

지방자치단체의 재정지출 개선과 외국의 경향

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

I. 문제제기

우리나라의 지방재정은 지방자치의 부활 이후 재정의 규모, 구조, 운영방식 면에서 괄목할만한 변화를 경험했다. 1997년 말의 외환위기 이후 일시적으로 어려움을 겪었지만 대체로 보아 총량 면에서 급성장해 온 것으로 관측된다. 그러나 재정성장에도 불구하고 지방재정은 다양한 재정의 압박을 받고 있다. 그 이유는 재정의 규모증가 못지 않게 행정환경 변화에 따른 신 수요와 지역주민의 기대치가 빠른 속도로 증가하기 때문이다.

재정압박(fiscal pressure)을 논할 경우 지출수요의 증가로 인한 압박요인과 비효율적인 재정운영으로 인한 압박요인간에 분명한 구분을 해주어야 한다. 예를 들어, 지방자치단체가 투자사업의 경제적 타당성을 철저히 점검하지 않고 각종 사업을 추진하거나 지방채를 무리하게 발행한 결과

재정운영의 경직성이 초래되는 경우는 후자에 해당한다. 일부 자치단체가 소위 “전시성, 선심성”, 낭비적 재정지출을 하는 것도 재정자금의 비효율적 활용에 해당한다.

재정수입의 제약조건(budget constraint)에 직면하고 있는 지방재정의 현실을 고려할 때 이와 같은 재정행위들은 지양되어야 하고, 관련제도와 행태의 변화를 통해 개선되어야 한다. 비효율적이고 낭비적인 재정지출은 그 규모와 용도에 따라 자치단체의 재정예에 크고 작은 부정적 파급효과를 초래한다. 만일 비효율적인 재정활동이 지속적으로 확산된다면 향후 우리의 지방재정은 상당한 수준의 재정압박에 직면할 수밖에 없다.

1970년대에 선진국의 도시들이 경험하였고 근년에도 일본의 일부 대도시와 미국의 소수 자치단체들이 경험한 재정위기(fiscal crisis)현상은 대부분 급격한 세수감소와 과도한 지방채발행 그리고 잘못된 세출관

리로 인해 초래된 것이다. 이와 같은 상황을 사전에 방지하고 지역주민의 행정수요를 적절히 충족하기 위해서는 징세노력과 함께 재정지출 관리를 종전에 비해 진일보된 방법으로 접근해야 한다. 근년에 와서 재정분야의 무게 중심이 세입부문으로부터 지출관리(expenditure management)부문으로 이동하기 시작한 점을 인식한다면 지출의 효율적인 관리가 지방자치 발전에 있어서 얼마나 중요한 지를 절감할 수 있다.

재정지출을 효율적이고 효과적으로 관리하는 문제는 현재의 참여정부가 지향하는 지방분권 특히, 재정분권의 구현에 있어서 매우 중요하다. 일반적으로 재정분권은 다음의 세 측면을 함축하고 있다(임성일, 2003, pp. 21-22). 그것은 지방의 재정운영 자율성 제고 측면(과세자주권 신장에 기반을 둔 자체수입의 증가와 재정지출에 대한 자율적 의사결정을 뜻함), 지방의 재정지출 권한확대 측면(중앙정부가 갖고 있는 재정 권한과 사무의 이양 및 그에 상응하는 재원의 지방이전을 의미함), 지방재정의 책임성(fiscal accountability) 제고의 세 측면이다. 이 중에서도 특히, 지방의 재정지출 권한 확대와 재정책임성 제고 측면이 재정지출의 효율성 및 효과성 제고 문제와 밀접한 관련이 있다. 한마디로 이것은 재정지출에 대한 본질적인 개선이 없이는 재정분권(fiscal decentralization)의 유용성이 무력해지고 지방자치의 진보가 이루어질 수 없음을 의미한다. 적절한 재정지출 관리는 지방재정의 건전성과 효율성을 달성하는 관건이다.

이와 같은 문제인식을 갖고서 이 글은 지방재정의 지출관리를 개선할 수 있는 정책방향과 수단을 제시하는데 그 목적이 있다. 접근에 있어서는 우리의 현실을 객관적으로 인식하고, 선진국의 최근 재정지출관리 경향을 거시적으로 파악함으로써 우리 지방재정에 적절한 정책방향을 모색하는 접근을 하고 있다.

II. 지방재정의 현 상태¹⁾와 재정지출의 문제점

1. 지방재정의 변화 추이

우리나라의 지방재정은 지방자치제도의 부활을 전후로 재정확충의 전기를 맞이하였고, 그 후 외환위기를 겪으면서 한 차례 재정압박의 어려움을 경험하였다. 1970년대 이후 지속된 고도경제성장과 소득증가는 재정의 수입과 지출을 동시에 증가시키는 재정팽창현상을 야기하였다. 경제성장에 따른 세수증대와 국민과 기업의 다양한 행정서비스 수요 증대, 그리고 정부의 적극적 기능확대 등이 재정팽창 현상을 견인하였고, 그 과정에서 공공부문의 권한과 기능이 확대 재생산되는 현상이 나타났다. 지방재정의 규모와 성장속도는 특히, 지방자치가 활성화된 1990년대에 크게 증가하였다. 1990년대를 대체로 관측해볼 때 지방재정

1) 이 부분의 내용은 임성일의 논문("분권시대의 중앙·지방간 자원배분 체계 재구축", 2003 지방재정세미나, 2003)을 재정리하고 있음.

의 증가율은 GNP 증가율을 거의 매년 상회하였다.

지난 10 여 년에 걸쳐 지방재정이 급격히 증가하게 된 배경은 고도경제성장에 따른 재정부문의 팽창을 기반으로 재정분권화, 조세제도 및 보조금제도의 구조변화, 세외수입·지방채·특별회계 부문의 수입 증가와 관련이 있다²⁾. 지방세입 면에서 최근 몇 년간 발생한 주요 제도적 변화는 지방교부세의 법정교부율 인상(2000년), 주행세 신설(2000년), 지방세분 교육세의 지방세화(2001년), 그리고 지방양여금 재원의 변화를 지적할 수 있다. 그밖에 농업소득세의 개편, 담배소비세의 인상, 경주마권세의 레저세 확대개편, 조세감면 축소 및 일몰법 도입 등의 변화도 있었으나 그 중요성과 의의 면에서 이들에 미치지 못한다.

지방재정의 위상을 거시적으로 파악하는데는 총 정부지출(중앙+지방지출)에서 지

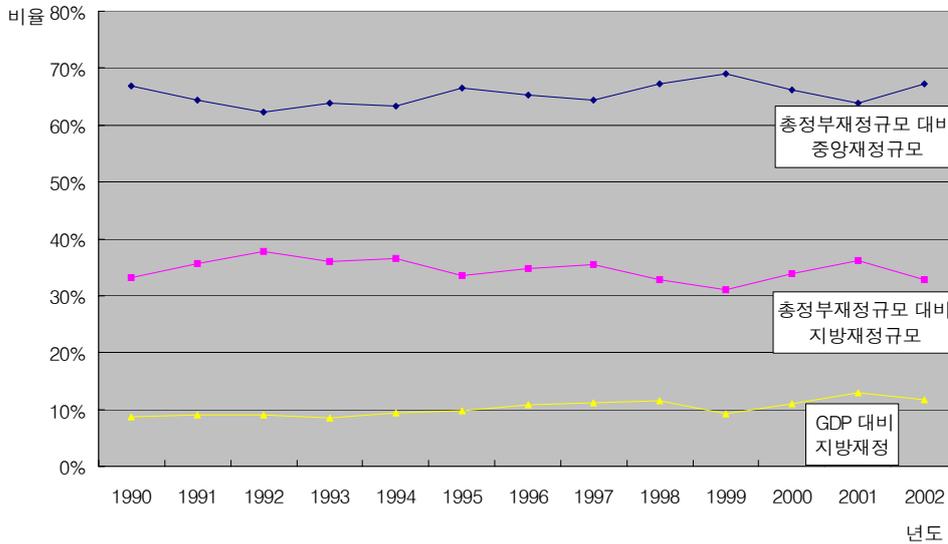
방지출이 차지하는 비중분석이 보편적으로 사용된다. <그림 1>에 분석된 바와 같이 그 비중은 지방자치의 도입 직후 몇 년간 상승기조를 보이다가 1994년 이후부터 감소추세를 보이고 있다. 이것은 같은 기간 중에 지방재정 못지 않게 중앙재정 또한 크게 증가하였음을 시사한다.

총 정부지출에서 지방지출이 차지하는 비중은 연도별로 35~40% 수준을 유지하는데, 이것은 단일국가 중 프랑스와 아일랜드보다는 높지만 연방국가인 미국, 독일, 그리고 북구 제국(단일국가)들보다는 낮은 수준이다(OECD, p. 107). 2003년도 예산을 기준으로 할 때, 중앙재정과 지방재정은 약 67% 대 33%의 관계에 있고, 여기에 교육재정을 포함할 경우 양자는 약 5 대 5(51% 대 49%)의 관계를 유지한다.

지방재정의 변화요인은 자치단체의 재정위상(fiscal position)과 지출행태에 적지 않은 변화를 야기시키는 한편 자치단체간 재정불균등현상을 초래하였다. 재정불균등현상은 재정통계자료를 활용한 변이계수 분석결과나 재정자립도, 1인당 지방세수입의 분석 등에 의해 입증된다. 구체적인 예를 들면(2003년 기준), 주민 1인당 자체수입액((지방세+세외수입)/인구수)을 비교할 때 최고 울릉군(1,305천원)과 최저 부산 북구(62천원)간에 약 21배의 차이가 나타난다(전국 평균은 755천원임). 광역시와 도의 경우 최고, 최저지역간에 각각 1.1배, 2.9배의 차이가 나타나고, 시·군·자치구의 경우는 각각 5.1배, 7.4배, 15.9배의 심한 격차가 나타나고 있다. 주민 1인당 세출예산

2) 구체적으로, 다음의 요인들과 직·간접적인 관련이 있다; ①국세의 지방이양(담배소비세(1988)) 및 경제성장에 따른 세수 증가, ②새로운 세목 도입(종합토지세(1989), 지역개발세(1992), 주행세(2000), 지방교육세(2001)), ③세율인상, 토지과표의 현실화, ④지방양여금제도의 도입(1991) 및 사업·재원확대, ⑤(내)국세수입 증가에 따른 지방교부세·지방양여금·국고보조금수입 증가와 지방교부세의 법정교부율 인상(2000년), ⑥소득증가, 사용료·수수료 요율 현실화, 대상사업 다각화 등에 의한 세외수입 증가, ⑦지방채 증가, ⑧민관공동출자사업(제3섹터 사업) 및 경영수익사업의 확대, ⑨기타(국고보조금제도 조정(1987, 1997), 탄력세율제도의 확대 등).

〔그림 1〕 중앙·지방재정의 상대비중 추이(1990-2002)



주: 기획예산처(예산개요 참고자료, 2003), 행정자치부(자치단체 예산개요)의 각 년도 자료를 참조 작성한 것임; 지방재정에는 지방교육재정이 제외됨.

의 경우 최고지역(울릉군 5,385천원)과 최저지역(대구 달서구 216천원)간에는 무려 25배의 격차가 나고 있다(전국 평균은 1,582천원임). 자치단체 유형별로 최고, 최저지역간의 격차를 보면 광역시와 도의 경우는 각각 1.2배, 2.1배의 격차가 있는 반면 시·군·자치구의 경우는 각각 5.7배, 6.6배, 5.0배의 격차가 있는 것으로 나타났다(행정자치부, 2003 지방자치단체 예산개요).

2. 지방재정의 세입과 세출

지방재정의 세입은 크게 지방세와 세외수입으로 구성되는 자체수입과 중앙정부

또는 상위정부로부터의 이전재정수입(교부금·보조금·양여금·재정보전금), 그리고 지방채수입으로 구성된다. 통합회계(일반회계+특별회계, 2003년 당초예산)를 기준할 때, 총 세입은 78조 1,425억원이고 이것은 자체재원 51조 1,062억원(지방세 28조 8,165억원, 세외수입 20조 258억원, 지방채 2조 2,639억원)과 의존재원 27조 363억원(지방교부세 115,196억원, 지방양여금 48,504억원, 국고보조금 106,663억원)으로 구성되어 있다. 회계별로는 일반회계 60조 4,912억원(77%), 특별회계 17조 6,513억원(23%)으로 구성되어 일반회계 중심의 재정운영이 이루어지고 있다(참고로 국가의 총예산 규모는 233조 8,084억원이며, 이는 중

양정부 155조 6,659억원(67%), 지방자치단체 78조 1,425억원(33%)으로 구성된다.

90년대 이후 진행된 지방재정 규모의 급증에도 불구하고 지방재정의 세입구조는 재정의 자율성과 독립성을 충분히 확보할 수 있는 구조와 여건으로 바뀌지 못하였다. 이것은 무엇보다도 지방재정이 지방세 중심으로 운영되지 못하고 중앙정부의 보조금에 상대적으로 의존하는 경향을 통해서 알 수 있다(현재 상당수의 군과 자치구는 보조금 중심의 재정운영을 하고 있음).

근년에 진행된 중앙·지방정부간의 자원 배분은 조세제도에 비해 보조금제도의 역할이 상대적으로 증가하는 추세를 보여왔다. 국세와 지방세 수입간의 상대비율은 지방자치 실시를 계기로 약 8 대 2 수준으로 크게 개선된 다음 지난 10여 년 간 거의 변화되지 않았다(〈표 1〉 참조). 이에 비해 재정이전제도(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등)는 지속적으로 늘어나는 추세를 보이고 있고, 근년에 양자의 비중은 거의 비슷한 수준으로 근접하고 있다.

지방재정의 세입에서 지방세가 차지하는

비중은 지방자치의 시행 초기에 크게 증가하였다가 1994년을 정점(세입 대비 56.1%)으로 감소추세를 보이는 가운데 현재는 40% 대에 머무르고 있다. 지방자치와 민주화의 진전에도 불구하고 전체 보조금에서 일반보조금(지방교부세)이 차지하는 비중은 1990년대 초기의 60% 수준에서 크게 감소하는 경향을 보이고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 중앙재정과 지방재정의 상대비중도 자치 초기 몇 년을 제외하고는 크게 달라지지 않았다. 한마디로 이 모든 것들은 재정분권이 가속되지 않고 일정 수준에서 정체하고 있음을 시사한다.

지방재정의 세출(2003년 통합회계 기준)을 파악하면 다음과 같다. 먼저, 세출 기능별로 살펴보면, 사회개발이 39조 2,906억원(전체 세출의 50.3%)으로 가장 많고 그 다음이 경제개발 21조 1,450억원(27.0%), 일반행정 12조 5,793억원(16.1%), 민방위·소방·기타 5조 1,276억원(6.6%)의 순으로 나타난다. 세출 성질별로는 사업예산이 43조 3,005억원(55%.4)으로 가장 많고 그 다음이 경상예산 18조 1,386억원(23.3%), 예

〈표 1〉 국세·지방세수입의 연도별 변화

구 분	1975	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003
국 세(%)	89.8	88.3	87.8	80.8	78.8	79.7	81.9	78.2	80.6	79.8
지방세(%)	10.2	11.7	12.2	19.2	21.2	20.3	18.1	21.8	19.4	20.2

자료: 재정경제부, 조세개요, 2002; 행정자치부, 지방자치단체 예산개요 2003.

주: 2001년에 지방세 비중이 높아진 것은 국가에서 교육청으로 이전되던 국세 교육세 중 일부(2001년 3.5조원, 2002년 3.3조원, 2003년 3.7조원)가 지방교육세로 전환되었기 때문임; 2003년 자료는 예산기준임.

비비등 14조 1,695억원(18.1%), 채무상환 2조 5,339억원(3.2%)의 순으로 나타난다.

3. 지방재정지출의 문제점

지방재정의 규모가 80조원 내외이고 머지 않아 100조원 규모에 육박할 것이 예상됨에 따라 자금의 효율적인 사용과 비효율적인 사용간에는 엄청나게 다른 파급효과가 나타날 것이 전망된다. 거시적으로 보면, 국(주)민이 부담하는 조세부담의 ‘돈 가치(value for money)’와 주민복지의 질·양면에서 두드러지는 차이가 나타날 것이다. 그리고 지방재정의 차입부담과 세대간의 재정부담 형평성(inter-generational equity) 차원에서 현저히 다른 결과가 초래될 것이 거의 분명하다. 비효율적인 재정운영이 확대될수록 해당 자치단체는 물론 지방재정 전체의 차입부담이 늘어나게 된다. 이것이 심해질 경우 현재 세대로부터 다음 세대로 재정부담이 전가되는 세대간의 형평문제로 비화될 수 있다.

최근 몇 년간 지방재정을 둘러싼 비효율성과 방만성 문제가 일부 개선되었지만, 여전히 많은 사람들은 지방재정의 운영 특히, 지출 면에서 적지 않은 문제가 있음을 지적하고 있다. 그것은 감사원, 행정자치부의 감사 결과나 시민단체와 언론보도 등에서 입증되고 있다. 여기에서 지방재정의 지출관리 측면에서 발견되는 문제점과 장애요인을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정 지출을 효과적으로 관리할 수 있는 재정 인프라(infrastructure)

즉, 예산회계제도, 재정통계, 재정정보화시스템이 제대로 정비되어 있지 못하다. 구체적으로, 현금주의 단식부기 회계제도를 채택하고 있는 것과 IMF의 정부재정통계(GFS)시스템이 도입되지 못한 것이 회계와 재정통계 면에서 효율적인 지출관리를 가로막고 있다. 현행 예산회계제도에서는 지출과 비용의 구분이 없고, 사실상 모든 예산지출이 비용으로 간주되고 있다. 정작 사업의 성과를 측정하고 재정집행의 효율성을 평가하기 위해 비용정보를 수집하고자 하면 적절한 비용정보를 얻을 수 없는 것이 현실이다. 비용에 대한 인식과 회계정보가 결여되고 자산과 부채에 대한 회계처리가 제한적인 현행 시스템 하에서 재정지출을 적절히 관리하는데는 근본적인 한계가 있다.

둘째, 지방투자사업이 비효율적으로 추진되고 있다. 일반적으로 투자사업은 객관적인 방법에 의해 사업의 타당성을 검토한 후 추진되어야 하고, 추진된 사업에 대하여는 그 성과를 체계적으로 평가 관리해주어야 한다. 그러나 대부분의 지방자치단체들은 객관적인 투자우선순위 결정기법이나 경제적 타당성 분석에 의해 투자사업을 결정하지 않고 정책결정자의 주관적 판단, 실무적 안식, 예산확보 가능성, 예산점증주의, 단체장 공약사업, 민원 등의 복합요인에 의해 결정하고 있다. 특히, 자치단체들이 현행 법령, 지침 등에서 요구하고 있는 투·융자사업 심사를 제대로 준수하지 않는 문제가 심각하다(여기에는 법령 등에서 제시하는 투자심사기준 및 기법 등 제도적 기

〈표 2〉 경상비 비율의 자치단체 수준별 분포(2003 예산 기준)

단체수 비율	합 계	구성비	시·도	시	군	자치구
		(%)				
합 계	248	100	16	74	89	69
10%미만	4	2	4	-	-	-
10~20%미만	20	8	12	5	3	-
20~30%미만	127	51	-	57	70	-
30~40%미만	41	17	-	12	15	14
40~50%미만	29	12	-	-	1	28
50%이상	27	11	-	-	-	27

자료: 행정자치부, 2003년도 지방자치단체 예산개요

반이 잘 정비되지 못한 것도 일조하고 있다).³⁾

셋째, 경직성 경비의 구조가 높은 세출구조의 문제가 있다. 대부분의 지방자치단체들은 인건비 등 경상경비의 비중이 상대적으로 높고, 투자사업비의 비중이 상대적으로 낮은 세출구조를 갖고 있다. 2003년도 예산 분석에 의하면 전국 자치단체의 투자비비율(사업예산총계/일반회계 총계예산)은 평균 56.5%이고 자치단체의 경상비비율은 20.5%으로 나타났다. 특히, 시·군·자치구와 같은 기초자치단체의 경우 경상비비율이 평균 25~50% 내외로 매우 높은 수준이다(〈표 2〉 참조). 이와 같은 세출구조는 외부의 충격에 대해 탄력적으로 대응할 수 있는 재정구조가 아니다. 즉, 재정의 유연성이나 여유장치가 없는 것으로 세입 급

감 시 급격한 사업축소와 함께 재정적 타격을 심하게 받을 수밖에 없는 구조이다.

넷째, 재정지출 수요를 정확히 예측하고 예산을 집행하는 제도적 장치와 예산 관행이 결여되어 있다. 현재의 예산 관행은 세입, 세출 할 것 없이 비 객관적인 예산점증주의 방식으로 일관하고 있다. 경제발전, 민주화, 세계화, 정보화 등이 급속히 진행되면서 지역주민의 지방행정에 대한 수요와 기대가 어떤 면에서 재정성장 속도를 증가하고 있다. 동일한 행정서비스라 하더라도 주민들은 종전에 비해 질·량 면에서 한층 높아진 수준을 요구하고 있다. 이와 함께 환경, 건강, 사회서비스, 복지, 고령화, 고용, 문화, 치안 등에 대한 신수요(new demand)가 끊임없이 증가하는 추세이다. 그리고 재난, 자치단체 소송 등 미래의 불확실성 및 위험과 결부된 재정지출관리의 중요성이 날로 증가하고 있다. 이와 같은 시대적 변화상황에서 지방자치단체가 재정의 수입과 지출을 객관적으로 예측하고 안

3) 현재 지방의 투융자사업에 대하여는 지방재정법(제30조 제3항·제4항) 등에서 예산편성 전에 사업의 타당성과 효율성을 심사하도록 규정하고 있지만, 실제 운영과정에서 이를 준수하지 않는 경우가 적지 않게 발생하고 있다.

배하지 못한다면 그 단체는 행정서비스를 줄이거나 심각한 재정압박에 시달릴 수밖에 없다.

다섯째, 재정지출에 대한 성과측정 시스템이 없다. 이 문제는 앞서 지적한 현행 예산회계제도의 한계와도 맞물려 있다. 예산집행의 결과로 나타나는 산출물(output)이나 성과(outcome, performance)를 체계적으로 점검하고 그 결과를 사후에 반영하는 시스템이 내장되지 않는 한 재정지출의 효율성은 근본적으로 개선될 수가 없다. 지금까지 재정지출의 성과를 구체적으로 측정하고 그것을 재정관리 차원에서 효과적으로 활용한 자치단체 사례는 거의 전무하다고 해도 과언이 아니다.

여섯째, 재정지출의 관리에 필수적인 경상지출과 자본지출의 구분·관리가 이루어지지 못하고 있다. 현행 예산회계는 중장기적으로 사회에 많은 편익을 가져다주는 사회간접자본이나 자본투자(자본의 개선, 시설·장비의 구입 및 유지·보수)를 다루는 자본예산과 일상적인 경비(인건비, 물건비 등)를 다루는 경상예산을 분리, 관리해주는 시스템을 갖추지 못하고 있다. 그 결과 현재는 자산형성 및 사업투자와 관련된 비용을 객관적으로 산정할 수 없다. 예산체제가 지출의 특성을 합리적으로 고려해주지 못한다면 재정상태와 재정실적에 관한 객관적인 정보를 파악할 수가 없음은 자명하다.

일곱째, 재정지출의 계획성에 심각한 문제가 있다. 단적으로 지방자치단체들이 불합리하고 무계획적으로 사업을 이월시키는 현상을 지적할 수 있다. 최근 몇 년간의 자

료를 분석하면 일반회계 수입에서 이월금이 차지하는 비중은 연도별로 19~34%에 이르고 있다. 아울러 세계잉여금(세입과 세출의 차액)이 세입에서 차지하는 비율이 연도별로 20~30%의 높은 수준으로 나타나는 점도 재정관리의 문제점을 극명하게 보여준다. 자치단체의 입장에서 보면 일부 합리적인 이월사유도 있지만, 예산과 재정집행이 주민과의 약속을 구현하는 행위임을 감안한다면 다수의 빈번한 이월행위는 분명히 잘못된 지출관리임에 틀림없다.

마지막으로, 지방자치단체의 방만한 재정활동 문제를 지적할 수 있다. 사실, 재정운영의 ‘방만’, ‘선심성 지출’, ‘전시성 재정집행’과 같은 표현은 민선 단체장체제가 출범한 이후 끊임없이 회자되면서 일종의 유행어처럼 되었다. 이 문제를 두고 특히, 중앙정부와 지방자치단체간에 적지 않은 갈등과 마찰이 초래되었다. 중앙정부 입장에서의 선량한 관리자·감독자적 시각과 지방자치단체 입장에서의 자율적 주체로서의 시각간에 충돌이 발생한 것은 지방자치의 기회비용(opportunity cost) 측면에서 보면 어쩌면 당연한 현상일지도 모른다.

‘선심성’, ‘전시성’ 예산집행은 주관적 가치판단이 내재된 것으로 실제 그것을 객관적으로 측정하여 입증하기 어려운 성격에 속한다. 극단적으로, 실제 선심성에 가까운 지출이 있다 하더라도 만일 거기에 주민에 의해 당선된 시장·군수의 분명한 정책판단이 개입되었다면 그 당시의 정황만으로 중앙정부가 제재에 나설 수는 없다. 예를 들어, 오케스트라를 창설하고 각종 문화예

술 이벤트에 예산집행을 하는 것은 불과 5~6년 전만 해도 적절한 재정집행이 아닌 것으로 보는 시각이 지배적이었다(혹자는 이를 선심성 예산이라고도 하였음). 하지만 지금에 와서는 창의적인 지역축제와 문화 예술에 대한 재정집행은 지역에 고부가가치를 창출하는 씨앗자금과도 같음을 많은 사람들이 인식하기 시작하고 있다. 따라서 중앙정부는 선심성·전시성 예산에 대한 규제에 집착하기보다는 객관적인 자료분석에 입각해서 비효율적인 재정운영과 성과를 파악하고 통제하는 보다 거시적 접근을 취하는 것이 바람직하다.

그러나 여기서 한 가지 분명한 사실은 여전히 지방자치단체들 가운데 상당수가 재정을 효율적으로 운영하지 못하거나 방만하게 운영하고 있다는 점이다. 이것은 정부와 언론, 그리고 시민단체 등이 이와 관련된 사례를 끊임없이 제기하고 있는 사실에서 분명히 입증된다. 최근 시민단체를 통해 발표된 예산낭비 사례의 유형을 정리하면, 졸속 정책결정, 예산목적의 전용, 전시성 사업, 중복 지출, 입찰관행 문제, 잘못된 관행 답습, 예산절차 무시, 도덕적 해이 등이 있다(경실련, 2002년 예산낭비 유형 및 10대 예산낭비 사례).

IV. 재정지출 관리의 세계적 동향

지방재정에 영향을 미치는 요인은 크게

재정수입 요인과 재정지출 요인으로 구분될 수 있다. 전자는 재정의 수입을 증감시키는 요인을 뜻하며, 여기에는 조세제도, 보조금제도, 지방채발행, 세외수입 관련 가격정책 등이 관계된다. 후자는 재정의 지출을 증감시키는 요인을 뜻하며, 여기에는 사회발전 및 지역특수성에 따른 재정수요 변화, 재정운영 및 지출의 효율성 정도, 소비성향 등과 밀접하게 관계된다. 재정의 수입과 지출요인은 인구, 소득, 경제기반, 정부조직 구조 및 유연성 등 복합적인 요인들에 의해 영향을 받으면서 궁극적으로 재정의 건전성과 효율성 수준을 결정한다.

이러한 사실을 인식하면서 여기서는 재정지출부문 특히, 재정지출의 관리부문에 초점을 두고 그와 관련된 세계적 경향과 우리의 개선방안에 관한 내용들을 다루고자 한다.

1. 효율적 재정지출 관리 - 세계적 경향

세계은행은 공공부문에서 효과적인 지출 관리가 이루어지기 위해서는 다음의 세 부문과 관련된 예산성과(budgetary outcome)가 제고되어야 함을 강조한다. 그것은 총체적 재정규율(aggregate fiscal discipline), 전략적 우선순위 결정(strategic prioritization) 즉, 배분적 효율(allocative efficiency), 그리고 운영성과(operational performance) 즉, 기술적 효율(technical efficiency)이다(World Bank, pp. vii, 27-30).

총체적 재정규율은 법규를 통해 재정지출 관련사항을 엄격하게 규정하거나 예산 집행 관행을 합리적으로 정착시킴으로써 재정운영의 주체들이 지출을 효과적이고 책임성 있게 수행하게 하는 제도적 장치를 말한다. 전략적 우선순위 결정은 예산계약(또는 자원계약)하에서 상호 경합하는 예산 요구들을 합리적으로 순위 메김을 해나가는 정책결정 과정이라 할 수 있다. 전략적 우선순위 결정은 기본적으로 정치적 과정(political process)의 특성을 지닌다. 따라서 재정지출의 효율성을 높이기 위해서는 주관적인 정치적 정책결정을 객관적인 예산집행으로 변화시키는 것이 중요하고 이를 위해서는 특히, 다음의 접근이 필요하다. 첫째, 제한된 자원을 엄격하게 전략적으로 할당하는데 대해 인센티브를 부여하고, 둘째, 예산지출의 효과를 높이는데 필요한 각종 관련정보의 질을 높여야 한다. 운영성과는 예산지출이 예산의 목적을 가장 효율적이고 효과적으로 달성할 수 있도록 제도적 장치를 조성하는 것을 의미한다.

세계은행은 이들 세 부문이 각기 제대로 가동할 뿐 아니라 세 부문이 상호 연계적으로 가동될 수 있도록 해주는 제도적 장치를 마련하는 것이 매우 중요함을 강조한다.

이와 같은 세계은행의 거시적 재정지출 관리에 비해 Schick는 보다 구체적으로 정부지출관리를 개선하는 방안을 제시하고 있다. Schick는 세계 각국을 대상으로 하는 실증연구를 토대로 효과적인 재정지출 관리 수단과 개선방안을 다음의 여덟 가지

유형으로 구분 제시하고 있다. 그것은 구체적으로 운영경비예산(Running costs Budget), 위임예산(Devolved Budgets), 효율성 할당(Efficiency Dividend), 산출물 명세(Output Specification), 구매자·공급자 분리(Separation of Purchasers/Providers), 시장성 점검(Market Testing), 성과협약(Performance Agreements), 연간 회계보고 및 감사(Annual Reports and Audits)이고, 각 수단별 장점은 <표 3>에 담겨 있다.

여기에 언급된 재정수단들 중 상당 부분은 근년에 우리사회에 소개되었지만, 아직은 대부분 우리의 지방재정에 접목되지 않고 있다. 예를 들어, 서울시에서 추진하고 있는 성과예산은 <표 3>의 산출물 명세와 관계되고, 각 자치단체가 청소·환경 업무 등을 민간에 위탁하는 것은 구매자·공급자 분리 및 시장성 점검과 직·간접적으로 관계된다. 연간 회계보고 및 감사는 현재 우리나라의 자치단체들도 실시하고 있지만, 문제는 회계보고서의 유형과 내용 그리고 감사의 질과 성격 면에서 Schick가 제시하는 것과 차이가 난다는 데 있다.

<표 3>에서 제시된 재무관리 책임성 개선수단들을 우리 지방재정의 현실과 개략적으로 비교하면 다음과 같다.

첫째, 운영경비예산, 위임예산, 효율성 할당, 성과협약제도들은 아직도 우리의 자치단체 수준에서는 활용되지 않고 있다. 이들은 대체로 말해 재정지출의 권한을 책임자나 하부에 위임하면서 행·재정적 성과목표를 설정하고 그것을 달성할 수 있는 메

〈표 3〉 재무관리의 책임성(Managerial Accountability) 개선을 위한 수단들

수 단	장 점
운영경비예산 (Running Costs Budget)	관리자에게 투입(input)에 사용될 모든 운영경비에 관한 권리를 위임함으로써 순응경비(compliance costs)를 줄이는 동시에 관리자에게 효율적인 운영에 대한 인센티브를 제공함
위임예산 (Devolved Budgets)	현장관리자 또는 하부기관에 운영예산권을 위임함으로써 지역의 수요와 상황에 적절히 대응하고 효율적인 운영을 유도함
효율성 할당 (Efficiency Dividend)	운영경비의 절감비용을 연간 기대생산성 증가수준과 일치시킴으로써 관리자의 효율성 향상을 촉진함
산출물 명세 (Output Specification)	예산산출물을 예산에 구체적으로 명시함으로써 기대성과를 사전에 알리는 한편 정부 예산관련 목표와 실제성과를 비교하도록 함
구매자·공급자 분리 (Separation of Purchasers/Providers)	공급자 우위를 줄여나가면서 구매자의 선택가능성을 확대시켜 정부내 부시장(internal markets)을 창조함
시장성 점검 (Market Testing)	다양한 서비스 공급자들간의 공급비용을 비교함으로써 정부가 가장 효율적인 방식으로 재화와 서비스를 선택해나감
성과협약 (Performance Agreements)	정부와 해당 책임자(chief executives) 또는 해당기관간에 이용 가능한 자원과 그들이 공급해야할 산출물을 구체적으로 명시하는 계약을 체결함으로써 개인과 조직의 성과평가 기반을 구축함
연간회계보고 및 감사 (Annual Reports and Audits)	각종 회계보고서를 공표하는 한편 감사를 통해 산출물 관련 성과정보의 신뢰성과 적정성을 평가함

자료: Allen Schick, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank Institute, 1999, p. 124.

커니즘의 마련에 중점을 두는 지출관리 수단들이다. 즉, 이들은 분권과 책임과 성과 달성간에 연계체제를 구축해줌으로써 이를 통해 재정지출의 효율과 효과를 극대화시키고자 하는 정책수단이다.

둘째, 산출물 명세, 구매자·공급자 분리, 시장성 점검제도는 부분적으로 우리의 지방재정에 접목되고 있다. 자치단체에 따라

매우 초보적인 접근을 하는 곳에서부터 몇 년간의 시행착오를 겪는 수준에 이르기까지 상당한 차이가 있다. 이 중에서도 성과 측정과 관련된 산출물 명세 프로그램은 현재 소수의 자치단체에서 실시되고 있는데, 영미권과 비교할 때 전반적으로 그 수준은 매우 낮은 상태이다. 앞으로 이들 정책수단들에 대하여 한국적 특성과 지역실정에 맞

도록 보완·개선하는 노력이 절실히 필요하다.

셋째, 연간회계보고 및 감사는 기본적으로 우리의 자치단체들이 시행하고 있지만, 앞서 지적한 바와 같이, 그 내용과 수준에서 차이가 난다. 특히, 모든 자치단체들이 투입(input) 중심의 예산회계체제를 갖고 있는 관계로 산출물이나 성과를 담고 있는 회계보고가 이루어지지 못하는 것이 현실이다.

이러한 사실을 인식하고 향후 지방재정 지출의 효율적 관리를 모색하는 과정에서는 이들 정책수단을 우리의 실정에 맞추어 접목시키는 방안을 모색해야 한다. 지금부터는 이러한 내용을 고려하면서 지방재정 지출의 효율적 관리에 관한 방안을 검토하고자 한다.

(1) 지방예산회계제도의 개선 및 재정 투명성 제고

재정지출을 효과적으로 관리하기 위해서는 재정활동의 기반이 되는 예산회계제도를 구조개편 할 필요가 있다. 그것은 재정지출을 행하는 주체의 사고와 행태 변화도 중요하지만 재정지출의 원리와 관행을 규정하는 ‘제도적 기반정비(institutional arrangement)’ 또한 매우 중요하기 때문이다.

이를 위해서는 우선, 지방자치단체의 회계 시스템을 현재의 현금주의 단식부기회계제도로부터 발생주의 복식부기회계제도로 바꾸는 정책변화가 요청된다. 현행 지방

예산회계제도는 현금주의에 기초한 단식부기 방식에 의존하기 때문에 정부활동의 경제적 비용·편익과 재정상태의 변화 그리고 성과측정에 필요한 재정정보를 제대로 제공해주지 못하고 있다. 이러한 상태에서 지방자치단체의 재정지출을 효과적으로 관리할 수가 없다. 지방예산회계제도에 복식부기가 도입될 경우 기존의 재무보고, 재정통계, 재정분석에 대한 구조개편이 불가피하다. 구체적으로, 재무보고는 기본재무제표인 재정상태표(대차대조표), 재정운영성과표(손익계산서), 현금흐름표, 성과보고서가 제시되고 이를 토대로 재무분석이 이루어지므로 재정지출을 효율적으로 수행하는지를 현재보다 합리적으로 점검할 수 있다.

이러한 변화가 주어질 경우 재정지출의 투명성(transparency)이 한층 높아질 수 있다. 재정투명성은 비용과 성과에 관한 정보가 객관적으로 일반에게 공표되는 것 뿐만 아니라 그것이 정책결정 과정에서 중요한 판단준거로 직접 활용되는데 그 의의가 있다.

그리고 일반회계와 특별회계 그리고 기금을 총망라하여 예산과 재정을 분석할 수 있는 IMF의 정부재정통계(Government Finance Statistics: GFS) 시스템과 경상예산과 자본예산을 구분 관리하는 자본예산제도를 도입하는 방안을 적극적으로 추진할 필요성이 있다. 특히, 통합재정분석이 이루어질 경우 재정운영의 건전성과 효율성을 측정하기가 한층 쉬워질 뿐 아니라 적자재정 통제, 재정순계규모 파악(자치단체 내부거래 통제), 재정지출 파급효과 분

석, 중앙·지방 재정분석의 일관성, 재정활동의 국제비교가 가능해지는 등 여러 면에서 유용한 효과가 있다.

향후 지방재정에 통합재정제도를 도입하는 과정에서는 다음의 사항을 기본적으로 반영할 필요가 있다.

- ① IMF의 GFS 지침을 근거로 중앙·지방간 예산회계제도의 일치성 및 일관성을 확보한다.
- ② 중장기 관점에서 중앙·지방의 예산회계 과목구조를 영점기준(zero-base)에서 재검토해야 한다.
- ③ 지방통합재정제도의 도입과정에서 논란의 소지가 있는 부분(세계잉여금, 정부간 이전재정, 예비비, 조정과목 등)을 중앙·지방간에 협의 조정한다.
- ④ 특별회계, 기금, 채무에 대한 내역과 분석을 보다 정치화시킬 필요성이 있다.
- ⑤ 통합재정의 발표시기, 공개내역 등에 대한 방법 등을 다각도에서 검토한다.

(2) 투자사업의 효율적 관리

투자사업의 타당성을 체계적으로 검토하고 투자우선순위를 합리적으로 결정하는 시스템을 정비하는 것이 중요하다. 투자사업의 효율성을 높이고 투자사업의 중복·과잉투자를 예방할 수 있도록 투자사업에 대한 사전 타당성 검토와 사후 성과측정이 실천적으로 병행되는 체제가 구축되어야 한다. 이를 위해서는 사업선정을 포함하여 재원조달, 사업의 추진·관리와 같은 일련의

과정들을 체계적으로 연결하는 시스템을 구축해야 한다.

아울러 현행 투자사업의 운영방식을 구조적으로 변화시킬 필요가 있으며, 여기에는 투자사업의 개념, 투자심사 및 우선순위 결정, 재원조달, 지방비 부담, 사업평가·환류 등이 포괄적으로 포함된다. 그 중에서도 특히 객관적인 투자우선순위 결정에 의해 예산집행이 이루어지도록 관련제도를 보장하는 일과 자치단체의 인식변화를 유도하는 일이 급선무이다. 이를 위해서는 중앙정부가 현재의 다소 뒤떨어진 투자심사기준을 개선해주고, 지방자치단체 또한 투자심사가 주민의 세금을 효율적으로 사용하는 문제와 직결됨을 인식하고 자발적으로 제도 개선에 착수해야 한다.

OECD 보고서는 우리나라 공공투자사업의 비효율성과 불연속성이 심함을 지적하는 동시에 그 원인이 다년도 지출계획의 결여에서 비롯되고 있다고 지적한다. 따라서 OECD는 정부가 다년도 예산(multi-year budget)을 수립한다면 재정원칙(fiscal discipline)의 강화, 전략적 우선순위 설정, 투명성 개선 등을 통해 SOC 투자의 효율성과 효과성이 높아질 것이라고 주장한다(OECD, 2003, p. 96). 이러한 문제제기와 처방은 지방재정에도 적용되는 것으로 지방투자부문에서 적극적으로 반영해야 할 사항이다.

(3) 재정지출사업의 성과측정

투자사업의 성과를 측정하고 그를 활용

하는 관리방식을 도입하는 준비가 있어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 현재는 비용과 지출의 구분이 없다. 성과측정을 위해서는 무엇보다도 행정활동과 결부된 비용, 산출물, 성과에 관한 정보들이 정확하고 적기에 제공되어야 한다. 특히, 재정지출사업에 대한 비용이 객관적으로 산정되지 않는 상태에서 그 성과를 측정하거나 자금낭비와 방만함을 지적하는데 근본적인 한계가 있다.

이와 같은 한계를 극복하기 위해서는 복식부기제도를 도입하고 성과예산체제를 구축하는 것이 중요하다. 그러나 이러한 제도적 기반정비에는 앞으로 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되기 때문에 그 이전에 단기적으로 사용할 수 있는 성과측정시스템을 구축할 필요가 있다. 그 일환으로 현행 예산회계제도를 최대한 활용하는 범위에서 <표 3>에 언급된 효율성 할당, 산출물 명세, 성과협약 등의 수단을 적절히 응용하는 접근이 필요하다. 이 때 중요한 것은 재정지출의 성과를 구체적으로 측정해주는 성과지표를 적절히 개발하는 문제이다.

(4) 재정지출 수요의 예측성 (predictability) 제고

지출수요를 객관적으로 산정하고 예측하는 것이 재정지출을 효과적으로 관리하는 첩경임을 인식해야 한다. 이것은 미래에 대한 계획과 예측을 정확히 하는 개인과 기업이 성공적인 경제를 영위하는 사례를 통

해 입증된다. 지출수요가 객관적으로 산정되지 않을 경우 사업을 조정하거나 행정서비스의 질에 문제가 발생한다. 그리고 비객관적인 지출수요를 토대로 예산집행이 이루어진다면 그와 관련된 성과측정의 의미는 퇴색하고 만다. 지금까지 자치단체의 일반적인 예산편성 관행은 예산점증주의 방식에 의존하는 경향을 보여왔다. 세입의 근간이 되는 지방세의 추계모델이 정립되어 있지 않고 추계에 필요한 관련 통계기반이 제대로 구축되어 있지 못하다.⁴⁾

재정의 지출수요를 정확히 예측해나갈 때 현재와 같이 이월금과 세계잉여금의 비중이 비상식적으로 과다한 문제는 해소될 수 있다. 이와 관련하여 특히, 단·장기의 균형과 조화를 이룰 수 있는 재정의 안정성과 재정투자사업의 계획적 투자가 요청된다. 이러한 관점에서 보면 현재 거의 제 기능을 발휘하지 못하는 중기재정계획을 적극적으로 보완·개선할 필요가 있다. 중기단위의 재정지출 계획을 체계적으로 유지하게 되면 그 틀 속에서 매 회계년도 단위의 예산을 보다 객관적으로 평가할 수가 있다.

이와 관련하여 영국 정부가 전통적인 단년도 예산제도를 채택하던 관행을 탈피하여 일종의 다년도 예산 즉, 통합지출검토제

4) 이것은 지방재정의 당초예산과 결산을 비교해 봄으로써 분명히 알 수 있다. 최근 몇 년간(1997-2000)의 통계자료를 토대로 지방재정의 당초예산과 최종예산, 당초예산과 결산을 비교해본 결과 각각 평균 11.8%, 7.6%의 오차가 있는 것으로 분석되었다.

(Comprehensive Spending Review)를 도입한 사례를 깊이 검토할 필요가 있다. 이 제도는 예산을 수립하는데 있어서 다음년도 뿐 아니라 추후 2년 뒤의 구체적인 지출계획안을 수립하는 것을 골자로 한다. 동 제도는 단년도 예산제도가 갖고 있는 사업 타당성 분석 미흡, 지출계획성 미흡과 같은 문제를 해결하고 재정지출 관리의 장기적인 시야를 갖게 하는데 정책목적이 있다.

세계은행은 건전 예산과 재정관리 원리들을 제시하면서 재정지출의 예측성(predictability)이 재정정책과 사업수행을 효율적이고 효과적으로 유도하는데 매우 중요한 요인임을 강조하고 있다(World Bank, pp. 1-2). 세계은행은 재정지출의 예측성이 단기와 장기예산간의 균형을 유지해주는 기능을 수행하면서 거시재정의 안전성을 유지하는 발판이 되고 있다고 지적한다. 특히, 재정지출의 중기 예측성이 매우 중요하며, 이를 통해 예산의 불균형이 조정되고 사업추진 및 평가가 체계적으로 이루어져야 함을 지적한다.

이러한 사실을 인식하고 각 자치단체는 지역의 관련기관 및 전문가와 유대관계를 맺고 세입·세출 추계모델을 정립하는 한편 관련 통계기반을 구축하는 노력을 기울여야 한다.

(5) 불확실성 및 위험관리

자치단체의 재정지출 관리부문에서 앞으로는 위험 및 불확실성에 대한 관리와 유사사태에 대비한 위기관리(crisis manage-

ment)의 중요성이 매우 높아질 가능성이 있음을 지적하고자 한다. 세계 각국의 경험 사례를 토대로 할 때 세계 공통적으로 관측되는 재정의 위험 및 불확실성 발생 문제는 크게 보아 도덕적 해이(moral hazard), 투명성 결여, 정보 부족, 예산통제 부족으로 나타난다(Schick, p. 77). 이에 관한 내용은 <표 4>에 담겨있다.

도덕적 해이로 인한 위험성은 개인이나 기업이 입게 되는 손실을 정부가 보상해 줌으로 인해 개인이나 기업이 부주의와 부적절한 행태로서 위험을 감수하고자 하는데 따라 발생한다. 투명성 결여, 정보 부족, 예산통제 부족은 현금주의 예산회계제도와 관계가 있다. 투명성 결여란 현금주의 예산을 사용함에 따라 정부 활동에 대한 비용이 정확히 측정 공표되지 못함에 따라 발생하는 각종 위험 및 불확실성을 의미한다. 정보부족은 정부가 자신이 연루된 우발채무(contingent liabilities)와 기타 위험성에 대한 범위, 그리고 미래에 발생할 수 있는 우발상황의 발생확률과 그에 따르는 비용에 관해 제대로 파악하지 못하는 데서 발생하는 위험 및 불확실성을 의미한다. 예산통제 부족은 우발상황과 관련된 자금의 배정이 통상 그 상황이 발생한 다음에 이루어지기 때문에 자금지출이 해당 상황을 통제하는데 효과적으로 사용되지 못하는 것을 의미한다.

그밖에 주로 발전도상국을 중심으로 나타나는 재무위험의 요인으로는 보험시장 미개발, 민영화 시도, 규제 부적절성, 위험적 행태, 위험 집중성이 지적되고 있다.

〈모든 국가〉

〈표 4〉 재무위험관리와 관계된 주요사항

1. 도덕적 해이 (Moral Hazard)	개인이나 기업이 입게 되는 손실을 정부가 보상해 줄 때 개인이나 기업은 부적절한 위험을 감수하고자 함
2. 투명성 결여 (Lack of Transparency)	현금주의 예산을 사용함으로써 인해 정부 활동의 비용이 적절히 계상되지 못함
3. 정보 부족 (Lack of Information)	통상 정부는 자신이 연루된 우발채무(contingent liabilities)와 기타 위험성에 대한 범위, 그리고 미래에 발생할 수 있는 우발상황의 발생확률과 그에 따르는 비용에 대해 알지 못함
4. 예산통제 부족 (Lack of Budgetary Control)	우발상황이 발생한 다음에 각종 자금이 배정되기 때문에 정부가 해당자금(지출)을 효과적으로 관장하기에 너무 늦음

〈발전도상국 등〉

5. 보험시장 미성숙 (Underdeveloped Insurance Market)	민간보험이 잘 개발되지 않은 관계로 정부가 위험을 분담하는 경우가 있음
6. 민영화 노력 (Efforts to Privatize Enterprises)	투자진작을 위해 정부가 공기업의 구매자에게 명시적, 암묵적 보증(guarantee)을 제공함
7. 규제 부적절성 (Inadequate Regulation)	경제 과도기 또는 발전단계에서 몇 가지 이유(정경유착, 특혜 등)로 인해 정부가 금융기관에 대한 규제의 고삐를 늦추는 (under-guarantee) 경향이 있음
8. 위험적 행태 (Risky Behavior)	초기 시장발전단계에서 부적절한 규제, 위험평가 및 관리수단의 결여 등으로 인해 각종 위험적인 행태가 나타남
9. 위험의 집중 (Concentrated Risk)	시장이 제대로 발전하지 않아 소수의 기업에 위험이 집중됨; 정부가 관련 위험을 평가하고 통제하기 힘들

자료: Allen Schick, A Contemporary Approach to Public Expenditure Management, World Bank Institute, 1999, p. 124.

우리의 경우 처음 네 요인은 그대로 적용되며, 발전도상국의 재무위험 요인들 가운데 일부도 적용될 수 있다. 특히, 우리나라의 예산서에는 주요 재정적 위험에 관한

사항(관련자료 및 통계)을 명시조차 하지 않는데 이 점은 반드시 개선되어야 한다. 이것은 재정의 책임성과 투명성 제고 차원에서 매우 중요한 의미를 지닌다.

(6) 기타 정책방향

가. 자본예산제도의 도입

정부의 예산을 경상예산(revenue account)과 자본예산(capital account)으로 구분하는 자본예산제도를 도입할 필요가 있다. 모든 예산집행은 자금의 유출이라는 점에서 일견 비슷해 보이지만 지출의 특성, 용도, 내용연수, 경제적 파급효과 등에 있어서 상당한 차이가 난다. 자본예산은 장기성 투자사업에 소요되는 자원을 효율적으로 배분·관리하는데 유용할 뿐 아니라 투자사업의 의사결정에 필요한 유용한 재무정보를 제공하는 기능을 지닌다.⁵⁾

지방예산회계에 자본예산제도를 도입하는 접근방법은 크게 보아 기존 예산회계의 틀을 인정하는 범위에서 변화를 모색하는 것과 또한 기존제도의 틀과 구조를 근본적으로 변화시키는 접근방법으로 구분될 수 있다. 이 문제는 중장기적 관점에 입각하여 IMF의 통합제정제도(GFS)의 도입, 복식부기제도의 도입, 성과예산의 도입 등을 종합적으로 고려하는 구조변화 차원에서 검토되어야 한다.

나. 계약제도 개선

지방자치단체의 계약행위와 제도를 개선

5) 일반적으로 자본예산제도는 ① 예산회계의 책임성 강화, ② 효율적인 자원관리, ③ 합리적인 자본투자사업의 우선순위 결정, ④ 성과측정, ⑤ 중장기 재정관리, ⑥ 유용한 재무정보 제공 등에 있어서 장점과 효과가 있는 것으로 알려져 있다.

하는 것도 지출관리 차원에서 중요하다. 계약제도는 지방재정에 있어서 매우 중요한 영역임에도 불구하고 그 동안 여러 가지 이유로 인하여 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. 자치단체가 집행하는 재정지출의 상당 부분이 계약행위를 통해서 추진되는 것은 주지하는 바이다. 현재 계약관련 법규가 있고 각 자치단체마다 계약담당 부서와 전담인력을 보유하고 있지만 법령 체계, 실무지침의 한계, 고도화된 계약기법의 미비 등이 현실적인 애로로 나타난다. 한마디로, 선진 계약방식의 도입과 계약공무원의 전문성을 높이는 접근이 절실히 요구된다.

다. 성과평가에 의한 예산절감

예산절감에 대한 접근을 위해서는 기존의 단기 투망식 접근을 지양하고 조직·사업·인력을 대상으로 객관적인 성과평가수단을 활용하는 합리적인 접근을 할 필요가 있다. 예컨대, 성과평가 결과를 토대로 인건비 등 각종 경상경비의 절감을 유도하는 한편 사업우선순위의 재조정과 저(低)성과사업의 예산낭비를 최소화시켜야 한다.

라. 거시적 재정지출 연계시스템 구축

중앙·지방재정의 거시적 틀 안에서 두 부문의 지출(사업, 프로그램 등)을 연계하는 재정시스템을 구축해주어야 한다. 현재 중앙정부는 자치단체가 수행하는 일정규모와 특성의 투자사업(대규모 자체사업, 국고

보조사업, 양여금사업, 지방채사업)에 대하여 투자심사와 예산회계상의 감독을 하고 있지만, 이것은 중앙·지방간의 재정체계를 연계시키는 장치는 아니다. 예를 들어, 국가사업과 지방사업간에는 사업의 계획·예산편성·성과평가·환류의 주요 과정에 있어서 중앙·지방간의 연계관계가 매우 취약하며, 그 결과 이를 통한 자원배분 체계의 역할도 미약한 실정이다.

지출부문의 정부간 연계는 재정의 자율성 및 책임성과 연관된 각종 재정관리제도를 적극적으로 보완·개선해줌으로써 구축될 수 있다. 여기에는 예산편성지침, 중기재정계획, 투융자심사제도, 채무제도, 재정통계 및 분석제도, 성과감사 등이 포함된다.

마지막으로, 지방채 발행에 의한 투자지출을 효과적으로 관리해야 한다. 지방의 투자재원이 부족한 상황에서 향후 지방채의 역할이 강화될 것으로 전망되므로 지방채에 대한 체계적인 관리가 그 어느 때보다 중요해질 것이다.⁶⁾

6) 거시적으로 볼 때, 현재의 지방채 발행규모는 지방재정의 역량에 비해 과도한 수준은 아니다. 최근 몇 년간의 통계자료를 분석해볼 때, 지방채발행 증가율은 중앙재정 증가율, GRP(지역총생산) 증가율, GNP(국민총생산) 증가율보다 상대적으로 낮다. 지역총생산에서 지방채발행잔고가 차지하는 비율은 연평균 약 5~6%이고, 지방채 발행액이 GDP, 지방세입, 지방세수입에서 차지하는 비중은 각각 1% 미만, 3.4%, 12.1%에 불과하다(2001년 결산기준; 임성일, 2001, 2003).

V. 종합 및 결론

참여정부는 지방분권을 국정기조의 중요한 축으로 채택하고 있다. 지방분권이 성공하기 위해서는 무엇보다도 지방재정의 건전성과 효율성이 뒷받침되어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체들이 재정의 세입과 지출 양 측면에서 다양한 노력과 창의력을 발휘하는 동시에 적절한 제도적 장치를 보장해나가야 한다. 이러한 문제인식을 갖고 이 글은 특히, 지방재정의 지출관리를 개선할 수 있는 정책방향과 수단을 제시하고자 시도하였다. 급변하는 행정환경을 인식할 때 재정지출에 대한 본질적인 개선 없이는 재정분권(fiscal decentralization)의 유용성이 무력해지고 지방자치의 진보가 이루어질 수 없음은 점점 자명해지고 있다.

Schick의 연구에 의하면 현재 세계 각국이 활용하고 있는 재정지출 관리수단으로는 운영경비예산(Running costs Budget), 위임예산(Devolved Budgets), 효율성 할당(Efficiency Dividend), 산출물 명세(Output Specification), 구매자·공급자 분리(Separation of Purchasers/Providers), 시장성 점검(Market Testing), 성과협약(Performance Agreements), 연간회계보고 및 감사(Annual Reports and Audits) 등이 있다. 이들 수단 중 일부(산출물 명세, 구매자·공급자 분리, 시장성 점검제도)는 현재 우리나라에서 초보적인 단계에서 시행착오를 겪고 있다. 분권, 책임, 성과달성간에 연계를 통해 재정지출의 효과를 극

대화시키는 정책수단들 - 운영경비예산, 위임예산, 효율성 할당, 성과협약제도 - 은 아직도 우리의 지방자치단체들은 활용하지 않고 있다. 연간회계보고 및 감사는 지방자치단체들이 시행하고 있지만, 투입(input) 중심의 예산회계체제를 갖고 있는 관계로 산출물이나 성과를 담고 있는 회계보고가 이루어지지 못하고 있다. 향후 지방재정지출의 효율적 관리를 모색하는 과정에서는 이들 정책수단을 취사선택하여 우리의 실정에 맞도록 접목시키는 방안을 모색해야 한다.

이와 같은 세계적인 지출관리 경향과 현행 재정지출의 문제점을 동시에 인식하면서 향후 지방재정지출의 효율적 관리에 관한 방안을 제시하면 다음과 같다.

(1) 지방예산회계제도를 구조 개편한다. 구체적으로, 지방자치단체회계를 현재의 현금주의 단식부기 방식으로부터 발생주의 복식부기제도로 변화시키고, IMF의 정부재정통계(GFS) 시스템을 도입한다.

(2) 투자사업의 타당성을 객관적으로 검토하고 투자우선순위에 입각한 예산집행관행을 정착시켜 효율적인 투자관리를 유도한다.

(3) 재정지출의 성과를 측정하고 그 결과를 체계적으로 관리 활용하는 시스템을 구축한다.

(4) 재정지출 수요를 객관적으로 예측하여 과도한 이월현상을 차단하고, 현재의 단년도 지출계획으로부터 다년도 지출계획체제로 변화시켜 나간다.

(5) 미래의 위험 및 불확실성(risk &

uncertainty)에 대한 관리의 중요성을 인식하고, 이들에 적극적으로 대응할 수 있는 예산회계 장치를 구축한다.

(6) 그밖에 자본예산제도의 도입, 계약제도의 개선, 예산절감 방식의 변화, 중앙·지방간의 지출연계 시스템 구축(예산편성지침, 중기재정계획, 투융자심사제도, 채무제도, 재정통계 및 분석제도, 성과감사) 등의 중요성을 인식하고 개선한다.

마지막으로, 이미 일부 지적되었지만, 세계은행이 공공부문의 지출관리를 개선하는 차원에서 강조하고 있는 사항을 다시금 상기해볼 필요가 있다(World Bank, p. 3).

(1) 재정지출에 대한 성과 및 결과에 보다 많은 중점을 두어야 함.

(2) 정책결정과 계획·예산편성·집행간에 적절한 연계성이 구축되어야 함.

(3) 제 기능을 수행하는 회계제도와 재무관리제도가 구축되어야 함.

(4) 예산제도 및 재정관리제도와 행정서비스 공급체제·절차간에 연계성이 강화되어야 함.

〈참고문헌〉

서울시립대학교 산업경영연구소, 자본예산제도 도입방안 연구, 1997.

임성일, “지방재정의 건전성 제고방안,” 한국지방재정공제회·한국재정학회·한국지방재정학회 세미나 발표논문, 2001.

임성일, “분권시대의 중앙·지방간 재원배

- 분 체계 재구축”, 2003 지방재정세미나, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2003.
- 한국지방행정연구원, 성과측정을 위한 지방예산회계제도의 기반정비 방안, 2001.
- 기획예산처, 예산개요; 예산개요 참고자료, 2003.
- 행정자치부, 2003년도 지방자치단체 예산개요, 2003.
- ICMA, *Management Policies in Local Government Finance*, 4th ed., 1996.
- IMF, *A Manual on Government Finance Statistics*, 2001.
- Robert Berne & Richard Schramm, *The Financial Analysis of Governments*, Prentice-Hall, 1986.
- OECD, *Economic Surveys, Korea Report*, 2003.
- Schick, Allen, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, 1999.
- World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, 1998. ☺

