

민선자치 5년 지방재정운영의 성과와 발전과제

이 종 배

행정자치부 재정경제과장

I. 서 론

민선 지방자치단체장이 출범한 지 어
연 5년이라는 세월이 흘렀다. 지방자치
와 지방재정은 동전의 앞·뒤와도 같이
불가분의 관계를 갖고 있으며, 진정한
의미의 지방자치가 정착되기 위한 관건
은 지방재정의 운영방향을 어떻게 설정
하느냐 하는 것이 중요한 과제임은 주지
의 사실이다.

이런 관점에서 지난 민선자치 5년동
안 지방재정의 흐름과 주요성과 그리고
문제점을 살펴보고 앞으로의 발전방향
을 제시함으로써 우리 지방재정이 나아
가야 할 방향을 가늠해 보고자 한다.

II. 민선자치 5년의 주요성과

1. 주요재정지표의 변화

가. 재정규모의 증가

민선단체장 출범이후 지방재정부문에
서 가장 두드러지게 나타난 현상중의 하
나가 지방재정규모의 팽창이다(<표 1>
참조). 이는 주민들의 지역개발욕구와
환경보전 등 투자수요의 폭발적인 증가
에 따라 민선단체장의 세입증대노력에
기인한 것이라고 할 수 있다.

또한 행정자치부에서도 지방재정의
취약성을 극복하기 위하여 '94~2000년
동안 지방양여금법 개정을 통하여 지방

<표 1> 지방재정규모 변동추이

(단위 : 억원)

구 분		'95	'96	'97	'98	'99
계		470,152	532,062	604,035	575,401	609,220
자 체 수 입		310,889	350,075	394,889	342,297	360,556
	지 방 세	140,910	165,751	181,497	167,529	178,613
	세외수입등	210,295	24,595	261,862	226,702	235,207
의 존 수 입		118,947	141,716	160,676	181,170	195,400
	지방교부세	57,619	66,434	70,888	73,091	68,977
	지방양여금	19,104	25,881	32,336	29,416	28,388
	보 조 금	42,224	49,401	57,452	78,663	98,035

※ 각 연도 최종예산 순계 기준

양여금재원을 확대(9,210억원)하였고, '99 지방교부세법정율의 인상(연간 9,433억원) 및 주행세 신설 등 나름대로 노력을 기울여 성과를 거둔 것도 사실이다.

2. 지방재정관리제도의 개선

가. 예산편성지침의 자율성 확대

민선자치실시이후 지방자치의 이념을 존중하고 재정운용의 탄력성을 부여하기 위하여 예산편성지침의 자율성을 대폭 확대하였다.

1996년도에는 『사업예산』에 대하여 제시해오던 편성기준을 지자체가 자율적으로 편성토록 개선하였고, '97년에는 경상경비에 대한 기준을 40개 비목에서 8개비목으로 대폭 축소하고 나머지 비목

은 지자체에서 자율적으로 예산을 편성·운영토록 개선하였다.

그후 '99년에는 『일몰법(Sunset Law)』을 도입하여 경상경비 일부를 『점증주의방법』에서 『총액편성예산제도』로 전환하여 예산편성의 자율성과 신축성을 더욱 확대하였다.

나. 지방재정분석·진단제도의 도입

민선출범이후 산발적이고 무분별한 재정운용을 사전에 예방하기 위하여 '94 지방재정법을 개정하여 『지방재정분석·진단』 제도를 도입하였다.

동제도는 지방재정의 운영실태를 자주성, 안정성, 생산성, 노력성 등으로 분류하고 이의 측정에 필요한 지표를 개발하여 1회계연도간의 운영실태를 분석·공개함으로써 자치단체간 재정운영의 건

전성·생산성을 서로 비교·분석할 수 있도록 하였으며 분석결과 건전성과 효율성이 떨어지는 단체를 대상으로 재정진단을 실시하고 필요한 경우에는 『재정건전화계획』을 수립토록 함으로써 재정운영의 파행을 사전에 예방할 수 있도록 하였다.

또한 행정자치부에서는 지방자치단체의 '97, '98회계연도 결산결과를 토대로 '98, '99년도말에 최초로 분석결과를 공개하였고 공개된 결과 건전성과 효율성이 떨어지는 자치단체를 선정하여 현재 재정진단절차를 진행중에 있다.

다. 지방재정 운영상황 주민공개 제도 도입

지난 '94년말 지방재정법을 개정, 지방자치단체는 매회계연도마다 1회이상 예산현황, 사업내용, 주민1인당 예산 및 채무부담내용 등 전반적인 재정의 운영상황을 공개토록 하는 제도를 도입하였다.

이에 따라 각 지방자치단체에서는 재정운영상황 공개를 위하여 지자체별로 조례를 제정하고 재정운영상황을 반상회보나 인터넷 등을 통하여 매년 공개하고 있다. 이는 지자체 살림살이를 주민들과 함께 꾸려간다는 의미를 지닌다.

라. 지방자치복권발행제도 도입

'94. 12월 지방재정법을 개정하여 전국단위로 지방자치복권을 발행하여 지방자치단체의 지역개발재원을 조성할 수 있도록 하였으며 16개시·도가 『전국지방자치복권발행협의회』를 구성하여 '95년 7월부터 자치복권을 발행, 현재 88억원의 기금을 조성해 두고 있다.

마. 금고제도개선

그동안 지방자치단체 금고는 1단체 1금고를 원칙으로 운영하여 왔으나 이에 따른 특정금융기관의 독점에 의한 서비스저하 및 수익률 감소 등의 경쟁력이 퇴조하고, 지방자치단체의 지역특성을 반영하는데 한계점으로 지적되어 왔다.

이에 따라 일반회계는 자금의 효율적인 관리를 위하여 1단체 1금고원칙을 지키는 대신에 특별회계 및 기금관리는 다양성과 자율성을 부여하기 위해 다금고운영이 가능하도록 '99년 1월 이를 개선하였다.

바. 지방재정투·융자심사제도 강화 운영

민선출범이후 무분별·무계획적인 재정운용을 방지하고 투자재원의 효율성

<표 2> 민선이후 중앙투자심사결과

(단위: 억원)

구 분	'95	'96	'97	'98	'99
총대상	122건 98,825억원	344건 188,654억원	205건 18조 856억원	126건 6조 6,317억원	97건 94,668억원
적 정	62건 644,447억원 (52%)	218건 122,681억원 (63%)	75건 2조 7,712억원 (36%)	82건 4조 4,727억원 (65%)	61건 67,352억원 (71%)
부적정	60건 34,378억원 (48%)	12건 65,973억원 (37%)	130건 15조 3,144억원 (64%)	44건 2조 1,590억원 (35%)	36건 27,316건 (29%)

을 극대화하기 위하여 '95년, '96년도에 지방재정법·령 및 규칙을 각각 개정하여 10억원이상 투자사업은 반드시 투자심사를 거쳐서 예산을 편성토록 하였으며, 교부세, 양여금, 국고보조금 등 국가지원재원도 동 심사결과를 반영토록 함으로써 국가·지방간 상호 체계적인 재정운영이 이루어 질 수 있도록 동제도를 강화하였다(<표 2> 참조).

사. 국고보조금 신청창구 일원화 및 통·폐합 추진

민선자치실시 이전에는 각 부처에 지자체별로 국고보조금 신청이 이루어져 무리한 지방비부담을 요구하는 등의 부작용이 있었으나 '94. 12월 지방재정법을 개정하여 지자체가 국고보조금신청시 신청창구를 정자치부로 일원화하여

국고보조금신청에 따른 무리한 지방비 부담을 사전에 차단할 수 있는 장치를 마련하였다.

그리고 소액·유사사업으로 세분화되어 있는 국고보조금 137개사업을 39개사업(△98개사업)으로 통·폐합하고, 기준보조율을 준수토록 하여 무리한 지방비 부담을 방지토록 하였다(<표 3> 참조).

3. 지방재정조정제도의 개선

가. 지방교부세 법정율 인상

주지된 바와 같이 우리의 지방재정여건은 세입기반이 구조적으로 취약하고(국세와 지방세 비율 81:19)지역간 세원의 불균형으로 자치단체간 균형있는 재원확충이 곤란하였으며, 특히, '95년 민선자치제 출범이후 주민기대육구의 증

〈표 3〉 연도별 국고보조금 교부현황

(단위: 억원)

연 도 별	계	국고보조금	지방비부담	기 타
1990	32,120	20,681	11,439	-
1995	88,854	38,883	37,793	12,178
1996	96,365	49,361	32,492	14,512
1997	111,269	55,456	41,390	14,423
1998	133,575	77,656	43,193	12,726
1999	123,238	71,075	42,746	9,417
2000	138,218	82,531	50,698	4,989

주) 1998년까지는 결산액, 1999년도 최종예산액, 2000년도 중앙부처 확정액

대로 주민복지등 재정수요 증가는 지방 재정난을 더욱 가중시켜 왔다.

이러한 열악한 지방재정기반을 안정적으로 확충하고 개선해 나갈 수 있도록 '99년도 지방교부세법을 개정하여 종전 내국세 총액의 100분의 13.27인 지방교부세 법정율을 2000년부터 100분의 15로 상향조정하여 연간 9,000억원정도의 추가재원 확보가 가능토록 하였다.

나. 자구노력 촉진을 위한 『인센티브제도』 도입

합리적·효율적인 지방재정운영에 자구노력과 책임을 다하는 정도에 따라 자치단체간 재정지원을 차등화하여 지방재정발전의 저해요인을 사전에 방지하고 자치단체간 선의의 경쟁을 유도할

수 있도록 『재정인센티브제』를 도입하여 보통교부세 산정시 재정 효율성이 강조되는 부분에 대하여 『인센티브』를 적용토록 하였다.

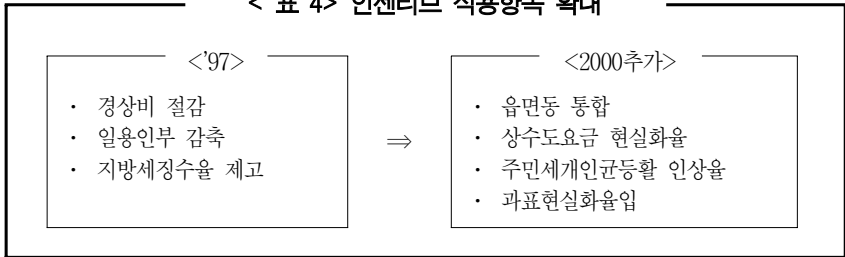
- 기준재정수요액 : 경상비절감, 일용인부 감축, 읍면동 통합 등
- 기준재정수입액 : 과표현실화율, 기준세율 인상 등

또한 인센티브 항목을 <표 4>와 같이 3종('97년)에서 7종(2000년)으로 확대하였으며, 인센티브 적용 규모를 대폭 확대('97 : 기준재정수요의 0.42% ⇒ 2000 : 3.77%) 하였다.

다. 특수행정수요에 대한 보통교부세 지원확대

자치단체의 지역적 특수성으로 인하

< 표 4> 인센티브 적용항목 확대



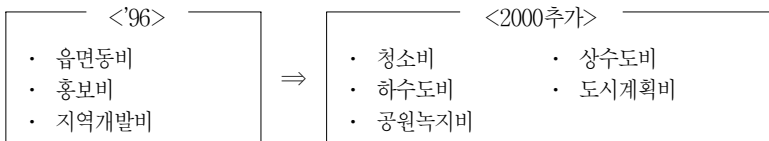
여 개발이 제한되거나 행정비용이 증가되는 지역에 대한 재원배분의 형평화와 지역개발을 촉진하기 위하여 보통교부세 기준재정수요액 산정시 낙후지역이나 개발제한으로 행정비용이 증가되는 단체에 대해 보통교부세의 보정반영을 확대하였다(<표 5> 참조).

라. 특별교부세제도운영의 투명성·객관성 제고

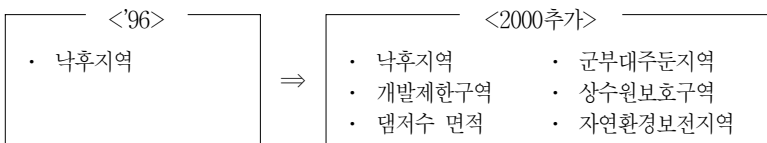
특별교부세는 '93년도까지 총액의 범위내에서 긴급현안수요가 발생할 경우 마다 적정하게 배부하였으나 '94년도부터는 교부대상과 기준을 수요별로 세분화하여 배분함으로써 재원배분의 합리

<표 5> 특수행정수요 교부세 반영 확대현황

- 특수행정수요 반영 항목의 확대 적용: 1종 ('96) → 6종 (2000)



- 특수행정수요 측정항목 확대 적용: 3종 ('96) → 8종 (2000)



<표 6> 특별교부세 배분기준 변동상황

구 분	'94년이후~'97년까지	'98년이후
배분기준	○ 시책사업수요 30% ○ 재정보전수요 20% ○ 재해대책수요 10% ○ 지역현안수요 40%	○ 시책사업수요 30% ○ 재정보전수요 20% ○ 재해대책수요 10% ○ 지역현안수요 20% ○ 특정현안수요 20%
산정항목 및 기준	22개항목 22개교부기준	22개항목 114개교부기준

성을 제고하였으며, '98년도부터는 산정항목과 교부기준을 구체적으로 세분화·산식화하여 교부세법시행령·규칙에 명문화함으로써 배부기준의 객관성·공정성을 확보하였다(<표 6> 참조).

또한, 지역현안수요를 지역개발수요와 특정현안수요로 구분하여 배분의 합리성을 제고하였으며 '97년부터는 특별교부세 배정내역을 공개함으로써 재정운용의 투명성을 더욱 제고하였다.

마. 지방양여금 재원의 지속적 확충

지방양여금 재원은 1999년 토지초과이득세 폐지와 2000년 주세율 조정 및 주세양여율 변경, 2001년 전화세 폐지를 포함한 국가조세체계의 개편 추진 등으로 지방양여금재원의 안정적 확보에 많은 애로가 있었으나 '94년이후 양여금재원확보를 위한 지속적인 노력으로 인하여 총 9,592억원의 양여금재원을 추가 확보하여 지방재정확충에 많은 기여를 하였다(<표 7> 참조).

<표 7> 연도별 지방양여금 지원내역

(단위: 억원)

구 분	'94년	'95년	'96년	'97년	'98년	'99년	2000년
계	17,747	18,701	25,511	31,891	28,627	27,729	36,710
도 로 정 비	10,325	10,826	14,588	15,827	14,056	13,923	17,800
농어촌지역개발	1,684	1,570	2,184	2,489	2,285	2,347	3,050
수질 오염 방지	2,490	3,121	3,978	6,867	6,676	6,714	9,317
청 소 년 육 성	147	137	190	216	199	204	265
지 역 개 발	3,101	3,047	4,571	6,492	5,411	4,541	6,278

<표 8> 지방양여금 대상사업 변동상황

'93		'94		'95		'97		2001
도 로 정 비		도 로 정 비		도 로 정 비 -농어촌도로확대		도 로 정 비		도 로 정 비
농어촌 지역개발	⇒	농어촌 지역개발	⇒	농어촌 지역개발	⇒	농어촌 지역개발	⇒	농어촌 지역개발
수질오염 방지		수질오염 방지		수질오염방지 -농어촌하수도추가		수질오염 방지		수질오염 방지
청소년육성		청소년육성		청소년육성		청소년육성		청소년육성
		지 역 개 발 (신설)		지 역 개 발		지 역 개 발 - 국가공무원지방직 전환 인건비추가 - 소하천정비보전추가		지 역 개 발 - 지역정보화기반 조성 추가 - 소하천정비보전확대

바. 지방양여금 대상사업의 확대 운영
 '91년 지방양여금제도가 도입·시행된 이래 수차례에 걸친 지방양여금법 개정으로 양여금 대상사업이 점진적으로 확대 조정하여 지방자치실시이후의 행정 환경 여건변화를 수용하게 되었다(<표 8> 참조).

4. 지방공기업 제도의 개선

가. 지방공기업에 대한 대폭적인 경영자율권 부여

'94년 지방공기업법을 개정하여 지방 공사·공단을 설립할 수 있는 기초자치단체의 범위를 인구 50만이상의 시에서 모

든 시군구로 확대하였고, 지방공기업의 자율성을 확대하기 위하여 '96년도에 제 2차로 시군구 설립 공사·공단 사장 임명, 10억미만 사채발행시 승인권을 시·도지사에게 이양하였으며, 지방공사·공단의 임직원 급여 및 퇴직충당지급기준 사전 승인권을 폐지하였다.

또한 '99년에는 공사·공단 설립인가 및 사장임명 승인권폐지, 예산편성 승인에 대한 자치단체장 권한폐지, 공사·공단 정관변경 인가권 지방이양, 공사·공단의 사장임명시 사장추천위원회를 거치도록 제도화하는 등 지방공기업 설립 및 운영에 대한 자율성을 대폭 확대하였다.

나. 지방공기업 책임경영체제 강화

'99. 1. 29. 지방공기업법을 개정하여 지방공기업 경영평가 결과에 따라 『인센티브』를 부여할 수 있도록 하였고, 경영이 부실한 공기업에 대한 경영진단제도를 도입하여 인사조치, 인력·조직조정, 법인청산 등 경영개선명령을 내릴 수 있도록 하여 사후관리를 대폭 강화하여 지방공기업의 경쟁력을 강화할 수 있도록 하였다.

다. 지방공기업 구조조정 실시

지방재정운영의 건전화를 위하여는 지방공기업 구조조정, 제도개선 등의 노력이 필요하며 이를 위하여 '99년까지 9개법인을 통폐합·청산하였고, 5,527명을 감축시켰으며, 2000년에는 5개법인 청산·민영화와 181명의 인력감축, 2001년에는 1,141명의 인력 감축을 목표로 강도높은 구조조정을 실시하였다.

라. 민·관 공동출자(제3섹터)제도 도입

'93. 12. 8. 지방공기업법을 개정하여, 지방자치단체에서 행정자치부장관의 승인을 얻어 50%미만 출자 또는 출연으로 주식회사 또는 재단법인을 설립할 수 있도록하여 지방자치단체장의 공익사업참

여 확대를 통하여 주민복지를 도모할 수 있도록 하였고, '99. 1. 28. 지방공기업법을 개정하여 출자·출연시 행정자치부장관의 사전승인을 폐지하고, 전문기관의 사전타당성 검토를 의무화하는 등 제3섹터에 대한 사후감독을 강화하였다.

마. 공유재산의 생산적 활용

국민의 정부가 새로 출범하고 IMF관리체제하에의서 국가경쟁력을 회복하기 위해서는 외국자본의 유치가 최대의 과제였으며 이에 따른 지역경제 활성화와 고용창출을 위한 공유재산관리제도 개선이 가장 많이 이루어진 시기였다.

대표적 업적으로서 외국기업의 투자를 촉진하기 위하여 외국인투자기업이 공유지를 사용코자 할 때는 수의계약으로 대부하거나 매각하고, 대부기간도 현행 5년에서 50년으로 연장하여 공장 등을 신축할 수 있도록 하는 등 파격적인 외국인투자유인책을 마련한 바 있다.

5. 지방세제도 개선

가. 주형세 신설

'98. 한·미 자동차협상시 합의된 자동차 세율인하에 따른 지방세수 감소(2,900억원)에 따라 안정적인 지방세수

확보를 위해 '99년말 지방세법을 개정하여 국세인 교통세의 3.2%를 지방세인 『주행세』로 신설하여 2000년부터 시행하고 있으며, 이로써 지방자치단체는 자주재원을 추가적으로 확보(2000년 주행세 추계 : 3,022 억원)하게 되었다.

나. 지방세 세율체계의 합리적 개선

지방재정수요 충족을 위하여 '95년말에 지방세법을 개정하여 주민세 소득할의 표준세율을 종전의 7.5%에서 10%로 조정하였으며,

지역개발세의 경우 세율조정의 필요성이 발생하여 '99년말 지역개발세 세율을 2배 인상함으로써 지방자주재원 확충(76억원정도)에 기여하게 되었다.

다. 지방세 감면제도의 합리적 조정

지방세의 과다한 감면은 취약한 지방재정을 더욱 어렵게 하는 요인이 될 뿐 아니라 감면의 기득권화, 공평과세 저해 등 부정적 측면이 있어 '97년말 지방세법개정시 감면대상과 감면비율을 축소 조정하는 한편, 농어민 및 창업중소기업 등에 대해서는 감면을 확대하여 공평과세 실현 및 지방재정확충 등에 기여하였다.

라. 징수교부금제도 개선

징수교부금제도는 도세를 시·군에 위임징수함에 따라 그 사무처리비용을 보전해 주기 위함이나, 운영과정에서 재원보전기능이 가미되어 실제 징세비에 비하여 높게 책정되어 있고 단체별로 차등교부함에 따라

- 인구 50만 이상 시	
(구가 설치된 시 포함)	: 50%
- 일반 시·군	: 30%
- 자 치 구	: 3%

광역과 기초자치단체간에 갈등이 계속 야기되고 시·군간 재정불균형의 심화요인으로 작용하여 '99년말 지방재정법 시행령 등을 개정하여 징수교부금교부율을 실제징수처리비수준인 3%로 통일하여 일원화하고 잔여재원을 『재정보전금』으로 하여 시·군에 재배분토록 하여 기초자치단체간의 재정불균형 완화에 기여하였다.

Ⅲ. 민선이후 나타난 재정 운용상 문제점

의 탄력성이 떨어져 재정운영의 걸림돌로 작용하고 있다.

1. 지방재정의 취약성 심화

민선자치실시이후 지방재정은 규모면에서 증가현상을 보이고 있는 반면에 중앙정부에의 의존비율이 점차 높아져 지방재정의 구조는 오히려 취약해 지고 있는 것으로 나타나고 있다.(〈표 9〉 참조).

이는 자주재원의 주종을 이루고 있는 지방세가 재산과세 중심으로 되어 있어 국세에 비하여 탄력성이 떨어져 국가전체 조세총액중 차지하고 있는 비율이 점차 떨어질 뿐 아니라

(‘94) 21.9% ⇒ (‘97) 20.0%

⇒ (2000) 19.0%

지방예산중 인건비등 법적·의무적 경비를 제외한 투자가용재원이 전체재정규모의 19.8%에 불과하여 재정운용

2. 지방재정수요의 증가

민선이후 지역개발수요의 급격한 팽창, 재원의 이전을 수반하지 않는 지방비부담이 2000년 5조 698억원으로 '99년대비 19%나 증가되었고, 최근에는 지방교부세 법정율 인상(13.27%→15%)을 이유로 각 부처에서 지방비 추가부담요구가 급격히 증가하고 있다.

예를 들면, 교육재정추가 부담요구(연간 2,400여억원), 공공도서관정보화사업비 추가부담(연간 200여억원), 하천구역 편입토지보상비(연간 300여억원), 저소득층 지원(연간 700여억원), 도시계획법 개정(2000. 1. 28)에 따라 2000년부터 도시계획장기미집행시설 보상금을 연간 6조 2,500억원을 전액 추가부담해야 하

〈표 9〉 한국과 일본의 비교

(단위: 억원, 억엔)

구 분	한 국			일 본		
	중앙정부	지방자치 단 체	지방예산 구 성 비	중앙정부	지방자치 단 체	지방예산 구 성 비
'95년	514,981	366,673	41.6%	864,795	989,445	53.4%
'99년	836,851	443,588	34.6%	818,606	885,316	52.0%

주) 〃한국은 일반회계, 일본은 보통회계기준

도록 되어 있는 실정이다.

부담이 되고 있는 것이 현실이다.

3. 지방채무의 증가

'99년 12월말 현재 지방자치단체의 총 채무는 18조 190억원으로 매년 그 규모가 증가하고는 있으나, IMF 이후 그 증가추세는 다소 둔화되고 있다(<표 10> 참조).

이같은 채무규모의 증가요인은 주로 지하철건설 및 도로확충, 상하수도사업 등 지방자치단체의 필수적인 지역SOC 사업 추진에 따른 것이며,

채무의 대부분이 국내채, 특별회계채, 중장기 저리채 중심의 채무로서 상황에는 큰 문제는 없는 것으로 나타나고 있으나

일부 광역시의 경우에는 지하철·월드컵경기장 건설 등 국가 주요시책사업의 추진과 각종 투자사업의 추진 등으로 많은 채무를 안고 있어 향후 재정운용에

4. 일부지자체의 재정불건전 운영사례 발생

한편, 민선이후 일부 자치단체장들은 개인적 이미지 부각과 업적과시를 위하여 선심성·낭비성경비를 과다하게 집행 등 재정불건전운영 사례가 일부 발생하였는데, 주요사례를 보면

- 무분별한 국제행사유치경쟁, 각종 체육대회 및 공연·축제·문화행사의 산발적 개최, 행사개최시 선물기념품 과다증정, 산업시찰 및 해외연수의 증가, 각종 홍보물 제작비용 증가 등이 그것이다.

또한, 채무상환·도로개설 등 자치단체가 우선적으로 해결해야 할 현안이 산적한데도 불구하고 투자우선순위가 낮은 공공청사, 문화시설, 체육시설 등 대형사업을 무리하게 추진하는 사례가 발생하

<표 10> 민선이후 지방채무 증가현황

'95년	'96년	'97년	'98년	'99년	2000. 6월말
11조 5,257억 (12.0%)	→ 12조 9,466억 (12.3%)	→ 15조 1,139억 (16.7%)	→ 16조 2,229억 (7.3%)	→ 18조 190억 (11.1%)	→ 17조 6,630억 (△2.0%)

기도 하였다.

IV. 지방재정 발전과제

민선 5년동안 나타난 지방재정운영상 문제점을 크게 3가지로 집약해보면, 자주재원규모의 취약성과 지역간 재정력의 불균형, 일부지자체의 재정불건전 운 영에 있다고 할 수 있다.

이러한 문제점을 해소하여 취약한 재정을 지속적으로 보강하고, 지역균형발전을 도모하기 위한 방안을 다각적으로 강구해야 할 것이며, 이를 제시해 보기로 하겠다.

1. 지방재정의 건전화 추진

가. 지방재정분석·진단제도의 정착

'95. 12. 지방재정법을 개정하여 동 제도도입이후 '98 회계연도부터 최초로 분석결과를 공개하고 있으나

금년도부터는 분석지표를 좀 더 세분화(7개지표→10개지표)하였고 결산분석결과에 따라 재정상태가 현저히 떨어지는 단체에 대하여는 재정진단을 실시할 계획이며,

지방자치단체의 연간 재정운영실태를 좀 더 객관적·과학적으로 측정할 수 있

는 지표를 마련하여 객관적인 분석이 이루어지도록 하는 것이 과제로 남아 있다.

나. 지방재정운영상황 『건전화 측정기법』 개발

앞서 언급했듯이 일부 지방자치단체장들의 선심성·행사성 예산낭비사례가 건전재정기조를 흐리게 하거나 다른 지자체에 악영향을 줄 수 있다.

따라서 선심성·행사성·소액투자비에 대한 전년대비증감율, 당해연도 구성비등을 측정할 수 있는 기법을 마련중에 있다.

측정기법이 마련되면 전 지자체에 이를 적용하여 자치단체별로 『재정건전화 정도』를 측정할 수 있도록 할 계획이다.

다. 지방재정건전화를 위한 『지방채무관리강화』

지방자치단체의 채무를 합리적으로 관리하고 적정수준이하로 유지시키기 위하여 신규채무에 대한 심사기준을 보다 강화하면서 『과거채무비율』뿐만 아니라 『미래채무비율』, 다시 말해서 상환여력을 중시하여 지방채발행을 승인할 계획이며, 기존채무의 감축 대책의 일환으로 『감채기금』을 설치토록 하였으며, 채무과다 단체에 대하여는 『순세계잉여

금』의 일정비율을 채무상환에 의무적으로 활용(채무상환비율 20%이상인 경우, 순세계잉여금의 30%이상 활용)토록 하고 있다.

또한 신속·정확한 채무분석을 위하여 지방채관리전산망을 2000년말까지 전국적으로 확대하여 채무분석 System을 구축할 계획이며

이와는 별도로 지방채무관리시스템, 승인기준 등에 대한 종합적인 검토를 위하여 현재 채무관리연구용역을 시행중에 있으며 결과가 나오는대로 민간신용평가제도의 도입여부 등 지방채무관리강화를 위한 종합대책을 마련할 계획이다.

라. 지방자치단체 복식부기 도입추진

지방자치단체 예산집행시 회계처리과정의 투명성을 제고하기 위하여 『정부회계개혁』의 일환으로 관계부처와 협의, 복식부기제도 도입을 추진하고 있다.

동제도는 2001년까지 복식부기 회계기준 마련 및 전산프로그램을 개발 추진 중이며, 이를 위하여 부천시와 강남구를 시범기관으로 지정하여 프로그램 및 회계기준 마련을 위한 연구용역을 추진중이며 연구용역결과가 마련되고 시범운영결과를 보완하여 완벽한 제도가 마련

되면 전국에 확대 시행할 계획으로 추진 중이다.

마. 투·융자심사제도의 강화방안 강구

그동안 지방재정투·융자심사제도는 무분별한 재정운영을 사전 예방하고 재원의 효율적·계획적 운영을 위한 효과적 프로그램으로 활용되어 왔다.

그러나 동제도 운영과정에서 투·융자심사기법, 다른 지방재정계획과의 연계 운영, 사후관리 등의 측면에서 일부 미흡한 사례가 나타나게 되었으며

이를 보완하기 위하여 제도적인 보완대책을 강구중에 있으며 제도개선방안 마련되면 동 제도를 더욱 강화해 나갈 계획이다.

바. 지방교부세 『인센티브제』 운영 강화

현재 재정형평화기능을 유지하면서 비효율적인 낭비적 요소억제 및 세입증대노력을 적절히 유도하는 수준에서 『재정인센티브』제를 운영하고 있으며 이를 더욱 강화해 나갈 계획이며

이를 위하여 새로운 평가항목, 예를 들면 『인력감축』노력, 탄력세율적용, 지방재정분석·진단제도 결과만영 등 다양한 수요를 발굴하기 위하여 현재 『연구

용역』중에 있다.

사. 지방공기업의 경쟁력 제고를 위한 제도개선

지방공기업법에 의하여 운영하고 있는 지방공기업(직영기업 및 공사·공단)이 지방재정운영에 미치는 영향이 크게 나타나고 있다.

그동안 지방공기업의 경쟁력 제고를 위하여 불합리한 조직 및 인력감축 등 구조조정, 부실공기업에 대한 경영진단 내실화 등을 지속적으로 추진하고 있다.

그러나 종합적인 발전방안을 토대로 지방공기업의 경쟁력을 더욱 강화해 나갈 필요성이 있을 있으며, 이를 위해 현재 지방공기업 발전 마스터플랜을 마련 중에 있다.

2. 지방재정확충과 재정격차완화

가. 지방교부세 법정율 추가인상

지방교부세의 법정율 상향조정(13.27%→15%)은 지방자치단체의 재정확충에 나름대로 기여했다고 할 수 있다.

그러나 이러한 법정율의 인상에도 불구하고 지방재정수요의 증가로 인하여 재정부족액의 92%밖에 보전하지 못하고 있는 실정이며,

법정율이 인상되자 각 부처에서 지방비 추가부담을 지속적으로 요구하고 있어 인상에 따른 확충재원이 기존의 지방재정수요에 비하여 크게 상승효과를 얻지 못하고 있어, 교부세법정율 인상시 국가부담기능의 지방이양을 최소화하여 실질적인 지방재정확충을 도모해 나가야 할 것이다.

나. 지방소비세 도입 추진

지방세는 지방세입의 주(主) 재원이므로 국민들에게 새로운 부담을 유발하지 않으면서 국세와 지방세의 조정을 통해 지방세에 소비과세를 도입할 수 있는 방안을 강구해야 할 필요성이 있으며 이를 위해

- 부가가치세 세원을 국가와 지방자치단체가 공유하는 방식으로 도입하는 방안(예 : 주행세, 일본의 지방소비세)
- 국민들의 추가부담을 유발하지 않으면서 지방세에 소비과세를 도입할 수 있는 방안 등을 다각적으로 강구해야 할 것이다.

다. 국세 부가세 재원의 지방이양

지방세에 부가되어 과세되는 국세의 목적세(교육세·농어촌특별세)를 본세인

지방세에 흡수 통합함으로써 지방세 체계를 간소화하는 한편, 자치단체의 자주재원이 확충되도록 제도개선 노력이 필요하다.

라. 지방자치단체의 과세자율성 확대

표준세율의 50% 범위내에서 가감조절할 수 있는 지방세 탄력세율 제도의 적극 활용 및 지방자치단체의 지방세 과표결정의 자율성을 제고하기 위해 지방자치단체의 과세자율성을 『인센티브』 부여방안과 연계하여 활성화방안을 강구할 필요성이 제기되고 있다.

마. 지방양여금제도의 합리적 개선

현행주세와 전화세 재원의 문제점을 검토하고 보다 안정적인 재원확보방안을 모색하여 재원의 안정적 확보방안을 강구중에 있으며 대상사업의 합리적 조정을 위하여 현행 대상사업이 본래 제도 취지에 적합한지와 함께 새로이 추가할 수 있는 사업 등을 종합적으로 검토해야 할 필요성이 있으며 양여금제도운영의 효율화 및 사후관리방안 강구에 대하여도 다각적으로 검토해 나가야 할 것이다.

바. 세외수입 확보방안 강구

신규세외수입원의 대대적 발굴계획에

따라 무료·국가위임사무의 유료화 확대, 면제·감면대상의 대폭 축소, 각종 부담금의 자치단체 징수교부율 상향조정, 세외수입관리업무의 전산화 등 세외수입 확충방안을 강구중에 있다.

V. 맺음말

이상에서 민선자치 5년동안의 재정운용실태 및 주요성과와 문제점 그리고 앞으로 발전과제를 개략적으로 살펴보았다.

지방자치 성공의 비결은 지방재정을 얼마나 계획적으로 운영하여 증가하는 주민욕구 만족도를 극대화하느냐에 달려 있다.

따라서, 한정된 재원을 얼마나 짜임새 있게 배분할 것인가, 세입증대를 위하여 어떤 노력을 기울일 것인가 하는 것은 중요한 문제이다.

이는 지방자치단체를 지도·지원하는 중앙정부의 지속적인 역할과 함께 지방재정건전화 및 수입증대 노력 등에 대한 민선단체장들의 지혜와 의지 등이 합쳐질 때 그 효과가 극대화 되리라고 믿는다. ☺