

지방예산제도의 순기조정방안¹⁾

이 남 국

부경대학교 교수

1. 서 론

지역주민의 선호와 욕구를 지방자치단체의 정책에 반영함으로써 지역주민의 복리 향상과 지역발전에 기여한다는 지방자치제 본래의 의미를 달성하기 위해서는 지방자치단체의 정책능력을 뒷받침할 수 있는 재정력의 향상이 중요하다. 또한 지방자치단체 스스로의 자율적 판단에 따른 결과에 책임을 질 수 있도록 재정운용의 자율성이 제고되어야 한다.

민선단체장 체제 출범이후 추진된 재정분권을 위한 여러 노력에도 불구하고, 지방재정의 기본 구조와 내용에서 의미 있는 변화는 그리 많지 않은 것으로 보인다. 지방분권을 우선적인 국정과제로 설정한 참여정부의 경우도 출범과 함께 ‘지방정부의 자율과 분권형 재정운영시스템으로의 전환, 재정지출 구조 개혁을 통해 성장·분배의 상승효과를 창출하는 분권형 국가재정 실현’을 목표로 재정·세제개혁 로드맵을 추진하였으나,¹⁾ 높은 기대와는 달리 지방의 자율성을 제고하는 일부 재정분권 정책을 제외하고는 지방에서 체감할 수 있을 정도의 재정분권이 이루어지지 못하였다는 비판이 제기되고 있다.

* 본 원고는 저자가 2007년 6월 한국지방재정학회 세미나에서 발표한 “지방자치단체 예산순기의 조정방안”을 수정·보완한 것임을 밝힌다.

1) 이와 관련하여 참여정부는 ‘05년 지방재정법의 전면 개정을 통해 중앙통제적인 지방재정관리제도의 혁신을 추진하였다. 즉 재정운용의 자율성 제고를 위해 지방예산편성기본지침을 폐지하고 지방채 발행의 건별 승인제를 총액한도 범위내 자율 발행제로 개선하였으며, 지방재정 운용과정의 책임성 확보와 투명성 제고를 위해 지방재정분석제도, 재정공시제도, 복식부기회계제도, 사업예산제도를 도입하고 예산·회계·재정정보의 디지털화를 위한 재정정보화 사업 등을 수행한 바 있다(안세경, 2005; 행정자치부, 2007a).

이러한 인식하에 이 글에서는 새 정부의 출범에 즈음하여 그동안 여러 학자들과 공무원들의 지속적인 문제 제기에도 불구하고 개선이 이루어지지 않고 있는 지방예산제도의 순기조정을 지방재정의 주요과제로 검토하고자 한다. 후술하는 바와 같이 현행 지방예산은 구조적인 예산편성 및 심의기간의 부족 등으로 인해 합리적 운영에 큰 어려움을 겪고 있다. 이에 기존 연구에서 제시되고 있는 문제점과 대안을 중심으로 지방자치단체의 합리적이고 효율적인 재정 운영에 기여할 수 있는 대안의 도출에 기여하고자 한다.

2. 국가 및 지방의 예산과정(편성과 심의를 중심으로)²⁾

1) 국가예산

(1) 편성절차

가. 중기사업계획서 제출

기획예산처는 전년도 12월 말까지 다음 연도 국가재정운용계획 수립을 위한 지침을 각 중앙관서로 작성·통보한다. 그리고 각 부처는 동 지침을 토대로 당해연도를 포함한 5개년의 재정소요를 감안하여 수립한 중기사업계획서를 1월말까지 기획예산처로 제출하며, 기획예산처는 이를 토대로 4월말까지 각 부처로 지출한도를 통보한다. 동 과정에서는 전반적인 세입 여건과 자원 조달방안 등에 대한 점검을 통해 적정 재정규모를 추산하고 예산편성의 기본방향을 모색하며, 기준 단가의 책정, 예산과목의 정리, 사업별 추진 실태 및 성과분석 등 예산편성을 위한 사전 준비와 재정지출의 생산성 제고를 위한 각종 대안들을 마련하게 된다.

2) 이 부분은 기획예산처 홈페이지의 '우리나라의 재정제도' 중 예산과정과 행정자치부(2007a)의 「2008년도 지방자치단체 예산편성기준」을 발췌·정리하였다.

〈표 1〉 국가예산의 예산안 편성 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 예산안편성지침 시달 (기획예산처 → 각부처)	• 예산안편성의 기본방향 및 주요비목의 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	

나. 예산안편성지침 시달

예산안편성지침은 다음 해의 국내외 경제 전망, 재정운용 여건, 예산편성 중점 방향, 경비별 예산편성 및 요구 지침, 그리고 예산 요구서 제출 서류 및 작성 양식 등을 포함하고 있다. 기획예산처는 예산안편성지침(안)을 마련하고 공무원과 민간전문가로 구성된 예산자문회의의 의견을 수렴한 후, 국무회의 심의와 대통령 승인을 얻어 최종 확정하고 4월 31일까지 각 부처에 시달한다(국가재정법 제29조). 예산안편성지침은 각 중앙관서가 예산을 요구하는 준거이자 재정당국의 예산편성을 위한 기본 축이므로, 동 지침의 확정 작업은 예산편성의 가장 중요한 과정이라 할 수 있다.

다. 예산 요구 및 예산편성 준비

예산안편성지침이 시달되면 각 중앙관서는 5~6월에 걸쳐 지방자치단체 등 재정지원을 받는 기관으로부터 예산요구를 받아 이를 내부적으로 조정한 후, 예산요구서를 작성하여 6월 31일까지 기획예산처에 제출하여야 한다(국가재정법 제31조). 이 기간 중 기획예산처는 예산편성을 위한 사전 준비를

지속적으로 수행하며, 대형 투자사업 및 주요 재정사업 등에 대한 예산집행 실태를 점검하는 것은 물론 예산제도 및 재정개혁을 위한 제도개선 과제의 검토 등을 실시한다.

라. 지출한도 준수 심의 및 예산안 편성

예산안 편성을 위한 사업별, 분야별 구체적인 실무작업은 각 부처가 예산요구서를 제출하면서 본격화되며, 기획예산처는 요구규모를 취합하여 가용재원과 비교·검토한 후 국정목표와 연계한 중점지원 내용 등 분야별 예산편성을 위한 심의방향을 설정한다.

기획예산처 재정운용실내 각 소관 예산담당과는 7월 초부터 각 부처의 예산요구서를 토대로 분야별, 부문별, 부처별로 4월말 통보한 지출한도 및 재정준칙 준수여부를 심의한다. 또한 예산편성 방향과 각종 편성기준, 사업 추진현황 분석 등을 기초로 소관 부처의 의견을 청취한 후 예산지원 내용을 조정한다. 이러한 과정을 통해 예산담당자는 사업 추진 실태와 애로 사항을 파악하고, 소관 부처와 수차례 토의를 거쳐 재정 여건과 사업의 우선순위에 대한 공감대를 형성해 나가는 것이다.

그리고 위의 과정을 거쳐 이루어진 기획예산처의 실무안을 토대로 8월 중순부터 9월 중순 사이에는 예산편성시 각계 각층의 폭넓은 의견을 수렴하고 절차적 투명성을 제고하기 위해 시·도지사 협의, 당정협의, 예산자문회의 등 관계기관과의 협의가 이루어진다.

마. 정부 예산안 확정 및 국회 제출

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

(2) 예산심의

예산안이 국회에 제출되면 본회의에 상정되며 먼저 대통령의 시정연설이 있게 된다. 시정연설에서는 지난 1년 동안의 정치, 경제, 사회 등 국정전반을 회고하고 앞으로의 과제와 예산규모를 밝히는 것이지만, 대개 수사적인 내용으로 구성된다.

그리고 정부 예산안의 심의를 위해 국회 내에 예산결산특별위원회(이하 예결위)가 구성된다. 예결위는 '99년까지 전년도 결산 및 예산안이 본회의에서 의결될 때까지 존속되는 한시조직이었으나, 예산안에 대한 국회 통제기능의 강화를 위해 '00년 2월 국회법 개정 이후 50인으로 구성된 상설화된 특별위원회로 운영되고 있다.

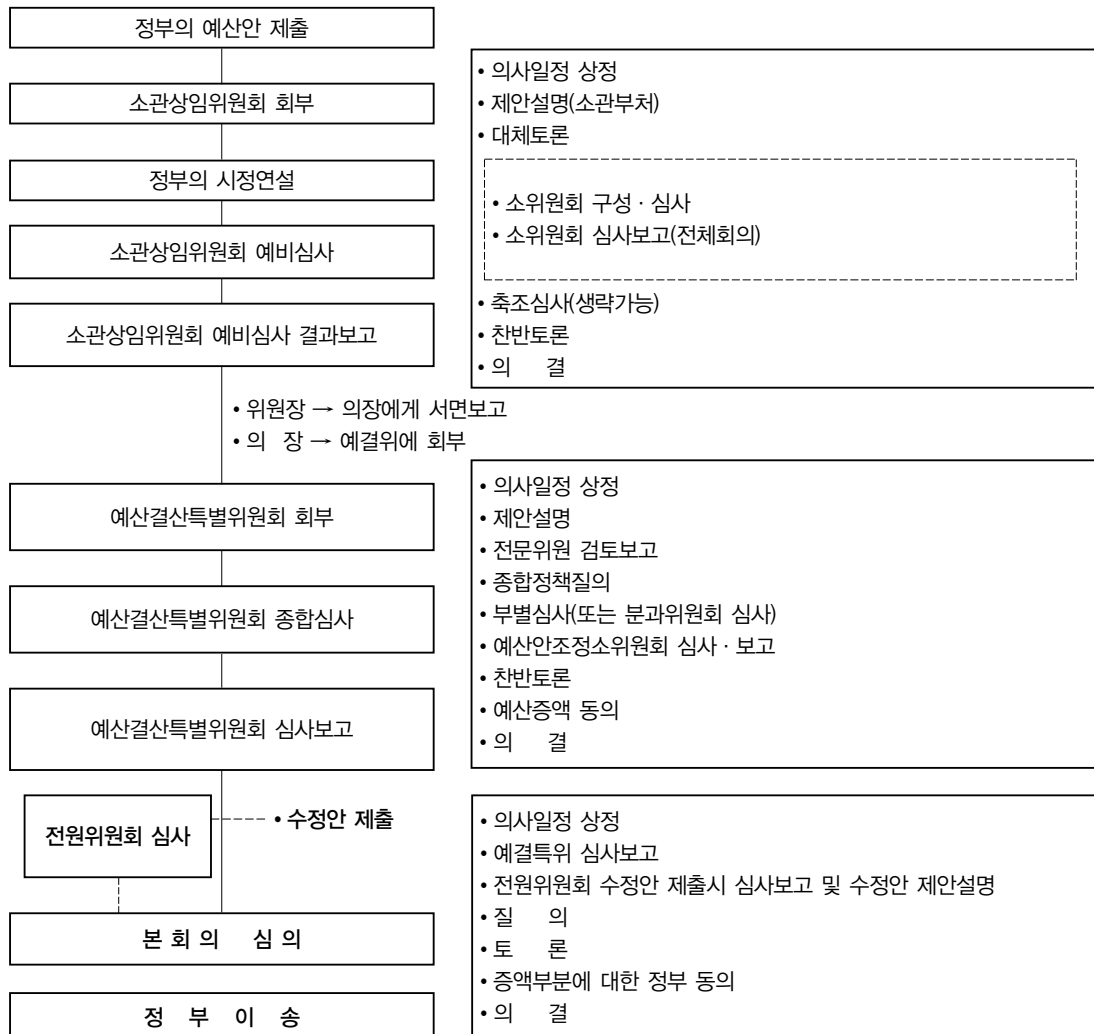
예결위 활동은 통상 국정감사가 종료되는 10월 중순 이후 본격화되나, 예결위가 구성되는 9월 초부터 의원별로 예산 및 결산에 관한 각종 자료를 행정부에 요구하여 이를 검토하고 예결위에서 대정부 질의와 부처별 심사를 통해서 이를 반영한다. 예결위원들은 각 상임위에 소속되어 있으므로 8월 하순부터 해당 상임위를 통해 부처별·분야별 예산과 결산을 검토할 수 있게 된다. 예결위는 통상 10월 중순경 개최되며, 예결위 일정은 본회의 일정과 함께 여야간 합의로 결정된다.

예산안에 대한 제안 설명과 전문위원 검토보고 후에 이어지는 종합 정책 질의에서 예산 관련 사항 뿐만 아니라 국정 전반에 걸쳐 대정부 질의를 행하게 되며, 부별 심의를 통해서는 부처별 예산 세부내역에 대해 보다 구체적인 예산 심의가 이루어진다. 그리고 예산안에 대한 계수조정을 위해서 예결위원 중 10명 내외로 예산안조정소위가 구성된다. 예산안조정소위에서는 각 상임위의 소관 예산에 대한 예비심사 결과, 정책 질의 및 부별 심의 결과 등을 토대로 사업별 예산 조정이 이루어지며, 예산안조정소위에서 조정된 예산안은 예결위 전체회의에 상정되어 의결되고 본회의에서 확정된다.³⁾

한편 국회는 정부가 제출한 예산안을 회계연도 개시 30일 전, 즉 12월 2일까지 의결하도록 헌법에 서 규정하고 있다. 이는 다음연도 예산집행에 차질이 없도록 준비기간의 확보 등을 위한 규정이라고 볼 수 있으며, 헌법 제54조에서는 법정기일 내에 국회가 예산을 의결하지 못할 경우 기관 운영비 등 일부 경비를 전년도 예산에 준하여 집행하도록 하는 준예산제도를 규정하고 있다.

3) 국회에서 당초 정부가 제출한 항별 예산을 증액하거나 새로운 비목을 설치하려고 할 경우 정부의 동의를 받아야 한다(헌법 제57조).

〈그림 1〉 국회의 예산심의 과정



(3) 국가재정법 제정에 따른 국가예 · 결산 순기의 변화

'06년 국가재정법 제정시 기획예산처의 거시적 자원배분과 각 부처의 미시적 예산편성의 내실화를 위해 예산순기를 조정하였다. 즉 부처별 지출한도 설정을 위한 국가재정운용계획 수립, 부처 자율편성 일정 등을 감안하여 예산순기를 조정한 것으로서, 예산안편성지침 및 부처별 지출한도의 통보(기획처 → 각 부처)를 3월말에서 4월말로, 지출한도내 예산자율편성 결과를 기초로 한 예산요구(각 부

처 → 기획처)를 5월말에서 6월말로 연기하고, 정기국회는 예산심의에 집중하기 위해 조기에 결산을 국회로 제출하도록 하였다(기획예산처, 2006).

〈표 3〉 국가재정법 제정에 따른 예산·결산의 순기조정 내역

【예산 순기】			【결산 순기】		
구 분	예산회계법	국가재정법	구 분	예산회계법	국가재정법
• 사업계획서 제출 (각부처 → 기획처)	2월말	1월말	• 결산보고서 제출 (각부처 → 재경부)	다음연도 2월말	다음연도 2월말
• 예산안 편성지침통보 (기획처 → 각부처)	3월말	4월말	• 정부결산 제출 (재경부 → 감사원)	다음연도 6월10일	다음연도 4월10일
• 예산요구서 제출 (각부처 → 기획처)	5월말	6월말	• 결산검사보고서 송부 (감사원 → 재경부)	다음연도 8월20일	다음연도 5월20일
• 예산안 국회제출	10월2일	좌 동	• 정부결산 국회제출	다음연도 9월2일	다음연도 5월31일

주: 기획예산처(2006).

2) 지방예산

(1) 예산편성

가. 예산편성기준경비 및 과목구분과 설정규정 시달, 지방교부세 및 국고보조금 가내시

행정자치부는 지방예산편성과 관련하여 7월 31일까지 지방예산편성기준경비 및 지방예산과목구분과 설정규정을 시달하고, 중앙 각 부처는 10월 15일까지 지방교부세 및 국고보조금의 가내시를 실시한다.

나. 예산요구서의 작성

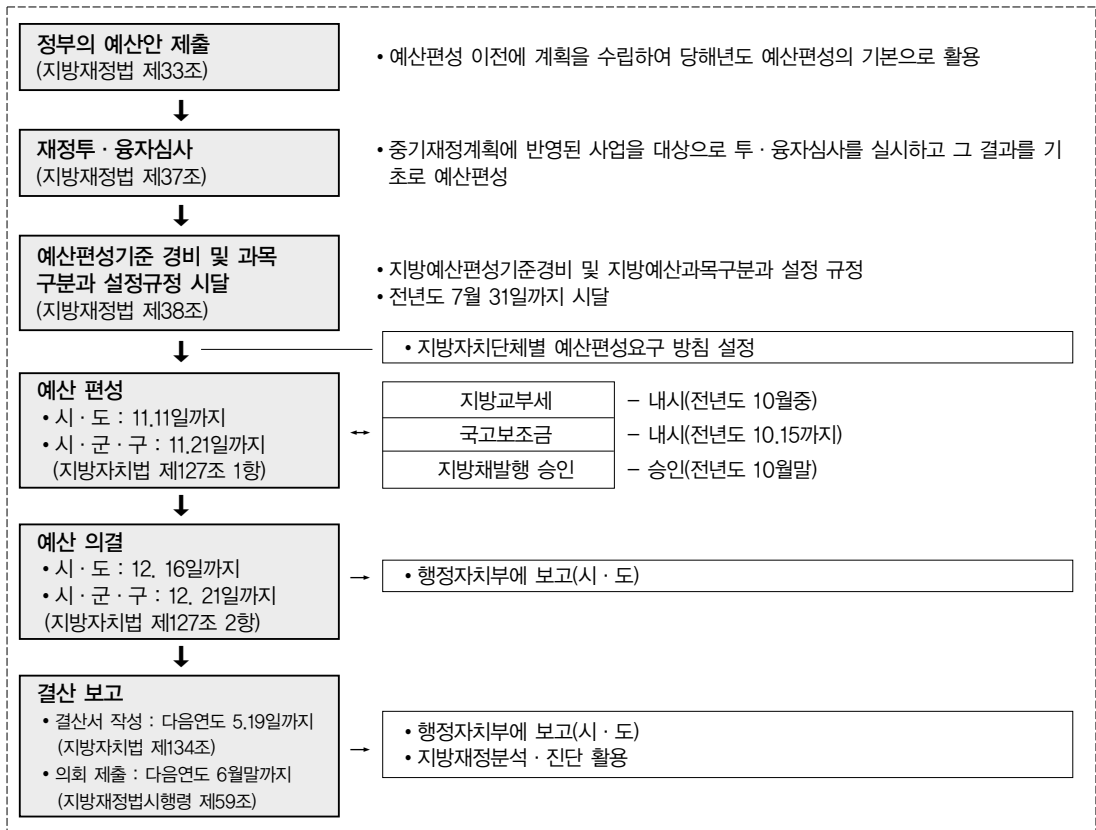
지방자치단체 예산부서(기획관리실장 또는 기획실장)의 예산편성 방침을 통보 받은 각 실·국·과장(청·소의 장 포함)은 지정된 기일까지 세입·세출예산요구서와 사업관리카드를 작성하여 예산부서에 제출한다. 세입예산의 경우 세입주관부서에서 각 부서의 자료를 취합하여 제출한다.

다. 예산의 조정

예산요구서가 제출되면 예산부서는 요구자의 설명을 청취한 후 단체장의 방침, 재정상황, 사업의 효율성 등을 충분히 검토하여 산출근거까지 조정한다. 예산부서가 조정 또는 심사를 할 때는 소관 부서장의 설명을 들어야 하며, 세입예산을 증액 조정할 필요가 있을 때는 세입주관 부서장의 의견을 들어야 한다.

그런데 예산은 재정수요에 비하여 가용재원이 항상 미흡하므로, 지방자치단체 각 부서의 예산요구를 동원 가능한 세입재원 범위내로 조정하여야 한다. 이때 ‘어떻게 하면 재원배분을 가장 합리적으로 할 것인가’가 예산부서의 중심과제가 되며, 보다 합리적이고 효율적으로 하기 위해서는 가용재원의 배분을 부서장이 참여하는 예산조정심의회를 통해 이루어질 필요가 있다.

〈그림 2〉 지방예산 운영시스템



주: 행정자치부(2007a).

라. 예산안의 작성

지방자치단체의 최종 예산조정 결과에 따라 예산안을 작성 유인하여 각 부서에 배부함으로써 지방의회의 심의에 대비한 예산제안 설명자료를 준비한다. 각 부서에서는 예산 설명 자료를 작성하여 예산부서에 제출하여야 하며, 예산부서에서는 의회 본회의 및 예산결산특별위원회에 대한 제안 설명자료를 준비한다.

마. 예산안 의회 제출

예산안은 시·도의 경우 회계연도개시 50일전까지(시·군·구의 경우 회계연도개시 40일전까지) 의회에 제출되어야 한다.

(2) 예산심의

가. 예산안 제안 설명

예산안이 의회에 제출되면, 지방자치단체장은 지방자치법 제44조의 규정에 의하여 소집되는 정례회의 본회의에서 예산안 제안 설명을 한다. 그리고 의장은 본회의에서 제안설명을 들은 후 심사기일을 정하여 각 소관상임위원회에 회부한다(시·군·구의 경우 상임위원회가 없으면 바로 예산결산특별위원회에 회부한다).

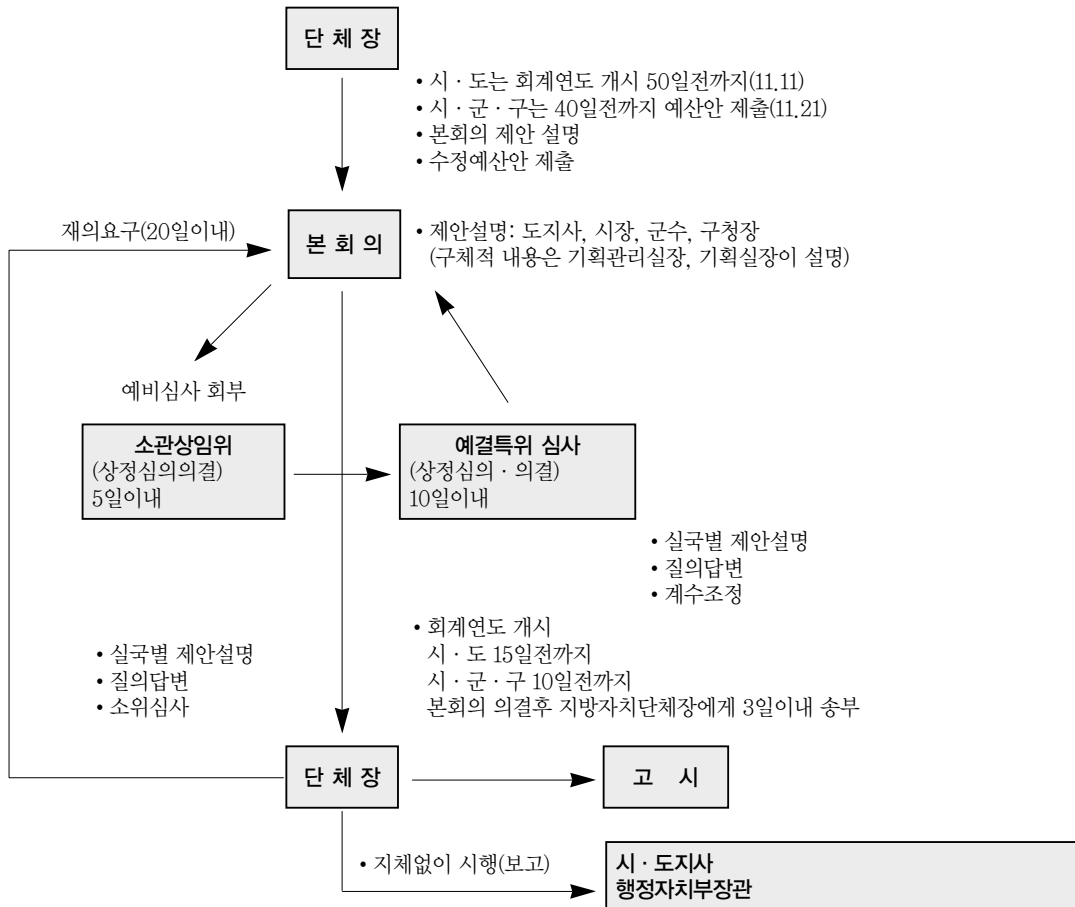
나. 예산결산특별위원회 심사⁴⁾

소관별 상임위원회에서 예비심사를 마친 예산안이 예결위에 회부되면 기획관리실장(시·군·구의 경우 기획감사실장 또는 국·과장)이 전체회의에서 예산안을 설명한다. 예결위에서는 집행기관의 실국별(또는 실과별)로 예산안을 심사하고 각 소관별 예산심의를 완료하면 심사결과를 조정·정리하여

4) 지방자치단체의 장은 예산안을 의회에 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정할 필요가 있을 때에는 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다.

본회의에 보고한다. 이 때 심사결과 계수조정·정리를 위하여 계수조정소위원회를 구성·운영할 수 있다.

〈그림 3〉 지방예산안의 심의·의결 흐름도



주: 행정자치부(2007a).

다. 본회의 의결

예결위의 심사보고가 있을 때에는 본회의에서 예산 총액에 대하여 의결하고, 예산총액에 대하여 의결할 때에는 의결하기 전에 부분별로 부의 의결할 수 있다. 만약 예산안중 예결위에서 다시 심사할 필요가 있는 사항이 발견된 때에는 본회의의 의결을 거쳐 그 사항에 한하여 기간을 정해 재심을 요구할 수 있다.

라. 예산의 이송

본회의에서 예산안이 의결되면 동 예산안은 다음연도 예산으로서 확정되며, 예산안이 의결된 때에는 3일 이내에 지방자치단체장에게 이송한다.

마. 예산의 확정(예산의 고시 및 보고)

지방자치단체의 장은 의회에서 예산이 이송되면 지체 없이 그 내용을 광역자치단체의 경우 행정자치부장관에게, 기초자치단체의 경우 광역자치단체의 장에게 보고하고 고시한다. 다만, 이송된 예산 내용중 집행할 수 없는 경비가 포함되어 있는 경우에는 지방자치법 제108조의 규정에 의하여 고시하지 아니하고 재의를 요구할 수 있다. 그리고 확정된 예산은 세입·세출예산서를 편제하여 배부하며, 편제방식 등은 지방자치단체가 자율 결정할 수 있다.

3. 현행 지방예산제도 순기의 문제점

1) 합리적이고 내실있는 예산편성의 어려움

지방예산과 국가예산이 동일한 회계연도가 적용됨에 따라⁵⁾ 현행 지방예산의 편성기간이 실제 1달 여에 불과할 정도로 매우 촉박하다. 즉 지방교부세, 국비, 도비 등 의존재원의 내시통보가 매년 10월 15일까지 이루어짐에 따라(기초자치단체의 경우 통상 매년 11월중 가내시), 지방자치단체가 정해진 기한(광역자치단체의 경우 회계연도 개시 50일전인 11월 11일, 기초자치단체의 경우 회계연도 개시 40일전인 11월 21일)까지 지방의회에 예산안을 제출하는 것이 물리적으로 쉽지 않다. 이로 인해 주민의 일상생활과 관련된 거의 모든 분야의 기능을 포괄하는 세출예산을 합리적 기준에 의해 철저하게 심사하는 것은 기대하기 어려운 현실이다.

또한 사업부서의 전년도 예산편성 실적과 근거를 답습한 점증주의적 과다요구가 관례화 되고 예산담당자도 과다요구를 기정사실로 받아들이기에 따라, 예산조정이 예산요구의 적합성이나 타당성에 대

5) 국가재정법 제2조는 '국가의 회계연도는 매년 1월1일에 시작하여 12월31일에 종료한다'고 규정하고 있으며, 지방자치법 제125조, 지방재정법 제6조는 '지방자치단체의 회계연도는 매년 1월1일에 시작하여 그해 12월31일에 종료한다'고 규정하고 있다.

한 평가보다는 일정비율의 삭감을 통해 많이 이루어지고 있다. 그 결과 예산편성이 행정환경의 변화에 대응하지 못하고 예산을 낭비하는 사례가 많이 발생하고 있다(박봉현, 1995: 197을 이상엽, 1998: 231에서 재인용).

2) 예산편성의 경직성 · 보수성 심화

지방예산의 국가예산에 대한 의존도가 매우 높음에도 불구하고 의존재원에 대한 정확한 규모를 알 수 없어 회계연도 개시 전에 세출예산의 규모를 확정하기 어려우며, 그 결과 당초예산의 편성이 주로 경상적 경비에 중점을 두는 경직적이며 보수적인 성격을 띠게 된다(손희준, 1995: 37; 이상엽, 1998: 232).

구체적으로 지방예산의 절대 비중을 차지하는 지방교부세와 보조금의 가내시액에 기초하여 편성한 예산안이 심의 · 확정되어도, 국가예산의 확정이 대부분 12월 20일 이후 이루어지고⁶⁾ 내시액의 변경이 잦고 규모 또한 커서 세출예산의 규모를 회계연도 개시 전에 확정하기 곤란하다.⁷⁾ 이에 따라 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 이루어지고 있다. 그 결과 계획적인 투자 사업을 예산에 반영하기 어렵고, 가용재원이 적거나 의존재원의 비중이 상대적으로 높은 지방자치단체의 경우 세출예산심의에 있어 지방의회의 역할을 실질적으로 제약하게 되는 것이다(김정옥, 1993: 87).

3) 수정예산 · 추가경정예산 편성의 관례화 및 사업의 추진 지연

지방예산의 편성시 의존재원 규모에 대한 추정치를 사용함에 따라 지방의회에 제출된 본예산을 수정하거나 본예산이 확정된 후에 발생한 사유로 인해 당초예산을 증액하는 추가경정예산이 관례화되고(추가경정예산의 경우 매년 2~3차례) 그 규모 또한 비교적 큰 편이다(전상경, 2007: 363).⁸⁾ 이에

6) '89년 이후 대선이 있던 '92, '97, '02년과 '94, '95년을 제외한 나머지 시기는 법정기한을 초과하였다. 특히 '00년 이후에는 모두 12월 27일 이후 통과되었다(기획예산처, 2005).

7) '07년 모 광역자치단체의 예산에 대한 검토 결과 가내시 472건 약 1조 1,800억원 중 확정내시 변경(증가, 감소, 신규 포함)이 183건 627억원이 이루어졌다고 한다.

8) 추가경정예산의 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 제시되고 있다.

따라 불필요한 행정력 낭비와 함께 지방예산의 효율적 편성·관리와 자원의 효율적 이용에 왜곡을 발생시키는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

그리고 국가예산이 불성립될 경우 지방예산의 편성자체가 어렵게 되어 수정예산과 추가경정예산의 편성뿐만 아니라 사업의 추진 지연 또한 불가피하다. 이와 관련하여 행정자치부에 의하면, 현재 중앙정부가 국고보조금 확정내시를 익년도 2월에 실시하여 지방예산이 늦게 확정됨에 따라 이월되거나 불용되는 예산이 약 20조 원에 달한다고 한다.

4) 의회의 심의기능 약화

지방자치단체는 국가에서 이전되는 재원에 대한 내시액을 기준으로 예산을 편성해야 하므로 충분한 예산심사가 어렵고 이는 의회의 심의기능 약화로 이어지고 있다. 또한 준예산의 편성·집행을 방지하기 위하여 법정화 되어 있는 지방의회의 예산심의기간이 너무 짧아 예산편성 내용에 대한 정확한 예산심의가 곤란한 실정이다(김정옥, 1993: 86-89).

그리고 지방의회의 입장에서 수정예산 및 추가경정예산의 편성과 추가경정예산에 대한 지나친 관대화가 관례화되고 있어 지방의회의 총체적인 예산심의를 제약하고 있다. 특히 추가경정예산의 세출항목 중에는 당초예산의 심의시에 삭감되었거나 문제성을 안고 있어 당초제출예산편성에 반영되지 못했던 비용이 많이 포함되는 사례가 빈번하여 추가경정예산과 당초예산에 대한 예산심의 방침이 일치하지 않는 문제점이 발생할 수도 있다.⁹⁾

9) 추가경정예산은 본예산 심의와는 달리 약식으로 심의되고 주민들도 예산의 내용을 파악하기 어려움에 따라 의회의 예산심의권을 약화시키는 요인이 되고 있다. 또한 정치적인 의도에 따라 행정의 비능률과 특정지역 또는 계층에 편익을 집중시키는 결과를 가져올 수 있고, 연도간 예산규모의 심한 격차를 초래함으로써 예산운용의 건전성과 안전성을 저해한다. 집행부는 의회의 통제로부터 벗어나는 수단으로 이용하며, 주민의 입장에서도 예산의 전모를 파악할 수 없기 때문에 통제가 곤란하며 이는 불필요한 예산의 포함과 아울러 전체 예산규모의 엄청난 팽창을 가져오는 요인이 된다. 그러므로 국가재정법에서는 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 제한하고 있다(국가재정법 제89조). 이를 원용하여 지방자치단체의 경우도 예기치 못한 사태의 발생, 중앙정부의 재정지원 변경, 지방자치단체 장의 교체, 자체재원의 추가 확보 등(이영조, 1994: 560)으로 사유 제한이 필요하다.

4. 지방예산제도의 순기조정을 위한 개선방안 검토

1) 국가예산과 지방예산의 회계연도를 구분하는 방안

먼저 국가와 지방자치단체의 회계연도를 달리하여, 국가는 현행유지(1.1~12.31)하되 지방자치단체는 조정(3.1~2.28 또는 4.1~3.31)하는 방안을 검토할 수 있다(김동기, 2003: 285; 윤두섭, 2004: 139; 박종구, 1996: 171; 윤성식·권수영, 1995:40; 윤영진, 1999: 34; 손희준, 1995: 43; 진창호, 1996: 228-231; 정기섭, 2001: 59).¹⁰⁾ 이와 함께 지방자치단체 예산편성의 충분한 시간 확보를 위해 지방예산편성기준 시달과 의존재원 내시가 최대한 빨리 이루어지도록 노력하고(윤두섭, 2004: 139), 예산안 심의기간을 확대하는 지방자치단체 예산편성 순기조정을 병행하여 지방의회의 예산심의 기능을 강화할 필요가 있다.

동 제도로 개선할 경우 국가로부터의 의존재원 규모 확정 후 예산편성이 가능하여 추가경정예산 편성 횟수 감소에 따른 행정력 낭비 방지가 가능하며, 세입규모가 비교적 명확해짐에 따라 보수적 예산 편성 관행에서 탈피하여 적정하고 계획적인 예산의 편성·심의가 가능해질 것으로 보인다. 또한 예산 순기 조정을 통한 심의기간 연장을 통해 예산부서 및 지방의회의 심의기능 강화가 가능해질 것으로 보인다.

그런데 회계연도를 달리 운영할 경우 국가예산과 연계한 통합적 재정운영 및 분석의 어려움이 발생할 가능성이 있으며, 보조금 등 국가재원 예산의 정산 일정이 국가 회계연도와 불일치하고, 차년도 보조금 지급시 지방자치단체 재정운영 결과의 피드백이 곤란할 가능성이 높다. 또한 회계연도 설치의 목적이 재정수지의 명확을 도모하기 위한 것임을 감안할 때 국가 및 지방자치단체의 재정수지가 불명확하게 될 가능성이 있다(김성주, 1998: 91-94). 그 외에도 익년도 시책에 대한 정책결정과 그에 따른 예산책정이 전년도 12월에 결정되는 국가와는 달리, 지방의 경우 회계연도가 시작되는 익년 3월에야

10) 김영재(1997)는 국가예산과 지방예산의 회계연도를 분리하여 국가예산은 현행대로 적용하고 지방예산의 회계연도를 매년 4월~3월로 분리 적용하는 것이 바람직하다고 주장한다. 3개월 정도의 시차를 통해 국고보조금, 지방교부세 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 있다. 손희준(1995: 43)도 지방예산의 회계연도를 영국이나 일본 등과 같이 4월~3월로 변경하는 방안을 신중하게 고려할 것을 주장한다. 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 시각이다. 이상엽(1998: 243-244)은 현행 회계연도를 유지하되 경상예산과 사업예산의 편성순기를 이원화하여 사업예산은 국가와 2개월 시차를 두고 3월 1일~12월 31일로 조정하는 방안을 제시하고 있다. 그 외에도 2007년 한국지방재정학회 시 지방세법이 12월에 통과되고 시행령 개정, 조례 제정 등을 감안하여 7월 1일부터 회계연도를 시작해야 한다는 의견도 제시된 바 있다.

그 시책을 집행하게 됨으로써 국가시책이 2개월 늦게 시행되는 모순이 발생할 가능성도 있다.¹¹⁾

2) (가칭) 가예산의 제도화 방안(김성주, 1998: 88-91)

현행 지방자치법과 지방재정법에는 회기前 예산의 불성립시에 대비하는 준예산제도가 규정되어 있으나(지방자치법 제131조, 지방재정법 제37조),¹²⁾ 동 제도는 기간이 정해있지 않고 예산불성립시의 예외적인 규정이므로 연례적으로 이용하는 데 어려움이 있다. 따라서 예산의 편성과 심의 과정 모두에게 영향을 미칠 수 있는 제도 구축을 통해 예산과정의 문제점을 완화하는 방안의 검토가 필요한 것이다.¹³⁾

가예산이란 회계연도가 개시된 이후에도 일정기간 동안 예산의 편성 및 심의를 할 수 있도록 제도화한 것으로, 사전에 예산편성순기를 확대·조정하는 것을 의미한다. 가예산제 도입과 관련하여 편성 주기의 확대기간을 얼마로 할 것인가와 준예산편성단계중 기간의 확대로 인해 영향을 받는 예산편성 단계와 지방의회의 심의·의결 시기 및 조정 등이 이루어져야 한다. 그런데 가예산의 편성으로 인해 확대되는 기간은 너무 길게 책정할 경우 사업의 적시성이 떨어질 우려가 있으므로 1개월로 하는 것이 바람직하다 할 것이다.

또한 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 있다. 전자는 정기회 자체를 연기하기 위해 법 개정을 해야 하나 후자는 매년 임시회의를 소집해야 하는 번거로움이 있다. 법 개정에 따른 혼란과 복잡성을 피하기 위해서는 익년도에 예산안의 심의·의결만을 위한 임시회의를 소집하는 방안이 바람직하다 할 것이다.

만약 가예산제도를 도입할 경우 1개월의 예산편성순기가 확대될 수 있고 의존재원이 내시된 이후 적어도 3개월 정도의 예산안 편성기간을 확보할 수 있을 것이다. 이를 통해 지방자치단체는 정확한

11) 국가, 지방자치단체, 민간(기업)의 모든 경제활동은 1년의 기간을 단위로 계획을 수립하고 집행하며 결산하는 등 서로 맞물려 진행된다. 이로 인해 지방자치단체가 회계연도를 달리하였을 경우 이러한 상호연관성이 파괴되어 공무원 인건비라든가 정부노임단가, 건축공사비 등의 적용시점이 일치하지 않음으로 인한 혼란이 야기될 수 있다.

12) 지방자치법 제131조에 의한 예산 불성립시 예산집행은 지방의회가 법정기간 내에 예산을 의결하지 않을 때를 대비한 규정으로써, 예산의 불성립에서 오는 행정의 마비나 혼란을 방지하고자 마련된 제도이다(행정자치부 재정과-56호 2004.1.6). 집행시기는 지방의회에서 예산이 의결될 때까지이며, 집행규모는 전년도 예산에 준한다(추가경정예산 포함).

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

의존재원 규모와 세입에 기초한 예산안의 편성이 가능할 뿐만 아니라, 적어도 신규사업의 내시 및 변경이 있기 전까지는 추가경정예산의 편성이 필요 없을 것으로 판단된다.

3) 격년제 예산제도 도입 방안(김종면, 2006: 10-20)

다년도 예산제도 중 가장 진화된 형태로 격년제 예산제도(biennial budgeting)가 있다. 동 제도는 단년도 예산제도에 대한 보완적 성격이 아니라 대체성이 강한 제도로서, 예산 편성 및 승인을 2년 주기의 격년제로 시행하는 제도이다.

중앙정부 차원에서 격년제 예산제도를 채택한 국가는 영국뿐이다.¹⁴⁾ 미국의 경우 국방부와 일부 주 정부의 사례가 있으나, 21개 주 중에서 오리건, 노스다코타, 와이오밍 등 3개 주에서만 진정한 격년제 예산제도, 즉 기한이 2년 단위로 규정된 예산을 운영하고 있다.¹⁵⁾ 그 밖의 주에서는 2년에 한 번씩 연속된 2개 회계연도에 대한 2개의 단년도 예산을 동시에 심의·승인하고 있다. 특히 이 중 15개 주는 정기의회가 매년 소집되므로 격년제 예산이라도 매년 수정할 수 있는 가능성이 있다.

격년제 예산제도는 크게 확장형과 분할형으로 분류할 수 있다(〈표 4〉 참조). 먼저 확장형(stretch)의 경우 예산과정 전반이 1년 단위에서 2년 단위로 연장되고 예산과 관련된 모든 활동의 주기 또한 1년에서 2년으로 연장되어 시간적 여유를 확보할 수 있다. 그리고 분할형(split-sessions)의 경우 2년 중 첫해를 예산 심의·편성에 할애하고 그 다음 해에는 사업의 심층평가나 기타 예산 이외의 활동을 수행하며, ‘비예산연도’에는 예산 관련 활동을 원칙적으로 배제한다.

격년제 예산제도 도입에 따라 매년 주기적으로 반복되는 예산편성업무가 2년 단위로 수행될 경우 예산편성 업무량이 반감될 것이며, 이는 지방자치단체의 사업계획을 평가하고 주민들의 요구를 충족 시키는데 보다 많은 시간을 할당할 수 있을 것이다. 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 협상과정들

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

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

을 대폭 축소할 수 있다. 아울러 지방의회도 예산집행의 성과를 꼼꼼히 살펴볼 수 있도록 유인할 수 있을 것이다.

만약 일시에 모든 부문에 격년제 예산제도에 적용하는데 법적 운용상 제약이 있음을 감안하여 단년도 예산제도와 다년도 예산제도를 병존시켜 사업별, 부문별 또는 예산지출의 성격에 따라 이원화하여 접근하는 방법도 검토할 수 있다(유일호, 1996: 37-39).

그리고 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 있다(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 필요가 있다. 아울러 현재 시행하고 있는 하향식 자원배분에서도 이를 적용하여 현재 매년 설정되는 지출한도 설정방식에서 벗어나, 분야별로 선별적으로 다년도 지출한도를 적용하는 방식으로 확대하는 방안도 신중히 검토할 수 있을 것이다.

〈표 4〉 격년제 예산제도의 특성: 확장형과 분할형 모델의 비교

	확장형(stretch) 모델	분할형(split-sessions) 모델
개 요	• 예산과정 전반을 1년 단위에서 2년 단위로 연장	• 2년 중 첫 해는 예산심의 및 편성, 다음 해는 사업의 심층 평가나 기타 예산이의 활동 수행
장 점	• 예산 관련 활동주기가 1년에서 2년으로 연장되어 시간적 여유 확보	• 비예산연도에는 예산 이외의 활동에 전념함으로써 예산편성과 관련된 비효율성을 최소화
문제점	• 단순한 시간 연장만으로 예산 일정의 지연을 해결할 수 없음. 일정지연의 근본원인은 의회와 행정부 간의 정책방향이나 우선순위가 상이하고, 예산과정이 본질적으로 중요한 의사결정 과정이 때문임. 본 모델의 경우 한 번의 결정에 따른 이해득실의 규모가 커, 원활한 의사결정을 저해할 가능성이 높음	• 비예산연도에는 경제상황이나 기타 외부여건의 변화로 추가경정예산 편성의 압력이 발생할 수 있음
	• 불확실성의 증대: 예산주기가 2년으로 연장되면 경제전망 및 세수전망의 불확실성이 증대됨. 이에 따라 격년제를 시행하던 미국 주정부 중 다수가 단년도 제도로 변경하여 경제 및 세수여건에 대응하고 있음 • 행정부와 입법부 간의 관계 변화(협력관계 저해 및 의회의 영향력 감소): 예산주기가 2년이 되면 행정부와 입법부 간의 접촉빈도가 낮아지므로 양측의 협력이 제한될 수도 있음. 또한 지출승인안이 의회에 계류 중인 시점이 의회가 행정부에 가장 영향력을 발휘할 수 있는 시기이므로, 2년에 한 번 지출승인이 이루어지면 의회의 영향력이 감소할 수 있음	

주: 김종면(2006: 16)

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 앞당기는 방안은 현실적으로 어렵다. 그렇지만 국가예산이 9월 중순경 대통령에 보고되고 국무회의 심의를 거쳐 정부안으로 확정되므로, 지방예산과 관련된 각종 지원금의 내시가 9월말까지 시달될 경우 국가지원금과 지방비 부담금을 모두 당초예산에 편성시킬 수 있을 것이다. 그 후 정기국회를 통과한 예산이 12월 10일까지 지방자치단체에 교부되면 전액 수정예산을 통해 반영할 수 있을 것이다(김영재, 1997: 140).

5. 결 론

지방자치단체가 한 회계연도의 목표 달성을 위해 한정된 자원의 효율적·효과적인 활용계획을 수지로 표시한 지방예산은 지역주민 또는 지방의회의 참여 및 통제를 용이하게 하고 지역경제를 운영·발전시키는 중요한 수단으로서의 역할이 강조되고 있다. 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 있다.

현재 국가예산과 지방예산은 동일한 회계연도를 적용하고 있으며, 이는 지방자치단체의 예산편성 및 집행에 있어 국가의 재정정책 및 예산운영과의 통일성을 기하기 위함이다. 그러나 이러한 의도와는 달리 의존재원의 내시통보가 매년 10월 15일까지 이루어짐에 따라 지방자치단체가 정해진 기한까지 지방의회에 예산안을 제출하고 지방의회가 이를 심의하기 어렵다. 특히 국가예산의 확정일 대부분 12월 20일 이후 이루어짐에 따라 지방자치단체는 의존재원의 확정 없이 지방예산안을 편성하고 있으며, 국가예산이 지방예산에서 차지하는 비율을 감안할 때 지방자치단체 당초예산의 편성·심의는 큰 의미가 없다고 할 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 합리적이고 효율적인 지방자치단체의 재정 운영을 도모하기 위해 제시할 수 있는 지방예산제도 순기조정방안으로는 국가 회계연도와 지방자치단체 회계연도를 달리하는 방안,¹⁶⁾ (가칭) 가예산의 제도화 방안, 격년제 예산제도 도입 방안, 지방자치단체의 예산편성 순기를

16) 손희준(1995: 43)은 회계연도 변경에 어려움이 따를 경우 지방예산편성에 차질이 없도록 국고보조금의 내시체계 및 운용방법만이라도 우선적으로 개선할 필요가 있다고 주장하고 있다.

앞당겨 여유를 확보하는 방안 등이 있다. 물론 각각의 개선 방안들은 장단점을 가지고 있기 때문에 원래 의도했던 목표를 달성하기 위해서는 수많은 시행착오를 극복하기 위한 적극적인 노력이 요구된다. 특히 새로운 제도를 도입에 따른 최초도입 시기 조율(예: 회계연도 조정시 최초 공백기간에 대한 대책 마련 등), 관계법령 정비(지방자치법, 지방재정법 등), 그리고 기관간 업무협약(기획예산처, 재정경제부 및 지방자치단체의 의견수렴) 등 주요 핵심사항에 대한 면밀한 검토가 필요한 것이다. ☺

◀◀◀ 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 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.
- 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 있다. 「지방행정」, 553: 25-34.
- 이남국. (2006). 예산관리 및 제도의 혁신내용과 성과. 박중훈 외, 「참여정부의 정부혁신 운영실태 및 효과분석」, 169-215. 서울: 한국행정연구원.
- _____. (2007). 지방자치단체 예산순기의 조정방안. 한국지방재정학회 세미나 논문집 「재정환경변화에 따른 지방 재정운용의 혁신방안」.
- 이상엽. (1998). 지방예산 편성제도의 발전방안. 경희대학교 행정문제연구소 「행정문제연구」, 5(1): 223-246.
- 이영조. (1994). 지방자치단체의 추가경정예산 실태와 효율화 방안. 「한국행정정보」, 28(2): 557-574.

전상경. (2007). 「현대지방재정론(제2판)」. 서울: 박영사.

정기섭. (2001). 지방예산의 개혁과제. 「지방재정」, 113: 52-61.

정원섭. (2001). 정부예산 편성과정의 문제점과 개선방안: 정부간 관계의 측면을 중심으로. 한국정책학회 2001년도 하계 학술대회 발표논문집. 657-672.

행정자치부. (2007a). 「2008년도 지방자치단체 예산편성기준」.

_____. (2007b). 「2008년도 지방자치단체 사업예산 운영규정」.

_____. (2007c). 「2008년도 지방자치단체 재정운용업무편람」.

국가재정법 및 동 시행령.

지방자치법 및 동 시행령.

지방재정법 및 동 시행령.

기획예산처 홈페이지(<http://www.mpb.go.kr/>)

정부혁신지방분권위원회 홈페이지(.kr/)

행정자치부 홈페이지()

