# 긴축시대의 충청남도 재정운영 대책

**이 강 선**
**(李康善)**
충남발전연구원
연구기획부장

*Ⅰ. 머리말*
*Ⅱ. 재정의 효율성 증대*
*Ⅲ. 맺는말*

## Ⅰ. 머리말

최근의 경제위기는 정부의 경제운영 미숙 및 失期, 금융기관의 낙후 등도 원인이 되지만 근본 원인은 소비, 투자와 같은 총수요가 국내외 저축과 같은 가용재원이 총 공급을 초과했다는 것이기 때문에 재정분야도 긴축의 기조를 펴야하는 것이다.

정부의 재정긴축은 당연히 지방자치단체의 재정에도 축소의 형태로 영향을 미칠 것이다. 특히 재원의 70% 내외를 정부의 재정에 의존하고 있는 충청남도의 각급 자치단체의 경우 그 한파의 정도가 심할 것으로 예상된다.

이번 사태의 심각성을 보여주는 한 예로 도의회에 제출된(충청남도, 1997. 11) 내년도 도본청 일반회계 예산만 보더라도 예산규모가 1조2,670억 정도가 되는데 이중 지방세, 세외수입 등과 같은 자체조달 재원은 29.8%인 3,774억원이고 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 지방채 등과 같은 의존재원은 70.2%인 8,895억원이다.

정부가 예산의 10%를 감축해 충남도 본청의 의존재원이 10% 감축되고 올해 성장률이 97년의 6~7%에서 0% 내외로 하락해 취득세, 등록세 등 지방세도 30% 정도 감축된다면 도본청의 일반회계 예산에서만 대략 2,022억원의 세입 손실이 올 수 있는 매우 심각한 상황이다.

지방자치가 실시되고 있다고 하지만 경제분야의 사무배분을 보면 9% 정도만이 지방자치단체의 사무이고 통화, 금융, 산업, 세제 등과 같은 핵심적인 사무를 포함한 90% 이상의 사무가 정부의 관

할 하에 있기 때문에 시군은 물론이고 도의 경우도 직접적으로 할 수 있는 정책수단은 매우 제한적이다.

아울러 아직까지 예측만 있을 뿐 재정분야의 경우 어느 분야가 얼마나 축소될 것인지가 정확히 정부에 의해 결정된 것이 없기 때문에 현 단계에서 지방자치단체에서 할 수 있는 대표적인 일은 정부의 긴축재정에 부응하여 全분야의 절약운동을 실제로 실천하고 지출되는 재정의 효율성을 높이는 방안을 자체적으로 준비하는 정도가 될 것이다. 우리가 인건비, 관서운영비, 경상적 경비 등에서 아무리 절약을 하더라도 어떤 형태로든 내년도 사업의 축소가 불가피할 것이므로 가능한 한 파급효과를 계량화하면서 미리미리 시나리오별 대처방안을 마련해 그 피해의 정도를 최소화하는 정책대안의 모색에 힘을 써야 할 것이다.

이런 관점에서 본고는 충청남도의 각급 지방자치단체가 긴축의 시대에 맞는 재정운영을 하는데 필요한 몇 가지 제안을 단기와 중장기로 나누어 하고자 한다.

## II. 재정의 효율성 증대

현재의 경제위기가 갖는 심각성과 IMF라는 존재를 생각할 때 정부의 삭감액에 충남도가 직접 관여할 여지는 매우 좁기 때문에 삭감액 자체는 일단 논외로 하고 삭감액에 따라 예산을 재편성할 때 우리가 고려할 점을 살펴보고자 한다.

### 1. 단기적 과제

#### 가. 예산의 재편성

아직 확정된 것은 아니지만 98년도의 정부예산 중 약 10%인 7조2000억~3000억원 정도가 삭감될 계획인 것으로 보도되고 있다. 이것이 현실로 다가오면 충남도의 각급 자치단체도 현재 계획된 예산을 전면적으로 다시 편성해야 할 것이다.

충남도의 자치단체들은 도·시군에 따라 차이가 있지만 대략 70% 정도의 예산을 정부의 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등에 의존하고 있고 지방세의 대부분이 개발과 관련된 것이기 때문에 정부예산 10%의 삭감과 경제성장의 저하는 매우 큰 파급효과를 가져올 것이다.

예산을 재편성해야 하는 이유는 이번 경제위기로 삭감되는 정부 의존재원의 액수가 크다는 점 때문이기도 하지만 그 파급효과가 분야별로 달라 당초 예산에서 정부 재원의 삭감만큼 단순히 예산을 깍아 나가는 것은 예산의 효율성 저하를 가져오기 때문이다.

#### 나. 실무 총괄조정기구의 운영

현 경제위기의 성격, 중앙과 지방의 사무배분, 우리도의 자주재원 비율 등을 고려할 때 현 경제위기는 중앙과의 면밀한 협조와 정책의 타이밍(timing)이 무엇보다 중요하다. 따라서 이번의 경제위기가 어느정도 제 자리를 잡아갈 때까지 예산, 사업 등 모든 도내 정책을 조정할 총괄기구를 도에 설치해 상황의 변화에 신속히 대응할 필요가 있다.

현재 각 분야별로 변화의 정도가 매우 크고 빠를 뿐만 아니라 많은 불확실성도 내포하고 있기 때문에 종합적인 조정기구가 전체적인 충청남도 대응전략을 총괄해 전체 상황을 보고 신속하고 일관된 대안을 내놓고 이를 전 도·시군의 실행 부서에 바로 시달해 실행에 옮기는 것이 중요할 것으로 생각된다.

이 기구의 구성은 도의 실국장 뿐만 아니라 필요에 따라 외부 전문가도 폭넓게 참석시켜 사업의 우선 순위에 대한 조정은 물론 계수의 조정까지 자문을 받는 것이 필요할 것이다.

다. 추진 사업의 재조정

앞으로 정부의 예산이 재조정될 때 모든 루트를 통해 새로운 정부의 조정 예산안에 충남도와 관련한 예산의 삭감이 최소화 되도록 설득할 필요가 있다. 또한 정부 조정 예산안이 확정되면 신속히 도·시군이 우선 순위를 정해 사업의 재조정이 이루어지도록 각 분야별로 파급효과를 최대한 정밀하게 계량화하는 작업을 미리미리 진행해 나가야 한다.

농어촌 구조조정, 축산농가 지원책, 겨울철 농산물생산 지원, SOC 사업의 조정, 산업단지 조성의 재검토, 중소기업지원의 확대, 실업난 완화, 원가상승에 처한 운수업체의 지원, 에너지 절약 등 각 분야별로 국고지원의 감소 규모에 따라 예상대책을 다르게 설정하는 세밀한 노력이 필요하다.

이를 위해 사안별 행정망 또는 현장조사 등의 방법으로 구체적인 통계를 최대한 미리 확보하고 이들 계수를 기반으로 전문가를 포함한 통합 조정기구에서 일괄 조정해 재원의 효율적 재배분를 추구해 가야 한다. 국고 지원의 감소로 사업이 축소, 취소 또는 연기되면 경우에 따라 우리 도·시군에서 매칭펀드(matching fund)로 부담하는 재원은 오히려 다른 유용한 사업(건실한 중소기업 지원, 실업문제 해결 재원 등)으로 돌려 쓸 수 있을 것이다. 따라서 아주 긴급한 사업이 아니면 과감하게 연기시켜 이번 위기를 계기로 좀더 필요한 사업으로 매칭펀드를 돌려쓰는 지혜가 필요하다. 물론 이 경우도 전체적인 시각에서 사업순서를 고려해 조정되어야 함을 물론이다.

라. 산업단지 조성의 완급조정

1997년 12월 현재 충남도내에서 공영개발을 하고 있는 산업단지는 모두 5곳으로 총사업비는 5,453억원이고 이중 확보된 사업비가 3,312억원으로 국비보조와 분양선수금을 제한 금액은 779억원이다(〈표 1〉 참고). 이 779억원은 도·시군비와 융자금의 합인데 국비지원이 중단되고 경기의 악화로 분양이 지연 또는 취소될 경우 사업수입은 없는 상태에서 도·시군에서 이자 등 비용만 부담해야 하는 사태가 올 것이다.

따라서 정부의 지원 삭감에 따라 현 진척상황, 분양현황, 향후 사업전망, 이자부담액 규모 등을 종합적으로 고려해 단지조성 순위 및 사업일정을 다시 검토해야 할 것이다. 현재의 어려운 경제상황을 고려할 때 전체 공단을 동시에 밀고 나가는 것은 불가능할 것이기 때문에 가장 유망한 곳을 골라 집중적으로 재원을 몰아주는 것이 효율적일 것이다. 아울러 재정의 경기안정화 기능도 있는

〈표 1〉 공영개발 산업단지 자금확보 현황

(단위 : 백만원)

| 구 분 | 총사업비 | 투자사업비 자금확보 현황 | | | | | | | | 선수금 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 계 | 국비보조 | 지방비보조 | | 융 자 금 | | | | |
| | | | | 도 비 | 시군비 | 토 특 | 재 특 | 지역개발 | 농 특 | |
| 인주1공구 | 144,213 | 26,334<br>(117,879) | 1,000<br>(15,071) | 334 | 229 | 12,300 | - | 11,700<br>(2,500) | - | 1,000<br>(100,308) |
| 대 죽 | 210,930 | 210,930 | - | - | - | 7,900 | - | 16,500 | - | 186,530 |
| 월 산 | 151,149 | 54,894<br>(96,255) | 3,375 | 168 | - | 2,300 | - | 7,800 | - | 41,251<br>(96,255) |
| 전 의 | 25,244 | 25,244 | - | - | - | 3,800 | 834 | 4,800 | - | 15,810 |
| 웅천석재 | 6,039 | 6,039 | 2,268 | 112 | 115 | - | - | - | 3,544 | - |
| 운 곡 | 7,733 | 7,733 | 2,034 | 112 | 114 | - | 4,569 | - | 904 | - |
| 계 | 545,308 | 331,174<br>(214,134) | 8,677<br>(15,071) | 726 | 229 | 26,300 | 26,300 | 4,448<br>(2,500) | 4,448 | 24,591<br>(196,563) |

주 : 1) ( )안은 미확보

2) 토특(토지관리 및 지역균형개발 특별회계): 연 5.7%, 5년 거치 10년 상환

3) 재특(재정투융자 특별회계): 연 8.5%, 국비융자는 5년 거치 5년 상환, 지방비 융자는 3년 거치 5년 상환

4) 지역개발(道 지역개발기금): 연 8.0%, 3년 거치 2년 상환

5) 농특(농어촌발전 특별회계): 연 7.0%, 국비융자는 5년 거치 5년 상환, 지방비 융자는 3년 거치 5년 상환

자료 : 충청남도 공업과 내부자료

것이기 때문에 일단 결정이 난 사업은 신속하게 실행하는 것이 필요할 것이다.

공영개발에 의한 산업단지 외에 민간에서 개발할 각종 산업단지도 이번 IMF 한파에 크게 영향을 받을 것이다. 삼성이 아산시에 1998년 초부터 조성하기로 했던 테크노캄프랙스, 현대와 대우가 서산시와 보령시에 조성하기로 하거나 추진중인 산업단지 건설도 일정이 연기되거나 규모가 축소될 가능성이 크다.

현재 IMF는 연결재무제표의 의무화, 상호보증의 금지, 업종의 축소를 통한 전문화 촉진 등으로 재벌에 대한 압박을 신정부에서 요구하고 있기 때문에 대기업의 투자가 위축될 것은 거의 확실하지만 상황은 유동적이다. 따라서 충남도에 대한 대기업의 투자가 지연은 조금 되더라도 취소되거나 크게 규모가 줄지 않도록 입체적인 노력을 기울일 필요가 있다. 정부가 IMF와 세부적인 정책을 조율하는 과정이나, 국회 입법과정 등을 면밀히 추

적해 우리의 논리를 개진하고 충남도가 할 수 있는 모든 행·재정적 지원방안에 대해 건별로 신속히 대응할 준비를 미리미리 해야 한다.

지난 1989년 1월 대전시의 분리 이후 크게 침체되었던 충남도의 道勢가 이제 분리前 이상으로 성장한 것은 북부권을 중심으로 도내에 여러 산업단지가 조성된 것에 힘입은 바 크다. 이런 상승세를 이어 가고 도의 빈약한 자주재원을 확보하면서 향후 증대될 자치의 확대에 능동적으로 대처하기 위해서는 현재 계획된 산업단지의 성공적 마무리에 도·시군의 각별한 노력이 필요하다.

마. 기금, 지방채, 이자수입의 재점검

1997년 12월 현재 충청남도 본청의 기금은 14개 종류에 1,261억원이 있다(〈표 2〉 참고). 이는 총모금 목표인 2,724억원의 약 43%인데 기금의 수입에서 지방자치단체 출연금이 제일 높기 때문에 이번 경제위기와 함께 기금을 전면적으로 재검토하여야 한다. 경제의 상황을 면밀히 검토해 농업생산 차질, 실업증가, 중소기업 도산 등의 사태가 악화되면 이런 기금에 대한 우선 순위는 반드시 재조정되어야 할 것이다.

〈표 2〉 충청남도 본청 기금 현황

(단위 : 백만원)

| 기 금 명 | 액 수(1997.12) | 설치근거 | 설치년도 |
|---|---|---|---|
| 1. 문화예술진흥기금 | 3,458 | 도조례 | 86 |
| 2. 저소득 주민자녀 장학기금 | 853 | 도조례 | 92 |
| 3. 생활보호기금 | 164 | 생활보호법 | 64 |
| 4. 재해구호기금 | 5,528 | 재해구호법 | 69 |
| 5. 노인복지기금 | 983 | 도조례 | 93 |
| 6. 사회복지시설 수용아동 장학기금 | 225 | 도조례 | 72 |
| 7. 모자복지기금 | 1,031 | 도조례 | 91 |
| 8. 청소년 육성기금 | 6,920 | 청소년기본법 | 87 |
| 9. 농어촌 육성기금 | 11,041 | 도조례 | 92 |
| 10. 중소기업 육성기금 | 90,913 | 중소기업육성법 | 81 |
| 11. 농촌지도자 육성기금 | 1,287 | 도조례 | 92 |
| 12. 체육진흥기금 | 3,650 | 도조례 | 96 |
| 13. 재해대책기금 | - | 자연재해대책법 | 97 |
| 14. 여성발전기금 | - | 도조례 | 96 |
| 합 계 | 126,053 | | |

자료 : 충청남도 예산담당관실 내부자료, 1997.

지방채의 경우도 1997년에 1,580억원의 지방채를 발행한 것에 이어 올해에도 도와 12개 시군이 35개 사업에 2,368억원의 지방채를 발행할 예정으로 알려졌다. 충남도 지방채는 지역개발기금, 재정투융자 자금 등에서 차입하기 때문에 이자율이 낮은 것은 사실이지만 이 지방채로 이루어지는 사업이 환경시설, 상수도 개량, 공원, 체육관 등이어서 사업성은 매우 낮은 것으로 파악된다.

따라서 경제적으로 어려운 한해가 될 것으로 예상되는 이 시점에서 공공성은 있지만 경제성은 낮은 이들 사업에 지방채를 전년보다 거의 50%나 늘려 더 발행하는 것은 다른 예산 사업과 비교해 종합적으로 재검토되어야 한다.

도·시군의 여유자금으로부터 얻는 이자수입도 경제의 어려움과 함께 재정운영에서 중요한 한 부분이 되고 있다. 그 동안 충남도의 경우 이자수입은 상대적으로 낮았는데 90년대 중반부터는 세입규모의 지속적인 확대에도 불구하고 공공예금의 잔액이 90년대 초보다 절반 이하로 줄어 자치단체가 여유자금의 운용에 관심을 높이고 있음을 알 수 있다.

충남도 본청의 경우도 1998년 예산에 이자수입이 110억원으로 1997년보다 110%나 늘려 잡아 여유자금운용의 의지를 보이고 있다. 그러나 1997년 1월부터 8월까지를 보면 아직도 충남의 경우 월별 공금예금 잔액이 최하 1,517억원, 최고 2,243억원으로 상당액의 현금이 아직도 제대로 운용되지 못하고 있는 실정이다.

1998년에는 중앙자금의 신속한 영달, 지방세 등 자체 수입 유입에 대한 좀더 정확한 예측, 각종 금융상품에 대한 좀더 면밀한 검토, 자치단체 금고은행과의 재협상, 관련 법규나 내규의 탄력적 운영 등으로 이자수입을 극대화시키는 노력이 필요하다.

바. 세외수입 증대

지방세와 함께 세외수입[1]은 주요 자주재원이다. 경제성장의 위축으로 지방세의 큰 감소가 예상되고 있어 세외수입의 중요성은 더 커지고 있다. 세외수입을 늘리기 위해서는 먼저 대부분 사업소(상수도, 공영개발, 의료원 등) 형태로 운영되고 있는 지방공기업에 좀더 과감한 민간기업적 요소를 넣어 자율권의 신장과 함께 경영의 책임도 더 묻는 방향으로 사고와 제도의 개선이 고려될 필요가 있다. 또한 정확한 경영분석을 통해 민간이양이 가능한 사업은 정부와 협의해 민영화하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

다음은 공공요금에 대한 조정인데 물가를 자극한다는 이유로 원가에도 못 미치는 수준에서 책정되고 있는 공공요금을 몇 개로 나누어 요금의 재조정이 검토될 필요가 있다. 골재채취와 같이 상업적 요소가 짙은 분야의 사용료·수수료는 완전히 현실화해 100% 시장기능을 도입하고 환경시설의 이용료, 예방접종비, 상하수도료, 읍면동 사무소 서류발급료 등 공공성과 상업성이 혼재된 것은 요

1) 내년도 충남도 본청의 예산을 보면 세외수입은 1,074억원으로 일반회계 총세입의 8.5%이다.

율을 차등 적용하되 그 비율을 다시 점검할 필요가 있다.

이는 절약을 유도한다는 목적과 세외수입의 확보라는 목적이 함께 있는 것으로 올해에 우리가 처할 상황이 크게 변하는 만큼 요율의 재조정이 필요한 분야가 있을 것이다. 그러나 항상 문제가 되는 것은 요금의 정확한 산정이 현실적으로 어렵다는 점이다. 그래서 다른 지역의 요율조정을 그대로 따르는 경우가 많은데 앞으로 각 사업별로 수요분석 등에 각 관련주체가 함께 참여한 열린 행정을 통해 객관적인 사업성 분석이 정착되도록 해야 한다.

세외수입과 관련해 또 하나 언급할 것은 경영수익사업의 확대이다. 원래 법상으로도 자치단체는 법인이기 때문에 정부에 비해 좀더 적극적으로 경영수익사업에 참여할 필요가 있다. 충남도가 가지고 있는 천연자원, 관광자원 및 도·시군의 각종 死藏되고 있는 자원을 좀더 관심있게 살펴서 이를 수익사업에 활용할 방안을 좀더 적극적으로 모색해야 한다. 온천, 동굴, 임야, 천연수, 해수욕장, 늪지, 하천, 철새 도래지 등과 같은 모든 자원을 경영적인 측면에서 다시 점검하고 이런 사업의 발굴에 褒賞을 하는 공격적인 도·시군정이 좀더 필요할 것이다.

## 2. 중장기적 과제

### 가. 절약운동과 總括經常費制

도와 시군에서는 경제위기가 표면화되면서 각종 행사와 불요불급한 지출의 연기나 취소, 공무원의 인력감축을 통한 경상비의 절감 등으로 예산의 삭감에 대응해 왔다. 이런 운동은 앞으로도 계속되어 조직의 효율성을 높이고 낭비를 줄이는 계기로 삼아야 할 것이다.

여기서 하나 제안할 것은 예산담당관실에서 각 실무부서의 세부적인 절약항목까지 다 설정할 것이 아니라 앞으로 자치단체의 예산 자율권 확대와 병행해 가급적 총액통제로 운영하는 것이 좀더 절약의 효과를 유지하면서 절약으로 인한 업무의 위축을 줄일 수 있을 것이다.

예를 들어 "총괄경상비" 같은 항목으로 일반수용비 등을 묶어 총액으로 절약의 수준을 정하고 세부적인 항목의 조정은 실무부서장의 재량으로 운영하게 하는 것이다. 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에서는 각 부서별 인원까지 총괄경상비 내에서 자유롭게 각 부서가 조정하도록 하고 있다. 그렇게 까지는 못하더라도 일반수용비에서 수십 가지(회의록 발간, 회의록 마이크로 필름화, 고속도로 통행료, 의원명패, 지방자치 등 잡지 구독료, 회의용 녹음 테이프 구입 등), 공공요금 및 제세, 급량비, 임차료, 연료비 등으로 다시 수십 가지로 너무 세세한 부분까지 도 전체 예산실에서 규정해 실무 부서의 자율권을 거의 없애버리는 것은 공무원 개개인은 물론이고 각 부서에도 절약의 자발적 실천에 도움을 주지 못한다.

물론 현재의 관례나 관련 법규가 전면적인 총괄경상비제를 허용하기 어렵게 하지만 우선은 각 비용의 단가와 같이 기본적인 가이드 라인은 지키면서 부서별로 세세 항목을 좀더 단순화 시켜 몇개

의 총괄경상비로 설정하고 그 안에서 자율권을 주고 총액통제만을 하는 방안을 좀더 실무적으로 검토할 필요가 있다.

부서별로 또는 사업소별로 재량권을 확대하면 좀더 효율적이고 기동성 있는 조직운영이 가능해 각 부서와 사업소가 절약의 부작용을 좀더 능동적으로 흡수할 수 있고 부서간 또는 사업소간 경쟁을 촉발시켜 절약분위기 확산과 참여 열의 증진에도 도움이 될 것이다. 또한 이런 실험은 아래에 설명할 産出豫算制度나 發生主義 會計制度의 실시에도 도움이 될 것이다.

나. 産出豫算制度의 도입[2)]

최근 정부개혁의 선두로 뉴질랜드가 부각되고 있다. 공무원수를 반으로 줄이고 정부의 생산성을 배가한 대표적인 사례로 알려지고 있는데 이런 뉴질랜드를 비롯한 영국, 캐나다 등의 재정운영은 우리도 한번 시간을 두고 검토할 가치가 충분히 있다고 생각된다.

이들 나라의 재정운영을 보면 충남도가 추구하는 경영행정의 좋은 지침으로 활용될 수도 있을 것이다. 정부나 지방자치단체가 전통적으로 작성하고 있는 예산제도는 投入豫算制度라고 할 수 있다. 이 제도는 어떤 일에 얼마의 예산을 투입했는가에 중점을 두고 있지 이것이 얼마나 효과를 나타냈는지, 얼마나 산출물을 냈는지는 별로 언급이 없고 따라서 예산의 평가나 비교가 애매하고 경영적 행정이 구호로 끝날 가능성이 크다.

이에 반해 뉴질랜드에서 실행하고 있는 산출예산제도는 기업과 같이 예산을 작성할 때 투입물보다는 산출물에 초점을 맞추어 예산이 어떤 서비스와 공헌을 만들어 냈는지를 지수화해 제시하는데 노력하고 있다.

한 연구의 주장에 의하면 일반예산품목의 87%가 이렇게 지수화가 가능하다고 한다(이계식·박진, 1997). 이런 산출예산제도는 공공기관의 전반적인 관리체제를 결과중심으로 이끌어 재정의 효율성을 높이는 중요한 수단이 된다.

이런 산출예산제도는 그림자 가격(shadow price)에 의존해야 하는 순수 공공재(pure public good)보다 사유재(private good)적 성격이 많은

〈표 3〉 투입예산제도와 산출예산제도의 비교

| 투입예산제도 | 산출예산제도 |
|---|---|
| 용지비 | 용지의 매수 |
| 우편처리비 | 우편물 처리건수 |
| 식당운영비 | 식당의 이용자수 |
| 도서운영비 | 도서관의 대출수 |

2) 이 부분의 논의는 이계식(1995)에서 참조했다.

경우에 좀더 실행하기가 좋다. 따라서 중앙정부보다 지방자치단체에서, 도보다는 시군에서, 일반회계보다는 특별회계에서 좀더 실행할 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다.

물론 전국적 통일을 기하기 위해 지방재정법과 지방재정법 시행령에서 예산에 대한 전체틀과 세부사항까지 모두 규정하고 있기 때문에 충남도가 단독으로 예산제도 자체를 바꿀 수는 없을 것이다. 그러나 현재의 투입예산제도는 유지하면서 산출물의 계산이 용이한 사업분야부터 시범적으로 산출예산제도를 시행을 해 볼 필요는 있을 것이다.

〈표 4〉와 같은 사례는 읍면동사무소에 적용할 가능성이 충분히 있고 각종 시설물 사업은 현재 실시하고 있는 투자심사제도를 좀더 보완하면 실시가 불가능하지 않다고 본다.

산출예산제도가 종래의 투입예산제도보다 효율성의 증진에 도움이 된다는 것은 이미 선진국에서 증명되고 있기 때문에 앞으로 선진국과 같이 경제의 성장이 둔화되고 지방자치의 폭이 넓어질 상황에 대비해 충남도가 먼저 이런 예산제도를 가능한 분야에서 검토·시험해 보는 것은 충분히 타당성이 있다고 생각된다.

다. 發生主義 會計制度의 도입

현재의 도·시군 회계는 現金主義 會計制度로 이는 현금을 수취하는 시점에서 회계상 計上이 되는 것이다. 반면에 민간부문에서는 發生主義 會計制度로 현금의 입출금에 관계없이 원인행위가 발생하면 그 시기에 회계상 계상이 된다. 그러므로 선급비용과 선수익 같은 것은 현금주의 회계에서 당기에 계상이 되지만 발생주의 회계에서는 당기에 계상이 되지 않는다. 이에 반해 미지급 비용과 미수수익 등은 현금주의 회계에서 당기에 계상이 되지 않지만 발생주의 회계에서는 당기에 계상이 된다.

현금주의 회계는 현금의 통제에는 유용하나 장부조직상 계수적인 자기검증수단이 미비 되어 있고 전체적인 자산·부채 현황의 파악이 곤란하다. 또한 예산과 실적간의 충분한 대비와 분석이 이루어지기 어렵고 조직단위 및 활동의 평가를 위한 원가계산에도 결점을 가지고 있다.

〈표 4〉 산출예산의 사례(뉴질랜드 국세청)

| 내 역 | 예산치(천NZ$) | 실제치(천NZ$) | 차이(%) | 달성여부 |
|---|---|---|---|---|
| 서 신 문 의 | 940,000 | 842,237 | -10.4 | 미달성 |
| 카운터 문의 | 910,000 | 764,094 | -16.0 | 미달성 |
| 전 화 문 의 | 1,870,000 | 1,951,356 | 4.4 | 달 성 |
| 문제해결사례 | 10,000 | 1,391 | -86.1 | 미달성 |
| 총 고 객 접 촉 | 3,730,000 | 3,559,078 | -4.6 | 달 성 |

주 : 산출물-고객문의 서비스

이에 반해 발생주의 회계는 상기한 현금주의 회계의 결점을 보완할 수 있고 사기업처럼 공공기관의 산출물에 대한 비용·편익 분석 및 이를 통한 실적파악에 유용하다. 특히 기존 시설물의 보수·유지 및 관리에 대한 비용이 합리적으로 반영될 수 있는 이점이 있어 성수대교 사건에서와 같이 일단 완성된 시설물의 보수·유지 및 관리에 허점이 있는 우리 나라 공공기관의 문제점을 보완하는데 이점이 있다.

이 제도도 우리도의 사업중 사유재적 성격이 강한 분야부터 시험적으로 실시하는 것을 검토할 필요가 있다고 생각한다. 일단 이것이 성공하면 자치단체의 활동을 좀더 합리적이고 계량적으로 파악해 예산의 배정에도 편리하고 사업의 운영도 좀더 비용절감적이며 자율적으로 이루어질 수 있다고 본다.

라. 충청남도에 대한 기본연구의 축적

이런 위기가 있을 때 절실한 것은 우리가 충청남도를 이해하고 있는 폭의 확대이다. 충남도의 농촌특성, 경제 및 산업의 구조와 그 特長, 읍면동 단위까지의 각종 통계 등이 절실히 필요하다.

우리가 이번 위기를 슬기롭게 극복한다해도 앞으로 우리나라는 과거처럼 10% 이상의 고성장을 유지하기는 어려울 것이다. 우리의 경제규모가 매우 커져 선진국의 본격적인 견제가 있고 남의 기술을 모방하는 산업을 이끌기도 이제는 한계에 와 있다. 따라서 시간이 흐를수록 선진국과 같은 저성장의 시대에 들어갈텐데 이렇게 되면 정책의 내용을 좀더 정교하게 해야 한다.

정책의 내용을 정교하게 하려면 우리 지역에 대한 더 많은 연구의 축적이 되어 있어야 한다. 우리가 이렇게 어려울 때 충남도에 대한 좀더 정교한 통계가 축적되어 있거나 적어도 어떤 통계가 어디서 얻을 수 있는 지만 잘 정리되어 있어도 최종정책의 결정은 훨씬 신속하고 내용있게 이루어 질 수 있을 것이고 이런 위기에 좀더 탄력적이고 유연성 있게 대처해 갈 수 있을 것이다.

앞으로 장기적인 시각에서 각 분야의 기초적인 연구를 우선 순위에 따라 꾸준히 진행해 정보망 등에 축적해 가는 것이 단기적인 용역사업의 남발보다 중요한 일일 것이다. 아울러 이런 연구의 축적은 위에서 언급된 산출예산제도나 발생주의 회계제도의 도입 내지는 확대에도 기여해 도·시군의 재정효율성 향상에도 큰 기여를 할 수 있다.

## Ⅲ. 맺는말

현재의 위기는 전례가 없는 매우 심각한 것임에 틀림이 없지만 그동안 너무 확대 일로로만 달려온 우리 경제의 각종 모순을 새롭게 정리해 좀더 항구적인 지속성장의 틀을 만드는 계기로 활용되어야 할 것이다. 그러기 위해서는 새 정부의 시책에 호응해 각종 내핍행정을 솔선하고 재정의 효율성 증진에 전력 투구해야 한다.

단기적으로는 상황이 매우 유동적이고 정책의 변화도 경제 흐름에 따라 진폭이 클 것으로 예상되기 때문에 이에 적절하게 대응하기 위한 조정기구의 운영이 요구된다. 이 기구를 통해 변화하는 상황에 신속히 대처하는 것이 정책의 효과를 높이

는 지름길이 될 것이다. IMF와 약속한 각 분야의 정책이 구체화 되는대로 도차원에서 할 수 있는 일을 차질없이 수행하기 위해서는 그 전에라도 예상되는 분야별 상황전개에 대비하여 충남도의 각종 현황을 좀더 면밀히 조사해 정부안이 구체화되는 대로 대응할 수 있는 태세를 갖추는 것이 필요하다.

올해의 충남도 재정운영은 긴축을 기조로 하지만 경제상황의 전개에 따라 취약분야를 지원하는 기동성도 가져야 할 것이다. 그러기 위해서는 산업단지 조성과 같은 각종 추진사업을 재검토해 우선순위를 다시 설정하고 재정적 지원의 완급을 재구획하면서 기금, 지방채, 이자수입 등도 전면적으로 재점검해 재정의 효율성 증대에 노력해야 할 것이다.

이를 위해서는 과제별로 정부의 정책내용을 신속·정확히 파악하고 충남도의 실무적 자료를 바탕으로 다른 사업과의 비교·조정을 통해 충남도 전체의 틀 속에서 우선순위를 재설정하는 작업이 있어야 한다.

이번 경제위기와 향후 경제성장의 전망, 자치단체의 기능강화 등을 고려할 때 재정의 효율성 강화는 매우 중대한 과제이다. 따라서 중장기적으로는 재정의 자율성 강화, 산출물 중심의 예산제도 도입, 발생주의 회계제도 채택과 같은 민간기업적 재정운영의 점진적 도입과 확대가 요구된다.

이런 개혁은 중앙정부보다 자치단체에서 좀더 용이할 것이다. 물론 현행법에서는 이런 접근이 많은 제약을 받지만 현행 법제와 별개로 일부 사업소나 부서에서 현행 제도와 병행해 시도해 볼 수는 있을 것이고 이 성과를 보아 정부에 건의하고 자치업무의 확대 추세와 병행해 그 영역을 넓히는 접근이 현실적일 것이다.

아울러 충남도에 대한 기본연구 및 통계의 축적이 매우 긴요하다. 이런 경제적 위기에 처해 우리가 좀더 효율적인 대응을 하기 위해서도 그렇지만 앞으로 경제성장이 선진국과 같이 둔화되면 좀더 정교한 정책의 집행이 필요한데 그런 상황에 대비해서도 충남도의 산업, 농업, 지리적 특성, 인구의 성격 및 그 추세, 각 분야의 변동추이 등에 대한 지속적인 연구와 통계의 체계적이고 심도있는 축적은 매우 긴요하다.

지방자치의 심화 및 확대, 정보화의 진전 및 적용도 등의 이런 기본연구의 축적에서만 그 실행이 가능하고 또 그 효과도 배가 될 수 있는 것이다. 우리가 충청남도에 대해 중앙정부보다 더 잘 이해하고 있지 못하면 지방자치는 그만큼 정당성이 감소하며 정보화의 진전도 의타적이거나 내실이 없고 낭비가 될 공산이 매우 크다. 열린충남

## 참 고 문 헌

김종희, "세외수입의 현황과 증대방안에 관한 연구-충남 5개 시를 중심으로", 지방재정학보, 창간호, 1996, pp.55-77.

이계식·박 진, "지방정부 경영혁신을 위한 실천적 대안 모색", 1997년 충북개발연구원·한국지방재정학회 공동학술심포지움, 청주, 1997, pp.69-95.

이계식, "자치시대 서울시의 재정개혁", 서울시립대 산업경영연구소 심포지움시리즈 II, 1995, pp.9-32.

충청남도, 1998년도 충청남도 일반 및 특별회계 세입세출예산(안), 1997. 11.