

지방자치단체 재정투자의 효율성 증진 방안

이 원 희
 —————
 환경대학교 교수

I. 문제의 제기

지방자치를 실시하면서 재정 규모는 크게 늘어났다. 총예산(일반회계+특별회계¹⁾) 기준으로 민선 지방자치 실시 첫 해인 1995년 47조 152억 원에서 2004년 98조 8,924억 원으로 2.1배 증가하였다. 같은 기간동안 일반회계는 2.2배(95년 31조 6,299억 원 → '04년 75조 8,668억 원) 증가하였고 특별회계는 1.5배(95년 15조 3,853억 원 → '04년 23조 256억 원) 증가하였다.²⁾

〈표 1〉 연도별 세입·세출예산 규모

(단위 : 조 원)

구 분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
총 계(A)	59.0	67.7	76.8	74.0	78.8	84.4	101.2	119.9	127.0	127.0	117.7
중복 등(B)	12.0	14.5	16.4	16.5	17.9	19.3	22.1	28.8	29.5	28.1	25.3
순 계 (=A -B)	계	47.0	53.2	60.4	57.5	60.9	65.1	79.1	91.1	97.5	92.4
	(증가율)	-	13.2	13.5	△4.8	5.9	6.9	21.5	15.2	7.0	1.4
	일 반	31.6	37.9	43.6	42.5	44.3	48.6	60.5	69.8	75.8	75.9
특 별	15.4	15.3	16.8	15.0	16.6	16.5	18.6	21.3	21.7	23.0	20.6

주1) '95~'04년 최종예산, '05년 당초예산 기준

주2) 중복 등 : 자치단체의 일반·특별회계간, 시도·시군구간 중복계상분

1) 특별회계는 공기업 기타 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 경리할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 조례로 설치할 수 있다(지방재정법 제5조 제2항).

2) 이하의 데이터는 다음 자료를 원용하였다. 감사원, (2006). 지방자치 10년.

세출예산의 성질별 변화추이를 보면, 우선 인건비 등 경상예산의 경우 1995년 11조 4,908억 원에서 2004년 19조 8,780억 원으로 1.73배 증가하였으나 세출예산에서 차지하는 비중이 감소추세(24.4% → 20.1%)에 있다. 1995년 30조 1,295억 원으로 세출예산의 64.1%를 차지하던 사업예산은 민선 지방자치 이후 주민복지육구 증가, 각종 투자사업 추진 등으로 인해 1997년 67.3%(40조 6,676억 원)까지 늘어났고 2004년 60.4%(59조 7,056억 원)에 달하고 있다. 사업예산이 늘어났다는 것은 그만큼 매우 세심한 투자적 의사결정 과정이 필요하다는 것을 의미하기도 한다.

특히 사업예산 중 자체사업이 차지하는 비중이 1995년 57.0%에서 2004년 47.9%로 감소하고 있는 점은 지방재정의 중앙의존도가 심화되고 있음을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 이로 인해 지역에서는 자신의 책임과 부담으로 사업을 하는 것이 아니라, 중앙정부의 지원금에 의존하여 사업을 하기 때문에 방만하게 사업을 추진할 우려가 있다.

〈표 2〉 세출예산의 성질별 변화추이

(단위 : 조 원, %)

구 분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
합계	47.0	53.2	60.4	57.5	60.9	65.1	79.1	91.1	97.5	98.9	92.4
경상 예산	계	11.4	12.5	13.4	13.1	13.3	14.0	15.5	16.9	18.6	21.5
	인건비	4.9	5.5	6.1	6.1	6.2	6.4	6.9	7.6	8.3	9.7
	경상경비	6.5	7.0	7.3	7.0	7.1	7.6	8.6	9.3	10.3	10.2
사업 예산	계	30.2	34.7	40.7	34.1	36.1	39.5	46.2	53.6	57.9	59.7
	자체사업	17.2	20.6	17.0	16.0	14.8	16.7	19.8	20.4	23.9	28.6
	보조사업	13.0	14.1	23.7	18.1	21.3	22.8	26.4	33.2	34.0	31.1
채무상환	2.7	3.1	3.2	3.9	4.3	3.7	4.2	4.3	2.9	3.3	3.3
예비비 등	2.7	2.9	3.1	6.4	7.2	7.9	13.2	16.3	18.1	16.0	14.1

주) '95~'04년 최종예산, '05년 당초예산 기준

실로 지방재정 100조원의 시대를 맞이하여 지방 재정 투자의 효율적 운영에 대해 다시 관심을 가져야 할 이유가 여기에 있다. 지방재정은 거시적으로 보면 재원이 부족하다고 하지만, 미시적으로 보면 낭비적 사업이 지적되고 있기 때문이다.

II. 재정투자의 문제점

그간 지방자치단체의 재정 투자와 관련한 문제점들을 감사원 자료, 시민단체의 문제제기, 언론의 보도 내용 등을 중심으로 정리한다.

1. 중복 투자와 분산투자

지방자치시대에 주민 편의 시설을 경쟁적으로 건립하는 과정에서 중복투자가 발생한다. 체육관이나 복지 시설의 경우 시군별로 인접하여 있음에도 공동 활용하지 않고 중복적으로 건설되기 때문이다. 과대규모로 건립된 체육시설은 주민들의 이용률이 저하되고 건립비 이외에도 관리운영비가 과다하게 소요된다.

1995년 이후 완공하였거나 건립중인 지역의 종합운동장 42개 규모를 확인한 결과 27개 시·군에서 체육시설의 설치·이용에 관한 법률상의 전문체육시설 설치기준보다 400~27,303석이 많은 5,400~42,303석 규모의 종합운동장을 건립하거나 건립 중에 있었다. 그러나, 문화관광부는 1998년부터 160개 시·군에 기본체육시설인 운동장과 체육관 1개소씩을 확보한 것을 목표로 시설비의 일부를 국고에 지원하면서 전문체육시설 설치기준을 고려하지 않고 있으며 체육시설의 공동활용 등 이용률을 높일 수 있는 방안도 없었다. 또한, 행정자치부는 체육시설의 설치에 대한 투자심사 검토의견을 회신할 때 체육시설의 적정규모에 대한 의견을 제시하지 아니하고 있다. 이에 대하여 감사원은 문화관광부장관에게 행정자치부로부터 지방자치단체 체육시설설치 투자심사에 대한 검토의견 조희시 설치기준 부합여부와 적정규모를 제시하여 투자심사에 반영하도록 하고, 행정자치부장관에게 체육시설 설치시 설치기준이외에도 인근지역의 체육시설, 장애인구 추진 등을 종합적으로 검토하여 적정규모의 체육시설이 건립되도록 통보한 바 있다³⁾.

이와 유사한 사례로 문화체육시설 내에 실내수영장을 건설할 때는 지역주민이 고루 이용할 수 있고 적정한 운영수익을 올릴 수 있도록 국가 또는 지방자치단체가 설치한 기존 수영장(공공수영장)과 일정한 거리를 유지해야 한다. 그런데도 서울특별시 서울특별시 본청에서 건설하는 3종류의 문화체육시설과 종로구 등 25개 구에서 건설하는 6종류의 시설 및 서울특별시교육청에서 건설하는 2종류의 시설 등 11종류의 문화체육시설에 대해 통합·조정하는 총괄부서 없이 업무 담당부서별로 각각 수영장을 건설하도록 내버려두고 있다. 그 결과 위 108개 실내수영장을 소재지별로 보면 도봉구가 1개소, 금천구가 2개소로 상대적으로 적은 반면 마포구, 양천구 및 강서구는 각각 8개소의 수영장을 설치하고 있는 등 각 구별로 인구가 큰 차이가 없는데도 공공수영장 수가 심한 차이를 보이고 있다. 또한, 위 108개 수영장에서 일반적으로 셔틀버스를 4km이상 운행(직선거리)하고 있는 현실을 고려할 때 공공수영장 상호간의 거리가 1km미만으로 심한 경쟁관계에 있다고 볼 수 있는 수영장이 전체 108개소 중 30%에 해당하는 32개소에 이르고 있다. 이에 대하여 감사원은 새로운 실내수영장을 건설할 때

3) 감사원 감사. 지방자치단체 청사·체육시설 건립 및 운영실태(2005년)

는 지역주민들이 고루 이용하고 적정한 운영수익을 올릴 수 있도록 기존 공공수영장과 최소한 일정한 거리를 유지하도록 하는 등 수영장 입지선정기준을 마련하도록 통보하였다⁴⁾.

한편 중앙정부와 지방자치단체의 중복된 투자가 발생하기도 한다. 문화관광부는 2001. 9월까지 「태권도 공원 조성사업」의 타당성 분석을 한 후 시·군의 유치신청을 받아 사업후보지를 선정하는 절차를 진행할 계획이었으므로 경기도는 추진 사업후보지 선정 등이 확정된 후에 지방재정투융자심사를 거쳐 타당성 여부를 심사한 후 예산을 편성·추진해야 한다. 그런데도 경기도는 지방재정투융자심사도 받지 아니한 채 관련 예산을 편성한 후 동 사업이 지연되자 동 사업비로 성격이 유사한 「외국인을 위한 태권도 박물관」 건립사업을 추진하기로 하고, 파주시에 140억원을 보조하여 사업부지를 매입하도록 하는 등 사업을 추진하다가 문화관광부의 「태권도 공원조성사업」과 중복된다는 등의 이유로 동 사업을 중단하기로 해 부지매입비 140억 원이 사장되었다. 중앙부처에서 추진하고 있는 사업과 유사한 사업을 별도로 추진하다가 이를 중단하여 예산을 사장하는 사례에 해당된다.

2. 주먹구구식 무계획 투자

주먹구구식 투자로 인해 활용되지 못하고 방치되는 시설이 발생한다.

00 지역에서 이루어진 자동차전용도로 공사의 경우는 예비타당성을 거친 사안이지만 주민의 입장에서 통행량이 적을 것이라는 주장을 하고 있었다. 이에 기획예산처 입장에서 다시 통행량 등 각종 통계치를 재조사하도록 하여 시정 조치를 하도록 하였다.

00시가 공무원 출장과 출퇴근 시 활용하기 위하여 구입한 자전거 수 십대가 자물쇠를 잠가놓고 활용하지 않고 있어, 자전거가 녹스는 등의 마모상태로 국민의 소중한 세금인 예산을 낭비하고 있으므로 예산낭비근절과 재발 방지책을 강구할 것을 요구하는 시민 제보가 있었다.

3. 선심성 투자

00시 00동에 소재한 공원은 바닥이 보도블럭으로 되어있었는데 2005.7월에 갑자기 포크레인으로 파헤쳐버리고 게이트 볼 장을 설치했다. 그러나 설치이후 단 한사람도 이용자가 없다고 한다. “누구를 위한 게이트볼장인가?”라고 하는 문제가 제기되었다.

4) 감사원. 서울특별시 재무감사(2004년)

4. 장밋빛 예측과 의욕만 앞선 계획에 근거한 투자

많은 자치단체에서 지역개발 의욕만 앞세워 지역여건, 수요, 그리고 재원조달방안 등을 고려하지 않고 무리하게 각종 사업을 추진하는 경우가 있다. 산업단지를 지정하여 건립하였지만, 기업이 입주하지 않아 애물단지로 전락하기도 하고, 중도에 포기하여 막대한 예산이 낭비되거나 사장되는 사례가 빈발한다.

또한 지방자치단체에서는 자체 지역 특성을 살리는 경쟁력 있는 사업을 발굴하기 보다는 IT·BT 등 특정 유행사업 및 컨벤션센터 건립 등을 유사한 사업을 경쟁적으로 추진하였고 그 과정에서 발생하는 과잉·중복투자에 따른 비효율도 무시할 수 없다.

이외 기업을 지원하는 업무에 있어서도 지역의 특성을 고려하지 않고 부적정한 대상업체를 선정하고 중복지원을 하거나, 사후관리를 철저히 하지 못하여 기업지원금이 목적 외로 사용되는 등의 문제가 나타나기도 하였다.

따라서 지방자치단체가 추진하는 각종 사업 및 지원업무의 효율성과 책임성을 강화할 수 있는 행정적·재정적 방안의 마련이 절실히 필요한 실정이다.

III. 원 인

1. 1년 단위의 사고

예산은 1년 단위로 편성되고 집행된다. 매년 국가의 공권력에 근거하여 세금이 징수되기 때문에 세입원에 대해 고민하지 않는다. 민간기업은 투자를 하여 실패를 하면 망하지만 정부는 망하지 않는다. 공권력을 전제로 세금을 징수하고 그래도 모자라면 국채를 발행할 수도 있기 때문이다. 올해 잘못된 투자가 있더라도 다음 연도에 다시 자금이 유입되기 때문에 걱정을 하지 않는다.

이러한 일 년 단위의 사고로 인해 예산을 체계적으로 정리하고 관리하려는 유인을 줄인다. 일 년 단위로 자금을 집행하는 것에 관심을 가질 뿐이며 자료의 축적에 대해 관심을 갖지 않는다. 그래서 투입에 관한 자료는 있으나 산출에 관한 자료가 부족하게 된다.

2. 성과관리의 부족

일 년 단위의 시각을 가지고 예산을 운영하다보면 사업 전체에 대한 시각이 결여된다. 매년 지출되는 자금은 있는데 이것이 종합된 그림이 없다. 성수대교가 붕괴되었을 때 학자들 간에 이러한 논쟁이 있었다. “성수 대교 건설에 지출된 총 예산액이 얼마이고 매년 유지 보수를 위해 지출된 금액이 얼마인가가 예산서를 통해 읽혀지고 이럴 경우 건설비에 비해 유지관리비가 상당한 금액에 이르는 경우 본질적인 문제가 있을 것이라고 예측을 할 수 없었을까?” 그러나 우리의 예산서는 과거도 없고 미래도 없고 오직 현재만 있을 뿐이다. 따라서 예산 사업에 대한 성과 관리가 부족하다.

특히 결산의 경우 예산 대비 얼마를 지출하였는가에 대한 현금 관리에만 치중하고 사업집행에 대한 성과 관리 체계를 갖추지 못한 것도 문제이었다.

3. 적은 예산, 불확실한 미래

지방자치단체의 예산이 100조원이 되었다고 하지만, 이는 거시적인 차원의 논의이고 개별 자치단체의 입장에서 보면 2천억원에서 3천억원에 이르는 지방자치단체가 많다. 그나마 본예산으로 인건비조차 계상하지 못하고 추경에 가서야 인건비가 해결되는 경우도 있다. 이런 상황에서 합리적 계획에 근거하여 예산을 운영하는 것이 거의 불가능하다. 돈이 생기면 생기는 대로 집행하기에 급급하다. 이러한 맥락에서 추경에 의존하여 재정을 운영하는 것도 재정 운영의 예측 가능성을 저해하는 요인이 된다.

무엇보다 자기의 책임 하에 재정 투자가 이루어지도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 이를 위해서는 지방세로서 재정 지출에 충당하도록 지방세를 확충하도록 할 필요가 있다. 일본의 경우 낭비적 재정 투자를 방지하기 위해 “3위1체 개혁”을 추진하여 보조금과 교부금을 축소하고 지방세를 확충하도록 한 것이 그러한 이유이다. 공공서비스를 확대하는 것이 자신의 부담과 의무로 이루어 질 때 보다 효율적인 집행이 될 수 있다. 중앙정부나 상부 자치단체에 대한 로비를 통해 투자가 이루어질 때 책임성도 희석된다.

4. 심사분석 체계의 미흡

지방자치단체가 투용자를 결정하기 전에 심사를 받도록 하는 투용자심사제도가 있다. 그러나 자체

심사의 경우 느슨한 심사가 지배적이다. 객관적이고 과학적인 의사결정이 부족하고 ‘봐 주기 식 심사’가 지배적이다.

지방자치단체 및 행정자치부 등 251개 기관에서 2002년 6월부터 2005년 4월까지 심사한 20,582여개 사업(총사업비 228조 1,924억 원)에 대한 심사기관 별 결과를 보면 기초자치단체보다는 광역자치단체(97.5%)가, 광역자치단체(85.6%)보다는 행정자치부(83.3%)가 사업추진 승인비율이 낮은 등 자체심사만 하는 기초자치단체의 승인비율 보다 자체심사와 시·군·구의 의뢰심사를 함께 하는 광역자치단체와 의뢰심사만 하는 행정자치부의 승인비율이 높게 나타났다. 이는 상급기관으로부터 투자심사결과 사업추진을 인정받기가 더 어렵기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3〉 지방재정투·용자사업심사 현황

(단위 : 억원, 건수, 비율)

구 분	합 계		적정·조건부 승인		재검토·반려	
	건수(%)	사업비	건수(%)	사업비	건수(%)	사업비
합 계	20,582(100)	2,281,924	19,090(92.8)	1,934,192	1,492(7.2)	347,732
기 초 단 체	12,512(60.8)	578,718	12,203(97.5)	549,422	309(2.5)	29,296
광 역 단 체	7,224(35.1)	971,501	6,182(85.6)	782,966	1,042(14.4)	188,535
행정자치부	846(4.1)	731,705	705(83.3)	601,804	141(16.7)	129,901

한편 민자유치사업은 민자유치의 실행 여부가 사업추진의 관건이므로 투자 의향서 제출, 투자약정서 체결 등 민자유치 가능성이 가시화된 상태에서 투자심사 결정이 이루어지도록 이에 대한 심사기준을 마련하는 것이 바람직한데도 이에 대한 별도의 기준이 마련되지 않고 일반 투·용자사업의 심사기준과 동일하게 운영하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 대부분 민자유치 사업이 민자유치의 실행여부가 불투명한 상태에서 ‘적정’ 판정을 받고 사업을 추진하다가 민자가 유치되지 않아 중단됨으로써 기투자비가 사장되는 결과를 초래하였다.

IV. 개선방안의 모색

1. 의사결정 tree의 활용

투자적 의사결정의 과정을 합리화하기 위한 노력이 필요하다. 그리고 이에 대한 체계적인 교육도 필요하다. 투자적 의사결정을 담당 공무원 개인이나 시장·군수의 결단에 맡길 수 없다. 표준화된 의사결정 메카니즘이 필요하다.

투융자 심사의 경우도 합리적으로 운영할 것을 요구만 할 것이 아니라, 영역별로 합리적 판단을 위한 의사결정 과정에 대한 체크리스트를 만들어서 보급할 필요가 있다. 예컨대 <표 4>와 같은 투자적 의사결정의 체크포인트를 정리하여 담당 공무원이 합리적인 의사결정의 지침으로 활용하도록 보급할 필요가 있다.

< 표 4 > 투자 심사 분석의 체크포인트

기 준	세부 지표
투자 사업의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> - 투자사업의 필요성 및 시급성 - 주민숙원 및 수혜도 - 투자사업의 파급효과
사업 계획의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 국가 및 지역계획 등의 부합성 - 사업 규모의 적정성 - 재무, 경제적 수익성
재원조달의 타당성	<ul style="list-style-type: none"> - 국비 지원 가능성 - 시군비 확보 가능성 - 지방채의 적정성
사업추진절차	<ul style="list-style-type: none"> - 관계법령 적합 및 사업절차 이행여부 - 사업 추진에 따른 문제점 및 대책

2. 매뉴얼의 보급

<표 4>와 같은 체크리스트의 연장에서 합리적인 투자 의사결정을 위한 매뉴얼이 필요하다. 의사결정이 공무원 개인의 결단에서 이루어지도록 할 것이 아니라, 제도적으로 해결할 필요가 있기 때문이다. 이와 관련하여 미국의 경우 상세한 지침을 가지고 있으며, 우리나라에서도 도로사업의 관리와 관련하여 기획예산처에서 마련한 바 있다.

1) 미국의 사례

미국의 경우 Circular A-123이 2004년 12월에 개정되었으며, 2006 회계연도에 연방정부의 기관들이 이 규정에 의거하여 내부통제관리(internal control management) 지침들을 집행하도록 되어 있다. 2004년에 개정된 Circular A-123에는 2002년 제정된 사베인 옥슬리법⁵⁾의 주요 조항들이 반영되어 있다. 즉 사베인 옥슬리법의 Section 404의 조항들이 Circular A-123의 각 절차들 즉, 기획, 평가, 테스트, 보고 등에 반영되어 있다. 내부통제관리를 효과적이며 효율적으로 수행하기 위하여 내부통제의 기준, 내부통제 평가, 주요 통제 목적에 관한 파악, 주요 통제에 관한 문서화, 회계실체단위(entity level)와 회계활동단위(activity-level)에서의 통제에 관한 테스트와 평가 등이 포함된다.

한편 OMB의 예산과 관련된 규정으로는 Circular A-11이 있다. 이 Circular는 예산의 편성, 제출, 집행 등의 업무에 관한 지시와 정보를 담고 있다. Circular A-11외에도 여러 규정들이 있으며, 이 중 에서 예산 낭비에 대응하기 위하여 마련된 것이 A-123 '내부통제를 위한 관리 책임(Management's Responsibility for Internal Control)'이다.

미국 연방 정부의 예산 낭비 대응을 보면 OMB의 Circular를 통한 각 부처들에 대한 예산 통제의 기능들은 나름대로 일정한 발전의 단계를 거치고 있다. Circular A-123의 부속규정들을 보면 각 재무 관리 사안별로 내부통제관리 제도가 계속적으로 준비되고 진화하는(evolving) 중이다. 예산 낭비와 관련하여 초기에 모든 항목과 위험 요소들을 제거하기는 힘들다고 보며, 제도와 규정들을 구체적인 사례들과 업무 속에서 점진적으로 마련하고 있다는 점은 우리에게 주는 교훈이라고 할 수 있다.

그리고 예산낭비 대응은 예산의 관리, 재무 관리의 다른 제도들과 함께 이루어져야 하는 점이 보인다. Circular A-123은 그 규정을 만들게 된 근거법인 '연방정부 관리자들의 재정적 청렴에 관한 법(the Federal Managers' Financial Integrity Act of 1982, FMFIA)' 뿐만 아니라 GPRA, CFO 법 등 관련된 법 규정들과 연관성을 가지고 있다. 특히 예산의 낭비를 줄이기 위한 노력은 책임성(accountability)을 강조한 GPRA와 연결되어 있음을 알 수 있다. 한편, 내부통제에 관한 보고를 성과 책임보고서(Performance and Accountability Report)에 함께 수록하도록 한 점도 눈여겨 볼 부분이다.

5) 미국 경제에 엄청난 타격을 입힌 2001년도 엔론(Enron Energy)의 거대 회계부정 사태는 6억 달러 규모의 회계 조작이 근본원인이라고 할 수 있다. 이 사태는 엔론이라는 미국 7대 기업 및 미국 최고의 회계법인 아서 앤더슨(Arthur Andersen)의 파산으로 이어졌다. 이러한 엔론 사태는 미국 경제의 버블이 꺼지고 침체기를 겪게 되는데 일조를 한 것으로 평가되고 있다. 이러한 사태를 통해서 회계부정이 경제에 미치는 심각한 영향을 인식하게 된 미국 의회는 기업들의 경영상의 부정을 예방하고, 회계보고의 정확성을 증대시키기 위해 2002년 7월 사베인-옥슬리법(Sarbanes-Oxley Act)을 제정하였다. 회계 관리 및 내부통제시스템을 도입하여, 경영인증시스템 구축을 통한 모든 단계별로 기업 활동을 효율적으로 운영하고 관리 감독할 수 있도록 구체적인 법률이다. 최고 경영자(CEO) 및 최고재무책임자(CFO)가 재무보고서에 서명하도록 하며, 감사인이 내부통제프로세스에 대해 인증, 서명하도록 하고 있다.

2) 맥키니 교수의 낭비위험성평가모형

Mckinney 교수는 회계학적 관점에서 예산의 횡령, 낭비, 남용(fraud, waste, abuse)을 방지하기 위해서는 내적인 통제 장치의 강화가 중요하다고 주장한다. 이러한 내적 통제 장치는 크게 두 부분으로 유형화된다. 첫째는 행정적 통제이다. 이는 처음에 의사 결정된 대로 시행될 수 있도록 절차와 기록을 관리하는 것이다. 둘째는 회계적 통제이다. 이는 자산 관리를 포함하여 회계 기록의 신뢰성을 확보하는 방안과 관련이 있다.

이러한 맥락에서 낭비 또는 횡령위험성평가(FVA : Fraud Vulnerability Assessment)의 정립을 주장한다. 이는 단위 조직에서 낭비나 횡령의 위험 가능성을 사전에 점검하는 시스템을 구축하는 것을 의미한다. 이에 포함될 수 있는 손실(허용되지 않은 방법으로 자원을 사용하는 것을 포함), 부정확한 보고와 정보, 비윤리적이거나 불법적인 행위 기타 조직의 위상이나 이미지에 위대한 영향을 미치는 행위 등을 포함한다.

이러한 신뢰성을 확보하기 위한 내적 통제 시스템은 기관의 각종 사업을 모니터링 하는 감사 프로그램, 성과를 평가하는 시스템 그리고 환류를 보장하는 체계 등을 필요로 한다.

3) 보도블럭 교체공사 등 연례·반복적 예산낭비 개선을 위한 제도개선 (2006.12.5)

기획예산처는 그동안 반복되는 낭비사례로 지적된 보도블록 교체 및 도로굴착공사의 제도개선을 위해 꾸준한 노력을 경주했고 종합 개선대책을 확정했다. 개선책은 부실공사 및 연말 예산낭비를 막기 위해 우기 및 동절기에는 원칙적으로 보도블럭 및 도로굴착을 금지토록 하고, 굴착 예고제 및 공사실명제를 실시하여 공사기간, 사유, 공사시행자 등을 사전에 공개토록 하였다. 또 매년 12월에 각 지자체가 다음연도 및 연간 굴착계획을 수립·시행토록 하고 자전거 전용도로 등 다른 사업과 굴착계획과의 연계를 강화하여 중복투자를 방지토록 하였다.

이에 '도로 및 보도굴착·복구 표준규칙안'을 마련하여 각 지방자치단체에 권고하였으며, 도로법 시행령을 개정하여 보도신설 및 개축 후 굴착금지기간을 현행 1년에서 2년으로 연장하고, 공무원 위주로 구성된 도로관리심의회에 지역주민이나 시민단체 관계자를 참여시켜 굴착공사의 투명성을 높이기로 했다. 아울러 보도블럭 교체주기 설정, 안정성, 노후화 정도 등 교체 판단기준을 내용으로 하는 '보도블럭 교체기준에 대한 매뉴얼'을 내년 상반기에 제정, 하반기부터 각 지자체에 보급하기로 하였다.

투자적 의사결정과 관련하여 표준안을 마련하는 것이 합리적 의사결정을 위해 중요한 제도적 장치가 될 것이다.

4) 향후 방안

이러한 노력의 연장에서 지방에서 이루어지는 다양한 사업에 대해 체크리스트를 만들어서 보급할 필요가 있다. 도로공사 사업에 대한 표준안을 마련한 것처럼 지방에서 낭비적 요소가 있다고 지적되어 온 영역에 대해 지침을 마련하는 것이다.

특히 지역에서 투융자 심사를 합리적으로 하려고 해도 비용과 편익을 과학적으로 추계하는 것이 쉽지 않다. 몇 개의 사업을 유형화하여 비용과 편익에 대한 기본 추계 모형을 제시할 필요가 있다. 도로 사업을 경우로 하여 예시 안을 제시하면 <표 5>와 같다.

〈 표 5 〉 도로사업의 경우 비용과 편익 예시

비 용		편 익	
직접적	간접적	직접적	간접적
<ul style="list-style-type: none"> ○ 도로건설비 ○ 임금 ○ 보상비 ○ 유지비용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존편의시설 폐지 ○ 교통유발시설 급증 ○ 환경오염 ○ 생태계 파괴 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운행비 절감 ○ 시간 절감 ○ 통행요금수입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연관산업촉진 ○ 고용 소득 증대 ○ 편리성과 안락성 ○ 도시미관 향상

3. 성과 관리 체계의 구축

예산과정은 ‘일 년 벌어 일 년 먹고 산다’는 정신이 지배적이다. 올해 들어온 재원을 집행하고 나면 내년에 또 재원이 들어오기 때문이다. 그러다 보니 낭비성의 자급에 대해 별 관심을 두지 않게 된다.

향후 사업 집행에 대한 효과를 평가하는 기능이 제고되어야 한다. 특히 이러한 정신이 결산과정에서 구현되어야 한다. 현재 우리나라의 결산 절차는 계수 확인의 적법성 검사에 집착하고 있다. 물론 자료 자체가 정비되어 있지 못하기 때문이기도 하다. 향후 결산 자료의 제출시에는 성과보고서가 첨부되고 이러한 과정에서 사업에 대한 정책 평가 기능이 강화되어야 한다.

2005년에 조기결산제도가 도입된 것은 수입과 지출을 미리 확인한다는 의미가 아니라 사업의 성과를 확인하고 이에 근거하여 다음 연도의 예산을 결정하자는 의미가 강하다. 이에 예산의 과정에서 성

과 계획서가 제출되고 결산의 과정에서 성과보고서가 제출되어 지속적인 성과 관리가 되어야 한다.

특히 2007년부터 도입된 사업별 예산이 갖는 중요한 의미는 품목별 예산 과목이 사업단위로 전환된다는 것이 아니라, 사업 과목 단위로 성과가 관리된다는 것이다.

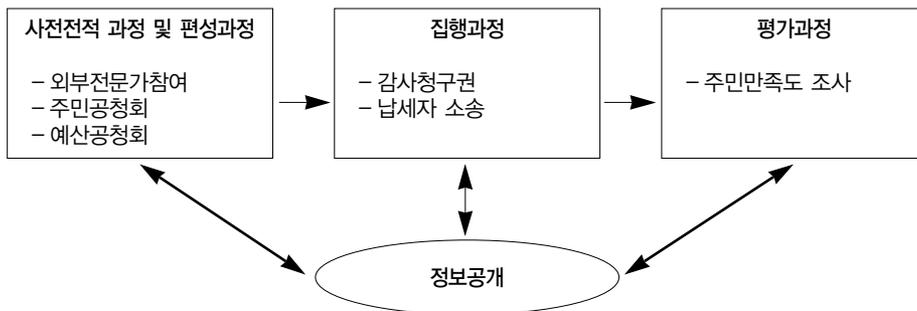
이와 관련하여 감사관실의 개혁도 필요하다. 자치단체의 성과 관리를 담당하는 조직으로 감사관실이 거듭날 필요가 있다. 종전처럼 합법성 감사를 할 것이 아니라 성과 감사를 주관하는 기관으로 거듭나야 할 것이다.

4. 시민 참여에 의한 감시 활동

지역의 중요한 투자적 결정이 몇몇 공무원으로 할 것이 아니라 주민의 의견을 수렴하고 이를 위해 정보를 체계적으로 공개하는 노력이 병행되어야 한다. 이는 [그림]에 나타나는 바와 같이 체계적으로 접근될 필요가 있다.

이중 특히 강조할 필요가 있는 제도적 장치로 중기재정계획과 투융자 심사과정에서의 참여 그리고 시민옴부즈만이 있다.

[그림] 예산과정의 국민감시 활성화 방안



1) 사전적 예산심의 과정에서 외부인사의 참여 확대

최근에는 편성 단계에 진입하기 이전에 사전적인 조정과정의 장치가 많이 발생하고 있다. 예컨대 중기재정운용계획, 투융자 심사 등 예산 결정과 관련한 사전적 평가 장치가 이에 해당된다. 이러한 과정에서 전문가를 포함하여 국민의 다양한 목소리를 담아내는 장치의 개발이 필요하다.

2) 시민감시옴부즈만 제도의 도입

서울시의 경우 계약단계에서 시민이 감시관으로 참여하는 청렴계약옴부즈만을 운영하고 있다. 다른 장치들이 비교적 사후적인 과정인데 비해 청렴계약옴부즈만은 계약을 하는 단계에 직접 참여한다. 예컨대 설계 변경을 하는 경우 시민이 직접 현장에 방문하여 설계변경의 필요성을 같이 평가한다. 이럴 경우 다른 어느 장치보다 강력한 감시 장치가 될 수 있다. 지방자치단체에 “시민감시관” 또는 “시민계약 옴부즈만”이라는 이름으로 이를 확산할 필요가 있다.

V. 결 어

지방자치단체는 주민의 복리증진을 위해 여러 가지 시책과 사업을 구상하고, 다른 공공기관 및 시민사회와 연계하여 집행한다. 이러한 과정에서 한정된 자원을 보다 효율적으로 관리한다는 정신이 필요하다. 그러나 그동안 제한된 자원으로 집행을 하다 보니 소규모 분산 투자가 지배적이었다. 우리의 지방재정은 작은 일들을 하기에는 크고, 큰 사업을 하기에는 너무 작다. 그래서 거시적으로 보면 자원 부족에 허덕이고, 미시적으로 보면 낭비적 사업이 많다는 지적을 받아 왔다. 담당 공무원의 즉흥적 아이디어, 시장·군수의 결단, 다른 지역에서 하니 우리 지역도 한다는 무분별한 따라 하기 식 지역개발 정책이 유행하였다. 무엇보다 자신의 부담으로 사업을 하기 보다는 보조금에 의존하는 사업이다 보니 책임 의식이 희석되는 문제점도 노정된 것이 사실이다.

이제 국가 경제 전체적 관점에서 지역의 투자 사업을 바라보고 자원 배분의 합리성을 제고하는 노력이 필요하다. 이를 위해 가장 중요한 것은 합리적 판단을 위한 의사결정 메카니즘을 재설계해야 한다. 매뉴얼을 만들고 체크리스트를 작성하는 것도 이러한 노력의 연장이다. 그리고 이것을 감시하는 내부와 외부의 평가 체계의 구축도 병행되어야 한다.

지역 주민의 입장에서든 무조건 우리 지역에 사업을 유치한다는 생각보다는 삶의 질을 제고하기 위한 보다 합리적인 방안을 모색하는 시민정신이 필요하다. 무조건 내 지역에 사업을 유치하기보다 보다 효율적인 방안이 무엇인가를 생각해야 한다.

민주주의의 성숙에 따라 주민의 입장에서 예산은 공짜가 아니라 주민의 부담으로 조성된다는 비용정신이 확산되어야 하고, 공무원의 입장에서는 원가 개념이 확산되어야 한다. 