

# 지방자치 이후 지방재정운영상의 효율성 평가

서 정 섭

한국지방행정연구원 연구위원

## I. 들어가기

1991년 지방자치 실시 이후 지방재정규모는 급속도로 성장하였다고 볼 수 있다. 지방재정은 세입재원의 결산기준으로 1991년도의 30조원에서 2007년에는 152조원 규모로 성장하여 17년 동안에 5배 정도 증가하였다. 그동안 지방재원의 확충을 위하여 지방세목의 신설과 새로운 지방재원의 발굴을 위한 다양한 제도의 도입과 정책들이 시행되었다. 한편 중앙재원의 지방이전을 위한 새로운 제도도입과 기존제도의 개선조치들이 이루어졌다.

또 다른 한편에서는 지방재정운영의 자율성과 재정관리 및 지출의 효율성을 제고하기 위한 노력도 많이 이루어졌다. 지방자치단체 재정운영의 자율성을 높이기 위하여 재원확충과 더불어 중앙의 통제나 규제도 완화하거나 폐지하였다. 지방자치단체의 재정관리나 지출의 효율성을 제고하기 위하여 투융자심사제도 등 다양한 재정관리제도를 도입하여 운영하고 있으며, 최근에는 복식부기회계제도, 사업예산제도 등 새로운 예산회계제도를 도입하여 운영하고 있다.

그동안 지방자치 발전의 근간이 되는 지방재정부문에 재원확충, 재정관리나 재정운영 시스템에 많은 변화를 시도하며 다양한 제도나 정책들을 시행하여 그 나름대로 지방재정의 건전화 및 효율화에 기여한 바는 크다고 볼 수 있다. 2008년도부터는 예산절감과 절감예산의 효율적 투자를 위한 관련제도와 정책을 시행하고 있다. 이는 지방재정지출의 비효율을 해소하여 재원 투자의 가치를 높이기 위한 것이다. 돌이켜 보면 지방자치 실시 이후 재원확충과 재정지출의 효율화에서 지방은 재원확충이 보다 관심을 집중하였으며, 중앙에서는 지방자치단체 재정지출의 비효율을 염려하여 다양한 지방재정관리제도를 운영하여 왔다.

이제 지방재정의 규모가 전년도 이월액을 포함하여 150조원이 넘는 실정이다. 지방자치단체는 재정지출의 효율화에 보다 많은 노력이 필요하다. 본고에서는 지방에서 재정운영의 비효율을 발생할 수 있는 사안들을 검토한 후, 지방재정지출의 효율화를 기할 수 있는 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

## II. 지방의 세입재원 팽창과 지출구조의 특성

### 1. 지방재원의 증가

지방재원의 규모는 2008년도 당초예산 기준으로 125조원이었다. 2007년도 결산기준으로 지방재원(세입)의 규모는 152조원에 이르며 2008년도의 경우도 세입재원을 결산하여 보면 전년도 이월세입 등을 포함하여 세입규모가 150조원을 넘을 것이다. 결산기준으로 지방의 세입 규모가 100조원을 넘은 것은 2002년도부터이다. 지방자치제가 부활된 1991년도의 지방의 세입규모는 30조원 이었으며, 그 후 10여 년이 지난 2002년부터 100조원이 넘었으며 2007년도에 150조원이 넘고 있다. 지방세입의 규모는 1991년 이후 2007년도까지 연평균 11% 정도씩 증가하여 왔다.

2007년 기준으로 재원구조를 보면 자체수입이 100.4조원 정도의 66.1%, 중앙의존수입이 47.6조원 정도의 31.4%, 그리고 지방채가 3.8조원 정도의 2.5%이다. 지방세가 43.6조원, 세외수입이 56.7조원이며 지방교부세가 25.2조원, 보조금이 22.4조원이다. 지방자치단체의 재원은 대략 66% 정도를 자체적으로 조달하고, 31% 정도를 중앙정부에 의존하며 3% 정도는 차입에 의존하고 있다. 지방자치단체의 기능수행을 위해 대략 30% 정도를 중앙에 의존하고 있는 실정이다.

〈표 1〉 지방자치실시 이후 지방재정수입의 변화

(단위 : 십억원, %)

|              | 계                | 자체세입              |                  | 의존세입              |                  |                  |                |                  | 지방채             |
|--------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|-----------------|
|              |                  |                   | 지방세              | 세외수입              |                  | 지방교부세            | 지방양여금          | 국고보조금            |                 |
| 1991         | 29,742<br>(100)  | 20,134<br>(67.7)  | 8,035<br>(27.0)  | 12,099<br>(40.7)  | 6,416<br>(21.6)  | 3,452<br>(11.6)  | 557<br>(1.9)   | 2,406<br>(8.1)   | 3,193<br>(10.7) |
| 1995         | 52,379<br>(100)  | 36,063<br>(68.9)  | 15,317<br>(29.2) | 20,747<br>(39.6)  | 11,654<br>(22.2) | 5,675<br>(10.8)  | 1,870<br>(3.6) | 4,109<br>(7.8)   | 4,662<br>(8.9)  |
| 2000         | 77,176<br>(100)  | 51,893<br>(67.2)  | 20,362<br>(26.4) | 31,532<br>(40.8)  | 22,056<br>(28.6) | 8,449<br>(11.0)  | 3,713<br>(4.8) | 9,893<br>(12.8)  | 3,228<br>(4.2)  |
| 2005         | 128,525<br>(100) | 87,839<br>(68.3)  | 35,976<br>(30.8) | 51,863<br>(40.4)  | 37,082<br>(28.7) | 20,136<br>(15.7) | —              | 16,946<br>(13.2) | 3,604<br>(2.8)  |
| 2007         | 151,756<br>(100) | 100,354<br>(66.1) | 43,630<br>(30.5) | 56,725<br>(37.4)  | 47,591<br>(31.4) | 25,238<br>(16.6) | —              | 22,352<br>(14.7) | 3,808<br>(2.5)  |
| 2008<br>(당초) | 124,967<br>(100) | 73,650<br>(59.0)  | 43,550<br>(34.8) | 30,100*<br>(20.1) | 47,760<br>(38.2) | 24,130<br>(19.3) | —              | 23,630<br>(18.9) | 3,491<br>(2.8)  |

주 : 1) 2007년까지는 세입순계결산, 2008년은 당초예산임

2) 결산에서는 2007년도 세계잉여금(이월금, 순세세계잉여금 등 387,556백만원)의 대부분이 2008년도 세외수입에 포함되어 산정됨

자료 : 행정자치부(내무부), 지방재정연감, 1992-2007, 지방자치단체 예산개요, 2008

## 2. 지방지출의 특성

### 1) 성질별 지출

지방지출은 2007년도에 113조원으로, 1991년도의 22조원에서 매년 연평균 11%씩 증가하여 세입재원의 증가율과 동일한 지출 증가율을 보이고 있다.

지방재정의 지출을 성질별로 구분하여 살펴보면, 이전경비와 자본지출이 70% 정도를 점유하고 있다. 지방자치 실시 이후 자본지출의 비중이 감소한 반면 이전경비의 비중이 크게 증가하고 있다. 이전경비가 크게 증가하는 원인은 보상금, 민간경상보조, 민간위탁금, 운수업체보조금 등의 민간이전과 교육기관보조금, 부담금, 공사·공단전출금 등 공기관에 대한 이전이 증가하고 있기 때문이다. 자본지출은 지방자치단체의 직접적인 시설투자 및 자산취득, 민간에 대한 자본보조, 민간 및 공기관의 대행사업비의 지원으로 이루지고 있다. 기금전출금, 교육특별회계전출금 등 지방자치단체 내의 내부거래도 크게 증가하고 있는 실정이다.

〈표 2〉 지방지출의 성질별 지출비중과 변화

(단위 : 십억원, %)

|            | 계       | 인건비              | 물건비             | 이전<br>경비         | 자본<br>지출         | 융자및<br>출자      | 보전<br>재원       | 내부<br>거래       | 예비비<br>및기타   |
|------------|---------|------------------|-----------------|------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| 1991       | 21,850  | 2,754<br>(12.6)  | 2,413<br>(11.0) | 1,372<br>(6.3)   | 13,191<br>(60.4) | 626<br>(2.9)   | 882<br>(4.0)   | 329<br>(1.5)   | 283<br>(1.3) |
| 1995       | 36,664  | 4,759<br>(13.0)  | 4,508<br>(12.3) | 4,159<br>(11.3)  | 20,419<br>(55.7) | 599<br>(1.6)   | 1,506<br>(4.1) | 658<br>(1.8)   | 56<br>(0.2)  |
| 2000       | 56,108  | 6,198<br>(11.0)  | 6,638<br>(11.8) | 10,895<br>(19.4) | 27,366<br>(48.8) | 1,209<br>(2.2) | 1,818<br>(3.2) | 1,796<br>(3.2) | 188<br>(0.3) |
| 2005       | 95,584  | 12,627<br>(13.2) | 6,670<br>(7.0)  | 22,150<br>(23.2) | 41,793<br>(43.7) | 1,208<br>(1.3) | 2,274<br>(2.4) | 8,293<br>(8.7) | 569<br>(0.6) |
| 2007       | 113,001 | 13,927<br>(12.3) | 7,718<br>(6.8)  | 31,326<br>(27.7) | 45,422<br>(40.2) | 1,916<br>(1.7) | 2,274<br>(2.0) | 9,954<br>(8.8) | 464<br>(0.4) |
| 년평균<br>증가율 | 11.0    | 10.9             | 8.2             | 22.1             | 8.3              | 9.5            | 9.1            | 36.8           | 24.1         |

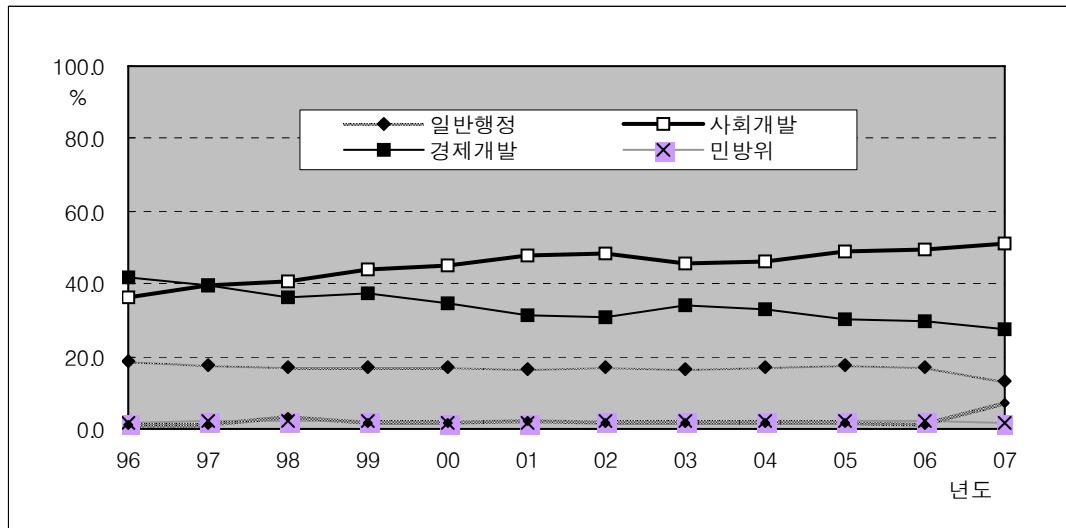
주 : 세출순계 결산기준임

자료 : 행정자치부(내무부), 지방재정연감, 1992-2008

## 2) 기능별 지출

지방자치단체의 지출을 5대 기능별로 구분하여 살펴보면, 지방자치 실시 이후 큰 변화 중의 하나는 사회개발비의 지속적인 증가현상을 들 수 있다. 1997년도 이전까지는 지방재정의 전체지출에서 경제개발비의 비중이 높았으나, 그 이후부터는 사회개발비의 비중이 높아지고 계속 증가하여 2007년도(총계기준) 결산에서는 지방예산의 절반이 넘는 51.2%가 사회개발비로 지출되었다. 경제개발비는 27.3%, 일반행정비는 13.0%, 민방위 등 기타 경비는 8.4%이다. 지난 10여 년 동안 사회개발비는 지속적으로 증가한 반면 경제개발비는 계속 감소하였으며 일반행정비는 일정 수준에서 조금씩 감소하는 특징을 보여주고 있다.

[그림 1] 지방지출의 5대 기능별 지출변화 추이



주 : 1996년~2006년도까지는 세출순계 결산기준이며, 2007년도는 총계기준임

자료 : 행정자치부(내무부), 지방재정연감, 1992-2008

### Ⅲ. 지방재정운영의 효율성 제고 정책과 그 성과

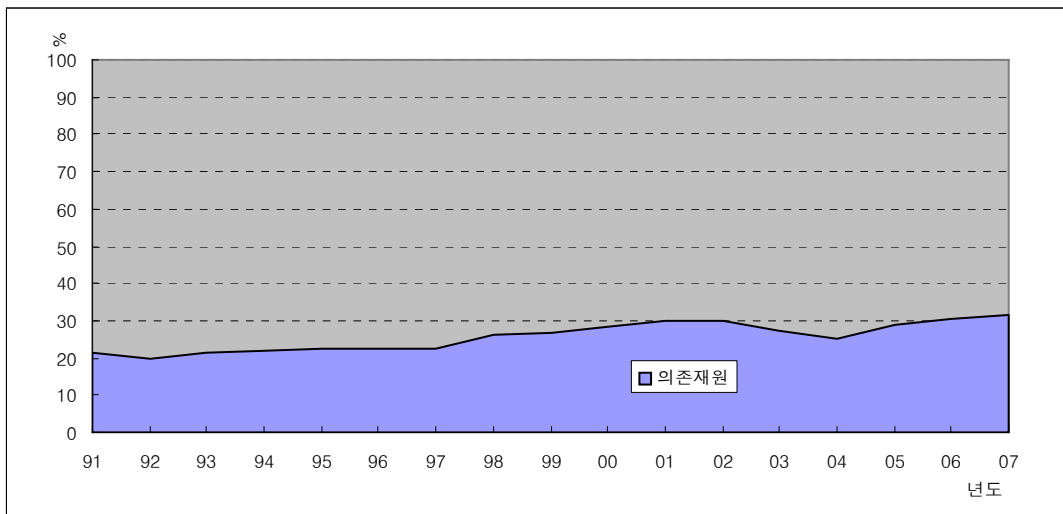
#### 1. 지방자치단체의 재원조달 측면

##### 1) 의존재원 강화로 중앙의존성 증대

지방자치제가 부활 된 1991년도의 지방재원 규모는 30조원 정도이었으나 17년이 지난 2007년도에는 152조원으로 증가하였다. 그동안 지방자치의 발전을 위해 취약한 지방재원을 강화하기 위해 정부 차원의 다양한 조치가 이루어져 왔다. 지방재원의 확충은 두 방향으로 진행되어 왔다. 하나는 지방세를 중심으로 하는 자체재원 확충과 다른 하나는 중앙정부 이전재원의 규모 확대에 이루어져 왔다. 자체재원의 확충을 위해 담배소비세 등의 새로운 지방세목을 신설하였고 과세대상을 확대하였으며, 일정범위에서 지방의 재량권이 주어지는 탄력세율제도 등을 도입하였다. 중앙정부의 이전재원은 지방자치단체의 부족재원을 보전하기 위해 지방교부세의 법정교부율 인상을 중심으로, 도로 등 특정부문의 지출을 장려한 지방양여금제도의 도입, 국고보조금의 확대 및 지역개발의 효율적 투자를 위한 국가균형발전특별회계의 신설 등의 조치가 이루어져 왔다.

하지만, 재원조달 측면에서 지방세를 중심으로 하는 재원조달이 취약하고 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부의 이전재원을 통한 재원조달이 강화됨으로 해서 지방재정의 운영에 비효율의 문제가 발생하고 있다. [그림 2]에서 보는 바와 같이 지방재정 전체의 재원 중 이전재원의 비중이 1991년도에는 21% 정도에서 2007년도에는 31% 정도로 증가하여 중앙의존도가 10% 포인트 정도 증가하였다.

[그림 2] 지방 세입재원 중 중앙의존재원의 비중 변화



주 : 의존재원은 당해연도 해당분이며, 전년도 이월금 등은 세외수입으로 처리되어 자체재원으로 결산됨. 따라서 이월금 등에 포함되어 있는 의존재원을 포함할 경우 의존비율은 높아짐

또한 1991년도 대비 2007년도 결산기준으로 지방세수입은 442% 증가한 반면, 지방교부세는 631%, 국고보조금은 828% 증가하여 지방세수의 증가보다 중앙정부의 이전재원이 그동안 크게 증가하여 왔다. 세입재원의 구성면에서도 지방세수보다 중앙정부의 이전재원의 규모가 큰 실정이다. 이러한 현상은 지방재정 전체를 대상으로 한 통계로, 재정규모가 크고 건실한 수도권의 몇 단체를 제외한다면 대부분의 단체는 재원의 중앙의존도가 더욱 커 질 것이다. 세입재원의 조달측면에서 지출의 효율성을 제고시키기 곤란한 지방재원의 조달구조를 가지고 있다고 볼 수 있다.

이러한 현상은 결국 지방의 재정운영에서 재원조달을 위해 중앙의존의 성향을 증가시켰으며, 지방자치단체간 과당경쟁을 유발하고, 자금배정의 예측 불투명 등으로 사업추진의 애로를 발생시키는 문제를 가져왔다. 또한 지방자치단체는 중앙의 재원확보에는 최선의 노력을 하겠지만 확보된 재원에 대해서는 지출효율성보다는 집행에 더 큰 관심을 갖도록 하였다.

## 2) 이전재원의 과다한 세분화·형평화 지향 구조

지방자치단체에 대한 중앙이전재원은 크게 지방교부세와 국고보조금으로 구분된다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 나누고 보통교부세에서는 도로보전분을 별도로, 특별교부세는 지역현안과 재해대책으로, 분권교부세는 경상수요와 비경상수요로 그리고 비경상수요는 다시 일반수요와 특정수요로 구분하고, 부동산교부세는 세수감소분과 잔여재원인 균형재원으로 구분된다. 국고보조금은 각 부처별로 운영하는 일반국고보조금과 특별회계로 통합하여 기획예산처에서 운영하는 국가균형발전특별회계가 있으며 국가균형발전특별회계는 다시 지역개발계정과 지역혁신계정(제주계정 제외 시)으로 구분되어 있다.

이전재원을 보다 세부적으로 살펴보면 이전재원 중 보통교부세 이외에는 이전재원 총액 대비 1%~5% 정도의 비중으로 세분화하여 다양한 목적으로 지방에 이전되고 있다. 이전재원의 지나친 세분화의 문제는 여러 학자들에 의해 지적되었으며 칸막이식 재정운영의 문제를 해결하지 못하고 있다. 또한 다양한 이전재원에 중복적 재원 형평화를 지향한 결과 지방자치단체의 당초 재원순위가 이전재원배분 후에 역전되는 기현상이 발생하고 있다(최병호, 2008:14),

〈표 3〉 이전재원의 종류와 재원구성

(단위 : 억원, %)

| 구 분   |                    | 규 모                | 이전재원 총액<br>대비 비중 | 이전재원 유형<br>대비 비중 |
|-------|--------------------|--------------------|------------------|------------------|
| 합계    |                    | 466,646            | 100              | -                |
| 지방교부세 | 소계                 | 255,056            | 54.66            | 100              |
|       | ○ 보통교부세<br>(보로보전분) | 206,921<br>(8,500) | 44.34<br>(1.82)  | 81.13<br>(3.33)  |
|       | ○ 특별교부세            | 8,268              | 1.77             | 3.24             |
|       | - 재해대책             | 4,134              | 0.89             | 1.62             |
|       | - 지역현안             | 4,134              | 0.89             | 1.62             |
|       | ○ 분권교부세            | 11,053             | 2.37             | 4.33             |
|       | - 경상수요             | 5,120              | 1.10             | 2.01             |
|       | - 비경상수요            | 5,933              | 1.27             | 2.33             |
|       | · 일반수요             | 304                | 0.07             | 0.12             |
|       | · 특정수요             | 5,630              | 1.21             | 2.21             |
|       | ○ 부동산교부세           | 28,814             | 6.17             | 11.30            |
|       | - 세수감소분            | 11,516             | 2.47             | 4.52             |
|       | - 균형재원             | 17,298             | 3.71             | 6.78             |

| 구 분   |              | 규 모     | 이전재원 총액<br>대비 비중 | 이전재원 유형<br>대비 비중 |
|-------|--------------|---------|------------------|------------------|
| 국고보조금 | 소계           | 211,590 | 45.34            | 100              |
|       | ○ 일반보조금(부처별) | 143,661 | 30.79            | 67.90            |
|       | ○ 균특보조금      | 67,929  | 14.56            | 32.10            |
|       | － 개발계정(하위계정) | 49,115  | 10.52            | 21.43            |
|       | － 혁신계정       | 15,338  | 3.29             | 7.25             |
|       | － 제주계정       | 3,476   | 0.74             | 1.64             |

주 : 2007년도 당초예산 기준

자료 : 한국지방행정연구원, 지방재정조정제도의 개선, 2007, p.40

## 2. 지방자치단체의 재원투자·운영 측면

### 1) 지방투자사업 추진

정부에서는 지방자치단체 재정운영의 효율화를 기하도록 하기 위하여 중기지방재정계획제도, 재정투·융자심사제도(사전타당성조사제도 포함), 예산편성 기준 및 과목구분의 설정, 지방재정분석진단제도, 재정공시제도 등을 운영하고 있다. 이 중에서 지방자치단체 재정운영의 효율화에 가장 중요한 것은 예산편성 전 단계에 이루어지는 중기지방재정계획(1988년 법제화)과 재정투·융자심사제도(1994년도 법제화)이다. 이들 제도는 어느 정도 지방재정의 비효율을 스크린 하는 장치로의 역할을 하고는 있지만 지방자치단체에서 내실 있게 운영되지 못하는 점이 있다.

이러한 상황은 감사원의 지방재정운영에 대한 감사, 정부합동감사, 제17대대통령직인수위원회 예산낭비사례집, 행정안전부의 예산절감지원단 지원활동 수집·확인 등에서 나타나고 있다.

지방자치단체에서 국고보조금을 미집행하여 이월하게 된 사유를 19개 시군을 대상으로 표본 조사한 결과 2005년부터 2007년까지 교부받은 보조금 중 집행이 지연된 251 건 중 39%인 98건이 부지확보 등 사전절차 미이행에 따른 것이고, 34%인 86건이 지방자치단체 착공준비 지연인 것으로 드러나는 등 전체의 75.3%인 189건이 지방자치단체의 사전준비 부족으로 집행이 지연된 것이라고 밝히고 있다(감사원, 2008:4). 이는 결국 지방자치단체에서 예산편성 전에 시행되는 중기지방재정계획 및 투융자심사제도를 내실 있게 운영하지 못한 점에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

행정안전부의 예산절감 매뉴얼(예산절감 길라잡이)을 보면 투자사업의 경우 사업계획 단계, 예산편성 단계, 계약 단계, 사업집행 단계, 사후관리 단계에서 비효율이 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다(행정안전부, 2008).

지방자치단체의 재정운영 상 사업계획 및 예산편성 단계에서 가장 많은 유형의 비효율이 발생하고 있다. 대표적인 유형은 불요불급한 사업의 추진, 중앙재원 확보를 위한 무리한 사업 추진, 수요자 중심의 투자보다는 공급자 중심의 사업투자, 부서간 혹은 타기관간의 협의·공동투자를 검토하지 않는 유사·중복사업의 추진, 적절한 민간재원 및 전문성 활용 미흡, 수요과다 예측과 과잉투자, 투·융자심사 내실운영 미흡 및 심사결과를 간과한 사업 추진, 국비지원이 불투명한 사업의 추진 및 지연 등이다.

계약 단계에서는 최적의 설계방식을 채택하지 않는다는 등, 위탁 대행사업 등의 계약에서 원가심사를 철저히 하지 않는다는 등, 불합리한 계약방법을 채택한다는 등으로 예산이 추가 소요 되는 비효율이 발생하고 있다.

사업집행 단계에서는 민원발생, 환경변화 등으로 사업을 변경해야 하거나 추진하던 사업이 불필요하게 되는 문제도 발생하고 있다. 또한 사후관리 측면에서는 이전의 사업추진 결과 활용 실적이 없음에도 다시 유사사업을 추진하는 등 환류 활용이 미흡한 점도 나타나고 있다.

종합컨대, 지방자치단체의 사업추진이 재원확보 혹은 집행에 초점을 두다보니 재정지출의 효율화 혹은 투자가치의 극대화는 후 순위로 밀리는 것이다. 이러한 현상이 발생하는 원인의 하나가 재원조달의 중앙의존성이 크기 때문이다.

〈표 4〉 사업추진 과정에서의 비효율 요인

| 단계별           | 비효율 요인                      | 사 례                                                                                                                                                                     |
|---------------|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 계획·예산<br>편성단계 | 사업 필요성·시급성<br>검토 미흡         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 시점에서 필요하지 않으나 추진</li> <li>- 조정·개선으로 적합하나 전면 개량</li> <li>- 중앙재원의 무리한 확보 위해 추진</li> <li>- 계획·필요지역이 아닌 임의 지역 추진</li> </ul>      |
|               | 유사·중복사업시행,<br>타사업 연계성 검토 미흡 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부서간 협의·공동개발 검토 없이 중복투자</li> <li>- 타기관의 사업추진을 검토·협의 없이 별도로 연계사업 추진</li> <li>- 시설치 시설의 개선으로 활용할 수 있으나 협의 없이 별도로 시설 설치</li> </ul> |
|               | 관계기관(또는 부서)간<br>사전협의 미흡     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 타 기관과 업무협의로 사업비 절약가능하나 사전협의 없어 독립적으로 사업 추진</li> </ul>                                                                          |

| 단계별     | 비효율 요인                   | 사 례                                                                                                                                                    |
|---------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | 사업시행 및 비용부담주체의 적정성 검토 필요 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민자유치로 재정부담 해소(예산절감)</li> <li>- 전문기관 위탁으로 저비용 고효율 달성(예산절감)</li> <li>- 민간위탁으로 운영비 절감(예산절감)</li> </ul>           |
|         | 사업규모 적정성 검토 미흡           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 수요 과다 예측</li> <li>- 시설 과잉 투자</li> <li>- 환경변화 추이 고려하지 않고 추가사업 추진</li> </ul>                                    |
|         | 재정투융자심사, 예비타당성 조사 미흡     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 투융자심사 결과 조건(민간투자자 선정) 이행하지 않은 채 사업 추진</li> <li>- 사업비 축소로 자체심사 등 부실 초래</li> <li>- 계획변경으로 기존 추진사업 방치</li> </ul> |
|         | 사업추진 일정, 기간 적정성 검토 미흡    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국비지원 불투명으로 사업기간 연장 및 사업비 증가</li> <li>- 공사 지연으로 국고보조금 이월</li> </ul>                                            |
| 계약단계    | 최적설계방식 채택 미흡             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신공법 활용하지 않아 공사비 추가 소요</li> <li>- 설계기준 잘못 적용하여 공사비 낭비</li> <li>- 편람에서 정한 설계 잘못 적용하여 공사계약</li> </ul>            |
|         | 원가심사 실시 미흡               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위탁대행 사업비 불리한 조건으로 계약</li> <li>- 물가변동에 따른 계약 금액 조정 미흡</li> </ul>                                               |
|         | 계약방법 적정성 미흡              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체 최저입찰을 공사공구 분할하여 발주</li> </ul>                                                                              |
| 사업집행 단계 | 사업집행관리 미흡                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민원발생으로 사업 변경 시 사업비 추가발생</li> <li>- 여론 수렴 후 공사변경(예산 절감)</li> </ul>                                             |
|         | 사업집행 변경요인 관리 미흡          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법적 이행절차를 면제하고자 규모 등을 변경하는 과정에서 다른 요인 발생하여 공사비 추가</li> <li>- 환경변화로 추진사업 불필요 발생</li> </ul>                      |
| 사후관리    | 환류 활용 미흡                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업결과 활용실적 없음에도 유사사업 추진</li> <li>- 사업완료 후 타 용도로의 활용(예산절감)</li> </ul>                                           |

자료 : 행정자치부, 예산절감 길라잡이, 2008을 재정리.

## 2) 민간이전경비 운영

지방자치실시 이후 지방의 재정지출에서 가장 빠르게 그리고 가장 많이 팽창되는 부분의 하나가 민간이전지출이다. 지방재정의 민간이전은 정부와 민간의 협력관계 및 거버넌스를 촉진하고 민간부문의 독창적인 역량을 활용함으로써 재정자원을 효율적으로 배분하고 사업성과를 제고하는 기능을 갖는다(조기현·하능식, 2008:3-4).

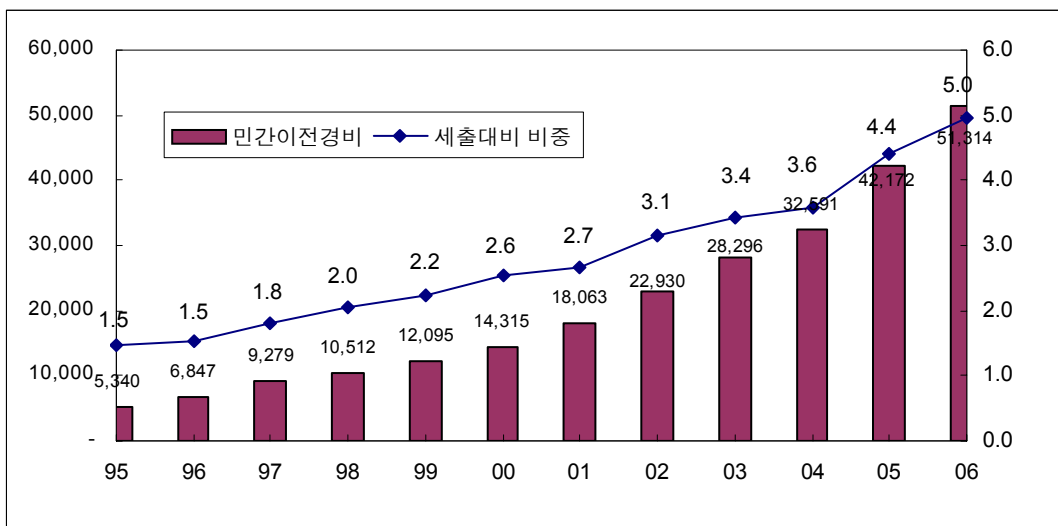
이러한 의미에서 민간에 대한 자본이전 혹은 경상이전은 필요하다. 자본이전은 민간의 자본

형성 및 지역경제발전을 위해 직접 지원되는 보조금과 지방자치단체의 사업을 민간이 대행할 경우 지원되는 지원금이다. 경상이전은 운수업계보조금을 제외하고는 민간경상보조, 사회단체 보조, 민간행사지원의 민간지원경비이다.

지방의 경상지출에서 민간경상보조, 사회단체보조, 민간행사지원의 민간이전경비는 민선단체장이 출범하는 1995년도에는 지방재정 지출에서 1.5% 정도인 5,340억원 수준이었다. 이후 3년에 1%포인트 정도씩 증가하다가 최근 들어 매년 1%포인트 정도씩 증가하고 있다. 2006년도 결산기준으로 이들 3개 경비의 지출은 지방재정 지출의 5% 정도인 5조원이 넘고 있다.

민간이전경비 규모의 증가는 지방자치제가 부활되면서 민간부문의 효율적인 관리기법을 활용한 사업추진 욕구가 커지면서 나타나는 자연스런 현상이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 민간이전경비의 규모 및 역할증대 추세는 향후에도 지속될 것으로 예상된다. 민간이전경비가 지방자치 이후 크게 팽창하였지만 지원의 자의성, 선심성 및 소모성, 중복지원 및 과도한 지원의 문제가 발생하고 있다. 그리고 보조사업자의 사업성과, 보조금 집행·관리실적, 정책성과 등과 연계 없이 관행적으로 보조사업자를 선정하여 지원하고 있다(조기현·하능식, 2008: 12-15). 그리고 지방자치단체의 축전의 남발 및 자치단체간 경쟁과 갈등의 문제도 발생하고 있다는 지적도 있다. 이와 같이 민간이전경비의 지출에서 재원사용의 비효율이 많이 발생하고 있는 실정이다.

[그림 3] 3대 민간경상보조금의 증가 추이



주 : 1) 순계기준임, 2) 민간이전경비는 민간경상보조+사회단체보조금+민간행사지원경비임

자료 : 행정안전부, 지방재정연간, 1996~2007

### 3) 예산집행

지방자치단체의 세입재원 중에는 그 해에 실제 지출되지 않고 다음 해 이후로 넘어가서 예산이 집행되는 규모도 상당히 크며, 그 해에 집행되지 않는 예산이 세입재원 대비 25%이상을 점하고 있다. 이를 세계잉여금이라 하는데, 여기에는 당초 다음해에 사용하기로 어느 정도 예견된 이월금(명사이월, 사고이월, 계속비), 당초 세입예측을 초과한 수입 혹은 사업취소·변경, 예산절감 등의 이유로 발생한 불용액을 포함한 순세계잉여금, 그리고 국·도비보조금의 사용 후 발생하는 집행 잔액이 포함된다.

세입결산에서 세출결산을 제외한 나머지 재원, 즉 세계잉여금 모두를 예산의 미집행액으로 보기는 다소 무리가 있지만 예산의 상당한 부분이 계속하여 다음 해로 넘어가는 악순환구조를 가지고 있다.

지방자치 실시 이후 20여 년 동안 세입재원 기준으로 25%이상, 실제 지출재원 기준으로 30% 이상의 재원이 집행되지 않고 있다. 이러한 현상은 주로 투자사업에서 발생하며, 원인은 국·도비 지원의 지연, 해당 지방자치단체의 계획변경·취소, 지역주민 등의 사업추진 비협조 등으로 발생한다. 즉 지방자치단체의 사업추진의 계획성 미흡, 지방세수 예측의 미흡, 무리한 사업추진 등으로부터 재정운영의 비효율이 발생하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 5〉 지방지출의 성질별 지출비중과 변화

(단위 : 억원, %)

| 연도   | 세입결산(A) | 세출결산(B) | 잉여금(C)  | C/A(%) | C/B(%) |
|------|---------|---------|---------|--------|--------|
| 1991 | 297,442 | 218,502 | 78,940  | 26.5   | 36.1   |
| 1992 | 346,920 | 266,598 | 80,322  | 23.2   | 30.1   |
| 1993 | 377,945 | 288,745 | 89,200  | 23.6   | 30.9   |
| 1994 | 444,173 | 325,364 | 118,809 | 26.7   | 36.5   |
| 1995 | 523,789 | 366,643 | 157,146 | 30.0   | 42.9   |
| 1996 | 630,855 | 444,450 | 186,405 | 29.5   | 41.9   |
| 1997 | 695,716 | 509,590 | 186,126 | 26.8   | 36.5   |
| 1998 | 691,207 | 516,054 | 175,153 | 25.3   | 33.9   |
| 1999 | 731,257 | 539,794 | 191,463 | 26.2   | 35.5   |

| 연도   | 세입결산(A)   | 세출결산(B)   | 잉여금(C)  | C/A(%) | C/B(%) |
|------|-----------|-----------|---------|--------|--------|
| 2000 | 777,761   | 561,079   | 216,682 | 27.9   | 38.6   |
| 2001 | 939,956   | 675,049   | 264,907 | 28.2   | 39.2   |
| 2002 | 1,105,078 | 728,838   | 376,240 | 34.0   | 51.6   |
| 2003 | 1,227,260 | 821,860   | 405,400 | 33.0   | 49.3   |
| 2004 | 1,258,435 | 911,593   | 346,842 | 27.6   | 38.0   |
| 2005 | 1,285,246 | 955,835   | 329,411 | 25.6   | 34.5   |
| 2006 | 1,398,242 | 1,033,039 | 365,203 | 26.1   | 35.4   |
| 2007 | 1,517,563 | 1,130,007 | 387,556 | 25.5   | 34.3   |

주 : 세출순계 결산기준임

자료 : 행정자치부(내무부), 지방재정연감, 1992-2008

### 3. 최근 지방자치단체의 재정관리의 변화 측면

#### 1) 지방재정분석 결과

지방자치실시 이후 운영된 지방재정분석제도와 지방재정운영공시(공개)제도는 사후적 지방재정관리의 기능으로 그동안 역할을 하였으며, 최근에는 지방재정운영의 비효율적 관행의 행태를 변화시키는 기능도 하였다. 지방재정운영상의 바람직한 방향을 유도하고 비효율적 관행을 개선하기 위하여 관련 재정지표를 산출하여 공개함으로써, 지방자치단체가 스스로 재정운영에 대한 자율적 관리와 주민에 대한 재정책임성 책무를 이루고자 노력하고 있다.

최근의 지방재정분석결과를 종합하면 많은 지방자치단체들이 재정력도 중요하지만 자기 자치단체의 재정운영에 대한 효율적 관리 혹은 개선노력이 중요함을 인식하고 효율적 재정관리의 행태변화를 기하고 있다. 점차 재정건전성, 효율성, 투명성 등 지방재정운영에서 전반적인 개선이 이루어진 현상을 나타내고 있다. 특히, 자체세입징수 노력이 증대하는 면이 있으며, 불요불급한 경비지출을 줄이는 한편 재정투명성을 향상시키기 위한 노력이 제고되고 있다. 지난 3년간 지방재정분석결과를 종합하여 볼 때, 지방세수 확보 노력, 지방지출의 효율적 배분, 재정운영의 계획성, 재정운영의 투명성의 노력이 조금씩 개선되고 있다.

〈표 6〉 지방재정분석 결과(2005~2007년도)

(단위 : 억원, %)

| 분석지표              | '05년   | '06년   | '07년   | 내역                      |
|-------------------|--------|--------|--------|-------------------------|
| 지방세수증가율(%)        | 3.25   | 5.26   | 15.02  | 전년 대비 지방세수가 증가함         |
| 지방세징수율(%)         | 95.83  | 96.50  | 96.71  | 현년도 지방세징수율이 증가함         |
| 지방세징수율증감율(%)      | -0.11  | -0.04  | 1.25   | 전년 대비 지방세징수율이 증가함       |
| 지방세체납징수율(%)       | 32.06  | 18.84  | 20.02  | 체납세징수율이 낮으나 증가함         |
| 지방세과오납비율(%)       | 0.89   | 1.04   | 1.06   | 지방세과오납은 미미하나 증가함        |
| 지방세수예측도(%)        | 4.00   | 6.64   | 17.05  | 지방세수 예측차이가 증가함          |
| 경상세외수입증가율(%)      | 3.31   | -1.7   | 3.86   | 경상세외수입이 증가함             |
| 경상세외수입징수율(%)      | 97.15  | 98.66  | 98.86  | 경상세외수입징수율이 증가함          |
| 경상세외수입징수율증감율(%)   | -0.70  | -0.24  | 0.20   | 전년 대비 경상세외수입징수율이 증가함    |
| 세외수입체납징수율(%)      | 16.88  | 11.22  | 18.96  | 체납세외수입징수율의 수준 낮으나 증가함   |
| 세외수입과오납비율(%)      | 0.14   | 0.36   | 0.58   | 세외수입과오납의 정도는 낮으나 증가함    |
| 경상경비비율(%)         | 18.55  | 18.63  | 18.63  | 경상경비비율이 증가하지 않음         |
| 인건비비율(%)          | 11.16  | 11.51  | 11.21  | 인건비비율이 증가하지 않음          |
| 행사축제경비비율(%)       | 0.49   | 0.56   | 0.55   | 행사축제경비비율이 증가하지 않음       |
| 민간이전경비비율(%)       | 5.80   | 3.82   | 4.32   | 민간이전경비비율이 증가함           |
| 투자비비율(%)          | 64.36  | 67.38  | 67.69  | 투자비비율이 증가함              |
| 연말지출비율(%)         | 3.17   | 2.65   | 1.91   | 11~12월 지출원인행위가 감소함      |
| 중기재정계획운영비율(100기준) | 102.54 | 97.88  | 102.03 | 재정계획상의 예산반영이 개선됨(100기준) |
| 투자자심사사업예산편성비율(%)  | -      | 54.26  | 70.22  | 투자자심사사업의 예산편성이 증가함      |
| 추경예산편성비율(%)       | 13.36  | 14.05  | 12.53  | 추경예산편성비율이 감소함           |
| 세입예산반영비율(100기준)   | 99.25  | 100.07 | 97.14  | 세입초예산과 결산간 차이 증가함       |
| 순세계잉여금비율(%)       | 8.31   | 5.00   | 7.54   | 순세계잉여금비율이 증가함           |
| 지방채무상환비율(%)       | 4.60   | 3.52   | 3.02   | 채무상환부담이 감소함             |
| 재정정보공시의 적정성(점수)   | -      | 31.70  | 32.94  | 전년 대비 점수 향상             |
| 예산편성운영의 투명성(점수)   | -      | 29.00  | 30.37  | 전년 대비 점수 향상             |
| 사업예산제도 도입정착노력(점수) | -      | 5.90   | 7.00   | 전년 대비 점수 향상             |
| 복식부기제도 도입정착노력(점수) | -      | 6.32   | 6.68   | 전년 대비 점수 향상             |
| 사회복지예산증감율(%)      | 14.20  | 19.39  | 16.37  | 사회복지비가 전년 대비 크게 증가함     |
| 재정지출주민만족도(100점)   | -      | -      | 66.9   | 행사축제경비 대상 67점임(보통)      |

주: 재정지표는 일반회계 중심으로 산출한 것임

자료 : 한국지방행정연구원, FY2004~FY2006 지방자치단체 재정분석종합보고서, 재정리

## 2) 예산운영의 효율성, 건전운영 노력도 개선

지방자치단체 예산운영의 효율성을 보기 위하여 흔히 선심성 혹은 낭비성 예산으로 칭하는 행사축제경비, 연말지출, 민간이전경비의 지출규모를 살펴보았다. 일반회계 기준으로 이들 경비의 지출액이 세출결산액에서 점하는 비율로 살펴본 결과, 2003년도 이후 2006년도까지에서 민간이전경비비율은 증가추세를 보이는 반면, 행사·축제경비비율은 증가하다가 최근 감소추세에 있으며 연말지출비율은 계속 감소하고 있다. 행사축제경비비율은 그동안 지속적으로 증가하여 오다가 2006년도에 미세하나마 감소하여 행사축제경비지출의 관리에 지방자치단체에서 관심을 갖는 것으로 보인다. 연말지출비율은 크게 개선되는 점으로 보아 불요불급하고 낭비적인 재정지출이 크게 감소하고 있어 연말의 낭비적인 지출에 대한 지방의 행태변화가 나타나고 있는 것으로 보인다.

〈표 7〉 예산운영 효율성 지표의 변화추이

(단위 : %)

|          | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------|------|------|------|------|
| 행사축제경비비율 | 0.40 | 0.48 | 0.56 | 0.55 |
| 연말지출비율   | —    | 3.17 | 2.65 | 1.91 |
| 민간이전경비비율 | 2.71 | 3.12 | 3.85 | 4.32 |

주 : 1) 일반회계 기준임

2) 연말지출은 각 지방자치단체 자체사업의 시설비 중 11월~12월의 지출원인행위액임

자료 : 한국지방행정연구원, FY 2006 지방자치단체 재정분석 종합보고서, 2007

지방자치단체의 건전한 재정운영은 재정효율성을 제고하는 근본이 된다. 건전한 재정운영의 노력을 판단할 수 있는 지방세징수, 경상경비, 투자비, 채무부담의 개선노력을 살펴보았다. 지방세 징수분야는 전반적으로 상승추세를 보이나 체납징수의 확보노력이 미흡한 실정이다. 투자비비율이 증가하는 반면 경상경비비율이 증가되지 않아 자원배분의 효율성이 증가하고 있다. 또한 지방채무상환비비율이 감소되고 있어 채무관리가 비교적 적정하게 이루어지고 있어 재정운영의 건전성이 증가하고 있다.

〈표 8〉 건전재정 운영노력 지표의 변화추이

(단위 : %)

|          | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 지방세징수율   | 96.34 | 96.18 | 95.83 | 96.50 | 96.71 |
| 지방세체납징수율 | 28.20 | 27.82 | 32.06 | 18.84 | 20.02 |
| 경상경비비율   | 18.09 | 17.33 | 18.55 | 18.63 | 18.63 |
| 투자비비율    | 61.9  | 62.72 | 64.36 | 67.38 | 67.69 |
| 지방채무상환비율 | 5.17  | 4.61  | 4.60  | 3.52  | 1.97  |

주 : 1) 일반회계 기준임

2) 지방세징수율은 현년도 기준, 지방세체납징수율은 과년도 체납분의 기준임

자료 : 한국지방행정연구원, FY 2007 지방자치단체 재정분석 종합보고서, 2007

#### IV. 맺음말

지방자치 실시 이후 지방재정규모의 팽창과 더불어 지방재정운영의 효율화를 제고하도록 하기 위하여 다양한 지방재정관리제도를 초기부터 계속하여 도입하여 운영하고, 새로운 예산 회계시스템을 도입하여 시행하고 있다. 그리고 최근 3년 동안 지방재정분석결과를 보면 지방 재정운영의 건전성과 효율성이 차츰 나아지고 있다. 하지만 이는 전국적 통계에 의한 세입 또는 세출 대비 특정부분의 자원배분 면에서 그러하다는 것이다. 실제 지방자치단체의 개별 사업추진과 경비지출, 예산운영 면에서 보면 앞서 지적한 바와 같은 많은 비효율이 다양하게 발생하고 있다.

향후 지방자치단체에서 예산절감 및 재정지출의 효율화(저비용 고효율)를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 공동노력이 필요하다.

첫째, 중앙정부는 지방자치단체에서 재정지출을 효율화를 제고할 수 있는 재정기반을 마련하고 유도해야 할 것이다. 이를 위해서는 지방의 자원조달 구조에서 자체자원 확보가 우선시 되는 구조가 되도록 해야 할 것이다. 중앙이전의 배분도 다양한 칸막이식 배분보다는 단순화하여 지방에서 배분되는 세입재원을 예측할 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 더불어 지방자치단체의 재정지출 효율화 및 성과의 개선도가 반영되는 인센티브 디자인을 통해 재원을 배분하는 것도 중요하다.

둘째, 지방자치단체는 일종에 ‘재정운영의 효율성 증진 프로그램’을 운영할 필요가 있다. 여기에는 공공서비스 공급의 민간활용, 투자사업에의 민자유치, 개별사업이나 경비지출에서 예산절감이나 사업성과를 제고할 수 있는 방법이나 기법들의 개발과 적용, 사업이나 예산의 추진 및

집행관리 등이 포함된다. 특정부서를 설치하여 서비스 공급의 최적화를 분석하고 실행토록 하는 것도 좋은 방법이다. 최근 각 시·도에 계약심사부서를 설치토록 한 것이 그의 예이다.

셋째, 지방자단체간 재정운영의 협력으로 재정지출의 효율화 및 사업효과를 제고하는 것도 매우 중요하고 필요하다. 예산낭비의 사례를 보면 지방자치단체 내의 부서간 협력부족으로 유사·중복투자가 된다는가 타 공공기관과의 협의가 부족하여 연계사업을 독립적으로 투자하여 발생하는 경우가 많다. 개별 지방자치단체의 재정지출이 효율적이라도, 인근 몇 자치단체를 묶어서 보면 유사·중복 투자, 지방자치단체가 경쟁 발생, 상호 연계되지 못하는 개별적 투자 등으로 재정지출의 비효율이 발생하는 점도 많다. 이러한 재정지출의 비효율은 지방자치단체간 협력으로 공동투자 및 연계투자 등을 하게 되면 방지할 수 있으며 재원조달의 한계를 인식하여 향후 중요하게 관심을 가져야 할 분야이다. 지방자치단체간 관련 시스템의 공동개발, 시설의 공동투자 및 활용, SOC의 상호 연계 투자 등 많은 부분에서 지방자치단체간 협력이 필요하다. ☺

#### ◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

감사원, 감사결과 처분요구서-국고보조사업 관리실태, 2008

조기현·하능식, “지방자치단체 민간이전경비의 실태와 정책대응”, 『Kriia Focus』 2008-5(제25호), 한국지방행정연구원, 2008

최병호, “지방재정관련 주요 이슈 분석과 제도개편에 관한 함의”, 『지방자치제도 발전을 위한 바람직한 지방재정의 모델』, 장제원(국회의원), 2008

행정자치부, 예산절약의 길라잡이, 2008

한국지방행정연구원, 지방재정분석 종합보고서, 2005~2007

한국지방행정연구원, 지방재정조정제도의 개선방안, 2007

