

제2주제 논문

지방재정관리 · 운용의 평가와 개선과제

이 상 용

(한국지방행정연구원 연구위원)

지방재정관리 · 운용의 평가와 개선과제

목 차

- I. 재정개혁과 지방재정관리의 방향
- II. 지방자치실시이후 지방재정관리의 시책 · 제도의 분석(분류)
 - 1. 지방재정운영의 자율성 · 건전성 제고를 위한 시책
 - 2. 지방재정운영의 효율성 제고를 위한 시책
 - 3. 지방재정의 계획성 · 탄력성 제고를 위한 시책
 - 4. 지방재정운영의 책임성 · 투명성 제고를 위한 시책
- III. 지방재정관리 · 운용의 성과평가
 - 1. 재정지표분석을 통한 성과평가
 - 2. 사례분석을 통한 성과평가
 - 3. 종합적 성과평가
- IV. 지방재정관리 · 운용의 개선과제
 - 1. 지방재정운영의 자율성 · 건전성 제고
 - 2. 지방재정운영의 효율성 제고
 - 3. 지방재정운영의 계획성 · 탄력성 제고
 - 4. 지방재정운영의 책임성 · 투명성 제고를 위한 개선 과제

I. 재정개혁과 지방재정관리의 방향

- 진정한 지방자치는 지방재정의 기반 확충이 선행되어야 하나 현행 조세체계하에서는 자주재원의 확충이 대단히 어려운 반면에 지역주민의 욕구 분출, 사회 · 경제적 여건의 변화에 따른 신규 재정수요는 급증하고 있음.
- 이에 따라 향후 지방자치단체의 재정수지 기반은 더욱 악화될 것으로 전망되며,

더구나 현행 우리나라의 지방자치제도는 자치단체장이나 정당의 정치활동 수단으로 변질된 바도 있고, 자치단체장이나 지방의원의 정치적 목표가 임기의 연장과 업적과시에 주어진다든 사실을 감안하면 “적은 조세부담으로 공공서비스의 향상”이라는 상충되는 주민욕구를 무분별하게 수용함으로써 지방자치단체가 재정위기에 직면할 우려도 있음.

- 재정위기로 인한 공공서비스 공급의 악화 내지 중단은 자치단체장 개인의 부담일 뿐만 아니라 근본적으로 지역주민의 사회적 비용으로 귀결되며, 국가차원에서도 자원이용의 효율성을 저하시키게 된다는 측면을 고려하면 지방재정의 관리적 측면의 강조가 절실함.
- 주민에게 봉사하고 효율적인 정부를 실천하는 개혁정책의 일환으로 한편으로 정부의 경쟁력 제고를 위해 연봉제, 개방형 임용제, 민간위탁, 책임운영기관 등의 제도 도입·확대가 추진되었고, 또 다른 한편으로 성과중심의 재정운영을 위해 예산운영의 자율·책임성 제고, 예산의 탄력적 운용, 공사발주제의 개선, 기금·특별회계의 정비 등의 제도개선도 있었음. 이러한 행정·재정운영의 성과제고를 위한 노력에 평가를 실시하여 발전방안을 모색하여야 할 것임.
- 외국에서 실시된 재정개혁의 배경 및 개혁의 내용(방법)은 <표 1>에서 보듯이 재정적자의 문제를 해소하기 위하여 재정 건전성 확보와 투자 효율성 제고에 초점을 두고 있음.

〈표 1〉 주요국의 재정개혁

국 가	재정개혁의 배경	재정개혁의 내용
일 본	재정적자와 건전성 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 조직 및 인력 진단에 따른 개편 · 전년대비 일정 증가율의 설정에 의한 공공투자 및 사회보장관련 세출삭감
영 국	민간부문의 확장과 정부 축소	<ul style="list-style-type: none"> · 세입과 세출을 연계시킨 예산운용 · PFI와 민간자금의 활용 · 세출과 차입의 엄격한 통제
프랑스	재정적자 감축	<ul style="list-style-type: none"> · 목표치의 법률화를 통한 세출억제 · 재정효율화
독 일	통일과 재정문제의 해결	<ul style="list-style-type: none"> · 세출삭감과 한시적 증세 · 중장기계획과 세출증대
이탈리아	EU기준의 달성	<ul style="list-style-type: none"> · 재정재건 · 지방분권과 정부의 다운사이징
스웨덴	적자불인정과 고복지국가의 달성	<ul style="list-style-type: none"> · 중기재정지출한도의 설정: 중기적 지출통제 · 단년도적자의 7년간 극복
미 국	재정적자시스템의 개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 강제적 수지균형을 목표로 하는 균형예산 및 긴급 재정적자 통제법(Gramm-Rudman-Hollings Act) · 한도초과 적자의 삭감과 재정재건시스템 도입
캐나다	장기간 재정적자(29년)의 해소	<ul style="list-style-type: none"> · 사업검토제에 의한 정부기능 재검토 · 정책결정과 예산간의 연계강화를 위한 지출관리 제도(EMS)에 의한 재정효율성 제고 및 예비비 사용의 억제
호 주	공공부문의 책임성 제고: 관민 합동의 대구조개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 재정적자삭감의 선거공약화 · 증세, 세출억제, 민영화 · 법적 구속력 있는 재정재건
뉴질랜드	국가경쟁력 제고: 신 공공 경영과 재정의 책임성 · 투명성 확보	<ul style="list-style-type: none"> · 중장기 재정목표 설정 및 재정정보공개를 위한 재정책임법의 제정 · 대규모공공투자으로 확대된 적자와 세출억제 · 세제개혁과 재정재건

- 우리 나라의 경우 제도적으로 지방채 발행이 대단히 제한되어 있고, 지방자치단체의 재정부족액은 지방재정조정제도를 통해 확보된다는 이유로 재정위기의 가능성이 과소평가되고 있으나, 1997년 IMF관리체제하의 긴축재정운영의 경험에서 알 수 있듯이 거품경제의 붕괴와 경기불황으로 인한 세수부족과 보조금 감소는 바로 재정수입의 감소를 가져와 재정위기관리의 중요성을 인식한 바가 있음.
- 현재 우리나라의 사회경제구조가 1990년대 초기의 일본과 유사한 단계에 있다는 점을 상기하면, 이 당시 일본이 경험한 사회복지비, 민생·치안비 등에 대한 지출이 급격하게 증가하여 재정구조의 경직성이 심화되고 결국 재정위기가 초래되었다는 사실은 대단히 시사하는 바가 큼
 - 세출의 기능배분을 보면 공공질서, 보건, 사회보장 및 복지, 지역사회 개발부문이 지방세출에서 차지하는 비중은 일본에 비하여 대단히 낮은 수준인데, 앞으로 이들 분야에 대한 재정수요가 지속적으로 증가할 것임
- 요컨대, 지난 IMF금융지원과 경제위기 시에 경험한 바 있듯이 지방재정환경을 둘러싼 대내·외적 여건의 변화와 내부통제력의 결함 등으로 지방재정의 모순이 누적된 상태에서 강력한 외부적 충격이 발생할 경우, 우리 나라의 지방자치단체도 재정위기상태에 직면할 개연성이 충분히 존재한다고 판단되는데, 이는 지방자치단체가 스스로 통제하기 어려운 외생변수들이므로 중앙정부 차원에서 이에 대한 사전준비를 신중하게 검토할 것을 요구하게 됨.
- 따라서 지방자치단체의 재정자율성의 신장과 동시에 계획적·효율적인 지방재정관리를 통해 한계가용재원의 효율적 배분과 건전재정운영이 될 수 있어야 할 것임.
- 이러한 맥락에서 본 고에서는 민선자치 실시이후에 추진된 지방재정관리의 시책과 제도를 살펴보는 동시에 이들 시책·제도의 직접적인 효과나 결과에 대한 평가는 곤란하여 재정분석지표와 <표 2>의 4개 자치단체의 개별적 사례를 통하여 지방재정관리·운영의 실태를 평가하여 향후 개선 또는 발전시켜야 할 과제를 제시하기로 함

〈표 2〉 사례단체의 재정규모(2000년 결산)

(단위 : 백만원)

사 례 단 체	합 계	일반회계	공기업 특별회계	기타특별회계	기 금
A 도	657,662	558,635	49,940	49,087	93,309
B 시	150,849	122,916	11,448	16,485	2,381
C 군	120,039	100,347	-	19,692	2,126
D 자치구	57,171	53,420	-	3,751	872

II. 지방자치실시이후 지방재정관리의 시책·제도의 분석(분류)

민선자치가 실시된 1995년 이후에 도입·실시된 지방재정관리의 주요 시책과 제도를 정리하면 다음과 같음.

1. 지방재정운영의 자율성·건전성 제고를 위한 시책

1) 지방재정운영의 자율성 제고

- 지방자치제 실시 이후 지방재정 운영과정에서 요구되는 것이 지방재정의 자율성 확대임.
- 이는 지방화와 지방분권시대에 걸맞게 중앙정부 차원에서 이루어지는 지방자치단체에 대한 각종 승인, 허가, 심사 및 기준이나 지침의 범위와 수준을 완화·정비하여 지방자치단체의 자율성을 확보하도록 하는 것인데, 이러한 시책은 다음과 같음.

- 포괄사업비제도의 폐지를 통해 소규모 주민사업의 유형화를 통한 소규모 주민 생활 편익사업비 제도 운영(1995년)
- 행정수요가 동질적이고 경비집행의 형평성이 요구되는 일부 경상경비(업무추진비, 지방의회 운영비, 복리후생비, 읍면동 표준경비, 소규모 주민생활편익사업비 등)→ ① 복리후생비, ② 업무추진비, ③ 일숙직·강사·시험·위원회 참석수당, ④ 급량비단가, ⑤ 지방의회관련경비, ⑥ 사회단체보조금, ⑦ 통·리·반장 활동비)에 대한 기준경비 설정(1996년, 1999년), 이러한 기준경비이외의 경비에 대한 자치단체의 자율성 확대(1997년)
- 예산편성의 자율성 확대를 위한 예산과목(항)의 자율적 편성(1998년),
- 일반운영비, 여비, 재료비 등 3개비목에 대한 부서(국 또는 과단위) 총액예산제도의 도입(1999년)

2) 지방재정운영의 건전성 제고

- 지방자치단체가 재정수지기반이 취약하고, 재정수지의 개선이 이루어지지 않은 상태에서 소모성·행사성 경비를 과다 지출하게 되면 재정압박 내지 재정위기 상황에 항상 노출될 수 있음.
- 이에 따라 방만한 지방재정 운영을 억제하여 재정 건전화를 유도하기 위한 시책이 요구되는데, 이러한 시책은 다음과 같음
 - 소모성 경비의 예산낭비를 억제하기 위하여 경상비를 총예산규모의 전년도 수준으로 유지(1995년)
 - 선심성·낭비성 예산의 억제를 위하여 특정인이나 단체에 대한 수혜적 경비 지원 금지, 업무추진비 집행의 투명성 확보(1998년)
 - 예산집행의 엄격화와 지출억제를 위한 지출증빙서류의 제출의무화(1999년)
 - 행사비, 홍보비, 민간보상비, 업무추진비 등의 선심성·낭비성 경비의 집행기준 엄격 적용(2000년)
 - 행사성·경상적 경비의 절감을 위한 예산 절감실적 평가의 제도화(2002년)

2. 지방재정운영의 효율성 제고를 위한 시책

1) 투자사업의 효율성 제고

- 일부 자치단체장이 개인의 정치적 입지강화를 위해 업적과시형 사업을 추진하고, 지방의회와의 관계 또는 주민의 인기에 영합하기 위한 소규모 분산투자나 무리한 복지사업을 추진하는 사례가 주민 및 언론에 의해 제기됨.
- 이러한 사례는 지방재정의 투자효율성을 저하시키고, 재정수지의 악화를 유발하여 가용재원을 시급한 재정수요나 현안사업에 우선투자를 할 수 없게 되는데, 이와 관련한 시책은 다음과 같음.
 - 지방재정투융자심사제도의 도입(1992년)
 - 업주위주 대규모공사와 선심성 소규모분산투자의 억제 지도(2000년)
 - 자치단체간의 공동투자를 통한 투자중복 및 예산낭비 방지(2000년)
 - 민자유치 및 민간위탁 시행 유도(2000년)
 - 투융자심사결과에 대한 이행력 확보를 위한 투융자심사결과와 중앙이전재원간의 연계 강화(2001년)
 - 투자심사결과의 예산편성을, 사업추진상황 등에 사후평가제 도입(2002년)

2) 기금 및 특별회계의 효율적 관리

- 기금 및 기타특별회계의 설치 및 운용에 대한 적절한 관리가 부족하여 유사한 것이 중복적으로 설치·운용되는 등 기금 및 특별회계의 난립이 초래되어 재정체계와 구조의 복잡성을 증가시키고 재정운영의 투명성을 저해하여 재정의 누수현상이 나타남.
- 이에 따라 설치목적이 달성되었거나 유사·중복된 기금과 특별회계를 정비하고 존치되는 기금과 특별회계에 대하여는 효율성을 제고하기 위해 실시된 시책은 다음과 같음
 - 특별회계 및 기금의 정비지침 시달(1995년)

- 특별회계·기금·출자·출연금 등의 예산사업에 대한 5년의 일몰법제도 도입 (1999년)
- 지방기금의 효율성 및 투명성 제고를 위한 통폐합('95년 883개, 3.3조원→ '01년 1,942개, 9.7조원)(2002년)
- 적립성 기금의 사장을 방지하기 위한 여유자금의 통합관리(2002년)

3. 지방재정의 계획성·탄력성 제고를 위한 시책

1) 지방재정의 계획성 제고

- 재정운영의 경직성은 정부간의 재정관계에서 불평등하다든가, 예산운영의 탄력성을 확보하기 위한 장치가 미흡하거나, 계획적인 재정운영이 이루어지지 않을 경우에 발생할 수 있음.
- 이에 따라 지방자치단체 스스로가 지역의 일에 대하여 주체적으로 행사토록 하기 위해 지방자치단체의 합리적 예산편성 및 재정적 의사결정의 권한을 확대하는 시책이 다음과 같이 실시되었음.
 - 예산운영의 탄력성을 확보하기 위하여 국고보조사업에 대한 신청주의 강화 및 유사사업의 통합(1996년)
 - 소액·유사의 국고보조사업의 통폐합(137개 사업 → 98개 사업)(1998년)
 - 「지방자치단체 경비부담기준 등에 관한 규칙」의 개정을 통한 국고보조사업의 경비부담기준 정비(1998년)
 - 주요 재정사업에 대한 성과주의형 예산편성구조로의 개편¹⁾(1999년)
 - 명시이월제도의 적극 활용(1999년)
 - 계획적인 재정운영을 위한 중기재정계획과 관련제도(투융자심사, 국고보조금 운용, 재정진단 및 정보공개)의 연계(1997년)

1) 조직별(국 또는 과단위)로 편성하고 있던 세항을 사업목적별로 예산편성하도록 개선(××국(과)관리: 경상예산, 사업예산 → ××사업 : 경상예산, 사업예산)

2) 지방재정의 탄력성 제고

- 지방채는 지방재정의 채원조달수단으로서, 그리고 재정자주권의 신장이라는 원칙적인 관점에서 내부규율에 근거해야 하나 다른 한편으로 재정위기의 단초로 작용할 가능성도 고려하지 않을 수 없음.
- 그러나 원리금 상환부담으로 장래의 재정운동을 경직화시킬 우려가 있으므로 지방재정의 건전성을 저해하지 않는 범위 내에서 적정 운영하기 위한 다음과 같은 시책이 실시됨
 - 신규채무의 억제를 위한 지방채승인기준의 강화(2000년)
 - 채무과다단체의 감채기금 조성(순세계잉여금의 일정분(30-50%))(2000년)
 - 「자치단체 채무관리 및 지방채발행 심사규칙」 제정을 통한 감채기금적립 및 순세계잉여금의 활용비율의 규정화(2001년)
 - 채무과다단체에 대한 채무운용보고서 제출의 의무화(2001년)

4. 지방재정운영의 책임성·투명성 제고를 위한 시책

1) 지방재정운영의 책임성 제고

- 지방재정관리제도는 공공지출의 생산성과 효율성을 증진시키는데 1차적인 의의를 두고 동시에 지방자치단체가 방만하거나 비능률적인 재정지출을 스스로 억제하고 건전한 재정운동을 이행하고자 노력하도록 하는 등 유인을 제공하는 역할이 중요하다.
- 지방재정 운영의 건전화를 위한 자구노력과 법령을 위반한 방만한 재정운영, 세입충당의 노력 미흡 등에 대한 재정운영의 책임성을 확보하기 위한 다음의 시책이 지방재정운영의 평가차원에서 실시됨.
 - 건전재정운영을 위한 인센티브제 도입(1997년), 인센티브제 확대 강화(적용대

상 항목 : 4종 →11종)²⁾(1998년, 2000년, 2001년)

- 불건전 재정집행에 대한 교부세감액제 도입(2002년)
- 절감예산에 대한 성과금제도의 도입(2000년)

재정인센티브제	재정페널티제
<p>1. 도입 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정 운영의 건전화 유도 <p>2. 적용항목</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 기준재정수요에 반영: 6개 항목 <ul style="list-style-type: none"> - 공무원 정원감축 - 경상경비 절감 - 일용인부 절감 - 상수도요금 현실화율 - 읍면동 통합유도 - 지방청사관리 적정화 ○ 기준재정수입에 반영 : 7개 항목 <ul style="list-style-type: none"> - 지방세 징수율 - 주민세 개인균등할 - 종합토지세 과표현실화율 - 단력세율 적용 - 사용료·수수료 현실화율 - 지방세 체납율 축소 - 지방세 세원발굴 장려 	<p>1. 도입 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 법령을 위반한 방만한 재정운영, 세입충당을 위한 노력 미흡 등에 대한 재정운영의 책임성 확보 <p>2. 감액방법</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 법적 근거 : 지방교부세법 제11조 제2항 및 동법 시행령 제12조(2001. 12. 31 개정) ○ 감액의 대상 및 비율 <ul style="list-style-type: none"> - 지방채발행승인을 얻지 아니하고 지출한 금액의 100분의 10 이내 - 투·융자심사를 받지 아니하고 지출한 금액의 100분의 10 이내 - 예산편성기본지침을 위반하여 지출한 금액 이내 - 감사결과 등에 의하여 법령을 위반한 경비의 과다지출 또는 수입의 징수태만이 판명된 경우에 법령을 위반하여 지출한 금액 또는 징수하지 못한 수입액 이내

2) 97년부터 도입된 인센티브제는 지방자치단체로 하여금 예산집행상의 자구노력을 강화하여 재정운영의 건전화와 재원배분의 효율화를 유도하기 하기 위한 것임

연 도	'97	'98	'99	'00	'01
인센티브 항목	4종	5종		8종	11종
인센티브(억원)	834	1,537	2,297	5,102	

2) 지방재정운영의 투명성 제고

- 1990년대 이후 선진 주요국가에서 추진하고 있는 정부혁신의 기본전략 및 핵심내용은 결과중심의 관리체제를 구축하려는 것인데, 이는 예산(계획)만을 중시하는 관행으로부터 결산(결과, 성과)도 중시하는 관행으로의 일대 변화와 재정운영의 투명성을 통한 주민의 재정통제 강화를 의미함.
- 특히 결산을 중시하는 복식부기제도의 도입은 지방자치단체 회계제도의 기본골격을 바꾸는 것으로 지방재정의 일대 변혁인데, 공공부문에서 복식부기 회계제도의 도입은 이제, 선택의 문제가 아니라 필연의 과제로 인식되어 행·재정개혁의 도구로서 다음과 같은 시책이 실시되고 있음.
 - 지방재정의 투명성 제고를 위한 지방재정운영상황의 주민공개제도 도입(1996년)
 - 복식부기 제도 연구(1999년), 복식부기제도 도입 준비³⁾(2000년 이후)

3) 지방재정운영의 평가환류기능 강화

- 지방자치단체의 예산운용 및 재정관리 상태를 합리적으로 점검·평가할 수 있는 재정분석 및 평가수단을 통해 건전재정운영에 노력한 우수단체에 대한 유인을 제공하고, 반면에 재정운영이 부실하거나 예산의 낭비를 초래한 자치단체에 대하여는 재정진단을 실시하여 건전재정을 운영할 수 있는 대책의 강구가 요구되는데, 이러한 시책이 다음과 같이 실시됨.
 - 지방재정분석제도 도입 및 재정분석결과 공개(1999년)
 - 재정진단실무평가단의 구성·운영 및 재정부실단체(3개 단체)에 대한 재정진단 실시(현지실사 수반)(2000년)

3) 복식부기제도는 재정관리 개혁차원에서 시범기관을 지정하여 순차적으로 도입하는 과정에 있음. 즉 1999년 12월 복식부기회계 연구용역을 통하여 복식부기회계의 기준 및 규정작업과 이에 기초한 전산프로그램이 개발되었으며, 현재는 이를 토대로 시범기관인 부천시와 서울 강남구를 대상으로 시험적용을 추진하는 단계에 있음.

- 재정진단 실시 및 대상단체의 재정건전화계획 수립(행정자치부: 4개 단체, 경기도: 3개 단체)(2001년)
- 지방재정분석진단제도의 실효성 확보를 위한 지방재정운영상황 측정제도(선심성·행사성·낭비성 경비 과다, 소액분산투자, 업적과시형 투자 등 재정불건전 사례의 분석) 도입 시행(2001년)
- 지방재정운영상황측정 결과의 공개(2002년)

Ⅲ. 지방재정관리·운용의 성과평가

1. 재정지표분석을 통한 성과평가

○ 최근 3년간 10개 재정분석지표의 변화추이를 살펴보면, 지방채상환비율, 자체수입증감율의 지표값에서 재정상태가 다소 개선된 것으로 나타나지만, 나머지 8개 지표값에서는 큰 변화가 없으며, 특히 재정자립도, 투자비비율, 경상경비증감율의 지표값에서 재정상태가 오히려 악화되었음.

〈표 3〉 재정분석지표값의 추이

(단위 : %)

구 분		1998년	1999년	2000년	비 고	
건전성	자주성	재정자립도	55.24	54.15	53.48	악 화
		재정력지수	72.81	74.85	71.45	불규칙
	안전성	경상수지비율	36.88	35.80	33.28	개 선
		세입세출충당비율	93.83	93.10	93.51	일정수준
		지방채상환비율	6.57	5.83	5.67	개 선
효율성	생산성	재정계획운영비율	97.13	103.39	101.97	불규칙
		세입예산반영비율	102.43	100.16	100.51	일정 수준
		투자비비율	71.68	66.10	64.89	악 화
	노력성	자체수입증감율	91.27	109.81	104.04	개 선
		경상경비증감율	97.28	101.71	106.28	악 화

1) 건전성지표의 분석

(1) 경상수지비율(경상경비/일반재원×100, 대상 : 일반회계)

- 경상경비(인건비+경상적 경비)의 일반재원 수입 충당능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반회계의 일반재원 세입결산액대비 경상경비비율로 측정하는데, 인건비 등 감축하기 곤란한 의무적 성격이 강한 경상적 경비에 경상일반재원으로 충당되는 정도를 나타내는 지표로서 재정운영의 건전성을 측정하는데 유효함.
- 이 지표값이 일정수준을 초과하게 되면 재정구조의 탄력성과 건전성이 상실되고, 100%를 초과하면 아주 불건전한 재정위기상태를 나타내게 되는데, 광역자치단체보다 재정기반이 취약한 기초자치단체 특히, 군과 자치구가 지표값이 높게 나타나고, 지난 3개년(1998~2000년)에 있어 거의 큰 변화가 없음
 - 기초자치단체의 경상수지비율이 높고, 특히 자치구의 경우는 68.55%로 투자사업비에 투입 여력이 거의 없음을 나타냄

구분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
'98	36.9	14.6	22.3	43.5	52.5	74.0
'99	35.8 (△1.1)	13.9 (△0.7)	21.2 (△1.1)	45.6 (2.1)	54.4 (1.8)	68.6 (△5.4)
'00	33.3 (△2.5)	13.8 (△0.1)	22.0 (0.8)	40.9 (△4.7)	46.1 (△8.3)	68.6 (0.0)

(2) 세입·세출충당비율(세출소요액/(세입결산액-조상총요액)×100, 대상: 일반회계+기타특별회계)

- 세출소요액(당해 회계연도 세출결산액+이월사업비+국도비사용잔액+국도비보조사업미부담액+지방채미상환액(원금+이자))을 당해연도 세입으로 충당할 수 있는 능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반 및 기타특별회계의 세입결산액대비 당해연도에 지출하여야 할 세출소요액의 비율로 측정하는데, 당해연도 재정운영결과 실질적인 재정수지를 나타내므로 지표값이 100%이상

이면 사실상 적자이고, 지표값이 100% 접근할수록 균형재정을 나타내게 됨

- 세입·세출충당비율의 근본적인 취지는 재정운영의 적자여부를 판단하기 위하여 도입한 지표로써, 분석결과 100%를 초과한 재정적자단체는 나타나지 않으나, 광역자치단체 보다 기초자치단체 특히, 시와 자치구가 지표값이 낮게 나타나고, 지난 3개년(1998~2000년)에 있어 대체로 낮아 재정운영의 어려움이 있는 것으로 추정됨

구분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
'98	93.8	97.3	97.2	90.0	93.6	89.0
'99	93.1 (△0.7)	95.2 (△2.1)	96.4 (△0.8)	90.7 (0.7)	93.4 (△0.2)	86.6 (△2.4)
'00	93.5 (0.4)	96.5 (1.3)	96.3 (△0.2)	91.3 (0.6)	93.2 (△0.2)	87.3 (0.7)

(3) 경상경비증감율(당해연도 경상경비결산액/전연도 경상경비결산액×100, 대상: 일반회계+기타특별회계)

- 경상경비의 연도간 증감상황을 나타내는 세출분석지표로, 전년도 경상경비결산액 대비 당해연도 경상경비결산액의 비율로 측정하는데, 시계열 분석지표로 경상경비의 증감분석을 통하여 재정운영의 노력도(인건비절감, 관서운영비 긴축 운영 등)를 측정함.
- 경상경비증감율은 당해 자치단체가 재정의 긴축운영정도를 측정하는 지표로서 전년도와 대비하여 경상경비 절감노력을 파악할 수 있는데, 모든 자치단체 지표값이 전년에 비해 높게 나타나 경상경비의 절감을 위한 노력이 요구됨

구분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
'98	97.3	101.3	94.1	97.5	98.1	95.9
'99	101.7 (4.4)	106.0 (4.7)	105.5 (11.4)	102.2 (4.7)	100.0 (1.9)	98.9 (3.0)
'00	106.3 (4.6)	108.4 (2.4)	113.9 (8.4)	104.3 (2.2)	105.0 (5.0)	105.5 (6.6)

(4) 지방채상환비율(최근 4년간 평균 채무상환액/최근 4년간 평균 일반재원×100, 대상: 일반회계+기타특별회계)

- 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원 중 지방채와 채무부담원리금 상환액을 나타내는 지표로서 지표값이 낮은 것이 바람직하며 지표값이 높을수록 지출의 탄력성이 저하됨
- 전체적으로 지방채무가 자치단체의 일반재정에 미치는 압박정도를 측정할 수 있는데, 광역자치단체를 제외할 경우 지방재정의 안정성을 위협하는 수준에 있지 않음.

구분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
'97	6.0	11.4	3.2	4.9	4.0	1.2
'98	6.6 (0.6)	12.2 (0.8)	4.3 (1.1)	5.0 (0.1)	4.8 (0.8)	0.6 (△0.6)
'99	5.8 (△0.8)	9.6 (△2.6)	4.7 (0.4)	5.0 (0.0)	5.0 (0.2)	0.7 (0.1)
'00	5.7 (△0.1)	8.9 (△0.7)	5.0 (0.3)	5.0 (0.0)	5.0 (△0.01)	0.8 (0.1)

2) 효율성지표의 분석

(1) 재정계획운영비율(최종사업예산액/지방재정계획의 사업비×100, 대상 : 일반회계+기타특별회계+공기업특별회계)

- 지방재정계획상 투자사업계획의 실제예산반영정도를 나타내는 지표로, 지방재정계획의 사업비대비 당해 회계연도 사업예산액의 비율로 측정하는데, 중기재정계획에 포함된 투자사업이 얼마나 당해연도 예산에 반영되었는가 그 정도를 측정함으로써 재정운영의 계획성과 효율성을 파악할 수 있음
- 지방재정법 제16조에서 중장기적인 시계에 따라 지방재정을 운영할 수 있도록 중기지방재정계획수립을 명문화하고 있는바, 그 비율이 100%에 근접할수록 계획적인 재정을 운영하는 것을 의미
- 재정계획운영비율은 중기재정계획상의 투자사업비와 당해 연도 예산상의 투자사업

비를 비교한 것으로 중기적 예측의 한계로 인하여 완전일치는 불가능함, 자치구의 재정계획운영비율은 100%에서 크게 이탈하고 있음.

구 분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
'98	97.1	95.9	103.7	90.7	97.6	105.5
'99	103.4 (6.3)	99.7 (3.8)	107.9 (4.2)	98.8 (8.1)	102.1 (4.5)	121.5 (16.0)
'00	102.0 (△1.4)	93.4 (△6.3)	103.2 (△4.7)	102.0 (3.2)	103.9 (△1.8)	121.3 (△0.2)

(2) 세입예산반영비율(세입예산액/(세입결산액-전년도이월액)×100, 대상: 일반회계+기타특별회계)

- 세입의 예산반영정도 즉 세입예산의 계획성 즉 예측능력 측정과 세입예산의 확보 노력을 측정하는 지표로, 당해연도 실제 세입결산액 대비 세입예산액의 비율로 측정
- 세입예산액이 순수세입결산액에 접근할수록 세입징수를 위한 노력도를 측정할 수 있으며 이 비율이 100%에 근접할수록 세입예산의 계획적 운용을 의미하는데, 과거에 비해 지표값이 100%로부터 이탈하는 경향이 있어 당해연도 예산의 정확한 세입예측을 통하여 예산운영을 규모있게 운영하여야 할 것임.

구 분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
'98	102.4	106.1	101.3	100.8	101.4	101.5
'99	100.2 (△2.2)	102.6 (△3.5)	98.3 (△3.0)	100.2 (△0.6)	100.2 (△1.2)	97.6 (△3.9)
'00	100.5 (△0.3)	103.4 (△0.8)	98.4 (△0.1)	100.3 (△0.1)	100.4 (△0.2)	98.7 (△1.1)

(3) 투자비비율(사업비결산액/세출결산액×100, 대상 : 일반회계+기타특별회계)

- 투자사업비의 전체결산액중 점유비를 나타내는 세출분석지표로, 세출결산액대비 사업비결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 재원배분에 있어 투자사업에

비중을 두어 합리적으로 운영하는 것을 의미함.

- 자치단체의 전체세출액중 투자사업비 비율이므로 자체사업뿐만 아니라 국고보조, 양여금, 시·도비보조사업이 포함되어 있어 순수자체재원에 대한 투자비의 측정이 곤란하며, 공기업특별회계는 공기업사업수익으로 투자비를 조달해 나가고 있어 지표산정에서 제외
- 2000회계연도 투자비는 전국 평균이 64.89%로 '99회계연도비율 66.10%보다 약간 낮아진 것으로 나타남

구 분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
'97	70.7	72.2	75.7	71.4	72.1	52.0
'98	71.7 (1.0)	70.2 (△2.0)	80.6 (4.9)	72.6 (1.2)	72.1 (△0.0)	53.5 (1.5)
'99	66.1 (△5.6)	55.3 (△14.9)	79.0 (△1.6)	68.5 (△4.1)	70.6 (△1.5)	56.0 (△2.5)
'00	64.9 (△1.2)	52.8 (△2.5)	76.0 (△3.0)	68.2 (△0.3)	70.8 (0.2)	57.2 (1.2)

2. 사례분석을 통한 성과평가

1) 선심성·행사성 예산의 집행

- 행사성·선심성·낭비성 경비의 집행사례로서 단체장 공약실천사항 등 업적홍보책자 과다제작·배포, 연말연시 각종기념행사 등에 선물·기념품 과다구입, 외빈초청시 선물·기념품 기준액 초과 과다집행, 각종 축제, 문화제, 체육대회 등 행사 경비 과다증액 집행, 업무추진비의 과다편성 및 집행의 부당⁴⁾, 지방의회관련예산의 과다편성 및 집행⁵⁾ 등이 지적되고 있음

4) 감사원 감사에서 지적된 사례로 보상금 등을 업무추진비로 임의전용하여 집행, 사업추진과 무관한 격려금, 오·만찬비 등을 시책업무추진비에서 집행, 업무추진비 집행시 당면업무추진 등 막연한 목적으로 지출하고 그 집행용도 및 내역 미정리 등을 들 수 있음

5) 감사원감사에서 지적된 사례로 의정활동비를 당초예산에는 기준액대로 편성하고 추경예산에서 기준액보다 과다편성, 예산편성지침에 없는 의정활동보고회 지원경비, 의정활동홍보비 등의

- 민선단체장체제 출범이후 단체장이 차기선거를 의식 또는 개인적 이미지 부각을 위해 주민의 삶의 질과 관계가 없는 일회성·전시성·선심성 행사 등에 과도하게 예산을 집행하고 있는 경향임
 - '94~'99년간 행사성경비 예산규모: '94년 : 419억, '95년 : 570억, '96년 : 892억, '97년 : 1,231억, '98년 : 1,137억, '99년 : 1,071억, 00년 : 1,583억(당초예산)
- 경상경비 중 특히 예산절감이 요구되는 선심성(소모성) 경비(업무추진비, 보상적 경비, 민간 및 사회단체경상보조, 해외관련경비)와 행사성경비(인건비성경비⁶⁾, 행사비⁷⁾, 홍보비)를 대상으로 그 실태를 2000년 기준으로 살펴보면 다음과 같음.
 - A도는 경상경비의 40.4%로서 '96년대비 144.7%증가하였는데 이는 동기간 중 경상경비 증가율 48.8% 및 총세출 증가율 80.5%에 비해 상당히 높음.
 - B시는 경상경비의 11.7%로서 '96년대비 19.2%감소하였는데 이는 동기간 중 경상경비 증가율 12.4%에 비해 조금 낮음.
 - C군은 경상경비의 28.1%로서 '96년대비 31.7%증가하였는데 이는 동기간 중 경상경비 증가율 25.0% 및 총세출 증가율 29.1%에 비해 높음.
 - D자치구는 경상경비의 31.7%로서 '96년대비 76.3%증가하였는데 이는 동기간 중 경상경비 증가율 36.2% 및 총세출 증가율 -1.7%에 비해 상당히 높음.

명목으로 의정활동비 과다편성, 지방의원 해외여비를 과다편성하고 의정활동비 보상금 등에서 추가사용, 지방의원 해외여비 예산편성기준액이 없어 재정자립도가 낮은 자치단체가 더 많은 예산편성 등을 들 수 있음

- 6) 인건비성경비는 운동부, 교향악단, 합창단, 무용단 등에 소요되는 경비임
- 7) 행사비는 시·도(시·군·구)민의 날, 공연·축제·문화행사, 위로·위문행사, 각종 보고대회, 세미나, 공청회, 각종체육대회, 주민교양·취미교실 등 강좌, 각종기념행사 등에 소요되는 경비임

〈표 4〉 소모성·행사성 경비 운영상황

(단위 : 백만원, %)

구 분		'96	%	'97	%	'98	%	'99	%	'00	%
A도	경상경비	65,530 (100.0)	100.0	68,761 (104.9)	100.0	72,246 (110.2)	100.0	81,953 (125.1)	100.0	97,536 (148.8)	100.0
	소모성· 행사성 경비	16,107 (100.0)	24.6	18,684 (116.0)	27.2	24,278 (150.7)	33.6	26,313 (163.4)	32.1	39,406 (244.7)	40.4
B시	경상경비	18,886 (100.0)	100.0	20,100 (106.4)	100.0	20,147 (106.7)	100.0	20,388 (108.0)	100.0	21,232 (112.4)	100.0
	소모성· 행사성 경비	3,082 (100.0)	16.3	1,774 (57.6)	8.8	1,382 (44.8)	6.9	1,687 (54.7)	8.3	2,490 (80.8)	11.7
C군	경상경비	26,784 (100.0)	100.0	30,865 (115.2)	100.0	31,598 (118.0)	100.0	31,582 (117.9)	100.0	33,485 (125.0)	100.0
	소모성· 행사성 경비	7,144 (100.0)	25.7	7,722 (108.1)	25.0	8,116 (113.6)	25.7	8,430 (118.0)	26.7	9,411 (131.7)	28.1
D구	경상경비	36,059 (100.0)	100.0	39,316 (109.0)	100.0	43,313 (120.1)	100.0	50,860 (141.0)	100.0	49,118 (136.2)	100.0
	소모성· 행사성 경비	8,819 (100.0)	24.4	10,203 (115.7)	26.0	10,020 (113.6)	23.2	10,637 (120.6)	20.9	15,552 (176.3)	31.7

- 민간보조금 예산편성·집행의 부당사례로서 보조근거가 없거나 보조가 불필요한 단체에 대해 타성적으로 보조금 예산지원, 민간인에 대한 경상보조예산을 단순한 친목단체인 향우회 등에 임의보조, 보조사업 여건이 불비한데도 보조금 예산을 집행하거나 보조사업을 주관부처 시설기준보다 초과계획 추진하여 보조금 사업성과 차질초래 등이 지적되고 있음
- 민간단체에 대한 지원을 사업별로 심의하여 민간경상보조로 총괄하기 때문에 임의 보조단체에 대한 예산지원현황을 구체적으로 파악하기 어려우나, 이에 대한 경비 규모는 지속적으로 증가추세에 있는데, 사례단체별로 2000년을 기준으로 살펴보면 다음과 같음
 - A도의 경우 민간단체에 대한 경상보조 총액규모가 전체 세출예산의 1.6% 점하고 있는데, 민간단체의 지원신청을 받아 실·국장으로 구성된 심의위원회에서 심의한 후 의회의 의결을 거쳐 예산지원을 결정한 145개 단체에 9,499백만원이 지원되고 있음

- B시의 경우 49개 단체에 314백만원의 예산 지원이 되었는데, 이와 같이 보조 단체 수가 과다하면 지속적 지원이 어려워 정책효과도 미흡함.
- C군의 경우 해당사업부서가 단체의 신청을 받아 군정 조정위원회의 결정을 거쳐 31개 단체에 284백만원의 예산지원이 되었는데, 이와 같이 보조단체수가 과다하면 지속적 지원이 어려워 정책효과도 미흡함.
- D자치구의 경우 내부의 심의위원회에서 결정한 32개 단체에 248백만원의 예산 지원이 되었는데, 이와 같이 보조단체수가 과다하면 지속적 지원이 어려워 정책 효과도 미흡함.

〈표5〉 민간사회단체 예산지원 현황

(단위: 백만원)

구 분		'96	'97	'98	'99	'00
A도	단체수	147	119	130	166	145
	금 액	7,256	6,316	10,948	8,039	9,499
B시	단체수	31	44	38	43	49
	금 액	173	297	294	282	314
C군	단체수	23	34	31	38	31
	금 액	130	165	247	269	284
D구	단체수	17	21	23	25	32
	금 액	180	213	230	197	248

2) 기준경비의 집행

- 행정자치부 감사결과에 의하면, 예산편성지침상의 기준액보다 초과편성·집행의 사례가 지적되고 있는데, 업무추진비는 시·군·구의 경우 시·도지사가 정하는 기준액의 범위내에서 편성해야 하는데, 기준액을 초과하여 과다편성하며, 업무추진비는 연간 집행계획을 수립하여 상반기에는 1/2이상 집행할 수 없으나 상반기에 과다집행 등의 문제가 발생하고 있음
- 6개 기준경비 중 사회단체에 대한 보조(정액보조, 임의보조)의 경우 기준액과 집

행액이 동일하고 그외 기준경비의 집행액은 기준액보다 작은 것으로 나타나는데, 2000년 기준으로 사례단체를 대상으로 살펴보면 다음과 같음.

- A도의 경우, 6개 기준경비에 대하여 기준액은 3,392백만원이고 집행액은 3,101백만원으로 91.4%의 집행실적을 보이고 있음.,
- B시의 경우, 6개 기준경비에 대하여 기준액은 1,072백만원이고 집행액은 871백만원으로 81.2%의 집행실적을 보이고 있음.
- C군의 경우, 6개 기준경비에 대하여 기준액은 572백만원이고 집행액은 404백만원으로 70.6%의 집행실적을 보이고 있음
- D 자치구의 경우, 6개 기준경비에 대하여 기준액은 6,002백만원이고 집행액은 5,305백만원으로 88.4%의 집행실적을 보이고 있음

3) 투자사업계획 및 예산관리

(1) 투자자원배분의 합리성

- 투자사업예산을 편성함에 있어 한정된 재원을 우선순위에 따라 합리적으로 배분하여야 함에도 불구하고 사업성과를 도외시한 전례답습적 예산편성사례, 지방의회와의 관계 등을 고려한 소규모 분산투자사례, 중장기적 지역발전계획에 기초하지 아니한 단년도중심의 예산편성사례⁸⁾ 등 바람직하지 못한 예산편성 관행이 상존하고 있음
 - '99 중앙투융자심사결과: 97개 심사대상사업중 적정 16건, 조건부 45건, 재검토 34건, 부적정 2건
- 이에 따라 지방SOC건설 등 지역경쟁력 제고를 위해 중점적 투입이 요망되는 필요한 투자사업의 위축이 불가피하고 가용재원이 영세한 현실에서 소요재원의 많은 부분을 지방채를 발행 조달함으로써 원리금상환부담으로 재정운영의 탄력성이 저해되고 있음
- 투자규모별로 자체사업을 살펴보면, <6>표에서 보듯이 3개 자치단체는 232건의

8) 불요불급한 대규모사업의 추진 즉, 자치단체장이 임기중 업적과시를 위해 투자우선순위가 낮은 공공청사, 문화시설, 체육시설등 대형사업을 무리하게 추진하는 사례가 나타나고 있음

자체사업 중 1억원의 사업이 80.2%(186건)인데 반해 10억원이상의 사업은 불과 1.3%(3건)에 지나지 않음. 이러한 소액분산위주 투자는 투자효율성을 저하시키게 되는데, 특히 가용재원규모가 영세한 자치단체는 심각한 문제점을 지니고 있음. 또한 2억원이하의 사업에서 불용액이 많이 발생하는 것도 문제임

- 소액사업의 경우 사업추진과 관련된 정책결정은 각 부서에서 제시된 사항을 자치단체장이 주도적으로 결정하는 것으로 파악됨
 - 소액투자사업의 운영·관리·평가 등에 관한 종합 체계가 미흡
 - 예산부서에서 심사 조정 : 조례규칙심의위원회(부서장) ; 부서장 건의사항 반영한 다음 경우 단체장이 결정
 - 지방의회의원의 요구사항 반영

〈표 6〉 자체사업의 투자규모별 분석

사업 규모	합 계		B시		C군		D구	
	건수	비중(%)	건수	비중(%)	건수	비중(%)	건수	비중(%)
합 계	232	100.0	123	100.0	65	100.0	44	100.0
1억원 이하	186	80.2	103	83.7	54	83.1	29	65.9
1억원~2억원	14	6.0	8	6.5	3	4.6	3	6.8
2억원~3억원	16	6.9	6	4.9	3	4.6	7	15.9
3억원~10억원	13	5.6	5	4.1	3	4.6	5	11.4
10억원~50억원	3	1.3	1	0.8	2	3.1	-	-

(2) 투자사업관리

- 투자사업을 국고보조사업, 지방양여금사업, 시·도비보조사업, 자체사업으로 구분하여 예산집행 실적(결산액/예산액, 이월액/예산액, 불용액/예산액)을 2000년 기준으로 살펴보면 다음과 같음.
 - A도는 결산액/예산액에서 지방양여금사업(87.2%)이 가장 낮는데, 이는 중앙정부의 가 내시 조치, 자금배정 문제로 인해 예산이월이 많이 이루어지고, 이들 사업이 계속비사업으로서 불용액으로 처리되지 않는 체차이월이기 때문임.

- B시는 결산액/예산액에서 68.0%으로 그 비율이 상당히 낮는데 비해 이월액/예산액은 30.6%로 매우 높아 예산운영(투자사업관리)의 계획성과 투자사업 운영의 효율성에 문제가 있는데, 특히 지방양여금사업의 예산집행 실적은 아주 저조한 상태임. 이는 가용재원의 영세성과 예산관리 미흡 등에도 그 원인이 있겠지만, 상위정부의 자금지급 관행 및 방식이 복합적으로 작용하여 발생하고 있는 것으로 추정됨
- C군은 결산액/예산액에서 도비보조사업(86.9%)을 제외한 투자사업은 아주 낮고 이월액/예산액의 비율은 상당히 높아 재정운용의 비계획성, 투자의 비효율성이라는 문제가 있는데, 이는 사업에 필요한 투자자금의 적기 배정 미흡, 사업 계획성 부족에 기인하는 것으로 분석됨. 특히 국고보조사업과 지방양여금사업의 이월비율이 매우 높은 것은 중앙정부와 해당자치단체 모두가 해결해야 할 과제임.
- D자치구는 결산액/예산액에서 시비보조사업(82.2%)을 제외한 투자사업은 아주 저조한 실적을 보이며, 특히 국고보조사업의 이월액/예산액의 비율은 61.2%로 나타나는데, 이는 재정운용의 비계획성, 투자의 비효율성의 문제임.

〈표 7〉 투자사업의 관리현황

구 분		결산액/예산액	이월액/예산액	불용액/예산액
A도	국고보조사업	93.8	5.2	1.0
	지방양여금사업	87.2	12.8	0.0
	자체사업	91.7	8.0	0.3
B시	국고보조사업	71.5	27.6	0.9
	지방양여금사업	57.0	43.3	0.0
	도비보조사업	62.5	32.5	3.9
	자체사업	65.6	25.7	8.7
C군	국고보조사업	78.7	20.4	0.8
	지방양여금사업	73.6	25.9	0.3
	도비보조사업	86.9	11.8	1.2
	자체사업	68.3	29.4	2.3
D구	국고보조사업	38.7	61.2	0.1
	시비보조사업	82.2	3.7	14.1
	자체사업	65.2	26.3	8.5

4) 지방기금 및 기타특별회계운용

(1) 기금관리운용

- 산발적·중복적 기금설치로 지방재정의 통합성 및 건전재정운영의 저해, 여유자금
이 통합관리되지 못하고 칸막이식으로 운영되어 기금운영의 경직화 초래, 기금의
자의적 불합리한 관리운용 등으로 낭비요인이 발생하고 있음.
- 대체로 대부분의 기금이 적립만 할 뿐 고유사업 활동이 부진하여 여유자금을 사장
하는 결과를 초래하고 있으며, 유사기금, 필요성이 낮은 기금, 선심성 기금이 무
분별하게 설치되어 있고, 소모성의 소액규모인 동시에 사후관리가 미흡하여 사업
목적의 달성여부, 지원효과 등을 파악하기가 어려운데⁹⁾, 2000년 기준으로 살펴
보면 다음과 같음.
 - A도는 16개 기금에 총 조성규모는 762억원이나 20억원이하의 소액기금이 10
개인데, 이들 기금은 기금설립 목적을 달성하기가 곤란함
 - B시는 9개 기금에 총 조성규모는 2,381백만원으로 이들 모두가 20억원이하
의 소액기금임.
 - C군은 6개 기금에 총 조성규모는 2,033백만원으로 이들 모두가 20억원이하
의 소액기금임
 - D자치구는 6개 기금에 총 조성규모는 742백만원으로 모두가 20억원이하의
소액기금임

9) 예컨대, 자립장학기금과 애향장학기금은 대상사업이 중복되고, 재해대책기금과 재난관리기금은
관련 법령이 다르기는 하나 수혜자가 유사하고 현실적으로 재해와 재난을 구분하기가 어려우
며, 체육진흥기금·주민지원기금·노인복지기금은 원칙적으로 예산제도를 통해서 사업을 추진
하는 바람직한 기금임.

〈표 8〉 기금 현황

(단위 : 백만원, 건)

구 분	A도(1999년)	B시(2000년)	C군(2000년)	D구(2000년)
수입액(E)	83,997			
지출액(F)	4,903	2,381	2,033	742
F/E(%)	5.8	(조성액)	(조성액)	(조성액)
기 금 수	16	9	6	6
소액기금	10	9	6	6

(2) 특별회계관리운동

- 기타특별회계의 관리운동도 기금에서 볼 수 있는 문제를 상당히 안고 있는데, 2000년 기준으로 사례를 살펴보면 다음과 같음.
 - B시의 기타특별회계는 총 8개 사업으로서 세입결산액은 313억원, 세출결산액은 165억원인데, 세입대비 세출비율은 평균 52.6%으로 나타나고, 세출기준 10억원이하의 사업이 3개, 기금사업이 2개로서 정책효과의 실효성이 미흡함.
 - C군의 기타특별회계는 8개를 설치·운영하고 있는데, 총세출은 19억원으로 세입의 55.5%에 그치고 있는데, 세출기준 10억원이하의 사업은 4개, 기금사업이 3개, 일반회계 전입금에 크게 의존하는 사업은 4개로서 기타특별회계사업 실적은 극히 부진함.

〈표 9〉 기타 특별회계 현황

(단위 : 백만원)

특별회계	세입결산액(E)	세출결산액(F)	F/E(%)
B시(8개)	31,342	16,485	52.6
C군(8개)	20,587	11,416	55.5

5) 재정관리제도의 운용

(1) 중기지방재정계획제도

- 세입과목별로 최종예산에서 중기재정계획상의 금액을 어느 정도 반영하였는지 즉, 재정계획사업에 대한 예산반영율을 살펴보면 다음과 같음.
 - A도의 경우 중기재정계획상의 세입추계액과 최종세입예산액간의 괴리율은 7.3%로 나타나고 있으나 세외수입은 18.9%로서 그 괴리의 정도가 아주 높게 나타나고 있으며, 5개년(1996~2000년)의 지출사업의 평균 재정계획 대비 최종예산반영률은 101.4%로 매우 높게 나타나고 있으나 일부 특별회계사업의 재정계획에의 반영은 매우 낮게 나타남.
 - B시의 경우 중기재정계획상의 세입추계액과 최종세입예산액간의 괴리율은 28.5%로 나타나고 있는데, 특히 지방양여금, 국고보조금, 도비보조금은 각각 27%, 210%, 26%로서 그 괴리의 정도가 아주 높게 나타나고 있으며, 5개년('96~'00년)의 287개 사업의 평균 재정계획 대비 최종예산반영률은 33.6%로 매우 낮게 나타나는데, 이 중 예산에 반영된 사업은 213건(74.2%)이나 전혀 예산에 반영되지 않은 사업은 74건(25.8%)으로 나타남
 - C군의 경우, 중기재정계획상의 세입추계액과 최종세입예산액간의 괴리율은 18.8%로 나타나고 있는데, 특히 세외수입, 국고보조금은 각각 38.2%, 30%로서 그 괴리의 정도가 아주 높게 나타나고 있으며, 5개년(1996~2000년)의 296개 사업의 평균 재정계획 대비 최종예산반영률은 82.4%로 매우 높게 나타남.
 - D자치구의 경우, 중기재정계획상의 세입추계액과 최종세입예산액간의 괴리율은 17.6%로 나타나고 있는데, 특히 국고보조금, 시비보조금은 각각 30.5%, 29.1%로서 그 괴리의 정도가 아주 높게 나타나고 있으며, 5개년(1996~2000년)의 512개 사업의 평균 재정계획 대비 최종예산반영률은 매우 낮게 나타나는데, 이 중 예산에 반영된 사업은 345건(67.42%)이나 전혀 예산에 반영되지 않은 사업은 167건(32.6%)으로 나타남.

〈표 10〉 재정계획과 최종예산간의 비교(1996-2000)

(단위:%)

구 분		합 계	지방세	세외수입	지방교부세 (조정교부금)	지방 양여금	국고 보조금	도·시비 보조금
A도	반영율	93.3	95.2	88.9	101.4	100.4	104.5	-
	과리율	7.3	4.8	18.9	6.0	0.4	4.5	-
B시	반영율	123	109	105	112	102	310	126
	과리율	28.5	9.0	17	12	27	210	26
C군	반영율	109	100	133	102	99	105	109
	과리율	18.8	2.9	38.2	6.3	14.7	30.0	14.6
D구	반영율	100.2	96.0	97.1	85.7	-	127.1	120.7
	과리율	17.6	4.4	16.6	15.5	-	30.5	29.1

(2) 투융자심사제도

○ 투자사업에 대한 투융자심사를 위한 위원회의 운영실적과 투융자심사의 결과를 살펴보면 다음과 같음

- A도의 경우, 투자심사위원회가 15명(공무원 3인, 지방의원 3인, 학계7인, 기타 2인)으로 구성되어 있으나 그 운영실적은 연도별로 불규칙적이며('96년도 : 2회, '97년도 : 2회, '98년도 : 2회, '99년도 : 1회, '00년도 : 1회), 정기분(상하반기), 수시분 등으로 정례적인 운영방침이 없이 필요에 따라 수시로 형식적으로 개최하고 있는데, 투자심사 대상사업 29건(1996~2000년) 중 적정사업으로 판단한 사업 건수는 19건(65.5%)이나 부적정사업은 전혀 없음.
- B시의 경우, 투자심사위원회가 9명(전원 공무원)으로 구성되어 있으나, 그 운영 실적은 연도별로 불규칙적이며('96년도 : 2회, '97년도 : 5회, '98년도 : 2회, '99년도 : 2회, '00년도 : 3회, 01년도 : 1회), 정기분(상하반기), 수시분 등으로 정례적인 운영방침이 없이 필요에 따라 수시로 형식적으로 개최하고 있음. 그리고 투자심사 대상사업 69건(1996~2000년) 중 적정사업으로 판단한 사업건수는 47건(68.1%)이나 부적정사업은 거의 없음
- C군의 경우, 투자심사위원회가 9명(전원 공무원)으로 구성되어 있으나, 그 운

영 실적은 연도별로 불규칙적이며('96년도 : 없음, '97년도 : 1회, '98년도 : 1회, '99년도 : 없음, '00년도 : 4회), 특히 2000년의 경우 5월 23일 5건, 6월 29일 1건, 10월 17일 2건, 12월 20일 2건으로 나타나는데, 정기분(상하반기), 수시분 등으로 정례적인 운영방침이 없이 필요에 따라 수시로 형식적으로 개최하고 있으며, 투자심사 대상사업 12건(1996~2000년) 중 적정사업으로 판단한 사업건수는 12건(100%)이나 부적정사업은 없음.

- D자치구의 경우, 투자심사위원회가 15명(지방의원 4인, 공무원 5인, 학계 2인, 기타 4인)으로 구성되어 있는데, 투자심사 대상사업 53건(1996~2000년) 중 적정 사업으로 판단한 사업건수는 34건(64.2%)이나 부적정사업은 전혀 없음.

〈표 11〉 투자심사 결과(1996-2000)

(단위 : 사업건수, %)

구 분	계	적 정	조건부	재검토	부적정
A도	29(100.0)	19(65.5)	9(31.0)	1(3.5)	-
B시	69(100.0)	47(68.1)	11(15.9)	9(13.0)	2(2.9)
C군	12(100.0)	12(100.0)	-	-	-
D구	53(100.0)	34(64.2)	7(13.2)	12(22.6)	-

○ 거의 모든 단체가 자체심사가 형식적으로 이루어지는 등 투융자심사에 관한 담당 부서의 업무이해도가 낮을 뿐만 아니라 효율적 업무집행을 위한 매뉴얼이 마련되어 있지 않는데, 투융자심사의 활용실태를 살펴보면 다음과 같음.

- A도의 경우 투융자심사결과 부적격사업이나 투융자 미실시 사업을 예산편성한 사례는 없으나, 투융자심사 결과 적정이나 조건부로 판단된 28건(1996~2000년)의 사업에 대한 예산반영사업 건수는 67.93%(19건)에 불과하며, 이들 사업중 사업기간을 초과하여 추진되고 있는 사업(3건)과 미추진사업(10건)은 13건임.
- B시의 경우, 투융자심사결과 부적격사업이나 투융자 미실시 사업을 예산편성한 사례는 없으나, 투융자심사 결과 적정이나 조건부로 판단된 58건('96~'00

년)의 사업에 대한 예산반영사업 건수는 29.3%(17건)에 불과하여 당초의 사업계획이 변경되어 추진되고 있는데, 그 변경 내용을 살펴보면, 사업입지나 사업량의 변경이 15건, 사업비 변경이 19건, 사업기간 변경이 23건, 사업취소(재심사 포함)가 4건으로 나타남.

- C군의 경우, 투융자심사결과 부적격사업이나 투융자 미실시 사업을 예산편성한 사례는 없으나, 투융자심사 결과 적정으로 판단된 12건(1996~2000년)의 사업에 대한 예산반영사업 건수는 100%로 나타나고 있음
- D자치구의 경우, 투융자심사 결과 적정이나 조건부로 판단된 41건(1996~2000년)의 사업에 대한 예산반영사업 건수는 90.2%(37건)으로 개별사업에 대한 예산반영율은 매우 높게 나타나고 있음.

〈표12〉 투자심사사업의 예산반영 건수와 비율

구분	A도			B시			C군			D구		
	사업 수(E)	예산 반영(F)	F/E (%)	사업 수(E)	예산 반영(F)	F/E (%)	사업 수(E)	예산 반영(F)	F/E (%)	사업 수(E)	예산 반영(F)	F/E (%)
계	28	19	67.9	58	17	29.3	12	12	100	41	37	90.2
'96	9	7	77.8	17	1	5.9	-	-	-	17	15	88.2
'97	4	3	75.0	11	5	45.5	1	1	100	15	13	86.7
'98	2	2	100.0	9	2	22.2	1	1	100	6	6	100.0
'99	4	2	50.0	11	4	36.4	-	-	-	-	-	-
'00	9	5	55.6	10	5	50.0	10	10	100	3	3	100.0

IV. 지방재정관리 · 운용의 개선과제

1. 지방재정운영의 자율성 · 건전성 제고

1) 기본방향

- 그 동안 지방재정의 건전성 확보와 관련하여 재정관리상에 있어서 각종 계획 · 정책의 수립지침, 기준의 설정, 승인, 심사제도 등¹⁰⁾으로 인해 지방재정운영관리에 있어 자율성이 제약을 받고 있음.
- 지방재정운영은 국가재정의 틀 속에서 상호 긴밀한 관계를 맺으면서 이루어지므로 국가와 시대에 따라 그 범위와 수준은 상이할지라도 지방재정의 건전성 확보를 위해 어느 정도의 중앙정부의 관여는 존재하기 마련임.
- 지방재정의 운영관리에 있어 건전성과 자율성의 확보 문제는 동시에 중시되어야 하므로 불필요한 통제나 개입, 지나치게 구체적이거나 획일적인 지침이나 기준 등은 그 범위와 수준을 완화 · 정비하여 지방자치단체가 자율성을 갖고 예산 및 재정관리를 수행하는 것이 바람직함.

2) 발전과제

(1) 지방예산편성지침운용의 합리성 제고

- 자율성이 강조되는 업무(자치단체의 고유사무와 단체위임사무)의 수행 및 경비지출에 대해서는 예산편성의 자율성을 대폭 강화
- 자치단체간 동일한 행정수요가 유발되고 경비집행의 형평성이 요구되는 경비 및 국가의 예산편성지침상 기준이 제시된 경비의 범위를 대폭 축소하여 자율성을 확

10) 지방채발행 승인·허가, 지방예산편성기본지침 및 예산편성기준, 지방재정투융자사업에 대한 사전심사, 각종재정관리 지침시달 등

대하되 경비절감에 대한 인센티브제와 연계 강화

- 획일적으로 설정된 예산편성기준을 자치단체의 실정에 적합하도록 그룹화¹¹⁾하는 등 다원화하여 영국과 같이 합리적인 지출상한제도를 설정하는 방안을 검토

(2) 지방채발행 승인방법의 개선

- 현행 중앙정부 기채승인제도를 보완하기 위해 단계적으로 기초자치단체의 일정액 이하의 지방채 발행 승인권을 시·도지사에게 위임하는 방안의 모색

2. 지방재정운영의 효율성 제고

1) 기본방향

- 그 동안 소규모분산투자, 업적과시형 대형사업 추진, 투자재원의 불합리한 배분등 여러 분야에서 비능률과 낭비가 초래되어 재정규모의 확대나 지출활동에 상응하는 성과를 올리지 못하는 등 자원배분의 비효율성을 초래하는 사례가 있음.
- 지방재정운영의 건전성을 확보하고 생산성을 높이기 위하여는 방만한 재정운영 및 비효율적인 재정운영을 예방하고, 예산관리 능력을 제고하는 등 재정관리의 효율성을 제고하여야 할 것임.

2) 발전과제

(1) 지방재정투융자심사제도의 강화

- 지방자치단체에 대한 통제·관리 측면 보다는 자율적 투자심사체제의 강화에 중점을 두는 방향으로 유도하여 자치단체의 자체심사에 중점을 두도록 개선

11) 지역특성(면적등 지리적 상황, 주민구성형태)과 재정여건(재정자립도, 투자비비율, 채무 상황등) 등을 반영

(2) 예산관행의 획기적 개선

- 12월에 이루어지는 마지막 정리추경 시 불합리하거나 예측을 잘못하여 발생하는 사업이월 문제를 정리하는 예산작업의 관행을 획기적으로 개선하여 가능한 2차 추경 이전(대략 9월 이전)에 이루어질 수 있도록 유도하여 사업의 안정성, 계획성을 제고함.
 - 기초자치단체의 경우 광역자치단체의 추경 결과를 토대로 추경을 편성하는 경향이 있으므로 추경시점의 조정이 필요함
- 결산시에 발생하는 이월금과 불용액(순세계잉여금)의 과다는 실질적인 지방재정규모의 왜곡된 결과로 나타나므로 잉여금을 축소하여 예산과 결산의 괴리를 줄여야 할 것임.

〈표 13〉 연도별 재정규모와 잉여금 추이

(단위 : 억원)

구 분 \ 연 도	1996	1997	1998	1999	2000
세 입	63,086	69,572	69,121	73,126	77,176
세 출	44,445	50,959	51,605	53,979	56,108
잉 여 금	18,641	18,613	17,516	19,147	21,068

- 명시이월제도는 예산운영의 탄력성을 확보하기 위한 유효한 장치이나, 이러한 명시이월 현상¹²⁾이 빈번하게 발생하면 결국 예산운영의 비효율성을 초래할 수 있으므로 명시이월의 요건을 보다 강화할 필요가 있음

(3) 기금 및 특별회계제도의 개선

- 기금과 특별회계의 설치근거와 요건을 재정비하여 다음과 같이 대상사업 범위를 명확히 함.

12) 관행화되어 있는 명시이월의 주요 원인은 자체재원 부족에 따라 지원되는 보조금이 연도말에 집중되거나 보상이 지연되는 경우인데, 이러한 현상은 매년 반복되고 있음.

- 특별회계와 기금이 모두 설치된 경우, 특별회계 또는 기금으로 단일화
 - 기금과 기능적으로 유사한 특별회계가 설치되어 있는 경우는 특별회계와 통합
 - 설치목적과 사업의 성격상 지속적이며, 지방비의 부담이 큰 경우에는 특별회계로 통합
 - 이미 자금형성이 이루어져 독자적 자금운용이 가능한 경우에는 기금으로 통합
- 일정금액 이하의 특별회계 및 영세기금은 일반회계 또는 유사기금에 통합
- 각종 기금과 특별회계를 정비한 후에 발생하는 잔여 기금에 대해 「기금관리특별회계」(가칭)를 설치하여 모두 흡수·통합 관리하고, 이를 위하여 지자체별로 「통합관리기금운용위원회」를 구성함.

3. 지방재정운용의 계획성·탄력성 제고

1) 기본방향

- 현행 지방재정운영의 특징의 하나가 재정관리의 획일성으로 자치단체의 탄력적인 재정운용에 제약을 가하고 있으므로 재정관리운영에 있어 신축성을 부여하고 지역의 특성을 반영하는 방향으로 나아가는 것이 요구됨

2) 발전과제

(1) 중기지방재정계획의 실효성 확보

- 계획지침-계획심의회-중앙지원간의 연계를 위하여 중앙정부는 국가계획 수립시 지방 자치단체의 의견을 반영하고, 국가차원의 각종 계획 및 목표와 중기재정계획에 기초한 국가재정지원 가능규모를 제시하되, 부처별로 자치단체별·사업별·연도별 지원계획수립을 의무화함.
- 재정계획의 기간을 단체장의 4년 임기와 일치시켜 기본계획을 수립하고, 매년의 여건변화를 수용할 수 있도록 연동화하는 방안 모색

- 지역계획과 중기재정계획의 상호환류체제의 확립
 - 중기재정계획의 예산반영률이 매우 저조하고 계획과 예산간의 격차가 심하여 이에 대한 개선이 시급하므로 재정계획수립시에 해당지역의 각종 지역계획을 일체 재정비하는 수정보완 조치가 필요함
- 재정계획-투융자심사-예산편성간의 업무연계를 위한 협의조정체계의 확립을 위하여 제도운영의 개별화에 의한 이중작업 방지, 관련 업무간의 철저한 연계 강화

(2) 회계연도의 조정

- 장기적으로는 지방예산의 편성 및 심의를 효율적으로 추진할 수 있도록 지방자치단체의 회계연도를 국가의 회계연도보다 2개월 늦은 3월 1일부터 익년 2월 28일 까지로 조정하는 방안을 모색

(3) 지방비부담경비에 대한 협의조정기능 강화

- 중앙의 각 부처에서 지방비부담을 수반하는 법령의 제·개정, 통보시 반드시 행정자치와 사전협의 및 조정하도록 하고, 지방자치단체의 의견수렴이 위한 「지방재정심의회」(가칭)를 행정자치부에 설치

4. 지방재정운영의 책임성·투명성 제고를 위한 개선과제

1) 기본방향

- 지방재정관리제도는 공공지출의 생산성과 효율성을 증진시키는데 1차적인 의의를 두고 동시에 지방자치단체가 방만하거나 비능률적인 재정지출을 스스로 억제하고 건전한 재정운영을 이행하고자 노력하도록 하는 등 유인을 제공하여 재정관리의 책임성을 제고시키는 역할이 중요함.
- 지방자치단체의 예산운용 및 재정관리 상태를 합리적으로 점검·평가할 수 있는 수단을 통해 건전재정운영에 노력한 우수단체에 대해 재정지원, 지방채발행, 예산

- 편성 등에 있어 차등지원하거나 재정자율성을 부여하는 등 재정운영 결과에 대해 유인을 제공하고, 반면에 재정운영이 부실하거나 예산의 낭비를 초래한 자치단체에 대하여는 재정적 불이익을 주거나 제재조치를 취하는 유인체제의 구축이 요구됨.
- 지방재정운영에 대한 상황을 올바르게 판단하고 문제점을 도출하고 향후 나아가야 할 재정운영의 방향과 정책을 모색하기 위하여는 재정운영에 대한 평가환류기능의 강화가 매우 긴요함.

2) 발전과제

(1) 지방재정공개제도의 발전

- 주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서 제도를 정착·발전시켜 지방재정에 대한 내부적인 평가와 주민에 의한 통제가 이루어지도록 함

(2) 지방재정 전산화 및 정보화

- 지방재정현황의 적시공개, 각종 재정통계자료의 종합적·체계적 관리 및 정책결정의 판단자료의 제공차원에서 지방재정의 전산화는 필수적임.
- 이러한 전산화를 근간으로 하는 지방재정정보시스템의 운영은 지방재정관리의 개선에 크게 기여할 것임.

(3) 복식부기제도의 단계적 도입

- 공공회계가 안고 있던 문제의 해결이나 환경의 변화에 대응하기 위한 근본적인 해결책은 당연히 복식부기시스템을 전면적으로 도입하는 것임.
- 지방재정의 복식부기제도 도입은 단계적·점진적 접근이 중요하며, 사전준비에 철저를 기해야 할 것임.
 - 1단계 : 복식부기 회계기준 마련 및 예산회계 구조의 개편
 - 2단계 : 전산프로그램 개발 및 시험가동

- 3단계 : 행정조직 내부에서의 공감대 확산 및 공무원들에 대한 사전 학습을 위하여 표준적인 지침에 대한 대대적인 사전교육 실시 및 예행연습
- 4단계 : 자치단체 계층별로 단계적 도입 및 전 자치단체에 확대