

지방재정의 효율적 관리방안

김홍환(전국시도지사협의회)

I. 지방재정의 관리

1. 재정관리의 개념

□ 개념에 대한 접근 방향

- 지방자치단체 재정관리는 통상적으로 중기지방재정계획, 투자심사 등 지방재정법 등에 근거한 개념을 활용하고 있으며 다소 지방재정에 대한 통제 중심 개념임
- 유사한 사례로서 지방재정위기관리제도를 들 수 있는데 지방재정운용에 대한 외부적 평가 개념임
- 그러나 단체장이나 예산관련 부서장의 입장에서는 지방재정에 대한 관리는 외부적 평가기준과 관련 없이 재정운용, 평가 등 재무적 활동에 대한 관리로도 이해될 수 있음
- 따라서, 지방자치단체의 재정관리와 관련해서는 내부 측면에서의 관리와 외부 측면에서의 관리라는 두가지 방향에서의 접근이 필요함

□ 내부 측면에서의 재정관리

- 내부측면에서의 재정관리는 통상 경영학에서 제시되는 기업운영에서의 재무관리 [financial management, 財務管理]를 의미하며, 이는 자금의 계획·관리에 관한 경영기법의 하나임
- 재무관리란 조직이 필요로 하는 자금을 합리적으로 조달하고, 조달된 자금을 합리적으로 운용하는 것으로서 재정운영 개념임

□ 외부측면에서의 재정관리

- 안전행정부(2010)는 지방재정관리제도에 대해 “지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 예산편성 및 집행과정에서 이루어지는 「지방자치법」, 「지방재정법」 등에 규정된 각종 제도”를 의미한다고 개념화하고 있음

- 구체적으로는 예산편성 전후를 구분하여 사전적 관리제도와 사후적 관리제도로 구분하고 있음

〈 안전행정부의 재정관리제도 〉

구 분	재정관리제도	법 적 근 거
예산편성과 관련한 제도	■ 중기지방재정계획제도 ■ 투·융자심사제도 ■ 지방비부담 협의제도 ■ 지방채발행승인제도 ■ 사업예산제도	지방재정법 제33조 지방재정법 제37조 지방재정법 제22조·제23조·제26조, 지방재정법시행령 제35조, 보조금의 예산및관리에관한법률 지방자치법 제124조, 지방재정법 제11조 지방재정법 제5조
예산집행 및 결산과 관련한 제도	■ 복식부기회계제도 ■ 지방재정분석·진단제도 ■ 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도 ■ 지방재정상황 주민공개 ■ 예산편성의 주민참여 및 공개 확대	지방재정법 제53조 지방재정법 제54 ~ 57조 지방교부세법 지방재정법 제60조 지방재정법 제39조

자료: 안행부, 2009, 2010년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운용계획

주: 2014년 지방재정법 개정으로 투융자심사제도가 투자심사제도로 변경 등 '09년 당시기준

- 외부적 지방재정관리제도는 지방정부의 재정운용을 관리한다는 개념으로서 내부적 재정관리가 재정운영 측면라는 점에서 개념적 차이가 있음

2. 재정관리의 의의

□ 내부적 재정관리(재무관리)

- 재무관리의 내용은 관점에 따라 다소 달라질 수 있으나, 크게 자본조달결정과 투자결정으로 나눌 수 있음
- 자본조달결정은 여러 가지 자본조달의 원천 중에서 가장 저렴한 비용을 갖고 있는 원천을 선택하는 문제와 자본구조를 형성하는 문제가 초점임
- 투자결정은 불확실한 미래에 얻을 대가를 예상하고 자금을 투입하는 결정을 의미하므로 어떤 투자 대안에 대한 가치를 평가한다든가 자본의 할당과 관련되는 문제를 해결해야 할 경우 위험 및 불확실성이라는 요인이 고려되어야만 함
- 그런데 투자결정은 결국 자본의 조달에 의해 뒷받침되는 것이므로, 양자 간의 관계는 매우 밀접함
- 또한 재무관리의 기능은 조직의 모든 기능간의 내부조정적인 의미를 내포하고 있으며,

실제로 조직의 모든 의사결정이 자금의 흐름을 필요로 하는 것이기 때문에 재무관리의 목표는 조직의 목표와 일치하게 됨

- 지방자치단체의 목표는 주민복지증진이며, 이는 계량적 의미로서 소득의 증대, 행정서비스의 양적 성장 등 이외에도 주민의 삶의 질에 대한 만족도 제고가 주요사항이며 이는 심리적 요인이 작용하므로 재무관리 측면에서도 주민의 행정서비스에 대한 만족도 등을 고려해야 함
- 따라서 지방자치단체 내부적 재정관리란 주민의 행정서비스에 대한 만족도를 극대화(투자가치의 극대화)를 위한 자본의 조달결과와 투자결정을 하여 주민복지증진이라는 목표를 달성할 수 있도록 하는 일련의 과정이라 할 수 있음

□ 외부적 재정관리

- 지방자치단체에 대한 외부적 재정관리는 주로 안전행정부 중심으로 하는 재정통제 관점임이나, 내부적 재정관리 관점의 성격도 일부 있는데, 중기지방재정계획제도임
- 중기지방재정계획은 지방정부의 비전과 정책우선순위를 반영하여 발전계획을 수립하고 지방재정의 예측가능성 제고하기 위한 측면이 있어 내부적 재정관리적 성격을 가지나, 다른 한편으로는 국가계획과 지방계획의 연계를 위해 5개년 계획을 수립하는 것으로서 중앙부처가 제시하는 지역정책의 준거들을 지방자치단체는 재정 운용의 기본틀로 활용해야 하므로 재정통제적 성격도 가짐
- 그밖에 대부분의 외부적 재정관리는 재정통제적 성격을 가지는데, 지방재정 투자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위하여 도입된 제도로써 주요투자사업 및 행사성 사업에 대하여 예산편성 전에 사업의 타당성·효율성 등을 심사하는 것이며
 - 지방채발행 총액한도제는 지방자치단체에서는 재정규모, 누적채무규모, 채무상환일정 등을 고려한 총액한도내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행하게 하고 있으며, 한도액을 초과하는 지방채발행은 안전행정부 장관의 승인을 얻어야 함
 - 이외의 복식부기 회계제도, 사업예산제도, 지방재정 분석 및 진단, 지방재정위기관리제도, 지방재정공시제도, 주민참여예산제도 등 재정통제 관점의 재정관리제도가 운영 중이며, 다만 사업예산제도 및 주민참여예산제도는 자체적 재정관리 측면의 성격도 가지고 있음

Ⅱ. 내부적 재정관리 방향

1. 방향 설정의 기준과 주요개념

□ 방향설정의 기준

- 내부적 재정관리를 통상 재무관리라고 하며 재무관리는 크게 자본조달결정과 투자결정으로 구분할 수 있음
- 지방자치단체의 재정운영 측면에서 살펴보면 자본조달결정보다 투자결정을 보다 집중적으로 검토할 필요가 있음
- 왜냐하면 일반 사기업은 자본조달의 방법이 다양하나 지방자치단체의 자본조달은 이전 재원과 자체수입이 법령을 기준으로 하므로 비탄력적임
- 그러나 지방자치단체의 재정적 자율성을 바탕으로 주민의 행정서비스에 대한 만족도를 극대화시킬 수 있는 투자결정은 보다 탄력적이므로 이에 대한 검토가 필요함
- 다만, 투자결정에 있어 재량적 재정의 규모, 혹은 자율재원, 가용재원의 규모 등이 명확히 산출되어야만 투자결정이 가능하므로 이러한 재원의 개념설정과 산출기준을 설정할 필요가 있음
- 따라서, 방향설정은 투자결정을 중심으로 하되, 투자결정의 가장 기본이라고 할 수 있는 가용재원 등의 개념 및 산출방법을 주로 논의함

□ 재원산출 관련 주요개념

- 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있는 재원의 규모와 관련해서는 자체사업비, 자율재원, 가용재원 등의 개념이 있음
- 자체사업비는 정책사업중 자치단체 전체 총예산 중 지역개발을 위하여 자율적으로 추진하는 예산의 비중(안전행정부 재정고)으로 규정함
- 정책사업이란 자치단체 전체 총예산 중 행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업 추진을 위해 직접적·간접적으로 소요되는 예산이며, 이중 보조사업을 제외한 사업예산규모임

$$\text{자체사업 비중 산출방식} = \text{자체사업 예산} / \text{자치단체예산규모} \times 100$$

- 그런데 지방자치단체의 자체사업에는 법령으로 정해져 있는 특별회계에 대한 전출금, 부담금, 주행분 자동차세 등이 포함되어 있고, 이밖에 필수 고정경비인, 청사관리비, 도

로유지비, 하천관리비 등도 포함되어 있어 자체사업비가 자율재원이라고 할 수 없다는 문제가 있음

- 또한, 법적·의무적 경비, 고정경비 등을 제외한다 할지라도 지자체의 계속사업비가 있어 실제 당해 연도 예산편성에 있어 사용할 수 있는 재원의 규모는 또 다른 의미라 할 수 있음
- 따라서 각각의 개념을 명확히 할 필요가 있으며, 본 연구에서는 안전행정부 개념인 자체사업비는 그대로 개념을 활용하고, 자체사업 중 법적·의무적 경비, 고정경비 등을 제외한 재원을 지방자치단체 자율재원으로 개념화 하며, 이중 계속사업비를 제외한 자원을 가용재원으로 정의하고자 함

2. 가용재원 산출 방안

☐ 산출방안 제시 방법

- 지방자치단체의 가용재원은 지방자치단체가 자율적으로 편성한 재원 중 당해 회계연도에 신규사업을 편성할 수 있는 재원, 즉 자율재원에서 계속사업비를 제외하는 것으로 개념 규정하고 분석대상은 광역까지 포함함
- 따라서, 자율적 재원의 규모를 산출하는 것이 선행되어야 하며, 계속사업비는 예산서를 통해 확인하기 어려우므로 자치단체에서 개별적으로 산출해하므로 여기에서는 자율재원 산출하는 기준설정에 초점을 맞춤
- 산출방법은 사업비 분류기준으로 자금의 내용을 확인하고 통계적 처리의 용이함을 확보하기 위해 해당 통계목을 제시하는 것으로 정리하고자 함

☐ 행정운영경비

- 사업예산에서 가장 먼저 제외되는 요소로서 행정운영경비와 재무활동비를 들 수 있으며, 안전행정부 정책사업비율의 기준으로 활용됨
- 행정운영경비는 인건비와 기준경비로 분류되며, 이를 사업비 분류기준 및 해당 통계목으로 표시하면 다음표와 같음

〈 인건비 및 기준경비의 내용 〉

구분	사업비 분류기준	해당 통계목
인건비	○정규직, 기타직, 무기계약직, 기간제근로자 보수	101인건비 (01보수,02기타직보수,03무기계약근로자보수, 04기간제근로자등보수)
기준 경비	○의회비(의원보수,여비,활동비, 연금,건강보험) ○연금부담,건강보험료,직무수행 활동비등 ○경상이전중경직성경비	'200물건비(207연구개발비제외), 300경상이전중 301-05 통리반장활동보상금, 301-09공익근무요원보상금,301-11예술단원· 운동부등보상금, 303-02 성과상여금, 304연금부담금 등, 307-07 연금지급금, 행정운영경비의 기본경비중 자산취득비(405-01)

□ 채무상환 및 예비비

- 지방자치단체 재무활동에 따른 경비로서 사업비를 기준으로 할 때 재방채 상환 및 예수금 원리금 상환자금, 지방채 차입 및 채무부담행위 상환액, 은 사업비로 활용될 수 없는 재원으로서 제외되어야 함
- 또한, 일반회계 예비비 등은 사업비로 활용할 수 없거나 지방재정법에 의해 필수적으로 계상해야 할 재원이므로 자율재원에서 제외 함

〈 채무상환 및 예비비 내용 〉

구분	사업비 분류기준	해당 통계목
지방채 원리금	○지방채차입금	311차입금이자상환, 601차입금원금상환
예수금 원리금	○회계간내부거래	705예수금원리금상환
일반회계 예비비	○일반회계 당초예산 규모 (지방교부세 세입 제외) 의 100분의 1 이상	801예비비 (01예비비)
지방채사업 (세입관련경비④)	○지방채 차입금	세입예산 610국내차입금 보조금에 대한 지방비부담액은 제외 (위 보조금 부담액과 중복)
채무부담행위 상환액⑤	○ 채무부담사업에 대한 상환액	401 시설비 등

□ 특별회계 및 기금전출금

- 각종 특별회계에 대한 전출금을 제외시켜야 하는데, 의료보호법에 의한 의료급여 특별회계, 주차장법에 따른 교통사업 특별회계, 교육재정교부금법에 따른 교육비 특별회계 등 법정 특별회계가 다양하게 설치되어 있음
- 이외에 광역자치단체에는 특별회계 전출금과 유사한 성격을 가진 지방자치단체기금관

리기본법에 의한 지역상생발전기금 출연금이 있음

〈특별회계 전출금의 내용〉

구분	사업비 분류기준	해당 통계목
의료급여 특별회계 전출금	○ 의료보호 국고보조금에 대한 매칭	701기타특별회계전출금 (01기타회계전출금)
교통사업 특별회계전출금	○도시계획세의10% <주차장법>	701기타특별회계전출금 (01기타회계전출금)
기타특별회계 전출금	○ 의료급여, 교통사업 특별회계를 제외한 특별회계전출금	701기타특별회계전출금 (01기타회계전출금)
교육비특별회계 전출금	○ 교육청전출금 <지방교육재정교부금법>	703교육비특별회계전출금 (01교육비특별회계전출금)
지역상생발전기금 출연금	○ 지방소비세의35% <지방자치단체기금관리기본법>	306출연금(01출연금)

- 특별회계 전출금과 유사한 형태로서 기금전출금을 고려해야 하는데, 기금전출금은 예산 편성기준에서의 기금전출금을 의미함
- 세부적으로는 재난 및 안전관리기본법에 근거한 재난안전관리기금 전출금, 도시 및 주거환경정비법에 근거한 주거환경정비기금 전출금, 정부의 주요 관리 사항인 지방채상환 기금 전출금 등이 있음

〈기금 전출금의 내용〉

구분	사업비 분류기준	해당 통계목
재난관리기금 전출금	○최근3년간 보통세수입 결산액의 1% <재난및안전관리기본법>	702기금전출금(01기금전출금)
주거환경정비기금 전출금	○도시계획세의 10% <도시및주거환경정비법>	702기금전출금(01기금전출금)
지방채상환기금 전출금	○일반회계 순세계잉여금 수입의 30%이상 <지자체별 감채기금조례>	702기금전출금(01기금전출금)
기타 기금전출금	○재난관리, 주거환경정비, 지방채상환 을 제외한 기금 전출금	702기금전출금(01기금전출금)

□ 보조사업 등 세입관련 용도지정 세출

- 국고보조금은 세입과 함께 지출의무가 부여되므로 세입에서 자금의 사용용도를 지정하게 되므로 이는 자율재원에서 제외하여야 함
- 구체적으로는 국고보조사업, 광특회계사업, 기금보조금, 분권교부세 사업 등이 있으며, 이와 유사한 것이 시도에서 시군에 교부하는 재원 중 재원조정 특별교부금, 시책추진

재정보전금, 반환금 기타 등임

〈세입관련 용도지정 세출〉

구분	사업비 분류기준	해당 통계목
국고보조사업	○국고, 광특회계, 기금 보조금 ○지방비부담액(시도비+시군구비) * 일부 교부세 재원, 지방채 재원 포함	세입예산 510 국고보조금 (01국고보조금,02광특보조금,03기금), 지방비 부담액
시도비보조사업 (기초단체 대상)	○시도비 보조금 ○지방비 부담액	세입예산 520 시도비 보조금 지방비 부담액
분권교부세 (특별교부세 포함)	○특별교부세 (세입) ○분권교부세 (세입) ○분권 교부세 지방비 부담액 (특교세 매칭액 제외)	세입예산 (311-02특별교부세,02분권교부세) 세출예산 분권교부세 지방비매칭 (특교세 매칭은 제외)
재원조정 특별교부금	특광역시에서 자치구에 세출 용도가 지정되어 교부되는 특별교부금 <자치구 재원조정에 관한 조례>	세입예산 조정교부금 중 특별교부금
시책추진 재정보전금	시도에서 시군으로 세출 용도가 지정되어 교부되는 시책추진보전금 <지방재정법 시행령 제36조>	세입예산 재정보전금 중 시책추진재정보전금
반환금 기타	○전년도 국고, 시도비 보조금 사용잔액 반환금 ○기타 과오납금, 잡손금, 당겨쓰기 총당금	세출예산 반환금 기타 802 (802-01~05)

□ 타기관 부담금 사업

- 해당 지방자치단체가 타기관의 경비를 부담 또는 분담하는 타기관 부담금 사업이 있는데,
- 구체적으로 지방선거시 지방자치단체가 부담하는 선거경비는 선거위탁사무 부담금으로 처리되고 있으며, 국토해양부 소관 교통시설특별회계에 부담하는 경비 또한 부담금으로 계상됨
- 이밖에 자율재원으로서의 논란이 있을 수 있는 동급의 자치단체 또는 상하급 자치단체 상호간의 공동업무를 위한 부담금 사업이 있음

〈지방의 부담금 사업 구분〉

구분	사업비 분류기준	해당 통계목
타기관부담금 (세입관련)	○ 일반부담금 (세입관련경비)	세입예산 227부담금 (01자치단체간부담금, 02일반부담금)
자치단체간 부담금	○ 시군구에서 시도에 부담 경비 ○ 자치단체 상호간 부담 경비	세출예산 308-05자치단체간부담금
기타부담금	○ 법령에 따라 국가에 부담 할 경비 ○ 국토해양부 소관 교통시설특별회계에 부담하는 경비 ○ 선거위탁사무 부담금	세출예산 308-07 기타부담금

□ 법령·조례 협약사업

- 법령·조례 협약사업은 법령에서 조례를 통해 수행하도록 한 사업을 의미하는데, 예를 들면, 운수업계 보조금과 같은 것을 들 수 있음
- 2001년 에너지 가격구조 개편을 위해 경유·LPG에 부과되는 교통세·특별소비세를 인상하였는데, 당시 운수업계에 대해 유류세액 인상분을 보조금으로 지원하기로 결정하였고, 재원은 지방주행세를 조정하여 마련하였는데, 조례를 통해 집행하도록 구조화 되어 있음
- 이와 유사한 형태로서 버스·택시 재정보조, 여객선 운임보조, 도시철도 운영비 보조, 직영기업 및 공사·공단 보조 사업 등이 있음
- 다만, 민간투자사업 보조(BTL / MRG사업비 지원)은 성격에 따라 다소 자율재원으로 볼 여지가 있고,
- 광역차원의 사업인 시립대학교 보조, 도시철도운영비보조, 직영기업 및 공사·공단 보조 등은 법적·의무적 성격과 자율적 성격이 다소 중첩되나, 가용재원의 관점에서는 경직성 재원으로서 제외하는 것이 타당함

〈 법령·조례 협약 사업 내용 〉

구분	사업비 분류기준	해당 통계목
차량유류대 보조	○ 버스, 택시, 화물차 유가보조 (유류세 관련경비)	307민간이전(09운수업계보조금)
버스·택시 재정 보조	○ 준공영제, 환승할인, 택시교통카드	307민간이전(02민간경상보조)
여객선 운임 보조	○ 도서민 여객선 운임보조	광역 308자치단체등이전 (01자치단체 경상보조금) 기초 307민간이전 (02민간경상보조)
민간투자사업 보조	○ BTL / MRG사업비 지원	402민간자본이전 (02민간대행사업비)

시립대학교 보조	○ 시립대 운영비	701기타특별회계전출금 (01기타회계전출금)
도시철도 운영비 보조	○ 건설비 채무상환, 도시철도건설본부 운영관리 (특별회계 전출분) * 직영기업 및 공사공단 보조와 중복 되지 않도록 작성	701기타특별회계전출금 (01기타회계전출금)
직영기업및 공사·공단 보조	○ 출연 및 대행사업비 등 경상수요 * 도시철도 무임수송 및 운영 보조 (공사 공단 경상전출금)	306출연금(01출연금), 309공기업경상전출금 (01공기업특별회계경상전출금,02공사 공단경상전출금), 403자치단체등자본이전 (02공기관등에대한대행사업비), 404공기업자본전출금 (01공기업특별회계자본전출금, 02공사공단자본전출금) 502 출자금 (공사공단 출자)

□ 법정교부금

- 광역자치단체 입장에서는 법정교부금은 지방재정법 및 지방자치법 등에서 법령으로 규정하고 있으므로 자율재원에 포함되지 않음

〈 법정교부금의 종류 〉

구분	사업비 분류기준	해당 통계목
조정교부금	○ 자치구 재원조정교부금	308자치단체등이전(03조정교부금)
재정보전금	○ 시군 재정보전금	308자치단체등이전(04재정보전금)
징수교부금	○ 시세징수,도로점용,환경개선, 배출부과금 등	308자치단체등이전(02징수교부금)

주: 법정교부금 중 재정보전금은 지방재정법 개정으로 조정교부금으로 명칭이 통일되며 시행일은 2014년 11월 29일 이후

□ 고정경비

- 고정경비는 청사관리비, 도로유지비, 상하수도 구조물 정비비, 가로등 보안등 관리와 같이 도시시설을 유지하기 위한 기본적 경비로서 지방자치가 실시되지 않더라도 반드시 필요한 재원임

〈고정경비의 내용〉

구분	사업비 분류기준	해당 통계목
청사관리민간 위탁금	시도, 시군구, 사업소, 읍면동 청사 관리 용역 등 민간위탁금	307-05 민간위탁금 * 시설장비유지비는 기준경비에 포함
공원녹지시설 유지관리비	공원시설유지비, 녹지시설유지비	401 시설비 및 부대비
도로유지비	도로시설물 유지 보수비 도로굴착 복구비, 도로구조물정비비	401 시설비 및 부대비
상하수도 구조물정비비	하수도 준설 상하수구조물 정비비	401 시설비 및 부대비
하천관리비	지방소하천 유지관리비 소하천 정비비	401 시설비 및 부대비
가로등 보안등 관리	가로등 보안등 수시정비비	401 시설비 및 부대비
쓰레기 위탁처리비	음식물류 폐기물 위탁 처리, 재활용품 폐기물 위탁 처리, 대형폐기물 위탁 처리	307-05 민간위탁금
자원봉사센터 운영비	자원봉사센터 운영경비 또는 위탁경비	307-05 민간위탁금
사회단체보조금	사회단체보조금	307-03 사회단체보조금
교육경비 매칭비	교육청 또는 자치단체와 일정비율 매칭하여 교육에 소요되는 경비를 보조하는 경비	308-06 교육기관에 대한 보조금
국가직접지원 사업 매칭비	국가직접지원사업에 대한 지방비 부담액 * 테크노파크 등 매칭펀드사업	307-02 민간경상보조금 또는 402-01 민간자본보조금
세외수입 중 부가세 납입분	공유재산 임대수입, 하천점용료 등 세외수입의 10%에 대한 부가세 납입분	201-02 공공운영비

3. 주민참여예산과 재정관리

□ 주민참여 예산제 개요

- 주민참여예산제는 정부주도로 도입된 제도로서 안전행정부는 지방예산편성지침(‘03.7)을 통해 「주민참여형 예산편성제도」 권장하게 됨
- 법적 근거를 살펴보면, 「지방재정법」 제39조 및 같은법 시행령 제46조 개정(임의규정)을 통해 근거를 마련(‘05. 8)
- 주민참여예산제의 실행을 위해 안전행정부는 주민참여 예산제 운영 조례 표준(안) 통보(‘06. 8.17)
- 「지방재정법」 제39조 및 같은법 시행령 제46조 개정으로 주민참여예산제를 의무화 함(10.3.8)

□ 외국 사례의 검토

- 외국사례 중 주민참여예산제도가 최초로 도입하여 실시한 브라질 포르투 알레그레 시의 사례가 많이 소개되어 있음
- 도입배경은 1988년 선거에서 노동자당이 개발한 선거공약에서 시작되었으며 조례를 제정하지 않고 집행부의 행정지침으로 운용되는 특징이 있는데, 당시 브라질은 장기간의 권위주의 체제의 유산인(후원자-고객주의 : Patrom-Clientalism¹⁾)의 극복을 위한 기제로 나타난 시스템임
- 예산참여는 2차에 걸쳐 총회(regional assembly)를 통해 이루어지는데, 3~4월에 열리는 1차 총회는 참여예산과정이 시작되는 대규모의 시민총회이므로 주로 과년도 투자 사업에 대한 평가 등과 재정정보의 공유, 대의원 선출 등이 이루어짐
- 매년 8~9월 개최되는 제2차 총회에서는 지역별, 주제별 대의원회의에서 논의되어 우선순위가 부여되어 올라온 요구사항에 대하여 종합적으로 투자우선순위를 결정함
- 제1차 총회와 제2차 총회의 중간시점인 5~6월에는 중재회의, 지역별·주제별 대의원 포럼이 열려 주민의견을 수렴함
- 참여예산의 범위는 초기에는 시정부 예산의 3.2%만을 결정하였고, 약 20여년이 흐른 2000년도 이후에는 25%로 확대하였음
- 주민참여예산의 대상은 공공투자부문 예산으로서 주택, 학교, 병원, 대중교통 등임

□ 외국의 사례

- 브라질은 연방제를 국가운영시스템으로 채택한 국가이며, 사례의 대상인 포르투 알레그레시는 브라질의 남부 항구도시로서 리오그란데두술주의 수도임
 - 따라서 우리의 중앙집권적 재정시스템과는 다소 차이가 있으며, 사례에서 볼 수 있듯이 주민참여를 통해 시정부 예산의 25%를 결정할 수 있을 만큼 재정자율성이 보장되고 있음
 - 그런데 우리나라의 경우 평균적으로 10%에도 미치지 못하는 자율재원을 가지고 있고 일부 재정력이 상대적으로 확보되어 있는 단체를 제외할 경우 극히 낮은 재정자율성 상 태임
 - 나주시의 경우도 나주시 자체산출한 방식으로 가용재원을 13%정도로 보고 있는데 국내상황에서는 비교적 양호한 규모이나, 산출방식에 차이가 다소 있어 보임
 - 주민의 참여에 있어서도 포르투 알레그레시는 시정부를 지배하는 노동자당의 집행력에
- 1) 후원자-고객주의는 전근대적인 정치문화를 정의하는 개념으로서 전사회를 정치엘리트와 이를 지지하는 집단으로 구분하고 시민을 단지 수동적인 정치동원의 대상으로 인식하는 것이 바로 후원자-고객주의라고 할 수 있으며, 라틴아메리카의 정치시스템을 주로 지칭하나 우리나라의 경우 박정희 정권을 설명하는 것으로 활용됨(전주상, 2008)

의해 예산행정개혁의 일환으로 도입되어 다수의 시민들이 참여하고 있고, 참여하는 시민들의 구성이 사회적 약자인 여성, 저소득층, 저학력자들의 자발적 참여로 이루어지고 있음

- 따라서, 가장 모범사례로 예시되는 포르투 알레그레시와 우리나라의 주민참여는 매우 상이하다로 보는 것이 타당

□ 외국사례를 통한 운영방안 시사점

- 주민참여예산제의 시행 여부에 대한 판단은 법에서 의무적 사항으로 규정하고 있기에 논의의 실익이 크지 않다는 판단이므로 운영방안에 대한 논의가 보다 필요할 것임
- 먼저 예산참여의 범위와 관련해서 본다면, 사업비²⁾를 대상으로 해야 하며 사업비중 자체사업을 대상으로 해야 함
 - 또한, 자체사업 중에서도 법적·의무적 경비는 주민참여가 사실상 불가능하며, 계속사업비 역시 대상이 될 수 없으므로 가용재원을 대상으로 주민참여예산제를 실시할 수 있다는 판단
 - 다만, 앞서 고정경비로 구분한 대상 중 공원녹지시설 유지관리, 도로유지비, 상하수도 구조물정비비, 하천관리비 등은 재원투입의 선·후 문제에 대해 논의할 수 있으므로 주민참여예산의 대상이 될 수 있으며, 보조사업 중 지특회계 자율편성 사업에 대해서는 주민참여예산 대상으로 가능함
- 주민 참여예산의 운영과 관련해서는 일반적으로 주민참여예산제 실시 자체를 위해 자체 추천위원, 공개모집(일반시민)위원, 시민단체 추천위원, 지역대표 등으로 구성되고 있음

나주시 주민참여예산제 위원 구성

제7조(위원회의 구성) ① 시의 예산 편성 과정에 주민 참여를 위한 주민참여예산위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회의 구성은 80인 이내로 한다.

③ 위원회의 위원은 다음 각 호에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉하되 제1호에 해당하는 자는 총 위원의 3분의 1 이상으로 하고, 제2호에 해당하는 자는 각 읍면동별 1인 이상으로 한다.

1. 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개 모집 절차에 의해 선정된 자
2. 읍면동 주민자치위원회가 추천한 주민자치위원
3. 시민·사회·직능단체, 기관 등의 추천을 받은 주민

2) 현행 우리나라는 공무원 보수 등 인건비나 의정비 관련 사항은 지방공무원 보수규정 등으로 전국적·통일적 기준을 설정하고 있으므로 참여자체가 불가능

- 그러나 이와 같이 구성될 경우 결국 직능단체 임원, 지역 명망가(유지), 소지역 정치인³⁾ 등으로 구성될 수밖에 없어 당초 일반주민에 의한 예산통제라는 소기의 목적을 달성할 수 없고, 지역적 예산 나누기 방식으로 활용될 우려가 있음
- 따라서, 단기적으로는 유사한 위원회 구성이 될 것이나 장기적으로 주민참여예산제도가 정착될 수 있도록 하기 위해서는 1차적으로는 자발적으로 참여하고자 하는 주민의 비율이 높일 필요가 있음
- 또한 어느 정도 제도가 정착되었다고 판단할 경우 2차적으로 자발적으로 참여하고자 하는 시민중심으로 제도를 운영해야 하며, 지원자가 많아 질 경우 위원의 선정기준 등도 지원자들 스스로가 결정하도록 해야 함
- 다만, 지방예산에 대한 전문가의 참여가 필요하다고 판단되는데, 전문가는 위원으로서가 아니라 자문역할만을 수행하도록 하는 것이 적절하다는 판단인데 이는 학력, 직업 등 우월적 지위를 행사할 우려가 있기 때문임

Ⅲ. 외부적 관리와 및 재정현안 대응

1. 외부적 재정관리 개편

1) 지방재정법 개정

☐ 성과중심의 지방재정 운용 관리체계 구축

- 예산의 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 예산안 및 결산서를 제출할 때 함께 제출하도록 하고, 주요 재정사업을 평가하여 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있도록 하는 등 성과관리체계를 구축함

☐ 목적세의 특별회계 운영 및 존속기한 도입

- 목적세는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별회계로 설치·운영하고, 법률에 따라 의무적으로 설치·운영되는 특별회계 외에는 지방자치단체가 특별회계를 설치하려면 5년 이내의 범위에서 존속기한을 조례에 명시하도록 함
- 지방자치단체의 장이 법률에 따라 의무적으로 설치되는 특별회계 외에 특별회계를 신설하거나 그 존속기한을 연장하려면 조례안을 입법예고하기 전에 지방재정계획심의위

3) 지방의회 출마자 중 낙선자로 차기 선거에 재출마가 유력한 사람이라는 개념

원회의 심의를 거치도록 함

□ 지방채의 발행대상 및 발행제한 명확화

- 지방재정투자사업과 그 직접 수반경비의 충당, 재해예방 및 복구사업, 예측할 수 없었던 세입결함의 보전 및 지방채 차환을 위한 자금 조달의 목적으로만 지방채를 발행할 수 있도록 함
- 「지방재정법」 외에 현재 지방채 발행근거가 있는 「지방공기업법」, 「도시철도법」 등 21개의 법률 외에는 지방채를 발행할 수 없도록 함

□ 지방보조금의 관리

- 지방자치단체의 장이 지방보조금 예산을 편성할 때, 지방보조금 관련 조례안을 의회에 제출할 때 등의 경우에는 지방보조금심의위원회의 심의를 거치도록 하고, 지방보조금의 교부는 원칙적으로 공모절차에 따르도록 함
- 지방보조사업자가 보조사업의 내용을 변경하는 등의 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받도록 하고, 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 법령 등에 따라 지방보조사업을 수행하지 아니하면 필요한 명령을 하고, 그 명령에 위반하면 지방보조사업을 일시 정지시킬 수 있도록 함
- 지방자치단체의 장은 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고, 3년마다 지방보조사업의 유지 필요성을 평가하여 그 결과에 따라 필요한 조치를 하도록 함
- 지방보조사업자가 보조금을 다른 용도에 사용하는 등의 경우에는 교부결정을 취소할 수 있도록 하고, 지방보조사업을 완료한 후에도 지방자치단체의 장의 승인 없이는 중요 재산을 보조금의 교부 목적 외의 용도로 사용하거나 양도·대여 또는 담보로 제공할 수 없도록 함

□ 중기지방재정계획 운영의 강화

- 분야별 자원배분계획, 의무지출과 재량지출의 전망, 지역통합재정통계, 통합재정수지, 투자심사와 지방채 발행 대상사업 등 중기지방재정계획에 포함되어야 할 중요 사항을 명확하게 규정함
- 중기지방재정계획의 실효성을 강화하기 위하여 중기지방재정계획에 반영되지 아니한 사업은 원칙적으로 투자심사나 지방채 발행대상이 될 수 없도록 하되, 중기지방재정계획을 수립할 때에 반영하지 못할 불가피한 사유가 있는 경우에는 예외로 함

☐ 투자심사 대상 확대 및 타당성 조사기관 일원화

- 투자심사 대상에 채무부담행위, 보증채무부담행위, 예산 외 의무 부담을 추가하고, 대규모 사업에 대한 타당성 조사는 안전행정부장관이 정하여 고시하는 전문기관에서 수행하도록 일원화함

☐ 주민참여예산제도의 실효성 제고

- 지방자치단체의 장이 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하도록 함

☐ 결산서의 작성방법 등 개선

- 지방자치단체의 장은 결산개요, 세입·세출결산, 재무제표, 성과보고서가 포함된 결산서를 작성하고, 지방의회에 결산 승인을 요청한 날부터 5일 이내에 안전행정부장관에게 제출하도록 함

☐ 지역통합재정통계의 작성

- 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산서와 결산서를 기준으로 지역통합재정통계를 작성하도록 하고, 작성 방법·기준 등은 안전행정부장관과 교육부장관이 협의하여 정하도록 함

☐ 지방재정 운용상황 공시항목의 확대 및 통합공시 근거의 신설

- 지역통합재정통계, 지방공기업 경영정보, 투자심사사업, 지방보조금 관리현황, 성인지 예산서 등 주민 관심도가 높은 항목을 공시항목에 추가하는 한편, 안전행정부장관이 그 공시를 종합하여 지방자치단체 전체에 대한 통합공시를 할 수 있도록 함.

☐ 지방재정건전성 관리

- 지방자치단체 재정위험의 관리기준을 복식부기에 의한 부채로 전환하고, 관리의 범위도 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연기관의 부채뿐만 아니라 보증 등에 따른 우발부채까지 확대하여 계획적으로 관리하도록 함

▶ 재정운용상황의 공시제도 개편 ; 공시대상 대폭 확대

현행	개편
1. 세입·세출예산의 집행상황 2. 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서 3. 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액 4. 채권관리 현황 5. 기금운용 현황 6. 공유재산의 증감 및 현재액 7. 제55조제3항에 따른 재정건전화계획 및 이행 현황 8. 제59조에 따른 통합재정정보 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재정 운용에 관한 중요 사항	1. 세입·세출예산의 운용상황(성과계획서와 성과보 고서를 포함) 2. 재무제표 3. 채권관리 현황 4. 기금운용 현황 5. 공유재산의 증감 및 현재액 6. 지역통합재정통계 7. 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 경영정보 8. 중기지방재정계획 9. 제36조의2 및 제53조의2에 따른 성인지 예산서 및 성인지 결산서 10. 제38조에 따른 예산편성기준별 운영 상황 11. 제44조의2제1항제1호에 따른 재정운용상황개요서 12. 제55조제3항에 따른 재정건전화계획 및 그 이행현황 13. 제87조의3에 따른 재정건전성관리계획 및 이행현황 14. 투자심사사업, 지방채 발행사업, 민간자본 유치사업, 보증채무사업의 현황 15. 지방보조금 관련 다음 각 목의 현황 가. 교부현황 나. 성과평가 결과 다. 지방보조금으로 취득한 중요재산의 변동사항 라. 교부결정의 취소 등 중요 처분내용 16. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재정 운용에 관한 중요 사항

▶ 예산안 첨부서류 및 재정운용상황개요서

예산안 첨부서류	재정운용상황개요서 포함 내용
1. 재정운용상황개요서 2. 세입·세출예산 사업별 설명서 3. 계속비사업에 대한 설명서, 지출상황 및 투자 계획 4. 채무부담행위에 대한 설명서, 지출상황 및 전망금액 5. 「지방세특례제한법」 제5조에 따른 지방세지출 보고서(추정액 기준) 6. 제59조에 따른 지역통합재정통계 보고서(예산액 기준) 7. 성인지 예산서 8. 성과계획서 9. 예산정원표 및 편성기준 단가 10. 명시이월 명세서 11. 중기지방재정계획서 12. 공유재산 관련 서류 13. 회계와 자금 간의 이전 관련 서류 14. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류	1. 안전행정부령으로 정하는 재정지표 2. 통합부채[「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다) 및 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 출자기관·출연기관(이하 “지방자치단체 출자·출연기관”이라 한다)의 부채를 포함한 부채를 말한다. 이하 같다] 3. 우발부채(보증·협약 등에 따라 지방자치단체의 부채로 바뀔 가능성이 있는 것을 말한다. 이하 같다) 4. 의무지출과 재량지출의 비중 5. 재정운용 관련 감사원 등의 감사결과 6. 지방교부세 감액사항 7. 재정분석 및 재정진단 내용 8. 지방세지출현황 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

▶ 결산서 첨부 서류

예산안 첨부서류	
1. 계속비 결산명세서 2. 수입대체경비 사용명세서 3. 이월명세서 및 명시이월비 집행명세서 4. 성인지 결산서 5. 「지방세특례제한법」 제5조에 따른 지방세지출 보고서(실적 기준) 6. 국고보조금 또는 시·도보조금의 반납명세서	7. 제59조에 따른 지역통합재정통계 보고서(결산액 기준) 8. 지방채 발행 보고서 9. 지방공기업에 대한 출자·출연 보고서 10. 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 출자·출연 보고서 11. 공유재산 및 물품관련 보고서 12. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류

2) 지방출자·출연기관 운영법 제정

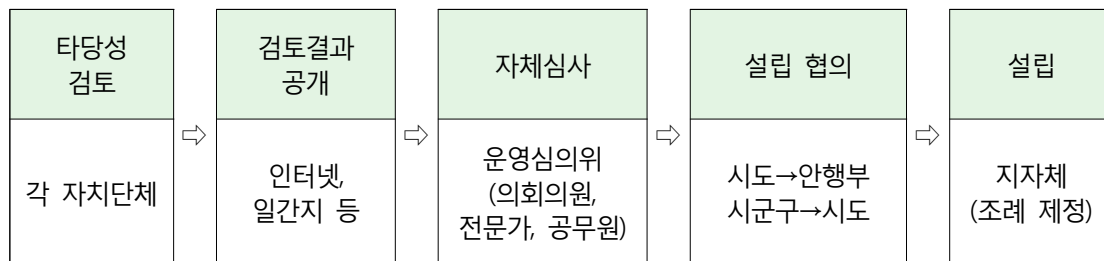
□ 적용대상

- 현재 지방자치단체가 설립하였으나 「지방공기업법」이나 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 적용받지 아니하는 출자·출연 기관이 있으나, 이러한 기관의 운영에 관한 구체적 기준이 없어 관리가 되지 아니함
- 지방자치단체가 설립하고 안전행정부 장관에 의해 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(출자기관의 경우 지방자치단체의 지분이 100분의 10 이상인 경우로 한정)에 대하여 적용함

□ 출자·출연기관 설립절차 강화

- 지방자치단체가 출자 또는 출연기관을 설립하기 위해서는 타당성 검토 및 검토결과를 공개하고, 시도는 안전행정부, 시군구는 시도와 사전에 설립을 협의하여야 함

〈 제정안에 따른 출자·출연기관 설립 절차 〉



□ 임·직원의 인사

- 출자·출연 기관의 임원에 대한 결격사유를 정하고, 모든 채용은 공개모집을 통한 경쟁의 방법을 원칙으로 하며, 임원이 법령 등에서 정한 직무상 의무를 이행하지 아니하거나 게을리한 경우 해임할 수 있도록 함
- 지방자치단체의 장과 출자·출연 기관의 장이 임기 중에 달성하여야 하는 경영 목표에 대하여 성과계약을 체결하고 매년 성과계약서를 작성하여 그 달성 정도를 다음 연도의 보수에 반영하도록 함

□ 예산과 회계 규정

- 출자·출연 기관에 대한 재정 지원 요건을 명확히 하고, 경영성과와 재무 상태를 명확히 할 수 있도록 발생한 사실에 따라 회계처리하도록 하며,

- 매 회계연도의 예산을 회계연도 개시 전까지 편성하여 지방자치단체의 장에게 보고하도록 하는 한편, 매 회계연도가 끝난 후 3개월 이내에 결산서를 작성하여 지방자치단체의 장에게 제출하도록 함

□ 경영평가

- 지방자치단체의 장은 출자·출연 기관 중에서 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 이상 이거나 자치단체의 지원금이 해당 기관 총 수입액의 2분의 1 이상인 기관(1/2이하일 지라도 지자체가 최대지분을 가지거나 이사회 구성원의 과반수 임명에 관여하거나 사업계획을 승인하는 경우)에 대해서는
- 매 회계연도 종료 후 경영실적을 평가하고, 안전행정부장관은 경영실적 평가 결과를 통보 받아 그 결과를 통합하여 공시할 수 있도록 하며,
- 그 결과에 따라 경영진단을 실시하여 출자·출연 기관의 임원에 대한 보수 삭감 등의 인사 조치, 조직개편, 기관의 해산과 민영화 등을 추진할 수 있도록 함

3. 외부적 재정관리 현안에 대한 대응

□ 지방재정법 개정의 함의

- 지방재정법 개정의 주요 내용을 살펴보면, 부채관리 강화에 초점을 맞춰져 있어, 재정투자사업에 대한 사전·사후관리를 강화, 지방재정 운용상황에 대한 주민공개 확대, 재정위험에 대한 통합적·선제적 관리체계 도입, 지방채 발행대상 명확화, 지방자치단체 재정위험 관리기준을 복식부기에 의한 부채로 변경 등으로 구성되어 있고,
- 이밖에 제도상 미비점 보완 측면에서 지방보조금 관리강화, 지역통합재정통계, 조정교부금 명칭 변경, 목적세의 특별회계 운영 등이 개정됨

□ 대응

- 지방자치단체 재정위험의 관리기준을 복식부기에 의한 부채로 전환하고, 관리의 범위도 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연기관의 부채뿐만 아니라 보증 등에 따른 우발부채까지 확대하여 계획적으로 관리하도록 함에 따라 향후 재정운용 측면에서 우발부채에 대한 관리 강화 필요
- 지역통합재정통계, 지방공기업 경영정보, 투자심사사업, 지방보조금 관리현황, 성인지예산서 등 새로운 항목이 공시항목에 추가됨에 따라 이와 관련한 대응 필요
- 중기지방재정계획의 실효성을 강화하기 위하여 중기지방재정계획에 반영되지 아니한

사업은 원칙적으로 투자심사나 지방채 발행대상이 될 수 없도록 규정하므로 신규사업 수행을 위해서 중기지방재정계획에 대한 반영이 요청됨

- 예산서 붙임서류 및 결산서 작성방법, 출납 폐쇄기관 및 출납사무 완결기한 등이 개편 되었으므로 이에 대한 명확한 이해 및 준비가 필요함

□ 지방 출자·출연기관 운영법 개정과 대응

- 지방 출자·출연기관(자본금 1/2 이상 및 지배적 운영권 행사 가능 기관)에 대한 고시와 함께 설립절차 강화, 임직원 인사관리, 예산·회계, 경영평가 등의 사항을 규정한 것으로서
- 출자·출연기관 설립을 위해서는 관련 절차에 대한 숙지가 필요하고, 현재 운영하고 있는 출자·출연기관 관리에 대한 절차규정 강화되므로 이에 대한 숙지 및 해당 부서의 인력강화 등이 필요할 것으로 판단됨

4. 내부적 재정관리 주요문제와 대응

□ 통합재정수지와 순세계잉여금

- 통합재정수지는 세입에서 세출(순융자 포함)을 뺀 개념으로서 재정운용결과를 명확하게 보여주는 장점이 있음
- 그런데 통합재정수지가 예산을 기준으로 작성되고 지방자치단체 예산은 보수적으로 편성하는 바, 세입측면의 순세계잉여금에 대응되는 세출측면의 집행잔액에 드러나지 않으므로 흑·적자를 표현하는데 한계가 있음
- 즉, 지방재정을 현행 국가재정 기준으로 통합재정수지를 작성하면 거의 적자로 표현되는 문제가 있다는 것인데
- 현행 재정위기관리제도, 재정분석, 지방재정공시 등에서 통합재정수지를 주요 지표로 활용하므로 순세계잉여금을 줄이려는 노력이 필요함
- 순세계잉여금은 세입의 과소계상, 사업비 절감 등으로 인해 나타나며, 현행 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률의 낙찰률(예, 동법 시행령 42조에 의한 안전행정 예규 제230호, 제331호 등 87.745%)에 의해 발생함
- 현재 나주시의 순세계잉여금 관리는 매우 적절한 것으로 보이며, 이에 대한 구체적 방법은 세입의 적정 계상, 예산편성에 있어 적적 사업비 편성 및 이에 따른 집행 등이 필요함

□ 대형사업의 추진지연

- 대형사업의 추진이 지연될 경우 지자체 재정관리상 나타나는 문제는 이월사업비 규모가 확대되고, 최종예산의 집행률 저조, 균형집행실적이 낮아지는 문제가 발생함
- 대형사업의 추진 지연은 크게 두가지 측면에서 발생하는데 하나는 사업내부의 문제로서 충분한 재원을 확보하지 못하는 경우, 설계상의 문제가 발생한 경우 등이며, 다른 하나는 사업 외부적 측면에서 주민반대 등 민원이 발생하는 경우임
- 재정관리 측면에서의 대형사업 지연은 재원은 확보되어 있으나, 사업이 원활하게 추진되지 못하는 경우이므로 설계상의 문제 또는 주민반대 등으로 원인이 귀결됨
- 통상적으로 민원이 발생으로 인한 경우가 많은데 이 경우 설계변경, 공사연장으로 인한 금융비용 발생, 부실공사의 우려 등의 문제가 발생함
- 따라서, 계획수립단계에서 사업의 효과에 대한 객관적 평가, 절차상의 공청회 외에 충분한 정보제공 등이 반드시 필요하며 이를 위해서는 대형사업 추진과 해당 부서의 성과평가를 유기적으로 연계시킬 필요가 있음
- 대부분의 경우 민원발생으로 인한 비용보다 계획수립 초기에 충분한 주민의견수렴 비용이 훨씬 작으므로 민원발생 최소화 노력이 필요함
- 일본의 경우 마을가꾸기 사업에 있어 주민 전원 합의 방식을 채택하는 사례도 있으며, 결국 지방자치단체의 목적이란 주민의 행정서비스에 대한 만족도 제고라는 측면을 고려할 때도 주민의견수렴은 중요하다 하겠음
- 특히, 전철한 주민참여예산제를 단지 예산편성에서만 적용하는 것이 아니라 대형사업의 추진에 있어 해당지역 주민이 주로 참여하는 일종의 변형된 형태의 주민참여예산제를 활용(예, ‘OO사업을 위한 OO지역 주민참여 조례’)하는 것도 필요함

□ 고정경비 증가

- 고정경비는 크게 인건비 등 경상적 경비의 증가와 고정사업으로 인한 증가로 구분할 수 있는데, 고정사업의 내용에서도 “노인복지관 경상지원”등과 같이 민간이전 비용 중 인건비 증가가 상당부분 차지함
- 특히, 나주시와 같이 도시화 과정(혁신도시의 영향)에 있는 지방자치단체의 경우 공원 녹지시설 유지관리비, 도로관리비, 가로등·보안등 관리 등 도시기반시설을 유지관리하기 위한 비용이 증가하므로 고정경비로 인한 재정경직성 문제가 심화됨
- 그런데, 고정경비의 증가라는 것이 도시화 과정에서 나타나는 필연적인 문제로서 재정관리 측면에서의 대안이 마땅하지 않다는 것이 문제
- 경제문제는 무엇을, 얼마나, 어떻게 생산할 것인가로 귀결되는데, 지금까지 지방자치단

체의 경제문제는 무엇을, 얼마나에 초점을 맞춰져 있어 개발관점에 치우쳐 있는 것은 사실

- 따라서, 경제문제에 대한 시각이 개선될 필요가 있는데 무엇을 얼마나 보다 어떻게라는 관점에 초점을 맞춰 공공서비스의 생산 방식에 관심을 기울일 필요가 있음
- 지방자치단체 재정관리 목적이 “주민의 공공서비스에 대한 만족도 제고”라고 전설하였는데, 이는 새로운 시설이나 도로의 개설도 중요하지만 현행 시설의 운영방식 개선으로 주민들의 만족도를 제고할 수 있기 때문에 어떻게 라는 공공서비스 생산방식 개선은 매우 의미 있다 하겠음

IV. 결론: 요약

□ 재정관리의 개념

- 지방재정의 관리에 관해 기존의 시각은 지방재정에 대한 외부적 통제관점에서 개념을 주로 설정하였음
- 그러나 지방자치단체의 목적이 주민의 공공서비스에 대한 만족도 제고라는 것으로 개념화 할 때 지방자치단체의 내부적 재정관리에 대해서도 논의할 필요성이 있음

□ 내부적 재정관리의 기준과 가용자원

- 지방자치단체의 재정을 어떻게 활용해야 하는가로 내부적 재정관리 문제를 개념화 한다면, 지방자치단체가 실제 활용할 수 있는 자원의 개념설정이 필요함
- 따라서, 안전행정부가 제시하는 자체사업, 보조사업의 개념과는 다소 다르게 지방자치단체의 자율재원과 당해연도 예산상 자율성을 의미하는 가용재원의 산출 방법 등을 제시함
- 즉, 지방자치단체의 자율재원과 가용재원을 어떻게 관리해야 하는가의 문제로 지방자치단체의 내부적 재정관리 문제를 바라봐야 함

□ 내부적 재정관리 도구로서 주민참여예산제도

- 주민참여예산제도가 현행 대의제로서의 지방의회를 형해화 할 수 있다는 점, 민주적 대표성 확보의 문제 등이 있으나 법률적으로 이미 주민참여예산제도 실시를 의무화하고 있으므로 이에 대한 논의는 부적절하다는 판단

- 따라서, 주민참여예산제의 대상으로서 당해연도 가용재원, 고정경비의 투입 우선순위 결정, 보조사업 중 일부 자율적 사업 등을 제시하였고, 주민참여예산제의 운영과 관련해서는 자발적 지원자 중심 위원구성을 제안함

□ 외부적 재정관리 제도 개편 동향

- 지방재정법 개정은 주로 부채관리 강화에 초점을 맞춰져 있어, 재정투자사업에 대한 사전·사후관리를 강화, 지방재정 운용상황에 대한 주민공개 확대, 재정위험에 대한 통합적·선제적 관리체계 도입, 지방채 발행대상 명확화, 지방자치단체 재정위험 관리기준을 복식부기에 의한 부채로 변경 등 개편됨
- 지방 출자·출연기관(자본금 1/2 이상 및 지배적 운영권 행사 가능 기관)운영법 제정은 출자·출연기관에 대한 고시와 함께 설립절차 강화, 임직원 인사관리, 예산·회계, 경영평가 등의 사항 규정함

□ 내부적 재정관리 문제와 대응

- 통합재정수지 산출상의 문제로서 순세계잉여금 문제를 검토하였고, 최종예산 집행을 강화, 균형집행 강화, 이월금 최소화를 위해 대형사업 추진의 방법을 제안함
- 특히, 고정경비 증가라는 도시화과정에서의 재정관리상 문제에 대해서는 무엇을, 얼마나 라는 개발관점보다 어떻게라는 운영방식 개선으로 시각을 전환할 필요가 있음을 제시함

참고문헌

- 배상석, 2011, 지방자치단체들의 여유자원 확보에 관한 연구, 한국지방재정학회 동계정기학술대회 발표논문집.
- 민기, 2009, 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 지방자치단체의 재정관리방안, 지방정부연구 제13권(3), 207-222
- 김완용, 2012, 우리나라 세계잉여금 처리의 문제점과 개선방안, 조세연구 제12권(2), 87-138, 한국조세연구포럼.
- 이재원, 2008, 신공공관리주의에 기반한 분권적인 지방재정관리제도를 위한 대안모색, 한국거버넌스학회보 제15권(1), 81-109
- 이시원 외2인, 2005, 세계잉여금의 운영실태 연구; 경상남도 기초자치단체를 중심으로, 한국사회와 행정연구 제16권(1), 275-297.

- 이현우, 2012, 세계잉여금의 예산편성 및 활용방안 연구, GRI정책연구, 경기개발연구원.
- 라휘문, 2012, 성과창출을 위한 지방재정관리제도 개선방향, 한국도시행정학보, 제25권(2), 한국도시행정학회, 251-275.
- 이용환, 2010, 사전적 지방재정관리제도 선진화방안 연구, 경기개발연구원.
- 임상수·하능식, 2013, 2014년 지방재정 위협요인 점검 및 대응과제, 지방세포럼 제12호, 4-19.
- 안전행정부, 2014, 2014년도 지방자치단체 통합재정 개요;예산개요 및 기금운용개요
- 안전행정부, 2014, 2013년도 지방자치단체 재정분석 편람
- 안전행정부, 2013, 2014년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운영계획 수립기준.
- 재정고(<http://lofin.mospa.go.kr>)