

■ 대전참여자치시민연대 시민토론회 발표논문 ■

대전광역시 2003년 주요업무 및 예산편성 평가와
2004년 예산편성의 올바른 방향

2003년 10월 8일

문 병 기
(한남대학교 사회과학부 행정학전공)
moonbg@mail.hannam.ac.kr

I. 서 론: 발표의 목적

- 대전광역시 재정운영 및 새해 예산에 대한 일반적 평가 및 종합적 논의를 정리, 개선을 위한 기본방향을 제시하고자 함
- 먼저 객관적 입장에서 평가와 비판을 위한 이론적 기반 및 분석의 시각의 제시가 선행되어야 함
 - 올바른 예산편성 및 집행을 위한 예산제도 개혁과 관련하여 최근 중앙정부 및 선진 외국 등에서 논의되고 있는 바를 소개하고자 함
- 이상의 이론적 논의에 기초하여 예산편성 및 재정운영 관련 주요 사안이나 쟁점을 분석하고 문제점과 개선방향을 논함

II. 대전시 주요업무 및 예산편성 평가를 위한 논리적 기반

1. 이론적 기초

- 국가개혁 및 행정개혁
 - 21세기 사회환경변화(세계화.정보화)에 따른 무한경쟁에 대응하고 살아남기 위한 자구책의 마련이 시급한 시점
 - 성과지향(performance oriented) 국정운영 및 민주화로의 시대적 대도가 열림
 - 국가 및 정부에 대한 신뢰(trust)의 강조 - 정책실효성의 제고를 통한 국가운영의 생산성 향상으로 연결됨
- 재정적 효율성의 재 강조
 - 세기말 이후 계속되고 있는 범세계적 경기침체 및 자원난시대 극복을 위한 노력
 - 거대 행정국가의 비효율성 비판 증폭 - 신자유주의(New Liberalism)의 쇄도
- 재정민주성
 - 예산편성 및 집행 등 예산과정 전반에 대한 시민참여 및 감시에 대한 요구 증가
 - 조세정의의 실현 및 재정투명성 제고를 위한 근본대책의 필요성 인식 확산
 - 성과중심 예산제도 및 정부회계제도 개혁에 대한 관심 증대

- 경제적 능률성 vs. 사회적 형평성의 2대 재정이념간 갈등과 조화
 - 지역경제 활성화를 위한 지역기업체 지원이나 사회간접자본에 대한 투자 및 재정자립도 제고를 위한 경륜장 등 세외수익사업의 강조 vs.
 - 지역주민의 삶의 질 및 복지후생의 향상, 그리고 윤리적으로 떳떳한 시정 살림살이의 추구
 - 풀리지 않는 숙제: 지방행정주체가 해야할 중요한 임무는 지역주민의 선호를 분명하고 신속하게 취합·정리하여 “사회적 합의”를 도출하는 것
- 재정운영의 시차(time-lag)문제
 - 재정투자의 효과는 최소 3-4년, 보통 10년 정도의 시차를 두고 그 효과나 문제점이 발생되므로 단기적 대응요법보다 장기적 시각에서의 재정투자계획정립의 필요성이 더욱 증대: 재정운영에 관한 대 시민 지침 역할
 - 현재의 주민요구나 발등의 불에 연연하여 단기적 재정투자를 하면 향후 또 다른 문제점을 초래할 수 있음을 유의해야
 - 결국 중요한 것은 행정부와 시민간의 상호 신뢰에 기초한 설득과 협조에 있음

2. 정책 이슈 차원의 기초

- 중앙과의 통합성 및 독립성 확보라는 갈등목표간 조화
 - 재정분권화와 신중앙집권화를 통해 자치단체간 빈익빈 부익부 현상 심화
 - 소위 “통합적 분권”의 실현을 통해 불필요한 갈등을 최소화하고 선진 자치단체의 위치를 선점할 필요성 큼
 - 중앙정부의 국정이념이나 재정목표와의 통합성을 유지할 필요가 있는 동시에,
 - 독자적 판단능력 및 자율성과 추진력을 갖춘 선진 “지방정부”로서의 역할을 수행하여야 함
- 현 참여정부 국정운영 방향의 적극적 활용 및 대응
 - 참여정부가 발표한 12대 국정과제 중의 하나인 ‘지방분권과 국가균형발전’을 위한 추진과제의 하나로서 ‘국가균형 및 지역별 특성화 발전’의 세부추진과제로서 제시된 ‘선택과 집중에 의한 지역특화산업의 육성을 통한 지역경제 활성화’ 방안에 적응하여야 함
 - 이러한 중앙의 시책에 적극 부응하여 생존과 발전의 계기로 삼기 위해서는 경쟁

- 력 강화를 위한 가용재원의 집중투자의 필요성이 증대
- 대전만의 것, 대전의 강점을 살릴 수 있는 분야 및 사업의 발굴 필요

○ 신행정수도 건설 추진

- 그 중심지로서의 대전광역시의 역할이 무엇인지를 분명히 인식하고 있는가를 자문하여야 할 시점
- 실제 신행정수도 입지가 어디로 선정되더라도 대전이 그 중추적 역할을 수행할 수 있는 여건과 사회기반시설을 갖추고 있는가를 반성하여야 함

III. 2003년 대전시 재정운영 및 예산편성 평가

1. 대전시 2003년 예산편성 및 재정운영 평가

○ 건전재정 기조 견지의 적시성 문제

- 경직성 경비(지하철 공채의 상환, 자치구재정조정교부금, 지방교육재정교부금)의 증가에도 불구하고 감채기금 계속 적립해야 할 형편
- 그만큼 지역 현안을 위해 쓸 돈이 더욱 적어지고 있다는 것
- 중앙에서의 건전재정 강조 vs. 장기적 투자목적지출 억제 타당성 검토 절실
- 시는 재정효율성 제고에 최선을 다해야 하고, 지역주민은 시의 어려운 상황 이해해야 함

○ 사회복지, 환경, 도시조성분야 재정규모의 비중 축소

- 도로교통분야는 전년대비 25.8% 증가(특히 투자액의 46%(1,866억)을 지하철 건설에 투입)
- 반면 2003 예산편성 전 투자희망 우선순위에 대한 시민의견 수렴결과(전체 2위: “건설교통분야”와 1% 차이)와 정면 배치
- 더욱이 주민의 삶의 질에 직접 영향 미치는 도시조성 및 주택보급 확대에는 오히려 전년대비 절대적 축소(396억(18.2%) 감소 - 전체예산규모가 2002년 대비 11.2% 증가한 것과 비교하면 매우 심각한 수준)을 보임
- 말로만 시민의견 수렴한다고 하고 실제로 전혀 다른 방향으로 재정운영
- 가칭 주민참여예산제와 같이 예산편성시 주민의 요구와 제안을 접수하고, 이를 예산편성에 반영할 지 여부를 결정할 심의위원회를 설치하고, 나아가 주민수요

의 폭증과 재원의 부족간 갈등상황을 시민들의 직접 선택을 통해 해결해 나가는 제도적 장치가 필요

2. 대전시 2003년 주요 사업현안 평가

- 정부회계제도 개혁사업에 대한 보다 철저하고 진지한 자세와 접근이 시급
 - 단순히 기업식 복식부기 재무제표 산출에 만족하지 말고 복식부기 정부회계제도 도입을 계기로 재정운영의 실질적 성과측정이 가능하도록 방향전환 시급
 - 예산항목과 결산(회계)항목간 괴리현상의 극복이 핵심적 관건(즉, 성과예산의 도입 추진 시급)
 - 중범위 활동개념의 사업별투자 분석에 더 나아가서 세부 활동별 원가계산이 가능하도록 지속적 연구분석이 추진되어야 함.
 - 정부사업의 순원가(net-cost)의 산출이 가능해야 소위 “기존 행자부의 10대 재정 지표 이외에 재정상태, 재정운용, 사업별, 경영성과분석이 가능토록 회계제도를 정비하고 종합적 재정분석제도가 정착되도록 한다”는 목표가 실질적인 의미를 지니게 됨
- 경륜장 건설사업
 - 경륜장은 사행심 조장이라는 윤리적인 문제뿐만 아니라 소득재분배문제 및 경제적으로도 문제 많음(즉, 상대적으로 위험선평적 성향을 나타내는 일반 저소득층이 경륜장을 주로 이용하게 됨으로서 지원대상이 되어야 할 저소득층의 주머니를 털어 부실한 시 재정을 매우는 현상이 발생)
 - 또한 경륜장 운영을 통한 세외수입 증대 효과도 경륜장 운영에 따른 각종 사회경제적 추가비용을 함께 고려할 때 과연 사회 전체적으로 수익성이 있는 사업인지 재검토 필요
 - 최소한, 당초 시의 예상과 달리 사업의 조기 승인이 이루어지지 않음에 따라 내년도 예산편성에 반영되어서는 안됨
- 원도심 활성화 사업
 - 재래시장의 유형과 입지별 특성을 고려한 재래시장현대화를 위한 종합적이고 강력한 대책을 대전시의 장기적 발전계획 수립차원에서 마련할 필요성 큼
 - 재래시장의 성장 잠재력의 이전이나 지역 경제력의 외부유출이 초래될 수 있는 수탈방식의 신규대형개발이 아니라 현재의 정주민들에게 재개발의 실익이 돌아

가도록 주의를 요함

- 원도심의 활성화를 통해 대전시가 다핵-균형발전형 도시가 될 수 있도록 하기 위해서는 가로망 등 인프라 구축을 위해서도 장기적 시각에서 재정적 배려가 있어야 할 것임

○ 신행정수도 건설사업

- 신행정수도의 건설로 인한 부작용(심각한 부동산 가격 양등과 거래부진, 최종 후보지 선정에서 대전 및 그 인근지역이 대상에서 제외될 경우의 부동산 거품 제거로 인한 지역경제 침체 등)의 최소화와 신행정 수도의 건설을 통해 실질적으로 주민 삶의 질을 제고하는 전기로 삼기 위한 종합 대책 마련이 시급
- 서울.경기 등 외지에서는 신행정수도 건설에 대한 반대여론 및 논리개발에 분주한 반면, 대전시는 스스로의 강점을 부각시키고 신행정수도 유치에 필요한 강점을 더욱 강화시키는데 필요한 사업추진에 재정적 지원을 얼마나 하고 있는지의 의문

IV. 대전시 2004년 예산편성 분석

1. 대전시 2004년 예산편성 기본방향 분석

○ 자구노력의 강조

- 지방분권을 이야기하면서도 지역별 특성화 발전을 강조하는 참여정부의 국정운영방향과 궤를 같이 하여 지방재정의 자율성과 책임성 증대를 언급
- 즉, “중앙으로부터의 재정지원은 줄일 예정이니 각 지자체는 알아서 살아남으라는 식”의 재정운영방식: 자활연방주의(fend-for-yourself federalism)로의 방향 전환을 의미
- 자주재원과 지역경제력 기반이 우수한 자생력을 갖춘 지자체는 살아남겠지만 그렇지 못한 경우는 더욱 힘들어질 전망
- 보다 확실한 재정운영기조의 확립과 재정능률성 제고가 긴요한 시점

○ 예산편성과정에서의 주민참여 및 공개 확대

- 실질적으로 주민의 의지 얼마나 반영되었는가를 반성해야 할 상황
- 현재의 예산편성 일정 상 인터넷 설문조사 외에는 특별히 시민의견을 체계적으

로 예산편성에 반영할 수 있는 제도적 장치를 가지고 있지 못한 현실에서 다분히 겉치레로 끝나고 있는 현실 심각하게 반성해야 함.

○ 건전재정 기조 유지

- 장기적 발전의 기초를 마련하기 위한 투자적 재정지출의 지속적 확대 필요성이 라는 문제와 어떻게 균형을 맞출 것인지 심각하게 고민하여야 함
- 수지균형을 맞추기 위한 경상예산의 절감과 계획적 재정운영 강조하고 있으나 감채기금 적립 및 예술의 전당 운영비 등 수요증가로 경상예산운용에 얼마나 탄력성이 있을지 의문
- 재정여건 및 세수예측의 정교성 또는 재정투.융자 심사제도의 계획성이 얼마나 존재하는지 의문
- 현실적으로, 계속되는 경기침체에도 불구하고 건전재정 기조 과연 유지될 수 있는 것인지, 아니면 추경예산 편성으로 부족 예산 매우는 식의 말뿐인 건전재정 운영은 아닌지 반성해야 함.
- 절대적 재원부족 상황에서 3대 현안사업 및 시민의 삶의질 향상 위한 실질적인 확대투자가 과연 가능한지 자문해야 할 상황

○ 예산운영의 투명성과 효율성 제고를 위한 복식부기 정부회계제도 및 재정정보시스템의 도입

- 중요한 것은 새로운 제도로 도입이라는 겉모습이 아니라 실질적인 재정운영의 개혁
- 하나의 새롭게 도입된 제도가 제대로 운영되기 위해서는 시정 전반의 혁신을 통한 기반조성이 필요하다는 사실 자각하여야 함
- 즉, 당장 발생주의 예산제도 개혁과 병행되어야 하는데 이에 대한 연구와 준비 얼마나 하고 있는지 의문
- 순비용 측정 및 자산평가의 문제 등 실질적인 재정운영성과의 향상을 확보할 수 있는 관리회계적 측면을 고려한 정부회계제도개혁의 새로운 방향 설정 등 문제 산적
- 재정정보시스템이 제대로 작동하기 위해서는 재정운영을 객관적으로 평가할 수 있는 원가개념 및 성과지표의 개발이 선행되어야 함

2. 대전시 2004년 재정운영 및 주요사업 분석

○ 2004년 정부예산편성에서 보듯 대전이 서울 및 경기도와 함께 “사업별 예산편성

제도 시범운영단체”로 선정된 것은 평가할 만한 일

- 정부성과 및 실적의 진정한 향상을 보증할 수 있는 예산제도 개혁의 전기가 되도록 적극적으로 참여하고 아이디어를 내는 절실한 노력 있어야 함
- 준비 및 진행이 어느 정도 이루어져 있는지 시민들에게 공표하여야 함

○ 경륜장 건설

- 실질적으로 재정운용과 시민의 삶의 질 향상에 도움되는지 근본에서부터 다시 검토해 보아야 할 사항
- 사회-경제적 부작용이 큰 사업이므로 시민의 공개의견수렴이 가장 필요한 사항

○ 원도심 활성화 및 지역경제발전

- 장기적 시각에서 지역균형발전에 유익하도록 신중하게 추진해야 함
- 대전지역의 장점이 무엇인지 철저히 분석하여 이를 중심으로 지역특성화 전략을 수립하고 이에 대해 집중적으로 재정지원하는 ‘선택과 집중방식’ 필요

○ 광역급행버스시스템(BRT) 등 대중교통정책

- 2004년 사전 시민의견수렴에서 20개 우선투자희망 부문 중 1순위를 차지한 사안인 만큼 적극적인 시민의견의 수렴이 있어야 함
- 현재 진행 중인 경전철용역과 별개로 BRT의 사업타당성을 면밀하고 객관적으로 분석하고, 백지상태에서 가장 비용-효과성이 큰 사업을 선택하여야 함
- 주차문제, 신호위반 등 시민교통의식의 성숙화 노력도 병행되어야 함

○ 체계적인 복지투자계획을 위한 기초조사의 착수

- 지방자치단체가 그 존립의 근거를 찾고 스스로 풀어야 할 핵심적 과제는 주민 삶의 질 향상
- 이런 측면에서 대전시 사회복지기초육구조사, 대전시 보건 의료 지표설정을 통한 지역사회복지계획을 예산평가와 연동하여 마련토록 시책추진 필요
- 시민생활에 밀착한 소프트 웨어부문(생활체육; 청소년보호육성; 공공도서관; 고급예술문화 인프라; 노인복지; 암관리 등 시민건강)에 대한 투자 노력 강화 필요

V. 결론: 대전시 예산편성의 올바른 방향

- 재정효율성 증진을 위한 노력 배가
 - 어려운 경제여건 및 시 재정상황 생각할 때 가장 중요한 문제
 - 성과중심의 예산제도와 복식부기 정부회계 및 객관적 기록에 기초한 업무성과평가가 가능할 수 있는 제도적 기반구축의 전기 마련할 수 있어야 함

- 예산집행의 투명성 제고를 통한 재정민주주의의 정착
 - 정부회계제도 개혁을 통한 재정 및 회계보고서의 정교한 작성 및 공개
 - 예산편성 및 집행 전과정에 대한 시민 정보공개 및 의견수렴기제 확립 필요

- 결론 및 당부:
 - < 대전광역시 >
 - 욕심 내지 않는 재정운영 : 꼭 필요한 것, 잘할 수 있는 것만 선택해서 착실히 하는 자세 견지: 우선순위검토(priority control)
 - 능률적이고 투명한 재정운영 : 예산 및 정부회계제도의 획기적 개혁이 필요한 시점임을 자각하고 사명감을 가지고 임해야 함
 - 시민과 함께 하려는 진지한 태도 필요 : 시정 생산성을 증진하기 위해서라도 상호 신뢰구축이 무엇보다 절실한 시점임을 인식하고 보다 개방적이고 성실한 태도로 임해야 함
 - < 시민측 >
 - “좋은 것은 다 해내라” 식 일방적 요구 자제 필요
 - 시민적 덕성(civic virtue)의 함양 : 건전한 비판정신과 함께 공동체 의식, 자기 희생정신, 실천하는 자세 필요
 - 대전시 재정운영에 대한 보다 투철한 분석과 심도 있는 논의를 위한 일반시민-재정.정부회계전문가 연계 활동 강화 필요

- ‘we-relationship’ 가져야 할 때
 - 공동체의식의 재정립과 상생번영의 미 구현
 - 선진 지방도시에서의 지방 거버넌스(Local Governance) 실천사례 벤치마킹하고 이를 우리의 현실에 맞게 토착화

참고문헌

- 김석준 외. (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김석준 외. (2002). 「거버넌스의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 대전충남지방자치학회. (2003). 「대전지방화 선언의 정책적 논의」. 2003년도 기획 세미나 발표논문집
- 문병기. (1999). 지방정부간 경쟁과 협력의 조화: 미국 재정분권화정책의 교훈. 「한국지방자치학회보」. 11(4): 125-143.
- 문병기. (2001). 거버넌스논리의 재정학적 해석. 「공공행정연구」. 4(2): 22-44.
- 문병기. (2003). 지역경제활성화를 위한 지방재정의 역할: 도시동태모형의 적용. 「한국행정학보」. 37(1): 143-173.
- 문병기. (2003). 지방자치단체 회계개혁의 논리와 공과: 활동정보회계(AIA)에서 LADI까지. 「정부회계연구」. 1(1): 1-25.
- 박원표 외. (2000). 「참여행정론」. 대전: 한남대학교 출판부.
- 이은구 외. (2003). 「로컬 거버넌스」. 서울: 법문사.
- 전종섭. (2000). 시민사회의 뉴 거버넌스: 행정책임성의 변화. 김영섭 외. 「위대한 사회를 향하여」. 서울: 법문사: 361-385.
- 한국정부회계학회. (2003). 「정부회계개혁의 평가와 실천과제」. 2003년 한국정부회계학회 하계세미나 발표논문집.
- Adams, C., Fleeter, H., Kim, Y., Freeman, M., & Cho, I. (1996). Flight from Blight and Metropolitan Suburbanization Revisited. *Urban Affairs Review*. 31(4): 529-543.
- Frederickson, H. G. (2000). The Repositioning of American Public Administration. Paper presented at the Special Seminar in the Ewha Womans University.
- Fukuyama, Francis. (1999). *Trust*, New York: The Free Press.
- GAO. (2000). *Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States*. GAO report to House of Representatives. (감사원 공공감사연구회 역)
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society(1)*, Boston: Beacon Press.
- Musso, J. A. (1998). Fiscal Federalism as a Framework for Governance Reform. in Thompson, F. and M. Green (ed.) *Handbook of Public Finance*, New York, NY: Marcel Dekker Inc.
- OECD. (2000). *Government of the Future*, Paris: OECD Publication.

- Peters, B. G. (1995). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas. (고숙희 외 공역. (1998). 「미래의 국정관리」, 서울: 법문사).
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*. 44(4): 652-67.
- Stoker, Gerry (1998). Public-Private Partnership and Urban Governance. in J. Pierre (ed.), *Partnerships in Urban Governance*, London: MacMillan Press.
- Summers, Lawrence H.(1999). Distinguished Lecture on Economics in Government: Reflections on Managing Global Integration. *Journal of Economic Perspectives*, 13(2): 3-17.
- SUNY at Buffalo (1996). *Governance in Erie County: A Foundation for Understanding and Action*, The Governance Project Reports and Papers
- Voith, Richard P. (1997). Do Suburbs Need Cities? Working Paper 93-27/R. Federal Reserve Bank of Philadelphia, (November). Revised draft.
- Wells, Lloyd P. & Larry Lemmel (1998), *Recreating Democracy: Breathing New Life Into American Communities*, Woolwich, Maine: Center for Consensual Democracy.