

자치단체장의 예산집행
책임성강화를 위한 방안모색과
지방의회 역할

2005. 8.

서울특별시의회

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

본 보고서를 귀 의회와 체결한 「자치단체장의 예산집행 책임
성강화를 위한 방안모색과 지방의회 역할」의 최종보고서로 제출
합니다.

2005. 8.

한국지방재정학회

자치단체장의 예산집행 책임성강화를 위한 방안모색과 지방의회 역할

연구책임자: 이창균(한국지방행정연구원 연구위원)
연구원: 서정섭(한국지방행정연구원 수석연구원)
연구보조원: 전인지(건국대학교 행정학과 박사과정)

[목 차]

I . 서론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구범위 및 방법	2
II . 지방분권 추진과 자치단체장 및 의회의 역할 증대	4
1. 지방분권 추진과 자치단체의 자율성 강화	4
2. 지방재정제도 변화와 자치단체장 및 지방의회의 역할 증대	7
가. 지방재정규모의 팽창과 역할 증대	7
나. 재정운영의 자율성 강화	9
다. 재정운영의 책임성 및 투명성 강화	12
III . 자치단체장의 재정책임성과 관련한 제도 현황과 문제점 및 외국사례 ...	14
1. 자치단체장의 재정책임성과 관련한 제도현황과 문제점	14
가. 종합적인 지방재정운영 및 관리체계	14
나. 중기지방재정계획제도의 현황과 문제점	17
다. 지방재정투·융자심사제도의 현황과 문제점	21
라. 예산편성 및 예산심의 현황과 문제점	29
마. 지방재정분석·진단제도의 현황 및 문제점	36
바. 자치단체 회계처리 현황 및 문제점	38
사. 지방재정의 정보공개 현황 및 문제점	40
아. 자치단체 감사와 지방의회 감사의 현황 및 문제점	42
2. 자치단체장의 재정운영책임성과 관련한 기타 재정운영실태	44
3. 일본의 자치단체장의 재정책임성 관련 재정운영시스템	46
가. 출납장(수입역) 제도 및 감사위원제도를 통한 재정운영 책임성 확보	46
나. 자치단체 외부감사기구에 의한 재정운영 책임성 확보	53
다. 지방재정계획제도에 의한 계획적 재정운영과 재정책임성 확보	56

라. 사무사업평가시스템 구축과 투자사업 추진단계별 심사를 통한 재정운영 책임성 확보	59
마. 예산편성에 대한 주민참여와 정보공개로 통한 재정운영책임성 확보	62
IV. 자치단체장의 재정책임성 강화방안 및 지방의회의 역할	64
1. 재정책임성 강화를 위한 행정내부 견제시스템의 강화 방안	64
가. 재정출납관제도의 신설 - 출납권의 독립성 확보를 통한 재정 책임성 강화	64
나. 주민참여예산제도의 활성화를 통한 재정책임성 강화	69
다. 외부감사제도의 도입- 전문가그룹의 감사참여에 의한 재정책임성 강화	74
라. 사무사업평가시스템 구축 및 성과예산제도의 활성화 - 사업의 심사 및 성과평가를 통한 재정책임성 강화	78
마. 재정정보 공개 활성화를 통한 재정책임성 강화- 지방재정공시제도 도입 등	89
2. 재정책임성 강화를 위한 지방의회의 역할제고	94
가. 예산심의 체크리스트 작성과 합리적 예산심의	94
나. 지방의회의 재정관련 심의사항 확대에 따른 역할 제고	105
다. 지방의회의 심의 및 정책기능 강화를 위한 전담기구 설치	107
V. 요약 및 결론	111
<참고문헌>	122

[표차례]

<표 2-1> 2005년 지방이양사업 현황	6
<표 2-2> 회계별 예산규모 증가 추이	8
<표 2-3> 주요 국가의 지방재정 비중	8
<표 2-4> 서울특별시총계예산규모	9
<표 2-5> 단체별 예산규모	9
<표 2-6> 우리나라의 정부간 재정이전체제의 변화	11
<표 3-1> 지방재정관리제도의 운영현황과 법적근거	15
<표 3-2> 자치단체별 평균 재정계획운영비율 현황	20
<표 3-3> 사업비규모에 따른 투자심사의 종류(심사주체별)	22
<표 3-4> 사전심사 평가표	23
<표 3-5> 투자심사위원회의 투자심사의 기준	24
<표 3-6> 투자심사 시행실적	27
<표 3-7> 서울시 투융자심사 결과	27
<표 3-8> 시·도별 주요 투자사업 추진실태	28
<표 3-9> 자치단체 예산편성 기준경비 비목	30
<표 3-10> 최근 4년간 서울특별시 결산감사지적사항 현황	31
<표 3-11> 지방재정분석지표	37
<표 3-12> 지방자치단체의 회계처리절차	39
<표 3-13> 회계관계공무원의 유형	39
<표 3-14> 지방재정정보 공개 현황	40
<표 3-15> 우리 나라 지방자치단체의 감사	42
<표 3-16> 행정사무감사와 행정사무조사의 차이	44
<표 4-1> 자치단체의 예산참여의 장치 현황	70
<표 4-2> 사무사업평가표 예시	83
<표 4-3> 서울시 2005년도 성과계획서(감사관 사례, 백만원)	8
<표 4-4> 나라야마정의 사업별예산편성(예: 가연물처리사업)	87
<표 4-5> GPRA에 따라 작성되는 보고서	88
<표 4-6> 전체 투자사업 우선순위 결정모형(예시)	100
<표 4-7> 복식부기하의 재정분석지표 사례	104
<표 4-8> 기존의 표준정원제와 총액인건비제의 비교	106
<표 4-9> 현행 서울특별시 정책연구실 기능	110

[그림차례]

〈그림 2-1〉 우리나라 국가관리체계의 변천과 지방분권 추진	5
〈그림 3-1〉 지방재정관리체도의 연계 흐름도	16
〈그림 3-2〉 중기지방재정계획 수립절차	18
〈그림 3-3〉 투자심사 업무흐름도	22
〈그림 3-4〉 예산편성체계	29
〈그림 3-5〉 예산심의 과정	31
〈그림 3-6〉 지방자치단체 결산업무체계도	32
〈그림 3-7〉 지방재정분석·진단체도의 운용체계	36
〈그림 3-8〉 일본 자치단체의 예산집행 및 자금관리 견제체계	48
〈그림 3-9〉 지방재정계획	58
〈그림 3-10〉 사무사업평가지시스템에 의한 예산편성과의 연동	60
〈그림 4-1〉 동경도의 출납장실 조직	66
〈그림 4-2〉 사무사업평가체계 구축	79
〈그림 4-3〉 재정우수단체 및 진단단체 선정기준	103
〈그림 4-4〉 현행 서울시특별시의회 조직구성	109

Ⅰ. 서론

1. 연구의 목적

- 일부 자치단체에서는 비계획적이고 불요불급한 사업에 많은 예산을 투입하는 등 재정지출의 비효율적 운영을 초래하고 있음
 - 이와 같은 지방재정 운영 상황에 능동적으로 대응하기 위해서는 자치단체는 불요불급한 사업의 억제, 선심성 행정의 지양, 낭비성 지출요인의 억제 등 재정운영 효율성과 책임성을 강화할 필요성이 있음
- 그동안 지방재정정책(Fiscal Policy)의 역할은 중앙정부의 영역으로만 여겨져 왔으나 그러나 현실적으로 각 자치단체마다의 재정운영 효율성이 중요한 과제가 되고 그 운용의 여하에 따라 자치단체의 재정상황이 크게 좌우되는 상황에 있음
 - 지방분권 추진에 따라 한층 지방의 자율성이 강화되면 자치단체의 예산집행 및 재정운용의 성과가 지방경영의 성패를 좌우하게 되는 중요한 과제가 되고 있음
- 특히, 2005년도부터는 총액인건비제도가 시범적으로 도입되어 인건비 총액의 범위 내에서 공무원 수의 조정 및 조직 설치의 권한이 자치단체장에게 주어지게 되어 한층 자치단체장의 재량권이 확대되고 예산집행을 둘러싼 갈등의 소지를 안고 있음
 - 이외에도 지방채발행한도제 및 예산편성지침 폐지로 인한 자치단체의 자율성이 강화되어 한편으로는 단체장의 무리한 재량권 발동의 여지가 큼
- 이와 같이 자치단체(장)의 재량권이 강화되어 불합리한 재정운영의 여지가 상존하고 있음에도 불구하고 이에 걸 맞는 자치단체장에 대한 재정 및 예산집행에 대한 견제나 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 실정임
- 이상과 같은 관점에서 지방행정 환경과 제도변화에 대한 자치단체의 자율성강화에 따른 자치단체의 재정운영 책임성 확보방안 모색이 필요함
 - 자치단체장의 재량권 확대에 따른 예산집행 및 재정운용의 책임성을 보다 담보하기 위해서는 새로운 제도의 도입과 지방의회의 견제기능을 강화할 수 있는 체제의 구축이 필요함

- 따라서 본 연구는 자치단체의 재정운영에 있어서의 자치단체장에 대한 예산집행 책임성을 강화하고 재정운영의 합리성을 보다 담보할 수 있는 다양한 방안을 모색하는 것을 목적으로 함

2. 연구범위 및 방법

- 본 연구는 자치단체장의 지방재정운영에 대한 책임성 담보를 위한 행정내외부의 견제시스템과 지방의회의 역할제고를 통한 견제시스템의 강화라는 관점에서 대응방안을 모색함
- 이와 같은 측면에서 본 연구의 주요 과제는 다음과 같은데, 첫째, 지방분권 추진에 따른 자치단체(장) 및 지방의회의 위상 변화를 검토
 - 지방분권 추진에 따른 지방재정운영 환경변화 검토
 - 자치단체장 및 지방의회의 위상 변화에 대해 특히 재정분권의 확대와 관련하여 지방재정제도의 변화를 중심으로 자치단체(장)의 재량권의 변화를 검토
 - 총액인건비제도, 지방채발행 한도제, 예산편성지침의 폐지 등
- 둘째, 자치단체장의 재정책임성 현황 및 외국사례를 검토
 - 현행 자치단체의 예산편성에서 결산까지의 재정운영시스템을 종합적으로 검토
 - 자치단체장의 재정운영책임성 및 의회의 견제기능의 한계를 지방재정운영 실태를 분석함으로써 검토
 - 아울러 대안모색의 시사점을 얻고자 일본의 자치단체장의 재정책임성을 담보하는 견제시스템 및 제도를 종합적으로 검토함과 아울러 각 대안의 모색에 있어서도 필요시 외국의 사례를 검토
- 셋째, 자치단체장의 재정운영 책임성 강화방안 모색
 - 행정내외부 자체 견제시스템의 구축
 - 지방의회의 역할제고에 의한 견제시스템의 강화 방안을 모색함
 - 개선방안을 모색하는데 있어서는 자치단체장의 재정운영책임성 측면에 한정하고

지방의회 기능제고 대안모색에 있어서도 지방의원의 지위 및 신분 향상 문제는 연구에서 제외함

- 연구방법으로는 기존의 연구 문헌 및 자료조사 검토 및 현행 재정운영시스템을 검토
 - 문제점과 재정운영 실태분석을 기존 연구 및 감사원자료를 중심으로 검토
 - 주요 선진국의 예산집행 및 재정운영 시스템 정리
 - 방안에 대한 공무원 및 전문가 자문

II. 지방분권 추진과 자치단체장 및 의회의 역할 증대

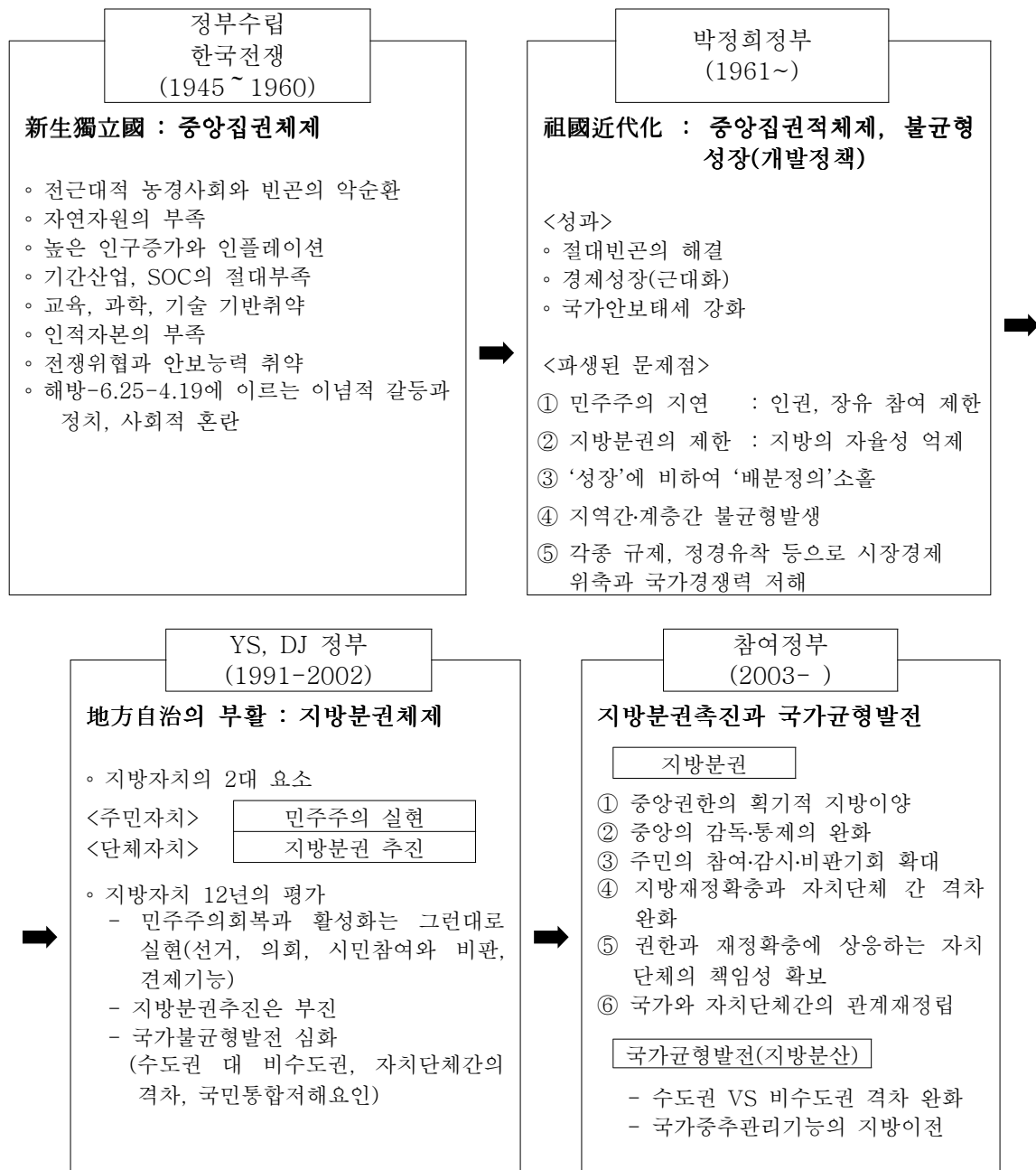
1. 지방분권 추진과 자치단체의 자율성 강화

- 분권화와 지방화의 진전은 본질적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 관계변화를 의미하고 이는 결과적으로 지방자치단체의 자율성과 책임성 강화로 귀결되고 있음
- 지방분권화는 집권적 조직이 갖는 정보왜곡의 문제를 지적하고 ‘발로 하는 투표(vote by feet)’ 등의 개념과 함께 자율과 경쟁의 논리를 강조하는 것임
- 일본을 비롯한 많은 선진국가들이 분권화와 지방화 논리에 입각하여 다양한 개혁적 정책을 추진하고 있음
 - 일본은 1995년에 지방분권추진법을 제정하고, 이 법에 의해 지방분권추진위원회를 중심으로 “기관위임사무의 폐지”를 골자로 하는 파격적인 분권화를 추진해 왔음
 - 1999년에는 지방분권추진위원회의 권고안을 바탕으로 지방분권일괄법을 제정하는 등 지방자치단체의 역할과 자기책임성을 강조하는 근본적인 개혁을 시도하고 있음
 - 2004년부터 삼위일체 개혁을 통하여 재정분권을 본격적으로 추진하고 있음
 - 삼위일체 개혁이란 지방의 자율과 책임성을 강화하기 위하여 국세의 지방세이양을 통한 지방재정의 확충, 지방교부세의 개선, 국고보조금의 개선을 종합적으로 추진하는 개혁임
- 과거 우리나라는 강한 중앙집권적 국가로서의 성격을 지녀왔으나 1990년대에 들면서부터 분권론이 과거에 비해 강한 힘을 얻어 왔음
 - 세계화와 정보화 등의 시대적 변화에 비추어 분권화와 지방화가 불가피한 상황이었고 과도한 중앙집권에 따른 폐해가 곳곳에서 드러나고 있었기 때문임
 - 분권화 및 지방화로 인하여 국가의 역할이 축소되고 도시와 지역이 세계사회의 기본단위가 되어 국가와 국가의 경쟁이 아닌 도시와 도시, 또는 지역과 지역간의

경쟁이라는 새로운 경쟁체제를 만들며 지방 또는 지역의 독자성을 그 어느 때 보다도 강조하고 있음

○ 지방분권 추진은 중요한 국가 개혁과제의 하나가 되어 왔고 지방자치를 부활시킨 그 자체가 분권적 질서 확립을 위한 역사적 전환이라 할 수 있음

<그림 2-1> 우리나라 국가관리체계의 변천과 지방분권 추진



- 특히 1991년 지방자치의 부활과 더불어 지방분권화는 보다 강력히 추진되어 자치단체의 행정운영에 있어서 자치단체나 지방의회의 역할이 증대되고 있음
 - 참여정부는 국정운영 기초를 지방분권과 균형발전으로 천명하고서 과거에 비해 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 지방의 자율성을 부여하는 정책방향을 제시
 - 이러한 정책방향에 따라 중앙정부의 재정적 규제와 감독을 줄여 지방정부의 자발적 선택에 의한 재정운영을 확대하는 즉, 지방재정의 운영주체의 재정지출에 대한 자율성을 강화하고 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

<표 2-1> 2005년 지방이양사업 현황

(단위 : 개, 백만원)

부처별	계		경상적 수요		비경상적 수요	
	사업수	이양규모	사업수	이양규모	사업수	이양규모
계	149	958,049 (100%)	74	628,643 (66%)	75	329,406 (34%)
보건복지부	67	595,854	50	472,242	17	123,612
건설교통부	7	133,078			7	133,078
행정자치부	4	74,157	1	49,930	3	24,227
문화재청	2	41,032	2	41,032		
문화관광부	24	35,628	7	24,502	17	11,126
농림부	9	22,216	4	20,941	5	1,275
해양수산부	16	15,679	2	3,626	14	12,053
농촌진흥청	9	10,237	6	8,518	3	1,719
환경부	5	9,046			5	9,046
여성부	2	7,532	1	7,132	1	400
국가보훈처	1	6,378			1	6,378
노동부	1	6,092			1	6,092
산림청	2	1,120	1	720	1	400

자료 : 2005년도 지방자치단체예산개요, 행정자치부

- 이상과 같이 지방분권의 추진으로 중앙정부와 지방자치단체간의 정부간관계는 상당한 변화를 초래
 - 지방자치부활 이전의 지방자치단체는 중앙정부의 일선기관으로서 강력한 중앙통제를 수반

- 그러나 지방분권의 추진으로 지방자치단체가 그 독자성을 강화해 나감에 따라 중앙정부와 지방자치단체간의 전통적 상하관계가 붕괴되고 자치단체의 자율성과 책임성을 통해 중앙정부와 상호 협력하는 정부간관계로 발전
- 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

- 지방분권은 지속적으로 추진되어야 할 많은 과제를 여전히 안고 있으나 그동안의 지방분권 추진으로 인하여 지방행정정상 다양한 제도의 변화와 함께 자치단체장 및 지방의회의 역할은 확대되어 온 것은 사실임
- 지방자치가 부활된 1991년 이후 지방재정제도를 중심으로 그 변화 내용과 지방의 역할증대와 관련한 사항을 정리하면 다음과 같음

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 2,200억원으로 3배나 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
 - 우리나라의 지방재정은 지방자치제의 실시와 연관되어 팽창되었음을 알 수 있음
 - 국세의 지방세 이양, 지방세법의 개정, 사용료 수수료의 현실화, 지방채의 발행 확대, 지방양여금 등의 지방지원제도 도입, 조세증가에 따른 지방교부세, 국고보조금의 지원 확대 등을 통하여 지방재정수요를 충족시켜 왔으며 이러한 조치와 더불어 지방재정규모는 팽창하여 왔음

- 지방재정규모는 지방분권의 추진과 더불어 더욱 팽창하여 2000년 55조원에서 2005년 92조원으로 증대하였는데, 지방재정규모의 팽창은 그만큼 지방재정의 위상이 제고되고 지방자치단체 및 지방의회의 역할이 확대됨을 의미함

<표 2-2> 회계별 예산규모 증가 추이

(단위 : 억원)

연도별	계		일반회계		특별회계	
	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산
2000	555,088	650,549	405,097	485,928	149,991	164,621
2001	644,892	791,099	490,564	605,474	154,328	185,625
2002	713,933	911,154	540,900	689,151	173,033	213,003
2003	781,425	975,256	604,912	758,365	176,513	216,891
2004	872,840	988,924	666,495	758,668	206,345	230,256
2005	923,673	-	717,504	-	206,169	-

자료 : 2005년도 지방자치단체예산개요, 행정자치부

- 이는 우리나라 총재정의 40%를 차지하는 규모이고 만일 교육자치까지 포함할 경우는 54%나 되는 등 지방재정 비중은 증대하고 있음
 - 非연방제 국가 중에서 일본을 제외하고 우리나라는 지방재정 비중이 높은 편임

<표 2-3> 주요 국가의 지방재정 비중

(단위 : %)

구 분	非 연 방 제				연 방 제	
	일본	영국	프랑스	한국	독일	미국
세입비중 (국세:지방세)	59:41	95:5	82:18	80:20	51:49	59:41
집행규모 (중앙:지방)	37:63	71:29	69:31	46:40(54)	29:71	32:68

주 : 괄호안은 지방 부분에 교육자치를 포함할 경우의 비중임, 자료 : 기획예산처.행정자치부

- 지방재정 규모의 총체적인 팽창으로 인하여 서울특별시의 예산규모도 당연 증대되어 오고 있음
 - 1998년 8조원에서 2005년 14조원으로 증대

<표 2-4> 서울특별시총계예산규모

(단위 : 억원)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
총계규모	83,995	94,502	107,178	116,320	129,578	145,432	158,553	145,658

주 : 2004년까지는 최종예산, 2005년은 당초예산규모

- 2005년도 서울시 본청 예산규모는 13조원으로 이는 우리나라 지방재정 예산의 14%를 차지하는 규모임

<표 2-5> 단체별 예산규모

(단위 : 억원)

단체별	예산규모	일반회계		특별회계		
		구성비	구성비	구성비	구성비	
계	923,673	100.0%	717,504	100.0%	206,169	100.0%
소계	560,978	60.7%	438,939	61.2%	122,039	59.2%
특별시	130,032	14.1%	101,389	14.2%	28,643	13.9%
광역시	160,247	17.3%	109,901	15.3%	50,346	24.4%
도	270,699	29.3%	227,649	31.7%	43,050	20.9%
소계	362,695	39.3%	278,565	38.8%	84,130	40.8%
시	215,985	23.4%	150,045	20.9%	65,940	32.0%
군	99,787	10.8%	89,268	12.4%	10,519	5.1%
자치구	46,923	5.1%	39,252	5.5%	7,671	3.7%

자료 : 2005년도 지방자치단체예산개요, 행정자치부

나. 재정운영의 자율성 강화

1) 지방교부세의 확충 및 국고보조금 개선

- 2005년부터 지방교부세 법정율이 내국세의 15%에서 19.13%로 확대되어 지방재원의 확충됨과 아울러 자치단체의 자율성이 있는 일반재원이 증가
 - 기존 양여금지원인 도로정비사업비(1조 9,134억)와 지역개발사업비(7,562억)를 지방교부세로 전환(2조 6,696억원)하여 이에 상응하는 교부세 법정율인상분(2.8%)이외에 분권교부세 신설분 1.33%를 추가한 4.13%를 인상하여 지방재정은 확충되었음(2005년 기준으로 1조 4,500억원 순증)

○ 특별교부세 규모 및 지원 대상 축소

- 특별교부세 재원규모를 현행 지방교부세의 9.09%(1/11)에서 4% 수준으로 낮추고 지원대상 수요를 과거 5개에서 2개수요(재해대책 2%, 지역현안 2%)로 축소하여 특별교부세의 투명성을 제고
- 재원배분의 투명성 및 합리성 측면에서 문제가 제기되었던 증액교부금제도 폐지

○ 국고보조사업의 일부 지방이양

- 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

- 지방양여금 제도는 국고보조금 성격의 사업과 보통교부세 성격의 재원이 포함되어 제도의 정체성 문제가 있어 이를 폐지하고 각각 사업의 성격에 따라 개편하였음
- 양여금 재원인 주세(100%, 약3조원)가 국가균형발전특별회계로 편입됨
- 균특회계 사업은 기존의 국고보조금사업, 지방양여금사업, 국가직접사업 등으로 구성

○ 균특회계의 설치로 2005년을 기점으로 우리나라의 정부간 재정이전제도(중앙·지방간 보조금제도)는 종전의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금체제에서 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계(신설)의 시스템으로 구조가 변화되었음

- 이와 아울러 특히 보조금제도 구조개편의 단행 결과 재정이전제도의 구성이 종전의 특정보조금 중심체제에서 일반보조금 중심체제로 변화되었고, 이것은 지방재정의 위상과 운영방식에 변화를 초래할 것으로 예상됨

<표 2-6> 우리나라의 정부간 재정이전체제의 변화

시 기	보조금제도의 체제
1990년 이전	<ul style="list-style-type: none"> • 양대 체제 - 지방교부세, 국고보조금
1991-2004년	<ul style="list-style-type: none"> • 3대 체제 - 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금
2005년 현재	<ul style="list-style-type: none"> • 3대 체제 - 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계

2) 예산편성지침의 폐지와 예산편성 자율성 강화

- 기존의 예산편성지침이 지방자치단체의 예산편성 자율성을 침해하고 지방의회의 예산심의권을 제한하고 있어 자치시대에 맞게 개선되어야 한다고 제기되어 2005년부터 예산편성지침이 폐지되었음
 - 이는 지방행정의 환경이 그동안의 중앙집권적 체제에서 지방분권적인 체제로 전환되는 과정에서 나타나는 자치권한의 확대논의와 맥락을 같이하고 있음
- 기존의 예산편성지침을 폐지하는 대신 2005년부터 지방예산편성기준을 제시
 - 자치단체간 형평성 유지 및 중앙정부와의 연계를 위하여 필요한 최소한의 기준경비만 제시
 - 예산편성매뉴얼을 발간하여 보급함으로써 예산편성에 관한 참고자료 등 정보제공으로 지방공무원의 예산편성 능력을 제고

3) 지방채발행 총액한도제 도입과 재량권 강화

- 과거 지방채 승인제도는 중앙정부가 지방자치단체의 재정운용에 구체적으로 간섭하고 통제를 가하는 실질적 재정수단으로 기능
 - 지방의회의 통제 및 지역주민 등에 의한 감시 견제 기능의 취약
 - 지역의 환경과 특성을 반영하는 탄력적 재정운영에 제약
 - 자치단체장의 주관적 성향과 정책판단에 의해 크게 좌우됨

- 재정분권화가 가속화 되고 지방의 자치권이 더욱 커지면 중앙정부가 세부적으로 직접 규제하는 기채승인제는 분권화 목표와 상충되어 지방채발행 총액한도제로 개선
- 총액한도제도란 지방자치단체별 또는 회계사업단위별(개별사업/사업블록별)로 일정 기간(주로 1회계연도) 중 발행할 수 있는 지방채무(또는 지방채발행 누적액)의 최대 규모를 설정하고 그 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 지방채를 발행하는 제도를 의미함
 - 지방자치단체의 자율성을 높여주고, 채무재정 운영의 탄력성과 효율성을 진작시키는데 있음

4) 총액인건비제 도입과 조직 및 인건비 운영자율성 확대

- 2005년부터 표준정원제에서 총액인건비제도가 자치단체에 시범적으로 도입되어 자치단체의 조직 및 인건비운영에 있어서 자치단체의 자율성이 확대
- 자치단체의 총액인건비제도는 중앙정부가 각 자치단체별로 표준적인 인건비 총액을 부여하고 각 지방자치단체는 해당 총액인건비를 기준으로 공무원의 정원 및 조직의 자율적인 운영이 가능하도록 하는 제도임
- 이는 기존의 표준정원제에 의한 인건비 및 조직관리와는 근본적이고도 획기적으로 자치단체에 자율성을 부여하여 조직 및 정원관리의 효율성을 달성하고 지방분권을 실현하는 수단이 될 수 있음

다. 재정운영의 책임성 및 투명성 강화

- 지방재정 운영의 책임성을 확보하기 위한 다양한 시책이 도입 추진
 - 건전재정운영을 위한 인센티브제 도입(1997년)
 - 불건전 재정집행에 대한 교부세감액제 도입(2002년)
 - 절감예산에 대한 성과금제도의 도입(2000년)

- 지방재정의 투자효율성을 제고하고 투자사업의 합리적 추진을 위한 시책이 도입 추진
 - 지방재정투융자심사제도의 도입(1992년)
 - 투자심사결과와 예산편성율, 사업추진상황 사후평가제 도입(2002년)
- 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
 - 지방재정운영상황의 주민공개제도 도입(1996년)
 - 지방자치단체 복식부기회계제도 시범적 도입(2003년)
- 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 대하여 재정진단을 실시하여 건전재정을 유인하는 대책이 강구
 - 지방재정분석제도 도입 및 재정분석결과 공개(1999년)
 - 지방재정운영상황측정 결과의 공개(2002년)

Ⅲ. 자치단체장의 재정책임성과 관련한 제도 현황과 문제점 및 외국사례

- 현행 자치단체장의 재정책임성과 관련한 각종 지방재정제도의 현황 및 문제점을 고찰함으로써 자치단체장의 재정책임성 담보의 한계와 문제점을 고찰
 - 현재 자치단체의 재정책임성을 담보하기 위한 제도적 장치가 미흡할 뿐만 아니라 기존의 제도 또한 제대로 활용되지 않고 있는 측면에서도 자치단체의 재정책임성이 담보되지 않은 요인이 되고 있음
- 한편, 일본의 자치단체장의 재정운영 책임성 확보관련 사례를 검토하고 대안모색의 시사점으로 활용

1. 자치단체장의 재정책임성과 관련한 제도현황과 문제점

가. 종합적인 지방재정운영 및 관리체계

- 자치단체장의 재정책임성 및 재정운영 기본은 지방재정을 둘러싼 각종 제도에 근거하고 있음
 - 이에 근거하여 자치단체장의 재정운영 책임성 담보가 어느 정도 제도화되어 있으나 현실적인 운영상황은 미흡한 실정임
- 지방재정 운영에 대한 종합적인 체계는 지방예산의 안정적 관리와 전체적인 지출효율을 극대화하기 위하여 각종 지방재정제도간의 시계열적·단계적 연계운영이 이루어지도록 함으로서 자치단체장의 재정운영 책임성 및 재정운영이 관리되고 있음
 - 이 과정에서 지방의회의 역할 및 견제가 제도적으로 보장되어 있음
- 지방자치단체의 재정운영과정에 있어 재정지출에 앞서 예산편성과 관련된 사전적 관리제도와 재정지출결과 집행의 책임과 관련된 사후적 관리제도로 구분하여 운영하고 있음

- 이러한 지방재정관리제도의 상호보완적 운영을 통하여 지방재정의 건전성과 효율성을 확보할 수 있음
- 따라서 각종 재정관리제도의 유기적 시스템적 통합 운영을 위하여 법령에 규정된 기한 및 내용에 따라 자치단체는 재정업무를 처리하여야 함

<표 3-1> 지방재정관리제도의 운영현황과 법적근거

구 분	재정관리제도	법 적 근 거
예산편성과 관련한 제도	· 중기지방재정계획제도 · 투·융자심사제도 · 예산편성기본지침 및 과목구분과 설정 · 지방비부담 협의제도 · 지방채발행승인제도	지방재정법 제16조 지방재정법 제30조 지방재정법 제30조, 제32조 지방재정법 제22조·제23조, 보조금의예산및관리에관한법률 제17조 지방자치법 제115조, 지방재정법 제8조
예산집행 및 결산과 관련한 제도	· 지방재정분석·진단제도 · 지방재정운영상황 측정 · 지방재정인센티브 및 교부세 감액제도 · 지방재정상황 주민공개	지방재정법 제118조 지방재정법 제2조 지방교부세법 지방재정법 제118조의3

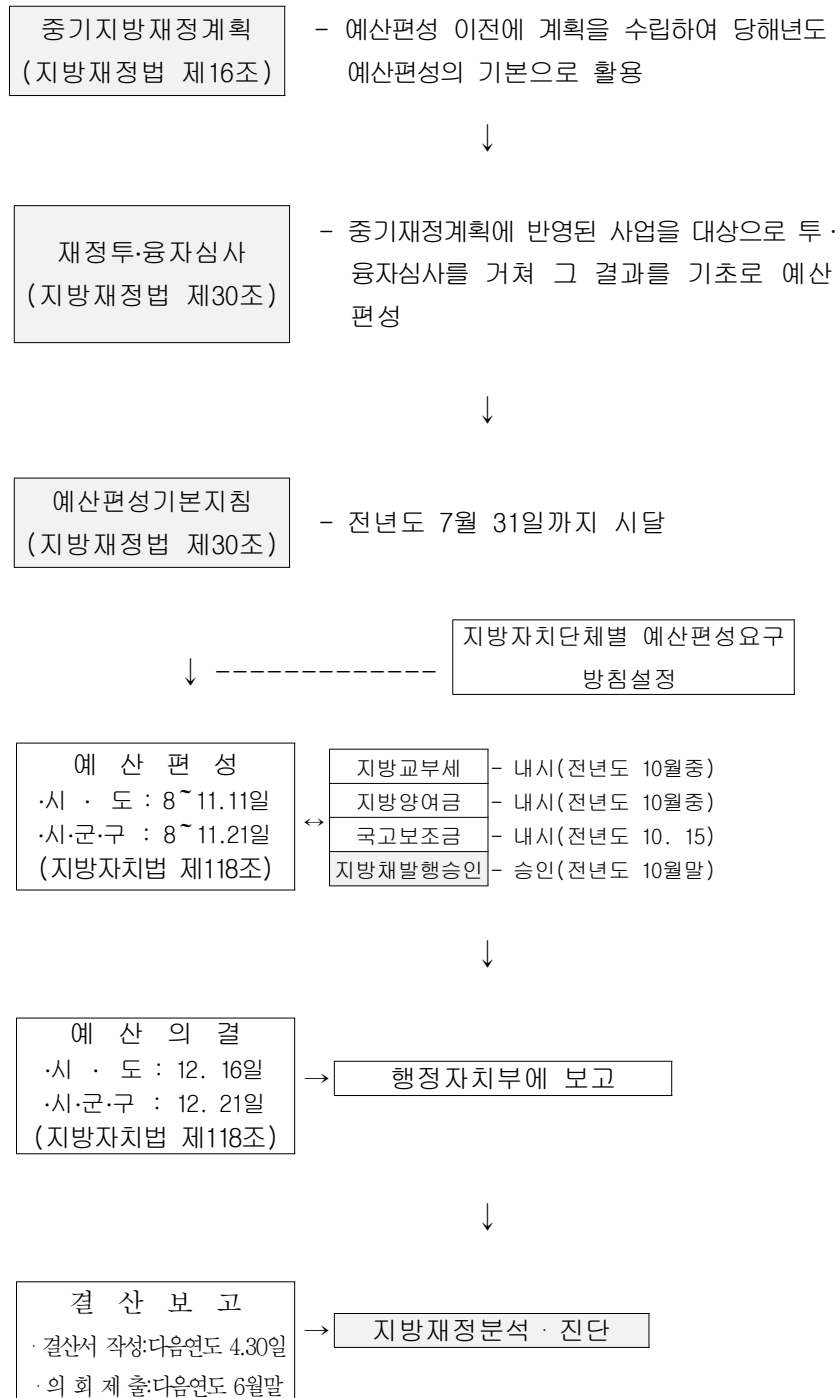
자료 : 행정자치부, 2004년도 지방자치단체 예산편성지침

○ 자치단체의 재정운영책임성 및 지방의회의 역할을 통한 지방재정운영의 건전성, 효율성, 책임성, 계획성, 투명성 등을 제고하기 위한 각종 지방재정관리제도를 정리하면 다음과 같음

- 현행 단년도 예산의 원칙을 탈피하여 예산의 시계를 3년 이상으로 연장하여 중·장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는 중기재정계획제도
- 한정된 가용재용으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위해 각 투자사업별로 타당성을 분석하는 투·융자심사제도
- 예산편성 및 지방의회의 예산심의
- 지방의회의 결산
- 재정운영상황을 건전성·효율성·계획성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의

문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 재정분석·진단제도

<그림 3-1> 지방재정관리제도의 연계 흐름도



자료 : 행정자치부

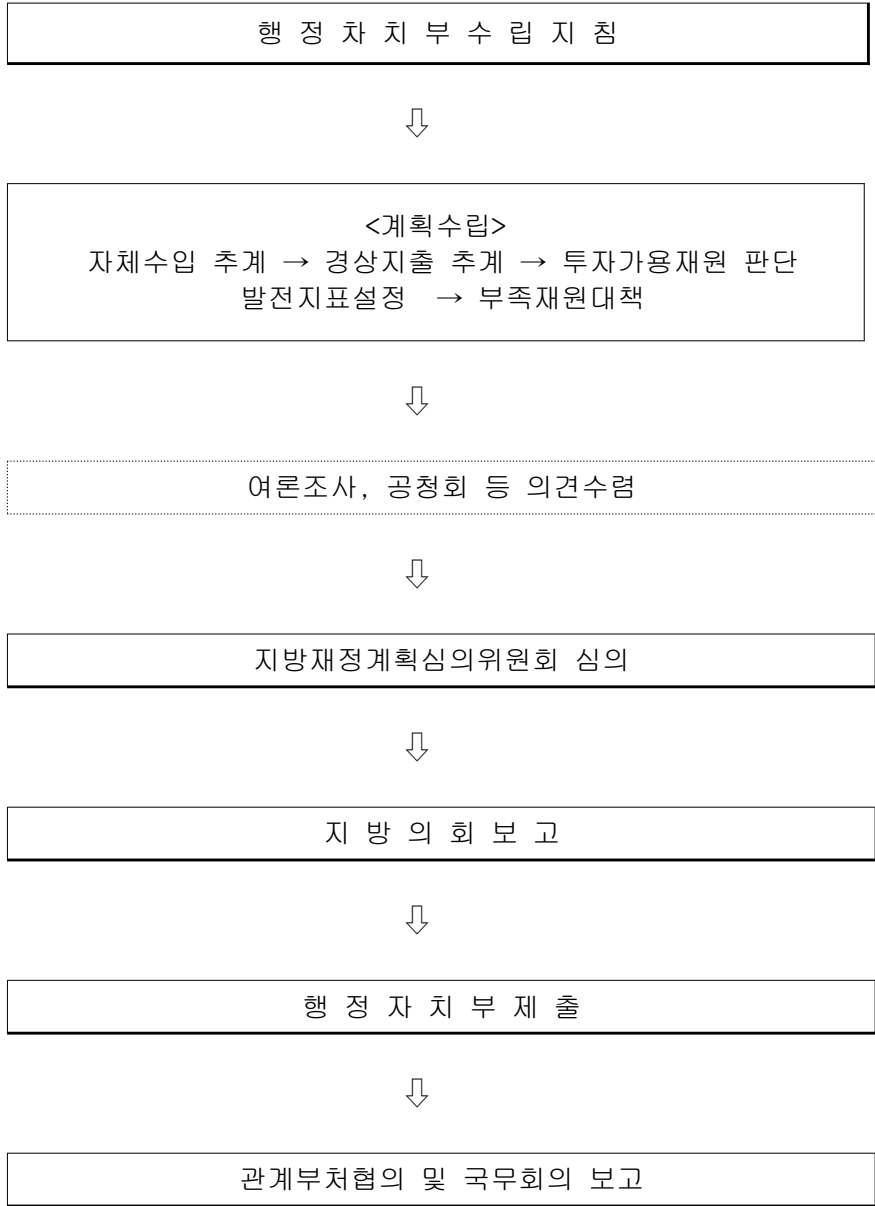
- 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성을 확보하며, 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서의 지방재정운영상황의 주민공개 즉, 재정정보공개제도
- 이상의 일련의 시스템하에 지방재정은 연계되어 관리운영되고 있는데, 이 과정에서 자치단체장의 재정운영 책임성 담보는 제도의 미비로 인한 한계가 드러날 뿐만 아니라 현행의 제도가 본래의 취지대로 제대로 지켜지지 않는데서 오는 한계를 동시에 안고 있음
- 이외에도 자치단체장의 재정운영 책임성과 관련하여 지방의회의 감사를 포함한 자치단체 감사제도, 감사관 등도 견제장치로 운영되고 있음

나. 중기지방재정계획제도의 현황과 문제점

1) 의의 및 주요 내용

- 중기지방재정계획제도는 지방재정법 제16조에 근거하여 단년도 예산편성의 한계를 극복하고 중기적인 시각에 효율적인 자원배분을 통하여 계획적인 재정운영을 도모
- 지역발전계획의 실천계획으로서 예산편성과 연계하기 위해 5개년의 연동화계획(Rolling plan)으로 운영
 - 각 자치단체 단위로 5개년 단위 중기재정계획을 수립운영
 - 중기지방재정계획의 주요 내용으로는 중기발전 목표, 재정전망, 국가 및 지방단위 계획의 종합추진을 위한 자원배분계획
- 중기지방재정계획의 수립절차는 다음과 같음

<그림 3-2> 중기지방재정계획 수립절차



- 이상과 같은 중기재정계획제도는 효율적 운영을 위하여 재정계획심의위원회를 두고 심의하도록 하고 있음
 - 참고로 서울시 재정계획심의위원회의 기능 및 구성은 다음과 같음

<서울특별시재정운영조례의 재정계획심의위원회 주요 사항>

○ 설치 및 기능

지방재정법 제16조의2의 규정과 사회간접자본시설에 대한민간투자법 제6조제4항 및 같은법시행령 제4조제9항의 규정에 의하여 서울특별시재정계획수립, 예산편성, 민간투자사업 등에 관한 다음 각호 사항을 심의하기 위하여 서울특별시재정계획심의 위원회를 둠

1. 서울특별시 재정 운영방향에 관한 사항
2. 기채 등 재원조달 및 지방채 상환·관리
3. 재원 배분방법 및 중점투자방향에 관한 사항
4. 사회간접자본시설에대한민간투자법 및 같은법시행령에서 민간투자사업심의위원회 심의를 거치도록 규정한 사항
5. 기타 재정운용 또는 민간투자사업과 관련하여 시장이 부의하는 사항

○ 구성

- ①위원회는 위원장과 부위원장을 포함한 15인 이 내의 위원으로 구성
- ②위원장은 행정(1)부시장이 되고, 부위원장은 경영기획실장이 되며, 위원은 서울특별시 3급이상 관계공무원과 시의회회장이 추천하는 시의원을 포함하여 재정분야 또는 민간투자사업에 관한 식견과 경험이 풍부한 자 및 지역대표중에서 시장이 임명 또는 위촉하는 자로 한다. 이 경우 위원은 위원회 회의 개최시마다 시장이 임명 또는 위촉하되, 서울특별시공무원이 아닌 위원이 전체의 과반수 이상이 되도록 함

<서울특별시재정운영조례시행규칙의 재정계획심의위원회>

○ 재정계획심의위원회 위원

조례 제9조제3항의 규정에 의한 위원은 경영기획실 국장급 공무원·재무국장 및 당해 안건과 관련이 있는 공무원으로서 위원장이 지정하는 자로 함

2) 문제점 및 과제

- 이상과 같은 중기재정계획제도는 재정운영의 계획성을 제고하고 예산편성과의 연계성을 강화하기 위해 필요한 제도이나 형식적인 운영 등 문제점을 내포하고 있음
 - 집권화된 통제기조와 지방의 형식적 순응

- 중기지방재정계획수립후 연도중에 사업추진을 결정하여 중기지방재정계획에 반영하는 사례
- 결국 중기지방재정계획제도는 자치단체의 재정운영의 계획성 및 체계성을 확보함으로써 자치단체장의 재정운영의 책임성을 담보하기에는 한계가 있음
- 중기지방재정계획제도의 운영실태를 재정계획운영비율로서 그 실태를 파악할 수 있음
 - 재정계획운영비율은 사업예산의 계획대비 예산반영을 나타내는 지표로서 자치단체의 재정운영 계획성을 판단하는 하나의 지표임
- 2003년도 결산치를 기준으로 행정자치부에서 분석한 결과는 다음과 같음
 - 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

<표 3-2> 자치단체별 평균 재정계획운영비율 현황

구분	평균(%)	특별 광역시	도	시	군	자치구
2003	106.17	102.09	104.23	109.85	103.29	116.11
2002	104.00	91.20	105.06	108.26	106.69	112.86
증감	2.17	10.89	△0.83	1.59	△3.40	3.25

자료 : 2003 지방자치단체 재정분석 종합보고서, 행정자치부, 2005.

- 이상과 같이 중기지방재정계획제도의 형식적 운영 및 중기지방재정계획 수립후에 사업을 계획에 끼워 넣는 사례의 지양 등 제도의 내실화를 기하여 자치단체(장)의 투자사업 등 재정운영 계획성을 제고할 필요성이 있음

다. 지방재정투·융자심사제도의 현황과 문제점

1) 의의 및 종류

- 투자심사제도란 계획적이고 효율적인 지방재정 운용을 위해 일정규모 이상의 사업에 대하여 예산편성전에 투자심사를 실시하는 것임
 - 투자심사제도는 지방재정의 건전성과 효율성을 보장하기 위한 제도로서 일종의 사전적 재정관리제도라고 할 수 있음
- 투자심사는 한정된 재원하에서 재정의 계획적·효율적 운영을 기하여 투자효율을 극대화하며 투자사업의 적정성과 사업의 우선순위를 판단하기 위하여 사업계획과 관련된 요소 및 여건을 분석하는 것임
 - 투자심사는 구체적으로 투자사업에 대한 경제적, 재무적, 사회적, 기술적 타당성을 사전에 분석·평가하여 경제성이 낮은 투자의 억제와 투자사업의 부실화를 사전에 예방하는 제도임
 - 또한 가용재원을 고려하여 당해연도의 부문별 투자우선순위를 정함으로써 정책결정과 예산편성의 기초자료로 활용하기 위한 조치임
- 투자심사는 투자사업 대상사업의 사업비 규모를 기준으로 하여 자체심사와 의뢰심사로 구분되고 있음
 - 이외에도 재심사제도를 두고 있는데, 재심사란 최초 투자심사결과 적정·조건부로 결정 되었으나 사업비의 일정규모 이상 증가 등의 사유로 다시 심사하는 제도임

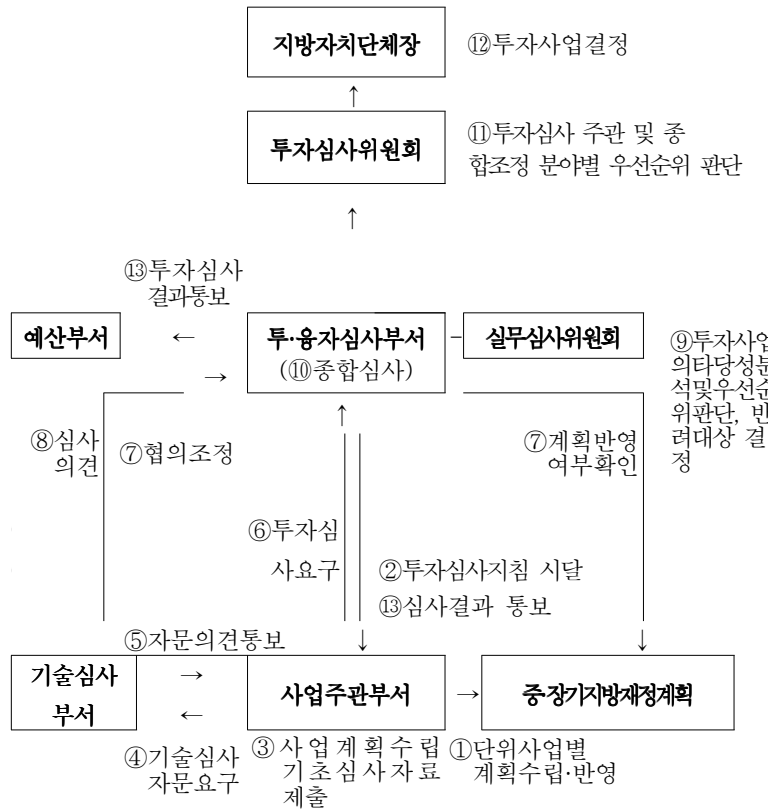
<표 3-3> 사업비규모에 따른 투자심사의 종류(심사주체별)

자체 심사	시·군· 자치구	- 총사업비 10억원이상 30억원미만 사업 - 전액 자체재원(시·군·자치구비)으로 추진하는 10억원 이상사업
	광역시 ·도	- 총사업비가 20억원이상 200억원미만 신규투·용자사업 - 전액 자체재원(시·도비)으로 추진하는 20억원이상 사업
	서울 특별시	- 총사업비가 30억원이상 200억원미만 신규투·용자사업 - 전액 자체재원(시비)으로 20억원이상 추진사업
의뢰 심사	시·도 심사	- 총사업비가 30억원이상 200억원미만 시·군·자치구 신규투·용자사업 - 2개이상 시·군·자치구와 관련되는 10억원이상 신규사업
	중앙 심사	- 2개이상 시·도와 관련되는 총사업비 10억이상 신규투·용자사업 - 외국의 차관을 도입하여 시행하는 총사업비 10억이상 신규투·용자 사업 - 10억원이상 행사성경비 신규투·용자사업 - 10억원이상을 외국에 투자하는 사업 - 총사업비 200억원이상 신규투·용자사업

2) 투자심사 절차 및 심사기준

- 자치단체 투자심사는 기본적으로 중기지방재정계획에 반영된 사업에 한해 사업의 타당성을 심사하는 것임

<그림 3-3> 투자심사 업무흐름도



- 자치단체의 투자심사는 우선 해당 사업부서의 기초심사와 투·융자심사담당부서의 사전실무 심사 및 투자심사위원회 심사로 이루어짐
- 사전실무심사 및 현상심사 평가기준은 다음과 같음

<표 3-4> 사전심사 평가표

항 목	배점	판 정		비 고
		가	부	
합 계				
1. 투자심사없이 예산편성여부				시설비예산을 편성한 경우반려
소 계				종합점수 60점 미만인 경우 반려
1. 자원조달 가능성	30			
◦ 지방비 부담비율 준수여부	(15)			
◦ 가용재원 20% 초과여부	(15)			
2. 중기지방재정계획 반영여부	20			
◦ 시군 중기계획 반영	(10)			
◦ 시도 중기계획 반영	(10)			
3. 사업비 산정의 적정여부	15			
◦ 인근 동일 시설기준 단위당 사업비보다 50%이상 초과여부	(15)			
4. 주요 사전선행절차 여부	15			
5. 국고보조사업을 5월이후 심사여부	10			
6. 기타 사업타당성, 적정성, 실현가능성 등	10			

- 그리고 투자심사위원회의 투자심사기준은 다음과 같음
 - 지방자치단체의 투자심사기준은 행정자치부의 지침에 따르고 있음
 - 투자사업 심사기준은 투자사업의 필요성 및 타당성, 국가의 장기계획 및 경제사회정책과의 부합성, 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금조달 또는 원리금 상환능력, 재정·경제적 효율성 등으로 구성되어 있음

<표 3-5> 투자심사위원회의 투자심사의 기준

구 분	세부 내역
국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성	○ 정부의 국토종합개발계획과 연계성 ○ 국가경제사회발전계획 수립시 동계획과의 연계성 ○ 각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등
중·장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성	○ 개별 법률에 의한 지역단위 계획과의 관련성 (예) 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획 등 ○ 중기지방재정계획에의 포함 여부
소요자금 조달 및 원리금 상환능력	○ 국고보조사업, 지방양여금사업 해당 여부 및 부담비율 적정성 ○ 지방비부담(또는 확보) 능력 ○ 지방채 발행요건 해당 여부 및 원리금 상환능력
재무적·경제적 수익성	○ 사업시행으로 인하여 자치단체에 미치는 재무적 수익성 - 지방자치단체의 재정에 미치는 내부효과 및 외부효과 ○ 사업시행결과 지역에 미치는 경제적 수익성
사업의 필요성 및 시급성	○ 타사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성 ○ 현재 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상수요도
주민숙원·수해도 및 사업요구도	○ 사업에 대한 주민의 사업요구 정도, 사업시행으로 인한 수혜를 받는 지역 및 주민수 ○ 사업요구도: 자치단체의 사업목표치 대비 사업성과 수준 대비 (예) 도로포장율, 인구증가율, 상·하수도 보급율 등
사업규모, 사업비의 적정성	○ 수혜인구, 같은 조건의 사업 등과 비교분석하여 규모·사업비의 적정산출 여부 검토 ○ 앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 고려하여 분석
종합적인 평가·분석	○ 기초분석결과를 기초로 종합평가결과 분석 - 상급기관의 승인취득, 영향평가실시 등 사업시행준비 사전절차 이행 여부 - 설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수준비 - 연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황 ○ 기타 국내·외 경기동향 및 국제 수지 전망 등

3) 타당성조사제도

- 투자심사제도와는 별도로 특정사업에 대해 타당성조사제도를 두고 사업의 추진타당성을 외부기관에 검증을 받고 있음
 - 2001년부터 건축비(소요사업비 중 토지매입비와 설계용역비 등 각종 부대경비를 제외한 것을 말함)가 50억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공공용건물의 건축사업인 경우에는 지방행정 또는 재정분야 전문기관에 타당성조사를 의무화하는 규정을 두고 있음

○ 제도도입의 목적

- 무분별한 공공용건물의 신축 억제
- 지방재정투자심사제도의 보완역할
- 사업의 타당성 제고 및 자원의 낭비 억제

○ 타당성조사의 내용은 기존의 유사 공용·공공용 건물의 실태조사내용을 토대로 공용·공공용 건물의 건축타당성 여부를 검토하는 것인데, 주요 내용은 다음과 같음

- 위치와 규모의 적정성
- 사업기간의 적정성
- 재원분석 내용과 사업비 조달 방안의 타당성
- 기본설계사항
- 건축이후 건축물의 직영 및 위탁관리 여부 등 기타 관리방법

4) 문제점 및 과제

○ 첫째, 투자심사 대상사업 금액이 너무 낮게 책정되어 현실에 맞지 않아 행정력 낭비 및 투자심사의 부실화를 가져오고 있다는 점을 들 수 있음

- 현재의 투자심사 대상사업 규모에 대한 기준이 되는 10억원 이상 신규사업은 제도가 도입된 1992년 결정된 것으로 10년 후인 물가상승 등 현재의 경제여건 및 재정규모와는 상당한 괴리가 있음
- 투자심사 사업의 건수는 매년 증가하고 있고 업무과중으로 투자심사의 내실화의 저해요인으로 작용하고 있어 투자심사 대상사업의 규모를 현실의 재정규모에 맞게 상향조정할 필요성이 있음

○ 둘째, 자치단체의 자율적 사업추진에 대한 제약을 들 수 있음

- 시도 및 중앙심사 등 의뢰심사의 투자심사 대상금액이 너무 낮게 책정되어 있어 자치단체 투자사업의 대부분은 의뢰심사 대상사업이 되고 있어 현실적으로 자치단체의 자율적 사업추진 여지가 매우 제한적이므로 이와 같은 측면에서도 대상사업의 규모를 상향조정해야 함

- 셋째, 투자심사 기준 및 기법의 획일성과 불합리성을 들 수 있음
 - 투자사업은 그 종류가 다양하고, 사업의 특성에 따라 목적 및 효과가 상이하나 현행 투자사업 심사기준은 모든 사업에 대해 획일적으로 적용하고 있어 사업유형별 특성이 반영되지 않고 있다는 점임
 - 투자심사 방법에 있어서 정량적 평가보다는 주관적 정성평가 위주로 이루어지고 있어 심사의 객관성 및 결과의 신뢰성을 저하시키고 있음
- 넷째, 투자사업 우선순위 설정의 비합리성
 - 투융자사업 심사지침에 투자우선순위에 대한 구체적인 가이드라인이 제공되지 못하고 또한 종합적인 평가 및 분석의 방법이 모호함으로써 사실상 투자사업의 우선순위는 예산부서의 자의적 판단, 단체장의 정책적·정치적 판단요소가 과도하게 개입시키는 단초를 제공하고 있음
- 다섯째, 타당성조사의 문제점
 - 타당성조사 사업의 기본계획이 미흡하고 부실한 상황에서 타당성조사가 이루어지고 있는 사례가 발생하고 있고 또한 타당성조사 운영지침에 규정되어 있는 지방행정 및 재정관련 전문기관에 타당성조사를 의뢰하도록 되어 있으나 일반용역업체에 의뢰하는 경우가 허다하여 타당성조사의 신뢰성을 저하시키는 사례가 발생
 - 따라서 타당성조사 사업에 대해 기본계획을 보다 철저히 수립하고 또한 관련 전문기관에 의뢰하여 타당성조사의 실효성을 제고해야 함
- 이상과 같은 문제점 등으로 인하여 투자심사를 통한 자치단체(장)의 재정운영 계획성 및 효율성을 제고하는데는 한계가 있음
 - 투자심사 결과 부적정의 경우 2000년에는 무려 43%이고 대체로 20%를 타나내고 있는데, 이는 투자사업의 계획적 운영과 자치단체의 재정책임성을 저해하는 실태라 할 수 있음
 - 물론 투자심사 결과 부적정이 많이 발생하는 사례는 그 만큼 투자심사가 제대로 이루어져 투자효율성이 낮은 사업을 걸러낸다는 의미를 내포하고 있지만 한편으로는 투자사업에 대한 무리한 계획수립 및 사전에 충분한 조사에 의한 투자사업계획 등 자치단체의 투자사업 및 재정운영의 합리적 계획수립 측면에서는 문제가 있음을 보여주는 하나의 사례라 할 수 있음

<표 3-6> 투자심사 시행실적

(단위 : 억원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004
총대상	146건 82,363	209건 166,089	152건 111,957	251건 245,993	329건 278,412
적정	84건 28,897 (57%)	172건 134,652 (81%)	128 86,379 (84.2%)	199 214,238 (79.3%)	276건 225,244 (80.9%)
부적정	62건 53,320 (43%)	37건 31,437 (17%)	24건 25,578 (15.8%)	52건 39,755 (20.7%)	53건 53,168 (19.1%)

※ 적정=적정+조건부추진, 부적정=재검토+부적정+반려
 자료 : 2005 지방자치단체예산개요, 행정자치부

- 서울시의 경우, 2001년부터 2004년까지의 투자심사 결과를 보면, 재검토 판정이 여전히 많은 것으로 나타나고 있음

<표 3-7> 서울시 투융자심사 결과

(단위 : 건, 억원)

구분	계		적정		조건부추진		재검토		부적정	
	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액	건	금액
계	696	164,385	68	11,990	509	119,451	116	32,596	3	348
2001년	115	31,330	30	2,830	57	15,408	27	12,813	1	279
2002년	136	43,181	8	2,359	100	31,418	28	9,404		
2003년	262	66,309	26	5,509	213	54,940	21	5,791	2	69
2004년	183	23,565	4	1,292	139	17,685	40	4,588		

자료 : 안두순, 서울시 투자사업의 타당성 심사기준 모색, 서울특별시의회 정책연구위원회 세미나 발표자료, 2005.

- 한편, 감사원의 조사에서도 전반적으로 투자사업의 비계획성이 지적되고 있음
 - 1995년 민선 지방자치제 실시 이후 지방자치단체에서 추진한 10억원 이상 투자사업(총 9,948개 사업, 총 사업비 153조 원)중 84.2%에 해당하는 8,380개 사업(총 사업비 114조 원)은 완료 또는 정상 추진되고 있으나 반면 8%에 해당하는 795개 사업(총 사업비 9조 3,034억 원)은 사업추진 발표 등만 하고 재원부족 사유 등으로 사업을 추진하지 않았음
 - 또한 7.8%에 해당하는 773개 사업(총 사업비 30조 원)은 사업을 추진하다가 재원부족, 사업 타당성 미흡 등의 사유로 사업이 중단되거나 부진한 실정임

- 특히 773개 부진사업 중 422개 사업(총 사업비 16조 원)은 부지확보, 실시설계 등에 8,592억 원의 예산을 집행한 후 사업을 중단하게 되어 예산낭비를 초래하였음

<표 3-8> 시·도별 주요 투자사업 추진실태

(단위 : 억 원)

	계			사업정상추진			추진 중 중단·부진			적정판정사업 미추진	
	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비
합계	9,948	1,533,990	571,190	8,380	1,143,763	551,228	773 (422)	297,193 (163,815)	19,962 (8,592)	795	93,034
서울	1,134	209,875	65,856	882	167,241	63,435	102 (88)	16,372 (14,268)	2,421 (1,957)	150	26,262
부산	565	180,871	108,278	390	157,402	104,893	142 (116)	22,957 (12,722)	3,385 (2,599)	33	512
대구	417	124,441	28,168	275	35,541	21,495	97 (32)	71,372 (49,443)	6,673 (922)	45	17,528
인천	334	99,933	7,860	242	33,196	7,309	30 (25)	56,579 (55,474)	551 (360)	62	10,158
광주	212	40,628	28,381	159	34,541	27,917	35 (15)	5,054 (1,243)	464 (152)	18	1,033
대전	161	48,037	20,897	129	39,312	20,279	19 (14)	8,134 (1,110)	618 (377)	13	591
울산	135	26,774	10,738	90	16,524	10,387	9 (5)	2,296 (888)	351 (125)	36	7,954
경기	1,803	259,003	112,870	1,578	217,779	110,733	122 (51)	34,871 (15,229)	2,137 (1,297)	103	6,353
강원	909	65,791	32,546	823	58,493	31,958	24 (9)	4,746 (1,257)	588 (27)	62	2,552
충북	477	46,431	17,916	430	35,703	17,264	25 (9)	6,893 (2,008)	652 (43)	22	3,835
충남	461	49,378	20,607	432	45,764	20,464	9 (6)	2,503 (1,722)	143 (116)	20	1,111
전북	800	70,975	33,014	753	65,797	32,898	10 (3)	3,383 (1,684)	116 (44)	37	1,795
전남	520	72,761	14,831	472	66,705	14,518	27 (10)	5,046 (1,168)	313 (146)	21	1,010
경북	834	68,212	26,561	768	60,068	26,111	53 (12)	6,885 (839)	450 (25)	13	1,259
경남	875	136,630	31,158	736	79,720	30,145	65 (25)	49,581 (4,477)	1,013 (346)	74	7,329
제주	311	34,250	11,509	221	29,977	11,422	4 (2)	521 (283)	87 (56)	86	3,752

자료 : 감사원

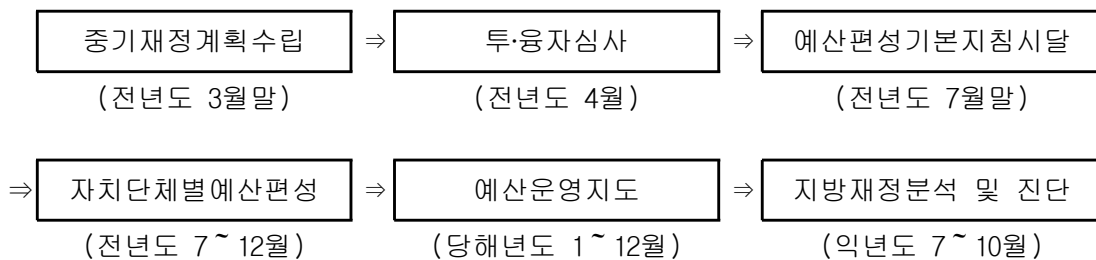
라. 예산편성 및 예산심의 현황과 문제점

1) 예산편성 현황과 과제

○ 자치단체의 예산편성은 현행 각종 지방재정제도와 연계되어 있음

- 중기지방재정계획, 투융자심사, 예산편성기준 등은 예산편성시 고려해야 하는 사전적 재정운영관리제도에 해당함
- 이들 제도의 결과도 익년도 예산편성에 피드백되고 마찬가지로 예산심의시 주요 체크포인트가 되는 등 예산편성 및 예산심의와 연계되어 있음

<그림 3-4> 예산편성체계



○ 2005년부터 기존의 예산편성지침을 폐지하고 지방자치단체 예산편성기준을 제정하여 제시하고 있어 예산편성시 이를 준수하고 있음

- 이는 기존의 예산편성기본지침이 지방자치의 부활 이후 지방재정의 자주권 제고 차원에서 지속적으로 폐지가 제기되어 이를 수용한 것임
- 예산편성기준 제시(훈령) : 전국적 균형유지를 위한 최소한 경비
- 예산과목구분과설정(훈령) : 통계관리를 위한 기초자료
- 예산편성매뉴얼 : 지방자치단체가 예산편성시 활용할 수 있는 자료로 제공

○ 한편으로 자치단체의 자율성을 제고하기 위하여 기준경비를 대폭 축소하고 있음

- 2004년 7대 비목에서 2005년 4대 비목으로 축소
- 국가와 지방자치단체간 상호 균형유지가 필요한 경비는 국가기준 비교준용 3개비목

- 자치단체간 균형유기가 필요한 경비는 지출상한선을 정하여 운영 4개비목

<표 3-9> 자치단체 예산편성 기준경비 비목

국가기준적용(3)	자치단체간 균형유지(4)
1) 위원회수당 등 각종수당 단가	1) 업무추진비
2) 특근매식비단가	2) 사회단체보조금
3) 직원능력개발비	3) 지방의회관련경비
	4) 통·리·반장활동보상금

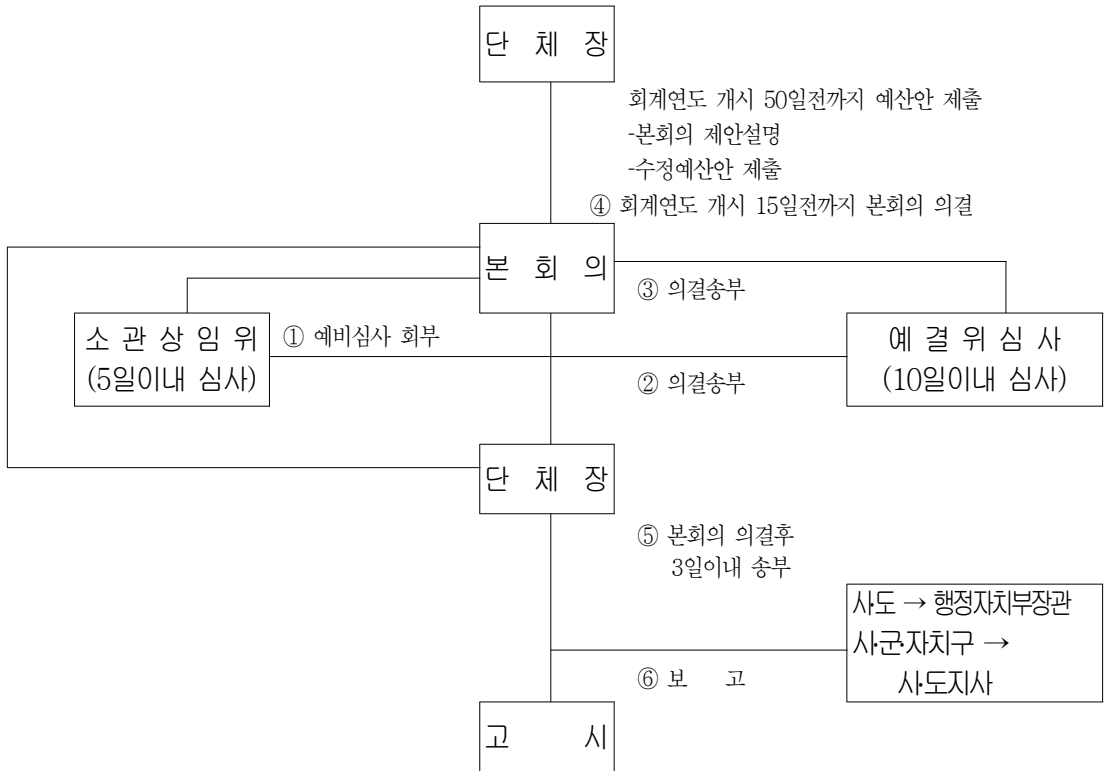
○ 그러나 예산편성에 있어서 다양한 문제점과 개선과제를 안고 있음

- 전년도 답습주의에서 벗어나 제로베이스예산제도나 사업의 평가시스템을 개발하여 성과주의에 근거한 예산편성체제를 구축할 필요성이 있음
- 예산편성시 주민의견의 반영이 미흡하다는 문제점이 지속적으로 제기되고 있어 주민참여의 활성화를 위한 제도적인 장치가 필요함
- 예산편성기준으로 제시되고 있는 기준경비에 대해 자치단체의 자율에 맡겨도 되는 경비는 자율화가 필요함
- 자율화가 필요한 경비는 위원회참석수당 등 각종 수당단가(지역의 특수성 고려 자율화, 특근매식비(1식당 5,000원)는 지역현실감안 자율적 운영, 직원능력개발비는 지방분권화와 더불어 지방공무원의 능력발전을 위한 경비 자율화 필요성
- 그리고 나머지 4개 비목의 기준경비에 대해서도 장기적으로 완전자율화 검토

2) 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

<그림 3-5> 예산심의 과정



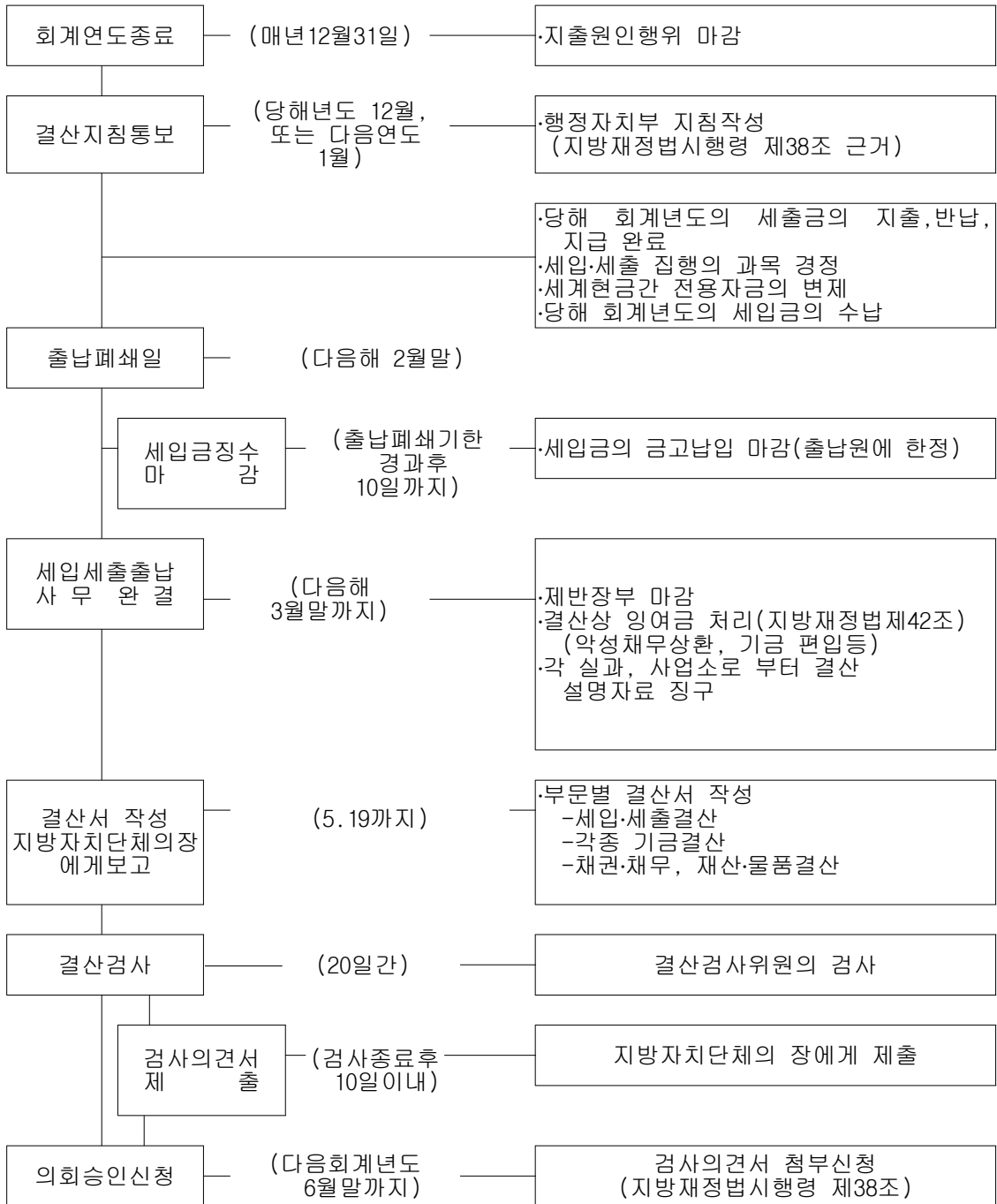
- 예산심의에서의 문제점 및 주요 개선과제로는 다음과 같은 사항이 제기되고 있음
 - 지방의회의 예산심의 및 사전분석을 위한 전문적 조직 및 인력이 부족
 - 예산편성 및 의결까지의 단계에서 예산심의 기간이 부족
 - 지방의원의 예산심의시 초점 및 체크리스트 등 심의기준이나 기법이 정립되지 못하고 있음
 - 따라서 예산심의의 활성화를 통한 자치단체장의 재정운영 책임성을 담보하기 위해서는 지방의회의 예산심의 지원기구의 구축과 예산심의 기법의 개발이 필요함

3) 결산 현황과 과제

- 결산은 지방자치단체의 1회계년도의 세입·세출예산에 근거한 수입과 지출의 최종적

인 결과를 확정집계한 계산서로, 집행부의 예산집행을 무효로 하거나 취소할 수는 없지만 예산집행에 대한 평가를 의회의 심의를 통하여 밝힘

<그림 3-6> 지방자치단체 결산업무체계도



- 지방자치단체의 예산성립은 의회의 사전승인 절차가 선결요건이라면 결산제도는 의회가 승인한 예산의 집행내용에 대한 사후감독 절차임
 - 결산결과는 집행부가 제출하는 향후 예산에 대한 정보자료로 이용되고 계획적인 참고 자료로 이용될 수 있음
- 자치단체의 결산절차는 다음과 같음
 - 연도중 집행한 예산의 집행결과를 회계연도말(12월 31일)후 출납정리기한인 다음 연도 2월말을 기준으로 작성
 - 출납폐쇄(2월말)후 80일이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 지방의회의 승인 요구
 - 지방의회 결산감사위원의 결산검사 및 결산검사 의견서 작성
 - 6월말까지 지방의회의 결산승인 요청
- 지방의회의 결산에 대한 주요 문제점 및 개선과제로는 다음과 같은 사항이 제기되고 있음(서울특별시의회 윤학권의원 세미나발표 자료 참조)
 - 현행 실질적으로 10여일간의 결산검사기간은 부족하여 실질적인 결산검사가 될 수 있도록 결산검사기간을 확대할 필요성이 있음(서울시의 경우, 결산검사기간 연장에 대해 서울특별시의회 정례회의 운영에 관한 조례의 정례회의 개최일시를 기존 6월 넷째주에서 7월 둘째주로 개정을 추진하여 실질적으로 10일의 기간연장효과를 도모)

<표 3-10> 최근 4년간 서울특별시 결산검사지적사항 현황

회계 년도	소 관 실 국	건수	주요시정·권고사항
2003 (59건)	홍 보 기 획 관	1	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민간단체 보조금 지원 개선 건의 ○ 투자심사운영의 규칙, 지침 등 개선 건의 ○ 위탁사업비 관리개선(시설관리공단관련) ○ 환율 등을 감안한 적정한 해외채무관리 권고 ○ 투자사업심사 운영의 문제점 ○ 기금운용의 부적절 ○ 부동산 증여세에 대한 등록세 징수 방안 ○ 노인교통비 지급 문제의 장기적 개선 ○ 시립병원운영의 합리화 방안 권고 ○ 서울공연예술제 사업지원금 정산의 문제점 ○ 민간위탁(왕궁수문장 교대의식 행사 등)의 문제점 ○ 세종문화회관 운영에 대한 지도·감독의 문제점 ○ 걷고싶은 거리 사후관리 미흡 ○ 교통유발부담금 등 미수납액 징수절차 미흡
	경 영 기 획 실	6	
	정 보 화 기 획 단	1	
	행 정 국	1	
	재 무 국	4	
	복 지 여 성 국	10	
	산 업 국	1	
	문 화 국	11	
	환 경 국	1	
	교 통 국	6	
	청 계 천 추 진 본 부	1	
	도 시 계 획 국	1	
	건 설 기 획 국	3	
	주 택 국	6	
소 방 방 재 본 부	1		
건 설 안 전 본 부	2		
지 하 철 건 설 본 부	3		
2002 (52건)	경 영 기 획 실	12	<ul style="list-style-type: none"> ○ 감채기금적립 및 운영의 문제점 ○ 사고이월의 시기 집중화의 문제점 ○ 예산전용의 문제 ○ 시설관리공단관련 관리의 문제점 ○ 법령·조례에 근거한 각종 위원회 운영개선 방안 강구 ○ 총액계상 예산사업 기준 불명확 ○ 성과주의 예산과 연관된 성과평가의 문제 ○ 민간사회단체 보조사업의 비합리적인 자비부담비율 ○ 세입금 추계방법 보완요망 ○ 감채기금에 출연하지 아니하고 직접상환한 차입금 ○ 원가관리를 통한 병원운영 요망 ○ 학교시설 복합화사업지원 추진상의 문제점
	감 사 관	1	
	행 정 국	2	
	재 무 국	5	
	복 지 여 성 국	4	
	산 업 국	4	
	문 화 국	5	
	환 경 국	2	
	교 통 국	6	
	도 시 계 획 국	3	
	건 설 기 획 국	2	
	주 택 국	3	
	지 하 철 건 설 본 부	2	
	시 립 대 학 교	1	
공 무 원 교 육 원	2		

회계 년도	소 관 실 국	건수	주요시정·권고사항
2001 (42건)	여 성 정 책 관	3	
	기 획 예 산 실	4	
	감 사 관	1	○ 기금결산보고서 개선 건의
	행 정 관 리 국	4	○ 위탁사업비의 과세여부 및 집행정산반납금의 수입이자 원천징수여부 혼동
	보 건 복 지 국	4	○ 채권현재액 파악 미흡
	산 업 경 제 국	3	○ 감채기금 운영의 개선점
	문 화 관 광 국	4	○ 시립병원 등의 임상시험연구비의 총액주의 회계처리 요망
	환 경 관 리 실	3	○ 임시적세외수입에 대한 세입추계의 문제점
	월드컵건설단	1	○ 신청사건립기금 운용의 미흡
	도시계획국	1	○ 서울무역전시장 체비지 대부관리상의 문제점
	교 통 관 리 실	4	○ 기부채납관련 공유재산의 관리 미흡
	건 설 국	4	○ 지하도상가 관리비의 적정부과 필요성
	주 택 국	1	○ 임대주택 임대보증금 결산의 문제점
	지하철건설본부	1	○ 시비보조금 정산 미흡
	건설안전본부	1	○ 공사계약변경의 부적정
소방방재본부	1		
시립대학교	2		
2000 (39건)	여 성 정 책 관	3	○ 기금의 사업설정 및 예치관리 등 기금운용의 문제점
	기 획 예 산 실	4	○ 투자심사와 예산편성의 연계필요
	정보화기획단	1	○ 공기업관리의 문제(시설관리공단 사내복지기금 출연문 제점)
	국제협력담당관행	1	
	정 관 리 국	2	○ 공유재산관리 미흡
	보 건 복 지 국	1	○ 임차보증금 관리소홀의 문제점
	산 업 경 제 국	4	○ 서울신용보증재단 출연금이자소득에 대한 법인세 납부 의 문제점
	문 화 관 광 국	4	
	환 경 관 리 실	3	○ 서울시티투어버스 운영사업의 문제점
	도 시 계 획 국	3	○ 시립박물관전시유물의 재산관리 및 유물가액 평가절차 의 문제점
	교 통 관 리 실	6	
	건 설 국	4	○ 세종문화회관 발전기금관리규정의 미비
	주 택 국	1	○ 교통유발부담금 체납에 대한 회수대책 미비
지하철건설본부	1	○ 대행사업(주차장관리 등)에 대한 위탁관리의 문제점	
건설안전본부	1	○ 선금지금 및 사후관리의 부적정	

자료 : 윤학권, 서울시 결산검사 개선방안, 서울시의회 정책연구위원회세미나 발표자료, 2005.

- 지방자치법시행령 제46조 2에 결산검사위원의 정수를 시·도의 경우 5~10인 이하, 시군구의 경우 3~5인 이하로 획일적으로 규정되어 있는데, 자치단체별 예산규모의 차이(서울시 예산은 제주도 예산규모의 15배)를 반영하지 않은 획일적 규정으로 인하여 예산의 규모에 따른 효율적인 결산검사가 어려움
- 따라서 감사위원 정수를 지방자치단체가 예산규모 등 실정에 맞게 조례로 정할 수 있도록 법 시행령의 개정을 통하여 권한을 지방의회에 넘길 필요성이 있음

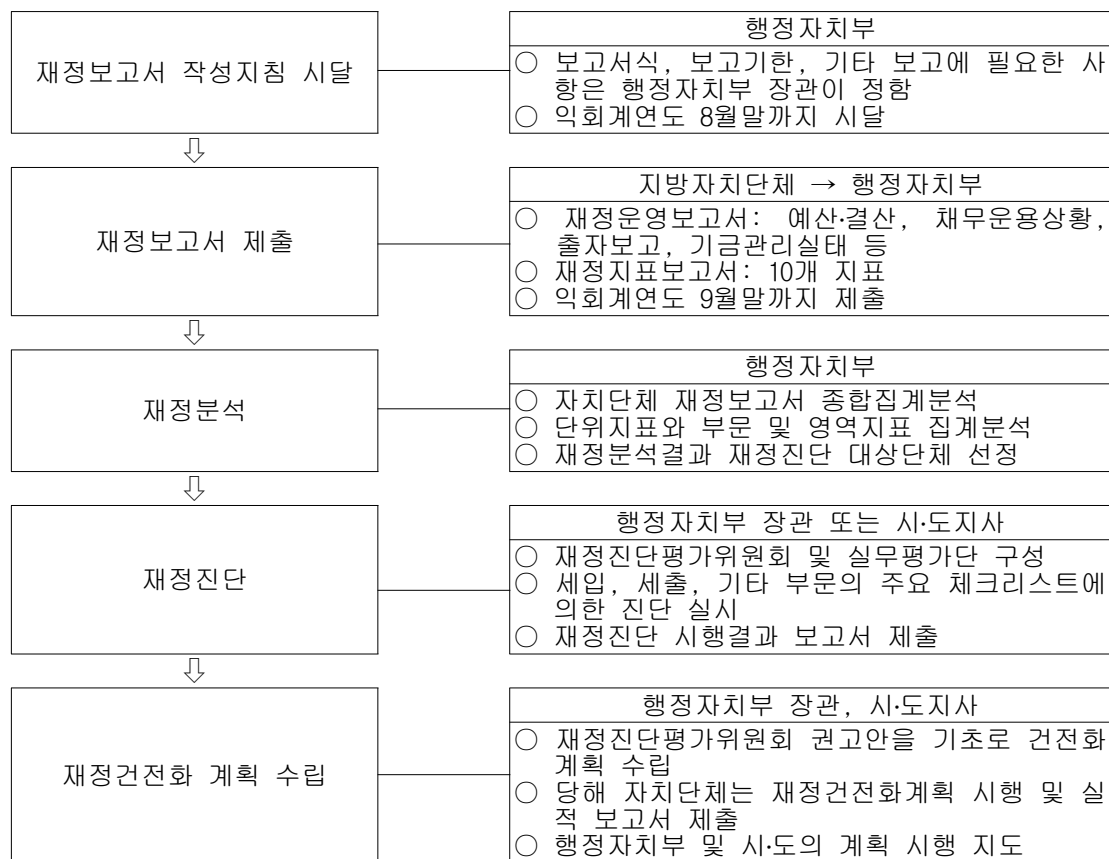
- 결산검사지적사항에 대하여는 당해연도 결산심의(1차 정례회의)시에 각 상임위원회 및 예산결산특별위원회로 결산검사지적사항조치방향을 제출·보고하도록 하고, 다음연도 지방의회의 각 상임위원회 및 예산결산특별위원회에도 그 조치결과를 제출·보고하도록 하여 결산검사지적사항이 다음연도 예산편성이나 예산집행에 있어서 반영되도록 하는 제도적 장치가 필요

마. 지방재정분석·진단제도의 현황 및 문제점

1) 의의 및 체계

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

<그림 3-7> 지방재정분석·진단제도의 운용체계



- 지방재정분석진단제도는 재정상태의 다양한 비교평가 및 정책지원 근거제공, 자치단체장의 재정운영의 책임성을 담보하고 재정정보의 공개 및 주민통제의 기초가 되고 있음

2) 재정분석지표

- 재정분석은 자치단체가 제출한 재정보고서에 의거하여 지방재정운영을 2개 부문 4개 영역 10개 단위지표로 분석하고, 단위지표는 서열화, 부문 및 영역별 지표는 등급화 하는 것임

<표 3-11> 지방재정분석지표

부문	건 전 성		효 율 성	
영역	자주성	안정성	생산성	노력성
단위	① 재정자립도 ② 재정력지수	③ 경상수지비율 ④ 세입세출총당비율 ⑤ 지방채상환비율	⑥ 재정계획운영비율 ⑦ 세입예산반영비율 ⑧ 투자비비율	⑨ 자체수입증감율 ⑩ 경상경비증감율
성격	○ 재정상태분석 ○ 자치단체 재정력 측정	○ 재정구조분석 ○ 재무구조, 수지의탄력성 측정	○ 재정관리분석 ○ 재정운영의 계획성, 자원배분의 합리성 측정	○ 재정노력분석 ○ 세입징수, 예산절감노력 측정
활용	중앙의 의존재원 지원기준	재정진단 대상단체 선정기준	재정인센티브 및 우수기관시상 기준	

- 이를 통하여 일부 재정운영이 현저하게 합리성이 떨어진 자치단체를 대상으로 재정진단을 실시
 - 세입예산상 채무비율이 세입예산의 일정비율을 초과하거나 채무잔액이 과다한 지방자치단체
 - 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 조상충용을 한 지방자치단체
 - 인건비 등 경상비 성격의 예산비율이 현저히 높아 재정운영의 건전성이 현저히 떨어지는 지방자치단체

- 행정자치부장관이 재정보고서의 분석결과 재정진단이 필요하다고 인정하는 지방 자치단체

3) 문제점 및 과제

- 재정분석결과에 대한 구체적인 평가, 재정시책의 평가기능이 취약함
 - 재정분석 및 재정진단결과 공개에 대한 지방의 인식부족
 - 재정분석결과 우수단체의 인센티브, 재정진단단체의 재정문제, 그리고 재정진단단체의 건전화이행계획상의 지도·지원문제, 재정분석결과와의 환류문제 등 상호연관 제도간의 연계부족
- 따라서 현형의 재정분석진단제도를 자치단체 재정운영에 대한 종합적인 평가를 할 수 있는 재정평가제도로 확대하여 자치단체의 재정책임성을 강화할 수 있는 체계로 발전할 필요성이 있음
 - 재정평가기능을 강화하기 위하여 재정운영 우수단체에 대한 인센티브제 확대 활용
 - 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
- 예산집행과정을 회계처리절차를 중심으로 살펴보면 다음과 같음

<표 3-12> 지방자치단체의 회계처리절차

집행단계	담당자	주요 내용
예산배정	예산부서	일정기간동안 집행할 수 있도록 한도액 통지
지출원인행위	경리관	계약, 기타행위(지출부담결정행위)
검수 및 검사	검사공무원	품질, 수량 등 계약의 이행여부 확인
자금배정	세정과장	세출예산지출한도액 통지(자금일일배정)
지출결정 및 지급명령	지출원	청구순위에 따라 지출결정 금고에 대한 지급명령
지급	출납원	채주에게 현금지급(또는 계좌송금)

- 지방자치단체 회계관계공무원은 수입의 경우 징수관, 분임징수관, 수입금출납원에 의해 이루어지며, 지출은 경리관, 분임경리관, 지출원, 분임지출원, 일상경비출납원, 수입대체경비출납원, 세입세출외현금출납원 등이 있음
 - 기금은 총괄기금관리관과 기금관리관을 두고 있고, 채권은 총괄채권관리관과 채권관리관을, 그리고 채무는 총괄채무관리관과 채무관리관이 설치되어 있음

<표 3-13> 회계관계공무원의 유형

구분	국가	지방자치단체
세입(수입)	세입징수관, 분임세입징수관, 수입금출납원	징수관, 분임징수관, 수입금출납원
세출(지출)	재무관, 분임재무관 지출관, 분임지출관 일상경비출납원 수입대체경비출납원 세입세출외현금출납원	경리관, 분임경리관 지출원, 분임지출원 일상경비출납원 수입대체경비출납원 세입세출외현금출납원
기금	총괄기금관리관, 기금관리관	
채권 및 채무	총괄채권관리관, 채권관리관, 총괄채무관리관, 채무관리관	

- 예산집행분야 회계관계공무원은 명령기관과 집행기관이 엄격하게 구분됨을 규정하고 있음
 - 명령기관이란 경리관, 분임경리관, 대리경리관을 말하며 집행기관이란 지출원 및 출납원으로서 명령기관(경리관, 분임경리관)의 결정사항을 채무자에게 직접 집행하는 것을 말함
- 지방자치단체 예산집행과정의 회계처리에서 나타나는 문제점으로는 다음의 사항을 들 수 있음

- 첫째, 사업주관부서의 예산집행품의 단계에서 모든 결정이 이루어지고 있어서 문제점이 발견되더라도 회계공무원의 거부권 행사가 사실상 곤란함
 - 둘째, 회계처리에 대해 결산심사와 회계감사 등 예산집행을 감시하고 있으나 현실적으로 불법, 부당한 예산집행을 사실상 확인하기 곤란함
 - 셋째, 예산회계분야는 전문지식과 경험을 요구하는 업무분야로서 회계처리에 대한 전문성이 필요한데, 지방자치단체의 경우 잦은 인사이동 등으로 인해 전문성이 확보되기 어려움
- 따라서 후술하는 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
- 공개회수는 매년 2회로 당해연도 예산은 1월, 전년도 결산은 7월에 공개됨
 - 공개내용은 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액, 기타 재정운영에 관한 중요사항 등임
 - 공개방법은 관보, 게시판 및 홈페이지를 통한 인터넷 공개로 이루어지는데, 이외에도 자료실·도서실의 열람, 행정 간행물의 배포, 홍보지·백서발행 등으로 이루어지고 있음

<표 3-14> 지방재정정보 공개 현황

2월 공개 대상	7월 공개 대상
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 당해연도 지방재정 여건 및 재정운영 방침 ◦ 당해연도 예산, 주요사업 조서, 주민부담 및 채무관리 사항 ◦ 당해연도 공유재산·주요물품 등의 취득·처분계획 ◦ 당해연도 지방공기업의 운영상황 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 전년도의 결산 개황 ◦ 전년도 세입세출집행, 주민부담 및 지방채 등 채무관리 상황 ◦ 전년도 공유재산·주요물품의 증감 및 현재액 ◦ 전년도 지방공기업 운영상황 등

- 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 자가지역의 재정상황을 판단하기 곤란하며 주민의 재정정보에 대한 접근성이 매우 낮은 실정임
 - 예를 들면, 예산서 전체를 공개한다든가 너무 포괄적인 내용만을 공개한다든가 도표화 등 설명의 내용이 없는 경우 주민의 입장에서는 정보가치가 없음
- 셋째, 재정정보공개에 소극적 자세를 보이고 있음
 - 중앙정부의 지방재정 정보공개는 지방의 이견이 없는 부분만 공개하고, 지방자치단체는 지역 주민에게 재정상황을 이해시키려는 적극적인 노력보다는 문제가 없는 사항 중심으로 포괄적, 간략화한 내용을 공개하여 주민이 공개내용을 이해하기 어려운 점이 많음
 - 즉, 중앙정부는 일례로 재정분석결과를 다양한 분석·설명으로 공개하여야 하나 그렇지 못하고, 자치단체는 그림, 도표화 등의 활용 및 재정문제 등을 공개하여야 하나 이러한 내용을 담지 못하는 공개가 이루어지고 있음
- 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

1) 자치단체에 대한 감사체계

- 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
 - 이 중 국가적 차원의 감사로는 감사원 감사, 국회의 국정감사, 중앙부처의 합동감사를 들 수 있고, 지방적 차원의 감사로는 지방의회의 행정사무감사와 자치단체의 자체감사가 해당됨
 - 이와 같은 다양한 자치단체에 대한 다양한 감사를 통하여 자치단체(장)의 행재정 운영의 책임성을 담보하고 있음

<표 3-15> 우리 나라 지방자치단체의 감사

차원	국가적 차원의 감사			지방적 차원의 감사	
감사 기관	국회의 지방자치단체 감사	감사원의 지방자치단체 감사	중앙부처 (시도) 및 행정자치부의 지방자치단체 감사	지방의회의 행정사무감사	자체감사

2) 지방자치단체의 자체감사

- 자체감사란 확인평가 및 심사분석이나 기타 여러 내부통제 장치들과 더불어 지방자치단체 스스로가 자신을 통제하여 그가 수행하는 행정업무를 적정한 수준으로 유지 또는 개선하기 위한 제도임
- 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

- 지방자치단체의 자체감사는 감사규칙에 따라 각 자치단체별로 자체감사를 실시하고 있음
 - 자체감사는 지방자치단체 집행기관의 감사라 할 수 있는데, 현재 지방자치단체의 장이 본부 및 그 소속기관에 대하여 실시하는 행정감사는 다른 법령에 규정된 것을 제외하고는 3가지로 구분되고 있는데, 즉 종합감사와 부문감사 그리고 기강감사임
- 한편, 일반적으로 광역자치단체의 자체감사는 감사관을 두어 본청, 직속기관 그리고 소속행정기관 등을 대상으로 실시하고 있고 이에 비해 기초자치단체의 자체감사는 1담당 내지 2담당을 두는 감사실(기획감사실, 기획정보실, 감사정보실 등)에서 실시하고 있는 실정임
- 이를 구체적으로 살펴보면, 광역자치단체의 경우 일반적으로 감사관실에서 감사업무를 담당하고 있는데, 그 주요업무는 크게 감사일반업무, 조사업무 및 윤리사무, 민원업무의 세 가지 분야로 나누어 담당하고 있음
 - 기초자치단체의 경우는 대부분 기획감사실에서 감사업무를 수행하고 있는데, 여기서 주로 담당하는 감사업무는 법무분야, 예산·회계분야에 대한 감사를 실시하고 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

3) 지방의회의 행정사무감사·조사

- 지방의회의 감사는 크게 행정사무감사, 행정사무조사가 있는데, 이는 자치단체장을 대표하는 집행기관의 행정사무 처리상황을 지방의회가 적극 파악하여 그 결과를 처리하는 활동임
- 행정사무감사는 매년 정기회 회기내에 정례적으로 실시함
 - 행정사무조사는 필요하다고 인정될 때에 재적의원 1/3이상의 연서로서 언제든지 발의할 수 있음

<표 3-16> 행정사무감사와 행정사무조사의 차이

구 분	행정사무감사	행정사무조사	비 고
대 상	지방자치단체 사무전반	특정사안	
시 기	매년 정기회 회기내	재적의원 1/3이상연 서로 요구, 본회의 의결	감사:기시 변경가능 조사:폐회·휴회중 가능
시행위원 회확정	소관상임위원회 특별위원회 기초: 본회의	소관상임위원회 특별의원회	·특별위원회 -의원 2인이상 -위원장·간사의 호선
수감대상 기관결정	상임위 소관 전체기관	특정사안 관련 기관	
계획서 시행	각 상임위원장(감사위원 회)이 작성, 본회의 승인 후	조사위원회가 작성 본회의 승인후 시행	
공개원칙	공개	공개	단, 위원회 의결로 비공개 가능

- 지방의회의 행정사무감사·조사는 다음과 같은 문제점을 내포하고 있음
 - 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
 - 이를 통하여 지방의회가 자치단체장의 행재정운영에 대한 책임성을 담보할 수 있는 시책방향에 대한 정책감사를 중심으로 견제할 수 있는 체제가 필요함

2. 자치단체장의 재정운영책임성과 관련한 기타 재정운영실태

- 지방자치단체장의 재정운영 책임성과 관련하여 위의 각종 지방재정제도를 통한 실태 외에도 2004년도 기준 최근 감사원의 감사결과를 근거로 자치단체장의 재정운영 실태의 일면을 파악할 수 있음
- 민선자치 10년이 경과하였으나 지방재정여건을 도외시한 무리한 사업추진, 중복투자, 소모적인 축적 등 과도한 민간행사 지원, 무분별한 기구설립, 법적 근거없는 기부·협찬요구 및 부담금 부과, 권위적인 민원처리 등 잘못된 관행이 상당수 잔존하고 있는 등 자치단체의 재정운영 책임성에 문제가 있는 것으로 드러나고 있음

- 지방기금의 남설·방만운영
 - 94년 700개, 2조원 → 03년 2,253개 11조 원
 - 01~03년 동안 지방기금에서 564억 원 사회단체 부당지원
- 제3섹터 출자법인 경쟁적 설립 및 부실운영
 - 94년 6개, 63억 원 → 03년 38개, 2,712억 원
 - 27개(71%) 법인이 주류제조, 무역업, S/W 등 민간 영역사업 운영
 - 29개(76%) 법인의 결손금이 1,389억원으로 지방재정 부담
- 지역·산업특성을 고려하지 않은 지역산업 진흥사업 추진으로 사업성과 저조
 - 산업기반이 취약한 패션산업(대구), 가격경쟁력을 상실한 신발산업(부산) 집중육성으로 예산 낭비
- 권위적 민원행정 처리
 - 공장입지기준에 적합한데도 민원이 예상된다는 막연한 사유로 주택사업 승인협의를 지연하여 사업을 포기하게 하는 등
 - 26개 자치단체에서 부당한 민원거부·지연처리로 국민부담 초래('03~'04, 무사안일 공직자 63명 징계·주의 등 문책)
 - 다수기관에서 형식적 요건만을 심사하여야 할 신고·등록 사항에 대하여 현지확인 등 허가식 운영으로 민원 초래
- 법적 근거 없는 부담금, 기부금품 모금 등 주민부담 초래
 - 서울시 종로구 등 76개 자치단체에서 법적 근거없이 조례를 제정, 도로손괴자 부담금 1,125억 원 부당징수('02년~'04년)
 - 경기도 과주시 등 104개 자치단체에서 축제 등 183개 행사('04년)를 개최하면서 84억 원의 기부금품 부당모집
- 선심성 사업, 이벤트성 행사로 예산낭비
 - 충청북도에서 사업타당성 검토없이 선거공약 사업이라는 사유로 컨벤션 건립사업

을 추진한 결과 투자비 152억원 사장('03년)

- 광주광역시 등 25개 자치단체에서 기관장실을 기준면적보다 평균 190% 과대한 규모로 설치
- 인구 15만 명의 김천시가 전국체육대회를 개최('06년)하기 위하여 과도한 체육시설(8개 시설 1,103억 원) 설치

○ 부당수의계약 등 회계질서 문란

- 경상남도 4개 군(고성, 의령, 창녕, 거창)에서 태풍 매미 재해복구 공사의 98%(2,152억 원)를 부당 수의계약('03년 ~ '04년)

○ 상수도 시설 등 지방 투·융자사업 부실

- 서울시 등 55개 자치단체에서 장래 수요량 고려 없이 상수도시설 과다 투자(317만 톤/일)
- 나주시의 1일 수요량은 12,000톤인데 반해 시설용량이 77,100톤/일로 충분한데도 96억 원을 들여 지방상수도시설(2,000톤/일) 추가 설치 추진

3. 일본의 자치단체장의 재정책임성 관련 재정운영시스템

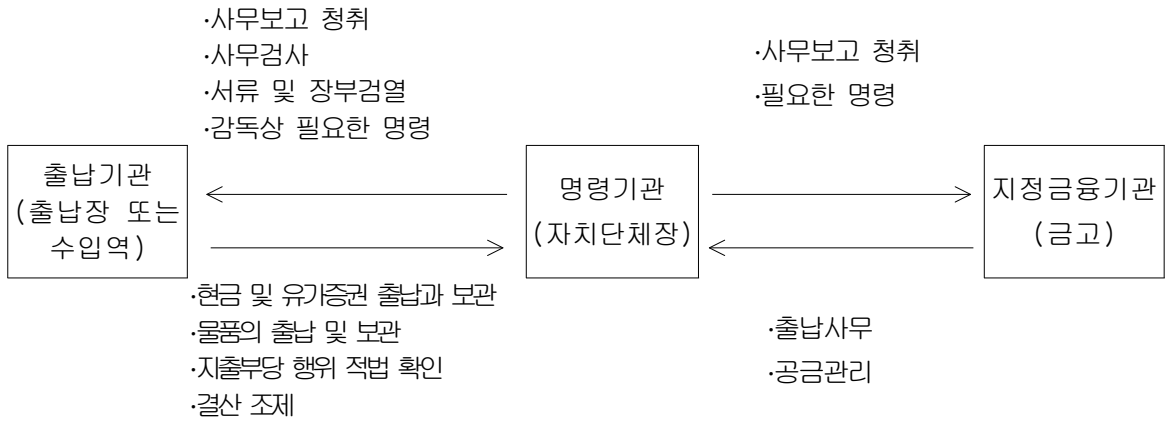
가. 출납장(수입역) 제도 및 감사위원제도를 통한 재정운영 책임성 확보

1) 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 현금의 출납사무를 취급시킴으로서 회계사무의 효율적이고 안전한 운영을 기하고 있음
- 즉, 일본의 자금관리는 명령기관, 출납기관, 지정금융기관 3가지로 구분되어 회계관리에 있어 상호 책임과 견제를 하는 체계로 되어 있음
- 첫째, 명령기관은 자치단체의 장을 가리키는데, 지방자치법 제153조 및 제180조의 2에 기초하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 사무보조자등에게 위임, 대리 및 보조 집행시키고 있음
- 둘째, 출납기관은 출납장 또는 수입역을 가리키는데, 지방자치법 제168조 제3항에 의해 부출납장 또는 부수입역을 두기도 하고 혹은 동법 제171조에 의해 출납원 및 기타의 회계직원을 둬으로써 출납장 또는 수입역의 사무를 보조시키고 있음
- 셋째, 지정금융기관을 가리키는데, 자치단체의 현금의 출납은 지방자치법 제170조의 규정에 의해 출납장 또는 수입역이 취급해야할 사무인데 정령이 정하는 바에 따라 현금의 취급업무에 숙달되어 있는 금융기관을 지정하여 현금의 출납사무를 취급시킬 수 있고 출납사무의 효율적인 운영과 사고방지 등의 안전을 기하고 있음
 - 일본의 지정금융기관이란 자치단체의 공금관리 및 출납사무를 안전하고 효율적으로 운영하기 위하여 자치단체가 지정하여 계약을 맺은 금융기관으로서 우리나라의 시금고에 해당하며 그 역할도 대동소이함
 - 자치단체의 공금의 출납은 출납장 또는 수입역의 소관사무인데, 취급사무가 계속적이고 양이 방대하고 내용이 복잡하기 때문에 출납장, 수입역 및 그 밑에 회계직원이 출납사무의 전부를 행하는 것은 사실상 불가능에 가까울 뿐만아니라 비효율적이고 적정성과 안전성이 결여될 우려가 있어 우리나라의 금고제도와 유사한 지정금융기관제도에 의해 금융기관을 선정하여 공금의 출납사무를 취급시켜 이에 대응하고 있음
- 이상과 같이 일본자치단체의 회계 및 자금관리에 있어서 우리나라와 다른 특이한 사항은 출납장 및 수입역제도를 두어 자치단체장의 예산집행을 견제하고 있다는 점임

<그림 3-8> 일본 자치단체의 예산집행 및 자금관리 견제체계



2) 출납장 및 수입역의 역할

가) 출납장 및 수입역 설치 의의와 그 역할

- 일본 자치단체의 경우 자금운용 및 회계사무를 보다 원활히 하기 위하여 자치단체에 출납장 또는 수입역을 두고 있음
- 출납장과 수입역은 회계사무를 전담하는 보조기관으로 그 집행집행상 자치단체장으로부터 독립한 위치에 있음
 - 즉, 출납장 및 수입역제도를 통해서 자치단체의 수입지출사무에 대해 명령기관과 집행기관을 분리하여 회계경리의 공정성을 확보하기 위하여 자치단체장과는 독립하여 설치되어 있음
- 출납장제도는 2차대전 전에는 존재하지 않아 도도부현 지사가 출납사무를 처리하고 있었는데, 전후 도도부현 지사가 민선에 의해 선출되는 것을 계기로 도도부현이 완전한 자치단체로 성립됨으로 인하여 새로이 설치된 제도임
- 출납장 및 수입역은 동일한 직무권한을 가지고 있고 원칙적으로 그 설치를 법률상 의무적으로 규정되어 있는데, 도도부현에는 출납장을 두고 시정촌에는 수입역을 두고 있음
 - 그러나 町村에 한하여 조례로 수입역을 두지 않고 정촌장 또는 조역이 그 사무를 겸임할 수 있도록 되어 있음

- 출납장 또는 수입역의 역할은 법률 또는 이에 기초한 정령에 특별히 정하는 것을 제외하고는 당해 자치단체의 회계사무를 담당함
 - 출납장 또는 수입역은 부지사, 조역과 마찬가지로 자치단체장의 보조기관이고 그 담당하는 회계사무는 자치단체장의 감독을 받게되지만 회계사무의 집행에 대해서는 독립적인 권한이 부여되어 있음
 - 즉, 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
- 그리고 출납장 및 수입역 그리고 이들 사무를 보조하는 직원이 자치단체에 손해를 입혔을 경우는 배상해야 함
- 이상의 출납장 또는 수입역이 처리해야 할 사무의 범위는 다음의 3항목으로 크게 나눌 수 있음
 - 첫째, 회계사무
 - 둘째, 세입의 징수, 수납사무의 위탁자 또는 지출사무의 위탁자에 대한 검사
 - 셋째, 지정금융기관의 검사 등으로 이중 회계사무는 대체로 다음과 같음
 - ① 현금(증권 및 기금을 포함)의 출납 및 보관
 - ② 수표발행
 - ③ 유가증권의 출납 및 보관
 - ④ 물품의 출납 및 보관
 - ⑤ 현금 및 재산의 기록관리
 - ⑥ 지출부담행위에 관한 확인
 - ⑦ 결산을 조제하고 이를 자치단체장에게 제출해야 하는데, 매회계년도 정령이 정하는 바에 따라 결산을 조제하고 출납폐쇄후 3개월이내(8월31일 까지)에 증빙서류를 포함하여 자치단체장에게 제출해야 함

나) 출납장 및 수입역의 선정과 임기

- 도도부현에 출납장, 시정촌 및 지정시의 구에 수입역 1인을 두고 있는데, 정촌의 경우는 조례로 수입역을 두지 않고 정촌장 또는 조역으로 하여 그 사무를 겸임시킬 수 있음
 - 어떠한 경우에 수입역을 두지않을 수 있는가에 대해서는 법률상 명확하지 않지만 일반적으로 자치단체의 규모가 작고 회계사무가 간소하여 독립적으로 별도의 기관을 두지 않아도 공금운영이 공정하게 이루어질 수 있는 경우임
 - 수입역을 두지 않는 경우는 정촌장 또는 조역에게 그 사무를 겸임시키게 되는데 이 경우는 반드시 조례가 정하는 바에 의하고 있는데, 대체로 조역이 겸임하고 있음
- 출납장 또는 수입역은 자치단체장이 의회의 동의를 거쳐 선임하게 되어 있는데, 임기는 4년임
- 출납장 및 수입역의 임기는 부지사 및 조역의 경우와 달리 자치단체장은 임기중 일방적으로 해직하는 것은 인정되지 않고 있고 회계사무의 공정한 집행을 기하고 독립한 지위를 확보하기 위하여 임기중 신분이 보장되어 있음
- 그리고 자치단체장, 조역 또는 감사위원과 친자, 부부 또는 형제자매의 관계에 있는 자는 출납장, 수입역이 될 수 없음
- 아울러 출납장 또는 수입역은 중의원의원, 참의원의원, 자치단체의 의원, 상근직원, 검찰관, 경찰관, 수세관리, 자치단체의 공안위원회의 위원과 겸직할 수 없게 되어 있으며 또한 이들은 당해 자치단체가 경비를 부담하는 사업에 관계하는 일을 할 수 없음

다) 출납장 및 수입역과 자치단체장간의 상호 견제관계

- 자치단체의 회계사무는 법률 또는 정령에 특별히 정하는 것을 제외하고는 출납장 및 수입역의 권한에 속하는데, 자치단체장은 출납장 또는 수입역이 회계사무를 집행하는데 있어서 준수해야 할 의무에 위반하고 있지 않는지 혹은 그 행위가 직무상 적당하지 않는지 감시하고 출납장 또는 수입역에 대해 필요한 경우에 지시명령을 함

- 반면, 출납장 또는 수입역은 자치단체장의 지출명령에 대해 심사하는 관계에 있는데, 구체적으로 자치단체장의 출납장 또는 수입역에 대한 감독내용으로는 다음과 같음
 - ① 사무보고에 대한 청취
 - ② 실지검사
 - ③ 서류 및 장부의 검열
 - ④ 감독상 필요한 명령 등
- 한편, 출납장 또는 수입역은 다음 사항을 확인한 후 이상이 있을 경우는 자치단체장의 지출명령이 있어도 지출하지 않음
 - ① 지출부담행위가 법령 또는 예산에 위반하고 있지 않을 것
 - ② 지출부담행위에 관한 채무가 확정되어 있을 것
- 그리고 출납장 및 수입역의 자치단체장의 지출명령에 대한 심사는 대체로 다음과 같은 점을 감안하여 행해지고 있음
 - ① 금액산정에 있어 허위사실은 없는가
 - ② 세출의 회계연도소속구분 및 예산과목에 오류는 없는가
 - ③ 예산액 및 예산배당액을 초과하고 있지 않는가
 - ④ 계약체결 방법등은 적법한가
 - ⑤ 지불방법 및 지불시기는 적법한가
 - ⑥ 특히 인정된 것 외에 익년도에 계속되는 것은 없는가
 - ⑦ 기타 법령 또는 예산에 위배하고 있지 않는가

라) 출납장 및 수입역 사무의 위임과 사무처리 조직

- 자치단체장은 필요한 경우 출납장 또는 수입역으로 하여금 그 사무의 일부를 다음의 사람에게 위임할 수 있는데, 이 경우 자치단체장은 즉시 그 취지를 공고해야 함
 - 즉, 자치단체장은 출납장 또는 수입역의 사무를 보조하는 직원으로써 부출납장 또는 부수입역, 출납원 기타 회계직원을 두어 출납장 또는 수입역의 사무의 일부를 위임시킬 수 있음

- 한편, 자치단체장은 출납장 또는 수입역의 권한에 속하는 사무를 처리시키기 위하여 규칙으로 필요한 조직을 설치할 수 있는데, 이 경우 과나 계를 설치하여 그 담당사무를 명시하면 됨
- 이상과 같은 일본의 출납장 및 수입역제도는 우리나라 지방분권 추진과 더불어 강화되고 있는 자치단체장의 예산집행 및 재정운영에 대한 독주를 견제할 수 있는 제도적 장치로써 시사하는 바가 큼

3) 감사위원제도의 의의 및 역할

- 출납장 및 수입역에 의한 자치단체장의 예산집행에 대해 견제장치가 있음에도 불구하고 감사위원제도를 두어 이중으로 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
 - 요컨대, 감사위원은 불특정 다수의 주민을 대신하여 주민을 위해 자치단체의 행정을 감사하는 권한을 가지고 있음
 - 감사위원의 선임은 자치단체의장이 의회의 동의를 얻어 재무관리 또는 사업의 경영관리에 관한 전문지식이나 경험을 가진 자 또는 의원 중에서 선임
- 감사위원은 위법 부당 사항에 대한 청구감사 및 직원의 배상책임에 관한 의견표시 사항을 제외하고는 각 감사위원의 독자적인 책임하에 수행함
- 그리고 감사위원의 직무는 매 회계 연도마다 매 1회 이상 자치단체의 재무·회계, 행정사무 및 그 소속 직원의 직무에 대한 감사를 실시하고 그 결과에 따라 감사의견을 표시하며 이에 대한 시정 등의 조치를 권고함
- 감사위원은 직접민주제 방식인 주민(유권자의 50분의 1인 서명)으로부터 사무감사청

구가 있을 때 이를 감사해야 하고(자치법 제75조), 이외에도 주민이 위법부당 사실에 대한 증빙서류를 첨부하여 감사를 청구할 때에는 이를 감사해야 함(자치법 제242조)

- 그리고 감사 결과는 주무장관, 도·도·부·현 지사 또는 당해 자치단체의 의회, 단체장, 인사위원회 등에 보고하고 공표하도록 되어 있음
- 이와 같이 일본의 경우는 자치단체장과는 독립된 감사위원제도를 두어 자치단체장의 예산집행에 대한 책임성을 견제하고 있다는 점은 시사하는 바가 큼

나. 자치단체 외부감사기구에 의한 재정운영 책임성 확보

1) 의의 및 도입배경

- 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
 - 감사위원에 의한 감사제도는 그 감사성과에 대한 불신과 그 중요성에 대한 일반 주민의 인식수준이 낮다는 여론과 일본의 각급 지방자치단체에서도 이른바 관관 접대(官官接待: 상급기관 또는 유관기관 소속 직원 상호간의 접대), 가짜 출장처리에 의한 공용경비의 부당 지출사례 등이 잇달아 발각되어 사회 문제화되고 있는 가운데 가짜 출장비 부정 지출사례는 감사위원 사무국에서 발단된 예가 많아 감사위원에 의한 감사제도의 실효성과 신뢰성에 대한 의혹이 제기되면서 감사위원과는 별도로 전문적인 외부인과의 위탁감사계약제도를 새로이 도입하였다는 점은 눈여겨 볼만한 대목임
- 일본의 외부감사제도의 도입배경은 일본의 지방분권화추진 움직임 속에 탄생하여 1997년의 지방자치법개정에 의해 도입되었음

- 외부감사제도 도입 등에 관한 지방자치법개정법안이 제안되어 ‘지방자치법의 일부를 개정하는 법률(1997. 6. 4 공포, 법률 제67호)’로 입법화되었음
- 즉, 일본의 외부감사제도는 국가와 지방의 역할분담의 재조정에 따른 분권형시스템으로의 전환에 대응하는 새로운 지방행정체제의 정비·확립이 요구되어, 지자체 행정에 대한 중앙의 관여가 감축됨에 따른 지방자치단체 자신의 체크기능의 충실화와 이를 위한 감사기능 강화의 필요성이 강하게 주장됨에 따라 기존의 감사제도가 가지는 한계를 극복하고 감사기능에 대한 주민의 신뢰를 제고하자는 관점에서 도입된 것임

2) 외부감사 내용 및 체계

- 외부감사제도는 감사위원 제도와는 별도로 변호사내지 공인회계사 등 일정한 자격을 구비하고 있는 외부의 전문가와 지방자치단체의 장이 외부감사계약을 체결하여 지방자치단체를 감사하는 제도임
 - 외부감사는 지방자치단체의 조직에 속하지 않고 신분도 지방자치단체의 직원이 아닌 외부의 전문가에 의한 감사를 의미함
- 외부감사제도에는 지방자치단체에 대하여 포괄적으로 출납감사, 사무사업감사, 공사감사 등 매 회계연도마다 받는 포괄외부감사와 주민, 단체장, 의회 등의 요구와 필요에 따라서 실시하는 개별외부감사가 있음
- 먼저, 포괄외부감사란 지방자치단체의 장과 포괄외부감사계약을 체결한 포괄외부감사인에 의한 감사로서, 포괄외부감사인은 포괄외부감사대상단체의 재무에 관한 사무의 집행 및 포괄외부감사단체의 경영에 관한 사업의 관리 중 특정의 사건에 관하여 년1회 이상 감사를 행함
 - 즉, 소위 ‘재무감사’의 범주 가운데 특정의 사건에 관하여 외부감사인이 스스로 선택하여 년1회 이상 감사를 행함

- 포괄외부감사인의 감사결과는 대상단체의 의회, 자치단체장, 감사위원 및 관계위원회 또는 위원에게 제출하여야 함(법 제252조의36 6항, 제252조의37 5항)
 - 또한 보고는 감사위원에 의해 공포 되는데, 이때 필요하다고 인정되는 경우에는 감사위원이 중복하여 의견을 제출할 수 있음
- 그리고 개별외부감사란 포괄외부감사와는 별도로 지방의회나 자치단체장 또는 주민의 요구나 청구가 있는 사안에 대하여 지방자치단체의 장과 개별적인 외부감사계약을 체결한 외부감사인에 의한 감사임
- 다시 말하면, 개별외부감사인이 감사할 수 있는 감사의 범위는 통상의 자치단체감사위원이 행하는 ① 주민의 직접청구에 의한 사무감사 ② 지방의회의 요구나 청구에 의한 감사 ③ 자치단체장의 요구에 의한 감사 ④ 자치단체장의 요구에 의한 재정원조단체 등의 감사 ⑤ 주민감사청구에 의한 감사임
 - 즉, 이러한 내용에 대하여 감사위원이 행할 감사를 개별외부감사인이 대신하여 행하는 것임

3) 외부감사의 법적성격과 감사위원과의 차별성

- 외부감사제도는 「통제기능강화」라는 관점에서 도입되었는데, 이중 포괄적 외부감사제도는 현행 감사위원 감사가 충분하지 못한 수시감사를 보강하는 「수시감사의 보완적 감사」이고 개별적 외부감사제도는 요구·청구감사라는 비정례적인 감사위원 감사의 일부를 외부감사인이 실시하는 「요구·청구감사의 대행적 감사」라고 볼 수 있음
- 이와 같이 일본 지방자치법에서 도입하고 있는 외부감사제도는 전문성과 독립성을 갖춘 외부감사인이 기존 감사위원 감사의 일부를 보완적, 대체적으로 실시함으로써 자치단체의 감사기능을 보다 강화하여 자치단체의 재정운영의 책임성을 보다 확보하고자 하는 것이 외부감사의 법적 성격임
- 그리고 현행 일본의 감사위원이 실시하고 있는 내부감사와 외부감사제도에 의한 외부감사를 비교해 보면 다음과 같음

- 첫째, 외부감사는 자치단체와 관련이 있는 주민 등의 이해관계자에게 행정운영, 행정서비스의 공정, 신뢰, 공평의 확보 및 재무의 건전성 등을 평가 측정하는 것을 목적으로 하나, 내부감사는 행정조직의 기관으로서 행정집행상황의 적법성, 정확성 및 행정조직의 합리화가 주목적이며 행정집행 및 운영에 관한 경제성, 효율성 및 유용성에 관한 의견을 진술하는 것은 부차적인 목적임
 - 둘째, 외부감사는 사회적인 제도로서 고정적이나 조사대상 사항은 외부감사인의 의지에 따라 탄력적으로 테마가 결정되고, 예산감사는 포함되지 않는다. 그러나 내부감사는 대상이 지방자치법에 규정된 제도로서 감사해야 할 사항은 외부감사보다도 고정적이고 결산 감사도 포함하고 있음
 - 셋째, 외부감사는 지방자치단체의 장 또는 의회로부터 신분적으로 경제적으로 독립된 자가 감사인이 되나, 내부감사는 감사위원 및 감사위원 사무국직원이 감사실시자로서 독립성은 외부감사보다도 약함
 - 넷째, 외부감사는 비판적 기능을 기본으로 하나, 내부감사는 개선 내지 조언이라는 지도적 기능을 중시함
- 이상과 같은 일본의 외부감사제도는 우리나라 자치단체장의 일부 독단적인 재정운영의 사례를 억제하는 장치로서 시사하는 바가 큼

다. 지방재정계획제도에 의한 계획적 재정운영과 재정책임성 확보

1) 지방재정계획의 의의 및 역할

- 일본의 경우는 지방재정운용 및 관리와 관련하여 제도적으로 다양한 재정책임성 확보 시스템이 구축되어 있다고 볼 수 있음
 - 하나가 지방재정계획제도를 통한 계획적인 재정운용시스템을 구축하고 있다는 점을 들 수 있음
- 일본의 지방재정운영에 있어서 지방재정계획제도는 매우 중요한 역할을 하고 있는데, 지방재정계획 작성 법적근거는 지방교부세법에 규정되어 있음
 - 지방교부세법 제7조에 의하면, 내각은 매년도에 익년도 지방재정 세입세출 예상액

에 관한 서류를 작성하여 이를 국회에 제출함과 아울러 일반에게 공표해야 한다고 규정되어 있음

○ 지방재정계획의 역할은 크게 3가지로 요약되고 있는데, 첫째, 자치단체의 자원보장 기능을 들 수 있음

- 일본 자치단체에 대한 자원보장은 기본적으로 지방교부세를 통하여 이루어지고 있는데, 이의 기초가 되는 것이 지방재정계획제도라 할 수 있음
- 지방재정계획은 지방재정 전체의 세입과 세출을 일정한 방법으로 산정하여 그 수지를 명확히 함으로서 자치단체가 행하는 사무나 사업에 대해 국가가 기대하는 수준으로 추진할 수 있는지의 여부를 파악하기 위하여 작성되고 있음
- 이를 기초로 하여 만약 지방재정계획상의 수지에 자원부족이 발생할 경우에는 지방행정재정에 관한 제도의 개정 혹은 지방교부세율의 변경 등을 통하여 지방재정의 자원부족을 해소하기 위한 필요한 조치를 강구하게 되어 있어 한마디로 지방재정계획은 종합적으로 지방자치단체의 재원을 보장하기 위한 제도라 할 수 있음

○ 둘째, 지방재정계획은 자치단체의 재정운영에 대한 지침역할을 담당

- 지방재정계획은 매년도 추진되어야 할 지방행정의 수준을 확보하는데 필요한 경비, 행정재정제도의 개정에 수반하여 경비의 증감 등을 표준적인 기준에 의해 세출에 계상하고 한편으로는 경제의 동향, 세재정제도의 개정 등을 고려한 당해 연도의 수입예상액을 세입으로 계상하여 그 수지를 명확히 하고 있음
- 따라서 지방재정계획에서 제시된 지방행정의 수준, 제도개정 등에 수반하여 경비의 증감경향, 지방세 및 기타 세입의 동향은 자치단체가 매년도 적절한 재정운영을 하는데 있어서 중요한 지표가 되고 개개 자치단체는 지방재정계획에 나타나 있는 지표를 표준적인 지침으로 삼아 자치단체의 실정에 맞게 재정운영을 추진할 수 있게 되는 것임

○ 셋째, 지방재정계획은 국가시책과의 조화성을 확보하는 역할을 담당

- 재정경제정책은 공공사업의 중요한 실시주체가 자치단체라는 점에서 국가와 지방양자가 협력하면서 추진할 필요가 있음
- 이와 같은 관점에서 지방재정계획을 통하여 지방재정에 관계되는 국가의 각종 시책내용이 구체적으로 명확하게 나타나게 됨과 동시에 이들 시책을 실시하는데 필요한 자치단체의 자원확보에 대한 논의가 이루어지고 있음

2) 지방재정계획의 구성

- 지방재정계획은 자치단체의 당해 연도 실제 수지를 추계하는 것이 아니고 객관적으로 추측되는 통상적인 수준의 경비와 수입을 일정한 방법에 의해 산정하여 수지의 상황을 파악하는데 의미가 있음

<그림 3-9> 지방재정계획

(단위 : 억엔)

급여관계 경비 229,990	보조 66,769	국비 25,431	초·중·등학교직원등
		지방비 41,338	
	지방단독 163,221	60,042	← 경찰관 24,753 소방직원 13,094 고교교직원 22,195
		호적등창구, 복지사무소, 쓰레기처리, 보건소, 급식센터 등 103,179	
일반행정 경비 218,833	보조 101,183	국비 47,446	생활보호, 개호보험(노인홈, 홈헬퍼 등), 노인의료(일부공비부담), 보육소등의 아동보호
		지방비 53,737	
	지방단독 117,650	국가 공단, 사업단 출자금등 4,672	← 쓰레기처리, 농업·상공업등 대부금, 보건소, 의무교육학교운영비, 사학조성 등
		사회복지계통 경비 43,363 기 타	
투자적 경비 213,283	직할·보조 (공공사업등) 78,583	직할사업부담금 11,473	← 지방도로정비임시교부금사업
		국비 35,749	
		지방비 31,361	
	지방단독 134,700	12,777	← 청소, 농림수산업, 도로교량, 하천해안, 도시계획, 교육 등 (주) 기타에는 국고보조사업을 보완하는 사업등, 국고보조와 밀접하게 관련된 사업도 포함되어 있음
기 타			
공채비 136,779	이자보급금 2		
	지방비	136,777	
공기업조출금 30,797	기업채 원리상환에 관한 것 21,841		← 상수도, 병원 등
	상기 이외 8,956		
기타		16,987	

- 실질적으로 2004년도 지방재정계획을 보면, 지방자치단체의 총체적인 각종 경비가 계획되어 있음

- 2004년도 지방재정계획액은 84조 6,669억엔

라. 사무사업평가시스템 구축과 투자사업 추진단계별 심사를 통한 재정운영 책임성 확보

1) 사무사업평가시스템의 구축운영

- 일본의 사무사업평가시스템은 1996년에 三重縣(미에현)에서 처음으로 도입되어 활발히 이론화되어 최근에는 일본의 거의 모든 자치단체에서 개발·적용되어 자치단체의 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 예산견적서에 첨부하여 예산에 반영해 가는 것임

- 그 주요내용은 예산편성과정이나 종합계획의 목표관리, 진행관리, 기구개혁에 의한 조직, 정원의 재검토, 인사관리 등 종합적인 개혁운동으로서 전개하는 체계로 되어 있음

- 사무사업평가시스템은 사무사업목적평가표라는 통일된 양식에 따라 작성하는데, 사무사업목적평가표는 크게 3부분으로 구성되어 있음

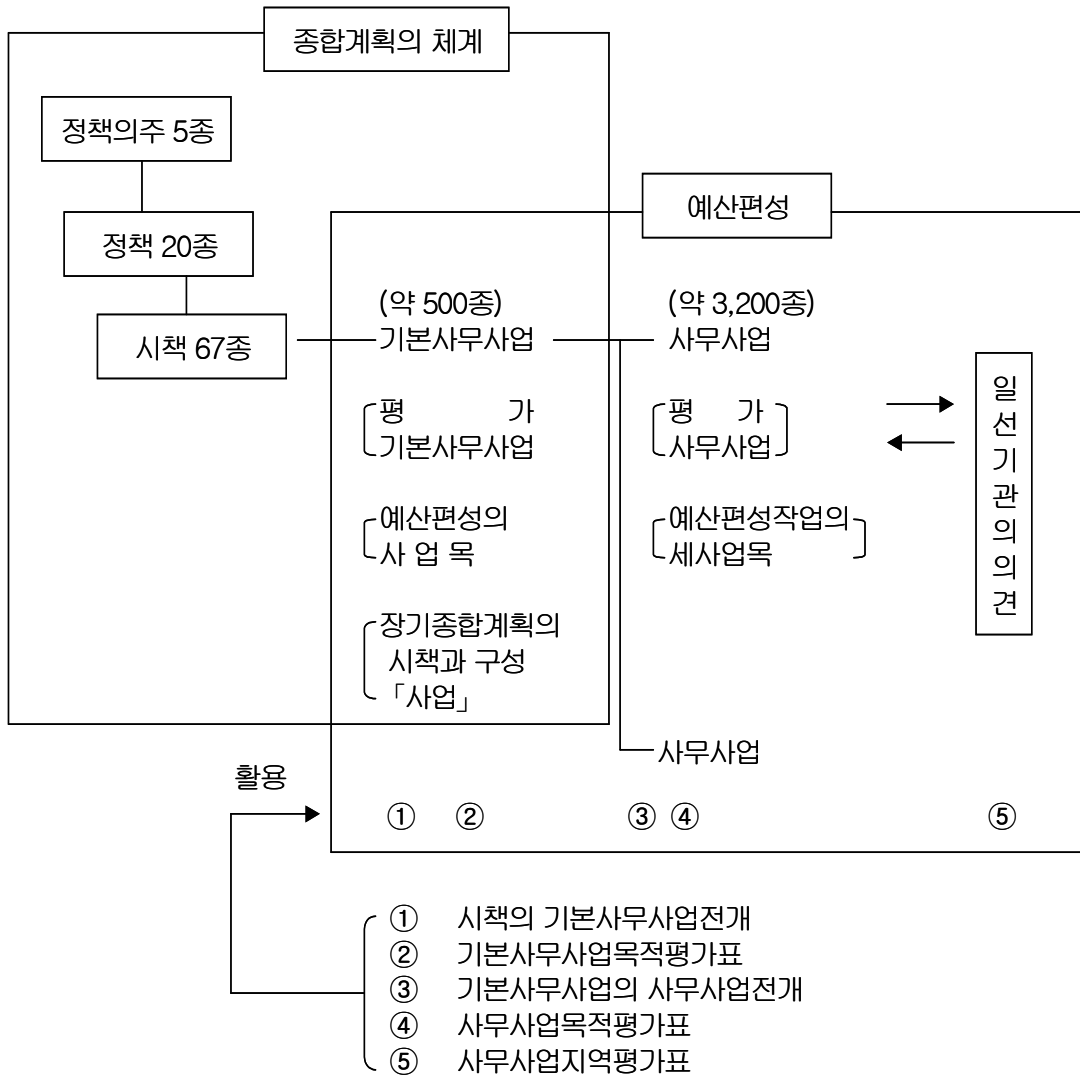
- 첫째, 사무사업의 현재 상황을 명확히 하기 위한 사무사업의 목적과 성과의 파악란

- 둘째, 사무사업을 둘러싼 환경변화를 파악한 뒤에 목적의 타당성 등의 검토를 행하는 사무사업의 평가란

- 셋째, 검토를 받아 사무사업을 어떻게 개혁해 갈 것인가를 기획하는 개혁안란으로 구성되어 있음

- 이것을 매년도 갱신해 가는 것으로서 사무사업을 Plan-Do-See(계획-실시-평가)의 사이클에 의한 재정운영 및 재정관리를 합리적으로 운영정착하려는 것임

<그림 3-10> 사무사업평가시스템에 의한 예산편성과의 연동



2) 자치단체 투자사업에 대한 추진과정 단계별로 심사제도 구축

- 자치단체의 투자사업에 대한 자율적 책임성을 확보하기 위한 제도로써 최근 자치단체별로 제도가 보완되어 확대 실시되고 있음
- 즉, 자치단체의 공공투자사업에 대해 사전 및 사후 등 단계별로 사업에 대한 심사 및 평가체계를 구축확대하고 있다. 자치단체별로 형태는 각기 다르지만 대체로 3-4단계의 심사를 거치는 형태를 취하고 있음
 - 예를 들어, 군마현에서는 2005년부터 새로운 사업을 실시하는 경우에 사업의 필요성, 유효성, 긴급성 등의 관점에서 사전에 평가하여 적은 재원으로 보다 큰 효과를 거둘 수 있도록 사업의 효율성 및 책임성을 제고
 - 또한 평가 결과에 대해 공표함으로써 실시과정의 객관성과 투명성의 향상을 기하여 공공사업에 대한 주민의 이해와 협력을 얻도록 노력하고 있음
- 일본의 자치단체 공공투자사업의 심사 및 평가는 시점에 의해 주로 4가지 형태로 이루어지고 있음
- 첫째, 사전평가를 들 수 있음
 - 이는 새로운 사업을 실시하는 경우에 사업을 실시하는 것이 주민의 욕구나 사회정세에 비추어 타당하고 또한 필요성이 높은지, 비용에 걸맞는 효과를 얻을 수 있는지, 다른 사업보다도 우선하여 긴급하게 추진할 필요성이 있는지 등의 관점에서 평가를 행하여 사업의 추진여부, 우선도를 점검
- 둘째, 집행시 점검을 들 수 있음
 - 사업실시 단계에서 당초 목적이나 집행상의 유의점등에 대해 담당직원이 재확인하여 보다 효율적인 사업실시에 대응하고 있음
- 셋째, 재평가를 들 수 있음
 - 사업채택후 일정기간 경과한 사업에 대해 진척상황이나 사회정세 변화 등의 관점에서 평가하여 필요하면 계획의 수정이나 사업의 중지를 결정함
- 넷째, 사후평가를 들 수 있음
 - 사업종료후 일정기간 경과후에 당초 목적의 실현상황을 평가하고 이후의 사업계획의 입안에 반영시킴

- 일본의 공공투자사업에 대한 다단계 심사제도는 우리나라 자치단체에서 일부 보여지고 있는 비효율적이고 비합리적인 투자사업 등 방만한 재정운영을 억제하고 자치단체 스스로 책임성을 갖고 투자사업을 효율적으로 추진하는데 있어서 매우 큰 시사점을 안겨주고 있음

마. 예산편성에 대한 주민참여와 정보공개를 통한 재정운영책임성 확보

1) 예산편성 주민참여

- 일본의 자치단체는 예산편성에 있어서 주민참여는 매우 적극적으로 이루어지고 있는 양으나 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
- 주민의견을 반영하고 있는 형태 중에서 가장 많은 것이 지역간담회, 시민집회 등을 개최하는 것으로 29.8%를 차지하고 있음
 - 다음으로 각종 단체대표와 간담회를 개최하여 예산에 대한 요망 등을 듣는 형태로서 14.7%, 일반 주민에게 예산에 관한 설문 또는 시장 앞으로의 편지를 실시하고 있는 형태가 7.4%, 그리고 시정모니터로부터 예산에 관한 의견을 듣고 있는 형태 등이 7.2%의 순임

2) 일본 동경도의 「정보 공표·제공 제도」

- 일본의 경우 개별법령에 자치단체에서 재정상황을 공개토록하고 있음
 - 동경도의 경우 적극적인 재정정보 공개를 지향하고 있음
- 동경도는 2000년부터 「정보 공표·제공제도」를 통해서 정보공개를 종합적으로 추진하고 있음

- 이의 특징은 정보공개の内容과 방법을 확대하는 것으로 과거의 소극적인 정보공개에서 '적극적인 정보공개 및 제공'으로 탈바꿈하는 자세를 취하고 있는 것임
- 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
- 동경도 「정보공표·제공제도」의 개요
 - '정보공표제도'란 동경도 정보공개조례에 의하여 의무적으로 공표해야 하는 제도로 공표된 정보는 인터넷 이외에 도민정보룸(청사내 설치)에서 열람할 수 있도록 하고 있음
 - '정보제공제도'는 도정정보를 인터넷, 광고지, TV, 라디오 등의 매체를 통하여 적극적으로 제공되는 것임
 - '인터넷상의 재정정보 제공'은 도재정·도채(都債), 당해연도 예산안의 개요, 보통회계 결산, 재정재건프로그램, 대차대조표(밸런스시트), 자금관리방침, 계약공사관련 입찰정보서비스, 도세가이드북, 계좌이체 안내, 공매정보, 세제조사보고서, 공유재산, 공영기업의 개요, 각종 재정제도 등임

IV. 자치단체장의 재정책임성 강화방안 및 지방의회의 역할

- 지방자치단체의 재정자율성의 신장에 따라 자치단체의 재정운영 성패는 자치단체장 및 지방의회의 역할이 보다 중요하게 작용됨
 - 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
- 이는 새로운 제도의 도입을 통한 행정내부의 체계구축과 기존의 제도의 효율적인 활용을 담보할 수 있는 개선방안이 필요함
- 그리고 지방의회 측면에서도 지방의회의 예산심의 등 원래의 기능을 충실할 수 있는 개선방안과 아울러 보다 자치단체장의 재정운영에 대한 견제시스템을 강화할 수 있는 제도적인 장치의 개발이 필요함
- 방안모색에 있어서는 자치단체장 및 지방의회의 지위 및 신분에 관련된 사항은 제외하고 지방재정운영과 관련한 제도적이고 기능적인 측면에서 자치단체장의 재정책임성 강화방안 모색에 한정함

1. 재정책임성 강화를 위한 행정내부 견제시스템의 강화 방안

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

1) 도입 필요성

- 재정출납권의 독립성을 확보하고 자치단체장의 재정운영 책임성을 담보하고 예산집행의 효율성을 높일 수 있는 제도적 장치의 구축이 필요함
 - 회계사무는 기본적으로 지출명령기관(자치단체의 장)과 현금출납을 담당하는 집행

기관(출납관리)을 분리하여 사무처리의 공정성을 확보하는 방향이 요구됨

○ 그러나 우리나라는 앞에서 지적했듯이, 예산집행분야 회계관계공무원은 경리관인 명령기관과 지출원인 집행기관을 구분하고 있으나 자치단체장과의 독립성 및 실효성에 문제가 있음

- 사업주관부서의 예산집행품의 단계에서 모든 결정이 이루어지고 있어서 문제점이 발견되더라도 독립적 지위 등이 확보되지 않아 회계공무원의 거부권 행사가 사실상 곤란

2) 외국 사례

<일본의 출납장 및 수입역>

○ 앞에서 검토하였듯이, 일본 자치단체의 경우는 자치단체장의 재정운동을 견제하고 재정책임성을 담보할 수 있는 자치단체장과 독립된 출납장 및 수입역제도를 운영하고 있음

- 자치단체의 수입지출사무에 대해 명령기관과 집행기관을 분리하여 회계경리의 공정성을 확보하기 위하여 자치단체장과는 독립하여 회계사무를 전담하는 보조기관으로 설치되어 있음

- 자치단체장은 출납장 또는 수입역이 회계사무를 집행하는데 있어서 준수해야 할 의무에 위반하고 있지 않는지 혹은 그 행위가 직무상 적당하지 않는지 감시하고 출납장 또는 수입역에 대해 필요한 경우에 지시명령을 하고, 반면 출납장 또는 수입역은 자치단체장의 지출명령에 대해 심사하는 상호 견제관계에 있음

○ 도·도부현에는 출납장, 부출납장을 설치하고 있으며 시·정·촌에는 수입역, 부수입역을 설치하여 운영하고 있음

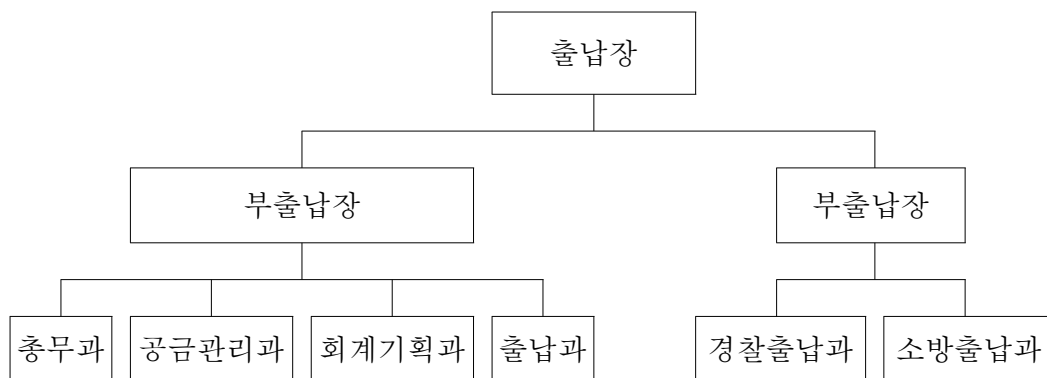
○ 출납장 및 수입역의 역할

- 현금의 출납 및 보관, 수표의 발행

- 유가증권의 출납 및 보관, 물품의 출납 및 보관

- 현금 및 재산의 기록관리, 지출부담행위에 관한 확인
 - 결산 작업 및 결산보고 등
- 동경도의 출납장제도 운영사례를 보면 다음과 같음
- 조직에 출납장실을 두고 있음
 - 출납장실은 동경도의 회계기관으로 공기업에 관한 것을 제외하고 현금의 출납 및 보관, 수표 및 유가증권의 출납 및 보관, 현금 및 재산의 기록관리, 지출부담행위의 확인, 결산의 조제 등을 행함
 - 또한 기금에 속하는 현금 및 유가증권의 운용관리, 공경도재무회계시스템의 관리 운용, 용품공급사무 등에 대해서도 출납장실에서 사무를 처리함
 - 그리고 현재 출납장실에서는 도의 중요시책인 공회계제도개혁의 추진을 담당하고 있고 복식부기발생주의회계를 2006년도에 도입하기 위하여 회계처리기준의 정비 및 재무회계시스템의 재구축을 담당하고 있음
 - 출납장실의 정원은 2005년 현재 131명으로 구성, 예산은 38억 2,600억엔임
 - 출납장실의 조직은 출납장 및 부출납장(조례로 2인으로 규정) 아래 6개과로 구성 되어 있음

<그림 4-1> 동경도의 출납장실 조직



<프랑스의 출납명령관(ordonnateur)>

- 프랑스의 지방예산의 집행은 출납명령관(ordonnateur)과 회계원(comptable)을 분리하는 것을 원칙으로 하고 있음
 - 출납명령관은 수입을 받고 비용을 지불하는 명령을 하는 반면에 회계원은 부채의 지불과 채권의 징수를 행함으로써 공공자금의 관리를 두 기관이 분담하고 있음
 - 회계원은 재무국 소속으로 국가공무원임
- 출납명령관은 시읍면장(시읍면단위), 도의회의장(도단위), 지역의회의장(지역단위)이 맡음
 - 코뮌은 시장(maire), 데파르트망과 레지옹은 둘 다 의회의장이 맡고 있고 코뮌의 경우 시장 보좌관(adjoints au maire), 데파르트망과 레지옹은 각기 의회부의장이 그 권한을 대리할 수 있음
- 출납명령관은 수입과 지출의 집행을 명령하는 광범위한 권한을 갖는 반면에 정치적, 법률적 책임을 짐
- 출납명령관의 수입사무에 대한 역할
 - 시읍면의 권한(세금)을 확인하며 수입을 확정하고
 - 세입징수를 위해 수입징수결의서를 발행하고
 - 수입징수결의서와 첨부명세서를 시읍면 징수관(공공회계원)에게 이송함
- 출납명령관의 지출에 대한 역할
 - 지출원인행위
 - 지급명령행위
 - 지불행위 등 지출을 확정함

3) 재정출납관의 신설 방안

- 우리나라 현행 회계사무 처리 관련 공무원은 자치단체장에 종속되어 있어 독립성이

보장되지 못하는 한계 및 외국의 사례를 고려할 경우, 회계사무의 처리에 있어서 독립적인 권한을 갖는 재정출납관(가칭)을 신설할 필요성이 있음

○ 재정출납관은 일본의 사례를 고려하여 자치단체장과는 별도의 독립된 지위를 갖되 지방의회의 승인을 받아 자치단체장이 임명하는 것으로 함

- 재정출납관은 불법, 부당하다고 인정되는 예산의 지출거부가 가능하며 금전적 책임을 짐

○ 우리나라에 재정출납관제도를 신설하기 위해서는 일본의 경우와 같이 현행 지방자치법에 그 근거를 신설하고 이를 근거로 하여 자치단체별로 조례를 제정하여 운영

○ 서울시의 회계처리업무는 재무국 재무과의 지출팀에서 주로 관리하고 있는 실정임

- 따라서 서울시의 재정출납관의 운영은 동경도의 경우처럼 서울시 조직내부에 재정출납관실을 두어 그 밑에 몇 개의 과를 두고 재무과의 회계처리 관련 업무 등 서울시 회계관련 업무를 이관하여 조직을 구성하여 담당하는 것으로 함

- 재정출납관실이 신설될 경우에 재정출납관은 임기가 보장되어 있고 기타 직원들의 경우에도 기존의 직원으로 하여금 기존의 인력활용 방식대로 운영함으로써 직원들의 인사상 및 사기저하가 없도록 함

- 이는 의회사무처 직원의 독립성 문제가 제기되어 오고 있지만 현실적으로 어려운 것은 소수의 제한된 사무기구의 인력을 고려할 때 인사권 독립은 사무직원의 승진기회가 제약될 가능성이 높고, 인사교류가 정체됨으로서 능력발전이 저해되고 근무의욕이 저하될 우려가 있다는 점을 고려하여 단기적으로는 재정출납관실의 공무원의 경우도 별도의 직종을 신설하거나 독립적 운영보다는 기존의 인사방식을 채택하는 것이 보다 바람직함

○ 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

1) 필요성

- 주민참여예산제도는 행정부가 독점적으로 행사해 왔던 예산편성권을 주민이 참여함으로써 지방재정 운영의 투명성과 책임성을 제고하고 재정민주주의 이념을 구현하는데 필요함
- 이는 정부실패에 대응하기 위한 대안으로서 필요함
 - 집행부 중심의 폐쇄적인 예산편성방식으로 인하여 예산의 비효율성이 야기될 수 있고, 복잡하고 다양한 환경에서 관료들에 의한 예산편성은 주민들의 수요를 반영하는데 한계가 있음
 - 주민참여예산제도는 관료 및 집행부 주도의 예산편성방식의 한계를 극복하고 예산편성의 투명성과 민주성을 확보할 수 있게 함
- 이는 또한 지방의회 예산심의활동의 한계를 극복하는데 도움이 됨
 - 지방의원들의 선거구민들을 의식한 지역구 예산 챙기기 등 지방재정의 비효율성이 지적되기도 함
- 주민참여예산제도의 장점을 살려 일부 자치단체에서는 예산과정에 주민이 참여하는 제도를 도입하고 있으나 아직 미흡한 실정이며 또한 주민참여예산제도 실시에 대한 우려가 제기
 - 주민참여예산제도가 성공적으로 실시되면 지방재정운영에 주민자치의 이념을 구현할 수 있다는 점에는 공감대가 형성되어 있지만 열악한 지방재정과 사회자산(social capital)의 여건에서 성공할 수 있는가에 대한 우려
 - 주민참여예산제도가 실질적인 주민참여와 주민통제의 기능을 수행한다면 주민의 대표로 구성된 지방의회와의 갈등이 예상되고 형식적인 주민참여에 그친다면 지

방정부에 의한 주민동원에 불과하다고 주장이 제기

- 이와 같은 논의가 진행되는 가운데, 경실련은 2003년 2월 5~ 2월 20일에 걸쳐서 지역경실련이 있는 31개 지역을 대상으로 예산관련 시민참여의 정도에 관하여 설문조사를 실시
 - 첫째, 지방정부의 예산편성시 주민참여 절차나 제도는 매우 형식적이고 제한적이며 주민의 만족도는 매우 낮고, 주민의 의견을 수렴하려는 지방정부와 의회의 노력은 극히 미흡한 것으로 나타나고 있음
 - 예산편성 과정에서 공청회를 실시하고 있는 지역은 22.5%, 인터넷을 통한 의견수렴 지역은 29.0%에 불과하며 그에 따른 주민의 만족도는 6.4%로 나타났음
 - 이는 공청회가 대부분 일회적인 집행부의 사업설명위주로 진행되고 있으며, 인터넷을 통한 주민의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있음
 - 또한 일반적인 행정 참여에 비해 예산관련 참여가 매우 활발하지 못하다는 지적이 74.1%에 이르고, 예산편성시 주민의견을 수렴하기 위한 지방정부와 의회의 노력이 적극적이지 못하다는 지적이 61.2%로 나타남으로써 예산편성에 대한 지방정부와 의회의 배타성이 나타나고 있는 것으로 드러남

<표 4-1> 자치단체의 예산참여의 장치 현황

구분	없다(%)	있다(%)	기타(%)	합계(%)
① 공청회	24(77.4)	7(22.5)	(0)	31(100)
② 기금결정 및 집행관련 참여	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
③ 중기재정계획 작성관련 참여	26(83.8)	5(16.1)	(0)	31(100)
④ 투융자심사관련 참여	27(87.0)	4(12.9)	(0)	31(100)
⑤ 예산관련 워크샵의 실시 및 참여	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
⑥ 예산관련 정기적인 만남	30(96.7)	1(3.2)	(0)	31(100)
⑦ 인터넷을 통한 의견수렴 장치	22(70.9)	9(29.0)	(0)	31(100)
⑧ 기타 지역에서 가지고 있는 예산참여 장치	23(74.1)	5(16.1)	3(9.6)	31(100)

- 설문조사 결과를 보더라도 아직 우리나라의 경우는 예산참여제도가 미흡한 것으로 나타나고 있어 자치단체의 재정운영 투명성 및 책임성을 확보하는 중요한 수단으로 주민참여예산제도를 활성화할 필요성이 있음

2) 브라질의 주민참여예산제도 사례

가) 주민참여 방법 및 성공요인

- 브라질은 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 사례로 논의되고 있음
- 포르투 알레그레의 주민참여방법 및 성공요인은 첫째, 상황적 요인을 들 수 있음
 - 포르투 알레그레에 지역주민 수준에서 풀뿌리 조직이 잘 발달되어 있었고, 이들을 통한 사회자산(social capital)이 축적되어 있었음
 - 포르투 알레그레는 비교적 부유한 주의 중심도시로서 상대적으로 높은 사회경제적 재원을 확보하고 있음
 - 주민참여예산제도가 조례나 법에 의하여 제도화되지는 못했지만 시 정부를 장악한 노동자당의 집행력에 의하여 예산행정개혁의 일환으로 도입되어 운영되고 있음
 - 시 정부가 투명하고 공개적으로 주민참여예산제도를 운영함으로써 정당성(legitimacy)을 강화한 점이 성공의 주요 요인이 되었음
- 참여방법 및 제도적 운영상의 요인을 들 수 있음
 - 참여적 과정에 강한 교육적 요소들을 포함시켜서 '예산의 한정성'을 이해시키고 시에 대한 신뢰를 증진
 - 주민예산참여의 기술적 접근성의 문제에 대해 예산 과정의 세밀한 부분에 대하여 가장 낮은 수준의 평의회 참여자들에게까지 교육을 실시하고 예산의 상세한 부분에 대해서는 대표들의 시 평의회 참여하여 논의하는 등의 방법으로 대응
 - 의견수렴의 문제에 대해서는 시 전체의 관점에서 영향을 주는 사업등은 종종 무시되고 한정된 지역의 공공사업을 요구하는 사례가 발생하여 이는 예산을 구분하여 일부분(재량분)을 전적으로 주민참여하에 주민의 의사결정의 몫으로 할당하는 등의 방법으로 대응

- ‘시 유권자 회합(City Constituent Assembly)’이라는 정책네트워크를 형성하도록 하고 이들이 시를 위한 전체적인 장기적 가이드 라인을 만들도록 하여 원활한 합의를 유도하였음
- 그리고 시민참여기구는 참여자들이 스스로 결정한 내부규칙에 의해 운영되고, 의사결정과정은 직접민주주의와 대의민주주의가 적절히 혼합되게 하였음

나) 문제점 및 한계

○ 브라질의 경험에서 나타난 문제들

- 예산은 전문지식을 요하는 고도로 기술적인 정책입안 부분으로 일반 주민들이 이해하고 결정하는데 한계가 있음
- 지역개선 프로젝트나 주택 건설과 같은 매우 지역적인 프로젝트와 프로그램들에 관심이 집중되고, 시 전체를 포괄하는 합리적인 예산편성이 어려움
- 장시간의 토론과 논쟁에 참여하는 주민들은 전체 주민을 대표하는 경우가 드물고 고도로 조직화된 지역주민 집단들은 대중적 조직화 정도가 낮은 다른 지역주민들의 이해를 대변하기 어려움
- 처음 시작할 때는 높은 관심을 보였지만 빈약한 시의 재정으로 주민들의 요구를 수용할 수 없게 되자 주민들이 실망하게 되고 주민참여예산제도를 지속시킬 수 없음

○ 포르투 알레그레의 한계점

- 참여예산제도가 기존의 행정부와 의회의 예산결정권한을 나누어 갖는 것이기에 전통적 예산권한을 가진 지방의원의 저항이 심하고 이 제도가 조례나 법으로 제도화되지 못했음
- 지나친 정치적 이념성과 지역주의와 민중주의로 인하여 경제적 합리성 측면에서 불합리성이 존재

3) 주민참여예산제도 활성화 방안

○ 재정수요조사를 위한 주민설문조사 정례화

- 예산편성과 관련된 주민의 의견을 수렴하는 장치로서는 재정수요 조사, 특정 지역 사업에 대한 의견조사를 들 수 있음
- 먼저 해당 자치단체의 재정수요를 파악하기 위한 설문조사를 매년 정기적으로 실시하는 것을 의무화하는 것을 고려해 볼 수 있음
- 예를 들어, 경기도에서는 1997년 이후 매년 “경기도민 생활수준 및 의식구조 조사”를 하고 있는데, 이는 하나의 참고 사례가 될 수 있음

○ 예산공청회 및 주민투표 실시

- 예산편성 및 심의시 예산공청회 개최를 제도화할 필요가 있는데, 미국의 경우는 집행기관 내에서의 공청회와 지방의회에서의 공청회가 있음
- 현재 경기도 등 일부 자치단체에서는 예산편성단계에서 예산과 관련된 정책토론회를 개최하고 있는데, 이와 같은 형태를 예산공청회로 확대발전시킬 수 있음
- 따라서 우리나라에서 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
- 즉, 예산공청회를 통한 주민의견수렴의 실현 가능성을 제고하고 주민의견수렴의 명확화를 위하여 집행부는 집행부 나름대로 예산편성단계에서 논란의 여지가 있거나 의견 수렴 필요성이 있다고 판단되는 주요 사업을 선정하여 예산편성에 대한 공청회를 개최하고 그리고 지방의회는 지방의회 전체 차원에서 예산심의 과정에서 논란의 여지가 있거나 주민의 의견수렴 필요성이 있다고 판단되는 주요 투자사업을 선정하여 예산공청회를 개최하면 예산공청회의 실효성을 제고할 수 있음
- 이상과 같이 예산공청회는 집행부의 예산편성단계 및 지방의회의 예산심의 단계에서 주민의견 수렴 필요성이 있는 것으로 선정된 주요 투자사업에 대해 각각 주

민의 의견을 수렴하고 그 수렴하는 방법의 하나로 필요시 주민투표를 실시하여 의견을 수렴할 수 있음

○ 주민감사청구제도의 개선 및 납세자 소송제도의 도입

- 지방재정의 방만한 운영과 낭비를 방지하고 재정책임성을 강화하기 위한 제도로서 선진국에서 운용중인 납세자 소송제도를 도입할 필요성이 있음
- 납세자인 시민이 직접 예산의 불법집행 및 낭비에 대해 환수 및 취소할 수 있는 소송을 법원에 제기할 수 있는 권한을 부여하는 것임
- 일본의 주민소송제도는 불법 또는 부정 집행된 정부예산의 환수를 통해 예산절약에 크게 기여한 것으로 평가받고 있음

다. 외부감사제도의 도입- 전문가그룹의 감사참여에 의한 재정책임성 강화

1) 도입 필요성

- 현재 자치단체는 감사관실을 두어 감사하고 있으나 자치단체장의 임명장을 받는 소속 직원으로서 감사활동 및 자치단체장을 견제하는 데는 한계가 있음
 - 물론 지방의회의 감사기능도 강화하여 지방의회 측면에서 자치단체장을 견제하는 것도 중요하지만 지방자치를 실시하는 중요한 장점중의 하나는 행정에 대한 주민통제가 가능하다는 관점에서 전문가 및 주민에 의한 감사참여도 현행 감사제도의 한계 및 재정책임성 담보의 한계를 보완할 수 있음
 - 자치단체의 입장에서는 지방자치단체의 감사를 보다 중립적이고 독립적인 입장에서 할 수 있다는 시각에서 주민이나 전문가그룹을 활용하는 방안을 적극 강구할 필요가 있음
- 현재 일부 자치단체에서는 시민감사청구제도를 운영하고 있어 나름대로의 충분한 의의를 갖고 있으나 이는 주민이나 전문가가 직접 감사를 하는 것이 아니라 감사를 청구할 수 있는 것임
 - 서울특별시의 경우, 일정한 요건이 갖춘 단체를 대상으로 감사청구를 할 수 있도록 하고 있으며, 울산과 부산시의 경우는 각각 주민 50인과 300인의 연서를 요건

으로 하여 감사청구를 허용하고 있음

- 현재 일본의 경우에도 지방의회와 단체장 이외에 유권자의 1/50 이상의 서명에 의한 사무감사청구와 주민에 의한 주민감사청구가 활용되고 있음

○ 이외에도 주민의 감사 참여는 다양한 방법으로 운영되고 있음

- 주민참여를 통한 감사정보 수집을 들 수 있는데, 자치단체의 자체감사 인력으로는 정보수집의 한계가 있으므로 이를 보완하는 차원에서 ‘전화신고제도’, 명예감사관제 등을 통해서 주민들이 제공한 감사정보를 자치단체의 감사를 반영하는 것임
- 이들 방법들도 정보수집의 체계화를 기할 수 있는 등의 장점이 있으므로 보다 확대 실시할 필요가 있음

○ 그러나 보다 지역사회참여를 통한 주민통제의 강화와 전문가그룹의 참여를 통한 보다 실효성을 담보하여 자치단체의 재정운영 책임성을 강화할 수 있는 지방자치단체 외부감사제도의 도입을 고려해 볼 필요성이 있음

- 외부감사제도란 자치단체가 전문적 감사능력을 가진 외부인과 감사계약을 체결하여 이 외부감사를 받는 제도임

2) 외국의 사례

○ 지방자치 역사가 오래된 선진국들은 대부분의 자치단체에서 외부감사제도를 운영하고 있음

- 미국, 프랑스, 일본의 경우는 자치단체 소속의 준외부감사기구를 설치하고 있음
- 영국과 독일은 자치단체와 독립된 별도의 외부감사기구를 두고 있어서, 이 점에서 전자보다 독립성이 강함
- 한편 독일과 프랑스는 연방감사원장의 동의 또는 추천에 의해, 미국의 일부 주는 주민 직접선거에 의해 외부감사기구의 장을 각각 임명 또는 선출함으로써, 외부감사기구의 독립성을 보장하고 있음

○ 한편, 앞에서 검토하였듯이, 일본의 경우는 1997년 감사위원회와는 별도로 외부감사제도를 새로이 도입하고 있음

- 일본의 외부감사제도는 국가와 지방의 역할분담의 재조정에 따른 분권형시스템으로의 전환에 대응하는 새로운 지방행정체제의 정비·확립이 요구되어, 지자체행정에 대한 중앙의 관여가 감축됨에 따른 지방자치단체 자신의 체크기능의 충실화와 이를 위한 감사기능 강화의 필요성이 강하게 주장됨에 따라 기존의 감사제도가 가지는 한계를 극복하고 감사기능에 대한 주민의 신뢰를 제고하자는 관점에서 도입된 것임
- 이는 감사위원회 의한 감사제도의 실효성과 신뢰성에 대한 의혹이 제기되면서 감사위원회 의한 감사성과에 대한 불신과 한계를 극복하고자 감사위원회와는 별도로 전문적인 외부인과의 위탁감사계약제도를 새로이 도입하고 있음

3) 외부감사제도 도입방안

- 이상과 같은 일본 및 외국의 자치단체 외부감사제도를 참조하여 우리나라의 경우도 지방자치단체 외부의 전문가를 감사에 참여하는 외부감사제도를 도입하여 외부전문가와 자치단체가 계약을 체결하여 감사의 전문성 및 신뢰성을 제고할 수 있는 체계를 구축할 필요성이 있음
 - 외부감사는 기본적으로 자치단체가 갖추어야 할 Accountability(説明責任)의 관점에서 필요함
 - 즉, 재정운영에 대한 설명책임으로부터 Disclosure(情報開示)가 이루어지고 이 정보개시를 담보하기 위한 것이 외부감사제도라고 할 수 있음
 - 이 방안은 특히 지방자치의 전통이 오랜 국가일수록 감사의 독립성, 중립성, 객관성을 확보하기 위해 지방자치단체에 대한 감사는 지역내 주민으로 하여금 행하도록 하고 있다는 사례를 보더라도 설득력이 있음
- 한편, 서울시의 경우는 서울특별시시민감사관운영및주민감사청구에관한조례에 의해 서울특별시장 소속하에 일정자격을 갖춘 외부인을 지방계약직공무원으로 시민감사관을 임명하여 운영하고 있음

<서울특별시시민감사관운영및주민감사청구에관한조례 주요 사항>

○ 시민감사관의 설치 및 지위

시민감사관은 서울특별시장 소속하에 두되, 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하는 지위를 갖는다.

○ 구성6 및 자격

① 시민감사관은 3인이내의 지방계약직 공무원으로 구성한다.

② 시민감사관은 서울특별시에 주민등록이 되어 있고, 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 서울특별시감사자문위원회의 심의를 거쳐 시장이 임명한다.

1. 감사원에서 3급이상 감사직공무원으로 재직 한 자

2. 대검찰청·고등검찰청 및 지방검찰청 등에서 3급이상 검찰직공무원으로 재직 한 자

3. 지방자치단체 또는 국가기관에서 3급이상 공무원으로 재직 한 자

4. 변호사 자격이 있는 자

5. 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 풍부한 자로 주요 사회단체로부터 추천을 받은 자

③ 시장은 필요하다고 인정할 때에는 공개모집을 통하여 시민감사관을 임명할 수 있다.

○ 임기 및 신분보장

시민감사관의 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다

○ 직무 및 권한

1. 법 제13조의4의 규정에 의하여 시장에게 청구하는 주민감사청구사항에 대한 감사

2. 20세 이상의 시민 200인 이상의 연서 또는 주요 사회단체·직능단체가 시민감사관에게 신청하는 감사청구사항에 대한 감사

3. 시장 및 서울특별시의회가 시민감사관에게 의뢰하는 사안에 대한 감사 또는 조사

4. 시의 실·국장, 자치구청장이 요청한 사안에 대한 감사 또는 조사

5. 시민감사관의 발의에 의한 특정한 사안의 감사 또는 조사

6. 시민 200인 이상의 연서로 시민감사관에게 요청한 고충민원의 조사·처리 등

○ 이상의 서울시와 같이 자치단체의 감사에 있어서 주민참여가 일부 운영되고 있는데, 이를 고려하여 외부감사제도를 활성화하는 방안을 고려해 볼 수 있음

○ 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
- 아울러 외부감사는 일본의 사례와 같이 자치단체에 대하여 포괄적으로 출납감사, 사무사업감사, 공사감사 등 매 회계연도마다 받는 포괄외부감사와 주민, 단체장, 의회 등의 요구와 필요에 따라서 실시하는 개별외부감사로 구분하여 운영함

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

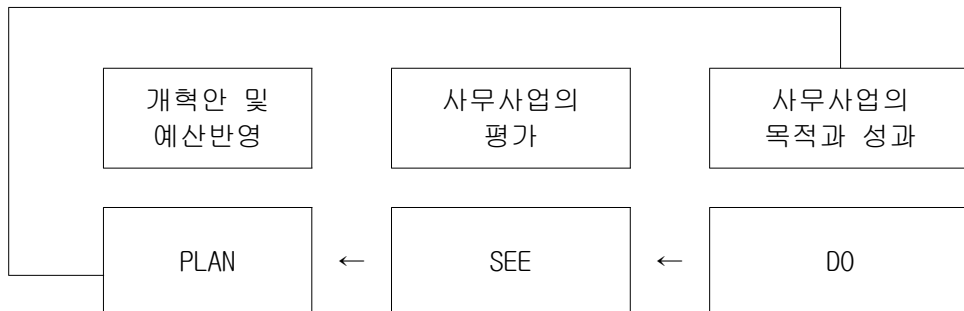
1) 필요성

- 현재 우리나라는 투자사업에 대해 투융자심사제도, 타당성조사 등을 통하여 투자사업에 대해 평가를 하고 있음
 - 그러나 투자사업에 대해 종합적으로 관리되지 못하고 또한 투자사업에 대한 추진 과정에 대한 심사가 이루어지지 못하고 있는 실정임
 - 결과적으로 투자사업에 대한 비효율적이고 비계획적이고 낭비적인 투자사업추진 사례가 발생하고 있음
- 따라서 재정운영의 생산성 및 효율성을 제고하고 자치단체의 재정운영 책임성을 강화하기 위해서는 성과반영 재정운영체계를 구축할 필요성이 있음
- 이를 위해서는 자치단체의 모든 사무사업에 대해 전면적으로 재검토하고 평가하는 사무사업평가시스템의 구축과 이를 기초로 한 성과주의예산제도를 강화할 필요성이 있음

2) 일본의 사례

- 앞에서 검토하였듯이, 일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 사업의 효율성 제고 및 자원배분의 합리성 제고에 크게 기여하고 있음
- 일본의 사무사업평가체계
 - 당초계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있음
 - 사무사업이 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 예산화하고 지속적인 환류가 이루어지는 집행과정을 취하고 있음
 - 즉, PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 환류시키고 있음

<그림 4-2> 사무사업평가체계 구축



4) 사무사업평가시스템 구축 및 성과주의예산제도 활성화 방안

가) 사무사업평가표 작성

- 사무사업평가체계 구축을 위해서는 먼저 해당 자치단체의 실정에 맞게 사무사업에 대한 재검토 평가기준 및 방법을 정할 필요성이 있음
- 일정한 양식을 마련하여 후술하는 평가기준에 따라 각 부서별로 사무사업평가표를 작성

- 각 부서에서 작성한 사무사업평가표는 자치단체장에게 제출

나) 사무사업평가기준 설정

- 사무사업평가표를 작성하기 위해서는 평가기준을 설정할 필요성이 있음
 - 사무사업의 평가에 대한 기준은 다음 8개 측면의 구분에 의한 구체적인 평가항목을 기준으로 선정하는 방법이 고려될 수 있음

① 필요성 측면의 평가항목

- 주민생활에 불가결한 것인가
- 사업목적의 달성도는 어떤가
- 자치단체의 역할로서 종료해야 하거나 혹은 저하되어야 하는 사무사업은 아닌가
- 민간활동에 대한 과도한 규제, 인허가 등에 의해 민간단체의 자주성이나 책임성을 저해하고 있지 않는가
- 국가, 다른 행정계층, 민간이 동종의 사업을 실시하고 있어 해당 자치단체가 실시할 필요성이 약한 사업은 아닌가
- 사회경제환경이나 각 제도의 변화에 따라 해당 사무사업의 필요성이 저하되고 있지 않는가
- 장래세대의 수요가 예상되고 있는가
- 타 자치단체의 해당 사무사업에 대한 수준과 비교해서 어떠한가

② 긴급성 측면의 평가항목

- 사무사업을 미루어도 주민서비스 수준의 저하를 가져오지 않는가
- 사무사업의 시행이 시의 적절한가
- 사무사업을 미루거나 폐지하면 주민생활과 직접적인 관계가 소원해지는 것은 아닌가
- 사회경제환경변화, 국가 및 타 자치단체의 동향을 주시한 후 실시하는 편이 적절한 대응이 아닌가

③ 효과성 측면의 평가항목

- 사무사업이 대상자의 감소나 사업실적의 저하에 의해 효과가 저하되고 있지 않는가
- 경비에 비해 효과는 어떠한가
- 사업목적이 불명확하게 설정되어 있지 않는가
- 자치단체가 직접 실시하는 것 보다 주민의 자주적인 활동이나 간접적, 유도적인 수단에 의하는 편이 효과가 있지 않는가
- 적정한 부담을 부과함으로써 과잉으로 생기는 수요를 억제하는 효과를 얻을 수 있지 않는가
- 타 사업과 연계하여 실시함으로써 보다 높은 효과를 얻지는 않는가

④ 공평성 측면의 평가항목

- 사무사업에 의한 서비스수준이 다른 행정서비스와 비교하여 균형이 결여되어 있지 않는가
- 서비스공급에 있어 대상자간의 불공평 혹은 지역적 불공평이 생기지 않는가
- 서비스수준과 수익자부담의 관계, 민간의 동종서비스가격과의 비교 등에서 균형이 결여되어 있지 않는가
- 해당 자치단체 전체에 관계되는 사무사업인가

⑤ 대체성 측면의 평가항목

- 사무사업의 성격으로 볼 경우, 국가가 실시하거나 혹은 타 자치단체와 공동으로 실시하는 것이 적당하지 않는가
- 다른 행정계층이 수행하는 것이 보다 적절한 사무사업은 아닌가
- 기존의 다른 사무사업으로 대체가 가능하지 않는가

⑥ 효율성 측면의 평가항목

- 민간단체 등에 위탁하는 편이 효율적이지 않는가
- 권한의 이양 또는 집중에 의한 간소, 효율화를 기할 수 없는가
- 사업의 목적, 기능, 대상 등이 중복 또는 유사한 것은 아닌가

- 기존의 사무사업 등을 이용 또는 통합하는 편이 효율적이지 않은가
- 운영방법의 개선에 의해 효율화를 기할 수 없는가

⑦ 계획성 측면의 평가항목

- 목적이 타당한가
- 시대적 상황변화에 적응하고 있는가
- 실시시기 및 기간은 적정한가
- 재원과 사업비의 배분은 적정하게 계획되어 있는가
- 정책 및 종합계획과 부합하고 있는가
- 각종 절차를 합리적으로 거쳤는가

⑧ 재원성 측면의 평가항목

- 보조금 및 각종 지원금과 자주재원의 비율(재정부담 정도)은 어느 정도인가
- 지방채사업의 경우 지방채 발행규모는 적정한가
- 부채부담이 과중하지 않는가
- 계속해서 재원이 투자되어야 하는 사무사업인가

○ 평가방법으로는 이상의 8개 항목에 대한 각 세부적인 항목에 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
- 그리고 수치화될 수 있는 것은 수치에 따라 점수화하고 수치화될 수 없는 것은 서술하거나 판단에 의해 점수를 부여하는 방법이 고려될 수 있음

<표 4-2> 사무사업평가표 예시

평가항목	체크리스트	배점
필요성	<ul style="list-style-type: none"> ·주민생활에 불가결한 것인가 ·사업목적의 달성도는 어떤가 ·자치단체의 역할로서 종료해야 하거나 혹은 저하되어야 하는 사무사업은 아닌가 ·과도한 규제, 인허가 등으로 민간의 자주성이나 책임성을 저해하고 있지 않는가 ·국가, 다른 행정계층, 민간이 동종의 사업을 실시하고 있어 해당 자치단체가 실시할 필요성이 약한 사업은 아닌가 ·사회환경이나 제도변화에 따라 해당 사무사업의 필요성이 저하되고 있지 않는가 ·장래세대의 수요가 예상되고 있는가 ·타 자치단체의 해당 사무사업에 대한 수준과 비교해서 어떠한가 	20점 (각 2.5점)
긴급성	<ul style="list-style-type: none"> ·사무사업을 미루어도 주민서비스 수준의 저하를 가져오지 않는가 ·사무사업의 시행이 시의 적절한가 ·사무사업을 미루거나 폐지하면 주민생활과 직접적 관계가 소원해지는 것은 아닌가 ·사회경제환경변화, 국가 및 타 자치단체의 동향을 주시한 후 실시하는 편이 적절한 대응이 아닌가 	10점 (각 2.5점)
효과성	<ul style="list-style-type: none"> ·사무사업이 대상자의 감소나 사업실적의 저하에 의해 효과가 저하되고 있지 않는가 ·경비에 비해 효과는 어떠한가 ·사업목적이 불명확하게 설정되어 있지 않는가 ·자치단체가 직접 실시하는 것 보다 주민의 자주적인 활동이나 간접적, 유도적인 수단에 의하는 편이 효과가 있지 않는가 ·적정한 부담을 부과함으로써 과잉으로 생기는 수요를 억제하는 효과를 얻을 수 있지 않는가 ·타 사업과 연계하여 실시함으로써 보다 높은 효과를 얻지는 않는가 	15점 (각 2.5점)
공평성	<ul style="list-style-type: none"> ·사무사업에 의한 서비스수준이 다른 행정서비스와 비교하여 균형이 결여되어 있지 않는가 ·서비스공급에 있어 대상자간의 불공평 혹은 지역적 불공평이 생기지 않는가 ·서비스수준과 수익자부담의 관계, 민간의 동종서비스가격과의 비교 등에서 균형이 결여되어 있지 않는가 ·해당 자치단체 전체에 관계되는 사무사업인가 	10점 (각 2.5점)
대체성	<ul style="list-style-type: none"> ·사무사업의 성격으로 볼 경우, 국가가 실시하거나 혹은 타 자치단체와 공동으로 실시하는 것이 적당하지 않는가 ·다른 행정계층이 수행하는 것이 보다 적절한 사무사업은 아닌가 ·기존의 다른 사무사업으로 대체가 가능하지 않는가 	7.5점 (각 2.5점)
효율성	<ul style="list-style-type: none"> ·민간단체 등에 위탁하는 편이 효율적이지 않는가 ·권한의 이양 또는 집중에 의한 간소, 효율화를 기할 수 없는가 ·사업의 목적, 기능, 대상 등이 중복 또는 유사한 것은 아닌가 ·기존의 사무사업 등을 이용 또는 통합하는 편이 효율적이지 않는가 ·운영방법의 개선에 의해 효율화를 기할 수 없는가 	12.5점 (각 2.5점)
계획성	<ul style="list-style-type: none"> ·목적이 타당한가 ·시대적 상황변화에 적응하고 있는가 ·실시시기 및 기간은 적정한가 ·재원과 사업비의 배분은 적정하게 계획되어 있는가 ·정책 및 종합계획과 부합하고 있는가 ·각종 절차를 합리적으로 거쳤는가 	15점 (각 2.5점)
재원성	<ul style="list-style-type: none"> ·보조금 및 각종 지원금과 자주재원의 비율(재정부담 정도)은 어느 정도인가 ·지방채사업의 경우 지방채 발행규모는 적정한가 ·부채부담이 과중하지 않는가 ·계속해서 재원이 투자되어야 하는 사무사업인가 	10점 (각 2.5점)

다) 사무사업검토위원회의 설치운영

- 이상의 사무사업평가표에 대해 그 타당성을 심의하고 검토하는 사무사업검토위원회를 설치할 필요함
 - 사무사업검토는 일차적으로 전체 사무사업에 대해 각 사무사업 소관부서에서 위의 평가기준에 따라 검토하여 사무사업평가표를 작성하고 이를 기초로 하여 지방의회의원 및 민간전문가들이 참여한 사무사업검토위원회에서 재차 검토하고 평가하는 체계를 취함

<서울특별시투자사업심사에관한규칙>

- 심사대상
 - ① 이 규칙에 의한 심사대상이 되는 사업은 다음 각호의 1에 해당하는 사업으로 한다.
 - 1. 총사업비 30억원이상의 신규 투자사업
 - 2. 차관사업 또는 차입자금이 포함되는 사업
 - 3. 시에서 보조금을 지원하는 자치구사업으로써 총사업비 10억원이상의 신규투자사업
 - 4. 2개이상 자치구에 관련되는 사업
 - 5. 기타 시장이 투자심사가 필요하다고 인정하는 사업
 - ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 1에 해당하는 사업에 대하여는 심사를 실시하지 아니할 수 있다.
 - 1. 법령 또는 국가 관련계획에 의하여 확정된 사업
 - 2. 재해복구 등 긴급을 요하는 특수사업
- 투자심사위원회 구성 등
 - ① 지방재정법시행령 제30조의3의 규정에 의한 서울특별시투자심사위원회는 위원장과 부위원장을 포함한 15인의 위원으로 구성한다.
 - ② 위원장은 경영기획실장이 되고, 부위원장은 2인으로 하되, 투자심사 업무 관련 시소속 국장급 공무원과 위촉 위원중에서 호선된 1인으로 하며, 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 시장이 지명 또는 위촉하는 자로 한다.
 - 1. 예산담당관
 - 2. 행정과장
 - 3. 기술심사담당관
 - 4. 투자심사에 관하여 전문적 식견과 경험이 풍부한 자
- 위원회의 기능
위원회는 제7조의 규정에 의하여 그 심사를 요청받은 사업에 대하여 제2조에서 정하는 기준에 적합한지의 여부와 기타 시장이 부의하는 사항을 심의, 시장의 자문에 응한다.

- 이는 기존의 행정내부에서만 사업을 검토한다거나 또한 일부 사업에 대해 부분적으로 검토하는 형태를 지양하고 민간의 전문가 및 지방의원이 참여한 공식적인 위원회를 구성하여 공개적으로 전면적인 사무사업 재검토를 실시하는데 의의가 있음
- 한편, 서울시 및 모든 자치단체에서 투융자심사를 위하여 투자심사위원회를 운영하고 있음
- 사무사업검토위원회 설치방법은 다음의 2가지를 고려해 볼 수 있음
 - 첫째는 위에서 검토한 바와 같이 현행 투자심사위원회를 확대 개편하여 위에서 제시한 각 기준에 의해 각 부서별로 검토한 사무사업에 대해 재차 검토하는 기능을 부여하는 방안
 - 둘째는 기존의 투자심사위원회를 현행대로 유지하고 별도의 사무사업검토위원회를 구성하여 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있는데, 이 경우는 부단체장을 위원장으로 하고 위원은 담당국장·지방의회의원·민간의 행정 및 재정전문가 등으로 구성하여 평가기준에 의해 각 부서에서 일차적으로 검토한 사무사업에 대해 재차 검토하여 의견을 제시함
 - 기존의 투자심사위원회는 매년 신규사업에 대해 사업추진 여부를 결정하는 기구이지만 사무사업검토위원회는 일정한 기준에 의해 각 부서에서 작성한 사무사업 평가표를 재검토하고 심의하는 체계가 필요하다는 인식하에 기존의 투자심사위원회와 별도로 운영하는 것도 타당성이 있다고 할 수 있음

라) 사무사업검토의 예산반영과 성과주의예산제도 연계

- 이상과 같이 사무사업에 대한 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 그 결과를 예산에 반영하여 지속적인 피드백이 이루어지는 집행과정을 취할 필요가 있음
 - 일본의 경우처럼 PLAN(당초계획)-DO(계획의 실시와 평가)-SEE(피드백) 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 피드백해 예산에 반영해가는 것이 필요함
- 이를 위해서는 서울시의 경우는 현행 성과주의예산과 연계하여 운영될 수 있음

- 이상에서 제시한 사무사업평가시스템에 의해 도출된 결과를 성과주의예산서에 반영하되 현행의 성과예산서를 다소 보완이 필요함
- 서울시는 2001년도에는 성과주의 예산제도를 시행하고 있어 성과계획서의 목표체계와 성과지표의 설정하고 있음
- 그 결과 예산수립 및 재정운영 과정에서 효과 및 인식의 전환이 나타나고 있는 것으로 평가되고 있음
 - 과거에는 예산을 무조건 많이 따고 보자는 식의 사고로 예산을 요구하였으나 현재는 성과를 고려하여 예산을 합리적으로 요구하여야 한다는 의식 제고
 - 전년대비 일정한 비율의 증액 등 전례답습적인 예산편성에서 성과목표 및 객관적 평가체제를 고려하여 예산을 편성하고 또 심의하는 의식 제고
 - 편성된 예산을 관행적으로 모두 사용하던 행태에서 책임감을 가지고 예산을 집행하여 예산낭비를 줄이는 노력
 - 집행의 합법성 여부에 초점을 둔 소극적 업무행태에서 사후평가 결과를 고려한 적극적 업무행태로 유도되어 차년도 예산편성과 연계하려는 경향이 나타나고 있음

<표 4-3> 서울시 2005년도 성과계획서(감사관 사례, 백만원)

전략목표/성과목표	성과지표	년도			검증방법	예산		
		2004	2005	2006		2005	2004	증감
전략목표1 성과감사를 통한 시정의 효율성제고								
성과목표 1-1 주요시책사업의 지 원감사로 사업의 성공적 추진도모	-시책사업점검건수	4	3	2	시책사업 점검건 수 확인	25	0	25
	-수범사례 발굴 건수	50	70	75	수범사례 발굴실 적 확인			
	-제도개선사항 발굴건수	50	55	60	제도개선사항 발 굴실적 확인			
성과목표 1-2 감사직무교육 활 성화로 감사활동 역량강화	-자 체 직 무 교 육 및 워크샵 개최	4	4	4	자체교육 및 워 크샵 실시횟수 확인	0	0	0

- 그러나 서울시 성과주의예산이 앞에서 제시한 사무사업평가시스템 구축을 통한 성과 예산제도의 활성화라는 관점에서 사업의 심사 및 성과평가를 통한 재정책임성을 제고하기에는 한계가 있으므로 다소의 개선이 필요함
- 첫째, 현행 성과계획서 체계 및 성과지표의 검토가 필요함
 - 현행 성과계획서는 세입과 세출의 구분이 없는 등 사업에 대한 다양한 내용을 포함하지 못하고 있음
 - 아울러 성과지표에 있어서도 투입지표가 많이 존재하고 있어 성과를 측정하는 데는 한계가 있음
- 따라서 사업에 대한 내용이 보다 구체적으로 명시되고 재원의 흐름이 보다 명확하게 파악될 수 있도록 함과 동시에 기존의 성과지표에 대해서도 투입지표나 행사성 및 일회성 지표는 가능한 산출지표(결과지표)로 재검토가 필요함

<표 4-4> 나라야마정의 사업별예산편성(예: 가연물처리사업)

회계 : 일반					사업 : 가연물처리사업				계속사업		경상					
					세입				세출 관04		항02		목02		세목01	
관	항	목	절	세절	설명	본년 도	전년 도	비교	절	세 절	설명	본년 도	전년 도	비교		
10	02	03	1	1	쓰레기증지대	11,000	11,000	0	8	1	공해감시보상	400	320	80		
									11	4	등유연료비	370	350	20		
									13	9	각종분석위탁료	2,590	2,590	0		
					일반재원	51,180	27,510	23,670	15	21	소각장보수공사	58,820	35,250	23,570		
					계	62,180	38,510	23,670			계	62,180	38,510	23,670		
[사업내용] -가연물처리를 위하여 소각장의 적절한 유지관리 및 안전한 시설운영 -소각장에서 배출되는 오수, 매연의 분석조사를 통한 주변의 환경오염 미연에 방지									[사업성과지표]							
									지표		전년도		본년도			
									-가연쓰레기총처리량(t)		4,040		4,200			
									-연소쓰레기회수에 대한주민만족도		24.5		24.5			
종사직원수																
정직원수 1.0						임시 및 파트직원수										

- 이를 위해서는 일본의 사례가 참고가 될 수 있는데, 일본의 거의 모든 자치단체에서 성과주의예산제도의 일환으로 품목별예산과는 별도로 사업별예산을 편성하고 있음

- 예를 들어, 靜岡縣(시즈오카현)의 나라야마정의 사업별예산편성체계는 서울시의 성과주의예산제도의 개선에 있어 내용이나 성과지표에서 참고가 될 수 있음
- 둘째, 성과주의예산제도가 효율적으로 운영되기 위해서는 매년 성과계획서에 의한 성과를 측정하여 그 결과를 인식하도록 하고 이를 예산에 반영하는 하나의 근거로서 성과보고서가 작성되어야 함
- 미국의 경우는 GPRA(Government Performance and Results Act, 1993)에 의해서 연방기관에 대해 전략계획서·연간성과계획서·성과보고서의 작성을 의무화하고 있는데, 서울시 성과주의예산의 개선에 있어 참고 사례가 될 수 있음

<표 4-5> GPRA에 따라 작성되는 보고서

	전략계획서	연간성과계획서	성과보고서
주기	최소한 향후 5년을 대상으로 작성되며 최소한 3년에 한 번씩 갱신	매년 향후 1년간의 성과계획을 보고	매년 과거 3년간의 실적을 보고
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> -부처의 주요 기능과 업무를 포괄하는 종합적 임무 선언문 -전략목표 -목표달성방법·업무 추진 과정·소요자원에 대한 설명 -전략목표와 연간성과 계획서 상의 목표사이의 관계에 대한 설명 -목표달성에 큰 영향을 미치는, 통제불가능한 외부적 요인에 대한 설명 -전략목표의 설정 및 수정에 있어 참고하였던 사업평가에 대한 설명 및 향후의 사업 평가 계획 	<ul style="list-style-type: none"> -사업의 성과목표를 설정 -객관적·정량적이며 측정 가능한 형태로 성과목표를 정의 -업무추진과정과 소요 자원을 설명 -산출·서비스수준·결과를 측정하고 평가하기 위한 성과지표를 설정 -실제의 사업결과와 설정된 목표 사이의 비교의 근거를 제시 -측정된 수치의 타당성을 점검하기 위한 방법을 설명 	<ul style="list-style-type: none"> -성과목표의 달성여부를 설명 -과거 실적을 바탕으로 금년도 성과계획을 평가 -목표를 달성하지 못한 경우 그 이유와 향후의 목표 달성 계획을 설명하고, 목표달성이 비현실적이거나 불가능할 경우 그 이유와 정책 대안을 설명 -자율권 확대 조치의 활용 현황을 설명하고 그 효과성에 대해 평가 -당해연도에 실시된 사업평가의 결과를 요약·설명

마. 재정정보 공개 활성화를 통한 재정책임성 강화- 지방재정 공시제도 도입 등

1) 필요성

- 주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영을 억제하고 재정운영의 책임성을 강화하는 장치로서 재정정보 공개를 제도적으로 활성화할 필요성이 있음
- 재정정보공개로 통한 재정 투명성 및 책임성의 제고는 “신뢰받는 지방정부” 또는 “효율적인 재정운영”의 구축과 대외 신인도 향상에 기여하며, 또한 예산절감 뿐만 아니라 부정부패를 방지하는 데에도 크게 기여할 수 있음
- 그러나 우리나라의 자치단체들은 아직 재정정보 공개에 적극적이지 못하며 지방재정과 관련된 정보공개는 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 경향이 있음

2) 외국사례

<일본 동경도의 정보공표·제공 제도>

- 앞에서 검토하였듯이, 일본의 경우 개별법령에 지방자치단체에서 재정상황을 공개토록하고 있는 가운데, 특히 동경도는 2000년 정보공표·제공제도를 도입하여 적극적으로 재정정보를 공개하고 있음
 - 정보공개の内容과 방법을 확대하는 것으로 동경도 정보공개조례에 의하여 의무적으로 공표해야 하는 제도로 공표된 정보는 인터넷 이외에 도민정보룸(청사내 설치)에서 열람할 수 있도록 하고 있음

<영국의 성과공시제도>

- 영국의 지방정부 성과공시제도도 정보공개의 하나의 수단으로 활용되고 있는데, 이는

성과지표에 의한 방식과 평가지표에 의한 방식이 있음

- 전자는 최상가치의 성과지표(Best Value Performance Indicators)에 의한 방식과 삶의 지표(Quality of Life Indicators)가 있으며, 후자에는 포괄적 성과평가에 의한 방식이 있음

○ 최상가치의 성과지표 공시는 1999년 지방정부법에 의하여 중앙정부가 제시한 성과지표를 기입하여 의무적으로 공표하는 것임

- 최상가치의 성과지표는 현재 소방분야를 제외한 97개 지표임

○ 삶의 질 지표 공시는 성과지표를 보완하는 의의를 가지며 지역의 사회적, 경제적, 환경적 웰빙을 제고시키기 위함임

- 삶의 질 지표는 2000년 10월 이후 감사위원회에서 69개 지표를 개발하여 발표한 후 이를 보완하여 사용하고 있음

○ 포괄적 성과평가 공시는 중앙정부가 제시한 성과평가 지표외 지역의 특성을 반영한 다양한 지표를 포함한 종합평가의 필요성에서 착안됨

- 포괄적 성과평가는 종합평가로 등급화하여 종합적으로 계량화함으로써 주민들은 그들이 거주하는 지방정부의 성과평가를 쉽게 이해할 수 있음

<프랑스의 예산공개>

○ 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

<IMF의 재정투명성에 관한 관행규범 제시>

○ IMF는 1998년에 "재정투명성에 관한 좋은 관행규범"을 제시하고 있는데, 주요한 원리는 다음과 같음

- 주민에게 시의적절한 양질의 재정정보제공

- 예산과정 전반에 대한 공개
- 재정정보에 대한 외부(독립기관, 시민 등)의 감시 검증을 제시

3) 재정정보 공개 활성화 방안

- 서울시의 경우는 「행정정보공개조례」를 제정·공포하면서 우리나라에서는 최초로 기본적인 시정운영 관련사항을 시민의 공개 청구가 없더라도 반드시 공개하도록 하는 「공표제도」를 도입함으로써 공개행정과 투명행정 의지를 보이고 있음

<서울특별시재정운영조례 주요 사항>

- 주민공개횟수
서울특별시재정운영상황은 지방재정법 제118조의3의 규정에 의하여 매년 상반기와 하반기에 각각 주민에게 공개한다. 다만, 천재·지변 기타 불가피한 사유가 있을 때에는 별도로 그 시기를 달리 정하여 공개할 수 있다.
- 주민공개대상(상반기)
 1. 재정여건 및 재정운용방침
 2. 당해연도 예산현황 및 주요사업조서
 3. 당해연도 주민부담 지방세예정액
 4. 당해연도 지방채 등 채무관리계획
 5. 당해연도 기금운용계획
 6. 당해연도 공유재산 등의 취득·처분계획
 7. 당해연도 중요물품 등의 취득·처분계획
 8. 당해연도 공기업 운영계획
 9. 기타 재정운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항
- 주민공개대상(하반기)
 1. 전년도 결산개황
 2. 전년도 세입세출 집행상황
 3. 전년도 주민부담 지방세상황
 4. 전년도 지방채 등 채무관리상황
 5. 전년도 기금운용상황
 6. 전년도 공유재산의 증감 및 현황
 7. 전년도 중요물품의 증감 및 현재액
 8. 전년도 공기업 운영상황
 9. 기타 재정운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항
- 공개방법
 - ① 재정운영상황은 시보 등에 게재하여 공개한다.
 - ② 제1항의 규정에 의하여 공개하는 사항과 당해연도 세입세출예산서, 전년도 세입세출결산서 등은 시정종합정보센터, 시정종합자료실 및 재정운영상황 공개와 관련된 부서에 비치하여 시민이 열람할 수 있도록 한다.

- 이상과 같이 현재도 지방재정운영과 관련한 많은 사항에 대해 정보가 공개되고 있으나 개선의 여지가 있음
 - 공개되는 정보가 대체로 예산서, 결산서, 각종 계획 등의 형태로 공개되고 있어 방대하고 난해하여 주민이 이해하기 어려움이 있음
 - 재정운영의 결과가 기존의 재정분석지표를 중심으로 변화내용이나 가시적으로 비교되어 나타내지 못하고 있으며 아울러 구체적으로 감사원 감사결과 및 재정진단 등과 같은 중앙부처의 각종 평가결과에 대한 사항 등 주민의 관심사항들에 대한 공개가 미흡한 실정임
- 따라서 재정정보공개에 대한 보다 체계화를 위하여 자치단체별로 표준메뉴얼을 개발하고 공개내용에 있어서도 다양화가 필요함
- 방안으로 첫째, 정보공개 규정의 강화가 필요함
 - 정보공개 법령의 선택적 조항을 강제규정으로 전환이 필요한데, 정보공개에 관한 법률 제5242호 제4조 제2항의 "지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 법령의 범위 안에서 정보공개에 관한 조례를 정할 수 있다"라는 선택적 조항을 "지방자치단체는 그 소관사무에 관하여 법령의 범위 안에서 정보공개에 관한 조례 또는 규칙을 정하여야 한다"로 공공기관이 보유·관리하는 정보는 일정 범위 이상을 반드시 공개하도록 강제규정으로 강화시켜야 함
- 둘째, 재정정보공개에 대한 체계화를 위하여 표준적인 메뉴얼이 필요한데, 이를 위해서는 지방재정공시제도 도입 및 적극적인 활용이 중요함
 - 재정공시란 재정운영결과와 주민의 관심사항 등을 객관적인 절차를 통하여 주민들에게 알려주는 행위임
 - 현행 지방재정공개제도는 공개내용이 미흡할 뿐만 아니라 복잡하고 어려워, 일반 주민의 이해 곤란, 주민통제기능 미약하다는 문제점을 개선하고 지방재정운영에 대한 지역주민의 참여와 관심촉구를 위한 지방재정공시제도를 2006년부터 도입을 목표로 하고 있음
- 행정자치부의 지방재정공시제도 운영계획의 적극적 도입과 내용의 보완이 필요함
 - 공시주체 : 지방자치단체장은 재정공시제도운영계획에 따라 재정공시“안”을 작성

- 하여 지방재정공시심의위원회(각 지자체별로 구성)에서 심의·확정 후, 공시
- 공시 구분 : 정기공시(매년 정례적으로 1회 실시 : 매년 7월)와 수시공시(재정공시 수요발생시 수시로 실시)
 - 공시 방법 : 지역주민들의 시청율, 구독율, 접근성 등을 종합적으로 고려 최선의 수단과 방법 선택(주민자치센터, 보건소 등)
 - 재정공시는 자치단체별 상호 비교할 수 있는 ‘공통공시’와 지역특수성을 반영한 ‘특수공시’로 구분
 - 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 지방재정공시심의위원회 구성·운영이 필요함
 - 심의위원회에서는 재정공시제도 운영에 대한 기본사항 심의와 공개내용에 대한 심의·확정, 공시결과에 대한 평가 등을 처리함
 - 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

- 지방자치단체장의 재정책임성을 강화하기 위해서는 지방의회의 본래의 기능이 제대로 발휘될 수 있어야 하고 이를 위한 지방의회의 기능을 보완하고 지원할 수 있는 체제가 구축되어야 함
- 자치단체의 재정운영 측면에서는 특히 지방의회의 예산심의 기능이 매우 중요한데, 표준적인 예산심의 체크리스트에 의한 합리적이고 체계적인 심의가 중요함
- 또한 재정운영 측면에서 지방의회의 기능을 제고하는 지방의회의 정책연구, 심의, 평가 등의 기능을 추가하고 이를 지원하고 예산 및 결산심의, 각종 심의사항의 처리를 위한 전담기구 구축이 필요함
- 지방의회의 역할제고 대안모색에 있어서 지방의회의 법적기능 및 지방의원의 신분이나 지위향상에 대한 논의는 배제하고 자치단체 재정운영 측면에서 역할 및 견제기능의 제고방안을 모색

가. 예산심의 체크리스트 작성과 합리적 예산심의

- 앞에서 검토한 바와 같이, 지방자치단체의 예산편성은 현행 각종 지방재정제도와 연계되어 있음
 - 중기지방재정계획, 투자심사, 예산편성지침 등과 단계별로 밀접히 연계
- 따라서 지방의회의 예산심의 기능을 제고하기 위해서는 이상의 각종 지방재정제도에 근거하여 편성된 지방예산에 대해 지방의회의 예산심의 또한 이들 제도에 대한 올바른 인식하에 사전에 일정한 표준적인 예산심의 리스트를 작성하여 합리적으로 예산심의가 이루어질 필요성이 있음

1) 중기지방재정계획과 관련한 예산심의 체크포인트

가) 국가 및 상위계획, 지역계획 정책방향과 합치성 측면

- 국가주요시책, 국토개발계획 등 상위계획과 연계하여 이에 대응한 중장기지방재정계획 수립 및 투자계획인지
 - 정부의 재정정책방향과 기조를 감안한 재정계획 및 자원배분계획인지
 - 중기지방재정계획기간중 지역발전 목표를 구체적으로 실현해 나가는데 초점이 맞추어져 있는 계획인지
- 해당 자치단체별 중장기계획상 지역발전목표전략 및 발전지표분석에 기초하고 있는지
 - 중기지방재정계획을 통해 중장기투자계획과 단계별 예산의 연계가 합리적으로 반영되었는지
- 예산편성된 투자사업이 중기지방재정계획에 사전에 반영되어 있는지

나) 세입 및 세출전망의 합리성 측면

- 세입은 최근 수년간 세입결산내역, 지역여건, 신세원발굴, 세외수입확충 등 제반사항을 고려하여 합리적으로 산정되었는지
 - 부족재원을 현실성없이 무리하게 국고보조금이나 지방채로 충당하는 계획이 수립되고 있는지
- 세출은 최근의 경제상황을 고려하여 건전재정운영 및 지역경제활성화에 중점적으로 배분되고 있는지
 - 평균 재정규모 증가율이 2~3% 임을 감안하여 분야별 지출우선순위에 따라 세출 규모 조정
- 기타 투자계획의 사업비는 세입·세출추계의 사업예산규모와 금액상 일치하고 있는지
 - 개별자치단체별로 투자계획사업비는 일반+특별회계를 대상으로 회계간 중복계상부분을 공제하고 있는지

다) 재정규모 전망 합리성 측면

- 계획수립시 지방재정에 영향을 미치는 제반변수를 분석, 반영하여 제도운영의 실효성을 담보하고 있는지
 - 경제성장추이와 전망, 재정여건 변동에 관한 전망자료, 지역개발수요증대와 주민복지 등 행정수요전망, 사회변화가 재정에 미치는 과급효과 등
- 명확하고 합리적인 기준에 따라 재정규모 예측이 이루어졌는지
 - 가변적인 사항은 과거 3개년 이상의 세입·세출예산 및 결산치 기준을 고려하여 판단
 - 국가지원사업은 정부가 공표한 자료를 토대로 분석

라) 각종 지방재정제도와의 연계성 측면

- 중기지방재정계획은 지방재정운영의 근간으로서 국고보조금신청, 투·융자심사, 지방채발행제도와 유기적으로 연계시스템으로 구축되어 있어 이에 적절한 연계성을 확보하고 있는지
- 지방재정투·융자심사
 - 중기지방재정계획에 반영된 사업에 한하여 투·융자심사
- 지방채발행
 - 투자계획수립시 지방채로 사업비를 조달할 사업은 반드시 중기지방재정계획상의 지방채발행계획에 포함되어야 하므로 제대로 포함되어 있는지
 - 지방채발행계획의 합리성
 - 투자계획의 사업비란중 지방채의 합계와 지방채계획서의 지방채 합계는 상호 일치하고 있는지
- 보조사업계획
 - 재원조달에 차질을 일으키지 않도록 필요한 사업에 한하여 지원가능한 범위내에서 계획에 반영되어 있는지

- 자치단체 재정현실에 맞지 않는 국고보조사업은 과감히 정리 여부

마) 중기지방재정계획에 반영되지 않은 예산편성상 사업의 검토

- 지방자치단체에서 중기지방재정계획을 수립할 당시에는 예측이 전혀 불가능한 사업에 대하여는 중기지방재정계획에 반영되지 않고 예산에 편성되었다더라도 계획에 반영된 것으로 간주 처리되는 사업에 해당되는지 아닌지
- 대상사업
 - 재해복구사업 등 원상복구를 목적으로 하는 사업
 - 각부처가 긴급히 시행하는 국가시책 사업으로서 지방재정법 제22조 및 제23조 규정에 의하여 중앙행정기관의 장이 행정자치부장관과 사전협의를 거친 국가지원사업
 - 사실상 국가주관행사로써 자치단체에서 개최되는 행사 관련사업 등

바) 중기지방재정수립 결과 사후평가 반영 측면

- 지방자치단체별로 중기지방재정계획수립 내용의 적정성을 평가하여 계획수립내용의 전문성, 객관성을 촉진
- 평가시기 : 매년 8~9월
- 평가결과 공개 및 다음연도 재정계획수립시 환류
- 중기지방재정계획과 관련한 주요 평가결과에 대한 대응성을 예산심의시 검토
 - 중기계획수립내용의 예산반영율
 - 세입·세출 추계의 근접율
 - 연동화 계획 수립시 계획수립내용의 변동율
 - 계획수립절차의 투명성, 적정성

사) 중기지방재정계획 지방의회 보고절차 준수성 측면

- 조례로 정한 중기지방재정계획 심의위원회를 거쳐 지방의회에 보고하는 절차를 철저히 이행하고 있는지
 - 계획수립이 완료되는 5~6월 지방의회 임시회 보고완료
- 절차
 - 임시회의 개최 7일이전에 『중기재정계획(안)』 배포
 - 정식안건으로 상정하여 제안설명(기획관리실장/기초단체는 기획실장)
 - 안건내용에 대한 지방의회 의원 질의답변
- 계획(안) 최종 확정
 - 지방의회의 수정·보완 요구사항을 반영하여 최종계획을 확정

2) 투융자심사와 관련한 예산심의 체크포인트

가) 투자사업의 비계획성 체크

- 투자사업이 비계획적으로 이루어지고 있는지
 - 이에 대한 발생 원인 및 대응과 관련한 사항 체크
- 지방재정 투융자사업 추진 중 중단·부진사업이 발생하고 있는지
 - 이에 대한 원인 및 대응과 관련한 사항 체크
- 투자사업의 집행상황 체크
 - 투자사업의 집행율은 지방자치단체에서 지방재정 투융자 심사도 제대로 받지 않고 자의적인 판단에 따라 각종 사업을 추진한 결과로 나타나고 있음
 - 따라서 투자사업에 대한 예산집행율 상황 및 원인을 체크

나) 투자사업 사전검토 적절성 체크

- 투자심사시 사업에 대한 재원조달계획에 대한 검토 및 투자우선순위의 검토가 제대로 이루어졌는지
 - 투자심사사업의 예산반영율을 체크

다) 투자심사위원회의 심사 적정성 체크

- 투자우선 순위를 투자부문, 가용재원 등과 연계하여 투자심사위원회에서 심의되었는지
 - 투자심사위원회의 심사가 제때에 제대로 이루어지지 않고 형식적으로 이루어지고 있는지 체크

라) 투자심사에 대한 평가지표 반영 체크

- 투·용자심사 결과를 제대로 반영하거나 투자심사 결과의 시후관리를 철저히 하고 있는지
- 이에 대한 예산심의시 체크
 - 예산반영율(예산반영 건수·예산액/적정심사 건수·금액)
 - 미심사 사업예산 반영율(예산반영건수·금액/미심사건수·금액)
 - 재검토·부적정사업예산반영율(예산반영건수·금액/심사건수·금액)
 - 조건부사업 조건이행율(조건이행건수·금액/조건부 판정사업)
 - 기타 재정계획과의 연계운영여부 등

마) 타당성조사의 합리성 측면

- 타당성조사 의뢰 투자사업기본계획이 충실한지
- 타당성조사 기관의 적정 선정과 조사내용 및 결과에 객관성을 담보하고 있는지

바) 투자우선순위 설정의 합리성 측면

- 투자우선순위 설정이 합리적인 기준에 의해 제대로 설정되었는지
 - 투융자사업 심사지침에 투자우선순위에 대한 구체적인 가이드라인이 제공되지 못하고 또한 종합적인 평가 및 분석의 방법이 모호함으로써 사실상 투자사업의 우선순위는 예산부서의 자의적 판단, 단체장의 정책적·정치적 판단요소가 과도하게 개입시키는 단초를 제공하고 있는 현실을 고려
- 따라서 지방의회 차원에서 투자우선순위에 대한 표준적이고 합리적인 산정방식을 설정하여 예산심의회 사업부서의 우선순위에 대해 검토하고·평가할 필요성이 있음

<표 4-6> 전체 투자사업 우선순위 결정모형(예시)

투자사업	평 점	연평균 사업비	연평균 사업비 누계	가용 재원	총사업비	비 고
1. 시청사 신축사업	96점	100억원	-	410억원	400억원	투자우선순위 대상사업 포함
2. 쓰레기처리장 건립사업	94점	100억원	200억원		400억원	
3. 도심지 도로연결사업1	93점	30억원	230억원		100억원	
4. 도심지 도로연결사업2	90점	25억원	255억원		50억원	
5. ○○천 제방사업	87점	30억원	285억원		100억원	
6. 주차장 조성사업	85점	25억원	310억원		100억원	
7. 농공단지 조성사업	84점	40억원	350억원		150억원	
8. ○○동사무소 신축사업	82점	20억원	370억원		70억원	
9. ○○동사무소 신축사업	81점	20억원	390억원		70억원	
10. ○○동사무소 신축사업	80점	20억원	410억원		70억원	
11. 하수처리장 확장사업	79점	50억원	460억원		250억원	투자우선순위 대상사업 미포함
12. 외곽도로 건설사업	77점	30억원	490억원		300억원	
13. 상수도관사업	76점	30억원	520억원		300억원	
·						
·						

- 예를 들어, A시의 가용재원이 410억원이라면, 투자심사를 통과한 사업에 한하여 이 사업의 연평균 사업비 누계치가 410억원 범위 이내에 포함된 10번째 사업까지만 우선 순위 대상으로 고려하는 방법을 고려해 볼 수 있음
 - 이를 기초로 예산심의시 가용재원의 범위 내에서 투자사업의 예산편성 여부를 체크

사) 투자심사제도와 타제도와의 연계강화 측면

- 중기재정계획과의 연계성
 - 투자심사 대상사업은 기본적으로 중기재정계획상의 사업을 대상으로 하고 부득이한 사정이 있을 경우에만 예외로 하고 있음
 - 따라서 투자심사시 투기재정계획상의 대상사업인가를 체크
 - 또한 예측하기 힘든 사정이 발생하여 부득이한 사정으로 중기재정계획에 미포함되었는지 체크
- 예산편성과의 연계성
 - 투자심사결과와 예산반영은 투자심사를 받은 3년까지는 가능함
 - 예산편성사업이 언제 투융자심사를 받은 사업인지 체크
- 국고보조금제도와의 연계성
 - 현재 투자사업의 추진상황을 볼 때, 국고보조금 재원지원이 불안정하여 부진한 경우가 많이 발생하므로 국고지원에 대한 합리적인 대응책 체크

3) 예산편성기준과 관련한 예산심의 체크포인트

- 2005년부터 현행 기준경비에서 제외되는 경비에 대한 체크와 기준경비에 포함되는 경비의 체크가 필요
 - 첫째, 국가기준적용 경비
 - 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 기준경비
- 업무추진비
- 사회단체보조금
- 지방의회관련 경비
- 통리반장활동보상금 등 4개 경비는 규정된 기준을 준수하고 있는지를 체크할 필요성이 있음

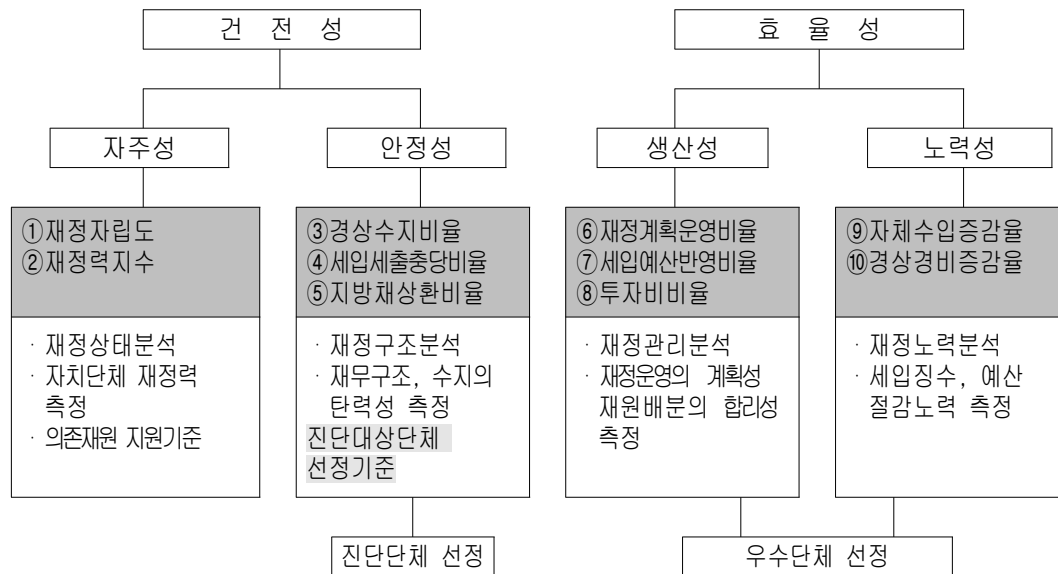
4) 지방재정분석진단과 관련한 예산심의 체크포인트

가) 현행 재정분석지표 체크

- 재정분석은 자치단체가 제출한 재정보고서에 의거하여 지방재정운영을 2개 부문 4개 영역 10개 단위지표로 분석하고, 단위지표는 서열화, 부문 및 영역별 지표는 등급화 하는 것임
 - 예산심의시 행정자치부가 매년 각 자치단체를 대상으로 재정진단분석 결과를 공표하고 있으므로 이의 지표변화를 체크
- 건전성 측면 재정분석지표에 대해 지표의 변화상황 및 타자치단체 상황을 체크
 - 재정자립도
 - 재정력지수
 - 경상수지비율
 - 세입세출충당비율
 - 지방채상환비율

- 효율성 측면 재정분석지표에 대해 지표변화 상황 및 타자치단체 상황을 체크
 - 재정계획운영비율
 - 세입예산반영비율
 - 투자비비율
 - 자체수입증감율
 - 경상경비증감율
- 이외에도 재정운영 우수단체 선정은 생산성과 노력성 5개 지표 종합합산하고 재정진단단체 선정은 안정성 3개 지표 종합합산
 - 예산심의시 이의 지표에 대한 변화 및 타자치단체의 상황을 염두에 두고 체크

<그림 4-3> 재정우수단체 및 진단단체 선정기준



나) 복식부기제도도입에 의한 재정분석지표 체크

- 현행의 재정분석지표는 재정의 건전성을 측정하는데 있어서는 어느 정도 역할을 하지만, 재정운영의 효율성 및 생산성 등 재정운영 성과측면에서의 분석에는 한계가 있음

○ 따라서 복식부기도입에 따른 재정분석지표의 재실정과 예산심의 연계 및 체크포인트

- 복식부기가 전면적으로 도입되기 전까지는 단기적으로 현행의 세입세출결산서 중심의 기존 재정분석지표와 복식부기 중심의 재무제표지표를 구분하고 양자를 분석하는 것으로 계획되어 있음
- 따라서 예산심의시 이하의 복식부기 관련 재정지표도 고려하여 주요 지표를 중심으로 체크

<표 4-7> 복식부기하의 재정분석지표 사례

부문	지 표	정 의	산 식
자기 자본 (순자 산)	순자산구성비율 순자산대표준재정규모비율 순자산증가분대표준재정 규모비율	자기자본비율에 해당 표준세수에 대한 순자산(자기자 본)의 크기 표준세수에 대비한 1년간 형성한순 자산 정도	순자산/총자본(부채+순자산) 순자산/표준재정규모 금년도-전년도순자산/표준재정규모
고정 자산	고정자산구성비율 고정자산대표준재정규모비율 고정자산증가분대표준재정 규모비율	총자산에서 점하는 고정자산의 비중 표준세수에 대비한 고정자산의 크기 표준세수에 대비한 1년간 형성한 고정자산정도	고정자산/총자산 고정자산/표준재정규모 금년도-전년도고정자산/표준재정 규모
부채	부채대표준재정규모비율 (1) 부채대표준재정규모비율 (2) 부채증가분대표준재정 규모비율(1) 부채증가분대표준재정 규모비율(2)	표준세수에 대비한 부채정도 재정규모에 대비한 부채부담도 표준세수에 대비한 부채증감 정도 재정규모에 대비한 부채증감정도	부채/표준재정규모 부채+채무부담행위/표준재정규모 금년도-전년도부채/표준재정규모 (부채+채무부담행위)의 금년도분 -전년도분/표준재정규모
자본 구성	부채비율(1) 부채비율(2) 고정부채비율(1) 고정부채비율(2)	자기자본의 타인자본 비율, 채무안 정성 (1)에 물건구입목적의 채무부담행위 포함	부채/순자산 부채+물건구입채무부담행위/순자산 고정부채/순자산 고정부채+채무부담행위(-익년도분)/순 자산
유동 성	유동비율(1) 유동비율(2)	(1)보다는 단기자금력을 봄	유동자산+재정조정기금+감채기금/유동부채+채무부 담행위 익년도지출예정액
자산 및 자 본 자 본 적 합 성	고정비율(1) 고정비율(2) 고정장기적합율 (1) 고정장기적합율 (2)		고정자산/순자산 고정자산/자기자본금 고정자산/고정부채+순자산 고정자산/고정부채+순자산+채무부담행위(익년도분)

나. 지방의회의 재정관련 심의사항 확대에 따른 역할 제고

1) 지방채발행의 총액한도제도입에 따른 심의기능 제고

- 2005년부터 지방채발행제도가 지방채발행승인제에서 총액한도제로 전환함으로써 자치단체장의 지방채발행 자율성이 강화
 - 지방채발행은 지방의회의 의결사항이므로 보다 적극적으로 대응 필요
- 총액한도제도는 지방자치단체별로 주로 1회계연도중 발행할 수 있는 지방채무의 최대규모를 설정하고 그 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 지방채를 발행하는 제도를 의미함
 - 제도의 취지는 지방자치단체의 자율성을 높여주고, 채무재정 운영의 탄력성과 효율성을 진작시키는데 있음
- 따라서 총액한도제 도입에 따른 지방채발행 심의의 지방의회 기능 강화
 - 자치단체장에 따라 지방채발행의 규모가 무리하게 확대될 가능성이 있으므로 지방의회 차원에서 지방채발행 적정규모 및 심의사항에 대해 사전에 표준적이고 합리적인 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

2) 총액인건비제도에 따른 심의기능 제고

- 2005년부터 총액인건비제가 시범적으로 도입되고 2007년 전국 확대도입될 경우, 지방자치단체장의 권한남용과 비효율적인 조직 및 인력운영, 예산운영이 우려가 있음
 - 아울러 지방의회의 이와 관련한 심의 및 승인기능이 강화가 예상되므로 이에 대한 합리적인 대응이 필요함
- 지방자치단체의 총액인건비제도는 중앙정부가 각 자치단체별로 표준적인 인건비 총액을 부여하고 각 지방자치단체는 해당 총액인건비를 기준으로 공무원의 정원 및 조직의 자율적인 운영이 가능하도록 하는 제도
 - 기존의 인건비 관리는 행정 및 조직개선을 통한 인건비절감 차원에서 그 기능이 매우 제한적으로 이루어져 왔지만 향후는 역으로 인건비의 관리를 통하여 조직 및 인사 등 행정전반을 개선하는 방향으로 적극적인 역할로 인건비의 기능이 전환되고 중요시됨

<표 4-8> 기존의 표준정원제와 총액인건비제의 비교

구분		표준정원제	총액인건비제
중앙 통제	법령 규정	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자치단체 본청기구 설치기준 ◦ 보조·보좌기관의 직급기준 ◦ 직급별·직종별 정원책정 비율 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기준 폐지 (자율적으로 결정토록 함)
	행정자치부 장관 승인	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 표준정원을 초과하는 정원 ◦ 5급(서울4급)이상 정원책정 ◦ 한시기구 등 각종 기구 설치 등 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 승인제도 폐지 (자율적으로 결정토록 함)
지방 통제 (자 율 관 리)	조직진단	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조직진단제도 형식화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조직진단 기법개발 및 운영 활성화 <ul style="list-style-type: none"> • 조직운영실태의 전국적 비교·평가를 위한 지표개발 • 지방자치단체 자체진단 매뉴얼 개발 및 보급 ※문제점이 있는 자치단체에 대한 중앙 정밀진단 실시 추진
	의회 및 주민에 의한 통제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 절차적 미비, 정보부족 등으로 실질적 통제기능 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지방의회·지역주민 통제 강화 <ul style="list-style-type: none"> • 조례규정사항 확대 • 입법예고 강화 • 재정영향분석 실시 및 공개

- 이는 기존의 표준정원제에 의한 인건비 및 조직관리와는 근본적이고도 획기적으

로 자치단체에 자율성을 부여하여 조직 및 정원관리의 효율성을 달성하고 지방분권을 실현하는 수단이 될 수 있음

- 이상과 같이 총액인건비제도는 정원과 직급 책정, 기구 설치를 총액인건비라는 하나의 기준으로 관리하는 제도로서 총액인건비기준 이외의 법령상 기준 및 승인절차를 완전 폐지하여 자치조직권을 대폭 확대하는데 의의가 있음
 - 향후 자치단체의 경영은 인건비관리운용여하에 더욱 영향을 받게 될 것이고 이의 효율적인 관리운영 중요성이 더욱 부각될 것임
 - 자치단체장의 인건비의 운용여하에 따라 직급인플레이션, 기구남설 등 가능성을 배제할 수 없으며 이외에도 인건비의 배분 등을 둘러싸고 직협, 의회 등 당사자간 다툼 및 담합발생 가능성을 배제할 수 없음
- 따라서 합리적 인건비관리를 통한 합리적인 조직 및 기구운영을 위해서는 자치단체장의 책임성을 담보하기 위해서는 지방의회의 적극적인 대응이 필요함
 - 지방자치단체장의 권한남용과 비효율적인 조직 및 인력운영, 예산운영이 우려가 있으므로 지방의회의 이와 관련한 심의 및 승인기능이 강화할 필요성이 있음
 - 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

1) 필요성

- 이상에서 검토한 바와 같이, 지방분권 추진으로 인하여 자치단체의 자율성의 강화와 아울러 지방의회의 기능 및 역할이 한층 강화되고 있음
 - 그러나 지방의회는 예산심의, 결산, 기타 역할확대에 따른 심의기능을 충실히 수행할 기구나 인력이 미흡한 실정임
- 현재 의회 사무처의 기능 가운데 정책기능을 담당하는 것은 의사담당관이 의회운영

및 의안 심의에 필요한 자료수집과 조사연구를 하는 정도이고 나머지는 전문위원들이 의원들의 의정활동을 지원·보좌하는 정도임

- 사무처의 관련부서와 전문위원들이 현실적으로 정책적 기능을 다할 수는 없는 상황으로 지방의원의 의정활동을 효과적으로 지원하지 못하고 있음

○ 이러한 상황에서 지방의회 정책기능의 강화차원에서 최근 유급보좌관제의 채택, 상임위원회 추가설치 및 전문위원 추가배치, 또는 공동정책전문위원제 등의 도입 여부에 대한 논의가 이루어짐

- 이와 같은 논의를 수용하면서 보다 체계적이고 조직적인 의정활동 지원기구를 구축하고 인력을 확보할 필요성이 있음

- 의회의 기존의 심의기능을 강화하고 여러 가지 정책을 연구·검토하고 이를 개발해 나가는 전담기구의 설치가 필요함

2) 전담기구 설치방안

○ 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

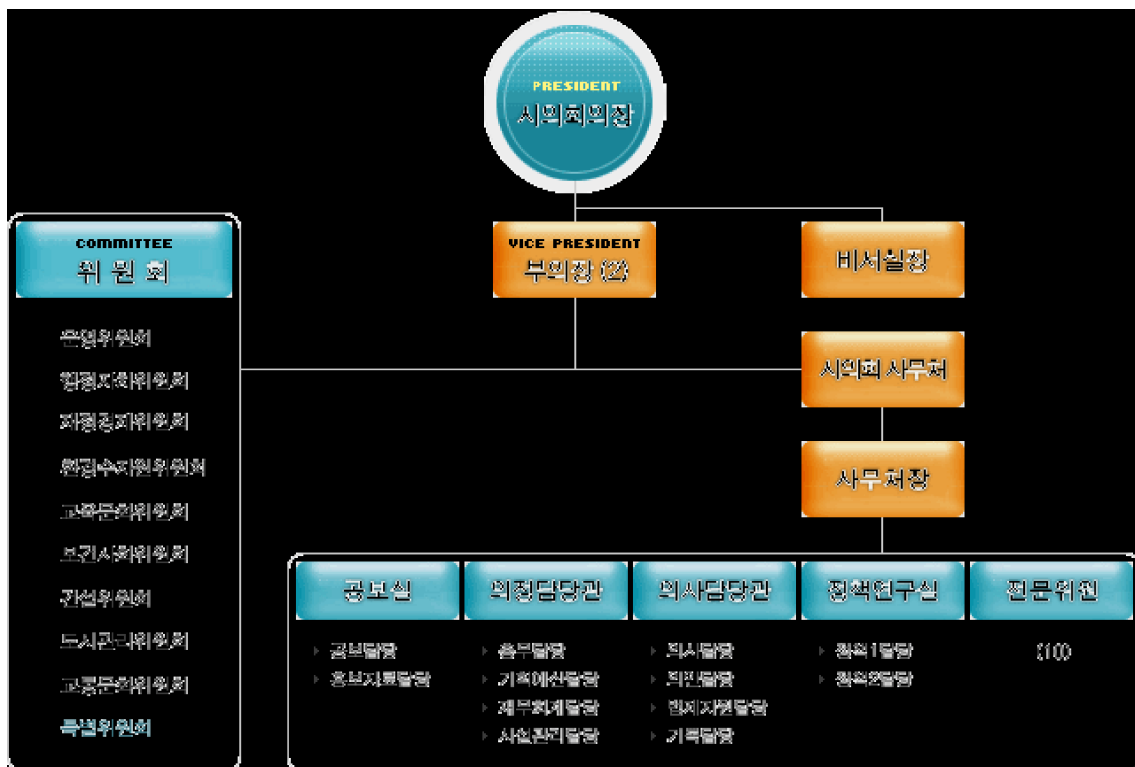
○ 현재 서울시의회는 정책연구를 지원하는 인력 및 기구로 전문위원, 입법조사관 그리고 정책연구실을 운영하고 있음

- 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

<그림 4-4> 현행 서울시특별시의회 조직구성



- 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 조사연구, 주요시책 및 사업계획의 타당성 검토, 국내외 자료 수집 및 보고서 발간, 의정관련 세미나 개최, 예결산안 검토·분석, 집행부 감시기능 제고를 위한 행정사무 감사활동 지원 등임

<표 4-9> 현행 서울특별시 정책연구실 기능

구분	기능
정책1팀	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 운영·행정자치·재정경제·환경수자원·교통위원회 소관사무 - 정책 및 사업 분석·평가 - 예산·결산 및 재정정책에 관한 조사·분석 - 의원 또는 위원회가 요청한 조례안의 입안 및 검토 - 소위원회 운영 및 회의에 관한 사항 ▶ 기타 의정에 관한 장기·현안과제 조사·분석 등 지원에 관한 사항
정책2팀	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 예결·건설·도시관리·교육문화·보건사회위원회 소관사무 - 정책 및 사업 분석·평가 - 예산·결산 및 재정정책에 관한 조사·분석 - 의원 또는 위원회가 요청한 조례안의 입안 및 검토 - 소위원회 운영 및 회의에 관한 사항 ▶ 기타 자치법제 활동에 관한 분석·평가·자료조사 등 지원에 관한 사항

- 둘째, 예산심의 및 결산, 각종 심의기능 전문성 강화를 위한 기능 수행
 - 경제전망 소요재정규모 추정기능 보강
 - 예산심의를 필요한 기초자료인 지역경제에 관한 정보를 전적으로 의존하는 한 행정부가 제출한 예산안에 대한 효율적 심사분석 어려움
 - 예산에 영향을 미치는 정책이나 사업 분석 기능 강화
 - 사업의 우선순위가 타당성 있게 되어 있는지, 투자효과가 적은 사업이 계속 계상되어 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, 감사감시에 활용

V. 요약 및 결론

- 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, 낭비성 지출요인의 억제 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
- 이와 같은 관점에서 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 있는데, 방안에 대해 요약정리하면 다음과 같음

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
 - 재정출납권의 독립성을 확보하고 자치단체장의 재정운영 책임성을 담보하고 예산 집행의 효율성을 높일 수 있는 제도적 장치의 구축이 필요함
- 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
 - 우리나라에 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. 외부감사제도의 도입- 전문가그룹의 감사참여에 의한 재정 책임성 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 감사위원과는 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

- 재정부의 생산성 및 효율성을 제고하고 자치단체의 재정운영 책임성을 강화하기 위해서는 성과반영 재정운영체계를 구축할 필요성이 있음
- 이를 위해서는 자치단체의 모든 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 재원배분의 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, 공정성, 대체성, 효율성, 계획성, 재원성 등 8개 측면에서 각각 세부 기준을 마련하여 평가하는 방법을 고려

- 둘째, 평가방법으로는 이상의 8개 항목에 대한 각 세부적인 항목에 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 필요가 있음
- 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. 재정정보 공개 활성화를 통한 재정책임성 강화 - 지방재정 공시제도 도입 등

- 주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영을 억제하고 재정운영의 책임성을 강화하는 장치로서 재정정보 공개를 제도적으로 활성화할 필요성이 있음
- 일본의 경우 개별법령에 지방자치단체에서 재정상황을 공개토록하고 있는 가운데, 특히 동경도는 2000년 정보공표·제공제도를 도입하여 적극적으로 재정정보를 공개하고 있음

- 영국의 지방정부 성과공시제도도 정보공개의 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 지방재정공시심의위원회 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 이상의 각종 지방재정제도에 근거하여 편성된 지방예산에 대해 지방의회의 예산심의 또한 이들 제도에 대한 올바른 인식하에 사전에 일정한 표준적인 예산심의 리스트를 작성하여 합리적으로 예산심의가 이루어질 필요성이 있음
- 중기지방재정계획과 관련한 예산심의 체크포인트
 - 국가 및 상위계획, 지역계획 정책방향과 합치성 측면
 - 수입 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 타제도와의 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
- 이외에도 복식부기제도도입에 의한 복식부기 관련 주요 지표도 예산심의시 고려하여 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 합리적인 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 수행할 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 서울의회 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
 - 예산심의에 필요한 기초자료인 지역경제에 관한 정보를 전적으로 의존하는 한

행정부가 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 계상되어 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

<참고문헌>

- 감사원, 외국의 지방감사제도 개정 동향, 감사, 1997.
- 남경희, 프랑스의 회계감사제도에 관한 고찰: 인력관리 및 지방회계 감사원을 중심으로, 감사, 1996.
- 윤학권, 서울시 결산검사 개선방안, 서울특별시의회 정책연구위원회 세미나 발표 자료, 2005. 4.
- 이원희, 우리의 세금, 어떻게 지킬 것인가? ; 예산감시시민운동의 방법과 대상. 1999년도 서울행정학회 추계학술대회 논문, 1999.
- 이창균, 건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2002.
- 이창균, 긴축재정에 따른 경비절감 및 지출효율화 방안, 한국지방행정연구원, 1999.
- 이창균, 외국의 지방재정제도, 인천광역시, 2000.
- 이창균, 일본의 지방재정위기와 대응전략에 관한 연구, 지방재정학회, 지방재정 논집, 2000. 7.
- 이창균, 일본자치단체의 기업회계방식 적용에 대한 연구, 지방재정학회, 지방재정 논집, 2001. 6.
- 이창균, 지방예산제도의 합리적 개선방안, 한국지방행정연구원, 1996.
- 정경대, "지방자치단체의 자체감사에 관한 연구", 고급간부과정 연구논문집, 제 18기, 행정자치부 지방행정연수원, 1998.
- 행정자치부, 2004회계년도 지방자치단체 결산작성지침, 2005. 3.
- 홍정선, "지방의회의 사무감사 및 조사권", 지방자치 제49호, 지방행정연구소, 1992.
- 加藤良重, 自治體も倒産する, 東京: 公人の友社, 1998.
- 決算實務研究會(編決), 算の見方·つくり方, 東京: 學陽書房, 1994.
- 麻生太郎(總務大臣), 地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について, 2004.
- 毛桂榮, 日本の行政改革, 東京: 青木書店, 1997.
- 安永吉郎, 豫算と決算, 東京: ぎょうせい, 1996.
- 自治體問題研究所(編), 自治體リストラ, 東京: 自治體研究社, 1995.
- 齊藤達三, 事業別豫算入門, ぎょうせい, 1995.

- 中村壽伸외, 總額人件費管理의 實務, 賃金實務No.941, 2004. 2.
- 地方財政制度研究會(編), 新地方財務ハンドブック, 東京: ぎょうせい、1996.
- 總務省, 地方公務員の定員管理について, 2004.
- 河合克彦, 總額人件費管理-具體的 内容과 課題, 賃金事情No.2404, 2002. 3.
- Banton. R. & L Chappel Jr. W, Public Administration, Glenview, III.: Scott, Foresman and Co., 1985.
- Cox, William, "Lessons of Receivership: The legacy of Chelsea", Government Finance Review, Vol. 52, No. 1, 1993.
- Drennan, matthew, "The Present and Future Fiscal Problems of the Two New Yorks: What Happened This Time", Public Budgeting & Finance, Vol. 14, No. 2, 1994.
- Gabill, Anthony G. and Joseph A. James, " Responding to Municipal Fiscal Distress: An Emerging Issue for State Governments in the 1990s", PAR, Vol. 9, No. 4, 1992.
- Thai, Khi V., "Local Government Financial Emergency: The Case of Miami, Frorida", Government Finance Review, Vol. 13, No. 3, 1997.

서 명: 자치단체장의 예산집행 책임성강화를 위한
방안모색과 지방의회 역할

판 사 항: 1판 1책 짝음 2005년 8월

연 구 진: 이창균(연구책임자)

발 행 인: 서울특별시의회의장

연락사항: 서울특별시 서초구 서초동 1552-13
한국지방행정연구원 2층 한국지방재정학회
Tel: 02-3488-7347, Fax: 02-3488-7364

본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있음을
알려드립니다.