

# 예산낭비의 개념 정립을 위한 시론

## An Attempt to Define the Concept of Budget Waste

이 원 희 (Lee, Won Hee)\*

### ABSTRACT

At 1999, the Committee Against Budget Waste which was one of committees at the Citizen's Coalition for Economic Justice was established and started to watch citizen's budget waste. And the government designed Center for Monitoring Budget Waste at 2006. Even though the movement spread widely in our society, academic activities for conceptualization, categorization and strategic response lacked logical ground.

This article tries to settle the concept of budget waste. For this, two criteria are sought out one is time horizon, and the other is illegality. So  $2 \times 2$  matrix is designed. The most narrowly defined concept is an illegal behavior. The narrowly defined concept is a moral hazard by individual and organization dimension. The widely defined concept is a knowledge limitation. It includes a policy fallacy and an environmental change. The most widely defined concept is a value conflict.

This kind of conceptualization is good for matching with the responsibility. The most narrowly defined concept is related with a criminal responsibility. The narrowly defined concept is related with an administrative responsibility. The widely defined concept is related with a high ranked officials concerned with both administrative and political responsibility. The most widely defined concept is related with a political responsibility. With this kinds of conceptual construct, we can design a systematic manual against budget waste.

Key Words: 예산낭비(budget waste), 기회비용(opportunity cost), 횡령(abuse), 낭비(fraud), 낭비대응 매뉴얼(manual against budget waste)

## I. 문제의 제기

1999년 경실련에 예산감시위원회가 설치되고, 우리 사회에서 예산 낭비에 대한 관심이 제고되기 시작하였다. 시민의 제보를 받아 예산 낭비 사례를 발표하고 적극적인 대응 노력을 하였다. 언론에서도 이에 관심을 가지고 예산 낭비에 대해 다양한 취재가 이루어졌다. 이에 다양한 시민단체에서도 예산 낭비에 대한 감시 운동이 시작되었다(이원희, 2002).

\* 한경대학교 행정학과 교수

정부도 이에 관심을 보여 2000년에 종래 조세의 날이던 3월 3일을 '납세자의 날'로 바꾸는 등 적극적인 변화가 이루어지고 있다. 그리고 2005에는 기획예산처<sup>1)</sup>에 예산낭비 대응 센터<sup>2)</sup>가 발족되어 이에 대해 적극적인 노력을 기울이고 있다. 산발적으로 이루어지던 예산 낭비 대응 체제가 국가적인 틀을 갖추게 된 셈이다.

그러나 예산 낭비 대응 체계의 구축을 위해 노력을 하고 있지만, 이에 대한 과학적이고 체계적인 접근을 위한 논의는 이루어지지 못하고 있다. 우선 무엇이 예산 낭비인가에 대한 개념 정의가 명확하지 않다. 그리고 예산 낭비의 유형화에 대한 체계적인 연구도 부족하다. 이런 상황에서 예산 낭비 대응 체제를 갖춘다는 것이 또 다른 시행착오를 가져올 위험이 있다. 예산 낭비에 대한 명확한 개념이나 평가의 기준이 없이 진행되는 경우 예산 낭비 그 자체에 대한 논쟁이 발생할 수 있기 때문이다.

본 연구의 목적은 예산 낭비에 대한 체계적인 접근을 위한 방안을 마련하는데 있다. 우선 예산 낭비의 개념을 정립한다. 무엇이 예산 낭비인가, 그리고 예산낭비의 개념을 구성하는 주요 요소를 정리한다.

이러한 연구를 위해 다음과 같은 방법론을 적용한다. 첫째는 문헌 연구이다. 아직 예산 낭비에 대한 본격적인 연구가 학회 차원에서 이루어지고 있지는 못하다. 그러나 그간 연구된 다양한 결과물을 정리하여 새로운 유형화에 대한 시사점을 도출한다. 이 경우 정부실패의 개념도 적절히 적용하여 유형화에 적용한다. 둘째는 각종 사례 분석을 통한 귀납적 접근을 시도한다. 이를 위해 시민단체나 언론에 보도된 예산 낭비 사례의 분석을 시도한다. 특히 과거 기획예산처에 신고 된 낭비 사례 그리고 예산 절감 사례의 분석을 통해 유형화를 시도한다. 귀납적으로 이루어진 이러한 연구를 통해 향후 예산낭비의 유형화가 가능할 수 있다. 그리고 이러한 개념 틀을 통해 대응방안에 대한 체계적인 접근도 가능할 것이라고 기대된다.

## II. 기존의 연구 검토

기존의 노력은 학계에서 이론적인 접근을 시도한 경우와 예산 감시를 위한 시민단체의 접근이 있다. 이러한 접근을 정리한 다음, 새로운 접근을 시도한다.

1) 2008년 이명박 정부의 조직 개편에 의해 기획재정부로 확대 개편되었다.

2) 이 조직은 2008년 이명박 정부에 들어서 폐지되었다. 다만 예산낭비 신고를 위한 웹 상의 관리는 이루어지고 있다.

## 1. 이론 측면의 논의

### 1) 예산 낭비 연구의 배경

1980년에 레이건 대통령이 집권하고 국방비를 증액하려는 움직임이 있자 의회에서는 국방비 지출의 효율성을 먼저 점검하고 국방비를 증액하지는 주장을 하게 된다. 이에 감사원에서 대대적인 감사를 하게 되고 이 결과 예산 지출에 낭비적 요인이 있다는 것을 밝히게 된다. 이후 미국에서 대대적인 예산 낭비 감시에 대한 운동이 전개된다.

이러한 과정을 통해 정부 내 비효율이 명백하며 광범위하게 퍼져 있다는 주장이 제기되었다. 특히 레이건 대통령 직속 기구로 설치하면서 미국 연방정부의 예산 사업에 대해 민간인의 시각으로 조사를 한 결과 연방정부의 부실운영으로 인해 4천억 달러의 국고가 낭비됐다는 1984년 그레이스 위원회(the Grace Commission)의 보고서는 미국 사회에 예산 감시 운동이 전개되는 증폭제가 되었다.<sup>3)</sup>

그리고 이에 대해 관심을 가지고 다양한 보고서가 제시되기도 하였다. Donald Lambro는 1980에 "Fat City: How Washington Wastes Your Taxes", 라는 책을 발간하고 미국의 납세자들에게 문제가 있는 정책적 프로그램 100가지를 소개하고 있다. 그리고 매년 1천억 달러의 연방정부 예산 낭비가 있고 작은 정부만이 이를 축소할 수 있다고 주장한다. 한편 Martin L. Gross는 1992에 "Government Racket: Washington Waste From A to Z"라는 책을 발간하고 문제가 있는 75가지 프로그램을 소개하고 있다. 이후 그는 매년 예산 낭비에 관한 책자를 발간하고 있다.

현재 미국에서 활동하고 있는 CAGW, NTU, POGO 등 예산감시 시민단체들이 1980년대에 시작한 것도 이러한 배경이다.<sup>4)</sup>

### 2) 이론 측면의 논의

#### (1) 개념 정의의 몇 가지 선행 연구

예산낭비에 대한 본격적인 연구를 시작한 것은 아니지만 다른 연구를 하는 과정에서 예산 낭비에 대한 몇몇 학자의 개념 정의가 있었다.

첫째, McKinney(1986) 교수는 예산 낭비에 대한 내부 통제적 메카니즘을 개발하기

3) 공식명칭은 "대통령 소속 민간부문 비용통제 조사위원회(Private Sector Survey on Cost Control)"이었다. 그레이스 위원회 보고서 발표 한 달 후인 같은 해 2월 일반회계국(GAO)과 의회예산처(CBO)가 공동으로 펴낸 연구 결과, 실제 절감 가능액은 위원회가 주장한 액수의 1/3에도 미치지 못할 것이라는 결론을 내렸다. 그럼에도 해군이 망치 하나를 435달러에 구매했다거나 공군이 커피포트 하나에 3천 달러를 지급했다는 지적은 미국 사회에 큰 충격을 주기에 충분했다.

4) 이에 관한 자세한 내용은 다음의 논문을 참조. 이원희, (2003), 미국 예산감시 시민단체의 유형과 활동, 지방정부연구, 제6권 제4호 : 145-162

위한 연구의 과정에서 예산 낭비를 '비효율적이거나 비효과적인 관행, 시스템 또는 통제로 인한 불필요한 비용(the unnecessary costs that result from inefficient or ineffective practices, systems, or controls)'이라고 정의하고 있다.

둘째, Recktenwald(1963)는 Q-inefficiency와 X-inefficiency로 구분하면서 후생손실(welfare loss)로 접근하고 있다. Q-비효율은 편익을 초과하는 비용(costs unrequited by benefits)으로 인한 비효율로 정의하고, X-비효율은 초과비용(excessive costs)으로 분류하고 있다.

셋째, Baran(1959)은 '합리적인 사회적 질서 하에서 최선의 방법으로 모든 생산 요소가 잘 배분되었을 경우에 획득 가능한 산출의 수준과 실제로 획득되는 수준의 차이(the difference between the level of output of useful goods and services that would obtain if all productive factors were allocated to their best and highest uses 'under a rational social order' and the level that actually obtain.)'라 규정하고 있다.

모두 다양한 사례의 분석을 통해 귀납적으로 개념을 도출하는 노력을 하고 있으나, 예산 낭비 개념 그 자체에서 대해서는 추상적인 정의를 하고 있어 구체적인 사례에 적용하기에는 실용성이 부족한 측면이 있다.

## (2) 예산 낭비의 유형화를 통한 개념 정의

가장 체계적인 정리는 W. Stanbury & F. Thomson(1995)의 논문을 통해 이루어지고 있다. 이들은 예산 낭비의 요소를 9개로 구분하고 있다. 이는 예산 낭비의 판단을 위한 준거 기준이 되기도 한다.

첫째는 기술적 비효율성(technical inefficiency; X-inefficiency)이다. 이는 최소의 비용으로 목적을 달성하지 못한 경우이다. 특히 조직 관리의 실패로 인한 낭비적 요소를 강조한다. 5명으로 업무를 수행할 수 있음에도 불구하고 10명으로 업무를 수행하는 경우이다. 정보화가 진행됨에 따라 노동인력을 대체해야 함에도 불구하고 Parkinson 법칙처럼 인력은 늘어나는 것이다.

둘째는 A 유형의 배분적 비효율성(Type A Allocative Inefficiency or Doing too Much or Too Little)이 있다. 국민경제에 적절한 공공재에 비해 과잉 또는 과소 공급하는 경우이다. 회관이나 체육관을 건설하면서 인구나 재정규모에 비해 너무 크게 건설하는 경우이다. 정부는 시장경제의 논리가 적용되지 못하고 독점체제를 유지하기 때문에 발생한다.

셋째는 B 유형의 배분적 비효율성(Type B Allocative Inefficiency or Doing the Wrong Things)이 있다. 위의 두 경우는 해야 할 일을 하면서 잘못하는 경우이지만, 이것은 하지 말아야 할 사업을 하는 경우이다. 즉 전혀 수요가 없는 사업을 하는 경우이다. 예컨대 노인회관이 필요 없는데 건설하는 경우이다.

넷째는 파급비용(Spillover Cost)의 발생이다. 특이하게 정부의 정책 실시에 수반하여 시민에게 불필요하게 유발되는 비용을 낭비적 개념으로 접근하고 있다. 예컨대 정부 정

책에 따른 순응비용, 불편 등이다. 주차 시설을 정부가 공급하지 않고 주민에게 전가를 하면서 불필요하게 넓은 주차장 시설을 요구하여 주민이 부담해야 할 비용이 증가하는 경우이다.

다섯째는 유휴자산 (Idle Assets)의 존재이다. 정부가 보유하고 있는 자산을 보다 적극적으로 활용하지 않고 방치함에 따른 낭비이다. 즉 낭비에 대한 적극적 개념 규정이 아니라 소극적 규정이다.

여섯째는 부패, 횡령, 번잡한 절차(Corruption, Fraud, theft, and Red Tape)이다. 부패는 권력을 사적인 이익을 위해 사용하는 것으로 뇌물 수수도 포함한다. 사기는 거짓을 통해 이익을 취하는 것으로 탈세와 같은 것이다. 이는 다른 사람의 부담을 야기하며, 또한 이를 밝히기 위해 비용을 수반한다.

일곱째는 밑 빠진 독(the Leaky Bucket)에 의한 낭비이다. 정책설계의 잘못으로 인해 예산이 불필요하게 낭비되는 경우이다. 예컨대 생활보호대상자를 어느 수준에서 결정하느냐는 예산 집행에 엄청난 영향을 미친다. 이때 적정 대상자의 수준을 결정하지 못하는 경우 예산이 낭비된다.

여덟째는 낭비적 이전 지출(wasteful transfers)에 의한 낭비이다. 정부가 민간에게 지급하는 이전 지출과 관련하여 발생하는 낭비이다. 예컨대 시장보다 비싼 인건비를 지급하는 경우나, 관급공사인 경우 민간인 발주보다 단가가 비싼 과다지급(overpay)을 하는 경우이다.

아홉째는 지대 추구로 인한 낭비(waste attributable to Rent Seeking)이다. 독점권이나 이득을 획득하기 위해 벌리는 각종 로비에서 발생하는 낭비이다. 예산을 확보하기 위해 기관의 판공비<sup>5)</sup>로 다른 기관에게 로비를 벌리는 경우이다.

### (3) FWA(횡령, 낭비, 남용 : Fraud, Waste, Abuse) 정의

미국에서는 예산 낭비라고 할 때에 FWA(횡령, 낭비, 남용 : Fraud, Waste, Abuse)라고 하여 총괄적인 개념으로 접근하는 경우가 많다. 흔히들 부패나 뇌물 거래 행위로 접근하기도 하지만, 보다 광범위하게 규범이나 기준을 침해하는 행위를 포함한다. 따라서 상당히 가치를 포함하는 개념으로 접근된다. FWA에는 다음의 요소를 포함하는 것으로 인식되고 있다. ㉓ 공공의 신뢰를 침해한다 ㉔ 공적인 편익을 사적인 목적으로 전환한다 ㉕ 권위의 왜곡이며, 허용될 수 없는 행위를 저지르는 것이다 (perversion of authority and the commission of an unacceptable act) ㉖ 법이나 규칙을 집행하지 못하는 것이다 ㉗ 의도적이거나 비의도적으로 공공의 자원을 잘못 적용하거나 낭비적으로 사용하는 것이다 (intentional or unintentional misapplication or wasteful use of public resources)

이에 관해 좀 더 구체적으로 정리하면 다음과 같다.

5) 이 예산도 결국은 시민의 부담으로 조성된 자금이다.

첫째 횡령(fraud)은 사기에 해당되는 사취의 행태이다. 이에는 의도적 횡령(actual fraud)과 준횡령(constructive fraud)의 두 가지가 있다. 의도적 횡령은 어떤 사람이 개인의 의도적으로 해석을 잘 못하여 기인하는 경우이다(someone relies on an individual's intentional misinterpretation of material fact). 준횡령은 사익이나 악의적인 설계에 의해 기인하는 것이 아니라, 행위의 본질 그 자체에 기인하는 것이다. 결국 횡령은 개인이 자신의 사익을 추구하기 위해 공공의 자금을 악용하는 사례에 해당된다. 여기 ㉔ 개인적 부채로 말미암은 상황적 압력 ㉕ 불충분한 내부 통제, 부실한 장부 처리, 거래에 대한 통제외 부재, 독립적인 통제 기제의 부재 등 횡령을 가능하게 하는 기회의 제공 ㉖ 개인적인 도덕성 결여와 같은 세 가지 이유로 인해 발생 가능하다고 지적하고 있다.

둘째 낭비(waste)는 비의도적이긴 하지만 자원을 잘못 활용하거나 비효율적인 관행으로 인해 공공의 비용을 유발시키거나 잠재적인 수혜자에게 편익을 감소시키는 것을 의미한다.

셋째 남용(Abuse)은 조직의 규칙이나 절차를 훼손하여 기관이 운영하는 프로그램의 효율적이거나 효과적인 집행을 저해하는 행위를 의미한다. 비효율적인 운영을 의미하는 것이기 때문에 보다 더 가치 판단을 요구하게 되며, 횡령에 비해 남용의 경우에는 판단의 기준에서 논쟁이 심하다.

## 2. 시민운동 측면의 논의

### 1) 미국의 경우

절차적으로 구유통 정치(pork barrel)에 의한 의회에서의 예산 증액을 감시하고 있는 CAGW (Citizen's Against Government Waste)에서 제시하고 있는 접근이다. 이 조직은 "㉔ 상원이나 하원 중 어느 한 원에서만 요구되는 경우 ㉕ 구체적으로 권한이 부여되지 않는 경우 (Not Specifically authorized) ㉖ 완전히 경쟁적으로 보상되지 못하는 경우 (Not competitively awarded) ㉗ 대통령에 의해 요구되지 않은 경우 ㉘ 대통령의 요구액이나 전년도 예산에 비해 지나치게 증액되는 경우 ㉙ 의회의 청문회를 거치지 않은 경우 ㉚ 지역적이거나 특정 집단의 이익에만 대응되는 경우"와 같은 7가지 기준을 제시하고 있다.

물론 이러한 정의는 예산 낭비 일반적인 접근이 아니라 의원이 자신의 지역구나 특정 이익 집단의 이익만을 고려하여 예산을 포함시키는 경우에 국한되기 때문에 일반적인 낭비의 차원과는 구분되기는 하지만, 절차적인 차원에서 낭비가 발생할 수 있는 소지를 밝히는 기준이 될 수는 있다.

## 2) 한국의 경우

### (1) 시민의 제보에 근거한 분석

1999년에 경실련은 예산 감시 시민운동을 하면서 제보전화를 마련하고 다양한 시민의 예산 낭비에 관한 제보를 받았다. 여기에서 제기된 사례는 예시적이고, 쟁점을 제기하기는 하지만, 일정한 기준을 가지고 유형화의 노력으로는 연계되지 못하고 있다.

① 내부고발자에 의한 비리 폭로가 있었다. 상수도 공사에 있어서 암반이 없음에도 암반공사를 한다고 하여 공사비를 과다 책정하는 비리 고발이 있었다. 그리고 보상가를 부풀려 지급하는 낭비도 지적되었음. 가로등 공사비의 경우 경비를 과다 책정하는 비리가 접수되었다.

② 과잉규제가 예산을 낭비하게 한다. 모든 차량검사소에 매연가스 검사기를 설치하도록 하지만, 이는 대형 검사소에만 해도 가능하다. 즉 과잉규제가 예산을 낭비시킨다. 흔히들 “규제 있는 곳에 부패 있고, 규제 있는 곳에 낭비 있다”고 하는 것이 이러한 유형에 속한다.

③ 성과 없는 전시성 사업이 많다. 공공근로사업에서 거리청소, 잡초제거 등의 사업을 하고 있으나 성과가 없다. 취업되지 않는 재취업교육을 그저 주어진 예산을 소모하기 위해 지출하고 있다. 같은 맥락에서 교통량이 없는 곳에 건설되는 도로공사, 방음벽이 있는데 또 설치하면서 국회의원, 광역의원, 기초의원이 서로 자신이 노력한 결과라고 붙이는 플랭카드 등이 지적되고 있다.

④ 활용되지 않는 시설이 많다. 비싼 예산을 들여 공사나 사업을 추진했음에도 불구하고, 실제 이용률이 부족한 경우이다. 사용하지 않는 엘리베이터 시설, 지역의 적정 수요를 고려하지 않는 용량 초과의 시설 공사로 인해 낭비가 발생하는 쓰레기 소각장 등이다.

⑤ 대포로 참새를 잡는 예산 낭비형이 있다. 간단한 카메라로 충분한 상황에서 최첨단 장비를 구입하는 경우이다. 예컨대 무인감시카메라를 설치하면서, 400m 앞의 범인을 확인하기 위한 감시카메라를 구입하는 경우가 여기에 해당된다.

⑥ 일상화된 낭비로 낭비에 대한 책임 불감증이 만연하여 있다. 각종 낭비 사례가 일상화되어 있어, 이에 대한 책임의식이 결여되어 있다. 낮에 켜진 가로등, 불필요한 가로수의 잣은 교체, 이용률이 낮은 신호등, 감시활동을 하지 않는 환경감시대의 감시차량 등에 대한 제보가 있었다.

⑦ 화려한 정책결정, 그러나 속 빈 강정의 집행이 불신감을 유발한다. 중앙정부에서 아무리 좋은 결정을 하더라도, 현장의 집행과정에서 왜곡이 발생하면 취지가 희석된다. 이러한 정책의 왜곡 집행은 정부에 대한 국민의 체감되는 신뢰도를 저하시키고 있다. 수해복구비를 지급하면서 현장을 파악하지 않고 책상에서 결정함. 그래서 무자격자에 대한 지급이 이루어지고 있다.

⑧ 국민 돈으로 폼 잡는다. 기념관 공사, 동사무소에 설치한 헬스기, 호화스러운 문

화센터, 홍보비의 낭비, 시의원의 사치성 해외여행 등 선거에 따른 선심성 행정, 전시행정 그리고 사치, 호화성 외유가 많이 지적되고 있다. 자치단체장이 판공비를 멋대로 사용하는 것, 그리고 부시장·부군수 업무추진비가 너무 많다는 지적 등이 제기되고 있다.

⑨ 정책오류가 예산낭비를 초래한다. 정부가 관리하던 시설을 민간에게 위탁한 다음 오히려 더 심한 낭비가 유발되고 있다.

#### (2) 언론 보도의 사례 검토

한편 1999년의 경우 경실련은 언론에 보도된 주요 사례를 분석하여 낭비의 유형을 정리하고 있다. 이에 의하면 다음의 12가지 유형이 제기된다.

① 생색내기 위한 사업의 경우, 부처 간 중복 투자가 많다. ② 설계변경으로 인한 예산낭비가 많다. ③ 단가의 비현실성이 많다. ④ 활용되지 않는 시설이 많다. ⑤ 무분별한 따라 하기 식의 진열 식, 전시성 사업으로 인한 예산낭비가 있다. ⑥ 정부는 아나바다운동을 하지 않는 가. ⑦ 낭비에 대한 책임 불감증이 만연하여 있다. ⑧ 정부예산운영에도 비자금 있다. ⑨ 배정된 돈은 무조건 쓰고 보자. ⑩ 공사 있는 곳에 비리있다. ⑪ 국민 돈으로 톰 잡는다. ⑫ 정책오류가 예산낭비를 초래한다.

#### (3) 함께하는 시민행동의 예산 낭비 우려 사업 선정 기준

함께하는 시민행동은 2007년도 예산안 중 50개 예산낭비 우려사업에 대해 발표하였다. 이러한 사업의 선정 기준으로 ▲타당성미흡 ▲계획부실 ▲집행부진 ▲중복투자 ▲과잉투자 등의 문제점이 심각한 사안들이라고 밝히고 있다. 예산 낭비의 기준과 유형으로서의 의미는 제시하고 있다.

#### (4) 기획예산처 예산 낭비 대응센터의 신고 사례 검토

##### ① 2005년의 경우

처음 실시된 2005년의 경우에는 여러 가지 측면에서 시작은 하였으나 체계적으로 접근하지는 못하였고 아직 홍보도 부족한 상황이었다. 2005년의 경우 180건이 접수되었는데 이중 113건이 보도블록이나 도로 공사와 관련된 내용이었다. 주민의 입장에서 가장 쉽게 접할 수 있는 것이 도로 공사와 관련한 위치선정의 적합성을 판단할 수 있었고, 또 매년 반복적으로 이루어지는 보도블록 공사이었다고 생각된다.

이와 관련하여 지방자치단체의 사업에 대한 주민의 제보가 많다는 것도 특징 중의 하나이다. 많은 사업이 결국은 지방자치단체를 통해 집행되기 때문에 지방자치단체의 역량 강화가 중요하다는 것을 보여주고 있다. 다만 아직 제도의 문제나 다양한 정책과 예산 사업에 대해 이해를 하고 문제점을 제기하는 수준이 되지는 못하였다.

그리고 이러한 제보에 대해 전문위원이 검토를 하고 자료를 분류함에 있어서도 시행착오가 있어서 정확하게 정착을 내리지 못하고 있었다. 그러나 이러한 예산낭비 대응센

터의 운영은 많은 시민으로 하여금 관심을 제고하는 효과는 매우 컸다고 평가된다.

농어민이 아닌 사람에게 농어민 후계자 자금 지원이 되고 있다는 현장성의 제보도 있었고, 인구의 감소로 인해 학생 수는 감소하고 있는 상황인데 기존의 계획에 따라 신규 초등학교 건립을 추진하는 것에 대한 제보가 있었던 것은 중요한 결실에 해당된다. 다만 아직 공공 건물 건립에 있어 민원인 소재지 근처에 하지 못하는 등의 민원성 제보도 있었던 한계가 있었다.

<표 1> 2005년 예산낭비 대응 센터 제보 건수

1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
	1				3	4	1	2		23	142	180

\* 4건의 비분류 포함

## ② 2006년의 경우

2005년에 비해 2006년은 우선 제보 건수 면에서 엄청난 발전을 가져왔다. 2005년의 180건에 비해 거의 3배가 증가한 543건이다. 보도 블록이나 도로 굴착에 해당되는 것은 90건으로 가장 많고 그 다음으로 도로 시설물이 29건 그리고 도로 정비가 9건이다. 다만 이러한 보도 블록은 2005년과 2006년 초기에 치중되고 점차 보도 블록에 대한 문제점 제기는 줄어드는 경향을 보이고 있다. 기획예산처의 적극적인 대응이 주효했고, 국민의 인식 제고가 이루어지고 있기 때문이라고 평가된다.

반면 인건비, 축제 등 다양한 분야에 대한 제보가 증가하고 있는 것이 특징이다.

<표 2> 2006년 예산낭비 신고 센터 제보 건수

1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
50	61	47	22	23	97	49	40	44	26	56	59	574

이에 대한 전문위원의 검토 결과는 I, II, III 유형으로 구분하여 분석하고 있다. I 유형은 낭비라고 인정하고 적극적인 대응 방안을 마련하는 유형이다. II 유형은 낭비라고 할 수 없다는 판단을 내리는 유형이다. III 유형은 평가의 대상이 되지 않는 것이다. II 유형은 재판을 하여 판단의 결과 무죄라고 하는 기각에 해당되는 것이고, III 유형은 재판의 대상이 되지 않기 때문에 판단 자체를 유보하는 각하에 해당되는 것이다.

이러한 구분에 의할 때 2006년의 경우 II 유형이 가장 많다. 아직 주민의 입장에서 제도의 취지나 사업의 구체적인 성격을 이해하지 못하고 있는 결과이기도 하다. 그럼에도 불구하고 적극적인 예산 낭비의 문제점을 제기하고 제도적인 개선으로 연계되는 I

유형이 77건에 달한다는 것은 적극적인 시민 참여의 긍정적 효과라고 지적될 수 있다. 다만 감사원이나 청렴위, 고충위 등 타 기관에서 이미 조사가 이루어지고 있는 경우에는 조사 대상에서 제외되기 때문에 한계가 있을 수 있다.

<표 3> 판단 유형별 제보 건수 분류  
(단위: 건수)

유형별 판단 건수				기타 (검토 중, 이첩, 이관)
I 유형	II 유형	III 유형	합계	
73	385	89	574	36

### III. 예산낭비의 개념 정립을 위한 기준

#### 1. 개념 규정의 기준

##### 1) 시관(time horizon)에 따른 기회 비용적 관점

위에서 현실적인 시민운동의 과정에서 제기된 다양한 사례와 유형을 살펴보았다. 어떠한 접근이든 예산 낭비를 결정짓는 가장 중요한 개념은 기회비용 관점이다. 예산이란 시민의 부담으로 조성된 자금을 사용하는 것이기 때문에 항상 기회비용의 개념으로 접근해야 한다. 즉 특정 재화를 A사업에 사용하지 않고 B사업에 사용하는 것에 대한 논거가 제시되어야 한다. 마찬가지로 예산의 낭비를 규정하기 위해서는 이러한 기회비용의 개념을 원용해야 한다. 단순히 주어진 절차를 준수했다는 것만으로 면책되는 것이 아니라, 보다 효율적인 방법으로 사용하지 않은 것이 낭비가 된다.

특히 이러한 관점에서 시간 (time horizon)을 변수로 고려하는 것이 필요하다. 장기적 관점에서 낭비의 여부를 판단하는 노력이 필요하기 때문이다. 즉 기회 비용의 관점을 현 세대와 다음 세대의 관점으로 확대하여 접근할 필요가 있다. 예컨대 지금 당장의 교통 수요에 비해서는 매우 넓은 도로망을 구축하더라도 장기적 관점에서 보면 오히려 비용을 줄이는 방안이 될 수 있다. 지금 작은 도로를 건설하고 나중에 다시 건설하는 것보다 처음부터 장기적 예측에 근거한 인프라를 구축하는 것이 비용을 절감하는 것이기 때문이다.

## 2) 책임에 따른 분류

누가 책임을 질 것이고 어느 정도 책임을 질 것인가에 따라 예산 낭비의 개념 규정은 달라진다. 이와 관련하여 다음과 같은 3가지의 유형화가 가능하다.

첫째는 적극적 예산낭비이다. 이는 예산낭비를 초래할 것임을 알고도 고의적인 행동으로 인한 낭비로 가장 큰 책임을 물어야 하는 경우이다. 주로 공무원의 도덕적 해이에 기인한 낭비들이 이 유형에 해당할 것이다.

둘째는 소극적 예산낭비이다. 고의로 예산낭비를 한 것은 아니고 제도적 결함, 무능력 또는 상황의 변화 등으로 인한 낭비로 어느 정도 책임을 물어야 하는 경우이다.

셋째는 가치적 측면에서의 접근이 필요한 예산낭비이다. 효율성 측면에서 결과적으로 낭비를 가져오기는 했으나, 이는 형평성(equity), 고결성(integrity) 등과 같은 행정의 다른 가치를 제고하기 위한 과정에서 발생하는 것이다. 예산의 낭비를 초래하였으나 그 나름의 가치가 있는 경우이다. 이는 J.Q. Wilson이 제시한 바와 같이, 형평성과 고결성 등의 가치를 산출물에 포함시켜서 진정한 효율성(true efficiency)을 계산한다면, 예산낭비로 파악하기 어려운 유형이다.

## 2. 개념의 구성 요소

### 1) 국민 경제적 입장의 정의

예산 낭비가 국민 경제적 입장에서 부담을 유발한다는 측면에서 예산 낭비를 규정하고 이에 따라 예산 낭비의 방지 대책을 마련한다는 정책적 차원을 고려한 예산낭비 정의가 가능하다. 이럴 경우 “예산 낭비란 의도되었거나 의도되지 않았거나 재정의 비효율적 관리로 말미암아 국민의 부담을 유발시키는 행위나 제도”로 접근하고자 한다. 이러한 접근에 따를 때, 몇 가지 개념 정의가 필요하다.

첫째, 재정 관리의 비효율적 관리하고 할 때, 효율성의 개념을 무엇으로 측정할 것인가의 문제가 제기된다.

둘째, 국민의 부담은 조세 부담 뿐만 아니라 순응 부담(compliance cost)의 광범위한 접근이 필요하다.

셋째, 행위는 공무원의 재량적 판단에 의한 의도되었거나 의도되지 않았거나 다 포함되며, 특히 제도의 미비로 인한 국민 부담도 포함한다.

## 2) 책임의 소재에 따른 정의

한편 누구에게 어느 정도의 책임을 물을 수 있는가에 따라서 ‘공공 재정의 운영의 흠결(欠缺, deficiency)로 인하여 국민 경제의 자원 배분의 효율성을 저해한 것’이라고 정의할 수 있다. 공공재정 운영의 흠결이라는 것은 개인의 법규를 일탈한 행위, 공직자의 잘못된 의사 결정, 공직자(일반 공무원 및 선출직 공직자 포함)의 사적 이익의 추구, 집단적 정책결정 과정의 흠결 등이라고 할 수 있다.

이런 경우 다음과 같이 구분하여 원인적 행위들을 구분하여 생각할 수 있다.

<표 4> 책임성 여부에 따른 예산 낭비의 개념

	의도성이 있는 행위	의도성이 없는 행위
법규의 일탈	A	B
법규의 준수	C	D

첫째, A의 영역에 해당하는 행위들이다. 공무원들이 의도적으로 사적이익의 추구를 위해서 불법적인 행위를 하는 것이다. 이는 가장 명백한 예산 낭비의 전형일 뿐만 아니라 형사적 책임의 대상이 된다.

둘째, B의 영역에 해당하는 것으로, 공무원들이 의도하지는 않았지만 법규의 일탈로 이어지는 경우이다. 이는 업무 담당 공무원들이 업무 관련 규정에 일치하는 행위를 하지 않고 이에 따라 예산의 낭비가 이루어지는 경우라고 볼 수 있다.

셋째, C의 영역으로 법규를 준수하고는 있지만, 업무 관련 공직자들이 의도적으로 사적인 이익을 추구하는 행위를 한 경우들이다. 이러한 행위들의 경우, 법규를 준수하고 있기에 과연 공직자들이 의도적으로 법규의 미비점 등을 이용하고, 탈법적(脫法的)인 행위를 하는 것으로서, 과연 사적 이익을 추구하였는가를 판단하기는 쉽지 않은 문제이다.

넷째, D의 영역으로 공직자들이 법규를 준수하고, 의도하지는 않았으나 결과적으로 예산 낭비로 이어진 경우라고 할 수 있겠다. 공직자들의 지적 능력의 한계와 이에 따른

정책결정의 오류, 잘못된 운영(mismanagement)의 관행으로 인한 예산의 낭비, 혹은 정책결정과 집행 과정에서의 시스템의 미비 등으로 이러한 행위들이 생겨날 수 있다고 보며, 이 영역의 특징으로는 장기적인 관점에서 예산 낭비에 대한 판단이 이루어진다는 점이다.

예산 낭비의 개념 규정의 구성 요소인 결과적 측면 즉 ‘국민 경제의 자원 배분의 비효율성’이라는 측면에 대해서도 다음과 구분하여 인식할 필요가 있다.

먼저, 예산낭비는 공직자의 사적 이익의 추구로 이어지는 경우가 있다. 공직자 개인 혹은 공직자가 속한 집단의 이득 및 편익의 증가로 이어지는 경우들로서 국민경제적인 차원에서는 부(負)의 효과로 나타나거나 적어도 국민경제 차원에서 효율성의 증가로 나타나지 않는다.

두 번째로는 효율적인 자원배분이 이루어지지 않는 경우를 일컫는다. 국가 전체 후생을 극대화 할 수 있는 자원배분을 하지 못하는 경우로서, 기회비용이 증대되는 경우라 할 수 있다. 특히 정책 결정에 있어서 사업 A와 사업 B의 선택에 있어서 잘못된 선택의 국민 경제적 차원에서 효율적인 자원의 선택을 저해하며, 궁극적으로는 예산의 낭비라고 할 수 있다. 여기에는 사업의 선택뿐만 아니라 효과적 사업의 수행을 위한 정책수단의 선택과 관련하여서도 비효율성이 나타날 수 있다.

하지만 이러한 경우에 있어서 사법적, 행정적 책임보다는 정책적 책임의 영역이라고 할 수 있다. 특히 앞의 원인적 행위와 연결하여 D의 영역에 속하면서도 이러한 비효율성이 나타난 경우에 있어서는 파악하기 매우 어려운 측면이 있다.

### 3. 예산낭비의 개념

#### 1) 개념의 유형화를 위한 변수

결국 예산 개념의 정의에서는 ‘공공재정 운영의 흠결’이라는 원인과 ‘국민경제 자원 배분의 비효율성과 국민에 대한 부담의 유발’이라는 결과를 포함하는 것이다.

따라서 본 연구에서는 예산 낭비를 ‘의도되었거나 의도되지 않았거나 공공재정 운영의 흠결로 말미암아 국민경제의 자원 배분 효율성을 저해하고 국민에게 부담을 유발시키는 행위나 제도’라고 정의한다.

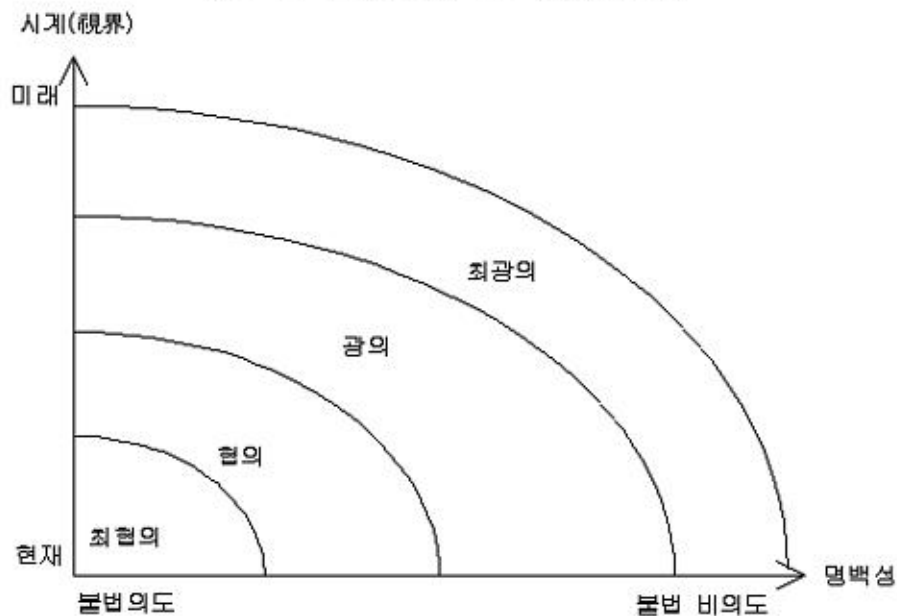
이런 경우 예산낭비 개념을 전제로 낭비 원인자의 책임의 경중에 따라 가장 책임의 정도가 높은 최협의의 예산낭비, 협의의 예산낭비, 광의의 예산낭비 및 가장 책임의 정도가 낮은 최광의의 예산낭비로 구분할 수 있다.

이때 변수는 크게 두 가지로 구분한다. 하나는 명백성의 기준이다. 즉 불법적인 것,

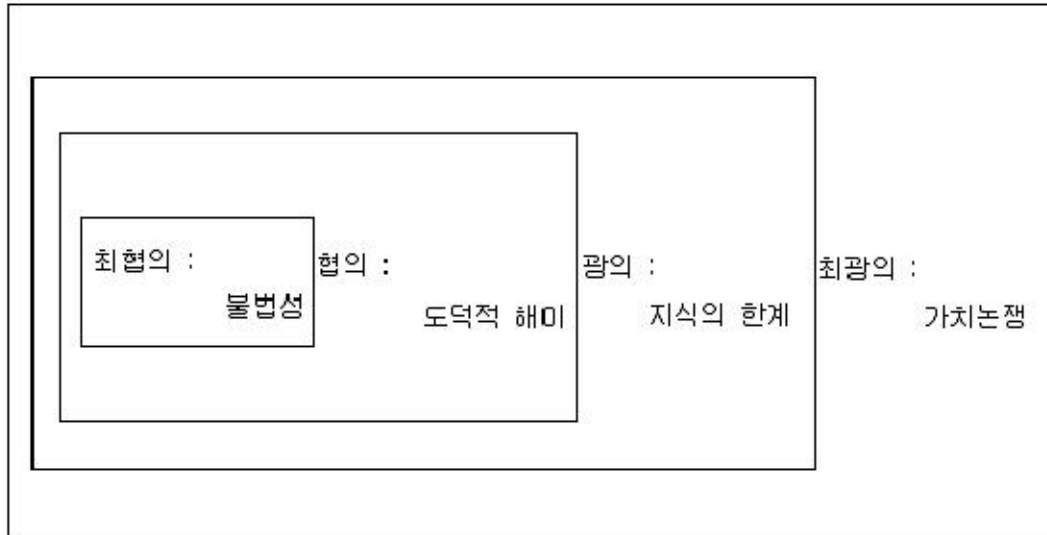
또는 규정을 위한 행위와 관련된 것과 다른 하나는 가치 논쟁이 있을 수 있는 부분이다. 두 번째는 시계(time horizon)와 관련이 있는 것으로 지식의 한계를 기준으로 설정한다. 이는 지금 당장 문제가 발생하는 경우와 미래에 상황 변동에 따른 책임성 여부로 구분된다. 미래를 완벽하게 예측은 하지 못한다고 하더라도 이에 대한 준비를 하지 못해 대비하지 못했다면 국민 경제적 입장에서 피해가 발생한 것이고 이에 대한 책임은 물을 수 있기 때문이다.

이에 대해 구체적으로 정의하면 다음과 같다.

<그림 1> 예산 낭비의 개념 포괄 범위(1)



&lt;그림 2&gt; 예산 낭비의 개념 포괄 범위(2)



## 2) 예산낭비 개념의 유형

### (1) 최협의

최협의의 예산낭비는 불법성에 근거한 예산낭비를 의미한다. 여기서 개인은 정책결정자로서의 개인과 정책집행자로서의 개인으로 구분될 수 있다. 이는 대통령과 지방자치단체장은 물론 법률과 예산을 결정하는 국회의원이 될 수도 있고, 구체적인 정책을 수립하는 관료도 될 수 있다. 이러한 유형은 고의성을 가지고 적극적으로 불법성을 저지르는 경우가 해당된다.

국회의원이나 지방자치단체장이 정치적 지지를 얻기 위해서 혹은 정치자금을 마련하기 위해서 불요불급한 사업임에도 예산을 책정하는 것이 그 예에 해당된다. CAGW에서 공개하는 Pork Barrel 사업이 이에 해당된다. 고위관료들이 뇌물을 받고 특정 정책을 결정하는 경우도 해당된다. 과거 무기 획득 과정에서 로비스트의 활동에 의해 이루어진 경우가 이에 해당될 수 있다.

다음으로 정책집행자인 관료의 비리가 해당되는데 이들의 도덕적 해이에는 횡령 및 계약 비리 등과 같이 불법적인 성격을 갖는 것을 의미한다. 인천과 부천의 세무비리 사건과 같이 정부의 세입을 횡령하는 경우와 세출 집행에 있어서 계약 관련 비리 등이 해당된다.

### (2) 협의

협의의 예산낭비는 불법성에 근거한 것은 아니지만, 충분한 주의 의무를 다하지 않

음으로 인해 발생하는 낭비이다. 이는 개인의 도덕적 해이로 인한 예산낭비와 조직의 도덕적 해이에 따른 예산낭비를 포함한다.

첫째는 담당 공무원들의 무사안일로 인한 낭비가 해당된다. 공무원들이 민간 위탁한 복지시설의 회계검사를 게을리해서 위탁비용을 불필요하게 많이 지급하는 경우이다. 적극적인 노력을 하지 않아 그다지 용도가 없는 유휴자산들을 그대로 유지하고 있는 것들도 여기에 해당한다.

둘째 조직의 예산낭비는 조직의 이익을 추구하는 것으로 불필요하게 조직을 확장하고 불필요한 인력을 충원하며 예산을 확대하는 것들을 모두 포함한다. 여기에는 특별한 행정수요가 없음에도 외청을 신설하려고 하는 것, 처를 부로 승격시키려고 하는 것이 해당된다. 또한, 조정 기제가 부족하여 유사한 사업들을 여러 부처가 중복적으로 수행하는 것도 해당된다.

이러한 유형의 예산낭비는 기술적 효율성을 저해하는 것으로서 그 폐해가 개인적 불법성으로 인한 예산낭비에 비하여 낮기 때문에 원인제공자들의 법적이 책임이 상대적으로 가벼울 수 있다.

### (3) 광의

광의의 예산낭비는 협의의 예산낭비와 지식의 한계에 따른 예산낭비를 포함한다. 지식의 한계에 따른 예산낭비가 발생하는 원인으로는 정책내용의 오류와 상황의 변동 등을 들 수 있다. 정책내용의 오류는 정책결정자들이 불완전한 지식과 정보를 가지고 정책을 결정했기 때문에 정책설계 자체가 잘못되고, 그로 인해서 정책의 효과는 보지 못하고 예산만 투입한 경우가 여기에 해당한다. 외환정책의 경우 환율 상승을 막기 위하여 정부가 외환시장에 개입하여 막대한 손실을 입는 경우가 해당된다.

한편 상황변동으로 인한 예산낭비가 있을 수 있는데, 정책 혹은 사업의 결정 당시에는 적절한 결정이었지만, 상황의 변동으로 인하여 해당 정책 혹은 사업의 비용은 크게 증가하고 편익은 크게 감소하는 경우가 여기에 해당한다. 예를 들면, 쓰레기 소각장의 설치 경우에 주민의 적극적인 노력으로 쓰레기를 줄이는 경우 처음에 예정된 소각량이 발생하지 않아 기능을 제대로 활용하지 못하는 경우가 여기에 해당된다.

이러한 유형은 물론 결과적으로는 예산낭비에 해당하지만 당시에 정책결정자들이 최선을 다해서 내린 결정이고 누가 그 정책을 결정하는 위치에 있어도 유사한 결정을 내렸을 것이기 때문에 예산낭비의 원인제공자들에게 책임을 묻기가 어렵다. 다만 상황 변화를 인지하고 이러한 변화에 대응하여 신속하게 정책 대응을 했는가라는 관점에서의 책임은 물을 수 있을 것이다.

### (4) 최광의

최광의의 예산낭비는 광의의 예산낭비와 가치의 충돌로 인한 예산낭비를 포함한다. 정부는 기업과는 달리 서로 상충되는 다양한 가치를 추구한다. 가장 대표적인 것이 효

율성과 형평성이다. 효율성을 추구하는 행정으로서는 가급적 예산낭비를 피해야 하지만, 행정은 때로는 형평성을 추구하여야 하고, 형평성의 추구가 예산낭비를 가져온다. 예를 들어 무안-광양고속도로에 대한 예비타당성 결과 B/C 비율이 1 보다 작았으나, 지역낙후도 등을 고려하여 사업을 추진하였다. 효율성 측면만 고려한다면 무안-광양고속도로는 추진하지 않는 것이 효율적이나 형평성이라는 또 다른 중요한 가치를 달성하기 위해 사업을 추진하게 된 것이다.

또한, 정부의 경직된 계약절차가 비효율을 초래할 수 있는데, 이는 잠재적 계약자들에게 공평한 기회를 제공해 주어야 한다는 또 다른 가치와 계약 관련 공무원들의 재정적 청렴성을 확보하여야 한다는 또 다른 가치를 위하여 정당화된다.

이러한 유형의 예산낭비는 원인제공자들에게 책임을 묻기가 어려우며, 경우에 따라서는 오히려 권장되기도 한다. 이러한 상충되는 가치의 추구는 J.Q. Wilson이 주장하는 진정한 효율성(true efficiency)개념을 이용하여 효율성 개념 속에 포함시키기도 하는데, 그러한 시각에서는 논쟁이 있을 수 있다.

### 3) 책임을 물을 수 있는 예산 낭비의 범위

이상의 논의를 전제로 정부에 대해 책임을 물을 수 있는 예산 낭비의 범위를 규정하면 다음과 같다.

첫째, 최협의 개념에 의하면 이는 형사적 책임이 된다. 횡령이나 불법적 지출로 인한 낭비이기 때문이다. 공사 대금을 부풀려서 업자에게 가다 지출한 경우나 수의계약의 과정에서 특혜를 제공한 경우이다.

둘째, 협의의 개념에 의하면 형사적 처벌이라기보다는 행정적 책임의 대상이 된다. 불법적 지출은 아니나 명백히 보다 효율적인 방법이 있음에도 불구하고 적극적으로 이에 대처하지 않은 경우이다.

셋째, 광의의 개념은 고위공무원에 대한 정책 분석의 오류에 대한 행정적·정치적 책임의 영역이 된다. 충분한 정보를 수집하지 못하였거나 비용 대비 효율성을 극대화하지 못한 경우이기 때문이다. 상황 변화에 신속하게 대처하지 못한 것도 정치적 책임의 영역이 될 수 있다.

넷째, 최광의의 개념은 담당 공무원에 대한 직접적인 책임을 묻기는 어려움이 있다. 가치 판단을 요구하는 것이고 장기적인 시각을 요구하기 때문이다. 이럴 경우 정치적 책임의 영역이 된다. 다만 의사결장의 기준을 명확하게 정립하고 논리를 제공할 필요는 있다. 가치 정향적인 판단이라고 하더라도 주먹구구식 판단이 아니라 일정한 근거는 있어야 하면 논리와 가치는 구분하여야 하기 때문이다.

## IV. 정책적 시사점과 결론

### 1. 정책적 시사점

책임성을 기준으로 예산 낭비의 개념은 최협의, 협의, 광의, 최광의로 구분가능하다. 최협의의 경우 개인의 불법적 행위가 개입되는 경우이고, 협의는 조직의 도덕적 해이가 포함되는 경우이었다. 그리고 광의와 최광의가 되면서 미래에 대한 예측과 가치의 개념이 도입되었다.

이러한 개념에 따라 예산의 결정, 집행, 평가의 과정에 따라 다양한 사례의 원인을 유형화하고 이에 따라 대응방안을 마련할 수 있는 근거가 된다. 예컨대 시민단체에서 제기한 몇 가지의 예산 낭비 사례는 <표 5>와 같이 요약된다. 물론 최협의, 협의, 광의, 최광의라고 하는 개념과 유형이 상호 배타적인 것이 아니기 때문에 원인을 분류함에 있어 일정 부분은 중복되는 경우도 발생할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 개념에 따른 유형화는 다양한 사례를 구분하여 이해하는 것에 도움이 될 것이다.

나아가 이러한 유형화를 통해 향후 대응방안을 마련할 수 있는 개념적 틀로서 중요한 전략적 기능을 할 수 있을 것이다.

<표 5> 예산 낭비 개념에 따른 낭비의 유형화 분류

개념 단계	최협의 (개인의 불법)	협의 (도덕적 해이)	광의 (지식의 한계)	최광의 (가치의 충돌)
기획 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 투융자 심사를 거치지 않았거나 있음에도 사업을 하는 것</li> <li>- 사업자금 후원자들을 정치자금으로 사용하는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역구민을 위한 정치인들이 사업 결정</li> <li>- 보다 더 좋은 대안들이 모색하지 않음으로 인한 낭비</li> <li>- 잘못된 사업 결정으로 인한 손해</li> <li>- 불합리한 과잉 사업의 고집화</li> <li>- 사업의 고집화, 거대화, 천다화</li> <li>- 지향으로 인한 과도한 예산 투입 결정</li> <li>- 정치인들의 도덕적 해이를 돕는 관료들의 사업 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과학적 분석 노력의 부족으로 인한 예측</li> <li>- 상황변동으로 인한 예산사업의 결과로 인한 영향력에 대한 분석의 결여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 형평성, 효율성, 투명성, 효과성, 책임성, 정당한 예산</li> </ul>
집행 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산 및 법령 위반</li> <li>- 부패로 인해 과다지출</li> <li>- 부적절한 설계변경으로 인한 비용증가</li> <li>- 출장경비 등의 불법적 용도 변경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불요불급한 용도에 대한 연도말 지출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보비대칭으로 인한 무능한 의사결정</li> <li>- 의사결정자의 지식, 패자, 자의식, 의지, 태도, 주된 반발 등에 따른 상황변동에 따른 적절한 대처 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 절차적 정당성, 정당한 예산, 효율성, 효과성, 투명성, 책임성</li> </ul>
평가 단계	<p>(공동사항)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과관리가 되지 않아 문제성 있는 지출이 반복되는 경우</li> </ul>			

이러한 맥락에서 맥키니 교수가 낭비 또는 횡령위험성평가(FVA : Fraud Vulnerability Assessment)의 정립을 주장하는 것을 이해할 수 있다. 이는 단위 조직에서 낭비나 횡령의 위험 가능성을 사전에 점검하는 시스템을 구축하는 것을 의미한다. 이에에는 피할 수 있는 손실(허용되지 않은 방법으로 자원을 사용하는 것을 포함), 부정확한 보고와 정보, 비윤리적이거나 불법적인 행위 기타 조직의 위상이나 이미지에 위대한 영향을 미치는 행위 등을 포함한다. 즉 McKinney 교수는 회계학적 관점에서 예산의 횡령, 낭비, 남용(fraud, waste, abuse)을 방지하기 위해서는 내적인 통제 장치의 강화가 중요하다고 주장하는 것이다. 이러한 내적 통제 장치는 크게 두 부분으로 유형화된다. 첫째는 행정적 통제이다. 이는 처음에 의사 결정된 대로 시행될 수 있도록 절차와 기록을 관리하는 것이다. 둘째는 회계적 통제이다. 이는 자산 관리를 포함하여 회계 기록의 신뢰성을 확보하는 방안과 관련이 있다.

이러한 신뢰성을 확보하기 위한 내적 통제 시스템은 기관의 각종 사업을 모니터링하는 감사 프로그램, 성과를 평가하는 시스템 그리고 환류를 보장하는 체계 등을 필요로 한다고 주장한다.

## 2. 결론

우리 사회에서 예산 낭비에 대한 문제점과 심각성에 대해서는 공감대가 형성되어 있다. 그리고 재정 개혁에 대한 본격적인 개혁의 노력도 진행되고 있다. 우선 시민단체의 노력이 이를 촉발하였다. 그리고 참여 정부 들어서 이루어진 top down 방식, 국가재정 운용계획 그리고 국가재정법의 제정은 우리의 재정 운영에 대한 전면적인 개혁을 예고하고 있다.

이러한 맥락에서 기획예산처에 신설된 예산낭비 대응센터의 기능과 활동에 대한 기대도 매우 크다. 실제 시민으로부터 예산 낭비 사례를 제보 받아 이에 대한 개선안을 마련하고 또한 민관 협력 포럼 사업을 통해 시민 사회와의 연계 고리를 마련하는 것은 매우 의미 있는 활동이다.

그러나 장기적으로 이러한 활동은 체계적으로 접근될 필요가 있다. 예산 낭비 사례에 대해 일회성의 대응 체계가 아니라 낭비의 개념을 정립하고 유형화에 따른 체크 리스트를 마련하여 제도적인 접근을 할 필요가 있다.

본 연구는 이러한 맥락에서 예산 낭비의 개념을 정립하였다. 특히 예산 낭비 개념의 구성 요소를 추출한 다음 책임성을 기준으로 최협의, 협의, 광의, 최광의로 구분하였다.

그리고 이러한 개념화에 따라 향후 예산 낭비 대응 체계의 구축을 위한 모형을 정립하고, 나아가 예산 낭비를 방지하기 위한 사전적인 매뉴얼을 정립하여 예산 낭비에 대

한 체크 리스트를 만들 수 있을 것이다. 이러한 “예산낭비방지 기본지침”에는 사업 결정, 사업 집행의 단계에서 낭비적 요소가 있는 요인을 확인하고 미리 이를 방지하는 체크리스트를 포함하게 된다. 이러한 체크 리스트는 하나의 표준안을 만들어서 활용하면서 각 부서에서 적절하게 수정하여 활용하도록 하는 방안이 필요할 것이다. 이러한 노력을 통해 사업의 주체가 예산 낭비의 요소를 사전에 점검하고 미리 낭비적 요소를 제거할 수 있는 기초를 마련할 수 있다.

그럼에도 예산낭비 대응체계의 구축에서 가장 중요한 것은 개별 사업 주체의 의식과 관심이 제고되는 것이다. 물론 이러한 노력이 개인의 자발성에 기인하도록 다양한 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 이러한 과정에서 시민사회와 정부의 긴밀한 협조관계가 필요하고 무엇보다 개별 사례에서 반복되는 시행착오가 발생하지 않도록 제도적 기반을 구축하고 이를 시스템으로 구축하는 노력이 필요하다.

우리의 재정 운영에서 가장 중요한 것은 재정 규율의 확립이다. 공권력으로 형성된 예산을 정부가 자의적으로 집행하는 것이 아니라 예산은 사회적 협약(New Social Contract)의 한 형식이어야 하고, 그러한 의미를 살려서 재정민주주의 이념이 구현되어야 한다.

## &lt;참고문헌&gt;

- 이원희, (2002), 미국 예산감시 시민단체의 유형과 활동, 지방정부연구, 제6권 제4호 : 145-162
- \_\_\_\_\_, (2003), 참여적 지방 재정 운영 방향, 한국지방재정논집, 제8권 제2호 : 5-32
- Baran, P. A. (1959), "Reflections on Underconsumption" in *The allocation of Economic Resources : Essays by Moses Abramovitz and others*, Stanford : Stanford University Press : 52-64
- Frantz, Rogers S. (1988), *X-inefficiency : Theory , Evidence and applications*, Boston, : wer Academic Publishers :
- Hanusch, Horst. (1983), *Anatomy of Government Deficiencies*, Proceedings of a Conference held at Diessen, Germany July 22-25, 1980, Berlin : Springer-Verlag
- Janicke, Martin. (1990), *State Failure : Impotence of Politics in Industrial Society*, Pennsylvania state University Press
- McKinney, J. B. (1986), "Concept and Definitions, " in J. B. McKinney and M. Johnstone, eds. *Fraud and Abuse in Government : Causes, Consequences and Cures*, Philadelphia : Institute for the Study of Human Issues
- Peirce, William Spangar. (1981), *Bureaucratic Failure and Public Expenditure*, New York : Academic Press
- POGO. (1999), *Defense Waste and Fraud Camouflaged As Reinventing government*
- Recktenwald, H.C. (1983), "Potential Welfare Losses in the Public Sector - Anatomy of Natures and Causes" in H. Hanusch, eds. *Anatomy of Government Deficiencies*, Proceedings of a Conference held at Diessen, Germany July 22-25, Berlin : Springer-Verlag : 43-58
- Stanbury, W. & F. Thomson. (1995), "Toward a Political Economy of Government Waste: First Step, Definitions", *Public Administration Review*, 55(5) : 418 - 427
- Wildavsky, A. (2001), *Budgeting and Governing*, New York : Transaction Publishers