

지방예산제도의 운영실태

서 정 섭

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 머리말

2001년 당초예산 기준으로 우리 나라 정부예산은 177조 3,695억원이었다. 이중 지방자치단체의 예산은 64조 4,892억원으로 정부예산의 32%에 해당한다. 여기에 제시한 정부의 살림살이는 일반회계와 특별회계만을 대상으로 한 것으로, 실제 정부의 살림살이나 지방자치단체의 살림살이는 이보다 훨씬 큰 규모로 움직인다. 2001년도 지방예산을 수입측면에서 볼 때, 자გი지역에서 조달되는 수입이 4,072억원, 중앙정부로부터의 교부금이 2조 14억원, 은행이나 공공자금으로부터의 차입이 2,347억원이다. 그리고 지방자치단체에서 지고 있는 빚은 2001년 6월 말 기준으로 일반회계와 특별

회계에서 18조 4,754억원이다. 여기에 공사, 공단 등과 같은 지방자치단체의 외부조직에서 지고 있는 빚까지 포함 할 경우 이보다 훨씬 많아진다.

지방예산규모는 날로 확대해 가고 이와 더불어 빚도 더해가고 있다. 지방자치의 실시에 따라 지역의 재정수요 또한 증폭되어 가고 있다. 반면, 우리의 지역실정은 어떠한가? 우리의 지역환경은 ‘재정자주권의 결여’, ‘자율적 발전역량의 부족’, ‘IMF 이후의 경기침체’ 등 재정환경이 그리 양호하지 않다. 이러한 상황에 비추어 볼 때, 지방자치단체의 예산운영에 있어서 가장 중요한 것은 재정의 건전성 확보와 동시에 예산지출의 가치(value for money)와 효율성을 높이는 것이 무엇보다도 중요하다. 우리가 지방자치의 실시와 더불어 지방재정의 자

주권 차원에서 재원확충이 중요했으며, 지방자치 초기라는 점에서 지역 나름대로의 지방경영이 하나의 재정 이슈이었다. 그러던 중 IMF 이후의 경기침체 하에서는 공공부문 개혁과 더불어 예산지출의 효율성 증대가 예산개혁의 이슈로 등장하고 있다. 이는 재원확충의 한계에 비추어 재정수요가 날로 증대됨에 따라 재정건전성의 유지와 동시에 재정지출의 가치와 효율성 증대에 관심을 가지는 것은 당연한 귀결이라 할 수 있을 것이며, 이제는 지방예산운영에 있어서도 재정지출의 가치를 최대한으로 증대해야 하는 것이다. 이와 더불어 우리 나라 지방예산제도의 운영이 이러한 가치를 달성할 수 있도록 개선되고 변화되어야 함은 마땅하다. 지방예산제도는 중앙과 지방간의 관계에서 지방자치를 보장하는 재정자주권도 중요하고, 주어진 재정자주권을 기초로 지역 나름대로 재정건전성을 확보해 나가는 것도 중요하다. 또한 이에 못지 않게 예산지출의 효율성, 책임성, 투명성 등의 확보는 향후 지방예산운영에 있어서 더욱 중요해 질 것이다.

그동안 우리 나라는 지방자치실시와 더불어 지방예산의 구조적인 틀이 이에 맞게 개선·보완되어 왔는데, 주로 조세제도, 재정조정제도, 예산편성제도 등에서 재정자주권의 신장과 관련된 제도가 정비되어 왔다. 최근에는 경제침체라는 외생변수에 의해 재원확충의 어려움과 불확실성의 증대로 지방재정운영이 어려움을 겪고 있으며, 공공부문의 개혁에 맞추어 예산운영에 있어서 선진국에서 경험한 다양한 제도들이 도

입·운영되고 있다. 지방예산제도를 변화시키는 목적은 크게 2가지로 정리할 수 있다. 하나는 지방자치 본래의 목적을 달성하기 위한 것이다. 이는 중앙정부가 지방자치의 기반을 견고히 할 수 있도록 지방자치단체의 재원보장과 지역간 재정불균형을 시정하는 것으로, 조세제도나 지방재정조정제도 및 지방지원제도 등에 의해 지방의 재정자주권을 신장시키는 방향으로 이루어졌다. 또 다른 하나는 지방재정을 건전하고 효율적으로 하기 위한 것이다. 이는 주어진 재원을 가장 효율적으로 운영하여 재정의 건전성을 확보하고 책임성과 투명성을 유지토록 하는 것이다. 이들은 주로 지방자치단체의 몫으로 지방자치단체의 노력여하에 달려 있다.

외국의 재정운영과 관련한 이슈를 보면, 하나는 재정이 건전하게 유지되어야 한다는 것이다. 여기서는 재정건전성의 유지 및 채무부담에 따른 재정위기 방지에 역점을 두고 있다. 또 다른 하나는 ‘재정은 경제적, 효율적, 효과적으로 사용되어야 한다 (public money is used economically, efficiently and effectively)’는 것이다. 여기서는 예산지출의 가치와 성과(performance)를 중시하는 것이다. 이에 지방예산제도들도 재정의 건전성 유지와 예산지출의 가치와 성과를 달성할 수 있도록 변화되어 왔다.

현재 우리 나라 지방자치단체들은 위에서 언급한 2가지 요소 모두의 문제에 직면하고 있다. 특히 IMF 이후 경기침체로 세입의 유한성에 반해 세출의 무한성이 나타

나고 있다. 다시 말해, 건전한 재정의 유지도 필요로 하며 ‘예산지출의 가치와 성과’를 최대한 창출해야 하는 과제를 안고 있다고 할 수 있다. 본고에서는 우리 나라 지방예산제도와 운영의 특징과 문제점을 살펴보고 향후 지방예산제도와 운영의 방향에 대하여 살펴보고자 한다.

II. 지방예산제도와 개혁의 의의

1. 지방예산제도

예산은 한정된 공공재원을 할당하는 정서적 도구, 재정적 환경에 맞춘 경영도구, 성장과 개발을 방향 짓는 경제적 도구, 재정상황과 프로그램의 결과를 나타내는 회계도구라 할 수 있다. 예산은 정부의 정책결정결과이며 정책리스트와 우선 순위가 나타나는 기록이다. 또한 예산은 정부의 사업형성이고 서비스와 관련한 제반 노력을 나타내는 것이며, 공공부문의 성과, 영향, 그리고 전반적인 효과를 평가하는 것이다.

지방예산이란 지방자치단체가 행정목적을 수행할 목적으로 재화와 서비스를 조달·공급하고 결산하는 일련의 과정을 일컫는다. 이러한 과정은 계획수립→예산편성·심의→예산집행→결산의 단계로 구분되어 구체적으로 나타난다. 다시 말해, 지방예산은 일정기간에 있어서의 지방자치단체의 수입과 지출을 나타내고 있는 예정적 계정으로, 지방자치단체의 재정활동을 하나로 집계한 계획이다. 지방예산은 첫째, 지역과 주민이 지향하는 목표, 즉 정치적 이

념을 실현시키고, 둘째, 관리와 계획으로 낭비와 비효율을 최소화하고, 셋째, 세입지출을 통해 자원배분과 소득분배의 균형을 달성하는 등 정치적, 행정적, 경제적 기능을 수행한다.

선진국의 경우 그동안 예산제도는 통제중심 예산제도(1930년대 이전, 품목별 예산제도)에서 성과를 중시하는 관리중심 예산제도(1940-1950, 성과주의 예산제도)로, 다시 계획에 의한 능률과 복지에 중점을 둔 계획중심의 예산제도(1960년대 이후, 기획예산제도)로 발전되어 왔다. 이러한 예산제도의 변화도 시대의 재정환경에 맞게 이를 반영하여 재정의 건전성과 효율성을 확보하기 위해 발전되어 왔다. 여기서 각 예산제도가 갖는 의의 및 특징을 간단히 살펴본다.

첫째, 품목별 예산제도는 예산을 지출대상(품목)별로 분류하여 편성하는 예산제도이다. 이는 회계책임과 예산통제를 용이하게 할 수 있다는 장점이 있으나, 예산항목의 지출로 지방자치단체가 무슨 사업을 추진했는지 파악하기 곤란하며 예산항목에 관심을 기울이기 때문에 정책 및 사업의 우선 순위를 소홀히 할 수 있는 약점이 있다.

둘째, 성과주의 예산제도는 예산을 사업별·활동별로 분류하여 편성하되, 업무단위의 원가와 양을 계산하여 편성하는 제도이다. 이는 투입되는 예산의 성과(산출) 파악이 가능하고, 활동 또는 사업별 예산편성으로 정부가 무슨 사업을 추진하는지 쉽게 이해할 수 있고, 계량화된 정보를 통해 합리적 의사결정과 관리 개선을 도모할 수

있다는 특징이 있다. 하지만 업무단위 선정의 곤란, 단위원가 계산의 어려움, 성과지표로서의 업무단위가 중간산출물인 경우가 많다는 취약점이 있다.

셋째, 계획예산제도는 장기적인 기획과 단기적인 예산편성을 유기적으로 연결시킴으로써 합리적인 자원배분을 이룩하려는 제도이다. 계획예산제도는 목표·사업·대안·효과 등을 분석함으로써 자원배분을 합리화하고, 종합적인 의사결정을 할 수 있는 장점이 있으나, 사업의 목표와 사업체계의 구조화, 사업구조와 예산구조간의 일치가 어렵다는 단점이 있다.

넷째, 영기준 예산제도는 과거의 관행을 전혀 고려하지 않고 목적, 방법, 자원에 대한 근본적인 재평가를 바탕으로 예산을 편성하는 제도이다. 이는 합리적 의사결정과 자원배분, 예산운영의 다양성과 신축성의 장점이 있으나, 과도한 노력과 시간 소요, 우선순위결정의 어려움이라는 단점이 있다.

다섯째, 자본예산제도는 경상수지를 관리하는 경상예산과 자본지출을 관리하는 자본예산으로 구분하는 제도이다. 이는 경상예산과 자본예산으로 구분하여 자본적 지출은 자본적 수입 즉 공채(公債)발행으로 충당토록 하여 기채발행의 정당성을 주고 있지만, 기채 남발로 경제안정을 해칠 우려가 있다.

이들 예산제도에 비추어 볼 때, 우리나라 지방예산제도는 품목별 예산제도의 특성인 투입중심의 예산제도를 기초로 위에서 언급한 모든 예산제도를 사업이나 정책 결정에 있어서 부분적으로 가미하여 운영

하고 있다고 볼 수 있다. 이 중 최근 우리나라 지방예산에서 관심의 대상이 되고 있는 것이 성과주의 예산제도의 한 유형인 성과중심의 예산운영이며, 이것은 복식부기 회계제도 도입 논의와 관련된 것이다. 그리고 이에 대한 연구가 활발하며 실제 적용 사례도 나타나고 있다(서울특별시, 2001). 이는 결국 예산지출의 가치와 효율성을 증대시키려는 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다.

2 지방예산개혁의 의의

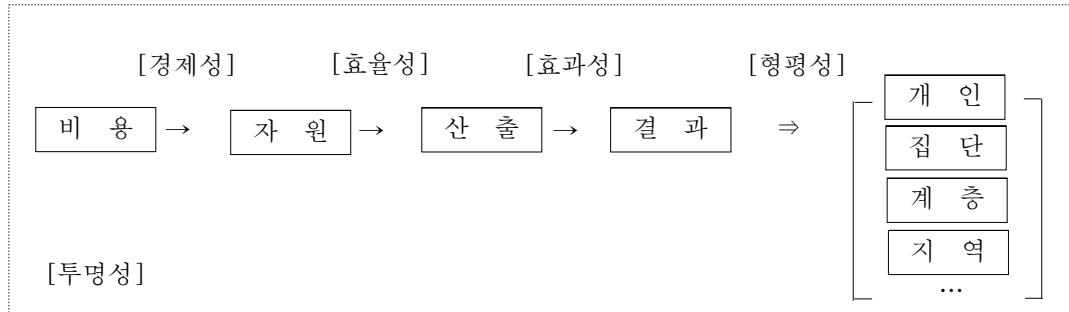
가. 예산개혁의 이념

예산개혁이란 예산부문에서 더 나은 다른 하나의 상태로 인위적으로 변화시키는 것을 말한다. 이 때 ‘더 나은 다른 하나의 상태가’ 무엇을 의미하는지가 예산개혁의 초점이 되는 것이다. 예산결정이론의 관점에서 본다면 예산개혁이란 총체적이고 합리적인 예산결정 모형을 제도화하는 과정이라 할 수 있다. 그 동안 미국에서의 성과주의 예산제도, 계획예산제도, 영기준예산제도 등이 그러한 예이다(윤영진, 2000 : 346).¹⁾

예산개혁을 통해 달성하고자 하는 가치지향은 경제성, 효율성, 효과성, 형평성, 투명성 등을 들 수 있다. 첫째, 경제성이란 자원획득 비용을 최소화하는 것으로 서비

1) 예산개혁을 넓게 해석할 경우 예산제도 뿐만 아니라 회계제도와 조세제도까지 포함한 개혁을 의미한다.

<표 1> 예산개혁의 이념



가 치	정 의	수 단
경제성	-자원획득 비용을 최소화하는 것 -정부기관 또는 서비스의 총비용을 절감하거나 최소화하는 것	-공동구매, 인건비 최소화(전통적) -외부와의 계약, 리스(최근)
효율성	-투입과 산출간의 비율을 말함 -자원투입에 대해 달성된 산출을 의미함	-생산성 향상 시책(주어진 투입으로부터 산출 증대) -비용절감 시책(주어진 산출을 생산하기 위해 투입 감소)
효과성	-산출과 결과간의 관계로 정의 -정책 목표의 달성된 정도임	-정책 또는 사업이 의도했던 목표, 성과 달성 -정책의 의도된 효과에만 주로 관심(단점) ※ 의도되지 않은 효과도 중요할 수 있음
형평성	-분포 및 분배에 관한 것 -비용부담자와 효과의 향유자가 누구인가를 고려하는 것	-일반적으로 공정성, 사회정의 -개인간, 집단간, 계층간, 지역간 공정한 분배
투명성	-예산의 내용 및 추세와 성과에 대한 정보 공개	-재정상태에 대한 진실된 정보를 주민들은 알 권리 있음 -주민은 자გი지역의 재정현황에 대한 충분한 정보를 갖고 있을 때 지지함

자료 : 윤영진, 재무행정론, 대영문화사, 2000, pp. 346-348 참조.

스의 비용절감을 의미한다. 둘째, 효율성이란 투입된 자원(input)과 달성된 산출(output)간의 관계를 나타내는 것으로 투입으로부터 산출을 증대시키는 것을 뜻한다. 셋째, 효과성이란 산출(output)과 결과

(outcome)간의 관계로 정책이나 사업이 의도했던 목표와 성과를 달성했느냐 하는 것을 말한다. 넷째, 형평성이란 분포 및 분배에 관한 것으로 개인간, 집단간, 계층간, 지역간 공정한 분배를 의미한다. 다섯째, 투

명성이란 예산의 내용 및 추세와 성과에 대한 정보가 공개되어야 함을 의미한다(<표 1> 참조).

지방예산운영에 있어서 재정의 건전성을 확보하고 재정의 책임성을 강화하기 위해서는 예산지출에 있어서 이상과 같은 경제성, 효율성, 효과성, 형평성, 투명성의 가치를 지향할 필요가 있다. 우리 나라 지방재정에 있어서 중요한 것은 재원확보도 중요하지만 확보된 재원을 아니면 부족한 재원을 어떻게 지출하여 예산지출의 가치와 효율성을 증대시킬 것인가가 더욱 중요하다고 할 수 있을 것이다.

나. 예산개혁의 목표

예산개혁이 추구하는 목표는 경제적 측면에서 예산배분의 효율성을 추구하는 것이며, 정치적 측면에서 재정민주주의를 확립하는 것이다. 양자는 서로 밀접한 관련을 맺고 있으며 상호 보완적 관계로 파악할 필요가 있다.

예산배분의 효율성은 ‘생산의 효율성’과 ‘배분의 효율성’을 추구하는 것을 말한다. 생산의 효율성은 투입-산출 관계의 효율성을 의미하며 최소의 경비로 최대의 효과를 달성하는 것을 뜻한다. 이는 지역에 한정된 자원을 유효하게 이용하여 주민에게 제공해야 하는 행정서비스의 수준을 최대한으로 높게 하는 것이다. 혹은 동일한 산출물이라면 최소의 비용으로 생산하지 않으면 안 되는 것이다. 이는 단위 부문 내에서의 낭비요인을 제거하고 비용의 극소화를 통한 재정지출의 생산성을 제고할 때 향상시

킬 수 있다. 구체적으로는 적재적소의 인원 배치, 기계화에 의한 사무나 사업의 재구조화, 민간활력을 도입하는 민간위탁 등이 효율개선의 방법으로 생각된다. 한편, 생산의 효율성이 달성되더라도 행정서비스가 주민의 요구에 합치되지 않으면 의미는 없다. 효율성의 2번째 의미는 생산의 효율성을 만족시키는 다양한 행정서비스의 조합 중에서 주민 요구에 합치하는 것을 선정하는 것이다. 이것을 배분의 효율성이라 부른다. 실적을 중시한 증분주의 예산이나 국가의 보조금에 유도된 예산배분으로서 민의를 반영하지 않은 행정서비스가 제공될 가능성이 크다. 종적인 관계로서 지방에 통제를 가하는 중앙부처, 주민투표로서 선택하는 단체장이나 지방의원, 납세자이며 수익자인 주민, 특정이해에 관계하는 압력단체 등이 의사결정과정에서 혼합되는 지방예산에서 배분의 효율성을 실현하는 것은 용이하지 않다. 그러나 적정한 주민 요구를 끌어내어 필요한 코스트 정보를 제공하고, 주민 요구를 정확하게 체크하는 정보수집이나 주민 참가의 촉진, 주민 요구를 발생시키는 지역 발전계획과 정책형성을 하기 위한 기획력의 향상, 정책의 효과측정 등 사후검토(follow-up)와 그 결과의 정책반영(feedback)을 시스템화함으로써 배분의 효율성은 개선될 수 있다. 시스템 개발을 행정내부에서 행하는 것은 정책형성능력의 향상에도 직결된다. 여기에서의 핵심은 투자우선순위의 조정이며, 지방자치단체와 민간의 역할 분담 등도 배분적 효율성을 높이는 것과 관련이 있다. 한편, 예산배분의

비효율성이 높다는 것은 예산낭비가 심하다는 것을 의미한다. 우리 나라 예산낭비의 발생원은 정치적 과정에 의한 낭비, 유착비리에 의한 낭비, 제도적 결함에 의한 낭비, 무능력에 의한 낭비, 직무유기에 의한 낭비 등이 대표적이다(윤영진, 2000:349).

재정민주주의는 예산상의 의사결정 및 예산운영을 민주화한다는 것이다. 주민이 주권자로서 재정권을 확립하는 것으로 납세자 주권, 즉 재정주권이 납세자인 국민에게 있다는 것을 확립하는 것이다. 재정민주주의를 제도화하기 위해서는 첫째, 예산배분의 우선 순위를 결정할 때 주민의 합의를 기반으로 하여야 한다. 둘째, 재정정보를 주민들에게 공개하여 여론을 수렴하는 장치가 마련되어야 한다. 셋째, 주민이 재정주권자로서 예산과정에서의 참여, 예산정보의 공개 요구, 예산낭비의 감시 등 시민에 의한 예산감시운동이 필요하다.

Ⅲ. 우리 나라 지방예산제도와 운영의 특징

1. 지방예산의 구조

지방예산운영과 관련하여서는 헌법과 지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법, 지방양여금법, 국고보조금법, 지방공기업법, 그리고 각 지방자치단체의 조례, 규칙 등의 재정법규에 규정되어 있다. 우리나라 지방예산제도는 품목별 예산제도를 근간으로 그 운영에 있어서는 다양한 예산

제도의 방법과 내용을 가미하여 운영하고 있다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 예산은 지방자치법 제177조와 지방재정법 제5조에 의해 일반회계와 특별회계로 구분된다. 일반회계와 특별회계의 세입세출예산과는 별도로 각 지방자치단체는 다양한 종류의 기금을 운영하고 있다. 일반회계와 특별회계는 지방자치법과 지방재정법에 의해 지방의회의 심의 의결을 거치도록 되어 있지만, 기금 예산은 지방의회의 예산심의를 거치지 않는 것으로 되어 있다. 지방자치단체의 기금은 법령 및 조례에 근거하여 운영되며 공사, 공단과 함께 지방자치단체의 예산외로 운영되고 있다.

예산과목은 예산편성 및 결산의 기초가 되는 것으로 지방예산운영에 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 일반회계 예산과목은 세입·세출예산을 일정한 기준에 따라 체계적으로 편성할 목적으로 기능별, 성질별로 구분하고 있다. 예산과목은 국가와 지방간 그리고 지방자치단체간의 연계, 회계책임의 명확화, 재정정책수립차원에서 중요한 기능을 하고 있기 때문에 지방재정법에서 전국적 통일을 요구하고 있다(임성일이, 1999 : 81). 세입예산과목은 장→관→항→목의 4단계로 구분하고 있으며 장관은 세입의 원천별, 그리고 항목은 세입의 세부종목별로 분류하고 있다. 세출예산과목은 장→관→항→세항→세세항→목으로 구분되며 기능별 분류와 품목별 분류를 교차 분류하여 이용하고 있다. 기능별 분류는 ‘지방자치단체가 무슨 일을 하는데 얼마를 쓰

<표 2> 세출예산과목의 분류

구분	장	관	항	세항	세세항	목
내용	기능별 분류		조직별분류	사업목적별분류	경비유형별 분류	성질별 분류
분류수	5	16	자율 결정	자율 결정	대분류 4 소분류 8	36 (세목 78)

자료 : 임성일이하, 지방예산제도의 개선방안, 1999, p. 86.

느냐'에 관한 분류로 정부의 활동영역별 예산배분의 현황을 보여주는 예산정보이다. 품목별 분류는 '지방자치단체가 무엇을 구입하는데 얼마를 쓰느냐'에 관한 분류로, 예산을 지출대상별로 분류하는 방법이다. 지출대상(품목)이란 예산과목의 최종단위인 '목'에 해당하는 것으로 투입요소를 지칭한다. 품목별 분류란 어떤 투입요소가 어느 정도 투입되었는지를 보여주는 이른바 투입중심의 품목별 예산제도의 예산편성방법이다.

2. 지방예산운영에서의 재정관리제도

가. 재정관리제도와 연계한 지방예산 운영

지방예산의 운영에 있어서 예산을 적정 기준에 의거 편성하고 불요불급한 예산집행을 억제하는 재정관리수단으로서 중기지방재정계획, 투융자심사, 예산편성기본지침, 지방채발행승인제도, 재정분석진단제도 등이 운영되고 있으며 2000년부터 지방재정 운영상황측정이 재정분석제도의 보완장치로 운영되고 있다. 이중 중기지방재정계획, 투융자심사, 예산편성기본지침은 예산편성 전 또는 예산편성시 고려해야 하는 사전적

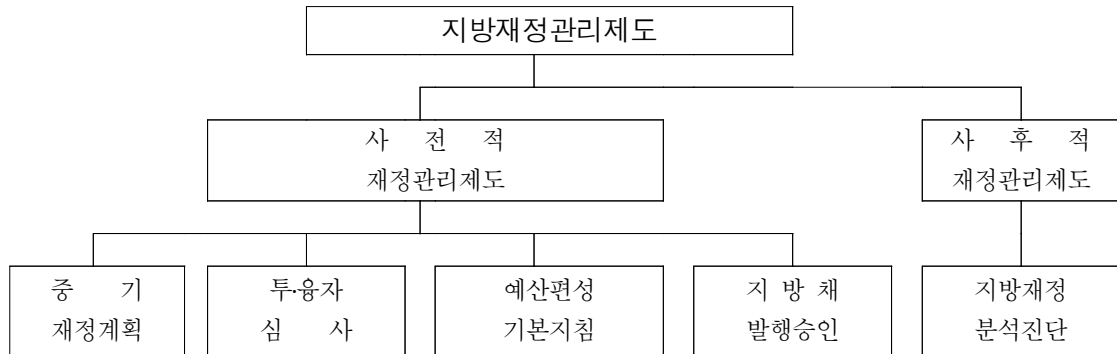
재정관리제도에 해당한다. 그리고 편성된 예산이 건전하고 효율적으로 집행될 수 있도록 하는 사후적 재정관리·지도방안으로 재정분석진단제도를 운영하고 있다. 이러한 지방재정관리제도는 지방예산의 안정적 관리와 전체적인 지출효율을 극대화하기 위한 부문별 제도로 제도간의 시계열적, 단계적 연계운영이 이루어지도록 하고 있다.

중기재정계획은 예산편성이전에 계획을 수립하여 예산편성의 기본으로 활용하고, 투자심사는 중기재정계획에 반영된 사업을 대상으로 투융자심사를 거쳐 그 결과를 기초로 예산을 편성토록 하고 있다. 그리고 예산편성지침은 전년도 7월 31일까지 시달되며, 예산편성은 중기재정계획과 투융자심사결과, 의존재원과 지방채발행 승인을 기초로 이루어진다. 당해연도 예산편성에 반영되는 지방채발행의 승인은 대개 전년도에 이루어진다. 예산편성이 끝나면 예산의 결과 예산집행을 거쳐 결산이 이루어지고, 결산을 기초로 재정분석진단이 이루어진다.

나. 재정 인센티브·페널티제도 도입

우리 나라 지방예산운영과 관련하여 위에서 열거한 재정관리제도 외에 재정 인센

<그림 1> 지방재정관리 제도



티브·페널티제도가 도입 운영되고 있다는 것이다.

재정인센티브 제도는 지방교부세에 연계되어 운영되고 있다. 이는 지방교부세 배정 시 건전재정을 위한 자체노력을 반영하는 제도이다. 지방교부세법시행규칙 제5조의 3에서는 지방자치단체의 건전재정 운영을 유도·촉진하기 위하여 지방교부세법 제7조의 규정에 의한 기준재정수요액과 지방교부세법 제8조의 규정에 의한 기준재정수입액을 산정함에 있어 자치단체별로 건전재정 운영을 위한 자체노력의 정도를 반영토록 하고 있다. 지방자치단체의 자체노력 반영항목은 예산절감과 세입확보와 관련된 사항들이다. 여기에는 자체노력의 정도에 따라 인센티브와 역인센티브로 구분하기 때문에 지방교부세가 가감되며, 역인센티브를 적용받는 경우 일종의 재정페널티에 해당한다고 할 수 있다. 2001년도에 운영되었던 자치단체별 자체노력의 정도를 반영하기 위한 평가항목은 다음과 같다.

- ① 기준재정 수요액 반영 사항 : 지방공무원 정원감축, 사무보조 일용인부절

감, 경상경비 절감, 상수도요금 현실화, 읍면동 통합유도, 지방청사관리 적정화

- ② 기준재정 수입액 반영사항 : 지방세 징수율, 주민세 개인균등할 인상, 종합토지세 과표 현실화, 지역개발세 탄력세율, 사용료·수수료 현실화

이와는 별도로 지방자치단체에 예산절약 성과금제를 도입하고 있다. 지방재정법 제38조의2에 따르면 지방자치단체의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 예산이 절약되거나 수입이 증대된 경우에는 절약된 예산 또는 증대된 수입의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있도록 함으로써 ‘예산절약에 따른 성과금의 지급’ 제도를 도입하였으며, 실제 지방자치단체에서 시행하고 있다.

이러한 재정 인센티브와는 별도로 지방교부세를 감액하는 재정페널티제의 도입안을 마련 중에 있다. 재정페널티제란 한마디로 재정운용이 방만한 지방자치단체에 대

하여 정부의 지원재원인 지방교부세를 '삭감'하는 것으로, 중앙정부가 지방자치단체의 재정운용에 대한 잘잘못을 따져 해당 단체에 대한 재정지원인 지방교부세를 삭감하는 것이다. 우리 나라의 경우 재정폐널티제에 대한 검토는 지방재정관리차원에서 건전한 지방재정운영 및 각종 지방재정관리제도의 이행력을 확보하기 위해서이다.²⁾

3. 지방예산제도와 운영의 문제점

가. 예산회계제도의 문제

지방예산회계제도의 문제점으로는 예산제도가 투입중심의 예산제도로 성과를 중심으로 예산을 운영하지 못한다는 점, 예산제도와 관련성이 깊은 회계제도가 단식부기 중심으로 운영되며 단식부기와 복식부기의 혼재 및 회계별 구분관리로 총괄적·체계적인 재정상태 파악곤란 및 건전성과 약 능력이 결여되어 있다는 점 등을 지적할 수 있다(이계식, 2000 : 251-266). 현행 지방예산제도는 투입중심의 예산제도로써 예산비목별 통제위주로 운영되기 때문에

부당한 예산사용 및 부정방지에 효과적이며 예산편성 및 운영이 간단하다는 장점이 있으나, 지출의 효과 분석이 곤란하고 비효율적인 재정지출의 개선유인이 적어 낭비요인이 항구화될 가능성이 있다. 예를 들면, 거리청소사업비의 경우 투입요소인 청소부 인건비, 청소차량 구입비 및 유지비가 예산대로 집행되었는가에 관심을 두어 거리청소사업의 성과목표인 '거리환경이 얼마나 깨끗해졌는가를 평가(거리의 청결도, 지역주민의 만족도)하여 다음 연도의 자원배분에 반영할 수 없다는 것이다. 그리고 지방자치단체의 회계제도는 일반회계 및 기타특별회계는 단식부기로, 공기업특별회계는 복식부기로 운영되어 재정상태에 대한 연계성 없이 구분·관리되어 재정에 대한 총체적·체계적 인식이 곤란하고, 단식부기에서의 자산·부채에 대한 인식 결여로 재정의 건전성 파악능력이 결여되고 회계간 연계성 파악이 곤란하다. 이와 같은 투입중심의 품목별 예산제도 운영 및 단식부기 중심의 회계운영은 우리 나라 지방예산회계제도의 특성이기도 하면서 동시에 이로 인해 예산운영 및 재정관리에 한계점을 지니게 하고 있다.

나. 재정관리제도 운영의 문제

앞서 언급하였듯이 우리 나라 지방예산운영과 관련하여 넓게는 조세제도와 중앙지방간의 세원배분, 지방교부세·지방양여금, 국고보조금 등의 지방재정조정제도의 운영을 포함하여 좁게는 예산편성 및 사후관리에 있어서 중기지방재정계획, 재정투

2) 지방교부세를 반환 또는 감액하는 재정폐널티제는 지방채 발행승인을 얻지 아니하고 지방채를 발행하거나 승인을 얻은 목적 외로 운용한 경우, 투·융자심사를 받지 아니하고 투·융자사업예산을 편성하거나 투·융자심사결과와 달리 사업을 추진한 경우, 예산편성기본지침에서 정하는 기준을 위반하여 경비를 지출한 경우, 감사원장 또는 행정자치부장관의 감사결과 법령·조례 등을 위반하여 경비를 지출하였거나 수입의 징수를 태만히 하여 재정손실을 초래한 것으로 판정된 경우에 적용 될 수 있다.

<표 3> 지방예산운영의 문제점(예)

구 분		구조적 문제	운영적 문제
세입	세입능력취약, 노력 부족	-비과세 등으로 조세손실 -지방세 구조 지나치게 낮음 -임시적 세외수입 과다(실질수입 아님)	-지방세징수를 낮으며 악화 -탄력세율 미적용 -세외수입 체납정리 미흡 -사용료수수료 현실화 저조
세출	도로, 환경시설, 관광투자 확대	-지역경제력 낮음 -시가지내 도로유지관리상태 악화 -관광휴양, 베드타운 건설 계획	-도로투자 집중 -도로, 공단, 관광휴양지 개발 ⇒ 동시다발적 투자 ⇒ 재원조달 불확실, 의존재원 의존
	재정운영 비효율 내재		-사회단체보조, 소모성 경비 증가 -투자사업의 계획성, 효율성 부족 -기타특별회계·기금의 실효성(약)
	투자사업의 외부재원 의존	-국도비보조 과다	-재원조달의 불명확화로 집행 저조 -주민선호사업 추진 제한
부채	재정압박 심화	-지방채상환비율(증), 재정력(약)	-주요사업의 기채 의존
부담	국가정책사업 부담	-교통, 광역상수도, 환경·방재, 국도·지방도 유지관리	

용자심사, 예산편성기본지침, 지방채발행승인제도, 재정분석진단제도 등 다양한 재정관리제도가 운영되고 있다. 조세제도나 지방재정관리제도의 운영이 지방예산운영에 미치는 영향은 크다 할 수 있다. 조세제도에 있어서는 지방의 재정자주권을 심분 발휘할 수 없는 점이 있다. 또한 지방양여금과 국고보조금 등 지방재정조정제도의 운영이 총재원의 한계와 배정(규모 및 적기 지원 등) 등의 문제로 지방예산운영에 상당한 영향을 주기도 한다. 이러한 조세제도나 지방재정조정제도의 운영에 따른 영향이 직·간접적으로 지방예산운영에 반영되어 예산지출에서 지향하는 가치나 목표를 제대로 달성하기 어렵게 하는 요인으로도 작용하고 있다.

하지만 지방자치단체가 예산을 운영함에 있어서는 이러한 외생요인을 효율적으로 통제하고 관리할 필요도 있다. 이러한 외적요인을 고려하여 건전하고 효율적인 지방 예산을 운영할 수 있도록 하는 장치들이 바로 중기지방재정계획제도, 지방재정투융자심사제도, 예산편성기본지침의 운영, 지방채발행승인제도, 재정분석진단제도의 운영이라 할 수 있다. 그러나 현재 지방예산 운영에 있어서 이러한 제도를 제대로 운영하고 있는가 하는 점에서는 다소 문제가 있다고 판단된다. 중기지방재정계획이나 투자심사는 그 내실을 기하는 면이 소홀해 객관성, 타당성 등의 부족으로 사업효과가 적고 예산을 낭비하는 결과를 가져오는 예도 많다. 또한 지방채의 경우 지역의 재정

여건을 감안하거나 사업의 타당성 없이 기채를 발행하여 재정을 더욱 어렵게 하기도 한다. 그러한 반면 재정집행의 사후관리 및 향후 예산집행의 방향키 역할을 해주는 재정분석진단의 인식과 결과활용에 대하여도 적극적이지 못한 점이 있다. 물론 이러한 제도자체가 지방의 입장에서는 결함이 있고 완벽할 수는 없지만, 지방에서는 예산운영과 관련하여 이러한 제도와 운영결과를 충분히 고려하여 예산을 운영함이 재정의 건전성과 예산지출의 가치를 극대화 할 수 있는 것이다. 참고로 현재 우리 나라 지방자치단체의 예산운영에 있어서 나타나는 문제점을 몇 가지 예를 들면<표 3>과 같다.

IV. 지방예산제도와 운영의 방향

1. 지방예산회계제도 개선

지방자치단체에 예산 및 재정운영의 자율성과 신축성 및 융통성 등 재정권을 최대한 보장함으로써, 이를 통해 예산지출의 가치(value for money)와 효율성을 높여야 한다. 재정권의 위임에는 그에 따른 성과 및 실적에 대한 책임을 확보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이러한 장치가 바로 성과지향의 예산제도 및 운영이라 할 수 있다. 이는 예산운영의 투명성과 신뢰성 확보, 재정지출의 생산성 제고, 행정서비스의 개선 및 재정책임 등을 위해 필요하다. 따라서 성과관리제도를 도입하여 재정권의 위임과 연계해야 할 것이다. 성과측정은 예산과정을 통해 자원배분에 대한

의사결정을 향상시키는 것과 내부관리를 향상시키는 도구라는 두 가지 목적에 이용된다. 성과측정을 위한 유용한 지표를 개발하여 이를 예산서에 포함시키도록 할 필요가 있다. 또한 현재 운영되고 있는 각종 정책평가 및 재정관련 평가결과를 예산과 연계시켜야 한다. 그리고 주요사업에 대한 주기적인 성과를 분석하여 그 결과를 공개하고 예산에 반영토록 해야 한다.

이와 병행하여 지방재정활동의 효율성, 투명성, 책임성을 제고하고 장기적, 미래지향적 재정관리 기반을 조성하고 공공부문의 생산성 제고 및 성과지향의 예산을 운영하는데 유용토록 하기 위해서는 기업회계방식의 회계제도가 필요하다. 이는 성과측정 능력을 향상시키고 미래의 잠재적인 위험을 현재에 반영할 수 있으며, 재정의 투명성을 높이고 회계의 자기검증기능을 통하여 예산집행의 오류 및 비리와 부정을 없앨 수 있다. 그러나 지방자치단체는 도입이 용이한 곳부터 점진적으로 도입하여 확산함이 바람직 할 것이다.

2. 예산절약 유인체계 구축

지방예산운영에 있어서 예산절약의 유인체계를 구축하기 위해서는 경쟁과 인센티브제를 적용해야 한다. 경쟁을 위해서는 시장지향의 예산제도 운영이 필요하다. 이를 위해서는 행정기관간, 민간과 행정기관간의 경쟁체제로 전환시켜 예산절약의 유인체계를 갖추어야 한다. 선진국에서 쓰레기청소 업무, 인쇄업무 등에서 민간과 경쟁을 실시

하도록 하여 많은 성과를 거두도록 한 사례도 있다. 현재 우리 나라에서 활발히 진행되고 있는 민간위탁 등이 이의 유형이다. 그리고 현재 지방예산에서 도입하고 있는 경상예산 총액편성제도나 예산성과금제도를 보다 적극적으로 실행해 나갈 필요가 있다. 경상예산 총액편성제의 운영에 있어서도 현재 일반운영비, 여비, 재료비 등을 포함하여 시험연구비, 민간인실비보상금, 기타보상금 등으로 확대하여 지방자치단체의 예산편성 자율권 확대 및 신축성을 부여하고 재원의 효율적 투자를 도모할 필요가 있다. 이러한 절약분은 다음연도 이월사용 등 신축적으로 사용하게 할 필요가 있다. 그리고 예산절약성과금제가 예산절약의 실질적 효과를 거두고 확산되도록 유인체계를 갖추어야 할 것이다. 또한 특정 부서 및 기관에 일정예산을 주어 운영토록 하는 책임예산제의 운영도 도입·시행할 필요가 있다.

3. 계획지향의 예산운영

중기지방재정계획의 실효성을 높이고 투자사업의 효과를 높이기 위해서는 계획지향의 예산운영이 필요하다. 여기에는 세입과 세출의 예측, 투자사업의 타당성 분석 등 과학적 기법의 활용이 필수적이다. 지방자치단체의 주요 재정사업에 대하여는 중·장기적인 안목에서 투자의 효율성이 제고되도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 중기재정계획제도와 투자심사제도의 내실 있는 운영 및 예산편성

과의 연계가 강화되어야 한다. 그러나 지방예산에서 운영하고 있는 중기재정계획은 형식적으로 운영되는 면이 없지 않다. 많은 단체의 계획과 예산을 분석해 보면 세입과 세출의 계획과 예산간의 괴리율이 높아 양자간의 연계성을 도외시하는 등 계획적인 재정운영이 이루어지지 않고 있다. 또한 투자심사의 운영도 내실 있게 운영되지 않으며 단지 사업의 추진을 위해 이루어지고 있다. 사업의 타당성 검토나 재원대책 및 사후효과의 검토가 부족하여 사업집행이 부진하고, 당초 계획의 효과를 거두지 못해 재정지출의 효과가 반감되고, 투자의 효과가 없어 예산을 비효율적으로 지출되는 사례도 있다. 이러한 재정지출의 비효율을 방지하기 위해서는 투자 우선 순위에 맞게 예산이 지출되어야 하며 재정계획이나 투자심사에 과학적 기법의 적용 및 내실을 기할 필요가 있다. 또한 투자사업의 예산지출과 관련하여서는 단년도 중심의 예산운영에서 다년도예산제도의 운영도 검토할 필요가 있다.³⁾

4. 예산회계 및 재정정보시스템의 가동

예산개혁 내용의 중요한 것 중의 하나가 예산회계정보시스템의 구축이다. 이는 각

3) 현재 지방예산편성지침을 통해 3-5년의 계속 사업에 대하여는 '계속비제도'를 활용하여 재정지출의 효율성을 높이고 당해연도 완료하지 못한 사업은 '명시이월제도'를 활용하여 예산집행의 신축성을 부여하고 있다.

이해관계자의 재정정보 획득 및 활용에 필요한 것이다. 이러한 정보공개는 재정정책 및 예산운영의 기초가 되며 재정의 문제를 발견하고 더 나아가서는 재정위기를 예방할 수 있는 역할을 한다. 또한 재정민주주의 실현의 기초로서 주민에게 재정 및 예산운영에 대한 알 권리를 충족시켜 주며 주민에 의한 재정통제 및 예산감시를 가능케 한다. 현재 지방자치단체의 예산운영과 관련된 개요는 각 지방자치단체의 인터넷 등을 통해 공개되며 각종 재정정보고서, 재정분석을 통한 주요 재정지표가 공개되고 있다. 또한 2001년 9월 28일부터 전국·광역·개별자치단체별 예산현황과 재정지표를 전국적으로 표준화하여 인터넷을 통해 공개되고 있다. 이러한 재정정보는 무엇보다도 정부의 재정정책결정이나 지방자치단체의 재정 및 예산운영에 반영될 수 있고, 주민에 의한 통제 및 감시기능을 갖는 가치를 가져야 한다. 그러기 위해서는 우선 재정분석진단제도의 발전과 올해 도입한 예산통합정보시스템(LBIS : Local Budget Information System)의 발전이 필요하다. 이와 더불어 일반회계, 기타특별회계, 기금회계 및 상하수도 등 지방공기업의 통합재정수지분석 분석도 필요한 당면과제이다. 이러한 재정정보의 체계화에는 전산시스템의 개발이 필수적이다.

5. 주민의 예산과정참여 및 예산감시

우리 나라 지방예산제도와 운영의 과제 중의 하나가 예산과정의 주민참여와 주

민에 의한 예산감시이다. 주민의 요구에 필요한 예산지출을 위해서는 주민과의 예산정책토론회나 주민의 의견을 반영할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 물론 이 때, 주민이 지방자치단체의 살림살이를 알고 수요를 조정할 수 있도록 예산 및 재정공개는 우선되어야 한다. 또한 예산과정에 주민의 의사를 반영할 뿐만 아니라, 예산과정을 감시하여 잘못된 부분의 시정을 요구토록 하는 능동적인 자세를 가져야 한다. 이렇게 함으로써 지방자치단체 예산지출의 가치와 효율성을 증대시키고 재정민주주의를 확립해 나가야 할 것이다. ☹

참 고 문 헌

- 김정훈, 외국의 지방재정책임성 제고 노력, 「감사」, 감사원, 2000년 여름호
서울시정개발연구원, 성과지향예산제도 도입방안, 1999
윤영진, 재무행정론, 대영문화사, 2000.
이계식, '99시민예산감시백서, 경실련 예산감시위원회, 2000
임성일·이효, 지방예산제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 2000
서울특별시, 2001 성과주의 예산개요, 2001 행정자치부, 2002년도 지방자치단체 예산편성기본지침, 2001