

지방재정 건전성을 위한 인센티브와 패널티제도

조 계 표

장안대학 겸임교수

I. 지방재정 인센티브와 패널티제도의 성격

1. 인센티브제도의 성격

지방자치의 완전한 정착과 주민에게 충분한 행정서비스를 제공하기 위해서는 지방재정의 건전성이 매우 중요하다. 특히 주민의 일상생활과 관련된 업무를 처리하는 기초지방자치단체의 재정의 건전성은 지역 실정과 특성을 살릴 수 있는 지방자치의 실현을 위해서도 필요한 것이다.

그러나 우리나라는 아직도 농촌의 경우 산업이 농업에 편중되어 있어 지방재정의 악화요인이 되고 있다. 또한 우리나라의 경우 중앙정부가 세목과 세율을 결정하기 때문에 지방자치단체들이 재정수입을 안정적으로 확보할 수 없다.

보다 더 자세한 내용을 <표 1-1>를 통해서 지방세수입으로 인건비 미해결단체를 구체적으로 살펴보면 광역자치단체는 100% 인건비를 해결하고 있으나, 기초자치단체인 시의 경우 인건비 해결 자치단체는 76%이며, 미해결단체는 24%이다. 그러나 군의 경우 인건비 해결 자치단체는 19%이며, 미해결 자치단체는 81%에 이른다.

한편으로 지방자치단체가 공공서비스에 대한 주민의 욕구 충족을 위해서는 주민이 지방자치단체에게 요구만 할 것이 아니라 지역주민으로서의 임무를 성실히 수행해야 한다. 즉 지역주민들이 적절한 재정부담이 전제되어야 한다.

그러나 지방세 납부실적의 미비로 지방자치의 어려움이 가속되고 있다. 또한 선출된 지방자치단체장과 지방의원들은 지역주민들에게 많은 개발사업의 공약으로 당선

〈표 1-1〉 지방세수입으로 인건비 미해결단체

(단위 : 단체수, %)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	248	16	74	89	69
해 결	102(41%)	16(100%)	56(76%)	17(19%)	13(19%)
미 해 결	146(59%)	-	18(24%)	72(81%)	56(81%)

자료: 행자부. 자치단체 2002년도 예산분석 지표

되어, 임기중에 약속한 공약의 실현을 위해서 각종 사업을 전개하여 예산의 낭비를 초래하고 있다.

따라서 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 인센티브제도가 시행되는 것이다. 인센티브제도는 일부의 선심성 예산집행의 부작용을 줄이고, 지방재정을 보다 건전하게 운영하기 위한 하나의 유인책이다. 그러므로 인센티브제도가 지방자치단체의 자율성을 저해하는 요인이 되어서도 안되고, 통제하는 수단으로 작용하여 자치단체의 자율성을 해치는 장애요인이 되어서도 안된다.

인센티브는 일반적으로 경제적 유인책이나 유사한 방법을 통해서 간접적으로 지방자치단체의 경제적 행태를 변경시키려고 한다. 예를 들면 지방자치단체의 조직과 인원의 축소를 유도하기 위해서 공무원 정원을 감축하는 지방자치단체에게 금전적인 보상을 하는 것을 말한다. 따라서 인센티브는 법과 규칙을 설정하는 방안이 아니라 매력을 끄는 선택적 대안을 제공하여 의사결정 주체의 행위에 영향을 미치는 것이다.

그러므로 인센티브는 지방자치단체가 특

정행위를 수행하는 대신 얻게되는 긍정적인 유인책을 통한 혜택과 요구되는 행위를 수정하지 않음으로서 감수해야하는 혜택간의 경제적 이득의 차이라고 볼 수 있다.¹⁾

일반적으로 유인책을 통한 인센티브는 특정행위를 행함으로 인한 상대적 보상을 의미한다. 인센티브(incentive)란 조직 또는 조직구성원들이 목표달성을 유인하기 위해서 일정한 성과를 성취한 조직과 구성원들에게 그에 상응하는 보상을 주는 제도를 말한다.

공공부문의 경우 민간부문과는 달리 경쟁 매커니즘이 결여되어 있는데, 이로 인하여 민간부문에 비해 상대적으로 효율성이나 창의성이 결여될 수 있다고 보고 있다. 이와 같은 공공부문의 취약성을 보완하기 위하여 민간부문의 경쟁 매커니즘의 역할을 할 수 있는 수단으로 인센티브를 이용할 수 있다.²⁾

일반적으로 공공부문은 시장에서와 같이

1) 김용우, 규제행정론(서울: 대영문화사, 1996), pp. 132~138

2) 금창호, 지방행정 비교평가를 통한 인센티브 제도 도입방안, 한국지방행정연구원보고서, 1996. 10.

노력의 대가에 의해서 자원이 확보되는 것이 아니라 국민의 세금에 의해서 자원이 확보된다. 이러한 현상은 공공부문에서 예산이 낭비될 수 있다. 또한 공공부문은 경쟁을 통한 효율성 확보 체계가 결여되어 있다. 따라서 인센티브제도는 이러한 문제점을 시정하고자 활용되고 있다.

즉 인센티브란 자치단체가 스스로의 노력에 의해서 예산을 절약하는 단체에게 그에 대한 혜택을 주고, 자치단체가 예산절감이나 세수입 증대를 태만한 경우에 불이익을 주는 것이다.

인센티브 수단으로 가장 많이 활용되는 것이 경제적 유인을 통한 방안이다. 경제적 유인책 제공으로 중앙정부가 추진하고자 하는 정책을 일정한 방향으로 유도하는 수단이다. 따라서 인센티브의 방법으로는 보조금이나, 조세·금융지원 등이 가장 일반적으로 사용된다.

따라서 인센티브는 강제적으로 집행하지도 않고, 불응한다 하더라도 이행할 때 얻을 수 있는 혜택을 받지 못할 뿐 법적 불이익을 받지 않는다. 이러한 점에서 패널티제도와 차이가 있다. 패널티제도는 수단의 강제성은 있으나 이에 대해 어떤 혜택이 주어지는 것은 아니다.³⁾

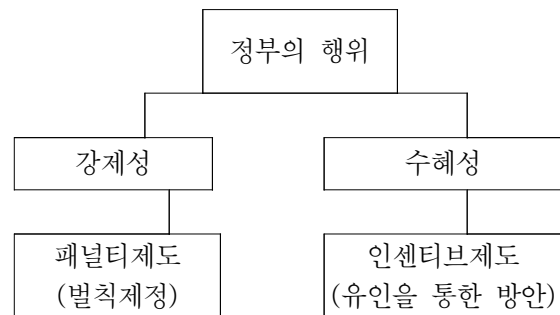
2. 패널티제도의 성격

그 동안 지방자치단체는 한정된 재원을

3) 김용우·마진호(1999), 제3의 규제형태로서 행정지도가 갖는 고유성을 위한 모델선정에 관한 연구, 한국정책과학회 제3권 4호 참조.

가지고 보다 효율적인 예산을 집행하고, 보다 많은 재원을 확보하려는 노력이 미흡한 점이 있었다. 그러면서 또한 지방자치단체는 위법행위를 하거나 부당한 재정행위를 행하기도 하였다. 예를 들면, 중앙정부의 승인을 받지 않고 지방채를 발행하거나, 투·융자사업의 심사를 거치지 않고 예산을 편성하거나, 심사 결과와는 달리 사업을 시작하는 경우가 있었다. 이러한 행위에 대해서는 중앙정부가 지방자치단체에게 강제수단이 필요하게 되었다.

〈표 1-2〉 인센티브와 패널티제도의 성격



따라서 지방자치단체가 재정운영 과정에서 위법행위를 근절하고 재정질서의 확립을 정착시키기 위한 대안으로 패널티제도를 시행하게 된 동기이다.

재정패널티제도는 중앙정부가 지방자치단체를 과거와 같이 일방적인 통제가 아니라 지방재정의 건전성을 확립하는데 초점을 두고 지방재정의 운영의 묘를 살리는데 의의가 있다. 지방자치의 근본 목적은 권한과 책임을 지방자치단체가 스스로 지는 것이다.

그러나 지방재정을 방만하게 운영하여

제도연구

재정적자가 발생하고 지방채가 증가한다면 결국은 그 비용을 지역주민이 부담을 안게 된다. 우리나라의 경우 민선 지방자치시대가 출범하면서 선호시설은 무조건 유치하고 보자는 개발 이기주의 행태가 발생하고 있다.⁴⁾ 또한, 일부 지방자치단체는 다른 지방자치단체와 대등한 시설을 갖추기 위해서 무리하게 지방채를 발행하여 공공청사의 건립, 운동장, 문화예술회관, 여성회관 등의 건립으로 지방재정이 주민의 수요를 고려하지 않고 방만하게 운영되고 있다는 비판이 있다.

실제로 1996년과 2001년말 지방자치단체의 채무를 비교해보면 37%이상 증가하였다.⁵⁾ 이러한 현상에 대해서 비판의 목소리가 제기되었고, 지방자치단체장의 행태에 대해서 재정패널티제도는 여기에 따른 책임을 지는 것이다. 따라서 재정패널티(penalty)제도는 위법, 부당한 행위에 대해서 벌칙을 부과함으로써 지방자치운동을 잘못된 경우에 이를 시정하도록 하고, 지방재정을 보다 건전하게 운영하도록 하기 위한 것이다.

오늘날 정부는 조직이나 사회를 바람직한 방향으로 유도하기 위해서 각종 규제를 설정하고 있다. 제2차 세계대전 동안에 전쟁으로 초래된 인플레이션 등 경제위기를

극복하기 위한 장치로서 시장제도가 적합하지 않다는 견해가 확산되면서 국가의 통제가 필요하다는 정치 여론이 사회에 지배적 이었다. 따라서 정부는 규제를 설정함으로써 경제력의 집중을 억제할 수 있고 사회정의 실현 등이 가능하게 되었다.

이러한 영향으로 중앙과 지방정부 사이에 과거의 권력적인 통제를 지양하고 비권력적인 통제가 강조되고 있다. 즉, 중앙정부가 지방정부에 대해서 기술적, 재정적 지원을 통한 통제의 현상이 강조되고 있다. 중앙정부는 재정적 지원을 통해서 지방정부를 바람직한 방향으로 유도하여 각종 규제를 가하고 규칙을 설정한다.

재정패널티제도는 간접규정보다는 직접규제의 성격이 강하다. 왜냐하면, 직접규제는 특정 행위를 금지·제한하기 위한 것이며 법칙이나 불이익이 수반되는 규칙을 통하여 시행된다. 재정패널티제도는 자치단체의 위법·부당한 행위에 대해서 벌칙을 가함으로써 행정적 운영에서 위법행위를 근절하고 방만한 재정을 운영하는 지방자치단체에게는 경각심을 고취시키는데 목적이 있다.

재정패널티제도는 지방자치단체가 재정을 운영하는 과정에서 법령을 위반하여 경비를 지출하는 경우에 중앙정부가 자치단체에게 부과하는 일종의 벌칙을 말한다. 즉, 자치단체가 재정을 운영하는 과정에서 법령을 위반하여 경비가 지출되거나 수입의 징수를 태만이 한 경우에 당해 자치단체의 보통교부세를 감액하는 제도를 말한다.

따라서 재정패널티제도를 교부세 감액제

4) 이러한 현상을 핼피(PIMFY: Please In My Front Yard)현상이라 한다.

5) 1996년 당시 채무는 12조 9,466억원 이었으나, 99년에는 약 18조, 2000년 18조 8천억원, 2001년에는 1조 8천억으로 증가하고 있다(자료, 행자부).

라고도 한다. 이러한 제도가 실시되는 배경을 살펴보면 지방자치실시 이후에 자치제도의 자주재원비율은 취약하면서 일부 자치단체에서 재정을 방만하게 운영하여 예산의 낭비를 초래하고 있고, 부족한 재원은 중앙정부의 보조금으로 충당한다는 사고방식으로 일부자치단체의 경우 지방채를 발행하여 새로운 청사를 건립하거나, 각종 사업을 전개하여 지방재정의 건전성을 저해하고 있어 이러한 문제점을 시정하고자 중앙정부가 일정한 제재를 가할 필요성이 제기되었다.

따라서 패널티제도는 지방재정의 건전성을 저해하는 위법행위를 사전에 방지하여 재정질서를 확립하고 지방재정의 책임성을 확보하기 위해서 필요하다.

인센티브제도가 경제적 유인을 통한 방법으로 중앙정부의 정책을 유도하나, 패널티제도는 법률이나 규칙을 정하여 사회적으로 바람직하다고 여겨지는 방향으로 이끌거나 도덕적 해이를 사전에 방지하기 위한 것이다.

이러한 패널티제도는 다음과 같은 장단점을 가질 수 있다. 먼저 장점으로 열거하면 다음과 같다.⁶⁾ 첫째, 피규제자가 해야 할 일이 무엇인가를 분명히 제시해 주고 있다. 예를 들면 지방채 승인을 얻지 않고 지방채 사업예산을 편성지출한 경우에 이에 대한 제재가 수반됨으로 지방채를 발행하여 사업을 수행한 경우 행정자치부 장관의 승인을 받아야 한다. 둘째, 패널티제도는 규

칙과 절차 등이 적용됨으로 집행이 용이하다. 왜냐하면 규제 위반사항의 여부를 쉽게 알 수 있기 때문이다.⁷⁾

그러나 다음과 같은 단점이 있다. 첫째, 패널티제도는 한번 정해진 법과 규칙을 변경하는 것이 어렵다. 왜냐하면 행정은 법과 규칙에 의해서 수행됨으로 일단 규칙이 만들어지면 큰 하자가 없는 한 규칙을 적용하는 것이 행정의 신뢰성과 일관성을 유지하기 때문이다. 둘째, 패널티제도는 정부가 의도하는 바를 명확히 하고 있기 때문에 그 성과를 파악하기 용이하지만 자치단체의 자치권을 침해할 가능성이 있다. 더구나 패널티제도가 지방자치단체에게 교부할 교부세를 감액하거나 이미 교부한 교부세의 반환을 명할 수 있도록 규정함으로써 보통 교부세의 기능을 왜곡할 가능성이 크다.

〈표 1-3〉 인센티브와 패널티제도의 비교

유형 수단	인센티브	패널티제도
강제성	없다	있다
수혜성	있다	없다
방안	유인	규칙

II. 인센티브와 패널티제도의 적용효과

1. 인센티브제도의 효과분석

1) 항목별 효과분석

인센티브제도는 지방교부세를 통해서 반

6) 최병선, 정부규제론(서울: 법문사, 1992), pp. 467~468참조

7) 김용우·마진호, 전개서, pp. 7~9

제도연구

영되고 있다. 참고로 2002년도의 보통교부세의 지급내용을 살펴보면 광역시가 3,998억원, 도 1조 9,108억원, 시 3조7,309억원, 군 4조5,814억원이다.⁸⁾ 결과적으로 지방교부세는 기초지방자치단체에 가장 많이 지급되고 있다. 이와 같은 원인은 지방교부세는 재정불균형을 조정하고, 자치단체의 부족한 재원을 보전하여 지방자치단체가 행정의 계획적인 운영이 가능하도록 하기 위해서다. 따라서 인센티브의 배정도 군 지역에 많이 배정되어야 지방재정의 건전성 제고에 기여하는 것이다.

시·군의 지방자치단체는 재정자립의 저하로 국가로부터 많은 지방교부세를 지원받으면서 자치단체의 징세 노력을 소홀히 할 가능성이 있다는 주장이 있다. 왜냐하면 부족한 만큼 재원을 지원받기 때문이다. 즉, 지방교부세가 기준재정수요에서 기준재정수입액의 차액만큼 중앙정부로부터 지방교부세를 지원받기 때문이다. 따라서 지방재정의 건전성을 위해서는 인센티브 활용이 중요하다. 왜냐하면 인센티브는 경상경비등의 절감을 통하여 예산을 절감하고 이에 대한 댓가로 인센티브를 지급받기 때문이다. 인센티브의 반영사항에 대해서 분석한 결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

기준재정 수요액 항목이 기준재정수입액의 항목보다 인센티브의 효과가 좋을 것으로 나타나고 있다. <표 2-1>에서 2001년도 도에 반영된 인센티브 내역을 살펴보면 기준재정 수요액에 총 1,334억원이 반

영되었다. 이중 도분은 145억원이며, 시분은 539억원이며, 군분은 649억원이다.

2002년도의 경우는 인센티브 규모가 기준재정 수요액의 경우에 총 2,067억원이다. 이중 도분은 217억원이며, 시분은 1,009억원이고, 군분은 840억원이다. 기준재정 수요액의 경우는 2001년도와 2002년도를 비교하면 인센티브의 반영액이 증가하였다. 이는 자치단체가 경비절감을 위해서 노력한 결과이다.

다만 기준재정수입액에 반영된 인센티브의 내역을 보면 2001년도 도의 총계가 196억원의 인센티브가 반영되었고, 2002년도에는 160억원의 인센티브가 반영되어 인센티브의 규모가 전년도에 비해서 감소하였다. 시·군을 비교하면 2001년의 경우 시는 169억원의 역의 인센티브가 반영되었다. 이와 같은 현상은 자치단체의 수입증대 노력을 소홀히 하고 있다고 본다. 시의 경우도 전년도에 비해서 2002년도는 역의 인센티브 규모가 배로 감소하여 자치단체가 재정 건전성을 위해서 노력하고 있다는 것을 반영한 것이다.

기준재정 수요액에 539억원의 정의 인센티브가, 기준재정 수입액에 169억원의 역의 인센티브가 반영되어 총인센티브 규모는 370억원이다. 따라서 규모면에서 보면 시보다 군지역에 인센티브가 많이 반영되고 있는 것으로 나타나고 있다.

군의 경우를 보다 구체적으로 살펴보면 2001년도 군단위지역의 기준재정 수요액에 반영된 총액은 약650억원이다. 이를 시와 비교하면 차이가 있다. 시는 2001년도의

8) 2002년 지방교부세산정해설, 행자부

〈표 2-1〉 인센티브 내역

(단위 : 백만원)

2001년도			2002년도		
단체별	기준재정 수요액	기준재정 수입액	단체별	기준재정 수요액	기준재정 수입액
도 계	133,412 (165,910)	-19,661 (-34,963)	도 계	206,751 (221,374)	-16,074 (-53,254)
도 분	14,551 (38,220)	-33,324 (-70,440)	도 분	21,729 (20,111)	-20,060 (-73,461)
시 분	53,947 (62,776)	16,969 (38,783)	시 분	100,985 (117,226)	8,023 (24,244)
군 분	64,915	-3,306	군 분	84,036	-4,036

자료 : 행정자치부, 보통교부세산정내역(2001, 2002) ()내시는 불교부단체 포함분

경우 기준재정수입액은 33억원 정의 인센티브가 반영되어 총 683억원의 인센티브가 반영되었다.

이러한 결과는 2002년도 경우도 시보다는 군지역에 인센티브의 반영비율이 높다. 인센티브의 효과는 적용 년도에 관계가 있다. 대체로 인센티브를 처음 시행한 4종이 인센티브 효과가 클 것으로 나타나고 있다. 즉, 1997년도에 실시한 공무원 정원감축, 일용인부절감, 경상비절감, 지방세징수율이 양호한 결과를 나타나고 있다 [〈표 2-2〉, 〈표 2-3〉 참조].

그러나 2001년도부터 시행한 지방청사 관리 적정화항목의 인센티브의 효과가 미흡한 것으로 나타나고 있다. 항목별 인센티브의 반영결과를 살펴보면 경상비 절감이 2001년·2002년 계속해서 역의 인센티브가 반영되고 있다. 지방공공청사의 경우는 2001년도에는 정의 인센티브였으나, 2002년도는 역의 인센티브가 반영되었다. 한편

으로 기준재정수입액에 반영된 인센티브를 보면 지방세징수율이 역의 인센티브가 나타나고 있다. 총규모면에서 살펴보면 기준재정수요액이 전년도에 비해 180억원이 증가하고 기준재정수입액도 약 8억원이 증가하였다.

이상의 결과를 토대로 각 항목별 인센티브의 실적을 살펴보면 다음과 같다. 첫째 기준재정수요액 반영사항에서 인센티브의 반영이 양호한 항목은 지방공무원 정원감축, 사무보조 일용인부 절감 항목이다.

이 항목은 전년도 보다 2배 이상의 인센티브가 반영되었다. 한편으로 전년도에도 역의 인센티브가 반영되었고 전년도와 비교하여 역의 인센티브가 늘어 항목은 경상비절감과 지방공공청사 적정화 항목이다. 둘째, 기준재정 수요액 반영사항에서 인센티브 반영이 양호한 항목은 주민세균등화와 종합토지세 과표현실화, 사용자·수수료 현실화 항목이다.

〈표 2-2〉 군지역 인센티브 반영내역(2001)

(단위 : 백만원)

항 목	기준재정수요액 반영사항						
	계	지방공무원 정원감축	사무보조 일용인부절감	경상경비 절감	상수도요금 현실화	읍·면·동 통합	지방공공 청사적정화
합 계	65,816	32,696	30,552	-2	2,548	-	22

항 목	기준재정수입액 반영사항					
	계	지방세 징수율	주민세 개인균등화	종합토지세 과표현실화	지역개발세 탄력세율적용	사용료수수료 현실화
합 계	-3,427	3,912	-2,069	-3,343	-	-1,927

자료 : 행정자치부, 보통교부세산정내역(2001)

〈표 2-3〉 군지역 인센티브 반영내역(2002)

(단위 : 백만원)

항 목	기준재정수요액 반영사항					
	계	지방공무원 정원감축	비정규직 공무원감축	경상경비 절감	상수도요금 현실화	지방공공 청사적정화
합 계	83,540	65,649	14,528	-107	3,829	-359

항 목	기준재정수입액반영사항					
	계	지방세 징수율	주민세 개인균등화	종합토지세 과표현실화	수수료 현실화	지방세 체납축소
합 계	-4,232	3,259	-2,552	-2,502	-168	-2,269

자료 : 행정자치부, 보통교부세산정내역(2002)

다만 이들 항목도 전년도에 비해 인센티브의 반영내역이 적다. 또한 지방세징수율은 2001년도, 2002년도 계속해서 역의 인센티브가 나타나고 있다. 다만 총액으로 볼 때는 2002년도에 약 8억원의 인센티브가 증가하고 있어 자치단체가 나름대로 수입 증대를 위해서 노력하고 있다.

이상의 결과를 종합해보면 인센티브의

실시로 지방자치단체가 지방재정을 보다 건전하게 운영하기 위해서 노력하고 있다고 볼 수 있다.

2) 자치단체별 효과분석

인센티브 효과를 보다 자세하게 분석하기 위해서 각도의 군지역의 인센티브의 내역을 살펴보았다. [〈표 2-4〉, 〈표 2-

5>] 에서 설명되고 있는 지방자치단체는 각도에서 그 동안 경비절감이나 수입증대 노력이 저조한 자치단체를 선정하여 비교한 것이다. 이러한 지방자치단체에 인센티브가 적용되면서 얼마나 자구노력을 하고 있는가를 양년도와 비교하여 자치단체별 효과분석을 실시하였다.

(1) 인천시·○○군·△△군

인천광역시의 ○○군·△△군 2001년도는 기준재정수요액 부문에서 역의 인센티브가, 2002년도는 정(正)의 인센티브가 반영되었다. 다만 기준재정수입액 부문에서 2001년도에 ○○군은 약 3억원의 정의 인센티브가, 2002년도는 약 천만원의 정의 인센티브가 반영되었다. 이러한 결과는 지방세 징수율의 저조와 수수료 현실화가 미흡했기 때문이다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면 기준재정수요액 반영사항에서 지방공무원 정원감축과 관련하여 2001년도에 ○○군이 7억원, △△군이 9억원의 역의 인센티브가 반영되었으나, 2002년도의 경우는 ○○군은 5억원의 정의 인센티브가 반영되었다.

경상경비절감 항목의 인센티브도 2001년도 2억원의 역의 인센티브가 반영되었으나 2002년도는 2억 1천만원의 정의 인센티브가 반영되었다. △△군의 경우는 2001년도에 1천만원의 역의 인센티브가 2002년도에는 약 2천만원의 정의 인센티브로 전환되었다.

기준재정수요액 반영사항을 살펴보면 ○○군의 경우에 전체적으로 인센티브 반영내역이 전년도에 비해서 줄었다. 이러한

이유는 2001년도에 비해서 지방세징수율이 저조하기 때문이다. 2002년도에 지방세 징수율 항목에서 약 1억원정도의 역의 인센티브가 반영되었다. △△군의 경우는 전년도에 비해서 인센티브 반영비율이 상당히 높다. 이러한 이유는 지방공공청사 적정화 항목에서 2001년도에는 1천만원의 역의 인센티브가 반영되었으나, 2002년도의 경우는 1억 5천만원의 정의 인센티브가 반영되었기 때문이다.

(2) 경기도 ○○군

경기도 ○○군의 경우를 살펴보면 기준재정 수요액 반영사항에서 2001년에 15억원의 정의 인센티브가, 2002년의 경우는 약 4천만원의 역의 인센티브가 반영되었다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 기준재정수요액 반영부문에서 2001년의 경우 지방공무원 정원감축 항목 12억원, 사무보조 일용인부절감은 2억8천만원, 경상경비절감 항목에서는 5천만원의 정의 인센티브가 반영되었다. 2002년도에는 기준재정수요부문 전체 역의 인센티브가 3천만원이 반영되었다. 이러한 결과는 경상비절감과 상수도요금현실화, 지방공공청사 적정화 항목에서 역의 인센티브가 반영되었기 때문이다. 따라서 ○○군의 경우는 오히려 전년도에 비해서 역의 인센티브가 반영되어 자치단체가 경비절감 노력을 소홀히 했다고 볼 수 있다.

기준재정수요액 반영사항을 살펴보면 2001년도 역의 인센티브의 총계가 16억원이다. 이러한 현상은 2002년도의 경우에도

제도연구

동일하게 나타나고 있다. 이러한 이유는 지방세 징수율 항목과 종합토지세 과표현실화 부문에서 역의 인센티브가 많이 발생했기 때문이다. 특히 지방세 징수율이 다른 자치단체에 비해서 역의 인센티브가 월등히 높게 나타나고 있다.

(3) 강원도 ○○군·△△군

강원도 ○○군의 경우는 2001년도 기준 재정 수요액 부문에서 역의 인센티브가 2002년의 경우는 정의 인센티브가 반영되었다. 이러한 결과는 전년도에 비해서 공무원 정원 감축이 양호한 결과이다. 이러한 현상은 기초자치단체의 경우에 예산을 합리적으로 운영한 노력의 결과라 볼 수 있다. 이상의 결과를 종합해보면 인센티브제도가 자치단체의 재정활동과정에서 발생하는 비효율성을 줄이는데 기여할 뿐만 아니라 지방재정을 건전하게 운영하도록 하는 심리적 효과도 있다. 왜냐하면 인센티브 내역을 공개함으로써 자치단체간의 비교가 가능하기 때문이다.

2001년도 기준재정 수요액에 인센티브 반영내역을 살펴보면 ○○군의 경우 총 6억7천만원의 역의 인센티브가 반영되었으나 △△군은 약15억원의 정의 인센티브가 반영되었다. 이러한 현상은 동일지역에 위치한 자치단체와 비교하면 인센티브의 반영내역이 정반대로 나타났다. 이러한 이유는 지방공무원 정원감축 항목이 ○○군은 7억원의 역의 인센티브가 반영되었고, △△군은 12억원의 정의 인센티브가 반영되었기 때문이다. 이러한 결과를 2002년도와

비교해보면 ○○군의 경우에 2001년 총인센티브 내역이 약 7억원의 역의 인센티브가 반영되었으나 2002년도에는 약 6억원의 정의 인센티브가 반영되었다. 특히 전년도에 비해서 인센티브의 측정항목의 모든 부문에 정의 인센티브가 나타났다. △△군의 경우는 전년도와 마찬가지로 정의 인센티브가 많이 반영되었다.

기준재정수입액에 인센티브 반영내역을 보면 2001년도 ○○군은 1억4천만원의 정의 인센티브가 반영되었다. △△군의 경우는 1억6천만원정도의 역의 인센티브가 반영되었다. 이를 2002년도와 비교하면 △△군의 경우에 2001년도 역의 인센티브에서 2002년도 약 5천만원의 정의인센티브가 반영되었다. 특히 지방세징수율 항목을 제외하고는 모든 항목이 정의 인센티브가 나타났다.

(4) 전남 ○○군

○○군의 경우 기준재정수요액 부문에서 인센티브의 반영내역을 살펴보면 2001년도 총 6억원의 역의 인센티브가 반영되었다. 항목별 현황을 보면 지방공무원 감축 항목에서 약 8억원의 역의 인센티브가 반영되었으나 사무보조일용인부 절감항목에서는 약3억원의 정의 인센티브가 반영되었다. 이 결과를 종합해 보면 인원감축에서 정규공무원보다는 일용직등 임시직 직원의 감축을 단행하여 인건비를 절감한 것으로 보인다.

이를 2002년도와 비교하면 2001년 약 6억원의 역의 인센티브가, 2002년도에는 약

5억원의 정의 인센티브가 반영되었다. 특히 전년도에 미흡했던 지방공무원 정원감축 항목에서 약 3억원의 정의 인센티브가 반영되었다. 기준재정수요액 부문을 살펴보면 2001년도 1억5천만원의 정의 인센티브가 반영되었다. 특히 모든 항목에서 정의 인센티브가 나타났다. 이를 2002년도와 비교하면 2001년도 1억5천만원에서, 2002년도는 1억2천만원으로 인센티브 반영내역이 약간 줄었으나 여전히 정의 인센티브가 나타나고 있다. ○○군의 경우 총인센티브의 합계가 2001년 4억9천만원의 역의 인센티브가 반영되었고, 2002년도에는 7억1천만원의 정의 인센티브가 반영되었다. 이러한 결과를 종합해보면 ○○군의 경우 경비절감과 수입증대 등의 자구 노력을 추진하여 지방재정의 건전성 제고에 기여하였다.

(5) 전북 ○○군

전북 ○○군의 경우 기준재정수요액에 인센티브의 반영내역을 살펴보면 2001년의 경우 총 4천만원의 역의 인센티브가 반영되었다. 항목별로 살펴보면 지방공무원 정원감축 항목과 경상경비절감 항목이 역의 인센티브가 많이 나타났다. 이를 2002년도 비교하면 2001년도의 역의 인센티브가, 2002년도에는 정의 인센티브로 전환되었다. 특히 2002년도에는 모든 항목이 정의 인센티브가 나타났다. 인센티브 총액도 기준재정 수요액에서 7억8천만원이, 기준재정수입액에서 약 8천만원이 반영되어 총 8억6천만원이나 반영되었다.

기준재정수입액 부문의 인센티브 내역을

보면 2001년도 약 1억원정도의 정의 인센티브가 반영되었다. 2002년도의 경우도 약 8천만원의 정의 인센티브가 반영되었다. 이러한 결과를 종합해보면 ○○군의 경우는 2001년도 5천만원의 정의 인센티브가, 2002년도에는 약 8억원의 정의 인센티브가 반영되어 전체적으로 전년도에 비해서 약 7억5천만원 정도의 인센티브가 증가하였다.

(6) 경북 ○○군·△△군

○○군과 △△군의 인센티브 내역을 살펴보면 기준재정수요액 부문에서 2001년도의 경우 △△군은 약 5억원의 역의 인센티브를, ○○군은 약 12억원의 역의 인센티브가 반영되었다. 이러한 현상은 △△군과 ○○군이 2001년도에는 자치단체가 경비절감이나 수입증대 노력을 소홀히하고 있다는 증거이다. 그러나 2002년도에 비교하면 확실하게 달라졌다. ○○군은 약 7억원, △△군은 약 8억원의 정의 인센티브가 반영되었다. 특히, 지방공무원 감축항목이 △△군은 2001년도에 약 6억원, ○○군은 약 13억원의 역의 인센티브가 반영되었으나, 2002년의 경우는 △△이 4억원, ○○군이 1억원의 정의 인센티브가 반영되었다. 특히, ○○군은 전년도에 비해서 비정규직 공무원감축과 경상비절감 항목에서 인센티브의 반영비중이 높아 자치단체가 경비절감 노력을 획기적으로 했다고 본다.

기준재정수입액에 반영내역을 살펴보면 2001년의 경우에 ○○군과 △△군은 각각 약3억원 정도의 정의 인센티브가 반영되었으며, 2002년도에는 ○○군은 약2억원, △

제도연구

△군은 약 3억원의 정의 인센티브가 반영되었다.

따라서 전년도와 비교하여 기준재정수입액 부문은 큰 변화가 없다. 그러나 기준재정수요액과 기준재정수입액 전체를 종합하면 △△군의 경우는 2001년도 약 2억원의 역의 인센티브에서, 2002년도는 약 10억원의 정의 인센티브가 반영되었다. ○○군의 경우는 2001년도 약 9억원의 역의 인센티브에서, 2002년도는 약 9억원의 정의 인센티브가 반영되었다.

(7) 경남 ○○군

경남 ○○군의 인센티브 내역을 살펴보면 기준재정수요액 부문에서 2001년도의 경우 약 4억원의 역의 인센티브가 반영되었으나, 2002년도에는 약 10억원의 정의 인센티브가 반영되었다.

기준재정수입액 부문에서는 2001년도에 약 2억원의 정의 인센티브가 반영되었고, 2002년도에는 약 1억원의 정의 인센티브가 반영되었다. ○○군의 경우 다른 자치단체와 마찬가지로 기준재정수요액 부문이 기준재정수입액 부문 보다 인센티브의 실적이 좋은 것으로 나타나고 있다.

○○군의 경우 2001년도 기준재정수요액 부문에서 지방공무원 정원감축, 경상비절감 항목에서 역의 인센티브가 나타났으나, 2002년도에는 정의 인센티브가 나타났다.

그러나 2002년도와 비교하면 이들의 지방자치단체도 역의 인센티브에서 정(正)의 인센티브가 반영되었다. 따라서 이들 지방자치단체도 지방재정을 보다 건전하고 책

임있게 운영하고자 하는 노력을 하고 있으며 인센티브의 효과가 있는 것으로 보고 있다.

이상의 결과를 토대로 인센티브제도를 분석한 결과 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 광역자치단체와 기초자치단체를 비교했을 때 기초자치단체에게 인센티브가 많이 반영되었다. 이러한 사실은 재정자립도가 취약한 기초자치단체가 재정건전성을 위한 경비절감과 세수입 확보를 위해서 바람직한 현상이라고 본다.

둘째, 기준재정수요액과 기준재정수입액을 비교했을 때 기준재정수요액에 인센티브가 많이 반영되었다. 이러한 결과는 세수입 확보 보다는 경비절감의 항목이 쉽게 효과를 가져올 수 있다고 보여진다. 실제로 기구축소나 인원감축 등은 단기적으로 손쉽게 할 수 있으나, 지방세징수율, 수수료·수수료 등의 현실화는 복잡하고 많은 시간과 비용이 요구되고 주민의 반발 우려가 있다.

셋째, 항목별 실태를 분석하면 기준재정수요액 항목에서는 공무원 정원과 관련된 항목이 양호하며, 기준재정수요액 항목은 주민세 균등할 항목과 종합토지세 과표현실화 항목이 양호한 편이다.

넷째, 2001년도와 2002년도를 비교하여 계속해서 역의 인센티브가 반영된 자치단체를 살펴보면, 기준재정수요액 부문에서는 한 자치단체도 없다.

2. 패널티제도의 기대효과

지방재정의 건전성 제고를 위해서는 인

〈표 2-4〉 인센티브 효과분석

(단위 : 백만원)

단체별		기준재정수요액 반영사항						
		계	지방공무원 정원감축	사무보조 일용인부절감	경상경비 절감	상수도요금 현실화	읍·면·동 통합	지방공공 청사적정화
인천	○○	-649	-737	285	-200			3
	△△	-495	-912	428	-13			2
경기	○○	1,538	1,193	285	56	3		1
강원	○○	-677	-702	24	-1			2
	△△	1,478	1,193	356	56	-127		
전남	○○	-643	-772	261	-134			2
전북	○○	-44	-175	214	-86			3
경북	△△	-549	-631	-143	4	218		3
	○○	-1,215	-1,263	71	-97	71		3
경남	○○	-421	-421	190	-214	24		

단체별		기준재정수입액 반영사항					
		계	지방세 징수율	주민세 개인균등화	종합토지세 과표현실화	지역개발세 탄력세율적용	사용료수수료 현실화
인천	○○	-343	42	-22	-192		-171
	△△	13	-24	-5	31		11
경기	○○	1,595	1,278	-32	355		-6
강원	○○	-143	-88	-49	-3		-3
	△△	156	195	-32	-10		3
전남	○○	-151	-92	-17	-42		
전북	○○	-95	-57		-56		18
경북	△△	-329	180	-19	-124		-6
	○○	-312	-132	-26	-77		-77
경남	○○	-170	-20	-21	-38		-91

자료 : 보통교부세산정내역(2001)참조 재구성

센티브의 활용 뿐만 아니라 패널티제도의 활용도 필요하다는 인식이 그 동안 지방자치단체를 감사한 감사원이나, 일부 시민 단체의 주장이 있다. 이러한 요구를 수용하여

중앙정부는 2002년부터 패널티제도를 시행하고 있다. 따라서 현시점에서 패널티제도의 효과분석은 시기 상조임으로 앞으로 패널티제도가 시행됨으로 기대효과를 다음과

〈표 2-5〉 건전재정에 의한 대상별 인센티브 분석(2002년)

(단위 : 백만원)

단체별		기준재정수요액 반영사항					
		계	지방공무원 정원감축	비정규직 공무원감축	경상경비 절감	상수도요금 현실화	지방공공 청사적정화
인천	○○	814	488	88	217		21
	△△	149		120	16		13
경기	○○	-37	1,054	24	-101	-989	-25
강원	○○	561	312	64	169	6	10
	△△	1,341	1,112	104	16	117	-8
전북	○○	786	234	128	209	189	26
전남	○○	545	332	248	-64	11	18
경북	○○	701	117	328	237	-2	21
	△△	772	410	-24	148	214	24
경남	○○	1,015	741	128	146		0

단체별		기준재정수입액 반영사항					
		계	지방세 징수율	주민세 개인균등화	종합토지세 과표현실화	수수료 현실화	지방세 채납축소
인천	○○	-7	110	-22	-106	11	
	△△	-111	-14	-5	55	6	-153
경기	○○	1,545	1,003	-35	576	1	
강원	○○	-206	-124	-50	9	3	-44
	△△	-48	58	-32	-6	-50	-18
전북	○○	-79	-33		-49	3	
전남	○○	-116	-60	-18	-48	10	
경북	○○	-185	-66	-26	-52	-41	
	△△	-294	-159	-18	-123	6	
경남	○○	-111	-57	-20	-36	2	

자료 : 보통교부세산정내역(2002)참조 재구성

같이 정리할 수 있다.

1) 과시행정의 축소

패널티제도의 적용으로 지방채 발행이

〈표 2-6〉 기준재정 수요액부문

등 급	항 목
양 호	지방공무원 정원감축, 사무보조 일용인부 절감
미 흡	경상경비절감, 상수도요금 현실화, 지방공공청사 적정화

〈표 2-7〉 기준재정 수입액부문

등 급	항 목
양 호	주민세개인균등화, 종합토지세 과표현실화
미 흡	지방세 징수율, 수수료 현실화, 지방세 체납축소

강화되고 지방자치단체가 추진하는 사업의 투·융자 심사가 강화되면 앞으로 자치단체는 과시행정을 추진하는 경우는 줄어들 것이다.

오늘날 자치단체는 지역에 혐오시설의 설치를 기피하면서 선호시설은 무조건 유치해야 한다는 개발이기주의의 발상으로 그 동안 지역의 재정상태를 고려하지 않고 각종사업을 전개하거나, 새로운 신규투자를 하는등 방만하게 자치단체를 운영하는 경우가 많았다.

자치단체가 장기적 수요를 감안하지 않는 공공시설의 투자는 이미 지적인 바와 같이 지방예산의 낭비를 초래할 수 밖에 없다.

감사원의 감사결과 1995년부터 2002년까지 자치단체가 투자심사를 통과한 100억원 이상의 대형 투·융자사업(1,048개) 가운데 59%(618개)가 2001년 6월 현재를 기준으로 하여 사업이 중단되거나 지연되고 있다는 감사결과가 있다. 이러한 결과 추가사업비의 증가로 주민의 부담을 초래한다. 앞으로 패널티제도가 시행되면 자치단체는 지

역의 경제적 여건을 고려하여 추진하는 사례가 증가되어 지방재정 건전성에 기여할 것이다.

일부 기초지방자치단체의 공무원들의 전문성 부족으로 투·융자 심사가 제대로 이루어지지 못하여 소기의 효과를 거두지 못하고 차질을 빚는 사례도 많았다는 감사원의 지적이 있다. 따라서 앞으로 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 지방자치단체도 전문직의 개방 임용제의 실시로 공직이 개방화되고 공무원들의 전문 역량이 강화될 것이다.

2) 지방채 발행의 축소

패널티제도가 시행되므로서 편법으로 지방채를 발행하는 경우가 감소할 것이다. 본래 지방채의 목적은 지역주민의 복지사업을 위한 필요한 경비를 미래부담으로 조달하여 세대간의 부담의 공평화 기능을 수행하는 것이다. 또한 투자사업이나 재해등 긴급시 지방채를 발행하는 것이다. 그러나 일부 지방자치단체는 지방재정을 고려하지

제도연구

않고 공공청사, 공공운동장, 문화예술회관, 시민회관, 공공도서관등의 건립에 편법으로 지방채를 발행하는 경우가 있었다.

외국의 경우는 사업의 채산성이 높고 원리금 상환의 문제가 없는 경우에 지방채를 발행한다. 따라서 패널티제도가 시행되면 지방자치단체가 타당성의 분석 없이 무책임하게 지방채를 발행하는 경우가 줄어들 것이다.

패널티제도의 시행으로 중앙정부가 지방자치단체를 통제하는 수단으로 작용하여 지방자치를 위축시킬 것 이라는 일부의 지적이 있으므로 패널티제도의 시행은 운영의 묘를 살린다면 지방재정의 건전성 제고에 기여할 것이다.

그 동안 자치단체가 지방채 발행을 축소하여 예산을 절약한 사례를 보면 ○○남도의 경우 민선 자치체 시행 이후 도민 숙원사업 증가 등으로 재정수요가 늘어나고 있는 상태에서 투자사업을 차입재원에 의하여 무리하게 추진하였다. 그 결과 지방재정상태를 악화시키고 후대에 재정적 부담을 전가 하였다. 이러한 문제점을 해결하고자 1996년도부터 예산을 편성할 때부터 무분별한 지방채 발행 등에 의한 투자사업의 시행을 제한하였다.

그 결과 수해복구 등 긴급한 사업 외의 사업비를 지방채발행을 하지 않고 경직성 경비절감 등을 통해 충당함으로써 총 채무액이 1995년에 1,419억원에서, 1999년에 1,389억원으로 전국 16개 시·도중 유일하게 감소하였다.

지방재정 건정성은 자치단체의 채무와

밀접한 관계가 있다. 왜냐하면 채무의 규모는 자치단체의 자금흐름을 알 수 있기 때문이다. 2001년말 자치단체 채무현황을 살펴보면 총채무 17조 7,696억원이며, 국내채는 17조 370억원 (95.9%), 외채 7,326억원 (4.1%)을 차지한다. 이 중 일반회계채는 42.2%이고, 특별회계채는 57.8%이다. 자치단체별로 채무현황을 살펴보면 광역자치단체는 약10조 8천억원(60.6%), 시의 지방채는 5조 1천억원(28.9%), 군의 지방채는 1조 7천원(9.4%), 구의 지방채는 약 2천억원(1.1%)를 차지한다.⁹⁾

2001년 기준으로 우리나라 지방채 발행현황을 보면 총채무는 약 18조원으로 많은 규모이나, 지방채의 용도를 살펴보면 지하철·도로·상수도 등의 지방사회간접자본의 확충에 많은 비중을 차지하고 있으며 채무 상한기간도 단기보다는 장기채무가 많다.¹⁰⁾ 현재 지방채는 전체 지방재정력에 비해 크게 염려될 만한 수준은 아니다. 다만 최근 일부 자치단체에서 경제적 타당성이나 재정상태를 도외시한 지방채 발행은 지방재정의 건정성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 패널티제도는 무분별한 지방채 발행을 축소하는데 기여할 것이다.

이상과 같이 지방채 현황을 살펴본 결과 우리나라의 채무현황은 많은 비중을 차지하나, 채무발행이 주로 지하철 11.1%·도로시설에 19.9%·상하수도 사업에 27.8% 등의 자본예산에 치중하고 있다. 이러한 현

9) 행정자치부, 지방재정연감 참조

10) 단기채 5.5%, 중기채 85%, 장기채 8.3%를 차지한다. 행정자치부 발행 지방재정 연감 참조.

상은 우리나라의 지방채가 불필요한 선심성 경비에 사용되지 않고 건전하게 사용되고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 2-8〉에서 기타내역을 보다 구체적으로 살펴보면 국민주택건설 약 9천억원, 월드컵경기장 7천억원, 공공청사정비 약 4천억원, 쓰레기처리시설 약 1천 7백억원, 주거환경개선에 약 2천억원 등이 사용되었다.

〈표 2-8〉 자치단체 사업별 채무 분석

사 업	채 무 현 황
지 하 철	1조 9,803억원(11.1%)
도 로 시 설	3조 5,292억원(19.9%)
상하수도사업	4조 9,313억원(27.8%)
국민주택건설	9,148억원(5.1%)
택지공단조성	1조 1,885억원(6.7%)
재 해 복 구	4,209억원(2.4%)
월드컵경기장	7,286억원(4.1%)
기 타 사 업	4조 760억원(22.9%)

자료 : 행정자치부, 자치단체의 채무현황 (2001)

Ⅲ. 인센티브의 합리적 운영방안

지방재정의 건전성 제고를 위한 보다 더 바람직한 인센티브의 활용방안을 제도적 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인센티브제도가 기본적으로 지방재정 건정성에 기여하고 있다는 긍정적 측면이 있으나 중앙정부가 지방자치단체를 통제하는 수단으로 활용되는 측면도 있다. 따라서 인센티브의 확대는 더욱 지방자치단체가 정부정책에 의한 행정을 수행함으로써 자치단체의 자치권을 제약할 우려가 있다.

그러므로 지속적으로 인센티브 항목을 확대해야 할 것이 아니라, 인센티브의 반영으로 효과가 없거나 격차가 없는 항목을 축소하는 것이 바람직하다. 일부에서는 인센티브 항목의 확대와 인센티브제도의 강화를 주장하고 있으나 항목의 확대는 업무의 증가를 초래하고 중앙정부가 지방자치단체를 통제하는 수단이 증가할 수 있다. 그러므로 인센티브 항목 축소를 검토할 필요가 있다.

보다 더 구체적으로 살펴보면 기준재정 수요액 부문에서 지방공무원 정원 감축 항목과 사무보조 일용인부 절감중에서 지방공무원 정원 감축 항목은 재고되도록 해야 한다. 공무원의 감축은 인건비를 절약하기 위한 방안이나 적은 인원으로 조직의 생산성의 극대화를 추구한다는 것은 기업이 추구하는 가치이다.

행정은 생산성과 더불어 형평성·민주성의 가치도 중요하다. 자치단체가 필요한 서비스를 제공하기 위해서는 적정한 예산과 인원이 전제되어야 한다. 최근 실제로 일선 행정기관은 공무원수가 부족한 실정이다. 약간의 인센티브를 받기 위해서 공무원수를 줄이는 것은 바람직한 현상은 아니다.

인센티브 반영결과를 살펴보면 당해 지방자치단체의 공무원 정원이 표준정원보다 적은 경우에 인센티브를 반영하고 있으나 표준정원보다 월등히 많아서 역의 인센티브가 반영된 지방자치단체는 2002년도의 통계를 살펴보면 거의 없다. 오히려 표준정원을 유지하므로서 지방세 수입의 확보, 상수도요금의 현실화 등을 위해서 공무원을

제도연구

적절히 활용하는 것이 바람직하다.

최근 자치단체의 각종 재난이 발생하고 있으며 환경이 중요한 이슈로 등장하고 있는 시점에서 공무원수가 표준정원보다 훨씬 감소되면 장기적 안목에서 행정서비스의 질을 저해할 수 있다.

그러나 비정규직 공무원 감축 항목은 보완하여 시행하도록 해야한다. 왜냐하면 최근 민선자치 시대가 열리면서 정실에 의한 공무원을 임용하는 사례가 증가하고 있고, 정실임용에 의한 문제점도 제기되고 있으므로 이 제도를 통해서 불필요한 인원을 줄이도록 해야 한다. 또한 읍·면·동의 통합 항목과 지방공공청사 적정화 항목도 인센티브의 반영에서 제외시켜야 한다.

이러한 항목은 2001년도, 2002년의 인센티브의 반영내역을 살펴보면 반영 실적이 미미하기 때문에 인센티브 실시로 인한 효과가 발생할 가능성도 없다. 따라서 지방공공청사나 읍·면·동을 다른 용도로 활용하도록 하는 방안을 강구해야 한다. 즉, 각종 행정관련 조직과 시민단체의 입주 방안을 활용하도록 해야한다.

기준재정수입측면 항목에서도 인센티브 효과가 거의 균등하게 나타나고 있거나, 효과가 미미한 주민세 균등화와 사용료·수수료 현실화 항목을 제외시키는 것이 바람직하다. 이러한 변화는 인센티브실시로 인한 행정 업무과다를 줄일 수 있고, 중앙정부의 통제 수단이 약화되어 지방자치 정신에 부합 할 수 있다.

실제 지방재정 건전성 책임은 중앙정부보다는 지방자치단체에게 있다. 지방재정이

방만하게 운영되고 있는지 여부, 탄력세율의 적정성, 사용료·수수료의 현실화 문제 등은 지방자치단체가 주체가 되어 지방의회, 지역시민단체의 대표 등과 협의하여 기준을 설정하고, 이러한 감시와 통제도 지방자치단체 차원에서 실시하는 것이 바람직하다.

둘째, 인센티브의 반영을 보통교부세에서 특별교부세로 전환할 필요가 있다. 보통교부세를 통한 인센티브 반영은 보통교부세의 본래 취지를 저해함으로써 특별교부세를 통해서 인센티브를 반영하도록 하여야 한다. 특별교부세를 통한 인센티브의 적용은 특별교부세의 투명성을 제고할 수 있으며, 그동안 특별교부세가 정치적 목적으로 이용되고 있다는 문제점도 시정할 수 있다.

셋째, 인센티브의 실시결과 동일 지방자치단체에서 항목간의 격차가 발생하고 있다. 이러한 문제점은 자치단체간의 지역적 특성도 있지만 해당 자치단체가 직무를 태만히 하거나 관련분야의 전문성이 부족한 경우도 있을 수 있다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서 다른 지방자치단체의 노하우를 습득할 수 있도록 1년에 2회 정도는 사례발표를 통하여 직원들의 교육훈련이 강화되어야 한다. 예를 들면 서울시의 경우 체납된 징수를 위해서 팀을 구성하여 보다 전문적이고 조직적으로 활동함으로써 상당한 성과를 거두고 있다. 이러한 사례는 공유하는 것이 바람직하다.

넷째, 인센티브 반영에서 개별 항목의 반영보다는 평가지표를 종합화하여 인센티브를 지급하는 방법을 병행해야 한다. 즉, 개

별적 평가지표에 의해서 인센티브를 반영 하되 전체적으로 자구 노력을 모든 분야에 대해서 이루어진 자치단체에게 더 많은 혜택을 주기 위해서 차등적으로 인센티브를 실시하도록 해야 한다. 즉 종합평가를 하여 3등급으로 나누어서 지급하면 재정운영 전반에 대한 효과를 반영할 수 있으며, 자구 노력하는 자치단체에게 더 많은 인센티브를 지급할 수 있다. 평가지표를 종합하여 활용하는 방안은 각 평가지표마다 점수화 하여 자치단체를 평가해야 한다.

IV. 패널티제도의 합리적 운영방안

1. 지방채의 운영

중앙정부의 승인을 받지 않고 지방채를 발행한 경우에 이에 대한 불이익을 준다는 패널티제도는 도덕적 해이로 인한 저해요인을 사전에 예방하기 위한 장치이다.

본래 지방채는 주민에게 도움이 되는 경우와 발행시에 원리금 상환에 지장이 없는 경우에 발행하는 것이 원칙이다. 즉, 자치단체가 지하철을 건설하는 경우나 상수도 사업을 추진하는 경우에 부족한 재원을 보충하기 위해서 10년 정도의 장기 공채를 발행하여 자금을 조달하는 것이다. 실제로 지하철이나 상수도 사업에 대한 지출은 지방채를 발행하여 소요되는 비용을 부담하면 세대간·지역간의 부담의 공평성을 실현할 수 있다.

그러나 지방채를 발행하여 청사건립을 위해서 투자하는 경우와 지방채를 다른 목적으로 사용되는 경우는 주민에게 별로 도움이 되는 경우도 아니며 지방자치단체의 자산이 늘어나는 사업도 아니다. 그러므로 이러한 경우에는 엄격한 통제가 요구된다고 본다.

현재 지방채 발행의 절차가 지방의회의 승인보다 행정자치부의 승인을 먼저 받도록 되어있다. 이러한 절차는 지방자치의 근본취지를 훼손할 수 있고, 지역의 실정과 상황 파악은 자치단체가 더 정확히 알 수 있으므로 지방의회의 동의를 먼저 얻는 것이 타당하다고 본다. 실제로 지방채 발행이 가능한 사업은 지방자치법 제115조에 의하면 자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등의 사업으로 규정하고 있다. 따라서 지방의회의 승인을 먼저 얻는 것이 타당하다고 본다. 일부에서 행정자치부의 지방채 승인권을 폐지하여 지방채발행을 자치단체의 자율에 맡기자는 견해도 있으나 이럴 경우 상환능력이 없는 자치단체의 지방채의 남발우려가 있고, 지방재정의 파탄원인이 될 수도 있으므로 우리나라의 경우 시기상조라고 생각한다.

장기적으로 지방채 승인제도의 골격은 유지하되 행정자치부가 각 자치단체별, 대상사업별로 개별적으로 승인해주는 허가 방식에서 벗어나 지방채의 규모가 큰 사업이나 핵심적 사업은 행정자치부가 승인되 기타사업은 각 지방자치단체별로 일정 범위 내에서 포괄적 승인제도를 도입하는 것이 바람직하다고 본다.

제도연구

그러나 이러한 제도의 도입은 자치단체가 대형사업보다는 수십개의 소형위주의 사업을 추진할 우려가 있다. 외국의 경우도 지방채 발행시 승인을 미리 얻도록 하는 국가도 있다. 즉 이탈리아, 덴마크, 독일, 오스트리아, 스페인, 영국, 포르투갈 등은 미리 승인을 얻도록 한다.

2. 재정 투융자제도

지방재정 투융자 심사제도란 자치단체장이 재정 투융자사업에 관한 예산을 편성하고자 하는 경우에 대통령령이 정하는 규정에 의하여 그 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 심사를 받는 제도이다.

투융자심사제도가 필요한 이유는 지방재정의 건전성과 효율성을 확보하고 중복·과잉투자를 예방하기 위해서다. 자치단체장은 임기 중에 가시적인 성과를 보이기 위해서 의욕적으로 지역개발사업이나 복지행정을 추진할 가능성이 있다. 이러한 경우에 예산의 낭비를 초래할 가능성이 있다.

현재 우리나라의 경우 투융자 심사의 대상사업을 총사업비를 기준으로 하여 자체심사와 의뢰심사로 나눈다. 자체심사는 기초지방자치단체의 경우 30억원 미만의 경우, 광역자치단체는 200억원 미만의 경우에 자체적으로 심사할 수 있다.¹¹⁾ 지금까지

지 실시한 투융자제도의 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방재정 투융자 심사결과의 구속력이 미흡하고 심사를 형식적으로 실시하는 경향이 있다. 둘째, 투자심사결과와 재정지원과의 연계성이 없다. 즉 투자심사결과를 지방재정조정제도를 통해서 지원하는 것이 제도화가 되어있지 않고 있다는 점이다. 이러한 문제점들을 보완하기 위해서 중앙정부가 사후 평가관리시스템을 구축하여 평가하도록 해야 하며 또한 사후평가는 패널티제도에 반영되도록 해야 한다.

현재 패널티제도의 규정은 투융자심사를 받도록 규정되어 있는 사업에 대하여 심사를 받지 않고 예산을 편성하는 경우에만 패널티제도가 적용되도록 규정하고 있다. 그러나 앞으로는 패널티제도의 적용확대가 필요하다.

즉 패널티제도의 적용범위를 자치단체가 사업의 타당성을 고려하지 않고 장미빛 청사진을 제시하고 착수하지 못한 사업이 있는 경우나 사업의 착수후에 재원의 부족으로 사업이 중단하는 경우, 투융자심사결과 사업의 재검토 판정을 받고 사업을 추진하는 경우 등으로 확대할 필요가 있다. 한편으로 현재 시행하고 있는 재정 투융자심사제도가 지나치게 형식적이라는 지적

30억원 이상 광역시와 도는 20억원 이상 200억원 미만이 해당된다.

- 의뢰심사는 시도 심사는 30억원 이상 200억원 미만 신규사업이다.

- 중앙심사는 200억원 이상 신규사업 그리고 10억원 이상 행사성사업, 외국차관 도입, 해외투자 사업이 해당된다.

11) - 투융자 심사와 관련하여 보다 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

자체심사에서 시·군·자치구심사는 10억원 이상 30억원 미만사업, 시도심사는 서울

이 있다. 즉 투·융자심사위원장이 부단체장이고 위원들을 단체장이 임명하고 있다. 이러한 상황에서는 재정 투·융자가 제대로 실시될 수 없다. 따라서 심사위원들을 보다 객관적인 인사로 구성할 필요가 있다. 예를 들면 시민단체의 대표와 지역대학교의 교수등도 참여하도록 해야 한다.

3. 경비과다 지출과 수입징수

재정 패널티제도를 운영하는 근본목적이 지방재정의 건전성 제고에 있다. 최근 지방재정의 압박은 세입부문에서만 아니고 세출부문에서도 발생하고 있다. 이러한 요인은 일부 자치단체장들이 사업의 경제적 타당성을 검토하지 않고 사업을 전개하여 예산을 낭비하기 때문이다.

2000년도에 감사원이 지방재정의 운용실태를 감사한 결과, 자치단체들은 재정상황과 수요를 고려하지 않고 도시철도, 체육관, 도서관, 기타 공약사업을 경쟁적으로 추진하여 재정압박을 초래하고 있다는 보고가 있다.

따라서 재정패널티제도는 감사원이나 행정자치부장관의 감사결과 법령을 위반한 경비의 과다지출한 경우에 적용하는 것이다.

지방자치단체장이 지역주민을 너무 의식한 나머지 체납된 지방세를 징수하는데 소홀히 하고 있는 경향이 있고 지방세를 인상하지 않으려고 한다. 즉 지방자치단체에게 과세권의 자율성이 인정될 때에 지방세를 인상하는 지방자치단체장은 별로 없을 것이다. 왜냐하면 지방세를 인상하면 주민

들의 반발이 있기 때문이다. 이러한 행태적 측면에서 살펴보더라도 이에 대한 대안이 요구된다.

최근 자치단체가 개최하고 있는 각종행사나 축제는 겹으로는 화합한마당이지만 속셈은 자치단체장이 자신의 치적을 과시하기 위해서 행사를 개최하는 경우가 많다. 이러한 경우에 행사는 다른 자치단체의 행사와 중복되는 경향이 있고, 각 시·군이 국·도비를 지원 받아서 개최하는 경우가 많다. 이러한 전시성·소모성 행사는 지역주민이 자체적으로 정화하도록 해야하나 자체 정화가 어렵고 일부 지역주민의 이권이 개입되고 있어 연례행사를 중단하는 것도 쉽지 않다.

이와 같이 자치단체가 추진하는 사업이 중·장기적으로 수립되지 않고, 단기적으로 계획되어 예산의 낭비를 초래했다면 낭비된 예산 만큼 다음 연도의 지방교부세를 삭감할 필요성이 있다.

〈참고자료〉

- 김광진(2002), “2002 지방재정의 과제와 전망,” 지방재정 제1호, 한국지방재정공제회.
- 김수근(2001), “지방재정의 인센티브강화 및 패널티제도의 도입,” 지방재정 제2호, 한국지방재정공제회.
- 김원진(1994), 「컨테이너」 지역개발세의 지역경제에 대한 효과분석, 지방세 95년 제2호.
- 김정욱(1994), “관광과세화와 세부담의 지

제도연구

- 역간 전가에 관한 연구”, 한국행정학보, 28권 4호, 한국행정학회.
- 김정훈(2000), 국고보조금의 개선방안, 지방재정효율화 제고를 위한 지방재정의 발전방향, 지방재정공제회.
- 노기성(1995), “지방시대의 재원조달방안”, 지방세 95년 제1호, 한국지방재정공제회.
- 박진구(2002), “지방세 탄력세율제도의 효율적 운영방안”, 자치발전 4월호, 한국자치 개발연구원.
- 박태규(1995), “지방세제개편방향”, 지방세 95년 제1호, 한국지방재정공제회.
- 송영철(1995), “최근 영국의 지방세제도의 개혁”, 지방세 95년 제3호, 한국지방재정공제회.
- 송태수(1994), “세원의 합리적 지역배분방안”, 지방세 94년 제2호, 한국지방재정공제회.
- 오연천(1995), “지방재정조정제도의 현황과 발전방향”, 지방재정 95년 제1호, 한국지방재정공제회.
- 원윤희(1995), “지방소비세의 도입방안에 관한 연구”, 지방세 95년 제2호, 한국지방재정공제회.
- 이규환(2001), “지방교부세율 인상의 의의와 배경”, 지방재정 2호, 한국지방재정공제회.
- (2001), “지방재정 투·융자심사제도 발전방향”, 지방재정 제2호, 한국지방재정공제회.
- 유경문(1998), 분권화시대의 조세체계의 개편방안(1998년 지방재정세미나 최종보고서).
- 이계식(1995), “지방자치와 자주적 세수증대”, 지방세 95년 제4호, 한국지방재정공제회.
- 이수범(2001), “지방교부세의 세율조정과 지방재정운용의 건전성 강화”, 지방재정 제2호, 한국지방재정공제회.
- 이상룡(2001), “국고보조금의 운영현황과 문제점”, 지방재정 제5호, 한국지방재정공제회.
- (2000), “지방채의 효율적 운용을 위한 제도개선방안”, 지방재정 제5호, 한국지방재정공제회.
- (1996), “지방재정조정제도의 인센티브 부여방안”, 지방재정 제3호, 한국지방재정공제회.
- 임성일(2001), 지방재정의 건전성 제고방안(지방재정세미나 최종보고서 논문집).
- (1994), “지방세 비과세·감면규정의 개편방향”, 지방세 제3호, 한국지방재정공제회.
- 조기현(2000), “지방채제도의 운영실태와 개선방안”, 지방재정 제5호, 한국지방재정공제회.
- 한봉기(2002), “2002 지방재정조정제도의 운영방향”, 지방재정 제1호, 한국지방재정공제회.
- 대한매일신문(2002. 5. 29)
- 조선일보(2002. 6. 18)
- 행정자치부(2000), 지방세정연감.
- 행정자치부(2001·2002), 지방재정연감.
- 행정자치부(2001·2002), 지방자치단체의 예산개요.
- 행정자치부(2001·2002), 보통교부산정내역.
- 행정자치부(2001·2002), 보통교부산정해설.
- 감사원(2000), 자치단체 감사백서. 