

지방재정의 인센티브 강화 및 페널티제도 도입

김수근 / 아주대 교수

I. 서 언

최근 몇 년간 우리 정부는 정부부문 개혁의 일환으로 지방재정분야에서는 재정운용의 건전성 제고를 최우선과제로 추진해 왔다. 지방자치제가 실시되고 있는 상황에서 지방재정 운영의 건전화는 제일차적으로 지방재정을 실제 운영하는 지방자치단체의 책임이며 건전성 확보 여부에 대한 감시와 견제기능 역시 당해 지방의회와 지역주민의 몫이라 할 수 있다. 그러나 현실적으로 2001년도 기준으로 지방재정의 33%인 21.4조원에 이르는 재원을 지방으로 이전해주고 있는 중앙정부의 입장에서는 국민을 대신하여 이들 재원을 포함한 지방재정이 효율적이고 건전하게 운영되도록 모든 필요한 재정관리제도를 정비하고 계도할 책임을 게을리 할 수 없다. 중앙정부는 그 동안 지방재정의 건전한 운영을 보장하기 위하여 중기지방재정계획제도와 지방재정 투융자심사제도, 예산편성 지침제도, 결산제도, 지방채관리제도, 지방재정분석·진단제도 등 지방재정의 계획, 집행 및 사후 평가에 이르는 일련의 재정관리제도를 정비 강화하여 지방재정 운영의 자율성과 건전성을 동시에 양립시킬 수 있는 일관성 있는 재정관리제

도를 확립하고 정착시키기 위한 노력을 기울여 왔다.

이들 재정관리제도가 이제 어느정도 정착이 되고 있고 소기의 목표가 기본적으로는 달성되고 있기는 하나 이들 관리제도의 규정을 위반하는 위법사례가 일부 발견되고 있고 또 이들 재정관리제도의 취지와는 달리 형식적으로 외형만 갖추는 사례가 일부 발견되고 있으나 현재로서는 그 시정을 강제하는 수단이 미흡하기 때문에 지방재정의 건전성 제고에 걸림돌이 되고 있다.

현행법상 지방자치단체의 건전재정 운영의무는 선언적 규정에 불과하며 건전재정을 위한 제반관리제도상의 의무를 이행하도록 강제하는 수단이 미흡하기 때문에 건전재정을 유도하는 재정적 인센티브 및 페널티제도를 마련해야 할 필요성이 계속 제기되어 왔다. 특히 지방자치단체장 선거를 앞두고 있는 현시점에서 선거를 의식한 과도한 전시성 사업이 남발되고 있고 자치단체장의 판공비가 과다책정되는 등 재정의 방만운영과 부실화 가능성이 최근에 여론의 집중적 비판대상이 되고 있기 때문에 재정건전화 위한 인센티브제도의 강화와 페널티제도의 도입이 시급한 것이 사실이다.

본고에서는 재정운영의 건전화를 위

한 재정적 인센티브제를 강화하고 새로운 제도인 재정적 페널티제도를 도입한다면 구체적으로 어떤 제도가 구상될 수 있는지를 생각해보고 지금까지 지방자치발전추진단이나 지방재정 관련 실무부서에서 구상 제시하고 있는 인센티브 강화 및 페널티 도입방안을 중심으로 하여 그 내용을 살펴보기로 한다.

II. 인센티브제의 강화방안

1) 현행 인센티브제의 개요

지방자치단체들의 재정운영 건전성을 제고하도록 유도하기 위한 재정인센티브제는 지방교부세 인센티브제라는 형태로 이미 1997년부터 부분적으로 실시되어 오고 있으며 점차 그 적용항목이 확대되고 인센티브 효과가 강화되어 왔다. 그 취지는 자치단체들이 건전재정을 위하여 노력하는 정도에 따라 지방교부세를 차등 배정함으로써 지방자치단체들이 상호 경쟁적으로 재정운영의 건전화와 효율화를 위한 자구노력을 제고하도록 유도하려는 것이었다.

이 제도는 2000년도까지는 지방교부세의 단체별 배정액 산정 절차중에서 재정운영의 건전화를 위한 자구노력이 구

체적으로 계측될 수 있다고 생각되는 8개 항목에 대하여 교부세 배정액을 자국 노력 정도에 따라 증액하는 방법으로 적용되었으나 금년도에는 그 적용대상 항목을 11개로 확대했으며 적용방법도 인센티브 효과를 강화하는 방향으로 개선되었다. 현재 적용대상이 되고 있는 교부세 산정항목의 내용은 경비절감 노력에 대한 인센티브 6개 항목과 자체수입 증대 노력에 대한 인센티브 5개항목으로 구성되고 있다.

○ 경비절감 노력에 대한 인센티브 : 6개 항목

- ① 지방공무원 정원의 감축노력 정도
- ② 경상경비의 절감규모
- ③ 사무보조 일용인부의 절감 정도
- ④ 읍면동 통합을 통한 구조조정 노력정도
- ⑤ 상수도요금의 현실화율이 전국평균에 비해 높은 정도
- ⑥ 지방공공청사 관리적정화(신규)

○ 수입증대 노력에 대한 인센티브 : 5개 항목

- ① 지방세부과액 대비 징수율이 높은 정도
- ② 주민세 개인균등할 인상노력 정도

- ③ 지방세 과표현실화 노력정도
- ④ 지역개발세 탄력세율 활용정도
- ⑤ 사용료·수수료 요율 현실화정도

1997년 이후 지방교부세제도에서 건전재정을 유도하기 위한 인센티브제가 운영되어 오기는 했으나 인센티브 부여 방식이 기준재정수요액 또는 수입액을 산정하는 개별항목의 보정계수공식에 포함되어 산정되어 왔기 때문에 자치단체와 관련지방의회 및 주민들이 인센티브 사실과 그 규모를 명백하게 인지하지 못했으며 지방자치단체간 비교분석에도 어려움이 있어서 인센티브 효과를 충분히 거두지 못했다는 지적이 있어 왔다. 인센티브에 대한 인식도를 높이고 인센티브의 건전재정 노력 제고 효과를 높이기 위하여 2001년도부터는 인센티브를 별도의 인센티브 산정공식으로 분리 적용하고 이를 종합한 자료를 지방자치단체별 기준재정수요액과 기준재정수입액에 각기 수요인센티브와 수입인센티브 항목으로 명시하여 전체적인 인센티브 규모를 쉽게 알 수 있도록 개선하여 제시하고 있다. 그 결과로 인센티브의 명시효과가 높아졌고 인식도 및 그에 따른 건전재정 유도효과가 높아질 것으로 평가되고 있다.

- 기준재정수요액 : 기초수요 + 보정
수요 + 수요인센티브
- 기준재정수입액 : 기초수입 + 보정
수입 + 수입인센티브

참고로 11개 항목별 인센티브 적용방
법을 제시한다면 아래와 같다.

* 기준재정수요액에 반영하는 인센티브 항목

① 인력감축노력을 유도하기 위한 표 준정원 반영비율의 확대

지방자치단체의 조직과 인력의 축소
개편을 유도하기 위한 새로운 표준정원
제가 시행되면서 인건비 수요의 급격한
변화방지를 위하여 연차적으로 인센티
브 적용을 확대시행하여 2000년도에는
신표준정원의 50%를 반영했으나 2001
년도에는 100%를 반영하여 표준정원에
비해 당해단체 정원이 적은 경우 그 부
분을 구조조정 노력분으로 간주하여 그
차액에 해당하는 인건비 및 관련관리비
를 수요인센티브로 추가 산정함으로써
교부세배분액이 증액될 수 있도록 반영
하게 되었다.

(당해단체 표준정원 - 당해단체 지방공무원
정원) × 인건비 및 일반관리비 단위비용

② 사무보조일용인부 절감 인센티브 반영

자치단체의 일용인부 사용억제를 유
도하기 위한 것으로 일용인부 사용인원
이 전년도보다 적은 단체는 그 인건비차
액을 수요인센티브로 증액하고 오히려
많아진 단체는 그 만큼 감액 반영하게
된다.

(1999년도 사무보조원수 - 2000년도 사무
보조원수) × 1인당 일용인부 경비

③ 경상적경비 절감 인센티브규모 확대

자치단체별로 지방예산과 투자비 규
모에 따른 경상경비 표준규모를 정하고,
이를 초과하는 단체는 역인센티브, 표준
규모 이하수준에서 경상적 경비를 집행
하고 있는 단체는 인센티브를 부여하려
는 규정이다. 이는 자치단체의 경상경비
(일반운영비 · 여비 · 업무추진비등)집
행억제를 유도하기 위한 것으로 경상경
비규모가 표준경비보다 적은 단체는 그
차액을 추가적 수요로 가산하여 결과적
으로 교부세배분액이 증액되며, 경상경
비를 표준경비보다 많이 지출하는 단체

는 수요를 그 만큼 감액 반영하여 교부세배분액이 감액되도록 구성되어 있다.

(당해단체 표준경상경비 - 당해단체 2000 경상경비)

④ 상수도요금 현실화를 반영

상수도 요금의 원가에 못 미쳐 지방공기업특별회계 및 지방재정운영상의 부담요인이 되고 있는 점을 감안하여 상수도 요금의 현실화를 적극 유도하기 위한 인센티브제로 상수도 요금 현실화율이 전국평균보다 높은 단체는 아래 공식에 따라 수요를 증액해주고 낮은 단체는 감액 반영하고 있다.

상수도요금 결합차액 × (2000당해단체 요금현실화율 - 99당해단체 요금현실화율)

⑤ 읍면동 통합유도 인센티브

지방자치단체의 구조조정과 관련하여 과소 읍면동의 통합을 유도하기 위하여 통합 전·후의 동수와 공무원수를 고려한 표준행정수요가 절감되는 금액분 만큼을 수요에 추가 반영하여 교부세 배분액에 증액되도록 하고 있다.

(통합이전 해당 읍면동의 표준행정수요 - 통합이후 해당 읍면동의 표준행정수요)

⑥ 지방공공청사 적정화 반영 (신규)

지방청사면적이 공무원수에 기초한 표준시설규모에 미달하는 경우 인센티브, 초과하는 경우 역인센티브를 부여한다.

(청사표준면적에 의한 일반관리비 - 청사 보유면적에 의한 일반관리비)

* 기준재정수입액에 반영하는 인센티브 항목

① 지방세 징수율을 제고하기 위한 인센티브

자치단체의 지방세 징수를 촉구하기 위한 것으로 지방세 부과액 대비 징수율이 전국평균보다 높은 단체는 기준수입을 감액해주고 낮은 단체는 증액 반영한다.

당해단체 지방세 징수실적 × (전국평균징수율 ÷ 당해단체 징수율) - 당해단체지방세징수실적 × 0.8

② 주민세 개인균등할 인상을 유도하는 인센티브

주민세 개인균등할이 1999년부터 10,000원 범위내에서 자치단체가 자율 결정할 수 있도록 개정된 취지를 살려 자체수입 확충차원에서 개인균등할 인상폭을 전국평균보다 높이는 단체에 대하여는 증수분을 기준수입에서 감액하

고 낮게 유지하는 단체에 대하여는 그 차액을 증액 반영한다.

(동종단체 전국최저 개인균등할 기준세액 - 당해단체 개인균등할 기준세액) × 부과인원

③ 과표현실화를 제고 인센티브

자치단체의 지방세 과표현실화를 촉구하기 위한 것으로 과표현실화율이 전국평균보다 높은 단체는 기준수입을 감액하고 낮은 단체는 증액 반영한다.

종합토지세 징수액 × (전국평균 과표현실화율 ÷ 당해단체 과표현실화율) - 종합토지세 징수액

④ 지역개발세의 탄력세율제 활용을 유도하는 인센티브(신규)

자치단체가 기준세율의 50%범위까지 증감적용이 가능한 탄력세율 적용을 장려하기 위한 것으로 탄력세율 적용으로 증액된 세수의 일정분을 기준수입에서 공제한다.

(지방세법상 기준세율 - 당해단체 기준세율) × 지역개발세 과세물건수

⑤ 사용료 · 수수료 현실화를

인센티브 (신규)

사용료 · 수수료 요율현실화가 전국

평균을 초과하는 경우 인센티브를 부여한다.

사용료 · 수수료 현실화실적 × (동종단체 평균 현실화율 ÷ 당해단체 평균현실화율) - 사용료 · 수수료 현실화실적
* 평균현실화율 : 사용료 · 수수료 종목별 현실화실적 ÷ 사용료 · 수수료 금액별 현실화실적 ÷ 2

이와 같은 교부세 인센티브제가 실시된 결과로 금년도 보통교부세 배분과정에 반영된 총인센티브 규모는 인센티브 4,696억원, 역인센티브 2,617억원으로 합계 총 7,313억원에 이르고 있다. 인센티브제가 자치단체별 보통교부세 배분액에 미치는 효과는 단체별로 많은 차가 있을 수밖에 없으며 그 증가규모가 배분액의 41%에 이르는 창원시의 경우나, 30%를 넘고 증액 규모가 221억원에 달하는 부산시의 경우, 그리고 26.5%, 103억원 규모에 이르는 대전시의 경우등 엄청난 인센티브효과를 얻고 있는 경우도 있다는 것을 알 수 있다. 물론 이들 몇몇 단체의 사례는 예외적이며 일반적으로 인센티브 효과는 교부세배분액의 10%이내 규모에 머물고 있다. 과도한 규모의 인센티브는 지방교부세의 기본기능을 훼손할 수 있기 때문에 앞으로는 인센티브 규모의 단체별 한도규모를 설

정하는 방안을 포함하여 더욱 신중한 인센티브 부여방안이 마련되어야 할 것이다. 그러나 현재 시행되고 있는 인센티브제에 대한 내용이 널리 알려지고 각 자치단체별로 여론화될 수만 있다고 해도 앞으로의 각지방자치단체의 재정운영에 큰 압력요인으로 작용하여 지방재정운영의 건전화에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 금년도 교부세 배분과정에서 인센티브와 역인센티브를 많이 받은 일부 자치단체들의 인센티브 반영 결과는 아래 표에 예시되고 있다.

2. 인센티브제의 강화방안

현행 인센티브제를 더욱 더 강화 발전

시키기 위한 방향으로서는 현행 교부세 인센티브 적용항목의 인센티브 논거를 발전시키고 추가적인 인센티브 적용항목을 개발하는 개별인센티브제의 추가적인 발전방향과 지방재정 운영의 종합평가를 토대로 하는 종합적인 건전재정 노력을 재정인센티브와 연계하는 방법을 추가적으로 구상 도입하는 방향으로 구분하여 생각해 볼 수 있다.

개별 인센티브제의 발전이 필요한 것은 현행 인센티브제가 교부세 제도의 획일적 운영에 따른 경직성을 완화하고 재정운영의 건전화 노력을 부분적으로 인센티브화하는 데는 기여하고 있으나 일부 인센티브 항목의 경우 자치단체 노력 정도에 따른 차등지원 규모의 논거가 불

<표 1> 2001년도 교부세 인센티브의 단체별 반영 결과

(단위 : 억원, %)

단체별	교 부 세		증감액	%	단체별	교 부 세		증감액	%
	반영이전	반영이후				반영이전	반영이후		
부산시	721	942	221	30.7	인천시	158	149	△9	△5.6
대전시	387	490	103	26.5	광주시	949	901	△48	△5.1
충북도	1,794	1,840	46	2.6	충남도	1,821	1,800	△21	△1.1
경남도	2,072	2,111	39	1.9	전남도	2,808	2,804	△4	△0.2
창원시	93	131	38	41.0	목포시	520	471	△49	△9.5
김해시	448	481	33	7.4	파주시	351	320	△31	△8.9
광명시	225	246	21	9.3	전주시	273	243	△30	△11.3
구미시	356	379	23	6.6	경주시	923	890	△33	△3.6
기장군	213	227	14	6.5	의성군	615	598	△17	△2.8

출처 : 행정자치부 지방재정세제국

분명하고 항목내용과 관련 자구노력과 연계논리도 불분명하다는 지적이 제기될 수 있기 때문이다. 교부세 산정상의 항목에서 건전재정 노력과 연계될 수 있는 항목은 기존 인센티브 적용 항목을 포함하여 모두 다 재점검하고 그 논리적 근거가 명확한 항목에 대하여 관련 자구노력의 정도와 인센티브 부여규모를 연계하는 설득력 있는 논리적 근거를 개발하는 심층 분석연구가 앞으로 계속되어야 할 것이며 그 결과에 따라 현재의 인센티브 부여 항목의 재조정과 인센티브 부여방법의 재조정이 이루어져야 할 것이다.

지방자치단체의 재정운영을 종합적으로 분석한 내용을 재정인센티브로 연계하는 방안도 다각도로 검토되고 있으나 현시점에서는 여러 가지 어려움이 예상될 수 있다. 지방자치단체의 재정운영을 종합적으로 분석하는 제도는 현재 지방재정분석·진단제도로 집약되고 있으며 가장 최근에 발표된 종합재정분석은 1999년도의 자치단체 결산자료를 기준으로 종합분석되어 2000년 12월에 발표된 바 있다. 이 분석은 지방재정 운영의 건전성과 효율성을 종합적으로 측정할 수 있는 10개 단위지표를 근거로 하여 각 지방자치단체 재정운영의 자주성, 안

정성, 생산성, 노력성을 종합적으로 평가하도록 구성되고 있으며 지난 몇 년간 몇차례의 연구용역과 전국적 종합분석 실시경험을 토대로 하여 현재의 분석도구로 개발된 종합분석기법이다.

이 종합분석이 실시된 초년도인 1998년에는 모든 지방자치단체를 광역시, 도, 일반시, 군, 자치구 등 5개 동급단체별로 구분하여 종합지표를 산정 공개발표하기도 하였으나, 2000년 12월의 경우 10개 지표 전체의 종합지표는 산정하지 않고 10개 단위지표별 평가와 분석영역별 평가에 따른 부분적인 평가의 활용을 하는데 그치고 있다. 즉 자주성을 분석하는 영역에서는 재정자립도와 재정력지수의 2개지표로 자주성 정도를 평가하고 중앙의 의존재원 지원기준으로 활용하고 있으며, 안정성 영역에서는 경상수지비율과 세입세출충당비율 및 지방채상환비율의 3개지표로 재정진단 대상단체 선정기준으로 활용하고 있고, 생산성 및 노력성 영역에서는 재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 투자비비율, 자체수입증감율, 경상경비증감율의 5개지표를 근거로 하여 효율성 정도를 평가하고 그 결과에 따라 재정인센티브와 우수기관 시상 기준으로 활용하는 것으로 되어 있다.

그러나 이 종합분석제도는 결산자료를 근거로 사용하게 되어 있기 때문에 그 분석결과를 재정인센티브에 연계하는데는 상당한 시차가 있게 되며 경우에 따라서는 몇 년전의 재정운영 실적의 결과 때문에 현시점에서 정치적 책임을 전혀 달리하는 다른 재정운영팀이 영향을 받게 되고 지역주민의 이해관계에 영향을 미치게 되어 책임성면에서나 인센티브 효과면에서 인센티브제도가 기대하는 것과는 상당한 거리가 있는 결과를 초래할 수도 있다.

따라서 그동안 애써 개발한 종합재정 분석제도와는 별도로 재정인센티브제도에 활용될 수 있는 별도의 지방재정 종합평가 시스템을 구축 운영할 구상도 계획되고 있다. 이 구상에 포함되는 재정 분석지표는 기본적으로 기존의 종합재정 분석제도에서 사용되고 있는 10개 지표와 자치단체의 재정운영의 책임성을 확인할 수 있는 지표로 최근에 많이 거론되고 있는 선심성경비의 증감을, 행사성경비의 증감을 및 소액투자비의 증감율등 3개지표를 추가로 가미하고, 동시에 종합적 재정인센티브로 교부세 배분에 연계될 수 있도록 분석대상시기와 교부세 인센티브 부여시점을 단축시킬 수 있는 시스템으로 개발될 것으로 기대되

고 있다.

새로이 구상되고 있는 종합평가시스템에서는 자치단체별 종합평점을 산정하여 이를 동급 자치단체별 정규분포로 전환하고 이를 다시 교부세 배분에 적용할 수 있는 인센티브계수로 전환하여 자치단체별로 산정되는 재정부족액에 적용하는 방법으로 단체별 교부세배분 총액에 반영하도록 구상되고 있다. 이 때 교부세 본연의 재정형평화와 재원보전 기능이 크게 훼손되지 않도록 그 인센티브 규모를 재정부족액의 일정규모, 가령 $\pm 2\%$ 규모이내로 한정할 것으로 구상되고 있다.

III. 재정페널티제도의 도입

지방재정 운영의 건전성 제고를 유도하기 위한 재정인센티브제도와는 별도로 지방재정 운영상의 명백한 위법행위 또는 부당한 재정행위에 대하여는 실질적인 벌칙을 재정적 불이익 형태로 도입할 필요가 있다는 주장이 제기 되어 왔으며 금년에는 그 구체안이 입안되어 법제화될 예정이다. 지방재정의 건전성과 책임성을 확보하기 위한 각종 지방재정관리제도가 설치 운영되고 있으나 이들 제도와 관련된 법령·조례등을 위반

하여 재정운영을 하는 경우에도 현재로서는 실효성 있는 제재방법이 없으며 재정관리제도의 이행을 보장할 강제수단이 미흡한 것이 사실이다. 따라서 지방 재정 운영의 건전성과 책임성을 구현할 수 있도록 재정인센티브제의 강화와 함께 위법·부당한 재정행위에 대하여는 재정페널티제를 도입하여 재정교부금을 감액교부함으로써 실질적인 불이익을 주자는 것이다.

재정페널티제로 재정교부금을 감액교부한다면 현상황에서는 불가피하게 위법 또는 부당한 재정행위를 하는 지방자치단체에 대한 지방교부세 배분액을 정형화된 감액방법에 따라 감액 교부하는 방법이 될 수밖에 없을 것이다. 국고 보조금이나 지방양여금 등 기타 이전재원들은 그 성격상 벌칙의 의미를 포함시키기 어렵기 때문이다. 그러나 지방교부세제도에 재정페널티제를 도입하는데도 문제가 없는 것은 아니다. 원래 지방교부세제도의 법정교부율은 지방의 고유재원적 성격을 나타내는 것으로 해석되어 왔으며 지방교부세가 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제수단으로 사용되어서는 안된다는 점이 강조되어 왔기 때문에 재정페널티로 교부세 배분액을 감액하는 제도를 도입한다는 것은 이러

한 교부세제도의 기본기능을 훼손하고 자치단체의 통제수단으로 작용할 우려가 있는 것으로 지적될 수 있다.

그러나 행정적으로 재정운영의 위법행위를 근절하고 재정질서를 확립할 필요가 있으며, 재정적으로 건전재정과 재정운영의 효율성을 보장할 수단이 필요하며, 정치적으로도 위법 또는 방만재정운영을 하는 단체에 대하여는 재정적 페널티를 통해 경각심을 고취하고 지역주민에 대한 정치적 책임성을 부각시킬 필요가 있다는 점등 이유에서 임의성이 철저히 배제되고 투명하고 정형화된 페널티제도가 도입된다면 지방교부세제도의 기본취지를 크게 훼손하지 않으면서도 소기의 재정건전화 목적을 달성할 수 있다는 것이 오늘날 중론이 되고 있다.

지방교부세제도에 재정페널티제도를 도입하자면 먼저 페널티인 교부세 감액대상이 되는 위법 재정행위를 명시하여 법제화 해야 할 것이다. 현재 페널티 대상이 되는 위법 재정행위로는 (1)지방채를 승인 받지 않고 발행하는 행위, (2)재정투·융자사업에 대해 사전 투자심사를 받지 않고 예산을 편성하는 행위, (3)예산편성기본지침에 위배하여 자치단체의 예산을 운영하는 행위 및 (4) 자치사무에 관한 감사결과 지적된 지방재정 관련

법령위반행위 등 4개 위법재정행위가 고려되고 있다. 이들 위법재정행위는 현행 지방교부세법 제11조의 관련조문을 개정하여 명시될 수 있다.

지방채를 승인 받지 않고 발행하는 행위는 지방재정법 제30조 제1항과 지방자치법 제115조를 위반하는 행위로 지방채발행 승인대상인데도 사전에 승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행한 경우와 사실과 다른 신청으로 지방채의 승인을 얻었거나 승인내용과 달리 지방채를 발행하는 행위 등이 포함된다.

재정투·융자사업에 대해 사전 투자심사를 받지 않고 예산을 편성하는 행위는 지방재정법 제30조 제3항을 위반하는 행위로 시도의 경우 총사업비 20억원 이상의 신규 투·융자사업이 이에 해당되고 시·군·구의 경우 총사업비 10억원 이상의 신규 투·융자사업이 해당된다.

예산편성기본지침에 위배하여 자치단체의 예산을 운영하는 행위는 지방재정법 시행령 제30조를 위반하는 행위로 예산편성기본지침에 따라 예산을 편성하지 않는 경우와 예산편성기본지침의 기준을 따르지 않고 경비를 집행하는 경우가 포함될 수 있다.

자치사무에 관한 감사결과 지적된 지방재정 관련 법령위반행위는 감사원법

제22조와 지방자치법 제158조를 위반한 행위로 규정될 수 있다.

재정페널티제도의 대상은 전국의 시·도와 시·군·구등 248개 단체가 될 수 있으며 교부세의 교부대상이 아닌 자치구의 경우에는 자치구 재원조정교부금을 산정하는 특별시와 광역시에 대하여 같은 내용의 페널티를 적용토록 권고할 수 있을 것이다.

페널티를 적용하는 기준으로는 위법행위별로 교부세 감액규모를 설정하여 적용하되 그 감액총액이 당해 자치단체 교부세 배분액의 20%를 초과하지 않도록 감액 총한도를 설정하는 안이 채택될 예정이다. 위법행위별로 현재 구상되고 있는 감액규모는 (1) 승인을 받지 않고 지방채를 발행하거나 승인된 목적대로 지방채를 운용하지 않는 경우에는 지방채 발행액의 10% 해당액을, (2) 투·융자사업을 심사를 거치지 않고 예산을 편성하거나 심사결과와 달리 사업을 착수하는 경우에는 그 사업의 예산편성액의 10% 해당액을, (3) 예산편성지침에 따라 예산을 편성하지 않거나 그 기준에 따라 경비를 지출하지 않는 경우에는 해당 지출금액 전액을, 그리고 (4) 감사원 또는 행정자치부가 자치단체에 대해 실시한 감사결과 지방재정관련 법령·조례

등을 위반하여 지출한 것으로 지적된 경우에는 해당 지출금액 전액을 감액분으로 규정하여 각 자치단체별로 감액분 합계액을 계산하여 당해 자치단체의 보통교부세액 산정시 보통교부세의 재정부족액에서 위반행위 감액분 합계액을 삭감하는 방법으로 교부세배분액을 감액하게 된다. 보통교부세를 배분받지 아니하는 불교부단체의 경우에는 특별교부세 지원시에 감액분을 반영할 수 있게 된다.

지방교부세에 페널티가 반영되도록 운영하자면 위법행위에 대한 확인, 소명, 심사, 확정 절차가 매년 일정시기까지 실시되고 그 결과가 다음 해 교부세 배정액 산정에 반영되어야 하며 그 과정에서 소명 또는 이의제기 기회와 재심절차에 이르는 모든 과정이 충분한 시간여유와 투명하고 공개적인 절차에 따라 이루어져야 할 것이다. 위법행위로 인한 교부세 감액이 확인되는 경우에는 그 사실을 지체없이 대상 자치단체에 그 감액사유와 감액금액의 산정내용 등을 문서로 통지하는 사전예고제를 실시하여 해당 자치단체로 하여금 그 사실을 자체확인할 수 있게 하고 이의가 있을 때에는 반증자료를 준비하여 이의를 제기하여 재심사를 받을 수 있도록 함으로서 객관성

을 확보해야 할 것이다.

재정페널티의 대상이 되는 위법행위의 확인과 교부세 감액의 적정성, 형평성을 심사하여 감액규모를 결정하고 이의신청이 있는 경우에 재심결정을 담당할 심사위원회의 구성과 운영에도 형평성과 객관성이 확보될 수 있도록 최대한의 노력이 기울어져야 한다. 행정자치부 내에 설치될 이 심사위원회의 구성에는 재정관리제도의 중앙정부측 담당 관리자 외에 지방자치단체의 실정을 이해할 수 있는 각급 지방자치단체의 재정관리자들이 심사위원으로 참여하도록 규정화하여 중앙의 일방적인 지방통제수단으로 이용될 수 있다는 오해의 소지를 없애고 지방재정의 건전성 확보를 위한 객관적인 기구로 인식될 수 있도록 세심한 배려를 해야 할 것이다.

현재 이와 같은 내용의 재정페널티제도가 입안되고 있으며 관련 학계 및 전문가들의 토론회와 지방재정 담당공무원들의 토론회를 거쳐 제도 도입이 확정되면 금년중에 관련 법령들의 개정을 마무리하고 2002년도 보통교부세 산정시부터 실시될 수 있도록 준비가 추진되고 있다.

IV. 결 어

우리나라의 지방재정 운영은 형식적으로는 중기재정계획제도에서 투·융자 심사제, 예산편성지침, 기채발행승인제 등에 이르는 일련의 지방재정관리제도가 마련되어 있어서 지방재정 운영의 건전성과 효율성 확보에 손색이 없는 것으로 보이나 이들 건전재정을 보장하기 위한 제도적 장치를 위반하거나 방만운영을 하는데 대한 실효성있는 제재수단이 없고 그들 규정을 준수하게 만드는 이행 강제수단이 미흡하다는 것이 지난 몇 년간의 경험에서 잘 밝혀지고 있다. 최근에 일부에서는 지방자치제의 기본골격을 흔들게 되는 기초자치단체장 임명제를 부활시켜야만 재정운영의 책임성이 확실하게 보장된다는 주장까지도 제시되고 있다. 이런 상황에서 지방자치의 기본취지를 훼손하지 않는 범위내에서 지방재정 운영의 책임성을 강화하고 건전재정을 확보하기 위해 마련된 제반 재정관리제도가 제대로 준수되도록 하자면 재정적 인센티브제를 강화하고 재정적 페널티제를 도입해야 한다는 주장이 최근에 널리 제기되고 있다. 이와 같은 여론에 따라 최근에 지방재정을 관리하

는 당국에서도 구체적인 재정적 인센티브제의 강화방안과 재정적 페널티제의 도입방안을 구상하고 있다.

재정적 인센티브제나 페널티제도는 현재의 지방재정 상황에서는 지방교부세의 지방자치단체별 배분액과 연계할 수밖에 없는 실정이다. 기존의 교부세 인센티브제는 자치단체의 경비절감과 자체재원 확충을 위한 자구노력을 유도하기 위한 인센티브제로 이미 운영되어 왔으나 인센티브제 대상항목을 확대하고 인센티브 부여방식과 제시방식을 개선하여 인센티브 효과를 강화하고 해당 자치단체의 재정운영팀은 물론이며 관련 지방의회와 지역주민들에게도 확실히 인지되고 경각심을 불러일으킬 수 있게 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

교부세 산정시의 개별항목별 인센티브 부여방식과는 별도로 자치단체의 재정운영을 종합적으로 분석 평가한 자료를 토대로 한 종합적 재정인센티브제의 도입도 고려되어야 하나 종합평가를 할 때 자치단체의 재정여건과 자치단체의 자구노력을 분리 평가하기가 어렵고 종합분석의 대상이 되는 시점과 재정적 인센티브 또는 역인센티브의 부여시점간의 불가피한 시차로 인해 몇년전 재정운영팀의 공과가 책임이 없는 다른 재정은

영팀 및 주민에게 돌아갈 수 있는 가능성도 제기될 수 있다. 이들 문제점들을 감안한 새로운 종합평가·종합인센티브 시스템의 구축이 검토되어야 할 것이다.

재정적 페널티제는 그 정치적 효과 때문에 매우 민감한 사안이기도 하나 현행 재정관리제도를 명백히 위반하는 위법적인 재정행위에 대하여 실효성있는 제재수단이 없는 실정에서 이들 재정관리 제도의 준수를 독려하고 재정운영의 건전화를 기하기 위하여 그 실질적인 재정

적 페널티 규모의 적정성과는 관계없이 공개적 경고성격의 제도로 도입되어야 할 것이다. 페널티제가 지방교부세의 감액형태로 부과될 것이기 때문에 지방교부세의 기본적 취지인 지방자치단체간 재정력 불균형을 형평화하고 부족재원을 보전하는 기본기능을 크게 훼손하지 않는 범위내에서 위법적이고 불건전한 재정행위에 대한 정치적 경고성이 극대화되는 방향으로 도입되는 것이 바람직하다. ☺

시사용어 해설

● 벤치 마킹(Bench Marking)

기업들이 특정분야에서 뛰어난 업체를 선정, 상품이나 기술, 경영방식을 배워 자사의 경영과 생산에 합법적으로 응용하는 것. 잘 하는 기업의 장점을 배운 후 새로운 생산방식을 재창조한다는 점에서 단순모방과는 다르다. 미국의 <포천>지(誌)가 ‘쉽게 아이디어를 얻어 새상품 개발로 연결시키는 기법’이라며 ‘벤치마킹’이라고 이름 붙였다.

- 편집실 -