지방예산제도 개요 및 운용방향

정 경 진
행정자치부 재정정책팀장

Ⅰ. 들어가는 말 : 민선 4기 출범에 즈음하여

올해 7월 1일부터 민선 4기 지방자치시대가 출범할 예정이다. 근 10여년의 민선자치 경험은 우리에게 지역 특성에 맞는 개발, 자치경영 마인드의 도입 등 진정한 자치시대의 가능성을 확인해 준 시기이기도 하며, 한편 행사성·낭비성 추정경비, 계획성 없는 사업추진 등 여러 가지 우려점과 개선 필요점을 함께 시사한 시기이기도 하다. 새로이 출범되는 민선 4기는 이러한 부작용의 일소와 함께, 새로운 재정환경 —저출산·사회안전망 등 사회복지 지출압력 증대, 환경보호, 지역균형발전 등— 에 적절히 조응할 필요가 있으며, 이러한 점에서 민선4기 출범에 따른 새로운 마음가짐이 또한 절실히 필요한 시점이라 하겠다.

한편, 지방자치단체에서의 '예산(재정)'은 지방의 살림살이를 꾸려가는 단순한 '돈'의 개념이 아닌, 지방을 경영하기 위한 하나의 기본이자 '철학'을 포함하고 있으며, 이러한 예산(재정)의 운용과 관련된 정책방향의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 자치단체 예산제도는 그동안 많은 변화를 겪어 왔으며, 이러한 변화의 주 트랜드는 과거의 투입과 통제위주의 운영에서 산출과 사후평가·환류위주의 제도개선이라는 점이다. 이러한 사상과 제도의 변화는 그동안 지방재정관련 각종 논단에서 기 충분히 인용되어 이미 진부한 화두가 된 측면이 없지 않아 있으나, 이는 한편 그만큼 예산 및 재정제도의 운

영이 지방의 살림살이에 중요하다는 점을 강조한다고도 볼 수 있다.

따라서 이하에서는 그동안 충분히 언급되고 논의된 예산(재정)제도의 혁신은 별론으로 하고, 민선4기 시대를 맞이하여 지방재정 운용과정에 유의하여야 할 극히 기본적인 예산제도 개요 —물론 그동안의 제도개혁이 녹아 있는— 와 예산편성 및 심의시의 착안사항을 언급하고자 한다.

II. 지방예산의 개요

1. 지방예산의 의의

지방예산은 지방자치단체의 기관유지와 주민복지 및 지역개발 등 행정본연의 목적수행을 위한 경비를 조달하고 배분하는 계획으로 ①기간면에서 1년으로 정해져(회계년도) 있고 ②내용면에서 당해 단체의 사업계획이 반영되어 있으며, ③형식면에서 1년 동안 수입예상액의 "세입"이라는 견적을 "세출"이라는 형식을 통해 배분해 놓은 것이다.

따라서, 지방행정수행의 방향과 내용이 예산을 통하여 결정되고 이를 수단으로 하여 달성되므로 한정된 세입재원을 적재적소의 사업에 효율적이며 합리적으로 배분하고 이를 관리하는 예산업무가 지방행정수행의 가장 기본이 되는 한편, 지방예산에 대한 정보 공개요구 등 지역주민의 관심이 높아지고 국가경제의 성장과 안정 등 국민경제에 미치는 영향이 증대되고 있어 지방예산의 인식과 중요성이 제고되고 있다.

2. 지방예산의 종류

지방자치단체의 세입·세출은 세부적인 경제적 능률이 서로 상이하고 예산의 편성·심의·집행의 과정에 있어서 재정환경의 변화가 발생하기 때문에 회계책임, 능률성, 대응성 등을 높이기 위하여 예산은 여러 종류로 구분 운영되는 것이 일반적인 추세이다.

1) 예산의 성질에 따른 구분

가) 일반회계예산

일반회계는 자치단체 재정운영의 가장 기본이 되는 회계로 단체마다 1개씩 운영하고 있으며, 지역주민의 공공서비스 충족을 위하여 일반적이고 항구적인 재정활동에 관한 총 세입과 총 세출을 열거하여 편성한 것으로 자치단체의 고

유기능 수행을 목적으로 하고 있다.

나) 특별회계예산

특별회계는 공영기업 기타 특정사업을 운영할 때, 또는 특정자금이나 특정 세입·세출과 구분하여 정리할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 지방자치단체의 조례로 설치하도록 지방재정법 제9조에서 규정하고 있다.

특별회계는 공기업특별회계와 기타 특별회계로 구분되며, 특별회계를 설치하는 근본적인 목적은 일반회계와 독립적으로 경리함으로써 사업의 성과와 책임의 한계를 명확히 할 뿐 아니라, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 수지와 손실을 명백히 함에 기본취지가 있다고 하겠으나, 너무 많이 설치되면 그 운영이 방만하여 예산통제에 어려움이 있어 오히려 능률이 저하될 수도 있다.

다) 지방자치단체기금

기금(Fund)이란 복잡·다기한 행정수요의 충족과 급변하는 경제·사회 상황에 재정적으로 신속하고 탄력있게 대응하기 위하여 예산에 의하지 아니하고, 지방자치법 제133조에 의거 기금을 설치하여, 지방자치단체 기금관리기본법에 의한 기금목적을 위하여 적정하고 효율적으로 운영하도록 하고 있으며, 지방재정법 제34조의 규정에 의거 세입·세출예산 외로 처리할 수 있도록 규정하고 있다.

기금은 예산에 비해 자율성과 탄력성이 부여되는 장점이 있다고 하겠으나 개별사업의 목적달성을 위해 기금의 난립과 방만한 운영이 초래될 가능성이 있어 지방자치법 제35조에서 기금의 설치·운용에 대해 지방의회가 의결하도록 되어 있다.

2) 예산편성절차에 따른 구분

가) 추가경정예산

예산 성립후에 국고보조금 등 의존재원의 추가지원에 따른 지방예산 추가확보, 지방채 추가발행, 이미 편성된 사업비의 변경 등 사유로 인하여 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때 편성하는 예산이다. (지방자치법 제121조, 지방재정법 제45조)

나) 준예산

지방의회가 회계연도 개시 전에 예산안을 의결하지 못하였을 때에 전년도 예산에 준하여 지출할 수 있도록 한 예

산제도이며(지방자치법 제122조, 지방재정법 제46조) 지출이 허용된 경비는 다음과 같다.

- 법령·조례에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
- 법령 또는 조례상 지출의무의 이행
- 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

다) 수정예산

예산이 의회에 제출된 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정할 필요가 있을 때 제출하는 예산이다(지방자치법 제118조제4항).

3) 예산관리기술에 따른 구분

가) 품목별예산(Line-Item Budgeting)

지방자치단체가 구입하는 물품이나 용역에 치중하는 예산 또는 지출의 대상과 성질을 기준으로 하여 세출예산의 금액을 나타내는 예산이다. 예산집행에 대한 회계책임을 명백히 하고 공무원의 재량을 제한함으로써 부패방지와 능률향상 등 경비지출의 적정화를 도모하기 위하여 필요하지만, 정부의 활동이나 사업계획을 나타내지 못하는 단점이 있다.(예산지출 통제 목적)

나) 성과주의예산(Performance Budgeting)

기능·활동·사업계획을 기초로 하여 편성하는 예산으로 정부가 구입하는 물품이나 용역보다는 달성하고자 하는 목적으로 예산을 분류·편성하여 그 업무량과 비용을 합리적으로 표시하는 예산제도이다(사업성과의 명확화)

행정자치부에서는 통제지향이 아닌 투입대비 산출을 강조하는 "프로그램(사업별) 예산제도" 도입을 추진하고 있으며, 이를 위하여 지방재정법 제5조에 프로그램(사업별) 예산제도 추진근거를 마련하였다.

다) 기타 예산제도

상기 언급한 구분 외에 기획예산(장기적인 계획수립을 강조하고 자원배분에 관한 의사결정을 합리적으로 행하려는 예산), 영기준예산(전년도 예산을 기준으로 하지 않고, 신규사업이든 계속사업이든 능률성·효과성과 사업의 존속·축소·확대 여부를 근본적으로 재평가), 일몰예산(예산 편성시 각각의 사무와 사업마다 끝나는 시기를 설정하여 그 시기에 사무나 사업의 효과를 엄격히 검토하여 불필요한 경우 자동적으로 소멸시키는 제도) 등이 있으며, '무엇을

강조하는가'에 대한 인식의 차이가 그 기저에 포함되어 있다고 볼 수 있다.

III. 지방예산과정

1. 예산과정의 흐름

예산과정은 지방자치단체의 ①수입 가능한 재원을 ②누구를 대상으로 ③어떤 목적으로 ④어떤 지출경비로 ⑤얼마를 배분·집행할 것인가를 결정하는 공식적인 절차와 과정을 말하는 것으로, 이러한 예산과정(budget process)은 지방자치법, 지방재정법 등의 관계규정을 기초로 하여 예산안의 편성과 심의·의결, 예산집행, 결산의 과정을 거쳐 예산집행의 책임이 해제된다.

이러한 예산과정은 예산의 편성과 심의는 전년도에, 예산에 대한 결산은 후년도에 이루어지는 이유로 당해연도 예산집행과 더불어 통상 3년의 기간이 소요된다고 볼 수 있다.

2. 예산편성 및 심의

1) 예산편성 및 심의일정

예산편성 및 심의일정은 아래의 표와 같으며, 지방예산과정의 근본적 실체로서 자치단체장 및 지방의회는 이러한 편성 및 심의시의 제반일정·절차를 준수할 필요가 있다. 특히, 예산편성 및 심의시의 착안사항은 자치단체 재정운용 방향과 관련하여 중요한 의미를 가지므로 이러한 착안사항에 주의하여 예산과정을 운용할 필요가 있다.

2) 예산편성시의 착안사항

예산은 세입의 견적이며 세출의 한도를 정하는 것이므로, 세입을 과다하게 견적한 경우 실제 수입액이 부족하게 되어 적자발생의 요인이 되며, 또한 세출에 있어서도 법적·의무적 경비와 투자우선순위에 따라 건전하고 효율적으로 편성하여야 하는 등 예산편성시에는 여러 가지 사항을 종합적으로 고려하여야 한다. 예산편성시 착안점을 정리하여 보면 다음과 같다.

〈예산과정의 흐름〉

구 분	2005년	2006년	2007년
2006년도 예 산	중기지방재정계획수립 투융자심사,예산편성심의	집 행	결 산

한편 예산편성절차는 아래 표와 같다.

중기재정계획 **(지방재정법 제33조)**	• 예산편성 이전에 계획을 수립하여 당해연도 예산 편성의 기본으로 활동
↓	
투·융자 심사 **(지방재정법 제37조)**	• 중기재정계획에 반영된 사업을 대상으로 투·융자 심사를 거쳐 결정된 사업에 한하여 예산편성
↓	
예산편성기준 통보 **(지방재정법 제38조)**	• 기준통보 : 전년도 7월말 • 교부세 및 국고보조금 등 내시 : 전년도 10월15일
↓	
예산안 편성	• 업무단위별로 예산요구서 작성하여 예산부서 제출 • 예산부서에서 심사 조정하여 예산안 마련
↓	
예산안 심의·의결 – 시 도 : 회계연도 개시 15일전 – 시군구 : 회계연도 개시 10일전	• 자치단체가 조정 확정한 예산안을 의회에 제출 • 본회의 제안설명 • 소관상임위원회 상정 → 예결특위 심의 의결 → 본회의 의결
↓	
예산 의결결과 이송	• 지방의회가 의결한 예산을 자치단체장에게 이송 • 의결된 날부터 3일 이내
↓	
예산 의결내용 고시	• 의결된 예산을 즉시 고시

① 자치단체 예산(안) 편성 : 9~11월
- 지방교부세 및 국고보조금 등 가내시 : 10.15까지(중앙 각부처)

② 예산(안) 의회제출
- 시 도 : 11월 11일까지(회계연도 개시 50일전)
- 시군구 : 11월 21일까지(회계연도 개시 40일전)

③ 지방의회 심의·의결
- 시 도 : 12월 15일까지(회계연도 개시 15일전)
- 시군구 : 12월 21일까지(회계연도 개시 10일전)

④ 의결예산 이송(의회→단체장) : 의결후 3일 이내

⑤ 편성결과 보고 및 고시 : 이송받은 즉시
- 보 고 : 시도 → 행정자치부, 시군구 → 시도

우선 '예산의 편성과정과 절차가 적절히 이루어지고 있는가'와 관련하여, 예산형식과 내용이 예산과목체제를 유지하고 있는지, 지역주민의 참여와 전문가 등의 의견이 수렴되어 있는지, 예산편성과정의 법정시한이 지켜지고 있는 지 여부와 함께 경비의 계상에 있어 중복계상금액이 예산과목구분에 의거 명백히 나타나고 있는지, 일몰법 적용 예산편성대상에 대한 심의가 제대로 이루어지고 있는지 여부를 면밀히 검토하여야 한다.

다음으로 '주민의 재정수요가 반영되고 있는가'와 관련하여, 지방자치단체는 주민이 무엇을 가장 바라고 있는가 하는 주민수요를 파악하여 이를 예산에 반영시키도록 노력하여야 하며, 편성시 장기적이고도 종합적인 계획에 근거하여 다양한 행정수요를 계획적으로 예산에 반영하도록 하여야 한다.

세 번째로, '건전재정을 유지하고 있는가'와 관련하여, 확보할 수 있는 재원의 범위를 넘어 예산을 편성할 수 없는 사정을 감안하여, 주민에게 불요불급한 사업을 실시하거나 불필요한 부담을 강요하지 않도록 행정수요의 중요성, 긴급성을 공정하게 판단하여 제한된 재원을 유효하게 사용하도록 노력하여야 한다.

네 번째는, '다른 지방자치단체에게 부당한 영향을 미치는 예산을 편성하고 있지는 않은가'의 문제로, 지방재정법 제3조는 "국가의 정책에 반하거나 국가의 재정 또는 지방자치단체의 부당한 영향을 미치는 시책을 펴서는 안된다"고 규정하고 있어 이 취지에 반하여 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 주는 예산이 편성되지 않도록 하여야 한다. 일부 자치단체의 경우, 재정력 우수성 등을 이유로 광역자치단체에서 수행해야할 광역단위의 사무를 수행하거나, 국가가 수행해야 할 사무를 하는 등 경우가 있으나, 현행법 테두리내에서 예산을 편성, 집행해야 할 것이다.

마지막으로 '지방재정에 관한 전망을 충분히 반영하고 있는가'의 문제로서, 예산편성기준, 국고보조사업의 지방비 부담, 국가차원의 시책사업 등을 반영할 경우 지역단위 각종 개발계획, 경제지표의 동향, 지역경제 여건을 파악·분석하여 예산편성에 활용하는 것도 필요하다.

3) 예산심의시의 착안사항

자치단체의 예산제도가 사업별예산제도로 변경된다 하더라도, 기본적으로

유지되는, 지방의회가 여전히 중요하게 검토하여야 할 내용은 대동소이하다. 즉, 지방자치단체는 예산을 편성하고 지방의회는 예산을 심의·의결하는 것이 그것이다.

자치단체가 재원의 희소성과 각종 지역주민의 수많은 요구들 가운데에서 예산을 얼마나 적실성 있고 현실성 있게 편성하였으냐에 대한 지방의회의 합리적인 심의는 아무리 강조해도 지나치지 않는 기본 원칙인 것이다. 이하에서는 지방의회가 기본적으로 주의깊게 살펴보아야 할 예산심의시의 원칙과 내용들을 항목별로 살펴보고자 한다

가) 「예산의 기본원칙」에 대한 고려

「지방예산의 기본원칙」은 지방자치단체가 예산의 편성 및 집행과 결산과정에 있어서 기본적으로 지켜야 할 원리이다. 이는 예산의 편성과 집행 및 결산에 있어 자치단체가 이를 자의적으로 운영하지 않도록 전국 자치단체간 통일과 균형유지를 목적으로 하며, 지방자치법, 지방재정법 및 동법시행령, 재무회계규칙에 예산편성방법, 지출절차와 내용 등이 구체적으로 규정되어 제도화됨으로서 구속력을 가진다. 지방예산의 기본원칙을 간략히 살펴보면 아래와 같다.

우선, 성과중심의 지방재정 운용원칙을 들 수 있다. 1980년대 이후, 전 세계 공공부문의 화두는 '행정개혁'이었고, 이 중 재정분야에서의 주 쟁점은 '성과'였다. 동 일환으로 우리나라도 국가 뿐만 아니라, 지방재정에서도 성과중심의 지방재정운용을 강조하게 되었으며, 지방재정법 제5조는 '지방재정을 운용함에 있어서 지출성과의 극대화를 위하여 노력하여야' 한다고 명시적으로 규정하고 있다. 즉, '성과중심'의 재정운용은 재정운영 환경의 변화를 반영한 새로운 예산원칙이라고 할 수 있으며, 사업별예산제도, 발생주의·복식부기 제도 도입추진은 이를 반영한 것이라 할 수 있다.

다음으로, 회계연도 독립의 원칙을 들 수 있다. 지방자치단체의 재정활동은 끊임없는 영속의 과정이며, 예산은 지방의회의 심의·의결을 거쳐 성립되는 1년을 기한으로 하는 법률이라고 할 수 있다. 지방자치법 제116조는 '지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 그해 12월 31일에 종료'한다고 하고 있으며, 지방재정법 제7조는 '각 회계연도의 경비는 당해연도의 세입으로 충당'하여야 한다고 규정하고 있다.

한편, 회계연도 독립원칙은 예산심의의 용이와 회계책임의 명확성을 유지할 수 있도록 하지만, 회계연도독립을 고수한다면 오히려 재정운영의 효율성을 떨어뜨릴 우려가 있어 현행법에서 예외규정을 두고 있으며, 그 예로 다음연도의 수입을 앞당기어 사용(조상충용) 할 수 있도록 하는 것, 예산의 이월사용(명시, 사고, 계속비) , 지난연도 수입·지출, 결산상 잉여금 사용 등이 그것이다.

세 번째로, 예산총계주의 원칙으로, 이는 1회계연도의 ①모든 수입을 세입으로 하고, ②모든 지출을 세출로 하여, 모두 예산에 계상함으로써, 재정 전체를 명확히 하고 예산집행의 책임구분을 확실하게 하여 충분한 감독을 기하는데 의의가 있다. 다만, 행정목적의 원활을 기하고 예산운영의 탄력성을 도모하기 위하여 예외적으로 세입·세출예산외로 처리할 수 있다. 즉, 현물출자, 기금운영, 세입·세출예산외로 처리할 수 있는 경비, 과오납금의 반환금, 세계잉여금의 지방채상환 등 지방재정법령상 규정된 경우에는 예산총계주의 원칙의 예외를 적용할 수 있다

네 번째로, 건전재정 운영원칙을 들 수 있다. 지방자치단체는 지속적이고 안정적인 행정서비스의 공급과 함께 민간부분에서 공공의 서비스를 공급하는 것보다 효율성을 높여 나갈 수 있도록 재정을 운영하여야 하며, 지방자치단체 전체의 효용이 극대화될 수 있도록 하기 위하여 지방자치법, 지방재정법에서 다음과 같은 내용들을 규정하고 있다. 즉, 차입에 의한 재정운영금지(지방재정법 제35조), 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 할 의무(지방자치법 제113조), 재정의 부당한 영향금지(지방재정법 제3조), 재정의 장기적 안정도모(지방재정법 제33조), 출자의 제한(지방재정법 제18조), 예비비 계상 등이 그것이다

다섯번째로, 예산의 목적외 사용금지 원칙이다. 세출예산은 편성된 목적대로 집행하여 계획성 있는 재정운영으로 지방의회의 결정사항을 존중하도록 하고 있으며, 지방재정법상 지방자치단체의 장은 세출예산에 정한 목적외에 경비를 사용하거나 세출예산이 정한 각 장·관·항사이에 상호 이용할 수 없다고 하고 있고, 동 원칙의 예외로서 이용·이채·전용 등을 규정하고 있다

여섯 번째로, 예산 사전의결의 원칙으로, 지방자치법 제120조에는 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산외의 지

출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 세출예산에 예비비를 계상하여야 한다고 하고 있으며, 예외적으로 지방의회가 회계연도 개시 전에 예산을 의결하지 못하였을 때 일부경비에 대하여 전년도 예산에 준하여 지출할 수 있도록 규정하고 있다

마지막으로 공개의 원칙으로서, 이는 민주적이고 능률적인 재정운영과 주민의 이해를 통한 참여와 협조를 위해 예산을 널리 주민에게 공개해야 한다는 것으로, 고시·공시 등의 방법이 있다. 이를 위한 법적인 규정은 예산의결내용의 고시(지방자치법 제124조), 결산결과의 고시(지방자치법 제125조), 재정운영상황의 공시(지방재정법 제60)가 있다. 아울러, 지방예산편성 과정에 주민참여(지방재정법 제38조)도 공개원칙의 한 변형이라고 할 수 있으며, 재정분권 및 자율성을 강조하는 상황하에서 매우 중요한 주민통제의 한 유형이라고 할 수 있다.

나) 예산편성의 일반원칙 준수

예산편성에 대한 일반원칙의 준수여부와 관련하여서는 1)법령과 조례가 정하는 범위안에서 합리적인 기준에 의하여 경비를 산정하였는가, 2) 엄격하게 재원을 포착하고 현실성 있게 수입을 산정하였는가, 3) 중기지방재정계획에 반영된 사업인가, 4)투자사업 예산은 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대해 투자심사 및 타당성용역을 실시하고 그 결과를 반영하고 있는가, 5) 국가시책에 반하여 사업을 추진하고 있지는 않은가, 6)다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 주지는 않는가 등의 쟁점을 검토하여야 할 것이다.

위 수입산정 관련, 세입예산은 단순한 세입의 예정에 불과하지만 세입자체는 법령에서 정하는 절차에 따라 징수·수납하는 것으로, 지방세입의 추계가 부정확 할 경우 순세계잉여금을 과다하게 발생시켜 재원배분을 왜곡할 수가 있으므로, 1)세목별 과년도 징수실적과 금년도 세수추계는 적정한가, 2)세외수입의 지난해 실적과 금년도 세수추계는 적정한가, 3)과년도 순세계잉여금 발생규모는 어떠한가, 4)과년도 순세계잉여금이 많이 발생한 분야는 어디인가 등의 사항을 면밀히 검토하여야 할 것이다.

아울러, 계획성 없는 세출예산편성은 연도말 각종 사고이월을 발생할 수 있으며, 예산 및 자금의 배정시 월별·분기별 배정계획이 정확히 이루어지지 않

을 경우 연도중에는 일시차입 등으로 충당할 수 있지만, 연도말에는 자금이 부족하여 사실상 적자상태가 발생할 수 있으므로, 1)사고이월 규모 및 사유는 정당한가, 2)다음연도 이월조서와 실제 이월된 자금이 일치하는가 등의 문제를 검토하여야 할 것이다.

다음으로, 재정관리제도와의 연계를 위하여, 예산심의시 편성된 사업이 중기재정계획에 반영여부, 투자심사의 이행여부, 재정분석결과와 결산결과 지적된 내용의 반영 여부가 반드시 검토되어야 한다. 예를 들어, 지난해 삭감된 축제행사비를 예비비로 부당 집행한 사례가 발생한 경우, 축제행사비가 당해연도의 예산안에 또다시 반영되었다면 예비비의 부적정 사례 등을 이유로 이를 삭감하는 방안 등의 검토가 있어야 하는 것이다.

또한, 불필요한 사업, 과다 책정된 낭비성 예산은 삭감되어야 하므로, 이와 같은 삭감의 기준을 선정하는 요건으로 예산편성기준의 기준액 준수여부, 지난 회기의 예산대비 증가추세(최근 3개년 평균정도), 과거의 감사 및 결산시 지적된 사례 등을 착안하여 심의할 필요가 있다. 아울러, 예산안 편성시 세출에 비해 세입재원이 부족한 경우, 당해년도에 의무적으로 부담하여야 할 경비를 일부 반영하지 않거나, 기관운영을 위해 불가피하게 소요되는 경상경비를 남겨놓고 편성한 후 부족액을 추경시 반영하려는 것은 예산의 적정한 편성 사례로 볼 수 없으므로, 이에 대한 검토가 필요하다.

한편, 부족재원에 대한 대책으로 우선 채무부담행위가 필요한 경우가 있으며, 1)채무부담행위를 필요로 하는 이유와 목적이 명확한가, 2)채무부담행위의 기간을 최대한 단축토록 노력하고 있는가, 3)부담의 한도액이 명확하게 정해져 있는가, 4)2년이상에 걸친 의무부담의 연도별 부담액이 명확하게 정해져 있는가, 5)장래 예산조치가 확실하게 강구되어 처리할 수 있는 성질의 것인가, 6)계약의 상대방, 계약의내용, 지출방법, 계약년도, 지출년도 등이 명확하게 되어 있는가, 7)현재 채무부담이 얼마인가, 재정을 압박할 요인은 없는가, 8)채무보증과 손실보상의 구분이 엄격히 되어 있는가, 9)사업을 변태적으로 수행하기 위한 위장된 채무부담은 아닌가, 10)특정인에게 정책적으로 특혜를 주기 위한 보증채무부담 행위는 아닌가 등을 면밀히 검토할 필요가 있다.

부족재원에 대한 두 번째 대책으로 지방채 발행을 들 수 있는데, 지방재정 운영의 자율성 강화 차원에서 '05년 지방재정법을 개정하여, 모든 지방채발행 사업에 대해 행자부장관의 승인 후 지방의회 의결을 받는 사업별 승인제를 폐지하고, 자치단체별 한도내에서는 행자부의 승인 없이 지방의회 의결을 거쳐 지방채발행이 가능한 '총액한도제'로 전환됨에 따라, 지방의회의 지방채 발행에 대한 엄격한 심사는 더욱 중요해지는 계기가 되고 있다.

이 경우 1)지방채로 예정하고 있는 사업이 적정사업인가, 2)지방채의 현재 잔고는 얼마이고, 장래의 상환계획에 확실성은 있는가, 3)기채를 하여서라도 하여야 하는 시급한 사업인가 4)공채비 비율은 연도별로 어떻게 움직이며, 다른 단체와 비교하여 어떠한가 등에 대한 검토가 필요하다.

한편, 최근 지방재정 운용의 주요 화두중 하나는 '사회복지'의 강화이며, 이는 "저출산·사회안전망"으로 대변되는 노인·여성·청소년·아동 등에 대한 세출이 강조되는 추세라고 말할 수 있다. 이와 관련하여, 지방의회에서는 맹목적인 반대 혹은 정치적인 찬성 등 이분법적인 논거를 지양하고, 당해 자치단체의 전략·재정상황·재원배분의 절박성 등을 감안하여 합리적으로 판단하되, 불요불급한 경비의 세출구조조정 등을 유도하여 국가 전체적인 재원배분 원칙 내지 세출방향 기조에 부응할 필요가 있다고 본다.

기타, 1)국가 및 자치단체의 전반적 측면에서 지역균형발전 도모 여부, 2)주민의 기초욕구 충족을 위한 우선순위 적정여부, 3)사회적 파급효과가 큰 사회간접시설의 확충 가능 여부, 4)지역특성을 살리면서 지역경제의 활성화와 산업구조의 혁신도모 가능여부, 5)투자사업의 적극 추진을 위한 외부재원의 확보 가능성 및 노력도 등에 대한 검토도 무시해서는 안될 것이다.

3. 예산 결산

1) 의의

결산은 예산을 1년간 집행한 실적을 예산과목구조에 따라 일정한 형식으로 계산 정리한 기록의 표시이며, 지방자치단체가 지역주민에게 1년간 활동실적을 계수로 나타낸 것이고, 지방의회의 지방자치단체에 대한 사후통제라고 할수 있다. 예산과정의 마지막 단계이

며 결산으로 나타난 결과를 다음연도의 예산편성과 재정운용에 환류(Feed back)될 수 있도록 하여야 한다.

아울러 지방의회의 결산승인은 단지 그 집행책임을 정치적으로 해제 받는 의미를 지니고, 특정한 사항에 대한 회계적·법적 책임은 별개의 것이다. 즉, 지방자치단체의 장에게 정치적·도의적 책임만 물을수 있지, 징계·회계 책임을 물을 수 없다. 불승인시에도 이미 집행한 금액은 유효하다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

2) 결산 절차

결산절차는 회계연도 종료일인 12월 31일을 기준으로 모든 지출원인행위를 마감하고 다음해 2월말일인 출납폐쇄일까지 지출과 반납을 완료하여야 한다.

이어서, 세입·세출집행의 과목경정과 회계현금간 전용자금 변제 및 당해 회계연도 세입금의 수납을 완료하여, 다음해 3월 10일까지 세입금의 금고납입을 마감 정리하며, 4월 30일까지 결산서 및 증거서류를 작성하여 5월 19일까지 지방자치단체의 장에게 보고하고 지방의회가 선임한 결산검사위원의 결산검사의견서를 첨부하여 6월까지는 지방의회에 제출하여야 하며, 지방의회에서는 상반기 정례회의 회기내에 이를 처리하여야 한다.

Ⅴ. 예산제도의 새로운 지평 : 정책중심의 '사업별예산제도'

1. 사업별예산제도 도입추진 배경 (품목별예산제도의 한계)

상기에서 언급한 지방예산제도의 개요는 기본적으로 품목별예산제도를 그 기반으로 한다.

현행 품목별 통제중심의 예산관리는 예산낭비를 억제하는 긍정적 효과에도 불구하고, 예산서를 이해하기 곤란하다는 원론적·가시적 한계와 함께 중장기 전략적 자원배분 및 성과관리체계 강화라는 시대적 흐름에 부합하는 예산운영 방식이라는 구조적 한계를 가지고 있다. 이는 곧 현행 지방예산제도가 자치단체의 정책목표와 예산집행 간의 연계기능이 취약하고, 자율에 대한 책임소재 파악이 곤란하며, 탄력적 재정운영에 대한 제약, 행정활동의 총비용 산정 및 비용할당에 대한 시스템 부재 등의

제도적 결함을 안고 있다는 점과 연결된다. 이러한 전통적인 지방예산제도로는 급변하는 행정환경의 변화를 능동적으로 수용하기 힘들고 성과측정, 효율성제고, 서비스 질 향상과 같은 동태적 변화요인들을 적극적으로 반영하는데 한계가 있음을 언급하지 않을 수 없다.

2. 지방자치단체 사업별예산제도 개요

사업별 예산제도란 예산편성시, 품목(시설비, 부대비, 여비 등)을 중심으로 편성하는 방식이 아닌, 사업(정책·단위·세부사업)을 중심으로 예산을 구조화하는 방식이다.

하나의 사업에 소요되는 비용이 일목요연하게 표시되어, 지역주민 등 예산을 잘 모르는 이해관계자도 이해하기 쉽도록 하기위한 예산제도일 뿐만 아니라, '정책'을 중심으로 예산운용이 되므로, 정책에 대한 '성과(산출)'를 강조하게 된다.

품목별예산제도는 예를 들어 ○○-△△간 지방도로 건설을 할 경우, 지방도로건설사업비가 품목(시설비, 감리비, 부대비 등)에 따라 분산 편성되어, 구간전체의 사업비를 보려면 일일이 각 목을 찾아보아야 하는 형태이나, 사업별예산제도에서는 과천-의왕간 지방도로 건설에 소요되는 모든 비용이 일목요연하게 보일 수 있도록 표시된다.

또한 사업별예산제도는 원가배분이 가능토록 하고 있으며, 이는 곧 원가대비 산출의 비교 즉, 성과평가의 기반을 제공하며, 이는 정책에 따른 성과목표·지표와 연계되어, 해당사업에 대한 직접적인 성과평가와 사업에 대한 환류가 용이하도록 할 수 있음을 의미한다.

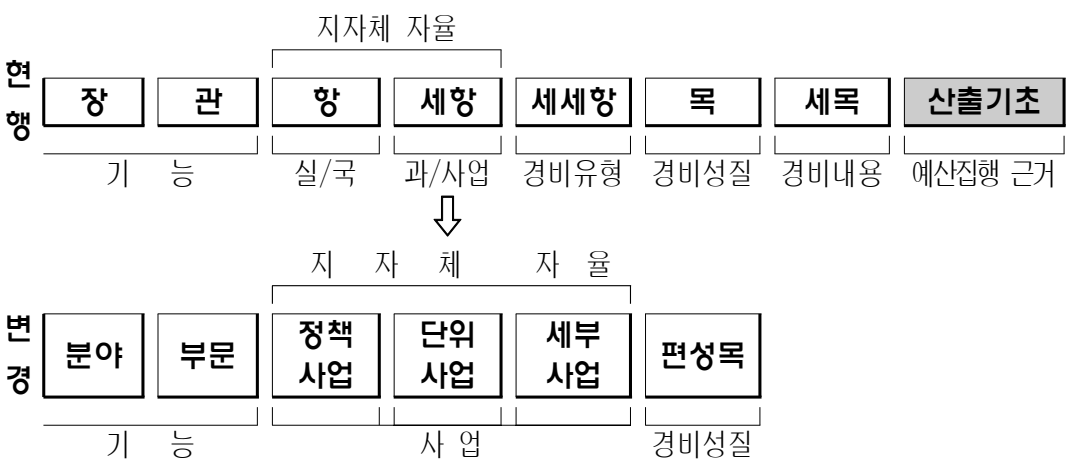
사업별예산서는 2008년 정식으로 의회에 제출하도록 할 예정이며, 2007년도 예산서는 참고자료로 품목별예산서와 병행하여 의회에 제출토록 계획되어 있다.

따라서, 자치단체장 및 지방의회 측면에서도 사업별예산제도는 멀리있는, '남의 일'이 아니며, 2007년부터 본격적으로 동 제도의 변화를 주시하고, 사업별예산제도하에서의 심의 및 의결시의 중요사항을 미리 체크해두는 것이 필요하다.

〈현행 품목별예산제도 예산서 예시〉

장·관·항·세항·세세항	품목	예산액	산출기초
2410 지역사회개발		43,829,830	
2411 지역계획관리		43,829,830	
200 사업예산		43,224,300	
∫		∫	
220 자체사업		6,314,300	
	207 연구개발비	500,000 500,000	01 용역비 △△스포츠벨트지역 경관형성 상세계획수립 = 500,000
	403 자치단체 등 자본이전	2,000,000 2,000,000	01 자치단체 자본보조 아름다운 OO도 만들기 시범모델사업 = 2,000,0000
	405 자산취득비	1,000 1,000	01 자산 및 물품취득비 디지털카메라 = 1,000

〈예산구조의 변화(안)〉



※ 통계를 위한 관리목과 예산의 산출근거는 내부적으로 관리

〈변경 전후의 예산서 모습(안)〉

현 행					개 편							
장·관·항·세항·세세항	목	예산액	산출기초		조직	정책	단위	세부	편성목	예산액	전년도(기정)	비교 증감
3332 도로관리		22,779,000			도로과							
220 자체사업		5,766,000				일반도로건설				22,779,000	21,179,000	1,679,000
	401 시설비및 부대비	5,766,000					ABC도로			5,766,000	5,166,000	666,000
		5,766,000	01 시설비					A도로사업		5,766,000	5,166,000	666,000
			•A구간	1,586,000					시설비 및부대비	1,866,000	4,666,000	-2,800,000
			-시설비	1,586,000								
			•B구간	2,890,000				B도로사업				
			-설계용역	80,000					시설비 및부대비	2,900,000	500,000	2,400,000
			-토지매입	2,810,000								
			•C구간	995,000				C도로사업				
			-토지매입	995,000					시설비 및부대비	1,000,000	0	1,000,000
		271,000	02 감리비									
			•A구간	271,000								
		24,000	03 부대비									
			•A구간	9,000								
			•B구간	10,000								
			•C구간	5,000								

※ 의회에 제출하는 예산안 단위는 기능(분야·부문)-정책사업이며, 위 표는 자치단체가 사용하게 될 예산서(안)임

3. 사업별예산심의시의 착안사항

위에서 언급한 사업별예산제도의 도입과 관련하여, 기존 품목별예산제도하에서의 심의포인트와는 다른 새로운 관점에서의 심의방법이 필요한 측면이 있다. 품목별예산제도와 비교하여, 사업별예산제도의 가장 큰 차이점은 예산서가 목별기준이 아닌, 사업(정책, 단위사업) 별로 편제된다는 점이다. 따라서, 사업별 예산서의 심의는 상기 예산심의

시의 원칙 외 추가적인 변수를 고려하여 심의하여야 하며, 내용은 아래와 같다.

첫째로, 조직의 미션·전략을 살펴볼 필요가 있다. 즉, 조직(실·과단위)의 미션·전략이 한정된 자원을 효율적으로 이용하기 위하여 적절하게 설정되었는가를 살펴볼 필요가 있다. 이는, 조직의 미션·전략은 통상 항구적인 측면이 있으나, 최근의 지방재정 환경에 변화에 따라 역동적으로 변한다는 점을 고려한 심의포인트 이기도 하다.

둘째로, 정책사업이 목적하고 있는 성과목표와 관련하여, 동 성과목표와 정책사업이 잘 매칭되고 있는지 여부를 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어, 정책사업의 목적에 비추어 성과목표가 너무 낮게 혹은 이상적으로 설정되었는지 여부를 살펴볼 필요가 있으며, 정책사업 자체의 설정 필요성 내지 불가피성도 아울러 살펴볼 필요가 있다.

셋째, 정책사업의 구체적인 실행단위로서의 단위사업이 상위 정책사업을 수행하는데 필수불가결한 사업인지 여부를 볼 필요가 있다. 통상 단위사업은 각 실·과의 '계(係)' 단위에서 관행적으로 수행하는 사업을 단위사업으로 매핑하는 경우가 많고, 따라서 동 단위사업이 정책사업 수행을 위한 필수불가결한 사업인지 여부를 제로베이스에서 검토해 보아야 하며, 이는 정책사업과 조직의 성과목표와의 관계에서도 마찬가지로 적용할 수 있다.

넷째, 경상-투자사업의 구분으로, 사업별예산제도는 자치단체 재정에 관한 합리적 정책결정에 도움을 주고, 예산편성·심의시 매년 반복적인 경상사업과, 중요하거나 신규로 투입되는 투자사업에 대해 선택과 집중의 효율적인 검토가 가능하도록 하며, 중기재정 전망시 자치단체에서 중점 추진하고자 하는 사업에 대한 합리적인 재원소요액을 예측할 수 있도록 하기 위하여, 단위사업 단위로 경상-투자사업을 구분하도록 하고 있다.

이는 경상사업은 사업의 효율성 등을 강조하는 심의를 하고, 투자사업은 사업의 필요성·장기적 재원조달의 가능성 등을 중점적으로 심의토록 하는 심의의 포인트가 다른 점을 감안한 것이라고 볼 수 있다. 다만, 경상-투자의 명확한 분류기준이 없다는 점, 합리적 사업구조화가 어렵다는 점, 자치단체간 비교에 따른 문제점 등이 여전히 잔존하고 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

정리하면, 기존 품목별예산제도는 '통제'를 강조한 나머지, 획일적이고 단기적인 시각에서 보수적인 정책집행을 유도하였다는 비판이 있었고, 이제는 세계화와 정보화 등 급변하는 환경변화 속에서 중앙이나 자치단체 모두 예산편성과 집행 이후에 파악되는 '성과'를 중요시 하여야 하며, 통제지향을 넘어 가시적인 성과를 달성할 수 있도록 하는 측면으로 예산심의도 변경될 필요가 있다

위에서 기술한 사업별예산서의 심의사항은, 기본적으로 품목별 하에서의 각종 심의방식에 대한 '기술적인 차이점'으로 인식하면 될 것이다. 즉, 예산심의의 기본적이고 중요한 사항은 품목별예산서건, 사업별예산서건 크게 다를 바가 없다는 의미이며, 다만 '심의 포인트'의 세부적인 내용이 다소 차이가 있다는 의미이다. 기타 정책사업에서의 회계의 통합표시, 예산의 이용문제 등 실제 사업별예산서 운용시 중요하게 살펴보아야 할 내용에 대하여는 추후 구체적으로 살펴볼 기회를 갖고자 한다.

Ⅵ. 맺는말

지방예산은 일정기간에 있어 지방자치단체가 성취하여야 할 목표와 사업들에 대한 계획서이며, 이익을 최대 목표로 하는 사기업의 사적(私的)예산과는 달리 주민의 복리증진과 지역개발을 촉진하여야 하는 공익성이 강조되는 공적(公的)예산이다.

특히, '06년은 지방재정규모가 100조원 시대로 진입하고, 지방재정 사용액이 국가재정을 능가하였는데, 이는 자치단체 예산이 양적으로 그만큼 팽창했다는 자부심 이전에, 이제는 자치단체도 공공 재정정책에 대한 영향력이 커졌음을 인식하고 그에 상응하는 재정정책 방향을 고민해야 한다는 사실을 단적으로 입증하는 것이라 할 수 있다.

특히, 공공재정에서의 새로운 트랜드는 '성과관리'이고, 이러한 성과관리의 강화는 향후 지방재정운영에 있어 가장 중요한 화두가 될 전망이며, 앞서 언급한 예산제도의 개선은 이를 염두에 두고 추진하는 장기적인 제도개선의 방향이라 할 것이다. 새로이 출범하는 민선 4기 자치단체장 및 지방의회는 이러한 재정운용 방향과 취지를 감안하여, 지금까지 보다 더욱 알차고 내실있는 지방경영을 하게 되기를 바라마지 않는다.