

地方財政支出 效率化를 위한 地方行政體系의 改編方案

Administrative Reform Toward Enhanced Efficiency in Local Government
Expenditure

金 鍾 淳

(建國大 行政學科 教授)

<目 次>

- | | |
|-----------------------|---------------------|
| I. 序 論 | IV. 效率的 提高를 위한 改編方案 |
| II. 財政支出構造 및 豫算執行實績分析 | V. 要約 및 結論 |
| III. 效率的 財政支出의 沮害要因 | |

<ABSTRACT>

This paper attempts to address the following questions: 1) What are the major structural and managerial problems inherent in local government expenditures?; 2) What are the major factors causing such problems?; 3) What measures should be taken to provide more/better services without increasing tax burden?

As exemplary cases of misdirected resources, this paper presents a variety of data indicating over-allocation of budget to 'general administration expenditures', 'personnel expenditures', and 'local council operation'. As expected, disproportionately high percentage of the total budget is executed around the end of the fiscal year. This is largely due to the current budget system postulating very specific budget categories and applying nation-wide standard of budget preparation.

Major reform ideas suggested in this paper are such as following: 1) increased provision of the traditionally 'public' services by private and third sectors; 2) utilization of the 'capital budgeting'; 3) reinforcement of the incentives to expend less without costing services provided ('mission-driven' and flexible budgeting); 4) introduction of an effective financial monitoring system; 5) reform of the governmental accounting system, and 6) improvement of the capital investment analysis system. Several strategies for implementing such reform ideas are also included.

I. 序 論

지방자치제의 실시 이후 재정의 지역성 및 자기책임성이 강조됨에 따라 중앙정부는 종전보다 재정지원 및 조정기능의 수행에 소극적인 입장을 보이고 있다. 재정지원을 하는 경우에도 국가적 목적을 달성하기 위한 통제 및 유인수단으로 활용하려는 경향이 강해지고 있다. 최근들어 일부 특별소비세를 목적세로 전환하려는 시도 역시 이와 같은 의도에서 나온 것이다.

따라서 많은 지방자치단체들이 자체재원의 확대를 위하여 노력하고 있지만 계속적으로 팽창하는 재정수요에 상응하는 재원의 확보는 여전히 용이하지 않을 전망이다. 조세법률주의와 점증하는 조세저항은 지방자치단체의 세입증대를 어렵게 하게 있고, 각종 사용료와 수수료의 현실화 역시 구체적인 수요와 부담계층을 가지고 있는 관계로 쉽지 않다.

이와 같이 증대되는 재정수요와 재원확충의 어려움이라는 모순되는 환경에 직면한 지방자치단체가 선택할 수 있는 대안은 보다 적은 지출로 보다 나은 공공서비스를 제공할 수 있도록 재정운용의 효율성을 제고하는 것이다. 그러나 지금까지의 연구들은 지방자치단체의 재정력을 어떻게 확충할 것인지에 치중한 나머지 재정지출의 효율성 문제에 대해서 충분한 관심을 기울이지 않았다.

세출분야 가운데서도 예산의 집행과정은 특히 연구가 미진한 분야이다. 대부분의 연구들은 세출예산을 준비하고 심의하는 일에 몰두하여 예산의 집행, 즉 공공자금의 실제적 사용을 경시해 왔다. 행정부는 예산을 어떤 방식으로 편성하고 있으며 의회는 어떤 방법과 절차를 통하여 예산안을 심의, 의결하고 있는가를 규명하는 것이 예산연구의 대부분을 차지하고 있는 것이다(Louis Fisher, 1975: 3).

이와 같이 유독 예산의 집행과정에 대한 연구가 부진한 데는 몇가지 假定上的 오류가 배경요인으로 작용하고 있다. 첫째, 예산의 집행은 의회가 정한 항목별 한도를 준수하면서 이루어지기 때문에 의결내용과 집행내용 사이에 큰 차이가 있을 수 없다는 것이다. 그러나 이와 같은 가정은 아무런 근거도 없고 복잡한 예산과정에서 존재하는 역동성과 재량의 여지, 끊임없는 수정·변경의 필요성을 간과하고 있다고 볼 수 밖에 없다. 예산의 집행을 담당하는 공무원들은 의회나 행정부 수반의 통제를 회피할 수 있는 여러가지 수단들을 가지고 있기 때문에 예산집행과정에서의 비능율과 부정은 실로 우려할 만한 수준에 이르고 있다. 자금의 유용, 과도한 연말집행, 선거와 관련된 정치적 예산집행 등과 같이 예산의 합리성과 공정성을 상실시키는 행위들이 빈번히 발생하고 있다. 대중적 인기와 지지를 필요

로 하는 지방정부의 지도자들은 장기적인 투자효과분석에 기초한 예산운영 보다는 단기적인 여론의 향배에 더 많은 신경을 쓰게 된다. 경상적 용도나 소모적 경비에 충당하기 위하여 무리한 재산매각을 추진하거나 재정을 對症적으로 운영하여 재정위기를 초래할 가능성을 배제할 수 없다.

예산집행의 중요성이 간과되는 또 하나의 원인은 소위 말하는 정치행정이원론과 관련되어 있다. 예산론의 영역에서 정치행정이원론을 그대로 적용한다면 지출의 우선순위를 결정하고 항목별 지출규모를 결정하는 것은 정치적 영역이고, 행정적 영역은 이러한 예산정책에 아무런 변화를 가하지 않고 충실하게 집행하는 것이어야 한다. 그러나 지금까지의 재무행정학도들의 주된 관심은 예산과정의 정치적 성격을 규명하는데 있었기 때문에 연구의 대상이 예산의 준비, 편성, 심의단계에 한정되었다. 일반 행정학 분야에서의 정치행정이원론이 능률적인 집행과정을 주된 연구영역으로 간주하고, 정책의 결정은 상당부분 정치의 영역으로 양보하고 있는 점에 비추어 볼 때 역설적이 아닐 수 없다.

예산의 집행영역에 관한 연구가 그토록 부진하였던데는 자료획득의 어려움에 기인하는 바도 적지 않다. 관료와 다양한 이익집단들이 참여하는 복잡하고도 역동적인 예산집행과정에 관한 자료를 수집하여 보편성 있는 이론으로 체계화한다는 것이 용이한 일이 아니었기 때문이다(Pitsvada & Draper, 1981: 5). 그러나 그 원인이 무엇이건 간에 예산집행과정의 중요성을 감안할 때, 이와 같은 연구의 부진은 심각한 문제가 아닐 수 없다¹⁾.

그렇다면 우리나라 지방자치단체의 재정지출은 얼마나 합법적이고 효율적으로 이루어지고 있는가? 본 연구는 이와 같은 질문에 답하기 위하여 먼저 지방자치단체의 재정지출구조와 집행실적을 분석하고자 한다. 흔히들 지적되고 있는 바와 같이 과도한 불용액의 발생과 예산낭비, 그리고 예산부족으로 인한 사업추진의 부진 등과 같은 문제점들이 심각하다면 그 원인이 무엇이고, 개선방안은 어떤 방향에서 정립되어야 하는지를 검토하고자 하는 것이다.

II. 財政支出構造 및 豫算執行 實績分析

1. 財政支出 構造分析

1) 이토록 중요하고 흥미있는 예산의 집행과정에 대한 우리의 무관심을 Fisher는 경마경기 관람에 비유하여 다음과 같이 통렬하게 풍자하고 있다. “그것은 경마장에 가서 경주마들이 관람석 앞에서 정렬을 위해 이리저리 움직이고 있는 모습과 출발선상에 집결하는 것을 구경하고 나서, 경기시작을 알리는 종이 울리자마자 귀가하는 것과 같다. 경주의 결과는 중요하지 않다고 생각하는 것이기 때문이다. 이와 마찬가지로(지금까지의 연구는) 예산과정의 진정한 결과를 도외시해 왔다”(Fisher, 1975: 3).

<표 1>에 나타난 바와 같이 우리나라의 지방자치단체 예산총액에서 일반행정비가 차지하는 비중은 25.1%로 미국의 7%, 일본의 10%에 비해 현저히 높은 수준이고, 인건비의 비중 역시 21.9%로 매우 높을 뿐 아니라 91년 이후 지속적으로 증가하고 있다(<표 2> 참조). 특히 기초자치단체예산에서 인건비가 차지하는 비중은 매우 높아 상당수의 자치단체가 자체세입으로 인건비도 지급할 수 없을 정도로 기관운영 자체에 많은 비용을 사용하고 있음을 보여준다.

물론 지방정부의 지역사회에 대한 책임에 따라 지방정부의 지출규모와 내용이 달라지기 때문에 우리나라의 지방재정지출구조를 외국 지방자치단체의 지출구조와 평면비교하기에는 무리가 없지 않다. 그러나 공조직의 운영에 있어 간접경비인 일반행정비나 인건비가 차지하는 비중이 이토록 과다하다는 것은 조직운영자체에 지나치게 많은 재원이 사용된다는 것을 의미하기 때문에 바람직하지 않다 하겠다.

<표 1> 지방정부의 지출구성

지출분야	미국(텍사스)	일본	한국
1. 의회	<1%	<1%	0.9%
2. 일반행정	7%	10%	25.1%
3. 사회복지	<1%	19%	
4. 보건위생	9%	10%	16.3%
5. 노동	<1%	1%	
6. 농림·수산	-	1%	
7. 상공	<1%	3%	13.0%
8. 지역개발	12%	26%	35.1%
9. 소방(민방위)	14%	3%	3.0%
10. 교육	3%	14%	-
11. 채무상환	20%	11%	-
12. 기타	5%	1%	2.1%
13. 비교불능	29%	-	4.4%

자료: Richards and Maeda, 1992: 71; 한국지방재정공제회, 지방재정편람, 1993: 76-82.

미국 텍사스주의 지방정부, 그리고 일본과 한국 지방정부의 지출구성을 비교하는 <표 1>에 따르면, 의원직이 무보수 명예직으로 되어 있는 현재의 제도하에서 우리나라의 의회비 비중이 외국의 지방자치단체와 비슷한 수준임을 알 수 있다. 따라서 현재 논의되고 있는 바와 같이 지방의회의원의 유급화 및 유급보좌관제도의 확대가 시행되면 다른 나라보다 상

대적으로 과도한 의회비를 지출하게 되어 투자적 재원의 비중을 지속적으로 감소시킬 가능성이 크다.

<표 2> 투자경비 및 인건비 비율

(단위: %)

	투 자 경 비 비 율				인 건 비 비 율			
	93	92	91	90	93	92	91	90
전 국	47.5	55.2	58.0	55.6	21.9	18.9	18.3	20.1
특별시	62.5	59.0	59.2	57.7	5.1	5.0	4.6	4.8
광역시	50.7	60.3	60.7	61.8	7.4	5.7	5.4	5.4
도본청	54.5	58.0	65.7	68.8	7.8	6.2	3.7	3.4
시	50.3	57.2	56.7	56.4	20.4	17.7	19.3	20.1
군	47.3	57.2	59.5	57.9	23.3	18.7	18.3	20.1
자치구	33.4	41.3	41.1	41.2	31.0	28.1	30.9	32.2

주: 주민 1인당 세출규모= 세출총액/인구수

주민 1인당 투자비 = 투자비/인구수

투자비=자본지출 + 융자금 + 출자금

자료: 지방재정공제회, 지방재정편람, 1993.

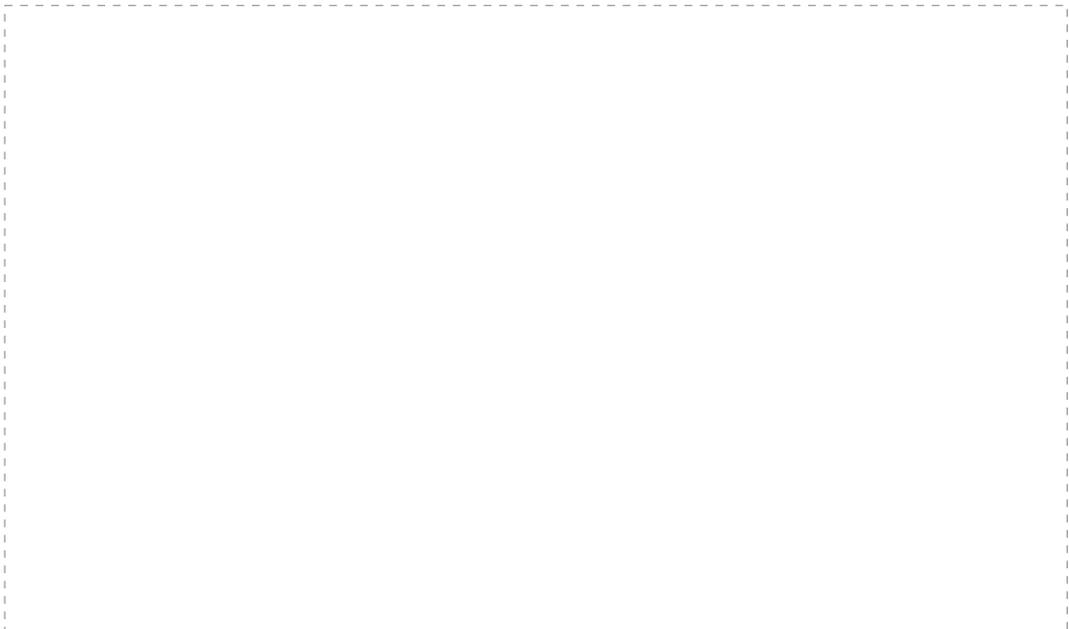
<표 2>는 우리나라 지방자치단체의 투자경비가 세출총액에서 차지하는 비중이 47.5%에 불과하고, 1990년의 55.6%에서 지속적으로 감소하고 있어 세출구조의 경직성이 심화되고 있음을 보여주고 있다. 증가된 세입의 대부분이 장기적인 시설투자 보다는 단기적인 재정 수요에 사용되는 이와 같은 현상은 기초자치단체는 물론 서울특별시를 제외한 모든 광역자치단체에서도 나타나고 있다. 그 결과 장기적으로는 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 축소와 질적 수준의 악화가 우려될 뿐만 아니라 예산운용의 탄력성이 떨어져 사업의 우선순위에 따른 합리적인 자원배분이 저해될 가능성이 크다.

2. 執行實績 分析

1) 재정지출의 연도말 집중

1994년 1월부터 12월까지 서울시를 예로 월별 평균 재정지출의 집행추이를 살펴 보면, <그림 1>에서 보는 바와 같이 연도말 지출증가가 두드러지게 나타나고 있다. 이와 같은 연도말 집중지출현상은 일반회계, 특별회계, 기금 등 모든 회계에 공통적으로 나타나는 현상으로 회계년도 내에 사업을 완수하기 위해 동절기에 무리한 사업이 추진되는 경우가 적

지 않음을 보여준다. 회계연도 단년도주의가 엄격히 요구되는 현행제도하에서는 확보한 예산을 무리해서라도 전액집행하지 않으면 미집행된 예산잔액은 다음 회계연도의 세입으로 이월되어 타부서가 사용하게 될 뿐만 아니라 차기연도 예산심사시 절약부서의 예산요구는 가장 우선적인 삭감의 대상이 된다. 동시에 부정확한 예산편성이나 과도한 예산요구를 하였다는 이유로 예산담당부서나 의회로부터 추궁을 받게 된다. 따라서 가능한 한 배정된 예산을 전액 집행하기 위하여 애쓰게 되고, 그 결과 연도말에 집중적인 집행으로 나타나게 되는 것이다.



2) 불용액 규모

각종 사업의 부실화, 공공시설의 노후와 보수지연, 주요사업의 미착공 및 공기지연 등 정부와 지방자치단체사업의 문제점들은 예산부족으로 인한 경우가 많다. 그 결과 각종 시설물들은 회복불능의 상태에 이른 후에야 보수에 착수하게 되어 엄청난 재정적 낭비를 발생시킬 뿐만 아니라 대형사고 발생 및 주민불편의 원인이 되기도 한다.

그러나 다른 한편에서는 확보된 세출예산 가운데 회계연도말까지 집행되지 못한 불용액이 과도하게 발생하기도 한다. 서울시의 예산안과 집행실적을 비교하는 <표 3>에 따르면 서울시의 경우 1993년도 결산액을 기준으로 전체 세출예산 가운데 17.75%인 883억원이 미

집행된 것으로 나타났다. 특별회계의 경우에는 미집행 불용액이 31.84%에 달하고 있어 특별회계 예산총액의 3분의 1 수준에 이르고 있다.

<표 3> 서울시의 불용액 규모 및 내역(1993년 결산)
(단위: 백만원, %)

구분	예산총액	불용액	사업계획 변경취소	집행사유 미발생	예산 절감	예산집행 잔액	예비비 잔액	기타
합계	4,973,883	883,146 17.75	78,339 8.87	438,833 49.69	50,015 5.66	131,295 14.87	46,061 5.28	138,543 15.69
일	소계	3,206,129 9.99	320,263 22.48	71,995 25.30	81,024 12.29	39,373 20.67	66,205 6.77	40,000 12.49
	의회비	7,732 8.9	690 8.9	-	93 13.48	434 62.90	163 23.62	-
반	일반행정비	108,923 25.64	27,923 22.01	6,146 47.63	13,299 24.35	6,798 6.02	-	-
	사회복지비	382,951 21.58	82,661 67.24	55,582 13.13	10,852 7.89	6,524 11.74	-	-
	산업경제비	95,406 1.21	1,156 0.95	11 0.87	10 74.57	862 23.62	-	-
	지역개발비	1,372,386 6.92	94,988 9.77	9,276 26.19	24,873 18.42	17,496 45.63	-	-
	교육 및 문화	366,254 3.58	13,094 3.97	520 25.42	3,329 36.00	4,714 34.60	-	-
회	민방위비	104,671 6.27	6,561 6.20	407 22.96	1,507 27.57	1,809 50.11	-	-
	자치단체 지원	767,802 9.32	71,523 0.07	54 38.46	27,509 1.03	736 4.51	-	40,000 55.93
	예비비	-	21,667	-	-	-	21,667 100	-
특별회계	1,767,754	562,883 31.84	6,404 1.14	357,809 63.57	10,642 1.89	65,091 11.56	24,394 4.33	98,543 17.51

자료: 서울시.

이와 같은 대규모 불용액이 발생하게 되면 세출예산안의 무계획적인 편성과 방만한 재정 운영에 대한 비난이 제기된다. 실제로 불용액은 사회복지비의 경우 67.24%, 일반행정비는 22.01%가 당초의 사업계획이 변경·취소되는데 따른 것으로 계획대로 재정지출이 이루어

지지 못했음을 보여준다. 각종 관련법규와 도시계획, 그리고 변화하는 행정수요 등 예산집행에 영향을 미칠 수 있는 제반요인들을 충분히 고려하지 않은 채 계획의 수립과 예산편성이 이루어진 결과라고 볼 수 있다.

그러나 '집행사유 미발생'으로 분류되고 있는 전체불용액의 49.69%는 각종 재개발사업, 도로확장 등을 위한 토지매입이 부진한데 따른 불가피한 경우에 해당된다. 아울러 내무부가 시달한 예산편성지침에 따라 편성된 예산안의 집행결과 발생한 잔액이 14.87%, 예산절감으로 인한 미집행이 5.66%, 예비비 잔액도 6.77%나 된다. 이와 같은 사유로 발생한 미집행 잔액에 대해서도 예산편성의 무계획성과 방만한 집행을 이유로 비난하는 것은 재고하여야 할 것이다.

III. 效率的 財政支出의 沮害要因

재정지출의 비효율이 발생하는 원인은 제도적인 측면과 행태적 측면으로 나누어 생각해 볼 수 있다(오연천, 1995: 8~9). 첫째, 제도적 측면의 비효율은 합리적 예산편성을 근원적으로 제약하고 재정환경 변화를 수용할 수 있는 대응능력을 약화시키는 법제화 또는 고착화된 예산배분규칙에 의해 야기된다. 예를 들어 현실에 부합하지 않는 예산편성 항목과 단가의 획일적 적용, 그리고 집행과정에서의 효율적인 통제장치의 결여 또는 과도한 통제절차 등이 여기에 해당된다. 둘째, 행태적 측면의 비효율은 예산의 결정 및 집행과정에서 관료이익의 내부화 과정에서 발행한다. 정치·행정적 과정을 거치는 예산과정은 본질적으로 완벽하게 보편적 공익가치의 실현을 담보할 수 없고, 결정과정에서 참여자들의 개인적·기관적·집단적 이익이 반영될 수밖에 없다.

그러나 본 연구는 재정지출의 비효율성을 행태적 측면보다는 제도적 측면에서 파악하고자 한다. 그것은 예산집행에 참여하는 공무원들이나 이익집단의 역할의 중요성을 과소평가하기 때문이 아니다. 다만 행태적 요인의 상당부분이 제도적 미비 또는 불합리성에 기인하고 있기 때문에 합리적인 제도개편 없는 행태의 변화를 기대할 수 없기 때문이다. 아울러 예산집행과정의 행태상의 문제점이 개선되기 위해서는 공무원의 의식과 이익집단의 역할변화가 요구된다는 점에서 단기적으로 효과적인 개선방안이 도출될 수 없다는 한계도 작용하고 있다.

1. 財政의 役割範圍의 問題

현대행정の内容이 전문화·복잡화되어 감에 따라 민간부문의 참여확대를 통하여 정부의 독점공급으로 인한 관료제적 비능률과 낭비를 제거하고 시장경쟁원리의 도입이 가능한 영역이 점차 넓어지고 있다. 그러나 지금까지 정부는 민간기업 단독 또는 민관합작의 형태로 생산·공급하는 것이 바람직한 분야에 대해서도 직접 생산과 공급을 지속하여 재정지출의 효율성을 저하시키는 경우가 적지 않았다. 일반행정비 및 인건비는 물론 과도한 투자예산을 지출하면서도 재정규모의 확대나 지출활동에 상응하는 성과를 거두지 못하고 있는 것이다. '정부가 무엇을 해야 하는가'라는 문제에 관심을 기울인 나머지 재정의 역할범위 및 지출구조의 재편성에 관한 검토를 소홀히 한 결과라 할 수 있다(오연천, 1995: 5).

재정지출의 효율성을 제고하기 위해서는 기본적으로 정부의 역할범위를 재정립할 필요가 있다. 현재 정부가 수행하고 있는 역할전반에 대해서 종전과 같이 '직접생산·직접공급하는 것이 효율적인가'를 검토하여야 한다. 향후 새롭게 등장하는 재정수요는 물론 전통적인 정부활동영역에 대해서도 민간부문의 참여확대를 통하여 재정지출의 범위를 축소할 필요가 있다.

특히 공공성보다 효율성이 중시되는 분야에 대해서 과감한 민간위탁 또는 제3섹타 방식으로 공급방식을 전환한다면 비용의 절감과 이를 통한 업무의 능률적인 수행을 도모할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 공공서비스의 내용과 공급방법에 있어 고객인 주민의 참여를 활성화하고 고객만족을 중시한다는 점에서 행정의 민주성도 제고하는 효과를 기대할 수 있다. 따라서 정부가 담당하여야 할 일은 민간에 맡겨 두는 경우 공급부족이나 공정경쟁의 원리가 지켜지지 않는 분야에 한정되어야 한다. 민간부문 상호간에 경쟁원리가 지켜지도록 조정하고 심판하는 역할과 함께 저소득층에 대한 보호자의 역할을 정부의 기본적 사명으로 삼아야 할 것이다.

2. 豫算編成方式의 問題點

1) 통제위주의 예산편성방식

재정지출의 비효율성이 발생하는 또 하나의 원인은 통제위주의 전근대적인 예산편성방식에 기인하고 있다. 현행 예산제도는 일반회계, 특별회계, 공기업특별회계, 그리고 각종 기금으로 나누어 복잡하게 운영되고 있다. 자본적 지출과 경상적 지출의 구분은 없으나 예산항목별 구분은 매우 세분화되어 있어 예산집행의 경직성을 심화시키고 있다. 사업성격이 유

사한 특별회계나 기금이 분리되어 연계성이 결여된 채 운영되고 있다. 예를 들면 주택관련 사업 특별회계들은 국민주택사업, 택지개발사업, 주택재개발사업, 주거환경사업 등으로 세분되어 있고, 새마을 소득지원특별회계와 같은 유명무실한 회계도 존재하고 있다. 또 의료보호기금특별회계는 출연금에 전적으로 의존하고 있으며, 환경미화원학자금대여기금과 같은 소규모 기금 역시 일반회계와 별도로 운영되고 있다.

예산과목 역시 1993년도 부터 대폭 축소되었으나 실제이용면에서는 종전의 세세목에 의거 통제되고 있어 본래의 목적에 부합하지 않는 경우가 많고, 내무부에서 작성된 예산지침은 자치단체의 실정에 맞는 신축적인 재정운영을 어렵게 하고 있다. 현행 예산편성지침은 지방재정의 기본목표, 기본방향 등 원칙적인 재정운용의 방향 뿐만 아니라 중점사업 그리고 세입의 확보에 이르기까지 광범위한 지침에서 부터 일상적이고 구체적인 사업항목까지 지나치게 상세하게 규정하고 있다. 그 결과 일부 예산항목에서는 미집행 예산잔액이 발생하는가 하면 일부항목에서는 예산부족현상이 심각하게 나타나기도 한다.

이와 같이 통제지향적인 예산제도하에서는 생산성 제고와 절약을 위해서 노력하기 보다는 가급적 전액집행하려고 애쓰게 된다. 예산의 삭감을 위하여 노력할 아무런 동기도 존재하지 않기 때문이다. 만약 생산성 향상이나 절감노력을 통하여 예산잔액이 발생하는 경우 예산편성의 무계획성 내지는 과도한 예산요구를 이유로 비난을 받거나 익년도 예산심의시 우선적인 삭감대상이 되기 때문에 예산을 절약하기 보다 전액 지출하는 것이 유리하다고 생각하게 된다. 그 결과 대부분의 공무원들은 예산지출을 10% 또는 그 이상을 절약하는 방법을 알고 있지만 그것을 실천해야 할 이유가 없다. 경직적인 예산제도가 쓸모없는 수많은 사업들을 계속하게 하는 것이다(Gore, 1993).

실제로 <표 4>에 의하면 오랫동안 예산업무에 종사해 온 지방공무원들은 예산절감이 이루어지지 못하는 가장 큰 원인이 '예산절감에 대한 유인책 결여,' '절감으로 인한 불이익 및 비난,' 그리고 '예산집행의 신축성 부족'이라고 설명하고 있다²⁾. 과도한 연말집행과 같은 재정지출의 비효율성은 통제지향적인 예산제도와 이로 인한 절약동기의 부재의 결과라고 볼 수 있다.

2) 지방자치단체의 예산회계관련 공무원 30여명을 대상으로 면담조사한 결과를 정리한 것임.

<표 4> 예산절감 저해요인

절 감 저 해 요 인	개 선 방 안
1. 예산절감에 대한 유인책결여	1. 절감유인책 제공
2. 절감으로 인한 불이익 및 비난	불용액에 대한 비난자제
3. 예산집행의 신축성 부족	2. 예산집행의 경직성 해소
4. 공무원의 의식	3. 공사발주 및 물품구입의 조달청
(전례답습적 예산편성 및 집행)	구매의뢰제도 폐지
5. 외부압력 및 정치적 요인에 의한 예산편성	4. 일반운영비의 책정기준 폐지
	5. 유지관리계획에 의거 정기적인 유지보수, 신축적인 예산집행

설문내용: 예산절감을 어렵게하는 요인과 개선방안은 무엇이라고 생각하십니까?

2) 투자재원 배분체계의 비효율성

현행 예산제도는 장기적 편익을 발생시키는 투자적 재원도 경상수입으로 충당하여 재정적 균형을 유지할 것을 요구하고 있다. 그 결과 재정력이 취약한 대부분의 지방자치단체의 재정운영에서 장기적 사업에 소요되는 투자적 지출이 경상적 지출에 밀려 줄어들고 이에 따라 필요한 사업을 안정적으로 시행하는 것이 어렵게 된다. 외면적으로 나타나는 예산절감 효과와는 달리 실제적으로 절감되어야 할 지출은 오히려 보호되고, 안정적으로 추진되어야 할 부문이 삭감되는 결과를 가져오게 되어 예산집행의 비효율이 야기된다.

한편 제반사업의 투자효율성 심사에 있어서 개별 투자안의 타당성만을 검증하는데 집중 한 나머지 투자사업의 우선순위가 체계적으로 분석되지 못하고 있다. 예산회계법, 지방재정법 등에 규정되어 있는 투자사업을 위한 계속비 제도는 대부분의 지방자치단체의 예산편성에서 활용되지 않고 있거나 유명무실하게 운용되고 있어 특정투자사업의 예산총액에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않은 상태에서 투자재원이 배정·집행되고 있다. 그 결과 전년도와 같은 수준의 예산확보를 위해 회계년도가 끝나는 연말에 과도한 지출이 이루어지는 것이다.

3. 事後評價制度의 未洽

정부예산은 기업의 입장에서 재무제표와 같은 것으로서 이를 통해 시민들은 그들을 대표 하는 지방정부의 활동내역을 파악할 수 있고 상호간의 환류가 가능해지는 것이다. 운영계획과 예산의 집행에 따라 사업의 성취정도를 지속적으로 평가하여 시정조치를 취함은 물

론, 익년도 예산편성에 있어서 효과성이나 타당성을 평가하는데 활용되어야 한다. 그러나 기존의 예산제도는 사전통제를 중시한 나머지 사후적 성과평가를 통한 예산지출의 효율성 제고에는 별로 기여하지 못하고 있다. 예산의 관리적 기능이 충분히 인식되지 못하고 있는 것이다. 즉 예산의 편성에 있어서 재원의 배분에는 통제를 철저히 하지만 회계제도의 낙후로 인하여 지출된 금액(특히 대규모 사업)이 어떠한 효과를 창출했는가에 대한 평가는 거의 이루어지지 않고 있다.

이와 같이 환류기능이 미흡한 재정운영체제하에서는 대중적 인기와 지지를 필요로 하는 지방자치단체장들은 對症的 재정운영으로 재정지출시기를 늦추려할 가능성이 크다. 장기적인 투자효과분석에 기초한 재정운영보다는 단기적인 여론의 향배에 더 많은 관심을 두게 된다. 경상적 용도나 소모적 경비에 충당하기 위하여 과다한 지방채를 발행하거나 재정을 방만하게 운영하여 재정위기를 초래할 가능성을 배제할 수 없다.

IV. 效率性 提高를 위한 改編方案

1. 公共서비스 領域의 再調整

행정업무를 민간에 이관할 때 시장경쟁원리에 의한 비용절감이라는 탁월한 성과가 기대되기는 하지만 업무수행의 공공성과 책임성의 결여로 '반갑지 않은 고객'에 대한 서비스의 기피현상이 나타날 수도 있다. 그 결과 책임을 지지않는 민간에 의한 재량적인 업무집행은 오히려 민주적 통제성을 약화시킬 우려가 있다. 뿐만 아니라 민간에 위탁된 기능이 완전히 자율적으로 처리되지 못하고, 행정기관에 다시 문의하여 조치를 취하는 등 이중행정이 이루어지거나 민간위탁기관·업체에 의한 독과점현상이 나타나는 경우 위탁 이전보다 오히려 시간과 비용의 낭비를 초래할 가능성이 크다(하미승, 1995: 553~556). 그동안 공공부문의 서비스에 대한 불만이 주로 경쟁이 없는 독점체제에서 온 것이라면 독점적으로 기능을 수탁받은 민간기관·업체에서도 비능율과 낭비는 얼마든지 발생할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 경제적·사회적 약자에 대한 소득재분배 등 형평성의 유지 필요성이 높거나, 행정의 공신력, 공정성이 저하될 가능성이 있는 업무의 이양은 신중을 기할 필요가 있다.

행정업무의 민간위탁시 가장 먼저 고려할 사항은 경쟁체제를 유지하는 것이다³⁾. 동일한

3) E. S. Savas의 기준을 참고하여 민간이양의 대상으로 우선적으로 고려될 수 있는 기능들을 살펴 보면 다음과 같다. : 첫째, 구체성·명확성이 있는 서비스(예: 도로포장, 쓰레기 수거), 둘째, 다수의 민간공급자가 존재하여 수요자에 대한 원활한 서비스 제공이 가능한 업무, 셋째, 민간업체 상호간의 경쟁을 통하여 경제적 효율

업무를 민간위탁하는 경우에도 복수의 기관·업체에 이양하거나 보조금을 지급함으로써 상호간의 경쟁을 유도하는 것이 중요하다. 아울러 이양대상 기능의 전부를 이양하는 것 보다는 기능의 일부를 공공기관이 직접 공급하는 것도 중요하다. 공공성과 책임성을 중시하는 공공기관과 효율성을 중시하는 민간업체 사이의 경쟁을 통하여 효율성 제고는 물론 수요자의 선택의 폭을 넓히고 만족도를 제고할 수 있을 것이다. 이와 같은 경쟁체제의 틀을 유지하면서 기능수행의 책임성 확보를 위한 추가적인 통제장치가 마련된다면 민간이양이 가져올 수 있는 부작용의 대부분은 해소될 수 있을 것이다.

2. 豫算編成方式의 改善

1) 자본예산제도의 도입

예산제도의 근본적인 개편방안은 현행 예산제도를 개편하여 경상적 경비를 중심으로 하는 경상예산과 투자적 지출을 위한 자본예산으로 구분하여 실질적인 자본예산제도를 도입하는 것이다. 자본예산제는 중장기적인 개발계획과 재정계획의 연계성을 제고하고, 자본지출 부분에 대한 효과적인 심사와 집행을 가능하게 한다. 뿐만 아니라 전통적인 경상예산만으로는 자율적이고 융통성 있는 지방재정을 운영할 수 없고, 자치행정의 목표를 효과적으로 달성할 수 없는데 반해 총괄적이고 장기적인 재정균형을 보장하는 자본예산제도는 예산운영의 신축성을 제고할 수 있다.

자본예산제도를 지방자치단체에 도입코자 할 때에는 다음과 같은 단계를 밟도록 하여야 한다. 1단계로는 도시개발기본구상(master plan)이라 불리는 15-20년간의 장기적 종합개발계획을 수립하여 필요한 공공시설과 사회간접자본의 새로운 건설과 운영·관리에 대한 계획을 마련함과 동시에 이들의 시간적 배열과 우선순위를 결정하여야 한다.

2단계는 마스터플랜에 준거하여 종합적인 시설개발계획(physical plan)을 작성하는 것으로 보통 계획기간은 5-10년이다. 사업의 타당성, 소요경비, 그리고 재원 등을 검토하여 우선순위를 정하여야 한다. 3단계는 지방자치단체가 추진할 장기적인 종합개발계획을 실천할 중장기재정계획을 수립하여야 한다. 장기적으로는 10년, 중기적으로는 5년을 단위로 하여 수립하되 필요한 재원의 확보를 위한 방안과 이들을 사업별로 배정하는 지출계획을 균형있게 마련하여야 하는 것이다.

성을 높일 수 있는 업무, 빗썸, 소비자에게 보다 많은 선택성을 제공할 필요가 있는 업무, 다섯째, 비용-편익성을 높일 수 있는 업무, 여섯째, 고객에 대한 대응성을 높일 수 있는 업무.

이와 같은 재정분석에 입각하여 당해 도시정부가 투자해야 할 공공투자사업에 대한 우선 순위를 설정하여 자본투자계획(CIP: Capital Improvement Program)을 완성하는 것이 4단계이다. 자본투자계획은 투자사업의 연동식계획(rolling plan)으로서 장기업무계획, 종합적 시설개발계획, 장기재정계획에 따라 보다 체계적으로 구체화하는 계획이다. 그리고 자본예산제도의 마지막 단계는 자본예산을 편성하는 것이다. 이는 1년을 회계년도로 하는 상례적인 예산편성을 자본예산제도로 전환하는 것이다. 즉, 정부예산의 지출을 자본지출(capital outlay)과 경상지출(current outlay)로 구분·편성하고 그 대응수입도 자본지출은 공채 등 차입으로 편성하여 불균형(적자)을 유지하고 경상지출은 경상수입으로 대응편성하여 균형을 유지하는 것이다(이규환, 1994: 41-42).

실제로 우리나라의 예산회계법은 제25조 1항에 “세입세출예산을 필요할 때에는 계정으로 구분할 수 있다”고 규정하여 자본예산의 설치근거를 마련해 놓았다. 지방자치시대를 맞이하여 각급 정부 차원에서 부족한 자본형성의 자금마련을 위하여 자본예산제도의 합리적 도입이 바람직하며 이를 토대로 장기적인 도, 시·군지역개발계획의 효율적인 추진이 요청된다.

자본예산을 편성함에 있어 어떤 사업과 활동을 자본예산에 편입시킬 것인가를 결정하는 것은 매우 중요한 일이다. 자본예산의 지출은 원칙적으로 자본에 한정되어야 한다. 자본적 수입을 가지고 경상적 지출에 충당해서는 안되며, 오히려 자본형성이 약한 초기단계에서는 자본예산에서 발생하는 결손을 경상예산에서 부담하여 충당함이 옳을 것이다. 자치단체의 사업이나 활동을 자본과 경상, 생산과 소비, 투자와 소모, 장기와 단기 등의 기준에 따라 엄격히 구분하여 지출의 한계를 명확히 설정해야 하는 것이다. 자본예산제도를 성공적으로 실시하고 있는 미국의 경우도 자본지출에 대한 정의는 지방정부의 크기에 따라 차이가 있어 동일한 성질과 규모의 지출도 작은 지방정부에서는 자본지출로, 큰 도시에서는 경상지출로 계정되는 경우가 있다(Aronson & Schwartz, 1987: 400). 또 자본지출과 경상지출을 구분하는 기준으로 지출규모를 지나치게 중시하여 내구연한이 5-6년에 불과한 자동차를 자본지출로 분류하는 한편 내구연한이 10년이 넘는 장기적 시설물이 소요예산이 적다는 이유로 경상예산으로 분류되기도 한다. 결과적으로 자본계획 및 예산이 결정되었다고 해서 모든 과정이 끝나는 것은 아니라 자본계획이 효과적으로 집행되는지 모니터할 필요성이 있음을 보여주고 있다(정세욱, 1994: 33).

또 한가지 주의할 점은 자본예산제도가 무리한 지출이나 과도한 지방채발행을 정당화하는 수단으로 악용될 가능성이 있다는 것이다. 운용상에 있어서도 복식부기의 사용, 자산의 재평가, 감가상각비의 재조정 등 기술적으로 까다로운 점이 적지 않다. 전면적인 자본예산

제도의 채택이 어려운 경우에는 현재의 예산구조 가운데 특정재원으로 특정지출에 충당되는 부분, 특히 특별회계 등의 해당부분을 하나로 모아 자본예산화하는 소극적 방법을 취할 수도 있다. 예를 들어 세대간 부담에 있어 형평성이 필요하고, 수익성이 있으며 자력상환이 가능한 지하철 건설, 고속화도로 건설, 주차장 시설, 국민주택, 유료도로 등의 특별회계사업 분야가 우선적인 대상이 될 수 있을 것이다(이규환, 1994: 47). 따라서 우리나라 도시정부에서 자본예산제를 도입한다면, 도입에 앞서 우선 이 방면에 중시할 인력을 확보하고 이들을 자본예산제도를 성공적으로 운영하고 있는 미국의 도시정부에 파견하여 실습과 경험을 갖도록 하는 것이 필요하다.

2) 예산상 제약의 최소화

공기업의 운영은 물론 일반 및 특별회계 중에서도 Osborne과 Gaebler가 제안하는 사명 지향적 예산제도와 산출예산제, 성과예산제, 고객예산제가 광범위하게 적용될 수 있는 투자적 사업이 있다. 엄격하게 균형예산을 요구하기 보다는 사업성과를 중심으로 예산집행의 효율성을 평가하고 상환능력을 중심으로 재정운용에 대한 자율성을 부여하는 것이 효과적인 경우가 많다. 투입보다는 성과에 기초하여 자금을 제공하고, 생산된 산출물의 양과 질에 따라 보상과 제재가 주어져야 한다. 성과가 뛰어난 경우 충분한 보상을 하고, 성과가 떨어질 경우 인원교체, 자원보충, 개선노력 자극 중 어떤 방법으로 개입할 것인가를 결정한다 (Osborne & Gaebler, 1992: 138~194).

만약 실적주의적 보상체계가 보장된다면 행정서비스의 질을 저하시키지 않고도 현재보다 평균 34.4% 정도는 업무처리량을 늘릴 수 있다고 공무원 스스로도 응답하고 있다. 따라서 현재와 같이 엄격한 공무원정원제를 폐지하는 대신, 부서별 인건비 및 운영비의 예산총액 한도를 설정하여 통제하는 것이 필요하다. 일반운영비와 마찬가지로 예산총액은 지역별, 업무내용별로 표준화된 지표를 기초로 설정하고 구체적인 운영은 자율화한다면 행정효율성의 제고는 물론 공무원 사기진작에도 기여할 것이다.

과도한 예산불용액의 발생이나 연도말 예산낭비 동기를 줄이기 위해서는 예산배정이나 할당같은 예산상의 제약을 최소화하는 것이 바람직하다. 예산항목의 細分을 줄이고 항목간의 자금전용을 확대하며 각기관이 절약한 예산은 스스로 사용할 수 있게 함과 동시에 사업계획의 수정절차를 단축하여 자금의 移用을 용이하게 한다. 이 경우 전체적으로는 수백억원의 불용액이 발생하여 익년도로 이월되면서 긴급한 사업의 집행(예: 교량의 유지.보수)을 연기할 필요가 없다⁴⁾. 탄력적인 예산제도는 정부의 생산성 향상 및 예산절감을 가능하게

할 뿐만 아니라 공무원의 사기진작에도 기여한다.

현행 내무부의 예산편성지침은 비현실적 단가, 지나치게 세밀한 규정, 획일적 적용 등으로 인하여 예산의 낭비를 발생시키는 요인이 되고 있다. 따라서 지방예산의 경직성을 심화시키는 내무부 예산편성지침은 폐지하거나 포괄적인 내용에 한정하고, 실제 적용시에 탄력적으로 운용하여야 한다. 일부 경상적 경비에 한하여 지역별, 업무내용별로 표준화된 기준에 따라 부서별(기관별) 총액을 결정하되, 구체적인 편성 및 집행내역은 자율결정하도록 한다. 예를 들면, 인쇄비, 수수료, 업무추진비, 여비, 업무추진비 등이 우선적인 대상이 대상이 될 수 있을 것이다. 현재 엄격하게 적용되고 있는 공무원정원제를 완화하고 부서별 인건비 및 운영비의 예산한도를 설정하여 예산지출을 통제하는 방식으로 절약의 분배를 제도화하는 것이 바람직하다. 직무동기를 유발하기 위하여 표준화하여 배정된 운영예산 중 지출되지 않은 부분의 30 ~ 50%에 대해서는 해당기관이 스스로 활용하도록 하고, 매년 사무처리실적과 절감경비를 감안하여 절감액의 2% 정도는 관계직원에 대한 상여금으로 지급하는 방안도 고려해 볼 수 있다(Gore, 1993: 15-26). 이와 같이 절약동기의 유발기제를 제도화하는 것이 현재와 같이 세출예산을 세세한 항목으로 나누어 심의·승인하는 것보다 재정지출의 책임성을 확보하는데 오히려 효과적이다.

3. 效率的인 統制體制의 構築

1) 재정진단제도의 도입

재정운영의 건전성 제고를 위한 유인기제가 효과적으로 작동되도록 하기 위해서는 정확한 재정진단과 정보체제의 구축이 필수적이다. 각종 지역경제통계 및 재무정보에 기초하여 정확한 재정진단 및 평가를 실질적으로 실시하고 현재의 재정상태는 물론 장기적인 파급효과를 지방의회와 유권자들에게 정확히 알려줄 수 있어야 한다. 재정을 방만하게 운영하거나 파산가능성이 있는 민선단체장에게는 무리한 對症的 재정운영이 정치적 자살행위에 해당되며 건전한 재정운영만이 그들의 정치적 이해관계에도 부합한다는 사실을 인식시켜 주는 제도적 장치가 필요한 것이다. 그렇지 않으면 지방정부의 운영을 책임지고 있는 사람들의 입장에서 볼 때 감축관리와 같이 고통스러운 정책을 선택할 유인을 느끼지 않기 때문이다.

- 4) 각종 시설물의 경우 회복불능상태에 이른 후에야 보수가 이루어져 막대한 예산낭비를 발생시키는 경우가 적지 않다. 그러나 시설물 유지관리계획에 의거 정기적인 유지보수를 위한 예산을 확보하고, 예측치 못한 분야에 보수수요에 대한 신속적인 예산집행을 허용한다면 현재보다 적은 예산으로 효율적인 시설관리가 가능할 것이다.

최근 정부가 시·도를 포함한 모든 지방자치단체의 재정상태를 정기적으로 진단하여 독립적인 재정운영이 불가능하다고 판단되는 단체에 대하여 파산선고를 내리고, 일정기간 동안 재정권을 제한하는 방안을 추진하게 된 배경도 여기에 있다. 유권자의 지지를 철실히 필요로 하는 민선단체장이 주민의 요구를 무분별하게 수용하여 재정위기를 발생시킬 가능성을 사전에 방지하지는 것이다. 사실 민선단체장의 對症的, 정치적 재정운용이 이미 취약한 지방자치단체의 재정상태를 더욱 악화시켜 재정위기를 가져올 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

그러나 최근 정부에서 도입을 시도하고 있는 미국식 재정파산선고제도가 이와 같은 문제를 해결하기 위한 효과적인 대안이 될 수 있을지는 의문시 된다. 우리나라의 지방세법 체계나 중앙-지방관계는 미국과 근본적으로 차이가 있어 미국의 자치정부들은 광범위한 자주과세권과 경제행정권한을 보유하고 있는데 반해 우리나라의 지방자치단체는 그렇지 못하다. 상공행정 권한의 대부분은 중앙정부에 집중되어 있고, 조세의 종목이나 세율의 조정도 조세법률주의에 의해 엄격히 제한되고 있다. 흔히들 말하는 경영수익사업이나 세외수입의 확대에도 많은 어려움이 있다. 따라서 지금까지 소요재원의 상당부분을 중앙정부에 의존해 온 많은 자치단체들이 단시일내에 재정구조를 강화하는 것은 불가능하다. 더구나 현재의 심각한 지역경제력 격차의 상당부분이 과거 중앙정부가 주도해 온 편중된 국토개발투자로 인해 발생하였음을 고려 할때 재정부실의 책임을 전적으로 지방자치단체에 물어 한시적이거나 자치권의 포기를 요구하는 것은 합리적이라고 볼 수 없다.

현재 정부가 고려하고 있는 재정파산선고제도는 미국과 같이 지방자치단체에 광범위한 재정적 자주성이 보장되고, 신뢰할 수 있는 신용평가와 재정진단이 이루어지고 있는 경우 에나 필요하고 가능한 일이다. 그러나 우리나라의 경우, 재정진단의 가장 기본적 자료라 할 수 있는 지역소득(GRP)통계조차 공표되지 않고 있다. 따라서 특정 지방자치단체가 세입확충과 재정지출의 건전화를 위해 얼마나 노력하였는가를 나타내는 객관성있는 지표를 계산할 수 없다. 현재와 같이 재정운영의 건전성을 측정할 수 있는 각종 재무정보가 결핍된 상태에서는 내무부가 파산선고를 내리기 위한 판단근거로 사용하게 될 재정진단 결과의 정확성과 공정성은 보장되기 어렵다. 따라서 신뢰할 수 있는 재정진단 및 경보시스템(financial trend monitoring system)을 구축하고 실용화하는 것이 선결과제라고 할 수 있다.

합리적인 재정진단 및 경보제도가 정착될 수 있다면 지방정부 지도자들에게는 방만한 재정운용을 억제하는 효과가 있을 것이고, 신용평가결과는 지방정부의 운영실적에 대한 객관적인 평가지표가 될 수 있을 것이다. 따라서 종전보다는 예산집행에 있어 투자사업의 우선

순위에 대한 정확한 평가와 함께 수익성 확대를 위하여 노력하게 될 것이다. 그 결과 중앙 정부는 지방채 발행에 대한 억제과정에서 야기될 수 있는 비난을 받지 않아도 된다. 지방 정부는 중앙정부의 간섭과 통제로부터 벗어나 폭 넓은 재정상의 자율성을 갖게 됨은 물론 노력 여하에 따라 지방채를 통한 재원조달이 용이해질 수 있다. 아울러 지역주민들은 정치 지도자의 선택에 있어 경영의 효율성에 높은 관심을 가지고 있는 지도자를 선호하게 될 것이고, 실제로 이를 판단할 수 있는 합리적 정보를 보유하게 된다.

극히 예외적으로 불건전한 재정운영을 지속하는 자치단체가 발생하는 경우 이에 대한 구제장치로 파산선고제를 도입하는 것은 추후에 장기적으로 검토할 과제이다. 특히 정부 및 국회대표, 법조인, 학계인사 등으로 구성된 위원회가 심의를 한다고는 하나 내무부장관이 최종적인 파산여부를 결정하는 것은 지극히 위험한 발상이다. 중앙정부와 불편한 관계에 있는 일부 단체장을 옹호하거나 지방정부에 대한 통제력을 유지하기 위한 음모라고 비난 받을 가능성이 크다. 오히려 지역주민과 지방의회의 승인을 거친 파산신청에 대하여 법원이나 국회에 파산선고권을 부여하는 것이 보다 바람직한 접근방법이다.

2) 회계제도의 개선

어느 조직의 재무구조나 재무상태를 파악함으로써 얻을 수 있는 정보는 상당히 많으며 또한 매우 유용하다. 재무구조는 자산에 대한 부채의 비율, 혹은 자기자본에 대한 부채의 비율로 파악되는 것이 일반적이다. 재무구조가 건전하다는 것은 적절한 부채규모를 유지하고 있는 것을 의미한다. 이것은 협의로 자산에서 부채가 차지하는 비율이 작거나 자기자본에 대한 부채의 비율이 작다는 것을 말하고, 보다 광의로는 특정 실체가 스스로의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 장기적으로 상환가능한 적절한 규모의 부채를 이용하는 것을 말한다(최도성, 1995).

지방자치단체의 경우에는 자본이라는 개념이 적용되기 어렵기 때문에 자산, 부채, 자본 중 어느 것도 명확하지 않다. 그러나 정부가 공급하는 공공서비스의 경우 공공성이 강조되기는 하지만 민간이 공급하는 서비스와 전적으로 다르다고 말하기는 어렵다. 공공서비스의 생산 역시 민간재의 생산과 마찬가지로 생산원가를 발생시킨다. 관리적 목적이라는 관점에서 볼 때 합리적인 원가정보는 경영성과와 재무상태의 결정, 원가통제활동에 필요한 정보 제공, 조직구성원들에 대한 동기부여, 계획과 의사결정을 위한 정보로서의 기능을 가진다. 그러나 현재와 같은 회계제도하에서는 감가상각이 있을 수 없으며 원가계산은 현금지출원가만 고려하게 되어 진정한 원가에 비해 절대적으로 낮아지게 될 뿐만 아니라 관리적 목적이 소홀해지기 쉽다. 동일한 행정서비스에 대한 서로 다른 지방자치단체간의 간접적인 원

가비교를 통한 선의의 경쟁과 서비스개선이 이루어질 수도 있겠지만 대부분의 경우 ‘물자 절약’이라는 일률적인 구호로 ‘절약을 위한 절약’으로 전락하는 경향이 있다.

물론 지방자치단체에 기업과 같은 체계를 갖춘 복식회계시스템이 도입될 필요는 없다. 그것은 정부회계시스템이 측정하고자 하는 대상에 있어서도 기업회계와 상당한 차이가 있기 때문이다. 그러나 회계를 단순히 계산을 위한 수단이 아닌 정보적인 관점에서 바라본다면 현재의 회계제도는 과감하게 바뀌어야 한다. 외국의 지방자치단체와 같이 기금회계제도를 도입하고 각 기금간 혹은 회계간 연결을 통하여 내부 이해관계자뿐만 아니라 외부 이해관계자에게도 보다 의미있는 정보를 제공해야 할 것이다⁵⁾.

아울러 정부투자기관 및 지방공기업에도 체계적인 원가관리제도가 도입되어야 한다. 서울특별시 투자기관 경영실적 평가보고서에 의하면 지하철공사에 여러차례 표준원가계산제도와 같은 원가관리제도의 도입의 필요성이 제기되었으나 아직도 도입되지 않고 있다. 이것은 경영평가단의 지적처럼 통합적인 회계시스템의 구축이 이루어지지 않고 있기 때문이다. 따라서, 효율적이고 효과적인 원가관리를 위해서는 어떠한 형태로든 합리적이고 체계적인 원가계산체계가 확립되어야 한다.

3) 재정투융자 심사의 강화

재정운용과정에서 무분별한 중복·과잉투자와 사업의 타당성 및 우선순위를 고려치 않은 비효율적인 예산집행이 이루어지는 이유는 투자사업의 필요성과 타당성을 평가하는 재정투융자심사제도의 형식성에 기인하는 바도 크다. 심사기준은 실무부서에서 실무적으로 적용하는데 어려움이 있을 정도로 복잡하게 되어 있으나 객관성이 의문시되고 있다. 평가항목이 세부적으로 편성되지 않아 투융자사업에 대한 심층분석이 부족하고, 자치단체의 사업부서에서 1차적으로 검토하는 기초심사와 투자심사위원회에 의한 종합심사와의 연계가 부족하여 심사가 형식적으로 이루어지고 있다는 지적이 제기되고 있다.

이와 같이 형식적인 심사가 이루어지는 배경에는 현행심사제도의 전문성 부족과 예산과의 연계성 미흡이 작용하고 있다. 특히 현행 예산편성방식에 따르면 예산의 편성은 개별부처를 기본단위로 하기 때문에 체계적이고 합리적인 예산배정이 이루어지지 못하고 한정된 예산을 많은 투자사업에 배분하는 과정에서 투자의 우선순위가 체계적으로 반영되기 어렵

5) 민간기업과 비교할 때 철저히 예산에 의해서 활동이 통제되며 예산한도내에서만 집행이 허용되는 경직성을 지닌 정부부문도 민간기업과 마찬가지로 늘어나는 업무량과 자원소비에 적절히 대응하기 위한 해결방안으로 활동기준원가회계(Activity-Based-Costing;ABC)가 도입될 수 있다(신홍철, 133~134) 비록 정부의 한 부문에 불과하지만 미해군의 병참사령부(NSSC)에서의 성공적 적용사례는 공공부문의 예산편성 및 성과측정에 ABC 시스템을 도입함으로써 전체 원가를 절감시킬 수 있는 가능성을 제시하고 있다 하겠다.

다. 개별부처수준의 사업별 우선순위의 재조정도 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

재정투융자심사의 전문성이 떨어지는 또 하나의 이유는 심사기구 및 인력의 부족에 기인하고 있다. 서울시를 제외한 대부분의 자치단체에 투자심사계가 설치되어 있지만 담당인력이 부족하고, 투자심사의 전문성이 부족하여 효과적인 투자심사가 이루어지지 못하고 있다. 지방자치단체장의 자문을 목적으로 구성된 투융자심사위원회 역시 위원 상호간의 업무분담이 불명확하여 상호의견조정과 효율적인 사업순위 조정, 관련 이해집단의 의견수렴이 제대로 이루어지지 않고 있다(이효, 1995: 54~55).

환경공해문제 등 고도의 전문적인 기술이 필요한 분야의 심사를 위하여는 심사기간 중 관련 전문가를 초빙하여 심사기법 개발과 투융자심사에 활용하는 한편 전문적인 투자심사를 담당할 수 있는 심사전문가를 양성하고, 실무자들을 위한 투융자심사교육을 강화하는 것이 필요하다. 아울러 투융자심사의 전문성을 제고하기 위한 제도적 개편과 함께 지역계획이나 중기재정계획, 그리고 지방채 발행계획과의 연계성을 유지하고, 예산편성시 투자심사 결과를 예산에 반영하는 정도를 높이고 심사를 거치지 않은 졸속사업은 예산에 편성되는 일이 없도록 투자심사와 예산을 연계시켜 투융자심사의 실효성을 확보하는 것도 중요하다.

IV. 要約 및 結論

공공행정이 추구하는 가치는 다원적이어서 그 평가기준에 관한 합의와 객관적인 측정이 용이하지 않다. 그러나 최근 스위스경제포럼과 국제경영연구원(IMD)보고서는 우리나라의 정부부문의 국제경쟁력이 민간부문에 비해 현저히 취약하다고 보고하고 있다.

과거 우리의 경제성장을 주도해 왔던 정부의 경쟁력이 이토록 저하된데는 여러가지 원인이 있을 수 있겠으나 자율성을 바탕으로 한 시장경제원리의 세계적 확산에 효율적으로 대처하지 못한 정부조직의 운영방식에 상당한 원인이 있는 것으로 보인다. 첫째, 민간의 참여를 통하여 효율성이 현저히 제고될 수 있는 분야에서도 여전히 직접생산과 직접공급을 지속하고 있다. 둘째, 전체적으로 수백억원의 예산불용액이 발생하여 익년도로 이월되면서 예산부족으로 취소 또는 지연되는 중요사업들이 적지 않다. 아울러 배정된 예산의 전액집행을 위해 연도말의 집중적인 재정지출현상이 나타나기도 한다. 현행의 예산편성항목이 지나치게 세분화되어 있어 탄력적인 예산집행을 어렵게 하고 있고, 내무부의 예산편성 지침은 비현실적 단가, 지나치게 세밀한 규정, 획일적 적용 등으로 인하여 예산의 편법집행 관행이 보편화되고 있다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위한 방안으로는 무엇보다도 과감한 민간위탁 및 민영화의 추진이 필요하다. 그러나 민간이양을 추진하는 과정에서 민간에 의한 독과점 현상을 방지하기 위하여 일부 위탁 또는 복수기관 위탁 등의 방법으로 경쟁체제를 유지하여 효율성 제고는 물론 수요자의 선택의 폭을 넓혀야 한다. 지금까지 공공부문의 비효율이 독점체제에서 온 것이라면 독점적으로 기능을 수탁받은 민간기업·기관에서도 동일한 문제를 발생할 가능성은 얼마든지 있기 때문이다.

둘째, 현행 예산제도를 개편하여 경상적 경비를 중심으로 하는 경상예산과 투자적 지출을 중심으로 한 자본예산으로 구분하여 실질적인 자본예산제도를 도입하는 것이 필요하다. 예산과 중장기적인 개발계획 상호간의 연계성을 제고하고, 자본지출 부분에 대한 효과적인 심사와 집행을 가능케 하여야 한다.

셋째, 전근대적인 예산제도를 개편하여 예산절감에 대한 유인책을 부여하여야 한다. 엄격하게 균형예산을 요구하기 보다는 사업성과를 중심으로 예산집행의 효율성을 평가하고 상환능력을 중심으로 재정운용에 대한 자율성을 부여하는 것이 효과적인 경우가 많다. 현재와 같이 엄격한 공무원정원제를 폐지하는 대신, 부서별 인건비 및 운영비의 예산총액한도를 설정하여 통제하는 것이 필요하다. 일반운영비와 마찬가지로 예산총액은 지역별, 업무내용별로 표준화된 지표를 기초로 설정하고 구체적인 운영은 자율화한다면 행정효율성의 제고는 물론 공무원의 사기진작에도 기여할 것이다.

넷째, 재정운영의 건전성을 제고하기 위해서는 정확한 재정진단과 경보체제를 구축하여 지방정부의 운영을 책임지고 있는 사람들에게 건전재정 운용을 유도하여야 한다. 그러나 최근 정부에서 도입을 시도하고 있는 미국식 재정과산선고제도를 도입하기에 앞서 신뢰할 수 있는 지역소득, 조세징수노력, 세출절감노력에 대한 정보를 축적·공개하고, 이에 기초한 재정진단 및 경보시스템(financial trend monitoring system)을 실용화하는 것이 선결과제이다.

다섯째, 정부투자기관 및 지방공기업에도 체계적인 원가관리제도가 도입되어야 한다. 물론 정부회계시스템이 측정하고자 하는 대상이 기업회계와 상당한 차이가 있기 때문에 지방자치단체에 기업과 같은 체계를 갖춘 복식회계시스템을 도입할 필요는 없다. 그러나 회계를 단순히 계산을 위한 수단이 아닌 정보적인 관점에서 바라본다면 현재의 회계제도는 과감하게 바뀌어야 할 것이다. 외국의 지방자치단체와 같이 기금회계제도를 도입하고 각 기금간 혹은 회계간 연결을 통하여 내부 이해관계자 뿐만 아니라 외부 이해관계자에게도 보다 의미있는 정보를 제공해야 할 것이다.

여섯째, 재정운용과정에 있어 무분별한 중복·과잉투자과 사업의 타당성과 우선순위를 고려치 않은 비효율적인 예산집행이 이루어지는 이유는 재정투융자심사제도의 형식성에 기인하는 바 크다. 현행 투자심사방식은 개별부처를 기본단위로 하기 때문에 체계적이고 합리적인 예산배정이 이루어지지 못하고 개별부처수준의 사업별 우선순위의 재조정도 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 아울러 투융자심사의 전문성을 제고하기 위한 제도적 개편과 함께 지역계획이나 중기재정계획, 그리고 지방채 발행계획과의 연계성을 유지하고, 예산편성시 투자심사 결과를 예산에 반영하는 정도를 높이고 심사를 거치지 않은 졸속사업은 예산에 편성되는 일이 없도록 투자심사와 예산을 연계시키는 것이 중요하다.

參 考 文 獻

- 신홍철, 『관리회계의 혁신』, 경문사.
- 오연천, “예산회계제도 개선방안,” 행정쇄신정책토론회 발표자료, 1995. 1. 26.
- 이규환, “미국지방정부의 자본예산제도 운용,” 『지방재정』 13권 5호, 1994.
- 정세욱, “자본예산제도의 전제조건,” 『지방재정』 13권 5호, 1994.
- 이효, “지방의 재정투융자 심사의 강화,” 『지방행정정보』 (지방행정연구원), 1995년 8.
- 최도성, “도시재정건전운영에 관한 연구,” 미발표연구자료.
- 하미승, “정부조직과 민간부문간의 역할분담,” 『지방자치와 행정(최창호교수 화갑기념논문집)』, 1995.
- Al Gore, 『From Red Tape to Results—Creating A Government that Works Better & Costs Less』, 1993; 국회사무처 입법조사국(역). 미국연방정부의 개혁정책. 입법참고자료 제291호.
- Aronson, J. Richard and Eli Schwartz, “Capital Budget,” 『Management Policies in Local Government Finance』, ICMA, 1987.
- Fisher, Louis, 『Presidential Spending Power』, Princeton, N.J.: University of Princeton Press, 1975.
- Kenneth Howard, “Budget Execution vs. Flexibility,” 『Midwest Review of Public Administration』, Vol.2, Feb. 1968.

Bernards, Pitsvada and Fran? Draper, "Limitations in Federal Budget Execution",
『Government Accountants Journal』, No.30, Fall 1981.

Richards, Robert C. and Takashi Maeda, "Taxing and Spending in Japan and Texas:
Whose Cities are Better Off?". 『Public Budgeting and Finance』, 1992.

Savas, E. S. 『Privatizing the Public Sector』, New Jersey: Chatham House Publisher,
Inc.

Osborne, David & Ted Gaebler, 『Reinventing Government: How the Entrepreneurial
Spirit is Transforming the Public Sector』, New York: International Creative
Management, Inc., 1992; 삼성경제연구소(역), 정부혁신의 길, 1994.