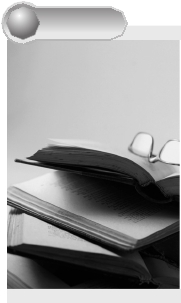
논단



신정부의

지방재정 전략과 과제

윤석완

Ⅰ. 머리말 - 신정부의 지방재정 관련 공약(公約)

2008년 2월 25일 새롭게 출범하는 신 정부는‘경험적 실용주의’라는 철학과‘경제살리기’,‘국민

통합’이라는 모토를 바탕으로 다양한 정책을 준비 중에 있다. 신 정부는 우리나라가 선진국으로 발전

하기 위해서 국제화와 지방화가 적절히 균형을 이루는 것이 중요하다고 강조하고 있으며, 이를 위하

여 소위‘글로컬(Glocal) 21 시스템’구축을 중요한 과제로 인식하고 있다. 이러한 기조에 비추어 볼

때, 신 정부에서 지방자치와 지방재정이 차지하는 위상은 더욱 확대될 것으로 전망되는바 이러한 위

상에 걸맞는 제도와 시스템을 구축하기 위하여 어떠한 전략을 세워야하는지 철저하게 준비하는 것이

현 시점에서 무엇보다 중요한 임무라고 할 것이다.

신 정부가 공약하고 있는 다양한 정책 중 지방재정과 관련된 부분의 키 워드(Key Word)는‘자립적

지역경제’와‘실천적 지방자치’로 정의될 수 있으며, 이를 실현하기 위한 전략을 아래와 같이 세 가지

한국지방재정학회 회장

전북대학교 교수

*Korea Local Finance Association*

*3*

논단



내용으로 정리할 수 있다.1)

첫째, 신 정부는 지방의 행정권·재정권·자치경찰제·교육자치 보장을「4대 지방자치권」확충 과

제로 설정하고 이를 지속적으로 추진해 갈 계획이다. 행정자치권 측면에서는 국가사무 중 지방적 사

무에 해당하는 부분을 지방에 일괄 이양함으로써, 현재 27% 수준에 불과한 지방사무의 비율을 50%

수준까지 확충해 갈 예정이다. 다만, 이미 지방에 이양된 사업 중에서 국가적 책임이 부각되는 일부

사회복지사업들은 다시 국고로 환수하여 보다 효율적으로 추진될 수 있도록 할 것이다.

행정자치권 이양과 동시에 이에 상응하는 재정자치권도 대폭 확대할 계획이다. 지방의 자주세원을

확충하기 위하여 국세의 일부를 지방으로 이양하여 지방소비세 및 지방소득세를 신설하도록 할 것이

며, 세목 재배분, 공동세원제 확대 등을 통해 자치단체간 세원의 부익부 빈익빈 현상을 완화할 것이

다. 또한, 빈약한 지방재정을 확충하기 위하여 현재 자치단체 재정부족액의 88%만을 지원하는데 그

치고 있는 지방교부세의 재원을 내국세의 19.24%에서 2%p 이상 인상하도록 할 것이다. 한편, 지방의

재정자율권을 제약하고 있는 국고보조금 제도와 균형발전특별회계 운영을 전면 개편하여 보통교부세

로 전환하거나 포괄보조(Block Grant) 방식을 도입함으로써, 지방이 지역별 특성을 고려하여 사업을

선택적으로 추진할 수 있도록 하는 자율 편성권을 보장할 계획이다.

둘째, 자치단체의 선심성 예산집행, 낭비성 축제 및 행사 지원 등을 근절함으로써 지방재정의 주민

에 대한 책임성을 제고하고 지역경제 발전을 위한 성과 창출을 유도해 나갈 계획이다. 지방재정의 책

임성을 제고하기 위해서는 주민소환제·주민투표제·주민소송제 운용을 내실화하고, 동시에 각종 예

산사업 추진시 사업 결정과 집행과정을 공개하도록 하며, 지방의회의 감사·조사 기능도 강화하도록

할 것이다. 또한 지방재정의 성과 향상을 위해서 지방재정 운용에 대한 사전 타당성 검토와 사후 평가

를 더욱 강화하도록 할 것이다.

셋째, 중앙정부와 자치단체간 의사소통을 확충하고, 자치단체의 국정 참여를 제도화할 계획이다.

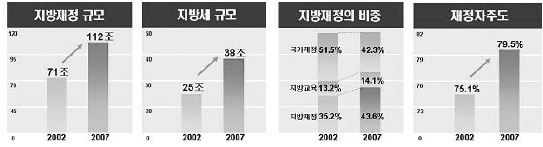
이를 위하여 지방4단체(시도지사협의회·시장군수구청장협의회·시도의회의장협의회·장협의회·

시군자치구의회의장협의회)를 법정 기구화하여 의견을 수렴하는 창구로 적극 활용할 계획이다.

1) 제17대 대통령선거 한나라당 정책공약집「일류국가 희망공동체 대한민국」및 한나라당 홈페이지「정책나라-정책비전」참조

*4* 

신 정부의 지방재정 전략과 과제



Ⅱ. 지방재정의 현 주소 - 지금까지의 성과와 반성

신 정부의 지방재정 발전전략을 수립하기 위해서는 우선 지난 정부에서 지방재정이 어떤 성과를 거

두었고, 무엇이 부족했는가를 돌아보는 것이 필요하다. 지방재정의 현 주소를 돌아봄으로써 성공을

거둔 정책들은 지속적으로 보완·발전시켜나가고 미흡한 부분에 대해서는 새로운 비전과 전략을 세

우고 적극적으로 법과 제도를 정비해가도록 하여야 할 것이다.

1. 성 과

우선, 지난 5년간의 성과를 지방재정의 규모 성장, 자치단체간 재원배분의 합리성 제고, 지방재정

관리제도 혁신을 통한 책임성·투명성 강화, 주민에 대한 국토기반정보·세정 분야 서비스 향상 등으

로 구분하여 살펴보고자 한다.

첫째, 2002년 71조에 불과하던 지방재정 규모는 2005년 처음으로 100조원을 넘어섰으며 불과 5년

만에 112조 수준으로 성장함에 따라 국가재정에서 차지하는 위상이 크게 높아졌다. 총 재정사용액 기

준으로 국가재정 중 지방재정이 차지하는 비율이 2002년 35.2%에서 2007년 43.6%로 증가하였으

며, 지방교육재정을 포함하는 경우 57.7%에 달하는 재원이 자치단체에서 사용되고 있다. 한편, 지방

세·지방교부세 등이 확대됨에 따라 특정한 용처가 정해지지 않은 자치단체의 일반재원 비중을 의미

하는 재정자주도는 2002년 75.1%에서 2007년 79.5% 수준으로 향상되었다.

1) 사실, 제도의 특성과 독립성을 인정하는 문제와 공통 목표(재정 효율성, VFM, 공공서비스의 효과적 공급을 통한 국민만족 극대화 등)의 관

점에서 두 제도의 종합적 시너지 효과를 극대화하는 운영시스템을 구축하는 것은 별개의 이슈이다.

*Korea Local Finance Association*

*5*

논단



둘째, 자치단체간 재정불균형을 완화하고, 사회복지·교육 등으로 어려움을 겪고 있는 자치단체에

대한 재정 지원을 확충하는 등 재원배분의 합리성이 제고되었다. 특히, 2008년부터는 최초로 서울시

재산세 공동과세 제도가 도입될 예정이다. 현재 서울시 자치구간 세수 격차는 무려 14.8배에 달하고

있으나, 재산세 공동과세 시행으로 2010년까지 세수 격차가 5.4배 수준으로 완화될 전망이다. 한편,

지난 2007년에는 정부내 관련부처가 합동으로 사회복지 수요 급증에 따라 어려움을 겪고 있는 자치

단체의 재정부담을 완화하기 위한 종합대책을 마련한 바 있다. 이에 따라 2008년부터 기초생활보장

및 영유아 보육사업의 국고보조율 및 광역-기초간 지방비 분담율 차등적용이 시행되며, 부동산교부

세 균형재원 배분기준에도 사회복지(25%), 교육(20%) 부분의 수요를 새로 반영함으로써, 이러한 수

요가 많은 자치단체에 보다 많은 재원이 배분될 전망이다. 이와 더불어 보통교부세 기준재정수요 산

정기준의 사회복지부문 반영비율을 실제 사회복지 부문 지출비율과 동일한 수준인 40%로 상향조정

하였으며, 복지수요 급증으로 특히 어려움을 겪고 있는 자치구의 재정 지원을 위하여 조정교부금 교

부율도 상향조정하였다.

셋째, 지방재정 규모에 걸맞는 책임성과 투명성 확보를 위하여 지방재정 관리제도를 총체적으로 혁

신하였다. 우선, 1963년 지방재정법이 제정된 이래 하나의 법으로 운영되어 오던 법 체제를 분야별

특성과 수요자 편의를 고려하여 지방재정법(전문개정), 지방계약법·기금법·공유재산법(제정)2) 등

4개 분야로 전문화하였다. 지방재정 관리제도의 프로세스별로 혁신성과를 살펴보면, 우선 지방예산

의 편성·계획 과정에 있어서는 사업별 예산제도 및 주민참여 예산제도, 지방채 발행 총액한도제 등

이 신규로 도입되었고, 지방재정의 자율성을 제약하던 지방예산편성지침은 과감히 폐지하였다. 지방

예산의 집행과정에 있어서는 수의계약 공개제도, 전자계약, 지역공사 주민참여감독제 등을 도입하여

계약·공사제도를 투명화하였고, 세출예산 집행기준도 새로 제정되었다. 지방재정의 평가 및 환류를

강화하기 위해서는 발생주의·복식부기 회계제도가 전면 시행되었으며, 재정공시 제도가 도입되어

지방의회와 주민에 대한 책임성이 대폭 강화되었다. 그 동안 분산적으로 운용되어 오던 재정관리 체

계 전반을 통합하여 하나의 시스템으로 관리하고 누구나 한눈에 알기 쉽게 분석할 수 있도록 지방재

정관리시스템(e-호조)을 가동하게 된 것도 큰 성과라고 할 수 있다.

2)「지방재정법」,「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」,「지방자치단체 기금관리기본법」,「공유재산 및 물품관리법」

*6* 

신 정부의 지방재정 전략과 과제



계획·편성 집행 평가·환류

지방예산 편성지침 폐지

지방채 총액한도제 도입

사업예산제도 도입

주민참여예산제도 도입

지방계약제도 혁신

(수의계약내역 공개, 전자계약 등)

세출예산 집행기준 제정

(예산집행 10대원칙, 클린카드제 등)

지역공사 주민참여감독제 도입

복식부기 회계제도 도입

재정분석·진단 강화

재정공시제도 도입

교부세 인센티브 확대

끝으로 주민이 만족하는 다양한 서비스의 품질을 대폭 향상시켰다. 세정분야에 있어서는 지방세포

털시스템(WeTax)를 구축함에 따라 지방세 신고·납부 및 제증명 발급 등 모든 지방세업무의 One-

Stop 처리가 가능해졌다. 또한, 부동산정보관리센터를 설치하여 부처별로 산재된 부동산 정보의 통

합·분석 및 맞춤형 정책정보를 제공할 수 있게 되었으며,‘지적민원 해피콜센터’,‘원클릭 OK! 몰랐

던 토지찾기 서비스’등 지적민원 서비스도 획기적으로 개선되었다. 또한‘도로명주소 등 표기에 관

한 법률’을 제정하는 등 지난 100여년 동안 사용해온 지번주소를 새주소로 전환하기 위한 체계적인

추진기반을 마련, 2012년 본격 시행을 준비하고 있다.

2. 평가와 시사점

지난 5년간 지방재정 분권의 다양한 성과에도 불구하고 많은 학자들과 자치단체에서는 앞으로 실질

적인 재정자치권 확충을 위해서 더 많은 노력이 필요하다는 입장이다. 자치단체의 입장에서 아직까지

부족하다고 느끼는 점들을 의존재원 중심의 지방재정 확충의 한계, 사회복지 및 교육분야 재정지출 급

증에 따른 자체사업 예산 감소, 재정운영 낭비 및 비효율성 문제 등으로 구분하여 살펴보고자 한다.

우선, 지금까지의 지방재정의 확충이 지방교부세, 국고보조금 등 의존재원 중심으로 이루어지고 있

어 자치단체의 자율성과 책임성이 위축되고 있다는 지적이다. 실제로 자치단체에서 사용되고 있는 재

원의 비중은 증가하고 있으나, 총 조세 중 지방세의 비중은 2002년 19.4%에서 2007년 20.5%로 여

전히 답보상태에 있다. 그 결과, 자치단체가 지방세 징수 노력을 제고하고 예산낭비를 막기 위해 재원

을 효율적으로 사용하는 등 스스로 자구노력을 하기 보다는 중앙정부로부터 교부세나 국고보조금을

더 많이 받기 위해 노력하는데 치중하는 경향이 나타나고 있다. 이는 장기적 관점에서 자치단체의 국

가 의존성을 심화시키고 행정·재정자치권 성숙에 어려움을 가중시키는 장애요인으로 이어지지 않을

까 우려되는 바이다.

*Korea Local Finance Association*

*7*

논단



둘째, 참여정부 이후 자치단체의 사회복지 및 교육 분야의 수요가 급증함에 따라 재정부담이 크게

가중되고 있다는 지적이다. 그 결과 지방재정의 총 규모는 증가하였으나, 자치단체가 지역개발을 위

하여 스스로 사업을 선택하여 추진할 수 있는 자체사업 예산 비율은 점차적으로 감소하는 추세에 있

다(’05년 30.5% → ’06년 28.5% → ’07년 26.6%). 지난 5년간 지방의 총 예산 규모는 매년 평균

6.1%씩 증가하고 있으나, 사회복지 예산은 매년 평균 15.5%씩 급증하고 있다. 이러한 사회복지 사업

은 대부분 국가가 사업규모를 확정하여 국고보조금을 교부하면 자치단체가 일정비율의 지방비를 매

칭하는 형태로 운영되기 때문에 자치단체의 재정부담을 가중시키는 원인이 된다. 한편, 현재 일반자

치와 교육자치가 분리되어 있는 상태임에도 불구하고, 자치단체가 교육재정의 상당부분을 부담하는

구조도 자치단체의 재정부담을 크게 가중시키고 있다. 2006년 기준으로 시·도의 교육비특별회계 전

출금이 6.2조에 달하고 있으며, 시·군·자치구의 각급 학교에 대한 경비 지원도 2004년 약 2,000억

에서 2006년 약 4,500억으로 급증하는 추세이다.

끝으로, 일부 자치단체에서는 선심성·행사성 경비 등이 과다하게 지출되고 있으며, 나눠먹기식 예

산 편성, 지나치게 표를 의식한 경비 지원 등 성숙하지 못한 행태들이 여전히 나타나고 있다는 지적이

다. 자치단체 재정운영의 효율성과 책임성이 과거에 비하여 크게 제고되고 있기는 하지만, 주민의 관

심과 눈높이가 높아지면서 자치단체의 더욱 효율적이고 책임있는 재정운용이 요구되고 있다. 자치단

체가 진정한 재정자치권 확보를 기대하기에 앞서 스스로 비효율적인 재정운용 행태를 개선하고, 주민

에 대한 신뢰성을 회복하는 것이 선행되어야 할 것이다. 중앙정부 뿐 아니라 주민이 자치단체가 예산

을 효율적으로 운영하고 있다는 신뢰를 가질 때, 진정한 재정자치권이 부여될 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 신정부의 지방재정 전략과 과제

신 정부의 지방재정 관련 공약사항과 지방재정의 현주소 등을 고려할 때, 향후 5년간 지방정부의

재정자치권 성숙을 위하여 역점적으로 추진되어야 하는 과제는 다음과 같은 세가지 범주로 나누어 생

각해 볼 수 있다. 우선, 무엇보다 중요한 과제는 지방의 경쟁력을 제고하기 위하여 지방세, 지방교부

세, 국고보조금, 균형발전특별회계 등 지방재정의 재원이 어떻게 구조화되는 것이 바람직한지에 대한

방향을 재설정하는 것이다. 둘째는 새로운 지방재정 구조하에서 자치단체가 보다 효율적으로 재정운

영을 하고, 보다 높은 성과를 창출할 수 있도록 재정관리 제도를 개선하는 것이다. 마지막으로 지방정

*8* 

신 정부의 지방재정 전략과 과제



부가 주민에게 보다 높은 수준의 세정·국토기반정보 서비스를 제공할 수 있도록 서비스 역량을 강화

해가는 것이다. 이하에서는 세가지 과제별로 보다 세부적인 추진과제들을 제시하고자 한다.

전략과제 주요 정책과제

지방경쟁력 제고를 위한

재정구조 개편

성과와 책임중심의

재정관리체계 구축

누구나 만족하는

세정·국토기반정보 서비스 제공

① 지방세 구조 및 체질 개선

② 지방교부세 합리적 재구조화

③ 국고보조사업 전면 정비

① 지방예산 순기조정으로 계획재정 실현

② 재정평가 체계의 정확성·합리성 제고

③ 자치단체 교육투자의 책임성·효율성 제고

① 납세자의 권리·편익을 위한 지방세정 기반 확립

② 정확하고 체계적인 지적·부동산 서비스 제공

③ 새주소 사업의 차질없는 추진

Ⅳ. 지방경쟁력 제고를 위한 재정구조 개편

자치단체의 세입은 지방세, 세외수입 등의 자체수입과 지방교부세, 국고보조금, 균형발전특별회계

등 의존수입으로 구분될 수 있다. 자치단체 세입구조는 상호 유기적으로 연계되어 있으며, 재정구조

개편은 이러한 유기적인 구조를 총체적으로 고려하여 종합적인 관점에서 추진될 필요가 있다. 이하에

서는 재정구조 개편의 핵심적인 과제를 각 재원별로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 지방세 구조 및 체질 개선

지방의 재정자치권 확충을 위하여 가장 중요한 과제는 지방재정의 가장 중요한 재원인 지방세를 확

충함으로써 지방이 스스로 재원을 확보하여 사용할 수 있는 구조를 만드는 것이다. 현재 지방세는 자

치단체 총 예산의 34%정도 수준으로 재원조달 기능이 매우 미흡한 수준이다. 지방세가 지방재정의 핵

심재원이 될 때 비로소 납세자에 의한 민선자치의 기본적 취지가 살아나며, 자치단체가 세입을 증대하

*Korea Local Finance Association*

*9*

논단



고 세금을 보다 효율적으로 사용하기 위하여 스스로 노력할 수 있는 여건이 조성될 수 있을 것이다.

현재 지방세 체계의 가장 큰 문제점은 세수의 안정성과 신장성이 낮을 뿐 아니라, 자치단체가 지역

내에 국내외 기업을 유치하거나 지역경제 활성화를 의욕적으로 추진할 유인이 매우 낮다는 점이다.

이러한 문제의 원인은 근본적으로 우리나라의 지방세가 재산과세 위주로 구성되어 있으며, 소득·소

비과세 비율이 매우 낮기 때문이라고 할 수 있다. 실제로 우리나라 자치단체의 소득·소비과세 비율

은 30% 수준으로 OECD 국가의 자치단체 평균인 61.7%에 훨씬 미치지 못하는 상황이다.

< 현행 지방세의 세원별 구조 >

계 재산과세 소득과세 소비과세 기타

380,732억원

(100%)

187,938

(49.4%)

57,516

(15.1%)

60,825

(16.0%)

75,440

(19.5%)

자치단체가 기업의 자유로운 경제활동을 지원할 수 있도록 하기 위해서는 기업을 유치함에 따른 세

수 증가분이 자치단체에 귀속되도록 하는 것이 반드시 필요하다. 현재는 지역내에 기업이 유치되는

경우 추가로 발생하는 법인세, 소득세가 전부 국세이므로 자치단체의 세수 증대로 직접 연결되지 못

하고 있다. 이러한 취지에서 국세인 법인세, 소득세 중 일부를 지방에 이양하고 현재의 주민세소득할

과 통합하여 지방소득세를 신설하도록 하는 방안이 추진될 필요가 있다.

또한, 자치단체의 지역경제 활성화 노력이 궁극적으로 지방세 확충으로 이어질 수 있도록 하는 것

도 필요하다. 이를 위해서는 지역경제와 밀접하게 연계되어 있는 국세인 부가가치세의 일정율을 지방

으로 이양하고, 이와 함께 담배소비세, 주행세 중 일부 등을 재원으로 하여 지방소비세를 신설하는 방

안을 적극 추진할 필요가 있다. 한편, 국세인 특별소비세 중 지역의 행정적·재정적 수요를 유발하는

특정시설 입장행위 등의 세원을 지방으로 이양하는 방안도 검토할 필요가 있다. 예컨대, 골프장, 경마

장, 경륜장, 카지노 등의 입장행위나 유흥음식행위 등은 자치단체의 행정적·재정적 수요를 크게 유

발하고 있음에도 지방세는 부담하고 있지 않은 상황이므로 이에 대하여 지방세를 부과·징수할 수 있

는 방안이 도입되어야 할 것이다.

지방소득세·지방소비세 등 새로운 세목을 신설하거나 국세를 지방에 이양하는 경우에는 지역간

*10* 

신 정부의 지방재정 전략과 과제



혹은 시·도와 시·군·구간 세원이 편중되지 않도록 사전에 철저한 분석과 준비가 필요하다. 이를

위해서 국가-지방, 광역-기초간 세원 재배분이 필요한 부분이 없는지에 대해서 총체적인 검토가 필

요하다. 세원의 균형적 배분을 위해서는 서울시의 재산세 공동과세 방안을 다른 지역 및 세원에 대해

서 확대 적용하는 방안도 함께 검토되어야 할 것이다.

또한, 자치단체의 과세자주권을 확대하는 차원에서 조례에 의한 선택적 과세제도를 도입하는 것도

함께 검토될 필요가 있다. 예컨대, 해저자원, 화력발전, 카지노, 쓰레기매립장 등 특정지역에 국한되

어 있는 세원에 대해서는 지방세법상 납세의무자, 세율범위, 과세표준 등 기준을 정하고 조례로 과세

여부를 결정할 수 있도록 하는 방안이 추진될 필요가 있다.

끝으로 현재 서울시 등 32개 자치단체에서 시범운영중인 지방세지출예산제도를 전면 시행하여, 지

방세 비과세·감면 내역을 지방의회와 주민에게 보고·공시하는 것도 중요한 과제이다. 지방세지출

예산제도 시범운영 결과 등을 토대로 정책목적이 이미 달성되었거나 지원효과가 미미한 비과세·감

면을 최소화할 수 있도록 합리적으로 정비함으로써 세제 지원의 투명성·책임성을 제고하고 지방 세

수 확충을 도모하여야 할 것이다.

2. 지방교부세 합리적 재구조화

지방교부세는 지방의 총 수입 중 20% 정도를 충당함과 동시에 국가가 특정목적이나 용도를 지정하

지 않고 교부하는 재원이라는 점에서 지방재정에서 갖는 의미가 매우 큰 제도이다. 그러나, 지방교부

세가 자치단체 재정부족액의 88% 수준을 지원하는데 그치고 있어 재원이 충분하지 못하며, 자치단체

의 효율적 재정운영과 경쟁을 유도하는 효과가 미흡하다는 지적도 받고 있다. 또한, 자치단체별 재정

형평화 및 균형발전 지원이 보통교부세, 부동산교부세 및 균형발전특별회계로 분산 추진되면서 효과

가 제대로 나타나지 못하는 문제점도 나타나고 있다.

우선, 저출산·고령화 사회에 필요한 복지수요 급증, 교육 및 경찰자치 등의 효과적 추진 등에 필요한

재원을 고려하여 지방교부세 법정율을 현행 내국세의 19.24%에서 2% 이상 인상하는 것이 필요하다. 특

히, 사회복지 예산 급증에 따른 재정부담이 가중되고 있는 특·광역시 자치구에 대하여 보통교부세를

직접적으로 지원하는 방안을 추진하기 위해서도 지방교부세 법정율 인상은 반드시 필요한 과제이다.

*Korea Local Finance Association*

*11*

논단



현재 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 구분되어 있는 지방교부세 체계를

전면 개편하여, 지방교부세의 재정형평화 및 자치단체의 효율적 재정운영 및 성과창출을 유도하는 기

능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 자치단체의 기본적 행정수요와 지역균형수요, 인센티브 수

요 등이 복합적으로 혼재되어 있는 보통교부세를 기본적 수요를 중심으로 재편하고, 지역균형수요 및

인센티브 수요 등은 지역발전교부세 및 성과교부세 형태로 분리하는 방안이 검토되어야 한다.

지역발전교부세는 현재 분산적으로 각각 운영되고 있는 균형발전 관련 재원들을 하나로 통합하여

재구성함으로써 지역발전 기능을 보다 체계적이고 합리적으로 지원할 수 있도록 하여야 한다. 예컨

대, 부동산교부세 균형재원, 균형발전특별회계, 보통교부세 도로보전분, 분권교부세 일부재원 등은

모두 균형발전과 관련된 재원으로 이를 지역발전교부세로 통합하는 것이 필요하다. 특히, 지방에서는

균형발전특별회계가 포괄보조(Block Grant)와 자치단체 자율편성이라는 기본취지를 살리지 못하고,

중앙부처가 사업의 세부내역까지 결정하고 있으며, 과다한 지방비 부담까지 요구하는 등 국고보조사

업과 사실상 동일하게 운영되고 있다는 문제 제기를 하고 있다. 뿐만 아니라, 사업 시행을 위하여 소

관부처, 균형위, 예산처 등 여러부처의 중복심의를 거치는 등 추진체계 및 절차에 대해서도 불만을 제

기하고 있다. 국가의 지역균형 발전 지원 기능을 체계적으로 운영하기 위하여 균형발전특별회계를 지

역발전교부세로 전환하여 자치단체별 다양성 및 재정여건 등에 따라 차별화된 지역발전전략을 수립

할 수 있도록 지원하고, 포괄보조를 통해 자치단체가 자율적 판단에 따라 사업의 종류와 추진방식을

결정할 수 있는 권한을 보장하여야 할 것이다.

(현행) 지역발전 기능의 분산 및 중첩 (개선) 지역발전교부세

균형발전 특별회계 보통교부세 부동산교부세 분권교부세

⇨

지역발전 기능 통합

지역발전계정 도로보전분 균형재원 일부사업 재원

성과교부세도 현재 보통교부세, 특별교부세에 분산되어 있는 인센티브 기능을 하나로 통합하여 경

쟁의 시너지 효과를 제고하고, 자치단체의 실질적 성과경쟁을 유발할 수 있도록 재원 확충이 병행되

어야 한다. 이와 함께 지방재정 분석·진단 등 자치단체의 성과와 책임성을 평가할 수 있는 기능을 체

계적으로 정비하고 강화함으로써 성과교부세를 자치단체별로 차등 지원하는데 적극 활용할 수 있도

록 하여야 한다.

*12* 

신 정부의 지방재정 전략과 과제



한편, 현재의 분권교부세는 2010년에 보통교부세를 통합될 수 있도록 하되 지방에 이양된 사업 중

일부 사회복지 사업에 대해서는 사업성격이나 수요 및 재원 증가분 등을 고려하여 국고보조사업으로

환원하는 방안이 적극 검토될 필요가 있다. 예컨대 노인·장애인시설 등 국민의 최저한의 기본권 보

장과 관련된 National Minimum 사업, 전국적으로 통일된 수준의 서비스가 공급되어야 함에도 불구

하고, 자치단체가 책임질 경우 지역별로 복지 불균형 문제가 우려되는 사업 등은 국가의 책임을 보다

강화하여야 하는 부분으로 국고 환원이 필요하다.

종합부동산세를 재원으로 하는 현행 부동산교부세는 균형발전 기능을 체계적으로 운영할 수 있도

록 세수감소분을 제외한 균형재원을 지역발전교부세로 통합하도록 할 필요가 있다.

< 지방교부세 구조 개편(안) >

지방교부세

현행

보통교부세

(기초수요,균형수요,

인센티브)

특별교부세

(지역현안, 재해대책,

인센티브)

분권교부세

(경상수요, 비경상수요)

부동산교부세

(세수감소분,

균형재원)

균형발전

특별회계

⇩

지방교부세

개편

보통교부세

(기초수요)

특별교부세

(지역현안, 재해대책)

지역발전교부세

(균형발전특별회계,

부동산교부세 균형재원 등)

성과교부세

(보통교부세 인센티브,

특별교부세 인센티브)

3. 국고보조사업 전면 정비

국고보조사업은 국가의 중요한 시책을 자치단체를 통해 추진하기에 효율적인 수단이지만, 지방자

’

’

치의 성숙을 위해서는 최소한으로 축소하고 지방으로 이양하는 것이 바람직하다. 지난 4년간 ( 03~

06) 총 예산은 연평균 5.8% 증가하였으나, 국고보조사업 예산(균형발전특별회계 포함)은 연평균

16.0%로 빠르게 증가하는 추세이다. 그 결과, 자치단체가 지역발전을 위하여 투자할 수 있는 자체사

업 예산 비율이 감소하고 있으며, 중앙정부에 대한 의존성도 더욱 심해지는 경향이 나타나고 있다.

*Korea Local Finance Association*

*13*

논단

                                             구분 ’03년 ’04년 ’05년 ’06년 ’07년 증가율



< 연도별 국고보조금 및 균형발전특별회계 예산 현황 >

(단위：억원)

(03∼06)

총 예산 975,256 988,924 1,070,625 1,154,722 1,119,864 5.8%

국고보조·균특 167,693 188,693 230,391 261,525 319,721 16.0%

이러한 문제를 해소하기 위해서는 국고보조사업 내용에 대한 정밀진단을 통해 중복·불필요한 사

업은 통폐합하고, 지방이 자율적으로 할 수 있는 사무는 지방에 이양하여야 한다. 이와 함께 국세의

지방이양을 통해 지방이양 사무에 대한 재원이전도 병행되어야 할 것이다. 일본이 2004년부터 2006

년까지 총 4조엔 규모의 국고보조사업을 폐지하거나 지방에 이양한 것은 좋은 사례가 될 것이다.

한편, 국고보조율이 일관성 있는 기준과 원칙에 따라 합리적으로 정해지지 못하고, 국가의 예산사

정 등에 따라 일방적으로 결정되고 있는 것도 문제이다. 국고보조율 및 지방비 부담 중 광역-기초간

재원 분담비율을 사업의 성격 및 파급효과 등 객관적이고 일관성 있는 원칙에 따라 재정비할 필요가

있다. 이때, 국가시책사업,「National Minimum」사업 등은 국고보조율을 대폭 인상하여 모든 자치단

체에서 사업이 제대로 추진될 수 있도록 국가의 책임을 확대할 필요가 있을 것이다.

국고보조사업과 관련하여 가장 중요한 문제는 국고보조사업을 실제 집행하고, 막대한 재원을 부담

하여야 하는 자치단체가 정책결정 과정에 참여하여 의견을 제출하거나 협의할 수 있는 제도적 절차가

부족하다는 점이다. 지방재정법 시행령에 근거를 두고 있는 지방비부담심의회의 기능을 보강하고, 시

도지사협의회 등 지방 4대 협의체의 역할을 제고하여 국고보조사업의 정책결정 과정에 자치단체의

참여를 제도화할 필요가 있다. 특히, 신규사업 등의 국고보조율 등 자치단체의 재원부담에 관련한 부

분에 대해서는 반드시 사전에 자치단체의 의견을 수렴하여 적정한 보조율이 결정될 수 있도록 하여야

할 것이다.

Ⅳ. 성과와 책임중심의 재정관리체계 구축

지방재정의 규모와 자율성이 크게 확장되는 경우, 그에 걸맞는 효율적이고 책임있는 지방재정 운용

*14* 

신 정부의 지방재정 전략과 과제



을 위하여 자체적인 체질개선 작업을 병행하는 것이 더욱 중요한 과제가 될 것이다. 지방재정의 성과

및 책임성을 제고하기 위해서는 지방예산 순기조정을 통한 계획재정 실현, 자치단체 재정평가 체계의

정확성·합리성 제고, 자치단체 교육투자의 효율성·책임성 제고 등이 역점적으로 추진되어야 하는

과제이다.

1. 지방예산 순기조정으로 계획재정 실현

현재, 우리나라의 예산 순기는 중앙정부와 자치단체가 모두 1월부터 12월까지로 동일한 예산순기

를 적용하고 있다. 그러나, 이러한 예산순기로 인해 자치단체는 합리적 예산편성이 어렵거나, 불필요

한 행정낭비와 비효율이 발생하는 등 어려움을 겪고 있다. 첫째, 지방예산의 국가예산 의존도가 매우

높음에도 불구하고 사전에 의존재원에 대한 정확한 규모를 알 수 없어 예산 편성·심의가 제대로 이

루어지지 못한다. 즉, 지방교부세, 국고보조금 등 국가 의존재원의 내시통보가 통상 10월 중순에야 이

루어 지기 때문에 자치단체의 예산편성 기간이 1달 정도로 매우 촉박하며, 경직적이고 보수적으로 편

성되는 경우가 빈번하게 발생한다. 또한 지방의회의 심의기간도 지나치게 짧아 의회가 사업의 적합

성·타당성에 대한 평가를 하는데 한계가 있다. 둘째, 지방예산 편성과 심의가 제대로 이루어지지 못

함에 따라 본 예산이 확정된 후에 추가경정예산을 편성하는 것이 관례화되어 있으며, 그 규모 또한 매

우 큰 편이다. 최근 5년간 자치단체의 당초예산 대비 최종예산의 비율은 114% 정도에 달하고 있는 상

황이다. 수시로 추가경정예산을 편성하고 심의하는 것은 불필요한 행정력 낭비와 함께 재원의 효율적

인 이용을 저해시키는 원인이 되고 있다.

최근 학계와 자치단체에서는 지방예산 순기 조정의 필요성에 대해서 많은 요구와 의견이 제기되고

있는 상황이다. 즉, 자치단체의 회계연도를 중앙정부보다 2~3개월정도 늦추어 운영함으로써, 국가예

산 중 지방에 교부되는 지방교부세 및 국고보조금 예산이 확정된 후 자치단체가 계획적으로 예산을

편성하도록 하자는 것이다. 또한, 자치단체의 회계연도를 조정하면, 자치단체가 예산을 편성할 수 있

는 기간과 지방의회가 예산을 심의할 수 있는 기간도 추가로 확보됨으로써 합리적 예산편성과 실질적

인 예산심의가 가능해 질 수 있을 것으로 기대되고 있다.

다만, 지방예산 순기조정은 지방재정과 지방자치의 구조적인 틀을 바꾸는 중요한 과제이며, 국가재

정과의 연계성도 고려되어야 한다. 예컨대, 국가와 지방의 회계연도가 다른 경우 통합재정분석을 어

*Korea Local Finance Association*

*15*

논단



떻게 할 것인지의 문제, 국고보조사업 등 국가의 시책사업이 지방에서 2∼3개월 늦게 시행될 가능성,

민간과 회계연도 차이에 따라 사업자에 대한 건축공사비 등 지급이나 사업 추진 자체가 지연되는 문

제 등이 추가로 검토되어야 할 것이다. 이러한 지방예산 순기조정 문제는 향후 관계 부처 및 자치단체

와 충분한 논의를 거쳐 신중하게 추진해나갈 필요가 있을 것이다.

2. 재정평가 체계의 정확성·합리성 제고

새로 출범되는 정부에서는 자치단체에 대한 자율성이 더욱 확대될 것으로 전망되며, 이에 따라 재

정평가의 중요성도 크게 부각될 전망이다. 따라서, 현재의 재정분석·진단을 더욱 보강하여 계획·예

산·집행·결산 등 지방재정 운영 및 관리 전반에 대한 체계적·전문적인 평가체계를 수립하여야 한

다. 재정운영 전반에 대한 합리적·종합적 분석지표를 설계하고, 평가결과를 성과교부세 배분과 연계

하여 자치단체의 효율적 재정운영과 성과 창출을 적극적으로 유인하여야 할 것이다.

이러한 재정평가 기능을 보다 강화하기 위하여「지방재정평가센터」를 설치하여 지방재정운영 평가

총괄과 지방재정 관련 조사·연구·통계·자료 분석 및 정책개발 기능을 전담하도록 하는 것이 필요

하다. 아울러 연중 수시분석·평가 체계를 마련하고 평가결과 부진단체에 대한 맞춤형 재정컨설팅 제

공하여, 재정평가가 단순한 평가에만 머무르지 않고 자치단체 재정운영에 실질적인 지원을 할 수 있

도록 재편되어야 할 것이다.

3. 자치단체 교육투자의 책임성·합리성 제고

현재, 시·도는 지방교육세 전액, 담배소비세의 45%(도 제외), 시·도세 총액의 3.6%~10% 등을

’

매년 교육비특별회계 법정 전출금으로 확보하여 시·도 교육청에 교부하고 있다. 06년 기준으로

시·도의 교육비특별회계 전출금은 총 6조 1,582억으로 지방세 총액(27조 1,639억)의 22.7%에 달하

고 있다. 시·군·자치구도 고등학교 이하 각급 학교의 급식·교육정보화·체육·문화공간 설치사업

등에 경비를 보조하고 있다. 시·군·자치구 교육경비보조 금액도 2002년 1,004억, 2004년 2,039

억, 2006년 4,551억 등으로 빠른 속도로 증가하는 추세이다. 한편, 학교용지 확보 등에 관한 특례법

은 시·도가 개발사업 지역의 학교용지매입비의 1/2을 부담하도록 규정하고 있다. 그러나, 특례법의

구조적인 문제점과 시·도의 재정여건상 2006년까지 약 1.8조를 부담하지 못하고 있는 상황이며,

*16* 

신 정부의 지방재정 전략과 과제



2012년까지 약 4조원의 재원을 추가로 부담하여야 한다.

자치단체의 교육투자와 관련하여 제기되는 문제는 자치단체의 재정여건이 악화되는 상황에서 교육

경비보조가 지나치게 과열되고 있다는 점이다. 최근 교육청·교육단체 등의 경비지원 요구가 급증하

고 있으며, 민선 자치단체장도 이러한 요구를 현실적으로 거절하기 어려운 상황이므로 이러한 문제는

더욱 심화될 것으로 보인다. 한편, 일반자치와 교육자치가 구분된 상황에서 자치단체가 교육사업을

직접 시행하지 못하고 있으며, 법령상 정해진 자치단체와 교육청간 재정관련 협의절차도 제대로 작동

하지 못하고 있어 자치단체가 투자규모에 걸맞는 권한과 책임을 갖지 못하고 있다는 불만이 지속적으

로 제기되고 있다.

우선 재정여건이 어려운 자치단체가 과도한 교육투자로 재정여건이 악화되는 일이 발생하지 않도

록 교육투자 적정화 방안이 마련되어야 한다. 특히, 자체수입으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단

체에 대해서는 지방교부세를 통한 교육투자를 엄격히 제한하되, 지방교육재정교부금 등 교육재정 차

원의 지원 확충이 필요하다. 또한, 자치단체가 보다 효율적이고 책임있는 교육투자를 할 수 있도록 하

기 위해서는 자치단체의 교육에 대한 권한과 책임을 제고하는 것도 필요하다. 예컨대, 자치단체가 교

육사업을 책임지고 추진할 수 있도록 단순한 경비지원 뿐 아니라 사업시행 권한을 부여하도록 하고,

교육청이 시·도 일반회계 전출금의 예산 편성시 시·도의 의견을 반영하기 위한 협의기구를 내실화

할 필요가 있다고 보여진다.

한편, 일부에서는 현재 일반자치와 교육자치로 이원화되어 있는 구조가 재정운영의 효율성을 저해

하고 불필요한 갈등만을 야기하고 있으므로, 양자를 통합하는 것이 필요하다는 의견이 제기되고 있

다. 이러한 논의 과정에서 지난 2006년 12월 개정된 지방교육자치에 관한 법률은 현재 시·도 의회와

분리되어 있는 교육위원회를 2010. 7월부터 시·도 의회내 상임위원회로 통합하도록 규정하고 있다.

이와 동일한 논리로 중장기적으로 지방재정과 지방교육재정을 통합하는 것이 적정한지에 대한 신중

한 검토가 추진될 필요가 있다. 학무에 관한 사안은 교육전문가가 담당하도록 하고, 일반행정이나 시

설관리 등에 있어서만 통합 운영하면 교육의 전문성을 유지하면서도 동시에 재정 운용의 효율성을 크

게 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

*Korea Local Finance Association*

*17*

논단



Ⅴ. 누구나 만족하는 세정·국토기반정보 서비스 제공

지방재정의 확충 및 책임성 제고와 더불어 가장 중요한 과제 중 하나는 주민에게 보다 질 높은 서비

스를 제공하는 것이다. 지방재정과 관련한 주요 서비스로서 지방세정 서비스, 지적 및 부동산정보 서

비스, 새주소 서비스 등에 대해서 향후 추진과제를 논의하고자 한다.

1. 납세자의 권리·편익을 위한 지방세정 기반 확립

현행 지방세법에 대해서는 지나치게 복잡하여 주민이 쉽게 이해할 수 없고, 단일법 체계로 구성되

어 있어 전문성·유연성이 부족하다는 의견이 제기되고 있다. 따라서, 국민이 알기 쉽도록 지방세 법

제를 전면 정비하는 것이 필요하다. 예컨대, 현재의 단일법 체계에서 총칙(지방세기본법), 세목(지방

세법), 감면(지방세특례제한법) 등 분야별로 전문화하고, 어려운 전문용어에 대해서는 알기쉽게 고쳐

쓰는 작업이 추진될 필요가 있다.

또한, 납세자 편익을 위한 지방세포털서비스(WeTax)의 확대가 필요하다. 현재 지방세포털서비스

가 일부 가동되고 있는 상황이나, 아직까지는 전자고지 등 납세자 만족의 서비스 콘텐츠가 부족하고,

세원정보 공유체계도 미흡한 실정이다. 인터넷 기반의 지방세정 구현을 위하여 지방세포털서비스

(WeTax) 서비스를 체계화하고, 전국적으로 확대함과 동시에 국세·등기·자동차 정보 등 세원정보

공유체계를 확대하여야 할 것이다.

끝으로 현행 지방세 구제서비스가 불복행정기관 위주의 구제제도 운용과 제한적 사법절차 도입으로

납세자 권익 보호에 한계가 있다는 지적이 있다. 납세자의 권익 보호를 강화하기 위하여 구제체계를

간소화하고 불이익변경금지원칙, 구술심리 확대 등 적극적 사법절차의 도입을 검토할 필요가 있다.

2. 정확하고 체계적인 지적·부동산 서비스 제공

우리나라의 지적정보는 1910년대부터 사용된「동경측지계」및 2차원·아날로그 방식의 지적체계에

기반하고 있다. 앞으로 세계측지계 기반의 디지털 지적체계를 구축하도록 하고, GPS 등 최첨단 기술

을 활용하여 지식정보화 시대에 걸맞는 국토관리 인프라를 정비해 가야 할 것이다. 또한, 생태·환경

*18* 

신 정부의 지방재정 전략과 과제



적 관점에서 잠재적 가치를 가지고 있는 미등록 섬 및 DMZ 내 미복구 토지에 대한 지적 복구도 적극

추진되어야 할 것이다. 이러한 새로운 지적체계 구축을 위하여 공공·민간부문의 부동산관련 정보의

수집·취득·가공을 위한「(가칭) 부동산정보의 관리 및 이용에 관한 법률」을 제정하고 관련 시스템을

정비하는 것도 중요한 과제이다.

한편, 현행 부동산가격 공시제도의 운영이 통합적으로 운영되지 못하는데서 발생하는 낭비와 비효

율을 해소하기 위한 추진체계 정비도 필요하다. 즉, 지적공부와 세무장부를 관리하고 있는 부서와 부

동산 가격공시를 관리하는 부서가 이원화됨으로써, 행정적으로 비효율을 야기하고 국민도 필요한 정

보를 신속하게 확보하는데 어려움을 겪는 형편이다. 관련 법령 및 추진체계 정비를 통하여 이러한 비

효율을 정비하는 것이 필요하다.

3. 새주소 사업의 차질없는 추진

새주소 사업이라 함은 지번주소를 대체하여 도로에는 이름을 부여하고 건물에는 도로를 따라 체계

적으로 번호를 부여하여 주소로 사용하도록 하는 것을 의미한다. 앞으로 새주소가 정착되면 물류산업

및 각종 위치정보산업 발전을 위한 인프라 확립을 통해 경제발전에 기여하고, 동시에 국제적으로 통

용되는 도로명주소를 사용함으로써 주민생활에 큰 편익을 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

현재 새주소사업은 2012년부터 기존의 지번주소를 전면적으로 대체하기 위한 준비를 진행하고 있

다. 그러나, 아직까지 관계부처와 자치단체의 관심과 적극적인 지원이 부족한 형편이며, 주민의 인지

도도 낮은 것이 사실이다.

앞으로 2009년까지 시설 및 정보화 기반이 완비될 수 있도록 공공부문과 민간부문의 총체적인 지

원이 필요하다. 공공부문은 주민등록에 새주소를 반영하고, 주소 밀접 공공서비스에 새주소체계를 적

극 도입(도로표지, 우편번호 등)하는 것이 우선적으로 추진되어야 한다. 민간부문은 주소대량 관리자

(금융·통신 등) 및 위치정보산업에 새주소정보가 적극 활용될 수 있도록 지원하는 것이 필요하다. 또

한 주민들이 새주소에 관심을 가지고 활용할 수 있도록 TV홍보, 공익광고, 학교교육, 캠페인, 주요시

설물에 새주소 표기 등을 적극적으로 추진해 갈 필요가 있다.

*Korea Local Finance Association*

*19*

논단



Ⅵ. 맺음말 - 중앙과 지방의 상생·협력 파트너십 강화

지방자치가 출범한지 10여년이 지나고 지방재정의 규모가 중앙정부 재정 규모를 훌쩍 넘어서고 있

음에도 불구하고, 여전히 지방자치와 지방재정은 과도기적 단계에 있으며 성숙단계에 들어서기까지

많은 숙제를 해결해야만 한다. 신 정부의 국정운영에 대한 철학을 살펴보면, 앞으로의 5년은 분명히

지방자치와 지방재정이 크게 성숙할 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 기대된다.

우리나라의 지방자치와 지방재정이 성숙하기 위해서 가장 우선적으로 필요한 것은 중앙과 지방간

에 상생·협력의 파트너십이라고 생각된다. 우리나라는 아직까지 중앙재정과 지방재정 상호간에 불

신과 편견이 남아 있으며, 재원배분에 관련해서는 제로섬의 대결적 구도가 유지되고 있다. 국정의 주

요 정책이 결정되는 과정에서 자치단체의 의견이 제대로 반영되지 못하여 실제 집행을 담당하는 자치

단체가 어려움을 겪거나, 중앙정부가 지방의 적극적인 협력과 지원을 유도하지 못하고 있는 것도 문

제이다.

최근, 일부에서는 대통령과 국무위원, 그리고 자치단체 장의 대표가 함께 참여하는 통합적 협의체

를 구성하는 것이 필요하다는 의견이 제시된 바 있다. 이러한 협의체는 자치단체가 국정운영에 대해

서도 올바르게 이해하고, 국가도 자치단체의 고민을 함께 공유하여 상생적 해법을 모색할 수 있는 좋

은 기회가 될 것이라고 생각된다.

국가경제가 선진화되고, 이와 함께 지방재정이 건강해지기 위해서 무엇보다 중요한 것은 바로 중앙

과 지방이 함께 성장·발전할 수 있는 동반자적 파트너십을 구축하는 것이다. 지방자치 출범 후 10여

년을 지나면서 자치단체가 정부에 대하여 기대하는 가장 큰 부분이 바로 국가의 중요 정책을 결정하

고 집행함에 있어서 자치단체가 전략적 파트너로 참여하는 것이었다고 할 수 있다. 새로운 정부에서

가장 우선적으로 추진하여야 하는 과제는 중앙정부와 지방정부가 국정운영의 전략적 동반자로서 상

호 인정할 수 있는 분위기와 제도적 여건을 만들어가는 것이라 할 것이다.

*20* 

특집 신정부의 지방재정 발전전략



지방재정조정제도의 발전방안

최병호

Ⅰ. 서 론

참여정부의 지방분권과 균형발전정책 추진에 있어서 중앙과 지방간 재정관계는 가장 유력한 정책

수단 가운데 하나로 채택되면서 대폭적인 제도개편이 발생하였다. 이 과정에서 지방재정에서 이전재

원이 차지하는 비중이 한층 높아졌으며, 지방재정의 전체적인 규모도 상당히 증가되었다. 그럼에도

불구하고 입장은 다소 다르지만 중앙과 지방은 각각 지방재정의 현 상황과 재정분권의 수준에 대하여

그리 긍정적이지 않은 것 같다. 그간 분권의 추진을 위해 투입된 많은 노력과 비용, 막대한 재원 등을

고려한다면 이러한 평가는 대단히 실망스럽다.

참여정부 하에서 추진된 지방재정 관련 제도변화에서 중요한 특징은 중앙과 지방간 재정조정제도

가 중심에 놓여있었다는 점이다. 또한 사회 전 부문에서 형평성을 강조하는 정권 차원의 의지를 반영

하여 보통교부세는 물론 신설된 지방재정조정제도들은 예외없이 그 배분에 있어서 지역간 균형 또는

현 부산대학교 교수

한국재정학회 연구이사(현), 한국지방재정학회 연구이사(현)

부산대학교 경제학과 학과장 및 BK21사업단장, 한국경제통상학회 편집간사

*Korea Local Finance Association*

*21*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

형평성을 반영하고 있다는 점도 중요한 특징이다.

이와 같은 특징들은 효율을 강조하는 분권의 논리와 균형발전 또는 형평의 논리 간의 상충문제를

제기한다. 구체적으로는, 형평성을 강조하는 정책기조가 지방분권에 대한 낮은 평가와 어떤 관계를

맺고 있지 않은가 하는 의문이 생긴다. 이는 곧 균형 또는 형평을 강조하는 재정이전 중심의 정부간

재정관계가 성공적인 분권을 위해 항상 바람직한가, 재정분권에서 강조하는 효율의 측면은 어떻게 다

루어져야 하는가에 관한 의문이다. 나아가 분권은 왜 하는가라는 보다 근본적인 의문까지 제기된다.

재정이전을 포함한 정부간 재정관계는 성공적인 재정분권의 추진에 있어서 가장 중요한 과제이나

모든 국가에 대해 적용되는 최적 해는 제공되지 않고 있다. 하지만 분명한 사실은 다양한 형식을 지닌

이전재원들은 서로 다른 목적을 추구하기 위해 설치되므로 그 배분에 있어서는 개별 이전재원의 목적

을 가장 합리적으로 달성할 수 있는 방식을 고안해야 한다는 점일 것이다.

이 글에서는 재정분권의 효과적인 추진을 위한 지방재정조정제도의 개편과제를 제시해 보고자 한

다. 이를 위하여 우선 현 정부 하에서 진행된 지방재정조정제도의 개편을 개관하고, 그 특징을 검토해

보며, 문제점을 파악해 본다. 이와 같은 평가와 함께 재정분권의 이론이 제시하는 원칙에 근거하여 지

방재정조정제도의 개편을 위한 정책과제를 제안한다.

II. 지방재정조정제도의 변화와 평가

1. 제도 변화의 내용

현 정부 하에서는 지방재정에 관한 다양한 기존 논의 가운데 공감대가 형성되었던 부분들이 정권

차원의 의지 하에서 제도화됨으로써 중앙과 지방간 재정조정제도는 큰 폭으로 변화되었다. 이러한 변

화는 첫째, 일부 중앙정부 기능의 지방이양 및 균형발전 추진을 위한 재원마련 과정에서 나타난 지방

재정조정체계의 개편, 둘째, 보유세 강화와 거래세 완화 과정에서 나타난 중앙의 재정조정기능의 강

화, 셋째, 지방재정운영 전 단계에 걸친 제도 변화 등으로 구분된다. 여기서는 첫 번째와 두 번째에 대

해 구체적으로 살펴본다.

*22* 

지방재정조정제도의 발전방안

1) 지방재정조정 체계의 변화

참여정부 하에서 진행된 지방재정조정체계의 변화는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 국고보조금의 문

제를 개선하고 균형발전을 위한 재원을 마련하기 위하여 포괄보조금의 형식을 갖춘 국가균형발전특

별회계가 신설되었다. 둘째, 사회복지 등 일부 기능을 지방으로 이양함에 따른 재원 마련을 위하여 분

권교부세가 새로 설치되었다. 셋째, 정체성 문제가 끊임없이 제기되었던 지방양여금이 폐지되면서 그

재원은 사업별로 구분하여 다른 제도 속에 흡수되었다. 넷째, 지방교부세는 특별교부세 비중 축소 및

증액교부금 폐지 등과 함께 지방양여금 재원의 일부를 흡수하고 분권교부세가 신설되면서 법정률이

15%에서 19.24%로 높아졌다.

이상의 제도변화는 지방분권과 국가균형발전이라는 국정목표의 추진을 뒷받침하기 위하여 지방재

정조정의 틀을 변화시킨 것으로 파악할 수 있다. 이 과정에서는 새로운 재원이 투입되기 보다는 기존

제도 간에 상당히 복잡한 재원 재배분 과정을 통하여 새 제도가 설치되거나, 기존 제도가 개편되거나,

혹은 폐지되었다. 이러한 체계변화는 긍정적인 측면도 있으나 재원의 한계, 정치적 고려, 이해당사자

간(중앙부처간, 자치단체간, 중앙과 자치단체간 등)의 대립과 갈등 등 다양한 제약 하에서 충분한 준

비과정이 생략된 채 시행됨으로써 많은 문제가 노출되고 있다.

2) 지방세제 개편과 부동산교부세 신설

지방재정과 관련하여 현 정부가 추진한 또 다른 주요 정책으로는 보유세 강화와 거래세 완화를 내

용으로 하는 재산세제의 개편이다. 기존의 재산세와 종합토지세는 낮은 실효세율로 인해 부동산에 대

한 투기적 수요를 효과적으로 억제하지 못한다는 점이 세제개편의 기본배경이 되었다. 제도개편을 통

하여 보유세제도에는 큰 변화가 생겼다. 주택의 경우를 예로 들면, 건축물과 부속토지의 가액을 합산

하여 시가기준으로 산정한 과표에 대해 (통합)재산세가 부과되며, 일정 가격 이상의 주택을 보유한 자

에 대해서는 국세인 종합부동산세가 부과된다. 이어서 2005년의 8.31 조치에 의해 종합부동산세와

관련하여 시가적용률의 연차적 인상, 세대별 합산과세 도입, 종합부동산세 적용 기준금액 인하, 세율

구간 및 세율조정 등이 시행됨으로써 보유세부담은 대폭 강화되었다.

부동산시장의 안정을 위한 목적 하에 시행된 재산세제 개편은 중앙과 지방간 재정관계에도 상당한

영향을 미치게 된다. 우선 중앙정부가 국가적 정책목적 달성을 위해 지방세 구조를 대폭적으로 변화

시켰다는 점, 그리고 이 과정에서 재산세에 대한 탄력세율 적용을 배제함으로써 기초자치단체 지방세

*Korea Local Finance Association*

*23*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

수입의 대부분을 차지하는 재산세의 조세가격 기능이 불가능하게 되었다는 점 등이 그러하다. 또한

국세인 종합부동산세 신설로 인한 지방세 손실분을 보전하기 위하여 설치된 부동산교부세도 중앙과

지방간 재정관계에 중요한 영향을 미친다. 자치단체의 세수손실분을 보전해주는 과정에서 지방간 재

원재배분이 발생할 뿐만 아니라 잔여재원을 배분하는 과정에서도 상당한 재배분이 발생하고 있다. 이

는 이전재원을 통한 중앙정부의 지방재정조정 역할이 강화되었음을 보여준다.

2. 제도 변화의 특징과 평가

1) 중복된 형평화

가장 중요한 특징은 형평화 교부금인 보통교부세의 배분에 있어서는 물론 다양한 목적 하에서 새로

설치된 제도들 또한 부분적으로 또는 상당히 지역간 균형 또는 수평적 형성화 기능을 담당하고 있다

는 점이다.

우선 특정사업 장려를 위한 사업비보조금의 성격인 균특회계(지역개발계정)에서는 재원배분에서

기본요소(인구와 면적) 외에 낙후도 요소(주민세소득할, 노령인구 비율, 재정력지수 등)를 고려함으로

써 지역간 균형을 감안하고 있다. 그 결과 포괄보조금으로서의 특성을 살리지 못하고 있으며, 그 배분

내역과 방식은 보통교부세와 크게 다를 바와 없다고 지적된다(김정훈·김현아, 2006). 분권교부세는

일부 국가사무의 지방이양에 따른 재원보전을 목적으로 설치되었으나 경상적 수요 및 비경상적 수요

의 산정에서 각각 재정력을 고려함으로써 형평화가 주요 배분기준이 되고 있다. 부동산교부세 또한

잔여재원을 주로 재정여건을 기준으로 배분함으로써 사실 상 형평화 재원의 역할을 하고 있다.

이처럼 대부분 재원이 재정형평화를 배분 기준으로 사용한다는 사실은 이전재원의 운용체계에 큰

문제가 있음을 보여준다. 첫 번째는 다양한 유형의 이전재원을 운용할 때에는 각 재원이 명확한 목적

을 지녀야 하며, 그 목적에 따라 배분방식이 결정되어야 한다는 기본원칙이 지켜지지 않고 있다는 점

이다. 즉 하나의 이전재원이 주어진 목적 이외에 형평화 기능을 동시에 담당함에 따라 정부간 재정이

전의 비효율성을 야기하는 주요 원인이 되고 있다(Bergvall, et. al, 2006).

두 번째는 형평화의 기준에 관한 문제이다. 형평화보조금의 근거는 분권적 재정 시스템 하에서 발

생하는 수평적 형평성의 훼손을 교정하기 위한 것이므로 배분방식은 지방정부들이 유사한 세수노력

을 통하여 평균적인 수준의 공공서비스를 제공할 수 있도록 고안되어야 한다. 보통교부세 제도에서는

기존 배분방식의 틀을 그대로 유지하고 있는 것은 물론 형평화와 연관된 모든 제도에서도 보통교부세

*24* 

지방재정조정제도의 발전방안

산정과정에서 계산된 재정력지수 또는 그 역수인 역재정력지수를 배분 기준으로 삼고 있다. 이는 형

평화 재원의 증가 및 다양화와 함께 형평화의 개념과 배분 기준에 관한 새로운 사회적 합의를 모색하

는 과정이 생략되었음을 보여준다.

한편 이러한 배분방식은 서로 다른 유형의 자치단체간 재원배분에 있어서 근본적인 문제를 안고 있

다. 자치구의 경우는 보통교부세 불교부단체이므로 조정교부금 산정 상의 (기준)재정수입액과 (기준)

재정수요액을 이용하여 재정력지수를 계산한다. 그러나 조정교부금 산정방식은 대도시별로 상당한

차이가 날 뿐만 아니라 보통교부세 산정방식과는 매우 다르다. 서로 다른 방식을 통해 계산된 재정력

지수를 일률적으로 적용함으로써 실제 재정력이 제대로 반영되지 않으며, 이로 인해 서로 다른 유형

의 자치단체 간에 재원배분의 공정성 문제가 생길 수밖에 없다.

2) 이전재원 증대와 중앙정부에 대한 책임성 강화

또 다른 특징은 재정조정의 역할이 커지면서 이전재원의 증가가 지방재정 증가를 주도해왔다는 점

이다. 현 정부 출범 이후인 2003년부터 2006년까지 4년간 지방재정 세입규모(순계 기준)는 연 평균

약 5.8%의 성장률을 나타내었는데, 이 중 자체재원인 지방세의 평균성장률은 4.6%이었음에 반해 이

전재원은 7.0%의 빠른 성장률을 기록하였다. 이런 가운데 지방세가 총 조세에서 차지하는 비중은

2003년의 24%에서 매년 하락하여 2007년(예산 기준)에는 21%까지 낮아졌다.

재정분권의 측면에서 볼 때, 이전재원 주도의 지방재정의 확충은 문제가 있다. 지방자치단체들이

주어진 과세자주권을 전혀 활용하지 않는다는 사실과 연관시켜본다면, 이전재원 주도형 지방재정구

조는 자치단체가 자체재원의 확대를 위해 노력하기보다는 이전재원에 과도하게 의존하도록 유인한

다. 이로 인해 야기되는 문제는 Bahl and Wallace(2004)의 최근 연구에서 지적하고 있다. 상위정부

로부터 하위정부로 재원을 이전하는 방식은 세원공유(shared tax), 임의적 이전(ad hoc transfers),

비용보전(cost reimbursement) 등으로 구분된다. 이 가운데 임의적 이전은 첫째, 불투명성, 정치적

조작 가능성, 지방재정운영 상의 불확실성 등의 문제가 있으며, 둘째, 중앙정부의 입장에서는 지출수

요 가운데 이전재원으로 배정되는 몫에 대하여 낮은 우선권을 부여할 유인이 있으며, 셋째, 지출책임

과 재정수입원과의 연계가 형성되지 못한다는 문제가 있다고 지적한다. 특히 세 번째와 연관해서는

지방정부의 입장에서 효율성을 제고하고 재정적으로 자립할 유인을 낮추며, 주민들에 대한 책임성이

낮아지며, 공공서비스 공급부족의 책임을 중앙정부에게 돌린다는 문제가 생긴다(Bahl and Wallace,

2004; 최병호, 2007). 때문에 선출직 지방정부의 책임자들은 오히려 임의적 재정이전을 선호하는 경

*Korea Local Finance Association*

*25*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

향을 나타낸다.

이러한 지적은 최근 지방재정 부문에서 나타나고 있는 상황을 잘 설명하고 있다. 산자부, 교육부 등

중앙부처에서는 상당수의 국고보조사업을 자치단체간 경쟁을 통해 배분하고 있다. 자치단체장의 입

장에서는 가능한 많은 사업을 유치하는 것이 역량을 과시하는 것이지만 지방비부담이 수반되는 경우

가 대부분이므로 재정상황이 좋지 않은 자치단체의 경우에는 국고보조사업의 유치가 오히려 전체적

인 자원배분에 나쁜 영향을 미치게 된다. 나아가 많은 사업들이 성과에 대한 평가를 수반하기 때문에

중앙정부에 대한 자치단체의 책임성은 상당히 높아진다.

물론 재정분권에서 의미하는 재정책임성에는 중앙정부가 이전재원을 통해 지방의 공공서비스 공급

에 대한 비용을 부담하는 부분에 대하여 지방이 중앙정부에 대해 지는 재정책임성도 포함된다. 그렇

지만 기본적으로 재정책임성이란 지방세를 부담하는 주민에 대한 책임성을 의미한다는 점에서, 과연

중앙에 대한 재정책임성 만큼 주민들에 대한 책임성도 높아졌는지에 대해서는 의문이 든다. 또한 중

앙정부에 대한 재정책임성이 높아짐에 따라 자치단체는 자기 재정규율(self-imposed fiscal

discipline)을 설정하고 준수할 유인은 오히려 낮아진다는 문제도 있다.

3) 사회복지 수요 증가와 지방의 재정압박

사회복지 분야에 대한 재정지출이 크게 확대되면서 지방의 지출구조에 큰 영향을 미치고 있다. 사

회보장비 예산이 지방자치단체의 총 예산에서 차지하는 비중은 2002년의 9.5%(8조 6,481억원)에서

2007년에는 15.4%(17조 2,852억원)으로 대폭 높아졌다. 이는 2002년 이후 2007년까지 지방자치단

체 총 예산은 연평균 4.2%의 증가율을 나타내었음에 비해 사회보장비 예산은 무려 14.9%의 증가율

로 급속하게 성장해왔던 결과이다(행정자치부).

이러한 현상은 정부의 정책의지와 함께 사회복지에 대한 전반적인 수요증가로 인한 것이지만 지방

재정에 대해서는 중요한 과제를 제기한다. 지방자치단체는 자신의 재원과 중앙정부로부터 이전되는

재원을 사회복지예산으로 사용한다. 이 경우 이전재원은 사회복지사업을 장려하기 위하여 지방자치

단체가 그 사업에 대해 지출하는 비용을 보전해주는 것으로 파악할 수 있다. 이러한 방식은 중앙정부

가 국가적 차원에서 우선적으로 제공되어야 하는 서비스에 대하여 자치단체의 투자를 유도할 수도 있

는 한편 그러한 서비스가 모든 지방에서 차별없이 공급될 수 있도록 한다는 장점을 지닌다. 반면 분권

의 입장에서 보면 공공재에 대한 수요와 지역적 조건의 차이에도 불구하고 일률적인 기준을 적용한다

는 문제가 있다. 나아가 중앙의 입장에서는 지방을 모니터링하기 위한 행정비용이 발생하며, 지방의

*26* 

지방재정조정제도의 발전방안

입장에서는 재원을 적절하게 사용하고 중앙정부가 정한 기준을 준수하는데 따르는 순응비용

(compliance cost)이 발생한다(Bahl and Wallace, 2004).

이러한 문제점은 지방의 사회복지재정과 관련하여 최근 나타나고 있는 현상들을 통해 확인할 수 있

다. 첫째는 비용보전을 위해 제공되는 이전재원의 적정성에 관한 것이다. 분권교부세는 중앙정부 기

능의 지방이양 시점을 전후하여 사회복지 관련 재정수요가 급증하기 시작했음을 미루어 볼 때, 합리

적인 재원이양 조치로 보기 힘들다. 이런 가운데 다시 정부는 지방의 의무적 경비부담을 요구하는 각

종 사회복지정책을 추가적으로 추진함에 따라 일부 기초자치단체를 중심으로 심각한 재정문제가 나

타나고 있다(임성일, 2007).

둘째, 사회복지 관련 수요와 사회·경제적 환경의 지역간 차이를 고려하지 않은 일률적인 기준 적

용에 따라 발생하는 문제이다. 대도시 내에서는 주요 사회복지 주요 수혜계층이 특정 지역에 집중하

여 거주하는 경향을 보이는데, 이런 지역을 관할하는 자치구의 재정여건은 상대적으로 열악한 경우가

많다. 이러한 현실을 감안하지 않은 채 동일한 기준에 따라 사회복지정책을 시행하고 지방비 부담을

요구하는 탓에 일부 자치단체에서는 재정압박으로 인해 사업 우선순위를 조정하거나 사업 폐지 등의

선택을 할 수 밖에 없는 상황이 발생하고 있다(임성일, 2007).

이러한 문제들은 중앙과 지방간의 갈등으로 이어지면서 정부정책에 대한 자치단체의 불만과 회의

를 초래하고, 궁극적으로는 집단적 미순응 등 부작용을 발생시킬 우려가 높다.

4) 광역시-자치구간 재정관계와 자치구 재정의 심각성

현 정부 하에서는 앞서 언급한 바와 같이 중앙과 지방간 재정조정제도는 대폭적으로 변화된 반면

공동세제도를 도입하기로 한 서울시의 경우를 제외하고는 광역과 기초자치단체 간 재정조정제도는

아무런 변화가 없었다는 점도 문제이다.

우선 도의 경우는 그 목적과 배분방식에 있어서 많은 문제를 지닌 것으로 지적되는 재정보전금제도

를 그대로 유지하고 있다. 특별·광역시별로 시행되는 자치구 재원조정제도인 조정교부금 제도는 사

회복지지출의 증가, 재산세제의 변화에 따른 자치구의 재산세수입과 조정교부금 재원의 변화 등 급격

한 상황 변화에도 불구하고 전혀 개편이 이루어지지 않았다. 또한 최근의 지방세법 개정으로 인해 자

치구세의 대부분을 차지하는 재산세에 대한 탄력세율 적용이 사실 상 불가능하게 되었다는 점에도 주

목할 필요가 있다. 자치구는 재정적 측면에서는 사실 상 자치단체로 보기가 곤란해졌다는 면에서 상

위정부에 의한 재정조정의 필요성과 중요성은 그 만큼 높아졌다고 할 수 있다(최병호, 2007).

*Korea Local Finance Association*

*27*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

이러한 가운데 최근 자치구 재정에는 중요한 문제가 야기되고 있는데, 우선은 전반적인 재정부족이

매우 심각하다는 점이다. 2007년 예산을 기준으로 할 때, 시와 군의 경우에는 총예산에서 사회복지예

산이 차지하는 비중이 각각 14.5%와 13.2%에 불과하나 광역시 자치구의 경우에는 평균 40.3%에 달

한다. 그 결과 총예산에서 자체사업예산이 차지하는 비중은 시와 군은 각각 31.1%와 22.3%에 달하나

광역시 자치구는 11.9%에 불과한 실정이다(이희봉, 2007). 또한 대도시 내에서는 주요 사회복지 수혜

계층이 특정 지역에 집중적으로 거주하는 경향을 보임으로써 사회복지 지출의 증가에 따라 자치구간

재정격차가 매우 심하게 나타난다는 점이다. 대구 달서구(45.9%), 광주 북구(44.1%) 등의 경우는 기

초생활수급자가 관할 구역 내에 밀집된 탓에 사회복지예산이 총예산에서 차지하는 비중은 40%를 훨

씬 넘지만, 서울 강남구와 인천 중구의 경우는 그 비중이 각각 10.5%와 18.2%에 그치고 있다(이희봉

2007).

III. 지방재정조정제도 개편 과제

1. 제도 개편의 기본 방향

성공적인 재정분권에 있어서 정부간 재정관계의 중요성을 염두에 둘 때, 상하위 정부간 재정관계의

기본적인 틀이 되는 재정이전제도의 역할은 매우 중요하다. 수혜자인 지방정부의 입장에서 재정이전

제도는 재정수입의 적정성, 안정성 및 예측가능성 등을 결정할 뿐만 아니라 재정적 자율권과 인센티

브까지 영향을 미친다. 또한 공여자인 중앙정부의 입장에서는 국가적 목표 추진을 위해 하위정부의

재정지출을 유인할 수 있으며, 분권화 시스템 전반에 걸친 효율성과 형평성을 제고할 수 있다.

이와 같이 재정이전제도는 여러 가지 목표를 동시에 수행하기 때문에 실제적으로는 상당히 다양한

유형으로 나타나는데, 각 유형의 제도를 운영함에 있어서는 주어진 목적을 가장 합리적으로 달성할

수 있는 방식을 통해 재원을 마련하고 배분방식을 고안하는 것이 필요하다.

이런 측면에서 향후 지방재정조정제도 개편의 기본방향은 다음과 같이 설정할 수 있다. 첫째, 중앙

정부로부터 이전되는 다양한 유형의 막대한 재원을 그 목적에 맞도록 활용해야 한다는 점이 될 것이

다. 이 문제는 지금과 같은 형평화 위주의 배분방식을 향후 어떻게 가져가야 하는가에 관한 문제와 함

께 논의될 필요가 있다. 둘째, 재정수요의 변화에 따른 중앙·광역·기초간 역할의 변화와 연관하여

각 단계에서의 재정관계를 어떻게 변화시켜 나가야 하는가도 고려해야 한다. 셋째, 다양한 유형의 이

*28* 

지방재정조정제도의 발전방안

전재원을 역할별로 조정해나감에 있어서는 개별 재원이 지닌 문제점을 교정하는 것도 필요하지만 전

체의 제도적 틀을 하나의 시스템으로 파악하여 접근하는 것이 필요하다.

여기서는 이와 같은 기본적인 원칙에 근거하여 위에서 검토한 바와 같은 재정이전제도의 문제점을

교정하고 하나의 시스템을 확보할 수 있는 몇 가지 제안을 하고자 한다.

2. 제도의 단순화를 통한 정체성 회복

현행 지방재정조정제도가 지닌 가장 큰 문제점은 제도가 필요 이상으로 복잡하며, 하나의 재원이

두 가지 이상의 역할을 수행하거나 혹은 서로 다른 제도들이 사실 상 동일한 기능을 함께 수행함으로

써 전체적인 비효율이 발생한다는 점이다. 따라서 우선적으로는 성격이 유사하지만 분리되어 운영되

는 제도들을 통합함으로써 제도를 단순화시킬 필요가 있다. 특히 형평 또는 균형의 관점에서 접근하

는 다양한 재원들을 통합할 필요가 있는데, 형평화 교부금으로서의 기능이 점차 강화될 것으로 예상

되는 부동산교부세의 재원전액 또는 잔여재원 부분과 분권교부세 가운데 사회복지부문을 제외한 나

머지 부분은 보통교부세로 통합하여 운영하는 것을 생각할 수 있다. 이와 같은 단순화를 통하여 재정

형평화 기능의 제고, 이전재원에 대한 자치단체의 예측가능성 증대, 제도의 정체성 확립 및 운영비용

의 절감 등의 효과를 기대할 수 있다.

부동산교부세의 경우에는 세수감소 보전분을 제외한 잔여재원을 재정여건(80%), 지방세운영상황

(15%), 보유세 규모(5%) 등을 기준으로 배분하는 현행 방식을 변경하여 2008년부터는 재정여건

(50%), 사회복지(25%), 교육(20%), 보유세 규모(5%) 등의 기준을 적용할 예정이다. 이는 사회복지와

교육 등에 관한 수요가 많은 자치단체에게 보다 많은 금액을 배분한다는 안으로서 최근 자치단체의

재정수요 추세를 보면 일리가 있다. 그러나 배분방식에서는 다시 보통교부세 산정 상의 사회복지부문

기준재정수요 산정액을 이용할 것으로 짐작된다. 그렇다면 이미 보통교부세 산정에 있어서 매년 사회

복지 관련 수요의 비중을 높이고 있다는 점을 감안하여 부동산교부세의 잔여재원을 보통교부세에 통

합함으로써 제도의 단순화는 물론 의도한 목적을 달성할 수 있을 것이다. 단 이 경우에는 보통교부세

불교부단체인 자치구에 대하여 부동산교부세 잔여재원의 배분문제를 해결해야 하는 문제가 남게 된

다. 이 문제는 자치구에 대한 재정조정제도 개편과정에서 논의되어야 할 사항으로서 아래에서 구체적

으로 살펴보도록 한다.

분권교부세의 경우에는 문제가 되고 있는 사회복지관련 부분은 국고보조사업으로 다시 편입시킴으

로써 국고보조금과 분권교부세로 이원화되어있는 복지관련 재정이전 체계를 국고보조금으로 단일화

*Korea Local Finance Association*

*29*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

시킬 필요가 있다. 지금은 사회복지관련 정책의 결정권을 중앙정부가 주도적으로 행사하기 때문에 재

정여건의 차이를 감안하지 않은 일률적인 정책추진은 일부 자치단체의 재정운용에 큰 충격을 초래할

수밖에 없다. 향후에도 정부가 정책의 주도권을 보유한다면 그 추진의지는 국고보조사업을 통해 지방

에 전달되도록 하는 구조가 바람직하다.

이 경우 문제가 될 수 있는 것은 중앙정부가 정한 기준에 따라 자치단체가 재정지출을 함에 대해 적

절한 비용보전이 이루어질 수 있는가에 관한 의문이다. 그런데, 다른 유형의 지방공공서비스와는 달

리 사회복지지출의 경우에는 지출의 성격 상 규모의 경제가 작용하기 보다는 수혜 대상자의 수가 증

가함에 따라 비례적으로 증가하는 특성을 가진다. 이러한 성격으로 인해 수혜계층이 많이 거주하고

있는 자치단체의 경우에는 국비지원이 증가할수록 지방비부담 또한 비례적으로 증가하게 된다. 그러

므로 자치단체의 재정력도 지방비부담 비율 결정에 부분적으로 반영해야 하지만 주민 1인당 각종 사

회복지 수혜대상자 수 등을 파악하여 차등적인 지방비 부담비율을 설정할 필요가 있다.

한편 균특회계의 경우는 제한된 재원으로 여러 가지 목표를 동시에 추구함에 따라 문제가 발생하고

있다는 점을 고려할 필요가 있다. 만약 제도를 그대로 가져간다면 사실 상 재정형평화를 담당하는 기

능은 보통교부세의 기능으로 돌리고 당초 취지에 맞게 제대로 된 포괄보조금으로 운영할 필요가 있

다. 특히 균특회계 대상사업 가운데는 사실 상 지방사무의 성격을 가진 소액 보조사업들이 상당히 포

함되어 있다는 점을 감안하여 대상사업의 과감한 정리도 있어야 할 것이다.

3. 비효율의 해소와 투명성의 제고

형평화 재원을 통합하는 과정에서 문제가 될 수 있는 부분은 보통교부세의 규모가 과도하게 커질

수 있다는 점이다. 지방교부세는 최근 몇 차례에 걸친 법정률 인상으로 인해 그 규모가 급증하였다.

앞서 제안한 바데로 분권교부세의 사회복지 부문을 제외한 재원이 보통교부세에 흡수되고 부동산교

부세의 잔여재원도 보통교부세에 통합된다면 그 만큼 보통교부세의 규모가 늘어나게 될 것이다. 이

경우 과도한 형평화 재원으로 인하여 지방자치단체의 지대추구 행위, 자체수입 확보 및 지출 절감에

대한 유인 축소 등의 문제가 발생할 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 몇 가지 방안을 생각할 수 있다. 첫째, 형평화 재원의 단순화 과정

에서 그 규모가 크게 늘어날 것으로 예상되는 보통교부세의 배분방식에 있어서 단순성과 투명성을 높

일 필요가 있다. 과도하게 복잡한 과정을 거치는 현행 보통교부세 배분방식을 가능한 단순하게 디자

인할 필요가 있다. 또한 지방의 재정수요가 변화되고 재정환경이 바뀌는 만큼 형평화의 개념에 대한

*30* 

지방재정조정제도의 발전방안

새로운 사회적 합의 하에서 새로운 배분방식을 고안할 필요가 있다.

두 번째로는 재정형평화 기능을 보통교부세의 기본적인 역할로 삼되, 자체노력을 유인할 수 있는

재원을 별도로 마련하는 방안을 생각할 수 있다. 현행 보통교부세 제도에서도 인센티브제도를 두고

자치단체의 노력을 평가하여 인센티브(또는 페널티)를 부여하고 있다. 하지만 인센티브(또는 페널티)

가 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정에 포함되어 버리기 때문에 명시적인 유인으로서 역할을

하지 못하는 단점이 있다. 또한 인센티브 측정항목도 자치단체의 노력을 제대로 반영할 수 없는 경우

가 많다. 이를 보완하기 위해서는 인센티브 재원을 보통교부세 재원으로부터 분리하여 운영하는 방식

(가칭 인센티브 교부금 설치)을 생각할 수 있다. 이 경우 자치단체의 지출절감과 수입확충 노력을 유

인할 수 있으며, 지방재정 전반에도 긍정적인 파급효과를 낼 수 있는 요인을 제대로 파악해야 한다.

만약 인센티브 교부금 제도가 설치된다면 지방재정분석진단제도 등 자치단체의 성과에 대한 평가결

과를 특별교부세를 통하여 반영하는 제도도 여기에 통합할 수 있을 것이다.

세 번째로는 중장기적으로 지방교부세의 일부를 자본투자에 전적으로 사용할 수 있도록 하는 자본

투자 전용 일반재원으로 교부하는 방법도 검토할 필요가 있다(Bird and Smart, 2002; 임성일, 2003

등). 이는 국고보조금 제도의 문제점을 보완하기 위한 것으로 자치단체가 자율적으로 자본투자 프로

젝트를 수행할 수 있는 재원을 교부하되, 지방비부담, 용도의 지정으로 인한 재량권 침해, 투자우선순

위 파악 등의 문제를 해결할 수 있다는 장점이 있다. 단 자치단체가 자본보조금을 효율적으로 사용하

도록 유도하기 위해서는 자본투자사업의 적정성 평가, 성과평가제도 등 제도적 장치가 마련되어야 할

것이다. 또한 그 성격 상 균특회계의 기능과 중복될 가능성이 있으므로 국고보조금제도의 전반적인

개편과 함께 생각해야 할 과제이다.

4. 일반보조금 중심의 재정조정 구조 형성

중앙·지방간 재정조정재원을 크게 일반보조금인 지방교부세와 특정보조금인 국고보조금 및 지방

양여금으로 대별해보면, 대체적으로 외환·경제위기기를 전후로 특정보조금의 비중이 일반보조금의

비중보다 높아졌으나, 2005년 이후 지방양여금의 폐지와 지방교부세 법정률 인상, 부동산교부세 신

설 등으로 일반보조금의 비중이 특정보조금을 다소 상회하고 있다.

특정보조금은 상위정부가 정한 정책목표에 따른 수혜정부의 재정지출행위를 유도할 수 있으며, 외

부성의 내부화, 지방의 재원보전 등의 측면에서 그 필요성이 인정된다. 그러나 용도의 특정성과 지방

비부담 등으로 인하여 지방재정 운용에 있어서 경직성과 부담을 초래한다. 특히 매년 예산으로 편성

*Korea Local Finance Association*

*31*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

되는 임의보조금의 경우에는 앞서 지적했듯이 다양한 추가적인 문제도 발생할 우려도 있다. 나아가

지방세 중심의 지방재정구조를 만드는데 있어서 다양한 현실적 제약을 생각한다면, 일반보조금 위주

의 재정지원은 차선의 대안이 될 수 있다.

이런 점에서 이미 언급한 바와 같이 분권교부세 가운데 일부와 균특회계 가운데 재정형평화 기능을

담당하는 부분은 보통교부세로 통합함으로써 일반보조금이 전체 재정이전에서 차지하는 비중을 높

일 필요가 있다. 이에 더하여 국고보조금의 경우에도 사실 상 지역간 균형을 추구하는 요소는 보통교

부세의 기능으로 이전하는 것을 적극적으로 고려하는 대신, 국고보조금 본연의 목적에 어울리는 재원

은 그에 맞게 사용하는 방안을 고려해야 할 것이다.

5. 특별·광역시와 자치구간 재정관계의 개선

자치구 재정이 안고 있는 심각한 문제에도 불구하고 특별·광역시와 자치구간 재정관계에 대해서

는 아무런 대안도 제시되지 않고 있다. 다만 서울시에서는 세목교환으로부터 시작하여 공동세 문제까

지 자치구 재정문제에 대한 논의들이 지속적으로 전개되었으며, 결국 재산세 공동세와 함께 균형발전

교부금을 신설하는 것으로 가닥을 잡은 것으로 보인다. 서울시는 본청의 재정에 여유가 있어 조정교

부금 재원이 충분하며, 또 재정이 풍부한 몇몇 불교부단체가 있기 때문에 이러한 개편이 가능했다. 반

면 대부분의 광역시의 경우는 서울시와는 매우 다른 상황에 놓여있음은 주지하는 바이다. 특히 최근

의 사회복지지출 증가와 관련하여 상당수의 자치구가 겪고 있는 재정압박의 수위는 심각한 수준이다.

따라서 자치구를 자치단체로 유지하고자 한다면 자치구 재정문제에 대한 대안이 시급하게 마련되

어야 한다. 단기적으로 생각할 수 있는 대안은 현재의 지방재정조정체계를 유지하면서 조정교부금의

재원과 산정방식을 변경하는 것이다. 우선 재원 측면에서는 거래세율 인하를 감안하여 특별·광역시

별로 취득세 및 등록세의 조정교부금 편입비율을 인상하거나, 취득세와 등록세 수입과 함께 본청에

대해 배분되는 부동산교부세의 세수보전분을 포함시킬 필요가 있다. 또한 조정교부금 재원을 현행 취

득세·등록세의 일정율에서 특별·광역시세 전체의 일정률로 변경시키면서 현재의 재원보다 다소 여

유있게 편입비율을 결정하는 방안도 있다. 이를 통해 재원의 불안정성 문제와 거래세율 인하로 인한

재원규모 축소문제를 비롯한 여러 가지 문제를 해결할 수 있을 것이다.

한편 최근 진행되고 있는 자치구 재정수요의 변화를 적극적으로 고려하여 조정교부금 산정 방식을

대폭적으로 개편하는 작업도 시급하다. 또한 중앙·지방간 각종 재정조정제도에서 자치구의 재정여

건을 제대로 반영하기 위하여 보통교부세 산정방식에 의해 자치구의 재정력지수를 작성할 필요가 있

*32* 

지방재정조정제도의 발전방안

다. 이 문제는 앞서 제안한 바와 같이 제도개편을 통해 보통교부세의 재원규모가 증가할 경우를 대비

하여 자치구에 대한 보통교부세 교부 문제와 직접적으로 연계된다.

자치구에 대한 중앙정부 차원의 재정조정에 있어서는 서울시와 광역시를 분리하여 접근할 필요가

있을 것으로 보인다. 서울시의 경우에는 기존의 조정교부금제도와 함께 공동세제도가 시행되고 균형

발전교부금제도가 신설된다면 재정보전 및 재정형평화 재원의 규모는 충분한 수준이 될 것으로 예상

된다. 반면 이러한 가능성이 전혀 엿보이지 않는 광역시 자치구에 대해서는 중앙정부 차원의 재정조

정이 필요하다. 광역시 자치구에 대해서는 각 광역시 별로 조정교부금을 교부하는 동시에 중앙정부에

서 보통교부세를 교부하거나 혹은 자치구 재정조정을 위한 별도의 자치구교부금제도(가칭)를 신설하

는 것을 생각할 수 있다. 우선 자치구에 대한 보통교부세 교부는 분권교부세와 부동산교부세가 지방

교부세에 통합될 경우에는 반드시 고려되어야 할 사항이다. 한편 자치구교부금제도를 신설하는 안은

분권교부세와 부동산교부세의 일부를 보통교부세에 포함시키는 과정에서 별도로 설치할 수 있다.

IV. 요약 및 결론

현 정부에서는 중앙·지방간 재정관계를 규정짓는 주요 변수인 지방재정조정제도를 국가균형발전

과 지방분권이라는 정책목표 달성에 있어서 가장 유력한 정책수단으로 인식했던 것으로 판단된다. 이

에 직접적으로는 중앙의 정책을 효과적으로 추진하고, 간접적으로는 지방에 대한 중앙정부 정책의 전

달 경로를 확보하기 위한 과정에서 지방재정조정제도는 큰 폭으로 변화되었다.

이러한 과정에서 이전재원이 지방재정에서 차지하는 비중은 한층 높아졌으며, 지방재정의 절대적

인 규모와 중앙정부 재정에 대한 상대적인 비중도 상당히 높아졌다. 하지만 이러한 구조변화 및 양적

성장에도 불구하고 지방분권에 대한 전체적인 평가는 그리 긍정적이지 않다는 문제가 있다. 특히 최

근의 부동산교부세의 배분방식 변화, 국가사업의 지방이양에 따라 설치된 분권교부세의 적정성 문제,

사회복지 관련 국고보조사업에 따른 지방비 부담의 적정성 문제, 균특회계에 대해 지적되는 문제 등

제기되고 있는 많은 문제들은 개별 제도들이 가진 약점뿐만 아니라 전체 지방재정조정 시스템이 지닌

문제를 나타내는 것이라고 볼 수 있다.

이 글에서는 현행 제도에 대한 평가를 통하여 지방재정조정제도의 전체적인 개편 방향을 제안하고

자 하였다. 가장 중요한 과제는 우선 중앙정부로부터 이전되는 다양한 유형의 재원은 각각 명확한 목

적을 가져야 하며, 운영 및 배분방식 또한 그 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있도록 디자인되어야

*Korea Local Finance Association*

*33*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

한다는 점을 강조하였다. 또한 전체적인 제도가 하나의 시스템 하에서 체계적으로 운용되어야 한다는

점도 강조하였다. 이와 함께 중앙과 지방, 광역과 기초간 역할의 변화와 관련한 재정조정제도 개편의

필요성도 제기하였다.

여기서 제안한 지방재정조정제도의 기본방향은 전체적인 지방재정조정제도의 틀을 아래와 같이 지

방교부세와 국고보조금의 두 축으로 가져가는 것이다. 지방교부세는 재원보장과 재정형평화기능을

전담하는 보통교부세, 재해복구 등 예측 불가능한 재정수요에 대응하는 특별교부세 및 기존의 산발적

인센티브를 포괄하는 인센티브 교부세(가칭) 등 세 가지 구성요소를 가진다. 국고보조금은 특정사업

장려와 파급효과의 내부화를 담당하는 (일반)국고보조금과 자본투자를 위주로 삼은 포괄보조금인 균

특회계의 두 가지 구성요소를 가지게 된다. 제도개편으로 형평화 재원인 보통교부세의 재원이 상당히

증가할 것으로 예상되므로, 각 제도의 역할을 명확히 하고 그에 따라 운용 및 배분방식이 고안되어야

할 것이다.

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

김정훈·김현아,“균형발전특별회계의 평가와 발전방향”,한국조세연구원, 2006.

김재훈,“사회투자와 정부간 재정관계”,한국지방재정학회 특별세미나 발표논문, 2007. 4.

김현아.“정부간 재정의 재정립: 이론과 실증적 논의를 중심으로, 2007 한국재정학회 추계정기학술대회 발표논문,

2007. 10.

배득종,“사회투자 확대에 따른 지방재정조정제도 개선”,「2007~2011년 국가재정운용계획」공개토론회 발표자료,

2007.

이재원,“사회투자정책과 국가재정 운영 과제”,한국지방재정학회 특별세미나 발표논문, 2007. 4.

이희봉,“지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요 전망”,「지방재정」,한국지방재정공제회, 2007년 2월호(통권

145호), 2007. 5.

임성일,“사회복지재정 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립”,「지방재정」, 한국지방재정공제회,

2007년 2월호(통권 145호), 2007. 5.

최병호,“서울시 자치구간 재산세 공동과세제도 추진방안의 기대효과, 문제점과 대안,”한국재정학회 정책세미나

발표논문, 2007. 3.

최병호,“재정분권의 이론과 적정한 지방재정의 구조 모색”,「한국지방재정논집」,제12권 제1호, 2007. 4.

*34* 

지방재정조정제도의 발전방안

최병호·정종필“재정분권과 지방재정의 과제: 지방세 중심의 구조와 지방정부의 적정규모를 중심으로”,2007 지

방재정세미나 발표논문, 2007. 6.

최병호·정종필,“재정형평화 교부금 체계의 문제점과 개편 방향: 부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으

로”,한국지방재정학회 특별세미나 발표논문, 2007. 8.

Bahl, R., “Implementation Rules of Fiscal Decentralization,”World Bank, 1999.

:

Bahl, R., J. Boex and J. Mratinez-Vazquez,“The Design and Implementation of

Intergovernmental Fiscal Transfers,”Andrew Young School of Public Policy, Georgia

State Univ., 2001.

Bahl, R. and S. Wallace,“Intergovernmental Transfers: the Vertical Sharing Dimension,”

WP04-19, Andrew Young School of Public Policy, Georgia State Univ., 2004.

Bird, R. M., “Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Proposals, Local

Applications,” International Studies Program Working Paper 00-2, Andrew Young

School of Public Studies, Georgia State University, Atlanta, 2000b.

Bird, R. M. and M. Smart,“Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for

Developing Countries,”World Development, Vol.30, No.6, 2002, 899-912.

Bergvall, D., C. Claire, D-J. Kraan and O. Merk,“Intergovernmental Transfers and

decentralized Spending, OECD, 2006.

Ebel, R. D. and S. Yilmaz, S., “On the Measurement and Impact of Fiscal

Decentralization,” Policy Research Working Paper 2809, World Bank Economic

Policy and Poverty Reduction Division, 2002.

Shah, A., The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and

Emerging Market Economies, World Bank, 1994.

Shah, A.,“Lessons from International Practice of Intergovernmental Fiscal Transfers,”

Proceedings in KIPF and World Bank Conference, 2005.

World Bank, Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road

Ahead, Washington D.C.: World Bank, 2001.

*Korea Local Finance Association*

*35*

특집 신정부의 지방재정 발전전략



지방재정의 성과 및

책임성 제고방안

배득종

1. 서 론

2003년에 출범한 참여정부는 과거의 정부와 달리 분권(分權), 특히 지방분권을 강조하였다. 특히

대통령은“지방이 주체할 수 없을 정도로 지방에 재정을 배분하겠다”고 언명하기까지 하였다.

그러나 집권층의 분권론은 광범위한 호응을 얻지 못하였다. 정부의 재정은 단순히 돈을 숫자로 표

현한 것이 아니고, 정책방향의 결정에 관여한 철학과 이해관계, 그리고 정책결정자의 판단이 반영된

것이다. 동일한 정부 사업에 대하여, 이것을 중앙정부가 담당하는 것이 효율적인지 아니면 지방자치

단체가 담당하는 것이 효율적인지에 대한 종합적인 판단이 착종한 결과가 지방재정의 현재 모습으로

나타난다.

재정분권의 금과옥조는“기능이 가는데, 재정이 따라 간다”는 것이다. 그러나 현실적으로는 기능이

먼저 지방으로 이양되든지, 아니면 재정이 먼저 지방으로 이양되든지 하여야 한다. 참여정부 초기에

정치권에서는“선 재정이양 - 후 기능이양”을 원하였지만, 정책참여자들은“기능과 재정의 동시 이

양”을 원하였다. 그러나 중앙정부의 기능을 어느 날 갑자기 지방으로 이양할 수는 없었기 때문에 동

현 연세대학교 교수

한국정부회계학회 회장(현), 디지털예산회계시스템기획단 자문위원, 한국지방재정학회 회원

*36* 

지방재정의 성과 및 책임성 제고방안

시 이양 주장은 사실상“선 기능이양 - 후 재정이양”이나 마찬가지였다.

이런 상태에서 정부가 결정한 방침은, 1)일단 지방재정의 순증은 없는 상태에서 지방의 자율권을 제

약하는 재원(국고보조금)은 줄이고, 그 대신 지방의 자율권이 큰 재원(보통교부세)을 증가시킨다는 것

이었다. 그런 다음 2) 국고보조금의 증액을 억제하면서 보통교부세의 규모를 계속 확대해 나가는 것이

었다. 그리고 3)지방의 자율권을 억제하는 각종 제도들을 폐지 또는 개선함으로써(예, 예산편성지침의

폐지, 지방조달의 자율권 확대, 지방채 총액한도제 도입), 지방의 재정자율성을 향상시키고자 하였다.4)

이처럼 지방의 재정자율성이 확대되는 것에 발맞추어, 지방재정의 책임성을 확보하는 장치들을 개발

하기로 하였다. 예를 들어, 지방재정분석제도, 지방재정공시제도, 지방재정정보시스템, 복식부기 발

생주의 회계제도 등 재정의 투명성을 향상시키는 각종 제도들을 도입한다는 것이었다.

이상의 정책방침이 어떻게 구현되었고, 실제 운영은 제도도입 의도와 얼마나 일치하며, 앞으로 개

선점은 무엇인지 각 항목별로 살펴보기로 한다.

2. 재정자율성 확대 조치들

(1) 교부세율의 인상

참여정부에서 지방재정지원의 양적인 확대와 더불어 지자체 재정운용의 자율성을 신장시키기 위한

제도개선을 추진하였다. 지자체의 재정자율성은 특정 사용에 제한을 두고 있지 않는 교부세의 증대에

의해 확대될 수 있는데, 2005년 교부세율이 19.13%로 인상되었다.1) 동시에 특별교부세를 교부세 총

액의 9.1%에서 4%(재해, 지역현안 각2%)로 축소하였다.

다음 <그림 1>은 지방이전재원 중에서 교부세가 다른 재원보다 규모에 있어서나, 신장 속도에 있어

서 훨씬 빠르다는 것을 보여주고 있다.

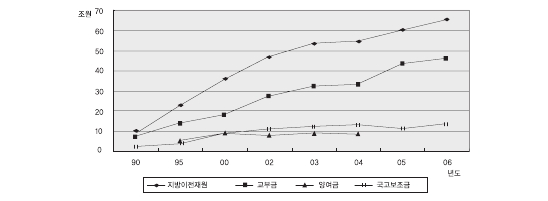
1) 교부세율 인상 : ( 83) 13.27% → ( 00) 15.0% → ( 05) 19.13%

’ ’ ’

*Korea Local Finance Association*

*37*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

<그림 1> 지방이전재원

주) 지방교육재정 포함

출처: 2006-2010 국가재정운용계획.

교부세율의 인상은 자치단체의 재정자율성을 신장시킨다는 점 이외에 지역간 재정력의 불균등을

완화시키는 효과도 있다. 지방자치단체 재정력의 격차는 허핀달 지수(Herfindhal Index)에 의해서도

측정된다. 허핀달 지수는 집중도를 나타내주는 지수로서 0과 1사이의 값을 갖는데, 편중도가 높을수

록 1에 더 큰 수치를 보이고, 완전평등의 경우 0의 값을 갖는다.2) 지방교부세를 지급하면 지방재정 여

건이 형평화되기 때문에 16개 시도의 예산규모에 대한 허핀달 지수는 낮아진다. 그런데 지수가 낮아

지는 정도가 2003년도에는 0.0127이었으나, 2005년에는 0.0196으로 증가하고 있다. 즉, 교부세율

이 인상된 2005년에는 형평화 효과가 더욱 커졌다는 것을 알 수 있다.

<그림 2> 지방교부세의 재정력 집중도 완화 효과

κ

∑

2) 허판달 지수 공식 = H = (허판달 지수는 산업의 집중도를 나타내는 지표인데, 산업 내 모든 기업의 점유율을 제곱하여 합계한 것. 이

를 자치단체가 재정력 집중도 분석에도 적용할 수 있다.)

Si2

s=1

*38* 

지방재정의 성과 및 책임성 제고방안

(2) 국고보조금의 폐지와 지방이양

교부세와 달리 국고보조금은 지방의 재정자율권을 제약한다. 따라서 자치단체 재정운용의 자율성

을 제약하는 국고보조사업을 일괄 정비하여 국고보조사업 533개(12.7조원) 중 163개 사업(1.1조원)을

지방에 이양시켰다. 즉, 국고보조금 1.1조원을 교부세로 전환한 것이다. 국고보조금 정비사업에 따라

폐지된 163개 사업 중 일반행정 관련 사업은 147개 사업 9,581억 원, 교육분야 사업은 16개 사업

1,900억 원이다.(2004년, 정부혁신지방분권위원회)

다만, 폐지되는 국고보조금 사업들 중에는, 각 지방이 순차적으로 혜택을 받도록 설계된 사업들이

있어서, 이 사업을 일시에 중단하면, 아직 혜택을 받지 못한 지방자치단체들은 사실상의 불이익을 받

게 된다. 따라서 이 자치단체들이 혜택을 받을 때까지는 몇몇 사업들을 한시적으로 유지하기로 하였

는데, 그 사업들을 분권교부세라고 명명하였다.

지방양여금 사업 역시 국고보조금과 유사한 성격을 가지고 있으므로 폐지 후 개편되었다. 사업성격

에 따라 양여금 사업의 일부는 지방으로 이양되었고(지역개발사업, 도로정비 사업), 일부는 신설된 국

가균형발전특별회계로 편입되었다.(농어촌지역개발, 청소년 육성 사업) 그런가 하면, 수질오염방지사

업 등은 아예 국고보조금 사업으로 전환되었다.

(3) 국가균형발전특별회계의 신설

2005년도 신설한 국가균형발전특별회계는 이른바 포괄보조금 방식을 채택하였다. 기존의 국고보

조금 사업들이 제각각 개별적으로 운영됨에 따라 중앙정부의 간여가 심하였다. 그런데 균특의 지역개

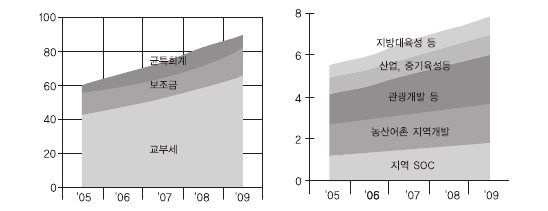
발계정은 지방자치단체(특히, 광역자치단체)에게 응분의 지출할당을 부여하고, 할당 범위 내에서 자

율적으로 보조금 사업들을 선택할 수 있도록 함으로써, 지방의 자율성을 향상시킨다.

*Korea Local Finance Association*

*39*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

<그림 3> 국가균형발전특별회계의 중기계획

자료: 2005-2009 국가재정운용계획

그렇지 않다   그렇지 않다   보통이다     그렇다     매우

그렇다       평균    표준편차

(4) 지방예산편성지침의 폐지

과거의 지방예산편성지침은 예산편성기준과 예산집행기준을 정하여 주고, 각 자치단체가 이를 준

수하였는지 여부가 감사의 대상이 될 정도로 자치단체의 자율성을 제약하였다. 2005년에 정부는 이

편성지침을 기술적 내용위주의 매뉴얼로 대체함으로써, 예산편성과 지출결정에 있어서 자치단체의

자율성을 신장시켰다.3)

다음 <표 1>을 보면, 지방예산편성지침이 폐지된 이후, 자치단체장의 재정 자율성이 신장되었다는

의견(44%)과 지역의 실정을 반영하는 예산운용이 가능해졌다는 견해(48.3%)가 최빈치이다.

<표 1> 예산편성지침 폐지 후 설문조사 결과

지방자치단체장의 재정운용에 대한 자율성의 신장

구분 전혀

빈도수 0 2 14 13 0 3.4 0.6

비율 0 6.9 48.3 44.8 0

3) 다만, 자치단체가 형평성을 유지하고 중앙정부와의 연계성을 유지하기 위하여 필요한 4대 기준경비(사회단체보조금, 업무추진비, 지방의

회관련경비, 통이반장 활동 보상금)는 유지하였다.

*40* 

지방재정의 성과 및 책임성 제고방안

그렇지 않다    그렇지 않다    보통이다    그렇다    매우

그렇다      평균    표준편차

그렇지 않다   그렇지 않다   보통이다     그렇다     매우

그렇다       평균    표준편차

지역의 실정을 반영한 예산운용이 가능 여부

구분 전혀

빈도수 1 4 10 14 0 3.3 0.8

비율 3.4 13.8 34.5 48.3 0

출처: 행정자치부(2006)

(5) 지방채발행 총액한도제

예전에는 지방자치단체가 지방채를 발행할 때 사안별로 승인을 받아야 했다. 이런 개별승인제 때문

에 자치단체들이 지방채를 발행하는데 애로가 컸다. 2006년에 정부는 지방자치단체별로 총액한도를

설정하여, 이 한도 범위 내에서는 중앙정부의 승인이 필요 없이 지방의회의 승인만으로도 지방채 발

행이 가능하도록 하였다. 물론 지방채 발행 총액한도는 지방재정의 건전성을 훼손하지 않는 범위 내

에서 설정된다.

이 제도를 도입한 첫 해인 2006년도에 지방채를 발행할 예정이었던 78개 자치단체들 중 66개 자치

단체가 지방의회 승인만으로 지방채를 발행하였다. 2006년 현재 지방채발행 총액은 5조 8,649억원

이고, 2007년에는 6조 4,000억원으로 증가한다. 총액내에서 지자체가 지방채를 발행할 수 있게 됨으

로써, 지역현안 사업에 대한 자율적 추진이 용이해졌다.

<표-2> 지방채 발행 총액한도제 실시에 따른 의견조사

지역현안사업에 대한 자율적인 추진의 용이성

구분 전혀

빈도수 0 4 11 11 2 3.4 0.8

비율 0 14.4 39.3 39.3 7.1

*Korea Local Finance Association*

*41*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

자치단체장의 지방채발행에 대한 통제장치 미흡 여부

그렇지 않다   그렇지 않다   보통이다     그렇다     매우

그렇다       평균    표준편차

구분 전혀

빈도수 3 12 7 6 0 2.57 0.959

비율 10.7 42.9 25.0 21.4 0

출처: 행정자치부(2006)

(6) 지방조달제도의 개선

조달 및 계약은 재정(예산)의 집행에 있어서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 재정의 약 1/3이 조달계

약으로 지출되고 있다고 알려져 있다. 그런데 예전에는 중앙조달제를 운영하였기 때문에, 지방의 집

행자율성이 제약받았다.

그러던 것을 2004년에 지방자치단체와 재정경제부, 그리고 조달청 등이 협의를 거쳐, 2010년까지

단계적으로 지방조달업무의 자율성을 확대하기로 하였다. 즉, 2005년에는 200억 원 미만의 PQ공사

는 지자체가 자율적으로 시행하며, 2007년에는 500억 원까지 PQ 공사의 계약을 자치단체 자율에 맡

기기로 하였다. 2010년 이후에는 턴키입찰을 포함한 모든 공사를 완전 자율화하기로 하였다. 다만,

원가검토의 전문성은 향상시키기로 하였고, 주민참여공사감독제, 수의계약내역 공개 의무화, 지방의

원 및 자치단체장의 직계존비속의 수의계약 금지 등 보완장치도 마련하였다.

3. 책임성 확대 조치들

자율성 확대에는 반드시 책임성 강화가 뒤따라야 한다. 참여정부에서는 지방자치단체의 책임성 강

화 정책들도 많이 도입하였다.

(1) 지방재정분석제도

지방재정분석제도를 도입한 목적은 지자체의 재정상태와 운영실태를 객관적인 자료에 기초하여 종

*42* 

지방재정의 성과 및 책임성 제고방안

합적으로 분석하여서, 지방재정의 건전성화 효율성을 확보하기 위한 것이다. 분석을 위한 부문별 지

표는 1)세입관리(지방세 및 세외수입), 2)세출관리, 3)재정(계획)관리, 4)채무관리, 5)재정투명성과 6)

국가정책이행정도 점검 등 6개 부문에 걸쳐 30개 지표가 구성되었다.(다음 <표 3> 참조)

<표 3> 지방재정분석제도의 지표체계 및 측정 방법

분 야(분석지표) 분석기간 특징(범위) 점수산정방법

광역 기초

I. 세입

구조

지

방

세

세

외

수

입

1. 지방세수안정도                5년경향          일반회계            G    z-score

2. 지방세징수율                  단년도          일반회계            O O

3. 지방세징수율증감율             단년도          일반회계            G    z-score

4. 지방세체납징수율               단년도          일반회계            G    z-score

5. 지방세과오납비율               단년도          일반회계            O O

6. 지방세수예측도                단년도          일반회계            O O

7. 경상세외수입안정도             5년경향          일반회계            G    z-score

8. 경상세외수입징수율             단년도          일반회계            O O

9. 경상세외수입징수율증감율        단년도          일반회계            G    z-score

10. 세외수입체납징수율             단년도          일반회계            G    z-score

11. 세외수입과오납비율             단년도          일반회계            O      O

12. 경상경비비율(증감율 조합)        단년도          일반회계            G    z-score

13. 인건비비율(증감율 조합)          단년도          일반회계            G    z-score

II. 세출관리

14. 행사ㆍ축제경비비율             3년경향/

단년도

일반회계(①국무조정실 인정

국제행사, ②전국체전의 국비

제외)

G    z-score

III. 재정관리

단년도    일반회계(민간자본보조 제외)   G   z-score

15. 민간이전경비비율              3년경향/

16. 투자비비율(증감율 조합)         단년도      일반+기타특별회계        G    z-score

17. 연말지출비율                  단년도          일반회계            G    z-score

18. 중기재정계획반영비율           단년도           전회계             O      O

19. 투융자심사사업예산편성비율      단년도           전회계             G    z-score

20. 추경예산편성비율              단년도    전회계(자연재해분 제외)      G    z-score

21. 세입예산반영비율 단년도 일반+기타특별회계 O O

22. 순세계잉여금비율 단년도 일반회계 G z-score

IV. 채무관리 23. 지방채무상환비비율 4년평균 일반+기타특별회계 O O

24. 지방채무잔액지수 단년도 전회계 G z-score

V. 재정

기금회계, 비계량           점수 할당

기금회계, 비계량           점수 할당

투명성

VI. 국가정책

이행

25. 재정정보공시의 적정성          단년도        전회계, 비계량          점수 할당

26. 예산편성운영의 투명성          단년도        전회계, 비계량          점수 할당

27. 사업별예산제도도입ㆍ정착노력    단년도      일반+기타특별회계+

28. 복식부기제도 도입ㆍ정착노력     단년도      일반+기타특별회계+

29. 사회복지예산증감율 단년도 일반회계, 비계량 점수 할당

30. 사회복지예산증감율(비율조합) 2년경향 일반회계 G z-score

자료: 행정자치부(2007)

주: G, O표시는 각각 등급제(통계기준에 의한 등구간 등급화), 선험적/이론적 등급제를 의미함

*Korea Local Finance Association*

*43*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

재정분석 결과, 문제가 있는 지방자치단체에 대해서는 재정진단을 실시한다. 예를 들어, 채무비율

이 과다하거나, 세입부족으로 다음연도 수입을 앞당겨 사용한 자치단체 등 재정의 건전성과 효율성이

현저하게 떨어지는 자치단체는 정밀한 재정진단을 받아야 한다. 그리고 재정진단에서 권고하는 바에

따라 재정건전화계획을 수립하고 이를 이행하여야 한다.

재정분석제도는 지자체 재정에 대한 조기경보 제도이고, 재정진단제도는 재정건전화를 위한 사전

방지 제도라고 할 수 있다.

(2) 지방재정공시제도

각 자치단체는 재정운영과 관련된 사항을 주민들에게 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하도록

의무화되었다. 공시에는“공통공시”와“특수공시”가 있다. 공통공시에는 자치단체의 결산, 지방재정

분석 결과 및 재정진단 결과, 감사원의 감사결과, 그리고 행정자치부 장관이 정하는 사항들이 포함된

다. 특수공시 사항은 지역별로 조례를 통해 정하도록 되어 있다.

어떤 자치단체가 재정적으로 문제가 발생할 경우, 이를 주민에게 숨김없이 알려야 한다. 일본에서

“유바리”시가 파산을 하여, 문제가 되었는데, 파산원인 중 하나는 해당 시장이 오랜 기간 재정정보를

외부에 알리지 않았기 때문이었다. 한국에서는 지방재정공시제도 및 재정분석제도 등이 완비되어 있

으므로, 일본 유바리 시와 같은 일이 발생할 가능성을 원천봉쇄하고 있다.

(3) 건전한 재정집행을 위한 제도 정비

예산집행 과정의 투명성을 확보하기 위해 법정경비외 기준경비의 표준단가, 예산집행시 피해야 할

사항 등을 알기 쉽게 적시한“예산집행매뉴얼”을 개발하여 보급하였다. 그리고 자치단체 업무용 신용

카드제를 도입하여 공금의 사적 사용을 예방하였으며, 클린 카드제를 도입하여 불건전한 지출을 차단

하였다. (박완규, 2006)

위법한 재정지출을 한 지방자치단체에 대해서는 교부세 산정시 감액 조치를 하기로 하였다. 그 결

과 2006년에는 6개 자치단체에 대하여 167억 원의 교부세가 감액되었다. 이런 패널티 제도는 재정운

영의 건전성과 책임성을 향상시키는데 도움을 줄 것이다.(박완규, 2006)

*44* 

지방재정의 성과 및 책임성 제고방안

(4) 지방재정헌장제도

행정자치부는 지방자치단체장으로 하여금, 건전재정을 도모하겠다는 약속을 주민들에게 공식적으

로 하도록 하였다. 2006년 11월에 강원도 횡성군 등을 필두로 하여 각 자치단체장들이 지방재정헌장

을 작성하여 주민들에게 공표하고 있다.

(5) 지방재정정보시스템 구축

통합재정정보시스템의 구축은 실시간으로 지방재정을 모니터링할 수 있는 정보기반을 제공해준다.

이런 목적을 위하여 행정자치부는“e-호조”를 개발하였다. 이 시스템은 지방자치단체의 재정정보를

통합해줄 뿐 아니라, 그 결과를 디지털예산회계시스템으로 연계시켜서, 중앙과 지방을 아우르는 국가

재정정보시스템의 근간이 된다.

(6) 복식부기 발생주의 회계제도

1998년에 경기도 부천시와 서울시 강남구에서 시범사업으로 시작한 복식부기 발생주의 회계제도

는 2007년에 전 자치단체에 확대 보급되었다. 그 결과 모든 자치단체에서 재정상태보고서와 재정운

영보고서가 기업형으로 작성되고 있다. 새로운 회계제도가 도입됨에 따라 지자체의 자산이 보다 투명

하게 관리될 수 있는 기반을 마련하였다.

중앙정부는 2007년에 비로소 국가회계법을 제정하고 2009년 예산부터 복식부기 발생주의 회계제

도를 도입하기로 하였는데, 지방자치단체는 이 보다 훨씬 앞서서 3차에 걸친 시범사업을 하였고, 246

개 전 자치단체에 이 제도를 보급하는데 성공하였다.

4. 지방재정의 자율성과 책임성 강화를 위한 향후 정책방향

이상 참여정부에서 도입한 6개의 주요 자율성 신장 정책과 6개의 주요 책임성 강화 정책들을 살펴

보았다. 이상의 소개만 읽어 보면, 지방자치단체의 재정자율성은 엄청나게 향상되었고, 그에 따른 책

임성도 현저히 강화된 것으로 이해된다.

*Korea Local Finance Association*

*45*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

그러나 현실적으로는 새로운 제도들이 도입한 취지가 충분히 발휘되고 있지 못하다. 아직도 각 자

치단체에서는 자율성을 확대해 달라고 요청하고 있는 한편, 중앙정부에서는 자치단체의 책임성에 대

하여 신뢰하지 못하고 있다.

사정이 이렇게 된 이유는, 그동안의 재정분권 노력이 근본적인 문제해결 보다는 지엽적인 대책 위주

로 이루어졌기 때문이다. 지방자치의 기본 개념은 자치정부가 자신의 운명을 자신이 결정할 수 있도록

한다는 것인데, 한국에서는 아직도 지방의 중요한 결정은 중앙정부에서 결정하고 있기 때문이다.

일각에서는 지방의 재정이 충분하면, 중앙정부에 의존하지 않고 자치를 할 수 있을 것으로 생각하

나, 이것은 실현되기 어렵다. 한국 정부의 세목 가운데서 가장 큰 것이 부가가치세인데, 부가가치세

제도를 도입하고 있는 국가들은 거의 대부분 중앙정부가 징세를 하여 지방정부에 재배분하는 방식을

취한다. 다음 <표 3>에 의하면, 소비세로 부가가치세 제도를 채택한 국가에서는 중앙대 지방의 세원

이 80: 20을 넘는다.(독일은 공동세 제도 때문에 해당 안 됨) 그런 반면 소비세로 거래세(sales tax)를

채택한 국가에서는 중앙 대 지방의 세원분포가 60:40 정도 되는 것을 알 수 있다.(미국과 일본) 따라

서 한국에서 부가가치세를 폐지하고 거래세 제도를 도입하기 전에는 지방자치단체가 자체적으로 충

분한 재원을 확보한다는 것은 거의 불가능하다.

<표 3> 소비세 유형에 따른 중앙 대 지방의 재원배분: 주요국 비교

(단위: %)

소비세의 유형

구 분

부가가치세                           거래세

영국         프랑스       한국2)       독일      미국     일본1)

▶세입비중

(국세 : 지방세) 95:5

▶총조세사용액비중

(중앙 : 지방) 71:29

82:18        79:21      51:49     59:41     59:41

69:31       42:58      29:71     32:68     37:63

주: 1) 일본의 경우, 지방교육이전재원 포함.

2) 한국 2005년 추경 기준, 지방교육재정은 지방에 포함시킴.

출처:“2006-2010 국가재정운용계획”으로부터 재구성.

이처럼 세입구조 상 큰 변화가 기대하기 어렵다면, 2008년 새 정부 출범 후에 지방의 자율성과 책

임성 향상 방안은 무엇이 되겠는가?

우선 보통교부세 제도의 개편을 생각해 볼 수 있다. 현재의 보통교부세 제도는 지방간 재정형평화

효과는 크지만, 열심히 노력하는 지방자치단체에게는 불이익을 주도록 설계되어 있다. 즉, 자치단체

가 열심히 노력해서 추가적인 세원을 발굴하고 더 많은 세입을 올리게 되면, 보통교부세는 배분공식

*46* 

지방재정의 성과 및 책임성 제고방안

에 따라 감액되게 되어 있다. 즉, 현행 제도는 친시장(市場)적이 아니라고 할 수 있다. 개선 방안으로

고려할 수 있는 것은, 기준재정수요액을 대폭 낮추는 방향으로 산정공식을 수정하고, 기준재정수요액

까지는 교부세로 100% 충당을 해주는 방안이다. 기준재정수요액을 초과하는 지출소요에 대해서는

지방자치단체들이 자율성과 책임성을 가지고 재정을 운영하게 함으로써, 노력하는 자치단체는 더 발

전할 수 있게 하되, 낙후된 지역에 대해서는 최소한의 재정소요는 보장해주는 방법이다. 그런 한편,

행정자치부는 교부세에 인센티브 장치를 강화하여 자율 책임 자치단체를 적극적으로 지원하도록 하

여야 한다. 물론 이런 방안이 모색되기 위해서는, 자치단체들 간의 협조와 협의가 있어야 한다. 그렇

지 않으면 교부세 산정공식을 개편한다는 것은 매우 어렵다.

또 다른 방안은, 주민에 대한 책임성 강화 방안이다. 지방재정분석제도 등은 중앙정부에 대한 지방

자치단체의 책임성을 파악하는 제도에 가깝다. 그러나 자치단체는 주민들에게 직접 서비스를 제공하

는 최일선에 있기 때문에, 자치단체의 책임성은 중앙정부 보다는 지역주민에 대한 책임성이 되어야

한다. 주민에 대한 책임성을 강화하기 위해서는 자치단체가 제공하는 서비스별로 서비스 수준과 서비

스 원가가 어떻게 변동하고 있는지 알려줄 필요가 있다. 이를 위해서는 복식부기 발생주의 회계제도

가 단순히 재정상태를 알려주는 도구로 머물러서는 안 되고, 이를 통해 사업 원가를 산출하고, 그 정

보가 정책결정에도 활용될 수 있도록 하는 제도를 만들어야 한다.

마지막으로 자치단체의 자율성은 스스로 책임성을 강화할 때 비로소 획득할 수가 있다. 자치단체가

스스로의 노력을 배가하여서, 중앙정부로 하여금 믿고 맡길 수 있겠다 하는 신뢰감을 형성하면, 자연

스럽게 기능의 지방이양과 재정의 지방이양이 촉진될 것이다. 세계적으로 국민들의 신뢰도를 측정하

는 World Value Survey(2000)에 의하면, 한국의 보통 사람들은 중앙정부 보다는 자치단체를 더 신

임하고 있다. 그리고 국회 보다도 지방의회를 더 신임한다.4) 그렇지만 역설적이게도, 중앙의 정책결

정자들은 지방자치단체를 신임하는 정도가 낮다.

신뢰도는 어떤 새로운 제도와 변화가 성공하기 위해 꼭 필요한 사회적 인프라이다. 지방의 자율성

을 확보하기 위해서는, 지방이 주민에 대한 책임을 다함으로써, 새 정부의 정책결정자들과 함께 신뢰

를 형성해 가는 것이 매우 중요하다.

4) 유사한 연구로는 김재훈(1999)

*Korea Local Finance Association*

*47*

특집 신정부의 지방재정 발전전략



지방공기업 및

출자·출연기관 관리개선방안

원구환

Ⅰ. 서 론

지방자치단체가 처리하는 사무의 범위는 고도 경제성장의 진전과 시민의 생활수준 향상에 따라 각

방면에 걸쳐 확대되어 왔다. 이러한 사무의 처리는 그 지방자치단체의 권한과 책임으로 처리하는 것

이 원칙이지만, 구체적인 실현수단으로는 지방자치단체 자체의 기관 및 조직이 직접 집행하거나 민간

사업자에 위탁하여 집행하는 등 여러 방법이 있을 수 있다. 지방정부가 지역주민의 복지증진을 목적

으로 수행해야 할 서비스는 여러 부문에 걸쳐 다양하게 분포하고 있다. 지방정부가 수행해야 할 서비

스가 다양하다는 것은 서비스 공급방식에 있어서의 다양성을 전제로 한 것이라 할 수 있기 때문에 모

든 서비스를 동일한 방법으로 수행하는 것은 효율적이지 않을 수 있다. 따라서 여러 분야의 다양한 서

비스를 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 그에 상응하는 서비스 공급방식이 창조적으로 모색될 필

요가 있다.

지방자치제도에 있어 서비스 전달체계는 지방자치단체에 의한 행정수행, 특별지방행정기관에 의한

현 한남대학교 교수

행정자치부 자체평가위원회 위원, 기획예산처 공공기관혁신자문단 위원,

정보통신부 자체평가위원회 위원

*48* 

지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선방안

업무 수행, 지방직영기업·지방공사·지방공단·제3섹터 법인 등 지방공기업법에 의한 업무수행 등

이 존재하며, 지방자치단체 상호간의 협력관계에 의하여 사무를 처리하기 위한 방법으로 지방자치단

체 조합제도 외에 행정협의회, 지방공기업의 광역적 처리(광역지방공사, 광역지방공단 등), 사무의 위

탁, 계약 등의 다양한 방식이 존재한다. 그러나 이와 같은 지방자치제도상의 틀만으로 대응할 수 없거

나 대응하는 것이 반드시 적당하다고 생각되지 않는 활동분야가 많이 있다. 이러한 사업 중 양질의 서

비스공급이 된다면 경영주체가 지방자치단체이든 민간이든 문제가 되지 않지만, 그 소요자금을 민간

으로부터 도입하기 용이하며, 더욱이 지방자치단체의 조직이나 운영에 관한 법령의 규제를 받지 않는

업무와 관련하여 이를 기동적으로 운영할 필요가 있는 것에 대하여는 지방자치단체로부터 독립한 법

인체를 조직하여 그 이름으로 사업을 경영케 하려는 움직임이 있다. 이러한 움직임에 따른 조직을 일

반적으로 지방자치단체의 외곽적 조직이라 부른다.

이러한 외곽적 조직으로는 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업, 출자·출연기관, 보조기관,

지원기관, 산하기관 등을 예시할 수 있는데, 지방자치단체의 행정에 있어 직접 간접으로 상당한 비중

을 점하고 있음은 부정할 수 없다. 이러한 조직의 장점으로는 첫째, 조직으로서의 능률성, 기동성, 탄

력성을 최대한 발휘하는 운영이 가능하다는 것, 둘째, 지방채의 자금에 의하지 않고 기동적으로 민간

자금을 도입하여 사업의 촉진을 도모할 수 있다는 것, 셋째, 지방자치단체와는 별개의 독립된 법인이

면서도 실질적으로 지방자치단체와의 일체적 행정이 이루어지는 경우가 많고 사회적으로는 지방자치

단체와 똑같은 신용력을 확보할 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 그러나 반면에 단점도 있어서 그 경영

이 방만하게 흐르는 것을 방지하는 방법이 적절하게 강구되지 않는다면 종종 주민으로부터의 감시가

멀어지게 되며, 지방자치단체의 채무보증, 손실보상 등을 통해 지방자치단체 나아가서는 주민에 예측

하지 못한 손해를 입힐 수 있다. 따라서 이하에서는 지방자치단체 외곽조직으로서의 지방공사, 지방

공단 및 자치단체의 출자·출연기관과, 지원기관, 보조기관, 산하기관 등 다양한 명칭으로 일컬어지

는 지방자치단체 외곽기관의 효율적 관리방안에 대하여 논의하기로 한다.

Ⅱ. 지방자치단체 외곽기관의 본질

지방자치단체는 집행기관과 의결기관으로 구분된다. 일반적으로 지방자치단체의 집행기관은 지방

자치단체의 장, 위원회(행정위원회)가 집행기관에 해당되는데, 이는 또한 보조기관, 소속행정기관, 하

부행정기관, 자치단체 외곽기관 등을 보유하고 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

*Korea Local Finance Association*

*49*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

첫째, 보조기관은 집행기관의 권한 행사를 보조하는 것을 임무로 하는 기관을 말한다. 시·도의 부

시장·부지사, 시, 군 및 자치구의 부시장, 부군수, 부구청장 기타 지방자치단체의 직원은 지방자치단

체의 보조기관이다.

둘째, 소속행정기관은 다시 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 형태를 지니고 있다. 직속

기관은 집행기관이 담당하는 사무에 관하여 소방, 교육훈련, 보건진료, 시험연구, 중소기업지도 등의

업무를 행하게 하기 위해 집행기관의 직속으로 설치되는 기관을 말한다. 또한 지방자치단체는 특정업

무를 효율적으로 수행하기 위하여 사업소를 설치할 수 있으며, 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개

발촉진을 위하여 출장소를 설치할 수 있다. 아울러 지방자치단체는 행정업무 수행에 있어 공정성과

정치적 중립성이 요구되는 사무에 대해서는 복수의 구성원으로 구성되는 합의제기관을 설치할 수 있

다. 합의제기관으로는 인사위원회, 소청심사위원회, 지방자치단체분쟁조정위원회, 그리고 심의회 및

각종위원회와 같은 자문기관은 대표적인 기관이다.

셋째, 하부행정기관은 자치구가 아닌 구의 구청, 읍, 면, 동을 의미한다. 하부행정기관의 장으로 자

치구가 아닌 구의 구청장, 읍에 읍장, 면에 면장, 동에 동장을 두는데, 자치구가 아닌 구의 구청장은

일반직 지방공무원으로 보하되 시장이 임명하며, 읍장, 면장, 동장은 일반직 지방공무원으로 보하되

시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다(지방자치법 제108조 및 제109조). 또한 자치구가 아닌 구

의 구청장은 시장의, 읍장·면장은 시장 또는 군수의, 동장은 시장(구가 없는 시의 시장) 또는 구청장

(자치구의 구청장 포함)의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무 및 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하

고 소속 직원을 지휘·감독한다(동법 제110조).

넷째, 지방자치단체로부터 독립한 법인체를 조직하여 그 이름으로 업무를 수행하는 기관으로 지방

공기업법상의 지방공사·공단과 다양한 법규에 의해 설립되지만 자치단체의 행재정 지원이 이루어지

는 외곽기관 등이 존재한다.

일반적으로 지방자치단체의 외곽기관을 일률적으로 개념정의하기 어렵지만, 크게 서비스 전달체계

적인 측면과 목적적 측면에서 구분하면 다음과 같이 정의할 수 있다. 즉 지방자치단체의 일정한 자본

참여 및 행·재정 지원을 통해 자치단체의 존립목적에 상응하는 공익적 업무를 수행하거나 이와 유사

한 업무를 수행하는 독립된 법인체라 할 수 있다. 이러한 외곽기관으로는 지방공기업법을 적용받는

지방공사 및 지방공단, 제3섹터 지방공기업이 존재하며, 지방공기업법 이외에 타 법률 및 조례에 의

해 설립되고 지원되고 있는 출자·출연기관으로 구분해 볼 수 있다. 지방공기업은 지방자치단체가 주

민의 복리증진을 목적으로 직접·간접으로 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업으로

지방직영기업과 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업으로 분류된다. 그러나 지방직영기업은 지

*50* 

지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선방안

방자치단체가 직접 사업수행을 위해 공기업특별회계를 설치하여 일반회계와 구분하여 독립적으로 회

계를 운영하는 형태로 조직 및 인력은 지방자치단체의 소속이다. 따라서 지방직영기업은 자치단체의

외곽조직이라 할 수 없고 지방자치단체로부터 독립된 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업만을

외곽기관이라 할 수 있다.

지방공기업법상의 자치단체 외곽조직으로는 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업 등으로 구분

해 볼 수 있는데, <표 1>에서 보는 바와 같이 공사 중에서는 도시개발공사와 공단 중에서는 시설관리

공단이 매년 증가하고 있는 추세이며 제3섹터 지방공기업의 경우에는 2000년을 정점으로 해마다 감

소하고 있다.

<표 1> 지방공기업법상의 의 연도별 변천

사  업 1990 1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2004 2006 2007

소 계

의료원(공사)

도시개발공사

주차장관리공단

시설관리공단

지하철공사

기타공사

민관공동출자(제3섹터)

40

34

2

1

1

2

42

34

3

1

1

1

2

-

45

34

3

3

1

1

2

1

52

34

4

3

2

1

2

6

55

34

4

4

2

2

2

7

59

34

5

4

4

3

2

7

74

34

6

5

5

3

2

19

82

34

10

5

5

3

2

22

99

34

12

6

9

4

3

31

114

35

14

3

14

4

3

41

126

35

14

4

23

4

3

43

133

34

11

3

33

4

6

42

152

34

13

1

53

5

11

35

133

-

14

-

62

7

17

33

140

-

16

-

69

7

20

28

\* 의료사업은 1982년부터 간접경영형태로 전환(시도립병원의 지방공사화)되었으나, 2005년부터 보건복지부의 업무로 이관되어 지방공기업

의 대상영역에서 제외되었다.

\*\* 연도 말 기준(1999년은 8월말, 2000년은 4월말, 2001, 2004, 2006년, 2007년은 6월말 기준임).

자료: 행정자치부,「지방공기업결산 및 경영분석」및 내부자료.

또한 지방공사 및 지방공단의 경영상태를 살펴보면 2006년 12월말 기준으로 7,204억원의 당기순

손실이 발생하고 있으며, 총수지비율도 전년도에 비해 낮아졌다. 또한 자본에 비해 부채의 증가로 인

해 자산이 증가되고 있는 실정이다(표 2 참조).

*Korea Local Finance Association*

*51*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

<표 2> 지방공사 및 지방공단의 경영성과 및 재정상태(단위: 억 원)

세입

단체수     자산     부채     자본

결산

세출

결산

당기

순이익

총수지

비율

흑자

단체수

적자

지

방

공

사

및

지

방

공

단

1990

1991

1992

1993

1994

1995

1996

1997

1998

1999

2000

2001

2002

2003

2004

-

25,952

28,713

28,391

33,408

33,233

36,310

40,229

44,886

46,311

55,126

64,721

74,537

87,382

108,490

-

24,142

28,315

26,171

29,550

30,545

32,679

35,880

42,212

43,090

53,238

62,027

65,259

74,396

88,385

-

-1,621

-960

-1,051

-1,153

-1,984

-3,528

-6,808

-6,757

-6,075

-8,171

-7,921

-8,279

-7.733

-5,331

-

81%

93%

93%

94%

89%

86%

75%

78%

79%

77%

82%

81%

83%

95%

31)

51)

9(3)2)

19

24

25

26

27

45

41

47

45

42

52

51

31)

31)

33

33

31

33

36

43

30

39

41

50

46

44

51

38,254

50,525

58,318

65,636

68,955

79,730

89,507

137,591

145,744

149,517

155,269

217,863

216,175

229,439

239,406

29,432

37,494

39,982

43,811

45,427

52,540

56,108

103,551

87,638

88,364

90,771

99,221

97,982

105,519

104,331

8,819

13,030

18,336

21,825

23,528

27,190

33,390

34,040

58,106

61,153

64,498

118,642

118,193

123,920

135,075

2005

116,717 104,878

-4,336

98%

70

26

277,570

125,883

151,687

2006

-

-

-7,204

87.7%

71

29

444,991

226,948

218,043

1) 1990년 1991년의 흑·적자 단체수에는 의료원사업이 제외됨(이는 기존의 도립병원이 지방공사로 전환되는 과정에서 자료의 집계가 이루

어지지 않았음)

2) 흑·적자 단체수에는 지하철건설사업, 주차장관리공단 등 3개 사업이 제외되었음.

3) 결산기준이므로 흑·적자 단체수와 실제 지방공기업수와는 일치하지 않음(연도 중간에 설립된 지방공기업이 결산기준에서 제외된 경우가

있음)

자료: 행정자치부,「지방공기업결산 및 경영분석」,각 년도에서 재구성.

이러한 지방공기업법을 적용받는 외곽기관 이외에 타 법률 및 조례에 의해 설립되고 지원되는 기관

및 단체들이 많이 분포하고 있다. 현재까지 모든 지방자치단체의 외곽기관에 대한 실태 조사가 이루

어지지 못한 상태이므로 모든 지방자치단체의 전체적인 현황을 파악하기 어렵다. 그러나 일례로 경상

북도의 외곽기관 형태를 살펴보면 경도대학, 경북운수연수원(여객자동차운수사업법 제27조, 화물자

동차운수사업법 제42조에 근거하여 선진 교통문화 정착을 위한 운수종사자의 철저한 교육을 통해 도

민에 대한 교통서비스 향상과 운수업게의 발전에 기여하고자 설립), 경상북도중소기업종합지원센터,

문화엑스포, (재)한국국학진흥원, 경상북도체육회, (사)경상북도생활체육협의회, (재)경상북도청소년

수련관, 경상북도청소년지원센터, 경상북도사회복지협의회, 경상북도장애인종합복지관, 경상북도장

애인복지단체협의회, 경상북도여성정책개발원, 경북학숙, 경상북도종합자원봉사센터, (재)경북바이오

산업연구원, (재)경북해양바이오산업연구원 등 경상북도 산하 17개 보조기관·단체가 존재하고 있다.

*52* 

지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선방안

Ⅲ. 지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선 방안

지방자치단체의 외곽기관에 대한 논의에 있어 중요한 것은 이러한 외곽기관의 존립타당성이 있는

가의 여부이다. 왜 자치단체는 외곽기관을 설립하여 운영하고 있고, 자치단체의 존립목적과 어떠한

연계관계가 있어 이들 기관을 지원하고 보조하고 있는가의 문제이다.

1. 전면적 실태조사 필요

지방자치단체의 외곽기관에 대한 논의에 있어 현실적으로 명확하게 체계화할 수 있는 범주에 대한

제도적 규정이 전혀 없다는 점이다. 지금까지 지방자치단체의 외곽기관에 대한 종합적이고 체계적인

실태조사가 이루어지지 못하였다는 사실은 이를 반증하는 것이라 할 수 있다. 국가 영역에서는 공공

기관의 운영에 관한 법률을 새롭게 제정하면서 2007년부터 공공기관의 범주를 새롭게 정립해 나가고

있는 반면에 지방자치단체의 외곽기관에 대한 개념 정의는 전혀 이루어지고 있지 못하다. 출자기관,

출연기관, 보조기관, 지원기관, 후원기관, 산하기관 등 다양한 용어가 사용되고 있지만, 이러한 지방

자치단체의 외곽기관을 유형화하고 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 기틀이 전혀 구비되어 있지 못

하다. 현황을 이해하지 못하고는 개선책을 도출하기가 어렵다. 현행 지방공기업법에 의한 지방공기업

에 대해서는 매년 경영평가가 이루어지고 있고 자치단체의 지휘감독과 더불어 외부 통제가 실시되고

있지만, 지방공기업 이외의 외곽기관에 대해서는 통합적 조사와 현황 분석이 전혀 이루어지고 있지

못한 상태이다.

지방자치단체 외곽기관의 실태조사는 무엇보다 설립목적 및 경영환경 변화에 부응하는 조직구조를

유지하고 있는가를 분석해야 한다. 즉 조직 존재의 타당성을 검증하는 작업이 우선적으로 고려되어야

한다. 그러나 실제 타당성 분석 및 관련 법규에 의해 설립되었다 할지라도 설립 이후 운영성과와의 차

이성이 존재할 수 있고, 존립 및 운영상의 한계가 나타나는 경우가 빈번하다. 지방자치단체 외곽기관

으로서의 목적이 달성(업무종료)되었거나 유사한 업무를 수행하는 다른 기관의 존재, 사업효과의 미

미 등의 상황이 발생할 경우에는 과감히 조직을 해체할 필요가 있다. 이를 위해서는 전면적인 실태조

사가 전제되어야 한다.

지방자치단체 외곽기관의 실태조사에서 또한 반드시 수행되어야 할 사항은 법적 근거를 명확히 하

고 지방자치단체의 행재정적 지원이 법적 근거를 지니고 있는가를 분석해야 한다. 단순히 민간단체에

대한 보조금 형태로 재정지원만 이루어지는 경우 이에 대한 명확한 법적 근거를 마련하는 것이 필요

*Korea Local Finance Association*

*53*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

하며 자치단체의 존립목적과 무관하게 정치적 맥락에서 행재정적 지원이 이루어지는 경우 재검토해

볼 필요가 있다.

2. 외곽기관의 유형 및 범주 정의

현행 지방자치단체의 외곽기관에 대한 명확한 법률적 규정이 없고 외곽기관에 대한 용어 자체에 대

해서도 개념적 합의가 없는 상태에서 다양한 용어로 일컬어지는 지방공공기관(국가 영역에서의 공공

기관에서 차용)의 개념을 재검토하기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다. 특히 공공기

관의 운영에 관한 법률 제3조 제2항에 의하면 구성원 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는

영업 질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관, 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관 등을

공공기관으로 지정할 수 없도록 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 외곽기관(지방공공기관)에 대해서

는 별도의 개념 정의가 필요하다.

첫째, 지방자치단체의 외곽기관이라는 명칭에서 보는 바와 같이 지방자치법상의 지방자치단체의

보조(보좌)기관, 소속행정기관, 하부행정기관은 제외하는 것이 타당하다. 그러나 지방자치단체의 보

조(보좌)기관, 소속행정기관, 하부행정기관 등을 제외한 나머지 모든 기관을 지방자치단체의 외곽기

관이라 칭할 경우 민간부문의 영역이 포함될 소지가 있다. 따라서 지방자치단체의 외곽에 존재하는

독립된 조직형태로서 민간영역과는 별개로 존재하는 지방자치단체의 영향력하에 있는 기관으로 범주

화하는 방안이다.

둘째, 소유 및 지배구조의 관점에서 살펴볼 필요가 있는데, 지방자치단체가 50% 이상의 지분을 지

니고 있어 실질적으로 소유하고 있는 독립된 법인체와 비록 지방자치단체가 지분의 과반수 이상을 보

유하고 있지 않다고 하더라도 임원 임명권한 행사, 이사회 등 최고의결기관 구성원의 과반수 임명, 법

령 또는 정관에 따라 외곽기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 방법 등을 통해 당해 기관의 정책

결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 경우를 외곽기관으로 개념 정의하는 방안이다.

셋째, 목적론적 관점에서 공익적 성격을 지니는 업무를 수행하거나 지방자치단체와의 업무 연관성

이 있는 사업을 지방자치단체와 독립하여 수행하는 기관으로 개념 정의하는 방안이다. 물론 비영리법

인 등은 공익적 성격의 업무를 수행하고 지방자치단체와의 업무 연관성이 전혀 없다고는 할 수 없으

므로 목적론적 관점에서는 보다 신중한 접근이 필요하다. 이러한 경우 단서 조항을 법 규정에 삽입에

비영리법인 등을 제외하는 방안을 검토할 수도 있다.

넷째, 상황적 관점에서 정부의 지정에 의해 지방자치단체의 외곽기관을 그때 그때 결정하는 방안이

*54* 

지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선방안

있을 수 있다. 즉 포괄적 규정만 법규에 포함시키고 시행령이나 시행규칙 등을 통해 외곽기관의 범주

를 상황에 맞게 재편제하는 방안이다.

3. 중복·이중행정 지양

외곽기관의 업무와 지방자치단체 업무와의 중복성을 제거하는 방안이 적극 모색되어야 한다. 유사

하거나 동종의 업무를 지방자치단체와 외곽기관이 동시에 수행한다는 것은 업무의 효율성을 저하시

킬 뿐 아니라 사회 전체적인 후생함수를 극대화하는데 역행할 수 있다. 일례로 자치단체의 업무와 외

곽기관의 업무 중복 사례를 살펴보면 다음과 같다.

우선 청소년수련업무의 경우 지방자치단체의 지도감독 업무와 집행업무를 명확히 구분하여 운영할

필요가 있다. 청소년수련관의 경우 지방자치단체가 직접 경영하는 방법, 지방공단에 공공위탁 대행시

키는 방법, 민간기관에 외부위탁을 주는 방법 등 다양한 서비스 전달형태가 존재한다. 그러나 이러한

기관간의 서비스 전달방식에 대한 성과 분석이 전혀 없기 때문에 어느 기관에서 업무를 수행하는 것

이 가장 합리적이고 바람직한 것인가를 규명하는 것이 어렵고, 그에 따라 산발적인 관리체계가 도입

되어 운영의 실효성을 담보하고 있지 못하다.

또한 경상북도의 외곽기관을 일례로 살펴보면 중소기업종합지원센터는 영세소기업의 지원시책이

미흡하다는 점을 고려하여 영세소기업을 중점 지원하기 위한 서비스기관이지만 중소기업지원과 관련

된 업무가 자치단체의 업무와 중복되어 나타나고 있다. 경상북도 중소기업종합지원센터와 유사한 기

관으로는 대구경북지방중소기업청, 신용보증기금대구경북지역본부, 중소기업진흥공단대구경북지역

본부, 대한무역투자진흥공사대구경북무역관, 중소기업협동조합중앙회대구경북지회, 한국무역협회대

구경북지부, 한국과학기술정보연구원대구경북지원 등이 존재하는데 이러한 기관과의 업무 중복은 지

방행정의 이중행정과 중복행정을 초래하는 대표적인 사례라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 외곽

기관과 자치단체간의 업무분장을 체계화할 필요가 있으며, 차별화된 서비스 제공이 불가능하다면 지

방자치단체의 행·재정지원을 중단하거나 통폐합하는 것이 필요하다.

아울러 지방공기업으로 운영되는 공영개발사업과 지방자치단체가 수행하고 있는 경영수익사업은

대체적으로 지방자치단체의 특정 조직(사업단, 사업소)이 업무를 담당하는 경우가 많지만, 한시적 조

직으로 운영되거나 관련 부서에서 부분적으로 시행하는 경우가 많다. 지방자치단체가 운영하고 있는

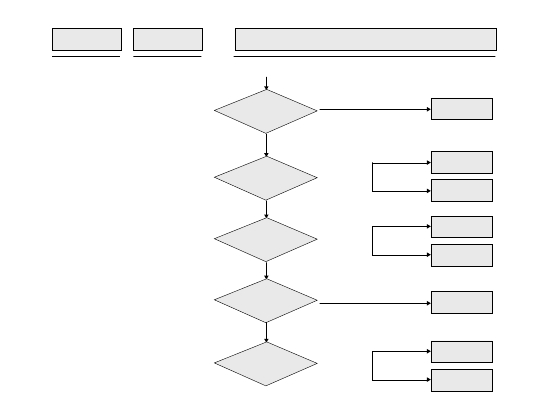
경영수익사업을 지방공기업으로 운영되는 사업과 비교하면 매우 중첩되는 사례를 많이 살펴볼 수 있

는데, 토지개발이용은 주로 지방공기업의 지방공영개발사업과 중첩되고 있으며 건설자재 생산 공급,

*Korea Local Finance Association*

*55*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

공유재산의 생산관리, 농림수산소득증대 등과 같은 사업은 많은 자치단체들이 간접경영방식인 지방

공사를 설립하여 운영하거나 제3섹터방식의 지방공기업을 설립하여 운영하고 있어 사업의 성격이나

유형이 지방공기업과 유사한 양상을 보여주고 있다. 특히 지방공기업으로 운영되고 있는 사업 중에서

일부 사업이 일반행정 및 국가공기업과 업무 중복현상이 나타나고 있다. 예를 들어 도시개발공사의

경우 자치단체의 공영개발사업과 업무 대상영역이 동일하거나 유사하며, 토지개발사업과 관련하여

국가공기업인 대한주택공사, 한국토지공사와 지방공기업인 공영개발사업 및 도시개발공사와의 업무

영역에서 중복되는 현상이 나타나고 있다.

따라서 지방자치단체의 업무와의 연관성을 파악하고, 관련 기능을 분석함으로써 기능 및 조직재설

계를 도모하는 것이 매우 필요하다. 기능 및 조직재설계 기준은 일련의 논리 트리 구조에 따라 다음과

같이 설정할 수 있다. 기능재설계는 먼저 기능유지와 폐지 판단, 기능 외부화 방안 판단, 기능 내부화

판단의 순으로 전개하되, 분석방법으로는 기능현황 분석, 기능연관분석, 고객니즈분석, 이해관계자

분석, 벤치마킹, 전문가 조사 등의 방법을 병행하여야 한다.

<그림 1> 기능 및 조직 재설계를 위한 흐름도

분석방법 판단기준

분석절차 및 기능조정 방안

실제수행기능

대상기능 파악

아니오

비전연계성

새로운 비젼, 미션과

부합하는가?

폐지

행정환경분석

예

기능현황분석

기능연관분석

고객니즈분석

이해관계분석

벤치마킹

전문가 조사

기능연관분석

고객니즈분석

효율성, 공평성

실행가능성

효율성, 공평성

실행가능성

기능중복성

정부가 할 일인가?

예

독립적 집행가능한가?

예

행정수요변화에

적합한 기능인가?

예

종목으로 통합 조정

필요한가?

아니오

아니오

아니오

아니오

민영화

민간위탁

공기업화

책임기관화

축소, 통합

통합조정

기능보강

*56* 

지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선방안

4. 외곽기관의 내실적 운영 방안

지방자치단체의 외곽기관의 존립타당성의 문제와 관련하여 현존하고 있는 외곽기관에 대한 효율적

운영방안을 모색하는 것이 무엇보다 중요하다. 현재의 자치단체 외곽기관을 일시에 청산하는 것이 불

가능하다면 이에 대한 효율적인 운영방안을 검토하고 실행하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 다음과

같은 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 외곽기관 CEO에 대한 객관적인 검증 절차가 필요하다는 점이다. 특히 지방자치단체장의 정

치적·정실적 현황과 맞물려 외곽기관의 CEO가 임용되는 사례가 많기 때문에 효율적인 외곽기관의

내부통제가 이루어지고 있지 못하다. 또한 일부 외곽기관의 경우 조직인력에 비해 CEO의 직급이 과

다한 문제점을 안고 있다(일례로 10명이 근무하고 있는 조직의 CEO 직급이 공무원 2급 수준인 사례

도 있음). CEO의 임면 문제는 조직의 성패를 좌우할 수 있는 매우 중요한 요소이므로 절차적 정당성

과 함께 유능한 인재의 발탁이 필요하다. 국가 영역에서 공공기관의 경우 공기업(시장형과 준시장형

으로 구분), 준정부기관(기금관리형과 위탁집행형으로 구분), 기타기관으로 구분하고 CEO의 임면 절

차를 규정하고 있듯이 지방 차원에서의 공공기관에 대한 유형화와 더불어 합리적이고 효율적인 임면

절차를 새롭게 정비할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체의 외곽기관의 운영 효율성을 고려해야 한다. 자치단체 사업의 효율적인 경영을

위하여 외곽조직을 설치하는 일이 많은데, 외곽기관의 설치는 자치단체 업무와의 관계 속에서 유기적

으로 연계될 수 있어야 하며 지방 전체적인 차원에서 지역사회의 후생함수를 극대화할 수 있어야 한

다. 그러나 대부분의 외곽기관의 경우 공개채용보다는 특별채용에 의해 운영됨으로써 인력운영의 전

문성을 꾀하고 있지 못하며, 인건비 지급과 관련하여 중앙정부의 각 부처 등의 지원과 도비의 지원을

받고 있어 인건비 지급체계도 단일화되어 있지 못한 실정이다. 또한 인사성과제도의 미흡으로 인사고

과 우수자 및 우수 창안자에 대한 인센티브 제도가 부재하고, 성과평가와 관련된 성과급 시행이 이루

어지지 못하고 있다. 따라서 자치단체 외곽기관에 대한 조직 및 인사운영의 합리화를 위한 특단의 조

치가 필요한 시점이라 할 수 있다. 따라서 인력운영의 적정성을 확보하기 위해서는 우선적으로 지방

정부의 외곽기관에 대한 인사권을 객관적으로 추진할 수 있어야 하는데, 최고관리자를 결정할 때 경

영계약제 및 성과책임제를 실시하여 경영에 대한 자율성과 책임성을 부여하는 방안은 주인인 주민과

대리인인 자치단체 외곽기관 관리자의 비대칭적 정보를 완화할 수 있는 중요한 제도 중의 하나이다.

또한 인사고과, 승진관리 등 내부 인사관리에 대한 불만족 요인을 제거하기 위해서는 객관적인 인사

기준을 마련하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 각 외곽기관의 인사의 공정성을 확보할 수 있는 체계

*Korea Local Finance Association*

*57*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

적인 인사관리규정이 명확히 적용되어야 한다. 아울러 중장기경영계획과 연계될 수 있는 인력수요 예

측과 인력소요모형이 개발되어야 하며, 직무분석을 통해 정원 대비 현원의 비율, 관리 대 현업인력 비

율, 정규직과 비정규직의 비율, 일반직과 기술직의 비율에 대한 적정 규모를 도출할 필요가 있다. 인

력의 적정 비율에 대한 고려 이외에 합리적인 인력배치를 도모할 수 있어야 한다. 그러나 이러한 제반

적 분석을 도모하기 위해서는 정확한 분석기법이 전제되어야 하며, 전문적 지식이 요구된다. 외부 전

문기관에의 용역의뢰 등은 일시적인 성과를 가져올 수 있겠지만, 지속적인 대응책이라 하기 어렵다.

따라서 인력규모 분석을 위한 전문적 인력을 내부적으로 양성할 필요가 있다. 직무분석시에 사용되는

직무기술서의 작성과 적용에 대한 외부 위탁교육을 통해 지방자치단체 외곽기관 스스로 적정 인력규

모를 합리적으로 도출할 수 있도록 자기개발 능력이 유도되어야 한다.

셋째, 외곽조직이 행하는 사업의 공공성을 어떻게 확보하며 책임경영을 어떻게 확보할 것인가 하는

문제이다. 특히 지방자치단체와 민간사업자가 공동으로 설립한 경우 지방자치단체의 권한과 책임, 나

아가 장래의 부담에 대해 충분히 유의할 필요가 있다. 공공부문인 지방자치단체와 민간부문인 기업

및 시민사회가 상호 유기적으로 공동의 외곽 법인을 설치하여 지역발전기능을 도모할 경우 관리상의

역할분담이 명확히 설정되어야 한다. 다수의 참여로 인해 통합적 행동(joint action)에 역행할 수 있

기 때문이다. 즉 다양한 집단의 참여는 부서간의 상반된 이해관계, 정책대안에 대한 상반된 견해, 정

책수행 담당자의 업무과중, 정책의 긴박성에 대한 이해 부족, 리더십과 조직역할에 대한 견해 차이,

법적 절차상의 혼란을 가중시킬 수 있다. 따라서 관리적 측면에서 권한배분과 책임소재를 명확히 하

고 인사교류에 따른 파견 목적, 신분, 기간, 업무의 위치, 보수, 징계, 처우개선, 빈번한 인사이동의 지

양 등의 문제를 명확히 규정해야 한다. 또한 모든 지방자치단체의 외곽기관에 대해 지휘감독권을 발

동하는 것 자체도 문제가 될 수 있다. 외곽기관의 형태가 다양하고, 업무의 성격이 다르기 때문에 일

률적인 지휘감독권의 제도화는 오히려 외곽기관의 본질적 속성을 잠식할 우려가 있다. 따라서 세부적

인 운영지침에 대한 통제보다는 정부의 정책방향과 연계하여 지역주민의 복지가 형평하게 이루어질

수 있도록 하는 수준에서 통제의 방향을 설정해야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 외곽기관에

대한 현황분석이 전제되어야 한다.

넷째, 외곽조직의 설치, 관리, 운영에 대한 민주적인 통제의 문제이다. 특히 지방의회의 경영상황에

대한 감시와 신중한 예산심의를 통하여 지방자치단체의 외곽기관에 대한 주민의 대표인 지방의회의

감시기능이 적절히 확보되어야 한다. 지방재정법에서 규정하고 있는 주민참여예산제 등을 활용하여

외곽기관에 대한 행재정 지원의 정당성을 확보하는 방안도 적극 고려해 보아야 한다. 또한 지방자치

단체 외곽기관의 종사자들은 사업을 담당함에 있어 공공서비스 윤리의식을 확보하여 전체 주민의 봉

*58* 

지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선방안

사자로서의 입장을 견고히 해야 하는데, 이를 위해서는 윤리경영지수의 도입으로 투명한 행정을 도모

할 필요가 있다. 아울러 사업의 취지와 집행정도, 그리고 사업결과를 지역주민에 공개하여 진정한 의

미의 참여행정체계를 구축해야 할 것이다. 현재 지방공기업의 경영정보를 종합적으로 제공하는 포털

사이트가 구축되어 있으므로 지방공기업 이외에 지방자치단체의 외곽기관에 대한 경영정보도 공개할

수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

다섯째, 외곽기관의 재정적 문제를 고려해 볼 필요가 있다. 지방자치단체의 외곽기관은 기본적으로

지방정부의 회계와는 독립된 체계에 의해 운영되는 것이 기본 원칙이다. 그러나 지방자치단체 외곽기

관의 사업내용을 보면 사회정책적인 요청으로 인해 아무리 효율적으로 운영해도 수지균형이 곤란한

경우가 있다. 즉 공공성이 강한 만큼 채산성을 맞추기가 어렵다. 따라서 독립된 재정회계체계를 모든

외곽기관에 일률적으로 적용할 것이 아니라 사업내용의 공공적 성격의 강약에 따라 적절한 예산지원

및 배분을 고려할 필요가 있다. 외곽기관의 특성상 정부의 경비부담은 삼가 해야 할 일이지만, 수익자

부담의 한계를 넘는 부문에 대해서는 정부가 경비부담을 모색할 수도 있다. 그러나 외곽기관으로서의

존립 타당성이 없는 경우에는 과감한 일몰법의 적용을 통해 비효율적 행재정 지원을 지양할 필요가

있다.

5. 지방공기업의 개선방안

현행 지방공기업법은 지방공기업의 경영형태로 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 지방공사·공

단외의 출자·출연법인 등으로 구분하고 있다. 이러한 지방공기업의 영역에서도 다음과 같은 방안을

고려해 보아야 한다.

첫째, 지방직영기업은 상·하수도, 공영개발 등의 사업을 수행하는 조직체이지만, 지방정부 조직과

동일하고 공무원에 의해 운영되는 특성을 지니고 있다. 그러나 상하수도 사업의 통합과 광역적 처리

를 위해 현행 지방직영기업을 자주적 독립 법인체로 전환할 개연성이 높기 때문에 이에 대한 대비가

필요하다.

둘째, 지방공사와 지방공단의 구분이 필요한가의 여부이다. 지방공사는 독립된 사무를 처리하는 일

종의 회사와 같은 성격을 지니지만, 지방공단은 위탁된 사무를 처리하는 일종의 공공업무 대행기관과

같은 성격을 지니고 있다. 특히 지방공단의 경우 위탁사무에 대한 대행사업비를 지방정부로부터 받아

사무를 처리하고 수익을 지방정부로 귀속시키는 형태이므로 수익을 창출할 수 있는 조직형태라 보기

어렵다. 지방공단의 경우 수익이 발생하면 전액 자치단체로 귀속시키기 때문에 경영성과에 대한 동기

*Korea Local Finance Association*

*59*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

부여가 결여되어 있으며 대부분의 사업이 비수익적 공익사업이다. 따라서 현행 지방공사와 지방공단

제도를 통합하거나 지방공단에 대해서도 이익금을 자기처분할 수 있는 독립된 법인체로 인정하는 방

안 등을 검토할 필요가 있다. 또한 지방공사·공단을 설립·운영함에 있어 사업이 얼마나 장기적으로

지속될 수 있는가를 충분히 고려해야 한다. 특정 사업에 대한 세간의 인식에 편승하여 구체적이고도

장기적인 측면에서의 사업타당성을 분석함이 없이 그때그때의 필요에 따라 지방공사·공단을 설립한

다면 사업수행의 파행성 및 행정비용의 낭비현상을 초래할 뿐 아니라 지역 전체의 공익성을 해할 수

있다.

셋째, 지방공사·공단외의 출자·출연법인에는 상법상의 주식회사형태와 민법상의 재단형태를 설

립할 수 있도록 되어 있으며, 2007년 6월말 현재 28개의 기업이 운영 중에 있다. 그러나 민관공동출

자기업으로 통용되는 이러한 지방공기업에 대해 지방공기업법에서는 특별한 지도감독 규정을 두고

있지 않다. 경영평가, 경영진단, 경영공시 등의 규정이 적용되지 않으며, 지도감독에 제한적 규정(지

방정부가 4분의 1 이상 출자한 법인에 대해서만 경영상황에 대한 보고 및 서류제출요구권, 관련된 업

무·회계·재산에 대한 검사권, 경영지도권을 인정)만을 두고 있다. 따라서 민관공동출자기업에 대한

정책적 통제를 재검토해 볼 필요가 있다.

이러한 경영형태와 관련하여 논의되어야 할 것은 현행 우리의 지방공기업법 체계이다. 즉 현행 지

방공기업법은 하나의 법률에 다양한 형태의 지방공기업 유형을 규정하고 있기 때문에 경영형태별 특

성을 제대로 법률에 반영하고 있지 못하다. 특히 지방자치단체의 내부 조직인 지방직영기업과 외곽

조직인 지방공사, 지방공단, 민관공동출자기업에 대한 모든 규정이 포함되어 있다. 따라서 지방직영

기업에 관한 법률과 자치단체에서 출자·출연한 지방공공기관에 관한 법률로 구분하는 방안도 고려

할 필요가 있다.

Ⅳ. 결론

지방자치단체의 외곽기관에 대한 명확한 법제도적 개념 정의가 없는 상태에서 어디까지를 외곽기

관의 범주로 규정할 것인가 하는 문제는 현재 지방자치행정에 있어 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

지금까지 지방자치단체의 외곽기관에 대한 실태조사가 전혀 없었고, 개별 법률체계에 의해 별도로 관

리됨으로써 통합적 관리를 위한 기반이 전혀 구축되어 있지 못하다. 따라서 향후 중점적으로 추진해

야 할 사항은 다양한 법률체계에 의해 설립되거나 지원·보조되고 있는 지방자치단체의 외곽기관에

*60* 

지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선방안



대한 현황분석을 실시해야 한다. 현황에 대한 이해 없이 제도적 개선방안을 도출하기는 어렵다.

현황 분석을 전제로 하여 지방공공기관의 범주 및 유형을 재검토하고 그에 상응하는 행정시스템을

법제도적으로 구비할 필요가 있으며, 지방자치단체 업무와의 관계를 신중하게 검토할 필요가 있다.

지방자치단체의 외곽기관은 자치단체와의 업무 중복 및 이중행정을 초래할 수 있으며, 위인설관(爲人

設官)의 조직으로 전락할 우려가 있기 때문이다. 지방자치단체 조직의 적정규모를 도출하는 것 못지

않게 자치단체 외곽기관의 적정화 방안을 모색하는 것이 지방자치행정 영역에서 당면하고 있는 핵심

과제라 할 수 있다.

*Korea Local Finance Association*

*61*

특집 신정부의 지방재정 발전전략



지방재정과

지방교육재정간의 관계 재정립

임성일

I. 문제 제기

교육서비스에 대한 우리 국민의 관심과 기대는 세계 최고 수준이라 해도 과언이 아니다. 근년에 공

교육에 대한 사회적 불신이 고조되는 가운데 조기유학, 고교 평준화와 특목고 신설·확대, 공교육 정

상화, 대입 수능제도 개편, 기여 입학제 등 굵직한 교육 현안들이 사회적으로 찬반의 열띤 논쟁을 불

러일으키고 있다. 이 모든 주요 이슈들에 대해 국민 모두가 만족할 수 있는 탁월한 정책대안과 해법을

마련하기는 쉽지 않다. 하지만 민주적 절차와 과정을 통해 국민의 공감과 합의를 도출하고, 그것을 토

대로 교육의 중장기 비전과 이행계획을 수립해서 실천해 나가면 문제해결의 실마리가 풀릴 것이다.

공교육의 품질 향상을 위해서는 무엇보다도 교사의 질·양적 수준 제고와 학교시설 등 교육 인프라

의 개선이 우선적으로 요구되는데, 이들은 하나 같이 많은 재원을 필요로 한다. 언제부터인가 교육 분

야에서는 GDP 대비 6%의 교육재정 목표가 표방되어 왔지만, 국가예산의 제약요인 등으로 인해 아직

까지 그러한 수치에 근접하지 못하고 있는 것이 우리의 현실이다. 2006년 말 현재 우리나라의 교육재

현 한국지방행정연구원 선임연구위원

The Univ. of Texas at Austin 경제학박사, 영국 외무성후원 캐임브리지대학교 객원연구, 행정자치부 정책평가위원,

국무총리실 수질개선단 점검위원, 한국지방재정학회 이사

*62* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

정은 GDP 대비 5% 미만이며, 이는 OECD 국가의 평균을 하회하는 수준이다. OECD 통계에 의하면

GDP 대비 공교육비는 공적부담만을 따질 경우 OECD 평균이 5.2%인데 비해 한국은 4.6%로 OECD

평균을 밑돈다. 하지만 이미 잘 알려진 바와 같이 세계 최고 수준인 우리나라의 사교육비 부담(GDP

대비 2.9%)을 감안할 경우 우리나라의 GDP 대비 공교육비는 7.5%로서 OECD 국가 가운데서 가장

높은 수준이다(OECD, 2006). 그러나 이러한 통계에도 불구하고 우리나라의 초·중·고등학교 교육

의 수준과 여건은 학교시설이나 각종 교육 소프트웨어 그리고 교사 1인당 학생 수 등의 측면에서 선

진국에 비해 크게 뒤떨어져 있는 것은 분명한 사실이다.

우리나라의 초·중등 교육을 재정적으로 지원하는 지방교육재정의 경우 현재 재원의 대부분을 중

앙정부와 지방자치단체로부터의 이전재정(교부금, 전입금)에 의존하고 있고, 상대적으로 적은 비중을

교육청의 자체수입으로 조달하고 있다. 교육자치가 실시되면서 교육서비스의 기능과 책임이 교육자

치단체에 부여되었지만(지방교육자치에 관한 법률), 시·도 교육청과 산하 지역교육청들은 자신의 활

동에 필요한 재원을 자율적으로 조달할 수 있는 수단과 장치를 갖지 못하고 있다. 그 결과 지방교육자

치단체의 재정자립 상태는 실질적으로 매우 낮다. 이러한 상태에서 지방교육재정의 수요는 해를 거듭

하면서 급증하고 있고, 그 대응책의 하나로 지방자치단체의 지방교육재정 지원부담을 늘리는 방안이

모색되었다. 돌이켜 보면, 지난 몇 년 간의 지방교육재정 정책의 기조는 한편으로는 중앙정부의 교부

금을 인상하면서 또 다른 한편으로는 지방자치단체의 교육재정 부담을 증가시키는 방향으로 그 틀을

구축한 것으로 평가된다.

지방자치단체의 지방교육재정 부담은 교육자치가 실시된 초기에는 매우 낮은 수준의 제한된 범위

에 국한되었으나 2000년대에 들어서면서 그 부담이 크게 늘어나는 추세를 보였다. 그 배경에는 교원

확충, 교육환경 및 여건개선, 학교신설 등이 중요한 동인으로 작용하였다. 특히, 근년에 도시지역을

중심으로 급격한 지역개발이 진행되면서 학교신설 수요가 크게 늘어났고, 이 과정에서 학교용지부담

금 이슈가 일반자치와 교육자치 두 부문 간에 민감한 사안으로 대두되었다. 이 문제에 대해 정부는 관

련 지방자치단체로 하여금 학교용지부담금의 상당 부분을 부담하도록 조치하였는데, 일부 지역에서

는 이로 인해 재정상의 압박을 받는 현상이 나타나고 있다. 이와는 달리 법적 의무경비부담을 넘어 다

소 과도할 정도로 교육재정을 지원하는 일부 지방자치단체의 사례도 발견된다.

현실적으로 지방자치단체의 지방교육재정 부담이 크게 늘어나는데도 불구하고 지방자치단체(시·

도, 시·군·구)가 교육자치에 대해 소정의 권한을 행사하거나 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 제도

적 장치는 마련되어 있지 않다. 지방자치단체의 교육재정 지원부담은 앞으로도 더 늘어날 가능성이

있는데, 어떤 면에서 이러한 상황은 지방자치단체로 하여금 교육재정 지원에 소극적인 행태를 보이고

*Korea Local Finance Association*

*63*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

불만을 토로하는 원인으로 작용할 수 있다. 재정지원을 한다고 해서 지방자치단체가 교육자치의 독립

성과 자율성을 침해하는 것은 바람직하지 않지만, 이들을 존중하는 범위에서 재정지원에 상응하는 소

정의 권한과 영향력을 행사하도록 해주는 조치는 어느 정도 필요하다.

우리나라의 교육행정체계는 1963년 이후 현재에 이르기까지 일반행정체계와 분리 운영되는 시스

템을 기본적으로 유지해 왔다. 그 결과 현재 두 부문 간에는 매우 제한된 영역에서만 행정·재정적 연

계가 이루어질 뿐 양자는 사실상 무관한 별개의 제도적 영역으로 존재하고 있다. 돌이켜 보면, 정부가

그동안 몇 차례씩이나 중앙· 지방간의 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relation)를 조정

개편하는 과정에서 보다 종합적인 틀과 세련된 분석수단을 가지고 일반재정과 교육재정을 포괄적으

로 연계시키는 방안을 강구하지 못한 것은 실로 유감스럽다(임성일, 2005). 예를 들어, 일반자치부문

에서 중앙정부가 지방자치단체에게 재정을 지원해 주는 지방교부세제도와 교육자치부문에서 중앙정

부가 지방교육자치단체에게 재정을 지원해 주는 지방교육재정교부금제도를 하나의 큰 재정시스템이

나 틀 속에서 구조화한 다음 양자를 체계적으로 운영·관리하지 못한 점을 지적할 수 있다.

2007년 현재(예산기준) 지방교부세와 지방교육재정교부금을 합친 규모는 48.8조 원(지방교부세

22.6조원, 지방교육교부금 26.2조원)이며, 이것은 국가재정 248조원의 19.7%에 해당한다. 특히, 교

부금의 재원(내국세 연계비율)은 참여정부의 지방분권정책에 힘입어 크게 증가하였다. 지방교부세의

경우 내국세 연계비율은 2000년의 15%에서 2006년의 19.13% 그리고 2006년의 19.24%로 크게 증

가하였고, 지방교육재정교부금의 경우 내국세 연계비율은 2001년의 13%에서 2005년의 19.4% 그리

고 2008년의 20%로 급증하였다. 이러한 사실을 인식할 때, 통합교부금이 갖는 재정상의 비중과 역할

(중앙·지방정부간 재정관계, 공공서비스의 공급 촉진, 주민만족 등) 그리고 재정·경제적 파급효과

는 그 어느 때보다 중요하다.

그러나 이와 같은 중요성에도 불구하고 정부(중앙 및 지방정부)의 행정·재정 시스템은 일반행정과

교육행정을 전연 별개의 서비스 공급시스템으로 간주하는 듯하고 상호간의 연계나 공동의 파급효과

를 도외시하는 방식으로 운영되고 있다. 개별 시스템의 독립(자)성을 인정하는 것은 중요하나 그것은

국정운영의 틀과 국가재정의 종합시스템 속에서 연계기능과 공동파급효과(시너지 효과)를 극대화하

는 범위 내에서 존중되어야 한다.1) 현실적으로 일반자치와 교육자치 간에는 제도와 정책면에서 연계

성이 결여되어 있을 뿐 아니라 학술적 관점에서도 비교분석 연구가 희소한 실정인데 이러한 현상은

앞으로 개선되어야만 한다.

1) 사실, 제도의 특성과 독립성을 인정하는 문제와 공통 목표(재정 효율성, VFM, 공공서비스의 효과적 공급을 통한 국민만족 극대화 등)의 관

점에서 두 제도의 종합적 시너지 효과를 극대화하는 운영시스템을 구축하는 것은 별개의 이슈이다.

*64* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

이와 같은 문제의식을 갖고서 이 글은 지방교육재정의 현황과 문제점을 전반적으로 개관하면서 지

방재정과 지방교육재정간의 관계를 미래 발전적 차원에서 합리적으로 재설정하는 문제에 대하여 기

술하는데 중점을 두고 있다. 이 과정에서는 먼저, 지방교육재정의 세입·세출현황을 살펴보면서 지방

교육재정의 구조적 한계와 문제점을 짚어보고 있다. 아울러 여기서는 일반자치와 교육자치부문의 교

부금제도(지방교부세와 지방교육재정교부금제도)를 종합적 시각에서 비교 검토하면서 양 제도간의

정책연계 가능성을 모색하고 있다. 그 다음으로는 지방자치단체의 지방교육재정지원 제도가 안고 있

는 문제점에 대하여 비판적 시각에서 검토하고 있다. 마지막으로, 제기된 지방교육재정의 문제와 한

계를 염두에 두면서 지방재정과 지방교육재정간의 바람직한 관계 설정에 대해 기술하고 있다.

II. 지방교육재정의 현황과 문제점

1. 지방교육재정의 세입·세출 현황

지방교육재정의 세입은 기본적으로 중앙정부의 이전재정, 지방자치단체 일반회계 전입금, 그리고

지방교육자치단체의 자체수입으로 구성된다. 중앙정부의 이전재정은 크게 지방교육재정교부금과 국

고보조금으로 구분되는데, 전자는 다시 내국세수입의 일정 부분(2008년부터 내국세 수입의 20%)을

재원으로 하는 내국세분 교부금과 국세 교육세 전액을 재원으로 하는 교육세분 교부금으로 구분된다.

지방자치단체 일반회계 전입금은 시·도가 교육자치단체(교육청)에게 재정을 지원하는 시스템을 의

미하며, 지방교육세(등록세액 20%, 재산세액 20%, 자동차세액 30%, 균등할 주민세액 10~25%, 담

배소비세액 50%, 레저세액 60%), 담배소비세 전입금(특별시·광역시 담배소비세액의 45%), 시·도

세 전입금(목적세를 제외한 시·도세 총액의 3.6~10%; 특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도

3.6% 부담), 기타 재원(공공도서관 운영비 등 비법정전입금, 학교용지매입비 분담금 등)으로 구성된

다. 자체수입이란 지방교육 자치단체가 스스로 조달하는 재원을 말하며, 기본적으로 학부모가 부담하

는 수업료와 주민부담수입 그리고 지방채발행수입 등을 통해 충당된다.

지방교육재정의 재원조달 내역을 구체적으로 살펴보면 중앙정부의 재정이전이 주도적인 역할을 하

고 있음을 알 수 있다. 2006년도 결산을 기준으로 지방교육재정의 재원분담을 중앙정부와 지방자치

단체(일반자치단체+교육자치단체)간에 비교해 보면 약 7 대 3의 비율로 중앙정부의 재정부담(즉, 재

정이전)이 많은 것으로 나타난다. <표 1>에 제시된 바와 같이 지방교육재정의 총 규모 34.7조원 가운

*Korea Local Finance Association*

*65*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

데 중앙정부 부담은 24.8조원으로 전체 지방교육재정의 71.4%를 차지하고, 나머지28.6%(9.9조원)

를 지방자치단체가 부담하는 것이 현재의 상황이다. 중앙정부의 재정부담 가운데는 지방교육재정교

부금이 거의 대부분을 담당하고(24.6조원), 나머지 미미한 비중(0.2조원)을 국고보조금이 차지하고

있다. 지방교육재정교부금의 내역을 보면, 내국세분 교부금이 20.5조원으로 교부금 총액의 약 80%

를 차지하고 나머지 약 20%(4.1조원)를 교육세분 교부금이 차지하는 것으로 나타난다. 지방자치단체

일반회계 전입금은 6.5조원(전체 지방교육재정의 18.6% 점유)이며, 이것은 지방교육 세 4.2조원

(11.9%), 시·도세 전입금 1.4조원(4.1%), 담배소비세 0.6조원(1.6%), 기타 0.3조원(1.0%)의 순으로

구성되어 있다. 교육청의 자체수입은 3.4조원이며, 이것은 전체 지방교육재정의 10.0% 수준에 불과

하다.

<그림 1> 지방교육재정의 구조 및 재원조달 체계

지방

교부금    국세교육세 전액

교육

재정

국가로부터의

재정이전

지방자치단체

일반회계

전입금

내국세분

내국세(목적세, 종합부동산세 제외)의 20%

교부금

\*11.8%?13%(’01)?19.4%(’05)?20%(’08)

지방교육

재정 교부금

교육세분

국고보조금  중앙·지방 이해관계 사업에 대한 보조금

지방교육세  등록세액 20%, 재산세액 20%, 자동차세액 30%, 균등할 주민세

액10~25%, 담배소비세액 50%, 레저세액 60%

담배소비세

전입금    특별시·광역시 담배소비세액의 45%

시·도세

시·도세 총액(목적세 제외)의 3.6%~10%; 특별시 10%, 광역

전입금

시·경기도 5%, 기타 도 3.6%

기 타 공공도서관 운영비 등 비법정전입금, 학교용지매입비 분담금 등

자체수입 수업료, 지방채, 주민부담 수입 등

주 : 교육인적자원부 자료를 일부 수정하였음.

*66* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

<표 1> 지방교육재정의 중앙·지방간 부담 및 주요재원(2006년 결산 기준)

중앙정부 부담(24.8조, 71.4%) 지방자치단체 부담(9.9조, 28.6%)

지방교육재정교부금

내국세분        교육세분                  지방

소비세      시·도세    기타

(24.6조, 70.8%) 국고

보조금

교육세

일반회계(6.5조, 18.6%)

담배

교육청

자체수입

20.5조

(59.3%)

4.1조

(11.5%)

0.2조

(0.6%)

4.2조

(11.9%)

0.6조

(1.6%)

1.4조

(4.1%)

0.3조

(1.0%)

3.4조

(10.0%)

주: 참고로 2006년도 학교용지매입비 전입금은 559억원이며, 이것은 전체 예산(34.7조)의 0.16%에 해당함.

일반회계   11.5   7.7  7.8  7.1  6.5  8.1  7.2   7.3   2.4  2.4  2.7  1.6  1.4  2.1  2.6  4.0

자립도   90.5  62.9   63.9   69.8   54.2   72.1   68.4  74.9  28.3   33.3   36.9   23.5   20.1   28.9   39.1   26.4

자료: 교육인적자원부

시·도별로 지방교육재정 지원부담 규모를 파악하면, 서울이 19,221억원으로 가장 많고 그 다음이

경기(14,819억원), 부산(4,392억원), 인천(3,385억원), 대구(3,109억원) 등의 순으로 나타난다. 이들 5

개 광역자치단체의 지방교육재정 지원금은 전체 시·도 지원금의 70%를 상회하는 금액이다. 광역자

치단체별 지방교육재정 지원부담액이 각 단체의 일반회계예산(2007)에서 차지하는 비율을 계산해 본

결과 자치단체 간에 상당한 차이가 있는 것으로 나타났다. 그 비율은 최고 11.5%(서울)에서 최저

1.4%(전남)까지 큰 차이가 있으며, 대체로 인구와 재정자립도가 높은 시·도에 있어서 상대적으로 높

게 나타났다. 광주를 제외한 6대 대도시와 경기도의 경우 일반회계예산 대비 교육재정부담 비율은

7%를 넘어섰고, 경기도를 제외한 8개 도는 1.4~4.0% 수준으로 상대적으로 낮았다(<표 2> 참조).

지방교육재정의 기간 재원인 지방교육교부금의 내국세 연계비율은 2000년 이전에는 11.8% 수준을

유지하였으나, 정부정책에 의해 2001년 13.0%, 그리고 2005년 19.4% 수준으로 각각 크게 인상되었

다.2) 2008년부터는 교부금의 내국세 연계비율이 현재의 19.4%에서 20.0%로 인상되는데, 이것은

시·도교육청의 누적 적자 완화 등 악화된 지방교육재정의 여건을 개선하기 위한 재정조치 차원에서

단행된 것이다.

<표 2> 시·도별 지방교육재정 지원 부담비율(2006년 결산)

(단위: 억원, %)

서울  부산 대구 인천 광주 대전 울산  경기  강원 충북 충남 전북 전남 경북 경남 제주

부담액 19,221 4,392 3,109 3,385 1,563 1,916 1,392 14,819 1,432 1,116 1,813 1,045 1,195 1,849 2,435 743

부담비율 35.9  20.1 19.4 19.6 15.8 20.6 18.1  22.3 9.8  8.8  10.6  6.3 6.1 8.3  10.2 16.1

예산대비

재정

주1: 지방자치단체 예산개요(2007) 등을 토대로 작성, 계산한 것임.

주2:“일반회계 예산대비”는 각 시·도별 지방교육재정부담액이 일반회계예산 (2007년도 총계)에서 차지하는 비율을 의미함.

*Korea Local Finance Association*

*67*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

지방교육재정의 세출 구조를 살펴보면 다음과 같다. 2006년도 결산을 기준할 때, 지방교육재정은

전체 지출의 65%인 22.6조원을 인건비에 지출하였고, 그 다음으로 시설비 3.4조원(10%), 교육사업

비 3.1조원(9%), 운영비 2.8조원(8%), 지방채상환 1.0조원(3%) 등에 지출하고 있다. 교육서비스의 특

성을 고려할 때 총지출에서 경상경비(인건비와 매년 반복적으로 유지되는 운영비)가 매우 큰 비중을

차지하는 지출구조에 대하여는 기본적으로 이해가 된다. OECD 국가들과 단순 통계적으로 비교하자

면 이러한 현상은 본질적인 재정구조 문제로 보기 어렵다. OECD의 최근 통계자료(OECD, 2007)에

의하면 국가별로 차이가 있으나 교육재정의 높은 인건비 구조는 대부분의 나라에서 관측되고 있다.

그런데 우리나라 교사의 임금 수준이 1인당 GDP의 2배를 넘고, 독일, 스위스 등과 함께 OECD 국가

중 상위권에 속하고 있는 점에 대하여는 주목하고 검토할 필요가 있다. 아울러 다양한 교육 인프라가

완비된 선진국과 달리 우리의 경우 앞으로 각종 교육인프라 구축에 많은 투자를 해야 하는 점을 인식

할 때 65%의 인건비 비중과 70%가 넘는 경상경비의 경직적 구조는 분명히 과중하고 문제가 있어 보

인다.3)

마지막으로, 지방자치단체들이 지방교육재정을 지원하는 재원의 규모와 부담내역에 관하여 구체적

으로 살펴보고자 한다. 현재 지방자치단체들이 지방교육재정을 지원하는 재정시스템으로는 (1)시·

도의 교육비특별회계 법정 전출금, (2)시·군·자치구의 각급 학교에 대한 교육경비보조금, (3)시·

도의 학교용지매입비 부담금, (4)기타 (종합부동산세 배분 등) 방식이 있다. 시·도의 교육비특별회계

법정 전출금은 앞서 언급한 바와 같이 지방교육세 전액, 담배소비세의 45%(도 제외), 시·도세 총액

의 3.6~10%(특별시 10%, 광역시·경기도 5%, 기타 도 3.6%)로 구성된다(지방교육재정교부금법 제

11조). 2006년의 경우 전국의 16개 시·도는 총 6조 1,582억원을 교육비 특별회계로 전출하였는데,

이것은 시·도 지방세수입의 22.7% 그리고 시·도 본청 일반회계예산(2006년 최종예산순계)의

11.1%, 지방예산순계(2006년 최종예산)의 5.3%에 해당한다.

시·군·자치구가 관내에 속하는 각급 학교에 대해 교육경비를 보조하는 재정지원시스템은 지방교

육재정교부금 제11조에 근거를 두며, 주로 고등학교 이하 각급 학교의 급식·교육정보화·체육·문

화공간설치사업 등을 보조하는 제도적 장치이다. 관련 통계에 의하면 2002~2006년 기간 중에 전국

2) 2001년도 교부세율 인상은「공교육 내실화 방안(2000.5)」에 따른 추가 교육사업수요(2001~2004년 기간 중 총 18.8조원; 연평균 4.7조원)

에 대응하는 차원에서 추진되었고, 2005년도 교부율 인상은 기존의 증액교부금 및 봉급교부금을 폐지하고 경상교부금에 통합하는 관점에

서 실시되었다. 즉, 기존 재원을 흡수 통합한 관계로 19.4%라는 대폭의 인상에도 불구하고 지방교육재정의 순증효과는 외형적 인상 수치만

큼 크지 않은 것으로 평가된다.

3) 특히, 경상경비비율은 2001년 이후 최근까지 지속적인 증가추이를 보이는데, 이는 시·도교육청이 자율적으로 교육사업을 추진하는데 상

당한 제약요인으로 작용한다. 참고로 경상경비 비율은 2001년의 56.9%에서 2002년의 59.3%, 2003년의 62.2%, 2004년의 67.4%, 2005

년의 69.5%, 2006년의 73.2%로 계속 증가하는 경향을 보인다.

*68* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

의 시·군·자치구는 총 1조 1,634억원을 보조한 것으로 조사되었다(지방교육재정교부금법이 개정되

면서 2007년부터는 시·도 또한 이 분야에 대해 관내학교를 재정적으로 보조하는 것이 가능해졌다).

시·도의 학교용지매입비부담금은「학교용지확보등에관한특례법」제4조 및 제6조에 의거해 시·도

가 학교용지부담금, 개발부담금, 기반시설부담금, 취득세·등록세 수입 등을 토대로 학교용지매입비

의 1/2을 조달하는 지방교육재정장치로서 법적의무경비에 해당한다. 시·도의 학교용지매입비부담

금은 근년에 신개발지역 등을 중심으로 학교신설 수요와 관련비용(부지 매입 등)이 급증하는 상황에

서 도입된 지방교육재정 지원장치인데 차츰 시·도의 재정을 압박하는 요인으로 작용하고 있다. 관련

자료에 의하면 시·도는 2006년까지 매입비 부담 총 2.3조원 중 1.8조원을 부담하지 못하고 있으며,

앞으로 2012년까지 약 4조원의 추가적인 재정부담을 해야 하는 압박에 직면하고 있다.

끝으로, 기타 지원방식 중 종합부동산세 배분에 대해 간단히 언급하면 다음과 같다. 본래 종합부동

산세 수입 전액이 지방자치단체에 귀속되어야 하나 종합부동산 세수의 규모가 급격히 커지는 상황에

서 국가재정의 시급한 수요 요인(교육, 복지)들이 종합부동산세 재원을 선호하기 시작하였다. 이러한

과정에서 부처간 협상 조정이 이루어졌고, 마침내 종합부동산 재원의 일부를 교육, 복지부문에 할애

하는 것으로 귀착되었다. 구체적으로, 2007년부터 종합부동산세의 지방배분 과정에서 균형재원 배분

기준에 지역교육수요를 반영(20%, 2007년 기준 3,459억 재정지원 예정)하기로 결정되었는데, 이는

사실상 지방재정의 일부가 지방교육재정에 지원되는 것과 다름이 없다.

2. 지방재정과 지방교육재정의 교부금제도 비교4)

우리나라의 국가재정은 중앙재정과 지방재정으로 구분되며, 지방재정은 다시 일반자치재정(지방재

정)과 교육자치재정(지방교육재정)으로 구분된다. 중앙재정과 지방재정을 비교할 때 종전에는 지방교

육재정을 고려대상에서 제외하는 경향이 있었으나 최근에 와서는 차츰 지방교육재정을 지방재정에

포함시켜 비교 분석하는 경향이 나타난다. 하지만 이러한 경향도 아직은 총량적이고 거시적인 관점

에 국한될 뿐, 두 재정부문을 동시에 고려하는 미시적이고 세부적인 비교 분석은 정책 차원이나 학술

차원에서 거의 이루어지지 않고 있다.5) 지방재정을 논하면서 지방교육재정을 논외로 하는 것은 재정

의 효율성과 형평성을 논하는 관점이나 국(주)민 등 재정수요자의 관점에서 볼 때 결코 바람직한 것은

아니다.

4) 여기에서 다루는 내용의 상당 부분은 임성일의 글(2005)을 참조하고 있음을 밝혀 둔다.

5) 단적인 예로서 지방재정분야의 대표적인 학술지인「한국지방재정학회지」에서 지방교육재정을 다루거나, 지방교부세제도를 연구하면서 지

방교육재정교부금제도를 함께 분석한 논문이 최근 5년간 1~2편에 불과한 사실을 지적할 수 있다.

*Korea Local Finance Association*

*69*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

지방자치가 실시된 이후 총 정부지출에서 지방자치단체 지출이 차지하는 비중은 2000년대 초반까

지는 연도별로 45~50% 수준(지방교육재정 포함)에서 기복을 보이다가 2000년대 중반부터는 50%를

상회하는 수준으로 변하였다. 2007년도 예산에 의하면 총재정사용액 기준으로 중앙재정과 지방재정

은 약 5 대 5(104.8조원 대 108.0조원)의 관계에 있고, 여기에 지방교육재정을 지방재정에 포함시킬

경우 양자의 관계는 약 4 대 6(42.3% 대 57.7%)으로 지방재정 우위가 된다(지방교육재정은 35.1조원

으로 전체 재정사용액의 14.1%를 차지함).

일반적으로 자치재정의 자주상태는 높지 않다. 일반지방재정과 교육지방재정을 비교하면 일반지방

재정의 상태가 상대적으로 양호한 편이다. 재정의 자주상태는 다양한 방식으로 측정될 수 있지만, 일

반적으로 사용되는 총세입 대비 자체수입비중(‘재정자립도’개념으로 측정됨) 기준을 적용할 경우 일

반자치의 연도별 전국 평균이 50~60% 수준인데 비해 교육자치의 연도별 전국 평균은 10~20% 수준

에 불과하다.

지방교육재정의 자립상태가 매우 낮은 이유는 근본적으로 교육자치단체들이 자체재원을 조달할 수

있는 실천수단(과세권 등)을 갖지 못하는데 있다. 일반자치단체들 가운데 상당수가 상대적으로 튼튼

한 자체수입 기반(지방세수입, 세외수입)을 갖고 있는 것과 달리 교육자치단체들은 스스로 재원을 조

달할 수 있는 자체의 세수 기반을 갖지 못하는 것이 지방교육재정제도의 재원조달 장치이다. 이러한

상황은 앞서 살펴본 바와 같이 지방교육재정의 약 70% 이상이 이전재정(국가지원 교부금, 지방자치

단체지원 전입금)을 통해 조달되고 자체수입이 약 10%에 불과한 현실을 통해 단적으로 입증된다.6)

이와 같이 높은 이전재정 의존 경향은 OECD 국가 평균에 비해 매우 심한 수준으로 파악된다(OECD,

2007 참조).

현재 중앙정부로부터 지방으로 재정을 이전해 주는 재정이전제도는 일반자치부문이나 교육자치부

문 모두 유사한 구조를 갖고 있다. 일반자치부문에서 지방교부세와 국고보조금(국가균형발전특별회

계 포함)제도가 운영되는 것과 마찬가지로 교육자치부문에서는 지방교육재정교부금과 국고보조금의

두 제도가 운영되고 있다. 이 가운데서도 특히 지방교부세와 지방교육재정교부금은 기능, 규모, 정책

목적, 운영방식 등에 있어서 상당히 유사하다.7) 지방교부세제도는 지방자치단체의 행정운용에 필요

한 재원을 지원해주고 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모하는데 그 목적이 있다(지

방교부세법 제1조). 지방교부세는 내국세수입의 19.24%를 재원으로 하며, 보통교부세(지방교부세의

6) 자체수입은 납입금, 사용료·수수료, 재산매각대, 실습수입, 기부금 및 기타수입으로 구성되며, 이전재정은 중앙정부 이전재원과 지방자치

단체 이전재원(법정전입금, 비법정전입금, 부담금)으로 구성된다.

7) 전자는 행정자치부가 관리하고 후자는 교육인적자원부가 관리하며 현재 두 제도 간에는 제도적, 정책적 연계가 존재하지 않는다.

*70* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

96/100)·특별교부세(지방교부세의 4/100)와 분권교부세(내국세 총액의 0.94%)로 구성되어 있다.

지방교육재정교부금은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원

의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형발전을 도모하는데 그 목적이 있다(지방교육재정교

부금법 제1조 및 동법 시행규칙). 지방교육재정교부금은 내국세 수입의 19.4%를 재원으로 하는 내국

세분 교부금과 국세 교육세 전액을 재원으로 하는 교육세분 교부금으로 구성된다. 전자는 다시 보통

교부금과 특별교부금으로 구분된다.8) 종합적으로, 지방교부세와 지방교육재정교부금은 기본적으로

지방자치단체에 대한 재정지원과 재정형평화(fiscal equalization) 도모에 그 목적이 있고 규모와 재

원 등에 있어서 유사하다.

지방교부세와 지방교육재정교부금은 보조금 분류체계상 자금의 사용용도가 지정되지 않는 일반보

조금(general grant)에 속하며 일정한 배분기준을 갖는 공식보조금(formula grant)에 해당한다.9)

현실적으로 보면, 지방교육재정교부금은 지방교부세에 비해 재정형평화 기능보다 재정지원의 성격을

상대적으로 더 많이 갖는 일반보조금으로 파악된다.

<표 3> 지방교부세제도와 지방교육재정교부금제도의 비교

구  분 지방교부세제도 지방교육재정교부금제도

구 조 보통교부세, 특별교부세 보통교부금, 특별교부금

재 원 내국세수입의 일부(19.24%) 내국세수입의 일부(19.4%)

재정형평화

용도 및 기능   지방자치단체 재정지원 및

배분공식 사용(보통교부세)

지방교육자치단체 및 교육행정기관

재정지원, 재정형평화(균형교육발전)

배분공식 사용(보통교부금)

배분공식

기준재정수요, 기준재정수입

비교 방식

경상재정수요, 기준재정수입

비교 방식

성 격 일반재원, 일반보조금 지방교육재원, 교육포괄보조금

관리주체 행정자치부 교육인적자원부

불교부단체 있음

수혜단체 등   시·도, 시·군

광역자치단체(시·도 교육청)

불교부단체 없음

주1 : 임성일의 자료를 수정·보완하였음.

주2 : 여기에서 말하는 지방교육재정교부금제도는 내국세분 교부금을 의미하며(국세 교육세 전액을 재원으로 하는 교육세분 교부금은 논외로

함), 지방교부세 중 분권교부세도 논외로 함.

8) 2005년 이전에는 지방교육재정교부금이 경상교부금과 봉급교부금(의무교육기관의 교원봉급 및 일부 수당 등을 지원할 목적으로 도입)으

로 구분되고, 경상교부금이 다시 보통교부금(지방교육재정교부금 10/11)과 특별교부금(지방교육재정교부금의 1/11)으로 구성되었으나 이러

한 체제는 2005년부터 폐지되었다.

9) 보다 엄밀히 말하면 지방교육재정교부금은 교육서비스라는 포괄적인 용도에 자금이 사용되도록 지정된 포괄보조금(block grant)에 해당

한다.

*Korea Local Finance Association*

*71*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

3. 소결

지금까지 살펴본 지방교육재정의 세입·세출 현황과 지방재정과 지방교육재정간의 관계 등을 통해

알 수 있는 사실을 요약 정리하면 다음과 같다.

(1) 2000년대에 들어와 지방교육재정의 총량은 크게 증가하였으나 지방교육자치단체의 재정자립

상태는 매우 낮은 것으로 파악된다. 만일 지방교육재정의 재정자립 상태를 단순히 총세입 대비

교육청 자체수입으로 정의한다면, 시·도 교육청별로 차이는 있으나 재정자립도의 전국 평균은

10%를 조금 넘는 매우 낮은 수준으로 측정된다.

(2) 지방교육자치단체는 스스로 재원을 조달하고 조절할 수 있는 과세권 등 자체 재원조달 메카니

즘을 결하고 있다.

(3) 외부로부터의 재정이전은 주로 중앙정부의 교부금에 의한 것이며, 일반행정과 달리 교육부문에

서는 국고보조사업의 범위와 역할이 극히 제한되고 있다.

(4) 지방자치단체가 교육자치단체에게 지원하는 재정규모는 교육기능에 대한“권한 행사 부재”에도

불구하고 상당한 수준에 육박하고 있으며, 지역에 따라서는 재정을 압박하는 요인으로 작용한

다.10)

(5) 지방교육재정의 재원은 기본적으로 국세(내국세)와 지방세 수입에 의해 조달되는데 전자는 지

방교육재정교부금제도 그리고 후자는 지방자치단체 이전재정(일반회계 전입금)의 핵심재원으

로 활용되고 있다.

(6) 시·도의 지방교육재정 부담은 금액규모와 일반예산 대비 비중 면에서 상대적으로 많이 부담하

는 그룹(특별·광역시와 경기도)과 상대적으로 적게 부담하는 그룹(경기를 제외한 나머지 8개

도)의 두 유형으로 나뉜다.

(7) 지방교육재정은 지출 면에서 인건비와 경상경비가 높은 비중을 차지하는 경직적 구조를 갖고

있다. 교육서비스의 특성을 고려하더라도 현재의 고 경상경비 구조는 지방교육재정의 효율성과

효과성을 저해하는 요인으로 작용한다.

(8) 지방교육재정을 둘러싼 여건과 수요 전망을 고려할 때 지방자치단체의 교육재정 부담은 앞으로

도 계속해서 늘어날 것으로 예상된다.

(9) 지방재정과 지방교육재정의 국가·지방간 교부금제도(수직적 재정관계)는 상호간의 제도적 연

10) <표 1>에는 나타나지 않았으나 2000년 이후의 통계자료를 살펴보면 최근 몇 년간 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 부담 금액과 비중

이 크게 증가하고 있음을 알 수 있다.

*72* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

계성이 없는 가운데 운영되며, 지방재정과 지방교육재정간의 수평적 재정관계 또한 체계적이고

일관성있게 설정되어 있지 못하다. 이러한 사실을 인식할 때, 일반지방재정과 교육지방재정 간

에 새로운 관계정립이 요구된다.

Ⅲ. 지방교육재정의 문제와 한계

앞에서 살펴본 지방교육재정의 전반적인 현황을 토대로 지방교육재정이 안고 있는 문제점과 한계

를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 국가재정의 운영에 있어서 일반자치재정과 교육자치재정을 별개의 시스템으로 운영함으로

인해 재정자원(fiscal resource) 운용의 효율성 및 책임성 문제가 대두된다. 앞서 언급한 바와 같이 지

방교육재정의 기간재원인 지방교육재정교부금과 그와 유사한 제도적 특성을 지니는 지방교부세간에

배분기준, 배분방식, 통합적 관점에서의 사후 분석평가 등에 있어서 연계성이 존재하지 않아서 재정

자금 운영의 효율성과 효과성에 문제가 노정된다. 예를 들어, 교육서비스와 함께 다양한 일반행정서

비스를 공급받는 지역주민의 입장에서 보면 중앙정부의 교부금은 하나의 큰 자금원(‘single pot’)에

서 체계적인 배분방식(공식)을 통해 부여되는 것이 합리적이다. 마찬가지로, 국가재정의 입장에서도

지역의 재정수요를 산정하고 지역 간 재정불균형을 측정할 경우 종합적 틀 속에서 교육서비스를 포함

한 다양한 행정서비스 수요를 반영하고 측정하는 것이 합리적이다.

이러한 상황에서 지방자치단체와 지방교육자치단체간의 수평적 재정관계 또한 체계적으로 관리되

지 못하는 문제점이 나타난다. 앞서 지적한 바와 같이 현재 지방자치단체와 교육청간에는 법령 외의

업무를 포함해서 법령상 정해진 재정관련 협의 절차가 제대로 작동하지 못하는 문제와 한계가 노정되

고 있다. 한마디로, 일반행정과 교육행정간의 연계·협력 상태는 기대 이하의 수준인 것이 현실 상황

이다.11)

둘째, 지방교육재정의 체계와 재원조달방식이 구조적으로 취약한 문제점을 안고 있다. 앞서 언급한

바와 같이 우리나라의 교육자치단체들은 스스로 재원을 조달하고 조절할 수 있는 재정권한을 갖지 못

한 채 중앙 및 지방정부로부터의 이전재정에 의존해야 하는 구조적 한계에 직면하고 있다. 우리나라

의 교육자치는 일반행정과 교육행정을 완전히 분리시킨 미국의 교육구(school district)체제와 유사

11) 지방교육재정교부금법(제11조 제4항)에서 시·도의 교육행정기관의 장이 일반회계로부터의 전입금으로 충당되는 세출예산을 편성할 경우

미리 당해 지방자치단체의 장과 협의할 것을 명시하고 있음에도 불구하고 이러한 규정은 사실상 제대로 준수되지 못하고 있다.

*Korea Local Finance Association*

*73*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

하지만, 교육자치단체가 재원을 조달할 수 있는 과세권(taxing power)을 갖지 못하는 점에서 미국의

교육구와 큰 차이가 난다. 우리 사회가 지방교육자치를 모색하는 과정에서 전문성과 자주성을 강조한

나머지 일반행정으로부터 분리·독립된 교육자치단체와 교육비특별회계를 설치함으로써 다른 국가

에서 예를 발견하기 어려운 특수한 형태의 지방교육자치제도를 탄생시켰다(박정수, 2004). 그 결과

우리나라는 OECD 국가들 중에서 멕시코와 더불어 지방교육재원의 대부분을 중앙정부가 조달하는

가운데 광역자치단체(시·도 교육청)가 관련지출을 주도하는 매우 독특한 교육재정 시스템을 보유하

는 국가에 속한다(안종석). 이러한 사실은 최근의 OECD 교육 통계에서 중앙정부의 지방교육재정이

전이 전체의 40~50% 수준인 것을 통해 확실히 입증된다.

교육자치를 실시하고 있고, 그것도 일반행정체계와 분리 독립된 교육자치를 실시하면서 자체적으

로 재원을 조달할 수 있는 제도적 장치를 구비하지 못한 것은 지방교육재정시스템의 한계이자 교육자

치가 안고 있는 근본문제라 할 수 있다.

셋째, 지방교육재정은 국가적 예산제약(교육재정 GDP 대비 5% 미만)과 높은 경상경비(인건비 과

다 포함)의 구조적 한계를 지니고 있다. 고 경상경비 구조는 상대적으로 높은 교원 인건비가 큰 몫을

하는데 이 문제는 앞으로 객관적인 검토가 필요하다.12) 이러한 상태에서는 추가적인 교육재정 수요가

발생할 경우 그에 대해 탄력적으로 대응할 수 있는 여지가 없고 실효성 있는 중장기 교육투자계획을

수립할 수가 없다. 그 대표적인 사례로서 신도시 건설 등 개발사업이 급격히 추진되는 과정에서 발생

하는 학교 수요에 대해 적기에 재원을 적절히 조달하는데 애로가 발생하는 경우를 지적할 수 있다.

넷째, 지방자치단체의 지방교육재정부담이 중장기 계획이나 종합프로그램 속에서 설정되지 못하는

문제가 있다. 지방교육자치의 실시 초기에는 지방자치단체의 지방교육재정 부담은 상대적으로 미미

하였다. 하지만 교육자치가 자리를 잡기 시작하고 지방교육재정 수요에 대한 각계의 목소리가 높아지

면서 추가적인 재원조달은 재정구조상 자연히 중앙정부와 지방자치단체가 분담해야 하는 상황으로

이어졌다. 지방자치단체의 교육재정부담은 과거 지방세에 부가되던 국세 교육세가‘지방교육세’로

개편되고 지방자치단체의 각종 교육전출금이 확대되기 시작한 2001년을 전후로 급속히 증가하였다.

지방자치단체의 교육자치단체 재정지원율은 90년대 후반에 약 5% 수준이던 것이 2001년에 18.4%로

크게 증가하였고, 그 후 20%에 육박하는 수준을 유지하고 있다.

이러한 변화 과정에서 교육인적자원부와 행정자치부 그리고 지방교육자치단체와 일반자치단체 간

에 재정부담의 수준과 방법, 지원대상, 재정부담에 따르는 역할 및 책임 등의 사안을 두고 상당한 견

12) 특히, 인건비 비중은 2002년부터 교육여건개선사업과 교원증원·처우개선으로 지속적으로 증가해 왔다(2001~2005 기간 중 인건비는

총 84,032억원 증가하였음). 교원증원 현황을 보면 2001년에 2,116명이던 것이 2003년에는 12,597명으로 크게 증가하였다가 그 후 매년

약 5,000~10,000명 규모의 증가 추이를 보였다.

*74* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

해 차이가 표출되었다. 그 한 예로서 현재 상당수의 지방자치단체들이 비록 지방교육재정에 대한 기

여가 법적의무요건의 이행이라 하더라도, 재정기여에 상응하는 최소한의 권한행사(의사반영)를 할 수

있기를 원하는 데 비해 교육부와 교육청이 이를 허용하지 않는 사례를 지적할 수 있다. 만일 이에 대

한 실현방안이 구체화될 경우 지방자치단체의 재정지원은 지금보다 훨씬 적극적인 방식으로 변화될

가능성이 있다. 종합적으로, 현재 두 유형의 자치단체 간에는 금전적 수수 이외의 유기적 관계나 정책

결정 등 의사 공유 관계가 형성되지 못하고 있다.

다섯째, 시·도 학교용지매입비 부담제도에 구조적 문제가 있다. 현행 학교용지특례법에 의하면

시·도의 학교용지매입비 재원조달은 실질적으로 매우 어려운 상황이다. 학교용지매입비의 주재원이

되는 학교용지부담금은 시·도 부담액의 20% 정도를 충당하는데 그치고 있고, 개발부담금과 기반시

설부담금은 규모가 크지 않아 재원조달 수단으로서 근본 한계가 있다(도 지역은 기반시설부담금의 귀

속주체에서 배제되는 한계가 있다). 시·도의 입장에서는 학교용지부담금의 80%를 취득세와 등록세

수입으로 조달해야 하는 형국인데, 이들 세수의 경우 재정보전금·조정교부금·교육비특별회계 전출

금 등 법적 의무적 경비와 연계되어 있어서 실제로 학교용지매입비 충당에 할당될 자금 여력은 거의

소진된 상태라 해도 과언이 아니다.

교육청이 시·도와 사전협의를 거치지 않고 과도하게 학교용지를 매입(기준면적 초과 등)하는 사례

도 문제점으로 지적할 수 있다.13) 이러한 사례는 비효율적인 재정지출행위일 뿐 아니라 재정지원 주

체로 하여금 관련 투자에 대해 소극적으로 임하게 만든다. 그리고 대부분의 시·도가 학교용지매입비

의 1/2을 부담함에도 불구하고 확보된 학교용지 일체가 교육청에 귀속되는데 대해 불합리하다는 인

식을 하고 있는 점도 지적될 필요가 있다.

여섯째, 교육에 대한 사회적 관심이 고조되는 가운데 교육투자에 대한 자치단체간 경쟁현상이 나타

나 불필요하게 지방재정에 부담을 주는 현상이 관측된다. 이러한 현상은 교육부의 자치단체에 대한

과도한 교육재정지원 요구 등 외적 요인과 맞물려 지방재정을 직·간접적으로 압박하는 요인으로 작

용한다. 현실적으로 점증하는 지방교육재정 수요와 자치단체장의 정치적 의지와 선택이 복합적으로

작용하면서 일부 자치단체들은 자신의 역할과 권한을 넘어서서 교육경비를 지원하는 사례들이 늘고

있다. 예컨대, 자체수입(지방세+세외수입)으로 인건비를 충당하지 못하는 자치단체들 가운데 법령을

위반하면서까지 학교경비를 보조하는 사례가 그에 해당한다.14) 지방 교육청 또한 교육재정의 확충을

모색하는 과정에서 국고에 의존하기보다 지방자치단체의 투자를 조장하는 경향이 있다. 이는 자치단

체의 재정부담을 가중시키는 요인이자 자치단체와 교육청간에 갈등을 유발시키는 복합적 요인으로

작용한다.

*Korea Local Finance Association*

*75*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

일곱째, 학교신설투자와 관련해서 어떤 면에서 문제이고, 적어도 재검토할 사안이 있다. 중기지방

교육재정(2008~2012)에서는 학교신설투자비용을 연간 약 1.5조원(연간 100~135개, 총 605개 학교)

으로 추정하는데 이것은 2000년대 초기의 연평균 2~3조원에 비해 크게 줄어든 금액이다.15) 그러나

여기에서 유념해야 할 점은 2005년도부터 학교신설을 위한 자금조달방안으로 BTL 방식이 도입되었

다는 사실이다. 2007년 이후 명목상 학교신설 투자비율은 감소하였으나 실제 학교신설 투자비율은

평년 수준(5%대)을 상회하는 8.4%로 파악되고 있다. BTL 방식은 장·단점을 지니는데 지금 시점에

서는 지방교육시설을 BTL 방식으로 추진하는 문제 전반에 대해 체계적으로 재검해 볼 필요가 있다.

학교시설 등 교육 인프라의 조기 구축 필요성은 인정되지만 그것이 채무조달형 방식으로서 현 세대와

미래 세대 간의 형평문제와 공공부문의 자산·부채 구성에 인위적인 영향을 미치는 점을 인식할 때

더욱 그러하다.

Ⅳ. 일반지방재정과 지방교육재정간의 관계 재설정

여기서는 지금까지 살펴 본 지방교육재정의 현황과 문제점을 염두에 두면서 지방교육재정의 개선

차원에서 일반지방재정과 지방교육재정간의 관계를 재설정하는 문제를 다루고자 한다. 이 과정에서

는 교육자치와 교육자치단체의 향후 위상과 역할에 대한 가정이 필요하다. 여기서는 단기적으로 기존

의 교육자치 틀이 유지되는 것을 전제로 하고, 중장기적으로는 교육정책과 주요 의사결정에 관한 독

립성은 인정하되 교육자치를 일반자치의 종합적 틀 속에서 구조화하는 방안을 암묵적으로 전제 한

다.16) 일반지방재정과 지방교육재정의 바람직한 관계를 모색하는 과정에서는 재정의 효율성, 형평성,

효과성, 책임성 원리가 중요한 판단준거로 활용되는 것이 합리적이다. 이 중에서도 특히, 국가재정의

배분 관점에서는 효율성과 형평성 원리가 상대적으로 더 중요하고, 지방자치단체와 지방교육자치단

13) 2005년 6월 감사원 감사결과, 전국 초등학교 잉여교실 수가 2001년 2,655개에서 2004년 6,042 개로 무려 128%나 증가한 것으로 나타나

전국적으로는 잉여교실 과다발생현상이 존재하고 있다.

14) 교육경비보조규정 제3조에서는 인건비 미 충당 자치단체(지방세와 세외수입으로 소속 공무원의 인건비를 충당하지 못하는 자치단체)의

각급 학교에 대한 경비보조를 제한하고 있다. 이러한 상황에서 만일 이들 단체가 학교경비를 보조한다면 결국 지방교부세를 활용해서 경

비지원을 하는 셈이 된다. 일반행정수요를 반영하는 지방교부세와 교육수요를 반영하는 지방교육재정교부금 제도가 별개로 운영되는 현

지방재정조정 체계를 고려할 때 이러한 조치는 합리적이라고 할 수 없다.

15) 2000년대 초기(2001~2004년)에 매년 학교신설투자가 상대적으로 컸던 것은 학급당 학생 수 감축을 위한 교육여건개선사업이 적극적으

로 촉진되었기 때문이다.

16) 필자의 생각으로는 특히, 국가·지방재정의 효율성, 형평성 관점에 입각할 때 제시된 중장기 전제를 단기 즉, 빠른 시일 안에 현실화시키

는 것이 바람직하다.

*76* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

체의 재정관계 관점에서는 효과성과 책임성 원리가 상대적으로 더 중요하다. 이러한 인식을 토대로

향후 설정되어야 할 일반지방재정과 지방교육재정간의 관계에 관하여 구체적으로 제시해 보면 다음

과 같다.

첫째, 중장기적으로는 지방재정과 지방교육재정을 통합하는 방안을 적극적으로 추진하되, 단기적

으로는 두 제도 간에 연계 가능한 부분을 최대한 확대시켜서 시너지 효과를 극대화시키는데 중점을

둔다. 앞서 문제점에서 지적한 바와 같이 현재는 일반재정과 교육재정을 통합적 관점에서 유기적으로

관리하는 시스템이 결여된 결과 국가재정자금의 비효율적 운영이 발생하고, 지방자치단체의 교육재

정지원 또한 여러 가지 문제와 부작용에 부딪히고 있다. 아울러 국가와 지방재정을 논하거나 지방재

정의 수요와 위상 및 상태를 논하는 과정에서 일반자치에 국한해서 접근할 경우 정보해석이나 정책판

단에 왜곡이 발생할 수 있음도 상기할 필요가 있다. 단적인 예로서 일반자치부문과 교육자치부문을

통합한 재정자립도를 산정해 본 결과 시·도별 재정위상에 변화가 나타나고, 두 교부금의 지역경제

파급효과 또한 서로 다른 결과를 보이는 사실 등을 들 수 있다. 기존의 연구결과(임성일 2005, 박정수

2007)에 의하면, 지방교부세는 지역의 경제력과 무관하게 배분되는데 반해 지방교육재정교부금은 지

역의 경제력과 밀접한 관계를 갖고 배분되는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과는 우리나라의 양

대 교부금제도가 정책적 연계가 없거나 서로 상반된 정책 방향성을 지니고 운영되고 있음을 시사한

다. 이것은 향후 국가가 적극적으로 나서서 거시적 차원에서 교부금제도의 정책목표와 수단을 재조정

해야 할 필요성을 암시한다.

이와 관련해서 먼저, 유사한 정책기능을 지니는 지방교부세와 지방교육재정교부금 간에 연계장치

를 강구할 필요가 있다. 여러 가지 현실 여건을 고려할 때, 단기적으로는 두 제도의 독자성을 인정하

되 배분공식의 구조화와 배분변수의 상호 비교·조정, 자금배분의 효과와 성과 등의 거시·미시적 측

면에서 연계강화를 모색하는 접근이 바람직하다. 이 경우에도 지방교부세와 지방교육재정교부금을

가칭“국가교부금”이라는 하나의 교부금 시스템에 통합한 다음 현재의 지방교육재정교부금과 유사한

일종의 교육포괄보조금체제를 가동시키는 것이 재정의 효율성과 형평성 차원에서 바람직하다. 중장

기적으로는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합 일원화시키는 접근이 바람직하다.

이와 함께 장기적으로는 지방자치와 지방교육자치의 완전한 통합(단, 이 경우에도 교육정책 등 핵

심 교육사무에 대한 독립성과 자율성은 보장함)을 강구할 필요가 있고, 그 중간 단계에서는 시·도와

시·도 교육청의 예산편성·집행 과정의 통합을 추진할 필요가 있다. 현 시점에서 절실히 요구되는

것은 어떤 방식이던 국가재정과 지방재정의 거시적 틀 속에서 일반자치재정과 교육자치재정간의 연

계를 강화하고 이들을 종합적으로 분석·관리할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 정책의 변화이다.

*Korea Local Finance Association*

*77*

|  |  |
| --- | --- |
| 국가교부금 | 지방교부세 |
| 지방교육  포괄보조금 |
| 국고보조금 | |

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
| 지방교육보조금  \* single pot | |
|  |  |

특집



신정부의 지방재정 발전전략

만일 일반자치와 교육자치를 통합 운영할 경우 별도의 재정운용 체계로 인하여 발생하는 불필요한

행정낭비와 갈등 그리고 재정책임성 회피현상은 사라지게 된다. 그 뿐 아니라 통합 운용이 이루어질

경우 중복 행정인력의 감축과 시설관리비 절감효과 등이 발생하여 지방재정과 지방교육재정 예산이

상당 수준 줄어들 것으로 예상된다.

<그림 2> 지방교육재정 재원조달 시스템의 개편방안

<현  재> <미  래>

지방교부세

국가

재정

이전

국고보조금(균특 포함)

지방교육재정교부금           ⇨

교육비특별회계전출금

지방

재정

이전

학교교육경비보조금

학교용지매입부담금

기타

⇨

재원       자체수입: 수업료, 학부모 부담 등   ⇨        기존 자체수입

자체

주: 음영 부분은 새로 개편되는 방안을 의미함.

재산과세 과세권

둘째, 지방자치단체의 지방교육자치단체 재정지원(수평적 재정관계)을 현재의 다기화된 체제(재원,

지원체계 등)에서 가능한 하나의 재정통로(예컨대,“single pot system”)로 체계화할 필요가 있다. 그

동안 지방자치단체의 교육재정부담은 중장기 종합계획 아래 이해당사자들간에 지속적인‘합리적 합

의과정’을 거쳐 확정되기보다 각 상황에 따른 단기 미봉식으로 결정되는 경향이 많았다. 그 결과 지

방재정의 부담비중은 상당한 수준으로 늘어난 데 비해 그에 대한 효과나 재정관리는 상대적으로 크게

부진한 것으로 평가되고 있다. 단일 재정지원시스템을 모색하는 과정에서는 현재 다양한 지방세목과

연계된 교육재정조달시스템을 재산과세 중심으로 정리할 필요가 있다. 이와 동시에 지방교육자치단

체들이 자기 지역의 재산세 부과대상(과표)에 대해 실질적으로 과세권을 행사할 수 있도록 재정권한

을 부여하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이러한 조치가 이루어질 경우 지방교육재정은

*78* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

하나의 재정이전시스템을 통하여 재원조달과 함께 재정지출에 따른 책임성 및 성과 점검이 이루어질

수 있다.

그리고 앞으로는 지방자치단체가 지방교육자치단체에 제공하는 자금을“경상재정지원”과“자본재

정지원”으로 구분할 필요가 있다. 이와 같이 해줄 때, 교육재정지원과 관련된 사업의 성과와 책임을

보다 객관적으로 측정할 수 있고 체계적인 회계정보가 생성될 수 있다. 국가와 지방자치단체로부터의

재정이전이 높을수록 지방교육자치단체들이 재정착각(fiscal illusion)이나 도덕적 해이(moral

hazard), 연성예산제약(soft budget constraint) 등에 연루될 가능성이 높고 그 결과 재정책임성을

해태할 가능성이 크다. 따라서 교육자치단체들이 고유의 과세권을 확보하는 문제는 매우 중요하다.

현재와 같이 교육재원의 대부분이 중앙정부가 국민으로부터 징수하는 세금으로 조달되는 상황에서는

국민에 대한 책임은 중앙정부에 있고, 그 책임을 완수하기 위해 중앙정부가 교육자치단체의 행·재정

운영에 깊이 관여하는 현상이 나타난다(박정수, 2007).

셋째, 현재 교육자치단체가 주도적으로 행하는 교육 자본투자 결정을 해당지역의 실정에 익숙한 지

방자치단체와 교육자치단체가 상호 협력적 관점에서 효율적 투자방안을 마련하고 시행할 수 있는 제

도적 장치를 모색해야 한다. 향후에도 학교신설 투자수요를 비롯하여 교육시설 격차해소, 각종 교육

환경개선사업 수요 등 다양한 재정수요가 늘어날 것이고, 이와 관련하여 지방자치단체의 재정부담 또

한 늘어날 전망이다. 예산제약의 조건 하에서 추가적으로 재원을 조달해야 하는 상황에서는 그 무엇

보다도 예산사업의 계획·집행·관리의 전 과정에 걸쳐 효율성과 효과성이 담보되는 것이 중요하다.

이러한 점을 인식할 때, 지방교육재정의 수요를 추정하고 투자재원을 강구하는 과정에서는 시·도 교

육청이 지방자치단체와 함께 사전에 계획·협의하고 필요시 공동 관리하는 제도적 장치가 필요하다.

향후의 교육재정투자는 기존의 교원 수 확대와 시설 인프라의 구축 위주에서 소프트웨어 투자 등 다

양한 방식으로 변화될 것이 예상되는데, 이와 관련된 투자는 교육자치단체가 단독으로 결정하기보다

지방자치단체와 협의해서 추진하는 것이 보다 효과적이다. 예를 들어, 교육청이 시·도 일반회계 전

출금의 예산을 편성하는 과정에서 시·도의 의견이 반영될 수 있도록 협의기구를 구성하는 한편 각종

운영 내실화 방안을 강구해야 한다. 아울러 교육부와 교육청이 지방자치단체에 대해 교육경비보조를

협조 요청할 경우 지방재정 주무부서인 행정자치부와 사전협의를 거치도록 제도화하는 방안도 적극

검토할 필요가 있다.

넷째, 지방자치단체의 교육에 대한 권한과 책임을 제고시켜야 한다. 국(주)민의 입장에서는 어떤 공

공기관이 교육서비스를 제공하는지가 궁금하지 않고, 어떤 양질의 서비스가 제대로 공급되는지가 중

요하다. 이런 관점에서 볼 때 지방자치단체가 교육지원사업을 실질적으로 효율적이고 책임성 있게 추

*Korea Local Finance Association*

*79*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

진할 수 있도록 현재와 같은 단순경비지원에 머무르지 않고, 적절한 상황에서 자치단체가 사업을 직

접 시행할 수 있는 권한과 문호를 개방할 필요가 있다. 다수의 지방자치단체들은 각급 학교에 대해 경

비를 보조해 주는 반면 지원사업이나 각종 교육프로그램과 관련하여 일정한 권한과 책임을 갖지 못하

는데 대해 일종의 불만을 제기하고 있음은 앞서 지적한 바이다. 지방교육재정교부금법상 자치단체장

의‘교육사업 직접시행’근거규정 신설이 관계부처 간에 합의되었음에도 불구하고 아직까지 구체화

되지 못하고 있는데 이러한 사항은 조속히 개선되어야 한다.

다섯째, 시·도 학교용지매입비 부담제도에 대해 전면적으로 개편할 필요가 있다. 이에 대한 단기

대안으로는 학교용지부담금 인상을 통해 시·도의 취득·등록세 충당 비율을 적정화하는 한편 현재,

시·도가 전액 부담하고 있는 학교용지매입비 부담을 시·도와 시·군·자치구가 함께 분담하는 방

안을 검토해 볼 필요가 있다. 중장기적으로는 앞의 <그림 2>에서 제시된 바처럼, 현재와 같은 시·도

별도 부담시스템 대신 가칭“지방교육보조금”의 재원을 활용해서 학교용지매입에 필요한 자금을 충

당하도록 하는 것이 바람직하다. 아울러 학교용지매입 사전협의제도를 활성화하고, 시·도와 시·도

교육청이 공동구매한 학교용지를 공동소유화는 방안도 검토할 필요가 있다.

여섯째, 학교신설 정책은 앞으로 국토 및 도시계획 정책과 지역별 인구변동추이 그리고 저출산 현

상 등을 고려하는 중장기 학교신설계획 하에 추진해야 한다. 앞의 문제점에서 파악한 바와 같이, 학교

신설투자가 정확한 예측과 협의 하에 이루어지지 않으면 비효율적인 재정인프라 투자가 이루어질 뿐

아니라 그에 따른 경상경비남용현상(교직원 인건비, 학교운영비 증가)이 발생하는 등 총체적으로 재

정부담이 증가한다. 이러한 점을 고려할 때, 교육자치단체는 학교신설에 있어서 매우 신중해야 하고

또한 시·도와 긴밀하게 협의해야 한다.

그리고 학교신설에 있어서 BTL방식으로 추진하는 문제를 다각도에서 재검토해야 한다. BTL방식

이 재원조달과 시설구축에 있어서 당장은 편리한 시스템으로 간주되나, 그것이 중장기적으로 가져다

줄 금융·재정적 부담을 간과해서는 안 된다. 만일 지방교육재정의 중장기 금융(또는 채무) 부담이 가

중될 경우 그것은 지방재정의 부담으로 전환될 가능성이 있고, 그것은 궁극적으로 지방재정과 교육지

방재정의 관계 설정에 영향을 미친다.

*80* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립

Ⅴ. 종 합

이 글은 현행 지방교육재정제도를 종합적으로 검토하면서 일반지방재정과 지방교육재정제도의 관

계를 재정립하는데 그 목적이 있다. 이 글을 통하여 파악된 지방교육재정의 현황 및 문제점과 그것을

토대로 한 일반지방재정과 지방교육재정간의 바람직한 관계정립에 관한 내용을 요약 정리하면 다음

과 같다.

(1) 지방교육자치단체의 재정자립 상태는 매우 낮으며, 그 원인은 지방교육자치단체가 스스로 재원

을 조달하고 조절할 수 있는 과세권 등 자체 재원조달시스템을 갖지 못하는데 있다. 이러한 가

운데 지방교육재정은 고 인건비, 고 경상경비 구조를 갖고 있어서 재정운영의 효율성에 문제가

있다.

(2) 지방교육재정을 둘러싼 여건과 수요 전망 그리고 현행 재원조달시스템을 고려할 때 지방자치단

체의 교육재정 부담은 앞으로도 계속 늘어날 것이 예상된다.

(3) 지방재정과 지방교육재정의 국가·지방간 교부금제도(수직적 재정관계)는 상호간의 제도적 연

계성이 없이 운영되며, 지방재정과 지방교육재정간의 수평적 재정관계 또한 체계적이고 일관성

있게 설정되어 있지 못하다. 이러한 사실을 인식할 때, 지방재정과 지방교육재정 간에 새로운

관계정립이 요구된다.

(4) 지방재정과 지방교육재정의 바람직한 관계를 모색하는 과정에서는 재정의 효율성, 형평성, 효

과성, 책임성 원리를 중요한 판단준거로 활용할 필요가 있다.

(5) 지방재정과 지방교육재정의 관계 설정은 단기적으로는 두 제도 간에 연계 가능한 부분을 최대

한 확대시켜 시너지 효과를 극대화시키는데 중점을 두고, 중장기적으로는 지방재정과 지방교육

재정을 통합하는 방안을 적극적으로 추진한다. 구체적으로, 지방교부세와 지방교육재정교부금

간에 연계장치를 강구하되 단기적으로는 두 제도의 독자성을 인정하면서 배분공식의 구조화와

배분변수의 상호 비교·조정, 자금배분의 효과와 성과 등의 연계강화를 모색하고, 중장기적으

로는 지방교부세와 지방교육재정교부금을 통합시키는 접근을 취한다.

(6) 지방자치단체의 지방교육자치단체 재정지원(수평적 재정관계)을 현재의 다기화된 체제에서 하

나의 재정통로(“single pot system”)로 체계화할 필요가 있다. 이 과정에서는 현재 다양한 지방

세목과 연계된 교육재정조달시스템을 재산과세 중심으로 정리할 필요가 있고, 지방교육자치단

체들이 재산세 부과대상을 중심으로 실제 과세권을 행사할 수 있는 재정권한을 부여할 필요가

있다.

*Korea Local Finance Association*

*81*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

(7) 지방자치단체가 지방교육자치단체에 제공하는 자금을“경상재정지원”과“자본재정지원”으로

구분 운영할 필요가 있고, 이를 통해 교육재정지원사업의 성과와 책임을 객관적으로 측정하도

록 유도한다.

(8) 교육자치단체가 주도적으로 행하는 교육자본 투자결정을 지방자치단체와 교육자치단체가 협력

적 관점에서 투자방안을 마련하고 시행하는 제도적 장치를 구축해야 한다. 구체적으로, 지방교

육재정의 수요를 추정하고 투자재원을 강구하는 과정에서 시·도 교육청이 지방자치단체와 함

께 사전에 계획·협의하고 필요시 공동 관리하는 제도적 장치를 강구한다.

(9) 지방자치단체의 교육에 대한 권한과 책임을 제고시키고, 시·도 학교용지매입비 부담제도를 전

면 개편할 필요가 있다. 단기대안으로는 학교용지부담금 인상을 통해 시·도의 취득·등록세

충당 비율을 적정화하는 한편 학교용지매입비 부담을 시·도와 시·군·자치구가 함께 분담하

는 방안을 검토하고, 중장기적으로는 가칭“지방교육보조금”의 재원을 활용하는 방안을 취한다.

(10) 학교신설을 BTL방식으로 추진하는 것을 재검토하고, BTL방식으로 인해 지방재정과 지방교육

재정간의 관계에 부정적인 영향이 주어지는 것을 사전에 차단해야 한다.

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

박정수,“교육자치 재구조화 논쟁”,미발표 논문, 2004.

박정수,“지방교육자치의 정치경제 : 지방교육재정과 지방재정의 연계분석을 중심으로”, 한국사회와 행정연구,

18(2), 2007.

안종석,“지방교육재정 지원체계의 문제점 및 개편방안”,재정포럼(한국조세연구원), 2000.

오영수·나민주,“지방교육재정의 평가 지표 및 모형에 대한 실증 연구”,교육재정경제연구, 11(2), 2002.

임성일,“우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙·지방간 재원 배분체계의 재구축”, 한국지방재정논집,

8(2), 한국지방재정학회, 2003.

임성일,“통합적 관점에서 본 일반자치재정과 교육자치재정 분석 - 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중심으

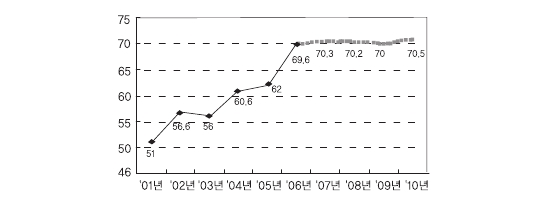
로”,한국지방재정논집, 10(1), 2005.

Bird, R. M. and M. Smart,“Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for

Developing Countries.”World Development, 30(6), 2002.

*82* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립



OECD, Economic Surveys: Korea. OECD, 2003.

OECD, Education at a Glance 2006, 2007.

<부 록>

<그림 1> 연도별 교육비특별회계의 인건비 비중

(단위: %)

주 : 2005년까지는 결산액, 2006년은 예산액, 2007년 이후는 추정액 기준임.

자료 : 교육인적자원부

<표 1> 2001~2012년 기간 중 학교신설 예산

2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010  2011  2012

예산(조원) 22.5 23.4 25.8 29.0 30.6 31.1 33.6 39.1 41.5 44.2 47.5 50.5

신설비(조원) 3.29 2.29 2.43 2.53 1.97 1.51 1.41 1.50 1.57 1.61 1.64 1.40

학교수(개교) 349 219 226 213 226 194 89 135 121 125 128 100

주1 : 2001~2007년은 지방교육재정 당초예산 기준이며, 2008~2012년은 중기지방교육재정 수정임.

주2 : 2007년 이후 신설비에는 BTL임대료가 포함됨.

자료 : 교육인적자원부

*Korea Local Finance Association*

*83*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

<표 2> 일반자치와 교육자치부문의 재정자립도 비교(2002년 기준)

자치단체 재정자립도(%) A-B 통합 재정자립도(%)

일반자치(A) 교육자치(B) 재정자립도(광의) 재정자립도(협의)

서울특별시 95.9( 1) 48.6( 1) 5.9( 5) 47.3 70.6(1) 59.9(1)

부산광역시 74.8( 4) 30.8( 2) 8.5( 2) 44.0 51.1(3) 44.4(3)

대구광역시 76.3( 3) 24.3( 7) 5.7( 7) 52.0 45.5(6) 39.8(6)

인천광역시 74.4( 5) 29.4( 4) 8.7( 1) 45.0 48.2(4) 42.4(4)

광주광역시 62.8( 8) 20.6( 9) 4.5(10) 42.2 38.4(8) 33.5(8)

대전광역시 73.5( 6) 26.9( 5) 7.0( 3) 46.6 47.3(5) 41.6(5)

울산광역시 71.6( 7) 20.9( 8) 6.8( 4) 50.7 41.6(7) 37.1(7)

경기도 77.8( 2) 29.9( 3) 5.8( 6) 47.9 52.3(2) 46.4(2)

강원도 26.2(14) 13.4(11) 4.2(13) 12.8 13.7(16) 12.6(16)

충청북도 31.4(11) 13.2(12) 4.7( 9) 18.2 23.9(11) 22.0(11)

충청남도 29.2(12) 11.8(14) 4.3(12) 17.4 23.6(12) 21.9(12)

전라북도 25.6(15) 10.9(15) 4.1(14) 14.7 18.1(14) 16.7(14)

전라남도 20.6(16) 10.1(16) 3.3(16) 10.5 16.6(15) 15.3(15)

경상북도 29.2(12) 12.2(13) 3.5(15) 17.0 20.6(13) 19.0(13)

경상남도 37.1( 9) 17.6(10) 4.5(10) 19.5 24.6(10) 22.4(10)

제주도 36.0(10) 25.2( 6) 5.1( 8) 10.8 27.9(9) 24.6(9)

주 : 교육자치(B)에 있어서 첫 번째 줄의 수치는 세입총액에 대한 순수자체수입+법정전입금의 비율을 토대로 계산한 재정자립도(광의)이며,

두 번째 줄의 수치는 세입총액에 대한 순수자체수입(재산수입+입학금·수업료수입+사용료·수수료수입+잡수입)의 비율을 토대로 계산

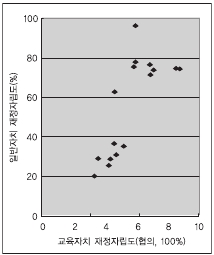
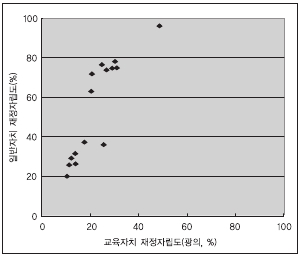
한 재정자립도(협의)임; ( ) 안의 수치는 재정자립도별 전국순위를 의미하며, A-B는 일반자치(A)부문의 재정자립도에서 교육자치부문의

광의 재정자립도를 뺀 수치임.

자료 : 임성일(2005)

*84* 

지방재정과 지방교육재정간의 관계 재정립



<그림 2> 시·도별 일반자치, 교육자치의 재정자립도 비교

자료: 임성일(2005)

*Korea Local Finance Association*

*85*

특집 신정부의 지방재정 발전전략



새정부의 지방관련조직

역량강화방안

강인재

1. 서 론

새 정부는 실용주의 정책을 기조로, 작고 효율적인 정부를 표방하고 있다. 정부의 경쟁력을 높이기

위한 자율과 경쟁을 강조하고 중복기능의 축소, 대부처 대국체제로의 전환 등의 정부조직 개편을 준

비하고 있다. 새 정부의 이러한 정책목표는 사실상 기존의 지방재정관련 정책 및 조직운용에도 상당

한 영향을 미칠 것으로 예상되고 있다.1)

참여정부에서는 분권정책과 지역균형발전을 국정의 최우선 과제로 설정하고 의욕적으로 지방이양

정책을 추진하였다. 그러나 집권 초기의 혁신조치들과는 대조적으로 후반기에서는 주요 지방재정정

책의 결정을 중앙정부가 주도하는 경향이 강화되어 근본적인 분권개혁이 지지부진하다는 평가를 듣

고 있다. 새로운 전략 사업들이 대부분 국고보조금과 지방비 매칭으로 설계되어 지방의 자율적인 재

원운영을 제약하고 있으며, 부동산 세제에서 나타나듯이 정치적 관점에서 지방재정 구조에 영향을 미

치는 새로운 제도가 도입되고 있다.

현 전북대학교 교수

서울대학교 행정학박사, 한국행정학회 연구부 회장, 한국정부회계학회 회장, 한국지방재정학회 회장

*86* 

새정부의 지방관련조직 역량강화방안

지방자치단체장이나 지역주민들도 총량적인 재원확충에 관심을 두어 국고보조금이나 지방교부세

와 같은 의존재원 확보를 위해 매진하지만 주민들에게 부담을 지우는 자주재원의 확충에 대한 노력은

미미하다. 아울러 비효율적인 사업과 도덕적 해이를 방지하는 제도의 설계도 눈에 띠지 않으며, 관련

조직과 공무원의 역량강화를 위한 노력도 눈에 띠지 않고 있다.

최근 환경 요인들의 변화 내용, 속도, 그리고 규모가 과거와는 다르다. 지방재정조직은 개별 환경변

화 요소와 단일 측면만 강조하는 분절적 논의가 아닌 종합적인 시각에서 설계되어야 할 것이다. 지방

재정제도는 다양한 변수들이 복합적으로 엮어져 있는 복합체이기 때문이다. 이하에서는 우선 최근에

대두되는 지방재정환경의 변화를 살펴본 후 지방재정운영과정에서 나타난 문제점과 앞으로의 지방재

정운영의 개편방향을 제시한 후 이를 뒷받침할 수 있는 지방재정조직과 관리체계를 설계하고자 한다.

2. 지방재정환경의 변화

최근 지방재정환경에 많은 변화가 나타나고 있는데 지방재정에 영향을 미치는 주요한 환경적 변수

는 다음과 같다.

첫째, 저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 변화와 사회적 양극화로 나타나는 사회경제체제의

변화이다. 사회복지지출의 확대를 위한 중앙정부의 지원은 한계가 있기 때문에 지방자치단체의 부담

이 증가하고 있는데 사회보장비 예산이 지방자치단체의 총 예산에서 차지하는 비중은 2002년의

9.5%에서 2007년에는 15.4%로 대폭 확대되고 있다.

둘째, 중앙정부는 지역의 분권재정과 주민참여보다는 지방자치단체의 비효율적이고 도덕적인 해이

를 비판하고 있으며, 지역주민도 지방채 증가와 지방의원 의정비 인상에 대한 부정적 시각에서 나타

나듯이 자치단체에 대한 신뢰감이 높지 못하다.

셋째, FTA로 대표되는 개방과 세계화속에서 지방정부의 전략적 선택은 한계가 있게 된다. 지방화

와 세계화가 동시에 진행된다는 글로컬리즘(glocalism)에서 지방의 중요성이 강조되지만 사실상 지

방은 재정동원과 전문화된 관리역량면에서 제약을 받지 않을 수 없다.

1) 한국지방재정학회에서는 2007년 일년 동안 현행 지방재정정책 및 사업에 대한 체계적인 검토를 통해 차기정부의 재정분권 정책의 방향을

제시한 바 있다. 한국지방재정학회·자치재정연구소“차기정부 재정분권, 어떻게 할 것인가?”,2007년 12월 정책토론회.

*Korea Local Finance Association*

*87*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

마지막으로 주민들의 각종 요구가 분출되면서 이를 해결하기 위한 재정수요가 급증하고 있어 지방

세출의 끝없는 증가요인이 되고 있다.

3. 지방재정의 현황과 문제점

현재 지방재정이 안고 있는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지속적인 노력에도 불구하고 지방재정운영의 자율성이 낮다. 자율성의 제약요인은 먼저 세출

측면보다 세입측면에 두드러진데 먼저 세출측면에서 ① 단위사무 중심의 사무이양과 주요 사무는 기

관위임사무의 형태로 운용되며, ② 지방재정운영에 관한 사전적 사후적 지침, 심사, 진단평가제도의

과다로 나타난다. 세입면에서는, ① 과세자주권의 제한, ② 기채승인제도의 존재, ③ 국고보조금에 의

한 유도와 이에 따른 지방비부담의무를 들 수 있다.

둘째, 지방재정운영에 대한 책임성의 결여이다. 재원동원에 있어 이전재원의 비중이 크기 때문에

단체장, 지방의원, 주민 공히 책임의식이 미약하다. 즉 지방공공서비스와 주민의 지방세 부담이 일정

한 응익적 대응관계를 가져야 하는데 주민이 부담하는 지방세나 지방채의 비중이 낮기 때문에 이러한

의식이 매우 빈약하다. 따라서 현재와 같은 의존재원 중심의 지방세입구조에서 책임이란 지역 주민이

아닌 돈을 지원하는“중앙정부에 대한 책임”이 될 수밖에 없다. 현실적으로 관료제의 특성을 고려하

면 성과나 납세자에 대한 책임이 강화되기 보다는 행정관리감독과 통제를 통한 미시적인“관리적”책

임에 그치게 된다.

셋째, 지방재정운영에 대한 실질적인 주민참여의 제약과 함께 세출측면에서의 효율성을 담보하기

위한 자치단체의 노력의 부족을 들 수 있다.

넷째, 지역간 특히 수도권과 비수도권, 도시와 농촌간의 재정력 격차가 상당하다.

4. 지방재정 및 세제의 개편방향

1) 지방재정 및 세제 개편의 필요성

참여정부 출범초기부터 재정관리분야에서 지자체의 자율과 책임성 제고 노력은 상당하였다. 지방

*88* 

새정부의 지방관련조직 역량강화방안

채 발행 총액한도제 도입, 지방자치단체 예산편성지침 시달제도 개선, 지방예산편성과정에서 주민참

여제도 도입, 발생주의·복식부기 회계제도 도입, 재정분석·진단제도의 강화 그리고 지방재정운영

상황의 공시제도 구축 등의 혁신들이 망라적으로 추진되었다.

그런데 기대한 지방재정운영의 효율성과 주민에 대한 책임성의 제고라는 정책성과는 나타나지 않

고 오히려 비효율과 도덕적 해이에 대한 비판이 거세고 있다. 중앙정부에서는 무능한 지자체라고 비

판하고 지방자치단체는 불가피한 지역의 구조적 한계를 항변하는 국면이 계속되고 있다.

참여정부 하에서 추진된 지방재정 관련 제도변화가 지닌 중요한 특징 가운데 하나는 중앙과 지방간

재정조정제도를 중심에 두고 개편이 진행되었고 중앙정부의 정책의지 실현을 위한 지방세제 개편이

이루어졌는 건이다. 또한 사회 전 부문에서 형평성을 강조하는 의지가 반영되어 지방교부세는 물론

신설된 지방재정조정제도들은 예외 없이 그 배분에 있어서 지역간 균형 또는 형평성을 반영하고 있다

는 점이 특징이다.

여기서 자원배분의 효율성을 강조하는 분권의 논리와 균형발전 또는 형평의 논리 간의 상충문제가

제기될 수 있다. 지방재정제도는 재정분권의 기본원리에 기초하고 환경변화를 감안한 제도설계가 이

루어져야 할 것으로 다양한 형식을 지닌 지방세와 이전재원들은 각각이 추구하는 정책목표를 달성할

수 있도록 개편되어야 할 것이다.

2) 지방재정 및 세제 개편의 실천 가치

재정분권화의 이론적 기반으로 지방자치의 논의의 근저에는 지방주의 가치가 전제되어 있다. 지역

문제에 대해 지역사회의 주인이 되는 지역 주민들이 스스로 결정하고 문제를 해결해야 한다는 것이

다. 지방주의의 관점에서 분권정책의 형식과 내용은 보충성원칙, 포괄이양원칙, 그리고 자기책임 원

칙을 통해 실현될 수 있다. 보충성 원칙이란 중앙정부의 역할은 지방정부 기능을 보충하는 측면에 국

한되어야 하며 가능한 모든 행정업무는 지방정부가 중심이 되어 수행되어야 한다는 원칙이다.

지방주의와 아울러 성과관리를 강조하는 신공공주의, 중앙과 지방자치단체, 주민과의 협력을 강조

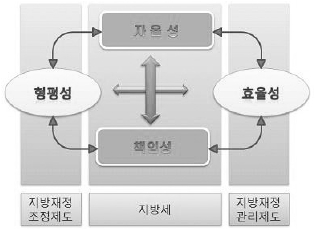
하는 거버넌스론이 힘을 얻고 있는데 이를 종합하여 새로이 강조되어야 할 지방재정개편을 위한 실천

가치는 <그림 1>과 같이 표현할 수 있을 것이다.

*Korea Local Finance Association*

*89*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

<그림 1> 재정분권 실천 가치의 관계

재정분권의 가치는 자율성과 책임성을 근간으로 하되, 형평성과 효율성이 뒷받침되어야 한다. 자

율성과 책임성은 지방세를 근간으로 한 재정제도에 의한 것이며, 지역간의 형평성과 자원의 효율적

배분을 기할 수 있도록 지방재정조정제도와 재정관리제도가 연계·운영되어야 한다. 지방재정제도는

단순히 국가재원을 지방으로 이전해주는 것이 아니라 국민의 최저수준의 서비스를 담보하고 지역간

의 형평을 이루기 위한 중앙정부의 책임이라고 할 수 있다. 재정운용의 효율성을 높이기 위해서는 전

문성을 높일 수 있는 다양한 재정관리제도가 운용되어야 한다.

이하에서는 재정분권의 개편방향을 크게 자율과 책임, 단순화와 전문화로 구분하여 설명하고자 한다.

(1) 분권재정 : 자율과 책임

자주재원주의와 일반재원주의 중 어떤 관점을 채택할 것인지에 대해서는 논란이 있기는 하나 자율

과 책임을 이루기 위해서는 중앙의 재정지원보다는 지방세를 근간으로 하는 자주재원주의가 바람직

하다고 볼 수 있다. 이전재원 비율이 높은 지방재정 구조에서는 지역주민이 지방공공재 공급에 필요

한 비용의 일부만을 부담하기 때문에 공공재 가격을 실제 가격보다 낮게 인식하여 과다한 요구가 발

생함으로써 지방공공재의 과다 공급으로 인해 자원배분의 비효율이 초래될 수 있기 때문이다.

*90* 

새정부의 지방관련조직 역량강화방안

① 재정“관리”가 아닌 재정“권력”의 분권 강화

분권재정의 거시적 효율성을 확보하기 위해서는 지방자치단체가 재원동원과 집행 그리고 정책의

성과에 스스로 책임질 수 있는 지방세입구조가 마련되어야 한다. 참여정부 이후 지방재정의 세출 측

면과 재정관리에서 자율성 확대를 위한 개편 노력은 많았지만 세입에서 자율성을 높일 수 있는 개편

과제들은 미흡했다는 지적이 많다.

②“재정적”효율성 기준에 따른 중앙·지방간 재정책임 재정립

전국적으로 표준적인 수준으로 유지되어야 하는 기초복지(대표적으로 생계급여, 의료급여, 기초노

령연금, 보육)에 대해서는 중앙정부의 성과책임과 재정역할을 강화하고 지역사회(주민)의 선호에 따

라 선택이 중요한 기능에서는 자주재원을 통한 지자체의 자율적인 사업운영과 성과에 책임지는 정부

간 재정구조를 형성해야 한다.

③ 광역자치단체 중심으로 재정성과에 대한 시장책임성 강화

재정운영의 효율성의 제고와 관련하여 광역자치단체의 재정조정 기능 강화 노력 역시 중요하게 추

진되어야 한다. 전통적으로 노동집약적인 공공서비스의 지리적 파급범위는 기초자치단체에 국한되는

경우가 많았지만, 최근의 교통통신과 사회 경제적 환경의 변화에 따라 상하수도와 같은 많은 공공서

비스는 이미 광역화되고 있다.

④ 다양성과 지역편차를 고려한 차등적 재정분권

지역간의 구조적인 편차가 심각해지고 있는 상황에서 표준적인 관점에서 분권재정을 운영하면 재

정관리 수준의 하향평준화 혹은 과잉분권의 병리적 현상이 발생할 가능성이 높다. 높은 수준의 관리

기능이 요구되는 지자체(예, 수도권 대도시 지자체)에 대해서는 지방세 이양에 따른 세출책임의 증가

가 필요하다. 차등분권은 지자체의 재정운영 역량 수준과 연계하여 실시되어야 한다.

*Korea Local Finance Association*

*91*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

<표 1> 지방자치단체 유형별 규모 비교

(단위 : 개, 억원, 천명, %)

자치단체수 재정규모(2007) 인구수(2007.10)

개수 구성비 당초예산 구성비 규모 구성비

시.도본청 16 6.5 699,785 62.5 - -

시 75 30.5 260,128 23.2 22,026 44.8

군 86 35.0 111,188 9.9 4,754 9.7

자치구 69 28.0 48,763 4.4 22,414 45.6

합계 246 100.0 1,119,864 100.0 49,194 100.0

자료 : 행정자치부 홈페이지

(2) 분권재정 : 단순화와 전문화

재정여건의 환경변수들은 복합적이고 복잡하게 등장하지만 정책대응 방식은 단순하게 체계화하고,

개별 수단의 전문성을 극대화하는 전략적인 접근이 필요하다.

① 지방세입원별 지향가치 단순화

지방세와 지방채에서는 재정의 자기결정과 납세자 책임 가치를 명확하게 설정해야 한다. 따라서 지

방세율 결정에서 자율성을 존중하고 지방공공서비스에서 기회비용이 명확하게 주민에게 인식시킬 수

있는 재정책임 구조를 강화할 수 있는 노력이 요구된다. 지방교부세는 원칙적으로 기준재정수요에 대

한 재정보전과 지역간 재정균형을 지향해야 한다. 국고보조금은 재정의 지리적 외부성에 대응하는 효

율성 가치에 초점을 두어 운영되어야 한다.

② 재정정책을 뒷받침할 지역의 사회 경제 정책지표 체계화·객관화

지방교부세, 사회복지보조금의 차등보조율에서 사용되는 재정자주도와 사회보장비 비율 지표는 상

대적인 재정분석 지표에 불과한 것으로 재정배분의 정책지표로 사용하기에는 한계가 있다. 지방소비

세, 지방소득세의 도입을 위해서는 필수적인 지역의 생산·분배소득지표 및 소비관련 통계인프라가

구축되어야 하며, 발표 시기도 조정되어야 한다. 현재 각종 통계의 공표시기가 너누 늦어(잠정치 익년

*92* 

새정부의 지방관련조직 역량강화방안

12월, 확정치 익익년 6월) 시의성 및 활용도가 높지 않다.

③ 정책환경 변화를 고려한 재정정책분석 기구 및 인력 확충

행정자치부 조직 내에서 지역경제 및 사회 변화 추이를 분석하는 조직이 필요하다. 아울러 분권교

부세와 균특회계를 진정한 포괄보조로 운영하기 위해서는 현재 관행적으로 이루어지고 있는 단위사

업별 관리를 폐지해야 하는데 이 과정에서 행정자치부의 정책조정능력이 향상되어야 할 것이다.

5. 지방재정관련조직의 역량강화방안

1) 새로운 재정거버넌스를 지향하는 지방재정관리제도

(1) 지방재정관리제도의 개선 필요성 및 기본 방향

자치단체장이나 주민의 입장에서는 재원확충이 관심사이지 재정관리제도는 논외이다. 이전재원의

확보를 위한 노력이 중요하지 지역 내 재정정보를 이용한 지역 자원을 활용할 유인이 존재하지 않는

다. 재정관리제도의 발전을 위해서는 자율적 재정운영이 우선되어야 할 것이다. 그간 중앙정부의 표

준적인 재정관리지침이 실정에 부합하는 경우가 많지 않았으며, 지자체 입장에서는 자율적인 내부 규

율 장치로 활용되어야할 재정관리제도들이 중앙에 보고하는 번거로운 애물단지로 간주되는 경우도

있었다. 아울러 재정관리제도가 지자체 재정 통제 기능을 수행하기에는 현실적으로 적지 않은 한계가

있는데 행정자치부의 일부 담당 직원만으로는 전문성이 요구되는 개별 제도들을 운영할 수는 없었으

며 외부 전문가 지원도 충분하지 못하였다.

지방자치단체의 재정관리 역량을 강화하고 지역특성을 고려한 전문적인 다양한 관리수단을 도입해

야 한다. 지방재정관리 수단(장치)을 적용하는 자치단체의 유형(대상)의 편차를 고려하면 상위 자치단

체에 대해서는 현재 보다는 좀 더 고도화된 재정관리 방식이 적용되어야 한다. 평균적인 수준에서 표준

적인 재정관리방식을 적용하면 지역간 편차가 큰 경우에는 관련 제도의 효과가 한정적일 수밖에 없다.

다음은 복식부기회계제도, 예산순기의 조정, 지방통계관리, 자본예산에 대해 언급하고 있다.

*Korea Local Finance Association*

*93*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

(2) 복식부기·발생주의 회계제도

복식부기·발생주의 회계제도의 도입에 의해 산출된 재정정보를 공시하는 경우 부채, 자산매각, 경

상비 지출, 자치단체장의 교체에 따라 방치된 사업의 기회비용에 대한 정보를 제공하여 사업의 효율

적인 운용을 가능하게 한다.

우선적으로 주요 사업에 대한 사업별 원가정보의 제공이 필요하다. 현행 단식부기·현금주의방식

에 의하면 사업에 투하된 예산이 과소평가되어 자원 배분 결정에 왜곡을 초래할 수 있다.

<표 2> A시의 도서관

(단위: 천원)

2005년 2006년

단식부기·현금주의 258,973 402,127

복식부기·발생주의 1,085,320 1,311,919

위에서 볼 수 있듯이 현행 단식부기·현금주의에 의하면 도서관의 운영비가 2006년의 경우 4억여

원에 불과하나 복식부기·발생주의에 의하면 감가상각비, 인건비 등이 포함되어 13억원을 상회한다.

도서관 이용자라는 성과지표가 도출된 경우(일년에 만 명 이용자를 가정) 현행 제도에서는 1인당 원가

가 4만원이나 복식부기·발생주의회계에 의하면 1인당 원가가 13만원을 상회하여 비용대 성과를 고

려한 보다 신중한 사업결정이 이루어질 수 있을 것이다.

(3) 지방예산순기 조정

지방자치단체의 예산운영에서 세입 및 세출에 대한 추정이 불확실하여 합리적인 예산편성과 효율

적인 재정운영을 제약하고 있는데 이는 자료의 불충분성과 중앙으로부터의 재정지원 비중이 큰데 기

인하고 있다.

2005년 지방자치단체 이월금이 차지하는 비중이 시·군 세입결산의 26.4%인데 이는 지방세보다

높은 수준으로 지방세 비중은 시는 19.6%, 군은 6.4%에 그치고 있다. 이월금은 합리적인 재정계획의

수립에 제약요인이 되는데 중앙재정조정제도의 크기에 영향을 받는 것으로 나타나고 있다. 특히 국고

보조금의 증액된 시점에서 이월금이 더욱 증가하고 있다.

*94* 

새정부의 지방관련조직 역량강화방안

현행 지방 회계연도의 문제점으로 지방예산 편성기간의 단기성, 지방예산 편성의 경직성 및 합리성

확보의 어려움, 수정예산·추가경정예산 편성의 관례화 및 사업 추진의 지연, 의회 심의기능 약화를

들 수 있다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 국가 회계연도와 지자체 회계연도를 달리하는 방안이

고려될 수 있다.

(4) 지방통계관리

지방통계에 대한 관심은 지방자치제의 성숙과 더불어 지속적으로 증대되고 있으나 이에 대한 연구

와 제도개선은 거의 전무한 실정이다.

체계적인 지역통계관리를 위해 행정자치부와 통계청간의 지방통계 업무배분이 명확히 이루어져야

한다. 통계청은 소득통계 작성을 위한 전문기관으로 지역내총생산 업무에 관한 통계지침을 작성하여

통계기획 단계부터 통계의 기본적인 추계방법을 만들어 가고, 반면에 지역내총생산 자료의 산출을 책

임지는 기관은 전국적인 통일성을 갖출 수 있는 행정자치부가 맡아야 할 것이다. 아울러 소득통계업

무를 담당하는 기초자치단체에 전문적 지식을 겸비한 직원을 배치하고, 전문지식이 지속적으로 이어

질 수 있도록 조직체계를 정비해야 한다. 현재‘계’형태로 유지되는 광역자치단체의 조직을 최소한

‘과’형태의 조직으로 격상하여 통계작성 기능을 강화하는 방안을 강구해야 할 것이다.

(5) 자본예산의 도입

인구 50만 명 도시에서는 경상예산과 자본예산을 분리 운영하여 전략적인 도시계획 시설 투자를

효과적으로 뒷받침하면서도 재정위기 요인들을 사전에 관리할 수 있는 재정관리방식이 필요하다. 인

구 100만 명 대도시자치단체에서는 재정에 국한된 중기지방재정계획 보다는 도시계획-자주재원-지

방채가 유기적으로 연계하여 도시경쟁력을 향상시킬 수 있는 자본개선계획(capital improvement

plan)을 도입하고 나아가 복합적인 재정요소들을 체계적으로 정리하여 재정건전성을 관리할 수 있는

통합재정수지도 작성 발표할 필요가 있다.

2) 분권재정체계의 전략적 운용을 위한 지방재정조직

지방재정 100조 시대에 걸맞은 체계적인 재정정책을 운영하기 위해서는 일차적으로 행정자치부에

*Korea Local Finance Association*

*95*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

지역경제 및 사회 동향분석을 담당할 수 있는 조직이 필요하다. 또한 지방행정연구원을 비롯한 각 시

도별 시도연구원의 지방재정 전문 연구진간의 유기적인 전문가 네트워크를 구축하여 다양한 정책정

보를 즉시에 체계적으로 집적하여 재정운영에 효과적으로 반영할 수 있는 조직 및 인력구조가 구축되

어야 할 것이다.

(1) 지방재정위원회

지방자치단체의 재정적 선택과 의사결정 참여 확대를 위해 대통령 산하나 행정자치부에 지방재정

위원회를 설치한다. 이는 중앙정부가 법률에 의거하여 지방재정에 부담을 주는 사업을 추진할 때는

지방자치단체의 선택권을 보다 확대하고 재정부담 수준을 신축적으로 운영할 수 있게 하며, 나아가

지방자치단체에 부담이 되는 재정정책의 의사결정과정에 자치단체가 공식적으로 참여할 수 있도록

하는 장치이다.

위원회는 중앙과 자치단체의 대표 동수로 구성하여 지방재정조정의 재원규모, 배분방식 및 제도개

선 등 전반적인 사항을 사전에 결정토록 하여 지방재정조정제도의 합리성과 투명성을 제고한다.

일본의 지방재정분권제언에서 가장 중요한 테마로 다루고 있는 지방교부세 협의 조정을 위한 재정

조정위원회와 프랑스의 지방재정위원회를 벤치마킹할 수 있을 것이다.

(2) 행정자치부의 지방재정 조직 개편

행정자치부 역할에 대한 재정의가 필요한데 사회적 최저서비스(National Minimum)의 보장을 위

한 국가재정과 지방재정간의 조정·중재자, 자치단체가 가지고 있는 문제 해결 도우미, 실질적인 균

형발전을 가능케 하는 재정적 후원자 등이다.

문제는 현재 지방재정과 관련된 업무에 있어 행정자치부의 통합 조정능력이 미흡하다는 점이다. 부

동산가격공시를 예를 들면 매년 50만여 표준필지에 대한 조사는 건교부에서 담당(감정평가사협회에

서 대행)하고 2,500여만 필지는 해당 시군구에서 담당하고 있다. 변동된 내용에 대해 평가하는 일본

과는 달리 매년 모든 부동산에 대한 지가평가를 반복적으로 실시하고, 담당기관이 건설교통부, 행정

자치부로 이원화됨에 따라 예산낭비 및 업무의 효율적 추진에 제한을 받고 있다.

*96* 

새정부의 지방관련조직 역량강화방안

<표 3> 현행 행정자치부의 재정재정 관련 조직 편재

지방재정세제본부 주요 담당업무

지방재정관리시스템 구축 지방재정분석·진단

지방예산제도 지방채

재정정책팀

교부세팀

복권기금관리                   지방기금

지방재정정보화사업              지방계약

지방금고

보통교부세                    특별교부세

기준재정수요                   기준재정수입

지

지적팀             지적정보화

분권교부세                    세외수입

지적민원

지적측량                      지적전산관리

새주소정책팀       새주소 정보화                  법적 주소전환

지방세제도개선                 정책조정회의운영

방

세

제

관

지방세제팀

지방세정팀

지방세 감면제도                지방세 행정공개제도

지역개발세, 사업소세

재산세과표정책                 부동산교부세 교부

취득/등록세                    지방세정정보화

재산세

지방세심사팀 지방세 심사청구 지방세 심사

부동산관리센터 부동산통계 운영 부동산정보관리시스템 운영

균형발전지원본부

지방공기업 경영평가 지방직영기업 운영지도

지방공기업팀

지자체 공유재산                지방공기업 공사채 승인

지방공기업 예산 결산

행정자치부의 지방재정관리혁신 역량을 적극 지원하는 조치가 필요한데 개략적인 내용은 다음과

같다.

○ 분권재정과제를 고려한 행자부 조직(안)

- 지방세제본부 : 국세의 지방세로의 이양에 따라 지방세제조직의 확충이 요구된다. 지방재정과 지

방세정은 세입과 세출 측면에서 상호 구분되는 논리로 운영될 필요가 있다. 하지만 현행 조직체

계에서는 두 가지 기능이 통합되어 있다. 지방재정이 담당해야할 정책과제들이 전문적이고 복합

적으로 등장하고 있기 때문에 고유의 정책접근을 운용할 수 있도록 지방세조직체계를 분리할 필

요가 있다.

*Korea Local Finance Association*

*97*

특집



신정부의 지방재정 발전전략

- 현행 균형발전지원본부에 편재되어 있는 지방공기업팀의 위상 정립이 필요하다.

- (가칭)재정정책관실에“포괄보조팀”을 신설하여 보조사업이 많은 중앙 각부처와 지자체에 대해

새로운 재정관리 수단들을 종합적으로 지원한다.

- (가칭)전략재정관실을 신설하고“전략분석팀”과“정부간 재정관계팀”을 신규로 설치한다. 전자는

지역의 사회 경제적 (정책)환경을 종합 분석하여 지방재정에 미치는 영향요소들에 대해 선제적인

재정대응을 지원한다. 아울러 지역소득과 같이 지방재정과 밀접한 관련이 있는 통계의 산출을 관

리한다. 후자는 지방자치단체의 지방자치단체와 중앙정부의 재정기능을 유기적으로 연계하고 쟁

점들에 능동적으로 대응하는 기능을 수행케 한다. 아울러 정부간 재정정보들을 통합 전산관리하

는 기능도 추가한다.

- (가칭) 지방계약회계팀 : 재정정책팀에 계단위로 운영되는 지방계약 및 회계기능을 분리, 지방계

약회계팀을 구성하여 지역실정에 적합한 조달제도 및 계약기법, 자치단체 조달의 계약관련 D/B

구축, 지방정부 물품관리 업무와 복식부기회계도의 정착을 위한 관리업무를 담당케 한다.

- 지역의 재정전문가가 매우 적은 자치단체에 대해서는 중앙의 재정자문단을 집중 지원할 수 있는

지방재정 지원전문가 풀을 형성 운영할 필요가 있다. 재정운영에서 특별하게 문제가 발생하는 지

자체에 대해서는 중앙부처의 행정인력이나 지방재정 전문 연구자의 현장 파견근무제도도 구상할

수 있다. 이러한 업무를 체계적으로 연구할 수 있는 지방재정연구소나 지방세연구소의 제도화를

고려해야 할 것이다.

(3) 지방자치단체의 재정관련 조직 및 인력 개선방안

현재 예산부서는 예산관리, 지방교부세 등 의존재원관리, 기금 및 특별회계운용, 지방채관리, 광역

은 기초자치단체 교부금관리 그리고 대주민관련업무 등을 수행하고 있다. 세정부서는 소관세목의 과

징업무, 세정기획, 세무조사, 구제제도관련업무 그리고 체납세 정리 등의 기능을 수행한다. 세무행정

의 특성상 광역자치단체는 조정기능에 중점이 있는 반면 기초자치단체는 대주민 직접 집행기능을 중

심으로 수행하고 있다. 회계부서는 회계고유의 업무 외에 국·공유재산의 관리, 계약관련 업무 그리

고 복식부기 관련업무 등을 수행한다.

예산, 회계, 세정 부서의 경우 복식부기 회계제도, 사업예산제도 등의 도입으로 상당한 전문성이 요

구되며, 정책결정권한을 행사하거나 단위업무를 총괄 관리하는 관리계층도 보다 구체적이고 전문적

인 지식에 근거하여 정책을 결정하고 업무를 관리하여야 할 필요성이 점점 증가하고 있다.

*98* 

새정부의 지방관련조직 역량강화방안

문제점으로는, 광역과 기초간의 기능 중복으로 특히 도의 시·군에 대한 관여적 사무의 중복기능

문제가 과다하게 나타나고 있으며, 새로운 기능 발굴이 미흡하다. 예산 및 회계부서의 경우 내부적 관

리과정을 중심으로 업무를 수행하며 대주민관계가 다소 소홀한 현상이 발생하고 있다. 아울러 재정관

련부서의 인사적체 문제는 심각한 양상을 보이고 있으며, 지방세 담당 인력수급의 불균형이 나타나

고 있다. 유사한 업무를 취급하는 국가공무원과 지방공무원간의 인력수급에서 많은 차이가 발생한다.

지방예산담당인력은 순환보직에 따른 아마추어리즘의 한계를 극복하는데 많은 애로를 겪고 있지만

개인적인 노력 이외 구조적 대응은 부재할 실정이다. 중앙에서 요구하는 각종 재정관리 기법(예, 중기

재정계획, 투자심사 등)에서는 고도로 훈련된 외부 전문인력의 참여가 필수적이지만 상당히 많은 지

자체의 현장에서는 중앙에서 기대하는 정도의 외부 전문인력 참여가 구조적으로 불가능하다.

조직 및 인력의 재편방안은 다음과 같다.

- 지방자치단체내 지방재정관련조직의 통합으로 자치단체내 업무 연계를 강화한다.

- 아울러 세정직의 광역화, 회계직의 중립화를 실현한다. 지자체의 계약, 회계감독 기능을 별도로

중립지대에 위치시키면 보다 전문성의 제고뿐만 아니라 지방계약의 확대에 따른 자치단체장의 도덕

적 해이를 방지하는데 효과적일 수 있을 것이다.

전국적으로 표준적인 정책 운영이 필요한 개인서비스나 현금급여에서는 중앙일괄결제시스템을 구

축하면 지자체의 현장에서 수행되는 지불정산업무를 대체할 수 있다.

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

강인재·김태중, 한국의 지역내총생산 작성체계에 관한 연구,「지방재정논집」,제12권 2호, 2007.

이재원, 분권재정레짐과 지방재정관리의 새로운 모색, 한국지방재정학회·자치재정연구소,「차기정부 재정분권,

어떻게 할 것인가?」,2007.

이재은, 차기정부의 지방세제 개혁의 방향과 과제, 한국지방재정학회·자치재정연구소,「차기정부 재정분권, 어떻

게 할 것인가?」,2007.

장덕희·김태일, 지방정부의 이월금 증가현상에 관한 연구, 한국행정학회,「새 정부개혁: 과제와 방향」,2007.

최병호·정종필, 재정분권을 위한 지방재정조정제도의 개편: 참여정부 정책의 평가와 차기 정부의 과제, 한국지방

재정학회·자치재정연구소,「차기정부 재정분권, 어떻게 할 것인가?」,2007.

*Korea Local Finance Association*

*99*

실 무 강

실   무좌



강 좌

지방계약법 시행령

개정내용 해설(II)

행정자치부 재정정책팀 서기관│최 두선

지난 호에서 지방계약법 시행령 개정내용중 시행령 제25조의 수의계약부문의 일부 개정내용까지

설명하였다. 이번 호에서도 이어서 시행령 제25조 수의계약의 개정내용부터 설명해 나가기로 하겠다.

16 소액수의계약 대상금액 상향조정(제25조제1항제5호)

종 전 개 정

5.『건설산업기본법』에 의한 일반공사의 경우 추정가격

이 1억원(『건설산업기본법』에 의한 전문공사의 경우

에는 7천만원,『전기공사업법』에 의한 전기공사,『정

보통신공사업법』에 의한 정보통신공사 또는『소방시

설공사업법』에 의한 소방시설공사, 그 밖에 공사 관련

법령에 의한 공사의 경우에는 5천만원) 이하인 공사

또는 추정가격(임차 또는 임대의 경우에는 연액 또는

총액기준)이 3천만원 이하인 물품의 제조런만킹용역

그 밖의 계약의 경우

5.----------------------------

--------------------------2억원------

---------1억원-----------------------

------------------------------------

------------------------------------

-------------------8천만원-----공사,

------5천만원 이하인 물품의 제조런만킹용역계약(다

만, 용역계약중「건설기술관리법」에 의한 건설기술용역

은 3천만원이하) 또는 그 밖의 계약의 경우

*100* 

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)

소액 수의계약 금액 한도는 지난 '98년 이후 한번도 변동되지 않고 금액을 유지하여 왔으며 2006년

부터는 전자견적에 의한 수의계약으로 변경되어 발주자의 자율판단에 의한 수의계약의 폭이 대폭 감

소되었다.

금번 상향조정된 금액은 그동안의 물가상승률, 지방소재 중소업체의 영업사정 등을 종합 고려한 것

으로서 상향조정으로 중소건설 업체 보호·육성, paper company 난립방지, 불법하도급예방으로 인

한 부실시공의 예방이 기대된다.

17  중소기업협동조합 단체수의계약의 제외(제25조제1항제6호“다”목)

종 전 개 정

6.

다.「중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률」제9

6.

<삭 제>

조의 규정에 의한 단체수의계약에 의하는 경우

본 조항은「중소기업진흥 및 제품구매 촉진법」이 개정되면서 2007. 1. 1부터 단체수의계약 제도가

폐지되어 수의계약대상에서 제외됨에 따라 동 조문을 삭제하는 것이며 지방계약법 시행령 부칙에 의

하면 동 조문의 효력은 2006년 12월 31일까지만 발생되도록 규정하고 있음을 알 수 있다.

18  특별법등으로 설립된 단체등과 수의계약 대상 명확화(제25조제2항)

종 전 개 정

<신 설> ②지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항제7호 바

목 및 사목, 동항 제8호 다목 내지 사목에 따라 수의계

약을 하는 경우 다음 각 호의 사항을 확인하여야 한다.

1. 수의계약 대상자의 자격요건

2. 수의계약대상 물품의 직접생산 가능 여부

동 개정 내용은 특별법에 의하여 설립된 법인, 사회복지 법인, 국가유공자 단체 등 국가적 지원에

의하여 수의계약의 혜택을 받고 있으나 이들 법인이 직접물건을 생산하지 않고 일반사업자에게 전매

하거나 하청하는 일을 방지하기 위하여 이들 단체와 수의계약 체결시 자격요건, 물건의 직접생산 유

*Korea Local Finance Association*

*101*

실 무 강 좌



무 등을 계약담당공무원이 직접 확인하여 수의계약여부를 결정토록 하기 위하여 동 조문을 개정하게

된 것이다.

확인대상 수의계약을 살펴보면 다음과 같다.

·7호 바목 : 국가유공자 자활 집단촌 복지공장에서 직접생산

·8호 다목 : 특별법으로 설립된 법인이 당해법률에서 정한사업을 영위함으로써 직접 생산하는 물품의 제

조·구매 또는 용역계약, 물건의 매각 및 임대계약

·8호 라목 : 사회복지사업법에 의한 법인이 직접생산 하는 물품·용역

·8호 마목 : 국가유공자 단체중 상이를 입은단체가 생산하는 물품·용역

·8호 바목 : 장애인 복지시설 또는 장애인 복지단체가 생산하는 물품·용역

·8호 사목 : 유니세프 한국위원회가 직접 생산하는 물품

19  재공고 입찰에 따른 수의계약 확대(제26조제1항)

종 전 개 정

제26조(재공고입찰과 수의계약) ①지방자치단체의 장

또는 계약담당자는 제19조제2항의 규정에 의하여 재

공고입찰에 부친 경우로서 입찰자 또는 낙찰자가 없는

경우에는 수의계약에 의할 수 있다.

② (생 략)

제26조(재공고입찰과 수의계약) ①-------------

------------------------------------

--------------입찰자가 1인뿐이거나 입찰자 또

는 낙찰자가 없는 경우에는 수의계약에 의할 수 있다.

② (현행과 같음)

종전에는 재공고 입찰에 부친 경우 입찰자나 낙찰자가 없는 경우에 한하여 수의계약이 가능토록 하

였으나 입찰자가 1인 뿐인 경우 경쟁입찰 성립이 어렵거나 계속 유찰되는 경우가 많이 발생하여 동

조문의 개정을 통하여 재공고입찰에 부친 경우 입찰자가 1인뿐인 경우에도 수의계약이 가능하도록

개선하였다.

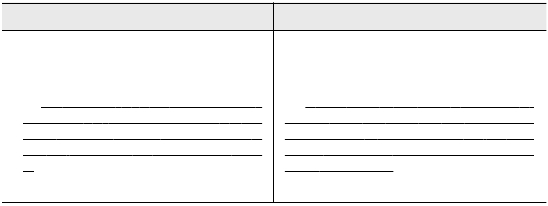
그러나 수의계약에 의하는 경우에도 전자견적에 의한 견적입찰을 실시하여 예정가격 이하로서 가

장 낮은 가격을 제시한자를 계약상대자로 결정하도록 하고 있으며 전자견적에 의하는 경우에도 견적

서 제출자가 없거나 견적서 제출자가 1인 뿐인 경우에는 수기에 의하여 수의계약을 체결할 수 있다.

*102* 

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)



20 전자견적에 의한 소액 수의계약대상자 범위 조정(제30조제1항)

종 전 개 정

제30조(수의계약대상자의 선정절차 등) ①지방자치단체

의 장 또는 계약담당자는 수의계약을 체결하고자 할

때에는 2인 이상으로부터 견적서를 받아야 한다. 다

만, 제25조제3호, 제4호, 제6호 가목 내지 라목, 제7

호다목·마목, 제8호다목·사목·아목 및 제27조의

규정에 의한 계약의 경우 또는 추정가격이 1천만원 이

하인 공사(물품·용역의 경우 5백만원 이하)인 경우에

는 1인으로부터 견적서를 받을 수 있다.

제30조(수의계약대상자 선정절차 등) ①----------

------------------------------------

------------------------------------

---제25조제1항 제1호 내지 제4호, 제6호 내지 제8호,

제27조의 규정에 의한 계약의 경우 또는 추정가격이 2천

만원 이하인 공사 및 물품의 제조·구매 용역(다만, 용역

계약중『건설기술관리법』에 의한 건설기술용역은 1천만

원 이하) 등의 경우에는--------------------.

동 조항은 1인 이상 견적서 제출요건을 대폭 완화하여 계약절차를 대폭 간소화하여 계약체결의 효

율성을 확대하는 내용이다

우선 대표적인 것이 기존 2인이상 견적을 제출하도록 하던 것을 1인 견적으로 간소화된 내용이다.

금액에 의한 경우 종전 추정가격이 1천만원(용역·물품 5백만원)미만공사에 한하여 1인견적에 의하

도록 하던 것을 2천만원 미만인 공사, 물품, 용역계약으로 상향조정하게 된 것이다.

이로 인하여 소액수의계약은 계약의 신속성이 확대되고 효율성이 크게 높아졌다. 그러나 이로 인한

계약의 투명성이 훼손되지 않기 위해서는 1천만원 이상의 공사는 수의계약의 내역을 1년이상 계약상

대자 현황, 계약금액, 수의계약 사유등을 공개하여야 한다

한편, 건설기술관리법령에 의한 건설기술용역의 경우 소액수의계약의 대상이 추정가격이 1천만원

이하인 경우에 1인견적에 의한 수의계약이 가능한데 건설기술용역이란 건설관련 설계, 감리 안전진

단 용역 등을 말하며 이 경우 건축사법에 의한 설계나 감리 등은 이에 해당되지 않는다.

또한 금액에 관계없이 1인견적에 의한 수의계약을 할 수 있는 대상을 살펴보면 다음과 같다.

·천재지변, 작전상 병력이동, 원자재의 가격급등으로 경쟁이 불가한 경우(25조 1항1호)

·응급복구와 관련된 장비임차, 자재구입, 의약품구입, 방역소독, 시설물붕괴우려 등

·농어촌 정비법에 의한 농공단지에 입주한 공장에서 직접 생산하는 물품

·중소기업 특별지원구역에 입주한 공장에서 직접생산 하는 물품(6호 바목)

·중소기업청장이 우선구매대상으로 고시한 제품으로 그 생산자로부터 제조·구매하는 경우

·해외시장의 개척에 필요한 물품을 개척자에게 매각하는 경우

·비상재해가 발생한 경우에 지방자치단체가 소유한 자재를 재해를 발생한 자에게 매각하는 경우

*Korea Local Finance Association*

*103*

실 무 강 좌



·지방자치단체 해외사무소에서 사용하는 물품을 현지에서 구매하는 경우

·물품의 가공·하역·운송 또는 보관을 함에 있어 경쟁하는 것이 불합리한 경우

·사회복지법인, 국가유공자 단체중 상이를 입은 단체, 장애인단체가 직접 생산하는 물품구매 또는 용역계약

계약담당자는 1인 견적에 의한 계약 체결시 가격의 결정은『수의계약 운용요령』에서 정한 바에 따

라 거래실례가격 등을 비교 검토하여 예정가격 이하에서 가격의 협상을 통하여 적정한 가격을 결정해

야 한다.

21  지정정보처리장치에 의한 견적제출 규정 보완(제30조제2항)

종 전 개 정

②제1항 본문의 규정에 의하여 견적서를 제출받는 경우

에는 계약의 특성상 불가피한 경우를 제외하고는 지정정

보처리장치에 의하여야 한다.

②제1항 본문의 규정에 의하여 2인 이상으로부터 견적서

를 제출받는 경우에는 행정자치부장관이 정한 경우를 제

외하고는 지정정보처리 장치에 의하여야 한다.

동 조문은 소액 수의계약시 2인 이상으로부터 지정정보처리 장치에 의하여 견적을 제출받아서 계

약을 체결하도록 하고 있으나 예외적으로 수기로 2인이상 견적을 제출받아 수의계약을 체결할 수 있

도록 그 근거를 행정자치부 장관이 정하는 경우로 표현을 명확하게 한 것이며 수의계약운영 요령에

의한 사유를 보면 아래와 같다.

㉮ 음식물(재료(공산품 포함)구입 포함)의 구입, 농·축·수산물의 구매 등 품질을 우선적으로 고려하여야

하는 경우

㉯ 버스임차(숙식 포함 가능) 등 안전과 품질을 우선적으로 고려해야 하는 경우

㉰ 기존 시설물을 계속적으로 유지·보수하는 경우로서 전자견적에 의하여 수의계약하는 경우 호환이 되

지 않는 등 사실상 유지·보수가 곤란하거나 예산낭비가 우려되는 경우

㉱ 학문적 전문성 등 전문지식을 활용하는 학술연구용역을 수의계약으로 발주하는 경우

㉲ 시행령 제30조제1항 단서 규정에 의한 1인 견적제출 사유에 해당되는 경우

㉳ 중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률 시행령 제5조제2항에 따라 중소기업청장이 지정고시한 물

품(인쇄등)중 중소기업협동조합이 2인이상 추천하는 추정가격 2천만원 미만인 경우

㉴ 기타 계약의 목적·성질상 지정정보처리장치에 의하여 전자견적을 제출받아 수의계약을 체결하는 경우

사실상 계약목적 달성이 어려운 경우

*104* 

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)

22 견적에 의한 가격 결정방법 보완(제30조제3항)

종 전 개 정

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 제출받은 견적서에

기재된 견적가격이 예정가격의 범위 안에 들지 아니하는

경우에는 다시 견적서를 제출받아 제5항의 규정에 의하

여 수의계약대상자를 결정한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 제출받은 견적서에

기재된 견적가격이 예정가격(제8조제2항에 따라 예정가

격작성을 생략한 경우에는 추정가격에 부가가치세를 포

함한 금액)의 범위 안에 들지 아니하는 경우 등 계약상대

자를 결정할 수 없는 때에는--------.

동 조문은 예정가격의 작성을 생략한 경우 수기에 의한 계약 체결시 계약금액의 결정방법을 보다

명확하게 정한 것이라고 볼수 있다.

지방계약법시행령 제25조제1항제3호(국가 및 다른자치단체와 계약) 및 제5호(소액수의계약중 2천

만원 미만)에 의한 수의계약은 예정가격작성을 생략할 수 있으며

예정가격작성을 생략한 경우에는 예정가격 대신 추정가격(부가가치세 포함)을 기준으로 하여 계약

금액을 결정토록 하여 계약담당공무원이 업무처리에 정확성과 신속성을 기하도록 한 것이다.

<예 시>

추정가격이 1500만원짜리 물품을 수기 수의계약으로 구매하는 경우 예정가격의 작성이 생략되면 1650

만원(1500만원 +150만원)범위내에서 수의시담을 통해 계약금액을 결정

23  수의계약시 경쟁에 관한 규정의 준용(제32조)

종 전 개 정

제32조 (경쟁계약에 관한 규정의 준용) 제13조의 규정은

수의계약의 경우에 이를 준용한다. 다만, 제25조제6호

다목의 경우에는 그러하지 아니하다.

제32조 (경쟁계약에 관한 규정의 준용) 제13조제1항---

------------------------------------

---------------. <단서삭제>

동 조문은 단체수의계약제도 폐지 및 중소기업간 경쟁 입찰 전환(조합의 입찰참여 허용) 등에 따른

관련 조문을 정리한 것이다.

시행령 제32조(경쟁계약에 관한 규정의 준용)에서는 수의계약의 경우에도 시행령 제13조(경쟁입찰

의 참가자격)를 준용토록 하고 있으나, 단체 수의계약제도가 폐지됨에 따라 - 수의계약의 경쟁입찰

*Korea Local Finance Association*

*105*

실 무 강 좌



준용범위를 시행령 제13조 전체가 아니라 시행령 제13조제1항으로 한정하여 중소기업 협동조합이 수

의계약을 할 수 없도록 조문을 명확하게 정리한 것이며 단체수의계약제도 폐지에 따른 단서조항을 삭

제한 것이다.

24  입찰공고 정정근거 마련(제33조제2항)

종 전 개 정

제33조(입찰공고)

<신 설>

제33조(입찰공고)

②계약담당자는 제1항에 의한 입찰공고 내용에 관련 법

령의 오기(誤記) 등 경미한 하자가 있어 정정공고를 하는

경우에는 제35조에 따른 공고기간의 잔여일수에 5일 이

상을 가산하여 공고하여야 한다.

동 계약담당공무원 등이 입찰공고문을 법령과 다르게 공고하거나 잘못 공고한 경우에 정정공고를

할 수 있는 근거를 정하도록 함으로써 입찰공고문에 대한 분쟁을 사전에 예방토록 하기 위한 것이다.

다시 말해서 잘못된 입찰공고 내용에 대한 정정공고 근거를 마련하여 발주자의 오류로 인한 계약분

쟁을 사전에 예방하고 입찰공고의 투명성 제고를 위하여 정정공고에 관한 근거규정을 마련한 것이다.

정정공고를 하는 경우 공고의 안정성을 위하여 공고 일로부터 공고기간을 추가(5일이상) 하여 공고

하도록 하고 있다.

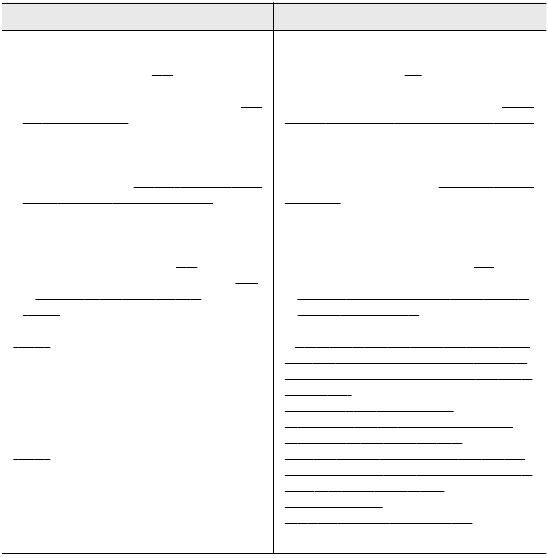
<예시>

추정가격이 10억원인 공사를 7일간 공고하여 5일이 지난 후 6일차에 공고내용에 오류를 수정하기 위하

여 정정하는 경우 남은 2일 (6일차 포함)에 5일을 추가 하여 (총 7일) 연장 공고

*106* 

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)



25  입찰공고기간 조정(제35조)

종 전 개 정

제35조(입찰공고의 시기) ①입찰공고는 그 입찰서 제출

마감일의 전일부터 기산하여 10일 전에 이를 행하여야

한다.

②공사입찰의 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 제15

조제5항의 규정에 의한 현장설명일의 전일부터 기산

하여 7일 전에 공고하여야 한다. 다만, 제14조의 규정

에 의한 공사입찰의 경우에는 현장설명일 전일부터 기

산하여 30일 전에 공고하여야 한다.

③공사입찰의 경우로서 제15조제4항 단서의 규정에

의하여 현장설명을 실시하지 아니하는 때에는 제1항

및 제2항의 규정에 불구하고 입찰서 제출마감일의 전

일부터 기산하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는

기간 전에 공고하여야 한다.

1. 추정가격이 10억원 미만인 경우 10일

2. 추정가격이 10억원 이상 50억원 미만인 경우 20일

3. 추정가격이 50억원 이상인 경우 40일

<신 설>

④ (생 략)

<신 설>

<신 설>

제35조(입찰공고의 시기) ①-----------------

----------------7일---------------

----.

②-----------------------------제15조

제4항의 규정에 의하여 현장설명을 실시하는 경우에는

------------------------------------

------------------------------------

----------------------------.

③---------------------현장설명을 실시하지

아니하는 때----------------------------

------------------------------------

------------------------------------

---------------------------.

1. -------------------------- 7일

2. ------------------------------15일

3. 추정가격이 50억원 이상 고시금액 미만인 경우 30일

4. 고시금액 이상인 경우 40일

④ (현행과 같음)

⑤제43조 및 제44조에 따른 협상에 의한 계약의 경우에

는 제1항에 불구하고 제안서 제출마감일의 전일부터 기

산하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간 전에 공

고하여야 한다.

1. 추정가격이 1억원 미만인 경우 10일

2. 추정가격이 1억원 이상 10억원 미만인 경우 20일

3. 추정가격이 10억원 이상인 경우 40일

⑥ 제5항의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나

에 해당하는 경우에는 제안서 제출마감일의 전일부터 기

산하여 10일 전까지 공고할 수 있다.

1. 긴급을 요하는 경우

2. 제19조제2항에 따른 재공고입찰인 경우

동 조문은 지정정보처리 장치에 의한 입찰공고 기간을 단축하여 시공기간을 단축하고 협상에 의한

공고기간을 확대하여 시공품질을 높이기 위하여 관련조문을 정리한 것이다.

입찰공고기간은 국가기관이 발주하는 경우나 지방자치단체가 발주하는 경우 모두 동일하나 아래와

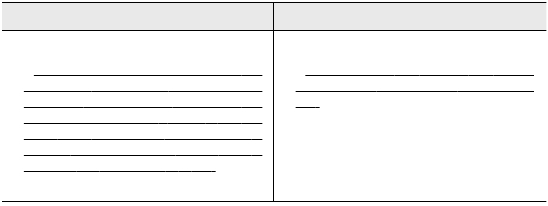
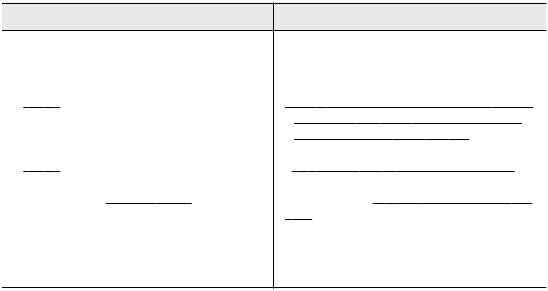
같은 공사에 대하여는 지방자치단체 발주공사의 특성상 서로 다르게 운영하고 있다.

※ 국가계약법은 50억 이상은 40일, 지방은 50억 이상 222억원 미만은 30일, 222억 이상은 40일

*Korea Local Finance Association*

*107*

실 무 강 좌



26  입찰공고 내용 보완(제36조)

종 전 개 정

제36조(입찰공고의 내용) 입찰공고에는 다음 각 호의 사

항을 명시하여야 한다.

1.∼3. (생 략)

<신 설>

4. (생 략)

<신 설>

5. (생 략)

6. 낙찰자결정방법(제42조제1항 본문의 규정에 의하

여 낙찰자를 결정하는 경우에는 낙찰자결정에 필요

한 서류의 제출일 및 낙찰자통보예정일을 포함한

다.)

7.∼16. (생 략)

제36조(입찰공고의 내용) -------------------

-----------------------------------.

1.∼3. (현행과 같음)

3의2. 제43조에 따른 협상에 의한 계약체결의 경우로서

제안요청서에 대한 설명을 실시하는 경우에는 그 장

소·일시 및 참가의무 여부에 관한 사항

4. (현행과 같음)

4의2 입찰참가 등록 및 입찰관련 서류에 관한 사항

5. (현행과 같음)

6. ----------(제42조제1항 또는 같은 항 제 1호에

따라--------------------------------

-----------------------------------

-----------------------------------

7.∼16. (현행과 같음)

동 조문은 협상에 의한 계약체결의 경우 입찰자가 제안요청서에 대한 설명회 참가의무여부를 입찰

공고에 분명히 명시토록 하여 입찰시 분쟁소지를 예방한 것이다.

추정가격이 100억원 이상 공사는 현장설명 불참시 입찰무효 규정을 두고 있으며 협상에 의한 계약

은 무효규정이 아니라 입찰참여 배제규정을 두어 협상계약시 제안설명 불참으로 인한 시공품질이 떨

어지는 것을 사전에 방지토록 하고 있다.

27  개찰 및 낙찰선언 관련규정 보완(제40조제2항

종 전 개 정

제40조(개찰 및 낙찰선언)

②지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제출된 입찰

서를 확인하고 유효한 입찰서의 입찰금액과 예정가격

을 대조하여 적격자를 낙찰자로 결정한 때에는 지체

없이 낙찰선언을 하여야 한다. 다만, 제42조제1항의

규정에 의하여 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결

정하는 등 낙찰자결정에 장시간이 소요되는 때에는 그

소요절차를 거친 후 낙찰선언을 할 수 있다.

*108* 

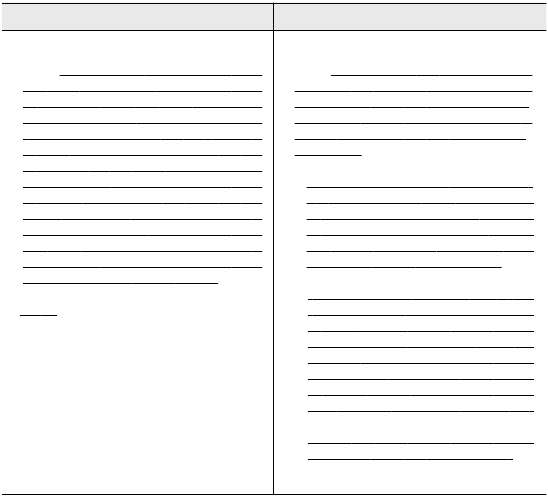
제40조(개찰 및 낙찰선언)

②지방자치단체의 장 또는 계약담당 자는 적격자를

낙찰자로 결정한 때에는 지체없이 낙찰선언을 해야

한다.

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)



동 조문은 종전 가격입찰만 실시하던 낙찰자 과정을 적격심사 또는 최저가 낙찰 대상공사의 입찰

금액 적정성을 심사하는 경우 등을 감안하여 현실에 맞게 문구를 정리 한 것이다

동조문에서 낙찰선언이란 현장입찰에서는 현장에서 입찰 담당자가 낙찰자를 발표하는 선언 방식이

나 전자입찰이 대부분인 현재에는 낙찰자를 문서로 통지하는 행위를 의미한다고 할 수 있다.

28 낙찰자 결정방법에 대한 조문정리(제42조제1항)

종 전 개 정

제42조(재정지출의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자

결정) ①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 재정지

출의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서 예정가격 이하로

서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해계약이행능

력을 심사하여 낙찰자를 결정한다. 다만, 추정가격이

『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』제4조제1항

의 규정에 의하여 재정경제부장관이 고시한 금액 미만

인 물품입찰과 제18조의 규정에 의한 입찰의 경우에는

예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자

로 결정하고,『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

시행령』제42조 단서의 규정에서 정하는 추정가격 이

상인 공사 입찰의 경우에는 행정자치부장관이 정하는

바에 의하여 사전심사에서 적격자로 선정된 자 중 예

정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 입찰금

액의 적정성을 심사하여 낙찰자로 결정한다.

<신 설>

②∼④ (생 략)

제42조(재정지출의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자

결정) ①지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 재정지

출의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서 예정가격 이하로

서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해계약이행능

력을 심사하여 낙찰자를 결정한다 다만 다음각호의 어

느하나에 해당하는 경우 에는 해당 각호에 따라 낙찰

자를 결정한다.

1.『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령』

제42조제4항의 규정에서 정하는 추정가격 이상 공

사 입찰의 경우에는 행정자치부장관이 정하는 기준

에 따라 사전심사에서 적격자로 선정된 자중 예정

가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 입찰금

액의 적정성을 심사하여 낙찰자로 결정한다.

2.『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』제4조제

1항의 규정에 의하여 재정경제부장관이 고시한 금

액 미만인 물품입찰의 경우에는 예정가격 이하로서

최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다. 다

만, 물품을 제조하여 납품하거나 이행에 장기간이

소요되는 경우 등 계약이행능력의 심사가 필요하다

고 인정되는 경우에는 위 본문에 규정된 계약이행

능력 심사방식에 따라 낙찰자를 결정할 수 있다.

3. 제18조에 따른 입찰의 경우에는 예정가격 이하로서

최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다.

②∼④ (현행과 같음)

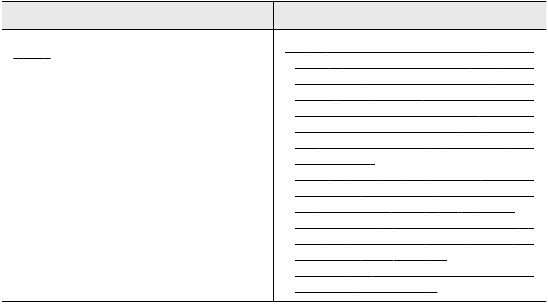
동 조문은 경쟁입찰의 낙찰자 결정방법 즉, 낙찰자 결정방법이 적격심사제도, 물품최저가입찰, 2단

계 경쟁입찰제도, 최저가입찰제도 등 낙찰자 결정방법이 동 조항에 혼재되어 있어 적격심사제도 이외

*Korea Local Finance Association*

*109*

실 무 강 좌



의 낙찰자 결정방법을 각각 별도의 조항을 신설하여 조문을 명확하게 정리한 것이다.

또한 낙찰자 결정방법중 내용이 달라진 부분은 소액(1.9억원 미만) 물품입찰시 최저가 입찰과 적격

심사제도를 병행하여 적용할수 있도록 한 점이다.

그동안 소액물품(1.9억원 미만)의 경쟁입찰 방법은 최저가 입찰을 적용하였으나, 소액물품의 입찰

은 대부분 중소기업자가 참여하는 부문으로 의무적으로 최저가 낙찰제를 적용하는 경우 덤핑입찰 성

행으로 중소기업체의 경영부실 초래 위험 및 계약이행 부실화를 초래하는 점을 방지하기 위하여 적격

심사적용이 가능토록 한 것이다.

지방자치단체 계약담당공무원이 최저가와 적격심사중 어느 기준으로 판단해야 하는지는 명문의 규

정을 두고 있지 않으나 덤핑입찰 또는 업체의 부실발생시 계약의 적정한 이행을 기대할 수 없는 물품

이라고 판단되는 경우에는 적격심사 낙찰제를 적용하는 것이 합리적이다.

※ 예시 : 제조하여 납품하여야 하는 경우, 계약이행기간이 장기간인 경우, 품질을 우선적으로 고려해야 하

는 경우, 경영상태 등 이행능력의 평가가 필요한 경우 등

한편, 중소기업간 경쟁품목(중소기업청장이 지정고시하는 물품)의 경우 중소기업진흥및제품구매촉

진에관한법률에 따라 금액에 관계없이 경쟁 입찰을 하는 경우 중소기업자의 가격을 보호하기 위하여

적격심사 낙찰제를 적용하도록 규정하고 있다.

29 최저가 입찰시 위원회 설치 근거 마련 및 조문정리(제42조의1)

종 전 개 정

<신 설> 제42조의1(입찰금액의 적정성 심사방법 등) ①지방자치

단체의 장 또는 계약담당자는 제42조제1항제1호에 따

라 입찰금액의 적정성을 심사하는 경우에는 입찰자의

입찰가격(공종별 입찰가격을 포함한다), 자재, 인력 및

장비조달가격의 적정성 등을 종합적으로 고려하여 행

정자치부장관이 정하는 심사기준에 따라 심사하여야

하며 입찰에 참가하려는 자가 그 기준을 열람할 수 있

도록 하여야 한다.

② 제42조제1항 제1호에 따른 입찰금액의 적정성을 심

사하기 위하여 지방자치단체에 입찰금액적정성심사위

원회(이하 이 조에서“위원회”라 한다)를 설치한다

③지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제42조 제1

항 제1호에 따라 입찰금액의 적정성을 심사하는 경우

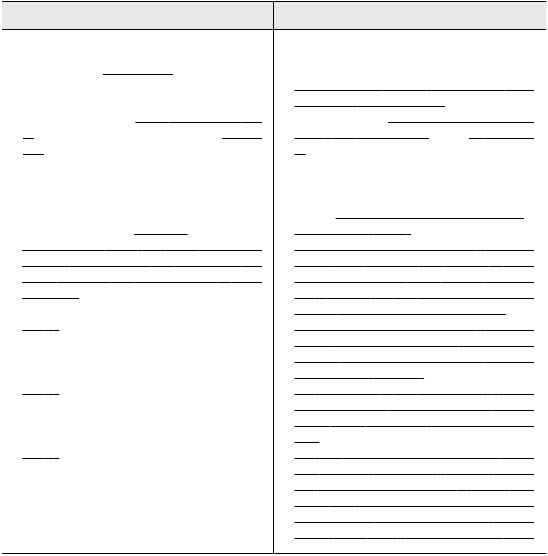
에는 위원회의 심의를 거쳐야 한다

④위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 지

방자치단체의 규칙으로 정한다 .

*110* 

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)



동조문은 최저가낙찰제에 있어 종전에 행정자치부 예규에 의하여 입찰금액의 적정성 심사위원회를

구성·운영하고 있으나 시행령에 근거를 마련하고 위원회 구성 및 운영에 관한 세부사항은 자치단체

규칙으로 정하도록 한 것이다.

이를 법제화한 사유는 심사위원들의 부정행위가 있는 경우 부정당 업자의 제재등 위원회의 법률적

구속력을 갖도록 하였다.

30  협상에 의한 계약제도 개선(제43조)

종 전 개 정

제43조(협상에 의한 계약체결) ①지방자치단체의 장 또

는 계약담당자는 물품·용역계약에 있어서 계약이행

의 전문성·기술성·창의성·긴급성, 공공시설물의

안정성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 제

42조의 규정에 불구하고 다수의 공급자들로부터 제안

서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 지방자치

단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할

수 있다.

② (생 략)

③ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 협상에 의한

계약에 참가하고자 하는 자에게 제안요청서 등 필요한

서류를 교부하여야 한다. <후단 신설>

④지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의한 계약체결

에 필요한 세부기준 및 절차 등을 정하여 협상에 의한

계약에 참가하고자 하는 자가 이를 열람할 수 있도록

하여야 한다.

<신 설>

<신 설>

<신 설>

제43조(협상에 의한 계약체결)①---------------

---------------------------------

물품·용역계약과‘살기좋은 지역만들기 사업’등 행

정자치부령이 정하는 공사의 계약-------------

------------- 제안서(공사의 경우 설계서를 포

함한다. 이하 이 조에서 같다)------그 지방자치단

체--------------------------------

---------.

② (현행과 같음)

③---------------------------------

-----. 이 경우 지정정보처리장치에 게재함으로써

그 교부에 갈음할 수 있다.

④지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 의한

공사의 계약을 체결하고자 하는 경우에는 그 공사의

시공에 필요한 건설업의 등록을 한 자와「건설기술관

리법」,「건축사법」등 관련 법령에 의한 설계 등의 용

역업자를 공동으로 계약에 참가하게 할 수 있다.

⑤지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 따라

계약을 체결하려는 경우 그 계약의 성질·규모 등을

고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제안요청서

등에 대한 설명을 할 수 있다.

⑥지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제5항에 따

라 제안요청서 등에 대한 설명을 실시하는 경우에는

설명에 참가한 자에 한하여 계약에 참가하게 할 수

있다.

⑦제1항의 평가를 위한 계약이행능력 심사는 해당 계

약을 체결하려는 자의 이행실적, 기술능력, 사업수행

계획(공사의 경우 설계서를 포함한다), 재무상태 및 입

찰가격 등을 종합적으로 고려하여 행정자치부장관이

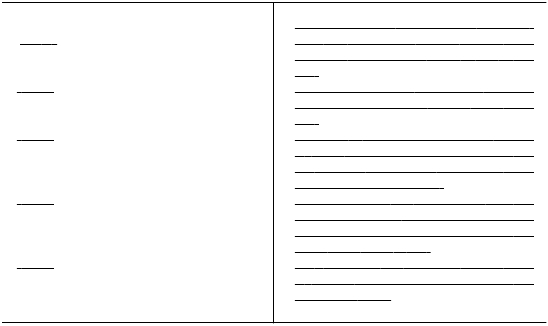
정한 기준에 따라 지방자치단체의 장이 정한 세부심사

기준 및 절차에 의하며, 지방자치단체의 장은 계약을

*Korea Local Finance Association*

*111*

실 무 강 좌



<신 설>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

체결하려는 자가 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.

⑧ 제1항에 따라 제안서를 평가하는 경우에는 제안서

평가위원회(이하 이 조에서“위원회”라 한다)를 설치

한다.

⑨지방자치단체의장 또는 계약담당자는제1항에 따라

제안서를 평가하는 경우 에는 위원회의 심의를 거쳐야

한다.

⑩위원회는 각 자치단체별로 그 자치단체의 소속공무

원, 계약에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 등으로 구성

하며, 위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은

지방자치단체의 규칙으로 정한다.

⑪지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항에 의한

공사의 경우 최종 계약 체결자로 결정되지 아니한 자

중 일부에 대하여는 예산의 범위 안에서 설계서 작성

비용의 일부를 보상할 수 있다.

⑫제11항의 규정에 의한 설계서 작성 보상비의 지급대

상, 지급기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정

자치부장관이 정한다.

동 조문은 공사의 협상에 의한 계약제도 도입근거를 최초로 마련한 것이라고 할 수 있다.

행정자치부에서 추진하는『살기좋은 지역만들기』국가지정시범사업(30개)공사와 계약이행의 전문

성·창의성이 요구되는 행정자치부 장관이 정하는 사업의 시공에 대하여 협상에 의한 계약체결 방법

을 도입하여 사업의 최고가치를 창출 할 수 있도록 그 근거를 마련한 것이라고 볼 수 있다.

공사의 협상계약방식에 의한 입찰시 설계 또는 디자인등 용역업자와 공동도급으로 입찰에 참여할

수 있도록 하여 입찰의 실효성을 확보하였다.

한편, 필요한 경우 용역·물품의 경우에도 일부 SI사업 등의 경우에는 그 규모가 크고, 이행에 상당

한 노하우가 필요함을 이유로 제안설명회 참석을 의무화 하도록 하였다.

현장설명을 의무화 할 경우 그 내용을 입찰공고에 반드시 기재토록 하여 분쟁의 소지를 사전에 예

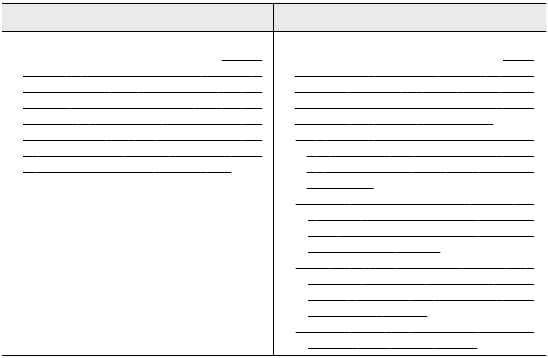
방 토록 하였다

한편, 제안서평가위원회 구성근거를 시행령에 마련하고 자치단체의 규칙으로 세부 구성·운영 근

거를 마련토록 하는 내용을 신설하여 위원회 심의의 법적 구속력을 갖도록 하였다.

*112* 

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)



31  품질 등에 의한 낙찰자 결정기준 근거조항 정리(제45조제1항)

종 전 개 정

제45조(품질 등에 의한 낙찰자 결정) ①지방자치단체의

장 또는 계약담당자는 물품의 제조 또는 구매계약에

있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 제42조의 규정

에 불구하고 당해 물품의 입찰가격 외에 품질 등을 종

합적으로 참작하여 예정가격 이하로서 가장 경제성이

있는 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 한다.

제45조(품질 등에 의한 낙찰자 결정) ①-----------

----------------------------------

----------------가격에 따라 품질이 현저하게

달라지는 경우 등 행정자치부장관이 정하는 기준에 따

라 그 물품의 입찰가격 외에 품질, 규격 등을 종합적으

로 고려하여----------------------.

또한, 물품의 제조 또는 구매계약에 있어서 품질이 우선적으로 요구되는 등 필요하다고 인정되는

경우 입찰가격 외에 품질, 규격 등을 종합적으로 고려하여 낙찰자를 결정해야 하는 이른바 종합낙찰

제도가 활성화 될 수 있도록 이에 대한 법령의 근거를 마련한 것이며, 세부 낙찰자 결정기준은 행자부

에서 자치단체 및 관련부처와 협의를 통하여 별도 기준을 정할 계획이다.

32 소액수의계약 대상금액 상향조정(제25조제1항제5호)

종 전 개 정

제48조(동일가격입찰인 경우의 낙찰자 결정) ①지방자

치단체의 장 또는 계약담당자는 낙찰이 될 수 있는 동

일가격으로 입찰한 자가 2인 이상인 때에는 즉시 추첨

에 의하여 낙찰자를 결정하여야 한다. 다만, 제18조의

규정에 의한 2단계 경쟁 등의 입찰인 경우에는 규격

또는 기술우위자를, 제42조제1항 본문의 규정에 의하

여 낙찰자를 결정하는 경우에는 계약이행능력 심사결

과 최고점수인 자를 낙찰자로 결정하여야 한다.

제48조(동일가격입찰인 경우의 낙찰자 결정) ①지방자

치단체의 장 또는 계약담당자는 낙찰이 될 수 있는 동

일가격으로 입찰한 자가 2인 이상인 경우로서 다음 각

호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호에서

정한 방법에 따라 낙찰자를 결정하여야 한다.

1. 제17조에 따른 희망수량에 의한 일반경쟁입찰인 경

우 : 입찰 수량이 많은 입찰자를 낙찰자로 결정하

되, 입찰수량도 동일한 때에는 추첨에 의하여 낙찰

자를 결정한다.

2. 제42조제1항 본문에 따라 낙찰자를 결정하는 경우

: 이행능력 심사결과 최고점수인자를 낙찰자로 결

정하되, 이행능력 심사결과도 동일한 때에는 추첨

에 의하여 낙찰자를 결정한다.

3. 제42조제1항1호 에 따라 낙찰자를 결정하는 경우 :

입찰금액의 적정성심사를 통과하는 자를 낙찰자로

결정하되, 통과한 자가 2인 이상인 때에는 추첨에

의하여 낙찰자를 결정한다.

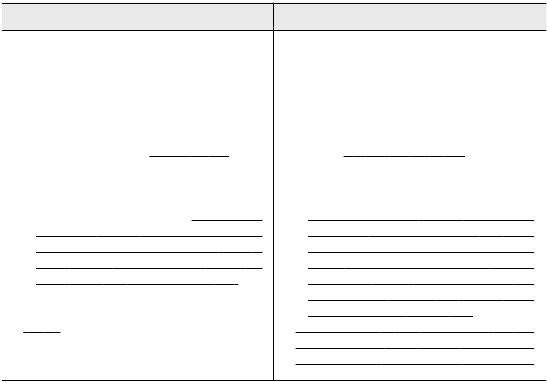
4. 제42조제1항 제2호에 따라 낙찰자를 결정하는 경

우 :추첨에 의하여 낙찰자를 결정한다.

*Korea Local Finance Association*

*113*

실 무 강 좌



② (생 략)

③제17조제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 희망수량

5. 제42조제1항 제 3호에 따라 낙찰자를 결정하는 경

우 : 규격 또는 기술우위자를 낙찰자로 결정하되,

규격 또는 기술평가 결과도 동일한 때에는 추첨에

의하여 낙찰자를 결정한다.

② (현행과 같음)

<삭 제>

에 의한 일반경쟁입찰에 부친 경우에 동일단가로 입찰

한 자가 2인 이상인 때에는 입찰수량이 많은 입찰자를

낙찰자로 한다.

동 조문은 경쟁입찰시 동일한 가격으로 입찰한 낙찰예정자가 다수에 해당되는 경우 최종낙찰자를

선별하는 방법을 그동안 유권해석으로 운영해 왔으나 이를 명문화 한 것이다.

또한, 절감사유 등 최저가 입찰의 입찰금액 적정성 심사제도 도입에 따른 동가입찰자에 대한 낙찰

자 결정방법을 명문화 하여 분쟁소지를 사전에 예방토록 하고 있다.

33 계약의 이행보증제도 개선(제51조)

종 전 개 정

제51조(계약의 이행보증) ①지방자치단체의 장 또는 계

약담당자는 공사계약을 체결하고자 하는 경우 계약상

대자로 하여금 다음 각 호의 방법 중 어느 하나를 선택

하여 계약의 이행을 보증하게 하여야 한다. 다만, 지방

자치단체의 장 또는 계약담당자는 공사계약의 특성상

필요하다고 인정되는 경우에는 제3호의 규정에 의한

방법으로 한정할 수 있으며, 제42조제1항 단서의 규정

에 의한 공사계약인 경우에는 반드시 제3호의 규정에

의한 방법으로 계약의 이행을 보증하게 하여야 한다.

1.·2. (생 략)

3. 계약보증금을 납부하지 아니하고 공사이행보증서

(당해 공사의 계약상의 의무를 이행할 것을 보증한

기관이 계약상대자를 대신하여 계약상의 의무를 이

행하지 아니하는 경우에는 계약금액의 100분의 40

이상을 납부할 것을 보증하는 것이어야 한다)를 제

출하는 방법

<신 설>

*114* 

제51조(계약의 이행보증) ①------------------

----------------------------------

----------------------------------

----------------------------------

----------------------------------

----------------------------------

-------제42조제1항제1호 에 따른----------

----------------------------------

-------------------------------.

1.·2. (현행과 같음)

3. 계약보증금을 납부하지 아니하고 공사이행보증서

[해당 공사의 계약상의 의무를 이행할 것을 보증한

기관이 계약상대자를 대신하여 계약상의 의무를 이

행하지 아니하는 경우에는 계약금액의 100분의

40(예정가격의 100분의 70 미만으로 낙찰된 공사

계약의 경우에는 계약금액의 100분의 50) 이상을

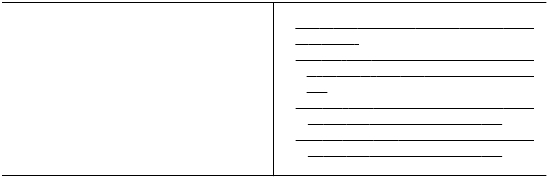
납부할 것을 보증하는 것이어야 한다]--------

②지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항 본문

에 따라 계약이행을 보증한 경우로서 계약상대자가 계

약이행보증방법의 변경을 요청하는 경우에는 1회만

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)



다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 변경하

게 할 수 있다.

1. 제1항제1호에 따른 계약이행보증방법에서 같은항

제2호 또는 제3호에 따른 계약이행보증방법으로의

변경

2. 제1항제2호에 따른 계약이행보증방법에서 같은항

제3호에 따른 계약이행보증방법으로의 변경

3. 제1항제3호에 따른 계약이행보증방법에서 같은항

제2호에 따른 계약이행보증방법으로의 변경

현행 계약이행보증제도는 계약보증금이외에 연대보증인이 입보되는 경우 연대보증인이 1차적인

책임이 있는 바, 이에 따라 보증기관의 보증심사가 철저하지 못했다는 지적이 있어 연대보증인 제도

를 단계적으로 폐지하기 위하여 우선 300억원 이상 최저가 공사에 대하여는 연대보증인 제도를 폐지

한 것이며 최저가 낙찰제 확대에 따른 저가입찰 방지를 위하여 저가입찰시 공사이행보증금액을 상향

조정(40 % ⇨ 50%)하였으며, 연대보증제도 단계적 폐지에 맞추어 연대보증인 입보를 물적 보증으로

변경하는 것을 1회에 한하여 허용토록 하였다.

34  장기계속계약의 차수별 계약보증금 반환규정 보완(제51조제6항)

종 전 개 정

⑥장기계속계약에 있어서는 제1차 계약체결시 부기한 총

공사 또는 총제조등의 금액을 기준으로 하여 제1항 또는

제4항의 방법으로 계약이행을 보증하게 하여야 한다. 이

경우 당해 계약보증금은 총공사 또는 총제조 등의 계약

보증금으로 보며, 연차별계약이 완료된 때에는 당초의

계약보증금에서 이행이 완료된 연차별계약금액의 100분

의 10을 반환하여야 한다.

⑦----------------------------------

-----------------------제5항에따라

------------------------------------

------------------------------------

-----------------------100분의 10(공사계

약의 경우로서 제1항제2호및제3호에 해당하는 경우에는

각각의 호에서 정한 율을 의미한다)을 반환하여야 한다.

동 조항은 장기계속공사계약의 경우 차수별 계약보증금 반환금액을 3가지 보증형태에 맞도록 조정

한 내용이다.

이는 장기계속계약의 경우 연차별 계약금액에 대한 계약보증금의 반환은 당초의 계약보증금 중 이

행이 완료된 연차별계약금액에 해당하는 계약보증금을 반환토록 한 취지이다.

*Korea Local Finance Association*

*115*

실 무 강 좌



특히 공사계약의 경우에는 계약보증 제도를 3가지 유형으로 운영함에 따라 장기계속공사계약의 경

우에는 연차별계약이 완료된 때에 계약보증금 반환금액을 보증형태에 맞도록 개선한 것이다.

<계약보증 제도 3가지 유형>

① 계약금액의 10% + 연대보증인

② 계약금액의 20%

③ 공사이행보증증권(P-bond) : 최저가낙찰제에 의무적용

35 계약보증금 면제에 따른 지급확약서 제출대상 조정(제53조제2항)

종 전 개 정

②지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제1항의 규정에

의하여 계약보증금의 납부를 면제받은 자에게 법 제15조

제3항의 규정에 의한 계약보증금의 세입조치사유가 발

생한 경우 계약보증금에 해당하는 금액을 납입할 것을

보장하기 위하여 그 지급을 확약하는 내용의 문서를 제

출하게 하여야 한다.

②---------------------------------

------------------------------------

-----------------------그 지급을 확약하는

내용의 문서(이하 이조에서“확약서”라 한다)를 제출하

게 하여야 한다. 다만, 제1항제4호에 해당하는 경우에는

확약서 제출을 생략하게 할 수 있다.

동 조문은 지방자치단체에서 소액계약을 체결하는 경우에 계약보증금 확약서를 받는 번거로움을

생략하도록 함으로써 계약업무의 효율성을 증대하도록 한 것이다.

그동안 소액계약(예 : 계약서 작성을 생략하는 계약중 계약금액이 1천만원 이하, 신용 카드로 구매하는 소액물품

등 )의 경우 계약시 마다 일일이 확약서를 받을 경우 업무추진에 번거로울 뿐만 아니라 실효성이 미흡

하여 계약담당자가 확약서를 받는 것이 적정하지 않다고 판단되는 경우 확약서를 받지 않도록 한 것

이다.

36 전문기관에 의한 감독대행 규정 보완(제56조제1항)

종 전 개 정

제56조(감독) ①법 제16조제1항 단서에서“대통령령이

정하는 계약”이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당

하는 계약을 말한다.

1.『건설기술관리법』제27조의 규정에 의하여 책임감

리를 하는 공사계약

*116* 

제56조(감독) ①----------------------

----------------------------------

----------------------------------.

1.『건설기술관리법』제27조 또는『전력기술관리법』

제12조 그 밖에 공사 관련 법령상 의무적으로 책임

감리를 하여야 하는 공사계약

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)

동 조문은 건설기술관리법 이외에도 전력기술관리법등 관련법령에 의무적으로 감리를 시행토록 규

정하고 있어 이를 반영하기 위한 것이다.

※ 전력기술 관리법 제12조 제1항

·전력시설물의 설치·보수 공사의 품질확보를 위하여 공사감리자에게 발주해야 한다. 단, 전압 600볼

트미만 전력시설물 보수공사 등 대통령령으로 정하는 공사는 제외한다.

37 수해복구공사의 주민참여 감독제 시행(제60조제1항)

종 전 개 정

제60조(주민참여감독자의 감독대상공사) ①법 제16조제

5항의 규정에 의한 감독대상공사는 주민생활에 밀접

하게 관련 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공

사로 한다.

1.∼8. (생 략)

<신 설>

9. 그밖에 지방자치단체의장이 필요하다고 판단되는

제60조(주민참여감독자의 감독대상공사)①--------

----------------------------------

----------------------------------

----------------------------.

1.∼8. (현행과 같음)

9. 수해복구 공사로서 하천, 도로, 상하수도 등 주민생

활과 밀접한 관련이 있다고 판단되는 공사

10. 현행 제 9호와 같음

공사

동 조문은 수해복구공사중 주민생활과 밀접하게 관련되는 하천, 도로, 상하수도공사 등에도 지역주

민의 참여가 필요한 경우 주민이 참여하는 공사 감독제를 운영하기 위하여 개정된 것이며, 이는 수해

복구공사 자체가 대부분 주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사업이 많아 복구과정에 관련주민의 의견을

충분히 반영토록 한 것이다.

38 대금지급기한 단축(제67조제1항)

종 전 개 정

제67조(대가의 지급) ①법 제18조제2항의 규정에 의하여

지방자치단체의 재정부담이 되는 계약의 대가는 제64조

의 규정에 의한 검사를 완료한 후 계약상대자의 청구를

받은 날부터 14일 이내에 이를 지급하여야 한다. 이 경우

계약당사자와 합의하여 14일을 초과하지 아니하는 범위

내에서 대가의 지급기한을 연장할 수 있는 특약을 정할

수 있다.

제67조(대가의 지급) ①--------------------

----------------------------------

----------------------------------

----------------------------------

------7일(공휴일 및 토요일은 제외한다. 이하 이

조에서 같다)---7일---------------------

------------------------.

*Korea Local Finance Association*

*117*

실 무 강 좌



동 조문은 공사대금을 원활하게 집행하여 어려운 중소기업을 지원하기 위하여 대금지급 기한을 종

전 14일 이내에서 7일 이내로 단축한 것이다.

이 경우 계약담당자가 유의해야할 사항은 7일 기간 계산시 공휴일 및 관계법령에 따른 발주기관 휴

무일은 제외토록 하고 있으므로 이를 유념하여 대금을 지급해야 하며 계약상대 사업자에게도 이를 알

려주어야 한다.

39 물가변동제도 개선(제73조제6항)

종 전 개 정

제73조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정) ①∼ ⑤ (생

략)

<신 설>

제73조(물가변동으로 인한 계약금액의 조정)

⑥제1항 각 호에 불구하고 지방자치단체의 장 또는 계

약담당자는 공사계약의 경우 특정규격의 자재별 가격

변동으로 인하여 입찰일을 기준일로 하여 산정한 해

당 자재의 가격증감율이 100분의 15 이상인 때에는

그 자재에 한하여 계약금액을 조정한다.

동 조문은 물가변동에 의한 계약금액제도를 현실에 맞게 개정한 것으로 그동안에는 품목전체가 평

균 3%이상 증가 해야만 물가변동에 의한 계약금액을 변경하였으나 특정자재의 가격 급등락시(15%이

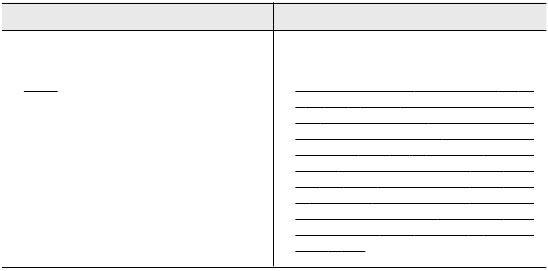
상) 많은 피해가 예상되는 원도급업체 특히, 특정자재를 납품 설치하는 하도급업체 보호를 위하여 개

별적으로 물가변동조정을 할 수 있도록 제도를 개선함으로써 특정품목의 가격이 급격하게 상승하는

경우에 물가변동에 의한 가격인상 등을 허용한 것이다.

*118* 

지방계약법 시행령 개정내용 해설(Ⅱ)



40 신기술·공법 등에 의한 절감사유가 제출된 공사의 설계변경 관련 개선(안 제74조)

종 전 개 정

제74조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정)

① (생 략)

<신 설>

제74조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정)

① (현행과 같음)

②지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제42조제1항

제1호 및 제42조의2에 따라 계약상대자가 입찰시 새

로운 기술·공법·기자재 등(지방자치단체의 설계와

동등이상의 기능·효과를 가진 기술·공법·기자재

등을 포함한다. 이하 같다)에 따른 공사비 절감사유를

제출하여 낙찰자로 결정된 계약에 있어 새로운 기술·

공법 등이 채택된 부분에 대하여는 제1항에도 불구하

고 설계변경으로 계약내용을 변경하는 경우에도 지방

자치단체에 책임있는 사유 또는 천재·지변 등 불가항

력의 사유로 인한 경우를 제외하고는 그 계약금액을

증액할 수 없다.

동 조문은 신기술·공법 등에 의한 절감사유가 제출된 최저가 공사계약에 있어 설계변경으로 인한

계약금액조정 사항을 규정하는 내용이다.

최저가낙찰제에 의하여 체결된 공사계약 중 계약상대자가‘신기술·공법 등에 의한 절감사유’를

제안하여 채택된 부분에 대한 설계변경으로 인한 계약금액 조정은 원칙적으로 동 절감 부분에 대한

설계서상 하자는 계약상대자의 책임에 해당되므로 계약금액의 증액이 불가하되,

예외적으로 지방자치단체(발주처)의 책임있는 사유 또는 천재·지변 등 불가항력의 사유로 인한 경

우에는 계약금액의 증액을 인정토록 함으로써 최저가 입찰에서 입찰자가 제안한 설계서에 변경사유

가 발생한 경우로서 불가항력에 해당되는 경우가 아닌 경우로서 증액은 할수 없도록 함으로써 계약상

대자의 책임소재를 명확하게 하고 있다.

다음호에서 계속하기로 한다.

*Korea Local Finance Association*

*119*

질의와 회신



지방재정제도 운영

질의·회신

행정자치부 재정정책팀

Ⅰ. 지방계약관련 질의회신

1. 보험료 사후정산관련 질의

|질 의|

장기계속공사로서 2006.11.21일 입찰공고하여‘06.12.26일 1차분을 계약체결하여 년차

별로 차수계약하고 있는「○○항 방파제 축조공사」계약관련 ’07. 4. 2일 이후 국민건강보

험료 및 국민연금보험료 사후정산대상이 되는지 여부

인공어초시설공사를 조달청에 계약요청한 결과 인공어초 제작·설치를 물품으로 분류하

여 수의계약을 한 경우 국민건강보험료 및 국민연금보험료 사후정산대상이 되는지 여부

|회 신|

○ 귀 질의의 경우 당해 지방자치단체 계약담당자는 공사계약에 있어서 국민건강보험료 및 국민연금보험

료 사후정산 적용은 행정자치부 예규 제234호(‘07. 3.27)호「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」제39

조 내지 43조의 규정에 의거 예정가격 작성시「건설산업기본법 시행령」제26조의 2에 의해 건설교통부

장관이 매년 고시하는 요율에 따라 각각 계상하고 사후정산내용을 입찰공고에 명시하여 대가지급 청

구시 지급하여야 합니다.

○ 또한, 건강·연금 사후정산은 동 예규 부칙에 명시된 바와 같이‘07. 4. 2일 입찰공고분부터 시행하도

*120* 

|| 지방재정제도 운영 질의·회신

록 한 바 그 이전 입찰 공고한 계약에 대하여 소급적용하는 것은 타당하지 않으며, 공사를 조달의뢰한

경우 원가계산서상 대상보험료가 동 예규에 따라 계상되었다면 공고문상 동 예규 규정을 준수하여야

할 것입니다.

2. 협상에 의한 계약체결관련 질의

|질 의|

「○○시 연꽃테마파크 아치형 조형물 설치」를 위해 협상에 의한 계약체결로 추진하여 우

선협상대상자로 결정한‘07. 5. 15일 이후 최종 디자인안 제출일인 9.20일까지 총7차에

거친 디자인 수정·보완 중 ’07.10.17일 건설교통부로부터「개발제한구역의 지정 및 관리

에 관한 특별조치법령」에 의거 설치불가 회신을 받아 사업추진이 불가능하게 되어 계약을

체결하지 못하게 된 경우

그간 협상대상자인 (주)△△가 협상과정에서 소요된 인건비, 연구비 등의 손해배상을 요구

한 경우 손해배상을 하여야하는 지 여부와 협상하기위해 제시한 디자인으로 수정·보완

협의회를 실시한 경우에도 창작비 청구가 가능한 지 여부

|회 신|

○ 귀 질의의 경우「지방자치단체를 당사자로하는 계약에 관한 법률 시행령」상 계약체결 전 협상중 발주처

의 사정으로 사업자체가 취소되어 계약체결을 하지 못한 경우 협상상대자에 대한 손해배상과 관련하여

는 별도 근거를 두고 있지 않으며,

○ 지방자치단체가 창작디자인 등을 요구하여 협상대상자가 손해가 발생하였다면, 이는 민사관련 사항으

로 민사관련 전문가의 의견을 들어 판단하여야 할 것 입니다.

3. 공사 설계변경관련 질의

|질 의|

지방자치단체에서 발주한“○○신축공사”와 관련하여 현장상태와 설계서의 상이로 인하

*Korea Local Finance Association*

*121*

질의와 회신



여 실정보고 후 설계변경요구를 받아 설계변경서류를 준비함에 있어서,

- 질의 1) 변경단가는 계약당시 단가로 하여야 하는 지 아니면 설계변경당시 단가로 하여

야 하는 지 여부

- 질의 2) 설계변경 당시의 단가의 의미는

|회 신|

○ 질의1에 대하여) 지방자치단체가 체결하는 공사계약에 있어서 설계서와 현장상태의 상이로 인하여 발주

기관이 설계변경을 요구하였다면, 행정자치부 예규 제250호「지방자치단체 공사계약일반조건」제26

조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정)제2항의 규정에 의하여 설계변경당시를 기준으로 하여 산정

한 단가와 동 단가에 낙찰율을 곱한 금액의 범위 안에서 발주기관과 계약상대자가 서로 주장하는

각각의 단가기준에 대한 근거자료 제시 등을 통하여 성실히 협의하여 결정할 수 있을 것입니다.

○ 질의2에 대하여) 행정자치부 예규 제250호「지방자치단체 공사계약일반조건」제26조(설계변경으로 인

한 계약금액의 조정) 제1항 제2호에 규정한 바와 같이,

- 설계도면의 변경을 요하는 경우에는 변경도면을 발주기관이 확정한 때, 설계도면의 변경을 요하지

않는 경우에는 계약당사자간에 설계변경을 문서에 의하여 합의한 때, 같은 예규 제19조 제3항에 의

하여 우선시공을 한 경우에는 그 우선시공을 하게 한때의 단가를 말합니다.

4. 용역 특허적용발주관련 질의

|질 의|

당사는‘06년 9월 4일 정수시설물 청소방법 특허(10-622343호)등록업체로 원수가 취수

장에 유입 후 수돗물을 생산하여 가정으로 송수전까지 전공정의 정수시설물을 청소하는

방법으로 기존 청소방법(센드펌프, 분무가, 양수기 등 이용)보다 비용이 절감되는 경우 지

방자치단체에서 특허로 제한경쟁입찰 또는 수의계약에 의할 수 있는지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체가 시행하는 공사(용역) 경쟁입찰에 있어서 신기술 또는 특허공법으로 제한하는 경우 발주

(사업)부서에서는 행정자치부 예규 제257호『지방자치단체 제한경쟁계약운영요령』- Ⅲ- 2- 다의 규정

에 의하여 설계 전에 계약담당자와 사전 협의하여야 하고 계약담당자는 특허 또는 신기술이 일부 포함

되는 공사를 발주하는 경우 낙찰자로 선정된 자와 기술(특허)사용협약이 이루어질 수 있도록 특허 또는

신기술개발자와 사전 협의 후 설계를 하도록 하여야 하며,

*122* 

|| 지방재정제도 운영 질의·회신

○ 특허 또는 신기술개발자와 사용협약이 이루어지지 않을 경우 계약담당자는 다른 신기술의 사용을 검

토하여야 하고, 낙찰자와 특허 또는 신기술개발자간『기술(특허)사용협약』이 이루어지지 않은 경우에

는 특허 또는 신기술이 포함된 부분과 포함되지 않은 부분을 분리하여 발주하는 것을 검토할 수 있습

니다.

○ 신기술 또는 특허공법이 요구되는 공사(용역)으로서 동 공법이 공사(용역)의 대부분(87%이상) 적용될

경우에 귀 질의의 경우처럼 입찰 전에 기술(특허)사용협약을 제출받아 제출한 자로 제한하여 경쟁입찰

을 할 수 없으며, 사실상 경쟁이 불가능한 경우라면「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률

시행령」제25조 제1항 제4호 마목의 규정에 의하여 수의계약에 의하는 것이 타당할 것입니다.

5. 전자견적 입찰시 주된 영업소 기준일 관련 질의

|질 의|

행정자치부 예규「지방자치단체 수의계약 운영요령」-(2)소액수의계약 요령-③“지역사업

자는 안내공고일 전일 기준 당해지역에 소재한 자로 한다.”고 한 규정과 관련,

다음과 같은 경우 참가자격이 되는 지 여부

△△자치단체의 수의견적안내 공고일 ‘07. 11. 14

:

본사에 대한 본점주소지 변경신청서 법원(등기소) 접수일 ‘07.11.13

:

:

:

본점주소지 변경등기 완료일 ‘07.11.14

투찰일 ‘07.11.19.

|회 신|

○ 지방자치단체에서 시행하는 공사수의견적안내 공고에 있어서 지역사업자로 제한하는 경우 행정자치부

예규 제251호「지방자치단체 수의계약운용요령」에 의거 견적서 제출자는 견적안내공고일 전일부터 견적

서 제출일까지 주된 영업소가 당해 지역에 소재하여야 합니다.

○ 귀 질의의 경우 법인등기부등본에 등재된 등기 확정일자(변경등기 완료일 :‘07.11.14)가 수의견적 안

내공고일 전일(’07.11.13)이후에 해당되므로 견적서 제출대상이 될 수 없음을 알려드립니다.

*Korea Local Finance Association*

*123*

질의와 회신



6. 공사공정예정표 제출관련 질의

|질 의|

△△시와 계약체결하여 시공 중인“저수조 주변도로 확포장 공사”에 대한 공정표 변경내

용이 다음과 같을 경우로서

·계약당시 - 착공일 ‘06. 8.28 - 준공일 : ’08. 2.27

:

·동절기로 인한 공사중지 : 2개월

·재 착공일 ‘07. 3. 5, 변경 준공일 : ’08. 4.27

:

동절기 공사 중지 후에‘07. 3월 재착공하면서 재착공계와 예정공정표를 제출하면서 착공

계에 공사중지기간이 누락된 채로 발주처에 제출되자 발주처에서는 재 착공 공정표상 날

짜 표기가 없으므로 최초 착공일로부터 공정율을 계산하여야 하는지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체에서 시행하는 공사계약에 있어서 계약상대자는 행정자치부 예규 제250호「지방자치단체

공사계약일반조건」제17조의 규정에 의거 착공시 공사공정예정표가 포함된 착공신고서를 발주기관에 제

출하여야 하며, 계약의 이행 중에 설계변경 또는 그밖에 계약내용이 변경되어 제출한 서류의 변경이 필

요한 때에는 관련서류를 변경하여 제출하여야 합니다.

○ 동 예규 동 조 제3항에의거 계약담당자는 제출된 서류의 내용을 조정할 필요가 있다고 인정되는 경우

에는 계약상대자에게 이의 조정을 요구할 수 있다고 규정된 바, 귀 질의의 경우 동절기 공사중지 명령

에 따른 공사중지 사실이 있고 해제(지) 명령에 의거 재 착공계가 접수되었다면 공사중지 기간이 표기

된 예정 공정표가 제출될 수 있도록 조치하여야 할 것입니다.

7. 전자견적 입찰시 부정당업체와 계약체결 가능여부 질의

|질 의|

△△시와 계약체결하여 시공 중인“저수조 주변도로 확포장 공사”에 대한 공정표 변경내

용이 다음과 같을 경우로서

계약당시 - 착공일 ‘06. 8.28 - 준공일 : ’08. 2.27

:

동절기로 인한 공사중지 : 2개월우리 회사는 주식회사로서 엔지니어링진흥법령에 따른

*124* 

|| 지방재정제도 운영 질의·회신

도로 및 공항 외5개 부문 및 건설산업기본법령에 의한 토목공사업을 겸하고 있습니다.

당사가 ○○지방자치단체와 수의견적안내공고에 따라 계약체결 한 용역건 관련 41일

간의 지체상금을 부과납부하고 1년간 당해 자치단체와 계약체결을 할 수 없게 된 상태

에서 동일 자치단체가 수의견적 안내공고한 토목공사에 개찰 1순위가 된 경우 그 지방

자치단체와의 계약체결이 가능한 지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체가 체결하는 계약에 있어서 수의계약을 하는 경우 행정자치부 예규 제251호인「지방자치

단체 수의계약 운영요령」에서 규정한 수의계약결격사유 중 하나인“수의계약 안내공고일 기준 최근 1년

이내에 당해 자치단체의 입찰 및 계약, 계약이행 과정에서 10일 이상 계약이행을 지체한 사실이 있는

자”에서 대상자가 법인인 경우에는 그 법인과 대표자에 대하여 적용됨을 알려드립니다.

8. 공사 사회보험료정산관련 질의

|질 의|

사회보험료 사후정산제와 관련 당해사업에 대하여 일용직 근로자가 아닌 계약상대자(업

체) 소속 상용근로자가 참여하여 특정 공사를 시공하였을 때 회사일반보험료 납입확인서

로 정산이 가능한 지 여부

|회 신|

○ 행정자치부 예규 제252호인「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」제8장 제42조에서 규정한 바와 같이

공사의 국민건강 보험료 및 국민연금 보험료 사후 정산대상자는 일용근로자 뿐만 아니라 당해 건설공

사 현장에 직접 근로가 확인된 상용 근로자 (현장 대리인 포함)역시 해당되며,

○ 이 경우 당해 자치단체 계약담당 공무원은 상용근로자의 경우 소속회사에서 납부한 납입확인서에 의하

여 정산하되 당해 사업장 공사기간 대비 당해 사업장에 실제 투입된 일자를 계산하여 보험료를 일할 정

산 할 수 있음을 알려드립니다.

*Korea Local Finance Association*

*125*

질의와 회신



9. 기술용역 적격심사관련 지역업체참여도 적용 질의

|질 의|

우리 시에서 추정가격 2억원 이상 전면책임감리용역 계약을 집행하면서 건설기술관리법

령과 전력기술관리법령이 다음과 같이 복합된 경우로서 전력기술관리법령에 의한 분담비

율이 20% 미만 일때 지역업체 참여도 점수(3점) 적용이 가능한 지 여부

공종(분담이행) 토목 건축 기계설비 전기

분담비율(%) 73 7 16 4

적용 법령 건설기술관리법령 건설기술관리법령 건설기술관리법령  전력기술관리법령

|회 신|

○ 행정자치부 예규 제245호「지방자치단체 기술용역 적격심사 세부기준」- 추정가격 2억원 이상인 경우,

발주 지방자치단체를 관할하는 특별시·광역시 또는 도의 관할 구역안에 주된 영업소(본점)을 둔 지역

업체와 자발적으로 공동수급체를 구성하여 입찰한 경우 지역업체 참여비율이 30%이상인 경우 3점을

선택적용 할 수 있으나,

○ 건설기술관리법령과 전기·정보통신·소방·기타 다른 법령에 의한 용역이 복합된 경우 전기·정보통

신·소방·기타 다른 법령에 의한 용역의 지역업체참여 비율이 20%이상인 경우에 3점, 20%미만

10%이상인 경우 1점을 적용토록 규정하고 있습니다.

○ 따라서, 귀 질의의 경우 전기공종이 4%에 해당된다면 지역업체 참여비율이 30%이상이 되어야 지역

업체 참여도 점수(3점)를 취득 할 수 있음을 알려드립니다.

10. 공사 설계변경관련 질의

|질 의|

지방자치단체 ○○군에서 공사예정금액 151억원인 상수도시설공사 입찰에 참여(참가자

격: 건설산업기본법령에 의한 일반건설업 중 토목공사업과 산업환경설비공사업면허를 보

유하고 환경기술개발 및 지원에관한 법률에 의한 수질방지시설업 등록을 필하고 국가 또

는 지방자치단체 등에서 발주한 댐 조성에 의한 수원지가 포함된 상수도 시설공사로 댐

*126* 

|| 지방재정제도 운영 질의·회신

높이 10m이상 준공실적을 갖춘 업체로 현장설명에 참여한 업체)하여 2004. 9. 9일부터

현재까지 시공 중에 있습니다. 발주처에서 입찰을 준비하는 시공회사에 배부한 물량내역

서(공내역서)에는 전기분야 내역이 없었으며, 현장설명시 얘기는 하였다고 주장하는 경

우, 내역입찰을 위하여 발주기관이 교부한 물량내역서상에 전기공사가 누락되었다면 전

기공사를 신규로 포함시켜 설계변경이 가능한지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체와 체결한 공사계약에 있어서 계약상대자는 설계서(공사시방서, 설계도면, 현장설명서 및

공종별 목적물 물량이 표시된 내역서)의 내용대로 시공하여야 합니다.

○ 공사 설계변경은 행정자치부 예규 제250호「지방자치단체 공사계약 일반조건」제19조 제1항의 규정에

서 정한 바와 같이 설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우, 지

질·용수 등 공사현장의 상태가 설계서와 다를 경우, 새로운 기술·공법사용으로 공사비의 절감 및 시

공기간의 단축 등의 효과가 현저한 경우, 그 밖에 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할

경우에 한하여 가능 합니다.

○ 귀 질의의 경우 현장설명서에 전기공사에 대한 내용이 있고 물량내역서상 전기공사에 대한 내역이 누

락되었다면, 현장설명서의 내용과 도면 및 시방서를 확정하고 이에 물량내역서를 일치시키는 방법으로

설계변경 하는 것이 타당할 것입니다.

Ⅱ. 부정당업체 제재처분 관련 질의모음

1. 공사 계약해제(해지)에 따른 부정당 제재관련 질의

|질 의|

“○○○ 용역”을 경쟁입찰에 따른 적격심사 결과 낙찰자 결정을 한 후 계약체결을 하였으

나(공고문에 과업지시서 상 기술사를 착공전까지 충족하여야 한다는 조건을 제시), 계약체

결 후 공동계약자 중 한 업체가 기술사 확보가 안된 경우 부정당 제재대상인지 여부(전체

인지 아니면 원인제공업체만 대상인지)

계약보증금 귀속은 참여업체 모두인지 아니면 원인 제공업체만 대상인 지 여부

*Korea Local Finance Association*

*127*

질의와 회신



|회 신|

○ 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 낙찰된 후 정당한 이유없이 계약을 체결하지 아니한 자 또는

계약을 체결 이후 계약이행을 하지 아니하거나 계약서에 정한 조건을 위반하여 이행하였다면「지방자

치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」제91조 제1항 제6호의 규정에 의거 부정당 제재대

상이 될 수 있습니다.

○ 귀 질의의 경우처럼 공동계약에 있어서 부정당 제재대상은「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관

한 법률 시행령」제91조 제3항의 규정에 의거 입찰참가자격의 제한 사유를 야기시킨 자로 한정하여야

할 것이며,

○ 전체 구성원 중 계약이행이 곤란한 구성원이 발생하여 당초 협정서 내용대로 계약이행이 곤란하다면

발주기관은 잔존 구성원 연명으로 분담내용의 변경요청에 의한 변경계약에 의하거나, 잔존 구성원만으

로는 계약이행에 필요한 요건을 갖추지 못한 경우 연대보증사 또는 새로운 구성원을 추가하는 등의 방

법을 통하여 계약상대자를 변경하여 계약을 이행토록 함이 타당할 것입니다.

2. 부정당업체 제재 관련 질의

|질 의|

올해 3월 학교급식을 실시하면서 학교와 계약한 급식납품업체가 한우가 아닌 젖소를 납품

을 했습니다. 납품받은 당일에는 등급판정서만 믿고 납품을 받았으나, 차후에 유전자

DNA 검사 결과 젖소로 판정을 받은 것입니다. 지역교육청에서 내려온 2007. 급식기본방

향 공문을 보니 이런 경우에는 해당 업체와 계약을 해지하고, 부정당업체 제재, 검찰청에

고발조치 하라고 되어 있었습니다.

그래서 계약은 해지 했으나, 부정당업제로 제재를 가하려고 하니 제재 기간을 정함에 있

어 어느 조항에 근거를 해야 될지를 잘 모르겠습니다. 지방계약법(제31조),시행령(제92

조), 시행규칙(제76조, 별표2)에 자세한 내용은 나와 있지만 어느 항에 해당이 되는 지 혼

란스러워 이렇게 질문 드립니다. 그리고 3월 급식품 대가 지급에 있어서 한우대신 젖소가

들어옴으로 인해 대가 지급은 당초 계약금액에서 처리 여부

|회 신|

○ 지방자치단체가 체결하는 계약에 있어서 계약상대자가 계약이행을 부실 ·조잡 또는 부당하게 하거나

부정한 행위를 한 경우에는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제92조의 규정

*128* 

|| 지방재정제도 운영 질의·회신

에 의하여 계약심의위원회 심의를 거쳐 1월 이상 2년 이하의 범위안에서 입찰참가자격을 제한하여야

하는 바,

○ 귀 질의의 경우 동법 시행규칙 제76조의 규정에 의한 [별표2] 제1호 나목, 제2호 나목, 제3호 나목의

비율 중 해당하는 항목의 기간을 적용하여 심의를 부치고, 규격 ·품질 등에 차이가 있어 계약금액에

변동이 있는 경우에는 한우 예정가격 산정 당시를 기준으로 젖소 예정가격을 동일한 기준과 방법으로

산출하여 동 금액에 낙찰율을 곱한 금액과 계약금액의 차액을 감액하여 지급할 수 있을 것으로 사료됩

니다.

3. 공개입찰시 부정당업체 제재 가능여부 질의

|질 의|

G2B를 이용해 공개입찰을 하여 1순위로 낙찰된 업체가 정당한 사유 없이 계약을 포기하

여 부정당 업체로 입찰자격을 제한하려고 합니다.

그런데 문제는 저희는 도립 대학인 △△대학 산하 특수법인 산학협력단입니다. 이럴 경우

○○도 계약심의위원회에서 부정당업체로 결정할 것인지 아니면 저희 산학협력단에서 자

체적으로 부정당업체로 제재가 가능한지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법령의 적용범위는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에

관한 법률 제2조의 규정에 의하여 지방자치단체 및 지방교육기관입니다. 귀 질의의 경우 지방자치단체

소속기관인 대학이 발주기관이라면 동법 시행령 제92조의 규정에 의하여 부정당업자 제재조치를 할 수

있을 것이나, 법인명의로 입찰·계약하는 경우에는 자체 회계규정의 정한 바에 따라 처리 것이 타당할

것으로 사료됩니다.

4. 여행사의 계약포기시 부정당업체 제재처분 가능여부 질의

|질 의|

하계방학 해외연수를 위해 항공권구매용역 입찰을 실시하였습니다. (기초금액 1억 5백만

*Korea Local Finance Association*

*129*

질의와 회신



원- 적격심사 대상) 1위로 낙찰된 업체(관광업체)에서 항공권 구매를 위해 여러 항공사와

많은 협의를 했으나 항공사에서 성수기 등을 이유로 단체할인의 거부 및 과도한 금액을

요구(기초금액보다 많은 금액)해서 계약을 포기하려 합니다.

이 경우 이 업체는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법시행령 제92조 6항에 나

오는 정당한 사유에 의해 계약을 체결하지 못한 사유인지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체가 시행하는 경쟁입찰에 있어서 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령

제42조의 규정에 의하여 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이행능력을

심사(적격심사)하여 낙찰자를 결정하는 경우 적격심사대상자가 적격통과점수에 미달하거나 부적격인

때에는 차순위자순으로 심사를 하여 적격통과점수 이상인 자를 낙찰자로 결정하여야 하는 바,

○ 귀 질의의 경우 항공권이 없다는 것은 정당한 이유에 해당하지 아니한 것으로 사료되며, 입찰자가 적

격심사서류를 제출하지 아니하거나 낙찰된 후 계약체결을 하지 아니하는 경우에는 동 시행령 제92조

의 규정에 의한 입찰참가자격 제한사유에 해당하는 것입니다.

5. 계약상대자 무리한 요구로 계약해지시 부정당제재 질의

|질 의|

우리 공단에서 관리·운영중인 체육센터내 구내매점을 공개입찰을 진행하여 1순위 낙찰

자와 계약을 체결하였습니다. 그러나 1순위 낙찰자는 입찰공고내용과 무관한 자판기 운영

권을 요구하며 계약을 이행 하지 않았습니다. 이에 대해 구내매점 공개입찰을 다시 실시

해야 하는지? 아니면 2순위 낙찰자와 계약을 체결해야 하는지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체가 체결하는 계약에 있어서 계약상대자가 계약을 체결한 이후 정당한 이유없이 계약이행

을 하지 아니한 경우에는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제92조제1항 제6호

의 규정에 의하여 계약심의위원회 심의를 거쳐 입찰참가자격을 제한하여야 하며, 당해 계약을 해제 또

는 해지하고 계약보증금을 세입조치한 후 새로운 입찰에 부쳐야 하는 바, 귀 질의의 경우 입찰공고 내

용과 무관한 자판기운영권 요구는 정당한 이유에 해당하지 아니한 것으로 판단됩니다.

*130* 

|| 지방재정제도 운영 질의·회신

6. 개찰결과 동일가격자 추첨불참처리에 대하여 질의

|질 의|

지방자치계약법에 의거하여 용역견적공고를 실시하고 개찰을 시행한 결과 2개 업체가 참

가하여 동일가격 투찰로 공동 1순위가 되었습니다. 두 업체에게 지방자치계약법시행령 제

48조 규정에 의거하여 추첨코자 참석안내를 보냈으나, 두 업체 모두 불참할 경우 부정당

제재를 받는지의 여부를 문의해 왔습니다. 낙찰자로 선정된 후 계약을 이행하지 않았을

때에 관한 규정은 있으나, 추첨에 불참할 경우에 처리 여부

부정당업자 제재는 국가와의 계약체결이나 이행과정에서 입찰참가자에게 부여된 의무이

행을 위반하여 정부계약질서를 어지럽히는 행위에 대하여 이를 방지하고자 하는 제도라

고 알고 있는데 추첨 불참자에 대해서도 적용이 되어 부정당 제재를 해야 하는 것인지, 그

리고 제재를 하게 되면 제한기간은 어느 정도인지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체가 시행하는 경쟁입찰에 있어서 동가입찰인 경우 계약이행능력 심사결과 최고점수인 자

를 낙찰자로 결정하고 계약이행능력점수도 같은 경우 추첨에 의하여 낙찰자를 결정하여야 하나, 입찰

자중 출석하지 아니한 자 또는 추첨을 하지 아니한 자가 있을 때에는 지방자치단체 기술용역입찰유의

서 제15조제4항의 규정에 의하여 입찰사무에 관계없는 공무원으로 하여금 추첨을 대신하게 할 수 있

는 바, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제92조제1항 각 호에 해당하지 아니하

는 사유로 입찰참가자격을 제한하여서는 아니 될 것입니다.

7. 실시설계용역 변경계약 미체결에 따른 부정당제재처분 질의

|질 의|

현황

- A업체 : 계약체결업체,

- B업체 : A업체를 인수한 업체

도로개설공사 실시설계용역을 계약(A업체)하여 추진 중에 설계변경 사유가 있어 변경계

약을 체결토록 통보하였으나 변경계약미체결로 계약해지 상태임

*Korea Local Finance Association*

*131*

질의와 회신



기 계약을 체결한 업체는 이미 B업체에게 회사를 양도를 한 상태이며 A업체는 없는 상태

이며 B업체는 회사를 양도하면서 A업체가 가지고 있는 종목 (엔지니어링활동주체신고

증, 철근콘크리트공사업)중 철근콘크리트공사업면허만 인수하여 회사를 등록함.

질의1) 이 경우 계약 미이행에 따른 부정당업자 제재처분 여부

질의2) 계약해지 후 계약상대자 재선정 절차 여부

|회 신|

○ 질의1에 대하여) 지방자치단체가 체결하는 계약에 있어서 계약상대자 또는 입찰자가 지방자치단체를

당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제92조의 규정에 해당하는 경우, 당해 사실이 있은 후 지

체없이 계약심의위원회 심의를 거쳐 당해 법인 및 대표자(입찰의 경우 입찰대리인 포함)의 입찰참

가자격을 제한하여야 하는 바, 귀 질의의 경우 부정당업자 제재조치는 입찰참가자격 제한사유 발

생 당시에 당해 원인을 직접 야기한 A법인 및 그 대표자에게 하여야 할 것이며,

○ 질의2에 대하여) 계약담당자가 계약을 해제 또는 해지한 때에는 당해 용역의 성질, 진척상황 등을 고

려하여 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제27조의 규정에 의한 수의계약

에 의하거나 새로운 입찰여부를 판단하여 적의 처리하여야 할 사항입니다.

8. 입찰참가자격제한에 관한 질의

|질 의|

공사현장에서 근로자 2명이 사망한 사고에 대하여 노동부의 조사결과 산업안전보건법위

반 판정에 따른 원도급자에 대한 입찰참가자격제한 요청이 있어 지방자치단체를 당사자

로 하는 계약에 관한 법률 제31조 및 같은법 시행령 제92조 1항 5호에 의거하여 부정당업

체의 입찰참가자격제한에 앞서 행정절차법 제21조제1항의 규정에 의하여 처분사전통지를

하고 계약심의위원회를 개최하여 참가자격제한을 결정하고자 합니다. 이 경우

- 원도급자가 발주부서에 통보도 하지 않고 하도급계약을 맺었는데 사망근로자는 하도급

업체 근로자입니다. 이경우 원도급자에 대한 입찰참가자격 제한하는 것이 맞는지(노동

부 요청사항은 원도급자-입찰참가자격제한, 하도급업체-영업정지) 여부

- 원도급자가 사고당시의 회사명, 주소, 대표이사를 변경했습니다. 물론 법인번호와 사업

자등록번호는 같습니다. 이 경우 바뀐 회사에 대하여 입찰참가자격제한을 할 수 있는지

여부

*132* 

|| 지방재정제도 운영 질의·회신

|회 신|

○ 지방자치단체가 체결하는 계약에 있어서 입찰참가자격의 제한은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약

에 관한 법률 시행령 제92조의 규정에 해당하는 경우에 할 수 있는 바, 사업장에서 산업안전보건법에

의한 안전 보건조치를 소홀히 하여 동시에 2인이상의 근로자가 사망하는 재해를 발생시킨 경우 동법

시행규칙 제76조의 [별표2] 2호 다목의 규정에 의하여 6월 이상 1년 미만의 입찰참가자격 제한사유에

해당하며,

○ 부정당업자 제재대상은 제재사유 발생 당시에 제재사유를 야기한 자가 해당되므로 회사명·대표자가

변경되었으나 법인이 동일한 경우 당해 법인과 종전 대표자에 대하여 제재조치를 하여야 할 것입니다.

9. 하자보수 불이행시 부정당업자 제재처분 관련 질의

|질 의|

하자보수책임기간 중 하자발생으로 하자보수요청을 하였으나 몇 가지 이유로 미루다가

결국 비용과다로 못하겠다고 합니다. 하자보증금을 공제조합에 청구하고 시공업체에 대

한 부정당업자제재 처분을 하려고 합니다.

- 하자보증금 청구와 별개로 부정당업자 제재처분을 꼭 해야 하는지 여부

- 부정당업자 제재시 청문절차와 계약심의위원회 심의가 꼭 필요한지 여부

- 시공법인이 상호변경시에도 변경된 회사로 제재처분이 가능한지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체가 체결한 계약에 있어서 계약상대자가 하자보수의무를 이행하지 아니하는 경우 지방자치

단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제71조의 규정에 의하여 하자보수보증금을 직접 사

용할 수 있고, 하자보수보증금을 보증서등으로 제출한 경우에는 보증기관에 하자보수보증금을 청구하여

야 하며,

○ 하자보수의무를 이행하지 아니한 경우는 동 시행령 제92조의 규정에 해당하여 계약심의위원회 심의를

거쳐 입찰참가자격 제한을 하여야 합니다. 행정처분으로 상대방이 불이익을 받게 되는 경우 행정절차법

에 의하여 의견제출 및 청문절차를 거치도록 하고 있고, 상호변경의 경우에도 상법 및 공사관련법령에

사업전체에 대한 승계시 의무도 함께 승계하도록 규정하고 있으니 법인등기부 및 허가·면허 등 서류

를 확인하면 될 것입니다.

*Korea Local Finance Association*

*133*

질의와 회신



10. 부정당업자 입찰참가자격 등 질의

|질 의|

지방자치단체에서 건축공사(전면책임감리) 시공 중 화재로 인하여 근로자 등 3명이 사망

하는 사고로 인하여 산업안전보건법 위반으로 법원의 약식명령(벌금 500만원)을 받은바

있어 시공사를 부정당업자의 입찰참가 자격 제한(6월 이상 1년미만)코자 질의합니다.

질의1) 현재 해당 자치단체는 계약심의 위원회가 구성되어 있지 않아 계약법 시행령 제

106조에 의거 계약심의위원회를 임시구성하여 심의 후 입찰참가자격 제한여부 또는

정식 계약심의위원회를 구성하여 입찰참가자격 제한 여부

질의2) 상기 건축공사와 연계하여 아파트 진입로 설치 등의 집단민원을 적극적으로 처리

하는 과정에서 시공사가 금전적인 손실(36,000만원)과, 화재로 인하여 10억원정도의

손실이 계약법 시행규칙 제76조 4항에 해당하는 그 밖에 정상을 참작할 특별한 사유

에 해당되는지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체가 체결하는 계약에 있어서 경쟁입찰의 공정한 집행 또는 계약의 적정한 이행을 해칠 염

려가 있거나 그밖에 입찰에 참가시키는 것이 부적합하다고 인정되는 자에 대하여는 지방자치단체를 당

사자로 하는 계약에 관한 법률 제31조 및 동법 시행령 제92조의 규정에 의하여 계약심의위원회의 심의

를 거쳐 일정기간 입찰참가자격을 제한하여야 하는 바, 동법 시행규칙 제76조의 규정에 의한 부정당업

자의 입찰참가자격 제한기준[별표2]에 따라 입찰참가자격을 제한하면 될 것입니다.

질의1에 대하여) 귀 질의의 경우 행정절차법에 의한 청문 등을 하여 당해 사실을 확인한 후 계약심의위

원회의 심의를 거쳐 부정당업자 제재조치를 하여야 할 것이므로, 행정절차법에 의한 청문절차를 진

행함과 동시에 조례제정 및 계약심의위원회 구성을 하여야 할 것으로 판단됩니다.

질의2에 대하여) 부정당업자에 대한 입찰참가자격을 제한함에 있어 위반정도가 경미하거나 정상을 참작

할 특별한 사유가 있는 경우에는 입찰참가자격 제한기간을 경감할 수 있는 바, 계약상대자는 집단

민원 처리 및 화재발생에 과실이 없음을 증명하는 서류 등을 제출하고 계약심의위원회의 심의를 거

쳐 경감여부를 결정하면 될 것입니다.

*134* 

|| 지방재정제도 운영 질의·회신

11. 부정당업자 제재 범위질의

|질 의|

정당한 사유없이 착공을 1개월이상 (업체 연락두절) 미룬 업체와 결국 계약(견적입찰)을

해지하였습니다.

수의계약운용요령 중“1순위자가 계약을 포기하는 경우 부정당업자 제재대상은 되지 않으

나 1년동안 당해 지방자치단체와 수의계약을 체결 할 수 없다”고 되어 있는데 계약해지(계

약상대자의 책임있는 사유로 인한 )의 경우도 적용가능한지 여부

소액수의계약(견적입찰)도 지방계약법시행령제92조 의거 부정당업자의 입찰참가자격제

한을 해야 한다면 그 제재 범위는 당해 지방자치단체인지 전국인지 여부

|회 신|

○ 지방자치단체가 체결하는 계약에 있어서 계약상대자가 정당한 이유없이 계약을 이행하지 아니하는 경

우에는 계약보증금을 세입조치하고 계약을 해제·해지하여야 하며, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약

에 관한 법률 시행령 제92조의 규정에 의하여 입찰참가자격 제한을 하여야 합니다.

○ 부정당업자 제재조치를 받은 경우 제재기간동안 국가·지방자치단체 등 모든 공공기관의 입찰뿐만 아

니라 수의계약도 체결할 수 없게 됩니다.

*Korea Local Finance Association*

*135*

외국의



지방재정제도

일본의 지방재정개혁의

정책적 시사점

이창균

한국지방행정연구원 연구위원

Ⅰ. 서 론

일본은 2004년부터 2006년까지 지방분권형 세재정시스템을 확립하기 위하여 三位一體 개혁을 추

진하여 왔다. 삼위일체 개혁이란 [국가로부터 지방에로의 국고보조금의 삭감], [지방교부세의 개혁],

[세원이양]이라는 3개의 개혁을 종합적으로 실행하는 것을 말한다. 그러나 권한과 조직을 완고하게

지키려는 중앙부처의 벽이 너무 두터워 세원이양이 일부 실현되는 등 미흡하나마 성과는 나타나고 있

으나 국고보조부담금의 폐지, 국가의 관여는 축소되지 않아 지방의 자유도는 높아지지 않았다.

따라서 일본의 지방분권은 미완의 개혁에 머물고 있다는 인식이 팽배하여 이를 보완하고 지방행정

및 재정분권에 있어서 미완의 개혁을 완수하기 위하여 2006년 새로이 [신지방분권구상검토위원회]를

구성하여 재차 지방분권의 추진을 위한 방안을 강구하여 추진하고 있다. 이는 분권형사회의 비전이라

는 제목하에 일본의 지방재정자립을 위한 7가지의 제언을 통해서 2007년부터 구체화되어 종합적으

로 추진되고 있다.

신지방분권구상검토위원회의 지방재정자립을 위한 7가지 제언에 대한 목표 및 구성 내용은 다음과

같다. 지방재정자립을 위한 7가지 제언은 크게 3가지의 목표하에 각각의 목표를 달성하기 위한 구체

적인 수단으로서 7가지를 제시하고 있다.

*136* 

일본의 지방재정개혁의 정책적 시사점



첫째 목표는 분권개혁에 있어서 지방의 참가를 들고 있다. 분권개혁에 대한 지방의 참가를 유도하

기 위하여 지방행재정회의의 설치(제언1)를 제언하고 있다.

둘째 목표는 분권개혁을 확립하는데 있어서 세재정면에서 합리적인 시스템 구축을 들고 있다. 분권

개혁을 달성하기 위한 세재정면에서의 구체적 방안으로 5가지를 제언하고 있다. 지방세의 충실강화

에 의한 불교부단체 인구의 대폭적인 확대(제언2), 지방교부세를 지방공유세로 전환(제언3), 국고보

조부담금의 총건수를 절반으로 축소(제언4), 국가와 지방의 관계에 대한 총 점검에 의한 재정재건(제

언5), 재정재건단체기준의 투명화와 자치단체장 및 의회책임의 강화 그리고 주민부담제의 도입(제언

6)을 제언하고 있다.

셋째 목표는 분권개혁의 추진방안의 구체화를 들고 있다. 분권개혁을 구체적으로 추진하기 위하여

신지방분권추진법의 제정(제언7)을 제언하고 있다.

이들 제언을 기초로 하여 일부는 제도화되어 지방재정개혁이 추진되는 등 성과를 거두고 있고 나머

지는 도입이 추진중에 있거나 지속적으로 도입이 검토되고 있다. 예를 들어, 2007년부터 기존의 재정

재건법을 개선하여 지방재정재생제도를 실시하고 있고, 2008년부터는 기존의 지방교부세 제도의 산

정방식을 근본적으로 개혁하여 새로운 형태의 신형교부세(新型交付稅)를 도입하고 있다.

본고는 최근 일본의 지방재정개혁 동향에 대해 삼위일체개혁 및 지방재정자립을 위한 7가지 제언

(이하 7제언이라 함)을 구체화하는 과정에서의 일본 지방재정 개혁동향 및 사례를 검토하고 개혁의

정책적 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 일본 지방재정개혁의 최근동향 및 성과

1. 삼위일체개혁과 지방세 확충

일본은 1995년 7월에 발족한 지방분권추진위원회가 7년간의 활동을 끝내고 2001년 6월 14일 [최

종보고-분권형사회의 창조]를 마지막으로 해산했다. 이를 계승하여 2002년 6월 24일 [경제재정운영

과 구조개혁에 관한 기본방침 2002]가 완성되어 국고보조금, 지방교부세, 세원이양을 포함한 바람직

한 세원배분에 대해 삼위일체로서 검토하기로 결정하였다.

이것이 기초가 되어 부처간의 논란을 거쳐 2003년 6월 27일 [경제재정운영과 구조개혁에 관한 기

본방침2003(骨太方針2003)]이 내각에서 결정되어 삼위일체 개혁은 2004년부터 본격적으로 추진되

*Korea Local Finance Association*

*137*

외국의 지방재정제도



어 2006년까지 3개년에 걸쳐 추진되었다. 구체적으로 삼위일체 개혁은 국고보조금 폐지 및 개선, 국

가와 지방간의 세원 재배분을 통한 지방세 확충, 지방교부세제도의 간소화 및 개선을 말하고 이들 3

개를 일체적이고 종합적으로 개혁한다는 의미이다.

삼위일체 개혁의 세원이양에 대해서는 일부 성과를 거두고 있으나 여전히 목표에 미달되어 2007년

부터 새로이 7제언을 통해서 지속적으로 추진하고 있다. 삼위일체 개혁에서 국세의 지방세 이양을 통

한 지방세원 확충을 통해 국세대 지방세의 비율을 50대 50을 목표로 추진되었으나 답보상태에 그치

고 있다. 세원이양은 기간세인 소득세와 소비세에 대해 국가에서 지방으로 세원을 이양하는 것이 개

혁의 중심이 되었다.

결과적으로 2007년 현재 국세가 60%인 반면 지방세는 40%에 그치고 있어 삼위일체 개혁의 성과

는 크게 나타나지 않고 있다. 여전히 일본의 경우도 지방교부세 및 국고보조금 등 국가로부터의 지방

자치단체로의 이전지출이 크다는 점을 알 수 있다.

<표1> 국세·지방세수입 비중 한일비교

구분 2006

2007

한국 일본 한국 일본

국세(%) 78.1 60 79.5 59

지방세(%) 21.9 40 20.5 41

그러나 지방세의 경우, 지방자치단체의 세입에서 차지하는 비중은 높아지는 성과는 다소 나타나고

있다. 2007년 지방재정계획 규모는 83.1조엔으로 전년대비 거의 변동이 없는데, 이중 지방세가 40.3

조엔으로 지방세입의 48.6%를 차지하고 있어 2006년도의 42%보다 높다.

*138* 

일본의 지방재정개혁의 정책적 시사점



<표2> 일본 지방재정 세입구조 및 구성비

2007년도 2006년도

구분

억엔 구성비 억엔 구성비

지 방 세

지 방 양 여 세

지 방 특 례 교 부 금

지 방 교 부 세

국 고 지 출 금

지 방 채

사 용 료 및 수 수 료

잡 수 입

계

403,728

7,091

3,120

152,027

101,739

96,529

16,455

50,572

831,261

48.6

0.9

0.4

18.3

12.2

11.6

2.0

6.0

100.0

348,983

37,324

8,160

159,073

102,015

108,174

16,450

51,329

831,508

42.0

4.5

1.0

19.1

12.2

13.0

2.0

5.2

100.0

이상과 같이, 일본은 삼위일체 개혁이 큰 성과를 거두지 못했다는 판단하에 2007년 새로이 지방재

정자립 7제언을 통해서 지방세원의 확충을 지속적으로 추진하고 있다. 세원의 편재성이 적은 거주지

과세인 지방소비세와 개인주민세를 강화하여 지방교부세에 의존하지 않고 지방자치단체 스스로의 세

금으로 자주적인 재정운영이 가능한 지방자치단체의 주민수를 대폭적으로 확대하는 것으로 추진되고

있다. 국가와 지방의 세제도 전반에 대해 근본적인 수정을 하는데 있어서 국가와 지방의 최종지출 비

율과 조세수입 비율의 괴리를 축소하고 지방이 담당하는 사무와 책임에 맞도록 국가와 지방의 세원배

분을 우선은 5대5로 하고 장기적으로는 4대6이 되도록 국세의 대폭적인 지방세로의 세원이양이 추진

되고 있다.

2. 지방교부세 개혁과 신형교부세 도입

일본의 지방교부세 개혁은 삼위일체 개혁에서 주요 과제가 되어 왔고 또한 2007년부터 추진되고

있는 7제언에서도 구체화되고 있다. 지방교부세 개선의 기본은 산정방식의 간소화 및 신형교부세의

도입 등이 핵심으로서 자치단체로 하여금 지방교부세에로의 의존체질로부터 탈피하여 불교부단체의

인구비율을 대폭적으로 높여나간다는 구상이다.

첫째, 지방교부세의 산정방식에 있어서 지방교부세의 효율적인 운영을 촉진하고 경영노력에 대응

한 산정방식으로 개선을 추진하고 있다. 예를 들어, 행정개혁에 필요한 경비를 기준재정수요액에 새

*Korea Local Finance Association*

*139*

외국의 지방재정제도



로이 산입하고 행정개혁의 실적을 나타내는 지표(예를 들어, 인건비 및 물건비등 고정경비의 비율이

나 그 삭감율 등)결과에 대응하여 증감하기로 하고 있으며 또한 징세에 필요한 경비에 대해서는 징수

율 등의 징세노력에 대응하여 증감을 추진하고 있다.

이를 바탕으로 2007년 지방교부세법이 개정되었는데, 주요 개정사항 및 특징은 다음과 같다. ①지

방행정에 필요한 경비를 개별산정경비와 기타 경비(이하 포괄산정경비라 함) 2종류로 구별하고 있다

는 점이다. ②개별산정경비에 있어서 종래 경상경비와 투자적경비의 구분을 없앴다는 점이다. 이 구

별을 없앤 것은 산정항목의 대폭적인 간소화가 구체화된 것에 따른 결과이다. ③후술하는 신형교부

세를 도입함으로서 포괄산정경비의 측정단위를 인구와 면적으로 간소화하고 있다는 점을 들 수 있다.

<표3> 산정항목의 축소

2007년도 산정항목 수 2008년도 산정항목 수

도도부현 42 32

시정촌 53 36

합계 95 68

둘째, 지방자치단체의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 지방교부세에 의존하기 보다는 자주

재원인 지방세로 재정운영을 할 수 있는 지방자치단체를 확대시키는 것이 중요하다는 관점에서 지속

적으로 세출억제에 노력하고 국세의 지방세로의 세원이양을 추진하여 국가와 지방의 세수비율에 대

해 향후 3년내에 국가와 지방의 세수비율 1:1정도가 되도록 세원이양을 추진하고 있다. 이를 통하여

인구 20만 이상의 시(2007년 3월 31일 현재 112단체)의 절반이 불교부 단체가 되도록 추진하고 있다.

즉, 지방교부세에 의존하지 않고 지방자치단체 스스로의 세금으로 자주적인 재정운영이 가능한 지방

자치단체의 주민을 대폭적으로 늘리고 장기적으로는 국민의 과반수가 되도록 목표로 추진하고 있다.

현재 불교부 단체수는 6%(20만 이상의 시의 22%), 인구대비 18.4%로 지속적으로 감소되고 있는

것으로 나타나고 있다. 총무성에서는 불교부 단체를 인구대비 1/3을 목표로 하고 있다(이 경우, 불교

부 단체수는 10%, 20만 이상 시의 41%). 이를 달성하기 위한 방법으로서 5조엔 규모의 세원이양을

추진하고 신형교부세를 통해서 보완을 추진하고 있다.

*140* 

도도부현분



시정촌분

합계

일본의 지방재정개혁의 정책적 시사점

<표4> 지방교부세 불교부단체 수

2003         2004         2005         2006          2007

교부              46           46           46            46            45

불교부              1             1             1              1             2

계               47            47            47            47            47

교부            3,114         3,076         2,964          2,249          1,651

불교부            104           114           136           146           169

계            3,218         3,190         3,100          2,395          1,870

교부           3,160         3,122         3,010          2,295          1,696

불교부            105           115           137            147            171

계 3,265 3,237 3,147 2,442 1,867

셋째, 2008년부터 새로운 형태의 신형교부세를 도입하여 지방교부세의 산정방식의 개선을 촉진하

고 지방교부세 수여 인구비율을 낮추는 방향으로 추진되고 있다.

일본의 지방교부세는 복잡한 산정방식으로 되어 있어 간소화되어야 한다는 논의가 지속적으로 제

기되어 왔다. 개별 지방자치단체의 수요는 산정결과로 보면 상당부분 인구와 면적으로 설명할 수 있

고 이를 기준으로 산정방식을 개선하면 지방교부세 산정방식의 간소화, 객관화가 달성될 수 있을 것

으로 논의되어 왔다. 이와 같은 논의의 결과로서 지방교부세 산정방식을 개선하는 신형교부세가 제기

되었다. 신형교부세 산정방식의 기본은 지방교부세 산정 전체를 인구와 면적을 기준으로 하는 것이

아니라 일정 부분을 도려내어 그 부분에 대해서는 인구와 면적을 기준으로 하고 나머지는 기존의 지

방교부세 기준으로 산정하여 조정한다는 것이다.

신형교부세의 핵심은 신지방분권추진의 일환으로 중앙과 지방의 역할 및 기능의 변화 등을 반영하

고 복잡하고 난해한 지방교부세 산정방식을 보다 간소화하는데 목적이 있다. 동 제도는 지방교부세

산정에 있어서 국가의 규제나 국가가 정한 기준에 근거하여 산정하는 부분을 축소시켜 지방자치단체

가 자유로이 세출을 결정할 수 있는 부분을 확대하고자 하는 것이다. 지방자치단체가 자유로이 세출

을 결정하기 위해서는 현행의 복잡한 지방교부세의 산정기준을 근본적으로 개선하여 누구라도 알 수

있는 간소한 산정기준으로 순차적으로 개선해 나가야 한다는 것이다. 신형교부세는 도도부현분, 시정

촌분 모두 인구 규모의 코스트 격차를 반영한 인구와 택지, 경지 등의 토지이용형태의 코스트 격차를

반영한 면적에 의해 산정하고 있다.

*Korea Local Finance Association*

*141*

외국의 지방재정제도

         자치단체수 증가단체수 증가단체의

        평균변동액(억엔) 감소단체수 감소단체의

                              도도부현, 지정도시 62 31 2.6

                    (0.1%) 31 -3.8

                                중핵시, 특례시 75 36 0.6

                    (0.1%) 39 -0.6

                                기타 시 689 432 0.4

                   (0.3%) 257 -0.3

                                 정촌 1041 783 0.2

                  (0.7%) 258 -0.2



2007년도 기준재정수요액을 분석한 결과, 인구에 의한 재정수요와 면적에 의한 재정수요는 도도부

현분의 경우에는 대략 3:1정도, 시정촌분의 경우에는 대략 10:1정도로 나타나고 있다. 이와 같이 시정

촌분이 인구에 의한 재정수요의 비율이 높다. 이것은 도도부현분과 시정촌분 모두 경상경비의 지역진

흥비 및 기타 제경비의 인구 관련 재정수요의 비율이 높음과 아울러 도도부현분에 대해서는 하천, 농

업행정비 등의 면적 관련 재정수요의 비율이 상대적으로 높고 시정촌분에 대해서는 도시계획, 하수

도, 초중학교비, 청소비 등의 인구관련 재정수요의 비율이 상대적으로 높다는 점을 반영한 것이다.

한편, 포괄산정경비인 신형교부세의 도입에 의해 특히 재정이 열악한 자치단체에 일부 재원보장의

긍정적인 효과가 나타나고 있다. 기준재정수요액이 증가하는 자치단체는 1,282단체이고 역으로 감소

하는 자치단체는 585단체로 나타나고 있다.

<표5> 신형교부세 도입에 의한 기준재정수요액 증감

평균변동액(억엔)

(-0.1%)

(-0.1%)

(-0.2%)

(-0.4%)

3. 국고보조금 총건수 반감 및 보조금의 축소폐지

국고보조금 개혁에 대해서는 삼위일체 개혁의 중요한 과제로서 광범위하게 검토하여 대략 4조엔

정도를 폐지하거나 감축하는 등의 개혁을 목표로 추진되었다. 2004년에 국고보조금중 1조 300억엔

정도가 폐지 및 감축이 이루어졌으나 이후 크게 진전을 보이지 못하여 새로이 2007년부터 7제언을

통해 지속적으로 추진되고 있다.

지방분권의 이념에 따라 국가와 지방의 역할분담을 재정리하고 명확히 한 후에 재정면에서 지방자

치단체의 자유도를 높이기 위하여 이하에 열거하는 기본적 사고에 기초하여 국고보조부담금을 폐지

*142* 

일본의 지방재정개혁의 정책적 시사점



(일반재원화)하여 총건수를 절반으로 축소시켜 국가에 의한 관여 및 의무부여의 폐지 및 축소, 국가와

지방의 이중행정의 해소를 유도함과 아울러 국가 직원수의 삭감과도 연계하여 추진되고 있다.

① 특정의 사무 및 사업을 장려하기 위하여 교부되는 장려적 보조금에 대해서는 원칙적으로 폐지

(일반재원화)한다.

② 보편적, 경상적으로 행해지는 시설정비에 관계되는 국고보조부담금에 대해서는 원칙적으로 폐

지(일반재원화) 한다.

③ 국가가 일정수준의 확보에 책임을 져야하는 행정분야에 대해서 부담하는 경상적인 국고보조부

담금에 대해서는 자치단체에 의한 복지, 교육 등 대인서비스에 의한 사회적 safety net의 중요

성이 증가하고 있다는 점을 고려하여 지방자치단체에서 지역의 수요에 대응한 시책을 주체적으

로 실시해 간다는 기본사고를 바탕으로 생활보호 등 반드시 국가가 의무적으로 부담하는 것이

바람직하다고 인정되는 분야로 한정한다.

④ 공공사업등 투자적인 국고보조부담금의 경우는 지역편재성이 적고 주민에게 밀접한 사업에 대

해서는 폐지(일반재원화)한다.

⑤ 단순히 국고보조부담율의 삭감은 부담전가에 불과하므로 추진되지 않아야 하고 그리고 지금까

지 추진된 것은 완전폐지(일반재원화) 하든가 본래의 모습으로 되돌린다.

⑥ 국고보조부담금의 폐지를 추진하는 한편 기존의 국고보조부담금과 동일 또는 유사한 목적 및 내

용을 가지고 있는 국고보조부담금, 교부금, 통합보조금(자치단체의 재량을 높이는 관점에서 자

치단체가 사업수 및 내용을 정하여 복수사업을 종합적이고 체계적으로 실시할 수 있는 보조금으

로서 신설되었다. 그러나 사무절차가 기존의 국고보조부담금 사업과 변함이 없고 여전히 국가가

사업수 및 내용을 관여하고 있는 등 실질적으로는 자치단체의 재량권을 높여 주었다고는 평가할

수 없다)은 신설하지 않는다.

4. 중앙과 지방의 협의기구 설치

삼위일체 개혁과제인 지방교부세의 개혁의 일환으로 자치단체가 제도결정의 당사자로서 참가하는

시스템의 구축이 필요하다는 인식은 있었으나 제도화되지는 않았다. 따라서 지방분권일괄법에서 국

가와 지방의 관계를 [상하복종]에서 [대등협력] 관계로 규정한 의의를 구체화하고 지방분권 추진을 가

속화함과 동시에 자치단체가 행재정운영에 있어 스스로 결정하고 책임성을 명확히 하기 위하여 국가

와 지방의 역할분담 및 지방세재정제도 등에 대해 국가와 지방이 공동테이블에 앉아 협의하는 [內政

*Korea Local Finance Association*

*143*

외국의 지방재정제도



의 정책입안에 대한 지방의 참가] 시스템으로서 [지방행재정회의]를 법정화하는 것이 필요하다고 인

식하고 있다. 이와 같은 인식하에 예를 들어, 1950년 샤프권고에 의거해서 일시적으로 설치된 지방재

정위원회를 다시 구축하는 것으로 추진되었으나 현실화되지 못하여 2007년 7제언에서 재차 재기되

어 지방행재정회의(가칭)의 설치가 추진되고 있다.

동 회의의 취지는 분권개혁의 추진을 위하여 지방에 관계되는 사항에 대한 정부의 정책입안 및 집

행에 관해서 정부와 지방의 대표자 등이 협의를 통하여 지방의 의견이 정부의 정책입안 및 집행에 반

영되도록 새로운 조직을 법률에 의해 설치하기로 하고 있다. 지방행재정회의가 법률에 의해 설치될때

까지는 지방분권 및 지방행재정 관련 제도에 대한 지방의 사고가 국가에 충분히 전달되지 않는 것을

막기 위하여 현재의 [국가와 지방의 협의의 장]을 유지하여 협의를 지속적으로 진행하기로 하고 있다.

그리고 한편으로는 지방재정위원회의 설치가 추진되고 있다. 현행의 지방재정심의회에 대해서는 지

방재정계획, 지방교부세, 지방세, 국고보조부담금 등에 관련한 사항의 심의에 있어서 그 권한을 강화

함과 아울러 지방6단체의 대표를 추가로 참가하게 하여 그 명칭을 [지방재정위원회(가칭)]으로 변경

하는 것을 검토하고 있다.

5 재정재건법의 지방재정재생제도로 전환

7제언에서 제시된 국가와 지방에 있어서 행재정개혁 및 재정재건을 철저하게 추진해야 한다는 의

견을 받아들여 기존의 재정재건법을 2007년부터 지방재정재생제도로 개선하여 시행하고 있다.

일본은 1954년 재정재건법을 도입하여 지방자치단체의 재정적자가 일정규모 이상이 되면 지방재

정재건촉진특별조치법(재정재건법)에 의해 재정재건단체가 되어 긴축재정을 기본으로 하는 경비절감

및 지출효율화를 위한 재정재건계획을 수립하게 되어 있다. 그러나 동 제도는 지방행정 및 재정구조,

그리고 재정운용 환경이 크게 변화하는 상황속에서 재정상태를 판단하기 위한 필요한 정보에 대해 지

방의회, 시민, 시장에 대한 재정공시가 충분하지 않아 현행 제도가 조기시정 등에 대해 적절한 기능을

발휘할 수 없고 나아가 재정재생을 촉진하는 체계가 불명확하고 또한 재정재생을 기대할 수 있는 범

위가 제한적이라는 문제점이 도출되어 새로운 재정재건법으로의 개선 필요성이 제기되어 제도개선이

추진되었다.

기존의 재정재건제도하에서는 현실적으로 재정상태가 불합리한 자치단체에 있어서 조기시정이 되

는 것이 아니라 재정재건단체화 혹은 재정재건단체가 되는 기채제한비율에 해당되는 것을 회피하기

에 급급하다보니 오히려 재정상태가 더욱 악화되는 자치단체가 발행하는 경우가 적지 않았다. 예를

*144* 

일본의 지방재정개혁의 정책적 시사점

건전단계        정상적 재정운영



들어, 玏海道 夕張市(홋가이도 유바리시)의 거액의 일시차입금에 의한 재정운영과 이에 따른 위법적

회계처리가 현행 재정재건제도의 역기능의 사례로 꼽고 있다. 현행 제도의 문제점을 극복하고 개선

하기 위해서는 투명한 룰에 기초하여 조기시정체계를 확립하는 것이 중요하다고 인식하고 있다. 조기

시정체계에 의해서도 지방재정을 자주적으로 개선할 수 없는 경우에는 다음 단계인 재생체계로 넘어

가는 2단계 방식을 채택하고 있다. 조기시정체계와 재생체계는 양자가 종합적으로 일관성을 갖고 기

능하는 것으로서 지방재정의 건전성을 유도하는 시스템으로 전환하고 있다.

이와 아울러 각종 재정지표에 대해서도 수정을 검토하고 있다. ①플로지표나 스톡지표 모두 복잡하

지 않고 자의성을 배제한 객관적인 지표로 할 것. ②스톡지표는 일반회계가 직접 부담하는 채무 뿐만

아니라 공기업, 일부사무조합, 지방공사, 제3섹터 등 실질적으로 일반회계가 부담하는 채무를 포착하

여 설정할 것. ③지표의 기초 데이터를 공시할 것. ④감사기능의 강화 등 필요한 조치를 검토하고 있

다. 즉, 조기시정, 재생체계에 적합한 지표의 설정을 검토하고 있고 이외에도 재정재생 판단지표의 전

제가 되는 데이터의 객관성, 정확성 등을 담보할 수 있는 체계의 구축이 필요하고 재정규모 등의 차이

를 고려한 지표의 설정도 중요한 과제로 검토되고 있다.

새로이 개선된 지방재정재생법의 조기시정체계와 재생체계는 양자가 종합적으로 일관성을 갖고 기

능하는 것으로서 지방재정의 건전성을 유도하는 제도이다. 조기시정단계와 재생단계의 개념은 다음

과 같다.

<그림1> 조기시정단계와 재생단계의 개념

전제조건 재정악화 단계 조치방향 조치수단

상태

플로 및 스톡의 객관 -자주적인 개선노력에 의 -재정건전화계획을 책정하고

조기시정

단계

적 지표가 일정수준 한 재정건전화 공표

에 도달한 경우(국가 -자주적인 개선노력이 불 -자주적 노력을 촉진하기 위하

나 도부현의 분석 및 충분한 경우에는 국가 및 여 관여(계획의 수립 및 효과제

정보공개의

철저, 투명한

룰의 제정

재생단계

조언 실시)

플로 및 스톡의 객관

적 지표가 더욱 악화

하여 일정수준에 도

달한 경우(국가나 도

부현의 분석 및 조언

실시)

도부현이 관여

-국가 및 도도부현의 관여

에 의한 재생

(지방행재정제도의 근본적

인 개혁이 추진되는 경우)

고를 위한 조치)

-재생계획의 수립과정에서의

관여

-계획의 실효성을 담보하기 위

한 관여

-재생촉진책

(채무조정이 필요하다고 인정되

는 경우에는 타자치단체에로의

영향, 사법적 관여의 방향, 대상

이 되는 범위 등에 대해서도 수

단 강구)

*Korea Local Finance Association*

*145*

외국의 지방재정제도



Ⅲ. 맺는 말: 정책적 시사점

이상과 같이 일본은 최근 삼위일체 개혁 및 지방재정자립 7제언 등을 통해서 지속적으로 지방재정

개혁을 추진하고 있다. 일본의 지방재정개혁 사례를 통해서 우리나라 지방재정개혁에 있어서의 정책

적 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 삼위일체 개혁은 국고보조금의 대폭적인 폐지 및 감축, 소득세 및 소비세 등 기간세의

지방이양, 지방교부세의 개선을 중심내용으로 지방재정 개혁을 종합적으로 추진하고 있다는 점이 특

징 및 정책적 시사점이라 할 수 있다. 또한 삼위일체 개혁이 비록 큰 성과는 거두지 못하였다고는 하

나 삼위일체 개혁을 설정하고 추진하는데 있어서는 지방분권시대에 어울리는 지방세재정기반을 확립

한다는 관점에 입각하여 국가와 지방의 역할분담을 고려한 세원이양에 의한 지방세재원의 충실강화

를 기본으로 해야 한다는 것이 또 하나의 정책적 시사점이라 할 수 있다.

둘째, 일본의 지방교부세 개혁의 일환으로 도입되는 신형교부세는 우리나라 지방교부세 기준재정

수요액 및 기준재정수입액산정 등 지방교부세 산정방법의 개선 논의, 조정교부금제도 개선 논의에 있

어서 중요한 정책적 시사점을 주고 있다. ① 복잡한 지방교부세 산정방식에 대해 일부분이지만 인구

와 면적을 기준으로 산정함으로서 산정방식을 간소화하고 투명하게 하고 이해하기 쉽게 전환하고 있

다는 점이다. ② 단위비용의 수도 30%를 감소하여 대폭적으로 간소화되고 있다는 점이다. ③ 지역진

흥비를 새로이 신설하여 상대적으로 불리한 낙도, 과소지역에 대해 배려하고 있다는 점이다. ④ 필요

한 지방 재원을 명확하게 보장한다고 하는 지방교부세 제도의 취지를 고려하여 지방자치단체와 충분

히 의견교환을 통하여 현실의 재정운영에 지장이 발생하지 않도록 대응하고 있다는 점이다. ⑤ 무엇

보다도 중요한 것은 국가의 관여를 축소하여 지방자치단체의 자율성을 제고해야 한다는 점이 신형교

부세에 반영되고 있다는 점을 들 수 있다.

셋째, 기존의 재정재건법을 지방재정재생제도로 개선함으로서 지방자치단체의 재정운용에 있어서

재정악화 상태를 조기에 파악하여 조기에 대응하게 할 수 있도록 함과 아울러 재정재생을 위한 보다

적극적인 대응장치를 구축하고 있다는 점 등이 일본 지방재정운영상 특징적인 점 및 시사점이라 할

수 있다. 이는 우리나라의 지방재정분석진단제도의 개선 혹은 지방재정파산법 등의 검토시 지방자치

단체의 재정상태를 정확히 파악하여 조기에 재정악화를 시정할 수 있도록 함과 아울러 재정을 건전화

하고 재생하는데 실질적으로 도움이 되고 효과를 극대화할 수 있는 시스템이 확립될 수 있는 방향으

로 제도개선과 논의의 초점이 맞추어져야 한다는 정책적 시사점을 안겨주고 있다.

*146* 

재/테/크/코/너



재테크 실패 유형과 부의 기원

외환은행 영업부WMC PB팀장│정 연호

600년 만에 찾아온다는 황금돼지해라며 부자 되라고 떠들썩하게 2007년을 맞았던

것이 엊그제 같은데 어느덧 올해도 며칠 남지 않았다. 올 한해 자신의 재테크를 돌아보

고 성공과 실패의 원인을 분석하여 새해에는 보다 낳은 투자성과를 기대해 보길 바라

며 재테크 실패의 유형에 대해 알아보고 이어서 부의 기원에 대해 살펴보자.

올해 주식시장의 큰 상승으로 직접투자든 펀드투자든 좋은 수익률을 올린 투자자들

이 많은데, 하루가 멀다 하고 쏟아지는 새로운 펀드며 각 매스컴에서 펀드관련 기사가

주요한 기사로 취급되고 있고 올해 들어 주식형펀드가 50조원 가까이 늘어 100조원을

돌파하여 총 펀드 수탁고가 300조원을 넘었으니 그 열풍을 알 수 있을 것이다.

고객들이나 지인들에게 많이 받는 질문이 어떻게 하면 펀드(주식)투자를 성공적으로

할 수 있느냐는 것인데, 향후 주식시장의 전망이 가장 중요하다는 것이 당연한 답변이

겠지만, 그 동안 보고 들은 경험상으로는 똑같은 정보를 두고 받아들이는 성향 차이와

실행 여부가 투자 성과를 좌우하는 중요한 포인트인 것 같다.

많이 아는 게 전부가 아니고 정보 집중력과 과감한 의사결정이 투자 성패를 가른다

*Korea Local Finance Association*

*147*

재/테/크/코/너



는 것이다.

너무 많은 정보를 가지고 고민하지 말기를 바란다. 현실적으로 인간의 정보처리 능

력에는 한계가 있고 많은 정보(중요도나 관련성 여부를 떠나)를 가지고 있다 하여 올바

른 선택을 한다는 연구결과도 없기 때문에 오히려 많은 정보 속에서 중요도가 떨어지

거나 관련성이 적은 정보에 집중하다 투자판단을 그르치는 경우를 자주 보게 된다. 지

나치게 자기판단을 과신하는 것은 실패의 지름길 이라는 것이다. 너무 많은 정보를 가

지고 고민하거나 자기판단만을 과신하는 것 보다는 정보 집중력과 과감한 투자판단이

더 중요하다는 말이다.

가끔 자영업이나 사업을 하는 고객들 중에는 경기가 너무 어려워 더 이상 주가가 오

르기 어렵다고 판단하고 주식형펀드를 기피하거나 약간의 수익에도 환매하는 경우를

보게 되는데, 여기서 문제점은 본인이 생각하는(또는 느끼는) 경기라는 것이 흔히 얘기

하는 체감경기이고, 이 체감경기라는 것이 주로 도소매의 내수 위주인 것을 간과한 것

이다. 주가를 움직이는 것은 글로벌경제시대에 수출, 선진국경제, 환율, 금리, 부동산

경기 등 다양한 변수가 있음에도 본인이 가까운 데서 느끼는 조그마한 요소를 지나치

게 과대하게 평가하고 일반화하는 오류를 범한 것이다. 결국 이런 사람들은 본인의 이

러한 고정관념 때문에 주가지수가 2000포인트 갈 때까지 제대로 한 번 투자도 못하는

판단착오를 한 셈이 되는 것이다.

반면에 가정주부나 전문직에 종사하면서 예금이나, 채권 같은 안전자산만 해오던 사

람들 중에서 금융소득 종합과세 문제라 던지 우리나라 기업의 이익성장률과 부동산침

체로 인한 시중자금의 증시유입 가능성 등 몇 가지 주요한 포인트를 잡아 설명하면 주

식투자를 해 본 경험은 없었지만 미래의 경제성장 가능성에 대한 큰 추세를 믿고 과감

하게 투자 결정하여 올 한해 50%가 넘는 수익을 올린 경우가 있는데 이처럼 투자의 실

패와 성공은 종이 한 장 차이라는 것이다.

결국 투자성과의 차이를 가져온 것은 정보를 해석하고 받아들이는 방법의 차이가 가

장 중요한 요인이었다고 볼 수 있다.

앞서 살펴 본 예는 본인이 가까이에서 느낀 단편적인 정보를 일반화하는 오류와 투

자에 있어 위험한 요소라 할 수 있는 자존심의 문제 등으로 객관적인 투자판단을 하지

못해 실패 하지만 주식투자 경험은 없었지만 핵심요소에 대한 심플한 판단과 과감한

*148* 

재테크 실패 유형과 부의 기원



의사결정으로 성공한 경우라 할 수 있겠다.

투자의 성공은 많이 아는 것이 중요한 것이 아니고 꼭 필요한 중요한 요소를 정확히

알고, 판단하고 실행에 옮기는 능력에서 결정되는 것이다.

부자의 방을 여는 마지막 열쇠는 실행이라는 열쇠임을 명심하기 바란다.

우리가 주변에서 살펴 보면 성공한 경우나 실패한 경우나 나름대로의 공통점이 보이

는데, 재테크에 실패하는 공통된 사례 몇 가지 유형을 살펴 보자.

첫 번째는 빠른 성과만 기대하는 유형이다.

보통 주위에서 주식이나 펀드로, 또는 부동산으로 돈을 벌었다는 이야기를 접해 들

었을 때 마음은 급해지고 나도 빨리 무언가를 해야 할 것 같은 불안감을 느끼게 되는데

이런 조급함이 판단력을 흐리게 하고 결국 투자의 실패를 불러올 수도 있다는 점을 명

심하길 바란다.

둘째, 고민만 많고 정작 실행하지 않는 유형이다. 무턱대고 쉽게 결정 내리는 것도

문제이지만, 반대로 너무 오랜 시간동안 고민하다 결국 이러지도 저러지도 못하는 경

우 역시 문제라 할 수 있다. 재무설계의 완성은 완벽한 계획이 아닌 실행이라는 점을

기억해야 한다.

셋째, 소비점검은 필요 없고 오로지 수익률 높은 상품만 고집하는 유형이다.

위로 남고 아래로 빠지는, 하나만 알고 둘은 모르는 유형이다. 자산을 늘리는 방법에

는 흔히 소득을 늘리거나 수익률을 높이는 방법을 떠올리지만 달리 생각하면 불필요한

지출을 줄이거나 누수지출을 줄이는 것 또한 돈을 모으는 방법이다.

다소 불편함이 있지만 지출 점검이 재무목표를 좀 더 빨리, 안정적으로 달성할 수 있

는 지름길임을 기억하라.

마지막은 수익만 보고 위험은 따지지 않는 유형이다.

기대수익이 높으면 당연히 위험이 높은데, 눈앞의 수익이 크다 보니 수익이라는 한

면만 보게 되는 경우가 많고 또, 위험이 있다 한들 나는 아니겠지 하는 위험한 자신감

*Korea Local Finance Association*

*149*

재/테/크/코/너



도 보이게 되는데 동전의 양면처럼 수익 뒤엔 항상 위험이 따른다는 점, 투자시기마다

떠올려야 할 기본사항이다.

재테크는 테크니컬한 요소보다 심리적인 요소가 더 큰 영향을 미친다. 꾸준히 재테

크 성공을 하다가도 어느 한 순간 판단착오로 실수를 해서 재산을 한 순간 다 날려버린

일들을 주변에서 수없이 보게 되는데 또 그로 인해 급하게 재산을 모으려다 다시 힘들

어진 경우도 있고...

‘한 번 크게 성공하는 것보다 한 번 크게 잃지 않는 것', 이것이 요즘을 살아가는 우

리에게 요구되는 재테크의 기본이요, 삶의 지혜인 것 같다.

지피지기면 백전백승이라고 했는데, 지금까지 재테크 실패의 유형에 대해 살펴 봤고

그럼, 이번에는 부는 어디서 오는가에 대해서 살펴보자.

에릭 바인하커(Eric Beinhocker)가 쓴 '부의 기원(The Origin of Wealth)이라는 책

을 통해 그 답을 찾아 보자.

여러분은 부는 어디서 온다고 생각하는가?

이 책이 "부는 어디서 오는가?"라는 물음을 던지면서 서술을 시작하는데, 이 물음은

우리가 한번쯤은 생각해 봤을 법한 테마일 것이다.

바인하커의 결론부터 말하면, "환경 변화에 적응하는 존재만이 살아남을 수 있으므

로 끝없이 변화하고 진화해야 한다"는 것이다.

누구나 참여할 수 있는 자유로운 시장에서 경쟁을 통해 의사결정을 하며, 여기에 노

동을 제공하고 대가를 얻으며 절약으로 일부를 비축하고 새로운 확대 생산을 위해 위

험을 무릅쓰고 혁신을 감행함으로써 이에 대한 보상을 받는 것이 자본주의의 원리이지

않은가?

여기서 부자가 되거나 가난한 사람이 되는 것은 전적으로 그 자신의 행위의 결과라

는 것이 소위 우파의 주장이고, 이에 반해 그 결과가 운 또는 한 개인이 통제할 수 없는

외적인 구조적 요소에 의한 결과라면 그것은 고쳐져야 한다는 것이 좌파의 주장이다.

*150* 

재테크 실패 유형과 부의 기원



세상은 불평등한 것 같으면서도 궁극적으로 크게 보면 공평해져 간다는 생각이 우파의

기본적인 입장인 반면, 좌파적인 사람들은 반대라고 보는 것이다.

자신의 노력에 따라 잘 살고 못 살고가 정해진다는 우파의 주장이건 개인의 의지와

상관 없다고 생각하는 좌파의 주장이건 상관없이 적응하고 진화하는 자만이 살아 남는

다는 것이 저자인 바인하커의 주장이다.

바인하커는 '가상의 설탕 섬'에서 난파된 사람들이 두 무더기의 설탕 더미를 찾고 소

비하며 비축하는 컴퓨터 시뮬레이션 게임의 결과를 이 책에서 소개하는데, 이 실험 결

과에서 시뮬레이션 초기에는 평등한 조건이었지만 시간이 흐름에 따라 사람이 소유한

설탕이라는 부의 분포는 크게 바뀌어 전체 부의 80%를 20%의 소수 사람들이 소유하

고 있다는 사실을 말해주는 파레토의 분포와 흡사하다는 것을 입증한다.

파레토의 분포와 비슷한 것으로 유대인들의 상술의 기초가 되는 78 대 22라는 법칙

이 있는데, 이것은 정사각형과 그에 내접하는 원의 관계에서 정사각형의 넓이를 100이

라 한다면 원의 넓이는 78 정도이고 그 나머지 면적이 22라는 것이다. 또 공기 중의 질

소와 기타의 비율도 78 대 22 정도며, 사람의 신체도 수분과 기타가 78 대 22 정도의

비율로 이루어졌다고 한다. 같은 원리로 돈을 빌려주려는 사람과 돈을 빌리려는 사람

도 78 대 22 정도의 비율로 구성돼 있기 때문에 은행은 언제나 있게 마련이고, 좋은 사

업거리만 있으면 돈을 제공하려는 사람은 얼마든지 있다는 것이다. 그러니까 '80 대

20'은 인간의 피할 수 없는 구조적 비율인 것 같다.

바인하커는 '가상의 설탕 섬'에서 시간이 지남에 따라 부의 분포가 달라지는 과정을

순수 수렵·채집 단계와 거래 단계의 두 단계로 나누어 관찰했으며, 부의 분포가 변화

하는 원인을 물리적 환경, 우연, 유전적 형질, 적응력 등으로 소수의 사람이 많은 부를

차지하는 과정을 설명하고 있다.

이런 사실을 응용해 부익부 빈익빈의 원인을 외적인 환경 요인과 내적인 개인 능력

요인으로 간단히 구분해 볼 수 있는데, 평균 이상으로 좋은 환경에 처해 있으면서 능력

*Korea Local Finance Association*

*151*

재/테/크/코/너



있는 사람은 전체의 4분의 1에 불과하고 환경이나 능력 중 어느 하나가 좋지 않은 사람

이 4분의 2쯤 있고, 환경도 좋지 않고 능력도 없는 사람이 4분의 1이라고 생각할 수 있

다는 것이다. 처음에는 이렇게 정규분포를 이루고 있다가 차츰 환경이 좋고 능력이 있

는 소수는 여러 게임에서 이기게 돼 소비량보다 더 많은 부를 획득해 소비하고 난 나머

지를 축적하게 되며 이에 비해 중간층은 자기가 소비할 만큼만 겨우 벌뿐이어서 현상

유지하기에 급급하고 나쁜 환경에 처한 능력 없는 사람은 자신이 소비할 만큼의 소득

도 올리지 못해 자꾸 먹이를 줄여가다가 결국에는 도태되고 만다는 것이다.

이러한 시뮬레이션을 반복하면 상층의 부자는 축적된 자본으로 다음의 경쟁에서는

유리한 게임을 하게 돼 더 많은 부를 얻게 되어 결국에는 4분의 1(25%)의 소수 부유층

이 사회 전체의 부 중에서 4분의 3을 지배, 파레토의 분포와 비슷하게 된다는 것이다.

그런데 문제는, 한 번 상층에 든 부자라고 해서 계속 부자로 살아남을 수 없다는 사

실이다. 시간이 지남에 따라 환경이 계속 변하기 때문이다. 그러므로 새로운 환경에 적

응하고 변신하며 진화하는 능력, 그것이 진정한 능력이라는 것이다.

한 번 부자는 영원한 부자다 이것은 아니라는 것이다.

그래서 부자는 언제나 틈새를 찾고 만들어간다는 것이다.

부자들의 개인적 특성을 살펴보면 수렵·채취 시대에는 부지런하며 민첩하고 힘이

센 사람이 재화를 선점했고, 교환 시대에는 어디에서 무엇이 부족한지를 알고 다른 장

소에서 재빨리 구해 공급함으로써 차익을 누렸고, 생산 시대에는 사람들의 기호에 맞

춰 새로운 재화를 만들어 공급했고, 창조 시대에는 인위적으로 새로운 틈새를 만들어

수요를 능동적으로 창출함으로써 부를 창조해 나가는데, 그들은 언제 어디서나 틈새를

찾아내고 만들어간다는 것이다.

자유 시장 경제에서의 개인 간의 소득 차는 구조적인 것으로 다소는 줄일 수 있을지

언정 완벽하게 회피하기 어렵기 때문에 상대적 만족을 평준화하려는 노력보다는 절대

적 만족의 크기를 확대하는 노력이 더욱 바람직한 방법이라고 생각된다.

*152* 

재테크 실패 유형과 부의 기원



한 해의 대미를 장식하는 시점에 우리는 새로운 대통령을 선출했다.

시장친화적이고 실용적인 정부를 만들어 국민 성공시대를 열어 가겠다고 하는 대통

령 당선자의 747 정책 비젼하에서 우리도 재테크로 크게 성공하여 모두가 잘사는 행복

한 부자가 되기를 바란다.

동일한 목적지를 향해 가는 747점보기 안에서 일등석에 탑승할 수 있는 기회는 여러

분 스스로에게 공평하게 주어져 있다. 다만 여러분의 선택에 따라 일등석이 여러분의

자리가 될 수 도 있고 남의 자리가 될 수 있음을 명심하길 바란다.

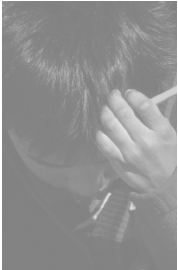
심지어 점보기를 놓칠 수 도 있으니 다시 한번 처음부터 자세히 읽어보길 권한

다.

*Korea Local Finance Association*

*153*

한방과 건강



발달장애

요

즘 TV 프로그램, ‘우리 아이가 달라졌어

‘

요,’ 긴급출동 SOS24’등에 나오는 어린

이 혹은 성인들을 보면 뭔가 부족하거나 지

김용서

소아청소년전문 학습증진클리닉

전곡한의원 원장

www.youthclinic.co.kr

나친 행동을 하는 것을 볼 수 있습니다.

이러한 아이들에게 많이 발견되는 것이 발달장애입니다.

발달장애란 아동의 발달 과정에서 나타나야 할 행동

특성이 왜곡되거나 주요행동이 발달되지 못함으로써 발

달 과제의 해결이 지체나 부적응을 초래하는 상태를 말

합니다.

발달과 연관된 요소로서는 타고난 소인(성별의 차이,

기질, 유전), 후천적 생물학적 요인(신체 질병, 영양 상

태), 가족내 요인(부모의 양육 태도, 가정환경 및 사회경

제적 수준) 그리고 사회문화적 요인(사회문화적 전통,

교육) 등을 들 수 있습니다.

발달 여부를 판단하기 위해서는 어떤 것이 정상인가

비정상인가를 밝히는 것이 중요합니다. 그 정상의 기준

은 다음의 세 가지를 가지고 설명합니다.

*154* 

발달장애



\* 평균적인 의미로서의 정상

\* 이상적인 의미로서의 정상

\* 적응적인 의미로서의 정상

이 세 가지 중에서 발달 과제 및 일상생활에 얼마나 효과적으로 적응하는가가 가장 중요한 기준으

로 삼고 있습니다.

우리나라에서는 아직 발달장애라는 개념이나 정의가 익숙하지는 않지만, 대체로 인지적, 기능적 기

능과 감각능력, 의사소통 능력, 사회적 행동 면에서 평균의 사람들과 차이가 나기 때문에 이런 장애를

가진 사람들의 교육과 잠재적인 능력을 개발하기 위해서는 별도의 교육을 필요로 하고 있습니다. 아

동기에 많이 나타나는 장애로는 일반적으로 인지적 발달이 늦는 정신지체, 전반적 발달 장애로는 자

폐증과 학습이나 언어와 같은 특정발달장애로 구분하고 있습니다.

이들의 특징은 우선 말이나 지능의 발달이 "늦다"는 점입니다. 이런 발달장애는 아동기의 행동이나

심리, 정서적인 장애와 더불어 아동기 발달과 적응에 많은 문제를 야기 시키기 때문에 적기에 발견하

여 도움을 준다면, 예방과 아동의 생활이나 진로를 위한 교육의 효과가 크다고 합니다. 그러므로, 평

소 발달장애를 포함하여 아동기에 많이 볼 수 있는 몇몇 장애에 대해 알고 있다면, 아동의 이해에 많

은 도움이 되리라 생각됩니다.

아동의 발달 상태를 알기 위해서는 우선 겉으로 드러난 특성과 그 원인을 정확하게 아는 것이 필요

합니다. 이를테면, 신경·생리적 기능의 이상인가, 환경에서 오는 문제인가를 알아야하고, 이런 문제

에 의해 야기되는 행동이나 기능 특성을 진단하고 평가하는 일이 교육이나 치료에 지름길임은 부정할

수 없을 것입니다.

*Korea Local Finance Association*

*155*

한방과 건강



정신지체

정신지체란?

선천적, 후천적 뇌 기능의 지연이나 손상으로 인한 지능과 사회적 적응능력이 심하게 저하된 경우

로 발병이 만 18세 이전이어야 합니다. 원인은 주로 중추신경계의 기능의 이상으로 보여지며, 평균 수

준 이하에 속하는 지적 능력과 의사소통, 자기 돌봄, 가정 생활, 사회적 기술이나 대인 관계의 기술,

지역사회 자원의 이용, 자기 관리, 기능적 학업 기술, 일, 여가, 건강, 안전 면에서 대처기능이 현저하

게 낮습니다. 정신지체의 판단은 지능과 사회성숙도에 의해 이루어지는데, 학자들에 따라 차이가 있

지만, 대체로 지적 장애 수준에 따라 다음과 같이 4등급으로 분류하고 있습니다.

가벼운 정도의 정신지체 지능지수 50~55에서 약 70 까지

중간 정도의 정신지체 지능지수 35~40에서 50~55까지

심한 정도의 정신지체 지능지수 20~25에서 35~40까지

아주 심한 정도의 정신지체 지능지수 20 또는 25 이하

이는 교육과 훈련의 가능성을 판단하는 기준으로 활동되고 있으며, 우리 나라의 장애자 복지법 시

행 규칙에서는 3개 급으로 분류하고 있습니다. 1급은 지능지수 34 이하로 일상생활을 하기 위해서는

다른 사람의 보호가 필요하고, 2급은 지능지수 35-49로 단순한 기술의 훈련이 가능하다고 보고 있습

니다. 3급은 50 이상 70 이하의 지능지수를 가진 사람으로 교육을 받으면 사회·직업적으로 어느 정

도의 적응이 가능한 경우를 말합니다.

이런 정신지체는 대부분 전체 인구의 1% 내외로 추산하고 있으며, 심한 정신지체일수록 기질적이

고, 또 다른 장애와 겹쳐서 보호와 감독이 필요한 경우가 많습니다.

정신지체에 수반되는 특징

일반적으로 정신지체에만 나타나는 특정 인격과 행동 특징은 없다고 보고 있습니다. 이들이 대부분

의존적이며, 수동적이며 집중력과 주의력이 부족하며, 대인관계 형성이나 사회적응 능력이 낮고, 의

*156* 

발달장애



사소통 기술이 부족하기 때문에 언어로 의사를 표현하는 대신, 파괴적이고 공격적인 행동으로 나타날

가능성이 있습니다. 이들이 상황 판단이나 사고력이 부족하여 다른 사람에 의해 신체적으로나 성적으

로 학대당하고, 권리나 기회를 박탈당하기 쉽기 때문에 이에 대한 교육뿐만 아니라 생활 면에서도 보

호와 관심을 기울여야 할 것입니다.

정신지체의 원인

크게 생물학적 요인, 심리·사회적 요인 및 이 두 요인이 혼합된 복합요인으로 구분하고 있습니다.

유전(약 50% ):

상염색체의 열성 기제로 유전된 선천성 대사 이상, 단일-유전자 이상, 그리고 염색체 이상

염색체 변화

(예 : 21번째 염색체로 인한 다운 증후군),또는 출생 전 손상(산모의 알코올 음주, 감염)등

임신동안의 문제

(약 10%) : 태아의 영양실조, 미성숙, 저산소증, 바이러스 감염 및 기타 감염, 외상 등

유아기 또는 아동기 때 있었던 일반적인 의학적 상태

(약 5% ): 병의 감염, 외상, 중독 (예 : 납에 의한) 등

환경의 영향 및 기타 정신장애

(약 15~20%) : 영양 결핍, 사회적 자극, 언어적 자극, 기타 자극의 결핍, 그리고 심 한 정신 장애

(예 : 자폐성 장애)에 의한 정신지체 등

이의 진단은 심리검사와 행동을 관찰하거나 일반 다른 검사를 통해서 할 수 있습니다.

자폐증

자폐증이란 말이 처음 우리나라에서 알려진 것은 대략 20여 년이 되었지만, 미국에서는 1943년 카

너(L. Kanner)교수가 처음으로 사용하였습니다. 자폐라는 이름은 말이 늦고, 언어사용과 의사소통에

어려움이 많으며, 같은 놀이나 행동을 반복하는데다가 기억력은 좋은 데 상상력이 부족하고 자기 도

*Korea Local Finance Association*

*157*

한방과 건강



취에 빠져있어서 자폐적인 경향을 보이기 때문에 붙여졌습니다. 실제로 자폐증에 걸린 아동은 심한

경우를 제외하고는 신체발달이나 외모에서 별 차이가 없으나 활동이나 관심이 제한되어 있어서 다른

사람들과 잘 어울리지 못하는 것이 특징입니다.

자폐증의 주요 증상은 개인의 발달 수준과 생활 연령에 따라 매우 다양하지만, 의사소통과 사회적

인 관계를 형성하는데 어려움과 행동과 관심의 폭이 제한되어 있다는 점이며, 그 외에 지능발달이 늦

고, 행동이나 자세가 특이하거나 같은 행동을 반복하고, 기분이 자주 바뀌기도 하고, 음식, 음료수나

물건 중 특정한 것만을 이상하게 좋아합니다. 그리고, 손톱 등을 물어뜯거나, 심한 경우는 벽에다 머

리나 몸을 찧는 등의 자해 행동을 하기도 합니다. 자폐증으로 진단이 내리려면, 사회적 상호 작용과

언어 발달, 상징적, 상상적 놀이 영역에서 발달 기능이 지연이나 비정상적인 발달 특징이 3 세 이전에

시작되어야 합니다.

이런 어려움에도 불구하고 자폐증에 걸린 아동들은 커가면서 사회적인 반응을 하고, 부모나 또래들

과 제한적이지만 애착관계를 형성하고, 인지능력이 좋은 경우 직업적으로도 성공을 하기도 합니다.

그러나, 언어장애와 정신지체, 과잉행동아동들과 비슷한 특성을 갖고 있어서 오해를 부를 소지가 있

으므로 정확한 진단을 받도록 하고, 그에 맞는 교육을 받도록 하는 것이 필요합니다.

그 외에 아동들에게 나타나는 레트 장애나 소아기성 붕괴 장애, 아스퍼거 증후군에 대해서 알아두

는 것이 필요할 것 같아서 간단히 비교, 설명해보기로 하겠습니다.

레트 장애(Rett's Syndrome) : 이 장애가 있는 아동은 정상적으로 출생하고, 첫 5개월 동안 정

신운동성 발달이 정상적으로 이루어지며, 태어날 당시 머리 둘레는 정상이지만, 생후 48개월과 5세

사이에 머리 성장이 감속하며, 30개월과 5세 사이에 기능이 떨어지고, 손을 쥐어틀거나 손을 씻는 행

동과 반복적인 손 움직임이 나타납니다. 좀 지나면 보행과 몸 움직임에 문제가 생기고, 정신적 장애와

언어발달에 있어서 뚜렷이 장애가 나타납니다.

소아기성 붕괴 장애 : 적어도 처음 2년 동안은 정상 발달이 이루어진 후 여러 영역에서 기능이

퇴행하는 것으로 나타납니다. 2세 후(10세 이전까지) 언어, 사회적 기술 또는 적응 행동, 대변이나 방

광 조절, 놀이 및 운동 영역 가운데 적어도 두 가지 이상의 영역에서 기능 장애가 나타난다고 합니다.

일단 발병하면 예후가 상당히 좋지않아 많은 경우 심한 정신지체로 남습니다.

*158* 

발달장애



아스퍼거 증후군(Asperger's Syndrome) : 사회적인 관계형성의 어려움과 흥미와 활동의 제

한은 자폐증과 비슷 하지만, 인지나 언어발달에는 지연이 나타나지 않는 것이 특징입니다. 남자에게

서 많이 나타나고, 이런 상태가 오래 지속되기 때문에 사회생활에 영향을 받습니다.

학습장애

학습장애는 읽기, 산술, 쓰기를 평가하기 위해 개별적으로 시행된 표준화 검사에서 나이, 학교 교

육, 그리고 지능에 비해 기대되는 성적과 지능지수 사이에 2 표준편차 이상 차이가 날 때로 보통 보고

있습니다. 특히 개인의 지능 검사 결과가 인지 과정과 연관되는 장애로 인하여 영향을 받았거나, 개인

의 정신장애, 일반적인 의학적 상태, 또는 심한 감각 결함으로 인해 나타나며 성인이 되어서도 계속되

는 장애입니다.

학습장애 아동의 경우 대부분 자존심이 낮고, 대인관계나 사회성이 부족한 것이 특징이며, 학습장

애가 있는 아동이나 청소년들이 학교를 중단하는 비율이 약 40%로 보고되고 있습니다. 그리하여 커

서 직업을 구하고, 직장에서나 사회 적응에서까지 심한 어려움을 겪게되고, 언어 발달이 늦고, 시지

각, 언어 과정, 주의 집중, 기억력 결함과 같은 인지 과정에 문제에 기인되는 경우가 있습니다.

학습장애는 읽기, 산수, 쓰기의 세 영역에서 진단을 내리는데, 그 기준을 요약, 소개하면 다음과 같

습니다.

읽기의 정확도 또는 이해 능력, 산수 능력, 쓰기 능력을 평가하기 위해 개별적으로 실시된 표준화

검사에서 성적이 개인의 생활 연령, 측정된 지능, 그리고 나이에 적합한 교육에 비해 기대되는 정도

보다 현저하게 낮다.

위의 장애가 그 기능이 요구되는 학업의 성취나 일상생활의 활동을 현저하게 방해한다.

만약 감각 결함이 있다면, 통상적으로 감각 결함에 동반되는 정도를 넘어서 심한 정도로 나타난다.

운동기술장애 : 발달성 근육운동 조정장애

이 장애는 근육운동 조정이나 발달에서 장애가 있어 학업 성취나 일상 생활의 활동을 현저하게 방

해했을 때를 말합니다. 또, 그 원인이 일반적인 의학적 상태(예: 뇌성마비 등)로 인한 것이 아니고, 광

*Korea Local Finance Association*

*159*

한방과 건강



범위한 발달장애의 진단 기준에 맞지 않는 경우에만 진단됩니다. 따라서, 정신지체의 경우 운동 장애

는 정신지체에 동반되는 정도를 넘어 운동기능에 심한 장애가 있을 때만 포함시키고 있습니다. 나타

나는 증상은 아동의 나이와 발달단계에 따라 다양한데, 아주 어린 아동들의 경우 걷기, 기어다니기,

앉기, 신발 끈 묶기, 셔츠의 단추 잠그기, 바지의 지퍼 잠그기 등이 서투르고, 발달이 늦습니다. 좀 더

크면, 퍼즐 맞추기, 모형 만들기, 공놀이하기, 그림 그리기, 글씨 쓰기 등을 잘 하지 못하여 학교에서

학습할 때나 일상생활에서 어려움이 많습니다.

의사소통장애

의사소통장애에는 표현성 언어장애와 수용 표현성 언어장애, 음성학적 언어장애와 말더듬기가 있

습니다.

표현성 언어장애는 비언어적 지적 능력과 수용성 언어 검사 점수보다 현저하게 낮아서 포함하는 의

사 소통에 어려움이 큰 경우를 말합니다. 이 언어장애가 있으면, 대부분 말이 늦고, 학업이나 직업적

성취, 사회적 관계에서 의사소통에 방해를 받는다고 합니다.

수용 표현성 언어장애는 수용성 언어와 표현성 언어 발달에서의 장애로 역시 학업이나 직업적

성취에서 어려움이 있고, 의사소통에 문제가 나타나는데, 정신지체, 언어발달에 결함이 있고, 환경적

으로 언어학습기회가 적으면, 더 심하게 나타난다고 합니다. 그리하여, 어휘가 부족하고, 시제나 문장

을 구사하여 표현하는 것과 단어나 문장을 이해하는 데에도 어려움이 많습니다. 심한 경우에는 문장

을 이해할 때만이 아니라 기억하고, 회상하며, 소리를 구분하는 데까지 다양한 영역에서 어려움이 나

타나는데, 어릴 때 언어 표현능력은 얼마나 많이 듣고 이해를 하는가에 의해 좌우되는 경우가 많다고

합니다.

음성학적 장애는 나이나 말씨에 발달상 기대되는 소리를 내지 못하는 경우를 말합니다. 물론 장

애의 정도에 따라 범위가 넓지만, 소리를 생성하고, 사용하며, 표현하며, 소리의 분류, 생략이나 대치

등에서 잘못이 나타나기 때문에 학업이나 사회생활을 하는데, 어려움이 나타납니다.

말더듬기는 나이에 비해 말을 유창하게 하지 못하고, 말하는 시간이 긴 장애를 말합니다. 이 장애

*160* 

발달장애



는 소리나 음절을 자주 반복하거나 길게 하는 특징이 있으며, 별안간 소리를 내거나, 머뭇거리기도 하

고, 문제가 있는 단어를 피하기, 같은 단어를 반복하는 것이 여기에 포함됩니다. 그리하여, 사회생활

이나 대인관계에서 어려움이 많은데, 언어기능이나 구강기관의 결함이 있을 경우 더 심하게 나타날

수 있습니다. 상황에 따라 다양하지만, 대부분 학교에서 발표를 하거나, 남 앞에서 말을 해야하는 특

별한 압력이 있으면 더 심해진다고 합니다. 그러나, 노래하거나, 무생물 대상이나 애완 동물과 이야기

할 때는 일반적으로 나타나지 않는다고 합니다.

그밖에 아동기에 많이 나타나는 장애

일반적으로 학습 외에 아동들에게서 많이 나타나는 신경·생리적, 심리와 정서적 및 행동과 관련되

어 여러 장애가 나타납니다. 학습과 관련해서 가벼운 증세 중 일부는 이미 앞에서 언급되었고, 그 중

아동들에게서 흔히 나타나면서도 간과하기 쉬운 장애를 정신장애 기준인 DSM(Diagnostic and

Statistical Manual of Mental Disorders)-IV의 평가 기준에 의해 소개하려 합니다.

주의력 결핍-과잉행동장애

주의력 결핍-과잉행동장애는 같은 발달 수준에 있는 아동들보다 더 자주 심하며, 지속적으로 나타나는 부

주의나 과잉행동과 충동성을 말합니다. 이에 해당되려면 장애를 일으키는 과잉행동이나 충동적이고 부주

의한 증상이 7세 이전에 발생되어야 하고, 그로 인한 장애가 적어도 2가지 상황에서 나타나야 하며, 발달

상 필요한 사회적, 학업적, 직업적 기능이 손상되어 있다는 분명한 증거가 있어야 한다고 합니다. 실제로

이런 아동을 보면, 본인의 의지와는 상관없이 잠시도 가만히 있지 못하고, 부산스러워서 심한 경우 학교에

서 다 피하기 때문에 혼자 앉아 있기도 합니다. 집중력이 부족하여 학업성적이 나쁜 경우가 많아서 자칫

학교생활에 적응을 하지 못하고 품행장애나 다른 여러 문제행동을 일으키기 쉽습니다. 그 진단 기준을 간

단히 살펴보면, 다음과 같습니다.

주의력 결핍-과잉행동장애는 다음의 부주의와 과잉행동 중에서 한가지, 또는 그 이상에 해당될 때를 말합

니다.

A. 다음 증상 가운데 6가지 이상의 증상이 6개월동안 지속되고, 발달수준에 맞지 않을 경우.

*Korea Local Finance Association*

*161*

한방과 건강



부주의

a. 흔히 세부적인 면에 대해 면밀한 주의를 기울이지 못하거나, 학업, 작업, 또는 다른 활동에서 부주의한

실수를 저지른다.

b. 흔히 일을 하거나 놀이를 할 때 지속적으로 주의를 집중할 수 없다.

c. 흔히 다른 사람이 직접 말을 할 때 경청하지 않는 것으로 보인다.

d. 지시를 완수 못하거나, 학업, 잡일, 작업장에서 임무를 수행하지 못한다

(반항적 행동이나 지시를 이해 못하는 것이 아님.).

e. 흔히 과업과 활동을 체계화하지 못한다.

f. 흔히 지속적인 정신적 노력을 요구하는 과업(학업 또는 숙제 같은)에 참여하기를 피하고, 싫어하고, 저항

한다.

g. 흔히 활동하거나 숙제하는 데 필요한 물건들

(예 : 장난감, 학습 과제, 연필, 책, 또는 도구)을 잃어버린다.

h.흔히 외부의 자극에 의해 쉽게 산만해진다.

i. 흔히 일상적인 활동을 잊어버린다.

과잉행동

a. 흔히 손발을 가만히 두지 못하거나 의자에 앉아서도 몸을 움지락거린다.

b. 흔히 앉아 있도록 요구되는 교실이나 다른 상황에서 자리를 떠난다.

c. 흔히 부적절한 상황에서 지나치게 뛰어다니거나 기어오른다

(청소년 또는 성인에서는 주관적인 좌불안석으로 제한될 수 있다.)

d. 흔히 조용히 여가 활동에 참여하거나 놀지 못한다.

e. 흔히“끊임없이 활동하거나”마치“자동차(무엇인가)에 쫓기는 것”처럼 행동한다.

f. 흔히 지나치게 수다스럽게 말을 한다.

g. 흔히 질문이 채 끝나기 전에 성급하게 대답한다.

h. 흔히 차례를 기다리지 못한다.

I. 흔히 다른 사람의 활동을 방해하고 간섭한다(예: 대화나 게임에 참견한다).

B. 장해를 일으키는 과잉행동-충동 또는 부주의 증상이 7세 이전에 나타나야 한다.

*162* 

발달장애



C. 학교나 가정과 같은 2군데 이상의 장면에서 증상으로 인한 문제를 갖고 있어야 한다 .

D. 사회적 활동이나, 학업, 직업을 수행하는데 임상적으로 심각한 장애가 나타나야 한다.

E. 그러나, 이런 증상이 광범위성 발달장애, 정신분열증, 또는 기타 정신적 장애의 경과 중에 발생하거나

다른 정신 장애(예 : 기분장애, 불안장애, 해리성 장애, 또는 인격장애)에 의해 나타날 때는 제외된다.

이런 행동은 유전과 신경생물학적 원인, 기질 및 출생을 전후하여 입은 뇌 손상, 또 음식물과 심

리·사회적 요인에 의해 나타난다고 설명하고 있습니다. 그러므로, 이를 치료할 때 원인과 정도에 따

라 맞는 방법을 적용해야 할 것입니다. 대체로 행동수정이나 교육, 그리고 약물치료를 병행해서 하는

것이 필요합니다. 정도가 심하지 않을 때면, 부모 상담과 환경을 조절해주고 행동수정기법을 통해 아

동을 지도해주도록 하는 것이 우선입니다. 그러나, 정도가 심할 경우는 약물치료를 하는 것이 좋습니

다. 약물치료 시 다음의 틱이 있거나 가족 내에 다른 병력이 있을 경우 오히려 증세가 심해질 경우가

있으며, 식욕이 줄거나 성장을 억제하는 작용을 할 수 있으므로 약물의 선택 시 주의하도록 하며, 신

체발달 상황을 정기적으로 체크하는 것이 필요합니다.

틱장애

아동들 중에 자기도 모르게 눈을 깜박이거나 얼굴, 목, 어깨와 같은 근육을 반복하여 움직이는 버릇

을 갖고 있는 경우가 있습니다. 이 현상을 틱(tic)이라고 하는데, 대부분 자기도 모르게 나타나는 것으

로 가벼울 때는 조심을 하거나 잠을 잘 때면 나타나지 않는다고 합니다. 처음에는 이런 증세가 일시적

으로 잠깐 나타났다가 사라지곤 하는데, 심리적으로 긴장을 하게되어 불안하거나 스트레스를 많이 받

으면 다시 나타나서 오래 지속된다고 합니다. 그리하여 팔이나 다리를 흔들기도 하며, 목에서 "킁킁"

하는 소리가 나기도 하고, 몸의 이곳저곳으로 옮겨다니기는 경우가 있습니다. 이런 증세가 일 년 이상

지속되면, 뚜렛(Tourette) 장애라고 하며, 쉽게 치료되지도 않고 여러 가지 문제행동이 함께 나타나

므로 초기에 관심을 갖고 해결하는 것이 좋습니다. 왜냐하면, 틱은 안정되거나 차분하게 활동하는 동

안에는 줄어들지만, 스트레스에 의해 더 심해지기 때문에 일단 틱이 나타나면 아동이 심리적으로 압

박을 받거나 긴장하는 일이 있는가 알아보고, 문제를 해결해줄 수 있는 방법을 찾아 도와주도록 해야

합니다. 그러나, 일시적인 스트레스에 의해 나타났다가 이내 사라지는 경우도 있으므로 증세에 대해

지나치게 신경을 쓰지 말고, 아동의 심리상태를 관망하면서 주변의 상황을 살펴보는 것이 좋습니다.

다만, 단순한 버릇이려니 하고 치료시기를 놓쳐버리는 수가 있으니 초기 진단과 문제해결에 중점을

*Korea Local Finance Association*

*163*

한방과 건강



두어야 할 것입니다. 틱의 종류는 다음과 같으니 참고하시기 바랍니다.

단순 운동 틱 : 눈 깜작거리기, 목을 경련하듯이 갑자기 움직이기, 어깨 움츠리기, 얼굴 찡그리기,

기침하기.

단순 음성 틱 : 헛기침하기, 꿀꿀거리기, 킁킁거리기, 콧바람불기, 짖기 등.

복합 운동 틱 : 얼굴 표정 짓기, 손짓하는 행동, 뛰어오르기, 만지기, 발 구르기, 대상의 냄새 맡기

등.

복합 음성 틱 : 같은 말이나 마지막으로 들은 소리, 단어와 구절을 반복하기, 외설스런 말하기 등.

품행장애

일반적으로 비행과 같이 이해되고 있는데, 이는 다른 사람의 기본적 권리를 침해하거나 나이에 적

합한 사회적 규범이나 규칙을 위반하는 행동을 계속 반복해서 하는 것을 말합니다. 이런 행동은 다음

과 같이 분류하기도 합니다. 이런 아동들의 특징은 다른 사람들과의 공감대가 전혀 없고, 다른 사람들

의 바램이나 안녕, 감정에 전혀 관심이 없습니다.

다른 사람이나 동물에게 신체적인 해를 가하거나 위협을 가하는 공격적 행동

재산상의 손실이나 손상을 가하는 비 공격적 행동

거짓말이나, 물건 훔치기

심각한 규칙 위반으로 아동기부터 시작되기도 하는데, 주로 청소년기에 나타난다.

그 외에 권위적인 인물에 대해 거부적, 도전적, 불복종적, 적대적 행동을 적어도 6개월 이상 보이

고, 화내기, 어른과 논쟁하기, 적극적으로 어른의 요구나 규칙을 무시하거나 거절하기, 고의적으로 남

을 귀찮게 하기, 자신의 실수나 잘못된 행동을 남의 탓으로 돌리기, 타인에 의해 기분이 상하거나 쉽

게 신경질 내기, 자주 화내고 원망하기, 또는 악의에 차 있거나 앙심을 품고 있는 등의 행동을 빈번히

하는 반항성 장애도 행동과 관련된 문제로 보기 때문에 간단히 소개하려 합니다. 이는 나이와 정도에

따라 다양한데, 활동적인 아동이나 기질적인 아동에게서 더 많이 나타난다고 합니다. 학습장애와 의

사소통장애가 있는 아동에게서 이 경향이 많은데, 감정의 통제가 덜된 어린 아동이나 청소년에 있어

서 매우 흔하기 때문에 신중하게 진단을 내려야합니다. 일반적으로 집에서 많이 나타나나, 점점 따라

*164* 

발달장애



다른 장면에서도 나타날 수 있고, 파괴적 행동이라고 해도 앞서 말한 품행장애보다는 약합니다.

정서 장애

아동들에게서 흔히 나타나는 정서장애로, 집 또는 부모와 같은 애착 대상과의 분리에 대한 심한 불

안을 볼 수 있습니다. 환경이 바뀌거나 부모, 특히 어머니의 외출이나 출근 시 떨어지기를 싫어하기도

하고, 입학초기 학교에 가지 않으려 하는 행동으로 나타납니다. 그리하여, 두통이나 복통을 호소하거

나 학교에 대한 불평을 하면서 등교를 거부하기도 합니다. 또, 학교에서 배우는 내용이 어려워지거나

중학교 진학 시 환경이 바뀌어 적응에 어려움이 있을 때, 많이 나타난다고 합니다. 애착 대상과 분리

되어 있을 때, 그가 어디에 있는지 알고 싶어하고 그들과 접촉하기를 원하며, 두려움에 사로 잡혀 계

속 찾기 때문에 대부분 매우 밀착된 가족 관계 속에서 성장을 하는 경우가 많습니다. 그리하여, 집이

나 부모, 가까운 사람과 떨어져 있을 때, 위축되고, 감동표현이 없으며, 일과 놀이에 집중을 잘 못하기

도 하고, 학교에 가기를 거부하기 때문에 학습부진이나 또래들로부터 따돌리는 경향이 있습니다.

침구나 옷에 반복적으로 소변과 대변을 보는 아동이 있는데, 대부분은 불수의적이지만 때로는 의도

적인 경우도 있습니다. 진단을 내리기 위해서는 소변을 저리는 일이 적어도 3개월 동안 주당 최소한

2회 있거나, 대변을 보는 일이 3개월 동안 최소한 1회 있어야 하고, 연령이 4세 이상이어야 합니다.

이런 아동은 수줍음이 많고 난처한 일이 일어날 수 있는 상황을 피하려고 합니다. 아동의 자존심, 또

래들의 놀림, 돌보는 사람들의 분노, 처벌, 그리고 거부에 의해 그 정도가 영향을 받는다. 어쩌다 묻힌

것을 깨끗이 하거나 숨기려고 하는 것일 수도 있으나, 고의적인 경우는 반항적 성격 이나 품행장애의

특징이 나타나기도 합니다. 원인은 여러 면에서 설명할 수 있는데, 대소변 가리기 훈련이 덜 엄격했거

나 부모, 특히 어머니와의 애착관계 형성, 심리·사회적 스트레스, 의학적·신체적 장애에 의해서 나

타날 수 있습니다.

선택적 함구증은 일반 상황에서는 말을 잘 하나, 학교, 낯선 아동이 함께 있을 때와 같이 특정한 사

회적 상황에서는 말을 하지 못하여 교육, 직업 생활과 사회적 의사소통이 제한받는 것을 말합니다. 이

는 적어도 1개월 이상 지속되어야 하고, 입학 후 초기 1개월에는 적용하지 않으며, 사회생활에서 요구

되는 언어에 대한 지식이 없거나 그 언어가 불편해서 말을 하지 않는 경우는 제외됩니다. 이런 장애를

갖고 있는 아동들은 표준 발음으로 의사를 표현하는 대신 몸짓, 고개 끄덕이기, 머리 흔들기, 몸 잡아

당기기, 밀치기나, 단음절로 짧게 의사를 표현합니다. 대부분 이런 아동은 심하게 부끄러워하거나, 낯

*Korea Local Finance Association*

*165*

한방과 건강



설거나 어려운 상황을 두려워하고, 사회적으로 위축되어 있으며, 어머니처럼 낯익은 사람에게 매달리

기도 하여 또래들과의 관계형성이나 학업을 계속하는데 지장을 받게되고, 또래들에 의해 놀림 당하거

나 희생양이 되기 쉽습니다.

그 외에 아동, 특히 청소년기에 더 자주 나타나는 증세로 오랜 기간 적절하게 먹지 못하여 심각한

체중 획득의 실패나 체중이 감소되는 거식증이 있는데, 이 병에 걸린 아동은 흔히 안절부절못하고, 무

감동과 위축을 나타내고 발달 지연도 보입니다. 부모-아동관계에서 상호 작용 문제가 급식 문제를 일

으키거나 악화시킬 수 있다고 합니다. 요즘과 같이 사회적으로 외모와 체중에 신경을 많이 쓰는 분위

기에서 지나치게 식사의 양을 조절하다가 자칫 정신적 장애를 유발하는 경우가 있으므로, 전문가의

도움을 받아가며 적절하게 적용을 해야할 것입니다.

*166* 