

I. 서론 : 지방재정의 위기인식과 책임성 강화

최근 2년간 지방재정 분야에서 제기되었던 이슈를 회고하면, 먼저 2008년말 미국발 금융위기로 촉발된 경제위기를 극복하기 위한 재정확장정책의 추진이 있었고, 내국세의 감세조치 및 종부세제 개편에 따른 지방교부세의 축소조정으로 인해 지방재정의 가용재원은 크게 위축되었다. 이러한 가용재원의 한계 속에서 중앙정부는 지방재정의 조기집행을 위한 다양한 정책을 추진하게 되었고, 지방채발행 총액한도제의 일시적 중단 조치도 있었는데, 일부 자치단체는 과도한 지방채를 발행하는 사례도 있었다.

그리고 2009년부터 시작된 부동산경기의 불황에 따른 부동산관련 세수의 결손이 발생하는 가운데, 많은 지방자치단체는 경제위기 극복사업과 사회복지 사업에 필요한 재원확보를 위해 무리한 자원동원을 하게 됨에 따라 2010년에는 가용재원 고갈 문제가 발생하여 재정난을 겪었고, 향후에도 이러한 상황이 지속될 우려도 있다.

이러한 재정난 속에서 2010. 7. 1. 민선 5기가 출범하게 되었고, 지난 6.2 지방선거로 단체장이 교체

된 단체수가 광역자치단체는 50%(8/16), 기초자치단체는 54.4%(124/228)나 되었는데, 당시 언론 보도에 의하면, 전임단체장의 취적으로 평가되는 사업의 취소와 변경, 당초예산 편성시에 누락된 (공약)사업예산의 확보를 위해 기존 사업의 재평가를 통한 사업변경·중단 등 예산사업에 대한 조치가 이루어지기도 하였다.

특히, 2010년 7월 12일 성남시는 판교 신도시조성을 위해 설치한 판교특별회계에서 부담해야 할 5,200억원에 대한 지급유예(moratorium)를 선언한 것이 단초가 되어 지방재정의 방만한 운영과 도덕적 해이 그리고 부채급증으로 인해 지방재정 위기문제가 언론의 도마위에 놓이게 되고, 행정안전부는 8월 20일 「지방재정 건전성 강화방안」을 마련하여 시행하는 대책을 발표한 바가 있다.

그렇다면, 그 간 재정분권이란 큰 흐름속에서 지방세입기반의 확충을 위해 일부 국세의 지방이양, 지방교부세 법정율의 인상, 국고보조금의 정비와 분권교부세 신설 등이 이루어졌고, 오랜 숙원사항이었던 지방소비세와 지방소득세도 기대에 다소 미흡하지만 2010년부터 도입되어 지방재정의 규모는 크게 증가하였는데, 왜 지방재정이 위기에 놓여 있는가 하는 점이다.

이러한 지방재정의 위기에 대한 인식은 논자에 따라 상이할 수 있다. 지방재정 위기의 원인은 지방자치단체가 지구노력은 등한시하면서 중앙정부의 재정에 손을 벌리는 타성에 젖어 있고, 재정운영에서 도덕적 해이로 인해 선심성·전시성 예산낭비가 심각한 수준에 있기 때문이라는 지적도 있다.

특히, 후자의 주장 논거로는 지방자치단체와 지방공무원의 도덕적 해이로 인해 예산낭비와 비리의 빈번한 발생, 재정여건을 감안하지 않은 채 빚은 내거나 과도한 예산낭비로 비취지는 전시성의 호화청사·문예회관 건립과 행사·축제의 개최, 중앙정부에 재정적으로 의존하면서도 무리한 복지사업비 지출, 예산타령을 하면서도 직원의 복지비인상, 순수한 주민사업은 외면하면서도 부실한 자치단체의 산하기관이나 민간단체에 대한 예산지원 등 선심성·행사성·낭비성 예산을 평평 쓰고 있다는 점이다.

이러한 예산낭비 사례가 건전하고 성숙한 지방자치를 염원하는 지역주민에게 찬물을 끼얹고, 파산 직전의 재정상태에 있는 자치단체도 다수 있다는 인식을 가져와 자칫, 지방자치제의 무용론마저 제기하게 될 수 있다.

이러한 부정적 시각과는 달리 아직도 대다수 자치단체의 재정은 구조적으로 취약하고, 세원불균형 등으로 자치단체 간 재정력 격차는 오히려 심화되어 중앙재정의 지방이양을 통한 재정분권화의 수준은 민선자치 이전에 비해 크게 변화한 것이 없다는 평가도 있고, 현재의 지방재정은 행정의 수행에 필수적이고 기본적인 재정수요를 제대로 충족할 수 없는 여건에 직면하고 있다는 평가도 있다.

또한 재원이양이 제대로 수반되지 않는 상태에서 중앙정부의 기능이양 추진 및 교육재정 부담 등이 추가되어 지방재정은 이중고를 겪고 있으며, 최근 급증하고 있는 사회복지 분야 국고보조사업의 추진에 따른 지방비부담 확대와 이로 인한 가용재원의 축소가 지속되고 있는데, 향후 예상되는 교육, 경찰, 사회복지 등의 새로운 재정수요를 감안할 때, 지방재정 확충을 통한 재정자율권의 확대가 우선되어야 지방재정의 책임성을 물을 수 있다는 입장도 있다.

따라서 본 고에서는 최근 지방재정의 여건을 감안하면서 지방재정의 방만한 운영이란 측면에서 예산낭비 및 부채급증의 실태와 문제점을 살펴보고, 재정운영의 책임성을 강화하기 위한 정책방향을 모색하기로 한다.

II. 지방재정의 여건

경제위기 극복이라는 국정과제를 추진하였던 2009년의 경우, 2008년에 비해 자체수입(지방세+세의 수입)이 감소한 자치단체는 113개(시도 12개, 시 33개, 군 28개, 자치구 40개)로 감소규모는 1조 1,625억 원으로 나타나고 있다.

이러한 자체수입의 감소와 함께 경상비용에 소요되는 예산이 경상수입에서 차지하는 비율인 경상수지비율(발생주의 회계기준)은 74.9%로서 매우 높게 나타나고 있다(〈표 1〉 참조). 이를 단체유형별로 보면 시·도는 75.6%, 시 65.8%, 군 65.3%, 자치구 112.1%인데, 대다수 자치구와 일부 시·군의 경우는 안정적인 재정운영이 실제로 곤란하여 상당한 재정압박을 받은 것으로 나타나고 있다.

즉, 임시적 세외수입과 지방채발행 등을 통해 자체사업 추진과 보조사업의 지방비를 부담하는 과정에서 많은 재정적 어려움을 겪었던 것이다.

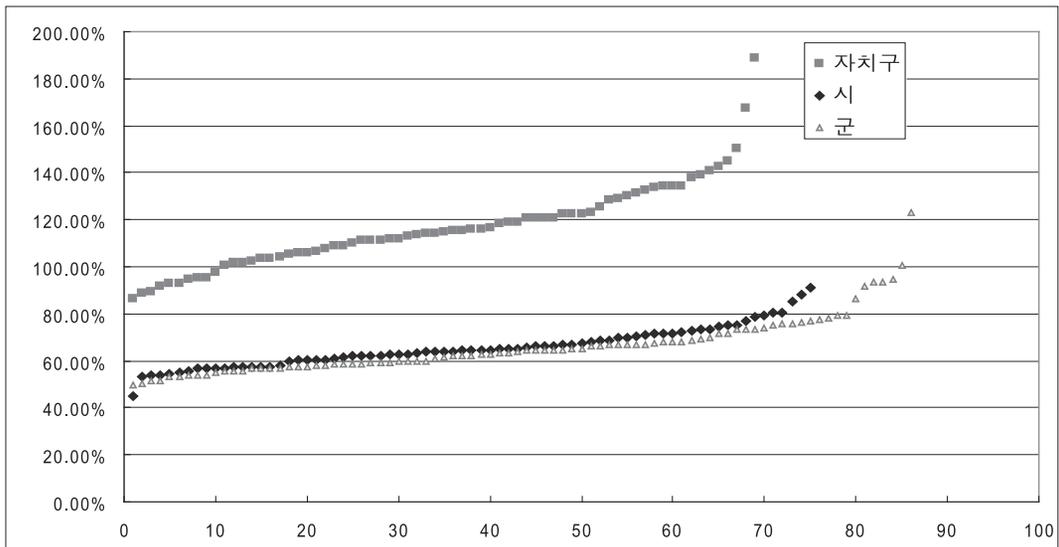
〈표 1〉 경상수지비율

(단위 : 억원, %)

구 분		합 계	시 · 도	시	군	자치구
경상 비용 (A)	계	707,532	353,331	169,361	86,407	98,433
	인건비	206,390	53,551	67,196	37,224	48,420
	운영비	353,580	152,219	102,166	49,181	50,014
	조정교부금	32,791	32,791	-	-	-
	재정보전금	41,460	41,460	-	-	-
	교육비특별회계 전출금	73,310	73,310	-	-	-
경상 수입 (B)	계	944,944	467,359	257,456	132,337	87,792
	지방세	466,926	313,212	104,411	21,146	28,157
	경상세외수입	127,024	60,401	41,797	10,727	14,099
	지방교부세	283,398	93,746	88,068	95,284	6,300
	조정교부금	33,314	-	-	208	33,106
	재정보전금	34,282	-	23,180	4,971	6,131
지표값	(A/B)*100	74.9	75.6	65.8	65.3	112.1
	최대	189.1	81.7	90.9	123.0	189.1
	최소	45.0	64.5	45.0	49.6	86.4

주 : 2009년 통합회계(일반회계, 공기업·기타특별회계, 기금회계) 결산기준

〈그림 1〉 경상수지비율과 단체분포도



은 80%에 근접하는 경상수지비율을 보이고 있고, 자치구는 최저 86.4%에서 최고 189.1%의 경상수지 비율을 보이고 있어 자체사업은 물론 지방비가 수반되는 보조사업 마저 추진하기가 심히 어려운 상황에 놓여 있다.

특히, 참여정부의 출범 이후 정부 주도의 사회복지정책의 강화는 국고보조사업의 확대로 이어져 이들 사회복지 분야의 보조사업에 대한 지방비부담에 따른 지방재정의 운용의 경직화를 초래하고 있으며, 이러한 현상은 현 정부하에서도 지속화되고 있다. 즉, <표 2>에서 보듯이 지방재정지출 기준으로 2002년 80조 3,153억원이 2010년 146조 6,618억원으로 연평균 증가율이 7.8%인데 반하여, 사회복지비는 2002년 9조 7,634억원이 2010년 36조 5,069억원으로 급증하여 연평균증가율이 17.9%로 나타나고 있다.

〈표 2〉 연도별 사회복지비 규모와 비중

(단위 : 억원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균증가율	
사회복지비(A)	특별·광역시	21,276	23,381	27,602	31,413	40,110	48,132	65,385	70,353	81,851	18.3
	도	24,876	27,278	31,690	35,156	45,487	54,189	72,617	81,499	87,914	17.1
	시	22,140	25,497	30,097	38,276	45,736	55,314	70,816	80,385	92,110	19.5
	군	11,605	12,354	14,256	17,438	19,196	22,257	29,515	33,884	35,575	15.0
	자치구	17,737	20,132	24,224	30,263	35,859	42,882	54,370	60,140	67,619	18.2
	합계	97,634	108,642	127,869	152,546	186,388	222,774	292,703	326,261	365,069	17.9
세출규모(B)	특별·광역시	175,527	200,703	221,183	230,409	238,550	270,671	308,370	325,831	344,767	8.8
	도	247,010	265,006	240,238	258,621	311,065	320,885	353,328	358,001	379,041	5.5
	시	185,529	230,800	251,265	266,924	283,238	304,280	350,241	359,234	369,521	9.0
	군	120,503	148,411	156,745	156,728	164,180	182,874	209,900	196,687	214,301	7.5
	자치구	74,584	84,886	98,209	106,573	112,446	124,153	144,411	152,333	158,988	9.9
	합계	803,153	929,806	967,640	1,019,255	1,109,479	1,202,863	1,366,250	1,392,086	1,466,618	7.8
비중(A/B)	특별·광역시	12.1	11.6	12.5	13.6	16.8	17.8	21.2	21.6	23.7	2.1
	도	10.1	10.3	13.2	13.6	14.6	16.9	20.6	22.8	23.2	3.1
	시	11.9	11.0	12.0	14.3	16.1	18.2	20.2	22.4	24.9	2.2
	군	9.6	8.3	9.1	11.1	11.7	12.2	14.1	17.2	16.6	2.0
	자치구	23.8	23.7	24.7	28.4	31.9	34.5	37.6	39.5	42.5	1.8
	합계	12.2	11.7	13.2	15.0	16.8	18.5	21.4	23.4	24.9	2.3

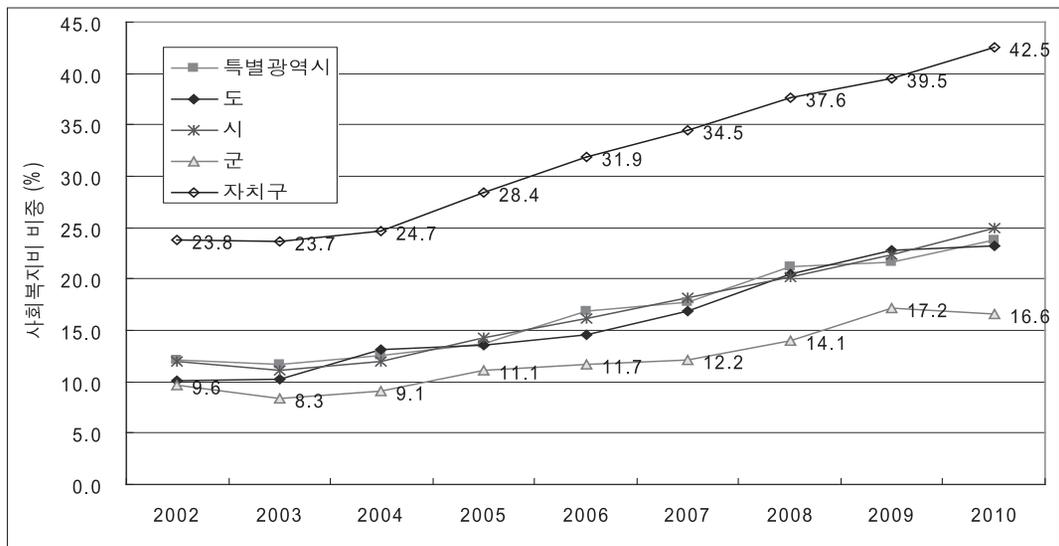
자료 : 행정안전부, 「지방재정연감」, 각년도 및 「지방자치단체 예산개요」, 2010

이러한 사회복지비 증가율을 자치단체 유형별로 살펴보면, 2002~2010년 기간 동안 특별·광역시는 18.3%, 도 17.1%, 시 19.5%, 군 15.0%, 자치구 18.3%로 보이고 있는데, 이는 세출규모의 연평균 증가율의 2배가 넘는 수치이다.

그리고 세출규모에서 차지하는 사회복지비의 비중을 기준으로 살펴보면, 2010년의 경우 특별·광역시는 23.7%, 도 23.2%, 시 24.9%, 군 16.4%, 자치구 42.5%로서 2002년에 비해 거의 2배가 넘는 비중을 보이고 있다.

특히, 자치구의 경우는 <그림 2>에서 보듯이 사회복지비 비중이 2002년 23.8%이던 것이 2010년 42.5%로 높아져 가용재원의 한계로 인해 다른 행정기능을 제대로 하기 어려운 실정에 있다.

<그림 2> 세출 대비 사회복지비 비중 추이



이러한 재정운영의 결과, 2009년도 통합회계(일반회계, 공기업·기타특별회계, 기금회계) 결산상 재정수지의 적자단체는 전체 자치단체의 91%인 224개 단체에 해당하며, 순세계잉여금을 포함한 재정수지의 적자단체는 117개 단체(시도 11개, 시 42개, 군 57개, 자치구 7개)로서 6조 5,980억원의 적자로 나타나고 있다(<표 3> 참조).

〈표 3〉 통합재정수지와 적자규모

(단위 : 억원)

구분	적자 단체수	세입 및 순세계잉여금(A)			지출 및 순융자 (B)			적자 규모 (A-B)
		세입결산액 (a)	순세계 잉여금(b)	A (a+b)	지출액 (c)	순융자 d)	B (c+d)	
전체(246)		1,688,329	168,974	1,857,303	1,860,630	12,944	1,873,574	
순세계 잉여금 미포함	224단체	1,505,125	153,445	1,658,570	1,680,766	11,812	1,692,578	
순세계 잉여금 포함	117단체	1,011,781	74,081	1,085,862	1,144,134	7,708	1,151,842	-65,980
	시도(11)	602,916	31,443	634,358	665,346	8,148	673,494	-39,136
	시(42)	234,848	24,584	259,432	75,703	-403	275,300	-15,869
	군(57)	157,313	16,891	174,204	184,494	96	184,590	-10,387
	자치구(7)	16,704	1,164	17,868	18,590	-133	18,457	-589

주 : 2009년 통합회계 결산기준(일반회계, 공기업 · 기타특별회계, 기금회계)

이와 같은 자체세입기반의 위축, 경상비용의 과중한 부담, 사회복지비 폭증 및 통합재정 수지의 적자발생 등의 문제는 지방재정의 지속가능성을 어렵게 하고 있는데, 이러한 문제의 근원적 요인은 어디서 찾을 수 있는가?

먼저 현행 조세체제하에서는 자주재원의 확충이 대단히 어려운 반면에, 사회복지수요의 급증, 지역주민의 욕구 분출, 사회 · 경제적 여건의 변화에 따른 신규 재정수요는 증가하는 데에서 찾을 수 있다.

즉, 현행 지방세수의 구조는 재산과세의 비중이 지방세수의 50%를 점할 정도로 지나치게 높은 실정이다. 재산과세는 과세대상의 성격상 세수의 소득탄력성과 소비탄력성이 낮을 수밖에 없어 세출규모에 상응하는 세수의 자연증가가 곤란하다. 이러한 재산과세 위주의 지방세수 구조로는 급변하는 지방재정 환경에 따른 지방재정 수요의 증대에 적극적으로 대처하는데 한계가 있고, 이러한 상황에서 급격한 재정지출요인이 발생할 경우 재정압박 또는 재정위기상황이 발생할 가능성이 있는 것이다.

특히, 재산의 보유과세보다 재산의 거래 · 이전과세의 비중(재산과세의 60~70%)이 높아 세수가 부동산경기예 크게 영향을 받아 최근과 같이 부동산경기가 침체될 경우 지방세입 확보에 상당한 차질이 빚어져 지방재정 난(위기)의 원인으로 작용하게 된다. 이에 따라 향후 지방자치단체의 재정수지 기반은 더욱 악화될 것으로 전망된다.

〈표 4〉 지방세수구조의 변화추이

(단위: %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
소득과세	14.3	13.8	13.6	13.5	14.5	15.8	15.4	16.6	17.3	16.7
소비과세	15.0	16.9	15.5	14.9	15.3	9.2	8.8	16.1	15.1	19.5
재산과세	55.4	46.9	49.6	51.3	50.6	56.5	57.7	49.5	50.2	46.2
(보유과세)	22.1	13.5	12.4	13.0	14.8	20.3	22.1	16.8	17.9	16.1
(거래과세)	33.3	33.4	37.2	38.3	35.8	36.2	35.5	32.7	32.4	30.1
기타과세	15.3	22.4	21.3	20.2	19.6	18.5	18.2	17.8	17.4	17.6

따라서 지방재정의 여건은 다음과 같은 상황에 직면하고 있거나, 미래에 예견되는 점을 감안할 때, 재정수지의 불균형으로 인한 지방재정의 초과수요 발생에 따른 적극적 대응이 요구되고 있다. 특히, 최근 지방채무가 급증하고 있고, 사회복지사업비 지출이 급증하여 건전재정을 위협하는 동시에 재정수지의 악화 문제가 대두되고 있다. 즉, 통합재정수지 관점에서 지방재정의 부담을 야기하고 있는 지방공기업 등 공사·공단 부채문제(2008년 기준 지방공기업 부채 규모: 47.3조원)를 포함할 경우 그 심각도는 더욱 높은 수준에 있다.

한편, 과거 일본이 경험하였듯이 사회복지비, 민생·치안비 등에 대한 지출이 급격하게 증가하여 재정구조의 경직성이 심화되고, 결국 지자체의 재정위기가 초래되었다는 사실은 감안할 때, 우리나라가 현재 겪고 있는 저출산과 인구의 고령화에 따른 사회보장적 재정부담의 증대는 국가재정 뿐만 아니라 지방재정의 지속가능성을 곤란하게 할 것으로 예견되고 있다. 즉, 아직 SOC 투자가 줄어들고 있지 않는 상황에서 급격한 고령화가 진전되고 있는 지자체의 재원부담을 가중케 하므로 재정수지의 불균형으로 인한 지방재정의 초과수요 발생에 따른 적극적 대응이 요구되고 있다.

특히, 최근 지방자치단체가 겪고 있는 재정의 난¹⁾은 대체로 가용재원의 감소로 이어져 자체사업의 축소·조정으로 나타날 수 있으며, 예산편성액 보다 감소한 세입보전을 위해 지방채 발행이나 회계간

1) 내국세(법인세, 소득세 감세조치), 종부세 세계개편 등으로 지방교부세가 감소되었고, 부동산 경기침체로 인한 지방세(부동산거래세: 취득세, 등록세 등) 세수가 대폭 감소되었으며, 지방세 감면의 확대 실시, 전년도로부터 영향을 받는 세외수입(순세계잉여금, 이월금 등)이 대폭 감소되었다. 이에 반해, 세출측면에서 사회복지 분야 지출의 급증(사회복지 예산 규모(2009년): 24.1조원(총재정 138조원의 17.6%), 최근 5년간 연평균 증가율: 전체 예산 6.6% vs 사회복지 예산 18%), 국고보조사업 증가에 의한 대응지방비 부담 증대(국고보조금: 2005년 17.1조원 → 2009년 32.4조원, 지방비: 2005년 8.2조원 → 2009년 18.7조원) 그리고 지자체 SOC 분야 지출 증가가 있어 재정난을 겪고 있는 것이다.

자금수수가 있었던 자치단체는 지방채무 증가에 따른 재정건전성 악화에 대비하여야 하고, 전출금이 있었던 회계에 대한 사업계획의 수정 검토도 있어야 할 것이다. 특히, 통합재정수지상 적자가 발생한 경우에는 순세계잉여금 처리에 있어서 신중한 접근이 있어야 한다.

〈표 5〉 전년대비 예산 증가율의 추이

(단위 : %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 (2006-2009)	2010
지방세	5.4	4.7	7.9	14.4	8.1	8.8	-1.7
세외수입	0.6	8.6	9.7	8.1	12.2	9.7	-6.6
지방교부세	35.5	12.3	10.8	12.7	9.9	11.4	-3.6
보조금	28.9	18.0	17.3	11.9	11.9	14.8	12.1
지방채	4.7	18.3	5.2	0.1	5.5	7.3	40.2
합 계	5.8	9.7	10.5	11.6	10.1	10.5	1.7

더구나 현행 우리나라의 지방자치제도는 단체장이나 정당의 정치활동 수단으로 변질된 바도 있고, 단체장이나 지방의원의 정치적 목표가 임기의 연장과 업적과시에 주어진다라는 사실을 감안하면 “적은 조세부담으로 공공서비스의 향상”이라는 상충되는 주민욕구를 무분별하게 수용함으로써 지방자치단체가 재정위기에 직면할 우려가 있다.

Ⅲ. 지방예산 낭비 · 부채급증 실태와 문제점

다행히 경제위기가 어느 정도 극복되었고, 부동산경기가 다소 회복되는 기미가 있어 지방재정의 난 해결에 긍정적 메시지가 전해지고 있지만, 그간의 주름살을 일시에 펴기는 어려울 것이다. 따라서 어느 때 보다 지방재정 운영의 책임성을 강화하기 위한 노력이 절실히 요청된다. 이러한 맥락에서 선 심성 · 전시성 관련예산으로 분류할 수 있는 민간이전경비, 청사신축비, 행사 · 축제성 경비 그리고, 최근 재정위기의 직접적 원인이 될 수도 있는 지방부채를 중심으로 그 실태와 문제점을 살펴보기로 한다.

1. 민간이전경비

민간이전경비란 지방자치단체가 경제적 댓가의 요구가 없이 민간부문에 자금을 지출하는 경비로서 지방재정법 제17조 및 동법시행령 제29조에 근거하여 지방자치단체가 권장하는 사무와 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 운용되고 있다. 민간부문에 대한 자치단체의 경비이전 방식은 경상비 성격으로 지원되는 경상보조 방식과 자본형성적 경비로 지원되는 자본보조 방식으로 구분할 수 있다. 이러한 민간이전경비 11개 항목²⁾ 중 협의의 개념으로 볼 경우 경상보조 방식에는 민간경상보조금, 사회단체보조금, 민간행사보조금이 있고, 자본보조 방식에는 민간자본보조금, 민간대행사업비가 있다. 여기서 민간대행사업비는 자치단체가 직접 수행해야 할 사업으로서 법령의 규정에 의하여 민간에 대행 또는 위탁시키는 자본형성적 경비의 사업비로서 협의의 민간이전경비에서 제외할 수도 있다.

이와 같이 민간에 이전되는 지방자치단체의 예산은 <표 6>에서 보듯이 2002년에는 4조 8,325억원이었는데, 2009년에는 14조 3,049억원으로 나타나고 있다. 이들 예산이 전체 지방재정에서 차지하는 비중은 2002년 6.02%에 불과하였으나, 세출규모의 신장율 10.8% 보다 훨씬 높은 16.8%로 계속 늘어나 2009년에는 8.7%에 달하고 있다.

<표 6> 민간이전경비의 규모와 세출대비 비중

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 신장율	
재정규모 (A)	803,152	929,806	967,640	1,019,254	1,109,479	1,202,863	1,366,250	1,643,512	10.8	
민간지원 (B=C+D)	48,325	57,369	66,362	75,877	93,108	105,801	121,962	143,049	16.8	
민간경상 지원(C)	21,823	25,960	31,207	39,633	48,934	58,634	68,850	77,564	19.9	
민간자본 지원(D)	26,502	31,409	35,155	36,244	44,174	47,167	53,112	65,485	13.8	
비중	B/A	6.02	6.17	6.86	7.44	8.39	8.80	8.93	8.70	
	C/A	2.72	2.79	3.23	3.89	4.41	4.87	5.04	4.72	
	D/A	3.30	3.38	3.63	3.56	3.98	3.92	3.89	3.98	

주 : 2008년 이전 결산, 2009년 최종예산의 일반회계 기준

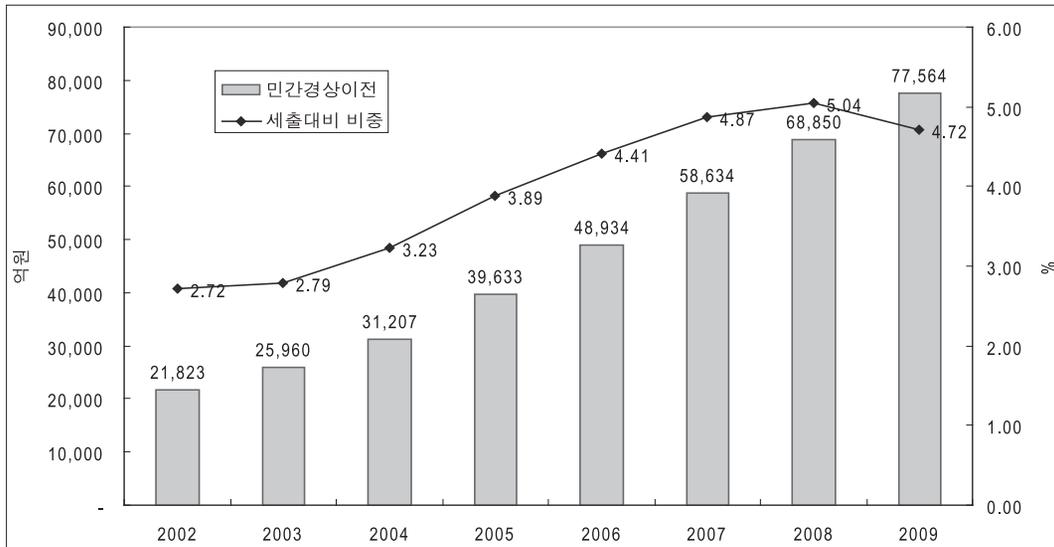
주 : 민간이전비=민간경상이전비(민간경상보조금+사회단체보조금+민간행사보조금)+민간자본이전비(민간자본보조금+민간대행사업비)

자료 : 행정안전부, 지방재정연감, 각년도

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

이러한 민간이전경비 중 민간경상이전비를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 즉, 민간경상이전비는 2002년 2조 1,823억원이던 것이 2009년에는 7조 7,564억원으로 급증하여 세출예산에서 차지하는 비중도 2.72%에서 4.72%로 크게 늘어났다(그림 3) 참조).

〈그림 3〉 민간경상이전비의 규모와 세출대비 비중



민간경상이전비의 대표적인 3개 과목 중 사회단체 보조금(307-03)³⁾은 2004년부터 자치단체별 예산편성 상한제가 도입되어 무분별한 보조와 경비팽창 억제수단으로 활용되고 있으나, 나머지 2개 민간이전경비에 대해서는 최근 자치단체의 자율적 한도제가 운용되고 있으나, 구속력있는 통제장치가 없거나 관리체계가 미흡하여 경비팽창, 편법적인 예산편성, 사후관리 부실 등의 부작용이 발생하고 있는 것으로 조사되고 있다. 즉, 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 재정규모의 증가에 비해 민간경상보조(307-02)⁴⁾와 민간행사보조(307-04)⁵⁾의 경비는 증가추세가 급격할 뿐만 아니라 선심성·낭비성 예산보조, 보조사업의 편중이나 획

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

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

5) 민간행사보조금은 민간이 추진하는 행사에 대하여 자치단체가 이를 권장하기 위하여 교부하는 것으로 자본적 경비를 제외한 보조금이다.

일적 배정으로 자치단체 재정압박과 비생산적 세출구조를 유발할 수 있다. 그리고 지난 7년간(2002~2009년) 연평균 예산신장율을 기준으로 살펴보면, 전체 재정규모는 10.8%인데 반해, 선심성 예산이 내포되어 있는 민간이전경비, 민간경상이전비의 연평균 신장율은 각각 16.8%, 19.9%로 나타나고 있다.

〈표 7〉 민간경상이전 항목별 전년대비 신장율

(단위 : 억원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	연평균 신장율
합계	21,823	25,960	31,207	39,633	48,934	58,634	68,850	7,564	19.9
307-02	15,067	18,423	24,405	31,582	41,404	51,509	61,094	70,390	24.6
307-03	4,663	5,141	3,472	3,733	2,916	2,297	2,122	1,560	-14.5
307-04	2,093	2,396	3,330	4,318	4,614	4,828	5,634	5,614	15.1

주 1 : 일반회계 세출결산기준

주 2 : 민간경상이전=민간경상보조(307-02)+사회단체보조금(307-03)+민간행상보조(307-04)

이와 같이 재정규모의 신장 보다 약 2배 수준으로 급증하고 있는 민간경상이전비를 민간경상보조(307-02), 사회단체보조금(307-03), 민간행상보조(307-04)로 구분하여 살펴보면, 민간경상보조의 증가세가 매우 높게 나타나는데 반해 사회단체보조금은 오히려 급감하고 있다.

이는 사회단체보조금의 경우에는 2004년부터 상한제의 실시로 인하여 자치단체별 기준액의 범위 내에서 지원 대상단체 및 지원금액을 자율적으로 결정하도록 함에 따라 분석기간 동안 오히려 감소하는 추세에 있다고 볼 수 있다.

이러한 사회단체보조금의 높은 감소세는 그 자체만으로는 민간경상이전경비의 효율적인 예산운영으로 평가할 수 있다. 그러나 선행연구⁶⁾의 결과에 의하면, 상한제에 의해 규제를 받는 사회단체보조금을 대신하여 민간경상보조를 통해 우회적으로 민간에 대한 선심성 예산지원을 증대시켜 왔다는 사실이다.

그리고 2009년 기준으로 민간경상지원비의 규모를 단체유형별로 살펴보면, 〈표 8〉에서 보듯이 광역자치단체 보다 기초자치단체의 세출예산 대비 비중이 아주 높게 나타나며, 특히 가용재원이 빈약한 자치구의 경우는 8.68%로 나타나고 있다.

6) 이상용 · 정종필, 「보통교부세 불교부단체의 재정책임성 강화방안」, 한국지방행정연구원, 2010

〈표 8〉 민간경상지원액 규모와 비중

(단위 : 억원, %)

구분	민간경상지원액(A)				세출규모 (B)	비중 (A/B)
	계	민간경상보조(307-02)	사회단체보조(307-03)	민간행사보조(307-04)		
합계	77,563	70,390	1,559	5,614	1,643,512	4.72
시·도	16,838	15,491	291	1,056	782,477	2.15
시	30,827	27,454	625	2,748	415,740	7.41
군	12,997	11,194	334	1,469	250,653	5.19
자치구	16,901	16,251	309	341	194,642	8.68

주 : 2009년 일반회계 최종세출예산기준

이와 같이 민간자본이전비 보다 민간경상이전비의 규모와 신장율이 자치단체의 재정여건에 비해 아주 높게 나타나는 것은 대다수 지방자치단체가 민간이전경비의 방만한 예산편성 및 집행·사후관리 미흡에 따른 예산낭비를 초래하고 있다는 사실을 입증하는 것이다. 특히, 민간경상보조와 민간행사보조는 보조금심의 등의 규제를 받는 사회단체보조금을 우회하여 지원하거나 세목구분이 불분명한 제도상의 허점으로 재정운용의 투명성도 확보되어 있지 않다.

그리고 보조사업자가 교부된 보조금을 사적용도로 사용하거나 수의계약에 의한 특혜시비 발생 등 지자체의 지도·관리 감독부실과 보조사업자의 예산 집행상의 부작용도 발생하고 있다. 이로 인해 단체장의 정치적 이해관계에 따른 예산요구가 매년 증가추세에 있고, 동일단체나 동일사업에 대해 민간경상보조와 사회단체보조로 각각으로 중복하여 지원되는 경우도 있다. 따라서 민간경상보조와 민간행사보조 간 관계에서도 민간경상보조 내에 행사성 사업들이 많아 과목구분이 무의미해졌으며, 자치단체 편의에 따라 자의적인 예산편성과 중복집행이 보편화되는 경향이 있다고 볼 수 있다.

2. 행사·축제성 경비

우리나라의 지역축제나 행사는 1995년 민선자치 실시 이후 급속하게 증가하기 시작하여 행사·축제경비의 규모가 2004년 4,722억원이던 것이 2008년에는 8,678억원에 이르러 연 평균 20%이상씩 급증하고 있는 추세를 보이고 있다.⁷⁾ 2008년의 경우 행사·축제성 경비는 세출결산 기준으로 0.64%, 경상

7) 민선자치 실시이후 지역축제는 78.8%가 신설되었는데, 2009년 지역행사·축제는 813개로서 1조원 규모의 예산이 소요되고 있다.

비(인건비+물건비+경상이전경비) 기준으로 1.20%나 차지하고 있다. 이들 경비를 자치단체 유형별로 살펴보면, 광역자치단체 보다 기초자치단체가 재정규모에서 차지하는 비중이 높게 나타나고 있다. 특히, 시와 군의 경우는 경상비에서 2%이상의 행사·축제성 경비를 지출하고 있다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 행사·축제성 경비 규모와 비중

(단위: 억원, %)

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

주 1: 2008년 일반회계 결산기준

주 2: 경상비 = 인건비+물건비+경상이전경비

주 3: 행사축제성 경비=행사운영비(201-03)+행사설비보상금(301-10)+민간행사보조(307-04)+행사관련시설비(401-04)

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

특히, 대부분의 지역축제는 지역경제 활성화를 목표로 하여 지역산업구조의 개선과 신규고용의 창출을 통해 지역의 생산성과 지역주민의 소득증대에 크게 기여한다는 명분으로 추진되고 있다.⁸⁾ 그러나, 이러한 명분에도 불구하고 축제의 무분별한 남발로 인한 프로그램의 유사성과 획일화, 내용의 질적 하락, 유행에 편승한 과시성, 전시성 축제로 변모되어 지역주민이나 방문객으로부터 외면당하고 있어 예산낭비라는 따가운 지적도 나오고 있다.

한편, 지역축제·행사가 급증하고 있는 가운데, 지방자치단체는 행사·축제의 직접 운영 책임을 면하기 위하여 임의로 민간기구를 설치하여 보조금을 교부하고 사실상 스스로 운영하는 사례나 보조금 교부시 교부조건으로 사업비의 집행잔액을 반납하도록 하고, 관련 법령 준수토록 하고 있으나, 행사·축제보조금의 형식적 평가 및 사후관리 미흡으로 인해 행사 결과를 실제 보다 과대평가하거나 보

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

조금 지원 후 평가 없이 계속 지원하는 사례가 감사원에 의해 지적되고 있다. 이에 따라 행정안전부는 2011년부터 지방자치단체가 사실상 직접 운영하는 행사는 반드시 행사운영비 등으로 목적에 맞게 편성하여 직접 집행하도록 종전의 세출예산 성질별 분류표(307-04 민간행사보조)를 개정하여 예산편성 기준경비 규정 중 「민간이전경비 일반원칙」으로 규정화 하였다. 그리고 행사·축제 보조사업에 대한 사전심사를 강화하여 투·융자 심사에서 제외되는 소규모 행사·축제 보조사업에 대하여 주민참여절차 등을 통한 사전 심사 기준을 마련하며, 이들 사업에 대한 성과평가를 위한 행사·축제보조금 성과평가 표준안(자율평가항목 체크리스트 및 배점기준, 사업의 존속·폐지·감축 기준 등)을 제시하도록 하고 있다. 따라서 지역적 특색이 없고 지역경제 활성화에 기여하지 못하는 지역행사나 축제의 난립으로 인한 예산낭비의 심각성에 대한 새로운 인식이 있어야 할 것이다.

3. 청사 신축비

2000년 이후 성남시청 등 37개 청사가 신축·완료되었고, 현재 서울시청·충남도청·신안군청 등 11개 자치단체 청사의 신축 공사가 진행 중에 있는데, 공사비를 포함한 평균 총사업비 기준으로 광역자치단체는 2,783억원, 기초자치단체(행정구 포함)는 609억원으로 나타나고 있다.

〈표 10〉 신축중 자치단체 청사 현황(2010. 1 현재)

자치단체	착공일 (준공예정)	사업비(억원)		연면적 (㎡)	면적당 공사비 (천원/㎡)	비 고
		공사비	총사업비			
서울시청	'06.5('11.10)	1,565	2,288	90,788	1,724	도서관 등 설계변경 예정
충남도청	'07.7('12.12)	2,327	3,277	103,273	2,253	의회, 민원동, 대강당
용산구청	'08. 4('10.3)	1,248	1,522	59,177	2,109	의회, 보건소, 문화예술회관
광주 서구청	'09. 3('11.3)	392	497	22,967	1,707	의회, 보건소
대전 동구청	'08.10('11.4)	547	660	35,748	1,532	의회, 도서관, 보건소
당진군청	'09. 4('11.4)	570	600	34,979	1,630	의회
부안군청	'07. 6('10.5)	321	334	19,784	1,623	의회
임실군청	'08. 3('10.3)	230	256	13,094	1,760	의회
신안군청	'06. 5('10.9)	163	260	11,379	1,432	의회
용인시 수지구청	'09.8('11.11)	776	866	43,498	1,784	노인복지, 시립보육, 청소년, 장애인복지
안산시 상록구청	'09. 3('11.1)	331	485	20,103	1,648	보육시설, 문화예술
평균	광역					
	기초	1,946	2,783	97,031	1,989	
		509	609	28,970	1,692	

자료: 행정안전부 제공

그리고 최근 5년간 지방자치단체의 신청사 건립실태를 보면, 광역자치단체는 4개로서 평균 총사업비가 2,171억원, 평균 면적이 89,803㎡이고 기초자치단체는 21개(행정구 포함)로서 총사업비 866억원, 평균 면적 35,437㎡으로 나타나고 있다. 특히, 용산구청의 총사업비는 1,522억원, 용인시 행정구인 수지구청의 경우는 866억원으로 나타나고 있다(〈표 11〉 참조).

〈표 11〉 최근 5년간 지방자치단체 신청사 건립현황

구분	단체명	평균 총사업비 (억원)	평균 면적 (㎡)
광역단체(4)	서울, 충남, 전북, 전남	2,171	89,803
기초단체(21)	-	866	35,437
- 시청(7)	용인, 천안, 사천, 포항, 원주, 이천, 성남	1,298	47,313
- 군청(5)	용진, 당진, 부안, 임실, 신안	358	18,844
- 구청(9)	관악, 마포, 금천, 용산, 부산 남구, 광주 서구, 대전 동구, 용인 수지구, 안산 상록구	812	35,418

주 : 2010. 1 현재 기준 - 건립완료 12단체, 건립중 13단체

이러한 자치단체의 청사 건립과 관련하여 제기되고 있는 문제점으로는 열악한 재정여건을 감안하지 않은 채 지방채 발행 등을 통해 청사 신축을 추진하여 과중한 채무부담에 시달리는 경우도 있고, 과대 청사를 건립하면서 전시성의 강조로 에너지를 과소비⁹⁾하여 정부의 저탄소·녹색성장 정책에 역행하는 경우도 있다.

한편, 자치단체의 청사 신·증축을 재정적으로 지원하기 위하여 1983년부터 자치단체의 회비 등으로 조성한 청사정비기금(2009년 현재 조성원금 6,148억원)을 통해 자치단체의 청사정비 지원 및 지원금 환수 등의 공공청사정비공제사업이 수행되고 있는데, 이러한 청사정비기금은 자치단체 청사의 신축·매입 및 증축을 위한 사업비의 50%이내에서 청사유형별로 설정된 한도액 범위내에서 지원되고 있다.¹⁰⁾ 이러한 청사정비기금은 적게 사용한 자치단체가 우선적으로 사용할 수 있음에도 불구하고, 최

9) 2005~2008년 건설된 자치단체 신축청사 15곳의 평균 에너지 사용량은 1,118 t 으로 2005년 이전에 지어진 청사의 2.2배이고, 1인당 에너지 사용량도 1,234kgoe로서 1.5배나 많은 것으로 조사되고 있다(조선일보 2010. 1.12)

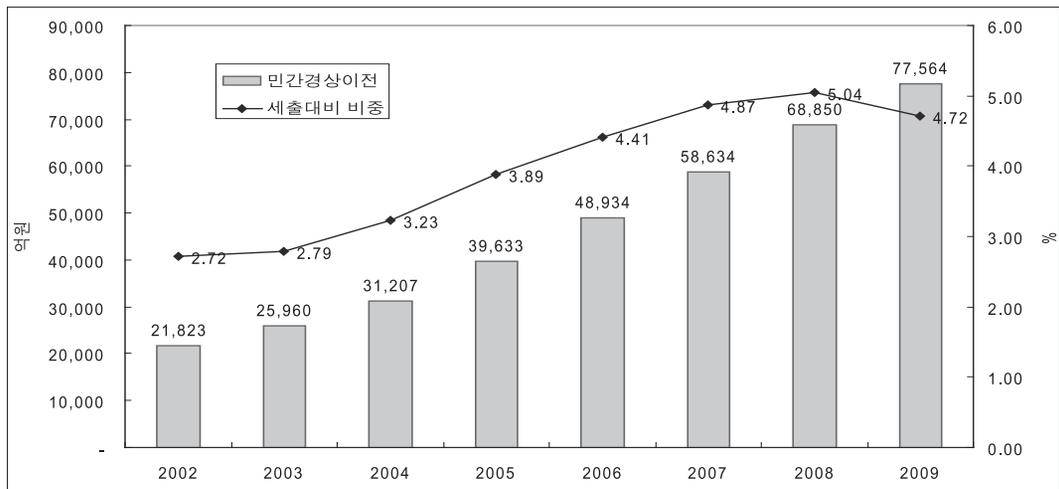
10) 청사정비기금을 조성하기 시작한 1983년부터 2009년 10월 현재까지 동기금의 지원실적은 지원액 1조 2,506억원, 지원액의 기환수액 8,424억원인데, 지원청사의 유형별로는 시·도청사 27동 1,470억원, 시·군·구청사 891동 5,707억원, 읍·면·동청사 3,956동 2,930억원, 기타청사 476동 2,399억원으로 나타나고 있다(한국지방재정공제회, 내부자료 참조).

근 신축되어 호화청사, 에너지 과다소비 등의 문제가 야기된 성남시(연면적 7만 2,746㎡, 사업비 3,222억원), 용인시(연면적 3만 7,942㎡, 사업비 1,974억원) 등과 같이 청사정비지원금을 받지 않고 자체재원으로 건립하거나 광주광역시(연면적 8만 7,072㎡, 총사업비 1,536억원) 등과 같이 지원한도액 기준을 초과하는 사업비를 자부담으로 해결하여 자치단체 간 재정적 위화감을 주거나 재정위기에 대한 인식이 부족하는 등 사회적 물의를 빚고 있다. 이와 같이 자치단체의 재정여건이나 이용수요를 고려하지 않은 과도한 청사·문화시설의 경쟁적 건립에 따른 예산낭비를 줄이기 위한 노력이 요구되며, 자치단체 청사의 신·증축 지원을 위한 청사정비기금은 자치단체의 에너지효율화 개선사업과 연계하는 방안¹¹⁾이 강구되어야 한다.

4. 지방채무

최근 지방재정의 전반적인 세입여건은 악화되고 있으나, 세출은 증가일로에 있어 통합재정수지는 하락하고 있는 가운데 경기 조기회복을 위한 국가, 지방자치단체의 불가피한 재정확대에 따라 지방채 발행이 급증되고 있다. 즉 <그림 4>에서 보듯이 2009년말 기준 지방채 잔액은 전년 대비 32.9% 증가한 25.6조원으로 나타나고 있다.

<그림 4> 지방채 잔액 추이



11) 한국지방재정공제회(공공청사정비공제사업부)는 청사정비기금을 자치단체 청사 에너지절약 사업에도 확대지원하는 등 지원대상을 다양화함으로써 청사정비지원을 활성화하는 방안을 추진할 계획으로 있다.

이러한 지방채 잔액 보다 지방재정을 더욱 압박하고 있는 지방공기업 부채는 2004년 21.3조원에서 2008년 말 기준 47.3조원으로 연평균 증가율이 22.1%로 나타나고 있다. 이를 지방공기업의 경영형태를 기준으로 지방자치단체가 직접경영하는 특별회계 공기업과 간접경영의 공사·공단 공기업으로 구분하여 살펴볼 경우 전자 보다 후자의 부채의 규모와 증가율이 훨씬 높게 나타나고 있다.

특히, 공사·공단의 부채 규모는 2004년 10조원에서 2008년 32.4조원으로 연평균 증가율이 33.9%로 나타나고 있는데, 이러한 지방공사·공단 부채의 급증은 2006년 이후 대규모 개발사업 추진에 따른 용지보상비 등 사업초기 투자를 위한 도시개발공사의 부채증가에 기인하고 있다. 즉, 2008년 결산기준 도시개발공사의 부채는 24.8조원으로 지방공기업 총부채의 52.4%를 차지하고 있어 지방재정 수지의 악화에 큰 영향을 미치고 있다.¹²⁾

〈표 12〉 지방공기업의 부채 추이

(단위: 억원, %)

구 분		2004	2005	2006	2007	2008	연평균증가율
합 계		213,136	237,822	357,421	412,885	473,284	22.1
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
직영 공기업	소 계	112,260	111,939	130,473	135,859	148,906	7.3
		52.7	47.1	36.5	32.9	31.5	
	상수도	22,540	19,947	16,854	15,085	13,881	-11.4
	하수도	13,834	13,707	14,075	14,000	14,065	0.4
	공영개발	14,983	11,604	25,734	26,054	31,295	20.2
	지역개발기금	60,903	66,681	73,810	80,720	89,665	10.2
간접 공기업	소 계	100,876	125,883	226,948	277,026	324,378	33.9
		47.3	52.9	63.5	67.1	68.5	
	지하철	62,529	60,273	68,814	64,781	62,809	0.1
	도시개발	33,061	58,625	150,204	202,044	247,827	65.5
	기타공사	2,395	4,047	4,858	7,243	10,861	45.9
	지방공단	2,891	2,938	3,072	2,958	2,881	-0.1

자료: 지방자치단체 재정난극복 TF, 「지방자치단체 재정난의 원인과 대책」, 국회예산정책처, 2010. p. 58

이와 같이 지방공기업 부채의 급증은 지방공기업의 재무건전성을 악화시키는 물론, 부동산경기 위

12) 도시개발공사의 2008년 총부채 24.8조원의 76.7%인 19조원은 수도권 3개 도시개발공사(SH공사, 경기도시공사, 인천도시개발공사)가 공사채, 국민주택기금, 지역개발기금 등으로부터 차입한 금융부채이다.

축으로 택지분양의 저조로 이어질 경우 지방자치단체의 일반회계 전출금에 의해 채무부담을 해야 하는 상황이 초래될 수 있어 지방재정의 큰 압박요인으로 작용할 수 있으므로 재정위험에 대한 철저한 관리대책의 강구가 요구된다.

IV. 지방재정의 책임성 강화방안

2007년 미국발 금융위기로 촉발된 글로벌 경기침체에 따른 정부 재정의 확장정책이 아직 추진되고 있고, 사회복지비 부담 증대 등으로 인해 세출 수요는 지속적으로 늘어나고 있으나, 지방소비 · 소득세의 도입에도 불구하고 부동산 경기침체와 중앙정부의 국세(소득세, 법인세, 종합부동산세 등) 감세정책의 추진으로 지방재정의 세입여건은 악화되어 지방재정의 건전성이 크게 위협받고 있다. 이러한 수지불균형으로 인한 재정난 속에서도 많은 지방자치단체들이 선심성 · 낭비성 재정지출 확대와 축제 · 행사성 경비의 증대 및 가용재원 부족으로 인한 소규모 분산투자 등으로 재정지출의 효율성마저 저하되어 있다.

이러한 지방재정의 여건하에서 전술한 바와 같이 민선자치 실시 이후 선심성 · 전시성 관련 예산과 지방공기업 부채가 급팽창하는 추세에 있어 지방재정의 건전성을 크게 위협하고 있는데, 이러한 예산낭비적 요인은 지역내 이해집단이나 단체장의 예산요구를 합리적으로 제어할 수 있는 통제수단의 미비와 관련 예산의 관리체계 미흡에서 찾을 수 있다. 따라서 중앙정부의 직접 통제가 곤란한 낭비성 · 비효율성성 예산운영에 대해서는 지방자치단체의 재정책임성 강화를 위한 기반확충의 방안을, 그리고 선심성 · 전시성 관련 경비와 지방채무에 대해서는 낭비적 요인의 억제와 재무건전성의 제고를 위한 재정관리체계의 강화방안을 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 자율적 통제(관리)기반의 확충

민선자치이후 중앙정부는 재정분권이란 큰 흐름 속에서 한편으로는 지방자치단체의 권한과 재원의 이양 등을 통한 자율성 확대를 추진하면서 또 다른 한편으로 책임성 강화를 요구하고 있다. 이러한 지방재정의 자율성 확대와 책임성 강화라는 정책적 목적을 달성하기 위하여 다양한 정책수단이 시기별로 분리되어 추진됨에 따라 그 정책효과가 제대로 기대하기 곤란한 측면이 있다. 즉, 중앙정부가 다양

한 수단을 통하여 지방자치단체의 재정운영에 대한 통제방안 강구가 지방자치단체의 재정운영에 대한 지나친 통제로 비춰져 지방자치제의 기본정신을 위협하고, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 간섭과 통제를 강화하려는 의도에서 나온 것이라는 주장도 제기되고 있기 때문이다.

그러나 지방자치단체가 세입의 확충과 세출의 효율성 제고를 위한 자구노력에서 도덕적 해이와 방만한 재정운영을 지속시키는 근본적 원인은 효율적인 재정운영을 유도할 수 있는 통제 및 유인제도가 없기 때문이라는 주장도 다음과 같이 제기되고 있다.¹³⁾

첫째, 지방자치단체 내부에서 자치단체장의 예산전행을 막을 수 있는 제도적 장치가 미비되어 있다. 즉, 지방자치단체별로 자체감사기구를 두고 있는 감사부서가 인사권을 장악하고 있는 단체장에 대한 통제력을 행사할 것을 기대하기는 곤란하다.

둘째, 지방자치단체장에 대한 상급기관의 통제가 미흡하다. 즉, 각급 지방자치단체에 대하여 상급기관(광역자치단체의 경우 감사원, 행정안전부)의 감사가 정기적으로 실시되고 있으나, 대부분 중·하위직 위주로 감사가 실시되고 단체장의 정책집행이나 재정비리를 밝혀내는 데는 못 미치고 있는 실정이다.

셋째, 주민들의 직접통제가 제도화되지 않고, 그 활동이 조직화·체계화되어 있지 않다. 즉, 지방자치단체장이나 지방의원과 같은 지방정치인의 임기전에 주민이 직접투표로써 해직을 결정하여 신분을 박탈하는 주민소환제도가 2006년에 도입되어 있지만, 지방재정의 책임성 확보 수단으로 보기에 다소 이른 감이 있다. 따라서 지방자치단체장을 비롯한 선출직 지방의회의원 등에 대한 제도적 통제가 미흡한 현실에서, NGO를 비롯한 시민감시가 강화되고 있으나 아직은 지방재정운영의 효율성을 확보할 수 있는 수준에는 못 미치고 있다.

넷째, 지방재정의 공개가 사후적 수준에 머물고 있다. 즉, 지방자치단체의 재정은 주민의 대표기관인 지방의회의 사전심의를 받기는 하나, 일반 주민에게는 예산이 이미 편성된 이후에 그 내용이 공개되는 수준에 머물고 있고 사업계획 수립 및 예산편성과정에 있어서는 주민의사를 직접적으로 반영할

13) 김종순, 「지방재정 건전성 제고를 위한 개혁성과와 발전방향」, 「지방재정」 통권 119호(한국지방재정공제회, 2002), pp. 15-16.

수 있는 제도(주민참여예산제도 등)는 형식적으로 운영되고 있다.

우리나라에서 현재 시행되고 있는 지방재정 통제(관리)제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 확보 하기 위하여 <표 13>에서 보는 바와 같이 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민의 세 가지 차원에서 이루어지고 있다. 그러나 이들 제도는 중앙정부의 지방재정통제(관리) 수단이라는 인식이 크기 때문에 지방자치단체의 자율적인 통제가 미흡하여 자치단체 스스로 내실있게 운영하지 못하는 측면이 있다.

<표 13> 우리나라의 지방재정 통제(관리)제도

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

지방자치제 하에서 주민들은 자치단체가 제공하는 각종 공공서비스 혜택에 대하여 적절한 재정부담을 하여야 할 책임이 있으며, 자치단체는 주민들이 부담한 세금을 효율적으로 사용하여야 할 책임이 있다. 이와 같은 관점에서 보면, 지방재정운영의 책임성이란 공공자원의 사용과 획득에 있어 관리자의 책무를 다하고, 법령 또는 예산을 준수하는 등 의무를 완수하는 것을 의미한다. 다시 말해 지방재정의 책임성(self-accountability)은 지방자치단체장이 재정운영에 대해 재정수요를 충족시킬 수 있는 것을 의미하며, 특히 자치단체의 장이 자기책임 하에 자체재원을 징수하여 사용하고 그에 대해 주민 앞에서 책임을 지는 것이다.

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

책방안의 모색이 필요하게 된다.

이러한 맥락에서 볼 때, 재정운영의 책임성 강화를 위하여는 기본적으로 재정운영의 효율성 제고, 재정투명성의 강화, 주민참여기회의 확대 등이 요구된다. 이와 관련하여 지방재정의 운영상황을 고려하면서 중요하게 다루어져야 할 추진과제를 살펴보면 다음과 같다.

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

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

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

넷째, 계획적이고 효율적인 지방재정관리를 통해 책임성을 확보하는 것이 필요하다. 이를 통해 한계 가용재원을 효율적으로 배분하고 건전재정운영이 이루어지도록 하여 특히, 선심성·전시성 관련 예산의 편성을 예방하여야 한다. 따라서, 재정계획·투융자심사·예산편성간의 업무연계를 위한 협의조정 체계를 확립하여 관련 업무간의 철저한 연계를 강화할 필요가 있다.

다섯째, 기편성된 예산의 운용과 재정관리의 상태를 합리적으로 점검하고 평가할 수 있는 재정분석 및 평가수단을 통해 건전재정을 유도하여야 한다. 특히, 지방자치단체의 예산 및 재정운영에 있어서

법령을 위반한 방만한 재정운동을 방지하고 재정운영의 건전화에 위한 자구노력을 실시하도록 한다. 이와 관련하여 경비절감 및 예산낭비요인 제거, 세입충당노력, 불건전한 재정집행 방지 등에 의해 그 결과에 따라 재정인센티브를 제공하고 자치재정권의 제한이라는 페널티를 부과하는 등 건전한 재정 운영을 유도하여야 할 것이다.¹⁴⁾

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

2. 지방재정 수지악화에 대비한 재정관리체계 강화

민선자치이후 취약한 재정력에도 불구하고 일부 자치단체의 재정불건전운영이 시정되지 않고 있어 지방재정운영의 건전성 · 효율성과 책임성의 구현이 시급하다는 입장도 있고, 지방재정의 자립기반의 취약성 속에서 중앙정부의 지나친 재정통제로 인해 자율적 재정운동을 곤란케 하고 있다는 입장도 있다.

이처럼 지방재정의 여건은 다음과 같은 상황에 직면하고 있거나, 미래에 예견되는 점을 감안할 때, 재정수지의 불균형으로 인한 지방재정의 초과수요 발생에 따른 적극적 대응이 요구되고 있다.

특히, 최근 지방채무가 급증하고 있고, 사회복지사업비 지출이 급증하여 건전재정을 위협하는 동시

14) 지방재정의 책임성 · 투명성을 제고하기 위한 방안으로 제시되었던 의견으로는, ① 복식부기 회계제도와 사업예산 제도의 정착, ② 지방재정 분석의 지표개선 및 재정건전화 계획의 실효성 제고, ③ 통합 지방재정 분석 시스템 운영 방안, ④ 지방재정 운영 관련 지방의회 심의기능 강화, ⑤ 지방재정 운영 관련 전산화 및 공개 확대, ⑥ 지방재정 집행 점검회의의 내실있는 운영, ⑦ 보통교부세 산정시 인센티브 강화 및 지방교부세 감액제 적용항목확대 등을 들 수 있다.

에 재정수지의 악화 문제가 대두되고 있다. 즉, 통합재정수지 관점에서 지방재정의 부담을 야기하고 있는 지방공기업 등 공사·공단 부채문제(2008년 기준 지방공기업 부채 규모 : 47.3조원)를 포함할 경우 그 심각도는 더욱 높은 수준에 있으며, <표 14>에서 보듯이 국고보조금이 급증하고 있고, 국고보조율의 인하(2005년 67.7% → 2010년 62.5%)로 인한 지방비부담이 크게 늘어나 재정압박은 더욱 커지고 있는 실정이다.

〈표 14〉 국고보조금 및 지방비부담액 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
세 입 합 계	717,504 (100.0)	786,877 (100.0)	865,209 (100.0)	984,446 (100.0)	1,094,510 (100.0)	1,134,229 (100.0)
국고보조사업비	230,391 (32.1)	261,525 (33.2)	319,721 (36.9)	350,107 (35.6)	417,716 (38.1)	467,410 (41.2)
- 국고 보조금	153,502	183,316	209,006	227,670	265,387	292,186
- 지방비부담액	73,337	73,885	96,721	122,437	152,329	175,224
- 지방비부담율	32.3	28.7	31.6	35.0	36.5	37.5

자료 : 행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2010.

한편, 인구의 고령화에 따른 사회보장적 재정부담의 증대는 국가재정 뿐만 아니라 지방재정의 지속가능성을 곤란하게 할 것으로 예견되고 있다. 즉, 급격한 고령화가 진전되고 있는 지자체의 재원부담을 가중케 하므로 인구고령화에 따른 지자체의 재원부담 완화방안 모색이 시급한 실정에 있다.

이와 같이 지방재정의 여건은 위기적 상황에 직면할 수 있다는 점을 감안할 때, 재정수지의 불균형으로 인한 지방재정의 초과수요 발생에 따른 적극적 대응이 요구되고 있다. 따라서 이러한 문제에 대한 선제적 대응을 하기 위하여는 다음과 같은 재정적 과제를 모색하여야 할 것이다.

첫째, 지방재정이 구조적 재정수지의 균형을 유지할 수 있는 재정규칙(fiscal rule)을 마련하도록 한다. 즉, 영국의 golden rule과 같은 공공부문 경상수지(current balance)의 균형과 지속가능한 투자의 원칙하에서 지방자치단체 지방채 등의 차입은 투자재원을 마련하는데 활용하고, 경상지출에의 충당을 금지하도록 한다.

이와 동시에 지방세수 감소 등 가용재원이 부족한 상황에서 선심성 대규모 투자사업, 또는 방만한

재정지출로 인한 지방자치단체의 재정건전성 악화에 대비하여 위하여 자치단체는 소관사무에 한하여 예산을 편성하여야 하고, 목적 외의 특별회계 자금 전출입을 제한하는 등 예산운용원칙이 필요하다. 즉, 지방자치단체는 당해 소관에 속하는 사무의 처리에 한하여 예산을 편성하여야 하고 법령에 근거가 없거나 비용부담의 주체가 불명확한 예산편성은 없어야 할 것이다.

그리고, 특정사업 운영 시, 또는 특정자금이나 특정세입 · 세출로 일반회계와 구분 계리할 필요가 있을 때 법률 또는 조례로 설치하는 특별회계의 목적 외 예산운영은 금지되어야 하고 일반회계 예산과의 전 · 출입은 자금 운영 등 불가피한 경우를 제외하고는 억제되어야 할 것이다. 특히, 법률이나 조례에서 정한 목적에 반하는 대형 투자사업의 수행 등을 위해 특별회계로부터 일반회계로 여유자금을 과도하게 전출입하거나, 수년에 걸쳐 반복적 전출입은 엄격한 제한이 있어야 한다.

둘째, 사회복지분야의 새로운 재정수요나 포폴리즘(공약) 예산수요에 대해서는 재정건전성을 악화시키지 않도록 재정지출에 앞서 수입의 확보가 우선적 고려되도록 한다. 즉, 신규 의무지출을 추진할 때 기존 사업의 세출구조조정과 별도의 재원대책의 제시를 의무화한 원칙인 pay-as-you-go 원칙을 준수하도록 한다. 그런데, 중앙정부는 지방재정법 제26조에 의거하여 지방자치단체의 재정부담을 수반하는 사업은 기획재정부 장관에게 제출하기 전에 행정안전부 장관의 의견을 듣도록 하고 있으나, 행정안전부장관의 협의 없이 국비가 자치단체에 교부되는 사례가 많다. 이로 인하여 지방비부담이 크게 늘어나 지방재정의 압박은 더욱 커지고 있다.

따라서 세입여건의 악화와 세출수요의 연동화를 통하여 재정지출 요인을 억제하기 위하여는 국고보조금의 기준보조율 준수와 적정한 중앙 · 지방간 경비분담을 통하여 지방재정의 수지악화를 예방하여야 할 것이다. 즉, 지방비 부담이 수반되는 국고보조 사업은 행정안전부 장관과 협의된 보조사업 계획에 의하여 예산편성이 이루어져야 할 것이다(지방재정법 시행령 제35조).

셋째, 인구구조의 변화 등 환경변화로 인해 발생하는 지방자치단체의 신수요나 가용재원의 초과수요에 대응하기 위한 재정지출부담의 축소와 거시적 세출구조 조정을 실시하도록 한다. ☹️



< 참 고 문 헌 >

강태구, “사회단체보조금 지원법제의 개선방안에 관한 연구”, 「법과 정책연구」 7(2), 한국법정책학회, 2007.

김선기, “향토자산 활용 지역축제의 마케팅전략”, 한국지방행정연구원, 2003

김종순, “지방재정 건전성 제고를 위한 개혁성과와 발전방향”, 「지방재정」 통권 119호, 한국지방재정공제회, 2002.

이기우, “중앙과 지방의 관계재설정과 주민참여: 주민소환제도의 개선과제”, 한국지방자치학회 하계 학술대회 논문집, 2008

이상용, “지방자치단체의 선심성·전시성 예산의 통제방안”, 「지방재정과 지방세」 통권 제26호, 한국지방재정공제회, 2010.

이상용·정종필, 「보통교부세 불교부단체의 재정책임성 강화방안」, 한국지방행정연구원, 2010.

조기현·허능식, “지방자치단체 민간이전경비의 운용실태와 결정요인 분석”, 한국지방행정연구원 미 발표 논문, 2008.

조민경·김렬, “비영리민간단체에 대한 지방자치단체의 보조금 지원대상 선정기준”, 대한정치학회 보, 15(1), 대한정치학회, 2007.

지방자치단체 재정난극복 TF, 「지방자치단체 재정난의 원인과 대책」, 국회예산정책처, 2010

한국지방행정연구원, 「2008년도 지방자치단체 재정분석 통계자료」, 2009

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

행정안전부, 「지방자치단체 예산개요」, 2010.

_____, 「지방재정연감」, 각년도

<http://lofin.mopas.go.kr>