

# 자치단체의 재정운용 책임성 제고에 관한 연구

## A Study on the Financial Accountability of Local Government

이 창 균\*  
Lee, Chang-Kyun

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 지방분권 추진과 자치단체의 역할 증대
- III. 자치단체의 재정운용 책임성과 관련한 제도 문제점과 과제
- IV. 자치단체의 재정운용 책임성 제고방안
- V. 맺는말

지방분권의 추진과 더불어 지방의 자율성은 점차 강화되고 있다. 그러나 자율성 강화에 걸 맞게 자치단체의 합리적이고 효율적인 재정운용을 위한 재정책임성을 담보할 수 있는 제도적인 장치나 제도개선은 미흡한 실정이다. 이런 가운데 지방재정의 방만한 운영 및 비효율적인 투자사업과 부당한 재정지출 등의 사례가 최근의 감사원 감사에서도 지적되고 있다. 따라서 합리적인 재정운용 및 자치단체의 재정운용 책임성을 담보할 수 있는 견제시스템 및 제도적인 장치가 필요하다.

본 논문에서 지방재정운용 책임성을 담보할 수 있는 제도 개선과제로서 다음과 같이 제안하고 있다. 첫째, 재정출납관제도를 신설이다. 회계처리 업무가 자치단체장에 소속되지 않는 방향으로 지방자치단체의 회계와 결산에 관한 사무를 총괄적으로 수행하도록 하기 위하여 재정출납관제도의 신설할 필요성이 있다. 둘째, 주민참여예산제도의 활성화이다. 주민참여예산제도는 주민이 직접 예산편성에 참여하는 방법도 있지만 예산편성에 있어 다양한 주민의 의견수렴 과정을 거치는 제도적 장치도 매우 중요하다. 셋째, 외부감사제도의 도입이다. 지방자치단체 외부의 전문가를 감사에 참여하게 하여 외부전문가와 자치단체가 계약을 체결하여 감사의 전문성 및 신뢰성을 제고할 수 있는 체계를 구축할 필요성이 있

논문 접수일: 2006년 11월 10일

\* 한국지방행정연구원 연구위원

다. 넷째, 사업평가시스템 구축 및 성과주의예산 활성화이다. 즉, 성과반영 재정운영체계를 구축할 필요성이 있다. 다섯째, 지방재정정보공개의 활성화이다. 합리적인 다양한 공시 내용과 주민이 이해하기 쉽게 공시하는 등 적극적인 재정정보공시를 통한 주민에 대한 재정책임성을 강화할 필요성이 있다.

□ 주제어: 지방재정, 책임성, 견제시스템

This paper is intended to figure out the problems related to the local public finance operation. Especially, this paper is studied on the financial accountability improvement of Local Government. To satisfy these research purposes, the followings are conducted.

First of all, various the check and balance system of local public finance has been surveyed. Especially, this paper is studied on the evaluation system of investment programs by local governments in Japan, PLAN-DO-SEE.

Secondly, in order to financial accountability improvement, this study suggested to set up a self-evaluation system of investment programs, reform of the fiscal system in Local Government, reform of the budget compilation system, disclosure.

□ Key words: local public finance, accountability, check system

## I. 서론

일부 자치단체에서는 비계획적이고 불요불급한 사업에 많은 예산을 투입하는 등 재정지출의 비효율적 운영을 초래하고 있다. 이와 같은 지방재정 운영 상황에 능동적으로 대응하기 위해서는 자치단체는 불요불급한 사업의 억제, 선심성 행정의 지양, 낭비성 지출요인의 억제 등 재정운영 효율성과 책임성을 강화할 필요성이 있다.

지방분권 추진에 따라 한층 지방의 자율성이 강화되면 자치단체의 예산집행 및 재정운용의 성과가 지방경영의 성과를 좌우하게 되는 중요한 과제가 되고 있다. 특히, 2005년도부터는 총액인건비제도가 시범적으로 도입되어 2007년부터는 전면적으로 확대 시행될 경우에는 인건비 총액의 범위 내에서 공무원 수의 조정 및 조직 설치의 권한이 자치단체장에게 주어지

게 되어 한층 자치단체장의 재량권이 확대되고 예산집행을 둘러싼 갈등의 소지를 안고 있다. 이외에도 지방채발행한도제 및 예산편성지침 폐지로 인한 자치단체의 자율성이 강화되어 한편으로는 단체장의 무리한 재량권 발동의 여지가 나타날 가능성이 크다.

이와 같이 자치단체(장)의 재량권이 강화되어 불합리한 재정운영의 여지가 상존하고 있음에도 불구하고 이에 걸 맞는 자치단체에 대한 재정운용 및 예산집행에 대한 견제나 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 미흡한 실정이다.

본 연구<sup>1)</sup>는 자치단체나 자치단체장이 합리적이고 효율적인 재정운용 책임성을 강화할 수 있는 제도적인 견제시스템의 구축 및 제도개선 방안을 모색하는데 본 연구의 목적이 있다.

## II. 지방분권 추진과 자치단체의 역할 증대

### 1. 지방분권 추진과 자치단체의 자율성 강화

분권화와 지방화의 진전은 본질적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 관계변화를 의미하고 이는 결과적으로 지방자치단체의 자율성과 책임성 강화로 귀결되고 있다. 지방분권화는 집권적 조직이 갖는 정보왜곡의 문제를 지적하고 ‘발로 하는 투표(vote by feet)’ 등의 개념과 함께 자율과 경쟁의 논리를 강조하는 것이다.

일본을 비롯한 많은 선진 국가들이 분권화와 지방화 논리에 입각하여 다양한 개혁적 정책을 추진하고 있다. 예를 들어, 일본의 경우는 1995년에 지방분권추진법을 제정하고, 이 법에 의해 지방분권추진위원회를 중심으로 “기관위임사무의 폐지”를 골자로 하는 파격적인 분권화를 추진해 왔다. 1999년에는 지방분권추진위원회의 권고안을 바탕으로 지방분권일괄법을 제정하는 등 지방자치단체의 역할과 자기책임성을 강조하는 근본적인 개혁을 시도하고 있다. 2004년부터는 삼위일체 개혁<sup>2)</sup>을 통하여 재정분권을 본격적으로 추진하고 있다.

과거 우리나라는 강한 중앙집권적 국가로서의 성격을 지녀왔으나 1990년대에 들면서부터 분권론이 과거에 비해 강한 힘을 얻어 왔다. 이는 세계화와 정보화 등의 시대적 변화에 비추어 분권화와 지방화가 불가피한 상황이 전개되고 있을 뿐 아니라 과도한 중앙집권에 따른 폐해가 곳곳에서 드러나고 있었기 때문이라 할 수 있다. 지방분권 추진은 중요한 국가 개혁과

1) 본 논문은 2006년 2월 한국지방재정학회 학술대회 발표논문을 수정보완한 것임

2) 삼위일체 개혁이란 지방의 자율과 책임성을 강화하기 위하여 국세의 지방세이양을 통한 지방재정의 확충, 지방교부세의 개선, 국고보조금의 개선을 종합적으로 추진하는 개혁이다.

제의 하나가 되어 왔고 지방자치를 부활시킨 그 자체가 분권적 질서 확립을 위한 역사적 전환이라 할 수 있다. 특히 1991년 지방자치의 부활과 더불어 지방분권화는 보다 강력히 추진되어 자치단체의 행정운영에 있어서 자치단체의 역할이 증대되고 있다.

이러한 정책방향에 따라 중앙정부의 재정적 규제와 감독을 줄여 지방정부의 자발적 선택에 의한 재정운영을 확대하는 즉, 지방재정의 자율성을 강화하고 있다. 1999년의 지방이양 촉진법에 의해 중앙사무의 지방이양을 추진, 2004년의 지방분권특별법 제정을 통한 지속적인 분권화 추진, 2005년의 예산편성지침제도의 폐지 및 총액인건비제도의 시범적 도입을 통한 자치단체 조직 및 인건비의 자율적 운영 등을 들 수 있다.

이상과 같이 지방분권의 추진으로 중앙정부와 지방자치단체간의 정부간관계는 상당한 변화를 가져와 지방자치단체가 그 독자성을 강화해 나감에 따라 중앙정부와 지방자치단체간의 전통적 상하관계가 완화되고 자치단체의 자율성과 책임성을 통해 중앙정부와 상호 협력하는 정부간관계로 발전하는 경향을 보이고 있다. 그러나 여전히 사무의 지방이양이 부진하고 지방의 자주세원도 열악한 상황에 있는 등 지방분권 추진을 위한 많은 과제를 안고 있다.

## 2. 지방재정제도 변화와 자치단체의 역할 증대

### 1) 지방재정규모의 팽창과 역할 증대

지방재정 규모 측면에서 지방자치단체의 역할이 증대하고 있음을 파악할 수 있는데, 우리나라의 지방재정은 지방자치실시 이후 규모가 급격히 팽창하여 왔다. 세입 총계기준으로 1990년대의 지방재정은 21조 7,680억원에서 1998년도 73조 2,200억원으로 3배나 증가하였다. 특히 1990년대 지방재정규모가 급격히 증가하였는데, 이 시기는 지방의회의 구성과 민선단체장의 출범 등 지방자치의 본격 실시에 부응한 폭발적인 재정수요의 요구에 따라 지방재정의 규모가 급격히 팽창하여 왔다.

지방재정규모는 이후 지방분권의 추진과 더불어 더욱 팽창하여 2000년 55조원에서 2006년 100조원으로 증대하였는데, 지방재정규모의 팽창은 그만큼 지방재정의 위상이 제고되고 지방자치단체의 역할이 확대됨을 의미하고 있다.

<표 1> 회계별 예산규모 증가 추이

(단위 : 억원)

연도별	계		일반회계		특별회계	
	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산	당초예산	최종예산
2000	555,088	650,549	405,097	485,928	149,991	164,621
2001	644,892	791,099	490,564	605,474	154,328	185,625
2002	713,933	911,154	540,900	689,151	173,033	213,003
2003	781,425	975,256	604,912	758,365	176,513	216,891
2004	872,840	988,924	666,495	758,668	206,345	230,256
2005	923,673	1,070,625	717,504	836,437	206,169	234,187
2006	1,013,522	-	786,877		226,645	

자료: 2006년도 지방자치단체예산개요, 행정자치부

## 2) 지방재정제도 변화와 자치단체의 재정운용 자율성 강화

지방재정제도 변화에 따른 자치단체의 재정운용 자율성 강화에 대해서는 몇 가지 측면에서 검토해 볼 수 있다. 첫째, 지방교부세의 확충과 특별교부세의 축소를 들 수 있다. 2005년부터 지방교부세 법정율이 내국세의 15%에서 19.13%로 확대되었고 2006년에는 분권교부세율의 상향조정(내국세의 0.83%에서 0.94%로 상향)으로 법정율이 19.24%로 지방재원이 확충됨과 아울러 자치단체의 자율성이 있는 일반재원이 증가하였다. 그리고 특별교부세의 경우도 재원규모를 지방교부세의 9.09%(1/11)에서 4% 수준으로 낮추고 지원대상 수요를 과거 5개에서 2개수요(재해대책 2%, 지역현안 2%)로 축소하여 특별교부세의 투명성을 제고하고 있다.

둘째, 국고보조사업의 일부 지방이양을 들 수 있다. 국고보조금은 총 533개 사업(12.7조원)중 163개 사업(1.1조원)은 지방이양, 126개 사업(3.6조원)은 균특회계사업으로 이관, 233개 사업(7.9조원)은 현행대로 국고보조금사업으로 유지하고 있다. 아울러 2005년 지방양여금제도의 폐지와 국가균형발전특별회계<sup>3)</sup>의 설치하여 지방의 자율적 사업추진의 여지를 높이고 있다.

셋째, 예산편성지침의 폐지와 예산편성 자율성의 강화를 들 수 있다. 기존의 예산편성지침이 지방자치단체의 예산편성 자율성을 침해하고 지방의회의 예산심의권을 제한하고 있어 자

3) 지방양여금 제도는 국고보조금 성격의 사업과 보통교부세 성격의 재원이 포함되어 제도의 정체성 문제가 있어 이를 폐지하고 각각 사업의 성격에 따라 개편하였다. 양여금 재원인 주세(100%, 약3조원)가 국가균형발전특별회계로 편입되었다. 균특회계 사업은 기존의 국고보조금사업, 지방양여금사업, 국가직접사업 등으로 구성되어 있다.

치시대에 맞게 개선되어야 한다고 제기되어 2005년부터 예산편성지침이 폐지되었다. 이는 지방행정의 환경이 그동안의 중앙집권적 체제에서 지방분권적인 체제로 전환되는 과정에서 나타나는 자치권한의 확대논의와 맥락을 같이하고 있다. 예산편성지침을 폐지하는 대신 2005년부터 지방예산편성기준을 제시하고 있다. 이는 자치단체간 형평성 유지 및 중앙정부와의 연계를 위하여 필요한 최소한의 기준경비만 제시하고 아울러 예산편성매뉴얼을 발간하여 보급함으로써 예산편성에 관한 참고자료 등 정보제공으로 지방공무원의 예산편성 능력을 제고하는 방향으로 개선하고 있다.

넷째, 지방채발행 총액한도제 도입과 재량권 강화를 들 수 있다. 지방채 승인제도는 중앙정부가 지방자치단체의 재정운용에 구체적으로 간섭하고 통제를 가하는 실질적 재정수단으로 기능해 왔다. 그 결과 지방의회의 통제 및 지역주민 등에 의한 감시 견제 기능이 취약하고 지역의 환경과 특성을 반영하는 탄력적 재정운영에 제약을 받아 왔으며 자치단체장의 주관적 성향과 정책판단에 의해 크게 좌우되어 왔다. 재정분권화가 가속화 되고 지방의 자치권이 더욱 커지면 중앙정부가 세부적으로 직접 규제하는 기채승인제는 분권화 목표와 상충되어 지방채발행 총액한도제로 개선되었다. 이는 지방자치단체의 자율성을 높여주고, 채무재정 운영의 탄력성과 효율성을 진작시키는데 있다<sup>4)</sup>.

넷째, 총액인건비제 도입과 조직 및 인건비 운영자율성 확대를 들 수 있다. 2005년부터 표준정원제에서 총액인건비제도가 시범적으로 도입되어 오다가 2007년도부터 전면적으로 확대 실시되게 되어 자치단체의 조직 및 인건비운영에 있어서 자치단체의 자율성이 크게 신장될 것으로 예상되고 있다. 자치단체의 이는 기존의 표준정원제에 의한 인건비 및 조직관리와는 근본적이고도 획기적으로 자치단체에 자율성을 부여하여 조직 및 정원관리의 효율성을 달성하고 지방분권을 실현하는 수단이 될 수 있다<sup>5)</sup>.

### Ⅲ. 자치단체의 재정운용 책임성과 관련한 제도 문제점과 과제

이상과 같이 지방분권의 추진과 이와 아울러 자치단체 자율성 확대 측면에서 다양한 지방

4) 총액한도제도는 지방자치단체별 또는 회계사업단위별(개별사업/사업블록별)로 일정 기간(주로 1회계연도) 중 발행할 수 있는 지방채무(또는 지방채발행 누적액)의 최대규모를 설정하고 그 범위 내에서 지방자치단체가 자율적으로 지방채를 발행하는 제도를 의미한다.

5) 총액인건비제도는 중앙정부가 각 자치단체별로 표준적인 인건비 총액을 부여하고 각 지방자치단체는 해당 총액인건비를 기준으로 공무원의 정원 및 조직의 자율적인 운영이 가능하도록 하는 제도이다.

재정제도가 개선되고 있음에도 불구하고 상대적으로 자치단체의 합리적이고 효율적인 재정운용을 위한 재정책임성을 담보할 수 있는 제도적인 장치나 제도개선은 미흡한 실정이다. 본 장에서는 현행 자치단체의 재정책임성과 관련한 주요 지방재정제도의 문제점을 고찰함으로써 자치단체의 재정책임성 담보의 한계를 검토한다.

### 1. 종합적인 지방재정운영 및 관리체계 현황과 과제

자치단체의 재정책임성 및 재정운영 기본은 지방재정을 둘러싼 각종 제도에 근거하고 있다. 이에 근거하여 자치단체장의 재정운영 책임성 담보가 어느 정도 제도화되어 있으나 현실적인 운영상황은 미흡한 실정이다.

지방재정 운영에 대한 종합적인 체계는 지방예산의 안정적 관리와 전체적인 지출효율을 극대화하기 위하여 각종 지방재정제도간의 시계열적·단계적 연계운영이 이루어지도록 함으로써 자치단체의 재정운영 책임성 및 재정운영이 관리되고 있다. 이 과정에서 지방의회의 역할 및 견제가 제도적으로 보장되어 있다.

자치단체의 재정운용 책임성과 관련한 현행 주요 지방재정관리제도를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 현행 단년도 예산의 원칙을 탈피하여 중장기적 재정정책을 수립하고 이를 기초로 조달 가능재원을 합리적으로 배분하는 중기재정계획제도를 들 수 있다. 둘째, 한정된 가용재용으로 투자효율을 극대화하고 사업의 투자우선순위를 판단하기 위해 각 투자사업별로 타당성을 분석하는 투·융자심사제도를 들 수 있다. 셋째, 예산편성 및 지방의회의 예산심의와 결산을 들 수 있다. 넷째, 재정운영상황을 건전성·효율성·계획성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하는 지방재정평가제도를 들 수 있다. 다섯째, 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성을 확보하며, 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서의 지방재정공개제도를 들 수 있다. 이외에도 자치단체의 재정운용 책임성과 관련하여 지방의회의 감사를 포함한 자치단체 감사제도 등도 견제장치로 운영되고 있다.

이상의 일련의 시스템하에 지방재정은 연계되어 관리 운영되고 있는데, 이 과정에서 자치단체의 재정운용 책임성 담보는 제도의 미비로 인한 한계가 드러날 뿐만 아니라 현행의 제도가 본래의 취지대로 제대로 지켜지지 않는 데서 오는 한계를 동시에 안고 있다. 즉, 현행 자치단체의 재정책임성을 담보하기 위한 제도적 장치가 미흡할 뿐만 아니라 이하에서 구체적으로 검토하는 바와 같이 현행 제도인 중기지방재정계획제도 및 투·융자심사제도의 형식적 운영, 예산편성의 답습주의, 감사의 불합리 등 기존의 제도가 활용되지 않고 있는 측면에서도 자치

단체의 재정책임성이 담보되지 않은 이유라 할 수 있다.

## 2. 중기지방재정계획제도의 문제점과 과제

중기지방재정계획제도는 재정운영의 계획성을 제고하고 예산편성과의 연계성을 강화하기 위해 필요한 제도이나 형식적인 운영 등 문제점을 내포하고 있어 자치단체 재정운영의 계획성 및 재정운영의 책임성을 담보하기에는 한계가 있다.

중기지방재정계획제도의 운영실태를 재정계획운영비율<sup>6)</sup>로서 그 실태를 파악해 볼 수 있다. 2004년도 결산치를 기준으로 행정자치부에서 분석한 결과를 보면, 재정계획운영비율 평균은 2004년도는 102.54%로 계획적인 재정운영이 보여지고 있으나 2003년은 107%로 다소 미흡한 것으로 나타나고 있다. 특히 자치구의 2004년 재정계획운영비율은 117.11%로서 계획적인 재정운영이 요구되고 있다. 이와 같은 비율은 현실적으로 자치단체가 추경을 통해서 중기계획과 예산을 추후에 맞춘 결과이나 실제 당초예산과 비교할 경우는 반영비율은 상당히 낮아져 계획적인 재정운영은 매우 저조한 실정이다.

이상과 같이 중기지방재정계획제도의 형식적 운영 및 중기지방재정계획 수립후에 사업을 계획에 끼워 넣는 사례의 지양 등 제도의 내실화를 기하여 자치단체의 투자사업 등 재정운영 계획성 및 책임성을 제고할 필요성이 있다.

<표 2> 중기재정계획반영비율의 분석결과

(단위: %)

구 분	2000	2001	2002	2003	2004
전국평균	102.59	106.21	103.88	107.00	102.54
특별·광역시평균	95.78	95.11	92.60	105.31	107.83
도평균	103.42	101.56	105.42	108.33	100.22
시평균	102.66	109.45	106.45	107.46	100.26
군평균	102.56	115.58	105.30	103.05	97.96
자치구평균	122.00	126.37	115.34	113.68	117.11

자료: 2004 지방자치단체 재정분석 종합보고서, 행정자치부, 2005

6) 중기재정계획반영비율은 중기재정계획 중 사업비의 사업예산반영(당해연도)비율을 통해 중기지방투자사업의 계획성을 분석하기 위한 지표임



### 3. 지방재정투자심사제도의 문제점과 과제

지방재정투자심사제도에 있어서도 자치단체 재정운영의 책임성 및 합리적 운영에 있어 제도적인 문제점을 안고 있다. 첫째, 투자심사 대상사업 금액이 너무 낮게 책정되어 현실에 맞지 않아 행정력 낭비 및 투자심사의 부실화를 가져오고 있다는 점을 들 수 있다. 현재의 투자심사 대상사업 규모에 대한 기준이 되는 10억원 이상 신규사업은 제도가 도입된 1992년 결정된 것으로 10년 후인 물가상승 등 현재의 경제여건 및 재정규모와는 상당한 괴리가 있다. 그 결과 투자심사 사업의 건수는 매년 증가하고 있고 업무과중으로 투자심사의 내실화의 저해요인으로 작용하고 있어 투자심사 대상사업의 규모를 현실의 재정규모에 맞게 상향조정할 필요성이 있다.

둘째, 자치단체의 자율적 사업추진에 대한 제약을 들 수 있다. 시도 및 중앙심사 등 의뢰심사의 투자심사 대상금액이 너무 낮게 책정되어 있어 자치단체 투자사업의 대부분은 의뢰심사 대상사업이 되고 있어 현실적으로 자치단체의 자율적 사업추진 여지가 매우 제한적이므로 이와 같은 측면에서도 대상사업의 규모를 상향조정해야 한다.

셋째, 투자심사 기준<sup>7)</sup> 및 기법의 획일성과 불합리성을 들 수 있다. 투자사업은 그 종류가 다양하고, 사업의 특성에 따라 목적 및 효과가 상이하나 현행 투자사업 심사기준은 사업유형별 특성이 제대로 반영되지 않고 있다는 점이다. 그리고 투자심사 방법에 있어서 정량적 평가보다는 여전히 주관적 정성평가 위주로 이루어지고 있어 심사의 객관성 및 결과의 신뢰성을 저하시키고 있다. 결과적으로 투자사업은 예산부서의 자의적 판단 여지를 부여하고 또한 자치단체장의 정책적·정치적 판단요소가 과도하게 개입시키는 단초를 제공하고 있다.

넷째, 타당성조사<sup>8)</sup>의 문제점을 들 수 있다. 현실적으로 타당성조사 사업의 기본계획이 미흡하고 부실한 상황에서 타당성조사가 이루어지고 있는 사례가 발생하고 있고 또한 타당성조사 운영지침에 규정되어 있는 지방행정 및 재정관련 전문기관에 타당성조사를 의뢰하도록 되어 있으나 일반용역업체에 의뢰하는 경우가 허다하여 타당성조사의 신뢰성을 저하시키는 사례가 발생하고 있다. 따라서 타당성조사 사업에 대해 기본계획을 보다 철저히 수립하고 또한

7) 투자사업 심사기준은 투자사업의 필요성 및 타당성, 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금조달 또는 원리금 상환능력, 재정·경제적 효율성 등으로 구성되어 있다.

8) 2001년부터 건축비가 50억원 이상인 청사·시민회관·구민회관 등 공용 또는 공공용건물의 건축사업인 경우에는 투융자심사전에 지방행정 또는 재정분야 전문기관에 타당성조사를 의무화하는 규정을 두고 있다. 주요 내용은 위치와 규모의 적정성, 사업기간의 적정성, 자원분석 내용과 사업비 조달 방안의 타당성, 기본설계사항, 건축이후 건축물의 직영 및 위탁관리 여부 등 기타 관리방법 등이다.

관련 전문기관에 의뢰하여 타당성조사의 실효성을 제고해야 한다.

이상과 같은 문제점 등으로 인하여 투자심사를 통한 자치단체의 재정운영 계획성 및 효율성을 제고하는 데는 한계가 있다. 투자심사 결과, 부적정의 경우 2000년에는 무려 43%이고 대체로 20%를 타나내고 있는데, 이는 투자사업의 계획적 운영과 자치단체의 재정책임성을 저해하는 실태라 할 수 있다<sup>9)</sup>.

<표 3> 투자심사 시행실적

(단위 : 억원)

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

주: 적정=적정+조건부추진, 부적정=재검토+부적정+반려

자료: 2005 지방자치단체예산개요, 행정자치부

한편, 감사원의 감사에서도 전반적으로 투자사업의 비계획성이 지적되고 있다. 1995년 민선 지방자치제 실시 이후 지방자치단체에서 추진한 10억원 이상 투자사업(총 9,948개 사업, 총 사업비 153조 원)중 84.2%에 해당하는 8,380개 사업(총 사업비 114조 원)은 완료 또는 정상 추진되고 있으나 반면 8%에 해당하는 795개 사업(총 사업비 9조 3,034억 원)은 사업 추진 발표 등만 하고 재원부족 사유 등으로 사업을 추진하지 않았다. 또한 7.8%에 해당하는 773개 사업(총 사업비 30조 원)은 사업을 추진하다가 재원부족, 사업 타당성 미흡 등의 사유로 사업이 중단되거나 부진한 실정이다. 특히 773개 부진사업 중 422개 사업(총 사업비 16조 원)은 부지확보, 실시설계 등에 8,592억 원의 예산을 집행한 후 사업을 중단하게 되어 예산낭비를 초래한 것으로 나타나고 있다<sup>10)</sup>.

9) 물론 투자심사 결과 부적정이 많이 발생하는 사례는 그 만큼 투자심사가 제대로 이루어져 투자 효율성이 낮은 사업을 걸러낸다는 의미를 내포하고 있지만 한편으로는 투자사업에 대한 무리한 계획수립 및 사전에 충분한 조사에 의한 투자사업계획 등 자치단체의 투자사업 및 재정운영의 합리적 계획수립 측면에서는 문제가 있음을 보여주는 하나의 사례라 할 수 있다.

10) 감사원이 본 민선자치 10년, 감사원, 2006

#### 4. 예산편성 및 자치단체 감사의 문제점과 과제

자치단체의 재정운용 성패는 예산이 합리적으로 편성되는 것이 중요한데, 예산편성 과정에 있어서도 자치단체의 재정운용 합리성 및 책임성을 담보하는데 한계를 보이고 있다. 전년도 답습주의에서 벗어나 사업의 평가시스템을 개발하여 성과주의에 근거한 예산편성체제를 구축할 필요성이 있다. 또한 예산편성시 주민의견의 반영이 미흡하다는 문제점이 지속적으로 제기되고 있어 주민참여의 활성화를 위한 제도적인 장치가 필요하다.

한편, 자치단체의 재정운영에 있어서 감사의 불합리성이 책임성을 담보하는데 기능이 미흡하다. 우리나라의 지방자치단체 감사체계는 국가적 차원의 감사로는 감사원 감사, 국회의 국정감사, 중앙부처의 합동감사를 들 수 있고, 지방적 차원의 감사로는 지방의회의 행정사무감사와 자치단체의 자체감사가 있다. 이와 같은 자치단체에 대한 다양한 감사를 통하여 자치단체의 재정운영의 책임성을 담보하는 하나의 수단으로 작용하고 있으나 이 또한 제도의 미흡으로 인하여 자치단체의 재정운용 책임성을 담보하는데 한계를 안고 있다.

첫째, 지방자치단체의 자체감사의 한계를 들 수 있다. 현재 자체감사의 문제점으로는 특히 자체감사기구의 독립성 결여의 문제, 조직구조상의 문제와 신분상의 문제, 자체감사요원의 전문성 결여 등에 대한 문제점이 지적되고 있어 자치단체나 자치단체장의 재정운용에 대한 감사가 투명하게 합리적으로 이루어지기 어려운 체계로 되어 있다. 이에 대한 개선을 통하여 자체감사의 투명성과 신뢰성을 제고하여 자치단체의 재정운영 책임성을 보다 담보할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

둘째, 지방의회의 행정사무감사조사의 한계를 들 수 있다. 감사에 대한 지방의원들의 감사 기법 전문성 부족 및 감사기간의 부족 문제가 제기되고 있는데, 이는 지방의회의 조직 및 인력의 확보를 통한 지방의원의 예산심의, 감사 등 다양한 활동을 지원할 수 있는 체계구축이 필요하다. 이를 통하여 지방의회가 자치단체장의 재정운영에 대한 책임성을 담보할 수 있는 시책방향에 대한 정책감사를 중심으로 견제할 수 있는 체제가 필요하다.

### IV. 자치단체의 재정운용 책임성 제고방안

이상과 같이 자치단체의 재정운용과 관련한 다양한 제도적 장치가 있음에도 불구하고 이들 제도의 문제점으로 인하여 자치단체의 합리적 재정운용 및 재정운용 책임성을 담보하기에는 한계가 있다. 따라서 본 장에서는 자치단체의 재정운영에 대한 독단적이고 정치적인 자의

성 개입을 억제하고 보다 합리적이고 효율적인 재정운영을 통한 재정운영의 책임성을 제고하기 위한 새로운 제도나 체계 구축을 중심으로 방안을 제시한다.

다만, 본 연구에서 제시하는 재정운영 책임성 제고 방안을 제시하는데 있어서 재정운영 책임성이란 자치단체나 자치단체장이 재정운영 전 과정에서 자치단체 주민입장에서 합리적이고 효율적인 재정운영을 해야 한다는 책임성을 의미하고 있다. 따라서 일반적인 행정 책임성과는 구별하여 특히 자치단체의 재정운영에 있어서 주민이 참여하거나 집행부의 재정운영에 대해 견제하거나 이를 평가받거나 공개하는 등의 일련의 체계를 갖추므로써 자치단체나 자치단체장이 재정운영에 대한 시행착오를 줄이고 사전에 보다 책임성을 갖고 합리적이고 효율적으로 재정을 운영할 수 있도록 유도하는 체계 및 시스템의 구축을 의미하고 있다.

## 1. 재정출납관제도의 도입-출납권의 독립성 확보를 통한 재정책임성 강화

### 1) 도입 필요성

재정출납권의 독립성을 확보하고 자치단체장의 재정운영 책임성을 담보하고 예산집행의 효율성을 높일 수 있는 제도적 장치의 구축이 필요하다. 회계사무는 기본적으로 지출명령기관(자치단체의 장)과 현금출납을 담당하는 집행기관(출납관리)을 분리하여 사무처리의 공정성을 확보하는 방향이 요구된다.

그러나 우리나라는 예산집행분야 회계관계공무원은 경리관인 명령기관과 지출원인 집행기관을 구분하고 있으나 자치단체장과의 독립성 및 실효성에 문제가 있다. 첫째, 사업주관부서의 예산집행품의 단계에서 모든 결정이 이루어지고 있어서 문제점이 발견되더라도 독립적 지위 등이 확보되지 않아 회계공무원의 거부권 행사가 사실상 곤란한 실정이다. 둘째, 회계처리에 대해 결산심사와 회계감사 등 예산집행을 감시하고 있으나 현실적으로 불법, 부당한 예산집행을 사실상 확인하기 곤란하다. 셋째, 예산회계분야는 전문지식과 경험을 요구하는 업무분야로서 회계처리에 대한 전문성이 필요한데, 지방자치단체의 경우 잦은 인사이동 등으로 인해 전문성이 확보되기 어려움이 있다.

따라서 자치단체장과 독립되어 회계처리 업무가 자치단체장에 예속되지 않는 방향으로 지방자치단체의 회계와 결산에 관한 사무를 총괄적으로 수행하도록 하기 위하여 재정출납관의 신설을 검토할 필요성이 있다.

## 2) 일본의 출납장 및 수입역제도 사례

일본의 경우는 자치단체의 재정운영의 책임성을 확보하기 위하여 행정시스템 내부에 자치단체장의 예산집행과 관련하여 다양한 견제시스템이 구축되어 있다.

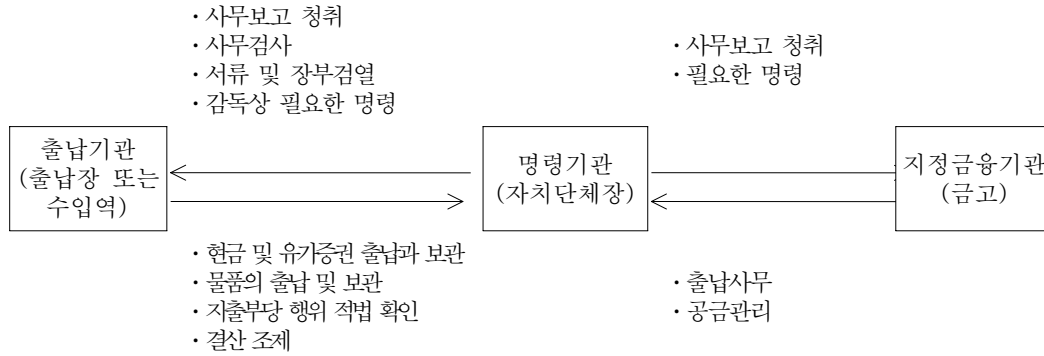
출납장 및 수입역제도는 일본의 지방자치법에 자치단체의 회계사무에 대해 수입지출의 집행에 관해서 명령을 행하는 권한과 당해 명령에 근거하여 구체적인 출납사무를 행하는 권한을 분리하여 전자를 자치단체장에게 후자를 출납장 또는 수입역에 맡겨 상호 견제시킴으로서 공정한 집행을 확보하고 있다. 게다가 현금의 취급에 대해서는 그 업무에 정통하고 있는 금융기관을 지정하고 현금의 출납사무를 취급시킴으로서 회계사무의 효율적이고 안전한 운영을 기하고 있다. 즉, 일본의 자금관리는 명령기관, 출납기관, 지정금융기관 3가지로 구분되어 회계관리에 있어 상호 책임과 견제를 하는 체계로 되어 있다.

첫째, 명령기관은 자치단체의 장을 가리키는데, 지방자치법 제153조 및 제180조의 2에 기초하여 그 권한에 속하는 사무의 일부를 사무보조자등에게 위임, 대리 및 보조집행시키고 있다. 둘째, 출납기관은 출납장 또는 수입역을 가리키는데, 지방자치법 제168조 제3항에 의해 부출납장 또는 부수입역을 두기도 하고 혹은 동법 제171조에 의해 출납원 및 기타의 회계직원을 둬으로써 출납장 또는 수입역의 사무를 보조시키고 있다. 셋째, 지정금융기관<sup>11)</sup>을 가리키는데, 자치단체의 현금의 출납은 지방자치법 제170조의 규정에 의해 출납장 또는 수입역이 취급해야할 사무인데 정령이 정하는 바에 따라 현금의 취급업무에 속달되어 있는 금융기관을 지정하여 현금의 출납사무를 취급시킬 수 있고 출납사무의 효율적인 운영과 사고방지 등의 안전을 기하고 있다. 자치단체의 공금의 출납은 출납장 또는 수입역의 소관사무인데, 취급사무가 계속적이고 양이 방대하고 내용이 복잡하기 때문에 출납장, 수입역 및 그 밑에 회계직원이 출납사무의 전부를 행하는 것은 사실상 불가능에 가까울 뿐만아니라 비효율적이고 적정성과 안전성이 결여될 우려가 있어 우리나라의 금고제도와 유사한 지정금융기관제도에 의해 금융기관을 선정하여 공금의 출납사무를 취급시켜 이에 대응하고 있다. 출납장(수입역) 및 감사위원제도 외에도 최근에는 외부감사제도를 도입하여 보다 책임성을 확보해 나가고 있다.

이상과 같이 일본자치단체의 회계 및 자금관리에 있어서 우리나라와 다른 특이한 사항은 출납장 및 수입역제도를 두어 자치단체장의 예산집행을 견제하고 있다는 점이다.

11) 일본의 지정금융기관이란 자치단체의 공금관리 및 출납사무를 안전하고 효율적으로 운영하기 위하여 자치단체가 지정하여 계약을 맺은 금융기관으로서 우리나라의 시금고에 해당하며 그 역할도 대동소이하다. 다만, 금고지정에 있어서 공개경쟁입찰제도, 복수의 금융기관을 선정하여 윤번제 운영 등 구체적인 방법에 있어서 우리나라 보다 투명성을 확보하고 있다.

<그림 1> 일본 자치단체의 예산집행 및 자금관리 견제체계



출처: 自治體問題研究所(編), 自治體リストラ, 東京: 自治体研究社, 1995

자치단체장은 출납장 또는 수입역이 회계사무를 집행하는데 있어서 준수해야 할 의무에 위반하고 있지 않는지 혹은 그 행위가 직무상 적당하지 않는지 감시하고 출납장 또는 수입역에 대해 필요한 경우에 지시명령을 한다. 반면 출납장 또는 수입역은 자치단체장의 지출명령에 대해 심사하는 상호 견제관계에 있다. 도·도·부·현에는 출납장, 부출납장을 설치하고 있으며 시·정·촌에는 수입역, 부수입역을 설치하여 운영하고 있다. 출납장 및 수입역의 역할은 현금의 출납 및 보관, 수표의 발행, 유가증권의 출납 및 보관, 물품의 출납 및 보관, 현금 및 재산의 기록관리, 지출부담행위에 관한 확인, 결산 작업 및 결산보고 등이다.

### 3) 재정출납관의 도입 방안

우리나라 현행 회계사무 처리 관련 공무원은 자치단체장에 종속되어 있어 독립성이 보장되지 못하는 한계 및 외국의 사례를 고려할 경우, 회계사무의 처리에 있어서 독립적인 권한을 갖는 재정출납관(가칭)을 신설할 필요성이 있다.

재정출납관은 일본의 사례를 고려하여 자치단체장과는 별도의 독립된 지위를 갖되 지방의회의 승인을 받아 자치단체장이 임명하는 것으로 한다. 재정출납관은 불법, 부당하다고 인정되는 예산의 지출거부가 가능하며 금전적 책임을 진다. 재정출납관제도를 신설하기 위해서는 일본의 경우와 같이 현행 지방자치법에 그 근거를 신설하고 이를 근거로 하여 자치단체별로 조례를 제정하여 운영하도록 한다. 예를 들어, 재정출납관의 운영은 기본적으로 자치단체 조직내부에 재정출납관실을 두어 그 밑에 자치단체 실정에 맞게 몇 개의 과를 두고 재무과의

회계처리 관련 업무 등 업무를 이관하여 조직을 구성하여 담당하는 것으로 한다.

## 2. 주민참여예산제도의 활성화를 통한 재정책임성 강화

### 1) 필요성

주민참여예산제도는 행정부가 독점적으로 행사해 왔던 예산편성권을 주민이 참여함으로써 자치단체의 재정운영의 투명성과 책임성을 제고하고 재정민주주의 이념을 구현하는데 필요하다. 이는 집행부 중심의 폐쇄적인 예산편성방식으로 인하여 예산의 비효율성이 야기될 수 있고, 복잡하고 다양한 환경에서 관료들에 의한 예산편성은 주민들의 수요를 반영하는데 한계가 있어 이를 보완하는 기능으로 작용할 수 있다. 또한 지방의회 예산심의활동의 한계를 극복하는데 도움이 된다. 지방의원들의 선거구민들을 의식한 지역구 예산 챙기기 등 지방재정의 비효율성이 지적되기도 하므로 이를 보완할 수 있다.

### 2) 브라질의 주민참여예산제도 사례

브라질은 군부권위주의체제의 유산인 고객주의와 호혜주의 정치문화로 인한 부정부패, 부의 분배의 불균형, 사회혼란을 극복하기 위한 방안으로 주민참여예산제도를 실시하고 있다. 포르투 알레그레가 성공적인 사례로 알려지고 있다.

주민참여예산제도가 조레나 법에 의하여 제도화되지는 못했지만 시 정부를 장악한 노동자당의 집행력에 의하여 예산행정개혁의 일환으로 도입되어 운영되고 있다. 시 정부가 투명하고 공개적으로 주민참여예산제도를 운영함으로써 정당성(legitimacy)을 강화한 점이 성공의 주요 요인이 되었다. 또한 참여방법 및 제도적 운영상에 있어서도 참여적 과정에 강한 교육적 요소들을 포함시켜서 '예산의 한정성'을 이해시키고 시에 대한 신뢰를 증진시키고 아울러 예산 과정의 세밀한 부분에 대하여 가장 낮은 수준의 평의회 참여자들에게까지 교육을 실시하고 예산의 상세한 부분에 대해서는 대표들의 시 평의회 참여하여 논의하는 등의 방법으로 대응하여 성공적인 사례로 알려지고 있다.

그러나 주민참여예산과정에서 지역개선 프로젝트나 주택 건설과 같은 매우 지역적인 프로젝트와 프로그램들에 관심이 집중되고, 시 전체를 포괄하는 합리적인 예산편성이 어려움이 나타났고 또한 참여예산제도가 기존의 행정부와 의회의 예산결정권한을 나누어 갖는 것이기에 전통적 예산권한을 가진 지방의원의 저항이 심하고 이 제도가 조레나 법으로 제도화되지 못했으며 지나친 정치적 이념성과 지역주의와 민중주의로 인하여 경제적 합리성 측면에서 불

합리성이 존재하고 있는 한계를 보이고 있는 것으로 평가되고 있다.

### 3) 주민참여예산제도 활성화 방안

주민참여예산제도는 주민이 직접 예산편성에 참여하는 방법도 있지만 예산편성에 있어 다양한 주민의 의견수렴 과정을 거치는 제도적 장치도 매우 중요하다.

첫째, 재정수요조사를 위한 주민설문조사 정례화를 고려해 볼 수 있다. 예산편성과 관련된 주민의 의견을 수렴하는 장치로서는 재정수요 조사, 특정 지역사업에 대한 의견조사를 들 수 있다. 해당 자치단체의 재정수요를 파악하기 위한 설문조사를 매년 정기적으로 실시하는 것을 의무화하는 것을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어, 경기도는 1997년 이후 매년 “경기도민 생활수준 및 의식구조 조사”를 하고 있는데, 이는 하나의 참고 사례가 될 수 있다.

둘째, 예산공청회 및 주민투표 실시를 고려해 볼 수 있다. 예산편성 및 심의시 예산공청회 개최를 제도화할 필요가 있다. 현재 일부 자치단체에서는 예산편성단계에서 예산과 관련된 정책토론회를 개최하고 있는데, 이와 같은 형태를 예산공청회로 확대발전시킬 수 있다. 따라서 우리나라에서 예산공청회를 도입할 경우는 집행부의 경우는 집행부 차원에서 시민의 의견을 듣고자 하는 주요 투자사업에 대해 예산편성단계에서 시민이 참여하는 가운데 예산공청회를 통하여 의견을 수렴할 수 있다. 한편 지방의회의 경우는 전체 지방의회 차원에서 예산심의과정에서 주민의 의견을 듣고자 하는 일부 주요 투자사업에 대해 시민이 참여하는 가운데 예산공청회를 개최하여 예산심의시 반영하는 것을 고려해 볼 수 있다. 즉, 예산공청회를 통한 주민의견수렴의 실현 가능성을 제고하고 주민의견수렴의 명확화를 위하여 집행부는 집행부 나름대로 예산편성단계에서 논란의 여지가 있거나 의견 수렴 필요성이 있다고 판단되는 주요 사업을 선정하여 예산편성에 대한 공청회를 개최하고 그리고 지방의회는 지방의회 전체 차원에서 예산심의 과정에서 논란의 여지가 있거나 주민의 의견수렴 필요성이 있다고 판단되는 주요 투자사업을 선정하여 예산공청회를 개최하면 예산공청회의 실효성을 제고할 수 있다. 이상과 같이 예산공청회는 집행부의 예산편성단계 및 지방의회의 예산심의 단계에서 주민의견 수렴 필요성이 있는 것으로 선정된 주요 투자사업에 대해 각각 주민의 의견을 수렴하고 그 수렴하는 방법의 하나로 필요시 주민투표를 실시하여 의견을 수렴할 수 있다.

셋째, 주민감사청구제도의 개선 및 납세자 소송제도의 도입을 들 수 있다. 지방재정의 방만한 운영과 낭비를 방지하고 재정책임성을 강화하기 위한 제도로서 선진국에서 운용중인 납세자 소송제도를 도입할 필요성이 있다. 납세자인 시민이 직접 예산의 불법집행 및 낭비에 대해 환수 및 취소할 수 있는 소송을 법원에 제기할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 일본의 주민소송제도는 불법 또는 부정 집행된 정부예산의 환수를 통해 예산절약에 크게 기여한 것



으로 평가받고 있는 사례도 좋은 참고가 될 것이다.

그러나 주민참여예산제도가 너무 강화되어 실질적인 주민참여와 주민통제의 기능을 수행한다면 주민의 대표로 구성된 지방의회와의 갈등이 예상되고 형식적인 주민참여에 그친다면 지방정부에 의한 주민동원에 불과하다는 주장이 제기되고 있으므로 적정수준에서의 주민참여를 유도하는 것이 바람직하다.

### 3. 외부감사제도의 도입- 전문가그룹의 감사참여에 의한 재정책임성 강화

#### 1) 도입 필요성

현재 자치단체는 감사관실을 두어 감사하고 있으나 자치단체장의 임명장을 받는 소속 직원으로서 감사활동을 함으로서 자치단체(장)을 견제하는 데는 한계가 있다. 물론 지방의회의 감사기능도 강화하여 지방의회 측면에서 자치단체장을 견제하는 것도 중요하지만 지방자치 실시하는 중요한 장점중의 하나는 행정에 대한 주민통제가 가능하다는 관점에서 전문가 및 주민에 의한 감사참여도 감사제도의 한계 및 재정책임성 담보의 한계를 보완할 수 있다. 자치단체의 입장에서는 지방자치단체의 감사를 보다 중립적이고 독립적인 입장에서 할 수 있다는 시각에서 주민이나 전문가그룹을 활용하는 방안을 적극 강구할 필요가 있다.

현재 일부 자치단체에서는 시민감사청구제도를 운영하고 있어 나름대로의 충분한 의의를 갖고 있으나 이는 주민이나 전문가가 직접 감사를 하는 것이 아니라 감사를 청구할 수 있는 것이다. 서울특별시의 경우, 일정한 요건이 갖춘 단체를 대상으로 감사청구를 할 수 있도록 하고 있으며, 울산과 부산시의 경우는 각각 주민 50인과 300인의 연서를 요건으로 하여 감사청구를 허용하고 있다. 일본의 경우에도 지방의회와 단체장 이외에 유권자의 1/50 이상의 서명에 의한 사무감사청구와 주민에 의한 주민감사청구가 활용되고 있다.

이외에도 우리나라의 주민의 감사 참여는 다양한 방법으로 운영되고 있다. 주민참여를 통한 감사정보 수집을 들 수 있는데, 자치단체의 자체감사 인력으로는 정보수집의 한계가 있으므로 이를 보완하는 차원에서 '전화신고제도', 명예감사관제 등을 통해서 주민들이 제공한 감사정보를 자치단체의 감사를 반영하는 것이다. 그러나 보다 지역사회참여를 통한 주민통제의 강화와 전문가그룹의 참여를 통한 보다 실효성을 담보하여 자치단체의 재정운영 책임성을 강화할 수 있는 지방자치단체 외부감사제도의 도입을 고려해 볼 필요성이 있다. 외부감사제도란 자치단체가 전문적 감사능력을 가진 외부인과 감사계약을 체결하여 이 외부감사를 받는 제도이다. 외부감사는 기본적으로 자치단체가 갖추어야 할 Accountability(說明責任)의 관점에서 필요하다. 즉, 재정운영에 대한 설명책임으로부터 Disclosure(情報開示)가 이루어지

고 이 정보개시를 담보하기 위한 것이 외부감사제도라고 할 수 있다. 이 방안은 특히 지방자치의 전통이 오랜 국가일수록 감사의 독립성, 중립성, 객관성을 확보하기 위해 지방자치단체에 대한 감사는 지역내 주민으로 하여금 행하도록 하고 있다는 사례를 보더라도 설득력이 있다.

## 2) 외국의 사례

지방자치 역사가 오래된 선진국들은 대부분의 자치단체에서 외부감사제도를 운영하고 있다. 영국과 독일은 자치단체와 독립된 별도의 외부감사기구를 두고 있다. 한편 독일과 프랑스는 연방감사원장의 동의 또는 추천에 의해, 미국의 일부 주는 주민 직접선거에 의해 외부감사기구의 장을 각각 임명 또는 선출함으로써, 외부감사기구의 독립성을 보장하고 있다.

한편, 일본의 경우는 1997년 감사위원회는 별도로 외부감사제도를 새로이 도입하고 있다. 일본의 외부감사제도는 국가와 지방의 역할분담의 재조정에 따른 분권형시스템으로의 전환에 대응하는 새로운 지방행정체제의 정비·확립이 요구되어, 지자체행정에 대한 중앙의 관여가 감축됨에 따른 지방자치단체 자신의 체크기능의 충실화와 이를 위한 감사기능 강화의 필요성이 강하게 주장됨에 따라 기존의 감사제도가 가지는 한계를 극복하고 감사기능에 대한 주민의 신뢰를 제고하자는 관점에서 도입된 것이다. 이는 감사위원회에 의한 감사제도의 실효성과 신뢰성에 대한 의혹이 제기되면서 감사위원회에 의한 감사성과에 대한 불신과 한계를 극복하고자 감사위원회는 별도로 전문적인 외부인과의 위탁감사계약제도를 새로이 도입하고 있다.

## 3) 외부감사제도 도입방안

이상과 같은 일본 및 외국의 자치단체 외부감사제도를 참조하여 우리나라의 경우도 지방자치단체 외부의 전문가를 감사에 참여하는 외부감사제도를 도입하여 외부전문가와 자치단체가 계약을 체결하여 감사의 전문성 및 신뢰성을 제고할 수 있는 체계를 구축할 필요성이 있다.

외부감사제도는 각 자치단체 조례로 규정하여 운영한다. 외부 전문가와 감사위탁계약을 통하여 감사에 임하게 하고 아울러 외부감사는 일본의 사례와 같이 자치단체에 대하여 포괄적으로 출납감사, 사무사업감사, 공사감사 등 매 회계연도마다 받는 포괄외부감사와 주민, 단체장, 의회 등의 요구와 필요에 따라서 실시하는 개별외부감사로 구분하여 운영한다.

#### 4. 사업평가시스템 구축 및 성과예산제도의 활성화- 사업의 심사 및 성과 평가를 통한 재정책임성 강화

##### 1) 필요성

현재 우리나라는 투자사업에 대해 투융자심사제도, 타당성조사 등을 통하여 투자사업에 대해 평가를 하고 있다. 그러나 투자사업에 대해 종합적으로 관리되지 못하고 또한 투자사업에 대한 추진과정에 대한 심사가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 결과적으로 투자사업에 대한 비효율적이고 비계획적이고 낭비적인 투자사업추진 사례가 발생하고 있다.

따라서 재정운영의 생산성 및 효율성을 제고하고 자치단체의 재정운영 책임성을 강화하기 위해서는 성과반영 재정운영체계를 구축할 필요성이 있다. 이를 위해서는 자치단체의 모든 사무나 사업에 대해 전면적으로 재검토하고 평가하는 사업평가시스템의 구축과 이를 기초로 한 성과주의예산제도를 강화할 필요성이 있다.

##### 2) 일본의 사례

일본의 경우는 거의 모든 자치단체가 사무사업평가체계를 구축하여 사업의 효율성 제고 및 자원배분의 합리성 제고에 크게 기여하고 있다. 일본의 사무사업평가체계는 대체로 당초 계획의 책정→계획의 실시와 평가→환류에 의한 사업계획 재검토라는 순환형의 체계로 이루어지고 있다.

사무사업이 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 예산화 하고 지속적인 환류가 이루어지는 집행과정을 취하고 있다. 즉, PLAN-DO-SEE 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 환류시키고 있다.

<그림 2> 일본 자치단체의 사무사업평가체계



### 3) 사업평가시스템 구축 및 성과주의예산제도 활성화 방안

사업평가체계 구축을 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다. 첫째, 해당 자치단체의 실정에 맞게 사업에 대한 재검토 평가기준 및 방법을 정할 필요성이 있다. 일정한 양식을 마련하여 평가기준에 따라 각 부서별로 사업평가표를 작성한다. 각 부서에서 작성한 사무사업평가표는 자치단체장에게 제출한다.

둘째, 사업평가표를 작성하기 위해서는 평가기준을 설정할 필요성이 있다. 사업의 평가에 대한 기준은 사업의 유형을 구분하여 유형별로 사업특성을 고려하여 세부적인 기준을 설정한다. 그리고 평가방법으로는 각 세부적인 기준에 대하여 각각 평가하여 이를 종합화하여 사업의 취사선택 및 우선도를 결정하는 방법을 취할 수 있다. 예를 들어, 100점 만점을 기준으로 각 기준 공히 일정한 점수를 부여·산정하여 결과를 종합하는 방법이 고려될 수 있다. 경우에 따라서는 각 기준별로 중요도에 따라 가중치를 부여하여 이에 따라 세부 각 기준별로 점수를 부여하여 평가하는 방법이 고려될 수 있다. 그리고 수치화될 수 있는 것은 수치에 따라 점수화하고 수치화될 수 없는 것은 서술하거나 판단에 의해 점수를 부여하는 방법이 고려될 수 있다.

셋째, 이상의 사업평가표에 대해 그 타당성을 심의하고 검토하는 사업평가심의위원회를 설치할 필요가 있다. 사업검토는 일차적으로 전체 사업에 대해 각 사업 소관부서에서 위의 평가기준에 따라 검토하여 사업평가표를 작성하고 이를 기초로 하여 지방의회의원 및 민간전문가들이 참여한 사업평가심의위원회에서 재차 검토하고 평가하는 체계를 취한다. 이는 기존의 행정내부에서만 사업을 검토한다거나 또한 일부 사업에 대해 부분적으로 검토하는 형태를 지양하고 민간의 전문가 및 지방의원이 참여한 공식적인 위원회를 구성하여 공개적으로 전면적인 사무사업 재검토를 실시하는데 의의가 있다.

사업평가심의위원회 설치방법은 다음의 2가지를 고려해 볼 수 있다. 첫째는 현행 투자심사위원회를 확대 개편하여 위에서 제시한 각 기준에 의해 각 부서별로 검토한 사업에 대해 재차 검토하는 기능을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 둘째는 기존의 투자심사위원회를 현행대로 유지하고 별도의 사업평가심의위원회를 구성하여 운영하는 방안을 고려해 볼 수 있는데, 이 경우는 부단체장을 위원장으로 하고 위원은 담당국장·지방의회의원·민간의 행정 및 재정전문가 등으로 구성하여 평가기준에 의해 각 부서에서 일차적으로 검토한 사업에 대해 재차 검토하여 의견을 제시한다. 기존의 투자심사위원회는 매년 신규사업에 대해 사업추진 여부를 결정하는 기구이지만 사업평가심의위원회는 일정한 기준에 의해 각 부서에서 작성한 사업평가표를 재검토하고 심의하는 체계가 필요하다는 인식하에 기존의 투자심사위원회와 별도로 운영하는 것도 타당성이 있다고 할 수 있다.

넷째, 이상과 같이 사업에 대한 재검토된 결과가 구체적으로 실현되고 유효한 성과를 올리기 위해서는 그 결과를 예산에 반영하여 지속적인 피드백이 이루어지는 집행과정을 취할 필요가 있다. 일본의 경우처럼 PLAN(당초계획)-DO(계획의 실시와 평가)-SEE(피드백) 흐름의 각 단계에서 평가를 행하고 그 결과를 피드백해 예산에 반영해가는 성과주의예산제도와 연계하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 첫째, 사업에 대한 내용이 보다 구체적으로 명시되고 재원의 흐름이 보다 명확하게 파악될 수 있는 표준적인 양식의 마련이 필요하다. 둘째, 성과주의예산제도가 효율적으로 운영되기 위해서는 매년 성과계획서에 의한 성과를 측정하여 그 결과를 인식하도록 하고 이를 예산에 반영하는 하나의 근거로서 성과보고서가 작성되어야 한다.

## 5. 재정정보 공개 활성화를 통한 재정책임성 강화

### 1) 필요성

주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영을 억제하고 재정운영의 책임성을 강화하는 장치로서 재정정보 공개를 제도적으로 활성화할 필요성이 있다. 재정정보공개를 통한 재정 투명성 및 책임성의 제고는 “신뢰받는 지방정부” 또는 “효율적인 재정운영”의 구축과 대외 신인도 향상에 기여하며, 또한 예산절감 뿐만 아니라 부정부패를 방지하는 데에도 크게 기여할 수 있다.

그러나 우리나라의 자치단체들은 아직 재정정보 공개에 적극적이지 못하며 지방재정과 관련된 정보공개는 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 행정자치부가 2006년부터 지방재정공시제도를 도입하고 있는데, 보다 합리적인 공시내용과 자치단체의 적극적인 제도운용을 통한 자치단체의 주민에 대한 재정책임성을 강화할 필요성이 있다.

### 2) 외국사례

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

한편, 영국의 지방정부 성과공시제도도 정보공개외의 하나의 수단으로 활용되고 있는데, 이

는 성과지표에 의한 방식과 평가지표에 의한 방식이 있다. 전자는 최상가치의 성과지표(Best Value Performance Indicators)에 의한 방식과 삶의 지표(Quality of Life Indicators)가 있으며, 후자에는 포괄적 성과평가에 의한 방식이 있다. 최상가치의 성과지표 공시는 1999년 지방정부법에 의하여 중앙정부가 제시한 성과지표를 기입하여 의무적으로 공표하는 것이다. 삶의 질 지표 공시는 성과지표를 보완하는 의의를 가지며 지역의 사회적, 경제적, 환경적 웰빙을 제고시키기 위함이다.

### 3) 재정정보 공개 활성화 방안

현재도 지방재정운영과 관련한 많은 사항에 대해 정보가 공개되고 있다. 그러나 공개되는 정보가 대체로 예산서, 결산서, 각종 계획 등의 형태로 공개되고 있어 방대하고 난해하여 주민이 이해하기 어려움이 있다. 재정운영의 결과가 기존의 재정분석지표를 중심으로 변화내용이나 가시적으로 비교되어 나타내지 못하고 있으며 아울러 구체적으로 감사원 감사결과 및 재정진단 등과 같은 중앙부처의 각종 평가결과에 대한 사항 등 주민의 관심사항들에 대한 공개가 미흡한 실정이다.

이를 개선한 행정자치부의 재정공시제도는 공통공시와 특수공시로 구분하여 공시내용을 규정하고 있는데, 중앙정부로부터의 재정진단 결과 뿐만 아니라 재정관련 각종 평가 결과도 포함하고 또한 감사원 감사뿐만 아니라 재정관련 각종 감사지적 사항을 포함한다. 아울러 본고에서 제시한 주민참여예산제도의 예산반영 상황 및 처리 결과, 외부감사제도 운영에 따른 결과, 사업평가심의위원회의 사업평가 결과, 성과보고서 등이 추가적으로 포함되어야 할 것이다.

한편, 공시형태에 있어서도 도표나 다이어그램 등으로 나타내어 전년대비 등을 가미하여 주민들이 이해하기 쉽고 이를 통하여 주민통제 및 주민참여를 유도할 수 있는 내실있고 충실한 공개가 될 수 있도록 자치단체별로 표준적인 매뉴얼 작성이 필요하다.

## V. 맺는말

지방분권이 가속화되면 자치단체의 재정자율성을 보다 확대될 것이다. 자치단체 경영의 성패는 강화되고 있는 재정자율성을 근거로 여하히 지방재정을 합리적이고 효율적으로 운용하는가에 크게 좌우될 것이다. 특히, 지방재정의 방만한 운영 및 비효율적인 투자사업과 부당한 재정지출 등의 사례가 최근의 감사원 감사에서도 크게 지적되고 있는 현실을 감안할 경우,

더더욱 합리적인 재정운용 및 자치단체의 재정운용 책임성을 담보할 수 있는 제도적인 장치가 필요한 실정이다.

지방분권이 자율과 책임을 기본바탕을 두고 있다면, 자치단체의 자율성 강화에 맞는 자치단체 내부의 재정책임성을 담보할 수 있는 체계의 구축이 동시에 필요하다. 중요한 것은 중앙정부의 통제장치로서의 재정책임성 강화가 아니라 주민에 대한 재정운용 책임성을 자치단체 내부의 시스템속에서 다양한 제도보완 및 새로운 제도 도입을 통해서 구축하는 것이 필요하다.

## 【참고문헌】

- 남경희. (1996). 「프랑스의 회계감사제도에 관한 고찰: 인력관리 및 지방회계 감사원을 중심으로, 감사」.
- 이창균외. (2000). 「외국의 지방재정제도, 인천광역시」.
- 이창균. (1999). 「긴축재정에 따른 경비절감 및 지출효율화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 이창균. (2002). 「건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 임성일 외. (2005). 「국가균형발전특별회계의 합리적 개선방안」. 한국지방행정연구원.
- 정경대. "지방자치단체의 자체감사에 관한 연구", 「고급간부과정 연구논문집」.
- 加藤良重, (1998). 「自治體も倒産する」. 東京: 公人の友社.
- 決算實務研究會(編決). (1994). 「算の見方・つくり方」. 東京: 學陽書房.
- 毛桂榮, (1997) 「日本の行政改革」. 東京: 青木書店.
- 地方財政制度研究會(編). (1996). 「新地方財務ハンドブック」 東京: ぎょうせい.
- 麻生太郎(總務大臣). (2004). 「地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について」.
- 中村壽伸 외. (2004.2). 「總額人件費管理의 實務」. 賃金實務No.941.
- 總務省. (2004), 「地方公務員の定員管理について」.
- 齊藤達三. (1995). 「事業別豫算入門, ぎょうせい」.
- 麻生太郎(總務大臣). (2004). 「地方分權推進のための地方稅財政改革-三位一體改革について」.
- 赤井伸郎, 佐藤主光, 山下耕治. (2003). 「地方交付稅の經濟學」. 有斐閣