

요약 및 정책건의

1 연구의 개요

1.1 연구의 배경 및 목적

- 전 세계적인 경기악화 및 국내 경제성장 위축은 중앙정부뿐만 아니라 서울시의 세입에도 부정적 영향을 미치고 있음
- 이러한 가운데 서울시 및 산하기관은 총 20조 원이 넘는 부채를 지고 있어 예산의 효율적 운영이 긴요한 과제로 대두되고 있음
- 최근 경기 둔화 추세에 따라 중앙과 지방정부의 총체적인 대응이 필요하고, 세계 경제의 둔화 가능성 등 경기 회복에 대한 불안요인이 잠재되어 효율적인 조치가 요구됨
- 경기 악화와 경제성장 위축은 서울시 세입에 부정적 영향으로 작용하고 있어, 예산절감체계의 개선을 통한 재정지출의 효율성과 생산성 제고가 요망됨
- 궁극적으로 이 연구는 서울시의 예산낭비 방지를 위한 보다 근본적이고 효과적인 대책 수립을 목적으로 함

1.2 내용 및 방법

- 이 연구는 서울시 예산절감정책에 대한 진단과 평가를 통해 체계적인 예산절감 원칙을 제시함
- 예산절감 원칙을 제시하기 위해 서울시 예산정책의 단계적 과정을 기획·요구, 편성·집행, 사후관리의 3단계로 구분하여, 단계별 문제점을 검토하고 대안을 모색하는 데 중점을 두고 있음

- 이 연구에서는 서울시 및 중앙정부 예산 관련 자료를 파악하고, 관련 문헌 및 법률을 검토하며, 예산절감 및 낭비와 관련한 국내외 사례를 분석하였음

2 서울시 예산절감정책의 실태 분석

2.1 서울시 예산절감 내용과 범위

- 서울시의 예산절감은 예산의 편성·집행·사후관리 등 재정운용 전반에 걸쳐 각종 낭비요소나 불요불급한 경비를 절감하고 지방세와 세외수입 등 수입을 확충하여 새로운 투자재원을 확보함
- 원칙적으로 서울시의 일반·특별회계 예산을 대상으로 함
- 서울시의 예산절감 계획은 예산 편성 이후 집행연도 초에 수립되며 평가는 다음 연도에 이루어짐
 - 예산 편성이 집행연도 전해에 이루어지는 것과 달리 예산절감 계획은 편성된 예산을 대상으로 하기 때문에 예산편성 다음 해인 집행연도에 수립됨
 - 절감계획 수립 이후 예산집행연도에 예산절감 노력이 이루어지고 다음 해에 예산절감 실적에 대한 평가가 이루어짐
- 서울시 예산의 집행률을 살펴보면 문화 및 관광, 농림해양수산, 국토 및 지역개발 분야를 제외하고 모두 90%가 넘는 집행률을 보여줌

2.2 경상경비 부문

- 2008년에서 2012년 간 서울시 경상경비의 결산액은 2008년부터 2011년까지 꾸준히 증가하였으나 2012년에는 2011년 대비 2.19%의 경비를 절감한 것으로 나타남

서울시 수입확대 현황

- 서울시의 예산절감은 지방세·세외수입 등 수입 확충도 포함됨. 서울시는 5백만 원 이상 고액 체납시세 징수 전담을 위해 2001년 8월 「38세금 징수과」를 신설하여 2013년 3월까지 5,000억 원의 체납시세를 징수함

표 1 서울시 체납액과 징수 실적(2008~2012년)

(단위 : 억 원)					
구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
시 체납액	3,308	2,588	2,994	3,232	3,592
체납 징수액	1,542	1,661	1,602	1,579	1,658
(전년도 체납액 대비 징수 비율) (58.92%)		(50.21%)	(61.90%)	(52.74%)	(51.30%)
38세금 징수 실적	520	494	433	424	413
(38세금 징수과 징수 비율) (33.72%)		(29.74%)	(27.03%)	(26.85%)	(24.91%)

자료 : 서울시 내부자료

서울시 재원 재투자 현황

- 2008년부터 2013년까지 예산이 가장 많이 추가 편성된 5개 분야의 전 해 예산에서 절감된 재원이 재투자된 것으로 추정됨

표 2 서울시 추가 편성 예산 상위 5개 분야

(단위 : %)									
2008		2009		2011		2012		2013	
대중교통 물류기타	33.04	지역 및 도시	14.09	대중교통 물류기타	42.29	대중교통 물류기타	44.62	지역 및 도시	22.98
지방행정 재정지원	22.11	주택	13.47	지역 및 도시	34.80	재정· 금융	19.59	도시 철도	16.00
유아 및 초중등 교육	20.22	도로	10.47	주택	6.99	지역 및 도시	19.52	지방행정 재정지원	10.71
주택	6.06	대중교통 물류기타	9.32	지방행정 재정지원	6.25	보육·가족 및 여성	12.05	예비비	10.65
지역 및 도시	5.97	노동	9.19	취약계층 지원	4.33	유아 및 초중등 교육	3.04	일반 행정	9.36
기타	12.61	기타	43.45	기타	5.35	기타	1.18	기타	30.29

자료 : 서울시 일반회계 세입·세출 결산서(2008-2013)

3.1 예산낭비 사례

- 서울시의 대규모 투자사업은 다음의 세 가지 측면에서 예산 낭비를 초래한 것으로 분석됨
- 첫째, 사업 추진 과정에서 사전검토가 미흡하였고, 중복투자가 발생하였음(한강 아라호 사업)
- 둘째, 타당성 조사 결과를 고려하지 않은 무리한 사업추진으로 전략적 자원배분이 이뤄지지 않았음(서울 영어마을 관악캠프)
- 셋째, 사업의 추진을 통해 발생할 정책수요를 과다하게 예측하였고, 이러한 문제 발견에도 불구하고 즉각적인 개선이 시행되지 않았음(우면산 터널)
- 이러한 사례는 서울시가 재정정책을 운용할 때 기획·요구단계, 편성·집행단계, 사후관리단계의 실효성 있는 원칙이 수립되지 않았기 때문에 기인하는 결과임

3.2 예산 절감 사례

- 일본 도쿄도는 ‘기능하는 밸런스시트’를 축으로 하여 회계적 관점에서 사업을 분석하고 평가하기 위해, 각 연도의 행정책임 정도를 수치로 표시하여 부문 책임자가 각 활동에 책임지는 구조로서 행정의 책무성을 강화한 사례라는 점에 의의가 있음
- 일본 오사카부는 의료, 복지, 교육을 중심으로 한 공공서비스의 개별 시책을 재조정하여 주민 생활에 밀접하게 관계하는 서비스의 삭감 및 폐지를 추진하였다는 점에서 복지예산 축소에 방점을 둔 예산 절감 사례라고 할 수 있음
- 일본 미에현은 1996년부터 사무사업의 목표를 명확히 한 뒤, 성과지표

를 설정하여 사무사업 목적 평가표를 작성해 예산에 반영하는 사무사업 평가시스템을 구축하였음

- 미국 캘리포니아주의 예산절감시스템은 주로 의료서비스와 어린이 복지·보육 서비스의 축소 등 교육, 의료, 건강 부분의 지원 축소를 통해 예산을 절감하는 구조임
- 이 시스템은 예산절감 측면에서 유용하다고 할 수 있으나, 캘리포니아주의 재정위기로 인해 불가피하게 도입된 측면이 있는 만큼 주민들을 위해서는 그리 바람직하다고 볼 수 없음. 또한 복지 수요가 증가하고 있는 우리의 실정으로는 충분한 검토를 통해 적용 대상 선정에 신중을 기해야 할 방안이라고 할 수 있음

4 서울시 예산절감정책의 평가

4.1 투·융자사업 심사제도

- 서울시 투·융자사업 심사를 위해 심사분석 의뢰서를 작성하는 단계에서는 세 가지 문제점이 노출되고 있음
- 첫째, 심사분석 의뢰서 작성과 관련하여 지침 및 매뉴얼이 각 사업의 특성별로 정확히 매칭되어 있지 못함
- 둘째, 심사분석 의뢰서 작성 공무원의 숙련도와 사업에 대한 이해 부족 때문에 의뢰서 내용의 오류가 발생함
- 셋째, 과거 형식적인 타당성 조사 등으로 사업 계획이 부실하게 수립되는 경우가 빈번하였고, 심사접수 이전에 수정단계가 구축되어 있지 않았음
- 이 때문에 사업에서 검토되어야 하는 수요 및 비용이 부정확하게 추정됨으로써, 작성된 사업 계획에 대한 객관적인 검토가 곤란하여 사업의 부실을 초래하였음
- 따라서 투·융자사업의 적절성과 타당성을 판단하기 위해 설립된 서울공공투자관리센터가 분석한 투융자심사 대상 사업의 재무적·경제적 타당

성 검토 자료가 실제 투·융자사업 심의 과정에서 보다 적극적으로 반영될 필요가 있음

- 또한, 다수의 유사 사업을 포함해 본위원회에서의 심층심사 가능 등을 사유로 소위원회의 개최를 생략하는 것도 지양해야 할 필요가 있음
- 투·융자사업 심의위원회를 통과한 사업은 예산 집행에 대한 실제적인 사후 모니터링이 이루어져야 할 것임
- 일반적으로 사업 초기 계획보다 사업비가 증가하는 경우가 대다수이나 별도의 검토 과정 없이 예산 변경이 관행적으로 발생하고 있는 것도 시정해야 할 필요가 있음
- 일단 완료된 사업은 사업 결과에 대한 평가체계를 구축할 필요가 있으며, 운영·관리 등에서의 문제점 분석 등 효과적인 사후관리가 필요함

4.2 예산낭비 신고제도

- 2008년부터 시행된 예산낭비 신고제도는 실제 운영과 시민 눈높이 간에 상당한 격차가 존재하는 것으로 나타남
- 2008년 이후 예산낭비 신고로 접수된 사항 중 실제 예산관련 신고 및 제안은 각각 평균 3.68%와 37.8% 수준에 불과하고, 이 중 실제 시민에게 지급된 신고포상금은 신고건수 대비 9.83% 수준에 그침
- 시민들의 신고내용이 주로 민원성, 아이디어 수준으로 예산성과금 지급 대상이 되지 않아 대부분 사례금만 지급되고 있음
- 시민참여를 독려하기 위한 예산낭비 신고포상금액은 2010년 5만원에서 2011년 10만원으로 상향조정되었고, 2013년부터는 신고 내용에 따라 10~30만원이 차등 지급(예정)되고 있음
- 최근 5개년(2008~2012년) 동안 도로교통, 기타, 일반행정, 환경공원 부문관련 신고가 전체 신고의 84.32%에 달하여 편중 현상이 두드러짐. 특히 도로교통은 전체의 34.42%를 차지함

- 법률적 의미의 의무지출은 「이자지출」과 「법률에 의해 지출의무가 발생하고, 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출」(국가재정법 제7조 제2항 4의2호)을 의미함
- 서울시 의무지출은 2008년(42.49%)부터 2012년(50.18%)까지 꾸준히 증가하였음
- 의무지출의 대부분을 차지하는 것은 자치단체 등 이전 비용으로, 2012년 현재 39.14%에 이르고 있음
- 그러나, 자치단체 이전 비용 등에는 자치구에 위임된 사무의 비용 등이 상당수 포함되어 있어, 결국 서울시의 재량지출 범위는 지속적으로 축소될 수밖에 없는 상황임
- PAYGO(Pay-as-you-go) 원칙은 미래 신규 지출을 억제할 수 있으나, 기존 의무지출에는 영향을 미치지 않는다는 점에서 기존 의무지출사업에 대한 적정 관리 내지 구조조정이 중요함

서울시 예산절감 시스템의 개선방향

예산절감 지침의 체계적 구축

- 예산절감 시스템은 기획·요구단계, 편성·집행단계, 사후관리단계의 세 가지 단계가 균형을 이룰 때 예산의 무분별한 낭비 없이 체계적인 예산절감을 기대할 수 있음

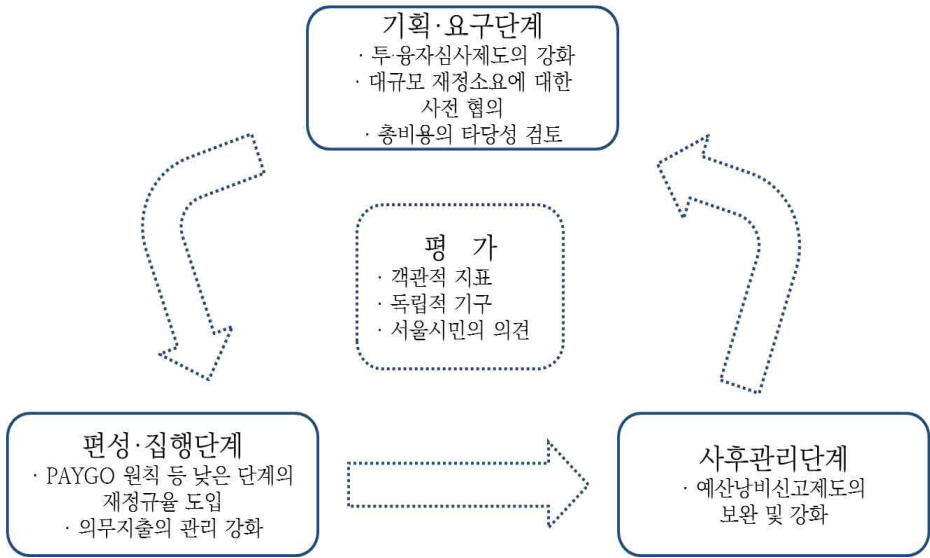


그림 1 예산절감정책의 단계적 과정

- 기획·요구단계에서는 재원이 수반되는 각종 제도 및 사업 추진 시 예비 타당성 조사, 타당성재 조사 등 사전절차를 철저히 이행함
- 재정지원 필요성 점검, 사전협의 내실화, 총비용 검토
- 편성·집행단계에서는 투자우선순위에 따라 재원을 전략적으로 배분하고, 신규 의무지출에 대한 재원대책을 의무화(PAYGO 원칙)하며 보조 사업 일몰제의 도입을 추진함
- 집행단계에서는 재정사업의 전달체계를 정비하여 시민들의 서비스 체감도를 제고하고 예산누수를 예방하기 위해 사업 간 네트워킹 강화 및 비용절감
- 사후관리단계에서는 성과 평가, 외부기관 지적 등 환류정보를 적극 검토하여 반영하고, 연례·반복적 집행부진 사업은 이월예상액을 포함하여 집행 가능한 예산현액 수준으로 사업비 규모를 축소함

표 3 단계별 예산절감체계 구축

기획·요구단계	편성·집행단계	사후관리단계
<ul style="list-style-type: none"> · 투·융자심사 제도 강화 · 재정지원 시 사업추진 가능성과 제도개선 필요성 점검 · 대규모 재정소요에 대한 사전협의 준수 · 총비용의 타당성 검토 	<ul style="list-style-type: none"> · 투자 우선순위에 따라 전략적 자원 배분 · 신규 의무지출에 대한 재원대책 의무화(PAYGO 원칙) · 보조사업 '일몰제' 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 예산낭비 신고제도의 시민 접근성 강화 · 예산낭비 신고접수 및 조사분석을 위한 전담조직 강화 · 예산낭비로 판명된 사업의 축소·폐지 등 피드백 강화

5.2 예산 운용의 생산성 제고

5.2.1 PAYGO 원칙의 중장기적 도입

- 시의회, 자치구, 시민 등의 의견을 수렴한 강도 높은 사업 구조조정 추진이 필요함
- 예산수립 시 모든 사업을 원점(Zero-Base)에서 재검토하고 불필요한 사업을 엄격히 제한함
- 대규모 사업은 재원조달방안 마련을 의무화하고 투자심사를 강화함
- PAYGO 원칙을 신규 자체사업에 도입하여 신규사업으로 인한 재정부담을 배제함

5.2.2 재정소요점검표(Scorekeeping)의 작성

- PAYGO 원칙의 첫 번째 단계는 재정소요점검임. 이는 새롭게 입법되는 조례가 재정에 미치는 영향을 점검하는 행위임
- 재정소요점검은 일례로서 제주도 의회에 제출된 조례 제·개정(안)으로 인해 세입이 감소하거나 세출의 증가를 초래하는 재정수반요인이 있는지를 점검하고 재정수반요인이 있는 경우에는 이 조례의 제·개정으로부터 향후 5년의 비용추계를 함

5.2.3 강제삭감제도의 도입 검토

- 조례 제정과정에서 재정소요점검이 적절하게 준수되지 않을 경우에는

지방자치법 제26조 제3항에 따라 시장이 조례안에 ‘재정준칙조례’ 위반의 의견을 붙여 시의회로 환부(還付)하고 재의(再議)를 요구할 수 있음

- 또 다른 하나는 예산과정에서 PAYGO 원칙을 적법하게 준수하지 않은 항목의 예산이 의결된 경우 '재의요구권'을 활용할 수 있음

5.2.4 PAYGO 원칙 실행 방안

- PAYGO 원칙 도입 초기에는 내부적인 재정운용 준칙으로 도입하여 시법적인 시행을 거친 후 점차 공식적인 성격을 부여함
- PAYGO 원칙을 실행에 옮기기 위해서는 우선 준칙의 시행을 책임질 부서를 선정할 필요가 있음. 서울시의 현재 구성 상 예산 기능을 맡고 있는 경영기획실 산하 예산담당관이 이를 수행하는 것이 적절함
- 집행부와 더불어 재정 예측을 담당하는 기구와 예산사업 성과 평가를 담당하는 기구가 필요하며, 이 두 기구는 서울시청에서 독립된 기구로서 민-관 전문가들로 구성하는 것이 바람직함

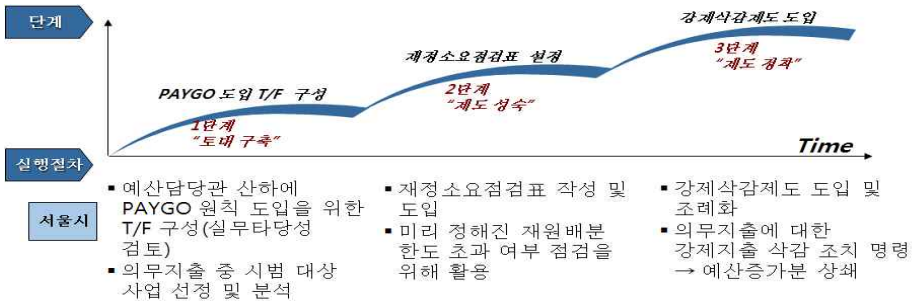


그림 2 서울시 PAYGO 원칙 실행 단계

5.2.5 재정지출의 생산성 제고

1) 인센티브제도 강화

- 개별 부처의 재정지출 생산성 제고 노력과 기본경비를 연계시키는 인센티브제 시행이 필요함

- 또한 실·국의 이행실적과 노력 등을 고려하여 각 실·국과 예산담당자 간 예산협의 과정도 차별화하여 운영함

2) 인센티브제도 시행 방안

- 예산안 요구 시 실·국별 ‘재정지출 생산성 제고 현황’을 정리하여 예산 부서로 제출 : 지출 생산성 제고 추진실적 조사와 지출 생산성 제고 추진 행정체계 및 실행방안 제출

5.3 예산낭비 신고제의 실효성 강화

5.3.1 예산낭비 신고제의 활성화

1) 예산낭비 신고제의 시민 접근성 강화

- 다산 콜센터는 서울시민이 일상생활에서 쉽게 활용할 수 있는 시정 소통 창구이며 기존 국민 신문고로 통합된 온라인 신고 외에 다산 콜센터를 통한 예산낭비 신고로 시민 접근성을 높일 수 있음
- 정보통신의 발달에 따른 실시간 예산낭비 사례의 감시와 신고를 위한 (가칭) ‘서울시 예산낭비 신고포상 애플리케이션’ 제작을 통해 시민 접근성을 강화할 수 있음

2) 예산낭비 신고의 통합적 관리

- 타 서울시 신고포상금제도와 연계 운용 : 운영주체에 따라 관리감독의 통솔범위(span of control)를 명확히 확정하여 타 신고포상금제도와 연계하여 운용하는 실천적 방안 모색이 필요함
- 예산낭비 부문별 전문적인 시민단체와 연계한 예산낭비 신고포상금제도의 운영방안 모색도 필요함
- 시민의 예산낭비 신고대상 및 아이디어 제공과 시민단체의 신고담당 및 업무진행을 통한 전문적·협업적 제도운영

532 예산낭비 신고 처리의 내실화

- 예산낭비 신고의 사후 관리 시스템 운용 : 서울시민의 신고와 신고포상금의 지급으로 종결되는 제도운영의 상징적 운영(decoupling)을 탈피하고 실질적 운영(institutional tight coupling)을 담보하기 위한 예산낭비 부문별 개선실태 조사 및 평가를 실시함
- 퇴직 공무원을 활용한 신고내용의 내실화 추진 : 해당 분야의 전문적인 예산낭비 사례 및 현장의 예산절감 방안에 대한 전문적인 노하우를 보유하고 있는 퇴직 공무원을 주축으로 한 전문 시민단체인 (가칭)‘서울시 예산낭비 감시단’을 조직하여 예산낭비 신고의 내실화를 도모할 필요가 있음
- 온라인 예산낭비 신고 프로그램의 개선
- 예산낭비 신고 전담조직 강화

533 예산낭비 신고의 인센티브 강화

- 예산낭비 신고포상금액의 현실화 : 예산낭비 신고포상금제도의 성공적인 제도운영을 위해서는 시민참여를 유도할 수 있는 포상금액의 현실화 방안 모색이 필요함
- 예산낭비 신고포상금을 예산낭비 사례의 경중에 관계없이 정액 지원하는 방안과 함께 대규모 정책적 예산집행 및 관리시스템상의 오류를 감시하는 경우에 대해 예산낭비 금액을 산술적으로 책정하여 예산절감액의 일정부분을 정률 지원하는 방안 모색이 요구됨

6 결론

- 현재 서울시는 체계적인 예산절감 원칙의 수립이 미흡하고, 단순히 실·국 단위 또는 기관별 예산을 획일적으로 감축하고 있어 재정지출의 생산성 제고라는 시각에서 이의 개선이 필요함
- 따라서 이 연구에서는 서울시 예산정책을 기획·요구, 편성·집행, 사후

관리의 3단계로 구분하여 예산절감의 실질적 방향을 제시하고자 함

- 첫째, 기획·요구단계에서는 투·융자심사제도를 강화하고, 대규모 재정 소요에 대한 사전 협의체제를 구축하여, 총비용의 타당성 검토가 필요함
 - 서울공공투자관리센터를 통한 철저한 사전 타당성 검토가 요망됨
 - 더불어 투융자심사단계에서 발생하고 있는 심사규정 무시, 편법을 이용한 심사회피, 형식적 타당성 조사 등 사업계획 부실 수립 방지를 위해 서울공공투자관리센터의 역할 강화도 고려되어야 함
- 둘째, 편성·집행단계에서는 PAYGO 원칙 등 낮은 단계의 재정규율을 도입하고, 점진적인 확대가 예상되는 의무지출의 관리가 강화돼야 할 것임
 - 편성·집행단계에서는 의무지출관리 강화를 통해 서울시 재정의 경직성을 방지하는 것이 중요한 사안이고, 이는 예산절감시스템의 지속가능성 및 효과성에 중요한 영향을 미치는 요소임
 - 구체적인 의무지출관리의 방안으로 PAYGO 원칙의 도입을 고려하는 것이 적절한 방안인데, 이는 서울시 예산절감의 시스템화를 위한 기초적 재정규율 도입의 측면에서 의의가 있음(예산담당관 산하 전담 T/F 구성)
- 셋째, 사후관리단계에서는 현재 운영 중인 예산낭비 신고제도의 보완 및 강화를 위해 시민 접근성 확대와 절차 개선 및 전담조직 구축 등이 요구됨
 - 예산낭비 신고제도의 시민접근성 강화를 추구해 나가야 함
 - 또한 예산낭비 신고 절차의 개선은 주요한 개선 방향으로, 예산성과금이 나 사례금 지급을 위한 단순절차에서 벗어나 낭비에 대한 책임성 부과 측면에서 익년도 예산편성에 반영되도록 조치하는 것이 바람직함
 - 이를 위해 기획조정실 산하 예산낭비 조사·분석 전담조직 구성도 고려할 필요성이 있음
- 예산절감을 위한 3단계 예산정책을 평가할 수 있는 독립적인 기구를 구성하고, 객관적 지표에 의해 검증하며, 서울시민의 의견이 종합된 평가를 도출해야 할 것임
- 순환 구조의 예산절감정책의 확립은 서울시 예산운용의 효율성을 증대

시킬 수 있을 것이며, 서울시 재정의 비효율성과 낭비적 요인을 제거하면서 시민들이 요구하는 서비스를 공급할 수 있을 것으로 전망됨