

지방예산의 개혁과제

정 기 섭
동국대학교 교수

I. 머리말

1995년 지방자치단체장의 선출과 함께 도래한 지방화시대는 분명 우리에게 새로운 경험이었다. 지방자치는 민주주의의 실험의 장이라는 말이 있듯이 정치와 행정은 새로운 민주주의를 경험하게 되었으며, 지역에 대한 새로운 이해와 지역정치의 출현도 보게 되었다. 민선 자치단체장 출범 6년이 지난 현시점에서 지방자치는 지역발전에 대한 공헌이나 주민중심의 행정이 이루어지는 등 긍정적인 효과도 많았던 반면, 일각에서는 많은 개선의 과제를 얹고 있음을 지적하면서 회의적인 평가를 내리는 논자들도 있음을 지적하지 않을 수 없다.

지방자치제 실시 이후 행정이나 재정에

있어서 외형적 자율성은 획득하였으나, 실질적인 측면에서는 아직도 부족한 면이 많다. 재정적 자율성과 건전성은 여전히 한계를 보이고 있다. 지방재정이 갖고있는 한계는 재정기반이 취약하여 가용자원이 부족하다는 원인 이외에도 선심행정, 행사성 예산지출, 낭비성 경비의 증가 등으로 고갈의 위기까지 갈 수 있다는데 문제가 있다. 지방재정은 지방자치에 있어서 필수적인 요소인 동시에 지방자치제 성패에 있어서 핵심적인 요소이며, 이를 실현해 주는 장치로서의 예산은 자치경영에 있어서 절대적인 역할을 하게 된다. 특히 새로운 경쟁의 시대를 맞아 작고 효율적인 정부를 지향하는 현재의 지방정부에 있어서 합리적이고 적절한 예산제도를 도입하는 것은 지방자치를 올바르게 정착시켜 나가는데 선행요건이

된다. 지방예산이 효율적으로 운영될 수 있도록 제도적 개선을 모색하는 이유도 바로 여기에서 찾을 수 있다.

경쟁과 지방경영이라는 새로운 자치환경에 대응하기 위해서는 지방예산제도의 개혁이 요구된다는 것이다. 즉 사회간접자본의 확충, 사회복지기능의 증진, 환경개선 등 새로운 행정수요가 출현하고 있으며, 시민들의 의식 향상에 따른 양질의 행정서비스를 제공하기 위해서는 제한된 자원의 효율적인 배분과 관리를 위한 지방예산제도의 개혁이 필수적이다. 지방정부부문의 효율성을 높이고 내부통제를 강화할 수 있는 근본적인 장치는 바로 예산제도의 개혁에서 찾을 수 있기 때문이다.

II. 지방예산의 이해와 문제점

1. 지방예산의 이해

지방예산이란 지방자치단체가 주민들의 복지증진 등 지방자치단체의 목표와 사업계획을 성취하기 위하여 주로 당해 지역내에서 필요한 재원을 동원하여 적절히 배분하고자 하는 예정적인 계획서이다. 즉, 회계년도 내의 수입과 지출을 대상으로 하여 편성, 의결, 집행, 결산에 이르는 전 과정 내에서의 정치경제적행정적인 의사결정의 집약체라고 할 수 있다.

예산편성은 지방자치단체의 예산과정 역시 중앙정부의 예산과정과 마찬가지로 4개 과정으로 구분된다. 이들 중 첫번째 단계로

서의 예산편성과정은 정부의 재정정책을 형성하고 사업을 조정·분석·확정하며 세입·세출의 규모를 확정한다. 지방자치단체의 예산편성단계는 중앙정부의 경우와는 달리 예산편성에 자율성이 제약된다는 문제점이 있다. 이는 예산편성지침을 행정자치부장관이 관계 중앙행정기관장의 의견을 들어 작성하는데 이때 지방자치단체가 제출하는 중기지방재정계획을 중시하지 않는다는데 문제가 있다고 할 것이다. 뿐만 아니라 국고보조금에는 지방비부담경비가 수반됨으로 이 또한 자율성을 제약하는 요인이 될 것이다.

예산의 심의와 의결은 지방자치단체장이 제출한 예산안에 대하여 지방의회가 검토하고 재정규모를 확정하는 단계로서, 물론 지방의회에서는 법령에 따라 주어진 절차대로 엄격한 심사를 하겠지만, 이과정에서 문제되는 것은 지방의회 의원의 전문성이 얼마나 확보되어 있느냐이다. 지방의원들의 지속적인 연찬연수가 요구되며 전문위원의 육성 등 제도적인 장치도 마련되어야 할 것이다

예산집행이란 확정된 예산안에 따라 수입과 지출을 구체적으로 실행하는 행위를 말한다. 즉 예산집행을 통하여 지방자치단체의 자치활동이 구체화되는 것이므로 지방의회의 의도를 구현하려는 노력도 중요하지만 한편으로는 예산을 집행함에 있어서 경제사정 등 정세변동에 적응하는 신속성이 요구된다고 하겠다.

결산은 예산집행결과에 대한 사후 심사를 말한다. 이 과정에서는 위법·부당한 사

실이 발견되더라도 지방자치단체장에게 정치적, 도의적인 책임을 추궁하는데 그칠 수밖에 없게 된다. 따라서 결산검사에 대하여 커다란 비중을 두지 않는 면이 있음을 부인할 수 없으며, 또한 지방의회가 간접적으로 회계검사에 참여하기 때문에 결산이 형식화되는 면도 있다고 할 것이다.

그러나 지방예산이라고 하면 단순히 지방자치단체가 예산편성기본지침이라고 하는 당해연도 예산을 편성하는 기본틀에 맞추어 예산을 편성하고, 이어서 예산을 심의·결정하고, 집행하는 절차를 검토하는 것에 그치는 것이 아니라, 국가와 지방 그리고 계획과 재정을 연계시키고 합리적인 재원조달 및 배분계획을 수립함으로써 재정운영의 계획성을 제고시키는 중기지방재정계획, 지역특성과 형평성민주성효율성 등을 고려하여 투자의 우선순위를 선정하는 투융자심사제도, 그리고 지방재정의 건전성과 안정성을 측정하기 위한 지방재정진단제도 등도 검토의 대상이 된다고 사료된다.

지방예산제도는 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어서 한정된 자원을 가장 합리적이고 생산적으로 배분·활용하는 절차와 형식 및 관리의 총체적 기술이라고 할 수도 있는데, 이러한 관리기술은 시대적인 재정환경과 추구하는 가치관에 따라 변경될 수밖에 없을 것이다.

따라서 예산제도는 사회경제의 변화나 재정역할의 변화를 반영하면서 발전되어야 할 것이다.

2. 지방예산의 문제점

지방예산제도의 틀은 지방재정법을 중심으로 구성되어 있는데, 점증주의와 품목별 예산제도에 기초를 두고 있는 현행의 예산제도는 21세기의 새로운 자치환경에는 부합하지 못하는 한계를 갖고 있다. 통제지향적인 현재의 지방예산제도가 갖는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예산편성이 중앙정부의 예산편성지침에 따라 통제됨으로써 자율성이 미흡하고 효율성이 떨어지고 있다. 행정자치부가 시달하는 예산편성지침에는 지방재정의 기본목표, 기본방향 등 원칙적인 재정운영의 방향뿐만 아니라 중점사업 그리고 세입의 확보에 이르기까지 중앙의 지방에 대한 광범위한 요구와 일상적이고 구체적인 사업항목 등 너무 상세하게 규정하고 있어 지방자치단체의 자율성을 침해하고 있다. 또한 지방자치단체의 실정에 맞는 행정 및 예산편성을 저해하는 문제점을 안고 있다.

둘째, 예산편성에 필요한 일정이 너무 촉박하고, 체계적인 분석이 미흡해 수정예산과 추가경정예산의 편성이 관례화되고 있다. 지방예산이 중앙정부에 대한 의존도가 크어도 불구하고 예산편성이 중앙정부의 예산이 확정되지 않아 중앙으로부터의 의존재원의 규모를 정확히 모르는 상태에서 예산편성기한을 맞추기 위해 추정치를 사용하여 편성하게 됨으로써 중앙의 지원이 확정된 후 수정예산이 편성되는 경우가 많다. 또한 예산편성기한이 충분하게 주어지지 못해 체계적인 분석과정을 거치지 않고

예산이 편성됨으로써 추가경정예산 편성이 빈번하게 되고 그 규모도 과대한 것이 문제이다.

셋째, 지방자치단체의 기획과 실제 예산 편성이 적절히 연계되지 못하는 문제를 안고 있다. 지방자치단체의 예산은 지방정부의 사업계획과 중장기재정계획이 적절히 연계되어야 하지만 이들간의 연계가 이루어지지 못하고 있다. 이와같은 문제는 기획과 예산편성이 완전히 별개의 것으로 움직이는 경향마저 보인다는데 문제의 심각성이 있다.

넷째, 예산제도 자체의 문제점으로 인하여 지방예산의 효율성과 효과성이 저하되고 있다. 이것은 투입적 성격이 강하고 산출에 대한 관심이 적은 예산제도에서 기인하는 것이다. 현행의 전통적인 투입중심의 예산제도로는 정부가 주어진 자원으로 얼마나 효율적으로 공공서비스를 산출했으며 그 성과가 무엇인지 파악할 수 없다. 더구나 제공된 공공서비스의 질에 대해서는 측정할 방법이 없다. 자원사용의 효율성, 효과성, 생산성, 그리고 서비스의 질에 대한 측정 부재는 공무원과 지방자치단체의 방만하고 합목적성이 결여된 예산운영을 제도적으로 방치하고 있다고 볼 수 있다.

다섯째, 지방예산회계제도 기반이 체계적으로 정비되지 못하였으며, 지방예산을 다루는 주요 회계를 체계적으로 연결시켜주는 통합연계시스템이 결여되어 있다. 지방예산이 합리적이고 효율적으로 운영되기 위해서는 지방예산 및 지방예산 운영에 대한 종합적이고 체계적인 분석과 평가가 전

제되어야 한다. 그러나 현실적으로 지방예산에 대한 기초통계가 미흡하고 재정지표의 개발이 미흡한 실정이다.

그 원인 중 하나가 현재의 예산제도가 현금주의에 입각한 단식부기방식에 의존하기 때문이다. 이는 정부활동의 경제적 비용편익을 비롯하여 자치단체의 재정력, 재정상태의 변화, 정책결정과 성과측정에 필요한 재정정보를 제대로 제공해주지 못하고 있다는 것을 의미한다는 것이다. 현금주의와 단식부기제도가 갖는 한계는 자금사용에 대한 검증기능이 없는 회계제도로서 재원의 누출을 자동검증 할 수 없으며, 미래 자금예측을 하는 예측기능을 제시하지 못할뿐만 아니라 지출된 세금이 지금 어떤 형태로 국민경제 내에 존재하며 작용하고 있는 가를 알려주지 못한다.

여섯째, 예산과정에 대한 주민의 참여와 예산의 공개가 미흡하여, 각종 예산관련 정보가 적절한 시기와 방식으로 이해관계자에게 제공되지 못하고 있다. 현행 지방예산회계제도는 예산집행의 범규준수에 매우 민감한 반면 집행결과의 반영이나 예산과정의 각 단계별 정보를 정보이용자에게 적절히 제공해주지 못하는 문제점을 안고 있다. 또한 정보이용자의 재정재무정보에 대한 이용과 접근이 제한되어 재정의 투명성이 낮은 상태이다.

마지막으로 제도상으로는 또한 전년도의 예산편성 실적과 근거를 답습하는 점증주의적 과다요구가 상례화 되어 있다. 따라서 투자우선순위를 결정하는 프로그램 예산제도의 장점을 거의 찾아볼 수 없다. 더욱이

중기지방재정계획과 연계된 사업인지를 확인해야 하나 사업부서에서 중기계획 자체의 실효성을 의심한 결과 계획 자체를 무시하여 예산을 편성하는 사례가 많다. 전례를 답습하는 예산제도는 다양하게 분출되는 행정수요를 반영하지 못하는 한계를 갖게 된다. 더욱이 품목별로 예산제도의 내재적인 한계로서 예산지출에 있어서 예외적인 경우를 제외하고는 예산의 이월과 전용을 엄격하게 억제하고 최근의 급변하는 환경에 적절히 대응하는데 한계를 보이고 있다.

Ⅲ. 지방예산 개선에 관한 논의

1. 지방예산의 일반적 개선방안

지방예산제도의 개혁은 지방자치단체가 당면하고 있는 효율적이며 경쟁력 있는 정부를 지향해야 한다는 시각에서 이루어져야 할 것이다. 따라서 지방예산제도의 구조 변화는 정부의 예산활동을 합리적으로 계획편성하고 공정하게 회계처리 함으로써 예산상태와 운영실적을 객관적으로 파악할 수 있는 동시에 효율성을 달성할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 이것은 지방자치단체가 당면하고 있는 문제를 해결하는 방안인 동시에 미래에도 지방자치단체가 변함없이 지향해야 할 지방예산의 기본방안이라고 사료된다.

지방예산제도의 개혁은 결국 지방재정 개혁과 동일선상에서 추진되어야 할 것인바, 이와같은 입장에서 개혁을 위한 방향을

검토해 본다면 다음과 같다.

첫째, 지방예산의 투명성이 확보되어야 하며, 이를 전제로 신뢰확보가 이루어져야 한다. 지방예산의 투명성이란 재정정보뿐만 아니라 예산회계제도 운영 자체가 투명해야 한다는 것을 의미한다. 지방행정체제 내부뿐만 아니라 주민들에게도 재정정보가 투명하게 공개됨으로써 주민참여가 가능해지고, 지방예산 뿐만 아니라 지방자치단체와 지방행정에 대한 신뢰가 제고될 수 있다. 아울러 재정의 투명성을 제고시키는 것은 재정위기를 사전에 방지하는 기능도 수행하게 된다.

둘째, 지방자치단체의 예산운영은 중앙정부로부터 자율성을 확보할 수 있어야 한다. 지방자치단체의 자치권의 확보는 자치재정권이 보장될 때 가능해진다. 지방예산의 자율성은 재원확보의 자주성과 예산운영의 자주성을 포함하는 개념으로서 재정의 자율성이 보장되어야 만이 지방자치의 본래 의미인 자치권이 보장되며, 주민의 의견을 수렴하고 지역의 특색에 맞는 다양한 자치행정이 가능해진다. 지방예산의 자율성을 보장하기 위해서는 자치단체 자체적인 재정기반 확대노력과 함께 통제위주의 예산제도를 개편하여야 한다.

셋째, 자치단체의 공공책임성을 최대한 제고시키는 방향으로 추진해야 한다. 지방예산에서 부여되는 자율성에 상응하는 책임성이 확보되어야 한다. 책임성은 합법성의 관점에서 관련 법규를 준수하는 것은 물론 주민의 만족과 관련된 성과에 대한 책임까지를 포괄한다. 또한 중앙정부와 상

급기관에 대한 책임뿐만 아니라 지역주민에 대한 책임까지를 포함하는 개념이다.

넷째, 예산운용의 효율성이 보장되어야 한다. 예산지출의 가치를 높이기 위하여 예산배분 및 지출에 있어서 효율성을 높여야 한다. 주민에 대한 조세의 부담을 가중시키지 않으면서 지속적으로 증가하는 지방행정수요에 대응하기 위해서는 필연적으로 예산의 효율성을 추구해야만 한다. 이것은 특히 재정기반이 취약한 우리의 현실에 있어서 그 무엇보다도 중요한 과제라 할 수 있다.

다섯째, 성과를 지향하는 예산이어야 한다. 예산은 투입 자체가 목적이 아니라 지출을 통해 얻을 수 있는 성과가 궁극적인 목적이다. 예산투입이 곧 공공서비스의 산출과 제공을 의미하지는 않는다. 성과를 지향하지 않는 예산은 오로지 투입에의 합법성만을 추구함으로써 신축적이고 효율적인 예산운용을 불가능하게 한다.

여섯째, 수요자의 요구에 부응해야 한다. 예산이란 납세자인 주민의 부담으로 이루어지는 것이므로 주민들의 요구에 부응하는 편성과 지출이 이루어져야 한다. 이를 위해 예산과정에 대한 주민의 참여가 보장되어야 한다. 지방예산과정에서의 시민참여는 대의민주주의에 대한 보완기능, 시민의 이해관계조정, 공사부문간의 협력관계 확보 기능 등을 수행하게 된다. 특히 시민참여는 지방행정의 객체로서의 시민의 의견을 개진하는 단계를 넘어서 지방자치의 주체로서의 시민사회의 위치를 정립하여 예산편성과정은 물론 전체 예산과정에서 주체적

인 역할을 수행할 수 있는 참여시스템을 마련할 필요가 있다.

이와같은 예산제도의 개혁방향을 정립하는데 있어서 외국의 사례를 벤치마킹 할 필요도 있을 것이다. 외국의 사례를 통하여 국제적인 흐름을 감지할 수 있음은 물론 제도의 성과를 미리 파악함으로써 제도 개선에 있어서의 시행착오를 감소시킬 수 있기 때문이다. 다만 이 과정에서 외국과 한국의 행정제도 및 문화의 차이를 고려하는 작업을 간과해서는 안될 것이다.

2. 성과중심의 예산제도 도입

예산제도에 산출과 결과를 중시하는 성과중심의 제도를 도입할 필요가 있다. 지방자치단체 재정운영의 적절성과 책임성을 단순히 재정의 수지균형 여부나 지출의 범규준수 여부에 의해 판단하는 것은 적절치 못하다. 보다 중요한 것은 지방자치단체가 제공한 서비스의 양과 질이 적절했으며 얼마나 효율적으로 이를 생산해서 공급했느냐 하는 것이다. 예산을 효율적으로 운용하기 위해서는 지금까지의 투입예산관리방식을 탈피하여 성과나 산출기본관리방식으로 전환하는 조치가 필요하다. 성과관리제도는 예산과 공공자원의 운용을 전통적인 투입중심에서 산출 및 결과중심으로 전환함으로써 성과와 서비스의 질을 강조하고 아울러 시민의 만족도를 향상시키기 위한 것이다. 이는 예산의 공공성에 대한 의식이 희박하여 방만한 재정운용과 낭비가 만연한 우리나라의 예산운용에 시사하는 바가 크

다. 성과나 산출에 관심을 두는 예산제도는 기존의 투입예산제도가 가지는 과도한 통제 의 경우보다 큰 신축성을 가지게 됨으로써 효율성을 제고하여 준다.

그러나 성과중심의 예산제도 도입에 앞서 제도적 환경에 대한 고찰이 선행되어야 할 것이다. 통제위주의 예산운영이 아직도 중심이 되고 있는바, 이를 극복하기 위하여 우선 예산집행부서에 대한 신뢰기반이 마련되어야 한다. 따라서 성과중심의 예산제도 도입은 점진적으로 추진할 필요가 있다. 외국의 사례나 우리나라의 특성을 면밀히 분석하고 새로운 제도에 대한 공무원의 거부감을 줄이기 위하여 점차적으로 도입하는 방법을 취하는 것이 타당할 것이다.

성과주의 예산체제는 다음과 같은 단계적 절차를 통하여 도입하게 된다. 첫째, 목표설정, 성과계획 작성 및 성과측정지표 개발을 위한 사전준비가 필요하며, 예산지출 활동의 성과에 대한 중간 매개목표를 명확히 설정해야 한다. 이를 위해 실국별로 조직의 목표를 설정해야 하고, 개별 목표에 대한 측정이 가능해야 하며, 성과측정 및 평가방법을 마련해야 한다.

둘째, 성과주의형 예산과목 체계로 개편해야 한다. 즉, 장관항세항세세항목 등 예산과목은 현행의 정부예산체계에 따르되 세항과 세세항 사이에 별도로 사업별 분류항목을 추가하여 최소한 과단위에서 목표달성을 위한 사업의 종류와 단위사업별 소요예산을 정리하도록 한다.

성과주의 예산 확립을 위한 보조조치로서 복식부기 및 발생주의회계제도의 도입

이 이루어져야 한다. 복식부기와 발생주의 회계제도는 성과예산제도 및 성과관리의 전제조건이 되며, 재정정보화의 필수요건이다. 복식부기는 투명성을 제고시켜 주는 제도라고 하겠다. 그리고 발생주의는 감가상각이나 자본비용도 계상할 수 있는 점등 생산에 필요한 비용을 정확하게 파악할 수 있고 원가회계 및 성과측정 능력을 향상시키며 미래의 잠재적 위험을 현재에 반영할 수 있는 장점이 있다.

3. 예산편성의 자율성 확보

지방예산편성의 자율성 확보가 요구된다. 지방자치단체의 재정자율성 확보는 지방자치단체가 자기사무를 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자주적으로 그 재원을 조달하고 집행관리하는 것을 의미한다. 이를 위한 방안으로서 첫째, 지방예산편성지침을 개선해야 한다. 지방예산편성지침은 과도하게 지방재정을 통제하는 경향이 있는바, 지방자치단체의 고유사무와 단체위임사무의 경우와 같은 부분에 대해서는 지방자치단체 업무로 구분하여 자율성을 부여함으로써 지방자치단체가 업무수행 및 경비지출에 대해 자율적으로 이행하도록 해야 한다.

둘째, 지방예산제도를 단순화하여 지방재정조정제도를 지방재정의 자율성이 확보될 수 있는 방향으로 개편해야 한다. 예산제도가 자치재원뿐만 아니라 지방교부세, 국고보조금, 지방교육재정교부금 등 복잡한 체계를 갖추고 있어 중앙의 통제를 강화하고

효율을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다. 현행 지방예산제도는 형식적으로는 지방자치단체가 상당부분의 자율성을 갖고 있는 것처럼 보이나 실제로는 중앙정부의 간섭과 개입, 통제가 불가피한 상태라고 하겠다.

셋째, 예산편성주기를 조정하는 것도 필요하다. 현재의 예산과정은 중앙예산과정과 중복되는 부분이 많아 지방예산편성의 자율성과 효율성이 저해되고 있다. 의존재원이 과다하여 이 부분에 대해서는 필연적으로 중앙의 통제와 영향을 받을 수 밖에 없으며, 예산과정상 중앙예산이 확정되지 않은 상태에서 지방예산이 편성됨으로써 추후에 수정예산과 추가경정예산을 과도하게 유발하는 문제가 있다. 이를 해결하기 위하여 지방예산의 회계년도를 중앙정부의 예산회계연도와 구분하거나, 지방예산의 편성주기를 중앙예산에 비하여 늦춘다면 이와 같은 문제를 해결하는데 도움을 줄 것이다.

4. 예산운용의 건전성 확보

재정운용과정에서의 방만한 운영과 낭비적인 요소를 제거하고 합리적인 지출을 유도함으로써 재정의 건전화를 확보해야 한다. 지방자치단체의 방만한 예산팽창 및 운영을 방지하기 위해 중기재정계획을 활용해야 한다. 특히 자치단체 재정팽창은 자치단체장의 전시성선심성 사업의 무모한 추진에서 비롯되는 경우가 많으며, 지방의원들의 무리한 요구에서 비롯되는 경우도 많다. 즉, 중기재정계획에 자치단체장 외에

지방의원, 지역주민들이 요구한 사업들을 검토하여 반영한 후 이를 투자심사 및 예산편성과 연계하도록 하는 것이다.

한편 개별사업의 타당성 분석과 관련하여 비용편익분석 등 투자심사기법을 개발하고 이를 적극적으로 적용할 필요가 있다. 투자심사 담당인력의 전문성 확보와 함께 투자심사위원회에 외부 전문가와 시민대표를 참여하도록 제도화하는 것이 요구된다. 이 중에서 시민대표의 참여는 특히 중요하다. 시민단체 대표는 학계인사나 전문가보다 지역현안사업에 대한 주민의견 수렴과 반영을 더 적극적으로 할 수 있기 때문이다.

뿐만 아니라 지방예산 운영상황을 정기적으로 진단하고 평가함으로써 재정운영의 건전성을 확보하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 지방예산의 건전성은 예산운영의 공공책임성과 효율성을 높이는 동시에 예산절약, 조직개편 등과도 관계가 있다. 따라서 지방재정 분석진단제도의 강화가 필요하다. 재정진단 및 분석은 다양한 주체에 의하여 수행될 수 있어야 한다. 즉, 재정분석과 진단의 용도가 다양할 수 있기 때문에 행정자치부, 자치단체, 신용평가기관, 시민단체 등 다양한 주체에 의하여 평가가 이루어질 수 있도록 지원할 필요가 있다. 재정분석의 지표도 지속적으로 보완하여 측정의 타당성을 보장할 수 있도록 하여야 하며, 특히 평가결과를 환류하는 조치를 강구하여야 한다.

5. 통합재정시스템의 구축

지방재정 정보관리체계로서 통합재정시스템을 구축할 필요성을 느낀다. 특히 정보화가 급속하게 진행되고 있는 지방행정은 전문화 추세를 보이고 있다. 재정운영에 있어서도 전산시스템에 의하여 예산편성→집행→결산과정이 자동화되어 운영되고 있으나 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금 등 각종 회계의 통합재정관리가 이루어지지 않고 있다. 각 지방자치단체에 적용될 통합재정시스템은 단순히 예산부문에서만 통합이 아니라 예산과 관련된 업무의 전산프로그램과 연계가 필수적으로 되어야 행정업무의 효율화와 예산절감에 기여할 수 있다. 이를 위해 민간부문에서 활용되고 있는 최첨단 전산경영기법인 ERP (Enterprise Resource Planning) 시스템을 정부의 예산운용에 적합하도록 응용하여 정부의 재정정보 시스템 운영에 적극적으로 도입할 필요가 있다. 통합재정시스템은 예산운영에 필요한 정보를 제공함으로써 행정의 효율성을 제고해 줄 수 있다.

통합재정시스템은 현재 정부가 지향하고 있는 전자정부와 연계하여 구축된 국가전산망과 연계된다면 시민과의 의사소통의 장이 될 수 있을 것이다. 정보사회의 진전과 더불어 행정정보화가 이루어지면서 국민들이 적극적으로 정보공개에 필요성을 인식하고 정보공개를 제도적으로 보장할 것을 요구하고 있다. 지방자치단체도 예외는 아니다. 기본적으로 정보공개는 열린 정

부와 투명한 정부 구현을 기본이념으로 하고 있다. 이를 위해 정부의 경제활동을 나타내는 정부의 세입세출 예산운영과정과 이와 연계된 자료들이 상세하고도 투명하게 공개되어야 할 것이다.

결과적으로 재정정보의 투명한 공개는 예산과정에 대한 주민참여를 보장하는 전제가 될 것이다. 특히 지방자치단체의 경우 예산편성과정에 주민의 요구가 투입될 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 하겠다. 즉, 지방예산과정에 공청회 개최, 지방재정 계획 수립 및 투자심사에 시민단체 대표를 참여시키는 방안이 검토될 수 있을 것이다.

V. 맺음말

지방자치의 성패는 자주재정에 달려있다고 하여도 과언이 아닐 만큼 자주재원의 확보는 지방자치단체에 있어서 영원한 과제이다. 지역개발의 추진, 환경문제 등 지방자치단체가 담당해야 할 행정문제의 증가와 양질의 행정서비스에 대한 주민들의 행정수요는 지방재정을 압박하는 요소로 작용한다. 특히 재정기반이 취약하고 낭비적인 재정운영이 팽배해 있는 우리나라에서 지방재정에 대한 위기감은 그 어느 나라보다도 강하게 나타날 수밖에 없다. 이러한 재정위기는 한정된 자원을 가지고 최대의 성과를 발휘하는 예산운용을 통하여 돌파해 나갈 수밖에 없으며, 이를 위해 지방예산제도의 개혁이 요구되는 것이다.

전통적으로 투입지향적통제지향적인 품

목별예산제도를 기반으로 하면서 점증주의적인 예산행태를 보이고 있는 우리나라의 지방예산제도는 급격히 변화하는 21세기의 지방환경에 적응해 나가는데 한계가 있을 수밖에 없다. 지방재정이 가지고 있는 원천적인 한계를 극복하고 새로운 환경에 적응해 나가기 위해서는 예산제도가 성과를 지향하며, 자율성과 효율성을 확보해야 하고, 시민들과의 의사소통을 제고하는 것은 물

론 참여를 촉진해야 할 것이다.

결국 지방예산제도의 개혁을 위해서는 기업가적인 마인드를 가지고 효율적이고 경쟁력 있는 제도를 정착시키되 건전하고 자율적인 모습을 함께 보여야 할 것이다. 다만 공무원들이 변화와 개혁을 수용하고 제도가 정착할 수 있는 시간이 필요하기 때문에 지방예산제도의 개혁이 점진적이면서도 체계적으로 추진되어야 할 것이다. 

