나 총선에서 후보자의 공약이나 정당의 공약이 국가의 정책이나 입법으로 실현되는 경우가 존재한다. 이 경우 기초연금의 경우와 같이 강제적으로 지방재정에 의무분담을 결정하고 있다. 이처럼 우리나라는 지방재정에 심각한 영향을 주는 결정을 중앙이 하고 있어 지방재정이 자율적 운영을 제한하는 것은 물론 재원부족을 호소하게 하는 요인으로 작용한다. 비록 국가의 결정이라 할지라도 지방에 재원분담을 수반하는 경우는 지방이 이를 수용하거나 수용하지 않는 선택을 할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 결정은 지방정부별로 주민투표로 결정하던가 아니면 지방의회에서 선택할 수 있는 여지를 부여할 필요가 있다. 지방선거를 통하여 주민의 대표가 선출되고 지방정부를 운영하는 지방자치 시대에 지방의 선택의지 없이 이루어지는 선거공약의 추진과 같은 정치적 의사가 포함된 중앙의 일방적인 결정은 지방재정 부담이 따르고 지방의 저항을 유발하게 된다. 따라서 선거공약의 연장선에서 이루어지는 지방재원 잠식 정책을 추진하고자 하는 경우 지방의 선택 장치를 보완하여야 할 것이다.

V. 나오며

무리한 개발사업은 재정위기로 연결되는 지름길이라 할 수 있다. 아랍에미리트(UAE) 두바이 정부는 정부소유 최대 지주 회사인 두바이월드¹⁶⁾의 채무상환을 2010년 5월말까지 6개월간 채무상환유예를 전격 요청하였으며 사실상 모라토리엄을 선언 하였다. 두바이 정부가 세계 최고 건물 및 세계 최대 토목공사를 잇달아 시행하는 과정에서 과잉투자를 단행함에 따라

16) 두바이 월드는 세계최대 인공섬 ‘팜 주메이라’를 개발한 부동산 개발기업 나크힐을 비롯, 세계3위 규모의 항만운영기업 DP월드, 투자사 이스티스마르 등의 모회사이다. 두바이월드의 부채규모는 590억 달러(원화 68조)로서 두바이 정부와 정부 소유기업의 전체 부채규모 800억달러의 70% 이상을 차지하고 있다.

두바이 GDP 374 억 달러의 두 배가 넘는 800억 달러의 부채를 조달하였다. 그러나 세계 금융위기 여파로 대출조건이 강화되면서 자금조달이 어려워지는 동시에 두바이 부동산 가격이 절반 수준으로 폭락함에 따라 두바이 부동산개발사들은 자금조달 및 차환발행이 막히면서 모라토리엄을 선언한 것이다(아이뉴스24(2009. 11. 26); 머니투데이(2009. 11. 26)).

두바이의 사례, 그리고 우리나라의 사례에서 보듯이 지방정부가 무리하게 사업을 추진하면 지방재정에 심각한 타격을 주게 된다. 더 나아가 당대가 아니라 후대에 까지 빚을 남겨 줄 수 있다. 그런데 이와 같은 무리한 사업이 지방선거에서 공약으로 제시되고 선거과정에서 확대 재생산 되고 있으며 이러한 대규모 개발사업 공약에 힘입어 당선된 선출직 장은 어떻게 해서라도 사업을 실행에 옮기려고 한다. 바로 이것이 지방재정의 부실, 결손을 초래하게 되면 굉장히 위험한 일이 되는 것이다.

선거는 정당간, 후보자간 경쟁이다. 으레 주민의 지지를 얻기 위해 후보자 나름의 정책, 비전, 계획, 사업을 포함하는 선거공약을 내세운다. 그동안의 선거 경험을 보면 각 후보자는 무리한 공약을 남발하는 문제도 있었고, 또 당선자는 공약이 헛소리가 아님을 보이기 위해 적극적으로 자신의 선거공약을 실천하는 의지를 보이기도 하였다. 그런데 이 과정에서 사업성이 없는 사업을 공공재원으로 무리하게 투자하게 되면 지방재정이 파행적으로 운영되는 문제가 발생하는 것은 자명하다.

지방선거에서 나타난 공약과 이를 실천하는 지방정부의 정책이 여전히 개발사업 지향적인 경향이 지속되고 있으나, 최근의 연구(최호택·류상일·정석환·이민규, 2012)에서 보이듯이 문화정책에 보다 많은 관심을 두기도 하고 사회적으로 이슈가 되고 있는 일자리 창출에 정책의 초점을 맞추려는 노력이 보이기도 한다. 이러한 점을 고려한다면 지방선거에서 매니페스토 제도의 정착과 개선, 그리고 무분별한 공약을 실천하려는 것에 대하여 합리적으로 판단할 수 있는 지방재정 운영의 제도개선이 이루어진다면 과거보다는 지방선거로 인한 지방재정의 부정적 효과가 개선될 수 있으리라 기대한다.

참고문헌

- 감사원(2013), 「지방자치단체 주요 투자사업 추진실태」, 감사결과보고서
 감사원(2012), 「지방재정 건전성 진단·점검」, 감사결과보고서
 광채기(2005a), “주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략”, 「지방재정」, 37-58.
 광채기(2005b), “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계”, 「한국지방재정논집」, 제10권 제1호, 247-276.
 광채기(2007), “광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영 성과”, 「한국지방재정논집」, 제12

- 권 제3호, 175-211.
- 권승·차재권(2012), “지방정부 재정운용과 정치적 경기순환에 관한 연구: 사회복지비와 경제개발비 지출을 중심으로,” 「한국사회복지행정학」 제14권 제4호: 53-80
- 김관보·김옥일(2007), “예산과정의 시민참여 성과의 영향요인에 관한 연구,” 「지방정부연구」, 제11권 제2호, 87-107.
- 김기현(2010), “6·2 지방선거 보도와 신문의 매니페스토 운동,” 「관훈저널」 가을호: 46-52
- 김민경·김상현(2011), “지방재정 운영과 지방선거: 상반된 주장에 대한 새로운 증거.” 「행정논총」 제49권 제2호: 127-148
- 김선혁(2010), “매니페스토 제도의 등장과 운용: 주요국 비교 및 한국에의 함의,” 한국행정학회 춘계학술대회 발표 논문
- 김영래(2006), “선거공약과 공약이행 감시체제의 확립,” 한양대학교 지방자치연구소 국내세미나 논문집, 한양대학교 지방자치연구소, 56-75
- 박광국·최신희·최병기(2000), “지방자치단체장의 선거공약의 정치적 상징성에 관한 연구: 대구시 일반회계 예산을 중심으로,” 「한국정책학회보」 제9권 제3호: 91-108
- 박종구(1994), “민선 자치단체장 시대의 지방재정,” 「지방행정연구」 제9권 제1호: 37-56
- 손희준(2012), “이명박 정부 지방재정 정책의 성과평가,” 「한국정책연구」 제12권 제4호: 243-265
- 송상훈(2013), “지방자치단체 재정위기에 대한 진단: 태백시 사례를 중심으로,” 한국지방재정학회 학술대회 발표논문
- 신두철(2007), “5·31 지방선거의 특징과 선거캠페인,” 「한국정당학회보」 제6권 제1호: 55-78
- 안성호(2007), “5·31 지방자치 선거: 충북광역자치단체장 선거분석,” 「사회과학연구」 제24권 제1호: 1-36
- 엄기홍(2008), “광역단체장의 선거공약과 공약이행평가: 평가지수 개발,” 「한국정당학회보」 제7권 제2호: 217-238
- 오수길·남승하(2008), “지방자치단체장의 매니페스토 이행과 성과관리 차원: 시민참여모형을 중심으로,” 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문
- 유현종·최연태(2010), “지방선거 매니페스토 제도 도입의 실효성 평가: 지방정부 예산구조 변화 여부를 중심으로,” 「지방정부연구」 제14권 제4호: 255-279
- 윤정우·권영주(2012), “지방선거가 지방재정 지출에 미치는 영향 분석: 지방재정분석 건전성과 효율성 지표를 중심으로,” 「국정관리연구」 제7권 제1호: 95-120
- 윤태웅·임승빈(2012), “4대강 개발사업의 정책갈등 사례 비교에 관한 연구,” 「한국정책과학학회보」 제16권 제3호: 29-59
- 이용환(2011), 「주민참여예산제의 효율적 운영방안」, 경기개발연구원
- 이용환(2010), 「사전적 지방재정관리제도 선진화 방안 연구」, 경기개발연구원
- 이용환(2007), 「지방정부간 경쟁적 재정지출 연구」, 경기개발연구원
- 이재원(2001), “지방재정과 지방선거,” 「경기논단」, 경기개발연구원, 7-19
- 이해중(2003), “지방자치단체장의 효율적인 공약추진을 위한 제도적 개선방안 연구,” 「한국행정과 정책연구」, 창간호: 83-109
- 이흥천(2006), “한국 정치는 변할 수 없는가,” 「인물과 사상」, 60-71
- 이현출(2005), “선거공약의 정치과정과 함의: 광역자치단체장 선거를 중심으로,” 「지방행정연구」 제

19권 제1호 : 133-158

정주용(2011), “정책갈등의 원인으로 선거공약 : 과학벨트 입지사례 분석을 통한 시론적 연구,” 한국 행정학회 학술대회 발표논문

정창무·용해경·이현석(2002), “도시개발공약이 광역자치단체장 선거에 미친 영향 : 인천광역시 광역자치단체장 선거를 사례로.” 「도시연구」 제8호, 한국도시연구소

정희옥(2012), “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계,” 「한국정당학회보」 제11권 제2호 : 125-155

조진만(2010), “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰,” 「한국정치학회보」 제44집 제2호 : 113-134

진재문(2005), “지방선거와 광역자치단체 정책향의 관계 연구 : 복지정향 대 개발정향,” 「한국지방재정논집」 제10권 제2호 : 5-26

최호택·류상일·정석환·이민규(2012), “지방자치단체장의 주요정책 경향분석(1) : 민선 5기 선거공약을 중심으로,” 「한국콘텐츠학회논문집」 제12권 제12호 : 661-671

홍현호(2013), “기초연금과 국민연금을 둘러싼 각종 논란들과 해법,” 「황해문화」, 237-248

Peterson, Paul(1981), *City Limits*, The University Chicago Press, Chicago