

지방회계제도의 운영실태와 문제점

김 동 완

행정자치부 재정과장

I. 머리말

지난해 지방회계담당계장들과 FTA관련 회의를 개최하면서 놀라운 사실을 발견하였다. 지금까지 행자부가 지방회계담당계장 회의를 개최하거나 연찬회·세미나 등은 물론 해외연수도 한 적이 없다고 한다. 그럼에도 불구하고 감사 때 마다 회계분야를 5대 부조리업무의 하나로 분류해 놓고 서류와 장부를 뒤지기만 하니, 회계담당공무원을 기피하고 있다는 의견을 듣고 참으로 반성하였던 기억이 생생하다.

사실 지방재정을 담당하면서 예산은 매우 중요시하고 연구하지만, 지방차원에서 별도로 지방회계제도는 대부분 국가의 관계법규를 인용하고 있어 연구나 연찬·교육 등이 필요하다고 생각하지 않아 왔다. 이러한 업무추진방식은 오랜 기간 동안 지속되어 내려온 지방재정분야의 전통이라고

할 수 있다.

그러나 예산의 적절한 집행여부는 회계에 의하여 규명되지 않으면 관념적일 수 밖에 없다. 회계에 의하여 예산집행의 성과평가를 규명하지 않는 한 서술적 기술에 불과하다. 사실에 근거하여 정책을 평가하고 재정투자의 효율성여부를 분석하기 위하여는 회계결과를 토대로 하여야 한다.

그럼에도 불구하고 우리나라 지방재정제도는 예산과 회계를 함께 법제화하고 있고, 결산제도가 예산계수의 과오분석에 중점을 두고 이루어지고 있어 단위예산액당 투자효과나 성과를 규명할 수 없다. 이는 지금까지 예산회계의 중점이 공금의 횡령이나 합법성 유지에 있을 뿐 투자의 효율성은 소홀히 하였다는 것을 의미한다.

이제 국제사회는 WTO체제를 중심으로 국가간 경쟁이 치열해져 가고 있다. 이는 이념이나 종교의 문제가 아니라 이익과 생존의 문제로 과열되고 있다. 어느 한 국가

의 수출증가는 다른 경쟁국가의 수출감소로 나타날 만큼 상충적(Zero Sum) 무한경쟁이 전개되고 있다. 더욱이 WTO체제는 국가별 자국산업 보호정책을 원천적으로 규제함으로써 국제사회의 완전경쟁을 추구하고 있기 때문에, 우리가 추구하는 2만불의 선진국가는 지금까지 추구해 왔던 국가주도형으로는 구현할 수 없다. 지방에 권한과 재원을 이양하고 지방이 국제경쟁의 주체로서 지역경쟁력을 갖출 수 있도록 해야 한다.

그렇다고 지방분권과 재정분권이 21세기 2만불의 선진분권국 달성을 추구하는 국가 발전전략을 당연히 담보하는 것은 아니다. 왜냐하면 프랑스와 같이 지방분권으로 성공한 국가가 있는 반면 아르헨티나나 브라질과 같이 실패한 국가도 있기 때문이다. 따라서 우리는 분권을 위한 분권이 아니라 지역경쟁력을 극대화하고 이러한 결실들이 국가경쟁력과 국가발전을 추구할 수 있는 최적방안을 찾아야 한다.

이러한 의미에서 '03년 현재 78조원의 규모에 달하는 지방회계제도의 실태와 문제점을 종합적으로 검토해 보는 것은 중요한 의미를 갖는다. 이는 지금 추진하고 있는 발생주의 복식부기 회계제도의 당위성에도 관련되며, 향후 바람직한 방향성을 재규명하는데도 필요하다.

그동안 무관심 영역에 놓여 있던 회계분야가 중요시되고 있는 이유는 무엇이며, 한정된 재원의 효율적 사용을 위한 회계제도는 물론 재정의 성과를 계수적으로 실적치에 입각하여 규명할 수 있는 제도의 정립과 지방공무원의 육성은 매우 중요하다.

II. 현행회계제도 개요

1. 지방자치단체 회계의 의의

지방회계란 재정활동의 일부로서 금전, 물품, 기타 재산 등의 출납과 보관관리 등 자치단체별 재정적 흐름을 체계적으로 기록, 분류, 요약하고 그 결과를 분석하여 정보이용자에게 제공함으로써 합리적인 의사결정을 유도하여 재정운영의 책임성을 확보하는 일련의 행위를 말한다.

1980년대 이후 세계의 많은 나라들이 공공부문의 개혁을 추진하면서 예산회계제도 개혁에는 수많은 시간이 소요되는 이유는 이로 인하여 미치는 영향이 광범위하고 전문성이 요구되기 때문이다.

현행 우리나라 예산회계제도는 그 나름대로의 장점이 있지만, 급변하는 행정환경의 변화에 능동적으로 대처하기에는 너무 통제 위주에 치우쳐 있어 국내외적으로 자치단체 재정집행의 성과측정, 효율성제고, 서비스 질 향상과 같은 동태적 변화요인들을 수용하기에는 미흡한 실정이다.

특히 지방회계제도의 경우, 국가의 관계법을 원용하는 경우가 많아 지방이 갖는 특성을 충분히 반영하지 못하고 있고, 오히려 지방재정운영의 경직성만 가중시키는 문제를 안고 있다.

2. 지방자치단체 회계의 종류

현행 지방자치단체의 회계는 관리대상에 따라 현금회계, 물품회계, 재산회계, 채권회

계로 구분되어 있으며 목적에 따라 일반회계, 공기업특별회계, 기타특별회계로 분류되고 있다.

현금회계는 회계의 대부분을 차지하고 있으며 예산이 성립되면 채권을 담보로 현금을 지출하거나 의무적·법령적 경비를 집행하는 경우가 이에 해당된다.

물품회계는 자치단체가 동산(動産)에 해당하는 물품을 취득·관리·처분하는 일체의 행위를 말하며 재산회계는 부동산(不動産)에 해당하는 토지 등 재산을 출납하는 회계를 의미하며, 채권회계는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리를 관리하는 회계를 말한다.

일반회계는 지방자치단체의 예산회계의 70%이상 주류를 이루고 있으며 도로 등 SOC 사업과, 일상적인 경비의 집행은 일반회계로 운영되고 있다.

기타특별회계는 지방자치단체에서 한시적으로 특정한 사업을 추진하거나 일반회계와 구분하여 특정한 자금이나 세입으로 사업을 추진하는 경우 별도의 회계를 설치·운영하는 것을 말한다.

공기업 특별회계는 지방공기업법에 근거하여 공공성이 강한 사업을 독립채산제도로 운영하는 형태이다.

공기업 특별회계는 복식부기 회계방식을 통하여 수익·비용과 자산·부채를 산출함

〈관리대상에 의한 분류〉

구분	내용	관련 법규
현금회계	현금의 출납, 보관을 관리하는 회계 (회계의 주종)	국가계약법, 지방재정법, 관련개별법령, 재무회계규칙
물품회계	현금·공유재산·유가증권을 제외한 동산 및 각종 물품을 출납·관리하는 회계	지방재정법, 물품관리조례
재산회계	부동산 등 재산을 출납·관리하는 회계	국유재산법, 지방재정법, 공유재산관리조례
채권회계	금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리를 관리하는 회계	국가채권관리법, 지방재정법, 재무회계규칙

〈목적에 따른 분류〉

구분	내용	예시
일반회계	자치단체 기능수행을 위해 공적일반 활동에 소요되는 세입·세출회계	도로, 하천, 교량, 공원 등
기타특별회계	특정자금이나 특정세입세출로서 일반세출과 구분하여 법률·조례에 따라 설치·운영하는 회계	주택사업, 관광개발사업, 의료보호사업
공기업특별회계	자치단체가 직접 사회공공의 복리증진을 위하여 인적·물적 시설을 갖추어 독립채산제로 운영하는 회계	상·하수도, 지역개발기금 등

으로써 기업경영 방식을 채택하고 있다.

우리나라의 지방회계제도가 이론적 배경과 지방자치단체의 특성을 충분히 반영하지 못하고 현금관리 통제위주의 결산제도를 운영함으로써 지방행정이 궁극적으로 추구하고자 하는 재정성과에 관한 정보를 충실히 제공하고 있지 못하지만, 나름대로의 장점과 지방행정문화의 특성을 반영하고 있다.

특히 공유재산관리와 물품관리의 경우, 너무 형식적이라고 할 만큼 복잡하고 비효율적인 측면이 있지만 공유재산과 물품을 보호·관리하는데 크게 기여한 점은 부인할 수 없다. 따라서 우리가 발생주의 복식부기 회계제도를 도입할 때도 이러한 장점을 최대한 살려 제도변경에 따른 혼선을 최소화하는 노력이 필요하다.

3. 회계관계공무원의 역할

회계관계공무원은 일반적으로 예산집행을 직접 담당하는 공무원을 지칭하고 있으나 회계관계직원등의책임에관한법률 제2조에서는 “회계관계직원”의 범위를 보조자 또는 회계업무처리에 준하는 행위를 하는 자까지 포함토록 하고 있다.

여기서 보조자란 회계관직을 갖는 공무원을 직접적으로 보조하는 공무원뿐만 아니라 사업부서에서 사업계획을 수립하거나 이를 보조하는 공무원까지 포함하고 있다.

예산집행을 직접 담당하는 회계공무원은 지방재정법 제112조의 규정에 의하여 지방자치단체의 장이 소속기관에 설치된 관직을 지정함으로써 이에 갈음할 수 있도록 하고

있다.

예산 지출분야의 회계관직자는 경리관(대리 또는 분임자 포함), 지출원(대리자, 분임자 포함), 일상경비출납원으로 구분할 수 있다.

경리관은 명령기관으로서 지출원인행위(채권·채무확정행위)를 담당한다. 다시 말해서 자치단체 채무의 부담이 되는 모든 회계행위를 최종 결정하는 기관이라고 할 수 있다. 경리관은 시·도의 경우 자치행정국장 또는 재무국장이, 시·군·구의 경우 국(局) 직제가 없는 자치단체는 부시장·부군수가 담당하고 있으나 국(局)이 있는 자치단체는 관련국장이 경리관의 직위에 있다.

지출원은 경리관의 결정(명령)에 따라 예산지출을 담당하는 기관으로 자치단체는 경리계장 또는 지출계장이 “지출원”으로 지정되어 있다. 지출원은 경리관이 명령하는 내용이든 하더라도 법령이나 조례·규칙 등을 위반하는 지출이나 기타 정당하지 않은 내용에 대하여는 지출을 거부할 수 있다.

일상경비출납원은 지방재정법 제60조의 규정에 의한 여비, 일반운영비, 관서의경비 등 일상적 경비에 대하여 지출원이 개산급(概算給)으로 출납을 위임한 경비에 대하여 지급을 담당하는 기관을 말하며 일반적으로 실과사업소에 주무계장, 서무계장, 읍·면·동 담당자 등이 이에 해당된다.

일상경비는 과거에는 교통통신이 불편한 지역의 예산집행에 원활을 기하고자 도입되었으나, 현재에는 사무용품비, 특근매식비, 여비 등 주로 소모성경비 집행을 신속하게 집행하기 위한 제도로 기능이 변화되었다.

회계관계 공무원은 고의 또는 중대한 과실로 인하여 지방자치단체의 재산에 손실을 끼칠 때에는 징계책임, 형사책임 뿐만아니라 그 손해를 변상하는 책임까지 있다.

이 경우 변상책임은 회계관직자에게만 해당되는 것이 아니라 앞서 언급한 바와 같이 회계관직자의 보조자뿐만 아니라 사업부서에서 예산집행과 간접적으로 관련되는 공무원 즉, 예산집행품의를 하거나, 사업계획수립, 설계, 감리공무원 까지도 포함된다고 볼 수 있다.

이러한 지방회계 담당공무원의 경우, 관직의 특수성과 사명감에 대한 의식이 없이 보직명령에 따라 맡았다가 보직명령에 따라 떠나는 직위로 여겨져 왔으며, 특히 민선자치 이후 대부분의 계약이 자치단체장의 이해관계에 따라 결정되어짐에 따라 “감사책임만 지는 직위”라는 의식이 보편화되어 기피하는 직위로 변해 나가는 추세이다.

선진국의 경우 회계담당공무원의 독립성과 예산집행 견제권한을 법적으로 보장하고 이러한 취지가 유지될 수 있도록 제도운명을 하고 있으나, 우리는 제도만 같을 뿐 회계가 갖는 본래의 기능을 제대로 못하고 있다.

4. 예산집행의 기본원칙

지방재정법 제53조에 지출원은 법령·조례·규칙 또는 계약 기타 정당한 사유로서 지방자치단체에 채권을 가진 자에게 지급하기 위한 경우 외에는 지급명령을 발(發)할 수 없도록 하고 있으며 지방재정법 제14조

에서는 ① 다른 법령에 별도의 규정이 있거나, ② 국고보조재원에 의한 것으로 국가가 지정한 경우, ③ 용도를 지정한 기부금에 의한 경우, ④ 자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우를 제외하고는 개인 또는 공공기관이 아닌 단체에 기부보조 또는 기타 공금의 지출을 할 수 없도록 규정하고 있다.

이는 지방재정이 무분별하게 훼손되고 왜곡되는 것을 사전에 예방하고 국민들의 혈세인 공공재원을 효율적으로 적재적소에 사용하기 위한 취지라고 할 수 있다. 이외에도 지방회계제도를 운영하는 일반원칙을 충분히 이해하고 지방재정을 운영할 필요가 있다. 다소 통제위주의 회계제도를 유지하기 위한 회계원칙이기는 하지만, 합법성은 현대 행정의 가장 기초적 토대이다. 합법성을 상실한 합목적성은 자의적일 수 있으며, 합법성을 상실한 효율성은 많은 부작용을 야기할 수 있다.

가. 회계연도 독립의 원칙(지방재정법 제3조)

예산은 당해연도 개시전에는 물론, 회계연도를 경과한 후에는 집행할 수 없으며 당해 회계연도의 경비는 당해연도 세입으로 지출해야 하는 원칙이다. 이에 대한 예외로는 계속비, 세출예산이월, 과년도지출, 조상충용 등의 제도가 있다.

나. 수입의 직접사용금지의 원칙(지방재정법 제12조)

모든 수입은 지정된 수납기관에 납부해야

하며, 지출할 때에는 반드시 세출예산에 계상하여 집행하여야 한다는 원칙이다. 예외로는 수입대체경비 제도가 있다.

다. 회계기관 분립의 원칙

회계기관의 명령계통과 집행계통의 직무를 분리시켜 상호 견제토록 하여 회계관리의 엄정성과 직무상의 비위를 방지토록 하는 제도이다.

다시 말해서 경리관과 지출원, 일상경비출납원은 상호 견적이 불가능 하도록 규정하고 있다.

라. 예산총계주의 원칙

한 회계연도의 모든 수입은 세입으로 하고 모든 지출은 세출로 하며 세입과 세출은 모두 예산에 편입되어야 하는 원칙이며 예외적으로 자치단체 행정목적의 원활한 달성과 공익상 필요에 의하여 기금을 운영하는 경우와 부담금, 보증금 등 사무관리상 필요에 의한 경우는 세입세출외 현금으로 운영한다.

5. 예산집행의 절차

지방자치단체 예산집행의 절차는 크게 두 가지로 나누어 생각 해 볼 수 있다.

첫째, 사업을 기획하고 추진계획을 수립하는 사업부서의 역할과 기능이 있다. 실질적으로 사업부서에는 관련사업에 대한 추진방법, 추진일정 등을 면밀하게 검토하고 이를 자치단체장에게 보고하게 되는데 이를 예산

집행품의 또는 사업계획의 수립이라고 할 수 있다.

하지만 자치단체 내부역학 구조에 따라 사업부서에서 사업계획수립에 관한 사항뿐만 아니라 입찰 및 계약에 관한 세부적인 사항까지도 결정하는 경우도 있다.

둘째, 회계부서의 역할이다. 회계부서는 앞서 언급했듯이 경리관, 지출원 등 실질적으로 예산집행기능을 담당하는 회계관직을 갖는 기관을 말한다.

회계부서에서는 사업부서에서 결정된 사업계획 및 예산집행품의서를 넘겨받아서 입찰 및 계약방법, 계약금액 등을 결정하며 이를 집행하는 역할을 담당한다.

이때 지출을 결정하는 행위를 『지출원인 행위』라고 하며, 지출원인행위에 따라 자금을 구체적으로 집행하는 행위를 『지출행위』라고 한다.

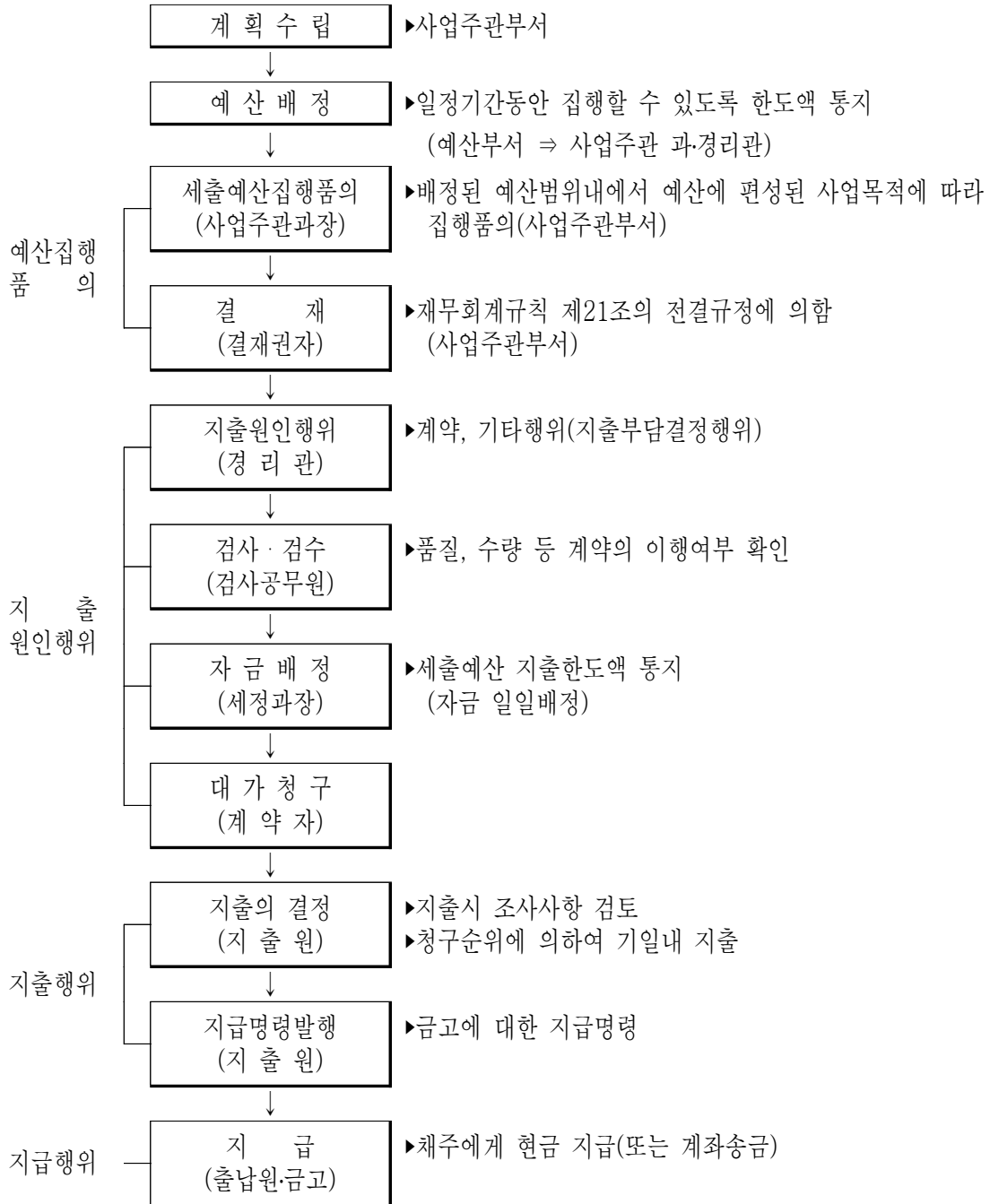
마찬가지로, 분임경리관, 일상경비출납원이 행하는 회계행위는 『지급원인행위』, 『지급행위』라는 표현을 쓴다.

III. 현행 회계제도의 문제점

1. 예산과목과 회계과목의 통합운영 문제

우리나라의 지방예산회계제도는 예산위주로 운영되고 있어 별도의 회계과목을 갖고 있지 않다. 따라서 현재 지방예산에 대한 결산업무는 예산과목에 따라 집행액과의 차이나 착오를 찾아내는데 주안점이 주어져

〈예산집행절차〉



있다.

이러한 지방예산회계제도는 매년 연말만 되면 국민들의 질타를 받게 되는 “보도블록 교체사업”을 반복하게 하는 원인이 되고 있

다. 예산편성시 특정사업의 소요재원을 정확하게 평가해 볼 수 있는 회계실적치가 없기 때문이다. 현행 지방예산회계제도상으로는 예산액 대비 집행액과 그 잔액의 크기가 결산의 주요쟁점이 되기 때문에 각 지방자치단체의 사업부서에서는 익년도 예산이 삭감되지 않도록 집행잔액의 사용방안을 찾게 마련이다.

반면에 정확한 회계정보를 산출하기 위하여 예산과목을 보다 세분화한다면 예산집행의 경직성을 높이게 되어 급변하는 지방행정수요에 능동적으로 대처하기가 어려운 문제점을 갖게 된다. 현재의 지방예산제도도 품목별 예산제도를 기본으로 하고 있기 때문에 사업별로 보면 자치단체의 예산서상에 중복계상 되었다는 느낌을 받게 되어, 일반주민에게는 특정사업의 총예산액을 쉽게 알 수 없다.

이러한 예산회계제도는 지방재정제도가 정립·정착되지 않았던 시대에는 주민의 대표인 지방의회의 승인을 받은 범위 내에서 지방세를 징수하고 예산서상의 사업목적으로만 집행하도록 하는 것이 매우 중요했지만, 지금과 같이 WTO나 FTA 등 세계화 시대에 무한경쟁체제하에서는 한정된 재원의 효율성을 극대화하여 자치단체의 경쟁력을 제고하는 것이 중요하다.

이러한 시대적 흐름을 제도화하려는 노력이 발생주의 복식부기로의 회계제도개선과 성과중심의 예산제도 등을 도입하려는 목적이다. 회계과목은 발생주의 복식부기원리에 따라 상세한 회계정보를 산출하도록 하고 예산과목중 경상예산에 대하여는 최소한의

품목별 예산과목을 유지하되, 사업예산에 대하여는 포괄적인 집행권을 실무사업부서에 부여하여 예산집행의 효율성을 극대화하는 방안이 바람직하다.

2. 자산의 범위와 가격평가 문제

현행 지방회계제도상으로는 특정자치단체가 보유하고 있는 토지·건물 등 자산의 규모가 얼마인지 알 수가 없다. 따라서 정책결정을 위하여 자산의 정보가 필요하다면 일일이 관리대장을 통해 통계를 집계하는 실정이나, 통일된 금액으로 평가되어 있지 않기 때문에 정확한 금액정보를 제공할 수 없다.

이러한 지방회계제도 하에서는 지방채발행의 신용평가제도 등 선진화된 재원조달방안을 활용할 수 없기 때문에 자치단체의 입장에서 보면 국가나 광역자치단체로부터 내려오는 재원만 기다려야 하는 처지이다. 시도 예산담당관 회의를 개최하고 보면, 늘 건의되는 사항중 대부분이 국고보조금·지방교부세·지방양여금에 대한 것이다. 특히 중장기적 관점에서 예산을 운영하고자 도입된 중기재정계획도 지방의 미래상을 재정적으로 표현하지 못하고 중앙재원의 건의사업 조서역할에 그치고 있다.

또한 현행 자산에 대한 지방회계제도는 특정 회계연도의 예산집행결과가 당해 자치단체의 미래 성장잠재력을 결정하는 순자산의 증감에 관한 정보를 제공해 주지 못하고 있다. 이러한 회계제도는 자치단체의 재정운영성과를 올바르게 평가할 수 없게 되고,

이러한 평가결과가 지방선거에 환류되지 못하게 되어 우리나라 지방자치의 발전에 기여할 수 없다.

따라서 지방자치단체가 보유하고 있는 자산을 회계목적에 따라 상세하게 분류하고 이를 통일된 방식으로 가격평가하는 회계제도의 개혁이 절실한 실정이다. 이와 더불어 감가상각방식을 병행함으로써 그 자산에 대한 예산편성의 시기와 재원투자의 효율성을 극대화하도록 해야 할 것이다.

현재 행자부에서 추진하고 있는 발생주의 복식부기 회계제도에서는 별도의 연구용역을 통하여 이러한 제도개혁을 정립해 나가고자 서울 강남구가 중심이 되어 부천과 함께 공동사업으로 추진하고 있다. 행자부에서는 이 사업을 추진하면서 전국표준화될 수 있도록 한국정부회계학회의 도움을 받아 『지방회계기준심의위원회』를 통하여 공인된 제도로 법제화할 계획이다.

3. 지출통제와 투자의 효율성 문제

현재 운영되고 있는 지방예산회계제도는 실무사업부서의 입장에서 보면, 특정사업에 투입되는 예산액이 외생변수로 주어지게 되고 확정된 단가에 따라 집행하게 되기 때문에 투입되는 예산액을 절감하려는 노력은 약하게 마련이다.

따라서 결산의 주요관심은 주어진 예산액을 횡령이나 유용이 없이 집행하였다면, 투자의 효율성에 관계없이 회계책임을 면하게 된다. 이러한 제도는 담당공무원으로 하여금 원가절감이나 사업성과의 극대화에는 동기

부여를 하지 못하고, 주로 예산액을 다다익선으로 확보하여 잔액을 남김없이 사용하는데 관심을 갖게 하고 있다.

효율성이란 이론적으로 주어진 Output을 위하여 투입비용을 최소화하거나 주어진 Input을 갖고 산출을 극대화하는 것을 말한다. 이 개념은 현행 지방회계제도 하에서는 회계담당공무원들에게 투자의 효율성을 극대화하도록 하는 동기부여를 하지 못한다. 대부분의 공무원들이 처음 실무 부서에 배치되고 나면 이러한 문제로 인하여 양심의 가책을 흔히 갖게 마련이다. 그러나 얼마동안 시간이 지나면 나도 모르게 현행제도에 익숙해져 연말이 되면 집행잔액을 사용하는데 고심하는 악순환이 반복되고 있다.

이러한 현상은 현행 지방예산회계제도가 지출통제 위주로 되어 있어 투자의 효율성 문제를 간과하고 있기 때문이다.

4. 회계관계공무원의 전문성 부족

지방자치단체 회계처리과정에서 발생하는 각종 민원이나 회계사고 등을 보면, 일부 고의성이 있는 경우를 제외하고는 대부분 전문성 부족으로 인하여 발생되고 있다.

전임자가 처리해놓은 비슷한 유형의 내용을 보고 유사하게 처리한다든지 인근 자치단체에 물어서 관행적으로 일을 처리하다보면 당해사업에 대한 특성이나 문제점을 전혀 고려하지 않게 되어 문제가 나타날 수밖에 없는 것이다.

〈업무에 대한 이해부족으로 잘못된 입찰공고하여 민사소송 발생 사례〉

○○자치단체에서는 적격심사기준에 명시되어 있는 내용을 입찰공고에 명시하였으나 업무에 대한 이해부족으로 적격심사기준과 다소 다르게 공고하여 이해관계 업체가 민사소송을 제기하여 공사중단사례 발생

이러한 전문성 부족의 근본이유는 잦은 인사이동이 중요한 원인이 된다. 민선자치 이후에 회계담당공무원은 평균 1년 후면 순환보직차원에서 전보되기 때문에 업무를 조금 알만하면 자리를 이동하고 있다.

또하나 중요한 원인은 회계·계약관련 업무를 모두 일반행정직 공무원이 전담을 하고 있다는데 문제가 있다.

토목이나 건축·조경사업 등에 대한 원가 산정을 검토하여 예정가격을 결정하는 경우에는 그 분야에 전문성이 없으면 가격을 검토하고 조정할 수 있는 능력을 갖을 수가 없음에도 불구하고 실질적으로는 행정직 공무원들이 이를 담당하다 보니 객관성을 상실하는 경우가 많다.

5. 회계관직의 독립성 문제

지방재정법 제112조에 지방자치단체의 장은 회계관직자를 별도로 임명하지 아니하고 소속기관에 설치된 회계관직을 지정함으로써 이에 갈음토록하고 있다. 따라서 회계관직자는 부단체장, 회계관련국장, 담당과장, 경리(계약관리) 계장이 보임을 받게 되면 자동적으로 회계관직자가 된다.

이러한 회계 관직자들은 지방자치단체장이 임면권을 갖게 되며 회계관직자로서의 실질적인 『독립성』이 보장되어 있지 않다.

정부에서는 이러한 문제점을 해소하기 위하여 상급자의 위법한 지시에 대하여 회계관계 직원이 상급자에게 그 이유를 명시하여 당해지시를 거부하였음에도 불구하고 상급자가 다시 이를 지시하여 집행된 경우에는 당해 상급자가 단독 책임을 지도록 회계관계직원등의책임에관한법률을 개정(2001. 4. 7) 하였으나, 현실적으로 지방자치단체의 내부 조직구조와 공직풍토 여건상 이러한 제도가 정착되려면 상당한 시일이 소요될 것으로 보인다.

〈사례 : 상급자의 부당 예산집행 지시〉

- ▶지방자치단체장의 지시로 경쟁입찰 대상공사를 무더기로 수의계약하여 15억원정도의 예산낭비 발생
- ▶상급자가 사업지구내에 거주하지 아니한 사실이 확인된 주택소유자에게 주거비 지급명령
- ▶피해가 없는 농경지를 유실된 것으로 허위조사, 보고토록 하고 보상금지출 명령

이러한 문제점을 해소하기 위하여 영국, 프랑스 등 선진외국에서는 『통합지출관』 제도를 도입하고 통합지출관은 자치단체장이 임명하지 아니하고 국가가 임명하거나 부당한 집행이 이루어 질 경우에는 자치단체의 직무수행권을 박탈할 수 있는 권한을 중앙정부에 부여하고 있다.

〈선진외국의 사례〉

- 〈프랑스〉
- ▶ 자치단체의 회계관은 국가(예산장관)가 임명
 - ▶ 회계관은 불법·부당하다고 인정되는 예산의 지출거부가 가능하며 금전적 책임을 짐
 - ▶ 자치단체장은 회계관에 대한 호출 및 부당명령 불가
 - ▶ 예산집행시 회계관은 단체장의 의견에 따를 의무가 없고, 예산내용에 대하여 합법성을 따지는 권한도 없음
- 〈영국〉
- ▶ 과도한 재정지출증가단체에 대하여 국가에서 『재정지출한도』 설정 또는 단계적 지출 축소나 기준제시 가능
 - ▶ 개별법에 자치단체가 보유하고 있는 직무수행권을 박탈할 수 있는 권한 부여
 - ▶ 지역주민에 영향을 미치는 재정집행은 관계장관의 사전승인 또는 동의 필요

6. 지방회계관련 의사결정과정의 문제

회계는 현실과 사실을 기초로 하고 있기 때문에 이해관계가 첨예하게 대립하게 마련이다. 만일 회계처리가 밀실에서 당사자만이 알 수 있도록 처리된다면 그 부작용은 매우 클 수 밖에 없다.

민선자치 이후 문제점으로 지적되고 있는 것이 지방회계와 관련된 이권청탁의 문제점과 이로 인한 사업부실의 문제이다. 집행된 예산액에 상응한 공공서비스를 창출하지 못하면서 지방예산이 소액분산투자되고 있기 때문이다.

이러한 현상이 장기간 지속된다면, 그동안 누적되어 왔던 지역성장잠재역량은 노후화되고 지역의 침체가 가중될 것이 우려된다. 그럼에도 불구하고 아직도 일부 지방자치단체는 잘못된 관행들이 쉽사리 변화되지 않고 있는 것이 사실이다.

예산을 집행하는 과정에서 특정지역업체

에게 유리하게 입찰공고를 한다든지 특정 이해관계인을 위한 회계처리 등을 하는 사례가 자주 발생되고 있다.

〈사 례〉

- ▶ ○○자치단체는 △△공사를 시행하면서 시·도단위로 경쟁입찰공사를 시행해야 함에도 지역업체의 요구로 시·군단위로 제한하여 수의계약
- ▶ ○○자치단체에서는 △△공사를 당초에 5억 원에 계약하여 시행하다가 사업계획 변경으로 사업비가 30억원이 되자 이를 새로 입찰하지 아니하고 당초 계약업체와 수의계약으로 시공

반면에 일부 선도적인 자치단체에서는 예산집행의 의사결정과정에 전문가 및 이해관계인을 참여시키거나 공개하여 예산집행의 투명성을 높혀주어 지역주민들에게 신뢰를 주기도 한다.

〈사 례〉

- ▶○○자치단체에서는 △△쓰레기처리장사업 (150억원)을 시행하면서 사업기간, 사업목적, 입찰방식 등에 대하여 지역주민, 전문가, 공무원 등을 참여시켜 자문을 구하고 계획을 상세히 설명
- ▶△△자치단체는 관내 모든 수의계약 공사내역을 자치단체 홈페이지에 분기별로 상세하게 공개하여 투명성 확대

7. 지방특성에 맞는 회계제도 정립 문제

1995 민선단체장 출범이후 지방자치단체는 지역특성에 맞는 다양한 사업들을 추진하면서 현행 회계제도가 제도적으로 이를 뒷받침하는데 다소 미흡한 부분이 있는 것이 사실이다.

예를 들면, 중앙정부에서는 발생되지 않고 있는 쓰레기처리 외부위탁, 분노처리, 어장정화사업, 분묘이장사업 등 다양한 사업을 수행할 수 있는 업체선정을 위한 특성에 맞는 계약제도가 아직 정립되지 않아 국가계약법을 준용하다보니 여러 가지 문제가 발생되고 있고, 디지털 경제가속화에 따른 전자상거래에 의한 물품구입 방법 등에 대하여도 아직 제도적으로 이를 뒷받침하고 있지 못하고 있다.

회계업무는 전문성과 연속성을 필요로 하는 업무이면서 한편으로는 공무원 스스로 터득하기에는 한계가 있는 업무이기도 하다.

그러나 지방자치단체 회계업무를 전문적으로 지도 및 지원할 수 있는 기능이 상당

히 미흡한 것이 현실이다.

전국 250개 지방자치단체 뿐만 아니라 공립학교 및 지방공기업단체까지 모두 지방자치단체 회계제도를 적용하고 있는 점을 감안하면 지방회계제도의 전문적인 연구기관이 절실한 실정이다.

또한 지방회계제도에 대한 담당공무원 교육이 국가전문행정연수원이나 시·도교육원에서 산발적으로 이루어지고 있기는 하지만 체계적인 전담교육은 아직 이루어지고 있지 않다.

IV. 맺 는 말

이상으로 현행 지방회계제도의 운영실태와 문제점을 살펴보았다. 그러나 어떠한 사회제도도 그 사회가 안고 있는 문제를 모두 해결해 줄 수 있는 지고지선의 제도는 없다. 따라서 외국의 제도라고 하여 우리나라의 문화적 특성을 감안하지 않고 단순하게 도입하는 경우 부작용을 가중시킨다는 점을 잊어서는 않된다.

예를 들면 성과주의를 최근 강조하면서 인사·예산·조직·회계 등 분야별로 제도 도입을 서두르고 있지만, 이와 관련된 공무원들이 객관적으로 납득할 수 있는 자료를 토대로 하지 아니하고 학연·지연 등 귀속적 기준을 토대로 하고 있다고 생각한다면 연공서열방식 보다 더 조직의 생산성을 저하시킬 우려가 있다.

회계제도는 모든 지방재정제도의 종착역이라고 할 수 있다. 지방재정의 성패를 평

가하고 문제점을 진단하여 개선하려 하는 경우에도 회계실적을 토대로 입안되어야만이 현실성과 설득력을 가질 수 있다.

행정자치부에서는 이러한 지방회계제도의 개선을 위하여 “발생주의 복식부기 회계제도의 2차시험운용용역”중에 있다. 그러나 발생주의 복식부기 회계제도가 갖는 장점이 많지만, 제도운영에 있어서는 더 많은 어려움을 내포하고 있다. 특히 발생주의 복식부기의 도입을 위하여는 31만여명에 달하는 지방재정담당 공무원들이 복식부기 이론을 충분히 이해하고 응용할 수 있도록 업무능력을 육성할 필요가 있으나, 아직 지방회계기준도 공식적으로 정립되지 않는 현실을 감안하면 신중한 연구와 정책판단이 요구되고 있다.

저마다 다른 회계기준과 해석을 토대로 작성해 낸 재무제표가 당해 자치단체의 재정상태나 재정운영상황을 정확하게 포착하고 있다고 할 수 없기 때문이다. 따라서 지방회계처리의 통일적인 처리를 위하여는 컴퓨터시스템을 기초로한 자동분개방식을

취하지 않을 수 없다.

물론 이러한 복식부기의 자동분개방식은 많은 문제점을 내포하고 있지만, 모든 자치단체가 동일한 회계기준과 전산시스템에 의하여 산출한 재정정보라면 의미 있는 재정평가가 가능하다. 그 후 지방회계기준의 지속적인 연구보완이 이루어지면서 지방공무원의 복식부기회계제도에 대한 교육과 훈련을 장기적으로 추진해 나간다면 당초 복식부기의 회계제도가 갖는 장점을 살려 지방재정의 효율성과 재정관리의 투명성을 제고하는데 크게 기여할 것으로 기대한다.

앞으로 지방회계제도의 새로운 정립을 위하여 행자부에서는 지방회계제도를 지속적으로 발전시킬 계획이나, 기본적으로 완벽한 제도란 이 세상에 존재하지 않는다. 따라서 실질적으로 지방회계제도가 발전되기 위하여는 각계각층에서 비난보다는 비판을, 방임보다는 참여를, 무시보다는 관심을 갖는 자세가 무엇보다도 중요하다는 점을 강조하고 싶다. ☺

