

민선시대 지방정부의 세출구조 분석

- 부산광역시를 중심으로 -

An Analysis of Local Government Expenditures in the Era of Elected Chief

- Busan Metropolitan City Case -

박 영 강(동의대 사회과학부 부교수)

본 연구는 민선시대 지방정부 예산의 팽창성과 세출구조의 지향성 및 정략성을 밝히는데 두어졌다. 이러한 연구를 위해서 민선단체장이후의 지방정부 예산구조를 대상으로 한 질적 분석을 실시하였다. 부산광역시를 사례로 민선 1기와 민선 2기를 구분하여 분석한 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다.

첫째, 민선시대 부산광역시의 전반적인 예산증가율은 그 규모 면에서는 높지 않지만, 막대한 지방채잔액으로 인하여 팽창적 성격을 지니고 있음이 밝혀졌다.

둘째, 민선시대 부산광역시에서는 사회개발비의 비율이 민선이전에 비하여 높게 나타났으며, 이는 민선 이후의 전국 지방정부에서 나타나는 일반적인 경향과도 일치하고 있다.

셋째, 부산광역시의 민선 1기와 2기 모두 임기 말에는 정략적 성격이 짙은 예산안이 나타나고 있으며, 이는 다수의 선행연구결과와 일치하고 있다.

그러나 민선시대 부산광역시의 예산구조는 재정여건을 포함한 시대적 상황이나 시장의 정책의지에 따른 차이가 있음도 발견되었다. 민선 1기에서의 특별회계를 통한 지방채발행과 민선 2기에서의 일반회계를 통한 지방채발행이 높은 점은 그러한 점을 단적으로 시사하고 있다.

주제어 : 지방자치, 지방정부, 민선단체장, 세출구조, 예산구조

I. 서 론

1995년에 실시된 민선단체장의 선출은 지방자치의 획기적 변화를 가져오는 새로운 계기로 인식되었으며, 지방자치의 신장과 함께 지역발전을 가속화하는 동인으로 작용할 것으로 전망되었다. 단체장직선은 지방분권의 신장과 지역의 경제발전과 주민의 복지수준을 더 한층 높여 줄 것으로 기대되었기 때문이다.

그러나 민선단체장 시대에는 그 부작용 또한 적지 않게 나타나고 있다. 자의적 인사나 권력을 이용한 이권개입 등과 함께 재정적 측면에서는 선거를 의식한 선심성 예산의 편성이나 방만한 재정운영으로 인한 부채의 누적적 증대현상도 나타나고 있는 것이다. 따라서 민선단체장의 공과를 재정운용적 측면에서 정확하게 평가하기 위해서는 민선단체장의 정책의지를 담고 있는

세출구조와 그러한 세출과 관련된 정책과정에 대한 면밀한 분석이 요청된다.

민선단체장이후 지방정부의 세출구조를 분석하기 위한 연구들이 비교적 활발히 이루고 지고 있지만, 대부분의 연구들이 복지비나 지역개발비 등과 같은 세출항목의 변화를 분석하기 위한 거시적인 계량분석이 주류를 이루고 있으며(신승춘 외, 2000; 김승희, 2001), 세출구조의 세부적인 특성을 밝힐 수 있는 질적 분석은 미흡한 수준이다.

본 연구에서는 민선시대 지방정부의 지방재정의 새로운 관심사로 등장하고 있는 지방정부의 세출 규모 및 구조의 변화와 그러한 변화를 초래하게 한 요인을 보다 구체적으로 분석함으로써, 재정운용의 효율성을 위한 바람직한 정책대안을 시사하고자 한다.

이상의 목적을 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 세 가지 관점에 연구의 초점을 둔다. 첫째는 민선시대 지방정부의 세출규모 팽창정도와 이러한 과정에서 지방채가 어떠한 작용을 하는가를 살피는 것이다. 둘째는 민선단체장의 정책의지가 복지 지향적인가 혹은 개발 지향적인가를 밝히는 것이다. 셋째로 민선시대의 세출구조에서 나타나는 정치적 성격을 파악하고자 하는 것이다.

이러한 연구를 위해서는 엄밀한 가설을 설정하기보다는 귀납적 접근을 시도하며, 민선단체장이후의 지방정부예산구조에 대한 질적 분석을 실시한다.

분석대상은 부산광역시 본청으로 한정하며, 주된 분석자료로는 부산광역시 본청 예산안과 지방의회회의록으로 한다. 그리고 필요한 경우 정부의 통계자료와 신문기사를 보완적 자료로 활용한다. 자료의 분석은 민선 1기와 2기로 구분하여 분석함으로써 특정 단체장의 정책의지나 재정여건에 따른 지출구조상의 차이를 파악하고자 한다.

민선시대의 지방정부 예산의 팽창성과 지방채의 작용관계를 파악하기 위해서는 지방정부의 세출과 지방채규모 추이를 분석하며, 민선단체장의 지출지향성을 파악하기 위해서는 지방정부의 기능별 세출구조를 분석한다. 그리고 민선단체장의 예산운용에 대한 정치적 성격을 분석하기 위해서는 쟁점이 되는 예산안과 세출항목에 대한 내용 분석을 하게 된다.

II. 지방정부 세출구조의 쟁점과 분석지표

1. 지방자치와 예산에 대한 연구경향

지방자치의 실시와 함께 지방정부의 예산에 대한 연구는 대단히 활발하게 이루어지고 있다. 이러한 이유는 지방정부예산의 연구가 지방자치의 실질적 현상을 이해하는 중요한 수단이 되기 때문이다. 지방자치의 실시이후 국내에서 나타나고 있는 예산연구는 주로 다음과 같은 형태로 나타나고 있다.

첫째는 지방정부예산에 대한 지방의회의 예산통제에 대한 연구경향을 들 수 있다. 이러한 연구는 민선단체장선출이전부터 지방의회의 역할을 분석하는 연구에서 직·간접적으로 나타나고 있으며, 연구방법으로는 지방의회의 예산심의와 관련된 예산자료의 양적·질적 분석이나, 공무원과 지방의원에 대한 면담 및 설문조사, 지방의회회의록 분석방법 등이 주로 활용되고 있다(김정옥, 1993; 박광국·황종규, 1994; 윤영진, 1993; 전상경, 1993).

둘째는 지방정부의 세입·세출구조 구조에 대한 연구를 들 수 있다. 이러한 연구에서는 지방자치의 활성화 및 재정자립도 향상과 관련된 세입원에 대한 연구와 지방자치이후의 지방정부세

출구조의 경향성에 대한 연구가 복합적 혹은 개별적으로 진행되고 있다. 그리고 지방정부의 지방채 및 재정구조의 안정성과 관련된 연구도 이러한 범주에 포함시킬 수 있다. 연구방법으로는 주로 세입과 세출구조와 관련된 자료에 대한 양적 분석이 활용되고 있다(이영희, 1992; 손희준, 1999; 유재원, 1999; 배인명, 2000; 이승중, 2000; 신승춘 외, 2000; 김승희, 2001).

셋째는 지방정부예산의 합리성을 높이기 위한 예산기법이나 회계제도의 개선 및 예산에 대한 시민참여와 관련된 연구를 들 수 있으며, 이러한 연구에서는 외국의 제도나 사례에 대한 비교연구방법이 활용되기도 한다(박영강, 1997; 이재원, 1999; 황한식 외, 1998; 김병식, 2001).

본 연구는 지방정부의 세출구조분석에 관한 것이므로 두 번째 범주의 연구에 포함된다고 볼 수 있지만, 연구의 초점은 민선단체장이 편성한 예산구조의 특성을 파악하는데 있다.

2. 지방정부의 세출구조와 관련된 주요 쟁점

우리나라에서는 지방자치의 실시를 전후하여 지방자치가 실시될 경우 지방정부예산 규모와 세출구조에 변화가 초래될 것이라는 논의가 나타나기 시작하였으며, 민선단체장이 선출될 경우 그러한 경향이 심화될 것으로 인식되었다(김용래, 1991).

일반적으로 지방자치의 실시는 재정팽창과 함께 지출항목의 변화를 초래하며(이영희, 1992: 612), 지출항목별로는 복지비의 지출이 확대될 것이라는 것이 지배적 견해로 나타나고 있으나(이승중·김홍식, 1992; Wong, 1988). 우리나라의 경우 실증분석에 의하면 그 결과들이 일치하지 않고 있다.

우선 지방자치실시 초기에 우리나라의 110개 지방정부를 대상으로 한 분석에서는 지방자치의 실시로 지방정부의 복지비 비중이 일관되게 증가되는 것은 아닌 것으로 나타났다(이승중·김홍식, 1992: 586).

1987년도부터 1997년도까지의 15개 시·도를 대상으로 한 분석결과에 의하면 지방자치제 도입 자체로 지방재정규모를 증대하게 한 것은 아니며, 단체장의 선출이 지방재정 지출상 보다 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 그리고 지방자치제 이후 지역발전 지출비중이 감소한 반면 사회복지 지출비중이 증대되었으나, 이러한 변화는 민선단체장 이후 더욱 큰 폭으로 나타나고 있다(손희준, 1999: 81).

한편, 지방정부는 지역의 경제성장을 중시하므로 경제발전의 초기단계에서는 경제개발부문에 대한 지출이 확대될 수도 있다는 주장도 있다(Musgrave, 1969). 따라서 우리나라의 경우에도 지역에 따라서는 사회복지비보다는 지역경제개발을 위한 지출이 확대될 가능성도 배제하기 어렵다 하겠다.

민선단체장의 예산운용상의 정략성에 관해서는 단체장이 정치적으로 선출되는 만큼, 예산편성과과정에서 정치적 고려가 높을 것이라는 예상을 할 수 있다. 이러한 논의와 관련된 실증연구에서는 다음과 같은 결과가 나타나고 있다.

우선, 민선 1기 출범이후 실시된 포항시민과 공무원 및 시의원에 대한 설문조사에서는 전시 행정으로 인한 예산낭비사례가 부각되고 있다(오영석·김상묵, 1998: 53). 그리고 지방의회 집행부에 대한 통제력은 취약하다는 것이 일관된 연구결과로 나타나고 있다(김정옥, 1993: 82; 윤영진, 1993; 전상경, 1993: 1068-1069; 박광국·황종규, 1994: 248; 최근열, 1998: 141). 이러한 선행연구에 의하면 민선단체장은 지방의회를 크게 의식하지 않고 자신의 정책의도나 정치적 이익을 위한 예산을 편성할 수 있다는 추론이 가능하다.

한편, 지방자치시대의 집행부는 예산전략으로 추경을 활용할 가능성이 높다는 주장에 의하면 (전상경, 1993: 1068), 민선단체장은 추경예산을 통하여 자신의 정략적 의도를 실현할 가능성도 높다.

3. 분석지표의 개념적 정의

1) 세출예산의 팽창도

예산의 팽창이란 단순히 회계연도가 지남에 따라 예산규모가 증대되는 현상을 의미하는 것은 아니며, 실질적인 정부지출이 증가하는 현상을 뜻한다. 따라서 세출예산의 팽창정도를 측정하기 위해서는 실질예산에 영향을 미치는 GNP나 물가상승율 및 예산구조에 대한 검토가 이루어져야 한다.

일반적으로 정부 세출예산의 팽창도를 측정하는 대표적인 지표로써는 GNP(GDP) 대비 조세 부담비율 혹은 세출비율이 가장 대표적으로 사용되고 있으나, 이러한 지표가 지니는 한계를 보완하거나 연구의 목적에 따라 조세 외 지방채 등과 같은 歲入항목이 차지하는 비율, 세출구조, 중앙정부지출 대비 지방정부지출 비율, 기준년도 대비 증가율 등이 활용되고 있다(이영조, 1998: 538-551; 참조).¹⁾

지방자치실시이후 우리나라의 GDP 대비 국가전체예산의 비율은 지속적으로 증가하고 있으며, 전체예산에서 지방정부예산이 차지하는 비율은 지속적으로 증가되고 있다. 일반회계와 특별회계를 합친 순계예산 결산규모를 살펴보면 1988년도 국가전체예산의 대 GDP비율은 22.1%였으나, 1991년도에는 26.1%로 증가하였고, 2000년도(예산규모)에서는 32.6%로 증가하였다. 한편 지방재정 결산규모의 대 GDP비율은 1988년도 5.1%에서 1991년도에는 7.7%로, 2000년도(예산규모)에는 8.8%로 증가하였다. 이러한 결과에 의하면 우리나라의 지방정부예산은 전반적으로 팽창지향적이라 볼 수 있으나, 전년대비 증가율에 있어서는 기간별로 일관성을 보이고 있지는 않다(통계청, 2001: 503).²⁾

본 연구에서는 민선단체장이후 예산팽창의 보다 구체적인 변화를 살펴보기 위하여 전년대비 증가율을 기본적인 지표로 활용하고자 한다. 그리고 보완적으로 “지방채의 예산팽창기여도”라는 명칭의 지표를 활용하고자 한다. 동 지표는 기본적으로 지방채가 지방정부의 예산팽창에 미치는 영향을 측정하기 위한 것으로, 지방정부예산의 증가율에서 지방채가 차지하는 비중이 높을 수록 그만큼 불건전한 재정팽창이 나타날 수 있다는 의미를 지니게 되며, 다음과 같은 산식으로 표시될 수 있다.

$$\text{지방채의 예산팽창 기여도} = \text{일정기간 지방채증가액} \div \text{기준년도 예산액} \times 100.$$

한편, 지방정부예산에서 지방채 상황을 위하여 대량의 지방채를 발행할 경우 명목적 예산의 증가를 가져와 외견상 대규모의 재정팽창이 나타나게 된다. 이러한 효과를 제거하기 위해서는

1) 지방자치실시이후 GDP 대비 국가전체예산의 비율은 지속적으로 증가하고 있으며, 전체예산에서 지방정부예산이 차지하는 비율은 지속적으로 증가되고 있다. 이러한 측면에서 보면 지방정부예산은 팽창지향적이라 볼 수 있으나, 전년대비 증가율에 있어서는 일관성을 보이고 있지 않다(통계청, 2001 참조).
 2) 지방정부 재정규모의 대 GDP 비율의 전년 대비 증가율에서는 전체적으로 증가추세를 보이고 있지만, 1995년에는 -3.0%, 1998년도에는 -0.5%, 1999년도에는 -0.3%라는 負의 증가율을 보이기도 한다.

지방채 차환액을 예산액에서 분리시키는 분석방법을 적용할 수 있으나 본 연구에서는 제외시킨다. 그리고 지방정부의 진정한 예산규모를 이해하기 위해서는 예산과 지방채 외 채무부담행위를 포함시켜 분석하여야 하지만 역시 본 연구에서는 분석의 편의상 제외시킨다. 그 밖에도 특정 연도의 물가상승폭이 클 경우 전년대비 예산액이 비정상적으로 증가하는 경우도 있으나 본 연구에서는 이러한 요인도 제외시킨다.³⁾

2) 사회복지비와 지역개발비

지방정부의 세출구조는 다양한 관점에서 정의되고 있다. 현행 부산광역시의 기능별 예산의 대분류(장)에 의하면 세출예산은 일반행정, 사회개발, 경제개발, 민방위비, 지원 및 기타경비로 구분되고 있다.

이중 사회개발비는 다시 교육및문화, 보건및환경, 사회보장비, 주택·지역개발의 4개 영역(관)으로 구분되며, 이러한 내용은 다시 항, 세항, 세세항, 목으로 세분된다.

지방정부의 세출구조에 대한 계량적 분석에서 일반적으로 사회복지비는 사회적 약자를 위한 재분배적 성격이 강한 사회보장비만을 포함시키는 경향이 있으나(유재원, 1999; 김성희, 2001; 신승춘 외, 2000), 광의로는 주민의 삶의 질과 관련된 사회개발비를 포괄적으로 포함시킬 수도 있다(박광국 외, 2000).

그러나 질적 분석에서는 광의의 지표와 협의의 지표를 동시에 분석할 수 있으므로 본 연구에서는 광의의 개념을 사용하기로 하며 사회개발비를 사회복지비로 삼고자 한다. 그리고 분석 과정에서 사회개발비의 주요한 속성에 대하여 세부적 분석을 시도한다.

한편, 경제개발비는 다시 농수산물개발, 지역경제개발, 국토자원보존, 교통관리비의 4개의 영역(관)으로 구분되고 있으며, 지역개발비를 지역경제개발에 국한시킬 것인가에 대해서는 논란이 제기되고 있다. 그러나 여기서는 사회복지비와 마찬가지로 이유로 경제개발비를 지역개발비로 사용하기로 한다.

3) 세출예산의 정략성

민선단체장은 정치적으로 선출되므로 당연히 정치적 영향에 민감하다. 그러나 정치적이라는 말은 다양한 이해관계를 조정한다는 가치 중립적 개념으로 사용되기도 하므로 여기서는 보다 부정적인 의미를 부각시키기 위하여 “정략성”이라는 개념을 사용하기로 한다.

그리하여 세출예산의 정략성이란 단체장이 주민의 표를 의식하여 쉽게 인기에 영합하거나, 지방의원 혹은 국회의원 등과의 이해관계자와 정치적 흥정을 함으로써, 그 합리성에 상당한 논란이 제기되고 있는 세출항목을 상당부분 포함시키는 것으로 정의하고자 한다.

Ⅲ. 부산광역시의 세출구조 분석

1. 세출예산의 팽창성 분석

여기서는 우리나라 지방정부와 주요 도시의 세출규모 추이 및 지방채 추이를 대비함으로써

3) 본 연구에서는 부산광역시의 예산팽창 정도와 국내 도시의 예산증가율을 대비하는 분석방법을 취하고 있으므로 물가상승으로 인한 효과를 무시하여도 분석에는 영향이 없다고 보여진다.

부산광역시 예산규모의 팽창성 정도를 분석하고자 한다.

1) 지방정부의 세출규모추이와 지방채 추이

<표 III-1>에는 지방자치 이전부터 민선시대에 걸친 지방정부의 세출추이가 나타나 있다. 표에 의하면 지방의회 구성이후의 전년대비 세출증가율은 이전에 비하여 감소되고 있으며, 민선 1기에는 현저히 감소되는 경향을 보이고 있다 최근에는 다시 상승세가 높아지고 있다.⁴⁾

<표 III-1> 지방정부의 세출 증가율

단위: 10 억원(%)

		전체회계		일반회계		특별회계	
		전국	광역시청	전국	광역시청	전국	광역시청
전년대비 증가율 평균	자치이전 (88-91)	(32.5)	(27.3)	(29.0)	(25.5)	(15.5)	(31.5)
	의회구성 (92-95)	(15.0)	(14.8)	(16.8)	(15.5)	(11.8)	(14.8)
	민선1기 (96-98)	(11.0)	(8.6)	(13.3)	(12.0)	(4.3)	(3.0)
	민선2기 (98-01)	(14.7)	(14.3)	-	(14.7)	-	(13.3)
1996년도		58,049(17)	30,063(16)	42,935(20)	20,179(20)	15,114 (8)	9,884 (8)
1997년도 (울산제외)		66,626(15)	34,498(15) 33,623(12)	50,532(18)	24,004(19) 23,436(16)	16,094 (6)	10,494 (6) 10,187 (4)
1998년도		67,469 (1)	34,227(-1)	51,521 (2)	24,019 (0)	15,948(-1)	10,208(-3)
1999년도		71,435 (6)	37,265 (9)	54,497 (6)	26,218 (9)	16,938 (6)	11,047 (8)
2000년도		84,387(18)	41,170(11)	-	28,467 (9)	-	12,702(15)
2001년도		101,222(20)	50,622(23)	-	35,825(26)	-	14,798(17)

주: 1) 결산총계 자료임

2) ()는 전년대비 증가율 및 증가율 평균

3) 1997년도부터 울산시가 광역시로 승격되었으므로, 민선초기인 1997년도의 광역시 본청의 전년대비 평균증가율 계산에서는 울산광역시 본청을 제외하고 계산하였음.

자료: 행정자치부, 지방재정연감(1995-2000).

행정자치부 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr/korean/index.html>, 2002. 9). 재구성.

2) 부산광역시 민선 1기

지방정부 제1기 민선단체장은 1995년 6월에 취임하였으므로, 제1기의 임기는 1995년 상반기에서 1998년 상반기까지의 3년간이다. 그러므로 민선 1기 단체장의 책임 하에 편성된 예산은

4) 이러한 결과는 민선시대에 지방예산이 팽창할 것이라는 일반적인 논의와 배치되지만, 이는 지방자치 실시 직전에 실시된 지방재원의 재배분과, 1997년도 외환위기의 특수한 영향으로 보아야 할 것이므로, 장차 그 추이를 지켜볼 필요가 있다.

1995년도 하반기에 편성된 추경예산과 1998년도의 당초예산 및 상반기까지의 추경예산이 된다. 그러나 여기서는 분석의 편의상 1996년도 당초예산부터 1998년도 최종예산을 민선 1기의 분석에 포함시킨다. 이러한 이유는 1998년도 하반기에 편성된 두 차례의 추경예산이 비록 민선 2기의 임기에 포함된 것이라 하더라도 새로운 단체장의 정책의지를 표명한 것이라기보다 당초예산을 보완하는 성격이 크기 때문이다.

(1) 세출예산 규모

<표 III-2>에서 연도별 최종예산안의 변화를 살펴보면 일반회계와 특별회계를 포함한 전체예산의 경우 1996년도는 전년대비 12.5%가 증가되었고, 1997년도에는 15.9%가 증가되었으나, 1998년도에는 -5.8%로 감소되었다.

한편, 민선 1기의 중심적 기간인 1996-1997년도의 예산규모는 각각 두 차례의 추경을 통하여 당초대비 10% 수준이 증가하였으며, 이러한 증가는 특별회계에서 더욱 뚜렷한 특성을 보이고 있음을 발견할 수 있다. 그리고 동기간 연도별 최종예산은 전체적으로 평균 14.2%의 비교적 높은 증가율을 보이고 있다.

(2) 채무규모

<표 III-2>에는 채무부담행위가 제외된 지방채 원금규모의 채무가 제시되어 있다. 표에서 1995년과 2002년도는 6월말 기준이며, 나머지는 연도 말 기준이다. 민선 1기의 채무규모를 파악하기 위해서는 특히 1998년도의 채무상태에 대한 이해가 필요하다.

1998년도 6월말의 채무규모를 파악하기 위해서는 동 기간의 민선 1기 단체장의 책임하에 편성된 예산을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 예산으로는 1998년도 당초예산과 제1회 추경예산이 포함된다.

1998년도 4월에 편성된 제1회 추경예산안은 총 3조 3,761억 원으로서 당초예산보다 3,082억 원이 감소된 수준이다. 동 예산안의 일반회계 지방채 발행액은 20억 원 수준이며 지방채 원금 상환액은 1,142억 원 규모이다. 한편 특별회계의 지방채 발행액은 2,300억 원이며, 상환액은 4,180억 원으로 편성되었다(부산광역시의회, 제72회 제2차 예결특위회의록, 1998). 이러한 결과에 의하면 1998년도 말의 지방채의 증가현상은 민선 2기의 추경예산을 통하여 발생하게 되었음을 알 수 있다.

표에서 부산광역시의 지방채는 민선 1기 초기에 급격히 증가하였으며, 특히 특별회계에서 그러한 현상이 두드러지게 나타나고 있음을 발견할 수 있다. 따라서 민선 1기에서는 지방채가 팽창예산의 중요한 수단이 되었음을 알 수 있다.

그러나 민선 1기의 임기말에 편성된 1998년도 당초예산과 1998년도 제1회 추경예산은 외환위기는 국면을 감안하더라도 대단한 긴축예산으로 세입의 감소에도 불구하고 지방채를 감소시키려는 의지를 보였던 예산이라 하겠다.

3) 부산광역시 민선 2기

민선 2기 단체장의 임기는 1998년 하반기부터 2002년 상반기까지이지만 여기서는 1999년도 당초예산부터 2002년도 당초예산까지를 중심으로 분석하고자 한다.

(1) 세출예산 규모

<표 III-2>에서 연도별 최종예산안의 변화를 살펴보면 일반회계와 특별회계를 포함한 전체 예산의 경우 1999년도 최종예산은 전년대비 11.1%가 증가되었으나, 2000년도에는 -19.3%로 감소되었으며, 2001년도에는 다시 32.2%가 증가하였다.

민선 2기의 예산운용의 특징은 추경예산을 통한 재정규모의 확대 폭이 높다는 점이다. 특히 1999년도 추경예산의 폭이 큰 것은 국내적 불경기로 인한 세입예측의 어려움을 반영할 수도 있지만 예산운용상의 합리성이 그만큼 저하될 수 있음을 시사하고 있다. 그리고 제1기에 비하여 상대적으로 특별회계의 예산규모가 축소되고 있는 것도 하나의 특징으로 볼 수 있다.

<표 III-2> 민선이후 부산광역시의 예산 및 부채규모 추이

단위: 10억원(%)

구 분	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995
당초예산안 (전년대비)	4,242 (14.3)	3,713 (23.4)	3,009 (5.6)	2,849 (-23.0)	3,698 (4.2)	3,550 (14.9)	3,090 (0.2)	3,083 (-)
-일반회계	2,401 (12.6)	2,132 (20.3)	1,772 (30.7)	1,356 (-22.5)	1,749 (-1.2)	1,770 (19.6)	1,480 (7.9)	1,372 (-)
-특별회계	1,841 (16.5)	1,580 (27.7)	1,237 (-17.2)	1,493 (-23.4)	1,949 (9.4)	1,781 (10.6)	1,610 (-5.9)	1,711 (-)
최종예산안 (전년대비) (당초대비)	-	3회추경 4,446 (32.2) (19.7)	3회추경 3,362 (-19.3) (11.7)	4회추경 4,164 (11.1) (46.2)	3회추경 3,748 (-5.8) (1.4)	2회추경 3,977 (15.9) (12.0)	2회추경 3,431 (12.5) (11.0)	3회추경 3,050 (-) (-2.3%)
-일반회계 (전년대비) (당초대비)	-	2,505 (26.5) (17.5)	1,980 (-0.9) (11.7)	1,997 (15.8) (42.3)	1,724 (-7.5) (-1.4)	1,863 (13.7) (5.3)	1,640 (5.3) (10.8)	1,557 (-) (13.5)
-특별회계 (전년대비) (당초대비)	-	1,941 (40.4) (22.8)	1,382 (-36.2) (11.7)	2,167 (7.1) (45.1)	2,024 (-4.3) (3.8)	2,114 (18.0) (18.7)	1,791 (20.0) (11.2)	1,493 (-) (-12.7)
채무규모 (전년대비)	2,453 (0.8)	2,433 (-2.6)	2,497 (6.2)	2,351 (10.4)	2,129 (6.7)	1,995 (35.7)	1,470 (78.4)	824 (-)
-일반회계 (전년대비)	-	741 (8.5)	683 (13.6)	601 (35.1)	445 (4.2)	427 (3.1)	414 (42.8)	290 (-)
-특별회계 (전년대비)	-	1,692 (-6.7)	1,814 (3.7)	1,750 (3.9)	1,684 (7.4)	1,568 (48.5)	1,056 (97.8)	534 (-)

주: 1) 당초예산은 부산광역시 본청의 수정예산안 기준임.

2) 채무는 지방채 원금으로 1995년도와 2002년도는 6월말 기준이며, 나머지는 12월말 기준임.

자료: 부산광역시의회, 예산결산특별위원회회의록(1994-2002);

부산광역시, 결산서(1995-2001); 부산광역시, 세입세출예산안(1995-2002);

행정자치부, 지방재정연감(1996-2000). 재구성.

(2) 채무규모

민선 2기의 채무규모에 대한 정확한 분석은 1998년도 하반기부터 시작되어야 하지만, 분석의 편의를 위하여 1998년도 말을 기준으로 하여 대비하고자 한다. 전술한 바와 같이 1998년도의 부채증가는 민선 2기 취임이후에 이루어진 두 차례 추경예산의 결과이며 전체적으로 전년도 대비 6.7%의 상승률을 보였다.

<표 III-2>에서 1999년도와 2000년도 말의 부산광역시 본청의 전체 지방채는 각각 10.4%, 6.2%가 증가되었으며, 2001년도 말에는 민선시대 최초로 전년대비 -2.6%의 감소세를 보이고 있다. 회계별로는 1999년도와 2000년도의 경우 일반회계에서 특히 높은 상승률을 보이고 있으며, 2001년도에는 특별회계에서 감소세를 보이고 있다.

이상의 결과를 민선 1기와 대비하면 민선 2기에도 제1기와 마찬가지로 임기 초에는 지방채 발행을 통한 적극적인 재정운용을 하였지만, 민선 2기에는 상대적으로 일반회계 부문에서 지방채 발행비율이 높은 점이 특징이라 하겠다.

4) 부산광역시 세출규모의 특징

전술한 <표 III-1>에 의하면 민선1기의 전국 지방정부의 전년대비 전체회계의 평균증가율은 11.0%이며, 제2기는 14.7%로 나타났다. 그리고 전국 시·도 본청의 전년대비 전체회계의 평균증가율은 동기간 각각 8.6%, 14.3%로 나타났다.⁵⁾

여기에 비하여, 부산광역시 민선1기의 전체회계의 전년대비 증가율은 평균 7.5%이며, 민선 2기 시장에 의하여 편성된 1999-2001년도의 3년간은 평균 8.0%로 나타났다. 이러한 결과를 대비하면, 민선 1기에서 2기에 걸친 부산광역시의 전년대비 증가율은 전국 지방자치단체나 광역단체 본청에 비하여 상대적으로 낮은 편이다.

그리고 부산광역시의 예산규모는 다른 지방정부와 달리 변화의 폭이 큰 것이 커다란 특징으로 나타났다. 1998년도에는 전체회계 규모로 전년대비 -5.8%의 증가율을 보였으며, 2000년도에는 -19.3%의 증가율을 보인 것이다. 이러한 감액예산임에도 불구하고 지속적인 지방채의 증가현상을 보인 것은 부산광역시의 세입구조가 대단히 취약함을 시사하고 있다. 그러나 부산광역시에서 이상의 2개 연도 제외하면 전년대비 예산증가율은 다른 지방자치단체나 유사한 변화를 보이고 있다.

한편, 부산광역시에서 지방채가 예산팽창에 미친 영향을 파악하기 위하여 예산팽창에 대한 지방채기여도를 살펴보면 다음과 같다. <표 III-3>에 의하면 1995년도 말을 기준으로 할 때 2001년도까지 6년간 전국 시·도 본청의 전체예산은 년평균 15.9%가 상승되었고, 동기간 예산증가에 대한 지방채기여도는 평균 0.9%가 된다.

5) 본 연구에서는 전국 내지 국내도시 대비 부산광역시 본청의 예산증가율을 대비함으로써 물가상승율이 예산증가에 미치는 영향을 분석에서 제외시키고 있지만, 참고로 1995년도 말을 기준 연도(100%)로 할 때 2000년도 말의 전국 소비자 물가지수는 121.5%로서 5년간 연평균 4.3%가 증가하였다. 그 중에서도 IMF의 용자를 받기 시작한 첫해인 1997말에서 1998년도 말기간의 물가상승율은 8.2%로써 동 기간의 명목예산증액에는 물가상승율이 지배하고 있음을 보여주고 있다(통계청, 한국통계연감, 2001).

〈표 III-3〉 예산팽창에 대한 지방채기여도

단위: 10억원(%)

년 도		시·도 본청		부산광역시 본청					
		전체회계		전체회계		일반회계		특별회계	
		최종 예산	지방채 잔액	최종 예산	지방채 잔액	최종 예산	지방채 잔액	최종 예산	지방채 잔액
1995		25,903	9,638	3,050	824	1,557	290	1,493	534
1997		34,496	12,590	3,977	1,995	1,863	427	2,114	1,568
2001		50,622	11,086	4,446	2,433	2,505	741	1,941	1,692
1기 2년	증가액	8,593	2,952	927	1,171	306	137	621	1,034
	지방채기여도	(11.4)		(38.4)		(8.8)		(69.3)	
2기 4년	증가액	16,126	-1,504	469	438	642	314	-173	124
	지방채기여도	(-4.4)		(11.0)		(16.9)		(0.1)	
전 기 간	증가액 평균증가율	24,719 (15.9)	1,448	1,396 (6.5)	1,609	948 (10.2)	451	448 (5.0)	1,158
	지방채기여도 평균증가율	(0.9)		(8.8)		(4.8)		(12.9)	

- 주: 1) 최종예산 총계규모임
 2) 지방채는 연도말 기준이지만, 2001년도 시·도 본청은 2002. 6월말 기준임.
 3) 민선 1기는 1995년 하반기부터 1998년도 상반기까지이지만, 여기서는 편의상 1995년도 말에서 1997년도 말로 구분함.
 4) 지방채기여도란 일정기간의 지방채 증가분이 예산팽창에 기여한 비율을 나타내기 위한 것임
 (산식: 일정기간 지방채증가액 ÷ 기준년도 예산액 × 100).
 자료: 부산광역시, 결산서(1995-2001); 부산광역시, 세입세출예산안(1995-2002);
 이효, 재정위기에 대비한 지방채 운용방안, 한국지방행정연구원(1998);
 행정자치부 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr/korean/index.html>, 2002. 9).
 행정자치부, 지방재정연감(1996-2000). 재구성.

부산광역시의 경우 전체예산은 1995년도 말을 기준으로 하여 2001년도까지 년평균 6.5% 상승하였고, 회계별로는 일반회계는 10.2%, 특별회계 5.0%가 상승하였다. 그러나 지방채기여도는 전체적으로 년평균 8.8%에 달하고, 회계별로는 일반회계 4.8%, 특별회계 12.9%의 상승률을 보이고 있다.

이러한 결과에 의하면 전체적으로 부산광역시의 예산증가는 전적으로 지방채에 의존하였음을 알 수 있다. 일반회계의 경우 지방채 증액에 전적으로 의존하고 있지는 않지만, 부산광역시 일반회계의 지방채 차환액은 동기간 평균 2.6%의 예산증가를 유발시키고, 원리금을 합한 지방채 상환액은 동기간 4.5%의 예산을 상승시키는 유발시킨다(부산광역시, 세입세출결산서, 1996-2001). 따라서 이러한 효과를 동시에 고려할 경우 부산광역시 일반회계의 증가는 거의 전적으로 지방채가 작용하고 있음을 알 수 있다.

기간별로는 민선1기에서 특별회계의 지방채발행 의존도가 지극히 높게 나타났으며, 민선 2기

에서는 전반적으로 낮은 수준이지만, 일반회계에서는 민선 1기와 유사한 지방채 의존도를 보이고 있다.⁶⁾

이상에서 민선기간 전반적으로 부산광역시 예산증가율은 비록 전국 수준에 미치지 못하는 못하고 있지만, 지방채 의존도가 지나치게 높다는 점에서 팽창지향적 속성을 지닌 예산이라고 규정할 수 있을 것이다.

2. 세출구조의 지향성과 정략성 분석

여기서는 부산광역시 일반회계의 기능별세출구조에 대한 분석을 중심으로 민선시대 세출구조의 지향성과 정략성을 분석하고자 한다.

1) 지방정부의 세출구조 추이

<표 Ⅲ-4>는 전국 지방자치단체 및 서울특별시를 제외한 6대 광역시의 경제개발비와 사회개발비 비중이 나타나 있다. 표에 의하면 전국적으로 민선단체장 출범이후 지방정부 예산에서 경제개발비의 비중이 감소되는 반면 사회개발비의 비중이 뚜렷하게 높아지고 있다. 이러한 현상은 1996년도부터 예산분류방식이 달라짐에 따른 결과가 일부 반영되기도 한 것이지만, 그럼에도 불구하고 사회개발비의 상대적인 증가현상은 부인할 수 없을 것으로 보인다.⁷⁾

〈표 Ⅲ-4〉 지방정부의 일반회계 세출구조 추이

단위: (%)

년 도	경제개발비(%)		사회개발비(%)	
	전국	광역시 본청	전국	광역시 본청
1991	49.9	44.8	19.5	20.0
1992-1995	46.8	38.0	20.5	22.8
1996-1999	37.0	32.4	33.1	31.2

주: 1) 전국자료는 결산총계규모이며, 광역시 본청은 서울특별시를 제외한 것으로 최종예산총계 규모임.

2) 1995 이전의 자료에서 경제개발비는 산업경제비와 지역개발비를 합산한 것이며, 사회개발비는 사회복지비와 문화 및 체육비를 합산한 것임.

자료: 통계청, 한국통계연감(2001); 행정자치부(내무부), 지방재정연감(1995-2000). 재구성.

2) 민선 1기의 세출구조

<표 Ⅲ-5>에는 민선 1기 부산광역시 본청 일반회계의 기능별 세출구조가 나타나 있다. 여기

6) 여기서 부산광역시의 민선 1기를 1995년도 말에서 1997년도 말로 구분한 것은 기본적으로 자료수집의 한계에 따른 것이지만, 전술한 바에 의하면 부산광역시의 1998년도 지방채증가는 민선 2기의 추경에 의하여 이루어졌으며, 1998년도 예산은 외환위기로 인한 감축예산이므로, 이러한 기간분류는 부산시 민선 1기의 세출증대에 대한 지방채의 영향을 설명하기에 무리가 없다고 본다.

7) 1996년도 지방재정연감에서는 울산울산을 제외한 5대 광역시 본청의 1995년도 경제개발비는 37.8%, 사회개발비는 23.1%로 나타났다. 그러나 새로운 분류방법을 택한 1997년도 지방재정연감에 의하면 5대 광역시 본청의 1995년도 경제개발비는 35%, 사회개발비는 26%로 나타나고 있다(행정자치부, 지방재정연감, 1997: 113쪽).

에는 민선 1기의 임기에 편성된 주요 예산인 1996년도부터 1998년도까지의 당초예산안과 최종 예산안이 제시되어 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 민선 1기 부산광역시 일반회계 세출구조 단위: 10억원(%)

구 분(장·관별)		1995년도 (구성비: %)	1996년도 (구성비: %)	1997년도 (구성비: %)	1998년도 (구성비: %)		
합 계	당초	1,372(100.0)	1,480(100.0)	1,770(100.0)	1,749(100.0)		
	최종	1,557(100.0)	1,640(100.0)	1,863(100.0)	1,724(100.0)		
사회개발	소 계	당초	360(26.2)	430(29.1)	699(39.5)	640(36.6)	
		최종	412(26.5)	498(30.4)	715(38.4)	611(35.4)	
	교육및문화	당초	-	197	372	308	
		최종	178	240	374	311	
	보건및환경	당초	-	89	138	110	
		최종	104	101	193	94	
	사회보장비	당초	-	131	176	178	
		최종	113	141	179	194	
	주택·지역개발	당초	-	13	13	43	
		최종	18	16	22	12	
	경제개발	소 계	당초	474(34.5)	502(34.0)	475(26.8)	424(24.2)
			최종	556(35.7)	548(33.4)	498(26.7)	455(26.4)
		농수산개발	당초	-	28	30	43
			최종	36	29	41	39
지역경제개발		당초	-	47	62	57	
		최종	31	54	77	75	
국토자원보존		당초	-	242	239	308	
		최종	307	277	242	268	
교통관리비		당초	-	185	144	17	
		최종	182	188	138	73	

주: 일반회계 당초예산 수정안과 최종예산안을 분석대상으로 함.

자료: 부산광역시의회, 예산결산특별위원회회의록(1995-1998);

부산광역시, 결산서(1996-1998); 부산광역시, 일반회계세입세출예산안
(1996-1998). 재구성.

사회개발비와 경제개발비를 중심으로 한 연도별 세출구조의 변화를 살펴보면, 1995년도에 비하여 1996년도 이후에는 사회개발비의 비중이 점차 증대되는 한편 경제개발비는 감소되는 추세를 보이고 있다. 이러한 구성비는 당초예산과 최종예산에서도 거의 변하지 않고 있다.

사회개발비 가운데에서 특징적인 것은 1997년도 이후의 교육 및 문화부문에 두드러지게 예산이 확대되고 있는데 이러한 변화는 아시안게임의 유치와 밀접한 관련이 있는 것으로 보인다(부산광역시의회, 제59회 제2차 예결특위회의록).⁸⁾

민선 1기의 마지막 해인 1998년도 예산에서는 건축예산 편성으로 사회개발비의 비중이 감소하고 있으나, 사회보장비는 지속적으로 확대되고 있는 것으로 나타났다.

한편, 경제개발비는 관선시대에 비하여 그 비중이 감소하고 있음을 보여주고 있다. 그러나 경제개발비의 전반적인 하락에도 불구하고 지역경제개발비는 높은 비율로 상승하고 있으며, 1998년도에는 당초예산에서 국토자원보존 사업의 예산비율이 급격히 증가하는 현상을 보여주고 있다.

국토보존사업의 대중을 이루는 것은 부산광역시가 직접 시행하는 도로사업과 자치단체의 도로사업에 대한 지원이다. 1998년도 당초예산은 1997년도 말의 외환위기로 인한 건축예산임에도 이러한 도로사업의 예산이 급증한 것은 다분히 1998년도 상반기에 예정된 지방선거와 매우 밀접한 관계가 있는 정략적인 산물로 인식된다.

동 예산안에 편성된 도로사업과 자치단체지원경비는 세입의 부족으로 인하여 1998년도 4월에 제시된 제1회 추경예산안에서는 대폭적인 삭감이 이루어지게 되었고, 제4회 추경을 통하여 최종적으로는 2,681억으로 확정되었다(부산광역시, 제1회 일반회계 추경예산안, 1998; 부산광역시, 1998회계년도 결산서: 260).

2) 민선 2기의 세출구조

<표 III-6>에는 민선 2기의 단체장이 편성한 일반회계 기능별예산안이 나타나 있다. 민선 2기의 임기는 1998년도 하반기에서 2002년도 상반기까지이지만 분석의 편의상 1999년도 당초예산부터 분석대상으로 한다.

표에서 민선 2기의 두드러진 특징은 당초예산에서 사회개발비의 높은 증가율을 보이는 현상이다. 그러나 최종예산에서는 사회개발비의 구성비가 당초예산과 비슷한 반면 경제개발비는 당초예산에 비하여 증가하고 있다. 이는 추경예산을 통하여서는 주로 경제개발비가 증가되고 있음을 시사한다.

사회개발비 가운데에서 가장 두드러진 증가항목은 교육및문화비와 사회보장비의 증가현상이다. 이러한 변화는 아시안게임 준비를 위한 사업의 본격화와 IMF시대 이후의 사회복지수요를 충족시키기 위한 정책의 변화로 이해되지만, 지방정부의 회계방식의 변화와도 관련이 있다.

2001년도부터는 교육비 지출을 위한 목적세가 신설됨에 따라 교육청 재원이 부산광역시의 세입과 세출로 편성되게 되었기 때문이다. 세출예산에서 이러한 항목은 사회개발부문의 교육및문화 항목에 포함된다. 2001년도 당초예산에서 특별회계로 전출되는 지방교육세액은 2,117억원이며, 2002년도에는 3,938억원 수준이다(부산광역시, 일반회계세입세출안, 2001-2002).

민선 2기의 최종예산에서는 전반적으로 경제개발비의 비중이 증가하는 경향을 보이고 있으며, 국토자원보존과 교통관리비가 주요한 증가요인으로 작용하고 있다.⁹⁾

그리고 <표 III-6>에 제시된 2002년도 당초예산안의 심의중에 제출된 수정예산안에는 252억원의 남향대교건설 사업비가 포함되어 논란이 제기되었다. 이 사업은 부산시 영도와 송도지역을 연결하는 교량건설을 위한 것으로 1997년 현재 총사업비가 3,350억원이 소요될 것으로 예상

8) 부산광역시에서는 아시안게임의 준비를 위하여 일반회계를 통한 사업의 확대와 특별회계를 운용하였다. 동 회계는 1996년도 제1회 추경예산을 통하여 신설되었으며, 1997년도 당초예산에서는 2,465억원이 편성되었다.
9) 2002년도 예산안에 대하여 시민단체들은 지방선거를 겨냥한 선심성·소모성 예산의 재검토 및 삭감을 주장하였다(부산일보, 2001. 12. 7자).

되는 사업으로 시작단계에서 중단되었던 사업이다.¹⁰⁾ 한편, 민선 2기는 민선 1기에 비하여 추경예산을 통한 예산팽창의 정도가 높은 편이다. <표 III-2>에 의하면 1999년도와 2001년도에는 추경의 비율이 특히 높는데, 1999년도 예산은 경제위기에 대처하기 위한 불가피성을 지니고 있지만, 2001년도 추경에 대해서는 논란이 여지가 크다.

〈표 III-6〉 민선2기 부산광역시 일반회계 세출구조의 변천 단위 10억원(%)

구 분(장·관별)		1999년도 (구성비:%)	2000년도 (구성비: %)	2001년도 (구성비: %)	2002년도 (구성비: %)		
합 계	당초	1,356(100.0)	1,772(100.0)	2,132(100.0)	2,401(100.0)		
	최종	1,997(100.0)	1,980(100.0)	2,505(100.0)	-		
사 회 개 발	소 계	당초	537(39.6)	627(35.4)	942(44.2)	1,117(46.5)	
		최종	636(31.8)	671(33.9)	1,065(42.5)	-	
	교육및문화	당초	264	285	537	572	
		최종	299	310	538	-	
	보건및환경	당초	86	105	95	120	
		최종	93	93	121	-	
	사회보장비	당초	185	227	300	354	
		최종	223	262	346	-	
	주택·지역개발	당초	1	10	10	71	
		최종	20	6	61	-	
	경 제 개 발	소 계	당초	318(23.5)	522(29.5)	558(26.2)	529(22.0)
			최종	568(28.4)	691(34.9)	778(31.1)	-
		농수산개발	당초	41	42	132	51
			최종	122	107	110	-
지역경제개발		당초	57	97	74	75	
		최종	87	128	107	-	
국토자원보존		당초	144	287	301	288	
		최종	230	312	403	-	
교통관리비		당초	76	97	51	114	
		최종	129	145	158	-	

주: 일반회계 당초예산 수정안과 최종예산안이며, 2002년도는 당초예산임.

자료: 부산광역시의회, 예산결산특별위원회회의록(1998-2002);

부산광역시, 결산서(1999-2001); 부산광역시, 일반회계세입세출예산안
(1999-2002). 재구성.

대표적인 사례로는 2001년 9월에 제시된 제2회 추경예산안을 들 수 있다. 동 예산안은 일반회계에서 512억원을 증액하여 이중 아시안게임을 위한 녹화사업으로 162억원을 책정하였다. 그

10) 이러한 수정예산안에 대해서는 지방선거를 앞둔 시점에서 유력 정치인의 외압에 의하여 정치적으로 편성되었다는 언론과 여론의 비난이 제기되었다. 그리고 부산시의회 예결특위에서도 초기에는 반대하는 목소리가 높았으나 정치인의 압력에 굴복하여 원안을 통과하게 되었다는 것이 지배적인 견해이다(부산일보, 2001. 12. 7일자).

리고 별도로 채무부담 84억원을 편성함으로써 녹화사업을 위한 실제예산 246억원을 편성하였는데 동 예산안에 대해서 무계획적인 줄속예산이라는 비난이 제기되었다.¹¹⁾

4) 부산광역시 세출구조의 특징

(1) 세출예산의 복지지향성

부산광역시의 일반회계 최종예산에 의하면 민선 1기의 사회개발비는 3년간 평균 34.7%를 점하였으며, 민선 2기의 3년간 평균은 34.3%를 점하고 있다.¹²⁾ 이러한 비율은 <표 III-5>의 1996년도-1999년도 기간의 전국 광역시 평균인 31.2%를 다소 상회하는 것이다. 그리고 실질적인 사회복지비의 성격을 지니고 있는 사회보장비는 민선 1기와 2기의 전기간 동안 지속적인 증가세를 보이고 있다.

이러한 분석결과에 의하면 민선이후의 부산광역시 세출구조는 다분히 복지지향성을 지니고 있다고 할 수 있을 것이다.

부산광역시의 세출구조가 이상과 같이 복지지향성을 지니게 된 것은 다음과 같은 두 가지 원인이 크게 작용한 것으로 보인다.

첫째는 민선단체장에 의한 요인으로 단체장이 시민의 여론에 민감한 영향을 미치는 사회개발비와 사회보장비를 정책적으로 증대시킨 것으로 볼 수 있다. 민선단체장 이전의 부산광역시 본청의 사회복지비 비율은 전반적으로 광역시 평균에 미치지 못하여 문제점으로 지적되기도 하였지만 민선시대이후에는 1기와 2기에 걸쳐 모두 동일한 현상을 보이기 때문이다(내무부, 1991-1994).

둘째는 부산광역시의 아시안게임의 유치와 외환위기로 인한 요인이다. 전술한 바와 같이 민선 1기 시작 년도부터는 아시안게임 준비로 인한 예산증대가 나타났으며, 임기 말에는 외환위기로 인한 사회보장비의 증대가 되었기 때문이다. 그리고 이러한 상황은 민선 2기에도 계속되었기 때문이다.

(2) 세출예산의 정략성

세출예산의 정략성은 특정지역의 이해관계를 반영하기 쉬운 도로 및 교량건설사업에서 가장 빈번하게 노출되고 있다. 전술한 바에 의하면, 부산광역시 민선 1기의 임기 말인 1998년도 당초 예산에서 대폭 증액된 도로사업비가 여론의 지탄을 받다, 추경예산에서 대폭 삭감된 바 있다. 또 민선 2기의 임기 말에 즈음하여서는 추경을 통하여 대규모 녹화사업을 벌이려는가 하면, 당초 예산을 심의하는 과정에서 남항대교 건설사업비를 돌연히 편성함으로써 논란을 불러일으킨 바 있다.

이러한 사례들에 의하면 민선시대 부산광역시에서는 주로 임기 말에 수백억원 대에 달하는

11) 동 예산항목은 사회개발부문의 보건및환경(관)에 속한다. 사업규모가 크므로 당초예산에 편성하는 것이 바람직함에도 불구하고 당초에는 계획을 세우고 있지 않다가, 부산시의 조경상태가 타도시에 비하여 열악하다는 일부 언론기사에 자극을 받아 즉흥적으로 편성되었다는 것이다. 동 예산안은 일부 지방의원들과 언론의 줄속예산이라는 비난에도 불구하고 집행부의 의도대로 예산결산특위에서 원안이 가결되었다(부산일보 2001. 8. 7자; 부산광역시회, 108회 제2차 예결특위회의록 참조).

12) 2001년도에는 전년도와 달리 지방교육세액 2,117억원이 일반회계에 포함되어 있으므로, 여기서는 2001년도의 사회개발비 비율의 산정을 위하여 전체예산과 사회개발비에서 각각 이를 제외하였다.

사업예산에서 합리성의 의문이 제기되고 있으며, 이를 토대로 할 때 부산광역시의 세출구조는 다분히 정략성이 높다 할 것이다.

이러한 원인은 민선단체장이 지역정치인과 경제적 후원세력 및 지방의원들과 밀접한 이해관계를 지닐 뿐만 아니라, 지방의회를 비롯한 언론, 시민집단이 단체장의 재정적 독주를 적절히 견제하지 못하였기 때문으로 보여진다.¹³⁾

IV. 요약 및 결론

1. 분석결과의 발견

본 연구의 초점은 민선시대 지방정부 예산의 팽창성과 세출구조의 지향성 및 정략성을 밝히는데 두어졌다. 이러한 연구를 위해서 민선단체장이후의 지방정부 예산구조를 대상으로 한 질적 분석을 실시하였다. 부산광역시를 사례로 민선 1기와 민선 2기를 구분하여 분석한 결과 다음과 같은 사실이 밝혀졌다.

첫째, 부산광역시의 예산증가율은 전국 지방자치단체나 주요 도시에 비하여 낮게 나타나 그 규모 면에서는 팽창적이라 할 수 없으나, 예산증가율을 넘어서는 지방채잔액의 증가율로 인하여 다분히 팽창적 속성을 지닌 것으로 나타났다. 시기적으로는 민선 1기 초기에 특별회계를 통한 지방채의 급격한 증가현상이 나타났으며, 민선 2기 초기에는 일반회계를 중심으로 한 지방채 발행비율이 높게 나타났다.

둘째, 부산광역시 민선 1기와 2기에 걸쳐 모두 사회개발비의 비율이 민선이전에 비하여 높아졌을 뿐 아니라, 사회개발비중 사회보장비의 비율이 지속적으로 증대되고 있다. 이러한 결과는 민선이후 전국 지방자치단체의 일반회계에서 나타나는 경향과도 일치하고 있다. 다만 부산광역시의 민선 2기에서는 1기와 달리 추경을 통한 경제개발비의 비중이 높아지는 경향이 특징적이다.

셋째, 민선 1기와 2기 모두 임기 말에는 지역주민 혹은 지방의원이나 유력자를 위한 선심성 사업예산이 높게 나타나, 지방의회나 언론에서 논란이 제기되었다. 이러한 사례를 감안하면 민선시대 부산광역시의 예산구조는 다분히 정략성을 내포하고 있는 것으로 해석되었다.

이상의 결과에 의하면 민선시대 부산광역시의 지출구조는 대체로 팽창적·복지 지향적인 동시에 정략적 속성을 지니고 있다 하겠으며, 이는 다수의 선행연구결과와 일치하고 있다(손희준, 1999; 오영석·김상목, 1988).

그러나 부산광역시 민선시대의 예산구조는 재정여건을 포함한 시대적 상황이나 시장의 정책 의지에 따른 차이가 있음도 발견되었다. 민선 1기에서의 특별회계를 통한 지방채발행과 민선 2기에서의 일반회계를 통한 지방채발행이 높은 점은 그러한 점을 단적으로 시사하고 있다.

2. 결론 및 향후과제

지방자치의 과실을 주민이 향유하기 위해서는 예산운용의 합리성이 불가피한 과제이다. 지방

13) 단체장의 정략적 예산지출 현상은 관선시대에도 유사하게 작용하였을 것으로 보인다. 다만 관선시대에는 지역인사보다는 중앙정치권이나 행정부의 영향을 보다 컸을 것으로 보인다.

정부 예산운용의 합리화를 위해서는 예산과 정책결정과정의 공개되고 광범한 참여와 비판이 수반되어야 한다. 그러나 지방자치의 재개된 지 10년이 지난 지금까지 지방정부의 예산운용방식은 집행부의 독점적인 예산편성과 지방의회의 무력한 예산심의가 되풀이되고 있는 실정이다(최근열, 1998).

이러한 예산운용관행은 지방정부의 예산편성과 합리성이 저해되는 정략적 예산이 성립되는 결과를 초래하게 된다. 지방정부 예산의 합리적 운영을 위해서는 무엇보다 공식적인 견제자인 지방의회의 비판적 역할을 높이는 것이 중요하다. 그러나 지금과 같이 특정정당이 지배하는 지방의회에서는 정당이나 유력 정치가의 눈치를 살피지 않을 수 없으므로, 이러한 정당구조가 지속될 경우 대안으로 예산의 편성과 심의과정에 시민과 전문가를 비롯한 외부인사의 참여를 높이는 방안이 고려되어야 할 것이다.

뿐만 아니라 예산운용의 합리성을 보다 높이기 위해서는 인사 및 예산제도의 개혁도 불가피할 것으로 보인다. 우선 현재의 품목별예산제도를 유지하기보다는 성과 지향적 예산제도의 도입이 바람직할 것으로 보이며, 지방정부차원에서 예산과 인사제도를 연계할 수 있는 광범한 행정개혁도 필요할 것으로 본다.

본 연구는 부산광역시만을 대상으로 사례연구이므로 연구결과의 일반화라는 측면에서는 한계를 지니고 있다. 그러나 우리 나라의 대도시가 유사한 정치적·재정적 구조를 지니고 있는 점을 감안하면 민선시대이후의 대도시 세출구조를 이해하는 데 적지 않은 도움을 줄 것으로 기대된다. 향후 이러한 유형의 사례연구결과가 누적된다면 지방정부의 재정구조에 대한 보다 일반화된 이론이 형성될 것으로 본다.

참 고 문 헌

- 김병식. (2001). 지방자치단체의 정책과정에 지역 시민단체의 참여방안에 관한 연구. 『지방정부연구』, 5(3).
- 김승희. (2001). 지방정부의 예산정책에 관한 연구. 『한국정책논집』, 창간호.
- 김용래. (1991). 지방화시대에 있어서 지역복지정책의 과제와 발전방향, 『지역사회복지정책』, 5.
- 김정욱. (1993). 지방의회 예산심의의 발전방향에 관한 연구. 『한국행정학보』, 27(1).
- 박광국·황종규. (1994). 지방정부 예산결정과정에서 지방의회의 역할. 『한국행정학보』, 28(1).
- 박광국 외 2인. (2000). 복지예산과 국방예산의 상관관계 연구. 『한국행정학보』, 34(3).
- 박영강. (1997). 지방정부의 예산제도 개혁방향. 『지방정부연구』, 창간호.
- 배인명. (2000). 지방정부 자치재정력의 지방세출구조에 대한 효과분석: 시정부를 중심으로. 『한국행정학보』, 34(2).
- 손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인분석. 『한국행정학보』, 33(1).
- 신승춘 외 2인. (2000). 한국과 일본의 지방정부 재정정책결정에 관한 비교연구: 영향력관계와 사회복지비 결정을 중심으로. 『한국정책학회보』, 9(2).
- 오영석·김상묵. (1998). 민선 1기 지방정부에 대한 평가와 발전과제-포항시 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 10(3).
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증. 『한국정책학회보』, 8(3).
- 윤영진. (1993). 광역의회의 예산심의 행태에 관한 연구: 대구시와 광주시를 중심으로. 『한국행정학보』, 27(4).

이승중·김홍식. (1992). 지방자치와 지방정부의 정책방향. 「한국행정학보」, 26(2).
이승중. (2000). 지방자치와 지방정부의 복지향성. 「한국행정학회보」, 34(4).
이영조. (1998). 「재무행정론」, 서울: 대명문화사.
이영희. (1992). 지방자치와 재정수요의 영향평가 및 예측. 「한국행정학보」, 26(2).
이재원. (1999). 성과지향적 지방재정운영을 위한 예산과정개혁. 「한국행정학보」, 33(1).
이 효. (1998). 재정위기에 대비한 지방채 운용방안. 「연구보고서」, 98-16. 한국지방행정연구원.
전상경. (1993). 지방정부 예산편성 행태와 지방의회 예산심의 행태에 관한 가설적 논의: 부산시를 중심으로. 「한국행정학보」, 27(4).
최근열. (1998). 지방정부의 예산심의 활동-경상북도 도의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 10(3).
황한식 외. (1998). 「지방화시대에 있어서 대도시경제의 내발적 발전과 자치단체 재정개혁 전략」. 한국조세연구원.
내무부. (1991-1995). 「지방재정연감」.
부산일보. (2001-2002).
부산광역시. (1995-2000). 「결산서」.
부산광역시. (1995-2002). 「일반회계세입세출예산안」.
부산광역시의회. (1995-2002). 예산결산특별위원회회의록.
통계청. (2000-2001). 「한국통계연감」.
행정자치부. (1996-2000). 「지방재정연감」.
Musgrave, R. (1969). *Fiscal Systems*. Yale Univ. Press.
Wong, K. (1988). Economic Constraint and Political Choice in Urban Policy Making. *Amerian Journal of Political Science*. 32.

朴泳康: 부산대학교 대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 동의대학교 사회과학부 부교수로서 재직 중이며 동 대학교 부설 지방자치연구소장을 겸하고 있다. 전공분야는 지방재정, 재무행정분야이며 최근에는 목표관리제와 성과예산에 특히 관심을 지니고 있다. <E-mail ykpark@dongeui.ac.kr>