

# 지방재정 지출의 분야별 절감방안

손 희 준

청주대학교 교수

## I. 서 론

최근처럼 지방분권(local decentralization)에 대한 논의가 활발했던 적은 거의 없었던 것 같다. 물론 지난 1991년 지방자치제의 재도입을 앞두고는 주로 지방자치법의 개정과 지방의회의 구성 등 자치제도의 도입 등 주로 지방행정과 관련된 제도적 논의가 주를 이루었으나 최근에는 10여년의 경험을 토대로 국가경쟁력의 근간으로 지방분권과 중앙·지방간 자원배분에 대한 논의가 활발하다. 이는 노무현대통령의 「참여정부」 출범에 따라 “지방분권과 국가균형발전”이 10대 국정과제로 선정되고, 지방분권의 획기적인 추진을 위해 “지방재정의 확충과 건전성 확보”가 그 요체임을 천명하였기 때문이다. 동시에 그 방안의 일환으로 지방소비세의 도입과 기타 재정분권을 위한 각종 조치를 취할 것을 밝히기도 하였다.

그러나 이러한 국가의 정책의지 표명에도 불구하고, 구체적인 실천방안의 제시에 있어서는 중앙과 지방간에 상당한 견해차이가 존재하고 있는 것이 또한 현실이다.<sup>1)</sup>

왜냐하면 중앙정부는 지방분권을 강조하면서도 재정문제에 있어서만큼은, 그 동안 ‘지역이기주의에 편승하여 무분별한 지역개발사업과 전시성·선심성 사업의 남발’ 등 보편적으로 지방재정이 방만하게 운용되어 재원이 효율적으로 사용되지 못하였다는 부정적인 시각을 견지하고 있고, 자칫 재정분권이 이루어진다고 해도 지역간 재정격차가 더 심해질 것이기 때문에 세입만이라도 효율성이 강조되는 집권화(centralization)의 논리가 상대적으로 우월하다고 확신하는 반

1) 동아일보 2003년 2월 12일자 “국세 지방세 전환 반대” 기사내용과 실제로 “정부혁신·지방분권위원회”와 “국가균형발전위원회”간에도 재정수단에 대해서는 이견이 있는 것으로 알려져 있다.

면, 지방은 무엇보다도 자주재원의 확충이 지방재정의 취약성을 극복하고 지방자치와 분권화의 실현을 위한 핵심임을 인식하여, 국세의 지방세로의 이양과 보통교부세 등 일반재원의 확대 등 재정분권의 장점을 강조하고 있어 양자간의 합의와 조정이 결코 쉽지만은 않을 듯 싶다.

하지만 지방분권의 핵심은 단순히 중앙대 지방의 대결구도 하에서 중앙정부의 기능이나 권한 또는 재원이 지방으로 이양되는 “분산(deconcentration)” 만을 의미하는 것이 아니라, 지방의 발전이 곧 국가경쟁력의 증진에 기반이 되며, 더욱이 지방이 잘 살게 되면 경제와 사회·문화적으로 국가가 부강하게 되는 지름길이라는 것을 인식하는 것이다. 따라서 지방자치단체에게 충분한 자치권을 보장해 주고, 자치단체들이 스스로 노력하고 경쟁하게 함으로써 지방자치의 바람직한 장점인 책임성과 자율성이 충분히 발휘되도록 지원하고 독려하는 것이 중앙정부의 바람직한 역할이라고 하겠다. 그렇기 때문에 이 문제는 국가 대 지방의 대결이나 갈등보다는 상호이해와 협조를 통해 공동의 목표를 달성하는 동반자적 자세와 입장이 우선되어야 한다고 본다.

또한 지방자치단체는 단순히 재원확보만 관심을 가질 것이 아니라, 재정지출의 효과성(effectiveness)과 성과(performance) 등 지출측면에도 유의하여야 하며, 지방자치단체에 나름대로 주어진 재원을 최대한 절약하고, 국민들의 혈세를 반드시 필요한 곳에 사용하려고 하는 의지를 보여야 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 우선 지방자치체의

실시이후 지방재정지출의 추세를 중앙정부 지출과 함께 파악해서, 지방재정 지출이 중앙재정에 비해 과연 과도하게 이루어졌는지를 확인하고 전반적인 공공부문의 재정지출 정향(orientation)을 파악하여 특히 지방재정지출의 변화요인을 나름대로 분석해 보고, 지출의 부문별로 예산을 절감할 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 지방재정지출의 변화와 실태

### 1. 세출규모

지방재정의 세출결산규모를 1991년부터 현재까지 국내총생산(GDP) 및 중앙재정규모와 비교하면 다음 <표 1> 과 같다.

우선 국민총생산(GNP)은 1991년 214조 2,390억원에서 2003년에는 638조 6,460억원으로 2.98배 증가하였으며, 증가율은 1995년 42.2%로 급증한 반면 1999년에는 IMF의 여파로 6.5%에 그치기도 하였다.

중앙재정 지출규모는 교육재정부문을 포함하고 있지만 1991년 39조 3,660억원에서 2003년 155조 6,650억원으로 3.95배 증가하여 경상GDP의 증가율을 압도하고 있다. 증가율 역시 1995년의 42.4%를 위시하여 1999년에도 26.0%를 나타내는 등 상당히 높은 증가율을 보이다가 2001년부터 줄어들고 있다.

지방재정 지출규모를 순계기준으로 파악해 보면, 1991년 21조 8,500억원이던 것이 2003년에는 78조 1,420억원으로 약 3.58배

〈표 1〉 중앙과 지방재정 지출규모의 비교

(단위: 10억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)	
경상 GNP <sup>1)</sup> (A)	214,239	265,517 [23.9]	377,349 [42.2]	453,276 [20.1]	482,744 [6.5]	545,013 [12.9]	638,646 [17.2]	
중앙 재정 <sup>2)</sup>	소 계 (B)	39,366	51,187 [30.0]	72,915 [42.4]	92,464 [26.8]	116,473 [26.0]	139,487 [19.8]	155,665 [11.6]
	(B/A)	18.4	19.3	19.3	20.4	26.1	25.6	24.4
	일반회계	31,283 (79.5)	37,268 (72.8)	51,498 (70.6)	63,962 (69.2)	80,137 (68.8)	99,180 (71.1)	111,483 (71.6)
	특별회계	8,033 (20.5)	13,919 (27.2)	21,416 (29.4)	28,502 (30.8)	36,335 (31.2)	40,307 (28.9)	44,182 (28.4)
지방 재정 <sup>3)</sup>	소 계 (C)	21,850	28,874 [32.2]	36,664 [27.0]	50,958 [39.0]	53,979 [5.9]	67,504 [25.1]	78,142 [15.8]
	(C/A)	10.2	10.9	9.7	13.4	11.2	12.4	12.2
	(C/B)	55.5	56.4	50.3	55.1	46.3	48.4	50.2
	일반회계	13,852 (63.4)	16,969 (58.8)	24,815 (67.7)	37,407 (73.4)	39,758 (73.7)	51,542 (76.4)	60,491 (77.4)
	특별회계	7,998 (36.6)	11,905 (41.2)	11,849 (32.3)	13,551 (26.6)	14,221 (26.3)	15,962 (23.6)	17,651 (22.6)

주: 1) 1995년부터는 GDP적용.[ ]는 증감율임.

2) 중앙재정은 세출결산 순계이나 일반회계는 총계이며, 특별회계는 단순 차감액임.

3) 지방재정은 세출결산 순계기준이고, 2003은 당초예산 기준임.

자료: 통계청(2002), 내무부·행정자치부(매년도), 기획예산처 홈페이지(www.mpb.go.kr)

증가하여 국내총생산의 증가율에 비해서는 높게 나타났으나 중앙재정규모의 증가율은 못 미치고 있다. 이러한 증가율은 연평균 29.8%에 해당하며, 특별회계(2.2배 증가) 보다는 일반회계(4.4배 증가)의 증가가 상대적으로 더 크게 영향을 미친 것으로 보인다. 이를 회계별로 파악하면 중앙재정의 경우

일반회계가 1991년에는 79.5%로 매우 높았는데 1999년까지 지속적으로 그 비율이 감소하다가 2001년부터는 1995년 수준인 71%를 회복하고 있다. 반면 지방재정은 1991년 일반회계의 비중이 63.4%에 불과하던 것이 계속 증가하여 2003년에는 77.4%를 차지하고 있다. 이는 그 동안 과도하게 특별회계

로 운영하였던 사업들을 대폭 폐지하거나 축소하였기 때문이라고 판단된다.

지방재정 지출이 국내총생산에서 차지하는 비중은 1991년 10.2%이던 것이 1995년 9.7%로 가장 낮은 수준을 보이다가 1997년에는 13.4%로 급격히 증가하더니 최근 들어서는 12% 내외로 안정추세를 나타내고 있다.

또한 지방재정을 중앙재정 규모와 비교하면 1995년을 제외하고 1997년까지는 대략 55% 수준을 유지하였으나, 1999년부터 50% 미만으로 감소하다가 최근 다시 50% 수준을 회복하였다.

이러한 결과를 통해 지방자치제의 도입이 주민들의 재정수요를 촉발하여 지방재정 규모가 폭증하리라는 예측은 실제와는 일치하지 않으며,<sup>2)</sup> 같은 기간 중앙재정 규모의 증가율이 높게 나타나, 도리어 중앙재정 규모의 증가율이 지방재정 규모를 압도하였음을 알 수 있다.

특히 그 동안 3차례의 정권교체 때마다 '작고도 강한 정부'를 지향하는 정부혁신과 조직개편 등 개혁안이 추진되어 왔고, 동시에 중앙정부의 기능과 사무를 지방으로 이양해 왔다.<sup>3)</sup>

동시에 그 동안 지역개발세, 주행세, 지방

교육세 등 지방세목이 추가로 신설되었고, 담배소비세, 재산세, 주민세 등 기존 세목의 과세대상 확대와 세율인상 등이 지속적으로 이루어져 왔음에도 불구하고, 지방재정 규모가 상대적으로 낮은 증가율을 보였다는 사실은 상대적으로 중앙재정규모의 확대도 비정상적이지는 않았는지 의구심을 갖게 한다.

## 2. 세출구조의 변화

### 1) 기능별 세출구조

우선 중앙정부의 기능별 세출구조를 파악하면 <표 2>와 같다.

중앙정부의 일반회계를 중심으로 총세출 결산규모는 1991년 31조 2,835억원이던 것이 2003년에는 11조 4,834억원으로 3.6배 증가하였다.

이 중에서 일반행정비는 3.5배 증가하였고 그 비중은 1993년 12.0%를 정점으로 계속 감소하다가 2003년에는 11.0%로 다시 증가하였다.

방위비는 1991년 25.4% 수준에서 지속적으로 그 비율이 감소하고 있는데, 2003년에는 18조 2,038억원으로 16.3%를 차지하고 있다.

교육비는 3.6배 증가하여 세출규모 증가율과 유사한 비율을 나타냈고, 1995년을 정점으로 1999년까지는 감소하였다가 최근 다시 증가추세를 보이고 있다.

사회개발비는 같은 기간 4.6배의 증가율을 보이고 있는데, 1995년까지 감소하다가 최근에는 13% 수준까지 증가하고 있다.

2) 지방재정 지출규모의 증가율은 1991년 지방자치제의 도입이후보다는 오히려 지방자치제의 도입을 준비하였던 1985년부터 1990년까지의 증가율이 상대적으로 더 높았던 것을 알 수 있다(김범식·손희준·송영필, 1997).

3) 예를 들어 1999년부터 2002년까지 총 747건의 중앙정부 사무가 지방자치단체로 이양되었다(이상용·라휘문, 2003).

〈표 2〉 중앙재정 기능별 세출결산 추이(일반회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001 (예산)	2003 (예산)
합 계	312,835 (100.0)	372,680 (100.0)	514,980 (100.0)	639,621 (100.0)	805,099 (100.0)	991,801 (100.0)	1,114,831 (100.0)
일반행정	34,996 (11.2)	44,544 (12.0)	54,529 (10.6)	68,218 (10.7)	78,115 (9.7)	91,170 (9.2)	123,185 (11.0)
방 위 비	79,610 (25.4)	91,582 (24.6)	113,676 (22.1)	136,532 (21.3)	139,155 (17.3)	160,647 (16.2)	182,038 (16.3)
교 육 비	55,494 (17.7)	73,972 (19.8)	97,380 (18.8)	120,679 (18.9)	114,179 (14.2)	178,017 (17.9)	202,010 (18.1)
사회개발	31,792 (10.2)	34,166 (9.2)	41,632 (8.1)	58,993 (9.2)	92,003 (11.4)	135,108 (13.6)	146,240 (13.1)
경제개발	51,363 (16.4)	76,960 (20.7)	115,069 (22.3)	162,814 (25.4)	234,990 (29.2)	246,604 (24.9)	280,896 (25.2)
지방재정 교 부 금	34,524 (11.0)	43,675 (11.7)	54,842 (10.6)	67,987 (10.7)	67,108 (8.3)	122,890 (12.4)	131,435 (11.8)
기 타 <sup>1)</sup>	25,056 (8.0)	7,780 (2.1)	37,849 (6.4)	24,398 (3.8)	79,548 (9.9)	57,226 (5.8)	58,936 (4.4)

주: 1) 채무상환 및 기타와 제지출금의 합산임

자료: 한국개발연구원, 「재정통계자료집」, 1996. 통계청, 「한국통계연보」, 2002.

경제개발비는 아직까지 중앙정부 세출항목에서 가장 높은 증가율(5.5배)을 나타냈고, 1999년까지는 지속적으로 증가하다가 최근 25% 수준을 유지하고 있다.

지방재정교부금은 3.8배 증가하였으며, 구성비는 1999년까지 감소하다가 최근 들어 다시 12%내외의 비율로 증가하였다.

채무상환 및 기타와 제지출금을 합친 기타항목은 1991년 2조 5,056억원에서 2003년에는 5조 8,936억원으로 2.4배 증가하는데 그치고 있다.

이러한 중앙정부의 기능별 세출구조 추이 분석을 통해 중앙정부 역시 1993년까지 방

위비의 비중이 전체 세출의 1/4을 차지하는 등 경직성이 매우 높고, 앞으로 북한 핵문제의 해결과 관련하여 미군 감축 등에 대비하기 위해 국방비의 증가가 예상되며, 아직 까지도 경제개발부문에 투자를 집중하고 있는 상황이며 사회개발비의 비중 역시 결코 축소할 수 없는 상황이어서 중앙재정 운용의 효율성과 성과 역시 매우 중요한 시점이라고 할 수 있다.

동시에 지방재정의 기능별 세출구조를 일반회계와 특별회계를 합한 순계규모로 파악하면, 〈표 3〉과 같은데, 특별회계를 합한 이유는 세출의 사업적 성질을 파악하기 위

〈표 3〉 지방재정 기능별 세출결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)
합 계	218,501 (100.0)	288,745 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	781,425 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	45,269 (15.7)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	125,793 (16.1)
사회개발비	29,487 (13.5)	45,631 (15.8)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	392,906 (50.3)
경제개발비	141,923 (64.9)	189,689 (65.7)	225,141 (61.4)	202,771 (40.0)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	211,450 (27.1)
민방위비	3,874 (1.7)	4,941 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	15,536 (2.0)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	3,210 (1.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	35,740 (4.6)

주: 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도와 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

해서이다.<sup>4)</sup>

일반회계와 특별회계를 합친 총 세출규모는 1991년 21조 8,501억원에서 2003년 예산에서는 78조 1,425억원으로 3.6배가량 증가하였다.

이 중에서 일반행정비는 3.7배 증가하였으며, 그 비중이 1995년 이전에는 16%미만 이던 것이 단체장 직선 1기인 1995년 19.7%로 급증하였다가 그 후에 다시 16%

내외로 감소하였다. 이는 1995년 지방선거와 관련된 의회운영비가 2,073억원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 일시적 현상으로 파악된다.

가장 큰 변화는 사회개발비로 무려 13.3배나 증가하였고 또한 그 비중은 1997년부터 급격히 증가하였는데, 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목 변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 증가한 것으로 보이고, 최근 경

4) 실제 지방세출의 기능별 분류에서 지방공기업특별회계는 사회개발비의 보건 및 생활환경 개선비와 주택 및 지역사회개발비에만 지출이 이루어지고 있고, 기타특별회계는 사회개발비와 경제개발비에 고루 지출이 이루어지고 있다.

〈표 4〉 중앙과 지방의 기능별 세출결산 추이

(단위: 억원, %)

구 분	1991		1995		1999		2003(예산)	
	중 앙	지 방	중 앙	지 방	중 앙	지 방	중 앙	지 방
합 계	312,835 (58.9)	218,501 (41.1)	514,980 (58.4)	366,642 (41.6)	805,099 (59.9)	539,793 (40.1)	1,114,831 (58.8)	781,425 (41.2)
일반행정	34,996 (50.4)	34,405 (49.6)	54,529 (43.0)	72,185 (57.0)	78,115 (46.8)	88,898 (53.2)	123,185 (49.5)	125,793 (50.5)
방 위 비	79,610 (95.4)	3,874 (4.6)	113,676 (94.7)	6,329 (5.3)	139,155 (93.2)	10,253 (6.8)	182,038 (92.1)	15,536 (7.9)
교 육 비	55,494 (100.0)	-	97,380 (100.0)	-	114,179 (100.0)	-	202,010 (100.0)	-
사회개발	31,792 (51.9)	29,487 (48.1)	41,632 (41.7)	58,224 (58.3)	92,003 (28.4)	232,210 (71.6)	146,240 (27.1)	392,906 (72.9)
경제개발	51,363 (26.6)	141,923 (73.4)	115,069 (33.8)	225,141 (66.2)	234,990 (54.2)	198,455 (45.8)	280,896 (57.1)	211,450 (42.9)

제개발보다는 사회개발부문에 대해 투자우 선순위가 집중된 것에 기인하는 것으로 판 단된다.

반면 경제개발비는 같은 기간 1.5배의 증 가에 그쳐 가장 낮은 증가율을 나타냈으며, 그 비중은 1993년의 65.7%를 정점으로 최 근 지속적으로 그 비중이 감소하여 2003년 에는 28%에도 못 미치고 있다.

민방위비는 1995년까지 1.7%를 유지하 다 1997년 2.2%까지 증가하였다가 그 후 2% 수준을 유지하고 있으며, 지원 및 기타 항목은 1991년과 2003년을 제외하고는 1-2% 내외 수준을 유지하고 있다.

이러한 중앙정부와 지방정부간 세출구조 가 유사한 일반행정비, 사회개발비, 경제개 발비, 민방위비 등의 항목을 서로 비교해

보면 다음 〈표 4〉와 같다.

2003년까지 재정규모는 앞에서 본 바와 같이, 지방재정의 경우는 특별회계를 합쳐서 도 1991년의 비율과 유사하여 큰 변화가 없 었음을 알 수 있다.

반면에 일반행정은 1995년에 지방재정의 규모가 급격히 증가하였다가 최근에는 도 리어 중앙정부부문이 과거의 비중을 회복하 는 추이를 보이고 있다.

방위비는 지방의 경우 민방위비인데 재난 대비를 위해 지속적으로 그 비중이 증가하 고 있으나 아직까지 8% 수준에도 미달함을 알 수 있다.

교육비는 지방교육재정교부금을 별도로 산출하지 않았고, 지방의 교육관련비용이 사 회개발비에 포함되어 있기 때문에 중앙정부

부분이 100%를 차지하고 있다. 이러한 요인들에 의해 지방정부의 사회개발비는 1991년 48.1%부터 2003년에는 72.9%까지 지속적으로 크게 증대하여 지방정부의 사회개발 기능이 확대되고 있음을 알 수 있다.

반면에 경제개발기능은 1991년 중앙 대 지방의 비율이 3:7이던 것이 2003년에는 57:43으로 지방의 비중이 계속 감소하고 있음을 알 수 있다.

이러한 중앙재정과 지방재정의 기능별 세출결산의 전전년도 대비 증감율을 서로 비교하면 다음 <표 5> 와 같다.

<표 5> 를 보면 중앙재정지출의 증가율이 연 평균 23.8%로 평균 24.1%를 보인 지방재정지출에 비해 낮게 나타나고 있다. 이는 앞의 <표 1> 에서 1991년부터 2003년까지

지 중앙재정지출과 지방재정지출의 단순 증가율이 중앙재정은 연 평균 32.9% 인 반면, 지방재정은 평균 29.8%인 것과는 상반되고 있다. 그 이유로는 중앙재정의 경우 특별회계가 제외되어 있기 때문이며 단순 합계에 대한 평균의 산출로 야기되는 문제로 판단된다.

중앙재정지출의 증가율을 보면 기타가 가장 높은 80.5%를 나타냈고, 다음은 경제개발비로 34%, 사회개발비 역시 30.4%로 그 다음 순위이며, 지방재정교부금이 27.5%, 교육비가 25.5%, 일반행정 23.5%, 방위비가 가장 낮은 15%를 나타내고 있다.

지방재정지출의 경우는 사회개발비의 증가율이 가장 높아 67.2%를 나타냈고, 그 다음은 기타가 47.9%이며, 민방위비 31.8%,

<표 5> 중앙재정과 지방재정 증감율 비교

(단위: %)

구 분	평 균		1993		1995		1997		1999		2001		2003	
	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방
합 계	23.8	24.1	19.1	32.1	38.2	27.0	24.2	39.0	25.9	5.9	23.2	25.1	12.4	15.8
일반행정	23.5	25.5	27.3	31.6	22.4	59.5	25.1	24.5	14.5	-1.1	16.7	27.2	35.1	11.2
방 위 비 <sup>1)</sup>	15.0	31.8	15.0	27.5	24.1	48.2	20.1	78.4	1.9	-9.2	-15.4	24.8	13.3	21.4
교 육 비	25.5	-	33.3	-	31.6	-	23.9	-	-5.4	-	55.9	-	13.5	-
사회개발	30.4	67.2	7.5	54.7	21.9	27.6	41.7	244.0	56.0	15.9	46.9	39.1	8.2	21.6
경제개발	34.0	7.8	49.8	33.7	49.5	18.7	41.5	-9.9	44.3	-2.1	4.9	7.4	13.9	-0.8
지방재정 교 부 금	27.5	-	26.5	-	25.6	-	24.0	-	-1.3	-	83.1	-	7.0	-
기 타 <sup>2)</sup>	80.5	47.9	-68.9	-63.5	386.5	48.2	-35.5	13.1	226.0	85.3	-28.1	30.9	3.0	173.6

주: 1) 지방재정의 방위비는 민방위비임.

2) 중앙재정의 기타는 채무상환 및 기타와 제지출금의 합산임.

일반행정이 25.5%이며 경제개발비가 가장 낮은 7.8%에 그치고 있다.

이를 기능별로 비교하면, 일반행정비 역시 중앙재정이 23.5%로 지방세출에 비해 2% 낮은 수준이다. 그러나 이는 지방재정의 경우 1995년의 59.5%라는 경이적인 증가율이 반영된 결과이며 평균적으로 25% 수준 내외의 증가율이 적용되고 있다고 보여 진다.

방위비는 대부분 중앙재정에 의존하고 있는데, 평균 15%의 증가율을 나타내고 있다. 반면 민방위비는 다소 불규칙한 변화를 나타내다가 최근 20% 내외의 증가율을 보이고 있다.

교육비 역시 중앙정부의 세출로 파악하였는데, 평균 25% 수준의 증가율을 보이고 있다.

사회개발비는 중앙과 지방간에 큰 차이를 보이고 있는데, 중앙의 경우 30% 정도의 증가율을 보인 반면, 지방재정지출은 67.2%의 급증세를 보이고 있다. 특히 1997년에 244%라는 엄청난 증가율을 보인 후에도 평균 25%이상의 증가율을 나타내고 있다.

경제개발비는 중앙재정이 압도적인 34%를 보인 반면 지방은 7.8%에 그치고 있다. 그러나 중앙재정의 경우도 2001년 예산부터는 그 증가율이 급감하고 있으며, 지방재정의 경우는 1995년까지는 높은 증가율을 보이다가 1997년부터는 오히려 감소율을 보였고 2003년에도 0.8%의 감소를 나타내고 있다.

지방재정교부금은 평균 27.5%를 나타내고 있으나, 1999년에는 1.3%의 감소율을 보이다가 2001년 예산에는 83.1%의 증가율을

보였고 2003년에는 7%의 증가율을 보이고 있는데 이는 결산과 예산의 차이에서 비롯되는 것으로 판단된다.

채무상환 및 예비비 등 기타항목은 매우 불규칙한 변화를 보이고 있다. 특히 중앙재정의 경우는 감소와 급증이라는 반복적인 추세를 보이고 있고, 지방재정의 경우도 최근 예산에서 예비비와 재해대책 등 기타항목의 증가추세가 나타나고 있다.

## 2) 성질별 세출구조

지방재정지출구조를 성질별로 분석해 보면 다음 <표 6> 과 같다.

2003년의 경우는 총계 예산규모만 파악이 가능하여 중복·계상된 부분이 있음을 전제로 세출규모는 1991년 21조 8,501억원에서 2003년 99조 7,211억원으로 4.6배 증가하였다.

이 중에서 인건비 비중은 1995년까지 13%대로 증가하다가 1997년부터 11% 수준으로 낮아졌으며, 2003년에는 8.2%에 불과한 수준으로 낮아졌다. 또한 증가율 역시 같은 기간 3.0배로 전체 세출규모의 증가에 비해서도 낮은 수준이다.

물건비는 3.4배나 증가하였는데, 그 비중은 11% 수준에서 단체장 직선 1기인 1995년 12.3%와 단체장 직선 2기인 1999년 12.0%로 증가하였다가 다시 2003년에는 8.3%로 낮아졌다.

이전경비는 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 단체장 직선기에 그 비중이 급증한 것을 알 수 있다. 단체장 직선 2기

〈표 6〉 지방세출 성질별 결산순계 추이(일반회계 + 특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)
합 계	218,501 (100.0)	288,745 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	997,212 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	37,914 (13.1)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	81,699 (8.2)
물 건 비	24,131 (11.0)	34,062 (11.8)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,657 (8.3)
이전경비	13,716 (6.3)	23,101 (8.0)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	255,469 (25.6)
자본지출	131,905 (60.4)	161,180 (55.8)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	378,670 (38.0)
용자 및 출자	6,262 (2.9)	6,764 (2.3)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	24,591 (2.5)
보전재원	8,817 (4.0)	9,931 (3.4)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	21,043 (2.1)
내부거래	3,292 (1.5)	12,398 (4.3)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	54,775 (8.1)	107,945 (10.8)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	3,391 (1.2)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	45,135 (4.5)

주 1) 총계 예산규모

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

인 1999년부터 현재까지 예년에 비해 매우 높은 비중을 나타내고 있는데, 이는 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비의 증가와 관련이 있다고 할 수 있다.

경제개발비와 관련이 높은 자본지출비는 1991년 60.4%에서 단체장 직선 1기인 1997년까지 55%수준을 유지하다가, 단체장 직선

2기인 1998년부터 지속적으로 감소하여 2003년에는 40% 이하로 낮아졌다. 이러한 현상은 기능별 추이분석에서 경제개발비의 비중이 낮아진 현상과 일치한다.

또한 차입금상환을 위한 보전재원의 비중은 각 기간의 초기에는 4%이던 것이 후반에는 3%로 다소 감소하는데 이는 지방채의 발행규모와 밀접한 관련이 있다.

내부거래는 불규칙한 변화를 보이는데, 최근 매우 높게 나타나고 있다.

예비비는 1995년을 제외하고 매년 3,000억원 수준을 나타냈으며, 2003년 예산은 4조 5,135억원을 반영하고 있어 매우 이례적이다.

또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 경상적 경비비율<sup>5)</sup>은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하였으며 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2003년에는 42.1%로 증가하였다. 이는 지방재정 세출운영의 경직성이 증가하고 있음을 반영하고 있다.

### 3) 지방재정지출에 대한 평가

지방재정의 세출부문과 관련된 평가방향은 주로 단체장이 직선제로 선출되면 지역의 경제성장을 위해 지방정부의 세출을 지역개발부문에 치중할 것이라는 경제발전 모형(Musgrave, 1969)과 지속적인 집권을 위해서 정치적인 안정과 지지가 무엇보다도 중요하기 때문에 지역개발보다는 사회복지지출에 보다 중점을 둘 것이라는 정치안정화 모형(Wong, 1988) 등이 상반된 결과를 예측하고 있다.

이러한 논의를 실증적으로 검증한 선행연

5) 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로서, 경상적 경비의 항목은 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원 중 지방채원리금 상환금, 관서당경비 등을 합한 금액이다(손희준외, 2001: 346).

구 결과를 보면, 단체장 직선 이후 개발정책의 강화와 함께 사회복지지출 등 재분배정책의 약화가 동시에 나타나지 않았음을 확인하기도 하였고(유재원, 1999: 79-98), 단체장의 선거가 부분적 도입기인 지방의회 구성보다는 더 많은 변화를 초래했지만, 단체장 선거이후 지역개발부문보다는 사회복지지출을 더욱 강화한 것으로 분석되기도 하였다(손희준, 1999: 81-97). 또한 대도시 지역은 재분배정책에 대해 상대적인 치중을 둔 반면, 비대도시 지역은 재분배정책의 상대적 약화를 나타내기도 하였고(이승중, 2000, 197-215), 광역의회 구성이 시와 자치구의 사회복지지출을 감소시킨 반면, 단체장 직선은 광역시와 시·군·구의 사회복지지출을 증가(김태일, 2001, 69-89)시키는 등 연구결과가 일치하지 않고 있다. 따라서 앞으로 보다 정교한 실증분석이 더 요구된다고 하겠다.

## Ⅲ. 부문별 지방재정지출의 특징과 방향

### 1. 기능별 세출구조의 특징과 방향

지방재정지출의 특징과 방향을 보다 구체적으로 파악하기 위해 분류체계의 변화이후인 1996년 이후부터 2003년 현재까지 기능별 결산추이를 요약하면 다음 <표 6>과 같다.

1996년부터 2003년 예산을 기준으로 세출순계 규모는 1.76배 증가하여 연 평균 25.1

〈표 7〉 기능별 지방재정 세출결산 내역(일반회계 + 특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (예산)	2003 (예산)
합 계	444,446 (100.0)	509,589 (100.0)	516,054 (100.0)	539,793 (100.0)	561,078 (100.0)	675,048 (100.0)	713,933 (100.0)	781,425 (100.0)
일반 행정비	계	83,290 (18.7)	89,846 (17.5)	89,161 (17.3)	88,898 (16.5)	94,794 (16.9)	113,093 (16.5)	125,793 (16.1)
	입법 및 선거	2,816 (0.6)	2,886 (0.4)	3,482 (0.7)	2,552 (0.5)	3,032 (0.5)	3,082 (0.5)	3,602 (0.5)
	일 반 행 정	80,474 (18.1)	86,960 (17.1)	85,679 (16.6)	86,345 (16.0)	91,762 (16.4)	110,011 (16.3)	122,192 (15.6)
사 회 개 발 비	계	162,358 (36.5)	200,293 (39.3)	210,920 (40.9)	232,210 (43.0)	253,468 (45.2)	323,029 (47.9)	392,906 (50.3)
	교육 및 문화	22,093 (5.0)	29,168 (5.7)	28,233 (5.5)	32,446 (6.0)	40,739 (7.3)	73,208 (10.8)	69,296 (9.7)
	보건 및 생활환경개선	60,073 (13.5)	81,413 (16.0)	86,804 (16.8)	86,497 (16.0)	92,366 (16.5)	105,657 (15.7)	112,757 (15.8)
	사 회 보 장	25,760 (5.8)	33,253 (6.5)	38,864 (7.5)	49,792 (9.2)	58,338 (10.4)	73,181 (10.8)	80,590 (11.3)
	주택 및 지역사회개발	54,430 (12.2)	56,458 (11.1)	57,018 (11.0)	63,473 (11.8)	62,024 (11.1)	70,981 (10.6)	97,984 (13.7)
경 제 개 발 비	계	184,788 (41.6)	202,771 (40.0)	188,514 (36.5)	198,455 (36.8)	193,429 (34.5)	213,071 (31.6)	191,256 (26.8)
	농수산개발	42,527 (9.6)	47,574 (9.3)	43,456 (8.4)	39,313 (7.3)	38,315 (6.8)	45,594 (6.8)	37,123 (5.2)
	지역경제개발	33,565 (7.6)	24,889 (4.9)	19,404 (3.8)	31,362 (5.8)	21,414 (3.8)	23,790 (3.5)	24,537 (3.4)
	국토자원보존 개발	75,331 (16.9)	96,375 (18.9)	92,185 (17.9)	87,023 (16.1)	91,431 (16.3)	100,214 (14.8)	83,598 (11.7)
	교통관리	33,364 (7.5)	33,932 (6.7)	33,467 (6.5)	40,756 (7.6)	42,269 (7.5)	43,472 (6.4)	45,998 (6.4)
민 방 위 비	계	8,441 (1.9)	11,294 (2.2)	10,354 (2.0)	10,253 (1.9)	10,724 (1.9)	12,793 (1.9)	15,536 (2.0)
	민방위관리	966 (0.2)	2,943 (0.6)	1,709 (0.3)	1,751 (0.3)	1,347 (0.2)	1,492 (0.2)	1,326 (0.2)
	소방관리	7,475 (1.7)	8,351 (1.6)	8,645 (1.7)	8,502 (1.6)	9,377 (1.7)	11,301 (1.7)	14,211 (1.8)

〈표 7〉 기능별 지방재정 세출결산 내역(일반회계+특별회계)(계속)

(단위: 억원, %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (예산)	2003 (예산)	
합계	444,446 (100.0)	509,589 (100.0)	516,054 (100.0)	539,793 (100.0)	561,078 (100.0)	675,048 (100.0)	713,933 (100.0)	781,425 (100.0)	
지원 및 기 타	계	5,569 (1.3)	5,383 (1.0)	17,103 (3.3)	9,977 (1.8)	8,660 (1.5)	13,061 (1.9)	35,740 (4.6)	
	지방채상환	5,198 (1.2)	4,231 (0.8)	16,186 (3.1)	8,511 (1.6)	7,476 (1.3)	11,244 (1.7)	7,701 (1.0)	
	제지출금	346 (0.1)	608 (0.1)	817 (0.2)	1,252 (0.2)	1,164 (0.2)	1,792 (0.2)	11,944 (1.7)	
	교부금	24 (0.0)	542 (0.1)	99 (0.0)	213 (0.0)	19 (0.0)	23 (0.0)	41 (0.0)	-
	예비비	-	-	-	-	-	-	11,354 (1.6)	13,788 (1.8)

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도와 「자치단체 예산개요」, 2003.

%의 증가율을 보였고, 이 중에서 지원 및 기타는 6.42배로 가장 높은 증가율을 나타냈고, 그 다음은 사회개발비가 2.42배, 민방위비는 1.84배의 순서이고, 일반행정비는 1.51배이며, 경제개발비는 1.14배로 가장 낮은 증가율을 나타냈다.

이를 2001년 결산액으로 비교해 보면, 1996년부터 2001년까지 결산순계 규모는 1.52배 증가하여 연 평균 30.4%의 증가율을 나타냈으며, 일반행정비는 1.36배, 사회개발비가 1.99배, 경제개발비 1.15배, 민방위비 1.52배, 지원 및 기타 2.35배 증가하여 비율로는 지원 및 기타가 가장 높고 그 다음은 사회개발비, 민방위비, 일반행정비, 경제개발비의 순이다.

각 기능별로 파악하면 일반행정비의 경우 절대규모로 파악하면 1998년과 1999년의 경

우 1997년에 비해 계속 감소하여 1999년은 1997년에 비해서 1.1% 감소한 수준이었다. 최근 들어 다소 증가하고 있는 것을 알 수 있으며, 일반행정비의 입법 및 선거비용은 선거가 있었던 1998년과 2002년의 경우는 전체에서 0.7%를 나타내다가 선거가 없는 해는 0.5% 수준을 나타내고 있다. 일반행정비는 1999년을 제외하고 지속적으로 연 평균 0.3%씩 감소하고 있는 추세이다.

사회개발비는 교육 및 문화비가 다른 항목에 비해 3.55배 증가하여 가장 높은 증가율을 나타내고 있으며, 그 다음은 사회복지비가 3.38배, 보건 및 생활환경 개선비가 2.07배, 주택 및 지역사회개발비가 1.89배 증가하였다.

세부항목별로 보면 교육 및 문화비의 비율은 1998년을 제외하고는 지속적으로 증가

하여 1996년 5%이던 것이 2003년에는 10%로 2배가량 증가하였고, 보건 및 생활환경 개선비는 13.5%이던 것이 1998년 16.8%를 정점으로 다소 주춤하다가 최근 다시 16% 수준을 회복하였다. 사회보장비는 1996년 5.8%이던 것이 지속적으로 증가하여 2002년 11.3%까지 증가하였다가 2003년 11.1%로 현상을 유지하고 있다.

이와 관련해서 유의할 점은 보건 및 생활환경 개선비와 주택 및 지역사회개발비에는 지방공기업 특별회계와 기타특별회계의 지출비도 포함되어 있는 것으로 이를 제외했을 경우 일반회계만으로 비교한다면 이 부문에는 세출규모는 더 감소했을 것이라는 점이다.

경제개발비는 가장 낮은 증가율을 보이고 있는데, 특이한 점은 절대 규모조차도 매년 전년도 대비 증가와 감소를 반복하고 있다는 것이며, 비중은 1996년 41.6%에서 2003년 27.1%로 14.5%나 감소하였다.

세부항목별로 보면 국토자원 보존개발비와 교통관리비를 제외하고 농수산개발비와 지역경제개발비는 1996년에 비해서도 더 적은 예산이 지출되고 있으며, 지역경제개발비는 농수산개발비(-2.6%)에 비해서 더 많이 감소한 22.3%의 감소율을 보이고 있다. 다행히 2000년을 최저점으로 절대액은 최근 계속 다소나마 회복세를 보이고 있는 반면, 농수산개발비는 다소 불규칙한 변화를 보이고 있으나 2001년과 2003년에는 전년대비 다소 증가를 보이기도 하고 있다. 국토자원 보존개발비는 1996년 7조 5,331억원에서 2003년 9조 7,984억원으로 1.3배 증가하였으

나, 비중은 1997년 18.7%를 정점으로 현재는 12%수준에 머물고 있다. 교통관리비 역시 1996년에 비해 1.38배 증가하여 경제개발비에서 가장 높은 증가율을 나타냈으나, 비중은 7.5%에서 6%수준으로 감소하였다.

민방위비의 대부분은 소방관리비가 차지하고 있는데, 소방관리비는 매년 1.7%내외를 일정하게 유지하고 있으나 금액기준으로 보면 1996년에 비해 1.9배 증가하였다. 반면 민방위관리비는 1997년의 0.6%를 제외하고는 0.2% 수준을 유지하고 있으며, 금액기준으로 보면 1997년의 2,943억원을 정점으로 계속 감소하여 현재는 1996년에 비해 1.37배 증가한 것에 그치고 있다.

지원 및 기타는 결산규모에서는 지방채상환이 대부분을 차지하고 있으며, 예산에서는 예비비의 비중도 상당히 높다. 지방채상환은 1998년 1조 6,186억원(3.1%)을 정점으로 계속 감소하다가 2001년 1조 1,244억원(1.7%)으로 다시 증가하였다가 최근 1.0% 수준을 유지하고 있다. 제지출금 역시 결산규모에서는 0.2%수준을 나타내고 있지만 예산규모에서는 1.8% 수준인 1조 4,251억원에 달한다. 예비비는 예산규모에만 편성되어 있는데, 1.7% 내외로 2003년에는 1조 3,788억에 달한다.

## 2. 성질별 세출구조의 특징과 방향

지방재정 세출의 성질별 구조는 주로 품목별 분류체계가 적용되어 있어 매우 세분화되어 있다. 따라서 경상적 경비부문과 투자적 경비부문 등으로 구분하여 그 특징과

방향을 파악하고자 한다.

### 1) 경상적 경비부문

그 동안 지방재정지출의 낭비와 비효율성에 대한 비난이 집중되었던 부문이 주로 경상적 경비인 인건비와 물건비의 업무추진비와 시책추진비 등이었다. 따라서 이러한 항목에의 지출이 어떻게 이루어졌는지를 파악하기 위해 1997년부터 그 추이를 요약하면 다음 <표 8> 과 같다.

우선 인건비는 1997년 5조 9,167억원이던 것이 2003년 예산으로는 8조 1,699억원으로 1.38배 증가하였으며, 1999년까지는 증가금액이 매우 미미하여 1998년에는 29억원 증가, 1999년에는 9억원의 증가에 그쳤으나 2000년부터는 제법 증가하였다. 또한 합계에서 차지하는 비율은 1997년 11.6%에서 계속 감소하여 2003년에는 8.2%에 그치고 있다.

물건비는 1997년 6조 374억원이던 것이 2003년에는 8조 2,657억원으로 1.37배 증가하여 인건비 증가율에는 못 미치고 있다. 실제 금액에서도 1999년에는 1998년에 비해 금액에서도 2,983억원이나 감소하였으나 2000년에는 1998년의 수준을 회복하였고 현재까지 증가추세를 보이고 있다. 합계에서 차지하는 비율은 1997년 11.8%이던 것이 1998년에는 13.1%로 증가하였으나, 1999년부터 계속 감소하여 2003년에는 8.3%에 그치고 있다.

물건비를 구성하고 있는 항목별로 좀더 구체적으로 살펴보면, 매년 지방자치단체에

산편성지침을 통해 과목해소를 함에 따라 연도별로 분류체계가 변화되어 오는 바람에 항목별 비교에 완벽한 일관성을 기하기는 어렵지만 대체적인 방향과 흐름은 이해할 수 있다.

일반운영비는 주로 일반수용비, 공공요금 및 제세공과금, 운영수당, 피복비, 급량비, 임차료, 연료비, 시설장비 유지비, 차량·선박비, 재료비 등으로 구성되어 있는데, 연도별로 의료비 등이 추가되기도 하였다. 최근에는 아예 세부항목을 구분하지 않고 있으며, 이러한 일반 운영비는 1997년 2조 5,079억원이던 것이 2003년 2조 8,393억원으로 1.13배 증가에 그치고 있는데, 1998년 3조 3,024억원까지 증가하였다가 1999년에 1조 8,152억원까지 대폭 감소하였다가 2002년 예산부터 다시 1997년의 수준을 회복하였다. 물건비에서 차지하는 비율은 1997년 41.5%에서 2003년 34.3%로 감소하였다.

관서당경비는 1998년 기관 및 부서 운영비와 읍면동 표준경비 등으로 세부항목을 나타내기도 하다가, 1999년 결산부터는 아예 과목이 폐지·흡수되어 나타나지 않고 있다. 1997년 2,833억원으로 물건비 전체의 4.7%였으며, 1998년에는 2,667억원으로 8.1%를 차지하기도 하였다. 비용의 성격을 기준으로 판단하면 일반운영비의 성격과 업무추진비의 성격을 동시에 가지고 있다고 보아야 할 것이다.

국내여비와 국외여비, 외빈 초청여비, 월액여비로 구성되어 있는 여비는 업무를 수행하기 위한 기본 경비로 인정할 수 있는 것으로, 1997년 2,989억원이던 것이 2003년

〈표 8〉 경상적 경비의 품목성질별 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (예산)	2003 (예산)
합 계	509,589 (100.0)	516,047 (100.0)	539,793 (100.0)	561,078 (100.0)	675,048 (100.0)	894,698 (100.0)	997,212 (100.0)
인건비	59,167 (11.6)	59,196 (11.5)	59,205 (11.0)	61,978 (11.0)	67,349 (10.0)	74,708 (8.4)	81,699 (8.2)
물건비	계	60,374 (11.8)	67,771 (13.1)	64,788 (12.0)	66,376 (11.8)	71,115 (10.5)	82,657 (8.3)
	일반운영비	25,079	33,024	18,152	19,928	22,640	26,415
	관서당경비	2,833	2,667	-	-	-	-
	여 비	2,989	2,444	3,178	3,417	3,647	3,981
	업무추진비	6,191	6,259	6,513	6,877	7,127	7,383
	특수활동비	1,000	592	-	-	-	-
	복리후생비	15,500	15,280	11,887	14,341	16,444	18,296
	의 회 비	908	698	769	993	951	1,076
	재 료 비	-	-	16,086	11,793	10,370	16,237
	일반재료비	3,456	4,192	5,219	5,312	5,538	-
	수선교체비	1,057	1,177	1,120	1,403	1,570	-
	연구개발비	1,353	1,437	1,864	2,312	2,828	2,603
이전경비	계	63,192 (12.4)	69,825 (13.5)	97,641 (18.1)	108,945 (19.4)	136,067 (20.2)	229,123 (25.6)
	일반보상금	14,289	15,393	19,630	23,472	29,123	32,007
	이주 및 재해보상금	-	68	1,314	587	437	81
	포 상 금	265	186	192	244	1,211	1,617
	연금부담금등	4,879	5,706	9,087	7,467	7,980	8,452
	배 상 금 등	632	559	472	798	798	366
	출 연 금	7,564	7,180	9,245	9,803	9,862	12,382
	민 간 이 전	21,577	23,302	38,560	47,597	65,257	67,844
	자치단체등 이전	1,486	1,496	1,212	1,279	1,740	92,060
	공기업경상전 출금	4,333	2,802	4,214	5,483	7,207	5,957
	해 외 이 전	5	7	3	62	4	8
	차입금이자	8,096	9,607	7,464	7,833	8,804	14,517

주: 1) 2002년과 2000년은 총계 예산규모  
 자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

에는 4,293억원으로 1.43배 증가하여 물건비 전체의 증가율을 초과하고 있다. 물건비에서의 비율 역시 1997년 5.0%에서 2003년 5.2%로 0.2% 증가되었다.

업무추진비는 1998년까지는 기관운영 일반 업무추진비, 정원가산 일반 업무추진비, 시책추진 일반 업무추진비, 직책급 업무추진비, 직급보조비, 부서운영 업무추진비, 특정 업무수행 활동비 등 일반 업무추진비로 구분되었는데, 1999년부터는 기관운영 업무추진비, 정원가산 업무추진비, 시책추진 업무추진비, 기타 업무추진비로 크게 분류하고 있다. 1998년까지는 여기에다가 기관운영 특수 활동비, 시책추진 특수 활동비라는 특수 활동비를 추가적으로 분류하여 지출하고 있었다. 업무추진비를 1998년까지는 일반 업무추진비를 대상으로 하고 그 이후에는 업무추진비를 대상으로 파악하면 1997년 6,191억원이던 것이 2003년 8,296억원으로 1.34배 증가하여 물건비 전체 증가율에도 못 미치고 있다. 또한 물건비 전체에서 차지하는 비율 역시 10.3%에서 10.0%로 감소한 것을 알 수 있다. 그러나 업무추진비의 성격이 업무를 수행하기 위한 기본 경비라 기보다는 가외적인 성격이 크기 때문에 그 크기 여하에 관계없이 항상 주의를 기울여야 할 비용항목이라고 하겠다.

특수활동비는 업무추진비의 성격과 매우 유사한데, 1997년 1,000억원과 1998년 592억원이 지출되었다가 업무추진비로 통합되었다.

복리후생비는 정액급식비, 교통비, 명절휴가비, 체력단련비, 연가보상비 등이 이에 해

당하는데, 1997년 1조 5,500억원이던 것이 2003년에는 2조 1,232억원으로 1.37배 증가하여 물건비 전체 증가율과 동일하였다. 비율 역시 1997년 25.7%이던 것이 2003년에도 25.7%로 동일한 수준을 유지하고 있다.

의회비는 지방의회가 설치되면서 그 비용 항목이 설치되었는데, 의정활동비, 회의수당비, 여비, 의정운영 공통 업무추진비, 기관운영 업무추진비, 기관운영 특수 활동비, 의원상해부담금, 의장단협의체 부담금 등 지방의회를 유지·관리하는데 드는 일체의 비용을 분류하고 있어, 다른 항목과 중복되는 경향이 있다. 예를 들어 여비와 기관운영 업무추진비 등이 대표적이다. 1997년에는 908억원이던 것이 1998년에는 698억원으로 감소하였다가 지속적으로 증가하여 2003년에는 1,096억원으로 증가하여 1.57배 증가하였다. 비율로는 1997년 1.5%이던 것이 2003년에는 1.3%로 감소하였다.

재료비는 1999년부터 재료비와 일시사역인부임을 포함하고 있는데, 1999년 1조 6,086억원이던 것이 2003년에도 1조 6,339억원으로 큰 증가를 보이지 않고 있다.

또한 이와 유사한 일반재료비가 있는데, 이는 과거 약품비, 원수구입비, 정수구입비, 동력비 등 생산 재료비로 구분되기도 하였는데, 최근에는 일반재료비로 구분하고 있다. 1997년 3,456억원이던 것이 2001년에는 5,538억원으로 1.6배 증가하여 매우 높은 증가율을 보이고 있으나, 세출예산서에는 산정되어 있지 않다.

수선비와 급수개량 교체비, 급수관교체비 등 수선교체비는 결산서에는 나타나고 있으

나, 예산서에는 역시 없다. 1997년 1,057억 원이던 것이 2000년에는 1,570억원으로 1.49배 증가하였다.

연구개발비는 학술용역비, 전산개발비, 시험연구비 등으로 구분되기도 하는데, 1997년 1,353억원이던 것이 2003년에는 3,007억 원으로 2.22배 증가하여 다른 항목에 비해 매우 크게 증가한 것을 알 수 있다. 최근 들어 학술용역비와 전산개발비 등 행정업무 수행을 위한 정책대안 검토와 전산화 프로그램 등 점차 그 영역이 확대되고 있는 것을 알 수 있다.

물건비 중에서는 일반운영비와 복리후생비, (일반)재료비 등이 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 이들 항목만을 비교하면, 1997년에는 72.9%이던 것이 2003년에는 79.8%로 증가하였으며, 여기에다가 업무추진비를 합할 경우에는 1997년 83.2%이던 것이 89.8%로 대부분을 차지하고 있다.

이전경비는 1997년 6조 3,192억원이던 것이 2003년에는 25조 5,469억원으로 4.04배나 증가하였다. 비율 역시 1997년 12.4%에 불과하던 것이 2003년에는 25.6%로 2배 이상 증가하였다. 물론 결산과 예산 간에 큰 차이를 보이는 것이 자치단체 등 이전경비로 결산순계 규모일 때와 예산총계 규모일 때는 매우 큰 차이를 나타내고 있다. 그러나 2001년 결산규모 13조 6,067억원과 비교해도 2.15배 증가하였다. 따라서 이러한 급격한 증가를 유발한 항목들을 중심으로 파악하고자 한다.

가장 두드러진 변화는 자치단체 등에 대한 이전경비로 1997년 1,486억원이던 것이

2003년 총계예산에는 10조 8,017억원으로 무려 72.7배가 증가한 것이다. 그러나 결산순계인 2001년 1,740억원과 비교하면, 2003년도 결산순계 규모일 때는 상당한 감소가 예상된다. 이러한 자치단체 등 이전은 자치단체 경상보조금, 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금, 자치단체 부담금, 교육기관에 대한 보조금, 예비군육성지원 경상보조, 기타부담금 등 주로 자치단체간의 재정조정과도 관련되어 있는 비용인 것을 알 수 있다.

다음은 민간에 대한 이전경비로 1997년 2조 1,577억원이던 것이 2003년에는 7조 9,003억원으로 3.66배 증가하였다. 그러나 이전경비에서 차지하는 비율은 1997년 34.1%이던 것이 2003년에는 30.9%로 다소 낮아졌다. 민간이전경비는 민간에 대한 경상보조와 민간위탁금, 의료 및 구료비, 보험금, 연금지급금, 이차보전금 및 과거에는 사회단체에 대한 보조금으로 구분되었는데, 사회단체보조금은 정액보조와 임의보조로 구분되어 있었다. 민간이전경비에서 대부분을 차지하는 것은 민간에 대한 경상보조와 민간위탁금, 의료 및 구료비 등이다.

포상금은 모범공무원 산업시찰, 공로 해외연수비, 해외파견 공무원 학자금 등으로 구성되었는데, 1997년 265억원에 불과하던 것이 2003년에는 2,083억원으로 7.86배 증가하여 매우 높은 증가율을 나타냈다.

일반보상금은 사회보장적 수혜금, 장학금 및 학자금, 의용소방대 지원경비, 자율방범대원 운영비, 통리반장 수당 및 활동비, 입영장정지원비, 민간인 해외여비, 공익근무요원 보상금, 민간실비 보상금, 예술단원·운

동부 등 보상금, 기타보상금 등으로 구성되어 있는데, 1997년 1조 4,289억원이던 것이 2003년 3조 7,633억원으로 2.63배 증가하였다. 이전경비에서 차지하는 비율로 보면 1997년 22.6%이던 것이 2003년에는 14.7%로 낮아졌다.

연금부담금등은 연금부담금, 의료보험금 등이었으나, 최근에는 국민연금보험금, 의원상해보험금이 포함되었으며, 1997년 4,879억원이던 것이 2003년에는 7,948억원으로 1.62배 증가하였다.

차입금 이자는 과거 기업회계등 차입금이자, 국내차입금이자, 차관이자, 기타해외채무이자 등으로 구분되었으나, 최근에는 각 지방자치단체의 지역개발기금 용자금 상환이자가 주를 이루고 있는데, 1997년 8,096억원이던 것이 2003년에는 1조 1,304억으로 1.4배 증가하였다.

이주 및 재해보상금 등은 이주보상금과 재해보상금으로 구성되어 있는데, 1997년에는 아예 없다가 1998년 68억원이 지출되었다가 수해 등 재해가 심했던 1999년에는 1,314억원이나 지출되기도 하였다. 2003년에도 737억원이 편성되어 있다.

출연금은 자치단체 출연금과 기타 출연금으로 구분되는데, 1997년 7,564억원이던 것이 2002년 1조 2,382억원까지 증가하였다가, 2003년에는 7,121억원으로 감소하였다.

공기업 경상전출금은 과거 경상전출금으로 분류하다가 최근 공기업 경상전출금으로 명칭이 바뀌었는데, 1997년 4,333억원이던 것이 2001년 7,207억원으로 증가하였다가 2003년에는 1,305억원으로 감소하였다. 그러

나 공기업에 대한 자본보조는 자본지출에 포함되어 있다.

해외이전은 해외경상이전과 국제부담금 등인데, 1997년 5억원이던 것이 2000년에는 62억원까지 증가하였다가 2003년에는 7억원으로 감소하였다.

이전경비에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 일반보상금과 민간이전, 차입금이자의 비율을 비교하면 1997년 63.5%이던 것이 2003년에는 50.1%에 불과하다. 그러나 여기에다가 자치단체 등 이전을 포함하면 1997년 71.9%이던 것이 2003년에는 92.4%로 급증하게 된다. 이러한 변화는 자치단체 등 이전이 2003년에서 차지하는 비율이 42.3%나 차지하고 있기 때문이다.

## 2) 투자적 경비부문

지방재정 지출의 품목성질별 분류체계에 서 투자적 경비에 해당하는 부문만 1997년부터 2003년까지 그 추이를 요약하면 다음 <표 9> 와 같다.

자본지출은 1997년 28조 1,019억원이던 것이 2003년 37조 8,670억원으로 1.35배 증가하였고, 세출순계에서 차지하는 비율은 1997년 55.1%이던 것이 2003년에는 38.0%로 감소하였다. 이를 통해 앞의 기능별 분류체계에서 경제개발비의 비율이 지속적으로 감소하였던 추세와 일치하는 것으로 이해할 수 있다.

자본지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 시설비 및 부대비는 과거 시설비 등이었으며, 기본조사 설계비, 실시 설계비, 토지매입

〈표 9〉 투자적 경비의 품목성질별 결산순계 추이(일반회계 + 특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (예산)	2003 (예산)	
합 계	509,589 (100.0)	516,047 (100.0)	539,793 (100.0)	561,078 (100.0)	675,048 (100.0)	894,698 (100.0)	997,212 (100.0)	
자 본 지 출	계	281,019 (55.1)	267,119 (51.8)	265,571 (49.2)	273,661 (48.8)	304,388 (45.1)	378,670 (38.0)	
	시설비 및 부대비	229,685	221,936	220,660	226,552	252,620	256,063	
	민간자본이전	31,195	27,380	24,255	23,737	31,989	26,541	
	자치단체자본이전	5,109	5,404	7,525	7,447	8,728	82,967	
	공기업자본전출	366	124	10	376	137	3,917	
	자산취득비	9,227	7,911	12,750	13,776	10,690	9,098	
	기타자본이전	5,437	4,363	66	269	131	94	
	해외자본이전	-	0	0	0	-	1	0.8
	용 자 및 출 자	계	10,546 (2.1)	11,393 (2.2)	9,395 (1.7)	12,094 (2.2)	12,594 (1.9)	24,591 (2.5)
융자금		6,618	7,533	4,400	4,382	4,305	19,244	
출자금		3,928	3,860	4,995	7,712	8,289	5,347	
보 전 재 원	16,417 (3.2)	22,251 (4.3)	25,078 (4.6)	18,185 (3.2)	25,797 (3.8)	32,802 (3.7)	21,043 (2.1)	
내 부 거 래	계	15,986 (3.1)	16,227 (3.1)	15,855 (2.9)	17,964 (3.2)	54,775 (8.1)	107,945 (10.8)	
	기타회계전출금	471	287	83	-	9,269	32,123	
	기금전출금	-	-	-	-	-	11,523	
	교육비특별회계	11,575	11,131	11,121	11,811	37,984	54,757	
	예 탁 금	824	782	1,062	1,312	1,387	34	
	예수금원리상환	11	103	128	189	500	327	
	기타내부거래	3,105	3,924	3,461	4,651	5,635	5,169	

주 : 1) 2002년과 2000년은 총계 예산규모

자료: 행정자치부, 「지방재정연감」, 각 연도 및 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

비 등의 항목이 있었으나, 현재는 시설비, 감리비, 시설부대비, 행사관련시설비 등으로 구분되는데, 1997년 22조 9,685억원으로 자본지출의 81.7%를 차지하였던 것이 2003년에는 25조 6,063억원으로 67.6%에 그치고 있다. 그 만큼 시설투자가 감소하고 있음을 알 수 있다.

민간자본이전은 민간자본보조, 민간대행사업비, 급수공사비 등으로 구분되다가 최근에는 급수공사비가 이전경비로 전환되면서 현재는 민간자본보조와 민간대행사업비로 구분되고 있다. 1997년 3조 1,195억원이던 것이 계속 감소하다가 2001년 3조 1,989억원으로 겨우 1997년의 수준을 회복하였다가 다시 감소하여 2003년에는 2조 6,541억원에 머물고 있다.

자치단체 등 자본이전은 과거 자치단체 자본보조, 자치단체 대행사업비, 교육기관에 대한 자본보조 등으로 구성되었으나, 최근에는 교육기관에 대한 자본보조는 폐지되고 예비군육성지원 자본보조, 자치단체 자본보조 유보 등으로 구성되어 있는데, 1997년 5,109억원에 불과하던 것이 2003년에는 8조 2,967억원으로 16.2배나 증가한 것이다. 그러나 이 역시 총계예산에 의한 차이로 볼 수 있다. 왜냐하면 결산순계에서는 자치단체에 대한 자본보조가 대부분 일반회계에서 이루어져 중복·계산된 부분을 공제하면 그 규모가 크게 줄어들기 때문이다. 이러한 현상은 2001년 결산은 8,728억원에 불과한 것에서 알 수 있다. 2001년 결산과 비교하면 그 규모가 계속 증가하기는 하였으나, 1.71배 증가에 그치고 있다.

공기업 자본전출은 공기업 자본전출금과 지방공사·공단 자본전출금으로 구성되는데, 과거에는 단순히 자본전출금으로 분류되어 있었다. 이 역시 1997년 366억원이던 것이 2003년에는 3,917억원으로 10.7배나 증가한 것이다. 이것 역시 총계와 순계간의 단순합계에서 야기되는 문제로 보인다. 이는 2001년 결산의 경우 137억원으로 1997년에 비해 오히려 감소하였기 때문이다.

자산취득비는 자산 및 물품취득비와 도서구입비 등으로 구분되는데, 과거에는 차관물자 용역대, 건설가계정 등이 구성되어 있었으나 통·폐합되었다. 1997년 9,227억원이던 것이 2000년에는 1조 3,776억원으로 증가하였으나, 계속 감소하여 2002년에는 8,402억원, 2003년에는 9,098억원으로 오히려 감소한 수준이다.

기타 자본이전은 1997년 5,437억원이던 것이 계속 감소하여 2002년에는 9억원에 불과하였으며 2003년에는 94억원으로 급격히 감소하였다.

해외 자본이전은 1억원 미만이 지출되었다가 2002년에 1억원 규모로 증가하여 2003년에도 비슷한 수준이다.

융자 및 출자는 1997년 1조 546억원이던 것이 2003년에는 2조 4,591억원으로 2.33배 증가하였고 전체에서 차지하는 비율은 1997년 2.1%에서 1999년 1.7%까지 감소하였다가 2003년 2.5%로 증가하였다.

융자금은 민간융자금, 지방자치단체에 대한 융자금, 통화금융기관 융자금, 지역개발기금 융자금 등으로 구성되는데, 통화금융기관 융자금이 대부분을 차지하고 있다. 1997

년 6,618억원이던 것이 2003년에는 1조 9,244억원으로 2.91배 증가하였다.

출자금은 1997년 3,928억원이던 것이 2001년 8,289억원으로 증가하였다가, 다소 감소하여 2003년 5,347억원으로 1.36배 증가하였다.

보전재원은 주로 차입금 원금과 기업회계와 예금은행 등 차입금 상환, 차관상환, 기타 해외채무 상환으로 구성되는데, 1997년 1조 6,417억원에서 2000년 1조 8,185억원으로 감소한 것을 제외하고 2002년 3조 2,802억원으로 증가하였다가 2003년에는 2조 1,043억원으로 다소 감소하였다.

내부거래는 1997년 1조 5,986억원이던 것이 2003년에는 10조 7,945억원으로 6.75배나 증가하여 세출합계에서 차지하는 비율도 3.2%에서 10.8%로 급증하였다.

기타특별회계 전출금은 회계간 전출·입에 의해 총계와 순계간 많은 변화가 나타나는데, 1997년 471억원이던 것이 2000년에는 전혀 없다가 2003년 예산은 3조 2,123억원으로 그 규모가 매우 크나 순계로 계산하면 그 규모가 크게 감소할 것이다.

기금전출금은 2002년부터 나타나는데 2003년에는 1조 5,534억원이나 된다.

교육비특별회계 전출금은 그 규모가 매우 큰데, 1997년 1조 1,575억원이던 것이 2003년에는 5조 4,757억원으로 4.73배나 증가하였다. 2000년까지는 1조 1,000억원대에서 담보상태를 보이다가 2001년부터 급증하기 시작했다.

예탁금은 1997년 824억원이던 것이 2001년 1,307억원까지 증가하였다가 2002년 예

산에는 31억원과 2003년에는 34억원으로 매우 적게 편성되어 있음을 알 수 있다.

예수금원리금 상환은 1997년 11억원에 불과하던 것이 2002년 556억원으로 계속 증가하였다가 2003년에는 327억원으로 감소하였다.

기타 내부거래는 감가상각비와 당기 순이익, 적립금으로 구성되어 있는데, 1997년 3,105억원이던 것이 2001년까지는 계속 증가하여 5,635억원이었으나, 2002년 감소했다가 2003년 5,169억원으로 다시 증가하였다.

#### IV. 부문별 지방재정지출의 절감방안

##### 1. 기능별 세출의 효율성 증대방안

###### 1) 일반행정비의 절감방안

지방자치단체의 경상적 경비에 해당하는 일반행정비에서 입법 및 선거비용은 크게 절감하기 어렵지만, 일반행정은 자치단체의 노력 여하에 따라 가능하다고 판단된다.

일반행정 비용을 절감하기 위해 가장 먼저 고려되는 것이 인원감축 등을 통한 인건비 절감이나, 이는 현 참여정부가 밝힌 바와 같이 현실성이 없는 방안이며, 따라서 일반행정에 해당하는 물건비의 절감방안이 강구되어야 할 것이다.

아직까지 지방자치단체의 정보화 사업이 정착되지 못해, 초기화 사업에 많은 투자재원이 소요되지만, 전자정부가 구현되면, 중

이 없는(paperless) 업무처리, 재택근무 등이 가능해지면서 경상경비의 절감이 가능하리라 본다.

## 2) 사회개발비의 절감방안

기능별 분류체계에서 가장 큰 비중을 차지하며, 그 증가율 역시 매우 높은 사회개발비의 절감방안은 지방재정 지출의 효율성 확보와 예산절감에 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다. 사회개발비 중에서 상대적으로 높은 증가율을 나타내는 교육 및 문화비와 사회보장비의 지출내역에 유의할 필요가 있다.

우선 교육 및 문화비는 교육비특별회계의 전출금 등 법정 지출금을 제외하고, 자칫 지방교육청의 사업과 중복되는 사업이 없는지를 면밀히 검토하여야 할 것이며, 소규모 투자나 일회성 지출에 해당하는 교육 관련 지출은 가급적 자제해야 할 것이다. 또한 문화관련 지출은 특히 주5일 근무제의 도입에 따라 지역주민들의 문화 및 여가수요에 부응하기 위한 지출로 이해할 수도 있으나, 자칫 전시적이며 행사일변도에 그칠 가능성이 있다. 따라서 문화관련 각종 지역 축제 등은 인근 자치단체와 협력하여 그 행사규모를 확대하여 경쟁력 있는 대회로 키워나가거나, 그렇지 않으면 행사일정이라도 연결하여 연계관광이나 문화행사가 이루어질 수 있도록 해야 그 효과가 극대화될 것으로 판단된다.

또한 사회보장비는 전형적인 사회적 소비(social consumption)지출<sup>6)</sup>로 국가가 정당

성을 확보하기 위해 지출하는 항목이므로, 중앙정부와 지방정부간의 기능배분과 역할 분담이라는 측면에서 합리적인 활동영역 및 역할분담체계를 구축해야 한다. 동시에 민간 부문과의 협력관계(public-private partnership)도 고려해야 한다. 따라서 단순히 온정적인 입장에서 지방정부의 역할과 기능을 무작정 확대해서는 곤란하다.

## 3) 지원 및 기타의 절감방안

지원 및 기타에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 역시 지방채상환으로, 이는 지방채의 발행과 관련하여 지방채발행계획의 적절성을 통해 어느 정도 해결해야만 한다. 또한 이는 자금관리 측면에서 지방채의 상환시기 및 방법 등도 전국적인 차원에서 파악하고 조정해야 할 필요성이 있음을 말해 주고 있다.

제 지출금의 비율도 날로 증가하고 있는데, 이 역시 불요불급한 지출이면 가급적 지출하지 않도록 하는 방안을 강구해야 한다.

6) 오코너(James O'Connor)는 자본주의 국가의 예산지출을 사회적 질서유지를 위한 사회비용(social expense)과 자본주의 유지에 필수적인 지출을 하는 사회자본(social capital) 기능으로 대별하고, 사회자본은 다시 직접적인 자본축적을 위한 사회투자(social investment)와 정당성 확보를 위한 복지지출로 대표되는 사회소비(social consumption)로 구분하고 있다. 자세한 내용은 정용덕(2001)을 참조할 것.

## 2. 성질별 세출부문의 절감방안

### 1) 경상적 경비의 절감방안

#### 가. 업무추진비의 절감방안

물건비에 해당하는 업무추진비는 기관운영과 업무수행을 위해 반드시 필요한 용도에만 사용하여야 하나, 실제 그 규모와 내역이 잘 공개되지도 않고 관행적으로 여러 항목에 분산·편성되어 있으며, 식비나 선물 구입비, 격려금 등 비정상적으로 사용되어 최근 시민단체로부터 집중적인 비난을 받고 있다.

특히 감사원의 ‘지방재정 운영실태 감사결과’를 보면 울주군은 1999년과 2000년의 기관운영업무추진비와 시책추진업무추진비 예산을 집행하는데 간이영수증을 부당하게 처리하였고, 서울시 영등포구는 시책추진과 관계없는 부서에 부당하게 편성하였으며, 속초시는 현금사용한도를 초과하여 집행하는 등 많은 문제점이 드러났다.<sup>7)</sup>

따라서 업무추진비는 지출부서와 기관장별로 규모를 파악할 수 있도록 신용카드를 통해 지급된 것만을 인정하고, 단체장이 예산으로 관행적으로 집행해 온 격려금, 사례금, 선물 등은 아예 근본적으로 폐지하는 것이 바람직하나 과도기적으로 그 규모와 횟수를 축소해야 할 것이다. 현재 간담회 등의 접대비 등을 행정자치부에서 시·도지사의 경우는 3만원, 시장·군수는 2만원이

하로 기준을 설정하여 규제하고 있으나 이런 방법보다는 자치단체 홈페이지 등에 업무추진비의 규모와 내역 및 간담회 횟수와 내용 등을 상시 공개하게 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

#### 나. 낭비적 행사경비의 절감방안

필요성이 적은 국제행사는 자치단체 단독으로 유치하기 보다는 몇몇 자치단체가 공동으로 개최하여 비용을 부담하는 방식이 바람직할 것이며, 개최장소에 따른 제약은 윤번제로 하면 별 문제가 없을 것으로 본다. 또한 행사장은 가급적 청사내 공간을 활용하도록 하며, 내·외부 장식물의 장식관련 비용은 최소로 하고, 불가피할 경우에만 기존의 민간 유희시설을 최대한 활용하여 행사를 위한 임시시설물을 가급적 설치하지 않도록 한다.

특히 자치단체 홍보물의 과다 발간 및 지나치게 고급으로 인쇄하는 경우가 많은데, 이에 대해서도 홍보물 제작은 민간의 협찬을 받거나 지역내 공공기관들 공동으로 제작하는 방식으로 전환하도록 한다.

#### 다. 국외여비 등 여비의 절감방안

업무관련 자료수집을 위한 해외출장은 우선적으로 해외 공관이나 주재관 등을 이용하며, 지역내 대학의 교류협정 해외대학을 이용하거나, 민간기업의 해외 사무소 등을 통한 자료수집이 가능한 지를 검토 후 불가피한 경우에만 시행하도록 한다.

7) 자세한 감사결과 내용은 염명배(2003)을 참조할 것.

## 라. 연구개발비의 적정화 방안

연구개발비에서 학술용역비의 증가가 두드러지는데, 용역의 필요성을 면밀히 검토하고, 어느 정도 필요성에 대한 예측이 가능한 용역과제는 학술진흥재단과 협의하여 정책과제 개발용역에 포함시켜, 과제수행 및 관리를 위탁하게 하고, 또한 지역내 대학의 관련 학과와 정책망(policy network)을 구축하거나 관련 학회와의 협의를 통해 용역의 발주보다는 실질적인 워크샵(workshop) 등을 통해 개선방안의 모색과 검토를 수행하는 것이 바람직하다고 판단된다.

동시에 불가피하게 수행한 학술용역과제의 성과물은 반드시 공개하여, 자치단체들 간에 공유할 수 있도록 한다.

## 마. 민간에 대한 지원의 효과성 확보방안

민간에 대한 보조금은 지방자치단체가 반드시 해야 할 사업을 대행하는 민간 사회단체에 한해서 이전지출을 하되, 가급적 경상 경비 보조는 자제하고, 특히 국가적 이해관계가 있거나 관변단체로 널리 인식되어 온 단체에 대해서는 가칭 “민간에 대한 보조금 결정위원회”를 구성하여 그간의 민간단체 사업효과와 성과에 대한 평가를 한 후에 보조결정을 하도록 한다. 동시에 자치단체가 지원하고 있는 각종 민간 사회단체에 대한 지원내역 역시 인터넷을 통해 상시 공개하도록 한다.

또한 민간인에 대한 보조금과 보상금은 형평성을 감안하여 특정인에게 집중되지 않

도록 하며, 일반보상금의 민간인 해외여행은 폐지하여야 하며, 장학금 및 학자금 역시 관련 기금에서 충당하도록 하여 폐지하여야 한다.

## 바. 의회비의 절감방안

의회비의 경우 타 항목과 중복되는 지출 항목이 많으며 물건비로 분류되고 있는 것은 바람직하지 않으므로, 의회비는 일종의 조직별 분류체제로 인정하여 독립된 세출예산체계를 구성해야 할 것이고, 지방의회 의원들의 해외연수와 여행이 문제가 되고 있는데, 임기 내 1회 등 기준을 정하기보다는 지방의회 의원들의 활동을 의원별로 공개하고 경비지출내역도 공개하면 자연스럽게 예산은 절감될 수 있을 것으로 보인다.

## 2) 투자적 경비의 효과성 증대방안

투자적 경비의 경우 자본지출의 비중이 줄어들고 있기 때문에 단순한 경비절감방안 보다는 투자에 대한 효과성을 확보할 수 있는 방안의 모색이 필요하다. 따라서 이를 위해서는 투자심사제도의 개선을 통해 각종 투자사업의 타당성을 검토하게 하고, 투자 우선순위를 투명하고 합리적으로 선정하게 하여 투자사업의 효과를 제고하도록 해야 한다.

최근 광역시들이 추진하고 있는 지하철사업의 경우 자치단체의 재원부담능력 등을 감안하여 신중하게 공사를 착수해야 하나, 경쟁적으로 지하철 공사를 추진하는 경향이

있다. 따라서 지하철사업의 경우 사업기간의 연차별 투자계획과 재원동원 능력 등을 고려하여 중기재정계획에 반영하고, 이를 예산으로 편성하게 하는 일종의 자본예산(capital budgeting) 제도를 도입할 필요성이 있다.

또한 막대한 재원이 소요되는 문화예술회관, 종합운동장, 체육관, 국제회의장 등의 건설사업은 인근 자치단체들의 공동 투자방식을 적극 권유하고, 유지·관리 역시 공동으로 하거나, 민간에 위탁하여 수익을 창출할 수 있도록 유도하여야 한다.

## V. 결 론

최근 참여정부 출범이후 지방분권이 강조되면서, 재정분권 역시 매우 중요한 정책의 제로 등장하여 지방자치단체는 우선적으로 재원이 지방으로 이양될 것을 기대하고 있다. 그러나 중앙정부의 입장은 결코 지방재정에 대해 호의적이지 않으며 그 동안 재정지출의 부정적 측면을 더욱 강조하고 있다.

따라서 그 동안 지방재정 지출의 변화와 추세를 보다 면밀히 분석하고 파악하여 그 특징과 일정한 방향성이 있었다면 그것이 무엇인지를 파악하고자 하였다. 중앙재정의 지출과 비교를 통해서 지방재정의 사회개발 부문에서의 역할이 증대되고 있음을 알 수 있었고, 방위비 부문에서도 민방위비의 비율이 증가함을 알 수 있었다. 또한 지방재정 지출을 기능별과 성질별로 구분하여 각각의 분류체계상 항목별 지출성향을 분석한 결과

교육 및 문화비와 사회보장비는 증가한 반면, 농수산개발비와 지역경제개발비 등 경제개발비와 일반행정비가 감소하였음을 발견하였고, 이전경비의 급증으로 경상적 경비비중이 증가하였고, 자본지출의 감소로 투자적 경비 비율은 축소하였음을 알 수 있었다.

이와 함께 각 부문별로 경비절감방안을 모색하였다. 근본적으로 지방예산에 대한 지방의회의 통제가 활성화되고, 주민들의 참여가 보편화되면 재정지출에 대한 투명성과 지출결과에 대한 성과평가 등이 자연스럽게 이루어 질 것이나 아직까지는 다소 미흡하다고 하겠다. 그러나 근본적으로 정부예산이 결코 남의 돈이 아니라 내 주머니에서 나온 내 돈이라는 인식을 가지면 낭비와 비효율의 문제는 해결될 수 있다고 본다. 더욱이 지방분권시대를 열어가는 주인공으로서 지방자치단체는 보다 엄격하고도 성실한 자세로 예산을 지출하여 그 효과를 높이려는 진지한 자세가 그 어느 때보다도 요구되고 있다는 사실을 명심해야 하겠다.

## 〈참고문헌〉

- 김동완(2003), 지방분권재정의 패러다임과 발전과제, 한국지방재정공제회, 「지방재정」. 통권120호
- 김범식·손희준·송영필(1997), 「지방재정 지출의 특성분석 및 정책적 시사점」, 삼성경제연구소.
- 김태일(2001), 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미

- 친 영향, 한국행정학회, 「한국행정학보」 제35권 제1호.
- 손희준 외(2001), 「지방재정론」, 대영문화사.
- (1999), 지방자치제 실시에 따른 지방 재정지출의 결정요인 분석, 한국행정학회, 「한국행정학보」 제33권 제1호.
- 염명배(2003), 지방재정의 자율성 및 책임성 강화방안, 한국재정학회, 「성공적인 지방분권을 위한 재정개혁과제 세미나 발표논문집」.
- 유재원(1996), 민선단체장 출범이후 지방행정의 변화와 전망, 한국지방자치학회, 「지방자치연구」, 제8권 제4호
- 이상용·라휘문(2003), 국세와 지방세의 효율적 재배분방안, 「제5회 지역발전포럼 발표논문집」.
- 이승종(2000), 지방자치와 지방정부의 복지 정책정향, 한국행정학회, 「한국행정학보」 제34권 제4호.
- 정용덕(2001), 「현대국가의 행정학」, 법문사. 내무부·행정자치부(1992-2002), 「지방재정연감」, 내무부·행정자치부.
- 재정경제부, 「조세개요」. 각 연도.
- 통계청(2002), 「한국통계연보」.
- 한국개발연구원(1996), 「재정통계자료집」.
- 행정자치부(2003), 「지방자치단체 예산개요」. <http://www.mogaha.go.kr>
- <http://www.mpb.go.kr>
- Musgrave, R.(1969), *Fiscal Systems*, Yale Univ. Press.
- Wong, K.(1988), Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking, *American Journal of Political Science*. vol. 32. ☺

