

지방자치단체 예산순기의 조정방안¹⁾

이남국(부경대 행정학과)

I. 문제제기

- 지역주민의 선호와 욕구를 지방자치단체의 정책에 반영함으로써 지역주민의 복리 향상과 지역발전에 기여한다는 지방자치제 본래의 의미를 달성하기 위해서는 지방자치단체의 정책능력을 뒷받침할 수 있는 재정력의 향상이 중요함
 - 그리고 지방자치단체 스스로의 자율적 판단에 따른 결과에 대해 책임을 질 수 있도록 재정운용의 자율성 또한 제고되어야 함
- 참여정부는 '03년 집권 이후 '중앙정부의 통제와 의존형 재정운영시스템에서 지방정부의 자율과 분권형 재정운영시스템으로 전환하고, 재정지출구조를 개혁하여 성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정 실현'을 목표로 재정·세제개혁 로드맵을 설정·추진함(정부혁신지방분권위원회, 2005)
 - 참여정부의 재정·세제개혁은 과거 통제적·집권적·폐쇄적이라고 평가되는 재정·세제시스템을 참여·분권시대에 걸맞게 획기적으로 전환하여야 한다는 인식에 기초하고 있으며, 더불어 사는 사회 구현과 장래 급증할 것으로 예상되는 재정수요에 대비하기 위해 영기준에서 재정·세제에 대한 재검토가 필요하다는 점이 반영된 것임
- 이러한 참여정부의 노력은 지방자치제 본래의 의미 달성을 위해 적절한 방향의 설정이라 판단되며, '06년 말 현재 재정·세제개혁 로드맵의 총 38개 세부과제 중 국가균형발전특별회계 신설, 지방양여금제도 폐지, 지방교부세제도 개선, 편안하고 부드러운 세정, 그리고 국고보조금 정비 등의 과제를 완료함
 - 그 외에도 '05년 지방재정법의 전면 개정을 통해 중앙통제적인 지방재정관리제도의 혁신을 추진함. 즉 재정운영의 자율성 제고를 위해 지방예산편성기본지침을 폐지하고 지방채 발행의 건별 승인제를 총액한도 범위내에서 자율 발행제로 개선함. 또한 지방재정운용과정의 책임성 확보와 투명성 제고를 위해 지방재정분석제도, 재정공시제도, 복식부기회계제도의 도입과 예산·회계·재정정보의 디지털화를 위한 재정정보화 사업을 수행함(안세경, 2005: 11-12)²⁾
- 본 연구는 그동안 지속적인 문제 제기에도 불구하고 개선을 위한 대안의 수립 및 실천이 미흡하였던 현행 지방자치단체 회계연도 운용의 문제점 분석과 대안 마련을 목적으로 함
 - 지방자치단체의 예산편성과정에 대한 분석을 통해 합리적이고 효율적인 지방자치단체의 재정 운영을 도모하기 위한 예산순기의 조정방안을 도출하고자 함

1) 본고는 합리적인 지방자치단체 예산편성과정의 순기를 도출하기 위한 의견수렴을 위해 작성됨

2) 그 외에도 지방재정제도의 문턱을 낮추기 위해 일본식 재정용어를 대폭 정리하였으며, 그 예로 '조상충용'이란 용어를 '앞당기어 충당·사용'으로 바꾼 바 있음

II. 지방자치단체 예산편성과정에 대한 이해의 기초³⁾

1. 지방자치단체 예산의 의의

- 지방자치단체 예산(이하 지방예산)이란 지방자치단체가 한 회계연도의 목표 달성을 위해 한정된 자원의 효율적·효과적인 활용계획을 수치로 표시한 것을 의미함(손희준외, 2005: 224)
- 자원 배분에 관련된 지역주민, 지방의원, 관료, 그리고 이익집단 등 이해관계자들이 의사 결정 과정을 통해 자신들의 이익을 극대화하는 일련의 정치적 과정이며, 지역주민 또는 지방의회의 참여 및 통제를 용이하게 하고 지역경제를 운영·발전시키는 중요한 수단으로서 그 동태적 과정이 점차 중요시되고 있음

2. 성립시기에 기초한 지방예산의 분류

- 본예산(지방자치법 제118조)
 - 지방자치단체의 장이 회계연도마다 예산안을 편성하여 광역자치단체는 회계연도개시 50일전인 11월 11일까지(기초자치단체는 회계연도 개시 40일전인 11월 21일까지) 지방의회에 제출하고, 광역의회는 예산안을 회계연도 개시 15일 전까지(기초의회는 회계연도개시 10일전까지) 의결하여 성립된 예산
- 수정예산(지방자치법 제118조)
 - 예산안이 의회에 제출된 후 사정변경이 있을 때, 기제출한 예산안이 의결되기 전에 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있으며, 동 절차에 따라서 기제출한 예산 가운데 일부가 수정된 예산
- 성립전사용예산(지방재정법 제45조)
 - 사업용도가 지정되고 소요경비 전액이 교부된 경비(지방교부세, 국비보조금)와 재해구호 및 복구와 관련하여 교부된 경비에 대해, 의회의 예산승인 전에 자치단체장이 예산을 집행한 후 차기 추경예산에 계상하여(성립전 예산 명시) 의회의 승인절차를 거치는 제도
- 추가경정예산(지방자치법 제121조, 지방재정법 제45조)
 - 예산이 성립되고 회계연도가 개시된 후에 새로이 발생한 사유로 이미 성립된 예산내용을 추가하거나 변경을 가할 필요가 있을 때, 지방자치단체가 다시 예산을 편성하여 의회의 심의·의결을 거쳐 성립된 예산
 - 본예산과 추가경정예산은 각각 별개로 성립되나, 본예산의 내용을 추가하거나 일부를 변경하는 추가경정예산이 일단 성립되면 하나로 통합 운영함

3. 지방예산 편성관련 지방재정관리제도(사전적 관리제도를 중심으로)

1) 지방재정관리제도의 의의

- 지방재정관리제도는 지방자치단체의 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위해 예산편성 및 집행과정에서 적용되는 지방자치법, 지방재정법 등에 규정된 각종 제도를 의미함

3) 이 부분은 행정자치부(2006)의 「2007년도 지방자치단체 재정운용업무편람」을 참고·정리함

- 예산편성과 관련된 사전적 관리제도와 집행결과와 관련된 사후적 관리제도로 구분 운영하며, 상호보완적 운영을 통하여 지방재정의 건전성과 효율성을 확보할 수 있음

2) 중기지방재정계획(지방재정법 제33조)

- 지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 5개년 단위의 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고 이를 행정자치부장관에게 제출하여야 함
 - 동 계획은 중기 발전목표, 재정전망, 국가 및 지방단위계획의 추진을 위한 자원배분계획으로서 여건변동에 따라 매년 연동하여 수립함
- 수립절차
 - 중기지방재정계획 수립지침 시달(행정자치부→지방자치단체) → 중앙 관계부처의 의견을 들어 각 자치단체별 중기지방재정계획 수립, 지방의회에 보고 후 제출(지방자치단체→행정자치부) → 중기지방재정계획을 종합·국무회의 보고(행정자치부)

3) 주요투자사업의 지방재정투·융자심사(지방재정법 제37조)

- 지방자치단체의 장은 예산 편성전 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대하여 지방재정법에 근거한 지방재정 투·융자심사를 실시해야 함(자체심사, 의뢰심사, 재심사)
 - 지방자치단체의 장이 예산을 편성할 때에는 중기지방재정계획과 투·융자사업에 대한 심사결과(적정, 조건부추진, 재검토, 부적정)를 기초로 하여야 함

4) 지방비부담을 수반하는 경비에 대한 협의(지방재정법 제26조, 보조금의예산및관리에관한법률 제7조, 제13조)

- 중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무부담행위의 요구(안)중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대해서는 기획예산처장관에게 제출하기 전에 행정자치부장관의 의견을 들어야 함
 - 지방자치단체의 부담을 수반하는 보조금의 예산을 요구하고자 할 때에는 행정자치부장관과 보조사업계획에 대하여 협의하여야 하며, 각 지방자치단체는 협의 통보된 사항에 대해서는 우선적으로 예산에 계상하고 협의·통보된 사항외에 지방비부담이 수반되는 지시에 대해서는 지방비 부담을 배제함

5) 지방채 승인(지방재정법 제11조)

- 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있음
 - 지방자치단체의 장은 지방채를 발행하고자 하는 경우 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 함. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 함
 - 지방자치단체의 장은 위 규정에 불구하고 당해 지방자치단체의 발전과 관계있는 사업을 위한 경우 등 대통령이 정하는 사유가 발생하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 위 규정에 의한 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있음

Ⅲ. 국가 및 지방자치단체 예산의 편성 및 심의과정⁴⁾

1. 국가예산의 편성 및 심의과정

1) 예산편성의 의의

- 국가 정책은 궁극적으로 재정활동을 통해서 구현되며, 예산편성은 적정 재정 소요와 이에 따른 재원조달 방안을 검토하는 사전준비 단계를 거쳐 각 부처가 기획예산처에 제출한 요구 내용을 사업별, 분야별로 검토하는 과정임
- 최근 예산편성도 종전과 같이 사업별로 재원을 배분한다는 소극적인 자세를 벗어나서 국정 목표를 구현해 나가는 중요한 수단으로서의 역할이 강조되고 있음

2) 편성절차

가. 중기사업계획서 제출

- 기획예산처는 전년도 12월 말까지 다음 연도 국가재정운용계획 수립을 위한 지침을 각 중앙관서로 작성·통보함. 각 부처는 지침을 토대로 당해연도를 포함한 5개년의 재정소요를 감안한 중기사업계획서를 1월말까지 기획예산처로 제출하고, 기획예산처는 이를 토대로 4월말까지 각 부처로 지출한도를 통보함
- 이 과정에서 전반적인 세입 여건과 재원 조달 방안 등에 대한 점검을 통하여 적정 재정 규모가 추산되고 예산편성의 기본 방향이 모색될 뿐만 아니라 기준 단가의 책정, 예산과목 정리, 사업별 추진 실태 및 성과 분석 등 예산편성을 위한 사전 준비와 재정지출의 생산성을 높이기 위한 각종 대안들이 마련됨

나. 예산안편성지침 시달

- 예산안편성지침은 다음 해의 국내외 경제 전망, 재정 운용 여건, 예산편성 중점 방향, 경비별 예산편성 및 요구 지침, 예산 요구시 제출 서류 및 작성 양식 등을 포함함
- 기획예산처는 예산안편성지침안을 마련하여 공무원과 민간 전문가로 구성된 예산자문회의의 의견을 수렴한 후 국무회의 심의와 대통령 승인을 얻어 최종 확정하여 4월 31일까지 각 부처에 시달함(국가재정법 제29조)
- 예산안편성지침은 각 중앙관서가 예산을 요구하는 준거가 되고 재정당국의 예산편성을 위한 기본축이 되므로 익년도 예산편성 작업의 가장 중요한 과정이라 할 수 있음

다. 예산 요구 및 예산편성 준비

- 각 중앙관서는 예산안편성지침이 시달되면 5~6월에 걸쳐 지방자치단체 등 재정지원을 받는 기관으로부터 예산요구를 받아 이를 내부적으로 조정한 후, 예산요구서를 작성하여 6월 31일까지 기획예산처에 제출하여야 함(국가재정법 제31조)
- 이 기간 중 기획예산처는 예산편성을 위한 사전 준비를 지속적으로 수행함. 대형 투자사업 및 주요 재정사업 등에 대한 예산집행 실태를 점검하는 것은 물론, 예산제도 및 재정개혁을 위한 제도 개선 과제의 검토 등이 이루어짐

4) 이 부분은 행정자치부(2006)의 「2007년도 지방자치단체 재정운용업무편람」과 기획예산처 홈페이지의 '우리나라의 재정제도'중 예산과정을 참고·정리함

<표 1> 국가예산의 예산안편성 순기

기 간	사 항	비 고
전년도 12월 말일까지	■국가재정운용계획 수립 지침 통보	
1월 31일까지	■중기사업계획서 제출(각부처→기획예산처)	■총사업비 500억원 이상인 사업에 대하여는 별도의 타당성 심사
4월 31일까지	■다음년도 부처별 지출한도 및 예산안편성 지침 시달(기획예산처→각부처)	■예산안편성의 기본방향 및 주요 비목의 단위·단가
5월 ~ 6월	■예산집행실태 점검(기획예산처) ■예산요구서 작성(각부처)	
6월 31일까지	■예산요구서 제출(각부처→기획예산처)	
7월 ~ 9월	■분야별 요구수준 분석 및 심의방향 마련 ■예산안 작성(예산심의회 운영)	■소관부처의 의견수렴 ■시·도지사 협의 ■당정협의(정당설명회) ■대통령보고 ■예산자문회의
9월말	■국무회의 심의 및 예산안 확정	
10월 2일까지	■국회 제출	

라. 지출한도 준수 심의 및 예산안 편성

- 예산안 편성을 위한 사업별, 분야별 구체적인 실무작업은 각 부처가 예산요구서를 제출함으로써 본격화되며, 기획예산처는 요구 규모를 취합하여 가용재원과 비교·검토한 후 국정 목표와 연계한 중점 지원 내용 등 분야별 예산편성을 위한 심의방향을 마련함
 - 기획예산처 재정운용실내 각 소관 예산담당과는 7월 초부터 각 부처의 예산요구서를 토대로 분야별, 부문별, 부처별로 4월말 통보한 지출한도 및 재정준칙 준수여부를 심의함
 - 예산편성 방향과 각종 편성기준, 사업 추진현황 분석 등을 기초로 소관 부처의 의견을 청취한 후 예산지원 내용을 조정함. 이러한 과정을 통해 예산담당자는 사업 추진 실태와 애로 사항을 파악하고, 소관 부처와 수차례 토의를 거쳐 재정 여건과 사업의 우선순위에 대한 공감대를 형성해 나감
- 이러한 일련의 과정을 거쳐 기획예산처의 실무안을 토대로 8월 중순부터 9월 중순 사이에 관계기관과의 협의가 이루어짐. 시·도지사 협의, 당정협의(정당설명회), 예산자문회의 등이 이러한 절차에 해당되며, 예산편성에 있어 각계 각층의 폭넓은 의견을 수렴하고 절차적 투명성도 높이기 위한 방편임
 - 시·도지사 협의회는 지방자치단체의 의견을 수렴하는 통로로서 '98년 처음 도입됨. 중앙정부는 적자재정 여건 등 중앙정부의 재정 상황, 예산편성 방향과 내용을 설명하는 기회로서, 각 지방자치단체는 해당 지방자치단체의 재정 여건을 설명하고 중앙정부에 지원을 요구한 사업들을 재차 설명할 수 있는 기회로서 활용하는 상호유익한 제도임
 - 예산편성은 한정된 재원을 분야별로 배분하는 과정이므로 사업별 타당성과 함께 정치·사회적 측면도 동시에 고려되어야 함. 정부에서 마련한 예산안은 통상 9월 초에 개최되는 당정협의를 통하여 폭넓은 의견을 수렴하게 됨. 당정협의에서는 조세 부담 및 재정규모의 적정성, 분야별·사업별 투자 규모, 지역간 균형 발전, 지역주민 여론 등이 종합적으로 검토됨

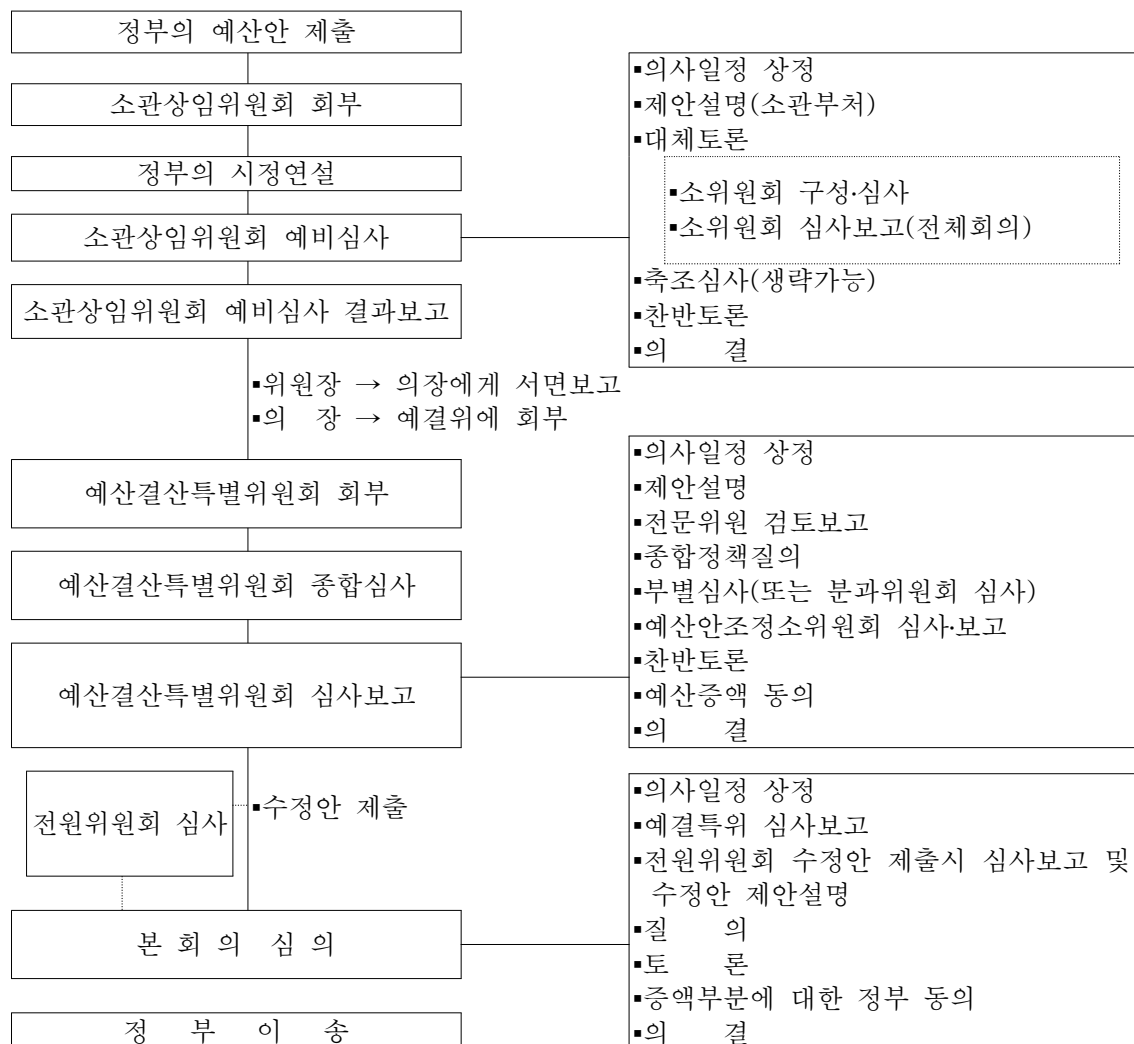
마. 정부 예산안 확정 및 국회 제출

- 당정협의를 거친 예산안은 국무회의의 의결과 대통령의 승인을 얻어 회계연도 개시 90일 전인 10월 2일까지 국회에 제출됨(헌법 제54조 제2항). 국회 제출시에는 심의 자료 부속 서류, 소관 예산 사항별 설명서 등 국회에서 예산심의를 하는 데 필요한 일체의 자료나 통계가 수록된 소정의 법정 서류가 첨부됨

3) 심의·의결 절차

- 정부 예산안 심의를 위해 국회 내에 예산결산특별위원회(이하 예결위)가 구성됨. 예결위는 '99년까지 전년도 결산 및 예산안이 본회의에서 의결될 때까지 존속되는 한시조직이었으나, '00년 2월 국회법 개정에 따라 50인으로 구성된 상설화된 특별위원회로 운영됨. 그 결과 예산안에 대한 국회의 통제 기능이 보다 강화될 것으로 전망됨
- 예결위 활동은 통상 국정 감사가 종료되는 10월 중순 이후 본격화되나, 예결위가 구성되는 9월 초부터 의원별로 예산 및 결산에 관한 각종 자료를 행정부에 요구하여 이를 검토하고 예결위에서 대정부 질의와 부처별 심사를 통해서 이를 반영함

<그림 1> 국회의 예산심의 과정



- 예결위원들은 각 상임위에 소속되어 있으므로 8월 하순부터 해당 상임위를 통해 부처별·분야별 예산과 결산을 검토할 수 있게 됨. 예결위는 통상 10월 중순경 개최되며, 예결위 일정은 본회의 일정과 함께 여야간 합의로 결정됨
 - 예산안에 대한 제안 설명과 전문위원 검토보고 후에 이어지는 종합 정책 질의에서 예산 관련 사항뿐만 아니라 국정 전반에 걸쳐 대정부 질의를 행하게 되며, 부별 심의를 통해서 부처별 예산 세부내역에 대해 보다 구체적인 예산 심의가 이루어짐
 - 예산안에 대한 계수 조정을 위해서 예결위원 중 10명 내외로 예산안조정소위가 구성됨. 예산안조정소위에서는 각 상임위의 소관 예산에 대한 예비심사 결과, 정책 질의 및 부별 심의 결과 등을 토대로 사업별 예산 조정이 이루어짐. 예산안조정소위에서 조정된 예산안은 예결위 전체회의에 상정되어 의결되고 본회의에서 확정됨⁵⁾
- 한편 국회는 정부가 제출한 예산안을 회계연도 개시 30일 전, 즉 12월 2일까지 의결하도록 헌법에서 규정하고 있음. 이는 다음연도 예산집행에 차질이 없도록 준비기간의 확보 등을 위한 규정이라고 볼 수 있음
- 헌법 제54조에서는 법정기일 내에 국회가 예산을 의결하지 못할 경우 기관 운영비 등 일부 경비를 전년도 예산에 준하여 집행하도록 하는 준예산제도를 규정하고 있음

4) 국가재정법 제정에 따른 국가예결산 순기의 변화

- '06년 국가재정법 제정시 기획예산처의 거시적 자원배분과 각 부처의 미시적 예산편성의 내실화를 위해 예산순기를 조정함. 즉 부처별 지출한도 설정을 위한 국가재정운용계획 수립, 부처 자율편성 일정 등을 감안하여 예산순기를 조정한 것임(기획예산처, 2006)
 - 예산안편성지침 및 부처별 지출한도의 통보(기획처→각 부처): 3월말 → 4월말
 - 지출한도내 예산자율편성 결과를 기초로 예산요구(각 부처→기획처): 5월말 → 6월말
 - 예·결산 분리 심의를 위해 결산을 조기에 국회 제출(정기국회는 예산심의에 집중)

〈표 2〉 국가재정법 제정에 따른 예산·결산의 순기조정 내역

【예산 순기】

【결산 순기】

구 분	예산 회계법	국가 재정법	구 분	예산 회계법	국가 재정법
■사업계획서 제출 (각부처 → 기획처)	2월말	1월말	■결산보고서 제출 (각부처 → 재경부)	다음연도 2월말	다음연도 2월말
■예산안 편성지침 통보 (기획처 → 각부처)	3월말	4월말	■정부결산 제출 (재경부 → 감사원)	다음연도 6월10일	다음연도 4월10일
■예산요구서 제출 (각부처 → 기획처)	5월말	6월말	■결산검사 보고서 송부 (감사원 → 재경부)	다음연도 8월20일	다음연도 5월20일
■예산안 국회제출	10월2일	좌 동	■정부결산 국회제출	다음연도 9월2일	다음연도 5월31일

주: 기획예산처(2006).

- 5) 국회에서 당초 정부가 제출한 항별 예산을 증액하거나 새로운 비목을 설치하려고 할 경우 정부의 동의를 받아야 함(헌법 제57조)

2. 지방예산의 편성 및 심의과정

1) 예산편성의 의의

- 예산편성이란 다음 회계연도에 자치단체가 하고자 하는 시책이나 사업계획을 재정적인 용어와 금액으로 표시하여 세입·세출 예산안을 작성하는 것을 의미하며, 회계연도 개시 최소 6개월 전부터 재정관리제도 등 사전절차를 이행하고 예산요구, 사정, 예산안의 확정에 이르는 모든 과정을 포함함
- 예산편성 과정은 예산과정중에서도 가장 전형적으로 정치적 성격을 띠고 있으므로 국가의 정책목표와 관련하여 그 합리적 배분이 요청되지만, 실제로는 예산구조에 참여하는 사람들간의 권력관계나 동원된 정치권력, 영향력에 의하여 크게 좌우됨⁶⁾

2) 편성절차(9~11월)

가. 예산편성기준 경비 및 과목 구분과 설정규정 시달, 지방교부세 및 국고보조금 가내시

- 지방예산편성기준경비 및 지방예산과목구분과 설정 규정 시달: 7. 31까지(행정자치부)
- 지방교부세 및 국고보조금 가내시: 10.15까지(중앙 각 부처)

나. 예산요구서의 작성

- 예산주관 부서(기획관리실장 또는 기획실장)의 예산편성 방침을 통보 받은 각 실·국·과장(청·소의 장 포함)은 지정된 기일까지 익년도 요구조서를 작성하고 관련서류를 첨부하여 예산주관부서에 제출
- 세입예산은 세입주관과에서 각 부서의 자료를 취합하여 제출

다. 예산의 사정

- 예산요구서가 제출되면 예산 주관부서에서 요구자의 설명을 청취한 후 단체장의 방침, 재정상황, 사업의 효율성 등을 충분히 검토 종합 조정하여 사정함
- 조정 또는 심사를 할 때는 소관 부서장의 설명을 들어야 하며 세입예산을 증액 조정할 필요가 있을 때는 세입주관 과장의 의견을 들어야 함
- 예산 주관부서의 예산사정은 경상예산과 투자사업비 예산요구를 구분하여 제출받아 작업을 실시함
- 예산은 재정수요에 비하여 가용재원이 항상 미흡한 상태이므로, 지방자치단체 각 부서의 예산요구를 동원 가능한 세입재원 범위내로 조정하여 맞추어야 함
- 이때 ‘어떻게 하면 재원분배를 가장 합리적으로 할 것인가’가 예산주관부서의 예산편성과 사정·조정 중심과제가 되며, 가용재원의 배분을 보다 합리적이고 효율적으로 하기 위해서는 부서장이 참여하는 예산조정심의회를 통해 조정·배분되어야 할 것임

라. 예산안의 작성

- 지방자치단체의 최종 예산사정 결과에 따라 예산안을 작성하여 각 부서에 배부함으로써 지방의회 심의에 대비한 예산제안 설명 자료를 준비함

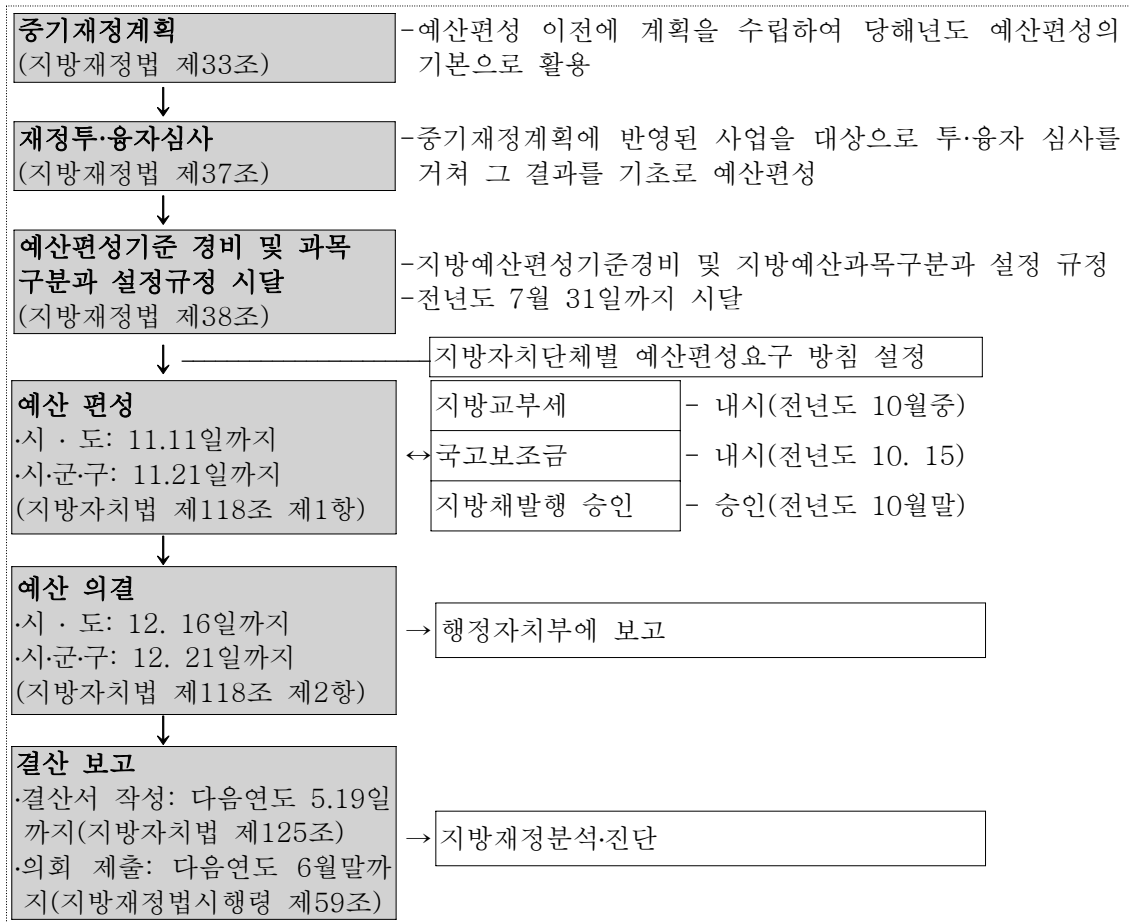
6) 예산편성의 일반 원칙: 법령과 조례가 정하는 범위안에서 합리적인 기준에 의한 경비 산정, 엄격하게 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 수입 산정, 재정 투·융자사업 예산은 사업의 필요성, 사업계획의 타당성 등에 대한 심사 실시, 국가시책에 반하는 사업추진 지양, 지방예산편성기준, 지방예산과목구분과 설정

- 각 부서에서는 예산 설명자료를 작성 예산주관부서에 제출하여야 하며, 예산 주관부서에서는 의회 본회의 및 예산결산특별위원회에 제안설명자료를 준비함

마. 예산안 의회 제출

- 제출시한(시·도: 회계연도개시 50일전까지, 시·군·구: 회계연도개시 40일전까지)

<그림 2> 지방예산운영시스템의 개요



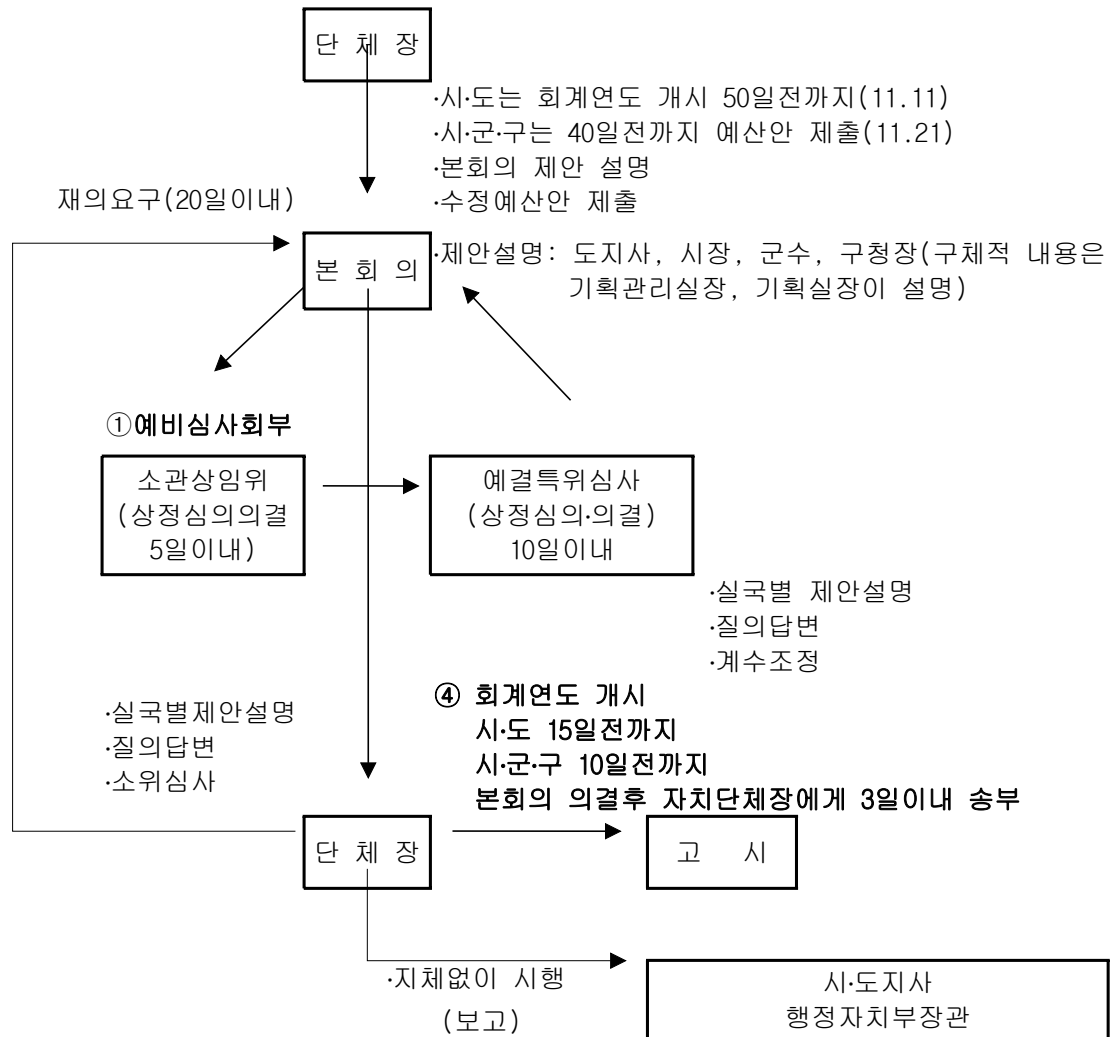
3) 심의·의결절차(11월~12월)

- 지방의회는 자치단체 집행부의 장이 편성하여 제출한 예산안을 심의·확정하는 권한을 가지고 있음
- 의결시한(시·도: 회계연도개시 15일전까지, 시·군·구: 회계연도개시 10일전까지)

가. 예산안 제안 설명

- 지방자치법 제38조의 규정에 의하여 소집되는 정례회의 본회의에서 지방자치단체장이 예산안 제안 설명을 하며, 지방의회 의사일정에 따라 지정된 일자에 하회 가급적 정례회 개최일에 하도록 함
- 의장은 본회의에서 제안설명을 들은 후 심사기일을 정하여 각 소관상임위원회에 회부하며, 시·군·구의 경우 상임위원회가 없으면 바로 예산결산특별위원회에 회부함

<그림 3> 지방예산안의 심의·의결 흐름



나. 예산결산특별위원회 심사7)

- 소관별 상임위원회에서 예산안의 예비심사를 마친 예산안이 예결위에 회부되면 전체회의에서 기획관리실장이(시·군·구의 경우 기획감사실장 또는 국·과장) 예산안을 설명함
- 예결위에서는 집행기관의 실국별(또는 실과별)로 예산안을 심사하고 각 소관별 예산심의를 완료하면 심사결과를 조정·정리하여 본회의에 보고함(심사결과 계수조정·정리를 위하여 계수조정소위원회를 구성·운영할 수 있음)

다. 본회의 의결

- 예결위의 심사보고가 있을 때에는 본회의에서 예산 총액에 대하여 의결하고, 예산총액에

7) 예산심의시 유의사항

- 지방의회는 지방자치법 제118조제3항의 규정에 의하여 지방자치단체장이 제출한 예산안을 지방자치단체장의 동의 없이 예산액을 증액하거나 새로운 비목을 추가할 수 없으나, 삭감된 예산전액을 예비비로 증액시 지방자치단체장의 별도 동의가 불요함
- 지방자치단체의 장은 예산안을 의회에 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정할 필요가 있을 때에는 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있음

대하여 의결할 때에는 의결하기 전에 부분별로 부의 의결할 수 있음

- 예산안중 예결위에서 다시 심사할 필요가 있는 사항이 발견된 때에는 본회의의 의결을 거쳐 그 사항에 한하여 기간을 정해 재심을 요구할 수 있음

라. 예산의 이송

- 본회의에서 예산안이 의결되면 그 예산안은 다음연도 예산으로서 확정되며, 예산안이 의결된 때에는 3일 이내에 지방자치단체장에게 이송함

마. 예산의 확정(예산의 고시 및 보고)

- 지방자치단체의 장은 의회에서 예산이 이송되면 지체없이 그 내용을 광역자치단체에서는 행정자치부장관에게, 기초자치단체에서는 광역자치단체의 장에게 보고하고 고시함
- 다만, 이송된 예산 내용중 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있는 경우에는 지방자치법 제99조의 규정에 의하여 고시하지 아니하고 재의를 요구할 수 있음
- 확정된 예산은 목별예산액 및 산출내용까지 포함한 세입·세출 예산서를 편제하여 배부(부서별 단위로 분리·편제도 가능)⁸⁾

IV. 지방자치단체 예산편성과정상 회계연도 운용의 문제점

1. 개요

- 현행 국가예산과 지방예산의 동일한 회계연도 적용은 지방자치단체의 예산편성 및 집행에 있어서 국가재정정책과 예산운영의 통일성을 기하기 위한 것으로 판단됨
- 국가재정법 제2조: 국가의 회계연도는 매년 1월1일에 시작하여 12월31일에 종료한다.
- 지방자치법 제116조, 지방재정법 제6조: 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월1일에 시작하여 그해 12월31일에 종료한다.
- 현실적으로 지방교부세, 국비, 도비 등 의존재원의 내시통보가 매년 10월 15일까지 이루어지는 상황에서(기초자치단체의 경우 통상 매년 11월중에 가내시함), 지방자치단체가 정해진 기한(광역자치단체의 경우 회계연도 개시 50일전인 11월 11일, 기초자치단체의 경우 회계연도 개시 40일전인 11월 21일)까지 지방의회에 예산안을 제출하고 지방의회가 심의하는 것은 물리적으로 어려움
- 특히 국가예산안 심의·의결 기한이 회계연도 개시 30일 전인 12월 2일로 규정되어 있고 국가예산의 확정이 12월 20일 이후 이루어지는 현실을 감안할 때,⁹⁾ 지방자치단체는 의존재원의 확정 없이 지방예산안을 편성하게 됨
- 또한 국가예산이 지방예산에서 차지하는 비율을 감안할 때 의존재원의 확정 없는 지방

8) 예산불성립시 예산집행(준예산): 지방자치법 제122조에 의한 예산 불성립시 예산집행은 지방의회가 법정기간 내에 예산을 의결하지 않을 때를 대비한 규정으로써, 예산의 불성립에서 오는 행정의 마비나 혼란을 방지하고자 마련된 제도임(행정자치부 재정과-56호 2004.1.6) 집행시기는 지방의회에서 예산이 의결될 때까지이며, 집행규모는 전년도 예산에 준함(추경예산 포함)

9) '89년 이후 대선이 있던 '92, '97, '02년과 '94, '95년을 제외한 나머지 시기는 법정기한을 초과함. 특히 '00년 이후에는 모두 12월 27일 이후 통과됨(기획예산처, 2005)

자치단체 당초예산의 편성·심의는 무의미하며, 제도 운영의 취지와는 달리 다음과 같은 문제점을 발생시키고 있음

2. 현행 지방예산 회계연도 운영상 문제점

(1) 지방예산 편성기간의 단기성

- 현행 지방예산의 편성기간이 실제 1달여에 불과할 정도로 매우 촉박함
 - 이로 인해 주민의 일상생활과 관련된 거의 모든 분야의 기능을 포괄하는 세출예산을 합리적 기준에 의해 철저하게 심사하는 것은 기대하기 어려움
- 또한 사업부서의 전년도 예산편성 실적과 근거를 답습한 점증주의적 과다요구가 관례화되고 예산담당자도 과다요구를 기정사실로 받아들임에 따라, 예산사정이 예산요구의 적합성이나 타당성에 대한 평가보다는 일정비율의 삭감을 통해 많이 이루어짐
 - 그 결과 예산편성이 행정환경의 변화에 대응하지 못하여 예산을 낭비하는 사례가 발생하기도 함(박봉현, 1995: 197을 이상엽, 1998: 231에서 재인용)

(2) 지방예산 편성의 경직성 및 합리성 확보의 어려움

- 지방예산의 국가예산에 대한 의존도가 매우 높음에도 불구하고 의존재원에 대한 정확한 규모를 알 수 없어, 예산편성이 주로 경상적 경비에 중점을 두는 경직적이며 보수적인 성격을 띠(손희준, 1995: 37; 이상엽, 1998: 232)
 - 지방예산의 절대 비중을 차지하는 지방교부세와 보조금에 대한 가내시액에 기초하여 편성한 예산안이 심의·확정되어도, 국가예산이 매년 12월 2일 이후 확정됨에 따라 세출예산의 규모를 회계연도 개시전에 확정하기 곤란함. 또한 예산편성기한을 맞추기 위해 의존재원 규모에 대한 추정치를 사용함에 따라, 당초예산이 보수적으로 편성되고 의존재원이 확정된 후 수정예산이나 추가경정예산이 편성되는 경우가 많음
 - 지방자치단체의 세출예산 편성이 ① 경직성 경비로 볼 수 있는 인건비, 관서당경비, 공과·유지비, 징수교부금, 채무상환비 등의 법정 의무적 경비와 예비비를 먼저 확보하고, ② 국고보조와 시·도비 보조의 사업실시에 따른 지방비 부담을 한 다음에, ③ 남은 재원으로 투자사업비를 확보하는 방식으로 이루어짐. 그 결과 계획적인 투자 사업을 예산에 반영하기 어렵고, 가용재원이 적거나 의존재원의 비중이 상대적으로 높은 지방자치단체의 경우 세출예산심의에 있어 지방의회의 역할을 실질적으로 제약함(김정욱, 1993: 87)

(3) 수정예산·추가경정예산 편성의 관례화

- 지방예산의 편성 일정이 너무 촉박하고 체계적인 분석과정을 거치지 않고 예산이 편성됨에 따라, 지방의회에 제출된 본예산을 수정하거나(수정예산) 본예산이 확정된 후에 발생한 사유로 인해 당초예산을 증액하는(추가경정예산) 것이 관례화되고(추가경정예산의 경우 매년 3~4차례) 그 규모 또한 비교적 큰 편임(전상경, 2007: 363).¹⁰⁾ 이에 따라 불필요한 행정력 낭비와 함께 지방예산의 효율적 편성·관리와 자원의 효율적인 이용을 왜곡시키는 중요한 요인으로 작용함

10) 편성이유로는 당초예산의 편성기간이 짧기 때문에 생긴 불합리성의 시정, 지방예산심의 완료후의 국고보조사업의 확정내시, 전년도 결산잉여금의 처리, 지방행정의 다양성으로 인한 예기치 못한 추가경비의 확보, 국가적 행사추진을 위한 경비 확보 등이 지적되고 있음

- 또한 지방예산에서 의존재원이 차지하는 비중을 감안할 때, 국가예산이 불성립될 경우 지방예산의 편성자체가 어렵게 되어 수정예산과 추가경정예산의 편성뿐만 아니라 사업의 추진 지연이 불가피함¹¹⁾
- 그리고 마지막 추경예산은 ‘정리추경’ 또는 ‘결산추경’이라고 불릴 정도로 계수조정차원의 편성인 경우가 많아 문제로 지적됨. 이는 지방예산과 국가예산이 동일한 회계연도가 적용됨으로써 지방예산의 편성기일이 촉박하게 되고, 국가예산이 미확정적일 때에는 지방예산의 편성이 어렵게 되어 추가경정예산 편성이 불가피해지며 지방예산의 편성 및 심의기간도 짧아지는 문제를 안고 있음(윤영진, 1999: 26)¹²⁾

(4) 의회의 심의기능 약화(김정욱, 1993: 86-89)

- 지방자치단체는 국가에서 이전되는 재원에 대한 내시액을 기준으로 예산을 편성해야 하므로 충분한 예산심의가 어렵고 이는 의회의 심의기능 약화로 이어짐. 또한 준예산의 편성·집행을 방지하기 위하여 법정화 되어 있는 지방의회의 예산심의기간이 너무 짧아 예산편성의 내용에 대한 정확한 예산심의가 곤란한 실정임
- 또한 전년도 결산심사를 동시에 진행하기 때문에, 회기일수가 절대적으로 부족한 정기회의 결산승인작업은 형식화할 수밖에 없어 전년도 예산집행의 적정성과 적법성 여부를 검토하여 그 결과를 익년도 예산에 반영하는 예산심의의 환류기능이 미약함
- 지방의회의 입장에서 수정예산 및 추가경정예산의 편성과 추가경정예산에 대한 지나친 관대화가 관례화되고 있어 지방의회의 총체적인 예산심의를 제약함
- 특히 추가경정예산의 세출항목 중에는 당초예산의 심의시에 삭감되었거나 문제성을 안고 있어 당초제출예산편성에 반영되지 못했던 비용이 많이 포함되는 사례가 빈번하여 추경예산과 당초예산에 대한 예산심의 방침이 일치하지 않을 수도 있음

V. 지방예산편성과정의 개선방안

1. 국가 회계연도와 지방자치단체 회계연도를 달리하는 방안

1) 개요

- 국가와 지방자치단체의 회계연도를 달리하여 운용하는 것으로서, 국가는 현행유지(1.1~12.31)하고 지자체는 조정(3.1~2.28 또는 4.1~3.31¹³⁾)하는 방안임(김동기, 2003: 285;

- 11) 현재 중앙정부가 국고보조금 확정내시를 익년도 2월에 실시하는 관계로 지방자치단체의 추가경정예산의 편성이 관례화되어 있음
- 12) 추가경정예산은 본예산 심의와는 달리 약식으로 심의되고 주민들도 예산의 심의를 파악하기 어렵는데, 이러한 것들은 의회의 예산심의권을 약화시키는 요인이 됨. 또한 정치적 이용에 따라 행정의 비능률 및 특정지역이나 계층에 편익을 집중시키는 결과를 가져올 수 있고, 연도간 예산규모의 심한 격차를 초래함으로써 예산운용의 건전성과 안전성을 저해함. 집행부는 의회의 통제로부터 벗어나는 수단으로 이용하며, 주민의 입장에서 예산의 전모를 파악할 수 없기 때문에 통제가 곤란하며 이는 불필요한 예산의 포함과 아울러 전체 예산규모의 엄청난 팽창을 가져오는 요인이 됨
- 13) 김영재(1997)는 국가와 지방예산의 편성시기 조정과 관련하여, 현행 국가예산과 지방예산의 회계연도를 분리하여 국가예산은 현행대로 적용하고 지방예산의 회계연도를 매년 4월 1일-3월 31일로 분리 적용하는 것이 바람직하다고 주장함. 그리고 3개월 정도의 시차가 있어 국고보조금, 지방교부

윤두섭, 2004: 139; 박종구, 1996: 171; 윤영진, 1999: 34; 손희준, 1995: 43; 진창호, 1996: 228-231; 윤성식·권수영, 1995: 40; 정기섭, 2001: 59)¹⁴⁾

- 이때 예산안 제출일로부터 심의일까지의 기간을 확대 운용하는 지방자치단체 예산편성 순기 조정을 병행하여 지방의회의 예산심의 기능을 강화함
- 또한 예산편성의 충분한 시간 확보를 위해 매뉴얼 시달과 의존재원 내시가 최대한 빨리 각급 자치단체에 시달되도록 할 필요가 있음(윤두섭, 2004: 139)

2) 검토결과

가. 장 점

- 국가로부터의 의존재원 규모 확정 후 예산편성이 가능하여 추가경정예산 편성 횟수 감소에 따른 행정력 낭비 방지가 가능하며,¹⁵⁾ 세입규모가 비교적 명확해짐에 따라 보수적 예산 편성 관행에서 탈피하여 예산의 적정하고 계획적인 편성·집행이 가능해짐
- 또한 예산 순기 조정을 통한 심의기간 연장을 통해 예산부서 및 지방의회의 심의기능 강화가 가능해짐
- 12월 2일까지 국가예산이 국회를 통과하게 되면 12월 31일까지는 각 지방자치단체에 국고의존재원을 확정하여 내시할 수 있기 때문에, 각각의 중기지방재정계획과 투융자사업계획, 그리고 지방채발행에 대한 계획 하에 예산편성이 가능하게 됨
- 그 이후 편성하게 되는 지방예산은 국가에서 시행하는 사업과 그 내용 등을 정확하게 알고 이를 반영할 수 있어 국가정책과의 연계가 가능함

나. 단 점

- 국가예산과 연계한 통합적 재정운영 및 분석의 어려움이 발생할 가능성이 있으며, 보조금 등 국가재원 예산의 정산 일정이 국가 회계연도와 불일치하고, 지방자치단체 재정운영 결과의 차년도 보조금 지급 등에 있어서의 피드백이 곤란함
- 회계연도 설치의 목적이 재정수지의 명확을 도모하기 위한 것임을 감안할 때, 지방자치

세 등의 예산금액과 비도가 지정되어 보조되는 예산의 세부사업까지 정확히 지방예산에 반영할 수 있으므로 불합리한 예산편성 방지는 물론 계속사업을 제외하고는 회계연도 초에 모든 사업의 발주가 가능할 것으로 보고 있음. 손희준(1995: 43)도 지방예산의 회계연도를 영국이나 일본 등과 같이 4월-3월로 변경하는 방안을 신중하게 고려할 것을 주장함. 그리고 정원섭(2001: 665)은 시행상의 다소 착오와 혼란이 예상되나 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간(미국 주정부와 지방정부)에 다양한 회계연도를 시행하고 있는 외국의 예를 살펴본다면 우리나라에 적합한 회계연도 체제를 찾아낼 수 있다는 긍정적인 시각임. 그 외에도 이상엽(1998: 243-244)은 현행 회계연도를 유지하되 경상예산과 사업예산의 편성순기를 이원화하여 사업예산은 국가와 2개월 시차를 두고 3월 1일부터 12월 31일까지로 조정하는 방안을 제시하고 있음

- 14) 각국의 회계연도 운용 예를 살펴보면, 1~12월(한국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 멕시코, 러시아 등), 4~3월(영국·일본·인도·덴마크 등), 7~6월(오스트레일리아·이집트·스웨덴·필리핀 등), 10~9월(미국(연방정부)·타이·미얀마 등) 등이 있음(행정자치부 내부자료)

- 15) 국가재정법 제정에 따라 추가경정예산 편성 요건을 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 경기침체·대량실업 등 대내외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 법령에 따라 국가가 지급해야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우로 제한함(국가재정법 제89조). 이를 원용하여 지방자치단체의 경우도 추가경정예산의 사유 제한이 필요함. 예를 들어 예기치 못한 사태의 발생, 중앙정부의 재정지원 변경, 지방자치단체 장의 교체, 자체재원의 추가 확보 등이 그 요건이 될 수 있을 것임(이영조, 1994: 560)

단체는 독자적 재정수지 뿐만 아니라 국가재정과 상호 연관성이 있는 재정수지까지도 명확히 처리하여야 하나, 지방자치단체가 회계연도를 달리 하였을 경우에는 국가 및 지방자치단체의 재정수지가 불명확하게 될 가능성이 있음(김성주, 1998: 91-94)

- 익년도 시책에 대한 정책결정과 그에 따른 예산책정이 전년도 12월에 결정되는 국가와는 달리, 지방의 경우 회계연도가 시작되는 익년 3월에야 그 시책을 집행하게 됨으로써 국가시책이 2개월 늦게 시행되는 모순이 발생하게 됨
- 국가, 지방자치단체, 민간(기업)의 모든 경제활동은 1년의 기간을 단위로 상호연관 속에서 계획을 수립하고 집행하며 결산하는 등 서로 맞물려 진행됨. 그러나 지방자치단체가 회계연도를 달리하였을 경우 이러한 상호연관성이 파괴되어 공무원 인건비라든가 정부 노임단가, 건축공사비 등의 적용시점이 일치하지 않음으로 인한 혼란이 야기될 수 있음

2. (가칭) 가예산의 제도화 방안(김성주, 1998: 88-91)

1) 개요

- 회계연도가 개시된 이후에도 일정기간 동안에는 예산의 편성 및 심의를 할 수 있도록 하는 것을 제도화한 것으로, 일종의 예산편성순기를 확대·조정하는 것을 의미함
 - 현행 지방자치법과 지방재정법에 회기前 예산의 불성립시에 대비하는 준예산제도가 규정되어 있으나(지방자치법 제122조, 지방재정법 제37조), 동 제도는 기간이 정해있지 않고 예산불성립시의 예외적인 규정이므로 연례적으로 이용하는 데 어려움이 있음. 따라서 예산의 편성과 심의 과정 모두에게 영향을 미칠 수 있는 제도 구축을 통해 예산편성 과정의 문제점을 완화하는 것임¹⁶⁾
- 가예산제는 미리부터 예산편성순기를 조정하여 제도화하고자 하는 것인 바, 편성주기의 확대기간을 얼마로 할 것인가와 준예산편성단계 중 이러한 기간의 확대에 의해 영향을 받는 예산편성단계와 지방의회의 심의·의결 시기 및 조정 등이 이루어져야 함
 - 가예산의 편성으로 인해 확대되는 기간은 너무 길게 책정할 경우 사업의 적시성이 떨어질 우려가 있으므로 1개월로 하는 것이 바람직함
 - 지방자치단체의 예산안 편성·제출일을 12월 31일까지로 할 경우, 지방의회는 예산안의 심의·의결시 ① 현행의 정기회기(11월 20일~12월 29일)를 익년도로 연기하고 예산안을 심의·의결하는 방법과 ② 정기회는 현행대로 하고 예산안의 심의·의결만을 위한 임시회의를 소집하는 방법을 통해 기간조정을 할 수 있음. 전자는 정기회 자체를 연기하기 위해 법개정을 해야 하나 후자는 매년 임시회의를 소집해야 하는 번거로움이 있음. 법개정에 따른 혼란과 복잡성을 피하고 익년도에 예산안의 심의·의결만을 위한 임시회의를 소집하는 방안이 필요함

2) 기대효과

- 가예산제도의 도입으로 1개월의 예산편성순기가 확대될 수 있고 의존재원이 내시된 이후 적어도 3개월 정도의 예산안 편성기간을 확보함

16) 이러한 제도를 채택하고 있는 나라는 영국이 그 대표적 예라 할 수 있음. 즉 영국의 회계연도는 4월 1일부터 시작되는데, 예산안 심의를 위한 정기의회도 4월에 개최되므로 본예산의 성립은 매년 7월말이나 8월초가 됨. 따라서 그때까지의 3~4개월의 기간에 소요되는 경비에 대해서 영국은 연례적으로 잠정예산(Vote on Account)을 쓰고 있음

- 이를 통해 지방자치단체는 정확한 의존재원 규모와 세입에 기초한 예산안의 편성이 가능할 뿐만 아니라 적어도 신규사업의 내시 및 변경이 있기 전까지는 추경예산의 편성이 필요 없을 것으로 판단됨

3. 격년제 예산제도 도입 방안(김종면, 2006: 10-20)

1) 개요

- 다년도 예산제도 중 가장 진화된 형태로 격년제 예산제도(biennial budgeting)가 있음. 이는 단년도 예산제도에 대한 보완적 성격이 아니라 대체성이 강한 제도로써, 예산 편성 및 승인을 2년 주기의 격년제로 시행하는 제도임
- 중앙정부 차원에서 격년제 예산제도를 채택한 국가는 영국뿐임¹⁷⁾
- 이외에도 격년제 시행을 시도했던 미국의 국방부와 일부 주정부의 사례가 있으며, 21개 주 중에서 오리건, 노스다코타, 와이오밍 등 3개 주에서만 진정한 격년제 예산제도, 즉 기한이 2년 단위로 규정된 예산을 운영하고 있음.¹⁸⁾ 그 밖의 주에서는 2년에 한 번씩 연속된 2개 회계연도에 대한 2개의 단년도 예산을 동시에 심의·승인하고 있음. 특히 이 중 15개 주는 정기 의회가 매년 소집되므로 격년제 예산이라도 매년 수정할 수 있는 가능성이 있음
- 격년제 예산제도는 크게 확장형과 분할형으로 분류할 수 있으며, 자세한 내용은 <표 3>에 나타나 있음
- 확장형(stretch) 모델: 예산과정 전반이 1년 단위에서 2년 단위로 연장되고 예산과 관련된 모든 활동의 주기 또한 1년에서 2년으로 연장되어 시간적 여유를 확보할 수 있음
- 분할형(split-sessions) 모델: 2년 중 첫해를 예산 심의·편성에 할애하고 그 다음 해에는 사업의 심층평가나 기타 예산 이외의 활동을 수행하며, ‘비예산연도’에는 예산 관련 활동을 원칙적으로 배제한다는 것이 특징임

2) 검토결과

- 매년 주기적으로 반복되는 예산편성업무가 2년 단위로 수행될 경우 예산편성 업무량이 반감될 것이며, 이는 지방자치단체의 사업계획을 평가하고 주민들의 요구를 충족시키는 데 보다 많은 시간을 할당할 수 있도록 할 것임. 즉 2년도 예산편성의 경우 기확정된 사업 등에 대해서는 경제 환경 또는 지수변화에 의한 적절한 변경으로 충분하므로, 이 사업규모의 증가를 감안한 여타사업 또는 경비액수 조정 등 전체 규모증가를 고려해야하는 길고도 힘든 예산의 심의 협상과정들을 대폭 축소할 수 있음. 아울러 지방의회도 예산집행의 성과를 꼼꼼히 살펴볼 수 있도록 유인할 수 있을 것임
- 만약 일시에 모든 부문에 격년제 예산제도에 적용하는데 법적 운용상 제약이 있음을 감

17) 영국의 중앙정부예산제도는 '00, '02, '04년의 SR(Spending Review) 등 4차에 걸쳐 중기예산이 편성되었음에서도 볼 수 있듯이, 예산의 편성과 의회 승인이 2년에 한 번 이루어지는 실질적인 격년제 예산임. 중기예산을 편성하지 않는 연도에는 정책기조의 특별한 변화가 없는 한, 이미 수립된 중기예산에 따라 부처별로 예산을 할당하게 됨. 그러나 실질적으로는 조정이 거의 매년 발생하여 아직은 절충형 운영이라는 평가도 있음

18) 미국의 회계연도 개시일을 살펴보면, 연방정부가 10월1일, 주정부가 7월1일(46개주), 9월1일(1개주), 10월1일(2개주), 4월1일(1개주), 지방정부가 1월, 7월, 9월, 10월 등 다양하게 나타남(행정자치부 내부자료)

안하여 단년도 예산제도와 다년도 예산제도를 병존시켜 사업별, 부문별 또는 예산지출의 성격에 따라 이원화하여 접근하는 방법도 검토할 수 있음(유일호, 1996: 37-39)

<표 3> 격년제 예산제도의 특성: 확장형과 분할형 모델의 비교

	확장형(stretch) 모델	분할형(split-sessions) 모델
개요	예산과정 전반을 1년 단위에서 2년 단위로 연장	2년 중 첫 해는 예산심의 및 편성, 다음 해는 사업의 심층평가나 기타 예산 이외의 활동을 수행
장점	예산 관련 활동주기가 1년에서 2년으로 연장되어 시간적 여유 확보	비예산연도에는 예산 이외의 활동에 전념함으로써 예산편성과 관련된 비효율성을 최소화
문제점	○단순히 시간의 연장만으로 예산과정의 일정이 지연되는 것을 해결할 수 없음 -일정지연의 근본원인은 의회와 행정부 간의 정책방향이나 우선순위가 상이하고, 예산과정이 본질적으로 중요한 의사결정 과정이 때문임 -본 모델에서는 한 번의 결정에 걸려 있는 이해득실의 규모가 크므로 오히려 원활한 의사결정을 저해할 가능성이 높음 ① 불확실성의 증대 -예산주기가 2년으로 연장되면 경제전망 및 이에 따른 세수전망의 불확실성이 증대되며, 격년제를 시행하던 미국 주정부 중 다수가 단년도 제도로 변경하여 경제 및 세수여건에 대응하고 있음 ② 행정부와 입법부 간의 관계 변화 -협력관계 저해: 예산주기가 2년이 되면 행정부와 입법부 간의 접촉빈도가 낮아지므로 양측의 협력이 제한될 수도 있음 -의회의 영향력 감소: 지출승인안이 의회에 계류 중인 시점이 의회가 행정부에 가장 영향력을 발휘할 수 있는 시기임. 따라서 의회는 2년에 한 번 지출승인이 이루어지면 그 영향력이 감소할 수 있음	

주: 김종면(2006: 16)

- 미국 주정부의 경험을 요약하면, 단년도나 격년제 예산제도 채택 여부는 결국 예산이 얼마나 크고 복잡한지, 그리고 경제여건 등 외부의 불확실성 요인(특히 세입)에 얼마나 노출되어 있는가에 따라 결정된다고 볼 수 있음(김종면, 2006: 15)
- 본격적인 적용이 어렵더라도 지출의 가변성이 비교적 낮고 반복적인 예산편성 및 집행이 이루어지는 분야에 대해서는 신중하게 격년제 또는 그보다 긴 주기의 예산편성방안을 검토할 필요는 있다고 사료됨. 아울러 현재 시행하고 있는 하향식 재원배분에서도 이를 적용하여 현재 매년 설정되는 지출한도 설정방식에서 벗어나, 분야별로 선별적으로 다년도 지출한도를 적용하는 방식으로 확대하는 방안도 신중히 검토할 수 있을 것임

4. 지방자치단체의 예산편성 순기를 앞당겨 여유를 확보하는 방안

- 국가재정법 제정으로 중앙정부의 경우 예산편성지침 통보가 3월말에서 4월말로, 예산요구서 제출이 5월말에서 6월말로 늦추어짐에 따라 지방자치단체만의 예산편성 순기를 앞

당기는 방안은 현실적으로 어려움

- 그렇지만 국가예산이 9월 중순경 대통령에 보고되고 국무회의 심의를 거쳐 정부안으로 확정됨에 따라 지방예산과 관련된 각종 지원금의 내시가 늦어도 9월말까지 시달되면 국가지원금과 지방비 부담금을 모두 당초예산에 편성시킬 수 있을 것임. 그 후 정기국회를 통과한 예산이 12월 10일까지 지방자치단체에 교부되면 전액 수정예산을 통해 반영할 수 있을 것임(김영재, 1997: 140).¹⁹⁾

5. 결산시기 조정 방안

- 국가재정법 제정시 국가예산의 결산시기를 조정한 것처럼, 지방예산도 예산심의에 초점을 맞추기 위해 현재 예산심의가 끝난 후 실시하도록 되어 있는 결산심사를 앞당겨 실시함으로써 그 결과를 예산심의에 반영하고 예산심의에 충분한 시간을 확보하는 방안의 검토가 필요함(심정근, 1995: 90; 김동기, 2003: 290)

6. 기 타

- 현행 정부예산 과정과 절차를 유지하면서 편성기간을 연장할 수 있는 또 다른 방법은 행정자치부의 편성매뉴얼이 시달되기 이전에 각각의 지방자치단체가 독자적으로 예산 편성작업을 시작하는 것임(정원섭, 2001: 665; 김동기, 2003: 285)
- 즉 중앙정부의 재정적 지원 없이 독자적으로 수행가능한 사업이나 정책에 대한 내부적 예산 준비작업을 행정자치부 지침 시달전에 진행하게 된다면 현행 편성과정을 실질적으로 연장할 수 있을 것임

VI. 결 론

- 지방자치단체가 한 회계연도의 목표 달성을 위해 한정된 자원의 효율적·효과적인 활용계획을 수치로 표시한 지방자치단체 예산은 지역주민 또는 지방의회의 참여 및 통제를 용이하게 하고 지역경제를 운영·발전시키는 중요한 수단으로서의 역할이 강조되고 있음
- 이러한 측면에서 합리적이고 적절한 예산제도의 도입은 제한된 자원의 효율적인 배분과 관리를 통해 지역주민에게 양질의 서비스를 제공하고자 하는 지방자치 본연의 모습을 찾기 위한 선행요건이라 할 수 있음
- 지방자치단체의 예산편성과정에 대한 분석을 통해 합리적이고 효율적인 지방자치단체의 재정 운영을 도모하기 위한 예산순기의 조정방안을 도출하고자 하는 목적을 가지고 있는 본 연구의 개선방안은 다음과 같이 요약할 수 있음
- 즉 국가 회계연도와 지방자치단체 회계연도를 달리하는 방안, (가칭) 가예산의 제도화 방안, 격년제 예산제도 도입 방안, 지방자치단체의 예산편성 순기를 앞당겨 여유를 확보

19) 손희준(1995: 43)도 회계연도 변경에 어려움이 따른다면, 우선적으로 국고보조금의 내시체계 및 운용방법만이라도 개선하여 적기에 국가예산이 편성되어 지방예산편성에 차질이 없도록 하여야 한다고 주장함

하는 방안, 결산순기 조정방안, 그리고 편성매뉴얼 시달전 지방자치단체 독자적인 예산 편성 작업 실시 등임

- 각각의 개선 방안들은 장단점을 가지고 있기 때문에 원래 의도했던 목표를 달성하기 위해서는 수많은 시행착오를 극복하기 위한 적극적인 노력이 필요함
- 또한 새로운 제도를 도입시 최초도입 시기 조율(예: 회계연도 조정시 최초 공백기간에 대한 대책마련 등), 관계법령 정비(지방자치법, 지방재정법 등), 그리고 기관간 업무협약(기획예산처, 재정경제부 및 지방자치단체의 의견수렴) 등 주요 핵심사항에 대한 면밀한 검토를 거쳐 시행착오를 줄일 수 있는 노력이 필요함

참고문헌

- 기획예산처. (2005). 준예산으로 가서는 절대 안되는 이유. 기자간담회 참고자료.
- _____. (2006). 나라살림 방식, 반세기만에 바뀐다. 보도자료.
- 김동기. (2003). 「지방분권시대의 한국지방재정학」, 서울: 법문사.
- 김성주. (1998). 지방예산편성제도의 개선방안에 관한 연구. 건국대 대학원 행정학석사학위 논문.
- 김영재. (1997). 국가와 지방예산간 연계운영에 따른 개선방안. 「지방행정」, 526: 135-141.
- 김종면. (2006). 다년도 예산제도 고찰. 「재정포럼」, 115: 6-21.
- 박종구. (1996). 지방예산 편성체계의 틀에 관한 연구. 광운대학교 「인문사회과학연구소논문집」, 25: 159-173.
- 손희준. (1995). 지방예산 편성제도의 개선방안. 「지방행정연구」, 10(3): 23-46.
- 손희준외. (2007). 「지방재정론(개정판)」, 서울: 대영문화사.
- 심정근. (1995). 도시정부의 예산결정과정에 관한 연구: 서울시와 각 자치구의 예산편성과 심의과정에 대한 실증분석. 심정근외, 「지방자치시대 도시정부관리의 쇄신방향」, 33-95. 서울: 한국도시행정학회.
- 안세경. (2005). 지방재정법 전면개정의 의미와 내용. 「지방재정」, 135: 10-16.
- 유일호. (1996). 공공부문 생산성과 예산제도의 개선방안. 최광·임주영 편, 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구(III)」, 1-62. 서울: 한국조세연구원.
- 윤두섭. (2004). 지방자치단체 예산편성에 관한 한국·미국간 비교 연구. 「한국공공관리학회보」, 18(2): 119-130.
- 윤성식·권수영. (1998). 「정부회계: 예산원가회계 및 감사」, 서울: 법문사.
- 윤영진. (1999). 우리나라 자치단체 예산회계제도 어떻게 이뤄지고 있나. 「지방행정」, 553: 25-34.
- 이남국. (2006). 예산관리 및 제도의 혁신내용과 성과. 박중훈외, 「참여정부의 정부혁신 운영실태 및 효과분석」, 169-215. 서울: 한국행정연구원.
- 이상엽. (1998). 지방예산 편성제도의 발전방안. 경희대학교 행정문제연구소 「행정문제연구」, 5(1): 223-246.
- 이상용. (2002). 지방재정관리의 평가와 정책과제. 「한국지방재정논집」, 7(2): 167-194.

- 이영조. (1994). 지방자치단체의 추가경정예산 실태와 효율화 방안. 「한국행정학보」, 28(2): 557-574.
- 이재원. (2005). 참여정부의 재정분권 2년에 대한 평가와 과제: 지방세입 부문에서 제도 개편을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 325-346.
- 이준원. (1999). 기초자치단체의 예산편성과정에 대한 사례 연구: K시의 99년도 예산 편성 과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(4): 153-168.
- 전상경. (2007). 「현대지방재정론(제2판)」, 서울: 박영사.
- 정경진. (2006). 지방예산제도 개요 및 운용방향. 「지방재정」, 140: 11-28.
- 정기섭. (2001). 지방예산의 개혁과제. 「지방재정」, 113: 52-61.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 재정·세제개혁 로드맵.
- _____. (2005). 「참여정부의 재정세제개혁」.
- 정원섭. (2001). 정부예산 편성과정의 문제점과 개선방안: 정부간 관계의 측면을 중심으로 한국정책학회 2001년도 하계 학술대회 발표논문집. 657-672.
- 행정자치부. (2006). 「2007년도 지방자치단체 재정운용업무편람」.
- 국가재정법 및 동 시행령.
- 지방자치법 및 동 시행령.
- 지방재정법 및 동 시행령.
- 기획예산처 홈페이지(<http://www.mpb.go.kr/>)
- 정부혁신지방분권위원회 홈페이지(<http://www.innovation.go.kr/>)
- 행정자치부 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr/>)