

地方豫算 編成制度의 改善方案

A Reform of Budget Preparation System in Local Government

孫 熙 竣

(清州大 行政學科 教授)

<目 次>

- | | |
|--------------------------|--------------------|
| I. 序 論 | IV. 地方豫算 編成制度의 問題點 |
| II. 地方豫算의 概念과 機能 | V. 地方豫算 編成制度의 改善方案 |
| III. 地方豫算 編成制度의 分析模型과 實態 | VI. 結 論 |

<ABSTRACT>

Beginning with citizen-elected chief executive era, regional citizens are concerned with the first bill of budget in local government.

So the objectives of this article are to find the problems of budget preparation system in local government and to offer the alternatives to solve them. Toward this end, this study analyzed ①budget preparation systems : the form of budget, organizations of budget preparation and related legal systems, ②budget preparation theories : macro budgeting vs. micro budgeting, synoticism and incrementalism, ③budget preparation process : the behavior of local government personnels and participation of citizen.

As the result of analysis, the local budget preparation system is mostly dependent upon the central budget outcomes(ex. subsidies, local sharing taxes and local transfers, etc.) The budgeting process and budget review are made irrationally and incrementally by general administratoys. The tremes of budget preparation and review are too short to reflect the demand of citizens.

Consequently, it is supposed that imdependence and self-control of local government budget are insured by local government and various budget systems(ex. Performance Budgeting, PPBS, ZBB, Capital Budgeting, Entrepreneurial Budgeting System, etc.) are experimented by long-term perspectives. In addition, the change of fiscal year, development of professional educational and training courses, connecting with mid-term local fiscal plans and revitalization of citizen participation in shortly.

I. 序 論

지난 6월 27일 지방자치선거를 통해 우리나라도 형식적으로는 지방자치제도를 완벽하게 갖추었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 본격적인 지방자치의 물결속에서 전혀 반대되는 논의가 심심치 않게 나오는 것이 바로 地方財政의 문제이다. 심지어 자치단체장이 선거에 의해 선출되었기 때문에 선심정책으로 지방예산이 크게 낭비되어 결국은 破産이나 危機에 봉착할 지도 모른다는 우려의 목소리가 높다. 그러나 아직까지 어떠한 판단을 내리기에는 이르다고 본다. 하지만 이제 조만간 그 자치단체장의 손에 의해 편성된 지방예산에 대한 지방의회의 심의와 주민들의 평가가 이루어질 것이기 때문에, 첫번째로 편성된 각 지방정부의 예산에 대한 관심은 매우 지대하다. 또한 지방예산의 편성은 여타의 예산과정보다 매우 중요하다. 왜냐하면 예산편성과정은 경제적 효율성을 근거로 하는 經濟的 분석과정과 주민들에 대한 지방정부의 대응성과 형평성을 강조하는 政治的 과정이 동시에 작용하는 場이기 때문이다.

따라서 본 논문에서는 무엇보다도 지방예산이 갖는 본질적인 의미와 순기능을 파악하는 것이 매우 중요하다고 판단하여, 이러한 지방예산의 의미와 기능을 파악하고, 현행 지방예산 편성제도의 문제점을 도출하기 위한 분석모형으로서 예산편성체제와 관련조직, 예산편성방식과 결정에 관한 이론 및 예산편성과정 등 3가지 측면으로 구분하여 분석을 시도하고자 한다. 결국 이러한 분석틀에 의해 현행 지방예산 편성제도의 문제점을 파악한 후, 이러한 문제를 해결할 수 있는 개선방안을 모색하고자 하는 것이 이 논문의 목적이다.

II. 地方豫算의 概念과 機能

1. 地方豫算의 概念과 意義

지방예산의 개념을 생각할 때 중앙정부 예산과 지방정부 예산간의 구분이나 특성을 비교하지 않는 경향이 있다. 이는 예산이론이나 예산관련 논의의 출발이 대부분 미국을 중심으로 전개되면서, 미국의 경우 지방정부의 독립성과 자율성이 연방정부와 비교하여 크게 손색이 없고 따라서 지방정부의 예산이나 중앙정부 예산이 별반 차이를 나타내지 않기 때문이라고 판단된다. 그러나 우리나라의 경우는 미국과는 많은 차이를 나타낸다. 또한 영국의 경우만 보더라도 지방예산을 지방정부의 예산(budget in local government) 또는 지방자치단체의 예산(local authority budget)으로 규정하면서 이는 기본적으로 “한계 또는 여백을

관리하는 것(managing the margins)”에 불과하기 때문에 국가예산과는 매우 다르다고 인식하고 있다(H. Elcock, G. Jordan and A. Midwinter, 1989: 1~15). 따라서 우리나라의 지방예산을 이해하는데 있어서도 지방예산과 국가예산간의 미묘한 차이를 중심으로 파악하고자 한다.

지방예산이든 국가예산이든 그 개념을 파악하는데 있어서는 예산의 개념을 파악하는 것이 순서이다. 일반적으로 豫算(budget)이란 일정 기간동안의 계획된 세입과 세출을 명시한 재정기록(financial statement)으로 정의된다(C. Pass and B. Lowes, 1993: 45~46). 그러나 이러한 예산의 구분 및 정의는 주로 재정학적인 관점으로, 예산과 행정 및 국민과의 관계 등을 구체적으로 밝혀주지는 못한다는 문제점이 있다. 이에 리(R. D. Lee, Jr.)와 존슨(R. W. Johnson)은 예산을 ‘세입, 세출, 활동 그리고 목적에 관한 정보 등 조직의 재정상태를 나타낸 문서’로(R. D. Lee, Jr. and R. W. Johnson, 1977: 11), 그리고 린치(Thomas D. Lynch)는 예산을 ‘일정기간내에 있어서 국가의 목표를 달성하는 데 있어 필요한 여러 사업들을 수행하기 위한 자금계획이며, 이 자금계획은 전후년도의 수요를 감안하면서 소요자원과 가용자원의 추계를 포함하는 것’으로 정의하고 있다(Thomas D. Lynch, 1977: 5). 이러한 정의는 ‘정부가 일정한 기간동안 어떠한 목적을 위하여, 어떠한 사업을 계획하고, 이에 따라 어떠한 자원을 얼마나 배분할 것인가를 결정한 정보며, 또한 계획이 바로 예산’이라는 것을 강조한다(신무섭, 1994: 51). 따라서 예산은 情報며 計劃이고, 또한 政策이며 국민과의 契約이라는 다양한 측면을 가진다는 것이다.

또한 예산은 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산으로 구분할 수 있는데, 먼저 實質的 意味의 豫算은 ①일정한 회계년도 동안의, ②각 경제주체의, ③현실적인 경제능력을 감안한 그리고 화폐단위로 표시한, ④세입과 세출에 관한 예정적인 計劃으로 정의함으로써(유훈, 1994: 47), 예산개념의 요소와 내용을 강조한다. 이러한 실질적 의미의 예산은 사경제와 공경제를 불문하고 경제활동을 수행하는 데 있어 모두 필요한 것이며, 굳이 차이를 둔다면 경제주체와 예산이 미치는 범위와 대상영역에서 차이가 날 뿐이다. 따라서 國家豫算은 1회계년도 동안의 국가수입과 지출에 관한 예정적인 계산 또는 명세서이며(Otto Eckstein, 1979: 18), 地方豫算은 1회계년도 동안 지방자치단체가 주민복지를 위하여 필요한 소요경비와 이를 충당할 수 있는 소요재원을 예측하고 그 종류와 금액을 목적별 또는 성질별로 분류하여 집계·적산한 계획으로서 지방재정 운영의 지침이 된다(한국지방자치학회, 1995: 424).

그러나 이러한 실질적 의미의 예산은 형식적인 요건을 갖추어야 비로소 법적 효력이 발생하게 되는데, 이러한 형식적 요건을 강조하는 것을 形式的 意味의 예산이라고 한다. 즉

國家豫算은 헌법과 예산회계법에 의거하여 편성되고 국회의 심의와 의결을 거친 1회계년도 간의 재정계획인 반면, 地方豫算은 지방자치법과 지방재정법 등에 의하여 편성되고 지방의회의 심의와 의결을 거친 것이며, 지방자치단체는 오로지 이 예산에 의하여 경비를 지출하고 또한 장래에 경비를 지출할 채무부담도 할 수 있다(이상용, 1993. 10: 169).

결국 이러한 다양한 예산의 개념에 입각하여 지방예산의 개념을 종합적으로 정의해 보면, “지방자치단체가 지방자치법과 지방재정법 등 관련법에 의거하여, 지역주민들의 공공복리를 증진시키기 위해 주로 당해 지역내에서 필요한 재원을 동원하여 적절히 배분하고자 하는 1회계년도 동안의 계획적인 재정활동에 대한 정보”라고 할 수 있다.

이러한 지방예산의 개념은 첫째, 예산의 주체가 지방자치단체이며, 둘째, 예산의 효과가 주로 해당 지역내로 국한되며, 셋째, 예산관련법규가 지방자치법과 지방재정법 등 지방재정 관련법규이며, 넷째, 지방의회의 심의와 의결을 받는다는 점에서 국가예산과 차이가 나며, 지방재정의 독립성과 자율성의 정도에 따라 중앙정부의 재정정책과 운용 및 국가예산에 의해 지대한 영향을 받는다는 의존성을 갖는다.

2. 地方豫算의 機能

일반적으로 예산은 특정한 목적, 정책, 사업, 활동 등에 관한 결정을 포함하고 있으므로 예산의 과정을 통해서 정치적·행정적·법적·경제적인 기능 등을 수행하게 된다(신무섭, 1994: 50~54)¹⁾. 각각의 기능을 살펴보고 이에 따른 국가예산과 지방예산간의 차이를 파악하면 다음과 같다.

1) 정치적 기능

예산은 누가 비용을 부담하고 누가 편익을 얻게 되는가에 대한 계획이라고 할 수 있기 때문에, 이와 관련된 각종 세력과 집단들이 자신들의 요구를 반영시키고자 하며, 이러한 다양한 이해관계와 반영여부는 예산과정을 통해 해결되어진다(Wildavsky, 1984: 5). 또한 예산은 政黨들이 그들의 정책을 실현할 수 있는 수단이며, 동시에 정책형성을 보완하고 구체

1) 또한 Axelrod는 예산의 정치적·경제적·관리적 기능을 다음과 같은 8가지 기능으로 구분하고 있다. ①정부목표를 달성하기 위한 자원배분기능, ②자금조달기능, ③재정정책을 통한 경제안정화기능(국가예산을 중심으로), ④능률성과 효과성확보를 위한 행정기관의 책임성 부여기능, ⑤정확성과 합법성 및 정책지향적 세출 통제기능, ⑥정부간 이전지출의 확보, ⑦사회·경제개발을 위한 도구, ⑧관리항상수단 등이다(Donald Axelrod, 1988: 7~16). ; 또한 Allen Schick은 예산의 기능을 통제, 관리, 기획으로 구분하기도 한다(Allen Schick, 1980: 16); 이외에 박영희교수는 減縮機能을 추가해야 한다고 주장한다(박영희, 1995: 114~117).

화하는 기능도 수행한다.

이러한 예산의 정치적 기능은 국가나 지방간에 큰 차이가 없다. 왜냐하면 국가예산은 그 규모면가 매우 커서 언론이나 국민들의 관심이 지대한 반면, 지방예산의 경우는 관련집단이나 주민들의 접근성이 용이하기 때문에 정치적 투입기능은 유사하다고 할 수 있다.

2) 행정적 기능

정부는 공공문제를 해결하기 위해 정책을 결정하고, 그 정책을 집행하기 위해서는 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 따라서 예산은 바람직한 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 대안들의 계획을 수립하며, 관련 행정조직을 관리하고 공무원들의 행동을 통제하게 된다.

이러한 예산의 행정적 기능은 국가예산이 주로 국가발전계획 및 재정계획을 수립하고 중앙정부 조직과 국가공무원들에 대한 관리 및 통제가 주된 관심사인데 반해, 지방예산은 지역계획의 수립과 중기지방재정계획과의 연계를 통해 지방정부와 지방공무원들을 관리하고 통제한다는 점에서 차이가 있다.

3) 법적 기능

예산은 입법부가 행정부에게 재정권을 부여하는 한 형식이다. 우리나라의 경우 英美와 같이 법률안의 형식을 취하지 않는다고 하더라도, 입법부가 승인한 예산의 용도와 규모를 준수해야만 한다. 이와 같이 예산은 법령에 의해 편성·집행되므로 예산은 법령을 시행하는 것과 동일하다.

예산의 법적 기능이라는 측면에서 보면, 국가예산은 국회의 심의와 의결을 통해 확정되며, 지방예산은 지방의회의 심의와 의결로 확정된다는 차이가 있으나, 그 효과는 별 차이가 없다.

4) 경제적 기능

예산은 국민경제에 많은 영향을 미친다. 즉 사회로부터 많은 자원을 동원하여 공공수요를 충족시키며, 조세제도와 세출예산을 통해 소득재분배효과를 창출하고, 또한 고용확대와 물가안정 등 경제안정 및 경제성장을 모색하기도 한다. 이러한 예산의 경제적 기능은 머스그레이브부부에 의해 ①자원배분, ②소득재배분, ③경제안정화 기능으로 요약된다(R. A. Musgrave & P. B. Musgrave, 1980: 6~20)²⁾.

그러나 이러한 예산의 경제적 기능은 국가예산과 지방예산간에 상당한 차이가 발생한다.

2) 유희교수는 3가지 기능외에 경제성장촉진기능을 추가하여 4가지로 구분하기도 한다(유희, 1994: 57~59).

즉 지방예산의 경우는 국가예산과 달리 주로 자원배분기능에 치중되어 있고, 소득재배분기능은 주로 중앙정부의 의존재원에 의해 단순한 전달기능에 머무르고 있으며, 경제안정화기능과 경제성장촉진기능은 매우 제한적이다.

결국 지방예산은 정치적·행정적·법적 기능의 측면에서는 형식적 의미의 예산요소에 의한 차이를 제외하고는, 국가예산과 매우 유사하나 경제적 기능면에서는 매우 제약된 상이한 기능을 수행한다³⁾.

Ⅲ. 地方豫算 編成制度의 分析模型과 實態

1. 地方豫算編成의 意味와 重要性

1) 지방예산편성의 의미

일반적으로 어느 예산이든지 회계연도와 제도상의 차이는 있어도, 거의 예외없이 ①예산의 편성, ②예산의 심의, ③예산의 집행, ④결산 및 회계검사의 豫算過程(budget process)을 되풀이한다⁴⁾.

이러한 과정중에서 가장 처음단계인 豫算編成(budget preparation or formulation)은 다가오는 미래에 또는 장래 몇년 동안 정부가 수행하고자 하는 사업과 계획을 구체화하는 과정으로서, 정부는 이 과정에서 사용할 수 있는 재원의 규모와 내역을 추계하고, 기존의 사업 가운데 계속할 사업과 새로 착수할 사업을 결정하고 그 사업과 계획에 투여할 지출규모를 확정한다. 일반적으로 예산편성의 의의는 정부의 재정정책을 수립하고, 사업을 분석·조정·확정하며, 예산관계 기관과의 정보교환을 촉진하며 세입세출의 규모를 확정하는 것이다(신무섭, 1994: 210).

따라서 地方豫算의 編成, 역시 ‘다음 회계년도에 지방자치단체가 수행하고자 하는 시책이나 사업계획 및 이러한 제반 활동을 위하여 필요한 재화의 획득과 지출에 대한 예정적인 계산을 재정적인 술어와 금액으로 표시하여 예산안을 작성하는 것’이다. 이러한 지방예산의 편성은 예산편성지침의 작성으로부터 예산안의 확정에 이르기까지의 모든 과정을 포함하기 때문에 예산편성에는 전문적·제도적 기술이 필요하고 시간이 많이 소요된다. 왜냐하면 주

3) 지방예산은 국가예산과는 달리, ①재정계획으로서의 기능, ②정책형성으로서의 기능, ③회계적 통제수단으로서의 기능을 수행한다는 견해도 있다(이상용, 1993: 169).

4) 린치는 이를 예산cycle이라고도 하는데, ①사업계획의 수립과 분석(예산안편성의 준비단계), ②정책형성(예산안의 최종적 확정과 의결단계), ③정책의 집행(예산집행), ④회계검사와 평가(결산과 회계검사)의 4단계로 구분하고 있다(Thomas. D. Lynch, 1977: 58~59).

어진 여건하에서 한정된 재원으로 최대의 지출효과를 확보하기 위한 사업의 결정이 예산편성에 의해 가능하게 되고, 이와 함께 1회계년도 동안의 지방정부의 재정운영방향과 국가경영의 기본 목표가 제시되기 때문이다(한국지방자치학회, 1995: 426).

2) 지방예산편성의 중요성

이러한 지방예산의 편성은 다른 예산과정에 비해 매우 중요한데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 지방예산편성의 가장 중요한 측면이 바로 각 요구부서의 사업계획을 지방정부 전체의 관점에서 조정하고, 재정운영계획을 수립하는 것이기 때문이다. 이는 다시 말해 企劃(planning)이며, 이러한 기획이 제대로 되지 않는다면 그 다음 과정에서 아무리 조정과 수정이 가해진다고 하여도 사회전체의 자원은 비효율적으로 분배될 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 예산편성은 한정된 자원을 각 요구부서의 사업계획중에서 가장 중요하고 효과적인 사업과 연결시키는 것으로, 이는 곧 사업 및 정책에 대한 評價(evaluation)와 分析(analysis)을 전제로 하기 때문이다. 이러한 평가와 분석을 예산과정에서는 豫算查定(budget review)이라고 하며, 예산요구서에 제시된 사업의 타당성과 중요한 새로운 사업에 대한 검토를 가리킨다. 따라서 예산편성과과정에서의 사정작업이 잘못되면 본래 기대하였던 성과를 달성할 수 없게 된다.

셋째, 예산편성은 결국 가능한 세입범위하에서 지역주민에 대한 세출규모와 내역을 결정하는 과정이다. 따라서 예산편성은 동원가능한 세입규모와 재정수요에 대한 豫測(prediction)이 필요하며, 또한 바람직한 목표를 달성하기 위한 意思決定(decision making)과정이다. 따라서 대부분의 예산이론은 이러한 점에 착안하여 개발되어 있다⁵⁾.

넷째, 예산편성과과정은 특히 예산과 관련된 집단들의 이익과 요구가 첨예하게 대립되고 해소되는 政治的 過程(political process)이기 때문이다. 이는 예산편성이야말로 관련이익이 예산으로 구체화되는 과정이며, 실제로 편성된 예산안에 대한 수정과 삭감액의 규모가 별반 크지 않는 데에서도 편성의 중요성을 이해할 수 있다.

2. 地方豫算 編成制度의 分析模型

1) 예산제도의 개념

일반적으로 豫算制度(budget system)란 예산의 종류, 예산관계 법률과 조직, 그리고 예산

5) 예산의 결정방식에 대한 이론을 곧 예산이론으로 파악하여, 규범적·이상적 방법, 현실적·실증적 방법, 혼합적 방법으로 구분하기도 하며, 이를 다시 만족모형과 점증모형으로 구분하기도 한다(유훈, 1994: 73).

과정을 모두 망라하는 것으로 이해한다. 따라서 이 경우에 예산제도의 개선이란 곧 豫算改革(budget reform)을 의미하며, 이 모든 제도를 개선하는 것으로 이해되어진다. 따라서 이는 예산의 종류중에서 어떠한 것을 적용할 것인가, 즉 품목별 예산제를 고수할 것인가, 아니면 계획예산제도와 영기준예산제도를 도입할 것인가의 문제를 포함하며, 예산 관계법의 개정과 제정, 그리고 예산관계 조직의 개혁과 공무원에 대한 교육과 훈련, 회계년도의 변경, 예산심의 방법의 변경 등 그 대상범위가 매우 넓다고 하겠다(신무섭, 1994: 498).

그러나 이러한 예산제도에 대해 보다 좁은 의미로 이해하는 입장이 있는데, 이는 예산제도란 예산과정을 통한 예산의 규모와 사업선정에 관한 결정, 예산관리, 예산통제 등을 원활히 할 수 있도록 고안된 분류체계, 정보체계, 분석기법만을 의미하는 것으로 정의한다⁶⁾. 그러나 좁은 의미의 예산제도도 그것이 기초하고 있는 관련 법령과 행정제도 및 정치제도와 깊은 관계가 있기 때문에, 넓은 의미에 있어서 예산제도의 영향력을 벗어날 수는 없다.

2) 지방예산 편성제도의 분석을 위한 모형

지방예산의 경우는 국가예산제도와와의 관계와 영향력을 고려해야 하기 때문에, 보다 넓은 의미의 예산제도 개념이 분석에 유용하다.

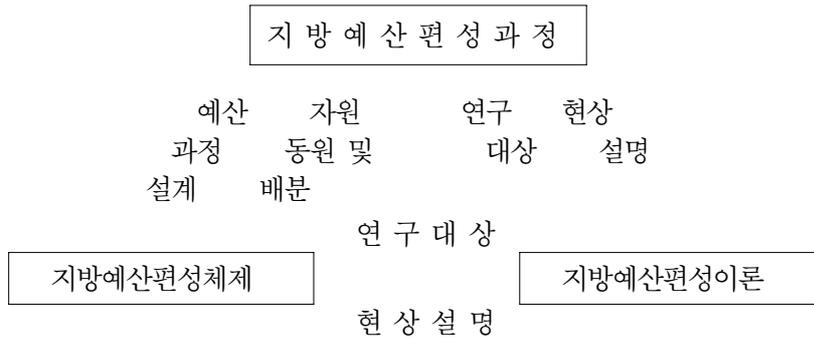
따라서 지방예산 편성제도에 대한 분석은 다음과 같은 측면들을 고려해야 한다. 즉 ①地方豫算 編成制度, ②地方豫算 編成理論, ③地方豫算 編成過程으로, 이는 주로 예산분석을 위한 재무행정의 분석모형을 적용한 것이다.

지방예산의 편성제도를 정확히 이해하고 파악하기 위해서는, 실제 지방예산 편성과정을 중심으로 분석이 이루어져야 하는데, 이러한 지방예산의 편성과정을 설계하고 또한 예산과정의 참여자들에 대한 기능 과 역할을 규정한 법률 및 조직 등은 예산편성체제이며, 이러한 예산체제와 예산과정을 분석하고 설명할 수 있는 시각과 접근방법을 제공하는 것은 예산편성이론이기 때문에 이러한 3가지 측면의 분석이 필요하다. 이러한 예산체제, 예산이론, 예산과정은 상호연결되어 있으며 상호보완적이다.

따라서 지방예산 편성제도의 구성요소와 관계를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

6) 박영희 교수는 豫算制度(budget system)와 豫算制(form of budget)를 구분하고 있는데, 예산제도는 예산의 전 과정을 의미하는 것으로 파악하고, 예산제는 근대적 예산제도가 성립하고 예산개혁이 이루어진 다음에 나타난 개념으로 주로 좁은 의미의 예산제도 개념으로서 행정부의 예산편성 및 결정기법과 방법만을 의미하고 있다(박영희, 1995: 337~338).

<그림 1> 지방예산 편성제도의 분석모형



출처:신무섭, 『재무행정학』, 대영문화사, 1994. p.39의 그림을 다소 수정했음.

3. 地方豫算 編成制度의 實態

1) 지방예산의 편성체제

지방예산의 편성체제는 지방예산의 종류와 분류체계 및 지방예산의 편성과 관련된 행정조직, 그리고 지방예산의 편성과 관련된 법률체계 등으로 구분할 수 있다.

(1) 지방예산의 종류와 분류체계

지방예산의 종류는 일반회계와 특별회계를 망라하는 세입예산과 세출예산이 모두 포함된다. 또한 예산의 불성립시에는 국가예산과 동일하게 假豫算制度를 편성할 수 있으며, 수정예산과 추가경정예산을 편성할 수도 있다. 그러나 국가예산과는 달리, 예외적인 기금이나 정부투자기관의 예산은 별반 활용되지 않고 있다.

지방예산의 분류체계는 국가예산과 큰 차이가 없이, 品目別 豫算을 기본으로 零基準豫算制度를 다소 가미한 체제를 적용하고 있으며, 이에 따라 분류방식도 품목별 분류와 기능별 분류 및 경제성질별 분류체계 등을 사용하고 있다.

(2) 지방예산 편성조직

지방예산의 편성은 전적으로 지방 정부의 몫이다. 그러나 지방행정조직의 이원화로, 광역자치단체의 경우는 시·도 기획관리실의 예산담당관을 중심으로 재무국과 투자관리담당관 등이 담당하며, 기초자치단체의 경우는 시·군 기획실의 예산계 담당공무원 1-2명이 업무

를 처리하고 있는 실정이다.

(3) 지방예산 관련법률

지방예산의 편성과 관련된 법령은 기본법이라고 할 수 있는 지방재정법과 지방재정법시행령과 시행규칙이 있으며, 지방재정법의 근거법인 지방자치법의 재정편, 그리고 각 자치단체의 지방자치단체 재무회계규칙이 있으며 편성절차에 관해서는 각 자치단체의 조례가 포함된다. 그러나 지방예산의 경우는 중앙재정예의 의존성 때문에 국가예산편성의 법적 기초인 헌법, 예산회계법, 국세기본법, 국세징수법 및 각종의 국세법 그리고 지방교부세법, 지방양여금법, 지방세법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등이 모두 지방예산의 편성에 직·간접적으로 영향을 미친다.

2) 지방예산의 편성이론

지방예산의 편성이론은 예산편성의 시각에 따라 ①巨視的인 豫算決定(macro budgeting)이론과 ②微視的 豫算決定(micro budgeting)이론으로 구분하고, 또한 예산편성의 결정방식에 따라 ③總體主義(synopticism)와 ④漸增主義(incrementalism)로 구분한다⁷⁾.

거시적인 예산결정이론은 중앙예산기관과 자치단체장이 예산편성의 주도권을 장악하여, 위에서부터 아래로 내려오는 下向式(top-down) 편성방식을 말하며, 반대로 미시적인 예산결정이론이란 각 사업부서의 예산요구에서부터 시작하여 밑으로부터 위로 예산을 결정해 올라가는 上向式(bottom-up) 편성방식을 말한다. 이러한 거시적 결정이론과 미시적 결정이론간의 차이는 다음과 같다.

<표 1> 예산편성과정에서 거시적 결정과 미시적 결정

구 분	거시적 예산결정	미시적 예산결정
주요 참여자	자치단체장과 그 참모진, 중앙예산기관의 장	각 사업부서, 중앙예산기관의 예산사정담당관
편성의 초점	예산총액, 중기재정계획, 분야별 예산배정액, 국가예산과의 비교	각 부서의 예산요구·사업계획, 전년도 예산액과의 차액
예산과정	중앙집권적, 하향적	분권적, 상향적

자료: 유훈, 「재무행정론」, 법문사, 1994, p. 70.

7) 예산이론에 대한 구분이나 논의는 매우 다양하다. 그러나 넓은 의미로 구분하면, 漸增主義(만족모형)와 總體主義(합리적 모형)로 구분하는 것이 가장 기본이며, 이외 모호성이론이나, 최적모형등을 들 수 있다. 자세한 내용은 유훈, 1994, pp.73~93.과 신무섭, 1994, pp.130~182를 참조할 것.

또한 總體主義란 바람직한 목표달성을 극대화할 수 있도록 예산을 편성하여야 한다는 이론으로, 목표달성을 극대화한다는 것은 일정한 목표를 정한 다음 그것을 달성할 수 있는 수많은 대안들중에서 정치적·경제적·사회적으로 효용이 가장 큰 대안에 예산을 편성한다는 것이다. 이와 반대로 漸增主義란 인간의 인식능력의 한계와 결정체계의 안정성을 전제로 하여, 기존의 결정과 조금 다른 소폭적인 변화만을 결정자간의 협상과 타협 등 상호조정 및 이미 정해진 결정절차에 따라서 편성한다는 이론이다.

이러한 이론들중에서 어느 이론이 다른 이론보다 우월하다는 판단을 내리기는 어렵지만, 지방예산의 실제와 어느 이론이 가장 적합하다는 분석에 의하면 지방예산 편성의 특징을 보다 잘 이해할 수 있다.

2) 지방예산의 편성과정

국가예산의 편성은 ①재정경제원 예산실을 중심으로 재정운용계획을 수립하고 중앙부처에 예산편성지침서를 시달하는 단계, ②중앙부처가 그들의 사업을 확정하고 예산을 요구하는 단계, ③예산실에서 부처의 예산요구서를 사정하는 단계, ④정부의 예산안에 대한 국민의 이해와 지지를 호소하는 단계 등으로 이루어진다. 이와는 달리 지방자치단체의 예산편성은 다음과 같은 절차에 의해 이루어진다.

(1) 예산편성지침의 시달

지방예산의 편성과정은 각 지방자치단체가 예산안을 편성하기에 앞서, 각각의 단년도 사업과 중·장기 재정계획을 작성하여 내무부에 제출하면, 내무부는 이를 재정경제원의 국가예산편성지침과 대통령의 국정연설자료 및 공약사업 그리고 해당 중앙 각 부처의 의견을 수렴하여 豫算編成基本指針을 작성하여 이를 전년도 8월 31일까지 각 지방자치단체에 일괄적으로 시달하는 것으로 부터 시작된다(지방재정법 제30조 제3항). 이 기본지침에는 ①국가재정운용의 기본방향, ②지방재정의 여건과 전망을 통한 지방재정운용방향과 내무부의 역점시책사업의 추진방침, ③예산편성의 기준과 정부단가 등이 제시되어 있다.

이에 각 지방자치단체의 장은 자체적으로 작성한 중·장기 지방재정계획과 이러한 예산편성기본지침에 의거하여, 법령과 조례의 범위내에서 합리적인 기준에 따라 자체적인 豫算編成指針을 작성하여, 매 전년도 9월 10일까지 집행부내 각 실·과 및 사업소에 시달하게 되어 있다(지방자치단체 재무회계규칙 제8조).

(2) 예산요구서의 작성·제출

예산편성지침을 통보받은 각 부서장 및 기관장은 이 지침을 기준으로 지정된 기일까지

(시·도의 경우는 9월 30일) 각 소관의 익년도 豫算要求書를 작성한 다음, ①사업계획서, ②명시이월조서, ③계속비사업조서, ④채무부담행위조서, ⑤세입·세출예산사항별 설명서, ⑥법령·조례·규칙·감독관청의 예규·통칙 또는 계약이 있는 것은 그 요령 또는 사본, ⑦예산과 관련하여 지방의회의 의결을 요하는 사항에 대해서는 그 사안, ⑧기타 예산편성상 필요하다고 인정하는 서류를 첨부하여 예산주관부서에 제출하되, 세입예산은 반드시 세입주무부서의 합의를 받아야 하고(지방자치단체 재무회계규칙 제9조), 재정투·융자사업에 대해서는 투자관리관이나 투자관리담당관의 투자심사를 거쳐야 한다(지방자치단체 재무회계규칙 제10조).

이때 산하기관은 주로 예산편성지침과 전년도 예산편성에 준하여 예산요구서를 작성하여 제출하게 되므로, 자율성과 창의성은 상당한 제약을 받게 되고 예산요구서의 작성시 관료들의 예산극대화 행태가 나타난다.

(3) 예산요구서의 사정 및 예산안의 편성

예산요구서가 제출되면 각 지방자치단체장은 요구서를 수합하고, 예산주관부서에서는 예산요구부서의 장으로부터 설명을 청취한 뒤 자치단체장의 재정방침, 재정상황, 사업의 효율성 등을 충분히 검토하여 예산요구액을 사정하게 된다. 이러한 豫算査定은 합리적이고 건전한 재정운동을 위해 세입의 견적액과 세출의 요구액을 일치시키는 작업으로써⁸⁾, 사업과 경비의 타당성, 요구액의 적정성, 기본운영계획과의 일치여부 및 세입과 세출규모의 대비, 전체적인 규모의 조정 등에 의해 이루어진다.

이러한 예산사정을 통해 예산요구부서의 소관 예산안이 작성되면 이와 함께 각 부서장이 작성하는 예산요구이유서를 총괄하여 단일의 예산요구이유설명서를 작성하고 자치단체장의 결재를 받는다(한국지방자치학회, 1995: 429).

(4) 예산안의 제출 및 고시

위와 같이 매 회계년도마다 편성한 지방예산안은 지방자치단체의 장이 시·도등 광역자

8) 예산사정방법에는 ①無制限法(open-end budgeting):요구하는 사업의 종류와 규모를 파악하기 위해 예산요구 한도액을 제한하지 않는 방법, ②限度額設定法(fixed-ceiling budgeting):예산사정기관이 요구부서에게 사전에 초과할 수 없는 한도액을 설정하는 방법, ③業務量測定 및 單位原價計算法(work load measurement & unit costing):성과주의예산에서 사용하는 방법으로 가능한 영역의 업무단위를 개발하고, 단위당 원가를 결정하여 예산액을 산정하는 방법, ④増減分析法(increase-decrease analysis):현재의 예산과 내년도 예산을 비교하여 증감된 예산항목을 중점적으로 분석하는 방법, ⑤優先順位統制法(priority listing):예산항목 또는 예산사업간에 우선순위를 명시함으로써 예산액을 정하는 방법, ⑥項目別統制法(item by item control):제출한 예산항목들을 검토하여 항목별로 승인하는 방법 등이 있다(신무섭, 1994: 316~318).

치단체는 회계년도 개시 40일전(11월 21일)까지, 시·군·구등 기초자치단체는 회계년도 개시 35일전(11월 26일)까지 지방의회에 제출하여야 한다(지방재정법 제118조 제1항). 또한 지방의회는 심의와 의결을 거쳐 확정된 익년도 지방예산이 이송되면, 지방자치단체장은 그 내용을 지체없이 고시하여야 한다(지방자치법 제124조).

이러한 지방예산의 편성과정을 국가예산의 편성과정과 비교하면, 다음 <그림 2>와 같다. 이러한 순기에 의하면 국가예산의 편성기간이 9개월인데 반해, 지방예산은 5개월 정도 밖에 안된다. 또한 실제 예산편성부서에서 예산사정과 예산안을 확정하는 기간은 국가예산이 4개월인 반면, 지방예산은 고작 1개월에 불과하여, 편성작업이 부실하게 이루어질 가능성이 매우 높다. 또한 국가예산의 확정에 의해 통보되는 지방교부세와 국고보조금 및 지방양여금 등 의존재원의반영이 지연되어, 지방예산의 확정은 회계년도가 존재함에도 불구하고 매년 지체되고 있으며, 이러한 요인들이 결국 지방예산에 대한 수정예산과 추가경정예산의 편성을 당연하게 해 주고 있다.

<그림 2> 국가예산과 지방예산편성 순기

월별	國家豫算	地方豫算
1	예산편성지침작성 및 시달	
2		
3		
4	각부처 예산요구서작성 및 제출	
5		
6	예산편성	· 豫算編成指針作成 및 示達 · 國庫補助金 假內示 · 地方交付稅 및 讓與金 假內示
7		
8		
9		
10	예산심의 및 의결(국회)	豫算編成
11		豫算審議 및 議決(地方議會)
12	예산집행계획 수립	
익년 1		地方豫算綜合報告
2		國庫補助金 確定內示
3		追加更正豫算編成

자료 : 한국지방자치학회, 「한국지방자치론」, 1995, p. 425에서 인용

IV. 地方豫算 編成制度의 問題點

1. 地方豫算 編成體制上의 問題點

1) 지방예산 편성체제의 종속성

현행 지방예산의 편성은 지방정부의 중앙정부에 대한 종속성이 강하게 나타나고 있다. 왜냐하면 원칙적으로 내무부는 지방정부로부터 중·장기 지방재정계획을 제출받아, 이를 근거로 예산편성기본지침을 작성하여야 하나, 실제로는 재정경제원과 중앙정부의 각 부처의 의견을 수렴하여 예산편성기본지침을 작성하고 있는 실정이며, 각 지방정부의 예산은 이러한 중앙정부의 예산편성지침에 따라 기계적으로 맞추어가는 기능적인 과정에 불과하기 때문이다(오열근, 1995: 136). 또한 지방예산 역시 시·도의 경우는 내무부의, 시·군의 경우는 각 시·도의 지도를 받도록 되어 있어, 지방예산의 자율성과 독립성이 제약되고 있는 실정이다(안광일, 1994: 165). 또한 세입예산의 자율성을 의미하는 자체수입의 비율이 매우 낮고, 세출예산의 경우도 중앙정부의 보조금과 재원에 따라 시행되는 사업이 많아, 지방예산은 국가예산의 편성결과에 좌우될 수 밖에 없는 실정이다.

<표 2> 지방예산의 규모와 내역(1995년 총계규모)
(단위: 억원, %)

세 입		세 출	
합 계	340,586(100.0)	합 계	340,586(100.0)
○지 방 세	132,620(38.9)	○의회비	2,372(0.7)
○세외 수입	44,887(13.2)	○일반행정비	72,212(22.1)
○지방교부세	51,615(15.2)	○사회복지비	53,193(15.6)
○지방양여금	17,317(5.1)	○산업경제비	57,656(16.9)
○조정교부금	13,948(4.1)	○지역개발비	92,288(27.1)
○보 조 금	65,290(19.1)	○문화 및 체육비	19,241(4.8)
○지 방 채등	14,908(4.4)	○민방위비	6,094(1.8)
		○지원 및 기타	37,530(11.0)

주 : 일반회계 당초예산 기준
 자료 : 내무부, 지방자치단체예산개요, 1995, p. 22.

실제 1995년 지방자치단체의 당초예산을 기준으로 파악하면, 일반회계의 경우 자체수입

이라고 할 수 있는 지방세수입과 세외수입의 규모가 전체의 52.1%에 불과하고, 지방세수입으로 자체 인건비를 해결하지 못하는 자치단체가 전체 241개 단체중에서 135개로 56%를 차지하며, 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 단체는 전체의 1/4인 60개 단체에 이르고 있다(내무부, 1995: 14)

2) 지방예산 편성의 경직성

지방예산의 편성기간은 9월부터 10월중에 이루어지지만 중앙정부로부터의 의존재원에 대한 정확한 규모를 알 수 없기 때문에, 주로 경상적 경비에 대한 예산편성에 중점을 두게 되어 경직적인 예산편성이 이루어지고 있다.

또한 1993년 세출예산의 결산내역을 통해 경상적 경비비율의 평균을 산출하면⁹⁾, 지방자치단체 전체는 46.4%를 차지하며, 특히 도와 시의 경우 54.0%, 48.1% 등 매우 높은 비율을 나타내고 있다. 게다가 예산편성체제도 각 지방의 특수한 여건이나 지방재정이 처해 있는 상황을 반영하기 보다는 일률적인 품목별 예산제를 채택하고 있어, 지방예산에 대한 중앙정부의 통제와 감독이 수월하도록 되어 있다.

<표 3> 지방세출결산의 경상적 경비비율(1993년)
(단위; 억원, %)

구 분	합 계	특별·직할시	도	시	군
계	16,970	3,416	1,650	3,386	5,439
○인 건 비	3,461	357	324	731	1,130
○물 건 비	2,046	256	234	458	689
○경 상 이 전	2,148	370	295	410	604
○자 본 지 출	8,067	1,637	657	1,693	2,908
○융자및 출자	251	1,833	43	8	3
○보 전 재 원	182	92	38	28	20
○내 부 거 래	541	508	24	2	3
○기 타	273	33	34	57	80
경상적경비비율	46.4	31.5	54.0	48.1	44.9

주 : 일반회계 순계 기준
자료 : 내무부 지방재정국, 「지방재정연감」, 1994.

9) 경상적 경비란 매회계년도마다 규칙적, 계속적으로 소요되는 경비(인건비, 물건비, 유지보수비, 보조비 등)로서, 이 비율이 높을 수록 재정의 경직성이 높다고 할 수 있다. 경상적 경비비율이란 경상적 경비(인건비+물건비+경상이전+보전재원+관서당경비)가 세출총액에서 차지하는 비율이다(한국지방재정공제회, 1993: 11).

3) 추가경정예산 편성의 관례화

지방의회에 의해서 본예산이 확정된 후에 발생한 사유로 인해, 당초예산을 증액하는 추가경정예산이 지방예산의 경우는 매년 2-3차례나 되고 있으며, 추경예산의 규모가 지나치게 큰 것도 문제이다(김성태, 1995: 16). 특히 추가경정예산의 편성이유가, 주로 ①지방세수의 초과징수에 의한 추가재원의 발생과, ②보조금내시액의 빈번한 변경때문인 것은 그만큼 세입예산에 대한 예측이 어긋난다는 것을 입증하는 것이며, 또한 지방예산이 중앙정부의 자의성에 의해 종속되고 있다는 것을 증명하는 것이다(이영조, 1994: 564~565).

4) 예산편성 공무원의 업무과다와 전문성 부족

지방예산의 편성을 담당하고 있는 예산담당 공무원은 일반행정직 공무원으로 매 1-2년마다 순환보직으로 교체되고 있으며, 실제 예산편성운영의 중추적 역할을 담당하는 6-7급 공무원의 평균 재임기간이 20개월로 예산에 대한 전문성이 요구되는 예산심사와 분석을 제대로 할 수 없는 실정이다(박봉현, 1995: 202). 또한 예산담당 공무원의 숫자가 매우 적은 데에도 불구하고, 업무량은 급속히 증가하여 효율적인 업무처리가 이루어지지 않고 있다. 이러한 실정을 국가예산 담당공무원과 비교하면 다음 <표-4>와 같다.

<표 4> 지방예산 담당조직과 공무원현황

(단위: 억원, 명)

단체별	예산규모	담당공무원 수 (정원기준)	예산담당조직	공무원1인당 예산편성액	비교 년도
재경원	58,741	150	1실 6과 4심의관 9담당관	392	1980
서울시	100,140	51	1기획관 2담당관 9계	1,960	1995
경기도	89,660	24	1담당관 4계	3,736	1995

자료: 박봉현, "효율적인 예산편성 방안", 경기도·경기개발연구원, 『21세기 경기발전과 예산의 역할』, '95 예산편성운용 워크숍 발표논문, 1995, 9. p. 203에서 인용.

1980년 국가예산의 규모가 5조 8,741억원일때 경제기획원의 공무원수는 150명이며, 직제는 모두 20개 행정단위인 반면, 1995년 현재 서울시는 10조 140억원으로 2배 이상이나 되는데 인원은 51명, 직제는 12개 행정단위로 거의 절반수준에 머물고 있다. 경기도는 더욱 심해 8조 9,660억원이나 인원은 24명, 조직은 5개 단위로 서울의 절반수준이며, 국가예산과 비교하면 1/4 수준에 머물고 있다.

5) 관련법규의 중복 및 과다

지방예산편성과 관련된 법령과 규칙들이 지방예산의 국가예산에 대한 종속성으로 인해, 대부분 국가예산의 편성과 관련된 법규와 중복적용되고 있으므로, 지방예산 담당공무원들에게도 매우 복잡하며, 실제 예산집행과 관련해서 자칫하면 위법한 적용을 할 가능성이 매우 높다.

2. 地方豫算 編成理論上의 問題點

1) 거시적 예산편성방식에의 치중

지방예산이 주로 내무부가 시달한 예산편성기본지침과 자치단체장이 작성한 예산편성지침에 의해 기계적으로 편성됨으로써, 예산편성의 흐름이 주로 하향식 체제를 벗어나지 못하고 있다. 이렇게 되면 자연히 지역주민들의 요구보다는 상급기관이나 기관장의 의지와 관심이 반영될 가능성이 높아 예산의 대응성과 형평성이 저하하게 된다.

2) 점증주의적 편성방식에 의한 불합리성

지방예산의 편성시 사업부서의 예산요구가 기존조직의 활용이나 생산성 제고를 통한 경비절감을 모색하거나, 바람직한 계획의 집행 보다는 전년도 예산편성실적과 근거를 답습하는 점증주의적 과다요구가 상례화되어 있다(김성태, 1995: 12). 따라서 예산편성부서의 담당자, 역시 과다요구를 기정사실로 받아들여 예산요구의 적합성이나 타당성을 평가하기 보다는 일정비율로 삭감하는 악습이 반복된다. 게다가 사업의 계속성 여부를 철저히 확인하여 행정환경의 변화와 시정방침의 변화에 대응하여야 하나, 전년도 예산액에 준해 편성함으로써 예산을 낭비하는 사례가 발생하기도 한다(박봉현, 1995: 197).

3) 계획과의 연계미비

지방예산에 의한 투자사업은 중기 지방재정계획과 연계된 사업인지를 확인하여야 하나, 사업부서에서 중기계획 자체의 실효성을 의심한 결과 계획자체를 무시하여 예산을 편성하는 사례가 많다(황성현, 1994: 124~127). 또한 지방예산의 경우 결산액과 예산액의 차이가 중앙정부에 비해 크게 나타나고 있는데, 이러한 결산율과 불용액이 많이 발생하는 것은 결국 예산편성의 중요한 기능인 계획기능이 제대로 작용을 하지 못한다고 할 수 있다. 중앙정부와 서울시의 결산율만 비교해 보아도 1982년부터 11년간 중앙정부의 평균 결산율은 98.9%인데 반해 서울시는 85.5%로 매우 저조하다.

<표 5> 국가예산과 지방예산(서울시)간의 결산을 비교

연 도	국가예산 결산율	서울시 결산율
1982	98.6	86.2
1983	97.7	84.2
1984	99.1	87.4
1985	99.0	82.5
1986	100.0	85.5
1987	98.3	82.4
1988	97.8	88.9
1989	98.2	84.0
1990	99.9	85.7
1991	99.7	84.4
1992	99.6	89.2

자료 : 황성현, 1994:125에서 재인용

3. 地方豫算 編成過程上의 問題點

1) 편성기간의 과소

지방예산의 편성기간은 실제 1달여 남짓(전년도 8월 31일까지 예산편성기본지침 시달 → 9월 10일까지 예산편성지침 작성 → 9월 30일까지 예산요구서 작성 및 제출 → 11월 21일 또는 26일까지 예산사정 및 편성)에 불과하여 국가예산에 비하면 너무 짧아 예산편성의 본질적인 기능인 계획, 사정과 평가, 예측 및 결정이 제대로 이루어지기 어렵다. 더구나 같은 기간 예산편성만 이루어지는 것이 아니라, 예산집행과 전년도 예산의 결산과 의회의 회계 검사도 동시에 이루어지기 때문에 예산편성의 어려움이 가중되고 있다.

2) 편성순기의 불일치

지방예산의 편성주기와 국가예산의 편성주기에는 일정한 간격이 있어야 함에도 불구하고, 동일한 회계년도의 적용으로 인해 결국 지방예산의 편성기일이 촉박하게 되고, 또한 국가예산의 불성립시에는 지방예산의 편성자체가 어렵게 되며 따라서 수정예산과 추가경정예산의 편성이 불가피하다.

3) 주민들의 요구반영과 감시·통제의 불가

실제적으로 지방예산의 편성후, 주민들의 대표인 지방의회의 심의와 의결과정을 거치기

는 하지만, 예산편성과정에서 주민들의 직접적인 참여는 어느 과정에서보다 중요하다. 그러나 편성기간이 지나치게 짧고, 주민들의 관심도 적으며, 예산에 대한 공개가 제대로 이루어지지 않아, 그 지역 실정에 적합한 예산편성에 어려움을 겪고 있다.

V. 地方豫算 編成制度의 改善方案

1. 改善方案의 摸索을 위한 觀點

지금까지 지방예산의 편성제도에 대한 실태와 문제점을 파악하였는데 이에 대한 개선방안을 몇가지 차원으로 모색해 볼 수 있다. 첫째, 문제해결을 위한 時觀에 따라 長期的인 관점과 短期的인 관점으로 구분하여 개선방안을 모색할 수 있으며, 둘째, 分析的 次元과 동일한 선상에서의 개선방안, 즉 편성제도와 편성이론, 편성과정에서의 개선방안으로 구분할 수도 있으며, 셋째, 現 制度와 體制를 維持하는 상태에서의 개선방안과 거시적인 안목에서 현 체제와 제도를 大幅 改編하는 차원에서의 개선방안 등으로 구분할 수 있다.

그러나 이러한 몇가지 차원에서의 개선방안이 서로 완전히 배타적인 구분도 아니고, 상당한 부분은 중복되기도 하고 상충되는 면이 있으며, 결국은 지방재정과 중앙재정간의 전반적인 개편과 조정이 얼마나 여하히 바람직한 방향으로 개선되어지느냐에 달려 있는 문제이므로, 여기서는 주로 시간적인 관점에서 장기적인 개선방안과 단기적인 개선방안을 모색하고자 한다.

2. 長期的인 觀點에서의 改善方案

1) 지방예산 편성의 자율성 확보방안

지방자치제가 성숙되면서 차근차근 해결될 것으로 기대되기는 하지만, 지방재정의 중앙정부에 대한 의존성을 탈피하여야만 본질적인 지방예산의 기능을 발휘할 수 있다. 그러나 현재와 같이 의존재원의 비중이 높고, 또한 각 지역간의 개발격차와 세원의 편재가 심한 재정구조와 조세체계하에서는 지방예산의 자주성을 확보할 수 있는 뚜렷한 방안의 모색은 원천적으로 불가능하다고 하겠다.

따라서 우선적으로 중앙재정과 지방재정간의 합리적인 자원배분과 지방재정조정제도를 확립하여, 어느 정도 지방재정의 독립성과 자율적인 운영이 가능하도록 재정제도와 구조를 개편하고, 이에 따른 관련 법규의 개정과 조직개편 등 개혁작업을 시행한다. 이와 같이 지

방재정의 자율성이 확보되면, 현재 지방예산이 안고 있는 지방재정계획과의 연계성문제와 지나치게 하향적인 편성방식등은 근본적으로 해결이 가능하리라고 본다. 또한 예산편성주기와 기간의 과소문제 역시 이러한 지방예산의 편성작업에 대한 자율성이 확보되면 개선될 것이다.

그러나 이러한 지방예산 편성작업에의 자율성 확보와 함께 고려해야 할 점은 이에 따른 방만한 재정운영과 예산의 낭비적 요소가 증대할 가능성이다. 그러나 이러한 문제점 역시, 현재와 같은 상급 자치단체와 내무부에 의한 통제와 감독 보다는 주민들과 지방의회에 의한 견제와 통제수단이 강화되면 해결되리라 판단된다.

2) 지방예산 편성제도의 다양성 부여

지방재정의 여건은 실제로 모든 자치단체에 따라 천차만별이며, 실제 각 지역의 문제는 그 지역의 주민들과 관계 공무원들이 가장 잘 안다고 할 수 있다. 그러므로 당해 지역의 재정여건에 적합하고, 주민들의 요구에 부응할 수 있는 정책이나 계획을 수립하여 이를 집행할 수 있도록 지원할 수 있는 예산편성도 그 지역의 특수성을 반영할 수 있어야 한다. 이는 물론 앞에서 언급한 지방예산의 자율성과 직결되는 문제이지만, 각 지방이 처해 있는 상황속에서 計劃豫算制度를 적용해야 할 것인가, 아니면 成果主義 豫算制度를 채택할 것인가 또는 零基準豫算制度를 채택할 것인가의 문제는 당해 지방정부의 몫이며 또한 책임이다. 우리나라의 경우 국가예산제도의 개혁이 몇번 시도되었음에도 불구하고 계속 실패하였던 까닭은, 우선 선진국의 실패경험에 자극받기도 한 것이지만, 전면적인 개편이 가져올 국가전체의 혼란과 사후 영향을 분석할 수 없었기 때문에 부분적인 개혁작업만이 시도되었기 때문이다. 따라서 이처럼 국가전체에 영향을 줄 예산제도 등은 각각의 지방정부에 우선적으로 적용하여 계속적으로 연구분석한 후 도입하면 별다른 무리가 없을 뿐만 아니라, 우리나라의 실정에 적합한 예산제도를 개발할 수도 있다.

이러한 점에서 최근 資本豫算制度의 도입(김안재, 1994: 4~13; 이수범, 1994: 14~25; 정세욱, 1994: 26~35; 이규환, 1994: 36~48)과 企業豫算制度의 도입(강인재, 1994: 52~56; 김성태, 1995: 22~50)는 주목할 만하다.

3. 短期的인 觀點에서의 改善方案

단기적인 관점에서의 개선방안은 주로 현행 지방예산 편성제도하에서 예산운용절차와 관련주체들의 행태와 인식의 전환등을 모색하고자 한다.

1) 지방예산의 회계년도 변경

예산편성과 관련된 많은 문제점의 하나가 바로 편성기간이 지나치게 짧고, 국가예산 편성주기와 일치하지 않아, 편성과정 자체가 부실하게 되고 또한 수정예산이나 추가경정예산의 편성이 불가피하다는 것이다. 따라서 이 문제는 지방예산의 회계년도를 영국이나 일본 등과 같이 4월-3월로 변경하는 방안을 신중하게 고려할 필요가 있다. 이와 관련하여 미국의 일부 지방정부에서 채택하고 있는 2년제 방식을 도입하지는 주장도 있으나(심정근, 1995: 79), 우리나라의 경우 국가예산이 단년도의 회계년도를 채택하고 있는 만큼, 국가예산 편성과의 시차를 인정하는 4월제로 전환하는 것이 바람직하다고 판단된다.

그러나 이러한 회계년도의 변경에 어려움이 따르면, 우선적으로 국고보조금의 내시체계 및 운용방법만이라도 개선하여 적기에 국가예산이 편성되어 지방예산편성에 차질이 없도록 하여야 한다.

2) 예산편성의 전문성 강화방안

예산편성의 효율화를 통해 예산의 낭비적 요인을 제거하기 위해서는, 예산편성 공무원들에 대한 전문교육과 훈련도 필요하며, 전문 인력의 확보 또한 중요한 문제라 하겠다. 그러나 현 체제하에서는 이러한 기구와 인력의 확대보다는 예산편성과 관련된 업무 자체를 감소시키는 방안이 급선무다. 따라서 세출예산의 경우 경상적 경비와 정책적 경비로 구분하여 경상적 경비는 표준예산제도를 적용하여¹⁰⁾, 통일적인 단가와 증감율을 통한 사정을 하고, 주로 정책적 경비에 초점을 두어 예산사정을 하여 시간과 노력을 절약하여야 하겠다.

3) 중기 지방재정계획과의 연계성 강화

예산의 기본적인 기능이 계획기능이므로, 각 지역의 중기 지방재정계획과의 연계성을 통해 계획기능을 제고하는 방안을 모색하여야 한다. 그러기 위해서는 우선 중기계획의 수립단계에서부터 가용재원에 대한 철저한 예측과 예산편성에서의 연계방안이 함께 모색되어야 한다. 또한 주요 투자사업에 대해서는 투자심사제도를 강화하여 투자우선순위에 대한 타당성과 객관성을 확보하여야 한다.

4) 주민의 요구와 참여 확대방안

주민들의 참여와 요구가 확대되는 것은 궁극적으로 예산에 대한 통제와 감시기능이 증대

10) 標準豫算이란 연도에 따라 큰 변동이 없는 경상적 경비를 조직단위로 골라내어, 개별검토를 통해 타당한 금액을 책정하여 적용하는 방식이다. 따라서 후년도부터는 물가상승율이나 시책방향 등을 고려하여 단순 증감율에 의해 예산규모를 정하는 방식이다(심정근, 1995: 87).

되는 것이라 하겠다. 지방자치제의 성숙도에 따라 주민들의 참여와 요구기능의 반영도가 증대되겠지만, 예산편성과정에서 주민참여를 확대하기 위해서는 예산의 공개가 이루어져야 하고, 기존의 공청회와 주민집회, 그리고 여론청취제도 등을 통한 여론수렴에 대한 관심과 중요성이 크게 인식되어야 한다.

VI. 結 論

지방예산의 편성과정은 지역을 대상으로 지방정부가 ‘누구로부터 얼마나 걸어서, 누구에게 얼마나 줄 것인가’를 결정하는, 중요한 자원의 동원과 배분이 이루어지는 하나의 장이다. 더구나 지방자치제가 본격적으로 실시되어 그 어느 때보다 지방의 공공부문이 경쟁력을 강화해야 하고, 또한 주민들의 기대가 큰 만큼 더욱 더 많은 사업을 시행하여야 하는, 서로 상충적인 요구가 갈등을 일으키는 시기에 있어 지방예산의 편성제도를 개선하고자 하는 노력은 매우 중요하다고 하겠다.

그러나 실제로 우리가 처해 있는 상황은 아직까지 대부분의 재원이 국가예산에 의해 지방에 배분되고 있으며, 또한 지방의 잠재자원 능력도 크게 기대할 만한 수준은 아니다. 따라서 지방예산의 효율적인 편성이 지방자치제의 앞날을 결정하고 있다고 해도 결코 과언은 아니다.

그러므로 여기에서는 주로 거시적인 입장에서 지방예산의 편성제도에 대한 개선방안을 나름대로 제시해 보았다. 아무리 좋은 제도나 체제라 해도, 실제 적용할 경우는 예기치 않은 문제가 발생하게 된다. 예산제도에 대한 개혁 역시 단시일내에 소기의 효과가 발생하지 않았다고 너무 서두르기 보다는 차근차근 점진적으로 개선하고자 하는 의욕이 가장 중요하다고 본다. 따라서 가장 중요한 것은 제도나 체제의 개혁보다 이것을 운영하고 실제 행동으로 옮기는 ‘사람’의 의식과 행동의 개혁이 우선시되어야 하겠다.

參 考 文 獻

- 강인재, “기업적 예산운영제도의 내용과 조건:지방재정개혁을 위하여”, 현대사회연구소, 『지방자치』, 1994. 4.
- 김성태, “지방재정관리제도의 개선방안”, 한국재정학회·경기도, 『지방자치시대의 지방재정 발전발향에 관한 세미나 발표논문』, 1995. 2.
- 김안제, “지방자치단체의 자본예산제도의 도입방안”, 한국지방재정공제회, 『지방재정』, 1994. 10.
- 내무부, 『지방자치단체예산개요』, 1995.
- 내무부, 『지방재정연감』, 1994.
- 박봉현, “효율적인 예산편성 방안”, 경기도·경기개발연구원, 『21세기 경기발전과 예산의 역할』, '95 예산편성운용 워크숍 발표논문, 1995. 9.
- 박영희, 『재무행정론』, 다산출판사, 1995.
- 신무섭, 『재무행정학』, 대영문화사, 1994.
- 심정근, “도시정부의 예산결정과정에 관한 연구 - 서울시와 각 자치구의 예산편성과 심의 과정에 대한 실증분석 -”, 한국도시행정학회, 『지방자치시대 도시정부관리의 쇄신 방향』, 1995. 1.
- 유 훈, 『재무행정론』, 법문사, 1994.
- 이규환, “미국 도시정부의 자본예산제도 운용”, 한국지방재정공제회, 『지방재정』, 1994. 10.
- 이수범, “자본예산제도의 의의와 필요성”, 한국지방재정공제회, 『지방재정』, 1994. 10.
- 이상용, “지방예산의 편성 및 심의의 요령”, 한국지방행정연구원, 『'93 지방의회의원연찬회 주제논문집』, 1993. 10.
- 이영조, “지방자치단체의 추가경정예산 실태와 효율화 방안”, 한국행정학회, 『한국행정학보』, 1994, 제28권 제2호
- 정세욱, “자본예산제도 도입의 전제조건”, 한국지방재정공제회, 『지방재정』, 1994. 10.
- 한국지방자치학회, 『한국지방자치론』, 삼영사, 1995.
- 한국지방재정공제회, 『지방재정편람』, 1993.
- 황성현, “대도시 예산운용의 효율화 방안: 서울특별시 예산을 중심으로”, 노기성, 유일호 편, 『국가예산과 정책목표 - 1994년도』, 한국개발연구원, 1994.

Allen Schick(ed.), 『Perspectives on Budgeting』, ASPA, 1980.

Aaron Wildavsky, 『The Politics of Budgetary Process』, Little Brown and Co., 1984.

Christopher Pass and Bryan Lowes, 『Collins Dictionary of Economics』, Harper Collins Publishers, 1993.

Donald Axelrod, 『Budgeting For Modern Government』, St. Martin's Press, 1988.

Howard Elcock, Grant Jordan and Arthur Midwinter, 『Budgeting in Local Government: Managing the Margins』, Longman Group UK Ltd., 1989.

Otto Eckstein, 『Public Finance』, 4th ed, Prentice-Hall, 1979.

Richard A. Musgrave & P. B. Musgrave, 『Public Finance in Theory and Practice』, McGraw-Hill, 1980

Robert D.Lee, Jr.and R.W. Johnson, 『Public Budgeting Systems』, Univ., Park Press, 1977.

Thomas D.Lynch, 『Public Budgeting in America』, Prentice-Hall, 1977.