

T H E M E

Story 01 | 지방재정 운영의 재정 책임성 제고방안

Story 02 | 재정운영의 회계 책임성 제고방안

Story 03 | 통합 사업관리를 통한 재정사업의 성과제고

지방자치단체 재정 책임성 제고방안

지방분권과 재정분권이 확대되면서 지방자치단체의 권한과 사무가 늘어나고, 자연히 그에 상응하는 책임도 늘어나는 요즘, 권한을 이양받은 지방자치단체가 권한을 행사하는 데만 치중하고 부여받은 책임을 소홀히 한다면, 분권이 가져다주는 장점과 혜택은 기대할 수 없다. 재정 책임성이 담보되지 않는 재정분권은 비효율과 낭비, 도덕적 해이를 낳는다. 1990년대 이후 지속적으로 지방분권을 추구하고 있는 우리나라에서는 다른 어느 나라보다도 앞으로 재정 책임성 원리가 지방재정을 지지하는 기본원리로서 중요한 역할을 담당할 것이다. 이에 이번 호에서는 '재정 책임성', '회계 책임성', '재정사업 성과제고'로 각각 나누어 재정 책임성 제고방안을 살펴보았다.



지방재정 운영의 재정 책임성 제고방안

- 지방재정의 규모와 위상이 크게 제고되면서 재정운영의 책임성 문제는 전에 없이 중요해졌고, 아울러 그에 대한 국민의 기대수준 또한 높아지고 있다. 재정 책임성이 높은 수준에서 완수될 때 비로소 지방자치단체의 존재 목적과 지향가치가 충실히 구현될 수 있다. 이 글은 지방재정 운영의 재정 책임성에 초점을 두고 그 개념과 내용 및 수단을 종합적으로 점검하면서 재정 책임성을 제고시킬 수 있는 방안을 모색하고 있다.



글 _ 임 성 일 (한국지방행정연구원 연구위원)

● 지방자치단체는 고유의 존재 목적과 지향가치를 갖고 있는 동시에 이들을 구현하는 기본원리와 실천수단을 보유한다. 개인이나 민간·정부 조직 할 것 없이 존재의 목적과 추구하는 가치는 가장 기본적이면서도 매우 소중한 그 무엇이다. 그 이유는 이들이 일상의 운영방식과 중장기적 존재 양태를 결정하기 때문이다.

1990년대 이후 세계는 그 어느 때보다 역동적으로 변해 왔고, 그 속에서 공공 부문도 끊임없이 변화와 개혁을 추구해 왔다. 대체로 말해서, 국(주)민의 복지과 안녕을 추구하고 사회적 공평을 실현하고자 하는 정부(국가와 지방자치단체)의 존재 이유와 지향가치는 변하지 않았지만, 그것을 뒷받침하는 기본원리와 운영방식은 크게 바뀌었다. 그 중에서도 특히, 재정운영의 성과를 중요시하고 재정운영의 책임을 적극적으로 묻고 점검하는, 국가와 지방자치단체의 새로운 운영방식이 변화의 신조류로 급부상하였다.

재정 책임성(Fiscal Accountability)이란 국가와 지방자치단체가 국(주)민에게 적절한 수준의 세금을 부과하고, 징수한 세금을 예산 원칙에 따라 효율적이고 효과적으로 사용하고 있음을 회계를 통해 국(주)민에게 입증하고 설명하는 재정운영 원리이다. 따라서 재정 책임성은 전체 예산과정(Budget Process)은 물론 수입·지출의 모든 재정활동과 연관된 법적, 경제·사회적 책무와 불가분의 관계에 있다. 만일 정부가 이들에 관한 사안과 정보를 사전·사후적으로 국(주)민에게 객관적으로 설명하고 당당하게 제시할 수 있다면, 그 정부는 재정 책임성을 완수하는 정부라고 말할 수 있다.

재정 책임성을 온전히 구현하기 위해서는 건전성, 효율성, 형평성, 효과성, 투명성 등 재정 운영의 기본원리들이 적재적소에서 제대로 작동되는 시스템이 구축되어야 한다. 이러한 관점에서 보면 넓은 의미의 재정 책임성은 이들 재정원리를 함축하는 개념으로 이해된다. 재정 책임성은 자율성에 대비되는 개념으로도 인식된다. 이는 지방분권이론에서 중요한 위치를 차지하는 ‘자율과 책임’의 고전적 개념을 통해 이해할 수 있다.

자율과 책임의 연계고리는 통상 서로 다른 정부 간(중앙정부와 지방정부)의 관계론에서 부각되지만, 이는 모든 조직과 형태의 분권과정에서 분권의 장점과 기본운영 기제를 논할 때 필수적으로 적용되는 개념이다.

국내외의 경험에 의하면 지방분권과 재정분권이 확대되면서 지방의 권한과 사무가 늘어나고, 자연스럽게 그에 상응하는 책임도 늘어나는 현상이 나타난다. 이때 만일 권한을 이양받은 지방이 권한을 행사하는 데만 치중하고 부여된 책임을 소홀히 한다면, 분권이 가져다주는 장점과 혜택은 기대할 수 없다. 구체적으로 언급하자면, 재정 책임성이 담보되지 않은 재정분권은 비효율과 낭비 그리고 도덕적 해이(Moral Hazard)를 초래할 가능성이 높다. 따라서 재정 책임성 문제는 지방분권이 진전되면서 그 중요성과 범위가 확대되는 특성을 갖는다. 이러한 사실을 인식할 때, 1990년대 이후 지속적으로 지방분권을 추구하고 있는 우리나라에서는 다른 어느 나라보다도 앞으로 재정 책임성 원리가 지방재정을 지지하는 기본원리로서 중요한 역할을 담당할 것으로 예상된다.

우리나라의 재정구조는 2000년대 초반까지 중앙재정 주도형 형태를 취하였으나, 그 후 중앙재정과 지방재정이 상호 대등한 구조로 변화되었다. 물론 국세와 지방세의 세원배분과 과세권한 등에 기반을 두는 세입능력 측면에 초점을 둔다면 현재도 중앙재정이 지방재정을 압도하는 구조가 지속되고 있다. 하지만 세출(재정 사용규모) 측면에 초점을 맞출 경우 2004년 이후부터 지방재정(지방교육재정 포함)이 중앙재정을 능가하는 새로운 구조가 사실상 고착화되었다고 말할 수 있다.

2012년도 예산에 의하면 지방재정의 순계 규모는 총 151조 950억 원이고, 지방재정과 중앙재정의 재정 사용액 비중은 57.2% 대 42.8%로 지방재정이 중앙재정을 앞서는 것으로 나타난다(지방재정에는 지방교육재정 14.9%가 포함되어 있음). 이와 같이 지방재정의 규모와

위상이 크게 제고됨에 따라 재정운영의 책임성 문제는 전에 없이 중요해졌고, 아울러 그에 대한 국민의 기대수준 또한 높아지고 있다. 이제 지방자치단체들은 자신이 사용하는 국(주)민 세금의 ‘금전적 가치’(Value for Money)를 극대화시켜 주민에 대한 재정책임 의무를 완수해야 할 뿐 아니라, 다양한 재정이전을 제공하는 중앙정부에 대해서도 재정 책임성을 입증해야 할 시대적인 요구와 도전에 직면하고 있다.¹⁾

오늘날의 지방재정 운영은 재정 책임성이 높은 수준에서 완수될 때 비로소 지방자치단체의 존재 목적과 지향가치가 충실히 구현될 수 있다. 이는 다시 말해서, 지방자치단체들이 재정 책임성을 충분히 완수할 때 주민이 만족하는 행정서비스가 공급되고, 지방자치단체의 계획과 정책의도가 주민의 재정 수요와 상황을 반영하면서 실천될 수 있음을 의미한다. 이러한 사실을 인식하면서 이 글은 지방재정 운영의 재정 책임성에 초점을 두고 그 개념과 내용 및 수단을 종합적으로 점검하면서 재정 책임성을 제고시킬 수 있는 방안을 구체적으로 모색하는 데 그 목적이 있다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어 1장에서는 재정 책임성의 개념과 관계요인을 이론적 측면에서 살펴보면서 현재 우리나라에서 실시되고 있는 재정 책임성 제도의 유형과 내용에 대해 기술하고 있다. 그리고 이어서 이론과 현실을 토대로 지방재정 운영의 책임성을 구현할 수 있는 제도적 장치와 핵심영역에 대해 점검하고 있다.

그 접근에서는 국가 차원에서 지방자치단체의 재정 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치를 점검하는 한편, 지방자치단체 차원에서 재정 책임성을 담보할 수 있는 역량 및 노력 등을 파악하는 데 중점을 두고 있다. 2장에서는 앞서 다룬 내용을 고려하면서 지방자치단체가 재정 책임성을 제고시킬 수 있는 방안에 대해 구체적으로 모색하고 있다.

여기에서는 지방재정 전체의 관점과 개별 자치단체의 관점에서 재정 책임성 제고에 필수적인 부문을 설정하고, 각 부문별로 재정 책임성 제고방안을 모색하는 접근을 취하고 있다. 이때 중점적으로 다루는 재정 책임성 부문으로는 예산과정, 세입·세출 관리, 예산회계 관리 및 지방재정 관리시스템, 재정운영 감시(모니터링)와 감사, 재정 투명성(정보공개) 부문을 제시하고 있다. 3장은 종합 및 결론이다.

1) 지방자치단체의 재정 책임성은 책임성을 입증해 주어야 할 대상 주체에 따라 그 내용의 수준과 주관점 그리고 전달방식 등에서 차이가 난다. 본문에서 상세히 다루지만, 지방자치단체의 재정 책임성은 크게 보아 일반주민과 지방의회 및 국가(중앙정부)와의 관계에서 정립되고 파악되는 것이 합리적이다.

1. 재정 책임성 개념과 우리나라 지방재정의 현실

가. 재정 책임성 개념

● 재정 책임성(Fiscal Accountability) 개념을 정확히 정의하기는 어렵지만, 그것은 대체로 다음의 개념을 함축하는 것으로 간주된다.²⁾ 재정 책임성이란 국가와 지방자치단체가 국(주)민과 기업에 대해 적절한 수준의 세금을 부과하고, 징수한 세금을 예산 원칙에 입각해서 효율적이고 효과적으로 사용하고 있음을 국(주)민에게 회계적으로 입증하고 설명하는 재정운영 원리이다. 따라서 재정 책임성 문제는 전체 예산과정은 물론 수입·지출 등 모든 재정활동과 관련된 법·경제·사회적 책무와도 깊이 관계된다.

재정 책임성 원리는 넓은 의미에서 지방재정의 핵심 운영원리들(재정운영의 건전성, 효율성, 형평성, 효과성, 투명성 등)을 포괄하는 것으로, 이들이 적재적소에서 제대로 작동할 때 높은 수준의 재정 책임성이 달성될 수 있다. ADB(아시아개발은행)는 동아시아 국가의 공공 부문 재정 책임성 수준을 비교 분석하면서 그 비교 기준(요인)으로 IMF(국제통화기금)가 제시하는 다음 아홉 가지 가이드라인을 활용하였다(IMF, Code for Fiscal Transparency, 2001). 그것은 (1) 예산과정의 질과 개방성(Quality and Openness of the Budget Process), (2) 내부 재무·성과 관리시스템의 적정성, (3) 조달체제(Procurement Regime) 적정성, (4) 공공 부문 회계·관리 정보의 질, (5) 공기업 회계·감사 및 거버넌스 적정성, (6) 공공 외부 감사 및 평가기능의 효과성, (7) 입법적 사정(Legislative Scrutiny)의 적정성, (8) 국민의 알권리와 정보 접근성, (9) 시민사회의 감시(모니터링) 역량이다. 이들 아홉 가지 요인을 내용면에서 면밀히 살펴보면, 전체적으로 재정 책임성을 보장할 수 있는 정부의 제도와 역량을 강조하고 있음을 알 수 있다.

아울러 재정 책임성의 점검 영역을 크게 네 부문 - 예산과정, 재정정보 시스템(예산, 회계, 성과 및 관리), 감시·감독체제(감사, 모니터링, 평가), 정보 투명성 - 으로 구분함을 간파할 수 있다. 나아가 재정 책임성의 달성 정도가 궁극적으로 각 부문별 성취 수준과 부문 간의 유기적 연계상태에 의해 결정된다는 사실도 시사한다(이러한 시사점은 2장에서 재정 책임성 제고방안을 모색하는 과정에서 적극적으로 반영된다). 일반적으로 재정 책임성은 세입

2) 재정 책임성에 관한 국내외 연구는 다수 있지만, 아쉽게도 재정 책임성의 개념을 명확히 제시하면서 그것을 구체적으로 측정하는 실천수단을 개발하는 수준에는 이르지 못하고 있다. 그 결과 현재는 지방재정의 책임성에 대한 현재 위치, 과거로부터의 변화 상태, 그리고 미래의 목표를 객관적으로 측정하지 못하고 있고, 정부정책 측면에서도 실천성 있는 정책수단을 개발하지 못하고 있는 실정이다(임성일, 2007).

보다 세출에 더 큰 무게를 두는 경향이 있다. 그 이유는 지역주민이 관심을 갖고 요구하는 재정 책임의 주안점이 세금을 어떻게, 얼마나 징수하였는지 보다 세금을 어디에, 어떻게 사용하고 그 결과가 어떠하였는지(산출물, 성과, 영향 등)에 대해 집중되기 때문이다. 이는 다시 말해서, 지방재정 운영이 재정 책임성을 확보하기 위해서는 지방자치단체가 주민의 세금을 적절하고 유용하게 사용하고 있다는 사실을 객관적인 회계수단을 통해 입증하고 설명할 수 있고, 동시에 재정지출의 성과를 보여줄 수 있어야 함을 의미한다.

재정 책임성은 예산과 회계 모두와 관련되지만, 통상 그 중요성은 예산보다 회계 부문에서 더 크게 부각된다. 이것은 예산의 경우 가정과 전망, 예측과 추정에 기본적으로 의존하고 있고, 많은 경우 정책적 판단(주민의견 반영 포함)에 의해 수립되는 특성이 있어서 예산편성에 대한 객관성이나 옳고그름 그리고 위법성을 논하기가 어렵기 때문이다(물론 예산편성의 합리성 여부나 호불호(好不好) 등에 대한 판단은 가능하다). 따라서 예산의 계획·편성을 두고 지방자치단체가 주민에게 재정 책임성을 입증할 경우 그 과정에서 합리적 가정과 추정을 사용하였고, 합리적 의사결정 방법에 의해 지출 우선순위를 결정하였으며, 예산편성의 전 과정에 적법한 절차와 수단을 활용하였음을 보여주는 데 주력하게 된다.³⁾

이에 비해 회계는 예산의 집행결과를 객관적인 수치로 보여주기 때문에 회계결과에 대해 적법성과 위법성, 신뢰성, 객관성, 실적과 성과판단 등의 기준을 적용할 수가 있고, 그 결과를 토대로 주민에게 재정 책임성을 입증할 수 있다. 사실, 회계결산은 지방자치단체가 예산을 통해 주민과 약속한 내용들이 실제로 충실히 이행되었는지를 입증해 주는 유일한 신뢰 가능 수단이라고 해도 과언이 아니다.

요약하면, 일반적으로 주민은 지방자치단체가 예산을 어떻게 편성하였는지에 대한 책임성 입증보다 주민과 약속한 예산편성 내역(내용과 목표)이 당초 약속대로 집행되었는지에 대해 회계장부의 수치로 설명하고 입증해 주기를 더 원하고 있다.

나. 재정 책임성 확보장치와 우리나라의 현실

● 지방재정의 운영이 재정 책임성을 충실히 구현하기 위해서는 몇 가지 조건(제도적 장치와 역량)이 선행적으로 충족되어야 한다. 그것은 크게 보아 (1) 국가 차원의 제도 구축(재정 책임성 강화를 위한 각종 법적·제도적 장치 구축)과 (2) 지방자치단체 차원의 재정

3) 물론 예산편성 과정에서 원천적으로 비효율성과 낭비요인을 내포하는 사업이나 과도한 차입에 의존하는 비효율적 투자사업 등을 사전에 점검해서 차단하는 것도 재정 책임성 면에서 중요하다. 만일 이들을 예산편성 과정에서 방치할 경우 증장기적으로 지방재정에 부담이 가해지고, 그 여파가 고스란히 주민에게 전가된다.

책임성 역량 강화로 압축될 수 있다(여기에는 시민사회의 감시역량도 포함된다).

국가 차원의 제도적 장치 구축이란 재정 책임성을 담보할 수 있는 예산회계 관련 법령, 지침, 각종 규제장치를 구비하는 것을 의미한다. 이는 기본적으로 전국적 통일성과 거시관리의 목적을 지닌다. 통상 이들 중 대부분은 법령 등에 의해 지방자치단체가 강제적이고 의무적으로 이행해야만 하는 조건을 갖고 있다.⁴⁾ 구체적으로 예를 들면, 전국적 통일성을 갖는 예산회계제도를 비롯하여 행정안전부가 관리하는 각종 지방재정 관리제도를 지목할 수 있다. 여기에는 중기지방재정 계획제도를 비롯하여 지방재정 투·융자 심사제도, 지방채 발행제도(총액 한도제도), 지방비 부담협의제도(지방재정부담심의위원회 포함), 사업예산제도, 주민참여 예산제도, 성인지 예산제도, 복식부기 회계제도, 지방재정 분석·진단제도, 재정위기 사전경보시스템, 지방재정 상황 주민공개제도, 지방재정 인센티브제도 및 교부세 감액제도 등이 포함된다.

이 중에서도 특히 지방채 발행 승인제도와 예산회계제도(사업예산제도, 주민참여 예산제도, 성인지 예산제도, 성과예산서, 회계제도) 그리고 재정상황 공개제도가 지방자치단체의 재정 책임성을 강화하는 중요한 제도적 인프라인 것으로 파악된다(표 1과 2 참조).

표 1 현행 지방재정 관리제도와 재정 책임성 관련성

| 구분 | 주요 지방재정 관리제도 | 법 적 근 거 | 재정책임 관련성 |
|----------------------|---|---|---------------------------------|
| 예산편성 관련제도 | <ul style="list-style-type: none"> • 중기지방재정 계획제도 • 지방재정 투·융자 심사제도 • 지방비부담 협의제도 (지방재정부담심의위원회 포함) | 지방재정법 제33조 지방재정법 제36조3, 제37조 지방재정법 제22조, 제23조, 제26조 지방재정법시행령 제35조, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 | ○ ○ ○ |
| | <ul style="list-style-type: none"> • 지방채 발행제도 • 사업예산제도 • 주민참여예산제도 • 성과중심 지방재정 운용 • 성인지 예산제도 • 추가경정예산제도 | 지방자치법 제124조, 지방재정법 제11조 지방재정법 제38조2, 제40조, 제41조 등 지방재정법 제39조, 동법시행령 제46조 지방재정법 제5조 지방재정법 제36조2, 제53조2 지방재정법 제45조 | ● ● ● ● ○ ● |
| 예산집행 및 결산 관련제도 | <ul style="list-style-type: none"> • 회계제도(단식·복식 부기) • 재정운용에 관한 보고 • 지방재정 분석·진단제도 • 재정위기 사전경보시스템 • 재정 인센티브, 교부세 감액제도 • 지방재정 상황 주민공개(공시) • 예산·회계·재정통계 공개 | 지방재정법 제53조 지방재정법 제54조 지방재정법 제55조~57조 지방재정법 제55조, 제56조 지방교부세법 지방재정법 제60조 지방재정법 제54조 및 관계법령 | ● ○ ○ ○ ○ ● ● |

※ 주1 : 행정안전부의 자료를 토대로 필자가 추가 보완한 것임.

※ 주2 : ○, ● 표시는 각각 지방자치단체의 재정 책임성과 관련하여 '중요함', '매우 중요함'을 의미함.

4) 현실적으로 지방자치와 재정분권을 실시하는 대부분의 나라들은 비록 정도의 차이는 있지만, 국의 차원에서 중앙정부(연방 정부가 지방재정을 거시적으로 관리하고 규제하는 제도적 장치를 갖추고 있다.

국가 주도의 제도적 인프라와 별개로 지방자치단체가 주도하는 재정 책임성 요소들이 있는데, 그 중에서는 특히 개별 지방자치단체의 재정 책임성 역량과 노력이 중요한 것으로 파악된다. 그 대표적인 예로는 지방자치단체가 재정 책임성 강화를 목적으로 관련 내용과 감시·감독 장치 등을 규정하는 자기재정 규율(Self Fiscal Discipline)이나 재정준칙(Fiscal Rule)을 조례로 제정하거나 내부 규칙으로 제도화하는 시도를 지적할 수 있다.

한편 지방자치단체가 다양한 방식으로 시도하는 재정 책임성 강화 노력과 창의적 조치, 그리고 자치단체장·공무원·지방의원의 인식 변화도 관련사례에 해당한다. 이들은 중앙정부가 강제적으로 요구하는 제도적 장치와 달리 개별 자치단체가 자율적으로 구축하는 재정 책임성 장치로 국가제도와 같은 통일성과 체계성은 없지만, 실질적 의미는 매우 크다.⁵⁾ 그러나 현실적으로 지방자치단체가 조례나 내부 규칙 등을 통해 재정규율이나 재정준칙을

표 2 ▶ 현행 지방재정 관리제도와 지배적 재정운영 원리

| 지방재정 관리제도 | 건전성 | 효율성 | 투명성 | 책임성 |
|-------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| 중기지방재정 계획제도 | ● | ● | | |
| 지방재정 투·융자 심사제도 | ● | ● | | |
| 예산제도(예산편성 기준, 예산의 내용·과목 구분 등) | ● | | | ● |
| 회계제도(현금주의·발생주의, 단식·복식 부기 등) | ● | | | ● |
| 지방비 부담협의제도, 지방재정부담심의위원회 | ● | | | ● |
| 지방채 발행제도 | ● | | | ● |
| 지방재정 분석·진단제도 | ● | ● | | |
| 재정위기 사전경보시스템 | ● | | | ● |
| 재정운영에 관한 보고 | ● | | | ● |
| 재정운영 상황의 공시 등 | | | ● | ● |
| 지방재정 인센티브, 교부세 감액제도 | | ● | | ● |
| 지방재정 공시제도(지방재정 상황 주민공개) | | | ● | ● |
| 주민참여 예산제도(예산편성과정 주민참여 포함) | | | ● | ● |
| 성인지 예산제도 | | | ● | ● |
| 성과예산서 | | ● | | ● |
| 조세지출 예산서 | ● | ● | | |
| 예산낭비 신고센터 활성화 | ● | | | ● |
| 기타 각종 예산·회계·재정통계 등 | | | ● | ● |

※ 주1 : 임성일의 글(2007)을 토대로 수정·보완한 것임.

※ 주2 : 각 제도별로 가장 밀접한 관련성이 있는 재정운영 원리를 우선 순위를 감안하여 2개씩 선정하였음.

5) 오늘날과 같이 지방재정이 제한된 과세기반과 급증하는 지출수요로 인해 뻣뻣한 예산제약에 직면하는 상황에서는 재정 책임성 향상을 위한 자기재정규율(Self Fiscal Discipline) 시스템을 갖춘 자치단체와 그렇지 못한 자치단체 간에 예산압박을 극복할 수 있는 기회와 역량 면에서 큰 차이가 나타난다. 자기재정규율에 충실하지 못한 지방자치단체는 소위 경성예산제약(hard budget constraint)에 직면할 가능성이 높고, 나아가 재정압박에 부딪힐 가능성이 크다.

설정한 사례가 거의 없음을 인식할 때, 현재 지방자치단체의 자율적 재정 책임성 조치 수준은 매우 낮은 것으로 추측된다.

다. 재정 책임성 관련 쟁점 : ‘누구에게, 무엇을, 어떻게’ 책임질 것인가?

● 재정 책임성을 논할 경우 다음의 세 가지 질문 즉, ‘누구에게, 무엇을, 어떤 방식으로 책임을 져야 하는지’에 대해 분명한 입장 정리가 있어야 한다. 지금부터는 이에 대해 구체적으로 기술하고자 한다.

1) 재정 책임성 입증 대상주체

지방재정 운영의 재정 책임성 개념은 ‘누구에 대한 책임’ 문제를 수반한다. 이는 다른 아닌 지방자치단체가 자신의 책임을 입증해 주어야 할 대상 주체를 명확히 하는 것을 말하며, 그 답은 지역주민, 지방의회, 중앙정부로 압축된다. 구체적으로 지적하자면, 재정 책임성의 일차적 대상 주체(핵심 대상 주체)는 지역주민이고, 지방의회와 중앙정부는 이차적 대상 주체라고 말할 수 있다. 이는 지방자치단체의 존재 이유가 주민의 복지과 안녕의 증진에 있을 뿐 아니라 활동의 기본 에너지가 주민이 부담하는 세금에서 창출되기 때문이다.

지방자치단체가 지방의회에 대해 재정 책임성을 갖는 것은 지방의회가 주민의 대표성을 갖는 대의기구로서 예산을 심의·확정하고 결산 승인에 직접 관여하는 사실에서 그 합리성이 발견된다. 그리고 지방자치단체가 중앙정부에 대해 재정 책임성을 갖게 되는 것은 중앙정부가 지방자치단체와의 관계에서 법적·제도적 감독 권한을 갖는 측면과 각종 보조금을 제공하는 측면에서 비롯된다. 이러한 관점을 종합해볼 때, 지방자치단체의 재정 책임성은 주민에 대하여는 일종의 무한책임(포괄적 책임)을 지는 반면, 지방의회와 중앙정부에 대하여는 법과 제도에 의해 상호 간에 형성된 기능·권한·의무의 역학관계에 국한하여 제한적 재정책임을 지는 것으로 이해된다(표 3 참조). 그 밖에 시민사회, 언론, 지방 투자가 등 지방자치단체의 재정활동과 직·간접적 이해관계를 갖는 이해주체들을 별도의 책임대상 주체로서 인식할 수 있지만, 이들에 대하여는 넓은 의미의 지역주민에 속하는 것으로 간주하는 것이 합리적이다.⁶⁾

6) 재정 책임성은 지방자치단체에 적용되는 부분과 지역주민에게 적용되는 부분으로도 구분할 수 있는데, 지금까지는 주로 전자를 중심으로 다양한 논의와 정책 대안이 강구되었다. 주민의 재정 책임성은 지역주민이 자신이 속한 자치단체의 재정활동과 관련해서 적절한 재정 부담을 하고 있는지를 파악하는 책임성 개념이다(임성일, 1999). 한편 사회 윤리적·도덕적 관점에 입각한다면 지방자치단체가 스스로에 대한 책무도 포함할 수 있고, 자치단체 공무원에 대한 재정 책임성도 상정해 볼 수 있지만 이는 논외로 하기로 한다(이에 대하여는 논란의 여지가 있다).

표 3 지방자치단체의 재정 책임성 입증대상 주체별 핵심 내용과 수준

| 재정 책임성 입증대상 주체 | 재정 책임성 중점사항 | 재정 책임성 준수 초점과 수단 | 재정 책임성 수준 |
|----------------|--|--|--|
| 지역주민 | <ul style="list-style-type: none"> • 법령준수 • 예산 약속 이행 • 지출 효율성 및 성과 • 핵심 주민·지역 수요달성 상태 • 재정전략 계획 • 재정 위험 및 불확실성 | <ul style="list-style-type: none"> • 예산과정별 핵심사항 공개 • 예산집행 상황 주기적 공개 • 예산회계 보고서, 성과보고서 작성, 공표 • 의회 결산 핵심사항 주민보고 • 예산·회계·재정통계 • 의견수렴(Consultation), 공청회 • 정보공개, 투명성 수단 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 전통매체, 인터넷, SNS 수단 등 활용 | <ul style="list-style-type: none"> • 무한 책임 (포괄적 책임) |
| 지방의회 | <ul style="list-style-type: none"> • 법령 및 예산원칙 준수 • 예산심의 확정사안 이행 • 예산집행 상황 주기 보고 • 결산보고 | <ul style="list-style-type: none"> • 예산 법령, 조례, 원칙, 제도, 규제 준수 관련 보고(서) • 예산집행 상황 주기적 공개 <ul style="list-style-type: none"> - 의원 설명회, 간담회 등 • 관련 예산회계 보고서 제출 | <ul style="list-style-type: none"> • 제한적 책임 <ul style="list-style-type: none"> - 법령, 조례, 예산원칙 준수 - 의회 심의의결 사항 준수 등 |
| 중앙정부 | <ul style="list-style-type: none"> • 법령 및 예산원칙 준수 • 각종 거시규제 준수 • 지방재정 관리제도 이행 • 이전재정 사용 재정 책임성 입증 등 | <ul style="list-style-type: none"> • 예산 법령, 원칙, 제도, 규제 등 준수 관련 실행보고(서) • 관련 재정운영 보고, 책임성 입증 • 국고보조금 성과보고서 등 • 채무상황, 재정공시 등 보고 • 예산·회계·재정통계 | <ul style="list-style-type: none"> • 제한적 책임 <ul style="list-style-type: none"> - 법령, 국가제도 준수 - 보조금 사용실적 (성과) 점검 등 |

2) 재정 책임성의 입증 범위와 내용

재정 책임성을 논하는 과정에서는 지방자치단체가 지역주민 등에 대해 자신의 책임을 입증해야 할 재정운영의 범위 등(절차적·내용적 범위와 수준)을 확정해야 하는 문제가 제기된다. 이것은 지방자치단체가 어떤 예산절차(예산과정)를 포함해서 구체적으로 무엇을 책임지고(책임 대상 사안의 확정), 어디까지(책임 내용의 수준) 주민에게 책임을 입증하는 것이 바람직한지를 확정하는 문제로 압축된다.⁷⁾

입증 범위와 내용 문제를 정리하는 과정에서 관건이 되는 것은 지방자치단체가 지역주민이 가장 큰 관심을 두는 예산회계 사안은 물론, 자신에게 부여된 법적 책임(미시·거시적 책임)을 온전히 완수하고 있음을 주민에게 회계적으로 충실히 설명하고 객관적으로 입증하는 시도와 노력이다.

이와 관련된 사안으로는 법령 및 예산원칙 준수, 예산원리 실천, 확정예산의 충실한 이행,

7) 여기에는 재정 책임성을 입증하는 콘텐츠(Contents)와 관련된 사항이 주를 이루지만, 경우에 따라서는 사회적·도덕적 책무도 포함될 수 있다.

예산목표 대비 집행실적의 비교(거시·미시적 비교)와 원인 분석, 각종 국가 거시규제 및 재정관리 제도 이행, 이전재정 관련 책임성 입증(국고보조사업 성과보고 등), 예산회계 보고서 작성·공표, 재정성과 보고서 작성·공표, 예산·회계·재정통계의 충실한 공개, 기타 재정 책임성 관련 정보 공개(투명성 수단 활용) 및 조치 등을 지목할 수 있다(표 3 참조).

3) 재정 책임성의 입증수단

재정 책임성을 입증할 대상 주체와 입증 책임의 내용과 수준에 대한 사항이 확정되면 지방자치단체는 주민에게 재정 책임성의 달성 정도를 제시하고 설명하는 방식(수단과 방법)을 선택해야 한다. 여기에는 재정 책임성의 수행 상태와 완수 상태를 전달할 수 있는 매개체 내지 수단의 선택(예컨대, 주민간담회·보고회·공청회, 지방의회, 언론매체, 중앙정부 보고, 팸플릿·인터넷·SNS 등의 수단 선택)을 비롯하여 정보 제공의 적시성과 주기성(예컨대 분기·반기·연 단위 정보공개 등), 정보 활용 및 환류요소들에 대한 사항들이 포함된다. 이 중에서 법령에 의한 제도적 요구사항을 제외하면 각 자치단체가 지역의 실정에 맞는 최적의 수단과 방법을 선택하는 것이 바람직하다.

이때 중요한 것은 각 지방자치단체가 IMF, OECD 등에서 제시하는 재정 투명성(Fiscal Transparency) 요건을 참조하면서 그 이상의 수준을 실천하고자 하는 노력이다⁸⁾. 그 이유는 재정 책임성이 실효성을 갖기 위해서는 정보공개를 핵심으로 하는 재정 투명성의 강화가 필수적으로 요구되기 때문이다(이에 대한 내용은 2장의 개선방안 모색과정에서 구체적으로 다루어진다).

4) 종합

지금까지 살펴본 내용을 종합하면, 지방자치단체의 재정 책임성이 제고되기 위해서는 무엇보다도 (1) 분명한 법적·제도적 장치 구축, (2) 각 예산회계제도(재정관리 제도) 간의 연계성 확보, (3) 재정 투명성 장치 강화의 세 요인이 공고히 구축되어야 한다.

8) IMF와 OECD는 재정 투명성에 대한 개념 정의와 실천 가이드라인(재정 투명성 수범관행 규정, Codes of Best Practice for Fiscal Transparency)을 제시하면서 정부의 예산활동, 재정 상태와 운영 성과, 그리고 예측 정보를 적시에 다양한 방식으로 공개할 것을 촉구하였다.

2. 지방자치단체의 재정 책임성 제고방안

가. 기본접근

● 지방자치단체의 재정운영 책임성을 제고하는 방안을 모색하는 접근은 여러 가지 있을 수 있다. 그 중에서도 이 글은 앞서 살펴본 내용을 토대로 지방자치단체의 재정 책임성 제고에서 가장 중요하다고 생각되는 핵심대상 부문을 선정한 다음 각 부문별로 재정 책임성을 높일 수 있는 방안을 모색하는 접근방식을 취하고자 한다.⁹⁾ 이 글에서는 재정 책임성 제고를 위한 핵심대상 부문으로 (1) 예산과정, (2) 세입·세출 관리, (3) 지방재정 관리시스템(예산회계제도 중심), (4) 재정운영 감시(모니터링)와 감사, (5) 재정 투명성의 5개 부문을 선정하고 있으며, 그에 대한 기본내용이 (표 4)에 담겨있다. 지금부터는 이들 각 부문별로 재정 책임성을 도모할 수 있는 주요 정책방안에 대해 구체적으로 기술하고 있다.

표 4 ▶ 지방자치단체 재정 책임성 제고방안 모색의 기본 틀

| 재정 책임성 부문 | 국가 주도 | 지방자치단체 주도 |
|-------------------------------|---|--|
| 1. 예산과정 | <ul style="list-style-type: none"> 예산과정 예산회계제도 재무회계 위법·부당행위 조치 성과평가제도 | <ul style="list-style-type: none"> 재정 책임성 규율·준칙 제정 재정 책임성 관행 정립 자치단체장·공무원·의원의 인식 변화와 교육 |
| 2. 세입·세출관리 | <ul style="list-style-type: none"> 예산회계 기준, 원칙 등 지방채 발행제도 재정 투·융자 심사제도 | <ul style="list-style-type: none"> 관련 유인 및 벌칙 장치 주민참여 예산제도 적극 실시 자체 재무관리 시스템 구축 자체 투자심사제도 내실화 |
| 3. 지방재정 관리시스템 (예산회계 제도 중심) | <ul style="list-style-type: none"> 예산회계 제도 지방채 발행제도 재정 투·융자 심사제도 재정전략 계획(중기재정 계획) 등 | <ul style="list-style-type: none"> 내부 재정관리 시스템 구축 -인력·시간 투여, 인프라 강화 재정 책임성 규율·준칙 제정 출납 폐쇄기간 거래정보 공개 |
| 4. 재정운영 감시·감사 | <ul style="list-style-type: none"> 감시·견제제도 감사제도(국가, 상위정부) 시민감사 청구·감시제도 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 내부 감시·감독·감사 강화 시민사회와 소통 및 유대 강화 재정 책임성 역량강화 교육 |
| 5. 재정 투명성 | <ul style="list-style-type: none"> 재정 투명성 장치 IMF, OECD 수준 개선 재정상황 공개제도 자치단체 간 경쟁체제 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 자체 재정 투명성 시스템 구축 주민 친화적 재정 공개 국내외 벤치마킹 동류집단 비교 등 |

9) 여기에서는 재정 책임성 강화를 위해 국가 차원에서 조치되어야 할 요인(법적·제도적 장치 개선 보완)과 지방자치단체 차원에서 주도되어야 할 조치(자기재정 규율 및 재정 준칙 제정, 국가 제도 및 자기규율 준수를 위한 인프라 강화, 자기 노력 및 창의성 강화 등)에 대한 내용들이 복합적으로 다루어진다.

나. 재정 책임성 제고를 위한 정책방안의 모색

1) 예산과정

지방자치단체의 재정운영 책임성을 제고하는 방안을 모색하는 접근은 여러 가지 있을 수 있다. 그 중에서도 지방재정의 책임성 문제는 예산의 계획단계로부터 편성·집행·결산·평가에 이르는 전 예산과정에 걸쳐 발생한다. 따라서 각 예산 단계별로 재정 책임성 요인을 정확히 파악해서 관리하는 동시에 각 예산 단계를 유기적으로 연계시킬 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 여기에서 각 예산 단계별로 점검되고 관리되어야 할 재정 책임성 요인에 대해 간단히 기술하면 다음과 같다.

- 예산 계획단계 : 이 단계에서는 예산 편성의 기초가 되는 사회·경제·재정 여건에 대한 가정과 전망을 비롯하여 전년도 예산회계 분석결과, 계속사업 관리정보, 신규사업 정보(필요성, 규모와 특성, 지역사회 혜택 등), 주민 재정수요와 지역사회 사업 우선순위 등에 대한 정보를 제시하는 것이 중요하다. 이 과정에서는 특히 지방자치단체가 자신이 구상하는 예산계획에 대해 지역사회와 원활히 소통하고, 다양한 사전예산(Pre-Budgeting)¹⁰⁾ 정보를 주민에게 제공하는 것이 재정 책임성 관점에서 중요하다.

- 예산 편성단계 : 이 단계에서는 사전계획을 토대로(주민·시민사회의 의견 반영) 자치단체의 재정 역량과 주민수요를 감안하여 재정지출 사업의 우선 순위를 정하고 그 결과를 주민에게 체계적으로 공지하는 것이 중요하다.

예산편성 단계에서 특히 요구되는 것은 예산 원칙을 준수하고 각종 재정운영 원리(건전성, 효율성 등)를 실천하면서 주민의 예산과정 참여를 적극적으로 도모하는 자치단체의 노력이다. 외국의 경험에 의하면 주민참여 예산제도가 적극적으로 운영될 경우 자연스럽게 예산 관련정보가 주민들과 공유되어 재정 책임성이 제고되는 효과가 나타난다. 따라서 지난해에 도입된 주민참여 예산제도를 각 자치단체가 지역실정에 맞도록 구조화하여 내실있게 추진하는 것이 앞으로 지방재정의 책임성을 높이는 데 크게 기여할 것으로 기대된다. 그리고 세입 측면에서 과학적인 기법을 활용하여 세수 예측의 정확성을 높이고, 추가경정 예산을 수립할 경우 수립 이전과 이후의 예산 변동정보를 주민에게 공지하는 것도 재정 책임성 차원에서 중요하다.

- 예산 심의단계 : 이 단계는 지방의회가 주도하는 예산과정이다. 이때 지방의회는 집행부가 제시한 예산이 법령과 조례, 각종 예산 원칙과 내부 규율에 적절한지를 점검하는 동시에 예산의 편성이 주민수요와 지역 우선순위를 제대로 반영하는지를 점검하는 데 초점을 맞추어

10) 사전예산제도는 영국 등 선진국에서 실시되고 있는 예산제도로, 현재 우리나라에서는 실시되고 있지 않다. 이는 간단히 말해서 예산편성 이전에 예비적으로 구상되는 일종의 가 예산안이라고 말할 수 있다.

야 한다.¹¹⁾ 지방의회 의원은 자신의 지역구와 지역 전체를 대표하는 관점과 더불어 효율과 형평에 입각하는 두 관점에서 세입·세출의 각 항목들을 균형있게 심사해야 한다. 이때 집행부는 지방의회의 예산심의 단계에서 발생한 주요 정보를 주민에게 공개함으로써 재정 책임성을 실천할 수 있다.

- 예산 집행단계 : 이 단계에서는 지방자치단체가 예산집행의 상황을 지속적으로 모니터링(Monitoring)하면서 그 상황과 변동 내역을 일정한 주기로 주민에게 공개하는 노력이 재정 책임성을 확보하는 관건이 된다. 예산집행의 재정 책임성을 높이기 위해서는 자치단체 내부의 감시·감독체제가 독립성을 확보하고, 지방의회와 시민사회가 예산집행 상황을 적극적으로 감시하고 견제할 수 있는 역량과 여건이 구비되어야 한다. 예산 집행단계에서 중점적으로 모니터링되어야 할 사항은 예산이 당초 계획과 목표대로 집행되고 있는지에 대한 것과 사업 진행과정에서 조달과 계약이 제대로 이루어져 사업의 효율성이 증진되고 있는지에 대한 것이다. 이때 지방자치단체는 이와 관련된 내용을 주민에게 주기적으로 충실하게 공개해 줌으로써 재정 책임성을 달성할 수 있다.

- 결산단계 : 이 단계는 집행부가 예산의 집행결과를 회계적으로 정리하여 지방의회에 제출하는 과정과, 이것을 지방의회가 심의하여 최종적으로 확정(결산승인)하는 과정으로 구성된다. 결산단계는 재정 책임성의 관점에서 매우 중요하다. 그 이유는 지방자치단체가 예산 편성단계에서 주민에게 수치로 제시한 수입과 지출 내역이 결산을 통해 최종적인 산출물과 결과로 나타나기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이, 지방자치단체는 세금의 지출 내역과 그 결과를 지역주민에게 정확한 회계 수치로 제시할 때 비로소 진정한 의미의 재정 책임성을 평가받을 수 있다.

- 평가 및 환류단계 : 이 단계는 재정 책임성 관리의 마지막 단계이며, 일종의 자기반성 및 학습과정이라고 말할 수 있다. 여기서는 재정활동의 계획, 집행, 결과를 종합적으로 점검(재정·재무 분석, 효율성 달성상태 점검, 주민 만족도 조사 등 실시)한 다음 그것을 토대로 향후 좀더 나은 예산활동을 모색하는 데 주력하게 된다. 따라서 이 과정에서는 학습의 결과(재정·재무 분석 및 각종 성과 평가결과 등)를 주민에게 사실대로 공개하고, 향후 예산편성 과정에서 활용할 개선방안과 비전을 제시하는 데 중점을 두어야 한다.

평가 및 환류 단계에서 재정 책임성 제고를 위해 반드시 점검하고 주민에게 공개해야 할 사항은 다음과 같다. 그것은 성과평가(재정 총합관점의 거시적 성과 평가, 주요 사업별 관점

11) 지방의회의 예산심사는 집행부가 제출한 예산안이 예산의 목적(합법성, 재정 책임성, 주민수요 반영 등)과 제반 예산원칙에 부합하는지를 점검하고, 예산편성 영향요인(인구·사회·경제적 여건 변수)에 대한 가정과 예산의 총액 및 전체 구조의 합리성을 거시적으로 심사하는 데 중점을 두어야 한다. 이와 동시에 지방의회는 세입예산과 세출예산의 세부항목, 개별사업, 기능 및 조직 단위의 예산운영에 초점을 두는 미시적 심사를 병행 실시해야 한다. 여기에는 지방세 등 주요 세입항목의 추계 합리성 점검, 재정사업의 타당성과 비용 산정 타당성 점검, 지방채 발행계획의 합리성 점검 등이 포함된다(임성일, 2007·2008).

의 미시적 성과 평가), 예산결산·재무결산, 재정통계, 다음년도 세입·세출 구조조정, 동류단체 비교, 재정분석 결과, 기타 주민의 입장에서 중요하다고 판단되는 재정·재무정보 들이다(그림 1 참조).

그림 1 ▶ 예산 과정과 재정 책임성 주안점

| 예산 순기(Budget Cycle) | | | | | |
|--|--|--|---|---|---|
| 예산 계획 | 예산 편성 | 예산 심의확정 | 예산 집행 | 결산 | 평가와 환류 |
| 계획/진단 (Plan/Diagnosis) <ul style="list-style-type: none"> • 사회·경제·재정 여건 전망 및 예측 • 전년도 예산회계 분석 결과 • 신규 예산사업 후보 선정 • 신규 자본투자사업 비용편의 분석 • 신규 예산사업의 지역주민 수요·영향 분석 • 주민참여 실시 • 투·융자사업 심사 • 주요 사업 원가 산정 • 주요 사업별 성과 목표 • 중기재정계획 연계 • 사전예산(Pre-Budget) 공개 | 편성 검토 (Deliberation) <ul style="list-style-type: none"> • 사회·경제·재정 여건 전망 및 예측 • 신규 예산사업 확정 • 주민참여 실시 • 예산 기준·원칙 준수 • 투자 우선순위 반영 • 주요사업 성과 목표 • 민간 위탁, 조달 관련 사항 • 예산서 작성 <ul style="list-style-type: none"> - 수입예산 편성 - 지출예산 편성 • 예산 편성내역 공개 • 추경 예산내역 공개 | 예산 심의확정 <ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 예산 검토, 심의 확정 • 의회 심의 중 예산 변경 사항 공개 | 예산 집행 (Monitoring) <ul style="list-style-type: none"> • 예산 집행상황 점검 및 공개 <ul style="list-style-type: none"> - 당초 계획 대비 실적 점검 - 사업진행 상황 • 효율성 달성 상태 점검 • 조달·계약 상황 • 예산 집행 차질, 장애요인, 애로 공개 | 결산 <ul style="list-style-type: none"> • 결산서 <ul style="list-style-type: none"> - 예산 결산 - 재무 결산 • 성과 보고서 작성 • 결산 승인 • 결산 감사 | 평가와 환류 (Feedback) <ul style="list-style-type: none"> • 성과평가 • 주요 사업별 산출/성과 공개 • 예산·결산 재정 정보 공개 • 다음년도 세입·세출 구조조정 • 재정분석 • 주민 만족도 조사 • 감사 결과 반영 • 동류단체 비교 |
| 집행부 | 집행부 | 의회 | 집행부 | 집행부/의회 | 집행부 |

다. 세입과 세출 부문의 재정 책임성 강화

● 지방재정의 세입 부문에서 재정 책임성을 강화하기 위해서는 지방세와 세외수입을 적정 수준에서 부과하고 그것을 징수한 결과를 주민에게 공개하는 것이 중요하다. 여기에는 과표 산정, 지방세 세수차이 분석 결과(지난해), 사용자·수수료의 적정원가, 재산매각 정보(매각 가격, 매각사유 등), 이전재정 수입(지방교부세, 보조금 등)의 규모와 변동 내역 및 원인(예: 지방교부세 증감, 국고보조사업 증감 내역 및 사유), 보조금사업 수행에 따른 재정 압박 등에 대한 정보들이 포함된다.

재정지출 부문에서 재정 책임성을 확보하기 위해서는 특히 다음의 세 부문 - (1) 법적 사항의 준수, (2) 예산 약속의 이행(예산 편성대로 집행), (3) 재정집행의 성과 달성(예산 대비 집

행실적 확보) - 에 대해 집중적으로 실천하고 그 결과를 주민에게 공개하는 노력이 필요하다. 이 중에서 법적사항 준수와 예산약속 이행은 통상 예산서와 회계결산서 그리고 감사결과 등을 토대로 재정 책임성을 입증할 수 있다.

재정집행의 성과 달성에 대하여는 뒤에서 상세히 기술된다. 다만 여기서는 계약과 구매 부문에서 투명성과 효율성이 달성되고 있는지에 대해 주민에게 알려주는 것이 재정 책임성 관점에서 매우 중요하다는 점을 지적하고자 한다. 현실적으로 지방자치단체가 외부에 발주하는 계약사업이 전체 예산에서 큰 비중을 차지하기 때문에 계약과 조달을 효과적으로 운영하는 것은 주민의 세금을 절약하는 지름길이다. 그리고 재정지출 중 인건비, 유지보수 비용 등 경상적 지출에 대한 정보와 도로·공원·건물 등 자본적 지출에 대한 정보를 분리해서 주민에게 제공하고, 예산·결산 차이 분석과 재정사업의 위험성 및 불확실성에 관한 정보를 주민에게 제공하는 것이 바람직하다.

지방채 발행과 그 상황에 관한 정보를 주민에게 적시에 충분히 제공하는 것은 세입·세출 양 측면에서 재정 책임성을 확보하는 중요한 요인이 된다. 여기에는 금년도 지방채 발행규모와 내역, 누적잔고, 상환계획(향후 5년간 상환계획 및 지방재정 영향), 지방채 발행 건전성 상태, 유사 자치단체와의 비교 등에 대한 재정정보가 기본적으로 포함되어야 한다.

그리고 가능하면 지방채 발행의 적정성을 판단할 수 있는 각종 비율 지표들 - 예컨대, 채무상환비 비율, 예산대비 채무비율, 1인당 지방채무, 지방세(재산세) 과표대비 지방채 비율, 1인당 개인소득 대비 1인당 지방채, 운영예산 대비 지방채 비율 등 - 중에서 지역실정에 맞는 지표를 선정하여 적용한 다음 관련 정보를 주민에게 공개하는 것이 바람직하다.

재정 책임성과 관련하여 지방채무의 중요성을 인식할 때, 앞으로 모든 지방자치단체로 하여금 지방채의 계획·발행·상환·관리에 이르는 전 과정을 관장하는 채무 관련 재정규율과 채무관리 시스템을 구축하고 적극적으로 실천하도록 유도할 필요가 있다.

이를 위해서는 관련 조례를 제정하고 자치단체의 내부 규정을 만들어야 한다. 조례에 포함되어야 할 주요내용으로는 (1)재정능력을 감안한 적정 채무수준 내지 채무한계(상한)의 설정과 관련 측정지표의 제시, (2)지방채 발행사업의 명시(중앙정부가 규정하는 대상사업의 범위 내에서 지역 고유의 사업범위 제시), (3)지역주민의 동의를 얻거나 주민에게 반드시 사전에 고지해야 할 지방채 발행사업, (4)기타 지역주민이 반드시 알아야 할 채무 관련사항들을 제시할 수 있다(임성일, 2012).

표 5 지방자치단체의 세입·세출 관리와 재정 책임성

| | 주요 내역/항목 | 재정 책임성 수준과 핵심 내용 |
|----|--------------|---|
| 수입 | 지방세 수입 | <ul style="list-style-type: none"> 과표 산정 내역과 지방세 내역 변동 세수차이 분석(세수 예측 정확성) 1인당 지방세, 새로운 주민부담 내용 |
| | 세외수입 | <ul style="list-style-type: none"> 사용료·수수료 적정원가, 내역 변동상황 재산매각 정보(가격, 내역, 사유 등) 새로운 주민부담 내용 |
| | 이전재정 수입 | <ul style="list-style-type: none"> 교부세, 보조금 내역, 주요 변동상황 관련 인센티브와 벌칙 적용사례 국고보조사업 성과 보조금(보조율) 관련 재정 압박 |
| | 기타(지방채 발행 등) | <ul style="list-style-type: none"> 지방채 발행 현황(규모, 내역, 잔고 등) 지방채 상환계획 및 현황(지방공기업 포함) 지방채 발행 적정성 및 건전성(주요 지표) <ul style="list-style-type: none"> - 국가지표, 자기규율·재정준칙 지표 각종 재정위험 및 불확실성 |
| 지출 | 기능별 지출 | <ul style="list-style-type: none"> 법령, 조례, 재정원칙 준수 예산약속 이행(예산 대비 지출 상태/실적) 재정지출 성과(주요 사업별 성과, 주민 만족) 이월금, 세계잉여금 등 실태 계약과 구매의 효율성 및 투명성 동종 유사 자치단체, 전국 평균 등 비교 정보 국내외 수범사례, 취약사례 등 |
| | 성질별 지출 | |
| | 기타 지출 | |

라. 재정 관리제도의 내실화 : 예산회계 운영시스템의 개선과 성과관리

● 재정 책임성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 관련 법적·제도적 인프라를 튼튼하게 구축하는 것이 중요하다. 그 중에서도 특히, 예산회계제도와 관련된 법령, 원칙, 원리를 정교하게 구조화하고 지방자치단체로 하여금 그에 대한 준수를 유도하고 준수 여부를 점검하는 제도적 장치를 확보하는 것이 중요하다. 지방자치단체의 재정 책임성을 확보하는 관건이 예산 측면보다 회계 측면에 있음은 앞에서 강조한 바이다. 회계는 정확한 수치를 내장하는 재무정보 체계로 예산의 집행이 이루어지는 순간부터 그 기능이 작동한다. 따라서 만일 회계제도가 정교하게 구조화되고 그 정보를 투명하게 공개할 수 있는 제도적 장치가 마련될 수 있다면 지방자치단체는 예산회계 정보를 통해 자신의 재정 책임성을 충분히 입증할 수 있다. 어떤 의미에서 재정 책임성은 예산회계와 관련된 재무정보와 행태정보(지방

공무원 등 이해관계자의 행태정보)를 토대로 거의 대부분이 입증될 수 있다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 중앙정부는 현행 예산회계제도를 지속적으로 개선함으로써 재정 책임성 제고에 박차를 가해야 한다. 근년에 일본에서 발생한 지방자치단체 파탄사례(유바리시(夕張市))는 우리에게 정부회계 제도가 재정 책임성을 확보하기에 크게 미흡하다는 교훈을 남겼다. 여기에는 회계제도 자체의 기술적 문제와 회계제도의 운영시스템 문제가 함께 포함된다. 이는 사실 우리나라의 경우에도 그대로 적용될 수 있다.

우리나라는 근년에 예산회계제도의 구조 변화를 실시하였지만(품목별 예산제도의 사업예산제도 전환, 현금주의 단식부기 회계의 발생주의 복식부기 회계 전환), 현행 예산회계제도는 여전히 자치단체가 자신의 재정 책임성을 납세자인 주민에게 입증하는데 문제와 한계를 노정하고 있다. 이러한 사실을 인식하면서 앞으로 재정 책임성 제고 차원에서 개선되어야 할 예산회계 관련사항을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 재정 책임성을 충분히 담보하기에는 미흡한 현행 예산회계 제도의 취약점을 보완 개선해 주어야 한다. 이는 기술적인 문제에 해당하는 데, 그 핵심은 (1)예산제도와 회계제도(현재는 현금주의 예산회계와 발생주의 재무회계가 병행 실시되고 있음)가 예산 목표와 실적 목표를 일 대 일로 대비할 만큼 정교하고 체계적으로 구조화되지 못하고 있는 점, (2)예산과목과 회계과목 간에 괴리가 존재하는 점, (3)경상예산과 자본예산을 구분해 주지 못하는 점, 그리고 (4)예산회계의 단기 목표와 중장기 목표 간에 연계성이 취약한 점 등에 있다. 이를 해소하기 위해서는 현행 사업예산제도와 회계제도(현금주의 단식부기, 발생주의 복식부기) 간에 과목구조와 성과체제를 정교하게 일치시키는 작업을 실시하고, 자본예산 제도(Capital Budgeting)를 도입할 필요가 있다.

그리고 단·중기 차원에서 예산 목표와 예산 집행결과 간의 연계성이 확보될 수 있도록 국가가 강력하게 나서서 중기재정계획의 내실화를 도모하는 한편, 지방자치단체 또한 이를 위해 적극적으로 실천하는 노력이 수반되어야 한다. 끝으로, 현재 회계년도 단위로 회계보고서가 작성·공표되고 있는 것을 앞으로 분기·반기 단위로 예산회계 보고를 주민에게 하는 방안을 적극적으로 추진해야 한다.

둘째, 지방자치단체의 위법한 재무회계 처리에 대해 누가 어떤 책임을 져야 할지를 법령에서 명확히 규정해야 한다. 일본 유바리시의 경우 재정파탄 사태가 발생한 이후 위법한 재무회계의 책임을 다루는 규정과 선례가 부족하여 각종 위법행위에 대해 체계적이고 공정한 책임을 묻지 못하였다. 최근 용인시, 태백시, 인천시 등에서 지방자치단체의 위법한 재정운영 사례들이 적지 않게 발견되고 있는 상황을 주시할 때, 재무회계의 책임 문제는 앞으로 우리나라의 지방재정 운영에서 매우 중요한 사안으로 부상될 가능성이 크다. 민간기업의 경우 회계 부정사례가 발생하면 법에 의해 민·형사적으로 처리되고 있다. 국(주)민의 자금측, 세금을 다루는 공공 부문의 중요성을 인식할 때 국가와 지방자치단체에서 발생하는 재

무부정에 대하여는 민간 부문보다 엄격한 벌칙기준을 적용하는 것이 마땅하다고 생각한다. 이러한 관점에 입각할 때, 국가가 나서서 회계부정을 포함한 전체 재무회계 책임을 다루는 별도의 법령을 제정하고, 그 속에 다양한 회계부정, 위법·부당행위 등에 관한 사전·사후적 조치를 규정하는 접근이 필요하다.

이러한 맥락에서 국가가 가칭 ‘재무정렴성법’을 제정하고 그 속에 위법 부당한 재무행위에 대한 상세기술과 각 사안별 벌칙규정을 엄격히 규정하는 방안을 제시해 본다. 그리고 이와 균형을 이루는 차원에서 모든 지방자치단체에 모범이 되는 재무활동에 대하여는 각종 인센티브를 부여하는 제도적 장치를 만들 필요가 있다.

셋째, 회계정보의 왜곡이 없이 사실 그대로의 재무정보가 주민에게 공표될 수 있도록 해주어야 한다. 이와 관련하여 특히 지방자치단체의 분식회계(Creative Accounting)가 원천적으로 차단될 수 있도록 분식회계의 유형과 사례를 조사해서 제시하는 한편, 그에 대해 강도 높은 벌칙을 가하는 조치를 마련해야 한다. 외국의 사례를 보면 국가와 지방정부의 채무가 구조화되어 극단적으로 재정위기 상황을 유발하는 경우 거의 예외 없이 재정운영의 투명성이 결여되고, 드러나지 않는 분식회계가 그 이면에 자리하고 있음을 발견할 수 있다(임성일, 2011). 일본 유바리시의 경우 출납폐쇄기간을 이용하여 매년 분식회계를 시도하였는데, 이는 우리나라의 현실 상황에서도 충분히 가능하다.

현재 지방자치단체의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일이지만, 예산회계 운영의 유연성 확보 차원에서 출납 폐쇄기간(회계년도 종료 후 2월, 지방재정법 제8조) 제도를 운영하고 있다. 유바리시는 이 기간을 활용하여 회계 간 전·출입을 하거나 다음 연도의 자금을 미리 당겨쓰는 행위(‘조상충용’ 행위)를 적극적으로 자행하여 최종 공표되는 자치단체의 세입세출 결산서가 양호한 것처럼 보이게 만들었다(간단히 말해서, 재정적자 단체를 재정건전 단체로 둔갑시켰다). 이러한 사실을 인식할 때, 앞으로는 출납폐쇄기간 중에 이루어진 거래의 내역만을 별도로 분리하여 기록한 다음 관련 재무정보를 주민에게 공개하는 조치를 취할 필요가 있다. 특히, 분식회계와 같이 자치단체 내부적으로 이루어지는 부정·위법한 재무행위는 외부에서 발견하기가 쉽지 않다. 이를 사전에 차단하거나 적어도 사후적으로 발견해 내기 위해서는 자치단체 내·외부의 감시기능이 제도적으로 보장되고 활성화되어야 한다. 이때 필요하다면 ‘내부 고발자’(Whistle Blower) 시스템을 적극적으로 활용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 그리고 만일 자치단체 내부의 감시·감사 조직이 자치단체의 중대한 재무적 위법행위나 분식회계를 적발하지 못할 경우 그 조직에 대해 사후적으로 일정한 벌칙을 가하는 방안도 검토할 필요가 있다.

넷째, 바로 앞의 경우와 연계되는 것이지만 지방자치단체 내부적으로 이루어지는 내부거래의 투명성을 높이는 것도 재정 책임성 제고에 크게 기여한다. 현재 자치단체 내부에서 이루어지는 내부거래의 유형으로는 전입·전출금, 예수·예탁금, 융자금 수입·지출 등이 있는

데(자치단체 간의 거래로는 보조금, 부담금, 교부금, 세입·세출 유보금 등이 있음), 이들에 대한 상황을 자치단체와 지방의회가 주기적으로 점검한 다음 그 결과를 주민에게 공개해야 한다. 특히, 근년에 지방자치단체들이 내부적으로 차입하는 행위가 적지 않게 나타나는데, 이에 관한 정보는 외부에 공개되지 않는다. 이는 지방채무에 포착되지 않는 문제를 가질 뿐 아니라 지방자치단체의 자금 활용 효율성 측면에서도 문제가 있다.

예컨대, 특정 자치단체가 내부의 회계를 통해 100억 원을 차입하면서 이자 계산을 하지 않을 경우(혹 이자를 계산하더라도 매우 낮은 수준으로 계산할 경우), 이는 여유자금을 외부에 활용할 때 얻을 수 있는 수입확보 기회를 차단하는 셈이 된다.

마지막으로, 예산지출 성과와 관련된 재정 책임성에 대해 기술하면 다음과 같다. 재정활동의 성과 부문에서 지방자치단체가 재정 책임성을 입증해야 할 내용은 크게 보아 거시적인 것과 미시적인 것으로 구분된다. 전자는 재정의 수입과 지출, 그리고 차입에 대한 총량적 성과를 주민에게 보여주는 것을 의미한다. 여기에는 재원 확충의 노력과 결과, 균형 예산의 달성 여부(재정수지 흑자·적자), 채무 적정성과 채무로 인한 효과(세대 간 형평성 구현, 주요 자본투자사업 추진효과 등)를 회계적 결과를 가지고 지역주민에게 입증하는 내용이 핵심을 이룬다. 그리고 예산편성 시 제시한 총체적 예산 목표와 예산 집행에 따른 실제 상태(결과)를 상호 대비하여 주민에게 공표하는 것도 거시적 관점에서 재정 책임성을 입증하는 중요한 요소가 된다. 이들은 한 마디로 지방자치단체의 거시재정 관리책임을 입증하는 것으로 재정활동의 총체적 성과를 보여주는 데 초점을 맞추고 있다.

총체적 성과는 주민의 행정서비스 만족도 조사 등을 통해 측정될 수 있고, 예산과목 구조의 상위 단계(예: 분야, 부문, 정책)에서 본래 의도한 정책 목표가 달성되었는지의 여부, 그리고 효율성 증가나 형평성 달성 등을 점검함으로써 측정할 수 있다.

아울러 지방재정이 중장기적으로 지속가능한지(Fiscal Sustainability)에 대한 점검 결과와 구조적 문제의 존재 여부에 대한 판단 근거를 주민에게 제시하는 것도 거시적 관점의 재정 책임성을 점검하는 데 중요한 요소가 된다. 미시적 관점에서 재정 책임성을 점검하는 것은 주로 각 예산사업(과목)별로 예산편성 시 제시한 사업 내용과 성과 목표가 예산집행 결과 실제로 어떻게 이루어졌는지를 점검하고 그 결과를 주민에게 설명하는 데 핵심이 있다.

이때 만일 중요한 사업이 계획과 달리 집행되거나 결과가 잘못되었다면 그 원인에 대해 납득할 만한 설명이 있어야 한다. 그 밖에 예산지출의 낭비성 여부, 유사단체와의 비교를 통한 효율성 점검, 사업의 위험성 및 장애요인, 계속사업의 진행상태 등에 관한 정보를 주기적으로 주민에게 제공하는 것도 의미가 있다. 종합적으로, 지방자치단체가 예산 편성과과정에서 주민에게 제시한 거시·미시적 예산 목표와 실제 집행 결과를 최대한 일치시키는 것은 재정운영의 책임성 완수 측면에서 가장 중요한 것으로 간주된다.

마. 재정운영에 대한 감시·감독 시스템 강화

● 재정 책임성을 확보하기 위해서는 지방자치단체의 예산 집행상황을 다각도에서 점검하고 감시하는 시스템이 구축되어야 한다. 여기에는 지방자치단체 내부적으로 가동되는 시스템과 지방자치단체가 아닌 외부기관에 의해 가동하는 두 유형의 시스템이 있다. 전자는 자치단체 내부 조직과 구성원들로 구성되는데, 관리 시스템의 독립성과 객관성 그리고 질적 역량을 확보하는 것이 관건이다.¹²⁾ 후자는 상위정부(중앙정부, 광역자치단체 등)와 시민사회(NGO 등)가 주된 역할을 한다. 대체로 말해서 상위정부는 재정 책임성과 관련된 법령 준수와 예산회계 감사(Auditing)에 중점을 두는 반면, 시민단체는 재정지출의 건전성, 효율성, 형평성에 상대적으로 치중하는 경향이 있다. 예를 들어, 많은 시민단체들이 예산 낭비사레나 공무원의 부정·부패에 대해 다양한 방식으로 모니터링하고 언론과 협력적 관계를 유지하는 것을 지적할 수 있다. 지방의회의 예산집행 감시·감독기능을 강화하는 것도 재정 책임성을 높이는 데에 중요하다. 지금 상황에서 볼 때, 지방의회의 예산집행 감시 기능에는 문제가 있는 것으로 파악된다. 그것은 언론매체에 회자되는 지방자치단체의 회계 부정이나 왜곡 중 상당수가 지방의회에 의해 사전에 탐지되거나, 적어도 사후적으로 적발되어야 할 성질의 것들임에도 불구하고 실제로는 그렇지 못하고 있기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 지방의회의 행정집행 감시기능을 증진시킬 수 있는 방안이 다각도에서 강구되어야 한다. 지방자치단체 재정운영에 대한 감시·견제는 주민과 시민사회의 몫이기도 하다. 이를 위해서는 지방자치단체가 적극적으로 나서서 주민과 시민사회의 소통과 유대 강화를 도모해야 한다. 이와 관련하여 지방자치단체는 가능한 많은 양질의 재정정보를 지역사회에 제공하는 노력을 아끼지 말아야 한다. 이를 통해 자치단체는 주민과 시민사회로부터 건전한 견제와 감시·감독을 받는 한편 중장기적 신뢰관계를 구축해 나갈 수 있다. 그리고 지방자치단체가 회계부정신고센터나 예산낭비신고센터를 직접 운영하거나 시민단체 등을 통해 간접적으로 운영하는 방안에도 대하여도 검토할 필요가 있다.

바. 재정 투명성

● 재정 투명성은 재정 책임성의 확보 및 제고에서 가장 필수적인 요인에 해당한다. 재정 투명성은 정부가 수행하는 모든 재정활동에 관한 정보(의사결정 정보, 예산회계 정보,

12) 역사적으로 합리성을 기반으로 발전해 온 서구사회와 달리 온정주의에 기반을 둔 우리 사회에서는 동일한 조직의 구성원에 의해 가동되는 내부관리 시스템이 대체로 성공하지 못한 채 많은 문제와 한계를 노정하는 경향이 있다.

기타 각종 재정통계 등)를 제때에 국민이 알기 쉬운 방식으로 충분히(완전히) 공개하는 것을 의미한다. 한 마디로, 재정 투명성은 납세자인 주민과 재정 권한을 행사하는 지방자치단체 간의 핵심 소통수단이자 신뢰구축 기반이라고 말할 수 있다. 특히, IMF와 OECD는 재정 투명성을 재정 관리의 필수요건이자 ‘훌륭한 정부 관리’ (Good Governance)의 핵심요인으로 간주하고, 각 국을 대상으로 재정 투명성의 정의와 측정지침을 제시하는 한편 그 이행 수준을 평가하고 있다(이하 임성일, 2006 참조). 특히, 자율권의 신장과 그에 상응하는 책임성의 구현을 새로운 정부 운영의 원리로 채택하는 분권형 민주국가에서는 투명한 재정운영이 그 무엇보다도 우선적으로 요구된다.

일반적으로 재정정보 공개를 통한 투명한 재정운영은 주민의 감시·견제에 의한 책임행정 구현과 공공 부문 이해 관계자의 의사결정에 도움을 주는 것으로 파악된다. 알트(Alt) 등은 재정 투명성이 높아질수록 투표자, 금융시장, 정치가 등이 정부의 정책의도나 집행내역 그리고 특정정책의 장·단기 영향에 대해 좀더 정통한 정보를 갖게 되어 정책의 예측과 재정 성과의 정책 반영이 좀더 쉽게 이루어진다는 사실을 강조한다(Alt 외, 2005).

그밖에도 재정정보의 공개는 효율적 자원배분과 건전재정의 유도, 행정서비스의 효과적 관리와 성과 개선, 경쟁체제 유도, 정부와 주민 간의 의사소통 원활화, 내부관리의 개선, 부정부리 예방 등의 긍정적인 효과를 가져다주는 것으로 파악된다. 한 마디로, 이 모든 것은 재정 투명성 제고를 통해 지방자치단체의 재정 책임성 향상 효과가 발생하는 것을 시사한다.

재정 투명성 향상을 통해 지방재정 운영의 재정 책임성을 높이는 방안으로 기존 예산회계 정보의 질을 한 단계 높여 공개하는 한편 새로운 유형의 보고체제 - 예컨대, 사전예산 보고(Pre-Budgeting), 연도 중 재정 보고, 추경예산 보고, 중장기 재정 보고 등 - 를 추가적으로 작성하여 공개할 것을 제시한다(표 5 참조).

아울러 Flöschner(2007)가 제시하는 지방재정의 투명성 제고방안을 우리나라 지방재정에 적극적으로 반영할 필요가 있다. 그것은 (1)중기지방재정 정책 및 목표의 투명성, (2)총량 재정 관련 위험성(Risks Associated with Fiscal Aggregates)에 대한 투명성, (3)수입·지출 예측에 사용된 가정과 모델의 투명성, (4)예산 종합성(Budget Comprehensiveness), (5)자산과 부채 투명성, (6) 예산 집행정보 투명성, (7) 재무정보 신뢰성 보장제도(Institutions to Guarantee the Credibility of Financial Information)의 일곱 가지이다.

표 6 재정 투명성 관련 보고(서) 유형 및 단기 실행 가능성

| 보고 성격 | 보고서 및 핵심 보고(공개) 요소 | 단기 실행 가능성 | 비 고 |
|------------------|---|---|---|
| ** 예산 및 결산 | 예산계획 보고서 예산 보고서 추경예산 보고서 반기(월간/분기) 재정 보고서 결산 보고서 • 예산결산 • 재무결산 예산·결산 차이 보고서 선거전 보고서 중장기 재정 보고서 | △ ○ ○ △ ○ ○ ○ ○ △ △ × | • 단기적으로 가능하나 충실성을 위한 준비기간 요 • 현행 체계 내실화 • 홈페이지 간이 보고부터 시행 • 재정정보 시스템 구축 후 가능(단, 간이 보고는 시행) • 국제표준(IMF GFS 등)에 입각한 총계 정보 산출 • 내용, 체제, 공개방식의 내실화(*현행 체제 보장) • 복식부기 회계제도 정착 • 단기적으로 큰 어려움 없음 • 지방 단위에서는 다소 부적합(광역단체 중심 실시) • 단기적으로 중기재정계획 내실화 모색이 어려움 |
| 재무 결산 (자산, 부채 등) | 자산현황 및 변동 • 주민편익시설 • 채권 현황 부채현황 및 변동 • 우발채무 지방공무원 연금 성과정보 | ○ ○ ○ ○ △ △ △ | • 발생주의 복식부기 회계제도 도입 후 정착중 • 현금주의·발생주의 회계 재무 보고 가능 • 초보적 단계에서 시산 및 내부 활용 • 복식부기 회계제도, 예산 원가(Budget-Costing), 성과관리 체계 구축 후 가능 |
| ** 재정 지출 성과 | 주요 재정지출 사업 타당성 주요 재정지출 사업 성과 보고 주민관심·공약사업 진행 보고 주민의 재정부담 변동 조세지출 | ○ × ○ ○ △ | • 재정 투·융자 심사 정보 등 공개 • 예산회계제도 개편, 원가산정; 단, 초보적 접근 시도 • 지방의 체계적인 노력으로 충분히 가능 • 예산 계획·편성 단계에서 합리적 가정과 예측 • 지방통제 외적 요인으로 정교한 정보는 중장기적으로 가능 |
| 예측 및 위험성 | 재정·경제 예측 및 가정 • 단기 • 중장기 • 연도 중 수정 전망 과거 전망치 오차 분석 지방세수 예측 재정사업의 위험성·불확실성 재정의 지속가능성 | △ △ △ △ △ △ ○ △ | • 표준예측 시스템 구축, 예산 개요 등에 정보 수록 • 지방자치단체의 예측기법, 체계 수립의 어려움 • 지방자치단체의 예측기법, 체계 수립의 어려움 • 지방자치단체의 예측기법, 체계 수립의 어려움 • 지방의 관련기법 함양 및 보장 요 • 표준예측 시스템에 지역실정 반영 • 지방 단위에서 면밀한 검토 후 외부 공표 가능 • 재정 범위, 관련통계 정비, 계량화 모형 구축 요; 지방 단위에서 다소 불필요 |
| ** 재정 분석 평가 및 감사 | 재정 분석 및 평가 보고 • 중앙정부 등 제3기관 • 자체 분석 • 경향치, 예측치 비교 정보 주요 회계감사 결과 재정 부정·비리 등 보고 | ○ ○ △ △ ○ △ | • 현행 지방재정 분석제도 등 활용 • 지역 전문가, 공무원에 의한 자체 모형 개발, 적용 • 예·결산서에 경향분석 정보 포함 • 감사원, 상위정부 감사 등 반영 • 관련사항의 체계화 및 공개방식 등 속고 |
| 기타 | 내부 통제장치 민감도 분석 재정 정보의 완전성(질·량) 능동적 주민참여 | △ △ △ △ | • 제도적 장치 구축 시간 요 • 관련 기법 등 함양 요 • 내·외부 점검 장치, 시민통제 등 기간 소요 • 일정기간 소요 |

※ 주1 : ○, △, × 표시는 제시된 재정 투명성 요인이 단기에 '충분히 실천 가능함', '어느 정도 실천 가능함', '실천이 어려움'을 각각 의미함; ** 표시는 별도의 재정 보고서가 필요한 것을 의미함.

※ 주2 : 임성일의 논문(2006)을 수정 보완한 것임.

사. 기타

● 지방자치단체의 재정 책임성 제고방안과 관련하여 재정의 신뢰성 원리와 주민의 재정 책임성(책무성) 그리고 국내·외 수범사례 벤치마킹(Benchmarking)에 대하여 강조할 필요가 있다. 지금부터 이에 대해 간단히 기술하면 다음과 같다.¹³⁾

첫째, 재정 신뢰성 원리가 제대로 실천될 경우 지방재정의 책임성이 향상된다. 재정 신뢰성 원리는 지방재정에 관계되는 공무원의 청렴성, 정직성, 성실성과 관련이 있고, 서로 다른 수준의 정부와 기관들 - 국가와 지방자치단체, 지방자치단체들, 자치단체와 시민단체, 집행기관과 의회 등 - 사이에 재정운영 규칙과 규범 준수의 '신의성실 관계'가 유지되는 것을 포괄적으로 의미한다. 재정 신뢰성 원리가 지방재정 운영에 보편적으로 적용될 경우 신뢰유지 장치(법규, 지침, 각종 통제·감시 장치)의 훼손을 우려하여 예방·감시·감독의 목적으로 지출하는 각종 사회적 신뢰비용(Trust Cost)이 줄어드는데, 이는 궁극적으로 지방재정의 책임성 향상에 기여한다(임성일, 2007).

둘째, 지역주민의 재정 책임성(책무성) 향상이 지방자치단체의 재정 책임성 제고에 기여함을 인식하고 관련 제도의 개선을 도모해야 한다. 이론적으로 지방자치단체의 재정 책임성과 주민의 재정 책임성은 상이한 개념이다.¹⁴⁾ 주민의 재정 책임성은 지방자치단체가 제공하는 행정서비스 혜택에 대한 반대급부로, 주민들이 재산세 등 지방세를 얼마나 적절히 부담하고 있는지의 책임수준을 뜻한다. 현실적으로 지방선거에 참여하는 성인 중 상당수가 재산세 등 주요 지방세를 부담하지 않고 있고¹⁵⁾, 주요 지방채 발행과 관련하여 주민의 추가적인 세금 부담이 없음을 인식할 때 우리나라 주민의 재정 책임성 수준은 높지 않은 것으로 추측된다. 우리의 현행 지방예산 시스템은 지방세가 세입과 세출 예산의 완충장치로서 역할을 할 수 있는 체제와 유인을 갖고 있지 못하다.

이러한 상황에서 자치단체장은 특별히 지방세를 인상해야 할 유인을 갖지 못하고, 지역주민은 재정의 운영과정에서 능동적 참여자보다 소극적 방관자로 역할을 한다. 자치단체장이 지방세를 인상할 유인을 갖지 못하는 이유는 현실적으로 지방교부세 등 이전 재원에 의존하는 것이 지방세 제도에 의존하는 것보다 상대적으로 용이한 점과, 자치단체가 실제로 지

13) 이 부분은 임성일의 기존 글(2007, 2011)을 원용하고 있음을 밝혀 둔다.

14) 영어로 표현하면, 지방자치단체의 재정 책임성은 'Fiscal Accountability'인 반면 주민의 재정 책임성은 'Fiscal Responsibility' 또는 'Fiscal Duty'로 표기될 수 있다.

15) 이것은 다시 말해서 지역주민의 정치적 권한 행사와 경제적 부담 간에 불균형이 존재하는 것을 시사하며, 극단적으로는 지방세를 부담하지 않으면서도 지방선거 등 각종 정치적 결정과정에 영향을 미치는 주민들이 상당수 있음을 의미한다. 지방 공공서비스의 공급 비용을 부담하지 않는 주민의 수가 늘어날수록 공공서비스가 효율적으로 공급될 가능성이 낮아지고, 그 결과 세금의 금전적 가치(Value for Money)가 구현되기 어려워진다.

방세 과표나 세율을 인상할 수 있는 과세권이 크게 제한된 점에 기인한다.

지금과 같이 지방세가 주민으로부터 단순히 세금을 징수하는 자금조달 기능에 머무르는 한 주민의 재정책임에 기반을 둔 지방자치는 기대하기 어렵다. 이러한 시스템에서는 주민의 지방세 부담과 재정지출 즉, 행정서비스 수준(질·양, 주민혜택 및 만족 등) 간에 연계성이 없기 때문에 주민과 자치단체 모두 재정 책임성을 회피하려는 유인을 갖는다.

그러므로 앞으로는 지방세가 자금조달 기능은 물론 세입·세출의 간격 조정과 함께 공공서비스의 혜택과 주민의 재정 부담을 연계시키는 재정수단으로 기능을 수행하도록 변화시켜 주어야 한다. 그리고 지방자치단체의 지방채 발행을 지역주민의 재정 책임성과 연계시켜야 한다. 현행 지방채 발행제도는 지금까지 각 발행주체(자치단체)가 지역주민에 대해 예산·회계적, 정치적 책임을 지는 제도적 장치와 환경을 구비하지 못하고 있다.

우리나라의 지방채 운영시스템은 구미 선진국과 달리 지방채의 발행을 주민투표나 주민의 추가적 미래 재정부담(세금 인상 등)과 직접 연계시키는 제도적 장치를 갖추지 못하고 있다. 그 결과 자치단체들은 지방채 사업을 비교적 쉽게 추진하는 행태를 보이고, 재정부담으로부터 자유로운 주민들은 자치단체의 지방채 발행이나 채무 수준에 무관심한 행태를 보인다. 이러한 현상은 지방자치단체의 재정 책임성과 건전성 그리고 지역주민의 재정 '책무성'(Responsibility)을 저하시키는 요인으로 작용한다. 책임성이 뒤따르지 않는 재정자금은 비효율과 낭비를 초래하고, 그 결과 국(주)민이 부담한 세금이 가치를 상실하는 낭비와 누수현상이 발생한다(임성일, 2011). 이러한 상황을 타개하기 위해서는 지방채 발행에 대해 지방자치단체와 지역주민이 재정책임을 공유하는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

이와 같은 시스템이 가동될 때 지역주민은 지방채 발행을 통한 신규 자본투자 시설의 건설 혜택과 자신의 재정부담을 연계시키게 되고, 그 결과 지방채 발행에 대해 매우 신중한 입장을 갖게 된다. 이것은 다른 아닌 지방자치단체의 지방채 발행에 대해 주민의 감시기능이 가동되는 것을 뜻하며, 결과적으로 자치단체장과 지방의회로 하여금 지방채 발행에 신중을 기하도록 유도한다(임성일, 2007).

셋째, 지방자치단체의 재정 책임성 향상을 위해서는 국내·외의 수범사례 또는 최고 관행(Best Practice)을 지속적으로 벤치마킹(Benchmarking)하여 그로부터 학습하고 체화시켜 나가는 노력을 경주해야 한다. 그리고 유사단체나 동류집단과의 재정 책임성 향상을 위한 선의의 경쟁(Yardstick Competition)이 적극적으로 전개되는 환경이 조성되어야 한다.

3. 결론

● 오늘날 지방재정은 제한된 과세기반에 비해 늘어나는 지출수요로 인해 상당한 예산 제약과 재정 압박에 직면하고 있다. 이를 타개하기 위해서는 무엇보다도 세수 확충의 노력과 창의성이 발휘되어야 하며, 아울러 재정운영의 효율성 제고, 예산 절감, 자금의 적재적소 안배 등 세입과 세출 전 분야에 걸치는 다양한 노력이 요구된다.

그리고 이 과정에서는 지방자치단체가 재정 책임성에 대한 확고한 인식을 갖고서 자기재정 규율을 수립하여 실천하는 노력과 변화가 뒤따라야 한다. 특히, 지금과 같이 지방재정이 급격한 복지지출 수요의 증가로 인해 재정 압박을 받고 있는 상황에서는 재정 책임성 관련 재정규율을 철저히 준수하는 행태의 변화가 요구된다.

현재의 상황에서는 재정 책임성 향상을 위한 자기 재정규율 시스템을 갖춘 자치단체와 그렇지 못한 자치단체 간에 예산압박을 극복할 수 있는 기회와 역량 면에서 큰 차이가 나타난다. 자기재정 규율에 충실하지 못한 지방자치단체는 소위 경성예산제약(Hard Budget Constraint)에 직면할 가능성이 높고, 나아가 재정 압박에 부딪힐 가능성이 크다.

돌이켜보면, 지방자치가 실시된 이후 재정의 자율성과 건전성에 대한 주장과 실천 노력은 많았던 반면 재정의 효율성과 책임성에 대한 인식과 노력은 크게 미흡하였다(임성일, 2008). 대다수의 지방자치단체와 분권론자들은 지방의 권한과 재정의 자율성을 확보하는데 주력한 나머지 자기 노력을 통해 성취할 수 있는 지방재정의 효율성이나 책임성 영역에 대하여는 상대적으로 소홀하였다.

이제 지방자치단체들은 자신이 사용하는 국(주)민 세금의 ‘금전적 가치’를 극대화시켜 주민에 대한 재정책임 의무를 완수해야 할 뿐 아니라 다양한 재정 이전을 제공하는 중앙정부에 대하여도 재정 책임성을 입증해 주어야 할 시대적 요구와 도전에 직면하고 있다. 이에 대해 지방자치단체들은 적극적으로 대응해 주어야 한다.

지방자치단체의 재정 책임성을 제고하기 위해서는 크게 보아 예산과정, 세입·세출 관리, 예산회계 운영 시스템, 재정운영 감시와 감사, 재정 투명성의 5개 부문을 미시·거시적으로 잘 관리하는 것이 관건이다. 미시적으로는 각 부문별로 재정 책임성 요인들을 체계적으로 관리해 주어야 하고, 거시적으로는 각 부문 간의 연계성을 일관성있고 유연하게 관리해 주어야 한다. 특히, 재정 책임성의 핵심이 전체 예산과정의 투명성(정보 공개와 주민 소통)을 확보하고 예산집행 실적 및 성과(거시·미시적 성과)를 회계적으로 주민에게 입증하는 데 있음을 인식할 때, 무엇보다도 현행 예산회계 시스템을 철저히 개선하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 국가 차원의 제도 구축(재정 책임성 강화를 위한 각종 법적·제도적 장치 구축)과 더불어 지방자치단체 차원의 재정 책임성 역량 강화가 반드시 수반되어야 한다. ☺

참고문헌

- 우명동, 지방재정 투명성 제고를 위한 하부구조 구축방향, 지방재정, 제2호, 2006
- 이재원, 지방재정 분권 vs. 책임성, 어떻게 접근할 것인가? – 국가균형발전 특별회계를 중심으로, 2007~2011년 국가 재정운용계획 공개토론회 발표자료, 2007
- 임성일, 지방자치단체의 재정 책임성에 관한 연구 – 일반시를 중심으로, 재정논집, 제13집 제2호, 1999
- 임성일, 재정 투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안, 한국지방재정학회·지방재정공제회 하계 세미나 발표 논문, 2006
- 임성일, 지방재정의 운영원리에 대한 검토와 방향 재정립, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회 2007 지방재정 세미나 발표 논문, 2007
- 임성일, 지방재정 관리체계의 개선방안, 자치행정, 2008(5월호)
- 임성일, 지방자치단체의 채무관리 개선방안, 한국지방행정연구원(연구보고서), 2011
- 임성일, 지방자치단체 채무관리 이슈와 과제, 서울시 의회(발간 예정), 2012
- 행정안전부, 지방자치단체 예산개요, 지방재정연감, 각 년도

- ADB, *Special Focus : Public Financial Accountability in East Asia*, 2002
- Alt, James E., David Dreyer Lassen and Shanna Rose, *The Causes of Fiscal Transparency : Evidence from the American States*, IMF, 2005
- Audit Commission, *The Efficiency Challenge*, Local Government National Report, 2005
- Flöschner, A., *Local Fiscal Discipline : Fiscal Prudence, Transparency, and Accountability, in Local Budgeting*(A. Shah ed.), World Bank, 2007
- Hameed, F., *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper, WP/05/225, 2005
- ICMA, *Management Policies in Local Government Finance*, 4th ed., 1996
- IMF, *Manual on Government Finance Statistics*, 2001
- IMF, *Code for Fiscal Transparency*, 2001
- IMF, *Draft Guide on Resource Revenue Transparency*, 2004
- Kopits, G. and J. Craig, *Transparency in Government Operation*, IMF Occasional Paper, No. 158, 1998
- OECD, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, 2001
- Revellia, F., & Tovmob, P., *Revealed Yardstick Competition : Local Government Efficiency Patterns in Norway*, *Journal of Urban Economics*, 62, 2007
- UK, *Efficiency Gains*, 2007

재정운영의 회계 책임성 제고방안

- 회계 책임성 제고는 합리적인 예산 집행과 성과의 투명한 공개를 바탕으로 재정 건전성을 추구하기 위한 필수적인 요소이다. 그러나 감사원이 최근 공개한 현황자료를 보면 우리나라의 지방자치단체가 이에 대한 적절한 인식이 있는지 심히 우려된다. 지방재정의 투명성을 추구하기 위한 요소로서 회계 책임성의 개념과 역할을 점검해보고 회계 책임성 제고방안을 모색하고자 한다.



글 _ 김 경 호 (홍익대학교 경영대학 교수)

● 우리나라에 지방자치체가 본격적으로 도입된 지 벌써 17년이 경과되었으나 지방재정은 아직 취약한 구조를 가지고 있다. 지방재정의 규모는 2012년 예산이 151조 원으로 국가재정 대비 60% 정도이다.

그러나 지방재정의 절반에 가까운 금액을 국가의 교부금과 보조금에 의존하고 있어 경제위기 등에 따라 국가재정이 악화된다면 지방재정도 같이 어려워질 수밖에 없다. 지방재정의 실제 집행은 244개 자치단체에 의해 개별적으로 수행되고 관리되므로 중앙정부가 통일적으로 관리할 수 있는 국가재정의 경우보다 재정관리가 더 부실해질 수도 있다. 특히 최근 지방자치단체들의 방만한 재정운영과 부실한 관리 및 부적절한 회계처리 문제가 노출되어 지방자치단체의 재정 건전성에 대한 우려는 더욱 증대되고 있다.

이 글은 지방자치단체의 재정 건전화를 위한 회계 책임성(Accountability) 제고에 초점을 맞추었다. 지방자치단체의 회계 책임성 제고는 합리적인 예산 집행과 성과의 투명한 공개를 바탕으로 재정 건전성을 추구하기 위한 필수적인 요소이기 때문이다. 그러나 감사원이 최근 공개한 보고서 등 현황자료를 보면 우리나라 지방자치단체가 재정 투명성과 회계 책임성에 대

한 적절한 인식이 있는지 심히 우려된다. 상당수 지방자치단체의 경우 단체장의 공약사업 등에 무리하게 투자거나 방만한 재정운영의 결과, 재정이 급격히 악화되고 심지어 일부 지방자치단체는 악화된 재정상황을 감추기 위해 분식회계까지 자행한 것으로 알려졌다. 총선이 끝나고 대선을 앞둔 현 시점에서 정치인들은 앞다투어 국가와 지방의 재정 형편을 고려하지 않고 무차별한 공약을 내놓고 있는데, 국가재정에 대한 우려와 함께 지방재정의 건전성 문제도 우리가 반드시 짚고 넘어가야 할 당면한 과제이다. 따라서 이 글에서는 지방재정의 투명성을 추구하기 위한 요소로서 회계 책임성의 개념과 역할을 점검해보고, 회계 책임성 제고방안을 모색하고자 한다.

1. 지방자치단체의 회계 책임성과 회계보고서

가. 회계 책임성이란 무엇인가?

● 회계 책임성의 영어 표현은 ‘Accountability’이며 우리말로는 ‘회계보고 책임’ 또는 ‘책무성’으로 부르기도 한다. 회계 책임성은 윤리적 개념 또는 지배구조와 관련된 개념으로 명확히 정의하기는 쉽지 않다. 위키백과(Wikipedia)에서는 지배구조와 관련된 측면의 회계 책임성 개념을 다음과 같이 개인 간의 책임부여 관계로 서술한다.

“A가 과거 또는 미래의 행동과 의사결정에 대한 정보를 B에게 제공할 의무와 그러한 행동과 의사결정의 정당성을 입증할 의무가 있으며, 결과적인 과오에 대해 처벌을 받아야 한다면 A는 B에 대해 회계 책임성을 갖는다. 또한 회계 책임성은 적절한 회계 시스템과 함께 존재하므로 회계 시스템의 부재는 회계 책임성의 부재를 의미한다.” 미국, 영국, 호주 및 캐나다 등 해외 주요국에서도 회계 책임성은 국민이 신뢰할 수 있는 관리자로서의 정부의 역할을 강조할 때 매우 중요한 개념으로 인식된다. 단적인 예로, 미국의 경우 정부 재무 보고서를 ‘Accountability and Performance Report’ (회계 책임성 및 성과 보고서)라고 부르고 있으며, 의회 소속인 최고 감사기구의 명칭은 ‘Government Accountability Office’ (GAO)이다. 회계 책임성을 강조하여 각종 법규 및 정부 재무보고서 등에서 ‘Accountability’ 용어를 사용하고 있는 예는 영국, 호주 및 캐나다 등에서도 흔히 볼 수 있다. 그러나 이러한 국가들에서도 법령이나 정책 문서에서 회계 책임성이라는 용어가 명확히 정의되지 않고 사용된다는 비판이 종종 제기되고 있다. 캐나다의 공공회계책임성센터(Center for Public Accountability)는 이러한 비판을 제기한 후 공공회계 책임성의 개념을 명확히 하려는 시도로 회계 책임성 개념을 재정의를 하였는데, “정부 당국이 공중에게 중요한 영향을 미치는 의무

를 어떻게 수행하고 있는지 사전과 사후에 정부 부문에서의 회계 책임성이란 다음과 같은 행동과 관련이 있는 것”이라고 정의하였다.¹⁾

- ① 공공 자원을 효과적(Effective), 효율적(Efficient)으로 사용함
- ② 공중의 이익을 목표로 윤리적이고 정책적인 의사결정을 함
- ③ 적절한 보상과 결과에 대한 책임을 부담함
- ④ 투명성은 정부의 회계 책임성 제고를 가능하게 함
- ⑤ 공공 정책의 개발에 참여를 지원함

정부의 회계 책임성은 더 포괄적인 개념으로 볼 수 있는 투명성(Transparency)과 밀접한 관계가 있다. 정부 부문의 투명성에 대해 Finel과 Lord (1999)는 “투명성이란 정부와 사회의 내적 정보를 정치적 체계인 정부 내부와 외부 구성원이 이용 가능하도록 만드는 법적·정치적·제도적 구조를 말한다. 투명성은 언론, 정보공개, 청문회 또는 정부에 대한 객관적 정보를 공개하려는 인센티브를 가진 시민단체의 활동 등 방법의 여하에 불구하고 정보의 공시를 추구하는 수단에 의해 제고될 수 있다”고 정의하였다.²⁾

또한 Piotrowski(2007)는 “정부의 투명성은 주민으로 하여금 정부 내에서 무슨 일이 일어나고 있는지에 대한 정확한 정보를 얻을 수 있게 한다. 이에 따라 주민들은 정부조직의 성과를 평가할 수 있고 책임을 물을 수 있으며 공공자원이 잘 관리되고 있는지에 대한 의문의 답을 구할 수 있게 된다”고 하였다.³⁾ 투명성과 회계 책임성을 연계시키기도 하였는데, Cotterrell은 투명성을 주민이 관심을 가지는 사안에 대한 정보의 공개 여부, 정치적 의사결정에 대한 주민의 참여, 주민의견이나 법적 절차에 대한 정부의 회계 책임성으로 정의하였다.

Balkin은 투명성의 목적을 주민에게 꼭 필요한 정보를 제공하는 것, 주민참여를 제고하는 것과 정부조직에 회계 책임성을 부여하는 것의 세 가지로 정의하였다.⁴⁾ 이와 같이 정부의 투명성은 정보공개와 주민참여 등의 방법으로 정부가 국민과 주민의 신뢰와 지지를 구하기 위한 수단에 의해 확보되며, 회계 책임성은 그러한 투명성을 위한 필수요건의 하나이다.

지방자치단체와 같은 공공 부문에서 회계 책임성을 강조하는 이유는 대리인 관계(Agency Relationship)에서 수탁인의 업무수행을 위탁인이 감시하고 평가할 수 있도록 정보를 제공하는 것과 마찬가지로 지방자치단체가 법규에 정해진 대로 업무수행을 잘하였는지, 세금을 낭비하거나 부정을 행하지는 않았는지, 실제 집행결과가 예산에 잘 따랐는지 등을 검토하게 함으로써 지방자치단체의 모럴해저드(Moral Hazard)를 방지하려는 것이다.

투자자인 주주와 관리자인 경영자 사이에 소유주(Principal)와 대리인(Agent)의 관계가 명

1) 예를 들면, 캐나다의 공공회계책임성센터는 캐나다의 연방회계책임성법(2006)에서조차 회계 책임성에 대해 직접적이고 쉽게 정의하지 못하고 있다는 문제를 제기하고 있다(www.centreforpublicaccountability.org).

2) Finel과 Lord, p316, 1999 3) Piotrowski, 2007 4) Oswald, p2, 2010

확히 성립되는 기업과는 달리 정부의 경우 특정한 소유주가 없으며, 포괄적으로는 일반 국민 또는 주민이 그 역할을 한다고 볼 수 있다. 기업의 경영자는 자신이 투자한 자원의 관리를 성실하게 수행했다는 수탁책임(Stewardship)을 주주에게 보고하고 신임을 얻고자 한다. 마찬가지로 정부의 책임자는 정부운영에 필요한 자원을 제공하는 국민과 주민에 대해 유사한 수탁책임과 보고책임을 지는데, 이와 같이 지방자치단체가 납세자인 주민에게 지는 선량한 관리자로서의 책임이 회계 책임성의 핵심 내용이다. 지방자치단체의 회계 책임성에는 실제적으로 다음의 세부 목적이 포함된다.

첫째, 예산의 적합성 및 법규 준수로써, 이는 회계 보고서에 지방자치단체가 자원을 조달하고 지출한 내용이 예산에 따라서 적법하게 이루어졌는지 나타나야 한다는 것이다. 또한, 예산 이외에도 예를 들어 수수료 징수 등이 법규나 계약의 내용과 합치되는지를 밝혀야 한다.

둘째, 기간 및 세대 간의 형평(Interperiod Equity)으로, 이는 회계 보고서가 한 해의 세입이 그 해의 서비스 제공을 위한 지출을 감당하기에 충분한지에 대한 정보를 포함해야 한다. 또한, 금년에 납세자가 제공받은 서비스의 원가가 장래의 납세자에게 떠넘겨졌는지에 대한 정보도 보고하여야 한다.

셋째, 서비스 원가 및 성과측정 자료로써, 이는 지방자치단체가 제공한 서비스의 원가가 얼마이며 각 부서가 업무를 얼마나 효율적으로 수행했는지를 판단할 수 있는 정보를 제공하는 것을 말한다. 이러한 정보는 지방자치단체의 업무수행에 대한 성과를 경제성, 능률성 및 효과성으로 평가할 수 있도록 하며, 장래의 투표를 위한 결정이나 자금제공 결정 등에 이용된다. 마지막으로 관리통제 정보로써, 이는 지방자치단체가 맡고 있는 자산의 관리가 부정이나 낭비없이 관리되고 있으며, 정부회계가 지방재정법이나 지방자치단체 회계기준에 따라서 적절하게 이루어지고 있는지 등 재정활동의 관리통제에 관한 정보를 제공하는 것이다.

나. 회계 책임성과 회계 보고서

● 지방자치단체의 회계 책임성 이행여부를 평가하는 것은 정부회계의 역할이다. 주민의 대표기관인 의회와 주민은 지방자치단체가 정당하고 효율적으로 자원을 사용하여 서비스를 잘 수행하였는지에 대한 정보를 정부 회계과정의 산출물인 회계 보고서에서 얻게 된다. 지방자치단체는 회계 보고서를 작성하여 보고함으로써 최종적으로 회계 책임성의 이행을 완수하는 것이다. 지방자치단체의 회계는 예산회계와 재무회계로 나누어진다.

따라서 회계 보고서도 예산회계의 회계 보고서인 세입세출 결산서와 재무회계의 회계 보고서인 재무 보고서로 구성된다. 재무회계 보고서는 결산총평, 재무제표, 필수 보충정보 및 부속명세서로 구성된다. 예산회계는 과거로부터 정부 부문에서 주된 회계시스템으로 사용되

어 왔다. 예산회계는 기본적으로는 지방자치단체의 예산이 편성되면 회계연도 초에 예산 금액을 장부에 기록하여 실제 예산집행액이 항목별로 예산의 범위 내에서 이루어지도록 통제하는 회계시스템이다. 예산회계에서는 예산과목을 그대로 회계의 계정과목으로 사용하여 처리하고 세입세출 결산서를 최종적인 회계 보고서로 작성한다.

예산 및 결산과 관련된 회계과정에도 지방자치단체의 회계 책임성을 제고하기 위한 내부통제 장치가 설치되어 있다. 예를 들면, 지방자치단체의 수입 및 지출은 지방자치단체장의 책임 하에 징수관, 경리관, 지출원, 출납원이 담당하며, 세입의 징수와 수납은 법령과 조례 또는 규칙이 정하는 바에 따라 징수 또는 수납하여야 한다. 또한 세출집행 예산은 경리관이 법령 조례 및 규칙이 정하는 바에 따라 예산의 범위 안에서 지출의 원인이 되는 계약 기타의 지출원인 행위를 하고, 지출원은 지출원인 행위에 의하여 현금지급에 갈음하여 지방자치단체의 금고에 대하여 채권을 가진 자에게 지급하도록 지급명령을 하여야 한다.

경리관, 지출원 및 현금 출납원은 직무를 서로 겸임할 수 없다. 이러한 통제장치는 주민이 납부한 세금이 주된 재원인 예산이 함부로 사용되거나 횡령의 위험에 노출되지 않도록 하는 것을 목적으로 하고 있어 지방자치단체의 관리 책임을 제고한다.

그러나 예산의 이용, 전용, 이월 및 예비비의 사용 등 예산제도의 신축성도 허용되고 있어 지방자치단체장의 의도와 의회의 견제 여부에 따라 무분별하거나 부적절한 예산집행의 가능성도 존재한다. 예산회계를 회계 책임성을 뒷받침할 수 있는 정보측면에서 평가한다면 다소 문제가 있다. 예산회계는 현금주의가 주된 인식기준으로 적용되어 현금과 단기채권, 채무의 변동에만 측정의 초점을 맞추고 있다. 따라서 자산 교환과 같은 기존 자산의 변동은 예산회계에서 처리하지 않는다. 예산회계는 해당년도 중의 수입과 지출, 즉 유량(Flow) 정보만을 제공하며 일부 채권, 채무 외의 자산과 부채의 상태, 즉 저장(Stock) 정보를 포괄적으로 제공하지 못한다. 또한 예산은 단년도 기준으로 편성되고 집행결과가 보고되므로 장기적으로 수행되는 사업에 대한 평가정보는 산출될 수 없다. 결과적으로 예산회계 보고서는 현금 및 일부 재무자원에 대한 정보 외의, 지방자치단체의 회계 책임성을 충분히 평가할 수 있는 포괄적인 재정정보는 제공하지 못한다는 문제가 존재한다.

재무회계는 발생주의를 인식기준으로 사용하여 재무제표를 작성하는 것을 목적으로 하는 회계시스템으로 지방자치단체의 회계 책임성 제고에 새로운 역할을 할 것이 기대되는 회계제도이다. 발생주의 회계는 복식부기 방식에 의해 기록되므로 복식부기 회계라고도 하는데, 기업에서는 꽤 오래 전부터 대차대조표(또는 재무상태표)와 손익계산서 등의 발생주의 재무제표를 주주와 투자자들이 필요로 하는 기업의 재무상태와 경영성과 정보를 제공하는 주된 수단으로 사용하여 왔다.

우리나라 지방자치단체에서 발생주의 회계의 도입은 1990년대 후반부터 추진되었으며, 시범기관으로 선정된 부천시와 강남구의 재무제표가 2002년(부천)과 2003년(강남구)에 처음

작성되어 공개되었다. 2007년부터는 발생주의 회계제도가 전 지방자치단체에 도입되어 재무제표의 작성을 중심으로 하는 재무회계 제도가 공식적으로 구축·적용되기 시작하였다. 재무회계의 최종산물인 재무제표는 재정상태 보고서, 재정운영 보고서와 순자산변동 보고서를 포함하며 그 주요 내용은 다음과 같다.

재정상태 보고서(Statement of Financial Position)는 일정시점에서 지방자치단체의 자산, 부채 및 순자산을 표시하는 재무제표로서, 민간기업의 대차대조표와 유사하다. 재정상태 보고서는 지방자치단체의 전반적인 재정상태에 대한 정보를 제공하며, 그 정보는 현 재정상태 및 재정상태의 변동을 고려하여 주민에게 제공하려고 하는 행정서비스에 대한 재정지원 가능 여부를 평가하는 데 이용할 수 있다.

또한 보고된 자산과 부채의 관리에 대한 정보, 자산의 수선유지와 교체를 위한 미래 재원조달 계획에 대한 평가정보도 제공할 수 있다. 그 외 채무와 부채에 대한 상환 및 이행 계획에 대한 평가, 현금보유액 및 적정성, 추가 현금조달 필요성에 대한 평가를 가능하게 함으로써 주민들이 해당 지방자치단체가 주민의 세금으로 조달한 자원을 적절히 관리하고 건전한 재정상태를 유지하고 있는지에 대한 회계 책임성의 평가를 가능하게 한다.

재정운영 보고서(Statement of Operations)는 지방자치단체가 한 회계연도동안 추진한 행정서비스 운영결과를 표시하는 재무제표로써, 민간기업의 손익계산서 역할을 하는 재무제표이지만 민간기업과 같이 수익·비용의 대응을 통한 당기순이익의 산출이 의미가 없기 때문에 지방자치단체의 프로그램 순원가를 보고하는 것을 목적으로 작성한다.

재정운영 보고서의 수익에 대한 정보는 조세수익 등이 재정 상태에 미치는 영향을 평가하는 데 매우 중요하다. 경우에 따라 장기적 차입의 필요성을 평가할 수 있는 정보를 제공한다. 재정운영 보고서 상 원가 및 비용에 대한 정보는 특정 정책이나 사업에 대한 원가 산출, 동일목적 달성을 위한 대안들의 평가, 필요한 자원을 정부 내에서 조달할 것인지 외부에서 구입할 것인지 여부에 대한 결정, 행정서비스에 수수료를 부과하는 경우 현재 수수료 수준의 적절성에 대한 평가 등을 위해 이용될 수 있어, 해당 지방자치단체가 예산을 재원으로 사업을 효율적으로 수행하는지 또한 경비 등의 지출이 적절한 수준인지 등 회계 책임성의 평가를 가능하게 한다.

순자산변동 보고서(Statement of Net Assets)는 지방자치단체가 소유하고 있는 자산에서 부채를 차감한 순자산이 무슨 원인으로 변동되었는지를 보여주는 재무제표이다. 운영 차액과 전기오류 수정항목, 회계기준 변경에 의한 누적효과, 관리전환에 의한 자산의 증감, 기부채납에 의한 자산 증가 및 기타 순자산 증감에 의한 순자산의 변동내역을 보여준다. 순자산변동 보고서는 재정상태 보고서와 재정운영 보고서의 정보와 함께 해당 지방자치단체의 재정상태와 재정운영 결과를 평가하는 데 이용된다.

다. 회계 책임성을 저해하는 회계수단

● 정부와 기업 등 조직에서의 부실한 재정관리와 결과적인 재정악화는 거의 대부분 분식회계로 이어지게 된다. 분식회계는 조직 관리자가 이해관계자들에게 재정부실의 실상을 노출하고 싶지 않기 때문에 나타나는 현상이다.

기업의 경우 재무적 곤경에 처한 기업은 분식회계를 통해 건전한 재무상태가 나타나게 만들거나, 손실이 나는 경우에도 이익을 기록한 것처럼 꾸며 금융기관으로부터 차입을 하거나 투자자를 유치하여 자금을 조달하려 한다. 대부분의 경우 이러한 기업들은 파산으로 이어져 많은 투자자들의 손실을 초래한다. 정부 부문의 경우에도 분식회계의 동기는 유사하다. 재정관리를 책임지고 있는 정부의 책임자나 지방자치단체장들은 부실한 재정상태를 그대로 보고하기 보다는 분식회계를 통해서라도 당장 그러한 실상이 나타나지 않도록 시도하는 경향을 가지게 된다. 특히 임기가 정해진 경우에는 최대한 재정악화의 노출을 연기하려 할 것이다. 이러한 분식회계는 주로 발생주의 회계에서 수익을 부풀리고 비용을 축소하거나 수익과 비용의 인식 시점을 임의로 조정하여 당기순이익을 과다하게 산정하기 위해 이용된다. 때로는 부채를 축소하기 위한 분식회계도 자행된다.

예산회계의 경우에도 예산집행에 대한 결산과정에서 수입을 부풀리고 지출을 누락하는 등 결산수치의 왜곡을 가져온다면 이를 분식회계라고 정의할 수 있다. Irwin(2012)은 해외 선진국의 정부재무 보고에서 재정악화를 단기적인 관점에서 회피하거나 숨기기 위한 회계적인 수단에 대해 분석하였는데, 그러한 수단을 (표 1과) 같이 분류하였다.⁵⁾

표 1 ▶ 재정악화 숨기기 위한 회계수단

| 구 분 | | 미래 상황 | |
|-------|-------|----------|----------|
| | | 비용 증가 | 수익 감소 |
| 현재 상황 | 수익 증가 | ① 부외부채 | ② 자산처분 |
| | 비용 감소 | ③ 지출의 지연 | ④ 투자의 취소 |

※ 자료 : Irwin, 2012

① 부외부채는 ‘숨어있는 부채’라고 할 수 있다. 그러한 사례는 당장의 수익(또는 수입)을 확대하지만 미래의 비용지출을 초래하는 것이다. 부외부채의 대표적인 사례는 정부소유 재산을 처분 후 리스(Sale and Leaseback)로 이용하는 경우나 민간 연금제도의 국유화 등이다. 정부재산을 민간에게 처분하면 처분대가는 당장 수입과 수익을 증가시키지만 후에 리

5) Irwin, p5, 2012

스로 지출로 이어지게 된다. 실제로는 미래 지급의무인 부채가 존재하는데 재무제표 상 인식되지 않는 수 있는 것이다. 이 방법은 미국의 일부 주정부에서 많이 사용된 방법이다. 민간 연금제도의 국유화는 그 대가로 수취하는 금액을 당장 수입으로 인식하지만 가입자들에게 미래 연금을 지급할 의무를 정부가 떠안게 되므로 정부의 부채가 존재하는데 재무제표에는 인식되지 않을 수 있는 것이다. 포르투갈, 덴마크, 프랑스 등 유럽 여러 나라들에서 사용된 방법이다.

② 정부 소유의 자산처분은 당장의 수익(또는 수입)을 확대하지만 미래의 더 큰 수익의 기회를 상실하게 만들 수 있다. 재정적자 문제로 현금 확보가 필요한 지방자치단체의 경우 부동산이나 산하 사업체를 처분하면 당장은 적자를 보전하는 현금을 확보할 수 있으나 미래의 시세차익이나 배당금 등 더 큰 수익을 포기하는 결과를 가져올 수 있다.

③ 지출의 이연은 현재 지출할 비용 등 금액의 지출시기를 뒤로 미루는 것이다. 예를 들어 금년에 갚을 수 있는 차입금을 내년도에 상환하도록 상환시기를 미루면 당장의 현금 확보되지만 내년에는 이자를 포함하여 더 큰 금액의 지출을 하여야 한다. 이 분류에 해당하는 또 다른 사례는 필요한 자산을 구입하지 않고 리스로 이용하는 것이다. 당장 자산구입에 따른 목돈은 지출되지 않지만 미래에 지출되는 리스료의 합계는 더 커질 수 있다.

④ 투자의 취소는 재정이 넉넉하지 않은 정부가 꼭 필요한 투자를 취소하고 그 대신 민간이 투자하게 하는 것으로, 우리나라의 사회기반시설에 대한 민투자사업 같은 것이 여기에 해당한다. 정부의 지출 또는 비용은 당장에는 감소하지만 그러한 시설의 운용으로 얻을 수 있는 수익은 민간이 가져가도록 하고 포기할 수밖에 없다.

물론 이와 같은 회계적 수단들이 모두 분식회계의 범주에 해당하는 것은 아니다. 통상 분식회계는 재무정보를 왜곡할 목적으로 회계기준을 위배하여 재무제표 수치를 산출하는 것을 말한다. 그러나 위와 같은 회계수단이 악의적으로 사용된다면 재정 책임자의 의도에 따라 재정집행 의사결정과 그에 따른 재무보고 수치는 진정한 재정운영이나 재정상태의 내용을 전달하는 수치와 달라질 수 있으며, 주민들은 왜곡된 정보를 제공받을 수 있다. 예산에 대한 결산보고와 재무제표 작성을 통한 회계보고는 회계 책임성을 확보하는 데 가장 중요한 요소이므로 회계보고에 대한 의회와 주민의 관심이 대폭 제고될 필요가 있는 것이다.

2. 우리나라 지방자치단체 회계 책임성 현황

가. 지방자치단체 회계책임성 현황 : 예산회계

● 현재 우리나라 지방자치단체의 회계 책임성이 적절한 수준으로 확보되고 있다고 말하기는 매우 어려운 상황이다. 지방자치단체가 회계 책임성을 적절히 이행한다는 것은 제반 법규를 준수하여 적법하게 업무를 수행하고, 합리적이고 효율적인 예산집행과 성과의 투명한 공개를 통해 주민에게 지는 선량한 관리자로서의 보고 책임을 다하는 것을 의미한다. 궁극적으로 지방자치단체의 책임자가 모럴 해저드를 행하여 주민의 세금을 낭비하거나 부정을 행하지 않아야 한다는 것을 말한다.

최근 공개된 감사원의 감사결과 보고서는 33곳의 지방자치단체들이 단체장의 공약사업을 무리하게 추진하고 재정 적자를 숨기기 위해 분식회계를 하는 등 방만한 재정운영과 불건전한 회계관행이 자행되고 있다고 지적하여 세간을 놀라게 하였다. 감사원 보고서에 나타난 지방자치단체의 부실한 재정관리 사례는 다음과 같다.⁶⁾

천안시, 화성시, 인천광역시 등의 경우로 과도한 세입예산 편성 및 분식결산의 사례이다. 지방자치단체는 원칙적으로 세입예산의 범위 내에서 세출예산을 편성하여 회계연도별로 수지 균형을 맞추어야 한다. 그러나 지방자치단체장의 시책사업, 공약사업 등을 추진하기 위해서는 막대한 재원이 필요하며, 세출예산에 반영되어야 사업의 집행이 가능하게 된다.

따라서 예산편성 시 먼저 세입예산을 실제 전망치보다 과도하게 추계하고 세출예산을 그에 맞추어 편성한다. 예를 들면 공유재산 매각대금 등을 부풀려서 세입을 과도하게 잡고 시책사업 등을 세출예산에 반영하는 것이다. 그러나 막상 예산을 집행하게 되면 실제 세입은 그만큼 확보되지 않기 때문에 결국 적자가 나게 되는데, 지방자치단체들은 적자를 숨기기 위해 결산 시 분식회계라고 볼 수 있는 행위를 자행한 것이다.

분식회계의 방법은 이월사업비를 계상하거나, 다음 회계연도의 예산을 당겨쓰고, 특별회계 및 기금재원을 부당하게 전용하거나 수입의 허위계상 등을 통해 순세계잉여금 결손이 발생하지 않은 것처럼 나타내는 것이다. 또 다른 사례는 부산광역시 자치구 등의 경우로 자체사업에 우선하여 편성·지출하여야 하는 인건비 등 필수·법적 경비 및 국고보조금 매칭액 등을 예산에 반영하지 않거나 일부만 반영하고 그 대신 지방자치단체장의 시책사업, 공약사업 등에 예산을 우선적으로 편성한 사례이다.

6) 감사원 보고서, p40~41, 2011

결과적으로 인건비 등 부족한 예산은 상급기관에 특별재정보전금을 요구하여 충당하였다. 그 외 예산편성 및 집행의 기본원칙을 어기거나 회계기준을 위배하여 부채 등을 축소 계상하는 등의 여러 사례가 적발되었는데, 이러한 사례들은 지방의회를 포함하여 우리나라 지방자치단체 책임자들의 회계 책임성에 대한 인식 수준을 보여주고 있다. 이는 지방자치단체의 회계 책임성을 심각하게 훼손하는 결과를 초래한 것이다.

나. 지방자치단체 회계 책임성 현황 : 재무회계

● 우리나라의 경우 지방자치단체들이 2007 회계연도부터는 예산결산 외에 발생주의에 기초한 재무회계 결산을 수행하고 있으나, 그 결과인 재무제표 작성에 분식회계가 있었다는 사례는 발견되지 않았다.

위에서 언급한 감사결과 보고서의 분식회계 지적은 모두 예산회계에 대한 결산수치의 왜곡 문제이다. 이와 같은 현상은 아직까지는 의회와 주민들이 예산회계 수치에만 관심이 있고 발생주의 재무제표에 대한 이해와 관심이 부족한 때문인 것으로 판단된다.

그러나 향후 재무제표 수치 또는 이에 근거한 재무지표를 이용하여 지방자치단체들의 재정 건전성을 평가하고, 지방자치단체가 수행하는 사업원가의 계산이나 사업성과의 평가, 평가 결과의 예산반영 등 발생주의 재무제표 정보의 활용이 본격화된다면 사정은 달라질 수 있다. 발생주의 회계를 우리보다 먼저 도입한 해외 주요국의 경우 정부재정과 관련하여 공시되는 정보는 발생주의 재무제표 정보이고, 재무제표 수치에 대한 분식회계도 빈번히 자행되는 것으로 보고되는 것은 우리의 미래에 주는 시사점이 크다.

3. 지방자치단체 회계 책임성 제고방안

● 지방자치단체의 예산회계 제도가 대폭 정비되고 발생주의 회계에 기초한 재무회계 제도가 새로이 도입됨으로써 우리나라 지방자치단체의 회계 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치는 이제 어느 정도 마련되었다고 할 수 있다. 그러나 지방의회와 지방자치단체 책임자들의 회계 책임성에 대한 의식은 아직 바람직한 수준에 못 미치고 있다. 감사원에 의해 지적된 지방자치단체의 재정부실과 분식회계 사례가 단적인 예로서, 지방의회와 지방자치단체장을 비롯한 책임자들은 회계 책임성에 대한 인식이 부족하고 주민의 세금이 효과적이고 효율적으로 사용되지 못하고 있음을 보여준다. 이러한 현실에서 지방자치단체의 회계

책임성을 제고하기 위한 재정제도의 개선 또는 재무회계 정보의 활용 및 공시 확대 등 방안을 다음과 같이 제시하고자 한다.

가. 내부 및 외부 감사제도의 철저한 운영

● 지방자치단체의 회계 책임성을 제고할 수 있는 가장 기초적인 방안은 내·외부 감사제도를 개선하여 철저하게 운영하는 것이다. 내부 감사제도는 조직 내의 기구인 감사 또는 감사위원회가 해당조직이 수행하고 있거나 수행한 업무를 조사·판단하여 그 업무가 올바른 방향으로 수행되도록 통제·조정하는 것을 목적으로 한다. 내부조직이지만 내부 감사 기구는 업무 상 독립성을 유지하며, 지방자치단체의 주민에 대한 행정서비스 제공이라는 목적이 달성되도록 업무와 예산집행에 초점을 두고 통제하는 역할을 수행함으로써 지방자치단체의 회계 책임성 제고에 큰 역할을 할 수 있다.

과거 지방자치단체 자체 감사제도는 매우 취약한 수준으로, 독립성을 보장할 수 없는 순환 보직 대상자인 책임자급의 감사관이 감사업무를 맡게 되었다. 결국 감사라는 본래의 기능을 수행하지 못했던 것이 사실이며, 회계 책임성의 제고에 도움이 되지 못하였다.

그러나 2010년에 ‘공공감사에 관한 법’이 제정되면서 지방자치단체의 자체 감사기구가 독립성을 유지할 수 있는 법적 기구로서 정당성과 타당성을 보장받을 수 있는 계기가 마련되었다는 것은 고무적인 사실이다. 무엇보다도 중요한 것은 이러한 제도가 명목 상으로만 운영되기보다는 감사의 독립성을 확보하고 입법 당시 목표하였던 성과를 가져오도록 내실있게 운영되어야 한다는 점이다. 외부 감사제도의 개선과 효과적 운영 또한 지방자치단체의 회계 책임성 제고에 필수적이다. 특히 회계 책임성의 핵심적 개념인, 신뢰성있는 예산과 재무회계 정보의 제공과 관련하여 외부 감사제도의 역할이 중요하다.

현재 발생주의 회계 도입에 따라 지방재정법에 근거하여 결산검사를 위하여 감사위원회에 결산검사에 필요한 서류를 제출할 때 재무 보고서에 대한 공인회계사의 검토의견을 첨부하도록 하고 있다. 그러나 일반적으로 지방자치단체의 재무제표에 대해 감사의견이 첨부된 공인회계사의 감사 보고서가 필수적인 결산서류이며, 재정 책임자가 재무제표에 대한 감사인의 적정의견을 받는 것을 최대 목표로 효과적인 내부 통제제도와 회계시스템을 운영하는 미국 등 선진국의 사례에 비추어 볼 때 재무제표에 대한 공인회계사의 검토 정도로는 회계 책임성의 제고를 위해 충분할 수단이 되지 못한다. 또한 공인회계사의 검토 후에 결산검사위원의 검사가 중복되는 절차적 문제도 개선되어야 한다. 따라서 전문적인 공인회계사 집단인 회계법인에 의한 정식 재무제표 감사가 규정되어야 하며, 예산회계 결산에 대한 감사도 현재의 수준보다 더 전문적이고 독립적인 차원에서 수행되어야 한다.

나. 재무회계 정보의 활용 확대

● 이미 미국이나 영국 등 선진국의 경우 정부 부문의 주된 재정정보는 발생주의 재무제표 정보이고, 예산회계 정보는 몇몇 총량지표 정보를 제외하고는 국민과 주민에게 공개되지 않고 정부부처나 지방정부 등에서 내부관리 목적의 정보로 이용된다. 따라서 우리나라 지방자치단체도 재무회계 정보를 회계 책임성 제고의 수단으로 활용하여야 할 것이다. 현재 발생주의 재무제표는 모든 지방자치단체가 작성하고 홈페이지 등을 통하여 공시하고 있으나 그 활용도는 높지 않은 수준으로 판단된다. 아직 지방의회나 주민 또는 공무원들의 발생주의 회계에 대한 이해가 충분하지 않은 점도 있으나, 재정분석 지표나 성과지표 등이 충분히 개발되지 못했다는 이유 때문이기도 하다. 지방자치단체의 발생주의 재무제표는 자산·부채·순자산 등 저량 정보 및 원가 정보 등 현금주의 정보에 비해 좀더 다양하고 포괄적인 정보를 포함하고 있으므로, 정보 이용자들은 예산회계 정보와 함께 재무제표 정

표 2 지방자치단체 재무분석 지표 개선안

| 분 야 | 분석지표 | 비 고 |
|-----------------|-------------------------|---|
| 재정 건전성(5개) | ① 경상수지 비율 | 경상수익 대비 경상비용 비율 |
| | ② 장래 채무부담 비율 | 일반재원 대비 부채총액 비율 |
| | ③ 부채 비율 | 경상 자체조달 수익 대비 실질 부채액 비율(공기업 부채 포함) |
| | ④ 지방채무 상환비 비율 | 경상 일반재원 대비 채무상환액 비율 |
| | ⑤ 경상 자체조달 수익 비율 | 총 수익 대비 경상 자체조달 수익 비율 |
| 재정 효율성·관리지표(5개) | ⑥ 관리운영비 비율 | 총 비용 대비 관리운영비 비율 |
| | ⑦ 인건비 비율 | 총 비용 대비 인건비 비율 |
| | ⑧ 미수 자체조달 수익 비율 | 자체 조달수익 대비 미수채권 비율 |
| | ⑨ 자산 취득액 비율 | 지출액 대비 자산취득 비율 |
| | ⑩ 복식부기팀 관리지표 | 복식부기팀 인원, 공무원 근무기간, 학위 등 |
| 주민 관심지표(5개) | ⑪ 주민 1인당 실질 부채 | 주민 1인당 부담해야 할 실질 부채 규모 |
| | ⑫ 주민 1인당 지방세 부담액 | 주민 1인당 부담하는 지방세액 |
| | ⑬ 주민 1인당 민간이전 경비 | 주민 1인당 사회보장비 등 |
| | ⑭ 공무원 1인당 관리운영 자산 가동유지비 | 공무원 1인당 관리운영 자산 가동유지 비용(감가상각비, 수선유지비 등) |
| | ⑮ 주민 1인당 서비스 비용 | 청소비, 상하수도, 공원관리비 |

※ 자료 : 김경호와 이효, p26, 2011

보를 활용하여 지방자치단체의 회계 책임성 이행 등을 평가하고 여러 가지 목적의 의사결정에 활용하여야 한다. 현재 행정안전부는 재무회계 자료를 효과적으로 활용하기 위해 29개의 재무분석 지표를 사용하고 있는데, 회계 책임성 분야만 해도 주민 1인당 총 자산, 주민 1인당 총 부채 및 공무원 1인당 총 비용 등 11개나 되어 너무 지표의 수가 많은 문제가 있다. 김경호와 이효(2011)는 지방자치단체의 재무분석 지표 개선안으로 (표 2)에서와 같이 15개의 지표를 사용할 것을 제안하고 있다. 이러한 지표 및 재무회계 정보들이 효과적으로 활용된다면 회계 책임성 제고에 큰 역할을 할 수 있다.⁷⁾

다. 지방자치단체 회계책임성 평가제도 운영

● 지방자치단체 회계 책임성 평가제도의 신설 및 운영은 재무제표 정보활용 확대와 동일한 목적을 추구하는 것이라 볼 수 있다. 기업의 신용등급 평가와도 유사하게 운영될 수 있으며, 이미 행정안전부의 주도로 시행되고 있는 재정분석 제도와 유사한 점도 있다. 이러한 제도는 정부 주도의 형식보다는 학회 등 민간기구 주도로 운영하는 것이 더 적절할 것이다. 회계 책임성 평가제도는 재정과 경영 등 각 분야 전문가들을 위원으로 위촉하여 예산회계 정보와 재무회계 정보 및 책임자에 대한 평가 등을 종합하여 우리나라 지방자치단체들의 회계 책임성을 평가하는 것이다. 만일 이 제도에 따라 등급화한 결과를 공개한다면 지방자치단체장 및 재정 책임자들은 우수한 평가등급을 받기 위해 회계 책임성을 제고하려 할 것이다. 또한 평가결과를 기초로 행정안전부가 행정 지원이나 보조금 제공 등의 의사결정에 반영할 수도 있어 지방자치단체들이 회계 책임성을 제고하기 위한 신중한 재정관리를 추구할 수 있는 직접적인 인센티브가 될 수 있다.

라. 지방자치단체 파산제도 도입

● 지방자치단체 파산제도의 도입은 이미 많은 전문가들에 의해 제안된 바 있다. 최근 지방자치단체의 부실한 재정관리에 대한 감사원의 지적과 관련하여 한 연구기관은 “지방정부의 파산제도 등 지자체가 책임질 수 있는 제도의 미비로 중앙정부가 지자체의 파산을 방치하지 않을 거라는 암묵적 믿음이 지자체의 선심성 행사나 방만한 재정운용의 결과

7) 김경호와 이효, p26, 2011

를 초래하고 있다”고 지적했다.⁸⁾ 지방자치단체의 파산제도는 지방재정 위기관리 제도의 하나로 이미 다양한 형태로 지방재정 위기를 경험한 미국이나 일본 등 해외 각국에서 적용하고 있는 제도이다.

미국의 경우 1996년 캘리포니아주 오렌지카운티가 재정운영 부실 및 파생상품 투자 실패 등 원인으로 파산신청을 한 사례가 있으며, 일본의 유바리시는 2006년 사실상 파산하여 중앙정부에 재정재건단체 지정을 요청하고 자체적으로 비효율적인 지역사업을 크게 줄이고 지방공무원들도 대거 정리하고 하는 등 장기적인 재정재건을 아직도 지속 추진하고 있다. 지방자치단체 파산제도는 특정 지방자치단체에 파산을 선고하는 결과적 행위보다, 파산에 이르기 전에 지방자치단체들이 재정위기를 인식하고 그러한 사태를 미연에 방지하기 위한 재정정책을 수행하도록 유도하는 것이 더 중요하다.

만일 어느 지방자치단체가 파산신청을 할 정도에 이르게 되면 중앙정부는 적절히 개입하고 강력한 재정 회생책을 주도하여야 한다. 실제 예를 들면, 1991년 미국 매사추세츠 주정부는 첼시시가 심각한 재정위기에 빠지자 시장을 해임하고 주 파산관재인을 파견했으며, 2009년 미국 캘리포니아주는 재정파탄 위기에 이르자 주민들에게 지급할 복지수당과 장학금, 세금 환급금의 지불을 유예하고 수많은 공무원 일자리를 구조조정하는 등 긴급조치를 취하였다. 이와 같이 파산제도는 지방자치단체가 재정위기에 직면할 경우 재정상태가 정상화될 때까지 자치단체장과 지방의회 기능을 정지하고 재정위기가 해소될 때까지 그 권한을 중앙정부가 대행하게 할 수 있다. 따라서 해당 지방자치단체의 재정운영 부실 및 회계 책임성 확보 실패에 대해 강력하게 제재함으로써 지방자치단체가 미리부터 회계 책임성에 초점을 맞추고 효율적으로 재정을 운영할 수 있도록 유도하는 강력한 수단으로 작용할 수 있다.

마. 재정정보의 효과적 공시와 주민참여 확대

● 우리나라의 경우 2006년부터 지방재정법에 근거한 지방재정 공시제도가 도입되어 운영되고 있다. 회계 책임성의 핵심개념의 하나는 지방자치단체 운영에 관한 중요한 정보를 주민에게 제공하는 것이므로, 지방재정 공시제도는 회계 책임성 제고에 큰 역할을 할 수 있다. 우리나라의 현행 재정공시는 (표 3)과 같은 공통공시 사항을 중심으로 운영되고 있다.

현 공시제도에 포함된 정보 내용은 매우 포괄적이다. 그러나 너무 많은 정보는 정보 과부하

8) 한국경제연구원, KERI 경제전망과 정책과제, 2010. 8

(Information Overload)를 초래하여 오히려 적절히 이용되지 못한다는 것은 잘 알려진 사실이다. 중요한 공시사항을 재정공시에서 제외하는 것은 물론 적절하지 않겠지만 실제로 정보에 접근이 용이하도록, 그리고 재정에 관한 핵심적인 내용이 공시되고 이용될 수 있도록 정보공시를 체계화하고 요약할 필요가 있다. 예를 들면, 아주 핵심적인 예산·재무 회계 정보와 몇 가지 중요한 지표만을 선정하여 '주민이 꼭 알아야 할 재정정보' 등 명칭으로 별도의 정보를 제공하는 것도 지방자치단체의 회계 책임성을 제고하는 좋은 방법일 것이다. 지방자치단체의 예산편성과 집행과정 및 결산과정에서의 주민참여는 또한 지방자치단체의 회계 책임성을 제고할 수 있는 직접적인 방법일 수 있다. 현재 우리나라 지방자치단체는 주민참여 예산제도 등 선별적인 주민참여 제도를 운영하고 있다.

이러한 주민참여 제도가 예산 뿐 아니라 지방자치단체 재정의 전 과정에 확대되는 것이 필요하다. 그러나 주민참여가 명목에 그치지 않고 효과적으로 운영되기 위해서는 주민 대표성 확보, 공정성 및 효과성 담보 및 시민단체 참여 등 선결과제에 대한 연구가 필요할 것이다.

표 3 우리나라 현행 재정공시 제도

1. 총량적 재정운영 결과(지방재정법 제60조)

- 세입·세출예산의 집행상황
- 지방채무 및 일시차입금 현황
- 지방채권 현황
- 기금운용 현황
- 공유재산의 증감 및 현재액
- 발생주의 복식부기에 의한 재무 보고서(별도 첨부)
- 제55조 제3항에 따른 재정 건전화 계획 및 이행 현황
- 제59조의 규정에 의한 통합재정 정보(별도 첨부)

2. 재정운영에 관한 중요사항(시행령 제68조)

- 중앙정부로부터 받은 재정 분석·진단 결과
 - ▶ 지방재정 분석·진단 결과, 재정 건전화 계획 권고사항 등
- 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사 결과
 - ▶ 정부 합동감사, 도 단위 감사 결과 등 포함
 - 자체 및 지방의회 감사, 결산검사 등은 제외
- 주민의 주요 관심항목

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ 인건비 집행현황 ▶ 지방의회 경비 집행현황 ▶ 민간단체 보조금 지원현황 ▶ 포상금 집행현황 ▶ 연말지출 비율 등 ▶ 맞춤형 복지비 운영현황 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 업무추진비 집행현황 ▶ 행사·축제경비 집행현황 ▶ 기관운영 기본경비 집행현황 ▶ 1,000만 원 이상 수의계약 실적 ▶ 지방세 지출예산 현황 ▶ 중기 지방재정 계획 |
|--|--|

4. 결론

● 해결의 실마리를 찾지 못하고 있는 유럽 여러 나라의 재정위기가 더 큰 경제위기를 초래할 가능성이 있어 전 세계적으로 정부 부문의 재정 건전성에 대한 관심이 높아지고 있다. 우리나라의 경우 특히 총선을 치루고 연말의 대선을 목전에 두고 있는 지금, 국가재정과 국가재정에 크게 의존하고 있는 지방재정의 건전성에 대한 우려가 제기되고 있다. 정치인들은 경쟁적으로 여러 가지 복지공약을 내놓고 있으며 국민들은 복지혜택을 하나라도 더 누리려는 경향을 보이고 있어 경기침체와 감세정책 등으로 빠듯한 세입에 비해 향후 세출은 폭발적으로 늘어날 수밖에 없는 상황이기 때문이다.

이 글에서는 우리나라 지방자치단체의 회계 책임성 현황을 점검해보고 회계 책임성을 제고하기 위한 방법으로 내부 및 외부 감사제도의 철저한 운영, 재무회계 정보의 활용 확대, 지방자치단체 회계 책임성 평가제도 운영, 지방자치단체 파산제도 도입, 재정정보의 효과적 공시와 주민참여 확대를 제안하였다. 최근 국제신용평가기구에 의해 신용등급이 하락되는 등 유럽 재정위기의 중심에 있는 스페인의 경우 지방재정의 악화가 부동산 버블 붕괴, 경제 펀더멘탈(Fundamental, 경제기초) 약화와 함께 위기를 초래한 3대 주요원인으로 꼽히고 있는 점은 우리나라에 주는 시사점이 크다. 이러한 시점에서 지방자치단체의 회계 책임성과 재정 건전성의 제고방안을 모색하는 것은 반드시 필요하다고 할 수 있다. ☺

참고문헌

- 감사원, 감사결과보고서-지방재정 진단·점검, 2011. 12
- 김경호·이효, 지방자치단체 재무분석 지표의 개선방안, 정부회계연구, p1~29, 2011. 12
- 김혁·김경호·전중열, 국가·지방자치단체 복식부기 정부회계, 신영사, 2012. 1
- 한국경제연구원, 연구보고서 KERI 경제전망과 정책과제, 2010. 8
- Finel, B. I. and Lord, K., The Surprising Logic of Transparency, International Studies Quarterly 43, p315~339, 1999
- Irwin, T., Accounting Devices and Fiscal Illusions, IMF Staff Discussion Note, 2012
- Oswald, J., Transparency and City Government Communications, Brigham Young University. Department of Communications, 2010
- Piotrowski, S., Governmental transparency in the path of administrative reform, State University of New York Press. 2007

통합 사업관리를 통한 재정사업의 성과제고

- 재정사업의 성과제고를 위한 방안으로, 새로운 재정제도를 도입하기보다는 기존 제도를 활용 하되 정책 결정자가 지방의회, 주민들이 가장 필요로 하는 사업을 대상으로 신뢰할 수 있는 재정정보를 제공하는 통합 사업관리 시스템을 제안한다. 이러한 제도의 활용을 통해 재정사업의 성과 제고는 물론 회계책임을 분명하게 할 수 있을 것이다.



글 _ 강 인 재 (재정공학연구소 소장)

→ 사례 1

● 인천시는 지난 4월 광역단체로는 처음으로 소속 공무원의 급여 일부를 하루 늦게 지급하면서 재정위기가 세상에 알려졌다. 올 예산만 7조 9,983억 원에 달하는 시가 단 20억 원이 모자라 공무원 6,000명에게 매달 지급하는 복리후생비를 하루 늦게 준 것이다. 시의 재정파탄은 각종 대형사업을 벌이며 지방채 발행과 금융권 등에서 무리한 차입을 추진한데 기인하는 것이었다. 송도·청라·영종 등 인천경제자유구역 개발과 220곳의 구도심 재생사업, 검단신도시와 루원시티 건설 등을 동시다발적으로 추진했으나 투자금을 회수하지 못한 상태에서 2008년 글로벌 금융위기를 맞았다. 시 부채는 2011년 말 2조 7,401억 원에 달했는데, 올해 말엔 3조 1,842억 원에 이를 것으로 전망된다. 현재 시는 2014년 아시안게임(2조 3,000억 원), 장애인 아시안게임(599억 원), 2013년 전국 체전(소요 예산 350억 원), 실내무도 대회(소요 예산 290억 원)까지 각종 국내·외 행사를 계획하고 있다.

→ 사례 2

● 전국시도지사협의회는 “영유아 무상보육 사업을 위한 재원이 6~7월이면 고갈되기 때문에 이에 대한 특단의 대책을 마련하지 않을 경우 영유아 무상보육 확대가 중단될 수밖에 없다”고 강조했다.

이같이 대정부 건의에 나서게 된 것은 2011년 말 국회와 정부가 지방자치단체와 협의 없이 만 0~2세 영유아 무상보육을 기존 하위 70%에서 소득과 관계없이 모든 계층으로 확대하면서, 지방정부가 40~50%의 부담을 떠안게 돼 심각한 재정압박을 받고 있기 때문이다.

국회는 지난해 연말 0~2세 영유아 무상보육을 기존 하위 70%에서 소득과 관계없이 보육시설을 이용하는 모든 계층으로 확대하면서, 이를 위해 국비 3,697억 원을 증액 편성했다. 그러나 국비 3,697억 원이 증액되면 지방비도 이에 따라 약 3,279억 원이 증액돼야 한다. 그러나 지방정부는 부동산 경기침체로 인한 지방세입 감소, 사회복지 수요에 대한 세출증가 등의 이유로 이를 도저히 마련할 수 없기 때문에 무상보육 중단이 불가피하다는 것이다.

최근 발표한 감사원(2012)의 ‘지방재정 건전성 진단·점검’에서 볼 수 있듯이 일부 지방자치단체단체장들이 공약사업이라는 이유로 사업 타당성 검증마저 수행하지 않은 채 무리한 사업추진으로 대규모 재정적자가 발생하고 있으며, 순세계잉여금 결손이 발생하자 이를 은폐하기 위해 사실과 다른 결산서를 제출·공시했다는 것이다.

위에서 볼 수 있듯이 예산은 정치적 성격과 관리적 성격을 동시에 지니고 있기 때문에 재정 운영의 효율성과 투명성을 제고하여 재정성과를 높이기 위해서는 정치적 측면과 관리적 측면을 종합적으로 고려하여야 한다. 그러나 주민의 요구, 자치단체장과 지방의원의 선거, 시민단체와 언론의 행태, 중앙과 지방과의 재정관계에서 나타나는 정치적 특성은 단기간 내에 개선이 어렵고 참여자들의 의식변화나 정치적 결단이 요구되는 부분이기 때문에 여기서는 재정의 정치적 측면보다는 재정관리적인 측면에 초점을 두어 논의를 전개하고자 한다. 이하에서는 2000년대 초 재정개혁 과정에서 도입된 다양한 재정제도들의 제도적 제약과 정치 환경을 고려할 때 통합사업 관리가 불가피하다는 점을 강조하고 있다.

1. 재정개혁의 논거와 전제조건인 재검토

● 정부에서 수행하는 각종 사업의 비효율성은 중앙과 지방 간의 재정관계, 재정관리 제도, 정책대상에 따라 다양한 원인에서 초래되고 있다. 그간 문제만 발생하면 기존 제도나 운영방식을 개선하여 근원적인 문제해결을 도모하기보다는 선진국에서 시행하는 새로운 재정기법을 서둘러 도입하거나, 담당 공무원에 대한 처벌강화(일벌백계), 고강도 감찰·수

사, 일률적 예산삭감 등의 대처방안을 답습하여 왔다.

재정시스템 개혁을 통해 재정성과를 높이고자 하는 원래 취지와는 달리 단기간 내에 해결 되지도 해결될 수도 없는 법적·정치적 접근방법만 강조되어왔는데, 이러한 풍토가 조성된 데는 관련 분야의 선진제도가 이론이 기반하고 있는 조건·여건에 대한 심층적 탐구가 부족하고, 우리나라 재정운용 현상에 대한 피상적인 분석으로 제도 운용에 대한 체계적인 연구가 부족한 데도 일단의 원인이 있다 하겠다. 새로이 도입된 재정제도의 목적과 제도가 효과적으로 운영되기 위한 전제조건을 살펴보면 다음과 같다.

가. 중기 재정계획 제도 등

● 중기 재정계획 제도(1988년 법제화), 재정 투·융자 심사제도(1994년 법제화), 예비 타당성조사를 살펴보면 다음과 같다. 단년도 예산제도의 제약성을 보완하여 중장기적인 관점에서 자원배분의 효율을 기하기 위해 중기 재정계획 제도를 시행하고 있는데, 이 제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 ①주민들의 수요를 감안한 미래예측, ②재원조달 추계의 정확, ③사업원가의 추계, ④사업의 타당성 분석이 이루어져야 한다. 자치단체의 경우 재원은 주로 중앙정부의 보조로 이루어지고, 세입추계의 중요성에 대한 인식부족으로 인해 세입추정이 정확하지 않기 때문에 실제 사업과 유리되는 경우가 많다. 한편 사업의 성과를 높이기 위해 재정 투·융자 심사제도, 예비 타당성조사를 제도화했는데, 사업 심사대상의 제한성, 정확한 심사의 미비, 심사에 대한 메타평가 시스템 부재 등이 문제로 지적되고 있다.

나. 사업예산제도

● 전통적 접근으로 품목별(Objects of Expenditure) 예산은 가계예산(Household Budget)에 불과하다는 혹평도 받지만, 지출통제 지향으로 의회가 행정부를 통제하는 기초로 20세기 초부터 널리 사용되는 예산제도이다. 당시에는 가장 혁신적인 제도였다. 그러나 품목별 예산제도는 정부의 사업과 기능에 대한 정보를 제공하는 데 한계가 있다. 더욱 큰 문제는 주요한 지출계획이 조직의 가장 낮은 수준에서 위로 이동하는 반면에, 목표나 정책에 대한 결정은 상위층에서 결정되어 예산과 정책이 괴리된다는 점이다.

2008년 시행된 사업예산제도는 기존의 품목예산제도를 대체하기 위한 제도로서, 예산편성의 기본단위를 기존의 '품목'에서 '사업'으로 변경하여 사업을 중심으로 예산을 편성·집행·결산하는 예산제도이다. 이는 사업 중심의 예산체계를 구축, 예산집행 결과를 성과평

가와 연계시키는 예산기법으로 성과관리를 목표로 하고 있다. 그러나 지방자치단체에서 추진하는 사업에 대해 체계적인 분류작업이 선행되어야 하나, 이 과정을 소홀히 하여 각 부서에서 시행하는 사업을 나열하는 데 그치고 있어 우선적으로 사업예산제도의 사업분류 체계를 개선할 필요성이 있다.

다. 복식부기·발생주의 회계

● 복식부기·발생주의 회계는 2007년 시행되었다. 지방자치단체의 경우 두 차례의 시범운영을 거쳐 2005년 지방재정법의 개정으로 재무회계 결산을 명시하였으며, 2006년 행정안전부령으로 지방자치단체의 회계기준에 관한 규칙(지방회계 기준)이 제정되었다. 세 부사항인 ‘지방자치단체 발생주의·복식부기 회계처리지침’을 행정안전부 훈령으로 제정하여 2007 회계연도부터 재무회계 결산에 의한 재무보고서를 작성·공시하고 있다. 현재는 단식부기 예산회계와 복식부기 재무회계의 이원적 결산체제로 결산내용이 중복되는 문제를 해결하기 위해 통합결산체계 구축을 위한 방안을 수립중이다.

재정상태 보고서, 재정운영 보고서 등 재무제표가 산출되고 있으나, 자치단체 전체의 거시적 정보만 산출되어 재무회계 정보의 활용이 미흡하다. 지방자치단체의 재정운영 보고서는 자치단체별 수익과 비용, 운영차액을 보여주는 수준에 머물러 있어 사업별 분류로 세분화된 원가와 수익, 이들 간의 차이인 순원가(Net Cost)를 산출하지 못하고 있다. 따라서 사업의 성과를 측정하는 데 필수적인 원가정보가 매우 빈약한 실정이며, 성과정보를 획득하더라도 신뢰성이 낮아 이 정보를 이용한 분석지표를 통해 사업 혹은 조직 간 비교가 어렵다.

2010년에는 지방자치단체 원가계산 준칙이 제정되어 금년에 순원가 방식에 의해 재정운영 보고서가 작성될 예정이다. 원가의 정보 활용성을 높이기 위해서는 미국 지방정부와 같이 경상지출과 자본지출의 구분이나 프랑스 지방예산을 참조할 필요가 있다. 경상예산(지출, 경상지출 사업)과 자본예산(지출, 자본지출 사업) 간에는 예산의 편성방법(예산계획 포함), 예산의 시야, 지출 대상과 규모, 자원, 운영방식, 원가산정, 성과관리 등에서 차이가 있다.¹⁾ 우리의 경우 사업이라는 명칭 하에 경상지출 사업과 투자사업이 모두 포함되어 같은 맥락에서 파악한다는 문제점이 있다.

1) 경상지출과 자본지출의 구분은 사업별·조직별 원가관리 실행, 합리적 투자 우선순위 결정과 투자사업 효율성 제고, 투자사업과 차입재정의 연계를 통한 재정운영 효율성 제고, 주민 조세부담의 기간별 분산과 세대 간 형평성 확보 등의 이점이 있다(임성일, 146).

라. 성과평가

● 성과평가는 2006년 정부업무평가기본법에 의해 법제화되었다. 중앙정부는 성과평가와 함께 재정사업 자율평가를 시행하고 있다. 지방자치단체의 경우 BSC 등 정교한 평가시스템이 도입되었으나 재정운영의 효율성에 기여하기보다는 연례적 행사로 생각되며, BSC가 조직의 능력 제고를 위한 성과관리가 아닌 구성원을 줄세우기 식의 성과평가에 치중, 원래 목표가 다소나마 변질된 경우가 있다. BSC는 조직, 성과평가는 개인을 분석 단위로 하는데 비해 공공서비스 전달은 사업을 통해 이루어지기 때문에 이들 간의 차별화된 관리가 필요하나 지금까지는 이들 간에 구별 없이 같은 것으로 간주하여 사업과 매칭되지 않고, 목표와 성과지표의 개발이 미흡하여 실제 사업운영과 유리된 경우가 많다.

마. 심사평가, 정책실명제

● 심사평가는 사업의 진행사항을 분기별 예산집행과 사업진척을 중심으로 개괄적으로 파악, 사업의 문제점을 심층적으로 분석하는 데 한계가 있다. 이는 체계적인 모니터링에 대한 정책 결정자의 관심 부족과 관련된 정보 제약에 기인한다. 정책실명제는 사업의 제안, 승인, 집행과 관련된 공무원을 실명 기록하는 제도이다. 사후 성과에 반영하려는 것이나 실제 잘 시행이 되지 않고 있다.

바. 성과주의 예산제도

● 1980년대 이후 대부분의 OECD 국가에서 재정적자가 발생하고 국가채무가 누적되는 재정위기가 나타나기 시작되었다. 이러한 재정위기에 대응하기 위한 예산개혁의 하나로 성과주의 예산제도(Performance Based Budgeting System, PBBS)가 출현하였다. 성과주의 예산제도는 성과정보를 활용하여 예산운용의 결과와 예산배분을 연결시키는 제도를 의미한다. 지방정부의 경우에는 2000년대 초부터 일부 자치단체에서 성과주의 예산제도를 도입·운영중에 있으며, 재정운영의 성과를 객관적으로 측정하고 환류하기 위해 노력하고 있다. 그러나 성과의 정의와 평가가 사업을 기준으로 이루어지는 반면, 예산의 편성과 집행은 품목을 중심으로 이루어짐에 따라 예산과 성과의 직접적인 비교가 어려운 문제가 발생하였다. 게다가 성과의 정의·측정·평가 및 결과의 환류 또한 쉽지 않았다(엄태호 외, 2012).

사업예산 성과관리제도는 사업예산제도 기반의 예산과 BSC 성과관리 기반의 성과를 연계하는 것이다. 세부사업의 불명확성, 중복사업의 발생과 확인의 어려움, 편성코드 오류로 인한 문제 등 사업예산제도 자체의 문제점들도 여전히 제기된다.

사. 재정분석, 재정위기 관리

● 복식부기 회계자료의 도출에 의해 재정분석과 재정위기 관리에 대한 관심이 커지고 있다. 선진국 지방정부의 경우 재무추이 분석은 환경적 변수와 재무적 지표가 종합된 중요한 자료로, 내부적으로 활용되는 정책자료일 뿐만 아니라 외부적으로 주민 및 투자자에게 공개되고 재정 건전성을 평가하는 자료로 활용되고 있다. 이는 집행부에서 작성하여 재무보고서와 같이 지방의회, 주민들에게 제공되고 있는데, 재정관리 정책에 대한 구체적인 설명과 인구, 소득, 개발면적, 기업활동, 소비 등 재정분석에서 중요하게 다루어지고 있다. 우리 지방자치단체의 경우 주요한 경제지표가 없거나 자료로서 신뢰성에 제약이 있기 때문에 재정적 관점에서 재정분석과 순수한 재무회계에 의한 재무지표만이 작성되고 있다. 재정지표에는 지역사회의 환경적 여건에 의해 정해지는 것과 관리자들의 노력에 의해 차이가 나는 것으로 구분할 수 있다. 전자를 정확히 측정하는 것도 중요하지만, 재정평가를 하면서 자치단체장이나 담당 공무원의 통제 밖에 있는 환경적인 요소를 빼고 나머지 부분에서 관리·운영을 잘 한 것에 대해 좋게 평가받는 지표를 선정할 필요가 있다. 즉, 지방자치단체장이나 담당 공무원의 인센티브 스트럭처(Structure)를 제도화하여 재정성적을 높일 수 있는 체제가 필요하다. 현금주의 예산회계 체제 하의 회계정보와 달리 프로그램 순원가나 건설사업 투입원가 정보를 제공하는 경우 사업시행 후 1~2년 후에 당초 계획된 비용이나 투입원가보다 초과되는 경우 의회 등에서 이를 문제 삼아 회계책임(Financial Accountability)을 추궁할 수 있다. 그러면 사업 관리자들이 사업의 타당성 검토 시 편익은 많게 하고 투입비용은 적게 하여 우선순위를 확보 받으려는 경향이 없어지고, 사업추진에서 비용과 효과를 고려하여 사업을 집행하게 될 것이다.

아. 관련 공무원의 전문성

● 재정성적을 높이기 위해서는 다양한 재정제도를 운영하는 관련 공무원들의 전문성이 중요하게 작용한다. 재정관리 분야의 전문성은 첫째, 상당한 기간의 지식습득과 훈련기간이 소요되며, 둘째, 실무를 다룰 수 있는 능력에 중점을 두어야 하기 때문에 상당한 기

간의 실무경험이 필요하다. 셋째, 교육방법은 개방형 학습방법을 통하여 특별한 제한없이 추가적으로 필요한 과목은 수강할 수 있어야 한다. 마지막으로 전문가로서 윤리성을 강조할 필요가 있다. 우리의 경우 순환보직으로 경험과 전문성이 축적되기 어려운 구조를 가지고 있다. 회계, 감사, 예산, 국공유 재산관리, 계약 등을 담당하는 공무원을 망라한 재정관리 분야 공무원의 전문성을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다(강인재, 2012)

2. 재정정보의 활용 제고

가. 재정제도의 연계

● 지금까지 새로운 재정제도를 도입하는 경우 “각 재정관리 제도가 의도하는 효과를 거둘 수 있는 유용한 재정정보를 가지고 있는가?”라는 개별제도의 정책 목표에만 집중하여 개개의 제도가 산출하는 재정정보와 여타 재정제도에서 도출되는 재정정보 간의 연계라는 측면을 소홀하였다. 학계에서나 실무 공히 통합 재정정보 시스템의 중요성을 인식하고 시스템 구축과 활용에 관심을 두고 있으나, IT 전문가가 통합 재정정보 시스템만 구축하면 재정정보가 저절로 나오는 것으로 생각하여 이들이 산출하는 정보가 예산운영이라는 전체적인 과정에서 연계되고 있는지에 대한 구체적인 대안 제시는 미흡한 실정이다. 이는 재정제도 개혁이 전체가 아닌 예산운영의 한 측면에만 집중하였다는(Focusing on just one aspect of financial management) 것을 보여주고 있다. 중기 재정계획과 단년도 사업예산 제도와의 분류체계 불일치로 인한 상호 간 예산연계 곤란, 사업 분류체계의 제약으로 세부사업과 원가와의 연계 곤란, 사업과 조직별 성과지표의 매칭 불가능 등이 주요한 예이다. 세부사업이 ‘도로 유지보수’인 경우, 도로 유지보수의 하위 비목에 모든 도로 유지보수 사업이 포함되어 있는 실정이다. 이는 각 도로별로 유지보수에 소요되는 비용, 즉 원가가 다를 수 있음에도 불구하고 세부사업 하위의 비목에서는 모든 도로의 평균 원가로 표시될 수밖에 없는 한계를 지닌다.

원가정보를 제대로 활용하기 위해서는 지방자치단체 내 각 도로들의 유지보수에 대한 원가정보의 비교가 가능해야 하는데, 실질적으로 이러한 비교는 매우 어렵다. 이는 예산운영의 효율성을 높이기 위해 도입된 원가정보의 활용 가능성을 제약하고 있다. 이러한 문제들은 세부사업에 대한 명확한 정의 및 기준이 마련되어 있지 않기 때문이다. 사업의 성과를 측정하는데 필수적인 원가정보가 매우 빈약한 실정이며, 성과정보를 획득하더라도 신뢰성이 낮아 이 정보를 이용한 분석지표를 통해 사업 혹은 조직 간 비교가 어렵다(엄태호 외, 2012).

예산관리 제도 간의 연계(Linkage)는 특정한 목적을 위한 예산관리 제도가 다른 목적을 가진 재정제도와 상이하게 작용하지만, 이러한 과정에서 수집된 자료들이 상호 조화되어야 하는 것을 의미한다. 통합(Integration), 연계(Linkage) 혹은 조정(Coordination)은 분산·분절(Disjointed), 복잡(Dompllicated), 비체계화(Unsystematic)와 대비되는 개념인데, 통합은 가장 높은 수준을, 조정은 가장 낮은 수준의 조화를 의미하고 있다.

표 1 재정제도와 예산운영의 연계

| | | 예산 편성 | 예산 심의 | 예산 집행 | 결산·회계 검사 |
|--------------|--------------|-------|-------|-------|----------|
| ⇕ | 중기 재정계획제도 | ⇒ | ⇒ | | |
| | 총액 배분·자율편성 | ⇒ | | ⇒ | |
| | 성과관리제도 | ↑ | ↑ | ⇒ | ⇒ |
| | 복식부기·발생주의 회계 | ↑ | ↑ | ⇒ | ⇒ |
| | 사업 예산제도 | ⇒ | ⇒ | ⇒ | ⇒ |
| | | ↓ | ↓ | ↓ | ↓ |
| 통합 재정 정보 시스템 | | | | | |

(표 1)에서 볼 수 있듯이 상호 연계된 하위 시스템으로서 각 재정제도는 사업을 재정관리의 허브(Hub)로 삼아 제도 간의 연계를 도모하는 것이다. 통합 재정정보 시스템은 IT를 기반으로 각 재정제도에서 산출하는 재정정보를 연결시키려는 것이다. 통합 재정정보 시스템은 시스템 내에 포함된 소프트웨어, 하드웨어, 인력, 절차, 통제, 자료 간의 효과적이고 효율적인 상호연계를 제공하기 위한 것으로, 통합은 연계의 최상위 수준이다. 중요한 것은 통합 재정정보 시스템은 규정된 자료와 처리요구에 맞도록 공통의 데이터베이스를 가지거나 전자적으로 상호 연계된 것으로 재정관리 시스템은 일관된 재정정보 분류구조 등의 요건(Requirements)을 충족시켜야 한다(OMB Circular No. A-127, 강인재, 2005).

나. 재정정보의 활용 제고

- 우리는 지방자치단체의 재정운영이 중앙정부의 재정지원에 의한 사업결정에 집중되어 사업의 효율적 운용을 평가하는 재정정보에 대한 수요가 적었는데, 자치단체 재정운영의 주요한 참여자인 주민, 자치단체장 등 정책 결정자와 시민단체, 언론 등에서도 유사한 행태가 나타나고 있다. 주민은 자신들이 부담하는 지방세보다 새로운 사업추진에 관심이 크기 때문에 사업의 효율적인 운용에 대한 원가나 성과지표에 대한 활용이 적다. 주민들이 “돈 좀 가져 써라”가 아니라 “중앙에 가서 돈 좀 많이 받아와서 가시적인 사업이나 보조

를 해줄 것”을 요구하는 행태는 사실 재정성과의 제고와 관련이 적다. 자치단체장은 자원의 효율적인 운용보다 중앙에서의 재원조달이나 공약사업 추진에 관심이 크다. 자치단체에서 제공하는 재정정보를 사업 점검이나 평가, 정책결정에 활용하지 못하고 있다.

지방의회 의원들이나 지방자치단체의 기관장들이 “과연 재무회계 정보를 이용할 줄 알겠는가?”에 대해 부정적인 평가가 대부분이다. 재정정보에 대한 활용이 적기 때문에 재정정보의 수요가 없어 의욕적으로 도입된 재정 개혁제도들이 행정현장에 착근되지 못하고, 하나의 정치적 상징으로만 활용되고 있다.

3. 통합 사업관리의 주요 내용

가. 통합 사업관리로 재정관리 제도 연계

● 재정관리 제도 간의 연계의 경우 통합 성과관리는 결과를 중심으로 각 재정운영 단계를 연결시키는 입장인데 반해, 통합 사업관리는 사업이라는 틀, 수단을 중심으로 재정 운영 과정을 연결시키는 것이다. 결과적으로 양자 간에 큰 차이가 없으나 통합 성과관리를 강조할 경우 성과지표 선정의 어려움으로 초점이 흐려질 가능성이 있기 때문에 본 연구에서는 재정관리 제도 간의 연계방안으로 통합 사업관리를 강조하고 있다. 재정개혁 제도들이 단편적·비체계적으로 추진되어 의도한 효과를 거두지 못하고 있으며, 새로운 제도 시행에 따른 비용과 시간이 상당하다. 또 새로운 재정제도가 담당 공무원이나 정책 결정자의 업무에 도움이 되기보다는 추가적인 부담으로 작용하는 경우가 많았다.

지방재정 운영이 사업보다는 조직 단위를 중심으로 편성·집행되기 때문에 사업의 전 과정을 모니터링할 수 있는 자료가 부족하고, 문제를 사전에 인식하거나 사업의 효과가 어떠한지 평가하는 수단이 부족한 실정이다. 재정정보 활용을 높이기 위해서는 재정정보를 활용할 경우 기대되는 편익이 가시화될 수 있는 방안이 필요한데 ①거시적 회계정보의 신뢰성 제고를 위한 정부 회계기준 및 회계처리 지침의 제정, ②정책 결정자, 주민, 의원 등 정보 이용자를 충족시킬 수 있는 미시적 회계정보의 산출을 위한 통합 사업관리 시스템 등 구체적인 개선책을 강구할 필요가 있다.

거시적 재정정보 활용을 통해 사업 운영자나 주민들이 재정정보의 편익을 가시적으로 느끼기가 어렵기 때문이다. 우선적으로 재무회계 정보의 적실성을 높여야 하는데, 원가대상이 사업계획 수립부터 예산 및 결산까지 연계될 수 있도록 체계적으로 사업을 구조화해야 한다. 정부에서 관리하는 주요 사업에 대한 사업원가, 성과측정, 이력관리가 필요한데, 이는

현재의 예산 분류체계에서 도출되지 않고 있어 중장기적으로 예산 분류체계의 개선으로 나아질 수 있으나 근본적인 개선책은 요원한 실정이다.

통합 사업관리 시스템은 중앙정부의 디지털 예산회계 시스템이나 자치단체에서 사용하는 이호조(e-호조)에서 산출이 제한적이나 재정사업의 성과제고를 위해 필수적인 주요 사업의 성과나 사업원가, 이력관리를 체계화하고 시스템화하는 것으로, 주요한 사업이나 프로젝트를 별도로 취합하여 관리하는 것이다. 통합 사업관리 시스템에 포함되는 대상은 단계적으로 예비 타당성을 거쳐야 하는 투자사업을 중심으로 구축하되, 장기적으로는 복지사업 등 경상 보조사업을 망라한 모든 사업을 대상으로 할 수 있을 것이다.

나. 통합 사업관리 시스템의 핵심요소

● 통합 사업관리 시스템(TBM, Total Business Management system)은 지방자치단체 및 공공기관에서 추진하는 모든 사업(정보 활용자의 필요에 따라 투자사업에서 시작하여 대상사업을 확대)의 계획관리, 진행관리, 통제관리, 종료관리를 체계적으로 할 수 있는 시스템이다. 사업에 대한 전반적인 이력관리를 함으로써 사업에 대한 사전·사후 평가 및 향후 사업에 대한 전략계획 수립을 하며 통합 성과관리 시스템으로 발전 가능한 시스템이다(그림 1 참조).

그림 1 통합 사업관리 시스템의 주요 내용



이는 사업의 타당성 제고, 사업점검, 사업의 원가 및 성과관리를 유기적으로 수행하여 자치단체의 예산절감 및 책임성을 확보하기 위한 논리적 체계이자 현실에 적용가능한 제도적 장치라 할 수 있다. 통합 사업관리 시스템의 핵심적인 요소는 지방자치단체 재정사업의 비효율성을 야기하는 요인이 복합적이기 때문에 한 가지 제도의 운용이 아닌 관련 제도들의 통합·연계를 통해 재정운용의 효율성을 제고하지는 것이다. 통합은 다음과 같은 내용으로 체계화되고 있다.

첫째, 사업을 재정운용의 핵심사항으로 파악하고 사업계획, 사업집행, 사업평가 등 사업 각 단계를 유기적으로 연계하여 관련 정보를 공유하는 것이다. 이를 위한 사업의 이력관리, 사업성과의 환류가 요구된다. 아울러 과거 시행했던 사업뿐만 아니라 각 부서에서 시행하고 있는 사업에 대한 정보도 축적하고 있는데, 사업별 키워드를 두고 있어 사업의 중복 여부를 식별할 수 있다. 현재 자치단체가 어떤 사업을 추진하고 있고, 추진실태 및 상황이 어떠한지는 담당자만이 아닌 단체장, 지방의회, 고위관리자, 주민들은 추진상황을 점검할 수 있어야 할 것이다.

둘째, 예산, 자산 및 부채관리, 원가, 성과에 관한 정보가 제공되어야 하는데, 기존 현금주의가 아닌 자원소비 개념의 복식부기·발생주의 회계가 요구된다. 주민과의 정치적인 관계와 문제에 대한 시각이 변함에 따라 정책 결정자가 요구하는 정보 수요가 더욱 다변화되어야 할 것이다.

셋째, 정책 결정자와 예산부서, 사업 담당자가 정보를 공유하며, 담당자의 책임소재를 분명히 한다. 보고체계의 개선, 업무수행 정보의 실시간 공유로 문제가 발생하기 전에 필요한 조치가 취해질 수 있어야 한다. 사업 담당자의 시각에서 사업의 적정성, 중요성, 문제 등이 평가되는 것이 아니다.

넷째, 사업 진행과정에서 주민의 참여를 촉진하여 주민과 자치단체 사업부서와의 연계를 강화하여야 한다.

4. 결론

우리는 지난 10여 년간 다양한 재정제도들을 성공적으로 도입한 바 있는데, 특히 이웃나라 일본에서 벤치마킹할 정도로 발생주의·복식부기 회계제도 구축에 상당한 성과가 있었지만 제도에 대한 과잉기대로 의도한 재정성과를 나타내지 못하고 있다. 그러나 이러한 노력으로 인해 통합적인 재정운용에 필요한 사업예산, 발생주의·복식부기 회계, 성과관리 등의 인프라를 구비하여 효율적이고 투명한 재정운영에 박차를 가할 수 있게 되었다.

예산은 정치적 성격과 관리적 성격을 동시에 지니고 있기 정치적인 판단에 의해 야기된 재정운용의 비효율성에 주목하여야 하지만, 관리적 측면에서 다소나마 미흡했던 제도를 개선할 필요가 있다. 여기서는 새로운 재정제도를 도입하기보다는 기존 제도를 활용하되 정책 결정자가 지방의회, 주민들이 가장 필요로 하는 사업을 대상으로 신뢰할 수 있는 재정정보를 제공하는 통합 사업관리 시스템을 제안하고 있다. 이러한 제도의 활용을 통해 재정사업의 성과 제고는 물론 회계책임을 분명하게 할 수 있을 것이다.

통합 사업관리 시스템은 재정제도 간의 연계를 효율화하여 필요한 재정정보를 쉽게 활용할 수 있도록 하는 발상의 전환에 불과하기 때문에 저비용으로 단기간에 구축할 수 있으나, 문제는 효율적 사업관리 및 전략적 정책결정의 중요성에 대한 인식과 더불어 사업체계에 대한 정치(精緻)한 분석이 필요하다는 점이다. 사업관리의 중요성에 대한 인식은 선거를 의식하는 주민이나 정책 결정자에게는 여전히 정치적 판단의 문제에 속하고 있다. ☺

참고문헌

- 엄태호 · 강인재, 원가회계 연계사업성과관리와 예산 방안에 관한 연구, 한국조세연구원 연구보고서, 2012
- 강인재, 지방자치단체 통합재정정보시스템 구축에 대한 평가, 한국지방재정논집, 제10권 제2호, 2005
- 강인재, 정부회계 전문인력의 양성 : 당위성과 한계, 한국정부회계학회 춘계세미나 발표논문, 2012
- 이효, 성과지향의 지방재정운영시스템 구축, 한국지방행정연구원 연구보고서, 2020 지방재정그랜드디자인, 2010
- 임성일, 지방재정과 자본예산제도의 도입, 지방재정, 지방재정공제회 2012 제1호, 2012
- OMB. Circular No. A-127, *Financial Management System*, 2009
- Greg G. Chen et al., *Budget Tools - Financial Methods in the Public Sector*, CQPRESS, 2009