

# 地方財政運用의 健全性 確保方案

## 정 세 육

명지대 교수, 한국지방자치학회 고문

### 1. 問題의 提起

지방재정을 운용함에 있어서는 반드시 지켜야 할 기본원칙이 있다. 수지균형(收支均衡)의 원칙, 재정구조 탄력성 확보의 원칙, 행정서비스수준의 확보·향상의 원칙, 재정운영 효율화의 원칙, 재정운영 공정성의 원칙, 재정질서 적정화의 원칙, 장기적 재정안정의 원칙이 그것이다(地方自治協會, 1988: 30-33; 정세육, 2000a: 626-633). “지방자치단체는 재정을 건전하게 운영하여야 하며…”라는 지방재정법 제2조 ①항의 규정은 자치단체가 이들 기본원칙에 따라 지방재정을 건실하게 운용해야 할 의무를 분명히 한 것이다. 지방재정법(이하 ‘법’이라 한다)이 예산편성의 기본원칙

(제30조), 예산집행의 기본원칙(제3조 ①항, 제38조), 장기적 시각에서의 재정 운영에 관한 기본원칙(제16조)을 규정 한 것도 이러한 지방재정운용의 건전성을 확보하려는 데 그 입법취지가 있다. 자치단체가 재정상의 위기(financial crisis)를 맞은 때에는 그 영향을 최소화 하면서 조속히 극복하기 위하여 지방세 수입과 사용자·수수료수입을 늘리고 운영비(operating expenses)와 자본적 지출을 감축해야 한다(Kuffner Hirt, 1996: 40-41).

그러나 이러한 규범론과는 달리 우리나라 현실은 지방재정이 불건전하게 운영되는 사례들이 행자부와 감사원의 감사를 통하여, 또는 검찰수사와 법원의 판결에 의하여 밝혀짐으로써 방만한 지

방재정운용에 대한 우려를 낳고 있으며, 불건전한 재정운용을 차단할 제도를 마련해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 감사원이 지난해 5월~6월에 56개 자치단체(광역 16개, 기초 40개)를 대상으로 실시한 지방재정운용실태 감사결과 자치단체들이 법정(法定)사항인 ‘지방재정 투·융자심사’를 거치지 않은 채 선심성·전시성 사업을 추진하여 ‘착수 후 중단한 사업’이 무려 422건에 이르고 여기에 낭비한 예산이 모두 8500여억원에 이르는 것으로 밝혀졌다. 자치단체들이 재정형편과 사업의 타당성을 고려하지 않은 채 도시철도, 체육관, 도서관 등 공공시설 건립을 경쟁적으로 추진한 결과 시·도의 총채무액이 ‘95년~’99년의 4년동안 80%나 증가했다. 심지어 벚꽃제, 철쭉제 등 지방특성과 무관한 단발성 행사들을 경쟁적으로 펼친 것으로 지적되었다. ‘98년에는 전국의 자치단체들이 973건의 행사를 개최하여 541억원을 지출했고, 올해에는 1,632건의 행사를 계획하여 998억원을 집행하고 있다(조선일보, 2000.12.30). 지난 4월12일 건교부는 “그동안 지하철 건설사업이 정치논리와 지역논리에 따라 무분별하게 추진되어 지방재정에 큰 부담을 안겼다”면서 더 이상의 피해를 막기 위해 현재 사업

승인이 난 것을 제외한 전국 지하철사업의 승인을 중단하겠다고 밝혔다. 건교부의 일러한 방침은 6개 광역시의 지하철 부채규모가 2000년말 기준으로 9조 5,673억원에 달해 지방재정파탄을 불러올 수 있다는 위기감에서 나온 것이다(문화일보 2001.4.12). 이제는 자치단체장들의 중대하고도 명백한 재정운용 실패에 대한 응분의 문책시스템을 갖추어야 할 것으로 판단된다. 본고는 자치단체의 재정운용의 실상과 문제점을 파악하고 그 건전성을 확보하기 위한 방안을 마련하는 데 그 목적이 있다.

## 2. 地方財政運用의 健全性에 관한 理論과 測定·評價의 틀

### 가. 健全한 地方財政運用의 意義와 變數

지방자치단체의 관리자가 직면하는 근본적인 문제는 돈이다. 재원을 어디에서 조달하고, 어떻게 더 확보하며, 어떻게 그것을 관리하고, 어떤 용도에 어떻게 배분하며, 재원을 사용하여 어떻게 최대한의 이익을 얻을 것인가(how to get maximum benefit from money),

그리고 재정집행에서 생긴 일에 어떻게 책임을 질 것인가이다(Banovetz, 1996: xiii). 의회는 총지출액이 총수입액보다 더 많지 않은 예산(a budget statement “in which total outlays are no greater than total receipts”)을 채택해야 한다(Rosen, 1999: 138-139). 그것은 지방재정의 목표가 한정된 가용재원을 안정적·효율적으로 이용하여 주민복지를 최대한 향상시키는 데 있음을 의미한다. 이 목표를 달성하려면 먼저 그 시대의 지방행정수요에 적합한 지방재정체도를 갖추어야 하지만, 동시에 지방재정을 건전하게 효율적으로 운용하는 것이 중요하다.

첫째, 지방재정운용의 건전성은 지방재정수지가 흑자가 되도록 운용해야 한다는 뜻은 아니다. 지방자치단체의 임무는 주민의 복지를 증진하는 데 있고, 그 경비를 충당하기 위한 방법으로서 지방세, 기타의 수입을 징수하는 것이므로 주민으로부터 징수한 세금을 사용하지 않고 적립해두는 것은 결코 건전한 재정운용이 아니다. 따라서 관리적인 경비를 가급적 줄이고 주민서비스를 향상시키는 데 효율적으로 사용해야 한다(石原信雄, 1977: 28). 지방자치단체는 영리를 목적으로 존립하는 것이 아니므로 다

음 연도의 재원조정에 필요한 범위 내에서만 흑자를 고려해야 하며, 그 이상의 금액은 가급적 행정수준을 향상시키거나 주민부담을 경감하는 데 충당해야 한다. 따라서 흑자를 내는 것은 바람직하지만 그것을 목표로 해서는 안된다.

둘째, 지방자치단체는 주민에 대한 행정서비스를 극대화한다는 구실로 적자를 내어서는 안된다(Dafflon, 1996: 237-239). 세출규모를 늘려 적자가 발생하면 그 해에는 주민서비스 수준이 높아지겠지만 다음 연도 이후에는 행정서비스 수준이 낮아져 오히려 주민이 불편을 느끼거나 불만을 갖게 된다. 세입액을 초과하여 세출을 하면 결산시에 다음 연도의 세입을 조상충용(繰上充用)하게 되는데, 그것은 결산상의 적자를 피하기 위해 다음 연도의 세입을 미리 앞당겨 쓰는 것이므로 다음 연도의 재정운용이 그만큼 어려워진다. 그러므로 적자재정을 피하면서 예산을 효율적으로 집행하여 양질의 행정서비스를 극대화하는 것이 건전한 재정운용의 목표이다.

셋째, 지방자치단체는 국가 및 다른 지방자치단체들과 함께 통치구조를 구성하는 일원이므로 국가와 다른 자치단체에 미치는 영향을 고려하면서 지방재정을 운용해야 한다. 자치단체가 지방재

정을 방만하게 운영하면 비효율적인 자원배분과 방만한 시책이 파급되어 역기능을 할 뿐 아니라, 건전성을 회복하기 위해 그 자치단체의 주민은 물론 국가와 다른 지방자치단체의 자원배분에도 피해를 끼치게 된다. 지방재정법이 “지방자치단체는 … 국가정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부담한 영향을 미치게 해서는 아니된다” (제2조 ①항)고 규정한 것은 이러한 재정운용의 건전성을 천명한 것이다. 예컨대 어느 市가 선심성 예산을 집행하거나 예산을 변태지출하는 등 재정을 방만하게 운용한 결과 적자재정으로 전락했다면, 그 시는 바람직한 행정서비스를 시민에게 제공할 수 없을 뿐 아니라 도의 재정운용에도 부담을 주게 된다. 또한 국가는 이를 방치할 수 없고, 특정한 시의 재정과탄을 막기 위해 국민의 세금을 투입하게 되므로 국가에도 악영향을 미친다. 어느 자치단체장이 재선(再選)을 노린 인기정책으로 예산단가(예: 노임단가)를 대폭 인상하거나 주민이 납부할 세금을 과도하게 경감하여 적자재정

으로 전락했다면 다른 자치단체들의 재정에도 악영향을 미친다.

지방재정운용의 건전성의 변수로는 재정운용의 자주성, 안정성, 효율성 및 장기적 계획성을 들 수 있다.

#### 나. 地方財政運用의 自主性

자치단체는 가능한 한 중앙정부 또는 광역자치단체의 재정지원에 의존하지 말고 ‘가용적인 수입 안에서 지출을 하라는 명령’(mandates to keep costs within available revenues)에 따라 지방재정을 운용해야 한다. 이러한 재정운용의 자주성에 관한 변수는 첫째, 자치단체의 자주재원비율(이를 ‘재정자립도’라고도 한다) 또는 ‘재정력지수’이다. 자치단체가 세입총액 중에서 지방세수입과 세외수입을 늘려나가는 것이 자주성을 높이는 방법이다.<sup>1)</sup> 자치단체 재정력의 주요변수로는 주민1인당 지방세부담능력, 경상수지비율 등이 있다(<표 1> 참조). 예컨대, 주민1인당 지방세부담능력이 낮을수록 자치단체의 재정력은 그

1) 그 대표적인 예로 프랑스의 『2000년도 재정법안(예산안)』을 들 수 있다.

Ministère de l’Economie et des Finances(1999), *Projet de la loi de finances pour 2000 : Evaluation des voies et moyens - Les évaluations de recettes, Tome I*, Paris: Imprimerie Nationale.

**<표 1> 지방자치단체 재정력의 주요변수**

변 수	재 정 력	
	← 약화	강화 →
① 주민1인당 지방세 부담능력	낮음	높음
② 재정규모	작음	큼
③ 자주재원비율	낮음	높음
④ 경상수지비율	높음	낮음
⑤ 세출규모 중 투자비총액의 비율	낮음	높음
⑥ 잠재적 재원능력	낮음	높음
⑦ 개발재정수요	큼	작음
⑧ 국가와 지방간의 기능배분비율과 재원배분비율간의 관계	불일치	일치

출처: 정세욱(2000a), 『지방자치학』, 서울: 법문사, 711쪽에서 인용.

만큼 약화되고, 높을수록 재정력은 오히려 강화되며, 자치단체의 경상수지비율이 높을수록 자치단체의 재정력은 그만큼 약하고, 낮을수록 재정력은 그만큼 강함을 나타낸다.

자치단체장이 중앙정부로부터 보다 많은 국고보조금, 특별교부세, 지방양여금을 지원받으려고 부지런히 움직이는 것은 바람직하지만, 국가의 지원금이 특정한 자치단체에 많이 배정되면 다른 지방자치단체에 지원해야 할 금액이 감소된다. 따라서 지방자치단체간의 왜곡된 경쟁의식을 부추겨 지방자치의 발전을 저해할 우려가 있다.

둘째, 지방자치단체가 주민에 대한 행정서비스 공급수준을 다른 자치단체보

다 높이려고 선의의 경쟁을 하는 것은 좋으나, 그에 소요되는 비용을 선심성·행사성·낭비성 예산집행방식으로 충당해서는 안되며, 주민의 이해를 얻어 조례로 법정외세(法定外稅)를 창설하는 등의 방식으로 초과과세를 하여 스스로 재원을 확보하도록 함이 바람직하다. 자치단체의 과세자주권(Tax Autonomy of Local Governments)을 인정하여 지방의 정책결정권자에게 충분히 신축성있는 과세수단(flexible tax instrument set)을 부여할 필요가 있다 (Wellisch, 2000: 195; McLure, 1986: 341-348; Siebert, 1991: 271-287).

#### 다. 地方財政運用의 效率性

행정서비스의 질을 높이고 양을 확대하려면 최소의 경비로 최대의 효과를 낼 수 있는 지출모형(Public Spending Model)을 설정하고 이에 준거하여 예산을 집행해야 한다(Gilbert and Rocaboy, 1996: 103-106). 재정운용의 효율화란 경비의 효율을 향상시키는 것, 즉 행정의 단위당 경비의 지출효과를 제고하는 것을 의미한다. 재정운용의 효율성은 예산의 집행만으로 달성될 수 없으며 재정제도의 합리성여하에 크게 영향을 받는다.

첫째, 상황에 따라 가장 적은 금액으로 행정목표를 달성하도록 예산을 집행하는 것이 지방자치단체의 책무이다. 따라서 조직관리비·인건비·물건비 등 경상적 경비를 가급적 줄이고, 지방자치단체가 직접 실시하지 않아도 그 목적을 달성할 수 있는 기능을 민간기업에 위탁(out-sourcing)하거나 민영화(privatization)해야 한다. 투자사업에 있어서는 다른 사업과의 유기적 연관성 등을 검토하여 효과가 큰 사업부터 착수해야 한다.

둘째, 주민부담의 적정화이다. '최소의 경비'란 주민에게는 '효율적이고 저렴한 행정'(efficient and cheap administration)을 의미한다. 따라서 재정운용의

효율성을 도모하는 것은 바로 행정서비스의 질을 높이고, 양을 극대화하면서 동시에 주민부담을 적정한 수준에 그치게 함을 의미한다.

#### 라. 地方財政運用의 長期的 計劃性

만약 자치단체의 재정수요는 증가하는 일이 없고 일정한 수입이 보장되어 있거나, 또는 재정수요가 증가하는 만큼의 재원확보가 확실히 보장되어 있다면 지방재정은 매년 단년도계획으로 족하고 장기적인 전망하에서 계획적으로 운용할 필요가 없다. 그러나 현실적으로 재정수요는 엄청나게 팽창하는 반면 이를 뒷받침할 재원확보에는 한계가 있다. 따라서 지방자치단체의 재정은 장기전망 내지 중·장기재정계획을 세워 계획적으로 운용해야 한다. 예산이 1회계연도의 수입·지출의 예정액이라고 하여 당해 연도의 수지균형에만 초점을 맞추고 다음 연도 이후의 재정수지에 혼란을 초래하게 해서는 안된다. 예컨대, 장래의 상환능력을 고려하지 않고 지방채를 발행하여 사업을 벌인다면, 어느 연도에 예상외의 세수입 증가가 있었다고 해서 다음 연도에도 그럴 것이라고 판단하여

세출예산을 대폭 늘림으로써 다음 연도에 세입부족의 사태를 초래하거나 재정을 적자로 전락시키는 운용방식은 금기(禁忌)이다. 그러므로 자치단체는 예산을 편성하거나 집행할 때, 지출증가 또는 수입감소의 원인이 될 행위를 할 때에는 반드시 당해 연도와 다음 연도이후의 재정사정을 고려하여 재정의 건전성을 유지해야 한다. 지방재정운용의 장기성·계획성을 위한 사항들은 다음과 같다.

첫째, 지방채 발행에 대한 중앙정부의 승인이다. 지방자치단체가 투자사업을 위해 단기간에 막대한 재정지출을 필요로 할 때 또는 예기치 못한 재해가 발생하여 그 복구사업을 수행하는데 막대한 임시적 지출이 요구될 때, 만약 차입에 의한 자금조달방법이 없다면 자치단체는 세율을 대폭 인상하거나 다른 경비를 과감하게 삭감하지 않는 한 이러한 재정수요에 대응할 수 없다(이규환, 2000: 22). 그러나 세율의 대폭적인 인상은 강력한 조세저항에 직면할 것이며, 경제활동을 위축시키며, 다른 분야의 지출을 대폭 삭감하면 그 분야의 행정서비스가 미약해져 주민들의 거센 반발을 불러일으킨다. 그러므로 지방채를 발행하여 재원조달을 함으로써 이러한 문제점을 피할 수 있다. 문제는 지방채를 발행하더

라도 장기에 걸쳐 분할상환하면 되고 발행연도에는 상환부담이 없으므로 자치단체는 사업에 대한 과욕으로 장래의 상환능력을 고려하지 않고 사업의 타당성 검토도 소홀히 하는 경향이 있다는 점이다. 그러므로 지방채 남발을 방지하고 자치단체의 재정건전성을 확보하기 위하여 지방채를 발행하는데 중앙정부의 승인을 받도록 하고 있다.

둘째, 채무부담행위의 신중한 검토이다. 채무부담행위 중에는 수년에 걸친 건설공사나 토지매입과 같이 다음 연도 이후에 지출이 예정되어 있는 것과 채무보증처럼 지출이 예정되어 있지 않은 것이 있다. 물론 전자는 면밀한 검토를 요하지만 후자도 자치단체가 채무를 질 개연성이 있으므로 신중을 기해야 한다.

셋째, 일정한 기준을 초과하여 이전적(移轉的) 지출을 하면 다음 연도의 재정운용을 곤란하게 할 우려가 있으므로 이 부담을 검토해야 한다.

넷째, 다음 연도의 지출에 대비한 재원의 유보이다. 자치단체의 세입은 매년 경기의 호황·불황에 따라 탄력적으로 증감하는 특성을 가지지만, 세출은 탄력성이 약하고 일정비율로 증가하는 성향을 띠고 있으므로 자치단체의 수입이 감소하더라도 지출을 줄이기는 매우 어렵

다. 오히려 불황기에 자치단체의 사회복지비 지출은 더 증가하기 쉽다. 특히 자본예산제 하에서는 경기침체에 수입은 줄어드는데 지출은 오히려 늘려야 한다. 따라서 수입이 증가한 연도에 그 전액 또는 일부를 다음 연도의 수입감소에 대비하여 유보할 필요가 있다. 재원유보 방법으로는 ①적립금으로 적립하는 방법, ②잉여금으로 다음 연도에 이월하는 방법, ③공공용지를 선취득하는 방법, ④채산을 취득하는 방법, ⑤다음 연도의 지방채상환을 미리 하는 방법이 있다.

### 3. 地方財政運用의 實狀과 問題點

#### 가. 地方財政의 自主性 · 彈力性 微弱

첫째, 세입면에서 2001년도 국가재정과 지방재정의 구성비율은 68 : 32(일본은 49 : 51)로서 지방재정규모가 작고, 국세수입(95조 8,991억원)과 지방세수입(23조 4,747억원)의 비율도 '99년도에 80.6 : 19.4, 2000년도에 81.9 : 18.1, 2001년도에 80.3 : 19.7로서 지방세수입 비율이 낮다. 일본은 이 비율이 '99년도와 2000년도에 각각 58.1 : 41.9로서 지

방세수입이 점하는 비율이 매우 높다. 지방양여금 · 국고보조금 등 용도가 정해져 있는 의존재원이 지방예산총액(64조 4,892억원)의 20.1%를 차지하고 있어 자주성이 미약하다(행정자치부, 2001: 72-74, 78). 재정자립도는 전국평균 57.6%라지만 과천시 96.3%인데 비해 상주시는 16.2%이고, 서울 중구는 95.0%인 반면 인천 동구는 22.1%이며, 경기도는 71.4%인데 비해 전남도는 14.7%로서 자치단체간의 재정불균형이 현격하다. 세외수입이 지방자치단체예산에서 차지하는 비중(27%)은 상대적으로 높으나, 특별회계가 67%를 차지하고 있어 실질적 세외수입(경상적 수입)은 취약하다. 더구나 특별시 · 광역시와 시의 세외수입이 전체의 68%로서 지역편중현상이 심화되어 있으며 세외수입이 불건전하다(행정자치부, 2001: 86-91).

둘째, 세출면에서 경상비비율은 전국평균이 21.2%로 비교적 낮은 편이나 서울시는 7.9%, 경기도는 7.8%인 반면 김천시는 35.2%, 울릉군은 39.8%, 부산 중구는 69.1%로서 매우 높아 재정운용의 탄력성이 미약하다. 지방세수입을 가지고 인건비를 감당하지 못하는 자치단체가 무려 59%(146개)에 달하며, 자주재원으로 인건비조차 충당하지 못하는

자치단체도 12%(29개)나 된다(행정자치부, 2001: 82, 92-94, 99-100). 이 자치단체들은 의무적 경비비율과 경상수지비율이 너무 높은 실정이다.

셋째, 이렇게 어려운 재정상황에서도 일부 자치단체장들은 전술한 재정운용의 원칙들을 무시하고 예산을 변태지출하는 등 재정을 낭비하고 있다. 이에 따라 행자부가 '99회계연도 248개 자치단체결산을 분석한 결과 자치단체들이 원금을 기준으로 총 13조7,216억원의 빚을 지고 있으며, 전년도보다 21.9%나 증가한 것으로 밝혀졌다(조선일보, 2000.12.29).<sup>2)</sup>

#### 나. 地方財政分析 및 診斷制度의 實施

정부는 지난 '94년 12월에 행자부(재정진단평가위원회)가 모든 지방자치단체의 지방재정보고서 내용을 분석하여 재정의 건전성이 현저하게 떨어진 자치단체에 대한 정밀재정진단을 실시하고, 진단결과를 근거로 지방재정건전화계획

을 수립하여 행자부장관과 시·도지사가 특별 지도·관리할 수 있는 법적 근거(법 제118조 및 법시행령 제165조)를 마련했다. 이 규정에 근거하여 행자부와 시·도는 248개 자치단체의 재정운영상황을 정례적으로 진단하고 자치단체들을 비교·평가함으로써 재정위기를 예방하고 건전재정을 구현하려고 주력하고 있다. 자치단체들이 제출한 재정보고서를 근거로 10개 단위지표(<표 2>참조)를 작성하여 분석하고 있으며, 효율성(생산성+노력성)이 우수한 단체에는 재정인센티브를 부여하고, 건전성(안전성)이 떨어지는 자치단체에는 재정건전화대책을 마련하고 있다. 정부는 '98년·'99년·2000년 12월에 각각 지방자치단체의 재정분석결과를 공개함으로써 재정운영의 투명성과 건전성을 제고하고 자구노력을 기울이도록 했으며, 자치단체간의 선의의 경쟁을 유도하려고 시도했다. 2000년에 최초로 재정진단(경남 양산, 충남 서천, 대구 중구)을 실시하여 재정건전화계획을 이행하고 자구노력을 기울이도록 했으며, 중앙지원방

2) 자치단체별 주민1인당 평균채무액은 29만원이었다. 주민1인당 채무액이 시 중에는 서귀포시 86만원, 군 중에는 의령군·함평군 88만원, 도 중에는 제주도 67만원, 광역시 중에는 대구 58만원으로 가장 높았고, 서울은 14만원이었다. 과천시와 울주군 주민들은 자치단체에 의한 채무가 없었다. 조선일보, 2000.12.29.

**<표 2> 지방재정분석지표**

분석부문	건 전 성		효 율 성	
	자주성	안정성	생산성	노력성
분석단위 지 표	① 재정자립도 ② 재정력지수	③ 경상수지비율 ④ 세입세출충당비율 ⑤ 지방채상환비율	⑥ 재정계획운영비율 ⑦ 세입예산반영비율 ⑧ 투자비비율	⑨ 자체수입증감율 ⑩ 경상경비증감율
성 격	· 재정상태분석 · 자치단체 재정 력측정 · 의존재원 지원 기준	· 재정구조분석 · 재무구조, 수지의 탄력성 측정 · 진단대상단체 선 정기준	· 재정관리분석 · 재정운영의 계획 성, 재원배분의 합 리성 측정	· 재정노력분석 · 세입징수, 예산 절감노력 측정

출처: (행자부)지방재정세계국, 『지방재정세계현황』(2001. 3 현재), 103쪽.

안도 마련했다. 올해에도 2000회계연도 재정을 분석하고 분석결과를 토대로 적절한 조치를 취하며, 효율성지표를 보통 교부세 산정에 반영하는 방안을 검토하고 있다.

**다. 地方交付税 인센티브제의 운영**

현재 행자부는 정부시책에 부응한 자치단체의 자구노력정도를 측정하는 11개항목을 평가하여 지방교부세 인센티브제를 실시하고 있다. 11개항목은 ① 공무원정원의 감축, ②경상비 절감, ③ 일용인부의 절감, ④읍·면·동의 통합, ⑤지방세 징수율, ⑥주민세 개인균 등할, ⑦과표현실화, ⑧상수도 현실화율, ⑨탄력세율의 적용, ⑩사용료·수

수료율의 현실화, ⑪지방청사관리의 적정화이다. 2000년에는 인센티브 항목이 ①에서 ⑧까지 8종이었으나, 금년에는 ⑨에서 ⑪까지 11종으로 확대했다. 예컨대 ①‘공무원정원의 감축’은 자치단체의 조직과 인력의 감축을 유도하기 위한 것으로서 그 자치단체의 공무원정원이 표준정원보다 적은 경우에는 인센티브를, 많은 경우에는 페널티를 부여하는 방식이다. 즉, 당해 자치단체의 표준정원에서 현재의 공무원수를 공제한 수에 인건비 및 일반관리비 단위비용을 곱한 금액을 그 자치단체에 더 교부해주는 것이다. ③‘일용인부의 절감’은 자치단체의 일용인부 사용의 억제를 유도하기 위한 것으로서 2000년도에 비하여 2001년도에 사무보조원수를 줄인 자치단체에 대하여

는 그 수만큼의 인센티브를, 늘인 자치단체에 대하여는 늘인 수만큼의 페널티를 주는 방식이다. 예컨대 2000년도 사무보조원수에서 2001년도 사무보조원수를 뺀 수에 1인당 일용인부 경비를 곱하여 얻은 금액을 인센티브로 교부한다(행정자치부, 2001: 48-51). 그러나 현재의 인센티브항목과 이를 근거로 산출된 교부세의 증액규모는 지방재정의 건전성을 확보하기 위한 유인체계로서 미흡한 실정이다.

#### 라. 地方財政投·融資審査의 無視

정부는 지방재정을 계획적으로 운용하여 재정의 건전성을 도모하고 자치단체의 무분별한 중복·과잉투자를 방지하기 위하여 자치단체장이 재정투·융자사업예산을 편성하려면 그 사업의 필요성, 사업계획의 타당성·효율성에 대한 심사를 하고 그 심사결과를 기초로 편성하도록 제도화하였다(법 제30조 ③항·④항, 동법시행령 제30조 ②항~⑤항, 제30조의2). 따라서 일반신규투자사업비와 행사성 경비를 일반회계와 특별회계에 편성하려면 그 사업은 투·융자심사의 대상이 된다. 투·융자심사에

는 자체심사와 의뢰심사(시·도심사, 중앙심사)가 있다.

① 시·군·자치구는 총사업비가 10억원 이상 30억원 미만인 신규사업을, 광역시·도는 20억원 이상(서울특별시 30억원 이상) 200억원 미만의 신규사업을 각각 자체심사해야 한다. 투자심사가 자치단체장의 자의에 이끌리지 않도록 하기 위해 각 자치단체별로 투자심사위원회를 구성하여 심사하도록 하였다.

② 2개 이상의 시·군·자치구에 관련되는 사업, 총사업비가 30억원 이상 200억원 미만인 시·군·자치구 신규투자사업 중에서 중앙 및 시·도의 보조금을 받아 시행하는 사업, 지방채를 발행하여 시행하는 사업은 시·도에 의뢰심사를 한다(전액 시·군·자치구비 사업은 시·도심사에서 제외됨).

③ 2개이상의 시·도와 관련되는 사업, 외자도입(차관)사업·해외투자사업·행사성사업, 지방채를 발행하여 시행하는 사업, 총사업비 200억원 이상인 신규투자사업 중에서 중앙의 지원(국고보조, 지방양여금, 특별교부세 등)을 받아 시행하는 사업, 기타 행자부장관이 국가경제, 사회정책상 조정이 필요하다고 인정하는 사업은 중앙심사의 대상이다. 따라서 전액 지방비부담사업은 중앙

심사에서 제외되며, 재해복구 등 원상복구를 목적으로 하는 사업과 행정자치부령으로 정하는 사업은 법시행령(제30조 ②항)에 의하여, 법령 또는 국가계획에 의하여 확정된 사업(예컨대, 경지정리사업, 국가지원 지방도 정비사업, 광역상수도사업, 재해위험지역 시설정비사업)은 지침에 의하여 심사대상에서 제외된다.

투자심사의 기준은 ①국가계획 및 경제·사회정책과의 부합여부, ②중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계여부, ③소요자금 조달 및 원리금 상환능력, ④경제적 수익성, ⑤사업의 필요성 및 시급성, ⑥주민의 숙원 및 수혜도(受惠度) 및 사업요구도, ⑦사업규모 및 사업비의 적정여부 등이다(지방재정세제국, 2001: 98-99). 자치단체는 투·융자심사결과에 따라야 한다. 시·도 또는 행자부는 투·융자사업 심사분석결과를 자치단체에 통지하고, 부적정한 사업에 대한 지도를 한다.

그러나 의외심사대상사업의 범위가 협소한데다, 그나마 일부 자치단체장들이 투자심사를 거치지 않거나 심사결과를 무시하고 사업을 무리하게 추진하는 사례가 있어 그 실효성이 낮은 실정이다. 감사원은 충북 ○○군 등 전국 16개 시·군·자치구의 지역특화사업 추진

실태를 감사한 결과, 사업의 타당성검토나 재원확보도 없이 사업을 추진하거나 사업규모를 늘려 예산을 낭비한 36건을 적발, 금년 1월에 관련기관에 통보했다. 대전광역시 ○구는 '97년 12월에 구청장이 사업추진을 지시했다는 이유로 행자부로부터 '재검토'판정이 난 청사건립과 ○○공원종합체육관건립사업 등 3개 사업을 재원확보도 없이 강행했다가, 사업비 103억원을 집행한 뒤 한 개의 사업도 완공하지 못하고 재원부족으로 중단했다. 이로 인해 기투자된 144억원과 103억원 등 276억원을 사장시켰다(조선일보, 2000.12.30; 한국일보, 2001.1.22; 한국경제, 2000.12.30). 경기도 ○○시는 지난 '96년 행자부로부터 투·융자사업 심사결과 사업의 재검토(사실상 '불허')통보를 받고서도 이를 무시한 채 지역개발기금 등에서 240억원을 빌려택지개발사업을 추진하다 2000년 9월에 "수익성이 없다"며 사업을 포기했다. 이에 따라 토지매입비 197억원이 날아갔고, 실시설계용역비 11억원, 차입금이자 등 61억원의 예산을 낭비했다. 이 시는 종합운동장 건립에 관한 행자부의 사업타당성 재검토 통보를 받았으나, 이를 무시하고 오히려 야구장과 실내체육관 건립을 추가하여 시행 중이다. ○○광

역시는 행자부로부터 ‘재검토’통보를 받고서도 제4차 순환도로건설을 추진하다 230억원의 설계비만 집행한 뒤 사업을 중단했다(조선일보,2000.12.30). 강원도 ○○군도 성격이 유사한 향토문화관(사업비 52억원)과 ○○민속박물관(사업비 68억원)건설을 동시에 추진, 중복투자으로 인한 재정악화가 우려되고 있다(한국일보, 2001.1.22). ○○광역시도 ○○강 둔치도섬에 연탄공장이 추가로 들어설 수 없음을 알고서도 '97년부터 교량과 진입도로공사 건설에 231억원을 투입, 공사를 완료했으나, 2000년말에 연탄제조업체들의 연탄공장 추가건설이 중단되어 결국 무용지물로 남게 되었다(한국경제, 2000.12.30). 감사원은 지방자치단체들이 투자사업 추진시에 반드시 거치도록 되어 있는 ‘지방재정 투·융자심사’를 거치지 않고 주먹구구식으로 사업을 추진하여 막대한 예산낭비를 초래하고 있다고 지적했다.

**마. 豫算編成基本指針의 基準  
單價 無視**

행자부장관은 매 회계연도마다 관계 중앙행정기관장의 의견을 들어 자치단체에 예산편성기준을 제시하는데(법 제

30조), 자치단체는 법령에 다른 규정이 없는 한 이 기준에 따라 예산을 편성해야 한다. 예산편성기본지침은 선심성·행사성·낭비성 예산편성을 방지하기 위하여 주요경비별로 예산단가 및 집행기준을 명시하고 있는데, 그 주요내용은 다음과 같다(행정자치부, 2001: 68).

- (1) 업무추진비 : 기관운영·시책추진·의정운영공통경비 등.
- (2) 수혜성경비 : 보상금, 장학금, 학자금, 국외여비, 외빈초청여비 등.
- (3) 행사성경비 등 : 홍보활동경비, 행사관련경비, 용역사업비 등.

그러나 일부 자치단체들이 예산단가와 집행기준을 지키지 않고 선심성 예산을 집행하고 있어 호된 비판을 받고 있다. 예산편성기본지침이 정한 기준단가를 무시한 경우 재정적인 응징수단이 미흡한 점이 문제이다. 일부 단체장들은 자치단체 예산으로 발행하는 ‘소식지’ 등을 통해 자신을 홍보하고 업적을 과시하다가 선관위에 적발되는 등 말썽을 빚고 있다. ○○도가 연간 4억원의 예산을 들여 매월 3회씩 발행하는 ‘○○도정신문’은 선거법을 무시하고 도지사의 개인 활동상황을 집중적으로 홍보하다 선관위로부터 주의를 받았다. ○○광역시 구청장은 금년초에 2800여만원을 들여

만든 '우리 구의 미래와 비전'이란 영상 홍보물에 출연하여 자신을 홍보했다(문화일보, 2001.4.12).

#### 바. 承認을 받지 않은 地方債 發行

지방채 발행을 자치단체의 자율에 맡기면 자치단체가 상환능력을 고려하지 않고 지방채를 남발할 가능성이 있으며, 그 결과 자치단체의 재정이 과탄하면 국가경제의 혼란을 초래하여 국민의 세금으로 한 자치단체의 재정과탄을 구제해 주어야 하는 상황에 이르게 된다. 따라서 우리 나라는 지방채 발행에 중앙정부(행정부장관)의 승인을 얻도록 하고 있다. 중앙정부의 기채승인권은 국가, 지방자치단체와 민간부문의 자금수요를 전체적으로 조정하고, 합리적으로 배분하기 위해서도 필요하다.

그러나 일부 자치단체장들은 선거를 의식한 나머지 지방채로 재원을 마련하여 선심성·전시성 사업을 무분별하게 추진함으로써 '99년말 16개 광역자치단체의 총채무액이 15조5천억원에 이르는 등 지방재정의 안정성이 크게 위협받고 있는 것으로 밝혀졌다. 감사원이 2000년 5월과 6월에 전국 16개 시·도와 40개 시·군·자치구를 대상으로 지방재정

운용실태를 감사한 결과를 보면 지방채를 남발하여 '95년에 8조6,649억원이던 16개 광역자치단체의 총채무액이 '99년 말에는 15조5,776억원으로 4년만에 무려 80%나 증가했다(조선일보, 2000.12.30). 일부 자치단체장들이 중앙정부의 승인을 받지 않고 지방채를 발행하거나 또는 부당하게 지방채를 발행하고 있기 때문이다. 그런데도 이에 대한 중앙정부의 재정적 페널티가 주어지지 않고 있으므로 지방채 남발에 대한 방지책을 마련해야 할 것이다.

#### 사. 自治團體長에 대한 自主的, 民主的 統制裝置의 缺如

우리 나라는 선진국들과는 달리 자치단체장이 예산을 선심성으로 집행하거나 변태지출하지 못하도록 지방자치의 틀 안에서 감시·통제할 수 있는 제도가 없다. 즉, 자치단체 내부의 자주적 감시·통제장치가 없으며, 주민에 의한 민주적 통제장치도 갖추지 않았다. 자치단체장이 기소되었을 때에 일정한 절차를 거쳐 자치단체장을 직위해제하거나 해임할 수 있는 제도도 없다. 예컨대 미국에서는 시장이 범죄혐의로 기소되면 주지사가 소명의 기회를 부여한 후에 그를

해임할 수 있으며, 프랑스에서는 각의(閣議)(Conseil des ministres)의 의결을 거쳐 대통령령으로 지방의회를 해산하거나(Code des communes, L. 121-4), 부령(arrêté ministériel)으로 1개월 이내의 기간동안 시·읍·면장의 직무를 정지시킬 수 있다(Code des communes, L. 122-15).

#### 4. 政策方向

첫째, 지방자치단체의 재정활동은 예산을 통해서 이루어지므로 재정을 건전하게 운용하려면 예산을 적정하게 편성해야 한다. 법령이 정하는 바와 합리적 기준에 준거하여 경비를 산정하고 예산에 계상해야 하며, 객관적인 자료에 의하여 재원을 포착하여 수입을 산정해야 한다. 자치단체는 적절하고 엄정하게 수입을 확보해야 한다. 자치단체의 경비는 행정목적에 달성하는데 필요한 최소한도를 지출해야 한다. 경비지출은 그 시기, 지출의 방법(물품의 일괄구입, 각종 사무기구의 규격통일) 등에 따라 동일한 금액을 지출하더라도 그 효과가 달라진다는 사실을 유념해야 한다. 인건비 등 의무적 경비의 증가로 재정구조가 경직화되고 탄력적 대응이 곤란한 자치단체

들은 경상적 경비를 절감하는데 1차적인 목표를 두어야 한다.

둘째, 지방재정운용성과를 객관적으로 분석·평가할 수 있는 모형을 설정하고 지표를 개발해야 한다. 현행 지표 중에는 중복되는 것이 있고, 마땅히 포함되어야 할 것이 누락된 것도 있다. 그리고 정부로부터 독립적 지위를 가진 공신력있는 연구기관으로 하여금 이 지표들을 이용하여 모든 자치단체의 재정운용성과를 평가하도록 하고, 그 평가결과에 기하여 행자부가 자치단체에 대한 재정적 페널티와 인센티브 금액을 결정하여 시행해야 한다. 앞으로 가능한 범위 내에서 재정적 분권화(Fiscal Decentralization)를 도모하되(Wellisch, 2000: 14-17), 자치단체장의 권한과 책임을 일치시키기 위하여 재정운용성과에 따른 재정적 페널티와 인센티브의 폭을 넓히는 방향으로 재정지원체제를 과감히 전환할 필요가 있다. 그러나 분권화된 정부체제(a system of decentralized governments)가 비효율적인 자원배분을 초래하는 단점도 있는 만큼(Rosen, 1999: 479-481) 이런 단점이 나타나지 않도록 배려해야 한다.

셋째, 지방자치단체는 장기적 시각에서 계획적으로 재정을 운용해야 한다.

주민들로부터 반짝하는 인기를 끌기 위해 다음 연도 이후를 생각하지 않고 재원을 낭비하여 재정을 적자화하는 무모한 행위를 해서는 안된다. 지방자치단체가 지방채를 발행하고자 할 때에는 반드시 중앙정부(행자부장관)의 승인을 얻어야 한다. 자치단체가 중앙정부의 승인을 받지 않고 지방채를 발행했거나, 재정관련법령을 위반하여 불건전한 재정운영을 했거나, 예산편성지침이 정한 기준을 위반하여 경비를 지출한 때에는 그 자치단체에 교부하기로 결정된 교부세(보통교부세)의 지급을 전액 중단하거나 일정 비율을 삭감할 필요가 있다. 이런 주장을 하는 이론적 근거는 지방교부세 재원은 국민의 세금인데, 국민이 낸 혈세로 재정을 방만하게 운영하거나 낭비하는 자치단체에게 뒷돈을 대줄 수는 없기 때문이다. 예를 들어보자. 따로 살림을 하는 두 아들이 있다. 이들의 월수입과 생활비는 거의 비슷한데, 월수입이 생활비에 못미친다. 그래서 아버지는 이들에게 같은 금액의 생활비를 보태어 주어왔다. 그런데 아버지가 두 아들의 살림 꾸러가는 모습을 살펴보니 큰아들은 적은 수입과 아버지가 보태주는 돈을 가지고 근검 절약하면서 조금씩 저축도 하며 살아가는 반면, 둘째아들은 술먹고, 노름하고

외도하는 낭비벽 때문에 살림은 엉망이고 빚까지 지고 있다. 이런 상황에서 아버지는 월수입(기준재정수입액)이 생활비(기준재정수요액)에 미달하는 두 아들에게 부족액(재정부족액의 조정율)을 똑같이 대주어야 할 것인가, 둘째아들의 술값, 노름비용까지 대주어야 할 것인가, 아니면 둘째아들의 생활비보조조차도 끊어버려야 할 것인가? 우리의 논리는 무절제하게 낭비하는데 들어가는 돈까지 아버지가 대어주어서는 안되는 것은 물론, 부족한 생활비보조도 끊어버리거나 대폭 줄여야 한다고 생각한다. 왜냐하면 생활비보조금으로 주더라도 알뜰하게 생활비로 쓰여지지 않고 노름돈 등으로 탕진해버릴 것이기 때문이다. 반대로 알뜰하게 살림을 꾸려나가는 아들에게는 생활비보조를 대폭 늘려주어야 한다고 생각한다.

지방교부세법(제11조 ②항)은 “자치단체가 법령의 규정에 위반하여 현저하게 과다한 경비를 지출하였거나, 확보해야 할 수입의 징수를 태만히 한 때에는 행자부장관은 당해 자치단체에 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 일부의 반환을 명할 수 있다”고 규정하여 자치단체장이 예산을 낭비한 때에는 교부세를 감액할 수 있는 근거를

마련해놓았으나 지금까지는 사실상 사문화되어 왔다. 일본은 우리 나라와 유사한 재정적 페널티제도를 두어 시행하고 있다(지방재정법 제26조, 지방교부세법 제20조의2). 그러므로 예산을 낭비하는 자치단체를 재정적으로 압박하여 자치단체의 건전한 재정운용을 유도하도록 교부세액을 삭감할 필요가 있다. 지방자치단체가 투·융자심사를 거치지 않거나 심사결과와 다르게 사업을 착수한 때에는 그 사업비 전액 내지 50%에 해당하는 교부세를, 승인을 받지 않고 지방채를 발행한 때에는 그 발행액 전액 내지 50%에 해당하는 교부세를, 법령·조례에 위반하여 과다하게 지출한 때에는 과다하게 지출한 전액에 해당하는 교부세를 각각 감액(지방교부세법 제11조 ②항)함이 바람직하다. 예산편성지침이 정한 기준단가를 위반하여 예산을 집행한 때에는 그 지출한 금액의 전액 내지 50%에 해당하는 교부세를 감액해야 한다. 자치단체별 교부세 감액총액은 자치단체에게 교부하기로 결정한 금액의 50%~30%로 하되 자치단체의 예산총액 중에서 지방교부세가 점하는 비중이 낮은 자치단체는 50%를 기준으로 감액하고 그것이 점하는 비중이 높은 자치단체는 30%를 기준으로 감액하도록 하며,

중간수준일 때에는 40%수준에서 적절히 증감함이 바람직하다. 지방자치단체의 재정분석 또는 재정운용평가결과 위법·부당한 재정운용을 한 사실이 드러난 때에는 심사위원회가 위의 감액규모 범위 내에서 그 자치단체에 대한 감액규모를 결정토록 해야 한다. 자치단체별로 건별감액을 합산하여 다음 연도 교부세 배정시에 일괄 감액조치하는 것이 합리적이지만, 그렇게 시차를 두면 페널티제도의 실효성이 반감될 우려가 있다. 예컨대, 2002년 지방선거에서 재선되기 위해 2002년 상반기 중에 선심성 예산을 집행하는 등 재정을 낭비한 자치단체장이 낙선한다면 새로 당선된 단체장이 전임자와는 달리 재정을 건전하게 운용하더라도 2003년 교부세 배정시에 일괄 감액조치되므로 엉뚱한 단체장이 제재를 당하게 될 것이며, 페널티제도의 입법취지를 살리지 못하게 된다. 더구나 우리 국민들은 아무리 잘못했다라도 시일이 얼마간 지나면 쉽게 잊어버리는 성향이 있으므로 “뭘, 1년 전에 있었던 일을 가지고 지금에 와서 이렇게까지 문제를 삼느냐”고 비난할 가능성이 있다. 그러므로 재정적 페널티제도의 실효성을 살리기 위해 자치단체가 위법·부당하게 재정을 운용하여 낭비하는 사실이 매

스کم과 주민여론을 통하여 감지되거나, 행자부·감사원 등의 감사결과 밝혀지거나 또는 경찰·검찰에 포착된 때에는 지체없이 관계기관이 그 진상을 철저히 조사토록 하여 당해 연도에 결정·통보된 교부세의 일부를 감액하거나 반환토록 조치함으로써 당장 낭비하지 못하도록 막는 것이 더 급선무이다. 지방재정을 위법하게 운용하거나 낭비하는 자치단체는 엄청난 재정적 제재를 당하여 파산할 수도 있음을 보여줌으로써 다시는 그런 일을 엄두도 내지 못하도록 해야 할 것이다.

지방교부세 불교부단체가 전술한 바와 같은 불건전 재정운용을 한 때에는 특별교부세를 교부하지 말아야 한다. 또한 시·도의 조정교부금이나 특별재정보전금의 지급을 중단하거나 감액하는 방안이 바람직하다.

넷째, 지방재정 투·융자심사제도를 강화하고, 지방채 발행에 대한 승인을 엄격히 해야 한다. 선진국들 중에는 자치단체가 기채를 함에 있어 중앙정부의 승인을 받는 나라도 있고 승인을 받지 않는 나라도 있지만(이상용, 2000: 54) 우리 나라는 공직자들의 공복윤리(公僕倫理)가 희박하여 국민이 낸 세금을 아껴 쓰려는 의식이 거의 없으므로 지방채

발행에 대한 중앙정부의 승인절차가 꼭 필요하다.

다섯째, 자치단체장으로부터 독립적 지위를 가진 감사관(회계검사관)을 설치하고, 지방의회의 조사권을 강화하며 단체장 불신임의결제도의 채택방법을 검토할 필요가 있다. 우리 나라와 유사한 강시장-의회형 지방정부형태를 채택하고 있는 미국과 일본의 자치단체들은 독립적 지위를 가진 자체감사기관과 지방의회가 자치단체장을 통제·감시하고 있다(<표 3> 참조). 미국 뉴욕시에서는 시민들이 시장과 동시에 시장과 같은 임기로 회계검사관(comptroller)을 뽑으며, 워싱턴, D.C.는 의회가 감사관(auditor)을 임명한다(정세욱, 2000b: 23-24). 이들은 각각 시민과 의회의 강력한 신임을 배경으로 시장에 대한 감사를 철저히 실시한다. 그러나 우리 나라는 단체장이 감사관·감사과장을 임명하므로 단체장에 대한 자체감사체를 갖추지 못하였다. 미국과 일본의 지방의회의 조사권은 매우 강력하나, 우리 나라 지방의회의 감사권·조사권은 미약하여 실효성이 별로 없다. 그러므로 지방의회 또는 위원회에 소환장 발부권을 부여하고 출석요구에 불응하거나 증언을 거부한 자를 법정모독으로 형사처벌할 수 있

**<표 3> 자치단체장의 권한행사에 대한 민주적·자율적 통제제도의 비교**

민주적·자율적 통제	미국	일본	한국
주민투표제	실시	실시	미실시
소환제	실시	실시	미실시
지방의회의 불신임의결권	미부여	부여	미부여
지방의회의 조사권	부여(강력)	부여(강력)	부여(미약)
독립적인 자체감사기관	설치	설치	미설치

출처: 정세욱(2000), “자치행정권의 범위와 통제체제에 관한 연구—자율적 통제와 중앙통제를 중심으로,” 『한국지방자치학회보』, 제12권 3호, 24쪽.

도록 하며 지방의회가 밝혀낸 사항을 반드시 해결하도록 제도화해야 한다.

여섯째, 주민투표제, 주민소환제, 납세자소송제도를 채택해야 한다. 미국과 일본의 자치단체들은 주민이 선출한 장(長)과 의원이 주민의 의사에 반하여 예산을 낭비하거나 변태지출을 한 때에는 그들을 선출한 방법과 같은 해임투표를 실시하여 임기 중에 단체장을 해임시킬 수 있다. 또한 자치단체장이 자의적으로 중요한 사업을 시행하지 못하도록 그 시행여부를 주민투표로 직접 결정하고 있다. 자치단체장이 위법·부당하게 예산을 집행하여 자치단체재정에 손실을 입혔을 때에는 납세자(주민)들이 단체장을 상대로 개인 돈으로 그 손해를 배상하도록 소송을 제기할 수 있도록 하는 제도를 도입하는 것도 자치단체장의 방만한 재정운용을 막고, 지방재정의 건전성을

확보하는데 필요하다고 생각된다.

## 5. 結 論

지방재정을 운용함에 있어 수지균형을 이루고, 한정된 가용재원의 범위내에서 최대한의 주민서비스를 제공하려고 노력하는 것이 건전재정의 이념이다. 자치단체가 사업을 추진함에 있어서는 투·융자심사를 엄격히 하고, 장래의 공채비 부담에 대한 충분한 검토를 거쳐 지방채 발행여부를 결정해야 한다(石原信雄, 1977: 32). 기체재원으로 시설을 건설할 때에는 그 상환비 외에 시설의 유지관리비도 고려해야 한다. 사회복지 시설은 그 설치가 의무화되어 있는 경우를 제외하고는 시설의 신설·증설비용, 유지관리비의 증가를 그 자치단체가 감당할 수 있는지를 검토해야 한다.

우리 나라는 자치단체장에 대한 통제  
의 패러다임을 전환하여 지방자치의 틀  
속에서 단체장의 재정운용에 대한 민주  
적·자주적 통제장치를 갖추어 놓고 자  
주적으로 통제·감시를 하도록 해야 한  
다. 주민투표제, 주민에 의한 단체장 및  
의회의원소환제, 납세자소송제를 채택해  
야 한다. 단체장으로부터 독립적 지위를  
가진 회계감사관(감사관)을 설치하여 단  
체장의 부정행위, 예산의 낭비 등을 감  
시하고 적발하여 응분의 조치를 취하도  
록 해야 한다. 지방의회의 조사권을 강  
화해야 하며 단체장 불신임의결제도의  
채택도 검토할 필요가 있다. ☺

### 참고문헌

이규환(2000), “지방채의 의의,” 『지방  
재정』19권5호(통권 106호), 서울:  
한국지방재정공제회.  
이상용(2000), “지방채의 효율적 운용을  
위한 제도개선방안,” 『지방재정』,  
19권5호(통권 106호), 서울: 한국  
지방재정공제회.  
정세욱(2000a), 『지방자치학』, 서울: 법  
문사  
\_\_\_\_\_(2000b), “자치행정권의 범위와  
통제체제에 관한 연구—자율적

통제와 중앙통제를 중심으로,”  
『한국지방자치학회보』, 제12권 3  
호, 행정자치부(2001), 『2001년도  
지방자치단체 예산개요』, 서울:  
행정자치부 재정경제과.

(행정자치부)지방재정세제과(2001), 『地  
方財政稅制現況』, 서울: 행정  
자치부 재정경제과.

Banovetz, James M.(1996), “Intro-  
duction,” ICMA, Managing  
Local Government Finance:  
Cases in Decision Making,  
Municipal Management Series,  
Washington, D.C.

Dafflon, Bernard(1996), “The Require-  
ment of a Balanced Local  
Budget: Theory and Evidence  
from the Swiss Experience,”  
Giancarlo Pola, George France  
and Rosella Levaggi(ed.),  
Developments in Local Govern-  
ment Finance: Theory and  
Policy, Cheltenham, UK:  
Edward Elgar.

Gilbert, Guy and Rocaboy, Yvon  
(1996), “Local Public Spending  
in France: The Case of Wel-  
fare Programmes at the Dé-

- partment Level,” Giancarlo Pola et al.(ed.), op. cit.
- Kuffner Hirt, Mary Jane(1996), “Welcome to the new town manager?,” ICMA, op. cit.
- McLure, C. E., Jr.(1986), “Tax Competition: Is what’s good for the private goose also good for the public gander?” National Tax Journal, 39.
- Ministère de l’Economie et des Finances(1999), Projet de la loi de finances pour 2000 : Evaluation des voies et moyens - Les évaluations de recettes, Tome I, Paris: Imprimerie Nationale.
- Rosen, Harvey S.(1999), Public Finance, 5th Edition, Boston: Irwin/McGraw-Hill.
- Siebert, H.(1991), “Europe 92. Decentralizing Environmental Policy in the Single Market,” Environmental and Resource Economics 1.
- Wellisch, Dietmar(2000), Theory of Public Finance in a Federal State, Cambridge: Cambridge University Press.
- Code des communes(프랑스)
- 石原信雄(編)(1977), 現代地方財政運營論, 東京: ぎょうせい
- (財)地方自治協會(編)(1988), 「自治体の財政運營と診斷」, 東京: 學陽書房.
- 문화일보, 2001.4.12
- 조선일보, 2000.12.29 ; 2000.12.30
- 한국경제, 2000.12.30
- 한국일보, 2001.1.22

