

地方議會構成에 따른 歲出豫算運用方向 Guideline for Operating Local Budget Expenditure

李 相 龍

(韓國地方行政研究院 地方財政研究室長)

〈目 次〉

- I. 序 言
- II. 地方議會의 構成과 財政運營
- III. 歲出豫算運用의 基本原則
- IV. 歲出豫算運用의 發展方向
- V. 結 言

I. 序 言

여러해 동안의 논란과 국민의 관심이 되어 왔던 基礎地方議會 議員選舉가 실시되었고 ('91. 3. 26), '91年 上半期中에는 廣域地方議會가 구성될 것으로 보이며, 政治的 妥協이 아직 남아 있는 '92年 上半期中 基礎 및 廣域自治團體長의 民選 등 후속적인 地方自治

制의 전면적 實施의 前提條件들이 充足될 예정이다.

이러한 地方自治制實施의 政治的 意義보다 地方自治의 實質的 內容은 自治團體의 自主的인 組織權, 人事權, 行政權, 條例制定權 등을 포함하나 가장 중요한 것은 自治財政權의 確保라고 볼 수 있다.¹⁾ 이러한 自治財政權의 확보는 地方財政自立基盤의 擴充이 이루어져야 가능하므로 그동안 취약한 地方財政與件을 감안하여 地方自治制 實施를 위한 財政對策으로 國家財源의 地方으로서 一部移讓, 法定外地方稅制度의 導入, 彈力稅率制度의 運用, 財產稅課標의 단계적 현실화 추진, 新稅源의 開發, 地方稅外收入의 擴充 및 地方財

1) 地方自治는 地域住民이 地方的인 事務를 地方自體의 財源을 통하여 주민 스스로 처리해 나가는 것을 의미하므로 바람직한 地方自治는 건실한 地方財政의 基盤이 조성되지 않을 경우 결코 成立될 수 없는 것이다.

政調整制度的改善方案 등에 대한 論議와 研究가 집중적으로 이루어졌다.

그런데 地方財源의 조달과 관련한 財政的 自立基盤의 強化라는 측면에서 前述한 歲入 增大方案의 강구만이 地方自治制下에서 강조 될 것이 아니라, 歲出의 投資性과 經濟性을 提高하는 方案 또한 강조되어야 한다.

그러므로 주어진 財政條件下에서 한정된 地方財源의 효율적 활용과 地域住民의 복지 증진 및 地方單位의 地域開發을 지역특성을 고려하여 수행할 수 있는 行政的·管理的 能力의 배양과 관련하여 歲出豫算의 運用에 대한 새로운 方向設定이 요청되는 것이다.

따라서 本稿에서는 地方議會의 구성에 따라 地方豫算의 編成과 審議 및 執行이 地方自治團體에 의해 독자적으로 이루어지므로 自律性과 責任性에 입각한 地方自治團體의 歲出豫算運用의 基本原則과 發展的 方向에 대해 살펴보기로 한다.

II. 地方議會의 構成과 財政運營

地方自治團體 豫算의 심의, 확정 및 결산의 승인은 地方議會의 의결사항이나(地方自治法 第35條), 지방의회가 구성되지 않아 그동안 地方自治團體의 예산심의 및 승인은 廣域自治團體인 시·도의 경우 내무부장관(서울특별시는 국무총리)이, 基礎自治團體인 시·군·자치구는 당해 시·도지사가 대행하고 있었다.(〈그림 1〉 참조)

이러한 地方豫算의 편성절차와 결정과정에

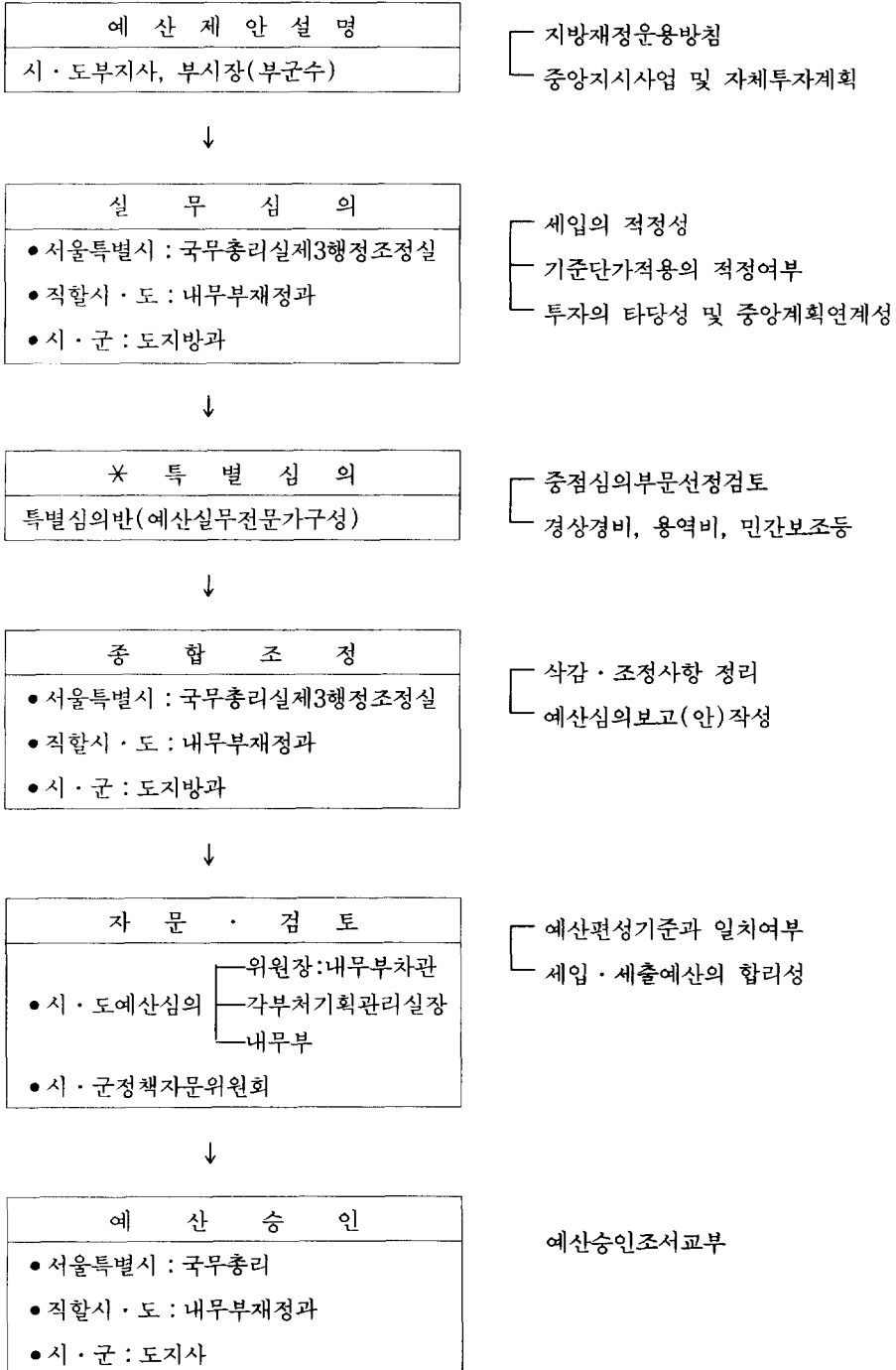
서의 획일성으로 인하여 地方豫算의 편성·집행·결산 등 전과정에서 지역특성의 반영 및 주민의견수렴이 미흡하였으므로 自治財政權²⁾에 입각한 地方自治團體의 독자적인 豫算 編成과 合理的이고 效率的인 財政運營이 곤란한 실정이었다.

그런데 이미 基礎 地方議會가 구성되었고 上半期中에 廣域地方議會가 구성되므로 地方豫算의 심의·승인절차와 과정상의 획일성을 다소 탈피할 수 있겠으나 주민의사와 요구에 부응하고 주민의 복리증진과 지역발전을 도모하는 地方豫算의 편성과 운용에 있어서 합리성, 민주성, 효율성을 제고하기 위한 제도적 장치가 강구되어야 건전한 地方財政의 운영이 실제로 가능하게 될 것이다.

특히 地方豫算은 (1) 지역적 특성에도 불구하고 주민의 일상생활과 관련된 거의 모든 분야의 기능을 포괄하는 성격을 지니고, (2) 도시화, 산업화의 진전 및 주민소득의 증대로 財政需要는 급증하고 있으며, (3) 국가시책의 지방적 실시와 단계간의 재정력격차로 인해 中央政府의 財源에 크게 의존하고 있으며, (4) 經常的 經費의 과다로 인해 財政運營의 彈力性이 부족하다는 특성을 지니고 있

2) 지방자치단체가 자기사무를 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위해서 중앙정부 또는 상급자치단체의 통제나 간섭을 받지 않고 자주적으로 그 재원을 조달·관리하는 權能인 自治財政權은 ①자치단체의 독자적인 예산편성권, ②국가나 상급자치단체와의 관계에서 적절한 事務分配을 기초로 하여 적정한 經費負擔의 구분이나 財源分配을 받을 권리, ③地方稅條例에 의한 과세자주권, ④자주적 起債權, ⑤財産管理權을 실제로 가지는 것을 뜻한다.〈鄭世煜, 「地方行政學」(서울: 法文社, 1986) pp.150-151 참조〉

〈그림 1〉 地方自治團體의 豫算審議 및 承認節次



는 점을 고려해 볼 때 自治財政運營은 중앙 통제에서 지방자율성의 확대로, 단기적 시야에서 장기적·계획적 시야로, 行政主導에서 住民便宜爲主로의 전환이 이루어져야 할 것이다.

이러한 自治財政運營의 기본시각에 따라 지방자치단체가 財政運營을 다음과 같이 하여야 한다.³⁾

첫째, 自治事務의 증대에 따른 自主財源調達能力的 강화를 보장받을 수 있도록 자주적 노력을 경주하는 동시에 中央政府는 이를 위한 制度的 裝置를 강구한다.

둘째, 地方財政의 自律性이 강조되므로 당해 자치단체의 財政運營狀況을 스스로 진단하고 그에 따른 대책을 강구한다.

셋째, 행정의 수비범위를 고려하여 民間化가 가능한 행정기능은 가능한 한 민간부문 또는 제3섹타에 위탁 또는 이양함으로써 민간부문을 활성화하는 동시에 자치단체의 경비절감을 도모한다.

네째, 情報化·自動화時代의 도래에 적응할 수 있도록 지방행정사무의 전산화를 적극적으로 추진해 나가되, 가능한 한 경비절감 효과를 가져오도록 한다.

다섯째, 급격히 늘어나는 投資需要를 내부재원의 조달만에 의해 해결하는 데에는 한계가 있으므로 財政危機를 초래하지 않는 제도적 장치와 민간자금·지방채·기금 등의 외부재원에 의한 투자수요의 해결책을 강구한다.

마지막으로 예산과정의 중심이 통제위주에

서 관리·계획위주의 예산제도로 개선되도록 하기 위해 의사결정단위로서의 事業別 豫算編成體制⁴⁾가 확립되고, 중장기적·계획적 시야에서의 예산편성 및 운영이 이루어지도록 한다.

Ⅲ. 歲出豫算運用의 基本原則

상술한 自治財政運營의 기본시각과 방향에 입각하여 歲出豫算運用時에 고려되어야 할 基本原則으로는 ①健全性の 확보, ②效率性の 확보, ③公正性の 확보 등을 들 수 있다.⁵⁾

1. 健全性確保의 原則

歲出豫算運用의 健全性確保란 사회경제정세의 변화에 대응한 예산의 편성, 집행 및 결산을 통하여 법령의 취지를 구현하고, 합리적으로 사무를 처리하며, 적정한 주민부담을 토대로 行政水準의 유지, 향상을 도모하고 지역주민에게 최대한의 서비스를 제공하는 실질적인 건전성을 확보하는 것이다.

이러한 건전한 歲出豫算의 운용이 이루어지는 데에는 다음과 같은 사항이 강조된다.

(1) 지방자치단체도 하나의 독립된 經濟主體이므로 收入과의 균형이 유지될 수 있는

4) 能勢 邦之, 「地方自治體の 豫算改革」(東京: 第一法規, 1984), 參照.

5) 林省吾, 「地方財政制度」(自治行政講座 7), (東京: 第一法規, 1987), pp.725~733 참조

3) 韓國地方行政研究院, 「2000年을 향한 地方行政座標」 1986. p.1058

방향으로 세출예산이 운용되어야 할 것이다. 따라서 이러한 收支均衡은 형식적이고 정태적인 것이 아니라 적절한 行政水準의 확보를 가능케 하는 실질적이고 적극적인 노력이 가미된 것을 의미한다.

(2) 자치단체의 財政이 경제변동, 행정수요의 변화 또는 지역여건의 변동에 적절히 대응할 수 있는 재정구조의 탄력성이 확보되도록 세출예산이 운용되어야 한다. 따라서 의무적·경상적 경비에 충당하고 남는 經常一般財源이 많게 되도록 歲出豫算이 편성·집행되어야 한다.

(3) 歲出豫算은 적절한 행정수준을 확보하여 점증하는 주민의 기대와 욕구에 부응할 수 있는 행정서비스를 제공할 수 있도록 운용되어야 한다.

(4) 최소의 경비지출로 최대의 효과를 가져오는 동시에 財源의 연도간 조정, 後年度 財政負擔의 고려, 中長期的인 財政計劃의 수립 등에 의한 장기적 안정성이 확보되는 歲出豫算이 운용되어야 할 것이다.

2. 效率性 確保의 原則

歲出豫算運用的 效率性確保란 財政支出의 효과가 경제적 측면에서 극대화되어야 한다는 것이다. 公益의 실현을 목적으로 하는 행정활동은 영리추구를 목적으로 하는 기업활동과는 달리 효율성이 지나치게 강조될 수 없으나, 기본적으로 주민의 租稅負擔에 의해 지방자치단체의 행정활동이 이루어지므로 歲出豫算은 다음과 같이 효율적으로 운용되어야 한다.

(1) 經常費支出의 效率化를 위한 세출예산

의 운용은 행정단위당 경비를 최소화하여 적은 예산규모로 일정수준의 행정목적을 달성토록 하는 것이다. 따라서 사무처리의 간소화 및 능률화 등 행정관리개선을 통하여 필요한 최소한도의 수준의 경비지출에 그쳐야 하며, 관료적인 이해관계로 인한 기구의 확장이나 인원의 증원 등은 억제되어야 한다. 즉 減縮管理(cutback management)와 같은 관리기법의 도입으로 경상비지출의 上限線을 지침으로 정하여 漸增主義의인 豫算膨脹을 억제하는 동시에 지방자치단체의 내부조직별 기능 및 업무량의 분석과 개별인력의 職務分析을 통하여 중복되는 기능을 통합하고, 생산성이 낮은 인력과 기구는 타조직에 흡수시키는 등 전반적인 行政管理의 개편이 이루어지도록 歲出豫算이 運用되어야 한다.⁶⁾

(2) 投資費支出의 效率化를 위한 세출예산의 운용은 지방자치단체가 담당해야 할 투자사업의 대상과 범위가 잘 선정되고, 투자재원의 적극적인 조달과 합리적 배분하에서 투자사업의 집행이 효율적으로 이루어지도록 하는 것이다. 따라서 투자사업의 타당성분석을 위한 費用·便益分析, 費用·效果分析 등의 科學的 分析技法이 광범위하게 활용되고, 전례답습적이고, 통제지향적인 예산편성방식을 탈피할 수 있는 즉 투자부문예산의 특성(사업의 계속성, 광역성, 사업성과의 장기적 성격, 여건변화에 대한 수용성 등)을 탄력적으로 반영할 수 있는 豫算會計制度의 개혁이 이루어져야 할 것이다.⁷⁾

6) 吳然天, 「韓國地方財政論」(서울: 博英社, 1987) pp.384-385

7) 上揭書, pp.386-389 참조

3. 公正性確保의 原則

歲出豫算運用의 公正性確保란 豫算의 편성, 집행 및 결산등이 자의적으로 시행되지 않고, 법령·규정에 의거하여 적정하게 행해지도록 하는 동시에 세출예산에 의해 실현되는 행정의 내용이 일부의 이익에 부당하게 偏向되지 않으면서 일반이익의 실현을 목표로 한 타당한 것이 되도록 歲出豫算을 운용하는 것을 의미한다.

이러한 公正한 歲出豫算의 운용을 가능케 하기 위하여는 다음과 같은 사항이 강조된다.

(1) 지방자치단체가 준수해야 할 財政事務節次를 규정한 법령규정에 따라 公正한 세출예산이 운용되도록 한다.

(2) 地方議會의 議決 및 行政事務監査·調査 등의 권한에 의거하여 세출예산운용의 적부등에 대해 점검을 받는 동시에 住民의 직접적인 감시와 비판을 받을 수 있는 制度的裝置를 강구한다.

(3) 地方自治制의 이념상 지방자치단체의 財政的 自主性이 확보되어야 하나 필요한 경우에는 國家의 지도와 지원 및 감시하에서 세출예산을 운용한다.

IV. 歲出豫算運用의 發展方向

地方議會의 構成 등 地方自治制의 實施는 地方政府 스스로가 地域의 輿件과 地方住民

의 欲求를 歲出豫算編成에 反映할 수 있는 財政的 自律性의 強化를 가능케 하나, 현재 우리나라 地方財政이 안고 있는 脆弱性과 問題點(規模의 零細性, 構造的 취약성, 地方自治團體의 機能과 財源의 不一致, 團體間的 財政的 不均衡, 中央統制의 深化)으로 인해 自律性의 確保가 실제로 곤란한 실정에 있다.

따라서 地方財政의 自律性強化를 위한 制度的 裝置가 마련되어야 地方自治制의 實施에 부응하는 自治財政權의 확보가 가능할 것이다.

한편 지방자치단체를 둘러싼 사회·경제·정치적 여건이 변화되고, 지역주민의 생활수준향상으로 인한 福祉需要의 증대, 지역간·부문간의 均衡發展의 요구로 인한 주민숙원사업이나 주민편익 및 기반시설 등에 대한 욕구증대, 주민에 대한 행정서비스의 기능확대에 따른 經常的 經費의 증대 등으로 인해 나타나게 되는 財政收支의 불균형과 구조적인 자주재원의 부족에 따른 財政硬直化의 심화현상을 개선하기 위해 지방자치단체는 중장기에 걸친 계획적인 財政運營이 있어야 할 것이다.

따라서 前述한 歲出豫算運用의 基本原則에 입각하여 지방자치단체의 投資可用財源을 투자우선순위에 따라 각 투자부문에, 그리고 특정부문의 사업 및 연도간에 적정 배분하는 문제는 앞으로 세출예산운용의 방향설정과 관련하여 매우 중요한 과제의 하나가 될 것이다.

따라서 歲出豫算의 運用方向을 地方財政의 自律性和 計劃性의 強化라는 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

1. 自律性強化를 위한 豫算編成制度의 改善

中央政府의 과도한 指示와 간섭을 배제하고 地方政府의 특수성을 반영할 수 있는 財政運用상의 自律性 確保는 현행 地方豫算編成制度의 改善이 최소한 다음과 같이 이루어져야 가능한 문제이다.

(1) 地方政府의 意思가 豫算編成에 반영될 수 있어야 한다. 이를 위하여는 國家政策指向的인 현행 地方豫算編成指針이 전국적 차원의 基本原則만이 제시되는 方向으로 示達되어야 할 것이다.

(2) 地方政府는 各種上位計劃을 고려하는 동시에 地域의 특수조건과 전체의사를 반영한 長期地域開發計劃을 수립하고, 이 開發計劃은 中長期財政計劃과 연계되어야 한다.

(3) 地方政府의 歲入增大方案은 依存財源보다 自主財源이, 特定財源보다 一般財源이 보다 안정적으로 확보될 수 있도록 강구되어야 한다.

(4) 地方發展과 관련된 事業의 選定은 地方政府가 그 主體가 될 수 있도록 자율성을 저해하는 中央政府指示事業과 國庫補助事業의 豫算編成方式이 개선되어야 한다.

(5) 地方豫算의 審議와 確定에 있어 地方政府의 여건과 의사가 반영될 수 있는 體制로의 전환이 있어야 한다.

이러한 財政運用의 自律性強化를 위한 方案들이 현행 地方豫算編成에 실제로 수용하는 問題는 그리 용이한 일이 아닐 것이다.

왜냐하면 中央集權의 行政體制가 地方自治制 實施로 인해 地方自治的 行政體制로 移行

되어가는 일련의 과정에서 中央政府 또는 廣域自治團體가 地方政府 또는 基礎自治團體에 어느 정도의 意思決定權과 財源을 自治財政權의 強化라는 측면에서 부여할 것인지는 의문이기 때문이다.

따라서 이러한 意思決定權과 財源의 이양 정도를 고려하면서 地方豫算制度의 改善方案을 段階別로 區分하여 살펴보기로 한다. (<表 1> 참조)

1段階는 地方議會의 構成(1991年 上半期) 및 自治團體長의 選舉(1992年 上半期 豫定)에 의해 地方自治制가 실시되는 自治行政의 導入期로서 地方政府에 대한 財源과 事務의 再配分이 試圖되는 段階인데, 여기서는 計劃과 豫算을 連繫시키는 동시에 현행 中央政府統制的인 財源과 權限을 보다 自律的인 方向으로 전환케 하는 것이다. 따라서 歲入豫算은 自主財源의 擴充과 地域間 財政不均衡解消라는 측면에서 보다 안정적이고 자율적인 財源確保를 위한, 그리고 歲出豫算은 地域發展과 관련한 財政計劃의 事業決定權을 地方政府에 부여한다는 측면에서 補助事業 및 指示事業의 改善을 위한 方案이 강구되어야 한다.

2段階는 地方自治制의 發展의 實施를 위한 自治行政의 擴大期로서 地方政府에 대한 財源과 事務再配分이 어느 정도 이루어지는 段階인데, 여기서는 地方政府 自體事業의 範圍擴大 및 地方財源規模의 實質的 增大를 위한 方案이 강구되어야 한다.

3段階는 自治行政의 定着期로서 中央政府와 地方政府間의 財源과 事務再配分이 거의完了된 段階인데, 여기서는 國家와 地方自治團體間의 機能에 따른 事務와 財源의 再配分

〈表 1〉 地方豫算制度의 改善方向

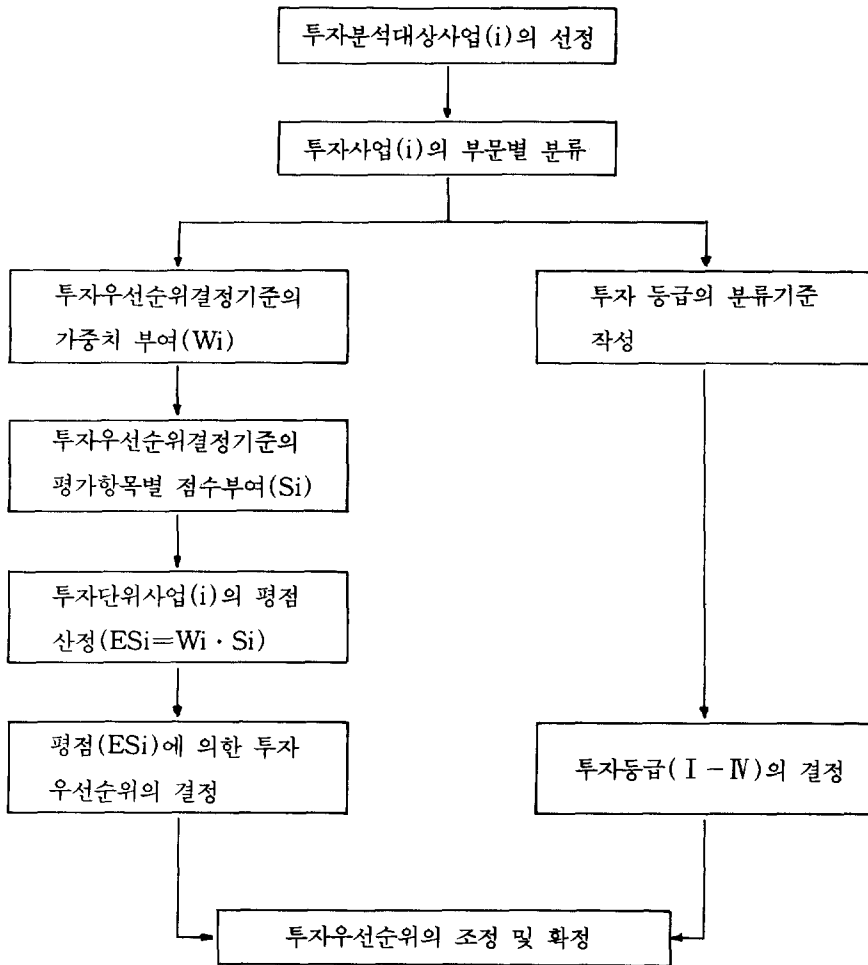
豫算編成過程	현행(中央集權의 行政)	改 善 方 向		
		1段階(自治行政 導入)	2段階(自治行政 擴大)	3段階(自治行政 定着)
豫算編成指針示達(內務部)	○國家政策指向의 地方豫算編成指針示達	○中央政府:全國的 次元的 基本方針示達 ○地方政府:地方的 次元的 細部方針의 作成	○左 同	○左 同
豫 算 編 成	歲入豫算(財源의 再配分 以前) ○中央과 地方間의 垂直的 財政不均衡 - 依存財源의 過多 - 中央政府中心의 財政運用 ○地方財政의 自立基盤 脆弱 및 自立水準의 地域的 隔差	(財源의 再配分 準備) ○自主財源의 擴充 - 財產課稅·住民課稅의 強化 - 租稅減免의 축소조정 ○地方債發行: 制限的이고 점진적인 發行 ○地域間 財政不均衡해소 - 地方交付稅의 上向調整 - 地方讓與金의 引上 및 對象事業 擴大 - 補助金制度의 改善 (補助事業選定 및 補助率 策定基準의 改觀화)	(財源의 一部 再配分) ○國稅와 地方稅의 調整(酒稅·電話稅등의 地方稅로의 轉換) ○新稅源의 開發(觀光稅, 環境保全稅, 資源稅의 신설 검토) ○財政調整制度의 改善 - 交付稅制度改善(徵稅 努力 유발기능 및 一般財源 機能의 強化) - 包括補助金의 一部 導入	(財源의 再配分完了) ○國稅 및 地方稅의 稅制改革 - 一個人所得稅등에 대한 共同稅制 導入 ○法定外稅制 및 彈力稅率制의 導入·實施 ○交付稅制度의 改善 - 水平的 財政調整機能 導入 ○包括補助金制度의 擴大實施
	歲出豫算(事務再配分 以前) ○中央政府 또는 廣域自治團體가 事業選定에 간섭이 심함(補助事業 및 施策, 指示事業의 過多)	(事務再配分 準備) ○地域發展과 관련한 財政計劃上의 事業은 地方政府 스스로 選定: 補助事業 및 施策·指示事業의 改善	(事務의 一部 再配分) ○地方政府 選定事業範圍의 擴大 ○補助事業의 축소 및 地方 固有事務의 增大	(事務의 再配分完了) ○地方事業은 地方政府가 決定 ○補助事業의 축소
豫算審議 및 確定	○中央政府·廣域自治團體의 審議(中央政府와 廣域自治團體의 政策遂行을 위한 財政統制)	○地方議會의 審議·確定 (地方政府의 自律的 計劃과 豫算의 연계를 위한 財政統制)	○左 同	○左同(財政統制의 완화)

을 전제로 하여 地方事業은 地方政府가 스스로 決定하여 自體財源으로 遂行할 수 있는 方案이 강구되어야 한다.

2. 計劃性強化를 위한 投資審査制度의 改善

地方財政의 計劃的 運營을 위하여 1989年度에 導入된 中期地方財政計劃制度和 관련하여 地方自治團體가 地域의 특성과 성장잠재

〈그림 2〉 投資優先順位の 決定過程



력, 住民의 개발수요, 기반시설의 축적정도 등과 연계하여 한정된 地方財源을 投資優先順位에 따라 효율적으로 配分하는 歲出豫算의 運用方案에 局限시켜 살펴보면 다음과 같다.⁸⁾

중장기적 지역개발계획과 괴리된 채 실무자의 실무적 직감에 의해 이루어지는 경향이 있는 投資事業의 部門別 投資優先順位の 결정은 〈그림2〉와 같은 과정에 의해 이루어져야 합리적인 투자우선순위의 부여가 가능할 것이다.

8) 韓國地方行政研究院, 「地方財源의 效率的 配分을 위한 投資優先順位の 決定모델研究」, 1991. 2. pp. 32~56; Om Prakash Mathur, *Project Analysis for Local Development*(Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1985) 參照

1) 投資對象事業의 選定

(1) 각 투자사업부서는 정책목표를 정책방향에 따라 달성하기 위한 구체적인 정책수단

〈지방투자의 기본방향〉

- 국가의 전반적 측면에서 지역균형발전을 도모한다.
- 주민의 기초육구 충족을 위한 공공수요에 우선점을 둔다.
- 사회적 파급효과가 큰 사회간접시설의 확충에 기여한다.
- 지역특성을 살리면서 지역경제의 활성화와 산업구조의 혁신을 도모한다.
- 투자사업의 적극적 추진을 위하여 외부재원의 확보에 우선한다.
- 지방자치체의 조기정착·발전을 위한 기반조성에 기여한다.
- 투자부문별로 장래의 수요에 대비하여 그 투자 비중을 고려한다.

(3) 투자심사대상사업의 사업비 규모는 地域特性과 投資可用財源을 고려하여 단체유형별로 달리 결정할 수 있는데, 실무자들이 제시한 사업비의 규모는 <표2>와 같다.

〈表 2〉 投資審査對象 事業費의 規模

단체유형		사업비 규모
직할시		5억원이상
도		3억원이상
시	인구30만이상	5억원이상
	인구10-30만	3억원이상
	인구10만미만	2억원이상
군	인구10만이상	2억원이상
	인구7-10만	1억원이상
	인구7만미만	1억원이상
자치구		3억원이상

을 프로그램별로 단위사업 및 시책을 개발하여 작성하되 그 개요와 추진계획이 제시되도록 한다.⁹⁾

(2) 각 사업부서가 요구한 투자사업중 총사업비의 규모를 기준으로 투자우선순위의

결정을 위한 투자대상사업을 판단한다. 이때 투자대상사업의 선정은 다음과 같은 地方投資의 基本方向을 고려하여 이루어지도록 한다.

2) 投資事業의 部門別 分類

(1) 투자우선순위의 결정을 위한 投資部門은 세출예산의 기능별 분류방식에 기초하되 기능의 조정이 요구되는 점과 투자사업실시의 효과성의 관점에서 統合 또는 分離하여 保健社會, 産業經濟, 清掃環境, 地域開發, 文化體育, 民防衛·消防, 一般行政의 7개부문으로 구분한다.

(2) 이러한 투자부문의 구분은 자치단체의 규모와 특성에 따른 중점투자부문의 강조를 위해 보다 세분화할 수 있다. 예컨대, 도시의 경우 지역개발부문을 道路·交通, 上下水·治水, 都市計劃의 3부문으로 세분화가 가능할 것이다.

3) 投資優先順位 決定基準의 加重值 賦與

(1) 投資優先順位 決定基準의 선정에 있어서 지방투자사업이 지니는 복합적 성격과 실

9) 內務部, 「中期地方財政計劃樹立 細部指針('92~'96)」 1991, pp.95-101 참조

〈表 3〉 投資優先順位の 決定基準

구 분	착 안 점	내 용	결 정 기 준
사업의 내용	지방투자사업의 실시연수, 계속성의 판단	장·단기적 투자사업, 추가요구사업 등	●사업의 성격 (계속성)
주민과의 관계	주민의사의 반영 사업효과의 주민수혜범위의 판단	주민숙원사업, 민원해소사업, 다수인요구사업, 주민수혜대상의 범위	●주민숙원도 ●주민수혜도
사업의 효과	사업실시로 나타나는 직간접적 효과로서 지역경제활성화, 타부문산업의 촉진, 지역기반시설의 확충, 소득증대, 고용증대 및 행정개선	경영수익사업, 소득증대사업, 농어촌 기반조성사업, 고용창출사업, 세수증대 및 행정개선과 관련된 사업, 기반시설확충 사업	●경제적 효율성 ●사업의 파급효과
투자재원	투자사업에 소요되는 재원의 종류	국도비보조사업, 기채사업, 순지방비사업, 자부담사업, 복합적 사업	●재원조달방법

무자의 投資判斷性向 등을 고려하여 地方投資의 內容, 事業과 住民과의 關係, 事業效果, 財源 등 4가지 觀點에서 다음 6개 기준을 선정할 수 있다. (〈표 3〉 참조)

(2) 이와같이 선정된 6개 投資優先順位の 決定基準은 투자사업의 성격에 따라 그 중요도가 상이하다. 예컨대 대규모 건설사업이나 제조업관련사업의 경우는 經濟的 效率성과 事業의 波及效果의 기준이 타기준에 비해 상대적으로 중요성이 강조되는데 반해, 소규모 마을단위사업이나 민원해소사업의 경우 住民宿願度나 住民受惠度의 기준이 더욱 강조된

다고 볼 수 있다. 이러한 單位 投資事業의 성격은 투자부문에 기초하고 있으므로 투자 부문별로 투자우선순위를 결정하는데 반영되어야 하는 정도 즉 결정기준의 중요도를 고려하여 그 결정기준에 대한 加重值를 부여한다.

4) 投資優先順位 決定基準의 評價項目別 點數賦與

(1) 투자우선순위의 결정기준에 대한 구체적인 내용과 개념화를 통하여 評價項目을 〈표 4〉와 제시할 수 있다.

〈表 4〉 投資優先順位 決定基準의 評價項目

투자우선순위결정기준	평가내용	평가항목
1. 경제적 효율성	사업에 투자되는 비용과 사업실시로 얻게되는 편익(수익)과의 관계에 기초하여 사업을 평가하는 것으로서 경제적 수익성의 측정지표인 NPV, B/C Ratio, IRR등을 이용하여 투자사업의 타당성을 분석한다.	<ul style="list-style-type: none"> ● 투자수익율이 대단히 높은 사업 ● 투자수익율이 보통인 사업 ● 투자수익율이 낮은 사업
2. 주민숙원도	주민기초육구, 주민의 요구, 민원의 발생과 연관된 사업으로서 주민생활과 밀접한 정도를 파악한다.	<ul style="list-style-type: none"> ● 주민숙원사업 ● 복합적 사업 ● 자체사업
3. 사업의 파급효과	사업실시로 나타나게 되는 직·간접적 효과가 미치는 범위, 정도와 관련한 것으로서 그 파급효과의 정도는 공간적, 시간적 관점에서 평가할 수 있다. 예컨대 소득증대, 고용창출, 연관산업의 촉진, 기반시설의 확충정도를 말한다.	<ul style="list-style-type: none"> ● 파급효과가 큰 사업 ● 파급효과가 보통인 사업 ● 파급효과가 거의 없는 사업
4. 주민수혜도	지방투자사업의 실시로 그 편익 내지 효과를 받는 주민의 대상범위의 정도와 관련한 것으로서 수혜의 정도는 자치단체의 전체주민을 기준으로 평가할 수도 있고, 계층 및 집단별로 평가할 수도 있다.	<ul style="list-style-type: none"> ● 전주민수혜사업 ● 다수주민수혜사업 ● 일부주민수혜사업
5. 자원조달 방법	사업에 소요되는 비용을 어떠한 재원으로 조달하는가의 문제로서 외부재원의 조달가능성과 관련하여 평가한다.	<ul style="list-style-type: none"> ● 외부재원(국도비, 민간자금, 기채) 조달 사업 ● 복합적 재원(외부재원, 지방비) 조달사업 ● 순지방비 사업
6. 사업성격(계속성)	사업의 실시연수, 사업완공시기, 사업의 보완·마무리, 사업기간에 기초하여 사업의 성격을 평가한다.	<ul style="list-style-type: none"> ● 계속사업 ● 보완사업 ● 단년도사업

(2) 이러한 投資優先順位 決定基準의 評價項目에 대한 點數는 평가항목의 내용에 따라 〈표 5〉와 같이 부여할 수 있는데, 이 점수는

投資審査業務를 담당하고 있는 실무자들이 제시한 것에 기초한 것이다.

〈表 5〉 決定基準의 評價項目 點數

투자우선순위 결정기준	평 가 점 수		
	100	70	40
경제적 효율성	투자수익율이 큼	투자수익율이 보통	투자수익율이 적음
주민숙원도	주민숙원사업	복합적 사업	자체사업
사업의 파급효과	파급효과가 큼	파급효과가 보통	파급효과가 적음
주민수혜도	전주민 수혜사업	다수 주민수혜 사업	일부주민수혜사업
재원조달방법	외부재원조달사업	복합적 조달사업	순 지방비사업
사업성격	계속사업	보완사업	단년도 사업

〈表 6〉 도로교통부문 투자사업의 평점산정 예시
- A시의 호반교연결도로개설 사례 -

총평점	우선순위
3,950	1

결정기준	가중치 (Wi)	평가항목	점 수 부 여				점수 (Si)	평 점 (Wi·Si)		
			10%이상	5-10%미만	2-5%미만	2%미만				
1. 경제성 효율성	10	투자 수익율	10%이상	5-10%미만	2-5%미만	2%미만	60	600		
			100	80	60	40				
2. 파 급 효 과	5	교통혼잡도 (V/C)	A	B	C	D	E	F	60	300
			0	20	40	60	80	100		
	5	차량지체도 (DL)	A	B	C	D	E	F	40	200
			0	20	40	60	80	100		
	5	도로 형태 개 선	교차로	병 목	간선도로	기 타	60	300		
			100	80	60	40				
3. 주 민 숙원도	15	주 민 여 수 려	숙원사업	복합사업	자체사업	70	1050			
			100	70	40					
4. 주 민 수혜도	10	수 혜 범 위	전주민수혜	광역적수혜	일부주민수혜	70	700			
			100	70	40					
5. 재 원 조 달	5	재 원 확 보 선	수익금	외부재원	복합재원	자체재원	60	300		
			100	80	60	40				
6. 사 업 성 격	5	사 업 의 중 요 성	필 수	특수시책	건의·공약	일 반	100	500		
			100	80	60	40				

5) 評點에 의한 投資優先順位의 決定

(1) 투자부문별로 投資優先順位 決定基準에 대한 單位投資事業의 加重値와 評價項目의 點數를 곱하여 개별투자사업의 評點을 산정할 수 있다. (ES_i = W_i · S_i)

이러한 평점산정의 例示를 A市の 도로교통부문의 투자사업을 통하여 제시하면 <表 6>과 같다.

(2) 이와 같이 산정한 評點이 높은 순위에 의해 투자부문별로 單位投資事業의 투자우선순위가 1차로 결정되면, 후술하는 投資等級의 判斷에 의해 결정된 투자우선순위가 재검토되어야 할 것이다. 이러한 검토는 각 單位投資事業에 대한 合理的, 客觀的 투자우선순위 결정방식의 한계성을 보완하는 政策的, 行政的 考慮를 위한 작업이 요구되기 때문이다.

6) 投資等級의 判斷

일반적으로 投資等級의 分類基準으로는 ①事業의 地方公共財로서의 성격, ②事業의 중요도, ③事業의 계속성과 완료상태, ④사업의 추진상태, ⑤투자의 완급성, ⑥재원계약성, ⑦투자비규모의 적정성 등이 고려될 수 있으나,¹⁰⁾ 기술한 투자우선순위의 결정기준으로 다소 반영된 것과 상호 중복된 것을 제외한 3개의 投資等級의 分類基準의 내용에 기초하여 投資等級을 4개(I-IV)로 구분하여 <표 7>과 같이 설정할 수 있을 것이다.

10) 大川政三 左藤博, 「準公共財의 財政論」, (東京: 多賀出版, 1984); David N. Hyman, *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*(N.Y.: The Dryden Press, 1983), 參照.

<表 7> 投資等級의 設定

투자등급 분류기준	투자등급			
	I	II	III	IV
지방공공재의 유형	지방기본공공재(일반행정, 소방, 보건소, 치안)	지방준공공재(상하수도, 도로교통, 전기통신, 오물처리, 병원)	지방자본공공재(치산 치수, 산림개발, 간척지 개간, 지방고유자원개발, 관광산업, 낙농개발, 특용작물, 중소상공업 육성)	지방소비공공재(공원, 환경정화, 공해대책시설, 공공스포츠시설, 아동복지시설, 노인복지시설, 마을회관 등)
사업의 시간적 성격(완급성)	집행중인 계속 사업의 마무리 및 시급히 착수 또는 완공되어야 할 사업(계속사업, 재해복구사업, 비상대책사업)	과급효과가 커 조속히 착수해야 할 사업(도로개설, 포장)	계획목표의 달성 또는 노후 불량한 기존시설의 대체가 요구되는 사업(상하수도 시설 대체)	기존시설의 확장 또는 장애 바람직한 사업(종합운동장 건설)
사업추진상태	기본계획완료 후 발주단계에 있는 사업	계획입안중인 사업	계획구상중인 사업	추후 바람직하다고 인정되는 사업

7) 投資優先順位の 調整 및 確定

이상과 같은 投資優先順位の 決定過程을 거친 후에 單位投資事業의 評點과 投資等級을 종합하여 투자부분별 투자우선순위를 조정·확정하여 投資財源의 配分이 이루어지는 歲出豫算의 運用方向이 설정되어야 할 것이다.

V. 結 言

30년만에 부활되는 地方自治制의 實施는 地方行政의 變化, 地域經濟의 發展, 및 地域間均衡開發에 크든 적든 영향을 미치게 될 것으로 전망됨에 따라 各地方自治團體는 自治財政權의 확보라는 차원에서 歲出豫算運用에 있어서 自律性和 計劃性을 提高하는 方向

設定이 絶실히 요청되고 있다.

이러한 맥락에서 歲出豫算運用의 合理化方案의 일환으로 自律性強化를 위해서 中央政府과 地方政府間, 廣域自治團體와 基礎自治團體間, 地方自治團體와 住民間의 合理的인 財政負擔關係의 設定을 위한 基盤을 造成하는 동시에 地方財政需要의 加速的 增加에 대처하기 위한 地方豫算制度의 改善方向에 대해, 그리고 計劃性 強化를 위해 形式的으로 수립되는 感이 있는 中期地方 財政計劃의 連動化作業의 實效性을 확보하는 동시에 歲出豫算의 投資效率性을 提高하기 위한 方案에 대해 살펴보았다.

이러한 歲出豫算運用方向은 自治財政權의 確保, 나아가 地方自治의 成熟, 發展을 위한 手段과 직결되는 문제라고 볼 수 있으므로 과거 中央集權的 財政運用方式에 익숙했던 慣行과 制度의 改善에 이바지하게 될 것이다.