



대전광역시의 지방재정 건전성 확보 방안

A Study on Strengthening Financial Soundness of Daejeon Metropolitan City

최길수

—

기본연구보고서 2011-04

대전광역시의 지방재정 건전성 확보 방안

A Study on Strengthening Financial Soundness of
Daejeon Metropolitan City

최 길 수

연구진

연구책임

- 최길수 / 도시경영연구실 연구위원

요 약

■ 연구의 목적

본 연구는 지방자치단체의 재정 건전성을 확보하기 위한 주민, 지방의회, 집행부가 할 수 있는 방안을 제시하기 위한 것이다. 궁극적으로는 제시된 방안에 대하여 정책화 또는 활성화를 통하여 대전광역시의 재정건전성 확립에 기여하기 위한 것이다.

■ 연구의 방법

설정된 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 지방재정 위기론 및 건전성 확보를 위한 지방정부의 추진과제에 대한 논의의 배경과 매년 실시되고 있는 지방재정분석 결과 중 건전성 지수에 대한 분석결과에 대하여 기존 문헌을 통하여 검토하고자 한다. 따라서 본 연구에서 사용하는 연구방법은 지방재정의 일반 및 대전광역시의 현황, 지방정부 재정위기 및 건전성, 대전광역시의 지방재정 건전성 수준, 지방자치단체의 주민, 지방의회, 집행부의 재정 건전성을 위한 역할 등에 대한 기존문헌의 검토가 중심이 된다. 지방자치단체의 재정 건전성 수준을 분석하기 위하여 정부에서 발표한 각종 통계자료를 연구의 내용에 맞추어 재구성하게 된다. 또한, 대전광역시의 재정 건전성을 확보하기 위한 주민, 의회, 집행부에서 도입 가능한 대안에 대하여 제시하고 정책화 방안을 논의하고자 한다.

■ 연구내용의 종합

○ 대전광역시의 지방재정 건전성 수준

대전광역시의 지방재정 건전성은 6개의(①통합재정수지비율, ②경상수지비율, ③지방채무잔액지수, ④지방채무상환비율, ⑤장래세대부담비율, ⑥자체세입비율) 분석지표 중에서 동종(특·광역시)의 평균보다 양호한 지수는 “경상수지비율”,

“채무잔액지수”, “장래세대부담비율” 등의 지표인 것으로 나타났다. 또한 통합 재정수지비율은 7대 특광역시 중에서 5번째이고, 경상수지비율은 5번째, 지방채무 잔액지수는 2번째, 지방채무상환비율은 4번째, 장래세대부담비율은 2번째, 자체세 입비율은 5번째인 것으로 평가되고 있다.

<대전광역시 지방재정분석결과(재정건전성 부문)>

(단위: %)

지표	지표값	최소값	사분의일	동종평균	사분의삼	최대값
1.통합재정수지비율	-8.61	-16.53	-9.76	-8.45	-5.88	-3.89
2.경상수지비율	71.45	65.36	68.65	72.32	76.19	81.69
3.지방채무잔액지수	24.70	15.36	29.38	37.38	48.21	55.92
4.지방채무상환비율	5.43	0.93	4.61	5.28	6.28	8.85
5.장래세대부담비율	4.59	4.46	5.39	7.83	9.63	12.36
6.자체세입비율	34.50	32.56	34.03	40.96	40.56	66.73
6-1.자체세입증감률	-6.58	-6.58	-5.32	-0.72	2.99	8.89

<특·광역시의 재정건전성 비교>

(단위: %)

구분	재정건전성 지표									
	통합재정수지비율	경상수지비율	지방채무잔액지수	지방채무상환비율	장래세대부담비율	자체세입비율	자체세입증감률(09)	자체세입증감률(08)	자체세입증감률(07)	자체세입증감률(06)
서울본청	-16.56	80.93	15.36	0.93	4.46	66.73	-2.68	9.29	3.08	11.70
부산본청	-5.59	68.19	50.31	7.11	9.27	38.24	6.54	-0.36	-0.79	13.34
대구본청	-3.89	69.12	55.92	8.85	9.99	33.55	-5.43	2.66	-6.13	9.78
인천본청	-10.92	81.69	46.11	3.85	12.36	39.32	-0.55	3.63	14.67	10.72
광주본청	-7.46	69.50	35.23	5.36	6.18	32.56	8.89	2.25	-1.12	14.38
대전본청	-8.61	71.45	24.70	5.43	4.59	34.50	-6.58	4.11	-7.59	19.22
울산본청	-6.18	65.36	34.06	5.46	7.98	41.80	-5.22	5.49	8.88	17.39
평균	-8.45	72.32	37.38	5.28	7.83	40.96	-0.72	3.87	1.57	13.79

○ 대전광역시의 지방재정 건전성 확보 방안

첫째, 지방재정 건전성 확보를 위한 주민의 역할로서 주민참여예산제의 활성화 방안을 제시해 보면 다음과 같다. 주민참여예산제를 시행하고 있더라도 독립적인 자치법규를 가지고 있지 않거나, 이 제도를 시행하지 않고 있는 지방자치단체는 가능한 조례를 제정하여 그 운영을 위한 제도적 기반을 마련해야 한다는 것이다. 예산참여시민위원회 위원들의 전문성을 확보하기 위해 홍보를 강화하고, 위원으로서 자격요건을 정하여 선정하고, 지방의회의 예산관련 연찬에 준하는 프로그램을 개발하거나 예산참여 활동(위원회·분과위원회, 세미나, 워크숍, 사례연구 등의 참여)을 위하여 필요한 경우 충분한 경비를 지원하는 것이 바람직하다는 것이다. 분과위원회의 활성화를 위해서 연간 위원회 개최 횟수를 최대한 늘리는 것이 바람직하다는 것이다. 인터넷 홈페이지와 각종 책자, 설명회, 토론회 및 언론매체 등을 통해 다양한 예산관련 정보뿐만 아니라 주민참여예산제에 대해서 주민의 눈높이에 맞는 정보를 제공해 주어야 한다는 것이다.

둘째, 지방재정 건전성을 확보하는 수단으로써 지방의회가 할 수 있는 역할로서 조례비용추계제도의 활성화 방안에 대하여 제시하였다. 조례비용추계제도는 2011년 10월 15일부터 모든 지방자치단체가 도입하여야 함에도 불구하고 시도 단위에서 이 제도의 시행을 위한 제도적 기반인 조례에 근거 규정을 두고 있는 자치단체는 4곳에 불과하다. 조례비용추계제도가 지방자치단체에서 정착되고 발전하기 위해서는 집행력을 보장할 수 있는 조례를 통하여 시행되어야 한다는 것이다. 우리나라의 조례비용추계제도는 지방자치법 제66조3의 규정으로 미루어 볼 때, 지방자치단체의 장에게만 조례비용추계서를 첨부하도록 되어 있는데, 지방자치제가 정착기에 접어들면서 의원발의 조례안이 지속적으로 증가하고 있는바, 조례비용추계는 단체장만이 할 것이 아니라 의원발의 조례안에 대해서도 적용하는 것이 바람직하다는 것이다.

셋째, 지방재정의 건전화를 위한 집행부의 역할로서 본 연구에서는 지방재정 건전성을 구성하고 있는 6개의 지표에 대한 개선노력이 있어야 한다는 것을 지적하였다. 지방재정수지의 개선을 위하여 개별 지방자치단체에서는 통합재정규모를 낮추거나 세수입(세외수입 포함)을 증대시키는 방안이 있을 수 있다. 그러나 대부분의 지방자치단체들이 통합재정규모를 낮추어 통합재정수지비율을 높이는 데에는 많은

한계가 있기 때문에 지방정부의 수입측면(지방세수입+세외수입)을 확충하는 방안을 고려해 볼 수 있는데, 세입측면의 개선을 통한 지방재정수입의 증대방안의 일환으로 체납 지방세를 효율적으로 관리하는 방안을 강구할 수 있다. 그리고 경상수지비율을 낮추기 위한 방안으로 민간이전경비를 지원할 경우 ‘기준보조율제도’의 도입을 고려해 볼 수 있는데, 민간이전경비의 기준보조율제도는 국고보조금의 기준보조율제도를 응용하여 자치단체 민간이전경비에 대해서도 사업별 기준보조율제도를 적용하는 것이다. 또한, 지방재정 건전성 지수를 개선하기 위한 집행부의 역할로서 지방채에 대한 관리를 강화하여야 한다는 것이다. 특히, 지방공사·공단의 채무에 대한 관리체계를 정립해야 한다는 것이다. 우리나라의 지방공사·공단의 채무는 공식적인 지방채무에 포함되지 않지만, 지방공사·공단은 지방정부의 100% 출자이거나 50%이상 출자되어 있고 일반정부에서 해야 할 기능을 상당부분 수행하고 있는 동시에 이를 통하여 지방채를 활용하고 있는 점을 고려하여 관리를 강화하여야 한다는 것이다.

■ 정책제언

○ 주민참여예산제의 활성화를 위한 정책제언

지방자치단체의 재정 건전성을 확보하는데 있어서 시민들이 할 수 역할은 지방예산 과정에 참여하는 것인데, 그 제도적 방안 중의 하나가 주민참여예산제를 활성화 시키는 것이다. 주민참여예산제의 활성화를 위해 대전광역시를 위한 정책적 대안은 다음과 같이 두가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째는 독립적인 주민참여예산운영조례를 제정하여야 한다는 것이다. 주민참여예산제를 도입하고 있는 대부분의 지방자치단체들은 지방재정법 제39조와 동시행령 제46조에 근거하여 자체적인 조례를 제정하여 운영하고 있다. 지방자치단체의 정책들은 자치법규인 조례 및 규칙의 근거를 통해서 실행력을 담보할 수 있다. 주민참여예산제도 역시 자치법규의 규정을 통해서만 가능한데, 전술한 바와 같이 대전광역시는 [대전광역시 주민참여기본조례] 제8조와 제9조에 제도적 근거를 가지고 운영하고 있다. 그런데, 동조례는 자치법규의 위계상 독립된 조례가 아니기 때문에 제도의 체계적 집행과 활성화에는 많은

한계가 있다. 따라서 경상남도의 사례(2009년 2월 제정)와 같이 주민참여예산제 운영조례를 독립적으로 제정하여 시행할 필요가 있다는 것이다.

둘째, 예산참여시민위원회의 전문성과 대표성 및 적극적인 참여를 유도한다는 측면에서 현재와 같은 전원 추천방식에서 추천방식과 공모방식을 병행하여 위원회를 구성하는 것이 바람직하다. 대전광역시 예산참여시민위원회의 구성현황은 시의회, 자치구, 시민단체 및 전문가 그룹의 추천으로 이루어져 있는데 전문성을 대표하는 사람들의 구성비가 36명으로 전체 위원 68명 중 53%나 되며, 특히 지역성을 대표하는 위원은 15명에 불과한데다 자치구로부터 추천받은 사람들(2인)로 구성되어 예산관련 지역성을 대표하기에는 무리가 있다. 구체적으로 시민위원회의 2분의 1은 현재와 같이 추천방식에 의하여 1차적으로 시장이 위촉하고 나머지 2분의 1에 해당하는 위원은 공모방식에 의해 위촉하게 된다. 위촉의 절차는 2단계에 걸쳐서 위촉하게 되는데, 먼저 현행 [대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정] 제2조에 의한 추천방식으로 전체의 2분의 1의 예산참여시민위원을 위촉한 후, 2차적으로 추천을 통한 위촉위원 중 (가칭) 공모위원추천위원회를 구성하여 지역성, 전문성, 대표성을 기준으로 나머지 1/2의 위원을 추천하고 시장이 위촉하는 방안이다.

○ 조례비용추계제도의 활성화를 위한 정책제언

지방자치단체의 재정 건전성을 확보하는데 있어서 지방의회가 할 수 있는 역할은 집행부가 제출한 예산안에 대한 심의기능의 강화를 통해서 가능한데, 그 일환으로 2011년부터 모든 지방자치단체에서 도입하여야 하는 조례비용추계제도를 활성화 하는 방안을 강구할 수 있다. 지방의회의 조례비용추계제도의 활성화를 위한 정책적 대안으로 고려할 수 있는 것은 첫째로 대전광역시의 조례비용추계에 관한 조례를 제정하여 제도적 기반을 마련하자는 것이다. 조례비용추계제도는 2011년 10월 15일부터 모든 지방자치단체가 도입하여야 함에도 불구하고 시·도 단위에서 이 제도의 시행을 위한 제도적 기반인 조례에 근거 규정을 두고 있는 자치단체는 4곳에 불과하다. 더군다나 독립적인 조례를 통하여 조례비용추계제도를 도입하고 있는 곳은 전라북도가 유일한 것으로 나타났다. 이러한 관점에서 기존 조례나 유사조례, 연관성이 높은 조례가 있을시 필요한 경우 개정 보완하는 것이 바람직하며, 기존

조례나 회의규칙 등에 관련 조항이 있는 경우 상충여부 분석 및 정비가 필요하게 된다. 조례비용추계제도를 시행하기 위한 단독 법규를 가지고 있는 전라북도의 사례에서도 볼 수 있는 바와 같이 이 조례에는 목적, 정의(①비용추계서: 발의 또는 제출되는 조례안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관하여 추계한 자료, ②재정지출: 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 기금의 지출, ③재정수입: 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입), 추계서의 제출에 관한 사항, 비용추계의 방법, 재원조달방안의 작성 요령 등에 대해 규정하는 것이 바람직하다.

둘째, 조례비용추계의 주체를 확대하고 이를 위한 자문기능을 강화 하자는 것이다. 우리나라의 조례비용추계제도는 지방자치법 제66조3의 규정으로 미루어 볼 때, 지방자치단체의 장에게만 조례비용추계서를 첨부하도록 되어 있는데, 지방자치제가 정착기에 접어들면서 의원발의 조례안이 지속적으로 증가하고 있는바, 조례비용추계는 단체장만이 할 것이 아니라 의원발의 조례안에 대해서도 그 주체를 확대하는 것이 바람직하다. 그러나 지방의회는 국회와 같이 “국회예산정책처”와 같은 법안에 수반되는 비용을 전문적으로 분석하는 기구가 없기 때문에 지방의원 조례를 발의 하는 경우에 비용추계를 요구하는 것은 무리가 있을 수 있다. 따라서 지방의회 전문위원실의 기능을 강화하거나 지방의 예산전문가로 구성된 자문위원회를 두어 의원발의 조례안에 수반되는 비용에 대하여서도 추계하고 분석하는 것이 바람직하다. 이와 아울러 시·도의 조례안이 제·개정되는 경우 조례에 의하여 시·군·구의 재정지출이 증가하거나 늘어나는 경우가 있는데, 이럴 때 그 재원을 어떻게 처리할 것인지에 대한 고려가 있어야 한다.

○ 지방재정 건전성지수의 개선을 위한 정책제언

지방자치단체의 재정 건전성을 확보하는데 있어서 집행부가 할 수 있는 역할은 지방재정 건전성을 구성하고 있는 독립변수(①통합재정수지비율, ②경상수지비율, ③지방채무잔액지수, ④지방채무상환비율, ⑤장래세대부담비율, ⑥자체세입비율)의 상태를 양호하게 하는 것이다. 이 중에서도 개별 지방자치단체의 노력으로 재정 건전성 변수(지수)의 상태를 양호하게 할 수 있는 부분은 지방자치단체의 자체수입

증대 노력, 경상비용 절감노력, 그리고 지방채의 효율적 관리 부분에 한정되어 있다고 할 수 있다. 첫 번째로 개별 지방자치단체가 자체재원의 확보를 통한 건전성 강화를 위한 정책적 대안으로 고려할 수 있는 것은 체납 지방세를 효율적으로 관리하는 방안을 강구할 수 있다. 지방세 체납액이 계속 증가하면, 지역경제가 활성화되고 결과로 지방재정의 여건이 좋아진다고 해도, 지방재정자립도 및 재정자주도는 나아질 수 없게 된다. 따라서 이를 위한 특단의 대책을 강구하여야 하는데, 다양한 체납 징수실적에 따른 포상제도의 운영과 “체납관리전담팀”을 신설하여 체납 지방세의 징수에 총력을 기울일 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체의 비용절감을 통한 재정 건전성을 강화하기 위한 방안으로서 민간이전경비를 지원할 경우 ‘기준보조율제도’의 도입을 고려해 볼 수 있다는 것이다. 민간이전경비의 기준보조율제도는 국고보조금의 기준보조율제도를 응용하여 자치단체 민간이전경비에 대해서도 사업별 기준보조율제도를 적용하는 것이다. 이 제도는 2010년 제주특별자치도가 도입한바 있는데, 제주특별자치도는 3,376개의 민간이전경비 지원사업을 사업의 특성에 따라 13개 목적유형과 124개 사업유형으로 구분하였다.

셋째, 지방재정 건전성을 강화하기 위하여 지방채를 효율적으로 관리하여야 하는데, 이를 위한 정책적 대안으로서 지방공기업의 경영공시에서 “공기업의 지방채 현황”을 분리하여 공시하자는 것이다. 우리나라의 지방공사·공단의 채무는 공식적인 지방채무에 포함되지 않지만, 지방공사·공단은 지방정부의 100% 출자이거나 50%이상 출자되어 있고 일반정부에서 해야 할 기능을 상당부분 수행하고 있는 동시에 이를 통하여 지방채를 활용하고 있는 점을 고려하여 관리를 강화하여야 한다. 물론, 지방공기업은 경영공시제도를 통하여 당해 공기업의 “사업성과 및 채무현황”을 공시하고 있으나, 공기업의 채무가 지방재정에 미치는 영향을 감안하여, 지방채무에 대한 현황에 대하여 지방재정분석에서 사용하는 “지방채무잔액지수” 및 “지방채무상환비율”을 산출하는 방식으로 지방공기업의 채무를 분석하여 그 결과를 경영공시하자는 것이다.

목 차

제 1 장 서 론	3
제1절 연구의 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	5
제3절 연구의 접근방법	6
제 2 장 지방재정 건전성에 대한 논의의 배경	11
제1절 지방재정 위기론의 대두	11
1. 지방재정위기의 개념 및 실체	11
2. 외국의 지방재정위기의 사례	12
제2절 지방채 발행규모의 증대	14
1. 지방채발행 제도	14
2. 지방채발행 실태	16
3. 지방채 잔액 실태	19
제 3 장 지방재정 및 재정 건전성의 실태	23
제1절 지방재정 일반 현황	23
1. 지방정부의 예산총계	23
2. 지방자치단체별 예산 규모	25
3. 지방세 구조	25
4. 지방세 세목별·단체별 규모	26
5. 지방세 세목별·시도별 규모	27
6. 지방세 신장 추이	29

제2절 대전광역시의 재정 현황	30
1. 대전광역시(자치구 포함)의 예산 및 자립도 현황	30
2. 대전광역시의 주민1인당 세출 및 세입예산	33
3. 대전광역시의 자체수입 대비 인건비	35
4. 대전광역시 지방채 잔액 현황	36
제3절 대전광역시의 재정 건전성 수준	37
제 4 장 주민참여예산제의 활성화	41
제1절 주민참여예산제의 개요	41
제2절 주민참여예산제의 이론적 배경	44
1. 주민참여예산제의 이념	44
2. 주민참여예산제의 구성요소	46
3. 주민참여예산제의 유형	47
4. 주민참여예산제에 관한 선행연구	48
제3절 대전광역시 주민참여예산제의 평가	50
1. 대전광역시 주민참여예산제의 개요	50
2. 대전광역시 주민참여예산제의 운영에 대한 평가	51
3. 대전광역시 주민참여예산제의 시사점	58
제4절 주민참여예산제의 활성화 방안	59
1. 제도적 장치의 보완	59
2. 예산참여시민위원회의 전문성 제고	60
3. 분과위원회의 활성화	60
4. 거버넌스체계의 네트워킹 강화	61
5. 지속적인 홍보강화	62
제 5 장 조례비용추계제도의 활성화	65
제1절 조례비용추계제도의 개요	65
1. 조례비용추계제도의 의의	65
2. 조례비용추계제도의 이론적 배경	66

제2절 조례비용추계제도의 운영 현황	72
1. 조례비용추계제도의 법적 근거	72
2. 지방자치단체의 조례비용추계제도 운영현황	74
제3절 조례비용추계제도의 활성화 방안	79
1. 조례비용추계제도에 대한 제도적 기반 마련	79
2. 조례비용추계 주체의 확대와 자문기능 강화	80
제 6 장 지방재정 건전성지수의 제고 노력	83
제1절 지방재정 건전성지수의 의의	83
1. 지방재정 건전성 평가(측정)의 필요성	83
2. 지방재정 건전성지표에 관한 기존의 논의	84
제2절 지방재정 건전성평가(측정) 제도	86
1. 지방재정분석제도	86
2. 지방재정 건전성분석을 위한 지표체계	88
제3절 대전광역시(자치구 포함) 재정 건전성 실태	92
1. 대전광역시 본청	92
2. 대전광역시 동구	93
3. 대전광역시 중구	94
4. 대전광역시 서구	95
5. 대전광역시 유성구	96
6. 대전광역시 대덕구	97
제4절 대전광역시 재정건전성지수 제고를 위한 과제	98
1. 지방재정수지의 개선	98
2. 경상수지의 건전화 노력	100
3. 지방채무 관리의 강화	102
제 7 장 결론: 연구의 종합 및 정책제언	109
제1절 연구의 종합	109
제2절 정책제언	111

1. 주민참여예산제의 활성화를 위한 정책제언	111
2. 조례비용추계제도의 활성화를 위한 정책제언	112
3. 지방재정 건전성지수의 개선을 위한 정책제언	113
참고문헌	117

표 목 차

<표 2-1> 미국 지방정부의 재정압박 또는 위기 기준	12
<표 2-2> 일본의 지방재정건전도 지표	14
<표 2-3> 자치단체 유형구분과 한도액 범위 설정 기준	15
<표 2-4> 지방채 발행 현황(1991~2009)	16
<표 2-5> 단체별, 회계별 지방채 잔액 현황(2009말 현재)	19
<표 3-1> 지방자치단체 예산규모의 변동 추이	23
<표 3-2> 국가-지방-교육예산 규모의 변동 추이	24
<표 3-3> 지방자치단체의 자체수입, 의존수입, 지방채 간의 비율	24
<표 3-4> 자치단체별 예산규모	25
<표 3-5> 2011년도 지방세 세목별·단체별 규모	27
<표 3-6> 2011년도 지방세 세목별·시도별 규모	28
<표 3-7> 지방세 규모 추이	29
<표 3-8> 지방자치단체별 지방세 수입예산 규모 추이	29
<표 3-9> 대전광역시 예산 규모(2010년도)	30
<표 3-10> 총계예산 총규모(2009년도)	31
<표 3-11> 재정자립도 시·도별 현황	31
<표 3-12> 대전광역시 재정자립도 재정자주도 추이	32
<표 3-13> 주민1인당 지방세부담액(2010년)	33
<표 3-14> 1인당 세출예산액	34
<표 3-15> 자체수입 대 인건비 비교 시·도별 현황	35
<표 3-16> 회계별·단체별 지방채 잔액(2009년 말 현재)	36
<표 3-17> 대전광역시 지방재정분석결과(재정건전성 부문)	37
<표 3-18> 특·광역시의 재정건전성 비교	38
<표 4-1> 시도별 자치단체 주민참여예산제도 채택 현황	43
<표 4-2> 규정의 존재형식에 따른 주민참여예산제의 유형	48

<표 4-3> 기별 대전광역시 예산참여시민위원회 구성 현황	51
<표 4-4> 기별 대전광역시 예산참여시민위원회 위원별 특성	52
<표 4-5> 주민참여예산제를 통한 연도별 예산반영액	53
<표 4-6> 제안의 종류에 따른 연도별 예산반영액	54
<표 4-7> 재정운영방식에 대한 설문결과	55
<표 4-8> 분야별 우선순위에 대한 설문결과	56
<표 4-9> 주민참여예산제에 대한 인지도	57
<표 5-1> 오스트리아의 비용추계 결과(예시)	71
<표 5-2> 조례비용추계서(예시)	73
<표 5-3> 지방자치단체의 조례비용추계제도의 운영 현황	74
<표 5-4> 광주광역시 조례비용추계제도에 관한 규정	75
<표 5-5> 전라북도 조례비용추계에 관한 조례[[제정) 2011-08-05]	76
<표 5-6> 전라북도 조례비용추계서	78
<표 5-7> 지방의회의 의안 처리실적(제4대: 2002.7~2006.6)	80
<표 6-1> 지방재정 건전성 요소 및 지표	85
<표 6-2> 2010년도 지방재정분석지표	90
<표 6-3> 재정건전성 지표의 산식(2010년)	91
<표 6-4> 대전광역시 본청 재정건전성 평가 결과	92
<표 6-5> 대전광역시 동구 재정건전성 평가 결과	93
<표 6-6> 대전광역시 중구 재정건전성 평가 결과	94
<표 6-7> 대전광역시 서구 재정건전성 평가 결과	95
<표 6-8> 대전광역시 유성구 재정건전성 평가 결과	96
<표 6-9> 대전광역시 대덕구 재정건전성 평가 결과	97
<표 6-10> 대전광역시의 통합재정수지	98
<표 6-11> 대전광역시의 통합재정수지의 산출 자료	98
<표 6-12> 대전광역시의 자체세입비율	99
<표 6-13> 대전광역시의 경상수지비율	100
<표 6-14> 대전광역시의 경상수지비율의 산출 자료	100

<표 6-15> 대전광역시의 지방채무잔액지수	102
<표 6-16> 대전광역시의 지방채무잔액지수의 산출 자료	102
<표 6-17> 대전광역시의 지방채무상환비율	103
<표 6-18> 대전광역시의 지방채무상환비율 산출 자료	103
<표 6-19> 대전광역시의 장래세대부담비율	104
<표 6-20> 대전광역시의 장래세대부담비율 산출 자료	104

그림 목 차

[그림 1-1] 연구내용의 구성	7
[그림 2-1] 회계별 지방채무 현황(2009년 말 현재)	17
[그림 2-2] 사업별 지방채무 현황(2009년 말 현재)	18
[그림 3-1] 지방세 구조	26
[그림 4-1] 주민참여예산제 운영을 위한 네트워킹 모형	61
[그림 6-1] 지방재정분석 과정	88
[그림 6-2] 지방재정분석의 지표체계	89

제 1 장

서 론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 접근방법

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1991년 30년간 중단되었던 지방자치제도가 부활된 이래 지방재정운영의 핵심적인 관심사는 부족한 재원을 어떻게 조달해야 할 것인가에 초점이 맞추어져 왔다. 이는 지방자치단체의 열악한 재정여건을 감안할 때, 자연스러운 현상일 수도 있다. 지방자치단체의 재정적 어려움은 세출의 합리화를 통해서도 개선할 여지가 많다. 그렇지만 세입 측면의 문제가 해결되지 않는 한, 세출의 합리화만으로는 지방자치단체의 재정문제를 완전하게 해결할 수 없다.

1995년 본격적인 지방자치제도가 실시된 이래 지방재정의 상황은 지속적으로 악화되고 있는데, 대표적으로 지방재정자립도를 기준으로 본다면 1995년 당시 57.6%에서 2010년에는 전국평균 52.2%로 현격하게 떨어졌다. 또한 자체수입(지방세+지방세의 수입) 대 인건비는 전국적으로 21.5%에 머무르고 있으며, 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체수는 40(16%)개에 이르고 있는 실정이다. 이와 같이 지방재정의 열악성은 실효성 있는 지방자치의 시행을 저해하는 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 지방자치제도가 도입된지 20년이 경과했음에도 불구하고 아직 지방자치가 온전하게 자리매김하고 있지 못하고 있는데, 가장 대표적인 원인은 지방자치단체의 취약한 재정여건을 지적하지 않을 수 없다. 문제는 지방재정관련 법제도가 지방자치단체 스스로의 노력만으로 재정력을 강화할 수 있는 구조가 아니라는 데 그 심각성이 있다.

지방자치단체의 열악한 재정여건을 타개하기 위해서는 세입과 세출 양측면에 걸쳐 개선이 이루어져야 한다. 우선세입 측면에서는 지방자치단체의 자체재원을 실질적으로 늘릴 수 있도록 중앙편중적 자원(세원)의 지방이양, 지방자치단체의 과세자주권 확충, 지방재정조정제도의 합리화 등 다양한 대책이 강구되어야 한다. 다음으로 세출 측면에서는 제한된 세원의 효율적인 집행, 불필요한 사업의 폐지를 통한

예산절감, 세출성과에 대한 사전적 사후적 평가시스템의 강화 등의 조치가 이루어져야 한다(서울시립대학교 지방세연구소, 2007: 2). 지방자치단체의 재정여건 개선은 자체재원에 해당하는 지방세수입과 세외수입을 증진시키는 방안이 최선일 수 있으나, 현실적으로 지방자치단체의 재정자주권이 극히 제한되어 있는 관계로 많은 어려움이 있다. 지방세의 확대를 위한 지방세목의 신설은 조세법률주의에 의해 지방자치단체가 단독으로 추진하기 곤란하며, 지방세의 수입의 확충 또한 각종 법규에 의해 제약을 받고 있는 실정이다. 이와 같이 지방자치단체의 재정력을 강화하는 유일한 방법은 국가의 재정분권적 의지 및 정부의 지방재정 정책기조의 변화가 전제되지 않으면 실현될 수 없으며 지방자치단체의 자체적인 노력의 효과는 아주 미미한 규모에 그치게 된다.

지방자치단체의 자체재원 강화를 통한 지방재정의 여건개선은 현실적으로 많은 제약이 있기 때문에 지방예산제도의 운영을 합리화하여 지방자치단체의 열악한 지방재정여건을 타개하는 방안이 고려될 수 있다. 지방정부의 재정건전성은 어느 특정 재정지표의 집중적 관리를 통해서 확보할 수 있다기 보다는 다차원적인 측면에서 관리되어야 함은 물론 중앙정부의 재정제도 및 정책에 큰 영향을 받지 않고 지방정부의 노력 또는 정책을 통하여 관리될 수 있는 부문을 선별하여 다양한 관리방안을 적용하여야 할 것이다. 다만, 주위진 지방자치단체의 재정을 감안하여 재정관리상의 효율화를 위한 다양한 방안을 모색하여 적용한다고 하면, 지방자치단체의 재정의 불건전성은 상당부분 완화될 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 관점에서 지방자치단체의 재정 건전성에 대한 다양한 논의를 통한 대책을 마련하는 것은 큰 의미가 있다고 하겠다.

여기서 지방재정 건전성이란 지방자치단체가 공공서비스를 제공하는데 필요한 비용을 큰 어려움 없이 지급할 수 있는 재정상태라고 말할 수 있다(허명순, 2011: 179). 이와 같이 지방재정 건전성은 외부의 환경적 영향을 덜 받으면서 지방정부의 노력여하에 따라 재정상태를 건전하게 유지할 수 있는 측면이 강하기 때문에 집행부의 노력도 중요하지만 지역주민, 지방의회 등의 협력이나 역할이 동반되어야 그 효과가 배가된다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체의 재정 건전성을 확보하기 위한 주민, 지방의회, 집행부가

할 수 있는 방안을 제시하기 위한 것이다. 궁극적으로는 제시된 방안에 대하여 정책화 또는 활성화를 통하여 대전광역시의 재정건전성 확립에 기여하기 위한 것이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구에서 설정한 연구의 범위로서 첫째, 내용적 범위는 지방재정 건전성에 관한 기존문헌을 검토하고, 지방재정분석 지표중 건전성 지표체계에 대한 논의를 통하여 전국 및 대전광역시의 재정 건전성 수준을 분석하고, 지방자치단체를 구성하고 있는 지역주민, 지방의회, 집행부 등이 재정건전성을 확보하는 데 기여할 수 있는 방안에 대하여 논의하고자 한다.

둘째, 본 연구에서 설정한 시간적 범위는 지방자치단체의 재정 건전성에 대한 논의가 집중되고 있는 최근 2~3년을 배경으로 현황자료와 문헌고찰을 중심으로 실태 분석에 초점을 맞추고 있다.

셋째, 본 연구에서 설정한 대상적 범위는 우선 지방재정의 건전성 및 재정위기론에 대한 논의와 전국적인 지방재정 건전성 수준에 대한 개요와 대전광역시 및 5개 자치구의 재정 건전성 분석 결과에 따른 재정 상태에 대한 수준을 파악하고자 한다.

2. 연구의 방법

앞에서 제시한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 지방재정 위기론 및 건전성 확보를 위한 지방정부의 추진과제에 대한 논의의 배경과 매년 실시되고 있는 지방재정분석 결과 중 건전성 지수에 대한 분석결과에 대하여 기존 문헌을 통하여 검토하고자 한다.

따라서 본 연구에서 사용하는 연구방법은 지방재정의 일반 및 대전광역시의 현황, 지방정부 재정위기 및 건전성, 대전광역시의 지방재정 건전성 수준, 지방자치단

체의 주민, 지방의회, 집행부의 재정건전성을 위한 역할 등에 대한 기존문헌의 검토가 중심이 된다. 지방자치단체의 재정 건전성 수준을 분석하기 위하여 정부에서 발표한 각종 통계자료를 연구의 내용에 맞추어 재구성하게 된다. 또한, 대전광역시의 재정 건전성을 확보하기 위한 주민, 의회, 집행부에서 도입 가능한 대안에 대하여 제시하고 정책화 방안을 논의하고자 한다.

제3절 연구의 접근방법

[그림 1-1]은 본 연구의 내용이 어떻게 구성되어 있는가를 보여주는 준거틀이다. 여기에서 보는 바와 같이 본 연구는 크게 5개의 범주로 나뉘어져 있다. 첫 번째 범주는 서론, 두 번째 범주는 지방재정 위기론 및 건전성에 대한 논의의 배경, 세 번째 범주는 지방재정 및 대전광역시의 재정 현황 및 대전광역시의 지방재정 건전성 수준에 대한 실태, 그리고 지방재정 건전성을 확보하기 위한 주민·지방의회·집행부가 할 수 있는 역할, 네 번째 범주는 연구의 요약 및 정책제언을 포함하고 있는 결론으로 이루어져 있다.

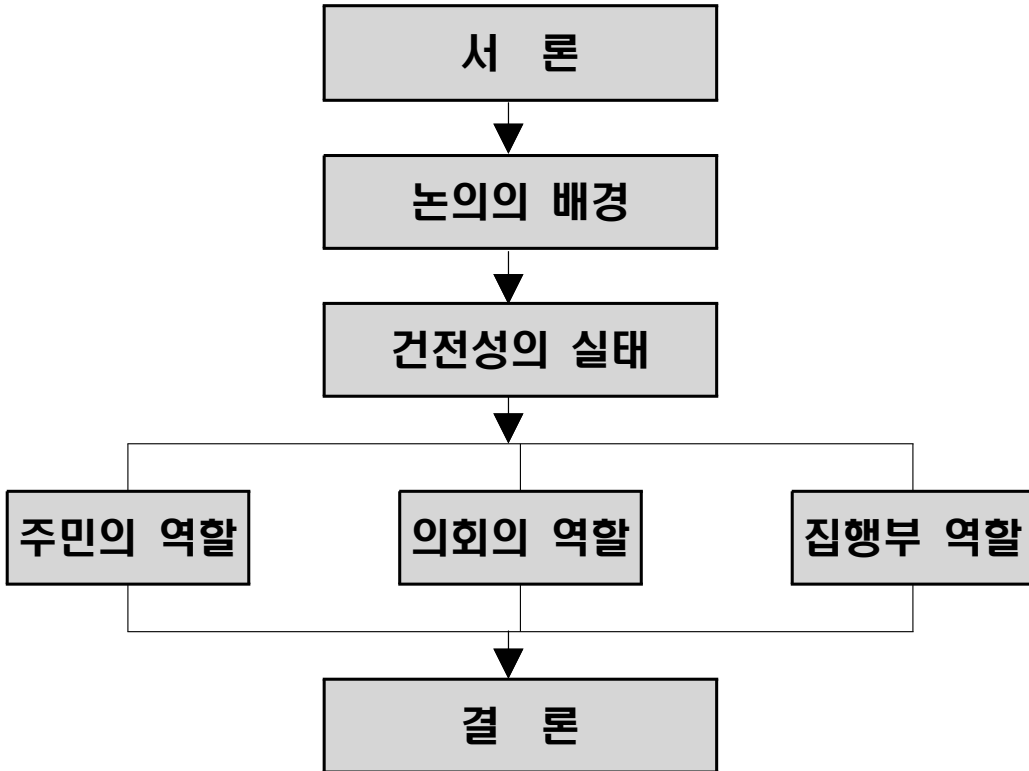
각 범주에서 논의하고자 하는 내용으로써 첫째, 서론에서는 지방자치제도가 도입된 이후 지속적으로 제기된 지방재정의 문제와 지방재정력 강화를 위한 지방정부 자체노력의 한계, 그리고 현 지방재정 상황에서 지방정부가 할 수 있는 최소한의 노력은 재정상태를 건전하게 유지하고자 하는 노력이 최선이라는 것을 지적하였다.

둘째, 두 번째 범주에서는 그동안 논의되었던 지방재정의 위기론, 지방재정의 건전성 확보를 위한 정부 및 학계의 논의, 건전성에 가장 큰 영향을 미치고 있는 지방채의 효율적 관리방안 등에 대하여 논의하게 된다.

셋째, 세 번째 범주에서는 개괄적인 지방재정의 일반현황, 연구의 주 대상인 대전광역시의 주요 재정지표 및 대전광역시의 재정 건전성 수준에 대하여 논의하게 된다.

넷째, 네 번째 범주에서는 지방정부의 주요 액터인 지역주민, 지방의회, 집행부가 지방정부의 전체적인 재정 건전성을 확보하기 위해 가장 주요한 방안은 무엇이며 내용은 무엇인가에 대하여 구체적으로 논의하고자 한다.

다섯째, 다섯째 범주는 연구를 종합적으로 정리하고 대전광역시 지방재정 건전화와 선진화를 위한 지방자치단체 차원에서의 정책방안을 제시하고자 한다.



[그림 1-1] 연구내용의 구성

제 2 장

지방재정 건전성에 대한 논의의 배경

제1절 지방재정 위기론의 대두

제2절 지방채 발행규모의 증대

제2장 지방재정 건전성에 대한 논의의 배경

제1절 지방재정 위기론의 대두

1. 지방재정위기의 개념 및 실체

재정위기(fiscal crisis)란 무엇인가? 이론적으로 재정위기란 국가 또는 지방자치단체의 재정적자가 만성화되고 그래서 정부부문의 채무가 장기적으로 누적되는 동시에 재정지출에서 공채의 원리금 상환부담이 지속적으로 증가추세를 보이는데도 불구하고 이미 높은 조세부담수준 때문에 추가적인 조세수입조달이 어려워지는 상황이 복합적으로 나타나 재정의 구조조정을 하지 않으면 안되는 상황에 직면하고 있는 현상을 의미하는 것이다(이재은, 2011: 37).

우리나라에서 재정위기에 대한 논의는 90년대 후반 IMF 외환위기의 재정영향을 우려하면서 일시적으로 정리된 바 있다. IMF 외환위기의 여파가 본격적으로 진행되었던 1998년 11월 당시 지방세가 당해연도 목표액보다 13.9% 정도 줄어든 것으로 전망되었고 국세수입감소에 따라 지방교부세, 지방양여금, 그리고 국고보조금이 자동적으로 축소되었다. 지방보다는 중앙정부의 재정건전성에 대한 우려가 먼저 제기되고 있으며, 정부간 재정관계는 과거 수십년전의 틀을 그대로 유지하고 있다. 중앙정부의 재정위기가 곧바로 지방재정에 영향을 미치는 주조가 그대로 지속되고 있는 것이다(이재원, 2011: 16-19).

최근 세계적인 경기침체와 국내부동산 경기 하락에 따른 지방세입감소 현상과 함께 과거의 지방재정위기에 대한 논의들이 다시 시작되고 있으며, 특히 2010년 민선 5기가 출범하면서 지방재정위기에 대한 논란은 최고조에 이르렀다. 이러한 가운데 지방재정의 위기상황을 어떻게 정의하고 진단하고, 타파하여야 하는가에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

2. 외국의 지방재정위기의 사례

1) 미국

미국은 주정부마다 재정위기에 대해 다른 용어를 사용하고 있으며 재정위기에 대한 공식적인 정의나 기준이 부재한 주, 비공적인 재정위기의 정의를 가진 주, 지방정부에 위임하는 주, 재정위기에 대한 명백한 기준이 존재하는 주 등 다양한 양상을 보이고 있다(허명순, 2011: 181).

〈표 2-1〉 미국 지방정부의 재정압박 또는 위기 기준

구분	기준
ACIR (Fiscal Emergency)	회계 연도 내 수입에 비해 과도한 지출, 수년간 수입에 비해 지출의 지속적 초과, 단기 적자(유동자산 대비 유동부채), 단기채무 존재(또는 특정 목적 기금으로부터의 대출), 높은 재산세 연체율과 증가추세, 예상치 못한 실질자산가치 하락
펜실바니아 주 (Fiscal Distress)	재정적자 3년 이상 지속, 2년 연속 세입의 5%이상 적자, 원리금이나 이자 상환 불이행, 30일 동안 인건비 체불, 전년도에 부동산세 한도소진으로 인해 서비스 수준의 감소 경험 등 11개 기준 중 어느하나에 해당하면 재정난(fiscal distress)으로 간주
오하이오 주 (Fiscal Emergency)	30일 이상 지불연기, 채무나 적자가 일반회계 예산이나 총수입의 1/6 초과, 30일 이상 임금체불, 30일 이상 채무불이행 등
미시간 주 (Early Warning)	Kloha et al.(2005)에 소개된 방법으로 10점 만점에 5점 이상이면 재정 감시, 6-7점이면 경고, 8-10점이면 재정 위기를 선언함

자료: 허명순(2011: 181, 재인용)

미국은 1930년대부터 대공황, 신연방주의 정책에 따른 지방이양사무 증가 등으로 여러차례 지방재정 위기가 발생하여 왔다. 1990년대 이후에는 켈시시, 브릿지포트시,

뉴욕시, 오렌지카운티, 워싱턴 DC, 마이애미시 등이 재정위기를 경험했으며, 2000년도 이후에도 캘리포니아주, 일리노이주 등에서 심각한 재정적자를 겪고 있는 것으로 파악되고 있다. 이러한 경험들을 기반으로 미국에서는 재정위기에 대비한 조기경보시스템과 재정 건전화절차 등을 운영하고 있다. 먼저 재정위기의 징후를 사전에 포착하기 위한 조기경보시스템으로는 많은 주에서 ICMA에서 가이드라인으로 보급한 재정동향점검시스템(Financial Trend Management System: FIMS)을 활용하여 자체적으로 재정진단을 실시하고 있다(권아영, 2010).

2) 일본

1990년대 이후 버블붕괴에 의한 장기불황을 탈출하기 위하여 일본의 지방자치단체는 경제활성화를 위하여 적자재정을 편성하는 한편, 외곽기관을 적극적으로 설치하였으나 유사·중복투자, 부적절한 사업선정 등으로 재정건전성이 악화되었다. 특히, 지방정부의 경영부실을 회계조작을 통해 장기 은폐하여 2005년 시 재정의 16배에 이르는 약 632억엔의 누적채무를 지고 있는 사실이 드러난 유바라시는 이 시기 대표적인 재정위기 사례로 볼 수 있다. 일본의 재정위기관리제도는 유바라시 재정위기 이전과 이후로 나누어 살펴볼 수 있다. 일본은 1950년대 전후 경제불황으로 발생한 지방재정위기 극복을 위하여 1955년 [지방재정재건축진특별법]을 제정하였다. 그러나 이법은 유바라시 재정위기를 계기로 특별회계 및 지방공사 등을 포함한 전반적인 재정상황의 파악이 어렵고, 의회나 주민에 대한 재정지표공시가 미흡하다는 지적을 받게 되었다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 2009년 4월부터 [지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률]이 시행되고 있다. 이법은 지방재정의 조기 건전화와 체계적인 재정운영을 유도하기 위한 목적에서 제정된 것으로 실질수지적자비율 등 재정위기 예측력 개선을 위한 4대 지표를 개발하여 일반회계·특별회계·외곽기관을 포함한 재정분석을 실시하고, 감사위원 및 지방의회의 책임을 강화하며, 재정정보 공시를 의무화하는 것 등을 주요골자로 하고 있다(권아영, 2010).

일본의 [지방공공단체의 재정건전화에 관한 법률]에서 제시된 4개의 재정건전도 판단지표는 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 및 장래부담비율이 해

당되고 여기에 공기업회계에 있어서 자금부족비율을 포함하여 건전단계, 재정조기 건전화단계, 재정재생단계로 구분하고 있다(허명순, 2011: 181-182).

〈표 2-2〉 일본의 지방재정건전도 지표

지표	개념	기준
실질적자비율	일반회계 등의 표준재정규모 대비 실질적자 비율, 적자의 심각도 파악	-조기건전화: 시정촌 11.25-15%, 도도부현 3.75%이상 -재정재생: 시정촌 20%, 도도부현 5%이상
연결실질적자비율	자치단체 전회계를 대상으로 표준재정규모 대비 실질적 비율, 자치단체 전체의 종합적인 수치 파악	-조기건전화: 시정촌 16.25-20%, 도도부현 8.75%이상 -재정재생: 시정촌 30%, 도도부현 15%이상
실질공채비율	일반회계 등이 부담해야 하는 원리상환금의 표준재정규모를 기준으로 한 비율	-조기건전화: 25%이상 -재정재생: 35%이상
장래부담비율	일반회계 등이 장래에 부담해야 할 실질적인 부담의 표준재정규모를 기준으로 한 비율	-조기건전화: 시정촌 350%, 도도부현 및 정령시는 400%

자료: 허명순(2011: 182, 재인용)

제2절 지방채 발행규모의 증대¹⁾

1. 지방채발행 제도

우리나라의 지방채발행은 2005년도까지 사업승인제를 운영하여 엄격히 제한되어 왔다. 2006년도부터 지방의 재정자율성 확대차원에서 지방채발행한도제, 즉 매년 각 자치단체에서 지방채를 발행할 수 있는 한도액을 전년도에 정하여 통보하면 그 범위내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 하였다. 한도액은 예산대비

1) 본 절은 서정섭·신두섭(2011)의 한국지방자치학회 발표논문을 요약 정리하였음을 밝힙니다.

채무비율, 채무상환비율의 2개 지표로 채무규모, 상환부담을 고려하여 3개의 유형으로 구분하고 유형별로 일반재원의 10%이하, 5%이하, 0으로 발행한도를 차등화하여 운영하고 있다. 한도액의 초과발행은 행정안전부장관의 승인을 받아야 하나 사전에 재정투융자 승인을 받은 사업이거나 채무규모가 크게 증가하지 않는다고 판단되면 승인을 원칙으로 하고 있다. 지방공기업의 사업에 대하여는 대상사업의 특성 등을 고려하여 별도의 지방채 발행 승인기준을 적용하고 있다.

〈표 2-3〉 자치단체 유형구분과 한도액 범위 설정 기준

구분		1유형	2유형	3유형	4유형
			2유형		3유형
유형 구분 기준	채무상환비율	10%이하	10%이하	10%초과~20%이하	20%초과
			10%초과~20%이하		
	예산대비채무비율	30%이하	30%초과~40%이하	40%초과~80%이하	80%초과
			30%초과~60%이하		60%초과
한도액 범위	일반재원대비	10%이하	5%이하	3%	0
			5%이하		0

주: 음영부분은 2006~2009년도 동안의 기준, 나머지는 2010년도 기준임

자료: 서정섭·신두섭(2011: 547)

한도액 산정시 포함되는 채무범위는 지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무 부담확정액을 대상으로 하고 있다. 재정의 범위는 일반회계, 특별회계, 공기업특별회계를 대상으로 하고 있지만, 공기업특별회계로 운영되는 지역개발기금 조성을 위한 지역개발공채는 금융성 채무이고 예측이 불가능하다는 점에서 한도액 산지에서 제외되었다. 중소기업육성기금 등 기금조성을 위한 차입은 기금회계로 제외되고 있다. BTL사업은 채무부담행위로 볼 수 없다는 이유로 채무로 인식하고 있지 않다. 지방공사 공단의 채무는 재정범위상 지방자치단체에 포함되지 않기 때문에 지방채무에서 제외된다. 중앙정부의 경우도 기업적 활동을 수행하는 공기업의 채무는 일반정부에 포함되지 않기 때문에 국가채무로 집계하지 않는다. 지방공사·공단·제3섹터의 채무는 지방채무에 포함하여 집계하지 않지만 별도로 집계하고는 있다.

2. 지방채발행 실태

우리나라의 경우 지방자치 초기에는 지방채가 지방세입의 8~11%까지 점하였는데 IMF 경제위기를 맞으면서 지방채의 부정적 영향을 받아 2000년 이후 지방채의 활용이 크게 감소하다가 2009년도에 크게 증가하였다.

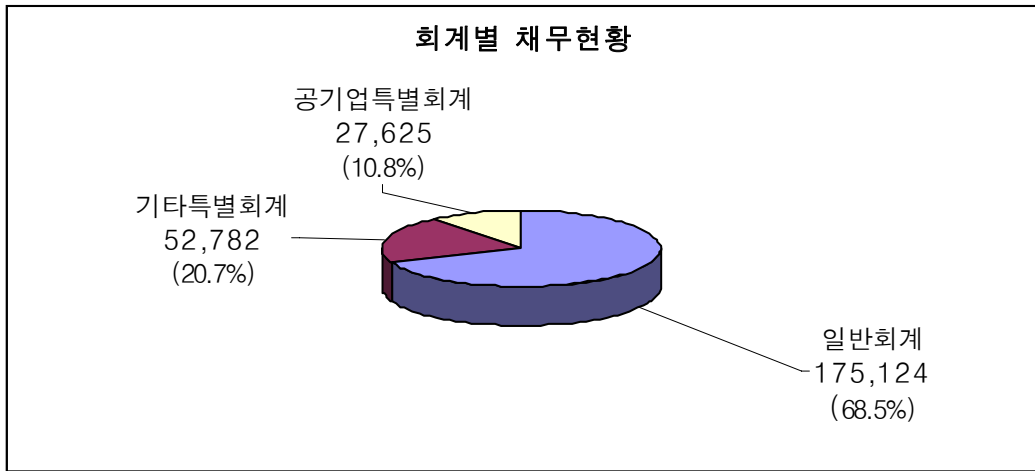
〈표 2-4〉 지방채 발행 현황(1991~2009)

(단위: 억원, %)

구분	총재원	자체재원		의존재원		지방채	
		규모	구성비	규모	구성비	규모	구성비
1991	297,422	201,337	67.7	64,155	21.6	31,930	10.7
1992	436,920	249,907	72.0	69,061	19.9	27,952	8.1
1993	377,945	265,903	70.4	80,026	21.2	32,016	8.5
1994	444,173	311,591	70.2	96,493	21.7	36,089	8.1
1995	523,789	360,634	68.9	116,539	22.2	46,616	8.9
2005	1,285,246	878,391	68.3	370,817	28.9	36,037	2.8
2006	1,398,242	935,529	66.9	428,640	30.7	39,072	2.8
2007	1,517,560	1,003,540	66.1	475,910	31.4	34,910	2.3
2008	1,668,050	1,051,738	63.1	569,028	34.1	47,238	2.8
2009	1,567,029	863,951	55.1	605,567	38.6	97,511	6.2

자료: 서정섭·신두섭(2011: 549, 재구성)

지방채는 일반회계보다는 공기업특별회계에서 많이 발행되며, 2008년도 이후 경제위기 극복과정에서 일반회계의 발행규모가 커지고 있다. 투자사업에의 지방채발행보다는 실업대책, 일자리 창출, 민생안정 등에 정부자금을 활용하여 지방채를 발행하였기 때문으로 분석되며, 이러한 현상은 90년대 후반 IMF 구제금융시기에도 나타났다.



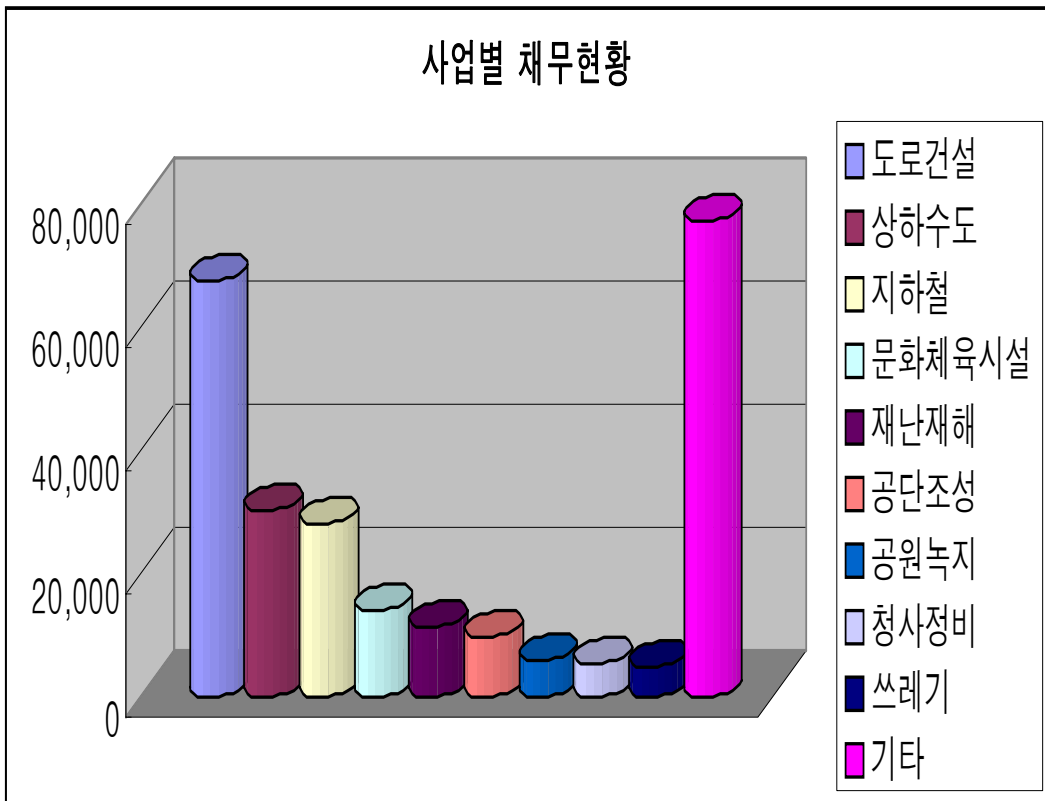
[그림 2-1] 회계별 지방채무 현황(2009년 말 현재)

특히, 공사·공단의 부채규모는 2004년 10조원에서 2008년 32.4조원으로 연평균증가율이 33.9%로 나타나고 있는데, 이러한 지방공사·공단 부채의 급증은 2006년 이후 대규모 개발사업 추진에 따른 요지보상비 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(이상용, 2010: 130).

지방채발행한도제 운영의 첫해인 2006년부터 2008년도까지는 전체 지방채발행한도액에 훨씬 못미치게 발행되었으나, 2009년도의 경우 전체 지방채발행한도액을 15%이상 초과하여 발행되었다. 발행율을 연도별로 보면, 2006년도 61.6%, 2007년도 48.5%, 2008년도 42.1%, 2009년도 116.7%이다. 기초자치단체는 2006~2008년도 동안 한도액 대비 20~40% 정도 발행하였으나 2009년도의 경우 한도액 대비 70%를 발행하였으며, 광역자치단체는 2006~2008년도 동안 한도액 대비 한도초과액의 비율을 보면 2006년도 96.2%, 2007년도 33.1%, 2008년도 28.8%, 2009년도 68.9%로 한도초과율이 상당히 높은 편이다. 한도초과율은 특정단체가 한도액을 초과해서 발행한 초과액을 합산한 것으로 이들 단체의 한도초과 발행이 상당히 많은 것으로 나타나, 한도제의 운영이 상당히 느슨한 것이거나 아니면 한도액의 설정이 너무 낮은 의미

도 내포하고 있다. 하지만, 한도제 운영의 원칙에 견주어 보면 특정단체들의 초과발행이 2006년도와 2009년도에 광역자치단체의 초과발행이 너무 큰 것으로 보아 한도제의 운영이 느슨하였다고 해석할 수 있다.

마지막으로 2009년을 기준으로 지방채가 어떠한 사업목적을 위해 발행되었는가를 살펴보면, 기타부문을 제외하고는 도로건설을 위해 지방자치단체는 지방채를 발행한 것으로 나타났다.



[그림 2-2] 사업별 지방채무 현황(2009년 말 현재)

3. 지방채 잔액 실태

2009년말 기준으로 우리나라 지방자치단체의 지방채 잔액은 25조 5,531억원인 것으로 나타났으며, 이중에서 일반회계가 17조 5,124억원으로 가장 많은 것으로 나타났다. 또한, 지방자치단체별로는 경기도가 3조 8,917억으로 가장 많고, 대전광역시의 지방채 잔액이 6,057억으로 가장 적게 남은 것으로 나타났다.

〈표 2-5〉 단체별, 회계별 지방채 잔액 현황(2009말 현재)

(단위: 억원)

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
총 계	255,531	175,124	52,782	27,625
서울특별시	30,963	10,768	20,018	177
부산광역시	27,217	13,431	10,553	3,233
대구광역시	20,531	10,890	7,642	1,999
인천광역시	24,774	17,673	3,393	3,708
광주광역시	8,098	7,192	503	403
대전광역시	6,057	5,099	-	958
울산광역시	6,201	4,377	462	1,362
경기도	38,917	32,295	2,801	3,821
강원도	13,127	11,329	466	1,332
충청북도	6,719	5,739	571	409
충청남도	12,644	7,067	2,292	3,285
전라북도	10,175	8,345	561	1,269
전라남도	12,262	9,408	1,741	1,113
경상북도	14,054	10,908	624	2,522
경상남도	16,360	14,339	805	1,216
제주특별자치도	7,432	6,264	350	818

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>)

제 3 장

지방재정 및 재정 건전성의 실태

제1절 지방재정 일반 현황

제2절 대전광역시의 재정 현황

제3절 대전광역시의 재정 건전성 수준

제3장 지방재정 및 재정 건전성의 실태

제1절 지방재정 일반 현황

1. 지방정부의 예산총계

2011년 지방자치단체의 예산순계²⁾ 규모는 141조 393억원으로 2010년 당초예산 순계 139조 8,565억원 대비 0.8% 증가한 규모이다. 이는 2010년 최종예산 순계 149조 7,797억원 대비 5.8%가 감소한 규모이다.

〈표 3-1〉 지방자치단체 예산규모의 변동 추이

(단위: 억원)

구분	2008	2009	전년 대비	2010	전년 대비	2011	전년 대비
당초예산 (A)	1,249,666	1,375,349	10.1%	1,398,565	1.7%	1,410,393	0.8%
최종예산 (B)	1,444,536	1,567,029	8.4%	1,497,797	△4.4%	-	-
(B-A)/A (%)	15.6%	13.9%	-	7.1%	-	-	-

자료: 행정안전부(2011: 3)

국가 전체의 예산중에서 중앙정부의 예산은 235조 5,574억원(2010년 225조 9,413억원 대비 4.3% 증가)으로 56.0%를 차지하고 있으며, 지방정부의 예산은 33.5%, 그리고 지방교육예산은 43조 9,214억원으로 10.5%가 배분되어 있다.

2) 예산순계는 자치단체내 회계간(일반회계-특별회계) 내부거래, 자치단체간(시도-시군구) 외부거래 중복 계상분을 공제한 금액으로 전국 규모 및 시도별(시군구 포함) 재정규모 파악시 활용.

〈표 3-2〉 국가-지방-교육예산 규모의 변동 추이

(단위: 억원, %)

구 분	'06예산	'07예산	'08예산	'09예산	'10예산	'11예산
중앙정부예산 (비중)	1,753,882 (57.0)	1,767,561 (54.8)	1,951,003 (54.5)	2,174,723 (55.1)	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)
지방예산 (비중)	1,013,522 (32.9)	1,119,864 (34.8)	1,249,666 (34.9)	1,375,349 (34.8)	1,398,565 (34.4)	1,410,393 (33.5)
지방교육예간 (비중)	311,484 (10.1)	336,309 (10.4)	378,524 (10.6)	400,030 (10.1)	410,954 (10.1)	439,214 (10.5)

자료: 행정안전부(2011: 4)

국세와 지방세 비율은 2006년(79.3:20.7), 2007년(79.5:20.5), 2008년(79.2:20.8), 2009년(78.8:21.2), 2010년(78.3:21.7), 그리고 2011년에 79.0:21.0으로 최근 5년간 국세와 지방세의 비중에 있어서는 큰 변화가 없었다. 또한, 자체수입, 의존수입, 지방채 비율의 추이는 <표 3-3>과 같으며, 2011년에 지방채 비율이 급격히 감소한 것이 특징이라고 하겠다.

〈표 3-3〉 지방자치단체의 자체수입, 의존수입, 지방채 간의 비율

(단위: 억원, %)

구분	2009	2010	2011		
			전년 대비	전년 대비	
계	1,375,349	1,398,565	1.7	1,410,393	0.8
자체수입	808,378(58.8)	794,341(56.8)	△1.7	793,219(56.2)	△0.1
의존수입	530,085(38.5)	552,510(39.5)	4.2	579,813(41.1)	4.9
지방채	36,886(2.7)	51,714(3.7)	40.2	37,362(2.6)	△27.8

자료: 행정안전부(2011: 5)

2. 지방자치단체별 예산 규모

2011년도 지방자치단체별 예산규모를 보면 <표 3-4>와 같으며, 광역자치단체가 90조 4,693억원(64.1%)의 규모를 차지하고 있는데, 이중에서 특별시가 18조 9,502억원(13.4%), 광역시가 25조 4,833억원(18.1%), 도가 43조 3,072억원(30.7%), 그리고 특별자치도가 2조 7,287억원(1.9%) 등을 차지하고 있다. 또한 기초자치단체의 예산은 50조 5,700억원(35.9%)을 차지하고 있으며, 이중에서 시가 29조 5,899억원(21.0%), 군이 14조 2,808억원(10.1%), 그리고 자치구가 6조 6,992억원(4.7%)을 차지하고 있다.

<표 3-4> 자치단체별 예산규모

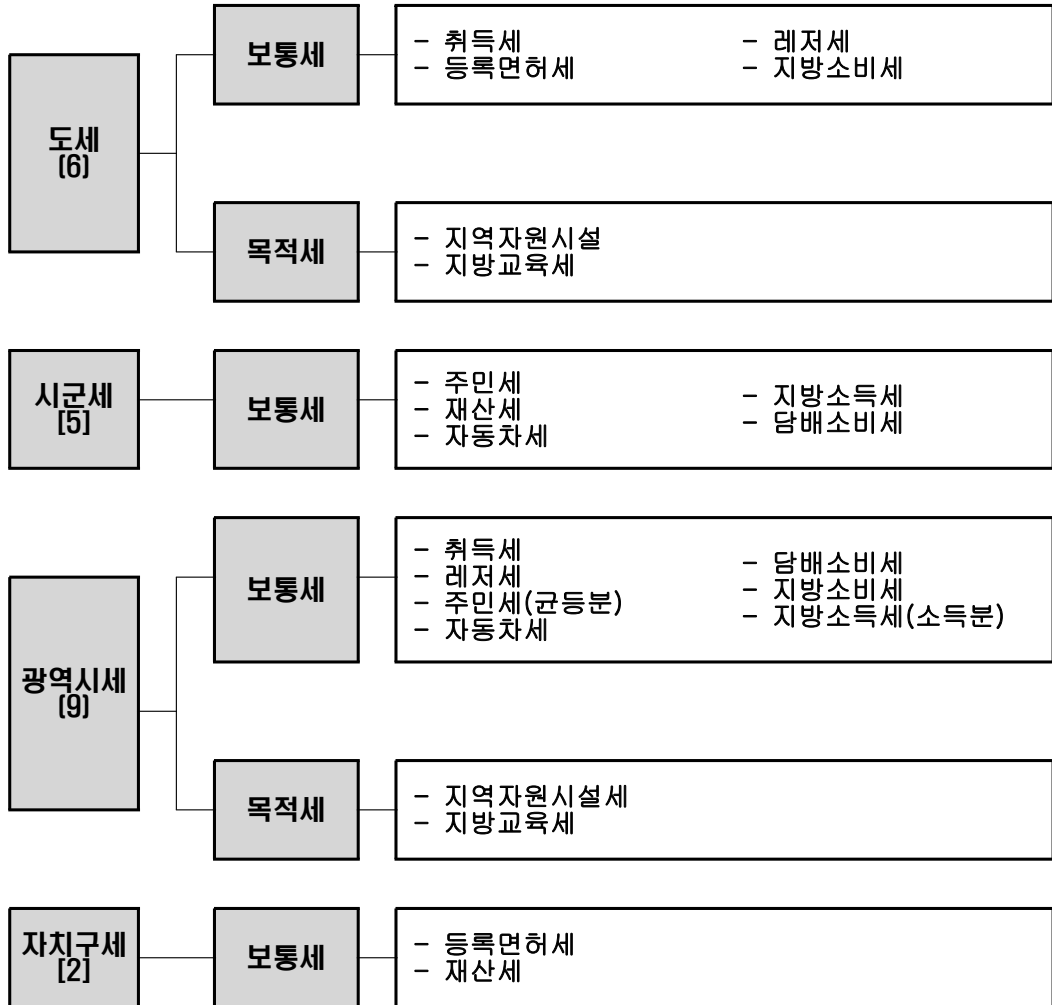
(단위: 억원, %)

구분	예산규모		일반회계		특별회계	
	예산규모	구성비	예산규모	구성비	예산규모	구성비
계	1,410,393	100	1,151,767	81.7	258,626	18.3
특별시	189,502	13.4	144,198	10.2	45,304	3.2
광역시	254,833	18.1	188,693	13.4	66,140	4.7
특별자치도	27,287	1.9	22,934	1.6	4,353	0.3
도	433,072	30.7	377,041	26.7	56,031	4.0
시	295,899	21.0	229,361	16.3	66,538	4.7
군	142,808	10.1	131,375	9.3	11,433	0.8
자치구	66,992	4.7	58,166	4.1	8,827	0.6

자료: 행정안전부(2011: 6)

3. 지방세 구조

우리나라 조세체계는 국세 14세와 지방세 11세 등 25개의 세목으로 이루어져 있다. 특히 지방세 중 도세가 6세, 시군세가 5세, 광역시가 9세, 자치구세가 2세로 되어 있다.



※ 단, 서울시는 특별시와 자치구간 재산세 공동과세

[그림 3-1] 지방세 구조

4. 지방세 세목별·단체별 규모

2011년도 지방자치단체의 예산에서 지방세수입은 49조 7,434억원이며, 가장 많은 비중을 차지하고 있는 세목은 취득세로서 26%를 점하고 있으며, 다음으로 많은 규모는 지방소득세로 172%를 차지하고 있다(<표 3-5> 참조).

〈표 3-5〉 2011년도 지방세 세목별·단체별 규모

(단위: 억원, %)

세목별 \ 단체별	계	특· 광역시세	도세	특별 자치도세	시세	군세	자치구세	구성비	
계	497,434	209,970	125,135	5,001	101,916	19,314	36,098	100	
보 통 세	소계	435,453	181,523	94,813	4,210	100,125	19,066	35,716	87.5
	취득세	129,201	60,584	67,519	1,099	-	-	-	26.0
	등록면허세	10,599	159	5,655	40	-	-	4,744	2.1
	주민세	2,973	996	-	31	1,399	329	278	0.6
	재산세	80,152	17,079	-	656	28,787	4,229	29,401	16.1
	자동차세	62,823	27,695	-	552	27,766	6,810	-	12.6
	레저세	9,589	2,767	6,270	552	-	-	-	1.9
	담배소비세	28,526	12,231	-	388	12,876	3,030	-	5.7
	지방소비세	27,249	11,384	15,369	496	-	-	-	5.5
	지방소득세	84,342	48,627	-	397	39,358	4,668	1,292	17.0
목 적 세	소계	54,687	25,245	28,703	739	-	-	-	11.0
	지역자원시설세	7,254	3,383	3,819	52	-	-	-	1.5
	지방교육세	47,434	21,862	24,884	687	-	-	-	9.5
과년도수입	7,294	3,201	1,619	53	1,791	248	382	1.5	

자료: 행정안전부(2011: 32)

5. 지방세 세목별·시도별 규모

2011년 지방자치단체의 예산을 기준으로 자치단체별로 비교해 보면, 특광역시 중에서는 당연 서울특별시가 세입예산의 규모가 가장 크고, 광주광역시가 가장 낮다. 또한 도(특별자치도 포함) 자치단체 중에서는 경기도가 가장 많고, 제주도가 가장 낮게 나타나고 있다.

<표 3-6> 2011년도 지방세 세목별·시도별 규모

(단위: 억원, %)

단체별		계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
세목별	계	497,434	136,844	30,891	19,624	27,457	10,682	11,832	11,723
보통세	소계	435,453	122,335	27,019	16,935	23,844	9,259	10,307	10,487
	취득세	129,201	29,118	8,132	5,580	9,517	2,775	3,060	2,401
	등록면허세	10,599	2,948	498	270	635	159	203	191
	주민세	2,973	607	182	126	168	71	78	90
	재산세	80,152	33,231	3,506	2,448	4,204	1,121	1,493	1,301
	자동차세	62,823	11,089	5,280	3,343	3,488	1,927	1,709	1,681
	레저세	9,589	1,324	937	57	206	119	125	-
	담배소비세	28,526	5,531	1,868	1,329	1,580	786	794	688
	지방소비세	27,249	4,225	2,294	1,542	772	889	940	722
	지방소득세	84,342	34,262	4,322	2,241	3,273	1,412	1,905	3,413
목적세	소계	54,687	12,599	3,515	2,275	3,124	1,231	1,361	1,140
	지역자원시설세	7,254	1,529	614	300	389	178	195	178
	지방교육세	47,434	11,070	2,901	1,975	2,735	1,053	1,167	961
과년도수입	7,294	1,910	356	414	490	192	164	96	

자료: 행정안전부(2011: 33)

단체별		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
세목별	계	121,376	11,926	12,363	19,544	12,617	13,301	20,627	31,624	5,001
보통세	소계	104,574	10,265	10,860	17,115	11,109	11,408	17,876	27,848	4,210
	취득세	34,950	3,420	3,365	5,240	3,455	2,895	4,860	9,334	1,099
	등록면허세	3,500	250	262	340	281	122	330	570	40
	주민세	565	80	114	148	90	119	179	235	31
	재산세	19,822	1,285	1,316	2,210	1,221	1,183	2,073	3,082	656
	자동차세	14,270	1,771	2,002	2,638	2,268	2,617	3,390	4,798	552
	레저세	5,350	-	-	120	-	-	-	800	552
	담배소비세	6,639	1,059	913	1,305	953	1,039	1,584	2,067	388
	지방소비세	3,600	1,180	1,230	1,760	1,410	1,289	2,000	2,900	496
	지방소득세	15,788	1,220	1,659	3,354	1,430	2,143	3,460	4,062	397
목적세	소계	14,790	1,460	1,364	2,060	1,320	1,769	2,500	3,440	739
	지역자원시설세	1,490	230	194	280	175	440	550	460	52
	지방교육세	13,300	1,230	1,170	1,780	1,145	1,329	1,950	2,980	687
과년도수입	2,012	201	139	369	188	124	251	337	53	

자료: 행정안전부(2011: 34)

6. 지방세 신장 추이

최근 6년간 지방자치단체의 지방세 예산은 지속적으로 증가해 왔으며 전체적으로 볼 때, 2011년의 지방세 수입의 예산규모는 2006년에 비하여 120%가 신장된 것으로 나타났다. 지방자치단체별로 최근 6년간 가장 높은 신장세를 보이고 있는 자치단체는 인천광역시이며 가장 낮은 신장세를 보이고 있는 곳은 대전광역시인 것으로 나타났다(<표 3-7> 및 <표 3-8> 참조).

<표 3-7> 지방세 규모 추이

(단위: 억원)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
지방세(계)	412,818	435,315	458,351	470,670	478,785	497,434
시도세	298,389	303,183	312,486	326,555	334,352	340,106
시군구세	114,429	132,132	145,865	144,115	144,433	157,328

자료: 행정안전부(2011: 35)

<표 3-8> 지방자치단체별 지방세 수입예산 규모 추이

(단위: 억원)

시도별	2006	2007	2008	2009	2010	2011	'05→'11 신장율(%)
계	412,818	435,315	540,890	541,914	478,785	497,434	120
서울	113,064	118,858	125,799	130,757	134,564	136,844	121
부산	25,793	25,808	25,640	26,631	29,313	30,891	120
대구	16,757	15,809	17,108	16,413	19,520	19,624	118
인천	19,453	22,072	24,388	24,565	28,310	27,457	141
광주	8,856	8,772	6,063	9,380	10,168	10,682	121
대전	10,805	10,223	10,728	9,940	11,034	11,832	110
울산	9,436	10,401	10,849	10,565	11,592	11,723	124
경기도	107,106	114,645	115,876	112,572	115,506	121,376	113
강원도	10,554	10,979	10,638	10,334	11,706	11,926	113
충북	10,412	10,772	10,532	10,671	11,820	12,363	119
충남	15,508	16,575	17,234	16,911	17,265	19,544	126
전북	9,154	10,154	10,131	10,689	11,689	12,617	138
전남	10,606	11,276	11,899	11,936	11,974	13,301	125
경북	17,987	18,675	18,203	18,628	19,307	20,627	115
경남	23,173	25,652	28,354	27,800	30,290	31,624	136
제주	4,337	4,471	4,448	4,121	4,730	5,001	115

자료: 행정안전부(2011: 36)

제2절 대전광역시의 재정 현황

1. 대전광역시(자치구 포함)의 예산 및 자립도 현황

대전광역시의 2010년 당초 예산의 총계규모는 <표 3-9>와 같이 3조7,884억원이며, 이중 대전광역시 본청의 총계예산규모는 2조6,853억원이며, 5개 자치구의 총계 예산규모는 1조1,031억원인 것으로 나타났다. 5개의 자치구 중에서는 서구의 예산이 가장 많은 2,603억원이며, 대덕구는 1,838억원으로 가장 낮은 것으로 나타났다. 대전광역시의 2009년 예산 3조5,312억원보다 약 2,572억(+7.3%)이 증액된 규모이다. 2009년 대전광역시 5개 자치구의 예산규모의 순위는 2010년과 변동이 없다(<표 3-9> 참조).

<표 3-9> 대전광역시 예산 규모(2010년도)

(단위: 억원)

구분	순계	총계 (A+B)	일반회계(A)	특별회계(B)	
				기타	공기업
합계	28,379	37,884	30,409	4,152	3,323
시본청	25,590	26,853	20,171	3,359	3,323
동구	381	2,303	2,170	133	-
중구	443	2,079	1,919	160	-
서구	607	2,603	2,511	92	-
유성구	967	2,208	1,838	370	-
대덕구	391	1,838	1,800	38	-

자료: 행정안전부(2010년 지방자치단체예산개요)

〈표 3-10〉 총계예산 총규모(2009년도)

(단위: 백만원)

단체별	합계 (A+B)	일반 + 기타특별회계			공기업 특별회계
		소계(A)	일반	기타	
합 계	3,531,162	3,252,232	2,857,664	394,568	278,930
시 본 청	2,515,393	2,236,463	1,920,005	316,458	278,930
동 구	216,535	216,535	204,230	12,305	-
중 구	187,334	187,334	172,980	14,354	-
서 구	240,235	240,235	229,149	11,086	-
유 성 구	207,500	207,500	170,000	37,500	-
대 덕 구	164,165	164,165	161,300	2,865	-

자료: 행정안전부(2009 지방재정연감)

〈표 3-11〉 재정자립도 시도별 현황

(단위: %)

구분	전국 (순계)	특.광역시 (총계)	도 (총계)	시 (총계)	군 (총계)	자치구 (총계)
전국평균	52.2	68.3	31.6	40.0	18.0	35.4
서울특별시	85.8	83.4	-	-	-	49.3
부산광역시	57.6	54.1	-	-	40.4	20.6
대구광역시	56.3	52.7	-	-	38.5	21.4
인천광역시	70.4	70.0	-	-	19.1	30.7
광주광역시	47.5	43.2	-	-	-	17.9
대전광역시	56.3	52.1	-	-	-	20.8
울산광역시	67.2	60.2	-	-	48.6	35.1
경기도	72.8	-	59.3	55.6	28.7	-
강원도	27.1	-	20.8	26.0	15.4	-
충청북도	33.7	-	25.1	32.8	22.1	-
충청남도	36.6	-	24.0	36.7	23.8	-
전라북도	24.6	-	17.3	22.6	14.3	-
전라남도	20.6	-	11.5	25.6	12.2	-
경상북도	29.3	-	21.7	26.8	14.6	-
경상남도	42.9	-	34.2	38.4	15.1	-
제주도	26.1	-	25.7	-	-	-

자료: 행정안전부, 2010 지방자치단체예산개요

주) 시도별 전국평균 재정자립도는 순계예산 규모로 산출됨에 따라 단체별 보다 다소 높게 나타남(국고보조금 등 중복계상분 공제).

또한, 대전광역시 본청의 2010년 재정자립도는 <표 3-11>에서 보는 바와 같이, 순계규모로 56.3%이며, 전국 16개 시도 중에서는 여섯 번째로 높고, 7개 특·광역시 중에서는 네 번째에 해당된다. 이러한 재정자립도는 전국평균 52.2%보다 높은 수준이다. 대전광역시 5개 자치구의 2010년 재정자립도 평균은 20.8%로써 특·광역시의 자치구 평균인 35.4%를 밑도는 규모이고, 전국 자치구 중에서는 다섯 번째이다. 대전광역시 전체, 시본청, 자치구 평균의 재정자립도는 최근 5년간 지속적으로 동반 하락하고 있으며, 자치구 중 중구와 대덕구는 전년도에 비하여 약간 상승하였다(<표 3-12> 참조). 대전광역시 전체의 재정자주도는 2010년 순계규모로 볼 때, 71.9%이며, 이는 최근 5년간 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 시본청의 경우도 재정자주도가 2005년 84.5%에서 67.7%로 급격히 떨어졌으며, 자치구의 평균 재정자주도의 경우도 2005년 66.7%에서 2010년에는 39.6%로 거의 반토막이 났다. 대전광역시 5개 구청 중에서 재정자주도가 가장 좋은 자치구는 유성구로 45.7%이고, 가장 낮은 자치구는 동구로서 33.0%이다.

<표 3-12> 대전광역시 재정자립도 재정자주도 추이

(단위: %)

구분	재정자립도						재정자주도					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
순계	75.0	72.8	72.1	66.4	59.3	56.3	86.6	83.9	83.1	80.1	74.5	71.9
시본청	71.0	68.9	67.4	61.2	54.5	52.1	84.5	80.6	78.6	74.3	69.9	67.7
자치구평균	32.0	26.8	25.8	24.4	22.9	20.8	66.7	58.2	56.8	49.1	42.6	39.6
동구	23.6	15.6	17.7	17.8	16.4	12.2	63.6	55.2	54.3	46.4	39.0	33.0
중구	27.0	25.0	23.0	21.4	17.7	18.4	66.6	61.6	57.4	50.2	40.8	40.2
서구	38.0	30.7	28.9	26.7	26.4	22.5	70.7	62.0	58.4	50.0	45.0	41.6
유성구	44.1	39.2	39.7	39.1	35.4	32.8	68.8	60.6	61.8	56.1	48.0	45.7
대덕구	27.7	24.4	20.7	18.0	18.8	18.9	63.1	51.1	52.0	43.0	40.2	37.7

자료: 행정안전부(2010 지방자치단체예산개요)

주) 재정자주도=자체수입(지방세 + 세외수입) + 자주재원(지방교부세 + 재정보전금+ 조정교부금)/지방자치단체 일반회계 예산규모 × 100

2. 대전광역시의 주민1인당 세출 및 세입예산

2010년에 국민 1인당 지방세 부담액은 962천원인 것으로 나타났으며, 시도별로는 서울특별시 시민들이 1,318천원으로 가장 많이 지방세를 내는 것으로 나타났으며, 주민 1인당 지방세 부담액이 가장 낮은 곳은 전라남도로서 주민 1인당 626천원이다. 특광역시 중에서 주민 1인당 지방세 부담액이 가장 높은 곳은 서울시민이며, 가장 낮은 곳은 광주광역시민이고, 대전시민은 667천원의 지방세를 부담하는 것으로 나타났다. 자치구세를 가장 많이 부담하는 곳은 역시 서울시 자치구민이고, 대전광역시의 5개 자치구의 주민들은 평균적으로 77천원을 부담하고 있다.

〈표 3-13〉 주민1인당 지방세부담액(2010년)

(단위: 천원)

구 분	시도별평균	특·광역시	도	시	군	자치구
단체별평균	962	927	452	443	391	126
서울	1,318	1,136	0	0	0	182
부산	827	748	0	0	507	68
대구	784	693	0	0	398	68
인천	1,044	927	0	0	395	109
광주	709	650	0	0	0	59
대전	743	667	0	0	0	77
울산	1,040	818	0	0	762	108
경기	1,008	0	519	485	633	0
강원	774	0	417	353	367	0
충북	774	0	391	349	446	0
충남	847	0	385	460	468	0
전북	630	0	317	314	308	0
전남	626	0	276	401	290	0
경북	723	0	348	397	290	0
경남	932	0	504	452	298	0
제주	841	0	841	0	0	0

자료: 행정안전부(2010 지방자치단체예산개요)

세출측면에서 보면, 전체적으로 주민 1인당 세출규모는 2,947천원이고 주민 1인당 세출액이 가장 높은 곳은 전남으로 5,973천원인 것으로 나타났는데, 전남 주민은 세부담이 가장 적은 데 비해서 세출규모는 가장 많은 것으로 나타났다. 또한 서울시민의 경우 주민 1인당 지방세부담은 가장 높지만, 주민 1인당 세출규모는 상대적으로 적은 2,22천원인 것으로 나타났다. 대전광역시의 경우 지방세 부담액은 7개 특광역시 중에서 6위이지만, 주민 1인당 세출규모는 전국 16개 시도 중에서, 그리고 특광역시 중에서 가장 낮게 나타났다.

〈표 3-14〉 1인당 세출예산액

(단위: 천원)

구분	시도별평균	특·광역시	도	시	군	자치구
단체별평균	2,947	1,500	1,415	1,672	4,583	709
서울	2,222	1,511	0	0	0	711
부산	2,287	1,553	0	0	2,565	687
대구	2,216	1,449	0	0	1,844	686
인천	2,444	1,524	0	0	5,868	759
광주	2,250	1,510	0	0	0	739
대전	2,049	1,359	0	0	0	690
울산	2,338	1,465	0	0	1,904	655
경기	2,210	0	887	1,267	3,386	0
강원	4,995	0	1,916	2,244	5,246	0
충북	4,036	0	1,621	1,686	3,741	0
충남	4,308	0	1,641	1,967	4,407	0
전북	4,532	0	1,734	2,091	5,928	0
전남	5,973	0	2,318	2,282	5,298	0
경북	4,605	0	1,650	2,402	5,049	0
경남	3,904	0	1,462	1,907	5,316	0
제주	3,936	0	3,936	0	0	0

자료: 행정안전부(2010 지방자치단체예산개요)

3. 대전광역시의 자체수입 대비 인건비

2010년도 전국 16개 시·도의 인건비 비중은 전체 지방자치단체 예산의 9.1%에 해당하는 836,156백만원이며, 자체수입(지방세수입+지방세외수입)에서 인건비 비중은 21.5%이고, 지방세수입에서 인건비는 전국적으로 27.9%를 차지하고 있다. 대전광역시의 경우 총예산 중에서 인건비가 차지하는 비중은 9.8%인 299,008백만원 인데, 이는 전국평균을 상회함은 물론 7개의 특광역시 중에서 서울시(10%) 다음으로 많은 규모이다. 대전광역시의 자체수입에서 인건비가 차지하는 비중은 22.7%이고, 지방세 대비 인건비 비중은 27.1%이다.

〈표 3-15〉 자체수입 대 인건비 비교 시도별 현황

(단위: 백만원, %)

구분	예산액 (A)	자체수입 (B)	지방세 (C)	인건비 (D)	수입에서 차지하는 인건비 비율		
					총예산(D/A)	자체수입(D/B)	지방세(D/C)
평균	9,166,365	3,887,580	2,992,407	836,156	9.1	21.5	27.9
합계	146,661,840	62,201,286	47,878,513	13,378,488	9.1	21.5	27.9
서울	22,682,175	16,624,372	13,456,446	2,302,532	10.2	13.9	17.1
부산	8,103,882	3,693,047	2,931,264	693,007	8.6	18.8	23.6
대구	5,518,000	2,451,564	1,951,999	523,141	9.5	21.3	26.8
인천	6,625,173	3,681,227	2,830,974	541,012	8.2	14.7	19.1
광주	3,225,054	1,182,929	1,016,829	296,943	9.2	25.1	29.2
대전	3,040,895	1,316,684	1,103,371	299,008	9.8	22.7	27.1
울산	2,606,618	1,414,168	1,159,157	248,967	9.6	17.6	21.5
경기	25,331,082	14,716,316	11,550,553	2,067,366	8.2	14.0	17.9
강원	7,557,465	1,675,180	1,170,551	770,768	10.2	46.0	65.8
충북	6,165,571	1,698,994	1,181,983	579,393	9.4	34.1	49.0
충남	8,777,244	2,598,260	1,726,468	796,593	9.1	30.7	46.1
전북	8,405,406	1,647,106	1,168,863	800,745	9.5	48.6	68.5
전남	11,427,190	1,773,149	1,197,383	973,185	8.5	54.9	81.3
경북	12,294,077	2,867,270	1,930,673	1,159,844	9.4	40.5	60.1
경남	12,687,444	4,242,934	3,028,950	1,038,633	8.2	24.5	34.3
제주	2,214,565	618,085	473,049	287,352	13.0	46.5	60.7

자료: 행정안전부(2010 지방자치단체예산개요)

4. 대전광역시 지방채 잔액 현황

전국 16개 시·도의 지방채 잔액 규모는 2009년 말 기준 25조5,531억원이며, 지방채 잔액규모가 가장 많은 곳은 경기도로 3조8,917억원이며, 2009년 말 현재 지방채 잔액규모가 가장 적은 곳은 대전광역시로 6,057억원인 것으로 나타났다(〈표 3-16〉 참조). 이러한 관점에서 볼 때, 대전광역시의 재정건전성은 매우 양호한 상태라고 볼 수 있다.

〈표 3-16〉 회계별·단체별 지방채 잔액(2009년 말 현재)

(단위: 억원)

구 분	계	일반회계	기타특별회계	공기업특별회계
총 계	255,531	175,124	52,782	27,625
서울특별시	30,963	10,768	20,018	177
부산광역시	27,217	13,431	10,553	3,233
대구광역시	20,531	10,890	7,642	1,999
인천광역시	24,774	17,673	3,393	3,708
광주광역시	8,098	7,192	503	403
대전광역시	6,057	5,099	-	958
울산광역시	6,201	4,377	462	1,362
경기도	38,917	32,295	2,801	3,821
강원도	13,127	11,329	466	1,332
충청북도	6,719	5,739	571	409
충청남도	12,644	7,067	2,292	3,285
전라북도	10,175	8,345	561	1,269
전라남도	12,262	9,408	1,741	1,113
경상북도	14,054	10,908	624	2,522
경상남도	16,360	14,339	805	1,216
제주특별자치도	7,432	6,264	350	818

자료: 행정안전부(내부자료)

제3절 대전광역시의 재정 건전성 수준

대전광역시의 지방재정 건전성은 6개의(①통합재정수지비율, ②경상수지비율, ③지방채무잔액지수, ④지방채무상환비율, ⑤장래세대부담비율, ⑥자체세입비율) 분석지표 중에서 동종(특·광역시)의 평균보다 양호한 지수는 “경상수지비율”, “채무잔액지수”, “장래세대부담비율” 등의 지표인 것으로 나타났다(〈표 3-17〉 참조).

〈표 3-17〉 대전광역시 지방재정분석결과(재정건전성 부문)

(단위: %)

지표	지표값	최소값	사분의일	동종평균	사분의삼	최대값
1.통합재정수지비율	-8.61	-16.53	-9.76	-8.45	-5.88	-3.89
2.경상수지비율	71.45	65.36	68.65	72.32	76.19	81.69
3.지방채무잔액지수	24.70	15.36	29.38	37.38	48.21	55.92
4.지방채무상환비율	5.43	0.93	4.61	5.28	6.28	8.85
5.장래세대부담비율	4.59	4.46	5.39	7.83	9.63	12.36
6.자체세입비율	34.50	32.56	34.03	40.96	40.56	66.73
6-1.자체세입증감률	-6.58	-6.58	-5.32	-0.72	2.99	8.89

자료: 한국지방행정연구원(2010b: 289)

또한 통합재정수지비율은 7대 특광역시 중에서 5번째이고, 경상수지비율은 5번째, 지방채무잔액지수는 2번째, 지방채무상환비율은 4번째, 장래세대부담비율은 2번째, 자체세입비율은 5번째인 것으로 평가되고 있다(〈표 3-18〉 참조).

〈표 3-18〉 특·광역시외의 재정건전성 비교

(단위: %)

구분	재정건전성 지표									
	통합재 정수지 비율	경상수 지비율	지방채 무잔액 지수	지방채 무상환 비율	장래세 대부담 비율	자체세 입비율	자체세 입증감 률(09)	자체세 입증감 률(08)	자체세 입증감 률(07)	자체세 입증감 률(06)
서울본청	-16.56	80.93	15.36	0.93	4.46	66.73	-2.68	9.29	3.08	11.70
부산본청	-5.59	68.19	50.31	7.11	9.27	38.24	6.54	-0.36	-0.79	13.34
대구본청	-3.89	69.12	55.92	8.85	9.99	33.55	-5.43	2.66	-6.13	9.78
인천본청	-10.92	81.69	46.11	3.85	12.36	39.32	-0.55	3.63	14.67	10.72
광주본청	-7.46	69.50	35.23	5.36	6.18	32.56	8.89	2.25	-1.12	14.38
대전본청	-8.61	71.45	24.70	5.43	4.59	34.50	-6.58	4.11	-7.59	19.22
울산본청	-6.18	65.36	34.06	5.46	7.98	41.80	-5.22	5.49	8.88	17.39
평균	-8.45	72.32	37.38	5.28	7.83	40.96	-0.72	3.87	1.57	13.79

자료: 한국지방행정연구원(2010a: 81)

제 4 장

주민참여예산제의 활성화

제1절 주민참여예산제의 개요

제2절 주민참여예산제의 이론적 배경

제3절 대전광역시 주민참여예산제의 평가

제4절 주민참여예산제의 활성화 방안

제4장 주민참여예산제의 활성화

제1절 주민참여예산제의 개요

주민참여예산제도는 1989년 브라질의 Porto Alegre에서 시작하여 성공적으로 시행된 이후 전세계적으로 확산되어 2006년까지 라틴아메리카 내의 약 16,000개의 도시 정부 중 1,000개 정부가, 2008년까지 유럽에서 700,000만 이상의 인구규모를 가지고 있는 대도시 정부 중 100개 이상의 도시정부에서 이 제도를 도입하였다(Sintomer et al, 2008: 164). 우리나라에서도 행정자치부가 2003년 7월에 [2004년 지방자치단체 예산편성기본지침]을 통해 지방자치단체에 이 제도의 도입을 권고하면서 공식화 되었으며, 2006년 8월에 행정자치부가 ‘주민참여예산제 표준조례안’을 만들어, 지방정부가 조례안을 제정할 때 참고하도록 했다(최상한, 2010: 87-88). 주민참여예산제도는 대의민주주의의 대안 또는 보완책으로 등장한 참여민주주의 또는 속의민주주의(deliberative democracy)의 대표적 제도로 평가받고 있는데(곽현근, 2010: 1), 이는 행정부 중심의 예산편성권을 지역사회와 지역주민에게 분권화 또는 권한이양을 통해 예산편성과정에 해당 지역주민들의 직접참여를 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이라 정의할 수 있다(이관행, 2008: 223). 주민참여예산제도는 투입 과정에서 이해관계자에게 권한을 부여하여 지방정부의 목표와 비전 형성에 시민들의 참여를 보장하는 제도인데, 지향하는 참여의 방식은 지속적인 상호작용의 과정으로서의 참여이다(김판석 외, 2010: 179). 기존의 대의제도가 국민의 공공지출에 대한 의사를 정확히 대변하지 못하는 측면이 있을 뿐만 아니라 대의민주제가 반드시 사회적 효율성을 높이는 제도라고 볼 수 없다는 전제에서 이러한 논의들이 확대되고 있는 것이다(박민정·최성락, 2009: 124). 주민참여예산제는 자원과 권력을 가진 정부와 지역사회 사이에 네트워크와 신뢰관계를 새롭게 형성하면서 ‘좋은 거버넌스’(good governance)를 만들어가는 대표적 제도로(곽현근, 2010: 2), 현대에 와서 지방단위에서 특별히 주목을 받기 시작했다(Franklin et al, 2009: 53).

우리나라에서 2003년 광주광역시 북구에서 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입한 이후, 2006년 당시 행정자치부가 표준조례안을 만들어 17개 지방자치단체가 도입했고 이후 4년간 80개 지역이 추가로 주민참여예산제를 도입했으며, 2010년 7월 현재 기준으로 246개 지방자치단체 중 40.2%인 99개 지방자치단체 주민참여예산제도를 법제화하여 시행하고 있다. 그러나 이중 광역자치단체는 2개(주민참여예산제도가 의무화된 제주특별자치도 포함)에 불과하고 나머지는 모두 기초자치단체에 해당한다. 광역자치단체 중에서는 대전광역시가 2006년 11월 주민참여기본조례 제정 후 2007년부터 주민참여예산제를 본격적으로 시행하고 있다(김철희, 2010: 1-2). 그러나 2011년 9월부터 지방재정법³⁾ 모든 지방자치단체들이 주민참여예산제를 도입하도록 규정하고 있으므로 이제 관심의 초점은 이 제도를 도입하여 운영한 사례에 대한 소개의 수준에서 벗어나 어떻게 하면 지방정부에 제도적으로 정착될 수 있는가 하는 방안을 모색하는 방향으로 바뀌어 가고 있다.

이처럼 지방정부에서 주민참여제도의 도입은 앞으로 선택적이라기보다 도입하여 집행하지 않으면 안되는 필수적인 제도인 것이다. 그럼에도 불구하고 앞서 지적한 바와 같이, 그간 주민참여예산제도를 도입한 사례는 전체 지방자치단체의 약 50%에 불과하며 나머지 절반 정도는 타 지방자치단체의 운영사례를 연구하여 시행착오를 최소화하고자 할 것이다. 특히, 시·도자치단체에서 주민참여예산제의 운영사례가 거의 없는 상황에서 시·도 자치단체에 적용할 주민참여예산제의 모델을 찾기란 쉽지 않다. 이러한 관점에서 2007년부터 주민참여예산제도를 운영한 경험을 가지고 있는 대전광역시의 사례연구를 통해 시사점을 도출하는 것은 큰 의미가 있다고 하겠다. 이러한 맥락에서 본 연구는 주민참여제도에 대한 이론적 논의와 대전광역시의 사례에 대한 평가를 통해 시사점을 도출하여 지방자치단체에서의 제도적 정착과 발전에 기여하기 위한 목적을 가지고 있다. 구체적으로 기존에 주민참여예산제도를 도입하여 운영하고 있는 자치단체를 위해서는 비교분석을 통한 제도적 발전에 기여하며, 이 제도를 새로이 도입하고자 하는 지방자치단체를 위해서는 시행초기에 있을 수 있는 시행착오를 최소화 하는데 기여하기 위한 것이다.

3) 이와 관련하여 지방재정법 제39조 제①항에서는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다”고 규정하고 있다.

우리나라에서의 주민참여예산제는 기초자치단체를 중심으로 도입하기 시작하였으며, <표 4-1>은 2004년부터 2010년 5월말까지 주민참여제도를 채택한 시·군·구의 현황이다. 시도별로 보면 광주광역시와 전라남도의 지방정부가 100%의 채택률을 보이고 있으며, 다음으로 대구광역시의 지방정부가 75%의 높은 채택률을 나타내고 있다. 그 다음으로 충청북도(66.6%), 전라북도(57.1%), 대전광역시(40%), 울산광역시(40%), 강원도(33.3%), 경상북도(30.4%), 경기도(29.0%), 부산광역시(12.5%), 경상남도(10.0%)의 지방정부 순이다. 서울특별시와 인천광역시의 지방정부가 0%의 채택률을 나타내고 있는 것은 매우 특이한 현상이다. 전반적으로 수도권 지역과 부산·경남 지역의 자치단체가 낮은 채택률을 나타내고 있다.

<표 4-1> 시도별 자치단체 주민참여예산제도 채택 현황

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	계	채택률
서울(25)	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
부산(16)	0	0	0	0	1	1	0	2	12.5
대구(8)	0	0	0	2	3	1	0	6	75.0
인천(10)	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
광주(5)	1	0	1	3	0	0	0	5	100.0
대전(5)	0	1	1	0	0	0	0	2	40.0
울산(5)	1	0	1	0	0	0	0	2	40.0
경기(31)	0	1	1	4	0	3	0	9	29.0
강원(18)	0	0	0	4	0	2	0	6	33.3
충북(12)	0	0	1	3	4	0	0	8	66.6
충남(16)	0	0	0	4	0	0	0	4	25.0
전북(14)	0	0	1	3	3	1	0	8	57.1
전남(22)	0	1	8	9	3	1	0	22	100.0
경북(23)	0	0	1	3	2	0	1	7	30.4
경남(20)	0	0	0	2	0	0	0	2	10.0
계(230)	2(0.8)	3(1.3)	15(6.5)	37(16.0)	16(6.9)	9(3.9)	1(0.4)	83(36.0)	36.0

주: 시도의 괄호는 지방정부의 숫자이며, 연도별 괄호는 채택률(%)임.
자료: 최상한(2010: 102)

연도별로 보면 2004년(0.8%)과 2005년(1.3%)은 아주 저조한 채택률을 나타내고 있어, 이 기간 동안 주민참여제도가 초기채택단계에 있음을 알 수 있다. 2006년에는 채택률이 6.5%로 증가하고, 2007년에는 채택률이 16%가 되어 절정을 이룬다. 2007년 이후에 채택률이 2008년 6.9%, 2009년 3.9%, 2010년 0.4%로 급감하고 있다.

제2절 주민참여예산제의 이론적 배경

1. 주민참여예산제의 이념

주민참여예산제도가 지향하는 이념에 대하여 다양한 측면에서 논의될 수 있는데, 안완기(2007: 14)는 주민참여예산제가 가지는 이념을 과정적인 측면(개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성)과 결과적 측면(대응성, 효율성, 형평성 등)이 있다고 제시하고 있다. 박민정·최성락(2009)은 직접민주제로서의 주민참여예산제를 강조하고 있는가 하면, 재정민주주의의 관점에서 주민참여예산제의 가치를 강조하기도 한다(강주영, 2010; 임성일, 2011: 69; 이관행, 2009: 223). 또한 Sintomer et al.(2008: 167)은 주민참여예산제의 3대 원칙으로써 풀뿌리민주주의(grassroots democracy), 사회적 정의(social justice), 시민통제(citizen control) 등을 제시하고 있다. 이와 같이 주민참여예산제가 지향하여야 할 이념 또는 가치들을 종합적으로 재정의를 하면, 이는 지방자치제도의 발전에 기여하여야 한다는 것, 지방정부의 정책결정과정에 주민참여를 촉진시켜야 한다는 것, 재정거버넌스의 활성화에 기여하여야 한다는 것, 대의제의 문제점 보완과 재정민주주의의 발전에 기여하여야 한다는 것 등으로 요약할 수 있다.

첫째, 주민참여예산제는 지방자치제도를 발전시키는 방향으로 작동해야 한다는 것이다. 권위적이고 중앙집권적인 정치체제 하에서는 주민참여예산제에 대한 논의는 공염불에 불과하다. 주민참여예산제는 지방자치의 존재가치인 독재 또는 전체정치에 대한 방과제, 정치의 지역적 실험, 민주주의의 학교, 민주적 사회개혁(조창현, 2005: 8-10) 등과 맥락을 같이 할 수밖에 없기 때문이다.

둘째, 주민참여예산제가 촉진되면 전반적인 지방정부의 정책과정에 대한 시민사

회의 관심이 집중되고 시민들의 직접적인 참여도 활성화 된다는 것이다. 주민참여예산제는 주민참여제도의 일종으로 이 양자간에는 정비례의 관계에 있다. 주민참여란 주민이 직·간접적으로 지방정부의 정책과정에 참여하여 정책이 합리적으로 결정·집행·평가될 수 있도록 관여하는 모든 활동이다(김정완, 2009: 96, 재인용). 주민참여는 입법·행정·사법의 전통적인 3권 분립에 제4의 ‘시민권력’을 추가함으로써 대의민주주의와 직접 민주주의를 결합한 것이며(임승빈, 2009: 427), 주민이 직접 또는 간접적으로 지방정부의 정책과정에 참여하여 정책이 합리적으로 집행될 수 있도록 관여하는 모든 활동이라고 할 수 있다(이관행, 2009: 237). 주민참여예산제는 차년도 예산편성에 주민의 의견을 반영한다는 차원에서 참여의 결과가 가시적이며 구체적으로 나타나는 경향이 있다.

셋째, 주민참여예산제는 거버넌스의 개념적 요소를 많은 부분 포함하고 있기 때문에 이것이 활성화 되면 될수록 지역적 거버넌스 구축을 촉진한다는 것이다. 거버넌스의 구조는 계층제적 의사결정체제에 반대되는 것으로서 공공, 민간, 그리고 NPO 간의 수평적 네트워크로 인식되고 있다(Bingham et al., 2005: 547). 앞서 지적한 바와 같이, 주민참여예산제는 공공재와 이의 배분 권한을 가지고 있는 정부와 지역사회 사이에 네트워크와 신뢰관계를 형성하여 선한 거버넌스를 만드는 대표적인 제도이다.

넷째, 주민참여예산제는 대의 민주주의의 결함을 보완해 준다는 것이다. 대의제는 정책내용을 직접 선택하기 보다는 정치 후보를 선정하여 주민의 선호를 대변하게 하는 방식이다(박민정·최성락, 2009: 126). 이러한 대의 민주제는 대표들이 유권자의 의사를 충분히 반영하고 있지 못하다는 한계를 가지고 있다. 이러한 대의 민주제의 한계를 보완하기 위하여 일부 영역에서는 많은 직접민주제적 요소(주민발안, 주민투표, 주민소환)가 적용되고 있다. 또한, 주민참여예산제는 지방자치에 있어서 재정민주주의를 가장 잘 실현할 수 있는 제도로 예산을 통한 지방재원의 배분에 있어서 주민의 의사가 직접적으로 반영된다는 것이며, 재정분야가 갖는 고도의 전문성으로 인해 전문적 지식과 역량을 갖춘 행정부와 의회만이 독점하던 영역에서 주민이 자신의 재정주관을 확립한다는 의미를 가진다(강주영, 2010: 57). 우리나라에서도 주민발안의 일종인 ‘주민의 조례제정·개정·폐기 청구제도’, 주민투표제

도, 선출직 지방공무원에 대한 주민소환제도 등을 도입하고 있다. 주민참여예산제도는 지방정부의 공공재 배분과정에 시민사회가 참여함으로써 의사결정의 왜곡을 일정부분 예방할 수 있게 한다는 장점을 가진다.

2. 주민참여예산제의 구성요소

주민참여예산제도의 구성요소에 관하여 Ebdon & Franklin(2006: 438)은 환경, 절차, 메커니즘, 그리고 목표와 결과 등으로 분류하고 각 요소에는 다양한 변수들을 포함시켰다. 첫째, 환경요소에는 정부 구조, 정치문화, 법적요건, 인구의 규모와 다양성을 포함시켜 놓고 있다. 둘째, 절차요소에는 참여의 시기, 예산의 유형, 참여자의 선정방법·참여자수·대표성, 참여의 계기 등을 포함시켰다. 셋째, 메커니즘의 요소에는 공청회, 전문가회의, 예산시물레이션, 자문위원회, 설문조사 등을 포함시켰다. 넷째, 목표와 결과의 요소에는 예산에 대한 무관심 극복, 예산에 관한 교육, 예산안에 대한 지지 획득, 의사결정을 위한 정보, 자원배분의 변경, 신뢰도 강화, 지역정체성 창조 등의 변수를 포함시켰다.

Ebdon & Franklin가 제시한 주민참여예산제의 구성요소는 현재 우리나라 지방정부에서 운영하고 있는 주민참여예산제의 주요내용과 비교해 볼 때, 어느정도 일치하는 부분이 많지만 그렇지 않은 부분도 있다. 따라서 우리나라의 지방자치단체에서 도입하여 운영하고 있는 주민참여예산제의 일반적인 구성요소에 대해 논의함으로써 이 제도에 대한 이해를 높일 필요가 있다. 일반적으로 우리나라의 주민참여예산제의 구성요소는 첫째로 지역성, 전문성, 대표성을 반영하여 구성하는 예산참여시민위원회로서, 예산편성 방향에 대한 의견수렴, 예산에 대한 시민의견 수렴과 예산편성과정에 참여하여 예산안에 대한 의견 제출, 예산정책토론회 개최 등 시민의 의견수렴 활동, 시민을 대상으로 한 교육·설명·홍보활동 등의 기능을 수행한다. 둘째, 분과위원회는 시민참여위원회의 기능을 효율적으로 수행하기 위해 구성한다. 셋째, 운영위원회는 위원회와 분과위원회의 운영방향 및 위원회와 분과위원회간 의견 조정에 관한 사안, 긴급히 결정해야 하거나 경미하다고 판단되는 사안 등을 처리하기 위해 설치한다. 넷째, 주민참여 예산연구회는 주민참여예산제에 대한 운영

방법, 정책수립, 연구개발을 위해 설치한다. 다섯째, 주민참여예산학교는 지방자치단체의 예산안 이해, 주민참여예산제의 운영상황 소개를 목적으로 개설한다. 여섯째, 설문조사는 지방자치단체의 우선 투자대상 등에 대한 일반시민들의 의견을 수렴하기 위해 실시한다. 일곱째, 시민공청회는 차년도의 재정전망과 지방자치단체의 투자방향에 대한 발표와 토론을 위해 개최한다.⁴⁾ 여덟째, 웹기반의 구축인데, 주민참여예산제는 직접민주주의 요소를 많이 포함하고 있음에도 불구하고 현대사회의 복잡성과 도시화의 가속으로 지방정부의 예산과정에 주민이 참여하는 방법은 off-line보다는 on-line 상의 접근이 용이하기 때문에 주민참여예산제의 구성요소로서 간과될 수 없는 것이다.

3. 주민참여예산제의 유형

주민참여예산제도에 관한 기존 연구의 대부분이 다양한 기준으로 그 유형에 대해 논의하는 것이 일반적인 경향이다. 나중식(2005: 135-137)은 예산참여의 유형을 “능동성과 주도권” 및 “정부와 시민의 영향력 관계”를 기준으로 ①정부주도형, ②민·관협의형(적극적 협의형, 소극적 협의형), ③주민권력형으로 분류하고 있다. 광채기(2005)는 주민참여예산제의 형태를 주민참여의 수준과 대상, 그리고 범위를 기준으로 ①주민협의, ②민·관공동결성, ③주민주도결성 등으로 분류하고 있다. 또한 박광우(2006)는 기존의 주민참여예산제에 대한 유형화의 한계점을 지적하면서, 주민참여예산제의 실질적인 운영여부를 기준으로 “민·관협치형(소극적, 적극적)” 과 민·관협의형(소극적, 적극적)으로 분류하였다.

이상에서 소개한 기존의 주민참여예산제에 대한 유형화는 주민참여의 형식과 예산과정의 특성을 반영하여 체계화한 측면이 있으나, 실제로 지방자치단체에서 주민참여예산제는 단체장과 지방의회의 의지에 영향을 받고 있으며 제도의 운영에 대한 의지는 자치법규로 반영되는 것이 일반적인 경향이다. 따라서 주민참여예산제도의 유형화를 연구하는 데 있어 기존연구에서의 유형화도 유용한 점이 있으나, 본 연구는 주민참여예산제를 도입하고 있는 지방자치단체는 어떠한 형식으로든 관련

4) 주민참여예산제의 구성요소는 대전광역시의 예산참여시민위원회 운영규정에서 발췌했음을 밝힙니다.

규정을 제정하여 운영하고 있다는 사실에 기초하여 주민참여예산제를 독립법규형, 종속법규형, 임의규정형으로 유형화 하고자 한다. 여기서 독립법규형은 주민참여예산제에 관하여 지방자치단체의 자치법규인 조례를 제정하여 운영하는 유형으로 많은 부분 행정안전부의 “주민참여예산제 표준조례안”의 한 형식을 따르고 있다. 둘째로 종속법규형은 대부분의 지방자치단체에서 가지고 있는 “주민참여(기본)조례” 중 특정조항을 통하여 주민참여예산제를 운영하도록 한 형태를 말한다.⁵⁾ 마지막으로 임의규정 유형은 지방자치단체에서 주민참여예산제를 시행하고는 있으나, 자치법규에 근거하기 보다는 단체장의 의지에 따라서 운영하고 있는 유형을 말하며 일반적으로 “훈령”에 의하여 운영하는 형태를 말한다.

〈표 4-2〉 규정의 존재형식에 따른 주민참여예산제의 유형

유형 내용	독립법규형	종속법규형	임의규정형
규정의 형식	독립된 조례	조례에 종속된 조항	규정 또는 훈령
참여의 수단	-시민참여위원회 -설문조사 참여 -예산연구회 -주민참여예산제 홈페이지		
적용의 범위	-결산을 제외한 예산전과정 -예산절감 및 낭비방지에 대한 의견 제시		

4. 주민참여예산제에 관한 선행연구

주민참여예산제가 1980년대 후반에 브라질의 Porto Alegre에서 시행된 후 이에 관한 많은 연구들이 국내외에서 진행되었다. 주민참여예산제에 대한 국내의 연구 경향은 주로 브라질의 Porto Alegre를 중심으로 하는 외국의 사례를 소개하거나, 이 제도의 도입에 대한 필요성 및 방향을 제시하는 연구, 이 제도를 도입하여 운영하고 있는 우리나라 지방자치단체의 사례를 분석하여 시사점을 얻고자 하는 연

5) 예컨대, 대전광역시의 경우 “주민참여기본조례”의 제8조에서 “예산편성시 주민참여”와 제9조에서 “예산참여시민위원회” 등을 규정하여 주민참여예산제를 운영하고 있다.

구, 주민참여예산제 자체의 성공적인 정착을 위한 발전방안을 제시하는 연구들에 집중되어 있다고 할 수 있다. 주민참여예산제에 대한 외국의 연구경향은 브라질의 Porto Alegre에서 주민참여예산제를 처음 도입한 후 어떠한 성과가 있었는가를 분석한 연구(Novy & Leubolt, 2005), 브라질 지방정부의 주민참여예산제의 운영사례를 분석한 연구(Wampler, 2007), 유럽 지방정부의 주민참여예산제 도입경향에 대한 연구(Sintomer et al, 2008), 미국 지방정부의 주민참여예산제를 평가분석한 연구(Ebdon & Franklin, 2006; Robbins et al, 2008) 등 다수의 논문을 발견할 수 있다.

영국의 Department for Communities and Local Government(DCLG)는 2010년에 8개 지역(Haringey, Manton, Newcastle, Salford, Southampton NDC, St Helens, Salisbury, York)을 선정하여 주민참여예산제 운영사례에 대한 평가를 실시하였다. 이것은 학술적인 연구라기보다 프로젝트적 성격을 가지고 있는데, 이 프로젝트를 실시하게 된 주요 목적은 지방정부의 주민참여예산제도의 개선방안의 도출과 도입을 촉진하고, 성공사례의 확산, 주민참여예산제의 비용대 편익의 극대화 방안을 마련하기 위하여 실시하였다(DCLG, 2010: 13). 이것은 영국에서 정부차원에서 주민참여예산제를 체계적으로 평가하여 확산시키고자 하는 의지를 반영한 것으로 우리에게 많은 시사점을 주고 있다고 하겠다.

주민참여예산제에 관한 기존 국내외의 연구는 외국사례의 소개 및 시사점, 국내 운영사례의 실태와 개선방안 등에 집중되어 왔다. 기존의 주민참여예산제에 대한 사례연구는 같은 시기에 이 제도를 도입한 다른 자치단체들을 서로 비교하는 소위 문화횡단적 접근방법이 많이 사용되었다. 물론, 우리나라에 2003년에서야 주민참여예산제가 처음 도입되어 그 역사가 일천함으로 인해 문화종단적 접근방법을 통하여 연구를 진행하기에는 많은 한계가 있을 수 있다. 이제 우리나라에서도 주민참여예산제의 시행 경험도 어느 정도 축적되었으므로 이 제도를 모범적으로 운영하고 있는 자치단체의 사례를 집중적으로 분석하여 시사점을 도출하는 연구가 활성화되면 제도적 정착에 기여하는 바가 크다고 하겠다.

제3절 대전광역시 주민참여예산제의 평가

1. 대전광역시 주민참여예산제의 개요

대전광역시 주민참여예산제도는 2006년 11월에 제정된 주민참여기본조례 제8조의 예산편성의 주민참여 규정에 기초하고 있는데, 시장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 시민의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산제도 운영계획을 매년 수립하여 일정기간 동안 시 홈페이지 등을 통하여 공고하여야 한다. 그리고 시장은 예산편성에 대한 시민들의 의견수렴을 위하여 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있게 하였다.

주민참여기본조례 제9조에서는 주민참여예산제도 운영을 위한 심의사항을 처리하기 위하여 대전광역시 예산참여시민위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 예산참여시민위원회의 심의 대상 또는 활동 영역은 예산편성 방향에 대한 의견수렴, 예산에 대한 시민의견 수렴과 예산편성과정에 참여하여 예산안에 대한 의견 제출, 예산정책토론회 개최 등 시민의 의견수렴 활동, 시민을 대상으로 한 교육·설명·홍보활동 등으로 설정하고 있다. 예산참여시민위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함하여 50인 이상 70인 이하의 위원으로 구성하고, 위원장 및 부위원장은 위원중에서 호선하도록 되어 있다. 그리고 위원 선임은 대전광역시의회, 자치구청장 및 「비영리 민간단체지원법」에 의한 대전지역에 소재하는 비영리민간단체에서 추천한 자와 예산에 대하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시장이 위촉하도록 되어 있다. 예산참여시민위원회는 매년 1회 이상 개최할 수 있으며, 필요한 경우 관계공무원 또는 전문가를 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등을 요구할 수 있다. 또한 예산참여시민위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 주민참여기본조례에서 규정하고 있는 예산참여시민위원회의 운영에 관한 사항은 “대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정”을 통해 구체적으로 설계되어 있다. 예산참여시민위원회의 효율적 운영을 위하여 분과위원회를 두며, 시의 각 실·국·본부·관, 사업소는 분과위원회에 참여하도록 하고 있으며, 분과위원회의 회의 소집은 시장 또는 분과위원회의 운영에 참여하는 선임 실·국장이

하는 것으로 규정되어 있다. 이 분과 위원회는 예산편성 과정에서 분과별 예산편성 방향에 대한 의견 수렴, 분과별 사업에 대한 우선순위 조정 등의 기능을 수행한다.

2. 대전광역시 주민참여예산제의 운영에 대한 평가

1) 예산참여시민위원회 구성의 특성

대전광역시 주민참여기본조례 제9조의 규정에 의한 예산참여시민위원회는 2년의 임기로 제1기에는 58명, 제2기에는 68명, 제3기에는 69명의 위원을 위촉하였다. 또한, 동 위원회의 효율적인 운영을 위하여 제1~2기는 7개(일반행정, 경제과학, 문화체육, 복지여성, 환경녹지, 교통건설, 도시주택), 그리고 제3기는 8개(과학기술특화 추가)의 분과위원회를 두었다.

〈표 4-3〉 기별 대전광역시 예산참여시민위원회 구성 현황

추천의뢰처별 기수별	제1기 (' 07.7~ ' 09.6)	제2기 (' 09.7~ ' 11.6)	제3기 (' 11.7~ ' 13.6)	비고
계	58명	68명	69명 (20) ^{주)}	-
시의회 (시의회의원별 1인 추천)	18명	17명	25명	대표성
자치구 및 구청장 (지역내 인사 2명)	10명	15명	14명	지역성
시민단체 (대표적인 비영리단체 추천)	4명	7명	6명	전문성
실국/대학회계 관련 학회/ 경제경영인/ 행정동우회 (공인회계사, 세무사, 교수, 경제기업인, 예산업무 경험 전직 공무원)	26명	29명	24명	전문성

주) ()안의 숫자는 전기의 위원으로서 재임명된 위원의 수

동 위원회는 대표성, 지역성, 전문성을 확보하기 위해 위원회의 정수 범위내에서 시의회, 자치구청장, 그리고 대표적 시민단체 등의 추천으로 임명되고 <표 4-4>와

같이, 위원회의 구성을 보면 전문성을 가진 위원들이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 또한 제3기에 임명된 위원 69명 중 20명은 제2기에도 활동했던 경험을 가지고 있으며, 지역별로는 제1~2기에는 인구가 가장 많은 서구지역 출신이 가장 많았으나, 제3기에는 서구출신 위원수가 줄어든 반면 대덕구와 유성구 출신 위원수가 다소 증가되었는데, 자치구의 추천은 공개모집방식을 병행한 것이 특징이다. 연령별로는 40~50대가 주류를 이루고 있으며, 직업별로는 모든 기수에서 NGO 활동을 하고 있는 위원의 수가 가장 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-4〉 기별 대전광역시 예산참여시민위원회 위원별 특성

기수별 개인특성별		제1기 (' 07.7~' 09.6)	제2기 (' 09.7~' 11.6)	제3기 (' 11.7~' 13.6) ^{주)}
지역별	동구	7명	9명	9명(3)
	대덕구	8명	9명	11명(3)
	서구	17명	22명	18명(5)
	유성구	14명	16명	18명(7)
	중구	12명	12명	13명(2)
성별	남성	35명	32명	36명(10)
	여성	23명	36명	33명(10)
연령별	- 40대 이하: 6명 - 40대: 17명 - 50대: 24명 - 60대 이상: 11명	- 31~40세: 2명 - 41~50세: 21명 - 51~60세: 30명 - 61세이상: 5명	- 30대: 7명(0) - 40대: 21명(6) - 50대: 26명(9) - 60대: 15명(5)	
직업별	- NGO 등 15명 - 교수 9명 - 경제인 9명 - 주부 8명 - 상인·농업인 6명 - 언론·정당인 4명 - 전문직 4명 - 학생 2명 - 택시기사 1명	- 주부 5명 - 회사원 5명 - 자영업 16명 - 전문직 16명 - 기타 26명	- 교수 7명(0) - NGO 30명(9) - 경제인 9명(1) - 주부 4명(1) - 구의원 1명(0) - 언론인 3명(2) - 전문직 6명(0) - 기타 9명(7)	

주) ()안의 숫자는 전기의 위원으로서 재임명된 위원의 수

2) 예산반영 실태

대전광역시 예산편성에 있어 주민참여예산제를 통해 반영한 예산액은 2009년에 3,483억원이고 대전시 전체 예산에서 13.8%의 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 2010에는 4,147억원을 반영하여 전체 예산의 15.4%, 2011년에는 6,198억원이 반영되어 전체 예산의 22.5%를 차지하고 있다. 최근 3년간 주민참여예산제를 통하여 제안된 건수는 크게 차이가 없으나, 반영액의 규모와 대전시 전체 예산에서의 차지하는 비중은 점차 확대되고 있는 것으로 나타나서 주민참여예산제가 정착되어 가고 있다는 것을 알 수 있다(<표 4-5> 참조).

<표 4-5> 주민참여예산제를 통한 연도별 예산반영액

반영 연도별	총 건의건수	반영		미반영		전체 예산액(B)	반영률 (A/B)
		건수	금액(A)	건수	사유		
2009년	76건	72건	3,483억원	4건	장기검토	2조 5,154억원	13.8%
2010년	75건	68건	4,147억원	7건	"	2조 6,853억원	15.4%
2011년	75건	64건	6,198억원	11건	장기검토 의회삭감	2조 7,538억원	22.5%

대전광역시는 차년도 예산에 반영하기 위해 일반주민을 대상으로 하는 설문조사, 분과위원회의 제안, 그리고 공청회 개최 등 주민참여예산제를 적극 활용하고 있다. <표 4-6>과 같이, 제안종류별 예산반영액은 대체적으로 일반시민을 대상으로 하는 설문조사를 통해 이루어지고 있는데, 설문을 통한 연도별 반영규모는 2009년에는 87%, 2010년에 89%, 2011년에 99% 등으로 점차 확대되는 경향을 보이고 있다. 반면에 분과위원회나 공청회를 통한 예산반영 비중은 그리 높지 않게 나타났다. 최근 3년간의 주민참여예산제를 통한 예산반영의 추이에서 특이한 사항은 공청회를 통한 반영규모가 점차 확대되고 있다는 것이다. 또한, 분과위원회를 통한 예산반영규모는 최근 3년 동안 지속적으로 낮아진다는 특징을 가지고 있다.

〈표 4-6〉 제안의 종류에 따른 연도별 예산반영액

연도별 제안(건의)별	2009년 반영			2010년 반영			2011년 반영		
	건수	금액 (억원)	미반영 (건수)	건수	금액 (억원)	미반영 (건수)	건수	금액 (억원)	미반영 (건수)
계	72	3,483	4	68	4,147	7	64	6,198	11
설문조사	52	3,035	2	52	3,703	3	52	6,127	9
분과위원회	17	440	2	13	400	4	7	9	1
공청회	3	8	-	3	44	-	5	62	1

3) 설문조사 분석 결과

대전광역시의 주민참여예산제를 통해 반영된 예산액의 대부분이 일반주민을 대상으로 하는 설문조사를 통하여 이루어지고 있는데, 설문조사는 매년 6월 1일부터 7월 20일까지 50일간 시청홈페이지와 민원실을 찾아온 시민을 대상으로 조사를 실시하고 있다. 일반시민의 설문참여도는 지속적으로 높아지고 있는데, 처음 이제도를 도입한 2007년에는 404명, 2008년에 505명, 2009년에 791명, 2010년에 1,213명, 2011년에 1,953명 등이 참여한 것으로 나타났다. 설문항목은 크게 재정운영의 방식, 분야별 우선순위, 주민참여예산제도에 대한 인지도, 그리고 주민참여예산제의 인지 경로 등으로 구성되어 있다.

(1) 재정운영방식

투자수요가 많아 재원이 부족할 경우 대처방안에 대한 설문분석 결과 2009년에는 전체응답자 791명의 61%인 483명이 투자수요가 있더라도 가용재원의 범위에서 재정을 운영하여야 한다는 의견을 제시했다. 2010년 설문조사부터는 재정운영에 대한 설문을 보다 세부적으로 구성하여 실시하였는데, 전체 응답자 1,213명 중 “가용재원범위”가 641명(51%), “민자유치”가 307명(25%), “균형배분”이 184명(17%), “지방채발행”이 81명(7%) 순으로 나타났다. 2011년에는 1,953명이 설문 참여했는데, 재정운영 방식에 대한 우선순위는 2010년의 결과와 같으며, 각각의 응답의 비율도 거의 유사하게 나타났다. 설문조사에 참여한 응답자의 대부분은 지방

자치단체가 투자수요에 대응하기 위한 방법으로 지방채를 발행하는 것에는 거의 동의하지 않는 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 재정운영방식에 대한 설문결과

2009년	가용재원 범위내(선택과 집중, 균형배분)		483명(61%)	
	민자 유치, 지방채 차입(필요사업 추진)		308명(39%)	
2010년	가용재원범위	민자유치	균형배분	지방채발행
	641(53%)	307(25%)	184(15%)	81(7%)
2011년	1 가용재원범위	2 민자유치	3 균형배분	4 지방채발행
	1,064(55%)	425(22%)	332(17%)	109(6%)

(2) 분야별우선순위

예산반영을 위한 분야별 우선순위에 대한 설문조사에서 최근 3년간 1순위를 차지한 분야는 복지여성분야이다. 최근 3년간의 설문조사결과 복지여성분야의 세부 단위사업 중 “노령화에 대비”와 “영유아 및 아동보육” 분야에 대한 예산배정을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 2009년과 2010년 설문조사에서 7개분야 중 복지여성분야에 이어 경제과학, 문화체육, 환경녹지, 교통건설, 도시주택, 일반행정 순으로 예산배정 우선순위가 나타났다. 또한, 2011년의 설문조사는 새롭게 추가된 과학기술특화분야에 대한 투자우선순위가 4순위를 차지한 것을 제외하고 전년도의 순서와 거의 유사한 경향을 보이고 있다.

2011년 설문조사에서 분야별 투자우선순위는 복지여성 분야에서는 노령화에 대비한 투자, 경제산업 분야에서는 기업 및 투자유치, 문화체육관광 분야에서는 문화기반시설 확충, 과학기술특화 분야에서는 과학비즈니스벨트 준비지원, 교통환경 분야에서는 도시철도 2호선 건설, 환경녹지 분야에서는 도시숲 조성, 도시주택 분야에서는 지역간 균형개발, 마지막으로 일반행정 분야에서는 자치구의 재정지원 확대 등에 대한 재원투자를 선호하는 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 분야별 우선순위에 대한 설문결과

연도별 순위별		설문조사결과		
		2009년	2010년	2011년
1 위	분야	-복지여성분야(345명, 28%)	-복지여성(447명, 25%)	-복지여성 분야(640명, 20%)
	단위 사업	①저소득층 및 장애인 지원 확대: 228명(29%) ②노령화사회에 대비한 투자: 224명(28%)	①노령화 사회에 대비한 투자: 352(29%) ②영유아 및 아동 보육시설 확충: 339(28%)	①노령화 사회에 대비한 투자: 633(33%) ②영유아 및 아동 보육시설 확충: 408(21%)
2 위	분야	-경제과학분야(268명, 21%)	-경제과학(351명, 20%)	-경제산업 분야(624명, 18%)
	단위 사업	①일자리 창출 및 노사관계 개선: 238명(30%) ②중소기업 육성자금 및 판로 지원: 187명(24%)	①일자리 창출 및 노사관계 개선: 452(37%) ②중소기업 육성자금 및 판로 지원: 294(24%)	①기업 및 투자유치 확대: 813(42%) ②일자리 창출 및 노사관계 개선: 550(29%)
3 위	분야	-문화체육분야(183명, 15%)	-문화체육관광(304명, 17%)	-문화체육관광 분야(482명, 15%)
	단위 사업	①문화기반시설 확충(도서관, 문예회관등): 237명(30%) ②생활체육시설 확충: 163명(21%)	①문화기반시설 확충 (도서관 등): 306(25%) ②관광자원 개발 및 육성: 304(25%)	①문화기반시설 확충(도서관, 문예회관 등): 480(25%) ②관광자원 개발 및 육성: 454(23%)
4 위	분야	-환경녹지분야(175명, 14%)	-환경녹지(253명, 14%)	-과학기술특화분야(466명, 14%)
	단위 사업	③대하천 생태 복원화 사업: 207명(26%) ②숲의도시 푸른대전 조성 (3천만그루): 174명(22%)	①숲의 도시 푸른대전 조성: 336(28%) ②폐기물 처리시설 조성 및 재활용사업: 253(21%)	①국제과학비즈니스벨트 준비 지원: 659(34%) ②대전 특화산업 육성지원: 616(32%)
5 위	분야	-교통건설분야(135명, 11%)	-교통건설(199명, 11%)	-교통건설 분야(381명, 12%)
	단위 사업	①도시철도 2호선 건설: 261명(33%) ②주차공간 확충: 156명(20%)	①도시철도 2호선 건설: 505(42%) ②주차공간 확충: 270(22%)	①도시철도 2호선 건설: 790(41%) ②주차공간 확충: 414(22%)
6 위	분야	-도시주택분야(76명, 6%)	-도시주택(132명, 8%)	-환경녹지 분야(352명, 11%)
	단위 사업	①지역간 균형개발(원도심 활성화): 340명(43%) ②도시환경 개선사업(건축물, 광고물등): 144명(18%)	①지역간 균형개발(원도심 활성화): 544(45%) ②도시환경 개선사업(광고물 등): 241(20%)	①숲의 도시 푸른대전 조성: 550(29%) ②폐기물 처리시설 조성 및 재활용사업: 451(23%)
7 위	분야	-일반행정분야(66명, 5%)	-일반행정(91명, 5%)	-도시주택 분야(199명, 6%)

	단위 사업	①무지개프로젝트 사업: 201명(27%) ②자치구 재정지원 확대: 201명(25%)	①학교공간의 지역사회 중심 센터화: 356(29%) ②자치구 재정지원 확대: 337(28%)	①지역간 균형개발(원도심 활성화): 797(41%) ②재난재해 안전관리 강화: 387(20%)
8 위	분야	-	-	-일반행정 분야(142명, 4%)
	단위 사업	-	-	①자치구 재정지원 확대: 559(29%) ②경쟁력있는 우수인재 양성: 522(27%)

(3) 주민참여예산제의 인지도 및 인지경로

주민참여예산제의 운영에 대한 일반시민들의 인지도는 응답자의 반수 이상이 모르고 있는 것으로 나타났다. 알고 있다고 응답한 사람들을 대상으로 주민참여 예산제를 알게된 경로에 대해 질문한 결과, 2010년에는 33%가 시정소식지라고 응답했으며, 2011년에는 신문·방송 등 언론이라고 응답한 비율이 35%인 것으로 나타났다. 시청홈페이지를 통해서 주민참여예산제를 알게 됐다는 응답도 2010년과 2011년 모두 30%를 상회하는 것으로 나타났다.

<표 4-9> 주민참여예산제에 대한 인지도

인지도		조사연도	2009년도	2010년도	2011년도
		인지도	알고있음	-	517명(43%)
		모름	-	696명(57%)	1,110명(58%)
경로	시정소식지	-	144명(33%)	231명(28%)	
	시청 홈페이지	-	138명(32%)	242명(30%)	
	언론(신문, 방송)	-	132명(30%)	291명(35%)	
	대화(주변 동료)	-	23명(5%)	56명(7%)	

3. 대전광역시 주민참여예산제의 시사점

대전광역시 주민참여예산제의 운영사례를 총체적으로 평가해 볼 때, 긍정적인 측면이 있는가 하면 보완할 부분도 없지 않아 있다. 대전시 주민참여예산의 운영사례에 대한 평가를 통해서 몇가지 시사점을 도출할 수 있었다. 우선, 대전광역시 주민참여기본조례 제9조의 규정에 의해 임기 2년의 예산참여시민위원회를 구성하는데 있어서 모든 기수에서 전문성을 가진 위원들의 수가 가장 많아 전문성이 강조되고 있다는 것이다. 그리고 위원들의 직업별 특성에 NGO 등 시민단체 활동을 하는 위원수가 가장 많다는 사실은 지방정부의 예산운영에 대한 투명성을 확보하기가 용이해 졌다는 사실이다. 2011년 7월 제3기 예산참여시민위원회의 일부(자치구 추천)는 공모방식을 도입한 결과 주민참여예산제에 대한 인지도 제고에 기여한 점이 많다는 것이다.

둘째, 해가 거듭해 가면서 주민참여예산제를 통한 예산반영 규모가 확대된다는 것이다. 특히 예산은 설문조사, 분과위원회, 공청회 등을 통해 반영하게 되는데 일반시민들의 설문조사 참여도가 매년 급격히 증가하고 있다는 것이다. 결국, 설문조사에 의한 예산반영의 비중이 높아짐에 따라 설문조사가 주민참여예산제의 핵심적인 절차가 되었다는 것이다. 반면에 분과위원회를 통한 예산반영의 규모는 아주 저조하게 나타나 예산참여시민위원회의 전문성을 제대로 활용하지 못하는 측면도 있다는 것이다.

셋째, 차년도 예산반영을 위한 설문조사에 참여한 일반시민들은 지방정부의 지방채 발행에 대하여 아주 부정적인 생각을 가지고 있다는 것이다. 즉, 지방정부에서 재정투자에 대한 수요가 발생하면 가용재원의 범위내에서 우선순위를 정하여 투자하고 가급적 지방채의 발행을 자제하여야 한다는 것이다.

넷째, 재원투자의 우선순위에 있어서 일반시민들은 복지여성 및 지역경제 분야를 중요하게 생각하고 있다는 것이다. 특히, 고령화사회에 대비하기 위한 예산의 투자가 중요하고 인식하고 있으며, 일자리 창출과 기업·투자유치를 통해 지역경제를 활성화시키는 사업에 우선적으로 예산을 배정할 것을 요구하고 있다는 것이다.

다섯째, 주민참여예산제에 대해 알고 있는 사람보다 모르고 있는 사람이 많게 나타나 이에 대한 홍보를 강화해야 한다는 것이다. 주민참여예산제의 홍보수단은 언

론홍보가 가장 효과적이며, off-line 보다는 시청 홈페이지 등의 on-line 상의 홍보 수단을 적극 활용하는 것이 효과적이라는 것이다.

제4절 주민참여예산제의 활성화 방안

1. 제도적 장치의 보완

지방자치단체의 정책들은 자치법규인 조례 및 규칙의 근거를 통해서 실행력을 담보할 수 있다. 주민참여예산제를 도입하고 있는 대부분의 지방자치단체들은 지방재정법 제39조와 동시행령 제46조에 근거하여 자체적인 법규정을 제정하여 운영하고 있으며, 2011년 9월부터는 모든 지방자치단체들이 주민참여예산제를 운영하도록 규정하고 있다.⁶⁾ 물론, 주민참여예산제가 조례를 통해서만 실행할 수 있는 것은 아니며, 주민참여기본조례의 일부 조항의 규정으로 가능하다. 그러나 지방재정법 제39조에 의한 주민참여예산제는 모든 지방자치단체가 따라야 하는 의무규정이라는 점과 동시행령 제46조의 규정으로 미루어 볼 때, 주민참여예산제에 관한 조례제정은 필수적임을 알 수 있다. 이러한 결과로 행정안전부(2010.10.31, 보도자료)에서는 주민참여예산제의 실질적인 보장을 위해 표준조례안(3개)을 만들어 제공함으로써 지방자치단체의 조례제정을 권장하고 있다.

따라서 주민참여예산제를 시행하고 있더라도 독립적인 자치법규를 가지고 있지 않거나, 이 제도를 시행하지 않고 있는 지방자치단체는 가능한 조례를 제정하여 운영하는 것이 바람직하다고 하겠다. 다행히 행정안전부에서 마련한 3개의 표준조례안은 주민참여예산제도에 대해 초보적인 지방자치단체의 제도적 정착을 위하여 기

6) 지방재정법 제39조는 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다”라고 규정하고 있으며, 동시행령 제46조는 “①법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다. 1. 주요 사업에 대한 공청회 또는 간담회, 2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 3. 사업공모, 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법. ②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다. ③그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.”라고 규정하고 있다.

여하는 바가 크다고 할 수 있다.⁷⁾ 주민참여예산제의 운영이 자치법규의 제정을 통해 운영된다면 이 제도의 실행력을 담보할 수 있고 제도운영에 요구되는 운영경비의 확보와 지원체계를 구축하는데 있어서 용이하다는 이점이 있다.

2. 예산참여시민위원회의 전문성 제고

주민참여예산제의 거버넌스체계는 예산참여시민위원회(주민참여예산위원회)를 통해서 작동된다고 할 수 있다. 따라서 이 위원회에 참여하는 위원들의 전문성 확보 여부는 지방정부의 주민참여예산제의 성패를 가름하는 기준이 될 수 있다. 예산참여시민위원회 위원들을 전문성을 확보하기 위해서 위원의 임명시기를 기준으로 두가지 차원에서 접근할 수 있다. 즉, 예산참여시민위원회에 전문성을 가진 위원을 가능한 많이 참여시키는 것이고, 위원회를 구성하고 나서는 위원회의 전문성을 강화하기 위한 다양한 연찬프로그램을 개발하여 시행하는 것이다.

임명단계에서 예산참여위원의 전문성을 확보하기 위해서는 추천방식으로 하든 공모방식으로 하든 위원의 지원자격에 대한 가이드라인을 구체적으로 명시하여 선정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한, 지방의회의 예산관련 연찬에 준하는 프로그램을 개발하거나 예산참여 활동(위원회·분과위원회, 세미나, 워크숍, 사례연구 등의 참여)을 위하여 필요한 경우는 충분한 경비를 지원하는 것이 바람직하다.

3. 분과위원회의 활성화

주민참여예산제를 통한 예산반영 수단은 주민의 설문조사, 공청회, 분과위원회 등이 있는데, 설문조사와 공청회 등을 통해서 제안되는 사업은 대부분 규모가 작거나 응답자의 주관이 반영된 민원성에 가깝다. 그러나 분과위원회는 지방자치단체의 예산편성 과정에서 전문 분야별 예산편성 방향에 대한 의견 수렴, 사업에 대한 우선순위 조정 등의 기능을 수행하기 때문에 예산반영 규모와 사업의 내용이 보다 크고 전문적인 부분까지 다룬다. 분과위원회는 주민참여예산제의 운영에 있어서 가장 핵심적인 기능을

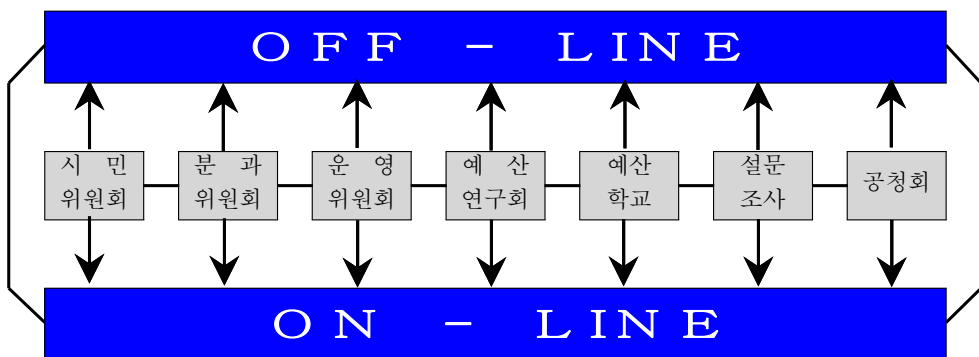
7) 표준조례안의 전체 조항 수는 제1안이 부칙을 포함하여 11개조, 제2안은 부칙을 포함하여 15개조, 제3안은 부칙을 포함하여 24개조로 구성되 있다.

하며, 이 위원회의 활성화 정도는 주민참여예산제의 성패를 판단하는 기준이 된다.

따라서 분과위원회의 활성화를 위해서 연간 위원회 개최 횟수를 최대한 늘리는 것이 바람직하다. 분과위원회의 소관정책과 예산의 연계성 강화를 위하여 해당 실·국의 정책설명회, 위원회, 그리고 토론회 등에 참여할 수 있도록 네트워크를 구축하고 자문위원 등의 임명에 우선순위를 부여하도록 한다.

4. 거버넌스체계의 네트워크 강화

주민참여예산제도는 주민참여의 일종으로 예산거버넌스를 구현하는 가장 좋은 사례라고 할 수 있다. 앞서 지적한 바와 같이 주민참여예산제는 예산참여시민위원회, 분과위원회, 운영위원회, 예산연구회, 주민예산학교, 설문조사, 시민공청회, 웹기반 등의 구성요소를 중심으로 운영된다. 주민참여예산제가 활성화 되고 발전하기 위해서는 이들 구성 요소간의 긴밀한 네트워크가 형성되어야 한다. 따라서 주민참여예산제의 운영을 위한 네트워크 모형은 <그림 2>와 같으며, 이 모형에서는 주민참여예산제의 운영요소들이 Off-Line 및 On-Line 상에서 서로 활동함과 동시에 이들 상호간의 네트워크가 형성되며, Off-Line과 On-Line의 체계가 연계되어 있다는 것을 나타내 주고 있다.



[그림 4-1] 주민참여예산제 운영을 위한 네트워크 모형

5. 지속적인 홍보강화

주민참여예산제도가 정착하고 발전하기 위해서는 주민들이 주민참여예산제가 무엇인지 알고 있어야 함은 물론 주민들의 on/off-line의 참여가 활발히 이루어져야 한다. 대전광역시의 주민참여예산제의 평가에서도 알 수 있는 바와 같이, 2007년부터 이 제도를 도입하고 있음에도 불구하고 5년이 지난 현 시점에서도 그 인지도가 그리 높지 않다는 것은 제도적 발전을 위해 해결해야 할 과제이다. 또한, 인터넷을 통한 의견수렴, 교환 및 정보의 공개와 제공 등은 행정의 투명성 제고와 신뢰성 향상, 나아가 재정의 건전성 강화라는 점에서 매우 중요한 수단임에도 불구하고 대전시의 경우, 시청의 홈페이지(행정정보-> 예산/재정-> 주민참여예산제) 상에 주민참여예산에 대한 접근이 용이하지 못하다는 문제점을 가지고 있다.

따라서 인터넷 홈페이지와 각종 책자, 설명회, 토론회 및 언론매체 등을 통해 다양한 예산관련 정보뿐만 아니라 주민참여예산제에 대해서 주민의 눈높이에 맞는 정보를 제공해 주어야 한다. 이와 아울러 어린이 및 청소년을 위한 예산학교를 개설하여 지방정부가 주요 사업의 집행을 위해 요구되는 재원을 어떻게 조달하고 배분하는지에 대한 정보를 제공하는 것도 필요하다.

제 5 장

조례비용추계제도의 활성화

제1절 조례비용추계제도의 개요

제2절 조례비용추계제도의 운영 현황

제3절 조례비용추계제도의 활성화 방안

제5장 조례비용추계제도의 활성화

제1절 조례비용추계제도의 개요

1. 조례비용추계제도의 의의

조례비용추계제도는 국회의 “법안비용추계제도(Cost Estimates for Bills)”과 맥을 같이 하는 제도로 지방자치법 제66조3을 신설(2011.7.14)⁸⁾ 함으로써 그 근거가 되었으며, 2011년 10월 15일부터 시행되었으며, 구체적인 추계 방법 등에 대해서는 조례에 위임되었다. 비용추계서는 5년동안 발생하는 비용을 연도별로 구분 추계하고, 그에 상응하는 재원 조달 방안 등을 작성하게 되며 특히, 재원조달 방안으로 보조금·지방교부세 등 의존재원, 지방세수입·세외수입 등 자체수입, 지방채 발행이나 기금, 공기업 특별회계 등으로 세분화하여 구체적으로 명시하도록 했다.

비용추계서의 작성대상은 시·도지사가 발의하는 의안의 규정에 따라 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용을 대상으로 하되, 필요한 경우 간접적인 부담이나 파급효과를 포함할 수 있다. 비용추계서에는 비용발생 요인, 비용 추계의 전제 및 결과, 재원조달 방안, 작성자 등이 포함되는데, 비용추계서에는 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용을 계량적으로 표시하되, 계량적 표시가 곤란한 경우에는 이를 대신하여 비용측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다. 세출과 세입이 같이 발생하는 경우에는 서로 상계하지 아니하고 각각 표시하며, 이미 발생하고 있는 비용이 있는 경우에는 의안의 시행에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계하여 추계한다. 비용추계 기간은 의안의 시행일부부터 5년으로 하되, 필요한 경우에는 기간을 단축하거나 연장할 수 있다(행정안전부, 2011.8.28: 1-2).

8) 이와 관련하여 지방자치법 제66조의3은 “① 지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다. ② 제1항에 따른 비용에 대한 추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다”라고 규정하고 있다.

2. 조례비용추계제도의 이론적 배경

1) 법안비용추계제도의 개념

재정수반법률의 급속한 증가는 국가재정의 건전성을 저해할 가능성이 있으며, 국가재정의 통합적인 관리측면에서도 문제를 유발할 수 있어 재정수반법률에 의한 국가재정 건전성 악화를 사전적으로 예방하기 위해 도입된 제도 중 하나가 법안비용추계제도이다. 실제 미국을 비롯한 선진국들이 1970~80년대 재정적자 증가원인을 분석한 결과, 의원입법 중 효과성이 떨어지는 입법의 증가가 재정건전성을 악화 시킨 주요 요인이었다는 것을 찾게 되었고 이를 해결하기 위한 하나의 방안으로 법안비용추계제도가 도입된 것이다(국회예산정책처, 2008: 3).

지방자치단체의 조례비용추계제도는 2004년 국회에서 도입한 “법안비용추계제도(Cost Estimates for Bills)”를 모형으로 하고 있는바, 국회의 법안비용추계제도는 국회법 제79조의2에 근거하여 시행되고 있다.⁹⁾ 국회의 법안비용추계제도는 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 법안에 대해 당해 법안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 총비용 및 연도별 소요액을 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것을 말한다(임명현, 2005: 232). 법안비용추계는 재정지출을 수반하거나 국가의 세입을 축소하는 등의 재정부담을 초래하는 재정수반법안의 시행에 따른 비용을 사전적으로 계산해 보는 것으로 법안이 수반하는 비용을 사전적으로 검토함으로써 의회에서 해당법안을 심사할 때, 법안의 비용효과성을 판단하게 할 수 있을 뿐만 아니라 실제 집행된다면 재정적인 문제가 없는 것인지 등을 판단하는데 이용하기 위한 목적을 가지고 있다(국회예산정책처, 2008: 3).

9) 법안비용추계제도와 관련하여 국회법 제79조의2의 규정은 “① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다. ②정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다. ③제1항 또는 제2항의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다”라고 규정하고 있다.

2) 외국 법안비용추계제도의 사례¹⁰⁾

(1) 미국

미국 의회는 베트남 전쟁과 “위대한 사회(Great Society)” 건설에 따른 보장적 지출(entitlements)의 증가에 따른 재정적자 증가와 대통령의 예산 집행 거부에 대한 통제를 위해 1974년 [의회예산과 지출거부 통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)]를 제정하였다. 의회는 연방 재정지출에 대한 의회의 통제권을 강화하기 위해 ① 예산절차에 대한 의회의 효과적인 통제권을 보장하고, ② 매회계연도 연방 세입세출의 적정수준을 의회가 결정하도록 하고, ③ 예산동결 통제시스템을 구축하고, ④ 국가적 예산의 우선순위를 수립하고, ⑤ 의회의 직무수행을 원활하게 하기 위해서 집행부가 관련정보를 의회에 제출하도록 하였다. 이 과정에서 연방 상하원의 예산위원회(Budget Committee)와 의회예산처(Congressional Budget Office: CBO)가 신설되었다. CBO는 양원 예산위원회 법안 및 현행 법률에 따른 소요비용을 추계하는 업무가 부여되었다. CBO는 예산위원회를 지원하기 위해 설립되었고, 상임위원회를 통과하는 법안에 대한 비용추계서를 작성하여 제출하도록 하였다. CBO가 작성하는 비용추계서에는 향후 10년간 혹은 그 이후까지 당해 법안으로 인해 세입세출에 미치게 될 영향에 대한 추정치와 특정 제안에 대한 부가적 해설 및 비용추계의 과정 등을 포함하고 있다. CBO의 비용추계결과는 지출법안 입법의 주요 단계 마다 세출위원회에 제출된다. 그리고 미국 의회가 채택하고 있는 예산결의안(Budget Resolution)에 다른 세출위원회의 할당액과 재양적 지출의 상한선을 특정법안이 준수하는가를 판단할 때 CBO의 비용추계는 결정적인 역할을 한다. 의회는 재정적자의 통제방법으로 예산결의안에 연방 재정적자 규모를 정하고 이를 달성하기 위하여 ① 재량지출의 상한선을 정하여 세출관련 입법시 이를 지키도록 하고, ② 의무지출 및 수입관련 입법시 수입지출균형제도(Pay-as-you-go)를 따르도록 하여 적자의 증가를 상쇄하고 있기 때문이다.

CBO의 공식적인 추계는 [의회예산법] 제403조에 따라 하원과 상원의 위원회 전

10) 외국의 입법비용추계제도에 대한 사례는 국회예산정책처(2008)에서 요약정리 하였음을 밝힙니다 (6-15).

체회의(full committee)를 통과하고 본의회에 심사보고된(reported) 법안과 직접지출이나 수입에 영향을 미치는 법안을 대상으로 한다. 비공식적으로는 의원들의 개별적인 요청에 의해 입법과정의 전단계의 법안유형에 대해 비용추계를 실시하고 있다. 즉 위원회의 심사를 통과하여 전체회의에 보고된 법안은 물론 단순히 구상단계나 초안단계에 있는 법안도 비용추계의 대상이 된다. 심지어 한 해의 추계액에 50만달러 미만일 경우에도 비용추계를 한다. 법안이 주 및 지방정부 그리고 민간에 영향을 미치는 경우 1995년 제정된 [재정지원 없는 위임명령 개혁법(UMRA)]에 기초하여 CBO는 주정부와 지방정부 및 민간부문이 부담하는 비용을 추계하고 있다. 연방정부의 위임명령에 대한 비용추계의 경우 해마다 물가상승율을 반영하여 결정되는 공표액의 최소액(2007년의 정부간 위임명령은 6,600만 달러이며, 민간부문 위임명령의 경우에는 1억 3,100만 달러)을 넘어서는 경우 비용추계하고 있다. CBO의 비용추계 대상인 지출은 순지출의 개념으로 지출에서 수입을 상계한 지출을 의미한다. 이에 해당법안의 시행에 따라 수입이 증감하는 경우에는 당해 수입에 대해서도 추계하며, 상쇄수입 등을 공제하여 비용추계서에 나타낸다.

(2) 유럽연합(EU)

유럽연합은 단일시장 출범과 유럽연합의 확대에 따라 급증한 각종 규범을 간소화하기 위한 노력을 지속하여 왔다. 이를 통해 EU의 취약점으로 지적되어 온 민주성의 결핍을 부분적으로 해소하고, EU가 생산하는 정책의 정당성을 제고하며, 초국가적인 결정에 대한 구속력을 증대시키기 위한 노력을 전개하였다. 이를 정책적으로 지원하기 위하여 객관적인 자료에 기초하여 정책의 영향을 분석하는 영향평가(Impact Assessment)를 본격 도입하고 있다. 또한 정책이 재정에 미치는 영향과 관련하여서는 Ex-Ante 평가를 실시하고 있다.

영향평가의 대상은 집행위원회의 업무계획(Commission's Work Program)에 속하는 사항들이다. 즉, 업무계획에 포함된 모든 규제제안, 백서, 세출계획 및 국제협약을 위한 협상가이드라인 등이다. 물론 각각의 경우에 따라서는 위원회는 업무계획에 제시되지 않은 안건에 대해 영향평가를 실시할 수도 있다. 이들 영향평가를 위해 “영향평가지침(Impact Assessment Guideline)”도 작성되어 영향평가의 매뉴얼

역할을 수행하고 있다. 이에 따라 작성되는 영향평가서는 일반적으로 바람직한 4~5개(EU 차원에서 아무런 조치를 취하지 않은 대안도 포함)의 대안을 상호비교하고 우선순위를 부여한다. 이를 위해 ① 직접적 및 간접적으로 환경, 경제 그리고 사회적 영향이 어떻게 발생하는지를 파악하고, ② 당해 영향이 누구에게 어떤 방법으로 영향을 미치는지를 확인하며, ③ 가능한 그리고 적절하게 양적, 질적 및 금전적인 척도로 영향을 미치는 한편, ④ 정책선택에 있어서 실행의 장애요소를 포함한 리스크 및 불확실성 등을 고려하여 실시하고 있다. 영향평가서에는 “재정에 영향을 미치는가”, “대안의 실행을 위하여 현존하는 공적 기관의 재구축 및 신설이 요구되는가”라는 질문을 통하여 해당 정책이 EU 공동체 예산에 어떠한 영향을 미치는지를 검토하도록 규정하고 있다.

한편 EU는 예산상의 조치를 수반하는 모든 법안 및 정책 대안에 대한 Ex-Ante 평가를 실시할 것을 규정하고 있다. 재정규칙 제2장에서는 집행지침(Implementation Rules)에서 예산상의 지출을 수반하는 각종 계획 등을 구체화하도록 규정하고 있다. 집행지침에서는 정부의 지출이나 수입에 영향을 미치는 모든 신규 프로그램 및 활동에 대한 Ex-Ante 평가를 실시할 것을 규정하고 있다. 이에 따르면 500만 유로를 초과하는 프로그램의 경우 최소 6년간의 재정소요를 담은 재무 설명서(financial statement)를 작성하여야 한다. 재무설명서에는 해당 활동의 근거, 목적 및 추정된 지출 및 수입의 규모 등을 담고 있다.

최근 유럽연합의 영향평가와 Ex-Ante 평가가 상호 보완적으로 정책을 평가하는데 도움을 줄 수 있다는 점에서 이를 하나의 보고서에서 살펴보기 위해 통합된 보고서를 작성하고 있다. 이를 통합영향보고서(Extended Impact Assessment)라고 한다. 통합영향보고서에는 영향평가보고서에 Ex-Ante 평가결과를 포함한 것으로 해당 안전에 대한 경제, 사회, 환경적 영향 뿐만 아니라 각 대안이 비용효과적인지를 분석하고 있다. 영향평가는 집행위원회의 각 실국(Directorate General: DG)에서 작성되고, Ex-Ante 평가는 EU 집행위원회의 각 실국(DG)에서 수행하여 그 결과는 DG Budget에 제출되어 검토되어진 후 집행위원회의 상임위원회에 보고된다.

(3) 오스트리아

오스트리아는 1970년대부터 “입법효과비용”이라는 개념을 사용하였다. 연방내 각처가 마련한 입법기술지침에서는 “법령의 집행에 소요되는 물적비용을 가능한 정확하게 표시하도록 할 뿐만 아니라, 업무비용의 증가 또는 인력 증원을 필요로 하는지 여부와 그 정도”를 제시하도록 규정하고 있다. 1986년에 [연방예산법(Bundesshalaltsgesetz)] 제14조에 “법안이 재정적인 효과”를 수반하는 것일 경우 연방재무부와 협의하도록 법률이 개정되면서 비용추계제도가 본격적으로 시행되고 있다. 1992년에는 “법령제정시 발생하는 재정적 효과를 산정하기 위한 지침서”를 마련하였는데, 이 지침서에서는 예산비용 뿐만 아니라 경제적 비용도 추계하도록 규정하고 있다. 1998년에는 [연방예산법]을 개정하여 법령의 재정적 효과를 산정하는 지침을 제정할 수 있는 권한을 연방재무부장관에게 부여하였고, 1999년에 “새로운 법정립 조치의 재정적 효과 측정 및 전개지침에 관한 연방재무부장관의 법규명령”이 제정되었다. 여기서는 비용산정에 대한 작성 기준 등을 제시하여 비용추계서 작성 매뉴얼의 역할을 하였다.

[연방예산법] 제14조(새로운 입법조치의 재정적 효과)에서 모든 연방법률 또는 하위 법령의 각 초안, 초국가적 또는 국가 간의 협정 또는 연방헌법 제15a조의 규정에 의한 협정에 있어서 연방장관은 제5항의 규정에 의한 지침에 의거하여 그에 대한 재정적 효과에 대한 의견서를 첨부하도록 규정하고 있다. 이 경우 법안이 지방정부에 재정적 부담을 초래하는 경우 연방정부에서 재정분담계획도 동시에 수립하여 주정부 등과 재정분담을 어떻게 할 것인지를 반드시 협의하도록 규정하고 있어 비용추계를 할 때에는 지방정부의 재정분담도 동시에 추계하며, 비용추계서에 재원조달방안을 반드시 포함하도록 강제되어 있다. 그리고 EU 회원국으로서 오스트리아는 EU의 권고에 따라 1999년부터 법안이 기업활동에 미치는 영향도 추계하고 있다. 비용추계 결과는 매년 연속적으로 비용을 발생시키는 항목과 일시적으로 비용을 초래하는 항목을 구분하여 나타내고 있다. 향후 지속적으로 발생하는 재정요소를 파악함에 있어 연속적인 지출비용만 살펴보면 된다는 점에서 둘을 구분하고 있다.

〈표 5-1〉 오스트리아의 비용추계 결과(예시)

지출항목		0000년	0000년	0000년	0000년
연속적지출	사업비				
	행정비용				
	기타				
	소계(A)				
일시적 지출	자산취득비				
	기타				
	소계(B)				
총 소요액(A+B)					

오스트리아는 내각제를 채택하고 있어 행정부에 의한 법안 발의가 절대 다수를 차지하며 의원들에 의한 법안 발의는 아주 극소수이다. 정부 제출 법안은 법안 담당 부서에서 법안을 준비함과 동시에 비용추계서도 직접 작성하며, 연방재무부는 비용추계와 관련한 기준 등을 마련하고 비용추계가 적절하게 이루어졌는지를 부처 협의 절차를 통해 조정한다. 의원발의 법안의 경우 행정부 등의 도움을 받기도 하지만 법안을 준비하는 의원 등이 비용추계서를 직접 작성하기도 한다. 비용추계와 관련한 업무는 연방재무부의 DG II(Budget and Public Finance)의 Unit 1, Unit 8, Unit 11에서 수행하고 있다. Unit 1은 비용추계서 전반에 대한 협의기구로 부처가 작성한 재정부담에 대해 평가하고, 오류사항이 없는지를 검토하며, Unit 8에서는 비용추계에 필요한 자료 등을 수집하여 관보 등에 공표하는데 2001년 이후 2005년을 제외한 모든 해에 물가 조정된 임차료 및 인건비 등 필요한 정보를 새로이 조사하여 공표하고 있다. Unit 11은 EU의 권고에 따라 1999년부터 법안이 기업활동에 미치는 영향도 추계하도록 규정함에 따라 법안에 따른 기업의 부담을 추계하고 있다.

제2절 조례비용추계제도의 운영 현황

1. 조례비용추계제도의 법적 근거

앞서 지적한 바와 같이, 조례비용추계제도는 조례가 재정에 미치는 영향을 사전에 파악할 수 있도록 자료를 제공함은 물론 이를 통해 지방자치단체의 불요불급한 축제와 같은 이벤트성 행사를 억제하는 등 지방재정의 건전성을 향상시키기 위해 도입되었다. 또한, 조례비용추계제도의 실행을 위한 법적 근거로서 지방자치법을 개정하여 하나의 조문을 신설하였다. 즉, [지방자치법] 제66조3에서는 지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하도록 하였다.

비용추계서는 5년동안 발생하는 비용을 연도별로 구분 추계하고, 그에 상응하는 재원 조달 방안 등을 작성하고 특히, 재원조달 방안으로 보조금·지방교부세 등의 존재원, 지방세수입·세외수입 등 자체수입, 지방채 발행이나 기금, 공기업 특별회계 등으로 세분화하여 구체적으로 명시하도록 했다.

〈표 5-2〉 조례비용추계서(예시)

<p>1. 비용 발생 요인 및 관련조문</p> <p>2. 비용 추계결과</p> <p style="margin-left: 20px;">가. 추계의 전제</p> <p style="margin-left: 20px;">나. 추계 결과</p> <p style="margin-left: 20px;">다. 재원조달방안</p> <p>3. 작성자</p> <p style="text-align: center; margin-left: 100px;">△△국 △△ 과장 ○○○</p> <p style="text-align: center; margin-left: 100px;">(전문기관 : △△개발연구원 책임연구원 ○○○)</p>						
<p>〈연도별 비용 추계표〉</p> <p style="text-align: right;">(단위 : 천원)</p>						
구 분	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	계
세 입						
△△△△						
△△△△						
△△△△						
세 출						
△△△△						
△△△△						
△△△△						
재원 조달						
의존 재원	소 계					
	보조금					
	지방교부세					
자체 수입	소 계					
	지방세					
	세외수입					
지방채						
기 금						
공기업 특별회계						
기 타 (채무부담, 민자 등)						

2. 지방자치단체의 조례비용추계제도 운영현황

앞서 지적한 바와 같이, 모든 지방자치단체들은 2011년 10월 15일부터 조례비용추계제도를 도입하도록 지방자치법에 규정해 놓고 있다. 그럼에도 불구하고 2011년 10월 20일 현재 기존 조례의 일부 조항을 통하여 조례비용추계제도를 운영하고 있는 지방자치단체는 인천, 광주, 제주도이며, 독립된 조례를 통하여 조례비용추계제도를 운영하고 있는 곳은 전라북도가 유일한 것으로 조사되었다(〈표 5-3〉).

조례비용추계제도를 처음으로 운영한 지방자치단체는 제주특별자치도로서 2009년 4월 1일부터 [제주특별자치도의회 회의규칙] 제22조 제④항~⑦항에 근거를 두고 시행하고 있다. 또한 가장 최근에 조례비용추계제도를 도입한 것으로 조사된 광주광역시도 2011년 10월 15일부터 시행하고 있는데, 이는 지방자치법에서 규정한 조례비용추계제도의 시행 시점과 같은 것으로 나타났다.

〈표 5-3〉 지방자치단체의 조례비용추계제도의 운영 현황

자치단체명	근거규정(도입년도)
인천광역시	인천광역시의회 회의규칙(2010.4.19)
광주광역시	광주광역시 자치법규입법에 관한 조례(2011.10.15)
제주특별자치도	제주특별자치도의회 회의규칙(2009.4.1)
전라북도	전라북도 조례비용추계에 관한 조례(2011.8.5)

인천광역시의 조례비용추계제도는 [인천광역시의회 회의규칙] 제20조(의안의 제출·발의)의 제③항에 의해 시행되고 있다. 즉, 예산이나 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하거나 제출하는 경우에 의원과 위원회는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를, 시장과 교육감은 비용추계서와 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하도록 하고 있다.

광주광역시의 조례비용추계제도는 [광주광역시 자치법규입법에 관한 조례] 제16조~제20조의 규정에 의해 시행되고 있으며, 그 운영에 대해 아주 구체적으로 규정해 놓고 있다(〈표 5-4〉 참조).

〈표 5-4〉 광주광역시 조례비용추계제도에 관한 규정

광주광역시 자치법규입법에 관한 조례

제16조(비용추계서 제출) ① 시장은 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 입법안을 제출하는 경우에는 비용추계서(별지1호 서식)를 첨부하여야 한다. 다만, 입법안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니한다.

1. 예상되는 비용이 연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만의 경우
2. 입법안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
3. 국가의 안전보장 및 군사에 관한 사항으로 비용추계서의 첨부이 곤란한 경우

② 제1항 단서의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 사유서(별지 2호 서식)를 제출하여야 한다. <본조신설 2011.10.15>

제17조(비용추계서 작성) 비용추계서에는 비용발생 요인, 추계의 전제 및 결과, 재원조달방안, 작성자 등이 포함되어야 한다. <본조신설 2011.10.15>

제18조(비용추계의 방법 등) ① 비용추계서에는 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용을 계량적으로 표시하되, 계량적 표시가 곤란한 경우에는 이를 대신하여 비용측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.

② 세출과 세입이 같이 발생하는 경우에는 서로 상계하지 아니하고 각각 표시하며, 이미 발생하고 있는 비용이 있는 경우에는 입법안의 시행에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.

③ 비용추계의 기간은 해당 입법안의 시행일로부터 5년으로 하되, 재정 소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다.

④ 비용추계의 기준가격은 행정안전부의 해당년도 예산편성 운영기준을 적용하고, 예산편성 운영기준이 없는 경우에는 발의당시의 가격으로 한다. <본조신설 2011.10.15>

제19조(재원조달방안의 작성) 시장은 재원조달 방안을 작성하되, 해당 입법안에 수반되는 비용의 재원조달을 위한 보조금, 지방교부세 등 의존재원, 지방세수입, 세외수입 등 자체수입, 지방채발행, 기금, 공기업 특별회계 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다. <본조신설 2011.10.15>

제20조(작성부서) ① 비용추계서는 입법안의 소관부서에서 작성하되, 필요한 경우 전문기관에 의뢰하여 작성할 수 있다.

② 비용추계서 작성부서는 조례규칙심의회 상정하기 전에(주민 조례안의 경우에는 의회에 부의하기 전) 예산담당부서와 사전협의를 거쳐야 한다.

③ 「지방자치법」 제15조 규정에 따른 주민청구 조례안을 의회에 부의 할 때 소관부서에서는 비용추계서 및 의견을 작성 제출하여야 한다. <본조신설 2011.10.15>

제주특별자치도의 조례비용추계제도는 [제주특별자치도의회 회의규칙] 제22조(의안의 제출·발의) 제④항~제⑦항의 규정을 통해 시행되고 있다. 의원이나 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하거나 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 함께 제출하도록 하고 있다. 도지사나 교육감이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달 방안에 관한 자료를 의안에 첨부하도록 하고 있다.

전라북도는 우리나라 지방자치단체의 조례비용추계제도가 본격적으로 도입되기 바로 직전인 2011년 8월 5일부터 독립된 조례의 제정을 통해 운영해오고 있는 유일단체이다. 전라북도의 [전라북도 조례비용추계에 관한 조례]는 전문 7조(목적, 정의, 비용추계서의 제출, 비용추계서의 검토, 비용추계의 방법, 재원조달방안의 작성, 시행규칙)와 부칙으로 구성되어 있다(<표 5-5> 및 <표 5-6> 참조).

<표 5-5> 전라북도 조례비용추계에 관한 조례[(제정) 2011-08-05]

<p>제1조(목적) 이 조례는 전라북도에서 제정되는 조례의 비용 추계에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none">1. "비용추계서"라 함은 발의 또는 제출되는 조례안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액(이하 "비용"이라 한다)에 관하여 추계(이하 "비용추계"라 한다)한 자료를 말한다.2. "재정지출"이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 기금의 지출을 말한다.3. "재정수입"이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입을 말한다. <p>제3조(비용추계서의 제출) ① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 조례안을 발의하는 경우에는 해당 상임위원회의 심사과정에서 그 조례안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 별지 제1호 서식에 의하여 제출하여야 한다.</p>

② 도지사가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 조례안을 제출하는 경우에는 해당 상임위원회의 심사과정에서 그 조례안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대하여 별지 제1호 서식에 의한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 첨부하여야 한다.

제4조(비용추계서의 검토) 비용추계 검토 과정에서 필요할 경우 외부 전문가에게 의뢰할 수 있다.

제5조(비용추계의 방법 등) ① 비용추계는 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용과 시행규칙 등 하위 규정에 대하여 실시한다.

② 조례안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 아니하고 이를 비용추계서에 각각 표시한다.

③ 법령·예산 및 기금운용계획에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 해당 조례안에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.

④ 비용추계의 기간은 해당 조례안의 시행일부터 5년으로 하되, 재정 소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다. 다만, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.

⑤ 비용추계서에는 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이를 대신하여 비용 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.

제6조(재원조달방안의 작성) 도지사는 재원조달방안을 작성함에 있어 해당 조례안에 수반되는 비용의 재원조달을 위한 조세수입, 세외수입, 지방채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등 지방자치단체 내부수입, 차입금, 예비비 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.

제7조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

〈표 5-6〉 전라북도 조례비용추계서

○○조례안 비용추계서																																																																													
I. 비용추계요약																																																																													
1. 재정수반요인																																																																													
2. 비용추계의 전제																																																																													
3. 비용추계의 결과																																																																													
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;">1차년도</td> <td style="width: 15%;">2차년도</td> <td style="width: 15%;">3차년도</td> <td style="width: 15%;">4차년도</td> <td style="width: 15%;">5차년도</td> <td style="width: 15%;">합계</td> </tr> <tr> <td rowspan="2" style="text-align: center; vertical-align: middle;">지출</td> <td style="width: 15%;"></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">소계</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td rowspan="2" style="text-align: center; vertical-align: middle;">수입</td> <td style="width: 15%;"></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">소계</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">총비용</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>				1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계	지출								소계							수입								소계							총비용																																					
		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계																																																																						
지출																																																																													
	소계																																																																												
수입																																																																													
	소계																																																																												
총비용																																																																													
4. 재원조달계획																																																																													
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;">1차년도</td> <td style="width: 15%;">2차년도</td> <td style="width: 15%;">3차년도</td> <td style="width: 15%;">4차년도</td> <td style="width: 15%;">5차년도</td> <td style="width: 15%;">합계</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">국비</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td rowspan="3" style="text-align: center; vertical-align: middle;">도비</td> <td style="text-align: center;">일반회계</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">특별회계</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">기금</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">시군비</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">민간</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">기타</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">합계</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </table>				1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계	국비								도비	일반회계							특별회계							기금							시군비								민간								기타								합계													
		1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계																																																																						
국비																																																																													
도비	일반회계																																																																												
	특별회계																																																																												
	기금																																																																												
시군비																																																																													
민간																																																																													
기타																																																																													
합계																																																																													
5. 부대의견																																																																													
6. 협의사항																																																																													
7. 참여자 및 작성자																																																																													
II. 비용추계 상세내역																																																																													

제3절 조레비용추계제도의 활성화 방안

1. 조레비용추계제도에 대한 제도적 기반 마련

지방자치단체의 정책들은 자치법규인 조레 및 규칙의 근거를 통해서 실행력을 담보할 수 있다. 조레비용추계제도는 2011년 10월 15일부터 모든 지방자치단체가 도입하여야 함에도 불구하고 앞에서 지적한 바와 같이, 시도 단위에서 이 제도의 시행을 위한 제도적 기반인 조레에 근거 규정을 두고 있는 자치단체는 4곳에 불과하다. 더군다나 독립적인 조레를 통하여 조레비용추계제도를 도입하고 있는 곳은 전라북도가 유일한 것으로 나타났다.

따라서 조레비용추계제도가 지방자치단체에서 정착되고 발전하기 위해서는 집행력을 보장할 수 있는 조레를 통하여 시행되어야 한다. 현행 지방자치법 제 66조의 3에서도 조레비용추계제도를 효율적으로 시행하기 위한 구체적인 내용은 조레로 정하도록 되어 있는 것은 시사하는 바가 크다고 하겠다. 조레비용추계제도와 유사한 국회의 “법안비용추계제도” 역시 우리나라의 [국회법]에서 그 제도의 운영을 위한 근거가 있기 때문에 가능하다고 하겠다. 다행히 조레비용추계제도를 도입하면서 행정안전부는 처음 이제도를 시행하는 지방자치단체를 위하여 관련 조레준칙(안)을 제시하고 있다. 이러한 관점에서 기존 조레나 유사조레, 연관성이 높은 조레가 있을시 필요한 경우 개정 보완하는 것이 바람직하며, 기존 조레나 회의규칙 등에 관련 조항이 있는 경우 상충여부 분석 및 정비가 필요하게 된다.

조레비용추계제도를 시행하기 위한 단독 법규를 가지고 있는 전라북도의 사례에서도 볼 수 있는 바와 같이 이 조레에는 목적, 정의(①비용추계서: 발의 또는 제출되는 조레안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관하여 추계한 자료, ②재정지출: 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 기금의 지출, ③재정수입: 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입), 추계서의 제출에 관한 사항, 비용추계의 방법, 자원조달방안의 작성 요령 등에 대해 규정하는 것이 바람직하다.

2. 조례비용추계 주체의 확대와 자문기능 강화

우리나라의 조례비용추계제도는 지방자치법 제66조3(신설 2011.7.14)의 규정으로 미루어 볼 때, 지방자치단체의 장애인만 조례비용추계서를 첨부하도록 되어 있는데, 지방자치체가 정착기에 접어들면서 의원발의 조례안이 지속적으로 증가하고 있는바, 조례비용추계는 단체장만이 할 것이 아니라 의원발의 조례안에 대해서도 그 주체를 확대하는 것이 바람직하다. 그러나 지방의회는 국회와 같이 “국회예산정책처”와 같은 법안에 수반되는 비용을 전문적으로 분석하는 기구가 없기 때문에 지방의원 조례를 발의 하는 경우에 비용추계를 요구하는 것은 무리가 있을 수 있다.

〈표 5-7〉 지방의회의 의안 처리실적(제4대: 2002.7~2006.6)

(단위 : 건)

구분	계	조례			예산 결산	재산 소득 처분	청원 심사	건의 결의	기타	
		소계	의원 발의	단체장 발의						
합계	77,006	38,952	4,101	34,851	6,318	3,840	567	3,808	23,521	
시·도	정례	2,687	1,033	102	931	385	141	32	151	947
	임시	7,095	3,276	454	2,822	228	320	146	488	2,637
시·군·구	정례	21,665	9,680	871	8,809	3,580	1,135	78	984	6,208
	임시	45,557	24,963	2,674	22,289	2,125	2,244	311	2,185	13,729

주: 시·도의 단체장 발의 실적에는 교육감이 제출한 672건(정례 192, 임시 480건) 포함
 자료: 행정안전부(2007), [지방의회백서](2002.7~2006.6)

따라서 지방의회 전문위원실의 기능을 강화하거나 지방의 예산전문가로 구성된 자문위원회를 두어 의원발의 조례안에 수반되는 비용에 대하여서도 추계하고 분석하는 것이 바람직하다. 이와 아울러 시·도의 조례안이 제·개정되는 경우 조례에 의하여 시·군·구의 재정지출이 증가하거나 늘어나는 경우가 있는데, 이럴 때 그 재원을 어떻게 처리할 것인지에 대한 고려가 있어야 한다.

제 6 장

지방재정 건전성지수의 제고 노력

제1절 지방재정 건전성지수의 의의

제2절 지방재정 건전성평가(측정) 제도

제3절 대전광역시(자치구 포함) 재정 건전성 실태

제4절 대전광역시 재정건전성지수 제고를 위한 과제

제6장 지방재정 건전성지수의 제고 노력

제1절 지방재정 건전성지수의 의의

1. 지방재정 건전성 평가(측정)의 필요성

지방자치제 도입 이후 지금까지 지방재정의 건전성 문제는 끊임없이 제기되어 오고 있다. 지방재정을 논할 때 두가지 문제점이 지적되어 왔는데, 하나는 중앙정부에 비해 세수기반의 취약으로 인한 자주재원의 부족을 들 수 있다. 둘째는 재정수입을 감안하지 않은 무분별한 사업추진 등 방만한 재정운영의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 최근의 경제 위기와 더불어 선진국의 주·지방정부도 재정위기를 겪고 있다. 미국의 경우 몇 차례의 재정위기를 겪으면서 주별로 재정위기에 대한 기준을 정해 지방정부의 재정을 관할하고 있으며 일부 주에서는 파산제도를 도입하고 있다. 일본의 지방자치단체들도 여러 차례 재정위기를 경험하였고 이러한 경험을 토대로 재정위기에 대한 기준을 설정하여 지방재정을 관리하고 있다(허명순, 2011: 178).

1991년부터 재개된 지방자치제도가 그 본질적 기능을 수행하고 지역균형발전과 민주정치의 도량으로서 역할을 실질적으로 수행하기 위해서는 무엇보다도 지방재정의 건전성 확보가 전제되어야 한다. 지방자치단체는 지방재정에 있어서 자주재정력을 확보함으로써 진정한 자치단체로서의 자주권을 행사할 수 있을 것이며, 또한 지속적인 지역발전을 주도하고 지역주민들의 요구를 지방재정에 반영함으로써 지역주민들의 사회적 후생을 극대화 할 수 있을 것이다. 최근들어 지방재정의 건전성을 우려하는 다양한 목소리 들이 언론에 자주 보도되고 있다. 지자체의 부채규모가 25조원을 넘어섰다는 보도에서부터 선거를 의식한 지방자치단체장 등의 선심성 행정이나 정책들이 지방재정의 건전성을 좀먹는 원인이라는 지적에 이르기 까지 심각한 논조에 이르고 있다(강남호, 2011: 353-354).

재정건전성(fiscal health or soundness of fiscal condition)은 일반적으로 재정상태

와 혼용되고 있는데, 재정상태 또는 재정건전성은 “지방정부가 수입증대를 통해 공공서비스를 제공하면서 단·장기적인 관점에서의 채무를 변제할 수 있는 능력”을 의미한다(허명순, 2011: 179). 지방자치단체의 재정낭비 요인을 객관적으로 파악하여 불건전 요인을 개선해나가고 아울러 이를 정례적으로 측정해 나가는 새로운 건전재정운영관리 기반을 마련하는 것이 필요하다(이상운, 2003: 223). 이와 같은 맥락에 최근 제기되고 있는 지방자치단체의 재정상태를 파악하여 개선과제를 도출할 수 있는 지방재정 건전성에 대한 평가 또는 측정이 요구되고 있고, 그 일환으로 행정안전부에서는 매년 “지방자치단체 지방재정분석”을 실시하고 있다. 이와 아울러 지방재정건전성에 대한 분석은 전체 20개의 재정분석지표 중에 6개 분야에 걸쳐서 재정분석을 실시하고 있다.

2. 지방재정 건전성지표에 관한 기존의 논의

재정상태 또는 건전성의 정도를 측정하기 위해서는 먼저 재정건전성을 측정하는 요소 및 지표를 선정 한 후 재정건전성의 정도를 판단할 수 있는 기준을 설정해야 한다. 재정건전성 관련 문헌이나 주·지방정부에서 사용하는 재정건전성 지표는 재정위기를 측정하는 지표인 경상수지를 포함하여 재정구조를 나타내는 다양한 지표들이 포함된다. 그 외에도 재정상태에 영향을 미치는 사회·경제적, 인구통계학적인 환경변수를 포함하는 경우도 있다(허명순, 2011: 183).

<표 6-1>에서 제시된 지방재정 상태나 건전성을 측정하는 지표들을 살펴보면 공통적인 지표를 찾기가 어려우나, 재정수지나 재무관련 지표를 중심으로 살펴보는 재정위기 기준에 비해 재정규모나 다양한 재정구조 지표를 포함하고 있다. 사회경제적인 요인을 측정하는 지표는 재정위기의 원인이 되기 때문에 포함해야 한다는 견해와 재정상태를 직접적으로 측정하는 지표가 아니라는 견해가 있다. 사회경제적인 지표는 재정상태에 영향을 미치는 요인이 되지만 사회경제적 여건의 변화가 지방정부의 재정상태의 변화를 가져오기 위해서는 시차가 존재하기 때문에 충분한 기간의 지표 확보가 필요하다(허명순, 2011: 183).

〈표 6-1〉 지방재정 건전성 요소 및 지표

저자기관	요소	지표	비고
CBO(1978)	사회·경제·정치적 및 인구통계학적 특성	사회적인 수요(실업률, 일인당 소득), 경제적인 수요(고용인구, 소득변화, 인구밀도), 재정 수요(징세노력, 재산과세기반, 서비스수요지수)	세가지 재정난에 대한 '조기 경보' 지표 식별가능: 예산적자 누적, 일반재원지출 규모 대비 증권보유비율, 수입대비 부채비율
미국 Dep't of Treasury (1978)	재정 slack의 변화, 수입, 지출, 기능부채의 상대적 수준, 운영상태, 미래부담	인구규모, 일인당소득, 자체수입, 일인당 장기부채, 재산가치의 변화분	지표들에 기초하여 도시정부의 재정압박지수의 개발, 유사한 다른 5개의 지수를 포함한 종합지수 개발
Brown's Ten-point test (1993, 1996)	재정구조, 경상운영상태, 장래 재정부담을 균형적으로 고려	일인당 수입, 자체 및 일반회계수입경상지출비중, 지출대비 수입비율, 비특정수입비중, 현금 및 투자액 비율, 일반회계수입 대비 부채비율, 일인당 장기부채규모, 총수입대비 부채상환비율	10개 비율지표에 동일가중치를 두고 합산하여 재정상태 평가
Hendricks (2004)	환경적 요소, 지출수요, 재정수지 및 slack, 사회경제여건 등	소득, 재산가치, 일인당 지출과 자체수입, F/B, 채무상환비율, 인구, 재산세 비율, 판매세 비율, 정부간 이전수입비율	재정상태를 측정하는 요소 내지 차원별로 지수개발
Kda et al's Composit model (2005)	사회경제, 정치, 인구통계학적 특성 포함하여 환경적 요인과 재정구조의 균형 모색	인구증가율, 재산가치 및 추이, 재산가치대비 일반회계지출 비중, 현년도 및 전년도의 일반회계 경상적자, 일반회계 재정수지, 회계별 적자, 재산가치대비 일반장기부채 비율	미국 미시건주에서 지방정부 재정상태를 감시하기 위해 개발, 지표별로 재정상태에 대해 점수를 부여하여 재정감시, 경고, 기기 등으로 구분
Wang et al. (2007)	현금·예산상·장기적 지급능력, 서비스 제공능력	현금비율, 당좌비율, 유동비율, 운영비율, 순자산 비율, 일인당 흑자 및 장기부채, 조세·수입·비용	주정부 재정보고서 자료 활용하여 재정상태를 측정하는 지수 개발

자료: 허명순(2011: 184, 재인용)

제2절 지방재정 건전성평가(측정) 제도

1. 지방재정분석제도

1) 지방재정분석제도의 목적과 개념

우리나라의 지방재정분석제도는 지방자치단체의 재정 운영결과에 대한 정례적 분석·공개로 통해 지방재정운영의 건전성·효율성·책임성의 확보와 재정위기를 사전에 예방하기 위한 것이다. 이러한 지방재정분석을 통해 재정 건전성과 효율성이 현저하게 떨어지는 자치단체에 대해 재정진단을 실시하고 건전화계획 수립 및 이행평가를 통해 미흡단체의 재정여건 개선을 위한 실질적인 지원기능 역할을 한다. 지방재정분석제도는 자치단체의 재정 상태와 운영 실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 종합 점검·분석·평가함으로써 지방재정의 건전성, 안정성, 효율성, 투명성을 높이고 자치단체의 재정확충 및 예산절감의 노력을 진작시키는데 그 목적을 두고 있다(한국지방행정연구원, 2011a: 4).

지방재정분석제도는 전국의 지방자치단체를 대상으로 핵심 계량지표와 비계량 측정수단을 활용하여 재정분석을 실시한 다음 점수와 순위를 산정하고 그 결과를 활용하는 실질적인 재정관리수단으로써, 1996년 시범실시 이후 매년 결산정보를 중심으로 재정분석을 실시하고 분석결과를 보고서를 통해 공개하고 있다. 지방재정분석제도는 지방재정 현황에 대한 객관적인 분석과 관련 정보의 공개, 그리고 지방자치단체의 재정 건전성과 효율성을 유도함으로써, 중앙정부가 지방자치단체의 재정 운영에 간접적으로 개입하는 주요 재정관리 장치 중 하나로 볼 수 있다. 이와 같은 지방정부의 재정분석 결과는 정보제공과 부실징후에 대한 경고, 재정위기 지자체 식별 수단, 그리고 지역 현실에 보다 접근할 수 있는 중범위 정책정보 제공수단으로 활용가능하다. 또한 재정분석은 다양하고 광범위한 재정·재무관련 사항을 정교한 분석기법을 통해 전체 현상을 파악하면서 구체적으로 비교가능한 측정결과를 제시하며, 재정분석 과정에서는 실제 점수에는 활용되지 않지만 지방재정의 상태·운영·성과 등에 관한 각종 참고정보들을 도출·참고한다. 특히 지방재정분석은 지방자치단체의 정책결정, 유사 자치단체간 상대 비교, 재정정보 수요자에 대한 정보제

공, 그리고 국가의 지방재정에 대한 거시적 조망(점검) 및 정책 활용차원에서 중요한 의의를 지닌다고 볼 수 있으며, 지방재정분석 결과는 자치단체의 수입·지출 관련 정책이 미칠 긍정 및 부정적 영향을 미리 예측하는 “사전적 활동”의 성격과 예산 집행 이후 나타나는 상태와 결과를 측정하는 “사후적 활동”의 특성을 함께 갖는다(김현정, 2009: 22-23).

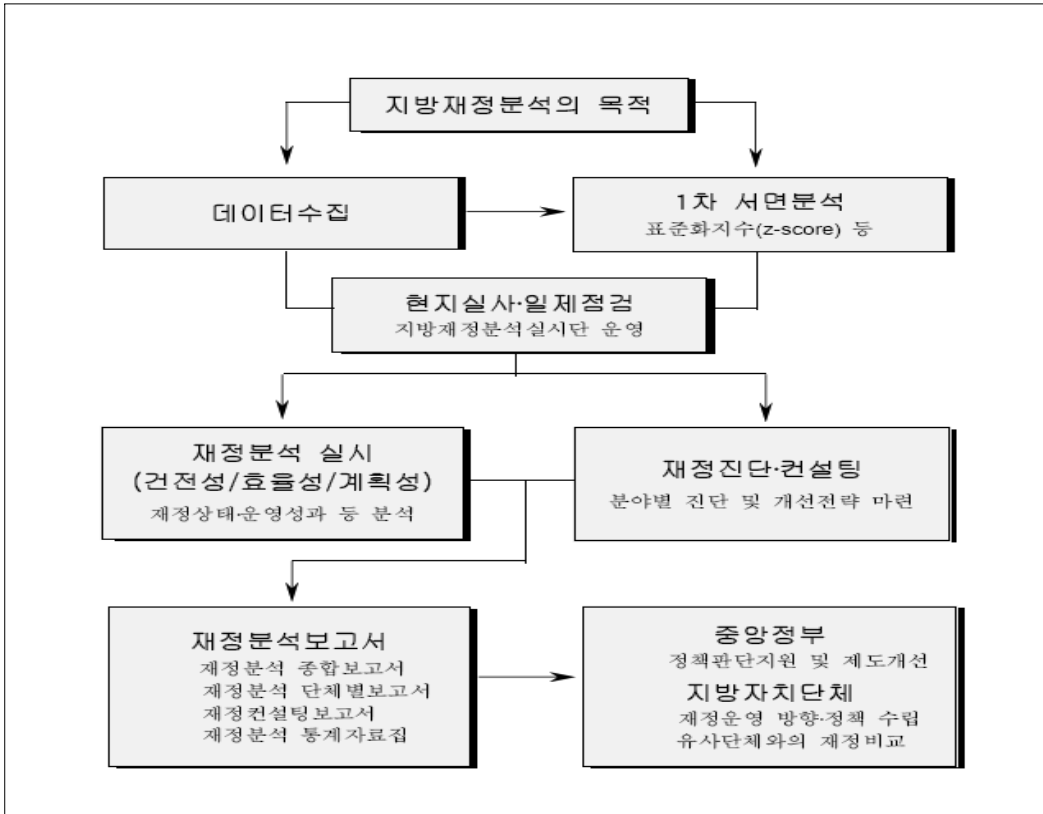
2) 지방재정분석제도의 법적 근거와 분석 절차

우리나라의 지방재정분석·진단제도는 지방재정법 제55조 및 동시행령 제65조의 규정에 의하여 행정안전부 주관으로 매년 전국 모든 지방자치단체를 대상으로 실시하고 있다.¹¹⁾

지방재정분석 과정은 제1단계(서면분석) -> 제2단계(현지실사) -> 제3단계(재정분석 결과보고서의 작성) -> 제4단계(재정분석결과 활용)의 순으로 진행된다. 특히, 마지막 단계인 “재정분석 결과의 활용”에서는 결과정보를 중앙정부의 입장에서는 자치단체 관련 국가정책과 지방재정정책의 판단지원 및 전반적인 제도 개선에

11) 이와 관련하여 지방재정법 제55조에는 “① 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제54조에 따른 재정보고서의 내용을 분석하여야 한다. ② 행정안전부장관은 제1항에 따른 재정분석 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정진단을 실시하여야 한다. ③ 행정안전부장관은 제2항에 따른 재정진단 결과를 토대로 해당 지방자치단체에 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 재정 건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다. ④ 행정안전부장관은 제1항이나 제2항에 따른 재정분석 및 재정진단 결과를 공개할 수 있으며, 재정분석 및 재정진단 결과의 중요 사항에 대하여는 매년 재정분석·진단 실시 후 3개월 이내에 국회 소관 상임위원회 및 국무회의에 보고하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 동법 시행령 제65조에는 “①행정안전부장관은 법 제55조의 규정에 의한 재정분석 및 재정진단(이하 "재정분석·진단"이라 한다)은 매년 실시하여야 하며, 재정분석·진단의 절차와 방법에 관하여 필요한 사항은 행정안전부장관이 정한다. ②행정안전부장관은 재정보고서의 내용을 분석한 결과 당해 지방자치단체가 다음 각 호에 해당하는 경우 재정진단을 실시하여야 한다. 1. 세입예산 중 채무비율이 세입예산의 행정안전부장관이 정하는 비율을 초과하거나 채무 잔액이 과다한 경우, 2. 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우, 3. 인건비 등 경상비성격의 예산비율이 높아 재정운용의 건전성이 현저히 떨어지는 경우, 4. 그 밖에 행정안전부장관이 재정보고서의 분석결과 재정의 건전성·효율성 등이 현저하게 떨어져 재정진단이 필요하다고 인정하는 경우, ③행정안전부장관은 재정분석·진단의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 관련 전문기관에 이를 위탁하여 실시할 수 있다. ④행정안전부장관은 제2항의 규정에 의한 재정진단 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 지방자치단체로 하여금 조직개편, 채무상환, 세입의 증대 및 신규사업의 제한 등을 내용으로 하는 지방재정건전화계획을 수립·이행할 것을 권고할 수 있다. ⑤행정안전부장관은 지방재정건전화계획의 이행결과를 평가하여 그 이행결과가 미흡하다고 판단되는 경우에는 이를 공개하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다.”고 규정하고 있다.

활용하고 지방자치단체의 입장에서는 분야별 실적과 우수·미흡지표 등을 통해 재정 건전화와 향후 재정운영 방안에 활용하게 된다(한국지방행정연구원, 2011a: 17-18).



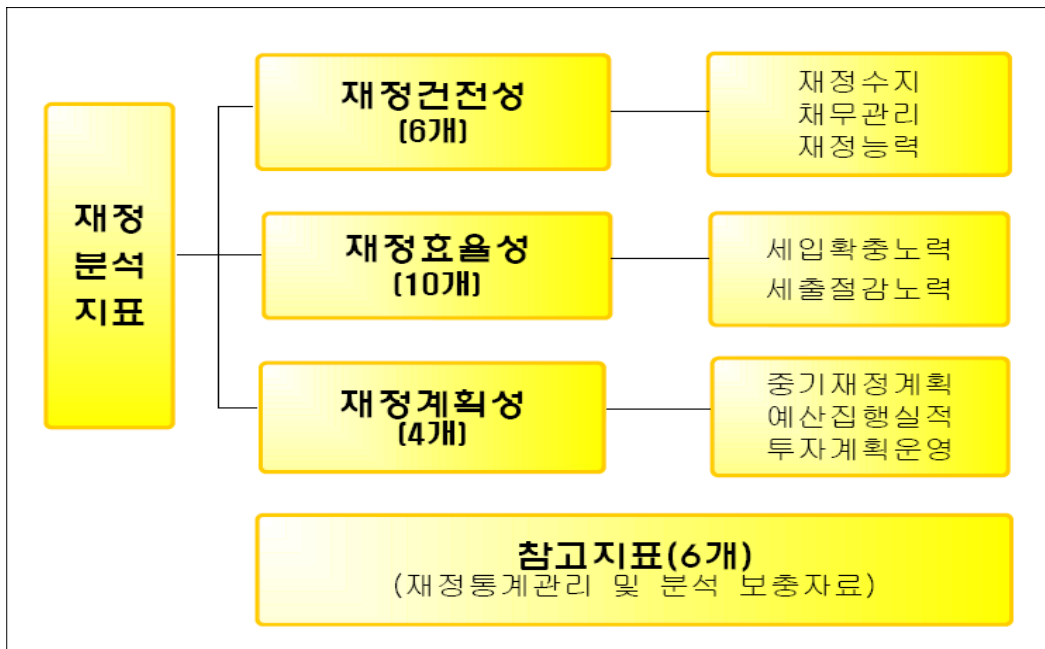
자료: 한국지방행정연구원(2011a: 18)

[그림 6-1] 지방재정분석 과정

2. 지방재정 건전성분석을 위한 지표체계

지방재정분석은 재정운영 결과에 대한 정례적인 분석·공개를 통해 지방재정운영의 건전성·효율성·책임성 확보와 재정위기를 사전에 예방하기 위하여 실시한다. 지방재정분석지표(2010년도 재정분석 기준)는 3개분야(건전성, 효율성, 계획성)에 총 20개의 지표로 구성되어 있으며, 이중 재정건전성을 측정하기 위한 지표는 6개(① 통합재정수지비율, ②경상수지비율, ③지방채무잔액지수, ④지방채무상환비율, ⑤

장래세대부담비율, ⑥자체세입비율)로 구성되어 있다. 또한, 지방자치단체의 지방재정분석의 결과에는 반영하지 않지만, 지방재정 상태에 대한 추가적인 정보를 제공하기 위하여 6개의 참고자료(①실질수지비율, ②행정운영경비비율, ③시설비지출비율, ④유동비율, ⑤자산가동유지비비율, ⑥고정순자산비율)가 포함되어 있다([그림 6-2] 및 <표 6-2> 참조).



자료: 한국지방행정연구원(2011a: 21)

[그림 6-2] 지방재정분석의 지표체계

〈표 6-2〉 2010년도 지방재정분석지표

분야	분석지표	분석기간	대상회계	점수산정방법		비고	
				광역	기초		
I. 건전성	1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	G	Z	국제기준	
	2. 경상수지비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기	
	3. 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	G	Z		
	4. 지방채무상환비율	과거4년 미래4년	통합회계	G	Z		
	5. 장래세대부담비율	단년도	통합회계	G	Z	복식부기	
	6. 자체세입비율(증감률 조합)	2년	일반회계	G	Z		
II. 효율성	세입	7. 지방세징수율 제고 노력도	2년	일반회계	G	Z	보통교부 세연계
		8. 지방세체납액 축소 노력도	2년	일반회계	G	Z	
		9. 경상세외수입 확충 노력도	4년	일반회계	G	Z	
		10. 세외수입체납액 축소 노력도	2년	일반회계	G	Z	
		11. 탄력세율 적용 노력도	단년도	일반회계	G	Z	
	세출	12. 인건비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	G	Z	
		13. 지방의회경비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	G	Z	
		14. 업무추진비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	G	Z	
		15. 행사축제경비 절감 노력도	2년	일반회계, 기타특별회계	G	Z	
		16. 민간이전경비 절감 노력도	2년	일반회계, 기타특별회계	G	Z	
III. 계획성	17. 중기재정계획반영비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	○	○		
	18. 예산집행률	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	○	○		
	19. 정책사업투자비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	G	Z	사업예산	
	20. 투융자심사사업 예산편성비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	○	○		

주: 1) 통합회계: 일반회계, 특별회계, 공기업특별회계, 기금
 2) Z 표시는 표준점수(Z-score)를 의미함
 3) G, ○ 표시는 각각 등급제(통계기준에 의한 등구간 등급화), 선행적/ 이론적 등급제를 의미함

자료: 한국지방행정연구원(2011a: 22)

또한, 지방재정분석 지표체계서 “재정 건전성(재정상태 지표)” 분야에 대한 산식은 <표 6-3>과 같다.

<표 6-3> 재정건전성 지표의 산식(2010년)

지표	산식	속성
1.통합재정수지비율	(세입-지출 및 순융자) X 100	↑
2.경상수지비율	(경상비용/경상수익) X 100 - 경상비용: 인건비+운영비+재정보전금+조정교부금+교육비특별회계전출금 - 경상수익: 지방세수익+경상세외수익+지방교부세+재정보전금+조정교부금	↓
3.지방채무잔액지수	(지방채무잔액/일반재원결산액) X 100 - 지방채무잔액: 지방채증권+차입금+채무부담행위+보증채무이행책임액+교육비특별회계전출금 - 일반재원결산액: 지방세(지방교육세 제외)+세외수익+지방교부세+재정보전금+조정교부금	↓
4.지방채무상환비율	(과거4년+미래4년간 평균순지방비 채무상환액/과거4년+미래4년간 일반재원결산액) X 100	↓
5.장래세대부담비율	(부채총계/유형고정자산) X 100 - 부채총계: 유동부채+장기차입부채 - 유형고정자산: 일반유형자산+주민편의시설+사회기반시설	↓
6.자체세입비율	○자체세입비율: (자체세입 실제수납액/ 세입결산액) X 100 ○자체세입증감률: {(2009년 자체세입실제수납액 - 2008년 자체세입 실제수납액)/ 2008년 자체세입 실제수납액} X 100 - 자체세입: 지방세+경상세외수입	↑

자료: 한국지방행정연구원(2011a: 23)

제3절 대전광역시(자치구 포함) 재정 건전성 실태¹²⁾

1. 대전광역시 본청

2010년도 지방재정분석 보고서에 나타난 대전광역시 본청에 대한 지방재정 건전성에 대한 평가는 “① 전체적으로 지방채무규모는 안정적인 수준이나, 자체세입 비중이 낮고 자체세입이 전년대비 감소하는 등 수지측면의 안정성은 떨어짐, ② 건전 재정 운영정책에 따른 지방채의 계속적인 상황에 따라 채무부담이 상대적으로 낮으나, 장래세대부담은 평균적인 수준임, ③ 세수감소 및 복지지출 증가 등에 따라 통합재정수지는 적자이나 그 규모는 동종 지자체의 평균 수준, ④ 경기침체에 따른 취득세, 등록세 등 증가 둔화의 영향으로 자체세입비율 및 자체세입증감율이 낮으며, 특히 자체세입증감율은 동종 지자체 중 가장 낮게 나타남, ⑤ 경상수지는 동종 지자체와 비교시 평균적인 수준. 이것은 예산편성시 세출구조조정 노력 및 기본경비의 절감추진 등의 노력이 반영, ⑥ 자체세입비율 제고를 위한 대책마련 및 재정적자 축소노력을 통해 건전성을 제고하는 것이 필요하다고” 지적하고 있다 (한국지방행정연구원(2010b: 290).

〈표 6-4〉 대전광역시 본청 재정건전성 평가 결과

(단위: %)

지표	지표값	최소값	사분의일	동중평균	사분의일	최대값
1.통합재정수지비율	-8.61%	-16.53%	-9.76%	-8.45%	-5.88%	-3.89%
2.경상수지비율	71.45%	65.36%	68.65%	72.32%	76.19%	81.69%
3.지방채무잔액지수	24.70%	15.36%	29.38%	37.38%	48.21%	55.92%
4.지방채무상환비율	5.43%	0.93%	4.61%	5.28%	6.28%	8.85%
5.장래세대부담비율	4.59%	4.46%	5.39%	7.83%	9.63%	12.36%
6.자체세입비율	34.50%	32.56%	34.03%	40.96%	40.56%	66.73%
6-1.자체세입증감률	-6.58%	-6.58%	-5.32%	-0.72%	2.99%	8.89%

자료: 한국지방행정연구원(2010b: 289)

12) 대전광역시 및 5개 자치구의 재정건전성 실태는 한국지방행정연구원(2010b)의 “2010년도 재정분석: 단체별보고서”의 내용을 요약정리한 것임.

2. 대전광역시 동구

지방재정분석 결과에서 나타난 대전광역시 동구의 재정 건전성의 실태는 첫째, 지방채무규모가 상대적으로 높은 수준이며, 세수증가의 한계에도 불구하고 복지지출 등의 증가에 따라 통합재정수지 적자폭이 매우 크게 나타난 반면 자체세입 비중이 낮아 전체적으로 재정건전성은 낮은 편이다. 둘째, 청사신축 및 재정결함분보충을 위한 지방채 발행에 따라 채무부담이 높게 나타났으며 이와 관련된 장래세대부담도 함께 높게 나타났다. 셋째, 대전 지역내 구도심 지역으로 재산세 및 사업소세 과세대상이 적어 구조적으로 자체세입비율은 평균보다 상당히 낮은 수준이며 다만, 지방세 징수율제고 및 세외수입 확충노력에 따라 자체세입증감율은 높게 나타났다. 넷째, 경상수입 수준이 상대적으로 낮음에도 불구하고 지속적인 사회복지비 등 지출의 증가에 따라 경상수지비율이 높게 나타나 재정운영에 부담이 되고 있다. 재정운영에 압박요인으로 작용할 수 있는 지방채무를 줄이기 위한 실효성 있는 개선대책의 마련이 요구되고 자체세입비율 제고 및 적자 축소를 통해 건전성을 제고하는 노력이 필요하다.

〈표 6-5〉 대전광역시 동구 재정건전성 평가 결과

(단위 : %)

분석지표	지표값	최소값	사분의일	동중평균	사분의삼	최대값
1. 통합재정수지비율	-12.57%	-14.93%	-6.94%	-3.06%	1.13%	8.52%
2. 경상수지비율	137.71%	86.36%	105.32%	116.35%	123.11%	189.05%
3. 지방채무잔액지수	16.04%	0.00%	0.00%	2.56%	3.39%	18.13%
4. 지방채무상환비율	0.53%	0.00%	0.00%	0.25%	0.34%	1.91%
5. 장래세대부담비율	3.43%	0.33%	0.69%	1.44%	1.61%	5.83%
6. 자체세입비율	8.23%	6.31%	12.06%	17.40%	20.16%	50.19%
6-1. 자체세입증감률	8.59%	-11.38%	-3.97%	0.67%	4.55%	17.57%

자료: 한국지방행정연구원(2010b: 293)

3. 대전광역시 중구

지방재정분석 결과에서 나타난 대전광역시 중구의 재정 건전성의 실태는 첫째, 재정에 압박을 줄 수 있는 지방채무규모가 상대적으로 높은 수준이며, 자체세입 비중이 낮아 전체적으로 재정건전성은 낮은 편이다. 둘째, 채무규모가 높은 수준으로 이와 관련된 장래세대부담도 함께 높으며, 최근 급격한 세수 감소에 따른 재정결함 분 보충을 위한 지방채 발행이 원인이 되는 것으로 나타났다. 셋째, 구도심지역으로 구조적 특성과 2008년 이후 부동산 침체에 따라 세수의 감소로 자체세입비율 및 자체세입증감율은 평균보다 낮게 나타났다. 넷째, 경상수지는 동종 지자체와 비교 시 상대적으로 높아 재정운영에 부담이 되고 있으며, 정원감축 등 경상비용을 절감하기 위해 노력하고 있으나, 부동산 경기 침체 등으로 재산세 및 조정교부금의 세수 부족이 원인 것으로 나타났다. 다섯째, 재정운영에 압박요인으로 작용할 수 있는 지방채무를 줄이기 위한 실효성 있는 개선대책의 마련이 요구되고 있다. 여섯째, 자체세입비율 제고를 위한 노력과 함께 경상비 관리를 통한 경상수지 안정화를 위한 노력 등이 필요하다.

〈표 6-6〉 대전광역시 중구 재정건전성 평가 결과

(단위 : %)

분석지표	지표값	최소값	사분의일	동중평균	사분의삼	최대값
1. 통합재정수지비율	-0.67%	-14.93%	-6.94%	-3.06%	1.13%	8.52%
2. 경상수지비율	128.44%	86.36%	105.32%	116.35%	123.11%	189.05%
3. 지방채무잔액지수	7.64%	0.00%	0.00%	2.56%	3.39%	18.13v
4. 지방채무상환비비율	0.21%	0.00%	0.00%	0.25%	0.34%	1.91%
5. 장래세대부담비율	1.98%	0.33%	0.69%	1.44%	1.61%	5.83%
6. 자체세입비율	10.38%	6.31%	12.06%	17.40%	20.16%	50.19%
6-1. 자체세입증감률	-1.88%	-11.38%	-3.97%	0.67%	4.55%	17.57%

자료: 한국지방행정연구원(2010b: 297)

4. 대전광역시 서구

지방재정분석 결과에서 나타난 대전광역시 서구의 재정 건전성의 실태는 첫째, 재정에 압박을 줄 수 있는 지방채무규모가 상대적으로 높은 수준이나, 자체세입비율이 높고 경상수지비율이 평균수준으로 수지측면은 양호한 편이다. 둘째, 동주민센터 청사 신축 및 재정악화로 인해 공자기금 등의 지방채 발행 증가로 채무잔액지수가 높아, 이와 관련된 연간 채무상환비 부담도 높게 나타났다. 셋째, 경기침체로 인해 재산세, 사업소세 등의 증가율 둔화에 따라 자체세입증감 수준은 평균보다 다소 낮게 나타났다. 넷째, 지속적인 운영비 예산절감 등의 결과 경상수지는 동종 지자체 보다 다소 낮은 수준으로 지역내 타 구청보다는 양호하다. 다섯째, 재정은 영에 압박요인으로 작용할 수 있는 지방채무를 줄이기 위한 실효성 있는 개선대책의 마련이 요구되고 있다.

〈표 6-7〉 대전광역시 서구 재정건전성 평가 결과

(단위 : %)

분석지표	지표값	최소값	사분의일	동중평균	사분의삼	최대값
1. 통합재정수지비율	-1.40%	-14.93%	-6.94%	-3.06%	1.13%	8.52%
2. 경상수지비율	113.41%	86.36%	105.32%	116.35%	123.11%	189.05%
3. 지방채무잔액지수	4.77%	0.00%	0.00%	2.56%	3.39%	18.13%
4. 지방채무상환비비율	0.57%	0.00%	0.00%	0.25%	0.34%	1.91%
5. 장래세대부담비율	1.40%	0.33%	0.69%	1.44%	1.61%	5.83%
6. 자체세입비율	16.33%	6.31%	12.06%	17.40%	20.16%	50.19%
6-1. 자체세입증감률	0.52%	-11.38%	-3.97%	0.67%	4.55%	17.57%

자료: 한국지방행정연구원(2010b: 301)

5. 대전광역시 유성구

지방재정분석 결과에서 나타난 대전광역시 유성구의 재정 건전성의 실태는 첫째, 세수증가의 한계에도 불구하고 복지지출 등의 증가에 따라 통합재정수지 적자폭이 매우 크게 나타났다. 둘째, 채무규모, 장래세대부담수준 및 연간 채무상환부담은 동종 지자체 대비 평균적인 수준인 것으로 나타났다. 셋째, 부동산 안정화 대책 및 경기침체로 인한 거래세 감소에 따라 자체세입증감율은 다소 낮은 편이나, 공동주택이 많은 등 지역의 특성상 자체세입비율은 높게 나타나고 있어 수입구조는 양호한 것으로 나타났다. 넷째, 특별회계의 도시개발 사업에 따른 경상비 부담에 따라 전체 경상수지는 동종 지자체와 비교시 상대적으로 높게 나타났다. 다섯째, 재정운영에 부담을 주는 경상비에 대한 관리방안 수립 등 경상수지 개선을 위한 노력이 필요한 것으로 나타났다. 여섯째, 구성항목별 원인분석을 통해 재정적자규모 축소를 위한 대책마련이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 6-8〉 대전광역시 유성구 재정건전성 평가 결과

(단위 : %)

분석지표	지표값	최소값	사분의일	동종평균	사분의삼	최대값
1. 통합재정수지비율	-14.93%	-14.93%	-6.94%	-3.06%	1.13%	8.52%
2. 경상수지비율	134.55%	86.36%	105.32%	116.35%	123.11%	189.05%
3. 지방채무잔액지수	2.61%	0.00%	0.00%	2.56%	3.39%	18.13%
4. 지방채무상환비율	0.23%	0.00%	0.00%	0.25%	0.34%	1.91%
5. 장래세대부담비율	1.46%	0.33%	0.69%	1.44%	1.61%	5.83%
6. 자체세입비율	20.89%	6.31%	12.06%	17.40%	20.16%	50.19%
6-1. 자체세입증감률	-1.40%	-11.38%	-3.97%	0.67%	4.55%	17.57%

자료: 한국지방행정연구원(2010b: 305)

6. 대전광역시 대덕구

지방재정분석 결과에서 나타난 대전광역시 유성구의 재정 건전성의 실태는 첫째, 재정에 압박을 줄 수 있는 지방채무규모가 상대적으로 높은 수준이며, 자체 세입 비중이 낮으나 재정수지 및 경상수지는 평균적인 수준이다. 둘째, 정부의 재정 조 기집행 및 경제회복을 위한 재정확대정책에 따른 송촌생활체육공원조성 및 법적· 의무적 경비의 부족재원을 확보하기 위한 지방채 발행이 증가함에 따라 채무부담 은 높게 나타났다. 셋째, 구도심 지역으로 구조적인 특성상 자체세입비율은 동종 지자체보다 상당히 낮은 수준이나, 자체세입증감율은 상대적으로 평균에 가깝게 나타났다. 넷째, 경상수지는 동종 지자체와 유사한 수준으로 나타났다. 다섯째, 재 정운영에 압박요인으로 작용할 수 있는 지방채무를 줄이기 위한 실효성 있는 개선 대책의 마련이 요구된다. 여섯째, 향후에도 지방세 및 세외수입을 포함한 자체세 입비율 제고를 위한 노력을 통해 재정구조의 안정성을 높이는 것이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 6-9〉 대전광역시 대덕구 재정건전성 평가 결과

(단위 : %)

분석지표	지표값	최소값	사분의일	동중평균	사분의삼	최대값
1. 통합재정수지비율	-5.82%	-14.93%	-6.94%	-3.06%	1.13%	8.52%
2. 경상수지비율	118.95%	86.36%	105.32%	116.35%	123.11%	189.05%
3. 지방채무잔액지수	7.63%	0.00%	0.00%	2.56%	3.39%	18.13%
4. 지방채무상환비비율	0.32%	0.00%	0.00%	0.25%	0.34%	1.91%
5. 장래세대부담비율	1.51%	0.33%	0.69%	1.44%	1.61%	5.83%
6. 자체세입비율	11.15%	6.31%	12.06%	17.40%	20.16%	50.19%
6-1. 자체세입증감률	0.41%	-11.38%	-3.97%	0.67%	4.55%	17.57%

자료: 한국지방행정연구원(2010b: 309)

제4절 대전광역시 재정건전성지수 제고를 위한 과제

1. 지방재정수지의 개선

지방재정의 건전성 분석에 있어서 지방자치단체의 재정수지 균형에 관련된 지표는 “통합재정수지”와 “자체세입비율” 등이다. 우선, 통합재정수지는 당해년도의 세입과 세출을 비교하여 재정활동의 적자 또는 흑자 등 재정운영수지를 측정하는 것이다. 이는 지방재정의 성과와 안정성을 파악할 수 있는 지표로 통합재정수지가 높을수록 재정운영의 건전성이 우수하다고 할 수 있다. '09년도 글로벌 경제위기에 따른 세수감소와 재정조기집행을 위한 차입 및 지출확대 등으로 인해 전국 지방자치단체의 통합재정수지가 크게 악화되었으며, <표 6-10>에서 보는 바와 같이 2009 회계년도 지방재정 건전성 분석에서 대전광역시의 통합재정수지는 -8.61로 7대 특광역시 중에서 5번째이며, 특광역시 평균 -8.45에 못 미치고 있다. 지방재정 건전성 분석에서 ‘통합재정수지’의 산출에 영향을 미치는 요소는 세입액, 지출 및 순융자로 지표의 값이 크면 클수록 통합재정수지의 측면에서는 바람직하다는 것이다. 지방재정 건전성의 통합재정수지는 “(세입-세출 및 순융자)/통합재정규모 X 100”으로 산출되는데, <표 6-11>은 대전광역시 본청의 통합재정수지를 산출하는데 적용된 기초자료이다.

<표 6-10> 대전광역시의 통합재정수지

(단위: %)

서울본청	부산본청	대구본청	인천본청	광주본청	대전본청	울산본청	평균
-16.56	-5.59	-3.89	-10.92	-7.46	-8.61	-6.18	-8.45

<표 6-11> 대전광역시의 통합재정수지의 산출 자료

(단위: 원)

세입액(A)	지출 및 순융자(B)			통합재정규모
	소계(a+b)	지출액(a)	순융자(b)	
2,377,964,707,507	2,601,953,006,379	2,501,833,757,629	100,119,248,750	2,601,953,006,379

지방재정의 건전성 분석에 있어서 “자체세입비율”은 세입총액에서 자체세입이 차지하는 비중과 자체세입의 연도간(또는 중·장기추세상) 증감 정도를 파악할 수 있는 지표로 비율이 높을수록 재정운영상 재원확보의 안정성이 높은 것을 의미한다. 지방재정 건전성 분석에서 자체세입비율은 “[자체세입(지방세+경상세외수입) 실제수납액]/세입결산액 X 100”으로 산출되며, 2009 회계년도 지방재정 건전성 분석에서 대전광역시의 자체세입비율은 34.5%로 7대 특광역시 중에서 5번째로 양호한 것으로 나타났다(<표 6-12> 참조).

〈표 6-12〉 대전광역시의 자체세입비율

(단위: %)

서울본청	부산본청	대구본청	인천본청	광주본청	대전본청	울산본청	평균
66.73	38.24	33.55	39.32	32.56	34.50	41.80	40.96

개별 지방자치단체의 노력으로 재정수지비율을 높여 지방재정을 건전한 상태를 유지하기 위해서는 통합재정규모(지방자치단체가 1년 동안 지출하는 순수재정활동 규모)를 낮추거나 세수입(세외수입 포함)을 증대시키는 방안이 있을 수 있다. 그러나 대부분의 지방자치단체들이 통합재정규모를 낮추어 통합재정수지비율을 높이는 데에는 많은 한계가 있기 때문에 지방정부의 수입측면(지방세수입+세외수입)을 확충하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 특히, 현행의 지방세 제도를 통해서 지방자치단체의 세입을 획기적으로 증대시키기에는 한계가 있다. 따라서 세입측면의 개선을 통한 지방재정수입의 증대방안의 일환으로 체납 지방세를 효율적으로 관리하는 방안을 강구할 수 있다. 대전광역시의 경우도 매년 지방세 체납액이 증가하고 있으며, 2008년분 지방세 체납액이 387억, 2009년에는 372억 정도인데, 2003년 이전부터의 체납액을 누적하여 합산하면 천억대에 이를 것으로 보인다. 이와 같이 지방세 체납액이 계속 증가하면, 지역경제가 활성화되고 결과로 지방재정의 여건이 좋아진다고 해도, 지방재정자립도 및 재정자주도는 나아질 수 없게 된다. 따라서 이를 위한 특단의 대책을 강구하여야 하는데, 다양한 체납 징수실적에 따른 포상제도의 운영과 “체납관리전담팀”을 신설하여 체납 지방세의 징수에 총력을 기울일 필요가 있다.

2. 경상수지의 건전화 노력

지방재정의 건전성 분석에 있어서 “경상수지비율”은 지방자치단체의 경상적 수지와 비용구조를 판단할 수 있는 지표로 비율이 높은 수록 경상수익으로 경상경비를 충당하기 어렵다는 것을 나타내 주며, 지표값이 낮은 것이 재정건전성을 위해 바람직 하다. 지방재정 건전성 분석에서 “경상수지비율”의 산출에 영향을 미치는 변수는 경상비용(인건비, 운영비, 재정보전금, 조정교부금, 교육비특별회계전출금)과 경상수익(지방세수익, 경상세외수익, 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금)으로 구성되어 있다. <표 6-13>에서 보는 바와 같이 2009 회계년도 지방재정 건전성 분석에서 대전광역시의 경상수지비율은 71.45%로 7대 특광역시 중에서 5번째이며, 특광역시 평균 72.32%보다는 양호한 편이다. 지방재정 건전성 분석에서 경상수지비율은 “(경상비용/경상수익) X 100”으로 산출되는데, <표 6-14>는 대전광역시 본청의 경상수지비율을 산출하는데 적용된 기초자료이다.

<표 6-13> 대전광역시의 경상수지비율

(단위: %)

서울본청	부산본청	대구본청	인천본청	광주본청	대전본청	울산본청	평균
80.93	68.19	69.12	81.69	69.50	71.45	65.36	72.32

<표 6-14> 대전광역시의 경상수지비율의 산출 자료

(단위: 원)

경상비용(A)	계	1,102,255,645,955
	인건비	225,760,936,103
	운영비	495,839,982,852
	조정교부금	169,757,000,000
	재정보전금	30,000,000,000
	교육비특별회계전출금	180,897,727,000
경상수익(B)	계	1,542,599,617,793
	지방세수익	908,035,887,909
	경상세외수익	199,020,621,884
	지방교부세수익	435,543,108,000
	조정교부금수익	0
	재정보전금수익	0

지방재정 건전성 분석에서 경상수지비율의 크기에 영향을 미치는 변수들을 살펴보면, 개별 지방자치단체의 노력을 통하여 경상수지비율을 낮추어 지방재정 건전화에 기여할 수 있는 변수들은 그리 많지 않다. 특히, 경상수입의 증대를 통해 지방재정을 건전한 상태로 유지하기란 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 경상비용을 절감하기 위한 방안으로 민간이전경비를 지원할 경우 ‘기준보조율제도’의 도입을 고려해 볼 수 있다. 민간이전경비의 기준보조율제도는 국고보조금의 기준보조율제도를 응용하여 자치단체 민간이전경비에 대해서도 사업별 기준보조율제도를 적용하는 것이다. 이 제도는 2010년 제주특별자치도가 도입한바 있는데, 제주특별자치도는 3,376개의 민간이전경비 지원사업을 사업의 특성에 따라 13개 목적유형과 124개 사업유형으로 구분하였다. 기준보조율은 원칙으로 하되 1차산업육성, 시책장려, 취약계층 보호 등 사업유형에 따라 60%, 70%, 90% 정책지원의 5가지 기준보조율을 적용하였다. 제주도특별자치도의 자체평가에 따르면 기준보조율제도의 도입으로 평균보조율이 91%에서 75%로 조정되었으며 133억원의 절감효과를 창출한 것으로 추정하고 있다(조기현, 2011: 44). 또한, 경상수익을 확충하기 위한 방안으로서는 ‘지방세(세외수입)성실납세자포상제도’의 도입이다.¹³⁾ ‘성실납세자포상제도’는 매년 국세청이 ‘납세자의 날(매년 3월 3일)’을 맞아 각종 포상을 실시하는 것을 자치단체에서도 도입하자는 것이다.¹⁴⁾

13) 국세청은 매년 납세자의 날 행사 때 마다 납세의무를 성실히 이행한 모범납세자와 국세행정발전에 기여한 세정협조자 등을 선정해 정부포상과 재정경제부장관상, 국세청장상 등을 수여하고 있다.

14) 성실납세자 포상제도를 도입한 경기도 안양시의 사례를 살펴보면, 매년 1월1일을 기준으로 성실납세자와 유공납세자, 전자납세자를 선정해 납세자의 날인 3월3일 표창과 함께 대출금리 인하, 공영주차장 주차요금 면제 등의 각종 혜택을 제공한다고 14일 밝혔다. 성실납세자는 최근 3년 동안 연 3건 이상 낸 세금이 개인 100만 원, 법인 500만 원 이상일 경우로, 대출금리 인하와 수수료 감면, 전통시장 상품권(5만 원, 3만 원권)이 주어진다. 유공납세자는 성실납세자에 한해 연간 납부액이 개인은 1000만 원, 법인 5000만 원 이상일 때 선정되며, 공영주차장 1년 사용권, 3년 동안 세무조사 면제, 징수유예에 따른 납세담보 1회 면제 등의 혜택이 있다. 매년 1월1일을 기준으로 성실납세자와 유공납세자, 전자납세자를 선정해 납세자의 날인 3월3일 표창과 함께 대출금리 인하, 공영주차장 주차요금 면제 등의 각종 혜택을 제공한다고 14일 밝혔다. 성실납세자는 최근 3년 동안 연 3건 이상 낸 세금이 개인 100만 원, 법인 500만 원 이상일 경우로, 대출금리 인하와 수수료 감면, 전통시장 상품권(5만 원, 3만 원권)이 주어진다. 유공납세자는 성실납세자에 한해 연간 납부액이 개인은 1000만 원, 법인 5000만 원 이상일 때 선정되며, 공영주차장 1년 사용권, 3년 동안 세무조사 면제, 징수유예에 따른 납세담보 1회 면제 등의 혜택이 있다.

3. 지방채무 관리의 강화

지방재정의 건전성 분석에 있어서 지방채와 관련된 지표는 “지방채무잔액지수”, “지방채무상환비율”, “장래세대부담비율” 등이라고 할 수 있다. 우선, 지방채무잔액지수는 지방채무의 절대적 수준을 측정하는 지표로 그 비율이 낮을수록 재무구조가 건전한 것을 의미한다. 지방재정 건전성 분석에서 지방채무잔액지수(2011년 지방채 발행 총액한도액 산정시 적용하는 지방자치단체 지방채무잔액, 일반재원 결산액 적용)는 “(지방채무잔액/일반재원 결산액) X 100” 으로 산출하고 있으며, 2009 회계년도 지방재정 건전성 분석에서 대전광역시의 지방채무잔액지수 24.70%로 7대 특광역시 중에서 2번째로 양호한 것으로 나타났으며(〈표 6-15〉 참조), 대전광역시의 지방채무잔액지수의 산출에 이용된 기초자료는 〈표 6-16〉과 같다.

〈표 6-15〉 대전광역시의 지방채무잔액지수

(단위: %)

서울분청	부산분청	대구분청	인천분청	광주분청	대전분청	울산분청	평균
15.36	50.31	55.92	46.11	35.23	24.70	34.06	37.38

〈표 6-16〉 대전광역시의 지방채무잔액지수의 산출 자료

구분	변수명	산출기초
'09 지방채무잔액(A)	계(a+b+c+d)	574,719,855,000원
	지방채증권(a)	280,693,155,000원
	차입금(b)	294,026,700,000원
	채무불이행액(c)	0원
	채무불이행액(d)	0원
'09 일반재원결산액(B)	계(e+f+g+h+i)	2,326,772,499,576원
	지방세(e)	776,982,313,953원
	세외수입(f)	1,114,247,077,623원
	지방교부세(g)	435,543,108,000원
	조정교부금(h)	0원
	재정보전금(i)	0원

둘째, 지방채무상환비비율은 채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로서 비율이 높을수록 미래채무상환의 압박이 가중되는 것을 의미하며, 지표값이 낮은 것이 바람직하다. 지방재정 건전성 분석에서 지방채무상환비비율은 “(과거4년+미래4년간 평균 순지방비 책무상환액/과거4년+미래4년간 평균 일반재원 결산액) X 100” 으로 산출되며, 2009 회계년도 지방재정 건전성 분석에서 대전광역시의 지방채무상환비비율은 5.43%로 7대 특광역시 중에서 4번째로 양호한 것으로 나타났으며(〈표 6-17〉 참조), 대전광역시의 지방채무상환비비율의 산출에 이용된 기초자료는 〈표 6-18〉과 같다.

〈표 6-17〉 대전광역시의 지방채무상환비비율

(단위: %)

서울본청	부산본청	대구본청	인천본청	광주본청	대전본청	울산본청	평균
0.93	7.11	8.85	3.85	5.36	5.43	5.46	5.28

〈표 6-18〉 대전광역시의 지방채무상환비율 산출 자료

과거4년+미래4년간 평균 순지방비 책무 상환액(A)	계(①+d)			1,045,016,607,328원
	과거 4년	순지방비 (a)	채무상환액(①)	489,361,758,004원
			조기상환액(②)	0원
			치환액(③)	0원
	국고보조금(b)			0원
	기타(c)			0원
미래4년지방채무상환액(d)			555,654,849,324원	
과거4년+미래4년간 평균 일반재원 결산액(B)	계(e+f+g+h+i+j)			19,233,745,828,639원
	과거 4년	지방세(e)		3,298,847,986,426원
		세외수입(f)		4,480,144,813,348원
		지방교부세(g)		1,183,975,148,000원
		조정교부금(h)		0원
		재정보전금(i)		0원
미래4년 일반재원 결산액(d)			10,275,777,881,865원	

셋째, 장래세대부담비율은 유형고정자산 대비 부채총액의 비율을 측정하는 재정 건전성 지표로 그 비율이 높을수록 장래세대의 채무부담이 가중되는 것으로 지표 값이 낮은 것이 바람직하다. 지방재정 건전성 분석에서 장래세대부담비율은 “(부채합계/유형고정자산) X 100” 으로 산출되며, 2009 회계년도 지방재정 건전성 분석에서 대전광역시의 장래세대부담비율은 4.59%로 7대 특광역시 중에서 2번째로 양호한 것으로 나타났으며(〈표 6-19〉 참조), 대전광역시의 장래세대부담비율의 산출에 이용된 기초자료는 〈표 6-20〉과 같다.

〈표 6-19〉 대전광역시의 장래세대부담비율

(단위: %)

서울본청	부산본청	대구본청	인천본청	광주본청	대전본청	울산본청	평균
4.46	9.27	9.99	12.36	6.18	4.59	7.98	7.83

〈표 6-20〉 대전광역시의 장래세대부담비율 산출 자료

부채합계(A)	계(a+b)	647,427,184,637원
	유동부채(a)	154,258,224,637원
	장기차입부채(b)	493,168,960,000원
유형고정자산(B)	계(c+d+e)	14,094,789,591,440원
	일반유형자산(c)	722,369,675,694원
	주민편의시설(d)	2,096,590,454,397원
	사회기반시설(e)	1,127,582,9461,349원

지방채와 관련된 “지방채무잔액지수”, “지방채무상환비율”, “장래세대부담비율” 등의 지표에 대한 관리를 강화하여 지방재정 건전성에 기여하여야 한다. 개별 지방자치단체가 지방채 관리의 강화를 통해 지방재정의 건전성을 확보하기 위하여 가장 중요한 것이 지방공사·공단의 채무에 대한 관리체계를 정립해야 한다는 것이다. 우리나라의 지방공사·공단의 채무는 공식적인 지방채무에 포함되지 않지만, 지방공사·공단은 지방정부의 100% 출자이거나 50%이상 출자되어 있고 일반 정부에서 해야 할 기능을 상당부분 수행하고 있는 동시에 이를 통하여 지방채를

활용하고 있는 점을 고려하여 관리를 강화하여야 한다. 이들 공기업에 재정문제가 발생하면 손실보전 등 지방정부에 상당한 재정부담을 가져오기 때문에 공식적인 지방채무 못지 않게 관리를 철저하게 할 필요가 있다. 또한, 공사·공단채무는 지방채무와 분리하여 작성함으로써 종합적인 채무관리가 가능토록 해야 한다(서정섭·신두섭, 2011: 560).

제 7 장

결 론: 연구의 종합 및 정책제언

제1절 연구의 종합

제2절 정책제언

제7장 결론: 연구의 종합 및 정책제언

제1절 연구의 종합

본 연구는 최근 지적되고 있는 지방자치단체의 재정 건전성 문제에 대한 이론적 배경, 지방재정 건전성의 실태 등을 분석하여 지방자치단체의 구성요소인 지역주민, 지방의회, 그리고 집행부가 소속 자치단체의 재정 건전성을 위하여 대표적으로 수행할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 목적으로 수행하였다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위하여 지역주민의 입장에서 지방재정에 대한 투명성 및 건전성을 확보하기 위해 주민참여예산제의 활성화방안을 논의하였다. 지방의회의 차원에서 지방재정 건전화에 기여하기 위해서는 최근 논의되고 있는 조례비용추계제도의 활성화방안에 대하여 논의하였다. 마지막으로 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 집행부의 중요한 역할로서 지방재정 건전성 지수를 개선하기 위한 노력이 뒷받침되어야 한다는 것을 지적하였다.

첫째, 지방재정 건전성 확보를 위한 주민의 역할로써 주민참여활성화 방안을 제시해 보면 다음과 같다. 주민참여예산제를 시행하고 있더라도 독립적인 자치법규를 가지고 있지 않거나, 이 제도를 시행하지 않고 있는 지방자치단체는 가능한 조례를 제정하여 그 운영을 위한 제도적 기반을 마련해야 한다는 것이다. 예산참여시민위원회 위원들의 전문성을 확보하기 위해 홍보를 강화하고, 위원으로서 자격요건을 정하여 선정하고, 지방의회의 예산관련 연찬에 준하는 프로그램을 개발하거나 예산참여 활동(위원회·분과위원회, 세미나, 워크숍, 사례연구 등의 참여)을 위하여 필요한 경우 충분한 경비를 지원하는 것이 바람직하다는 것이다. 분과위원회의 활성화를 위해서 연간 위원회 개최 횟수를 최대한 늘리는 것이 바람직하다는 것이다. 인터넷 홈페이지와 각종 책자, 설명회, 토론회 및 언론매체 등을 통해 다양한 예산관련 정보뿐만 아니라 주민참여예산제에 대해서 주민의 눈높이에 맞는 정보를 제공해 주어야 한다는 것이다.

둘째, 지방재정 건전성을 확보하는 수단으로써 지방의회가 할 수 있는 역할로 조례비용추계제도의 활성화 방안에 대하여 제시하였다. 조례비용추계제도는 2011년 10월 15일부터 모든 지방자치단체가 도입하여야 함에도 불구하고 시·도 단위에서 이 제도의 시행을 위한 제도적 기반인 조례에 근거 규정을 두고 있는 자치단체는 4곳에 불과하다. 조례비용추계제도가 지방자치단체에서 정착되고 발전하기 위해서는 집행력을 보장할 수 있는 조례를 통하여 시행되어야 한다는 것이다. 우리나라의 조례비용추계제도는 지방자치법 제66조3(신설 2011.7.14)의 규정으로 미루어 볼 때, 지방자치단체의 장애에만 조례비용추계서를 첨부하도록 되어 있는데, 지방자치체가 정착기에 접어들면서 의원발의 조례안이 지속적으로 증가하고 있는바, 조례비용추계는 단체장만이 할 것이 아니라 의원발의 조례안에 대해서도 적용하는 것이 바람직하다는 것이다.

셋째, 지방재정의 건전화를 위한 집행부의 역할로써 본 연구에서는 지방재정 건전성을 구성하고 있는 6개의 지표에 대한 개선노력이 있어야 한다는 것을 지적하였다. 지방재정수지의 개선을 위하여 개별 지방자치단체에서는 통합재정규모를 낮추거나 세수입(세외수입 포함)을 증대시키는 방안이 있을 수 있다. 그러나 대부분의 지방자치단체들이 통합재정규모를 낮추어 통합재정수지비율을 높이는 데에는 많은 한계가 있기 때문에 지방정부의 수입측면(지방세수입+세외수입)을 확충하는 방안을 고려해 볼 수 있는데, 세입측면의 개선을 통한 지방재정수입의 증대방안의 일환으로 체납 지방세를 효율적으로 관리하는 방안을 강구할 수 있다. 그리고 경상수지비율을 낮추기 위한 방안으로 민간이전경비를 지원할 경우 ‘기준보조율제도’의 도입을 고려해 볼 수 있는데, 민간이전경비의 기준보조율제도는 국고보조금의 기준보조율제도를 응용하여 자치단체 민간이전경비에 대해서도 사업별 기준보조율제도를 적용하는 것이다. 또한, 지방재정 건전성 지수를 개선하기 위한 집행부의 역할로써 지방채에 대한 관리를 강화하여야 한다는 것이다. 특히, 지방공사·공단의 채무에 대한 관리체계를 정립해야 한다는 것이다. 우리나라의 지방공사·공단의 채무는 공식적인 지방채무에 포함되지 않지만, 지방공사·공단은 지방정부의 100% 출자이거나 50%이상 출자되어 있고 일반정부에서 해야 할 기능을 상당부분 수행하고 있는 동시에 이를 통하여 지방채를 활용하고 있는 점을 고려하여 관리를 강화하여야 한다는 것이다.

제2절 정책제언

1. 주민참여예산제의 활성화를 위한 정책제언

지방자치단체의 재정 건전성을 확보하는데 있어서 시민들이 할 수 역할은 지방 예산 과정에 참여하는 것인데, 그 제도적 방안 중의 하나가 주민참여예산제를 활성화 시키는 것이다. 주민참여예산제의 활성화를 위해 대전광역시를 위한 정책적 대안은 다음과 같이 두가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째는 독립적인 주민참여예산운영 조례를 제정하여야 한다는 것이다. 주민참여예산제를 도입하고 있는 대부분의 지방자치단체들은 지방재정법 제39조와 동시행령 제46조에 근거하여 자체적인 조례를 제정하여 운영하고 있다. 지방자치단체의 정책들은 자치법규인 조례 및 규칙의 근거를 통해서 실행력을 담보할 수 있다. 주민참여예산제도 역시 자치법규의 규정을 통해서만 가능한데, 전술한 바와 같이 대전광역시는 [대전광역시 주민참여기본조례] 제8조와 제9조에 제도적 근거를 가지고 운영하고 있다. 그런데, 동조례는 자치법규의 위계상 독립된 조례가 아니기 때문에 제도의 체계적 집행과 활성화에는 많은 한계가 있다. 따라서 경상남도의 사례(2009년 2월 제정)와 같이 주민참여예산제 운영조례를 독립적으로 제정하여 시행할 필요가 있다는 것이다.

둘째, 예산참여시민위원회의 전문성과 대표성 및 적극적인 참여를 유도한다는 측면에서 현재와 같은 전원 추천방식에서 추천방식과 공모방식을 병행하여 위원회를 구성하는 것이 바람직하다. 대전광역시 예산참여시민위원회의 구성현황은 시의회, 자치구, 시민단체 및 전문가 그룹의 추천으로 이루어져 있는데 전문성을 대표하는 사람들의 구성비가 36명으로 전체 위원 68명 중 53%나 되며, 특히 지역성을 대표하는 위원은 15명에 불과한데다 자치구로부터 추천받은 사람들(2인)로 구성되어 예산관련 지역성을 대표하기에는 무리가 있다. 구체적으로 시민위원회의 2분의 1은 현재와 같이 추천방식에 의하여 1차적으로 시장이 위촉하고 나머지 2분의 1에 해당하는 위원은 공모방식에 의해 위촉하게 된다. 위촉의 절차는 2단계에 걸쳐서 위촉하게 되는데, 먼저 현행 [대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정] 제2조에 의한 추천방식으로 전체의 2분의 1의 예산참여시민위원을 위촉한 후, 2차적으로 추천을

통한 위촉위원 중 (가칭) 공모위원추천위원회를 구성하여 지역성, 전문성, 대표성을 기준으로 나머지 1/2의 위원을 추천하고 시장이 위촉하는 방안이다.

2. 조례비용추계제도의 활성화를 위한 정책제언

지방자치단체의 재정 건전성을 확보하는데 있어서 지방의회가 할 수 있는 역할은 집행부가 제출한 예산안에 대한 심의기능의 강화를 통해서 가능한데, 그 일환으로 2011년부터 모든 지방자치단체에서 도입하여야 하는 조례비용추계제도를 활성화 하는 방안을 강구할 수 있다. 지방의회는 조례비용추계제도의 활성화를 위한 정책적 대안으로 고려할 수 있는 것은 첫째로 대전광역시의 조례비용추계에 관한 조례를 제정하여 제도적 기반을 마련하자는 것이다. 조례비용추계제도는 2011년 10월 15일부터 모든 지방자치단체가 도입하여야 함에도 불구하고 시·도 단위에서 이 제도의 시행을 위한 제도적 기반인 조례에 근거 규정을 두고 있는 자치단체는 4곳에 불과하다. 더군다나 독립적인 조례를 통하여 조례비용추계제도를 도입하고 있는 곳은 전라북도가 유일한 것으로 나타났다. 이러한 관점에서 기존 조례나 유사조례, 연관성이 높은 조례가 있을시 필요한 경우 개정 보완하는 것이 바람직하며, 기존 조례나 회의규칙 등에 관련 조항이 있는 경우 상충여부 분석 및 정비가 필요하게 된다. 조례비용추계제도를 시행하기 위한 단독 법규를 가지고 있는 전라북도의 사례에서도 볼 수 있는 바와 같이 이 조례에는 목적, 정의(①비용추계서: 발의 또는 제출되는 조례안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관하여 추계한 자료, ②재정지출: 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 기금의 지출, ③재정수입: 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입), 추계서의 제출에 관한 사항, 비용추계의 방법, 재원조달방안의 작성 요령 등에 대해 규정하는 것이 바람직하다.

둘째, 조례비용추계의 주체를 확대하고 이를 위한 자문기능을 강화 하자는 것이다. 우리나라의 조례비용추계제도는 지방자치법 제66조3(신설 2011.7.14)의 규정으로 미루어 볼 때, 지방자치단체의 장에게만 조례비용추계서를 첨부하도록 되어 있는데, 지방자치제가 정착기에 접어들면서 의원발의 조례안이 지속적으로 증가하고

있는데, 조례비용추계는 단체장만이 할 것이 아니라 의원발의 조례안에 대해서도 그 주체를 확대하는 것이 바람직하다. 그러나 지방의회는 국회와 같이 “국회예산정책처”와 같은 법안에 수반되는 비용을 전문적으로 분석하는 기구가 없기 때문에 지방의원 조례를 발의 하는 경우에 비용추계를 요구하는 것은 무리가 있을 수 있다. 따라서 지방의회 전문위원실의 기능을 강화하거나 지방의 예산전문가로 구성된 자문위원회를 두어 의원발의 조례안에 수반되는 비용에 대하여서도 추계하고 분석하는 것이 바람직하다. 이와 아울러 시·도의 조례안이 제·개정되는 경우 조례에 의하여 시·군·구의 재정지출이 증가하거나 늘어나는 경우가 있는데, 이럴 때 그 재원을 어떻게 처리할 것인지에 대한 고려가 있어야 한다.

3. 지방재정 건전성지수의 개선을 위한 정책제언

지방자치단체의 재정 건전성을 확보하는데 있어서 집행부가 할 수 있는 역할은 지방재정 건전성을 구성하고 있는 독립변수(①통합재정수지비율, ②경상수지비율, ③지방채무잔액지수, ④지방채무상환비율, ⑤장래세대부담비율, ⑥자체세입비율)의 상태를 양호하게 하는 것이다. 이 중에서도 개별 지방자치단체의 노력으로 재정 건전성 변수(지수)의 상태를 양호하게 할 수 있는 부분은 지방자치단체의 자체수입 증대 노력, 경상비용 절감노력, 그리고 지방채의 효율적 관리 부분에 한정되어 있다고 할 수 있다. 첫 번째로 개별 지방자치단체가 자체재원의 확보를 통한 건전성 강화를 위한 정책적 대안으로 고려할 수 있는 것은 체납 지방세를 효율적으로 관리하는 방안을 강구할 수 있다. 지방세 체납액이 계속 증가하면, 지역경제가 활성화되고 결과로 지방재정의 여건이 좋아진다고 해도, 지방재정자립도 및 재정자주도는 나아질 수 없게 된다. 따라서 이를 위한 특단의 대책을 강구하여야 하는데, 다양한 체납 징수실적에 따른 포상제도의 운영과 “체납관리전담팀”을 신설하여 체납 지방세의 징수에 총력을 기울일 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체의 비용절감을 통한 재정 건전성을 강화하기 위한 방안으로써 민간이전경비를 지원할 경우 ‘기준보조율제도’의 도입을 고려해 볼 수 있다는 것이다. 민간이전경비의 기준보조율제도는 국고보조금의 기준보조율제도를 응용하

여 자치단체 민간이전경비에 대해서도 사업별 기준보조율제도를 적용하는 것이다. 이 제도는 2010년 제주특별자치도가 도입한바 있는데, 제주특별자치도는 3,376개의 민간이전경비 지원사업을 사업의 특성에 따라 13개 목적유형과 124개 사업유형으로 구분하였다.

셋째, 지방재정 건전성을 강화하기 위하여 지방채를 효율적으로 관리하여야 하는데, 이를 위한 정책적 대안으로서는 지방공기업의 경영공시에서 “공기업의 지방채 현황”을 분리하여 공시하자는 것이다. 우리나라의 지방공사·공단의 채무는 공식적인 지방채무에 포함되지 않지만, 지방공사·공단은 지방정부의 100% 출자이거나 50%이상 출자되어 있고 일반정부에서 해야 할 기능을 상당부분 수행하고 있는 동시에 이를 통하여 지방채를 활용하고 있는 점을 고려하여 관리를 강화하여야 한다. 물론, 지방공기업은 경영공시제도를 통하여 당해 공기업의 “사업성과 및 채무 현황”을 공시하고 있으나, 공기업의 채무가 지방재정에 미치는 영향을 감안하여, 지방채무에 대한 현황에 대하여 지방재정분석에서 사용하는 “지방채무잔액지수” 및 “지방채무상환비율”을 산출하는 방식으로 지방공기업의 채무를 분석하여 그 결과를 경영공시하자는 것이다.

참고문헌



참 고 문 헌

- 강남호.(2011). 지방재정의 건전성 제고 방안, 「산업경제연구」, 24(1): 353-369
- 강운호.(2011). 지방정부 주민참여예산제도의 채택과 정치이념, 「한국지방자치학회보」, 23(2): 29-54.
- 강주영.(2010). 지방자치와 재정민주주의, 「한국지방자치법연구」, 10(2): 47-63.
- 곽채기.(2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안, 「한국지방재정논집」, 10(1).
- 곽현근.(2010). 대전시 주민참여예산제의 의의와 문제점 및 개선방안, 「공공행정연구」, 11(2): 175-194.
- 국회예산정책처.(2008). [제17대 국회 법안비용추계 성과보고서].
- 국회예산정책처.(2009). [2009년 세제개편안 분석].
- 권아영.(2010). 성남시 지급유예선언과 지방재정의 건전화 과제, 국회입법조사처 「이슈와 논점」, 제85호.
- 김석준.(2009). 주민참여예산제의 시행이 지방자치단체의 사회복지예산에 미치는 영향, 가톨릭대학교 석사학위논문.
- 김정완.(2008). 주민참여예산제도의 평가와 발전방안: 웹기반 구축, 「지방정부연구」, 12(4): 95-112.
- 김철희.(2010). 광역자치단체 주민참여예산제 활성화 방안에 관한 연구, 지방행정연수원 정책개선연구논문발표대회 자료집.
- 김판석·한상일·조창현·김영제.(2010). 주민참여예산제도 운영 내실화 방안 모색, 「강원논총」, 176-196.
- 김현정.(2009). 지방재정분석 결과의 영향요인에 관한 연구, 성균관대학교 국정관리대학원 석사학위논문.
- 나중식.(2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구, 「지방정부연구」, 9(2): 133-158.
- 대전광역시.(2009). 2009년 주민참여시민위원회 회의자료.
 _____.(2010). 2010년 주민참여시민위원회 회의자료.
 _____.(2011). 2011년 주민참여시민위원회 회의자료.
- 박광우.(2006). 주민참여예산제도의 모형에 관한 연구, 전남대학교 석사학위논문.

- 박민정·최성락.(2009). 주민참여예산제도의 절차적 합리성 분석, 「한국정책과학학회보」, 제13 제1호, 123-143.
- 서정섭·신두섭.(2011). 지방자치단체 지방채무 관리방안, 2011년 한국지방자치학회 동계 학술대회 자료집, 539-562.
- 안완기.(2007). 전라북도 주민참여예산제 효율적 운영방안, 전북발전연구원 정책과제.
- 이관행.(2008). 주민참여예산제도에 관한 연구, 「지방자치법연구」, 8(2): 221-243.
- 이상용.(2010). 지방재정의 책임성 강화방안, 한국지방자치학회하계학술대회 자료집, 121-138.
- 이상운.(2002). 지방재정건전성 측정에 대한 연구, 「한국지방재정논집」, 17(1): 221-239.
- 이재은.(2011). 지방재정건전화를 위한 지방소득세제 발전방안, 「정책연구」, 통권169호: 33-77.
- 이재원.(2011). 지방재정 위기관리 방안, 지방자치단체의 재정건전성 제고 세미나 자료집, 한국지방행정연구원, 13-49.
- 임명현.(2005). 입법관리의 실태 및 효율화 방안, 「법제연구」, 제27호: 209-234.
- 임성일.(2011). 주민참여예산제도의 발전방향, 「지방재정과 지방세」, 통권40호: 68-95.
- 임승빈.(2009). 「지방자치론」, 서울: 법문사.
- 조기현.(2011.) 지방재정 건전성 제고를 위한 정책과제, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집, 25-45.
- 조창현.(2005). 「지방자치론」, 서울: 박영사.
- 최상한.(2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인, 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 한국지방행정연구원.(2010a). 「FY 2009 지방자치단체 재정분석: 종합보고서」.
- 한국지방행정연구원.(2010b). 「FY 2009 지방자치단체 재정분석: 단체별보고서」.
- 한국지방행정연구원.(2010c). 「FY 2009 지방자치단체 재정분석: 통계자료」.
- 행정안전부.(2007). [지방의회백서(2002.7~2006.6)]
- 행정안전부.(2010). 주민참여예산제 조례모델안, 보도자료.
- 행정안전부.(2011). 「지방자치단체예산개요」.
- 허명순.(2011). 지방재정 건전성 측정방법: 재정압박 지수개발을 중심으로, 「한국지방재정논집」, 16(1): 177-210.

- Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi and Rosemary O'Leary.(2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, *Public Administration Review*, 65(5): 547-558.
- Department for Communities and Local Government(DCLG).(2010). National Evaluation of Participatory Budgeting in England: Interim Evaluation Report.
- Ebdon, Carol and Aimee L. Franklin.(2006). Citizen Participation in Budgeting Theory, *Public Administration Review*, May/June, 437-447.
- Franklin, Aimee, Alfred T. Ho, & Carol Ebdon.(2009). Participatory Budgeting in Midwestern States: Democratic Connection or Citizen Disconnection?, *Public Budgeting & Finance*, Fall, 52-73.
- McCaffery, Jerrt & John H. Bowman.(2001). Participatory Democracy and Budgeting: The Effects of Proposition 13, *Public Administration Review*, NOV./DEC, 530-538.
- Novy, Andreas & Bernhard Leubolt.(2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society, *Urban Studies*, Vol. 42, No. 11, 2023-2036.
- Robbins, Mark D., Bill Simonsen and Barry Feldman.(2008). Citizens and Resource Allocation: Improving Decision Making with Interactive Web-Based Citizen Participatory, *Public Administration Review*, May/June, 564-575.
- Sintomer, Yves, Carsten Herzberg and Anja Röcke.(2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, No., 164-178.
- Wampler, Brian.(2007). Can Participatory Institutions Promote Pluarlism? Mobilizing Low-Income Citizens in Brazil, *Studies in comparative International Development*, Vol. 41, No.4, 57-78.

기본연구보고서 2011-04

대전광역시의 지방재정 건전성 확보 방안

발행인 이 창 기
발행일 2011년 11월
발행처 대전발전연구원
302-280 대전광역시 서구 율평본1길 39
전화 / 530-3517
팩스 / 530-3528
홈페이지 / <http://www.djdi.re.kr>

인쇄 : 제일문화사 TEL 042-672-5193 FAX 0303-0623-4990

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 대전광역시의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.



대전발전연구원

DAEJEON DEVELOPMENT INSTITUTE

302-846 대전광역시 서구 월평동 160-20

TEL. 042 530 3500 FAX. 042 530 3528

www.djdi.re.kr

