

자치단체장의 예산집행 책임성
강화를 위한 방안모색과
지방의회 역할

(요약문)

2005. 8.

서울특별시의회

요 약 문

I . 문제제기와 연구목적

- 자치단체의 재정운영에 있어서 아직도 비계획적이고 불요불급한 사업에 많은 예산을 투입하는 등 재정지출의 비효율적 운영을 초래하는 사례가 발생하고 있음
- 보다 효율적이고 합리적인 재정운영을 기하기 위해서는 자치단체는 불요불급한 사업의 억제, 선심성 행정의 지양 등 재정운영 효율성과 책임성을 강화할 필요성이 있음
- 특히 자치단체장의 재정운영에 대한 독단적이고 정치적인 자의성 개입을 억제하고 보다 합리적이고 효율적인 재정운영을 통한 재정운영의 책임성을 제고하기 위한 새로운 제도 및 체계가 구축될 필요성이 있음
- 본 연구는 행정내부의 자치단체장 재정운영 책임성 강화를 위한 방안과 그리고 지방의회 측면에서도 지방의회의 예산심의 등 원래의 기능을 충실히 하면서 보다 자치단체장의 재정운영에 대한 견제시스템을 강화할 수 있는 방안을 모색하고 있음

II . 지방분권 추진과 자치단체장 및 의회의 역할 증대

1. 지방분권 추진과 자치단체의 자율성 강화

- 분권화와 지방화의 진전은 본질적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 관계변화를 의미하고 이는 결과적으로 지방자치단체의 자율성과 책임성 강화로 귀결되고 있음
- 선진국가들은 분권화와 지방화 논리에 입각하여 다양한 개혁정책을 추진하고 있음
 - 일본의 경우는 1995년에 지방분권추진법을 제정, 1999년에는 지방분권일괄법 제정, 2004년부터 삼위일체 개혁을 통하여 재정분권을 본격적으로 추진하고 있음
- 우리나라는 특히 1991년 지방자치의 부활과 더불어 지방분권화는 보다 강력히 추진

되어 자치단체의 행정운영에 있어서 자치단체나 지방의회의 역할이 증대되고 있음

- 1999년의 지방이양촉진법에 의해 중앙사무의 지방이양을 추진
- 2004년의 지방분권특별법 제정을 통한 지속적인 분권화 추진
- 2005년의 총액인건비제도의 시범적 도입을 통한 자치단체 조직 및 인건비의 자율적 운영

○ 그러나 여전히 사무의 지방이양이 부진하고 지방의 자주세원도 열악한 상황에 있는 등 지방분권 추진을 위한 많은 과제를 안고 있음

2. 지방재정제도 변화와 자치단체장 및 지방의회의 역할 증대

가. 지방재정규모의 팽창과 역할 증대

○ 지방재정 규모 측면에서 지방자치단체의 역할이 증대하고 있음을 파악할 수 있는데, 우리나라의 지방재정은 지방자치실시 이후 규모가 급격히 팽창하여 왔음

- 세입 총계기준으로 1990년대의 지방재정은 21조 7,680억원에서 1998년도 73조 2,200억원, 2005년은 92조원으로 증가

○ 특히 1990년대 지방재정규모가 급격히 증가하였는데, 이 시기는 지방의회의 구성과 민선단체장의 출범 등 지방자치의 본격 실시에 부응한 폭발적인 재정수요의 요구에 따라 지방재정의 규모가 급격히 팽창하여 왔음

- 지방재정규모의 팽창은 그만큼 지방재정의 위상이 제고되고 지방자치단체 및 지방의회의 역할이 확대됨을 의미함

나. 재정운영의 자율성 강화

○ 지방교부세의 확충 및 국고보조금 개선

- 2005년부터 지방교부세 법정율이 내국세의 15%에서 19.13%로 확대되어 지방재원의 확충됨과 아울러 자치단체의 자율성이 있는 일반재원이 증가

- 국고보조금은 총 533개 사업(12.7조원)중 163개 사업(1.1조원)은 지방이양, 126개 사업(3.6조원)은 균특회계사업으로 이관, 233개 사업(7.9조원)은 현행대로 국고보조금사업으로 유지
- 2005년 지방양여금제도의 폐지와 국가균형발전특별회계의 설치
- 예산편성지침의 폐지와 예산편성 자율성 강화
 - 기존의 예산편성지침을 폐지하는 대신 2005년부터 지방예산편성기준을 제시
 - 자치단체간 형평성 유지 및 중앙정부와의 연계를 위하여 필요한 최소한의 기준경비만 제시
- 지방채발행 총액한도제 도입과 재량권 강화
 - 재정분권화가 가속화 되고 지방의 자치권이 더욱 커지면 중앙정부가 세부적으로 직접 규제하는 기채승인제는 분권화 목표와 상충되어 지방채발행 총액한도제로 개선
- 총액인건비제 도입과 조직 및 인건비 운영자율성 확대
 - 2005년부터 표준정원제에서 총액인건비제도가 자치단체에 시범적으로 도입되어 자치단체의 조직 및 인건비운영에 있어서 자치단체의 자율성이 확대

다. 재정운영의 책임성 및 투명성 강화

- 지방재정 운영의 책임성을 확보하기 위한 다양한 시책이 도입 추진
 - 지방재정투융자심사제도의 도입(1992년)
 - 지방재정운영상황의 주민공개제도 도입(1996년)
 - 건전재정운영을 위한 인센티브제 도입(1997년)
 - 지방재정분석제도 도입 및 재정분석결과 공개(1999년)
 - 절감예산에 대한 성과금제도의 도입(2000년)
 - 지방자치단체 복식부기회계제도 시범적 도입(2003년)

Ⅲ. 자치단체장의 재정책임성과 관련한 제도 현황과 문제점 및 외국사례

1. 자치단체장의 재정책임성과 관련한 제도현황과 문제점

가. 종합적인 지방재정운영 및 관리체계

- 자치단체장의 재정운영 기본은 지방재정을 둘러싼 각종 제도에 근거하고 있음
 - 이에 근거하여 자치단체장의 재정운영 책임성 담보가 어느 정도 제도화되어 있으나 현실적인 운영상황은 미흡한 실정임
- 자치단체의 지방재정운영은 중기지방재정계획, 투융자심사제도, 예산편성, 지방의회의 예산심의 및 결산, 재정분석진단, 재정정보공개 등의 일련의 과정속에서 재정이 관리되고 운영되고 있음
 - 이외에도 자치단체장의 재정운영 책임성과 관련하여 지방의회의 감사를 포함한 자치단체 감사제도, 감사관 등도 견제장치로 운영되고 있음
- 이상의 일련의 시스템하에 자치단체장의 재정운영 책임성은 어느 정도 담보되고 있으나 여전히 제도의 미비로 인한 한계가 드러날 뿐만 아니라 현행의 제도가 본래의 취지대로 제대로 지켜지지 않는데서 오는 한계를 동시에 안고 있음

나. 중기지방재정계획제도의 현황과 문제점

- 중기지방재정계획제도는 지방재정법 제16조에 근거하여 단년도 예산편성의 한계를 극복하고 중기적인 시각에 효율적인 자원배분을 통하여 계획적인 재정운영을 도모
 - 중기지방재정계획제도는 자치단체의 재정운영의 계획성 및 체계성을 확보함으로써 자치단체장의 재정운영의 책임성을 담보하기에는 한계가 있음
- 중기지방재정계획제도의 운영실태를 재정계획운영비율로서 그 실태를 파악할 수 있음
 - 2003 회계연도의 재정계획운영비율 평균은 106.17%로 계획적인 재정운영은 다소

미흡한 것으로 나타남

- 특히 자치구의 '03재정계획운영비율은 116.11%로서 계획적인 재정운영이 요구됨
- 서울시의 경우는 96.13으로 재정운영 계획성이 보통수준으로 나타나고 있음

다. 지방재정투·융자심사제도의 현황과 문제점

- 투자심사는 한정된 재원하에서 재정의 계획적·효율적 운영을 기하여 투자효율을 극대화하며 투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 판단하기 위하여 사업계획과 관련된 요소 및 여건을 분석하는 것임
- 투자심사제도에 대한 문제점은 다음과 같음
 - 투자심사 대상사업 금액은 1992년도 결정된 것으로 재정규모가 팽창한 현실의 재정규모에 비해 너무 낮게 책정되어 현실에 맞지 않아 행정력 낭비 및 투자심사의 부실화, 자치단체의 자율적 사업추진에 제약을 초래할 수 있다는 점을 들 수 있음
 - 투자사업 심사기준이 획일적이고 투자심사 방법에 있어서 정량적 평가보다는 주관적 정성평가 위주로 이루어지고 있어 심사의 객관성을 저하시키고 있음
 - 투자우선순위 설정에 대한 구체적인 가이드라인이 제공되지 못하여 우선순위는 예산부서의 자의적 판단, 단체장의 정책적 판단요소가 과도하게 개입시키는 단초를 제공하고 있음
 - 타당성조사의 경우는 타당성조사 운영지침에 규정되어 있는 지방행정 및 재정관련 전문기관에 타당성조사를 의뢰하도록 되어 있으나 일반용역업체에 의뢰하는 경우가 허다하여 타당성조사의 신뢰성을 저하시키는 사례가 발생
- 이상과 같은 문제점 등으로 인하여 투자심사를 통한 자치단체(장)의 재정운영 계획성 및 효율성을 제고하는데는 한계가 있음
 - 투자심사 결과 부적정의 경우 2000년에는 43%이고 대체로 20%를 타나내고 있는데, 이는 투자사업의 계획적 운영과 자치단체의 재정책임성을 저해하는 실태라 할 수 있음

라. 예산편성 및 예산심의 현황과 문제점

- 첫째, 예산편성 현황과 과제
 - 자치단체 예산편성은 중기지방재정계획, 투융자심사, 예산편성기준 등과 연계되어 있고 이들 제도의 결과도 익년도 예산편성에 피드백되고 마찬가지로 예산심의시 주요 체크포인트가 되는 등 예산편성 및 예산심의와 연계되어 있음
- 예산편성에 있어서 다음과 같은 개선과제를 안고 있음
 - 전년도 답습주의에서 벗어나 사업의 평가시스템을 개발하여 성과주의에 근거한 예산편성체제를 구축할 필요성이 있음
 - 예산편성시 주민의견의 반영이 미흡하다는 문제점이 지속적으로 제기되고 있어 주민참여의 활성화를 위한 제도적인 장치가 필요함
- 둘째, 예산심의 현황과 과제
 - 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도개시 50일전까지(시·군·구는 40일전) 지방의회에 제출하여야 하며, 시의회는 이를 회계연도개시 15일전까지(시·군·구는 10일전) 의결
- 예산심의에서의 문제점 및 주요 개선과제로는 다음과 같은 사항이 제기되고 있음
 - 지방의회의 예산심의 및 사전분석을 위한 전문적 조직 및 인력이 부족
 - 예산편성 및 의결까지의 단계에서 예산심의 기간이 부족
 - 지방의원의 예산심의시 예산심의 체크리스트 등 심의기준이나 기법이 정립되지 못하고 있음
 - 따라서 예산심의의 활성화를 통한 자치단체장의 재정운영 책임성을 담보하기 위해서는 지방의회의 예산심의 지원기구의 구축과 예산심의 기법의 개발이 필요함

마. 지방재정분석·진단제도의 현황 및 문제점

- 행정자치부는 1998년 『지방재정분석·진단제도』를 도입하여 지방재정의 건전성과 효율성, 책임성을 제고

- 지방재정분석진단제도는 재정상태의 다양한 비교평가 및 정책지원 근거제공, 자치단체장의 재정운영의 책임성을 담보하고 재정정보의 공개 및 주민통제의 기초가 됨
- 재정분석은 자치단체가 제출한 재정보고서에 의거하여 지방재정운영을 2개 부문 4개 영역 10개 단위지표로 분석하고 있음

○ 재정분석에 대한 문제점과 개선과제로는 다음과 같음

- 재정분석결과에 대한 구체적인 재정시책의 평가기능이 취약한데, 현행의 재정분석진단제도를 자치단체 재정운영에 대한 종합적인 평가를 할 수 있는 재정평가제도로 확대하여 자치단체의 재정책임성을 강화할 수 있는 체계로 발전할 필요성이 있음
- 복식부기·발생주의회계제도 도입에 따른 재정평가지표의 개선
- 재정평가 결과에 대한 공개방법의 개발과 정보공개의 적극화

바. 자치단체 회계처리 현황 및 문제점

- 지방자치단체는 예산편성과 예산배정이 이루어지면 예산집행이 이루어짐
 - 예산집행은 일반적으로 지출원인행위 → 검수 및 검사 → 지급명령 및 지출의 순서에 따라 이루어짐
- 지방자치단체 회계관계공무원은 수입의 경우 징수관, 분임징수관, 수입금출납원에 의해 이루어지며, 지출은 경리관, 분임경리관, 지출원, 분임지출원, 일상경비출납원, 수입대체경비출납원, 세입세출외현금출납원 등이 있음
- 지방자치단체 예산집행과정의 회계처리에서 나타나는 문제점으로는 다음과 같음
 - 사업주관부서의 예산집행품의 단계에서 모든 결정이 이루어지고 있어서 문제점이 발견되더라도 회계공무원의 거부권 행사가 사실상 곤란함
 - 회계처리에 대해 결산심사와 회계감사 등 예산집행을 감시하고 있으나 현실적으로 불법, 부당한 예산집행을 사실상 확인하기 곤란함
- 따라서 외국의 사례를 고려하여 지방자치단체의 회계와 결산에 관한 사무를 총괄적으로 수행하도록 하기 위하여 재정출납관의 신설을 검토할 필요성이 있음

사. 지방재정의 정보공개 현황 및 문제점

- 지방자치단체의 재정정보공개는 지방재정법 제118조 3(재정운영상황공개)과 각 지방자치단체의 '재정운영상황공개조례'에 의해 이루어지고 있음
- 현재 지방자치단체의 재정정보공개 문제점으로는 첫째, 재정정보공개 체계가 미흡함
 - 재정정보는 중앙차원, 그리고 개별지방자치단체 차원에서 공개될 필요가 있으며 공개방법 및 공개내용은 시스템화 혹은 표준적인 사항을 담고 있어야 하나 실제 공개의 내용을 보면 아직 중앙정부 및 지방자치단체에서 공개범위 및 공개내용의 표준화가 정착되어 있지 않음
- 둘째, 재정정보공개 내용이 미흡함
 - 재정정보의 공개가 정보가치와 주민이해라는 서비스가치의 질이 낮아 공개된 재정정보로 주민이 자გი지역의 재정상황을 판단하기 곤란함
 - 예를 들면, 예산서 전체를 공개한다든가 너무 포괄적인 내용만을 공개한다든가 도표화 등 설명의 내용이 없는 경우 주민의 입장에서는 정보가치가 없음
- 따라서 재정정보공개를 제도적으로 확대하고 공개내용에 대한 보다 구체적인 설명을 통하여 자치단체의 재정책임성 강화 및 주민참여의 활성화를 유도할 수 있는 체제가 구축될 필요성이 있음

아. 자치단체 감사와 지방의회 감사의 현황 및 문제점

- 우리나라의 지방자치단체 감사체계는 매우 복잡하게 이루어져 있음
 - 국회의 국정감사 및 조사, 감사원의 감사행정사무감사규정에 의한 중앙부처 감사, 지방의회의 행정사무감사 그리고 행정사무감사 규칙에 의한 자체감사 등 5개의 하위체계로 구성되어 있음
- 지방자치단체 자체감사
 - 현재 지방자치단체의 자체감사는 각 지방자치단체의 계선 조직의 하나인 감사부서에서 실시하는 것으로서, 적용범위, 감사대상기관, 감사종류, 운영절차, 감사공무원의

자격 및 특전 등의 구체적인 내용은 각 지방자치단체의 감사규칙에 근거하고 있음

- 자체감사의 문제점으로는 일반적으로 자체감사기구의 독립성 결여의 문제, 조직구조상의 문제와 신분상의 문제, 감사주기와 징계시효의 불일치의 문제 그리고 자체감사요원의 전문성 결여 등에 대한 문제점이 지적되고 있으므로 이에 대한 대응을 통하여 자치단체장의 재정운영 책임성을 보다 담보할 수 있는 제도적 장치가 필요함

○ 지방의회의 행정사무감사 및 조사

- 지방의회의 감사는 크게 행정사무감사, 행정사무조사가 있는데, 이는 자치단체장을 대표하는 집행기관의 행정사무 처리상황을 지방의회가 적극 파악하여 그 결과를 처리하는 활동임

- 문제점으로는 감사에 대한 지방의원들의 감사기법 전문성 부족 및 감사기간의 부족 문제가 제기되고 있는데, 이는 지방의회의 조직 및 인력의 확보를 통한 지방의원의 예산심의, 감사 등 다양한 활동을 지원할 수 있는 체계구축이 필요함

2. 일본의 자치단체장의 재정책임성 관련 재정운영시스템

가. 출납장(수입역) 제도 및 감사위원제도를 통한 재정운영 책임성 확보

○ 행정내부의 자치단체장의 예산집행 견제시스템

- 일본의 경우는 자치단체의 재정운영의 책임성을 확보하기 위하여 행정시스템 내부에 자치단체장의 예산집행과 관련하여 다양한 견제시스템이 구축되어 있음

- 출납장(수입역) 및 감사위원제도 외에도 최근에는 외부감사제도를 도입하여 보다 책임성을 확보해 나가고 있음

- 출납장 및 수입역제도는 일본의 지방자치법에 자치단체의 회계사무에 대해 수입지출의 집행에 관해서 명령을 행하는 권한과 당해 명령에 근거하여 구체적인 출납사무를 행하는 권한을 분리하여 전자를 자치단체장에게 후자를 출납장 또는 수입역에 맡겨 상호 견제시킴으로서 공정한 집행을 확보하고 있음

- 게다가 현금의 취급에 대해서는 그 업무에 정통하고 있는 금융기관을 지정하고 현

- 금의 출납사무를 취급시킴으로서 회계사무의 효율적이고 안전한 운영을 기하고 있음
- 즉, 일본의 자금관리는 명령기관(자치단체장), 출납기관(출납장 및 수입역), 지정금융기관(금고) 3가지로 구분되어 회계관리에 있어 상호 책임과 견제 체계로 되어 있음
- 이상과 같이 일본자치단체의 회계 및 자금관리에 있어서 우리나라와 다른 특이한 사항은 출납장 및 수입역제도를 두어 자치단체장의 예산집행을 견제하고 있다는 점임
- 출납장과 수입역은 회계사무를 전담하는 보조기관으로 그 직무집행상 자치단체장으로부터 독립한 위치에 있음
 - 도도부현에는 출납장을 두고 시정촌에는 수입역을 두고 있음
 - 출납장 또는 수입역은 자치단체장의 명령이 없으면 공금을 지출할 수 없지만 지출명령을 받은 경우에 있어서도 당해 지출부담행위가 법령 또는 예산에 위배되지 않는지 혹은 당해 지출부담행위에 관한 채무가 확정되어 있는지를 확인한 후에 자치단체장의 지출명령에 대해 출납장 또는 수입역은 그 심사권이 부여됨으로써 회계사무의 집행기관으로서의 독립성이 보장되어 있음
- 한편, 출납장 및 수입역에 의한 자치단체장의 예산집행에 대해 견제장치가 있음에도 불구하고 감사위원제도를 두어 자치단체장에 대한 재정운영 책임성을 확보하고 있음
- 감사위원은 지사, 시·정·촌장 등 집행기관으로부터 독립된 복수 독립제(獨任制) 기관으로서 그 직능은 지방의회와 집행기관 외의 제3의 기능을 담당함
 - 따라서, 감사위원은 지방의회 및 집행기관에 대한 내부보조기관이 아니며, 주민의 요구가 있는 경우, 집행기관의 업무는 물론, 지방의회의 의결사항에 대해서도 검토할 책임과 권한을 갖고 있음

나. 자치단체 외부감사기구에 의한 재정운영 책임성 확보

- 이상의 출납장 및 수입역, 감사위원제도를 통한 자치단체장의 재정책임성을 확보하기 위하여 다양한 행정내부의 견제시스템을 갖추고 있음에도 불구하고 여기에 덧붙여 지방자치단체 외부감사제도를 도입하여 재정운영 책임성을 보다 담보하고 있음
- 외부감사제도란 자치단체가 전문적 감사능력을 가진 외부인과 감사계약을 체결하여

외부감사를 받는 제도임

- 감사위원제도를 보완하고 감사의 신뢰성을 확보하기 위하여 외부감사기구를 신설하여 운영하고 있음
 - 일본의 외부감사제도는 국가와 지방의 역할분담의 재조정에 따른 분권형시스템으로의 전환에 대응하는 새로운 지방행정체제의 정비·확립이 요구되어, 지자체행정에 대한 중앙의 관여가 감축됨에 따른 지방자치단체 자신의 체크기능 충실화와 이를 위한 감사기능 강화의 필요성이 강하게 주장됨에 따라 기존의 감사제도의 한계를 극복하고 감사기능에 대한 주민의 신뢰를 제고하자는 관점에서 1997년에 도입된 것임
- 이상과 같은 일본의 외부감사제도는 우리나라 자치단체장의 일부 독단적인 재정운영의 사례를 억제하는 장치로서 시사하는 바가 큼

다. 지방재정계획제도에 의한 계획적 재정운영과 재정책임성 확보

- 일본의 경우는 지방재정운용 및 관리와 관련하여 제도적으로 다양한 재정책임성 확보 시스템이 구축되어 있다고 볼 수 있음
 - 하나가 지방재정계획제도를 통한 계획적인 재정운용을 담보하고 있음
- 지방재정계획의 역할은 크게 3가지로 요약되고 있음
 - 첫째, 자치단체의 재원보장 기능을 들 수 있음
 - 둘째, 지방재정계획은 자치단체의 재정운영에 대한 지침역할을 담당
 - 셋째, 지방재정계획은 국가시책과의 조화성을 확보하는 역할을 담당

라. 사무사업평가시스템 구축과 투자사업 추진단계별 심사를 통한 재정 운영 책임성 확보

- 사무사업평가시스템의 구축운영
 - 일본의 사무사업평가시스템은 1996년에 三重縣(미에현)에서 처음으로 도입되어 활발히 이론화되어 최근에는 일본의 거의 모든 자치단체에서 개발·적용되어 자치단체

의 재정책임성을 제고하는 제도로 정착되고 있음

- 자치단체의 사무나 사업에 대한 평가를 통하여 이를 익년도의 예산에 반영하는 사무사업평가시스템이 거의 대부분의 자치단체에서 운영되고 있다는 점도 시사점으로 참고할 만한 가치가 있는 제도라 할 수 있음

- 이는 사무사업개혁 및 예산절감을 위한 시스템으로서 사무사업의 목표를 명확히 한 뒤 성과지표를 설정하여 사무사업목적평가표라는 시트를 작성하여 예산건적서에 첨부하여 예산에 반영해 가는 것임

○ 한편, 일본은 자치단체 투자사업에 대한 추진단계별로 심사제도를 구축하고 있음

- 일본의 자치단체 공공투자사업의 심사 및 평가는 시점에 의해 주로 사전평가, 집행시 점검, 재평가, 사후평가 4가지 형태로 이루어지고 있음

마. 예산편성에 대한 주민참여와 정보공개를 통한 재정운영책임성 확보

○ 일본의 자치단체는 예산편성에 있어서 주민참여는 매우 적극적으로 이루어지고 있는 않으나 일반적으로 주민참여를 유도하고 있음

- 일본도시센터가 전국의 도시를 대상으로 지방자치단체의 예산편성에 있어 주민참가실태에 대한 설문조사를 실시한 결과에 의하면 예산편성시 주민의 참여 및 의견을 반영하는 자치단체가 60%로 나타나고 있음

○ 일본 동경도의 경우 적극적인 재정정보 공개를 지향하고 있음

- 동경도는 2000년부터 「정보 공표·제공제도」를 통해서 정보공개를 종합적으로 추진하고 있음

- 도입배경은 첫째, 동경도가 도정에 관해 도민에게 설명해야 하는 책무를 전적으로 가지고 있다는 것, 둘째, 도민의 이해와 비판하에서 도정을 추진해야 한다는 것, 셋째, 도민에 의한 도정의 참여를 촉진해야 한다는 것임

IV. 자치단체장의 재정책임성 강화방안 및 지방의회 역할

1. 재정책임성 강화를 위한 행정내부 견제시스템의 강화 방안

가. 재정출납관제도의 신설 - 출납권의 독립성 확보를 통한 재정 책임성 강화

- 우리나라 현행 회계사무 처리 관련 공무원은 자치단체장에 종속되어 있어 독립성이 보장되지 못하여 효율적인 업무처리에 한계가 있으므로 회계사무의 처리에 있어서 독립적인 권한을 갖는 재정출납관(가칭)을 신설할 필요성이 있음
- 일본 자치단체의 경우는 자치단체장의 재정운영을 견제하고 재정책임성을 담보할 수 있는 자치단체장과 독립된 출납장 및 수입역제도를 운영하고 있음
 - 프랑스의 경우는 지방예산의 집행은 출납명령관제도를 두고 수입과 지출의 집행을 명령하는 광범위한 권한을 갖는 반면에 정치적, 법률적 책임을 짐
- 재정출납관은 일본의 사례를 고려하여 자치단체장과는 별도의 독립된 지위를 갖되 지방의회의 승인을 받아 자치단체장이 임명하는 것으로 함
 - 재정출납관제도를 신설하기 위해서는 일본의 경우와 같이 현행 지방자치법에 그 근거를 신설하고 이를 근거로 하여 자치단체별로 조례를 제정하여 운영
- 서울시의 설치방안은 서울시 조직내부에 재정출납관실을 두어 그 밑에 몇 개의 과를 두고 재무과의 회계처리 관련 업무 등 서울시 회계관련 업무를 이관하여 조직을 구성하여 담당하는 것으로 함
- 재정출납관은 대체로 다음의 업무를 담당함
 - 유가증권의 출납 및 보관, 물품의 출납 및 보관
 - 현금 및 재산의 기록관리
 - 지출부담행위에 관한 확인
 - 결산 작업 및 결산보고
 - 회계관계공무원(재정의 자금·자산·부채관리업무를 담당하는 자로서 관계법령에 따라 임명을 받은 자)의 지도·감독

- 자치단체의 금고관리 등 그 밖의 재무관리에 관한 사항

나. 주민참여예산제도의 활성화를 통한 재정책임성 강화

- 주민참여예산제도는 행정부가 독점적으로 행사해 왔던 예산편성권을 주민이 참여함으로써 지방재정 운영의 투명성과 책임성을 제고하고 재정민주주의 이념을 구현하는데 필요함
- 브라질의 경우는 군부권위주의체제의 유산인 고객주의와 호혜주의 정치문화로 인한 부정부패, 부의 분배의 불균형, 사회혼란을 극복하기 위한 방안으로 주민참여예산제도를 실시
 - 브라질의 라틴아메리카 도시들이 주민참여예산제도를 실시하였지만 모두 성공한 것은 아니고 포르투 알레그레가 성공적인 사례
- 주민참여예산제도의 활성화 방안
 - 첫째, 재정수요조사를 위한 주민설문조사 정례화
 - 둘째, 예산공청회 및 주민투표 실시
 - 예산공청회를 도입할 경우는 집행부의 경우는 집행부 차원에서 시민의 의견을 듣고자 하는 주요 투자사업에 대해 예산편성단계에서 시민이 참여하는 가운데 예산공청회를 통하여 의견을 수렴
 - 한편 지방의회의 경우는 전체 지방의회 차원에서 예산심의과정에서 주민의 의견을 듣고자 하는 일부 주요 투자사업에 대해 시민이 참여하는 가운데 예산공청회를 개최하여 예산심의시 반영하는 것을 고려해 볼 수 있음
 - 이상과 같이 예산공청회는 집행부의 예산편성단계 및 지방의회의 예산심의 단계에서 주민의견 수렴 필요성이 있는 것으로 선정된 주요 투자사업에 대해 각각 주민의 의견을 수렴하고 그 수렴하는 방법의 하나로 필요시 주민투표를 실시하여 의견을 수렴할 수 있음

다. 외부감사제도 도입- 전문가그룹의 감사참여에 의한 재정책임성 강화

- 현재 자치단체는 감사관실을 두어 감사하고 있으나 자치단체장의 임명장을 받는 소속 직원으로서 감사활동 및 자치단체장을 견제하는 데는 한계가 있음
- 보다 지역사회참여를 통한 주민통제의 강화와 전문가그룹의 참여를 통한 보다 실효성을 담보하여 자치단체의 재정운영 책임성을 강화할 수 있는 지방자치단체 외부감사제도의 도입을 고려해 볼 필요성이 있음
- 지방자치 역사가 오래된 선진국들은 대부분의 자치단체에서 외부감사제도를 운영하고 있음
 - 일본의 경우는 1997년 감사위원회는 별도로 외부감사제도를 새로이 도입하고 있음
- 외부감사제도 도입방안
 - 서울시의 경우는 현행 서울시의 시민감사관제도에 관한 조례를 개정하여 외부감사제도로 확대운영하는 방안을 고려해 볼 수 있음
 - 지방공무원으로 임명하여 감사에 참여하는 방식이 아니라 외부 전문가의 자격으로 감사위탁계약을 통하여 감사에 임하게 함
 - 인원도 3인으로는 감사의 한계가 있으므로 보다 많은 외부의 전문적 감사능력을 가진 관련 전문가로 구성함
 - 외부감사에 대한 사항이나 직무 등 운영사항에 대해서는 현행 시민감사관 관련 조례내용을 기본적으로 수용하되 외부감사제도 취지에 맞게 수정함

라. 사무사업평가시스템 구축 및 성과예산제도의 활성화 - 사업의 심사 및 성과평가를 통한 재정책임성 강화

- 재정운영의 생산성 및 효율성을 제고하고 자치단체의 재정운영 책임성을 강화하기 위해서는 성과반영 재정운영체계를 구축할 필요성이 있음
- 이를 위해서는 자치단체의 사무사업에 대해 전면적으로 재검토하고 평가하는 사무사업평가시스템의 구축과 이를 기초로 한 성과주의예산제도를 강화할 필요성이 있음

- 일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 사업의 효율성 제고 및 자원배분의 합리성 제고에 크게 기여하고 있음
- 사무사업평가시스템 구축 및 성과주의예산제도 활성화 방안
 - 첫째, 사무사업평가체계 구축을 위해서는 먼저 해당 자치단체의 실정에 맞게 사무사업에 대한 재검토 평가기준 및 방법을 정하고 일정한 양식을 마련하여 평가기준에 따라 각 부서별로 사무사업평가표를 작성
 - 사무사업평가표를 작성하기 위해서는 평가기준은 필요성, 긴급성, 효과성, 공평성, 대체성, 효율성, 계획성, 재원성 등 8개 측면에서 각각 세부 기준을 마련하여 평가하는 방법을 고려
 - 둘째, 평가방법으로는 이상의 8개 항목에 대한 각 세부항목에 대해 각각 평가하여 이를 종합화하여 사업의 취사선택 및 우선도를 결정하는 방법을 취할 수 있음
 - 예를 들어, 100점 만점을 기준으로 각 항목 공히 일정한 점수를 부여·산정하여 결과를 종합하는 방법이 고려될 수 있음
 - 경우에 따라서는 8개 각 항목별로 중요도에 따라 가중치를 부여하여 이에 따라 세부 각 항목별로 점수를 부여하여 평가하는 방법이 고려될 수 있음
 - 셋째, 이상의 사무사업평가표에 대해 그 타당성을 심의하고 검토하는 사무사업검토위원회를 설치할 필요함
 - 넷째, 이상과 같이 사무사업에 대한 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 그 결과를 예산에 반영하여 지속적인 피드백이 이루어지는 집행과정을 취할 필요가 있음
 - 이를 위해서는 서울시의 경우는 현행 성과주의예산과 연계하여 운영될 수 있는데, 먼저 현행 성과계획서 체계가 내용상 미흡하므로 이를 다양한 내용이 포함되어 사업이 보다 명확히 드러나도록 하고 그리고 성과지표에 있어서도 투입지표가 많이 존재하고 있어 이를 산출지표로 개선 필요
 - 아울러 성과주의예산제도가 효율적으로 운영되기 위해서는 매년 성과계획서에 의한 성과를 측정하여 그 결과를 인식하도록 하고 이를 예산에 반영하는 하나의 근거로서 성과보고서가 작성되어야 함

마. 재정정보공개 활성화를 통한 재정책임성 강화 - 지방재정공시제도 도입

- 주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영을 억제하고 재정운영의 책임성을 강화하는 장치로서 재정정보 공개를 제도적으로 활성화할 필요성이 있음
- 일본의 경우 개별법령에 자치단체에서 재정상황을 공개토록하고 있는데, 특히 동경도는 2000년 정보공표·제공제도를 도입하여 적극적으로 재정정보를 공개하고 있음
 - 영국의 지방정부 성과공시제도도 정보공개외 하나의 수단으로 활용되고 있는데, 이는 성과지표에 의한 방식과 평가지표에 의한 방식이 있음
 - 프랑스는 1992년 2월 6일 지방행정기본법에서 각종 재정 평가와 함께 예산백서가 주민이 이용할 수 있고, 누구든지 자신의 비용으로 예산과 회계의 복사를 요구할 수 있다고 규정하고 있음
- 재정정보공개 활성화 방안
 - 첫째, 정보공개 규정의 강화가 필요함
 - 둘째, 재정정보공개에 대한 체계화를 위하여 표준적인 매뉴얼이 필요한데, 이를 위해서는 지방재정공시제도 도입 및 적극적인 활용이 중요함
 - 공통공시 : 지방재정 분석·진단 및 감사결과 등 지방재정의 기본목적을 실현하기 위하여 지자체에서 의무적으로 공시해야 할 총괄적 사항으로 그 내용은 행정자치부에서 정함
 - ① 총량적 재정운영 결과(재정건전성, 효율성, 자주성 지표변화 추이 및 비교)
 - ② 중앙정부로부터 받은 재정분석·진단 결과
 - ③ 감사원 등으로부터 받은 감사결과
 - ④ 주민 주요 관심항목(예를 들면, 주민 1인당 업무추진비, 축제관련 경비, 경상경비 사용현황, 보도블럭 교체 등 낭비성 예산 집행실태 등) 등
 - 특수공시 : 분야별로 지역적 특수성을 고려 최소 5개항목 이상(분야별 1개 항목)을 공시하되, 공시항목은 재정공시심의위원회에서 심의·확정
 - 재정공시제도의 관리를 위하여 각 자치단체별로 기존의 예산 및 결산심의위원회 등과는 다른 별도로 재정공개에 대한 계획 및 내용을 심의를 전담하는 지방재정

공시심의위원회 구성·운영이 필요함

- 위원회는 위원장을 포함 15인 내외로, 민간인이 위원장이 되고, 지방의회 의원, 학자, 시민단체 대표 등 민간 전문가를 2/3이상(10명)으로 구성

2. 재정책임성 강화를 위한 지방의회의 역할제고

가. 예산심의 체크리스트 작성과 합리적 예산심의

- 지방자치단체의 예산편성은 중기지방재정계획, 투자심사, 예산편성지침 등 현행 각종 지방재정제도와 상호 단계별로 연계되어 있음
- 따라서 지방의회의 예산심의 기능을 제고하기 위해서는 각종 지방재정제도에 근거하여 편성된 지방예산에 대해 지방의회 예산심의 또한 이들 제도에 대한 올바른 인식하에 표준적인 예산심의 리스트를 작성하여 합리적인 예산심의가 필요함
- 중기지방재정계획과 관련한 예산심의 체크포인트
 - 국가 및 상위계획, 지역계획 정책방향과 합치성 측면
 - 세입 및 세출전망의 합리성 측면
 - 재정규모 전망 합리성 측면
 - 각종 지방재정제도와 연계성 측면
 - 중기지방재정계획에 반영되지 않은 예산편성장 사업의 검토
 - 중기지방재정수립 결과 사후평가 반영 측면
 - 중기지방재정계획 지방의회 보고절차 준수성 측면
- 투융자심사와 관련한 예산심의 체크포인트
 - 투자사업의 비계획성 체크
 - 투자사업 사전검토 적절성 체크
 - 투자심사위원회의 심사 적정성 체크
 - 투자심사에 대한 평가지표 반영 체크

- 타당성조사의 합리성 측면
- 투자우선순위 설정의 합리성 측면
- 투자심사제도와 타제도와 연계강화 측면

○ 예산편성기준과 관련한 예산심의 체크포인트

- 2005년부터 현행 기준경비에서 제외되는 경비에 대한 체크와 기준경비에 포함되는 경비의 체크가 필요
- 첫째, 국가기준적용 경비로는 위원회수당 등 각종 수당 단가, 특근매식비(1식당 5,000원), 직원능력개발비 등 3개 기준경비에 대해 향후 자치단체 특성을 고려하여 자율적 운영이 요구되고 있는데, 이에 대응하여 타자치단체와의 비교, 전년대비 증가율 등을 예산심의시 체크하여 급격한 증가에 대응
- 둘째, 자치단체간 균형유지 필요한 기준경비로는 업무추진비, 사회단체보조금, 지방의회관련 경비, 통리반장활동보상금 등 4개 경비는 규정된 기준을 준수하고 있는지를 체크할 필요성이 있음

○ 지방재정분석진단과 관련한 예산심의 체크포인트

- 예산심의시 행정자치부가 매년 각 자치단체를 대상으로 10개 재정지표를 기준으로 재정진단분석 결과를 공표하고 있으므로 이의 지표변화를 체크
- 또한 재정운영 우수단체 선정지표 5개 및 재정진단단체 선정 3개 지표에 대해서도 예산심의시 이의 지표에 대한 변화 및 타자치단체의 상황을 염두에 두고 체크
- 이외 복식부기제도도입에 의한 복식부기 관련 주요지표도 예산심의시 체크

나. 지방의회의 재정관련 심의사항 확대에 따른 역할 제고

○ 첫째, 지방채발행의 총액한도제도입에 따른 심의기능 제고

- 2005년부터 지방채발행제도가 지방채발행승인제에서 총액한도제로 전환함으로써 자치단체장의 지방채발행 자율성이 강화 및 지방의회의 심의기능 강화에 대응
- 자치단체장에 따라 지방채발행의 규모가 무리하게 확대될 가능성이 있으므로 지방의회 차원에서 지방채발행 적정규모 및 심의사항에 대해 사전에 표준적이고 합

리적인 기준을 마련하여 지방채발행 의결에 대응할 필요성이 있음

○ 지방채발행에 대한 주요 체크리스트

- 지방채발행을 통한 사업추진이 합리적인지
- 사업비 대비 지방채발행 자금조달 규모가 적정한지
- 지방채로 사업비를 조달할 사업은 반드시 중기지방재정계획상의 지방채발행계획에 포함되어야 하므로 제대로 포함되어 있는지
- 전년도 일괄 승인된 지방채발행의 경우는 지방채발행계획서에 근거하여 합리적으로 반영되어 있는지
- 지방채발행 재원중 정부자금 및 민간자금 등 자금조달이 장기적이고 상대적으로 낮은 금리로 계획되어 있는지
- 지방채상환계획은 합리적이고 가능한지
- 지방채발행 조건에 위배되거나 혹은 발행한도를 초과하고 있지는 않는지

○ 둘째, 총액인건비제 도입에 따른 심의기능 제고

- 2005년부터 총액인건비제가 시범적으로 도입되고 2007년 전국 확대도입될 경우, 지방자치단체장의 권한남용과 비효율적인 조직 및 인력운영, 예산운영이 우려가 있으며 아울러 지방의회의 이와 관련한 심의 및 승인기능이 강화가 예상되므로 이에 대한 합리적인 대응이 필요함
- 총액인건비 범위 준수 여부
- 인력 및 조직활용의 합리성 여부
- 경상경비증가 상황 등을 검토하는 기능을 위한 지원체계 및 인력이 필요함

다. 지방의회의 심의 및 정책기능 강화를 위한 전담기구 설치

○ 지방분권 추진으로 인하여 자치단체의 자율성의 강화와 아울러 지방의회의 기능 및 역할이 한층 강화되고 있음

- 그러나 지방의회는 예산심의, 결산, 기타 역할확대에 따른 심의기능을 충실히 수

행할 기구나 인력이 미흡한 실정임

- 지방의회내에 지방의회의 예산심의, 결산, 기타 심의기능을 지원하고 각종 정책을 연구하고 평가하는 종합적인 지방의정 활동을 지원하는 전담기구의 설치가 필요함
 - 의회의 싱크탱크로 정책기능과 관련된 모든 업무를 전담함과 아울러 지방의회의 정책개발과 집행기관의 정책을 평가·검증하는 기능을 부여함으로써 의회의 정책기능과 자치단체장의 견제기능을 강화함
- 현재 서울시의회는 정책연구를 지원하는 인력 및 기구로 전문위원, 입법조사관 그리고 정책연구실을 운영하고 있음
 - 각 상임위별로 행정직원5,6,7급 각 1명, 전문위원 10명을 1-2명씩 분산, 계약직으로 입법조사관 17명을 운영하고 있으나 상임위별로 배치되어 의회전체 차원에서 종합적이고 효율적으로 관리되지 못하고 있음
 - 아울러 정책연구실의 경우에 있어서도 아직 조직체계나 인력 및 역할이 미흡한 것으로 상근인력의 부족과 정책지원 전문가는 외부자문위원 형태로 구성되어 증가하는 의원들의 업무활동에 대한 정책지원에 한계가 있음
- 전담기구 설치는 현행 서울시의회 조직상 전문위원과 정책연구실로 분리되어 있는 것을 입법조사관을 포함하여 정책연구실로 통합하여 의원들의 정책지원을 종합적으로 체계적으로 운영하는 것을 고려해 볼 수 있음
 - 조직은 상근 행정직원, 의회내의 전문위원 및 입법조사관을 분야별 상근 전문가의 확충, 지방의회 의원 및 외부전문가로 구성된 자문위원 등으로 구성함
- 한편, 정책연구실의 기능은 기존의 기능외에도 보다 확대하여 증가하는 지방의원들의 업무에 대응하여 실질적인 정책지원이 가능할 수 있도록 대응할 필요성이 있음
- 첫째, 다양한 정책개발을 들 수 있음
 - 주요현안의 조사·연구, 주요시책 및 사업계획의 타당성 검토, 국내외 자료 수집 및 보고서 발간, 의정관련 세미나 개최, 예·결산안 검토·분석, 집행부 감시기능 제고를 위한 행정사무 감사활동 지원 등임

- 둘째, 예산심의 및 결산, 각종 심의기능 전문성 강화를 위한 기능 수행
 - 경제전망 소요재정규모 추정기능 보강
 - 예산심의를 위한 기초자료인 지역경제에 관한 정보를 전적으로 의존하는 한 행 정부가 제출한 예산안에 대한 효율적 심사·분석 어려움
 - 예산에 영향을 미치는 정책이나 사업 분석 기능 강화
 - 사업의 우선순위가 타당성 있게 되어 있는지, 투자효과가 적은 사업이 계속 계상 되어 있지 않은지, 특정사업을 위하여 사업성과를 과장하여 편성하였는지 분석 필요
 - 예산을 효과적으로 집행하고 있는지 효과적 감시
 - 예산심의 및 결산 의원에게 심도있는 정보제공 필요
 - 기타 지방채발행, 총액인건비 등에 대한 검토
- 셋째, 사업 및 예산집행 결과의 평가 및 주민의견 수렴
 - 주요사업 선정 시민평가 시행
 - 부당한 예산편성 및 사업계획
 - 선심행정 및 예산낭비 분석
 - 사업시행 결과의 주민만족 등
 - 각종 평가를 시행하여 평가결과를 조례개폐, 예산심의, 감사·감시에 활용