

# 지방재정

2016년 제2호 (통권 26호)

## 특집Ⅰ | 재정갈등 사례와 쟁점분석

준예산의 경험: 갈등의 마무리인가, 시작인가 | 이원희

누리과정 예산편성의 쟁점과 당면과제 | 최성은

시·군 조정교부금제도의 개선 방안 | 이용환

## 특집Ⅱ | 한국지방재정공제회 지방회계통계센터 역할과 전망

지방회계통계센터의 역할과 과제 | 박정규

## 찾아가는 현장

경남 진주시

## 축제 한마당

2016안산국제거리극축제

# 고려산

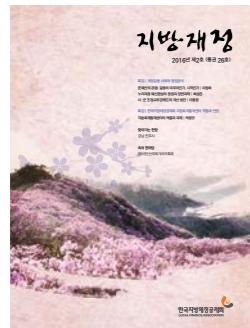
봄꽃으로 가득한 봄날처럼  
화사한 내일을 기대합니다



# 지방 재정

www.lofa.or.kr

- 06 LOFA 이야기
- 08 LOFA C&A2019 비전체계도
- 09 역사 속 리더십 이야기  
위대한 아들을 길러낸 위대한 어머니,  
조마리아 여사



## 특집 I | 재정갈등 사례와 쟁점분석

- 12 준예산의 경험: 갈등의 마무리인가, 시작인가 | 이원희
- 24 누리과정 예산편성의 쟁점과 당면과제 | 최성은
- 36 시·군 조정교부금제도의 개선 방안 | 이용환

## 특집 II | 한국지방재정공제회 지방회계통계센터 역할과 전망

- 54 지방회계통계센터의 역할과 과제 | 박정규



- 64 찾아가는 현장 | 경남 진주시

- 70 축제 한마당 | 2016안산국제거리극축제

『지방재정』지에 실린 원고 내용은 필자 개인의 의견으로  
지방재정공제회의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

동권 26호(2016년 제2호) 격월간  
발행인 박임근(한국지방재정공제회 이사장)  
발행일 2016년 4월 29일 발행처 한국지방재정공제회

홈페이지 [www.lofa.or.kr](http://www.lofa.or.kr)  
전자책 서비스 홈페이지 [ebook.lofa.or.kr](http://ebook.lofa.or.kr)  
기획·디자인·제작 세일포커스

편집인  
김광신(한국지방재정공제회 상임이사)

편집위원  
강희진(경기도 예산담당관), 박제기(동국대학교 교수),

김석원(미포구청 기획재정국장), 김의섭(한남대학교 교수),

김장호(행정자치부 재정정책과장), 구본근(행정자치부 재정협력과장),

남황우(서울시립대학교 교수), 손희준(청주대학교 교수),

이동욱(행정자치부 교부세과장), 이삼주(지방행정연구원 선임연구위원),

이원희(한경대학교 교수), 조성환(행정자치부 공기업과장),

최두선(행정자치부 회계제도과장)

\*편집위원은 가, 나, 디 순임



지방재정이  
성숙하다



## 연간기획

- 76 지방재정관리제도의 개선방안 : 지방재정분석·진단  
제도와 지방재정위기 조기경보시스템을 중심으로 |  
배인명
- 92 중기지방재정계획제도의 성과와 향후 발전방향 |  
조임곤

## 글로벌 비즈니스 매너

- 104 사막 위의 도시 두바이의 나라 아랍에미리트 | 김민석

지방재정이  
열매 맺다



## 라이브 라이프

- 110 클레이시격, 총성과 함께 스트레스를 날리다
- Q&A
- 116 지방재정 질의회신 사례 | 김기환
- 122 한국지방재정공제회 소식
- 124 독자퀴즈



상호부조의 방식으로  
지방자치단체의  
공유재산관리 및  
재해복구지원을 위하여  
1964년 설립된

## 한국지방재정공제회



전국의 지방자치단체 상호 간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호지원하는 재해복구사업, 공공청사정비사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업 및 회원지원사업을 보다 효율적으로 추진하기 위한 법인으로서 지방재정 발전을 위하여 설립된 특별법인입니다.

### 연혁

- 60's**
- 1964. 9 지방공유건물재해복구공제회 설립
  - 1964. 9 건물재해복구 및 개축비지원사업
  - 1983. 1 공공청사정비공제사업
  - 1988. 6 한국지방재정공제회로 명칭 변경
  - 1990. 1 지방재정발전연구지원사업
  - 1994. 1 지방관공선재해복구공제사업
  - 1999. 1 영조물배상공제사업

- 00's**
- 2003. 2 업무배상공제사업
  - 2003. 5 한국지방재정공제회법 제정
  - 2008. 5 한국옥외광고센터 개소
  - 2008. 12 제1차 기금조성용 옥외광고사업
  - 2009. 9 단체상해공제사업

- 10's**
- 2011. 12 간판개선 시범사업
  - 2012. 9 신규 CI 선포식 개최
  - 2013. 1 행정종합배상공제사업, 지역개발지원공제사업, 제2차 기금조성용 옥외광고사업
  - 2014. 1 지방관공선 건조비지원 공제사업
  - 2014. 9 창립 제50주년 기념세미나 및 기념식
  - 2015. 1 행정종합배상공제사업 보상범위(개인정보) 확대
  - 2016. 2 지방회계통계센터 개소

### 주요사업

- 공유재산(건물·시설물·관공선)의 재해복구공제사업
- 영조물의 관리하자 또는 업무수행 과실로 인한 손해배상공제사업
- 회원의 공공청사정비, 지역개발사업 등을 위한 지방재정지원공제사업
- 특별재난지역 재해복구비 및 지방재정 세미나·연구 지원 등 회원지원사업
- 국제행사 및 지방자치단체 광고물 정비 재원마련 등을 위한 옥외광고사업
- 옥외광고 산업의 육성·발전지원사업
- 지방자치단체 발생주의회계 및 재정통계제도 발전을 위한 지원사업

### 사업조직

공 제 사 업 본 부	업무	전화번호	E-mail
	재해복구 및 단체 상해 등록	02-3274-2021	pupupu@lofa.or.kr
	영조물 배상 등록 관리	02-3274-2023	chsuk@lofa.or.kr
	지방관공선 등록 관리	02-3274-2022	shjung@lofa.or.kr
	업무 배상, 행정 종합 배상	02-3274-2024	led6038@lofa.or.kr
	공유재산 위험관리 컨설팅	02-3274-2011	jpyang@lofa.or.kr
	BCM 컨설팅 지원사업	02-3274-2012	nuyuna@lofa.or.kr
	지방 재정 지원 사업	02-3274-2053	bsyang@lofa.or.kr
	지방 재정 제도 연구	02-3274-2051	enyouho@lofa.or.kr
공제회원 지원 사업 홍보 교육	02-3274-2054	mrmskqqqq@lofa.or.kr	

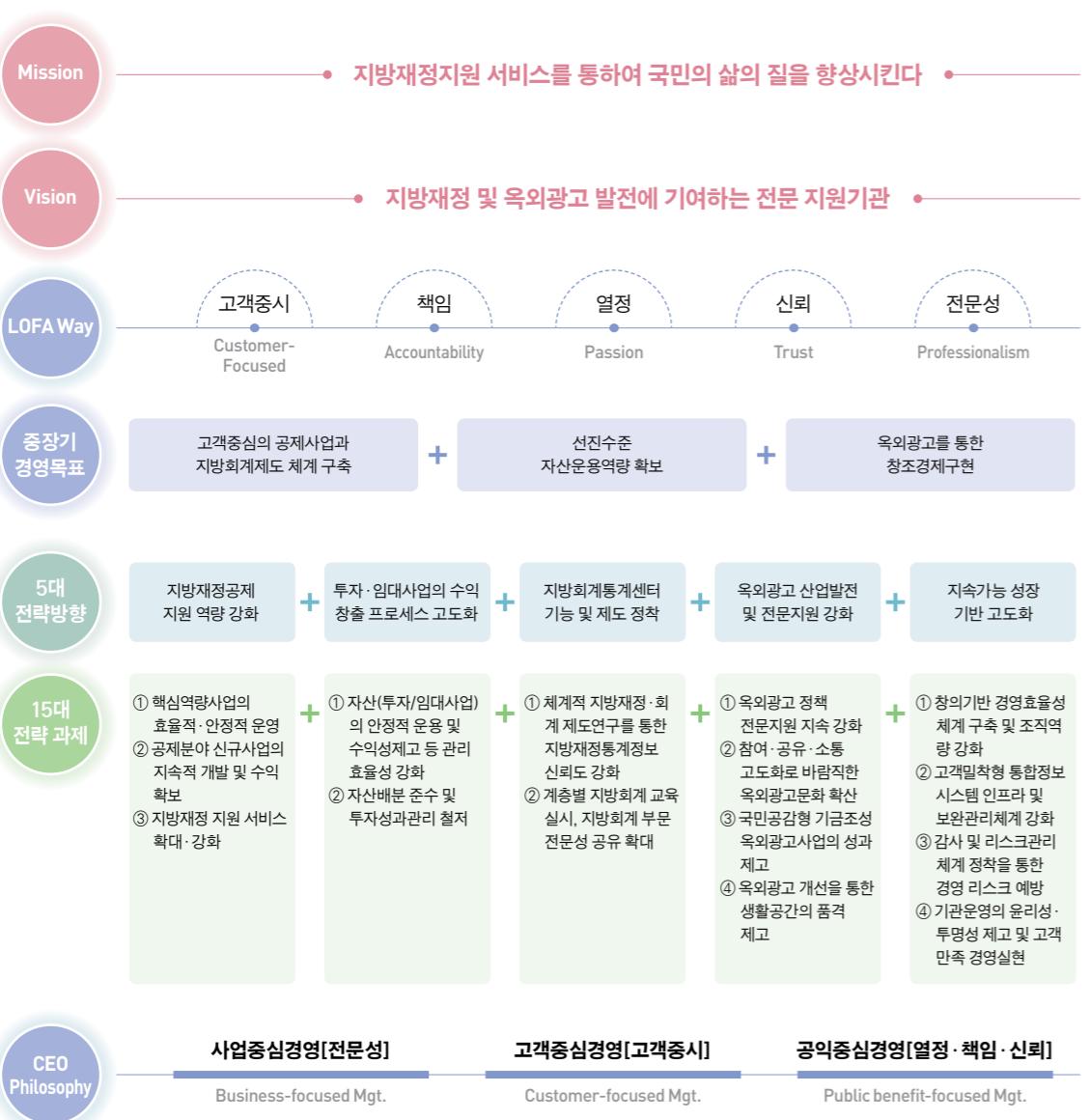
시 · 도 지 부	시·도지부	소속	전화번호	E-mail
	서울	자산관리과	02-2133-3298	seoul@lofa.or.kr
	부산	회계재산담당관실	051-888-2271	pusan@lofa.or.kr
	대구	회계과	053-803-3095	daegu@lofa.or.kr
	인천	재산관리담당관실	032-440-2667	inchon@lofa.or.kr
	광주	회계과	062-613-3136	kwangju@lofa.or.kr
	대전	토지정책과	042-270-6493	less9862@lofa.or.kr
	울산	회계과	052-229-6372	ulsan@lofa.or.kr
	세종	세정담당관실	042-270-6493	daejeon@lofa.or.kr
	경기	회계과	031-8008-4180	gyeonggi@lofa.or.kr
	강원	회계과	033-249-2339	gangwon@lofa.or.kr
	충북	회계과	043-220-8244	chungbuk@lofa.or.kr
	충남	세무회계과	041-635-3645	chungnam@lofa.or.kr
	전북	회계과	063-280-2334	chonbuk@lofa.or.kr
	전남	회계과	061-286-3481	chonnam@lofa.or.kr
	경북	회계과	053-950-2316	kyongbuk@lofa.or.kr
	경남	회계과	055-211-3558	kyongnam@lofa.or.kr
	제주	세정담당관실	064-710-6918	jeju@lofa.or.kr

옥 외 광 고 센 터	업무	전화번호	E-mail
	법령개정, 산업통계 구축	02-3274-2816	yscheon@lofa.or.kr
	해외통신원 운영, 정책 정보DB	02-3274-2817	jmlee@lofa.or.kr
	사인프론티어 운영, 대외협력	02-3274-2823	samuel@lofa.or.kr
	옥외광고 심의위원회, 수익금 배분 운용	02-3274-2833	bwpark@lofa.or.kr
	간판개선 사업 원료지역 사후 관리	02-3274-2846	kysong@lofa.or.kr
	간판 개선 시범 사업 디자인 컨설팅	02-3274-2841	hkchoi@lofa.or.kr
	좋은 간판 나눔 프로젝트	02-3274-2842	jajeong@lofa.or.kr
	생활형 옥외 광고물 디자인 개발 보급	02-3274-2843	mslee@lofa.or.kr
	간판 개선, 디자인 경유제	02-3274-2844	hjkim@lofa.or.kr

지 방 회 계 통 계 센 터	업무	전화번호	E-mail
	재정 통계 현황 분석, 통계산출(자산)	02-3274-2311	smj@lofa.or.kr
	재정 통계 산출관리(통합부처 등)	02-3274-2313	khlee0647@lofa.or.kr
	지방 재정 관리제도 개선 방안 연구	02-3274-2322	sjkang@lofa.or.kr
	지방 회계제도 동향 분석	02-3274-2323	jhpark@lofa.or.kr
	지방 회계 교육 및 홍보	02-3274-2332	jhyoon@lofa.or.kr
	지방 회계 민원 상담, 현장 컨설팅	02-3274-2341	ftiger00@lofa.or.kr
	지방 계약법 유권 해석 사례 수집·분석	02-3274-2342	jhsong@lofa.or.kr

# LOFA C&A2019

## 비전체계도



## 위대한 아들을 길러낸 위대한 어머니, 조마리아 여사

조마리아 여사의 본명은 조성녀(趙姓女, 1862~1927년)로 우리나라의 영웅인 도마 안중근 선생의 어머니시다. 조마리아 여사 역시 아들과 같이 독립운동가였으며, 김구 선생의 어머니인 과낙원 여사와 함께 우리나라 전체 독립운동가들의 정신적 지주였다. 그녀는 아들인 안중근 선생이 억울하게 처형된 후에도 만주에서 대한민국 임시정부를 도우며 스스로 독립운동을 이어갔다.

조 여사의 삶과 활동을 조명한 3·1여성동지회 박용옥 회장은 「안중근 의사 어머니 조마리아의 항일구국적 생애」라는 논문에서 “안중근이란 인물을 만든 것은 그 어머니의 ‘모성 리더십’ 이었다”고 이야기하고 있다. 조마리아 여사는 자식이 사형선고를 받았음에도 전혀 혼들림 없이, “왜놈 순사를 호령하며 당당하게 삶을 마감하라”고 얘기하면서 마지막 면회를 사절한다. 1909년 3월 26일 10시 4분, 아들이 처형된 뒤에도 조마리아 여사는 중국 상하이에서 임시정부의 뒷바라지를 하면서 독립운동의 정신적 지주 역할을 한다. 아들 안중근의 불굴의 정신은 바로 어머니인 조마리아 여사에게서 비롯한 것임을 알 수 있다. 아들의 희생 앞에서 부모로서의 개인적인 아픔을 뒤로하고, 국가와 대의를 위해 헌신한 여성 독립운동가 ‘조마리아’. 조 여사의 일대기를 통해 진정한 나라사랑과 자식에 대한 애정을 다시 한 번 생각해보아야 할 것이다.

### <조 여사가 아들 안중근 의사에게 쓴 편지>

“네가 만약 늙은 어미보다 먼저 죽은 것을 불효라 생각한다면 이 어미는 웃음거리가 될 것이다. 너의 죽음은 너 한 사람 것이 아니라 조선인 전체의 공분을 짚어지고 있는 것이다.”

네가 항소를 한다면 그것은 일제에 목숨을 구걸하는 것이다. 네가 나라를 위해 이에 이른즉 딴 맘 먹지 말고 죽으라. 옳은 일을 하고 받은 형이니 비겁하게 삶을 구하지 말고, 대의에 죽는 것이 어미에 대한 효도이다. 아마도 이 편지가 이 어미가 너에게 쓰는 마지막 편지가 될 것이다. 여기에 너의 수의(壽衣)를 지어 보내니 이 옷을 입고 가거라.

어미는 현세에서 너와 재회하기를 기대치 않으니 다음 세상에는 반드시 선량한 천부의 아들이 되어 이 세상에 나오너라.”



# 01

## 지방재정이 성장하다

최근 매스컴이나 언론을 뜨겁게 달군 내용 중 지방재정과 관련된 이슈는 중앙 정부와 지자체 간의 재정갈등에 관한 내용들이다. 이와 관련해 〈지방재정〉 제2호에서는 준예산 제도의 실태와 쟁점, 누리과정 예산편성의 쟁점과 당면과제, 시·군 조정교부금 개선방안 등을 통해 재정갈등의 사례와 쟁점을 분석해 보았다. 이와 더불어 한국지방재정공제회에 새롭게 개소한 지방회계통계센터의 역할과 전망에 대해서도 함께 알아보았다.

### 특집Ⅰ \_

#### 재정갈등 사례와 쟁점분석

준예산의 경험: 갈등의 마무리인가, 시작인가	이원희
누리과정 예산편성의 쟁점과 당면과제	최성은
시·군 조정교부금제도의 개선 방안	이용환

### 특집Ⅱ \_

#### 한국지방재정공제회 지방회계통계센터 역할과 전망

지방회계통계센터의 역할과 과제	박정규
------------------	-----



長





## 준예산의 경험; 갈등의 마무리인가, 시작인가



글\_ 이원희  
환경대학교  
교수

준예산은 국가의 예산이 법정기간 내에 성립하지 못한 경우, 정부가 일정한 범위 내에서 전 회계연도 예산에 준하여 집행하는 잠정적인 예산을 말한다. 우리나라는 1963년 6대 국회에서 회계연도를 1월 1일부터 12월 31일까지로 정한 이후 예산안이 새 회계연도 개시일까지 통과되지 못한 경우가 없었기 때문에 준예산이 편성된 적은 없다. 하지만 얼마 전 몇몇 지방자치단체의 준예산이 현실이 되었다. 그 자체들의 사례를 들어 준예산에 대해 알아보고, 몇 가지 쟁점사항들을 살펴보도록 하자.

### I. 재정 관련 의회와 집행부 갈등 해소 방안

근대국가의 성립과 더불어 재정의 새로운 절차가 마련되었다. 국왕의 무소불위(無所不爲)에 의한 결정이 아니라, 의회의 통제를 받도록 한 것이다. 의회가 결정을 하면 행정부는 집행권만 갖고, 집행 결과에 대해 의회의 결산 심의를 받도록 한 것이다. 예산 절차에서 권력 분립의 정신이 구현되어 있다.

그러나 모든 재정 지출의 재원은 국민으로부터 나오기 때문에 의회의 심의를 받아야 한다는 고전적 원칙을 수립하면서도 한편으로 예외적 장치를 마련하였다. 의회가 예산을 결정하지 않으면 국정

이 마비될 수 있기 때문에 예산불성립 시에 대비한 것이다. 이와 관련하여 각국의 정치 상황에 따라 다양하게 운영되고 있다. 전체 예산에 대해 합의가 어려우면 합의를 보는 부분만 의회의 승인을 얻어 일정 기간만 사용하는 가예산 장치도 있다. 우리나라 1공화국에서 도입한 바 있다. 예산 의회주의 정신을 훼손하지 않으려는 장치이다.

그러나 우리나라는 제2공화국 이후로 준예산을 도입하여 왔다. 그리고 「지방자치법」에서도 이를 준용하고 있다. 즉 회계연도 개시 일까지 즉, 1월 1일이 되도록 의회의 예산 승인이 없으면 전년도 예산에 준하여 사용하도록 하고 있다.

#### 지방자치법 제131조 (예산이 성립하지 아니할 때의 예산집행)

지방의회에서 새로운 회계연도가 시작될 때까지 예산안이 의결되지 못하면 지방자치단체의 장은 지방의회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 1.법령이나 조례에 따라 설치된 기관이나 시설의 유지·운영 2.법령상 또는 조례상 지출의무의 이행 3.이미 예산으로 승인된 사업의 계속

여기에는 3가지 특징이 있다. 첫째는 자동적으로 작동한다. 별도 의회의 승인을 받지 않는 것이다. 둘째, 기한의 제한이 없다. 의회 승인이 없으면 계속 준예산 체제로 가는 것이다. 셋째, 사용 용도의 제한이 있다. 그리고 「지방재정법」에서는 예산이 성립되면 준예산은 본예산에 편입되도록 하고 있다.

#### 지방재정법 제46조 (예산 불성립 시의 예산 집행)

①지방의회에서 부득이한 사유로 회계연도가 시작될 때까지 예산안이 의결되지 못하였을 때에는 지방자치단체의 장은 「지방자치법」 제131조에 따라 예산을 집행하여야 한다. ②제1항에 따라 집행된 예산은 해당 회계연도의 예산이 성립되면 그 성립된 예산에 의하여 집행된 것으로 본다.[전문개정 2011.8.4] [[시행일 2012.2.5]]

중앙정부의 경우에는 아직 이러한 준예산이 한 번도 작동된 적이 없었다. 여야 간 갈등이 심각했지만, 늦어도 12월 31일에는 결정되었기 때문이다.

그러나 지방자치단체에는 준예산이 현실이 되었다. 기초지자체인 S시가 2013년 1월 1일부터 7일 까지 겪었고, 광역지자체로는 2016년 처음으로 G도와 G도 교육청에서 경험했다. 재정력이 튼튼한

S시와 G도에서 발생한 것이다. 향후 여야 간 대립 구도가 침예해 질수록 예산을 담보로 한 정치 갈등이 노정되면서 이러한 사태는 확산될 우려가 있다. 최근의 사례를 반면교사(反面教師)로 삼아 향후 재정운용의 관리 체계를 점검하는 노력이 필요한 이유이다.

선결처분은 예산안 의결이 지체될 때 주민의 생명과 재산보호를 위해 긴급하게 필요한 사항에 대해 지방자치단체장이 행사하는 일종의 예산집행 비상조치권이다. 시민들의 비판과 시장의 선결처분권 발동 등으로 부담을 느낀 시의회는 준예산 체제 1주 만인 7일 뒤늦게나마 새해 예산을 의결했다. 이 과정에서도 시의회 여야는 옥신각신 맞섰고 다수당인 A당이 정회를 요구하며 본회의장 퇴장을 시도했지만 출입구를 봉쇄한 주민들에게 저지당해 예산안을 가까스로 의결했다.

## II. 사례 분석

### 1. S시 사례

#### 가. 전개 과정

S시의회는 2012년 12월 31일 임시회 본회의를 열어 2013년도 예산안을 처리하려고 했으나 다수당인 A당 의원들(18명)이 집단으로 등원을 거부해 의결 정족수 미달로 자동 산회했다. 당시 재적의원 34명 중 A당 의원은 18명, B당 15명, 무소속 1명이었다.

준예산 체제에 들어간 S시는 임시로 ‘반토막 예산’을 편성해 비상 운용에 착수했다. 기관시설 운영비, 의무지출 경비, 계속 사업비 등 법정 경비만 전년도 예산에 준해 집행하다 보니 대상에서 제외된 각종 민생사업은 중단됐다. 준예산 체제 이틀째부터 민생 피해가 현실화됐다. 시는 1단계 공공근로 사업과 아르바이트 성격의 대학생 지방행정연수 체험을 중단했고, 실무부서에는 사업 중단을 통보받은 대상자들의 항의가 빗발쳤다.

다음 날에도 각 동 주민센터와 청소년수련관 강좌, 임대아파트 공동전기료, 경로당 운영비 등의 집행이 중단되면서 피해는 확산했다. 실제로 주민센터 강사수당 지급 중단으로 48개 주민센터 1천 347개 강좌 수강생 약 3만 명이 불편을 겪었다. 민생 예산의 집행이 연이어 중단되면서 “소모적인 정쟁을 중단하고 민생부터 챙기라”는 비판의 목소리가 커졌고, 주민들은 “시민을 볼모로 한 정치싸움은 신물 난다”며 분노를 표출했다.

준예산 엿새째, 시는 주민의 불만을 반영하여 「지방자치법」에 규정된 ‘지방자치단체장의 선결처분권’을 발동해 취약계층 생명·생계와 직결될 사업비를 예산 편성 전에 지급하는 긴급조치에 나섰다. 혹한기 한파와 영양 부족에 취약한 노숙인, 장애인, 노인, 아동 등을 더는 내버려둘 수 없다는 판단에 따라 시급한 노숙인 무료급식소 운영비, 공공근로사업비, 지역아동센터 운영비, 경로당 운영비 등 4개 사업 120억 원을 우선 집행하도록 했다. 「지방자치법」 109조와 시행령 72조에 규정된

#### 지방자치법 제109조 (지방자치단체의 장의 선결처분)

①지방자치단체의 장은 지방의회가 성립되지 아니한 때(의원이 구속되는 등의 사유로 제64조에 따른 의결정족수에 미달하게 될 때를 말한다)와 지방의회의 의결사항 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 긴급하게 필요한 사항으로서 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없거나 지방의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니할 때에는 선결처분(先決處分)을 할 수 있다. ②제1항에 따른 선결처분은 지체 없이 지방의회에 보고하여 승인을 받아야 한다. ③지방의회에서 제2항의 승인을 받지 못하면 그 선결처분은 그때부터 효력을 상실한다. ④지방자치단체의 장은 제2항이나 제3항에 관한 사항을 지체 없이 공고하여야 한다.

#### 나. 준예산 편성의 원인

지역 사회에서는 의장 선출로 시작된 분란이 준예산 사태로 ‘폭발’되었다고 보고 있다. A당 의원총회에서 의장 후보로 선출된 P의원이 본회의에서 2차까지 가는 투표 끝에 같은 당 C의원에게 패한 것이다. S시의회 재적의원 34명 중 A당 의원들이 19명, B당 의원들이 15명으로 A당 의원이 4명 더 많음에도 C 의원 19표, P 의원 14표, 기권 1표로 C 의원이 당선되는 이변이 연출됐다. 즉 A당 당론을 위반해 기권하거나 다른 후보에게 투표한 이탈표가 무려 5표가 나온 것이다.

이후 S시의회는 원 구성 조차 못한 채 파행을 거듭했고, A당의 등원거부는 계속됐다. 시의회의 파행은 4개월여간 지속됐으며, 11월 20일에서야 여야 합의가 이루어지면서 첫 정례회가 열렸다. 이로 인해 행정사무감사와 새해예산안 심의 등이 촉박한 일정에 쫓기게 됐다.

이로 인해 예산의 심의과정도 순탄치 않았다. ‘S도시개발공사설립조례안’을 비롯한 벤처기업 유치를 위한 J동 시유지 매각과 W신도시 아파트 사업을 위한 2012년 공유재산 관리계획 의결안 등 시 집행부가 제출한 현안이 줄줄이 부결됐다.

예산 처리 역시 다수당인 A당의 뜻대로 처리가 가능했지만, A당은 11월 30일 본회의를 보이콧한데 이어 12월 18일 본회의에도 등원을 하지 않았고, 결국 2012년 마지막 임시회에서도 등원을 거

부했다.

A당은 준예산 사태 직후인 1월 3일 기자회견을 통해 “B당과의 협상을 통해 도시개발공사 설립과 W신도시 아파트분양사업은 현 시의회 임기 중 부의하지 않는 조건으로 ‘J동 시유지 매각’, ‘미래혁신교육도시’ 예산을 통과시키는 것으로 협상을 마쳤으나 B당이 협상을 파기함으로써 본예산을 처리하지 못했다”고 해명했다. 반면 B당은 “A당의 등원거부는 지난 후반기 의장 선출 시 이탈한 표가 누구인지 밝혀내지 못하고 있거나, 밝혀냈다 하더라도 본회의에서 또 당론에 따르지 않는 이탈표가 발생할까봐 두렵기 때문”이라고 맞서는 등 정치적 갈등이 예산 불성립으로 이어졌다.

#### 다. 준예산의 정상화 계기

S시에서 준예산을 마감하고 본예산으로 운용하게 된 결정적인 계기는 시민사회의 강력한 저항에 부딪혔기 때문이다. 1월 4일에 S지역아동센터연합회를 비롯해 S시사회복지협의회, 애향시민회, S참여자치시민연대, S환경운동연합 등 시민사회단체가 ‘S시의회 과행 준예산 사태 해결을 위한 S범시민대책위원회’를 구성해 본격적인 시의회 압박에 나서면서 시의회는 압박을 받았다. 시민사회의 문제를 해결하기 위해 정치를 구성했지만, 아이러니컬하게 정치 문제를 해결하기 위해 시민사회가 나선 꼴이 되었다. 그리고 시장의 선결처분권이라는 강력한 대응도 시 의회를 압박하는 요인이 되었다. 예산권과 관련하여 의회를 무력화시킬 수 있다는 위협이 되었고, 준예산을 편성할 명분을 상실할 수 있었기 때문이다.

S시의 경우 전국적 현상이 아니라, 지역 정치의 문제라는 것도 의회를 압박하는 요인으로 되었다.

### 2. G도의 사례

#### 가. 전개 과정

N 지사가 취임하면서 G도 연정(聯政)이 화두가 되었다. 여소야대의 의회와 협력하기 위하여 정무부지사를 사회통합부지사로 두면서 야당이 추천하는 인사로 임명하고, 예산 편성권을 위임하겠다는 것이었다. 행정관리의 권력이 인사권과 예산권에서 나온다는 점에서 획기적인 조치로 받아들여졌다.

표1 G도 준예산 경과 일지

일자	주체	내용
2015년 11월 8일	G도 교육청	누리과정 예산 중 유치원분 4,929억 원(12개월치)은 반영하고, 어린이집분은 미편성한 채로 G도의회에 2016년도 예산안 제출
2015년 11월 30일	G도의회 교육위원회	“누리과정 예산은 정부 책임”이라며 도교육청 예산 중 누리과정 예산 유치원분 전액 삭감해 예결위에 통보
2015년 12월 24일	G도의회	누리과정으로 2016년도 예산안 확정짓지 못한 가운데 임시회 무산
2015년 12월 30일	G도의회 예산결산특별위원회,	누리과정 예산 전액 삭감된 계수조정안 B당 단독 처리해 본회의로 넘김
2015년 12월 30일	G도의회 본회의 열고 예산안 처리하려 했으나 A당 의원들 의장석 점거로 무산	
2015년 12월 31일	G도의회 여야, 누리과정 예산을 둘러싼 갈등으로 2016년도 예산안 처리 못함	
2016년 1월 1일	G도·G도 교육청	준예산 체제 시작
2016년 1월 4일	G도 교육청	1월치 유치원 누리과정 예산, 유치원에 지급하지 못함
2016년 1월 10일	G도	“보육대란 막겠다”며 어린이집 누리과정 예산 2개월치(910억 원) 편성, 도의회에 승인 요청
2016년 1월 13일	G도의회 임시회 무산	
2016년 1월 19일	G도	어린이집 누리과정 2개월치 예산 준예산으로 집행하겠다고 발표
2016년 1월 20일	G지역 사립유치원 교사 임금 체불 첫날	
2016년 1월 25일	G도	31개 시·군에 어린이집 누리과정 2개월치 집행
2016년 1월 28일	G도의회	임시회 열고 유치원 누리과정 4개월치(1,646억 원) 편성한 G도 교육청 및 G도 예산안 확정, 준예산 사태 종식

그러나 연정은 막상 중대한 예산 결정을 앞두고 무기력한 모습을 보였다. 조짐은 예산 편성 단계부터 시작되었다. 야당 출신인 교육감은 누리과정 예산 중 유치원분 4,929억 원(12개월치)은 반영하고, 어린이집 부분은 미편성한 채로 G도의회에 2016년도 예산안을 제출하였다. 유치원은 교육청 소관이지만, 어린이집은 보건복지부 소관이라는 주장이었다.

한발 더 나아가 G도의회 교육위원회는 2015년 11월 30일 G도 교육청이 제출한 2016년도 예산안 중 유치원 누리과정 예산 4,929억 원 전액을 삭감했다. 누리과정은 대통령 공약사항이기 때문에 중앙정부가 전액 지원해야 한다는 논거였다. 반면 A당은 도교육청이 세운 유치원 누리과정 예산을 반씩 나눠 유치원과 어린이집 예산으로 편성해 보육대란을 막자는 입장에서 물러서지 않았다.

팽팽한 대치 정국은 G도 의회가 2016년 1월 28일 임시회를 열고 유치원 누리과정 4개월치 예산을 편성하면서 일단 급한 불은 껐다. 유치원 누리과정 예산은 일단 4월까지 확보돼 집행이 가능하고, 어린이집 누리과정 예산 역시 G도교육청 대신 G도가 자체 예산으로 2개월치(910억 원)를 지

급한데다 아이행복카드사에서 2개월까지 대납이 가능해 4월까지만 버틸 수 있는 실정이다. 이런 측면에서 보면 보육대란의 위기는 꺼지지 않았다. 4월 13일 총선까지 휴전을 하고 있는 상황이다.

## 나. 준예산 편성의 원인

2016년 G도 준예산은 사실상 전국적 현상의 연장에 있다. G도와 G도 교육청이 준예산 사태까지 가게 된 가장 큰 이유는 ‘누리과정 예산’ 때문이었기 때문이다. 쟁점은 첫째, 종전에 소득 하위 70%의 만 5세만 적용하던 사업을 만 3~5세 전체 가구에게 확대하는 과정과 둘째, 유치원과 어린이집으로 확대하는 2가지 쟁점에서 출발한다. 기존의 정책에서 확대하는 것은 중앙정부의 정책의 지이기 때문에 중앙정부가 책임을 져야 한다는 것과 유치원은 교육청 소관이지만 어린이집은 보건복지부 소관이라는 논거에서 교육청의 반발이 있었던 것이다. 물론 여기에 중앙정치와 지방정치의 대립각이 갈등을 증폭시킨 측면도 있다.

따라서 G도, G도 교육청, 교육부, 보건복지부, 기획재정부의 복잡한 구도 속에서 진행되었다. 이에 「영유아보육법」, 「유아교육법」 시행령 등 관련 부처의 법률도 복잡하게 얹혀 있다. 그리고 지방비가 부담되는 국고보조금과 조건 없이 지방에 지원되는 지방교육교부금 등 복잡한 재원 구조 속에서 전개되었다. G도 준예산은 사실상 중앙정치의 갈등 연장에서 발생한 것이라고 할 수 있다.

## 다. 준예산의 정상화 계기

G도 준예산 운영의 과정에서 분명하게 피해를 보는 어린이집 원장과 유치원 원장이라고 하는 분명한 이해 관계자가 있었다. 그리고 시설을 이용해야 하는 도내 35만의 아동과 학부모가 있었다. 총선을 앞둔 시점에서 G도와 G도 교육청은 일종의 “마주 보며 달리는 차에 속도를 내면서 누가 먼저 피할 것인가”的 담력 게임을 하고 있었다.

그러나 이후 대책은 없는 실정이다. 시도교육감협의회와 광역의회들이 요구하고 있는 누리과정에 대한 중앙정부의 입장 변화는 4·13 총선 이후에나 가능할 전망이다. 만약 총선 이후에도 중앙정부와 시도교육감협의회의 입장 변화가 없다면 누리과정으로 인한 ‘보육대란’은 다시 시작될 전망이다.

## III. 준예산 운영의 몇 가지 쟁점

### 1. 사용의 범위

지방의회에서 새로운 회계연도가 시작될 때까지 예산안이 의결되지 못하면 지방자치단체의 장은 지방의회에서 예산안이 의결될 때까지 「지방자치법」에 근거하여 지출할 수 있다. 이에 따른 지출의 범위를 정리하면 다음과 같다.

**표2** 지방자치법에 근거한 준예산 편성 대상 항목

근거	대상	제외 사유
1. 법령이나 조례에 따라 설치된 기관이나 시설의 유지·운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인건비(기본급, 수당 등)</li> <li>- 일반운영비(사무관리비, 공공요금, 의회비 등)</li> <li>- 여비(국내여비, 월액여비)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국외여비</li> <li>- 용역비</li> <li>- 포상금</li> <li>- 시책업무추진비</li> <li>- 자산 취득비</li> <li>- 기타회계전출금(법령의 근거가 없는 경우)</li> <li>- 전년미편성신규사업</li> <li>- 시책사업</li> </ul>
2. 법령상 또는 조례상 지출의무의 이행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반보상금</li> <li>- 사회보장적 수혜금</li> <li>- 이주 및 재해보상금</li> <li>- 연금부담금</li> <li>- 배상금 등</li> <li>- 국고보조사업</li> <li>- 조례에 지출의무가 있는 경비</li> </ul>	
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속	- 완성에 수년을 요하는 의회 사전 의결을 얻은 사업	

특히 ‘2.법령상 또는 조례상 지출 의무의 이행’과 관련하여서는 준예산을 대비하여서가 아니라 재정관리활동의 연장에서 관리되어야 할 필요성을 제기하여 주고 있다. 의무지출과 관련하여서는 「지방재정법」에 개념 정의가 되어 있고 또 중기지방재정계획의 수립 과정에서 이를 명시하도록 되어 있기 때문이다.

## 지방재정법 33조

제33조 (중기지방재정계획의 수립 등) ① 지방자치단체의 장은 지방재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 다음 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중기지방재정계획을 수립하여 예산안과 함께 지방의회에 제출하고, 회계연도 개시 30일 전까지 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 중기지방재정계획(이하 '중기지방재정계획'이라 한다)을 수립할 때에는 행정자치부 장관이 정하는 계획수립 절차 등에 따라 그 중기지방재정계획이 관계 법령에 따른 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다. ③ 중기지방재정계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다

6. 의무지출(법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 지출 및 이자지출을 말하며 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다. 이하 같다)의 증가율 및 산출내역과 재량지출(의무지출 외의 지출을 말한다. 이하 같다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 7. 제59조에 따른 지역통합재정통계의 전망과 근거

## 지방재정법 시행령 제39조 (의무지출의 범위)

법 제33조 제3항 제6호에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다. [개정 2015.10.6] 1. 「지방교육재정교부금법」 제11조 제2항에 따른 교육비특별회계전출금, 「지방세기본법」 제67조에 따른 징수교부금, 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금 2. 국고보조사업 또는 법 제23조 제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 보조금을 교부하는 사업에 소요되는 경비(국고보조금 및 법 제23조 제2항에 따라 시·도가 시·군 및 자치구에 교부하는 보조금을 포함한다) 3. 지방채 및 차입금 등에 대한 이자지출 4. 「유아교육법」 제24조와 같은 법 시행령 제29조 및 제34조 제3항·제5항에 따른 공통의 교육·보육과정 지원비 5. 그 밖에 법령에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 경비[전문개정 2014.11.28]

## 2. G도의 사례 분석

2016년 G도 준예산은 우리나라 재정 역사상 처음으로 준예산을 편성한 사례가 되었다. G도에 따르면 G도의회가 예산안을 의결할 때까지 편성 가능한 준예산은 2016년 예산안 15조 5,253억 원

가운데 96%인 14조 9,250억 원이며, 편성 불가능한 예산은 4%인 6,003억 원이라고 밝히고 있다. 이 과정에서 항목은 유지하더라도 전년도 예산에 준하기 때문에 증액 지출은 하지 않아야 할 것이다.

의회 심의를 받아야 할 뜻이 4%에 불과하다는 것에 놀라는 주민이 많았다. 한편 그것이 지방자치의 수준을 말하기도 하다.

표3 2016년도 G도 준예산 개요

편성 가능		(단위 : 억 원)	편성 불가능		(단위 : 억 원)
과목	예산액	과목	예산액		
계	149,250	계	6,003		
행정운영경비	8,481	행정운영경비	351		
인력운영비	7,923	인력운영비	327		
인건비	6,558	포상금	327		
직무수행경비	221	기본경비	24		
연금부담금등	1,144	자산취득비	24		
기본경비	558				
일반운영비	431				
여비	88				
업무추진비	39				
재무활동	8,767				
기타회계전출금	2,559				
의료급여기금	1,255				
학교용지부담금	1,200				
광역교통시설	104				
기금전출금	4,210				
재난관리기금	1,406				
지방채상환재원적립기금	2,800				
중소기업육성기금	4				
예수금원리금상환	1,998				
통합관리기금상환	1,992				
반환금기타	6				
정책사업	132,002				
법적의무적경비	47,790				
시군 지원경비	25,941				
교육청 지원경비	18,971				
예비비	1,123				

### 편성 가능

(단위 : 억 원)

과목	예산액
상생발전기금	1,755
경상적사업	1,048
인건비	112
일반운영비	476
여비	15
직무수행경비(특정업무)	192
의회비	98
일반보상금	144
배상금,연금부담금등	11
용도지정 등 부담금사업	3,082
자치단체부담금	2,752
일반부담금(일반)	108
일반부담금(LH)	134
교특부담금	88
국고보조재원	70,928
국고보조사업	57,523
지특회계사업	9,613
기금사업	3,492
소방안전교부세사업	300
자체재원사업	9,154
민간이전	781
전출금	6
자치단체등이전	4,113
민간자본이전,기타자본이전	345
자치단체등자본이전	1,206
출연금	1,885
민간이전	818

### 편성 불가능

(단위 : 억 원)

과목	예산액
자산취득비	97
자체재원사업	3,584
연구개발비	90
시설비 및 부대비	2,966
교육비특별회계전출금	528

### 표4 G도의 준예산 편성일정

일자	주요 내용	비고
2015년 12월 31일	• 道 집행계획 세부지침 통보	예산부서 → 실국
2015년 12월 31일 ~ 2016년 1월 2일	• 실국별 집행계획 요구 입력	실국
2016년 1월 3일	• 집행계획 심의 및 조정	예산부서 ↔ 실국
2016년 1월 3일	• 집행계획 전산 조정	예산부서
2016년 1월 4일	• 도지사결심 → 의회제출 → 예산배정	예산부서

## IV. 준예산의 대비와 대응

미국의 경우 준예산 제도가 없다. 그래서 의회에서 예산이 결정되지 않으면 몇 개월째 예산을 편성하지 못하고 심지어 클린턴 정부에서는 인건비 지출을 하지 못해 일부 연방정부 업무를 폐쇄하는 조치가 벌어지기도 했다.

우리나라에서는 이러한 문제점을 극복하기 위해 준예산 제도를 가지고 있다. 그러나 준예산이 발생한다는 것은 과잉 정치를 의미하는 것이고, 조정 능력의 관점에서 보면 정치력의 부재를 상징한다. 그리고 S시와 G도의 사례에서 보듯이 피해는 고스란히 주민에게 귀속되고 있다. 정치인들의 기싸움에 주민이 피해를 입고 있는 것이다. 문제는 우리의 정치 구조와 역학 관계를 보면 이러한 사태는 향후 빈번하게 발생할 우려가 있다는 것이다. 그래서 집행부 입장에서는 재정 공백이 발생하지 않도록 준예산에 대비한 재정 관리 방안을 마련할 필요가 있다. 그리고 재정 활동의 범주를 새롭게 구성하는 방안도 필요하다. 예컨대 의무적 지출 경비를 관리하는 것이 포함될 수 있다.

이러한 대응 노력뿐만 아니라 대비 노력도 필요하다. 그것은 지역 사회의 정치력 복원이다. 협상과 조정을 위한 지역 사회의 성숙도가 제고되어야 한다. 준예산의 사례에서 보듯 주민의 관심과 압력은 사태 해결에 중요한 실마리가 되었다. 준예산의 사태를 보면 시민사회 활성화가 정치의 성숙을 가져올 것이라는 단초를 주고 있다.

### 3. 준예산 절차

준예산은 전년도 예산에 준하여 지출하기 때문에 별도 준예산 편성에 대한 규정은 없다. G도가 실제 시행한 절차는 다음과 같다. 의회에는 제출만 하게 되고 별도 절차는 없다. 그리고 집행이 되고 나면 간주예산 처리되어 본예산에 통합하게 된다.



## 누리과정 예산편성의 쟁점과 당면과제



글\_최성은  
한국조세재정연구원  
연구위원

누리과정은 만 3~5세 유아에게 공통적으로 제공하는 교육·보육 과정이다. 2012년 3월 5세를 대상으로 시행에 들어가 이듬해에 3~4세까지 확대됐다. 만 3~5세 유아의 심신의 건강과 조화로운 발달을 도와 민주시민의 기초를 형성하는 것을 목적으로 하는 이 과정이 최근 논란이 일고 있다. 이번 호 <지방 재정>에서는 누리과정 예산편성의 쟁점과 당면과제에 대해 알아보고, 올바른 누리과정 운영을 위해 필요한 것은 무엇인지 생각 알아보았다.

### I. 누리과정의 도입과 추진과정

어린이집과 유치원에 다니는 만 3~5세 유아에 대한 누리과정 지원예산의 책임주체에 대하여 중앙정부와 시·도교육청의 팽팽한 갈등 양상이 짙어지고 있다. 몇몇 시·도교육청은 2개월 정도의 누리과정 예산만을 편성하거나 유치원 누리과정 예산만을 편성하기도 하였고, 더 나아가 어린이집에 대한 누리과정 예산 편성 외에도 유치원에 대한 누리과정 예산도 미편성 한 시·도교육청도 나타나 갈등양상이 짙어지고 있다.

누리과정은 만 3~5세 유아에 대한 공통교육과정으로, 그간 교육계에서 제기되어 오던 초등학교의

공통교육과정을 유아기로 확대하여 적용할 필요성과 타당성을 수용하여 2012년 3월 만 5세에 대하여 먼저 도입되었다. 인적투자로서 유아교육의 중요성을 고려할 때 유아에 대한 공통교육과정의 도입은 그 필요성과 타당성이 충분히 인정되는 부분이다. 또한 유아기 교육에 대한 재정투자의 확대는 인적자본형성의 초기단계에서의 교육강화를 통해 우수한 인력을 양성하고 이는 이후 주요한 성장동력으로 작용할 수 있기 때문에 재원배분상의 우선순위도 매우 높다고 할 수 있다.

그러나 문제는 현재 우리나라의 유아에 대한 교육이 어린이집과 유치원으로 양분되어 이루어지고 주관부처도 복지부와 교육부로 나뉘어 있다는 점이다. 이러한 문제의식에 입각하여 교육과정의 통합과 더불어 2014년 2월부터는 국무조정실 주관하에 영유아 교육보육 통합추진단이 출범되어 영유아를 대상으로 한 보육과 교육서비스를 통합하기 위한 작업이 추진되고 있다. 그러나 유치원과 어린이집으로 양분화된 유아교육과 보육현장은 시설의 운영체계가 매우 상이하고, 부처의 지원정책 및 재원구조도 매우 상이한 현실이기 때문에, 교육과정 통합자체도 상당한 난항을 예고하고 있다. 이는 결국 보육료 지원과 유치원 원비 지원을 놓고 재원 부담의 주체를 둘러싼 갈등으로 먼저 나타나게 되었다고 생각된다.

### II. 누리과정 재원 분담 체계의 변화와 재원규모

만 5세 공통과정으로 누리과정이 도입되기 이전에는 어린이집 보육료 지원과 유치원 원비 지원은 소득하위 70% 가구만을 대상으로 하고 있었고, 재원분담도 보육료 지원은 국고와 매칭지방비로 조달되고 유치원 원비 지원은 지방교육재정으로 양분화되어 있었다. 그러나 만 5세 누리과정이 시행된 2012년에는 누리과정 지원이 전 소득계층으로 확대되었고, 지원 단가도 17.7만 원에서 20만 원으로 인상되었다. 재원분담은 누리과정 소요 예산 전액을 종전의 이원화된 체계에서 일원화하여 지방교육재정교부금에서 지원하도록 협의하였다.

2013년에는 만 3~4세까지의 유아도 전 소득계층 모두 누리과정의 대상으로 확대되어 만 3~5세 유아에 대한 공통교육과정 도입이 현실화되었다. 이와 함께 만 3~5세 유아에 대한 유치원 원비와 어린이집 지원액은 연령대와 시설에 상관없이 22만 원을 지원하는 것으로 대상과 지원액에서 팔목 할 만한 지원의 확대가 이루어졌다. 지원금액도 향후 연차적으로 증가시킬 계획에 있었다.

이러한 대상과 급여의 확대는 지방교육재정교부금에서 부담하도록 협의된 당초의 상황보다 상당

한 재원부담의 확대를 의미하였다. 따라서 지방교육재정의 급격한 재원부담의 증가를 완화하기 위하여 누리과정 보육료 지원의 부담을 점진적으로 지방교육재정에서 담당하는 방향으로 재원분담이 이루어지도록 협의하였다. 즉, 2013년에는 만 3~4세 어린이집 보육료 지원의 30%만을 지방교육재정에서 부담하고, 2014년에는 만 4세 어린이집 보육료 지원을 모두 부담하되 만 3세 어린이집 보육료 지원의 30%만을 지방교육재정에서 부담하고, 2015년부터 전체 만 3~5세 유아의 누리과정 교육비를 지방교육재정에서 부담하는 방식으로 협의되었다.

표1 누리과정 재정지원 분담체계(2012~2016)

	구분	2012년	2013년		2014년		2015년	2016년		
어 린 이 집	만 3세		국고+지방비 (소득하위 70%)	교부금 (소득상위 30%)	국고+지방비 (소득하위 70%)	교부금 (소득상위 30%)	교부금	교부금		
	만 4세				교부금					
	만 5세	교부금								
유 치 원	만 3세		교부금	교부금	교부금	교부금	교부금	교부금		
	만 4세									
	만 5세	교부금								
누리과정 대상연령	만 5세	만 3~5세(소득제한 없음)								

자료 : 누리과정 홈페이지(<http://www.moe.go.kr/2016nuri/sub02.jsp>) Q3.을 바탕으로 저자작성.

이렇듯 만 3~5세 유아에 대한 누리과정 도입과 누리과정 대상의 확대는 유치원과 어린이집으로 양분된 유아교육을 공통누리과정으로 묶으면서, 동시에 수요자 지원에 관련한 재원분담은 지방교육재정으로 통합하도록 하고 있다. 이는 유아교육을 통합한다는 개념적 측면에서는 단계적으로 추진되어야 할 과제였음에는 틀림이 없다. 그러나 현실적 측면에서는 대상과 급여의 확대로 인한 부담이 한 방향으로 쏠리게 된 것에 대한 부담감도 없지 않아 있었다.

누리과정 도입에 따른 재원분담의 규모 추계를 살펴보면, 누리과정 도입 이전 만 3~5세 보육료 지원 규모는 국고 약 5,043억 원, 지방비 약 5,164억 원이고 유치원 원비 지원규모는 지방교육재정에서 약 6,395억 원으로 전체 약 총 1.7조 원에 달하고 있었다. 2012년 만 5세에 대한 누리과정이 전 소득 계층으로 확대·도입됨에 따라 전체 보육료와 유치원 원비는 총 2.4조 원으로 약 2배 증가하였다(김진영, 2012). 만 5세 무상보육료 부분이 전체 교부금으로 이관됨에 따라 지방교육재정의 부담은 전년도 만 5세 교육비 2,669억 원에서 2012년에는 1.1조 원으로 약 5배 가까이 증가하였고, 전체 지

방교육재정의 부담은 2011년 약 6,395억 원에서 1.6조 원으로 약 1조 원 가량 증가하였다. 김진영(2012)의 추계에 의하면, 누리과정 지방교육재정이관에 따른 지방교육재정의 재원부담은 2013년 약 2.8조 원, 2014년 약 3.5조 원까지 늘어나고, 누리과정 재원이 완전히 교육재정으로 이관되는 2015년에는 약 4.5조 원으로 급격히 증가하였다가, 이후 2016년에는 약 4.7조 원으로 완만한 상승을 보이는 것으로 추계하고 있다.

표2 누리과정 재원분담 변화 추이

(단위 : 억 원)

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
복지부 (국고)	만 3~4세	4,031	3,827	3,827	2,228	-
	만 5세	1,012	-	-	-	-
	계	5,043	3,827	3,827	2,228	-
(전년대비)					(△1,599)	(△2,228)
행안부 (지자체)	만 3~4세	4,128	3,920	3,920	2,282	-
	만 5세	1,036	-	-	-	-
	계	5,164	3,920	3,920	2,282	-
(전년대비)					(△1,638)	(△2,282)
교과부 (교육청)	만 3~4세	3,726	4,964	16,781	22,930	30,836
	만 5세	2,669	11,085	11,569	11,829	13,713
	계	6,395	16,049	28,350	34,759	44,549
(전년대비)				(12,301)	(6,409)	(9,790)
합계	만 3~4세	11,885	12,711	24,528	27,440	30,836
	만 5세	4,717	11,085	11,569	11,829	13,713
	계	16,602	23,796	36,097	39,269	44,549
(전년대비)				(12,301)	(3,172)	(5,280)
						(2,417)

자료 : 김진영(2012), 우리나라 유아교육 및 보육지출 규모와 공부담 비중에 대한 평가: OECD 국가와 비교, 한국경제연구원, p. 11. 인용.

### III. 누리과정 예산편성을 둘러싼 갈등과 쟁점

보육료 지원 예산은 2002년 약 2,411억 원에서 2013년에는 약 6.7조 원에 이르기까지 괄목하게 증가하였다. 유아교육 예산도 누리과정도입과 함께 크게 증가하여 2011년 약 1.9조 원에서 2012년에는 2.8조, 다음해인 2013년에는 약 4조 가까이 큰 증가를 보이고 있다. 누리과정 예산편성을 둘러싼 갈등은 만 5세 누리과정 지원을 지방교육재정에 이관한 당초의 상황과는 달리, 대상자와 급여의 괄목한 만한 확대로 지방교육재정에의 부담이 커지고 있다는 점에 가장 큰 원인이 있다고 보여진다. 유아교육과 보육서비스의 현 체계를 개선하고 보육과 유아교육 시설 운영체계 등을 통합 정비하고자 하는 유보통합추진의 움직임과 더불어 유아 보육 및 교육의 수요자에 대한 지원을 균등하게 지방교육재정에서 부담하도록 함에 따라 지방교육재정의 부담이 괄목하게 증가하였기 때문이다. 당초 지방교육재정에서 누리과정 재원분담을 협의하게 되었던 것에는 지방교육재정이 대체로 재정적 여유가 있고, 또 출산율의 저하와 더불어 영유아의 수가 줄어드는 추세에 있으며 향후에도 줄어들 것으로 전망되기 때문이었다.

#### 1. 누리과정 예산과 지방교육재정

지방교육재정은 내국세의 20.27%인 지방교육교부금을 포함한 중앙정부 이전수입과 지방교육세, 담배소비세 등 지방자치단체의 의무적 이전수입, 광역자치단체 및 기초자치단체 전입금으로 구성된 재량적 이전수입 등을 주된 수입원으로 하고 있다. 2014년 지방교육재정의 세입규모는 약 57.8조 원에 달하고 있는데, 이중 지방교육재정교부금이 약 40.8조(70.4%)이고, 지방교육세, 담배소비세 등 지방자치단체의 의무적 이전수입은 약 10.2조(17.7%)이며, 광역과 기초자치단체 전입금으로 이루어진 재량적 이전수입이 약 7,747억 원(1.3%) 정도이다.

지방교육재정의 세출예산을 살펴보면 2013년 총 53조 원의 사업비 중 유아 및 초·중등교육이 약 51.2조가 쓰이고 있다. 이중 교육복지 항목을 들여다보면, 2013년 결산기준 누리과정 지원에 약 2.6조 원이 쓰이고 있으며, 방과 후 지원에도 약 6,363억 원이 쓰이고 있는 것을 볼 수 있다. 인건비 항목만을 살펴보면 지방교육재정의 약 60%가 인건비로 쓰이고 있는데, 2013년 결산기준 인건비 지출은 약 31.6조 원으로 2011년 결산기준 인건비 지출은 약 28조 원에서 약 3.6조 원 증가하였다. 동기

간 지방교육재정 지출 총액은 46.8조 원에서 53.3조 원으로 약 6.5조 원 증가하였다.

표3 지방교육재정 세입예산

(단위 : 억 원)

재원별	2014회계연도(A)		2013회계연도(B)		증감(A-B)	
	구성비		구성비		비율	
합 계	578,283	100.0	550,727	100.0	27,556	5.0
이전재원	510,611	88.3	504,735	91.6	5,876	1.2
중앙정부이전수입	408,030	70.6	411,710	74.8	△3,680	△0.9
지방교육재정교부금	406,995	70.4	409,162	74.3	△2,167	△0.5
국고보조금	1,035	0.2	2,548	0.5	△1,513	△59.4
지방자치단체이전수입	102,581	17.7	93,025	16.9	9,556	10.3
의무적이전수입	94,834	16.4	83,720	15.2	11,114	13.3
지방교육세전입금	55,927	9.7	54,069	9.8	1,858	3.4
담배소비세전입금	5,514	1.0	5,304	1.0	210	4.0
시도세전입금	21,214	3.7	19,153	3.5	2,061	10.8
학교용지매입비	4,402	0.8	5,194	0.9	△792	△15.2
지방교육재정교부금보전금	7,777	1.3	-	-	7,777	순증
재량적이전수입	7,747	1.3	9,305	1.7	△1,558	△16.7
광역자치단체전입금	3,027	0.5	4,681	0.8	△1,654	△35.3
기초자치단체전입금	4,720	0.8	4,624	0.8	96	2.1
자체재원	28,634	5.0	35,636	6.5	△7,002	△19.6
입학금 및 수업료	10,136	1.8	10,584	1.9	△448	△4.2
사용료 및 수수료	240	0.04	251	0.05	△11	△4.4
자산수입	2,272	0.4	1,687	0.3	585	34.7
이자수입	941	0.2	1,726	0.3	△785	△45.5
기타수입 등	1,161	0.2	961	0.2	200	20.8
순세계잉여금	13,876	2.4	20,406	3.7	△6,530	△32.0
보조금사용잔액	8	0.001	21	0.004	△13	△61.9
지방교육채	38,111	6.6	9,583	1.7	28,528	297.7
주민(기관) 부담 등 기타	927	0.2	773	0.1	154	19.9

자료 : 안일환 외(2015), 2015~2109 국가재정운용계획 교육 분야 보고서, 국가재정운용계획 교육분과위원회, p. 41 (표 2-1) 인용.

표4 지방교육재정 세출 결산

(단위 : 억 원, %)

정책사업별	2013년		2012년		2011년	
		구성비		구성비		구성비
합계	532,958	100.00	504,339	100.0	468,141	100.0
유아 및 초중등교육	512,397	96.14	483,177	95.8	440,977	94.2
인적자원운용	272,767	51.18	260,852	51.7	245,650	52.5
교수·학습활동지원	34,340	6.44	44,426	8.8	39,730	8.5
교육복지지원	50,166	9.41	29,397	5.8	20,610	4.4
보건/급식/체육활동	17,180	3.22	12,113	2.4	10,022	2.1
학교재정지원관리	97,747	18.34	94,560	18.7	8,254	1.8
학교교육여건개선시설	40,198	7.54	41,829	8.3	42,430	9.1
평생·직업교육	1,445	0.27	1,889	0.4	1,663	0.4
평생교육	1,293	0.24	1,356	0.3	1,237	0.3
직업교육	152	0.03	533	0.1	426	0.1
교육일반	19,115	3.59	19,274	3.8	25,501	5.4
교육행정일반	4,267	0.80	4,644	0.9	3,820	0.8
기관운영관리	528	0.10	5,528	1.1	4,371	0.9
지방채상환 및 리스료	9,504	1.78	9,041	1.8	16,571	3.5
예비비 및 기타	67	0.01	61	0.01	739	0.2

자료 : 지방교육재정분석 종합보고서 (각연도); 안일환 외(2015), 2015~2109 국가재정운용계획 교육 분야 보고서, 국가재정운용계획 교육분과위원회, p. 41 <표 2-6> 재인용.

## 2. 누리과정 예산의 재원마련 가능성에 대한 중앙과 지방의 의견

교육부는 2015년 지방교육재정 총예산이 59.7조 원으로 2012년에 비해 7.32조 원 증가한 반면 누리과정 예산증가분은 2.3조 원에 불과하므로 누리과정 예산편성에는 무리가 없다고 보고 있다. 또한 재정여건이 어려워 누리과정 예산을 전액 미편성한 지자체를 점검한 결과 재정여건이 어려운 광주 교육청의 경우도 자체 재원으로 5개월 정도를 편성가능하고, 지자체 전입금을 사용하면 추가 7개월을 편성가능하다고 분석하고 있다. 반면, 시·도교육청의 입장은 누리과정 재원 증가로 인한 시설투자비 및 학교 운영비를 축소할 수밖에 없고, 지자체 전입금을 활용하기 위해서는 차후년도의

재원을 당겨써야 하기 때문에 이후 재정난이 악화될 수 있으므로, 내국세 교부율을 인상할 것을 요구하고 있다.

지방교육재정이 대체로 재정적 여유가 있다고 하는 것은 지방교육재정의 세입구조가 세출수요에 맞추어져 있는 것이 아니라 내국세의 일정비율로 연동된 지방교육재정교부금과 지방세 수입에 의해 결정되는 전입금으로 구성되어 있기 때문이다. 즉, 세출수요가 주로 학생 수 및 시설 수 등에 의해 결정되는 것과는 달리 지방교육재정의 수입은 경제상황이 좋으면 늘어날 수밖에 없는 구조로 되어 있기 때문이다. 지방교육재정 수입은 예산과 결산액의 차이가 상당히 발생하는 것으로 나타나고 있는데, 교육부의 분석에 의하면 지방교육재정의 이월액과 불용액의 규모는 평균 약 4.5조 원 정도에 달하는 것으로 알려지고 있다. 이는 지방교육재정 교부금 예산 산정과 결정 시기의 시차 때문에 발생하는 지방교육재정의 특징이라고 할 수 있는데, 중앙정부의 입장은 이월액의 규모가 누리과정 예산규모보다 많기 때문에 누리과정 재원분담이 크게 무리되지는 않는다는 것이다. 그러나 시·도교육청에서는 추가 지출소요액에 대하여 명시적인 중앙정부의 교부금 확보가 되지 않은 상태에서 향후 재정소요에 따른 불안감과, 중앙정부의 무책임한 떠넘기기에 대한 경계심이 작용하고 있는 듯하다.

표5 지방교육재정의 교육복지 항목 지역별 지출액

(단위 : 억 원)

	학비지원	방과 후 등	급식	정보화	농어촌	교육복지 우선	누리과정	교과서	계
전국	4,555	6,363	6,473	618	1,108	1,576	26,398	3,075	50,166
서울	1,201	477	506	70	0	495	4,576	649	7,973
부산	405	340	884	49	0	142	1,508	207	3,535
대구	227	352	664	43	0	157	1,270	183	2,898
인천	267	280	281	27	24	105	1,411	175	2,570
광주	210	191	91	38	0	70	881	113	1,594
대전	110	217	177	20	0	53	907	6	1,488
울산	76	83	145	8	2	19	681	88	1,101
세종	7	50	91	1	10	4	88	10	260
경기	1,202	936	622	79	6	83	7,095	913	10,936
강원	109	323	95	36	116	84	717	129	1,610
충북	142	342	1,100	17	113	38	833	141	2,726
충남	103	421	100	37	40	52	1,116	145	2,015
전북	143	562	483	57	58	129	940	13	2,384

	학비지원	방과 후 등	급식	정보화	농어촌	교육복지 우선	누리과정	교과서	계
전남	103	586	78	41	85	25	825	10	1,753
경북	69	718	533	48	547	84	1,326	2	3,327
경남	144	444	269	38	97	16	1,883	244	3,135
제주	39	40	355	8	9	19	341	48	859

자료 : 지방교육재정분석 종합보고서(2014) : 안일환 외(2015), 2015~2109 국가재정운용계획 교육 분야 보고서, 국가재정운용계획 교육분과위원회, p41(표2-7)재인용

### 3. 누리과정 예산 책임에 대한 법적 논쟁

누리과정 예산편성에 대한 부담능력에 대한 논쟁과 더불어, 재원부담의 주체에 대한 법적 논쟁까지 발생하고 있다. 누리과정 예산은 사실상 재량지출이 아닌 법령으로 지출이 결정된 의무지출이다. 그러나 이에 대해 일부에서는 「영유아보육법」에 의거하여 국가와 지방자치단체가 책임지기로 한 무상보육을 시행령 개정을 통해 무상보육에 드는 비용을 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금으로 교부하도록 한 것은 상위법 위반이라고 주장하고 있다. 또한 「지방재정법」 시행령을 개정하여 누리과정 예산을 시도교육청이 지출하도록 의무지출화 한 것은 상위법인 「지방교육재정교부금법」에 어긋난다고 하는 논쟁도 발생하고 있다.

이러한 현상은 누리과정 예산편성을 둘러싼 교육청과의 갈등 이전에, 보육료 지원의 국고와 지방비 분담을 놓고 일어난 지방자치단체와 중앙정부의 갈등에서도 똑같이 보이던 양상이다. 문제의 근본원인은 사업의 책임성과 재원분담에 관한 중앙과 지방의 고질적인 신뢰 부족과 재원분담의 구조적 요인에 있다고 보여진다. 누리과정 예산편성을 둘러싼 갈등해결을 위해 정부는 「누리과정 특별회계법」 제정을 추진하려는 움직임을 보이고 있다. 즉, 교부금 중 일부를 떼어내어 목적교부금을 신설하여 누리과정 사업비 지출과 교부금을 연계하는 방안도 거론되고 있다. 지방과 교육청의 자율적 재정운용과 책임감 있는 재정운용을 위해서는 중앙과 지방의 재정분담 체계에 있어서 포괄보조금화하는 영역을 넓혀 자율적이며 효율적인 재정운용이 가능하도록 하여야 할 터이다. 그런데, 고질적인 신뢰부족에 의한 갈등은 더 많은 유형의 목적교부금을 신설하게 하고, 더많은 비효율성의 요인을 잉태하게 하고 있어 안타까운 일이다. 중앙정부 차원에서도, 지방자치단체와 교육청 차원에서도 신뢰회복을 위한 노력이 필요하다고 생각된다.

### IV. 누리과정 예산편성의 당면과제

중앙과 지방, 그리고 교육청의 고질적 갈등문제가 판박이로 나타나고 있는 누리과정 예산편성문제는 어느 편의 잘잘못을 가리기 이전에 대승적 관점에서의 자구노력이 필요하다고 보여진다. 문제의 시발점으로 돌아가서 우선적으로는 중앙정부 사업의 타당성 점검과 효율화가 선행되어질 필요가 있다. 예컨대, 중앙정부의 떠넘기기에 대한 지방자치단체와 교육청의 항변의 저변을 살펴볼 필요도 있다. 유아교육과 보육에 대한 지원은 너무나 중요한 일이기는 하지만, 유아에 대한 무상보육 및 무상교육이 효과적인 정책수단인지, 무상의 범위는 무엇인지에 대한 사회적 합의를 토대로 하지 않고 확대일로에 들어선 정책을 되짚어볼 필요도 있다. 유아의 보육과 교육에 관한 공공부문의 책임이 매우 강조되고 있는 북유럽 국가에서 조차 보육 및 교육비용의 일부는 부모가 부담하고 있다. 유럽 국가들의 유아교육(보육)에 드는 비용 중 부모가 부담하는 비중은 평균적으로 25~30% 정도이고, 북유럽 국가의 경우는 부모부담 비중이 9~15%가 되는 것으로 나타나고 있다. 이들 국가에서 대부분 부모부담금은 소득계층별로 차등화된다. 즉, 정부의 지원금이 소득계층별로 차등화되어 있기 때문이다. 정책의 후퇴는 현실적이 어려움이 많다는 것은 사실이긴 하지만, 무상보육 및 무상교육의 효과성과 무상의 범위를 다시 고려할 필요는 있다.

유아학비 외에 유치원의 방과 후 과정비를 지원하는 정책도 다시 짚어보아야 할 필요성이 있는 정책이다. 방과 후 과정비 지원은 유치원에 다니는 유아 중 1일 8시간 이상 유치원을 이용하는 유아에게 전 소득계층 공히 공립은 월 5만 원, 사립은 월 8만 원의 방과 후 과정비를 지원하는 정책이다. 그런데, 이 방과 후 정책의 도입으로 인한 교육현장에서의 역효과는 상당히 크다고 보여진다. 방과 후 과정을 원하지 않는 유아도 자의반 타의반으로 방과 후 과정을 참여하게 되는 경우가 빈번하게 발생하고, 방과 후 특별활동에 대한 정부지원금 외에 부모가 부담해야 하는 비용도 만만치 않게 늘어나고 있기 때문이다. 이 때문에 정작 유아학비 지원이 확대됨에도 불구하고 학부모의 부담은 줄어들지 않는 현상들이 발생하고 있다. 또, 늦게까지 원하지 않는 방과 후 활동으로 귀가하지 못하는 아이들도 늘어나고 있다. 지방교육재정에서 유치원 방과 후 활동지원을 포함한 방과 후 지원은 2014년 약 6,300억 원에 달하고 있다. 여기에는 초등학교 방과 후도 포함된 금액이기는 하겠으나, 중앙정부 차원에서의 효과성이 부족한 사업의 정비는 지방교육재정 부담의 완화에도 도움이 될 것으로 생각된다.

지방교육청과 지방자치단체도 지출효율화를 위한 자구 노력을 보여줄 필요는 있다. 어린이집에 대한 지원을 배제하고 법적 논쟁까지 언급하는 것은 유치원과 어린이집에 대한 통합적 서비스를 제공

하려는 유보통합의 관점에서도 적합하지 않다. 해외선진국들의 경우를 살펴보면 유아에 대한 보육과 교육 서비스는 통합되어 제공되는 경우가 많다. 영유아에 대한 보육과 교육 서비스가 한 부처 소관으로 통합되어 제공되는 국가도 많고, 그렇지 않은 경우는 만 0~2세 영아에 대해서는 보육 서비스를, 만 3~5세 유아에 대해서는 교육 서비스를 제공하는 국가도 많다. 한국, 일본, 미국, 캐나다 등 몇 개 국가를 제외하고는 대부분의 OECD 국가에서 만 3~5세 유아에 대한 교육과 보육 서비스는 통합되어 제공된다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 현재까지의 유치원과 어린이집으로 양분된 프레임워크를 고집하며 어린이집을 배타적인 기관으로 보는 것은 향후 방향성에도 적합하지 않다고 보인다.

누리과정 편성과정에서 우리는 보다 진일보되고 성숙한 중앙과 지방, 교육청의 대응을 기대한다. 지방교육재정하에 「누리과정 특별회계법」을 신설하여 의무지출화하여 또 하나의 비효율적 요인을 창출하기 보다는, 중앙정부와 교육청 모두의 자구노력을 통한 자율성과 책임성을 강화할 수 있는 방향으로의 해법이 필요하다고 보인다. 무엇보다 유아교육의 통합적 제공을 통한 건전한 유아발달과 이로 인한 인적자본의 형성, 저출산의 극복 등 보다 근본적인 목표가 우선이 되어야 하지 않을까 한다. ⑥



### 참고문헌

- 김진영(2012), 우리나라 유아교육 및 보육지출 규모와 공부담 비중에 대한 평가 : OECD 국가와 비교, 한국 경제연구원.
- 교육부(2016), 2016년도 세입·세출예산 각목명세서. 교육부 보도자료, “교육부, 어린이집 누리과정 예산 전액 미편성 4개 교육청에 대한 예산 편성 재차 촉구”, 2016. 2. 18.
- 교육부(2015), 2015년도 예산 및 기금운용계획 개요. 교육부 누리과정 홈페이지(<http://www.moe.go.kr/2016nuri/sub02.jsp>)
- 안일환 외(2015), 2015~2019 국가재정운용계획 – 교육 분야 보고서 –, 국가재정운용계획 교육 분과위원회.



## 시·군 조정교부금제도의 개선 방안



글\_ 이용환  
경기연구원  
선임연구위원

조정교부금은 특별시와 광역시의 자치구 간에 재정격차를 해소하여 균형적인 행정서비스를 제공하기 위한 자치구 간의 재정조정제도를 말한다. 조정교부금의 재원은 2013년부터 특별·광역시 보통세의 일정율을 광역자치단체 조례로 정하고 있다.

시·군을 비롯해 자치구 등에서도 중요한 재원으로 자리 잡고 있는 조정교부금제도에 관해 수많은 말들이 오가고 있는 상황이다. 그럼 현행 조정교부금제도의 문제점이 무엇인지 알아보고 개선 방안에는 어떤 방법들이 있는지 상세히 알아보도록 하자.

### I. 서론

지방자치가 발전하면서 지방자치단체들은 스스로의 결정에 의해 정책을 수립하고 집행하는 것을 중요하게 생각하게 되었다. 지방자치를 충실히 수행하기 위해서는 지방자치단체의 재정력 강화가 핵심적 사항이다. 지방자치단체의 재정적 능력이 충분히 갖추어져 있다면 주민들의 요구를 수용하여 다양한 정책집행을 할 수 있지만 그렇지 않은 지방자치단체는 동원할 수 있는 재원의 한계로 주민들의 요구를 충분히 충족시키지 못하게 되는 어려움을 겪게 될 수밖에 없다. 이와 아울러 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 품질을 높이는데도 문제를 느끼게 될 것이다.

지방자치단체는 지역주민에게 필요로 하는 공공서비스를 제공하기 위해 일정수준의 재원을 확보해야 하지만 지역여건 등 다양한 요인으로 인해 세원의 불균형이 발생하고 그로 인해 재정력 격차가 나타나고 있다. 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하기 위해 다양한 제도를 운영하고 있는데 그 중에서 시·군 조정교부금은 광역 차원에서 이루어지는 지방재정조정제도<sup>1)</sup>의 하나이다.

시·군 조정교부금제도는 기존의 도세징수교부금 제도를 개편하여 시·군 간 재정형평성을 높이기 위해 신설·도입된 재정보전금 제도가 2014년 5월 28일 「지방재정법」의 개정으로 조정교부금으로 명칭이 변경된 것이다<sup>2)</sup>. 과거 도세징수교부금제도를 운영하면서 나타난 징세비 과다 보전 및 지역 간 재정불균형 심화 등 다양한 문제점을 개선하기 위해 2000년부터 「지방재정법」을 개정하여 재정보전금을 도입하여 운영하였고 여러 차례의 법 개정을 통해 오늘날 조정교부금으로 명칭이 변경되어 운영되고 있는 것이다. 시·군 조정교부금제도의 운영주체는 도이며, 도세의 일정 부분을 조정교부금의 재원으로 형성하고 일정한 배분방식에 의해 시·군에 재배분하고 있다.

시·군 조정교부금 중에서 일반조정교부금의 경우 시·군 스스로 용도를 정하여 사용할 수 있는 일반재원으로 시·군의 재정자율성을 높일 수 있는 재원이다. 시·군 조정교부금은 지속적으로 증가하고 있는 추세이고 시·군의 자율적인 운용을 위한 중요한 재원으로 그 역할이 중요해지고 있다. 지방자치의 실질적인 정착 및 지방재정의 효율적 운용을 위해서 일반재원의 확보는 필수적인 사안이기 때문에 시·군의 입장에서는 조정교부금의 확보에 많은 관심을 보이게 된다. 특히 저출산·고령화에 의한 사회복지수요 증가 등에 소요되는 재원의 조달수단으로 유용한 것이라 할 수 있다.

한편으로, 조정교부금의 재원형성과 재배분과 관련하여 시·군 간 갈등도 발생할 수 있다. 이는 시·군들의 경제·사회 여건과 재정력이 불균형한데 따른 것이라 할 수 있다. 조정교부금의 재원형성 부담방식 및 재원배분방식에 대하여 상이한 의견이 지속적으로 제기되고 있어 갈등이 쉽게 해소되지 않고 있다. 그동안 정부는 조정교부금을 통하여 시·군의 재정화충에 기여하도록 지속적으로 제도개선을 시도하였으나 시·군들의 여건과 입장이 다양하고, 이해관계가 복잡하게 상호 연관되어 있어 해결책을 찾기가 어려운 상황이다. 따라서 시·군 간 발생하는 갈등을 해소하고 지방재원의 효율적인 사용을 위한 지속적인 개선 노력이 필요하다.

본 글에서는 시·군 조정교부금제도에 대하여 살펴보고 현재 제기되는 시·군 조정교부금제도 운영에 따른 이슈들을 살펴봄으로써 시·군 간 발생할 수 있는 재정갈등을 해소할 수 있는 방안과 함

1) 지방자치단체 간 재정불균형 문제를 해소하고 수평적 재정 형평화 효과를 달성하기 위해 다양한 지방재정조정제도를 운영하고 있는데, 지방교부세는 중앙정부 차원에서 이루어지는 제도이며, 조정교부금제도는 광역차원에서 이루어지는 제도이다. 이러한 제도를 통해 지방자치단체 간 재정불균형을 조정하고 최소한의 공공서비스를 제공할 수 있는 재원을 지원하여 자원배분의 효율성 및 형평성 등을 제고시키고자 하는 것이다.

2) 도가 관내 시·군에 교부하는 것은 재정보전금이라 하고, 특별시·광역시가 관내 자치구에게 재원을 교부하는 것은 조정교부금이라고 하였는데 2014년 「지방재정법」 개정을 통해 '조정교부금'으로 명칭이 통합되었다.

께 조정교부금제도의 발전 가능성을 모색해 보고자 한다. 이를 통해 시·군 조정교부금제도의 목적인 시·군의 재원보장 및 시·군 간 재정불균형을 해소하고 시·군 간 발생 가능한 갈등을 완화하는데 기여할 것이라 생각한다.

## II. 시·군 조정교부금제도 개요

### 1. 시·군 조정교부금제도의 목적 및 기능

지방자치가 정착되기 위해서는 지방자치단체들이 충분한 재원을 마련하여야 하지만 각 지방자치 단체별 인구 수와 경제활동 등 지역여건에 있어 차이가 발생하고 있기 때문에 재정력에 있어서도 많은 차이가 발생하고 있다. 지방자치단체 간 발생하는 재정불균형 문제를 해소하고 필수적인 공공지출을 유지하기 위한 재원을 지원하기 위해 중앙정부와 광역자치단체 차원에서 재정조정을 할 필요가 있게 되었다.

시·군 조정교부금제도는 시·군 간 재정불균형을 해소하고 최소한의 공공서비스를 제공하기 위해 재원을 지원하는 등 시·군 상호 간의 수평적 형평성을 제고하기 위해 도가 운영하는 지방재정 조정제도이다. 시·군 조정교부금은 과거 도가 관할 시·군에 도세징수업무를 위임하면서 발생하는 경비를 보전하기 위해서 도세 징수액의 일정부분으로 충당해주던 도세징수교부금제도를 개편하여 시·군 간 재정형평성을 높이기 위한 역할을 확대한 재정보전금제도가 2014년 5월 28일 「지방재정법」 시행령의 개정을 통해 조정교부금으로 명칭이 변경된 것이다.

기존의 도세징수교부금제도를 운영하면서 나타난 징세비 과다 보전 및 지역 간 재정불균형 심화 등 다양한 문제점을 개선하기 위해 2000년부터 「지방재정법」을 개정하여 재정보전금을 도입하여 운용하였고, 여러 차례의 법개정을 통해 오늘날 징수교부금으로 명칭이 변경되어 운용되고 있다. 도는 조정교부금의 재원을 확보하고 그 총 재원을 일정한 기준에 따라 시·군에 배분하여 도내 시·군 간 재정격차를 완화하기 위한 목적으로 사용한다. 즉, 조정교부금제도는 광역자치단체인 도가 관할 구역 내의 시·군을 대상으로 이루어지는 재정조정의 기능을 가지는 것으로 시·군 간 수평적 재정 형평화 기능을 가진다고 할 수 있다.

뿐만 아니라 조정교부금 중에서 일반조정교부금은 일반재원의 성격을 가지고 있어 시·군이 용도를 자율적으로 정하여 사용할 수 있기 때문에 지방재정 운용의 자율성을 높이는 기능을 가진다고 할 수 있다. 재정분권이 강조되고 지방자치의 효율적인 운영을 위해서는 조정교부금과 같은 일반재원의 확보가 중요하다고 할 수 있다.

시·군 조정교부금의 규모는 2005년 2조 5,457억 원에서 2015년 3조 7,220억 원으로 증가하고 있는 추세이며, 시·군 전체 예산에서 차지하는 비중 역시 2005년 3.53%에서 2015년 4.20%로 증가하고 있다. 이렇게 시·군 조정교부금은 지속적으로 증가하고 있는 추세이고 시·군의 자율적인 운용을 위해 재원으로 그 역할을 중요해지고 있다.

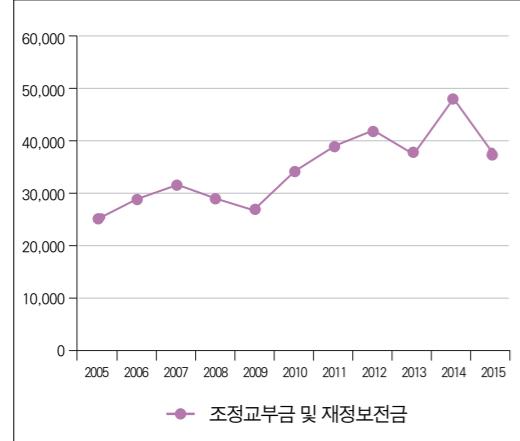
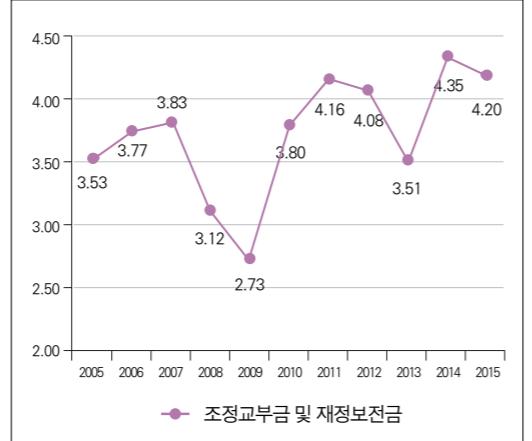
표1 시·군 조정교부금 규모 변화

(단위 : 억 원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	720,533	763,761	825,688	924,100	997,810	901,597	933,656	1,029,223	1,076,036	1,105,709	885,596
지방세수입	83,371	93,759	107,698	117,686	122,819	127,419	134,636	140,975	143,942	153,579	144,026
세외수입	315,544	321,031	342,033	365,195	404,350	303,833	300,261	339,268	370,562	112,630	99,692
지방교부세	152,255	154,260	175,217	216,061	184,793	194,792	213,655	236,151	245,482	249,733	219,986
조정교부금 및 재정보전금 (비중)	25,457 (3.53)	28,776 (3.77)	31,645 (3.83)	28,800 (3.12)	27,264 (2.73)	34,258 (3.80)	38,878 (4.16)	41,992 (4.08)	37,784 (3.51)	48,109 (4.35)	37,220 (4.20)
보조금	133,520	155,674	160,516	181,308	226,341	227,920	235,083	256,453	263,543	276,655	286,985
지방채 및 예치금회수	10,386	10,261	8,579	15,049	32,244	13,374	11,142	14,384	14,723	5,381	3,729
보전수입 등 내부거래										259,623	93,959

주 : 2005~2014년까지 세입결산 기준, 2015년 세입예산 당초예산 기준.

자료 : 재정고(<http://lofin.moi.go.kr/>).

그림1 시·군 조정교부금 규모 변화  
(단위 : 억 원)그림2 시·군 조정교부금 비중 변화  
(단위 : %)

## 2. 시·군 조정교부금제도의 변천 특징

1976년 도세징수교부금 제도가 도입되기 전에는 「지방세법」에 시·군세가 도세의 부가세 형태로 존재하였고, 도세 징수처리 비용으로 도세 징수금의 10%를 시·군에 교부하였다. 1976년 「지방세법」의 개정으로 도세징수교부금의 20%(취득세의 경우 30%)를 도세 징수처리 비용으로 교부하였으며, 1979년 「지방세법」 시행령 개정을 통해 도세징수교부금을 도세 징수액의 30%로 인상하였다. 1990년부터 「지방세법」 시행규칙에 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도세 징수교부율을 50%로 인상하는 재정적 특례를 두었으며, 1999년 「지방세법」 시행령 개정으로 도세징수교부금은 도세 징수액을 3%로 인하하고 나머지 재원을 도의 재정보전금으로 확보하게 하였다. 따라서 이 시기의 도세징수교부금 제도는 도세 징수에 소요되는 시·군의 행정비용을 보전하는 특징을 갖고 있었으며, 지방자치의 실시와 더불어 시·군의 안정적 재원확보를 유지하는 성격도 있었다고 볼 수 있다.

2000년 1월 12일 「지방재정법」에서 도의 시·군에 대한 재정보전을 위한 재정보전금제도가 도입되었다. 도지사는 시·군에 징수하는 도세(공동시설세 제외)의 27%(인구 50만 이상의 시에 대해서는 47%)에 해당하는 금액을 시·군에 대한 재정보전금으로 확보하고 일반재정보전금은 재정보전금 총액의 90%, 시책추진보전금은 재정보전금 총액의 10%, 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%를 특별재정보전금으로 배분하였다. 일반재정보전금은 인구 60%, 징수실적 40% 등의 기준에 따라 배분되었으며, 이 시기는 재정보전금제도가 도입된 시기로 도세의 일정비율을 재원으로 확보하여

시·군에 안정적 재원을 확보하게 하는 역할과 더불어 지방교부세와 연계하여 수평적 지방재정조정의 특성을 추가하는 특징이 있다.

2006년 11월 23일 「지방재정법」 시행령을 개정하여 재정보전금의 배분방법을 일반재정보전금을 인구 수 50%, 징수실적 40%, 재정력역지수(1-해당 시·군의 재정력지수) 10%의 기준에 따라 배분하였다. 2010년 1월 1일에 「지방재정법」 개정을 통해 시도의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액이 재정보전금의 재원으로 추가되었다. 시·군의 재정력을 배분기준에 고려함으로써 수평적 재정조정 기능에 관심이 증가되는 특징이 있다고 하겠다.

2014년 5월 28일 「지방재정법」 개정으로 재정보전금이 조정교부금으로 명칭이 변경되었고, 2014년 11월 28일 「지방재정법」 시행령 개정으로 일반조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 90%에 해당하는 금액, 특별조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 10%에 해당하는 금액으로 배분하도록 하였다. 일반재정보전금 총액의 50%는 시·군의 인구 수, 30%는 시·군의 도세 징수실적, 20%는 재정력지수가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분한다. 보통교부세 불교부단체에 대해서는 해당 자치단체가 조정교부금의 재원 조성에 기여한 금액보다 일반조정교부금이 작은 경우에 일반조정교부금의 재원에서 관할 시·군의 재정운용상황을 고려하여 시·도의 조례가 정하는 금액을 해당 단체에 우선하여 배분하도록 하였다. 경기도의 경우 조정교부금의 재원 조성에 기여한 금액의 90%를 우선 배분하도록 조례를 통해 정하고 있다. 이 시기의 제도 개선의 가장 큰 특징은 재원의 배분기준에 도세 징수실적을 축소하고, 재정력지수를 더 고려함으로써 시·군 간 재정형평화 기능을 강화하고 있는 것이다. 이와 같은 제도 개선 변천의 특징은 조정교부금이 제도 도입 초기에는 시·군의 행정비용 보전에서 시·군의 안정적 재원확보 기능과 역할이 변화되었으며, 최근에는 수평적 지방재정조정 기능이 강화되는 것을 확인할 수 있다.

표2 조정교부금제도의 변화

구분	법령	법조문	변경내용
76.12.31이전	지방세법	제53조 (도세징수의 위임)	- 도세 징수처리 비용으로 징수액의 10% 규정
76.12.31	지방세법	제53조 (도세징수의 위임)	- 도세 징수처리 비용을 징수액의 20%로 인상 - 취득세의 경우 징수교부율을 30%로 규정
79.12.31	지방세법 시행령	제41조 신설 (도세징수교부율)	- 도세 징수 교부율 30%로 통일
90.7.26	지방세법 시행규칙	제26조 신설 (징수교부율)	- 인구 50만 이상 시에 대하여 도세 징수 교부율을 50%로 인상
99.12.31	지방세법 시행령	제41조 개정 (징수교부율)	- 도세 징수 교부율을 3%로 인하하고 나머지 재원에 해당하는 금액은 도의 재정보전금으로 확보
00.1.12	지방 재정법	제24조 2 신설 (도의 시·군에 대한 재정보전)	- 도세(공동시설세 제외) 27%(50만 이상 시 47%) 재원을 도에서 일정한 기준으로 시·군에 배분하도록 함
	지방 재정법 시행령	제28조 3 신설 (재정보전금의 종류와 배분)	- 일반재정보전금 : 재정보전금 총액의 90% - 시책추진보전금 : 재정보전금 총액의 10% - 특별재정보전금 : 시·도 조례로 정함(경기도 일반재정보전금의 25%) - 일반재정보전금의 60%는 시·군의 인구 수에 따라 배분, 40%는 도세 징수실적에 따라 배분 - 특별재정보전금은 시·군의 재정결함금액에 비례하여 배분
06.11.23	지방 재정법 시행령	제36조 개정 (재정보전금의 종류와 배분)	- 일반재정보전금의 50%는 시·군의 인구 수에 따라 배분, 40%는 도세 징수실적에 따라 배분, 10%는 재정력지수가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 당해 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분 - 특별재정보전금은 시·군의 재정결함금액에 비례하여 배분하되, 인구 20만 미만인 시·군의 재정결함금액의 70%를 우선 배분
07.1.3	지방 재정법	제29조 개정 (시·도의 시·군에 대한 재정보전 등)	- 도세(원자력발전에 대한 지역개발세, 공동시설세 및 지방교육세 제외) 27%(50만 이상 시 47%) 재원을 도에서 일정한 기준으로 시·군에 배분하도록 함 - 원자력발전에 대한 지역개발세의 65%를 원자력발전소가 있는 시·군에 배분
10.1.1	지방 재정법	제29조 개정 (시·도의 시·군에 대한 재정보전 등)	- 해당 시·도의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액의 27%를 재정보전금의 재원으로 추가 함
14.5.28	지방 재정법	제29조 (시·군 조정교부금)	- 재정보전금이 조정교부금으로 명칭 변경
		제29조의3 (조정교부금의 종류와 용도)	- 특별조정교부금은 보조사업의 재원으로 사용할 수 없음

구분	법령	법조문	변경내용
14.11.28	지방 재정법 시행령	제36조 (재정보전금의 종류와 배분)	- 일반조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액, 특별조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 배분 - 일반조정교부금 총액의 100분의 50은 시·군의 인구 수, 100분의 30은 시·군의 도세 징수실적, 100분의 20은 재정력지수가 1 미만인 시·군을 대상으로 1에서 해당 시·군의 재정력지수를 뺀 값을 기준으로 배분 - 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대해서는 해당 시·군이 조정교부금의 재원 조성에 기여한 금액보다 작은 경우에는 일반조정교부금 재정보전금의 재원에서 관할 시·군의 재정운용상황을 고려하여 시·도의 조례가 정하는 금액을 해당 시·군에 우선하여 배분

표3 조정교부금 배분 기준

재원조성	배분방식			
	일반조정교부금(90%)			특별조정교부금 (10%)
계	인구 수 비율	징수실적 비율	재정력 지수	
100%	50%	30%	20%	10%
징수 총액 27% (인구 50만 이상의 시 47%)				- 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요에 충당하기 위한 교부금(용도 지정 없이 기초자치단체의 일반재원으로 사용) *보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대해서는 일반조정교부금이 해당 시·군이 조정교부금의 재원 조성에 기여한 금액보다 작은 경우에는 일반조정교부금의 재원에서 관할 시·군의 재정운용상황을 고려하여 시·도의 조례가 정하는 금액을 해당 시·군에 우선하여 배분(경기도의 경우 우선보전율 90%)
				- 시·군의 지역개발사업 등 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요에 충당하기 위한 교부금

### III. 제도운용의 이슈

#### 1. 재원 조성 비율의 차별성 문제

시·군 조정교부금은 과거 도세징수교부금을 근간으로 하고 있다. 이는 시·군이 징수한 도세 징수액의 일정 비율을 징수실적에 따라 관내 시·군에게 다시 재배분함으로써 시·군의 재정을 보전하는 역할을 담당하였다. 이러한 배분방식은 징세비 과다 보전 및 지역 간 재정력 격차를 확대한다는 지적이 계속 제기됨에 따라 2000년 1월부터 징수교부금을 3%로 별도로 두고 나머지 재원을 도의 재

정보전금으로 확보하는 재정보전금제도가 도입되었다.

현재 조정교부금의 재원이 되는 대상은 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외)와 해당 시·도의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액이다. 이렇게 징수 총액의 27%(인구 50만 이상의 시의 경우 징수 총액의 47%)를 조정교부금의 재원으로 조성하고 있다. 즉, 조정교부금 재원 대상은 과거 시·군에서 징수하는 광역시세와 도세에서 2010년 지방소비세가 추가된 상황이고, 인구 50만을 기준으로 이원화하여 운용하고 있다.

그러나 인구 50만을 기준으로 이원화한 재원 조성 기준에 대한 근거가 명확하지 않는 상황이다. 과거 「지방자치법」 개정을 통해 인구 50만 이상의 시의 경우 대도시 특례를 인정하게 되었는데 이러한 기준이 조정교부금의 인구 규모에 따른 이원화된 재원형성 비율을 결정하는데 영향을 미쳤다고 보여 진다. 인구 50만 이상의 대도시의 경우 행정수요가 증가하여 이에 맞는 조직과 인력, 예산이 필요하게 되었고 이를 위해 사무·행정·재정 등에 특례를 마련하였던 것이다. 인구 50만을 기준으로 하는 대도시 특례 기준이 조정교부금 이원화된 재원조성 기준에 적용되었다고 판단된다.

그러나 현재 시·군의 인구규모 및 지역 여건이 많이 변화하였고, 과거 「지방자치법」이 개정될 당시와 지금의 상황은 많이 변하였다. 따라서 이러한 변화된 상황을 반영한 조정교부금 재원조성 방식이 마련될 필요가 있다. 현재 수원시와 창원시, 고양시 등은 인구 100만 이상 대도시이며 성남시와 용인시는 인구 100만 도시 진입을 눈앞에 두고 있는 상황이다. 이들 도시는 인구 증가와 함께 행정 수요가 늘어났기 때문에 그동안 수원시를 중심으로 100만 대도시 규모에 어울리는 '특례시 도입'을 지속적으로 요구해 오고 있는 실정이다. 이렇게 도시규모가 변화하고 인구가 증가하면서 인구 100만이 넘는 도시가 지속적으로 생겨나고 있는 상황에서 조정교부금 재원조성 기준을 인구 50만으로 하는 것에 대하여 새로운 관점의 다양한 논의를 통해 재원마련 방식을 모색할 필요가 있다.

표4 조정교부금 재원조성 방식

연도	법령	재원 조성 방식
2000년 이전	지방세법, 지방세법 시행령	- 도세 징수 교부율이 10% → 20%(취득세의 경우 30%) → 30% 통일 → 30%(인구 50만 이상 50%)
2000.1.12	지방 재정법	- 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세 제외)
2007.7.3	지방 재정법	- 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(공동시설세 제외) - 원자력발전에 대한 지역개발세의 65%를 원자력발전소가 있는 시·군에 배분
2010.1.1	지방 재정법	- 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(원자력발전에 대한 지역개발세, 공동시설세 및 지방교육세 제외)의 총액 - 해당 시·도(특별시 제외)의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액 - 원자력 발전에 대한 지역개발세의 65%를 원자력발전소가 있는 시·군에 배분
2016년 현재	지방 재정법	- 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세 제외)의 총액 - 해당 시·도(특별시는 제외)의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액 - 화력발전·원자력발전에 대한 각각의 지역자원시설세의 100분의 65에 해당하는 금액을 화력발전소·원자력발전소가 있는 시·군에 배분

징수 총액의 27%  
(인구 50만 이상의 시 47%)

## 2. 재원 배분의 형평성 문제

시·군 조정교부금제도는 과거 재정보전금제도의 도입과 그 이후 몇 차례의 제도 개편에서 확인할 수 있듯이 시·군 간 재정형평화 수준이 제고되는 방향으로 제도 개선이 이루어져 왔다. 과거 조정교부금의 배분기준에 따르면 인구가 많고 지방세 징수실적이 좋은, 상대적으로 규모가 큰 시·군이 일반재정보전금을 더 많이 받을 수 있는 구조였다. 일반재정보전금의 배분기준이 인구 수 60%, 징수 실적 40%였기 때문에 인구 수와 지방세 징수실적이 많을수록 일반재정보전금을 많이 받게 되는 구조였다. 따라서 시·군 간 '부익부 빙익빈' 현상이 나타난다는 문제제기가 있어 왔고<sup>3)</sup> 이러한 문제를 개선하고자 2006년 인구 수 50%, 징수실적 40%, 재정력지수 10%로 배분기준을 개선하면서 재정력지수를 고려하기 시작하였다. 그리고 2014년 「지방재정법」 시행령의 개정을 통해 인구 수 50%, 징수실적 30%, 재정력지수 20%로 배분기준 적용이 변화하였다.

3) 전국을 대상으로 재정보전금을 분석한 선행연구들은 재정보전금이 재정력이 우수한 지방자치단체에 보다 많은 비중의 재원을 배분함으로써 지방자치단체 간 재정력 격차를 균형적으로 해소하지 못하고 있다고 지적하고 있다(서정섭, 2003; 이승모·유재원, 2006; 김정완, 2005, 2006).

인구 수와 지방세 징수실적 외에 시·군의 재정력지수를 조정교부금 배분기준으로 고려하게 되었고 재정력지수의 비중이 점차 증가하게 되면서 재정력이 상대적으로 낮은 시·군에 보다 많은 조정교부금이 교부되게 된 것이다. 재정력지수에 대한 비율을 높임으로써 각 도에서 상대적으로 재정여건이 좋지 않은 시·군에 조정교부금 교부액이 증가할 것이며 이를 통해 시·군 간의 재정형평성이 향상될 것으로 예상된다.

시·군의 재정력지수를 반영함으로써 시·군 간 재정형평성을 제고하는 방향으로 조정교부금제도를 개선하는 것이 제도의 목적을 달성하는 취지에는 바람직하지만 인구 수와 징수실적을 전혀 고려하지 않는 배분은 시·군 간 갈등의 원인을 제공할 수 있다. 인구 수가 많은 규모가 큰 시·군의 경우 과밀비용이 발생함으로 인해 소요되는 비용이 많이 들 수 있기 때문에 인구 수를 고려하지 않는다 면 관련 시의 반발이 생길 수 있다. 그리고 도세 징수액이 많은 시의 경우 조정교부금의 재원조성에 많이 기여하게 됨에도 불구하고 교부액이 줄어들게 되어 도세 징수율이 높아질수록 재정결합이 더 커지는 시가 발생할 수도 있다.

G도의 경우 지방교부세 불교부단체가 있어 조정교부금 재원 조성에 기여한 부분에 대한 보전 문제가 민감하게 제기되었으며 이로 인해 조정교부금 배분 관련 시·군 간 의견차이가 발생하게 되는 것이다. 실제 보통교부세 불교부단체의 경우 조정교부금 조성기여액이 교부받게 되는 일반조정교부금보다 더 많다. 따라서 법령 개정을 위한 논의가 이루어졌고 불교부단체에 대해서는 재원조성 기여액을 고려하여 우선 배분할 수 있도록 규정하게 되었다.<sup>4)</sup>

이처럼 조정교부금 재원배분과 관련하여 법령개정이 지속적으로 이루어져 왔으나 여전히 갈등의 여지는 남아있는 상태이다. 따라서 조정교부금의 재원조성 및 재원배분에 대한 합리적 기준을 마련하는 것이 필요하며, 이때 각 시·군의 지역여건과 재정력 등 지역 특성을 반영하는 것이 필요하다.

4) G도의 경우에는 「지방교부세법」 제6조 제1항에 따라 보통교부세가 교부되지 아니하는 시·군에 대해서는 일반조정교부금액이 해당 시·군이 조정교부금의 재원 조성에 기여한 금액보다 작은 경우에 일반조정교부금의 재원에서 해당 시·군이 재원 조성에 기여한 금액의 100분의 90을 우선 배분 한다"고 조례로 규정하고 있다.

표5 조정교부금 재원배분 방식

연도	법령	재원배분 방식		
		인구 수	도세징수실적	재정력지수
2000.11.12	지방재정법 시행령	일반재정보전금(90%)	인구 수	60%
		시책추진보전금(10%)	도세징수실적	40%
		특별재정보전금	시도 조례로 정함, G도의 경우 일반재정보전금의 25%	
2006.11.23	지방재정법 시행령	일반재정보전금(90%)	인구 수	50%
		시책추진보전금(10%)	도세징수실적	40%
		특별재정보전금 *시·군의 재정 결함금액에 비례하여 배분, 인구 20만 미만이 시·군의 재정결함금액의 70% 우선 배분	재정력지수	10%
2014.11.28. ~현재	지방재정법 시행령	일반조정교부금(90%) *보통교부세 불교부단체의 일반조정교부금<조정교부금 기여액 → 시도 조례에 정하는 금액을 시·군에 우선배분	인구 수	50%
			도세징수실적	30%
			재정력지수	20%
		특별조정교부금(10%)		

### 3. 보통교부세와의 연동 문제

지방교부세제도는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키는 것을 목적으로 한다(「지방교부세법」 제1조). 이러한 지방교부세는 지방자치단체의 재정조정기능과 재원보장기능을 수행하며 지방자치단체가 지방자치를 실현해 나가는 데 중요한 재원이 된다. 지방자치단체에 교부된 지방교부세 중 보통교부세는 지방자치단체의 자율적 운영이 가능한 일반재원이다.

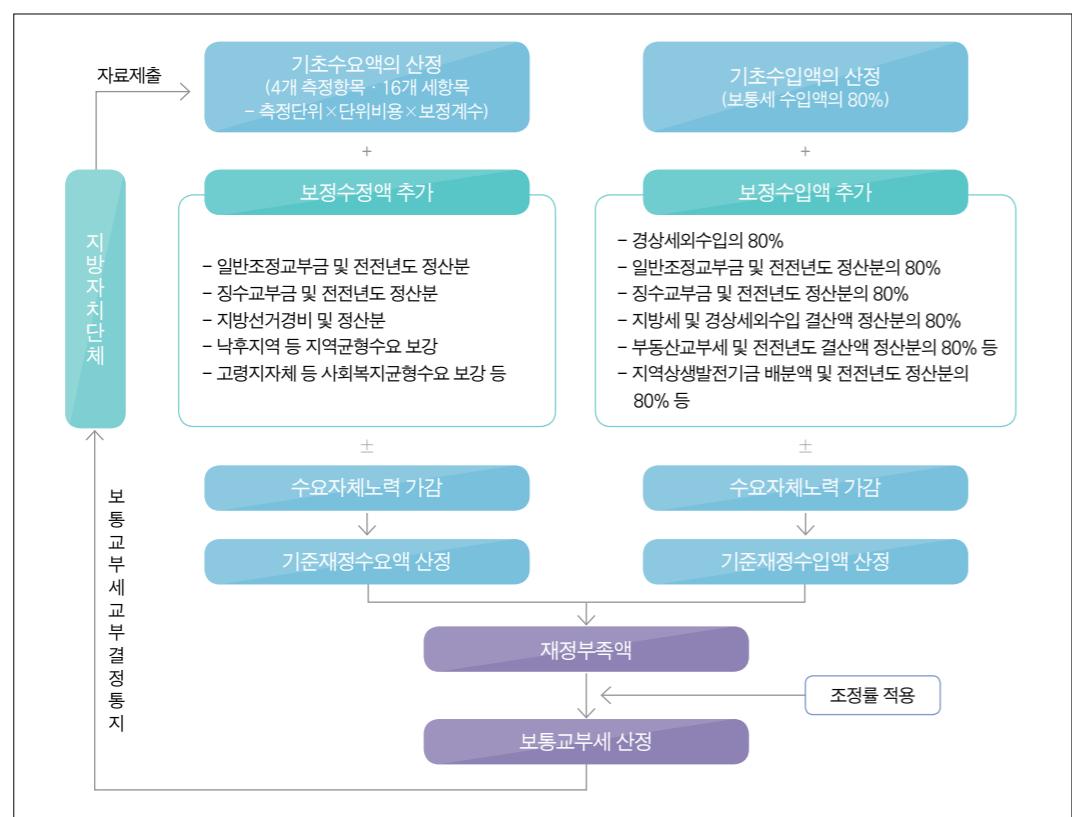
보통교부세는 「지방교부세법」 제6조 제1항의 규정에 의하여 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정하여 교부하고 있다. 이와 같은 보통교부세 산정과정에서 조정교부금이 보통교부세 산정을 위한 보정수요액과 보정수입액에 포함되므로 조정교부금액이 보통교부세 배분액에 영향을 주게 된다.

즉, 보통교부세와 조정교부금이 연동됨으로 인해 조정교부금을 많이 받게 되면 보통교부세가 감

소하게 되는 문제가 발생하는 것이다. 조정교부금을 보다 많이 교부받는 지방자치단체는 보통교부세가 줄어들게 되어 그에 따른 재원 재분배의 효과가 상쇄되는 현상이 발생하고 있다.

광역지방자치단체 차원의 재정형평화제도인 조정교부금제도는 전국적인 재정형평화제도인 보통교부세제도와 직접적으로 연관되기 때문에 제도개선의 결과를 정확하게 예상하고 평가하기 위해서는 양 측면을 동시에 고려할 필요가 있다(최병호·정종필, 2013)는 주장도 제기되었다. 즉, 조정교부금과 보통교부세가 상호 긴밀하게 연계된 구조하에서는 국가차원과 광역차원에서 이루어지는 재정조정 효과 및 지방자치단체의 재원 사용의 자율성에 대한 효과를 이끌어 낼 수 없다는 것이다. 따라서 조정교부금과 보통교부세와의 연동 문제를 해소함으로써 지방재정조정제도의 목적을 달성할 필요가 있다.

**그림3** 보통교부세 산정 흐름도



자료 : 행정자치부(2016).「보통교부세 산정내역」.

## IV. 조정교부금제도 개선방안

### 1. 수평적 재정조정

시·군 조정교부금은 시·군이 주민들에게 최소한의 공공서비스를 제공할 수 있도록 필요한 재원을 지원해주는 재원지원(보장)기능과 시·군 간 발생하는 재정불균형을 완화해주는 재원조정기능을 수행하기 위한 제도이다. 시·군은 주민들에게 기본적인 공공서비스를 제공해야 하며 이를 위한 재원이 필요하다. 그러나 시·군들의 지역여건이 모두 다르고 재정력도 차이가 있으므로 행정서비스 제공의 수준에 차이가 발생하게 된다. 따라서 시·군 조정교부금은 시·군 간 재정력의 격차를 완화하고 시·군의 재정운용의 자율성 제고를 위한 방향으로 제도 개편이 이루어지는 것이 바람직하다.

그러나 시·군 간 재정력 격차는 축소하는 방향으로 하되 조정교부금의 재원을 조성하는데 기여한 부분에 대해서도 고려를 하는 것이 필요하다. 즉, 재정력이 상위인 곳과 하위인 곳의 격차는 축소하되 시·군 간 재원조정 순위 변동은 없도록 하는 것이다. 이러한 재정조정은 시·군 간의 재정력을 완전하게 균등화하는 것이라고 할 수는 없지만 조정교부금의 재원조성 및 재배분과 관련한 갈등 요소를 완화하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

조정교부금의 경우 재원의 용도가 정해지지 않은 일반재원으로서 시·군에서 차지하는 비중이 증가하고 있으며 따라서 관심도 증가하고 있기 때문에 재원확보를 위한 노력과 경쟁이 높아질 것이며 이로 인한 갈등이 발생할 여지가 높다. 조정교부금의 재원조성에 기여한 부분에 대한 고려가 없다면 재원 재배분 관련 시·군 간 갈등이 발생하게 될 것이다. 따라서 시·군 간 갈등을 줄이기 위해서는 재원조성 기여, 1인당 부담과 수혜 등을 반영한 재원배분이 이루어져야 한다.

### 2. 수직적 재정조정

현재 조정교부금제도와 지방교부세제도는 상호 연동되어 있다. 조정교부금이 보통교부세 산정 시 보정수요액과 보정수입액에 포함되므로 조정교부금액이 보통교부세 배분액에 영향을 주게 되는 구조이다. 조정교부금의 재원배분으로 인해 보통교부세의 배분액이 달라질 수 있으며 조정교부금의 배분 효과가 당해 도에만 국한되는 것이 아니라 다른 도의 시·군들에게까지 영향을 미칠 수 있다.

재정보전금이 많이 교부되면 보통교부세가 감소되는 현재의 구조는 도 차원의 재정조정 효과를 상쇄시킬 수 있다. 따라서 조정교부금과 보통교부세 간의 연동으로 인해 발생하는 효과에 대한 심도 있는 분석을 통해 제도의 목적을 달성하기 위한 깊은 정책적 고민이 이루어져야 한다.

도 차원의 재정조정 및 재정지원을 목적으로 하는 조정교부금제도의 취지에서 생각해볼 때 실질적인 효과가 발생할 수 있도록 제도가 운용되는 것이 바람직하다. 따라서 보통교부세 산정 시 조정교부금을 보정수요액과 보정수입액에 포함시키지 않음으로써 조정교부금과 보통교부세가 연동되지 않도록 해야 한다. 국가차원의 재원배분 및 조정이 1차적으로 이루어지고, 광역 차원의 재원배분 및 조정이 2차적으로 이루어지도록 제도를 운용하는 것이 바람직하다.

### 3. 지역특성을 반영한 재원 조성 및 재원배분 기준 마련

현행 법령의 조정교부금의 배분방식에서는 시·군의 재정여건 및 지역특성을 반영하는데 한계가 있다. 사회복지비의 지속적인 증가 등 행정환경은 지속적으로 변화하고 있으며 이러한 변화를 고려한 재원배분이 이루어져야 한다. 그리고 각 시·군의 지역여건은 차이가 있으므로 시·군의 지역적 특성을 반영하는 것이 필요하다. 과밀지역의 경우 지역의 주민뿐만 아니라 지역을 넘어서 주변지역의 주민들도 서비스를 제공받을 수 있는 spill-over 효과가 발생하며 과밀에 의한 혼잡 비용 등이 발생하므로 이러한 측면을 고려하는 것이 필요하다. 그리고 인구 과소 지역의 경우 사회복지·문화체육 관련 기본적인 수요를 충당하기 위한 비용을 고려할 필요가 있다.

따라서 시·군의 재정결합분을 확인하고 그 부족분을 보전하는 방향으로 재원이 배분될 수 있도록 노력하여야 한다. 여기서 중요한 것은 시·군에 필요한 재정수요를 객관적으로 진단하느냐 하는 것이다. 시·군의 재정수요를 객관적으로 분석한 후 조정교부금의 적정규모를 산출하고 시·군의 지역여건 및 재정여건을 고려하여 재원배분 기준을 결정하는 것이 필요하다.

이를 위해서 현행 법령에서 규정한 재원조성 및 재원배분 방식에 대한 정기적인 검토를 통해 공정하고 객관적인 방식으로 운영이 되어야 한다. 상호 인정하지 않는 기준에 따라 재원을 배분하게 되면 시·군들의 수용성을 확보할 수 없게 되고 갈등이 발생하게 되기 때문이다. 시·군의 자율적인 정책 수행과 재정분권을 위해 필요한 재원의 규모를 객관적으로 분석하고 이를 지원하기 위한 재원배분이 이루어져야 한다.

### 4. 도-시·군 간 주기적인 협의를 통한 제도 개선

조정교부금제도는 시·군 간 재정 불균형을 해소하기 위해 도에서 시·군에 재원을 재배분하는 제도이며, 이러한 목적을 달성하기 위해서는 지속적으로 제도를 검토하고 분석하여 문제점을 진단하고 이를 개선하는 노력이 필요하다. 현재 제도의 재정형평성을 분석하고 변화하는 환경에 대응하기 위한 주기적인 개선과정이 이루어져야 한다.

시·군 조정교부금의 규모와 배분방법에 대해서는 법령과 조례에서 규정하고 있다. 우리나라의 경우 조정교부금이 신설되고 지금까지 발생하는 문제들을 해소하기 위한 노력의 일환으로 법령을 개정하고 제도를 개선해 왔다. 이는 주기적인 차원의 개선이 아니었다. 조정교부금의 재원 규모와 배분방식을 변경해야 한다는 문제의 인식하에 제도 개선이 이루어진 것이다. 그러나 이러한 개선 노력에도 불구하고 조정교부금의 재원조성 방법과 재배분 기준에 대한 갈등은 여전히 해소되지 않고 있다.

따라서 제도의 효과를 분석하고 발전적인 방향으로 개선하기 위한 주기적인 개선노력이 필요하며 재원조성과 배분의 당사자인 시·군 및 도의 협의체 운영과 같은 제도화된 방식을 마련하는 것이 효과적일 수 있다. 이러한 기구를 통하여 조정교부금의 규모와 배분방식 등을 협의하고 중앙정부에 의견을 전달함으로써 중앙정부가 조정교부금의 규모와 배분방식을 결정할 때 반영할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이러한 과정을 통해 제도 개선의 객관성과 수용성을 모두 확보할 수 있으며, 도와 시·군 간, 그리고 시·군들 간에 발생하는 갈등을 완화할 수 있을 것이다.

### V. 결론

시·군 조정교부금제도는 시·군의 재정불균형을 해소하고 기초지방자치단체 수준에서 공공서비스를 제공하기 위해 필요한 재원을 보장해 주는 제도로서 광역차원에서 운영하는 것이다. 도에서 관내 시·군에 교부하는 시·군 조정교부금은 시·군이 자율적으로 활용할 수 있는 일반재원이다. 시·군이 추구하는 목표를 달성하고 주민들에게 공공서비스를 제공하기 위해서는 재원이 필요하고 특히 조정교부금과 같은 일반재원의 확보는 시·군의 자율적인 재정운용에 있어 매우 중요한 사안이다.

다. 더욱이 조정교부금은 시·군 지역에서 발생하는 광역 도세의 일정비율로 재원을 조성하고 배분하는 특성을 갖고 있다. 따라서 조정교부금의 재원을 누가 얼마나 조성하고 누구에게 얼마나 배분하는 것과 관련하여 시·군 간 갈등이 발생할 수밖에 없다.

시·군 조정교부금제도는 지속적인 법 개정을 통하여 제도 개선이 이루어져 왔는데 특히 시·군간 재정형평화 수준이 제고되는 방향으로 제도 개선이 이루어져 왔다. 하지만 여전히 재원형성과 재원 배분의 기준이 바람직한 것인가에 대해서는 다양한 의견이 제기되고 있다. 현행 제도는 시·군의 재정여건 및 지역특성을 적절하게 반영하는데 한계가 있으며 이로 인해 불만과 갈등이 발생할 여지가 있다.

따라서 갈등을 해결하고 제도를 개선하기 위해서는 주기적으로 제도의 운용 실태를 분석하고 현재의 문제가 무엇인지 파악하는 것이 필요하다. 그리고 문제해결을 위한 협의와 조정이 이루어져야 한다. 시·군 간 재정 불균형을 조정하고 자율적인 재정운용에 기여하는 역할을 하는 조정교부금을 확보하려고 하는 시·군의 경쟁은 미래에도 계속될 것이므로 미래 지방재원에 대한 갈등을 효율적으로 해소하기 위한 노력이 필요하다.

시·군 조정교부금의 재원형성 및 배분이 합리적으로 이루어지기 위해 도, 시·군의 당사자 협의체를 구성하고 지속적인 조정을 통해 변화하는 행정환경에 대응하는 것이 필요하다. 시·군의 특성이 적절히 반영한 제도 개선을 통해 제도운용의 객관성과 수용성을 높일 수 있으며 향후 지방재정 발전에도 기여하게 될 것이다. ⑥



## 참고문헌

- 고경훈·박용진(2011). “재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구 : 경기도를 중심으로”, 「한국행정논집」, 23(3), 929-950.
- 김용창(2008). “수평적 지방재정조정제도에 의한 지역균형발전전략 연구(I)”, 「대한지리학회지」, 43(4), 580-598.
- 김정완(2005). “재정보전금 운영에 대한 연구 : 경기도를 중심으로”, 「경기논단」, 7(4), 87-104.
- 김정완(2006). “지역생산의 역외 유출입을 반영한 재정보전금의 개편방안 -경기도 시·군을 중심으로-”, 「지방재정학회 세미나자료」, 79-103.
- 김종희(2003). “도비보조금의 재정조정효과에 관한 연구-충청남도를 중심으로-”, 「지방정부연구」, 7(1), 163-179.

- 김종희·김혜정(2008). “재정보전금제도의 재정조정 효과에 관한 연구 : 충청남도를 중심으로”, 「한국정책과학학회보」, 12(4), 327-345.
- 김필현·임상수·김소린·박지혜(2012). “지방재정조정제도의 평가와 개선방안”, 「한국지방세연구원」.
- 김홍환(2014). “조정교부금제도 개편에 따른 지방재정 영향 분석: 경기도 기초지방자치단체를 중심으로”, 「2014 구리시 찾아가는 세미나 및 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」, 131-148.
- 박광배(2012). “충남 재정보전금의 재정형평화 기능 제고방안”, 「충남발전연구원」.
- 박완규. (1997). “지방교부세제도의 현실적 개선방안”, 「지방재정연구」, 1: 233-251.
- 박정수. (1997). “우리나라 국고보조금제도의 평가와 향후 정책과제”, 「지방재정학보」, 2(1): 19-36.
- 서정섭 외(2003). “재정보전금제도의 개선방안”, 「한국지방행정연구원」.
- 송상훈 외(2011). “분권시대 지방교부세의 발전방향”, 「경기개발연구원」.
- 원윤희(2007). “자치단체간 수평적 재정불균형의 개념과 그 완화를 위한 정책방향의 모색”, 「한국지방재정학회 특별세미나 자료집」, 209-225.
- 유재원 외(2005). “재정보전금제도 개선방안 연구”, 「한국지방재정공제회」.
- 이승모·유재원(2006). “재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의 : 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로”, 「한국행정학보」, 40(3), 199-218.
- 이승모·유재원(2007). “재정보전금의 수평적 재정형평화 제고방안”, 「정책분석평가학회보」, 17(1), 61-83.
- 이현우 외(2010). “지방자치단체 보조금 제도의 효율적 운영방안”, 「경기개발연구원」.
- 이현우(2005). “시·군 재정형평화 수준에 대한 평가와 제도 개선방안 -재정보전금제도의 개선방안을 중심으로-”, 「지방재정과 지방세」통권 제36호 20-39.
- 장덕희(2013). “지방자치제도 실시 이후 일반재원이 자치단체의 기능별 재정지출에 미친 영향 분석-정책기능별 비교 관점에서-”, 「한국정책학회보」, 22(1), 1-24.
- 조기선·김대성(2014). “일반재정보전금 제도 개선안의 문제점과 개선방안-전라남도 사례를 중심으로”, 「한국거버넌스학회보」, 21(1), 303-324.
- 조임곤(2013). “광역과 기초 간 재정불균형 개선방안”, 「지방재정과 지방세」2013년 9월호 54-72.
- 최병호(2014). “재정보전금제도의 개편과 자치단체 간 재원배분에 관한 연구”, 「지방정부연구」, 18(1), 169-192.
- 최병호·이근재·정종필(2010). “징수교부금 교부방식 개편의 재원 재배분효과 분석”, 「재정학연구」, 3(2), 63-95.
- 최병호·정종필(2013). “재정보전금제도 개편의 재원 재배분 효과와 함의”, 「한국지방재정논집」, 18(2), 37-56.
- 행정자치부(2016). “보통교부세 산정내역”, 「행정자치부」.



## 지방회계통계센터의 역할과 과제



글\_ 박정규

지방회계통계센터  
통계관리부장

### I. 머리말

올해는 지방자치단체가 발생주의·복식부기 방식에 따른 회계처리를 시작한 이후 10번째 회계연도가 된다. 지난 9년간 지방자치단체 회계제도의 개선이 지속적으로 추진되어 왔지만, 발생주의·복식부기 회계제도 도입의 중요한 목적인 사업별 원가가 최근에 들어와서야 산출되기 시작하는 등 의 현재 상황을 살펴보면 충분한 제도 개선이 이루어지고 있는지에 대하여는 다소 의문의 여지가 있다. 이러한 상황이 발생하게 된 중요한 요인 중 하나로서 지방회계제도 전문연구기관의 부재를 들 수 있다. 지방자치단체가 발생주의·복식부기제도를 도입할 당시부터 지방회계제도를 실무적 측

지난 2월 16일 한국지방재정공제회 내에 지방회계통계센터가 설치되어 본격적인 업무를 시작했다. 지방회계통계센터는 통계관리부, 제도연구부, 교육홍보부, 계약지원부 등 4개 부서로 구성되어 있다.

앞으로 지방재정전문기관으로 업무를 수행해 나갈 지방회계통계센터의 향후 역할과 과제에 대해 알아보고, 실무 담당자들이 지방회계통계센터를 적극적으로 이용해 건전한 재정운용을 해나가는 데 도움을 주고자 한다.

면에서 조사·연구할 전문기관의 부재가 문제점으로 제기되었으며, 기획재정부가 2010년에 국가회계기준센터를 설립하면서 그 문제점이 더욱 부각되었다. 최근 들어서는 지방공기업을 중심으로 한 지방공공부문의 부채문제가 중요하게 대두되고, 지방재정정보 공개 요구가 지속적 증가하여 지방자치단체에서 생산해야 될 재정정보가 양적 측면 및 질적 측면 모두 과거에 비하여 확충되어야 하는 상황이므로 지방회계제도를 통하여 생성되는 지방재정통계정보의 충실성을 향상시키기 위한 전문지원기관의 설립도 시급한 과제로 등장하였다. 지방회계통계센터는 지방회계제도 전문연구 및 지방재정통계정보 전문지원기구의 역할을 수행하기 위하여 2016년 2월 16일 그 역사적 첫 발을 내딛게 되었다.

### II. 지방회계통계센터의 현황 및 사업계획

#### 1. 설립경과 및 조직·인력 현황

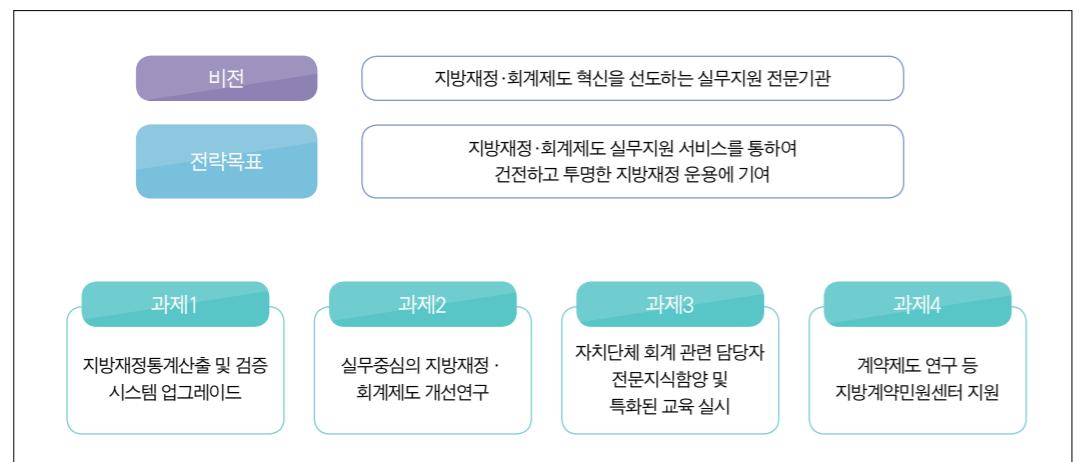
지방통계센터의 설립과정을 간단히 살펴보면, 우선 2015년 3월에 지방회계통계센터 설립방안이 행정자치부 장관에게 보고된 것을 센터 설립의 시작점으로 볼 수 있다. 이후 행정자치부는 2015년 6월에 지방재정공제회를 지방회계에 관한 업무 위탁기관으로 지정, 고시(행정자치부고시 제2015-32호, 2015.6.24.)하였고, 한국지방재정공제회는 같은 해 8월부터 9월에 걸쳐 운영위원회 의결을 통하여 센터 설치를 위한 공제회 정관 및 직제규정을 개정하여 센터 설치의 제도적 기반 정비를 완료하였다.

공제회의 직제규정에 따르면 지방회계통계센터는 한국지방재정공제회 이사장 직속기구로서, 통계관리부, 제도연구부, 교육·홍보부, 계약지원부의 1센터 4부로 구성되어 있다. 이후 인력 충원을 포함한, 초기 운영을 위한 최소한의 인적·물적 기반을 확보하고 2016년 2월 16일 지방회계통계센터가 정식으로 개소하였다. 개소 당시의 센터 인력 규모는 정원 13명(1센터장, 4개부)으로 향후 현재의 2배 수준까지 단계적으로 확대될 계획이다.

## 2. 비전 및 중·장기 사업계획

지방회계통계센터는 개소식 행사를 통하여 “지방재정·회계제도 혁신을 선도하는 실무지원 전문 기관”을 기관의 비전으로, “지방재정·회계제도 실무지원 서비스를 통하여 건전하고 투명한 지방재정 운용에 기여”하는 것을 전략 목표로 각각 발표하였다. 전략 목표를 달성하기 위한 각 부별 실행과제는 지방재정통계 산출 및 검증시스템 업그레이드(통계관리부), 실무중심의 지방재정·회계제도 개선연구(제도연구부), 자치단체 회계 관련 담당자 전문지식 함양 및 특화된 교육 실시(교육홍보부), 계약제도 연구 등 지방계약민원센터 지원(계약지원부)을 제시하였다.

**그림1** 지방회계통계센터의 비전체계도



개소식에서 발표된 실행과제를 각 부별로 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 통계관리부는 지방재정통계의 신뢰성과 적시성을 향상시키고, 이를 재정운용에 활용할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 행정자치부, 자치단체, 한국지역정보개발원과의 협업을 통해 통계 산출과 검증, 시스템 구축, 정책 활용방안 연구 등의 기능을 수행하고, 국가 통계를 작성하는 기획재정부와 한국은행과는 국제기준에 부합하는 통계가 작성되도록 협력해 나갈 것을 과제로 제시하였다.

제도연구부는 실무적인 적용을 고려한 지방재정 및 회계제도 개선을 통해, 자율적이고 건전한 지방재정 운용을 지원하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해 행정자치부와 자치단체, 한국정부회계

학회, 한국지방세학회, 한국지방재정학회 등 관련 학회, 그리고 기타 민간전문가들과의 공동 연구를 위한 협업 체계를 구축하고, 해외 사례 조사와 통해 지방재정 및 회계제도를 정비하고 개선해 나갈 것임을 천명하였다.

교육홍보부는 자치단체 공무원과 지방의회 의원 등 교육수요자의 실무능력 향상과 정책결정자의 관심 유도를 목표로 하고 있으며, 이를 위해 자치단체와 지방의회를 대상으로 교육수요를 조사하고, 전문강사를 활용하여, 타 교육기관과의 차별화된 질 높은 교육서비스를 제공하고, 행정자치부와 함께 지방재정 및 회계 운용과 관련한 우수사례를 발굴하고 전파하여 자치단체의 재정운용 역량을 상향평준화 시키도록 노력할 것이다.

마지막으로 계약지원부는 행정자치부의 지방계약민원센터와 협력하여 지방계약 분쟁 발생 및 해소에 따른 사회적 비용 저감을 목표로 자치단체의 민원을 처리하고, 산업체의 계약 상담 및 컨설팅을 실시하여 수요자 중심으로 계약업무를 지원할 것이며, 지방계약법령 유권해석 사례분석과 질의회신 우수사례 발굴 및 전파 등을 통해 지방계약제도가 선진화될 수 있도록 지원하고 노력할 것임을 설명하였다.

## III. 지방회계통계센터의 과제

### 1. 국민의 재정정보 수요 대응

경기부진에 따른 세수부족과 복지수요를 중심으로 한 세출요구 증가로 효율적 재정지출의 중요성의 나날이 증대하고 있으며, 신속한 개발사업 추진을 위한 도구로 활용되었던 지방공기업은 그에 따른 여파로 발생한 부채문제와 이로 인한 지방자치단체 재정부담의 심각성이 2000년대부터 제기되어 왔고, 「출자·출연기관법」 제정 전까지 일관된 관리체계를 가지지 못하였던 출자·출연기관 경영의 난맥상도 지속적으로 제기되어온 문제점이다. 이와 같은 문제점이 언론을 통하여 지속적으로 알려져왔고, 국민의 지방재정에 대한 관심도도 계속 증대하여 왔으며, 이에 부응하고자 2016년 5월 1일부터 지방자치단체, 지방공공기관(지방공사·공단 및 출자·출연기관) 및 지방교육청을 포함하는 지방재정통합공개시스템인 ‘지방재정365’의 정식 서비스가 예정되어 있다. 국민의 정보수요 충족을

위하여는 이해하기 쉽고 충실한 재정정보가 신뢰성 있게 산출되고 적시에 제공되는 체계를 구축할 필요가 있다. 이러한 체계를 센터 단독으로는 수행할 수 없겠지만, 센터의 궁극적인 지향점으로 삼아 관련 기관과의 협동을 통하여 구축하려는 노력이 지속적으로 요구된다고 하겠다.

## 2. 행정자치부의 정책수요 충족

지방회계통계센터는 행정자치부가 지방회계에 관한 업무 위탁기관으로 지정, 고시한 기관에 해당되므로 업무위탁의 주체인 행정자치부는 핵심 고객 중 하나이다. 현재 국회에 상정되어 있는 「지방회계법」 제정안에 따르면 행정자치부가 지정된 전문기관에 지방회계에 관한 업무의 전부 또는 일부를 의뢰할 수 있으므로 향후에도 행정자치부의 정책적 수요에 충실히 대응할 필요가 있음을 자명하다. 행정자치부는 본지 2015년 제5호(통권23호)를 통하여 ①국내·외 행정환경 변화에 맞추어 우리나라 지방실정에 맞는 회계제도의 발전방향 연구, ②선제적 재정정책을 수립하기 위하여 새로운 회계기법과 정확한 통계분석, ③복식부기제도의 정착·발전 도모, ④지방재정통계의 신뢰성 제고, ⑤맞춤형 회계 전문교육의 실시 및 적극적 홍보를 주문한 바 있다. 또한, 센터설립 중 발생한 행정자치부 조직변화를 반영하여 결산 및 재정통계정보와 직접 관련된 회계분야뿐만 아니라 계약, 공유재산 등 회계 관련 업무 전반에 대한 연구·교육기관으로서의 역할을 수행할 필요성도 제기되고 있다. 현재 센터의 인적·물적 기반으로 이러한 모든 업무를 수행하는 데에는 한계가 있으나, 중장기 사업계획 수립 시 핵심 고객인 행정자치부의 정책적 수요를 최대한 반영하였다고 판단하고 있으며, 향후 업무수행 과정에서 지속적인 의견교환을 통하여 혼선을 최소화하고자 노력할 것이다.

## 3. 지방자치단체의 현실적 요청 대응

지방회계통계센터가 소속된 한국지방재정공제회는 지방자치단체를 회원으로 하는 단체이므로 회원의 권익을 향상시킬 책무가 있고 지방회계통계센터도 예외가 될 수 없으며, 지방자치단체는 회계제도에 따른 제반 업무를 수행하고 지방재정통계를 작성하는 주체이기도 하므로 센터의 핵심 고객임은 분명하다. 센터 개소 직후 24개 지방자치단체를 방문하여 교육 관련 수요조사를 진행한 결과, 결산·회계담당자 권역별 교육(찾아가는 교육, 현장방문 교육)과 같은 수요자 밀착형 교육의 수요가 많은 것으로 조사되었고, 이외에도 재정통계작성방법 교육, 결산담당자의 개정분석 교육 등 세분화

된 요구를 충족시키는 다양한 교육과정 개설의 필요성이 확인되었으므로 이를 충분히 고려하여 향후 사업을 추진할 필요성이 있다고 하겠다. 또한 출납폐쇄기한 단축으로 결산서 작성기간이 대폭 단축되었기 때문에 결산서 또는 지방재정통계의 작성 지원이 현실적 요구로 대두될 가능성이 높은데, 국가회계재정통계센터는 국가결산 및 국가재정통계 주관부서인 기획재정부의 작성 지원요구에 대응이 가능할 수 있지만, 지방회계통계센터가 243개 지자체 전체의 작성지원을 하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에, 결산서 또는 지방재정통계 산출방법의 개선을 통하여 작성자의 업무부담을 경감시키는 데에 주력할 필요가 있다. 다만, 현실적으로는 지방자치단체의 결산 및 지방재정통계 수행능력에 격차가 존재하고, 지역 환경이 민간 전문가의 도움을 받기 어려운 경우도 있으므로 실무자 원체계가 필요하다는 점도 충분히 인식하고 있는데, 센터의 인적기반 확충 수준, 수요자의 재원부담 또는 형평성 문제를 고려하여 최선의 대안을 마련하고자 한다.

## 4. 지방공공기관 재정통계 관련 역할 정립

지방공공기관(지방공사·공단 및 출자·출연기관)은 지방자치단체 회계 관련 규정을 직접적으로 적용받지는 않지만, 지방재정통계 산출 시 각 기관의 관련 정보가 포함되기 때문에 지방재정통계와 관련하여서는 센터와 밀접한 연관이 있다. 그런데, 지방공공기관의 예산 및 결산은 「지방공기업법」 또는 「지방출자·출연법」의 적용을 받기 때문에 지방자치단체와는 다른 점이 있고, 이는 지방재정통계 산출 시 일관된 기준을 적용하기 어렵게 하는 요인이 된다. 또한 지방자치단체에서 지방공공기관의 예산 및 결산 자료를 접계할 때에는 지방공공기관을 관할하는 부서에서 이를 수행하므로 지방자치단체의 재정통계자료를 총괄하는 회계 관련 부서와의 업무조율이 현실적인 문제점으로 등장한다. 나아가서 지방자치단체는 예외없이 e호조 시스템을 사용하지만 지방공공기관은 표준 프로그램인 LOBAS의 사용이 강제되지 않아 각 기관별로 사용 중인 전산프로그램이 다종 다양한 것도 재정통계 산출의 장애요인으로 작용한다. 따라서 지방공공기관의 재정통계 관련 자료가 보다 효율적으로 수집·검증될 수 있도록 하는 체계를 구축할 필요성이 크며, 센터는 관련 기관들의 의견을 주도적으로 조율할 필요가 있다. 앞서 설명한 것처럼 지방공공기관은 센터의 업무수행기반이 되는 「지방재정법」(또는 향후 제정될 「지방회계법」)과는 다른 지방공기업 등의 규율을 받으므로 센터의 역할을 충실히 수행하기 위하여는 제도적 뒷받침도 필요할 것으로 생각된다.

## 5. 유관기관과의 역할 재조정

오늘날의 지방회계제도는 제도에 규정된 각 절차마다 전산시스템의 의존도가 매우 높기 때문에 e호조를 빼놓고는 성립하기 어렵다. 지방회계제도 또는 지방재정통계 산출체계의 개선사항 중 상당 부분은 e호조에 반영되어야 완결되고 e호조에서 구현되는 방식으로 교육이 되어야만 충분한 교육 효과를 얻을 수 있기 때문에 e호조의 유지·보수 및 교육을 전담하는 한국지역정보개발원과 매우 밀접한 관계가 있다. 지방회계제도 및 지방재정통계 산출체계와 관련하여 양 기관의 지향점은 유사하다고 생각되므로, 주기적이고 밀접한 협업체계를 구축하여 궁극적 고객인 지방자치단체의 불편사항이 신속하게 해소될 수 있도록 상호 노력할 필요가 있다.

발생주의·회계제도 도입 초기에는 한국지방행정연구원이 연구·교육을 주도적으로 수행하였으나, 2007년경부터 교육사업이 지방공기업평가원(당시는 자치경영평가원) 주도로 변화하는 과정에서 한국지방행정연구원의 관련 기능이 많이 위축되는 결과를 초래한 것으로 추정된다. 지방회계제도는 이를 실제로 적용하는 실무자의 의견을 충분히 반영하여 최대한 이해하기 쉬운 지침·매뉴얼 등을 개발하고 실제적 교육·훈련을 통하여 각 실무자들에게 내재화시키는 것이 중요한 과제인데, 연구기능과 교육기능이 분리될 경우 상호작용이 원활하게 이루어지기 어렵다. 센터는 비전에서 제시한 것처럼 실무지원 전문기관으로서 실제 적용을 고려한 연구활동과 이를 자치단체 실무자들에게 전파·내재화시키기 위한 교육훈련 수행을 통하여 한국지방행정연구원 및 지방공기업평가원과 차별화된 서비스를 제공할 필요가 있다. 한국지방행정연구원은 지방회계제도와 관련된 보다 거시적인 연구를 수행하고, 지방공기업평가원은 지방공공기관의 회계제도 연구 및 지방공기업을 대상으로 하는 교육 훈련을 수행한다면 서로 간의 역할이 각 기관의 고유사업에 적합하도록 재조정될 것으로 기대된다.

## IV. 맺음말

지방회계통계센터는 지방재정·회계제도 실무지원 서비스를 통하여 건전하고 투명한 지방재정 운영에 기여함으로써 지방재정·회계제도 혁신을 선도하는 실무지원 전문기관으로 자리매김하기 위해 한국지방재정공제회의 회원인 지방자치단체와 행정자치부의 수요를 적극적으로 충족시키고, 이해하기 쉽고 충실한 재정정보가 신뢰성 있게 산출되고 적시에 제공되는 체계 구축을 지향점으로 삼아 궁극적 서비스 수혜자인 국민의 삶의 질 향상에 도움이 되도록 노력할 것이다. 이를 위하여 지방재정통계 산출 및 검증시스템 업그레이드, 실무중심의 지방재정·회계제도 개선연구, 자치단체 회계 관련 담당자 전문지식 함양 및 특화된 교육 실시, 계약제도 연구 등 지방계약민원센터 지원이라는 핵심 사업을 충실히 수행해 나갈 것이다. 이제야 걸음마를 땐 단계이기 때문에 부족하거나 고쳐야 될 점이 많은 것이 사실이며, 여러분의 따뜻한 격려와 아낌없는 지적을 요청드린다. ◉

# 02

## 지방재정이 꽃피다

지방자치제를 본격적으로 시행한 지 20여 년이 흐르는 동안 우리는 수많은 시 행착오와 각고의 노력을 통해 지방자치의 발전을 위해 노력해 왔다. 그리고 앞으로도 지속적으로 노력해야 할 부분이다. 이는 중앙정부의 노력과 더불어 각 지방자치단체들의 끊임없는 혁신이 함께해야 하는 것이다. 이와 관련해 특특 튀는 아이디어로 지방재정의 안정을 도모하고 있는 지자체를 만나 그들만의 노하우와 노력상을 들어보았다.

### 찾아가는 현장

경남 진주시

### 축제 한마당

2016안산국제거리극축제



花



# 경남 진주시

공공예산 투입 없이 이룬  
최고의 복지 시스템 ‘좋은세상’  
2015년도 지방재정개혁 우수사례 대통령상 수상



글\_이경희  
사진\_박창수

지금을 사는 우리들에게 복지는 뜨거운 감자거나 양날의 칼이다. 누구나 행복한 세상을 꿈꾸며 너도나도 복지를 들고 나왔지만 그것이 가져오는 세대 간 갈등이나 정쟁 등은 복지라는 단어가 무색할 만큼 서슬이 시퍼런 탓이다. 경상남도에 위치한 진주시는 타 지자체가 예산과 형식으로 치열하게 싸울 때 복지의 새로운 패러다임을 제시한 곳. 그리고 그 놀라운 결과로 2015년도 지방재정개혁 우수사례 대통령상을 수상한 곳이었다.

## ‘좋은세상’이 만든 모두가 행복한 세상

진주시 한 작은 마을에서 독거노인이 발견됐다. 발견한 주민은 이를 읍·면·동 단위로 만들어져 있는 좋은세상협의회에 알렸고, 노인을 찾아가 도와야 할 규모가 작지 않음을 알게 된 좋은세상협의회는 이를 다시 진주시청 행복지원과에 알려왔다. 사례관리를 통해 노인의 욕구를 판단한 공무원들은 현실에 기반을 둔 맞춤형 지원으로 노인을 도왔다. 법에 기반을 뒀다면 ‘돈을 잘 버는 아들’을 둔 노인은 지자체의 도움을 받을 수 없는 상황이었지만 진주시청은 홀로된 노인에게 법적 기준을 두지 않았다. 지자체의 예산이 쓰이는 일이 아니었기 때문이다. 독거노인의 발견부터 지원까지 아무리 길어도 일주일을 넘어가지 않는 초고속지원이 이루어졌고 이 과정을 지켜보던 주민들은 모두가 진주시청에 환호와 격려의 박수를 보냈다.

이는 진주시의 ‘좋은세상’ 복지 시스템을 단적으로 보여주는 일화다. 법망에 걸려져 복지 사각지대에서 눈에 띄지 않던 노인은 이웃 주민의 관심 속에서 발견이 됐고, 노인을 위한 지원은 모두 시민들

의 자발적인 기부와 후원, 자원봉사자들의 도움으로 이루어졌다. 수요자 중심의 맞춤형 복지서비스 역시 그간의 형식적이고 일괄적인 지원에서 크게 벗어나 있는 형태로 이루어졌다.

진주시청의 행복지원과 박미영 과장은 “진주시 ‘좋은세상’의 성공은 모든 사람들의 마음속에 자리 잡고 있는 성선설에 기반을 두고 있다”는 말로 이야기를 시작했다.

“누군가를 돋고자 하는 욕구는 누구나 있다고 생각을 합니다. 다만 손이 부끄러워서, 어떻게 해야 할지 방법을 몰라서 망설이고 용기를 못 낼 뿐이지요. 이때 누군가가 나서면 십시일반 용기를 내 동참을 합니다. ‘나는 돈이 없으니까 몸으로 봉사를 하겠다’, ‘나는 집을 고치는 기술이 있으니 재능기부를 하겠다’ 등등 자신이 할 수 있는 것을 생각해내는 거지요. 대개의 사람들에게 ‘복지’라는 건 ‘내가 받는 것’만을 생각하는데 ‘내가 줄 수도 있다’는 새로운 패러다임이 좋은세상을 통해 만들어진 겁니다. 한 단계 끌어올린 진주시의 시민의식이 성공요인이라고 말씀드리고 싶어요.”



또 하나, 직원들은 모두 입을 모아 ‘좋은세상’이 이만큼 자리를 잡기까지 지자체의 수장, 즉 이창희 시장의 도움을 또 하나의 중요한 성공요인으로 꼽았다. ‘좋은세상’이란 네이밍도 아이디어의 출발도 모두 이창희 시장의 머리에서 나왔다는 것.

무엇보다 ‘시민들이 주인이 된 자발적인 복지정책’에 대한 전폭적이고도 확고한 지자체장의 지지는 ‘좋은세상’이 흔들림 없이 일관되게 추진될 수 있었던 가장 큰 원동력이었다고 입을 모았다.

#### 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 자발적 봉사

처음 진주시에 ‘좋은세상’이 발족하게 된 것은 전국적으로 큰 이슈가 됐었던 2011년 화장실 삼남매 사태 때문이었다. 온 나라가 복지 사각지대에 놓인 이들을 보호해야 한다고 호떡집에 불이라도 난 듯 절절 끓어올랐고, 진주시 역시 중앙정부에서 내려온 지시하에 실태파악에 나섰던 것. 그러나 이같은 뒤져 벌굴해낸 대상자들은 겨우 16명, 공무원들의 한계가 여실히 드러날 수밖에 없는 수치였고 이는 결국 이웃으로 구성된 민간기구를 발족하게끔

만들었다.

“제일 처음에 협의회를 먼저 구성했습니다. 토론회와 설명회를 거쳐 진주시의 32개 읍·면·동에서 850명, 시에서 50명 등 총 900명이 참여한 협의회가 만들어졌고 전문기술을 보유한 기술봉사대 45명도 함께 꾸려졌습니다. 전 시민이 복지 수요자면서 공급자가 되는 최초의 시스템이었죠. 큰 아우트라인은 시장님이 만들어줬고 그 안에서 회의와 토론을 거쳐 디테일한 구성이 완성이 됐습니다. 우리에게는 두레라는 전통품앗이 개념이 있잖아요. 서로가 도와 다함께 잘 살자는 취지를 모두가 편안히, 적극적으로 받아들였어요.”

현재 ‘좋은세상’의 복지서비스는 복지사각지대에 놓인 주민과 기준중위소득 80% 미만의 저소득층을 대상으로 이루어지고 있다. 분야는 생활불편 해소, 물품·생계지원, 재능기부, 재가봉사, 문화·정서지원 등 총 5개 분야. 일반시민들은 물론 33개 기관·단체, 5개 종합병원, 창원지방검찰청진주지청 등도 이에 적극적으로 동참하고 있다.

‘좋은세상’을 담당하고 있는 박계남 계장은 무엇



보다 ‘좋은세상’으로 인해 진주시에 확산되어 무르익고 있는 ‘자발적 봉사 분위기’에 큰 보람과 행복을 느낀다고 말했다.

“봉사처럼 전염성이 강한 바이러스도 없는 것 같습니다. 지난 주말에 오빠와 삼촌은 장애인, 할머니는 병상에 누워있는 여고생의 집수리 봉사에 다녀온 적이 있는데 봉사에 참여한 집수리 기술자들이 동료들을 더 불러 봉사에 참여시키고, 한 번 봉사에 참여한 기술자들이 다시 또 봉사에 참여하면서 또 새로운 동료들을 부르는 모습을 보고 정말 감동을 받았어요. 수리에 필요한 물품 역시 후원을 받았지요. 그뿐이 아닙니다. 집수리를 하면서 근처 작은 식당에 점심식사를 예약했는데 주인 아주머니께서 저희들의 식사가 끝난 뒤 ‘이렇게 좋은 일을 하고 있었느냐며 ‘나도 뭔가를 하고 싶다’고 식대를 받지 않으시더라고요. 그렇게 절약한 비용은 집수리에 다시 넉넉히 지원이 됐고요. 그 모습을 보면서 인간은 누구나 ‘측은지심’을 품고 있고 단지 그것을 꺼낼 기회가 없었을 뿐이라는 걸 다시 한 번 마음 깊이 느꼈습니다. 더불어 봉사에 행복을 느끼는 그 심성에 감동을 했고요.”

물질은 물론 정서까지 어루만지는 쌍방향 봉사시스템, ‘좋은세상’의 위력이 새삼스럽게 느껴지는 대목이다.

#### 디테일한 맞춤형 복지사업으로 거둔 성공

‘좋은세상’이 만들어진 뒤 가장 큰 변화는 진주시 복지 예산이 큰 폭으로 줄어들었다는 사실이다. 복지 예산으로 인한 정쟁과 갈등은 이제 진주시에서는 완전히 남의 일이 돼버린 것이다. 복지 예산이

필요한 곳이 있다면 읍·면·동에서 열리는 회의비, 연말에 개최되는 성과보고회 정도라니 “유무형의 자산을 따져 경제적으로 산출하면 아마도 수천억 원의 예산절감 효과를 가져왔다고 해도 과언이 아닐 것”이라고 박미영 과장이 힘주어 말한다.

“복지예산을 절감했기 때문에 그 돈을 다른 곳에 쓸 수가 있었어요. 복지예산이 증액돼도 국민만족도가 올라가기 힘든 상황에서 진주시의 시민들은 ‘좋은세상이 가족보다 더 좋다’라고 말할 정도로 큰 만족감을 나타내주시니 그저 기쁘고 감사할 때름입니다.”

여기에는 보여주기식 행정을 철저히 거부하면서 부서 간의 칸막이를 제거, 유사중복업무를 없애고 시민의 피땀 어린 혈세가 헛되게 쓰이는 걸 철저히 경계하고 단속해온 이창희 시장의 시정 운영마인드도 큰 뜻을 했다고.

진주시의 신개념 복지 시스템인 ‘좋은세상’이 진주 시민들에게만 큰 호응을 얻고 있는 것은 물론 아니다. 지방재정개혁 우수사례 발표회에서 대통령상을 수상한 것과 더불어 행자부에서도 큰 관심과 지지를 보내고 있는 것.

“연말이 되면 청와대에서는 불우이웃들에게 선물을 보내왔습니다. 지금까지는 방한복, 전기장판, 밤솔 같은 물건을 일괄적으로 보내왔는데 행자부에서 우리 콘텐츠를 보고 한 세대에 100만 원씩 맞춤형 선물을 했다고 해요. 정해진 제품이 아니라 문짝, 보일러 등등 생활에 꼭 필요한 부분을 파악해 선물을 한 거죠. 사실 요즘 밤솔 없는 집이 어디 있나요? 감동은 수요자의 사정을 헤아리는 디테일에서 온다고 생각을 합니다.”



는 의미다. 다만 조금 더 고민하는 부분이 있다면 진주시에 위치한 기업들의 사회공헌활동에 관해서라고.

“진주혁신도시에 많은 공공기관들이 입주를 해서 사회공헌활동을 하고 있습니다. 하지만 실제로 사회공헌활동이라는 용어 자체가 활성화된 지는 얼마 되지 않았죠. 역사가 짧다보니 사회공헌활동이라는 게 특별한 차이점 없이 대동소이합니다. 저희가 고민하는 부분이 바로 그 부분이죠. 명절에 온누리 상품권이나 쌀을 제공하는 것 같은 단발성 후원보다는 각 기업의 특성에 맞춘 사회공헌활동을 한다면 어떨까 생각하고 있어요. 예를 들어 LH공사는 주특기가 주거환경 개선이니 취약계층에 주거환경을 개선해주고, 남동발전 같은 경우는 전기를 생산하니 에너지빈곤층을 도우면 어떨까 하는 거죠. ‘좋은세상’에 크게 부족한 건 없다고 생각하지만 행여 빈틈이 있을까 늘 고민을 하고 있습니다.”

지금까지 모인 기부금 약 19억 9천여만 원, 재료비 집행은 7억 원, 서비스를 받은 집은 총 8만 여 가구라는 큰 성과를 기록한 ‘좋은세상’은 지난 10월 ‘좋은세상 복지재단’이라는 이름으로 새로운 출사표를 던졌다. 민간으로 완전히 이양하기 위한 작업으로 향후 어떤 정세나 변화에도 흔들림 없이 좋은세상의 취지를 살피하고 운영하기 위해서다.

“작년 10월부터 기부금은 좋은세상 재단에서 받고 우리는 물품만 받고 있습니다. 22억 원으로 시작한 복지재단의 출연금은 향후 100억 원 마련을 목표로 하고 있어요. 민간사업으로 좋은세상이 계속 활성화될 것이라고 믿고 있습니다.”

대통령상을 수상한 이후 가장 달라진 점을 묻자

진주시 복지사업의 컨트롤타워로서 오고 가는 후원 사항을 꼼꼼하게 데이터화해 중복이나 누수가 없도록 관리하면서 집에 유통기한이 지난 쌀과 라면을 쌓아놓은 채 사는 빈곤층이 없도록 하는 ‘좋은세상’. 누구나, 어디서나, 반드시 답습 해야 할 좋은 시스템이라는 사실에 중앙정부부터 작은 마을의 주민까지- 과연 누가 의문을 제기할 수 있을까.

### 복지의 패러다임을 바꾼 ‘좋은세상’

‘좋은세상’을 운영하면서 어려운 점은 무엇인지 묻자 박미영 과장, 박계남 계장 모두 고개를 갸웃한다. 현재까지는 특별한 문제점을 느끼고 있지 않다



진주시청을 찾는 사람들이 많아졌다는 대답이 돌아온다. 복지예산을 최소한으로 쓰면서 복지사업을 활발하게 펼친다는 건 어느 지자체가 들어도 흑활만한 이야기. 벤치마킹이나 시스템 이전을 위한 방법을 알기 위해 많은 이들이 진주시청을 찾고 있다는 것이다.

“좋은세상 이야기를 해주면 이야기를 들으려 온 관계자분들의 눈이 반짝 반짝거립니다. 하지만 막상 실천하려고하면 스케일이 너무 크다면 막막해 해요. 그럴 때면 제가 꼭 하는 얘기가 있습니다. ‘지자체장의 의지가 확고하지 않으면 안 된다’고요. 그 의지가 흔들림이 없을 때 ‘좋은세상’은 말 그대로 좋은 사업을 끝까지 소신 있게 펼칠 수 있는 겁니다. 의지만 확고하다면 제가 한 달간 무상으로 서포

트를 해주겠다고 얘기를 해요. 대신 좋은세상이라는 브랜드를 그대로 써달라고 하죠. 하하.”

지자체의 복지에는 돈이 많이 든다고, 예산확보가 가장 중요하다고 믿는 사람들에게 생각을 바꾸면 모든 게 바뀔 수 있다는 새로운 패러다임을 제시한 진주시 좋은세상.

사례발굴부터 서비스 제공까지 원스톱으로 해결할 수 있는 물적·인적 자원 확보에, 시민들이 자발적으로 참여하는 봉사정신, 컨트롤타워로서의 지속적인 관리까지 진주시에 복지 사각지대를 만들지 않겠다는 모두의 결연한 의지가 빛어낸 아름다운 그 결과물이 대한민국 곳곳에 널리 퍼지면서 ‘참다운 복지’의 의미가 모두의 마음에 아름다운 꽃을 피우길 바라본다. ☺

세계의 문화를 거리 위에서 만나는  
2016안산국제거리극축제



**일 정** 2016.05.05(목)~2016.05.08(일)(4일간)

**장 소** 안산문화광장 일대

**주 제** 지금, 우리는 광장에 있다!

**주최/주관** 안산시, (재)안산문화재단

**문 의 처** 031-481-0531

**홈페이지** [www.ansanfest.com](http://www.ansanfest.com)

**프로그램** 공식참가작(총 18작, 국내 9/해외 9),  
광대의 도시(총 14작, 국내 6/해외 8),  
창작지원 프로그램(총 6작, 국내 5/해외 1),  
자유참가작(총 12작, 국내 12) 등

우리가 일상의 거리에서 만나볼 수 있는 것은 무엇일까. 바쁘게 어디론가 움직이고 있는 사람들, 줄맞춰 이동하는 자동차 그리고 가로수와 회색빛 건물이다. 그렇다면 세계적인 공연들을 거리 또는 광장에서 만나볼 수 있다면 어떨까. 우리의 눈은 번쩍, 귀는 쫑긋거리지 않을까. 화려한 퍼포먼스로 거리를 수놓을 안산국제거리극축제에 함께 가보자.

#### 해외 아티스트 팀을 안산에서 만나다

'2016안산국제거리극축제'가 5월 5일부터 8일까지 4일간 경기 안산시 단원구 고잔동 안산문화광장 일대에서 열린다. '지금, 우리는 광장에 있다!'라는 주제로 열리는 이번 축제에는 국내 32작, 해외 18작 등 총 12개국 50작 내외의 작품들을 선보이며, 예년에 비해 시민 참여 프로그램도 확대 편성하여 더 커진 규모로 열릴 예정이다. 평균 75만여 명의 관람객이 찾는 안산국제거리극축제는 명실상부 국제적인 축제로 평가받고 있다.





축제의 개막작은 프랑스 팀 'Compagnie Gratté ciel'의 '천사의 광장(Place des Anges)'으로 순백의 옷을 입은 천사들이 밤하늘을 가로지르며 5월에 눈이 내리는 듯한 환상적인 깃털 퍼포먼스를 선보일 예정이며, 폐막작은 스페인 팀 'Grupo Puja'의 '카오스 모스(K@OSMOS)'로 라이브밴드의 파워풀한 연주를 배경으로 관람객의 눈앞에서 우주로의 항해가 펼쳐지게 만들어 줄 것이다. 개·폐막작 모두 공중 공간을 무대로 한 에어리얼퍼포먼스로 광장 어디에서 관람 하더라도 시야에 불편 없이 관람할 수 있다.

이와 함께 예술성과 대중성을 고루 갖춘 국내외 18작품의 '공식참가작'과 실험적인 시도들이 돋보이는 12작품의 '자유참가작', 현실에 대한 풍자와 해학이 담긴 14작품이 '광대의 도시'를 통해 소개된다. 또한 다양한 장르의 예술가들이 안산이라는 지역의 고유성을 담은 작품을 제작할 수 있도록 지원하는 '안산거리예술 크리에이터'는 올해부터 '창작지원 프로그램'으로 명칭을 바꾸고 더욱 적극적인 지역 기반 작품 제작 육성에 나선다. 세월호 사고를 포함하여 매년 안산 지역이 직면한 상황에 대한 대화를 시도한 작품들을 선보였던 안산국제거리극축제는 올해도 '창작지원 프로그램'을 통해 총 6작품을 선보일 예정이다.

### 시민과 함께 만들어 가는 세계적인 축제

지난해 축제에서 '시민의 건축', '그랜드 컨티넨탈' 등 안산 시민 대다수가 참여하여 지역민과 함께하는 축제의 올바른 패러다임을 제시했다는 평가를 받은 안산국제거리극축제는 2016년 시민 참여프로그램을 더욱 확대하였는데, 그중 기획프로그램 '도시 발언대'는 열린 공간임에도 이용에 제약이 있었던 광장을 안산 시민에게 돌려주는 취지로 운영된다. 안산시민들은 축제기간 동안 광장 곳곳에 미리 설치된 마이크를 통해 원하는 발언과 행동을 자유롭게 표현할 수 있다. 또한 작년 축제 당시 대다수 시민들이 종이상자를 이용해 다함께 공동의 건축물을 만들어 호평을 받았던 체험형 설치미술 프로그램 '시민의 건축'은 2016년 플라스틱 칼라박스로 소재를 바꿔 광장 전역에서 만나볼 수 있다.

세계적인 예술성을 인정받아 2015 세계축제협회(IFEA) 피너클어워드 금상을 수상하는 등 국내를 넘어 세계 최고의 공연예술축제로 자리 매김한 안산국제거리극축제는 올해에도 관람객과 예술가 모두에게 잊지 못할 추억을 선물할 것이다.

## - 2016년 국민추천포상 안내문 -

정부는 우리 사회 곳곳에서 묵묵히 헌신·노력해 온 숨은 공로자들을 국민들로부터 직접 추천을 받아 포상하는 '국민추천포상' 제도를 운영하고 있습니다. 우리 사회에 행복과 희망을 전한 주변의 숨은 공로자들을 추천하여 주시기 바랍니다.

# 2016 국민추천포상

추천접수 : 6월 30일까지

### 1. 누가 추천할 수 있습니까?

개인 또는 단체 등 국민 누구나 추천에 참여하실 수 있습니다.(다만, 자기 자신을 추천할 수는 없습니다.)

### 2. 어떤 분을 추천합니까?

- 나눔을 실천한 분 : 사회봉사, 재산·재능 기부, 사회적 약자 배려 등
- 안전에 기여한 분 : 인명구조 및 타인의 재산보호, 생활안전, 환경보호 등
- 희망을 전한 분 : 역경 극복, 국제 구호, 가족애 또는 통합(화합) 실천 등  
※ 이런 경우는 제외됩니다.
  - 독립운동·보훈·참전, 학술·연구·고도의 기술 등 소관부처에서 전문적으로 심사할 사항
  - 공무원이 직무와 관련하여 기여한 공적

### 3. 언제까지 추천해야 합니까?

연중 언제든 추천 가능합니다. 다만, 2016년 포상은 2016년 6월 30일까지 접수된 추천을 대상으로 합니다.

### 4. 어떻게 추천해야 합니까?

인터넷, 모바일, 전자우편, 일반우편으로 추천서를 제출하시거나, 행정자치부를 직접 방문하여 추천서를 제출하실 수 있습니다.

① (인터넷) 온라인 접수창구([www.sanghun.go.kr](http://www.sanghun.go.kr)) 접속 → '국민추천포상' → '추천하기' → '인터넷 추천' 메뉴 클릭 → 추천서 입력·저장

\* 네이버·다음·네이트 검색창에 '국민추천포상'을 입력하면 국민추천포상 접수창구 바로가기 접속 가능

② (모바일) 모바일 접수창구([m.sanghun.go.kr](http://m.sanghun.go.kr)) 접속 → '모바일 추천' 클릭 → 추천서 입력·저장

③ (전자우편) 추천서 작성 후 전자메일(sanghun114@korea.kr) 송부

\* 국민추천포상 온라인 접수창구([www.sanghun.go.kr](http://www.sanghun.go.kr))에서 추천서식 다운로드

④ (우편·방문) 행정자치부로 우편 송부 또는 직접 방문·제출

\* ④ 03171 서울특별시 종로구 세종대로 209 행정자치부 상춘담당관실

\* 읍·면·동사무소(주민센터)를 방문하시면 추천서식과 필요한 안내를 받으실 수 있습니다.

### 5. 추천 후에는 어떻게 처리됩니까?

공적사실 확인 ⇒ 요건확인 ⇒ 공적심사 ⇒ 포상결정 ⇒ 포상수여의 절차로 진행됩니다.

### 6. 포상은 언제 수여됩니까?

2016년 12월 포상할 예정입니다.

# 03

## 지방재정이 성숙하다

〈지방재정〉에서는 지속적인 연간기획을 통해 독자들에게 실무적으로 도움을 주고자 노력해 왔다. 지난호에는 논문공모전 당선작을 소개하면서 휴재했던 연간기획을 이번호부터 재개한다. 이번 연간기획의 주제는 '지방재정관리제도의 성과와 발전과제'로 관련 전문가들의 의견을 통해 독자들이 실무적으로 나 지식적으로 도움을 받기를 원한다. 또한 글로벌비즈니스 매너 코너를 통해 사막의 제국 두바이의 나라 아랍에미리트의 문화를 소개한다.

### 연간기획

지방재정관리제도의 개선방안 :  
지방재정분석·진단제도와 지방재정위기 조기경보시스템을 중심으로  
중기지방재정계획제도의 성과와 향후 발전방향

### 글로벌 비즈니스 매너

사막 위의 도시 두바이의 나라 아랍에미리트





## 지방재정관리제도의 개선방안 : 지방재정분석·진단제도와 지방재정위기 조기경보시스템을 중심으로



글\_배인명  
서울여자대학교  
행정학과 교수

지방자치 20여 년, 그동안 각 지자체들은 지방재정의 건전성을 위해 수많은 고통을 감내해가면서 노력을 아끼지 않았다. 하지만 지자체들의 노력에도 불구하고 지방재정의 문제점들은 지속적으로 부각되고 있으며, 언론을 통해 이슈화되고 있는 실정이다. 이에 본지에서는 지방재정분석·진단제도와 지방재정위기 조기경보시스템을 중심으로 한 지방재정관리제도의 개선방안에 대해 알아보고 건전한 지방재정을 만들어 가기 위한 방법들에 대해 알아보았다.

### I. 들어가며

지방자치의 부활 이후 중앙정부에서는 다양한 지방재정관리제도를 도입하고 운영하고 있다. 구체적으로, 지방재정관리제도에는 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 사업예산제도, 지방재정인센티브 및 교부세감액제도, 지방재정공시제도, 지방재정분석 및 진단제도, 지방재정위기 사전경보시스템, 그리고 2016년부터 적용될 긴급재정관리제도 등 매우 다양한 제도들이 있다.<sup>1)</sup> 각각의 제도마다 나름대로

1) 지방재정관리제도에 대한 분류 및 종류에 대한 자세한 내용은 라희문(2014)을 참조.

의 목적을 가지고 운용되고 있긴 하지만 종합적으로 볼 때 이렇듯 다양한 제도가 운용되고 있는 이유는 지방재정을 보다 건전하고 효율적으로, 그리고 계획적으로 운용하도록 유도하기 위한 것이라고 할 수 있겠다.

지금까지 지방재정관리제도들은 우리나라 지방재정의 건전하고 계획적인 운용에 큰 기여를 하고 있다고 생각된다. 그럼에도 불구하고 제도의 중복성 측면이나 실효성 측면에서 여러 문제점들이 지적되고 있다. 특히 지방재정분석 및 진단제도, 지방재정위기 사전경보시스템은 유사한 목적을 가지고 운용되고 있으나 제도 간의 역할분담이 명확하지 않고, 지방재정의 위기를 미연에 방지하는데 부족하다는 지적도 있어 이러한 제도들에 대하여 다시 한 번 문제점을 점검해 보고 이에 대한 대책을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

본 원고에서는 특히 이러한 두 가지 제도를 중심으로 현황과 문제점을 살펴본 후 저자 나름대로의 개선방안을 제시해 보고자 한다. 이에 앞서 다음 장에서는 지방재정관리제도의 목적과 주요 개념들에 대하여 검토해 보기로 한다.

### II. 지방재정관리의 의의

#### 1. 지방재정관리의 목적

지방자치단체는 여러 측면에서 재정적 어려움을 겪을 수 있다. 첫째, 세입의 감소로 인한 재정압박을 들 수 있다. 세입의 감소는 여러 측면에서 야기될 수 있다. 예를 들면 부동산거래, 인구의 감소 및 지역경제의 악화 등이 세입의 감소를 가져올 수 있다.

둘째, 행정서비스의 증대로 인한 세출의 증대를 들 수 있다. 특히 지방자치제의 실시 이후 중앙정부가 담당하고 있던 기능의 상당부분이 지방정부로 이양되었거나 이양될 예정이고, 주민들의 행정서비스에 대한 요구도 크게 증가될 것으로 전망된다. 이렇듯 급격히 증가하는 행정수요는 지방자치단체들의 세출을 증가시켜 지방자치단체의 재정구조를 악화시킬 가능성이 높다.

셋째, 부채의 증가에 따른 재정의 압박을 들 수 있다. 즉 지방채의 발행이 지나치게 많으면 상환에 어려움을 겪게 되어 결국은 선진외국의 지방정부들처럼 재정의 파탄을 경험하게 될지도 모른다.

넷째, 재정운용을 방만하게 할 경우 지방자치단체는 역시 재정의 큰 어려움을 경험하게 된다.

이러한 재정적 문제점들을 사전에 정확히 파악될 수만 있다면 이에 대처할 수 있는 방안을 미리 모색할 수 있다. 예를 들어 세입이 감소한다면 새로운 세원발굴과 세무행정의 합리화를 통한 세입의 증대노력을 기울이거나 세출을 줄임으로써 재정의 건전성을 높일 수 있을 것이다.

따라서 지방재정을 여러 측면에서 점검해 보고 진단해 보는 것은 중앙정부나 지방자치단체의 중요한 책무라고 할 수 있겠다. 특히 건전성과 효율성 측면에서 지방재정운용을 면밀히 검토하는 것이 필요하다고 하겠다. 그렇다면 어떠한 측면들을 검토하고 살펴보아야 할까? 이에 대한 해답을 얻기 위해서는 지방재정의 건전성이나 효율성이 무엇인지를 알아야 할 것이다. 다음에서는 재정건전성이나 효율성이 무엇인지 살펴보기로 한다.

## 2. 재정건전성과 재정효율성<sup>2)</sup>

본 원고에서는 재정의 효율성과 건전성의 개념은 무엇인지 살펴보기로 하겠다. 이를 위하여 좀 더 상위개념이라고 할 수 있는 재정책임성에 대하여 먼저 검토하기로 한다.

책임성, 혹은 재정책임성의 개념은 여러 학자들에 의해 서로 다르게 활용되고 있다. 우선 책임성은 영어로 responsibility, accountability, responsiveness 등의 용어가 사용되고 있는데, 이들 단어에 대한 개념규정도 논자에 따라 차이가 있다. 박동서(2001)는 accountability를 행정책임으로, responsiveness를 대응성으로 해석하며, responsibility는 두 개념을 모두 포함하는 광의의 개념으로 정의하고 있다.<sup>3)</sup> 또한 행정상의 책임성을 평가하는 기준으로 민주성, 합법성, 효율성 등을 제시하면서, 이를 모두 합한 하나의 용어가 책임성이라고 설명하고 있다. 이와 같이 책임성은 다양한 개념을 포함하고 있는 복합적인 개념으로 활용되고 있다.

Cendon(1999)은 책임성(accountability)을 좀 더 구체적으로 네 가지로 분류하여 설명하고 있다.<sup>4)</sup> 첫째는 정치적 책임성으로 정치적이고 프로그램화된 규정에 따라 행정이 수행되어야 한다는 것을 기본 원칙으로 하고 있다. 정치적 책임성은 수직적 혹은 수평적 차원에서의 책임성으로 구분

2) 재정책임성과 재정건전성의 개념에 대해서는 배인명(2012: 2011)을 주로 인용하였다.

3) 윤영진(2004)은 responsibility를 도의적, 자율적 책임성으로 정의하고 있고, accountability는 법률적, 제도적 책임성으로, responsiveness는 민의에의 대응성으로 정의하고 있다.

4) 이외에도 Day and Klein's(1987)는 책임성을 정치적 책임성과 관리적 책임성으로 구분하고 있고, Dwivedi and Jabbra(1989)는 행정적/조직적, 법적, 정치적, 전문적, 도덕적 책임성으로 구분하고 있으며, Sinclair(1995)는 정치적, 공적, 관리행정적, 전문적, 그리고 개인적 책임성으로 구분하고 있다.

될 수 있는데, 수직적 차원에서의 정치적 책임성은 행정부의 고위직(대통령 등)과 연계된 관계를 의미하고, 수평적 차원에서의 정치적 책임성은 의회와 연계된 관계를 의미한다. 또한 정치적 책임성은 내적 감독과 통제로서, 외적으로는 의회의 통제에 의해 점검되고 실현된다.

다음으로, 행정적 책임성은 법적으로 수립된 규정과 과정에 따라 수행하여야 한다는 것을 기본 원칙으로 하고 있으며 상위 정치적 기구나 행정기관에 대한 책임성을 의미한다. 행정적 책임성은 수립되어 있는 규정과 절차를 제대로 따르고 있는지에 따라 판단되며, 이는 일반적으로 상위 정치 혹은 행정기구에 의해 점검된다.

전문적 책임성은 직업의 기술적 규칙이나 관례에 따라야 한다는 기본원칙에 입각하고 있으며, 이러한 규칙이나 관례에 대한 순응 여부에 따라 판단된다. 또한 전문적인 책임성은 내적으로는 상위 전문적인 기술이나 행정을 평가하는 기구, 외적으로는 외부 평가기관에 의해서 점검된다.

마지막으로 민주적 책임성은 전체 사회, 혹은 사회단체들의 필요나 이익을 위해 행정이 수행되어야 한다는 기본 원칙에 입각하고 있으며, 사회단체나 전체 사회에 대한 책임성을 의미한다. 또한 민주적 책임성은 시민 참여, 시민의견 표출을 위한 대중매체나 기구 등을 통해 달성될 수 있다. Cendon이 제시한 네 가지 책임성에 대한 특징들은 <표1>에 요약되어 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 책임성은 기본원칙이나 누구에 대한 책임성인가 등에 따라 다양하게 구분될 수 있다. 그렇다면 재정적 책임성은 과연 어떠한 의미로 활용되는지 검토해 보기로 하자.

먼저 Smith(1971)는 책임성을 재정책임성, 프로그램책임성, 과정책임성으로 구분하면서 재정책임성을 돈이 적절한 규칙과 동의된 대로 사용되어졌는가 여부와 관련된 책임성으로 정의하고 있다. 또한 재정책임성은 공공자금이 대응적이고 생산적으로 사용되도록 하는 수단으로 정의되기도 한다(Institute of Comparative Law, 2009; Lord Sharman, 2003). 이는 재정의 법적 혹은 규제적인 측면에서의 입증뿐 아니라 돈의 가치(value for money)가 달성되도록 하는 의미까지 포함한다는 것이다. 이러한 주장은 재정책임성에 효과성의 의미도 포함될 수 있다는 것을 의미한다.

미국의 재정책임성센터(the Center for Fiscal Accountability)에서는 책임성을 “알 권리가 있는 자들에게 우리의 성과(performance)를 모두 그리고 진실 되게 공개하도록 요구하는 과정”이라고 정의하면서 책임성의 핵심은 적절한 정보에의 접근성을 강조하고 있어 재정책임성의 개념 속에 재정의 투명성을 포함시키고 있다. 이와 더불어 재정책임성센터의 주요 업무로서 낭비, 남용의 제거, 효율적이고 제한적인 정부의 창조 등을 들고 있어 효율성을 재정책임성의 주요한 개념 속에 포함시키고 있다.<sup>5)</sup>

5) 자세한 것은 <http://www.fiscalaccountability.org/about> 참조.

재정적 책임성은 균형예산을 의미하기도 한다(<http://www.ehow.com/>, [http://en.wikipedia.org/wiki/Balanced\\_budget](http://en.wikipedia.org/wiki/Balanced_budget)). 균형예산이란 세입과 세출이 동일한 경우를 의미하는데, 일반적으로는 약간의 흑자는 바람직한 것으로 인정하기도 한다. 이와 같이 재정책임성에는 재정이 과산 등의 위험 없이 안정적으로 운영되어야 한다는 재정건전성, 혹은 안정성의 의미도 포함된다고 할 수 있겠다.

**표1** 다양한 책임성 개념의 특징

	정치적 책임성	행정적 책임성	전문적 책임성	민주적 책임성
기본작동원칙	정부에 의해 적용된 정치적 및 프로그램화된 규정에 따른 수행	법적으로 수립된 규정과 절차에 대한 순응적인 수행	직업의 기술적인 규칙이나 관례에 순응적인 수행	사회단체나 전체 사회의 필요나 이익을 위한 수행
누구에게 대한 내적 책임성?	상위 정치적 기구	- 상위 정치적 기구 - 상위 행정기구	- 상위 전문적 기술평가 기구 - 상위 전문적 행정평가 기구	
누구에게 대한 외적 책임성?	국회	- 내적인 감독 및 통제기관 - 대상 시민 - 사법부	행정 및 기술적 통제를 하는 외부 기관	- 사회단체 - 전체 사회
주제 대상	행정수행(performance) 결과	행정적인 행동에 따른 형식이나 절차	- 전문적 규칙과 관례 - 전문적 수행결과	행정수행 결과
기준	- 정치적 기준 - 기술적 또는 객관적 기준	- 공식적 기준 : 수립된 규정과 절차에 대한 순응	전문적 기준 : 직업적 특성을 고려한 규칙과 관례에 대한 순응	행정 수행의 사회적 영향
적용장치	- 내적 감독과 통제 - 국회의 외적 통제	- 내적 감독과 통제 - 외적 감독과 통제 - 행정적 요구 - 사법적인 절차	- 기술적, 행정적 내적 감독과 통제 - 기술적, 행정적 외적 감독과 통제	- 시민 참여 - 시민의견 표출을 위한 대중매체나 기구 - 정보 기술
결과	- 정치적 비판 또는 인식 - 사임이나 퇴출	- 행정법 등의 개편 - 관련 공무원의 제재 - 시민에 대한 보상	- 관련 공무원의 제재	- 행정법령의 적용 - 행정적 결정의 개정 - 행정수행에 대한 민주적 정당화

자료 : Cendon(1999 : 33)

다음으로 국내 문헌을 살펴보면, 이상용(2003)은 지방재정운용의 책임성 강화를 위해서는 재정운용의 효율성 제고, 재정투명성의 강화, 주민참여기회의 확대를 강조하고 있는 것에 비추어 재정책임성을 재정운용의 효율성, 재정투명성, 주민참여 등을 포함하는 개념으로 활용하고 있다고 하겠다. 광채기(2004)도 방만하고 비효율적인 재정운용의 문제해결과 투명성 및 건전성의 확보가 이루어져야 지방자치단체의 재정책임성을 담보할 수 있다고 하고 있다. 또한 원윤희(2004)는 지방자

치실시 이후 지방세 징수율의 변화를 살펴보면서 지방자치단체의 자율성과 책임성을 모두 강조하고 있다. 이러한 주장은 재정책임성에는 재원의 확보를 위한 노력의 의미도 포함될 수 있다는 의미로 해석될 수 있겠다.

이상에서 살펴본 바와 같이 재정책임성은 Cendon의 책임성 분류 중 특히 전문적 책임성과 민주적 책임성을 강조하고 있다고 할 수 있으며, 전문적 재정책임성은 재정효율성과 재정건전성을 포함하는 개념이라고 할 수 있겠다.

여기에서 재정건전성은 “현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각하여 자원을 합리적으로 배분”하는 것으로 정의되기도 한다(한국지방행정연구원, 2009). 보다 구체적으로 재정건전성의 개념을 살펴보기 위하여 Groves & Valente(1986)의 논의를 활용해 보기로 하자.

Groves & Valente(1986: 2-3)는 재정상태를 다음과 같이 여러 가지 단계로 정의하고 있다. 첫째, 최협의로 보면 재정상태는 정부가 30일 혹은 60일 이내에 어음을 지불할 수 있는 능력, 즉 현금 지불능력(cash solvency)을 지칭한다. 둘째, 협의로 보면 재정상태는 정부가 예산기간 내에 지불의 무를 충족시키고 적자를 발생시키지 않도록 충분한 세입을 확보하는 능력, 즉 예산상의 지불능력(budgetary solvency)을 의미한다. 셋째, 광의로 보면 재정상태는 장기간에 걸쳐 한 회계연도 예산의 지불의무 외에 특정연도에만 나타나는 채무부담 등의 모든 비용을 지불할 수 있는 능력, 즉 장기적인 지불능력(long-run solvency)으로 정의된다. 넷째, 최광의로는 지방정부가 시민이 원하는 일정수준의 복지에 필요한 서비스의 질과 수준을 만족시킬 수 있는 능력, 즉 서비스 수준 지불능력(service-level solvency)을 의미한다.

다음으로 재정효율성을 살펴보기로 하자. 위에서 살펴보았듯이 재정효율성은 일반적으로 기계적 효율성의 개념으로 활용되고 있으며, “행정서비스 공급에 대한 재정효과와 투입비용을 고려하여 자원을 효율적으로 사용”하는 것으로 정의할 수 있겠다(한국지방행정연구원, 2009). 하지만 재정효율성 개념 속에는 배분적 효율성도 포함되어야 할 것이다. 즉 사회적 만족도를 극대화시킬 수 있도록 재원을 배분하여야 한다는 배분적 효율성의 기준도 재정운용의 효율성을 평가할 때 활용될 필요가 있다.

### III. 지방재정관리제도의 현황 및 문제점 : 지방재정분석·진단제도와 지방재정위기 조기경보시스템을 중심으로

#### 1. 현황

##### 가. 지방재정분석·진단제도

우리나라에서는 1998년부터 지방재정분석 및 진단제도를 운용하고 있다. 지방재정분석진단제도는 중기지방재정계획, 예산편성기준, 투융자심사제도, 지방채발행 승인 등은 적정기준에 의거 예산을 편성하고, 불요불급한 예산의 편성집행을 억제도록 하는 '사전적' 재정관리제도인데 비해, 예산집행결과 분석을 통해 재정상태와 구조 등을 파악하여 책임재정을 실현하고 이를 차기 재정운용에 활용하는 '사후적' 재정관리제도라고 할 수 있다.<sup>6)</sup>

**그림1** 지방재정분석 및 진단제도의 절차



자료 : 지방행정연구원 내부자료(2016)

6) 이하는 한국지방행정연구원(2013)을 주로 참조하였다.

재정분석은 지방자치단체가 결산자료 등을 토대로 작성한 '재정운용보고서'를 기초로 재정현황과 운용실태를 객관적으로 검증하는 일련의 과정을 의미한다. 한편 재정진단은 「지방재정법」 제55조 및 「지방재정법」 시행령 제65조에 의하여 재정분석의 결과 4개 조항<sup>7)</sup>에 해당하는 경우에 실시하고, 지방재정전화 계획의 수립과 이행을 권고할 수 있으며, 이행결과를 평가하도록 되어 있다. 구체적인 절차는 <그림1>과 같다.

그동안 지방재정분석에서 활용되고 있는 지표들은 계속적으로 변화가 있었는데, 2015년의 경우 23개의 재정분석지표를 활용하여 2014년 지방자치단체의 재정을 분석하였다. 2015년의 지표 체계를 살펴보면 <표2>와 같다.

**표2** 2015년도 지방재정분석 지표체계

분야	분석지표	분석기간	대상회계	지표성격	비고
I. 재정 건전성	1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	상향지표	국제기준
	2. 실질수지비율	단년도	일반회계, 기타특별회계	상향지표	
	3. 경상수지비율	단년도	통합회계	하향지표	복식부기
	4. 관리채무비율	단년도	통합회계	하향지표	
	4-1. 실질채무비율	단년도	통합회계	하향지표	광역단체
	5. 환금자산대비 부채비율	단년도	통합회계	하향지표	복식부기
	6. 공기업부채비율	단년도	공기업회계(직영, 공사)	하향지표	공기업
II. 재정 효율성	7. 총자본대비 영업이익률	단년도	공기업회계(직영, 공사)	상향지표	공기업
	8. 자체세입비율(비율증감률)	5년 경향	일반회계	상향지표	
	9. 지방세징수율(제고율)	2년	일반회계	상향지표	보통교부세 연계
	10. 지방세체납액비율(증감률)	2년	일반회계	하향지표	보통교부세 연계
	11. 경상세외수입비율(증감률)	2년	일반회계	상향지표	보통교부세 연계
	12. 세외수입체납액비율(증감률)	2년	일반회계	하향지표	보통교부세 연계
	13. 탄력세율 적용 노력도	단년도	일반회계	상향지표	보통교부세 연계
	14. 민간이전경비비율(증감률)	2년	일반회계, 기타특별회계	하향지표	보통교부세 연계
	15. 출연출자금비율(증감률)	2년	통합회계	하향지표	

- 7) 1. 세입예산 중 채무비율이 세입예산의 행정자치부 장관이 정하는 비율을 초과하거나 채무 잔액이 과다한 경우
2. 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우
3. 인건비 등 경상비 성격의 예산비율이 높아 재정운용의 건전성이 현저히 떨어지는 경우
4. 그 밖에 행정자치부 장관이 재정보고서의 분석결과 재정의 건전성·효율성 등이 현저하게 떨어져 재정진단이 필요하다고 인정하는 경우

분야	분석지표	분석기간	대상회계	지표성격	비고
II. 재정 효율성	16. 자본시설유지관리비비율(증감률)	2년	통합회계	하향지표	복식부기
	17. 인건비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	상향지표	보통교부세 연계
	18. 지방의회경비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	상향지표	보통교부세 연계
	19. 업무추진비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	상향지표	보통교부세 연계
	20. 행사축제경비비율(증감률)	2년	일반회계, 기타특별회계	하향지표	보통교부세 연계
III. 정책유도	1. 재난관리기금전출금 확보	단년도	일반회계	페널티지표	페널티
	2. 지역상생발전기금 확보	단년도	일반회계	페널티지표	
	3. 위탁금 편성 후 보조금 집행	단년도	일반회계	페널티지표	

주 : 통합회계, 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

#### ◆ 참고지표 : 20개

- ①지방채무잔액지수, ②지방채무상환비비율, ③장래세대부담비율, ④행정운영경비비율(증감률), ⑤중기재정계획반영비율, ⑥예산집행률, ⑦정책사업투자비비율, ⑧투융자심사사업 예산편성비율, ⑨유동비율, ⑩고정순자산비율(증감률), ⑪경상재원비율 ⑫총예산대비 자체수입증가율 ⑬지방세수입 대비 인건비비율 ⑭부채증가액(증감률) ⑮세입예산대비 우발채무총액비율 ⑯관리채무부담비율 ⑰관리채무상환비율 ⑱의무지출비율 ⑲자본시설지출비율 ⑳민간이전경비절감노력도

자료 : 한국지방행정연구원, 지방자치단체 재정분석편람, 2015.

<표2>에서 보는 바와 같이 지방재정분석지표는 크게 재정건전성, 재정효율성, 정책유도 분야로 구성되어 있다. 재정건전성 분야에서는 통합재정수지비율을 비롯한 7개의 지표가 활용되고 있으며, 재정효율성은 세입과 세출 측면에서의 효율성을 분석하기 위한 지방세 징수율, 인건비 절감 노력도 등 총 13개의 지표가 활용되고 있다. 한편 정책유도 분야는 2015년 처음 도입되어 분석되었는데, 재난관리기금전출금 확보 등 3개의 지표가 활용되고 있으며 위반 시 감점으로 처리되고 있다.

#### 나. 지방재정위기 사전경보시스템

지방재정위기 사전경보시스템의 기능 중 하나는 조기 경보의 기능으로, 상시모니터링을 통한 재정위기 사전예측을 강화하는 것을 목적으로 운영되고 있다. 두 번째 기능은 재정위기 예방 기능으로 주의 및 심각단체를 지정하고 집중관리함으로써 사전 위기대처능력을 제고하는 것으로 목적으로

하고 있다. 세 번째 기능은 재정신뢰유지 기능으로 국가 재정위기로 파급될 수 있는 위험요인 사전해소로 지방재정 신뢰성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다(지방행정연구원, 2013).

동 시스템은 「지방재정법」 제55조의 2의 재정위험 단체의 기준과 지정 절차 등에 근거하고 있다. 구체적으로, 재정위기 사전경보시스템은 5개 관점(수지, 채무, 세입, 자금, 공기업)의 7개 지표를 활용하여 분기별로 모니터링하고, 모니터링 결과 재정위험의 수준이 심각하다고 판단되는 경우, 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 재정위기단체로 지정하도록 하고 있다. 재정위기단체로 지정된 경우, 60일 이내에 재정위기단체의 장은 재정건전화계획을 수립하여 행정자치부 장관에게 제출하고 지방의회에 송부하여 의결을 요청하도록 하고 있다. 또한 시도의 경우 총 사업비 40억 원 이상, 시·군자치구의 경우 총사업비 20억 원 이상의 신규 투자사업이 금지되고, 행정자치부 장관은 수시 모니터링하며, 서면 분석 및 현장조사 실시 결과, 재정위기단체의 지정사유가 해소된 경우에는 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 그 지정을 해제하도록 하고 있다. 구체적인 절차는 <그림2>와 같다.

그림2 지방재정위기 사전경보시스템의 절차



자료 : 지방행정연구원 내부자료(2016)

지방재정위기 사전경보시스템에서는 <표3>에서 제시하고 있듯이 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 공기업 등 5개 관점에서 7개의 지표를 활용하여 분기별로 재정건전성을 측정하고 있으며, 각 지표들마다 각각 주의 및 심각 기준이 설정되어 있어 있다. 다음에서는 각각의 지표에 대하여 좀 더 자세히 설명하기로 한다.

**표3** 지방재정위기 사전경보시스템 분석지표

관점	재정지표	산정방식	「주의」기준	「심각」기준
재정 수지	① 통합재정수지적자비율	(세입 - 지출및순융자) 통합재정규모	25% 초과	30% 초과
채무 관리	② 예산대비채무비율	지방채무 잔액 총예산	25% 초과	40% 초과
	③ 채무상환비 비율	지방채무 상환액 일반재원	12% 초과	17% 초과
세입 관리	④ 지방세 징수액현황	당해연도 월별 누적 징수액 최근 3년 평균 월별 징수액	50% 미만	0% 미만
자금 관리	⑤ 금고잔액 현황	당해연도 분기 말 잔고 최근 3년 평균 분기 말 잔고	20% 미만	10% 미만
공기업 공기업	⑥ 공기업 부채비율	부채 순자산	400% 초과	600% 초과
	⑦ 개별공기업 부채비율			

## 2. 문제점

이상의 두 가지 제도는 그동안 지방재정운용의 건전화와 효율화에 큰 기여를 해 왔다고 생각되나 여러 가지의 문제점들이 지적되고 있다. 우선 지방재정운용의 건전성을 분석하고 점검한다는 측면에서 양 제도의 중복성이 문제가 제기되고 있다.<sup>8)</sup> 즉 지방재정위기 사전경보시스템의 도입 이후 수시 재정진단이 가능해짐에 따라 건전성, 효율성 하위단체를 대상으로 하는 기존 지방재정분석·진단제도의 효용성 저하 문제가 대두되고 있으며, 두 제도의 충지와 용어·절차가 비슷하여 제도중복의 소지가 있다. 우선 재정분석은 결산 데이터(한해 전)를 활용하고, 모니터링은 현행 데이터를 활용하므로 논리상으로만 보면 모니터링의 위기 단체는 1년 후 재정분석의 진단 단체가 될 소지가 높다. 또한 재정진단의 4개 요건과 모니터링의 7개 요건이 다르기 때문에 반드시 겹친다고 보기에는 어려

8) 이하는 한국지방행정연구원 내부자료(2016)를 주로 인용하였다.

움이 있으나, 채무관리 측면에서는 일치할 수 있다. 더욱이 재정진단단체와 모니터링단체가 일치하지 않는다면 오히려 건전성 관리 측면에서 약 제도의 실효성 문제가 발생할 수도 있다.

이와 함께 재정분석의 재정진단을 통한 건전화계획 및 이행 평가와 조기경보시스템의 모니터링을 통한 건전화계획 및 이행 평가가 프로세스 및 용어의 유사성으로 인하여 해당 자치단체의 오해를 야기할 수도 있다. 「지방재정법」 시행령상 재정분석의 진단단체는 지정 혹은 해제 시 지방재정위기 관리위원회의 심의과정을 거칠 필요가 없으나, 모니터링을 통한 위기단체의 지정 혹은 해제 시 반드시 지방재정위기관리위원회의 심의 과정을 거쳐야 한다. 또한 실무상 재정진단의 이행결과 평가는 2년 후에 실시하여 해제 혹은 연장을 결정하는데 반해, 지방재정위기 조기경보시스템에서는 모니터링을 수시로 실시하여 해제 가능하다. 하지만 이러한 차이를 제외하면 건전화계획 수립 및 이행 평가로 이어지는 건전성 관리 프로세스에 큰 차이가 없으며, 용어도 유사하다. 따라서 두 제도의 역할·분담을 보다 명확히 정리할 필요가 있다.

둘째, 지방재정의 건전성 등을 보다 명확히 분석하기 위해서는 한 시점이 아닌 보다 장기적인 분석이 필요하다. 지방재정위기 조기경보시스템의 경우 채무상환비비율 지표가 과거 및 미래 상황을 고려하고 있는 하지만 이 하나의 지표만으로 재정위기를 미연에 감지하기에는 미흡한 실정이다. 따라서 추세 분석 등을 통하여 지방재정운용의 효율성과 건전성이 어떻게 변화하고 있는지를 살펴봄으로써 좀 더 정확한 진단을 할 필요가 있을 것으로 판단된다.

셋째, 현재의 제도하에서는 지방재정의 어려움에 대한 원인을 찾아내는데 미흡하다. 즉 현재의 지표들에 의한 분석으로는 재정운용의 건전성이나 효율성 등은 파악할 수 있겠지만 왜 이러한 결과가 도출되었는지를 찾아내는 것은 매우 어려운 실정이다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 단지 재정적인 측면뿐 아니라 지역의 사회경제적 환경요소에 대한 검토도 함께 이루어질 필요가 있다.

넷째, 양 제도 모두 자치단체의 전체적인 부채규모를 파악하여 채무를 관리하는데 미흡한 실정이다. 물론 재정분석에서 관리채무비율을 살펴봄으로써 지방자치단체의 채무뿐 아니라 BTL 지급액을 고려하고 있고, 공기업부채비율 지표를 통하여 공기업부채도 고려하고 있는 하지만 출연·출자기관 등을 포함한 총부채를 모두 고려하는 데에는 한계가 있다. 지방재정위기 조기경보시스템에서도 지방자치단체가 책임져야 할 총부채를 모두 고려하지는 못하고 있다. 따라서 이에 대한 보완대책도 마련할 필요가 있다.

다섯째, 현재의 제도로는 재정사업의 배분적 효율성을 평가하기에 미흡하다. 앞에서도 언급하였듯이 재정운용의 효율성을 평가하기 위해서는 사회적 효용을 극대화시킬 수 있도록 재원을 배분하여야 한다는 배분적 효율성의 기준도 재정운용의 효율성을 평가할 때 활용될 필요가 있다. 하지만

이에 대한 분석이 이루어지지 않아 단순히 기계적 효율성은 분석할지 모르나 배분적 효율성은 파악하기 어려운 실정이다.

## IV. 정책제언

다음에서는 이상에서 살펴본 현행 제도의 문제점들을 개선하기 위하여 저자 나름대로의 의견을 제안해 보기로 한다. 우선 두 제도 간의 역할 분담을 명확히 할 수 있는 방안에 대하여 살펴보기로 하겠다.

앞에서 살펴보았듯이 지방재정분석·진단제도는 결산자료를 활용하기 때문에 사후적인 분석이라고 할 수 있다. 하지만 지방재정 건전성의 경우 사후적인 분석은 큰 의미가 없을 수도 있다. 건전성이 이미 악화되어 있는 상태에서 사후적으로 문제점이 있다고 지적하는 것은 이미 재정위기 극복의 골든 타임(Golden time)을 놓쳤을 수도 있기 때문이다. 따라서 지방재정 건전성의 진단은 한시라도 빨리 진행되는 것이 바람직하다. 이러한 측면에서 지방재정 건전성에 대한 분석 및 진단은 지방재정 위기 사전경보시스템으로 일원화하는 것이 더욱 적절하다고 생각된다.

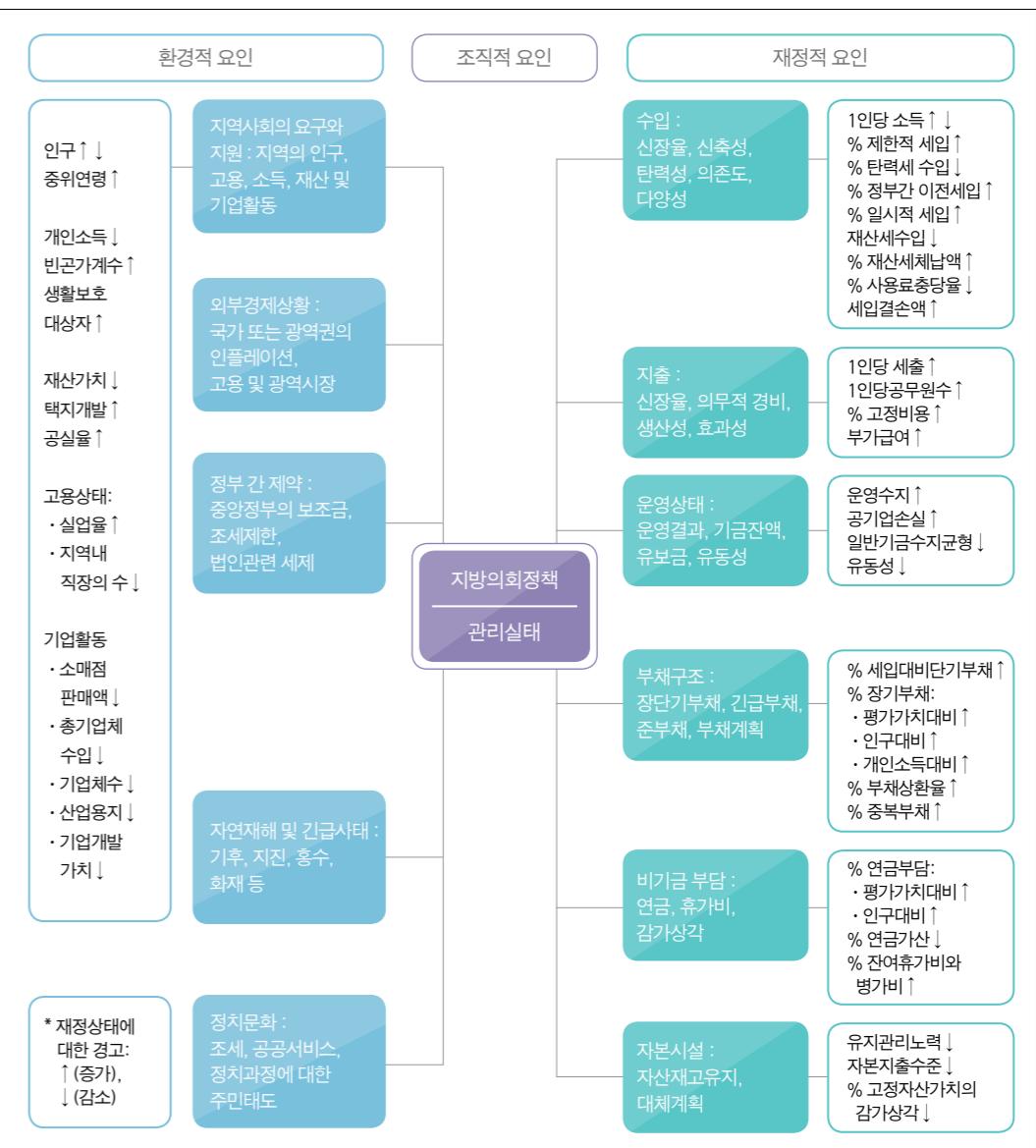
이러한 경우 지방재정분석·진단제도는 지방재정 건전성 및 효율성 제고의 노력에 대한 분석을 전담하는 방향으로 운영될 필요가 있다. 즉 기존의 지표들을 건전성 및 효율성 개선 노력도를 중심으로 개편하고, 분석 결과에 따라 인센티브 및 페널티를 적용함으로써 지방자치단체들이 재정을 보다 효율적이고 건전하게 운영하도록 유도하기 위한 제도로 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

둘째, 좀 더 장기적인 관점에서 지방재정의 건전성과 효율성을 파악하기 위하여 추세 분석을 도입 할 필요가 있다. 즉 현재의 지표값에 큰 문제가 없다 하더라도 추세 등을 통하여 지방재정 운용의 효율성과 건전성이 어떻게 변화하고 있는지를 살펴봄으로써 좀 더 정확한 진단을 할 필요가 있을 것으로 판단된다. 특히 여러 통계기법을 도입하여 미래의 재정건전성 상태를 미리 예측함으로써 사전에 대비책을 마련할 수 있도록 할 필요가 있다.

이와 함께 중기지방재정계획, 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행총액한도 등과 지방재정 위기 사전경보시스템의 연계를 강화하는 것도 보다 장기적인 관점에서 지방재정의 건전성을 파악하고 대책을 마련하는데 도움이 될 것이다. 예를 들어 중기지방재정계획에 포함된 부채나 재정계획에

대하여 지방재정위기 사전경보시스템에서 활용하고 있는 지표들을 활용하여 시뮬레이션을 실시함으로써 미래 재정을 예측한다면 역시 재정위기를 사전에 예방하는데 큰 도움이 될 수 있을 뿐 아니라 보다 계획적인 재정운용을 유도하는데에도 큰 기여를 할 수 있을 것으로 생각된다.

그림3 재정추이감시체계



셋째, 재정위기의 문제점 및 원인을 보다 정확히 분석하고 파악하기 위해서는 각 지역의 사회·경제적인 요인들에 대해서도 보완적으로 검토하여야 한다. 이와 관련하여 미국에서 제안된 재정추이감시제도(Financial trend monitoring system: FTMS)를 참고할 필요가 있다. 재정추이감시제도는 재정상태에 영향을 미치는 변수들을 찾아내고 정리함으로써 재정상태의 분석을 용이하게 하는 관리도구로서(Groves, 1986: 5), 재정상태에 영향을 미치는 요인들을 크게 환경적 요인, 조직적 요인, 재정적 요인으로 구분하고 있다. 자세한 내용은 <그림3>에 정리되어 있다. 재정추이감시제도에서 활용하고 있는 지표들에는 우리나라의 상황에 적용되기 어려운 지표들도 포함되어 있기 때문에 이러한 제도를 바탕으로 우리나라의 실정에 맞도록 재구성한다면 재정위기의 문제점을 파악하는데 큰 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.

넷째, 보다 체계적이고 효과적인 부채관리를 위해서는 자치단체의 전체적인 부채규모를 파악하기 위한 지표 개발이 필요하다. 즉 지방자치단체의 확정채무 및 우발채무, 지방공사·공단의 부채, 그리고 출연·출자기관 등을 총 망라한 부채 규모를 파악하여야 한다는 것이다. 또한 보다 효율적인 부채 관리를 위해서는 응자금 회수, 자산 매각 등으로 자체상환이 가능한 채무와 지방세 등 지역주민의 부담으로 상환하여야 하는 채무를 구분하여 파악하는 것도 필요하다. 특히 자체상환이 가능하지 않은 채무는 지방자치단체에게 큰 부담이 될 것이기 때문에 차별적인 관리전략을 세워서 운영하여야 할 것이다.

다섯째, 지방재정의 배분적 효율성을 평가하기 위해서는 재정사업의 성과를 평가할 필요가 있다. 우리나라에서는 2015년 지방자치단체들이 지방재정사업의 성과에 대하여 자율적으로 평가하는 제도가 도입되어 운영되고 있다. 이러한 제도는 재정사업의 효과성과 예산배분의 합리성을 제고하여 성과중심의 지방재정을 운용하는데 큰 기여를 할 것으로 기대된다. 다만 이러한 제도가 지방재정분석·진단제도와의 시너지 효과를 놓기 위해서는 두 제도의 연계를 강화할 필요가 있다. 즉 재정사업의 효과성 평가가 지방재정분석·진단제도에도 반영될 수 있도록 해야만 지방재정의 효율성 분석을 완성할 수 있을 것이다.

이상에서의 제언들에 대하여 보다 다양한 시각에서 논의가 이루어진다면 제도의 효과적이고 능률적인 운용을 가능하게 할 수 있을 것이다. 따라서 보다 활발한 참여와 검토, 그리고 다양한 제언이 이루어지기를 바란다. ☺

## 참고문헌

- 곽채기 (2004). “지방재정의 성과관리와 책임성 확보를 위한 재정평가제도의 도입방안.” 『지방재정』. 지방재정공제회.
- 박동서 (2001). 한국행정론. 서울: 법문사.
- 배인명 (2012). “지방자치단체의 재정건전성에 대한 연구 : 지방자치단체의 유형, 재정력 및 인구변수와의 관계를 중심으로”, 「정책분석평가학회보」.
- 배인명 (2011). “지방자치단체의 재정책임성에 대한 연구”, 「국정관리연구」.
- 원윤희 (2004). “지방자치실시와 지방자치단체의 재정행태변화에 관한 연구.” 『한국행정학보』38권 6호.
- 이상용 (2003). 『지방재정의 책임성 강화방안 : 인센티브·페널티제도를 중심으로』. 한국지방행정연구원.
- 한국지방행정연구원 (2009). 『FY2008 지방자치단체 재정분석종합보고서』.
- 한국지방행정연구원(2013). 『지방재정관리체계 개선방안: 자치단체 재정분석 및 재정공시제도를 중심으로』.
- 한국지방행정연구원(1026). 내부자료
- Cendon A. B.. (1999). “Accountability and Public Administration: Concepts. Dimensions. Developments”. in Openness and Transparency in Governance : Challenges and Opportunities. (NISPACEe and IEPA).
- Day P., Klein R. (1987). Accountabilities – Five Public Services. (Tavistock Publications, London and New York).
- Dwivedi O. P., Jabbar J. G. (eds.) (1989). Public Service Accountability – A Comparative Perspective. (Kumarian Press, Inc.).
- Groves. Stanford M. & Maureen Godsey Valente. (1986). Evaluating Financial Condition. ICMA.
- Institute of Comparative Law. (2009). FINANCIAL ACCOUNTABILITY AS A CONDITION FOR EU MEMBERSHIP(<http://www.comparativelaw.info/ar09.pdf>)
- Sinclair A. (1995). “The Chameleon of Accountability : Forms and Discourses”. Accounting, Organization and Society. pp. 219–237.
- Smith. B. (1971). “Accountability and Independence in the Contract State”. in B.Smith and D.C. Hauge(eds.). The Dilemma of Accountability in Modern Government. Macmillan

<http://www.ehow.com/>

[http://en.wikipedia.org/wiki/Balanced\\_budget](http://en.wikipedia.org/wiki/Balanced_budget)

<http://www.fiscalaccountability.org/about>



## 02 중기지방재정계획제도의 성과와 향후 발전방향



글\_조임곤

경기대학교 행정학과 교수

중기지방 재정계획제도는 단년도 예산편성 방식의 문제점을 극복하고자 중장기적 관점(5년 정도)에서 사업의 투자 우선순위 및 시기를 검토함으로써 재원배분의 일관성·효율성·건전성 등을 제고하기 위한 제도를 말하는데, 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이러한 중기지방재정계획제도는 많은 성과를 이뤄냈지만 그와 더불어 아직 더 많은 발전과제를 안고 있다. 그렇다면 지금까지 중기지방재정계획제도의 성과와 함께 향후 발전방향에 대해 알아보도록 하자.

### I. 머리말

중기지방재정계획제도는 지방자치단체 발전계획과 세출 수요를 중·장기적으로 전망하여 이를 반영한 다년도 예산이며, 계획적인 지방재정운용과 효율적인 재원배분을 목적으로 수립하는 5년간 롤링플랜(Rolling Plan) 또는 연동화계획이다(행정자치부, 2016). 중기지방재정계획제도는 지방자치단체 중장기 재정운용의 기본 틀로서 지방재정투자심사, 보조금 신청, 예산편성 등 지방재정운용계획을 수립하는데 기초가 된다. 또한 중기지방재정계획은 중앙정부가 작성하는 5년간 롤링플랜인 국제재정운용계획에서 제시된 재원 투자 방향 및 주요 사업과 연계하여 작성되기 때문에 국가와 지방 간 재정연계성을

확보하는 중요한 재정관리제도이다. 이외에도 중기지방재정계획제도는 한정된 재원을 다수의 기간에 걸쳐 효율적이고 형평성 있게 배분하는 계획을 제시하기 때문에 예산의 정치적 기능을 충족시키는 역할도 수행할 수 있다.

중기지방재정계획은 지방자치단체의 재정건전성이 사회적 이슈가 되는 현재의 시점에서 매우 강조되어야 하는 제도임에도 불구하고, 계획은 계획일 뿐이라는 인식에 큰 변화가 없어 형식적인 제도에 머물고 있는 실정이다. 실제로 사업부서가 수립한 계획과 중기지방재정계획의 작성은 별개로 운영되고 있고, 실무자는 중기지방재정계획 수립을 단순한 서류 작업으로 인식하고 있는 실정이다(신무섭, 2012). 김현태(1999)가 약 20여 년 전에 지적한 중장기재정전망의 형식성으로 인한 중기지방재정계획의 전년도 답습주의, 정치인의 선심성 공약에 기초한 중기재정계획 작성의 폐해는 오늘날에도 크게 달라진 것 이 없다.

그러나 유럽에서 중기재정계획제도가 1950년 말에 도입된 배경이 사회복지비 지출 부담 증가에 따른 재원 부족을 대응하기 위한 것이었다는 점을 생각할 때, 사회복지비 지출 부담이 급증하고 있는 우리의 현실에서는 앞으로 강조되어야 할 제도로 볼 수 있다. 지방자치단체가 재정위기에 빠지지 않는 경우라면 중기지방재정계획이 강제성이 없는 계획에 머무르지만, 재정위기에 빠져 재정지원을 받아야 하는 경우에는, 뉴욕시와 일본 유바리시의 사례에서 보는 바와 같이 중기지방재정계획과 같은 다년간의 재정계획은 지방자치단체의 자치재정권을 제약하는 강력한 제도가 된다.

예를 들어 1975년 9월 재정위기를 겪은 뉴욕시의 경우, 재정긴급대처법(New York State Financial Emergency Act of The City of New York)에 의하여 설립된 뉴욕주 재정관리위원회(New York State Financial Control Board)에게 1986년 6월까지 매년 작성되는 4개년 중기재정계획의 승인을 받았다. 현재에도 뉴욕주 재정관리위원회는 뉴욕시 재정계획에 대한 의견을 발표하고 있으며,<sup>1)</sup> 뉴욕시가 부채 상환을 적기에 하지 못하거나 운영적자가 한 회계연도에 1억 달러를 초과하는 경우가 발생한다면 뉴욕시 자치재정권을 제약할 수 있는 권한을 가지고 있다.<sup>2)</sup>

여기에서는 중기지방재정계획제도의 성과와 향후 발전방향이라는 제목으로 우리나라 중기지방재정계획제도의 연혁을 「지방재정법」 등 제도의 변화 측면에서 살펴보고, 그 성과를 기준 연구에서 지적된 문제점에서 추출된 계획의 정확성, 계획의 연계성, 계획의 실효성, 재원의 합리적 배분, 중기지방재정계획에 대한 중요성 인식으로 구분하여 살펴본다. 끝으로 이러한 논의와 함께 외국의 사례를 바탕으로 우리나라 중기지방재정계획의 발전방향을 논의하고자 한다.

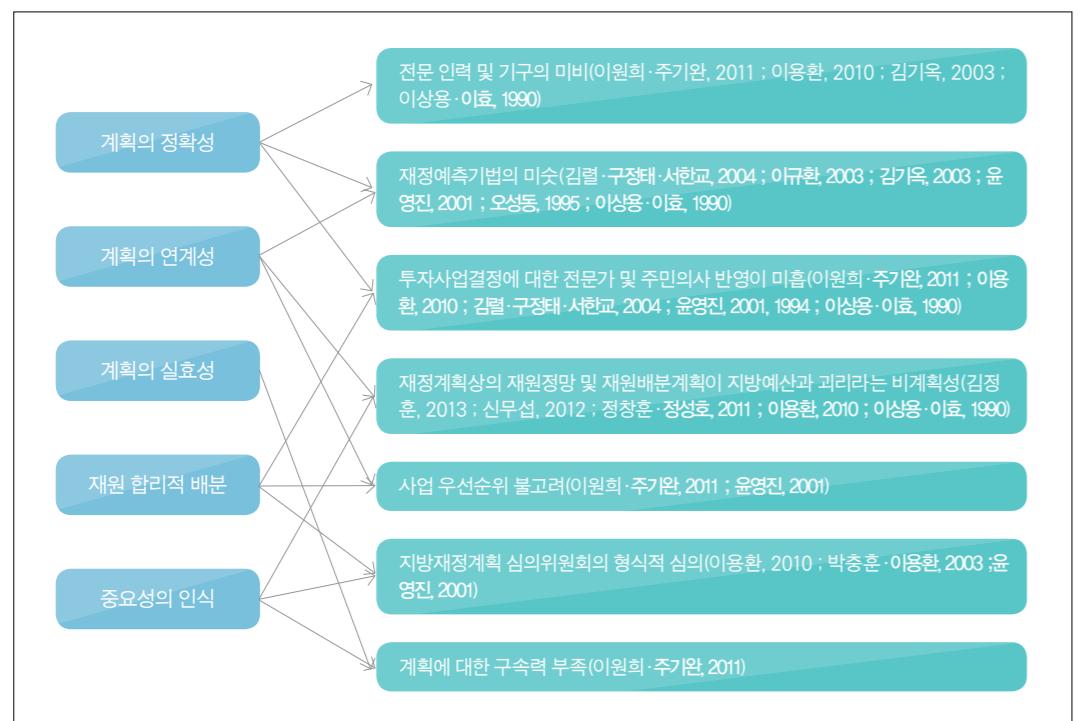
1) 가장 최근의 입장 표명은 2016년 3월 8일로 뉴욕시 4개년 계획의 세입 예측이 과다함에 우려를 표현하고 있다. [http://www.fcb.state.ny.us/pdf/FCBNY20160308\\_PressRelease.pdf](http://www.fcb.state.ny.us/pdf/FCBNY20160308_PressRelease.pdf) (2016년 4월 4일 접속)

2) 유바리시의 경우도 현재 자치재정권에 제약을 받아 2039년까지 부채 관리 계획을 제출하여 총무성의 승인을 받고 있다.

## II. 중기지방재정계획에 관한 선행연구 검토

중기지방재정계획에 관한 연구는 비교적 적은 편이며, 더욱이 최근에는 이러한 연구가 매우 적다. 초기의 연구가 중기지방재정계획제도의 소개 및 이론적 근거 제시, 제도의 발전방향 제시에 초점을 두었는데, 이후에는 중기재정계획과 예산편성과의 연계 중기지방재정계획의 실효성 제고에 많은 관심이 두어졌다. 여기에서는 중기지방재정계획에 관한 선행 연구를 중기지방재정계획의 정확성, 국가와 지방 재정의 연계성, 계획의 실효성, 지방자치단체의 중기지방재정계획 중요도에 대한 인식 수준, 재원의 효과적인 합리적 배분의 관점으로 크게 요약하고 이러한 관점에서 제시된 다양한 문제점을 <그림1>과 같이 정리한다.

**그림1** 중기지방재정계획제도에 관한 선행연구의 주제



자료 : 조임곤(2013: 4)에서 재인용

지금까지 우리나라 중기지방재정계획의 문제점으로 먼저 정확성이 낮은 점을 들 수 있는데, 그 이유는 전문인력 및 기구의 미비, 재정예측기법의 미숙, 투자사업결정에 대한 전문가 의사 미 반영에서 찾을 수 있다. 국가와 지방 계획의 연계성이 낮은 것은 재원전망 및 재원배분계획이 예산에 기초하지 않고, 계획에서 사업의 우선순위가 고려되지 않기 때문에 발생하고 있지만 재정예측기법의 미숙도 하나의 요인으로 볼 수 있다. 계획의 실효성이 낮은 이유는 계획에 대한 구속력이 부족하기 때문이며, 재원의 합리적인 배분이 이루어지지 않는 이유는 투자사업결정에서 주민의 의사가 반영되지 않고, 지방재정계획 심의가 형식적이고 사업의 우선순위가 고려되고 있지 않은 것에서 찾을 수 있다. 마지막으로 중기지방재정계획의 중요성을 제대로 인식하지 못하는 것은 중기지방재정계획의 형식적 운영 및 계획에 대한 구속력 부족에서 찾을 수 있다.

## III. 중기지방재정계획제도 연혁

중앙정부 차원에서 중기재정계획제도는 1982년 제5차 5개년 경제발전계획 수립과 함께 도입되었는데, 당초에는 제5차 5개년 경제계획 기간의 세입과 세출의 전망에 초점을 두어 투자계획의 규모나 내용이 예산편성에 반영되지 않고 중기재정운용의 방향을 나타내는데 중점을 두는 것으로 출발하였다. 1989년도에는 현재의 「국가재정법」 전신인 「예산회계법」이 개정되어 중·장기계획을 수립할 수 있는 법적근거를 마련하였고, 2004년에는 5개년도 단위의 국가재정운용계획을 최초로 수립하였으며, 2007년부터는 「국가재정법」의 제정으로 국가재정운용계획을 국회에 회계연도 개시 90일 전까지 의무적으로 제출하도록 하였다.

2010년에는 국가재정운용계획에 대한 대대적인 개편이 있었는데, 국가재정운용계획에서 의무지출 증가율 및 산출내역, 재량지출 증가율에 대한 분야별 전망·근거·관리계획, 재정수입 증가율·근거, 통합재정수지 및 국가채무의 전망·근거·관리계획을 포함하도록 하였고, 국가재정운용계획에 전년도 국가재정운용계획의 평가분석보고서, 중장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획 등을 첨부하도록 하였다. 또 수정예산안과 추가경정예산안을 제출할 때에도 국가재정운용계획 재정총량에 미치는 효과와 관리방안을 국회에 보고하도록 하며, 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전, 국가재정운용계획 수립방향을 국회의 소관 상임위원회에 보고하도록 하였다.

2014년에는 국가재정운용계획 등 재정 자료의 국회 제출시기를 회계연도 개시 90일 전까지에서 120일 전까지로 앞당기고, 국가재정운용계획 제출 30일 전에 국가재정운용계획 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하여, 국가재정운용계획 수립방향에 관한 국회 소관 상임위원회 보고 시기를 명확히 하였다.

지방정부 차원에서의 중기지방재정계획은 시·도 종합개발 10개년 계획(1982~1990)의 일부로 수립되기 시작하였다. 1981년 내무부 지방중기재정계획 수립 지침에 기초하여 5개년 계획의 지방재정 계획을 수립하였으나 계획과 예산의 연계가 부족하여 중기재정계획의 실효성이 낮았다. 그런 것 이 1988년 개정된 「지방재정법」에서 중기지방재정계획이 법제화되어, 예산 편성의 계획화와 지방의 회 보고가 이루어지게 되었다.<sup>3)</sup> 당시 내무부는 1990~1994년 5개년 중기지방재정계획의 수립 지침 을 지방에 시달하였다. 이후 1991년에는 지방재정계획심의위원회 설치 및 국무회의 보고, 국가계획 및 지역계획과 연동화계획으로 운영이 「지방재정법」에 반영되고,<sup>4)</sup> 1995년에는 지방재정계획 수립 결과를 관계부처에 통보하고 협의를 추진하였으며, 2005년에는 중·장기지방재정계획을 중기지방재정계획으로 명칭을 변경하고, 수립 시기를 4월에서 11월로 조정하였고, 2007년에는 중기지방재정계획을 사업예산제도 운영과 연계하여 수립하도록 하고, 2014년에는 중기지방재정계획에 반영되지 아니한 사업은 원칙적으로 투자심사나 지방채 발행대상이 될 수 없도록 강화하였다. 이상과 같은 「지방재정법」 변화를 요약하면 다음의 <표1>과 같다.

**표1** 중기지방재정계획과 관련된 「지방재정법」 및 「지방재정법」 시행령 개정 사항

지방재정법	내용
지방재정법 시행령(대통령령 제12445호, 1988.5.7., 전부개정, 시행 1988.5.7.)	제25조 지방재정계획의 수립을 위한 협의를 신설하여 지방재정계획상 재정지원 등의 조치가 필요한 경우 내무부장관은 전년도 5월 31일까지 경제기획원장관에게 협의를 요청하도록 하였음
지방재정법(법률 제4466호, 1991.12.31., 일부개정, 시행, 1991.12.31)	중장기지방재정계획을 지방재정계획이라고 명칭을 정하고 자치단체의 내무부 장관 제출의무를 신설하고, 지방재정계획이 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 함. 또한 내무부가 종합적인 지방재정계획을 수립 시 관계 중앙행정기관과 협의를 거치도록 하고 국무회의 보고사항으로 하도록 함. 지방자치단체에 지방재정계획의 수립에 관한 자문 기구로 지방재정계획심의위원회를 두고 이의 구성과 운영을 조례로 정하도록 하였음

3) 1988년 지방재정법(법률 제4006호, 1988.4.6., 전부개정, 시행 1988.5.1.)에서는 제16조에 중·장기 지방재정계획의 수립 등 조항을 신설되어 중기재정계획 수립이 의무화되었다. 이에 의거하여 지방자치단체 장은 내무부 기준에 따라 중·장기 지방재정계획을 수립하고, 이를 지방의회에 보고하도록 되었다. 내무부는 지방자치단체가 작성한 중·장기 지방재정계획을 기초로 하여 지방자치단체 전체의 중·장기 지방재정계획을 수립하여야 하는데, 만일 지방재정계획을 수립할 경우 재정지원 등의 조치가 필요한 경우 경제기획원 장관과 협의하도록 되었다.

4) 지방재정법의 내용에 의거한 것으로 행정자치부(2016: 2)에는 국가계획 및 연동화계획으로 운영이 1993년으로 되어 있다.

지방재정법	내용
지방재정법 시행령(대통령령 제13624호, 1992.3.30., 일부개정, 시행 1992.3.30.)	지방재정계획의 수립을 위한 협의를 경제기획원 장관에서 관계 중앙행정기관의 장과의 협의로 변경하였음. 지방재정계획서가 예산안의 첨부서류로 되었음
지방재정법(법률 제7663호, 2005.8.4., 전부개정, 시행 2006.1.1.)	제1장 총칙에 있던 중·장기 지방재정계획의 수립 등을 제3장 예산 제33조 중기지방재정계획의 수립 등으로 변경하였음. 이때부터 중기지방재정계획으로 명칭이 변경되었음.
지방재정법 시행령(대통령령 제19226호, 2005.12.30., 전부개정, 시행 2006.1.1.)	제1장 총칙에 있던 지방재정계획의 수립을 위한 협의를 제3장 예산 제39조 중기지방재정계획의 수립을 위한 협의로 변경하였음. 중기지방재정계획을 수립함에 있어 재정지원 등의 조치가 필요한 경우에는 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 전년도 5월 31일까지 기획예산처장관에게 협의를 요청하도록 하였음
지방재정법(법률 제11900호, 2013.7.16., 일부개정, 시행 2013.7.16.)	안전행정부 장관은 종합적인 중기지방재정계획을 수립할 때, 지방자치단체의 의견을 최대한 반영하도록 함
지방재정법(법률 제12687호, 2014.5.28., 일부개정, 시행 2014.11.29.)	중기지방재정계획 기간이 5회연도 이상의 기간으로 확장되고 예산안과 함께 지방의회에 제출하도록 하고 안전행정부에게 회계연도 개시 30일 전까지라는 기간이 구체적으로 정하여짐. 또한 중기지방재정계획에 포함되는 내용으로 1) 재정운용의 기본방향과 목표, 2) 중장기 재정여건과 재정규모전망, 3) 관련 국가계획 및 지역계획 중 해당 사항, 4) 분야별 재원배분계획, 5) 예산과 기금별 운용방향, 6) 의무지출(법령 등에 따라 지출과 지출규모가 결정되는 자출 및 이자지출)의 증가율 및 산출내역과 재량지출(의무지출 외의 지출)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획, 7) 지방재정법 제59조에 따른 지역통합재정통계의 전망과 근거, 8) 통합재정수지[일반회계, 특별회계 및 기금]를 통합한 재정통계로서 순(純) 수입에서 순 지출을 뺀 금액) 전망과 관리방안, 9) 투자심사와 지방채 발행 대상사업 등으로 구체화 함. 안전행정부 장관은 1) 국가의 재정운용방향, 2) 관련 국가계획 및 지역계획, 3) 중기지방재정계획의 수립에 필요한 그 밖의 정보, 4) 중기지방재정계획 수립의 기준 등에 관한 지침을 작성하도록 함. 안전행정부 장관은 지침 작성에 필요한 경우 관계 중앙관서의 장에게 정보를 제공하도록 요청할 수 있으며, 이에 중앙관서 장은 협조하여야 함. 국가재정법에 따른 국가재정운용계획과의 연계성을 높일 수 있도록 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 하는 조항을 신설하였음. 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
지방재정법 시행령(대통령령 제25781호, 2014.11.28., 일부개정, 시행 2014.11.29.)	제39조 중기지방재정계획의 수립을 위한 협의가 시행령에서 삭제되고, 지방재정법에 포함됨

중기지방재정계획의 수립 주체는 모든 지방자치단체이며, 행정자치부가 7월에 중기지방재정계획 수립 기준을 작성하여 지방자치단체에 통보하면, 지방자치단체별로 9월경에 재정사업계획(안)을 수립하여 10월까지 국고보조사업에 대한 관계부처에 의견을 조회한 후, 11월까지 지방자치단체는 중기지방재정계획을 지방의회와 행정자치부에 제출한다. 행정자치부는 자치단체 계획을 기초로 하여 관계부처 협의를 거쳐 종합계획을 수립하고, 익년도 3월에 국무회의에 보고한다.

## IV. 중기지방재정계획제도 성과

2014년 「지방재정법」 개정으로 중기지방재정계획은 많은 변화가 있었으며, 제도의 변화가 가지고 있는 성과도 크다고 볼 수 있다. <표2>는 재정고에 있는 4개의 행정자치부 중기지방재정계획 수립기준을 참고로 명칭, 대상, 작성기준을 정리한 것인데, 2009년부터 2011까지는 대상과 작성기준을 큰 차이가 없다. 그러나 2014년도에 작성된 기준에서는 상당한 변화가 있다.

**표2** 중기지방재정계획 기준의 주요 변화

연도	명칭	대상	작성기준
2009	2009~2013년 중기지방재정계획 수립 기준	2009~2013(5년간) 일반 및 특별회계, 자치단체 내 회계 간 중복 내역은 공제한 순계로 작성, 2011년 예산안에 대한 지출총액 산정 및 자치단체 장기발전투자 계획의 기초자료로 활용	2009년도는 최근 5년간 최종예산을 참고하여 수립 시점에서 전망한 2009년도 최종 예산안을 반영, 2010년도 이후는 2009년도 최종예산안을 기준으로 성장률·증가율을 반영한 전망치를 적용하여 발전계획을 수립
2010	2010~2014년 중기지방재정계획 수립 기준	2010~2014년 일반 및 특별회계, 자치단체 내 회계간 중복 내역을 공제한 순계로 작성, 2012년 예산안에 대한 지출총액 산정 및 자치단체 장기발전 투자 계획의 기초자료로 활용	2010년도는 최근 5년간 최종예산을 참고하여 수립 시점에서 전망한 2010년도 최종 예산안을 반영, 2011년도 이후는 2010년도 최종예산안을 기준으로 성장률·증가율을 반영한 전망치를 적용하여 발전계획을 수립
2011	2011~2015년 중기지방재정계획 수립 기준	2011~2014년 일반회계 및 특별회계, 자치단체 내 회계간 중복 내역을 공제한 순계로 작성	2011년도는 최근 5년간 최종예산을 참고하여 수립 시점에서 전망한 2011년도 최종 예산안 작성. 2012년도 이후는 2011년도 최종예산안을 기준으로 성장률·증가율을 반영한 전망치를 적용하여 발전계획을 수립
2014	2015~2019년 중기지방재정계획	일반회계, 특별회계 및 기금	2015년도는 최근 5년간 최종예산을 참고하여 계획수립 시점에서 전망한 2015년도 최종 예산안 작성. 지방재정법 개정(2014.5.28 공포)으로 계획수립 기간이 당해 회계연도에서 다음 회계연도부터 5회계연도로 변경. 2016년도 이후는 2015년도 최종예산안을 기초로 성장률·증가율을 반영한 전망치를 적용하여 발전계획을 수립

자료 : 재정고(<http://lofin.moi.go.kr/portal/bbs/bbsListPage.do?bbsCd=FSL1004&code=fsl&leftCd=1&subCd=FSL405>, 2016년 4월 4일 접속)

먼저, 미래예측 기능을 강화하기 위해 계획기간이 변경되었는데 과거에는 당해 회계연도부터 5년 간의 계획수립이었지만 이제는 다음 회계연도부터 5년으로 변경되었다. 또한 과거에는 일반회계, 특별회계(공기업, 기타)를 대상으로 하였는데, 자치단체별로 운용 중인 기금(통합관리기금 포함)을 중

기지방재정계획에 포함하였다.

둘째, 2010년 「국가재정법」 개정과 유사하게 재정운용 기본방향과 목표, 분야별 재원배분계획 등 중기지방재정계획에 포함되는 사항을 구체적으로 명시하였고, 수립절차를 변경하였는데, 지방의회에 보고를 삭제하고, 예산안과 함께 지방의회에 제출하도록 하였다.

셋째, 재정건전성 강화를 중기지방재정계획에 포함되는 재정상황 정보가 충실해졌다. 각 세부사업에 대하여 투자심사, 지방채 발행사업, BTL 여부를 표시하고, 일반회계, 특별회계 및 기금을 통합하여 순수입에서 순지출을 차감한 통합재정수지의 전망과 관리방안을 추가하였으며, 의무지출 증가율 및 산출내역, 재량지출 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 그리고 관리계획을 추가하였고, 일반회계, 특별회계(교육비특별회계 포함), 기금 이외에도 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 재정상황을 통합한 재정상황 전망을 추가하였고, 중기지방재정계획에 나와 있지 않은 사업은 투자심사나 지방채발행 대상에서 제외하여 실효성을 제고하도록 하였다.

2014년 7월 행정자치부가 제시한 2015~2019년 중기지방재정계획 수립기준에 나타난 기본 방향을 보면, 중기지방재정계획은 국가재정운용계획에서 제시하는 중점투자방향과 주요사업계획을 반영하여 국가와 지방의 재정적 연계성을 확보하여야 하고, 지방자치단체의 종합발전계획 등을 충실히 반영하여 중기지방재정계획을 수립하고, 희소한 재원의 효율적 활용을 위하여 자주재원 확충과 합리적 재원배분 등을 통한 지방자치단체 자구노력을 강화하고, 지역주민, 지방의회, 전문가 등 각계 의견을 수렴하고, 국회와 감사원, 언론 등 외부기관의 지적사항을 반영하여 수립하도록 되어 있다. 또한 당초 중기지방재정계획에는 없으나 국고보조사업 추가 등의 사유로 추가경정예산에 신규로 편성된 사업은 다음연도 중기지방재정계획에 반영하도록 하고 있다.

이러한 내용을 반영하여 행정자치부(2016)의 2016~2020년 중기지방재정계획에는 재정목표, 재정전망, 투자계획 등이 포함되어 있는데, 1)대내·외 경제여건, 국가재정운용계획의 주요내용, 중기 지방재정여건 및 대응 방향 등의 중기지방재정운용 여건 및 방향, 2)총 지방재정 규모, 단체별·시도별 수입전망, 지방세·세외수입·지방교부세·보조금·조정교부금·지방채·보전재원 등의 구분에 의한 재원별 수입 전망 등을 포함한 지방재정 세입 전망, 3)정책사업비, 행정운영경비(인력운영비, 기본경비)와 재무활동(내부거래지출, 보전지출)과 예비비로 구성되는 경상지출별 세출 전망, 일반회계·특별회계·기금 간 재원배분, 재량지출·의무지출별 재원배분, 국고보조사업·시도비보조사업·자체사업별 재원배분, 분야별 재원배분, 투자심사 대상사업별(중앙의뢰, 시도의뢰, 자체심사) 전망, 지방채발행사업·예산재원사업·예산외재원(채무부담행위 및 민자) 등 전망, 중기지방재정계획 중 각 부처 국가계획과 연계된 주요 투자사업 중 1백억 원(5년간 국비+지방비) 이상 세부사업에 대한 관계부처 협의

사업 내역 등을 포함한 지방재정 세출 전망, 4)통합재정수지, 일반회계, 특별회계 및 기금, 지방공기업, 지방자치단체 출자·출연기관의 재정상황을 통합한 지역통합재정규모를 포함한 통합재정 및 지역통합재정 통계 전망, 5)광역 시도별(시·군·구는 미포함) 정책방향 및 투자계획 등이 주요 내용에 포함되어 있다.

이상과 같은 중기지방재정계획제도의 성과를 계획의 정확성, 계획의 연계성, 계획의 실효성, 재원의 합리적 배분, 중요성의 인식에서 살펴보면 <그림2>와 같다.

그림2 중기지방재정계획제도의 성과



먼저 계획의 정확성을 위하여 기금이 포함된 것과 계획에 포함되는 사항의 명확화 및 재정정보의 충실이 이루어진 것은 큰 성과로 볼 수 있다. 그러나 계획의 정확성을 위한 전문성 향상을 위한 여지는 남아 있다. 또한 실질적인 계획의 정확성을 확보하기 위해서는 세부적인 사업의 정확성보다는 총량적인 정확성이 계획의 취지상 적합하기 때문에 이의 확보를 위한 노력이 필요하다. 다만 총량적인 계획을 어느 수준으로까지 할 것인가의 문제는 논의가 더 필요하다.

계획의 실효성을 제고하기 위하여 중기지방재정계획에 나와 있지 않은 사업은 투자심사나 지방채 발행 대상에서 제외하여 실효성을 제고한 것도 성과로 볼 수 있다. 그러나 실효성 제고를 위한 총액 한도 설정과 폐이고원칙의 적용과 같은 재정준칙과의 연계가 없다는 점과 중기지방재정계획에 대한 사후 모니터링이 없다는 점이 앞으로의 과제로 볼 수 있다.

중기지방재정계획제도의 중요성 인식의 측면에서 계획기간이 연장된 것은 하나의 성과로 볼 수

있지만, 다수의 미국 지방자치단체 사례에서 발견되는 계획기간의 연장에 비하면 아직도 계획 기간을 연장할 여지가 있다. 한편 국가의 경우는 의회에 대한 보고를 강화하고 있는데, 오히려 중기지방재정계획에서는 지방의회에 보고하도록 한 것을 제출로 격하된 것은 오히려 중요성을 떨어뜨리는 부정적 변화로 볼 수 있다.

## V. 중기지방재정계획제도 발전 방안

계획의 정확성 측면에서는 기금을 포함한 것과 계획 포함되는 사항의 구체화, 재정정보 충실히는 큰 성과로 볼 수 있지만, 중기지방재정계획제도의 본질적 기능을 생각한다면 다음과 같은 개선을 생각할 수 있다. 먼저 자치단체의 입장에서 가장 어려움을 겪고 있는 부분은 세입예측에 관한 것이다. 세입예측에 관해 자체적으로 세입을 예측하고 있는 자치단체도 있지만, 외부적인 요인에 의하여 정확한 세입예측을 사용할 수 없는 경우가 발생하고 있기 때문에 세입예측을 행정자치부에서 진도비와 같은 단순한 방식으로 사용하도록 권고하고 이와 다른 예측을 하는 것에 대한 근거를 명시하는 방법을 활용하여야 할 것이다. 이는 지방교부세와 국고보조금의 국가와 지방 간 금액 일치 등 연계를 위해서도 필요하다. 또한 현재 작성되고 있는 사업이 너무 세부적으로 되어 있기 때문에 오히려 정확성에 문제가 있을 수 있다. 따라서 총량적 의미에서 정확성 확보 노력이 더욱 필요한 시점이다.

계획의 연계성 측면에서는 현재 많은 발전의 여지가 있다. 현재 243개의 중기지방재정계획의 합계는 기획재정부의 국가재정계획의 수치와 일치하지 않고 있다. 예를 들어 기획재정부가 지방교부세 신장률을 국세의 신장률에 맞게 5~7%로 가정하여도 지방자치단체는 불확실성에 대처하기 위하여 이보다는 훨씬 낮은 수치의 신장률로 지방교부세가 책정되어 연계가 떨어지고 있다. 국가재정운용계획에서 지방교부세 및 국고보조금 금액을 추계하면, 행정자치부가 중기지방재정계획 수립 기준 작성에서 이를 반영하여 지방자치단체 차년도 지방교부세 및 국고보조금 금액을 추계하고, 차년도 지방교부세 및 국고보조금은 여기에 기초하여 자치단체가 중기지방재정계획을 작성하도록 하는 방식으로 운영이 되어야 할 것이다. 향후 일본의 지방재정계획제도를 참고하여 중장기적으로 새로운 형태의 재정계획제도 도입이 필요할 것이다. 또한 세입의 과소예측에서 비롯되는 과소 투자계획과 세

입의 과다예측으로 나타나는 무리한 투자계획을 방지하도록 하고, 국가의 재정정책 방향과 연계된 세출 방향을 인식하여, 지방자치단체가 국가재정운용계획과 행정자치부에서 수립한 기준에 부합하는 중기지방재정계획의 수립노력도 필요하다.

계획의 실효성 측면에서는 중기재정계획에서 세입, 세출, 수지, 부채의 수준에 관한 목표가 설정되어야 하고, 이러한 수치가 한도의 설정이라는 의미를 가져야 할 것이다. 중앙정부의 중기재정계획으로서 프랑스와 영국은 중기재정계획이 연동화계획이 아닌 일정기간 동안의 계획을 작성하고 있는데 새로운 내각이 시작하는 경우 지출의 상한 계획이 작성된다. 지출 상한은 해마다 갱신될 수 있고 일정기간 고정될 수 있다. 상한의 설정에서 오스트리아, 칠레, 핀란드, 이탈리아, 일본, 멕시코, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스는 전체 지출 수준에 대한 상한이 작성되며(OECD, 2014: 39-40), 에스토니아, 그리스, 아일랜드, 슬로바키아, 터키, 영국은 기관별 또는 부처별 상한을 가지고 있다. 독일의 경우는 행정부에서는 품목별 상한에 관한 계획을 작성하고 있으나, 의회에는 총액 계획만 보고되고 있다. 중기재정계획의 승인에서 예산당국이 하는 경우가 2개 나라, 행정부에서 하는 경우가 15개 나라, 의회가 승인하는 나라가 10개 나라가 된다. 따라서 지방의회의 승인도 하나의 과제가 될 수 있다. 또한 상한의 설정과 더불어 중요한 것은 중기지방재정계획이 준수되고 있는가를 모니터링 하는 것이다. OECD(2014: 31)에서도 중기재정계획에 대한 모니터링은 공식적인 모니터링이 없는 나라가 7개 나라, 의회에 보고하는 형식의 나라가 12개 나라, 독립적인 모니터링이 이루어지는 경우가 3개 나라가 있다. 지방정부 차원에서는 샌프란시스코에서는 Pay-As-You-Go 원칙과 같은 재정준칙을 활용하여 재정건전화에 노력하고 있으며, 재정계획 준수도 모니터링하고 있어 재정계획의 실질적 구속력을 강조하고 있다.

재원의 합리적인 배분을 위해서는 예산의 정치적 기능을 약화시키려는 노력이 필요하다. 예산의 배분에서 사업의 우선순위가 우선적으로 고려되어야 하고 투자사업 결정에 전문가 및 주민의 다수 의견이 반영되어야 하고, 최종적으로는 지방재정계획심의위원회의 실질적인 심사를 거쳐 중기지방재정계획이 수립되어야 할 것이다.

중기지방재정계획의 중요성 인식을 위해서는 먼저 중기지방재정계획은 꼭 필요하다는 제도라는 인식이 필요하다. OECD(2014: 35)에 의하면 중앙정부 차원에서의 중기재정계획은 3~4개년에 걸친 지출 상한 계획으로 2007년에는 OECD 국가의 72%가 활용하고 있었고 2012년에는 OECD 국가의 88%가 이용하고 있으며, 약 절반 정도가 법에 중기재정계획을 명시하고 있는 것으로 나타났다. OECD 국가 중에서 중기재정계획을 가지고 있지 않은 나라는 벨기에, 헝가리, 이스라엘, 룩셈부르크뿐이다(OECD, 2014: 36). 계획기간이 3개년인 나라는 프랑스와 스웨덴이며, 핀란드와 네덜란드가

4개년, 캐나다, 그리스, 한국, 멕시코가 4개년이며, 노르웨이와 미국이 6년 이상 계획을 가지고 있다(OECD, 2014: 40). 계획기간이 1년 더 연장되었다는 점은 높이 평가할 만하나, 미국 휴스턴시의 재정계획은 5개년 상세계획과 20년간 장기 전망이 포함되어 있다는 점과 샌프란시스코시와 버지니아주 알렉산드리아시가 10개년 자본지출 계획을 작성하고 있는 사례를 생각할 때, 계획기간의 장기화도 미래의 과제가 될 수 있다.

끝으로 중기지방재정계획이 성공하려면, 세입과 세출의 예측에서 보수적이어야 하며, 행정부처에게 적게 지출하게 하는 인센티브를 제공하여야 하며, 중기지방재정계획의 증가에 대해서는 신빙성 있는 모든 정보가 제공되어야 하며, 중기지방재정계획은 되도록 단순하여야 하며, 중기지방재정계획의 구속력을 강화하여야 하며, 이전에 설정된 상한의 수정은 매년 공개적으로 이루어져야 할 것이다(OECD, 2014: 37).

## 참고문헌

- 김정훈. 2013. “중앙·지방간 중기재정계획의 연계방안.”『재정포럼』203(0) : 61~63
- 김현태. 1999. “지방재정의 효율적 운용방안: 당진군을 중심으로.”『지역발전연구』1999(0) : 159~187.
- 신무섭. 2012. “형식적인 서류작업으로서 계획 : A'도청의 중기지방재정계획 수립과정.”『한국자치행정학보』26(2) : 75~95
- 조임곤. 2013. “지방재정의 계획성 제고를 위한 중기지방재정계획 제도 개선 방안.”『지방재정환경 변화에 따른 지방재정제도 개선방안』. 2012 재정전문가 네트워크 중앙·지방간 재정분과.
- 행정자치부. 2016.『2016~2020년 중기지방재정계획』.
- OECD. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>

아랍에미리트는 아시아 아라비아반도 동부에 있는 연방국으로 정식 명칭은 아랍에미리트연합(United Arab Emirates)이며, 아부다비, 두바이, 샤르자, 라스 알 카이마, 아즈만, 웜 알 카이와인, 푸자이라 등 7개의 토후국으로 구성되어 있다. 우리나라와는 1980년 6월 18일에 공식 국교를 수립하였다.

아랍에미리트는 두바이가 우리나라 사람들에게 많이 알려져 있으며, 중동의 여러 국가들 중 국내 기업들의 활동이 왕성한 국가 중 하나이다. 이에 아랍에미리트의 문화와 비즈니스 매너를 알아두어 현지에서 문화적 충돌로 곤란한 일을 겪지 않도록 해보자.

## 사막 위에 두바이를 건설한 아랍에미리트를 알다

글 김인석 (국제매니아카데미 소장)



## 아랍에미리트(UAE)

2007년에서 2009년까지 한국 사회를 관통하는 화두는 단연 ‘두바이의 리더십’이었다. 정치, 비즈니스 지도자들이 앞다퉈 아랍에미리트(이하 UAE) 비행기에 오르던 시기였다. ‘창조’, ‘개방’, ‘역 발상’이라는 수식어들이 주요 신문 기획기사의 제목을 장식했다. 세계 최초, 최고의 급조된 성취물들이 급조된 도시계획에 두바이(아랍어로 메뚜기)와 아부다비 곳곳에 세워졌다. ‘한강의 기적’ 향수에 젖어 있었던 한국인들에게 UAE 만한 매력 덩어리도 없었을 것이다. 하지만 오래 못가 그 시작만큼이나 몰락도 급작스러웠던 두바이, 입에 침을 튀기며 냄비같이 끓었던 그 많던 언론과 지도자들은 다 어디로 갔는지. 그 신기루 같았던 두바이를 품고 있는 UAE가 지금은 턱까지 올라왔던 가쁜 숨을 고르고 있는 것처럼 보인다. 그들이 가쁜 숨을 몰아 내쉬고 단거리 경주하듯이 또 뛸지 아니면 그냥 주저앉을지는 부르즈 칼리파(두바이의 세계 최고층 빌딩)를 내려다보고 있는 ‘알라’만이 알 것이다.

## UAE의 비즈니스매너

‘두바이/아부다비 주식회사’의 직원들은 대부분 임시직이다. (이런 요소들이 당시 한국 기업인들을 열광하게 만들지 않았기를) 인구의 80% 이상이 전부 한시적으로 UAE에 머물고 있기 때문이다. 따라서 아주 중요한 미팅이 아니라면 인구비율의 주류인 인도/파키스탄/스리랑카/필리핀 또는 이란인들과의 조우가 일반적이다. 그 중 약 50% 이상을 점하는 인도인들의 영향력은 막강하다. 한국인들이 외모와 의상으로 인도인들과 UAE 토착민들을 구



분하는 것이 쉽지 않다. 따라서 토착민들에게 ‘나마스테’(힌두교 인사법)하거나 인도인에게 ‘앗살람 알레이캬’(이슬람 인사 법)하는 것은 초면에 상황을 썰렁하게 만들 수 있으니, 첫 번째 조우는 영어 인사말과 함께 전 세계 보편적인 약수 정도면 적절하겠다. 참고로, 인도인과 똑같이 생긴 사촌동생뻘인 파키스탄인들은 UAE 토착민들과 같은 무슬림들이다. 한국인들에겐 헷갈리기도 하고 민감하게 고려해야 할 요소들이다. 간단하게, 종교가 인종에 우선

한다고 생각하면 된다. 따라서 종교를 바탕으로 한 매너와 예절이 우선한다. UAE는 여타의 중동국가들과 달리 종교적 개방성이 강하나, 오해하지 말아야 할 것은 UAE인들은 태생적으로 이슬람 종교와 분리될 수 없는 무슬림들이라는 것이다. 따라서 모든 무슬림들에게 알라가 허 하는 것, 금하는 것, 권장하는 것의 기준이 UAE 토착민에게도 똑같이 적용된다. 이러한 이유로 유럽인과 외국인들이 많고 개방적인 분위기라고 특정한 지역을 벗어나 술을 마시거나 비 이슬람적인 행동을 하게 되면 바로 사복차림의 종교경찰(무타와)에게 연행될 수 있다. 우리처럼 취객에게 얻어터지는 경찰이 아니다. 유쾌하지 않았던 기억인 ‘중앙정보부’ 직원들이라고 생각하면 된다. UAE인들은 사무실을 방문한 파트너에게 차, 또는 커피와 대추야자를 권한다. 대추야자는 맛이 마치 한국의 꽃 감 같아 달아 한국인의 입맛에 잘 맞는다. UAE의 던킨도너츠와 다를 게 없다. 하지만 누렇고 시커멓게 생긴 게 익숙하지 않고 손도 대보지 않거나 거절하는 것은 UAE인들을 당황하게 할 것이다. 따라서 감사의 환호와 함께 받아두고 남기는 것은 괜찮다. 음식, 커피, 차, 어떤 것 이든지 입에 들어가기 전에는 항상 ‘비스밀라’(신의 이름으로)라고 언급하면 UAE인들을 기쁘게 할 것이다. 무슬림의 5기둥(이슬람 신자의 5대 실천의무, 신앙고백, 기도, 현금, 단식, 성지순례)의 실행을 방해하는 것은 이슬람 신님에 대한 방해로 여긴다. 따라서 약속한 미팅 시간에 방문을 했음에도 기도 중이라면 조용히 하여 기도의식을 존중해 줘야 한다. 유대교는 율법의 실천을 통해서 구원을 얻고 기독교는 예수를 믿음으로 구원을 얻는다고 생각한다.

이슬람은 이 다섯 개의 실천을 통해서 구원을 얻는다고 믿는 실천의 종교다.

## UAE인의 비즈니스 리더십과 커뮤니케이션

한국인들에게 많이 알려진 두바이 지도자 세이크(추장) 무함마드(본인 이름) 빙(아들) 라시드(아버지 이름) 알 막툼(지역 이름), 즉 ‘알막툼 지역의 라시드 아들 추장 무하마드’는 거의 절대자의 반열에 오른 사람이다. 따라서 UAE 어느 지역이건 그 지역의 추장들과 그들 일가에 대해서는, 어떤 형태의 비난이나 비평도 삼가야 한다. 특히 UAE에 거주하는 외국인들은 아무리 오랜 기간 거주해도 영주권을 부여하지 않는 이민법, 외국인 근로자들의 처우와 관련해 많은 불만을 토로 할 가능성이 많다. 이때 적당한 맞장구를 넘어선 불평은 뒤에 문제를 복잡하게 만들 수 있다. 정통 이슬람 국가인 중동에서 그들의 지도자 또는 이슬람을 욕되게 했다가 즉시 추방당하는 사례가 얼마나 많은가는 지면의 한계 때문에 거론하지 않겠다. 부족사회의 혈연과 종교적 배타성이 허용하지 않는 것이다.

토착민들이 사용하는 아랍어는 한국어와 마찬가지로 격한 표현이 많이 발달해 있다. 또한 UAE의 두바이와 아부다비 토착민들(차이는 있지만 거의 백만장자들이다)은 얼핏 보면 거만해 보인다. 외국인을 대하는 거만함에서 나오는 얼굴표정과 예의, 소통방식은 외국인들을 쉽게 분노하게 만드는 요인으로 종종 문제가 된다. 따라서 인내와 절제가 요구되며 그들이 ‘어떻게’ 보다는 ‘무엇을’ 얘기하는지 초점을 맞추어 소통해야 한다. ●

# 04

## 지방재정이 열매맺다

이번 섹션에서는 독자들의 일상에 활기를 더해줄 수 있는 일반 문화교양 칼럼인 '라이브 라이프'에서 클레이사격의 매력에 대해 알려주고, 실무에서 직접 활용할 수 있는 내용으로 관련 실무자들이 궁금해 하는 사안들에 대해 'Q&A'를 통해 그 궁금증을 해결해 준다. 또한 한국지방재정공제회의 최신 소식과 독자퀴즈를 통해 더욱 풍성한 내용의 <지방재정>을 제공하고자 한다.

### 라이브 라이프

클레이사격, 총성과 함께 스트레스를 날리다

### Q&A

지방재정 질의회신 사례

김기환

### 한국지방재정공제회 소식

### 독자피플



寶



## 클레이사격, 총성과 함께 스트레스를 날리다



우리나라 대부분의 남자들은 군대에서 사격을 한 경험이 있을 것이다. 하지만 딱 거기까지다. 제대를 하고 사회에 나오면 사격은커녕 총을 만져보기도 쉽지 않았다. 하물며 여성들은 총을 만져본 경험이 있는 사람이 거의 없을 정도다. 하지만 클레이사격이라면 얘기는 달라진다. 안전시설이 갖춰진 사격장에서 최근 떠오르고 있는 레포츠로 각광받고 있으며, 남녀노소 누구나 즐길 수 있다.

탕~. 한 발의 시원한 총성과 함께 산산히 부서지는 목표물을 보고 있노라면 일상에서 쌓인 스트레스가 목표물처럼 산산히 부서지는 느낌을 받을 수 있을 것이다. 바로 클레이사격의 매력이다.

### 클레이사격의 역사와 정의

클레이사격은 지름 11cm의 진흙으로 빚은 주황색 접시 모양의 표적을 쏘아 맞추는 경기로 스트레스를 한 방에 날릴 수 있는 즐거운 레저스포츠다. 클레이사격의 발상지는 영국으로 수렵을 대신하여 비둘기를 날린 뒤 총으로 쏘아 맞추는 경기에서 시작되었다. 고대 그리스 시대에는 산재 끝에 산새를 엎어놓고 그것을 활로 쏘는 경기(현재 폰핀제이 ponpinjay)가 생겼으며, 그 당시에는 아직 경기라기보다는 도박성이 있어 본질적으로는 스포츠 경기와는 거리가 멀었고, 통일된 규칙도 없었다. 그러나 산탄총에 의한 비약 표시의 사격이라는 정의에서 클레이사격의 시초라 할 수 있다. 클레이사격이 스포츠 형태를 갖추게 된 것은 19세기 중엽으로 영국의 헌팅필드라는 사람이 중심이 되어 수렵을 좋아하는 귀족이 실시하고 있던 산새를 쏘는 경기를 보다 나은 스포츠 형태로 바꿔가면서부터다.

산탄총으로 날아가는 접시(clay) 타깃을 쏘아 맞추는 클레이사격은 유럽 귀족층의 놀이에서 시작됐다. 흑인이 대부분이었던 하인들이 직접 접시를 던져주면 사격을 하는 형태였다.

총을 쐈을 때의 느낌은 물 속에 손을 집어넣고 휘저었을 때 느껴지는 감촉과 비슷해서 달콤한 맛이 있다고 한다. 마치 한 번 빠지고 나면 헤어나기 힘든 마약처럼 사격은 몸과 마음을 한꺼번에 사로잡는 매력이 있다.

“땡포를 면하려고 사격장에 와서 스트레이트를 향해 노력하는 거지요.”

클레이사격을 즐기는 사람들은 대부분 수렵인들로 수렵현장에서 힘들게 표적을 찾아내고도 번번이



고배를 마셔본 경험이 있는 사람들이 사격술을 연마하기 위해 사격장을 찾는다.

‘땡포’는 사격술이 형편없는 사람을 일컫는 말이며, ‘스트레이트’는 클레이사격의 한 라운드(25발)를 모두 명중시켰을 때를 의미한다. 스트레이트를 한다는 것은 골프의 홀인원처럼 평생에 한 번 있을까 말까 한 경사스러운 날이다. 요즘에는 총의 성능이 향상되면서 늘어났지만 얼마 전까지만 해도 사격을 직업으로 삼고 있는 선수들조차 스트레이트를 한다는 것은 쉬운 일이 아니었다.

클레이사격은 움직임이 많은 육체적인 운동이 아니기 때문에 남녀노소 누구나 쉽게 즐길 수 있다는 것이 매력이다. 육체운동이라고는 무게 3.8kg의 총을 들고 사대를 옮겨가며 사격을 하는 것이 전부다.

클레이사격을 즐기는 어떤 사람은 ‘사격은 감정과 이성의 갈등 속에서 억제력을 배우는 것’이라고 정의하기도하는데, 이는 사격을 할 때는 움직이는 표적을 응시해야지 총의 가늠쇠를 보면 빗나가게 되는데, 클레이사격은 조준된 표적을 확인하기 위해서 가늠쇠를 보고 싶어하는 욕구를 참아야 하는 억제력이 필요하기 때문이다. 또 다른 어떤 사람은 “마



치 맛있는 음식을 삼킬 때 그것을 확인하기 위해 음식을 입 밖으로 다시 꺼내지 않고 그대로 삼켜야 하는 것과 같다”고도 말한다.

그것은 흔히 사격이란 정확성만을 요구하는 육체적인 스포츠로 알고 있지만 실제로는 마음을 다스리는 것이 더욱 중요한 정신적인 스포츠라는 설명이다. 현재 상시적으로 클레이사격을 즐기는 생활체육 인은 5백여 명. 이 중 80~90%가 수렵인이지만 친구들이나 직장동료들과 가끔씩 사격장에 오는 사람들

까지 합하면 대략 2천 명 이상이 클레이사격을 즐기는 것으로 추산되고 있다.

### 클레이사격의 종류

클레이사격은 트랩사격과 스키트사격으로 나눌 수 있다. 트랩사격(trap shooting)이라는 어원은 청비둘기를 트랩(덫이나 상자)에 넣어 사수의 신호와 함께 뚜껑을 열어 날게 하며, 그것을 사격했다는 데서 붙여진 이름이다. 트랩사격의 전신이 영국에서 생겨났으나, 산비둘기를 사용하는 것이 비판이 일어나 비둘기를 대신하여 유리구슬이 사용되어졌다. 당시의 유리구슬의 직경은 2.5인치 정도의 무색의 것을 스프링을 이용한 투척기로 쏘는 것이었으나 유리구슬은 파편이 튀어 사후처리가 위험하여 그다지 호평을 받지는 못하였다. 그러나 이후 리고우스키라는 사람이 1880년경에 점토(클레이)를 구워 만든 구형의 표적을 개량하여 단단하고 깨어지기 쉬운 접시 모양의 것을 개발한 것이다.

이 접시모양 표적의 장점은 산탄을 맞아 주변의 귀퉁이 일부가 깨지면 회전 비행하고 있으므로 바람의 압력에 의해 파괴가 확대되므로 명중과 실종(미명중)의 판정을 용이하게 한 것이다. 리고우스키가 고안한 표적은 곧, 클레이 피죤(점토비둘기)이라 불리게 되었고, 오늘날 클레이사격으로 보급되었다. 현재는 각지에서 트랩사격 경기가 활발하게 개최되고 있으며, 애호가들에 의해 올림픽 등에서도 다수의 국가가 참가하여 국제규칙에 근거를 두고 명사들이 사격기술을 겨루고 있다. 트랩사격은 방향이나 고지가 다른 표적이 사수에서 멀어져 가는 것을 쫓아 쏘는 경기이지만, 실제 사격에서 포획이 나는

방향은 천차만별이기 때문에, 예측할 수 없는 사격이 되는 경우가 대부분이다.

스키트사격은 손으로 클레이를 날리는 간단한 방출기를 이용하여 들판 등에서 클레이를 쏘며 즐기는 스포츠다. 사대와 트랩을 원형으로 배치하고 이의 비행각도 사격의 변화를 가지려는 의도에서 생겨났다. 이 사격은 미국인 데이비스가 연구하여 시계식 사격법을 창출한 데서 만들어졌다.

사수는 12시 사격대에서 6시 사격대로 향해 나는 클레이를 1시 사격대에서 시계방향에 따라 사격하는 방법이다. 트랩사격에서 진보된 스키트사격은 적당한 명칭이 없어 1926년 미국의 잡지사 ‘헌팅 앤드 팻싱’이 이름을 공모하게 되었고, 그 결과 ‘가르듯 헐 베트’라는 여성이 투고한 ‘스키트’라는 명칭이 선정되어 오늘날의 스키트사격이 된 것이다.

### 클레이사격의 특성 및 효과

클레이사격은 시속60~90km로 공중을 비행하는 흙으로 만든 접시모양의 목표물인 피죤(지름 11cm)을 총으로 명중시키는 레포츠로서 체력과 정신력이 동시에 요구되는 고급 레포츠이다. 초보자도 한 달 정도만 배우면 쉽게 ‘명중의 쾌감’을 느낄 수 있으며 결단력과 자제력, 집중력, 순발력 등을 기르는데 효과적이다.

클레이사격은 넓은 들판이나 숲에서 실시하는 스포츠로서 아름다운 자연과 맑은 공기를 배경으로 많은 체력을 필요로 하지 않기 때문에 누구나 참가 할 수 있는 스포츠이다. 총과 헤드기어만 착용하므로 장비도 간단하고, 안전수칙만 준수한다면 안전하게 즐길 수 있다.

클레이사격장은 주로 도시의 외곽지역에 위치하기 때문에 여가시간을 이용하여 자연을 즐기며 스포츠에 참여하는 일석이조의 장점을 지니고 있다.

클레이사격은 대자연을 벗삼아 날아가는 클레이를 통렬하게 부수는 쾌감이 있는 경기로, 일상에서의 스트레스를 말끔히 해소해 주는 것은 물론, 맑은 공기 속에서 건강을 다질 수 있는 스포츠이다. 또한 사냥을 원하는 사람들에게 대리민족을 줄 수 있는 운동이며, 계절의 구애를 받지 않고 실시할 수 있는 전천후 스포츠이다.

뿐만 아니라 ‘총’이라는 위협적인 도구를 사용하기 때문에 마음을 경건하게 하고 조심성과 신중함을 길러 주는 스포츠며, 도전적인 자세와 인내, 그리고 순간적인 위기를 해쳐나갈 수 있는 적응력을 길러주는 스포츠이다. 체력과 기술, 정신력을 총동원해서 표적을 맞추는 스포츠이므로 집중력, 판단력, 자제력, 민첩성, 을 기르는데 큰 효과가 있다.

### 클레이사격을 잘 하기 위한 방법과 정신

첫째, 기본을 익힌다. 사격을 시작할 때 처음부터 높은 목표를 정하고 진지하게 임하는 태도는 실력 향상도 빠르고 정신 자세도 훌륭하다 하겠다. 그러나 처음부터 대표선수 수준의 어려운 클레이를 연습하는 것은 방법론으로 보아 현명치 못한다. 만일 그 같은 사람이 있다면 일시 빠른 향상을 보이나 어느 선에 가서 반드시 막하고 말 것이다. 이는 기초를 무시하고 외형만을 흉내 내었기 때문이다. 초보자는 우선 기본을 익히는 데서부터 시작해야 한다. 그러기 위해서는 스피드가 느린 클레이로 바른 자세와 정확한 사격법을 익히고 룰도 쉬운 것으



로 만족하고, 기술향상과 병행하여 서서히 빠른 클레이, 어려운 룰로 진행하는 것이 올바른 방법이다. 성적에 집착하면서, 쉬운 것에 미련을 가져서는 발전이 있을 수 없다. 기초기술의 습득에 따라 하루빨리 어려운 단계에 도전하는 정신자세를 가져야 할 것이다.

둘째, 꾸준한 연습과 연구. 예부터 '서투른 총도 많으면 쏘면 맞는다'는 말이 있기는 하나 사격이란 덜어놓고 연습만 많이 한다고 향상 되는 게 아니다. 진지한 연습과 폭넓은 연구의 축적에서 비로소 일정 수준 또는 그 이상의 향상이 있다. 사격연습에는 향상이 일정선에서 막히는 이른바 슬럼프가 자주 생기는데 이것은 사격인의 연령에 비유할 수 있으며 그 슬럼프를 수없이 뚫고 나가야만 비로소 어떤 때 어떤 클레이더라도 감당할 수 있는 진짜 실력을 쌓게

된다. 그리고 이러한 향상의 길은 꾸준한 노력과 진지한 연습 및 연구 이외는 없다.

셋째, 사격이 일보다 우선 할 수 없다. 아마추어 스포츠맨은 여가(또는 취미)로 스포츠를 즐기는 사람이다. 따라서 아무리 좋아하는 스포츠라도 일보다 우선 할 수는 없으며 일이 있고 나서의 사격임을 잊어서는 안 된다. 클레이사격은 자극과 매력이 넘치는 스포츠이기 때문에 시간과 돈에 여유가 있는 사람일수록 일에 소홀하기 쉽다. 스포츠맨이면서 전한 사회인으로 역할을 다 하도록 노력해야 할 것이다.

넷째, 원만한 가정생활, 규칙적인 생활, 원만한 인격을 위하여 노력해야 한다. 클레이사격은 성인 스포츠이다. 그렇기에 너무 클레이사격에 몰두하여 가정에 소홀하거나 가정의 협조를 얻지 못한다면

참다운 스포츠맨이라 할 수 없을 것이다. 또한 사격은 심신이 함께 건강하여 야만 좋은 성적을 올릴 수 있다. 따라서 사생활에 있어서도 규칙적인 일과를 지키고 수면을 충분히 취하여 항상 육체적인 베스트 컨디션을 유지하여야 한다. 사격은 정신적인 면이 크게 작용하는 경기이다. 따라서 바른 향상을 원하고 높은 사격기술을 습득하는 데는 사격 동료 사이에는 물론 사회생활 전반에 있어서 적을 만들지 않는 원만한 인격을 가져야 한다.

### 클레이사격에서의 규칙과 에티켓

#### 사대규칙 ●

- 총은 악실을 개방하여 듦다. 사대에 서서 총탄을 장전할 때를 제외하고는 자동총은 노리쇠를 열고 쌍대총은 격어서 언제나 악실을 열어 놓는다.
- 사대를 제외한 장소에서는 총탄을 장전하지 않는다. 사장이라 할지라도 총탄을 장전할 수 있는 곳은 사대뿐, 어떤 경우를 막론하고 사대 아닌 장소에서 총탄을 장전할 수는 없다.
- 클레이 아닌 것을 쓰지 말라. 사격이 허용된 것은 정규로 비행하는 클레이뿐, 날아가는 참새 등을 쏜다는 것은 절대금물. 시사는 계원의 허가를 얻어야 한다.
- 총구를 사람 쪽으로 향해선 안 된다. 총탄이 들어 있고 없고를 불문하고 악실이 닫힌 총을 사람이 있는 쪽으로 향하도록 해서는 안 된다.
- 장전된 총은 손에서 떼지 말라. 사정에 따라 사격이 중단될 경우에도 즉시 총탄을 빼낸다. 아무리 짧은 시간이라도 장전한 채 사대 곁의 책상 위에 총을 놓는 것은 사고의 원인이 된다.

#### 에티켓 ●

- 타인이 사격할 동안은 정숙할 것. 자기가 쏘 때 다른 사람들의 떠드는 소리, 물건소리, 행동 등에 신경이 간다. 그러므로 남이 쏘 때도 입장을 바꾸어 생각하면 어떻게 처신해야 하겠는가는 자명하다.
- 타인이 조준하는데 기웃거리지 말라. 사격중의 조준을 뒤에서 기웃거리는 사람이 있는데 이는 선수에게 부담감을 준다. 본인이 의뢰하거나 특별한 경우 이외는 절대로 삼갈 것.
- 타인의 총을 함부로 만지지 말라. 법적인 문제는 차지하고라도 허가 없이 타인의 총을 만지거나 들거나 험은 천만 실례이다. 데리개 이트한 경기이므로 미신적인 생각조차 가지는 사람이 있다.
- 타인에게 불쾌감을 주는 복장을 하지 말라. 사격은 신사적 스포츠이다. 혐오적인 복장이나 커다란 타월을 목에 거는 등 사격인의 품위를 손상시키는 복장은 삼갈 것.
- 사수의 신경을 건드리는 언사를 삼가라. 사격은 정신적 경기이므로 극히 평범한 말에도 부담을 느낄 때가 있다.

**Tip**

# 지방재정 질의회신 사례

글\_김기환

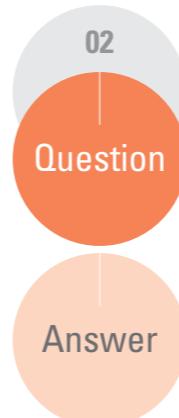
행정자치부 재정정책과 사무관



## 조례를 제정하지 않은 경우에도 주민참여 절차를 운영할 수 있는지 여부

예산편성을 위한 주민의 의견을 반영하기 위하여 예산관련 토론회·예산설명회를 개최하고, 도민 및 교직원단체 소속원으로 구성된 주민참여예산자문위원회를 구성·운영하는 경우에, 「지방재정법」 시행령 제46조에 의한 조례를 제정하지 아니하고는 이러한 참여제도를 운영할 수 없는 것인지?

「지방재정법」 제39조의 규정에 의하면 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행 할 수 있도록 하면서, 이에 따른 동 시행령 제46조 제1항은 그 방법으로써 주요 사업에 대한 공청회 또는 간담회, 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모, 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 을 규정하고, 동조 제3항은 그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견 수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있는 바, 각 자치단체 장은 위 「지방재정법」 제39조 및 동시행령 제46조에 따라 주요사업에 대한 공청회·간담회·설문조사·사업공모 외에도 예산편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 다양한 방법을 모색하여 주민의 권리를 보장하고, 참여의 실효성을 확보하기 위하여 그 구체적인 절차 등을 조례로 정하도록 한

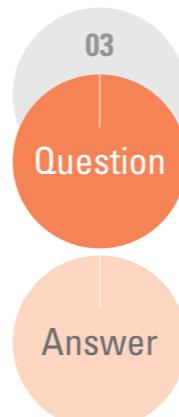


것임. 따라서 자치단체장은 위 법령에서 정하는 외의 구체적인 사항을 조례로 정하여 예산편성과정의 주민참여가 활성화되도록 하여야 할 것입니다. 다만, 위 법령에 직접 근거한 토론회·설명회 등은 조례의 제정 이전에도 가능한 것임.

## 시간외근무수당 “예산범위 안”的 의미

시간외근무수당이 부족한 경우 인건비 목내 세목(기본급, 명절휴가비, 연가보상비 등)의 예산에서 변경하여 시간외 근무수당을 지급하는 것이 「지방공무원수당 등에 관한 규정」 제15조(시간외근무수당)에서 정하고 있는 “예산의 범위 안에서”의 내용에 저촉되는지?

시간외근무수당은 「지방공무원수당 등에 관한 규정」 제15조에 의거 근무명령에 의하여 규정된 근무시간외에 근무한 자에 대하여 예산의 범위 안에서 지급토록 규정하고 있으며, 지급기준·지급방법은 행정안전부 장관이 정하는 범위 안에서 지방자치단체의 장이 정하도록 규정하고 있음. 여기서 “예산의 범위 안”이란 반드시 예산(추가경정예산 포함)서상의 금액만을 의미하는 것은 아니며, 예산전용·예산의 변경 등을 포함하는 금액을 말함. 따라서 시간외근무수당이 부족한 경우 인건비 목내 다른 세목의 변경 등에 의한 시간외근무수당 지급이 가능하다고 판단됨.



## 통·리·반장 활동보상금 외에 추가적인 보상금 지급 가능 여부

지방자치단체 예산편성기준에서 정하고 있는 통·리·반장 활동보상금 외에 조례에 의거 추가로 보상금을 지급할 수 있는지?

통·리·반장에게 지급하는 경비는 통·리장의 경우 업무수행에 소요되는 실비로서 기본수당(월 200천 원), 상여금(연 200%), 회의참석수당(월 2회), 반장은 연 50천 원의 범위 내에서 예산을 편성하고 지급하도록 예산편성기준에서 정하고 있음. 따라서 통·리·반장 활동보상금(301-05)을 기준경비 이상으로 편성하여 지급하는 것은 타당하지 않다고 사료되며, 다만, 통·리·반장의 본연의 업

무에 해당하지 않는 업무를 수행하고, 조례에 지급 근거가 있을 경우에는 별도의 적정한 과목에 편성하여 지급할 수는 있을 것임.



04

Question

#### 투자심사를 받은 후 사업부지를 변경한 경우 재심사 여부

투자심사를 받은 사업으로 사업부지를 일반산업단지 내로 하였으나 이용 접근성을 고려하여 기본 및 실시설계 과정에서 동 산업단지 내에서 위치를 변경하였고, 사업비도 증액(290억 원 → 314억 원)된 경우 재심사 대상에 해당하는지?



‘지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼’은 재심사 대상으로 당초 투자심사 의뢰서에 명시된 위치와 달리 시공 또는 개최되는 사업을 포함하고 있음. 다만, 도로·철도 등 일부구간 변경, 건축물 부지위치 변경은 제외할 수 있도록 하고 있음. 동 사업은 사업부지가 변경되나 일반산업단지 내에서 변경되므로 재심사 제외대상으로 판단됨.

또한, 사업비 증액의 경우도 재심사 대상으로 도 투자심사를 받은 사업의 경우 당초 심사금액 대비 사업비가 50% 이상 늘어난 사업 또는 당초 사업비보다 50억 원 이상 늘어난 사업이 해당됨. 동 사업은 당초 사업비 대비 증액규모가 24억 원으로 8% 늘어난 수준으로 재심사 대상에 해당하지 않는다고 판단됨.



05

Question

#### 민간위탁금의 예산재배정 가능 여부

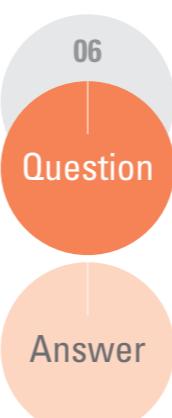
기초생활수급자의 가정방문 방역사업을 추진하여 이와 관련한 민간위탁금 예산을 편성하였는데, 예산을 읍·면으로 재배정하여 읍·면별로 추진을 하려는데 가능한지?



‘지방재정법’ 시행령 제85조 제1항에 따르면 “지방자치단체의 장은 법 제67조의 규정에 의하여 지출원인행위에 관한 사무를 위임받은 공무원이 그 사무를 재위임하는 경우 배정된 세출예산의 범위 안에서 재위임을 받은 경리관별로 세출예산재정계획서를 작성하고, 이에 따라 세출예산재배정을 하여야 한다”라고 규정되어 있음. 또한 ‘지방자치단체 재무회계규칙(표준안 ’12. 12. 21

개정)」 제19조 제3항에 따르면, “본청 실·국장은 배정받은 세출예산을 시·도의회사무처, 시·군·자치구, 제1관서의 경리관 및 지출원(분임지출원을 포함한다)으로 하여금 집행하고자 할 때에는 예산업무담당실(국)장에게 예산재배정을 요구하여야 한다. 이 경우 예산업무담당실(국)장은 예산재배정의 타당성을 검토하여 타당하다고 판단되는 경우에 한하여 경리관별로 세출예산을 재배정(별지 제14호 서식)하고 경리관 및 지출원과 세정업무담당과장에게 이를 각각 통지하여야 한다”라고 규정되어 있음.

따라서 위의 「지방재정법」과 해당 자치단체 재무회계규칙에 부합된다면 시·군·구의 실과의 민간위탁금 예산을 읍·면에 재배정하는 것은 가능할 것으로 판단됨. 다만, 실·과에서 민간위탁금을 직접 집행하는 것과 읍·면에 예산을 재배정하여 집행하는 것 중 어느 것이 효율적인지 등의 판단은 해당 자치단체에서 결정해야 할 사항으로 판단됨.



06

Question

Answer

#### 시·군·구의 사립학교 법인설립비용 출연 가능 여부

기초지방자치단체가 해당 자치단체의 예산으로 「사립학교법」에 따른 사립고등학교나 사립대학을 설치하기 위한 학교법인을 설립할 수 있는지?

‘지방재정법’ 시행령 제32조에서는 “지방자치단체는 경비를 지출함에 있어 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 처리에 한하여 지출하여야 하고 법령에 근거 없이 국가 또는 다른 자치단체의 사무 및 교육 사무를 처리하기 위하여 경비를 지출할 수 없음”이라고 되어 있음. 이는 국가·광역자치단체·기초자치단체의 경비부담 구분을 명확히 하여 소관사무에 대해서만 경비 지출을 허용함으로써 자치단체의 재정을 건전하게 운영하도록 하기 위함임. 따라서 기초 자치단체의 예산으로 사립고등학교 또는 사립대학을 설치하기 위한 학교법인을 설립할 수 있는지 여부를 판단하기 위해서는, 학교 법인 설립 사무가 기초자치단체의 사무에 해당되는지 여부를 살펴보아야 할 것임.

‘지방자치법’ 제9조 제2항 제5호 및 제121조, 그리고 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조는 초·중·고등학교의 설치·운영에 관한 사무는 광역자치단체의 사

무로 규정하고 있고, 「고등교육법」 제3조는 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교(대학포함)를 그 설립 주체에 따라 시립학교와 도립학교로 구분하고 있어 대학을 설립·경영할 수 있는 주체 역시 광역자치단체에 한정하고 있음. 이는 최소한 광역단위의 교육서비스를 제공함으로써 지방자치단체 간 교육서비스의 불균형을 최소화하기 위함임.

한편, 사립학교는 공교육 실시를 위한 재정적 투자능력의 한계를 자발적으로 보완하기 위해(2009.4.30 2005헌바101 전원재판부) 법률이 정하는 요건하에 그 설치를 허용하는 것으로 그 설치·운영 또는 관리·감독의 주체와 범위에 있어 여타 공립 교육기관과 달리 볼 이유는 없다고 판단됨.



#### 07 시설비 예산의 이용 가능 여부

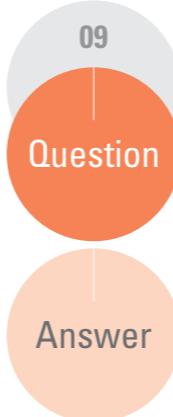
시설비로 편성되어 있는 예산도 타 정책사업으로 이용이 가능한지?

시설비 및 부대비는 「지방재정법」 시행령 제55조에 따라 다른 비목으로 전용하여 사용할 수는 없지만, 예산의 이용은 예산의 심의확정에 관한 사항과 마찬가지로 지방의회의 의결사항이므로 시설비 및 부대비의 경우라 하더라도 미리 지방의회 의결을 거쳐 '예산을 이용'하여 사용하는 것은 가능할 것으로 판단됨.

#### 08 명시이월된 예산의 전용가능 여부

특정 사업의 경비를 다음연도로 명시이월하였는데, 예산의 과목은 행사운영비으로 편성하였으나, 이를 민간행사보조금으로 변경하여 사용하는 것이 가능한지?

명시이월은 이월된 내용대로 집행하는 것만 허용되는 것이며, 당해 경비의 성질이 바뀌는 경우에는 이월된 사유와도 맞지 않게 되므로 경비성질을 변경하여 집행할 수는 없음. 따라서 명시이월된 사업 중 '행사운영비' 예산으로 확정된 이월예산을 '민간행사보조금'으로 변경하여 사용하는 것은 불가함.



#### 09 의회 사전설명회로 지방채 발행에 관한 지방의회의 의결을 갈음할 수 있는지 여부

지방채 발행에 대한 지방의회 의결은 예산의 의결로 갈음할 수 있다고 하였는데, 예산의 의결을 의회 사전설명회 등을 개최하여 동의를 얻어 발행이 가능한지?

「지방재정법」 제11조(지방채의 발행)의 규정에 따라 한도액의 범위 안에서의 지방채 발행은 지방의회의 의결을 얻어야 함. 또한 지방채 발행에 대한 지방의회 의결은 예산의 의결로 갈음할 수 있음. 따라서 한도액의 범위 안에서 지방채의 발행은 예산의 의결(추경 포함)을 얻어 처리할 수 있음. 다만, 예산의 의결은 「지방자치법」 제127조(예산의 편성 및 의결)에 규정된 바에 따르는 것으로 의회 사전설명회로 예산의 의결을 갈음할 수는 없음.



#### 10 계속비사업의 기간 연장 관련

계속비사업의 경우 명시이월이 불가능하다고 알고 있는데, 계속비사업 기간을 연장하여 의회 승인을 얻으면 되는 것인지?

「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조 제2항의 [별표14] 예산의 이월 규정에 따르면 계속비로 지출할 수 있는 연한은 당해연도로부터 5년 이내이나, 필요하다고 인정될 때에는 지방의회의 의결을 거쳐 다시 그 연한을 연장할 수 있음. 한편 계속비 사업의 경우에도 마지막 연도에 불가피한 사유로 인하여 그 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비에 대해서는 1회에 한하여 다음연도에 사고이월 할 수도 있습니다. 구체적인 이월의 방법에 대해서는 귀 지자체에서 이월의 성격을 고려하여 결정하시기 바랍니다.

# NEWS

2016. 03+04



## 16년도 실행계획 보고회

한국지방재정공제회(이사장 곽임근)는 2월 15일(월) 재정회관 17층에서 2016년도 주요사업 실행계획 보고회를 개최하였다. 지방재정공제회 임원, 부서장, 팀장 및 각 부서 실행지표 담당자가 참석한 이번 보고회에서 '2016년 경영환경 및 비전 전략체계 설명'과 '2016년 부서별 실행과제 보고'를 실시했다. 또한 경영층의 의견을 청취함으로써 2016년 한국지방재정공제회가 나아갈 방향을 설정하였다.



## 2016년 3월 업무보고회 및 토론회 개최

한국지방재정공제회(이사장 곽임근)는 3월 7일(월) 재정회관 17층에서 임원, 부서장, 팀장 등이 참석한 가운데 2016년 3월 업무보고회 및 토론회를 개최하였다. 이번 보고회 및 토론회의 주요내용으로는 '부서별 주요사업의 2월 추진실적 총괄 보고', '본부별 주요 현안 사항 주제발표 및 토론', 그리고 '경영층 의견 수렴'이었다. 이번 보고회 및 토론회 개최를 통해 지난 추진 업무를 평가함과 동시에 공제회의 주요현안에 대한 다양한 의견을 취합하여 원활하게 업무를 진행할 수 있도록 하였다. 공제회는 앞으로도 지속적인 보고회 및 토론회를 개최해 공제회 업무의 효율성을 극대화해 나갈 계획이다.



## 지방회계통계센터 개소

한국지방재정공제회(이사장 곽임근) 지방회계통계센터가 2월 16일 재정회관 2층 강당에서 김성렬 행정자치부 차관, 정부회계학회 및 지방계약학회장 등 관계자 50여 명이 참석한 가운데 개소식을 개최하고, 본격적으로 업무를 시작했다.

지방회계통계센터는 통계관리부, 제도연구부, 교육홍보부, 계약지원부 등 4개 부서로 구성되어 지방회계 및 재정통계의 발전방안을 제시하는 씽크탱크로서 역할을 수행하게 된다.

곽임근 이사장은 인사말을 통해 "지방재정통계 검증, 분석 및 지방재정회계제도의 연구를 통해 자치단체의 재정운영을 지원하는 파트너로, 국민들의 요구에 부합하는 재정전문기관의 역할을 수행할 것"이라고 밝혔다.

아울러, 김성렬 행정자치부 차관은 축사를 통해 "센터가 정부3.0의 취지에 맞추어 협업으로 대국민 서비스를 개선하는 모델이 되고, 성공적으로 정착할 수 있도록 함께 소통하고, 협력하여 줄 것"을 당부하였다.

공제회는 지난 1월 지방재정회계 분야 전문가를 신규로 채용하여 우선 13명의 인원으로 출범하고, '16년 중 인력 규모를 점차적으로 확대하여 보다 체계적인 역할을 수행할 계획이다.



## 2016년 결산검사위원 교육실시

한국지방재정공제회(이사장 곽임근) 지방회계통계센터는 3월 17일부터 3기에 걸쳐 재정회관 2층 전문교육장에서 약 250여 명의 결산검사위원을 대상으로 교육을 실시하였다.

3월 17일부터 18일까지 제1기, 3월 21일부터 22일까지 제2기, 3월 28일부터 29일까지 제3기, 각 기수별로 이틀간 진행한 이번 교육에서는 지방재정 현황과 과제, 결산검사(계약, 회계, 공유재산 및 물품분야) 요령 및 매뉴얼 설명, 주요사례 등을 교육하였다.

지방회계통계센터는 이번 교육과 더불어 앞으로 진행된 업무를 통해 센터의 설립 목적에 부합하는 재정전문기관으로의 역할을 충실히 수행해 나갈 것을 다짐했다.



## 한 페이지 지방재정 퀴즈

지방재정에 대한 다양한 상식,  
그리고 꼭 숙지하고 넘어가야 할  
지방재정의 핵심 내용들을  
함께 알아보는 지방재정 퀴즈!



아래 이메일이나 엽서로 정답을 보내 주시면 추첨을 통해 소정의 상품권을 드립니다.

		②		
①				
		③		
②				
③				

**세로**

① 만 5세 누리과정이 시행된 2012년에는 만 5세 누리과정 지원이 전 소득계층으로 확대되었고, 지원 단가도 17.7만 원에서 20만 원으로 인상되었다. 재원분담은 누리과정 소요 예산 전액을 종전의 이원화된 체제에서 일원화 하여 지방○○○○교부금에서 지원하도록 협의하였다.

② 시·군 조정교부금제도는 기존의 ○○○○교부금 제도를 개편하여 시·군 간 재정형평성을 높이기 위해 신설·도입된 재정보전금 제도가 2014년 5월 28일 「지방재정법」의 개정으로 조정교부금으로 명칭이 변경된 것이다.

③ 5월 5일부터 8일까지 4일간 '지금, 우리는 광장에 있다!'라는 주제로 국내 32작, 해외 18작 등 총 12개국 50여 작품을 선보이는 축제로 평균 75만여 명의 관람객이 찾는 국제거리극축제는 경기도에 소재를 둔 ○○시에서 개최된다.

**가로**

① 지방자치의 부활 이후 중앙정부에서 도입하고 운영하고 있는 지방재정관리제도는 구체적으로, 중기지방재정계획제도, 투자심사제도, 사업예산제도, 지방재정인센티브 및 ○○○○○제도, 지방재정공시제도, 지방재정분석 및 진단제도, 지방재정위기 사전경보시스템, 그리고 2016년부터 적용될 긴급재정관리제도 등 매우 다양한 제도들이 있다.

② 국가의 예산이 법정기간 내에 성립하지 못한 경우, 정부가 일정한 범위 내에서 전 회계연도 예산에 준하여 집행하는 잠정적인 예산을 말하며, 우리나라 1963년 6대 국회에서 회계연도를 1월 1일부터 12월 31일까지로 정한 이후 편성된 적은 없다.

③ 지름 11cm의 진흙으로 빚은 주황색 접시 모양의 표적을 쏘아 맞추는 경기로 스트레스를 한방에 날릴 수 있는 즐거운 레저스포츠인 클레이사격은 ○○사격과 스키트사격으로 나눌 수 있다.

**‘지방재정’은 독자 여러분의 참여를 기다립니다!**

격월간 ‘지방재정’은 지방재정 가족 여러분들과 함께 만들어 가는 전문 교양지입니다. 대문을 활짝 열어 놓고 지방재정 가족 여러분의 참여를 기다리고 있습니다. 지방재정 발전에 도움이 되는(업무개선 의견, 자치단체 우수사례, 에세이 등) 글을 보내주시면 채택된 원고에 대하여 소정의 원고료를 지급합니다.

| 보내실 곳 | 한국지방재정공제회  
(우편번호) 04212 서울특별시 마포구 마포대로 136, 17층(공덕동, 지방재정회관)  
Tel. 02)3274-2052 / Fax. 02)3274-2009 / E-mail. shchi@lofa.or.kr

## Quiz 지난호 정답

e	지	방	회	계
호	방			
조	정	교	부	금
	부			섬
지	방	세	법	진
				강

ebook.lofa.or.kr



## 스마트한 세상 스마트한 ‘지방재정’ 스마트하게 만나다!

눈코 뜰새 없이 바쁜 일상으로 여유롭게 책 보는 시간조차 허락되지 않는 요즘.

컴퓨터나 스마트폰 등으로도 격월간 ‘지방재정’을 만날 수 있다.  
깊이 있고 다양한 지방재정 정보, 이젠 스마트하게 만나자 !

The image shows a computer monitor, a smartphone, and a tablet all displaying the '지방재정' e-book platform. The monitor screen shows a search interface with categories like '전체(295)', '지방재정기획(210)', and '신규 eBook'. The smartphone and tablet screens show book covers for various issues of the e-book.

**ebook.lofa.or.kr**

스마트한 세상  
스마트한 ‘지방재정’  
스마트하게 만나다!

눈코 뜰새 없이 바쁜 일상으로 여유롭게 책 보는 시간조차 허락되지 않는 요즘.  
컴퓨터나 스마트폰 등으로도 격월간 ‘지방재정’을 만날 수 있다.  
깊이 있고 다양한 지방재정 정보, 이젠 스마트하게 만나자 !

지방재정 eBook

신규 eBook

지방재정 eBook

한기상승 eBook

LOFA

한국지방재정공제회  
LOCAL FINANCE ASSOCIATION

스마트폰으로  
한국지방재정공제회를 만나세요.

한국지방재정공제회  
LOCAL FINANCE ASSOCIATION

# 당신의 뒤에서 힘이 되는 오직 하나의 기관

지방재정의 발전과 옥외광고 선진화에 기여하는  
전문지원기관인 한국지방재정공제회는  
지방재정지원 서비스를 통하여 국민의 삶의  
질을 향상시키기 위해  
오직 한 길만을 달려왔습니다.

고객의 뒤에서 믿음으로 함께하는 한국지방재정공제회  
**언제나 고객과 함께하겠습니다.**

