

지방정부의 예산제도 개혁 방향*

부산광역시를 중심으로

박 영 강 (동의대학교 행정학과)

본 연구는 지방정부의 집행부 예산과정에 대한 문제점을 살펴보고 제도적인 개혁방향을 제시하기 위한 것이다. 지방정부 예산과정의 문제점을 파악하기 위하여 국내의 신행연구와 부산광역시를 대상으로한 실증분석을 시도하였다. 예산편성과정에서는 계획과 예산의 연계성 부족, 중앙정부의 획일적인 예산편성지침, 예산인력과 전문성 부족이 문제점으로 나타났다. 집행과정에서는 수의계약과 응역결과의 비합용이 문제시 되었다. 평가과정에서는 징벌중심의 감사, 평가결과의 비합용 현상이 나타났다. 예산과정의 개선을 위해서는 정책결정과정의 민주화가 선행되어야 하며, 예산관련부서의 위상강화와 예산편성과정의 공개가 필요한 것으로 나타났다. 집행과정에서는 투명성확보와 평가과정과의 연계가 중요한 과제로 인식된다. 평가과정에서는 성과평가기구의 강화와 책임성을 확보하기 위한 인사관리와 연계가 중요한 대안으로 제시되었다. 장차 내무부 예산편성지침의 강제성 배제, 성과주의예산제도의 도입도 필요한 것으로 나타났다.

I. 서론

1. 연구목적

지방화시대에는 주민의 행정수요폭증이 활성화되므로써 복지부진을 중심으로한 행정수요가 증대를 뿐아니라 세계화, 정보화, 노령화라는 새로운 환경은 새로운 행정수요를 요구하고 있다. 그 결과 지방정부는 행정수요의 폭주와 함께 새로운 재정위기를 맞게 되었다. 즉 중립의 재정수입에는 획기적인 변화가 없는 반면 재정지출요인은 기하학적으로 증대하고 있는 것이다.

건설관재장 선출을 계기로 서울특별시와 부산광역시에서는 이러한 추세에 대응하기 위하여 시장경영진단을 실시하고 이를 통하여 새로운 행정수요를 포착하는 한편 감축가능한 행정서비스를 찾고자 노력하였다. 그리고 이러한 결과를 토대로 행정기구개편을 단행하였다.

이러한 노력은 결국 한정된 재원을 보다가 효율적으로 사용하려는 노력으로 이해할 수 있다. 그러므로 시장경영진단과 같은 행정적 평가가 행정기구개편을 위한 1회성으로 그쳐서는 안될 것이다. 장기적으로 예산제도의 개혁으로 이어지는 것이 바람직스럽다. 왜냐하면 새로운 행정수요의 충족을 위하여 자원을 배분하더라도 기존의 불요불급한 사업을 중단하지 않을 수 없으며, 이는 곧 예산상의 우선순위를 결정하는 문제로 귀결되기 때문이다.

지방자치의 역사가 오래된 외국의 경우 지방정부를 중심으로 활발한 예산제도의 개혁을 가

* 이 논문은 1997년도 동의대학교 대학자세연구과제 연구비에 의하여 이루어졌음.

적었고 이러한 경향은 중앙정부의 예산제도개혁으로 이어졌다. 그러므로 우리나라에서도 지방화 시대를 맞이하여 지방정부가 중심이 되어 자율적인 예산개혁을 시도할 필요성이 그 어느때보다도 높아졌다.

지방정부의 예산개혁을 위해서는 예산제도개혁을 위한 명확한 정책방향과 함께 구체적인 지원이 필요하지만 이러한 영역에 대한 국내의 연구는 취약한 편이다. 본 연구에서는 장차 지방정부의 예산개혁을 위한 정책방향의 제시와 함께 보다 구체적인 정책대안을 모색하고자 한다.

2. 연구범위와 연구방법

본 연구에서는 국내의 최근 선행연구와 부산광역시를 구체적인 사례로 선정하여 지방정부의 예산과정에서 나타나는 문제점을 적시하고 예산제도개혁을 위한 중·단기적 정책대안을 제시한다.

예산과정은 일반적으로 편성, 심의, 집행, 결산 및 회계검사의 과정으로 구분되고 있다. 그러나 본 연구는 의회가 참여하는 예산과정을 제외한 집행부의 예산과정만을 다루고자 한다. 그러므로 예산심의와 결산 및 회계검사과정을 제외한 예산의 편성과 집행 및 집행부 내부의 평가과정만을 연구의 대상으로 한정하게 된다.

부산광역시 예산과정의 문제점을 분석하기 위해서는 부산광역시의회 회의록의 분석과 부산광역시 예산관련 공무원을 대상으로한 면담자료를 활용한다.

II. 예산개혁을 위한 국내의 연구동향

80년대 이후 전 세계적으로 감축관리가 주류를 이루게 되고, 이러한 시대적 추세에 따라 감축관리를 위한 예산제도의 개혁이 세계적 관심사로 나타났다. 그러나 예산제도에 대한 관심은 비단 최근의 현상이 아니라 국가예산이 팽창하게 되는 20세기 초부터 나타나기 시작하였다.

미국의 경우 어느 국가보다 앞서 예산제도의 개혁에 관심을 기울여 왔고 방대한 연구결과를 남기고 있다. 특히 미국에서는 다양한 형태의 예산제도가 시도되었으므로 특정한 예산기법의 시행에 따른 경험적 연구도 활발하게 이루어져 왔다.

미국의 예산개혁은 대부분 지방정부 차원에서 개발되고 시현을 거쳐 연방정부에 파급되는 과정을 밟아 왔다(Lee and Johnson, 1983: 70-73). 이러한 이유는 지방정부가 중앙정부에 비하여 보다 절약과 능율에 대한 자극이 크고, 변화에 대한 유연성이 높기 때문이다.

품목별예산제도는 그것이 1920년대에 연방정부에 채택되기에 앞서 이미 1907년에 New York City에서 시행되었다. 성과주의예산은 1913년 New York City Richmond에서 월가 예산제도(cost data budget)라는 이름으로 사용되었고, 그것이 1934년 美 農務省의 시현적 사용을 거쳐 1949년에 연방정부에 전면적으로 도입되었다(신무섭, 1993a: 504-508).

마찬가지로 계획예산제도 역시 1960년대에 연방정부에 도입되기 이전에 이미 1900년대에 New York City에서 계획예산의 초기형태가 나타났었다(이문영의, 1993: 510). 그리고 영기준예산 역시 미 연방정부에서 채택하기 전에 Georgia, Texas, Arkansas 등의 州政府에서 채택된 바 있다(강인재의, 1985: 343).

이와같이 지금까지 나타난 정부부문의 전형적인 예산제도가 지방정부를 통해서 개발되었을

뿐이다. 그밖에도 지방정부는 자신의 실정에 맞게 다양한 형태의 예산제도를 발전시켜 가고 있다.

예를 들어 Milwaukee City는 1961년에 성과주의예산을 선도적으로 도입하여 많은 도시로 부터 주목을 받았다. 이 도시는 15년간 이 제도를 사용하면서 몇가지 개선점이 필요하다는 사실을 발견하게 된다. 그것은 성과주의예산이 사업간의 우선순위의확립에 관한 정보와, 장기적 계획과 집행에 관한 정보를 제공할 수 없다는 사실이었다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 1976년 지방정부예산에 ADAP라는 새로운 개념을 도입하였다. ADAP는 성과주의예산에 제로베이스적 개념을 결합시킨 것으로, Allocation, Decision Accountability, Perform을 강조하고 있다. Milwaukee City는 1979년에 새로운 예산제도를 2개局에 시범적으로 시행하고 그 성과를 토대로 1981년에 슬래미에 확대 적용시켰다.

그밖에 최근 선진국의 도시정부에서는 예산집행권자에게 자유재량을 늘여주는 기업가적 예산제도, 자본예산제도, 발생주의회계제도 등의 진취적이고 모험적인 예산제도를 도입하는 사례들이 늘어나고 있다.

우리나라는 예산제도개혁에 대한 연구가 양적, 질적인 측면에서 대단히 취약하다. 최근에는 의회에서 도입되었던 주요기업들이 소개되고 있으나 아직도 대부분이 유포적인 소개에 그치고 있다.

지방자치의 실시와 함께 지방정부에 대한 예산개혁의 필요성을 주장하는 연구들이 나타나고 있지만 이러한 연구도 주로 지방정부의 예산과정에 대한 문제점의 적시와 그칠 뿐 정책대안을 위한 구체성을 지니지는 못하고 있다.

III. 지방정부 예산과정의 문제점

지방정부의 예산과정은 편성, 심의, 집행, 결산 및 회계결사의 4단계로 구분된다. 여기서는 이러한 과정중에서 집행부 예산과정에 속하는 예산편성과 집행 그리고 집행부의 평가과정에 대한 일반적인 문제점을 살펴본다.

우리나라 지방자치단체의 예산과정에 대한 최근의 실증적 연구에서는 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 이러한 문제점은 크게 제도적 측면과 행태적 측면의 문제점으로 구분된다.

1. 예산편성과정의 문제점

지방정부의 예산편성과정에 대해서는 그 중요성이 감안되어져 비교적 활발한 연구가 이루어 졌다. 지방자치실시이후 나타난 주요 연구에서는 다음과 같은 제도적·행태적 문제점이 지적되었다.

(1) 제도적 측면

우리나라 지방정부의 예산편성에 대한 합리성을 저해하는 제도적 요인으로서의 중앙정부의 획일적인 예산편성지침, 예산담당기구의 인력부족 및 단기적인 재임기간, 실질적 예산편성기간

의 짧음이 지적되고 있다. 이러한 내용은 다음과 같은 선행연구에서 나타나고 있다.

김정옥(1993: 90-91)에 의하면 예산편성기본지침의 기준단계에 따른 예산편성은 전년도달 슬주의 내지는 점증주의적 경향을 취하게 한다. 한편 나중식(1992: 600)과 김종순(1995: 38)은 예산담당기구의 인력에 비하여 업무가 지나치고 직원의 짧은 재임기간으로 인하여 예산 편성 및 사정의 전문성이 매우 낮은 편이라고 한다.

그리고 이종철(1993: 61-63)의 연구에 의하면, 지방정부의 예산은 국고보조금과 지방교부세가 확정되어야 실질적인 예산편성이 가능하므로 예산편성기간이 국가예산에 비하여 지나치게 짧다고 한다.

2) 행태적 측면

지방정부의 예산편성에 대한 운영과정에서는 합리적 예산편성을 저해하는 예산편성관행이 나타나고 있다. 이러한 것으로는 계획과 예산의 연계성 부족, 보조금사업의 부문간 연계성 부족, 투자우선순위에 대한 체계적 분석 부족, 추가경정예산의 빈번한 편성과 규모의 크기, 예산담당공무원의 재량권 부족과 절증적 예산편성관행이 지적되고 있다.

(김정옥(1993: 90)과 이종철(1993: 53)의 연구에 의하면 중앙정부지식사업이나 자체사업을 불문하고 예산과 계획의 연계성이 적어 투자의 효율성이 낮다. 증기재정계획의 내용이 실제의 예산편성에 제대로 반영되지 않고 있다. 김정옥(1993: 90-91)은 중앙정부에서 시달하는 보조사업의 경우 각 소관부처에 따라 독립적으로 이루어지고 있어 부문간 연계성이 적어지고 그로 인하여 투자의 효율성이 저해되고 있다고 한다.

한편 투자우선순위의 분석과 관련하여 김정옥(1993)은 지방정부의 자체사업에 대한 투자계획이나 이와 분석평가가 미흡하여 가용자원의 투자우선순위가 예산편성에 제대로 반영되고 있지 않다고 한다. 그리고 신부섭(1993b: 118)은 지방정부가 대부분 사업계획을 형식적으로 수립하고 사업성결과를 경제적 관점에서 검토하지 못하고 있다고 지적한다.

이영조(1994: 562-563)는 빈번한 추가경정예산과 규모의 크기가 문제시 된다고 하며, 진상경(1993: 1062)은 추경이 본예산에서 확보되지 않은 정보비 등의 확보와 본예산에서 삭감된 예산의 부활수단으로도 활용되고 있다고 하였다.

나중식(1992: 608)의 연구에서는 가용자원에 대한 예산결정이 대부분 상부의 지시나 고위층의 의도, 기관장의 관심 등에 따라 이루어지므로 예산사정기구의 재량권이 낮고 이로 인하여 계획과 예산의 연계성이 저해된다고 나타났다. 그리고 최근에 나타난 이영조(1995: 47)의 논문에서는 지방정부의 예산결정에 있어서 예산담당공무원의 주된 행태는 절증적이며, 정보, 할규와 선례, 중앙정부보조금이 이러한 행태에 영향을 미친다고 한다.

2. 예산집행과정의 문제점

지방정부의 예산집행과정에 대한 연구는 저조한 편이다. 이러한 원인은 예산편성이 이루어지면 집행은 대부분 자동적으로 이루어진다는 사고가 지배하기 때문인 것으로 보인다. 그러나 최근 예산과정에서 집행의 중요성이 매우 중요하다는 주장이 제기되고 있다.

집행과정의 중요성은 의회의 실의가 끝난 예산이, “무엇을 위한 얼마”라는 액수만 규정할 뿐 “어떻게”라는 것을 행정가의 재량으로 남기기 때문이다. 중앙정부의 예산집행과정에서는 민간

으로부터 재화와 용역을 구입하는 과정과 민간부문에 대한 보조금지출과정이 증시되고 있다 (박득중, 1996: 384-385).

재화와 용역의 구입과정에서는 누구와 어떠한 방식으로 계약할 것인가의 문제점을 내포하고 있다. 판매공사의 계약과정에서 나타나는 잠음은 이러한 문제점을 의미한다. 보조금의 지출이 쓰는 지출대상자의 신청과 정부기관의 일방적 심사과정이 수반된다. 이러한 과정에서 행정기는 재량성을 지니게 된다.

이성과 같이 집행과정에서 행정기관은 상당한 재량권을 지니고 있기 때문에 어떠한 방식과 방법으로 집행하느냐에 자원배분의 효율성이 달린진다.

지방정부의 예산집행과정에 대한 실증적 연구에서는 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

1) 제도적 측면

윤봉태(1997: 324)의 연구에 의하면 지방정부의 용역발주에 있어서 수의계약과 지명일찰 제도는 관청장의 리할리적인 영향력이 미치지 않는다.

2) 행태적 측면

윤봉태(1997: 333)는 용역발주에 있어서 한정된 업체에 대한 질증적인 용역발주현상이 나타나며, 용역결과에 대한 활용도가 매우 저조하다고 지적하고 있다. 그리고 자금운용과 관련된 역서는 여유자들의 예치와 부족자들의 차입의 중합적 관리 부족으로 이차손실이 발생하고 있다는 연구결과가 나타나고 있다(부산광역시, 1996: 381).

3. 예산평가과정의 문제점

광의의 평가과정에는 지방의회와 결산과정이 포함되지만, 여기서는 지방의회의 평가과정을 제외한 집행부의 평가과정에 대한 문제점만을 살펴본다.

집행부의 평가는 크게 합법성평가와 효율성 평가로 구분된다. 부산광역시의 경우 집행부내부의 평가기관은 감사실과 기획관리실 산하의 확인평가계, 그리고 각 사업부서의 자체평가기관(주무과)으로 분산되어 있다. 감사실은 주로 합법성평가를 위한 기관이며, 나머지는 효율성 평가를 위한 기관이다.

1) 제도적 측면

지방정부에 대한 감사는 외부감사와 내부감사의 이중적 구조로 이루어져 있으며 외부감사기관의 확대도 증빙감사가 실시되므로써 행정의 능률성을 저해하고 있다(김홍식 : 754). 그리고 정책평가를 위한 기구의 인력이 부족하며 전문인력이 충원되지 않고 있다(한국지방행정연구원, 1991: 17-18).

2) 행태적 측면

감사의 특적이 행정실패의 사전방지나 감사정부의 원류를 통한 합리적 의사결정 향상에 있으나, 현행 지방정부의 감사는 비위의 적발과 징벌 중심의 억압적 감사수준에 더두르고 있다(김홍식, 1996: 761)

정책평가의 경우 실질적인 평가가 이루어지지 못하고 있고 주트 사업의 진도 파악 수준에 머무르고 있다. 따라서 평가결과의 활용도 극히 미진하다(한국지방행정연구원, 1991: 18, 27).

IV. 부산광역시 예산과정의 문제점 분석

부산광역시 예산과정의 문제점 파악을 위하여 지방의회회의록 내용분석과 공무원과의 면담을 실시하였다. 지방의회회의록을 통한 문제점의 발견에는 한계가 있을 수 있다. 회의록속에는 지방의원이 관심을 가지는 사항에 대해서만 언급되므로 문제점이 체계적으로 드러내기 어렵기 때문이다. 그러나 지방의회구성 이후 지방의원들은 예산과정에 커다란 관심을 보여왔고, 보다 현실적인 필요성에서 문제점을 지적하였으므로 적실한 문제의 파악을 위해서는 대단히 유용할 것으로 보인다.

따라서 적실성을 추구하는 차원에서 회의록 분석을 시도하였으나 부족한 내용에 대해서는 보완적으로 공무원에 대한 면담을 실시하였다. 지방의회회의록은 1992-1997년 까지의 예산편성과 관련된 예산결산특별위원회의 정책질의 내용을 분석하였다. 공무원은 최근에 역산부서 근무경험이 있는 공무원을 대상으로 하였다.

분석결과 부산광역시 예산과정에서는 다음과 같은 문제점이 발견되었다. 이러한 문제점은 제도적 측면 보다는 행태적 측면에서 더욱 두드러지고 있다.

1. 예산편성과정의 문제점

1) 계획과 예산의 연계성 결여

집행부가 표방하고 있는 정책목표와 예산과의 괴리현상을 보임으로써 정책목표를 불분명하게 한다. 긴축예산을 표방하면서 경상비의 증액과 기구확장이 나타나고 있다(부산광역시의회사무처, 1992: 28).

중기재정계획이 단체장에 따라 자의적으로 변경되고 있으며, 5년의 계속사업이 지나치게 연장되고 있다는 지적이 있다(부산광역시의회사무처, 1994: 15). 1993년도 부산광역시 투자사업의 경우 중기재정계획에 반영된 110건의 사업중 예산에 반영된 것은 91%이며 금액으로는 64%에 불과하다(이종철, 1993: 53).

2) 대형사업 중심의 무리한 투자계획

부산광역시의 재정경직성의 주된 요인은 대규모 사업에 대한 무리한 투자에서 비롯되고 있다(부산광역시의회사무처, 1993: 28 ; 1994: 17). 시청사건탈, 지하철 2호선과 광안대교사업등의 동시적 진행은 재정구조의 경직성을 초래하고 있으며, 이런 드트의 장비부족으로 새로운 새로운 교통수요를 유발하고 있다.

3) 정책과정의 비민주성과 졸속성

부산광역시의 재정구조에 영향을 미치는 거대사업들(시청사, 사직동주경기장, 광안대교, 을숙도 쓰레기매립장, 명지주거단지 등)은 주트 관선시장 시절에 결정되었고, 정책결정과정에서

충분한 의견의 수렴이 이루어졌다고 보기 어렵다. 그 결과 정책의 타당성에 대한 비판이 제기되고 있다. 그리고 졸속적인 정책결정으로 재정 압박과 함께 부실과 비효율이 여러 사업부문에 서 나타나고 있다. 대표적 사례로 사업의 효율성이 높은 도로의 다목적사업에 대한 투자가 되지 못하고 있다(부산광역시의회사무처, 1993 : 5-27).

한편, 공무원에 대한 면담에 의하면, 설계기간과 설계비가 비현실적으로 책정되는 관행에 의거하여 예산이 편성되므로 사업시행과정에서 설계변경과 공사금액의 추가적 부담문제가 발생하고 있다고 한다(부산광역시 Y계장).

4) 계획과 예산의 중앙정부 의존성

중앙정부의 보조금을 무비판적으로 수용함으로써 중앙정부가 선호하는 사업을 벌이는 경향이 있다. 그 결과 부산시의 사업비 부담과중으로 공기가 지연되므로써 일정한 예산당비를 초과하는 사례도 나타났다. 동서교가도로의 경우 초기에 2,700억원으로 예상한 금액이 공기가 지연되므로써 4,380억원이 소요되었다(부산광역시의회사무처, 1993: 38)

5) 예산편성절차의 비합리성

예산편성절차에 명시되지 않은 종류의 경우 예산편성단가가 사업부서마다 달리 적용되는 경우가 있고, 세입채출안 자료가 사업의 성격을 정확하게 파악하기 곤란하므로 되어있다. 예산편성절차상의 원칙(영기준예산)이 선언적일 뿐 실제는 선례달습적 예산이 편성되고 있다(부산광역시의회사무처, 1995: 15).

이러한 결과는 공무원의 면담에서 더욱 뚜렷하게 나타났다. 예산심의 전단계인 투자실시는 예산이 아닌 계획이라는 의식이 지배하여 밀도있는 실사가 이루어지지 않으며, 인력과 시간 및 전문성의 한계로 전체적 재정수요를 총합하여 투심보고서 내지 증가지정계획서를 작성하는데 불급하다는 것이다(부산광역시 S과장).

2. 예산집행과정의 문제점

예산집행과 관련하여서는 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다.

1) 자금운용의 비효율성

도시저개발기금 총액이 220억원에 이르고 있으나 사업실적은 전무하고, 시금고은행에 대한 정기에금의 저리예치로 연간 100억원의 손실이 초래된다는 지적이 나타나고 있다(부산광역시의회사무처, 1992: 30 ; 1994: 9-10).

2) 공사의 용역발주의 비합리성.

공사의 용역발주 및 건설사업과 관련된 사업의 집행에서 불발성의 소지가 높은 집행관행이 나타나고 있다. 이러한 내용과 관련하여 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

공사의 용역발주시 낙찰율이 지나치게 높은 것은 예정가격결정과 관련하여 대한 문제점을 지적하고 있고, 용역결과를 정해둔 유도성 용역이나 토비에 의한 용역 및 중복용역과 결과가 사장된 용역도 있다. 건설사업과 관련하여 수의계약과 담합이 나타나 예산낭비요인으로 나타나고

있다(부산광역시의회사무처, 1992: 29 ; 1993: 13 ; 1994: 29).

책임감리제도실시로 감리비판 인상하고 감리회사는 바뀌지 않고 있어 낭비적 요인이 되고 있다(부산광역시의회, 1995: 23).

3) 기타 사업집행의 비효율성

지방공사 및 공단의 방만한 운영과 쓰레기, 청소와 관련된 사업집행에서 비효율성이 나타나고 있다. 그리고 부서별로 무질서 하게 도로를 파헤침으로써 여산공비와 주민불편을 초래하고 있다(부산광역시의회사무처, 1994: 27 ; 1995: 7 ; 1996: 24).

공무원의 해외연수가 관광적 성격으로 전락하였으며, 부산시의 지역 공동브랜드 개발사업추진은 권간주도 보다 효율성이 저해될 수 있다(부산광역시의회사무처, 1996: 8-9, 15).

공무원의 면담에 의하던 예산편성 과정에서 졸속적 편성 등으로 문제를 내포하고 있을 경우 집행과정에서도 문제점이 나타날 수 있다고 한다(부산광역시 S과장).

3. 예산평가과정의 문제점

본 연구의 분석대상으로 삼은 예산결산특위 회의록의 정책질의에서는 예산사업의 집행경과에 대한 성과의 평가에 대해서는 체계적인 질의가 나타나지 않았다. 다만 행정소송의 빈번한 패소의 관련된 공무원의 책임에 대한 질의응답에서 유사한 사례가 발견되었다(부산광역시의회사무처, 1994: 9, 41).

평가과정에 대한 문제점은 공무원의 면담에서 보다 명료하게 나타났다. 부산시의 경우 집행과정에 대한 통제는 엄격한 편이며 주로 합법성 중심의 평가가 이루어지고 있다. 합법성이 결여될 경우 징계가 따르지만, 사업예측의 실패나 공사기간의 장기화로 인한 예산증액과 같은 정책의 실패에 대해서는 전보수준의 문책이 다를 뿐이다(부산광역시 S과장). 그리고 성과평가에 대한 활용은 거의 전무하다(부산광역시 K과장).

4. 선행연구와의 대비

1) 예산편성과정상 문제점

선행연구에 의하면 지방정부의 예산편성과정에서 나타나는 제도적 문제점으로는 획일적 예산편성지침, 예산인력과 전문성부족, 짧은편성기간으로 나타났다. 행정적 측면에서는 계획과 예산의 연계성 부족, 보조금사업의 부문간 연계성 부족, 투자우선순위에 대한 체계적 분석 부족, 추가경정예산의 빈번한 편성과 규모의 크기, 예산담당공무원의 재량권 부족과 집중적 예산편성관행이 문제점으로 지적되었다.

본 연구의 분석결과에서도 동일한 문제점이 지적되었다. 특히, 합리적 예산편성을 위한 사전장치인 증기제정계획이나 투자심사제도가 기간과 전문성 부족 및 예산이 아니라는 안이한 개트로 인하여 형식적으로 운영되고 있는 것으로 밝혀졌다. 덧붙여 부산광역시의 예산과정은 개별사업중심의 무리한 투자계획과 정책과정의 비민주성도 재정의 경직성을 유발하는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다.

2) 예산집행과정상 문제점

선행연구에 의하면 제도적 측면에서는 용역발주에 있어서 수의계약과 지정인찰제도가 불합당한 집행의 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 행태적 측면에서는 편중적인 용역발주와 용역결과의 활용도 저조, 자금운용의 효율성이 지적되었다.

본 연구의 분석결과에서도 이러한 문제점들이 동일하게 지적되고 있다. 예산집행의 비효율성은 제도적 요인 보다 행태적 요인이 더욱 큰 요인으로 작용하는 것으로 보인다. 그리고 예산편성과 평가과정과도 매우 밀접한 관계를 지니는 것으로 나타났다.

3) 예산평가과정상 문제점

선행연구에서는 제도적 측면에서 중독감사, 감사인력과 전문성 부족이 문제점으로 지적되었다. 행태적 측면에서는 정벌중심의 감사, 평가결과의 미활용이 문제점으로 나타났다.

본 연구의 분석에서 지방의회회의록을 통해서도 평가에 대한 문제점을 파악하기 어려웠으나, 부산광역시의 현행 조직기구와 공무원과의 견해를 통해서 유사한 문제점을 발견할 수 있었다. 특히할 내용은 합법성을 결여하지 않는 한 사일의측이나 집행의 실패에 대해서 공무원의 책임을 묻는 제도적인 장치가 없다는 점이다. 정책평가와 관련한 공무원의 책임성의 결여는 정책실패의 가장 중요한 요인으로 작용할 것으로 보인다(이문영외, 1998: 243 ; Rubin, 1992: 454-466).

7. 예산제도개혁을 위한 정책방향

예산의 성파는 효율적인 집행을 통하여 달성된다. 예산의 효율적인 집행을 위해서는 합리적인 예산편성과 성과평가를 통한 환류가 요청된다.

합리적 예산편성을 위해서는 계획과 예산의 연계가 대단히 중요하다. 이를 위한 기구와 인력을 도모하는 제도적 장치와 행태의 개선이 수반되어야 한다. 마찬가지로 바람직한 평가를 위해서는 제도의 정비와 행태적 개선이 동시에 요청된다.

여기서는 이러한 두가지 측면의 개선방향중에서 제도적 개선에 주안점을 둔다. 이러한 이유는 행태적 접근방법이 무용하기 때문이라기 보다 정책변수로 다루는데 상당한 한계를 지니고 있기 때문이다. 즉 행태적 개선은 리더십과 공무원의 내면적 태도 등 다양한 변수에 영향을 받기 때문이다. 그러나 행태적 개선을 도모시키는 것은 아니다. 제도적 개선을 통하여 바람직한 행태적 변화를 유도할 수 있기 때문이다.

1. 예산편성과정의 개선점

바람직한 예산편성을 위해서는 예산관련 정책(계획)의 민주적 결정과 정책의 우선순위에 대한 합리적 판단이 선행되어야 한다. 부산광역시의 경우 거대한 예산을 수반하는 대형사업이 주된 편성시장시절에 비민주적인 과정을 거쳐서 수립되었다. 그리고 증소형 투자사업의 경우에도 투자우선 순위가 합리적으로 이루어지지 않고 있다. 이는 중기재정계획과 투자심사과정의 형식성에서 잘 나타나고 있다.

중기재정계획의 경우 현재 대구부에서는 중기재정계획수립지침을 1월에 시달하고 계획수립을 기초자치단체의 경우 2월 22일 까지, 동역의 경우 3월 8일트 한정하고 있다(대구부, 1996: 75). 대구부의 이러한 의도가 효과를 발휘하기 위해서는 지방정부 차원에서 최소한 그보다 훨씬 이전부터 시간과 인력을 투입하여야 한다.

부산광역시의 경우 투자심사는 중기재정계획과 마찬가지로 심사부서에서 철저한 심사가 이루어진다고 보다 각 사업부서의 사업계획을 대부분 수용하는 입장을 보이므로써, 심사의 효과가 상당히 약화되어 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 다음과 같은 개선방안을 생각할 수 있다.

첫째, 대형사업에 대한 정책결정을 민주화하기 위하여 일정금액 이상의 사업에 대한 결정에는 공청회와 지방의회의 개별적 승인을 의무화하는 방안을 생각할 수 있다. 현재 지방의회는 예산심의나 사업관련조례 등의 제정과정을 통하여 집행부를 통제하고 있으나, 집행부의 독주를 막기 어려운 실정이다. 지방정부의 정책결정의 민주성을 높이기 위해서는 지방의회의 권한을 보다 강화해야 할 필요가 있다.

둘째, 중기재정계획과 투자심사과정의 충실화를 위해서는 예산관련부서의 권한과 위상이 높아야 한다. 부산광역시의 경우 단체장의 자외에 따라 중기재정계획이 편경되는가하면 예산과정에서 상급부서장의 영향력이 적지않게 작용하는 것으로 나타나고 있다. 그리고 중기재정계획과 투자심사의 전문화를 위하여 외부전문가가 포함된 심의위원회가 있지만 전문적 수준에 더부르고 있다. 현재의 심의위원회를 보다 활성화하여 실질적 심의기능을 부여하고, 능력을 갖춘 전문가가 책임을 질 수 있는 위원회로 전환시켜야 할 것이다.

셋째, 우리나라의 예산편성과정은 중앙과 지방 모두 철저히 폐쇄적이다. 예산편성과정의 합리화를 위해서는 중기재정계획의 심의과정부터 예산사정과정까지 가능한 주민과 이익집단에게 공개하는 방향으로 절차를 개선하는 것이 바람직하다.

2. 예산집행과정의 개선점

예산집행과정의 주요 문제점은 도급공사와 용역의 발주과정에서 불공정이 나타나고 있다는 점이다. 이러한 부공정은 부실공사와 불필요한 용역을 양산하게 한다. 예산의 집행과정에서 나타나는 부조리와 비능율은 공무원의 행태가 근본적으로 바뀌지 않으면 개선되기 어렵지만, 집행과정의 투명성확보와 사업성과의 평가를 통하여 상당부분 개선될 소지가 있다. 집행과정의 투명성확보는 외부의 참여를 확대·강화하므로써 공무원의 재량성을 줄이게 한다.

먼저, 용역계약방식은 방법에 따라 다양한 장단점이 다르지만, 가능한 공개경쟁원리에 입각하는 일찰방식을 채택할 필요가 있다(윤병래, 1997: 334).

다음, 용역심의위원회의 기능활성화와 심의위원의 공정성을 확보하는 방안이 강구되어야 한다. 지방정부는 용역발주의 효율성과 투명성을 높이기 위해서 학계, 공무원, 업체의 전문가로 구성된 용역사업발주심의위원회가 있으나, 심의의 실효성이 낮은 것으로 보인다(윤병래, 1997: 322). 심의위원은 전문성을 고려하여 전문가중에서 선정되어야 하지만 공정성의 유지를 위하여 가능한 임기를 단기화하고 순환위촉하는 것이 바람직하다고 본다. 아울러 용역발주과정의 투명성을 위하여 심의위원회는 발주과정에도 참관하여야 하겠다. 이러한 방식은 공사드들에 있어서도 적용되어야 한다고 본다.

마지막으로, 효과적인 집행은 효율적인 평가장치와 연계되어야 한다. 용역의 경우 그 결과의

활용을 위해서는 운영발주과정에서 영역의 목적을 구체화 시켜야하며 영역결과에 대한 평가도 따져야 한다. 일정금액 이상의 운영결과에 대해서는 의무평가 또는 평가의 신뢰를 통한 평가를 제도화해야 할 것이다.

3. 예산평가과정의 개선점

예산의 평가는 시행착오를 줄이고 자원배분의 효율성을 높이는 데 있다. 지방정부의 현행 평가는 성과평가의 부재와 정책실패나 비효율에 대한 책임을 묻는 장치가 없다는 점이다. 집행결과에 대해서는 할법성 평가와 함께 경제적 효과성 평가를 병행할 필요가 있다(김홍식, 1993: 14). 성과평가의 활성화를 위해서는 다음과 같은 개선점이 요청된다.

우선, 성과평가를 위해서는 먼저 평가기구의 강화가 필요하다. 1997년 12월 현재 부산광역시의 사업결과에 대한 평가기관은 감사실, 기획관 소속 확인평가제, 각 사업부서의 자체평가기관 등으로 분산되어 있고 평가목적도 다르다. 현재의 확인평가제의 기능을 확대하여 감사실이 소속시키거나, 예산편성과의 연계성을 높일 수 있도록 예산관련부서와 통할하는 방안을 생각할 수 있다.

그리고, 평가결과에 대한 책임성을 확보하기 위하여 인사관리의 연계하는 방안이 강구되어야 한다. 중기재정계획과 투자실사과정 및 예산사정과정에서 가장 중요한 작용을 하는 것은 사업부서의 정확한 사업비 산정과 상응하는 효용의 측정이다. 사업부서의 무성의한 자료는 예산의 우선순위를 왜곡시키며, 자원의 낭비를 가져오므로 이러한 점에 대해서도 평가하여 책임성을 부여해야 한다.

현행 제도는 공무원의 불법행위에 대해서만 책임을 들을 뿐 비능률과 낭비에 대한 책임성 확보가 제도화 되어있지 않다. 장차 비능률과 낭비에 대해서는 인사상의 제재를 가하고 그 반대의 경우에 상응하는 유인을 제공할 필요가 있다. 이를 위해서 예산기획과 집행과정에 대한 평가결과를 근무성적평정의 자료가 활용하는 방안을 생각할 수 있다.

4. 기타 제도적 개선방안

현행 예산관련법규의 기정이 불가피하다. 내부부의 예산편성지침은 통제중심의 품목별예산제도를 골격으로 하고 있으므로, 내부부의 지침에 따라 경우 전년도달출주의를 벗어나기 어렵다. 지방재정법 시행령 제20조의 규정이 의해 현재 명명적 효력을 지니고 있는 내부부의 편성지침이 참고자료로 바뀌어야 한다(조창현, 1996: 291-292 ; 김중희, 1996: 351).

한편, 예산관리의 효율화를 위해서는 현재의 품목별예산제도를 성과관리방식으로 전환시킬 필요가 있다(부산광역시, 1996: 661-663 ; OECD, 1995: 53). 지방정부의 예산제도개선 방안으로는 성과주의, PPBS, MBC, ZB3 등 다양한 방식이 제기되고 있다. 그러나 현대적 예산제도는 기본적으로 성과주의를 토대로 하고 있으므로 성과평가가 체질화되지 못할 경우 정상적인 운영이 어렵다. 따라서 우선 성과주의 예산제도를 시도하는 것이 보다 현실적이라 하겠다.

현재 대구부의 예산편성지침은 품목별 예산제도를 골간으로 하고 있으므로, 단기적으로는 지방정부차원에서 이러한 방식과 병행하여 성과예산체계를 별도로 수립할 수 있을 것이다.

IV. 결론

지방재정의 효율화를 위해서는 세입과 세출의 측면이 동시에 고려되어야 한다. 그러나 지방세입은 중앙정부의 보다 강력한 통제하에 놓여 있으므로 지방정부차원에서는 세출의 효율화가 보다 용이한 정책수단이 될 수 있다.

본 논문에서는 지방정부의 예산과정에 대한 선행연구와 부산광역시를 구체적인 대상으로 하여, 예산심의와 결산을 제외한 집행부 예산과정상의 문제점을 살펴보고 예산개혁을 위한 정책방향을 제시하였다. 이러한 문제점과 해결과제는 대부분의 지방자치단체에 해당될 것으로 보인다.

지방정부의 예산과정에서는 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

예산편성과정에서는 계획과 예산의 연계성 부족, 정책과정의 비민주성이 주요 문제점으로 나타났다. 제도적 문제점으로는 확실적인 예산편성지침과 예산인력과 전문성 부족, 짧은 예산편성기간이 지적되었다. 예산집행과정상 문제점으로는 수의계약에 의한 편중적인 용역발주와 용역결과의 활용도 저조, 자금운용의 비효율성이 나타났다. 한편, 예산평가과정에서는 징벌중심의 감사, 평가결과의 비활용이 주요한 문제점으로 나타났다.

이상의 문제점을 해결하기 위하여 다음과 같은 예산개혁방안이 제시되었다.

예산편성과정의 개선을 위해서는 무엇보다도 정책결정과정의 민주화가 선행되어야 한다. 이러한 장치트써 대형사업의 결정에 공청회와 지방의회 승인을 의무화하는 방안을 고려할 수 있다. 그리고, 예산관련투서의 위상강화와 심의위원회의 활성화, 예산편성과정의 공개가 필요한 것으로 나타났다.

예산집행과정에서는 집행과정의 투명성확보, 외부의 참여를 통한 공무원의 재량성 축소, 성과평가의 활성화를 위한 평가과정과의 연계가 중요하다. 예산평가과정에서는 성과평가가구의 강화와 평가결과에 대한 책임성을 확보하기 위한 인사관리와의 연계가 하나의 대안으로 제시되었다. 그밖에 내부부의 예산편성지침의 강제성 배제, 성과주의예산제도의 채택과 같은 제도적 개선도 필요한 것으로 나타났다.

이상의 개선방안은 주트 집행부의 예산과정과 관련된 것이다. 그러나 예산개혁은 궁극적으로 예산심의와 결산을 포함하는 전과정을 통하여 이루어져야 하므로, 장차 지방의회의 예산심의방식과 결산과정에 대한 개선방안도 함께 논의되어야 할 것이다.

예산개혁은 행정의 전과정과 연계되어 있으므로 실제의 개혁과정에서는 변화에 대한 저항과 개선방법의 구체적 적용에 대한 어려움이 수반된다. 그러므로 이러한 난관을 극복하기 위해서는 단체장의 정책의지는 물론 지방의회의 적극적인 지지가 따라야 할 것이다.

외국의 선진도시에서는 오래전부터 예산개혁을 시도해왔고, 그러한 결과 행정관리부문에서도 선진화되어 있다. 우리의 경우에도 지방자치 실시로 예산개혁의 여건이 충분히 갖추어 졌으므로 이제 그 시도를 할 때가 되었다고 본다.

참고문헌

- 장인재의 2인. (1985). 『예산이론』. 서울: 대왕사
- 김정옥. (1993). 지방의회예산심의의 발전방안에 관한 연구. 『한국행정학보』, 27(1): 77-96.
- 김종순. (1995). 지방예산 편성제도의 개선방안. 『지방행정연구』, 10(3)호: 47-70.
- 김종호. (1996). 『지방재정론』. 서울: 법문사.
- 김홍식. (1996). 지방자치단체에 대한 자체감사의 개선을 위한 정책연구. 『한국행정논집』, 8(4): 753-767.
- 박종식. (1992). 지방정부 예산결정실태와 경향성 분석. 『한국행정학보』, 26(2): 591-610.
- 내무부. (1996). 『지방자치단체예산편성기본지침』. 서울: 내무부.
- 박득중. (1996). 『신재무행정론』. 서울: 박영사.
- 부산광역시. (1996). 『부산광역시 시정경영진단』. 부산: 부산광역시.
- 부산광역시의회사무처. (1992). 『시의회예산결산특별위원회회의록』. 제18회.
 _____ (1993). 『시의회예산결산특별위원회회의록』. 제28회.
 _____ (1994). 『시의회예산결산특별위원회회의록』. 제38회.
 _____ (1995). 『시의회예산결산특별위원회회의록』. 제50회.
 _____ (1996). 『시의회예산결산특별위원회회의록』. 제59회.
- 신두철. (1993a). 『재무행정학』. 서울: 대영문화사.
 _____ (1993b). 예산편성 및 집행체제의 개선. 『한국행정연구』, 2(2): 107-123.
- 윤성채. (1995). 관티도구르서의 예산-평가 및 감사와의 연계성을 중심으로. 『한국행정학보』, 29(4): 1193-1210.
- 윤병락. (1997). 지방정부 용역활용실태와 개선방안에 관한 연구. 『한국행정논총』, 9(2): 313-336.
- 이영조. (1994). 지방자치단체의 추가경정예산 실태와 효율화 방안. 『한국행정학보』, 28(2): 557-574.
 _____ (1995). 지방정부 예산편성의 행태에 영향을 주는 요인분석. 『지방자치연구』, 7(1): 27-48.
- 이근영·윤성식. (1993). 『재무행정』. 서울: 학현사.
- 이종철. (1993). 『지방자치단체 예산의 편성과 심의에 관한 연구』. 석사학위논문, 부산대행정대학원.
- 전상경. (1993). 지방정부예산편성실태와 지방의회예산심의 행태에 관한 가설적 논의 : 부산시를 중심으로. 『한국행정학보』, 27(4): 1051-1072.
- 조창현. (1996). 『지방재정론』. 서울: 박영사.
- 한국지방행정연구원. (1991). 『지방행정에서의 정책평가기능활성화 방안』. 연구보고서 122.
- Lee, Jr. Robert D. and Johnson, Ronald W. (1983). *Public Budgeting Systems*. Baltimore: University Park Press.
- OECD. (1995). *Budgeting For Results*. Paris: OECD.
- Rubin, I. S. (1992). Budget Reform and Political Reform: Conclusions from Six Cities. *Public Administration Review*. 52(5): 454-466.

朴泳康: 부산대학교에서 행정학박사학위(논문: 조세정책의 불응요인 분석-부가가치세제를 중심으로, 1990)를 취득하고, 현재 동의대학교 행정학과 전임강사로 재직. 주된 관심분야는 지방재정과 재무행정이다. 지방정부의 제3섹터 설립에 관한 연구(1997), 자치단체간 사무배분을 위한 행정사무 분석(1997), 지방정부의 자율적 재정수단 활용방안(1997) 등의 논문을 발표하였다.