

碩士學位論文

中央統制에 의한 地方財政의 弊害와 是正方案

指導教授 韓 昌 榮



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

金 東 華

1993年 12月 日

中央統制에 의한 地方財政의 弊害와 是正方案

指導教授 韓 昌 榮

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1993年 12月 日

濟州大學校 行政大學院
行政學科 一般行政專攻



金東華의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1993年 12月 日

委員長 _____ (인)

委員 _____ (인)

委員 _____ (인)

目 次

I. 序 論	1
1. 研究의 目的	1
2. 研究의 方法과 範圍	2
II. 基礎的 論議	3
1. 地方財政의 性格	3
2. 豫算過程	14
3. 中央政府와 地方政府의 關係	17
III. 地方財政에 對한 中央統制와 弊害實態	23
1. 國家關與가 必要한 理由	23
2. 地方財政 統制實態와 弊害	24
IV. 地方財政의 自律性 提高方案	54
1. 地方豫算運用의 自主性 提高	54
2. 國庫補助金制度의 合理化	59
3. 行政官僚의 行態變化	65
4. 地方自治團體 監査制度의 改善	70
V. 結 論	72
參考文獻	75

表 目 次

〈表 1〉 國家財政 對 地方財政 比較	24
〈表 2〉 議會關係 經費 編成基準	27
〈表 3〉 團體別 基準經費 編成基準	27
〈表 4〉 豫算執行殘額 現況	31
〈表 5〉 國庫補助金의 比重	36
〈表 6〉 國庫補助金에 대한 地方費 負擔規模	37
〈表 7〉 地方財政自立度 現況	43
〈表 8〉 辦公費의 科目解消	45
〈表 9〉 一般會計 性質別(目別) 決算額	46
〈表 10〉 追加更正豫算回數 및 最終追更日 現況	47
〈表 11〉 職務遂行 特殊活動費 策定內譯	50
〈表 12〉 特殊業務遂行 活動費	52
〈表 13〉 自家運轉車輛 維持費	53

圖 目 次

〈圖 1〉 地方財政의 機能	6
〈圖 2〉 地方財政·地域開發·地域經濟의 相互關係	8
〈圖 3〉 超過負擔의 構成	40

I. 序 論

1. 研究의 目的

福祉國家時代의 지방자치는 지방자치단체에 대해서 獨立된 行政主體로서의 지위와 기능이 보장됨과 동시에 獨立된 經濟主體로서의 지위와 이를 확보하기 위한 권능이 강조되어지고 있다. 이러한 지방자치단체의 독립된 경제주체로서의 綜合的인 活動을 地方財政이라고 볼 때 바람직한 지방자치는 자주성이 확립된 건실한 지방재정을 전제로 한다.

한국 지방자치의 발전과정을 살펴볼 때 전통적으로 중앙집권에 체질화된 국민의식과 제도를 변태적으로 운영해온 정치행정풍토의 결과 지방자치단체는 중앙정부의 일선기관 내지 주변으로 전락되어 독립된 자치행정 기능을 상실하였다.

따라서 독립된 경제주체로서의 기능을 유지하는데 있어서는 무엇보다도 지방재정의 자율성이 유지되어야 할 것이나 中央政府의 強力한 統制와 財源의 中央政府 集中現象은 지방자치단체의 재정력을 약화시키게 되었다. 재정적으로 중앙정부에 예속하게 됨에 따라 地方自治의 本質問題에까지 위협받게 되어 地方自治의 內實化에 장애요인으로 작용하여 왔다.

한국의 중앙정부와 지방정부 관계의 모델은 학자들에 의해서 논의되고 있는 典型的인 官治모델(Dependent Model)로 분류하고 있다. 이 모델의 주요내용을 보면 사무배분은 지방정부의 자율성이 거의 인정되지 않으며 중앙·지방과의 관계는 상하 감독관계이다. 그리고 課稅權이 지방정부에 부여되지 않기 때문에 재정적으로 중앙에 종속되게 된다. 이와같이 중앙정부가 지방정부를 포괄하고 지방의 중요사안이 중앙정부에 의해서 결정하게 되는 등 지방정부는 중앙정부에 의존하게 됨에 따라 지방정부의 自主性, 自律性, 獨立性이 억압되고 강력한 中央統制하에 놓여 있게 된다. 중앙은 지방에 대하여 權力的, 監督的, 後見的인 上·下關係를 維持한다.

이와 같은 상황에서 30년만에 지방의회가 부활되고 자치단체장 선출 등 전면적으로

실시되는 지방자치는 지방재정의 自律性을 確保하여 재정운용의 독립성을 보장함과 동시에 지방재정의 자생력을 회복하는 노력이 요청되고 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 國家財政과 地方財政의 기초적 논의를 통하여,

첫째, 중앙정부가 지방재정을 關與하는 이유를 밝힌다.

둘째, 권위주의 정부하에서 중앙정부가 지방예산과정과 국고보조금제도를 이용하여 지방재정 통제실태와 그에 따른 폐해를 집중적으로 검토한다.

셋째, 권위주의 정부의 지방재정 통제가 비단 制度와 法制에 의해서만 가능한 것이 아니라 한국행정관료조직의 行態의 측면에서 비합리적인 행정행태에 의한 지방재정의 폐해실태를 확인한다.

네째, 이와 같은 지방재정의 중앙통제에 의한 폐해를 是正하기 위한 방안을 제시하여 地方分權이 促進되는 發展的 地方行政을 遂行하는데 寄與하고자 한다.

2. 研究의 方法과 範圍

韓國的 狀況에서의 중앙정부의 지방재정 통제실태와 是正策을 提示하기 위해서는 政治行政體制의 構造의인 측면과 中央政府나 地方政府의 官僚組織의 行政行態, 行政文化環境 等 종합적으로 분석 검토되어야 할 것이다.

본 연구에서는 지방예산과정의 첫단계인 예산편성과정에서 내무부장관이 시달하는 당해년도 지방자치단체 예산편성기본지침에 의한 지방예산 통제와 실태를 분석하고 국고보조금제도가 재정기반이 취약한 지방재정여건하에서 어떻게 기능하였는가에 대해서 파악하였다. 또한 권위주의 정부하에서 오랜기간동안 지방재정에 대한 중앙통제에 잘 적응할 수 있었던 관료조직의 행태적 측면에 국한하여 시정방안을 모색하였다.

지방재정운용실태를 파악하는데 있어서는 제주도의 1981년도 이후 예산결산서 자료를 활용하였으며 지방재정 통제, 지방재정에 관한 문헌, 현행 지방재정법과 지방재정 실무경험자와의 면담을 통하여 분석하였다.

II. 基礎的 論議

1. 地方財政의 性格

1) 地方財政의 概念과 特性

(1) 地方財政의 概念

地方財政의 概念을 定義함에 있어서는 재정의 개념을 이해하여야 할 것이다. 재정 (public finance)은 國家나 公共團體가 그의 機能을 遂行하기 위하여 행하는 公共적 경제활동의 總체이다. 재정的主體는 公共的인 權力團體이고 그 원칙은 收支經濟이며 운영수단은 화폐이다. 따라서 财정은 國家 및 公共단체가 公共欲求를 충족하기 위하여 필요한 수단을 조달하고 관리 사용하는 경제활동 즉, 政府의 經濟를 말한다.

그러므로 地方재정은 地方政府가 그 기능을 수행하는데 필요한 財源을 조달하고 지출하며 관리하는 질서적이고 지속적인 경제활동의 總체를 말한다.¹⁾ 즉, 地方재정은 地方政府의 經濟를 의미한다.

현대국가는 정치적, 경제적, 행정적, 기술적인 이유로 中央政府와 地方自治團體가 각각 高유한 任무를 담당하고 권한도 분리되어 있을 뿐아니라 경제행위인 재정도 중앙재정과 地方재정으로 분리되고 재정주체도 國家와 地方자치단체로 구분하고 있다.

(2) 地方財政의 特性

地方재정은 國家재정과 比較하여 特色이 있으며 地方재정 범위 내에서도 都市地域의 地方재정과 농촌지역의 地方재정간의 차이가 있다. 또한 私經濟와 比較할 때 현저한 特色을 지니고 있다.²⁾

1) 韓國放送通信大學, 「1986學年度 1學期 地方行政論紙上 講座」, 韓國放送通信大學出版部, 1986, p. 11.

2) 上掲書, pp. 12~13.

① 地方財政이 國家財政과 비교할 때 나타나는 特色

㉞ 地方財政의 多樣性

지방재정은 서울특별시, 직할시 및 도, 시·군·구 등 수많은 지방자치단체를 총망라하였으므로 예산의 규모, 예산성질별 배분, 세입원 등 다양한 형태의 지방자치단체의 재정을 포괄하였으므로 그 성격이 다양하다.

㉟ 地方財政의 他律性

지방자치단체는 국가통치력의 일환으로 형성되고 있을 뿐아니라 중앙집권체제하에서 행정적으로나 재정적으로 국가의 關與와 支援을 불가피하게 하고 收入財源面에서도 國庫補助金, 地方交付稅에 크게 의존하고 있으며 支出經費面에서도 法令이나 補助條件 各種承認 등 中央政府의 統制를 받고 있다.

㊱ 地方財政의 應益性

지방자치는 특정지역에 있어서의 독특한 公共需要를 충족시키는데 있으므로 지방재정운용에 있어서는 수익자부담적 공과금 등 응익성의 원칙이 적용된다.

② 地方財政自體의 特色과 都·農地域 地方財政의 特色

㉞ 지방재정 자체의 특색으로서는 지방자치단체의 복지행정수요의 증대와 주민의 욕구가 점점 증가함에 따라 지방재정 수요나 수준의 증가추세에 있다. 또한 중앙의존도가 높은 지방재정 현실은 중앙정부와 지방정부간의 지속적인 쟁점이 되고 있다.

㉟ 농촌지역 지방재정과 도시지역 지방재정을 비교해 볼 때 도시지역 지방재정은 규모가 크고 신장율이 높으며 재정구조가 복잡하고 변화의 속도가 빠르다. 그리고 인구증가에 따른 자원부족현상이 더 크다.

③ 地方財政이 私經濟에 대비한 特色

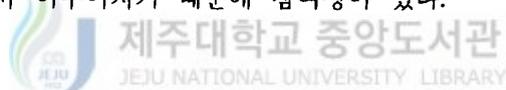
㉞ 지방재정은 국가재정과 같이 公共性이 있다. 지방재정은 公共性이 있기 때문에 私經濟와 같이 利潤追求에만 目的을 들 수 없게 된다.

㉟ 地方財政은 強制性이 있다. 租稅收入과 같이 수입이 강제적으로 징수되며 支出 역시 엄격히 法規에 따라 이루어지고 있으므로 임의성이 용인되지 않는다.

㊱ 地方財政은 私經濟에 비해서 낭비의 가능성이 많다. 지출을 결정하는 자가 자기수입에 의하지 않고 편성된 예산에 근거하여 지출계획을 수립하고 계획된 지출은 수입과 관계없이 의무적으로 지출하려는 성향이 있다.

㊲ 지방재정은 예산을 전제로 하기 때문에 예산과정을 통하여 계획적이고 매우 질서있게 운용되고 있다.

㊳ 지방재정은 조세의 징수, 지출의 결정 등 주권자인 주민의 참여 혹은 주민대표의 참여를 통해서 이루어지기 때문에 참여성이 있다.



2) 地方財政의 機能

지방재정의 기능은 두가지 방법을 생각해 볼 수 있는데 하나는 지방재정이 재정적 기능만을 살펴보는 방법이고³⁾ 다른 하나는 지방재정이 지방자치와 결부되어 있는 점에 착안하여 종합적인 기능을 고찰해 보는 것이다.

지방재정이 갖고 있는 기능을 <圖 1>에서 보는 바와 같이 세입기능과 세출기능으로 분류할 수 있는데 이를 설명해보면 다음과 같다.

3) Richard A. Musgrav4e, Public Finance in Theory and Practice, International student edition, (Tokyo : McGraw-Hill kogakusha, Ltd, 1982), pp. 6~23.

(1) 歲入機能

① 주민참여기능이 있다. 지방자치단체가 자기 사무를 처리하는데 소요되는 재원을 당해 자치단체의 주민들이 공동으로 부담케 함으로써 자치행정의 참여 의욕을 높이고 자치의식을 고취시키는 기능을 하게 된다.

② 소득균점기능이 있다. 자치단체 주민이 부담하는 경비는 능력에 따른 조세부담이 되고 수익에 상응한 비용부담을 하게 되므로 과도한 불균형을 시정한다.

③ 공공의탁기능이 있다. 자치단체주민으로부터 수납되는 공과금은 공익을 위한 공동사업을 합법적으로 수행하는 위탁의 기능을 가지며 이로 인해서 공공활동이 창출되게 한다.

<圖 1> 地方財政의 機能



(2) 歲出機能

① 기관유지기능이 있다. 지방자치단체의 기능을 수행함에 있어서 필요불가결한 공공청사유지비, 공무원의 급여, 시설장비를 유지하고 관리함으로써 지방자치단체의 존립과 지방행정 수행을 가능케 한다.

② 자산형성기능이 있다. 지방자치단체가 투자한 각종건설·건축 사업 등 물적시설은 지방정부의 공공자산을 형성하게 된다.

③ 산업육성기능이 있다. 지방자치단체 세출은 사회간접자본을 확대하고 지방산업을 육성함으로써 산업진흥을 도모한다.

④ 소득재분배기능이 있다. 각종 노임의 살포 복지시책의 추진 등 직접·간접으로 사업실시를 통하여 소득을 향상시키는 기능이 있다.

⑤ 사회안정기능이 있다. 지방자치단체 세출은 사회복지의 증진을 통하여 지역주민의 안정을 도모하게 되고 치안 질서를 확보하여 각종 위해와 재난의 예방활동 등 사회안정기능을 유지하게 된다.

3) 地方財政의 重要性

(1) 地方自治實施의 物的 基礎提供

일반적으로 지방자치를 일정한 지역과 주민을 기초로 하는 공공단체가 그 지역 내의 행정사무를 지역주민의 의사에 따라 주민이 선출한 기관을 통하여 주민의 부담으로 처리하는 과정이라고 정의할 때 자치단체의 행정사무를 처리하는데 있어서 자주재원을 필요로 하며 자주재원은 지방자치의 중요한 요소이다.

지방자치가 완벽하게 제도화 되어 있다 하더라도 자주재원으로 그 지역내 사무를 처리하지 못하면 지방자치는 허구에 불과하므로 지방재정은 지방자치 실시의 물적 기초를 제공하여 성공적인 지방자치의 관건으로 기능하게 된다.

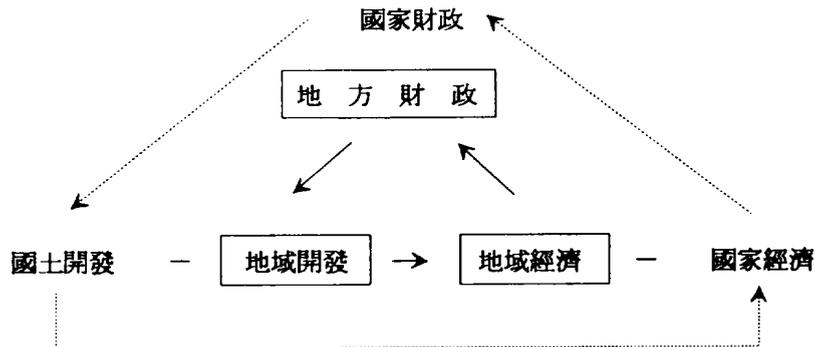
(2) 地域開發의 誘導

地方財政은 地域經濟와 상호 밀접한 관계를 유지하고 있다. 지방재정 투자를 통하여 지역개발을 유도하고 지역개발은 지역경제를 촉진하고 지역경제는 지방재정을 자극

하게 되는데 그림으로 표시하면 <圖 2>와 같다.⁴⁾

지방재정과 지역경제, 지역개발은 상호순환하며 밀접한 관계를 형성한다. 지방자치제의 전면실시와 더불어 지방재정의 지역경제 활성화 측면에서 더욱 중요시되고 있다.

<圖 2> 地方財政, 地域開發, 地域經濟의 相互關係



지방재정은 재정투자를 통하여 공공시설을 건설하고 이를 관리 유지하는 등의 산업 기반시설을 확충함으로써 지역산업을 확장시키고 민간산업부문을 자극하고 촉진하게 된다.

그런데 지역개발이 지역경제발전과 관련하여 문제되는 것은 지역간 개발격차의 심화 현상이다. 지역마다 개발잠재력이 서로 다르기 때문에 지역간 완전히 균형적으로 개발 하는데는 한계가 있다. 그러나 지역간 발전의 정도가 지나치게 차이가 생기게 되면 지역경제 발전에 바람직한 유형은 못된다.

지방자치단체는 지역경제를 발전하는데 있어서 발전의 혜택이 모든 지역주민에게 골고루 돌아가도록 하는데 궁극적인 의의가 있는 것이므로 지역개발로 인한 지역경제

4) 金載潤, "地方財政 自立度 提高方案에 關한 研究", 碩士學位論文, 서울대학교 행정대학원, 1982, p. 26.

발전의 격차 해소를 위해서 노력해야 할 것이다.

(3) 社會的 變動 誘導

사회적 변화는 지역간의 인구의 이동, 주민의 태도와 의식의 변화, 그리고 위락 등을 포함하는 도시화, 정보의 흐름 등은 주민의 가치와 태도에 영향을 미치게 된다.

지방재정은 그 지출을 통하여 지역개발을 유도하여 지역경제를 활성화 시키고 지역경제의 활성화는 지방재정을 자극하고 강화하는 과정에서 지방재정은 어떠한 방향으로 투자하느냐에 따라 지역주민에 대한 사회적 변화에 영향을 미치게 된다.

지역경제의 발전의 이면에는 기존의 가치관이나 윤리관과 모순이 생겨서 사회적 폐해를 수반하는 점에 대해서도 유의할 필요가 있다.

(4) 住民福祉의 增進

지방자치단체는 예외없이 주민의 복지증진을 지향하고 있다. 복지사회의 성립없이 복지국가 건설은 요원한 일이다.⁵⁾ 역사적으로 재정정책은 중시하는 기능의 변모에 따라 자유주의적 재정정책, 경기조절적 재정정책, 전시재정정책, 개발정책적 재정정책, 복지국가적 재정정책으로 전개되어 왔다.

실제로 어느 기능을 더 중시하느냐에 따라 재정 투자정책이 달라지게 마련이다.

오늘날의 재정투자에 있어서는 복지에 중점을 두고 지방재정을 투자하는 데는 이론이 없다. 지방재정이 지역주민의 복지증진을 위하여 투자되는 것은 너무도 당연시된다.

지방자치단체는 주민의 욕구와 행정수요에 가장 가까운 거리에서 정통하게 알고 있으며 직접 주민과 접촉하여 복지행정을 수행하고 있기 때문에 주민의 복지증진은 국가

5) William A. Robson Welfare State and Welfare society (Guildford, Surrey George Allen & Unwin (Publishers) Ltd, 1976), pp.174~179.

가 아니라 지방자치단체가 중심이 되어야 할 것이다.

4) 地方財政과 國家財政의 關係

(1) 地方財政의 從屬論

지방재정의 종속론은 지방재정과 국가재정과의 관계에 있어서 地方財政은 어디까지나 국가재정기능에 포함시키는 견해이다. 행정기능이 복잡하고 고도화되고 주민생활이나 국민경제 전체의 입장에서 統一性이 요구되는 시대에 있어서는 국가재정에 대한 지방재정의 독립성이나 자주성은 있을 수 없다⁶⁾고 주장한다.

(2) 國家財政과의 對立論

對立論은 國家財政과 地方財政은 서로 대립하는 것으로 보는 견해이다. 국가로부터 지방에 대한 행정상의 指示나 統制를 될 수 있는대로 배척하고 財源에 대해서는 地方의 持分을 確保해서 국가재정에 대해서 독립적이고 자주적 재정운용을 강조하는 입장이다.⁷⁾



(3) 國家財政과의 協助

지방재정과 국가재정의 관계는 어디까지나 종속적이거나 대립적인 관계로만 양극화시킬 것이 아니라 住民의 福祉實現이라고 하는 견지에서는 대등한 입장에서 상호 협조해야 할 관계로 이해하는 측면이다.

오늘날과 같이 복지국가의 발달단계에 있어서는 국민적 요청에 의하여 행정의 내용이 高度化와 均衡化의 경향이 이루어지게 되는 결과 그것은 中央政府만의 행정기능에 의해서 처리할 수 없게 되었으며 필수적으로 지역사회를 단위로 하고 있는 地方自

6) 李相熙, 「地方財政論」, 啓明社, 1992, p. 31.

7) 上揭書, p. 35.

治團體의 協力을 구하지 않을 수 없게 된 것이다. 또한 지방자치단체의 힘을 빌리지 않고는 광범위한 주민의 행정서비스를 실현할 수 없는 것이다.

이와 같은 의미에서 지방재정이 건실치 못하게 되면 국가의 시책도 완전하게 실현할 수 없고 동시에 국가시책의 기본적인 방침 없이는 지방행정도 보다 훌륭하게 機能할 수 없기 때문에 국가재정과 지방재정은 결코 대립적인 관계에서 생각할 것이 아니고 다같이 協同해서 國民福祉向上을 위해서 매진해야 하는 것이다.⁸⁾

5) 國家와 地方의 經費負擔

(1) 行政事務의 配分과 財源의 配分

현대국가는 행정사무를 집행함에 있어서 그 사무의 성질에 따라 국가와 지방자치단체에 그 사무의 성질에 따라 국가와 지방자치단체에 分擔하여 처리하는데 이것을 국가와 지방과의 행정사무의 배분이라고 하며 지방자치단체에 사무를 배분하는데 있어서는 행정서비스가 미치는 이해의 범위와 행정능률에 기준을 두어 사무를 배분하고 있다.⁹⁾

따라서 국가는 지방자치단체에 행정사무를 배분했으면 그 사무를 처리하는 경비에 尙當해야 할 財源에 관해서도 국가와 지방간에 배분하여야 되는바 이것을 국가와 지방자치단체와의 財源配分이라고 한다.

지방자치단체에 재원을 배분함에 있어서는 전액 地方稅에 의하는 것이 바람직스럽다고 하겠으나 지방자치단체간 財政격차가 매우 크게 나타나고 있으므로 국가는 지방 재정조정제도를 시행하여 지차단체간의 균형발전을 도모하고 있다.

8) 上揭書, p. 36.

9) 日本의 경우 事務配分の 原則으로 1949年 「샤프勸告」에서는 行政責任의 明確化, 能率化, 市町村優先의 原則을 들고 1964年의 臨時行政調査會 答信에서는 現地性, 綜合性, 經濟性의 3原則을 提示하고 있다. 上揭書, p. 43.

(2) 國家와 地方의 經費負擔

① 經濟負擔 區分の 意義

국가나 지방자치단체는 각각 국민의 복리증진을 위하여 行政을 수행하게 되고 그 行政을 수행하는데 소요되는 경비는 국민의 租稅負擔에 의존하고 있다.

따라서 국가나 지방자치단체는 行政수행과정에서 어떤 경비를 어떤 구분에 따라 부담하고 있는가를 경비부담자인 국민 앞에 명백히 해두어야 하는 것이다. 즉, 국가와 지방자치단체의 재정책임을 명백하게 하기 위하여 국가와 지방자치단체간의 경비부담 구분의 원칙이 정해져야 되는 것이다.

사회경제의 발전에 따라 行政서비스의 質과 量이 增大되어질수록 지방자치단체는 국가로부터 사무위임을 많이 받게 되고 사무위임의 증가는 지방경비부담이 증가하게 되며 不充分한 財政措置는 地方財政 窮乏의 原因이 되고 있다. 여기에서 이를 해결하기 위한 수단으로 국가와 지방과의 경비부담에 관한 논의가 발생하게 된다.

② 經費負擔 區分の 內容

㉞ 地方自治團體가 全額 負擔하는 經費

지방자치단체의 公共事務에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 전액을 부담하도록 규정하고 있다.¹⁰⁾ 여기에서 말하는 공공사무는 固有事務만을 지칭하는 것이 아니라 團體委任事務와 機關委任事務도 포함되는 것으로 해석해야 할 것이다.

따라서 지방자치단체는 그의 사무에 대해서는 경비부담 구분의 예외에 해당되지 않는 한 그 종류를 불문하고 최종적으로 그 경비를 부담할 책임을 진다.¹¹⁾

10) 地方財政法 第17條.

11) 李相熙, 前掲書, p. 46.

㉔ 國家가 全額 또는 一部를 負擔하는 經費

지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니될 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.¹²⁾

이러한 경비에 대해서 국가가 지출하는 것을 국고지출금이라고 한다.

㉕ 國家가 全額을 負擔하는 經費

국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다.¹³⁾

이러한 경비에 대하여 국가가 지출하는 것을 국고교부금이라고 한다. 이와 같은 사무에 소요되는 경비는 전액 국가가 부담하여야 하므로 지방자치단체는 전혀 그 경비를 부담할 의무는 없다.

(3) 經費負擔 區分制度의 方向

국가와 지방자치단체간의 경비부담 구분제도는 지방재정 운용상 여러가지 문제를 내포하고 있다. 경비부담제도를 통해서 국가는 지방자치단체에 대한 관여로 지방재정의 종속성을 나타내고 있다.

이러한 관점에서 지방재정이 국가와 동등한 입장을 가지고 자주성을 확보하기 위해서는 가능한한 지방재원으로 移替하는 방향으로 정리하는 것이 필요하다.¹⁴⁾

12) 地方財政法 第18條 ①項.

13) 地方財政法 第18條 ②項.

14) 李相熙, 前掲書, p. 48.

2. 豫算過程

1) 豫算過程의 意義

지방재정연구에 있어서 매우 중요한 분야는 예산과정이라 할 수 있다. 우리나라의 예산과정을 개괄해 볼 때 예산회계법과 지방재정법을 기초로 하여보면 예산과정은 編成, 審議, 執行, 決算 및 會計檢査 等 四段階로 이루어진다.

이러한 예산과정을 통하여 지방재원의 배분이 되며 지방재원에 대한 결정이 이루어지게 되므로 예산과정은 결정과정이며 이 과정에 관여하는 참여자들의 관계에 중점을 두어 체제론 관점에서 보면 예산과정은 결정체제라고도 할 수 있다.

예산과정은 정부 또는 행정기관의 목적을 선정하고 그 목적을 달성하기 위한 수단을 선정하는 과정이며,¹⁵⁾ 이 과정을 통하여 정치적 공약이나 수사는 사실로 전환되며 더 나아가 정치체제는 변화 속에서도 안정을 유지할 수 있다.¹⁶⁾

한편 예산과정은 재원의 바람직한 배분방식을 선정하는 기획과정이며 재정계획이 개발되고 집행되는 과정이다. 이 과정에서 다양한 사회의 가치들이 비교된다.¹⁷⁾

끝으로 예산과정은 목적과 수단을 선정하는 과정일 뿐아니라 기대했던 결과를 산출하도록 조직을 유도하는 과정이다.¹⁸⁾

15) A Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, 3rd ed. (Boston: Little, Brown and Co., 1979), p. 3.

16) J. McCaffrey, "Budgetin in a Era of Resource Scarcity," PAR, Vol. 38, No. 6, p. 510.

17) J. C. Mikesell, "Govenment Decision in Budgeting and Taxing," PAR, Vol. 38, No. 6, pp. 510~513.

18) A. Wildavsky, *op. cit.*, pp. 1~2.

2) 豫算過程의 四段階

(1) 豫算編成

① 意義

예산편성이란 다가오는 새해 또는 몇년간 지방정부가 행정수행을 위한 계획과 사업을 구체화하는 과정이다. 구체화하는 과정은 재원을 추계하고 지출규모를 정하기 위한 세입세출규모를 확정하게 된다.

② 過程

예산편성과정은 예산편성 기본지침의 시달, 예산요구서의 작성, 예산의 사정, 예산안의 확정 등으로 이루어진다.

지방자치단체의 매 회계년도의 예산편성 기본지침은 내무부장관이 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 작성한 다음 전년도 8월 31일까지 지방자치단체에 시달하며,¹⁹⁾ 지방자치단체는 예산편성 기본지침에 의거 예산편성방침을 정하여 전년도 9월 20일까지 산하부서(관서)에 통보하여야 한다.²⁰⁾

예산편성방침을 통보받은 부서(관서)는 그 소관에 속하는 다음년도의 예산요구서를 작성하여 예산담당부서에 제출되며 예산요구서를 접수받은 예산담당부서에서는 종합조정하여 의견을 제시하고 심사한 후 도지사의 예산사정을 받게 되며 예산사정이 끝나면 이를 정리하여 예산안을 확정하고 제안설명서를 작성하여 회계년도 개시 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다.

지방자치단체가 예산을 편성함에 있어서는 지방재정계획의 기초 위에서 당해년도 예산을 편성하여야 한다.

19) 地方財政法 第30條 ④項.

20) 濟州道 財務會計規則 第8條.

(2) 豫算審議

① 意義

예산심의는 주민의 대표기관인 지방의회가 한다. 집행기관이 작성한 예산안을 지방의회가 심사하는 입법과정이며 정치과정이다.

예산심의는 의원, 의회, 집행부에 의해서 영향을 받게 되며 어느 일부기관에 의해서 독식할 수 없는 과정으로 사업수준의 확정, 예산총액의 결정, 행정에 대한 통제기능 등을 수행한다.

② 過程

지방의회에 제출된 예산안은 지방의회 상임위원회별로 소관사항에 대한 예비심사를 하게 되는데 소관부서(관서)장의 제안설명을 청취하고 정책질의를 하며 예산안에 대한 심사를 하고 통과되면 예산결산위원회에 회부되어 예결위의 綜合審査를 거쳐 전체회의에서 토론·의결하여 예산을 확정한다.

(3) 豫算執行

① 意義

예산의 집행이란 지방자치단체의 수입지출을 실행하는 모든 행위이다. 예산집행의 의의는 지방의회인 주민의 대표기관의 의도와 재정적 한계를 준수하여야 하며 예산성립후의 여건변화에 적응하기 위한 신축성을 유지하는 것이다.

② 過程

예산이 의회의 의결로 확정되면 예산담당부서의 豫算配定 절차를 거치고 필요에 따라서는 豫算의 再配定을 하므로써 支出原因行爲를 하게 된다. 支出原因行爲에 의해서 支出要因이 발생하면 支出部署의 결재에 의하여 수표가 발행하게 되고 수입지출 기록을 작성 보관하고 중앙행정기관과 감사원에 재정보고를 하게 된다.

(4) 豫算決算 및 會計檢査

① 意義

예산결산 및 회계검사는 예산과정의 마지막 단계로서 예산집행이 합법적으로 합리적인 방법에 의해서 이루어졌는지 여부를 검토하는 활동이다. 즉, 업무수행의 적법성, 내부통제의 적격성, 불합리한 管理의 존재여부, 사업의 효과성 등을 확인하는 행위이다.²¹⁾

② 過程

회계연도가 종료되고 출납정리기간이 지나면 세입세출결산서에 관한 자료를 수합받아 결산서를 작성하여 도지사에게 보고하고 감사부서의 검사와 지방의회가 선임한 결산검사위원의 검사를 받아 지방의회에 제출하여야 한다. 지방의회에 제출된 세입·세출결산서는 예산심의회와 동일한 절차에 따라서 지방의회의 심의가 있게 된다.

3. 中央政府와 地方政府의 關係

1) 中央集權과 地方分權의 意義

中央政府와 地方政府間의 關係에 대한 기존의 연구는 集權과 分權의 論理를 기초로 설명되고 있다.²²⁾ 集權과 分權은 여러가지 方面에서 논의되고 있으나 政府權力의 配分에 근거하여 살펴볼 때 조직내부에서 누구에게 더 많은 권력이 배분되느냐에 따라 集權이란 組織의 上位階層에 많은 권한이 집중된 형태를 의미하며, 分權이란 下位階層에 더 많은 권력이 移讓 내지 配分되는 것을 뜻한다.²³⁾

21) Thomas D. Lynch, Public Budgeting in America (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1979), p. 181.

22) 朴準洙, “政府間 關係 研究의 理論的 考察”, 『地方自治研究 論文集』 5권 1호, 韓國地方自治學會, 1993, p. 30.

23) Davud K. Hart, “Theories of government Related to Deoentralization an Citizen Participation”, Public Administration Review, 1972. October, Vol. XXX II, pp. 603~607.

이러한 관점에서 中央政府와 地方政府間의 관계에서 中央集權이란 행정권한이 중앙정부에 비교적 많이 집중되어 있는 組織形態를 의미하며, 地方分權이란 행정권한이 地方自治團體에 많이 分散되어 있는 組織形態를 의미한다.²⁴⁾ 결국 중앙집권과 지방분권은 권력의 배분 또는 意思決定權을 변수로 하여 중앙정부의 지방정부에 대한 統制力의 범위 정도와 이에 대응하는 지방정부의 중앙정부에 대한 自律性의 범위 정도에 관련된 相互 相對性을 갖는 개념이라 하겠다.²⁵⁾

오늘날 현대국가에 있어서는 행정기능이 양적으로 확대되고 질적으로 고도화됨에 따라 효율적인 행정수행을 위하여 지역적으로 분담하는 중앙정부와 지방정부간의 垂直的 分業의 필요성이 증대되는 반면 다른 한편으로는 전국적, 종합적 관점에서 행정기능을 통합 조정해야 할 필요성이 고조되고 있으므로 中央集權化와 地方分權化의 요청을 충족시킬 수 있도록 調和와 均衡을 유지해야 한다.²⁶⁾

2) 中央·地方關係의 모델

지방자치단체의 行政環境의 變化는 종래와 같은 垂直的인 中央地方關係에서 상호 대등하고 협력적인 관계로 발전시키고자 하는 시대적 요청에 따라 중앙과 지방관계의 再定立을 위한 중앙·지방관계의 모델에 대한 관심이 높아지고 있으며 활발한 논의가 이루어지고 있다. 이에 중앙정부 시스템으로서 단일시스템(Unitary System)을 채택하고 있는 日本, 우리나라의 예를 참고로한 모델을 시도하고²⁷⁾ 한국의 중앙·지방관계의 현실은 어느 모형에 접근할 수 있는지 고찰해 보고자 한다.

24) 鄭世煜, 「地方行政學」, 法文社, p. 65.

25) 朴學洙, 前揭論文, p. 30.

26) 鄭世煜, 前揭書, p. 73.

27) 吳在一, “中央·地方關係의 모델에 관한 研究” 「1993年度·韓國行政學會 夏季學術大會 發表論文」, 韓國行政學會, 1993, p. 82.

(1) 中央·地方관계의 3가지 모델

① 官治모델 (Dependent Model)

이 모델은 중앙정부가 지방정부를 완전히 포괄하고 있는 형태이다. 관치모델하의 중앙·지방관계는 당해 지역의 주요결정이 지방정부가 아니고 중앙정부에 의하여 이루어지며 따라서 지방정부는 전적으로 중앙정부에 의존하는 형태를 취한다. 이와 같이 중앙·지방관계는 一方的인 上下關係로 되어 지방정부는 하나의 정부가 아니라 중앙정부의 一線機關으로 취급되고 있는데 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

㉓ 事務配分을 보면 地方政府의 自律性이 거의 인정되지 않을 뿐만아니라 지방정부의 固有事務 비율이 너무 낮다. 公務員들까지도 고유사무에 대한 인식조차 없을 정도이다.

㉔ 中央·地方間의 關與關係는 전형적인 上下 監督關係를 이루고 있다. 지방의 중요결정이 중앙정부에서 결정된 정책을 지방정부는 시행하게 되므로 지방의 정치는 배제된다. 아울러 중앙정부가 지방정부에 대한 관여는 權力的 統制가 주류를 이루고 있다.



㉕ 지방정부의 課稅權이 거의 부여되지 않기 때문에 지방은 중앙에 대하여 재정면에서 완전히 종속되어 있다.

㉖ 人事面에 있어서도 人事權이 중앙정부에 집중되어서 지방정부의 자주적인 인사권의 행사는 거의 이루어지지 않고 있다. 중앙정부는 지방정부의 고위직에 대한 인사를 장악하여 지방정부를 지배하게 된다.

요컨대 官治모델하에서의 중앙·지방관계는 지방정부의 自主性, 自律性, 獨立性이 억압되어 강력한 중앙통제하에 놓여 있게 되며 중앙은 지방에 대하여 權力的, 監督的, 後見的인 上下從屬關係를 유지하게 된다.

② 自治모델

自治모델하의 中央·地方關係는 명확한 相互分離를 그 특색으로 한다. 따라서 중앙정부나 지방정부는 서로간의 自主性과 自律性을 인정해서 완전히 독립적이고 배타적으로 운영되고 있다. 다만, 상호간에 접촉적인 관계만을 유지하고 있을 뿐이다.

自治모델하의 각급 지방정부는 다른정부나 중앙정부의 간섭없이 전적으로 자기 책임 아래 지방의 일을 스스로 결정하게 되며 집행하여야 한다. 이와 같이 자치모델의 중앙·지방간의 관계는 獨立的이고 상호 대등한 관계로 구체적인 내용을 요약하면 다음과 같다.

㉠ 事務配分은 地方政府가 하나의 정부이기 때문에 固有事務가 주류를 이룬다. 전형적인 자치모델하에서는 지방정부의 사무에는 중앙정부의 위임사무는 포함되지 않는다.

㉡ 中央·地方간의 關與의 방법은 權力的, 行政的인 方法이 아니고 助言的, 立法的인 關與에 멈추게 된다.

㉢ 財政面에서는 선택과 부담의 논리에 따라 당해 지방정부의 행정서비스는 원칙적으로 당해 지방정부의 부담으로 충당되어야 한다. 따라서 課稅自主權이 폭넓게 인정된다. 재정적인 면에서도 중앙·지방간의 관계는 상호 대등 내지는 독립적이다.

㉣ 人事面에서도 외부의 간섭없이 당해 지방정부가 自主的으로 行한다. 지방정부의 주요 포스트는 주민의 선거에 의해서 충원되고 이 선출직은 지방공무원을 관리 통제하게 된다.

이와 같이 自治모델하에서는 지방정부가 관할지역의 제반문제를 전적으로 자신의 책임하에 처리되기 때문에 중앙·지방의 관계는 自主的, 獨立的이다. 중앙과 지방은 각각 별개의 政府主體로서 행동하고 중앙이 지방에 대한 관여는 한정된 분야에만 인정된다.

③ 相互依存모델 (Interdependent Model)

상호의존모델은 集權과 分權의 적절한 調和 속에서 각각 정부 주체간의 상호의존, 상호협력을 중시하는 입장이다. 상호의존이라는 입장은 정부주체간의 自律과 自主를 인정하고 현대사회의 제반 사회적 요구를 적절히 대응하기 위해서는 정부상호간의 협력이 주민을 위해서도 바람직스럽다고 하는 사고방식이다.

㉞ 事務配分の 문제는 정부주체간 기능적 연계가 필요하게 됨에 따라 정부간에 걸치는 共同事務가 증대하게 된다.

㉟ 중앙의 지방에 대한 관여는 중앙정부가 전통적인 관계와는 달리 지방정부의 능력이 미치지 못하는 영역에 대해서 技術的, 專門的인 지원에 그치게 된다. 共營事務 처리를 위하여 상호간 긴밀한 협의를 거치고 있다.

㊱ 상호의존모델하에서의 재정관계는 중앙정부는 지방정부에 대해서 재정수단을 통하여 통제하는 경향이 늘어날 것으로 본다. 지방간의 재정력 격차를 해소해 주기 위해서는 중앙정부의 지방정부에 대한 재정적 지원은 불가피하다.

㊲ 인사면에서는 상호 호혜의 입장에서 정부간에 인사교류를 통한 협력을 모색하게 된다. 상호 인적교류는 정부간 이해의 폭을 넓히도록 하여야 할 것이다.

결론적으로 相互依存모델하의 각급 정부는 주민을 위한 민주국가의 행정목표 달성을 위하여 상호의존하고 협조하면서 경쟁하여야 할 것이다.

(2) 韓國의 中央·地方關係 模型

한국의 중앙·지방관계의 모형은 위에서 제시된 官治모델의 內容과 대비해 볼 때 위치를 확인할 수 있으리라 본다.

① 한국 지방정부의 사무배분은 고유사무비율이 낮고 단체위임사무와 기관위임사무로 주종을 이루고 있으며 위임받은 사무는 하급 지방정부에 재위임하여 처리되고 있

다. 오랜기간 강력한 중앙정부의 일선 집행기관화 되어 왔기 때문에 지방정부는 고유 사무에 대한 인식이 희박하고 위임사무 처리에 대한 경비부담을 도외시한 채 위임사무를 처리해 왔다.

② 중앙이 지방에 대한 관여는 상·하 감독관계로 각종 감사와 사무집행에 대한 승인·보고·과잉 행정지도 등 지방사무가 중앙에서 결정되고 중앙의 의도에 따라 지방사무가 처리되는 등 권력적 관여가 주류를 이루고 있다.

③ 자주재원이 주종을 이루고 있는 지방세의 과세권은 지방세법에 의하여 과징하게 되므로 과세권이 지방정부에 부여되지 않고 있으며 지방교부세, 국고보조금에 의하여 지방재정이 통제되고 지방예산운용에 중앙정부가 깊숙히 관여하여 구조적으로 지방재정이 중앙에 종속되고 질곡화시켰다.

④ 인사면에 있어서도 자치단체의 장이 중앙정부가 임면하고 지방정부의 주요 관리직은 국가공무원으로 충원되고 있어 자주적인 인사권의 행사는 이루어지지 않고 중앙정부가 임명한 공무원이 지역주민의 의사보다는 중앙정부의 의사를 존중하게 되는 등 한국의 중앙과 지방과의 관계는 典型的인 官治모델²⁸⁾이라 할 수 있다.

28) 上掲論文, p. 97.

Ⅲ. 地方財政에 對한 中央統制와 弊害實態

1. 國家關與가 必要한 理由

지방자치단체는 지방자치의 本旨에 따라 團體自治와 住民自治의 관념에 입각하여 住民의 창의와 책임에 의해서 자주적으로 수행하는 것이므로 지방재정제도도 또한 彈力的, 自主의 일 것이 요망되나 오늘날 지방재정의 현실은 지방재정의 내재적 한계와 中央政府에 예속적이라서 자연히 국가의 관여가 발생하게 되고 있다.

1) 自治團體에 대한 財源賦與의 權限을 국가가 가지고 있다. 국가는 법률에 의하여 자치단체에 일정한 財源을 부여하고 있으며 중앙부처장은 財政的인 면에서도 자치단체에 대한 支配權을 장악하고 있어야 한다는 이른바 帝國建設型(empire builder's type) 심리를 가지는 경향이 있기 때문에 지방재정에 관여하게 된다.²⁹⁾

2) 中央政府로서는 地方自治團體의 지나친 재정적 不均衡을 해소시키기 위한 노력을 하여야 하기 때문이다.

모든 지방자치단체에 經濟力의 격차에도 불구하고 동일세목과 세율의 적용은 과세 대상의 격차는 자연히 재정력이 격차로 나타나서 지역간의 불균형이 심화하게 되므로 국가는 자연히 재정적 불균형을 시정하기 위하여서는 국가는 전국적 일정수준을 위하여 자연히 관여하게 된다.

3) 국가는 국민적 최저수준(national minimum)을 유지하기 위한 노력³⁰⁾을 해야 하는데 교육, 사회, 위생, 토목, 산업 등의 행정서비스 공급이 전국적으로 일정한 최저수준을 유지하고 지역적 격차를 해소하기 위한 소요재원의 지원은 지방재정의 국가관여를 불가피하게 되는 것이다.

4) 地方財政은 國家財政의 한 부분이기 때문에 국민경제와 財政과의 관계에 따라 국가재정정책과 一致하지 않으면 안된다. 그러므로 국가는 전국적인 견지에서 지방재정운용에 대해서 필요한 관여와 통제를 하게 된다.

29) 上揭書. p. 647.

30) 上揭書. p. 648.

2. 地方財政 統制實態와 弊害

국가재정과 지방재정을 비교해 보면 <表 1>에서 보는 바와 같이 지방재정 신장율은 국가재정 신장율을 능가하여 재정규모 면에서 팽창하고 있으나 지방재정의 自主財源인 지방세는 국세의 27%에 불과하며 <表 7>과 같이 지방재정 자립도는 전국평균 68.0%, 도는 51.6%, 군은 27.5%로 지방재정 자립수준이 취약한 지방재정구조는 자연히 중앙정부에 의존할 수 밖에 없는 실정에 있다.

<表 1> 國家財政 對 地方財政 比較

(단위 : 억원)

구분	재정규모 (일반회계)					조 세				
	국가재정 (A)		지방재정 (B)		B/A	국 세 (C)		지방세 (D)		D/C
		신장율 %		신장율 %	%		신장율 %		신장율 %	%
'70	4,097	100	1,454	100	36	3,347	100	295	100	0
'71	13,744	335	4,304	296	31	12,555	375	1,586	537	13
'77	29,908	729	8,165	562	27	24,027	718	3,363	1,140	14
'79	50,573	1,234	15,936	1,096	32	44,017	1,315	5,992	2,031	14
'80	66,342	1,620	19,454	1,338	29	52,977	1,582	7,677	2,602	14
'83	107,533	2,624	35,167	2,419	33	92,207	2,775	13,972	4,736	15
'84	118,289	2,887	40,951	2,816	35	100,537	3,004	15,084	5,113	15
'85	130,089	3,175	42,173	2,900	32	110,474	3,301	16,546	5,609	15
'86	146,993	3,587	47,571	3,272	32	126,223	3,771	18,098	6,135	14
'87	178,839	4,365	60,421	4,156	34	154,394	4,613	21,923	7,432	14
'88	220,408	5,380	78,918	5,428	36	185,371	5,538	30,989	10,505	17
'89	255,909	6,246	114,078	7,846	45	212,326	6,344	49,608	16,816	23
'90	313,046	7,641	154,910	10,654	49	268,474	8,021	63,786	21,622	24
'91	329,287	8,097	199,038	13,889	80	282,094	8,428	80,351	27,238	28
'92	332,000	8,103	172,664	11,875	52	323,624	9,669	82,854	28,086	26
'93	380,500	9,287	189,039	13,001	50	367,624	10,984	99,244	33,642	27

※ 1) '91년까지는 세입결산, '92, '93년도는 당초예산임.

2) 국가재정은 일반회계, 지방재정은 일반회계 통계임.

3) 국세 = 내국세 + 관세 + 방위세

資料 : 濟州道, '93 豫算概要(第1回追更), 濟州道, 1993, p. 83.

이렇게 중앙의존적인 재정구조 아래서 중앙정부는 예산편성 기본지침에 의하여 지방 예산편성시부터 강력한 통제를 가하고 있으며 국고보조금제도는 지방재정의 자율성에 제약을 주고 있다. 그리고 관료조직의 行態에서 오는 지방재정의 통제실태와 폐해를 중심으로 살펴보고자 한다.

1) 豫算編成基本指針에 의한 統制

지방자치단체의 장은 會計年度마다 豫算案을 編成하여 市道는 會計年度 開始 40 日 전까지 市郡 및 自治區는 會計年度 開始 30日 전까지 地方議會에 제출하여야 한다.³¹⁾

지방자치단체의 장이 예산을 편성함에 있어서는 한 회계년도의 모든 收入을 歲入으로 하고 모든 支出을 歲出로 하여 모두 豫算에 編入하여야 하는 豫算總計主義原則에 의하여 예산을 편성하여야 한다.³²⁾ 또한 地方財政法 第30條 第④項에는 內務部長官이 豫算編成基本指針을 作成하여 地方自治團體에 示達하도록 규정되어 본 지침에 의하여 地方豫算이 編成되도록 함으로써 豫算編成에서부터 地方財政을 統制하고 있다.

이 지침에 의한 지방재정통제는 동일한 기준과 요령에 의해서 지방예산이 편성되고 운영되도록 하는 合理的인 面이 있는 반면, 획일적이고 中央政府 便宜爲主의 統制로 지방재정운용에 弊害를 주고 있다.

(1) 豫算編成基本指針의 概要

① 國家財政 運用方向 提示

당해년도 국내·외 정치, 경제여건과 국정 운영방향에 의한 재정운용의 기본틀과

31) 地方自治法 第118條.

32) 地方財政法 第29條.

국가의 예산편성 중점방향을 제시하여 지방자치단체 예산운용계획의 방향을 제시하고 있다.

② 地方財政 運用方向 提示

지방재정의 伸張推移와 財政自立度 및 지방재정 여건과 전망을 분석하고 세입·세출분야의 지방재정 운용방향을 설정하며 당해년도 중점 투자시책사업을 정하여 시달린다.

③ 部門別 細部投資施策

부문별 세부투자시책은 지방재정 운용방향에 의하여 내무행정분야, 건설행정분야, 보건사회행정분야, 농림수산분야, 문화·체육분야, 교통·관광분야, 공보·상공자원 환경보전분야 등 각 행정부문별 투자시책을 개괄적으로 나열하고 있다.

④ 地方豫算編成指針 및 基準

세입예산과 세출예산 편성의 기본방침과 일반회계, 특별회계별 예산편성기준을 구체적으로 명시하고 있다. 내용을 개괄해보면 세입예산은 항목별로 세입액을 추정할 수 있도록 근거를 명시하고 있다.³³⁾

“例”

純歲計剩餘金：最近3年間 純歲計剩餘金の 平均金額을 算出

세출예산의 편성기준은 <表 2>에서 보는 바와 같이 경비내용에 따라 과목별로 구체적으로 산출근거를 명백히 정하여 지방예산 편성에 중앙정부의 의지를 반영하고 있다.

33) 濟州道, 「'94 地方自治團體 豫算編成基本指針」, 제주도, 1993.

〈表 2〉 議會關聯經費 編成基準

(單位：千圓)

區 分	直 轄 市	道	市 自 治 區	郡	編 成 科 目
日 費	5,000	5,000	1,800	1,800	補 償 金 (301目)
會 議 費	2,000	2,000	1,200	1,200	會 議 費 (201-04目)
其 他 經 費	1,000	1,000	1,000	1,000	補 償 金 (301目)
機 官 運 營 公 的 經 費	別 途 示 達				業 務 推 進 費 (204目)
議 政 活 動 費	~				補 償 金 (301目)
旅 費	地 方 自 治 法 及 關 聯 條 例 基 準				補 償 金 (301目)

※ 議員 1人當 年間 適用基準

資料：濟州道，1994年度，地方自治團體豫算編成指針，濟州道，1993，P. 50.

〈表 3〉 團體別 基準經費 編成基準

① 給糧費

(單位：百萬圓)

區 分	平均額	가	나	다	라
		120%	110%	100%	90%
서 울	3,824	4,589	-	-	-
直 轄 市	479	575	527	-	-
道	525	630	578	525	473
市	96	115	107	96	86
郡	46	55	51	46	41
自 治 區	169	203	186	169	-

② 官署當經費

(單位：百萬圓)

區 分	平均額	가	나	다	라
		120%	110%	100%	90%
서울	10,489	12,587	-	-	-
直轄市	2,190	2,628	2,409	-	-
道	2,971	3,565	3,268	2,971	2,674
市	866	1,039	953	866	779
郡	653	784	718	653	588
自治區	1,177	1,412	1,295	1,177	-

資 料：濟州道，1994年度，地方自治團體 豫算編成指針，濟州道，1993， p. 63.

⑤ 豫算編成單位單價策定

예산편성을 위한 산출기초가 되는 각종 수당, 여비, 급양비, 난방비, 공사비, 노임 등의 지급대상, 품목, 종류별로 방대한 분량의 각종 단가를 구체적으로 책정하여 시달되며 이 단가에 의하여 지역실정과는 무관하게 예산편성기준으로 엄격히 적용되고 있다.

(2) 豫算編成指針制度의 弊害

① 自治財政權의 制約

지방자치단체는 자기사무를 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 그 재원을 조달하고 관리하는 自治財政權을 가지고 있다.

지방자치단체가 자기가 필요로 하는 재원을 스스로 조달하고 자기 스스로의 자유로

은 판단에 의하여 결정하고 사용할 수 있는 재정권이야말로 지방자치의 실질을 보장하기 위한 중요한 문제이다.

그것은 地方自治가 제도적으로 완벽하게 보장되어 있다할지라도 地方財政의 自主性이 確保되지 않으면 지방자치는 허구에 불과하기 때문이다. 이러한 의미에서 自治財政權은 地方自治 團體가 獨立的인 經濟主體로서의 地位와 機能을 賦與할 것을 實踐的 理念으로 하고 있다.

요컨대, 地方自治團體의 自治財政權은 自治團體 독자적으로 豫算編成權 (the right to determine its own budget)을 가지며 국가와의 적정한 사무배분을 기초로 하여 적정한 經費負擔 區分이나 財源配分을 보장받을 권리가 있다.³⁴⁾

또한 地方稅條例에 의한 自主的 課稅權, 自主的 起債權, 自治團體의 財產管理權을 內容으로 한다.

이와 같이 지방자치단체는 自治財政權이 있음에도 불구하고 內務部長官이 地方自治團體에 示達하는 豫算編成基本指針으로 인하여 예산과정의 처음단계인 예산편성단계에서부터 自治財政權의 制約을 초래하고 있다.

첫째, 지방자치단체장의 예산편성은 내무부장관이 시달한 예산편성기본지침의 범위 내에서 지방예산을 편성하여야 하므로 자치단체가 꼭 필요한 독자적인 사업계획을 예산에 반영하는데 상당한 제약을 받게 되며 자치단체 입장에서 불요불급한 사항을 배제하는데도 제약이 따르기 마련이다.

둘째, 자치단체장이 편성한 豫算案은 地方議會에 提出되며 地方議會는 豫算案을 審議·確定하게 되는데 地方議會는 地方自治團體의 長의 同意없이 支出豫算 各項의 金額을 增加하거나 새 費目을 設置할 수 없도록³⁵⁾ 地方財政法에 규정하고 있어 지방자치단체의 장이 편성한 범위내에서 어느정도 삭감할 수 있어도 증액하거나 새

34) 鄭世煜, 前掲書, pp.168~170.

35) 地方財政法 第118條 ③項.

費目을 설치할 수 없으므로 중앙정부의 예산편성기본지침은 지방의회의 예산·심의확
정과정에서도 제약을 주고 있다.

예산과정의 처음 단계인 편성에 제약을 주는 지침은 두번째 단계인 예산 심의단계에
서도 제약을 불가피하게 하고 있다.

5·16 군사혁명이후 지방자치에 관한 임시조치법에 의하여 지방의회의 기능과 권한
이 내무부장관이 대행하게 되었을 때는 예산의 편성·심의·확정단계에서 중앙정부의
지방재정 통제를 강화하게 되었고 30년만에 부활된 지방의회가 구성되었으나 예산편성
기본지침의 내용은 자치재정권을 회복하는 방향으로 개혁되지 않은채 운용되고 있다.

②地方財政運用의 硬直化

地方自治團體의 行政活動은 地方自治의 근본취지에 따라 주민의 창의와 책임에
의해서 自主적으로 수행하는 것이므로 地方財政運用에 있어서도 自主적이고 彈力的
일 것이 요청된다. 地方自治團體가 의도하는 대로 적정한 시기에 財源이 配分되도록
재정운용에 융통성이 부여되어야 할 것이나 지방자치단체 예산편성기본지침은 地方財
政運用에 硬直化로 재정운용에 弊를 주고 있다.

첫째, 예산편성지침 내용은 경비별, 예산과목별로 구체적이고 획일적으로 기준을
설정하고 단위당 단가를 책정하여 시달함으로써 지역실정에 부합되지 않은 기준에 의
해서 편성할 수 밖에 없게 되어 예산편성 자체의 경직화로 사업목표 달성에 차질을
초래하게 되고 부득이한 경우에는 경비 변태지출로 인한 위법한 재정치출요인으로 작
용하게 된다.

“例”

濟州道 한라산과 서귀포 해안변의 난방비를 같이 계상했을때 한라산에서는 부족한
난방비를 변태지출할 수 밖에 없게된다.

둘째, 예산을 집행함에 있어서는 예산편성 내용에 따라 집행하는 것이 원칙이므로

지침에 의해서 편성된 예산은 예산의 집행과정에도 통제하는 성격이 강하다.

자치단체의 재정수요는 증가하고 필요한 곳에 부자요인이 발생한다 하더라도 예산은 있으나 사용치 못하고 <表 4>에서 보는 바와 같이 5개년 평균 수납액 대비 14.4%의 집행잔액이 발생하여 풍요속에 가난을 실감케 하고 있다. 이 집행잔액은 매년 12월 下旬 決算性格의 追加更正豫算을 編成하였으나 당해년도 수납액 대비 執行殘額이 14.4%나 되는 것은 地方財政運用의 硬直化에 基因하고 있다.

<表 4> 豫算執行殘額現況

(單位 : 百萬元)

年度別	收 納 額 (A)	執 行 額 (B)	殘 額 (C)	對 比 (C/A)
計	519,463	444,823	74,640	14.4
1988	57,034	53,322	3,712	6.5
1989	77,891	67,839	10,052	12.9
1990	106,937	88,943	17,994	16.8
1991	127,570	103,846	23,724	18.6
1992	150,031	130,873	19,158	12.8

자 료 : 제주도 일반회계 세입세출결산서 (각년도)

2) 國庫補助金에 依한 統制

國庫補助金이란 國家가 地方自治團體에 대하여 그 行정을 수행하는데 소요되는 경비의 재원에 應當케 하기 위하여 지출하는 지출금 가운데 費途를 特定해서 交付하는 것을 말한다. 따라서 費途가 미리 特定되어 있다는 데에 큰 意義를 가진다. 일반적으로 國庫補助金(Grant in Aid, Subsidy)은 보조금외에 負擔金, 交付金, 助成

金, 獎學金, 委託金 등의 명칭으로 사용되는 경우가 있고 지방재정법에서는 補助의 대상으로 되는 행정의 성질에 따라 負擔金, 交付金, 補助金 등 각각 다른 명칭을 사용하고 있다.

그러나 이러한 종류는 개별적인 실정법상 반드시 명백하게 구분되어 있지 않고 더구나 현실적으로 사용하는 용어로는 보조금으로 총칭하여 사용하는 경우가 대부분이다.³⁶⁾

이와 같은 보조금은 재정기반이 빈약한 지방자치단체의 재정지원으로 일정한 행정수준을 유지하고 지역의 특정사업에 대한 장려효과를 주는 순기능적인 면도 있으나 국고보조금을 통하여 지방재정에 중앙통제를 강화하고 과도한 지방비부담, 부처할거주의 행태에 의한 불요불급한 재정지출 등 지방재정에 폐해를 끼치는 면도 많다.

(1) 國庫補助金制度의 運營實態

① 國庫補助金の 史的 背景

국고보조금제도는 1930년대에 영국에서 都市의 産業化過程때문에 상대적으로 압박을 받게 될 취약한 산업부문을 구제하기 위해서 처음으로 시작되었다.

産業資本主義 發達は 결과적으로 그 사회발전의 이익을 도시부문으로 더욱 유출시켰다. 반면 지방세의 부담은 계속 농촌부문으로 남게되는 不公平性이 발생되었으며 이러한 현상은 資本主義와 獨占資本主義 段階에서 누적되어 왔던 것이다. 따라서 中央政府로 하여금 地方의 허약한 재정부문에 대해서 再調整方法을 통한 財政的 補助를 하게 된 것이 國庫補助金 發生의 嚆矢가 되었으며 자본주의 성장구조를 가진 국가들은 유사한 과정을 거쳐 나라마다 여건에 맞도록 다양하게 발전되었다.³⁷⁾

② 國庫補助金の 分類

국고보조금은 지출목적이나 경비의 성질에 따라 補助金, 負擔金, 交付金으로 구분하고 보조형태에 따라 定額補助金, 定率補助金으로 구분되고 있으나 주로 경비부담

36) 李相熙, 前掲書, p. 504.

37) 柳鳳永, 「韓國地方自治의 發展政策論」, 棘苑出版社, 1191, p. 252.

구분에 의한 분류방법을 사용한다.

㉗ 補助金

국가가 특정한 행정사무의 집행을 獎勵, 助長하기 위하여 교부되는 獎勵的 補助金과 지방재정상 특히 필요하다고 인정될 때에 지방재정을 補填하기 위하여 지출되는 財政補填的 補助金이 있다.

여기에서 負擔金과는 전혀 성격을 달리하게 되는데 負擔金은 國家의 義務的 支出인데 대하여 補助金은 國家의 自由意思에 따라 恩惠的 또는 援助的인 지출이다.

㉘ 負擔金

지방자치단체 또는 기관이 법령에 의하여 실시하여야 할 사무로서 國家와 地方自治團體 相互間에 利害關係가 있는 경우에 그 원활한 운영을 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 될 경비는 國家가 그 전부 또는 일부를 부담하게 되는데 이를 負擔金이라 한다.³⁸⁾

부담금은 국가가 의무적으로 지출하는 것이므로 그 내용의 明確化와 安定性의 確保라는 견지에서 국가의 재정사정이나 각 부처의 방침에 따라 임의로 좌우되어서는 곤란하기 때문에 그 부담할 경비의 종목 및 負擔比率은 大統領令으로 정하도록 되어 있다.³⁹⁾

㉙ 交付金

교부금은 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 국민의 편리, 경비의 효율성 등의 이유로 해서 지방자치단체 또는 그 기관에 사무를 위임하여 수행하는 경우에 소요되는 경비를 위하여 교부하는 것이다.

이와 같은 경비는 당연히 국가가 그 전부를 부담하여야 하며 지방자치단체는 그 경비를 부담할 의무는 없다.

38) 地方財政法 第18條 ①項.

39) 地方財政法 第19條 ①項.

③ 國庫補助金の 必要性

㉞ 特定行政에 대한 一定水準의 確保

국고보조금은 생활보호 기타 사회복지행정과 같이 그 실시에 국가가 중대한 이해와 책임을 가지는 행정에 대해서 지방자치단체가 지출하는 경비의 전부 또는 일부를 국가가 부담함으로써 당해 행정에 대한 전국적인 일정한 수준을 확보하기 위해서 필요하다.

地方分權體制를 취하고 있는 국가라고 할지라도 오늘날과 같은 開放的인 經濟體制下에서는 국민적인 사회적 욕구 내지 價値 欲求에서 나온 기본적인 보편적인 공적 욕구의 구체화는 일부지역에 한정되지 않고 전지역에 一定한 수준을 가지고 동시에 그리고 同質的으로 실시되는 것이 바람직스럽다.

만약 이와 같은 행정수준의 확보가 이루어지지 못한다고 한다면 國民意識이 安定化가 이루어지지 못하고 지역주민 상호간의 연대감이 회박하게 될 우려가 있다. 원래 정부는 이와 같은 지역간의 연대가 회박해 지는 것을 극력 피해서 국민적인 통합을 강력히 추진하지 않으면 안되는 것이다. 이것을 강력히 실행하기 위해서는 中央政府의 特定財源補填을 통한 재정적인 뒷받침을 필요로 하는 것이다.⁴⁰⁾

㉟ 國家의 綜合的인 計劃 내지 施策의 實施

국고보조금은 지방자치단체로 하여금 국가의 綜合的인 計劃과 施策에 協力시키기 위한 手段이다.

또한 국가계획에 의한 新規事業이나 獎勵事業 등은 地域에 充分히 同化되지 않은 상태에서 국가는 이를 장려하고 참여시키기 위하여 필요하다.

㊱ 特定行政需要에 對應

40) 木下和夫(外)編, 「財政學(3): 日本の地方財政」, 有斐閣, pp. 77~80.

국고보조금은 지방자치단체가 예상치 못했던 각종 행정수요에 소요되는 재정수요를 충족시키기 위하여 필요한 제도이다.

재난의 발생 또한 긴급한 재정수요의 발생 등 特定地域의 特定財政需要를 充足하는데 필요하다.

㉔ 國民의 便利를 위한 事務委託

국가가 본래 수행하는 행정사무를 국민의 편리, 經費의 效率性의 견지에서 지방자치단체에 위탁하여 처리할 경우 이에 소요되는 경비를 부담하는 것이다.

㉕ spill-over effect

국가가 지방자치단체에 보조금을 교부하는데 정당화되는 근거는 행정서비스의 特殊性에서 나오는 것으로서 행정서비스에 의한 受益의 範圍가 그것을 提供하는 지방자치단체의 영역에 그치지 않고 다른 인근단체에 누출한다는데서 구할 수 있다.

일반적으로 국가와 지방자치단체와의 사무배분이나 재원조치의 방법으로서 기본적인 기준은 便益이 전국에 확산되게 하는 사무는 국가가 담당하고 그 확산이 특정한 지방자치단체내에 그치는 것은 당해 지방자치단체가 담당하며 그 재원은 전자의 경우에는 국민 전체가 부담하는 국세수입에 의하고 후자의 경우는 각기의 주민이 부담하는 地方稅에 의하도록 해야 한다고 생각할 수 있다.

그런데 지방자치단체가 담당하는 사무라고 할지라도 편익의 모두가 당해 지방자치단체의 구역내에 그치는 것이 아니고 그 일부가 다른사회에 누출되는 것이다. 이것은 公共서비스의 給付가 그 사회의 주민의 效用이나 기업의 비용에 기여하는 것을 의미한다. 이와 같이 어떤 社會의 消費者의 效用이나 企業의 費用에 주는 효과를 spill-over effect 내지 「利益의 擴散 現象」이라고 한다.⁴¹⁾

41) 李相熙, 前掲書, p. 529.

④ 地方財政과 國庫補助金の 推移

1988년 이후 제주도의 일반회계 재정기반을 분석해 보면 <表 5>와 같이 재정의존도는 47%~67%로 재정자립도가 향상되지 않고 있다.

또한 국고보조금의 점유비율은 전체예산의 16%~34%, 예산액 증가율은 8%~34%로 나타나고 있으나 '93년도 예산을 최종예산으로 추정할 경우 예산액 증가율과 보조금의 점유비율은 대등한 입장으로 국고보조금이 증감에 따라 예산액의 증감에 변수로 작용하고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 매년 제주도에 교부되는 국고보조금의 비중은 재정기반이 취약한 지방재정 운용에 상당한 영향을 주고 있다.

<表 5> 國庫補助金の 比重

單位：百萬元

年度別	豫算額		自主財源 (B)		依存財源 (C)		對 比	
	(A)	增加率 (%)	地方稅	稅 外 收 入	地 方 交 付 稅	國庫補助金 (D)	C/A (%)	D/A (%)
1988	56,765		9,366	15,511	17,672	14,216	56.2	25.0
1989	73,534	29.5	11,670	12,412	24,315	25,137	67.3	34.2
1990	98,697	34.2	21,639	16,710	27,478	32,270 (600)	60.5	32.7
1991	121,205	22.8	37,685	23,614	33,266	25,165 (1,475)	49.4	20.8
1992	139,627	15.2	48,310	24,700	44,431	22,186	47.7	15.9
1993	150,494	7.8	50,897	21,571	52,314	25,712	51.8	17.1

- * 1) '92까지는 최종예산액, '93 당초예산 기준
- 2) '90 국고보조금난의 ()내는 지방채,
'91 국고보조금난의 ()내는 지방양여금

자 료：제주도 일반회계 세입세출결산서, 각년도

(2) 國庫補助金の 弊害

① 地方負擔金の 過重

국고보조금의 운영에 있어 가장 문제되는 것은 재정기반이 취약한 지방재정 여건에도 불구하고 <表 6>에서 보는 바와같이 1988년 이후 국고보조율 51%~56% 수준, 지방비 부담율 31%~40% 수준으로 매년 지방비 부담액은 절대액이 증가하고 있다.

재정의존도가 48%~67% 수준의 제주도의 재정형편으로서는 과중한 지방비 부담으로 인하여 지방재정 운용의 자율성을 제약받게 되고 있다.

자치단체의 중요사업은 국고보조금사업으로 전부 중앙정부의 통제하에 있어 독자적인 사업을 추진하는데에는 재정적인 한계가 있으며 중앙부처의 할거주의 영향으로 불요불급한 사업을 위해서도 어려운 지방재정투자를 감수할 수 밖에 없게 된다.

<表 6> 國庫補助金에 대한 地方費 負擔規模

(單位 : 百萬元)

구분 년도별	국 고 보조 사업총규모 (A)	국 고 보조 금 (B)	국 고 보조 율 (B/A) (%)	지 방 비 부 담 (C)	부 담 (C/A) (%)	기 타
1988	24,177	13,435	55.6	7,821	32.3	2,921
1989	42,485	23,659	55.7	16,912	39.8	1,914
1990	57,645	30,883	53.6	21,617	37.5	5,145
1991	48,064	24,824	51.6	18,099	37.7	5,141
1992	42,172	22,377	53.1	15,243	36.1	4,552
1993	53,158	27,588	51.9	16,276	30.6	9,294

자 료 : 제주도, 일반회계 세입세출결산서, 각년도

이와 같이 지방비 부담이 과중하게 되는 요인은 다음과 같이 요약할 수 있다.⁴²⁾

첫째, 基本的으로 地方財政의 구조적인 취약성에서 찾아볼 수 있다. 지방자치단체가 행하는 행정은 그 지방자치단체 고유의 재원으로 수행하고 부득이 보조금에 의존하는 경우에도 그것은 최소한에 그치는 것이 지방재정의 자주성이라는 입장에서 바람직한 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 우리나라의 지방재정 구조에 있어서는 自主財源인 지방세 수입이 너무 빈약한데다 상대적으로 보조금의 비중이 너무 높다는 것을 지적할 수 있다.

이와 같이 보조금의 비중이 클 때에는 그에 따른 지방비 부담도 부담율에 따라 자연히 커질수 밖에 없다. 또한 국고보조금증가율이 일반재원 증가율을 상회하게 되면 지방비 부담 비중은 더욱 커지게 마련이다.

둘째, 지방비 부담의 과다요인으로 국고보조금의 보조율이 너무도 낮게 책정되고 있다는 점을 들 수 있다. 보조율은 일반적으로 국가행정으로서의 성격이 강한 것일수록 높고 지방적 성격이 강한 것일수록 낮다고 하는 경향이 있으나 반드시 객관적인 근거나 기준이 있는 것은 아니고 국가의 재정사정이나 지방의 부담능력 또는 지방에서의 요구의 정도에 따라 국가의 一方的 判斷으로 정해진다. 그런데 대체적으로 적은 재원으로 많은 사업목표를 달성하려고 하는데서 가능하면 보조율을 인하하려고 하는 경향은 결과적으로 지방비 부담의 증가를 가져오게하는 것이다.

이와 관련하여 특기할 사항은 보조율이 점차적인 引下現狀이다.

즉 보조금을 지급함에 있어 그 지급 초기에는 全額補助를 하거나 상당히 높은 보조율로 지급하기 시작하여 한두 차례 지급하고 나면 점차 그 보조율을 인하하여 지방비 부담의 증액을 요구하는 것이다.

42) 李相熙, 前掲書, pp. 547~551.

이러한 경우 지방자치단체는 補助金の受領을 포기하거나 사업량을 축소하여 지방비의 追加負擔을 면할 수 있겠으나 이미 보조사업을 착수하여 일정한 궤도에 오르고 난 다음에는 사업의 성격상 일시에 이를 중지하거나 축소할 수 없는 경우가 많을 뿐만 아니라 中央政府의 強力한 負擔要求도 있기 때문에 부득이 自己負擔을 增額시켜 당해 사업을 계속해 나가지 않을 수 없는 것이다.

예를 들어 특정사업을 지도하기 위하여 전액 국고보조로 雜給職員을 채용하였다가 익년도에 보조율이 50%로 인하했을 경우 보조율이 반감되었다고 해서 그 잡급직원을 일시에 半으로 감축하기는 곤란하며 따라서 人件費의 부족분을 지방비로 부담하여 그 직원수를 그대로 유지하게 된다.

세제, 地方費 負擔의 過多要因으로 超過負擔을 들 수 있다.

법령 또는 指針에서 정한 국가의 부담비율을 하회하거나 또는 실제 필요로 하는 기준을 기초로 하지 않기 때문에 지방자치단체가 그 부족분을 自己의 負擔分을 超過해서 負擔하는 것을 말한다.

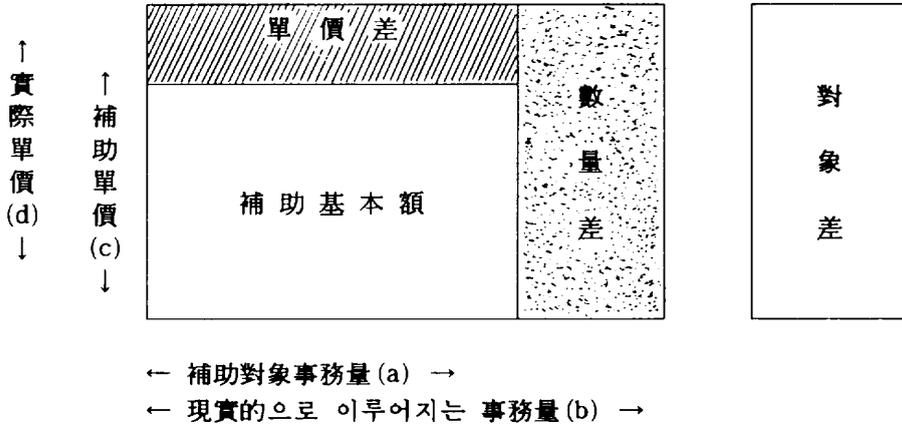
먼저 法定 國庫負擔分은 당연히 국고에서 부담해야 하지만 당해 지급부처에서 이에 필요한 예산을 확보하지 못하고 당해사업 대상물량을 축소할 수 없는 경우에는 확보한 예산대로 내시하고 그 不足分을 지방비로 전가시키는 예가 있다.

다음에는 국고보조금 교부액이 지방자치단체의 실제 지출액을 기초로 해서 산정되지 아니하고 국가가 정한 기준에 기해서 산정할 경우에 초과부담이 발생한다.

일반적으로 국가는 最低必要限度의 금액밖에 견적하지 못하므로 결과적으로 초과부담이 발생하는 것이다.

이와 같은 초과부담은 보통 ㉠ 單價差 ㉡ 數量差 ㉢ 對象差의 세가지로 區分된다.

〈圖 3〉 超過負擔의 構成



자 료 : 李相熙 地方財政論. 啓明社, 1992. p. 550.

이것을 圖로 나타낸 것이 〈圖 3〉이다.

單價差는 국가가 정한 보조단가가 실제단가보다도 낮기 때문에 생기는 초과부담으로 〈圖 3〉에서 $(d-c) \times a$ 로서 표시되는 금액에 대해서 발생한다. 數量差는 국가의 보조대상으로 되는 사무의 수량이 현실에 필요한 수량에 부족하기 때문에 생기는 초과부담이다. 〈圖 3〉에서 $(b-a) \times d$ 로 표시되는 금액에 대해서 발생한다.

對象差는 당연히 보조대상으로 되어야 할 경비가 보조대상에서 누락되어서 생기는 초과부담이다. 전술한 바와 같이 國庫補助에 따른 地方費 負擔은 地方財政支出에 壓迫要因이 된다.

국고보조금의 種類가 增加하고 地方費 負擔比率이 증가하게 되면 지방자치단체는 自體宿願事業의 財源으로 支出하기로 예정된 일반재원까지 吸收해버려 住民이 希望하는 사업이 회생되는 경우가 있다.

그리하여 지방비 부담분이 당해 지방자치단체의 재정력의 한계를 초과하게 되면 지방재정은 극도로 硬直化되어 종국에는 지방재정의 의의가 상실되게 된다.

② 地方自治團體間の 隔差 助長

地方自治團體에 交付되는 國庫補助金에는 地方費 負擔을 義務的으로 수반하게 되므로 地方自治團體間の 격차를 조장하는 弊害가 있다. 왜냐하면 재정력이 풍부한 지방자치단체는 국고보조금을 교부받게 되면 公共事業을 擴充할 수 있게 되며 재정력이 빈약하여 보조에 따른 자체부담능력이 부족한 지방자치단체는 그 부담능력에 상응할 만큼 감액조정하여 수령하거나 그것도 불가능할 때에는 부득이 보조금 수령을 포기하는 경우가 있다. 이렇게 되면 자체부담능력이 있는 재정력이 풍부한 자치단체로 變更內示하게 되므로 자연히 지방자치단체간의 격차를 조장하게되는 폐단이 있다. 이와 같은 문제점을 시정하기 위하여 差等補助率을 적용하는데도 보조금은 본래 재정조정의 기능을 가지는데 限界가 있어 이러한 폐해를 完全히 해소할 수는 없다.

③ 地方自治團體에 대한 強力한 統制手段化

국고보조금의 폐해 가운데 문제로 되는 것은 중앙정부의 강력한 支配統制하에 놓여지게 됨으로써 지방자치단체의 자유로운 활동이 저해된다는 점이다.

국가가 지방자치단체에 보조금을 교부하는 가장 중요한 목적의 하나는 전국적인 행정수준의 통일성 유지에 있지만 補助條件을 세부적으로 세밀하게 결정하게 되면 지방자치단체는 그 보조금을 수령하여 이를 집행해야 되는 지방자치단체 나름대로의 이유와 지역실정이 있기 마련이다. 국가의 보조조건이 획일적일 경우에는 부득이 그 조건에 합치시키기 위해서는 지역실정은 무시되고 국가가 의도하는대로 행정을 수행하게 된다. 또한 보조조건은 때로는 부대적인 조건으로 보조대상에 포함되어 있지 않은 단독사업을 시행할 것을 조건으로 하게 되면 지방자치단체는 반드시 필요하지도 않고 희망하지도 않은 사업을 간접적으로 강제하게 하는 것이다.

또 지방자치단체는 보조금의 교부가 기대되는 경우에는 당연히 스스로 행할 분야인데도

보조금을 요구하는 경향이 있고 반대로 보조금이 있으면 당해 지방자치단체로는 시급하게 시행할 필요가 없는 사업일지라도 이를 무비판적으로 받아들여지게 되는 등 결과적으로 보조조건, 부대조건에 의한 획일적이고 일방적인 지시 내지 간섭은 지방자치단체로 하여금 지방재정 운영의 자주성을 저해하고 지역특성에 적용할 창의성을 상실케할 우려가 있다.

④ 國家事業推進에 따른 地方費 負擔 轉嫁

국가와 지방자치단체는 각기 자기가 수행해야 할 임무에 속하는 사업에 대하여는 자기 책임하에 자기경비로 충당하는 것이 원칙이다. 또한 국고보조금사업도 이러한 사무한계 내지는 경비의 부담한계가 명확히 구분되어야 할 것이다.

국가사무와 지방자치단체사무가 명백히 구분하기 어려운 점도 있으나 현행 지방자치법에 열거한 국가사무까지도 지방자치단체에 전가함으로써 지방재정 압박요인이 되고 있다.

⑤ 制度運營上의 弊害

첫째, 補助率 適用上의 問題

보조금관리의 적정을 기하기 위해서 보조금 지급대상사업의 범위와 基準補助率을 法定化하고 기준보조율 적용상의 문제점을 보완하기 위해서 差等補助率을 적용하고 있으나, 보조사업별로 劃一的인 기준보조율을 정하였고 자치단체의 引下補助率適用基準을 서울특별시 기준보조율의 20% 차감, 직할시 기준보조율의 15%차감, 도시군 기준보조율의 10% 차감으로 획일적으로 인하보조율을 정하고 있다.⁴³⁾ <표 7>과 같이 자치단체간 財政自立度는 16~99%의 재정격차가 발생하고 있으므로 획일적 보조율 적용으로 인한 지방재정 부담에 형평성을 상실하고 있다.

43) 補助金の 豫算 및 管理에 關한 法律 施行令 第5條
(差等補助率의 適用基準等)

〈表 7〉 地方財政自立度 現況

(단위 : %)

구 분	전 국	시 도	시	군	자 치 구	비 고
전 국 평 균	68.0	74.1	70.3	27.5	53.7	
서 울	98.9	98.6			61.6	
〈직할시 평균〉	84.0	81.7			44.6	
부 산	89.1	87.1			45.3	
대 구	91.2	90.0			47.1	
인 천	86.2	88.2			48.5	
광 주	60.2	55.5			32.3	
대 전	81.7	75.1			45.7	
〈 도 평 균 〉	51.6	51.7	70.3	27.5		
경 기	80.7	82.6	78.4	46.0		
강 원	41.4	41.2	56.2	26.5		
충 남	39.0	40.3	54.0	29.3		
전 북	35.7	34.2	60.9	29.3		
전 남	31.3	30.4	62.1	17.3		
경 북	39.9	39.5	64.4	22.6		
경 남	58.8	61.5	78.7	28.6		
제 주	51.7	48.2	63.0	31.1		

자 료 : 제주도, '93 예산개요 (제1회추경), p. 82.

둘째, 零細補助金으로 인한 財源의 非效率性

보조금의 비효율의 요인은 補助金의 零細化로 인한 것이 많이 발생하게 된다. 장려적 보조금은 그 任意性때문에 영세화 되기 쉽다. 중앙부처는 소관사업을 확대시키고자 하는 의욕이 많으나 財源調達을 중앙부처 의도대로 확보되지 못하게 되므로 지방자치단체에 전가하여 보조금의 영세화가 촉진되게 된다. 이로 인하여 지방자치단체는 행정력의 낭비와 재원의 효율적 사용에 제약을 받고 있다.

세째, 執行計劃의 樹立 및 豫算編成上的 問題

현행 지방자치단체 예산에 편성되는 국고보조금의 결정과 내시에 있어서 국가의 회계년도와 지방자치단체의 회계년도가 동일하여 정부예산의 순기와 지방예산의 순기가 중복되어 운영되므로 국고보조에 따른 부담규모를 확2정하기 위한 예산편성이 지연되어 당해년도 1회추경에 가서야 확정되는 문제를 야기시키고 있다.

그리고 보조금의 예산편성은 중앙에서 도를 통하여 시군으로 보조내시됨에 따라 시군에서는 사업확정이 더욱 지연되게 되고 보조금이 도와 시군에 二重으로 편성되어 외형상 지방 재정규모만 확대되는 모순을 낳고 있으며 시군에 있어서는 도와 중앙의 二元的 監督을 받게 된다.

또한 보조금으로 시행되는 보조금사업은 대부분 장기계획이 결여되어 있으며 장기계획이 있다 하더라도 지역별 배분이 명백치 못한 경우가 있어 지방예산편성 예측자료가 되지 못하고 있다.

(3) 豫算編成行態에서 오는 弊害

지방자치단체 예산편성 기본지침을 작성하고 지방자치단체에 시달하는 중앙정부의 예산기관이나 이에 의하여 지방예산을 요구하고 편성하는 지방정부의 예산관련 공무원들의 예산편성行態는 分析評價指向性에서 크게 미흡하다.

지방자치단체 예산편성 요구과정에 나타난 행태를 보면 중·장기계획의 일환으로 일년간 무엇을 할 것인가 하는 문제보다 財源調達여건을 감안치 않고 가능한한 자기부서예산을 많이 확보하고 중앙정부의 지원을 받을 것이냐에 관심이 집중되고 있으며 또한 자기부서기관이 재량에 의하여 자유롭게 집행할 수 있는 施惠的 성격의 소모성 경비나 특정분야에 이익이 되는 예산확보를 위한 대예산기관, 대중앙 절충을 시도하게 되고 중앙정부는 주관적인 판단에 의하여 부분적이거나 재원을 배분하는등 지방재정 운용에 弊해를 주고 있다.

① 消費性 經費 增加性向

지방자치단체예산중에서 정보비, 기관운영관공비, 특별관공비는 관공비내 비목으로 다른 비목과는 달리 소모성이 강한 경비이다.

〈表 8〉 관공비의 과목해소를 보면 정보비는 지방행정수행의 원활한 추진을 위한

대민활동 등 공무원의 직책수행에 소요되는 제잡비로 과목해소되고 있는데 상당히 경비집행에 있어서 개괄적으로 규정하고 있다. 그리고 기관운영관공비와 특별관공비 또한 접대적이거나 격려비 등 기관운명을 위해서는 있어야할 경비이기는 하나 소요량을 객관적으로 판단하여 계량화 할 수 없는 경비로서 적으면 적은대로 살림을 꾸려나갈 수 있는 경비이다.

〈表 8〉 辦公費의 科目解消

목번호	과목명	과 목 해 소	비 고
230	(3) 관공비		
232	정 보 비	정보비지방행정수행의 원활한 추진을 위한 대민활동등 공무원의 직책 수행에 소요되는 제잡비	정보비
233	기관운영 관 공 비	각급 기관운영 각급 기관의 운영 및 유관 기관과의 업무유대를 위하여 소요되는 제잡비	기관운영 관 공 비
234	특별관공비	1. 사업추진에 특별히 소요되는 격려비, 접대비, 연회비 및 기타 의식비등 제잡비외국인 초청(항공료포함) 및 접대비 각종 해외(국제회의) 출장지원경비 정례회의경비 행사경비 등 2. 통상적인 조직운영에 소요되는 제잡비는 821목에 계상 3. 홍보활동비	

자 료 : 제주도, '93 지방자치단체 예산편성 기본지침, 1992, p. 108.

소비성경비는 매년 증가성향을 보이고 <表 9>에서 보는 바와 같이 '88년도이후 년평균 증가율은 33.4%나 되고 '88년도 기준 '92 예산을 대비해 보면 무려 212.7%나

증가하였다. <表 5>에서 보는 바와 같이 동기간중 예산액 증가율 년평균 21.9%보다 소비성경비는 11.5% 더 증가하여 예산액증가율을 능가하였다.

<表 9> 一般會計 性質別(目別) 決算額

(單位：千원)

년도별	계	정 보 비	기관운영 판 공 비	특별증가율 판 공 비	(%)
'88	914, 973	720, 306	82, 225	112, 442	
'89	1, 128, 143	945, 116	86, 824	96, 203	23. 3
'90	1, 500, 457	1, 213, 956	61, 050	225, 451	33. 0
'91	2, 891, 157	1, 807, 504	170, 383	383, 794	30. 0
'92	2, 861, 157	1, 807, 504	170, 383	883, 270	47. 1
計	8, 349, 950	6, 121, 068	527, 722	1, 701, 160	33. 4 (212. 7)

자 료 : 제주도, 일반회계 세입세출결산서, 각년도

이와 같은 소비성경비는 기관장이나 제한된 관리층에 한하여 배분되고 집행되는 경비이며 일부과목의 예산은 사용처가 제시되지 않고 쓰고 있는지의 여부가 분명치 않은 비공개적 경비이기 때문에 매년 증액되는 것이 바람직하지 못할 뿐아니라 조직내에서 계층간 갈등의 요인이 되기도 한다.

이와 같이 소비성경비가 증가하는 것은 조직내의 예산편성에 영향력을 행사할 수 있는 계층, 중앙정부의 예산편성지침 작성 및 예산승인과정 등 예산편성과정을 거쳐 예산으로 확정되고 있다.

②最終追加更正豫算의 弊害

豫算은 國家의 收入과 支出에 關한 計劃이 담겨진 文書로서 실질적으로는 一定期間(會計年度)에 있어서의 國家의 歲入歲出의 豫定的 計劃이며 형식적으로는 民主主義 國家에 있어서 議會가 行政府에 대하여 財政的 活動을 허용하는 하나의 형식이다.⁴⁴⁾ 즉 豫算은 情報이며 計劃이다. 또한 政策이며 國民과의 契約이다.⁴⁵⁾

이와 같이 지방예산은 한해동안 지방자치단체의 계획이며 정책으로서 주민과의 계약적 성격을 지니고 있기 때문에 자치단체의 告示절차를 거쳐 주민에게 공개되고 있으며 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 追加更正豫算案을 編成하여 地方議會의 議決을 얻어야 한다.⁴⁶⁾

1981년 이후 제주도 추가경정예산 회수와 최종추가경정예산 일자를 보면 <表 10>과 같이 1981~1991년까지 11년동안 추경회수는 년3회의 추가경정예산을 편성하여 운용하였으며 지방의회가 예산심의 확정권을 회복한 지난 1992년도에는 2회의 추가

<表 10> 追加更正豫算回數 및 最終追更日 現況

年度別	追更回數	最終追更 告示日	年度別	追更回數	最終追更 告示日
1981	3回	12月30日	1987	3回	12月26日
1982	3回	12月30日	1988	3回	12月22日
1983	3回	12月30日	1989	3回	12月22日
1984	3回	12月30日	1990	3回	12月18日
1985	3回	12月30日	1991	3回	12月27日
1986	3回	12月27日	1992	2回	12月24日

자 료 : 제주도, 告示臺帳, 各년도

44) 姜信宅·俞焄, 「財務行政論」, 韓國放送通信大學出版部, 1985, p. 64.

45) 申武燮, 前掲書, pp. 40~42.

46) 地方自治法 第212條.

경정예산을 확정하였다. 그리고 1981~1985까지 5년간 최종추경일은 12월 30일에 추경을 확정하였고 1986~1992까지 7년간은 1990년도를 제외하면 12월 下旬에 가서 추경예산을 확정고시 하였음을 알 수 있다.

이와같은 추가경정예산은 지방자치단체가 편성하고 지방의회 기능을 대행한 내무부가 승인하여 확정고시된다. 그 방대한 예산을 12월 30일 하루에 또는 수일간 집행할 수 있으며 국민에게는 어떻게 정책으로서 계획으로서 또는 국민과의 계약으로서의 예산본래의 기능을 수행할 수 있는가 문제제기되지 않을 수 없으며 합리적 예산집행에 제약이 따르기 마련이며 이로 인하여 재정을 문란시킬 소지가 있다.

또한 최종추가경정하는 내용에는 지방정부의 중앙의존적 재정구조로 인한 사정변경에 따른 세입액의 증감, 사업계획의 변경 등 부득이한 사유로 추가경정요인이 발생하는 바 없지 않으나 익년도 본예산 승인시 부수적으로 편리하게 승인되는 경향이 있으며 정보비, 판공비 등 소비성 경비가 상당액 증액되어 지방예산이 낭비적 요인으로 작용해 왔다.

③ 人件費的 經費 策定の 不公平性

지방자치단체에 근무하는 공무원은 공무원보수규정에 의한 봉급·상여금과 공무원수당규정에 의한 각종수당을 직급과 직책에 따라 수령하고 있으며, 그의 공무수행과 관련하여 실비보상 성격의 금전과 특수업무 수행을 위하여도 직책에 따라 월액 또는 년액의 금전을 수령하고 있다.

이와 같은 人件費와 人件費的 經費는 法令의 規定에 依하여 支給되는 經費가 主體를 이루고 있으나 지방자치단체예산에서 支給하는 經費를 內무부장관이 예산편성 基本지침이나 內무부 規程에 依하여 人件費的 經費를 策定하고 있는데 數十種의 經費 가운데 몇가지만 例로 하여 그 不公平性을 提示하고자 한다.

첫째, 特殊活動費 策定

特殊活動費는 職務遂行 特殊活動費와 特殊業務 遂行活動費로 區分하여 豫算을 策定하고 있는데 이 經費는 中進 情報費로 '94 예산편성 基本지침에서 科目을 변경한 것이다.

직무수행 특수활동비는 지방행정수행의 원활한 추진을 위한 對民活動 등 職責遂行에 소요되는 諸雜費로 自治團體의 長이나 高級幹部에게 支給되고 있는데 <表 11>과 같이 시도, 시군구에 따라 差等을 두고 있다. 직책수행에 소요되는 經費이므로 직책에 따라 기관에 따라 차등을 두는 것은 당연하지만은 같은 4급공무원이면서 道 局長은 支給되고 지방4급 사업소장, 본청의 담당관, 도의회의 담당관과 전문위원 등 지방4급공무원에 대해서는 支給되지 않고 있다.

또한 市道, 市郡區의 동일 職위 職급에 있으나 시군구 지방자치단체를 4등급으로 차등화하여 支給하고 있다. 자치단체의 재정력 등 일정기준에 依하여 차등화 하고 있으나 그기준책정과 행정수행을 위한 지역실정과는 상이한 점이 있다.

〈表 11〉 職務遂行 特殊活動費 策定内譯 〈市・道 單位 機關〉

(單位：千圓)

區 分	年 額
○ 市長・道知事 ・ 서울 ・ 釜山 ・ 其他 直轄市道 ・ 濟州	120,000 80,000 66,000 54,000
○ 副市長副知事 ・ 서울 ・ 釜山 ・ 其他 直轄市・道	60,000 42,000 36,000
○ 企劃管理室長, 議會事務處長 ・ 서울 ・ 釜山 ・ 其他 直轄市道	10,800 3,500 2,400
○ 出張所長 (京畿北部, 江原東海, 忠北增坪, 忠南鷄龍) ○ 出張所 副所長 (京畿北部) ○ 農村振興院長 ○ 消防本部長 ○ 直轄市道局長, 教育院長, 振興院 局長 ○ 公務員教育院 教授部長 ○ 消防署長 ○ 市道事業所長 ・ 2級 事業所 3,400 ・ 3級 事業所 1,320	9,600 2,400 3,400 1,320 1,320 1,200 1,200 3,400 1,320

※ 地方4級事業所長과 本廳, 議會의 담당관 및 전문위원등 지방4급에 대하여는 「職務遂殊活動費」未支給

〈市·郡·區 單位 機關〉

(單位：千圓)

區		分	年 額
○ 市 長		· '가' 급	40,000
		· '나' 급	26,400
		· '다' 급	23,800
		· '라' 급	17,000
○ 郡 守		· '가' 급	13,200
		· '나' 급	11,000
		· '다' 급	8,800
○ 自治區廳長		· 서 울	39,600
		· 直轄市	26,400
○ 副 市 長		· '가' 급	20,400
		· '나' 급	13,200
		· '다' 급	12,000
		· '라' 급	9,600
○ 副 郡 守		· '가' 급	7,200
		· '나' 급	6,000
		· '다' 급	4,800
○ 自治區 副廳長		· 서 울	20,400
		· 直轄市	13,200
○ 一般區	區 廳 長	12,000	
	副區廳長	6,000	
長		· 市 · 區	1,200

자료 : 제주도, '94 지방자치단체예산편성지침. pp. 90~91.

특수업무수행 활동비는 <表 12>와 같이 지방자치단체에 근무하는 監査, 稅務, 豫算業務 擔當公務員中 5級以下 擔當公務員에게 지급되고 있다. 업무나름대로 특수업무성격이 강하나

<表 12> 特殊業務遂行 活動費

區 分	支 給 對 象	月 支 給 額		
		市·道	市 郡 區	邑 面 洞
特殊業務	감사담당공무원	50,000원	50,000원	
遂 行	세무담당공무원	50,000원	50,000원	25,000원
活 動 費	예산담당공무원	50,000원	50,000원	

자 료 : 제주도, '94 지방자치단체예산편성지침, p. 93.

자치단체마다 特殊業務가 다를수 있다. 현장에서 직접 세무업무에 종사하는 읍면동 공무원에게 차등지급되고 있으며 감사, 세무, 예산업무의 선호도는 타업무에 비해서 높게 나타나고 있는데 이 업무에 한해서 활동비를 지급하는 데도 객관성이 없다.

둘째, 自家運轉車輛維持費 策定

자가운전차량유지비는 지방자치단체 관용차량관리규칙 제17조에 근거하여 승용차량을 소유하는 소속공무원이 그 승용차량을 공무수행에 사용할 경우에는 예산의 범위안에서 그에 필요한 차량의 유지비 등을 지급할 수 있으며 지급대상, 지급기준은 내무부장관이 정하도록 규정하고 있다.

<表 13>과 같이 도시군 4급공무원에게는 지급되고 있으나 지방4급 사업소장, 의회담당관, 전문위원 등 일부 지방4급 공무원에게 지급되지 않고 있다.

〈表 13〉 自家運轉車輛 維持費 (手當)

月支給額	支給對象	除外對象
300,000원	<ul style="list-style-type: none"> ○. 2,3급 기관장 및 보조기관 ○. 도본청의 4급 보조기관 ○. 시의부시장, 실국장. 담당관 	<ul style="list-style-type: none"> ○. 지방4급 사업소장 ○. 의회의 담당관, 전문위원(지방4급)

자 료 : 지방자치단체 관용차량관리규칙 제17조의 규정에 의한 내무부장관 지정

수년전 관용차를 사용하던 간부급 공무원이 자가용 승용차를 이용하는 과정에서 시행되던 시기와는 달리 자가용 승용차를 이용하는 공무원이 과반수를 넘고 있으며 하위직 공무원일수록 자가용을 이용한 공무수행 빈도가 높고 있는데 간부급에 한하여 유지비를 지급하는 문제, 같은 4급공무원에게도 제외되는 문제는 공평성의 문제가 있다.

이와 같이 人件費的 經費는 지방정부와는 무관하게 中央政府의 主觀的 判斷에 의해서 策定됨으로써 地方豫算을 不公平하게 사용할 수 있도록 하고 있어 지방화시대에 지방공무원의 사기저하는 물론 계층간의 갈등을 유발할 소지가 많다.

IV. 地方財政의 自律性 提高方案

1. 地方豫算運用의 自主性 提高

교통, 통신, 정보의 발달에 따른 광역행정화 현상, 도시지역으로의 집중적인 인구가 동으로 인한 거대도시 형성 등은 국가전체적인 지도와 통제를 불가피하게 하고 있다. 그러나 30년만에 지방의회가 부활되는 등 본격적인 지방자치제 실시를 앞두고 지방재정기반을 강화하고 지방자치 본래의 기능을 회복하기 위해서는 統制志向의 地方豫算運用體制에서 地域特性과 住民의 要求에 신축성있게 대응할 수 있도록 지방예산의 現地性, 自主性이 提高되는 방향으로 改善되어야 할 것이다.

1) 中央財政과 地方財政의 바람직한 關係의 定立

지방자치 실시를 위한 재정자립기반을 조성하고, 국민경제목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 중앙재정과 지방재정은 바람직한 관계가 定立되는 것이 중요하다.

이 바람직한 관계설정은 여러가지가 있겠으나 중앙통제로 인한 폐해에서 논의된 바와 같이 内部的 從屬的 關係로부터 協助的 水平的關係로 이루어져야 한다.

(1) 中央財政과 地方財政 機能間의 分業과 分化가 이루어 져야 한다.

중앙재정의 기능이 경제의 안정화, 소득재분배, 배타적이고 공동소비적 성격이 강한 전국적 공공서비스의 제공에 주력하는 반면 지방재정의 기능은 지방공공재의 공급을 중심으로 하는 자원배분의 조정이 있도록 재정, 예산기능의 分擔이 이루어져야 한다.⁴⁷⁾

(2) 地方自治團體 豫算編成基本指針은 地域的 特殊性과 現地性을 반영할

47) 韓國放送通信大學, 前掲書, p. 33.

수 있도록 개선되어야 한다.

첫째, 중앙정부의 巨視的인 國民經濟的 政策方向에 의하여 전국적으로 통일을 기하여야 할 사항은 예산편성기본지침으로 강제하여야 하나 지방예산의 구체적이고 개별적인 간섭은 지양하여 지역특성과 주민의 요구에 신축성있게 지방예산이 운용되도록 지방자치단체 예산편성기본지침을 시급히 개선해야 한다.

둘째, 중앙부처에서 시달하는 지방세 목표액책정에 좌우될 것이 아니라 지방세, 세외수입, 세계잉여금처리 등 자주재원은 지방자치단체가 판단하여 책정하도록 한다.

셋째, 인건비적 성질의 선심성, 낭비성, 소모성경비의 책정은 지침에 의하여 편성됨에 따라 편성과정에서 중앙정부에 책임을 전가시키고 의회의 심의확정과정에서 편성권자에게 책임을 전가하여 상호협상물이 되어 낭비되고 있기 때문에 지역특성에 따라 편성되도록 하여야 한다.

2) 住民參與를 통한 地方豫算基盤 強化

지방의회가 구성되기 전의 지방예산의 심의확정은 내무부장관, 국무총리 등이 지방의회의 기능을 대행함으로써 民意의 投入과 政治的, 立法的 統制가 미흡한 상태에서 막대한 규모의 지방예산이 운용되고 있으나 지방의회가 본격적인 예산심의를 하는 현 단계에서는 지방자치단체가 독립성을 가지고 지방재정 확충에 기여할 수 있는 분야에 대해서는 재정예산관계 교수 등 전문가, 집행기관, 재정예산기관 관계관이 참여하는 지방단위 위원회를 구성하고 활성화하여 지방예산과정에 자율적인 주민참여기회를 확대하여 지방예산기반을 강화해 나가야 한다.

주민참여를 통하여 논의될 사항은 과세표준액의 기준설정, 受益者負擔金制度의 擴充, 각종 使用料·手數料의 효율결정, 대단위 경영수익사업 시행 등 지방재정 확충을 위한 방안을 심의할 수 있다.

3) 地方財政의 自立水準 向上

지방재정은 지방예산의 자주성에 있으며 지방예산의 자주적 운용은 지방자치단체의 자주재원을 확충하여 자기의사에 따라 세출예산을 탄력적으로 운용할 수 있을 때 가능하다.

(1) 新稅源 發掘

지방자치단체의 재정권에 의하여 독자적으로 법정세의 지방세목을 신설하여 지역특성에 부합된 신세원을 개발할 수 있도록 자치단체에 재정적인 융통성을 부여하여야 할 것이다.

수익자부담 성격의 입도세, 공해세, 광고세, 지하수세, 타시도에 등록되어 있으면서 본도에서 영업하는 항공기, 선박, 자동차 등의 지방세이거나 부담금형식으로 부과하는 방안이 검토되어야 할 사항이다.

(2) 地方所得稅制의 導入 檢討

농지세에 대한 기초공제액이 280만원에서 560만원으로 인상됨에 따라 농민에 대한 지방세 부담을 경감시키게 되었으며 농지세 과징에 따른 경비를 고려할 때 농지세를 존치시킬 이유가 없어지게 된 반면 앞으로 영농의 과학화, 고소득 작목 개발과 대규모 투자에 따라 기업농이 양산될 것이며, 임업, 어업소득과 주민세 소득할 등을 통합하는 지방소득세제 도입을 검토하여 소득과세를 확충하여야 할 것이다.

(3) 稅外收入 擴充

하천, 도로, 공유수면, 국·공유재산권 사용실태를 지속적으로 조사하여 탈루재원을 발굴하고 유휴자원과 국공유재산의생산적 활용 방안이 강구되어야 할 것이다. 중산간 일대 국·공유지의 택지개발이 가능하다. 또한 공공시설 사용료, 국·공유재산 임대

료, 각종 수수료 요율을 현실화 시켜야 한다.

사유지 임대료와 상당한 격차가 있는 것은 모순점이 많으며 특별히 시비소지가 있다.⁴⁸⁾

국가수입중 지방수입화가 가능한 수수료와 사용료는 자치단체로 이관해야 한다.

다음은 지방자치단체의 경영수익사업을 확충해 나가야 한다. 토개공, 주택공이 수행하는 사업을 지방정부가 과감히 투자하여 지방공영개발사업을 확대하고 지방실정에 맞는 각종 경영수익사업을 발굴하여 부가가치를 창출해 나가야 할 것이다.

(4) 稅率과 課稅標準額의 合理的 調整

부동산시가는 건설부의 공시지가와 내무부의 과세시가표준액으로 二元化되고 있는데 공시지가는 매년 조사하여 현실가에 접근하여 각종 보상기준이 되고 있으며, 국세의 과세시가표준액으로 활용되고 있으나 지방세는 공시지가 20%(현실화율)수준을 과세시가표준액으로 정하여 매우 비현실적으로 과표가 운용되고 있다.

그리고 현실화율만 상향 조정하면 세율에 상관없이 얼마든지 세수를 증대할 수 있게 되어 조세의 중목과 세율은 법률로 정하도록 되어 있는 조세법률주의에 정면 도전하는 결과를 초래하고 있으므로 과세시가표준액을 공시지가로 一元化하고 세율을 하향 조정하여야 한다.

또한 토지과다보유토지, 별장, 부속토지 등의 과표를 특별상향 조정하여 과세함으로써 사회 형평성을 유지하는 방안이 바람직하다. 군지역의 주민세 개인균등할은 세대당 연간 800원⁴⁹⁾으로 과징비용에도 미달되고 있으므로 상향 조정하고 정액세로 되어 있는 담배소비세(갑당 360원, 200원이하 갑당 40원)를 가격단계별로 정율세로 하여야 할 것이다. 국산담배 200원~700원, 외국산담배 800원~1,200원의 가격으로 볼 때 현

48) 濟州道公有財産管理條例 第23條에 의하면 대부재산평가는 公示地價와 內務部課稅時價標準額으로 二元化 되었으며 貸付要率도 50/1,000~15/1,000까지 差等化하고 있다.

49) 地方稅法 第176條.

행 세제로서는 국산 담배소비세가 외국산 담배소비세보다 상대적으로 높은 실정이다.⁵⁰⁾

자동차관련 지방세(취득세, 등록세)를 1가구 2대이상 증과세하는 방향으로 세제를 개선하여야 한다.

(5) 地方交付稅制度의 合理化

지방양여금 재원을 제외한 內國稅 總額의 13.27%를 財源으로 運用되는 지방교부세 제도는 普通交付稅와 特別交付稅 그리고 增額交付金으로 구분하여 地方自治團體에 매년 교부하고 있는데 보조금과 달리 普通交付稅는 費途制限이 금지되어 있어 지방 재정운용의 자율성을 제고시키는데 매우 중요한 재원이 되고 있어 몇가지 합리화 방안을 제시한다.

① 특별한 재정수요 발생 또는 재정수입 감소 등에 보완적기능을 하는 특별교부세는 교부세 총액의 1/11이고 費途制限이 가능하다.⁵¹⁾

교부세 총액의 10/11은 보통교부세로, 1/11은 특별교부세로 배분되고 있는데 특별교부세 재원은 외국에 비해 너무 높게 책정되고 있기 때문에 하향 조정하는 방안을 검토해야 할 것이다.

또한 특별교부세 배정방식도 객관성이 확보되도록 하여 특별교부세 배정과정에서 정치성이 내지되지 않도록 개선한다.

② 현행 지방교부세 재원으로 책정된 내국세 총액의 13.27%는 국가와 지방사무의 재배분. 현 지방재정 수준을 면밀히 분석하고 지방자치단체 기능 재배분과 동시에 상향 조정되도록 검토하여야 할 것이다.

또한 지방재정의 기본수요 변화에 대응하기 위하여 매 5년정도 주기적으로 법정율의

50) 地方稅法 第229條.

51) 地方交付稅法 第4條 ②項.

적정수준을 검토결정하는 방안을 강구해야 한다.

③ 지방교부세 산정을 위한 기초자료가 되는 기준재정수요액 산정의 불합리할 때 보완방법으로 補正係數를 적용하고 있는데 관광객수에 대한 보정계수 산출등 47개 항목중 불합리한 항목이 상당수 포함되어 있으므로 전면 개정을 검토해야 한다.

2. 國庫補助金制度의 合理化

국고보조금제도가 지방재정의 自律性을 確保하는데 여러가지 制約을 주고있음을 살펴보았으나 중앙정부는 지방정부에 대하여 一定한 資金의 交付를 통하여 國家의 意圖를 地方自治團體로 하여금 履行케 하고 일정수준의 행정수행을 위해서는 국고보조금제도는 존치할 수 밖에 없다. 다만 지방자치의 전면 실시에 따라 지금까지 문제점으로 제시되는 사안에 대하여 지방재정의 자율성을 제고하는 방향으로 合理化 方案이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서 외국의 국고보조금제도⁵²⁾를 먼저 살펴보고 合理化 方案을 모색해 보고자 한다.



1) 外國의 國庫補助金制度

(1) 英國의 國庫補助金制度

영국의 中央政府가 지급하는 補助金은 地方政府의 세수의 합계를 훨씬 초과하며, 이러한 補助金은 총 13%만이 특정한 사업을 위해 '特定補助金'(주택경찰교통)으로 교부되고 나머지는 세가지의 요소로 구성된 '一般交付金'인 地方稅 支給補助金(the Rate Support Grant : R. S. G)에 할당되고 있다.

R. S. G는 Need Element Resources Element, Domestic Element로 되어 있으며 이들은 상호 獨立的인 요소이며 밀접히 관계된 요소이기도 하다.

52) 柳鳳永, 前掲書, pp. 253~255.

Need Element는 실질적인 지출보다는 決算度의 추산에 기초하여 결정되며 Resources Element는 課稅資源을 평균까지 끌어올림으로써 지방정부와 동등하게 한다. Domestic Element는 국내納稅者의 地方稅負擔을 줄이는 것을 목적으로 하고 있다.

(2) 美國의 國庫補助金

미국의 補助金은 1887년에 美聯邦政府 토지를 州政府의 農業實驗用으로 제공하기 위해 시작된 것인데, '뉴딜'정책 이후 확대되었다.

그후 토지대신 현금의 교부로 변해서 1978년 聯邦政府 豫算의 16.5%에 해당하는 715억\$의 國庫補助金을 지출하였으며, 이는 州政府와 地方自治團體 歲出의 25%에 달하였다. '미연방정부의 보조금'은 州를 동등화 시켜주는 중요한 역할을 하게 되며, 1950년경에는 所得保障分野의 補助金이 가장 높은 비율을 차지하였으며, 또한 聯邦補助金은 聯邦歲出 分野로서 州와 地方政府의 財政的인 압박을 풀어주고 필요한 공공서비스를 확대시켜 준다.

州政府는 歲出分野 총액의 1/3을 받게 되는데 教育費用을 제외하고는 그들의 선택에 따라서 보조금을 마음대로 사용할 수 있다. 歲出分野의 중요한 目的은 기존프로그램의 수준을 유지하며 租稅負擔을 輕減시키는 것이었다.

(3) 日本의 國庫補助金

일본의 國庫補助金은 地方財政法에서 규정하고 있는데 '國庫補助金', '協議의 國庫補助金' 그리고 '國庫委託金' 등 세가지로 구분하여 규정하고 있다. '國庫補助金'에는 交通國庫負擔金(국가사무대행에 요하는 28개항의 경비), 公共事業國庫負擔金(건설사업에 요하는 7개 항목의 경비), 災害國庫負擔金(재해에 관한 사무 8개 항목)이 있고, '協議의 國庫補助金'은 각종 장려적 보조금, 조성금 원리 보조금이 있으

며, '國庫委託金'은 國會議員 선거, 국세조사, 외국인 등록 등의 國家事務를 국민의 편리, 경비절감상 이유로 地方自治團體에 위탁 처리케 하고, 그 비용을 부담토록 하고 있다. 이들 國庫補助金은 地方公共團體가 財政需要額을 국가예산에 신청하도록 규정하고 국가는 財源措置토록 의무화시켰으며 補助金의 집행에 있어서도 적기에 수행될 수 있게 지급토록 규정하고 있다. 참고로 1985년 일본 地方自治團體 歲入의 20.1%가 國庫補助金이었다.

(4) 西獨의 國庫補助金

西獨의 聯邦政府補助金은 '의무적 보조금'과 '특정적 보조금'으로 구분된다.

먼저 연방정부의 義務的 補助金은 연방법에 의해 州가 시행하는 사무·사업에 요하는 경비의 전부 또는 일부를 부담하기 위해서 지급하는 것으로 社會保障·住宅·建設 등의 분야에 관한 것이다. 장려금적 보조금은 州 및 地方自治團體의 중요한 투자에 대한 장려적인 재정원조로서 지출하는 것이다. 여기에는 交通環境改善, 都市健全化 등이 있다.

참고로 1980년 주의 財政收入 중 補助金收入이 16.1%, 다른 地方自治團體는 총 수입의 35.4%에 달하였다.

2) 國庫補助金の 一般財源化

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조의 규정에 의한 보조금지급 대상사업의 범위와 기준보조율의 내용을 살펴보면 보조금지급 대상사업은 116개 사업과 개별사업별로 자치단체별 기준보조율을 정하고 있다.

이러한 복잡한 보조금 항목과 종류를 全面再檢討해서 중앙정부가 꼭 필요로하는 대단위 사업 전국적인 사업등 정책적인 사업을 제외하고는 대폭 조정 정리하여 그에

소요되는 재원을 地方稅 또는 地方交付稅 등 一般財源化 하기 爲한 根本的인 改善策 이 강구될 때 지방재정 자율성이 伸張될 것이다.

重點的으로 調整整理할 對象으로는⁵³⁾

- (1) 이미 장려목적을 달성하였거나 혹은 사회경제적 실정에 맞지 않은 것
- (2) 이미 지방자치단체 사무로 同化定着되거나 定型化되어 버린 것
- (3) 收益者負擔 等 다른 조치에 의하는 것이 合理的인 것
- (4) 零細한 國庫補助金
- (5) 補助效果가 적거나 그 必要性이 明確하지 않은 것

등 사회환경변화에 따라 정리해야 할 분야가 있으며 특히 보건 사회분야의 복잡한 보조사업을 통폐합 정리할 필요가 있다.

3) 特別補助金制度導入

농어촌지역등 낙후지역의 재정지원과 국토의 均衡發展을 위해서는 현행 보조율에 의한 地方費 負擔을 감당할 수 없는 지역의 주민숙원사업인 도로, 어항, 하천, 환경, 농업기반시설 등 특정된 사업에 대하여는 특별보조사업으로 실시하도록 法制化하므로써 地方財政이 貧弱한 地方自治團體의 財政負擔을 경감시키면서 地域間의 격차를 해소하고 均衡發展을 할 수 있다.

4) 補助金の 彈力的 運用

국고보조금에 의한 지방자치단체에 세부적인 간섭이나 관여를 배제해서 지방자치단체의 특성이나 실정에 따라 적절하게 사용되도록 하므로써 지방정부의 자주성과 주체성이 확보될 것이다.

53) 李相熙, 前掲書, p. 552.

費途가 엄격하게 세분화된 사업을 재검토하여 포괄적인 과목으로 통합조정하여 内示해 줌으로써 지방자치단체에 재정운용에 彈力性을 부여하는 補助金の 包括化가 이루어져야 한다.

또한 補助金の 費途를 한 種類만에 국한시키지 않고 몇가지 종류를 특정해서 内示하면 地方自治團體의 實情에 따라 選擇을 허용하는 메뉴式 補助金制度도 補助金の 彈力的 運用을 위한 方案이다.

현행 보조금지급 대상사업에 대한 통합조정방안을 예시해 보고자 한다.⁵⁴⁾

(1) 농림수산부 소관

- 소규모 농업용수 개발(지표, 층적층의 경우 70%, 암반층의 경우 100%)
- 한밭대비 농업용수 개발(이동식 양수시설·송수호스의 경우 70%, 소형관정개발 100%)
- 농업용수 부족지역 수리시설 능력보강을 위한 용수개발(지표, 층적층의 경우 70%, 암반층의 경우 100%)
- 원예주산단지 용수개발(지표, 층적층의 경우 70%, 암반의 경우 100%)는 농업용수 개발로 통폐합

(2) 보건사회부 소관

- 보건소 운영(정액보조)
- 보건소 치과위생사 인건비(50%)
- 모자보건센터운영(정액보조)
- 보건지소장 인건비(50%)
- 보건지소 진료보조원 인건비(50%)

54) 補助金の 豫算 및 管理에 關한 法律施行令 第4條(별표).

- 보건지소 운영 (정액보조)
- 공중보건조사 진료활동비 (정액보조)
- 보건진료원 인건비(50%)
- 보건진료소 운영 (정액보조)을 보건소 운영등으로 통합조정등 부처별로 통합조정 가능한 사업이 많으며 포괄적 보조금, 메뉴화 등의 방식이 가능하다. 지방자치단체는 이렇게 복잡하고 유사한 보조금 사업구분으로 인하여 행정적 낭비가 많다.

5) 補助率과 補助單價의 適正化

보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제2조 (보조금지급 대상사업의 범위와 기준보조율) 규정에 의한 기준보조율은 몇개 사업을 제외하면 전부 50%이상으로 정해지고 있으나 지방자치단체에 시달되는 보조율은 50%이하 사업이 상당수에 이르고 있다.

이와같은 문제는 國庫補助金에 대한 개별법의 규정과 중앙부처의 예산확보가 되지 않는 상태에서 그 원인이 있으나 최소한 보조율 50%은 되도록 조정되어야 하며 50% 이상 보조되는 경우에도 그 사무의 성격, 지방비 부담능력을 감안해서 적정 보조율을 산출해야 하며 현행 차등 보조율을 확대하여 부담능력이 부족한 지방자치단체 부담을 경감시키고 국가사무를 자치단체에 위임한 경우의 소요경비도 전액 국가에서 부담하여야 한다.

또한 보조금의 지출액의 산정기초로 되는 단위당 單價가 지역실정에 맞지 않기 때문에 사업비가 늘게 되고 이에 따라 지방비 부담액이 더 증가하는 요인이 되고 있기 때문에 적정단가를 책정하고 추가부담분에 대해서는 다음년도에 정산하여 補填하여 주어야 한다.

6) 各種 國庫補助金 關聯 個別法の 統合

國庫補助金에 대한 각 個別法에서 地方自治團體가 실시하는 사업의 소요경비의 전부 또는 일부를 국가가 지방자치단체에 보조할 수 있도록 보조한계를 명시하고 있으나 너무나 法の 종류가 방만하여 地方自治團體 公務員들이 모두 이해하기에는 어려움이 있고 뿐만아니라 이러한 보조한계들은 앞에서 지적한 바와 같이 지출을 의무화하지 않고 中央政府의 재량에 의하여 보조할 수 있도록 任意的으로 규정하여 地方自治團體의 財政運營에 확신을 가질 수 없게 만든다.⁵⁵⁾

이들 個別法에서 규정하고 있는 개별적 補助限界條項들은 地方自治團體 등에서 알아보기 쉽게 확실한 補助指針을 열거하고 國庫補助金の 豫算計上義務, 國庫補助金の 지급시기와 適期支給 등을 법률에 명문화하여 지방재정운영의 건전화와 지방자치단체 사무처리에 편리하도록 하여야 할 것이다.

3. 行政官僚의 行態 變化

지방재정의 자율성을 확보하여 地方自治의 內實化를 달성하기 위해서는 不合理한 制度나 機能의 개선만으로는 불가능하다.

대개의 행정적 非合理性의 문제는 構造的인 面보다 行政官僚의 行態에 근본적인 원인이 있음을 한국의 行政文化 속에서 너무도 명백하게 보아왔다. 그러기 때문에 지방예산에 관여되는 중앙정부나 지방정부의 관료들이 바람직한 방향으로의 사고와 행태의 변화를 모색해야 할 것이다.

과거 30년동안 지방재정이 중앙정부의 관여와 통제에 의하여 운동화 한컬레의 단가도 중앙에서 책정되나 이에 적응하면서 다른 한편으로는 엄연한 법제와 규제 속에서도

55) 柳鳳永, 前掲書, p. 270.

非合理的인 豫算慣行이 지속될 수 있었던 요인은 어디 있으며 바람직한 방향으로의 행태개선은 어떻게 이루어 나가야 할 것인가에 대한 방안을 제시해 보고자 한다.

1) 非合理的인 豫算慣行을 조장한 要因

비합리적인 지방예산에 대한 행정행태의 실체는 多變數現象으로 어느 한가지로 귀결시키기는 매우 어려운 문제이다. 한국적 행정현상에서 나타나는 주요변수를 논의해 보고자 한다.

(1) 관료행태를 한국적 상황에서 연결시켜 볼 때 전통적으로 한국관료들의 權威主義 (Authoritarianism)⁵⁶⁾의이고 家族主義 (Familism)⁵⁷⁾의인 의식구조와 연결된다.

한국사회에 있어서 권위주의의 기본요인을 이루고 있는 것은 支配服從의 관계라고 할 수 있는데 이러한 지배복종의 관계는 주로 신분, 연령, 선후배관계, 남녀간의 성 등으로 결정지워진다. 한국사회는 어디를 가나 이러한 요인들로 특징지워진 권위주의가 가득 차있다.⁵⁸⁾

家族主義 또한 선악을 논하는 윤리가 아니라 가족과 국가 속에 권위를 인정하고 국민은 군주에게, 자손은 부모에게, 아내는 남편에게, 연소자는 연장자에게 복종하는 것만이 사회질서를 유지한다는 것이다.⁵⁹⁾

이와 같은 의식은 행정행태에 있어서 합리적이고 원칙적인 기준보다는 윗사람의 意向이나 感情이 우선한다. 또한 부하들은 기관장의 자식이나 형제이며 따라서 기관장은 家長的 立場에서 부하들의 생활을 걱정하고 돌보아 주며 부하나 그 가족을 보살핀다는 의식을 잠재적으로 지니고 있다.

56) 金令鍾, 「發展行政論2」, 法文社, 1992, p. 116.

57) 金海東·吳錫弘·鄭弘翼, 「組織行態論」, 韓國放送通信大學出版部, 1985, p. 240.

58) 白完基, 「韓國의 行政文化」, 高麗大學校出版部, 1991, p. 55.

59) 金海東·吳錫弘·鄭弘翼, 前掲書, p. 240.

이러한 의식구조는 중앙정부의 통제에 잘 적용할 수 있었으며 상급기관 역시 너무도 당연한 사실로 받아들여 대부분의 정책이나 결정이 상급기관 또는 조직내부의 고위층에서 이루어지게 되고 조직내에서 一致性이나 同質性이 잘 이루어진다.

법제는 따로 정해져 있으나 내부적으로는 불합리한 관행이 얼마든지 자행될 수 있는 토양이 되었다. 법을 준수하는 자가 바보스러운 것이요, 소외되고 조직내 불합리한 관행에 적응하는 자가 유능해 지는 경향이 얼마든지 있었다. 합리적인 사회에서 오래 살던 사람은 이러한 한국 관료의 행태를 이해할 수가 없다. “한국은 관료조직에 문제가 많다”, 한국 관료의 統制志向性을 “세계화에 장애요인”으로 비판했다.

“한국경제가 바로 자율적으로 나아갈 능력과 규모를 갖췄는데도 관료들은 아직도 경제를 세부 통제할 수 있다고 믿는다” 그들은 자신들의 존재가치를 「統制」에서 찾아왔으며 그래서 통제권을 놓지 않으려 한다⁶⁰⁾고 주한미 대사를 지낸 그레그 大使는 지적했다.

(2) 한국관료사회의 인간관계는 情的 感情, 友情, 信義, 義理 등의 情的 要素를 특징으로 하는 情的 人間主義 (Emotional Humanism) 的 行政文化를 지니고 있다.

한국관료들은 정적인 유대관계를 맺음으로써 값진 생활의 의의와 보람을 찾는다. 다른 사람과 부드러운 인간관계를 필사적으로 유지하려고 하는 사회에서는 여간해서는 물리적인 폭력이나 공격 또는 다투는 일을 하지 않으려 하며 노여움이나 불쾌한 표정도 지으려 하지 않는다. 부드러운 인간관계가 무엇보다 중요하기 때문이다.

이러한 정적 인간주의는 政策決定에 합리성이 격감된다. 얼마든지 예산의 집행과정

60) 朝鮮日報 (1993. 11. 4), 2面. 그레그 전주한미대사 뉴욕서 외신기자클럽 강연내용 기사 발췌.

에서 중앙정부나 지방정부는 정적요소가 합리적 요소를 압도하기 때문에 선심성예산, 지역편중예산 또는 자기부서 예산확보등 얼마든지 정적요소와 고위층의 의사에 의한 지방예산이 운용되게 된다.

또한 정적 인간주의는 상관과 인간적인 情의 관계를 잘 맺느냐 아니면 못맺느냐에 따라 승진, 전보, 포상을 포함한 그의 장래가 결정된다.⁶¹⁾

따라서 상관을 좋아하든 싫어하든 자기 장래에 결정적인 영향을 주게되는 상관의 뜻에 의해서 잘 순응하는 행정행태를 지니고 근무하기 때문에 불건전한 예산관행, 비합리적 행정행위도 내부적으로 용인되기 마련이다.

또한 조직내의 구성원간의 갈등이나 충돌은 표면화 되지 않고 침체되는 경향이 있어 비합리적 행정환경이 은폐되기 쉽다.

(3) 不安定한 勤務環境

우리나라는 정치적으로나 사회적으로 불안한 과정을 지내온 것이 사실이다. 술한 내란과 외침의 역사, 해방후 현재까지 남북의 대치상황, 정권이 바뀔 때마다 혁명적인 방법에 의한 권력의 이동 등이 있었다.

이러한 정치적, 사회적 불안정 상태는 인간의 사회적 활동이나 공무원의 행정수행에 영향을 주었다.

불안정한 정치과정에서 정책이나 제도가 일관성 없이 빈번히 변경되고 지방정부는 중앙정부에 의하여 인사, 예산 등의 강력한 통제는 1년이 못되어 교체되는 장관, 지방자치단체장, 예산기관 공무원들의 행태에서는 정부나 제도나 약속보다는 금전이라는 생각을 갖게 되고 자기 업무에 대해서 항구적인 발전이나 연찬보다는 임시적인

61) 白完基, 前掲書, p. 77.

행정행태를 갖게 된다.

그리하여 공무원들은 언제 무엇이 어떻게 될지 모르기 때문에 장기적인 생활태도가 결핍되게 된다. 더욱 고위직에 있는 관료들의 관직을 떠난후의 생활을 걱정하게 된다.

(4) 고위 정치지도자들의 장기집권의 병폐와 카리스마적 leadership 또는 권력 남용으로 인한 역기능은 관료부패의 주요 변수로 등장한다.⁶²⁾ 즉 정당치 못한 정권의 장기집권은 부정부패를 유발하고 윗물이 맑지 않은 상태에서의 지방자치단체의 관료조직은 비합리적인 행정행태가 공공연히 자행되는 근무환경이 되었다.

2) 行態의 變化方案 模索

(1) 변화를 기대하고 변화를 이끌려고 하는 意志야말로 중요한 변화인자이므로 최고 정치지도자는 물론 기관장이나 고위직관료의 도덕성을 회복하고 조직내부의 지속적인 행정쇄신 분위기를 정착시켜 나간다.

(2) 경제적 가치는 모든 요소의 변화에 필수조건으로 기능하고 있기 때문에⁶³⁾ 경제의 가치가 축적되지 않은 사회에서의 다른 가치발전 가능성은 처음부터 차단되어 버리기 때문에 國家經濟成長에 따른 官僚組織 構成員의 처우개선도 이루어져야 한다.

(3) 인간의 의식구조나 사고방식을 변화시키는 가장 중요한 변수는 敎育·訓練이라고 볼 수 있다. 바람직한 방향으로의 행태변화를 위한 행정윤리교육을 강화하여 나간다.

62) 金令鍾, 前掲書, p. 116.

63) 白完基, 前掲書, p. 204.

(4) 중앙정부가 통제하고 관여하는 영역이 많고 운영하는 사업이 많으면 통제·지배의 행정행태는 계속되기 때문에 公共領域이 축소되도록 하여야 한다.

중앙정부의 지방재정 통제범위를 축소시켜 지방정부에 자율성을 신장시켜 나가야 한다.

4. 地方自治團體 監査制度의 改善

地方自治團體의 執行機關과 構成員에 대한 監査를 外部監査制度和 内部監査制度로 대별해 보면 外部監査는 헌법의 규정에 따라 국회가 실시하는 國政監査와 國政調查, 監査院法에 의한 監査院의 감사, 地方自治法에 의한 내무부장관과 시·도지사의 감사, 행정감사규정에 의한 중앙행정기관의 감사가 있으며, 内部監査로는 지방자치단체 자체 감사규정에 의한 감사, 지방의회의 행정사무감사와 조사권 및 결산승인권 등이 있다.

이렇게 과다한 감사로 감사의 중복에 따른 행정낭비가 많고 지방자치단체 공무원의 士氣를 저하시키는 등 지방자치단체의 자율성을 위축시키고 있으며 감사의 효율성에도 문제가 있으므로 개선해야 할 것이다.⁶⁴⁾

1) 實質的 監査體系 確立

합리성이나 規察 위주의 傳統的 機能의 감사운영제도를 개선하여 지방자치단체의 목표년도 成果의 評價를 시행하여 경제성·효율성·민주성이 강조되도록 실질적 감사운영체계를 확립해야 한다.

당해년도 사업목표 책정에 따라 수십억원의 예산이 편성, 승인되어 대주민 약속으로 확정되었으나 사업을 시행치 않아서 예산을 삭감했을 시는 문제가 되지 않고 수십억원

64) 柳鳳永, 前掲書, pp. 220~207.

의 건설공사를 시행하면서 다소의 회계규정에 위배된 자에 대해서 처벌되는 감사는 지방재정의 자율성을 신장시키는 측면에서나 지방자치단체의 자치역량을 제고시키는 측면에서 볼 때 시정되어야함은 너무도 당연하다.

그리고 이렇게 실질적인 감사가 되지 않은 현행 감사제도는 일하다가 다치느니 아예 손대지 않기로 마음먹고 있으니 자연히 지방재정이 사장되고 무사안일을 조장하는 결과를 낳게 된다.

2) 過多한 中央監査의 縮小

국정감사, 도정감사, 감사원 감사, 중앙행정기관과 상급지방 자치단체의 감사로 중복감사와 감사회수가 과다할 뿐아니라 감사기관이 많아서 지방자치단체는 감사의 중압감을 해소할 수 없으며 법적 감사 이외에도 지방의 사직당국의 사찰 등 자치단체의 행정수행에 제약을 주고 있으므로 감사기관을 1~2개로 축소하고 같은 사무의 중복감사도 지양토록 개선되어야 한다. 국정감사와 도정감사를 1개 자치단체에 같은 시기에 감사하여 상호간 권력싸움의 양상을 보이는 추태는 제도적으로 시정되어야 할 것이다. 그리고 감사의 대상과 범위도 축소하고 자치단체에 이양하여 책임행정을 강화하고 지방행정의 자율성을 제고해야 할 것이다.

3) 自體監査機能 向上

자체감사기구는 참모직속으로 되어 있어 감사기관의 독립성이 미약하고 집행기관의 시너로 전락될 우려가 있으므로 독립성과 중립성이 보장하도록 직제를 조정하고 자체감사 대상기관과 방법 등 지방자치법에 명문화하여 자체감사의 영역을 넓히면서 중앙감사 영역을 축소시켜야 할 것이다.

V. 結 論

現代地方自治는 自己選任을 實現하는 소극적 지방정치에서 住民의 福祉를 增進하고 生活의 質을 向上시키기 위한 실질적인 행정을 수행하고 地域社會의 安定維持라는 소극적 기능에만 안주하지 않고 보다 그 지역을 개발하여 所得源의 開發, 生活環境의 改善 등 적극적인 행정수행이 요청되고 있다.

이러한 현대지방행정의 시대적 요청에 부응하여 지방자치의 내실화를 달성하기 위해서는 自治財政權을 더욱 신장시켜 지방재정의 자율성과 독립성을 확보하여야 할 것이다.

그런데 한국지방자치의 현실은 60년대 이래 정부주도의 開發戰略을 추진하는 과정에서 정치행정의 중앙집권화에 따라 지방재정은 중앙정부의 통제에 의하여 위축되었으며 자주적 재정운용에 제약을 받게 되어 지방자치단체의 발전적 행정과제를 수행하는데 장애요인이 되었다.

지방자치단체에 대한 중앙정부의 관여는 지방자치단체를 지도, 육성한다는 관점에서 필요한 것이 사실이나 中央依存的인 地方財政構造下에서의 지나친 중앙의 관여와 간섭은 지방재정의 자주영역을 좁히고 지방실정에 맞는 특수이익을 소홀히 함으로써 지방재정이 자율성을 제약시켜 왔다.

이와 같이 지방재정이 위축되게 된 요인은 중앙집권적인 制度와 法制에 의하여 각종 지침, 계획, 심의, 승인제도 등 사소한 분야까지 중앙정부의 조정 통제가 이루어져 왔고 오랜 유교문화의 영향을 받은 관료조직내부의 行態的 側面에서 보면 非合理的인 地方財政運用과 中央統制에 잘 적응할 수 있었던 韓國의 行政文化的 요인도 지적하지 않을 수 없다.

이와 같은 中央統制에 의한 地方財政의 弊害를 是正하고 自律性を 提高하여 명실 상부한 지방자치의 실현을 이루게 하도록 하기 위해서는

첫째, 지방자치의 전면 실시와 함께 地方分權化가 촉진된다해도 중앙정부의 지방재정 조정기능은 필요하다. 그러나 각종 지방재정 통제를 완화 내지 축소하여 중앙정부는 지방정부에 대해서 統制次元에서 支援次元의 지방재정 운용방향으로 전환하여야 할 것이다.

地方豫算過程에 中央政府의 관여로 오는 弊害를 是正하기 위해서는 전국적으로 권장하거나 助長하는 사항에 한하여 關與하고 지방자치단체의 실정에 맞게 지방예산이 운용되도록 자율성을 부여하여야 하며, 중앙정부가 지방자치단체에 교부되는 국고 보조금, 교부금 등 각종 支援金은 國民的 最低水準維持와 均衡있는 地域開發로 地域隔差를 解消하는 방향으로 전환하고 國庫支援金으로 인한 지방재정이 자주성을 잃지 않도록 하여야 한다.

둘째, 지방재정의 自立基盤을 強化해야 한다. 아무리 중앙정부의 재정통제를 완화하고 축소한다 하더라도 지방재정에 대한 자립기반을 공고히 하지 않으면 지방재정의 자주성 확보는 허구에 불과하기 때문에 지방정부는 지방재원 확충을 통하여 지방재정 자립수준을 향상시키고, 중앙정부는 지방재정의 자립기반을 강화하는 방향으로 재원을 분배함으로써 국가재정과 지방재정과 的 關係를 定立시켜야 한다.

셋째, 지방자치의 근본원리에 접근하고 발전을 위해서는 국가사무중 지방적 성격의 사무는 대폭 이양하고 이에 따른 재원 재배분을 위한 국세의 지방세 이양, 재정조정제도 등 전면 재검토되어야 한다.

넷째, 지방예산 관련 공무원 더 나아가서는 중앙정부나 지방정부의 관료조직 내부의 行態의 變化가 일어나야 한다. 韓國的 狀況에서 構造的인 制度法制의 개선만으로는

지방재정의 自律性을 기대치만큼 성과를 거양할 수 있을런지 의문시된다.

권위주의 행정하에서 지방은 중앙의 下部 내지 周邊으로서 중앙에 대하여 종속적인 객체로 관념되어 왔으나 이제 지방화 시대에 지방의 존재의식과 가치를 지니도록 함으로써 불건전한 지방예산 관행을 탈피하고 자주적이고 건전한 지방재정 운용에 기여하여야 할 것이다.

이상과 같은 지방재정의 자율성을 제고하여 지방자치의 내실화를 다져나가는 데 있어서는 행정개혁차원에서 중앙정부의 주도하에 대대적인 構造調整이 선행되기를 제언한다.



參考文獻

1. 國內文獻

1) 單行本

- 姜信澤·俞焄, 「財務行政論」, 서울, 韓國放送通信大學出版部, 1985.
- 姜信澤·安海均·吳錫泓, 「行政學概論」, 서울, 韓國放送通信大學出版部, 1983.
- 金繁雄·金晚基·金東炫, 「現代韓國行政論」, 二版, 서울, 博英社, 1992.
- 金令鍾, 「發展行政論」, 서울, 法文社, 1992.
- 金海東·吳錫泓·鄭弘翼, 「組織行政論」, 서울, 韓國放送通信大學出版部, 1985.
- 朴東緒·安海均·趙錫俊, 「地方行政論」, 서울, 韓國放送通信大學出版部, 1986.
- 朴東緒·金光雄·金信福, 「比較行政論」, 서울, 博英社, 1992.
- 白完基, 「韓國의 行政文化」, 五版, 서울, 高麗大學校出版部, 1991.
- 白完基, 「行政學」, 서울, 博英社, 1990.
- 申武燮, 「財務行政學」, 서울, 大永文化社, 1991.
- 柳鳳永, 「韓國地方自治의 發展政策論」, 서울, 綠苑出版社, 1991.
- 李大熙, 「政策價值論」, 서울, 大永文化社, 1991.
- 李相熙, 「地方財政論」, 三版, 서울, 啓明社, 1992.
- 鄭世煜, 「地方行政學」, 서울, 法文社, 1991.
- 濟州道, 「1994年度 地方自治團體 豫算編成基本指針」, 濟州道, 1993.
- 濟州道議會, 「議會報 第2號」, 濟州道, 1993.

2) 論文 및 資料

- 金載潤, “韓國地方財政自立度 提高方案에 관한 研究”, 碩士學位論文, 서울大學校 行校行政大學院, 1982.
- 高在潤, “地方自治團體에 대한 中央統制에 관한 研究”, 碩士學位論文, 서울大學 校行政大學院, 1989.
- 丘秉榮, “韓國地方財政의 問題點과 그 改善에 관한 研究”, 碩士學位論文, 漢陽大 學校行政大學院, 1989.
- 康東燦, “地方財政의 自律性 提高方案에 관한 研究”, 碩士學位論文, 忠南大學校 行政大學院, 1989.
- 金斗玉, “政府間 關係 研究의 理論的 考察”, 「地方自治研究會 論文集」, 5권 1호, 韓國地方自治學會, 1993.
- 朴準洙, “韓國의 地方自治團體에 대한 中央統制의 研究”, 「地方自治研究會 論文 集」, 3권 1호, 韓國地方自治學會, 1991.
- 李京石, “地方自治團體의 財政權에 관한 研究”, 碩士學位論文, 釜山大學校大學 院, 1991.
- 李在聖, 地方財政教育教材, 內務部地方行政研修院, 1993.
- 吳在一, “中央·地方關係의 모델에 관한 研究”, 「1993年度 韓國行政學會 夏季學 術大會 發表 論文」, 韓國行政學會, 1993.
- 李泰龍, “地域經濟活性化를 위한 地方財政의 效率의 運用方案”, 碩士學位論文, 서 울大學校行政大學院, 1986.

- 曹海寧, “地方自治와 財政自立”, 碩士學位論文, 서울大學校行政大學院, 1969.
- 濟州道, 一般會計歲入歲出決算書 (1988년~1992년).
- 濟州道, '93 豫算概要 (제1회추경), 1993.
- 濟州道, 告示臺帳 (각년도).
- 崔斗永, “地方財政의 企劃機能에 관한 研究”, 碩士學位論文, 서울大學校行政大學院, 1989.
- 韓國放送通信大學, 地方行政論 紙上講座, 韓國放送通信大學出版部, 1986.

2. 外國文獻

1) 單行本

- F. Heady, Public Administration A Comparative, New York, 1984.
- Jong, Jun, Public Administration Design and Problem Solving, California State University, Hayward, 1986.
- G. Burrell, G. Morgan, Sociological Paradigms and Organizational Analysis, New Hampshire, Heinemann, 1982.
- Richard A. Musgrave, and Peggy B. Musgrave Public Finance in Theory and Practice, International student edition, Tokyo : McGraw-Hill Kogakusha, Ltd, 1982.
- L. L. Ecker-Racz, The Politics and Economics of State-Local Finance, New Jersey : Pentice-Hall, Inc., 1970.

-
- William A. Robson Welfare State and Welfare Society : Illusion and Reality, Guildford, Surrey George Allen & Unwin (Publishers) Ltd, 1976.
- Wildavsky, Aaron, The Politics of the Budgetary Process, Third Edition (Boston : Little, Brown and Company, 1979).
- Mikesell, J. C., "Government Decision in Budgeting and Taxing." PAR, Vol. 38, (No. /Dec. 1978).
- Lynch, Thomas D. Public Budgeting in America (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1979).
- 矢野浩一郎, 「地方税制度」, 學陽書房, 1985.
- 高寄昇三, 「地方自治の財政學」, 勤草書房, 1979.
- 木下和夫(外)編, 「財政學(3) : 日本の地方財政」, 有斐閣, 1966.
- 桓松制治, 「地方財政論」, 良書普及會, 1973.

Summary

Problems in Local Finance Caused by Central
Government's Control and Its Solutions

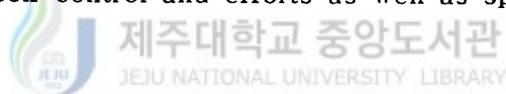
Dong-Hwa Kim

Graduate School of Public Administration.

Cheju Nation University, Cheju, Korea

Advised by Professor Chang-Young Han Ph. D.

Provincial and local councils are resumed in thirty years across the country. For the realization of a greater self-determination in local government, self-control and efforts as well as spontaneity are greatly needed.



In this sense, this report focuses on the presentation of strategies for solving problems in local finance largely due to authoritarian central government after reviewing the problems in detail in order that the suggested strategies may be used as revenues to the development of local autonomy.

To do this, firstly, the characters of local finance in the process of local budgeting systems are explained while three basic theories - Department Model, Autonomy Model - and Interdependent Model - are materialized through rearrangement in order to review the relationship of

central and local governments.

Secondly, mostly are analyzed the actual problem or the restriction of local finance arisen from the central government's control over budgeting process, subsidies or grants-in aid.

Finally, basically are offered strategies for the solution of dislosed problems such as the approaches to improving self-control of local budgeting system, the grants-in-aid, the burcaucrat's behavioral patterns, the inspection system in administration, etc.

In conclusion, the author argues that the power and self-control in local finance by local government should be extended by developing the control power of central government over local government while supporting the latter; the revenue resources should be allocated rationally in favor of local government; large amount of central government's subsidies should be transferred to locl government through redistribution of national and local taxes in favor of local government; and, bureacratic system including officialism and authoritonian attitudues should be improved.