

우리나라 지방정부의 사업승인
주민투표제도(Project Referendum)
도입 방안에 관한 연구

2012. 10

정창훈

서 언

1991년 자치제 실시 이후 우리나라의 지방재정 특징으로는 재정규모의 확대와 외형적 성장, 지방재정 운영의 중앙의존성 확대, 지방정부 재정운영 책임성 부족 및 자치단체 간 재정불균형 심화를 들 수 있다. 즉, 자치제 실시 이후 지방재정 규모는 외형적으로 확대되어 왔지만, 왜곡된 중앙·지방 간 재정관계로 인하여 국세와 지방세의 비율이 79:21로 벌어지는 등 지방재정은 중앙재정에 더욱 의존하는 상황이 발생하였다. 더구나 1995년 민선 자치장 직선 이후 지방분권화가 가속화되면서 지방재정 운영에 대한 자율성이 높아지게 됨에 따라 상당수의 자치단체장들은 사업성에 대하여 정밀한 타당성 조사 등을 거치지 않거나 형식적으로 거친 후, 대규모 개발사업을 추진하였다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기 이후 부동산 경기 침체로 투자금 회수가 어려운 데다 글로벌 경기 위축으로 세수확충 전망도 불투명해져 일부 자치단체들은 막대한 부채를 떠안고 사실상 재정위기에 이르렀다.

무리한 지역개발사업(인천시, 태백시) 외에도 국제대회 유치(대구시, 인천시), 경전철(용인시, 김해시), 호화청사 건축(용인시, 성남시, 당진시), 불필요한 축제 등으로 수많은 자치단체들이 빚더미에 올라 지방정부 재정운영의 책임성 부족이 중요한 관심사로 떠올랐다. 상당수의 자치단체에서 선심성·전시성의 무분별한 지적 쌓기용 대형 투자사업의 남발로 인하여 지방재정 위기를 겪자, 자치단체장에 의한 일방적인 대형 전시성 SOC 사업 추진에 대해 제동을 걸어야 한다는 광범위한 여론이 최근에 조성되었다.

일부 지방정부들이 무리한 지역개발 사업을 추진하게 된 배경에는 지방투자 사업을 심사하는 투·융자 사업의 형식적 운영이 자리 잡고 있다. 자치단체의 주요 사업을 심사하는 투·융자심사위원회에 자치

단체 공무원이 반 이상 참여하고 위원장도 자치단체 부단체장이 차지하고 있어, 자치단체장이 마음만 먹으면 전시성 사업을 얼마든지 추진할 수 있는 구조를 가지고 있지만, 자치단체장에 의한 일방적이고 무모한 치적 쌓기용 사업추진을 제동하기 위한 구체적이고 근본적인 방안은 아직도 미비하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 자치단체가 자율과 책임에 근거한 건전재정 운용을 유도하고 직접재정민주주의를 실현하기 위한 중요한 재정관리 도구로서 미국의 공채발행승인 주민투표제도를 벤치마킹하여 한국형 사업승인 주민투표제도(project referendum)를 설계한다. 만약 우리나라 지방재정 환경이 미국과 비슷하다면 곧바로 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 도입하여 시장기체에 따르고 자율과 책임에 근거한 지방재정 운영을 도모할 수 있다. 하지만 이러한 현실이 조성되지 않은 상황하에서는 미국식 공채발행승인 주민투표제도와 유사한 효과를 발휘할 수 있는 사업승인 주민투표제도를 설계·도입하여 운영하는 것이 중요한 과제라 여겨진다. 사업승인 주민투표제도가 순조롭게 설계·도입된다면 자치단체장에 의한 일방적인 선심성·전시성 사업의 진행을 통제하고, 재정직접민주주의를 이룰 수 있으며, 지방재정에 조세가격 기능을 회복시킬 수 있을 것으로 기대되기에 본 제도의 올바른 설계가 중요한 과제라 판단된다.

미국식 파산제도와 함께 사업승인 주민투표제도(또는 공채발행승인 주민투표제도)는 자율과 책임에 근거한 지방재정 운영에 절대적으로 필요한 제도라고 여겨지며, 머지않아 우리나라 지방재정 환경도 이러한 제도들을 도입할 수 있도록 실질적인 분권화가 이루어져야 할 것이다.

본 보고서는 인하대학교의 정창훈 교수가 집필하였다. 저자는 유익한 조언을 주신 한국조세연구원의 안중석 박사와 김현아 박사, 그리고 마무리 단계에서 유익한 논평을 주신 익명의 두 심사자들에게 감사사를 전한다.

끝으로 본 연구의 내용은 저자의 개인적인 의견이며, 보고서의 내용이 연구원의 공식적인 입장을 대변하는 것이 아니며, 보고서의 오

류에 대한 책임도 전적으로 저자에게 있음을 밝혀둔다.

2012년 10월

한국조세연구원

원장 조원동

요약 및 정책시사점

1995년 민선 자치장 직선 이후 지방분권화가 가속화되면서 지방 재정 운영에 대한 자율성이 높아지게 됨에 따라 상당수의 자치단체장들은 사업성에 대하여 정밀한 타당성 조사 등을 거치지 않거나 형식적으로 거친 후, 대규모 개발사업을 추진하였다. 경기가 좋았을 때는 대규모 부동산 개발사업 등의 추진에 큰 무리가 없었지만, 2008년 글로벌 금융위기 이후 부동산 경기 침체로 투자금 회수가 어려운 데다가 글로벌 경기 위축으로 세수확충 전망도 불투명해져 일부 자치단체들은 막대한 부채를 떠안고 사실상 재정위기에 이르렀다.

본 연구는 미국의 주 및 지방정부에서 오랫동안 성공적으로 시행되고 있는 공채발행승인 주민투표제도(bond referendum)와 같은 재정관리제도가 우리나라 자치단체에 존재한다면 자치단체장에 의한 일방적인 전시성·선심성·낭비성 사업을 미연에 방지할 수 있고, 자율과 책임에 근거한 지방재정의 운영 환경을 구축해 나갈 수 있다는 가정하에서 시작하였다. 우리나라 지방재정 환경이 미국과 비슷하다면 공채발행승인 주민투표제도를 바로 도입하여 시행할 수 있겠지만, 현실적으로 많이 다르기에, 한국적 지방재정 환경에서 미국식 공채발행승인 주민투표제도와 비슷한 효과를 낼 수 있는 제도(가칭 '사업승인 주민투표제도(project referendum)')를 설계하는 것이 본 연구의 주목적이다.

위의 연구 목적을 위하여 본 연구에서는 미국의 주 및 지방정부에서 활용되고 있는 공채발행승인 주민투표제도(bond referendum)와 지방재정 환경을 분석하고, 우리나라에서 지방재정 건전화와 직접재정민주주의 실현을 위한 도구로서 미국식 공채발행승인 주민투표제도와 비슷한 '사업승인 주민투표제도'의 도입 방안을 설계

했다. 미국의 주 및 지방정부의 공채발행은 시장기제에 의하여 작동하고, 공채시장이 활성화되어 있으며, 주정부가 금지하는 사항을 제외하고는 자치단체가 세목과 세율을 자율적으로 정하여 사용할 수 있기에 원칙적으로 자율과 책임에 의한 지방재정 운용이 가능하다. 이런 상황에서는 공채발행승인 주민투표제도의 작동도 원활히 될 수밖에 없다. 하지만 시장기제에 의한 공채시장이 발달되어 있지 않고, 자치단체가 세목과 세율을 자율적으로 결정할 수 없으며, 오직 탄력세율의 이용만 허용된 우리나라 지방재정 현실에서는 자율과 책임에 근거한 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 실시하기는 무리이다.

아직도 전시성·선심성 사업이 지방재정 건전성을 위협하고, 사업의 조세가격 기능을 발휘할 수 있는 적절한 재정관리제도가 없는 현실을 감안할 때, 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 도입할 환경적 여건이 마련되기 전의 중간 단계로 미국식 공채발행승인 주민투표제도와 유사한 효과를 발휘할 수 있는 사업승인 주민투표제도를 설계·도입하여 자치단체장에 의한 일방적인 선심성·전시성 사업의 진행을 통제하고, 재정직접민주주의를 이루며, 지방재정에 조세가격 기능을 회복시킬 수 있는 방안을 찾는 것이 필요할 것이다.

사업승인 주민투표제도를 성공적으로 정착시키기 위해서는 사업승인 주민투표제도와 탄력세제도 운영을 연결시켜 사업의 조세가격 기능을 일정 부분 회복시키는 것이 핵심이다. 이를 위하여 주민들이 일정 규모 이상의 사업승인을 할 때 공채발행 사업비용의 원금과 이자의 상환을 해당 지방재정 상황에 따라 향후 탄력세율의 인상을 통하여 상환하게 하는 방향으로 「지방재정법」을 개정하여 운영할 필요가 있을 것이다. 재정건전성이 양호한 자치단체는 사업승인을 할 때마다 굳이 탄력세율을 인상시킬 필요가 없지만, 사업승인으로 인하여 재정건전성이 일정 수준 이하로 저하되는 자

치단체의 경우는 재정건전성이 정상으로 회복할 때까지 탄력세율의 인상을 통하여 공채발행의 원리금 상환 일부를 감당토록 하여야 할 것이다. 이렇게 되면 주민들도 사업승인 투표를 할 때, 사업가격이 무료가 아니고 일정 조건하에서 추가적인 공채발행(사업승인)은 주민들의 탄력세율 인상(조세 인상)으로 연결되어 추가적인 비용이 부담된다는 것을 인식하기에, 주민들로 하여금 자치단체장이 제시한 불필요한 전시성·선심성 사업을 통과시키는 것을 주저하도록 할 수 있을 것으로 기대된다.

사업승인 주민투표 대상 사업으로는 기존의 투·용자심사 대상 사업 중에 기초자치단체인 시·군·구의 경우는 300억원 이상의 신규투자사업과, 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 '시·도'라 한다)의 경우는 500억원 이상의 신규투자사업으로 설정하였다. 사업승인 주민투표제도의 대상이 아닌 투·용자심사 대상 사업은 기존의 자체심사, 시·도 의뢰심사, 중앙 의뢰심사의 방법을 병행하여 투·용자심사를 진행하도록 설계하였다.

탄력세율을 인상하여야 할 자치단체로는 지방재정위기사전경보 시스템상 지방재정 상태가 불건전한 '주의' 와 '심각' 단체 또는 재정건전 상태가 일정 수준 이하의 단체로 한정하였다. 이들 단체는 추가적인 공채발행 시 공채발행 원금과 이자의 상환을 위하여 반드시 탄력세율의 인상을 「지방재정법」 등에 규정토록 하여, 사업의 조세가격과 주민들의 사업승인을 연계하여 자치단체에 재정규율을 도입하고 자치단체장들에 의한 선심성·전시성 사업의 남발을 방지토록 설계하였다.

사업승인 주민투표제도의 경우에 주민투표의 청구를 자치단체장으로 한정하되 미국에서처럼 사업 안건은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석 의원 과반수의 동의를 얻어야 사업승인 주민투표에 회부할 수 있도록 규정하였다. 미국에서처럼 사업승인 투표용지에는 해당 사업명과 추정 사업비 등을 기록하고, 각 사업에

대하여 찬반을 묻는 형태로 진행토록 하였다. 또한 투표율에 상관 없이 미국에서처럼 투표자 과반수 이상의 찬성을 얻은 사업에 대해서 사업승인이 난 것으로 법률을 개정하도록 설계하였다. 거의 매해마다 공직선거(대선, 총선, 지방선거, 보선 등)가 있는 우리나라에서는 투표율의 향상과 투표 결과의 대표성 향상을 위해서도 공직선거일에 사업승인 주민투표도 함께 치를 수 있도록 조정하여 행정력의 낭비를 막고 선거비용을 줄일 수 있도록 설계하였다. 사업승인 주민투표제도의 남용을 방지하고 효율적인 이용을 위하여 사업승인 투표에서 한번 거절된 사업은 향후 2년 동안은 다시 사업승인 주민투표의 대상으로 올리지 못하도록 하였고, 일부 자치단체장들이 야심적인 지역개발 사업과 재선을 연계하는 것을 방지하기 위하여 재선에 도전하는 현직 자치단체장들의 경우는 사업승인 주민투표를 재선 투표일에 상정하지 못하도록 설계하였다.

투표자의 자격은 현행 「주민투표법」의 자격자와 동일하게 하여 해당 지역 주민들로 하였다. 현행 「주민투표법」에서 공무원은 선거운동을 할 수 없다고 규정하고 있지만 사업승인 투표에서는 대상 사업을 가장 잘 알고 있는 사람이 관계 공무원이고, 일반 주민들은 사업에 대하여 충분한 정보가 없어 관련 정보가 필요한바, 사업 선정을 주도한 관계 공무원들로 하여금 투표 전날까지 각 지역 순회 공청회 등을 통한 사업의 필요성과 중요성 등 사업 설명의 기회를 부여하여 주민들의 알권리를 충족시키고 올바른 선택을 유도하도록 설계하였다.

사업승인 주민투표제도는 일정한 한계가 있음에도 불구하고 자치단체장에 의한 일방적인 선심성·낭비성·전시성 사업을 방지하고, 지방서비스의 조세가격 기능을 일정부분 회복하며, 직접재정민주주의를 실현하기 위한 현실적인 도구로서, 미국식 공채발행승인 주민투표제도의 차선 대안으로 그 도입을 신중히 고려하여야 할 것이다. 사업승인 주민투표제도는 미국식 공채발행승인 주민투표

제도로 가는 일종의 중간 단계로, 궁극적으로 우리나라 자치단체에서 공채발행과 판매시장에 시장의 가격 기제가 작동토록 환경을 조성한 후, 사업승인 주민투표제도를 미국식 공채발행승인 주민투표제도로 대체하여 지방 재정 운영에 시장가격 기제가 작동되고 자율과 책임이 작동하는 시스템으로 발전하여야 할 것이다.

본 연구의 정책적 시사점은 첫째, 사업승인 주민투표제도를 잘 설계하여 도입함으로써 탄력세제도가 지방서비스의 조세가격 기능을 어느 정도 회복시켜 자율과 책임에 근거한 지방재정 운용의 발판을 마련할 수 있다는 점이다. 둘째로는 자치원리를 실현하기 위해서는 자율과 책임에 근거한 지방재정의 운영을 하여야 할 것이고, 이를 위해서 근본적으로는 미국식 공채발행승인 주민투표제도의 도입이나 파산제도 등의 도입을 위한 지방재정 환경을 조성하는 작업을 해 나가야 할 것이다. 현행처럼 국고보조금과 지방교부세로 지방재정이 중앙에 의존적인 상황에서 자치재정은 요원하며, 이는 의존적이며 비효율적인 지방재정 작동의 근원으로 작용케 될 것이다.

목 차

I. 서론	17
1. 연구의 목적	17
2. 연구 의의	19
3. 연구방법 및 연구구성	21
II. 우리나라 자치단체의 지방재정 특징 및 문제점과 낭비성· 선심성·전시성 사업이 재정건전성에 미치는 영향	22
1. 우리나라 자치단체 지방재정 특징 및 주요 문제점	22
2. 자치단체의 낭비성·선심성·전시성 치적 쌓기용 사업 사례 및 지방재정 건전성에 미친 영향	26
가. 인천광역시	27
나. 용인시	30
다. 태백시	31
라. 재정위기단체의 공통점 및 자치재정 문제점	32
3. 자치단체의 재정위기를 막기 위한 현행 재정관리제도들과 한계	35
III. 주민투표제도에 대한 배경 설명	38
1. 주민투표제도(referendum)의 의의 및 장단점	38
2. 공채발행승인 주민투표제도(bond referendum)와 직접재정민주주의(direct fiscal democracy)	40

IV. 미국의 주 및 지방정부의 공채발행승인

주민투표제도 이용 현황 42

1. 미국의 주 및 지방정부에 있어서 공채발행승인

주민투표제도 42

가. 미국의 지방자치단체 구조 42

나. 미국 지방재정운영 시스템 44

다. 미국의 주 및 지방정부 공채발행승인 주민투표제도
운영 현황 51

V. 우리나라에서 공채발행승인 주민투표제도

(Bond Referendum) 도입을 위한 고려사항들 55

1. 자본예산제도(capital budget)의 도입 고려 56

가. 자본예산제도 도입을 위한 환경 및 전제 조건 57

2. 지방채 시장 활성화를 위한 지방채 제도관련 법규 정비 59

가. 우리나라 지방채 발행 현황 및 문제점 59

나. 지방채 발행 시장활성화를 위한 향후 전략 62

3. 공채발행승인 주민투표 관련법 개정 66

VI. 우리나라 지방정부에 있어서 사업승인

(Project Referendum) 주민투표제도의 설계 71

1. 사업승인 주민투표제도와 탄력세율 의무적 이용의 연계 72

2. 사업승인 주민투표대상 사업 선정 79

3. 사업승인 투표 청구권자 및 기타 투표절차 84

4. 사업승인 주민투표제도의 한계 88

V. 결 론 91

참고문헌 94

표차례

〈표 II-1〉 인천시 예산규모 및 채무 현황	28
〈표 II-2〉 인천시 향후 채무 전망	30
〈표 IV-1〉 미국의 지방정부 현황(1952년과 2002년 비교)	44
〈표 VI-1〉 우리나라 지방정부 재정위험 판단지표별 주의, 심각 기준	76

I. 서론

1. 연구의 목적

1995년 민선 자치장 직선 이후 지방분권화가 가속화되면서 지방재정 운영에 대한 자율성이 높아지게 됨에 따라 상당수의 자치단체장들은 사업성에 대하여 정밀한 타당성 조사 등을 거치지 않거나 형식적으로 거친 후, 대규모 개발사업을 추진하였다. 경기가 좋았을 때에는 대규모 부동산 개발사업 등의 추진에 큰 무리가 없었지만, 2008년 글로벌 금융위기 이후 부동산 경기 침체로 투자금 회수가 어려운 데다가 글로벌 경기 위축으로 세수확충 전망도 불투명해져 일부 자치단체들은 막대한 부채를 떠안고 사실상 재정위기에 이르렀다. 무리한 지역개발사업(인천시, 태백시) 외에도 국제대회 유치(대구시, 인천시), 경전철(용인시, 김해시), 호화청사 건축(용인시, 성남시, 당진시), 불필요한 축제 등으로 수많은 자치단체들이 빚더미에 올랐다(최인욱, 2012). 대규모 지역개발 사업과 사업성이 낮은 경전철 사업 등은 지역개발로 인한 이익을 추구하는 지역민들의 이기주의와 자치단체장의 재선 또는 더 높은 관직(국회의원, 도지사, 대통령)을 위한 치적 쌓기가 맞아 떨어져 가능했다. 물론, 자치단체 의회의 자치단체장에 대한 미약한 견제와 시민사회의 무관심도 한몫을 했다(삼성경제연구소, 2012; 국회예산정책처, 2010).

우리나라는 중앙정부가 지방교부세와 국고보조금으로 지방정부를 관대하게 지원하고 있으며, 지방정부 파산제도가 없기에 지방정부의 재정위기 및 파산가능성 등에 대한 관심이 낮았다. 하지만 2010년 성남시 모라토리엄 사건으로 지방재정 위기 가능성이 처음으로 국내에 제기되었고, 연이어 인천광역시를 비롯한 용인시, 김해시, 태백시 등

상당수의 자치단체에서 선심성·전시성의 무분별한 지적 쌓기용 대형 투자사업의 남발로 인하여 지방재정 위기를 겪자, 최근 자치단체장에 의한 일방적인 대형 전시성 SOC 사업 추진에 대해 제동을 걸어야 한다는 광범위한 여론이 조성되었다. 자치단체의 주요 사업을 심사하는 투·융자심사위원회에 자치단체 공무원이 절반 이상 참여하고 위원장도 자치단체 부단체장이 차지하고 있어, 자치단체장이 마음만 먹으면 전시성 사업을 얼마든지 추진할 수 있는 구조를 가지고 있기에, 자치단체장에 의한 일방적이고 무모한 지적 쌓기용 사업추진을 제동하기 위한 구체적이고 근본적인 방안은 아직도 미비하다고 할 수 있다.

미국의 주 및 지방정부에서는 주나 지방정부의 행정부(governing body)가 중장기 자본개선계획(capital improvement plan; CIP)에 의거하여, 향후 꼭 필요하다고 여겨지는 사업들에 대하여 행정부 내에 합의(consensus)가 이루어지면 주 및 시 의회의 승인을 얻은 사업들에 한하여, 주민들에게 공채발행의 찬·반 여부를 묻는 공채발행승인 주민투표제도(bond referendum)를 실시하여 오고 있다. 공채발행 승인투표제도(bond referendum)는 공채발행 승인 대상 각 사업에 대하여 투표자 과반수 이상 주민의 승인을 얻은 사업들에 한해서만 향후 공채를 발행하여 사업을 진행하는 것을 허락하는 시스템이다. 이러한 시스템의 성격상 주민투표를 통하여 승인받지 못한 사업들에 대하여는 자치단체장이나 의회가 일방적으로 전시성·선심성 지적 쌓기용 대형사업을 진행하는 것이 원천적으로 불가능하다. 또한 공채발행의 원금과 이자에 대한 상환은 향후 주민들의 조세 인상 등으로 이루어지기에, 공채발행승인 주민투표제도는 지방정부 서비스 제공에 대한 어느 정도의 조세가격 기제로 작동하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 가격기제를 통하여 비효율적인 사업에 대하여 주민들이 주민투표를 통하여 어느 정도 제동을 걸 수 있기에, 자치단체장이나 의회에 의한 일방적이고 무모한 전시성·낭비성 사업의 원천적인 방지가 가능하며, 이를 통해 재정건전성을 유지하고, 직접재정민주주의(direct fiscal

democracy)를 실현하며, 희소자원의 효율적이고 효과적인 배분을 유도할 수 있다(정창훈, 2011; 김규영, 1999).

공채 발행시장의 시장가격 메커니즘이 작동하지 않고 유통시장도 발달하지 않은 우리나라에서는 미국식 공채발행승인 주민투표제도(bond referendum)를 당장 도입하여 주요 투자사업의 진행을 수행하기가 현실적으로 힘들다. 하지만 공채발행승인 주민투표제도를 향하여 나가는 일종의 중간 단계로, 대형 지방사업에 대하여 사업의 승인 여부를 직접 주민투표로 결정하고, 사업 진행을 위한 공채발행의 원금과 이자의 상환을 원칙적으로 탄력세율 인상 등을 통하여 갚아 나가도록 하는, 가칭 한국형 ‘사업승인 주민투표제도(project referendum)’의 설계를 고려할 수 있다.

본 연구에서는 사업승인 주민투표제도의 롤 모델(role model)로서 미국에서 활용하고 있는 공채발행승인 주민투표제도(bond referendum)를 분석하고, 미국식 공채발행승인 주민투표제도로 가기 위한 중간 단계로서, 지방재정 건전화와 직접재정민주주의 실현을 위한 방안으로 가칭 ‘사업승인 주민투표제도’를 설계하여 우리나라 자치단체에 도입하는 방안을 모색한다.

2. 연구 의의

2010년 7월 성남시 지불유예사건 이후, 지방재정의 건전성에 대한 많은 관심들과 논의들이 있어 왔다(정성호·정창훈, 2011). 이 여파로 지방재정을 정밀히 관찰하고 사전에 재정위기를 예방하기 위한 조치로서 2011년 9월부터 지방재정위기 사전경보시스템을 도입했다. 하지만, 재정위기 사전경보시스템 가동만으로 자치단체장에 의한 낭비성·전시성 사업을 방지하는 데는 궁극적으로 한계가 있다.

근자에 지방재정 건전성 유지 및 확충 방안에 대한 논의는 많았지만 공채발행승인 투표제도의 도입이나 파산제도의 도입 등 지방재정 건전성을 유지하기 위한 근본적인 대책에 대해서 논의한 글은 많지가

않다(정창훈, 2011; 김규영, 1999). 근본적인 대책들로는 중앙재정에 심히 의존되어 자율과 책임이 결여된 지방재정을 해결하기 위하여 현행 왜곡된 중앙·지방 간 재정관계를 개선하고, 지방자치단체들이 서비스를 제공할 때 주민들이 조세가격을 인식하고, 직접 주요 사업의 선택을 할 수 있게 하는 미국식 공채발행승인 주민투표제도의 도입 등을 고려할 수 있을 것이다. 특히 미국식 공채발행승인 주민투표제도는 지방재정 건전성을 유지하고 직접재정민주주의를 실천하기 위한 근본적인 방안 중의 하나이다.

만약 우리나라 지방재정 여건이 미국과 비슷하다면 곧바로 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 도입하여 실시할 수 있을 것이다. 하지만 우리나라 지방자치단체에서는 무엇보다도 미국의 주 및 지방정부에서처럼 자본예산제도도 존재하지 않고 시장가격 기제에 의한 지방채 시장이 활성화되어 있지 않기에 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 바로 도입하여 실행하는 데는 큰 무리가 따른다. 그럼에도 불구하고 자율과 책임이라는 지방자치의 근본 이념을 실현해 나가고 자율과 책임에 근거한 지방재정 운영 방식을 착근시키기 위해서는 국내의 실정에 맞는 미국식 공채발행승인 주민투표제도와 유사한 제도를 고안하는 것도 큰 의미가 있을 것이다.

다행히 우리나라에는 주요 사업에 대하여 투·융자심사제도가 존재하고, 자치단체장이 필요 시 탄력세(인상)제도를 운영할 권한이 주어져 있기에, 일정 규모 이상의 대형 투·융자심사 대상 사업에 한해 주민투표를 통하여 사업의 승인 여부를 직접 주민들에게 묻고, 승인된 사업 추진을 위한 공채발행으로 인하여 지방재정 건전성이 일정 수준 이하로 떨어지는 단체에 대하여는 탄력세율 인상을 통하여 재정 건전성을 유지케 하는 한국형 사업승인 주민투표제도를 설계할 수 있을 것이다.

미국식 공채발행승인 주민투표제도와 비슷한 사업승인 주민투표제도는 사업승인을 사업의 조세가격과 연결하여 주민들이 사업을 선택케 함으로써 자치단체장이나 의회에 의한 일방적이고 무모한 전시

성·낭비성 사업의 원천적인 방지가 가능하며, 재정건전성을 유지하고, 직접재정민주주의(direct fiscal democracy)를 실현할 수 있을 것이다. 이처럼 적절한 한국형 사업승인 주민투표제도의 설계는 궁극적으로 자율과 책임에 근거한 지방재정의 운영을 통하여 지방재정 건전성을 유지케 하는 중요한 수단으로 발전해 나갈 수 있을 것으로 기대되기에 본 연구의 의의가 있다고 할 것이다.

3. 연구방법 및 연구구성

본 연구는 문헌연구와 인터뷰 방법을 중점적으로 사용한다. 배경 정보 및 이론 부분은 선행연구 검토 등 문헌연구 조사의 방법을 사용한다. 해외자료 확보를 위해 인터넷 검색도 실시한다.

본 연구의 구성은 아래와 같다. 제II장에서는 우리나라 지방재정 구조 및 주요 문제점에 대하여 논의하고, 자치단체의 낭비성·전시성 사업들이 지방재정 건전성에 미치는 영향을 분석한다. 이를 위하여 우리나라 자치단체의 지방재정이 안고 있는 구조적 문제점들을 분석하고 제2절에서는 자치단체의 낭비성·선심성·전시성 사업의 사례들에 대하여 연구한다. 제3절에서는 자치단체의 재정위기를 막기 위한 재정관리제도들과 한계점에 대하여 논의한다.

제III장에서는 주민투표제도에 대한 배경을 설명하고, 제IV장에서는 공채발행 주민투표제도가 가장 잘 발달되어 있는 미국의 주 및 지방정부에서의 제도 이용을 위주로 검토한다. 제V장에서는 우리나라에 공채발행승인 주민투표제도를 도입하기 위해 고려해야 할 사항들을 논의하며, 제VI장에서는 우리나라 지방정부에 있어서 사업승인 주민투표제도 적용 가능성을 모색한다. 제VII장은 연구 결과를 정리하고 본 연구를 마무리한다.

II. 우리나라 자치단체의 지방재정 특징 및 문제점과 낭비성·선심성·전시성 사업이 재정건전성에 미치는 영향

1. 우리나라 자치단체 지방재정 특징 및 주요 문제점

1991년 자치제 실시 이후 우리나라 지방재정의 특징은 네 가지로 요약할 수 있다. 무엇보다도 지방재정 규모의 확대와 외형적 성장, 지방재정 운영의 중앙의존성 확대, 지방정부 재정운영 책임성 부족 및 자치단체 간 재정불균형 심화를 들 수 있다(손희준, 2011). 지방재정 규모의 확대와 외형적 성장은 지방세출결산 순계의 추이를 보면 알 수 있다. 1991년 21.8조원, 2001년 67.5조원, 2006년 103.3조원 그리고 2009년에는 149.6조원으로 지방세출결산이 급증함을 볼 수 있다. 하지만 이러한 외형적인 확대에도 불구하고 2011년 경우 지방세 수입으로 당해 자치단체의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체 수가 124개로 전체의 51%에 달하고 있다. 세외수입 등을 합한 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 단체는 38개로 전체의 15.6%에 해당한다. 이러한 현상은 지방세 수입으로 자치단체의 기본적인 재정수요를 감당할 수 없는 구조적인 문제점을 안고 있음을 보여준다. 이는 지방재정 규모의 확대에도 불구하고 지방정부의 재정자립권과 자율성은 상대적으로 위축되고 있음을 의미한다.

둘째로, 지방재정의 중앙재정 의존도는 재정자립도($(\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{일반예산} \times 100$) 추이를 보면 알 수 있다. 1995년 지방정부 재정자립도는 63.5%였고 2000년 59.4%, 2006년 54.4%, 2011년 51.9%로 재정자립도가 거의 매년 감소하고 있음을 보여 주고 있다. 재정자립

도의 저하는 궁극적으로 중앙·지방 세원(재원) 배분의 불균형과 취약성 및 과세자주권과 재정자주권의 제약에 기인한다. 2010년 기준으로 우리나라의 국세와 지방세의 비율은 79:21로 미국(43.9), 일본(43.4), 이탈리아(23.4), 독일(49.6), 프랑스(24.5)에 비하여 지방세 비율이 상대적으로 낮은 중앙집권적인 세수구조로 되어 있다. 물론 지방자치단체는 세외수입의 비중이 크고, 중앙정부로부터 지방교부세와 국고보조금 등의 형태로 재원을 이전받고 있기 때문에 이러한 세입 격차에도 불구하고 최종 재정사용액은 중앙정부(42.8), 지방자치단체(42.5), 지방교육(14.7)의 형태를 유지하고 있다. 중앙정부는 지방정부에 과세자주권과 재정자주권을 충분히 부여하고 있지 않기에 지방정부의 재정대응 능력과 탄력성을 제약하고 있다(손희준, 2011). 교부세나 보조금 등을 통한 조세수입의 지방배분(지방재정조정제도)은 지방재원의 안정적 확보와 지방재정의 형평성을 확보하는 데 기여하고 있지만 이전재정의 규모가 클수록 지방재정의 중앙재정에 대한 의존성이 높아지게 됨은 물론이고 지방정부의 자기책임에 입각한 재정 운용 의식을 희박하게 한다.

중앙·지방 간 세원배분의 불균형과 취약성은 지방재정 위기를 불러 일으키기도 한다. 현재 우리나라의 지방재정 위기는 지방자치단체의 내부요인에 의해서 유발된 것이라기보다는 국민경제 전반의 경기순환(불황)과 지방세체계 및 지방재정제도의 구조적 결함에 연유하는 바가 크다. 즉 불황 국면에서 경기에 민감하게 반응하는 지방세체계의 특징에서 위기의 원인을 찾을 수 있다. 우리나라의 지방세체계는 재산세과세 위주로 과세기반이 구성되어 있어 세수의 소득탄력성이 낮은 지방재정이 수요 증대에 효과적으로 대응하기 어렵다. 소득과세를 지방세원으로 하고 있는 국가들(스칸디나비아 국가들)이 지방재정 위기에 덜 취약함을 볼 수 있다. 현행 지방재정 위기의 근본적 원인은 재정규모보다 세입구조에 있다. 2009년을 기준으로 우리나라의 국세 대비 지방세 비중은 79.8:21.2로 OECD(경제협력개발기구) 평균인 18.6%를 웃도는 수준이다. 하지만 이는 지방자치 선진국가인

미국(46.1:43.9) 및 일본(46.6:43.4) 등에 비해 상대적으로 낮은 수치이다(김재훈, 2011).

중앙정부 기관인 기획재정부는 이런 수치를 가지고 지방정부의 재정권한이 적정하다는 주장을 펼친다(서울신문, 2012. 7. 18). 하지만 세입분권의 척도가 되는 총지출 대비 지방세 규모는 OECD 평균(35.3%)을 밑도는 28.1% 수준이다.

지방재정 규모가 1997년부터 2009년까지 12년간 51조원에서 149조 7,000만원으로 98조 7,000만원 늘어났지만, 지방세액은 18억 4,000억 원에서 45억 2,000억원으로 26억 8,000억원 늘어나는 데 그친 것을 확인할 수 있다. 특별히 교부세 등 국가보조금(이전재원)이 지방재정에서 차지하는 비중은 OECD 평균(9.9%)보다 훨씬 높은 20% 수준이다. 이처럼 지방재정이 중앙정부에 과도하게 의존적이고 지방필수경비 부족분을 80%까지 교부세로 재정보전을 해 주는 시스템하에서는 지방재정 운영에 있어서 도덕적 해이, 책임성 약화 등을 불러오고 있다. 이전재원은 지방자치단체 간 재정력 격차를 줄이는 데는 도움이 되지만 지방공공서비스의 효율성 제고에 있어서는 부정적이기에 지방자치 본연의 기능을 활성화하기 위해서는 세입분권이 강화되어야 할 것이다(손희준, 2011).

세입구조에 있어서 다른 문제점은 소득·소비과세가 적고 재산세 비중이 크다는 점이다. OECD 국가의 소득·소비과세가 지방세 전체에서 차지하는 비중이 평균 60.5%인 데 비하여 우리나라는 41.2%에 불과하다. 소득·소비과세에 비하여 재산세 등은 조세 신장력이 약하여 세수가 경제규모나 발전을 따라가지 못하는 단점을 가지고 있다. 일례로 네델란드는 소득·소비과세가 지방세 전부를 차지한다. 스웨덴(97.3%), 핀란드(94.5%), 룩셈부르크(93.2%), 일본(68.1%) 등 주요 선진국의 지방세 중 소득·소비과세의 비중은 우리나라보다 훨씬 높다(김재훈, 2011). 우리나라의 재산과세 중심의 지방세 구조는 지역 경제 활동과 지방세 수입의 불일치를 가져와 자치단체 책임성 약화의 또 다른 원인으로 작용한다. 특히 중·장기적으로 국내 부동산 시장

이 하향 안정화되면 지방세의 재정수요 충당 능력이 현재보다 더 낮아질 수 있다. 이러한 사정 때문에 지방재정의 건전성을 위해서 재산과세·소득과세·소비과세의 균형적인 조합이 필요하다(서울신문, 2012. 7. 18).

셋째로, 지방정부의 재정운영상 책임성 부족을 들 수 있다. 재정자립도의 저하는 궁극적으로 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증대하고 있는 데 기인한다. 지방재정의 중앙정부 의존성 강화는 기본적으로 자치 근간을 훼손할 뿐만 아니라 지방재정의 자율성을 침해하여 자치단체들이 자구 노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 되는 등 자치단체의 도덕적 해이를 야기한다. 즉, 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증대하고, 특히 중앙정부가 교부세로 지방필수재정 부족액을 80%까지 보전해 주기에, 자치단체들이 자구 노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 되어, 자치단체의 도덕적 해이를 촉발하고 있다. 인천(월미도 은하모노레일 및 동시다발 대규모 사업진행), 태백(오투리조트), 용인(경전철) 등의 사례에서 보듯이 자치단체장의 치적 쌓기용 대규모 전시성 SOC 건설사업, 성남시 사례 등에서 본 호화청사 건립, 수많은 자치단체에서 행하고 있는 무분별한 행사 및 축제비용, 지방의원들의 낭비성 외유 등이 전형적인 예산낭비의 예들이다(국회예산정책처, 2010; 정성호·정창훈, 2011). 여기에다 단체장들의 재선을 위한 과도한 복지지출 등은 취약한 지방재정을 더욱 악화시키고 있다. 재정운영의 책임성 부족은 궁극적으로 중앙정부에 대한 과도한 의존과 지방재정상 지방세 본원적 기능인 조세가격과 편익을 연결시키지 못하는 지방재정시스템에서 비롯된다. 즉, 지방교부세와 보조금 등 의존재원의 비율이 지속적으로 증대하고, 특히 중앙정부가 교부세로 지방필수재정 부족액을 80%까지 보전해 주기에, 자치단체들이 자구 노력에 의한 세입증대와 세출절감 등을 모색하려는 유인이 사라지게 되고, 이는 자치단체의 도덕적 해이를 야기하고 있다(정창훈, 2011; 손희준, 2011).

넷째로, 자치단체의 재정불균형이 심화되고 있다. 과거 개발연대에 국가경쟁력 확보라는 이름하에 수도권의 과밀과 집중이 심화됨에 따라 세원이 수도권에 편재되었다. 또한 동일지역이라고 하더라도 광역과 기초 간의 불균형이 매우 심각한 수준이다. 지방세가 각 자치단체의 핵심 재원임에도 불구하고 지방세입에서 차지하는 비중은 결산기준으로 25%에 불과하여, 자치단체 간 불균형이 매우 심한 편이다. 자치단체 간 심한 불균형은 극심한 재정자립도 불균형으로 연결된다. 예를 들어 서울특별시의 경우 재정자립도가 2011년 기준 88.8%인 데 비하여 전남 신안군은 최저인 7.6%인바, 최고와 최저의 격차가 무려 81.2%에 달한다. 동급 자치단체인 특별시와 광역시 간의 격차도 매우 크지만 자치구는 최고(서울 강남구 82.8%)와 최저(부산 영도구 14.0%) 간에 68.8%의 차이가 발생하며, 시의 경우에도 경기 용인(69.4%)과 전북 남원(9.6%) 간에 무려 59.8%나 차이가 난다. 전국적으로도 재정자립도가 10% 미만인 단체가 10개이며, 30% 미만인 단체는 155개로 전체의 63.5%에 달하여 자율과 책임 기저하의 지방자치는 요원하다. 현행과 같은 체제하에서는 자율과 자립은 본질적으로 불가능하며 이에 걸맞는 책임운영도 사실상 어렵고, 주민들 역시 의존적인 성향이 높게 나타날 수밖에 없는 구조를 가지고 있다(손희준, 2011; 최인욱, 2012).

2. 자치단체의 낭비성·선심성·전시성 치적 쌓기용 사업 사례 및 지방재정 건전성에 미친 영향

본 절에서는 지방재정 낭비로 인해 빚더미에 앉은 대표적인 자치단체들로 인천시의 은하모노레일 및 동시다발 개발 사업, 용인시의 경전철 사업, 태백시 오투리조트 사례 등을 중심으로 간단히 살펴본다. 한편, 지방재정 낭비로 인해 빚더미에 앉은 단체들의 공통적인 문제점 및 기타 자치재정 문제점 대해서도 논의한다.

가. 인천광역시

2004~2007년 사이 부동산 시장이 호황기를 맞았을 때, 당시 안상수 인천시장은 부동산 시장의 호황이 향후에도 지속될 것으로 판단하고 대규모 개발사업(송도 글로벌 캠퍼스, 연세대 국제화복합단지, 도화구역도시 개발사업, 루원시티 사업 등)의 사업타당성을 면밀히 분석하지 않고 지방공기업인 도시개발공사 등을 이용하여 동시다발로 사업을 추진하였다. 인천시는 그동안 아시안 게임 주 경기장, 월미 은하모노레일, 도시철도 2호선 건설, 도시축전에 혈세를 써왔다. 즉, 부동산 경기만 믿고 무리하게 사업을 벌이고 국제행사를 유치해 예산을 낭비했다. 부동산 경기가 호황일 때는 도시개발공사 등을 이용하여 지역개발 사업을 추진하면서 흑자 운영이 가능하였지만, 2008년 글로벌 금융위기 여파로 부동산 경기침체가 도래하자, 동시다발로 추진한 사업들의 사업성에 심각한 문제점들이 발생하게 되었다. 하지만 중앙정부는 경기부양을 위하여 인천시를 비롯한 지방자치단체에 예산 조기집행 추진과 원만한 예산 조기집행을 위하여 지방채 발행 기준을 완화하여 경기를 부양하였는데, 이때 실시한 지방재정 조기집행으로 인하여 자치단체들은 금융기관을 통한 일시차입으로 인하여 금융비용이 증가했다. 또한 정부의 팽창적인 재정정책으로 인한 지역개발 사업들이 단년도에 끝나지 않고 계속사업으로 이어져 예산이 경제위기를 극복한 후에도 팽창함과 더불어 이를 메꾸기 위한 지방채 확대 발행의 악순환으로 연결되었다(최인욱, 2012).

안상수 시장은 시민들에게 의사도 묻지 않고 일방적으로 2014년 아시안 게임을 유치하였고, 아시안 게임에 맞추기 위한 도시지하철 2호선 공사를 2009년부터 시작하였다. 부동산 경기가 호황인 당시에 도시개발공사를 앞세워 각종 개발사업을 진행하면서, 안 시장은 아시안 게임 유치 시 중앙정부의 지원이 없어도 인천시가 단독으로 아시안 게임을 성공적으로 치를 수 있다고 하였지만, 2008년 글로벌 금융위기 여파로 부동산 경기가 침체하자 취득세 등이 예상대로 걷히지 않

고, 여기저기에 벌인 각종 대형공사를 진행함에 따라 막대한 재정적자를 기록하기 시작하였다.

〈표 II-1〉 인천시 예산규모 및 채무 현황

(원금 기준, 단위: 억원, %)

구분	연도별				
	2007	2008	2009	2010	2011
예산규모	52,259	59,720	78,283	73,318	72,657
채무규모	14,063	15,431	23,343	26,949	27,401
발행액	2,312	2,024	8,386	4,937	1,943
AG경기장	-	-	1,850	3,500	500
도시철도2호선	-	-	289	320	254
지역개발채권 등	2,312	2,024	740	1,117	1,189
경제위기 극복 확대발행	-	-	5,507	-	-
상환액	632	656	474	1,331	1,736
채무비율	26.9	25.8	29.8	36.8	37.7

주: 2011년부터 예산 대비 채무비율 계산 시 산정 기준

- 예산 대비 채무비율: (채무규모/최종예산규모) × 100

- 예산범위: 일반회계+특별회계+기금

- 채무범위: 지방채+채무부담행위+보증채무이행책임액(지역개발채권 잔액 포함, 지역개발기금 내부융자 잔액 제외)

자료: 인천광역시청

〈표 II-1〉은 2007~2011년 사이 인천광역시의 예산규모, 채무규모, 채권발행액 및 용도, 상환액, 예산 대비 채무비율을 나타낸다. 2007년 만 해도 채무규모는 1조 4,000억원으로 예산 대비 채무비율이 26.9%에 불과하였다. 하지만 2009년에는 무려 8,386억원 상당의 채권을 발행하였는데 이 중 5,507억원 상당의 채권은 경제위기 극복을 위해 행정안전부의 허락하에 확대 발행된 분이다. 위의 8,386억원의 채권발행으로 인하여 2008년 예산 5조 9,720억원에 비해 2009년에는 7조 8,283억원으로 무려 1조 8,563억원의 예산이 증가하였는데, 이는 전년예산

대비 31%가 증가한 것으로, 중앙정부의 채권발행 인상 조치가 인천시로 하여금 무책임할 정도로 많은 채권을 발행케 하여, 궁극적으로는 중앙정부(행안부)도 현재의 인천시 재정위기 초래에 중요한 역할을 하게 된 것이다.

정부 예산은 다양한 이해관계자들에게 영향을 미치는바, 일단 증가한 예산을 다음 해(위기극복이나 경기회복 후)에 대대적으로 삭감하는 것이 정치·경제적 속성상 쉽지 않듯이, 인천시의 경우에도 2010년에는 7조 3,318억원, 2011년에는 약간 삭감된 7조 2,657억원 규모의 예산을 유지하였다. 문제는 2010년에 아시안 게임 경기장 시설 건축과(3,500억원) 지역개발(1,117억원) 등을 위하여 추가로 4,937억원 상당의 채권을 발행하여 총채무가 2조 6,949억원으로 상승하였으며, 이는 예산 대비 채무비율을 전년도 29.8%에서 36.8%로 급격하게 인상시키는 결과를 초래하였다. 2011년에는 아시안 게임 경기장(500억원), 도시철도 2호선(254억원), 지역개발채권(1,189억원) 등 추가로 1,943억원의 채권을 발행하여 총채무 2조 7,401억원, 예산 대비 채무비율이 37.7%로, 행정안전부가 규정한 지방재정위기단체 지정한도인 40%에 육박하고 있다. 2012년 6월 현재 예산 대비 채무비율이 39.8%가 될 것으로 예상되어 추가 채권 발행 시 행안부가 정한 40%를 넘어 지방재정위기단체로 지정될 위기에 처해 있다. 인천광역시도 지방재정위기단체로 지정되지 않기 위하여 행안부에 아시안 게임 경기장 시설 건축에 들어가는 채무를 채무로 산입하지 않도록 요청하고 있지만 행정안전부 입장은 그것이 어렵다는 것이다.

〈표 II-2〉는 인천시 중기재정계획상 향후 아시안 게임과 도시철도 2호선을 예정대로 2014년에 완공할 것을 가정할 경우 향후 예산규모, 채무규모, 부채발행액, 예상 상환액, 부채 대비 채무비율 등을 보여준다. 채무규모는 2014년 아시안 게임 시 약 3조 3,211억원으로 가장 최고점에 이를 전망이다. 2015년부터는 매해 3,000억원 이상의 채무를 상환해 나갈 예정이다.

〈표 II-2〉 인천시 향후 채무 전망

(원금 기준, 단위: 억원, %)

구분	연도별						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
예산규모(개금포함)	72,657	79,983	85,809	87,231	73,381	76,823	
채무규모	27,401	31,842	33,348	33,211	31,887	30,753	
발 행 액	소 계	1,943	6,481	4,703	2,351	2,112	2,088
	AG경기장	500	4,976	2,998	1,366	-	-
	도시철도2호선	254	323	749	230	-	-
	지역개발채권 등	1,189	1,182	956	755	2,112	2,088
	상환액	1,737	2,040	3,197	2,489	3,435	3,224
채무비율	37.7	39.8	38.8	38.1	43.4	40.0	

출처: 인천시 중기재정계획

현재 예산 대비 채무비율이 39.8%에 이르러 행안부 지정 재정위기 단체 기준인 40%에 육박한 인천시가 아시아 경기 대회를 치르는 데 드는 비용은 모두 2조 7,426억 원으로 이 가운데 국비지원은 30%, 나머지 70%는 인천시 부담으로 하여야 한다. 하지만 아시아 경기 대회와 도시철도 2호선을 2014년에 완공하기 위해서는 추가 비용이 들어갈 것으로 예측하는데, 이를 위해서는 지방채를 발행하여야 한다. 이 경우에는 채무비율이 40%를 훌쩍 넘어서고 행안부가 위기단체로 지정할 경우, 시의 자율적인 재정권한이 제한되기에 현재 인천시는 재정위기단체로 지정되지 않고 아시아 대회를 치를 방안을 강구하고 있다. 인천시의 경우는 시정부의 공식 채무 외에도 도시개발공사를 비롯한 공기업의 부채인데, 공기업의 부채가 무려 7조를 넘었기에 사실 공기업의 부채가 인천광역시의 부채보다 더 위험도가 높다고 하겠다.

나. 용인시

경기도 용인시의 경우도 자치단체장의 과시성·선심성 사업이 지방재정 위기를 불러일으킨 경우다. 용인시는 인구 91만명에 2012년

한해 예산이 1조 7,000억원으로 재정자립도는 69.4%를 기록하고 있다. 수천억원의 예산낭비 논란을 일으킨 용인 경전철 사업은 자치단체장의 치적 쌓기용 사업추진이 불러온 총체적 부실에서 비롯되었다(서울신문, 2012. 4. 6). 경전철 사업에 투입된 금액은 정부보조금과 민간투자금을 합쳐 모두 1조 32억원으로, 용인시는 이 가운데 최소 5,159억원에서 최대 8,460억원을 시행사에 지급해야 한다. 지급규모는 시 전체 예산 1조 3,268억원의 39~64%, 가용예산 2,853억원의 2~3배에 해당된다. 경전철 관련 이자도 380억원이 불어나 용인시는 원금과 이자를 포함해 하루 6,700만원의 이자를 물어야 할 판이다.

한해 5,000억원의 재정적자를 기록하고 있는 용인시도 시장을 비롯한 공무원의 2012년 봉급 인상분을 반납하는 수모를 겪었다. 또 돈이 되는 것을 내다 팔아야 하는 상황에 직면했다. 경전철은 시민의 발과 용인의 상징물이 될 것이라는 당초 예상과는 달리 이용자가 없어 흉물로 변했다. 엄청난 예산을 들여 건설한 경전철은 민간투자사업의 총체적인 부실을 드러낸 채 전 용인시장이 구속되고, 세금 먹는 하마로 전락하고 말았다(최인욱, 2012).

다. 태백시

폐광으로 침체한 지역경제를 살리겠다며 조성한 오투리조트가 태백시를 빗더미로 내몰고 있다. 태백시는 일부 빗을 떠안고라도 오투리조트를 매각하려 하지만 매입하려는 사람이 없어 리조트는 애물단지가 되고 있다. 오투리조트 건설은 관선에 이어 민선으로 3선을 지낸 홍순일 전 시장 때 시작됐다. 홍 전 시장은 '고원관광 휴양도시 신태백 건설', '21세기 고원레저 스포츠의 도시 신태백 건설'이라는 구호를 내세워 오투리조트 조성을 위해 2001년 코오롱 등과 함께 태백관광개발공사를 설립했다. 1,000억원의 자본금 가운데 태백시가 641억원을 출자했다. 자본금은 정부가 주는 폐광지역개발기금 등으로 충당했다.

태백관광개발공사는 2004년부터 오투리조트 공사를 시작해 2008년

10월 골프장을, 그해 12월 스키장 문을 열었다. 2006년 취임한 박종기 4대 민선시장도 전임 시장의 사업을 그대로 이어받았다. 그러나 오투리조트는 문을 열기도 전에 문제가 생겼다. 태백시의 지급보증으로 1,460억원의 빚을 내는 등 공사비만 3,326억원을 들였지만 글로벌 금융 위기 등으로 기대한 만큼의 분양이 이뤄지지 않았다. 2,000억원의 분양 수익이 목표였지만 700억원 정도에 그쳤다(중앙일보, 2011. 10. 10).

운영상에도 문제가 발생했다. 2009년 141억원의 매출을 기록했지만 266억원의 적자가 발생했다. 2010년에는 173억원 매출에 245억원 적자가, 2011년에는 6월 말까지 74억원 매출에 107억원의 적자가 발생했다. 조성 당시 빚과 운영적자로 자본금은 벌써 바닥났다. 문제는 태백관광개발공사는 2012년부터 연간 180억원, 2013년부터는 연간 320억원씩 차입한 원금을 상환해야 한다.

그동안 태백시는 두 차례 오투리조트 매각을 시도했지만 모두 실패했다. 태백시는 매각이 안 되면 화의신청도 고려하고 있다. 그럴 경우 태백시는 지급보증한 1,460억원의 빚을 떠안아야 하는데 이자를 포함하면 1,588억원이다. 이는 태백시 2012년 예산 2,700억원의 58%에 해당하는 규모다. 이를 다 갚으려면 사실상 시 살림살이가 파탄날 지경에 몰리게 된다. 태백시는 오투리조트 매각이 안 되면 연간 30억원씩 30년간 빚을 갚아나갈 계획이다.

폐광지역 개발을 위해 지원된 돈을 잘못 투자한 까닭에 태백시의 살림이 30년 동안 줄어들 수밖에 없게 됐다. 오투리조트 개발 및 운영 과정에서 시 의회의 견제와 감시도 없었고, 시민들도 감시의 눈길을 보내지 못했다(최인욱, 2012).

라. 재정위기단체의 공통점 및 자치재정 문제점

재정위기에 몰린 지방자치단체의 공통점은 대규모 개발사업을 추진하다 스스로 발목을 잡혔다는 점이다. 이들 지자체는 뒤늦게 대책 마련에 나섰지만 부동산 경기 침체로 투자금 회수가 어려운 데다 글

로벌 경기 위축으로 세수확충 전망도 불투명해 뚜렷한 해결책을 찾지 못하고 있다. 지방자치제 도입에 편승한 포퓰리즘과 방만한 재정운용으로 인하여 무리한 지역개발 사업에 투자하거나 국제대회 유치 등 전시·과시행정이 부른 재앙의 결과다. 상당수의 자치단체가 호화청사에 생색내기용 행사, 불필요한 축제 등으로 빚더미에 오른 것이다. 경기 용인시는 물론 성남시, 충남 당진시 등이 호화청사 신축으로 재정적자를 겪고 있다.

우리나라에는 지방자치단체 파산제도가 없지만, 지자체가 재정적으로 파탄상태에 이르게 되면, 그 부담은 고스란히 지역주민들의 몫으로 돌아간다. 재정위기에 몰리면 세금은 늘어나고 복지사업은 제대로 할 수도 없다. 이런 상황이 도달하면 학교급식을 비롯한 학교 환경개선 사업 등 어린이들이 어른들의 잘못을 떠안아야 하는 상황이 전개된다.

이웃 일본 홋카이도의 유바리(夕張) 시는 2006년 처음으로 파산을 했다. 자치행정의 역사가 길고 재정건전성 관리를 잘 하고 있는 미국에서도 2012년 들어 지방재정 위기로 파산을 신청한 도시만 9곳에 이른다. 우리나라도 지자체 파산이 남의 얘기가 아닌 현실로 다가오고 있다.

지방자치제도는 풀뿌리 민주주의의 상징이자 핵심이다. 많은 전문가들이 지방재정의 문제점을 여러 제도적 측면에서 짚어내고, 제도적인 보완책을 제시해 왔다. 하지만 중앙정부는 가능하면 권한을 움켜쥐고 지방자치단체를 통제하고 싶어 하고, 지자체는 재정압박은 아랑곳하지 않고 당장 지역주민들이 좋아할 만한 일을 하며 인기만 쌓고자 한다. 이 과정에서 지방자치의 핵심 열쇳말인 ‘자율과 책임’이 실종된다. 정부는 지자체에 자율을 주는 데 미적거리고, 지자체는 책임감 부재에 대한 비판을 면치 못하고 있다. 자율과 책임을 구현하지 못한다면 지방재정의 위기 상황은 계속 형태를 달리한 채 반복되면서 지방자치제도를, 나아가 민주주의를 근본적으로 위협할 수밖에 없다.

지방자치제도가 안정적으로 존속하기 위해서는 각 지자체 차원의

재정적 자립이 필수적이다. 하지만 우리의 현실은 다르다. 조세수입의 79.3%는 중앙정부의 몫이고 지방정부의 조세수입은 20.7%다. 반면 재정 사용은 각각 42.8%(중앙), 42.2%(지방)로 비슷하나 세입·세출의 불균형이 크다. 지자체의 이른바 '양대 자주재원'으로 꼽히는 지방세와 세외수입은 57%이고, 중앙정부로부터 받는 교부금 등 '의존재원'은 40.5%다. 지자체의 재정자립도는 2005년 56.2%를 나타낸 이후 지난해(51.9%)까지 계속 떨어지고 있는 추세다.

이러한 구조적 상황에서 지자체가 중앙정부에 재정적으로 의존하는 현실은 필연에 가깝다. 의존하는 만큼 지자체의 책임감은 약해진다. 이 또한 필연이다. 중앙정부는 지자체를 못 믿겠다며 더욱 통제하려고 든다. 악순환의 고리가 꼬리를 물고 있다.

특히 중앙정부가 맡아 오다가 지자체로 위임하는 사회복지사업이 늘어나면서 지자체의 재정부담이 가중되고 있다. 지자체 전체 예산에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 2006년 13.3%에서 2010년 20.7%까지 늘었다. 문제는 업무는 넘겨 받았지만 복지사업비는 제대로 받지 못했다는 사실이다. 주요 복지사업의 재원으로 중앙정부에서 내려보내는 예산인 분권교부세는 연평균 8%씩 증가한 반면, 지자체의 부담은 연평균 25%씩 늘어났다. 일을 넘겨주는 데도 인색하지만, 예산을 넘겨주는 데는 더욱 인색했다. 2012년부터 전면 도입한 영·유아 무상보육은 지방재정에 더욱 부담을 주고 있다(최인욱, 2012).

풀뿌리 민주주의는 민선 단체장 선출로 상징된다. 하지만 단체장 선거가 오히려 지방재정에 대한 중장기적인 성찰을 외면하게 만드는 경우도 허다하다. 청사를 화려하게 짓거나 내실 없는 낭비성 행사 유치, 특색 없는 지역 축제 개최, 보여주기식 토건사업 등 비효율적인 재정운용 사례가 많다. 사실상 정치인인 민선 지자체장들의 도덕적 해이라는 지적을 외면하기 힘든 이유다. 이런 현실을 직시한다면 정부의 통제, 관리가 불가피하다고 하는 항변도 충분히 근거가 있다.

지자체장들 역시 현실 안주형으로 변모하고 있다. 자체 재원을 늘리는 노력을 하지 않는다. 없는 세금을 만들거나, 있는 세금을 늘리는

것은 정치인으로서의 '자살 행위'에 가까운 탓이다. 주민들 또한 '능력 있는 단체장'의 척도로 중앙정부에서 특별교부세 등 돈을 더 많이 받을 수 있느냐 없느냐로 가늠하기 일쑤다.

지자체 방만 경영이라는 비판은 중앙정부의 통제를 강화하는 것이 아니라 오히려 정부가 주는 돈을 줄이고, 지자체의 자율성과 책임성을 높일 때 해결할 수 있다. 국세와 지방세의 비율을 일본 수준인 6:4 까지 조정하고, 지방소비세율을 높이며, 교부세제도 개혁, 지자체 파산제 도입 등도 적극 검토해야 할 단계에 이렀다. 교부세의 원래 기능은 지자체 재원보장에 있다. 재정적자가 발생한 지자체에 정부자금을 제공하여 적자를 메꿔 주는 것이다. 하지만 지자체의 입장에서는 적자가 나는 만큼 교부세를 더 받을 수 있기 때문에 힘들여 지방세를 확보하려는 노력을 기울이지 않게 된다. 일본의 경우 파산한 유바리 시의 경우도, 재정적자분을 중앙정부에서 메워 주니까 지방채를 자신들의 빚이라는 생각 없이 남발하게 되었고, 그것이 부실채권이 된 것이다(정창훈, 2011).

3. 자치단체의 재정위기를 막기 위한 현행 재정관리제도들과 한계

2012년 현재 우리나라 자치단체의 계획적이고 체계적인 재정운동을 촉진하고 지방재정의 효율성을 점검·평가하기 위한 주요 재정관리제도로는 지방재원 확보 및 배분방향의 계획을 위한 중기지방재정계획, 주요 투자사업의 타당성 검토를 위한 투·융자심사, 무분별한 기채 방지를 위한 지방채발행 총액한도제, 지방재정 위기를 사전에 탐지하고 필요한 조치를 취하려고 최근에 도입한 재정위기 사전경보시스템, 지방재정 운용 상황을 사후에 파악하고 문제점을 도출하는 지방재정분석·진단제도, 재정운용의 투명성을 확보키 위한 재정운용상황의 주민공개제도 등이 있다. 하지만 미국에서처럼 일반의무보증공채(general obligation bond)발행 승인을 위한 주민투표제도는 아직

도입하지 않고 있다. 또한 미국이나 일본처럼 자치단체 파산제도도 존재하지 않기에 자치단체의 체계적인 재정관리를 하는 데는 많은 한계가 있다.

비록 공채발행승인 주민투표제도와 자치단체 파산제도는 없지만 중기지방재정계획, 투·융자심사제도, 지방채발행 총액한도제, 재정위기 사전경보시스템, 지방재정분석·진단제도, 재정운용 상황의 주민공개제도 등 주요 재정관리제도가 존재하기에 외형적으로는 지방재정 건전성을 유지하기 위한 재정관리제도가 틀을 잘 갖추고 있는 것처럼 보인다. 하지만 중기지방재정계획 및 투·융자심사제도 등 일부 제도들은 자세히 들여다 보면 상당한 문제점들이 있다. 중기지방재정계획 문제점(김성태, 2008; 이원희·주기완, 2011; 국회예산정책처, 2012)으로는 첫째, 지방중기재정계획이 국가재정운용계획과 연계되지 못하고 있어 지방중기재정계획의 활용의 문제가 있다. 둘째, 참여의 범위도 중앙정부의 중기재정계획 과정에 비하여 구체적으로 규정하지 못하고 있어 포괄성에 문제가 있다. 셋째, 중기재정계획의 내용에서도 거시경제지표나 재원의 우선순위, 세입의 예측 수준이 낮다. 넷째, 실효성 확보와 관련하여, 예산과의 구속력이 낮고 연동계획의 과정에서 계획의 변경도 빈번하게 나타나 실효성 확보가 어렵다. 더군다나 지방의회가 여기에 무관심하다. 다섯째, 중기계획의 실효성을 평가하는 사후관리가 제대로 되어 있지 않아 무책임을 유발하고 이는 중기재정계획의 실효성 자체를 의문시하게 한다. 여섯째, 국가중기재정계획은 「국가재정법」에 명시되어 있고, 지방중기재정계획의 경우에는 「지방재정법」에 나와 있지만 구체적인 사항을 지방조례로 대폭 위임함으로써 중기재정계획의 구체성이 부족하다.

투·융자심사제도의 경우에는 제도 자체는 존재하지만 거의 대부분 자치단체에서 이들을 형식적이고 부실하게 운영하고 있어 그 기능이 잘 발휘되지 못하고 있다. 투·융자심사위원회의 장을 해당기관 공무원이 역임하고 있고, 전문가로 구성된 외부위원은 전체 위원과의 과반수 이하로 구성되어 있어, 구조적으로 자치단체장이 원하면 이들

위원회가 자치단체장의 전시성·선심성 지적 쌍기용 공약사업을 무시하 통과시킬 수 있도록 구성되어 있다. 예를 들어 천안시의 경우 2005년 38건 중 단지 2건만 부적정 판단을 받았고 2008년은 34건 중 1건만 부적정 판단을 받았다. 이 두 해를 제외하고는 나머지 해는 모두(2006년 23건, 2007년 25건, 2009년 31건, 그리고 2010년 20건) 어떠한 형태(적정, 조건부)로든 타당성 조사상의 문제는 없는 것으로 처분되는 등 투·융자심사가 형식적이고, 자치단체장이 원하는 방향으로 처리되는 것으로 나타났다(정성호, 2012a). 전국적인 투·융자심사 통과율에 대한 통계가 없어 비교 판단하는 것이 힘들지만, 이는 비단 천안시만의 경우가 아니라 자치단체의 일반적인 현상이 아닌가 여겨진다. 투·융자심사제도의 또 하나의 문제점으로는 자치단체가 지방투자성 사업에 대하여 종합적으로 평가하는 체계가 구축되지 않아서 투자사업에 대한 효율성 제고 및 관리가 미흡하다는 것이다(국회 예산정책처, 2012).

2011년 9월부터 시범적으로 도입되었고, 2012년 1월부터 유효한 재정위기 사전경보시스템은 자치단체들의 재정건전도를 7가지 지표를 이용하여 측정하여 '주의' 단체나 '위기' 단체로 선정되면 위기를 해소하기 위한 적절한 조치를 취하여야 하기에, 예전보다는 자치단체장들이 무리하게 기채를 발행하거나 무리한 재정운용을 하는 것을 어느 정도는 막을 수 있게 되었다. 사실 재정위기 사전경보시스템은 벌써 도입되어 실행되었어야 할 제도인데, 늦었지만 향후 그 효과를 어느 정도 발휘할 것으로 기대된다.

주요 지방재정관리제도가 잘 갖추어져 있다고 하더라도 2011년 11월 감사원 감사 결과에 발표된 것처럼 인천시, 천안시 등 상당수의 자치단체에서 자치단체장의 공약사업 추진을 위한 재원을 마련키 위하여 예산편성 시 고의로 세수를 부풀려 과다 예측하고, 결산 시 실제로는 재정적자를 기록했는데도 흑자를 낸 것처럼 회계장부를 조작(분식결산)하는 사례가 상당수 발견되어 지방재정관리에 커다란 구멍이 뚫린 것을 알 수 있다(감사원, 2011).

III. 주민투표제도에 대한 배경 설명

1. 주민투표제도(referendum)의 의의 및 장단점

공채발행승인 주민투표제도(bond referendum)도 주민투표제도(referendum) 중 하나의 형태이기에 주민투표제도의 의의 및 장·단점 등 일반적인 사항에 대하여 먼저 살펴 볼 필요가 있다. 주민투표제도(referendum)는 주민소환(recall), 주민발의(initiative)와 함께 지방자치제하에서 직접민주주의(direct democracy)의 3대 수단을 구성한다. 주민투표제도는 미국에서 영국의 식민지 시대부터 발달한 직접민주주의제도의 하나로 지방자치단체의 주요 현안이나 지방의회에서 의결된 법안 및 주요 안건을 다시 주민들의 투표에 부쳐 그 채택 여부에 대한 최종 결정을 하는 제도로 출발하였다(양영철, 2007). 주민투표는 간접민주정치제도인 대의제 정치제도가 가지는 결함을 시정하기 위한 제도적 장치로 등장하였다. 주민투표를 통해서 주민들이 직접 지방자치단체의 주요 사항에 대한 의사결정 기회를 가짐으로써 주민들이 지방자치단체의 업무에 관심을 가지고 주민으로서 소속감을 가지게 되며, 행정의 경직성과 일방성을 극복하는 효과를 가져올 수 있다는 데에 그 의의가 있을 것이다. 모든 제도가 그렇지만 주민투표제도도 장점과 단점(문제점)이 있다.

먼저 주민투표제도를 이용하면 아래와 같은 장점들이 있다(정일섭, 2006; 류호상, 2001; Hahn & Kamieniecki, 1987; Cronin, 2001). 첫째, 대표기관의 권력 행사가 주민의 의사와 합치되지 않을 때 주민투표제도를 이용하면 국민주권을 실현하여 대의제를 보완할 수 있다. 둘째, 주민들의 관심사를 공개적인 논의를 통해 합리적인 정책 결정과 민주적 정당성을 확보할 수 있다. 셋째, 주민투표제도를 통하여 지

방의회에 대한 견제가 가능하여 의회 기능을 활성화할 수 있다. 넷째, 자치단체장과 지방의회의 대립을 중립적 위치에서 해결해 줄 수 있다. 다섯째, 주민투표제도는 정부의 대응성과 책임성을 향상시킬 수 있다. 여섯째, 주민투표제도는 덜 조직화된 이익이 정치적 의제로 부각시키는 데 기여한다. 일곱째, 지방정책뿐만 아니라 국가정책에도 시정의 계기가 마련될 수 있다. 여덟째, 지역의 공적 문제에 대한 관심이 제고되고 정치·교육적 효과를 거둘 수 있다.

주민투표제도의 문제점들로는 첫째, 주민투표제도는 일반적·포괄적 이익을 지향하는 정당보다는 단일 이익을 추구하는 이익집단의 역할을 강화시키기에 특수이익집단들이 자신의 이익을 위하여 주민투표를 적극 이용하는 경향이 있다(Croin, 1989). 즉, 일부 선동적인 소수파가 침묵하는 다수파를 압도하여 지방자치단체의 의사결정이 특정집단의 과도한 영향 아래로 놓일 우려가 있다(정일섭, 2006). 둘째, 대표기관의 존재 의의를 약화시켜 민주적으로 선출된 대표자의 의사결정을 필요 이상으로 위축시킬 가능성이 있다. 셋째, 자치단체 대표자는 정치적으로 곤란한 문제에 대한 결정을 회피하고 주민에게 결정토록 할 우려가 크다. 넷째, 지방자치단체의 재정운동을 곤란하게 하고 필요 이상의 부담을 강요할 수 있다. 다섯째, 주민투표가 남용되는 경우 특정 소수집단이 자치단체의 원활한 행정운동을 방해할 우려가 있다. 여섯째, 주민투표는 대체적으로 가부를 묻는데 오늘날의 정책결정은 단순히 가부를 묻기에는 너무 복잡다기하고, 전문적 지식과 판단능력이 필요하기 때문에 이러한 능력이 부족한 주민은 주민투표를 할 때 합리적인 결정을 하는 데 애로사항이 있을 우려가 있다. 일곱째, 주민투표는 공청회 등을 통한 전문가 집단에 의한 정보제공이라는 절차를 거쳐야 한다. 그러나 그러한 정보가 충분히 제공되지 않은 경우가 많으며, 주민들이 이를 판단할 수 있는 충분한 능력을 반드시 갖추고 있다고 볼 수 없다. 또한 전문가가 제시하는 의견이 최적일 수 없으며 선동정치의 위험도 상존한다. 또한 지역이기주의에 따른 지역주민 측의 무한정 요구에 대하여 지방자치단체가 인기행정 차원에서 무

조건 이를 수용한다면 불합리한 정책이 채택될 확률이 높다(류호상, 2001). 여덟째, 주민투표제도의 또 다른 문제는 비용이 과다하게 소요된다. 공식적인 비용뿐만 아니라 홍보비 등의 명목으로 지방자치단체가 주민투표를 위해 지출하는 소요비용도 적지 않다.

우리나라의 경우 지방정치인들이 정치적 야심을 실현하기 위하여 주민투표를 이용하는 사례를 볼 수 있다. 일례로 제주도는 2004년 주민투표 선거 시 광역자치단체장인 도지사과 시장, 군수 그리고 지방의원들은 합리적인 기준보다는 자신들의 정치적 이득만을 저울질하면서 찬·반 대열에 서 있었다(양영철, 2007). 이처럼 지방정치인들이 주민투표를 자신들의 정치적 야심을 실현하는 하나의 수단으로 삼을 때, 주민들이 직접 참여해 지방정부 집행부인 자치단체장과 의결기관인 지방의회를 견제하기 위해 실시되는 주민투표에 오히려 주민들이 이용당하는 전도 현상이 나타날 수 있기에 이런 부작용을 신중히 검토해야 할 것이다.

2. 공채발행승인 주민투표제도(bond referendum)와 직접재정민주주의(direct fiscal democracy)

공채발행승인 주민투표제도도 기본적으로 주민투표제도의 하나이기에 주민투표제도가 갖는 장단점을 함께 공유한다. 하지만 지방의 주요 사회간접자본(SOC) 사업에 대하여 공채발행을 통한 사업추진에 대하여 주민의 찬반을 묻는 공채발행승인 주민투표제도의 경우는, 지방재정의 궁극적인 부담자이고 수혜자인 주민들에게 사업에 대한 선호도를 묻고 의사결정을 하기에 직접재정민주주의 실현의 도구이기도 하다. 즉 공채발행승인 주민투표제도도 주민투표제도가 갖는 장점과 단점을 함께 공유하지만, 지방재정 비용부담의 궁극적인 주체가 주민들이고 자치단체장이 선호하는 사업이 아닌 주민들이 선호하는 사업을 선택케 하며, 주민들이 사업의 비용을 인식하여 조세가격과 서비스 혜택을 비교하여 사업을 선택할 수 있도록 하는 기제를 이용

하기에, 공채발행승인 주민투표제도야말로 지방재정의 '자율과 책임'의 정신에 맞을 것이다(김규영, 1997; 정창영, 1996).

우리나라 자치단체에서도 공채발행승인 주민투표제도와 유사한 제도가 도입되어 잘 운용되었더라면, 주민들로 하여금 지방 주요 사업에 대하여 조세가격과 서비스 혜택을 비교하게 할 수 있었기에, 인천시, 용인시, 태백시 등에서처럼 자치단체장에 의한 일방적이고 무모한 대규모 과시성·전시성·선심성 사업의 진행을 사전에 차단했을 수도 있었을 것이다.

IV. 미국의 주 및 지방정부의 공채발행승인 주민투표제도 이용 현황

전술했듯이 세계에서 공채발행승인 주민투표제도가 가장 잘 발달된 나라는 미국이다. 물론 미국 외에 스위스 등에서도 이용되고 있다고 보고되지만(안성호, 2005), 미국 외의 국가의 이용 현황에 대하여 자세히 소개하는 문헌은 거의 없다. 미국의 주 및 지방정부에서는 오래전부터 공채발행 주민투표제도를 이용해 왔고 공채발행을 위한 지방채 시장이 전 세계에서 가장 잘 발달되어 있다. 이러한 문헌의 제약상 본 장에서는 주로 미국의 주 및 지방정부에서 이용되고 있는 공채발행승인 주민투표제도에 대해서 고찰한다.

1. 미국의 주 및 지방정부에 있어서 공채발행승인 주민투표제도¹⁾

미국의 주 및 지방정부에 있어서 공채발행승인 주민투표제도 이용을 고찰하기 전에 미국의 주 및 지방정부 구조 및 재정운영 시스템에 관한 기본적 이해가 필요하다.

가. 미국의 지방자치단체 구조

미국은 연방 국가이고 50개 주 산하에 87,000개를 초과하는 각종 자치단체가 존재한다. 지방자치단체는 크게 일반목적(general-purpose)과 특별목적(special purpose) 지방자치단체로 구분된다. 일반목적 자

1) 이부분은 정창훈(2011)의 글에서 원용함.

치단체는 보통 2개 기능 이상의 종합적인 서비스를 제공하는 단체로 county(군)와 그 하부에 municipality(자치시), town(타운) 및 township(타운십) 정부로 구성된다. 특별목적의 지방정부는 school district(학교구)와 special district(특별구)로 분류된다. 학교구의 경우는 공교육(유치원부터 대학) 서비스를 전담한다. 특별구에는 하나 또는 여러 개의 목적 사업을 위하여 각종 district(구역), authorities(공사), commissions(위원회), boards(위원회) 등의 기관이 존재하고 여러 종류의 자치권을 가지고 운영되고 있으며 자치권의 형태는 주정부 또는 지역, 기관마다 상이하다(Bowman and Kearny, 2008). 특별구는 일반목적의 지방정부가 할 수 없거나 하려고 하지 않는 특수한 영역의 서비스를 제공하거나 서로 다른 지방정부 경계를 넘어 중첩되는 기능을 수행하는 역할을 한다. 또한 일반목적 지방정부가 제공하는 행정 서비스 수준으로는 만족할 수 없는 지역주민들이 모여 특정한 목적을 위해 질 높은 특별구를 설치하는 것이 허용되고 있다. 특별구 중 가장 많이 볼 수 있는 서비스 영역으로는 교통, 소방, 도서관, 물/홍수관리, 하수관리 등이다. 특별구는 주정부의 특별법안 통과, 일반목적 지방정부들의 채택 결의안, 또는 시민들이 발의하고 주민투표를 통과해서 만들어질 수 있으며 일부 특별구는 자체적으로 세금을 징수할 권한이 있다. 자체로 세금징수가 불가능한 특별구는 사용자의 이용료, 보조금 및 민간자금 등을 통하여 재원을 조달한다. 특별구도 종종 부채(지방채)를 발행하며, 특별구 중 부채를 제때에 갚지 못해 파산을 신청한 경우도 일반정부보다 훨씬 많다.

지방정부의 유형별 구성은 시대의 변화에 따라 변화되어 왔는데 <표 IV-1>에서 보듯이 1952년과 2002년 사이 학교구(school district) 수가 현저히 통합되어 줄어든 반면, 특별구(special district) 수는 거의 세 배 가까이 증가하는 방향으로 개편되었다. 즉 세분화된 학교구는 효율적이고 형평성 있는 서비스 제공을 위해 통합되어 왔고, 특수한 목적의 서비스를 제공하는 특별구는 다양한 공공서비스 수요에 부합하기 위하여 큰 수로 증가한 것이 특징이다. 반면 일반목적의 지방

정부(county, municipality, town/township) 수는 지난 반세기 동안 큰 변화가 없는 가운데 시정부 수가 소폭으로 증가해 왔고, 타운 및 타운십 수는 줄어들었는데 이는 동북부 및 중서부 주의 상당수 타운 및 타운십이 시정부의 형태로 전환되었기 때문이다(Bowman and Kearney, 2008).

〈표 IV-1〉 미국의 지방정부 현황(1952년과 2002년 비교)

유형	목적	수	
		1952년	2002년
county(군)	일반	3,052	3,034
municipality(시)	일반	16,807	19,429
town/township(타운)	일반	17,202	16,504
school district(학교구)	특수	67,355	13,506
special district(특별구)	특수	12,340	35,052
계		116,756	87,525

자료: U.S. Bureau of Census, "Census of Government," 2002.

현재 80%가 넘는 미국 인구가 편입(incorporated)된 도시(city/town/township)에 거주하고 있으며, 전체 도시 중에 인구가 50,000명 이하인 도시가 무려 77.5%인 것을 감안할 때, 미국인들은 자치권을 가진 독립된 자치단체를 선호한다는 것을 엿볼 수 있다(Bowman and Kearney, 2008).²⁾

나. 미국 지방재정운영 시스템

1) 지방정부 재정운영 시스템 개요

미국의 대부분 주들은 주정부의 헌법과 법률이 금지하지 않는 한도 내에서 지방자치단체들에 조세, 사용료, 수수료 등 자주세원의 세목과

2) municipality, town, township은 넓은 의미에서 도시정부(municipal) 유형에 속한다.

IV. 미국의 주 및 지방정부의 공채발행승인 주민투표제도 이용 현황 45

세율을 자주적으로 정할 재정자율권을 부여하고 있다. 대부분의 자치단체에서 주요 조세로는 재산세(property tax), 판매세(retail sales tax), 소득세(local income tax) 등이며 전체 수입 중에서 수수료 및 사용료 수입 비중이 점점 높아져 가고 있는 추세다. 하지만 많은 지방정부들의 가장 중요한 수입원 중 하나는 연방 및 주정부에서 교부받는 정부 간 수입(intergovernmental grant)이며, 일반목적 정부들(county, city, town/township)의 총수입 중 약 34% 정도가 정부 간 수입으로 구성되어 있다. 주요 지출은 교육, 공안, 보건위생, 도로교통 등이다(Bowman and Kearney, 2008). 미국은 전체 도시 중 약 77.5%가 인구 50,000명 이하의 작은 시/타운/타운십들로 구성되어 있음에도, 이처럼 작은 도시들이 파산하지 않고 자치권을 유지하면서 운영해 나가는 것을 가능케 하는 중요한 두 개의 재정규율이 있는데, 이는 경상예산에 대한 균형의무(balanced budget requirement)와 사회간접자본의 조달을 위한 일반보증공채(general obligation bond) 발행 시 주민투표 승인제도(bond referendum)라고 하겠다. 그 외에도 많은 주에서 조세와 지출한도제(tax and expenditure limitation)를 도입하여 지방정부의 조세와 지출규모를 제한하여 재정건전성을 도모하고 정부지출 증대를 통제하기도 하는데, 이 또한 파산을 방지하는 보조적인 장치라 할 수 있다.

가) 경상예산 균형의무(balanced budget requirement for current operating budget)

미국의 거의 모든 주정부 헌법과 지방정부 조례는, 지방정부의 예산을 경상예산(operating budget)과 자본예산(capital budget)으로 나누어 편성·운영하도록 하고 있으며 경상예산에 대해서는 균형예산을 편성·운영하여 원칙적으로 회계연도 말에 적자를 내지 못하도록 규정하고 있다.³⁾ 경상예산은 정부의 정상적인 활동을 위해 지출되는

3) 연방정부의 경우는 주 및 지방정부와 달리 예산을 경상예산과 자본예산

예산으로 급료, 물건비, 기타 서비스 제공 시 소요되는 비용을 위해 편성한 예산이고, 자본예산은 고속도로, 학교, 도로, 시설물, 토지, 건물, 구축물 등 사회간접자본의 투자를 위한 경비이다. 회계연도 중 경기가 급작스럽게 침체해서 예상된 세수입 및 세외수입을 거두지 못해 경상예산에 적자가 발생하는 것에 대비해서 대부분의 주 및 지방정부에서는 예비비의 일종인 ‘비오는 날(rainy day)’ (또는 stabilization) 기금에 한해 전체 경상예산의 약 2~5%를 할당하여 예산에 편입시킨다(Mikesell, 2009). 만약 ‘비오는 날’ 기금으로 회계연도 적자재정분을 충분히 소화하지 못할 것으로 예상되면 회계연도 중간에 추가경정 예산 편성을 하거나 기존에 편성된 예산을 삭감하여 집행해(mid-year budget cut) 헌법이나 법률에 규정된 경상예산 균형 원칙을 지키도록 최대한의 노력을 하고 있다. 이러한 규정으로 인해 불경기 시 세입이 감소하면 공무원 인원 축소, 서비스 축소, 폐지, 정부자산 처분 등 취할 수 있는 조치는 거의 다 동원하여 경상예산의 균형예산을 이루는 것이 일종의 재정규범(fiscal norm)이다.

나) 자본예산 재원과 공채발행 시 주민투표 승인제도

균형예산은 경상예산에 한정된다. 사회간접자본이나 내구재 구입에

으로 별도 구분하지 않는다. 하지만 예산서에 보면 자본항목은 별도로 Analytical Perspectives section에 기록하고 있다. 연방정부에 자본예산이 없는 이유로는, 1) 주 및 지방정부와 달리 연방정부는 화폐를 주조할 권한이 있고 재정정책을 사용하는 데 균형예산제도가 있으면 경기에 영향을 미치는 재정정책의 영향에 한도가 있고, 2) 주 및 지방정부에 비해 연방정부의 예산은 훨씬 거대하기에 한두 개 자본항목이 전체 예산에 미치는 영향이 미미하며, 3) 만일 연방정부에 별도의 자본예산이 존재하면 의원들이 지역구 사업에 보다 많은 자본예산을 확보하여 지역경제를 활성화하고 그들의 업적을 다음 선거에 활용하려는 동기가 있어, 이는 자본항목(예산)의 무분별한 증가를 촉진시켜 가뜩이나 적자인 연방정부의 적자규모 및 부채의 규모를 팽창시키기에 연방정부 차원의 자본예산제도 도입은 시기상조이거나 불필요하다는 논리가 우세하다. John Mikesell, 2009, Fiscal Administration, 9th. 참조.

IV. 미국의 주 및 지방정부의 공채발행승인 주민투표제도 이용 현황 47

사용되는 자본예산의 주 수입원은 공채(municipal bond)발행 수입으로 충당한다. 물론 정부에 따라 조세, 사용료, 수수료 및 정부 간 수입도 사용되지만 연방정부나 주정부로부터 받은 정부 간 수입(intergovernmental grant)은 지속적인 것도 아니고 액수도 많지 않으며 지원도 일관적이고 지속적으로 기대하기 어렵기에, 대부분의 주 및 지방정부의 주요 자본예산은 주 및 지방정부 공채를 발행하여 조달한다. 자본예산을 편성할 때도 향후 5~10년(중장기) 안에 확충할 자본시설 목록을 파악하여 자본향상 프로그램(capital improvement program: CIP)을 입안한 후, 이들 자본 목록을 사업의 우선순위에 재원의 확보 가능성에 따라 당해 연도의 자본예산을 편성하여 경상예산과 함께 전체 예산을 구성한다. 지방정부들이 무분별하고 과다한 자본 지출 등으로 인해 재정적으로 부담을 느끼거나(fiscally stressed) 파산되는 것을 방지하기 위해서 대부분의 주들은 소속 지방정부들의 현재 미상환한 일반보증공채(outstanding general obligation debt) 총액은 해당 지방정부가 과세할 수 있는 총재산세 과표(taxable property value) 시가의 10%를 넘지 못하도록 주 헌법 등에 제한하고 있다. 이러한 조치는 미상환 부채의 과다로 인하여 자치단체가 파산되는 것을 미연에 방지하는 기능을 하고 있다(Mikesell, 2009).

다) 조세 및 지출제한제도(tax and expenditure limitation: TEL)

많은 미국의 주정부들은 지방정부가 부과하는 재산세(property tax)의 세율이나 지출총액 또는 지출증가율의 한도를 정해 놓아, 정부의 규모가 무리하게 커지는 것을 방지하고 있다. TEL은 보통 주의회에서 통과하거나 주민들의 발의(initiative)로 제안되어 주 차원의 주민투표에서 통과 승인되면 효력을 발한다. 제약에 따라 다르지만 조세 및 지출제한제도(TEL)는 주 및 지방정부의 규모가 커지는 것을 방지하는 데 상당히 유효한 제도이다. 하지만 캘리포니아의 지방정부들 사례에서 보듯이 불경기 때에는 재정지출 수요는 늘어나는 데 반

해 TEL 제한으로 인해 세율 인상을 할 수 없어 지방정부들의 적자재정을 야기시켜 TEL이 오히려 재정건전성을 악화시키는 역기능도 하고 있음을 알 수 있다.

2) 미국의 지방채 시장(municipal bond market)

가) 지방채 종류와 이용 현황

주로 공공시설을 확충키 위해 사용하는 수단으로 미국은 지방채 시장(주 및 지방정부가 발행한 공채판매시장)이 세계에서 가장 발달된 나라다. 지방채는 크게 지방정부가 직접 발행하는 일반보증공채(general obligation bond: GO debt)와 준지방정부 단체인 일종의 공사(public authority) 등이 주도가 되어 특정사업(공사)을 수행하고 그 사업의 이익으로 나오는 수익으로 공채의 원금과 이자를 상환하는 수익공채(revenue bond)의 두 종류가 있다.

(1) 일반보증공채(general obligation bond: GO debt)

일반보증공채는 해당 지방정부가 공공의 목적(공공시설 설립: 학교, 도로, 공원, 상하수도 공사)을 위해 발행한다. 일반보증공채의 발행을 의결한 주 및 시의회는 일반보증공채를 통하여 시행할 공사와 공사비용 등을 기록한 투표용지를 주민투표(bond referendum)에 회부하여 찬반 결정을 한다. 만일 특정사업이 투표자의 과반수 찬성을 얻으면 주민들이 승인한 액수만큼의 일반보증공채를 발행할 수 있다. 역으로 만일 특정사업이 투표자들의 과반수 찬성을 얻지 못하면 해당 사업을 위하여 일반보증공채 자체를 발행할 수가 없다. 일반보증공채의 사용은 직접재정민주주의(direct fiscal democracy) 실현의 중요한 수단으로 작용한다. 일반보증공채를 발행한 정부는 원금과 이자를 해당 정부의 모든 수입을 담보로 상환해야 할 의무가 있다. 이러한 이유로 일반보증공채는 신용보증채권(full-faith and credit debt 또는

guaranteed debt)이라고 불리며, 지방정부가 파산신고를 하지 않는 한 투자자들은 원금과 이자를 안정적으로 돌려받을 수 있는 심리적 보장이 있기에, 지방정부들은 상대적으로 낮은 이자율을 지불하고 그들의 일반보증공채를 투자자들에게 판매할 수 있다. 또한 투자자들이 일반보증공채에 투자해서 받은 이자수입에 대해서는 연방 및 주정부의 소득세를 감면받기에 채권이자 수입에 대해 면세혜택이 없는 회사채(corporate bond)나 사적 목적의 수익공채(private purpose revenue bond)에 비해서 일반보증공채는 더 매력적인 상품이 된다. 이러한 세제감면 혜택을 통하여 연방정부는 주 및 지방정부가 상대적으로 저렴한 이자비용으로 공공시설을 확충하도록 간접적으로 돕고 있다.

일반보증공채의 원금과 이자 상환은 지방정부의 경우 주로 재산세(property tax)의 세율 인상을 통하거나 판매세(sales tax)나 기타 수입으로 상환해 나가는 것이 보통이다. 하지만 1978년 캘리포니아에서 Proposition 13으로 촉발된 납세자들의 저항(tax-payers revolt) 열풍이 1980년대 이후 미 전역을 휩쓸었고, 이는 일반보증공채의 발행에도 부정적인 영향을 미쳤다. 납세자들의 대대적이고 조직적인 저항은 많은 주에서 주민들의 직접발의(initiative)나 주의회에서 통과된 각종 조세와 지출제한(tax and expenditure limitation: TEL) 조치들의 도입으로 연결되었다. 전술한 대로 일반보증공채를 발행할 경우 향후 원금과 이자 상환을 위해 보통 재산세 세율도 함께 인상하는데, TEL 조치들은 재산세율 인상에 많은 제한을 설정하였기에 재산세율 인상을 수반하는 일반보증공채의 이용에 부정적인 영향을 미쳤다. 즉, 납세자들의 저항은 자치단체들로 하여금 주민투표가 필요하고 재산세율의 인상을 수반하는 일반보증공채보다는, 주민투표가 필요치 않고 재산세율의 인상이 필요치 않는 수익채(revenue bond)를 더 선호하게 만들었다.

(2) 수익공채(revenue bond)

일반보증공채에 비하여 수익공채(revenue bond)는 주민투표를 거

칠 필요가 없고 채권 발행 자체도 지방정부가 직접 하는 것이 아니고, 지방정부 산하의 각종 공사(일종의 준정부기관: public authority)를 통해서 이루어진다. 예를 들어 지역경제 발전을 위하여 산업이나 관광 목적용 도로, 교량 등을 시공하고자 할 경우, 지방정부는 지방정부 산하의 산업발전공사(industrial development authority) 등을 이용하여 수익공채를 발행토록 요청한다. 법률적으로 공사는 정부 직접 산하기관이 아니고 일종의 준정부기관으로 공공기관의 기관장과 이사회는 시장이나 시의회에서 보통 임명하고 공사가 발행한 수익채는 당해 공사의 책임으로 관련사업(예: 고속도로 요금)에서 나오는 수입으로 향후 20~30년에 걸쳐 원금과 이자를 상환한다.

1986년 전에는 수익공채에 투자하여 얻은 이자수입에 대해서도 투자자들은 일반보증공채와 마찬가지로 각종 정부의 소득세 감면 혜택을 누렸지만, 1986년 연방 조세개정법(Tax Reform Act of 1986) 통과와 함께 각종 지방정부와 공공기관이 발행하는 채권을 공익용(public-purpose)과 사익용(private-purpose) 채권으로 구분하여, 공익용 채권은 계속하여 이자수입에 대해서 예전처럼 각종 정부의 소득세 감면 혜택을 준 반면, 사익용 채권의 이자수입에 대해서는 소득세 감면을 취소했다. 모든 일반보증공채는 기본적으로 공익을 위한 공사이기에 공익용 채권으로 분류되고 수익채의 경우는, 만약 수익채를 이용하여 시행한 공사가 공공의 목적(예: 정부가 사정상 시행할 수 없는 서민주택을 정부가 위탁한 사기업체나 준정부공사가 시공했을 경우)을 위해 50% 이상 사용될 경우는 계속하여 소득세 감면 혜택을 주고, 반면 사업이익이 사기업체 등에 50% 넘게 돌아갈 경우는 사익용 채권으로 취급하여 투자자들이 받은 이자수익에 대해서 소득세를 납부하도록 하고 있다. 일부 몇 종류의 수익채를 제외하고는 대부분 수익채 발행 수익이 사기업체 등으로 돌아가기에 대부분의 수익채는 사익용 채권이다. 수익채의 경우 원금과 이자의 상환은 해당 공사에서 나오는 수입만 사용할 수 있고, 일반보증공채와 달리 정부의 모든 수입으로 상환하는 것이 아니기에 수익채를 비보증부채(non-

guaranteed debt)라고 부른다.

수익채는 같은 조건의 일반보증공채에 비해서 이자수입에 대한 세금 감면 효과도 없으며, 정부가 원금과 이자의 상환을 보증하지도 않기 때문에 투자자들에게는 일반보증공채보다 더 위험한 상품으로 인식되고 있다. 이러한 이유로 투자자들은 일반적으로 일반보증공채에 비하여 수익채에 대하여 더 높은 이자를 요구한다. 하지만 수익채 발행은 일반보증공채와는 달리 주민투표를 거쳐야 하는 부담도 없고 주민들에게 조세부담을 직접적으로 전가시키는 것이 아니기에, 지방정부 관리들이 원하고 발행할 수익채가 채권시장에서 투자자들에게 판매가 될 가능성(상품성)이 있으면 지방정부는 공공기관 등을 통하여 그들이 원하는 공익 및 준공익사업을 언제든지 수익채를 발행하여 시도할 수 있다. 수익채의 발행 편의성 및 일반보증공채 발행에 따른 재산세율의 인상에 대한 조세저항으로 인하여 1980년 중반 이후부터, 특히 Tax Reform Act of 1986 통과 후, 많은 주 및 지방정부들에서는 수익채가 주요 사회간접자본 및 경제개발자본을 조달하는 수단으로 등장했다. 2009년 현재 지방정부에서 발행한 공채 중 약 60%는 수익채이고 나머지 40%가 일반보증공채로서 이는 수익채가 일반보증공채보다 주 및 지방정부에서 더 많이 사용되고 있음을 보여준다(Mikesell, 2009).

다. 미국의 주 및 지방정부 공채발행승인 주민투표제도 운영 현황

미국의 주 및 지방정부들이 자본지출 조달 필요 발생 시, 필요한 자금을 조달하는 방법으로는 세금 인상, 사용료·수수료 인상, 또는 공채 발행 등이 있다. 자치단체들은 조세 인상이나 수수료 인상을 회피하고 자본지출 수요를 충족하기 위하여 공채를 종종 발행한다. 하지만 공채를 발행하는 것이 항상 가장 쉬운 선택은 아니다. 왜냐하면, 공채(특히 일반보증공채)를 발행하기 위해서는 주민들의 투표를 통한 승

인이 이루어져야 하기 때문이다. 일반보증 공채의 경우 공채를 발행하면 원리금을 보통 재산세나 기타 세목의 세율 인상을 통하여 향후 20~30년간 상환해야 하기 때문에 대부분의 경우 공채발행은 조세율 인상으로 연결된다. 일부 지역사회에서는 조세 인상 반대 그룹들이 활발하게 활동하여 공채발행을 반대하는 운동을 펼치기 때문에 모든 공채사업승인 투표들이 자동적으로 통과되는 것은 아니다. 그리하여 공채발행승인 주민투표를 성공적으로 통과시키기 위해서 자치단체들은 치밀한 사전연구가 필요하다.

Kelly & Zieper(2001) 연구에 의하면 공채발행승인 주민투표를 통과시키기 위해서는 일련의 전략이 필요하다고 하는데, 그 전략으로는 능력배양(capacity building), 사업타당성 조사(feasibility research), 투표(polling), 투표문구 제작(measure design), 선거운동(campaigning), 실행(implementation) 등이 따른다고 한다. 즉, 성공적인 공채발행승인 주민투표 통과를 위해서는 우선 지역사회의 지도자들에게 왜 특정 공공시설이 필요한가에 대한 광범위한 동의를 얻어내기 위한 행동을 개시해야 한다. 지역사회 지도자들로부터 특정시설이 필요하다는 광범위한 지지를 얻어낸 다음의 단계는 사업타당성 조사연구(feasibility research)인데, 이 단계는 특정시설에 대한 지역여론이나 개발과 필요한 정보를 모으는 단계다. 이 단계에서는 각종 재정적 이슈들(일반자금, 공채신용등급, 해당 지방정부 수입 추세, 기존 부채부담률), 정치적 상황(지역정치 흐름과 투표용지에 나타날 공채발행 주민투표 사업들과 문구), 핵심적인 지역사회 이슈들과 우선사항들 그리고 과거의 공채발행승인 선거 결과 등을 고려하여야 한다.

다음 단계는 여론조사(polling) 단계로, 주민들이 정부에서 가선정한 사업들에 대하여 공채발행과 이를 통한 조세 인상분으로 가격을 지불하려는 의향이 있는지, 또 후보사업들 중 주민들이 선호하는 순서 등을 파악하고 이 사업들에 대하여 주민들이 승인할 수 있도록 투표용지에 사용할 글귀들을 고려하여야 한다. 다음 단계로는 주민들에게 호소할 수 있는 투표용지 문구를 제작하는 일을 하는 단계

(measure design)이다. 투표용지에 답을 적절한 문구들의 제작도 중요하다. 이 단계에서 정부와 공채위원회(bond council)의 공채발행 건에 대한 사전 상의도 절대적으로 필요하다. 자치단체장을 중심으로 한 정부관계위원회(governing board)에서 공채발행 대상 사업을 결정하면, 대부분의 주에서는 주의회나 시의회의 승인을 요구한다. 보통 재적의원 과반수의 참석과 참석의원 과반수 이상의 찬성으로 결정된다. 물론 상·하원이 있는 주의회에서는 양원에서 모두 과반수 이상의 찬성이 필요하다. 의회에서 공채발행 승인이 이루어지면, 자치단체장은 공채발행 건을 주민투표에 회부할 수 있다. 공채발행 건은 상황에 따라 다르며 보통 몇 개의 사업을 한번 투표할 때 포함하는 것이 보통이다. 이럴 경우, 주민들에 의하여 주민투표에서 과반수 이상의 찬성으로 선택되는 사업도 있으며, 과반수를 획득하지 못할 경우는 채택되지 못한다. 채택되지 못한 사업은 원칙적으로 다음 해에 다시 절차를 거쳐 주민투표에 회부할 수 있다.

공채발행 건을 주민투표에 상정하고 난 후 해당 정부는 주민투표에서 상정한 건들을 모두 통과시킬 수 있도록 선거운동(campaign)을 벌여야 한다. 지방정부마다 약간은 다르지만 보통 공채발행 사업 후보군은 지방정부의 정부관계위원회에서 정하고 주민투표에 회부시키기 위해서는 시의회나 주의회에서 과반수 이상의 찬성으로 승인을 받아야 한다. 선거운동 시 제안한 투표건에 대해서 공개 및 선전을 하고 주민들로 하여금 투표에 나와 적극적으로 찬성을 하도록 하는 선거운동이 필요하다. 선거운동은 주로 공채발행을 주도한 지방정부나 공채발행을 지지하는 지역단체들이 주도한다. 선거운동을 할 경우는 각종 지역 미디어를 이용하여 선거운동을 한다. 공채발행승인 주민투표가 성공적으로 통과되면 집행부는 공채를 발행하여 승인된 사업을 집행한다.

미국의 공채발행승인 주민투표들을 관찰해 보면, 일반적으로 주민투표 참여율이 매우 저조하다. 대통령(presidential election)이나 연방 상·하원 의원 선거(general election) 시 주민투표를 함께 하면 투표

참여율이 일반적으로 높아지지만, 이 기간 이외에 행하는 특별선거(special election) 때는 참여율이 일반적으로 낮다(Hahn & Kamieniecki, 1987). 어떤 경우는 전체 투표권자의 2% 정도만 투표를 하는 경우도 있어 공채발행승인 주민투표제도가 특정 이해집단의 이익만을 반영할 우려도 있다.

공채발행승인 주민투표 통과 시에는 어떤 특정구의 단일사업만 포함하는 것이 아니고 보통 여러 개의 사업들을 시 전역 각 구(district)에 골고루 분배하여 포함시켜 지역 주민들의 지지율을 높이려고 공채발행승인 주민투표를 설계하는 것이 일반적이다.

V. 우리나라에서 공채발행승인 주민투표제도(Bond Referendum) 도입을 위한 고려사항들

공채발행승인 주민투표제도는 미국의 주 및 지방정부에서 오랫동안 뿌리내린 제도로, 자율과 책임의 원칙에 근거하여 시장 메커니즘적 지방재정제도를 작동케 하여 효율적이고 효과적이며 건전한 지방재정을 유도하는 자치재정의 근간을 이루는 중요한 재정제도라 할 수 있겠다. 우리나라는 미국의 주 및 지방정부와 재정환경도 다르고 재정운영제도도 다르며, 자치제도 역사도 미국에 비하여 일천하기에 미국의 재정제도를 그대로 받아들이는 것은 무리다. 하지만 자율과 책임에 근거한 지방재정을 추구하려면 우리나라 자치단체에서도 궁극적으로 미국식 공채발행 주민투표를 실시할 재정환경을 단계적으로 조성해야 할 것이다. 미국식 공채발행 주민투표제도를 실시할 재정환경이 우리나라 자치단체에 조성되어 있다면 그 제도를 바로 도입할 수 있을 것이지만, 그렇지 않은 상태에서는 제도 실시에 우호적인 환경을 조성하는 것이 첫 출발이라 할 것이다.

다음 장에서 소개하는 사업승인 주민투표제도는 미국식 공채발행 주민투표제도를 실시하기 힘든 재정환경에서 미국식 공채발행승인 주민투표제도와 비슷한 효과를 발휘하기 위한 일종의 중간 단계로 인식할 수 있을 것이다.

우리나라 자치단체에서 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 도입하고 정착시켜 시너지 효과를 내기 위해서는 몇 가지 제도 및 법규를 함께 도입하거나 개선해야 할 것이다. 이에선 자본예산제도의 도입 고려, 지방채 제도 관련 법규 정비 및 지방채 시장 활성화, 주민투표관

련법 개정 등이다. 본 장에서는 우리나라 자치단체에서 미국식 공채 발행승인 주민투표제도를 도입하고 정착시켜 나가기 위한 위의 전제 조건(제도 및 법규)들을 고찰한다.

1. 자본예산제도(capital budget)의 도입 고려

진술했듯이 미국의 주 및 지방정부들은 자본예산제도 편성과정을 통하여 사업 우선순위 결정, 사업타당성 분석, 비용편익 분석, 사업과 예산의 연계 등의 절차가 자연스럽게 이루어짐은 물론, 정권이 바뀌어도 정치인들이 자신들의 우선사업을 정치목적상 무리하게 자본향 상프로그램(CIP)이나 자본예산에 끼워 넣는 것을 어느 정도 방지할 수 있다. 따라서 자본예산 과정이 합리적인 지역 투자사업 결정과 자치단체의 재정건전성 유지에 매우 중요한 제도적 제한으로 작용하게 된다. 또한 CIP 과정을 통하여 선택된 공공성이 강한 사회간접자본 건설에 필요한 자금은 공채발행승인 주민투표를 통하여 사업의 가부를 주민들에게 투표를 통하여 묻기 때문에 사업에 주민들의 선호를 반영하여 직접재정민주주의를 실천하고 있다. 즉, 자본예산제도와 자본예산제도 편성을 위한 자금을 뒷받침하기 위한 공채발행승인 주민투표제도가 효과적이고 효율적이며 자율과 책임의 원칙에 근거한 시장기제 방식에 의한 지방재정 운용을 가능케 한 원동력이라고 할 수 있겠다.

우리나라의 경우는 중앙정부가 재정형편이 어려운 지방자치단체에 교부금이나 보조금을 상대적으로 관대하게 지급하기에, 자치단체장들은 사업타당성이나 자치단체의 재정능력을 깊이 고려하지 않고 선심성·선거용 투자사업을 벌일 가능성이 있으며, 이는 지방재정 건전성에 악영향을 미칠 뿐만 아니라 지방정부의 규모가 불필요하게 커지거나 재정의 비효율적인 운영의 가능성을 열어두게 된다. 일부 단체들은 전시성·낭비성 사업을 벌인 후 중앙정부에 지원을 요청하는데, 미국에서처럼 우리의 지방정부도 예산을 자본예산과 경상예산으로

나누고 자본예산을 편성하는 데 필요한 자금을 주민투표를 거쳐 공모 채로 자본예산 수입을 마련토록 하는 방향으로 관련 제도를 점진적으로 개선한다면, 중·장기적으로 자체 공무원들의 인건비(경상예산)도 해결할 수 없는 지방정부들은 일부 서비스를 인근 정부나 사기업체로 위탁하거나 공무원 수의 삭감 및 인근 지방정부와의 통합 등 방안을 통하여 자구책을 마련하는 방향으로 나갈 것이다.

재정력이 상대적으로 나은 광역시·도도 대규모 투자사업의 경우 공채발행 주민투표승인 절차를 도입한다면 불필요하거나 수익성이 떨어지는 지역 투자사업을 지양할 동기(incentive)로 작용하게 되어, 지방재정이 시장기제에 의하여 움직일 수 있어, 궁극적으로 재정의 자율성과 책임성을 향상시킬 수 있는 방안으로 부상할 수 있을 것이다. 즉 지방정부에서 자본예산제도를 잘 활용하면, 중장기 투자사업의 예산과 연계, 효율적인 재정관리, 재정건전성 향상에 크게 기여를 할 것으로 기대된다. 물론 재정력이 빈약한 기초자치단체에서는 지역 필수 투자사업 등에 대해서는 중앙정부가 차등지원 방안 등으로 해결책을 마련해 놓고, 자본예산제도와 주요 투자사업의 주민투표 승인제도 도입 및 공모채 방법을 통한 공채발행 등을 점진적으로 도입할 필요가 있을 것이다. 자본예산제도를 효과적으로 실시하기 위해서는 발생주의 복식부기제도의 도입과 사업예산제도 도입 등이 필요한데, 다행히 우리나라 지방정부들에선 이러한 제도들을 2007년도(복식부기)와 2008년(사업예산)에 이미 도입하였기 때문에 향후 점진적인 자본예산제도의 도입을 위한 기반이 마련되어 있다고 할 수 있다.

가. 자본예산제도 도입을 위한 환경 및 전제 조건

자본예산제도는 자본적 지출에 대한 의사결정의 합리성을 제고시켜 줄 수 있는 제도이기에 우리나라 지방정부에서 도입을 고려하기 위해서는 우선 몇 가지 제도적 차원의 개선 또는 준비가 필요하다(하연섭, 1996).

첫째, 자본예산제도를 실시하려면 자본적 지출을 위한 투자계획을 수립하고 각 투자계획 및 재정계획을 체계적으로 분석할 수 있는 전문인력(예: 비용편익 분석(cost-benefit analysis), 투자타당성 분석 등)이 필요한바, 이들 전문인력을 확충하는 방안을 중장기적으로 수립하여야 할 것이다. 아직까지 지방정부에 투자계획/재정계획 및 비용편익 분석 등을 능숙하게 해낼 인력이 많지 않기에 향후 이 분야의 전문가 및 준전문가를 많이 교육시켜 자본예산제도 도입 시 차질 없이 시행할 수 있는 전략을 구사하여야 할 것이다.

둘째, 자본예산제도가 성공적으로 실시되려면, 투자사업에 대한 계획은 기획부서가 담당하고 재정분석 및 구체적 자본예산 편성은 예산부서에서 담당하는 것이 정도인데 이를 위해서는 자본예산 편성에 관련된 의사결정 과정이 중앙으로 집중될 필요가 있다는 것을 고려해야 할 것이다(Lyden & Lindenberg, 1983; Forrester, 1993; 정세욱, 1994). 또한 자본투자계획(CIP)을 일반 운영예산보다도 최소한 수개월 전에 먼저 시작함으로써 예산이 성립될 즈음이면 총자본지출과 일반예산에 대한 영향에 관하여 파악할 수 있도록 예산주기를 편성하여야 할 것이다. 아울러 자본사업비 지출은 보통 수년에 걸쳐 이루어지기 때문에 사업경비의 총액과 연부액을 정해야 하며 이를 위해서는 계속비의 도입이 필요하다.

셋째, 자본예산을 편성한 후 자본적 지출과 시설물을 유지·관리하는 데 소요되는 경상적 지출이 연계되도록, 자본예산 편성 시 시설물의 건설에 소요되는 최초의 자본적 지출뿐만 아니라 유지 및 관리에 소요되는 모든 비용을 총괄하는 총체적 비용(life cycle costing)을 고려하여 투자사업의 계획뿐만 아니라 일단 이루어진 사업의 관리가 적절하게 이루어질 수 있도록 설계하여야 할 것이다. 자본계획 및 예산이 결정되었다고 해서 모든 과정이 끝난 것이 아니고 자본투자계획이 효과적으로 집행되고 있는가에 대한 모니터링도 성공적인 자본예산제도의 착근을 위해 필요하다. 건설 및 운용비용을 줄이기 위해 주의 깊은 설계검토(design review)를 하여야 하며 과학적인 관리기법의

도입도 자본지출을 줄이는 한 방법이 될 것이다(하연섭, 1996).

넷째, 자본적 지출을 위한 재원의 조달방법을 다양화할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. 현재 우리나라 지방자치단체에서는 지방채 공모채를 통하여 자금조달을 하는 경우가 별로 없고 중앙정부에서 인수하거나 강제참가를 시키는 방법을 사용하고 있는데 향후에는, 미국에서처럼 공모채 방법을 활성화시켜 시장기제에 의한 자본시장이 작동될 수 있도록 제도적 뒷받침을 해 주어야 할 것이다(서정섭, 2007).

자본예산제도의 도입을 고려할 때 한꺼번에 전 지방자치단체를 대상으로 하여 도입하기보다는 우선 몇 군데에서 시험적으로 실시한 후(pilot project), 기대한 효과가 발생하면 차후에 전면적으로 실시하는 방법을 선택하여 전면제도 실시의 위험요인을 줄여야 할 것이다. 또한 현재 자본지출을 위하여 예산구조 가운데 특별회계는 특정재원으로 특정지출에 충당하는 방식을 사용하고 있기 때문에 특별회계 등의 해당 부분을 하나로 모아 자본예산화하는 소극적인 방법을 취하는 것도 도입방법의 하나라고 할 수 있다(김안제, 1994).

2. 지방채 시장 활성화를 위한 지방채 제도관련 법규 정비

가. 우리나라 지방채 발행 현황 및 문제점

우리나라 「지방재정법」 제7조에 의하면 “지방자치단체의 세출은 지방채외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다”라고 규정하고 있고, 부득이한 경우에만 지방채를 발행할 수 있도록 하고 있다. 또한 「지방자치법」 제115조에서는 “지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 비상재해복구 등의 필요가 있는 범위 안에서 지방의회의 결의를 얻어 지방채를 발행할 수 있다”라고 규정하고 있다. 또한 2006년부터 실시되고 있는 지방채 발행 총액한도제도는 중앙정부(행정안전부)가 각 지방자치단체의 지방채 발행 총액에 대해 상한을

부여하는 것이 핵심이다. 이때 행정안전부는 각 자치단체의 재정상황, 즉 채무변제 능력을 기준으로 지방채 발행 총액한도를 결정한다. 이 제도의 도입 취지는 총액한도의 범위 내에서 자치단체가 자율적으로 지방채를 발행하고 책임을 지는 제도적 환경을 구축하는 데 있다. 지방채 발행 총액한도제가 도입되기 이전에는 지방채 발행이 각 자치단체별·사업별 기준을 통해 규제되었고, 승인되어 자치단체가 지방채를 발행하는 것을 엄격히 제한(기채승인제도)하였다.

지방채 발행 총액한도제의 주요 골자로는, 첫째, 지방채 발행 한도액은 지방자치단체의 재정상황과 채무규모 등을 고려하여 자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10 범위 안에서 행정안전부 장관이 정한다. 이때 예산액의 100분의 10 범위라는 말은 특정 자치단체가 지방채를 발행할 수 있는 최대금액을 뜻할 뿐, 실제로 자치단체가 발행할 수 있는 한도액은 행정안전부가 제시하는 재정상황 유형 기준의 등급판정에 의하여 결정된다. 이렇게 선정된 한도액에 대하여 자치단체가 지방의회의 의결을 거치면 실제 지방채 발행으로 연결된다. 둘째, 총액한도액을 산정하는 과정에서 검토 대상이 되는 지방채무의 유형(채무의 범위)은 지방채 발행액, 채무부담행위 잔액, 보증채무이행책임 잔액이다. 일반적으로 세 유형의 지방채무 가운데 지방채 발행액이 전체의 90% 이상을 차지한다.

중앙정부의 규제로 인하여 우리나라 자치단체들은 상대적으로 지방채를 적게 사용한다. 일례로 2010년 GDP 대비 지방정부의 채무 잔액은 2.5%였으며 지방공사·공단채의 채무 잔액을 합산하더라도 2009년에는 GDP 대비 6.4%에 불과하다(임성일, 2011). 2006년 총액한도 제도로의 전환 등 지방채 발행의 자율성이 확대되었음에도 불구하고 지방채 발행에 대하여 지방정부가 적극적이지 않은 이유는 지방채 발행시장의 특수성에 있다. 우리나라의 지방채 시장에서 가장 중요한 자금공급원은 미국에서와 같이 잘 발달된 공채시장에서의 지방채 매매에 의한 것이 아니고 중앙정부이다. 2009년 지방채무 잔액 25조 5,531억원 중에서 민간금융기관 차입, 모집공채 그리고 외채 등 자금

시장을 통한 재원조달 비중은 겨우 9.97%에 불과하고 나머지 90%에 달하는 지방채무 재원은 공공자금으로부터 차입하거나 지방채의 강제매각에 의하여 조달되었다. 즉, 지방정부는 공공자금관리기금과 지역개발기금에서 각각 지방채무의 37.1%와 33.3%를 차입하며 지방채 증권을 자본시장의 경쟁을 통하여 발행하지 않고 지역개발채권과 도시철도채권 등 행정의 인허가 과정에서 강제로 매각한다(주만수, 2012).

지방정부가 채무의 재원을 미국이나 일본에서처럼 정상적인 자금 시장이 아니라 공공자금 차입 또는 지방채 증권의 강제매각 위주로 조달하는 것은 이러한 방식을 통하여 차용한 이자율 부담이 시장이자율보다 낮기 때문이다. 예를 들어 2009년 5년 만기 국고채 평균 수익률은 4.64%이고 3년 만기 회사채 평균 수익률은 AA- 등급이 5.81%, 그리고 BBB- 등급이 11.76%인 반면, 지방채무 잔액의 평균 이자율은 3.94%에 불과하고 특히 이자율 4% 미만의 지방채무 비중은 53.1%에 달한다(행정안전부, 2010; 임성일, 2011). 이처럼 지방정부가 공공자금에서 재원을 차입하거나 지방채를 강제매각함으로써 저리로 자금을 조달(차용)할 수 있기에 실제로는 국가로부터 눈에 보이지 않는 국고보조금을 받는 것이나 마찬가지라고 할 수 있을 것이다.

만일 지방정부가 지방채를 자금시장에서 매각하여 재원을 전액 조달한다면 지방정부가 지방채 보유자들에게 지급하여야 할 이자율은 회사채 수익률처럼 지방정부의 재정건전성에 반비례하여 차별화될 것이다. 즉, 미국이나 일본에서처럼 재정이 건전한 자치단체는 지방채 발행 이자율이 낮아질 것이고 재정이 건전치 못한 단체는 상대적으로 높은 이자율을 제공할 때만 그들의 공채를 시장에서 매도 가능할 것이다. 공채시장에서 이러한 시장 메커니즘이 작동할 때, 자치단체들은 공채발행에 따른 이자지급률을 낮추려고 재정건전성을 유지할 인센티브가 존재할 것이다. 이러한 면에서 공채시장 활성화를 통한 자본조달은 궁극적으로 지방정부들의 자율과 책임에 근거한 재정건전성 유지를 위해서도 필요한 것이라 할 수 있을 것이다.

나. 지방채 발행 시장활성화를 위한 향후 전략

전 세계에서 지방채 시장이 가장 잘 발달되어 있으며 시장의 가격 기제에 의하여 움직이는 미국의 지방채 시장을 통하여 우리가 얻을 수 있는 시사점은 몇 가지로 요약될 수 있다(김규영, 1999). 첫째, 주 헌법에 명시된 법률상의 통제 외에는 지방채의 기채제한이 없으므로 지방자치단체의 자율적인 의사결정에 따라 지방채 발행이 활성화되어 있다. 물론 전술했듯이 대부분의 주 및 지방정부에는 부채총잔액(outstanding debt)이 재산세 과세액(taxable property)의 10% 이하라고 규정하고 있기에 사실상 무제한의 지방채(일반보증공채)를 발행할 수 없도록 하고 있다. 미국은 약 5만개의 각종 지방자치단체들이 지방채를 발행하고 있으며 발행 잔액이 12조달러에 달하는 방대한 지방채 시장을 형성하고 있다. 또한 지방자치단체들은 투자자들의 기호에 부응하기 위하여 일반 지방채뿐만 아니라 단기 금융시장 상품으로서의 단기 지방채 등 다양한 지방채를 발행하고 있어서, 지방채 발행에 상당한 제약을 두고 있는 우리나라에 시사하는 바가 크다(김규영, 1999).

둘째, 공공성이 강한 투자사업에 사용하는 일반보증공채의 보유자에게 지불하는 공채 이자수입에 대해서 연방, 주 및 지방정부 소득세를 면제해 주기에 일반보증공채를 발행하는 지자체는 비슷한 수준의 이자수입 과세대상 회사채(corporate bond)보다 저렴한 이자를 지불하고 공채를 판매할 수 있기에 자치단체의 재정부담을 경감시켜 줄 뿐만 아니라 투자자들에게 세금우위라는 투자유인을 제공하고 있다. 이러한 지방채의 세금우대는 지방채의 수요기반을 확충하고 있다. 하지만 우리나라는 지방채의 세금우대가 존재하지 않고, 대부분의 지방채들이 비현실적으로 낮은 발행금리로 인하여 첨가소화 방식에 의하여 강제 할당되고 있어, 이러한 상황에서는 지방채에 대한 수요를 창출하여 지방채 시장을 활성화한다는 것이 무리라고 할 수 있겠다.

셋째, 미국의 경우 지방채 발행이 활성화됨에 따라 필연적으로 나

타나게 되는 채무불이행 상태에 대비하기 위한 제도적 장치로서 신용평가제도와 지방채 보험 및 보증제도가 잘 확립되어 있다. Moody's, Standard & Poors, Pitch 등 공신력 있는 신용평가기관의 신뢰성 있는 신용분석은 지방채 발행자나 지방채 투자자들 모두에게 혜택을 부여함으로써 미국 지방채 시장의 활성화에 기여했다. 우리나라에서는 아직 자치단체의 신용을 평가하는 회사들이 존재하지 않기에 향후 지방채 시장을 활성화시키기 위해서는 자치단체의 신용을 평가하는 회사들을 육성하여야 할 것이다. 또한 채무불이행 상태가 도래하면 보험회사나 상업은행이 지방자치단체를 대신하여 지방채의 원리금을 상환해 주는 지방채 보험 및 보증제도의 도입도 필요한바, 우리나라 자치단체의 열악한 재정상태에 비추어 볼 때 향후 지방채 시장 활성화를 위해서는 지방채 보험 및 보증회사의 육성 노력도 함께 기울여야 할 것이다.

넷째, 미국의 지방채 시장의 경우 자치단체에서 발행된 지방채는 지방채 인수단(syndicate)에 의하여 인수하는 제도가 확립되어 있기에, 소액 발행규모의 지방채는 지방증권회사, 지방은행 등 지역 금융기관들에 의해 인수가 이루어지고, 발행규모가 큰 지방채의 경우에는 전국적인 증권회사, 은행 등에 의하여 인수되는 등 역할분담이 잘 이루어지고 있다. 하지만 아직 이러한 협력체계가 갖추어지지 않은 우리나라에서는 지방채의 원활한 인수를 위해서 지역 금융기관의 육성과 지방 자본시장의 발달을 촉진하는 법제도의 정비가 필요하다.

미국에서도 지방채 시장을 육성하는 데는 오랜 시간이 소요됐고, 우리나라에서도 지방채 시장을 활성화하는 데는 수년 또는 수십년이 걸릴 수 있다. 하지만 시장기제에 의하여 지방재정이 작동하는 데는 지방채 시장의 활성화가 필수적이기에 오랜 시간이 걸릴지라도 지금부터 차근차근 지방채 시장을 육성하는 노력을 기울여야 할 것이다.

미국의 사례를 통하여 얻은 교훈으로 향후 우리나라의 지방채 시장 육성과 활성화를 위한 구체적 방안은 아래와 같다. 첫째, 지방채 발행 시장에 대한 규제를 좀 더 완화하여야 할 것이다. 현행 지방채 발행

총액한도제는 “지방자치단체의 재정상황과 채무규모 등을 고려하여 자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10 범위 안에서 행정안전부장관이 정한다”라고 규정되어 있으며, 이때 예산액의 100분의 10 범위라는 말은 특정 자치단체가 지방채를 발행할 수 있는 최대금액이고, 실제로 자치단체가 발행할 수 있는 한도액은 행정안전부가 제시하는 재정상황 유형 기준의 등급 판정에 의하여 결정되기 때문에 자치단체들이 지방채를 발행하는 데 상당한 제약으로 작용한다. 과도한 지방채 발행으로 인하여 지방재정 건전성을 상실하는 것을 방지하기 위하여 행안부에서 규제를 하고 있지만, 지방채는 기본적으로 지방자치단체의 채무이므로 그 단체의 책임하에 발행하는 것이 지방자치제의 자치재정원칙에 부합한다고 할 수 있다. 필요하다면 지방채 발행액 총액한도제를 예산액의 100분의 10 대신 100분의 5~10으로 하향조정하는 대신, 다른 부대조건을 걸지 않고 이 한도 내에서 자율적으로 발행할 수 있도록 허가한다면 자치단체들은 지방채를 더욱 사용할 유인이 발생할지도 모른다.

둘째, 지방자치단체 재정의 부실화가 초래되지 않는 범위 내에서 시장이자율에 의한 지방채 발행이 이루어지도록 지방채 발행 이자율의 현실화가 필요하다. 전술했다시피 우리나라 지방채는 대부분 시장이자율보다 낮은 이자율로 발행되기 때문에 첨가소화 방식에 의한 강제할당을 하고 있는데, 이는 중·장기적으로 지방채 시장의 활성화를 저해하는 장애물로 작용되고 있다. 첨가소화 방식에 의한 강제할당이나 중앙정부의 자금으로 지방채를 인수하는 대신, 미국에서처럼 자치단체들이 지방채를 발행할 때 공채이자 수입에 대해서 연방, 주 및 지방정부 소득세를 면제해 주어 자치단체들이 상대적으로 낮은 이자율로 공채를 판매할 수 있도록 하고, 투자자들에게는 공채이자수입에 대한 세금우대 조치를 해주어, 지방채 발행 이자율을 현실화시켜 나가 지방채 수요기반을 확충하는 방법이 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 투자자들의 기호를 고려한 지방채 상품의 개발을 서둘러야 할 것이다. 지방채 발행이 자율화되어 지방자치단체들이 지방채를 자

유롭게 발행할 수 있더라도, 발행된 지방채가 투자자들로부터 외면을 당한다면 지방채 시장의 활성화가 이루어지지 않을 수 있기 때문에, 지방자치단체들은 투자자들의 기호에 맞는 지방채 상품의 개발을 위하여 노력해야 할 것이다. 미국의 경우, 일반지방채뿐만 아니라 보험회사가 원리금 상환을 보증하는 보험지방채(insured municipal bonds), 상업은행이 원리금 상환을 보증하는 은행보증지방채(bank-backed municipal bonds), 그리고 파생증권 특성이 부여된 지방채(municipal derivative securities) 등 다양한 지방채 상품을 개발하여 투자자들의 다양한 욕구를 만족시키려 노력하고 있다(김규영, 1999). 또한 지방채가 일반적으로 장기상품인 것을 고려하여 단기 투자자들을 위하여 만기가 장기인 지방채뿐만 아니라 지방어음(municipal notes), 지방상업어음(municipal commercial paper) 등 단기 금융시장 상품이 도입되어 활발하게 거래되고 있는 점도 우리가 배워야 할 것이다(김규영, 1999; 정창영, 1996).

넷째, 지방채 시장이 발달하기 위해서는 지방채 유통시장의 확충이 필요하다. 미국의 경우 지방채는 주로 장외시장에서 거래되는데, 전국 각지에서 수백명의 지방채 딜러들이 이 시장을 유지하고 있다. 소규모로 발행된 지방채는 지방증권회사, 지방은행 등 지역 금융기관에 의하여 시장이 유지되며, 대규모로 발행된 지방채는 전국 규모의 대형 증권회사와 대형 은행 등에 의해 시장이 유지되는 등 역할분담이 잘 이루어지고 있는 것이 특징이다. 하지만 우리나라에서는 지방 자본시장의 미발달로 미국에서와 같이 역할분담을 하는 데는 상당한 시간이 소요되리라 생각한다. 지방채 유통시장의 확충은 오랜 시일이 걸리기에 시장이 활성화되기 전에 중간단계로 지방채 매매 전담금융기관으로서 지방증권회사, 지방은행 등 지역 금융기관의 육성은 시급한 과제이며, 지방의 직접금융 활성화를 위하여 지방증권거래소의 설립도 지방화시대와 지방 자본시장의 확충을 위하여 긍정적으로 검토해야 할 것이다(김규영, 1996).

다섯째, 지방채 시장을 활성화하기 위해서는 신용평가기관의 육성

과 지방채 보험 및 보증제도의 도입을 검토하여야 할 것이다. 미국에서와 같이 지방채 발행이 활성화되면 필연적으로 다수의 지방자치단체들이 채무불이행 상태에 직면하게 될 것이며, 이를 대비하기 위한 제도적 장치로 지방채의 신용평가제도와 지방채 보험 및 보증제도가 확립되어 운영되어야 지방채 시장 활성화가 가능할 것이다. 이를 위해서는 Moody's, Standard & Poors, Fitch사 등과 같이 공신력 있는 신용평가기관의 신뢰성 있는 신용분석이 전제되어야 할 것이다. 미국의 사례를 비추어 볼 때, 우리나라 지방채 시장 활성화를 위하여 신용평가회사들의 신용분석 능력 향상이 필요하며, 채무불이행 상태가 도래하면 보험회사나 상업은행이 지방자치단체를 대신하여 지방채의 원리금을 상환해 주는 지방채 보험 및 보증제도의 도입도 함께 신중히 검토되어야 할 것이다.

3. 공채발행승인 주민투표 관련법 개정

공채발행승인 주민투표제도도 주민투표제도의 한 형태이기에 공채발행승인 주민투표제도를 거론하기 전에 현재 우리나라 주민투표제도의 전반적인 문제점을 점검해 볼 필요가 있다. 현행 「주민투표법」에 의하면 주민투표를 청구할 수 있는 당사자는 주민, 지방의회, 자치단체장이다. 우선, “지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있다”고 되어 있다. 주민들이 청구할 때는 주민투표권 청구권자 총수의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다고 규정하고 있다. 만일 지방의회에 의하여 청구할 경우는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다고 규정하고 있다. 마지막으로 지방자치단체장이 직권으로 주민투표를 청구할 때에는 “그 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야

한다”고 정하고 있다.

현재 우리나라 주민투표제도는 몇 가지 문제점을 가지고 있는데, 무엇보다도 주민투표 발의 요건의 제약, 주민투표의 방법이 자치단체의 특성을 고려하지 못하고 있는 점, 주민투표 대상이 매우 제한적인 점, 주민투표를 제한하는 기간을 정의하고 있어 실제로 주민투표를 실시할 수 있는 여건을 조성하지 못하고 있다는 점 등이다(한국지방행정연구원, 2012). 기본적으로 우리나라의 경우 자치단체별 인구, 사회, 경제적 특성의 편차가 크기 때문에 자치단체별 발의 가능요건을 자율에 맡겨 변화를 줄 필요가 있다. 이를 통해 발의 가능성을 높이고, 자치단체마다 특성을 반영한 주민투표제도를 설계하여야 할 것이다.

현재의 「주민투표법」에서는 주민투표의 청구요건을 조례에 위임하면서 청구권자 총수의 20분의 1 이상, 5분의 1 이하의 범위 안에서 정하도록 되어 있다. 하지만 외국과 비교해도 이는 투표의 청구요건을 아주 높게 설정한 것이다. 일례로 서울시의 경우 최소 38만명 이상의 서명을 받아야만 주민투표를 청구할 수 있어, 실제로 주민투표 청구의 기회를 막고 있는 실정이다.

「주민투표법」의 조례 위임과 관련하여 당시 행정안전부는 자치단체가 구성해야 하는 조례의 형식을 일률적으로 적용함으로써 자치단체별로 지역의 현실에 맞는 창의적인 주민투표를 설계하고 실시하는데 제약을 두고 있다. 현행 「주민투표법」 제8조에 의하면, 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 구역변경, 주요 시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위해 주민투표를 요구할 수 있는 반면, 주민들은 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항에 대해 투표를 할 수 없도록 하고 있다. 이는 주민투표를 정부정책의 실행도구로 사용하는 행위로 진정한 의미의 참여민주주의를 달성하고 있다고 보기 어렵다.

「주민투표법」은 또한 공직선거인 60일 전부터 선거일까지는 주민투표를 위한 서명요청 활동, 주민투표 발의, 투표를 할 수 없도록 규정

하고 있는데 우리나라 선거 현실은 지방자치단체장 및 의원, 국회의원, 대통령선거, 재·보선 선거 등이 거의 매년 있기에 현실적으로 주민투표가 이루어질 수 있는 기간이 극히 제약되는 문제가 발생한다.

우리나라는 공직선거와 주민투표를 명확히 구분하고 있는데, 미국의 경우 투표경비의 합리화를 위하여 대통령선거, 중간선거는 주 및 지방정부 공직자 선거 등과 동시에 주민투표를 실시하고 있다. 이를 통하여 투표경비의 절감효과를 가져오고 투표율을 높여, 주민투표의 실질적 실행 가능성을 높일 수 있기에 향후 우리나라도 이 방향으로 나가야 할 것이다. 주민투표의 한계로 자주 지적되는 투표경비를 줄이기 위해서 전자정부가 발달한 우리나라에서는 전자주민투표도 고려할 수 있을 것이다.

주민투표의 대상에 관해서도, 현행 「주민투표법」 제7조는 주민투표의 대상에 관하여 언급하고 있는바, 이 조항에 의하면, (1) 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정 사항으로서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 사항은 주민투표에 부칠 수 있다. 하지만 제(2)항에 의하면 제(1)항의 규정에 불구하고 다음 각호의 사항은 주민투표에 부칠 수 없다.

1. 법령에 위반되거나 재판중인 사항, 2. 국가 또는 다른 지방자치단체의 권한 또는 사무에 속하는 사항, 3. 지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항, 4. 행정기구의 설치·변경에 관한 사항과 공무원의 인사·정원 등 신분과 보수에 관한 사항, 5. 다른 법률에 의하여 주민대표가 직접 의사결정 주체로서 참여할 수 있는 공공시설의 설치에 관한 사항(다만, 제9조 제5항의 규정에 의하여 지방의회가 주민투표의 실시를 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다), 6. 동일한 사항(그 사항과 취지가 동일한 경우를 포함한다)에 대하여 주민투표가 실시된 후 2년이 경과되지 아니한 사항.

지방정부의 대규모 자본적 지출 사업은 예산이 수반되기에 위의 「주민투표법」 제7조 3항에 따르면, 지방자치단체의 예산·회계·계약

및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항은 원칙적으로 주민투표에 회부하는 것이 어렵다. 그렇기에 자치단체에서 공채발행승인 주민투표제도를 도입하기 위해서는 「주민투표법」을 개정하는 것이 필요할 수도 있을 것이다.

적재적소에 필요한 사회간접자본을 적기에 공급하기 위해서는 공채발행 승인 주민투표(bond referendum)의 경우는, 미국에서처럼 청구요건을 청구권자나 유권자의 얼마 이상 등의 요건을 내걸지 말고, 자치단체장이 직접 청구권자가 되어, 자본개선프로그램(CIP)에 의하여 꼭 필요하다고 고려되는 공공투자사업에 대하여 사업명과 액수 등을 명확히 밝혀, 사전에 지역공청회 등을 거친 후, 지방의회나 주의회가 과반수 이상 찬성한 사업들에 한하여, 자치단체장이 다음 주민투표에 자동적으로 회부할 수 있도록 「주민투표법」을 개정하여야 할 것이다. 그리고 주민투표에서 과반수 이상의 찬성을 얻은 사업들에 한해서만 허락된 범위 내에서 공채발행 등을 통하여 사업을 진행할 수 있도록 하는 것이 이상적인 것이다. 다만 지역마다 경제사정이 다르기에 주민투표의 대상이 되는 사업의 규모에 대해서는 광역시도와 기초단체(시·군·구)로 구분하여 「주민투표법」에 지정하거나 자치단체의 조례에 일정 부분 맡길 수 있을 것이다.

다행히 현행 「주민투표법」상 지방자치단체장도 직권으로 주민투표를 청구할 수 있으며, 지방자치단체의 장이 “직권에 의하여 주민투표를 실시하는 때에는 그 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 한다”고 정하고 있어, 「주민투표법」 제7조 3항에 있는 “지방자치단체의 예산·회계·계약 및 재산관리에 관한 사항과 지방세·사용료·수수료·분담금 등 각종 공과금의 부과 또는 감면에 관한 사항은 원칙적으로 주민투표에 회부하는 것이 어렵다”라는 사항을 삭제한다면 미국에서처럼 자치단체장의 직권으로 공채발행승인 투표 시 사업승인 투표를 의회 과반수 이상의 찬성을 얻어 주민투표에 상정할 수 있을 것이다. 자치단체의 대규모 투자사업의 경

우에는 전문적인 지식이 필요하고 자치단체장이 해당 지역의 전반에 대하여 다른 사람보다(예: 지역의원) 더 넓은 안목이 있기에, 주민들이 직접 청구하거나 의원들이 청구하는 것보다는 미국에서처럼 청구권을 자치단체장에 전적으로 맡겨두는 것이 가장 적절한 방법이 될 것이다.

주민투표의 결과를 확정하기 위하여 현행 「주민투표법」의 개정 또한 필요할 것이다. 현행 「주민투표법」은 주민투표 결과의 확정을 위하여, 주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표 과반수의 득표로 확정한다고 규정되어 있다. 전체 투표 수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 경우와 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 유효득표 수가 동수인 경우 찬성과 반대양자 모두 수용하지 아니하거나 양자 택일의 대상이 되는 사항 모두를 선택하지 아니하기로 확정된 것으로 본다 고 했다. 또한 전체 투표 수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 아니한다고 규정하고 있다. 미국에서도 공채발행승인 투표율이 상대적으로 저조한 것을 고려할 때, 만일 우리나라에서 현행 「주민투표법」처럼 주민투표권자 총수가 3분의 1에 미달되는 때에는 개표를 하지 아니할 경우, 많은 지역에서는 투표율의 저조로 인하여 중요한 지역 사업을 아예 추진조차 할 수도 없기에, 공채발행승인 주민투표의 경우는 투표율에 관계없이 전체 투표자의 과반수 이상 찬성으로 사업을 승인하여야 할 것이다. 미국의 경우 투표율에 상관없이 투표자의 과반수 이상 찬성으로 결정하는 것을 고려할 때, 우리도 그 방향으로 나아가야 적재적소에 필요한 사회간접자본을 적기에 공급할 수 있을 것이다.

VI. 우리나라 지방정부에 있어서 사업승인 (Project Referendum) 주민투표제도의 설계

우리나라 지방정부의 경우 자본예산제도가 존재치 않고 시장기제가 작동하는 공채발행 시장이 존재치 않으며 공채유통 시장의 미활성화 등으로 인하여, 당장 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 도입하는 것은 거의 불가능하고, 설사 도입한다 해도 그 효과를 거둘 수가 없다. 궁극적으로 미국에서처럼 시장기제에 의한 지방채 시장의 작동과 공채유통 시장이 활성화된 후에 공채발행승인 주민투표를 통하여 직접재정민주주의를 실천할 때 지방재정 운영에 자율과 책임을 높일 수 있다.

우리나라에서는 아직 미국식 공채발행승인 주민투표를 실시할 기반 여건이 조성되지 않았지만, 자치단체장에 의한 일방적인 선심성·과시성·전시성 사업이 현재도 계속되고 있고, 지방사업의 조세가격 기능을 수행하는 마땅한 지방재정제도가 없기에, 단체장에 의한 선심성·과시성·전시성 사업을 방지하고 직접재정민주주의를 실현하는 방안으로 미국식 공채발행승인 주민투표제도와 유사한 가칭 사업승인 주민투표제도(project referendum)의 도입을 고려할 수 있다. 사업승인 투표제도는 공채발행승인 주민투표제도만큼 효과는 발휘하지 못하겠지만 자치단체들이 수행하는 일정 규모 이상의 사업에 대하여 주민들의 투표를 통하여 사업승인의 여부를 묻기에, 이 제도를 잘 설계하여 시행하면 직접재정민주주의를 실현하고 지방재정에 어느 정도 자율성과 책임성을 심어 줄 수 있을 것으로 기대된다. 우선 사업승인 주민투표를 실시하다가 시장기제에 의한 공채발행 시장이 작동되

고 활성화되면 관련 법제를 정비하여 사업승인 주민투표제도를 미국식 공채발행승인 주민투표제로 전환할 수 있을 것이다. 즉, 사업승인 주민투표제도는 궁극적으로 미국식 공채발행승인 주민투표제도로 가기 위한 중간단계로 보면 될 것이다.

본 장에서는 사업승인 주민투표제도가 미국식 공채발행승인 주민투표제도와 비슷한 기능을 발휘할 수 있도록 제도의 설계에 초점을 맞춘다. 이를 위하여 사업승인 주민투표제의 핵심인 사업승인 주민투표와 탄력세제도의 연계, 사업승인 투표대상 사업 선정, 사업승인 투표청구권자 및 진행절차 등을 중심으로 살펴본다. 본 장에서는 또한 미국식 공채발행승인 주민투표 대안으로 사업승인 투표제도의 한계에 대해서도 논한다.

1. 사업승인 주민투표제도와 탄력세율 의무적 이용의 연계

사업승인 주민투표제도가 성공적으로 실시되기 위해서는 주민들이 승인한 사업이 주민들에게 추가부담으로 작용한다는 사실을 인식시킬 필요가 있고, 이러한 인식이 주민들의 투표 행위 시 반영되어야 할 것이다. 즉, 사업승인과 조세가격 기능과의 연계가 필요하다. 현행처럼 지방채를 중앙정부의 특별회계 자금이나 매출공채에 대부분 의존한 상황하에서는 주민들이 자치단체의 주요 사업들에 대해 추가적인 부담을 거의 느끼지 못하는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 사업승인 주민투표제도를 도입하더라도 주민들은 사업의 조세가격을 인식하지 못하기에 불요불급한 사업이 아닌 경우에도 사업들을 승인하게 되어 결과적으로 재정규모가 불필요하게 커지고 자율과 책임에 근거한 지방재정 운용이 떨어질 가능성이 높다.

전술했듯이 미국에서 공채발행승인 주민투표제도가 오랜 기간 동안 성공적으로 시행되고 있는 가장 중요한 원인들로는, 우선 공채발행 시장에서 시장기제가 작동되고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 재정상태가 다소 불건전한 자치단체가 공채를 발행하려면, 건전한 단체가

공채를 발행할 때보다 더 높은 이자를 지불해야 시장에서 공채 판매가 가능하다. 이렇기 때문에 자치단체들은 공채발행에 소요되는 이자비용을 절감하기 위하여도 재정건전성을 유지해야 할 인센티브가 발생한다. 둘째로, 주민들이 공채발행승인 투표 시 향후 공채발행의 원금과 이자를 (재산세)세율 등의 인상을 통해 상환해야 한다는 것을 인식하고 있으므로, 불요불급한 사업이 아니면 공채발행승인 투표에서 사업들을 통과시켜 주지 않기에 지방재정 운영에 있어서 조세가격 기능이 회복되고 자율과 책임원리가 작동하게 된다.

우리나라에서 사업승인 주민투표제도를 성공적으로 설계하기 위해서는 사업승인 주민투표제도와 탄력세제도의 운영을 연결시켜 사업의 조세가격 기능을 일정 부분 회복시키는 것이 가장 중요한 사항이라 할 것이다. 이를 위하여 주민들이 일정 규모 이상의 사업승인을 할 때 사업비용의 원금과 이자의 상환은 원칙적으로 향후 탄력세율의 인상 등을 통하여 상환하게 하는 규정을 「지방재정법」 등의 개정을 통하여 법제화하여야 할 것이다. 미국의 경우 자치단체들이 해마다 지방재산세 세율을 결정(조정)하여 재산세 인상분으로 공채발행의 원금과 이자를 상환하는 메커니즘을 가졌지만 우리나라에서는 조세법률주의로 인하여 자치단체들이 세율을 인상하는 것이 불가능하다. 다만, 자치단체들은 탄력세율만을 조정할 권한이 있기에, 원칙적으로 추가 공채발행된 공채의 원금과 이자의 상환은 탄력세율의 인상을 통하여 이루어 지도록 하면 사업의 조세가격과 승인된 사업들 간의 연계가 어느 정도 가능하여, 주민들의 투표 행위(의사결정)에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

문제는 사업승인에서 통과된 사업을 추진하기 위하여 추가공채를 발행할 때인데, 만일 매번 탄력세율을 인상한다면 재정상태가 건전한 자치단체의 경우 건전한 목적에 공채를 사용하는 것에도 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 이렇기 때문에 재정상태가 건전한 자치단체가 사업승인 주민투표를 통하여 추가공채를 발행할 경우는 굳이 탄력세율을 인상하는 조치를 취할 필요가 없을 것이다. 하지만, 재정건

전성이 일정 수준 이하인 자치단체가 추가공채를 발행할 경우와, 추가공채 발행으로 인하여 재정건전성이 일정 수준 이하로 저하되는 자치단체의 경우에는 해당 자치단체의 재정건전성이 정상으로 회복될 때까지 원금과 이자의 상환을 탄력세율 인상을 통하여 상환토록 「지방재정법」이나 시행령 등에 명문화하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 이럴 경우 주민들은 자치단체장이 제안한 전시성·선심성 사업이 사업승인 주민투표에서 통과되는 것을 주저하게 되어, 사업승인 주민투표의 결정과 사업의 조세가격 기능이 어느 정도 연결될 수 있을 것이다. 물론 해당 자치단체의 재정건전성이 정상으로 회복되면 탄력세율을 정상(이하)으로 회복토록 하는 조치를 취하여 사업승인 주민투표 제도가 건전한 목적의 지방채 이용을 저해하는 방향으로 나가지 않도록 설계할 수 있을 것이다.

우리나라의 현행 조세법률주의에 의하면 지방세의 세목과 세율은 국회에서 법률로만 정할 수 있고, 자치단체에는 11가지 지방세 중에서 9가지의 지방세에 대하여 탄력세율 운영이 허용되고 있다(전상경, 2011).⁴⁾ 이론적으로 자치단체장은 9가지 지방세에 대하여 탄력세율을 운영할 수 있지만, 실제로는 지방재정 위기 등을 타개하기 위하여 주민들에게 추가부담이 되는 탄력세율 인상을 한 경우는 거의 없고, 오히려 중앙정부의 교부금이나 보조금에 기대고 있는 형편이다. 자치단체장들이 탄력세율을 사용하지 않는 원인 중의 하나는, 인근 자치단체에서는 탄력세를 사용하지 않는데 굳이 해당 자치단체만 사용하게 될 경우 높아진 세부담으로 인한 주민들의 불만과, 이런 불만이 선거 시 감표요인으로 작용될 것을 두려워 하기 때문이다(전상경, 2011).

문제는 어느 정도로 재정건전성 수준이 악화되었을 때 해당 자치단체에 강제로 탄력세율을 인상시키도록 하는가인데, 이를 위해서는 크게 두 가지 방법을 생각할 수 있다. 첫째로, 1997년 이후 행안부가 시

4) 자치단체장이 탄력세를 적용할 수 있는 9가지 지방세는 취득세, 등록면허세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 지역자원시설세, 지방교육세임.

행하고 있는 지방재정분석 지표 중 재정건전성을 나타내는 6가지 지표(통합재정수지비율, 경상수지비율, 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 장래세대부담비율, 자체세입비율) 중 일부 지표 또는 이들 지표를 조합한 통합지표를 만들어 지방 재정 건전성 수준을 측정하는 방법을 설계하는 안이다. 이들 지표 중 지방채무잔액지수((지방채무잔액/일반재원결산액)×100)는 지방재정 건전성을 나타내는 대표적인 지수로 사용할 수 있을 것이다. 행안부에서 재정건전 상태를 나타내는 지표를 설정한 후, 해당 자치단체들의 재정건전성을 나타내는 지표값이 일정 수준으로 떨어지면(재정건전성이 하락하면) 탄력세율 인상을 의무화하여 재정건전성을 유지토록 하는 방법을 사용할 수 있을 것이다. 전술했듯이 추가적인 사업승인과 공채발행으로 인하여 재정건전성이 일정 수준으로 하락하는 경우에도 해당 자치단체의 탄력세율을 인상토록 법제화하여야 할 것이다.

둘째로, 지방재정 건전 상태를 나타내는 지표로 행안부가 2012년부터 사용하고 있는 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정을 활용할 수 있을 것이다.

〈표 VI-1〉는 2011년 행정안전부 훈령(198호)에 규정한 지방재정위기 사전경보시스템 운영규정에서 정한 지방재정 위험판단 위기 기준(‘주의’, ‘심각’)을 보여준다. 행정안전부는 재정위기 사전경보시스템의 운용과 재정분석 및 재정진단 결과 등을 토대로 재정위기단체를 지정할 수 있다고 규정하고 있다(「지방재정법」 55조 2항).

행정안전부는 위의 기준 중 어느 하나가 ‘주의’ 기준에 해당하는 경우 위기관리위원회 심의를 거쳐 ‘주의등급단체’로 지정할 수 있다. 주의등급단체로 지정된 지방자치단체의 장에 대하여는 ‘지방재정건전화계획’ 수립에 관한 사항을 지도·권고할 수 있다. 또한 행안부는 ‘주의’ 등급단체의 장에게 재정건전화계획 수립을 위해 공무원과 전문가 등으로 구성된 재정건전화계획 수립단을 구성하도록 지도·권고할 수 있다. ‘주의’ 등급단체의 장은 재정위험 발생 가능성을 조기에 해소할 수 있도록 원인 분석 및 건전화 방향, 추진목표, 세입·세출 등의

건전화 방안, 채무의 건전화 방안, 향후 추진일정 등의 내용을 담은 재정건전화계획을 작성하여 행안부 장관에게 보고하여야 한다(시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유). 행안부 장관은 ‘주의’ 등급단체의 재정건전화계획 이행 결과를 평가하여 평가결과에 따라 필요한 사항을 주의등급단체의 장에게 지도·권고할 수 있다.

〈표 VI-1〉 우리나라 지방정부 재정위험 판단지표별 주의, 심각 기준

관점	재정지표	산정방식	‘주의’ 기준	‘심각’ 기준
재정수지	(1)통합재정수지적자비율	(세입-지출 및 순융자)/통합재정규모 × 100 (%)	25% 초과	30% 초과
채무관리	(2)예산 대비 채무비율	(지방채무 잔액/예산액) × 100 (%)	25% 초과	40% 초과
	(3)지방채무상환부담률	(지방채무 상환액/일반재원) × 100	12% 초과	17% 초과
세입관리	(4)지방세 징수액 현황	{(당해연도 월별 누적 징수액/최근 3년평균 월별 누적 징수액)-1} × 100 (%)	50% 미만	0% 미만
자금관리	(5)금고잔액 현황	{(당해연도 분기말 금고잔고/최근 3년평균 월별 분기말 금고잔고)-1} × 100 (%)	20% 미만	10% 미만
공기업	(6)공기업 부채비율	(부채/자본) × 100 (%)	400% 초과	600% 초과
	(7)개별공기업 부채비율	(부채/자본) × 100 (%)	400% 초과	600% 초과

자료: 행정안전부(행정안전부 훈령 제198호, 2011.10.12)

재정위기단체의 지정은 「지방재정법 시행령」에서 규정하는 위의 〈표 VI-1〉의 7가지 재정위기단체 지정 기준 중 어느 하나 지표라도 ‘심각’ 기준에 해당하는 단체를 위기단체로 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 「지방재정법 시행령」 제65조에 따르면 재정위기단체로 지정된 지방자치단체의 장은 부단체장을 단장으로 하고 전문가를 포함하

는 재정건전화계획 수립단을 구성하여야 한다. 재정위기단체의 장은 재정위기를 조속히 해소할 수 있도록 재정건전화계획을 작성하여야 하는데, 이 계획서에는 재정위기 해소 목표기간, 지표별 추진목표, 건전화계획 기간 중 세입·세출 등 재정운영계획, 세입확충을 위한 구체적인 계획, 재정지출의 효율성 제고를 위한 경상비 절감, 사업비 조정 계획, 지방채무의 안정적 운영을 위한 채무감축계획, 목표기간 동안의 세입·세출·채무 전망, 신규 예산편성 방안 및 지방채 발행계획, 재정건전화계획의 시행을 위한 추진일정 등을 포함하여야 한다.

재정위기단체는 재정건전화계획에 의하지 않고는 지방채의 발행, 채무의 보증, 일시차입, 채무부담행위를 할 수 없으며, 일정 규모 이상의 재정 투·융자사업에 관한 예산을 편성할 수 없다. 재정 투·융자사업 예산편성의 제한기준은 시·도의 경우 총사업비 40억원 이상의 신규 투·융자사업이고, 시·군 및 자치구의 경우는 총사업비 20억원 이상의 신규 투·융자사업을 말한다. 행안부 장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 이행 결과를 평가할 수 있다. 행안부 장관은 재정위기단체의 재정건전화계획 수립 및 이행 중에 이행평가 결과가 현저히 부진하다고 판단하는 경우에는 '위기관리위원회'의 심의를 거쳐 교부세를 감액하거나 그 밖의 재정상 불이익을 부여할 수 있다. 불이익으로는 시·도지사의 조정교부금 및 재정보전금 교부상의 불이익과 중앙행정기관 또는 광역지방자치단체의 공모사업 참여상의 불이익 및 기타 중앙행정기관 또는 광역자치단체의 관할업무 중 행안부 장관이 요청하는 재정상의 불이익이 포함된다.

2012년 현재 지방재정위기 사전경보시스템상 재정위기단체에 가까운 채무율을 보이는 인천광역시(39%) 등에서도 탄력세율 인상을 하지 않고 있는 현실을 감안할 때, '주의', '심각' 단체들은 향후 사업승인 주민투표제도를 이용할 때 반드시 탄력세율을 인상하도록 법규화하여 지방재정 규율을 넣어 주는 것이 필요하다. 지방재정위기 사전경보시스템이 실행된 지 1년이 채 안 지났기에, 향후 일정한 거치기간을 거친 후 '주의'와 '심각' 등급 자치단체는 사업승인 주민투표를 실시

할 때만이 아니라 '정상'에서 '주의'와 '심각' 등급 단체로 강등 시 지방 자치단체장이 지방의회의 승인을 거쳐 즉각 적절한 세목의 탄력세율 인상을 하도록 규정하면 자치단체에서는 불필요한 사업의 진행을 억제할 것이고 재정건전성을 유지하기 위한 노력을 경주할 것이다.

물론 주민들에게도 '주의', '심각' 등급단체 지정 사실을 사업승인 주민투표 전에 공시하여 투표 시 고려하게 하여야 할 것이다. 재정상태가 '심각' 등급을 얻어 재정위기단체로 지정되면 어차피 추가 기채는 행안부의 허락하에 진행되어야 하지만, 재정규율을 불어넣기 위해서 행안부는 해당 '심각' 등급 자치단체에 당연히 탄력세율을 인상하는 조치를 취하도록 관계법령을 개정하여야 할 것이다.

사업승인 주민투표제도는 기본적으로 공채발행승인 투표제도와 상당히 유사한 것처럼 보일 수 있다. 하지만 두 제도는 약간의 차이점이 있다. 우선 공채발행 승인투표(bond referendum)제도의 경우는 주민들이 기본적으로 사업의 추진에 대한 승인과, 승인한 사업에 대한 사업비 조달 수단으로 공채발행을 승인하고, 공채발행 원금과 이자에 대한 상황은 향후 세율 등의 인상을 통하여 주민들이 추가적인 부담을 지겠다는 의사를 표현하는 것으로 보아야 할 것이다.

하지만, 공채시장이 잘 발달되어 있지 않고, 공채발행의 원금과 이자상황이 향후 재산세 세율 등의 인상을 통하여 이루어지는 미국과 달리 현재 이러한 메커니즘이 없는 우리나라의 경우 사업승인 투표 시 일단 사업에 대한 주민들의 찬반만을 묻는 방식이 되면, 주민들은 사업승인과 사업비의 부담을 연결시키지 못 할 수 있기에, 자치단체장에 의하여 회부한 선심성 사업을 그대로 받아들일 수 있는 가능성이 높다. 전술했듯이 공채발행승인 주민투표제도 또는 사업승인 주민투표제도가 시장기제에 의하여 작동하려면 주민들이 공채발행승인이나 사업승인을 할 때, 향후 승인 사업비용은 주민들이 세율 인상 등을 통하여 상환한다는 것을 명확히 인식할 때만 사업의 조세가격 기능이 작동된다.

2. 사업승인 주민투표대상 사업 선정

우리나라에서는 현행 지방 투·융자심사위원회가 사업승인을 담당하고 있는데, 투·융자심사에는 자체심사와 의뢰심사의 두 종류가 있다. 현행 지방재정 투·융자사업심사규칙(행전안전부령 제240호, 2011. 9. 29)을 보면 투자심사의 구분 및 심사대상사업의 범위는 아래와 같다.

제3조(투자심사의 구분 등) ① 투자심사의 구분 및 심사 대상 사업의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 자체심사

가. 시·군·자치구(이하 '시·군·구'라 한다)의 사업비(용역비 등 각종 부대경비를 포함한다) 50억원 미만의 신규 투자사업과 사업비 전액을 자체재원(지방채를 제외한다)으로 부담하여 시행하는 신규투자사업. 다만, 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·군·구의 본청 및 의회 청사의 신축사업은 제외한다.

나. 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 '시·도'라 한다)의 사업비 300억원 미만의 신규투자사업과 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 신규투자사업. 다만, 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·도의 본청 및 의회 청사의 신축사업은 제외한다.

다. 시·군·구의 총사업비 3억원 이상 5억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업

라. 시·도의 총사업비 5억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업

2. 시·도 의뢰심사

가. 시·군·구의 사업비 50억원 이상 300억원 미만의 신규 투자사업

나. 둘 이상의 시·군·구와 관련되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업

다. 시·군·구의 총사업비 5억원 이상 30억원 미만의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업

라. 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·군·구의 본청 및 의회 청사의 신축사업

3. 중앙 의뢰심사

가. 시·도 또는 시·군·구의 사업비 300억원 이상의 신규투자사업

나. 둘 이상의 시·도와 관련되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업

다. 외국의 자본이 도입되는 총사업비 10억원 이상의 신규투자사업

라. 시·도 또는 시·군·구의 총사업비 30억원 이상의 공연·축제 등 행사성 사업과 홍보관 사업

마. 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·도의 본청 및 의회 청사의 신축사업

바. 기타 행정안전부 장관이 국가경제 및 사회정책상 필요하다고 인정하는 사업

② 다음 각 호의 투자사업에 대하여는 이 규칙에서 정한 심사기준 및 절차 등에 관한 규정을 적용하지 아니할 수 있다.

1. 신규투자사업이 아닌 사업

2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업

가. 관련 법령에 따라 추진하는 별표에 해당하는 사업

나. 소방장비, 119구급장비 및 소방용 헬기 구입

다. 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 공유재산의 대체 취득

라. 사업비 전액이 민간자본 또는 외국자본인 사업

마. 사업비 전액이 국가에서 지원한 재원인 사업

바. 그 밖의 법령에 따라 부처간 협의를 거친 사업이나 의무

적으로 시행하는 사업으로서 행정안전부 장관과 협의를 거친 사업

위의 투·용자사업 심사 대상을 모두 다 사업승인투표의 대상으로 삼으면 무수한 사업승인 투표를 거쳐야 하고, 이에 소요되는 행정경비도 만만치 않기에 자체심사 대상 투·용자심사 사업 기준을 강화하는 한편, 자체심사사업, 시·도 의회사업, 중앙정부 의회사업 중에서 각 단체 종류별 일정 기준을 초과하는 사업에 대해서만 사업승인 투표에 상정하도록 하여야 할 것이다.

참고로 미국의 경우는 아무리 규모가 작은 사업일지라도 일단 일반보증공채(general obligation bond)를 사용하는 사업은 모두 다 공채발행승인 주민투표 대상이다. 즉, 현실적으로는 소규모의 사업일지라도(예: 상·하수도사업, 공원조성사업, 학교설치사업, 교량설치사업 등) 공공성이 강한 사업들 중 일반보증공채를 사용하는 사업은 모두 공채발행승인 투표를 거친다. 미국의 경우 일반보증공채를 사용할 때 학교 등을 건설할 경우는 건설비용이 상대적으로 높은 것이 특징이지만, 어떤 경우는 건설비용이 꼭 높지 않을 때도 있다. 일반보증공채(general obligation bond)를 이용할 경우 보통 단수의 사업이 아니라 몇 개의 지역 내 사업들을 함께 패키지로 구성하여 주민투표에 회부하는 것이 보통이다. 또한 공채발행승인 사업이라 할지라도 사업자금에는 연방정부나 주정부의 보조금 등이 포함될 수가 있다.

우리나라의 경우 지방채 발행 대상 사업으로는 현세대(또는 현주민)와 미래 세대(또는 미래 주민)가 편익과 비용을 동시에 누리는 자본적 지출의 성격을 가지는 사업해 한하며 경상적 보수유지비, 일반적 조사비, 소모성 기자재비, 내구용수가 극히 짧은 시설비 등은 적체사업으로 인정되지 않고 있다. 뿐만 아니라 「지방재정법」 시행령은 소규모 사업일 경우(서울특별시 30억원 미만, 광역시·도 20억원 미만, 시·군·구 10억원 미만의 사업) 적체사업이 될 수 없도록 규정하고 있다. 하지만 청사정비기금으로부터 차입하는 소규모 지방청사

관련 사업은 이 지침의 적용을 받지 않고 있다.

미국의 경우 지방채를 발행하여 공사할 사업을 일반보증공채(general obligation bond) 사업과 수익공채(revenue bond) 사업으로 분류하고, 일반보증공채의 사업에만 공채발행승인 투표를 진행하기에, 어떤 사업이 공채발행승인 사업의 대상이 되는가를 결정하는 것이 상대적으로 단순하다. 하지만 우리나라의 경우에는 일반보증공채와 수익채 구분이 명확하게 설정되어 있지 않기에, 어떤 사업들과 얼마 규모 이상의 사업을 사업승인 주민투표에 회부하는가를 정하는 것이 중요한 관건이다. 모든 사업을 사업의 규모(액수)에 관계없이 사업승인 주민투표에 회부하는 것은 행정력의 낭비 등 문제가 따를 수 있다. 또한 일부 사업은 다른 지방자치단체와 공동으로 진행하는 사업도 있기에 사업승인 투표 대상 사업을 선정하는 것이 더욱 복잡해진다.

사업승인 주민투표 대상 사업을 선정하기 위한 기준으로 일단 사업이 공공성이 강한 SOC(도로, 학교, 상하수도 등) 사업들이어야 할 것이며, 공공성이 강한 사업들이라 할지라도 행정비용의 절감 등을 고려하여, 일정 규모 이상의 사업만을 사업승인 주민투표에 회부하는 것이 합리적일 것이다. 물론 현행처럼 사업비 전액이 민간자본 또는 외국자본인 사업과 사업비 전액이 국가에서 지원한 재원인 사업은 주민투표 대상에서 제외되어야 할 것이다. 주민투표의 본질이 지역사업을 지역주민들이 결정한다는 의미를 감안할 때, 현행 시·도 의뢰심사 사업과 중앙 의뢰심사 사업도 원칙적으로는 지역주민들이 주민투표 등을 통하여 사업승인을 결정토록 하는 것이 자치재정의 원리에도 맞을 것이다. 하지만 자치단체들이 수행하는 큰 규모 사업들이 대부분 국고보조금이나 시·도비 보조금의 지원을 통하여 수행하는 것을 감안할 때, 시·도 의뢰심사와 중앙 의뢰심사의 논리도 어느 정도 인정해야 할 것이다.

자치단체가 수행하는 작은 규모의 사업들에 대해서도 일일이 사업승인 주민투표제도를 실시하는 데는 행정적인 비용과 부담 등이 뒤따

르기에, 규모가 적은 사업들에 대하여는 현행 투·용자사업 심사규정을 따르고, 다만 시·군·구의 경우는 300억원 이상의 신규투자사업과 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 '시·도'라 한다)의 경우는 500억원 이상의 신규투자사업에 대해서만 사업승인 주민투표에 회부할 수 있도록 정할 수 있을 것이다. 기존 투·용자심사규정에 의하면 시·군·구의 경우 300억원 이상의 신규투자사업의 경우 중앙 의뢰심사 대상이었는데, 사업승인 주민투표제도하에서는 이들 사업에 대하여 중앙 의뢰심사를 없애고, 대신 시·군·구민들에 의한 사업승인 투표를 통하여 사업을 결정하도록 하는 체제로 전환하는 것을 고려하여야 할 것이다. 물론 현행처럼 50억원 미만의 신규투자사업의 경우 시·군·구 자체심사로 남겨 놓고, 50억원 이상 300억원 미만 사업의 경우도 시·도 의뢰심사로 남겨 놓을 수 있을 것이다.

시·도의 경우도 사업비 300억원 이상의 신규투자사업에 대해서는 모두 중앙 의뢰심사를 받도록 규정되어 있다. 광역시도의 경우 사업 규모가 시·군·구 보다 일반적으로 크므로 시·군·구처럼 300억원 이상을 모두 사업승인 투표 대상으로 지정할 때 너무나 많은 사업승인 투표를 거쳐야 하는 단점이 있기에 500억원 이상을 사업승인 투표 대상으로 선정할 수 있을 것이다. 만약 500억원 이상의 사업도 지나치게 많다면 향후 하한선을 인상하여 700억~1,000억원으로 조정할 수도 있을 것이다. 만약 하한을 500억원으로 선정하였을 경우는 300억원 이상 500억원 미만의 시·도 사업은 기존처럼 중앙 의뢰심사제도를 사용하게 할 수 있을 것이다. 물론 300억원 이하의 사업에 대해서는 기존처럼 시·도 자체심사를 하면 될 것이다.

사업승인 주민투표제도하의 규정이 적용되지 않는 사업들에 대해서는 기존의 자체심사, 시·도 의뢰심사, 중앙 의뢰심사의 방법을 통하여 투·용자심사를 진행하면 될 것이다. 필요하면 투표대상 사업규모의 한도에 대해서 중앙정부가 관계 법령 등을 제정하여 자치단체 종류별(광역시·도와 시·군·구), 도시와 농어촌별로 구분하여 사업승인 투표 대상 하한액을 세부적으로 정할 수도 있을 것이다.

기존의 자체심사를 통하여 선심성·낭비성·전시성 사업이 무더기로 통과되는 것을 감안할 때, 향후 실질적인 자체심사를 위해서는 심사위원장을 외부인사로 하고 심사위원도 외부 전문가와 시민단체 대표들이 3분의 2 이상이 되도록 구성하는 것이 필요하다. 아울러 이들 위원들이 해당 사업들에 대하여 충분히 심의할 수 있도록 충분한 연구 및 심사기간을 제공하고, 서면심사 대신 현지방문 실사도 포함하여야 할 것이다.

자치단체장이 해당 실·국장(과장)과 상의하여 사업승인 주민투표에 회부하여야 할 사업들(시·군·구 300억원 이상, 광역시·도 500억원 이상)이 선정되면, 이들 사업에 대하여 지방의회 출석의원 과반수 이상의 찬성을 획득한 사업에 한하여만 주민투표에 회부하여야 할 것이다. 물론 자치정신과 중복방지원칙에 비추어 보아, 사업승인 주민투표에 올라간 사업들에 대해서는 기존의 투·용자심사 대상에서 제외되어야 할 것이다. 그리고 현행 투·용자심사 대상 사업의 규정을 받지 않은 사업들(예: 관련법령에 따라 추진하는 사업, 소방장비, 119 구급장비 및 소방헬기 구입 등)도 사업승인투표대상에서 제외하여야 할 것이다.

전술했듯이 지방정권의 변동에 상관없이 사업승인 투표 대상 사업들이 지역사회에 꼭 필요한 우선순위 사업들만 선정될 수 있도록 미국에서처럼 중·장기 자본향상 개선 프로그램(capital improvement plan: CIP)을 사업승인 투표와 함께 활용하면 사업승인 투표제도의 효과가 더욱 빛을 발할 것이다.

3. 사업승인 투표 청구권자 및 기타 투표절차

현행 「주민투표법」에 의하면 주민투표를 청구할 수 있는 당사자는 주민, 지방의회, 자치단체장이다. 우선, “지방자치단체의 장은 주민 또는 지방의회의 청구에 의하거나 직권에 의하여 주민투표를 실시할 수 있다”고 되어 있다. 주민들이 청구할 때는 주민투표권 청구권자 총수

의 20분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위 안에서 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 그 지방자치단체장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다고 규정하고 있다. 만일 지방의회에 의하여 청구할 경우는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 그 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 청구할 수 있다고 규정하고 있다. 마지막으로 지방자치단체장도 직권으로 주민투표를 청구할 수 있는데, 이 규정에 의하면 “지방자치단체의 장은 직권에 의하여 주민투표를 실시하고, 투표를 실시하는 때에는 그 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 한다”고 정하고 있다.

미국의 공채발행승인 투표의 경우 각주 및 자치단체마다 약간은 다르지만 거의 대다수 일반 지방정부에서는 자치단체장이 해당 실·국장(과장)과 상의하여 공채발행승인 주민투표에 회부하여야 할 사업들을 선정하면, 이들 사업에 대하여 주 및 지방의회 재적의원 과반수 이상 출석과 출석의원 과반수 이상의 찬성을 획득한 사업에 한하여 공채발행승인 주민투표에 회부할 수 있도록 규정하고 있다. 여타의 주민투표 이슈와는 달리 지방개발계획 및 재정계획 등과 관련한 공채발행은 아무래도 전문적인 지식과 개발계획에 관하여 충분한 이해가 있는 자치단체장에게 맡기는데, 이는 주민들이나 의회에 맡길 경우 발생하는 소지역 이기주의를 극복하기 위한 것으로 여겨진다. 만일 주민들이나 의회에 공채발행 사업 청구권을 제공할 경우에는 자기 지역의 시설 등에 대해서만 관심이 있고 도시 전체에 대한 계획 등에는 관심이 없기 때문에, 불균형 개발이나 비효율적이고 비합리적인 개발계획을 자초하기가 쉽다. 또한 주민들은 도시 전체 개발에 대한 식견이 부족할 수밖에 없기 때문에 공채발행 사업 청구권을 주민들이나 의회에만 맡기는 데는 한계가 있다. 이에 비하여 자치단체장은 해당 국·과장들이 자본개선프로그램(CIP)을 거친 사업들 중, 지역사회가 꼭 필요하다고 판단되는 사업을 우선순위에 따라 의회에 공채발행승인 사업으로 청구할 수 있어 이 과정에서 전시성·과시성·선심성 사업

들은 상당히 걸러낼 수 있을 것이다.

우리나라 「주민투표법」에 의하면, 주민, 의회, 의회승인을 통한 자치단체장에 의하여 주민투표를 청구할 수 있지만, 사업승인 주민투표 제도의 경우에는 주민투표의 청구를 자치단체장으로 한정하되 미국에서처럼 사업안건은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 사업승인 주민투표에 회부할 수 있도록 규정하는 것이 합리적일 것이다.

주민투표의 결과를 확정하기 위하여 현행 「주민투표법」의 개정 또한 필요할 것이다. 현행 「주민투표법」은 주민투표 결과의 확정을 위하여 주민투표에 부쳐진 사항은 주민투표권자 총수의 3분의 1 이상의 투표와 유효투표수 과반수의 득표로 확정된다고 규정되어 있다. 전체 투표 수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달되는 경우와 주민투표에 부쳐진 사항에 관한 유효득표 수가 동수인 경우 찬성과 반대 양자 모두 수용하지 아니하거나 양자 택일의 대상이 되는 사항 모두를 선택하지 아니하기로 확정된 것으로 본다 고 했다. 미국에서도 공채발행 승인 투표율이 상대적으로 저조한 것을 고려할 때, 만일 우리나라에서 현행 「주민투표법」처럼 주민투표권자 총수가 3분의 1에 미달되어 사업승인 주민투표를 개표도 하지 못할 경우, 많은 지역에서 투표율의 저조로 인하여 적체적소에 필요한 사회간접자본을 적기에 공급할 수 없게 될 것이다. 따라서 사업승인 주민투표의 경우는 투표율에 관계없이 미국에서처럼 전체 투표자의 과반수 이상 찬성으로 사업을 승인하여야 할 것이다.

사업승인 주민투표의 일자 선정에 관해서는 미국의 경우처럼 공채발행승인 주민투표를 상·하원이나 대통령, 주 및 지방공직자를 선출하는 공직선거(general election) 시 함께 하거나 공채발행승인 투표를 진행키 위하여 특별한 날짜를 설정하는 특별선거를 고려할 수 있을 것이다. 미국의 경우 공채발행승인 주민투표를 공직선거(일반선거) 때 함께 하면 공채발행승인 주민투표율이 상대적으로 높지만, 일반선거일이 아닌 특별선거(special election)일에 가부를 물으면 투표율이

극도로 부진한 경향(전체 등록 유권자의 2~5%만이 투표에 참가)이 종종 있어 투표결과의 대표성에 의문을 제기하는 사람들도 있다(Hahn & Kamieniecki, 1987). 그렇기 때문에 투표결과의 대표성 향상을 위해서도 거의 매해마다 공직선거(대선, 총선, 지방선거, 보선 등)가 있는 우리나라에서는 일반 투표일에 사업승인 주민투표를 함께 치를 수 있도록 조정하여 행정력의 낭비를 막고 선거비용을 줄여야 할 것이다.

미국에서처럼 사업승인 투표용지에는 해당 사업명과 추정 사업비등을 기록하고, 각 사업에 대하여 찬반을 묻는 형태로 진행할 수 있을 것이다. 그리고 사업승인 투표에서 한 번 부결된 사업은 향후 2년 동안은 다시 사업승인 주민투표의 대상으로 올리지 못하도록 하여, 사업 선정 시 자치단체 관계자들로 하여금 속고를 거듭하게 하는 것도 좋은 방법이 될 수 있을 것이다.

투표자의 자격은 현행 「주민투표법」의 자격자와 동일하게 하여 해당지역 주민들로 하여야 할 것이다. 현행 「주민투표법」은 공무원은 투표운동을 할 수 없다고 규정하고 있으나, 사업승인 투표에서는 대상 사업을 가장 잘 알고 있는 사람이 관계공무원이고 일반주민들은 사업에 대하여 충분한 정보가 없어 관련 정보가 필요한바, 사업 선정을 주도한 관계공무원들로 하여금 투표 전날까지 각 지역 순회 공청회 등을 통해 사업의 필요성과 중요성 등 사업설명회 기회를 부여하여 주민들의 알 권리를 충족시키고 올바른 선택을 하도록 유도할 필요가 있다. 미국의 경우에도 학교구(school districts)가 주관하는 공채 발행승인 투표 전에는 학교구와 초중등학교 관계자들이 학부모 등을 모아 놓고 사업의 개관, 중요도 등에 대하여 설명회를 하는 것을 허용하고 있기에 우리나라에서도 이것을 허용하여야 할 것이다. 만일 관계공무원들에게 사업설명 등을 할 기회를 주지 않는다면 지역에 필요한 필수 공공사업을 앞장서서 추진할 세력이 존재하지 않을 수 있고, 이는 필수 지역사업을 적기에 공급하지 못하여 지역의 경쟁력 약화 등으로 나타날 수 있다.

일부 자치단체장들이 야심적인 지역개발사업 등을 내세우고 재선과 사업승인 주민투표를 연계할 가능성이 있기에, 사업승인 주민투표를 현직 자치단체장의 재선 투표일과 병행할 수 없도록 설계할 필요도 있다.

4. 사업승인 주민투표제도의 한계

사업승인 주민투표제도는 상당한 장점이 있음에도 불구하고 한계점도 있다. 현실적으로 조세법률주의의 제약 때문에 앞에서 제안한 사업승인 주민투표제는 지방세 세목 조정이나 세율 인상이 아닌 탄력세의 세율 인상과 연계하였다. 즉, 주민들의 사업승인으로 인하여 추가적인 공채발행 시 지방재정건전성 수준이 일정수준 이하로 떨어질 경우, 향후 공채발행의 원금과 이자의 상환은 탄력세율 인상으로 처리하도록 하였고, 만일 재정건전성이 정상으로 회복되면 탄력세율의 인하 조치를 취할 수 있도록 설계하였다. 문제는 현행 탄력세의 세율 인상은 일정한 상한 한도가 있기에 탄력세의 인상만으로 공채발행 원금과 이자를 갚는 것이 충분하지 않을 수 있어, 승인된 사업과 탄력세 운영 간의 조세가격 기능을 충족시키지 못해 지방재정이 비효율적으로 운영될 가능성도 있을 것이다. 즉, 자치단체들은 명목적으로 또는 약간만의 탄력세율만을 인상하고 공채원리금 상환을 위한 충분하고도 실질적인 인상을 취하지 않을 수 있다. 세목과 세율 인상을 결정할 수 없는 현행 조세법률주의하에서 자치단체가 유일하게 자율권을 발휘할 수 있는 것이 탄력세 제도이기 때문에 어쩔 수 없는 한계라고 하겠다. 미국 등에서와 같이 주정부가 금지한 세목 외에 자치단체가 자율적으로 새로운 세목과 세율을 결정할 수 있다면 공채발행의 원금과 이자의 상환을 지방세 세목 신설이나 세율의 인상 등으로 해결하여 지방세 가격과 서비스 혜택을 긴밀하게 연결하는 것이 가능할 것이다. 하지만 현실적으로 이것이 불가능한 우리나라에서는 자치단체장이 탄력세만 조정·운영할 권한이 있기 때문에 차선책으로 탄력세율 인

상과 사업승인 주민투표제도의 연결을 시도했다.

둘째, 현행 자치단체 대부분의 지방채 사업이 국고보조사업(국고보조금 지원)과 연결되어 있어 조세가격 기능이 잘 작동되는 사업승인 주민투표를 실시하는 데 어려움이 있다. 즉 대부분의 지방채 사업은 관대한 국고보조금을 받고 있어, 주민들이 사업의 실제가격(조세가격)을 과소하게 추정하고, 지역에 필요한 시설 이상의 사회간접자본 시설을 주민투표에서 승인할 가능성이 있어 비효율적인 지방투자가 발생할 가능성이 있으며, 이는 희소한 자원의 비효율적인 배분을 유도한다. 이 문제를 해결하기 위해서는 국고사업과 지방사업을 명확히 구분할 필요가 있을 것이다.

셋째, 우리나라는 자치단체 간 주민들의 이동이 활발하기에 사업을 승인하는 사람들과 비용을 부담하는 사람들이 다를 수 있어, 세부담의 세대 간 불공평(intergenerational inequity)이나 주민 간 불공평성(interpersonal inequity)이 발생할 가능성이 높다. 특히 전체 인구의 거의 과반수가 밀집한 수도권에서는 주민들의 지방정부 간 이동이 높아, 사업승인자, 사업비용 부담자 및 수혜자가 달라 지방재정의 조세가격과 서비스 혜택이 정확히 연결되지 않는 상황이 일어날 수 있어 재원배분에 있어 비효율성이 발생할 가능성도 배제할 수 없다.

넷째, 기존에 존재하지 않던 사업승인 주민투표제도를 운영하기 위해서는 새로이 선거비용과 행정비용이 증대된다. 사업승인 투표가 존재하지 않았을 경우는 별도의 선거비용이 들지 않지만 사업승인 주민투표제도를 운영하기 위하여 선거관리 및 기타 관련 행정비용의 추가 소요도 만만치 않아 정부 규모를 증대하게 할 수도 있을 것이다. 물론 관련 행정비용을 절약키 위하여 전자사업승인 주민투표제도 등의 도입을 고려할 수도 있을 것이다. 또한 사업승인 주민투표제도를 도입하는 대신에 기존의 투·융자심사제도를 한층 강화하여 지방재정 낭비를 막는 방법도 대안으로 고안해 볼 수 있을 것이다. 하지만 자율과 책임에 근거한 자치재정 운영과 재정직접민주주의 정신에 비추어 볼 때는 궁극적으로 공채발행승인 주민투표로 나가야 할 것이고 사업승

인 주민투표제도는 공채발행승인 주민투표제도로 나가기 위한 일종의 중간 단계로 보아야 할 것이다.

다섯째, 미국식 공채발행승인 주민투표제도로 가는 중간 단계로서 사업승인 주민투표제도를 설계·실시하는 대신에, 우선 미국에서처럼 공채발행시장이 시장기제에 의해 작동되고 유통시장이 활성화되도록 먼저 여건을 조성한 후에 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 도입하는 방안을 고려하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다. 하지만 아직도 선심성·전시성 사업들이 지방자치단체에서 아무런 통제 없이 통과되고, 공채발행 시장에 시장기제를 도입하고 공채발행 시장을 활성화하는 데는 오랜 기간이 걸린다는 점을 감안할 때 사업승인 주민투표제도를 우선 실시하고 여건이 갖추어지면 공채발행승인 주민투표제도로 전환하는 것이 더 현실적이고 실질적인 대안이라 할 수 있겠다.

여섯째, 사업승인 주민투표제도가 도입한 후에도 기존의 투·용자 심사(자체심사와 의뢰심사)제도를 함께 병행함으로써 인한 행정의 중복 문제를 들 수가 있을 것이다. 전술했듯이 모든 사업의 승인을 주민투표로 해결하는 데 막대한 행정비용 등이 소요된다는 것을 감안할 때 기존의 투·용자 심사제도와 병행하는 것을 어쩔 수 없는 선택이라 하겠다.

VII. 결 론

지방재정 건전성을 유지하고 직접재정민주주의를 실천하기 위한 근본적인 방안 중의 하나로 미국의 주 및 지방정부에서 실시하고 있는 공채발행승인 주민투표(bond referendum)를 우리나라에 도입하는 것이 필요하다. 하지만 우리나라는 미국의 주 및 지방정부에서처럼 자본예산제도도 없고 무엇보다도 시장가격 기제에 의한 지방채 발행 시장과 유통시장이 활성화되어 있지 않기에, 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 바로 도입하여 실행하는 데는 큰 무리가 따른다. 하지만 아직도 전시성·선심성 사업이 지방재정 건전성을 위협하고 사업의 조세가격 기능을 하는 적절한 재정관리제도가 없는 현실을 감안할 때, 미국식 공채발행승인 주민투표제도를 도입할 환경적 여건이 마련되기 전의 중간 단계로 미국식 공채발행승인 주민투표제도와 유사한 효과를 발휘할 수 있는 사업승인 주민투표제도를 설계·도입하여 자치단체장에 의한 일방적인 선심성·전시성 사업의 진행을 통제하고 직접재정민주주의를 이루며, 지방재정에 조세가격 기능을 회복시키는 방안을 본 연구에서 제안하였다.

사업승인 주민투표제도를 성공적으로 정착시키기 위해서는 사업승인 주민투표제도와 탄력세제도 운영을 연결시켜 사업의 조세가격 기능을 일정 부분 회복시키는 것이 핵심이다. 이를 위하여 주민들이 일정 규모 이상의 사업을 승인할 때 공채발행 사업비용의 원금과 이자의 상환을 해당 지방재정 상황에 따라 향후 탄력세율의 인상을 통하여 상환하게 하는 방향으로 「지방재정법」을 개정하여 운영할 필요가 있을 것이다. 재정건전성이 양호한 자치단체는 사업승인을 할 때마다 굳이 탄력세율을 인상시킬 필요가 없지만 사업승인으로 인하여 재정건전성이 일정 수준 이하로 저하되는 자치단체의 경우는 재정건전성

이 정상으로 회복할 때까지 탄력세율의 인상을 통하여 공채의 원리금 상환의 일부를 감당토록 하여야 할 것이다. 이렇게 되면 주민들도 사업승인 투표를 할 때, 사업의 가격이 무료가 아니고 일정 조건하에서 추가적인 공채발행(사업승인)은 주민들의 탄력세율 인상(조세 인상)으로 연결되어 추가적인 비용 부담이 발생한다는 것을 인식하여 자치단체장이 제시한 불필요한 전시성·선심성 사업을 통과시키는 것을 주저케할 수 있을 것으로 기대된다.

사업승인 주민투표 대상 사업으로는 기존의 투·용자심사 대상 사업 중에 기초자치단체인 시·군·구의 경우는 300억원 이상의 신규투자사업과, 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 '시·도'라 한다)의 경우는 500억원 이상의 신규투자사업으로 설정하였다. 사업승인 주민투표제도의 대상이 아닌 투·용자심사대상 사업은 기존의 자체심사, 시·도 의뢰심사, 중앙 의뢰심사의 방법을 병행하여 투·용자심사를 진행하도록 설계하였다.

탄력세율을 인상하여야 할 자치단체로는 지방재정위기 사전경보시스템상 지방재정 상태가 불건전한 '주의' 와 '심각' 단체 또는 재정건전 상태가 일정 수준 이하의 단체로 한정하였다. 이들 단체는 추가적인 공채발행 시 공채발행 원금과 이자의 상환을 위하여 반드시 탄력세율의 인상을 「지방재정법」 등에 규정토록 하여, 사업의 조세가격과 주민들의 사업승인을 연계하여 자치단체에 재정규율을 도입하고 자치단체장들에 의한 선심성·전시성 사업의 남발을 방지토록 설계하였다.

사업승인 주민투표제도의 경우에 주민투표의 청구를 자치단체장으로 한정하되 미국에서처럼 사업안건은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 동의를 얻어야 사업승인 주민투표에 회부할 수 있도록 규정하였다. 미국에서처럼 사업승인 투표용지에는 해당 사업명과 추정 사업비 등을 기록하고, 각 사업에 대하여 찬반을 묻는 형태로 진행토록 하였다. 또한 투표율에 상관없이 미국에서처럼 투표자 과반수 이상의 찬성을 얻은 사업에 대해서 사업승인이 허락된 것

으로 법률을 개정하도록 설계하였다. 거의 매해마다 공직선거(대선, 총선, 지방선거, 보선 등)가 있는 우리나라에서는 투표율의 향상과 투표결과에의 대표성 향상을 위해서도 공직선거일에 사업승인 주민투표도 함께 치를 수 있도록 조정하여 행정력의 낭비를 막고 선거비용을 줄일 수 있도록 설계하였다. 사업승인 주민투표제도의 남용을 방지하고 효율적인 이용을 위하여 사업승인 투표에서 한번 부결된 사업은 향후 2년 동안은 다시 사업승인 주민투표의 대상으로 올리지 못하도록 하였고, 일부 자치단체장들이 야심적인 지역개발 사업과 재선을 연계하는 것을 방지하기 위하여 재선에 도전하는 현직 자치단체장들의 경우는 사업승인 주민투표를 재선 투표일에 상정하지 못하도록 설계하였다.

투표자의 자격은 현행 「주민투표법」의 자격자와 동일하게 하여 해당지역 주민들로 하였다. 현행 「주민투표법」에서는 공무원이 투표운동을 할 수 없다고 규정하고 있지만 사업승인 투표에서는 대상 사업을 가장 잘 알고 있는 사람이 관계공무원이고, 일반 주민들은 사업에 대하여 충분한 정보가 없기 때문에 관련 정보가 필요한바, 사업 선정을 주도한 관계공무원들로 하여금 투표 전날까지 각 지역 순회 공청회 등을 통해 사업의 필요성과 중요성 등 사업설명회 기회를 부여하여 주민들의 알 권리를 충족시키고 올바른 선택을 하도록 설계하였다.

사업승인 주민투표제도는 일정한 한계가 있음에도 불구하고 자치단체장에 의한 일방적인 선심성·낭비성·전시성 사업을 방지하고, 지방서비스의 조세가격 기능을 일정 부분 회복시키며, 재정직접민주주의를 실현하기 위한 현실적인 도구로서, 미국식 공채발행승인 주민투표제도의 차선 대안으로 그 도입을 신중히 고려하여야 할 것이다. 사업승인 주민투표제도는 미국식 공채발행승인 주민투표제도로 가는 일종의 중간 단계로, 궁극적으로 우리나라 자치단체에서 공채발행과 판매시장에 시장의 가격기제가 작동토록 환경을 조성한 후, 사업승인 주민투표제도를 미국식 공채발행승인 주민투표제도로 대체하여 지방재정 운영에 시장가격 기제가 작동되고 자율과 책임이 작동하는 시스템으로 발전하여야 할 것이다.

참고문헌

- 감사원, 『감사결과보고서: 지방재정 건전성 진단·점검』, 2011.
- 국회예산정책처, 『지방자치단체 재정난의 원인과 대책』, 2010. 7.
- _____, 『지방재정 현안과 대책』, 2012.
- 김규영, 「미국의 지방채 시장 활성화와 지방자치제 발전에 관한 연구- 우리나라에 주는 시사점을 중심으로」, 『재무관리논총』 5(1), 1999, pp. 75~103.
- 김동욱, 「자본시장을 통한 지방채 신용평가기관제도 도입에 대한 고찰」, 『한국정책과학학회보』 제9권 제1호, 2005, pp. 169~187.
- 김성태, 「우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안」, 『재정학연구』 1(4), 2008, pp. 269~305.
- 김안제, 「지방자치단체의 자본예산제도의 도입방안」, 『지방재정』 13권 4호, 1994, pp. 4~13.
- 김재훈, 「지방재정의 과제와 합리적 재정운용방향」, (사)신지역창조 포럼 발표 논문, 2011.
- 김중순, 「지방재정확충을 위한 지방채제도의 개편방향」, 『행정학회보』 28(4), 1994, pp. 1339~1352.
- 류호상, 「지방행정에 있어 주민참여활성화를 위한 주민투표제도의 도입방안 연구」, 한국행정학회 하계대회 발표 논문, 2001.
- 삼성경제연구소, 「지방부채증가의 원인과 해외사례의 교훈」, 『CEO Information』 856호, 2012.
- 서정섭, 「우리나라 지방채 발행제도의 현황과 문제점」, 『지방재정』, 2010, pp. 53~66.
- 손희준, 「지방자치 20년, 지방재정의 평가와 과제」, 한국지방재정학회

- 2011년 지역발전전략 세미나 발표 논문, 2011.
- 안성호, 「주민투표의 직접민주적 개방성: 스위스의 교훈」, 『한국지방자치학회보』 17(3), 2005, pp. 157~181.
- 양영철, 『주민투표제도론』, 대영문화사, 2007.
- 이규환, 「미국도시정부의 자본예산제도 운용」, 『지방재정』 13권 5호, 1994, pp. 36~48.
- 이수범, 「자본예산제도의 의의와 필요성」, 『지방재정』 13권 5호, 1994, pp. 14~25.
- 이원희·주기완, 「중기지방재정계획 실효성 제고방안」, 『한국지방재정논집』 16권 2호, 2011, pp. 177~212.
- 임성일, 「지방자치단체의 채무관리 개선방안」, 『지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안』, 한국지방행정연구원, 2011.
- 전상경, 『현대지방재정론』 3판, 박영사, 2011.
- 정성호, 「회계부정에 대한 통제시스템의 구축방안: 천안시 사례를 중심으로」, 『한국행정연구』 21(2), 2012, pp. 49~78.
- 정성호·정창훈, 「지방재정위기와 로컬 거버넌스의 역할」, 『지방행정연구』, 25(2), 2011, pp. 3~36.
- 정세욱, 「자본예산제도도입의 전제조건」, 『지방재정』 13권 5호, 1994, pp. 26~35.
- 정일섭, 「주민투표제도에 대한 평가」, 『한국지방자치학회보』 18권 4호, 2006, pp. 5~23.
- 정창영, 「우리나라 지방채 시장 활성화 과제와 전략」, 『증권학회지』 19집, 1996, pp. 251~284.
- 정창훈, 「미국지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점-파산제도를 중심으로」, 『강원법학』 32권, 2011a, pp. 47~87.
- _____, 『자본예산제도 도입방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2011b.
- 조기현·라휘문, 「지방채 관련 쟁점 및 발전방향」, 한국지방재정학회

- 세미나 발표자료, 2008, pp. 3~29.
- 주만수, 「지방재정위기의 현황과 원인분석」, 『지방행정연구』 26(2), 2012, pp. 3~30.
- 최인욱, 『지방자치단체, 돈이 새고 있다』, 살림, 2012.
- 하연섭, 「자본예산제도 도입을 위한 정책적 과제」, 유종해 (외), 『21세기 한국행정론』, 서울: 박영사, 1996, pp. 401~415.
- 행정안전부, 『2009 지방채무현황』, 2010.
- MK 뉴스, 「지방공기업 빛도 지자체 채무에 합친다」, 2012. 8. 13.
- 서울신문, 2012. 7. 18.
- 중앙일보, 2011. 10. 10.
- Bowman Bowman, Ann O' M. and Richard C. Kearney, *State and Local Government*, 7th ed., Boston: Houghton Mifflin Company, 2008.
- Cronin, Thomas E., *Direct Democracy*, Cambridge, M.A.: Harvard University Press. 1989.
- Forrester, John. P., "Municipal Capital Budgeting: An Examination," *Public Budgeting & Finance* 13, 1993, pp. 85~103.
- Hahn, Harland and Sheldon Kamieniecki, *Referendum Voting: Social Status and Policy Preferences*, New York: NY. Greenwood Press, 1987.
- Kelly, Margaret C. and Matthew Ziper, "Strategies for Passing a Bond Referendum," *Government Finance Review*, June 2001, pp. 27~29.
- Mikesell, John, *Fiscal Administration*, 8th ed., Wadsworth, 2009.
- Lyden, Fremont J. and Marc Lindenberg, *Public Budgeting in*

- Theory and Practice*, New York: Longman, 1983.
- Vogt. A. John, "Capital Budgeting and Finance: A Guide for Local Governments," International City/County Management Association, 2004.

<국문요약>

우리나라 지방정부의 사업승인 주민투표제도(Project Rreferendum) 도입 방안에 관한 연구

정창훈

1995년 민선 자치장 직선 이후 지방분권화가 가속화되면서 지방재정 운영에 대한 자율성이 높아지게 됨에 따라 상당수의 자치단체장들은 사업성에 대하여 정밀한 타당성 조사 등을 거치지 않거나 형식적으로 거친 후, 대규모 개발사업을 추진하였다. 경기가 좋았을 때에는 대규모 부동산 개발사업 등의 추진에 큰 무리가 없었지만, 2008년 글로벌 금융위기 이후 부동산 경기 침체로 투자금 회수가 어려운 데다 글로벌 경기 위축으로 세수확충 전망도 불투명해져 일부 자치단체들은 막대한 부채를 떠안고 사실상 재정위기에 이르렀다.

본 연구에서는 미국의 주 및 지방정부에서 성공적으로 활용되고 있는 공채발행승인 주민투표제도(bond referendum)를 분석하여, 우리나라에서 지방재정 건전화와 직접재정민주주의 실현을 위한 도구로서 미국식 공채발행승인 주민투표제도로 발전하기 위한 중간 단계로 가칭 '사업승인' 주민투표제도의 도입방안을 설계한다. 탄력세율 이용과 연계한 사업승인 주민투표제도는 자치단체장에 의한 일방적인 선심성·낭비성·전시성 사업을 방지하고 지방서비스의 조세가격 기능을 일정부분 회복시키며, 직접재정민주주의를 실현키 위한 현실적이며 실현가능한 방안이다.

<Abstract>

A Study on the Design of Project Referendum in Korean Local Governments

Changhoon Jung

Many Korean local governments initiated massive local development projects since 1995, with fiscal decentralization under devolution revolution, without taking serious feasibility studies. When the national economy was booming in the early 2000s, massive development projects turned out to be profitable to most local governments. Unfortunately, however, when the national economy experienced depression in the wake of global financial crisis in 2008, many local governments experienced dramatic reduction of local tax revenues, resulting in local fiscal crises in part due to massive debt accumulation and moribund tax revenue collection. By benchmarking bond referendum, which is widely utilized in state and local governments in the United States, this study intends to design project referendum for local governments in Korea. Project referendum which is linked to the mandatory use of elastic tax rate increase is expected to prevent wasteful and inefficient local spending. It is also expected to link (restore) tax and service price mechanism in local service delivery. Furthermore, it will work as a mechanism to exercise direct fiscal democracy by residents.

〈著者略歷〉

정창훈

국립세무대학 관세학과 졸업

미국 University of Georgia 행정학 박사

전, 미국 Auburn university 정치학과 교수

현, 인하대 행정학과 교수

우리나라 지방정부의 사업승인 주민투표제도
(Project Referendum) 도입 방안에 관한 연구

2012년 10월 24일 인쇄

2012년 10월 31일 발행

저 자 정창훈

발행인 조원동

발행처 한국조세연구원

138-774

서울특별시 송파구 송파대로 28길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 삼신인쇄

© 한국조세연구원 2012

ISBN : 978-89-8191-632-9

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 4,000원

