

2004년 지방자치단체 예산편성 기본지침의 특징과 방향

김동완 / 행정자치부 재정과장

I. 머 리 말

참여정부 출범과 함께 지방분권은 국정개혁의 핵심과제로서 우리나라 국정운영체제의 근본적 변혁을 예고하고 있다. 중앙정부의 업무지침에 의하여 전국이 통일적인 행정수행을 해 오던 것을 지방의 특성과 자치능력을 인정하고 창의성과 혁신성을 극대화할 수 있게 함으로써 국정운영의 효율성을 기하고 2만불의 선진분권형 국가를 지향하고자 하는 것이다.

이러한 정책기조는 현행 국정운영체제가 개발연대에 한정된 국가재원을 특정부문과 지역에 집중함으로써 국가발전의 도화선을 구축하는데 크게 기여할 수 있었으나, 우리나라의 경제규모가 크게 확대되고 사회가 다원화, 전문화되면서 정부기능이 오히려 국

가발전을 제약하고 걸림돌이 된다는 사회적 인식을 토대로 하고 있다.

그렇다면 지방분권이 정부기능의 비효율성을 해소하고 지방의 창의력을 극대화하여 국가발전의 시너지 효과를 발휘할 할 수 있는 것인가? 여기에는 우리나라 지방자치 현실인식에 대한 많은 가정을 전제로 하고 있고 희망적 의지를 담고 있다. 그만큼 실패의 가능성도 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 지방분권과 재정분권이 유럽이나 캐나다와 같이 성공한 국가가 있는 반면 아르헨티나 등 남미 국가들과 같이 실패한 국가도 있다.

왜 그러한 차이가 생겼을까? 지방의 수용능력과 지방분권의 실패를 최소화할 수 있는 제도적 장치들에 있어 차이가 있었고 따라서 지방의 책임성을 강화하고 재정운영의 효율성을 극대화하는 것이 중요하다는 것을

의미한다.

따라서 재정분권을 추진함에 있어서는 이 점을 간과하지 말고 지방재정의 확충과 함께 지방재정운영의 자율성과 책임성이 정착될 수 있도록 해야 한다. 지방분권의 성패는 재정분권의 성공여부에 의하여 귀착된다고 할 수 있다. 지방분권과 관련되어 추진되고 있는 주민소환제·지방의회기능 활성화 등 많은 제도적 개선은 지방재정운영의 성패나 지역발전의 성공여부에 의하여 평가될 수밖에 없다. 따라서 참여정부가 지향하는 분권형 국가의 성패 여부는 지방재정에 의하여 좌우된다고 해도 과언이 아닐만큼 지방재정의 역할과 비중은 매우 커지고 있다.

이러한 흐름 속에서 행정자치부는 재정분권의 핵심과제로 자치단체의 재정운영에 자율성을 부여하기 위해 지방예산편성지침을 2005년부터 폐지하기로 결정하였다. 지방예산편성지침의 근본목적은 지방재정운영의 건전성과 효율성, 그리고 전국적인 통일성을 유지하기 위하여 운영되는 제도임에도 불구하고 자치단체의 지역적 발전의지를 예산서에 담아내는데는 불필요한 제약과 획일성을 요구한 면이 있기 때문이다.

따라서 지난 7. 31일 자치단체에 시달된 2004 지방예산편성기본지침은 재정운영의 자율성을 확대하면서 다른 한편으로는 재정운영의 건전성과 효율성을 유지할 수 있는 제도적 기틀을 마지막으로 다져야 한다는 행정적 고뇌를 담고 있다. 이를 위해 자율적 예산편성능력을 향상시키라는 측면에서 기준경비를 자율화하거나 탄력성을 부여하면

서, 주민참여형 예산편성과 표준서식에 의한 예산편성결과의 공개, 그리고 중기재정계획과의 연계성 강화·사업별예산편성·수입단체예산편성 등 재정운영의 효율성·투명성을 확대하는 방향으로 지침내용을 개선하였다.

본고에서는 2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침 내용중 달라지는 내용을 중심으로 특징을 정리해 보기로 하겠다.

II. 2004년 예산편성지침의 특징

1. 자율·책임 예산편성제와 성과측정의 시범운영

현행 우리나라 예산편성제도는 투입중심의 품목별 예산과목구조로 운영되고 있어 예산집행에 대한 효과분석이 곤란하고 비효율적인 재정지출의 개선유인이 적어 성과분석이 곤란한 취약점을 안고 있는 것이 사실이다. 예를 들면, 단위사업을 추진하는 예산이 여기 저기 품목별로 산재되어 있어 예산서를 보고 자치단체가 하고자 하는 중점사업이 무엇인지 알기 어려운 실정이다.

따라서 지방예산내용중 경상예산은 현행과 같이 품목별 편성방식을 유지하되, 사업예산은 투입예산을 정확하게 파악할 수 있도록 사업별 예산편성제도를 시범도입함으로써 앞으로 성과주의 예산제도로의 첫발을 딛고자 하였다. 이를 위해 그동안 성과주의 예산제도 도입을 사전 준비해왔던 서울특별

< 사업예산 편성방법 예시 >

- 기본경비 : 실국(과)·사업소별 편성
 - 인건비를 포함하여 조직운영에 필요한 경상경비
- 사업비 : 사업별로 세항뒤에 일련번호를 부여하여 관리

항	세 항	사업분류	세세항·목	관련실국
2310 사회복지비	2311 사회복지	01 기초생활보장일반 수급자 생계급여 02 장애인 체육대회	210-308-01 기초생활보장일반수급자 생계급여 210-201-02 행사지원비 · 프랭카드 제작 120-301-02 행사실비보상금 · 출연자보상 및 급식비	사회복지과

시, 대전광역시, 경기도에 대하여 내년부터 2005까지 2년 동안 사업별 예산편성제도를 시범운영할 계획이다.

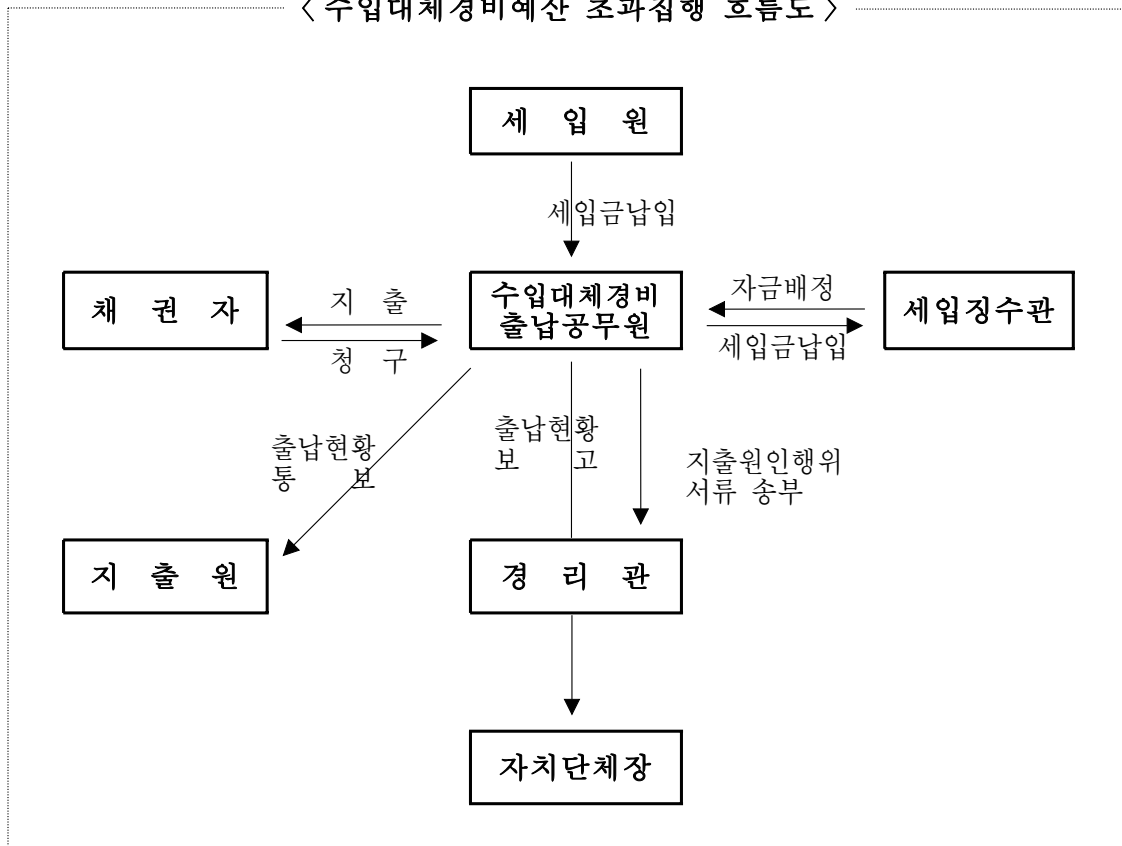
앞으로 시범운영결과에 대한 장·단점을 비교 분석하고 선진외국의 성과주의예산제도를 분석하여 2007년까지 성과지표를 개발하는 한편, 우리나라 지방재정 틀에 맞는 성과주의예산제도 모델을 개발하여 2008년부터 전국 자치단체에 본격적으로 적용할 계획이다. 다만 시범사업 단체로 선정되지 않은 자치단체라도 이러한 사업별 예산편성을 하고자 한다면 적극 권장할 계획이며, 제도 운영의 성과를 함께 연구·발전시켜 나가고자 한다.

둘째로 행정업무 수행에 있어 원가관리 마인드를 점진적으로 도입하기 위해, 예산

집행의 탄력성을 부여하고 수입의 범위내에서 예산편성 및 직접경비 집행이 가능한 『수입대체 예산편성제도』를 시·도공무원교육원 및 시·군·구 보건소에 시범도입하도록 하였다. 행정자치부에서는 금년 10월에 예산의 수지분석을 통해 예산배분의 효율성을 극대화하는 지방자치단체 수입대체경비 운용요령을 자치단체에 시달할 계획이다.

셋째, 예산배분의 효율성을 극대화하고 조직별 재정운영의 책임성을 강화할 수 있도록 실·국(과)·사업소별 예산사전배분방식(Top-down)을 도입하기로 하였다. 이를 위해 시·도별 1개 부서 및 재정자립도가 90% 이상인 경기도 과천시, 서울중구, 서초구에 1개 부서를 선정하여 시범 운영토록 하고 시범운영결과를 토대로 단계적으로 전국

〈 수입대체경비예산 초과집행 흐름도 〉



자치단체에 확산·적용시켜 예산편성의 전문성을 향상시키고 투자우선순위에 따라 예산을 편성하는 『절약형 예산편성시스템』을 구축해 나갈 계획이다.

2. 주민참여형 예산편성과 재정정보공개의 표준화

재정운영의 투명성 확대를 위해 예산편성 과정에서 인터넷설문조사, 주민공청회, 단체 간담회 등 『참여형예산편성』을 통하여 현행 예산편성과정에서 나타나고 있는 병폐를

최소화하고자 하였다.

민선자치 이후 지방예산편성의 문제점 중 자주 지적되고 있는 것은 『나눠먹기식 예산편성』과 소액분산투자이다. 이는 장기적으로 지방이 갖고 있는 성장잠재력을 약화시켜 지역발전을 저해할 주된 요인이 될 것이다. 따라서 편성단계에서부터 주민참여를 활성화하고자 하는 것이다. 이러한 예산편성 방식은 이미 선도자치단체에서 실시하고 있어 앞으로 행정자치부에서는 예산편성 우수 개혁사례로 발굴하여 시상을 하고, 다른 자치단체에서도 벤치마킹할 수 있도록 사례집

< 표준공개모델 예시 : 도로교통분야 >

▶ 도로개설 확장, 도시철도 건설, 도시교통사업 등 도로교통분야는 계속추진중인 사업을 중심으로 총 1건 85억원을 투자합니다.

(단위 : 억원)

	('04) 억원
• 동부순환도로 개설(동구 판암~용운, 2.78km, '04~'07)	85
•	
•	
•	
•	
•	
•	
•	
•	

을 발간하여 교육자료로 활용할 계획이다.

또한 자치단체의 예산편성결과를 사업예산의 경우 8개 분야로 나누어 단위사업별 개요를 표준공개모델에 따라 공개하도록 하였다. 지금까지 예산편성결과는 예산분류중 기능별 분류인 『항』 또는 조직별 분류인 『세항』까지만 공개함으로써 자치단체의 구체적 사업을 알 수 없었다. 그러나 이번에 예산편성결과를 사업분야별로 나누어 단위사업 개요를 『표준재정공개모델』에 따라 공개하도록 함으로써 예산편성시 인터넷·주민설명회 등에 참여하였던 지역주민들은 자기가 건의한 사업이 반영되었는지 여부를 확인할 수 있도록 하여 『주민참여형예산편

성제도』가 정착될 수 있도록 하였고, 다른 한편으로는 매년초 작성되어 지방의회 심의 후 별도로 공개되는 중기재정계획과 연개성 여부를 평가할 수 있도록 함으로써 중장기적 우선순위에 따라 예산편성이 이루어지는 자원배분의 효율성을 극대화하도록 하였다.

3. 전국 균형유지가 필요한 기준경비의 탄력성 부여

지방예산편성지침을 폐지하는 결정을 하면서 가장 큰 고민거리는 경상예산의 팽창이다. 사업예산의 경우 자율성을 부여하여 예산배분의 효율성을 극대화해야 하겠지만,

경상예산을 전면 자율화하는 경우 지방재정 운영의 건전성을 저해할 가능성이 크기 때문이다. 물론 일부 자치단체에서는 행자부의 예산편성지침 보다도 훨씬 경상경비를 절감하는 우수사례도 있다. 그런 자치단체라면 전면 자율화하는 것이 오히려 바람직하겠지만, 지방재정의 건전성을 유지하도록 지도·감독해야 할 행자부 입장에서 보면 전면적인 자율화는 부작용이 클 수 있다는 판단이 들었다.

따라서 지방예산의 경상예산을 증가시킬 수 있는 4대 비목, 즉 시책업무추진비·의회 공통경비·사회단체보조금·통리반장보상금에 대하여는 행자부가 계속 예산편성의 기준을 작성하여 매년 관보에 게시함으로써 지방재정의 건전성이 저해되지 않도록 할 계획이다.

이중 사회적으로 관심이 크고 시민단체 등에서 투명성을 지속적으로 요구하고 있는 대표적인 기준경비가 사회단체보조금과 시책추진업무추진비이다.

가. 사회단체보조금

사회단체보조금은 지방재정법 제14조와 개별법령, 지방자치단체 사회단체보조금 지원에 관한 조례에 그 지원근거를 두고 있다. 이는 사회단체가 자치단체의 행정사무 수행에 기여를 하고 있기 때문에 지방예산으로 지원을 하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 정액보조단체의 경우, 지방예산편성기준에 의하여 매년 기준경비

를 지원하다 보니, 많은 다른 사회단체에서도 정액보조단체로 선정해 줄 것을 건의해왔고 기존의 정액보조단체는 단체의 활동성과나 지역기여도와는 관계없이 보조액기준을 인건비 등 물가상승을 감안하여 인상해 줄 것을 요구하게 되었다. 더욱이 임의보조단체의 경우도 성과평가 없이 예산이 배정되고 있어 사회단체보조금의 본래 목적을 달성할 수 없도록 운영되어 온 것이 현실이다.

따라서 2004년도 지방자치단체 예산편성 기본지침에서 사회단체 보조금에 대한 가장 큰 변화는 정액보조단체(13개 단체)에 대한 정액보조기준을 모두 폐지하고 정액보조기준과 임의보조지원 기준 한도를 모두 묶어서 자치단체별 한도(Ceiling)만을 예산편성 기본지침에 명시하고 개별 사회단체에 대한 지원기준은 자치단체별로 조례를 제·개정하여 민간전문가, 대학교수, 지방의회의원, 공무원 등 각계각층으로 『사회단체보조금지원심의위원회』를 구성(15인 이내)하여 보조금을 투명하고 공정하게 배분토록 하고 있다.

지원절차는 자치단체별 지원 한도(Ceiling) 범위 내에서 예산편성 ⇒ 사회단체의 보조금지원 신청 ⇒ 위원회심사 ⇒ 보조금 지급 절차에 따라 지원토록 하고 있다.

따라서 금년 12월말까지는 심사위원회를 거쳐 배분계획이 확정되어야 내년 초부터 예산집행이 가능하기 때문에 각 자치단체에서는 서둘러서 사회단체보조금 지원을 위한 절차를 마무리해야 할 것이다.

심사기준은 사회단체의 사업계획 및 실적,

〈상한기준액 산정식〉

(단위 : 천원/ 명/ km)

유 형 별	산 식
시 · 도	$S = d + 7b/100,000 + 6a + 3p/100$
시 · 자 치 구	$S = d + 47b/100,000 + 40a + 18p/100$
일반구가있는 시	$S = d + 12b/100,000 + 40a + 1p/10$
군	$S = d + 35b/100,000 + 15a + 36p/100$
〈범례〉 ▲ S : 단체별 상한기준액 ▲ b : '03 당초일반회계예산규모(천원) ▲ a : 자치단체면적(km) ▲ p : 2003. 6월말 주민등록상 인구수(명) ▲ d : 기초기준액(천원) · 광역시·도(1,800,000천원) · 시·자치구(470,000천원) · 일반구가 있는 시(530,000천원) · 군 (340,000천원)	

사회단체의 성격, 개별법령 등에서의 지원 근거와 취지 등을 충분히 감안, 심사하여 지원에 대한 공정성과 투명성을 확보해 나갈 계획이다.

자치단체별 상한 기준액은 필수기준경비는 정액으로 정하여 인정하되, 자치단체별 주민등록상 인구수(2003. 6월말 현재), 면적(km), '03 일반회계당초예산규모를 연동하여 반영토록 하였고

자치단체별로 다양한 특성을 반영하기 위하여 ① 시·도, ② 시·자치구, ③ 일반구가 있는 시, ④ 군의 4개 유형으로 분류하여 한도금액 산정식을 차별화하여 정함으로써 지방의 여건과 특성을 최대한 반영토록 하였다.

이렇게 하여 산출하면 2004년도 사회단체 보조금은 전국적으로 금년대비 12%(178억

정도)정도 증가할 것으로 보고 있다.

사회단체보조금의 운영과정에서 많은 어려움이 예상된다. 우선 지금까지 정액보조를 받아오던 사회단체의 경우, 급격한 제도변경에 따른 업무수행의 차질이 우려되고 있다. 따라서 2004년 지침에 단체별 지원에 대한 근거법령의 취지를 감안하여 예산을 배분하도록 명시하여 새로운 제도도입에 따른 업무혼선을 최소화하도록 하였다. 아울러 위원회제도를 도입한 것은 중장기적으로는 사회단체의 활동실적과 지역발전기여도에 따라 예산배분이 되도록 하기 위한 제도적 장치이다. 이러한 사회단체보조금제도의 개선은 지방재정운영의 건전성을 지속적으로 유지하면서 지방행정수행의 거버넌스적 접근을 강화하게 될 것이다.

나. 시책추진업무추진비

업무추진비는 시책추진업무추진비, 기관 운영업무추진비, 직책급업무추진비, 특정업무수행활동비, 부서운영업무추진비, 정원가산업무추진비 등 여러 가지 종류가 있으나 대부분은 국가와 자치단체간 형평성을 유지하는 차원에서 국가기준을 준용하고 있다.

다만, 이번 지침에서 시책추진업무추진비는 자치단체의 원활한 사업추진을 위한 경비로서 그 취지에 맞추어 자치단체별로 사업예산규모, 기준재정수요를 기준으로 연동화하여 상한선이 정해질 수 있도록 산식(算式)을 개발하였다.

동 산식의 특징은 필수적인 기본경비는 정액화하여 인정하되 사업예산 비율이 높을수록 시책추진업무추진비의 상한기준이 높아질 수 있도록 함으로써 자치단체 재정구조의 건전화를 유도하고 있다.

또한 동기준(산식)은 행정자치부에서는 시·도에 대하여 기준을 제시하고 있으나 시·군·자치구는 시·도에서 시·군·구의 특성을 감안하여 동산식을 적용하여 상한액을 결정토록 하고 있다.

다만, 동산식에서 포착하기 곤란한 국가단

위 주요행사개최, 재난지역선포 등 특별한 재정수요가 발생된 경우에 한하여 시·도는 행정자치부, 시·군·구는 시·도와 사전 협의를 통하여 증액이 가능토록 함으로써 예산편성의 탄력성을 부여하고 있다.

3. 자율통제가 가능한 기준경비의 자치단체 자율결정

지방자치단체 예산편성기본지침으로 정하는 대부분의 기준경비는 그동안 국가 및 지방자치단체, 자치단체간 형평성유지 차원에서 국가기준을 준용하여왔다.

그러나 이러한 경비들은 대부분 실비변상적인 성격으로 지역 여건에 따라서 실비수요가 달라질 수 있어 전국적으로 획일적인 기준을 제시하는 것이 불합리하다는 의견이 그동안 꾸준히 제기되어 왔으며 그중에 대표적인 기준경비가 공무원 일·숙직수당과 강사수당 등이다.

일·숙직수당은 그동안 국가기준(1인 1회 1만원)을 준용하여 왔으나, 중앙부처의 경우 일·숙직은 연 평균 2~3회, 시·도의 경우 월 평균 1회, 시·군·구의 경우 월평균 1~2회, 읍·면·동의 경우 주 1회 등으로 중앙부처의

< 산 식 >

$$S = \{0.6D(1+a) + (0.4R)\} \times f$$

▶ S : 시책업무추진비 기준액

▶ D : 기초금액(16개시·도 평균액)

▶ R : 연동기준액(사업예산규모+기준재정수요)

▶ T : 기초기준액 = $D(1+a)$

▶ a : 가중치

▶ f : 보정계수(서울 1.5, 광역시 및 제주 1.1, 기타 1.0)

경우 근무회수가 적어 실비변상에 대한 문제 제기가 크지 않았으나 지자체, 특히 시·군·구 및 읍·면·동의 경우 실비변상에 못미치 인상요구가 지속 제기되어 왔다.

또한 당직실의 시설상태, 당직근무인력수, 지역여건 등에 따라서도 실비소요가 다를 수 있기 때문에 지역별로 자율화하는 것이 바람직하다고 판단하여 2004년부터는 지방자치단체가 자율적으로 실비소요액을 산정하여 자치단체 조례로 정하도록 개선하였다.

강사수당의 경우 현재에도 일부 자율성이 부여되고 있으나 예산편성지침에 『표준기준』을 제시하고 있어 대부분의 자치단체에서는 동 표준기준을 그대로 적용하고 있으며

〈2003 예산편성지침상 표준기준단가〉

- ▶특별강사 : 기본료 100천원, 초과 50천원
- ▶일반강사 : 기본료 70천원, 초과 30천원
- ▶기타강사 : 기본료 50천원, 초과 20천원

그러므로 대부분의 자치단체에서는 지침상의 표준기준에 따라 강사수당을 획일적으로 지급하여 우수강사 확보에 어려움을 겪어 온 것이 사실이다.

따라서 이번 지침에서는 교육대상자, 수강인력, 강의지역, 초빙 강사의 경력·능력 등을 고려하여 지급기준을 자치단체가 스스로 결정할 수 있도록 함으로써 지방자치단체 재정운영의 자율성을 대폭 확대하였다.

4. 기타 달라지는 내용

재정운영 자율성 확대를 위하여 부서별로 포괄적으로 편성토록 되어 있는 총액예산편성 비목을 현행 3개비목(일반운영비, 여비, 재료비)에서 5개비목(일반운영비, 여비, 재료비, 포상금, 도서구입비)으로 확대하였으며 시설비의 경우 동일세항의 동일사업인 경우 시설감리비 뿐만 아니라 시설부대비, 행사관련시설비간에도 상호 세목변경 사용이 가능토록 하여 예산집행의 탄력성과 자율성을 대폭 확대하였다.

이밖에 통·리·장활동보상금현실화(월 10만원 ⇒ 20만원), 위원회 참석수당 인상(기본 5만원 ⇒ 7만원) 등 일부 기준경비를 현실화 하였다.

Ⅲ. 맺 음 말

이상으로 2004년도 지방예산편성기본지침의 특징을 간략하게 살펴보았다. 앞서 언급했듯이 2004년 지방자치단체예산편성기본지침은 지방재정운영의 자율성·책임성·투명성을 확대하는 방향으로 대폭 개선하였으나, 그 성과는 자치단체별로 크게 차이가 있을 것으로 예상된다. 어느 자치단체에서는 주어진 자율성이 토대가 되어 지방의 창의성과 혁신성을 가속화시킴으로써 지역발전의 계기가 될 것이나, 반면에 어느 자치단체에서는 행자부의 지방예산편성지침 때문에 실현하지 못하였던 비목을 예산서에 반영함으로써 지방재정운영의 경직성을 가속화시킬 것

이다.

자율이 갖는 편의성은 장점이라고 한다면 자율이 낳을 수 있는 방종의 결과는 준엄하다는 사실을 잊어서는 안 된다. 이러한 자치단체가 많아진다면 우리나라의 지방분권은 실패사례로 역사에 기록될 것이고 잘못하면 우리 민족은 자치능력이 없다는 민족성 비하론으로 될 수도 있다는 점에 두려움을 느낀다.

그런 의미에서 지방재정을 직간접적으로 책임을 맡고 있는 모든 공무원들은 지방자치의 역사를 쓰고 있다는 심정으로 개혁의 의지를 가져야 한다. 특히 예산편성의 패러다임을 근본적으로 바꿀 필요가 있다. 첫째, 단순 집계적 예산편성방식을 벗어나 사업성 분석 예산편성방식을 정착시켜야 한다. 지역의 장기적 발전계획에 따라 중기재정계획을 수립하고 그러한 중장기적 관점과 우선순위에 따라 예산을 편성하고 사업성분석과 원가심사 등 예산편성의 전문성을 높이면서 주민참여형 예산편성을 통해 기득권보전적 비효율성에서 과감하게 벗어나야 한다.

그런 점에서 최근 일본의 도토리현(가타야마 지사)·나가노현(다나카 지사)·고치현(하시모토 지사) 등 3개 현에서 추진하고 있는 주민참여와 공개행정의 사례는 지방분

권을 추진하고 있는 현시점에서 벤치마킹할 필요가 있다고 생각한다. 일본이 장기불황에서 조금씩 벗어나고 있는 것은 일본사회가 그동안 극복하지 못하였던 『관행과 기득권적 예산배분』을 과감하게 떨쳐버리고 일으키고 있는 지방개혁의 아픔을 토대로 이루어지는 것이어서 더욱 주목해 볼 필요가 있다.

행자부에서는 그러한 예산편성의 전문성 제고를 위하여 『예산편성업무매뉴얼』을 작성하여 보급하였으나, 법규해석의 측면을 크게 벗어나지 못하였기 때문에 앞으로 선진예산편성기법을 도입하여 지방예산편성의 교육교재로 발전시켜 나갈 계획이다.

둘째, 단년도 예산편성방식을 벗어나, 중기재정계획과 연계된 중장기적 예산편성방식을 정착시켜나가야 하며, 셋째, 폐쇄형 행정주도 예산편성방식에서 공개형 주민참여 예산편성방식을 이루어나가야 한다.

이번에 이루어진 지방예산편성지침의 자율성 확대가 지방재정의 비효율적 운영으로 귀결되지 않도록 지방예산편성결과를 철저히 분석하여 그 결과를 내년초 『지방예산개요』에 포함하여 발표하고 공개할 예정이다. 자율은 책임을 수반할 때 가장 아름답다는 교훈을 깊이 새길 필요가 있다. ☺