

특집

지방자치 10년의 지방재정 변화와 향후전망



- 지방재정제도의 변화와 향후과제

/ 김 한 걸

4

- 지방재정의 구조 및 규모의 변화

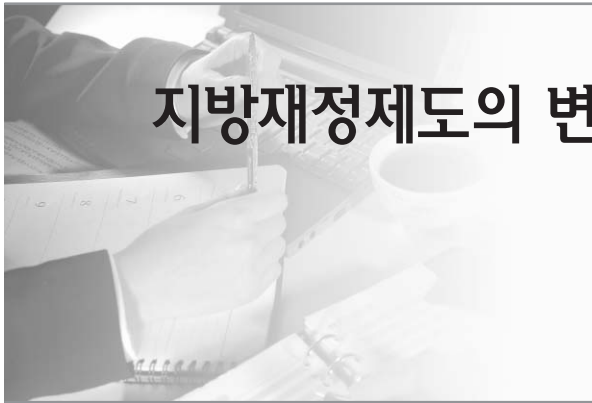
/ 진 명 기

37

- 2006년도 지방재정의 세입 · 세출
전망과 과제

/ 임 성 일

51



지방재정제도의 변화와 향후과제

김 한 걸

한국지방행정연구원 연구관 · 서기관

I. 서론

올해는 본격적인 민선 지방자치가 실시된지 10년이 되는 의미있는 해이다. 지방자치 실시 초기에는 많은 우려들이 있었고 실시하는 과정에서도 다수의 시행착오가 있었지만 그동안 지방의 자치역량이 많이 향상되고 지방재정도 확충되는 등의 모습을 보이고 있어 이제는 안정기에 들어서고 있다고 생각된다. 따라서 이 시점에서 지나온 10년동안의 지방자치제도 전반에 대해 상황의 변화와 그간의 성과를 분석하여 향후 지방자치의 비전과 좌표를 다시 설정하는 일이 당면한 중요과제라고 본다.

민선자치 10년의 성과에 대해서는 그간 각계 각층에서 다양한 의견들이 제시되어 지방행정, 지방재정 등에 대해 종합적인 평가결과가 나오겠지만, 특히 민선자치 이후 재정환경과 여건이 많이 변모되어 지방재정의 자율성과 재정분권화의 요구가 증대되어 왔으며, 또한 지역주민의 기대욕구 상승에 따른 자치단체장의 의욕적인 사업추진으로 지방재정수요도 크게 증가하였다. 그러나 지방분권을 촉진하고 건전한 지방자치가 뿌리내리기 위해 지방재정 확충문제가 논의되면서 최근에는 이에 상응하는 재정운영의 건전성·책임성 강화 방안도 동시에 거론되고 있다.

지방재정력을 확충해주고 자율성을 강조하다 보면 재정운영의 낭비와 그에 수반되는 재정질서 문란이 우려되는 등 우리는 지난 자치 10년을 통해 많은 경험을 한바 있다.

따라서 중앙정부는 지방재정을 확충해 가면서 과도한 통제는 완화하는등 현행 제도상의 문제

점을 꾸준히 개선해 나가야 하겠지만, 각급 자치단체에서도 부족한 재정을 건전하고 효율적으로 집행·관리 될 수 있도록 가일층 노력을 기울여 나가야 할 시점이라고 본다. 본고에서는 1995년 민선자치 이후 변화되어온 지방재정제도와 운영실적을 살펴보고 그간의 제도개선된 내용과 향후과제들을 중심으로 정리해 보고자 한다.

II. 지방재정제도의 운영

민선자치가 실시된이후 지방분권 촉진을 위한 지방재정제도가 변화되면서 지방자치단체의 재정운영의 자율성·책임성 제고문제와 건전재정의 확보문제가 시급한 과제로 대두되어 왔다.

따라서 지금까지 나타난 지방재정운영상의 취약성과 문제점들을 하나하나 분석하고 진단하여 이를 개편시켜 나가는 대책의 하나로서 지방재정제도의 보완과 지속적인 개선이 이루어져야 한다고 본다. 이를 위해서 우선 지방재정운영의 자율성과 효율성 그리고 책임성에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 자치단체 재정운영의 자율성 제고문제이다.

최근 지방분권 추진으로 인해 자치단체는 그동안 중앙정부가 지방재정의 건전성 확보와 관련하여 각종 법령이나 정책의 수립지침, 기준의 설정, 심사·승인제도 등 지방재정제도 전반에 대한 중앙정부의 관여로부터 벗어나 보다 적극적으로 자율성 확대를 요구하여 불필요한 국가의 통제나 개입, 지나치게 구체적이거나 획일적인 지침 등은 분권화추세에 맞게 그 범위와 수준을 점차 개선시켜 나가고 있다.

다음으로 지방재정의 효율적 운영문제이다.

지방자치단체는 그동안 여러 분야에서 비능률과 낭비가 초래되어 재정규모의 확대나 지출활동에 상응하는 성과를 올리지 못하는 등 자원배분의 비효율성을 초래하기도 했다. 따라서 각종 경비를 최대한 절감하고 투자우선순위에 따라 가용재원을 배분함으로써 최소의 재원으로 효과를 극대화시켜 재정운영의 생산성과 효율성을 더욱 제고시켜 나가야 한다.

지방재정의 비효율성 문제는 중앙통제만으로 해결할 수는 없다. 이는 주민·지방의회·자치단체장의 정책결정 네트워크속에서 효율성이 더욱 증대될수 있도록 투명성을 강화하고 법적인

상호관계 정립이 중요한 문제이다.

마지막으로 지방재정운영의 책임성 강화이다.

지방자치제하에서 주민들은 자치단체가 제공하는 각종 공공서비스 혜택에 대하여 적절한 재정부담을 하여야 할 의무가 있으며 자치단체는 주민들이 납부한 세금을 효율적으로 사용해야 할 책임이 있다. 이러한 관점에서 보면 지방재정운영의 책임성이란 공공자원의 사용과 획득에 있어 관리자가 그 책무를 다하고 법령 또는 재정질서를 준수하는 등 의무를 이행하는 것을 뜻하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 지방재정의 책임성은 자치단체의 책임하에 각종재원을 확보하여 집행하고 그 결과에 대해 책임을 지는 것이다.

따라서 재정운영의 책임성 강화에 대해서는 기본적으로 재정운영의 효율성·투명성의 강화, 주민참여기회의 확대와 같은 기존의 재정제도를 보완해가면서 건전한 재정운영을 유도해 나가야 할 것이다.

특히, 올해에는 참여정부가 들어서면서 추진하고 있는 지방분권 로드맵과 지방재정혁신 로드맵에 따른 재정분권의 주요 추진과제들이 이미 완료되었거나 마무리 되어가는 시점에 있다. 또한 지방재정제도의 근간을 이루고 있는 지방재정법이 40여년만에 4개 분법으로 나뉘져 「지방재정법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」, 「지방자치단체 계약에 관한법률」, 「공유재산 및 물품관리법」으로 제정 또는 개정되어 최근에 논의되어온 재정혁신 방안들을 법률에 반영하는 등 지방재정제도 개선에 크게 기여한 한해이기도 하므로 국가나 자치단체는 이들 법령에 규정된 지방재정제도를 합리적으로 운용되도록 노력해야 할 것이다.

끝으로 여기에서 말하는 지방재정제도는 자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 예산편성 및 집행과정에서 이루어지는 각종제도를 통칭하는 것이다. 본고에서는 그동안 민선자치를 거치면서 지방교부세등 중앙 이전재원에도 많은 제도운영상의 변화가 있었으므로 지방재정조정제도를 함께 다루어 보기로 한다.

● 현재 운영중인 주요 지방재정제도 ●

구 분		제 도 명	법 적 근 거
지방재정 관리제도	사전관리제도 (예산편성관련)	• 지방예산 편성기준 • 중기지방재정계획 제도 • 지방재정 투융자심사 제도 • 지방채발행 승인제도	• 행정자치부 훈령 • 지방재정법 • 지방재정법 • 지방자치법, 지방재정법
	사후관리제도 (예산집행관련)	• 지방재정 분석·진단제도 • 지방재정 인센티브 및 교부세 감액제도 • 지방재정상황 공개(공시)제도	• 지방재정법 • 지방재정법, 지방교부세법 • 지방재정법
지방재정조정제도		• 지방교부세 제도 • 지방양여금 제도 • 국고보조금 제도	• 지방교부세법 • 지방양여금법('04년 폐지) • 보조금의예산및관리에 관한법률

Ⅲ. 지방재정관리제도

1. 사전적 재정관리제도

가. 지방예산편성기준

(1) 현행 제도개요

매년도 지방자치단체에 시달되는 예산편성기준(지침)은 지방재정법 제30조에 의거 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 기준을 작성한 다음 전년도 7월31일까지 자치단체에 시달하여야 한다고 규정하고 있다.

따라서 지방자치단체 예산은 법령에 다른 규정이 없는 한 예산편성지침에 따라 편성하여야 한다고 되어 있어 단순한 지침이 아니라 법적 효력을 갖도록 운영해왔다. 이와 같이 예산편성기준은 지방재정운영의 기본지침으로서 건전재정을 유도하는 측면에서 그 의의나 필요성은 크다고 할수 있으나 다른 한편으로는 각급 자치단체의 지역실정을 무시한 획일적인 기준제시로 특수수요반영이 곤란하고 재정자율성이 저해 되고 있다는 문제점을 야기시켜 왔다.

그동안 예산편성기준에는 지방재정여건과 기본방향 뿐만 아니라 건전재정운영의 원칙준수, 그리고 세입의 확보에 이르기까지 지나치게 상세히 규정하고 있다는 비판이 있어 지난 민선자치 출범이후 몇 차례에 걸쳐 개선된 바는 있으나, 아직도 자율적인 재정운영에는 미흡한 점이 있어 그 내용을 지방분권시대에 맞도록 획기적으로 개편시켜 나가고 있다.

(2) 제도변화와 운영상황

- 1994년 - 자치단체 예산편성시 사업예산과 경상예산 편성에 대한 기준 제시
- 1997년 - 예산편성에서 제시하는 기준경비 이외의 경비에 대하여는 자치단체의 자율성 확대
- 1998년 - 자치단체의 조직개편 자율권 부여와 연계하여 세출예산과목 “항, 세항”에 대해서는 자치단체가 자율적으로 운영
- 2004년 - 실국(과), 사업소별 예산 사전 배분방식(Top-down) 시범도입
 - 사업별 예산편성 시범운영(서울, 대전, 경기)
 - 부세별 총액 예산편성 적용비목 확대(3개 → 5개비목)
- 2005년 - 지방자치단체 예산편성지침의 폐지
 - 기존의 예산편성 기본지침 방식을 폐지하고 그 대신 지방예산편성기준(행자부 훈령 제116호) 제정
 - 지방예산 과목구분과 설정기준(행자부 훈령 제117호) 제정
 - 예산편성에 필요한 정보를 담은 「지방예산편성 매뉴얼」을 보급

(3) 제도개선내용 및 향후계획

가) 지방재정운영의 자율성 확대

지방재정운영의 자율성 확대를 위하여 2005년도부터 지방예산편성지침을 폐지하고 건전재정 운영에 필요한 ‘최소한의 기준’과 ‘전국적 통일성 유지’가 필요한 사항은 예산편성기준(행정자치부령)으로 전환하되 예산분류기준도 사업별 예산제도를 토대로 한 성과분석이 가능하도록 개편시켜 나갈 계획이다. 그러나 사업예산의 경우에는 자율성을 부여하여 효율성을 극대화해야 하겠지만, 경상예산을 전면 자율화하는 경우 재정운영의 건전성을 저해할 우려가 있기 때문에 전면적인 자율화는 부작용이 클수 있다는 판단이다.

따라서 경상예산중 사회적 관심이 크거나 자율통제가 어려워 자치단체 상호간 균형유지가 필요한 4대경비, 즉 업무추진비, 사회단체 보조금, 지방의회 관련경비, 통리·반장 활동보상금에

대하여는 지방예산편성기준으로 법규화하여 지방재정의 자율성이 저해되지 않도록 최소한의 기준만 정하도록 하였다. 또한, 지방예산편성에 필요한 노하우 및 유익한 재정정보를 모아 매 회계연도별로 「예산편성매뉴얼(편람)」을 작성하여 전 자치단체에 보급하고 있다.

나) 성과중심의 사업예산제도 도입

현행 우리나라 예산제도는 전통적으로 투입중심의 품목별 예산구조로 운영되고 있어 예산집행에 대한 효과분석이나 성과측정이 어려운 취약점을 안고있다. 예를들면, 단위사업을 추진하는 예산이 여기저기 품목별로 산재되어 있어 예산서를 보고는 자치단체가 하고자하는 역점사업이 무엇인지 알기 어려운 실정이다.

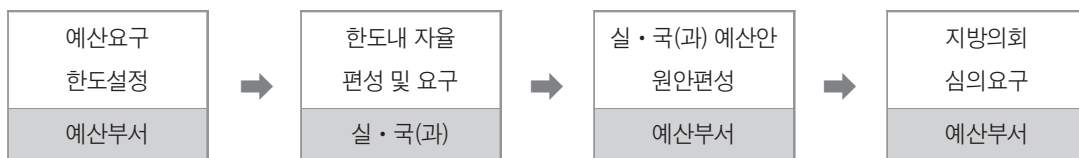
따라서 지방예산 내용중 경상예산은 현행과 같이 품목별 편성방식을 유지하되 사업예산은 성과측정이 가능한 사업별 예산구조로 전환하여 예산운영의 효율성을 증대시켜 나가되 제도변화에 따른 혼란방지를 위하여 점진적으로 개편해 나간다는 계획이다.

또한, 사업별 예산제도의 중심은 조직, 프로그램, 단위사업이다. 즉 기존의 장·관·항 등 과목구조 위주의 체계에서 탈피하여 성과측정을 위한 조직단위로 프로그램을 구조화하게 되며, 하나의 프로그램 아래에 다수의 단위사업을 편성하여 운영하게 된다. 다시 말하면 지역특성에 맞는 자치단체의 특정목적을 위하여 조직, 프로그램, 단위사업을 자율적으로 선정하여 사업을 수행할수 있게 되므로써 자치단체 경영의 자율성도 크게 제고 될수 있으리라 기대된다.

다) 예산사전배분(Top-down)제도 시범운영

예산배분의 효율성을 극대화하고 조직별 재정운영의 책임성을 강화할수 있도록 실·국(과), 사업소 단위로 중기 지방재정계획 등에 의거 예산요구 한도를 미리 설정하면, 해당사업부서는 그 범위내에서 자율적으로 예산편성안을 작성하고 예산부서에서는 사업부서의 예산요구안이 편성기준과 법정기준에 부합되는 경우 요구안대로 예산을 편성한다.

● Top-down 예산편성방식 ●



이를위해 광역자치단체는 시도별로 1개의 시범기관을 자체 선정하되 국비 등 의존재원이 거의 없이 예산이 편성되는 기관이나 특별회계로 운영되면서 자체수입의 범위내에서 예산편성이 가능한 기관(예 : 공무원교육원, 시도립대학, 농민교육원 등)과 기초자치단체는 재정자립도가 90% 이상인 단체(예 : 과천시, 서울 강남구, 서초구 등)를 선정하여 시범운영토록 하고 그 결과를 토대로 단계적으로 전국에 확산·적용시켜 나가야 한다.

라) 예산절감을 위한 제도운영

지방예산의 절약 및 자율성제고를 위해 경상예산에 대하여는 총액 편성방식으로 운영해 나간다는 것이다. 총액편성대상 비목으로는 일반운영비, 여비, 재료비, 포상금, 도서구입비에 대하여 자치단체의 장은 부서별(국 또는 과)로 총액 배분기준을 마련하여 그 범위내에서는 부서에서 재량으로 편성하도록 하되, 총액 배분기준은 공무원수 등을 기준으로 객관적·합리적으로 정하여 운영토록 하고 예산서 표기방법은 목단위로 총액만 기재하도록 개선하였다.

또한, 예산성과금제도의 운영을 확대하였다. 예산집행방법이나 제도의 개선등 특별한 노력으로 자체수입이 증대되거나 예산이 절약된 경우, 이에 직접적으로 기여한 공무원에게 수입증대 또는 예산절약액의 일부를 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할수 있도록 하는 제도이다. 공무원의 자발적이고 창의적인 노력에 대해 성과금을 지원함으로써 예산절감 노력을 확산시켜 국민의 세금인 예산을 절약하고 나아가 자치단체의 업무를 더욱 효율적으로 개선시켜 나가야 한다.

다음으로 일부 자치단체의 낭비성, 선심성 경향이 있는 예산편성과 집행에 대해 행정자치부 및 각 자치단체별로 '예산낭비 대응시스템'을 운영해 나갈 예정이다. 구체적으로는 예산낭비 사례 게재를 위한 홈페이지 구축, 각종 위원회를 통한 낭비여부 판단등 낭비성 예산집행에 대한 제도적 개선방안도 함께 추진해 나갈 계획이다.

나. 중기 지방재정계획제도

(1) 현행 제도개요

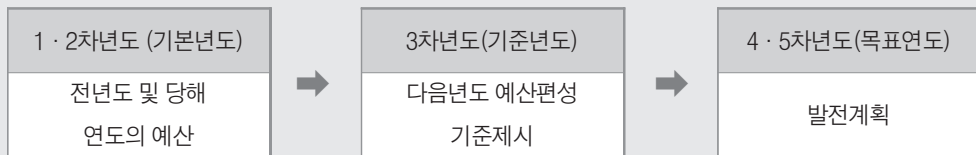
중기 지방재정계획제도는 지방자치단체가 중·장기적 시계에서 자치단체의 비전과 정책 우선 순위를 반영한 발전계획을 수립하고, 이에 따른 재원의 확보와 배분계획을 전략적으로 세워 추진함으로써 재정운영의 예측가능성을 높이고 계획성을 강화하기 위해 만든 제도이다. 지방재정법에서 규정하고 있는 이 제도는 자치단체가 중·장기적인 지역발전계획과 단기적인 예산편성을 연계하여 재원의 예측과 계속사업의 순위를 책정하고 이를 기초로 하여 자원배분방향을 매년 연동화시켜 한정된 재원을 보다 계획적이고 효율적으로 운영하기 위함이다.

그 내용을 보면 자치단체의 장은 중기 지방재정계획(5년)을 수립하여 지방의회에 보고하고 이를 행정자치부장관에게 제출하여야 하며 행정자치부장관은 자치단체의 지방재정계획을 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 종합적인 지방재정계획을 작성하여, 이를 국무회의에 보고하도록 법정화 되어 있다.

● 제도개요 주요내용 ●

○ 계획수립 주체 : 지방자치단체의 장

○ 계획수립 기간 : 5개년으로 수립하되 재정여건의 변화를 반영, 매년 수정해 가는 연동화 계획으로 운영



○ 단계별 주요내용 : ① 계획의 기본구상 ② 기본계획(plan) ③ 실시계획의 수립 ④ 계획의 확정 ⑤ 연동화 계획수립

(2) 제도변화와 운영상황

○ 1988년 - 중기지방재정계획 수립 법제화

- 지방재정계획심의위원회를 설치하여 중기재정계획 심의

○ '93년 - 매년 연동화 계획으로 운영

○ '95년 - 계획수립결과를 관계부처에 통보, 협의추진

○ '97년 - 중기재정계획과 관련제도(투융자심사, 국고보조금운용 등)와의 연계

○ '99년 - 중기재정계획을 수립, 지방의회에 보고하고 행정자치부 장관에게 제출 의무화

- 2004년 - 중기재정계획을 기초로 중·장기적 시계에서 예산편성과 연계강화
- '05년 - 국가재정운영계획과 계획기간을 조정함으로써 실효성을 제고
 - 계획확정 이전에 관계부처 의견조회를 통해 검토의견 반영

(3) 제도개선내용 및 향후계획

가) 지방예산편성과 연계강화

중기지방재정계획은 투자재원의 배분 및 사업의 우선순위를 결정하기 위한 계획이므로 자치단체는 예산편성, 지방채의 발행, 투융자사업의 심사, 국고보조금의 신청시에는 반드시 중기재정계획에 반영된 사업에 한하여 편성 또는 신청토록하여 계획의 실효성을 확보해 나가도록 법제화 하였다. 따라서 중기재정계획은 단년도 예산이 갖는 한계를 극복하고 재정을 중·장기적 관점에서 운영할수 있는 중요한 재정제도이기 때문에 제도의 취지가 최대한 반영되도록 지속적으로 개선시켜 나갈 필요가 있다.

나) 예측할수 없는 사업의 계획반영

지방자치단체에서 중기지방재정계획을 수립할 당시에는 예측이 전혀 불가능하여 당초 계획에 반영되지 못한 채 예산에 편성된 사업예산에 대하여는 중기재정계획에 반영된 것으로 간주처리토록 보완하였다. 그 대상사업으로는 재해복구등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 각 중앙부처가 긴급히 시행하는 국가시책사업으로서 현행 지방재정법 제22조 및 제23조의 규정에 의하여 중앙행정기관의 장이 행정자치부장관과 사전협의를 거친 국가지원사업과 사실상 국가주관 행사로서 자치단체에서 개최되는 행사관련 사업 등으로 규정하였다.

다) 지방재정계획 심의위원회의 심의

중기재정계획(안) 내용의 객관성·타당성과 투자사업의 우선순위 등을 검토심의하고 계획수립에 관한 자치단체의 장의 자문에 응하기 위해 지방재정법 제16조의 2에 의해 각급 자치단체의 조례로 설치된 「지방재정계획심의위원회」의 심의를 받도록 제도화하였다. 이는 정책 결정자가 교체되거나 외부여건의 변화가 있더라도 중기재정계획이 임의로 수정되지 않도록 하기위한 조

치이다. 본 위원회의 위원장은 부단체장이 되고 위원은 전문분야 교수, 지방의회의원, 관계 국·과장 공무원 등으로 구성되어 운영되고 있다.

라) 사후평가 실시

지방자치단체별로 중기재정계획 수립 내용의 적정성을 평가하여 계획수립 내용의 자율성·객관성을 촉진시키고 평가결과를 연동화 계획수립시 반영토록 하여 평가의 환류기능을 강화하였다. 평가방법으로는 특별시·광역시, 도, 시, 군, 자치구의 5개유형으로 구분하여 동종단체별로 평가하고 평가결과는 홈페이지, 인터넷 등을 통하여 공개하도록 하였으며 다음년도 재정계획수립시 반영토록 하였다. 또한, 중기재정계획의 활용여부와 다른 재정제도에 반영된 정도를 평가하기 위해 계획내용이 실제 얼마나 반영되었는지를 정량적으로 분석평가하여 그 반영률을 재정평가지표로 활용하고 있다. 그 실례로는 '05년도 지방재정분석(평가)시에도 중기재정계획상의 사업비에 대한 최종예산 반영비율을 재정지표화하여 재정운영의 건전성을 높이는데도 활용되고 있다.

다. 지방재정 투융자 심사제도

(1) 현행 제도개요

투·융자심사제도는 지방자치단체가 시행하고자 하는 일정규모 이상의 투자사업과 행사성사업에 대하여 자치단체의 예산편성전에 당해 사업의 타당성과 효율성을 사전·심사하여 그 결과에 따라서 세출예산에 계상 여부를 결정케 함으로써 지방재정의 계획적·효율적 운영을 도모하고 나아가 중복투자를 방지하기 위한 제도이다.

이 제도는 지방자치 실시 이후 중복과잉투자로 예산을 낭비하거나 투자효과가 낮은 사업에 재원을 투자하여 한정된 재원을 비생산적으로 운영하는 것을 예방하기 위하여 '92년에 도입되었고, 앞으로도 지방재정운영의 건전성과 효율성확보를 위해서 필요하다고 본다. 다만 지방재정운영의 자율성 제고를 위해서 운영상의 문제점은 개선·보완해 나가야 할 것이다.

가) 심사대상사업과 기준

현행 투·융자심사대상은 세출예산에 반영하여 시행하고자 하는 일정규모 이상의 일반투자사업과 행사성사업이 해당된다. 총사업비는 보상비·설계비 등 부대경비를 포함하며 반드시 기본계획 수립이후 실시설계 전 단계부터 실시하는 것을 원칙으로 하고, 행사성경비는 계획 수립이후 행사개최 이전에 실시토록 하고 있다. 일반투자사업이라 함은 세출예산서상의 투자사업을 말하며 행사성사업이란 자치단체가 주최하는 각종 축제·문화행사, 국제행사 등을 말한다. 다만, 재해복구사업이나 행정자치부장관이 정하는 심사제외 대상사업은 투융자심사에 포함되지 않는다.

투·융심사 대상사업의 결정은 자체심사의 경우 총사업비를 기준으로 하고, 시도심사에서는 총사업비와 2개이상의 시·군·구와 관련되는 사업을 기준으로, 중앙심사는 총사업비와 2개이상의 시·도와 관련되는 사업과 해외투자 및 외자도입 여부를 기준으로 이뤄지고 있다.

① 심사대상사업

(자체심사) : 자치단체별

- 시·군·자치구 심사
 - 총사업비 10억원 이상 30억원 미만 신규사업
 - 전액 시군구비로 추진하는 사업
- 시·도심사
 - 총사업비 20억원(서울 30억원)이상 200억원 미만 신규사업
 - 전액 시도비로 추진하는 사업

(의뢰심사) : 시도, 중앙

- 시·도심사
 - 총사업비 30억원 이상 200억원 미만 시군구 신규사업
 - 2개이상 시군구와 관련된 10억원 이상 신규사업
- 중앙심사
 - 총사업비 200억원 이상 신규사업 및 10억원 이상 행사성 경비
 - 10억원 이상 해외투자 및 10억원 이상 차관사업
 - 2개이상의 시·도와 관련된 10억원 이상사업

② 투자심사기준

투융자사업에 대한 심사는 지방자치단체라는 공공경제주체가 지역발전과 주민의 복지증진을

위해 시행되는 공공사업이기 때문에 민간부문에서 시행되고 있는 평가기준 이외에 지역주민과의 관계, 분배의 공평성, 사업의 특성, 자원 및 예산과의 관계 등을 종합심사하고 있다.

또한, 국가의 중장기계획 수립시 동계획과의 연관성이나 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 관련성 및 부합성 여부, 국고보조에 따른 지방비 부담능력, 소요재원확보대책 등을 동시 검토하는 등 다양한 관점에서 심사가 이루어 지고 있다.

(2) 제도변화와 운영상황

- 1992년 - 지방재정 투융자사업 심사규칙 제정(내무부령 제570호)
 - 지방재정 투융자심사제도 도입
- '94년 - 지방재정법에 근거규정 마련
- '95년 - 지방재정법시행령에 세부 운영기준 마련
- 2000년 - 선심성, 소규모 분산투자 억제 및 자치단체간의 공공투자를 통한 중복투자 방지
- '01년 - 투융자 심사결과의 이행력 확보를 위해 중앙 이전재원과의 연계강화
 - 자체심사 대상범위 축소 등 심사기능 강화
- '02년 - 중앙심사 대상사업확대, 사후 평가제 도입 등
 - 중앙심사대상에 10억원이상 행사성사업 포함
 - 투자심사 결과의 예산 반영률, 사업추진 상황 등에 대한 사후 평가제 실시
 - 투융자 심사없이 예산편성 및 지출한 경우 교부세 감액조치

(3) 제도개선내용 및 향후계획

가) 투자심사의 내실있는 운영

투융자심사는 지방자치단체에 대한 통제·관리 측면보다는 자율적 투자심사체제의 강화에 중점을 두는방안으로 개선하되, 우선 「투자심사위원회」구성은 민간전문가를 광역단체 및 일반시는 2/3, 군은 1/2이상 참여토록 하여 심사의 객관성과 투명성을 높여나가고 심사개최전 최소한 3일이전에 심사자료를 위원들에게 배포함으로써 충분한 사업설명 등 검토가 이뤄져야 한다.

또한 투자심사기준을 감안, 가능한 한 계량화된 심사기법을 자체실정에 맞게 도입·활용하여 심사의 신뢰성을 가일층 제고시켜 나가는 방안을 모색하는 것이 중요하다.

나) 투융자 심사사업의 관리 및 사후평가

사업부서와 연계하여 투융자사업 추진상황을 전산처리해 나가도록 하고 투융자심사운영의 적정성을 매년 1회 정도 평가하여 심사의 객관성과 전문성을 촉진시키고, 심사평가결과를 효율적으로 관리하여 동일한 사업을 연차별로 중복심사하여 예산과 인력을 낭비하는 요인이 없도록 함은 물론 평가결과를 공표함으로써 심사의 내실을 더욱 높여 나가고 있다.

다) 각종 재정지원과 연계운영

중기 지방재정계획에 반영된 사업은 반드시 투융자심사를 거치게 하고 지방채 발행의 승인, 국고보조금·지방양여금사업의 지원시에도 투융자심사 결과를 반영토록 하여 실효성을 확보해 나가되, 투자심사를 실시하지 않거나 투자심사 결과를 반영하지 않고 예산을 편성하는 경우는 지방채의 불승인, 특별교부세 및 지방양여금의 감액, 국고보조금의 지원중단(부처협의) 등 제재 조치를 병행해 나가고 있다.

라. 지방채발행 승인제도

(1) 현행 제도개요

지방채란 자치단체가 주민복지의 증진이나 지역개발 등의 기능수행에 소요되는 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 외부로부터 자금을 차입하면서 부담하는 채무로서, 그 채무의 이행이 회계연도를 넘어서 이루어지며 보통 증서차입 또는 증권발행형식으로 기재하는 채무이다.

그러므로 지방자치단체의 재정은 건전재정운영을 기본으로 모든 세출의 재원은 당해연도 내에 조달되는 수입으로 충당하는 것이 원칙이나 지방자치법 제115조의 규정에 의거 그 자치단체의 항구적 이익이 되거나, 비상재해복구 등의 필요가 있을 때는 행정자치부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있도록 하였다.

지방채 발행절차는 자치단체가 지방채 발행 대상사업의 필요성과 타당성, 국가 및 지방재정계획과의 연계성, 차입선의 결정 등 매년도 지방채 발행계획을 수립하여 행정자치부장관이 승인한 범위 내에서 예산에 편성, 지방채를 발행하도록 제도화 되어 있다.

(2) 제도변화와 운영상황

- 1988년 - 발행절차의 변경 : 내무부장관 승인후 지방의회 의결을 거쳐 발행
 - 국민주택기금 차입승인권 위임(행자부 → 시도)
- 2000년 - 채무과다단체에 대한 감채기금 조성
- '01년 - 채무과다단체에 대한 채무운용보고서 제출 의무화
 - 부정적인 지방채 발행에 대한 감액규정 신설(교부세법 시행령)
- '02년 - 지방자치단체 채무관리 및 지방채발행 심사규칙 제정
 - 감채기금 조례설치 및 기금적립 의무화
 - 채무상환비율에 따른 순세계잉여금 사용비율 규정
- '05년 - 지방채발행 사업별 승인제 폐지 및 “총액한도제” 도입
 - 총액한도제 근거규정 신설(지방재정법개정)
 - 자치단체별 총액한도에 설정통보('06년부터 적용)
 - 지방채무관리 및 지방채발행 한도액 설정규정 제정

(3) 제도개선내용 및 향후계획

가) 채무과다단체의 상환대책 강구

① 감채기금의 적립

매년도 지방채발행을 통해 투자사업재원의 일부를 충당하고 있는 모든 광역자치단체는 감채기준 설치 및 기금적립을 의무화하고 있으며, 기초자치단체는 재정여력을 감안, 자체적으로 감채기금을 설치하되 다음의 자치단체에 대하여 기금설치 및 적립이 우선되도록 「지방채무관리기준등에관한규정」에 명시되어 있다.

● 감채기금 적립이 우선시되는 자치단체 ●

- 당해연도 채무상환비율이 10%이상인 자치단체
- 당해연도 예산(일반+특별)대비, 채무잔액이 30% 이상인 자치단체
- 대규모 계속사업 추진으로 수 개년간 지방채발행이 필요하여 향후 상환재원 확보에 부담이 되는 자치단체

② 순세계잉여금의 채무상환재원 사용

매 회계연도 순세계잉여금 중 일정비율 해당액은 상환재원으로 사용토록 하되 당해연도 채무

상환비율이 10%미만인 자치단체는 활용을 권고하고, 채무상환비율이 10%이상인 자치단체는 활용을 의무화하도록 하고 있다.

- └ 채무상환비율 10%이상 20%미만 단체 : 순세계잉여금의 20%이상
- └ 채무상환비율 20%이상 30%미만 단체 : 순세계잉여금의 30%이상

나) 부적정한 지방채 발행 금지

승인을 받지 않고 지방채를 발행하거나 승인조건과 다르게 사용하는 경우 또는 관련자료의 과장·허위 등에 의해 지방채를 발행(투융자사업 미실시 등)하거나 기타 법령이나 적채기준을 위반한 경우에는 교부세법시행령 제12조의 규정에 의거 “재정 페널티”가 적용된다. 이 경우 승인 받지 않고 지방채를 발행하거나 사용한 자치단체에 대하여는 중앙정부에서 지원되는 각종 재정지원액의 감액 등 재정적 조치를 취할 수 있도록 법정화되어 있다.

다) 지방채발행에 대한 규제완화

지방자치의 발전으로 주민욕구가 증대되고 자치단체장의 의욕적인 사업추진 등으로 민선단체장 출범초기에는 채무규모가 크게 증가하여 사회적으로 많은 논란과 우려가 야기됨으로써 지방채발행을 보다 엄격하게 운용한 결과, 2001년 이후에는 채무규모가 크게 둔화되었다. 특히 최근에는 지방재정운영에 대한 책임성 문제가 제기되면서 일부 자치단체를 제외하고는 지방채발행에 매우 소극적이며 가급적이면 건전한 재정운영원칙을 이행하려고 노력하고 있다. 따라서 지방채발행에 따른 관련 규정들을 엄격하게 적용하여 오던 것을 완화하여 재해복구사업이나 정부시책사업, 세수결함의 보전 등은 연도중 수시로 추가승인을 받도록 하고 차입선을 변경하거나 차환 또는 조기상환을 하는 경우에는 승인없이 자체처리토록 하는 등 지방채발행규정을 완화하였다.

라) 지방채발행 「총액한도제」의 도입

현재에는 지방자치단체의 장이 모든 지방채를 발행함에 있어 개별사업별로 행정자치부장관의 승인을 얻어야 함에 따라 자치단체의 자율적이고 탄력적인 재정운영이 어렵고 사업추진에도 비

효율적인 측면이 있어 이를 지방분권시대에 맞게 개편하였다.

따라서 총액한도제는 자치단체가 지방채를 발행하는 경우 대통령령이 정하는 ‘지방채발행 한도액’ 범위내에서는 중앙정부의 승인절차없이 지방의회의 의결을 얻도록 하되, 특별한 사유로 발행한도액을 초과하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻도록 함으로써 지방채발행의 자율권은 획기적으로 확대하여 자치단체의 여건과 특성을 반영한 탄력적인 재정운영이 가능하도록 하였다. 다만, 매년 자치단체별로 총액한도를 정하는 기준이 객관적이고 타당하게 설정되어야 할 것이고, 또한 총액한도내에서 연도중 자율발행이 가능하므로 현재의 지방채 승인제보다 자치단체별 채무를 부추길 소지가 있으므로 앞으로 여러가지 보완대책 강구가 필요할 것으로 본다.

2. 사후적 지방재정 관리제도

가. 지방재정분석·진단제도

(1) 현행 제도개요

지방재정분석·진단제도는 편성된 예산이 건전하고 효율적으로 집행될 수 있도록 사후적 재정관리의 하나인 재정책임성을 구현하기 위하여 1994.12지방재정법을 개정하여 도입된 제도이다. 자치단체의 장은 지방재정법 제118조의 규정에 근거하여 예산·결산 등 재정운영에 관한 보고서를 작성하여 행정자치부장관에게 제출하도록 하고 있다. 이와 관련하여 행정자치부장관은 재정운영보고서 내용을 분석하여 필요한 경우에는 적절한 지도를 할 수 있으며, 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어진 자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 따로 재정진단을 실시할 수 있으며, 그 결과를 공개할 수 있도록 하고 있다.

가) 재정분석의 내용

지방재정분석은 지방자치단체의 재정운영결과에 대한 가치를 부여하는 것을 의미하므로 재정상태를 정확하게 진단하고 합리적인 재정운영의 기틀을 마련하기 위해서는 재정분석의 내용과 기준이 제대로 설정되어야 하며 이러한 분석내용과 기준에 적합한 지표를 개발하고 개발된 지표를 통하여 재정상태를 분석해야 할 것이다. 현재 활용되고 있는 지방재정분석 지표의 내용과 성격을 예시해 보면 다음과 같으며 이러한 재정분석지표는 각 자치단체의 재정상태와 재정운영,

재정성과의 내용을 포함하는 것이어야 한다.

● **현행 재정분석지표** ●

부 문	건 전 성		효 율 성	
영 역	자 주 성	안 정 성	생 산 성	노 력 성
지 표	① 재정자립도 ② 재정력지수	③ 경상수지비율 ④ 세입세출총당비율 ⑤ 지방채상환비율	⑥ 재정계획운영비율 ⑦ 세입예산반영비율 ⑧ 투자비비율	⑨ 자체수입증감률 ⑩ 경상경비증감률
중점분석	재정상태분석	재정구조분석	재정관리분석	재정노력분석

나) 중점분석대상

자치단체별 재정상태를 파악하기 위해서는 기본적으로 재정규모의 적정성과 재정구조의 건실성을 분석해야 하는데 먼저 재정규모의 적정성을 분석하기 위해서는 세입측면의 재원충당능력과 세출측면의 행정서비스 공급능력을 분석해야 한다. 그리고 재정구조의 건실성을 분석하기 위해서는 총재원 및 용도별 재원구조와 채무구조를 심층분석해야 할 것이다.

또한, 재정운영상황을 분석하기 위해서는 ① 재정운영의 안전성, ② 재정운영의 노력성, ③ 재정운영의 탄력성, ④ 예산편성의 적정성을 중점 분석하여야 한다. 재정운영성의 분석은 각 자치단체별로 투자대상의 우선순위가 다르기 때문에 재정성과를 평가하기란 쉬운 일은 아니다. 투자성과가 단기간에 나타나기도 하지만 대체로 장기간이 경과된 후에 나타나기 때문에 매년 평가하는 것은 적절치 못하다. 따라서 매년 분석하기 보다는 3~5년에 한번정도 분석하는 것이 바람직하다.

다) 재정진단단체의 선정

지방재정진단은 재정분석결과 건전성·효율성이 현저히 떨어진 단체를 대상으로 정밀분석을 실시하여 재정건전화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정이기 때문에 가장 먼저 재정진단 대상단체의 선정이 중요하다.

진단대상단체의 선정기준은 지방재정법시행령(제165조)의 규정에 의거 ① 채무비율이 세입예산의 일정비율을 초과하거나, 채무잔액이 과다한 단체 ② 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 조상충용을 한 단체 ③ 인건비 등 경상비 성격의 예산비율이 높아 재정운영의 건전성이 현저히 떨어진 단체를 대상으로 하되, 각 자치단체별로 재정상태를 나타내는 주요지표나 지수를 활용한 객관적인 재정분석결과에 따라 선정되고 있다.

(2) 제도변화와 운영상황

- 1994년 - 지방재정분석 · 진단제도 실시근거 마련
- '98년 - 지방재정분석 · 진단제도 도입
 - 지방재정분석 · 진단실시규정 제정
 - 지방자치단체 재정분석 실시 및 결과공개
- 2000년 - 지방재정진단 실시 및 재정건전화 계획수립 · 이행
- '01년 - 지방재정운영상황 측정제도 도입
 - 지방재정분석 · 진단제도의 실효성 확보수단
 - 선심성, 행사성경비과다, 소액분산투자 등 불건전한 재정운영 방지
- '04년 - 지방재정분석 · 진단제도 활성화를 위한 입법예고
- '05년 - 지방재정분석 · 진단제도 개선(지방재정법 개정)
 - 지방재정의 책임성 확보를 위해 현행 재정분석 · 진단제도를 재정분석 평가방식으로 개편
- 새로운 제도에 의거 지방재정분석 실행
 - 「지방재정분석진단위원회」 보고 및 분석결과 공개(12월)

(3) 제도개선내용 및 향후계획

가) 분석결과 공개로 건전재정운영 유도

지방재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위해 '98년에 지방재정분석 · 진단제도를 처음 도입하여 전 자치단체에 대해 재정분석을 실시하고 그 결과를 전면 공개한바 있다. 분석결과와 공개로 인해 각급 자치단체는 동종단체와의 재정상태 비교를 통해 선의의 경쟁을 유도하고 부진단체에 대한 자구노력을 촉구하기 위함이었다. 특히, 전년도와 시계열 분석에 의한 대비를 통하여 전년도보다 재정여건이 향상 될 수 있도록 구체적인 목표설정과 환류(Feedback)효과 제고 등 건전재정운영에 기여한바 있으나 분석결과에 따른 인센티브나 페널티제도가 법제화 되어 있지

않았고 자치단체의 관심소홀로 제도의 실효성에는 크게 미흡했다는 지적이 있었다.

나) 새로운 방식의 재정분석(평가)제도 실시

현행 지방재정분석제도를 지방분권과 정부혁신의 패러다임(Paradigm)변화에 부응하여 그간 다소 소극적으로 운영되어온 지방재정분석 제도를 지방재정의 자율성과 책임성을 균형있게 조화시켜 주는 새로운 분석모델을 도입, 시행하고 있다.

즉, 행정자치부장관은 지방자치단체에 대한 재정분석 또는 재정진단 결과 건전성과 효율성이 크게 떨어지는 자치단체에 대하여는 재정건전화 계획의 수립 및 이행을 권고하거나 필요한 지도를 행할수 있도록 권한을 강화하였다.

또한, 재정분석을 합리적으로 수행하기 위하여 지방재정전문가 등으로 구성된 “재정분석·진단위원회”를 설치하여 객관성과 공정성이 담보 될 수있는 장치를 법제화 하고 아울러 자치단체별 재정분석 및 재정진단 결과에 대한 평가기능도 강화하였다. 이를위해 행정자치부장관은 재정분석(평가)결과와 건전성과 효율성이 우수한 자치단체에 대하여는 특별교부세를 지원할수 있도록 하여, 재정분석제도의 실효성을 확보함은 물론 자치단체의 자발적인 노력도 유도 하도록 하는 등 지방재정운영의 건전성 및 책임성을 높이는데 크게 기여할수 있을 것으로 본다.

나. 지방재정 ‘인센티브 및 페널티’ 제도

(1) 현행 제도개요

지방재정의 ‘인센티브·페널티제도’란 취약한 지방재정하에서 재정확충을 위한 자구노력을 유인하여 책임성을 제고하거나 효율적인 재정운영을 통한 건전성의 확보를 유인하는 제도이다. 즉 ‘재정 인센티브’는 재원배분이나 재정지원의 차등화를 통해 자치단체간 선의의 경쟁을 유도하여 궁극적으로 세입확충과 재정운영의 건전성·효율성을 증대시키기 위한 것이며 ‘재정 페널티’는 방만한 재정운영을 하거나 위법·부당한 재정행위에 대한 벌칙을 통하여 재정질서를 확립하고 건전재정을 확립하기 위한 것이다.

따라서 지방자치단체의 행·재정수행에 있어 활력과 자구노력을 유도하기 위한 ‘인센티브·페널티제’의 운영은 지방의 재원보장과 재정형평화 기능을 유지하면서 비효율적인 지출억제 및

세입증대 노력을 유도하기 위한 제도로서의 의의가 크다고 하겠다. 그러나 아직도 재정운영에 있어서나 재정성과에 대한 사후관리 시스템이 미흡할 뿐만 아니라 건전재정운영을 위한 유인체계도 미흡한 실정에 있다.

(2) 제도변화 및 운영상황

- 1997년 - 지방재정 '인센티브제' 도입
 - 보통교부세 산정시 자치단체의 자구노력 정도를 반영
- '98년 - 인센티브 반영 대상항목을 확대(4종→7종)
- 2000년 - 지방교부세법 시행규칙 개정
 - 인센티브 반영항목 및 산정기준표 작성
- '02년 - 지방재정 '페널티제' 도입
 - 불건전 재정운영에 대한 교부세감액 규정 적용, 교부세법 시행령 개정
 - 교부세감액등의 심사를 위한 「지방교부세 조정심사위원회」를 설치 운영

(3) 제도개선내용 및 향후계획

가) 재정 '인센티브' 반영

1997년부터 지방재정의 건전한 운영을 유도하기 위해 보통교부세의 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정시 자치단체의 세입·세출 자구노력정도를 반영하는 '인센티브제'를 점진적으로 확대 시행하고 있으며 2005년 현재는 기준재정수요액에 6개 항목, 기준재정수입액에 7개 항목 등 모두 13개 항목을 반영하고 있다.

기준재정수요액 반영(6종)	기준재정수입액 반영(7종)
· 지방공무원 정원 운영 · 비정규직 상근인력 운영 · 경상경비 절감운영 · 상수도요금 현실화 · 읍면동 통합운영 · 지방청사관리 운영	· 지방세 징수를 제고 · 주민세 개인균등할 인상 · 과표 현실화 운영 · 탄력세율 적용 · 경상세외수입 확충 · 지방세 체납액 축소 · 지방세 세원발굴

나) 재정 ‘페널티’ 적용(교부세 감액제도)

지방재정 건전성 강화의 일환으로 2002년부터 도입한 ‘페널티제’는 자치단체가 재정을 운영하는 과정에서 법령을 위반하여 경비를 지출하였거나, 수입징수를 태만히 한 경우, 당해 자치단체의 보통교부세를 감액·반환토록 하는 제도이다. 즉 지방재정의 건전성을 저해하는 위법행위를 사전에 방지하도록 함으로써 재정질서를 확립하는데 그 목적이 있으며 지방재정의 책임성 확보와 효율성 제고를 위해서도 필요한 제도이다.

● 감액대상 예시 ●

- 지방채발행 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 경우
- 투·융자심사를 받지 아니하고 사업예산을 편성한 경우
- 예산편성기본지침을 위반하여 예산을 편성·지출한 경우 등

이러한 교부세 감액제는 교부세법 제11조에 근거하고 있으며 그 동안 구체적인 기준이 없어 적용하지 못하다가 ’02년도 동법시행령 개정을 통하여 구체적인 감액대상 및 감액기준을 규정하게 되었다.

그러나 재정 ‘페널티제’가 도입된지가 일천하고 제도운영 시스템이 아직도 미비하여 현재까지 제도운영상에서 발견된 위반사례에 대해 ‘재정 페널티’가 적용된 실적은 없다.

(3) 지방재정분석 제도와의 연계운영 강화

지방재정 운영상황을 건전성·효율성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책수립과 자구노력을 촉구하기 위하여 재정분석·진단제도가 운영되고 있다. 또한, 그간 소극적으로 운영되어온 현재의 지방재정분석제도를 지방분권화 추세에 맞게 새로운 분석모형을 개발하여 ’05년도부터 시행하고 있다.

따라서 객관적이고 공정하게 실시된 재정분석 결과를 활용하여 ‘인센티브 및 페널티’제도와 적극적인 연계를 통해 재정운영 우수단체에 대하여는 특별교부세의 지원 등 인센티브를 반영하고 부진단체에 대해서는 교부세의 감액등 페널티를 부여함으로써 지방재정분석제도의 실효성을 확보하고 자치단체의 재정운영의 책임성을 더욱 높여 나가야 한다.

라. 지방재정 운용상황 공개(공시)제도

(1) 현행 제도개요

지방재정운영등에 관한 중요사항을 공개를 통해 지역주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서의 재정정보 공개의 필요성이 크게 인식되고 있고 관심도 점차 높아지고 있다. 따라서 지방재정운영상황 공개제도는 주민에게 지방재정 상황을 적극 알리고 재정운영에 대해 주민이 다수 참여토록 하여 재정운영결과에 대한 주민평가가 이루어지도록 함으로써 궁극적으로는 건전한 재정운영을 이끌어 낼 수 있다.

자치단체에서의 재정정보공개는 지방재정법 제118조에 근거하여 각 자치단체의 조례가 정하는 바에 따라 매 회계연도마다 1회이상 세입·세출예산의 편성 및 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 등 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하도록 의무화하고 있다. 공개의 방법은 다중이 용이하게 접할 수 있는 방법으로 공표하되, 공표된 내용은 누구든지 열람이 가능하도록 조치하고 주민이 공개내용에 의문이 있을 시에는 서면 또는 구두 설명을 의무화하도록 하고 있다.

그동안 지방재정운영상황의 공개는 공개내용과 방법면에서 주민들과는 상당한 거리감이 있었던 것이 사실이다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 지방재정정보 통합시스템의 구축으로 재정정보 공개범위를 확대하고 나아가 주민의 알권리 보장과 자치단체의 재정운영의 투명성을 높이기 위해 「지방재정 공시제도」 도입을 추진중에 있다.

(2) 제도변화와 운영상황

- 1994년 - 지방재정법 개정에 의해 재정운영상황 공개제도 신설
 - 지방예산의 편성·집행상황등 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개 의무화
- '96년 - 지방재정 운영상황에 대한 주민공개 기본지침 시달
 - 각 자치단체의 조례제정으로 공개대상 범위 설정
- '98년 - 전 지방자치단체 재정분석 실시 및 결과공개
- 2001년 - 지방재정 운영상황 측정결과의 공개
- '04년 - 지방재정운영 공시제도 도입을 위한 입법예고
- '04년 - 지방재정 공시제도 도입('06. 1월시행)
 - 지방재정 공시제도 운영계획 확정('05. 7)
 - 지방재정법 및 동법 시행령 개정('05. 8)
 - 재정공시 시범운영기관 결과보고('05. 12)

(3) 제도개선 내용 및 향후계획

가) 지방재정정보의 공개확대

지방재정정보는 재정책임성을 강화한다는 차원에서 공개범위를 의무적사항으로 하여 현재의 공개대상 범위와 공개수준(질·양)을 점차 확대시켜 나가고 있다. 또한, 예산편성의 전 과정에 있어서 예산편성단계에 진입하기 이전에 지방재정계획의 수립, 재정투융자심사 등에 외부인사(전문가 및 일반주민 등) 참여를 확대하고 시민단체도 의사결정과정에 참여토록 하여 투명성을 높여 나가고 있으며 자치단체의 우수사례도 많이 발굴·보급하여 예산편성시 반영되도록 하고 있다.

예산집행과정에서도 주민의 권리를 보장하는 주민감사청구제도의 개선(법개정), 주민소송제도(납세자 소송제도)의 도입을 검토하고 각종사업집행에 대한 효과를 평가하는 기능을 제고하여 정보공개 가치 및 주민참여의 질을 높여 나가는 것이 재정의 건전한 운영을 위해 필요함으로 앞으로 장·단기적 추진전략을 마련하여 지속적으로 개선·발전시켜 나가야 한다.

나) 지방재정운영상황의 공시제도 마련

지방자치가 진전될수록 중앙정부에 의한 외부적 통제보다는 지역주민에 의한 자율적·내부통제가 지방분권의 취지에 부합하는 수단이 될 것이다. 따라서 지방재정운영에 대한 책임성도 지역주민 스스로 확보할수 있도록 다양한 제도적 기반이 구축되어야 할것이다.

이를 위해 금년에 지역주민이 각종 재정정보에 쉽게 접근할수 있도록 지방재정운영 과정과 그 결과등의 공개와 함께 다양한 정보를 제공하는 제도적인 장치로 「지방재정공시제도」를 '05년도 지방재정법 개정을 통하여 마련하였다. 동 제도가 '06년부터 시행되면 지방자치단체의 재정운영에 관한 중요사항의 계획과 실적을 정기적으로 누구나 알기 쉽도록 공시함으로써 각급 자치단체의 재정운영의 투명성을 높이는데 크게 기여할 것으로 기대한다.

● 재정공시 주체와 운용방법 ●

- 공시주체 : 250개 전 지방자치단체의 장
- 재정공시는 공통공시와 특수공시로 구분
 - 공통공시 : 지방재정법에 의한 총량적 재정운영결과와 중요사항
 - 특수공시 : 자치단체 조례에 의한 재정운영상의 중요사항
- 공시의 시기는 정기공시와 수시공시로 구분
 - 정기공시 : 매년 정기적으로 1회 실시
 - 수시공시 : 재정공시 수요발생시 수시로 실시

IV. 지방재정조정제도

1. 지방재정조정제도의 운영개요

지방재정조정제도는 각급 자치단체의 재정력을 보완·확충하고 또한 자치단체간의 재정불균형을 완화시키기 위해서 국가나 상급 자치단체가 재정력이 취약한 자치단체로 재원을 이전지원하는 제도이다.

이와 같은 지방재정조정제도는 현행법과 제도상 두 가지 유형으로 나누어진다. 하나는 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 이전지원하는 재정조정제도이며, 다른 하나는 광역단체인 시·도가 기초단체인 시·군·구에 재원을 지원하는 재정조정제도이다. 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금은 전자에 속하며 시·도비보조금, 조정교부금, 재정보전금은 후자에 속한다.

그러나 일반적으로 지방재정조정제도라고 함은 주로 중앙정부에서 행하는 재정조정제도를 뜻하며, 본고에서도 중앙정부에서 지원되고 있는 지방교부세와 지방양여금, 국고보조금에 대해서만 언급하고자 한다.

먼저 지방재정제도의 대표격인 지방교부세는 재정력이 취약한 자치단체의 부족재원을 보전하고 배분과정에서 상대적으로 재정력이 열악한 자치단체에 좀더 배분함으로써 자치단체간 재정력 불균형을 시정하기 위하여 지원하는 재원이다.

이와 같은 지방교부세는 지방교부세법에서 정하는 교부세율에 의하여 확보된 재원을 국가가 용도지정 없이 각 자치단체에 배분하고 자치단체는 이를 재량으로 사용할 수 있는 일반재원이다. 여기에서 교부세율이라 하면 국세 중 내국세액에 대한 지방교부세 재원이 차지하는 비율을

말하는데 현행 지방교부세의 법정률은 내국세 총액의 19.13%이다.

다음으로 지방양여금은 국세 중 특정세목 수입의 전부 또는 일부를 자치단체에 지원하여 도로 정비 등 특정목적사업에 투자함으로써 지역간 균형발전을 도모하는데 사용되는 재원이다. 1990 년도에 지방양여금법이 제정되고 1991년부터 시행되어온 지방양여금제도는 그 지원재원을 국가수입에서 확보하고 지원대상을 지방자치단체로 하며 지원하는 목적이 지방재정확충과 지역균형발전에 있다는 점에서는 지방교부세와 유사하지만 지원대상사업과 배분기준을 법률에서 정하고 각 자치단체는 이와 같은 범주 내에서 재원을 집행해야 하기 때문에 자치단체의 재량성이 제약된다는 점에서 차이가 있다.

지방양여금의 재원은 국세인 특정 세목수입의 전부 또는 일부(주세의 100%, 교통세의 14.2%와 농어촌특별세의 23/150)이며, 지원대상사업은 도로정비, 농어촌지역개발, 수질오염방지, 청소년 육성 그리고 지역개발사업으로 구분된다.

그러나 지방양여금제도는 2003. 12. 29 「지방양여금법폐지안」이 국회를 통과하여 2005년 1 월부터 폐지됨으로써, 중앙정부의 지방재정조정금은 이제 지방교부세와 국고보조금만 남게되었다. 지방양여금은 그 동안 자주적 재원기반이 취약한 자치단체의 재정확충과 도로정비사업 등을 통한 지역간 균형발전에 큰 성과를 거두었으나, 자치단체 재정운영의 자율성을 높이고 기존의 지방양여금 대상사업을 그 성격에 따라 국고보조금 대상사업으로 재편하기 위하여 지방양여금법을 폐지함으로 본고에서는 세부적 개요설명은 생략하기로 하겠다.

마지막으로 국고보조금이라 함은 지방재정법 제18조에서 규정하고 있는 부담금과 교부금 그리고 지방재정법 제20조에서 규정하는 보조금을 말하며 이 중 중앙정부의 지방재정조정제도의 하나인 국고보조금은 바로 제20조에서 규정하는 ‘협회의 보조금’을 말한다.

여기에서 교부금은 국가가 그 스스로 처리해야 할 사무를 자치단체에 위임하여 수행하는 경우에 그 경비를 교부하는 것이다. 국민투표, 국회의원선거, 시군구 병사업무처리 등 기관위임사무의 경우에 교부된다. 부담금은 자치단체가 행하는 사업 중 그 성질상 국가의 책임정도에 따라 그 경비의 전부 또는 일부를 부담시키는 것이다. 예컨대 전염병예방, 재해복구 등 단체위임사무의 경우에 국가가 비용일부를 부담하는 것이다. 그리고 ‘협회의 국고보조금’은 국가가 특정한 주요 시책사업의 실시를 권장하면서 이에 소요되는 경비 일부를 지원하는 재원을 말한다.

이와 같은 ‘협회의 국고보조금’은 신청주의에 의하여 자치단체가 중앙관서에 신청을 하면 국가에서 정한 기준보조율에 근거하여 재원을 배분하고, 자치단체는 여기에 상응하는 지방비 부담

액을 확보하여 특정사업 추진경비에 충당하게 된다.

지방교부세, 국고보조금 제도개요에 대하여는 다음에서 구체적으로 설명하고자 한다.

가. 지방교부세 제도

(1) 현행 제도개요

지방교부세란 각급 자치단체간의 재정불균형을 시정하면서 한편으로는 재정력이 취약한 지방 자치단체의 부족재원을 보전하기 위하여 중앙정부에서 지방자치단체에 배분하는 일반적인 재정 지원금이다.

즉 지방교부세는 자치단체간의 지역경제력 격차와 세원의 지역간 편재로 인한 지방수입의 불균형을 시정하기 위하여 국세로서 징수한 세원의 일부를 자치단체의 재정력을 고려하여 일정한 기준에 따라 자치단체에 재배분함으로써 자치단체의 재정력도 확충하면서 또한 단체간 재정력의 불균형을 시정하여 주는 제도로서 이는 지방재정의 자주성을 보장하는데 가장 대표적이고 핵심적인 제도이다.

먼저, 지방교부세의 재원은 당해년도 내국세총액의 19.13%에 해당하는 금액과 교부세법 제5조에 의한 내국세 예산액과 결산액과의 정산액으로 한다라고 규정하고 있다. 이 같은 교부율은 '83년도 이후 내국세의 13.27%로 17년간 고정되어 왔으나 2000년부터 15%로 인상되었고, '05년도 부터는 기존의 지방양여금 재원중 도로사업양여금의 일부가 교부세재원으로 편입되고 또한, 국고보조금 지방이양분이 추가되어 19.13%로 상향조정되었다.

지방교부세의 종류는 보통교부세와 특별교부세, 분권교부세로 구분하고 있으며, 이중 보통교부세의 재원은 교부세 총액중 분권교부세와 도로사업보전분(8500억원)을 제외한 96%에 해당하는 금액이 되고 특별교부세는 4%에 해당하는 금액으로 운영되고 있다.

가) 보통교부세의 운영(교부세총액의 96%)

보통교부세는 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 기본적인 행정수행 경비를 산출하여 그 충당 부족분을 일반재원으로 보전하는것으로서 지방교부세 제도의 핵심적인 요소이다. 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재

정부죽액)을 기초로 교부되며 산정방법은 공식적인 통계, 객관성있는 자료를 기초로 해서 법령에서 정할 기준과 방식에 따라 배정된다.

나) 특별교부세의 운영(교부세 총액의 4%)

특별교부세는 보통교부세의 획일적인 산정방법으로 포착하기 어려운 재정수요에 대한 보완적 재원으로서 전국체전, 행정구역개편 등 특별한 지역현안 수요가 있거나 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 각종 재해 등으로 특별한 재정수요가 있을때 교부된다. 교부방법은 지방자치단체가 교부신청을 하는 경우 교부목적의 타당성과 투자효과, 재원부담능력을 종합 검토한후 교부된다.

다) 분권교부세의 운영(내국세 총액의 0.83%)

국고보조사업의 일부를 지방으로 이양함에 따라 이에 소요되는 재원보전을 위해 '05년부터 분권교부세 제도를 도입하여 운영하고 있다. 분권교부세의 산정은 지방이양사업의 성격에 따라 이를 경상적수요와 비경상적수요로 구분하고 이양사업과 관련된 인구수등의 통계자료와 종전 국고보조금 지원수준등을 고려하여 일반재원으로 교부되고 있다.

(2) 제도변화와 운영상황

- 1982년 - “8·3 조치”폐지로 법정률 부활, 교부세법 개정
 - 내국세 총액의 13.27%로 법정률 교부
 - 지방재정상 부득이 할 경우 별도 ‘증액교부금제도’ 신설
- '95년 - 도·농 복합시의 경우 5년간 보통교부세를 분리산정
 - 특별교부세의 교부대상 및 배분비율 정형화
- '97년 - 보통교부세 수요·수입액 ‘인센티브’ 반영 제도화
- 2000년 - 지방교부세 법정률 인상, 지방교부세법 개정
 - 내국세 총액의 13.27% → 15%
- '02년 - 지방교부세 감액제도 운영, 교부세법 시행령개정
- '05년 - 지방교부세 법정률 인상
 - 내국세 총액의 15% → 19.13%
 - 분권교부세의 신설(내국세의 0.83%)
 - 지방양여금 · 증액교부금제도 폐지

(3) 제도개선 내용 및 향후계획

가) 지방교부세 법정률의 상향조정

지난 83년이래 17년간 내국세총액의 13.27%로 운영되어온 지방교부세 법정률이 지난 2000년부터 15%로 인상되어 그동안 재정운영에 어려움을 겪고 있던 각급 자치단체들의 재원확보난 해소에 큰 도움을 주었다.

그러나 15%로 인상된 교부세 재원으로 자치단체들의 기준재정수요를 충당하지 못할뿐만 아니라 중앙권한의 지방이양에 수반되는 경비가 늘어나면서 지방재정수요에 비하여 재원이 상대적으로 크게 부족하게 되었다.

따라서 지방자치 실시 이후 증폭되는 지방재정수요의 보전과 함께 2005년부터 지방양여금제도의 폐지로 인한 재원의 일부가 지방교부세로 전환되고 분권교부세 신설에 따라 재원이 추가되어 지방교부세 법정률이 또다시 15%에서 19.13%로 인상되었다.

나) 지방교부세 감액제도 운영

지방자치단체가 법령에 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나 확보하여야 할 수입의 징수를 태만히 한 경우에, 그 결과를 지방교부세 산정시 감액반영하여 지방재정운영의 건전성과 책임성을 강화하기 위해 운영하는 제도이다. 이러한 교부세감액제는 교부세법 제11조에 근거하고 있으며 재정부서·감사부서 등에서 구체적으로 위법사항을 확인하여 통보한 행위를 대상으로 하되, 감액대상 및 금액은 「지방교부세 조정심사위원회」의 심사결과를 토대로 결정되며 다음년도 보통교부세 산정시 반영하고 있다.

다) 분권교부세제도의 신설

그동안 국고보조금은 전체 지방이전재원의 20%이상을 차지하고 있으며 매년 크게 증가하는 추세에 있고 또한, 중앙부처의 우선순위에 따라 소액 분산 투자가 지속됨으로 지방재정의 자율성이 저해되고 있다는 비판을 받아왔다. 따라서 참여정부는 재정분권을 촉진하기 위해 기존의 국고보조금을 정비하면서 국고보조사업의 일부를 지방에 이양키로하고 이에 필요한 재원을 보

전하기 위해 ‘분권교부세제도’를 신설하였다.

분권교부세의 성격이나 운영은 보통교부세와 유사하며 예산의 편성은 자치단체의 자율성에 기초하여 운영토록 하고 있으며 '05년부터 '09년까지 5년간 한시적으로 운영한후, 보통교부세 재원으로 통합하게 된다.

라) 특별교부세의 규모축소

특별교부세는 보통교부세의 구체적 타당성을 확보하기 위해 보완·보충적 재원으로 운영하고 있으나 그간 국가예산 규모의 증가와 지방교부세의 법정률 인상등으로 그 규모가 너무 크고 재정 운용소지가 많다는 비난이 있어, '04년도 12월말 지방교부세법 개정시 특별교부세 재원규모를 교부세총액의 9.1%에서 4%해당액으로 대폭 축소하고 교부대상 범위도 현재의 5개수요에서 「지역현안수요」와 「재해대책수요」로 단순화 함으로써 제도운영의 객관성과 투명성을 제고하였다.

마) 증액교부금제도의 폐지

태풍·호우 등 각종 수해복구사업이나 산불피해, 폭설대책 등 지방교부세로 전액충당이 어려운 지방자치단체의 부득이한 재정수요를 지원하기 위하여 1983년도에 도입되었던 증액교부금 제도가 최근 지방도로망 확충과 시도청사 건립 등 국고보조금 내지 지방비로 충당되어야 할 일부사업들이 증액교부금으로 책정됨으로써 국가재정질서를 문란시키는 측면이 있다는 요청이 제기되어 2005년부터 폐지되었다. 그러나 현행 국가와 지방간의 재정규모면이나 지방재정수요의 증대 등을 감안한다면 증액교부금제도의 폐지는 좀더 신중한 검토가 필요하지 않았나 생각된다. 일례로 '02년과 '03년도에 전국을 휩쓴 태풍·집중호우 등으로 엄청난 피해가 발생하여 수해지역의 자치단체에서는 지방비부담이 과중하여 이를 국가에서 증액교부금으로 상당액을 보전해주어 지방재정의 부담을 크게 덜어준 바 있다.

이상으로 지방교부세제도는 민선자치이후 많은 변화가 있어왔고 특히 2005년부터 지방교부세법령이 개정되어 새로이 개편·적용되는 내용 이외에도 보통교부세 산정기준의 단순화, 특별

교부세 운영의 투명성 제고 및 배정 내역의 전면공개, 인센티브 및 감액제의 적극활용 등 향후 지방행·재정 여건변화에 부합되는 교부세제도의 성공적인 정착을 위해 끊임없는 보완과 개선이 이루어져야 할 것으로 본다.

나. 국고보조금 제도

(1) 현행 제도개요

일반적으로 국고보조금이라 함은 국가 위임사무와 주요시책사업 등에 대하여 사용용도를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하는 지출금을 말하며, 현행 지방재정법과 「보조금의예산 및관리에 관한법률」에서 규정하고 있는 '부담금 및 교부금' 과 '협회의 보조금' 을 모두 포함하는 개념이나 국가에서 지방재정조정제도의 하나로 운영되는 국고보조금은 대체로 '협회의 보조금' (이하 보조금)을 말한다.

따라서 보조금은 국가가 시책상 필요하다고 인정할 때와 자치단체가 재정상 특히 필요하다고 인정될 때에, 예산의 범위안에서 각급 자치단체에 교부지원하는 것을 말하는데 일반적으로 전자를 장려적 보조금이라 하고 후자를 재정원조적 보조금이라고 한다. 보조금의 교부방법은 소요경비의 일정비율에 해당하는 금액을 보조하는 정률보조와 그 사업(사무)에 소요되는 경비의 일정 금액을 보조하는 정액보조로 구분되고 있으나 일률적인 보조제도의 결함을 보완하기 위하여 차등보조도 운영되고 있다.

가) 정률보조(기준보조)

정률보조를 비례적 보조라고 하는데 이것은 지방자치단체가 지출하는 경비의 일정비율에 해당하는 금액을 국가가 보조하는 것을 말한다. 국고보조금의 대부분이 정률보조금으로 운용되고 있는데 그 보조비율은 국가의 재정사정이나 지방비 부담능력, 주민의 요구정도, 당해사업에 대한 국가의 관심도 등을 감안하여 개별법령에 규정되는 경우도 있으나, 대부분이 「보조금의 예산 및관리에관한법률」에서 정하고 있다.

나) 정액보조

정액보조란 특정한 사업의 실시에 대하여 일정액의 보조금을 교부하는 유형을 말한다. 정액보조금의 교부방법에는 ① 보조대상사업의 사업량에 일정단가를 곱한 금액을 교부하는 방법과 ② 매단위 건별로 일정액을 정하는 방법이 있다. 또한 정액보조는 보조금액이 적정할 경우에는 자치단체가 탄력적으로 사업을 수행할 수 있어 보조목적의 달성을 도모할 수 있다는 장점이 있으나, 반대로 보조금액이 적거나 부족할 때에는 지방재정을 압박하는 요인이 되기도 한다.

다) 차등보조

일률적인 국고보조에 따른 지방비부담을 경감하기 위해서 당해 지방자치단체의 재정력이나 재정사정 등을 감안하여 기준보조율에 일정률을 인상 또는 인하하는 제도이다. 차등보조율이 적용되는 대상사업으로는 ① 기준보조율이 100%인 보조사업, ② 다른 법률에서 국고보조율이 구체적으로 정해져 있는 보조사업을 제외한 사업중에서 매년도 정부예산편성시침에 차등보조율 적용대상사업으로 선정한 사업을 대상으로 하고 있으나 아직도 국고보조사업 배정시에는 잘 적용되지 않고 있다.

이와 같은 보조금은 「보조금의 예산및관리에관한법률」등에 의하여 보조금 집행계획의 수립, 보조금의 신청, 보조금예산의 편성, 보조금예산의 통지 및 교부결정, 보조사업의 수행, 보조금의 정산 등 일련의 절차와 체계에 따라 관리·운영되고 있다.

(2) 제도변화와 운영상황

- 1995년 - 국고보조금 신청창구를 행정자치부로 일원화
 - 기준보조율 적정여부, 지방비 부담능력등을 종합검토하여 관계부처에 통보
- '96년 - 법정 기준보조율에 의한 보조사업을 확대
 - 「보조금의 예산및관리에관한법률」개정
- '96년 - 사업성격이 유사하거나 소액사업의 통·폐합
- '98년 - 국고보조금 제도개선 및 자치단체 경비부담기준 규칙개정
 - 광역단체가 기초단체의 재정여건을 감안, 차등보조할 수 있는 권한 부여
- 2000년 - 138개 국고보조사업에 대해 기준보조율 제정
- '01년 - 지방비부담의 적정성 판단을 위한 지표설정 운영

- '02년 - 국고보조금신청시 중기재정계획 반영 및 투융자심사 실시여부 등 사전절차 이행
- '04년 - 국고보조금 정비 및 「균특회계」의 설치
 - 국고보조사업 지방이양에 따른 「분권교부세」 신설
 - 국가균형 발전을 위한 「균특회계」 신설

(3) 제도개선 내용 및 향후계획

가) 보조금 신청주의의 일원화

국고보조금은 신청주의를 원칙으로 하고 있으나 실제적으로 신청주의가 제대로 이행되지 않고 있어 신청없는 보조사업이 임의 책정되거나 예상치 못한 지방비 부담을 강요하게 되어 지방재정운영의 경직화 현상을 초래하는 사례가 많았다. 따라서 '95년도 재정경제부 등 관계부처와 협의를 거쳐 국고보조금 신청주의를 일원화 하였다.

이에 따르면 ① 지방자치단체가 행정자치부에 일괄신청을 하면 ② 행정자치부는 기준보조율 여부, 지방비부담능력 등을 종합 검토후 관계부처에 통보하고 ③ 관계부처는 이를 토대로 기획예산처의 협의를 거쳐 보조금예산을 확보토록 제도화한 바 있다.

나) 법정 기준보조율의 확대

국고보조사업의 기준보조율의 적정수준은 대상사업의 성격에 따라 상이할 뿐아니라 지방재정의 여건변화에 따라서도 달라져야 한다. 그러나 「보조금의 예산및관리에관한법률」시행령에 규정하고 있는 사업별 기준보조율의 타당성분석이 미흡하고 '96년 당시 법령으로 규정하고 있는 기준보조율이 30%수준에 머무는 실정이었다. 따라서 동법시행령 개정을 통하여 법정 기준보조율 적용대상을 117개사업에서 157개사업으로 확대하는 한편 비현실적으로 책정된 기준보조율을 전면 재조정하였다. 또한, 국고보조에 따른 광역단체와 기초단체간의 지방비 부담비율도 규칙개정을 통하여 탄력적으로 운영하도록 하고 기초단체의 재정여건을 감안, 차등보조할수 있는 권한을 부여하였다.

다) 「균특회계」보조금의 신설

지역간 불균형을 해소하고 지역혁신사업을 체계적으로 추진하기 위하여 '05년에 「국가균형발전 특별회계」를 설치하였다. 균특회계에서는 지방자치단체의 특성과 우선순위를 최대한 반영하고 국가균형발전시책을 효과적으로 지원해 나가기 위해 '지역개발사업계정'과 '지역혁신사업계정'으로 구분하여 운용하되 자치단체의 자율성을 확대하기 위해 사전에 시도별 예산신청한도를 미리 부여하고 그 범위내에서 투자우선순위를 정하여 예산신청을 하도록 했다. '05년도 균특회계 예산은 약 5조원규모로 운영되며 이중 자치단체 보조금이 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

현행 국고보조금 제도운영에 대하여는 실제 보조금을 교부하는 중앙부처나 사업을 집행하고 있는 자치단체 입장에서 제도개선의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 중앙부처에서는 기존 사업의 추진을 더욱 효율화하면서 중앙재정의 부담을 줄이려는 방향으로, 지방에서는 실제 사업을 집행하는 자치단체의 자율성을 최대한 높이면서 지방재정의 계획적 운영을 가능케 하는 방향으로 제도개선을 모색하고 있다.

이와 같은 측면에서 포괄 보조금제도의 도입, 기준보조율의 재조정문제, 차등보조율제의 활성화, 국고보조금의 사전 및 사후관리에 대한 장단기 개선과제들을 적극적으로 개선·발전시켜 나가야 할 것이다. ☺

