

## 지방자치단체의 회계부정실태와 통제방안

### The Reality of Accounting Fraud in Local Government and Its Control Alternatives

정 성 호\*

Jeong, Seong-Ho

#### ■ 목 차 ■

- I. 문제제기
- II. 이론적 논의
- III. 회계부정의 유형
- IV. 회계부정방지를 위한 대안
- V. 결 론

글로벌 경제위기와 유럽 경제위기에 관한 내용이 연일 보도되는 가운데 유바리시에 이어 우리나라 지방정부에서도 분식회계가 발표되어 지방재정 위기관리에 대한 관심이 새롭게 환기되고 있다. 일부 지방자치단체장들이 공약사업이라는 이유로 무리하게 사업을 추진하는 과정에서 분식회계처리를 통한 결손을 은폐하려는 시도가 있었다.

본 연구는 보도된 분식회계수법들이 도덕적 해이 등에서 비롯된 회계부정이니 만큼 더 큰 사회적 문제로 확대되는 것을 차단하기 위한 내부·외부통제 측면에서 함의를 도출하였다.

첫째, 정부회계의 전문성을 제고를 위한 노력이 필요하다. 거시적인 관점에서 회계전문가의 영입도 중요하지만 우선 담당공무원의 전문성을 강화할 필요가 있다.

둘째, 사업별 실명제를 통한 책임귀속을 명확히 해야 할 것이다. 우선 투융자심사를 강화해야 할 것이다.

셋째, 자치단체장(공무원), 의회의원, 주민 등 행위자 간 책임귀속을 강화해야 할 것이다. 지금까지 언급한 내부통제도 중요하지만 외부통제도 뒷받침되어야 할 것이다.

넷째, 주기적 외부회계감사를 통한 지방재정진단이 필요하다. 아울러 결산검사를 강화해야 할 것이다.

\* 연세대학교 기획처 선임연구원

논문 접수일: 2012. 5. 10, 심사기간(1,2차): 2012. 5. 11 ~ 2012. 6. 28, 게재확정일: 2012. 6. 28

다섯째, 일정금액이상의 사업비가 투자되는 사업은 사업승인 주민투표제도(bond referendum)의 도입을 통하여 주민들의 의사를 반영하여야 할 것이다.

□ 주제어: 회계부정, 사업별 실명제, 투융자심사, 결산검사, 주민투표제도

In the wake of often-cited accounting fraud practices in Eubari City in Japan and recent reports of fiscal stresses in Korean local governments are arising concerns about a possibility of fiscal crisis due to fiscal mismanagement and cover-up of fraudulent accounting practices.

Some of the heads of Korean local governments in Korea are reported to have engaged in fraudulent accounting practices in reporting net surplus of their local governments. They tried to conceal their budget deficit by reporting that they recorded budget surplus although they were under budget deficits. Primary reasons of budget deficit arose in pursuing their ambitious campaign pledges in most cases.

This study utilized local fiscal mismanagement and fraudulent accounting practices. This paper argues that local governments must introduce effective internal and external control mechanisms to avoid any potential fiscal mismanagement and fraudulent accounting practices.

To be specific, local governments need to enhance government professionalism. Second, a real name system(i.e investment screen system) in government programs and projects must be introduced to hold politicians and government officials accountable. Third, a comprehensive system must be introduced to hold major actors of public policy accountable. Fourth, a periodic program evaluation, auditing, and financial condition analyses should be conducted to avoid any wrong-doings in government. Finally, an introduction of bond referendum for large-sized infrastructures projects could be considered in order to avoid inefficiency in government programs and projects.

□ Keywords: Accounting Fraud, Real Name System, Investment Screen System, Auditing of Closing Report, Bond Referendum

## I. 문제제기

2010년 성남시의 지급유예 선언을 계기로 지방자치단체의 재정건전성에 관한 관심과 논의가 급속히 확산되고 있다. 행정수요의 복잡·다변화 현상으로 재정부담 규모는 증대된 반면 지방재정 여건은 오히려 취약해졌다. 예컨대 민선자치 출범이후 재정규모면에서 47조원(1995년)에서 2010년 기준 141조원으로 3배가량 증가하여 재정규모는 커졌지만 자치단체의 재정자립도 평균은 같은 기간에 65.3%에서 52.2%로 하락하였다.

지방재정이 취약하게 된 근본적인 이유는 중앙정부의 정책과 무관하지 않다. 즉, 중앙-편중적 재정구조인 78:22를 고수하기 때문이기도 하지만 중앙정부의 취·등록세 감세정책과 글로벌 경제위기 극복차원에서 지방채를 대폭 허용한 결과이기도 하다. 더욱이 지방자치단체장들이 공약사업을 위한 무리한 사업추진과정에서 지방재정은 더욱 취약하게 된다.

특히, 공약사업 등을 추진하는 과정에서 부당한 행·재정행위의 발생가능성이 높아지고 있다. 일부 지방자치단체에서 단체장 공약사업 이행차원의 무리한 사업추진, 테마성·선심성 재정운영 등으로 인하여 재정적자가 발생하자 이를 은폐하기 위한 수단으로 회계부정까지 동원하고 있다.

정부는 2003년 SK그룹의 분식회계를 계기로 미국의 회계제도개혁안을 준용하여 강도 높은 회계제도 개혁안을 발표하여 회계부정을 막기 위한 노력을 추진해왔다. 그럼에도 불구하고 기업의 회계부정은 이따금 접하게 된다. 회계부정 행태는 기업의 문제만으로 치부하기는 제한적인데 최근 1860억 원의 적자를 흑자로 처리한 우정사업본부를 비롯하여 일부 지방자치단체에서 회계부정이 발생하고 있다(한국일보, 2012).

지방자치 이념을 구현하고 건전재정을 유지하기란 그리 녹록치 않은 듯하다. 일부 지방자치단체의 업무추진비 부당사용, 포괄사업비 변칙운용, 부당 내부거래, 그리고 적자은폐 수단의 분식회계 등의 회계부정은 큰 고민거리가 아닐 수 없다. 재정건전성 문제가 사회적 이슈화되고 있는 시점에서 회계부정을 통한 재정건전성의 호도는 추가적으로 심각한 문제를 유발할 개연성이 그 만큼 커지게 된다. 이는 일부 지방자치단체의 문제라고 치부할 수도 있지만 다른 지방자치단체에 전이될 가능성을 전혀 배제할 수는 없다.

이러한 다양한 회계부정 행태들은 자칫 재정위기로 이어질 개연성이 큰 만큼, 더 큰 사회적 문제로 확대되는 것을 미리 차단해야 한다. 왜곡된 재정구조를 은폐하려는 지방자치단체들의 시도를 차단하기 위해 내·외부통제의 강화가 전제되어야 한다.

본 논문은 지방자치단체 차원의 회계부정을 방지하기 위한 내·외부통제의 관점에서 접근한다. 회계부정은 도덕적 해이에서 비롯된 측면을 배제할 수 없지만 그동안 관행적으로 이행

되던 행태였다는 점 또한 무시할 수 없다. 더 나아가 정치적 수단으로 악용되지는 않았는지 고민할 필요가 있다. 내·외부 통제의 강화에 관한 논의는 반면교사의 가치를 지닌다. 이를 위해 연구대상은 회계부정사례로 적발된 서울특별시 등 49개 지방자치단체를 대상으로 한다.<sup>1)</sup>

본 논문의 구성은 다음과 같다. 다음 2장에서 회계부정에 관한 이론적 논의 후, 제3장에서는 회계부정의 유형을 논의하고, 제4장에서는 회계부정방지를 위한 대안차원의 논의와 마지막 장은 결론 순으로 전개한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 회계부정

회계부정은 경영자, 내부 감시기구가 고의 또는 불법을 행하여 부당한 이득을 얻기 위한 기만행위로 정의한다. 일반적으로 분식회계, 회계조작, 꾸밈회계, 회계사기”등의 형태로 나타나는데 “회사의 내부 경영진과 관련 타 기업 및 연관자들이 비정상적인 자금 운용, 매출액 과대 계상, 지출액 축소 계상, 자산 가치 허위 계상, 부채 축소 계상 등의 복잡하고 다양한 방법으로 재무변화를 허위로 조작하는 비도덕적인 불법 행위”로 정의하고 있다(위키백과).

미국을 비롯하여 우리나라 기업들의 경우 분식회계 사례는 이따금 접하게 된다. 반면 정부 차원의 회계부정사례는 찾아보기 힘들었다. 우리나라는 일본 유바리시의 분식회계로 인한 재정과산을 반면교사로 삼아야 한다는 입장은 유지하면서도 분식회계 등의 가능성에 대해 부정적인 견해를 유지해왔다. 그러나 최근 우정사업본부를 비롯하여 일부 지방자치단체에서 회계 부정이 발생하고 있다.<sup>2)</sup>

일부 지방자치단체에서 다양한 회계부정이 발생되고 있다는 점에서 심각하게 고민해야 한다. 회계부정사례를 분석해보면 기금횡령 및 법인카드의 사적유용 등 공무원 개개인의 도덕

1) 감사대상기관은 49개 지방자치단체이며 선정기준은 다음과 같다. 광역지방자치단체는 순세계잉여금/일반회계 예산의 비율이 평균(2.7%)에 미달하는 5개 지방자치단체이다. 기초지방자치단체는 예산규모가 평균보다 크지만 순세계잉여금/일반회계 예산의 비율이 평균에 미치지 못하는 44개 지방자치단체이다(감사원, 2012).

2) 정부부문의 재무보고서의 조작 등 회계부정의 적발은 민간부문에 비해 덜 경계되지만 특별한 기법이 동원된 재무보고서의 조작행위는 장기간 지속된다(Stalebrinka and Sacco, 2007).

적해이도 문제이지만 더욱 문제는 공무원, 의회의원, 지방자치단체장의 상호 묵인 하에 이루어지는 회계부정사례이기 때문에 간과해서는 안 된다. 업무추진비와 포괄사업비 등 변칙적 예산편성이 그 예에 속한다. 가장 심각한 문제는 지방자치단체의 도덕적 해이가 만연된 결과이기도 하지만 단체장의 공약사업을 이유로 무리하게 사업을 추진하는 가운데 재정적자를 은폐하기 위해 부당내부거래와 분식회계를 자행하고 있다는 점이다.

분식회계에 관해서는 논란의 소지가 있다. 일각에서는 “분식예산이나 분식재정이 타당하지 않을까”라는 의문을 제기하기도 한다. 왜냐하면 감사원에서는 “분식회계”라고 명명하고 있지만 재무회계상의 분식행위는 아니다. 다만 재무회계 상 분식회계는 아니라고 할지라도 엄밀한 의미에서 분식회계로 여겨질 여지는 있다. 따라서 어찌 보면 분식회계의 부정은 궁색한 변명이라 할 수 있다.

회계부정뿐만 아니라 공공부문의 부실한 관리도 부실한 재정을 유도하는 원인중의 하나이다. 우리나라와 미국의 공공부문은 공통된 면이 있는데, 공공재의 사적 목적의 유용(diversion), 부실 계약(shoddy material), 정당행사나 선거 캠페인 등에 재정지원을 포함한 상납(kickbacks) 등의 행태들이 그 예이다. 미국에서 조차 상납과 특별거래행위는 정치와 정책결정에 큰 영향을 미치고 있어 해결해야 할 과제 중 하나로 주목받고 있다(Mikesell, 2007: 169).

이렇듯 다양한 회계부정의 원인행위가 공무원 개개인으로부터 의회의원, 지방자치단체장의 상호 묵인 하에 이루어지는 다양한 부정사례와 지방자치단체 내부에서 재정적자를 은폐하기 위한 수단으로 분식회계 등을 이용하는 것은 내·외부 통제의 부재에서 비롯된다. 특히, 내부통제의 부실에서 야기되는 회계부정사례는 기금횡령과 법인카드 사적유용, 포괄사업비 변칙집행, 회계 간 내부거래, 자금 없는 가공의 이월금 등 부정회계처리로 함축할 수 있다. 또한 부실한 결산검사 등의 외부통제 부재와 연관된다.

이렇듯 다양한 회계부정사례는 근본적으로 이를 적절히 통제할 시스템의 부재에서 비롯된 만큼 내·외부통제 대안을 고려할 필요성이 있다. 우리나라 지방자치단체의 방만한 재정운영과 회계질서의 문란행위가 지속될 경우, 재정 건전성악화로 이어질 개연성이 큰 만큼 현시점에서 경종을 울릴 필요성이 제기된다.

## 2. 선행연구

지방정부의 회계부정에 관한 연구는 극히 제한적이다. 정성호(2012)에 의하면 천안시의 회계부정은 무리한 사업추진과 결부된 도덕적 해이에서 야기된 사례임을 감안할 때 예산부서와 결산부서의 업무상 유기적 통합, 결산검사의 강화, 사업별 실명제, 책임귀속의 강화를 통

한 내부통제 강화와 지방의회를 통한 주기적인 재정진단, 일정규모 이상의 사업을 추진할 때 사업승인 주민투표제의 도입 등을 외부적 통제방안으로 제안하고 있다.

김동욱(2009)과 정성호·정창훈(2011)은 일본 오사카 부의 재정파산을 연구하였는데, 이들 연구에 따르면 오사카 부는 2006년 들어 전국 47개 광역지자체 중 유일한 적자단체로써 1998년 4950억 엔이라는 재정부족액이 발생한 후 9년 연속 재정적자가 누적되자 매년 500억에서 1000억 엔의 일반회계 재원을 전용하여 적자를 메우는 방식으로 재정적자를 숨겨오다가 발각되어 사실상 재정파산상태에 이르게 되었다.

남황우(2007)에 의하면 일본 유바리시는 지역산업의 근간인 석탄사업이 붕괴하자 대체사업으로 관광 진흥사업을 무리하게 확장하는 가운데 엄청난 적자가 발생하게 되고 기채한도 초과로 인해 기채발행까지 제한되어 매년 실질수지적자가 발생한다. 그럼에도 불구하고 관행적으로 금융기관에서 차입한 연말(회계 연도) 일시차입금을 이용하여 자금 부족분을 메우는 수법으로 적자를 은폐하여 오다가 결국 재정파산에 직면하였다. 오사카 부와 유바리 시의 공통점은 재정파산의 근본원인이 무리한 사업추진에서 시작되었고 재정적자를 감추기 위해 분식회계를 이용하였다는 점이다.

이정호·김완희(2003)에 의하면 미국은 엔론사의 파산을 비롯한 대형회계부정사건을 경험한 이후 다양한 회계개혁방안들의 추진과정과 의미를 정리하고 장기적인 관점에서 우리나라 실정에 맞는 회계개혁을 제시한다. 특히, 분식회계 처리 동기억제와 외부감사인의 독립성제고, 내부회계 관리제도의 항구적 법제화, 내부고발자 보호제도 개선 등을 제안한다.

이재성(2002)은 지방정부에서 발생하고 있는 재정낭비와 부조리의 실태를 유형별로 나누어 원인별 정책과제를 행정 내외부에서의 통제장치를 중심으로 고찰하고 있다. 특히 지방재정여건을 무시한 방만한 사업추진, 토착세력과 공생관계에 의한 비리, 사업비 과다책정으로 인한 예산낭비 및 공금횡령, 업무추진비 등 경상적 경비 변태집행, 선심성 예산운영, 그리고 수입과정에서 발생하는 부조리 등의 원인을 인적취약요소, 미흡한 통제시스템으로 규정하고 내·외부통제시스템의 강화를 정책과제로 제시한다.

### 3. 분석틀

지방정부의 회계부정을 방지하기 위해 내·외부 통제 차원에서 논의가 필요하다. 지방자치단체에서는 기금횡령 및 법인카드 사적유용, 업무추진비 변칙운용, 일반회계의 세수결손의 보전을 위해 특별회계의 일반회계로의 전출, 및 포괄사업비 변칙적 운영 등 회계질서의 문란 행위 및 방만한 재정운영이 지속될 경우 재정건전성 악화로 이어질 여지가 크다.

단순한 기금횡령 및 법인카드 사적유용은 공무원 개개인의 도덕적 해이의 결과라고 추론

이 가능하다. 그러나 예산편성, 집행, 결산과정에서 발생한 다양한 회계부정사례는 공무원의 도덕적 해이라 치부할 수도 있지만 그간 관행으로 행해졌을 개연성 또한 배제할 수 없다.

지방자치단체장은 결산의 중요성을 경시하고 다음 선거를 의식하기 때문에 재정적자가 발생을 주민들에게 그대로 공시할 유인은 줄어든다. 또한 결손공시는 지방의회의 결산감사에서 책임성 질책논란에서 자유롭지 못하기 때문에 책임회피라는 유인이 더 크게 작용하였을 것이다.

회계부정을 유형별로 구분하여 내·외부통제 대안을 논의하면 의도성을 지닌 기금횡령 등은 개인의 심각한 도덕적 해이에서 비롯된 만큼 징계처분을 강화해야 한다. 현행 형량기준인 정직처분은 형량이 지나치게 작아 부정을 방지할 유인은 적다. 천안시의 경우 회계부정이 적발되어 당시 공무원은 정직 2개월의 징계처분을 받았지만 이미 승진한 이후이다. 따라서 경미한 회계부정이라 하더라도 승진의 제한은 물론 해임이나 파면을 고려할 필요가 있다(정성호, 2012).<sup>3)</sup>

업무추진비 등 예산부적정은 행위자 간 책임귀속을 강화할 필요가 있다. 우선 업무추진비의 부적정한 사용은 행정부의 도덕적해이로부터 비롯되며 지방의회 또한 이로부터 자유롭지 못하다. 업무추진비를 이용하여 공무원은 물론 의회의원들에게 격려명목으로 전달되고 있기 때문이다. 따라서 주민들의 재정 감시가 더욱 필요하다는 점을 시사한다.

포괄사업비 등 변칙적 예산운영은 지방정부의 관행이라고 볼 수도 있지만 이는 도덕적 해이와 결부된 위법행위임에 분명하다. 궁극적으로 중기지방재정계획을 형해화하는 행위로 시급히 근절되어야 할 과제이다. 어떻게 보면 지방자치단체와 지방의회의 상호 묵인 하에 이루어진 회계부정이다. 지방자치단체의 입장에서는 예·결산 간 수월성을 보장할 수 있다는 차원이지만 지방의회는 윈윈(win-win)전략을 구사한 것으로 볼 수 있다. 이를 근절하기 위해 행위자간 책임귀속 강화와 사업별 실명제를 도입할 필요가 있는데, 우선 모든 사업의 시작인 투·융자심사 제도를 강화할 필요성이 있다. 외부 통제의 대안으로 무리한 사업추진을 막기 위한 사업승인 주민투표제를 고려할 필요가 있다.

세수결손 보전을 위한 내부거래는 엄격히 제한되어야 하며, 지방의회의 역량강화가 우선되어야 한다. 또한 일부 지방자치단체에서 가장 큰 문제점으로 인식되는 적자 은폐수단으로

3) 파면과 해임의 형량기준은 다음과 같다. 파면은 공직배제, 재임용 제한 5년, 퇴직급여감액 1/2 감액(5년 이상), 보수 감액(일할계산), 기말수당이 지급되지 않는다. 해임은 공직배제, 재임용제한 3년, 퇴직급여 정상지급, 보수감액(일할계산), 기말수당이 지급되지 않는다. 정직은 신분은 유지되나 직무중사 불가, 승진 및 승급제한(처분기간 + 18월), 경력평정제외(처분기간), 퇴직급여감액(정직기간의 1/2을 재직기간에서 감), 보수감액(2/3 감액, 연봉월액의 3할 지급), 정근수당(1/9감액), 정근수당, 가족수당, 학비보조수당, 대우수당(2/3감액)을 제한 받는다.

이용되는 분식회계 등의 회계부정은 총체적관점에서 접근이 되어야 한다. 더욱이 자금 없는 가공이월금 등 회계부정 행태는 지방정부차원에서 왜, 무엇을 목적으로 이러한 행위를 했을까? 하는 의문을 제기할 수 있다. 이는 담당공무원과 지방자치단체장의 지배관계에서 비롯되어 회계부정을 지시한다고 하더라도 이를 거부할 명분이 없기 때문이며, 공무원의 입장에서는 승진과 연계되기 있기 때문에 위법행위임을 알고도 지시에 따를 수밖에 없다.

이러한 회계부정을 원천적으로 막기는 다소 제한적이지만 일정부분은 결산검사 중에 발견되어야 한다. 그러나 사실은 전혀 그러하지 못하다. 자치단체장이 제출한 결산서가 설령 분식결산서를 작성한다고 하더라도 정보비대칭성 등의 요인으로 결산검사위원들조차도 이를 정확히 파악하기는 어렵다. 일부 지방자치단체에서는 결산감사시 회계검사와 무관한 자료를 요청하여 물의를 일으키는 경우도 있다.

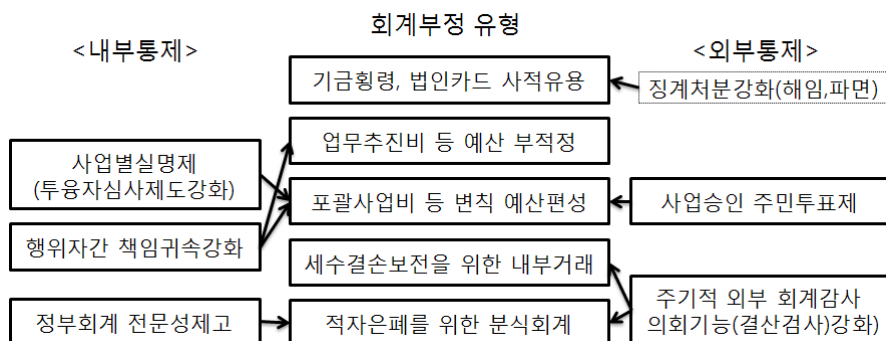
또한 광역시의 경우 결산검사위원이 5-10명 이내, 시의 경우 3-5명으로 규정하고 있을 뿐 아니라 결산검사기간은 20일에 해당한다. 더욱이 검사위원들은 결산검사 기간 중 그나마 하루에 몇 시간 만 할애하는 경우가 허다하다. 이는 보상이 낮아 기피하는 현상도 있지만 지방자치단체의 정책과 현안 등에 관한 포괄적 시각의 결여에서 비롯된다.

결론적으로는 인식의 부재와 전문성의 부족으로 인한 형식적인 회계결산검사가 되는 한계를 노정한다. 따라서 재정위기 가능성에 관한 경종을 울릴 필요성이 제기된다. 회계부정을 방지하기 위해 정부회계인력의 독립적 인사관리가 가능한 감사통제기구의 형태의 고려가 되어야 하겠지만 무엇보다 주기적인 외부회계감사와 결산검사 제도를 강화해야 할 것이다. 더 나아가 재정관리 측면에서 재정통제 장치마련이 필요하다. 예를 들면 회계부정이 적발되면 지방교부세법에 의한 교부세 감액제 등 강력한 패널티를 적용하는 등의 논의는 차후의 과제로 남겨둔다.<sup>4)</sup>

4) 한 심사위원께서 교부세 감액에 관한 유익한 논평이 있었으나 이에 관한 세밀한 논의가 추후의 과제로 남긴다. 다만 “현행법률에는 지방교부세법 제11조 2항에 근거하여 보통교부세 산정시 감액조치를 규정하고 있다.”



〈그림 1〉 회계부정과 관련된 내·외부통제



### Ⅲ. 회계부정의 유형

회계부정의 유형<sup>5)</sup>은 크게 기금횡령 및 사적유용, 업무추진비 등 사용 부적정, 포괄사업비 변칙운영, 부당내부거래, 적자은폐수단의 내부거래로 구분할 수 있다.

#### 1. 기금횡령 및 법인카드의 사적유용

횡령에 관한 법적 내용은 형법 제355조(횡령 및 배임)에 따르면 “타인의 재물을 보관하는 자가 그 재물을 횡령하거나, “타인의 사무를 처리하는 자가 그 임무에 위배하는 행위로써 재산상의 이익을 취득하거나 제삼자로 하여금 이를 취득하게 하는 때”로 정의하고 있다. 또한 지방공무원법 제48조(성실의 의무)와 제49조(복종의 의무)에 따르면 “공무원은 직무를 성실히 수행하여야 하며, 소속 상사의 직무상 명령에 복종하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

지방자치단체 재무회계규칙 제160조의 규정을 준용하는 지방자치단체 세출예산 집행기준과 보건진료소 관리운영 규정 제15조에 의하면 법인카드는 업무용으로만 사용해야 하고 기금을 지출하거나 법인카드를 사용할 때 지출 결의서를 작성하여 결재를 받아 집행해야 한다.

그러나 충북 음성군은 2008. 8 부터 2011. 6까지 지출결의서도 작성하지 아니한 채 운영협의회 기금계좌에서 현금을 직접 인출하거나 법인카드 결제계좌 등에 이체한 다음 현금을

5) 본장에서 인용된 모든 지방자치단체의 사례는 감사원 감사결과(지역토착비리 등 공직기강점검 및 지방재정건전성 진단·점검)를 활용하였다.

인출하는 방법으로 48회에 걸쳐 기금 8,364,494원을 인출하여 생활비 등으로 사적 사용하였다. 또한 며느리에게 보건진료소 법인카드를 건네주어 2008. 8 부터 2011. 4 까지 170회에 걸쳐 12,522,480원 상당의 생활용품 구입을 포함하여 총 502회에 걸쳐 36,871,440원을 사적으로 사용하여 계 45,235,934원에 해당한다.

이러한 행태는 공무원 개개인의 도덕적 해이와 연관한 행정부의 기능부재에서 비롯된다. 이미 설명한바와 같이 징계처분의 강화 등이 고려되어야 한다.

## 2. 업무추진비<sup>6)</sup> 등 예산사용 부적정

지방재정법 시행령 제144조 제2항과 지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙 제2조에 의하면 업무추진비는 “지방자치단체의 장과 보조기관, 사업소장의 직무수행에 드는 비용과 지방자치단체가 시행하는 행사, 시책추진사업, 투자사업의 원활한 추진을 위한 비용”으로 규정하고 있다.

또한 지방자치단체 세출예산 집행기준에 따르면 업무추진비로 소속 상근직원격려를 위하여 식사 제공은 가능하나, 유흥주점 이용은 불가능하다. 간담회 등 접대성 경비를 집행하고자 하는 경우 집행목적, 일시, 장소, 집행대상 등을 증빙서류에 기재하여 용도를 명확히 해야 하고 건당 50만 원 이상일 경우 주된 상대방의 소속 또는 주소 및 성명을 증빙서류에 반드시 기재하여 월1회 자치단체 별 내부행정 전산망에 공개해야 한다.

지방공무원법 제44조, 지방자치단체 예산편성 운영기준, 그리고 지방자치단체 세출예산 집행기준에 따르면 의회기관운영 업무추진비 및 의정운영 공통경비는 공적인 의정활동을 위한 제 경비이며, 공무원에 대한 급여는 법령에 의하지 아니 하고 어떠한 금전이나 유가물로 지급할 수 없다.

그러나 서울시는 일자리창출에 노고가 많은 직원들을 격려한다는 사유로 식사(비용: 35만원) 후 인근 유흥주점에서 유흥접객원(도우미)을 동반한 채 술을 마신 후 비용 109만원을 간담회경비로 처리하기 용이한 금액(50만 원 이하)으로 나누어 3개 과의 시책추진 업무추진비 카드로 나누어 결제하고, 영수증은 폐업한 강남구 소재 서양음식점에서 식사를 한 것처럼 발급받았다. 이후 이 영수증을 증빙 서류로 첨부하여 산업정책수립을 위한 간담회를 개최한 것처럼 지급결의서를 허위로 작성하였고, 다른 2개 과도 식당에서 유관부서 간 간담회를 개최한 것처럼 지급결의서를 허위로 작성하였다. 또한 7개 지방자치단체에서는 규정에 위배하

6) 업무추진비는 시책추진업무추진비와 기관운영업무추진비로 구분되며, 시책추진업무추진비는 사업부서에서 시책사업을 원활하게 추진하기 위한 경비이므로 단순히 자치단체 내부공무원에게만 집행할 수 없는 경우가 대부분이다.

여 1억 2천여만 원 상당의 상품권을 기관운영 업무추진비로 구매하여 설·추석에 간부직원과 지방의회의원 등에게 격려명목으로 부당집행하고 있다(서울 동작구, 은평구, 중구, 부산진구, 강원도, 전남 영월군, 화순군).

이는 행정부의 도덕적 해이에서 비롯된다. 지방정부들이 그동안 관행으로 여겨져 공공연하게 일어나는 행위이고, 공무원, 지방자치단체장, 지방의회의원이 동시에 결부된 행태로 시급히 개선되어야 할 과제임에 틀림없다.

### 3. 포괄사업비 등 변칙적 예산편성

지방재정법 제36조에 따르면 지방자치단체가 "예산을 편성할 때에는 법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하도록"되어 있다. 또한 지방자치단체 예산편성운용기준에는 "예산은 한정성의 원칙<sup>7)</sup>에 따라 연도 간, 분야·부문·정책사업 간에 각기 명백한 한계를 두도록" 규정하고 있다. 그러므로 예산을 편성할 때 지방재정법 등에 규정된 예비비, 시책추진보전금 등을 제외하고 포괄적 사업비를 계상해서는 안 된다.

그럼에도 불구하고 경상남도 등 10개 지방자치단체<sup>8)</sup>는 지방자치단체장 또는 지방의원이 민원해결에 필요하다는 이유로 재량사업비를 요구하자 구체적인 사업계획이나 이에 따른 경비 산정 기준도 세우지 않은 채 소규모 주민숙원사업이라는 명목으로 매년 일률적으로 지방자치단체장과 의회의원에게 1인당 일정액을 예산에 계상한 후 사업수요가 생길 때 마다 수시로 집행하였다. 일례로 경상남도는 2006~2010년까지 매년 의원 1인당 일정액 (5억 원~10억 원)씩 총 1,915억 원을 배분하여 예산의 목적·범위 등에 정하지 않은 포괄적인 형태로 예산을 편성하여 수시로 도로건설, 공원사업비 등 지역 현안사업에 집행하고 있다. 특히, 143억 4,700만 원은 예산을 편성할 때까지 대상사업을 확정하지 못한 지방의원들의 요구에 따라 수시로 집행하고 있다.

산청군은 2008~2011년까지 군수는 15억 원, 군의원은 1인당 1.5억 원씩 총 134억 원을 일률적으로 예산에 편성한 후 106억 여 원에 해당하는 금액을 수시로 집행하였다. 부안군은 2007~2011년까지 군수는 60억 원, 군의원은 총 50억 원을 배정하여 총 110억 원을 일률적으로 포괄사업비를 예산 편성하여 수시로 집행하였다.

7) 예산 한정성의 원칙이 보장되지 않으면 예산의 실질적인 의미가 상실되며, 집행부의 재량권이 지나치게 확대되어 지방의회의 예산심의권이 침해될 수 있다.

8) 경상남도 본청, 대전광역시 본청, 경산시, 경주시, 의정부시, 공주시, 천안시, 군산시, 산청군, 부안군이 해당된다.

부산광역시 관할 자치구에서는 인건비 등 필수·법적경비를 일부만 반영한 후 나머지 예산은 공약사업에 우선 반영하였다. 행정안전부는 2010. 6월 부산광역시 관할 하구 등 15개 자치구에서 671억여 원의 인건비를 편성하지 않고 부산광역시로부터 특별재정보조금을 지원받아 인건비를 지급하였다는 통보를 받고도 아무런 조치를 취하지 않았다. 또한 2011년도 일부 자치구에서 인건비예산을 우선편성하지 않은 채 공약사업 등 자체사업 예산부터 편성하는 관행을 지속하였다.

산청군은 2008~2011년까지 군수는 15억 원, 군의원은 1인당 1.5억 원씩 총 134억 원을 일률적으로 예산에 편성한 후 106억 여 원에 해당하는 금액을 수시로 집행하였다. 부안군은 2007~2011년까지 군수는 60억 원, 군의원은 총 50억 원을 배정하여 총 110억 원을 일률적으로 포괄사업비를 예산 편성하여 수시로 집행하였다.

포괄사업비 편성은 대부분의 지방자치단체가 관행처럼 여겨 행해지는 행태임과 동시에 도덕적 해이에서 비롯되는 행태로 행정부와 입법부가 상호 묵인하에 일종의 거래의 형태이다. 이를 제어하기 위한 제도적 개선이 필요한 부분이다.

#### 4. 세수결손<sup>9)</sup>보전을 위한 부당 내부거래

부당 내부거래는 특별회계의 일반회계로의 진출, 회계 간 상호자금전용과정에서 발생하는 부적절한 회계처리이다. 지방재정법 제9조와 제78조에 따르면 다른 회계로부터 자금을 전용(전출)한 회계는 동일 회계연도내의 수입으로 변제해야 하고 일반회계와 특별회계로 구분하되 특별회계는 회계 간 독립채산제로 구분 처리해야 한다.

다만, 회계별 세계현금이 부족하여 다른 회계로부터 자금을 전용할 경우, 동일 회계연도내에서 가능하다. 다른 회계로부터 전용한 자금을 상환할 수 없을 것으로 판단될 때는 일반회계로부터 자금을 전입 받아 상환해야 한다. 인천광역시는 가용재원이 부족하다는 사유로 검단 1지구 토지구획정리사업 특별회계 등 7개 특별회계 상호 간 자금을 전용하여 이를 당해 연도에 상환하지 않았을 뿐만 아니라 이 중 일부금액은 그 이듬해까지 상환하지 못하고 있다. 더불어 오류지구 특별회계의 체비지마저 당하지구 토지구획 정리사업의 공사비명목으로 양도하는 등 7개 특별회계를 하나의 특별회계처럼 운용하였다.

더욱이 2009회계연도 추가경정예산을 편성하면서 일반회계의 세수결손이 발생하자 상수도특별회계 등 5개 특별회계로부터 재원을 전입 받아 세수결손에 충당하고 이 중 일부만 2010년에 상환하고 나머지 금액은 일반회계 가용재원이 부족하다는 이유로 2010회계연도

9) 세수결손이란 당초세입 예상치에 비해 실제세입이 부족한 경우를 말한다.

일반회계 예산에 반영조차 하지 않았다.

성남시에서는 택지개발사업이 완료(2009년 말 예정)되면 공동사업자간에 수익금을 정산하고 초과수익금은 해당지구 내 기반시설 설치 등에만 사용하도록 한 특별회계를 관리·운영하고 있는데, 2007~2009년까지 일반회계 가용재원이 부족하자 특별회계 3,000억 원을 일반회계로 전출하여 도로건설, 공원사업 등 시장공약사업에 활용하였다. 2009년 일반회계 세수결손이 2,007억 원에 달하자 택지개발사업의 종료(2009. 11월)가 얼마 남지 않아 정산해야 함에도 불구하고 2,400억 원을 추가로 전출하였다. 2010년 6월 국토해양부에서 사업비 정산을 요청하여, 공동사업자에게 지불해야 할 정산자금이 5,200억 원에 이르는데도 가용재원이 681억 원에 불과하여 정산하지 못하고 일방적으로 지불유예를 선언하게 되었다.

안양시는 지방공기업법의 규정에 따라 관련 특별회계로부터는 전년도 잉여금 중 일부만 일반회계로 전출하도록 제한(지방공기업법 제17조 제2항)하고 있음에도 불구하고 세수결손을 보전한다는 사유로 전년도에 1억 원의 결손이 발생한 하수도 사업특별회계로부터 2009년 부당하게 150억 원을 일반회계로 전입하여 사용하였다.

광명시는 폐기물처리시설 설치촉진법 제6조에 따라 폐기물처리시설설치 특별회계의 자금은 폐기물처리시설 설치에만 사용하도록 제한하고 있는데도, 세수결손 보전을 사유로 2009년 258억 여 원을 부당하게 일반회계로 전입하여 폐기물처리시설 설치와 관련 없는 사업에 사용하였다.

도시개발법 제60조와 동법 시행령 제71조, 천안시 도시개발조례 제12조의 규정에 따르면 도시개발특별회계는 시장이 시행하는 도시개발사업의 공사비에 한하여 자금을 보조할 수 있기 때문에 일반회계사업을 도시개발특별회계 예산에 편성하여 집행해서는 안 된다. 그런데 천안시는 2004회계연도에 도시개발특별회계에서 보조할 수 없는 시청사 주변 토지 매입비 70억 원 등 260억 원의 일반회계 사업예산을 도시개발 특별회계예산에 편성하였다. 2004회계연도부터 2008회계연도까지 총 739억 여 원의 일반회계사업 예산을 도시개발특별회계 예산에 부당하게 편성한 후 토지매입비로 총 673억 여 원을 부당하게 집행하였다.

세수결손보전을 위한 내부거래는 현행 제도에서는 제한하고 있지만 대부분의 지방자치단체가 관행적으로 거래하는 근본적인 이유는 도덕적 해이를 전혀 배제할 수 없다. 다만 특별회계 설치 목적이 근거한 재원 조달이 불가능하기 때문에 필요재원을 일반회계로부터 전입할 수밖에 없다는 점이 더 큰 요인이다(이현우·송상훈, 2010).

## 5. 적자 은폐를 위한 분식회계

분식회계는 “기업이나 공공조직이 실적을 좋게 보이기 위해 고의로 자산이나 이익 등을 크게 부풀려 결산재무제표상의 수치를 왜곡하는 것”을 말한다. 분식회계는 아직 창고에 쌓여 있는 재고의 가치를 장부에 과대 계상, 팔지도 않은 물품의 매출전표를 끊어 매출채권을 부풀리는 방법, 매출채권의 대손충당금을 고의로 적게 쌓아 이익을 부풀리는 방법 등이 주로 이용된다.

세부적인 논의에 앞서 분식회계에 해당되는지에 관한 논리적 판단이 필요하다. 특별회계의 일반회계로의 진출, 포괄사업비의 편성, 회계전출시 내부거래의 중복계산 등은 내부통제의 문제, 즉 도덕적 해이나 관행으로 볼 수 있다. 그러나 자금 없는 가공이월금, 사고이월비의 임의사용, 계속비 이월금 불용처리 등의 행태는 분식회계로 여겨질 수 있다.

회계결산은 예산운용과정의 마지막 단계로 한 회계연도 세입·세출예산의 집행실적을 계수로 표시하는 행위에 그치지 않고, 지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정된 예산을 법령과 조례에 정해진 절차와 방법으로 적절하게 집행되었는지를 확인하는 과정이다. 또한 지방자치단체의 재정운영성과를 분석하고 지방재정이 방만하게 운영되지 않도록 사전예방 기능과 다음 연도 예산을 편성할 때 이를 반영하여 지방자치단체 재정운용에 유용한 정보를 제공해주기 때문에 매우 중요한 기능을 담당하고 있다.

분식회계(결산)의 세부적인 방법은 특별회계의 일반회계로의 진출과 회계 간 상호자금전용, 자금 없는 가공 이월금, 사고 이월비 임의사용, 계속비 이월금 불용처리 등이다.

첫째, 자금이 없는 가공이월금을 순세계잉여금<sup>10)</sup>이 발생한 것으로 회계처리하고 있다. 천안시는 2008회계연도 세입·세출결산과정에서 세수결손 -625억여 원에 이르러 순세계잉여금이 -328억여 원 결손을 감추기 위해 추모공원 조성사업 등 330억 원 상당의 사업비가 다음회계연도에 들어오는 것으로 이월처리(자금 없는 이월)<sup>11)</sup>하여 순세계잉여금이 1억

10) 순세계잉여금은 잉여금중 이월금 및 국·도비 사용잔액을 공제한 금액을 말하는 것으로, 순세계잉여금이 발생하는 이유는 세입예산액보다 실제수입이 많은 경우 및 세출예산액보다 실제 적게 지출한 경우(불용)에 발생하게 되며, 지방채의 원리금상환 및 다음회계연도의 세입재원으로 활용할 수 있다. 일반적으로 거둬들인 세금의 총액(총 세입예산)에서 지출된 세금의 총액(총 세출예산)을 뺀 나머지를 의미한다. 다만 기획재정부 회계처리지침 개정사항 2011.12에 의하면 “세계잉여금”으로 정의하고 있다.

11) 지방자치단체 계약체결·이행에 따른 선금 및 대가 지급요령(행정안전부 예규)과 지방자치단체 결산 작성 통합기준에 따르면 재원의 사용용도가 지정된 국비보조금으로 추진하는 사업 중 당해 자금이 부득이 당해 회계연도에 교부되지 않고 다음 회계연도에 교부되는 것이 확실할 경우 등에 한하여 해당금액의 범위 내에서 자금의 이월 없이 세출예산(사업)을 다음 연도로 이월 처리할 수 있도록 규정하고 있다.

4,000만여 원 발생한 것으로 회계 처리하였다. 더불어 2006회계연도부터 2010회계연도까지 순세계잉여금 결손사실을 감추기 위해 90억 원에서 330억 원을 자금 없는 이월금으로 처리하였다.

둘째, 재정보전금과 반납해야 할 개발 부담금을 세입으로 회계처리하고 있다. 화성시는 2009회계연도에 재정보전금 592억 원과 일반부담금 243억 원 등 835억 원을 세입예산에 과다 계상하여 법령상 지방자치단체의 예산으로 지원할 수 없는 시장 공약사업 등에 집행하였다. 당초 전망치에 비해 실제세입이 부족하게 징수되자 이를 감추기 위해 2010회계연도 수입으로 처리하여야 할 재정보전금 113억 원과 경기도에 반환하여야 할 개발부담금 398억 원, 노인복지기금 등 5개 기금에서 차입한 71억 원 등 582억 원을 2009회계연도 수입으로 처리하여 실제로는 321억 원의 순세계잉여금 결손이 발생 한 것을 261억 원의 순세계잉여금이 있는 것처럼 사실과 다르게 결산하였다.

또한 2010회계연도에도 재정보전금 231억 원과 지역개발협력기금 1,500억 원 등 1,731억 원을 세입예산에 과다 계상하여 종합경기타운 건립 등 시장 공약사업에 집행한 후 세수결손이 예상되자 경기도에 반환하여야 할 개발부담금 63억 원과 폐기물처리시설 특별회계에서 317억 원을 부당하게 일반회계로 전입하였다. 2009회계연도에 지출해야 할 경기도 귀속분 개발부담금 398억 원과 2010회계연도에 지급했어야 할 종합경기타운 공사비 166억 원 등 564억 원을 2010회계연도 세출예산에 포함하지 않아 923억 원의 순세계잉여금 결손을 21억 원으로 결산하여 지방의회는 물론 주민에게 잘못된 재정정보를 제공하였다.

셋째, 원인행위가 있는 후 사용하지 못한 사고이월비를 회계처리를 하였다. 서울특별시는 용지매각수입을 과다 계상하여 2009·2010회계연도의 실제 용지매각수입이 당초 예산의 61%로 세수결손이 예상되었다. 일반적으로 감소한 세입예산에 맞춰 추가경정예산을 편성해야 했음에도 불구하고 시의회와 정치적인 대립으로 정상적인 협의가 어렵다는 이유를 들어 실행예산을 편성하면서 당초대로 예산을 집행하였다.

그 결과, 2009회계연도 결산 시 -11,063억 원의 세수결손과 세출사업에 집행할 자금이 부족해지자 집행자금을 마련하기 위해 2010회계연도로 이월하여 집행하여야 할 사고이월비 2,144억 원을 2009회계연도에 부당하게 사용하였다. 2010회계연도는 더욱 늘어 -12,680억 원의 세수결손이 발생하자, 또 다시 사고이월비 3,129억 원을 부당하게 사용하였다. 이에 따라 2009회계연도와 2010회계연도 세수결손에 충당한 사고이월비를 2011회계연도 수입으로 충당해야 하는 재정 부담을 안게 되었다. 이는 명백한 분식회계임에 틀림없다.

넷째, 계속비 이월금을 불용처리한 뒤 가용재원으로 회계 처리하였다. 동일 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있을 경우에 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 받아 지출해야 한다. 그러나 인천광역시는 2007회계연도에 계속비 사업

(초지대교 ~온수리간 도로개설)에서 60억 여 원을 불용 처리하는 등 21개 사업 582억 여 원을 2008회계 연도로 이월하지 않았다. 이 후 같은 방식으로 2007회계연도부터 2009회계연도까지 68건, 2,453억 여 원을 불용 처리하여 세수결손에 충당하였다.

2010회계연도 추가경정예산을 편성하면서 지방세 수입이 3,850억 원이 부족할 것으로 전망하였는데도 추가경정 예산을 편성하지 않고, 공약사업 등에 세입예산을 우선집행하여 가용재원이 부족하자 자치구 재원조정교부금 1,500억 원과 교육비 특별회계전출금 860억 원 등 2,360억 원을 당해회계연도에 불용처리 하는 것으로 결산 처리하여 2007회계연도 68억 원, 2008회계연도 2억 원, 2009회계연도 27억 원, 2010회계연도 136억 원의 순세계잉여금이 남은 것처럼 분식 결산하여 당겨 쓴 2011회계연도 불용 처리된 계속비 등을 충당해야 하는 재정 부담을 안게 되었다.

천안시는 2006년부터 2010년까지 연속 5년간 총 1,073억 원의 순세계잉여금 결손이 발생하자 이를 감추기 위해 매년 가공의 이월금을 계상하는 방법으로 5년간 마치 총 14억 원의 흑자가 발생한 것처럼 사실과 다르게 결산서를 작성하여 의회에 제출했지만 의회는 전문성의 부족으로 그대로 승인·공시하였다.

인천광역시 2007년부터 2010년까지 연속 4년간 일반회계에 총 9,162억 원의 순세계잉여금 결손이 발생하자, 다음 회계연도 세입을 부당하게 당겨쓰거나 다음연도로 이월시켜야 할 계속사업비를 불용처리 하는 등의 방법으로 4년간 총 233억 원의 흑자가 발생 한 것처럼 분식 결산하였다.

이렇듯 대부분의 회계부정이 행정부의 도덕적 해이와 관행에서 비롯되었을 뿐만 아니라 입법부의 기능부재와 연관된다. 특히 도덕적 해이에서 비롯된 제반행태는 시급히 개선되어야 할 과제이다. 더불어 관행으로 여겨 이행해 왔다면 과감히 근절해야 할 것이다. 무엇보다 정치적 수단으로 행해지는 제반 행태는 외부통제의 관점에서 치유되어야 할 것이다. <표1>은 회계부정의 유형, 행태촉진요인 (도덕적 해이, 관행), 구체적 요인, 관련행위자 등을 정리한 것이다.



〈표 1〉 회계부정의 구체적 요인

회계부정유형	도덕적 해이	관행	구체적 요인	관련행위자(순서)
기금횡령 및 법인카드의 사적유용	●	-	행정부의 기능부재	공무원 개인
업무추진비 등 예산사용 부적정	○	●	행정부의 도덕적 해이	공무원, 지사체장, 의원
포괄사업비 등 변칙적 예산편성	●	●	행정부의 도덕적 해이 = 입법부의 도덕적 해이	지사체장, 의원
세수결손보전을 위한 내부거래	○	●	행정부의 도덕적 해이 > 입법부의 기능 부재	지사체장, 공무원, 의원
적자 은폐를 위한 분식회계	●	○	행정부의 도덕적 해이 ≥ 입법부의 기능 부재와 해태	지사체장, 공무원, 의원

주: ●: 관련성이 아주 큼, ○: 관련성 있음, -: 관련성 없음

## IV. 회계부정 방지를 위한 대안

지방정부의 회계부정의 선제적 대응차원에서 내·외부통제를 강화할 필요성에 제기한다.

### 1. 내부통제

내부통제는 정부회계의 전문성, 책임성 및 책임귀속차원에서 논의할 수 있다.

첫째, 지방자치단체는 정부회계의 전문성 제고차원에서 인력운영에 관한 새로운 방향을 설정하여야 할 것이다. 앞으로 정부회계 부문의 역할은 더욱 강조될 것이며,<sup>12)</sup> 회계직렬의 신설과 정부부처 내부로의 회계전문가의 영입이 추진되고 있다. 거시적 관점에서 회계사의 영입은 필요한 과정이라 여겨지지만 근본적인 처방책은 아닌 듯하다.

12) 기획재정부에서는 국가회계제도 선진화 3개년로드맵을 추진하고 있다. 특히 국가회계담당인력의 전문성을 제고하기 위해 회계직 공무원선발과 국가회계제도 인프라구축을 위해 국가회계전문자격인증과 회계법인에 대한 국가회계 전문성을 강화할 계획이다. 그러나 회계직공무원은 행정안전부의 승인문제로 난항을 겪고 있으며, 국가회계 전문자격인증제도는 감사원이 부정적인 반응을 보이는데, 저자의 견해로는 정부회계와 기업회계의 그 목적의 차이에서 나타난 현상이라 볼 수도 있겠지만 권력의 한 형태로 이해할 수도 있다. 또한 회계법인에 대한 국가회계전문성강화에 관해 정부의 입장은 회계법인에 대한 신뢰성여부를 문제시하고 있기 때문에 공인회계사를 통한 교육이 중요하다고 판단된다.

새로이 회계직렬을 운영한다고 할지라도 과연 지방자치단체장의 부당한 개입·지시에 거부할 명분이 없기 때문에 예컨대 프랑스의 전문적이고 중립적인 사후감사기구인 지역회계원(Cour des comptes)과 같이 특수한 신분을 보장받고 독립된 인사관리가 가능한 준사법적 감사통제기구(배준구, 2003, 1-26).<sup>13)</sup>의 형태를 고려해 볼 필요가 있다.

더욱 문제는 재무회계 담당공무원의 과반수가 6개월 미만으로 전문성차원에서 심각한 문제가 내재되어 있음을 알 수 있다. 또한 재무회계를 담당했던 공무원이 재차 보직을 받는다고 가정하면 예산회계로 이동하는가 하면 대부분 재무회계 담당자는 소위 말하는 막내들의 차이가 되고 있다.<sup>14)</sup> 미국의 경우처럼 재무회계 공무원의 순환보직은 심각히 고려되어야 할 것이다.

둘째, 프로그램(사업)별 책임성을 명확히 해야 할 대안으로 사업별 실명제가 도입되어야 한다. 사업과정은 투융자심사, 모니터링, 결산, 감사의 단계 등으로 나누어 내부관리의 부실이 밝혀지면 민형사상의 책임은 물론 정치적 책임성을 부과할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.<sup>15)</sup> 공공행정의 성격상 개별적·구체적 책임귀속과 정책결정에 대한 책임추궁은 한계가 있다(남황우, 2007: 193). 하지만 실명제를 통한 사업과정별로 모니터링체계를 구축한다면 한계를 극복할 수 있을 것이다. 책임귀속을 강화하기 위해 누구의 지시에 의해 누가 사업을 수행 했는가 등 세부적인 내용에 관한 실명제를 도입해야 할 것이다. 실령, 정책결정과 집행 간 시차로 인해 정치적 책임은 물을 수 없다 하더라도 민·형사상의 책임을 부과해야 할 것이다(정성호, 2012b).

우선 실천 가능한 대안으로 투융자 심사의 강화를 제안한다. 왜냐하면 모든 사업의 시작이 투·융자심사의 부실에서 비롯되기 때문이다. 일례로 천안시는 2005년(38건 중 2건 부적정)과 2008년(34건 중 1건 부적정)을 제외하고 2006년(23건), 2007년(25건), 2009년(31건), 그리고 2010년(20건)은 어떠한 형태(적정, 조건부)로든 타당성조사 상의 문제는 없다는 것으로 분석되었다(천안시, 2012). 이는 비단 천안시의 경우가 아닌 지방자치단체의 일반적 현상이라 할 수 있다.

13) 프랑스에서는 지방의회의 결산감사를 받는데, 이는 정치적, 행정적 차원의 승인에 해당한다. 다만 실질적 합법성의 승인은 지역회계원이 담당하고 있다. 결국 집행과 관리가 분리되고 있는 셈이다.

14) 행정안전부 공무원과 인터뷰 내용

15) 예를 들어 대구광역시의 경우 정책실명제를 추진 중에 있는데, 정책명, 실명(기본계획수립 담당자 : 0급 000, 최종결재자 : 대구광역시장, 설계자 : 00(주), 시공사 : 00(주), 주요내용, 추진 및 변동사항에 관해 공시하고 있다. 본 연구는 이 범위를 넘어 투융자심사로부터 결산, 감사단계로 확대하여 추진할 것을 제안한다.

셋째, 행위자간 책임귀속을 강화해야 할 것이다. 지방자치단체장은 주민의 공공복리향상을 위한 제반노력과 정책집행의 결과를 주민과 의회에 성실하게 답변해야 할 의무가 있다. 반면 의회의원들은 주민들을 대신하여 행정을 감시·견제를 위해 선출된 주민의 대표로써 정책집행과정에서 감시기능이 더욱 요구된다. 자치단체장과 의회의원들은 정책선택과 감시·감독의 책임이 다음선거에 영향을 받기 때문에 자신들에게 불리한 사실은 덮어두기를 원한다.<sup>16)</sup> 더욱이 지방자치단체장과 마찬가지로 의회의원들은 공약사업을 추진하는 것이 하나의 업적(치적)으로 인식하기 때문에 견제할 유인이 줄어들어 도덕적 해이와 역선택의 유인은 사라지지 않게 된다(정성호, 2012b). 예컨대, 자치단체장과 의회가 뜻을 같이하는 당(黨)구조를 지녔다면 사태는 더욱 심각해진다. 일본의 유바리시, 우리나라 인천광역시와 강원도가 그 예가 될 것이다.<sup>17)</sup>

지방자치단체 공무원은 시장을 보좌하고 정책의제 설정에서부터 정책집행과정을 거치면서 주민을 위해 봉사할 의무가 있다. 더욱이 지방재정을 공정하고 효율적으로 운영할 책임이 있다. 설령 자치단체장의 무리한 공약사업 전개과정에서 야기된 재정부실이라 하더라도 주민과 지방의회에 정확하게 알려야 한다. 하지만 사실상 제한적인데, 이미 설명한 바와 같이 적자를 흑자로 전환하는 등의 분식결산 유인은 항상 내재되어 있다. 왜냐하면 공무원의 경우, 직위상승과 순환보직의 형태를 지니고 있어 책임성이 낮아지게 되고, 더욱 문제는 인사권을 지닌 자치단체장의 지시를 따르지 않을 수 없기 때문이다. 논리를 비약하면 감사결과에서 밝혀진 분식회계처리는 오랫동안 관행적으로 이루어진 것은 아닌지 의문이다.

주민은 세금을 성실히 납부할 의무도 있지만, 선거권을 지니고 있는 만큼 주민의 복리증진을 위해 봉사할 유능한 후보자를 선출해야 하며, 행·재정에 관한 관심을 갖고 감시해야 할 것이다. 재정파산의 가장 큰 피해자는 주민임을 감안할 때 주민이 지방재정을 책임지고 감시할 유인이 바로 여기에 있다. 전문화된 시민단체와 제도권에서 보호받는 주민참여예산위원들의 합리적인 참여가 요구된다 하겠다.

16) 서울특별시의 경우 지방자치단체장과 시의회가 정치적으로 대치하고 있어 정상적인 협의가 어려운 경우 세입예산에 맞춰 세출예산을 줄이는 추가경정예산을 편성하지 않고 실행할 자금이 부족해지자 사고이월비를 부당하게 집행하여 재정 부담을 초래하였다.

17) 일본 유바리시의 다나카시장은 24년간 재임하면서 무리한 사업추진 등의 영향으로 재정건전단계로 전락하였고, 인천광역시장은 8년간, 강원도지사는 12년간 재임하면서 재정건정성을 심각하게 악화시켰다.

## 2. 외부통제

외부통제 대안으로 주기적인 외부회계감사와 일정규모 이상 사업시 사업승인 주민투표제(bond referendum)를 제안한다(정성호, 2012a, 2012b).

첫째, 주기적 회계감사를 통한 재정진단이 절실하다. 외부회계감사의 주체적 행위를 어떤 조직이 수행할 것인가에 관한 논의에서 제외한다. 회계감사를 전제로 회계정보의 투명성을 보장하고 주민들로부터는 신뢰를 쌓아가야 할 것이다.

우선 실천 가능한 대안으로 결산검사제도의 강화를 제안한다. 이미 설명한 바와 같이 결산검사가 부실하기 때문에 지방정부에서 행해지는 회계부정을 적발할 수 없다.<sup>18)</sup> 현재 행정안전부에서 추진하고 있는 결산검사 매뉴얼 출간은 다행스러운 일이다. 결산검사가 형해화되지 않도록 사전 직무교육도 하나의 대안이 될 것이다.

둘째, 일정금액이상의 사업비가 투자되는 사업은 미국의 주 및 지방정부에서 사용되어지고 있는 사업승인 주민투표제도(bond referendum)의 도입을 제안한다.<sup>19)</sup> 우리나라는 미국과 달리 지방자치단체의 예산으로 집행하는 프로그램(사업)의 수가 지나치게 세분화되어 있어 자본투자계획(CIP)<sup>20)</sup>을 그대로 인용하기는 다소 제한된다. 하지만 지방재정 투·융자

18) 지방자치법 제134조 및 지방자치단체 재무회계규칙 제31조의 규정에 따르면 결산정리의 적정성, 재정운용의 적법성 등을 검증하는 절차를 갖추고 있다. 또한 행정안전부 결산검사 통합기준에 따르면 결산검사위원은 결산관계서류의 내용에 착오기재 또는 누락된 사항이 없는지, 세입징수계획 등 예산운용에 필요한 각종계획이 적정하게 이행되었는지, 이월 및 불용액이 발생한 원인은 무엇인지 등을 철저히 검토해야 한다.

19) 미국은 지방채를 일반보증공채 (general obligation bond)와 수익채 (revenue bond)로 구별하고 있다. 일반보증공채를 발행하려면 해당 (주)지방정부는 반드시 사업승인 주민투표 (bond referendum)를 거쳐야 발행할 수 있다. 주민투표용지에 project (사업)명과 공채발행액을 기술하여 과반수 이상의 찬성을 얻을 경우에만 공채발행이 허용된다. 일반보증채는 주로 공공건물 (청사, 학교)이나 공공시설 (상하수도, 도로) 등의 공공성이 강하고 내구연한이 보통 20년이 넘는 시설/건물 등의 공사를 위해 사용되며, 일반보증채의 원금과 이자는 지방정부의 경우는 보통 재산세 (property tax)의 세율 인상분으로, 향후 20-30년 동안 원금과 이자를 상환하는 것이 보통이다(Vogt, 2004). 수익채는 일반보증채와 달리 주민들의 투표를 거치지 않고 자치단체의 governing board가 public authority의 governing board와 상의해서 public authority 책임으로 발행하고 상환하기에 자치단체는 public authority가 발행한 부채를 상환할 의무가 없다. 특히, 공공시설구축을 위한 일반지방채(general obligation bond) 발행 시 투표를 통한 주민들의 동의 (referendum)를 구하는 절차는 주 및 지방정부들의 재정건전성을 유지하는데 아주 유용한 재정계획 수단으로 사용된다. 지방재정건전성에 경고음이 나오고 있는 우리의 현실을 비추어 볼 때 점진적이고 신중한 도입의 고려가 필요한 제도라 하겠다(정창훈·정성호, 2011).

20) 주 및 지방정부에서 CIP(capital improvement planning)를 매년 작성해야 한다. CIP 과정을 통하여 향후 5-10년 후 자치단체 서비스 제공에 필요한 사업의 우선순위를 정한다. 사업우선 순위

심사계획에 규정된 심사 대상사업의 범위(예, 시도의뢰심사 이상 또는 중앙의뢰심사)에 근거한 투·융자심사<sup>21)</sup> 대상 프로그램에 한하여 사업승인 주민투표제를 실시하는 방안을 신중하게 고려할 수 있다.<sup>22)</sup> 물론 주요 지역사업에 대한 주민투표가 상당한 비용을 수반하지만 만일, 미국의 주 및 지방정부에서와 같이 주요 지역사업에 대하여 사업승인 주민투표제가 도입되었다면 인천시의 월미 은하 모노레일, 김해시와 용인시의 경전철과 강원도의 알펜시아 등 지방자치단체장의 일방적이고 무모한 사업추진은 불가능하였을 것이다.

## V. 결 론

글로벌 경제위기와 유럽 경제위기에 관한 내용이 연일 보도되는 가운데 일본 유바리시에 이어 우리 지방정부에서 분식회계가 발표되어 지방재정 위기관리에 대한 관심이 환기되고 있다. 일부 지방자치단체의 공직비리와 자치단체장의 공약사업이라는 이유로 사업타당성 검증마저 수행하지 않은 채 무리하게 사업을 추진하는 과정에서, 순세계잉여금 결손이 발생하자 이를 은폐하기 위해 사실과 다른 결산서를 제출·공시하는 분식회계를 이용하고 있다.

공약사업 추진을 위해 무리한 사업추진이 반복되는 가운데 재정적자가 누적될 경우 결국 중앙정부에 손을 벌릴 수밖에 없는 형국이 된다. 이는 재정적자의 책임을 온 국민이 공유하는 양상이 된다. 따라서 지방재정 위기를 조기에 해소하고 더 큰 사회적 문제로 확대되는 것을 차단하기 위해서는 왜곡된 재정구조를 은폐하려는 관행을 근절해야 한다.

본 연구는 지방정부의 회계부정 방지를 위해 내·외부통제 측면에서 함의를 도출하였다. 내부통제 방안으로 첫째, 지방정부는 정부회계의 전문성 제고를 위한 새로운 방향설정이 필요

---

를 결정하는 첫 단계과정은 해당사업이 기술적(공법)으로 가능한가를 연구하기 위해 자치단체에 근무하는 engineer들에게 기술적 타당성 검사를 의뢰한다. 기술적 타당성 검사를 통과하면 engineer와 재무국장 등을 주축으로 사업을 추진하는데 소요되는 비용편익분석 작업을 거친 후, 사업의 편익이 비용을 초과하는 사업들 위주로 사업의 우선순위를 정한다. 다음단계로 자치단체의 예산행편, 공채수입사정, 연방정부나 주정부의 교부금 예측에 근거하여 매 해마다 몇 개의 사업을 자본예산에 편성하게 된다. 우리나라의 중기지방재정계획과 유사해보이지만 실제로 중장기투자계획 없이 그저 총액만 예측하여 맞추어 놓는 형태를 취하고 있어 엄격한 의미에서 자본투자계획(CIP)과는 다소 거리가 멀다.

21) 지방재정 투·융자사업 심사규칙(행안부령 제240호, 2011.9.29) 제3조(투자심사의 구분 등)  
① 투자심사의 구분 및 심사대상사업의 범위를 참고하라. 심사는 자체심사, 시도의뢰 심사, 중앙의뢰 심사로 구분된다.

22) 모바일 주민투표제도 하나의 대안이 될 것이다.

할 것이다. 더 나아가 전문적이고 중립적인 기구로서의 제도적 뒷받침과 재무회계 인력구조에 대한 심각한 고민이 필요하다. 우선 재무회계 담당공무원의 순환보직 등과 관련된 전문성 문제는 치유되어야 할 것이다.

둘째, 사업별 실명제를 통한 책임귀속을 명확히 해야 할 것이다. 사업별 실명제를 통한 투융자심사, 모니터링, 결산, 감사의 단계로 나누어 내부 관리의 부실이 밝혀지면 민형사상의 책임은 물론 정치적 책임성을 부과할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 가령, 정책결정과 집행 간 시차로 인해 정치적 책임은 물을 수 없다 하더라도 민·형사상의 책임은 반드시 부과하는 것이 마땅할 것이다. 우선 투융자 심사를 강화해야 할 것이다.

셋째, 지방자치단체장(공무원), 의회의원, 주민의 책임귀속을 강화해야 할 것이다. 지방자치단체장은 주민의 공공복리향상을 위한 제반노력과 정책집행의 결과를 주민과 의회에 성실하게 답변해야 할 의무가 있다. 반면 의회의원들은 주민들을 대신하여 행정을 감시·견제를 위해 선출된 주민의 대표로써 정책집행과정에서 감시기능이 요구된다. 특히, 지방자치단체장과 마찬가지로 의회의원들은 공약사업을 추진하는 것이 하나의 업적(치적)으로 인식하기 때문에 견제할 유인이 필요한데 바로 주민(주민예산참여위원)의 역할이 더욱 중요하다.

외부통제 방안으로 첫째, 주기적 외부 회계감사를 통한 재정진단이 필요하다.<sup>23)</sup> 회계감사를 전제로 회계정보의 투명성을 보장하고 주민들로부터는 신뢰를 받아야 할 것이다. 우선 결산검사 강화를 제안한다.

둘째, 일정금액이상의 사업비가 투자되는 사업은 사업승인 주민투표제도(bond referendum)의 도입을 고려할 수 있다. 지방재정 투·융자심사계획에 규정된 심사 대상사업의 범위에 근거하여 일정금액 이상의 사업에 대한 사업승인 주민투표제를 실시한다면 지방자치단체장의 일방적이고 무모한 사업추진은 불가능할 것이다.

23) 논의의 핵심은 지방자치단체 차원에서 회계부정사태에 초점을 맞추었다. 외부회계감사의 주체적 행위를 어떤 조직이 수행할 것인가에 관한 논의에서 제외한다.

## 【참고문헌】

- 감사원.(2012). 지역토착비리 등 공직기강 점검. 감사결과발표 전문.
- \_\_\_\_\_.(2011). 지방재정건전성 진단·점검. 감사결과발표 전문.
- 김동욱.(2009). 최근 외국 지방자치단체의 재정위극복사례. 『한국지방재정공제회』 59-78.
- 남황우.(2007). 유바리시 재정파산에 관한 연구. 『한국도시행정학보』, 20(3): 179-205
- 배준구.(2003). 프랑스의 지방분권 이후 지방재정. 『사회과학연구창립 25주년기념』 1-26.
- 법제처.(2011). 지방재정법 및 동법 시행령.
- \_\_\_\_\_.(2011). 지방공기업법 및 동법 시행령.
- \_\_\_\_\_.(2011). 지방자치법.
- 이재성.(2002). 지방정부의 재정낭비 및 부조리 실태분석과 정책과제. 『한국지방자치학회보』, 4(1): 17-33.
- 이정호·김완희.(2003). 외환위기이후 우리나라 회계제도의 발전과정. 『경영논집』, 37(4): 91-129.
- 이현우·송상훈.(2010). 지방자치단체 특별회계 개선방안. 『정책연구』, 경기개발연구원, 1-172.
- 정성호.(2012a). 재정건전성 확보를 위한 주요 쟁점: 천안시를 중심으로. 『천안시 재정건전성확보, 어떻게 할 것인가?』, 천안시의회·한국정부회계학회 공동주최, 7-27.
- \_\_\_\_\_.(2012b). 회계부정에 대한 통제시스템의 구축방안: 천안시 사례를 중심으로. 『한국행정 연구』, 21(2): 1-30.
- 정성호·정창훈.(2012). 지방정부의 회계부정과 그 해법: 주인-대리인 이론을 중심으로. 『한국정책 학회 춘계학술대회 발표논문』 41-60.
- \_\_\_\_\_.(2011). 지방재정위기와 로컬거버넌스의 역할. 『지방행정연구』, 25(2): 3-35
- 정창훈·정성호.(2011). 자본예산제도도입을 통한 효과적인 중기재정계획 수립 및 사업예산제도 와의 연계방안. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 천안시.(2012). 재정특별위원회 요구자료. 천안시, 기획예산과.
- 한국일보. 기가 막히는 우정사업본부 분식회계. 2012.1.18
- 행정안전부.(2010). 지방자치단체 업무추진비 집행에 관한 규칙(부령 제134호, 2010.4.21).
- Mikesell.(2007). *Fiscal Administration, 7 edition*. Thomson Wadsworth.
- Stalebrinka, O. J. and Sacco, J. F.(2007). Rationalization of financial statement fraud in government: An Austrian perspective. *Critical Perspectives on Accounting*, 18(4): 489-507
- Vogt, A. John.(2004). *Capital Budgeting and Finance: A Guide for Local Governments*. ICMA: Washington.

