

세출예산집행기준 해설

최 두 선 / 행정자치부 재정정책팀 행정사무관

1. 들어가는 말

행정자치부에서는 지난 5. 15일 지방자치단체 세출예산집행기준을 지방자치단체에 시달했다.

지난 2005 지방자치단체 예산편성지침이 폐지되는 대신 집행부분에 대한 통일적인 기준을 위하여 이에 대한 보완책으로 세출예산집행기준이 만들어진 것이다.

동 세출예산집행기준은 지방자치단체를 규제하는 기준이라기보다는 지방재정법, 지방자치단체 재무회계규칙 등에 산재되어 있는 예산집행 관련 규정들을 한 곳으로 모아서 기능별로 알기 쉽게 분류하였으며 예산비목별로 집행기준을 체계적으로 정리한데서 그 의미가 있다고 할 수 있다.

II. 세출예산집행의 10대원칙

세출예산집행의 10대 원칙은 지방자치단체가 예산을 집행하는 경우 건전성, 효율성을 확보하기 위하여 지방재정법, 지방계약법 등 관계법령의 입법취지를 큰 틀의 범위 안에서 준수해야 할 방향을 제시하고 있다.

1. 국가정책 또는 시책에 반하는 경비지출 금지

위 내용은 지방재정법 제3조에서 규정하고 있는 조문으로서 혹자는 너무나 당연한 이야기를 10대 원칙에서 꼭 제시할 필요가 있느냐는 의문을 제기할 수 있다.

지방자치단체는 국가정책에 반하여 사업비, 민간경상경비, 경상경비 등 일체의 예산을 집행할 수 없으며 여기서 국가정책(시책)이라 함은 중앙정부가 법령·지침 또는 예산으로 추진하는 정책·시책사업 일체를 말한다고 설명하고 있다.

국가의 정책이나 시책에 대하여 일부자치단체는 그 자치단체와 이해관계가 다소 맞지 않을수도 있으며 지방자치단체의 장은 그 지역 주민들의 여론을 감안하여 국가시책 또는 정책에 반하여 예산을 집행할 개연성이 있을 수 있다.

지방재정법 제3조에서는 특정 자치단체가 국가의 특정정책에 대하여 반대하거나 그 지역주민들중 일부가 반대하는 의견을 갖고 있다 하더라도 자치단체가 이들 주민들을 독려하거나 격려하기 위하여 당해 자치단체 예산을 집행할 수 없음을 명확하게 규정하고 있는 것이다.

2. 당해 자치단체사무와 관련 없는 경비지출 금지

지방재정법 시행령 제32조의 규정에 지방자치단체는 “법령에 근거없이 국가 또는 다른 자치단체의 사무 및 교육사무를 처리하기 위하여 경비를 지출할 수 없다”고 규정하고 있다.

본 조문은 자기 자치단체 예산은 자기자치단체의 사무를 위하여만 재정을 집행할 수 있음을 의미한다.

가령, 다른 자치단체 사무 처리를 위하여 당해 자치단체 예산을 지원한다든지 국가사무를 처리하기 위하여 지방비 예산을 집행하는 것은 원칙적으로 금지되어 있음을 의미하는 것이다.

또한 교육 사무를 지원하는 것도 “교육재정교부금법” 등 관련법령에서 별도로 지원근거가 있는 경우를 제외하고는 사실상 집행할 수 없도록 하고 있다.

이는 자치단체의 열악한 재정을 보호하고 무분별한 재정집행이 이루어질 경우 지방재정운영에 어려움을 겪을 수 있으며 한편으로는 그 지역주민들의 복지증진을 위하여 써야할 지방재정이 잘못 집행되는 것을 방지하기 위한 것이라고 할 수 있다.

3. 세출예산의 목적 외 사용금지

지방재정법 제47조에 지방자치단체는 세출예산에 정한 목적 외에 경비를 사용하거나 세출예산이 정한 장·관·항 사이에 상호 이용할 수 없도록 하고 있다.

가령 국외여비 집행의 경우 자치단체 A부서의 공무원이 B부서의 예산을 집행하여 국외연수를 할 수 없다는 것을 의미한다.

이는 당초 예산편성 목적과는 다르게 무분별한 예산집행을 제한함으로써 지방재정의 계획적 운용을 도모하려는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

4. 회계연도 독립의 원칙

지방재정법 제7조에 세출예산은 회계연도 개시전은 물론 당해 회계연도를 경과한 후에는 집행할 수 없으며 전년도에 발생한 업무와 관련하여 현재연도의 예산에서 집행을 금지하도록 하고 있다

이 조문 의미는 예산편성·집행에 있어서 집행의 단위를 분명하게 정하려는 데 그 의미가 있다고 할 수 있다.

1회계연도단위로 예산편성과 집행결과의 분석을 통하여 1년 동안 살림살이를 살펴보고 앞으로 나가야 할 방향을 모색할 수도 있을 것이다.

따라서 전년도에 발생한 채무를 금년도 예산에서 집행한다든지 회계연도 개시

전에 미리 집행할 수 없도록 하고 있다.

다만, 예산을 이월한다든지 지난 회계연도 지출, 계속비 제도를 두어 회계연도 독립의 원칙에서 일부 예외를 인정하고 있다.

5. 수입의 직접사용 금지의 원칙

수입의 직접사용 금지의 원칙이란 지방재정법 제15조에서 규정하고 있는데 자치단체의 모든 수입은 다른 법령에서 별도로 정한 경우를 제외하고는 지정된 수납기관(금고 등)에 납부하여야 하며 세출예산에 계상하여 집행토록 규정하고 있다.

이 의미는 자치단체에 발생하는 수입은 조세수입 이외에 다른 기관, 중앙정부, 시·도 등의 교부금, 세입세출외현금 등 자치단체에서 발생하는 모든 수입은 세입조치 되어야 한다는 원칙이며 그 수입과 연관된 집행이라 하더라도 직접 집행할 수 없으며 이를 세출예산에 계상하여 집행해야 한다는 원칙을 제시하고 있는 것이다.

수입의 직접사용 금지의 원칙의 예외로는 수입대체경비가 있는데 수입대체경비는 시·도공무원교육원 교육경비, 보건소의 운영경비 등에 대하여는 당해수입으로 수입과 직접 관련 있는 경비의 집행을 허용하고 있다.

6. 기부 또는 보조의 제한

지방재정법 제17조의 규정에서 지방자치단체는 건전한 재정운동을 위하여 개인 또는 공공기관이 아닌 단체에게 아래의 경우를 제외하고는 기부금 또는 보조금이나 기타 공금의 지출을 제한하고 있다.

허용범위

- 개별법령에 기부 또는 보조의 근거가 있는 경우
- 국고보조 재원에 의한 것으로 국가가 지정한 경우
- 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우

위에서 알 수 있는 바와 같이 개별법에 지원근거가 있거나, 국고보조 재원에 의하거나 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우를 제외하고는 공공기관이 아닌 단체나 개인에게 재정을 지출 할 수 없도록 규정하고 있다.

이 의미는 자치단체가 사무수행과 관련 없는 예산을 무분별하게 집행하는 것을 방지하기 위한 것으로서 여기서 자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하는 경우라 함은 자치단체가 소관사무 수행과 관련하여 보조금을 집행하지 않으면 그 사업을 수행할 수 없는 경우로서 사무수행과 관련해서도 극히 제한적으로 이를 허용하고 있는 것이다.

7. 출자의 제한

지방재정법 제18조의 규정에 지방자치단체의 법령에 근거가 있거나 또는 아래의 경우를 제외하고는 임의로 개인 또는 법인에 대하여 출자를 할 수 없도록 하고 있다.

예 외

- 지방공기업법 제2조의 규정에 의한 사업을 자치단체 외의 자와 공동으로 하는 경우
 - 지방공기업법에 의한 공사·공단에 출자하는 경우
 - 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인에 대한 출자
- ※ 공익법인 : 한국지방재정공제회, 국제화교류재단 등

이는 지방자치단체가 특정 개인이나 법인에 대하여 무분별하게 출자나 출연을 금지토록 규정함으로써 건전재정운영을 유도하기 위해서이다.

8. 법령에 근거한 공무원 관련경비 집행

공무원에 대한 급여는 법령에 의하지 아니하고 어떠한 금전 또는 유가물도 지급할 수 없도록 규정하고 있다.

다시 말해서 보수는 지방공무원보수규정, 정액수당은 지방공무원 수당규정, 대학자녀 장학금은 공무원연금법에 의하여 집행되어야 하며, 직책급여무추진비, 특정업무수행활동비 등은 예산편성 기준에서 제시하는 기준에 따라 집행하도록 하고 있다.

따라서 지방자치단체 조례나 규칙을 제정하여 세출예산에 공무원자녀 장학금을 지급한다든지 법령에서 정하지 않은 수당을 추가로 지급하는 조례를 제정한다든지 하는 규정을 정할 수 없도록 하고 있다.

이는 자치단체별로 재정력에서 상당한 격차가 있는 상황에서 무분별한 공무원 인건비성 경비를 집행할 경우에는 자치단체간 형평성이 맞지 않을 뿐만아니라 건전한 재정운영에 어려움이 있으며 공무원제도의 근간이 달라질 수 있기 때문이다.

9. 정당한 채주이외에 예산집행의 금지

지방재정법 제71조의 규정에 세출예산을 집행하는 경우 법령·조례·규칙 또는 계약·기타 정당한 사유로 당해 지방자치단체에 대하여 채권(정당한 청구권)을 가진 자 외에는 예산을 집행할 수 없도록 하고 있다.

본 규정은 과연 10대원칙에 넣어야 할 만큼 중요한지 의구심을 가질 수도 있다.

그러나 항상 당연한 원칙을 가볍게 생각하여 제반문제가 발생된다는 점을 간과해서는 아니될 것이다.

최근 3년전 A자치단체에서는 공사가 준공되자 공사대금을 계약상대자에게 전액 지급하였다.

계약상대자가 정당한 채주로서 어찌보면 당연한 것이기 때문에 별다른 문제가 없는 것처럼 보인다.

그러나, 그 공사대금은 금융기관에서 그 대금을 담보로 하여 이미 계약상대자에게 대출이 이루어진 상태였으며 과거 계약체결당시 금융기관, 계약상대자 발주자인 지방자치단체에서 대금지급 협정을 맺은 상태였다.

다시 말해서 계약상대자가 은행부채를 공사대금 지급시까지 변제하지 않으면 자치단체는 그 대금을 금융기관(은행)에 직접 지급한다는 협정을 한 것이다.

그러나 그후 담당자들이 바뀌다 보니 이를 미처 인식하지 못하고 대금을 계약상

대자에게 집행함으로써 상황변동에 따라 정당한 채주(금융기관)에게 대가를 지급하지 못한 것이다.

10. 예산집행 절차의 준수

본 원칙은 지방자치단체가 예산을 집행하면서 각종 법령을 철저히 준수한다는 의미이다.

지방재정집행과 관련된 법령은 지방재정법령, 지방계약법령, 지방기금법령, 물품 및 공유재산관리법령, 개별법령, 지방자치단체 재무회계규칙, 관련조례, 기타 개별법령이 다양하게 존재하고 있다.

따라서 자치단체에서는 예산을 집행하는 경우 여러 가지 관련 법령을 면밀하게 검토하고 이에 맞게 집행해야 하며 개별법령간 충돌이 생기는 경우에는 특별법우선의 원칙, 신법우선의 원칙에 따라 법령을 적용해야 될 것이다.

Ⅲ. 세출예산 운영을 위한 일반지침

1. 예산배정의 탄력적 운영

지방자치단체 예산을 담당하는 부서의 장은 예산의 효율적인 집행·관리를 위하여 예산배정을 유보하거나 이미 배정된 예산의 집행을 유보할 수 있도록 하고 있다.

또한 재정의 효율적인 운영과 통합재정수지의 적정한 관리를 위하여 분기별 예산배정계획을 조정하거나 당초 예산배정계획에도 불구하고 당겨 배정이 필요한 경우 예산배정계획을 변경할 수 있도록 하고 있다.

이는 예산부서에서 예산집행의 탄력적인 운영과 효율적인 집행을 위하여 변동되는 각종 상황에 능동적으로 대처할 수 있도록 한 것이다.

예산배정 · 집행 유보사유

- ① 예산편성시 제시했던 전제조건이 이행되지 않는 경우
- ② 예산부서와 협의 없이 사업비를 증액한 경우
- ③ 지방비 부담 또는 민간부담내용이 예산상 또는 기타 객관적인 방법을 입증되지 않는 경우
- ④ 집행점검 등을 통하여 사업이 효율적으로 추진되지 않는 것으로 판단되는 경우
- ⑤ 기타 세출예산 집행의 제한사유가 있는 경우

2. 예산절감을 위한 노력

과거 지방자치단체 예산절감의 범위는 경상경비 예산절감의 목표를 일률적으로 정해주었다.

그러나 세출예산집행기준에서는 자치단체별 예산 사정에 따라서 세출예산 절감의 목표를 자율적으로 정하여 절감토록 하고 있다.

이 외에도 세출예산집행기준은 자치단체에서 연말 예산 집행시 시급하지 않는 사업비의 지출은 최대한 억제토록 하고 있으며 사업비의 낙찰차액 발생시 불요불급한 다른 사업으로 집행을 억제토록 하고 있다.

3. 예산이월의 합리적인 운영

회계연도 독립의 원칙에 대한 예외규정으로서 예산의 이월제도가 운영되고 있으며 예산의 이월은 명시이월, 사고이월, 계속비 이월로 분류된다.

행정자치부에서는 지난해 지방재정법 시행령을 개정하여 이월제도를 탄력성있게 개선하였다.

주요개선내용을 보면 아래의 경우에는 연도말까지 지출원인 행위를 하지 않아도 사고이월로 인정토록 하고 있다.

예산을 이월할 경우 고려사항을 보면 다음과 같다.

- 회계 연도말 이전에 입찰공고가 이루어진 경우로서 100억원 이상 PQ공사, 재해 복구사업, 협상에 의한 계약체결 대상
 - 손실보상경비로서 감정평가가 완료되어 보상절차에 착수하였거나 보상절차가 진행중인 경비, 공사완료후 어업권의 피해에 관한 보상비 등 간접보상비로서 감정평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행중인 경비, 재해복구보상경비
 - 각 기관 또는 시설의 유지·운영에 소요되는 경비로서 자치단체의 조례로 정한 경비
- ※ 이 경우 당해 경비에 대한 예산의 100분의 5를 이월한도로 함

첫째, 특별회계의 예산은 세입재원 없이 무분별하게 세출예산을 이월하지 말아야 한다.

둘째, 이월된 예산은 당해사업에 한하여 사용할 수 있으나 다른 사업으로는 전환하여 집행할 수 없다는 점이다.

셋째, 이월된 사업의 물량이 증가하여 이월된 예산으로 사업비가 부족한 경우에는 당해연도 예산으로 충당하여 집행할 수 있으므로 사고이월된 사업의 경우 설계 변경 등으로 불가피하게 사업비가 증액되는 경우 당해연도 예산의 편성 및 집행을 통하여 이를 해소해야 한다.

넷째, 사고이월된 예산이라 하더라도 다음연도 2월말까지는 예산집행이 가능하며 이를 감안하여 지출원인행위를 할 수 있다.

4. 유사중복사업의 통합발주

자치단체의 장은 재정운용에 대한 효율성을 증대하기 위하여 사업내용이 유사하거나 중복되는 사업은 법령이 허용하는 범위 내에서 통합발주를 위하여 적극 노력하여야 한다.

시도보조금 또는 국고보조금사업의 경우에도 명칭이나 용도(기능)는 다르나 실질적으로 사업이 유사한 경우가 많다.

예를 들면 복지회관, 노인회관, 문화예술회관 등의 사업은 각 부처별로 권장하는

사업들로서 국고보조금 등이 지원되고 있으나 이러한 용도를 모두 수용하면서 통합회관을 건립한 경우 유지 및 관리비가 절감 뿐만 아니라 통합발주를 통한 시너지 효과로 볼 수 있기 때문이다.

실제로 충남 금산군청에서는 8개 부처의 국고지원사업을 통합발주 함으로써 여러 가지 측면에서 많은 효과를 보고 있으며 다른 지방자치단체의 수범이 되고 있다.

통합발주 방법은 예산의 재배정(지방재정법시행령 제85조) 계약의 위임·위탁(지방계약법 제7조) 방법을 적극 활용해야 할 것이며 사전에 관련 부처 또는 관할 시·도와 충분한 협의를 거쳐야 할 것이다.

5. 지출절약 및 예산성과금제도 적극 활용

세출예산 집행기준에서는 자치단체에서 예산집행 방법개선 등을 통하여 예산을 절감할 경우 절감된 비용으로 예산성과금을 적극적으로 지급토록 권장하고 있다.

이는 예산절감 인센티브제도를 적극 활용하여 공무원 모두가 예산절감 노력에 자발적으로 적극 동참토록 하기 위한 것이다.

6. 세출예산 집행의 제한

세출예산은 배정받은 경우라도 아래 요건을 충족하지 않는 경우에는 그 요건을 충족할 때까지 세출예산을 집행할 수 없도록 함으로서 예산집행의 오류를 방지토록 하고 있다

제한요건은 다음과 같다.

- ① 상급기관의 허가·승인 또는 의회의 의결을 요하는 것으로서 그 결정이 없는 경우
- ② 재원의 전부 또는 일부를 교부금, 보조금, 기부금, 지방채, 기타 특정수입에 의하는 경우로서 그 연도 또는 매분기 해당수입이 책정되지 않은 경우
- ③ 기타 적당한 사유로 인하여 중앙행정기관의 장 또는 시도지사의 집행중지 요청이 있는 경우

따라서 예산집행품의 부서에서는 우선 제한요건에 해당되는 사항이 있는지 여부를 검토한 후에 예산부서와 회계부서의 사전협의를 거쳐야 할 것이다

7. 예산집행 사전협의제 운영

자치단체 예산집행품의를 하는 부서에서는 일반적으로 회계부서와 예산부서의 사전협의 절차를 거치고 있다. 이는 예산집행의 적법성, 적정성을 사전에 확인하는 절차로서 집행오류를 방지토록 하기 위한 것이다.

예산협의 과정에서 회계·예산부서는 그 집행이 법령에 위반되거나 예산의 목적 외 집행에 해당되는 경우에는 그 사유를 서면으로 의견을 제시토록 함으로서 집행의 안정성을 도모하도록 하고 있다.

계획수립 또는 집행품의 단계에서 반드시 사전 협의하여 예산을 집행해야 하는 경우는 아래와 같다.

- ① 시책추진 또는 기관운영 업무추진비의 집행 (건당 50만원 이상)
- ② 시설공사·용역 또는 물품의 제조·구매계약(100만원 이상)
- ③ 시간외 근무수당, 성과상여금, 출장여비, 포상금
- ④ 민간이전경비, 사회단체보조금, 보상금
- ⑤ 행사관련 경비
- ⑥ 기타 당해 지방자치단체에서 정한 경비

8. 출납원 소관의 검사 실시

지방자치단체는 각 실과, 사업소, 읍·면·동 등에 대하여 일상경비 출납원을 두고 여비, 관서운영비, 업무추진비 등에 대한 집행을 하도록 하고 있다.

이 경우 지출원은 일상경비출납원에게 일상경비를 집행하고 있으며 일상경비 출납원은 자금을 받아 지급원인행위를 거쳐 채주에게 대금을 지급하고 있다.

지출원은 일상경비 출납원이 자금지급을 제대로 했는지를 확인하기 위하여 연간 2회 지급내역에 대하여 검사를 실시토록 하고 있다.

이는 일상경비출납원의 자금집행의 적정성·적법성을 확인하고 예산의 집행의 지도·지원기능을 통하여 일상경비 출납원들의 전문성을 향상시키는데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

지출원은 검사를 통하여 부적정한 예산집행내용이 발견되면 즉시 시정 조치토록 해야 하며 시정이 곤란한 경우에는 해당 자치단체 감사부서에서 이를 서면 통지하도록 하고 있다.

아울러 경리관은 회계담당자가 교체되는 경우 인계인수시 출납원 소관의 검사가 이루어질 수 있도록 감사원의 임명 등 필요한 조치를 해야 한다.

다음호에서는 예산의 비목별 집행기준에 대하여 설명하기로 하겠다. ☺

