

프로그램예산과 재정공시제도

사회자 : 강 인 재 (전북대학교 교수)

토론자 : 임 성 일 (한국지방행정연구원 연구위원)

신 중 렬 (방송통신대 교수)

김 재 영 (인천대 교수)

김 혜 란 (주성대 교수)

하 영 제 (남해군수)

조 경 연 (행정자치부 사무관)

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

두 분 발표자가 시간을 잘 지켜주셔서 감사드립니다. 이제 여섯 분이 토론하시는데 앞에 발표하신 논문에 대해서 임성일 박사님, 신종렬 교수님, 김재영 교수님 세 분이 토론하시고, 뒤의 논문에 대해서는 김혜란 교수님, 하영제 군수님, 조경연 사무관님이 하시는데, 저는 두 가지 원칙을 가지고 토론해 주시기를 부탁드립니다.

첫째, 전 섹션에서 말씀하신 자율과 책임성을 가지고 토론에 임해 주시기를 부탁드립니다. 통제하지 않고 자율적으로, 그 대신 거기에 대한 책임을 가지고 토론해 주시기 바랍니다. 둘째, 가능하면 교수님들보다 현직에 계신 분들이 많이 말씀해 주셨으면 두 가지 원칙 하에서 자율적으로 토론을 맡기겠습니다.

임성일 박사님부터 토론하시겠습니다.

● 임성일 (한국지방행정연구원 연구위원)

전체적으로 볼 때 ‘프로그램 예산제도의 종합축소판’이다. 라고 표현할 수 있을 만큼 일목요연하게 잘 정리되어 있습니다. 조금 더 주제가 첨예화됐더라면 주마가편 식 보다는 더 좋은 토론이 됐을 것입니다.

프로그램 예산제도자체가 도입되고 작업할 때 조금 전 임 팀장님이 표현한 대로 예산과목구조의 개편이라 생각하지 않았는데, 정작 공부하고 뚜껑을 열어보니 결국 품목별 ‘목’이라는 예산과 사업정책을 중심으로 한 예산과목구조개편으로 귀결되어졌습니다.

그리고 프로그램을 어떻게 구조화할 것인가에 대해서 굉장히 많은 어려움이 있었지만 지난 1년여 동안에 상당부분 진전이 있었고, 실용화단계까지 와 있습니다. 그것은 넓은 의미의 성과관리, 성과예산제도의 첫걸음에 불과하고 앞으로 넘어야 될 산들이 더 높고 험난한 것으로 압니다. 왜냐하면 성과관리시스템과 이 예산제도가 연계되어야 되기 때문입니다. 그 부분은 매우 서구적인 발상을 갖고 있기 때문에 우리 공무원들의 행태와 마인드가 변화되어야 한다고 생각합니다.

서구의 합리적인 생각을 깔고 있음에도 불구하고 이 예산제도를 도입한 나라들이

10년 지나서 성과가 보이는 나라도 있고, 여전히 고전하는 나라도 있습니다. 소위 말하면 자율과 책임, 공정한 경쟁, 평가결과에 대한 수용, 신뢰를 바탕으로 하는 부분들이 상당히 우리 조직문화와 공직사회의 흐름과 차이가 있습니다. 결국 우리 한국의 옷을 어떻게 입을 것인가가 과제일 것입니다.

그리고 전체적으로 공감하는 바이지만 ‘목’을 현재 37개 목에서 29개로의 구조개편안을 제시하였고, 그것에는 꽤 많은 고민의 흔적이 있습니다. 제 생각은 자율과 책임이라는 명제를 찾을 때 목을 조금 더 축소할 여지가 있다고 봅니다. 업무추진비는 논란의 여지가 있겠으나 여비, 연구개발비 등 몇 가지정도는 줄여도 될 것입니다.

두 번째, 김 교수님의 발제에 대해서 논평하자면 전체적으로 논리적인 체계를 갖춘 발제문이지만 학술적인 논문이 아니라 정책지향적이고 이미 행정자치부에서 안을 갖고 있는 것을 외국의 벤치마킹 사례를 통하여 발전방안을 제시한 논문이라 할 수 있겠습니다.

IMF에서는 2000년 이후 재정투명성에 대해서 매우 강조하고 있습니다. 재정투명성은 재정관리의 필수여건이자 훌륭한 정보관리의 핵심이라 표현할 수 있는데, 그 투명성의 핵심은 바로 정보공개입니다. 적절한 정보, 양질의 정보, 주민이 알아들을 수 있는 언어로 된 정보를 주고받자는 것입니다. 그런 맥락에서 김 교수님의 발제는 매우 유익했습니다.

다만, 아쉬운 점은 김 교수님의 역량을 미루어볼 때 좀더 구체적인 발전방안을 제시했으면 더욱더 좋지 않았을까. 그리고 공개제도를 둘러싼 여러 이해관계자가 있습니다. 중앙정부의 시각 또는 지방정부의 시각도 달리 가질 수 있고, 주민과 국민의 관점이 전혀 다른 이야기가 될 수도 있습니다. 이와 같은 입장에서 가장 핵심적인 것은 국민과 주민이 원하는 부분이 무엇인가에 포커스를 맞추고 주요주제를 좀더 엮어나갔으면 하는 아쉬움이 있습니다.

전반적으로 김 교수님이 발제한 부분은 어떤 행정전반의 성과에 대한 것들이 주를 이루고 있으며, 오늘 여기 발제된 주제는 재정정부의 공시입니다. 행정과 재정의 양공통분으로 되어 있지만 저희들이 부여받은 주제는 재정에 초점을 맞추어서 재정부문에서 주민이 알기 원하는 것이 무엇이고, 또 지방자치단체가 주민과 더불어서 친화적

이어야 될 부분이 무엇인가, 또 상호 피드백을 주고받아야 될 것이 무엇인가 하는 부분이라 봅니다. 역시 재정공시와 성과공시의 부분은 같은 면을 갖고 있지만 상당히 다른 부분이 있다는 것을 구분했으면 하는 아쉬움이 있습니다.

영국의 베스트벨류를 제시한 큰 틀의 시사점은 저 또한 동의합니다. 그러나 짚고 넘어가야 될 부분은 영국의 베스트벨류제도가 종전 130여개 지표에서 금년에 94개로 줄었습니다. 그 다음에 2002년 CPA제도는 베스트벨류제도의 하나의 변형입니다. 그래서 양자 같은 맥락을 갖고 있으며, 중앙정부가 지방주민을 대신해서 성과평가하고 공시하는 제도인데, 그 제도는 종합적인 행정성과평가제도입니다. 지표를 계산해보니까 전체 94개 지표 가운데 재정관련 공시는 10개 밖에 되지 않습니다.

다음으로 영국의 지방정부기능은 우리 정부기능하고 크게 다릅니다. 아시는 분은 아시겠습니까마는 공영주택과 초등교육이 전체의 50% 이상을 차지합니다. 이 두 가지 점은 우리와 굉장한 차이점이 있으면서도 큰 틀에서 시사 받을 수 있을 것으로 봅니다.

다음으로 정부안에 대해서 말씀드리자면 저 자신도 정부안에 대한 자문역할을 하였으나 조금 더 비판적인 시각에서, 잘 가는 말에 더 잘가라는 관점에서 볼 때 ‘특수공시’와 ‘공통공시’ 라는 용어의 설정자체가 부적합하다고 봅니다. 제가 제시할 때 국가차원, 주민차원에서 전국적인 표준화가 되어서 상대의 손익을 비교하고, 그리고 개선을 유도하는 차원에서 한 가지는 의무적이고 필수적인 의무공시사항이라면, 나머지는 지방자치단체가 자발적으로 자기 평가를 하자는 것입니다. 그래서 특수공시, 공통공시 된 부분들을 용어의 설정에서 바꿀 필요가 있습니다.

현재 공통공시 사항을 보면 원리와 전체를 유도해나가는 틀에 있어서 조금 더 기반이 필요합니다. 제 삼자의 입장에서 보면 자칫 국가의 가부장적인 기능에서 감독·통제하려는 인상이 있는데, 이 부분은 모두에서 말씀드린 것처럼 주민과 국민의 입장에서 무엇을 공시하기 원하는가에 초점을 맞추어야겠습니다.

개별공시사항은 지금 재정과 관계가 밀접하지 않은 부분을 다섯 분야로 나열하는 것보다 지방자치단체에게 큰 가이드라인을 주고 나머지는 자발적으로 알아서 지방에 공시하면 엔지오, 시민단체 등 객관적으로 다른 주체들이 평가할 수 있습니다. 그렇게

변화되면서 주민친화적인 공시제도가 되어야 하겠습니다.

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

신종렬 교수님, 토론해 주시기 바랍니다.

● 신종렬 (방송통신대 교수)

대체적으로 성과예산을 PPBS로 이해했는데, 이것이 성과예산과도 연결됩니다. 그래서 두 가지를 같이 추진하는 상당히 의욕적인 제도라 할 수 있겠습니다. 전반적으로 예산을 좀더 잘 쓰자는 측면에서 이러한 예산제도개혁을 추진하는 것은 상당히 바람직하다고 봅니다. 그리고 분권화·민주화를 진행하고, 다양화를 추구하는 것이 최근에 와서 우리 전반적인 방향이라 생각하는데, 프로그램예산은 기획단에서 집권적으로 추구하는 것에 대해서 약간 의아하게 생각했는데 이 경우도 모범적인 하나의 사례와 해결방안을 제시한 것이라 이해하고 싶습니다.

그런데 아쉬운 점은 외국사례를 아주 다양하게 조사해서 그 제도들을 벤치마킹하려는 노력은 바람직하다 생각하는 반면 논문이 워낙 분량이 많아서 다 쓰지 못하셨으리라 생각하지만 외국의 제도를 연구했을 때 좀더 깊이 있는 연구를 해 주셨으면 좋지 않았겠나 생각합니다.

그것이 무슨 부분이나면, 외국의 문화와 행정행태가 밀접하게 관련된 것이 제도라 할 수 있습니다. 그런데 성과예산이나 프로그램예산인 PPBS는 서구식 제도가 바탕이 되는데, 직위분류제나 직무분석이 잘 이루어지고 복식부기제도가 어느 정도 도입된 국가에서는 이러한 성과과약, 원가계산이 조금 더 용이하리라 생각합니다.

우리의 경우 복식부기를 2007년 1월 1일에 도입하도록 지금 지방재정법에서 규정하고, 그게 6월 30일에 통과가 되었습니다. 그래서 이러한 제도적 여건이 약간 미비되어 있는 상태에서 간접비를 배분하는 문제를 상당히 조심스럽게 다루기는 했는데, 원가를 우리가 과약하는 것이 얼마까지 가능한가 등의 문제들에 대해서도 생각해야 할 것입니다. 외국의 제도를 연구할 때 그 나라들은 어땠었는가를 조사하였는데 자세

한 표현이 안 됐으면 나중에 더 상세하게 기록해 주시기 바랍니다.

외국은 많이 연구하였는데, 그러면 우리 지방자치단체가 이것을 도입하려는데 ‘우리 지방자치단체여건은 어떠한가’ 하는 부분은 실제 업무를 담당하시니까 머릿속에 있을 텐데, 그러한 부분들도 체계적으로 정리해서 우리 지방자치단체에 도입할 때 각 자치단체별로 어떻게 도입할 것인가도 염두에 뒀으면 좋지 않았을까 합니다. 그리고 자치단체에서 시범적으로 하고 있다했는데, 이것도 조금 더 점진적으로 해 주었으면 좋지 않았을까. 다시 말해 성공적으로 도입한 사례를 중심으로 복식부기 도입하듯이 시범자치단체를 확산시켜나가는 쪽으로 하면 어떨까 생각합니다.

그리고 이 제도도입을 하는데 있어서 이것이 과연 누구의 요구에 의해서 도입을 할 것인가? 물론 행정학자들은 항상 예산제도개혁을 주장하고, 성과주의 하는 것을 당위로 생각합니다. 그런데 이것을 의회가 요구하는 것인지, 관리자가 요구하는 것인지, 아니면 주민이 요구하는 것인지 생각해야 될 것이 아무리 좋은 제도라고 해도 사회적 수요가 없으면 필요가 없기 때문입니다. 그러면 이 수요를 어떻게 할 것인가? 수요를 개발할 것인가, 공급을 하면 수요가 생길 것인가 하는 문제도 생각해볼 필요가 있습니다.

자치단체장의 경우 사실 민선이기 때문에 더욱 이것을 도입하실 유인이 있다고 봅니다. 채권상환액을 정해주고 개별적인 채권승인을 안 한다는 식으로 바뀌어 나가면서 지방채 기채를 하는 것이 가능해진다면 금융기관이 성과주의 예산제도, 사업예산제도, 복식부기와 같이 좀더 투명성과 효율성을 높일 수 있는 제도를 도입하는 데 있어서 일정한 이자율을 더 줄 수 있는 평가를 한다든지 해서 자율적으로 도입을 유도하는 방법을 생각해볼 필요가 있습니다.

마지막으로 재정정보시스템을 구축해야 완전하게 될 것이라는 사고를 갖고 계신 것으로 알고 있는데, 재정정보시스템을 구축하는 것이 사실 매우 어려운 일입니다. 이것을 중앙에서 집중적으로 다 개발할 것이냐, 아니면 지방자치단체에 어느 정도 자율권을 줘서 프로그램 개발을 하게 할 것인가도 상당히 어려운 문제고, 실제로 실시하는데 있어서 가장 큰 관건이 될 것입니다. 그래서 그런 것에 대한 준비를 어떻게 하는지 묻고 싶습니다.

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

김재영 교수님, 부탁드립니다.

● 김재영 (인천대 교수)

맨 처음에 회장님께서 기조강연하실 때 한 5가지 정도로 지방재정의 개혁과제에 대한 중요한 부분을 말씀하셨습니다. 소비세, 재정조정제도 등등 말씀하셨는데, 사실 우리 지방자치단체나 여기 참석하신 공무원 여러분들이 가장 많이 이해하고 가장 많이 협력해야 될 것이 바로 프로그램예산제도입니다. 물론 복식부기도 해당되지만 그것은 재무회계파트에 계신 분들이 중점적으로 관여해야 합니다. 프로그램 예산제도는 그야말로 디지털기획단에서 “50년의 변화입니다”라고 얘기할 정도로 사실 굉장히 획기적인 변화이고, 그만큼 의욕이 대단하고 또 필요성도 있습니다.

임상규 팀장님께서 하신 프로그램예산에 대한 부연설명을 조금 더 드리고, 그 다음에 주로 어떻게 하겠다는 계획과 밝은 면을 부각하셨는데 사실 앞의 토론자께서 말씀하신 것처럼 우려되는 바도 없지 않습니다. 그래서 그런 것을 조금 더 언급하고자 합니다.

제가 처음 연구자로서 발을 내딛으면서 지방정부예산을 볼 때 제일 황당했던 것이 지방예산의 세출기능별분류가 일반행정, 사회개발, 경제개발, 민방위, 지원 및 간접경비 다섯 개 기능인데, 그것이 10여년이 지나도록 하나도 변하지 않았다는 것입니다. 이것을 가지고서 지방정부가 무엇을 하는지 분석하기란 굉장히 어렵습니다.

또 예산편성이나 집행자로서 쓸 때에 자산취득비, 일반수용비, 여비 등 이런 것들이 있으니까, 만약에 공무원시험을 봐서 들어온 사람들에게는 ‘예산이라는 것은 이런 것이구나. 자산취득비는 어디에다 써야 되는구나. 일반수용비로는 뭘 할 수 있겠구나’ 그야말로 처음부터 그렇게 투입위주로 훈련이 되어간다는 것입니다.

투입위주로 했던 과거의 품목별예산의 목적은 사실 통제 및 낭비하지 않게끔 하는 것인데, 사실 의외로 공무원들이 각 프로그램을 넘나들면서, 예컨대 우리 부서에서 모

자라면 다른 부서의 여비를 가져다 쓰는 등 상당히 신축적으로 쓰는데, 이것은 역설적입니다. 통제하기 위해서 만든 품목별 예산제도인데 의외로 현재 제도에서도 그런 신축성을 발휘하고 있기 때문입니다.

현 예산제도는 그렇게 투입을 중점으로 하다보니까 과연 국민의 세금을 가지고 어떤 사업을 하는지, 또 구체적으로 무슨 성과를 산출했는지 모르기 때문에 성과주의 예산을 하는데, 아마도 50년 만에 시도하는 개혁의 필요성에 대해서 그 누구도 이의제기할 사람은 없을 것입니다. 그리고 앞서 발표자께서 말씀하신대로 단순한 과목구조 개편이상의 엄청난 개혁이라 생각하고, 이 예산제도 개혁을 통해서 사실 혁신도 가능하리라 봅니다.

사실 저는 이 프로그램 예산제도를 2박 3일간 만들었던 적이 있습니다. 88년도 플로리다에서 대학원 다니면서 프로그램 예산제도의 포맷대로 예산을 준비한 적이 있는데, 물론 학교 숙제였습니다. 도로교통국이었는데, 거기에는 몇 가지 프로그램이 있었습니다. 예컨대 포장, 보수, 도로청소, 가로등 등 이런 것이 액티버티가 될 수 있고 프로그램이 될 수 있는데, 그것을 각각의 목표를 세우고 각 프로그램별로 효율성, 효과성, 작업량, 생산성 등 분석지표를 만들었습니다. 그리고 그 밑에 현행 품목비 예산하듯이 인건비, 장비비, 자재비, 일반관리비 이런 식으로 만들어서 그 안에 우리가 구상하는 모든 것이 들어가 있는 것처럼 이 프로그램 예산제도도 그렇지 않을까 싶다.

지금 정부에서 시도하는 프로그램 예산제도는 제가 볼 때 PPBS보다는 혁신적이지 않습니다. PPBS는 사실 조직을 무시하고 기능중심으로 예산을 짜는 것인데, 지금 프로그램 예산제도는 지방정부에서 어떻게 하면 잘 적용할 수 있을가에 대해서 고심을 많이 한 것입니다. 그러니까 현 조직은 살리면서, 목의 경우에서 약간 조정은 하되 목의 성격을 그대로 살리는 식으로 기획단에서 굉장히 많은 고심을 했다고 봅니다.

다시 숙제 얘기로 돌아가서, 경상예산과 투자사업은 물론 자본예산을 별도로 하였습니다. 이것을 하면서 주정부에 가서 여러 가지 정보 및 경험을 들었는데, 어려움도 많이 토로했습니다. 특히, 사업을 하는 부서도 있지만 일반관리에 해당하는 부서는 사실 일 잘하는 것이지 무슨 목표가 있고 무슨 생산성이 있는가? 그런데도 그런 지표를 다그치기만 한다면 약간 입이 나와 있었습니다. 그런데도 불구하고 1990년대 플로

리다주가 오엔비를 중심으로 본격적으로 성과주의예산을 정착시켰습니다. 물론 처음에 시행착오를 겪었지만 2001년도 안식년 때 가봤을 때는 어느 정도 궤도에 오른 상황이었습니다. 저는 이 프로그램 예산제도가 우리나라에 도입되어서 정착하기까지 상당한 기일이 필요하다고 봅니다.

조금 더 연구되었으면 하는 부분에 대해서 말씀드리면, 논문에서 거론하였듯이 서울시의 경우 지금 제도와 운영시스템간의 부조화가 조금 있다고 하셨는데, 그 부분이 구체적으로 무엇인지. 그것이 사실 실무자들이 알고 싶어 하는 것입니다. 처음에 그 숙제를 만나절만 하면 될 것이라 생각했는데 실제 2박 3일을 새다시피 했습니다. 하물며 이것을 실시하면 더 작업량이 만만치 않을 것입니다. 그리고 서울을 포함한 몇몇 도시에서 지금 프로그램예산 비슷한 것을 시작하고 있는데, 앞으로 기획단에서 각 지방별로 어떤 차별성을 둘 것인지, 아니면 통일된 구조로 할 것인지에 대해서 조금 더 생각했으면 합니다.

프로그램 예산제도는 성과체계와 연계한다 하셨는데, 성과관리는 어떻게 할 것인지, 책임성은 어떻게 할 것인지가 사실은 공무원들 입장에서 제일 민감한 부분이고 어려운 부분일 것입니다. 일 열심히 하는데도 인사고가가 낮을 수밖에 없는 사람이 있고, 일 대충해도 감사에 한번도 걸리지 않아 인사고가가 높은 사람도 있습니다. 그래서 이런 걱정하는 것은 최근 몇 년 동안 공무원의 성과급지급시스템, 고위공직자들에 대한 엔비오시스템, 또는 요즘 성과관리예산 등 개혁할 때 공무원들이 사실 마지못해 하는 경우가 있습니다. 사실 엔비오의 경우 그렇게 뛰어난 성과가 없었는데, 그런 것에 대한 준비를 했으면 좋겠습니다. 분명히 이 프로그램 예산제도는 이상적인 것으로 봅니다. 다만, 현실에 어떻게 적용하느냐가 상당한 문제점입니다.

사실 개혁은 필요합니다. 먼저 섹션에서 단양군에서 지방양여금이 없어졌다 말씀하셨는데 개혁을 하다 보면 그런 일이 굉장히 많을 것이고, 아마 중앙정부에서도 알 것입니다. 공무원 교육을 12년여 동안 하면서 느끼는 점이 지방의원들 때문에 업무량이 늘어났다는 불평을 많이 합니다. 아까 백신중 경남도의원님이 말씀하셨듯이 “지방의원들 때문에 업무량 늘어났다. 감사 때문에 일 못합니다.” 중앙도 이런 사실을 다 알고 있는데, 결국 이런 것들이 다 개혁에 따르는 일이 아닌가 생각합니다.

특히, 우리나라는 지금 지방세제도, 지방재정조정제도, 지방예산제도 전반이 굉장히 복잡하고 중복이 많습니다. 그래서 굳이 개혁이라는 이름을 붙이지 않더라도 어떻게든 정리해야 합니다. 특히, 이 프로그램 예산제도는 의외로 지방의 혁신과 연결되는 부분이기 때문에 여러분들께서 이해하고 공부해야 하며, 디지털 기획단에서는 이렇게 200명 모인 자리에서는 사실 세세한 것을 할 수 없으므로 워크숍을 자주 열어주실 것을 부탁드립니다. 토론을 마치고자 합니다.

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

다음은 김혜란 교수님, 토론해 주시기 바랍니다.

● 김혜란 (주성대 교수)

먼저 김혁 교수님의 지방재정공시제도 발전방향에 대해서 말씀드리면, 기본적으로 지방재정공시제도의 개념에 대해서 먼저 토론하신 임 박사님의 이야기에 공감하는 부분도 있고 그렇지 않은 부분이 있어서 말씀드리고자 합니다.

우선 ‘지방재정공시제도’라는 것 자체가 뒤에서 말씀하신 기업공시제도하고는 많이 다르다는 것은 여기 계시는 공무원분들은 피부로 느낄 것입니다. 기업공시제도의 경우 기본적으로 기업의 실적이윤에만 초점이 맞추어져 있는 데 반해 지방재정의 공시 제도는 궁극적인 목표가 이윤이라기보다 행정서비스의 질을 높이고 주민의 만족도를 제고하는 것이 가장 중요합니다.

사실 앞에서 지방재정공시제도가 나오게 된 이유를 설명할 때 단순히 공개가 아니라 공시해야 되는 이유를 설명하였습니다. 그러한 의미 때문에 사실 성과지표하고 연결시키지 않을 수가 없는 것이 당연합니다. 물론 김 교수님께서 영국의 제도를 설명 하시면서 구체적인 언급이 없으셨기 때문에 조금 비약한 면이 없지 않아 있어서 오해가 있지 않았나 싶지만 궁극적으로는 지방재정에 있어서의 성과가 비교되어야 합니다.

그래서 그런 의미라고 했을 때 지방재정공시제도에서 주의를 기울여야 될 부분이

지금 행자부 안중에 ‘일반공시’와 ‘특수공시’라고 봅니다. 거기에서 공통공시부분의 경우 지방재정부분은 흔히 기업공시에서 요구하는 일반적인 공시가 낮고, 주민만족도와 관련된 부분은 특수공시부분이 아주 중요합니다. 앞서 토론자께서도 언급하였지만 결국 이 재정공시제도라는 것이 ‘누구를 위한 공시제도인가’라는 부분을 지적해 주셨는데, 주민들의 어떤 알 권리에 있어서 가장 중요한 부분은 사실 특수공시입니다.

지방재정공시제도를 하는 궁극적인 목표도 사실 주민들이 지방정부에 있어서의 재정을 좀더 잘 이해하자는 것입니다. 도대체 돈을 어디에다 쓰는지, 그 돈을 쓴 것에 대한 효과가 우리에게 돌아오는가를 알려주기 위해서 하는 것이라면 사실 공통공시부분의 다섯 가지 즉, 공시재정의 일반현황, 중앙정부의 재정분석, 재정운영 등 이런 것보다 재정운영해서 나온 성과에 관심이 있으리라고 봅니다. 그리고 주민들한테 그 성과가 알려짐으로 해서 재정에 대한 이해도도 훨씬 높일 수 있습니다. 그렇다면 특수공시부분에 있어서의 중요성이 굉장히 커진다고 볼 수 있습니다. 그러면 이 특수공시는 결국 성과분석의 형태로 나타날 수밖에 없습니다. 그래서 특수공시부분에 있어서 성과지표하고의 연관을 어떻게 해야 되느냐 하는 것이 더 중요하다고 하겠습니다.

김 교수님께서 마침 영국의 좋은 제도를 소개해 주셔서 아마 여러분들이 보시면서 느끼시겠는데, 지금 행자부 안으로 나와 있는 것은 생활환경개선분야, 함께하는 사회 조성분야 등 다섯 가지분야로 나와 있는데 이 부분이 중첩되거나 분명하지 않다는 점입니다. 그것은 여러분들도 다 공감하시리라 생각합니다. 만약 이 다섯 가지 분야에 대해서 여러분들이 어떠한 내용을 만들어야 한다고 할 때 좀 난감하시리라 생각이 됩니다. 따라서 이 특수공시부분에 있어 뒤에서 제시하신 그러한 성과지표를 구체적으로 만들어서 제시해 주는 것이 어떨까 생각해 보았습니다.

물론 특수공시를 위해서 재정공시심의위원회가 구성되어 지역별 특성에 맞게 지표 설정 할 수 있겠지만 사실 2백 개가 넘는 자치단체에서 과연 어느 정도 정확한 성과지표를 뽑아낼 수 있겠느냐는 것이 의문입니다. 그래서 종전에 제시하신대로 기존에 성과지표를 사용했던 부분들을 업그레이드시켜서 사용하면 어떻겠느냐는 김 교수님의 제안에 공감합니다. 다만, 2000년도에 이미 사용했던 성과공시지표의 경우 어떠한 효율·성과를 나타내기 위한 지표로는 적합하지 않은 것이 많다고 봅니다.

예를 들어 운영시스템점검실적은 실질적인 성과라기보다 공무원들이 어떻게 일을 했느냐의 정도일 뿐이지, 주민들이 관심 갖고 있는 행정서비스성과의 측정, 다시 말해서 돈을 쓴 것에 대한 만족도를 파악할 수 있기는 어렵습니다. 그래서 기본적으로 제시해줄 수 있는 성과공시지표가 구성될 필요가 있습니다.

그리고 성과공시지표의 경우 기왕에 있던 것을 조금 수정해서 써야 되지 않겠는가. 그렇게 하면 결국 주민이 원하는 즉, 지방재정공시제도의 궁극적인 목표 및 주민들이 지방자치단체 재정이 도대체 어떻게 쓰여서 그것이 우리한테 어떻게 오는가에 대한 답을 주기 위해서는 여기서의 특수공시부분이 특히 중요하다고 생각해서 김 교수님께서 지적하신 것들이 앞으로 행자부에서 일을 진행해 나갈 때 굉장한 도움이 될 것이라 봅니다.

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

다음은 하영제 남해군수님, 부탁드립니다.

● 하영제 (남해군수)

이런 세미나자리에서 토론할 때마다 마음속에 느끼는 것이 중앙과 지방을 나름대로 균형적 감각에서 볼 수 있다고 생각해서 저를 부른 것이 아닌가 합니다. 예전에 행자부에 근무할 때, 특히 교부세과장을 하면서 ‘그때 왜 좀더 지방을 많이 챙기지 못했을까’ 하는 자책감도 있고, ‘왜 우리나라의 지방재정은 이렇게 갈수록 어려워져가고 있나’ 라고 지방행정하면서 생각하게 됩니다. 그러면서도 한편으로는 중앙정부가 지방을 볼 때 옛날 만형이 막내 동생을 보는 듯한 불안한 눈초리는 이제 불식하고, 이제 막내 동생도 알 것 다 알고 있다는 것을 인식시켜야 합니다. 그래서 중앙정부에서 지방을 지도일색하자는 일반적·통념적 사고방식에서 이제는 벗어날 때가 되지 않았나 생각하면서 오늘 두 가지 주제에 대해서 여러분께 말씀드리고자 합니다.

두 분께서 말씀하신 것이 사실 시의적절하고 절박한 문제입니다.

첫째로 프로그램 예산제도에서, 이 제도가 성공을 거두기 위해서는 장기적으로 볼

때 중앙정부와 지방정부의 재정운영 예측이 가능해야 됩니다. 앞서 이 제도가 성공한 다른 나라들은 대부분 정치적으로 안정되어 있는 나라이고, 브라질은 성공했다고 볼 수 없다고 말씀하셨습니다. 그것은 곧 안정된 정치적 바탕위에서 장기적으로 앞을 내다보는 예산을 제대로 짤 수 있어야 되는데, 브라질은 안정된 나라가 아니었습니다.

우리나라도 마찬가지입니다. 중앙정부를 볼 때 예를 들어 교육부의 장관이 바뀔 때마다 입시정책 등 교육행정이 좌로 우로 바뀝니다. 그렇다면 그런 지휘를 직접 받는 교육부의 하부조직인 교육청 또는 교육위원회 예산에 제대로 프로그램예산이 적용될 수 있을까라는 생각을 금하지 않을 수 없습니다.

또 우리나라 정부는 5년마다 기계적으로 바뀝니다. 정부존속기간이 정해져 있는데, 역사적으로 보면 우리나라의 정부는 과거 정부의 예를 거의 이어가지 않습니다. 5년마다 바뀌는 이 상황에서 어떤 장기적 비전을 가지고 프로그램예산을 특히 지방에서 짤 수 있겠는가 하는 궁금증이 여전히 남아있습니다.

그런데 성과분석이 프로그램예산만으로만 가능한가? 지금처럼 Line-item이라는 품목별예산제도하에서는 성과분석이 안 되는 것인가? 지방 공무원 및 지방의원들에게 많은 시간과 노력과 에너지를 요구하는 이 제도가 실제로 집행되었을 때의 효익과 지금 Line-item을 쓰면서 다른 성과분석체계를 개발해서 성과분석 할 때의 효익 중에 어떤 것이 더 낫느냐 하는 것을 행정은 현실이기 때문에 냉철하게 분석해 볼 필요가 있습니다.

한 2천억원 정도의 재정규모를 가진 시군에서 당해연도의 경계성 경비를 뺀 가용재원이 불과 150억~350억원 정도 안 되는 이 상황에서, 그리고 대부분이 중앙정부의 보조금 또는 교부금을 받아서 1년에 두 번 내지 세 번 추경하면서 중앙정부에 목을 매고 있는 이 상태에서 어떻게 앞을 내다보며 장기계획을 짜고 예산과 기획이 일치되기를 바라는가? 이 제도가 필요하다면 중앙정부는 기획과 예산이 딱 떨어지기 때문에 중앙정부에서 먼저 해보고 그 장·단점을 분석한 후에 지방정부로 하여금 따르도록 하는 것이 순서라고 봅니다.

왜냐하면 지방정부에 언제 어떻게 돈이 올지 모르는 판에 먼저 시범실시해 보자면 시범실시가 되겠는가? 특히, 보조금관계는 법률하고도 밀접하게 관계가 되어 있습니

다. 여러분 아시다시피 각 중앙부처별로 주는 보조금이 말이 차등보조율이지, 환경부의 보조금과 산업자원부의 보조금이 다르다는 것은 그것을 받는 지방자치단체 재정력은 아예 무시되어 있다고 볼 수 있습니다. 세입과 관계되기 때문에 드리는 말씀인데, 보조금이 진정으로 효과를 발휘하려면 전국의 250개 지방자치단체를 행정자치부에서 면밀히 검토해야 합니다. 제가 있을 때도 못했지만 검토해서 지방자치단체를 5단계 내지 8단계, 10단계 그룹핑해서 지방자치단체별로 주는 보조금이 달라야 됩니다.

잘 사는 자치단체는 매핑할 수 있는 자체자금이 있기 때문에 돈을 받는데, 군단위의 경우 그야말로 절박하게 중앙정부의 보조금을 받아야 되는데 불구하고 자기들 매핑할 수 있는 지방자치단체에 올라오는 세입이 작기 때문에 보조금을 받지 못하고 연말 되면 전부다 돌려보내야 합니다. 지금 하루 이틀 반복이 아니라 수년을 반복하고 있는데, 과연 이래놓고 프로그램예산이니 뭐니 되겠습니까?

그리고 아까 말씀드린 Line-item 시스템이 그렇게도 비효율적인가? 제가 볼 때는 일목요연하고 굉장히 쉽습니다. 각 품목별로 인건비, 물건비, 자산취득비 딱딱 들어가는 것이 지방공무원들 짜기 좋고, 우리나라 지방의회의원들 현 수준으로 볼 때 예산심의하기에 좋습니다. 그리고 공고하면 주민들도 보기가 좋습니다. 성과분석은 다른 방법으로 하고, 이 예산제도에 너무 모든 것을 의존하지 말라는 것입니다.

앞서 임 팀장께서 “프로그램제도를 한다니까 결국 예산과목 바꿔보자는 것 아니냐”는 말씀 맞는 말입니다. 결국 잡다한 예산항목을 몇 개로 조정하는 것인데, 그렇게 해서 나온 성과와 지금 나온 성과의 진정한 효익 차이가 어디 있는가? 그것을 유지하기 위해서 또 많은 교육과 시간이 투자되고, 지방의회의 예산심의가 엄청 어려워집니다. 물론 학문적으로는 백번 이해가 되지만 현재의 우리나라 지방자치단체 수준, 특히 무엇보다도 재정자립도가 극히 낮아서 중앙에서 내려오는 보조금과 교부금에 목을 매달고 있는 이 상황에 어떻게 중기지방재정계획이 제대로 돌아가며, 그 기획과 예산이 어떻게 합쳐지기를 바라겠습니까?

그래서 성과주의예산은 중앙정부 중에서 사업단위로 잘 끊어지고 딱 들어맞는 부처들이 있습니다. 그곳에서 먼저 시범해보고 이제 됐다 싶을 때 지방에서는 언제든지

따라갈 것입니다. 그리고 무엇보다 세입이 안정적으로 유지되려면 어느 정도 지방세와 국세의 안배, 물론 세입이 편중되어 있기 때문에 잘못 안배하다가는 오히려 부익부빈익빈을 초래하겠지만 기본적으로 지방자치단체가 안정적인 세입구조를 가질 수 있는 예산재정구조를 가진 다음에 이런 것을 검토해도 늦지 않은 것으로 봅니다.

다음으로 지방재정공시제도인데, 이것은 정말 절박한 문제입니다. 한때 지방에서 행정 하는 사람들이 한 가지 궁금증과 의구심을 끝까지 버릴 수 없던 것이 지방재정공시제도를 보는 중앙정부의 시각이었습시다. 뭔가 지방에 맡기는 것을 불안해합니다. 그렇기 때문에 이 사람들이 선심성, 겉치레성, 허위성 등 이런 예산집행하고 있기 때문에 그것을 명명백백히 밝히고 순서를 매겨서 혹시 지방단체를 창피주려는 것은 아닌지, 우리는 의심을 버릴 수가 없습니다.

중앙정부 예산도 얼마든지 공시할 수 있는데 왜 지방정부 예산에 대해서만 감사원 감사제도 한 것 부쳐라, 또 어떤 것을 부쳐라 하는지. 지금 공시하고 있습니다. 조금 더 전문적인 지식을 가진 사람이 들여다본다면 지방자치단체의 예산제도에 있어서 100% 설명은 안 될지 몰라도 대략적인 살림을 어떻게 살아왔는지 알 수 있습니다.

우리 남해군은 어차피 복식부기를 해야 되니까 우리 공무원들이 먼저 공부하자 해서 경상남도의 시범지역으로 하고 있습니다. 다소 지엽적인 문제이긴 하나 이런 자리이기 때문에 말씀드리자면 행자부에서 많이 고쳐주기 바랍니다. 몇 번을 이야기해도 잘 고쳐지지 않는데, 지금 돌아가는 프로그램이 사실 맞지 않습니다. 근본적으로 복식부기는 지금 자산에 대해서 재평가해서 감가상각하고, 자산과 부채가 일목요연하게 전부 들어가는 것인데, 이것이 사실 쉽지 않습니다.

현행 단식부기도 우리 공적예산체계에서는 장점도 굉장히 많습니다. 그래서 전 세계적으로도 단식부기 유지론과 복식부기 도입론 사이에 팽팽한 이론적 대립이 계속되고 있습니다. 지방의원 교육 및 장비교체 등 모든 부서에 복식부기에 대한 개념을 이해시키는 과정에서 몇 조원이 들어갈 것입니다. 그래서 복식부기결과에 나온 효익이 현재 단식부기를 씌우므로 해서 나타나는 효익보다 그렇게 모든 것을 포기할 정도로 높은 것인가에 대해서 지금 진지하게 검토해볼 때입니다.

저 개인적으로는 행자부에 근무할 때나 지금이나 복식부기는 도입해야 된다고 생

각하나 모든 것은 때가 있는 것입니다. 행정은 현실입니다. 지방재정운영은 일단 단식 부기로도 얼마든지 가능합니다. 그리고 이것을 공시할 때 지금 그렇게 하는 회사가 많은데 민간회계, 기업회계 공준에 맞춰서 우리가 알고 있는 네 가지 재무제표에 따라 롤링오버기능이 충분히 살아날 수 있도록 해서 주민들에게 지방자치단체가 무엇을 해 왔는지 알려줄 수 있는 길이 있습니다.

실제로 단식부기를 이용해서 그 결과를 놓고 배농시키면 됩니다. 대차대조표, 운용성과보고서, 현금흐름표, 이익잉여금처분계산서까지 나오기 때문에 민간단체에서도 볼 수 있는 공적예산회계가 됩니다. 그리고 여기에다가 행자부에서 권장하고 그야말로 지방주민들의 관심이 많은 특수공시를 넣으면 이 디스클러저 문제도 충분히 해결될 수 있다고 봅니다.

오늘 앉은 자리 중에서 제가 유일하게 현직에 있고, 또 백그라운드가 공직자출신 그것도 지방재정을 총괄하는 행자부 교부세과장을 했기 때문에 이런 기회가 오지 않았나 생각하는데, 사실 이 두 가지 주제는 굉장히 절박하고 개선해야 될 문제입니다.

그렇지만 행정은 현실이고, 모든 것이 시기와 때가 있는 것이므로 너무 조금하게 해서 안 됩니다. 갈수록 제도는 바뀌는데 왜 지방재정은 피폐해 가는가? 양여금도 없어졌는데 보충은 해주지 않고. ‘준다, 준다’ 말은 하지만 지방세입은 올라오지 않고 있습니다. 매핑도 안 되고 달라진 것 하나 없습니다. 이 상태가 언제까지 갈 것인가 안타까운데, 이렇게 우리 지방공무원들이 모인 자리에서 교수분들과 같이 허심탄회하게 이야기해보는 것도 대단히 좋은 기회라 생각하며, 좋은 논문을 발표해 주신 두 분께 개인적으로 감사말씀 드리겠습니다.

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

마지막으로 행정자치부에서 재정분석을 담당하시는 조정연 사무관님, 부탁드립니다.

● 조경연 (행정자치부 사무관)

먼저 앞에서 발표하신 김혁 교수님과 임 팀장님이 발표한 과제가 1섹션 과제와는 다르게 행자부에서 직접 제도를 개선하고 추진하는 과제입니다.

아시겠지만 지난 6월 29일 지방재정법 관련 분법 4개법이 국회를 통과하였습니다. 그래서 2섹션인 사업별 예산제도, 공시제도가 지방재정법 개정안에 반영되어 내년부터 시행이 됩니다. 지방재정법은 63년도에 제정되어 계속 하나의 법으로 이어져 오다가 40년만에 지방재정법, 기금법, 지방계약법, 공유재산 물품관리법 이렇게 4개로 분법이 되었습니다.

‘지방재정법’의 주요개정내용은 예산편성지침제도가 폐지되고 행자부 장관이 정하는 훈령에 의한 기준으로 되고, 사업별 예산제도의 도입, 주민참여 예산제도, 지방채 발행 총액한도제가 도입됩니다. 그리고 재정분석진단제도의 강화, 재정공시제도의 도입, 복식부기제도가 도입됩니다. 이렇듯 혁신·개혁적인 제도들이 지방재정법에 반영되어서 개정되었습니다.

‘지방기금법’은 그동안의 지방기금 난립 등을 효율화하기 위하여 지방기금법을 별도로 만들었습니다. ‘지방계약법’은 그동안 국가계약법을 준용해서 운영해 오던 것을 지역의 중소건설업체나 지방을 위하여 지방실정에 맞는 별도의 지방계약법을 제정하였습니다. ‘공유재산관리법’도 그동안 공유재산이 국가국유재산법에 준용해서 운영해 왔는데, 공유재산관리의 효율화 및 공유재산의 부가가치화를 위하여 별도로 법을 만들었습니다. 이와 같은 법의 제정은 별도로 우리 과에서 지방공무원들과 다시 회의를 통하여 전달할 계획입니다.

이 네 개의 법들을 하나하나 살펴보면 결국 자율성과 분권에 따른 책임성과 투명성이 요구되는데, 결국 이것의 주체는 주민입니다. 세금을 납부하는 지역주민이 주체가 되기 때문에 이 지역주민한테 모든 것을 투명하고 책임성 있게 집행해야 한다는 흐름으로 가고 있는 것입니다. 그래서 발표과제에 대해서 반론 제기할 것은 없고, 당장 이 법규정에 따라 내년부터 시행되어야 하기 때문에 행자부에서 간단한 내용과 향후 일정을 설명 드리고자 합니다.

사업별 예산제도에서 종전에 하영제 군수님께서 말씀하신 품목별예산제도도 나름대로 장점이 있습니다. 그러나 사업별 예산제도를 가만히 들여다보면 주민들이 알기 쉽게 공개하는 상당히 중요한 제도입니다. 주민, 지방의원들이 예산서를 보면 A라는 사업에 대해서 시설비 얼마, 여비 얼마, 인건비 얼마, 기타경비는 얼마 등등 하나의 사업을 볼 때 전체 예산 및 소요되는 예산을 알기 쉽게 되어 있습니다. 물론 그 이상의 가치와 제도적 의미가 있지만 일단 일반 주민들이 보기에 이해가 쉬운 제도입니다. 그렇게 이해해 주시기 바라겠습니다.

그동안 행자부에서 지방의 의견도 많이 반영하여 매뉴얼을 만들어서 현재 경기도, 부천시, 광주광역시, 동구, 강원도 등 9개 시범기관을 정하여 시범적으로 운영하고 있습니다. 앞서 김 교수님께서 말씀하신 사업별 예산제도는 지방재정정보시스템이 구축 되어야만 활용되기 때문에 올해 계약해서 재정정보시스템사업을 하고 있습니다. 그래서 06년도 07년도에는 재정정보시스템을 활용하여 전 지자체에 시범적용하고, 08년 이후에 전면 실시할 계획으로 추진하고 있습니다. 아까 시장님께서 말씀하신 그러한 염려와 우려들을 충분히 반영해서 추진하고자 합니다.

제가 담당하고 있는 재정분석공시제도도 결국은 지방재정운영결과에 대한 책임성 등을 주민들이 자율적으로 통제하는 시스템으로 만들자는 것인데, 지금 현재도 공개하고 있지만 지역주민이 가장 알기 쉽게 공개하기 위해서는 중간에서 누군가 매개역할을 해야 합니다.

그래서 제도·기준을 만드는 것이 결국 저희들인데, 어떻게 하면 주민들이 더 이해하기 쉽게 할 수 있을까 해서 우선 근거를 넣어 법제화 했고, 앞으로도 구체적인 기준 및 절차를 정하여 대통령께서 말씀하시듯 중학생 이상의 보통 사람 누가 봐도 이해할 수 있도록 공개하는 것이 가장 좋은 제도라 생각하고, 그 공개방법에 대해 상당히 고민하고 있습니다.

나름대로 그래프도 그려보고 도표도 활용하면서 일반국민들 누구나 알기 쉽도록 하려는데, 그러면 그 공시하는 기준이 재정운영결과, 감사원감사결과, 재정분석진단결과 등 이런 것들이 과연 주민들의 관심 사항일까? 그건 아닐 것이라 생각합니다.

전에 김혜란 교수님께서 주민관심사항이 특수공시에 해당된다 말씀하셨는데, 일반

공통공시에도 주민관심사항을 넣을 것입니다. 일반공시의 주민관심사항은 그 재정운영결과입니다. 그렇다면 그 재정운영결과의 주민관심사항은 무엇인가? 일례를 들으면 1년을 놓고 볼 때 내내 가만있다가 연말에 가서 집중적으로 예산을 집행하는, 가령 연말에 그것도 흑한기에 보도블록 교체하는 사례, 축제·행사에 너무 과다하게 낭비한 사례, 일인당 업무추진비 등등 제시해서 과연 주민관심사항이 뭔가 연구하여 공통공시항목에도 주민관심사항을 넣을 것입니다.

지금까지 공개한 것은 2월에 예산편성결과, 7월에 결산결과, 다시 말해서 예산과 결산결과만 공개했을 뿐인데, 향후 우리단체가 타시에 비해 채무수준이 어느 정도이고, 공통업무추진비가 인근 시는 얼마인데 우리 시는 얼마다 이렇게 비교할 수 있게 그 기준을 정해서 운영할 계획입니다.

더 나아가서 특수공시사항이 가장 중요한데, 김혁 교수님께서 발표한 원고는 구버전이고, 신버전은 이것을 지자체의 자율에 맡기자는 것입니다. 특수공시를 1, 2, 3, 4, 5번 정해서 지자체에 자율적으로 맡기고, 대신에 어차피 재정분석하니까 재정분석 평가할 때에 재정공시사항을 지표로 반영하여 점수를 가감하는 쪽으로 정하였습니다. 그래서 특수공시항목은 타 지역에서 하지 않는 그야말로 우리지역에서만 하는 특수한 사업이 되겠습니다.

예를 들면 남비시설, 쓰레기매입장, 노인치매병원 등 타 지역에서 꺼려하는 사업을 우리지역이 유치해서 국비를 얼마 가져오고, 국비집행의 실적을 공시하는 것입니다. 또한 재해위험지역의 추진실적, 바이오산업같이 지역전략산업을 유치한 실적 등등 특수공시항목으로 지자체에 자율적으로 운영되게끔 할 계획입니다. 이러한 것들을 금년 9월부터 11월까지 10개의 시범기관을 정해서 시물레이션 한 후에 여기서 대한 문제점을 보완하여 내년 7월부터 전면 시행할 계획입니다.

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

감사합니다.

사실 프로그램 예산은 우리가 무슨 일을 해야 될 것인가, 또 조직관리에 있어서 자

울성을 많이 줘야 하는데 과연 우리나라에서 이 부분이 충족 될 수 있느냐는 점이 상당히 의문입니다.

다른 얘기입니다만 우리나라 정부의 일하는 방식이 학자·전문가들이 도입하자하면 안 하다가 어느 날 갑자기 도입해서 그때부터는 전국적으로 일제히 하려합니다. 복식부기, 프로그램예산제도도 그랬는데, 이 많은 것들을 한꺼번에 일률적으로 할 필요가 있는가 하는 생각이 듭니다.

혹시 플로어에서 꼭 말씀하셔야 되겠다는 분 계십니까?

● 이필우 (건국대학교 교수)

우리나라 살림을 보면 조세법률주의라고들 합니다. 법에 따라서 과세, 납세해야만 이것이 딱 들어맞는다 해서 조세법률주의라 한다는 것은 상식적으로 다 알 것입니다. 그런데 그 세금을 세금 낸 납세자들의 편익을 위해서 쓰여야 옳는데, 사실 그렇지 않습니다. 많이 남용되고 비리부정부패가 많이 나오는데 옳게 바르게 써야 되겠습니다.

그래서 조세법률주의만 얘기할 것이 아니라 지출법률주의라고 하는 이념이 뒤따라야 하는데 그것이 없습니다. 외국의 사례를 보면 그것이 법적으로 관항목에 대한 책임을 어떻게 지는지 하는 것들이 다 있습니다. 그런데 우리나라는 그것이 없이 그냥 막 넘어가니까 이렇게도 쓰고 저렇게도 쓰고, 예산의 남용도 있고 해서 우리가 낸 귀한 세금이 여러 모로 낭비가 많이 되고 있습니다.

인천대학에 옥동석 박사라고 있는데, 그 옥 박사가 미국에서 이 분야에 대하여 굉장히 심도 있게 연구해서 언젠가 재정학회에서 발표한 일이 있었습니다. 그래서 그 옥 박사의 주제를 가지고 이 기회에 다시 한번 말씀드리는 것입니다.

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

이어서 발제자 두 분, 마무리 부탁드립니다.

● 임상규 (기획예산처 디지털예산기획단 지방재정 팀장)

프로그램 예산제도는 사업별 예산제도라고 하는데, 기본적으로 지방자치단체의 사업별 예산제도 도입 및 지방예산의 구조·개편하는 문제는 행정자치부에서 아주 열성적으로 추진하고 있습니다. 혹시나 디지털기획단에서 중앙과 지방의 예산구조·개편하는 것까지 다 일일이 간섭하는 것이 아닌가하고 생각할까봐 말씀드리고, 현재 행정자치부가 지방과 지혜를 모아서 같이 하고 있습니다.

기본적으로 이 논문을 쓰면서 실무적으로 행정자치부에서 하고 있는 도입일정 등 행정적인 것들은 사실 일부러 뺐습니다. 왜냐하면 이 자리에서 행정자치부의 입장을 얘기할 수 있는 것이 아니기 때문에 확산도급계획 등 이런 것들이 궁금한 부분일 텐데 일부러 뺐습니다. 그런 부분은 행정자치부에서 주관하시는 분이 말씀하시는 것이 맞겠다 싶어서 이론적인 측면·구조적인 측면에 한정해서 논문을 쓰다보니까 상당히 드라이했던 것 같은데 그런 취지로 논문을 쓴 것입니다.

물론 프로그램 예산제도는 구조적 측면뿐만 아니라 운영적측면도 바뀌어야 하고, 사람의 행태, 마인드, 예산부서나 사업부서가 쓰는 언어가 달라져야 하는데, 지금 단계에서는 일단 구조개편을 통하여 그에 맞는 운영체제, 사용하는 언어, 마인드 등 바뀌어야 합니다. 기본적으로 구조적인 측면에서 예산구조를 바꿔보는 것이 첫걸음이라 생각하고, 그러한 측면에서 논문을 쓴 것입니다. 오늘 발표 및 토론해주신 분들의 좋은 의견은 별도로 메모하였고, 그래서 제도 설계하는 과정에 충분히 반영할 수 있도록 노력 하겠습니다.

● 김 혁 (성균관대학교 교수)

우선 임 박사님이 지적해 주신 재정공시제도에서 Best Value는 종합성과공시이기 때문에 너무 광범위한 부분이 아니냐 말씀하시는데, 어차피 행정을 한다는 것은 돈을 가지고 하는 것입니다. 결국 그 돈을 써서 결과가 어느 분야에 어떻게 나타나느냐 하는 것과 연관되는 것입니다. 재정성과공시제도가 초기에는 부담을 완화시키기 위해서 공통공시항목은 재정에 관한 기본적인 것을 하고, 특수공시로 몇 가지 분야를 자발적

으로 하지만 결국 나중에 가면 종합성과공시시스템으로 가야 됩니다.

김혜란 교수님이 특수공시제도를 중심으로 해서 지표문제를 말씀하셨는데, 그 부분도 앞으로 계속 발전시켜서 일단 도입초기에는 정량적인 것, 측정이 가능한 분야부터 객관성을 확보하여 점차 도입해야 될 것입니다.

하영제 군수님이 좀 뼈아프게 말씀하셨는데, 중앙정부가 재정공시 이런 것에 상당히 부정적 시각에서 그런 것이지 않느냐 말씀하시는데, 제가 공무원이 아니라 다행스럽게 저한테 직접 말씀하신 것은 아니라 생각하지만 물론 그런 시각이 있을 수 있습니다.

미국이 초대 연방정부 시절에, ‘인간은 어차피 잘못하게 되어 있습니다. 그래서 행정부 대통령 파워가 있으면 권력 남용할 여지가 있으니까 입법부와 사법부가 독립해서 견제와 균형을 해야 합니다. 그렇다고 입법부, 사법부사람들이 선한 사람이라는 것이 아니라 그 사람들도 나쁜 사람들이다’ 이런 아주 유명한 말이 있습니다.

그래서 그런 시각이 있을 수도 있지만 이 공시제도를 통해서 하다보면, 사실 미국의 경우 주민들에게 알림으로 해서 선거직공무원들이 훨씬 더 표를 많이 얻었습니다. 물론 꼭 그렇다는 것은 아니지만 오히려 더 좋은 것이 올 수도 있고, 그런 시각의 문제를 그렇게 생각해 볼 수도 있다고 봅니다.

제가 사실 복식부기 발생주의 지방회계 기준심의위원회 위원장인데, 이 주제와는 조금 다르지만 그것에 대해서 매우 부정적인 말씀을 하시는데, 물론 옳은 말씀도 있지만 이해가 잘못된 부분들도 있습니다. 그런데 실제 일반 돈 돌아갈 때 지금과 똑같이 현금주의에 의해서 단식부기처럼 입력합니다. 그러면 재무제표는 그 시스템 내에서 알아서 되는데, 결국 제일 큰 문제는 대차대조를 만들려면 자산처리를 해야 하는데 지금까지 자산관리대장에 있었던 것들이 잘 정리가 안 되니까 개시대차대조표 평가하는 부분이 굉장히 어렵습니다. 그래서 지침서에 처음에는 자질구레한 것은 빼고 큰 금액만 해서 일단 평가가 너무 어렵지 않게 부담주지 말자 이렇게 제 나름대로 하고 있는데, 일선에서는 아마 그것이 상당히 부담되는 모양입니다.

복식부기발생주의가 10년 전까지만 해도 단식부기로 해도 되지 않느냐는 논의가 있었지만 지금은 세계 어느 나라도 단식부기 쓰지 않습니다. 미국, 영국, 호주, 캐나다

등 모두가 복식부기발생주의로 바뀌었습니다. 그래서 앞으로 지방채 부분에 있어서 개별승인 안 받고 한도만 주면 금리 등도 금융기관이 자율로 하게 되는데, 그러려면 재무제표 등 이런 것이 제대로 안 나오면 분석하지 못합니다. 그래서 어차피 할 수 밖에 없고, 지방재정법에도 된 것이기 때문에 초기에 기초자산평가에서 어려움이 있겠지만 앞으로 상당히 좋은 정보가 나오지 않겠는가 생각합니다.

● 하영제 (남해군수)

오늘 두 가지 주제는 절박하고, 하고 안 하고의 문제가 아니라 반드시 해야 됩니다. 그런데 현실을 무시한 행정은 이루어질 수 없다는 것입니다.

그리고 예산제도개혁만 보면 오히려 중앙정부가 먼저 되어야 합니다. 예산이 중앙정부 대 지방정부의 비율이 70:30, 60:40 얘기하는데, 대부분의 예산이 중앙정부주도로 이루어져 있으므로 중앙정부에서 먼저 해야 합니다. 왜냐하면 중앙부처의 기능 중에 딱 떨어지는, 예를 들어서 적정한지 모르겠으나 특허청이나 조달청은 아주 명확하게 딱 떨어집니다. 물건 얼마 사고, 특허 건수 어떻게 처리했다 등등. 그래서 중앙에서 성과예산제도를 먼저 시행해보는 것도 좋은 방법이라 생각하고, 이해를 잘 하셔야 될 것이 공시 안 한다는 뜻이 아닙니다. 당연히 해야 되는데 오히려 중앙의 각 부처에서 1년의 살림살이를 행자부는 어떻게 했고 산업자원부는 어떻게 했고 건설교통부는 어떻게 했느냐 등 먼저 공시한 다음에 지방이 해야 되지 않겠습니까.

지방정부는 중앙정부와 여러 가지로 다릅니다. 각 중앙부처의 모든 기능이 와서 종합적이고 복합적으로 돌아가기 때문에 성과측정자체가 중앙부처보다 쉽지 않습니다. 중앙부처에 대한 예산 개혁, 공시, 성과분석은 제쳐놓고 지방정부에 대해서만 너무 빨리 채근하는 것은 아닌지. 그래서 지방정부의 여러 가지 지역적인 여건 및 기술적 측면을 고려할 때 중앙정부에서 먼저 하는 것이 효익이 좋은지, 아니면 지방정부에서 하는 것이 효익적인지 그 문제를 이런 자리에서 심각하게 한번 짚어봐야 한다고 봅니다.

이런 세미나가 일회성으로 끝나면 몰라도 또 있을 수 있는데 똑같은 이야기만 하고

넘어간다면 세미나 한번으로 끝나는 것이지, 실제 지방 공무원들이 여기 멀리까지 와서 무엇을 얻을 수 있는가 이런 생각이 들기 때문에, 공시·복식부기 안 하겠다는 것이 아니라 하되 보완해 달라는 것입니다.

● 임상규 (기획예산처 디지털예산기획단 지방재정 팀장)

지금 군수님께서 뭔가 오해하고 계신 것 같은데, 중앙정부가 2006년에 사업별 예산을 국회에 공식적으로 제출하고자 예산제도를 바꾸고 있습니다. 지방은 2007년도에 예산 편성 시 적용하려 예정하고 있기 때문에 현재 중앙정부가 예산제도는 먼저 하고 있습니다. 그렇지 않더라도 지방이 먼저 하는 것도 의미가 있다고 봅니다.

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

한분 더 질문 받겠습니다.

● 박태공 (고성군의회 의원)

저는 지적보다 의회의원으로서 이 세미나는 중앙에서 이루어져야 된다는 느낌을 먼저 가져봅니다. 박사님들이 지극히 우리 지방을 생각하고 지방재정을 걱정하는 의미에서 좋은 주제를 가지고 훌륭한 발표를 해 주신 부분에 대해서 매우 고맙게 생각합니다. 그러면서 남해 하영제 군수님께서 정말 좋은 말씀을 하셨고, 저 또한 지방의회 의원으로서 평소에 느끼고 있던 것이 우리나라 지방자치가 15년 역사를 지나왔다고 이야기하지만 실질적인 모든 권한은 중앙에 전체적으로 예측되어 있는 상황입니다.

오늘도 분권, 지방재정이라는 타이틀을 짜가지고 있지만 실질적으로 중앙의 예산을 지방에서 얻어 쓰는 입장에 있다 보니까 우리 지방에서 자주재원을 조성할 수 있는 것은 우리 군의 경우 15% 정도 밖에 되지 않습니다. 그러면 중앙정부에서 보조금, 교부세, 양여금이라는 예산이 내려오면서 장·관·항목에 일목요연하게 예산이 편성되어 있습니다. 의회 의원으로서 예산 심의한다고 그 예산서를 옆구리에 끼고 3일, 4일,

일주일을 가지고 다니면서 환멸을 느낄 정도입니다. 바늘로 찔러도 피 한 방울 안 나가 장·관·항목에 의해서 일목요연하게 나열되어 있는데, 지방의회의원이 무슨 권한으로 예산을 심의할 수 있단 말입니까?

지금 행자부에서 참석하셨는데, 모든 부분에서 지방의회가 만들어져 있지만 실질적으로도 지방자치를 하고 있는지 생각해볼 필요성이 있습니다. 이런 것을 분명히 참고하셔서 오늘 이런 세미나는 지방에서 할 것이 아니라 중앙무대에서 지금 중앙체제로 되어 있는 이 권한을 지방으로 이양하는 부분의 세미나가 되어야겠습니다.

● 강인재 (사회자, 전북대 교수)

감사합니다.

두 분의 발표자 및 여섯 분의 토론자, 그리고 이런 모임을 주관해 주신 학회와 지방재정공제회에 감사드립니다.

이상으로 제2주제 발표 및 토론을 모두 마치겠습니다.