

2003 지방재정 세미나

제2주제 논문

참여적 지방재정 운영방향

이 원 희

(한경대학교 행정학과 교수, 경실련 예산감시위원회 위원장)

참여적 지방재정 운영방향

I. 서론 : 예산과정의 패러다임 전환을 위하여

그간 예산은 시민의 관심사이면서도, 시민의 영향권으로부터는 사각지대에 존재하였다. 복잡한 회계방식, 방대한 수치를 방패막이로 하여 철저히 외부의 접근이 원천봉쇄되어 왔으며, 관의 논리와 힘이 지배하는 영역이었다. 그리하여 많은 시민들이 호기심과 관심은 표시하면서도, 공개되지 않는 정보 그리고 익숙하지 않은 회계 용어로 인해 쉽게 포기한 영역이었다.

그러나 분명한 것은 회계장부를 해석하기 어려워, 시민이 예산을 이해하기 어렵다면 그 회계장부작성이 잘못된 것이다. 명확성, 간결성, 정확성은 회계장부 작성의 기본원칙이며, 더군다나 국민의 부담으로 조성된 예산을 집행하는 정부로서는 당연히 국민이 언제든지 어떠한 형태로든 이에 접근이 가능하도록 해야 한다.¹⁾

모든 비리의 출발은 폐쇄성에 있다. 민주정부의 출발은 참여와 공개에 있는 것이며, 이러한 이념이 재정민주주의로 발전되어야 한다. 특히 예산의 집행과 관련한 일상화된 비리가 공직사회의 비리불감증을 유발한 측면이 있다. 비현실적인 단가, 낮은 보수, 지역사업의 정치적 결정, 공직의 사유관(私有觀) 등으로 인해 예산의 영역에서 각종 편법이 동원되었다. 그리고 그러한 관행이 현실적인 제약에서 묵인되어 왔다.

이제 예산은 국가의 공권력으로 징수된 국고수입이기에 정부가 재량으로 사용할

1) 고전적 예산원칙으로서 주장된 공개성, 명확성, 정확성 등은 지나간 과거의 원칙이 아니라, 가장 기본이 되는 전통적 원칙이다.

수 있는 재원이라는 개념을 극복해야 한다. 예산은 국민의 희생으로 조성된 비용이며, 국민의 요구에 따라 행정의 대신 집행하는 혈세(血稅)이다. 이러한 관점에서 행정의 영역에서 소비자 주권을 회복해야 하며, 이는 신공공관리론(New Public Management)의 주장과 맥락과 같이한다.

과거의 가부장적 국가관에서 운영되던 폐쇄적 관행을 극복하고, 개방과 경쟁의 원리를 통해 예산과정에서의 소비자 주권을 회복하기 위해 예산의 영역에서도 시민 참여가 확대되어야 하며, 이를 조직화하기 위한 시민운동의 필요성이 제기된다.

이제 예산과정에서 공급자 주권에서 소비자 주권을 회복하는 과정이라는 과다 임의 전환이 필요한 시기이다. 이하에서는 재정민주주의의 개념을 살펴보고 우리나라 예산과정에서의 시민참여 현황과 문제점을 분석하여, 향후 과제를 도출하고자 한다.

II. 재정 운영 관련 시민참여의 필요성

1. 재정민주주의의 관점

재정민주주의란 일반적으로 국가의 재정활동이 국민의 대표기관인 국회의 의결에 의해 행하여 져야 한다는 것을 의미한다. 이를 재정입헌주의라고 한다. 이러한 개념은 ‘대표 없이 과세 없다’는 원칙으로서 역사적으로 군주의 자의적인 과세권의 행사를 제한하는 데에서 비롯되었다.

그러나 이러한 개념은 재정민주주의를 지나치게 협의로 해석하고 있다. 재정민주주의란 재정주권이 납세자에게 있다는 것을 의미하며, 국민은 더 이상 과세와 공공서비스의 과정에서 수동적인 객체가 아니라, 적극적이고 능동적인 주체가 되어야 한다. 즉 예산과정에서 시민의 의사를 반영하고 예산운행을 감시하며 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고 또 할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

결국 재정민주주의란 재정의 운영과정에서 민주주의 원리를 실현하는 것이다. 이

때 민주주의란 참여, 공개, 책임의 원리를 의미한다. 즉 재정운영과정에서 주민을 참여시키고, 이러한 과정에서 관련되는 정보를 공개하고, 그 결과에 대해 책임을 지는 과정이다.

최근 선진 여러 나라에서는 ‘납세자 권리보장법’ 또는 ‘납세자 권리헌장’ 등을 제정 또는 선포하여 적극적으로 납세자의 권리를 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 캐나다는 1985년에 ‘납세자의 권리선언(Declaration of Taxpayer Rights), 영국은 1986년에 ‘납세자 헌장(Taxpayer's Charter), 미국은 1988년에 ‘납세자 권리보장법(Your Rights as a Taxpayer)을 제정하였다.

우리 나라에서도 1996년 12월에 국세기본법을 개정하여 납세자의 권리를 입법에 반영하고 납세자의 권리헌장을 제정하도록 하였다. 그러나 아직 우리 나라에서는 과세과정의 권리를 보장하는 내용에 그치고 있으며, 적극적으로 시민이 자신이 납부한 세금을 집행하는 과정에 참여하는 권리를 보장하는 수준에까지는 미치지 못하고 있다.

2. 참여의 필요성²⁾

예산 과정에 왜 시민이 직접 참여해야 하는가. 특히 정부를 감시하는 공식적인 통제기관이 있음에도 불구하고, 왜 예산감시를 위해 시민이 직접 나서야 하는가. 그리고 이러한 예산감시 시민운동은 어떠한 이념적 지향점을 가지고 있는가. 이에 대해서는 신시민운동으로서의 이념성, 공식적 통제기구에 대한 보완성, 정책투입 기능의 활성화라는 측면에서 설명된다.

(1) 민주주의 공고화 과정으로서의 예산 시민운동

국가와의 대립적 구도 속에서 계급운동으로서 발전해오던 시민운동이 1987년 6.29 선언이후로는 환경, 여성, 교통 등과 같이 생활의 질을 개선하려는 신시민운동이 등장하기 시작하였다. 투사형과 전사형의 시민운동에서 생활개선형으로 변모하는 과정이었다. 예산감시 시민운동도 이러한 맥락에서 민주주의의 공고화 과정으로 이

2) 이하의 논의는 이원희(1999)의 발표 논문 중 일부를 전제하였다.

해될 수 있다.

첫째, 현대 정치의 위기가 시민에 의한 자기통치성이 결여된다는 점에서 예산감시 시민운동은 시민주권을 회복시키는 계기가 된다. 선거가 시민권 행사의 유일한 창구라고 한다면 투표기권은 민주주의의 파산선고가 될 것이다. 그리고 대의민주주의가 정당민주주의로 변모된 상태에서 시민사회와 정치권에 단절이 발생하고 있다. 이러한 현대 정치의 위기구조에서 예산감시 시민운동은 시민권을 회복하고, 정치를 생활의 과정으로 전환하고(politics as way of life), 정치를 참여형 모습(politics as participatory mode)으로 전환시키며, 공동체 구성원으로서 의식을 제고시키는 효과가 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 예산감시 시민운동을 통해 강한 민주주의 체제를 형성할 수 있다³⁾.

둘째, 국가와 시민사회의 관계를 재형성하는 계기가 된다. 시장실패와 정부실패의 영역 사이에서 시민참여는 이러한 골을 메우는 계기다 될 수 있다. 기든스(1998; 131-139)는 제3의 길이란 좌우 이념의 대립을 넘어 실사구시의 관점에서 국가와 경제, 시민사회의 관계를 탄력적으로 재구성하려는 노력이라고 설명한다. 정부와 시민의 동반자 관계, 지방주도를 통한 공동체 쇄신, 제3부문의 관여라고 하는 새로운 형태의 정치를 가져올 수 있다고 주장한다.

근대국가는 노예의 신분으로부터 탈피하여 투표권과 재산권을 갖는 자유시민을 전제로 형성되었다. 따라서 근대국가화의 과정에서 개인과 공공은 갈등과 긴장의 관계가 노정되었다. 이제는 국가와 개인 사이의 매개체로서 자본주의 결사체가 등장하며, 국가로부터 독립한 사회적 권력으로서 새로운 형태가 요구되고 있다. 이러한 형태를 후기자유민주주의(Post-Liberal Democracy)라고도 부르고 있다.

3) 바버(1984; 219)는 민주주의 체제를 참여의 형태에 따라 대의민주주의, 단일민주주의, 강한 민주주의로 구분한다. 대의민주주의란 법적인 계약에 의한 민주주의 체제이다. 단일민주주의는 공통의 믿음, 가치, 신뢰를 전제로 운영되는 체제로서 결사체(corporate body)에 의한 민주주의체제이다. 강한 민주주의는 참여, 협동적 행위, 대화를 중시하는 체제이다. 이는 혈연, 계약이 아닌 공통의 관심사를 중시하며 참여에 의한 민주주의체제이다.

(2) 국가와 시민의 관계 재형성

국가와 개별적 시민, 그리고 시민사회의 관계가 어떻게 변화하는 가는 사회의 성격을 이해함에 있어서 중요한 쟁점이 된다.

예산감시 시민운동은 시민이 시민사회를 개혁하는 것도 아니며, 시민이 정부를 통해 시민사회가 직접 혜택을 실현하려는 것도 아니다. 시민이 정부를 개혁하려는 것이며, 이를 통해 시민사회에 혜택이 돌아오기에는 상당한 인과관계의 고리가 전제되어야 한다. 그리고 무임승차의 경향이 강할 수 있는 영역이다.

이러한 맥락에서 다른 시민운동과 달리 예산감시 시민운동의 의의는 행정에 대한 시민의 지위를 재규정하는 의미가 강하다. 스미스(1997; 312)는 시민의 지위를 소비자, 소유자, 가치중심으로 구분하면서 이를 설명하고 있다. 즉 소비자(customer model)로서의 시민은 계약에 의한 공공서비스를 중시하는데, 이는 수동적 지위가 주어진다. 소유자(owner model)로서의 시민은 주권을 행사하는 지위이나, 현실적인 제약이 너무 많다. 따라서 가치중심(value-centered)의 시민이라는 페러다임으로 전환할 것을 강조한다. 즉 지역의 발전을 위해 공통 투자하는 가치 형성자로서의 지위를 강조하고 있는 것이다.⁴⁾

(3) 공식적 통제 기구의 보완 기제

예산감시 시민운동의 필요성은 결국 제도실패에서 연원을 찾을 수 있을 것이다.

첫째, 도덕적 해이에서 예산낭비가 발생하고 있다. 자신의 자금을 사용하는 것이 아니기 때문에 공무원의 무책임이 발생한다.⁵⁾ 그리고 예산절감을 위해 노력하더라

4) 1993년 클린턴이 집권하면서 National Performance for Review를 설치하고 여기에서 From Red Tape to Results : Creating a Government that works better and costs less 등을 발간하였다. 그러나 6개월에 걸친 활동이후에 이 조직은 같은 NPR의 이름을 가지면서도 National Partnership for Reinventing Government로 개칭하였다. 이는 정부와 시민의 협력을 통해 공공서비스를 공급한다는 governance의 성격을 상징적으로 보여주고 있다.

5) 나름대로 열심히 일하는 공무원 상을 부인하는 것은 아니다. 다만 사업을 하다가 망하면 온 가족이 거리로 나가야 하는 사기업과, 사업이 망하면 국민의 부담으로 적자를 보전해주는 정부의 기능수행상 책임이 줄어들 수밖에 없다.

도 자신의 혜택으로 직결되지 않을 뿐만 아니라, 절감된 만큼 다음 예산에서 오히려 삭감될 수 있는 현행 제도의 미비가 이를 방조하고 있다.

둘째 대리인이론에서 설명되는 바와 같이 이러한 국민의 권리를 보장해줄 수 있는 제도적 장치가 미비하다. 의회는 아직 전문성 부족으로 충분히 접근하지 못하고 있다. 접근한다고 하더라도 일회성의 발언에 끝날 뿐이며, 지속적인 관심을 갖고 이를 추적하며 나아가 제도개혁으로까지 연계되지 못하고 있다. 감사원의 활동은 제도적인 개선까지 연계할 수 있는 매우 중요한 조직이지만, 행정부 소속이라는 태생적 한계가 있고 국민의 요구를 반영하여 활동하는 장치가 아니다.

1998년 11월 6일에서 9일까지 서울시 거주 1천명을 대상으로 실시한 설문지 조사에서 예산통제기관으로서 국회의원에 대한 불신이 86.4%, 지방의원에 대한 불신이 76.1% 감사원에 대한 불신이 55.9%로 나타났다.

결국 예산감시를 위해 시민이 직접 나서야 할 때이며, 조직화된 시민의 운동이 필요하다. 시민의 입장에서 문제를 제기하고 이것이 제도개선으로 연계될 때까지 끝까지 추적하는 것이다.

따라서 다른 시민운동과 비교하여 시민단체와 정부의 관계를 어떻게 형성할 것인가가 운동의 성과를 결정 지우는 매우 중요한 관건이 된다. 시민단체는 자율성·정보력·전문성을 확보하고, 언론·감사원·국회와 연계하여 공론화하고 제도를 변경시키고 책임을 묻는 장치의 개발이 필요하다.

(4) 정책 투입 기능의 활성화

시민운동에 대한 유형화의 연구에서 서구식 시민운동과 제3세계에서의 시민운동은 구분되어야 한다. 국가 체제에 따라 시민운동은 출발과 동기 그리고 과정이 다르기 때문이다. 포크는 제3세계에서의 신사회운동의 다섯가지 주요 목표로 비핵화·비군사화·비동맹·발전·민주화를 제시하고, 이러한 목표를 달성하기 위한 투쟁에서는 저항·합법성 거부(delegitimation)·책임성·집합적 역량강화(empowerment) 등의 개념이 중요하다고 주장하고 있다.(Slater, D. 신상숙 역. 1991; 157).

사실 시민운동이 서구의 경우에는 자원봉사(volunteerism)에 근거하여 정부의

기능을 보완하는 기능이 강조된다. 그러나 개발독재의 과정에서 권위주의 정부를 경험한 제3세계 국가에서는 시민운동이 창도가(advocacy)로서의 기능이 강화된다.

정부의 기능을 보완하는 기능보다는 사회 문제의 소재 및 원인을 파악하여 시정을 호소하는 행동이 강하다. 그리고 사회적 수요를 파악하여 정부 정책의 우선순위 결정과정에 반영시키는 정책 제언의 기능이 강하다(임승빈, 1999; 13). 예산감시 시민운동을 통해 국가의 개혁 프로그램에 대한 동기 유발이 현실적인 사례의 제시라고 하는 지렛대를 통해 보다 확산될 수 있고 실천적 내용을 획득할 수 있다. 또한 관료주의에 대한 비판임과 동시에 행정에 대한 시민의 잠재적 불만을 제기할 수 있는 가장 가치적인 영역이기도 하다.

이를 통해 궁극적으로 행정의 효율성 및 책임성 제고에 기여할 수 있다.

III. 재정운영 관련 참여의 현실과 문제점

1. 시민참여에 대한 인식

현재 예산 결정은 내부 결제를 통해 이루어지는 방식으로 소위 몇몇 공무원이 모여 심의하는 방식이다. 즉 주민의 의견을 청취하고 이를 수렴하는 장치가 아니다.

예산과정의 시민참여에 대한 설문조사(윤영진 외, 2000)에서 매우 비판적인 결과가 도출되었다.

첫째, 각 지방자치단체에서 시민참여가 거의 없음이 57.3%, 형식적임이 33.6%, 현실 여건에서 상당히 되고 있음이 8.1%, 충분히 됨이 10.0%이다. 시민참여에 대해 90.9%가 제대로 되고 있지 못함을 보여주고 있다. 거의 없음에 대해 공무원은 55.5%이라고 답한데 비해, 의원은 60.4%로 나타나 의원의 실망감이 더욱 크게 나타나고 있다.

<표 1> 예산편성과정에서 현재 시민참여의 정도는 어느 정도라고 생각하십니까?

구 분		사례수	거의 없음	형식적 으로됨	현실여건에 서상당히됨	충분히됨
종사분야	총 계	220	126(57.3)	74 (33.6)	18(8.2)	2 (0.9)
	공무원		71 (55.0)	43 (33.3)	10.9	0.8
	의 원		55 (60.4)	31 (34.1)	4 (4.4)	1 (1.1)
소 속	특별.광역시		21 (67.7)	9 (29.0)	1 (3.2)	
	도		7 (53.8)	5 (38.5)	1 (7.7)	
	시. 자치구		64 (52.9)	44 (36.4)	11 (9.1)	2 (1.7)
	군		29 (59.2)	16 (32.7)	4 (8.2)	

둘째, 시민참여가 어떠한 변화를 가져오겠는가에 대한 질문에서 폐단이 커진다는 답변이 36.3%, 전문성이 부족하여 영향력을 행사하지 못한다는 답변이 23.6%, 투명성, 공정성이 약간 개선된다는 답변이 30.9%, 투명성, 공정성이 많이 개선된다는 답변이 0.9%이다. 전반적으로 시민의 참여에 대해 부정적인 인식이 강하다.

특이한 것은 폐단이 커진다는지, 전문성이 부족하기 때문에 실효성이 약하다는 등과 같은 부정적인 인식이 공무원 보다 의원의 경우에 비중이 높게 나타난다. 시민 참여란 곧 직접 민주제적 의미를 강조하는 것이기 때문에 주민의 대표인 의원의 입장에서 반대되는 입장이 강하다는 것으로 이해된다.

특히 특별시와 광역시의 경우에 폐단이 커진다는 답변이 48.4%, 전문성이 부족하다는 답변이 22.6%로 나타나고 있다. 비교적 시민참여를 위한 인프라가 구축되어 있다고 평가되는 특별시와 광역시의 경우에 부정적인 경향이 크게 나타나고 있다는 것은 매우 시사성이 크다.

<표 2> 예산편성과정에서 시민참여가 제도화되는 경우에 어떠한 변화가 예상되니까?

구 분		사례수	폐단이 커 짐	전문성이부족 영향을못미침	투명성,공정성 이약간개선	투명성,공정 성이많이개선
종사분야	총 계	220	80 (36.4)	52 (23.6)	68 (30.9)	20 (9.1)
	공무원		44 (34.1)	32 (24.8)	29 (30.2)	14 (10.9)
	의원		36 (39.6)	20 (22.0)	29 (31.9)	6 (6.6)
소 속	특별.광역시		15 (48.4)	7 (22.6)	6 (19.4)	3 (9.7)
	도		4 (30.8)	1 (7.7)	7 (53.8)	1 (7.7)
	시. 자치구		36 (29.8)	37 (30.6)	34 (28.1)	14 (11.6)
	군		24 (49.0)	7 (14.3)	16 (32.7)	2 (4.1)

2. 경실련의 설문조사

경실련은 2003년 2월 5~ 2월 20일에 걸쳐서 지역경실련이 있는 31개 지역을 대상으로 예산관련 시민참여의 정도에 관하여 설문조사를 하였다. 이때 결과는 위에서 본 2000년의 설문결과와 유사하다.

첫째, 지방정부의 예산편성시 주민참여 절차나 제도는 매우 형식적이고 제한적이며 주민의 만족도는 매우 낮고, 주민의 의견을 수렴하려는 지방정부와 의회의 노력은 극히 미흡한 것으로 나타났다. 예산편성 과정에서 공청회를 실시하고 있는 지역은 22.5%, 인터넷을 통한 의견수렴 지역은 29.0%에 불과하며 그에 따른 주민의 만족도는 6.4%로 나타났다. 이는 공청회가 대부분 일회적인 집행부의 사업설명위주로 진행되고 있으며, 인터넷을 통한 주민의 의견이 제대로 반영되지 못한 결과로 보여진다. 또한 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 매우 활발하지 못하다는 지적이 74.1%에 이르고, 예산편성시 주민의견을 수렴하기 위한 지방정부와 의회의 노력이 적극적이지 못하다는 지적이 61.2%로 나타남으로써 예산편성에 대한 지방정부와 의회의 배타성이 드러났다.

<표 3> 지역에서 가지고 있는 예산참여의 장치는

구 분	없다(%)	있다(%)	기타(%)	합계(%)
① 공청회	24(77.4)	7(22.5)	(0)	31(100)
② 기금결정 및 집행관련 참여	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
③ 중기재정계획 작성관련 참여	26(83.8)	5(16.1)	(0)	31(100)
④ 투융자심사관련 참여	27(87.0)	4(12.9)	(0)	31(100)
⑤ 예산관련 워크샵의 실시 및 참여	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
⑥ 예산관련 정기적인 만남	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
⑦ 인터넷을 통한 의견수렴 장치	22(70.9)	9(29.0)	(0)	31(100)
⑧ 기타 지역에서 가지고 있는 예산참여 장치	23(74.1)	5(16.1)	3(9.6)	31(100)

기타의견) 1. 군수나 군의원에게 임의의 접촉을 통한 주민숙원사업의 필요성을 전달하여 예산 편성을 간접적으로 요구함

23. LOCAL AGENDA21

<표 4> 일반적인 행정 참여의 장치나 기회에 비해 예산 관련 참여장치의 기회는?

구 분	빈도(%)
① 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 더욱 활발하다	0(0)
② 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 약간 활발한 편이다	0(0)
③ 둘 다 비슷한 수준으로 활발하다	2(6.4)
④ 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 약간 활발하지 못하다	2(6.4)
⑤ 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 매우 활발하지 못하다	23(74.1)
⑥ 일반적인 행정참여든 예산참여든 전혀 활동이 없다	4(12.9)
합 계	31(100)

<표 5> 의견 수렴노력과 관련하여 의회와 집행부 중 어느 쪽이 더 적극적입니까?

구 분	빈도(%)
① 의회가 훨씬 적극적이다	
② 의회가 약간 적극적인 편이다	9(29.0)
③ 둘 다 비슷한 수준으로 적극적이다	2(6.4)
④ 둘 다 비슷한 수준으로 적극적이지 못하다	19(61.2)
⑤ 기타	1(3.2)
합 계	31(100)

둘째, 예산편성시 주민참여가 미흡한 요인으로 ▲예산은 집행부의 독점권이라는 지방정부의 배타성과 ▲ 예산서의 경우, 이미 집행부에서 완결성을 갖춘 형식으로 제출되기 때문에 시민이 의견을 반영할 절차적인 여유가 없다는 점 ▲주민의 의식 부족과 시민단체의 전문성 미비가 지적했다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 ▲ 시민의 의견을 반영하는 과정을 통해 투명성과 민주성을 보장해야 한다는 지방정부(집행부)의 의식전환이 제일 중요하며, ▲시민이 쉽게 이해할 수 있도록 예산서를 사업별로 작성하고 ▲예산편성 단계에 납세자의 의견이 반영되도록 예산회계법, 지방자치법 개정과 각 지방자치단체와 지방의회는 조례제정에 적극 나서야 하며 ▲시민단체의 전문성 강화를 위한 지속적인 노력이 필요한 것으로 지적됐다.

3. 이상적 제도, 일탈된 현실 ; 몇 가지 제도의 실질적 운영 실태

지방자치단체에서 주민의 참여를 보장하기 위한 몇 가지의 제도적 장치를 개발하였다, 그러나 그러한 장치들이 법적으로는 형식을 갖추고 있으나 실질적으로 활용되지 못하고 있다. 대표적인 것으로 중기재정계획과 재정투융자 심사가 있다.

첫째, 중기재정계획은 계획과 예산의 연계를 위해 5년 단위의 연동계획(rolling plan)으로 작성되는 계획이다. 중장기적인 재정수요와 재정력을 예측하고, 이를 근

거로 예산을 운영하기 위한 장치이다. 현재 중기재정계획을 최종 확정하기 전에 반드시 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 그런데 지방재정계획심의위원회의 구성내용이 자치단체간에 약간씩 차이가 있다. 지방재정계획심의위원회의 자격은 임명직인 관계 국·과장급 공무원과, 위촉직인 지방의회의원, 지역대표 및 학식과 경험이 풍부한 전문분야 교수 중에서 시장이 위촉하는 자로 구성된다. 광역자치단체일수록 외부인사의 위촉비율이 높으며, 대학이 있는 도시지역은 대학교수가 대부분을 차지하고 있다. 그러나 농촌지역의 군단위에서는 대학이 없는 경우가 많기 때문에 전문가의 위촉비율이 낮다.

둘째, 주요 신규사업에 대해 각 자치단체는 투융자 심사를 하도록 되어 있다. 자체심사는 시·군·구는 10억~50억원 미만, 시·도는 20억(서울 30억)~200억원 미만이 대상사업이다. 의뢰심사는 시·도 심사는 50억~200억원미만, 중앙심사는 200억원 이상 사업, 외자도입사업, 2개이상의 시·도와 관련되는 사업, 자치단체의 해외증여 또는 투자사업 사업 등이다. 그리고 심사결과는 적정, 조건부추진, 재검토, 부적정의 4등급으로 판정한다. 이때, 실질적인 투자심사가 소관 사업부서의 몇몇 실무자에 의해 이루어지고 있으며, 외부 전문가에 의한 투자심사는 전무한 편이다. 재정투융자심사위원회의 심사를 받도록 하고 있으나 특히 군의 경우 외부 투자심사위원이 거의 참여하지 않고 있는 실정이다.

한편 활발한 시민참여가 이루어지기 위해서는 정보의 공개가 필수적이다. 지방재정법 제118조의3은 “지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계 연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그러나 각 자치단체의 재정운영상황의 공개실태를 보면 미흡한 편이다. 재정정보공개の内容, 회수, 수단 등이 지역주민으로 하여금 쉽게 정보에 접근하고 충분한 정보를 제공받을 수 있는 수준에 크게 미흡하다.

2000년 4월에 ‘함께하는 시민행동’이 각 자치단체 인터넷상의 재정정보공개 실태를 조사한 결과를 보면 예산서 전체를 공개하여 A 등급을 받은 자치단체가 248

개 자치단체 중 13개(5.2%)에 불과한 것으로 나타났다. 예산현황 및 주요사업, 채무관리, 기금운용계획, 공유재산처분계획, 공기업운영을 공개하여 B 등급을 받은 경우(26개 자치단체)까지 보더라도 15.7%만이 B 등급 이상을 받고 있을 뿐이다. 반면에 예산현황만 간단히(약 1쪽 분량) 공개한 경우(D 등급)가 29.8%, 홈페이지에 관련 내용이 없거나 과거 자료를 공개한 경우(E 등급)가 46.0%에 이르러 아예 홈페이지를 개설하지 않은 경우(F 등급)까지 포함하면 전체의 72.6%에 이른 것으로 나타났다.

<표 6> 전국 248개 자치단체 인터넷을 통한 재정운영상황 공개 현황

등급	내 용	자치단체 수	비율
A	예산서 전체를 공개한 경우	13 개	5.2 %
B	예산현황 및 주요사업, 채무관리, 기금운용계획, 공유재산처분계획, 공기업운영을 공개한 경우	26 개	10.5 %
C	간단한 예산현황과 주요사업예산을 공개한 경우	14 개	5.7 %
D	예산현황만 간단히(약 1쪽 분량) 공개한 경우	74 개	29.8 %
E	홈페이지에 관련 내용 없거나 과거 자료를 공개한 경우	114 개	46.0 %
F	홈페이지가 없는 경우	7 개	2.8 %

IV. 참여 활성화를 위한 방안

1. 예산감시 시민운동

우리 나라에서 예산 감시 시민운동이 하나의 운동으로 자리잡기 시작한 것은 1997년에 경실련의 경제정의연구소에서 새로운 운동으로서 예산감시위원회를 구성 하면서부터 이다. 그리고 1998년 3월 3일을 기해 ‘납세자의 날’을 선포하면서 본격

화되기 시작하였다. 3월 3일은 원래 국세청 발족일을 기념하여 ‘조세의 날’로 명명되어 있지만 이는 과거 가부장적 국가관에 근거한 발상이다. 이제 납세자 중심의 행사가 되어야 한다는 취지에서 국세청이 시민에게 상을 주는 행사에서 시민이 정부에 대해 신상필벌하는 행사로 전환되어야 한다는 취지에서 3월3일을 기해 ‘납세자 주권 회복의 날’로 정한 것이다.

다음의 글은 1998년 3월 3일 ‘창립선언문’ 중의 일부로서 그 취지를 잘 나타내고 있다.

그 동안 우리 사회에는 징세자의 권리는 있었지만 납세자의 권리는 존재하지 않았다. 오늘 우리는 조세의 날을 맞아 정부예산감시 시민운동이라는 새로운 시민운동의 영역을 열어 갈 것을 선언하면서 동시에 납세자로서의 시민의 권리를 선언하고자 한다. 오늘이 조세의 날로 명명되듯이 납세자라는 단어는 시민에게는 단지 의무만을 의미하였다. 더구나 지금까지 세금과 관련된 언술들은 탈세와 절세라는 소극적이고 피동적인 저항과 범법으로 기록되어 왔다. 징세자의 입장에 있는 정부는 시민의 의무만을 강조하였고 심지어 지방자치단체의 경우에는 도세라는 범법을 저지르고 있었다. 때로 피동적인 납세자와 징세자는 공모하여 가혹한 세금을 회피하고 부패를 구조화하였다. 세금의 징수와 쓰임은 모두 시민의 권리와는 거리가 멀고 검고 어두운 개념으로 이해되어 왔다. (중략)

그러나 오늘 우리는 조세의 날을 맞아 지금까지의 모든 개념을 적극적 의미로 전환하고자 한다. 우리는 우선 조세의 날이 납세자의 날로 바뀌어야 한다고 주장한다. 징세자가 세금을 잘 낸 납세자를 칭찬하는 날에서 납세자에게 자신의 의무를 다했음을 보고하는 날이자 납세자에게 감사하는 날로 바뀌어야 한다고 주장한다.

이러한 가운데 참여연대가 1998년부터 ‘선샤인 프로젝트’라는 이름으로 의정감시단의 운동으로 예산에 관한 사업을 부가하였다. 그리고 1999년 6월에는 퇴직 공

무원, 자영업자, 회사원, 대학원생 주부 등으로 구성된 ‘곳간을 지키는 사람들’을 결성하였다. 이들은 의원의 해외연수에 대한 결과보고서 정보 청구를 통해 문제를 제기한 바 있다. 최근에는 납세자 소송제도의 정착을 위해 노력하고 있다.

한편 ‘조세정의를 위한 납세자 연합(약칭 납세련)’은 1999년 6월 26일 교수, 변호사, 회계사 등 조세 및 세정 분야의 전문가로 결성되었다. 납세련은 세출에 대한 통제보다는 조세정의를 실현을 강조하고 있다. 운동의 방향도 피켓을 들고 거리로 나가 시민들을 직접 상대하기보다는 정책 대안을 제시하고, 공무원이나 국회의원들을 만나 제도 개선을 위해 노력한다는 목표를 제시하고 있다. 그리고 회원들에게는 인터넷이나 팩스를 통해 각종 납세 정보와 세무상담 서비스를 제공한다. 시민운동이라기 보다는 시민에 대한 서비스 제공의 의미가 강한 조직이다.

함께하는 시민행동은 1999년 9월 9일 발족하였으며, 특히 ‘말빠진 독상’을 부여하면서 매월 문제가 되는 예산 낭비 사례를 고발하고 있다, 특히 시민행동은 인터넷을 통한 사이버 감시 활동을 강조하고 있다.

지역에서 개별적인 운동을 전개하는 단체도 늘어나고 있는 추세이다. 부산 경실련에서는 50대 이상 전직 공무원이 주축이 된 ‘은빛예산감시단’을 발족하여 부산시의 예산편성과 부산시 의회 예산심의에 대한 모니터링을 추진하고 있다. 그리고 택시운전자들을 대상으로 자원봉사자를 모집하여 현장의 낭비사례를 감시할 계획이다. 광부와 전남권의 시민단체인 ‘참여자치 21’은 광주시와 구청의 예산안을 분석하여 자치단체장의 업무추진비를 줄이는 성과를 올렸다. ‘평화와 참여로 가는 인천연대’에서는 구청장 판공비 공개에 관한 소송에서 승소판결을 이끌어 내는 성과를 올리기도 하였다⁶⁾.

5년 정도의 예산감시 시민운동을 경험하면서 새로운 노력이 요구되는 시점이기도 한다.

첫째는 단체간 기능 조절과 협조의 문제이다. 환경, 복지, 여성 등 특정 분야별 단체가 예산에 관심을 가지는 것은 주로 예산 증액을 주장하기 위한 경우가 많다.

6) ‘정보공개가 행정에 대한 국민의 관심과 참여정신을 고양하고 행정절차의 투명성을 제고할 수 있다’는 판결은 향후 예산감시 시민운동에 있어서 중요한 계기를 마련할 수 있을 것이다(한겨레 21. 1999.11.25; 19-26).

그러나 국가 전체적 입장에서 예산배분의 우선순위를 생각하고, 예산정책적 입장에서 접근하는 단체는 많지 않다. 그럼에도 몇몇 단체간에 연대와 협조를 어떻게 도출하느냐는 중요한 문제이다. 단체별로 선택과 집중을 하면서 동시에 쟁점별로 연대를 통해 결집된 노력을 하는 것이 제도개선을 위한 정치적 역량을 결집시키는 힘이 되기 때문이다.

둘째는 이러한 예산감시 시민단체의 요원에 대한 전문성 확보이다. 자칫 시민단체의 운동이 일회성의 고발에 그치고 제도 개선으로 연결되지 못할 우려가 있다. 실제 낭비라고 제기되는 사례들을 보면 유사한 사례들이 반복되고 있다. 행태와 사례는 반복되고 개선의 속도는 매우 느리다. 낭비 사례를 통해 제도 개선으로 연결시키기 위한 노력이 필요하고 이를 위해서는 시민단체의 상근자들이 전문성을 확보하고 지속적으로 문제를 제기하고 제도 개선으로까지 발전시켜야 한다.

2. 참여예산제의 논의

지금까지의 지자체에 대한 예산감시운동은 지자체 집행부가 제출한 예산안을 분석하여 문제점을 지적하고 의회의 예산심의과정을 감시하는 것이 주된 영역이었다. 이를 벗어나 주민이 직접 집행부의 예산편성과정에 개입하고 예산집행과정을 감시하는 주민참여형 예산감시운동으로의 전환이 요구되면서 6.13 지방선거에서 민노당 공동공약으로 브라질 포르투알레그레市에서 시행된 바 있는 참여예산제가 소개되었다.

그리고 제도 시행 방안으로 2002년 7월 ‘서울특별시 예산참여시민위원회설치 및 운영에 관한 조례’ 제정 청구서 제출되었고, 2003년 2월 민노당 군산지구당에서도 시민조례제정청구서 제출하였다.

<표 7> 브라질 모형에 따른 서울시의 참여예산제 제안

구 분	개최시기	내 용
1차 시민총회	3~4월	<ul style="list-style-type: none"> - 개최단위는 지역/부문별로 개최 - 시정 관련 요구사항 무차별로 제기 - 자기 지역이나 부문을 대표할 시민위원 선출 → 시민위원회 (지역위원회, 부문위원회)를 구성
시민위원회	1차 시민총회 후	<ul style="list-style-type: none"> - 1차 시민총회의 의견을 정리, 선별하여 2차 시민총회에 제출 - 집행위원회를 구성하는 집행위원 선출
2차 시민총회	6~7월	<ul style="list-style-type: none"> - 지역과제의 우선순위를 투표로 결정
집행위원회	7월첫째주	<ul style="list-style-type: none"> - 시민위원회의 효율적 운영을 위한 위원회 산하기구 - 각 지역, 부문위원회에서 제출한 과제의 우선순위와 예산 배분기준을 바탕으로 예산배분율을 결정, 서울시장에게 제출 - 서울시장이 편성한 예산안을 심의하여 찬성, 반대 또는 의견 표명을 할 수 있음.

그러나 브라질 포르투알레그레市의 참여예산제가 가능한 몇 가지 조건이 있었다. 첫째 가장 중요한 것으로 노동당 출신의 시장이 당선되면서 가능했다. 그리고 다양한 주민조직이 존재했기에 조례제정을 통한 법제화를 거치지 않고 市정부와 주민이 협력하여 주민참여 모델을 창출할 수 있었다. 이러한 과정에서 예산과 관련한 정보와 전문성 제공에 있어서도 자치단체의 협조는 필수적이다. 그리고 지역이 인구 100만 정도의 도시 지역으로 정치에 관한 관심도가 높았던 것도 중요한 요인이다. 무엇보다 이러한 참여예산제는 과정에서 지방의회의 권한과 충돌한다. 지방의회가 어느 정도 이러한 참여를 인정할 것인가가 제도 성공의 결정적인 역할을 할 것인바, 우리나라에서 성공을 예견하기는 매우 어렵다.

정치적 토양이 다른 우리 나라에서 브라질 모형을 단순히 모방하기보다는 우리의 실정에 적합한 예산참여의 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다고 생각되며 이것

이 수준을 달리하는 또다른 의미의 참여예산제가 될 수도 있다.

예컨대 <표 8>에서 보는 바와 같이 지역별로 실정에 적합한 다양한 예산참여의 장치들을 가지고 있다. 이런 유형의 참여 장치를 개발하는 것이 필요하다.

<표 8> 지역별 예산 참여의 방안

지방자치단체	주 민 참 여 방 안
인 천	99년부터 6개분야 분야별 예산정책 토론회개최
안 산	*2개 권역별 주민공청회(1천명)개최, 시민1만명대상 집중투자분야 ARS여론조사실시, 예산집행불편사항 시민2천명 설문조사실시
대 전	*분야별예산정책토론회, 시민의견수렴 인터넷사이트개설
성 남	*시민의견수렴, 분야별토론회, 종합토론회개최
마 산	*인터넷사이트를 통한 시민의견수렴 (중점투자분야, 우선투자사업, 예산낭비 의견수렴)
청 주	*예산편성회의(해당지역시의원, 직능단체, 자치위원), 예산편성 전에 시민보고회(시민단체와 각계각층대표초청)개최
부 산	*10개분야 시민의견수렴 인터넷사이트 개설

3. 제도적 실천 방안

1) 방향설정

예산시민운동이라고 하여 일방적으로 관료조직과 시민단체가 대립적 구도를 갖자는 것이 아니다. 행정이 관행적인 타성으로 인해 문제점을 인식하지 못하고 있는 부문에 대해서 시민이 직접적으로 개혁의 목소리를 내고 통제를 하자는 것이다.

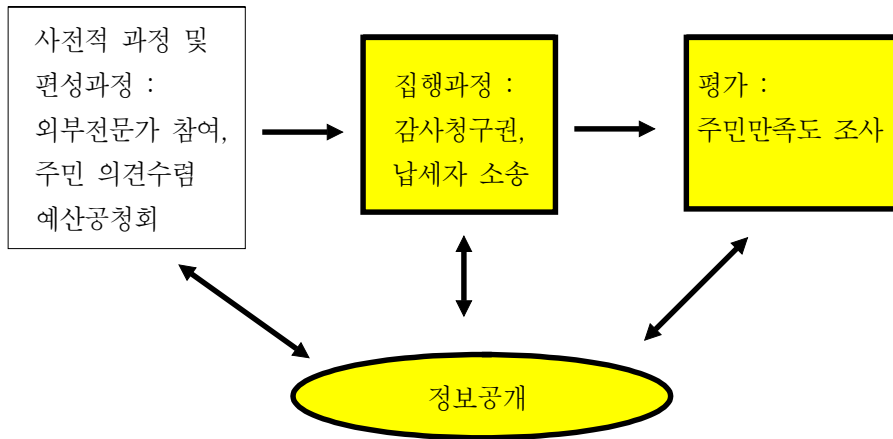
그러나 한편 다양한 개혁의 지혜를 공유하는 노력도 해야 한다. 소위 잘한 부문에 대해서는 이를 널리 알리고, 잘못된 부문에 대해서는 이를 공론화시키는 작업을

동시에 진행해야 한다. 특히 조직화되지 못한 주민의 선호를 집결하고 전달하는 창구의 역할도 수행해야 한다.

특히 예산은 매년 예산일정표(budget calendar)에 의해 반복적으로 이루어지고 있기 때문에 활동의 스케줄을 작성하고 규칙적으로 그리고 주기적으로 할 수 있다. 특히 구체적인 시민운동의 과정에서는 활동의 우선순위를 정하고 동시에, 장단기 목표를 구분하는 노력이 요구된다.

이하에서 예산과정에 시민의 참여를 활성화할 수 있는 틀을 제시하고 이에 근거하여 몇 가지의 방안을 제시한다.

<그림 1> 예산과정의 시민참여 활성화 방안



1) 사전적 예산심의 과정에서 외부인사의 참여 확대

최근에는 편성 단계에 진입하기 이전에 사전적인 조정과정의 장치가 많이 발생하고 있다. 중기재정계획, 재정투융자 심사, 기금운용심의위원회 등이 이에 해당한다.

첫째, 투자심사위원회에 외부 전문가와 시민단체 대표의 참여를 의무화하도록 법제화해야 한다. 행정자치부에서 시달한 2001년도 지방재정투융자사업 심사분석지침을 보면 투자심사위원회의 구성에 대해 시도 및 일반시는 위원중 공무원은 1/3 이

내, 군은 1/2 이내로 구성하도록 하고 있다. 외부인사의 참여를 확대하기 위해서는 이를 법제화할 필요가 있고, 특히 시민단체 대표의 참여를 보장해야 한다. 시민단체의 대표의 경우 학계 인사 및 전문가보다 지역 현안 사업에 대해 주민의 의견을 더 잘 반영하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그리고 투자심사할 때 서면심사를 지양해야 한다. 역시 의견수렴 과정이 매우 중요하기 때문이다. 또한 시민들과 연관해 중요한 사업에 대해서는 인터넷 등을 통해 시민의 찬반의견을 묻는 방안을 활용해야 한다.

둘째, 중기재정계획은 향후 3년에 걸쳐 세입의 추이를 분석하고 이에 기초하여 지출할 사업의 list를 작성하는 절차이다. 따라서 시민의 의견이 반영되는 것이 필수적이다. 따라서 본 계획도 형식적인 문서행정이 되지 않으려면 이 단계에서 시민의 의견을 수렴하는 장치의 개발이 필요하다.

셋째, 기금도 현재 기금운영계획서를 의회에 보고하는 것으로 그치고 있으며 예산처럼 심의되지 못하고 있다. 2001년에 국회법을 개정하여 중앙정부의 경우 기금도 예산처럼 심의를 하도록 개정하였다. 마찬가지로 지방정부기금도 의회의 심의 대상으로 하여야 할 것이며, 특히 개별 기금이 가지고 있는 기금운영심의위원회의 구성에서 시민의 참여가 보장되어야 할 것이다.

2) 주민 의견 수렴의 제도화

예산편성과 관련된 주민의 의견을 수렴하는 장치로서는 재정수요 조사, 특정 지역사업에 대한 의견조사, 상시적 주민의견 반영 코너 마련 등이 있다.

먼저 재정수요 파악을 위한 설문조사를 의무화할 필요가 있다. 즉, 재정수요를 파악하기 위한 설문조사를 정기적(매년 또는 매2년)으로 실시하는 것을 의무화하도록 법제화하는 것이다. 경기도에서 1997년 이후 매년 “경기도민 생활수준 및 의식 구조 조사”를 하고 있는 것은 다른 자치단체에 확산시켜야 할 사례라고 볼 수 있다.⁷⁾

7) 미국의 인디애나폴리스 정부의 사이트(<http://www.indygov.org>)에서는 virtual mayor라는 항목에서 주민이 원하는 공공서비스의 우선순위를 반영하도록 하고 있고, 이를 for the people by the computer라고 하여 Times에서 우수 사이트로 소개하고 있다.

그리고 주요 지역사업에 대한 주민투표제를 도입할 필요가 있다. 예산이 수반되는 주요 지역사업에 대해 시민들의 찬반 의견을 묻는 주민투표를 활성화해야 한다. 특히 인터넷을 통한 주민투표 방법을 개발하여 활용하는 것도 좋은 방법이다.

또한 각 자치단체의 홈페이지에 예산관련 주민의견 코너를 의무적으로 설치하도록 하는 것도 필요하다. 중앙정부에서 시행하고 있는 인터넷상의 ‘나라살림 대화방’과 같이 주민들의 예산과 관련된 의견을 상시적으로 수렴할 수 있도록 하는 것이다.

3) 예산공청회의 도입

예산편성시 예산공청회 개최를 제도화할 필요가 있다. 미국의 경우 집행기관 내에서의 공청회와 의회에서의 공청회가 있는데 후자의 경우가 시민들이 참여한 가운데 더 활발하게 진행되는 경향이 있다. 그러나 우리나라는 집행부의 예산편성단계에서 시민이 참여하는 가운데 예산공청회를 개최하는 것이 바람직할 것이다. 현재 경기도에서는 예산편성단계에서 예산과 관련된 정책토론회를 개최하고 있는데 이를 예산공청회로 발전시킬 필요가 있다.

4) 예산집행과정에서의 주민의 권리 보장

(1) 주민감사청구제도의 개선(법개정)

현재 지방자치법 개정으로 도입된 주민감사청구제도는 청구인의 숫자(50분의 1 범위내에서 조례로 제정)를 너무 높게 책정함으로써 제도의 실효성을 갖지 못하고 있다. 주민감사청구는 내부고발자에 의해 청구될 가능성이 많으므로 일본처럼 주민 1인도 청구가능하게 하고, 시민단체도 청구가능하도록 개편되어야 한다.

그리고 감사기관도 상급기관이 할 것이 아니라 독립적인 제3의 기관이 할 수 있어야 한다. 감사원에 의해 감사하게 하거나 일본과 같이 주민감사위원회를 설치하는 방향으로 개편되어야 한다.

(2) 납세자 소송제도의 도입(법제정)

지방재정의 방만한 운영과 낭비를 방지하기 위한 제도로서 가장 중요한 것은 선

진국에서 운용중인 납세자 소송제도를 도입하는 것이다. 납세자인 시민이 직접 예산의 불법집행 및 낭비에 대해 환수 및 취소할 수 있는 소송을 법원에 제기할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 이것이 곧 재정민주주의의 토대가 된다. 미국의 False Claims Act와 일본의 주민소송제도는 불법 또는 부정 집행된 정부예산의 환수를 통해 예산절약에 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

5) 재정정보 공개 활성화

이상에서 논의한 모든 방안에 있어서 정보공개가 전제되어야 한다. 정보의 공개 없이는 어떠한 방안도 실효성을 가질 수 없다. IMF는 1998년에 “재정투명성에 관한 좋은 관행규범”을 제시하였고, 그 주요한 원리로 ① 공공부문과 민간부문의 영역 구분, ② 주민에게 시의적절한 양질의 재정정보제공, ③ 예산과정 전반에 대한 공개, 그리고 ④ 재정정보에 대한 외부(독립기관, 시민 등)의 감시 검증을 제시하였다.⁸⁾

특히 정보공개를 통한 재정 투명성의 제고는 크게는 “신뢰받는 정부”, 또는 “작지만 효율적인 정부”의 구축과 대외 신인도 향상에 기여하며, 작게는 예산절감, 국민(주민) 부담의 감소 등에 기여하게 될 뿐만 아니라 부정부패를 방지하는 데에도 크게 기여할 수 있다고 판단된다.

그러나 유감스럽게도 아작도 우리나라의 적지 않은 지방자치단체들은 각가지 이유로 행정 및 재정정보 공개를 꺼리고 있어 재정의 투명성이 낮은 상태이며, 지방재정과 관련된 정보공개는 지방재정법상의 정보공개조항에도 불구하고 아직은 체계적으로 실천되지 못하고 있는 경향이 있다.⁹⁾

따라서 정보공개를 확대 강화하기 위하여서는, 첫째, 정보공개에관한법률 제 5242호 제4조 제2항의 “지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 법령의 범위안에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다”라는 선택적 조항을 “지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 법령의 범위안에서 정보공개에 관한 조례 또는 규칙을 정하여야 한

8) Tanzi, Vito, "The Role of the IMF in Promoting Fiscal Transparency", Paper Presented to The Korea / OECD Forum on Public Sector Reform, 2000.

9) 임성일, “지방재정의 투명성 제고 방안”, 「감사」, 통권 제67호, 40-48쪽, 2000.

다”로 공공기관이 보유·관리하는 정보는 일정 범위 이상을 반드시 공개하도록 강제 규정으로 법을 바꾸어 강화시켜야 한다.

둘째, 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령 제12조 3항의 정보공개심의회의 “심의회는 위원장 1인을 포함하여 7인 이내의 위원으로 구성한다.”로 되어 있으며, “필요한 경우 외부전문가를 위촉할 수 있다”라고 되어 있어 위원회 위원 구성시 모두 자치단체의 공무원으로 구성할 수 있어 투명성과 객관성 그리고 공정성을 해칠 수 있다. 따라서 정보공개위원회의 공정성과 객관성 그리고 투명성을 위하여 외부의 시민들의 참여가 1/2 이상이 되도록 관련규정을 개정할 필요가 있다.

셋째, 정보공개 범위법적으로 명시화함이 바람직하다. 즉, 당해연도 업무계획과 예산·결산 및 기금 운영 정보, 투자기관·출연기관의 예산 및 결산 자료, 단체장 및 부단체장 실·국·본부장과 4급이상 공무원이 장인 부서 및 기관의 업무추진비 사용내역, 중장기 종합계획 및 부문별 중기 또는 장기계획과 중요한 기본계획, 일정규모이상의 공사 및 일정규모 이상의 물품구매·용역발주 계약서 등에 관한 정보를 의무적으로 공개하도록 하는 규정이 필요하다.

그리고 명시화되지 않은 정보공개 요구에 대하여는 심의위원의 1/2 이상이 시민으로 구성된 정보공개심의회에서 결정하도록 하는 법적 규정이 필요하다.

예를 들어 최근 서울시에서는 「행정정보공개조례」를 제정·공포하면서 우리나라에서는 최초로 기본적인 시정운영 관련사항을 시민의 공개 청구가 없더라도 반드시 공개하도록 하는 「공표제도」를 도입함으로써 공개행정과 투명행정 의지를 강하게 보이고 있어 기대되는바 크다.

6) 부대적인 장치의 개발

시민의 참여를 보장하기 위한 직접적인 장치 이외에 간접적인 장치의 개발도 필요하다.

(1) 성과주의 예산제도의 도입

지금과 같은 품목별 예산구조로는 예산을 집행하는 회계담당 공무원 이외에는 별로 효용이 되는 정보를 제공하지 못하고 있다. 예산서 자체가 사업을 설명하는 사업

보고서가 되어야 하고, 이것이 발전하여 성과주의 예산서가 되어야 한다. 지방자치단체 차원에서 성과주의 예산제도를 도입하기 위한 정책적 방안이 마련되어야 한다. 성과주의 예산제도의 도입은 사실상 복식부기나 발생주의 회계제도의 도입보다도 훨씬 시급한 문제이다.

<표 9> 품목별 예산구조와 성과주의 예산 구조의 비교

품목별 예산구조	성과주의 예산 구조의 예		
	전 략	프로그램	품목별 지출
1. 인건비 주민과의 대화 일일도지사 운용 주민신문고 운영	주민참여 활성화	주민과의 대화	인 건 비 물 건 비 자본지출비
2. 물건비 주민과의 대화 일일도지사 운용 주민신문고 운영		일일도지사 운영	인 건 비 물 건 비 자본지출비
3. 자본지출비 주민과의 대화 일일도지사 운용 주민신문고 운영		주민신문고 운영	인 건 비 물 건 비 자본지출비
합 계	합 계		

(2) 정책평가 기능의 강화

우리 나라 예산은 ‘일년 벌어 일년 먹소 산다’는 정신이 지배적이다. 올해 들어온 재원을 집행하고 나면 내년에 또 재원이 들어오기 때문이다. 그러다 보니 자금 집행이 낭비성의 자금에 대한 통제가 되지 못한다.

향후 사업 집행에 대한 효과를 평가하는 기능이 제고되어야 한다. 특히 이러한

정신이 결산과정에서 구현되어야 한다. 현재 우리 나라 결산 절차는 계수 확인의 적법성 검사에 집착하고 있다. 물론 자료 자체가 정비되어 있지 못하기 때문이기도 하다. 향후 결산 자료의 제출시에는 성과보고서가 첨부되고 이러한 과정에서 사업에 대한 정책 평가 기능이 강화되어야 한다.

(3) 감사관실의 개혁

정부의 위법과 부당성을 견제하는 중요한 기구로 감사관실이 있다. 그러나 현재 감사관실은 행정내부 통제 장치로 기능하기에는 몇가지 한계가 있다.

첫째, 순환보직제로 운영되고 있다. 경실련이 2000년부터 2002년 6월까지 감사관실에서 퇴직 또는 타 부처로 발령된 감사인력의 평균 감사관실 근무연수를 조사한 결과, 중앙정부와 지방정부 모두 50% 이상이 2년 이내에 타부처로 전보 발령되었다. 감사공무원의 전문성을 고려하여 감사담당 공무원의 경우 당해 직위에 임용된 날로부터 2년 이내에 다른 직위로 전보할 수 없게 규정한 공무원 임용령 45조를 지키지 않고 있었다.

둘째, 감사관실 근무 자체가 순환 보직의 한 과정이기 때문에 결국 자신이 근무하는 부서로 갈 것을 고려하여 적극적인 감사가 되지 못하고 있다. 현재 지방정부의 감사관실은 전문성과 독립성을 확보하고 있지 못하다.

셋째, 당해 기관에 대한 감사 없이 하급기관만 감사를 한다. 서울시 및 중앙부처에서는 매년 감사원에서 감사를 하기 때문에 당해 기관에 대한 감사를 하지 않는다고 한다. 그러나 당해 기관에 대한 일상적인 감사가 정착되어야 한다. 물론 이러한 의미의 감사는 성과 감사가 되어야 할 것이다.

감사관실이 시민의 입장에서 제대로 기능을 수행하는 것은 상징적인 의미를 생각하더라도 매우 중요한 의미가 있다. 미국의 경우 감사관(Inspector General)이 의회 소속으로 되어 있어 독립적으로 활동하고 또 이를 통해 의회가 집행부를 통제하는 장치로 활용되기도 한다. 우리의 경우 이러한 제도 변화까지는 가지 못하더라도 감사관실의 개혁에 관한 화두는 제시되어야 한다.

장기적으로 감사관을 외부의 전문가를 임용하는 개방형으로 할 것을 제안한다.

그리고 감사 직렬을 설정하여 전문성과 독립성을 보장할 필요가 있다. 물론 이럴 경우 감사관실은 합법성 위주의 감사가 아니라 성과를 측정하고 이를 평가하는 기능이 강화되어야 할 것이다.

V. 맺음말

예산과정에 시민이 참여하는 것은 주권회복운동이다. 예산과정의 시민참여는 예산을 행정부의 밀폐된 공간과 의회의 화려한 회의실로부터 끌어내 시민이 일상적으로 호흡하는 지역사회의 골목길에 갖다놓는 과정이다. 그래서 예산감시 시민운동은 시민이 예산의 수혜자, 객체에서 주체로 전환되는 과정이다.

권리 위에 잠자는 자는 보호받지 못한다. 소비자 주권은 말로 보호받는 것이 아니라, 행동과 실천에 의해서만 보호받을 수 있다.

문제는 개혁이 달리는 자동차의 바퀴를 갈아 끼우는 작업과 같다는 것이다. 매일 진행되고 있는 현장을 바꾸어야 하기 때문에, 강한 관성력을 이겨나가는 의지 없이는 불가능한 작업이다. 이러한 측면에서 예산에 관한 연구와 운동은 연계되어야 할 필요가 있다.

이제 예산감시 시민운동을 시작하는 의의는 예산개혁을 위한 일관성 있고 지속적인 시민으로 승격시켜 하나의 제도라도 분명히 개선될 수 있도록 꾸준한 노력을 집결하자는 것이다.

종래 우리 나라의 행정은 공권력적 강제작용에 의한 집행이었다. 그리고 비밀리에 몇 사람이 결정하고 그것이 일방적으로 집행된 다음, 문제가 발생하면 뒤늦게 방어하는 수동적 방식이었다. 시민의 참여를 인정하지 않았다.

특히 예산은 정부의 돈을 정부가 임의대로 사용하는 전근대적 국고운용원리에 입각해 있었다. 그리고 각종회계제도도 정보화시대에 적합한 원리가 원용되지 못하고 있다. 이제 조직개편과 정부개혁은 예산개혁의 정신으로 마무리되어야 한다. 그리고 이를 강제하기 위한 시민의 체계적인 감시운동이 필요한 시기이다.

이런 측면에서 예산감시 시민운동은 시민주권의 회복운동이며, 이를 통한 예산개혁은 무혈혁명의 정신을 필요로 한다.

참 고 문 헌

- 나라정책자료실 엮음. (1992). 「정치개혁 시민운동론」. 서울: 백산서당
- 박상필. (1999). 시민단체와 정부의 관계 유형과 지원체제. 「한국행정학보」. 33(1) ; 261-278
- 송호근. (1998). 신사회운동 참여자 분석. 「한국사회과학」. 서울대학교 사회과학연구원. 20(3)
- 신광영. (1999). 비정부조직과 국가정책. 「한국행정연구」. 한국행정연구원 8(1); 29- 43
- 유재현. (1998). 시민운동과 커뮤니티. 「자치행정」. 제121호; 22-28
- 윤영진. (1998). '재정민주주의와 시민의 예산통제: 외국의 시민단체를 중심으로. 강신택 교수 정년 기념논문집. 「한국의 재정과 재무행정」. 서울: 박영사; 92-115
- 이원희. (1999). 우리의 세금, 어떻게 지킬 것인가? ; 예산감시시민운동의 방법과 대상. 1999년도 서울행정학회 추계학술대회 논문
- 임승빈. (1999). 「행정과 NGO 간의 네트워크 구축에 관한 연구」. 한국행정연구원
- 한겨레 21. (1999). 내 세금을 질질 흘리지 말라. 1999. 11.25; 19-26
- 함께하는 시민행동 엮음. (1999). 「세계의 시민단체」. 흥익미디어 CNC
- Barber, B. (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. University of California Press
- Beckman, B. (1993). The Liberation of Civil Society: Neo-Liberal Ideology and

- Political Theory. Review of Political Economy. no. 58; 20-33
- Etzioni, A. (1996). The Community of Communiyies. The Washington Quarterly. 19(3); 127-148
- Field, A. Belden. (1988). In Defense of Political Economy and System Analysis: A Critique of Prevailing Theoretical Approach to the New Social Movement C. Nelson and L. Grossberg eds. Marxism and the Interpretation of Culture. MacMillan Education. 김영순 역. (1991). 신사회운동론의 여러 경향과 비판. 「사회와 사상」. 26; 103-129
- Giddens, A. (1998). The Third Way. 한상진. 박찬욱 옮김. 「제3의 길」. 서울: 생각의 나무
- Smith, G. E and Carole A. Huntsmasn. (1997). Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective. Public Administration Review. 57(4); 309-318
- Slater, D. (1991). New social Movements and Old Political Questions: Rethinking State-society Relations in Latin American Development. International Journal of Political Econmy. 신상숙 역. 제3세계의 신사회운동. 「사회와 사상」. 26; 155-187
- Wilde, L. (1990). Class Analysis and the Politics of New Social Movement. Capital and Class. no. 42. 구갑우 역. (1991). 신사회운동과 계급정치. 「사회와 사상」. 26; 130-154

<부록> 경실련 설문조사 시 제시된 예산 관련 참여의 활성화를 위한 노력

유 형	구체적 의견
집행부의 의식전환	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 집행부의 의식전환(예산편성에 대한 주민참여 필요성을 인식해야함) ▷ 집행부의 시민참여기회부여에 적극적인 자세 필요 ▷ 의회, 집행부의 의식 전환 ▷ 예산안을 놓고 시민단체가 자체적으로 분석하여 인터넷에 공개하고, 언론 보도를 통해서 소극적인 형태의 예산관련 참여가 이루어지고 있기는 하지만 그와 병행하여 자치단체장의 의식변화와 적극적인 시민단체의 요구로 민관이 함께 하는 예산참여가 이루어져야 할 것임 ▷ 전체예산의 일정비율에 대해 공익적 사업에 대한 의견수렴 ▷ 예산편성과 관련하여 주민과 공청회 및 간담회 실시 ▷ 예산편성과 관련한 정보공개 활성화 ▷ 정보공개 및 공유창구마련 ▷ 행정부와 시의회의 적극적인 역할이 필요 ▷ 공무원과 의회의 인식 전환 ▷ 예산논의 과정까지의 정보공개
시민단체 및 주민의 전문성장화	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 시민단체의 전문성장화 ▷ 주민들의 예산참여의 중요성 인식 ▷ 다양한 NGO활동의 시민단체가 활성화되어야하며, 경제에 대한 전문가를 영입하여야 하고 자문기구를 두어 대응할 수 있도록 하여야 할 것임 ▷ 공청회를 통한 집행부와 의회 그리고 시민들의 전향적 참여유도 ▷ 전문가 집단(회계사, 변호사, 교수)등 시정모니터 활성화 ▷ 2003년 중 예산편성토론회 추진-조례화/예산안분석 및 의견서 발표/시민 사업단 구성 계획/예산내용에 대한 대시민 선전작업계획 ▷ 시민단체와 지역언론의 적극적인 문제제기- 구미경실련의 첫 평가작업에 대한 지역언론의 반응이 좋았음 ▷ 시민단체의 예산관련 능력배양을 위한 프로그램개발 ▷ 시민단체의 적극적인 시민참여장치를 위한 제안과 의회감시를 통한 압박 ▷ 시민단체의 집행부 및 의회 감시활동을 강화하고 집행부의 예산관련 심의 위원회에 중립적 인사가 참여할 수 있도록 지역여론을 확산시키며 예산집행의 세부내역을 검토하여 시민들에게 홍보함

<p>시민단체 및 주민의 전문성장화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷시민사회의 지속적인 예산감시활동 전개/00지역 예산안을 직접 작성하여 집행부와 의회에 제시하는 활동 ▷시민운동 활성화 ▷시민운동의 예산관련 활동의 활성화 ▷예산에 대한 교육/교육을 통한 예산에 대한 관심유발과 참여유도 ▷ 일상적인 예산감시운동전개 ▷주민교육 및 홍보 ▷시민참여예산을 편성하고 요구하는 등 지속적인 훈련과정이 필요함(할 수 있는 영역별로) ▷집행부 중심의 예산편성 및 집행으로 인한 비효율 낭비 등을 널리 여론화 하고 주민을 비롯한 전문가들의 참여를 통한 예산 편성 및 집행의 효율을 기할 수 있다는 것을 주민들이 인식하도록 하여야 함 ▷시민단체의 적극적인 감시 ▷지방정부가 주최하는 예산편성 토론회의 기획부터 시민단체들이 관여해야 한다(지난해 활동으로 성과를 내었음) ▷시민단체들의 통합적인 대응 구조를 조직하는 것이 필요하다(각 분야별 단체들의 전문성 향상의 계기를 만들어야함) ▷예산편성과정에서의 개입의 결과를 다음해 결산검사로 이어가는 운동이 뒤따라야 한다(올해는 지난해 구성된 시민단체 연대기구를 통해) ▷정기적인 워크숍 등 과정마다 사업을 이해하고 의견을 수렴하는 노력 필요
<p>사업별 예산서작성</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷집행부는 예산공개를 총액단위로 발표하지 말고 사업별로 세분화시켜 발표해야 주민들이 알기 쉬워 ▷예산에 대한 시민관심 높이기, 예산에 대한 이해를 쉽게 할 수 있는 방안 모색, 일반인들에게 투명하게 공개되고 그것을 바탕으로 예산에 참여해야 할 필요성 홍보해 내야 할 것이다
<p>예산과정 참여의 법제화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷단순히 예산편성 과정에서 공청회나 일회적인 회의 참여로는 실제적인 예산편성과정의 참여로는 보긴 어렵다. 이미 정해진 집행부의 사업 자체를 돌려놓긴 어렵기 때문이다. 집행부의 주요사업이 5개년 계획등 장기적인 차원에서 이루어지기 때문에 보다 초보적인 계획수립단계에서 참여가 되지 않는 한 당해년도 예산편성에 참여한다는 것은 극히 표면적이다. ▷기금결정 및 집행 그리고 시정책의 계획단계에 참여할 수 있는 제도적 장치 마련

<p>예산과정 참여의 법제화</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 집행부와 의회의 사전 의견수렴을 관례화 하는 압력 필요 ▷ 예산관련 정보의 공개를 제도화-예산심사과정에 대한 공개 실시 필요 ▷ 예산참여제도화(조례, 규칙, 규정등) ▷ 예산편성과정에서부터 시민의 대표 및 시민단체가 참여할 수 있는 제도적 장치 마련 ▷ 예산편성과정의 주민참여보장/시민공청회 제도의 도입과 시민이 설정한 성과를 달성하기 위한 예산편성/재정투융자심사제도개선/복식부기의 도입 등이 개선되어야함 ▷ 주민참여를 위한 제도적 정착이 최우선 ▷ 중기재정계획과 투융자심사과정에 민간위원, 시민단체의 참여가 필수적임(정보의 획득과 분석이 필요함) ▷ 예산과 관련된 교육과 모니터를 통해 예산의 중요성과 예산편성-심의-집행-결산과정에 시민이 직접 참여할 수 있도록 해야함(편성시:시민참여 예산편성과 요구, 심의시:예산분석과 예산심의하는 의원들 모니터, 집행시:예산이 적절하게 쓰이고 있는가에 대한 행정감시, 결산시:결산감사에 참여) ▷ 예산감시 및 참여조례 필요 ▷ 현재 포항시의 경우 시민단체의 예산분석 발표 및 요구에 대해 형식적으로 일관하고 있으며, 예산에 대한 시민들의 접근을 두려워하는 분위기이기 때문에 참여예산에 대한 제도적 장치로 강제하지 않으면 실질적 효과는 부정적임 ▷ 예산감시 및 참여조례 필요 ▷ 현재 포항시의 경우 시민단체의 예산분석 발표 및 요구에 대해 형식적으로 일관하고 있으며, 예산에 대한 시민들의 접근을 두려워하는 분위기이기 때문에 참여예산에 대한 제도적 장치로 강제하지 않으면 실질적 효과는 부정적임 ▷ 부분별단체가 각부서와 예산과 사업에 대한 참여가 보장되어야 한다
-----------------------------	---

기타	<ul style="list-style-type: none"> ▷ 만일 예산편성단계에서부터 일반인이 참여한다면 예산편성담당 공무원의 자율성이 떨어지고 능률이 저하될 것이며 영향력이 큰 집단이나 개인이 보이지 않는 손을 이용하여 예산을 기형적으로 편성할 가능성이 있어 역기능이 우려됨/ 예산편성은 전문가에게 맡기고 평가는 의회의 예산안 심사를 통한 견제와 조정제도를 활용하고 주민들의 의견은 부분적인 사업에 국한하여 수렴토록 하는 것이 좋다 ▷ 예산계획수립, 집행부서와의 교류, 실무부서와의 교류가 필요 ▷ 공무원과 의원, 시민단체간 대화모임 활성화 ▷ 의회와의 협력체계를 구축하여 실질적인 결과가 나올 수 있도록 해야 한다(올해 처음으로 의회와의 간담회를 개최하였음)
----	---

2003 지방재정 세미나

제2주제 논문

지방분권화 시대
지방재정의 자율성 및 책임성 강화 방안

염 명 배
(충남대학교 경제학과)

지방재정의 자율성 및 책임성 강화 방안

I. 머리말

1. 문제의 제기

2003년은 우리나라 지방자치에 있어서 커다란 전기(轉機)를 이루는 중요한 해로 기록될만하다. 2월 말 출범한 신정부(참여정부)가 지방화에 역점을 두고 「지방분권과 국가균형발전」을 12대 국정과제중의 하나로 삼아 지역분권/분산을 적극 추진하겠다는 의욕적인 정책의지를 천명하였기 때문이다.

1991년 지방의원 직선으로 지방자치체가 30년만에 부활한 후 1995년 단체장 직선으로 형식은 갖추었으나 사실상 지방자치체가 제대로 실시되어 왔다고 보기는 어려운 현실이다. 이에 신정부는 보다 적극적인 지방화의 추진을 위해 지난 4월 청와대에 대통령 직속 ‘정부혁신지방분권위원회(Presidential Committee on Government Innovation and Decentralization)’와 ‘국가균형발전위원회(Presidential Committee on Balanced National Development)’ 등 전담추진 기구를 설치하고 균형없는 「집권-집중」 발전모델에서 성장과 균형이 병행하는 「분권-분산」 발전모델로 국정지표의 전환을 모색하고 있다.¹⁾

「지방분권」이란 “지방자치단체가 중앙정부의 간섭에서 벗어나서 자주성을 가지

1) 神野直彦(1994)의 정의에 따르면 공공서비스의 공급과 부담에 관해서 중앙정부의 「결정」이 지배적이면 「集權」(centralization), 지방정부의 자주적 결정이 지배적이면 「分權」, 공공서비스의 「집행」에서 중앙정부의 비중이 높으면 「集中」(concentration), 지방정부의 비중이 높으면 「分散」이라는 개념을 사용하고 있다(이재은(2003), p.15에서 재인용).

고 독자적으로 권한(authority)을 행사할 수 있는 상황”을 가리킨다. 그런데 정부의 권한이 정치적인 성격뿐 아니라 경제적인 내용까지 포함하고 있기 때문에 진정한 지방자치를 위해서는 정치분권화(political decentralization)와 동시에 재정분권화(fiscal decentralization)도 병행되어야 한다(염명배(1991)).²⁾ 즉, 지방분권화는 정치적으로는 지역주민의 「직접적 권리행사」를 통한 자유민주주의에 기초하는 한편, 경제적으로는 지역주민의 「수익자부담원리(benefit principle)」라는 자본주의 시장경제원리에 기초한다는 특성을 지닌다. 주민들은 자신의 이해와 직결된 지역 일을 스스로의 선택에 의해서 결정·처리할 수 있는 행정적 권리를 얻는 대신에 자율적 의사결정에 수반되는 비용을 부담해야 하는 경제적 의무를 부담하게 되는 것이다. 따라서 지방자치제가 성공적으로 정착되고 발전하기 위해서는 「정치적·제도적 자립성」(정치적 자치(autonomy))의 보장과 아울러 실질적으로 이를 뒷받침할 수 있는 「재정의 자주성」(경제적 자치(autarky))의 획득 및 유지가 무엇보다도 중요하다고 판단된다.

지방분권화시대의 지방정부는 종래 중앙정부의 대리기관(agent) 역할에서 탈피하여 독자적인 힘으로 지역발전계획을 수립·추진하고 보다 살기 좋은 지역으로 만들고자 타지역과 경쟁하면서 그 결과에 대해서도 스스로 책임을 지게 된다.³⁾ 이러한 점에서 지방분권화시대의 특성은 ‘자율’과 ‘책임’이라고 특징지을 수 있다(염명배(1991, 1995, 2000) 참조).

이에 참여정부의 정부혁신·지방분권위원회(2003. 6. 26)는 지방분권과 국가균

2) 재정분권화란 재정에 관련된 제반 계획수립 및 관리상의 권한과 그에 따른 실질적 자원조달 및 배분에 관한 책임을 지방정부에 이양하는 것으로서 궁극적으로는 각 지방정부로 하여금 가능한 독립적인 자주경제를 달성하도록 함을 목표로 한다. 자주경제체제 하에서 각 지방정부는 지역의 특성과 지역주민의 요구에 따라 공공서비스를 제공하는 한편 이에 필요한 재원을 반대급부적 성격을 띠는 세금이나 사용료를 통해서 조달하게 된다. 이러한 행정운영방식이 이른바 ‘수익자부담원리’에 기초한 것으로서 공공결정단위가 작을수록 수혜자의 편익과 그 대가로서의 재정부담을 직접적으로 연결시켜서 시장경제적인 효율성을 높일 수 있다(염명배(1991)).

3) 이처럼 지방정부의 운영이 기업경영과 유사성(analogy)을 보인다는 점에서 지방화시대를 흔히들 「지방경영시대」라고 부르기도 한다. 기업경영의 관점에서 지방자치를 다루고 있는 문헌으로는 호소카와 모리히로·이와쿠니 데쓰노(1993), 서원교(1995), 설봉식 외(1998), 염명배(1995, 1996, 1999, 2000.5, 2000.6, 2001.6, 2001.12a, 2001.12b), 하야시 요시쓰구(1998) 등이 있다.

형발전 촉진을 위한 재정분권 추진방안의 일환으로 다음 세 가지 정책목표와 7가지 세부과제를 선정하였으며, 이 중에서 지방재정 운영의 자율성 및 책임성을 강화하기 위한 방안으로 예산편성지침 시달제도, 지방채 발행 승인제도 개선 및 지방재정평가제도 개편 계획 등을 발표하였다.

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 지자체의 과세자주권 확대 및 기능조정 ⇒ 자치역량 강화 <ul style="list-style-type: none"> ① 경제활동과 지방세의 연계성 강화 ② 지방세 과세기반 강화를 위한 부동산 관련세 개편 ③ 중앙-지방간 기능 및 재원조정 ② 지방간 균형과 창의의 촉진 ⇒ 지방의 활력 제고 <ul style="list-style-type: none"> ④ 세원의 지역간 격차 완화 ⑤ 지역발전 관련 예산의 확충 및 효율적 사용 ③ 지방재정운영의 자주성 확보 ⇒ 자율재정 실현 <ul style="list-style-type: none"> ⑥ 이전재원의 투명성·효율성 제고 ⑦ <u>지방재정 운영의 자율성·책임성 강화</u> |
|---|

이어서 정부혁신·지방분권위원회는 지난 2003년 7월 4일 참여정부 5년간 자립형 지방화와 선진국가 건설을 위한 지방분권 비전과 종합 청사진을 담은 7대 분야 20개 과제의 「참여정부 지방분권 추진 로드맵 - 분권형 선진국가 건설」 계획을 발표하였다. 이 중에서 특히 ‘중앙정부와 지방정부간의 권한 재분배’ 및 ‘획기적 재정분권’에 최우선 순위를 두기로 했다(청와대 홈페이지 <http://www.cwd.go.kr> 참조).⁴⁾

4) 정부혁신·지방분권위원회가 제시한 지방분권 추진 7대 분야는 ① 중앙-지방간 권한 재분배, ② 획기적 재정분권의 추진, ③ 지방정부의 자치행정역량 강화, ④ 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, ⑤ 지방정부의 책임성 강화, ⑥ 시민사회 활성화, ⑦ 협력적 정부간 관계 정립 등이다. 이 중에서 ② 재정분권 분야의 과제는 ① 지방재정력 확충 및 불균형 완화, ② 지방세정제도 개선, ③ 지방재정의 자율성 강화, ④ 지방재정 운영의 투명성, 건전성 확보 등이며, ⑤ 지방정부의 책임성 강화분야의 과제는 ① 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립, ② 지방정부에 대한 평가제도 개선 등이다.

지방분권과 국가균형발전의 기반 조성

分權과 自律 基調의 定着

- 지방재정력 확충 및 지방재정운영의 자율성 제고
- 지방재정운영의 책임성·건전성 제고
- 자치단체의 자생적인 발전역량 배양 지원

主要業務 推進

- I. 지방분권화 촉진을 위한 지방재정발전 6대과제 추진
 - ① 지방교부세 확충
 - ② 국세의 지방세 이양
 - ③ 사용료·수수료 등 세외수입 확충
 - ④ 지방양여금사업의 균형발전기능 강화
 - ⑤ 국고보조사업의 합리적 개선 요구
 - ⑥ 지방재정의 건전성 강화
- II. 지방공기업 경영개선 지속 추진
- III. 지역경제 활력 및 서민생활 안정 지원
- IV. 지역간 균형발전 등 지역진흥사업 지속 추진

[그림 1] 행정자치부의 주요업무 추진계획

한편 행정자치부(2003. 4)는 [그림 1]에서 보는 바와 같이 「지방분권과 국가 균형발전의 기반조성」을 최종목표(goal)로 하고 「분권과 자율 기초의 정착」을 중간목표(target)로 하는 업무추진계획을 수립하고, 이의 달성을 위하여 ① 지방재정 확충 및 지방재정 운영의 자율성 제고, ② 지방재정 운영의 책임성·건전성 제고, ③ 자치단체의 자생적인 발전역량 배양 지원 등 세 가지 세부 실행목표를 설정하였다. 추진전략으로 지방분권화 촉진을 위한 지방재정발전 6대 과제를 선정하고 지방교부세 확충, 국세의 지방세 이양, 사용료·수수료 등 세외수입 확충, 지방양여금 사업의 균형발전기능 강화, 국고보조사업의 합리적 개선 요구, 지방재정의 건전성 강화 등에 노력할 예정이다.

2. 연구내용

본 연구는 지방분권화시대의 이슈 중에서도 재정분권 문제에 초점을 맞추고자 한다. 자본주의하에서 지방재정의 자주성을 확보하지 않고서는 실질적 지방자치를 확보하기가 어려우며, 그동안 우리나라 지방자치가 파행적 모습을 보여온 이유가 바로 지방재정의 취약성에 기인하는 것이라는 주장(이재은(2003), 황한식(2003))이 설득력을 얻고 있는 상황에서 재정분권은 지방분권의 필수적인 선결요건으로 인식되고 있기 때문이다.

우선 우리나라 재정분권의 현주소를 파악하기 위하여 단체장 선거로 본격적인 지방자치제가 도입된 1995년 이후 지방재정의 현황을 소개하고, 특히 Gini계수 측정법을 이용한 지방재정의 불평등도 추이를 분석할 예정이다. 이를 통하여 재정분권의 가능성 여부를 타진하고 우리나라가 현재 과연 지방재정의 자율성과 책임성을 묻기에 적절한 여건에 있는지를 진단하고자 한다. 이어서 지방분권 과정에서 수반되는 지방재정 운영의 자율성 및 책임성 강화 문제에 관한 현행 논의를 소개하고, 중앙-지방간 재정재원의 재분배 과정을 통하여 자율성과 책임성을 동시에 제고할 수 있는 정책적 대안을 모색하고자 한다.

II. 우리나라 지방재정의 현황

1961년 군사정부에 의해 중단되었던 지방자치제가 1991년 지방의원 직선으로 30년만에 부활된 후 1995년 단체장 직선으로 그 형식을 갖춘지도 어언 10년 가까이 흘렀다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 아직까지 진정한 지방자치제가 도입되었다고 보기는 어려운 현실이다. 그동안 일부 국가사무의 지방이양이 추진되기는 하였으나 중앙정부의 행정권한 이양은 목표의 1%에 머물러 여전히 국가사무가 지방사무의 3배 가량(2002년 기준 총사무 41,603개중에서 국가사무가 73%, 지방사무(국가위임사무 포함)가 27% 차지)을 차지하는 등 중앙집권적 행정구조가 획기적으로 개선되지 않고 있으며, 지방화 시대에 들어서도 수도권 집중현상이 여전히 심화되는⁵⁾ 등 지방자치시대에 역행하는 현상까지 나타나고 있다.

재정적 측면에서 볼 때 1995년 본격적 지방자치제가 도입 이후 지방자치단체의 재정자립도가 오히려 지속적으로 악화되었다는 점(<표 2> 참조)과 지방자치단체의 부채상황이 악화되었다는 점⁶⁾ 등이 위협요인으로 지적된다.

5) 수도권은 총국토면적의 11.8%에 불과하지만 인구의 47% / GRDP의 48% / 금융거래의 70% / 조세수입의 70% / 30대 기업 본사의 88% (100대 기업 본사의 90%) / 제조업체의 57% / 서비스업체의 45% / 벤처기업의 77% / 공공기관의 85% / 4년제 대학의 41% / 의료기관의 46% / 차량의 46%를 차지하는 등 집중현상이 매우 심각한 상황이다. (자료: 건설교통부(2002), 『2002년도 국토이용에 관한 연차보고서』)

6) 누적된 지방채발행 잔액 기준 지방자치단체의 채무 추이를 보면 1993년에는 9.0조원이었던 것이 '95(11.5조)→'96(12.9조)→'97(15.1조)→'98(16.2조)→'99(18.0조)→'00(18.8조)→'01(17.8조)→'02(17.1조)로 2000년까지는 지속적으로 증가해오다 2001년부터 감소세로 돌아섰다. 2003년 기준 지방자치단체의 부채규모는 지방당초예산의 21.9%에 해당한다(* 자료: 동아일보(2000. 10. 2), 매일경제(2000. 10. 2), 행정자치부(2003. 4)).

1. 지방자치시대 이후의 지방재정 추이 및 현황

1) 국세·지방세 비율

우리나라 지방자치단체의 과세자주권(지방세 비중)은 아래 <표 1>에서 보는 바와 같이 1995년 본격적인 지방자치체가 실시된 이후 거의 지속적인 하락세를 보임으로써 1994년에 21.9%였던 지방세의 비중이 2003년에는 20.2%로 오히려 축소되는 등 그동안 중앙-지방간 세원의 '수직적 불공평성(vertical inequality)'이 개선되지 못하였음을 알 수 있다. 조세수입 측면에서는 지방정부가 총조세의 1/5 이하, 국세의 1/4 이하를 차지하고 있으나 재정지출 측면에서는 중앙정부의 이전재원이 증가함으로써 국가 총재정에 대한 지방재정의 비중이 1995년 48.7%에서 2002년에는 51.1%로 중앙정부의 비중을 능가하기에 이르렀으나 2003년 예산기준으로 다시 49%로 하락하였다.

<표 1> 국세·지방세 비율

(단위: %)

연도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002p	2003p
국세	78.8	78.9	79.2	79.8	80.3	81.9	78.2	80.6	79.8
<지출>	<51.3>	<50.5>	<49.6>	<46.9>	<46.5>	<48.8>	<47.0>	<48.9>	<51.0>
지방세	21.2	21.1	20.8	20.2	19.7	18.1	21.8	19.4	20.2
<지출>	<48.7>	<49.5>	<50.4>	<53.1>	<53.5>	<51.2>	<53.0>	<51.1>	<49.0>

* 주: < >는 양여금, 교부금, 보조금을 고려한 배정을 기준임

* 자료: 재정경제부, 『조세개요』(2002), 행정자치부(2003. 4)

그런데 그나마도 2001년부터 지방세 비중이 높아진 이유가 새로운 지방재원이 창출되어서가 아니라 국세였던 교육세중 일부(2001년(3.5조), 2002년(3.3조), 2003년(3.7조))가 지방교육세로 전환포함되었기 때문이라는 것이다. 따라서 실제 지방자치단체의 기용재원이 늘어난 것은 아니며, 지방교육세 부분을 제외할 경우 지방세 비중은 2001년(18.9%), 2002년(16.8%), 2003년(17.7%)로 감소한다.

2003년 당초예산 총재정사용액(지출) 기준으로 한 국가(중앙정부)재정규모 대 지방 재정규모의 비율은 51 : 49라고 하지만 사실상 지방자치단체가 운영의 자율권을 가지지 못하는 교육예산(13%)을 중앙정부의 소관으로 돌릴 경우에는 중앙 : 지방의 재정비중은 64 : 36(중앙 51 : 교육 13 : 지방 36)으로 지방의 기능은 축소된다.

이상의 논의에서 볼 때 본격적인 지방자치제 부활 이후 지방재정의 확충이 자주 재원보다는 의존재원의 증가를 바탕으로 전개되어 왔음을 알 수 있다.

2) 재정자립도

이처럼 지방세 비중은 감소하는 반면 지방재정의 비중은 증가하는 과정에서 중앙 정부의 보조금의 비중이 커지게 되며, 그 결과 필연적으로 지방자치단체의 재정자립도는 하락할 수밖에 없다. 1995년 이후 재정자립도의 추이를 보면 지방자치제의 도입이 지방자치단체의 자생적 과세기반을 오히려 침식하여 왔음을 발견할 수 있다.

<표 2>에서 보듯이 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 본격적인 지방자치제(광역·기초단체장 선거)가 도입되기 이전인 1994년에는 63.9%에 달했으나 이후 거의 지속적인 하락세를 보임으로써 2003년도에는 예산기준 56.2%까지 감소하였다. 즉, 본격적 지방자치제 실시 이후 8년간 재정자립도가 7.3% 포인트(11.5%)나 저하된 것을 발견할 수 있다.

<표 2> 전국평균 재정자립도 추이

연 도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
재정자립도(%)	63.5	62.2	63.0	63.4	59.6	59.4	57.6	54.6	56.2

* 주: 일반회계 당초예산 기준(순계)

* 자료: 행정자치부(2003)

재정자립도만을 가지고 단적으로 말하기는 어렵지만 대체적으로 볼 때 본격적인 지방자치제가 실시된 이후 중앙재정에 대한 지방재정의 '수직적 형평성(vertical equity)'은 오히려 악화되어왔다고 평가할 수 있다. 더구나 1999~2002년 사이에

747건의 중앙정부 사무가 지방으로 이양되었음에도 불구하고 이에 상응한 재원은 따라가지 못함에 따라 지방재정의 가중압박요인으로 작용하고 있다.

2003년 예산기준으로 전국 248개 지방자치단체(광역·기초포함)의 재정자립도 현황을 보면 재정자립도 30% 미만인 지역이 전체의 48%(120개), 50% 미만이 81%(202개)에 해당하는 등 지방재정의 수직적 형평성이 매우 취약함을 알 수 있다.

<표 3> 자치단체 종류별 분포현황 (2003년도 예산 기준)

구 분	전 국		시·도	시	군	자치구
	합계(개)	구성비(%)				
계(단체수)	248	100	16	74	89	69
평균자립도(%)	56.2		82.2/39.4	46.8	18.8	43.2
10% 미만	5	2	0	0	5	0
10~30%	115	46	6	25	76	8
30~50%	82	33	2	21	7	52
50~70%	26	10	3	18	1	4
70~90%	16	6	4	9	0	3
90% 이상	4	2	1	1	0	2

* 자료: 행정자치부(2003)

<표 4> 연도별 재정자립도 추이 (당초예산)

연도별	시도별 평균 (순계규모)	특별·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
1994년	63.9	98.1	46.8	63.6	24.5	53.2
1995년	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996년	62.2	98.0	43.1	53.4	22.5	53.0
1997년	63.0	98.1	42.5	53.3	21.2	51.6
1998년	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999년	59.6	88.1	38.3	52.0	23.4	52.3
2000년	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001년	57.6	84.8	35.2	49.6	21.0	45.0
2002년	54.6	79.8	34.6	47.5	19.1	46.0
2003년	56.2	82.2	39.4	46.8	18.8	43.2

* 자료: 행정자치부

<표 4>에는 본격적인 지방자치제가 도입된 1995년 이후의 자치단체 그룹별 재정자립도의 추이가 나타나있다. 대체적으로 볼 때 전국 평균이나 어느 범주의 지방자치단체를 막론하고 재정자립도가 하락추세를 보여 왔음을 발견할 수 있다.

중앙과 지방간 수직적 형평성뿐 아니라 같은 지방자치단체간 ‘수평적 형평성 (horizontal equity)’에도 많은 문제가 있다. <표 5>에서 보는 바와 같이 재정자립도의 전국평균은 56.2%이지만 같은 광역자치단체라 하더라도 특별시·광역시의 자립도(82.2%)는 도의 자립도(39.4%)를 두 배 이상 초과하고 있으며, 이중에서도 서울은 95.9%(본청 95.1%)인 반면 전남은 20.6%(본청 14.0%)으로 동급 지자체간 격차가 극심하게 나타난다.

<표 5> 시·도단체별 재정자립도 현황 (2003년도 예산 기준)

시도별	시도별 평균 (순계규모)	특별·광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별 평균	56.2	82.2	39.4	46.8	18.8	43.2
서울	95.9	95.1	-	-	-	50.6
부산	74.8	71.6	-	-	39.6	37.1
대구	76.3	74.4	-	-	43.1	37.8
인천	74.4	73.8	-	-	20.2	39.9
광주	62.8	58.1	-	-	-	29.1
대전	73.5	69.3	-	-	-	32.3
울산	71.6	67.5	-	-	57.0	41.9
경기	77.8	-	75.8	69.1	33.7	-
강원	26.2	-	21.7	29.2	17.3	-
충북	31.4	-	25.6	41.4	20.8	-
충남	29.2	-	24.3	29.7	19.4	-
전북	25.6	-	18.0	30.6	14.8	-
전남	20.6	-	14.0	31.0	12.5	-
경북	29.2	-	22.0	33.5	16.3	-
경남	37.1	-	33.4	40.9	15.7	-
제주	36.0	-	33.1	34.3	22.7	-

* 자료: 행정자치부(2003)

기초자치단체의 경우에도 시(46.8%), 군(18.8%), 자치구(43.2%)간의 격차가 크게 벌어져 있고 아래 <표6>에서 보는 바와 같이 자치단체 유형별 자립도 최고지역과 최저지역간의 격차도 최대 7~8배에 이르는 심각한 상태를 보이고 있다.

<표 6> 단체종류별 최고·최저 (2003년도 예산 기준)

구 분	특별시	광역시	시·도	시	군	자치구
평 균	95.1	70.2	39.4	46.8	18.8	43.2
최 고 (단체명)	95.1 서울본청	74.4 대구본청	75.8 경기도본청	95.8 경기과천시	57.0 울산울주군	92.6 서울중구
최 저 (단체명)		58.1 광주본청	14.0 전남본청	13.5 전남나주시	7.2 전남신안군	20.4 광주남구

* 자료: 행정자치부(2003)

지난 8년간 재정자립도 최고지역과 최저지역간의 격차는 1995년 90.2% 포인트에서 2003년 88.6% 포인트로 대체적인 하향추세를 보이고 있기는 하지만 여전히 그 절대적 격차는 90% 포인트를 전후하는 높은 수준에 머물러 있다.

<표 7> 연도별 지방자치단체 재정자립도 격차 (1995~2003년도)

(단위: %)

구 분	전국평균 재정자립도	자치단체 재정자립도		자립도 격차 (최고-최저)
		전국최고	전국최저	
1995	63.5	98.7(서초)	8.5(산청)	90.2
1996	62.2	98.0(서울)	8.0(봉화)	90.0
1997	63.0	98.1(서울)	7.4(영양)	90.7
1998	63.4	98.5(서울)	6.5(영양)	92.0
1999	59.6	97.1(과천)	8.6(영양)	88.5
2000	59.4	95.2(과천)	9.2(영양)	86.0
2001	57.6	96.3(과천)	9.3(장흥)	87.0
2002	54.6	94.8(과천)	9.2(장흥)	85.6
2003	56.2	95.8(과천)	7.2(신안)	88.6

* 자료: 행정자치부

3) 인건비

이처럼 지방자치단체의 자체 재정력이 열악한 연유로 인하여 자체수입으로 해당 지방자치단체의 인건비도 해결하지 못하는 지역이 속출하고 있다. 전국적으로 볼 때 (2003년 예산 기준) 인건비는 평균적으로 지방자치단체의 총예산의 9.9%를 차지하며 자체수입의 20.8%, 지방세의 26.3%를 차지하고 있다. 광역자치단체의 경우 자체수입 혹은 지방세수입 중에서 인건비가 차지하는 비중이 대략 평균 10% 이내이지만, 기초자치단체의 경우 이 비중은 급격히 높아져서 군과 자치구는 인건비가 지방세수입을 평균 $\frac{1}{2} \sim \frac{1}{4}$ 가량 초과하는 현상이 발생하기도 한다.

<표 8> 예산대비 인건비 비중 (2003년도 예산 기준)

(단위: %)

구 분	계	특별시	광역시	도	시	군	자치구
총예산 대 비율	9.9	4.4	6.0	4.3	12.2	12.7	25.1
자체수입 대 비율	20.8	4.6	8.2	9.6	32.0	75.6	59.5
지방세 대 비율	26.3	5.1	9.3	10.6	49.8	-52.7	-25.8

* 주: 특별시·광역시·도는 본청 기준

* 자료: 행정자치부(2003)

그 결과 전국 248개 광역·기초자치단체중에서 지방세 수입만으로 인건비도 감당하지 못하는 지역이 전체의 60%를 전후한다. (기초자치단체만을 대상으로 할 때에는 이 비율은 60%를 훨씬 상회한다) 기초자치단체 중에서 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못하는 지역의 비율이 시의 경우 20%대, 군과 자치구의 경우 80%대에 이르고 있다. 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체의 비율을 연도별 추이로 보면 1995년 56%(135개)에서 2003년 61%(151개)로 상황이 더욱 악화되어 왔는데, 중요한 원인으로서는 특히 자치구의 재정력이 급속히 떨어졌기 때문(54%→84%)으로 해석된다.

<표 9> 지방세로 인건비 미해결 단체 (1995 ~ 2003년)

구 분		계	시도	시	군	자치구
총단체수		241	15	68	102	56
1995년	미해결단체	135	0	19	86	30
	<구성비>	<56%>	<0%>	<28%>	<84%>	<54%>
총단체수		245	15	67	98	65
1996년	미해결단체	141	0	19	82	40
	<구성비>	<58%>	<0%>	<28%>	<84%>	<62%>
총단체수		245	15	72	93	65
1997년	미해결단체	147	0	19	81	47
	<구성비>	<60%>	<0%>	<26%>	<87%>	<72%>
총단체수		250	16	71	94	69
1998년	미해결단체	146	0	18	81	47
	<구성비>	<58%>	<0%>	<25%>	<86%>	<68%>
총단체수		248	16	72	91	69
1999년	미해결단체	144	0	18	77	49
	<구성비>	<58%>	<0%>	<25%>	<85%>	<71%>
2000년	미해결단체	144	0	18	76	50
	<구성비>	<58%>	<0%>	<25%>	<84%>	<72%>
2001년	미해결단체	146	0	18	75	53
	<구성비>	<59%>	<0%>	<25%>	<82%>	<77%>
총단체수		248	16	74	89	69
2002년	미해결단체	146	0	18	72	56
	<구성비>	<59%>	<0%>	<25%>	<81%>	<81%>
2003년	미해결단체	151	0	18	75	58
	<구성비>	<61%>	<0%>	<25%>	<84%>	<84%>

* 자료: 행정자치부

자체수입(지방세 + 세외수입)으로 자체 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체는 1995년 60개(25%)에서 2003년 34개(14%)로 절대적 수준에서는 대폭 감소하긴 하였으나 2000년 이후부터 다시 증가추세로 돌아서고 있으며, 특히 군단위 기초자치단체는 여전히 30%대에 육박하는 높은 수준에 머무르면서 최근에 증가세를

보이고 있다. <표 9>와 <표 10>을 비교하여 볼 때 대부분의 지방자치단체가 지방세의 부족분을 세외수입으로 충당하여 왔음을 알 수 있는데, 이는 지방재정에 가장 핵심적 역할을 해야 할 지방세의 기능을 약화시키는 결과를 초래하기 때문에 바람직하지 못한 것으로 판단된다(염명배(1995)).⁷⁾

<표 10> 자체수입으로 인건비 미해결 단체 (1995~2003년)

구	분	계	시도	시	군	자치구
1995년	미해결단체 <구성비>	60 <25%>	0 <0%>	6 <9%>	53 <52%>	1 <2%>
1996년	미해결단체 <구성비>	50 <20%>	0 <0%>	3 <4%>	46 <47%>	1 <2%>
1997년	미해결단체 <구성비>	49 <20%>	0 <0%>	2 <3%>	47 <51%>	0 <0%>
1998년	미해결단체 <구성비>	38 <15%>	0 <0%>	2 <3%>	35 <37%>	1 <1%>
1999년	미해결단체 <구성비>	33 <13%>	0 <0%>	1 <1%>	31 <34%>	1 <1%>
2000년	미해결단체 <구성비>	28 <11%>	0 <0%>	0 <0%>	28 <31%>	0 <0%>
2001년	미해결단체 <구성비>	29 <12%>	0 <0%>	1 <1%>	27 <30%>	1 <1%>
2002년	미해결단체 <구성비>	32 <13%>	0 <0%>	1 <1%>	29 <33%>	2 <3%>
2003년	미해결단체 <구성비>	34 <14%>	0 <0%>	3 <4%>	30 <34%>	1 <1%>

* 자료: 행정자치부

7) 지방재정수입중에서 사용료 및 수수료, 공공서비스요금, 공영사업수익 등은 서비스 혹은 사업의 본연적 공공성으로 인하여 비용 이상으로 충분한 수입을 기대하기 어려우며 수입규모 역시 안정적이지 못하다. 지방채나 차입은 원리금부담이 발생한다는 점에서 용이한 방안은 아니다. 복권발행은 행정적 편의성이 있고 자발적이라는 점에서 편리하지만 사행심을 조장하고 소득분배에 역진적이라는 점에서 추천할 만한 방안이 못된다. 지방세는 조세저항을 야기하기는 하지만 재원조달에 있어서 매우 안정적이며 경제정의에도 부합된다(자율성·건전성·책임성)는 점에서 가장 중추적인 역할을 해야 할 세입원이라고 생각한다.

2. 지방재정의 불평등도 측정

이상의 지방재정 현황 및 동향으로부터 우리나라 지방재정이 현재 심각한 수준의 수직적·수평적 불평등 상태에 놓여있을 뿐 아니라, 본격적인 지방자치제 실시 이후 불평등 정도가 오히려 심화되는 경향을 보이고 있음을 발견할 수 있다. 이제 1995년 이후 우리나라 지방재정의 불평등도가 어떻게 변화되어 왔는지를 계량적 방법으로 측정해보기로 하자.

1) 분석틀 및 가정

본격적인 지방자치제가 도입된 1995년 이후 최근(자료구득이 가능한 2001년)까지 우리나라 지방자치단체간 재정력과 경제력의 불평등도 추이를 분석하고자 한다. 현재 가장 많이 거론되고 있는 불평등도지수로는 ‘지니계수(Gini coefficient)’, ‘10분위분배율(deciles distribution ratio)’⁸⁾, ‘앳킨슨지수(Atkinson index)’⁹⁾ 등이 있는데, 이 중에서 Gini계수가 가장 일반적으로 사용되는 불평등지수로 인식되고 있다.¹⁰⁾ 따라서 본 연구에서는 「Gini계수」 추정방식을 이용하여 지역간 재정불평등도를 측정하는 시도를 행하고자 한다.

분석과정에서는 자치단체내의 모든 주민이 동일한 재정·경제상황에 처해있다(즉, 각지역내에서는 1인당 값으로 균등하게 분포되어 있다(uniform distribution))고 가정한다.¹¹⁾ 수평축은 인구누적비, 수직축은 재정·경제 항목의 누적비로 두고, 항목별 1인당 값이 가장 낮은 지역에서부터 점차 높은 지역순으로 해당 자치

8) 하위 40%에 속하는 집단의 소득점유비율을 상위 20%에 속하는 집단의 소득점유비율로 나눈 값. 십분위분배율 값이 클수록 평등한 소득분배를 의미한다.

9) 실제소득의 평균값을 (현재 분배상태와 동일한 수준의 사회후생을 달성하는) 균등분배대등소득(equally distributed equivalent income)값으로 나눈 비율을 1에서 뺀 수치. 이 지수는 0에서 1까지의 값을 가지며, 0에 가까울수록 분배가 평등하고, 1에 가까울수록 불평등해진다.

10) 이밖에도 불평등도를 측정하는 지수로는 상대적 최대범위(relative maximum range), 상대적 평균편차(relative mean deviation), 분산(variance), 변이계수(coefficient of variation), 가중변이계수(coefficient of weighted variation), 자연대수의 분산(variance of logarithms), Dalton's Index, Theil's Index, Bourguignon's Index(L지수) 등이 있다(정중필(1998), p.50).

11) 즉, 각 지역의 1인당 평균치를 기준으로 한 완전한 mean preserving spread를 가정하고 있다.

단체의 인구비율에 따라 재정·경제변수를 누적합산(총누적비율 = 1)함으로써 Lorenz 곡선을 도출하고, 이로부터 Gini계수를 추정하였다.¹²⁾

2) 데이터

본 연구의 분석에 이용된 데이터는 지방재정 관련 자료로는 1995~2001년간 7년에 걸친 지방자치단체별 1인당 일반회계 세출예산, 지방세수입, 세외수입, 지방채 수입 및 1인당 GRDP(지역내총생산), 재정자립도이며, 국세관련 자료로는 1995~2001년간 소득세·법인세·부가가치세 징수액이다. 세출·지방세·세외수입 등 지방재정 자료는 행정자치부(『지방재정연감』 각년도), 재정자립도는 통계청(『지역통계연보』 각년도), 전국 GRDP는 통계청(『2000년도 시도별 지역내총생산 및 지출』, 2002. 6), 대전 GRDP는 대전광역시(『2000년 자치구별 지역내총생산』, 2002. 12), 재정자립도는 통계청(『지역통계연보』 각년도) 자료를 이용하였으며, 국세통계는 국세청(『국세통계연보』, 각년도)의 자료를, 그리고 연도별 인구는 통계청 DB (<http://kosis.nso.go.kr>) 데이터를 각각 이용하였다.

3) 분석결과

(1) 광역자치단체의 재정 지니계수

1995~2001년간 16개 광역자치단체(울산은 1997년부터 별도산정)를 대상으로 주민 1인당 세출예산, 지방세, 세외수입, 자체수입(지방세+세외수입), 지방채 및 재정자립도에 대한 Gini계수(지역간 불평등도) 산정결과가 <표 11>에 요약되어 있다. 분석결과를 보면 1인당 세출예산과 지방세, 자체수입은 Gini계수 0.1~0.2 수

12) 본 연구의 분석시각은 현재의 인구분포 상태는 주어진 것으로 그대로 인정하고 인구 1인당 재정·경제변수의 지역간 불평등성을 측정하고자 시도한 것이다. 물론 현재 거론되고 있는 수도권집중이나 지역불균형개발 문제 등 경제·사회적 불평등 문제의 대부분은 인구집중이 그 근본원인이라고 할 수 있다. 사람이 몰리는 곳에 자원과 시설, 제도 등이 집중하는 것은 당연하다. 따라서 인구분산 문제를 거론하지 않고 수평적 형평성을 논할 수는 없다. 그러나 본 연구의 목적이 인구집중과 분산 문제까지는 다루고자 하는 것이 아니라 재정재원의 재분배에 있기 때문에 인구재분배 문제는 논외로 하고자 한다. 만일 지역간 재정·경제력의 불평등에 인구분포의 불평등 문제까지 감안한다면 지역간 불평등성은 더욱 확대될 것으로 예측된다.

준의 비교적 고른 분포를 보인 반면 지방채나 재정자립도는 0.3 이상의 상대적으로 심한 불평등도를 나타내고 있다.

Gini계수의 추이를 보면 지난 6년 동안 세외수입을 제외한 나머지 부문 재정지표의 불평등도는 확대되어 왔음을 발견할 수 있다. 세입측면에서 볼 때 지방세는 Gini계수가 36.4%, 자체수입은 37.9%, 지방채는 87.3% 증가함으로써 1인당 지방세 및 자체수입, 지방채의 지역간 불평등이 심화되어 왔다. 뿐만 아니라 중앙정부의 이전지출까지 감안한 1인당 세출의 불평등도가 세입의 불평등도보다도 크고 그나마도 지난 6년 동안 불평등도가 6.5%나 확대되는 등 중앙정부의 이전지출정책(지방재정조정제도)이 결과적으로 오히려 지역간 재정격차를 확대시키는 역할을 하였음을 알 수 있다. 이처럼 세입이나 세출면에서 공히 광역자치단체간 재정 불평등은 악화되어 왔다. 그 결과 재정자립도의 불평등성도 1.3% 정도 증대되었다.

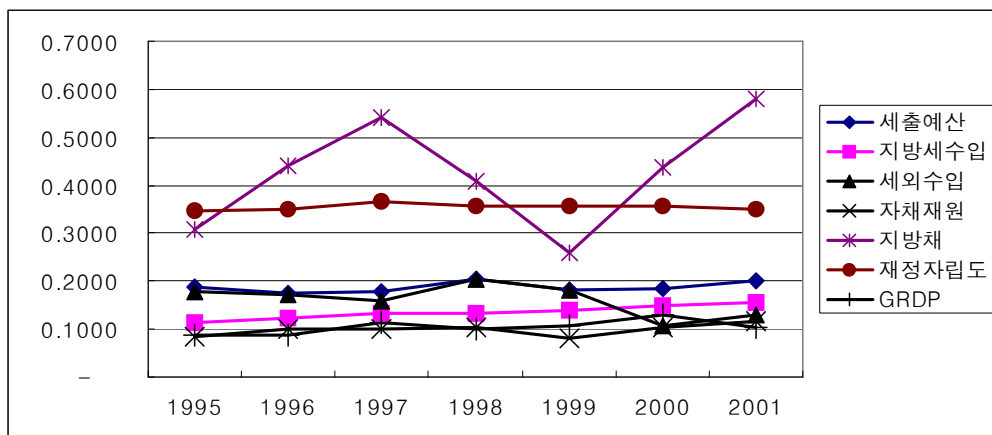
광역자치단체의 1인당 지역내총생산(GRDP)은 재정 불평등 정도에 비해서 Gini계수 0.1을 전후하는 비교적 낮은 값을 보이고 있기는 하지만 이 기간동안에 불평등도가 20.3% 상승함으로써 동태적으로는 지방재정의 불평등화와 같은 방향으로 진행되고 있음을 알 수 있다.¹³⁾ 그리고 지역별 GRDP의 불평등도보다 지방세의 불평등도가 더 크다는 것은 지방세가 지역생산과 유기적인 관계에 놓여있지 못하다는 사실을 반증하는 것이라고 평가할 수 있겠다.

13) GRDP의 불평등도(Gini계수)에 대한 지방세 수입의 불평등도 비율은 평균 1.3에 해당하고 자체수입의 불평등도 비율은 평균 0.96에 해당함으로써 GRDP와 지방세 수입, 그리고 자체재원의 불평등도가 유사한 관계를 가지면서 변화하고 있음을 발견할 수 있다.

<표 11> 광역자치단체의 연도별 지방재정 지니계수 추이

	세출예산	지방세	세외수입	자체수입	지방채	재정자립도	GRDP
1995	0.1890	0.1139	0.1788	0.0839	0.3090	0.3464	0.0874
1996	0.1755	0.1219	0.1730	0.1018	0.4398	0.3516	0.0886
1997	0.1789	0.1319	0.1604	0.1020	0.5397	0.3647	0.1137
1998	0.2044	0.1326	0.2040	0.1042	0.4079	0.3571	0.1002
1999	0.1806	0.1407	0.1801	0.0814	0.2578	0.3574	0.1082
2000	0.1862	0.1497	0.1065	0.1039	0.4387	0.3578	0.1303
2001	0.2013	0.1554	0.1292	0.1157	0.5788	0.3508	0.1051
변화율	6.5%	36.4%	-27.7%	37.9%	87.3%	1.3%	20.2%

[그림 2] 광역자치단체의 연도별 지방재정 지니계수 추이



(2) 기초자치단체의 재정 지니계수

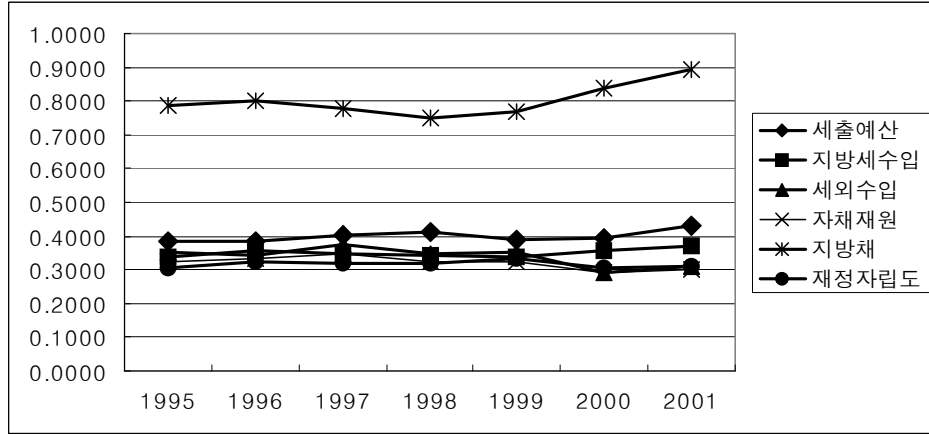
최근 비단 광역자치단체뿐 아니라 기초자치단체에서도 분권추진 의지가 급격히 고양되고 있는 현시점에서(황한식(2003), p.48)) 과연 우리나라 기초자치단체가 재정분권체도를 도입할만한 충분한 여건에 이르렀는가를 파악하기 위하여 232개 기초자치단체(시·군·자치구)를 대상으로 1995~2001년간 주민 1인당 세출예산, 지방세, 세외수입, 자체수입(지방세+세외수입), 지방채 및 재정자립도에 대한 Gini

계수(지역간 불평등도)를 산정한 결과가 <표 12>에 요약되어 있다.

분석결과를 보면 1인당 세출부문과 지방세, 세외수입, 자체수입, 지방채 등 모든 세입부문에 있어서 기초자치단체가 광역자치단체의 재정 Gini계수에 비하여 2~3배에 달하는 높은 지역간 재정 불평등도를 보이고 있다. 따라서 광역-기초자치단체간 수직적 불평등과 함께 기초자치단체간 수평적 불평등 정도도 매우 큰 상황이라고 할 수 있다. 재정 불평등도의 동태적 추이를 보면 지방세의 Gini계수는 9.1%, 지방채의 Gini계수는 13.4% 증가한 반면 세외수입의 Gini계수는 11.8% 감소하여 자체수입의 불평등도가 7.6% 하락하였다. 세출부문 불평등도는 11.3% 확대되었고, 재정자립도 불평등도는 1.1% 증가로 거의 안정적 상태를 유지하고 있다. 기초자치단체의 재정 불평등 현상을 종합적으로 평가하자면 전체적으로 광역자치단체에 비하여 재정 불평등도 수준이 높지만 동태적으로 지역간 격차가 덜 벌어지고 있으며, 특히 세외수입의 지역 불평등이 눈에 띄게 감소하고 있음을 지적할 수 있다.

<표 12> 시·군·자치구의 연도별 재정지니계수 추이

	세출예산	지방세	세외수입	자체수입	지방채	재정자립도
1995	0.3849	0.3388	0.3499	0.3259	0.7873	0.3046
1996	0.3850	0.3579	0.3404	0.3335	0.8006	0.3245
1997	0.4049	0.3451	0.3773	0.3490	0.7770	0.3197
1998	0.4106	0.3431	0.3492	0.3263	0.7488	0.3173
1999	0.3911	0.3363	0.3502	0.3229	0.7671	0.3342
2000	0.3939	0.3547	0.2897	0.2894	0.8389	0.3061
2001	0.4285	0.3697	0.3087	0.3010	0.8930	0.3081
변화율	11.3%	9.1%	-11.8%	-7.6%	13.4%	1.1%



[그림 3] 시·군·자치구의 연도별 재정지니계수 추이

4) 분석결과 평가

이상에서 수행한 Gini계수 분석결과를 평가해보면 본격적인 지방자치제 실시 이후 전국 16개 광역자치단체와 232개 기초자치단체에 있어서 자주재원의 근간이라고 할 수 있는 지방세에 대한 지역간 수평적 불평등이 악화되어 왔으며, 이에 따라 지방세의 부족을 세외수입으로 보전하고자 하는 노력이 강하게 일어났다고 볼 수 있다. 그리고 중앙정부의 이전지출까지 포함한 지방자치단체의 세출 역시 지역간 불평등성을 시정하지 못하고 오히려 확대시켜 왔음을 알 수 있다.

이처럼 우리나라 지방재정의 특징은 자주재원의 비중이 낮고 이전재원의 비중이 높아 재정자립도가 낮다(즉, '수직적 형평성'이 낮다)는 것으로 집약된다. 따라서 「세입의 자치」뿐 아니라 「세출의 자치」도 없다는 점이다(이재은(2003), p.30). 뿐만 아니라 지방자치단체간 재정력과 경제력의 격차가 커서 지역간 '수평적 형평성'도 낮은 수준에 머물러 있으며 이마저도 지방자치제 실시 이후 지속적으로 악화되어 왔다.

이와 같이 지방세원의 수직적 불평등도가 여전히 큰 상태에서(20 : 80) 지방재정의 40% 이상을 중앙정부의 보조금에 의존하고 있고 (즉, 세입 및 세출의 자주성이 취약한 상태) 지방자치단체간의 수평적 형평성도 악화되고 있는 상황에서 모든 지방자치단체가 현재 즉각적인 재정분권화를 수용할 만한 충분한 여건에 이르렀다고

평가하기는 어려우며, 따라서 아직까지 본격적으로 지방재정의 자율성과 책임성을 논의할 단계는 아니라고 판단된다. 지방자치단체에 재정의 자율성과 책임성을 논하기 이전에 반드시 각 지방자치단체에 전국최소기준(National Minimum) 이상의 재정재원 재분배가 선결조건으로 충족되어야만 할 것이다.

그러므로 우선적으로 국가-지방, 지방-지방간에 재정재원을 원활히 재분배하는 문제를 시급하게 다루고, 이 과정에서 자연스럽게 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하는 방안을 모색하는 일이 필요하다고 생각한다.

III. 지방재정 운용실태의 문제점 관련 사례조사

본 장에 수록된 자료는 감사원(2002. 3)이 발표한 『감사결과 처분 요구서 - 지방재정 운용실태』의 내용을 발췌·요약한 것이다. 이 결과를 통하여 우리나라 지방재정 운영상의 문제점을 파악하고 개선방향을 모색하고자 한다.

1. 감사실시 개요

1) 감사 목적 및 개요

본 감사의 목적은 1995년 민선 자치단체장 체제 출범 이후 만성적으로 방만하게 운영되고 있는 지방재정 운용실태를 종합점검하여 문제점을 도출하고 이에 대한 원인 규명과 개선대안을 강구하고 단체장 선거 등을 의식한 선심성·전시성 사업추진 등 낭비성 예산 집행을 시정하고 예방함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이는 데 이바지하기 위한 것이다.

이번 감사는 감사원에서 2000년도를 「지방재정 건전화의 원년(元年)」으로 정한 후 그 해의 지방재정 감사에 이어 서울특별시 등 62개 자치단체를 대상으로 투융자사업 추진, 경상예산 편성·집행 등 지방재정 운용의 적정성을 평가하는 데 중점을 두고 실시한 것이다. 이와 함께 지하철(도시철도) 건설 등 주요 투자사업 추진에

따른 지방재정 운용상의 부담요인을 종합 분석하고 투·융자심사제도 등 각종 지방재정 관리제도의 제도적 뒷받침이 제대로 이루어지고 있는지 여부에 초점을 두었다.

2) 감사요건

(1) 감사범위

- 감사대상기관 : 행정자치부, 서울특별시 등 62개 자치단체(광역 14개, 기초 48개)
- 감사범위 : 1995. 1. 1.부터 2000. 12. 31.까지 지방재정 운용실태 전반

(2) 감사기간

- 1단계 : 2001. 6. 28. ~ 7. 14.(15일간)
- 2단계 : 2001. 8. 30. ~ 9. 15.(15일간)
- 3단계 : 2001. 10. 5. ~ 10. 20.(14일간)

(3) 감사중점

- 지방재정 일반운용
- 지방재정 관리제도 운영
- 주요 투·융자사업 추진 및 경상예산 편성·집행 실태
- 「2000년 지방재정운용실태」 감사결과 지적사항 시정·보완실태

2. 감사결과 내용

그동안 행정자치부와 지방자치단체가 꾸준히 노력한 결과 지방재정의 효율성과 건전성이 크게 향상되기는 하였으나, 아직도 열악한 재정여건을 고려하지 않고 매년 신규 투자사업을 방만하게 추진하거나 단체장의 공약사업 등을 무리하게 추진하는 관행이 남아 있고 자체재원보다는 지방채에 의존하여 대규모 투자사업을 시행함으로써 지방채무가 증가되고 있으며 경상예산 분야도 관련 지침에 어긋나게 예산을 편성·집행하는 등 고질적인 문제가 지적되었다.¹⁴⁾

1) 지방재정 일반운용 분야

서울특별시 등 6개 특별·광역시는 지하철건설사업을 지방채발행 등 차입재원에 의존하여 추진함으로써 지하철관련 채무가 누적되고 있고, 지하철 건설 완료 후 건설채무를 산하 지하철공사에 이관(2000년 말 현재 5조 4,345억원)한 후 시(市) 채무 현재액에서 제외하고 있으나 그 원리금 상환을 매년 자체 예산으로 부담하고 있어 지방재정구조를 악화시키는 요인이 되고 있으며 건설 중인 지하철 소요재원을 재정계획에 제대로 반영하지 않아 지하철 건설사업에 차질이 예상된다.

또한, 대부분의 지방자치단체는 대규모 지방공영개발사업을 지방채 등 차입재원에 의존하여 추진하고 있으나 2001년 6월 말 현재 미분양금액이 3조 863억원에 이르고 있어 분양 촉진 등이 필요한데도 이에 대한 대책이 미흡하고, 2000. 1. 28. 도시계획법 개정예 따라 2002년부터 연차적으로 장기미집행 도시계획 시설부지(대지) 매수청구 등으로 10조원 이상의 재원이 소요될 것으로 예상되나 국비지원 규모에 대한 행정자치부, 기획예산처 등 관계부처간의 의견 상충과 지방비재원 부족 등 준비 부실로 지방재정 운용에 일대 혼란이 예상된다.

2) 지방재정 관리제도 분야

모든 투·융자사업에 대한 심사 시기를 예외 없이 「실시설계 이전」에 실시하도록 규정하고 있어 대부분의 투자사업의 경우 실시설계 결과 당초 투자심사를 할 때보다 사업비 등이 증액됨으로써 추가 재원조달 곤란 등으로 사업이 중단·지연되는 등 차질을 빚고 있으며, 투자심사를 하면서 당해 자치단체의 전체 재원조달 능력과 기존 투자사업의 추진상황을 종합적으로 판단하지 않고 단위 사업 중심으로 그 적정 여부를 심사하도록 하고 있어 투자심사의 부실화를 초래하는 주 요인이 되고 있다.

한편, 지방채 관리제도에 있어서는 기발행 지방채의 집행률이 낮거나 재원이 사장되고 있는데도 이를 고려하지 않고 신규 지방채 발행을 승인하고, 사업 진도 등에 따라 지방채를 발행하도록 관리하지 않아 지방채 조기 발행 등에 따른 불필요한 이자 부담과 투자재원의 사장을 초래하고 있다.

14) 각 분야별 구체적 지적사항과 사례는 부록 참조 요망.

그리고 지방재정 건전성 지표의 하나인 재정자립도 산정기준이 불합리하여 그 산정결과가 실제보다 과대 평가되고 있으며, 지방재정 위기관리와 관련하여 지방재정 분석·진단제도 등을 운영하고 있으나 주로 재정 내부통제와 사전 예방기능에 중점을 두고 있어 실제 위기 발생시 이에 대응할 체계적이고 효과적인 위기관리시스템이 마련되어 있지 않다.

3) 지방재정 투·융자사업 추진 분야

1995년부터 2000년까지 「적정」 또는 「조건부」 판정을 받은 100억원 이상 876개 투자사업을 분석한 결과 26%인 225개 사업이 투자심사 후 채원부족 등으로 중단되거나 착공을 못하고 있어 당초의 투자 기대효과를 거두고 있지 못한 것으로 나타났다. 투·융자사업을 시행하기 전에 반드시 거치도록 되어 있는 투자심사를 이행하지 않거나 민자확보, 환경영향평가 등 선행절차를 밟도록 한 심사결과를 무시한 채 사업을 추진하다가 채원조달 곤란, 법령 저촉 등으로 중단하거나 지연하여 기투자 채원을 낭비하거나 장기간 사장시키는 사례가 다수 지적되었다. 투자사업계획을 임의 변경하거나 투자 우선순위 또는 사업여건 변동 등을 고려하지 않고 사업을 추진하다가 사업이 중단되거나 지연되어 기투자비를 장기간 사장시키고 있고, 문화복지시설을 자치단체별로 중복 건립하는 등으로 예산을 낭비하고 있다.

4) 경상예산 편성 및 집행 분야

지방자치단체의 사업예산 규모, 주민 수 등 시책추진 업무추진비의 수요를 반영할 수 있는 합리적인 기준을 마련하지 않은 채 매년 일률적으로 자치단체별 시책추진 업무추진비 예산편성 기준액을 설정함으로써 자치단체간 불균형이 심화되고 있다.

업무추진비를 집행할 때 허위 증빙서류를 첨부하거나 증빙서류를 구비하지 않고 있고 이를 특정 부서에 일괄 편성한 후 기관장이 격려금 등으로 집행하는 등의 고질적인 문제점이 남아 있다. 연도 말에 불요불급한 해외여행 실시, 보조금의 부당 지원, 일반 운영비 등의 목적 외 집행 등 예산 낭비 사례가 다수 적발되었다.

5) 경영수익사업 운영 분야

2000년 현재 1,561건의 경영수익사업을 추진하고 있으나 경제적 타당성 분석결과를 무시하고 투자하거나 인건비, 감가상각비 등을 제외한 채 경영성과를 부풀려 수익성이 없는 사업을 계속 운영하는 등의 문제가 있었다.

IV. 지방재정의 자율성 및 책임성 강화 논의

지방재정의 ‘자율’과 ‘책임’은 지방분권화 시대의 지방재정 수레를 이끌어 가는 두 개의 바퀴라고 할 수 있다. 양 바퀴의 크기가 너무 작거나 또한 서로 크기가 맞지 않거나 해서 수레를 원활하게 끌 수 없다. 본 장에서는 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하기 위한 정부의 정책방향을 소개하고, 다음 장에서는 지방재정 시스템을 통하여 자율성과 책임성을 동시에 제고할 수 있는 방안을 제언하고자 한다.

1. 지방재정의 자율성 강화

지방재정의 자율성이란 지역의 공공서비스를 제공하는 일과 그에 필요한 재원조달 규모 및 방법을 결정함에 있어서 지방자치단체 스스로의 결정에 의존하는 것을 가리킨다. 현재 논의되고 있는 지방재정의 자율성 강화방안으로는 다음 세 가지를 들 수 있다.

1) 정부혁신·지방분권위원회(청와대)

정부혁신·지방분권위원회(2003. 6. 26 / 7. 4)는 획기적인 재정분권 추진계획의 일환으로 지방재정력 확충을 위한 방안(국고보조금사업 정비 및 자주재원화, 지방교부세 법정률 인상)과 함께 지방재정의 자율성 강화 및 지방재정 운영의 투명성·건전성 확보를 위한 방안을 제시하였다. 지방재정의 자율성 강화와 관련된 정부안의 구체적 내용은 다음과 같다.

□ 지방재정 운영의 자율성 확대

- 현행 자치단체에 대한 중앙의 예산편성지침 시달제도는 폐지하고
 지자체별로 자율 편성 (2004 ~ 2005)
- 지방채 발행에 대한 개별사업별 중앙승인제도를 일정기준액 범위내는
 자율적 지방의회 승인 발행으로 전환 (2004 ~ 2005)
- 자치단체의 조직·정원에 대해 중앙정부는 기준만 제시하고 세부사항은
 자치단체가 자율운영
- 자치단체의 조달업무 자율성 확대 검토

2) 기획예산처

기획예산처는 지방자치단체에 대한 자금지원시스템을 세부항목별로 일일이 따져 지원하는 현행 방식에서 지방정부가 요청한 금액을 심사해 일괄 지원하는 방식으로 전환하는 등 지방의 자율권을 확대할 방침이다.¹⁵⁾ 또 재정을 효율적으로 운용하거

15) 박봉흠 기획예산처 장관은 6월 25일 중앙언론사 경제부장들과 가진 오찬간담회에서 "현재는 지방정부의 부족한 재정에 대해 중앙정부가 부족분을 일일이 심사해 지원하고 있으나 이는 지방정부가 특성에 맞는 예산집행을 하는 것을 제약하는 등 많은 문제점을 안고 있다"며 "앞으로는 세목(稅目)을 일일이 따지지 않고 부족분을 일괄 지원해 지방정부가 필요한 부문에 투자하도록 할 방침"이라고 말했다. 정부의 이 같은 방침은 전체 예산의 56%가 지방정부사업에 투입되는 등 지방정부가 중앙보다 많은 자금을 사용하면서도 중앙정부가 용도를 지정하는 탓에 지방사업을 중앙정부의 보조사업으로 인식해 책임행정이 떨어진다는 지적에 따른 것이다. 정부는 지방의 예산편성과 자율권을 크게 확대하는 한편 자체 수입을 늘려 지방재정을 건실화하는 지방정부에 대해서는 사업 배정시 우선순위를 부여하는 등 혜택을 주기로 했다. 예산처의 한 관계자는 "현행 구조에서는 지방정부가 자체 세수를 증대시켜도 재정 차원의 인센티브가 하나도 없다"며 "중장기적으로 지방재정 운용에도 경영원리가 도입될 것"이라고 말했다. 정부는 늦어도 올 연말까지 중앙정부와 지방정부간 업무조정을 포함한 지방재정 효율화 방안을 확정할 계획이다. 그러나 행정자치부 등이 주장하고 있는 일부 지방세의 이전에 대해서는 수도권 집중현상을 더욱 부추길 우려가 있기 때문에 받아들이지 않기로 했다. 박 장관은 또 행자부가 지방재정 확충을 위해 지방관련 세목을 이양할 것을 주장하고 있는 것과 관련, "지방세를 지방정부로 이양할 경우 수도권 집중현상을 더욱 가속화시켜 국토의 균형발전에 더 큰 문제가 생길 수 있다"며 반대입장을 밝히고 "다만 교통세를 다른 지방세와 교환하는 방안은 논의해볼 필요가 있다"고 말했다. 박 장관은 이밖에 세금은 조세법률주의에 따라 국회에서 결정하는 것이지만 지방정부의회에도 세목을 신설할 수 있는 방안을 추진해볼 필요가 있다고 개인적인 의견임을 전제로 밝혔다. 예를 들어 관광지가 많은 지방은 성수기 때 도

나 자체 세수실적이 우수한 지방정부에 대해서는 지원 확대 등 인센티브를 부여하기로 했다.

3) 행정자치부

행정자치부(2003. 6. 26)는 참여정부의 국정원리인 “분권과 자율”의 강화 차원에서 다음과 같이 지방예산편성, 국고보조사업, 지방채 발행, 지방조달 권한 등 분야에 있어서 지방재정의 자율성 확대방안을 제시하였다.

<표 13> 지방재정의 자율성 확대 방안 (행정자치부)

구 분	현 행	개선방안
지방예산편성	예산편성지침 준수	지침 폐지 및 보완대책 강구
국고보조사업	·법정보조율사업 31% ·소액유사사업 과다 등	·법정보조율사업 50% ·소액·유사 사업 통폐합 ·장기미집행도시계획시설등 재정보전적 국고보조 확대
지방채 발행	개별사업 발행승인	개별사업 승인 폐지 및 보완대책
지방조달권한	대형공사, 5천만원이상 물자 조달청 구매	자치단체 요청권 부여, 기준액 상향조정 등

* 자료: 행정자치부(2003. 6)

종합적으로 지방재정 운영의 효율성·자율성을 제고하기 위한 방안으로 다음과 같은 의견들이 제시되고 있다.

- ① 중기지방재정계획의 실효성 제고
- ② 자치단체 투자사업 심사방법 개선
- ③ 자치단체 재정운영의 자율성 제고를 위한 사전 승인 재검토
- ④ 지방공기업의 자율적 경영혁신체제 확립

세(道稅)를 징수해 쓰레기처리 등 환경보호 목적으로 활용하고 남은 예산은 비수기 때 관광 유치사업으로 쓸 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다는 것이다(서울경제신문, 2003. 6. 26).

2. 지방재정의 책임성 강화

현실적으로 지방재정의 자율성 강화 방안에 비해서 책임성 강화 문제가 더 빈번하게 거론되고 있다. 지방재정의 책임성이란 지역의 공공서비스 제공을 결정함에 있어서 자체부담과 책임에 의한 자기의사결정에 의존하는 것을 말한다.¹⁶⁾

1) 정부혁신·지방분권위원회(청와대)

정부혁신·지방분권위원회(2003. 6. 26 / 7. 4)는 지방자치단체의 책임성 강화 방안으로 지방정부에 대한 민주적 통제체제 확립(중복검사 해소방안 마련, 주민감사 청구제도 활성화, 주민소송제 도입 검토), 지방정부에 대한 평가제도 개선(분권형 평가시스템 구축, 자체평가시스템 확립) 등의 계획을 발표하였다. 즉, 현행 『지방재정 분석·진단제도』를 실효성 있는 『지방재정평가제도』로 개편하고 매년 관련전문가로 구성된 『지방재정평가단』을 운영하며 평가결과를 지방채 한도 설정 및 국고지원 시 활용한다는 것이다. 아울러 지방재정 분석자료의 지방의회 통보 및 주민 공개 확대 등을 추진할 예정이다.

2) 행정자치부

행정자치부(2003. 6. 26)는 지방예산체계 개선, 중기지방재정계획, 지방재정투융자 심사제도, 재정분석진단, 자주재원 확충노력 등 5개 분야에서 지방재정의 책임성과 효율성을 강화하기 위한 계획을 발표하고, 지방재정의 책임성·건전성을 제고하기 위한 정책수단으로 ① 중기지방재정계획의 실효성 강화, ② 투·융자 심사제도의 운영 강화, ③ 복식부기 회계제도의 도입, ④ 자치단체별 지방재정분석 및 재정진단제도의 실효성 강화 등의 방안을 제시하였다(2003. 4).¹⁷⁾

16) 재정책임성을 강화하기 위해서는 세입확보를 통해 지방자치단체의 자율성을 제고함으로써 지방자치단체의 책임운영을 도모해야 한다. 그리고 지방자치단체는 재정집행의 결과에 대하여 납세자인 지역주민과 보호자적 역할을 하는 중앙정부에 대하여 재정집행 결과에 대한 책임성을 가져야 한다. 이는 자치단체의 장이 자율적인 재정운영을 바탕으로 하되, 납세자인 지역주민과 중앙정부에 대한 정치적 책임성이라 할 수 있다(조기현·서정섭(2003)).

17) □ 중기지방재정계획의 실효성 강화

○ 단체장 공약사업, 과다재정소요사업 등을 체계적으로 반영

- 단체장 취임시 4개월 이내에 수정계획 수립 의무화

<표 14> 지방재정의 책임성·효율성 강화 방안 (행정자치부)

구 분	현 행	개선방안
지방예산체제 개선	·투입 중심 ·품목별 예산체제	·성과 중심 ·성과주의 예산제도
중기지방재정계획	·세입세출추계 미흡 ·지방재정투융자심사제 미흡	·세입세출추계기법 개발 ·중기재정계획 반영후 투융자심사체제 구축
지방재정투융자 심사제도	·사업추진중단 사례 발생 ·사후관리 미흡	·환경성 등 사업중단요인 등을 주요심사항목에 포함 ·사후관리체제 제도화 (전산시스템 개발)

- 지방의회의 『의결』 로 계획을 확정토록 법제화
 - 중기지방재정계획의 확정력 제고 및 실천성 강화
- 투·융자심사제도 운영강화
 - 자치단체 투자심사역량 강화 지원
 - 기술적 타당성 분석 등 표준심사지표 개발, 자치단체 보급
 - 투융자심사대상사업 관리시스템 구축
 - 현행 수기(관리카드) 방식을 전산화하여 실시간 관리(7월중)
- 복식부기회계제도 도입
 - 시범운영기관을 단계적으로 확대, 제반 문제점 보완
 - 2002년 2개(서울 강남, 경기 부천)
 - 2003년 9개(대전, 전북 / 대전서구, 전주, 정읍, 무주, 순창 추가)
 - 2004년 31개 정도(광역 5, 기초 25)
 - 2005년 전국 248개 자치단체 확대에 대비한 준비 만진
 - 전문교육과정 확충, T/F운영 강화, 전산시스템 보강 등
- 자치단체별 지방재정분석 및 재정진단제도의 실효성 강화
 - '98년부터 매년 모든 자치단체의 재정운영상황 분석·공개
 - 건전성이 현저히 낮은 자치단체는 재정진단을 실시, 「지방재정건전화계획」을 수립, 이행권고
 - ※ '00~'02년간 재정진단 선정단체 : 총 12개 단체
 - 분석지표의 지속적 개선 및 제도의 실효성 확보 추진
 - 도로, 소규모어항시설, 연도·연육교 시범사업(5개 도서) 등 463건 추진

재정분석진단	·재정분석결과 활용 미흡 ·재정건전화를 위한 효과적 추진장치 미흡	·재정분석결과의 지방의회보고, 주민 공개 확대 등 활용도 제고 ·재정건전화의 효과적 추진을 위한 인센티브 강화
자주재원확충노력	·사용료·수수료 요율 현실화 중심 ·탄력세율 적용 미흡 (11개 중 3개) ·과표현실화 미흡	·세외수입정보시스템 전면도입 ·탄력세율 적용확대를 위한 재정 인센티브 강화 ·매년 3%P수준에서 지속적으로 과표현실화

* 자료: 행정자치부(2003. 6)

아울러 지방재정의 참여·투명성을 강화하기 위한 방안으로 주민참여 활성화, 지방재정정보화 및 정보공개, 복식부기 회계제도의 도입 등의 방안을 제시하였다.

<표 15> 지방재정의 참여·투명성 강화 방안 (행정자치부)

구 분	현 행	개선방안
지방재정운영에 주민참여 활성화	예산편성과정 중심	성과에 관한 정보공개 확대 및 접근성 제고 등으로 주민참여 활성화
지방재정정보화	·재정·세정 개별 추진 ·자치단체별 정보시스템	전국 자치단체의 재정·세정 통합정보시스템 구축
지방재정정보공개	예산·결산 등 정태적 재정정보 중심으로 시·도 공보로 공개	공개대상 확대·세분화, 각종 재정분석자료 활용 인터넷 공개 확대 (lofin.mogaha.go.kr)
회계제도	현금주의·단식부기	발생주의·복식부기

* 자료: 행정자치부(2003. 6)

3) 현행 지방재정 통제(관리) 시스템 평가

우리나라에서 현재 시행되고 있는 지방재정 통제(관리) 시스템은 표에서 보는 바와 같이 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민의 세 가지 차원에서 이루어지고 있다. 그러나 이들 제도는 중앙정부의 지방재정통제(관리) 수단이라는 인식이 크기 때문에 지방자치단체 스스로 내실있게 운영하지 못하는 면이 있다(조기현·서정섭(2003)). 다시 말해 지방자치단체의 자율적인 통제가 약하다는 것이다.

<표 16> 우리나라의 지방재정 통제(관리) 시스템

구분	재정통제(관리) 시스템		주요내용
주민	주민참여 및 감시, 재정운영상황 공개		주민통제
지방 및 중앙	사전적 (지방: 자율적)	예산편성 지침	재정낭비요인 기준제시 및 예산편성 정보제공
		지방채 발행	행자부 승인+ 지방의회의결
		중기지방재정계획	집행부 수립 (지방의회 보고)
		투융자심사	일정규모 이상
	사후적 (중앙: 감독)	재정운영상황분석 및 공개	248개 단체 대상 분석 공개
		재정진단	재정안정성 낮은 단체 대상 재정지도
	지방교부세 인센티브·페널티	지방교부세 산정시 가감 반영	

* 자료: 조기현·서정섭(2003)

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

- ① 복식부기 회계제도와 성과주의 예산 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 내실운영
- ⑦ 지방교부세 감액제 적용항목 확대

V. 지방재정의 자율성·책임성을 동시에 제고하기 위한 정책적 제언

지방분권화 시대에서 지방자치단체에 대한 지방재정 운영의 자율성과 책임성을 강화해야 하는 것은 당연한 논리이다. 하지만 그 이전에 이런 자율성과 책임성을 부과할 수 있는 충분한 여건을 조성해야만 한다. 현재와 같이 중앙-지방간 재원의 수직적 불평등과 지방-지방간 재원의 수평적 불평등이 심각한 수준에서 더욱이 심화되고 있는 상황에서는 무엇보다도 먼저 재정불평등을 시정하고 지방재원을 확충하는 작업을 수행하는 것이 필요하다. 각 지방자치단체가 스스로의 능력과 판단에 의하여 재정운영 결정을 할 수 있는 여건에 이르렀을 때 비로소 자율성과 책임성을 묻는 것이 순서일 것이다.

또한 지방재정의 자율성·책임성 문제를 별도의 제도를 통하여 규제(regulation)의 시각에서 다루는 것보다는 지방재원의 확충 및 수직적·수평적 재원재분배 문제와 연계시켜 그 속에서 유인적(incentive) 해결방안을 찾는 것이 지방분권 시대에 보다 적합한 효율적이고 자연스러운 접근법이라고 생각한다.

1. 지방재원 확충방안에 대한 시각

지방재정의 자율성과 책임성을 제대로 논하기 위해서는 우선적으로 어떤 방법으로도든 지방재원의 부족과 불균형 문제를 해결함으로써 지방자치단체로 하여금 충분한 재원을 가지고 의사결정을 내릴 수 있는 여건을 제공할 필요가 있다. 지방재원을 확충하기 위한 방안에 대한 논의로는 다음 세 가지 시각이 존재한다.

1) 자주재원주의

자주재원주의는 기본적으로 지역의 일은 자기책임(local accountability) 하에서 의사결정을 내리도록 해야한다는 입장이다. 즉, 지방자치단체는 자체재원(특히 지방세)을 통해 자신이 지출하는 경비를 스스로 조달할 책임을 전적으로 져야한다는 것이며, 이를 위하여 지방자치단체에 충분한 과세권(taxing power)을 부여해야 한다는 ‘세입의 자치(과세자주권)’를 강조하고 있다. 즉, 지방자치단체가 세입에 관한 자기결정권을 가지고 지역주민으로 하여금 자신의 요구(세출)와 그에 상응한 부담(세입)을 직접 연계할 수 있음으로 해서 지방자치의 특성인 참여와 책임성을 확립할 수 있다는 장점을 가진다. 자주재원주의는 지방자치제의 기본이념에 가장 충실한 원칙적이고 이상적인 접근법으로 이에 입각한 재정분권 문제는 구체적으로 “세원이양” 요구로 나타난다.

자주재원주의의 단점은 만일 지역간에 세원이 고르게 분포되지 않은 상태에서 세입자치(세원이양)를 허용할 경우에는 총괄적인 측면에서 중앙-지방간 수직적 형평성은 달성할 수 있을지 모르나 지역간 재정력 격차를 오히려 확대시켜 지방자치단체간 수평적 형평성을 저해할 우려가 있다는 것이다. 또한 지방세 징수업무를 지방자치단체에 이관할 경우 국세징수 기관에 비하여 징세비용(administration cost)을 최소화하지 못하는 X-비효율성(X-inefficiency)이 발생할 가능성이 있다는 단점도 지적된다.

2) 일반재원주의

일반재원주의란 이전재원이라도 용도가 지정되지 않은 재원이면 지방재정의 자주성을 높일 수 있다는 견해이다. 이는 ‘세입의 자치’보다는 실제적으로 ‘세출의 자치’가 중요하다는 생각이며, 따라서 지방정부에게 ‘세입의 자치’는 없어도 ‘세출의 자치’만 보장해준다면 괜찮다는 주장이다. 즉, 한 지역에서 지출하는 경비를 반드시 그 지역에서만 조달할 필요는 없으며, 지방자치단체가 자신이 원하는 용도로 사용할 수 있는 일반재원이 제공되기만 하면 문제가 없다는 것이다. 국세를 지방세로 바로 이양하는 대신에 지방양여금 제도를 신설하거나 지방교부세의 법정교부율을 인상함으

로서 지방이전재원을 확충하고자 하는 접근법이 여기에 속한다.

일반재원주의가 세입의 자치를 허용하지 않으려는 것은 지방정부간에 재정력 격차가 존재하기 때문이다. 세입의 자치를 강화하여 지방세 등 자주재원 의존도를 높일 경우 경제력이 풍부한 지역과 그렇지 못한 지역간에 재정력 격차를 증대시킴으로써 지방재정의 부익부빈익빈 현상을 심화시킬 가능성이 있다. 따라서 국세수입의 일부를 일반재원으로서 지방정부에 이전하면 재정력 격차를 시정하면서 지방재원을 확보할 수 있다는 것이다(이재은(2003), pp.30-31).

이처럼 일반재원주의는 지방자치제의 기본원칙에는 부합하지는 않지만 지역간 경제력의 격차가 존재하는 상황에 적합한 보다 현실적인 대안이라고 생각되며, 이에 입각한 재정분권 문제는 구체적으로 “재정이전” 요구로 나타난다.

그러나 지나치게 일반재원주의에 의존할 경우에는 지방자치단체의 징세노력(tax effort)이나 지역경제개발 유인(incentive)을 약화시키고, 부족재원을 단순히 중앙정부의 보조금으로 보전하고자 하는 일종의 도덕적 해이(moral hazard) 현상을 유발시킬 가능성이 있다. 이는 마치 충분한 실업수당의 보장이 실업자의 구직노력을 저해함으로써 결과적으로 실업률을 높이는 현상과 유사하다고 하겠다. 또한 이전재원에 대한 명확한 배분규칙이 없을 경우 자칫 중앙정부의 재량권이 너무 커져서 임의적·자의적으로 권한행사를 남용할 우려가 있다.

3) 자주·보장주의

자주·보장주의란 지방자치단체의 자주재원주의와 중앙정부의 재원보장책임이 결합된 개념으로 정의하고자 한다. 지방자치단체는 기본적으로 지방세를 통해 자기 지역의 재원을 조달할 의무를 지며, 지역적 재정력 불균등으로부터 유발되는 세수부족에 대해서는 중앙정부가 전국적으로 일정한 필요행정수준을 보장해주는 책임을 져야 한다는 것이다. 자주·보장주의는 자주재원주의와 일반재원주의의 절충안의 성격을 가지며 ‘세입의 자치’ 기초 위에 ‘세출의 자치’를 보완하는 역할을 한다. 이 개념은 지방자치제 초기에 지역간 경제력과 재정력의 격차가 큰 경우에 열악한 지방자치단체의 부족한 재정능력을 보완해주기에 적합한 과도기적 접근법으로 유용하다.

4) 평가

이상적으로는 물론 ‘세입의 자치’에 기초한 자주재원주의가 지방자치제의 원칙에 가장 부합하는 최선의(first-best) 접근법이기는 하다. 그러나, 지역간 경제력과 재정력의 격차가 큰 상황에서는 선부른 자주재원주의 도입이 오히려 원활한 지방자치를 저해하는 요인으로 작용할 우려가 있다.

현정부 출범 초기에 노무현 대통령이 국세의 지방세 전환에 대하여 강한 관심을 표명하면서 “법인세·소득세를 지방세로 전환하는 방안을 적극 검토하라”고 지시하였는데도 불구하고 이에 대해 재정경제부 관계자가 난색 표명하고 경제부총리가 “국세를 지방세로 전환하는데는 상당한 부작용이 따른다... 따라서 바람직하지 않다...” 등의 발언을 함으로서 대통령과 행정부처간 손발이 맞지 않는 것이 아니냐는 세간의 우려를 빚은 적이 있다. 그런데 정부부처의 이러한 시각이 바로 국세를 바로 지방세로 전환하는 자주재원주의가 현실적으로 바람직하지 않다는 인식을 표출하는 것이라고 볼 수 있다. 즉, 현재의 상태에서 국세를 지방세로 바로 전환할 경우 세원이 물려있는 수도권의 경우는 지방세수가 늘겠지만 기타 지역은 오히려 경제적으로 소외될 수 있기 때문에 지방자치단체간 수평적 형평성을 악화시킬 가능성이 있다는 것이다.

현실적으로 자주재원주의가 성공적 지방자치를 위한 최선의 방법이긴 하지만 유일한 대안은 아니다. 그 차선(next-best)의 대안으로 제시되는 것이 ‘세입의 자치’보다 ‘세출의 자치’에 비중을 두는 일반재원주의 원칙이라고 할 수 있다. 실제로 최근에 정부의 정책기조도 자주재원주의에서 일반재원주의로 바뀌고 있는 것이 감지되고 있는데, 그것은 노무현 대통령이 지난 6월 26일 정부혁신·지방분권위원회가 「재정분권 추진방안」을 주제로 연 국정과제 회의에서 지방재정 확충 방식과 관련해 “국세를 지방세로 이관하는 방식보다 지방교부금을 통한 이전이 바람직하다”고 언급함으로써 초기의 ‘국세이양’ 입장에서 일보 후퇴하였기 때문이다. 이에 김병준(金秉準) 위원장은 “조세이관은 지역간 불균형을 심화시킬 수 있고 세목을 놓고도 논쟁이 일 가능성이 있는 만큼 국세를 이전하지 않더라도 거둔 다음에 지방이 아무

런 조건 없이 쓰도록 주면 된다”면서 이와 관련해 "지방 교부세율 인상이 추진될 것"이라고 말했다(중앙일보, 2003, 6. 27).

선진외국의 사례를 보더라도 모든 지역이 다 자주재원주의를 채택하고 있는 것은 아님을 알 수 있다. 즉, 선진국이라고 해서 다 지방세 비율이 높은 것은 아니며 주민자치를 시행하는 곳은 자주재원주의를, 단체자치를 시행하는 곳은 일반재원주의를 채택하고 있다. <표 17>에서 보는 것처럼 영국, 프랑스, 이태리 등은 비록 지방세의 비중이 작더라도 세출의 자치가 제대로 확립되어 있는 까닭에 아무 문제없이 지방자치가 원활하게 이루어지고 있다.

<표 17> 주요 외국의 국세·지방세 비율

(단위: %)

구 분	일 본 (’99)	미 국 (’99)	영 국 (’99)	독 일 (’99)	프 랑 스 (’99)	이 태 리 (’99)
국 세	58.5	59.1	95.0	50.3	81.3	86.8
지 방 세	41.5	40.9	5.0	49.7	18.7	13.2

* 자료: OECD, Revenue Statistics(2001)

따라서 성공적인 지방자치를 위해서 명실상부하게 ‘과세 자주권’이 확보되면 좋기야 하겠지만 이것이 반드시 필수적인 요인이 되어야 한다고 주장할 필요는 없다고 생각한다. 과세 자주권을 주장하는 실질적 근거는 누가 징세권을 가지는가 하는 법률적 문제보다는 지방자치단체가 필요한 재원을 충분히, 안정적으로 확보하는 데 있기 때문에 과세 자주권 확보에 너무 집착하는 대신 (특히 과도기적으로 세입자치를 시행하기 어려운 상황에서는) 단기적으로는 ‘일반재원주의’에 입각한 세출자치에 더 큰 무게를 두면서 대신 중앙정부의 간섭과 자의성을 줄이고 제도적으로 지방재정을 안정적으로 보장함으로써 중기적으로는 ‘자주보장주의’를 채택하여 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하고 이를 통하여 장기적으로 ‘자주재원주의’로 이행하는 절차를 밟는 것이 보다 현실성이 있는 방안이라고 판단된다.

2. 지방재원의 확충과 지방재정의 자율성·책임성을 동시에 제고하기 위한 정책적 제언

지방재정의 자율성·책임성을 논하기 위해서는 단기적으로는 재정력이 열악한 지방자치단체로 하여금 최소한의 의사결정 활동을 할 수 있도록 충분히 재정을 보전함으로써 초기조건(initial condition)의 형평성을 기하는 동시에, 장기적으로는 각 지방자치단체가 충분히 독자적 능력으로 필요한 재원을 조달하고 이의 사용을 자체적으로 결정할 수 있도록 지역의 기초체력(경제력과 재정력)을 육성하는 것이 필요하다. 따라서 지방재정의 자율성·책임성 문제를 별도로 다루기보다는 지방재원의 확충문제와 결부시켜 지방자치단체의 장기적 자주성을 강화하면서 이와 동시에 지방재정 운영의 자율성과 책임성을 제고하는 문제를 함께 논의하는 것이 바람직하다고 생각한다.

현정부 출범 후 지방분권을 강화하기 위한 지방재정 확충방안의 일환으로 여러 가지 유형의 국세-지방세 재분배 방안(지방소득세 및 지방 소비세 도입, 국세-지방세 간 세목교환(swapping) 등)이 활발하게 논의되고 있는 상황에서 국세-지방세 재분배를 통한 지방재원 확충문제와 그에 따른 지방재정의 자율성·책임성 강화 방안을 논의하고자 한다. 즉, 즉각적으로 자주재원주의를 채택함으로써 당장 국세의 일부를 바로 지방세로 전환하기보다는 일단 일반재원주의적 관점에서 세출재원의 자주성을 보장하고 다음과 같은 절차에 따른 단계적 접근방식을 통하여 점진적으로 자주재원주의로 이행하면서 그 과정에서 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하는 방안을 모색하는 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 우선 지방세로 이양할 국세의 대상세원(세목)과 이양비율을 정한다. 이양대상 국세를 선정할 때에는 가급적이면 지역주민의 기본적 경제활동과 밀접하게 관련되어 있고 세원이 지역간에 고르게 분포되어 있는(세원의 보편성) 세목을 대상으로 하는 것이 바람직하다.

둘째, 이양대상 국세를 바로 지방세로 전환하는 대신에 이를 ‘공동세’나 ‘지방양여금’, ‘지역경제개발기금’ 등의 형태로 일단 pooling(기금화) 한다. 이 기금을 (무조

건적) 일반 이전재원이 아닌 지역의 경제력과 재정력을 제고하고 지역균형발전을 도모할 수 있는 방향으로 포괄적 보조금(block grant)화 하고,¹⁸⁾ 용도와 배분규칙(공식)을 명확히 설정한 후 배분한다.

셋째, 보조금 지급을 지방자치단체의 경제개발 노력과 연계하여 실시함으로써 지방자치단체의 경제개발 의지 및 징세노력 유인을 제공하고 도덕적 해이를 최소화하기 위하여 보조금 지급시한과 지급규모에 「일몰규정(Sunset Clause)」을 적용한다. 즉, 초기에는 각 지역에 전국최소기준(National Minimum) 이상의 보조금을 지급하되, 일정기간 경과 후에는 기금화한 재원중에서 매년 일정부분(예를 들면 10%)을 기금에서 해제하여(재정이전의 축소) 해당수입의 지방자치단체로 되돌려줌으로써(세원이양의 확대) 지역경제개발의 노력에 대한 인센티브로 활용한다. 그러므로 시간이 지남에 따라 지역균형발전 목적의 기금규모는 점차 감소하는 대신 지방세 비중(과세자주권)은 증가하게 될 것이다. 그 사이 보조금을 활용하여 재정력과 경제력 강화에 노력한 지방자치단체는 자동적으로 자신의 자체수입을 더 많이 확보할 수 있게 될 것인 반면, 그 노력을 게을리 한 지역은 지속적인 보조금 축소와 동시에 자체수입도 제대로 확보하지 못하는 상황에 처하게 될 것이다. 따라서 이 제도는 지방자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하고 지역경제력 강화 및 징세노력을 고취시키는 유인효과(incentive effect)를 발휘함으로써 자연스럽게 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하는 방안이 되는 것이다.

넷째, 장기적으로 각 지역이 충분히 균형발전 되었다고 판단될 경우 일몰규정에 의해 기금(또는 양여금)을 해체하고 전액 바로 지방세화(세원이양) 함으로써 지방자치체 본연의 재정책임원칙(local accountability)에 입각한 「징세지주의 원칙」(자주재원주의)에 따르도록 하면서 각 지방자치단체에 재정운영에 대한 완전한 자율성·책임성을 부여한다.

18) 이러한 지방재정력 균등화 목적의 보조금을 '균등화 보조금(equalizing grants)'이라고 부르는데, 이는 최소한의 경제기반 구축을 위한 일종의 '가치재(merit good)'적 역할을 한다(염명배(1991)).

3. 지방재정의 자율성·책임성 문제에 대한 평가

1) 신뢰의 문제

본격적인 지방자치제가 실시된 지 10년도 채 되지 않아서 지방재정의 자율성·책임성에 대한 논란이 제기되기 시작하였다는 것은 근본적으로 ‘신뢰의 문제 (matter of trust)’라고 할 수 있다. 즉, 중앙정부(국가)가 애초부터 지방자치단체를 완전히 믿지 못하기 때문에 지방분권 시대에 들어서도 이런 저런 방법으로 관리, 감시, 통제를 계속하고자 하는 것이고, 반면에 지방자치단체 역시 중앙정부의 방침을 신뢰하지 못하기 때문에 기회가 있을 때마다 중앙정부로부터 무조건 재원을 많이 받아내려고 하는 것이다.

따라서 일단은 지방분권 시대에서 지방을 보는 중앙정부의 시각부터가 혁신될 필요가 있다. 중앙정부(국가)는 지방자치단체를 더 이상 산하단체나 대리기관(agent)으로 여기지 말고 진정한 동반자(companion)로 인식하여 지방화를 통한 국가발전을 달성하기 위한 공동보조와 공동노력을 경주할 필요가 있다. 동반자 관계는 기본적으로 상호신뢰에 바탕을 두어야 하므로 중앙정부가 지방자치단체를 지나치게 불신해서는 안될 것이며, 중앙정부가 상급기관(meta-agency)의 위치에서 너무 세세한 부분까지 지방자치단체의 행위를 일일이 통제하고 간섭하려 들어서는 올바른 지방분권화에 오히려 역효과를 가져 올 수도 있음을 명심해야 할 것이다.

즉, 지방분권화 시대에서 중앙정부는 더 이상 과도한 Paternalism(온정적 간섭주의) 입장에서 지방자치단체를 획일적으로 감독·감시·통제하려고 해서는 안될 것이며, 가급적 지방자치단체가 성공적으로 자립할 수 있도록 도와주고 장려·지원하는 일에 힘써야 할 것이며, 징벌(penalize) 위주가 아닌 장려(encourage) 위주의 정책을 펴야 할 것이다. 어차피 지방자치는 지방의 자율과 책임 하에서 이루어져야 하는 것이기 때문이다.

그러나 최근에 진행되고 있는 지방분권을 위한 일련의 행보를 보면 중앙정부가 여전히 지방자치단체를 전적으로 신뢰하지 못하고 있는 것처럼 느껴지며, 다분히 중앙정부가 자신이 의도하는 대로 분권정책을 입안하고 이를 일방적으로 수행하려고

하는 의지가 엿보인다. 지방분권화를 추진함에 있어서 중앙정부가 의도하는 바대로 (하향식: top-down)가 아닌 지방의 요구에 부합하는 방향으로(상향식: bottom-up) 추진해야만 성공적인 결과를 얻을 수 있음을 명심해야 할 것이다.

지방재정을 보는 시각에 있어서도 마찬가지이다. 지방재정의 자율성·책임성 문제는 원칙적으로 각 지방자치단체 차원에서 스스로 결정하고 해결하는 것이 마땅하기 때문에 중앙정부가 중앙정부는 공통적인 큰 틀만 제공하여 주고 구체적인 사안은 각 지역에 맡김으로써 지역특성에 부합하는 다양한 형태의 자율적 ‘견제와 균형 (check & balance)’이 가능하도록 배려해야 할 것이다. 각 지방자치단체는 외부적 통제에 의해서보다는 지역 스스로가 자가평가(self-assessment) 및 자가진단(self-treatment) 능력을 배양하고 강화함으로써 지역책임성(local accountability)을 부각시킬 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

2) 제도와 시스템

지방재정의 자율성·책임성을 강화하는 방식에 있어서도 규제(regulation)·통제(control) 위주의 「제도적 접근법」이 아닌 지방자치단체의 자발적 동기를 유발할 수 있는 유인(incentive) 위주의 「시스템적 접근법」이 필요하다.

이러한 시각에서 볼 때 현재 중앙정부가 지방재정의 자율성과 책임성을 강화하는 여러 가지 제도의 도입을 추진하는 시도는 오히려 지방자치단체에 대한 중앙정부의 지원·통제체제를 법 테두리 안에서 영속화(고착화)시키는 결과를 초래할 우려가 있다. 아무리 자율성을 보장하는 지원책이라 하더라도 그것이 단기적으로는 필요할지 모르나 언젠가는 지방자치단체가 자립할 수 있도록 도와주는 역할을 해야 할 것이며 그 제도로 인하여 자칫 지방자치단체가 영구적으로 자생력을 갖지 못하는 폐단이 생겨서는 안 될 것이다. 어떤 제도가 일단 법제화되면 그것을 폐기시키기는 무척 어렵기 때문이다.

1997년에 도입된 후 현재 행정자치부(2003. 4)가 역점을 기울여 확대실시할 예정으로 있는 ‘보통교부세 인센티브 제도’를 보더라도 그렇다. 이 제도는 지방자치

단체의 단기적 비용절감 자구노력은 제고할 수 있을지 모르나 자원배분의 효율화에는 그다지 기여하지 못한다는 약점을 가지고 있다. 즉, 절감된 예산보다 더 많은 재원을 되돌려 받기 때문에 결과적으로 인센티브를 받은 지방자치단체의 방만한 지출을 유도함으로써 절감노력 자체의 의미가 퇴색하게 되고 경제적 효율성의 원칙에도 부합하지 않는다는 것이다. 이에 지방자치단체가 인센티브를 받을 목적에서 절감률을 미리 감안하여 필요이상의 예산을 신청할 가능성도 있으며, 인센티브를 받기 위해서 무리하게 지출긴축을 유도한다든지 인센티브를 부여하는 부문과 그렇지 않은 부문간에 횡적보조(cross-subsidy) 현상이 나타날 가능성도 배제할 수 없다. 이러한 예들이 중앙정부가 제도를 통해서 지방자치단체의 행동을 규제·통제하려고 하는데서 유발되는 부작용이라고 할 수 있다. 차라리 별도의 인센티브 제도 없이 각 지방자치단체가 총재원을 원하는 곳에 알아서 쓰도록 일반재원화 하는 것이 보다 효율적일 수도 있을 것이다.

따라서 중앙정부 차원에서 자꾸 새로운 통제제도를 도입·신설(예를 들면 현재 정부가 추진중인 ‘국가균형발전특별법’ 제정, ‘국가균형발전특별회계’ 신설, ‘지역경제개발협력기금’ 설치, ‘지방재정평가제도’ 도입 및 ‘지방재정평가단’ 신설, ‘지방재정위기관리제도’ 도입 등)하려고 애쓰기보다는 현재의 시스템을 이용하여 그 속에서 자연스럽게 정책적 목적을 달성하고자 노력하는 자세가 요청된다. 즉, 중앙정부 차원의 간섭과 통제기능은 가급적 줄여가면서 대신에 지방재정 운영의 감시와 평가가 지역차원에서 원활히 수행될 수 있도록 지방의회나 시민단체(NGO)의 참여·결정기능을 보강하고, 재정정보를 주민에게 보다 적극적으로 공개하도록 함으로써¹⁹⁾ 재정의 투명성을 높이며,²⁰⁾ 지역의 일에 대한 시민의식과 평가역량을 고취시키는 등 지방

19) 제도상으로는 1994년에 「지방재정공개제도」가 도입된 바 있다. 지방재정법 제118조의 3(재정운영상황의 공개)에 ‘지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계연도마다 1회이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다’라고 규정하고 있다. 그러나 실제적으로는 이 제도가 이직까지 지방재정 운영에 대한 주민 참여와 감시수단으로 널리 활용되지는 못하고 있다.

20) 현재 지방자치단체에서 공개하는 재정정보는 현년도 예산공개(2월), 전년도 결산공개(7월)이다. 그리고 중앙정부 차원에서 248개 전자단체를 대상으로 재정분석한 결과와 지방예산통합시스템(LBIS)을 통하여 전자단체 예산과 주요 재정지표를 공개하고 있다. 그러나 제도

자치단체 단위의 평가감시 기능을 최대한 발휘시킴으로써 지역의 자율기조가 신장될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

만일 중앙차원의 감시기능이 꼭 필요하다고 인정된다면 굳이 행정자치부나 기타 중앙부서가 직접 새로운 감사평가제도를 도입하려고 할 것이 아니라 현행 감사원의 감사기능을 확대하여 거기다 맡기면 될 것이다. 마침 참여정부(정부혁신·지방분권위원회)도 회계감사와 직무감찰을 주로 맡던 감사원을 국정운영 시스템과 정부 주요정책을 평가하는 정책평가기관으로 바꾸는 ‘감사원 혁신구상’을 발표한 바 있으므로(중앙일보, 2003. 6. 27) 지방재정 감사문제는 전문기관인 감사원에 에 일임하는 것이 바람직하다고 생각한다.²¹⁾

3) 낙관적 시각과 전망

현재 나타나고 있는 지방자치 및 지방재정의 문제점에 대해서 필자는 낙관적 시각을 가지고 있다. 지난 수천년 동안 중앙집권인 상태에 젖어 있다가 이제 지방자치를 실시한지 10년도 채 되지 못한 상태에서 초기에 다소 부작용과 문제점이 발생하는 것은 지극히 자연스러운 현상이며 보다 성숙한 지방자치의 실시를 위해서는 우리가 반드시 겪고 넘어가야 할 일종의 통과의례라고 생각하면 된다. 실제로 그동안 지방재정이 방만하게 운용된 사례가 다소 발견된다손 치더라도²²⁾ 그 주된 이유는 지

적 실효성 향상 및 주민참여·감시를 강화하기 위해서는 재정정보 공개대상이 확대되어야 한다. 조기현·서정섭(2003)은 공개 대상에 현재의 예산, 결산뿐만 아니라 중기지방재정계획, 투·융자심사결과, 재정분석·진단결과, 지방공기업 경영평가 등이 포함되어야 한다고 주장하고 있다.

- 21) 사실 재정감사나 감시의 목적은 결과적으로 재원활용의 효율성을 제고하는 데 있다고 본다. 따라서 감사원 이외에 별도로 중앙차원의 감사기구를 설치할 경우 추가적 규제비용(regulation cost)이 소요된다. 따라서 감사에 의해서 증진되는 경제적 이득(benefit)과 감사에 수반되는 비용(cost)을 면밀히 비교분석할 필요가 있다. 굳이 새로운 기관과 기구를 신설하지 않더라도 기존의 기능을 활용할 수 있다면 경제적 효율성은 커질 것이다. 더구나 중앙정부가 지방자치단체를 제대로 감시할 수 있다는 보장도 없다. 중앙정부가 사실 자신의 일도 제대로 처리하지 못하면서(예: 공적자금, 노사분규, 기업문제, 공공부문개혁, 금융문제, 소득분배 등) 어떻게 지방자치단체 감시자 역할을 제대로 하기를 바라겠는가?
- 22) 사실 지방재정이 ‘방만’하게 사용되었는가를 판단하는 기준은 매우 주관적이다. 평가자의 가치관과 시계(horizon)에 따라서 판이하게 달라질 수도 있기 때문에 어느 한 기관이 일률적인 잣대로 그 성과 여부를 판단할 수는 없다고 생각한다. 예를 들어 일부 지역에서 청사를 지나

방자치단체에 근원적 문제가 있었다기보다는 지방재원의 중앙의존도가 지나치게 높았으며 그 결과 책임성에 대한 지자체의 자주적 의식이 부족했기 때문이 아닌가 사료된다. 만일 자기 지역의 재정지출을 완전 자율적으로 결정하고 필요한 재원을 지역 스스로가 조달하도록 한다면 도덕적 해이나 방만한 운용 문제는 상당히 해소될 수 있을 것이다.

이러한 시각에서 김병준(2003) 정부혁신-지방분권위원장은 현재 감지되는 부작용을 일종의 ‘금단현상’이라고까지 표현하였다.²³⁾ 즉, 지금 발생하는 문제들은 여태까지 지방자치단체에 제대로 된 자율적 권한이 주어지지 않았고 지방자치단체가 스스로 기획하고 판단할 기회가 충분히 없었기 때문에 발생하는 일시적 부작용일 뿐이며, 충분한 권한과 역량이 주어지면 자연스럽게 응분의 책임도 따라오기 마련이고 지방자치제가 발전함에 따라서 초기의 부작용은 점차 해소될 것으로 생각한다.

따라서 지방자치제 성공여부를 너무 성급하게 판단하지 말고 일단 ‘좀 더 두고 볼 필요(Wait & See)’가 있다. 각 지방자치단체가 자신의 지역 일을 책임지고 해결할 수 있도록 충분히 훈련할 수 있는 기회를 주어야 한다는 것이다.

4) 재정 일몰규정 도입 방안

앞에서도 제의한 바 있지만 새로운 제도를 도입하는 번거로움과 비용을 회피하면서 지방재원 확충을 위한 현행 시스템 하에서 지방재정 운영의 자율성과 책임성을

치게 크고 호화롭게 지었다고 대표적 낭비행정으로 비난을 받은 일이 있었으나, 그 건물이 현재는 지역명물로 자리매김함으로써 관광객을 유치하고 지역의 인지도(brand image)를 높이는 긍정적 효과를 발휘한 경우를 생각할 수 있다. 중앙정부가 아무리 방만한 재정운영이라고 보더라도 지역주민이 모두 그 재정운영에 찬성하면 그것을 중앙차원에서 제재할 명분은 없으며 주민의 의사에 따르는 것이 바람직한 것이다.

23) "많은 사람들이 지방분권을 추진함에 있어서 지방여건의 미성숙을 지적한다. 실제로 지방의회 의 조례제정 능력의 미숙이라든가 지방자치단체장의 인사권 전횡, 표를 의식한 낭비적인 전 시사업 등 지방자치제도에 문제가 많은 것은 사실이다. 그러나 그 상당부분은 분권 자체에서 오는 문제라기보다는 중앙집권체제가 오래 유지된 데서 오는 문제라 하는 것이 맞다. 이를 비유하자면, 담배를 피우던 사람이 담배를 끊을 때 일어나는 금단현상과 같다. 불안하고 가슴이 뛰고 스트레스가 쌓이며 일에도 집중이 잘 되지 않는 현상이 나타나는데, 이러한 현상은 담배를 끊어서 오는 문제가 아니라 그동안 담배를 피워왔기 때문에 발생하는 문제다.“ (김병준 (2003))

동시에 제고할 수 있는 방안으로 ‘재정 일몰규정’(Fiscal Sunset Clause)을 도입할 것을 건의하고자 한다.

이는 장기적으로 지방재원화 할 재원(예를 들면 국세중 지방세 이양 부분)을 임시적으로 pooling(기금화)하여 지방자치단체의 수직적·수평적 형평성을 제고하는데 보조금으로 지출하면서 상황에 따라서 3~5년간(또는 필요에 따라서 더 길게 잡을 수도 있다) 경제력이 취약한 지역을 집중적으로 지속 지원하다가 점차 이 지원비율을 축소하고 그 부분만큼을 직접적인 지방재원으로 전환하는 방안을 가리킨다. 그 사이에 보조금을 제대로 활용하여 지역의 경제력과 재정력을 보강한 지역은 자신의 노력에 대한 과실을 의존재원이 아닌 자체수입의 증가로 획득할 수 있을 것이며, 반면에 보조금을 받되 그것으로 지역활성화 노력을 게을리 한 지역은 자체수입의 증가도 기대하지 못하면서 의존재원마저도 감소하는 어려움에 처하게 될 것이다.

따라서 각 지방자치단체는 가능한 한 보조금을 효율적으로 사용함으로써 지역활성화 및 재원확보 노력에 최선을 다하게 될 것이다. 이는 예산제약(budget constraint)을 통한 경제적 방식의 유인제도이다. 이처럼 일몰규정을 통한 이전재원(보조금)의 축소 방안은 중앙정부의 규제비용을 최소화하면서 경제적 인센티브를 통하여 지방재정의 책임성을 강화하고 지방재정의 개혁을 촉진하는 훌륭한 유인수단으로 작용할 수 있다.

일몰규정의 효율성에 대한 유인효과를 크게 하기 위해서는 보조금 지원비율 축소에 대해서 가급적 재량적(discretionary) 방식을 지양하고 외생적(exogenous) 규칙을 적용해야 한다. 기간별로 축소비율을 미리 설정하는 ‘기간제’가 바로 그런 외생적 조건중 하나라고 할 수 있다. 다만 모든 지역에 동일한 잣대를 적용할 필요는 없으며, 필요에 따라서 지원재원 규모와 일몰제 기간에 차등을 둘 수도 있다.

또한 재정력이 일정 수준 이상인 지방자치단체는 자율적 운영에 맡기고 중앙정부의 지원의존도가 일정수준 이상(또는 재정자립도가 일정수준 이하)인 지방자치단체에 대해서만 선별적으로 평가할 수도 있다. 다만 차등을 둘 경우 확실한 명분과 규칙이 있어야 할 것이며, 장기적으로는 이러한 차등도 폐지해야 할 것이다.

VI. 맺음말

지방분권화 시대에서 지방자치단체의 ‘자율성’과 ‘책임성’ 문제는 마치 동전의 앞뒷면과도 같이 서로 떼어 생각할 수 없는 성격의 것이라고 판단된다. 자율성이 커짐에 따라 책임성도 반드시 함께 커지기 때문이다. 지방재정은 지방자치체의 혈액과도 같은 것이므로 중앙정부나 지방자치단체나 모두 이 지방재정의 자율성과 책임성을 강화할 수 있는 방향으로 적극 노력할 필요가 있다.

외형상으로 본격적인 지방자치체가 도입된 1995년 이후 실질적으로는 공교롭게도 지방재정의 수직적·수평적 형평성이 개선되기는 커녕 오히려 악화일로를 걷고 있다는 사실은 신정부가 핵심과제로 역점을 두고 있는 지방분권의 성공적 수행 가능성에 어두운 그림자를 드리우고 있다고 하겠다. 따라서 아직은 지방재정의 자율성과 책임성을 본격적으로 논의할 단계는 아니라고 판단되며, 그 이전에 모든 지방자치단체에 적어도 전국최소기준(National Minimum) 이상의 재정 초기조건 균형을 제공하는 노력이 선행되어야 할 것이다(성경룡(2003), 김병준(2003)). 이를 위해서는 지방이전 대상 재원으로 ‘균등화 보조금(equalizing grants)’을 구성한 후에, 이를 통하여 낙후지역의 인프라를 구축하고 경제적 자생력(재정력)을 키울 수 있는 방향으로 단계적(step-wise)인 포괄적 보조금(block grant) 형태의 재원 재분배를 실시하고, 일몰규정(Sunset Clause)의 적용을 통하여 지방정부에 재정노력의 인센티브를 부여하고 재정운용의 결과에 대한 책임을 부여함으로써 도덕적 해이(moral hazard)와 X-비효율성을 방지할 수 있는 방향으로 재원을 운용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

현재 논란의 대상이 되고 있는 정치·경제·사회적 문제의 대부분이 필자의 좁은 식견으로는 다름 아닌 ‘불신’으로부터 배태된다고 생각한다. 지방재정을 둘러싼 중앙정부와 지방자치단체간의 공방전도 따지고 보면 다 이 불신을 해소하지 못함으로 인하여 발생하는 것이라고 본다. 중앙정부는 지방자치단체의 행동이 미덥지 않으니까

가급적 재원을 움켜쥐고 지방에 풀지 않으면서 이를 통하여 이런 저런 방법으로 지방을 통제하려고 하고, 반대로 지방자치단체 역시 중앙정부의 보장이 미덥지 못하기 때문에 기회가 있을 때마다 가급적 중앙으로부터 재원을 많이 받아내려고 신경전을 벌이고 있는 것이다.

국가 전체의 재원을 중앙과 지방에 재분배하는 문제는 일종의 Zero-Sum Game 이기 때문에 중앙이나 지방자치단체 어느 쪽이라도 일방적인 주장으로 자신의 요구를 관철할 수는 없다. 따라서 중앙과 지방은 대립관계가 아닌 동반자적 관점에서 상호신뢰를 바탕으로 “이상적인 지방분권화 실현”이라는 장기적인 이정표(milestone)를 함께 설정하고 이를 향해 대화와 타협을 통하여 꾸준히 나아가는 협력적인 자세가 필요하다고 생각한다.

제대로 형식을 갖춘 지방자치제가 도입된 지 아직 10년이 채 되지 않았다. 그동안 수천년에 걸쳐 내려온 중앙집권체제에 익숙한 우리 국민으로서는 당장 이상적인 지방자치제를 실시할 수 있을 만큼 여건이 성숙해 있지 않은 것이 사실이다. 따라서 당분간은 지방자치제 실시에 적지 않은 문제점과 부작용이 발생할 것임을 부인할 수 없다. 그러나 그렇다고 해서 지방자치제 자체에 대하여 부정적인 시각을 가지거나 너무 조급히 생각하여 중앙 차원의 여러 가지 하향식 규제방안을 제시하거나 중앙차원의 새로운 감시·평가제도를 도입하는 것은 결코 바람직하지 않다. 일단 지방자치제에 대한 근원적 신뢰감을 가지고 장기적으로 지방자치단체가 주인공이 되어서 자율과 책임 하에서 이상적인 지방자치제를 실시할 수 있도록 중앙과 지방이 협력하고 공동 노력하는 인내와 열정이 요구되는 것이다.

이에 참여정부는 지난 7월 4일 「지방분권 추진 로드맵」을 발표하고 향후 2~3년내에 지방분권 관련 모든 제도를 수립하고 노무현 대통령 임기중에(5년 이내에) 지방분권화를 완성하겠다는 야심찬 포부를 보였다. 하지만 개인적인 생각으로는 향후 5년내에 모든 것을 완성하겠다는 계획은 너무 성급한 것이 아닌가 하는 느낌이 든다. 목표만을 바라고 과정을 생각하지 않는 조급한 개혁은 자칫 과정상의 또 다른 부작용을 초래할 수도 있기 때문에 충분한 시간을 가지고 점진적으로 문제를 해결해 나가는 지혜가 필요하다.

그러나 중앙의 기능과 재원을 지방으로 이전하기만 한다고 해서 지방분권이 곧바로 실현될 것으로 착각해서는 안된다. 기능과 재원의 지방이양은 지방분권화를 위한 기초수단이 되는 것이지 그 자체가 최종목적은 아니기 때문이다. 지방자치단체가 자율적으로 지역의 행정과 재정을 결정할 만한 자세와 역량이 제대로 갖추어지지 않은 상태에서 무리하게 중앙의 기능과 재원을 이양할 경우에는 오히려 지방자치단체의 자생력을 훼손하고 중앙의존도를 심화시킬 우려가 있음을 간과해서는 안될 것이다.²⁴⁾

지방분권화의 궁극적 목적은 지방자치단체가 충분한 자율적 판단과 자생적 능력을 가지고 자신의 일을 책임지고 스스로 결정하고 수행할 수 있도록 하는 것이기 때문에 당장 몇 년 내에 중앙의 기능과 재원의 일부를 이양하는 것만으로 모든 임무를 완수했다고 착각해서는 안될 것이며, 기능과 재원의 이전을 통하여 궁극적으로 모든 지방자치단체가 실제로 행정적·경제적 자생력을 가질 수 있도록 차근차근 추진하는 자세가 필요하다. 따라서 현 정부는 임기 내에 지방분권의 과실을 따는 일까지 하겠노라고 욕심을 부려 서두를 것이 아니라 진정한 지방분권 시대를 열기 위해 땀흘려 받을 갈고 씨를 뿌리는 심정으로 시간이 걸리더라도 기초를 튼튼히 다지는 일에 전념해야 할 것이다.

24) 최근 행정자치부가 그동안 시달해온 지방예산 편성지침을 자율성 보장을 위해 올해부터 폐지하려고 했다가 지자체들의 요구로 1년간 미루게 된 사안이 이를 단적으로 증명해주는 좋은 예라고 하겠다(한국일보 사설, 2003. 7. 5).

참 고 문 헌

- 감사원, 『감사결과처분요구서 - 지방재정 운용실태』, 2002. 3.
- 국세청, 『국세통계연보』, 각년도.
- 김병준, 「지방분권과 국가균형발전」, 서경지방포럼 『21세기 대전지역 신성장 패러다임 모색』 기조연설문, 2003. 6.
- 대전광역시, 『2000년 자치구별 지역내총생산』, 2002. 12.
- 서원교, 『지방경영 흑자전략』, 비봉출판사, 1995.
- 설봉식 외, 『지방자치의 경영학』, 선학사, 1998.
- 성경룡, 「국가균형발전의 비전과 과제」, 동북아 지역혁신센터 개소기념 정책세미나(부산대학교) 『지역혁신, 지방분권과 지역경제발전』, 2003. 5, pp.3-22.
- 염명배, 「우리나라 지방재정의 자주화 방안 검토」, 충남대 『경제논집』, 제7권, 1991. 12, pp.71-106.
- _____, 「지방경영시대의 지방세기능 강화방안」, 충남대 『경영논집』, 제11권 제1호, 1995. 6, pp.123-135.
- _____, 「대전·충남지역의 산업육성방향에 관한 경영전략적 접근 - 탈공업화 전략을 중심으로」, 충남대 『경영논집』, 제12권 제1호, 1996. 6, pp.143-162.
- _____, 「글로벌라이제이션 시대에 대응한 지방정부와 지방은행의 윈-윈 제휴전략 - 대전·충남지방을 중심으로」, 『한국지방재정논집』, 제4권 제1호, 1999. 2, pp.121-138.
- _____, 「지방경영시대에 적합한 지방자치단체의 ‘플레이스-마케팅(P-M)’ 전략 연구」 『공공경제』, 제5권 제1호, 2000. 5, pp.153-185.
- _____, 「지식기반경제(KBE)와 지식기반산업(KBI)」, 충남대 『경영경제연구』, 제23권 제1호, 2000. 6. pp.179-198.
- _____, 「지식기반경제(KBE) 시대에 부응한 지방자치단체의 지역특성화 지식기반산업(KBI) 육성전략 - 대전·충남지역을 중심으로」, 『한국지역정보화학회

- 지』, 제4권 제1호, 2001. 3, pp.83-119.
- _____, 「일본 사례로 본 지방자치단체간 「전략적 제휴」의 가능성 모색」, 『한국지방재정논집』, 제6권 제1호, 2001. 6, pp.81-115.
- _____, 「성공적 지방경영을 위한 지방자치단체의 「코피티션(Coopetition)」 전략연구」, 『공공경제』, 제6권 제2호, 2001. 12a, pp.171-201.
- _____, 「지방경영시대 주민만족 극대화를 위한 지방정부의 고객관계관리(CRM) 전략연구」, 『한국지방재정논집』, 제6권 제2호, 2001. 12b. pp.21-54.
- _____, 「지방분권·국가균형발전과 지방재정」, 한국은행 창립53주년 기념 학술 세미나 『지방분권화시대 지역경제의 과제』 발표논문집, 2003. 6, pp.63-89.
- 이상용·라휘문, 「국세와 지방세의 효율적 재배분방안」, 제5회 지역발전포럼 『지방자치제도의 정착을 위한 지방재정제도 개혁 - 현정부 정책의 평가와 차기 정부의 과제』, 2003. 1, pp.15-38.
- 이재은, 「지방재정분권화의 방향 및 기초」, 한국지방재정학회 2003년도 춘계정기 학술대회 『새 정부의 지방재정개혁』 발표논문집, 2003. 2, pp.13-62.
- 정부혁신·지방분권위원회, 「지방분권과 국가균형발전 촉진을 위한 재정분권 추진 방안」, 2003. 6. 26.
- _____, 「참여정부 지방분권 추진 로드맵 - 분권형 선진국가 건설」, 2003. 7. 4.
- 정종필, 「지방재정조정제도의 형평화 효과와 지방정부 지출효과 분석」, 박사학위 논문, 1998. 8.
- 조기현·서정섭, 「중앙-지방간 재정관계의 조정」, 『한국지방재정논집』, 제8권 제1호, 2003. 6, pp.103-134.
- 통계청, 『지역통계연보』, 각년도.
- _____, 『2000년도 시도별 지역내총생산 및 지출』, 2002. 6.
- 하야시 요시즈구 저, 장노순·김생수 역, 『지방분권의 경제학』, 강원대학교 출판부, 1998.

행정자치부, 『지방재정연감』 각년도

_____, 「분권과 자율기조 정착을 위한 주요업무 추진계획」, 2003. 4.

_____, 「국가균형발전특별회계 설치방안」, 2003. 6.

황한식, 「지방분권 개혁의 방향과 과제」, 동북아 지역혁신센터 개소기념 정책세미나(부산대학교) 『지역혁신, 지방분권과 지역경제발전』, 2003. 5, pp.41-68.

Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol.64, 1956, pp.416-24.

久保田勇夫, 『圖說 日本の財政』, 東洋經濟新報社, 1990(平成 2年).

細川護熙(호소카와 모리히로)·岩國哲人(이와쿠니 데쓰도), 김재환 역, 『지방의 논리(원제: 鄙の論理)』, 삶과 꿈, 1993.

부 록

[지방재정 운용실태 감사결과] (감사원)

A. 지방재정 일반운용 분야

a) 지하철 부문 등 재원조달 및 채무관리

① 문제점1

자치단체의 과도한 지하철관련 부채 누적과 산하 지하철공사 등에 이관된 건설부채의 상환재원 지원으로 재정구조가 악화되고, 건설재원을 재정계획에 제대로 반영하지 않아 지하철 건설사업의 차질이 예상되는데도 이에 대한 관리방안 미비

(i) 지하철 건설관련 재원조달 및 채무관리 부적정:

*<사례> 대구광역시: 채무 과다단체(4년 평균 지방채 상환비율 20% 초과)로 지방채 발행이 제한됨에도 불구하고 2000년도에 지하철 재원으로 1,175억 원 규모의 지방채 발행을 신청하여 1,125억원(96%) 승인 받음

(ii) 지하철 건설재원관련 재정계획수립 지도·감독 부적정:

*<사례> 부산광역시: 「지하철 3호선」의 경우 2003년까지 7,604억원이 추가로 필요한 것으로 예상됨에도 2001. 10월 현재 중기지방재정계획에 516억 원만을 반영하고 나머지 7,088억원은 반영하지 않았음

② 문제점2

지방자치단체가 산하 공단에 채무를 변칙적으로 이관하여 재정운용상황을 왜곡하거나 채무규모 및 재정력을 고려하지 아니하고 채무지급 보증을 하고 있는데도 이에 대한 관리기준 미비

(i) 지방자치단체 채무의 시설관리공단 이관 부적정:

*<사례> 대구광역시: 2000. 5. 1. 산하 시설관리공단과 「도로부채 인수인계약정」을 맺고 공산담 우회도로건설 채무 180억 원 등 도로건설 관련 채무 4,269억 7,800만 원을 위 공단에 이관하고 시 채무에서는 동 금액만큼 줄여 계상하는 변칙처리를 함. 그 결과 대구광역시의 채무규모가 축소되는 등 재정운용 상황이 실제와 다르게 왜곡된 채 관리·공개되고 시정운영의 신뢰도 실추 및 행정자치부의 지방채 관리업무에 혼선 초래

b) 지방공영개발사업 추진

① 문제점 1

지방공영개발사업을 지방채 등 차입자금에 의존하여 무분별하게 추진하거나 장기 미분양 택지 등의 분양촉진 대책을 마련하지 않은 채 내버려두는 등 효율적 관리 방안 미흡

(i) 지방공영개발사업 관련 지방채발행 승인 등 지도·감독 부적정:

*<사례> 충청남도: 금암지구택지개발사업(계룡출장소 시행, 총사업비 1,650억 원)의 경우 1991년부터 1996년까지 보상비 등의 재원으로 신청한 지방채 1,026억 원을 사업전망 등에 대하여 면밀히 검토하지 않고 전액을 그대로 승인하였음. 분양공고 첫 해인 1997년 당시 분양률이 12%에 불과하여 사업 전망이 불투명하였는데도 140억원의 신규 지방채 발행을 승인하고 2000년에는 1,020억원의 차환채 발행을 승인. 분양공고일로부터 4년여가 지난 2001. 6. 30일 현재까지도 분양률이 12.5%에 불과하여 지방채 발행액 대부분(총 발행액 1,209억원 중 929억원 미상환)을 상환하지 못하여 지방채를 발행하여 채무를 상환하는 등 지방재정 부담 가중

② 문제점 2

분양전망이나 재정여건 등을 고려하지 하지 않고 무리하게 공영개발사업을 추진함으로써 분양 저조로 인한 투자비 회수 지연 등으로 재정부담 가중

(i) 청초호유원지 조성사업 추진 부적정:

*<사례> 속초시: 1993. 3월부터 2000. 12월까지 청초호유원지 조성사업(사업비 1,106억여원: 시비 577억원, 지방채 524억원, 국·도비 5억원, 면적 101,114평)을 추진하였는데, 1993년 사업계획 수립 당시, 사업의 타당성 분석결과 부동산 경기침체로 유원지 시설부지의 분양전망이 불투명하고 지방채를 발행하여 사업을 추진할 경우 원리금 상환에 많은 어려움이 있을 것으로 예상하고도 시(市) 재정여건을 고려하지 않은 채 사업규모를 축소하거나 사업시기를 조정하는 등의 조치를 하지 않고 무리하게 사업 추진하였음. 이후 소요재원 부족으로 당초 계획한 지방채 150억 원 외에 사업추진(524억원, 사업비의 47.3%)과 차환상환(293억원) 목적으로 667억 원의 지방채를 추가 발행하여 충당. 그 결과 2000. 12월 사업 완료 후 2001. 7월 현재 유원지 시설부지의 분양률이 18.8%(분양금액 203억여원)에 불과하여 지방채 발행 잔액(684억여원)에 대한 원리금을 지방채 차환발행과 일반회계 재원으로 상환하는 등 재정압박을 받고 있는 실정임

B. 지방재정 관리제도 분야

a) 지방재정 투·융자사업 심사제도

① 문제점 1

모든 투자심사를 사업규모와 관계없이 「실시설계」 이전에 실시하도록 하여 총 사업비 등이 미확정된 상태에서 심사결정이 이루어지고, 투자심사시 기존 사업의 추진실태 등이 심사결과에 반영되지 않고 단편적으로 이루어지는 등 심사의 실효성 저하

(i) 지방 SOC사업 등 대규모 투·융자사업에 대한 투자심사 기능 미흡:

*<사례> 대구광역시: “낙동강변 도로건설사업”(사업기간 1997~2001)의 경우 투자심사 신청시의 사업비 5,000억원이 실시설계 결과 1조 6,258억원으로 증가되는 등, 총 15개 사업 중 12개 사업의 사업기간이 평균 4.3년(최단 1년, 최장 7년) 연장되었고, 11개 사업의 사업비가 평균 133% 증액됨에 따라 추가 소요재원 조달 곤란 등으로 미추진·중단·지연되고 있는 사업이 13개에 달하여 기투자비 4,627

억원 사장될 것으로 예상됨

(ii) 신규 투·융자사업에 대한 종합심사체제 미비:

*<사례> 부산광역시: 1996~1999년 「적정」 또는 「조건부」 판정을 받은 36개 사업(사업비 100억원 이상) 중 28개 사업이 자원부족 등으로 미추진·중단·지연되고 있는데도 2000년도에 “정관택지개발사업”(총 사업비 2,325억원) 등 20개 사업을 다시 「적정」 또는 「조건부」로 판정하여 추진하다가 그 중 14개 사업이 중단·지연됨. 반면에, 같은 기간 동안 “연료단지 연결도로 건설사업”(총 사업비 381억원) 등 5개의 「재검토」 판정 사업을 임의 추진

(iii) 민자유치 사업에 대한 투자심사기준 미비:

*<사례> 충청시: “상중도 테마파크 개발사업”(총 사업비 4,108억원: 민자 3,708억원, 시비 335억원, 지방채 125억원, 1997~2002)의 경우 1998년 중앙심사시 투자방향서 제출도 없는 상태에서 「적정」 판정을 받고 추진하다가 민자가 유치되지 않아 사업을 중단함으로써 실시설계비 등 16억여원이 사장됨

*<사례> 인천광역시: 강화군의 “내리지구 공유수면 매립사업”(총 사업비 238억원: 민자 207억원, 군비 11억원, 지방채 20억원, 1994~1998)의 경우 1995년 중앙심사시 투자약정서 체결 등이 이루어지지 않은 상태에서 「적정」 판정을 받고 추진하다가 민자가 유치되지 않아 사업을 중단함에 따라 실시설계비 등 11억여원이 사장됨

② 문제점 2

투자심사결과 부적합한 것으로 판정받은 사업에 대한 국고보조 등 재정지원으로 심사의 실효성을 저하시키거나 중기지방재정계획에 반영되지 않은 사업을 투자심사한 후 임의로 추진하고 있는데도 이에 대한 대책 미비

(i) 중기지방재정계획 미반영 사업의 임의추진에 대한 관리방안 미흡:

*<사례> 부산광역시: 중기지방재정계획에 반영되지 않은 “다대로 확장사업” 등 2개 사업(총사업비 152억원)을 투자심사하여 임의로 추진하다가 자원부족으로 사업 중단 또는 지연

*<사례> 부천시: 중기지방재정계획에 반영되지 않은 “내동공원 조성사업”(총사업비 61억 원)을 투자심사하여 임의로 추진하면서 소요 사업비도 일반회계가 아닌 공영개발특별회계에서 부당하게 조달

③ 문제점 3

지방자치단체의 투·융자심사위원회 위원을 비전문가 위주로 구성하거나 투자심사분야 담당 인력부족 등으로 심도 있는 심사업무가 이루어지지 못하고 있어 투자심사의 부실화 초래

(i) 투·융자심사위원회의 전문성 미흡 및 투자심사업무 담당 인력 부족:

*<사례> 부산·인천·경북·경남 본청 등 4개 광역자치단체와 30개 기초자치단체: 서울특별시 등 14개 광역자치단체와 부산광역시 부산진구 등 48개 자치단체의 투·융자심사위원회 구성실태를 분석한 결과 4개 광역자치단체와 30개 기초자치단체가 행정자치부의 규정(지방재정투·융자사업심사지침에서 투·융자심사위원회를 구성·운영할 때에는 위원 중 공무원을 3분의 1 이내로 제한하고 도로교통·문화·환경·주택·농수산 등 각 분야별 전문가로 고르게 구성하도록 한다)에 기초한 을 위반하여 공무원 정수 비율을 준수하지 않고 있을 뿐만 아니라 일부 자치단체의 경우 해당 분야의 전문지식을 갖춘 위원의 구성비율이 낮아 투자심사의 전문성 저하 요인으로 작용. 대부분의 자치단체에서 투자심사 및 중기지방재정계획 업무를 각각 1명이 전담하도록 하고 있고 이들은 위 업무 외에 예산편성 등 다른 업무를 수행하고 있어 업무 과중

(ii) 중기지방재정계획의 세입전망 등 추계기법 부적정:

*<사례> 부산광역시: 지방세 전망치와 최종결산치 차액 비율(2000년) 14.7%, 세외수입 전망치와 최종결산치 차액 비율(2000년) 65.7%,

*<사례> 경기도: 지방세 전망치와 최종결산치 차액 비율(2000년) 43.5%, 세외수입 전망치와 최종결산치 차액 비율(2000년) 144.4%

- 이에 따라 투자 가용재원 판단이 형식화되고 이를 근거로 실시하는 투자심사의 부실화 요인으로 작용

b) 지방채발행 승인제도

① 문제점 1

신규 지방채 발행을 승인하면서 기발행 지방채 자원의 집행실적을 고려하지 않거나 기발행 승인 지방채를 사업추진 진도에 따라 적기 발행하도록 유도하지 않는 등 사후관리가 미흡하여 불필요한 이자 부담과 자원의 사장 초래

(i) 신규 지방채 발행 승인기준 불합리:

*<사례> 부산광역시: “장림하수처리장 건설사업”(총사업비 2,961억원)의 경우 사업 부진으로 1999년도 예산현액 889억원 중 315억여원(35.5%)만 집행하고 같은 연도에 발행한 지방채 185억원을 포함하여 574억원을 이월하였는데도 2000년도에 다시 131억원의 지방채 발행을 승인 받아 전액 발행하였으나 예산현액 593억원의 28.2%인 167억원만 집행하고 위 지방채 발행액을 포함하여 426억원 재이월

(ii) 발행 승인된 지방채 사후관리 부적정:

*<사례> 인천광역시: “문학종합경기장 건립사업”(총사업비 3,266억여원)의 경우 공법 변경에 따른 사업 지연으로 예산 이월이 불가피한데도 2000. 12월 160억원을 차입한 후 그대로 다음 연도로 이월하는 등 1994년부터 2001년까지 총 7개 사업(총사업비 6,449억여원)에 대하여 모두 22회에 걸쳐 3,054억여원의 지방채를 발행한 후 국비·시비 등을 포함하여 2,851억여원 이월

*<사례> 서울특별시를 포함한 전국 지방자치단체(제주 제외): 1994년~2001년 간 총 205개 사업(총사업비 16조 9,262억여원)을 추진하면서 재정투·융자특별회계 등으로부터 총 529회에 걸쳐 합계 6조 96억여원을 차입한 후 국비·시비 등을 포함하여 7조 414억여원을 다음 연도로 이월하였으며, 특히 294회의 지방채 발행분(3조 5,953억원)은 연도말에 발행한 후 그대로 이월하였음

② 문제점 2

지방채(매출공채)를 발행하여 조성하는 지역개발기금을 설치 취지와 다르게 일반재원으로 사용하거나 여유자금을 과다 보유하고 공채 발행금리가 예치 금리보다 높아 역마진이 발생하는 등 기금의 효율적 조성·운용 저해

(i) 지역개발기금 조성 및 운용 부적정:

*<사례> 경기·강원·충북: 2001. 9. 현재 15개 시·도의 지역개발기금 조성·운용실태를 분석한 결과 각 시·도의 기금총액 6조 8,263억원 중 5조 1,453원 (75.4%)만 운용하고 잔액 1조 6,810억원(24.6%)은 미운용(적정 여유자금 보유 비율 10%). 특히, 경기도·강원도·충청북도의 경우 2000년부터 2001년까지 기금 미운용액 중 일부를 일반회계에 임의로 전출시켜 일반재원으로 사용하거나 사용할 계획으로 있으며(경기 2,000억원, 강원 180억원, 충북 90억원). 그 중 경기도의 경우 기금총액 2조 3,489억원 중 1조 8,847억원만 상하수도사업 등에 용자하고 4,641억원(19.8%)의 여유자금은 은행 등에 보관하고 있으나 예치이율 하락으로 2001. 1월부터 9월까지에만 460백만여원의 역마진 발생

c) 지방재정조정제도

① 문제점 1

지방양여금에 대한 지방비 부담비율을 자치단체의 재정력을 고려하지 않고 획일적으로 정하여 자치단체별 실제 부담률 차이가 크게 발생하고 지방양여금 성격에 맞지 않는 사업을 양여금 대상사업으로 정하는 등 양여금제도 운영 불합리

(i) 지방양여금에 대한 지방비 부담비율 결정기준 불합리:

*<사례> 경기도·부산광역시: 2000년도 도로정비사업(행정자치부 소관)의 지방비 실제 부담 실태를 확인한 결과 경기도는 지방비 확보 기준액(941억여원)의 202.3%인 1,905억여원을 부담하고 있는데 반하여 부산광역시는 기준액(701억여원)의 24.1%인 168억여원만 부담하고 있는 등 재정력에 따라 지방비 부담 비율이 큰 차이가 남. 재정 여건이 취약한 단체일수록 지방비 확보 기준액의 일부만을 조달

하고 있어 양여금 대상사업의 효율적 추진을 저해

② 문제점 2

국고보조금 신청시 우선순위에 대한 구체적 분류기준을 마련하지 않고 단순히 배분비율만 정함으로써 후순위 사업의 예산 반영률이 선순위 사업보다 높아 불합리

(i) 국고보조금사업 신청 우선순위별 분류기준 미비:

*<사례> 인천광역시·대전광역시: 행정자치부의 국고보조금 신청지침(「최우선」(30%), 「우선」(40%), 「일반」(30%))으로 우선순위를 정하여 신청을 위반하여 인천광역시는 최우선 62.0%, 우선 73.0%, 일반 75.5%, 대전광역시는 최우선 69.6%, 우선 76.6%, 일반 86.0%로서 우선순위가 낮을수록 오히려 신청비율이 높게 나타나고 있음. 이는 법정 경상보조사업과 계속비사업 등 예산에 반드시 계상될 사업은 오히려 후순위로 신청하고 상대적으로 우선순위가 떨어지는 사업을 선순위로 신청하는 등 투자우선순위와 다르게 사업을 신청하게 되는 결과 초래

d) 지방재정 분석·진단제도

① 문제점 1

재정자립도 산정기준이 국고보조금 등 의존재원을 포함하도록 되어 있어 실제보다 과대 평가되고, 재정진단 대상단체 선정 기준이 과거의 재정여건을 중심으로 되어 있어 오히려 재정위기의 가능성이 낮은 단체가 선정되는 결과 초래

(i) 재정자립도 산정 기준 및 재정 진단단체 선정 기준 불합리:

*<사례> 철원군·보은군: 자체수입과 세입결산액에 국고보조금 등 의존재원의 이월금이 각각 포함되어 있어서 1999년도의 경우 최소 3.7% 포인트(철원군, 실제 12.4% → 산정 16.1%), 최대 37.3% 포인트(보은군, 실제 22.7% → 산정 60.0%) 과대 산정

② 문제점 2

지방재정 위기관리와 관련하여 지방재정·분석진단제도 등 재정관리제도를 운영하고 있으나 주로 재정 내부통제와 사전 예방기능에 중점을 두고 있어 실제 위기 발생시 이에 대응한 체계적·효과적 위기관리시스템 미비

(i) 지방재정 위기발생시에 대비한 재정위기관리시스템 부재:

- 실제 위기 발생시 위기관리 업무상의 혼선과 비효율을 미연에 방지할 수 있다는 점에서 이에 대비한 재정위기관리시스템의 마련이 요구됨 - 위기관리 총괄 조직기구 구성, 중앙정부의 재정·금융지원 체계, 자치재정권의 일시정지, 단체장의 직무수행 권한 제한 등을 내용으로 하는 재정위기관리프로그램의 도입 검토 필요

C. 지방재정 투·융자사업 분야

- 위 「적정·조건부」 판정 사업(1,048개) 중 2001. 6월 현재 실시설계 중인 사업(172개)을 제외한 876개 사업의 추진실태를 확인한 결과 225개 사업(26%)이 중단되거나 착수되지 못하는 등 정상 추진되지 못하고 있었고, 393개 사업(45%)은 당초의 투자사업계획보다 사업추진이 지연되고 있었음. 그 결과 사업의 중단·지연 등에 따른 예산 낭비 또는 사장 등의 부정적 효과가 투자사업 전반에 걸쳐 영향을 미치고 지방재정을 악화시키는 주요 요인으로 작용

① 문제점 1

투·융자사업을 시행하기 전에 반드시 거치도록 되어 있는 투자심사를 이행하지 않거나 심사결과를 무시한 채 사업을 추진하다가 사업중단 등으로 투자자원 낭비 또는 장기 사장

(i) 속초해양관 조성사업 추진 부적정:

*<사례> 속초시: 2004년 완공 예정으로 대포동 외용치 일원(속초해수욕장 관광지 안)에 속초해양관 조성사업(추정사업비 1,780억여원, 부지면적 55,571㎡, 사업기간 2001년~2004년)을 추진하였음. 총 사업비가 200억원 이상이므로 지방재정 투·융자사업심사규칙 제3조 제1항 제3호의 규정 등에 따라 행정자치부의 투자심사(중앙심사)대상인데도 사업의 타당성 및 재원조달 가능성 등에 대한 심사를 받지 아니하고 2001. 3월 부지매입계획을 수립하여 같은 해 9월부터 사업부지를 매입(2001. 11월 현재 1억 4,132만여원 기 집행)하는 등 무리하게 사업추진. 그런데 위 해양관 조성부지가 「속초해수욕장 관광지」 안에 있어 동 관광지 조성사업과 연계 추진하지 않으면 정상적인 사업추진이 사실상 불가능. 그런데 「속초해수욕장 관광지 조성사업」은 지난 1985년부터 추진하고 있으나 자연녹지보전방안 미흡 등을 사유로 환경영향평가 협의가 이루어지지 않아 2001. 6월 현재까지 장기간 지연되고 있는 실정. 이와 같이 속초해수욕장 관광지 조성사업의 추진여부가 불투명하고, 재원조달 곤란 등으로 사업 중단 또는 지연이 예상됨에 따라 위 부지매입비의 장기 사장 불가피

(ii) 감포지방상수도 확장사업 추진 부적정:

*<사례> 경주시: 경주시는 식수 등 생활용수의 안정적 공급을 위해 같은 시 감포읍 오류리 일원에 감포지방상수도 확장사업(사업비 100억원 : 국비 25억원, 교부세 25억원, 시비 50억원, 사업기간 1999년~2003년)을 추진. 위 상수도 확장으로 늘어나는 용수는 별도 건설 예정인 식수전용저수지(사업비 200억원 : 국비 141억원, 지방비 59억원)로부터 공급받도록 되어 있었으나 국비지원 불가 등 재원조달 문제로 동 저수지 건설사업이 유보된 상태에서 사업의 타당성 및 재원조달 가능성 등에 대한 심사를 받지 아니하고 국·도비 보조금 23억 9,200만 원(2000년 9억 2,000만 원, 2001년 14억 7,200만 원)을 교부결정 받아 사업을 추진하다가 2001. 6월 비로소 위 저수지 건설사업의 유보를 사유로 사업추진 중단. 그 결과 생활용수의 확보에 차질을 빚게 되고, 위 실시설계용역비 등 투자재원 28억여원 장기 사장 예상

(iii) 구운하(인천~부천) 도로개설사업 추진 부적정:

*<사례> 인천광역시: 2000년 완공 예정으로 도심지 교통난 해소를 위하여 구운하 도로개설사업(사업비 2,887억 원, 연장 7.1Km, 사업기간 1996년~2000년)을 추진하였으나, 1996. 5. 22. 행정자치부의 중앙심사결과 재원대책 미흡으로 민자유치 등을 검토한 후 「재협의를」 하도록 결정되었을 뿐만 아니라 당초 투자심사 신청시 사업부지 면적 산정착오(300,000㎡→30,000㎡로 산정)로 2,160억원의 사업비를 누락하여 투자심사를 받았는데도 민자도입 등 투자재원의 조달방안을 마련하지 않고 행정자치부와 재협의를 하지 아니한 채 2000. 10. 12.부터 같은 해 12. 27.까지 토지를 매입(보상비 210억 원)하고 2000. 12. 29.과 2001. 1. 27. 각각 실시설계 및 설계감리용역(용역비 12억 원)을 완료하는 등 사업 추진. 그 결과 2001. 6월 현재 공정률이 8%(222억원/2,887억원)에 불과할 뿐 아니라 향후 재원부족(2,665억원:2,887억원-222억 원)으로 정상적인 사업추진이 어려울 것으로 예상되고 토지매입비 등 기투자재원 222억 원 장기 사장 우려

② 문제점 2

민자확보 등 사업시행의 전제조건을 이행하지 않거나 환경영향평가 등 선행절차를 밟지 않은 채 사업을 추진하다가 재원조달이 곤란하거나 법령 저촉 등으로 사업추진 중단

(i) 북항대교 건설사업 추진 부적정:

*<사례> 부산광역시: 해안순환도로 건설사업의 일환으로 북항대교 건설사업(사업비 4,230억원: 민자 3,799억원, 시비 431억원, 연장 3.9Km, 사업기간 1992년~2001년)을 추진. 교량건설에 대한 국방부 협의(해군함대 이전관련) 등 선행절차 이행없이 민자사업으로 추진하였으나 군 작전상 문제가 있다는 등의 사유로 장기간 협의 지연. 1998. 4월에야 국방부와의 협의가 완료됨에 따라 1995년도에 민자투자의 향서를 제출한 (주)대우 및 한진건설(주)와는 협상이 이루어지지 못한 채 2000. 8월 민자사업자를 새로 모집. 2001. 4. 19. 신규 협상대상자로 지정된 현대산업개발 주식회사와 프랑스 Vinci사는 민자사업구간이 당초보다 늘어났다는 등의 사유로 시 부담분을 당초 금액(431억원)보다 2,545억원 더 늘려 줄 것을 요구하고 있는 등

협상 난항. 위 협상결과에 따라 사업비 추가부담이 예상되나 과거 5년간(1997년~2001년) 부산광역시의 신규투자사업 총 투자재원이 연평균 780억여원인 점을 고려할 때 투자재원 절대부족으로 재정운용 부담이 심화될 것으로 예상됨

(ii) 강남순환도시고속도로 건설사업 추진 부적정:

*<사례> 서울특별시: 서울특별시는 2000년부터 2006년까지 강남순환도시고속도로 건설사업을 민자 및 시비 사업(사업비 2조 600억원: 민자 8,000억원, 시비 1조 2,600억원, 연장 35Km)으로 추진. 2000. 4. 28. 시(市) 자체 투자심사결과 “막대한 투자재원이 소요되므로 민자유치방안을 확정된 후 추진”하도록 「조건부 추진」 판정을 받았는데도 민간사업자와 투자금액 약정 등 기본사항이 합의되지도 않은 상태에서 2000. 12. 8. 위 사업 전체구간에 대한 실시설계 및 설계감리용역(용역비 279억여 원)을 발주하는 등 사업추진. 그러나 2001. 2. 28. 우선 협상 대상으로 지정된 강남순환주식회사(두산건설 등 9개 국내 건설업체 컨소시엄)는 사업성이 낮다는 등의 사유로 당초 민자부담분 중 1,990억원을 시에서 부담할 것을 요구하고 있고, 시 공사구간이 민자구간보다 개통이 늦을 경우 통행료 수입감소에 대한 보상까지 요구하고 있어 협상 난항. 그 결과 재원부족으로 사업추진의 장기 지연과 투자재원 279억여원의 사장이 예상되고 사업비 등 추가 부담에 따라 지방재정 악화 예상

(iii) 동부간선도로 확장사업 추진 부적정:

*<사례> 서울특별시: 서울특별시는 교통혼잡 해소를 위하여 1996년부터 2005년까지 동부간선도로 확장사업(사업비 2,057억원)을 전액 시비 사업으로 추진. 2000. 9. 25. 시(市) 자체 투자심사결과 “시비 확보가 곤란하므로 기존 광역도로(서울외곽 순환도로)와 연결하여 국고보조를 받아 사업을 추진”하도록 「조건부 추진」 판정. 이에 따라 2000. 9. 26. 건설교통부에 위 도로를 서울외곽순환도로와 연결하는 방안을 제시하였으나 같은 해 11. 14. 추가비용 발생, 가속차로 길이 부족 등에 따른 안전상의 문제로 「수용 불가」 회신되었는데도 2001. 6. 1. 철도청과 위 사업구간 안의 「경원선 철도 이설협약」(계약금액 315억 원)을 체결하고 2000. 12. 30.과 2001. 11. 1. 2회에 걸쳐 실시설계용역비 7억 3,800만 원을 지급하는

등 사업추진. 그 결과 국비지원 불가 등 재원 부족으로 사업중단 또는 지연이 불가피하고 이에 따라 투자재원 322억여 원 장기 사장 예상

③ 문제점 3

투자사업계획을 임의 변경하거나 투자 우선순위 및 사업여건 변동 등을 고려하지 않고 추진하는 등 방만한 사업 추진

(i) 강릉역 현대화사업 추진 부적정:

*<사례> 강릉시: 당초 2000년 완공 예정으로 강릉역 현대화 사업(당초 사업비 700억원, 사업기간 1997년~2000년)을 추진. 1997. 6. 9. 위 사업에 대한 행정자치부의 중앙심사 당시 사업비는 700억원(국비 50억원, 지방채 650억원)이었으나 1998. 2. 9. 기본계획용역결과 사업비가 당초보다 98%늘어난 1,389억원으로 증가. 1998. 6. 16. 및 1999. 6. 9. 기획예산처 등으로부터 국비지원이 불가하다는 통보를 받았음에도 재원조달계획 등을 종합적으로 재검토하여 사업의 타당성 등에 대한 투자심사를 다시 받지 아니하고 1999. 12. 20. 지방채 100억원을 발행하여 같은 달 27일 실시설계용역(용역비 21억여원)을 발주하는 등 무리하게 사업추진. 국비 확보가 사실상 어렵게 되었고 시비는 그 중 888억 원(90%)을 강릉역 폐선 부지 매각대금으로 조달하는 것으로 계획하고 있으나 강릉역 폐선(현재 사용 중) 부지는 위 사업이 완료되어야만 매각할 수 있어 소요재원의 적기 조달이 극히 어려운 실정. 그 결과 소요재원의 절대 부족으로 사업 중단 또는 지연이 불가피할 것으로 예상되며, 투자재원 21억여원 및 지방채 발행자금 79억여원 장기 사장 우려

(ii) 만경강 생태하천 가꾸기사업 추진 부적정:

*<사례> 전라북도: 도(道) 자체사업으로 만경강 생태하천 가꾸기사업(당초 사업비 497억원: 국비 등 313억원, 도비 184억원, 연장 31Km, 사업기간 1999년~2005년)을 추진. 2000. 10. 24. 행정자치부의 중앙심사결과 “국비 등 외부 재원(313억원)의 확보가 불투명하므로 대체재원을 확보하여 추진”하도록 「조건부 추진」 판정을 받았는데도 대체재원을 확보하지 않고 2001년도 예산에 38억여원을 편

성하는 등 사업을 추진하다가 2001. 2. 28. 기본계획용역결과 사업비가 226억원 늘어난 723억원이 소요되는 것으로 나타나자 같은 해 6. 13. 사업주체를 도에서 전주시 등 5개 시·군으로 임의 변경하고 각 시·군별로 자체 사업비를 별도 확보하여 사업을 추진하도록 시달. 그러나 5개 시·군에서는 자체예산 확보 곤란, 중기 지방재정계획 미반영, 투자심사 미실시 등 사유로 사업추진이 곤란하다는 의견 제시. 그 결과 사업 중단 또는 장기 지연 등 사업차질이 예상되고 투자사업 우선순위 조정 등에 따른 지방재정운용 혼선 초래

(iii) 도로개설 투자사업에 대한 시비보조금 교부 부적정:

*<사례> 부산광역시: 2000년부터 2001년까지 연제구 외 1개 구의 3개 도로개설 투자사업(총 사업비 계 525억원)에 대하여 시비보조금(총 46억원)을 교부. 시비보조금은 각 구에서 교부신청한 사업 중 투자우선순위가 높아 투자심사결과 「적정」 판정을 받은 사업에 우선적으로 교부하고 투자심사를 받지 않았거나 심사결과 「재검토」 판정을 받은 사업에는 교부하지 않아야 하는데도 2000. 1. 8. 투자우선순위가 떨어져 투자심사를 받지 않았고 보조금 교부신청도 하지 않은 연제구의 ‘연산동 복지회관~꿈동산유치원’ 도로개설사업(사업비 165억원)에 대해 시비보조금 15억원을 일방적으로 교부한 반면, 투자심사를 받아 시비보조 신청한 ‘연산고분군~토곡’ 도로개설사업 등 4개 투자우선사업(총 사업비 1,051억원)에 대해서는 시비보조금 미교부. 또한, 1997. 11. 3.과 1998. 11. 3. 위 시(市) 투자심사결과 사업추진을 유보하도록 「재검토」 판정된 ‘연산동 복지회관~부산여상’ 도로개설사업(연제구, 사업비 320억원) 외 1개 사업(부산진구, 사업비 40억원)은 보조금 교부신청을 하지 않았는데도 2000. 1. 28. 각각 10억 및 6억원의 시비보조금을 일방적으로 교부한 후 2001년에는 시 재정이 어렵다는 사유로 시비보조를 중단함에 따라 위 2개 사업의 중단으로 기 투자재원 16억 원 사장

④ 문제점 4

사업부지 또는 자원조달 계획 등에 대한 검토를 소홀히 하여 사업이 중단되거나 자금 수요 등을 고려하지 않은 지방채 발행으로 지방재정 건전성 저해

(i) 경기도 종합청사건립사업 추진 부적정:

*<사례> 경기도: 2001년 완공 예정으로 현 청사부지에 도(道) 종합청사건립사업(사업비 700억원, 연면적 15,000평, 사업기간 1996년~2001년)을 추진. 1995. 11. 27. 위 사업의 기본계획 수립 당시 청사부지가 화성성곽과 팔달공원 등 문화재와 인접해 있어 도로·지하철 등 대중교통망 확충이 불가능하기 때문에 도민이나 유관기관 등으로부터의 접근성이 떨어지고 군용항공기지법 등에 의한 건축물의 높이 제한으로 고층화가 불가능하여 업무공간 등이 협소하게 되는 등 도정(道政)을 수행해야 할 청사부지로서는 부적합하였는데도 이에 대한 사전 검토를 제대로 하지 않은 채 1997. 5. 27. 및 1998. 5. 30. 기본 및 실시설계용역(용역비 27억 4,000만원)을 완료하는 등 사업추진. 2001. 4. 16. 도 의회에서 위와 같은 문제점을 제기하고 새 청사부지를 선정하여 사업추진하라는 권고안을 채택하자 종합청사 건립계획을 포기. 그 결과 실시설계용역비 등 27억 4,000만원 예산 낭비

(ii) 장림하수처리장 건설사업 등 관련 지방채 발행 부적정:

*<사례> 부산광역시: 장림하수처리장 등 5개 하수처리장 건설사업(총 사업비 7,177억원)의 재원 마련을 위해 1996년부터 2001. 8월까지 환경개선특별회계 자금으로 지방채 1,009억여원을 발행. 위 사업은 시공사의 사업포기 등으로 추진이 장기 지연되어 1999년 및 2000년 예산 집행률이 18%~30%에 불과하여 추가재원 수요가 없었는데도 2000년 228억원, 2001년 165억원 등 모두 440억 원의 지방채를 발행하여 전액을 시금고(정기예금)에 예치. 불필요하게 채무를 증가시키고 투자재원의 장기 사장으로 지방재정의 건전성과 투자재원 배분의 효율성 저해

⑤ 문제점 5

쓰레기 소각장 등 환경기초시설을 자치구별로 설치하도록 하거나 문화복지시설 등을 자치단체별로 또는 자치단체 내에서 중복건립하여 예산낭비

(i) 쓰레기소각장 건설사업 추진 부적정:

*<사례> 서울특별시: ○ 1996년부터 1998년까지 수도권 쓰레기 처리대책의 일환으로 1구 1개 소각장 건설사업(총 사업비 1조 4,690억원, 총 시설용량 10,900톤/일)을 추진. 쓰레기 종량제 실시('95), 음식물쓰레기 감량화 사업('96) 등으로 쓰레기 발생량이 지속적으로 감소하고, 기 운영중인 노원구 등 3개 소각장이 광역시설로 설치되어 소각장을 자치구마다 각각 건설할 필요성이 적을 뿐만 아니라 환경부의 「도시쓰레기 소각시설 설치지침」('97. 3.)에도 시설용량을 쓰레기 발생량의 50% 미만으로 하고 광역시설로 설치하도록 규정되어 있는데도 민선 지방자치시대 출범으로 자치구간 소각장 공동이용이 어렵다는 사유로 1구 1개 소각장 건설시책(송파구 등 17개 구)을 추진. 그러나 시설규모 과대(적정규모의 2배), 기존 소각장 가동률 저하(25~63%), 도심지역에 있는 구(區)는 입지선정이 곤란한 등의 문제점이 심각하게 나타나자 1998. 7. 29. 4개 소각장만 추가 건설하는 것으로 변경하여 사업추진. 2001. 3. 25. 마포구에 1개 소각장만 건설하는 것으로 또다시 축소 변경. 그 결과 부지매입비, 설계비 등 186억 원의 투자재원 사장, 불필요한 행정력 낭비와 민원 유발 및 정부시책추진에 대한 대국민 신뢰도 실추

(ii) 관악문화정보센터 건립사업 추진 부적정:

*<사례> 관악구: 서울특별시 관악구는 관악문화정보센터 건립사업(사업비 58억원: 시비 48억원, 구비 10억원, 사업기간 2000년~2001년)을 추진. 관내에 문화원·문화의 집(3개소) 등 4개의 문화시설이 있고, 같은 동 일원에 문화예술회관 건립사업(사업비 137억원, 사업기간 1995년~2002년)을 추진 중에 있으므로 유사시설의 중복 건립으로 인한 예산 낭비 등을 방지하는 것이 바람직한데도 자원조달 가능 여부 등에 대한 검토도 제대로 하지 아니한 채 2000. 4. 8. 서울특별시에 48억 원을 시비보조 신청하여 같은 해 5. 3. 17억 원을 교부받아 부지(418㎡) 매입비로

집행하는 등 사업추진. 2001. 2. 12. 재원 부족을 사유로 사업비 전액을 시비보조 받아 사업추진하는 것으로 사업계획을 변경하여 서울특별시에 투자심사를 신청. 같은 해 6. 1. 투자심사결과, 자체 재원 확보 후 사업을 추진하라는 「조건부 추진」 판정을 받았음에도 구비 예산을 확보하지 아니한 채 사업을 계속 추진. 유사시설 중복 투자로 인한 예산 낭비와 구 재정악화 예상

D. 경상예산 편성·집행 분야

① 문제점 1

허위 증빙서류 첨부, 증빙서류 등이 미비된 채 업무추진비가 집행되거나 업무추진비를 실제 업무를 추진하는 부서와 관계없이 특정 부서에 일괄 편성한 후 기관장이 격려금 등으로 집행하는 등 고질적인 문제 상존

(i) 허위증빙서류에 의한 업무추진비 부당 회계처리:

*<사례> 울주군: 울산광역시 울주군은 1999년 및 2000년도 기관운영업무추진비 및 시책추진업무추진비 예산을 집행함에 있어서 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 업무추진비를 집행할 때는 실제 집행내용대로 영수증을 첨부하여 집행하여야 하고, 현금으로 미리 지급한 경우에는 예산집행의 정당성을 확인할 수 있도록 지급일자금액사유 등을 기재한 집행내용확인서 등을 증빙서류로 첨부하도록 하고 있는데도 관내 소재 식당 등 38개 음식점의 백지 간이영수증을 확보하여 식대로 사용한 것처럼 영수증에 기재, 이를 증빙서류로 첨부하는 방법으로 모두 89회에 걸쳐 현금 25,470천원을 인출한 다음 이를 군수와 부군수에게 전달하여 군의회 해외 연수 격려비 등으로 사용. 또한 2000. 4. 5. 군수에게 「축산농가 방문격려」 명목으로 300천원을 현금으로 지급하는 등 모두 244회에 걸쳐 계 51,080천원을 현금으로 미리 지급하고도 지급일자 등을 기재한 집행내용확인서를 붙이지 않아 회계처리의 정당성을 확인할 수 없도록 하는 등 부적정하게 집행

(ii) 시책추진 업무추진비 예산 편성·집행 부적정:

*<사례> 영등포구: 서울특별시 영등포구는 2000 및 2001년도 시책추진 업무추진

진비 예산으로 각각 17억 7,500만여원을 편성·집행(2000년도 12억 5,900만원, 2001. 6월까지 5억 1,600만원 집행). 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 시책추진 업무추진비는 대단위 시책추진사업 및 주요 투자사업의 원활한 추진을 위해 편성하는 경비로서 그 용도에 따라 해당 부서에 편성·집행하여야 하는데도 위 편성액의 79%에 상당하는 10억여원을 대단위 시책추진사업 등이 없는 총무과 자치행정과 등에 「구정 업무추진」 명목 등으로 편성하였을 뿐만 아니라 이를 집행하면서도 위 집행액(17억 7,500만원)의 15%에 해당하는 2억 7,100만여원 상당을 식당 운영 보조비, 간담회 경비, 체육대회 경비 등 시책추진과 관련성이 적은 업무추진 경비로 부당 집행

(iii) 업무추진비 예산 현금사용 한도 초과 집행:

*<사례> 속초시: 1999, 2000 및 2001년도 업무추진비 예산(기관운영 및 시책추진 포함) 계 7억 7,800만원을 집행함에 있어서 지방자치단체예산편성기본지침에 따르면 업무추진비를 지출할 때는 신용카드를 원칙적으로 사용하여야 하고, 신용카드 사용이 불가능한 지역 등 불가피한 경우 현금으로 지출하되 이 경우 현금지출은 업무추진비 총액의 30% 범위 내에서 지출하도록 하고 있는데도 거래업체가 신용카드 매출을 기피한다는 사유 등으로 현금 사용 상한 비율 30%를 초과하여 매년 업무추진비 총액의 84.5% 내지 97% 상당을 현금으로 직접 인출 사용하거나 계좌 송금 방법으로 집행

② 문제점 2

허가없이 기부금품을 모집하여 행사비용으로 충당하거나 행사 소요 비용을 예산에 편성하지 않고 예비비로 집행하는 등 행사 경비 방만 집행

(i) 기부금품 부당 모집 및 집행:

*<사례> 춘천시: 1999년에서 2000년 사이에 농협 중앙회춘천시지부 외 149개 업체로부터 기부금 2억 3,140만여원을 모금하여 「2000코리아오픈춘천국제태권도 대회」 등 9개 행사의 비용으로 충당. 기부금품모집규제법 제2조 제1호에 따르면 기

부금품은 환영금품·축하금품·찬조금품 등 명칭 여하에 불구하고, 반대 급부없이 취득하는 금전 또는 물품으로서 같은 법 제4조 및 같은 법 시행령 제2조의 규정에 따라 기부금품을 모집하고자 하는 자는 3억 원 이하인 경우에는 모집자의 주소지를 관할하는 도지사 등의 허가를 받도록 하고 있는데도 춘천시와 강원도지사의 허가를 받지 않고 위 업체들로부터 2억 3,140만여원의 기부금품을 모금한 후 행사경비로 충당

(ii) 행사경비 편성 및 집행 부적정:

*<사례> 강원도: 1999. 9월 강원국제관광엑스포 등 5개 행사 및 용역을 개최 또는 실시하고 그 비용 8억 7,290만원을 집행. 지방재정법 제34조에 따르면 예비비는 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 계상한 경비이므로 예측이 가능한 행사비, 용역비 등 경상적 경비를 예비비로 집행해서는 아니 되는데도 1999. 9. 6. 「강원국제관광엑스포 행사」 특별홍보시설물(대형 야외 현수막, 홍보판, 깃발) 설치에 따른 부족 예산 1억 3,718만원을 예비비에서 지출하였고, 같은 해 11. 18.에도 당초 예산에 편성되어 있지 않은 「정동진 새천년 해맞이 축제 행사」 비용 4억 4,100만원(계약비)을 예비비에서 지출하는 등 5차례에 걸쳐 8억 7,290만원 상당의 행사비, 용역비를 예비비에서 집행

③ 문제점 3

직무와 관련이 있는 민간업체에 비용을 부담시켜 해외 여행을 하거나 연도 말에 예산을 불용시키지 않기 위한 방편으로 해외여행을 하는 등 예산 낭비

(i) 공무 국외여행 허가 부적정:

*<사례> 평창군: 강원도 평창군은 2000. 1. 7. 농업기술센터 농업경영과 과장(지방농촌지도관, 5급 상당)으로부터 공무 국외여행 허가 신청(기간 : 2000. 1. 16. ~ 1. 22.)을 받고 이를 허가. 공무 국외여행을 허가할 때에는 여행경비 부담 주체를 검토하여 직무와 관련있는 기업체가 부담하는 경우는 이를 허가하면 아니 됨. 그런데도 위 해외출장 여비 132만여원을 관련기업이 부담하는데도 이를 적정한 것

으로 인정, 허가를 하여 직무 관련 업체로부터 사례 등을 받도록 한 결과 초래

(ii) 연도말 불요불급 공무 국외여행으로 예산 낭비:

*<사례> 연제구: 부산광역시 연제구는 2000. 12. 27.부터 2001. 1. 3.까지 지방의회 의원 등 6명(의원 5명, 수행원 1명)에 대하여 프랑스 등 3개국으로 공무 국외여행을 실시하도록 하고 여행경비 예산 2,950만원을 집행. 공무 국외여행을 실시할 때에는 방문 대상국 해당 기관과의 충분한 협의 등을 통해 여행계획을 면밀히 수립한 후 실시하여야 하는데도 위 관서는 연도말에 예산 잔액이 발생하자 방문 대상 기관과 사전 협의 등 여행계획도 세우지 않은 채 국외여행을 실시함으로써 당초 방문하기로 하였던 파리 및 로마시 의회 등은 방문하지도 못하고 시내관광 등으로 대체하게 됨에 따라 당초 여행 목적을 달성하지 못한 채 예산만 낭비

④ 문제점 4

임의보조금 지원 대상이 아닌 정액보조단체에 임의보조금을 지원하는 등 보조금 집행 및 정산 부적정

(i) 임의보조금 지원 부적정:

*<사례> 강원도: 1999년부터 2001년까지 강원도체육회 등 69개 단체에 임의보조금(연간 예산 편성 한도액 800백만원)을 지급. 지방자치단체예산편성기본지침에 따르면 정액보조단체에 대하여는 임의보조금을 지원할 수 없는데도 위 관서는 2000. 3. 21. 정액보조단체인 새마을운동중앙회 강원도지부에 별도 예산에 계상하지 않고 폐광지역개발에 따른 주민의식 교육이라는 명목으로 1,000만원을 지원하는 등 20차례에 걸쳐 정액보조단체에 위 지침을 위배하여 임의보조금 1억 4,400만원을 지원

⑤ 문제점 5

여비나 특근급식비를 시간외 근무 여부와 관계없이 월정액으로 지급하고 있거나 세원 발굴 포상금을 과비 등으로 전용하고 있고 보상금 예산 등을 목적외로 사용하는 등 예산 부당 집행

(i) 여비 및 특근급(매)식비 집행 부적정:

*<사례> 관악구: 서울특별시 관악구는 2000. 1. 1.부터 2001. 6. 30.까지 여비 및 특근급(매)식비 예산 계 39억 1,460만원을 집행. 지방자치단체예산편성기본지침에 따르면 여비와 특근급(매)식비는 실제 출장 또는 근무하는 대로 집행하여야 하는데도 위 관서는 위 여비 및 특근급(매)식비 집행액의 79% 상당인 30억 762만 원을 출장 또는 시간외 근무 등을 하는 직원을 위한 급식제공 여부와 관계없이 직원 1인당, 여비의 경우 80,000원~95,000원씩, 특근매식비의 경우 50,000~60,000원씩을 매월 정액으로 지급

(ii) 일반운영비 예산 등 편성·집행 부적정:

*<사례> 인천광역시: 1999, 2000 및 2001년도 일반운영비 및 일반보상금 과목에 「소년체전 한마음 달리기 참가자 기념품 구입비」 등 예산 8억여원 상당을 편성·집행. 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 「일반운영비 예산」은 관서운영에 소요되는 일반수용비 등 10개 용도에 한해 편성·집행하도록 하고 있으므로 각종 행사기념품 구입 등 「업무추진비적 성격」의 경비를 일반운영비 과목에 편성·집행해서는 안 되고 「일반보상금 예산」도 선심성·행사성 경비 등의 집행을 사전에 방지하고 격려, 위문, 간담회 경비와 기념품 구입 등의 업무추진비적 경비를 동 과목에서 집행하지 못하도록 하고 있으므로 각종 행사기념품 구입 등 「업무추진비적 성격」의 경비는 동 과목에서 집행해서는 안 되는데도 위 관서는 1999년도 일반운영비 과목에 「전국체전 기념 티셔츠 구입비 등 각종 행사 기념품 구입비」로 1억 6,640만원을 편성, 집행하는 등 위 3개 연도에 걸쳐 각종 행사 기념품 등 업무추진비적 경비 3억 480만원 상당을 편성하여 그 중 2억 6,570만 원을 집행. 일반보상금 예산을 집행하면서도 1999. 2. 1. 「제2건국다짐대회 참석자 중식비」로 738천원을 지출하는 등 1999. 2. 1.부터 2001. 9. 12. 사이에 모두 221회에 걸

쳐 453,990천원 상당의 업무추진비적 경비를 민간실비보상금 등의 과목에서 집행함으로써 그만큼 업무추진비가 부당하게 늘어나게 된 결과 초래

(iii) 지방세입 징수포상금 집행 부적정:

*<사례> 영천시: 1999, 2000 및 2001년도 포상금 예산 4,250만원을 편성·집행. 세정관리 포상금은 「영천시 지방세입징수 포상금 지급조례」 제2조 및 제3조의 규정에 따라 과년도 미수액을 징수한 공무원, 버려진 세원 또는 숨은 세원을 포착·부과케 한 공무원과 민간인 등에게 포상하기 위해 편성한 것이므로 동 과목을 집행할 때는 사실대로 숨은 세원 등을 발굴한 자에게 포상금으로 지급하여야 함. 그런데도 위 관서는 체납자가 스스로 납부한 세금을 세무과 직원들이 마치 노력하여 징수한 것처럼 「과년도 체납액 징수대장」을 정리하거나 또는 세원발굴 실적과 관계없이 숨은 세원을 발굴한 것처럼 「숨은 세원발굴 과징대장」을 임의로 만들어 이를 근거로 사실과 다르게 대장을 정리한 후 위 포상금 중 3,330만 원을 현금으로 인출하여 이를 세무과 직원 야근 식대, 연말 및 명절 격려금, 과비 등의 용도로 사용

(iv) 보상금 집행 부적정:

*<사례> 영도구: 부산광역시 영도구는 1998. 7월부터 2001. 7월까지 일반보상금 예산 7,650만 원을 집행. 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 민간인 해외여비는 자치단체사업을 민간에 위촉 수행하는 경우 당해 사업수행을 위한 해외출장시에만 지급하여야 하고 격려·위문·간담회·보고회 경비 등 업무추진비 성격의 경비와 기념품 구입, 수첩 발간 등 일반운영비 과목에서 집행하여야 할 경비는 보상금 과목에서 집행할 수 없는데도 위 관서는 1998. 7. 29. 위촉사업수행과 관련없는 민간단체의 조선통신사 행렬행사 참관여비 등 930만여원(3회), 1999. 12. 6. 「새마을지도자대회 만찬경비」 등 업무추진비적 경비 2,380만여원(46회) 및 1999. 9. 11. 「보디빌딩 창단식 플래카드 제작비」 등 일반운영비 과목 성격의 경비 4,330만여원(32회)등 계 7,640만원 상당을 일반보상금 과목에서 부적정하게 집행

⑥ 문제점 6

기초자치단체가 적정 업무량이 없는데도 시·군정 홍보 명목으로 서울사무소를 설치·운영하고 있거나 일시사역인부임을 상시 고용 수단으로 변칙 이용하는 등으로 예산 낭비

(i) 기초자치단체 서울소재 사무소 설치·운영 감독 부적정:

*<사례> 속초시·춘천시·평창군·청주시·충주시·남원시·무주군·나주시·안동시·구미시: 속초시 등 10개 시·군이 1996. 7월부터 「시·군정 홍보, 자치단체 특산물 판로 개척, 국고보조사업비 지원 요청 등 중앙부처 업무 추진 및 정보 수집 등」의 목적으로 사무실을 임차하거나 오피스텔 등을 취득(임차보증금 또는 자산취득비 계 12억 7,381만원, 1999~2001. 6월 운영비 계 10억 6,590만원)하여 서울사무소를 개설하고 있으나 각 시·군의 서울사무소 업무 수행 실태를 보면 당초 개설 목적이나 기능과는 달리 대부분 출향 인사 관리나 중앙부처와의 단순 연락 기능 등에 한정되고 있는데도 위 관서는 이에 대한 적절한 지도·감독을 하지 않아 예산만 낭비

(ii) 일시사역인부임 예산편성 및 집행 부적정:

*<사례> 부산진구: 부산광역시 부산진구는 1999. 1. 1.부터 2001. 6. 30. 현재까지 일시사역인부임 예산 3억 4,844만여 원을 편성·집행. 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 따르면 일시사역인부임 예산은 특정사업 수행을 위해 일시적으로 필요한 사역인부를 고용하기 위한 것으로서 상시 고용의 수단으로 이용하지 못하도록 하고 있는데도 매년 등기 촉탁이나 구정 홍보 비디오를 촬영한다는 명목으로 일시사역 인부를 상시 고용하는 등 8개 업무에 적게는 11명, 많게는 22명의 사역 인부를 상시 고용하고 위 일시사역인부임 예산을 집행하는 등 위 지침에 위배되게 인력을 운용

⑦ 문제점 7

특정 목적으로 설치한 자금의 운용실적이 없는데도 통·폐합 방안을 강구하지 않아 자금의 효율적 이용을 저해하고 있거나 기타 연가보상비, 출장비 등 경상경비 부당 편성·집행

(i) 외국산업단지 진출자금 운용 부적정:

*<사례> 경기도: 1995. 12월부터 중소기업육성기금내에 구조조정자금, 운전자금 외에 별도로 외국산업단지 진출자금을 설치·운용(2001. 9월 현재 조성실적 16억 6,600만 원). 위 자금은 중국 요녕성(遼寧省)에 조성한 심양한국경기공단(조성자; 한국토지공사, 조성면적; 13만 평)에 진출하는 업체에 자금을 지원하기 위하여 조성한 자금이므로 자금 운용 실적이 없을 경우 모 자금인 구조조정자금을 통합하여 자금운용의 효율성을 도모함이 바람직함. 그런데도 위 관서는 자금조성 후 5년여가 지난 2001. 9월 현재까지 운용실적이 전혀 없는데도 모 자금인 위 구조조정자금으로 통·폐합 운용하는 방안을 강구하지 않고 있음

E. 기타 경영수익사업 분야

① 문제점 1

인건비, 감가상각비 등을 제외한 채 경영성과를 부풀려 수익성이 없는 사업을 계속 운영하거나 경제적 타당성 분석결과를 무시하고 무리하게 경영수익사업에 투자

(i) 음식물 쓰레기 발효제 생산사업 운영 부적정:

*<사례> 부산진구: 부산광역시 부산진구는 경영수익사업의 일환으로 1997. 12. 26. 시유지에 음식물쓰레기 감량을 위한 공장을 건립(건립비 1,168백만원, 연면적 823㎡)하여 음식물쓰레기 발효제 생산 사업을 운영. 음식물쓰레기 발효제 생산업체가 인근에 3개나 있어 민간업체의 생산·공급 능력이 충분한데도 위 사업을 구(區) 자체 경영수익사업으로 선정. 특히, 음식물쓰레기 당일 수거 등 음식물쓰레기 처리

방법의 개선으로 발효제 수요가 줄어들고 품질·가격 경쟁력 등이 민간업체보다 떨어져 매출이 줄어들자 매출액 등 수익은 부풀리고 인건비와 감가상각비 등 비용은 누락. 2000년도의 경우 62백만원의 손실을 보고도 134백만 원 이익이 난 것으로 실적 관리하는 등 1999년도와 2000년도의 경영성과를 매년 1억원 이상 과대 평가

(ii) 농수산물 직판시장 건립·운영 부적정:

*<사례> 구리시: 지역경제 활성화 및 시 재정확충 등을 위하여 1998. 6. 20. 농수산물 직판시장을 건립(총 사업비 417억원, 토지면적 40,238㎡, 건축면적 10,397㎡, 사업기간 1992년~1998년)하고 분양 및 임대 추진. 위 농수산물직판시장은 1992. 7. 30. 경제적 타당성 분석을 위한 기본계획용역결과 경제성이 없는 것으로 분석되었음에도 위 용역결과를 무시한 채 1992년 계획수립 당시 180억원으로 예정했던 사업비를 1994년에 300억원으로 증액시킨 후 사업비를 지방채(123억원) 및 상가분양 선수금(177억원)으로 조달한다는 계획을 세우고 1995. 12. 30. 착공. 그러나 공사의 장기화와 지방채 이자부담 등에 따른 추가사업비(117억원) 발생으로 총 사업비가 417억원으로 늘어나고 상가분양 수요가 전혀 없자 사업비의 대부분(342억원)을 지방채로 충당. 하수도특별회계 등 다른 회계로부터 자금을 빌려 지방채 원리금을 상환하고 있어 지방채 상환완료 기한인 2008년까지 307억여원의 적자가 누적될 것으로 예상되는 등 지방재정의 악화 요인으로 작용

② 문제점 2

법령상 금지되었거나 민간인의 참여가 활성화 되어있는 사업을 수행하는 지방공기업을 무분별하게 설립하여 민원을 유발하거나 운영성과 미흡

(i) 지방자치단체 시설관리공단 지도·감독 부적정

*<사례> 부평구: 인천광역시 부평구는 1996. 12월 지방공기업 경영진단기관인 한국자치경영협회로부터 굴착도로복구 및 보안등 관리사업은 공단사업으로는 부적합하다는 「시설관리공단 설립관련 타당성 검토보고」를 받고도 위 공단을 1999. 12월 설립. 2001. 6월 현재 인천광역시 남동구와 동구에서 위와 같은 사업을 수행할

목적으로 시설관리공단 설립을 추진 중에 있는데도 아무런 조치 없이 내버려두고 있음. 그 결과 동종 업무를 수행하는 민간업체의 항의 등 민원을 유발하고 위 사업 운영결과 적자발생으로 지방재정운용에 부담 초래

F. 특기사항(모범사례)

① 모범사례 1

전국은행연합회의 협조를 받아 지방세 체납자에 대한 예금 등의 자산보유 유무를 파악하여 체납세액 정리에 크게 기여

(i) 지방세 체납자에 대한 신용정보자료 활용으로 체납세액 정리에 이바지:

*<사례> 인천광역시: 인천광역시 세정과는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제14조의 규정에 따라 신용정보기관에 체납자에 대한 신용정보를 일괄 조회하여 예금 등 자산의 보유상태를 파악할 수 있다는 점에 착안하여 2001. 4월 전국 최초로 사단법인 전국은행연합회의 협조를 받아 관내 체납자 216,995명의 금융기관 신용거래 현황 등을 일괄 조회하여 체납자들의 예금거래 현황, 신용불량 여부 및 신용카드 거래 내역과 관련한 자료를 받아 같은 해 5월 동 자료를 중구 등 관내 10개 구군에 통보하여 체납세액 정리 자료로 활용하도록 함. 그 결과 관내 10개 구군에서 882,011건의 신용정보자료를 활용하여 체납세액 21억 8,800만원을 징수(13억 2,400만원의 예금 별도압류)하는 한편, 재산이 없는 자의 체납세액 53억 3,100만원을 결손처분 할 수 있게 함으로써 모두 75억 1,900만원의 체납세액을 정리하는 데 크게 기여

② 모범사례 2

경상경비 등을 절감하여 여유재원을 확보하고 이를 지방채 조기 상환에 사용함으로써 지방재정을 건전화하는 데 기여

(i) 경상경비 절감을 통한 지방채 조기상환으로 지방재정 건전화에 이바지:

*<사례> 고창군: 고창군은 민선 지방자치제 실시 이후 투자재원을 조달하기 위하여 지방채를 발행함으로써 1999년 말 당시 지방채 미상환 잔액이 209억여원에 이르고 이에 대한 원리금 상환으로 재정운용에 부담을 안고 있었음. 이에 대한 완화대책으로 2000년 및 2001년 “예산절감 운용 추진 계획”을 수립하여 경상경비의 절감방안(업무추진비 20%, 일상경비 10%)을 마련, 시행함으로써 2000년도에 9억 8,400만여원, 2001년도에 9억 500만여원, 계 18억 8,900만여원을 절감. 위 절감액을 여유자금 25억 7,100만여원과 함께 「고창천변도로 확포장공사」 등 4개 사업을 시행하기 위하여 발행한 지방채를 조기 상환(2000년 7억 6,000만원, 2001년 37억원)하는 데 사용. 그 결과 위 4개 사업 대한 지방채 상환 기한(3년~5년 거치 5년~10년 분할 상환)보다 짧게는 2개월, 길게는 8년 빨리 상환함으로써 1999년 말 현재 지방채 미상환 잔액 209억 65백만원을 2001. 10. 31. 현재 150억 백만원으로 낮추었을 뿐 아니라 조기상환으로 인한 이자 15억 2,200만여원을 추가로 절감하는 등 지방재정 건전화에 노력

③ 모범사례 3

마을안길 포장 등 소규모 주민숙원사업을 지역주민이 직접 시공하게 하여 주민의 애향심 고취와 예산절감에 크게 기여하고 군과 읍·면의 토목직공무원으로 건설사업기술단을 통합 운영하여 부실시공 방지에 기여

(i) 자조협동사업 추진 및 건설사업기술단 운영으로 예산절감에 이바지:

*<사례> 예천군: 1998년부터 관내 마을진입로, 농로 등의 포장사업을 시행하면서 자재는 군에서 공급하고, 공사는 주민이 직접 시공하는 자조협동사업을 추진. 지역주민의 협동심과 애향심을 고취하는 한편 일반건설업체와 도급계약을 체결하여 시공할 경우에 비하여 41억 5,900여만원 상당의 예산을 절감.