



2011

다년도 예산제도 도입 방안 연구

A Study on the Introduction of Multi-Year Budgeting System

배준식 · 이세구

다년도 예산제도 도입 방안 연구

A Study on the Introduction of Multi-Year Budgeting System

2011

■ 연구진 ■

연구책임 배 준 식 • 도시경영연구실 부연구위원
연구원 이 세 구 • 기획조정본부 본부장
김 진 수 • 도시경영연구실 연구원
박 성 문 • 도시경영연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 단년도 예산제도는 1년을 단위로 측정한 재무정보를 과거와 비교함으로써 주기적인 점검이 용이하고, 사업집행의 감독에 유리하며, 매년 예산을 새롭게 편성하기 때문에 경직성 경비가 적어 예산편성의 융통성이 크다는 장점이 있음.
- 그러나 오늘날 많은 예산항목이 장기적 계약이나 집행을 수반하기 때문에 1년은 너무 짧다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔으며, 불용액 및 이월액을 줄이기 위해 회계연도 말의 밀어내기식 예산집행으로 불필요한 예산낭비를 초래하거나, 장기사업의 경우 매년 예산과정에서 사업의 단절성을 초래하는 문제점을 보이고 있음.
- 이러한 문제점들을 보완하고자 현재 대부분의 경제협력개발기구(OECD) 국가들은 다년도 사업예산제도를 활용하고 있는 실정임. 원래 다년도 사업예산제도는 중·장기적인 예산 소요 증대를 예측하여 사업계획을 미리 확정해 두는 수단으로 사용되어 왔지만, 공공부문의 지출증가를 억제하기 위한 수단으로 그 성격을 변화시킨 것이라 할 수 있음.
- 미국 주정부의 경우 과거보다는 감소했지만 20개 주 정도가 격년도 예산제도(biennial budgeting)를 적용하고 있으며, 대부분의 주가 예산정책의 결정과정에서 다년도적 시각(multi-year perspective)을 병행하기 위해 노력하고 있음.
- 현재 서울시는 매년 당해 연도를 포함한 5년간의 중기지방재정계획을 편

성하면서, 매년 새로이 5개년 예산을 편성하고 있는 실정이기 때문에 편성 2년차 이후 예산에 대해서는 사실상 강제력이 없어 그 실효성에 문제가 있다는 지적이 있음. 2~3년 정도의 다년도 예산제도를 도입할 경우 경기변동에 따른 대응력이 향상될 수 있고, 재정준칙을 적용하여 재정건전성을 확보하는 데도 유리할 것으로 예상됨.

- 이 연구는 지방정부 예산시스템의 현황과 문제점을 진단하고, 다년도 예산제도의 도입과 관련하여 그 가능성 여부와 환경 분석, 그리고 도입에 따른 효과성 분석을 통해 예산편성 및 집행의 효율성을 높일 수 있는 제도적 방안들에 대하여 검토해보고자 함.

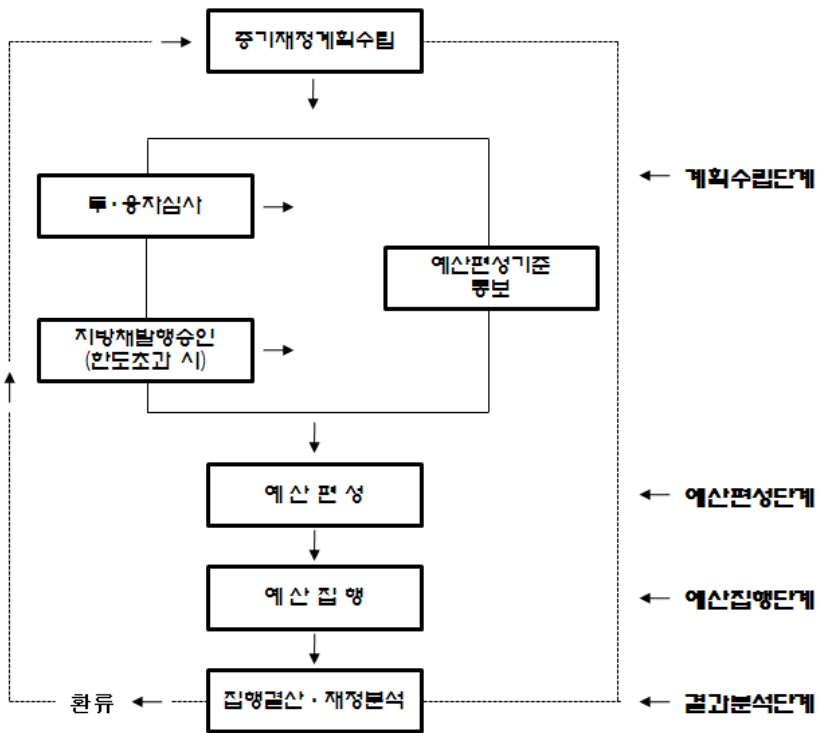
II. 지방예산 프로세스 분석

1. 지방정부 예산시스템 개요

- 예산(Budget)이란 일정기간에 국가 또는 지방자치단체가 달성하고자 하는 목표, 즉 일정기간에 의도하는 행정활동을 수행하는데 필요한 재원을 얼마나 조달할 것이며, 조달된 재원을 여러 가지 사업 중에서 어떻게 배분하여 어떠한 성과를 거두겠다는 의사를 결정하는 과정이자, 이 과정의 결과물을 금액으로 표시한 것으로 정의할 수 있음.
- 예산에 관한 가장 상위법령은 헌법이고, 예산에 관한 일반법 가운데 국가 예산에 관한 법은 국가재정법이며, 지방재정에 관한 법은 지방자치법과 지방재정법이라고 할 수 있음.
- 지방예산이 처한 현주소에 따라 부각되는 기능은 크게 투자재원의 배분기능, 재정운영의 건전화 기능, 주민의 복지수요충족 및 지역개발촉진 기능으로 구별됨.

2. 지방정부 예산시스템의 현황

- 예산의 시스템적 관리는 중기지방재정계획 수립 → 투·융자심사 → 예산 편성 → 예산집행 → 재정분석 → 재정환류의 과정으로 연속적으로 이루어짐.



* 출처 : 시·도 공무원교육원, 2008, 예산실무

〈그림 1〉 예산운영시스템

- 지방예산은 지방자치단체의 세입·세출에 세부적인 경제적 능률이 서로 상이하고 예산의 편성·심의·집행 과정에서 재정환경적 변화가 발생하기 때문에 회계책임, 능률성, 대응성 등을 높이기 위하여 여러 종류로 구분·

운영되는 것이 일반적인 추세라고 할 수 있음.

〈표 1〉 예산종류의 구분 기준

구분 기준	예산의 종류
○ 예산의 성질에 따른 구분	- 일반회계예산 - 특별회계예산 - 기금
○ 경비의 계산방법에 따른 구분	- 예산총계 - 예산순계
○ 예산편성절차에 따른 구분	- 본예산 - 추가경정예산 - 수정예산
○ 예산관리기술에 따른 구분	- 사업예산(성과주의) - 품목예산 - 계획예산 - 영기준예산 - 일몰예산 - 자본예산

○ 지방자치단체의 ① 수입 가능한 재원을, ② 누구를 대상으로, ③ 어떤 목적으로, ④ 어떤 지출경비로, ⑤ 얼마를 배분·집행할 것인가를 결정하는 공식적인 절차와 과정을 말하는 예산과정(budget process)은 지방자치법, 지방재정법 등의 관계규정을 기초로 하여 예산안의 편성과 심의·의결, 예산 집행, 결산의 과정을 거쳐 예산집행의 책임이 해제됨.

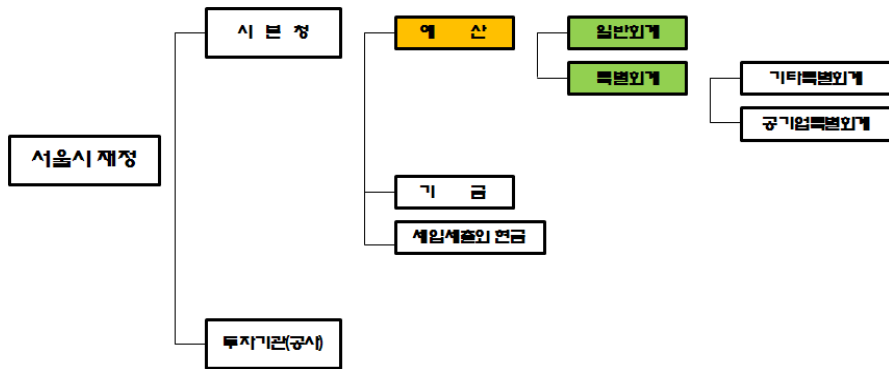
〈표 2〉 예산과정의 흐름

	2010	2011	2012
2011년도 예산	중기재정계획수립 투·융자심사 예산편성·심의	예산집행	결산

3. 서울시 예산운영시스템

○ 서울시는 중앙부처인 행정안전부의 지도·감독을 받는 한편, 차관회의 등

에 참석하여 지방자치단체의 의견을 반영시키고 있으며 전국 시·도지사 협의회 및 수도권 행정협의회를 통해서 지방재정에 관한 사항을 중앙정부에 건의하고 있음.



〈그림 2〉 서울시 재정구조

- 일반회계는 시민의 세금(13개 시세)과 사용료·수수료 등 세외수입을 재원으로 하여 사회복지, 경제개발, 교육·문화 등 기초적인 행정수요에 충당하고 일반행정 기능을 유지하기 위해 운영되는 것이며, 특별회계는 기타특별회계와 공기업특별회계로 구분할 수 있음.
- 서울시의 경우 예산은 ① 예산편성기준의 시달, ② 예산편성요구서 작성·제출, ③ 예산담당부서 사정, ④ 의회의 심의조정, ⑤ 의회의 승인 의결과정을 거쳐 편성되고 있음.
- 서울시의 세입에는 ① 시세수입, ② 세외수입, ③ 지방교부세, ④ 국고보조금, ⑤ 지방채 등이 있으며, 시세수입은 일반회계 기준으로 전체 세입수입의 81%수준임.

4. 지방정부 예산시스템의 문제점

- 현재 지방정부 예산시스템의 문제점으로는 지방예산 편성기간의 단기성, 지방예산 편성의 경직성 및 합리성 확보의 어려움, 수정예산·추가경정예산 편성의 관례화, 의회의 심의기능 약화와 같은 것을 들 수 있음.

Ⅲ. 다년도 예산제도의 개념 및 사례

1. 다년도 예산제도의 의미와 필요성

- 다년도 예산제도는 이미 OECD의 주요국들에서 다양한 형태로 실시되고 있으며, 이는 세계적인 추세라고도 볼 수 있음. 우리나라도 중기지방재정계획에 넓은 의미의 다년도 예산제도를 적용할 경우 이미 도입되어 운영되고 있다고 볼 수 있음. 다만 중기지방재정계획의 실효성과 관련하여 보다 체계적인 다년도 예산제도를 도입할 필요가 있을 것으로 판단됨.
- 다년도 예산제도를 우리나라 예산제도에 도입한다면 두 가지 형태가 가능할 것임. 첫째는 넓은 의미의 다년도 예산제도를 도입하여 우리나라 예산 전체에 적용함으로써 국가 자원의 효율적이고 합리적인 배분 및 장기적이고 전략적인 맥락하에 예산을 편성·운영할 수 있도록 하는 것임. 이를 위해서는 현재의 중기지방재정계획을 좀 더 확대적용하고 법적 권위를 부여함으로써 각 부처의 예산편성에 실질적인 지도력과 구속력을 행사할 필요가 있음.
- 두 번째는 좁은 의미의 다년도 예산제도를 적절한 부처나 프로그램에 융통성 있게 적용함으로써 이 제도의 장점을 최대한 활용하여 재정의 효율성 및 사업의 안정성을 제고할 수 있을 것임. 이때 좁은 의미의 다년도 예산제도 적용이 가장 적절한 부문은 국가 수준에서는 국방부의 전력투자비라고 할 수 있고, 지방정부에서는 안정성을 요하는 대규모 장기투자사업이라고 판단됨.

2. 다년도 예산제도의 종류

- 이 연구에서 언급하고자 하는 다년도 예산제도의 종류는 여러 가지의 다년도 예산제도가 존재하는 것을 의미하는 것이 아니라 대체적 성격을 지니거나 단년도 예산제도의 문제점을 보완하는 제도적 장치들을 의미함.
- 중장기적 관점에서 사업의 투자 우선순위 및 시기를 검토하는 중기지방재정계획은 가장 큰 제도라고 볼 수 있으며, 계속비제도나 장기계속계약제도, 국고채무부담행위는 다년도 사업에 적용될 수 있는 부분적인 제도장치라고 정의내릴 수 있을 것임.
- 이와 대조적으로 다년도 예산제도의 취지를 가장 직접적으로 살리고 있는 것은 격년도 예산제도라고 할 수 있는데, 이는 모호한 형태의 다년도 예산제도들 중에서 가장 진화된 형태이고 대체적 성격이 가장 강한 제도라고 할 수 있음.

3. 다년도 예산 적용국가별 사례연구

- 다년도 예산을 적용하는 주요 국가들이 예산과정에 다년도 요소를 포함하는 것은 일반적인 현상임. 대부분의 국가 예산개혁이 다년도 전망을 포함하는 것으로 수렴하는 것은 다년도 예산에 대한 선진국의 경험이 공통적으로 긍정적이었다는 것을 나타냄. 하지만 이러한 나라들의 다년도 예산으로부터 도출된 특정한 이점들은 다년도 예산의 목적, 접근의 설계, 다년도 예산개혁을 실행할 수 있는 행정적 능력 등에 따른다고 할 수 있음.
- 다년도 예산의 접근법은 정치적 목적과 예산제도의 차이로 인해 나라마다 서로 다르기 때문에 전 세계에서 가장 모범적으로 실행하고 있는 나라를 식별하는 것은 무의미하다고 할 것임.
- 대신에 이 연구에서는 상당히 잘 실행되었다고 알려진 독일, 오스트리아, 영국, 호주, 뉴질랜드, 미국의 다년도 예산제도를 검토하고 이 제도를 새롭

- 게 도입하고자 할 때의 교훈을 도출하고자 함.
- OECD 회원국들의 다년도 예산제도는 적어도 외견상으로 국가별로 상당히 다양한 형태를 취하고 있으며, 범용적인 요소를 찾아서 취합한 표준모델의 도출이 그리 여의치 않은 것으로 판단됨.
 - 굳이 공통된 성격을 찾아보자면 다년도 예산제도는 단년도 예산제도를 대체하는 개념이라기보다 지출승인 등 궁극적인 예산의 기능은 단년도 위주 운영을 견지하되, 이 과정에서 체계화된 다년도 시각을 반영하여 단년도 예산제도에 대한 보완적인 성격으로서, 재정운영의 일관성을 확보하고자 하는 취지의 제도로 이해할 수 있을 것임.

4. 외국 지방정부의 다년도 예산제도 운영 현황

- 이 연구에서는 외국의 지방정부가 어떤 방식으로 다년도 예산제도를 운영하고 있는가에 대해 알아보하고자 함. 단, 본 내용에서 다루고자 하는 다년도 예산제도는 좁은 의미의 다년도 예산제도라 할 수 있는 격년도 예산제도를 중심으로 살펴보았으며, 이에 맞는 사례로 미국의 애리조나주, 코네티컷주, 오하이오주의 운영현황을 주로 살펴보았음.
- 미국 주정부의 경험을 요약하면, 단년도나 격년도 예산제도 채택여부는 결국 예산이 얼마나 크고 복잡한지, 경제여건 등 외부의 불확실성 요인(특히 세입)에 얼마나 노출되어 있는지에 따라 결정된다고 볼 수 있음.
- 본격적인 적용이 어렵더라도 지출의 가변성이 비교적 낮고 반복적인 예산 편성 및 집행이 이루어지는 분야에 대해서는 격년도 또는 그보다 긴 주기의 예산편성 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다고 판단됨.
- 아울러 현재 시행하고 있는 하향식 자원배분에도 이를 적용하여 현재 매년 설정되는 지출한도 설정방식에서 벗어나 분야별로 선별적으로 다년도 지출 한도를 적용하는 방식으로 확대하는 방안도 신중히 검토할 수 있을 것임.

5. 다년도 예산제도의 운영상 문제점

- 단년도 예산제도의 문제점들을 보완하거나 대체할 수 있는 다년도 예산제도 역시 문제점이 존재하고 있는데 그 내용들은 다음과 같음.
- 첫째, 다년도 예산은 예산편성에 개입된 전망기간이 단년도에 비해 길 수 밖에 없으므로 예측의 불확실성이 크다는 문제가 있음.
- 둘째, 행정부와 입법부 간의 접촉빈도가 적어지게 됨으로써 양측 간의 협력을 제한할 수도 있음.
- 셋째, 예산심의와 회계검사를 강화하기 위해서는 현재 의회의 일정조정이 필요함.

IV. 다년도 예산제도 도입 필요성 및 방안

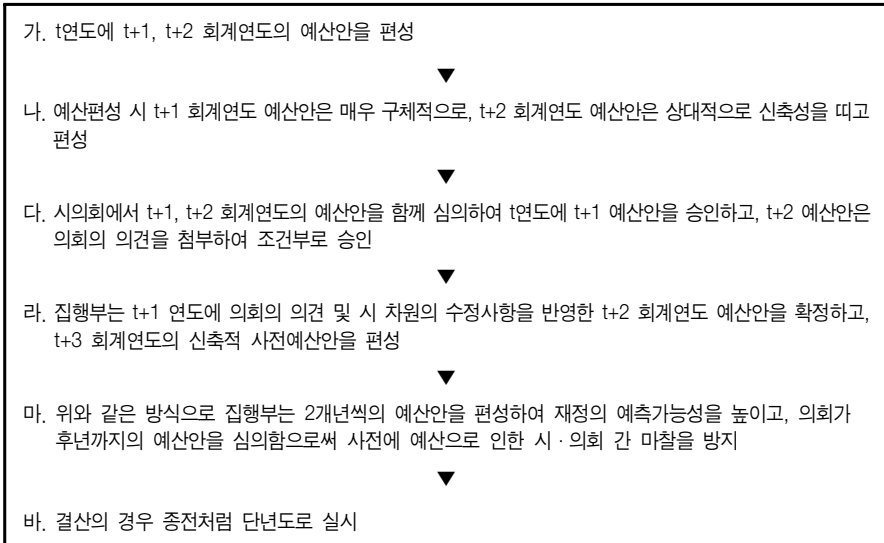
1. 다년도 예산제도의 단기적 도입 방안

1) 중기지방재정계획의 실효성 제고

- 1990년대 중반 재정위기를 경험한 국가들이 재정개혁의 일환으로 사전예산제도를 도입하여 운영하고 있는데, 이는 경제전망, 재정목표, 총지출한도(총량) 및 분야별 재원배분 등을 담은 사전예산서(Pre-budget Statement)를 본예산(full budget) 심의에 앞서 심의하는 제도임.
- 사전예산보고서에 공통적으로 포함되는 주요 내용에 첫째, 경제 및 재정에 대한 전망, 둘째, 재정정책의 목표 대비 성과를 판단할 수 있는 지표, 셋째, 경기변동이 재정변수에 미치는 영향, 넷째, 예산규모가 경제에 미치는 영향 등이 있음.
- 사전예산제적 방식을 적용 시 예산의 순기 조정과 더불어 예산을 편성하는 방식에 대한 구체적인 예를 제시하고자 함. 구체적인 예산편성 방식은 다

음과 같음.

〈표 3〉 예산과정에서의 사전예산제적 요소 도입



- 이러한 사전예산제적 운영방식은 t+2, t+3년도의 예산안에 대한 탄력적인 편성을 통해 운용의 묘를 살릴 수 있는 방안이라고 판단됨. 심의과정에서는 각종 경제지표 및 변수들에 대한 심도있는 검토가 필요함.
- 예산과정에서의 사전예산제적 요소 도입은 중기지방재정계획의 실효성을 높일 수 있는 하나의 방안이라고 생각됨. 사전예산제도는 재정의 투명성 및 건전성 강화에 그 주목적이 있지만 중기지방재정계획의 수립 목적이 재정의 예측 가능성 강화에 있다면 이러한 목적들이 서로 상치되지 않는다고 할 수 있음.
- 즉, 다음연도 예산안 제출 시 차차기연도의 신축적 사전예산안을 함께 제출함으로써 의회는 예산 감독 기능을 강화할 수 있고 집행부는 의회와 합의된 예측 가능한 범위의 예산을 운용하여 불필요한 재정지출을 줄이고 사업시행의 불안정성을 제거하는 효과를 기대할 수 있을 것임.

- 사전예산제적 요소를 전면적으로 도입할 수도 있으나 행정력 과부하 등 상황이 여의치 않다면 매년 반복적으로 집행되는 경상적 경비와 대형 시책사업에 한해 도입하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것임. 다만, 차차기연도의 예산안 수립 시 사전예산안의 수정이 필요한 경우 집행부는 의회와의 협의가 필요하며 수정이유에 대해 설명할 의무가 있을 것임.
- 예산과정에서의 사전예산제적 요소 도입은 중기지방재정계획의 실효성 논란에 대한 보완 기능으로 작동할 수 있고, 2~3개년도의 중기적 재정운용에 대한 의회의 예산심의를 강화하며, 재정의 예측 가능성 제고 및 건전성 강화에도 기여할 수 있을 것으로 생각됨.

2) 계속비제도의 활성화

- 계속비제도의 활용을 통한 기대효과 분석에서는 현재 서울시에서 추진 중인 주요사업들의 세입·세출 결산서의 내용을 활용함. 이를 통하여 공사현장 관리비가 어느 정도 감소하고 이용편익이 얼마나 발생하는가를 추정해 보고자 함. 이 연구에서 기준이 되는 사회적 할인율은 KDI 공공투자센터에서 제시한 최근의 사회적 할인율을 적용하고 편익비용비는 옥동석(1995)이 제시한 200여개 정부대형사업의 최소 편익비용비를 기준으로 하여 분석하고자 함.
- 집중투자방식의 예산재편성으로 나타나는 경제적 이득은 분산투자 예산편성에 따른 경제적 손실이라고 할 수 있음. 여기에는 예산재편성으로 사업이 조기 완공되어 실현될 수 있는 편익과 공사기간 단축에 따른 공사현장 관리비의 감소가 포함됨.
- 일반회계 주요사업에 해당하는 각각의 사업들 모두 기존 사업기간에서 1년을 앞당겨 완료하는 조건으로 예산을 균등 재편성한 결과를 살펴보면, 육천복개구조물 보수공사의 경우 5년의 사업기간을 1년 줄여 2007년도에

완공될 수 있도록 편성하였음. 이러한 편성에 따라 이 공사의 경우 관리비는 약 5억 5천만원이 절감되고 편익은 약 45억 6천만원이 발생함. 또한, 특별회계의 도시철도 건설사업 중 도시철도 9호선 1단계 건설의 경우도 1년을 앞당겨 완공할 경우 이에 따른 연간 편익액은 2,675억원으로 계산되면서 공사현장 관리비 절감액은 324억원에 달함.

- 다음의 표는 이 연구에서 분석된 사업들의 경제적 편익과 관리비 손실액의 내용을 정리한 것임. 이 금액은 기존의 분산투자하에서 공사관리비 증가 및 시설물 편익 상실로 나타난 경제적 손실로 정리될 수 있음.
- 사업별 규모액에 따라 전체적인 경제적 이득의 총액은 변화하겠지만, 이 연구에 적용된 가정을 통해 추정된 이익은 약 9.2%로 볼 수 있음.

〈표 4〉 분산투자의 경제적 손실

(단위: 원)

	사업명	총사업비	편익	관리비	편익+관리비
일반회계	육천북개구조물 보수	55,275,988,060	4,560,269,015	552,759,881	5,113,028,896
	한강공원 여의도권역 특화사업	81,949,843,000	6,760,862,048	819,498,430	7,580,360,478
	한강공원 난지권역 특화사업	62,806,203,990	5,181,511,829	628,062,040	5,809,573,869
	시흥대로-은행나무길 간 도로 확장	34,685,010,470	2,861,513,364	346,850,105	3,208,363,469
	제2수련원 건립	38,015,267,070	3,136,259,533	380,152,671	3,516,412,204
	시립아동병원 신축	26,946,100,000	2,223,053,250	269,461,000	2,492,514,250
	노량대교 보수보강	12,836,177,110	1,058,984,612	128,361,771	1,187,346,383
	내부순환로 (홍은동-정릉동)구조개선	22,036,310,000	1,817,995,575	220,363,100	2,038,358,675
	구로역앞 교통광장 조성	26,866,107,000	2,216,453,828	268,661,070	2,485,114,898
가로동 지중케이بل 정비	10,601,000,000	874,582,500	106,010,000	980,592,500	
특별회계	도시철도 9호선 1단계 건설	3,243,200,104,300	267,564,008,605	32,432,001,043	299,996,009,648
	도시철도 3호선 연장건설	274,679,674,840	22,661,073,174	2,746,796,748	25,407,869,922
	길음뉴타운개발사업	79,956,533,080	6,596,413,979	799,565,331	7,395,979,310
	강변북로 확장(청담-성수대교)	146,970,594,000	12,125,074,005	1,469,705,940	13,594,779,945
	도봉권역 공영차고지조성	16,307,000,000	1,345,327,500	163,070,000	1,508,397,500
강서권역 공영차고지조성	91,980,903,000	7,588,424,498	919,809,030	8,508,233,528	

* 주 : 비용편익비 0.0825와 관리비비율 0.01로 적용하여 계산할 경우 전체 편익비는 9.2%의 경제적 손실액으로 가정할 수 있음.

2. 다년도 예산제도의 중장기적 도입 필요성 및 방안

1) 분석목적

- 단년도 예산제도의 경우 불용액 및 이월비를 줄이기 위한 회계연도 말의 밀어내기식 예산집행, 장기사업의 단절성 초래, 장기적 시계를 결여한 상태에서 예산편성·집행으로 인한 자원배분의 합리성 상실과 같은 문제점이 드러남에 따라 이를 근절하기 위해서 다년도 예산제도의 필요성이 계속 제기되고 있음
- 이 연구에서는 다년도 예산제도가 필요한 이유를 불용액 및 이월비를 중심으로 분석한 후 살펴보고자 함.

2) 불용액 분석

- 예산현액 대비 불용액 비중은 2003년 5.2%에서 2006년 4.8%로 감소하였으나 2008년에 다시 5.6%로 증가하였음. 발생사유별로 살펴보면 예산집행잔액, 계획변경 등 집행사유 미발생 순으로 나타나고 있음. 예산집행잔액 비중은 점차 증가하는 추세이며, 계획변경 등 집행사유 미발생 비중은 점차 감소하다가 증가하는 추세로 돌아섰음.
- 특히, 2009년 불용액 발생사유를 보면 예산집행잔액이 전체의 58.0%에 달해 사업계획 당시 소요예산을 과다하게 편성한 것으로 추측되며 과다한 예산편성은 결과적으로 예산의 비효율적인 배정과 집행으로 이어질 수밖에 없음.

〈표 5〉 발생사유별 불용액

(단위: 백만원, %)

연도	예산현액	불용액	발생사유				
			계획변경 등 집행사유 미발생	예산절감	예산 집행잔액	보조금 집행잔액	예비비
2003년	15,323,873	792,299 (5.2)	254,838 (32.2)	75,914 (9.6)	329,165 (41.5)	6,889 (0.9)	125,493 (15.8)
2004년	16,768,185	1,035,624 (6.2)	316,701 (30.6)	114,437 (11.1)	484,318 (46.8)	9,895 (1.0)	110,273 (10.6)
2005년	17,509,243	1,096,160 (6.3)	343,749 (31.4)	66,175 (6.0)	607,988 (55.5)	7,258 (0.7)	70,990 (6.5)
2006년	16,547,493	793,036 (4.8)	260,913 (32.9)	33,357 (4.2)	442,510 (55.8)	11,313 (1.4)	44,943 (5.7)
2007년	19,635,502	909,453 (4.6)	112,443 (12.4)	77,389 (8.5)	527,397 (58.0)	41,697 (4.6)	150,528 (16.6)
2008년	21,841,177	1,223,918 (5.6)	218,218 (17.8)	104,341 (8.5)	761,350 (62.2)	48,240 (3.9)	91,769 (7.5)
2009년	25,338,774	1,641,840 (6.5)	479,540 (29.2)	31,483 (1.9)	952,703 (58.0)	35,080 (2.1)	143,033 (8.7)

3) 이월비 분석

- 발생사유별 이월비는 공사 중 장애요인, 도시계획 및 설계 등 사전절차 지연, 보상협의 지연 등 3가지가 매우 큰 비중을 차지하고 있음. 공사 중 장애요인은 2003년 201,691백만원(24.4%), 2006년 129,438백만원(22.9%), 2009년 134,587백만원(19.0%)으로 감소하고 있음. 도시계획 및 설계 등 사전절차 지연은 2003년 145,723백만원(17.6%)에서 2006년 201,346백만원(35.6%)으로 증가하였고, 2009년에는 234,523백만원(33.1%)으로 소폭 감소하였음.
- 보상협의 지연은 2003년 205,941백만원(24.9%)에서 2006년 153,384백만원(27.1%)으로 증가하였으나 2009년에는 132,113백만원(18.7%)으로 감소하였음.

〈표 6〉 발생사유별 이월비

(단위: 백만원, %)

연도	합계	공사 중 장애요인 발생	도시계획 및 설계 등 사전절차 지연	사업계획 변경	보상협의 지연	유관사업 지연	기타
2003년	825,956 (100)	201,691 (24.4)	145,723 (17.6)	46,723 (5.7)	205,941 (24.9)	30,207 (3.7)	195,671 (23.7)
2004년	642,269 (100)	132,784 (20.7)	125,657 (19.6)	57,069 (8.9)	217,373 (33.8)	50,845 (7.9)	58,541 (9.1)
2005년	562,087 (100)	94,845 (16.9)	197,738 (35.2)	69,265 (12.3)	101,138 (18.0)	28,364 (5.0)	70,737 (12.6)
2006년	565,444 (100)	129,438 (22.9)	201,346 (35.6)	25,194 (4.5)	153,384 (27.1)	25,926 (4.6)	30,156 (5.3)
2007년	775,285 (100)	67,766 (8.7)	361,175 (46.6)	134,172 (17.3)	153,979 (19.9)	3,041 (0.4)	55,152 (7.1)
2008년	1,019,225 (100)	85,223 (8.4)	291,704 (28.6)	178,386 (17.5)	199,754 (19.6)	78,933 (7.7)	185,225 (18.2)
2009년	832,407 (100)	134,587 (19.0)	234,523 (33.1)	122,028 (17.2)	132,113 (18.7)	48,082 (6.8)	161,074 (22.7)

4) 법률개정 검토사항

- 다년도 예산제도를 제대로 도입하려면 지방재정과 관련된 법률들의 개정이 반드시 필요하며, 이는 행정부와 국회의 공감을 토대로 상당히 포괄적인 정책적 접근을 해야 하는 사안이라고 할 수 있음.
- 우선적으로 헌법 제55조를 살펴보면 “한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다”고 되어 있는데 여기서 규정하는 회계연도가 다년도 예산제도에 장애가 되는지에 대해서는 법리 검토가 필요함.
- 특히 지방재정법의 경우 제14조(일시차입금), 제24조(보조금의 신청 등) 등 검토해야 할 법률내용들이 있음.
- 국가재정법과 지방재정법의 2원 체제 가동도 가능하지만 우리나라의 현행

정부간 재정제도(intergovernmental fiscal relations/system)를 고려할 때 중앙정부와 지방자치단체가 상이한 예산제도를 채택할 경우 재정 운영의 비효율과 혼란이 초래될 가능성이 매우 높음. 따라서 지방재정 관련 법률 외에 국가재정 관련 법률인 지방자치법의 동시 개편이 필요하다 할 것임.

5) 소결

- 불용액 및 이월비의 규모가 전반적으로 늘어나거나 줄어들지 않고 있음. 불용액은 일반적으로 사업계획을 변경하거나 예산절감을 통하여 발생하기도 한다는 점에서 예산을 비효율적으로 집행한 결과로만 평가할 수 없음.
- 예산불용 문제는 현재 상태보다 조금 개선될 가능성이 있지만, 다년도 예산제도를 도입한다고 해서 현 상태를 획기적으로 개선하기는 어려울 것으로 판단됨.
- 예산불용 문제는 예산회계연도의 기간 문제라기보다 행정부의 예산운영 관행 및 행태와 관련되는 것이므로 다년도 예산제도를 도입하더라도 계속해서 발생할 수 있음. 예컨대, 예산불용 문제는 격년도 예산제도를 도입할 경우 지금까지 1년 만에 발생하던 것이 2년 만에 발생할 수도 있는 것임.
- 예산불용의 원인, 발생 가능성, 허용 범위를 재정법령, 기준, 재정규율 등으로 현재보다 엄격하게 규제하는 방식이 절실히 요구됨. 예산 기술적으로는 예산불용의 대상을 1년 대상, 2년 대상으로 구분하여 접근할 수도 있음. 즉, 격년도 예산제도를 실시하는 경우에도 1년 단위의 ‘잠정 세입세출 결산’을 실시할 수 있는데, 이 경우 불용액을 계산할 수 있고 적절히 활용할 수도 있음.
- 이를 뒷받침하기 위해서는 국가재정법 및 지방재정법의 개정이 반드시 뒤따라야 하며, 이들 법률과 관련된 법률인 지방자치법, 국가회계법 등의 개정도 반드시 수반되어야 함.

3. 전문가 설문조사

1) 설문조사 개요

- 설문내용은 크게 현행 단년도 예산제도에 관한 의견조사와 다년도 예산제도에 관한 의견조사로 구분하였음. 현행 단년도 예산제도에 관한 의견조사에는 다년도 예산제도에 관한 수정 여부 의견, 단년도 예산제도에서의 사업예산 집행 원활함 정도, 다년제적 요소 도입을 통한 재정의 신축적 운영 도움 정도, 계속비제도가 활용되지 않는 이유(서울시) 등의 항목이 포함되었음.
- 다년도 예산제도에 관한 의견조사에는 다년도 예산제도 도입에 관한 의견, 다년도 예산제도를 도입할 경우 단년도 예산제도와 비교해서 개선되는 효과, 단년도 예산제도를 폐기하고 다년도 예산제도를 도입했을 때의 단점, 다년도 예산제도 도입 시 장애요인, 다년도 예산제도 도입 시 요구되는 사항 등의 항목이 포함되었음.

2) 조사결과 요약

- 설문조사 결과 다년도 예산제도 도입 시 재정의 신축적 운영, 불용액 및 이월비 등 예산집행의 비효율 개선 등의 효과에 대한 기대가 큰 것으로 나타났다. 하지만 재정의 책임성 저하, 예산수립 및 성과 측정 등 환류시스템 약화, 의회의 권한 침해 등의 문제점이 제기됨.
- 전반적으로 다년도 예산제도의 취지 및 타당성에는 공감하지만 현실적인 여건으로 인해 아직은 도입에 시기상조라는 견해가 강한 것으로 분석됨. 이 제는 제도화를 위한 지속적인 논리 개발 및 여론 수렴이 필요하다 할 것임.

V. 다년도 예산제도의 기대효과와 제반과제

1. 다년도 예산제도 적용의 기대효과

- 지금까지 논의한 바와 같이 현재 우리나라에서는 회계연도의 원칙에 따라 예산순기상의 다년도 예산제도를 운영할 수는 없음. 하지만, 다년도 예산제적 요소들이 도입·시행되면 사업의 장기적 효율성과 합리성 제고, 주요사업들에 대한 심층검토, 비용절감 효과 상승과 같은 효과를 기대할 수 있을 것임.

2. 다년도 예산제도 준비상의 제반과제

- 다년도 예산제도를 준비 시 발생할 수 있는 제반과제는 예산제도를 근본적으로 바꿀 경우 예산회계연도를 몇 년 단위로 하여 설정할 것인가의 문제라고 할 수 있음.
- 첫째, 이론상으로는 예산회계연도의 단위연도와 해당사업의 사업주기(Life cycle of each program)가 가급적 일치되도록 설정되어야 타당하다고 할 수 있음.
- 둘째, 미래예측의 타당성과 정확성을 확보할 수 있는 범위 내로 단위예산연도가 설정됨이 바람직함. 사회의 통상적인 정치·경제적 여건 및 변동의 폭을 충분히 감안하여 단위 예산회계연도가 설정되어야 할 것임.
- 다년도 예산제도를 도입 시 모든 부문의 예산을 다년도 예산제도를 적용하여 편성할 것인가, 아니면 현재와 같은 단년도 예산제도와 다년도 예산제도를 병존시켜 사업별, 부문별 특성 또는 예산지출의 성격에 따라 이를 이원화할 것인가가 문제가 됨. 또한, 이원화한다면 어느 부문의 예산에 먼저 적용할 것인가도 검토되어야 할 것임.
- 만약 일반적으로 예산을 운영유지비와 투자사업비로 구분한다면, 운영유지비에의 다년도 예산제도 적용은 예산총액목표제도 및 다년도 지출계획의 도입을 통한 예산절감의 유인체제로 기능할 수 있음. 경직성 경비의 성

격이 강한 운영유지비는 자연성장률과 물가상승에 따라 지속적으로 팽창할 위험이 큰 부문이기 때문에, 예산의 가이드라인 역할을 하는 다년도 예산추정치의 설정을 통해 불필요한 예산팽창을 사전적으로 억제하는 효과를 기대할 수 있을 것임. 한편, 투자사업비에서 예산회계연도의 다년도화는 아무래도 사업비용의 안정적 확보와 동태적 자금지원의 원활화에 더욱 기여한다고 여겨짐.

- 현재의 단년도 예산편성방식의 한계를 극복하기 위해 다년도 예산제도를 도입하려면 모든 부문의 예산을 다년도 예산제도를 적용하여 편성해야 하는데, 여기에는 법적, 운영상의 제약이 있으므로 현재와 같은 단년도 예산제도와 다년도 예산제도를 병행시켜 사업별·부문별 특성 또는 예산지출의 성격에 따라 이를 이원화하는 것이 더 현실적인 대안이라고 할 수 있음.

Ⅵ. 결론 및 정책제언

1. 결론

- 다년도 예산제도를 도입하는 데 있어 가장 핵심적인 것은 회계연도의 다년도화를 예산과정상의 어느 부분까지 적용할 것인가에 관한 선택으로 판단됨.
- 우선적으로는 현행 단년도 예산제도를 기본적으로 유지하면서 예산과 사업계획의 연계성을 강화하거나, 계속비제도나 국고채무부담행위와 같은 예외적 제도의 기능을 강화하여 우회적 효과를 거둘 수 있을 것임. 그러나 초기의 사업금액 및 일정이 확정되지 않고서는 계속비제도의 신속한 적용이 힘들고, 모든 사업을 일일이 계속비제도나 국고채무부담행위로 적용·계약하기도 무리가 있기 때문에, 다년도 예산제도의 필요성은 상존한다고 판단됨. 단, 이를 위해서는 훨씬 더 치밀하고 정교한 분석기법의 채택과 다양한 검토, 통제·평가체계의 강화가 전제되어야 할 것임.

2. 정책제언

- 주요 선진국들의 예에서 나타나는 바와 같이 중장기적인 시각에서 향후 재정의 운용방향을 계획하고 목표치를 설정하는 것은 재정의 건전성과 재정 운용의 효율성을 제고하는 데 있어서 매우 중요한 정책수단의 하나라고 할 수 있음.
- 따라서 우리나라도 많은 노력과 자원을 투입하여 수립하는 중기지방재정 계획이 보다 실질적인 성과를 이끌어낼 수 있도록 하는 제도개선이 필요할 것임. 물론 스웨덴처럼 중기재정운용계획 그 자체에 법적인 기속력을 인정하는 데까지는 이르기 어렵다 하더라도 형식적으로나 실질적으로 그 효과를 높이기 위한 제도개선이 필요할 것임. 이에 비추어 주요국의 사전예산 제도를 연구하여 중기재정계획의 실효성 문제를 보완하고자 하는 노력이 필요한 시점이라 할 수 있음.
- 현 시점에서는 서울시가 수행하는 모든 장기대형사업에 계속비제도를 적용하는 것은 현실적으로 무리라고 판단됨. 이에 따라 우선적으로 낭비적 요소가 많이 발생할 수 있는 대형 공공건설사업을 중심으로 계속비제도를 시범적으로 적용하여 운영해 봄으로써 향후 그 긍정적인 효과를 통해 다른 사업의 영역으로 확대 적용하는 것이 타당하다고 판단됨.
- 계속비제도를 적용·활용하기 위해서는 철저한 기획력이 바탕이 되어 편성되고 동시에 사후 관리가 철저히 이루어져야 할 것이며, 이를 위해서는 계속비제도 적용 지침서와 원칙·절차를 확립하는 것이 우선시되어야 할 것임.
- 장기적 관점에서는 미국 주정부의 격년도 예산제도의 장점을 부각하여 현재 서울시 예산제도에 도입할 수 있는 방안을 고려해 볼 수 있음. 이는 선행적으로 관련 법령의 개정이 필요한 부분이며, 이를 통해 회계연도의 단위를 2년으로 설정하여 예산을 운영할 수 있다고 판단됨.
- 기본적으로 격년도의 시작점이라 할 수 있는 홀수년도에서는 격년도 전체의 예산안에 대한 승인이 이루어지게 되며 이후 중간연도라 할 수 있는 짝

수년도에서는 격년도 전체의 예산안에 대한 조정안을 제출하고 추가경정 등의 예산조정안을 다루게 됨. 이러한 격년도 모형의 주요 핵심사항은 격년의 첫 연도에는 예산 및 사업에 대한 주요 의사결정을 주로 하고, 다음 연도에는 심도 있는 프로그램 평가를 수행할 수 있는 시간적 여유를 확보할 수 있다는 것임.

- 다년도 예산제도를 제대로 도입하려면 지방재정과 관련된 법률들의 개정이 반드시 필요하며 헌법에 대한 재검토도 필요함.
- 또한, 다년도 예산제도가 완전히 정착되려면 법률의 정비 외에 중앙정부와 지방정부 간에 존재하는 각종 제도, 지침, 기준 등에 대한 종합적 개편이 요구됨. 다년도 예산제도의 성패는 이런 법률 및 각종 제도, 지침 등의 제반여건 조성에 달렸다고 할 수 있음. 즉, 위와 같은 시스템이 구축되어야 다년도 예산제도가 온전하게 작동된다고 할 수 있음.

목 차

제1장 연구개요	3
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구내용 및 연구방법	6
1. 연구내용	6
2. 연구방법	7
제2장 지방예산 프로세스 분석	11
제1절 지방정부 예산시스템의 개요	11
1. 예산의 의의	11
2. 예산의 법원(法源)	12
3. 지방예산의 기능	18
제2절 지방정부예산시스템의 현황	19
1. 지방예산운영의 시스템 관리	19
2. 지방예산 적용내용	20
3. 지방예산의 종류	21
4. 지방예산과정	29
제3절 서울시 예산운영시스템	43
1. 서울시 재정시스템	43
2. 서울시 재정구조	44
3. 서울시 예산편성	45
4. 서울시의 세입구조	46
제4절 지방정부 예산시스템의 문제점	47

1. 개요	47
2. 현행 지방예산 편성의 문제점	48
제3장 다년도 예산제도의 개념 및 사례	55
제1절 다년도 예산제도의 의미와 필요성	55
1. 의미	55
2. 필요성	57
제2절 다년도 예산제도의 종류	58
1. 중기지방재정계획	58
2. 계속비제도 · 장기계속계약제도 · 국고채무부담행위	63
3. 격년도 예산제도	67
제3절 다년도 예산 적용국가별 사례연구	69
1. 독일의 다년도 예산제도	70
2. 오스트리아의 다년도 예산제도	72
3. 영국의 다년도 예산제도	72
4. 호주의 다년도 예산제도	75
5. 뉴질랜드의 다년도 예산제도	78
6. 미국의 다년도 예산제도	80
7. 시사점 및 교훈	82
제4절 외국 지방정부의 다년도 예산제도 운영 현황	87
1. 애리조나주	88
2. 코네티컷주	92
3. 오하이오주	98
4. 소결	104

제5절 다년도 예산제도의 운영상 문제점	106
제4장 다년도 예산제도 도입 필요성 및 방안	109
제1절 다년도 예산제도의 단기적 도입 방안	109
1. 중기지방재정계획의 실효성 제고	109
2. 계속비제도의 활성화	132
제2절 다년도 예산제도의 중장기적 도입 필요성 및 방안	153
1. 분석목적	153
2. 불용액 분석	153
3. 이월비 분석	161
4. 법률개정 검토사항	167
5. 소결	169
제3절 전문가 설문조사	170
1. 설문조사 개요	170
2. 응답자 일반현황	171
3. 현행 단년도 예산제도에 대한 의견조사 분석	174
4. 다년도 예산제도에 대한 의견조사 분석	183
5. 설문결과 요약	199
제4절 소결	199
제5장 다년도 예산제도의 기대효과와 제반과제	203
제1절 다년도 예산제도 적용의 기대효과	203
1. 사업의 장기적 효율성과 합리성 제고	203
2. 주요사업들에 대한 심층검토	204

3. 비용절감 효과 상승	206
제2절 다년도 예산제도 준비상의 제반과제	206
1. 단위연도 선정의 문제	206
2. 다년도 예산제도의 적용범위	207
제6장 결론 및 정책제언	211
제1절 결론	211
제2절 다년도 예산제도 도입을 위한 정책제언	214
1. 단기적 도입 방안	214
2. 장기적 도입 방안	218
참고문헌	225
부 록	231
영문요약	253

표 목 차

〈표 2-1〉 예산의 법원	13
〈표 2-2〉 예산관련 헌법과 지방자치법 규정 비교	15
〈표 2-3〉 지방재정법에서 규정하고 있는 예산제도 내용	16
〈표 2-4〉 예산종류의 구분 기준	22
〈표 2-5〉 순계예산과 총계예산의 개념비교	25
〈표 2-6〉 추경예산과 실행예산	26
〈표 2-7〉 예산제도이론의 변천	27
〈표 2-8〉 사업목적별 분류방법	28
〈표 2-9〉 예산과정의 흐름	30
〈표 2-10〉 지방예산운영의 기능분립	30
〈표 2-11〉 지방재정법상의 고시·공표·공개	37
〈표 2-12〉 결산의 절차 및 시기	42
〈표 2-13〉 지방세 구조	46
〈표 3-1〉 3가지 제도의 비교	66
〈표 3-2〉 독일의 예산작성 절차	70
〈표 3-3〉 각국의 다년도 예산제도의 특징	83
〈표 3-4〉 애리조나주의 격년도 예산 주기	90
〈표 3-5〉 코네티컷주의 격년도 예산 주기	96
〈표 3-6〉 오하이오주의 격년도 예산 주기	103
〈표 3-7〉 격년도 예산제도의 특성 : 확장형과 분할형 모델의 비교	105
〈표 4-1〉 국가별 사전예산제도 비교	119
〈표 4-2〉 경제 및 재정전망에 포함되어야 할 최소 요건	120
〈표 4-3〉 스웨덴의 예산과정	123
〈표 4-4〉 순계재정정책법안의 내용	128

〈표 4-5〉 예산과정에서의 사전예산제적 요소 도입	131
〈표 4-6〉 집중투자의 예산편성	134
〈표 4-7〉 분산투자의 예산편성	135
〈표 4-8〉 집중투자의 극단적 사례	137
〈표 4-9〉 주요사업 추진현황 : 일반회계	139
〈표 4-10〉 주요사업 추진현황 : 특별회계	140
〈표 4-11〉 예산재편성에 따른 경제적 이득 : 일반회계	146
〈표 4-12〉 예산재편성에 따른 경제적 이득 : 특별회계	147
〈표 4-13〉 분산투자의 경제적 손실	148
〈표 4-14〉 계속비제도와 장기계속계약제도	152
〈표 4-15〉 발생사유별 불용액	154
〈표 4-16〉 특별회계항목별 불용액	156
〈표 4-17〉 일반회계항목별 불용액	159
〈표 4-18〉 발생사유별 이월비	161
〈표 4-19〉 회계항목별 이월비	163
〈표 4-20〉 일반회계항목별 이월비	165
〈표 4-21〉 개정되어야 할 국가재정법 및 지방재정법 조항	168
〈표 4-22〉 연령	172
〈표 4-23〉 성별	172
〈표 4-24〉 직업	173
〈표 4-25〉 학력	173
〈표 4-26〉 단년도 예산제도에 관한 수정 여부	174
〈표 4-27〉 단년도 예산제도에서의 사업예산 집행 원활함 정도	175
〈표 4-28〉 단년도 예산제도의 장점	177

〈표 4-29〉 단년도 예산제도의 단점	178
〈표 4-30〉 중장기적 재정운용계획의 단년도 예산제도 보완 여부	179
〈표 4-31〉 다년제적 요소 도입을 통한 재정의 신축적 운영 도움 정도	181
〈표 4-32〉 계속비 제도가 활용되지 않는 이유	182
〈표 4-33〉 다년도 예산제도 도입에 관한 의견	184
〈표 4-34〉 다년도 예산제도의 우리나라 재정운영시스템에의 적합 정도	185
〈표 4-35〉 다년도 예산제도의 도입 이유	186
〈표 4-36〉 다년도 예산제도를 도입했을 때의 장점	188
〈표 4-37〉 단년도 예산제도와 비교해서 개선되는 효과	190
〈표 4-38〉 다년도 예산제도를 도입했을 때의 단점	191
〈표 4-39〉 단년도 예산제도와 비교해서 발생하는 문제점	193
〈표 4-40〉 다년도 예산제도 도입 시 적당한 회계순기 정도	194
〈표 4-41〉 다년도 예산제도 도입 시기	195
〈표 4-42〉 다년도 예산제도 도입 시 장애요인	196
〈표 4-43〉 다년도 예산제도 도입 시 요구되는 사항	198
〈표 6-1〉 계속비사업의 현안과 제안사항	217

그림목차

〈그림 2-1〉 예산운영시스템	20
〈그림 2-2〉 일반회계 예산편성 절차	33
〈그림 2-3〉 서울시 재정구조	44
〈그림 2-4〉 서울시 예산편성 흐름도	45
〈그림 3-1〉 영국 중기재정의 틀(MTFF) 작성절차	73
〈그림 4-1〉 발생사유별 불용액	155
〈그림 4-2〉 발생사유별 불용액 비율	155
〈그림 4-3〉 특별회계항목별 불용액	157
〈그림 4-4〉 특별회계항목별 불용액 비율	158
〈그림 4-5〉 일반회계항목별 불용액	160
〈그림 4-6〉 일반회계항목별 불용액 비율	160
〈그림 4-7〉 발생사유별 이월비	162
〈그림 4-8〉 발생사유별 이월비 비율	162
〈그림 4-9〉 특별회계항목별 이월비	164
〈그림 4-10〉 특별회계항목별 이월비 비율	164
〈그림 4-11〉 일반회계항목별 이월비	166
〈그림 4-12〉 일반회계항목별 이월비 비율	167
〈그림 4-13〉 단년도 예산제도에 관한 수정 여부	175
〈그림 4-14〉 단년도 예산제도에서의 사업예산 집행 원활함 정도	176
〈그림 4-15〉 단년도 예산제도의 장점	177
〈그림 4-16〉 단년도 예산제도의 단점	179
〈그림 4-17〉 중장기적 재정운용계획의 단년도 예산제도 보완 여부	180
〈그림 4-18〉 다년제적 요소 도입을 통한 재정의 신속적 운영 도움 정도	181
〈그림 4-19〉 계속비 제도가 활용되지 않는 이유	183

〈그림 4-20〉 다년도 예산제도 도입에 관한 의견	184
〈그림 4-21〉 다년도 예산제도의 우리나라 재정운영시스템에의 적합 정도	185
〈그림 4-22〉 다년도 예산제도의 도입 이유	187
〈그림 4-23〉 다년도 예산제도를 도입했을 때의 장점	189
〈그림 4-24〉 단년도 예산제도와 비교해서 개선되는 효과	190
〈그림 4-25〉 다년도 예산제도를 도입했을 때의 단점	192
〈그림 4-26〉 단년도 예산제도와 비교해서 발생하는 문제점	193
〈그림 4-27〉 다년도 예산제도 도입 시 적당한 회계순기 정도	194
〈그림 4-28〉 다년도 예산제도 도입 시기	195
〈그림 4-29〉 다년도 예산제도 도입 시 장애요인	197
〈그림 4-30〉 다년도 예산제도 도입 시 요구되는 사항	198
〈그림 6-1〉 격년도 예산제도의 서울시 적용 모형	219

제1장 연구개요

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구내용 및 연구방법

제 1 장

연구개요

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경

단년도 예산제도는 1년 단위로 해마다 사업 예산을 편성하도록 하는 제도로서, 본래 유일한 통제가 주기적 점검과 엄격한 예산회계의 중앙집권화뿐이었던 정보통신기술이 발달하기 이전 시기에 부패, 혼란, 편의주의를 방지하기 위해 등장한 제도이다.

이러한 예산제도는 1년을 단위로 측정된 재무정보를 과거와 비교함으로써 주기적인 점검이 용이하고, 사업집행의 감독에 유리하며, 매년 예산을 새롭게 편성하기 때문에 경직성 경비가 적어 예산편성의 융통성이 크다는 장점이 있다. 그러나 오늘날 많은 예산항목이 장기적 계약이나 집행을 수반하기 때문에 1년은 너무 짧다는 주장이 끊임없이 제기되어 왔으며, 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 첫째, 불용액 및 이월액을 줄이기 위해 회계연도 말에 밀어내기식 예산집행으로 불필요한 예산낭비를 초래할 수 있다. 둘째, 장기사업은 매년의 예산과정에서 단절성을 초래할 수 있다. 셋째, 장기적 시계를 결여한 상태에서 예산을 편성·집행함으로써 자원배분의 합리성을 상실할 수 있다.

우리나라 정부예산은 원칙적으로 단년도 예산제도를 채택하고 있다. 앞서 설명한 대로 회계연도가 1년이기 때문에 1년을 단위로 예산의 편성 및 심의, 집행, 결산이 이루어지며, 회계연도 독립의 원칙에 따라 한 회계연도의 경비는 당해 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다. 또한, 매 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 하고, 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없기 때문에 원칙적으로는 단년도 예산체계의 틀에서 예산활동이 이루어진다고 할 수 있다.

단년도 예산체계의 한계는 대규모 사업의 예산 측면에서 연계되어 나타나고 있으며, 특히 일관성 있는 추진과 사업목표 구현의 불안정성이 문제점 중 하나로 지적되고 있다. 단년도 예산체계하에서는 일반적으로 매년 예산을 편성 및 심의하는 과정에서 당시의 정치적·경제적 상황에 따라 사업의 우선순위와 예산규모가 결정된다. 따라서 당해 연도의 정책적 우선순위와 재정여건에 따라 중·장기적인 계획하에 시행 중인 사업들도 축소·연기될 수 있는 등 사업의 불안정성이 발생하게 된다.

물론 중기지방재정계획 등을 통해 중·장기적 관점에서 재원을 전략적으로 배분하고 있기 때문에 계획의 예측가능성과 사업추진의 안정성을 보장할 수 있다는 반론이 있을 수 있다. 하지만 이는 기본적으로 미래에 대한 전망과 예측을 반영하는 것이기 때문에 당해 연도의 환경변화에 따른 조정을 배제할 수 없고, 개별사업에 대한 재원배분계획을 포함하지 않기 때문에 사업추진의 안정성을 보장하는 측면에서 한계가 있다. 결국, 1년 단위의 예산과정이라는 단년도 예산체계의 구조적 한계로 인해 중요 장기계획사업 추진의 불안정성이 가중된다고 할 수 있는 것이다.

현재 대부분의 OECD 국가는 다년도 사업예산제도를 활용하고 있다(OECD, 1995). 원래 다년도 사업예산제도는 중·장기적인 예산 소요 증대를 예측하여 사업계획을 미리 확정해 두는 수단으로 사용되어 왔지만, 공공부문의 지출증가를 억제하기 위한 수단으로 그 성격을 변화시킨 것이라 할 수 있다. 미국 주정부

의 경우 과거보다는 감소했지만 20개 주 정도가 격년도 예산제도(biennial budgeting)를 적용하고 있으며, 대부분의 주가 예산정책의 결정 과정에서 다년도적 시각(multi-year perspective)을 병행하기 위해 노력하고 있다.

이처럼 다년도 사업예산제도의 활용도가 높아지고 있는 이유는 기본적으로 단년도 사업예산제도가 갖고 있는 문제점을 보완하고, 사업평가와 분석의 강화, 실효성 있는 중·장기 재정계획을 수립할 수 있으며, 입법부도 일상적인 예산 및 행정업무에 관여하는 것보다 중요한 정책적 문제에 예산심의의 초점을 두게 되는 장점이 있기 때문일 것이다.

2. 연구목적

현재 서울시는 매년 당해 연도를 포함한 5년간의 중기지방재정계획을 편성하면서, 매년 새로이 5개년 예산을 편성하고 있는 실정이기 때문에 편성 2년차 이후 예산에 대해서는 사실상 강제력이 없어 그 실효성에 문제가 있다는 지적이다. 2~3년 정도의 다년도 예산제도를 도입할 경우 경기변동에 따른 대응력이 향상될 수 있고, 재정준칙을 적용하여 재정건전성을 확보하는 데도 유리할 것으로 예상된다.

이 연구는 지방정부 예산시스템의 현황과 문제점을 진단하고, 이러한 다년도 예산제도의 도입과 관련하여 그 가능성 여부와 환경 분석, 그리고 도입에 따른 효과성 분석을 통해 예산편성 및 집행의 효율성을 높일 수 있는 제도적 방안들에 대하여 검토해보고자 한다.

제2절 연구내용 및 연구방법

1. 연구내용

이 연구는 크게 서론과 지방예산 프로세스의 분석, 다년도 예산제도의 개념 및 도입의 기대효과, 요약 및 시사점 등 총 6개의 장으로 구성되어 있다.

제1장은 서론으로, 연구의 배경과 전반적인 연구흐름을 요약하고 연구의 방향을 제시하고 있다.

제2장은 지방정부 예산의 개념과 요소 및 예산운영의 프로세스 전반에 대한 현황과 문제점을 분석하고 있다.

제3장은 다년도 예산제도의 의미와 필요성, 종류 등 주요 내용들을 다루면서 외국에서의 다년도 예산제도 운영 현황과 문제점을 분석하고 있다.

제4장은 다년도 예산제도의 도입의 필요성 및 방안에 대하여 단기적·중장기적으로 구분하여 분석하였다. 단기적 도입방안으로는 중기지방재정계획의 실효성 제고, 계속비제도의 도입을 통한 장기계속계약의 개선을 중심으로 그 주요 내용들을 살펴보고, 중장기적으로는 불용액 및 이월비의 문제 해결을 위한 내용분석 및 법제도 개선사항과 관련한 내용을 살펴보고, 또한 다년도 예산제도의 도입과 관련하여 전문가들을 대상으로 한 설문조사분석을 실시한 내용을 담고 있다.

제5장은 다년도 예산제도를 도입했을 경우의 기대효과와 그 제반문제를 다루고 있다. 제반문제에서는 다년도 예산제도의 단위연도 선정문제와 적용범위에 대하여 살펴보았다.

마지막으로 제6장은 제도연구의 요약 및 정리와 이를 통해 도출해낼 수 있는 정책들을 제시하고 있다.

2. 연구방법

이 연구에서 기초적이고 체계적인 연구들을 구성하기 위해서 가장 중요한 부분 중 하나는 예산제도와 관련한 선행연구의 검토라고 할 수 있다.

우선은 다년도 예산제도의 운영과 관련하여 국가별, 그리고 해외 주요 지방정부에서 실시하고 있는 제도의 비교·분석이 중요한 부분으로 판단되는데, OECD 및 세계은행(World Bank) 등에서 제시된 자료를 중심으로 주요 내용들을 분석하였다.

다년도 예산제도의 도입여건을 살펴보기 위해 우리나라 지방정부의 현황과 서울시의 운영현황을 파악해야 하므로 기존에 선행되어 연구된 논문을 중심으로 살펴보면서, 현재 서울시 관련 부서의 내부 자료들을 검토하였다. 또한 현재 서울시의 예산 이월 및 불용과 관련한 예산내역을 분석하였고, 이 제도의 도입과 관련하여 기존의 단년도 예산제도 전반에 대한 사항과 다년도 예산제도 도입 시 문제점 및 기타 고려사항들에 대해 서울시 예산관련 공무원 및 재정분야의 전문가(교수, 국회예산정책처 공무원, 연구원 등)의 의견을 설문을 통하여 수렴하고자 하였다.

이외에도 관련 전문가 자문회의를 통하여 연구의 방향과 연구의 중요 사항들에 대하여 조언을 구하면서 연구를 진행하였다.

제2장 지방예산 프로세스 분석

- 제1절 지방정부 예산시스템의 개요
- 제2절 지방정부 예산시스템의 현황
- 제3절 서울시 예산운영시스템
- 제4절 지방정부 예산시스템의 문제점

제 2 장

지방예산 프로세스 분석

제1절 지방정부 예산시스템의 개요

1. 예산의 의의

예산(Budget)이란 일정기간에 국가 또는 지방자치단체가 달성하고자 하는 목표, 즉 일정기간에 의도하는 행정활동을 수행하는 데 필요한 재원을 얼마나 조달할 것이며, 조달된 재원을 여러 가지 사업 중에서 어떻게 배분하여 어떠한 성과를 거두겠다는 의사를 결정하는 과정이자, 이 과정의 결과물을 금액으로 표시한 것으로 정의할 수 있다(서울특별시, 2008).

예산은 정부(지방자치단체)가 법률 등에서 정하는 바에 따라 일정한 형식에 근거해 편성하고 국회(의회)의 심의·의결을 거쳐 확정되는 1회계연도의 재정계획을 의미한다.

예산은 회계연도를 기준으로 연도별로 편성되며, 우리나라의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 그해 12월 31일에 종료하는 것을 원칙으로 한다(국가재정법 제2조, 지방자치법 제125조).¹⁾

예산의 성격은 ① 국민 각자나 기업, 이익단체의 입장에서 보면 정부(1년간)

1) 외국의 회계연도는 독일, 프랑스는 1월, 영국, 일본은 4월, 미국은 10월을 그 시작으로 한다.

의 활동 내역과 방향에 대한 중요한 정보이고, ② 정부(지방자치단체)가 한정된 재원을 구체적으로 어떠한 시책과 사업에 배분할 것인가를 계수적으로 표시하고 확정시킨 계획이며, ③ 국민생활의 안정과 복리증진을 수행하기 위한 국민에 대한 약속이라고 할 수 있다.

이러한 예산의 개념을 요약해 보면, 예산이란 지방자치단체가 일정기간에 목표와 사업계획을 성취하기 위하여 경제활동 전반에 대한 수입과 지출을 금전으로 표시한 숫자적 예정표이다.

○일정기간 : 1 회계연도	○수입과 지출 : 세입과 세출
○금전표시 : 화폐단위	○숫자의 예정표 : 추산·예산

예산은 재정계획의 기준이 되며, 운영의 지침이고 법률상 요건의 구비로서 일정한 절차를 요한다.

○성립요건 : 자치단체의 장이 작성하여 지방의회의 의결을 얻어 성립
○집행요건 : 관련법에 의한 예산배정 등 정해진 절차를 거쳐 집행

세입예산은 수입의 견적이요 법령 또는 계약, 공공서비스의 대가로 얻어지는 것으로 예산에 의하여 수입이 결정되는 것이 아니므로 현실의 수입액이 세입예산을 초과하거나 미달하는 경우가 발생할 수 있다.

세출예산은 실질적으로 예산집행권을 부여한다. 예산에 계상되어 있지 않은 경비 및 계상된 금액 이외의 초과지출은 원칙적으로 제한되고, 예비비·전용제도 등을 통하여 예외적으로 허용되고 있다.

2. 예산의 법원(法源)

예산에 관한 가장 상위법령은 헌법이고, 예산에 관한 일반법 가운데 국가예

산에 관한 법은 국가재정법이며, 지방재정에 관한 법은 지방자치법과 지방재정법이라고 할 수 있다.

예산 중 세입에 관한 법률로는 국세의 경우 국세기본법, 국세징수법 등 국세에 관한 부과 및 징수에 관한 기본법과 소득세법, 법인세법, 관세 등 각종 세금에 관련된 개별법이 있는 반면, 취득세, 등록세 등 지방세의 경우 지방세법이란 단일세법이 있고 국세를 지방에 배분하는 법률로는 지방교부세법, 국가균형발전특별법 등이 있다.

기업형태(공기업)로 운영하는 정부사업(정부기업) 즉, 우편사업, 조달사업 등을 규율하는 법으로 기업예산회계법이 있고, 정부 공공기관의 예산에 관한 법으로는 공공기관의 운영에 관한 법률이 있으며, 지방자치단체가 출자한 지방공기업(공사, 공단) 등의 예산을 규율하는 법으로는 지방공기업법이 있다.

서울시의 경우 일반예산을 편성하면서 우선적으로 적용해야 할 법령은 헌법, 지방자치법, 지방재정법과 서울특별시재정운영조례, 서울특별시재무회계규칙이나, 수도사업·시투자기관 예산 등 지방공기업 예산을 편성할 때에는 지방공기업법을 적용하고 있다. 예산 편성 시 참고해야 할 개별법령은 각 예산에 따라 다르므로 각 실·국 예산을 편성할 경우에는 먼저 관련된 소관 법령을 확인하여 법령에 위배되는 사례가 없도록 하고 있다.

〈표 2-1〉 예산의 법원

헌법 ⇒	구분	관련법령
	정부	국가재정법, 국세기본법, 국세징수법, 소득세법, 법인세법, 부가가치세법, 관세법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등
	지방자치단체	지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 지방교부세법, 재정운영조례, 재무회계규칙 등
	공기업	기업예산회계법(정부기업), 공공기관의 운영에 관한 법률(정부), 지방공기업법(지방공사, 공단)

1) 헌법

지방자치는 본질적으로 “주민의 복리증진에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있도록” 헌법 제 117조에서 규정하고 있다.

2) 지방자치법

지방자치법은 앞의 헌법규정에 따라 지방자치단체의 종류나 그 조직의 운영에 관한 사항과 국가의 지방자치단체와의 기본적인 관계를 정하여 지방자치행정의 민주성과 능률성을 도모하고, 지방의 균형적·민주적 발전을 기하기 위하여 지방자치와 관련된 기본사항을 정하고 있다.

지방자치법에서 지방재정운영과 관련하여 규정된 내용은 재정운영의 기본원칙, 예산 및 결산, 수입과 지출, 재산과 공공시설에 관한 사항 등이며 기타 지방자치단체의 재정에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 규정(제145조)하고 있어 별도로 지방재정법을 제정·운영하고 있다. 이외에도 재정에 관하여 필요한 법률로 지방기금관리기본법, 지방교부세법, 지방계약법, 지방공기업법 등이 별도로 제정·운영되고 있다.

지방자치법과 지방재정법의 관계를 보면 주민의 권리·의무관계, 재정 운영 등 기본적인 사항과 국가 재정제도와 통일을 기하여야 할 사항 등은 지방자치법에서 규정하고, 예산·결산·수입·지출·현금과 유가증권·시효·채권과 채무·복권 등 관리는 지방재정법에서 규정하며, 계약·공유재산, 물품, 기금관련 내용은 별도 법령에서 규정하고 있다('05.8 법제정).

〈표 2-2〉 예산관련 헌법과 지방자치법 규정 비교

헌법		지방자치법	
조문	내용	조문	내용
제90조	①국회의 국가예산안 심의·확정 ②예산편성(회계연도개시 90일전) 예산의결(회계연도개시 30일전) ③회계연도 개시전 예산안 미의결 시 전 년도 예산에 준하여 집행	제122조 제124조 제125조 제126조	①수지균형원칙 건전운영 ②국가부담의 지자체 전가금지 지방채의 발행 및 채무관리 회계연도(1.1~12.31) 회계의 구분(일반+특별)
제91조	①계속비의 국회의결 ②예비비지출의 차기연도 국회승인	제127조	예산안 의회제출(회계연도개시 50일전) 예산안 의회의결(회계연도개시 15일전) ※시·군·구는 40일전 제출, 10일전 의결
제92조	①정부의 추경예산안 편성 ②정부동의 없이 예산안 각항의 금액을 증가하거나 새비목의 설치 금지	제128조 제129조 제130조	계속비의 지방의회의결 예비비의 차기연도 지방의회 의결 추가경정예산 편성
제94조	국채모집, 국가부담 계약체결의 사전국 회의결	제131조 제132조 제133조 제134조	회계연도 개시전 예산안 미의결시 전 년도 예산에 준하여 집행 지방의회의 재정부담 조례의결 시 단 체장의 의견수렴 ①의결된 예산안의 3일 이내 이송 ②이송된 예산의 고시 및 상급기관 보고 결산 및 의회승인

3) 지방재정법

지방재정법은 지방자치법에서 정한 재정운영의 기본원칙에 따라 필요한 사항과 절차 등을 정한 것으로 지방자치법의 보완적 기능뿐만 아니라 지방재정 운영에 관한 일반법의 성격을 갖는다고 할 수 있다.

지방재정운영의 기본이 되는 법률인 지방재정법에 마련되어 있는 지방예산 제도는 예산운영의 원칙과 경비부담기준, 예산편성과 내용, 결산의 기준을 정하고 있으며 구체적으로 정하고 있는 내용은 다음과 같다.

〈표 2-3〉 지방재정법에서 규정하고 있는 예산제도 내용

구분	내용
예산운영 원칙	건전재정운영 원칙, 성과중심의 원칙, 회계연도 독립의 원칙, 출납폐쇄기한, 공개·공시, 회계의 구분, 지방채의 발행, 보증채무부담행위, 일시차입금, 자치단체의 복권발행, 기부 또는 보조·출자, 중기재정계획 수립 운영
경비부담 기준	자치사무의 경비부담원칙, 국가 및 시·도 보조금 운영, 지자체부담을 수반하는 경비의 사전 협의, 재정보전금 경비 부담
예산편성 관련내용	예산총계주의 원칙, 예산편성기준, 예산의 내용 및 과목구분, 계속비 운영, 예비비 관리, 채무부담행위, 추가경정예산편성, 준예산제도, 예산전용과 이체, 예산절약에 따른 성과금 지급, 예산의 이월, 성과중심의 지방재정운영

지방재정법은 지방자치단체와 지방자치단체 조합을 적용대상으로 하고 있어 국가의 예산회계제도의 기본 법률인 국가재정법('06.10.4 공포)으로부터 독립적이며 대등한 관계로 운영되고 있다.

또한 지방재정법은 지방자치단체의 예산편성(회계처리, 공유재산 등은 '05.8. 법 별도 제정) 등에 관한 절차법적인 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 즉, 주민과의 권리·의무관계가 아닌 자치단체 내부의 재정운영과 관련한 사무를 처리하는 절차적인 사항을 주로 규정하고 있으며, 이러한 관계로 지방재정법에 어긋나는 내용으로 주민과 계약을 체결하였다 하더라도 법에 위반되었음을 이유로 계약은 무효가 되지 않으나, 해당 회계 관련 공무원은 징계책임을 지게 된다.

한편, 총괄적으로 행정안전부는 재정분권 및 자율성 확대를 위하여, 지방재정법을 영역별 특성을 감안하여 4개 부문으로 분법을 추진하였다('05.8.4 공포). 즉, 지방재정법, 지방계약법, 지방기금법, 공유재산 및 물품관리법으로의 분법 혹은 개정이 그것이다. 또한 지방재정법과 지방자치법의 합리적 관계 설정을 위하여, 지방의회 및 주민과 직결된 사항만 지방자치법에 규정하고, 회계연도, 회계 구분, 계속비, 예비비는 지방재정법에 일원화하였다.

4) 지방공기업법

지방공기업법은 지방자치단체가 경영하는 공기업의 조직, 재무 및 경영 기준

을 정하여 합리적인 경영을 통해 지방자치의 발전에 기여하도록 하기 위하여 1969년 1월 29일에 제정되었다.

이 법에 지방공기업의 회계는 특별회계에 의한 독립채산제²⁾를 채택하고 회계거래를 발생의 사실에 따라 계리하도록 규정되어 있다. 또한 지방공기업은 사업마다 관리자를 둘 수 있으며(지방공기업법 제7조 제1항), 관리자는 사업운영 계획 및 예산안과 결산을 작성하고 이를 지방자치단체의 장에게 제출하는 등의 업무를 담당해야 한다(지방공기업법 제9조).

지방공기업 운영의 목적은 공공성과 수익성의 조화에 의한 독립채산제의 책임경영에 있으므로 예산편성과 집행에서 일반회계보다 탄력성이 부여되어 있다.

한편, 2004년 하반기 지방분권로드맵의 일환으로 지방공기업 경영의 자율성을 확대하기 위하여, 지방공기업의 예산편성지침 작성권을 지방으로 이양하고, 지방공사의 출자범위 및 사업영역을 확대하는 등의 내용으로 지방공기업법을 개정하였다.

5) 자치법규

지방자치단체는 주민의 권리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다(헌법 제117조).

지방예산과 관련하여 운영하고 있는 자치법규로는 특별회계의 설치, 기금의 설치·운영, 결산심사를 위한 감사위원 선임 및 운영 방법 등 예산편성·운영에 관한 사항과 지방자치단체의 재무회계규칙 등 재정 법규적 사항이 있다.

2) 독립채산제는 산하기관의 재정을 모(母)기관의 재정으로부터 분리해 운영하는 제도를 말한다. 공기업은 국가 또는 지방자치단체의 재정에서 분리해 독자적으로 경영하는 것도 독립채산제에 속한다. 독립채산제는 ① 수지적 합의 원칙, ② 자본 자기 조달의 원칙, ③ 이익금의 자기처분 원칙을 모두 충족할 경우에 성립된다.

3. 지방예산의 기능

지방자치단체 예산의 기능은 접근하는 목적과 시각에 따라 견해를 달리할 수 있다. 예산의 기능이란 예산의 역할과 예산활동으로 인한 효과를 예산의 수요자인 주민이 어떻게 기대하고 있는가에 따라 결정된다고 할 수 있다.

지금까지는 지방예산의 기능을 국가 공공재정활동의 지역적 분할기능으로 보아 국가재정활동의 기능을 정의한 R.A.Musgrave의 자원배분기능, 소득재분배기능, 경제의 안정화기능으로 인식하고 있다.

그러나 지방의회가 구성된 이후 지방자치의 진전과 함께 지역주민이 지방자치단체의 살림살이를 함께하는 현실적 여건에 비추어 지방 예산의 기능은 새롭게 재조명되어야 하며, 이러한 지방예산이 처한 현주소에 따라 부각되는 기능은 크게 투자재원의 배분 기능, 재정운영의 건전화 기능, 주민의 복지수요충족 및 지역개발촉진 기능으로 구별할 수 있다.

이러한 지방예산의 3가지 기능은 지방예산의 실천적인 목표와 주민기대수요에 부응하기 위한 전략적인 기능 분류로서 이론적이고 학문적인 성격보다 실무적인 성격의 산물이라고 할 수 있다.

1) 투자재원의 배분 기능

투자재원의 배분 기능은 지방자치단체가 법적 강제력에 의해 징수하는 지방세와 사용료·수수료 등 각종 세외수입 및 국가로부터 교부받는 교부세를 지방자치단체가 예산편성을 통하여 세출용도를 정하여 배분하는 기능을 의미한다. 한정된 투자재원을 효과적으로 배분하기 위하여서는 재원이 계획적으로 운영되어야 하며, 이를 제도적으로 보완하기 위해서 중기지방재정계획제도가 운영되고 있다.

2) 재정운영의 건전화 기능

지방예산은 국가재정의 통합성을 확보하면서 지역특성의 반영과 공공서비스의 창출이 지속적으로 이루어져야 하므로 무엇보다 장기적 안정성과 건전성이 확보되어야 한다. 특히, 주민이 부담하는 세금 등을 주재원으로 하는 지방예산은 이를 책임지는 이들이 성실히 관리하여야 하며, 성실한 관리의 기준은 건전성의 확보에 두어야 한다.

지방예산 운영에서 건전성 확보를 위해 각종 지방재정관련 법령과 '04년까지의 예산편성기본지침 등에서 방법과 기준을 제시해 왔으며, '05년부터의 예산편성기준에서는 이 건전재정운영원칙을 삭제하였고, '06년부터는 “지방자치단체 세출예산집행기준(행정안전부 예규)”을 제정·운영하고 있다.

3) 주민의 복지수요 충족 및 지역개발촉진 기능

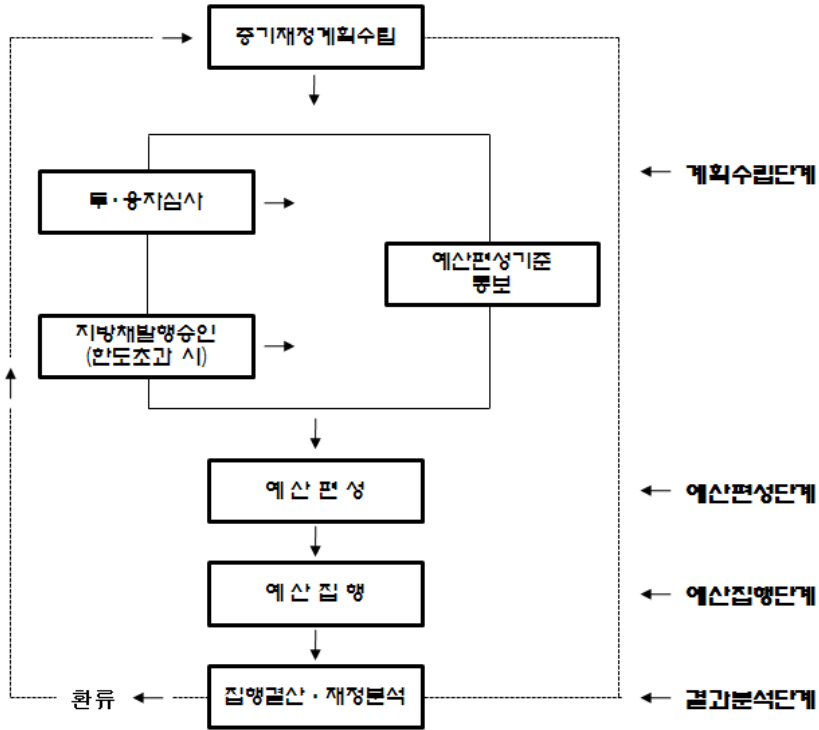
지방예산의 궁극적 목적이 자치단체의 존립과 공공서비스의 지속적 확충을 위한 주민복지수요의 충족, 그리고 지역개발의 지속적 추진이라는 점은 의심할 여지가 없으므로 예산가능도 이러한 맥락에서 주민복지와 지역개발의 수준향상에 초점을 두고 운영되어야 한다.

제2절 지방정부예산시스템의 현황

1. 지방예산운영의 시스템 관리

지방예산이 추구하는 기본적인 이념은 건전성과 효율성이다. 예산편성과 집행의 제반 관리활동에서 건전성과 효율성을 확보하기 위해서는 이들 과정의 상호연계성을 통한 시스템적 관리가 필요하다고 할 것이다.

예산의 시스템적 관리는 중기지방재정계획 수립 → 투·융자심사 → 예산편성
 → 예산집행 → 재정분석 → 재정환류의 과정으로 연속적으로 이루어진다.



* 출처 : 시·도 공무원교육원, 2008, 예산실무

* 주 : 지방자율성 확대 일환으로 '05년부터 예산편성지침방식을 변경하여 2개의 훈령(예산편성기준, 예산과목구분과 설정)으로 운영하고 있으며, '08년에는 사업예산제도의 전면 시행으로 사업예산 운영규정(훈령)을 제정함

〈그림 2-1〉 예산운영시스템

2. 지방예산 적용내용

중기재정계획은 당해 연도를 포함한, 향후 4개년도의 자원배분 계획으로 다
 년도 예산편성이라는 성격으로 운영하고('03~'07년에는 전년도와 당해 연도를

포함한 3개년도의 계획이었으나, '05~'09년간 중기계획부터는 당해 연도와 4개년도의 계획으로 운영되고 있음), 투·융자심사는 계획에 반영된 재정사업 중 재원조달 및 투자효과의 타당성이 입증된 사업을 예산편성 대상으로 확정하며, 지방재정의 안정성을 해치지 않는 범위와 지자체별 기준 한도 내에서 지방채를 자율적으로 발행하고 있다(한도 초과 시 행정안전부 승인).

예산은 자치단체가 자율적으로 편성하되, 전국적인 균형과 지방예산이 본질적으로 담고 있어야 할 건전성·효율성을 확보하기 위해 행정안전부가 지방재정법 제38조에 따라, 시달하는 편성기준을 토대로 편성하고, 예산편성과 집행을 연계한 후 집행결과의 결산·분석을 통해 차기 예산편성에 반영하는 시계열적 동태적 관리로 접근하고 있다.

3. 지방예산의 종류

예산은 지방재정운용을 위한 실질적인 도구이자 계획서이므로, 재정활동을 한 눈에 파악할 수 있는 단일의 예산서 작성이 가장 바람직하다고 할 수 있다(단일예산주의 원칙).

그러나 지방자치단체의 세입·세출은 세부적인 경제적 능률이 서로 상이하고 예산의 편성·심의·집행의 과정에서 재정환경의 변화가 발생하기 때문에 회계책임, 능률성, 대응성 등을 높이기 위하여 예산을 여러 종류로 구분·운영하는 것이 일반적인 추세라고 할 수 있다.

〈표 2-4〉 예산종류의 구분 기준

구분 기준	예산의 종류
○예산의 성질에 따른 구분	- 일반회계예산 - 특별회계예산 - 기금
○경비의 계산방법에 대한 구분	- 예산총계 - 예산순계
○예산편성절차에 따른 구분	- 본예산 - 추가경정예산 - 수정예산
○예산관리기술에 따른 구분	- 사업예산(성과주의) - 품목예산 - 계획예산 - 영기준예산 - 일몰예산 - 자본예산

1) 예산의 성질에 따른 구분

지방자치단체의 예산은 지방자치법 제126조 및 지방재정법 제9조에 일반회계와 특별회계로 구분하도록 규정되고, 지방자치법 제142조에 기금을 설치·운영할 수 있도록 규정되어 있다.

회계별로 적용하는 근거법령은 일반 및 기타특별회계가 기금회계의 경우 지방재정법과 지방기금관리기본법에 따라, 현금의 변동 상황인 세입과 세출만을 계리하는 현금주의 방식으로, 지방공기업의 경우 지방공기업법에 따라 경영의 성과와 재무의 상태를 명백히 하기 위해 재산의 증감과 변동을 발생사실에 따라 계리하도록 하고 있다.

(1) 일반회계예산

일반회계는 자치단체 재정운영의 가장 기본이 되는 회계로 1단체마다 1개씩 운영되고 있으며, 지역주민의 공공서비스 충족을 위하여 일반적이고 항구적인 재정활동에 관한 총세입과 총세출을 열거하여 편성한 것으로 자치단체의 고유 기능 수행을 목적으로 하고 있다.

세입은 주로 조세수입과 세외수입 등으로 구성되고 부족한 재원은 교부세, 국고보조금 등 국가의 지원재원에 의존하고 있으며, 세출은 지방자치단체의 존립·유지와 지역개발 및 주민복지 등을 위한 기본적 활동을 위해 지출된다.

(2) 특별회계예산

지방자치단체의 특별회계는 공영기업, 기타 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 정리할 필요가 있을 때에 한하여 법률 또는 지방자치단체의 조례로 설치하도록 되어 있다.

특별회계에는 공기업특별회계와 기타특별회계가 있다. 공기업특별회계는 공기업법 제2조에서 정한 상·하수도, 도시철도, 청소, 주택, 의료, 시장 등 사업을 대상으로 대통령령에서 정한 일정한 기준 이상의 사업에 한하여 적용되며, 기타특별회계는 공기업특별회계를 제외한 모든 지방자치단체의 특별회계로 의료보호, 토지구획정리, 영세민생활 안정 등 다수의 사업에 적용되고 있다.

특별회계의 설치 목적은 일반회계와 독립적으로 정리함으로써 사업의 성과와 책임의 한계를 명확히 할 뿐만 아니라, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 수지와 손실을 명백히 함에 있다고 하겠으나, 너무 많이 설치되면 그 운영이 방만하여 예산통제의 어려움이 있어 오히려 능률이 저하될 수 있다.

일반회계와 특별회계는 상호 간에 소요경비를 전출할 수 있으며, 특히 지방공기업시행령 제3조에 일반회계가 특별회계에 부담하여야 할 경비를 정하고 있다.

(3) 지방자치단체 기금

기금(Fund)이란 복잡·다기한 행정수요를 충족시키고 급변하는 경제·사회적 상황에 재정적으로 신속하고 탄력적으로 대응하기 위하여 예산에 의하지 아니하고(off budget), 지방자치법 제142조에 따라 설치되어 지방기금관리기본법에 의한 기금목적에 위하여 적정하고 효율적으로 운영하도록 되어 있으며, 지

방재정법 제34조의 규정에 따라 세입·세출예산 외로 처리할 수 있도록 규정되어 있다.

기금은 예산에 비해 자율성과 탄력성이 부여된다는 장점이 있다고 하겠으나, 개별사업의 목적달성을 위해 기금의 난립과 방만한 운영이 초래될 우려가 있어 지방자치법 제39조에 기금설치·운용사항에 대해 지방의회가 의결하도록 되어 있다.

한편 현재 설치목적이나 운용형태, 관리주체를 불문하고 법령 또는 조례에 설치근거를 두고 기금 또는 자금이라는 명칭으로 조성·운용되고 있는 재원이 상당수 있다. 이러한 재원들을 광의로 볼 때, 재원의 조성측면과 운용측면에서 자치단체의 직·간접적인 행정목적 달성을 위한 것이라면, “기금”이나 “자금”의 명칭여하를 불문하고 모두를 현재 운용되고 있는 기금의 범주에 포함할 수 있다. 또한, 협의로는 광의의 기금 중 “자금”을 제외한 나머지를 기금으로 파악할 수 있고, 가장 좁혀진 의미로 볼 때에는 법령 또는 지방자치단체의 조례에 의해 설치·운영하는 기금으로 정의할 수 있으며, 중앙정부·자치단체의 출연금 또는 민간부담금과 기금운용수익금을 주된 재원으로 하고 있다.

2) 경비의 계산방법에 의한 구분 : 순계예산과 총계예산

순계예산은 순세입과 순세출만을 계상한 예산을 말한다. 즉 세입예산에서 수납하는데 필요한 제반경비(징세비·사업비·행정부 등)를 차감한 잔액(조세순수입), 세출예산에서는 지출에 수반하여 발생하는 수입을 차감한 잔액을 말한다.

순계예산은 그 차감된 계수가 불분명하여 재정전반을 파악하고 예산집행의 책임구분을 명확히 하기가 곤란하다는 단점이 있다.

총계예산은 1회계연도에서 일체의 수입을 세입으로 하고, 일체의 경비를 세출로 하여 각각 그 금액을 계상한 예산을 말한다. 일반적으로 우리나라를 비롯

한 대부분의 국가는 총계예산을 채택하고 있다.

〈표 2-5〉 순계예산과 총계예산의 개념비교

▷순계예산·총계예산 : 세입수납에 필요경비 및 세출에서 발생하는 수입을 차감(세입·세출과 수반된 경비 제외)
▷예산순계·예산총계 : 세입·세출예산의 단체 간 회계 간 중복된 금액의 차감(세입·세출의 중복계상경비 제외)
- 광역·기초 간 중복 : 국·도비보조금, 조정교부금, 징수교부금 등
- 회계 간 중복: 전출금, 부담금 등

3) 예산편성 절차에 따른 구분

예산의 성립시기 및 심의과정에 따라 구분하는 방법으로 법정기간과 절차에 의하여 성립된 당초예산을 본예산이라고 하며, 이외의 예산을 보정예산이라 한다. 보정예산에는 추가경정예산·준예산·수정예산 등이 있다.

(1) 추가경정예산

추가경정예산은 예산 성립 후에 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때 편성하는 예산을 의미한다(지방자치법 제130조, 지방재정법 제45조). 예산의 부족은 예비비로 충당하게 되어 있으나 그 부족액이 많으면 추가경정예산을 편성해야 한다.

추가경정예산 편성요인은 다음과 같다.

- ① 전년도 예산의 집행결과 순세계잉여금이 발생하여 재원을 활용하기 위해 예산에 편성하기 위한 경우
- ② 국고보조금, 지방교부세 등 국가에서 예산을 추가 지원하고 지방비 예산을 추가로 확보하여 사업을 집행할 필요가 있는 경우
- ③ 기채 등 지방채를 추가 발행하였거나, 당초 예상하지 못했던 특정재원의 수입이 발생하여 사업을 추진할 필요가 있는 경우

- ④ 이미 편성된 예산 중 사업집행 등 경비집행에서 부득이한 사유로 사업비를 추가하거나 변경할 필요가 있는 경우

〈표 2-6〉 추경예산과 실행예산

<p>▷지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정된 예산을 사후에 발생한 사유로 인하여 예산의 범위 내에서 재편성하는 것을 실행예산이라 하며</p> <ul style="list-style-type: none"> - 실수입이 세입예산에 비하여 현저히 감소하거나 감소할 우려가 있을 때에 주관실·과에서는 이를 예산담당관 및 세정과장에게 통보하고 - 이에 따라 당초예산편성절차에 준하여 실행예산을 편성, 단체장의 결재를 받아 운영하도록 규정하고 있다(지방자치단체재무회계규칙 제25조) <p>▷추경예산은 당초 편성한 예산을 사후에 발생한 사유로 수정·변경을 가하는 점에서 실행예산과 취지는 유사하나 당초 편성한 예산자체를 변경시키고 지방의회의 심의·의결을 거쳐야 하는 점에서 실행예산과 차이가 있다.</p>
--

(2) 준예산

준예산은 지방의회가 회계연도 개시 전에 예산안을 의결하지 못하였을 때에 전년도 예산에 준하여 지출할 수 있도록 한 예산을 말한다(지방자치법 제131조, 지방재정법 제46조).

우리나라의 경우 국회 또는 지방의회에서 예산이 의결되지 못한 경우 준예산 제도에 의해 지출할 수 있다. 지출이 허용된 경비로는 법령·조례에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, 법령 또는 조례상 지출의무의 이행, 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위한 비용이 있다.

(3) 수정예산

수정예산은 예산이 의회에 제출된 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정할 필요가 있을 때 제출하는 예산을 의미한다(지방자치법 제127조 제4항)

4) 예산관리기술에 따른 구분

예산제도의 발달 및 개혁과 관련하여 예산을 분류하면, 통제지향적인 예산제

도로서 품목별 예산제도, 관리지향적인 예산제도로서 성과주의 예산제도와 영 기준(zero-based) 예산제도, 일몰예산제도, 자본예산제도, 계획지향적인 예산제도로서 계획예산제도, 성과지향적인 예산제도로서 사업예산제도가 있다.

〈표 2-7〉 예산제도의 변천

연대	목적	예산제도
1920년대	예산통제목적	품목별 예산
1930년대	사업성과의 명확화	성과주의 예산
"	공공투자사업의 확충	자본예산제도
1960년대	계획과 예산의 연계	계획예산제도
1970년대	예산편성을 통한 감축관리	영기준예산
"	의회·입법을 통한 감축관리	일몰예산
2000년대	통제보다 성과 강조	프로그램(사업) 예산

(1) 품목별 예산(Line-Item Budgeting)

품목별 예산은 지방자치단체가 구입하는 용역이나 물품에 치중하는 예산 또는 지출의 대상과 성질을 기준으로 하여 세출예산의 금액을 나타내는 예산이다. 이 예산은 예산집행에 대한 회계책임을 명백히 하고, 공무원의 재량을 제한함으로써 부패방지과 능률향상 등 경비지출의 적정화를 도모하기 위하여 필요하지만 정부의 활동이나 사업계획을 나타내지 못한다는 단점이 있다(예산지출 통제목적).

(2) 성과주의 예산(Performance Budgeting)

성과주의 예산은 기능·활동·사업계획을 기초로 하여 편성하는 예산으로 정부가 구입하는 물품이나 용역보다 달성하고자 하는 목적으로 예산을 분류·편성하여 그 업무량과 비용을 합리적으로 표시하는 예산제도이다(사업성과의 명확화).

2000년도 예산편성기본지침에 주요 투자사업에 대해서는 현행 조직별로 운

영되고 있는 “세항”을 사업목적별로 편성하도록 하여 성과추정을 위한 사업별 분류가 가능하도록 하였다.

〈표 2-8〉 사업목적별 분류방법

분류기준	자치단체의 행정목적, 조직여건, 심사분석방향 등을 고려하여 사업을 유형화
고려사항	지나치게 대분류 시 사업성과 측정이 곤란하고, 소분류 시 예산 내용이 방대해지고 관리가 복잡해지므로 적절한 범위내에서 선정관리

다만, 성과주의 예산은 품목별 제도를 유지하는 범위 내에서 운용되는 것이고, 통제지향이 아닌 투입대비 산출을 강조하는 “사업예산제도”를 2008년부터 전면 도입하였으며, 이를 위해 2005년 지방재정법 개정 시, ‘지방자치단체의 장은 지방재정을 운용함에 있어서 지출성과의 극대화를 위하여 노력하여야 한다’(제5조)라고 하여, 사업예산제도 도입의 근거를 마련하였다.

(3) 계획예산(Planning-programming Budgeting)

계획예산은 장기적인 계획수립과 단기적인 예산편성을 프로그램의 작성을 통하여 유기적으로 연결시킴으로써 자원배분에 관한 의사결정을 합리적으로 행하려는 예산이다(한정된 재원을 합리적으로 배분).

이를 위해서는 예산편성의 전제가 되는 마스터플랜이 수립되어야 하며, 과학적 분석기법을 동원한 사업의 타당성 분석과 심사가 이루어지고, 가용재원의 규모가 감안된 사업추진의 우선순위가 결정되어야 한다.

(4) 영기준 예산(Zero-based Budgeting)

영기준 예산은 전년도 예산을 기준으로 하지 않고 신규사업이든 계속사업이든 능률성·효과성과 사업의 존속·축소·확대여부를 근본적으로 재평가하고, 그 우선순위에 따라 편성하는 예산을 말한다.

미국의 경우 민간부문에서 적용되던 영기준 예산제도가 1979년 연방정부에서 도입·적용되었고, 우리나라는 1983년 예산편성에서부터 부분적으로 도입해오고 있다(예산편성을 통한 감축).

(5) 일몰제(Sun-set Law)

일몰제는 예산편성 시 각각의 사무와 사업마다 끝나는 시기를 설정하여 그 시기에 사무나 사업의 효과를 엄격히 검토하여 불필요한 경우 자동적으로 소멸시키는 제도이다. 미국의 연방의회는 대부분의 연방정부사업에 대하여 10년마다 사업의 존속여부를 검토하는 『일몰법(Sunset Act)』을 제정하고, 주정부도 이를 반영하고 있다(의회의 입법을 통한 감축관리).

(6) 자본예산(Capital Budgeting)

세입예산과 세출예산을 각각 경상예산과 자본예산으로 구분하여 경상예산의 지출은 경상수입으로 충당하여 균형을 이루도록 하고, 자본지출의 재원은 공채 발행 및 경상예산의 잉여에 의해 충당하는 것을 기본으로 하고 있다.

경상예산과 자본예산은 미국에서 발생주의 회계도입과 관련하여 도입·시행하고 있으며, 이들 예산의 분리 편성에 따라 각종 투자사업 관리의 독립과 같은 장점이 있으나 재정팽창 우려와 같은 단점도 존재한다(공공투자사업의 확충).

4. 지방예산과정

1) 지방예산과정 개관

지방자치단체의 ① 수입가능한 재원을, ② 누구를 대상으로, ③ 어떤 목적으로, ④ 어떤 지출경비로, ⑤ 얼마를 배분·집행할 것인가를 결정하는 공식적인 절차와 과정을 말하는 예산과정(budget process)은 지방자치법, 지방재정법 등

의 관계규정을 기초로 하여 예산안의 편성과 심의·의결, 예산집행, 결산의 과정을 거쳐 예산집행의 책임이 해제된다.

예산과정에는 통상 3년의 기간이 소요된다. 왜냐하면 당해 연도의 예산집행은 1회계연도 내에서 종료되지만, 예산의 편성과 심의는 전년도에, 예산에 대한 결산은 후년도에 이루어지기 때문이다.

〈표 2-9〉 예산과정의 흐름

	2010	2011	2012
2011년도 예산	중기재정계획수립 투·융자심사 예산편성·심의	예산집행	결산

지방예산과정에 참여하는 주체로는 지역주민, 지방자치단체의 장, 지방의회 의원, 정당, 이익집단, 각 중앙관서장 등을 들 수 있다.

특히 지방예산의 편성과 집행에서 집행부와 의회의 기능이 분립되어 상호 견제와 조화를 통해 성립하도록 서로의 관계가 명확하게 정립되어 있다. 즉, 예산의 편성권은 집행부에, 의결·확정권은 지방의회에 있고, 예산의 집행권은 집행부에, 결산의 승인권은 지방의회에 있다. 이러한 책임과 기능의 분립은 지방예산의 운영과정에서 재원이 낭비되지 않고 건전하게 효율적으로 집행하도록 하는 책임성과 민주성을 실현하기 위하여 마련된 것이다.

따라서 지방예산의 소기의 목적을 실현하기 위해서는 집행부 편성 및 집행기능과 의회의 심의·의결 및 결산기능을 양측으로 하여 상호 건전한 비판과 보완적인 자세로 운영해 나가는 것이 무엇보다 필요하다고 할 것이다.

〈표 2-10〉 지방예산운영의 기능분립

구분	집행부	지방의회
지방예산 편성	예산의 편성	예산의 심의·의결·확정
집행결과 결산	확정된 예산의 집행	집행결과 승인

2) 예산의 편성

(1) 예산편성의 원칙

세입예산은 기본적으로 법적 강제에 의하여 징수하는 지방세와 재산매각·사용료·수수료 등 세외수입을 재원으로 하고, 나머지는 국가의 지원재원인 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 분권교부세), 국고보조금 그리고 부족한 재원은 지방채로 충당한다.

세출예산은 법령 및 조례가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 하며(지방재정법 제36조), 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준은 행정안전부령으로 정한다(지방재정법 제38조).

예산편성기준은 과거에는 중앙 각 부처의 의견을 들어 전국 공통적·통일적으로 적용할 기준 및 국가의 시책방향과 지방재정운용방침을 제시하는 것으로, 그동안 매 회계연도 7월 31일까지 시달해왔으나, 지방재정의 자율성 확보 측면에서 2005년 지방예산편성지침을 폐지함에 따라, 최소한의 경비 등에 대해서만 부령으로 기준을 유지하기로 하였다.

특히 일반회계·기타특별회계는 지방세수입 및 세외수입과 국고보조금 등 예정수입량을 먼저 결정하고 수입의 범위 내에서 사업의 우선순위에 따라 지출을 결정하는 『양입제출(量入制出)』 원칙에 의하여 세입과 세출이 균형을 유지하며 세입·세출과 직접적인 관련성은 적으나 지출의 통제에 주안점을 두고 있다.

(2) 예산편성 절차

① 예산편성 심의 일정

① 자치단체 예산(안) 편성 : 8~11월(자치단체) 지방교부세 및 국고보조금 등 가내시 : 10월15일까지(중앙 각 부처)
② 예산(안) 의회제출 - 시·도 : 11월 11일까지(회계연도 개시 50일전) - 시·군·자치구 : 11월 21일까지(회계연도 개시 40일전)
③ 지방의회 심의·의결 - 시·도 : 12월 16일까지(회계연도개시 15일전) - 시·군·자치구 : 12월 21일까지(회계연도개시 10일전)
④ 의결예산이송(의회 → 단체장) : 의결후 3일 이내
⑤ 편성결과보고 및 고시 : 이송받은 즉시 (보고 : 시·도→행정안전부, 시·군·구→시·도)

② 예산요구서의 작성

예산주관 부서(기획관리실장, 기획실장의 예산편성 방침을 통보받은 각 실·국·과장(청·소의 장 포함))는 지정된 기일까지 세입·세출예산요구서와 사업관리카드(정책사업·단위사업·세부사업)를 작성하여 예산부서에 제출하게 된다. 세입예산은 세입주관과에서 각 부서의 자료를 취합하여 제출한다.

③ 예산의 조정

예산요구서가 제출되면 예산주관부서에서 요구자의 설명을 청취한 후 단체장의 방침, 재정상황, 사업의 효율성 등을 충분히 검토 종합하여 조정하되, 조정 또는 심사를 할 때는 소관 부서장의 설명을 들어야 하며, 세입예산을 증액 조정할 필요가 있을 때는 세입주관 부서장의 의견을 들어야 한다.

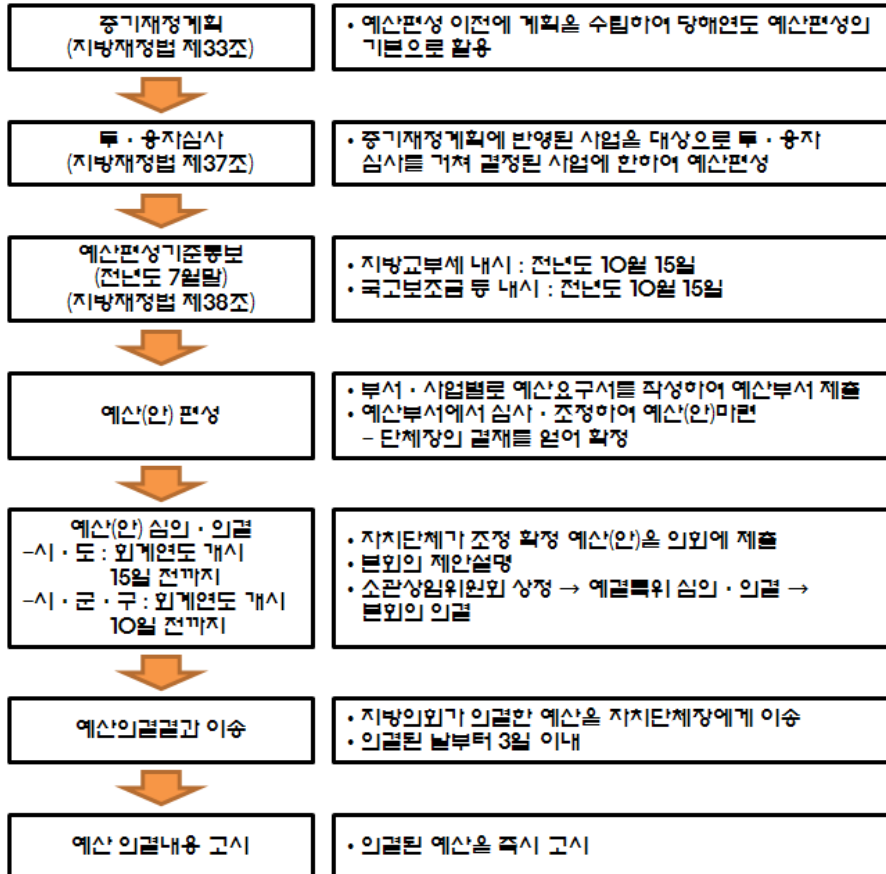
예산 주관부서의 예산조정작업은 경상예산과 투자사업비 예산요구서를 별도로 제출받아 이루어지고 있다.

④ 예산안의 작성

지방자치단체의 최종 예산조정 결과에 따라 예산안을 작성하여 각 부서에 배부함으로써 지방의회 심의에 대비한 예산제안 설명자료를 준비하게 된다.

각 부서는 예산설명자료를 작성해 예산부서에 제출하여야 하며, 예산 주관부

서는 의회 본회의 및 예산결산특별위원회에 제출할 제안설명자료를 준비한다.



〈그림 2-2〉 일반회계 예산편성 절차

3) 예산의 심의·의결

(1) 예산안의 심의

① 예산안의 지방의회 제출

지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도

시작 50일전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일전까지 지방의회에 제출하여야 한다(지방자치법 제127조 제1항).

지방의회에 제출하는 예산안에는 예산편성기준, 세입·세출예산 사항별 설명서, 채무부담행위설명서, 명시이월비설명서 등의 서류를 첨부하여야 한다(지방재정법시행령 제45조).

② 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 심의

지방의회에 예산안이 제출될 때에는 지방자치단체의 장으로부터 예산안에 대한 설명을 들은 후 의장은 이를 소관별 상임위원회에 회부하고, 소관별 상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 의장은 예비심사보고서를 첨부하여 예산안을 예산결산위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 회부한다.

예산결산특별위원회의 심사를 거친 예산안의 수정동의는 재적의원 1/3 이상의 찬성으로 의제가 된다. 예산안의 심사보고가 있을 때에는 예산의 부문별로 회의에 부의할 수 있다. 예산 각 부문의 심사가 끝나면 총액에 대하여 의결한다. 이때 만일 예산결산특별위원회가 다시 심사할 필요가 있는 사항이 발견될 때에는 의회의 의결로 그 사항에 한하여 기한을 정해 예결위원회에 재심사를 요구할 수도 있다.

③ 예산안의 의결

의회에서의 심의 확정기한을 보면 시·도의회는 회계연도 시작 15일전(전년도 12월 16일)까지, 시·군 및 자치구의회는 회계연도 시작 10일전(전년도 12월 21일)까지 이를 의결하여야 한다(지방자치법 제127조 제2항).

(2) 지방의회의 예산증액 및 새로운 비용항목의 설치

① 예산편성권과 의결권의 분리

지방자치단체의 예산안은 단체장이 의회에 제출하도록 되어 있어 편성권은

단체장의 권한에 속하며(지방자치법 제127조 제1항), 제출된 예산안은 지방의회의 심의·의결을 얻어 확정되므로 예산의 확정권은 의회에 있다(지방자치법 제127조 제2항).

② 예산증액 및 새로운 비용항목 설치 시의 조치

지방의회의 예산안 심의 시 세출예산의 각 정책사업의 금액을 증가하거나 새 비용항목의 설치 시 단체장의 동의를 얻도록 규정되어 있다(지방자치법 제127조 제3항). 이는 의회가 임의로 증액·새 비용항목을 설치 시 예산이 팽창될 우려가 있고 재원의 조달 및 운용이 어렵게 되기 때문이다.

(3) 수정예산의 편성

① 수정예산의 개념 및 필요사유

지방자치단체 예산은 시·도의 경우 회계연도 시작 50일전(시·군·구는 40일전)까지 의회에 제출토록 규정되어 있어 예산안을 제출한 이후 사정 변경내용을 예산안에 반영하도록 제도화한 것이 수정예산제도이다.

지방자치법 제127조 제4항에 지방자치단체의 장은 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 인하여 그 내용의 일부를 수정하고자 할 때에는 수정예산안을 작성하여 지방의회에 제출하도록 되어 있다.

② 제출시한 및 절차 등 적용의 한계

수정예산의 제출시한은 명문화되어 있지 않으나, 적어도 예산결산위원회 및 소관 상임위원회에서 심의가 가능한 시간적 여유가 있는 범위 내에서 제출되어야 할 것이다.

운영과정에서 당초 예산안 편성 시 충분히 예견될 수 있는 사항을 특별한 사정 변경 없이 수정예산으로 조정하는 것은 바람직하지 않다.

자치단체장이 수정예산안을 제출하면, 의회는 이에 따라 심의·의결하여야 한다.

(4) 예산불성립 시의 예산 집행

① 예산의 확정

지방자치단체의 장이 편성하여 의회에 제출한 예산안은 의회가 심의하여 법정시한인 회계연도 시작 15일전(시·군·구의 경우 10일전)까지 의결하고 이를 자치단체장에게 이송하여야 하며, 자치단체장은 이를 상급기관에 보고 및 고시하여야 한다.

이렇게 확정된 예산은 회계연도 도래(매년 1월 1일)와 함께 집행할 수 있게 된다.

② 그동안 지방자치단체의 예산의결 사례

대부분의 지방자치단체는 의결시한을 준수하여 예산안을 의결하고 있으나 일부 지방자치단체는 심도있는 심의 등을 이유로 법정시한을 경과하여 의결하는 사례가 발생하고 있다.

법정시한을 경과하여 예산을 의결한 경우에도 새로운 회계연도 시작 이전까지 의결하면 사실상 회계연도 개시부터 예산을 집행할 수는 있다고 하겠으나, 예산이 확정된 경우 예산을 집행하기 위해서는 각종 장부의 마련, 예산배정 등 준비가 필요하므로 법정 시일내 의결은 지켜져야 할 것이다.

③ 예산 불성립 시의 조치사항

예산안이 법정시한을 경과하여 새로운 회계연도의 시작 이후까지도 의결되지 않은 경우 예산이 확정되지 않아 집행을 할 수 없게 된다.

이에 대비하여 지방의회에서 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못할 때에는 지방자치단체의 장은 예산안이 의결될 때까지 다음 목적을 위한 경비를 전년도 예산에 준하여 집행하도록 하는 준예산제도를 운영하고 있다(지방자치법 제131조, 지방재정법 제46조).

(5) 예산편성결과 고시 등

① 개념의 비교

지방재정의 원천은 주민이 납부하는 세금(지방세)을 기본으로 하고 있고 재정 활동 자체가 공공적인 활동이므로 이를 주민에게 알리는 것은 당연한 의무이며 주민참여의 기회제공 등을 위해 그 중요성은 더욱 증대하고 있다.

고시라 함은 일반적으로 불특정 다수인 전체주민에게 필요한 사항을 알려주어 행정참여를 유도하는 행정절차의 일환이라 할 수 있으며 지방재정법상 공표·공개 등의 개념과 같이 사용하고 있다.

② 고시의 대상 및 근거

지방재정법상 고시·공표·공개를 의무화하고 있는 사항을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-11〉 지방재정법상의 고시·공표·공개

구분	내용	근거
예산의 고시	자치단체장은 지방의회에서 심의·의결하여 이송한 예산의 내용을 고시	지방자치법 제133조
결산의 고시	자치단체장은 지방의회에서 승인한 결산내용을 고시	지방자치법 제134조
재정운영 상황공시	자치단체장은 세입·세출의 집행상황, 복식부기, 재무보고서, 지방채의 현재액 등 재정운영에 관한 중요사항을 대통령령이 정하는 바에 의하여 회계연도마다 1회 이상 주민에게 공개	지방재정법 제60조
지방직영기업 업무상황 공표	자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 따라 지방공기업관리자가 매 사업연도마다 2회 이상 지방직영기업의 업무상황 내용을 공표	지방공기업법 제46조

여기에서 공개와 공표는 고시와 다르게 자치단체 재정활동을 국민에게 알려주어 건전하고 투명한 재정을 운영하고 이를 통해 정당성을 확보함에 목적이 있다고 할 수 있다.

4) 예산의 집행

(1) 예산집행의 개념

의회에서 의결·확정된 세입과 세출예산을 실행해 나가는 것을 말하는 예산 집행은 단순히 예산으로 정해진 금액을 수납하고 지출하는 것만을 뜻하는 것이 아니라, 수입의 조정, 납입의 통지, 수납, 예산의 배정, 지출원인행위의 실행, 지방채의 발행, 일시차입금의 차입, 세출예산의 배정, 이용·전용, 계약의 체결 등을 모두 포함하는 것이다.

협회의 예산집행은 세출예산을 편성된 목적과 내용대로 운영하는 과정이라 할 수 있다. 왜냐하면 세입예산은 1회계연도의 수입액의 견적이므로 견적액보다 수입이 많은 경우 문제가 되지 않으나, 지출한도액을 의미하는 세출예산은 예산으로 정한 한도액을 넘어 지출할 수 없기 때문이다.

지방자치단체는 행정목적을 달성하기 위하여 여러 가지 활동을 전개하는데 그 활동을 위해서는 항상 재정의 지출이 필요하게 되며, 이와 같은 재정의 지출을 세출이라 하고 세출활동을 일정한 형식과 체계로 분류하여 놓은 것이 예산 과목이다. 따라서 예산집행을 이해하기 위해서는 세출예산의 과목을 먼저 이해하여야 한다.

또한, 예산의 집행을 통하여 지방자치단체의 행정활동이 실현되므로 건전하고 효율적인 예산집행이 이루어질 수 있도록 세입징수의 자구노력과 탄력성의 확보 및 경비절감방안 등이 강구되어야 할 것이다.

(2) 예산집행의 절차

① 예산의 배정

예산의 배정이란 일정기간(월별, 분기별)에 걸쳐 지출원인행위를 할 수 있는 세출예산의 한도액이 통지하는 행위로, 최종예산 집행권자의 지출원인행위를 허용하기 위한 통제수단이다.

최종예산 집행권자는 이 배정액을 한도로 하여 계약체결 등 집행절차를 취하게 된다.

가. 예산배정계획 및 자금수급계획의 수립

각 부서의 장은 의결예산의 통지를 받은 때에는 즉시 세입예산월별징수계획서, 세출예산월별집행계획서 및 세출예산월별지출계획서를 작성하여 예산부서장과 세입부서장에게 각각 제출한다.

예산부서의 장은 각 부서장의 세출예산월별집행계획서를 기초로 하여 세출예산 월별·분기별배정계획서를 작성하고 기관장의 결재를 받아 확정하여 관계부서에 통지한다. 추가경정예산 등 기타 사정의 변경으로 인하여 세출예산 월별·분기별 배정계획을 변경할 필요가 있을 경우에는 예산부서장에게 이의 변경을 요구하여야 한다.

나. 예산배정 및 통지(지방자치단체재무회계규칙 제19호)

예산부서장은 월별·분기별 배정계획서를 근거로 하여 각 부서장, 경리관 및 지출원, 세입부서에 세출예산 배정서에 의하여 월별 또는 분기별로 세출예산을 배정하여야 한다. 또한 변경배정 필요 시 수요관서의 요구를 받아 수시로 예산을 배정할 수 있다.

다. 배정예산의 집행제한(지방자치단체재무회계규칙 제24조)

세출예산이 배정되었다고 하더라도 다음의 경우에는 예산을 집행할 수 없다.

- 법령이나 조례상 상급관청의 허가, 승인을 요하는 것으로 그 결정이 없을 때
- 재원의 전부 또는 일부를 교부금, 부담금, 보조금, 기부금, 지방채, 기타 특정수입에 의하는 것으로 당해 연도 매분기의 해당수입이 확정되지 않았을 때(다만, 비상재해복구, 기타 불가피한 사유로 긴급하다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니함)

3) 수입의 확정 : 보조금의 경우 보조금교부결정서를 접수하는 것 등을 말하며, 비상 재해시는 확정되지 않아도 집행할 수 있다. 다만, 특정수입을 목표로 했던 세입에서 실제 결함이 생긴 경우에는 당해 세출예산의 경비를 절감해야 한다.

라. 예산의 재배정

예산의 재배정이란 각 과에 배정된 예산 중 지방재정법시행령 제85조의 규정에 의하여 배정된 세출예산의 범위 안에서 시·도의회사무처, 시·군·자치구, 제1관서의 경리관 및 지출원(분입지출원 포함)으로 하여금 집행을 위임하는 것을 의미한다(지방자치단체재무회계규칙 제19조 제3항).

각 실·과장(청·소의 장 포함)은 예산 성립 후 즉시 세입예산 월별집행계획서, 세출예산 월별집행계획서(지출원인행위계획서) 및 월별지출계획서를 작성하여 세입주관과와 예산부서에 각각 제출한다.

이때 예산부서장은 세입주관과장이 만들어 제출한 자금수급계획서(세입예산 월별징수종합계획서와 세출예산 월별자금지출종합계획서)를 기준으로 세출예산 월별·분기별 배정계획서를 작성하여 단체장의 결재를 얻어 최종 확정된 후 이를 각 실·과에 통보하게 된다(지방자치단체재무회계규칙 제18조).

② 세입의 징수와 수납

지방자치단체의 제반 재정수요를 충족시키기 위하여 지출 재원이 되는 일체의 현금수납 및 이에 준하는 회계행위로서 세입의 징수와 수납이 있게 되는데, 전자는 지방자치단체가 수입하여야 할 모든 세입을 조사 결정하여 이를 납부할 자에게 통지하는 행위이며, 후자는 징수통지에 의하여 납부의무자가 납부하는 것을 수령하는 행위이다.

이러한 세입징수사무를 담당하는 징수관은 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이며, 수입금의 수납사무 담당기관으로는 지방자치단체의 장으로부터 임명받은 공무원이 직접 수납하는 경우의 수입금출납원과 수납을 위임받은 금고가 있는데, 징수관과 수입금출납원은 겸할 수 없도록 되어 있다.

③ 지출원인행위와 출납

지방자치단체의 지출 원인이 되는 계약, 기타의 행위인 지출원인행위는 지방

자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 담당하며, 이러한 지출원인행위는 법령·조례 및 규칙이 정하는 바에 의하여 배정된 예산의 범위 내에서 이루어져야 한다(지방재정법 제67조).

경리관은 원칙적으로 당해연도 예산의 범위 내에서 지출원인행위를 행하여야 하지만 명시이월비에 국한하여 예산집행상 부득이한 사유가 있을 때에는 익년도에 걸쳐 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다(지방재정법 제68조).

그리고 경리관이 그 소관에 속하는 세출예산에 의하여 지출원인행위를 할 때에는 지방자치단체의 장이 임명한 공무원(지출원)에게 지출원인행위 관계서류를 송부하여야 하며, 지출원이 지출원인행위에 의하여 지출할 때에는 현금 지급 대신에 당해 지방자치단체의 금고에 대하여 지급명령을 발하여야 한다.

5) 집행결과 결산

(1) 결산의 의의

결산은 예산을 1년간 집행한 실적을 예산과목구조에 따라 일정한 형식으로 계산 정리한 기록의 표시이며, 지방자치단체가 지역주민에게 1년간 활동실적을 계수로 나타낸 것이고, 지방자치단체에 대한 지방의회의 사후통제라고 할 수 있다. 예산과정의 마지막 단계인 결산으로 나타난 결과를 다음연도의 예산편성과 재정운용에 환류될 수 있도록 하여야 한다.

아울러 지방의회의 결산승인은 단지 그 집행책임을 정치적으로 해제 받는 의미가 있을 뿐 특정한 사항에 대한 회계적·법적 책임은 별개의 것이다. 즉, 지방자치단체의 장에게 정치적·도의적 책임만 물을 수 있지 징계·회계 책임을 물을 수 없다. 불승인 시에도 이미 집행한 금액은 유효하다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

지방예산 운영과정에서 결산의 역할은 예산의 편성이 당해 회계연도 내의 수입과 지출에 관한 사전적인 숫자적 예정계획이라 하면, 결산은 예정된 계획의 사후적 달성도를 평가하는 내용에 주안점을 두어야 하며, 이러한 평가결과는

다음연도 예산편성 과정에 환류되어야 함이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

(2) 예산의 절차

결산의 절차를 보면 회계연도 종료일인 12월 31일을 기준으로 모든 지출원인 행위를 마감하고 다음 해 2월말일인 출납폐쇄일까지 지출과 반납을 완료하여야 한다.

이어 세입·세출집행의 과목경정과 회계현금 간 전용자금 변제 및 당해 회계연도 세입금의 수납을 완료하여, 다음 해 3월 10일까지 세입금의 금고납입을 마감 정리하며, 4월 30일까지 결산서 및 증거서류를 작성하여 5월 19일까지 지방자치단체의 장에게 보고하고, 지방의회가 선임한 결산검사위원의 결산검사 의견서를 첨부하여 6월까지 지방의회에 제출하여야 하며, 지방의회는 상반기 정례회의 회기 내에 이를 처리하여야 한다.

〈표 2-12〉 결산의 절차 및 시기

구분	중앙정부 (국고금관리법, 국가재정법)	지방자치단체 (지방자치법, 지방재정법)
회계연도	○매년 1.1~12.31(국가재정법 §2)	○동일(지방자치법 §125)
출납기한	○출납사무는 다음연도 2월 10일까지(국고금관리법 §4의 2) ※회계연도 말일까지 제출완료	○회계연도 종료후 2월로 출납폐쇄(지방재정법 §8) ○출납사무는 회계연도 종료후 3월내에 완결(동법시행령 §5)
결산	○각 중앙관서 다음연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출(국가재정법 §58)	○출납폐쇄후 80일내 결산서 작성 ○검사위원회 검사 의견서 첨부 ○다음연도 지방의회 승인을 얻어야 함(지방자치법 §134 ①)
결산보고서 제출	○다음연도 5월까지 국회제출(국가재정법 §61)	○다음회계연도 개시 6월말까지 의회제출(지방재정법시행령 §38) ○의회승인후 5일 이내 보고 및 고시(지방자치법 §134 ②)

제3절 서울시 예산운영시스템

1. 서울시 재정시스템

서울시는 중앙부처인 행정안전부의 지도·감독을 받는 한편, 차관회의 등에 참석하여 지방자치단체의 의견을 반영시키고 있으며 전국 시·도지사협의회 및 수도권 행정협의회를 통해 지방재정에 관한 사항을 중앙정부에 건의하고 있다.

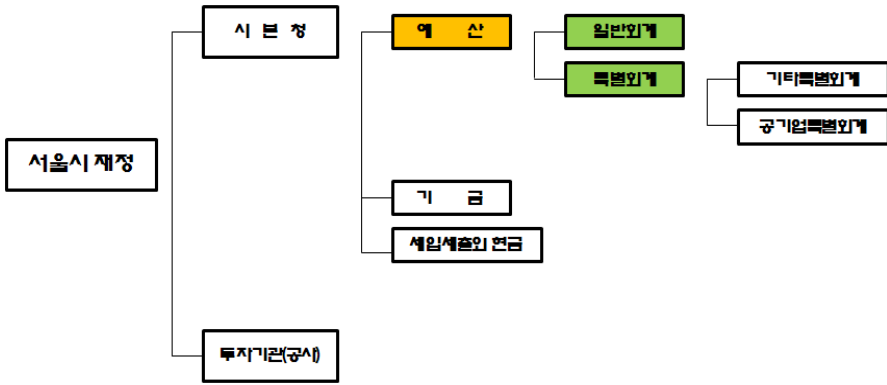
지방예산에 관한 감독부서인 행정안전부는 전국 246개 지방자치단체를 지도·감독하는 지위에 있으며, 세목, 세율제한, 기채승인 등 재정통제제도와 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계를 통해 지방자치단체에 지원하는 지방재정 조정제도를 운영하고 있다. 이는 중앙정부의 재정계획과 지방정부의 재정계획을 연계시키며, 중앙 각 부처와 지방자치단체 간의 가교역할을 담당하고 있다.

자치구는 민선 구청장이 운영하는 별도의 법인이자 지방자치법 등이 보장하는 자치권을 보유한 기초자치단체로, 고유의 행정사무 및 권한을 갖고 시와 별도의 예산회계를 운영하고 있다.

중앙정부가 재정이 취약한 지방자치단체에 대해 지방교부세, 국고보조금, 국가균형발전특별회계 등 재정적 지원을 하는 것과 마찬가지로 서울 시도 자치구에 대해 지방자치법에 의한 조정교부금과 지방재정법에 의한 징수교부금, 기타 보조금을 지원하고 있으며 자치구는 서울시 추진사업에 협력하고 있다.⁴⁾

4) 서울시의 경우 타 지방자치단체보다 재정자립도가 높다는 이유로 지방교부세(보통교부세) 불교부단체로 규정되어 교부를 배제하고 있음.

2. 서울시 재정구조



〈그림 2-3〉 서울시 재정구조

일반회계는 시민의 세금(9개 시세)과 사용료·수수료 등 세외수입을 재원으로 하여 사회복지, 경제개발, 교육·문화 등 기초적인 행정수요에 충당하고 일반행정 기능을 유지하기 위해 운영되는 것이며, 특별회계는 기타특별회계와 공기업특별회계로 구분할 수 있다(서울특별시, 2008).

기타특별회계는 특정사업을 운영하거나 또는 특정 세입으로 특정세출에 충당할 경우 설치하는 것으로 현재 11개의 특별회계가 운영되고 있으며, 공기업 특별회계는 서울시에 의해 관리되는 공공사업을 위해 설치되고 현재 2개의 공기업 특별회계(수도사업, 지역개발기금)가 운영되고 있다.

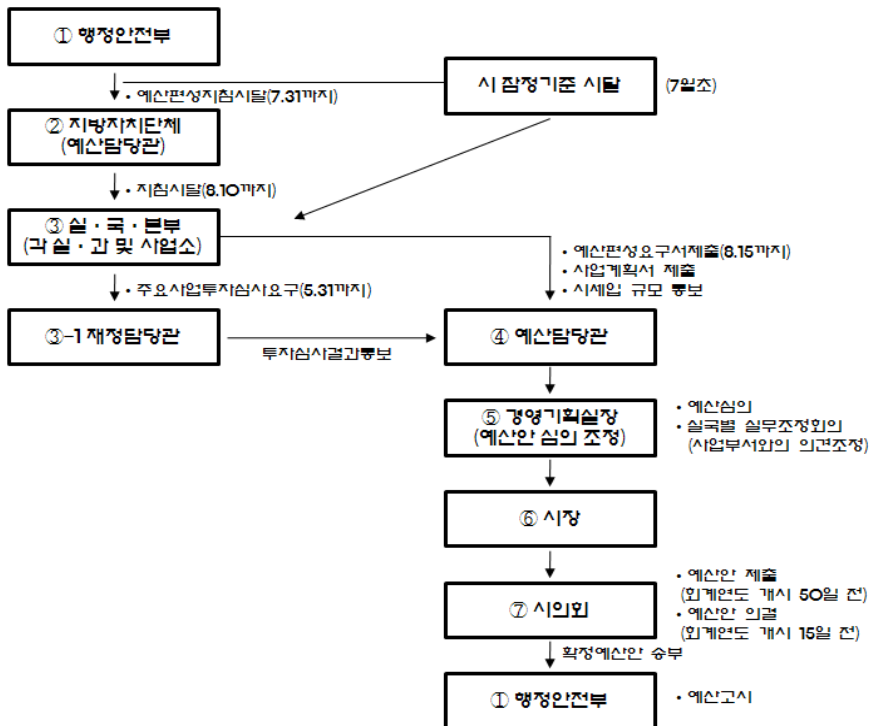
또한 지하철, 병원, 도시개발 및 농수산물도매 등과 같은 특정 공공사업의 수행을 위해 서울시가 전액 출자하는 독립법인으로 현재 5개 공사(서울메트로, 도시철도공사, 농수산물공사, 서울의료원, SH공사)와 1개 공단(시설관리공단)이 있다(서울특별시, 2008).

지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하고, 자금을 적립하여 기금을 설치할 수 있도록 한바(지방자치법 제142조), 서울시는 현재 15개의 기금을 운영하고 있다.

재정의 범위에는 세입세출외 현금이 포함되는바, 세입세출외 현금은 ① 공공시설 손실부담금, ② 계약보증금, 입찰보증금, 차액보증금 및 하자보수보증금, ③ 다른 법률에 의한 예치금, ④ 사무관리상 필요에 의하여 지방자치단체가 일시적으로 보관하는 경비 등을 의미한다(지방재정법 제34조 및 동법 시행령 제40조).

3. 서울시 예산편성

서울시의 경우 예산은 ① 예산편성기준의 시달, ② 예산편성요구서 작성·제출, ③ 예산담당부서 사정, ④ 의회의 심의조정, ⑤ 의회의 승인 의결과정을 거쳐 편성되고 있다.



〈그림 2-4〉 서울시 예산편성 흐름도

예산편성기준의 시달은 매년 7월 31일까지이고, 예산편성요구서의 작성 및 제출은 매년 7월 16일부터 8월 15일까지로 되어 있으며, 예산담당부서의 조정은 매년 8월 15일부터 10월 30일까지로 정해져 있다.

이후 예산안의 의회 제출과 심의, 예산안의 시의회 의결 과정을 거쳐 예산은 편성되게 된다. 이는 제2장에서 언급된 지방정부 예산시스템과 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

4. 서울시의 세입구조

서울시의 세입에는 ① 시세수입, ② 세외수입, ③ 지방교부세, ④ 국고보조금, ⑤ 지방채 등이 있으며, 시세수입은 일반회계 기준으로 전체 세입수입의 81% 수준이다.

지방세 11개 중 시세가 9개 세목, 자치구세가 2개 세목으로 시세는 대부분 재산과세의 성격을 갖고 있어 안정적인 세수구조를 갖고 있다고 할 수 있다.

〈표 2-13〉 지방세 구조

구분	계	세목
시세	9	취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세
자치구세	2	등록면허세, 재산세

세외수입에는 경상적 세외수입과 임시적 세외수입이 있는데, 경상적 세외수입이란 계속성과 안정성이 확보되고 회계연도마다 계속적으로 반복하여 조달되는 예측 가능한 수입으로서 세외수입 중 수입원이 가장 많고 ① 재산임대수입, ② 사용료수입, ③ 수수료수입, ④ 사업장수입, ⑤ 징수교부금 수입, ⑥ 이자수입 등이 있다.

임시적 세외수입으로는 주로 공공부문 내부 또는 지방재정 내부에서의 단순한 재원이전이나 회계 조작상의 수입 등이 있으며 수입의 발생이 임시적인 수입으로 ① 재산매각수입, ② 순세계잉여금, ③ 이월금, ④ 전입금, ⑤ 예탁금 및 예수금, ⑥ 용자금 원금수입, ⑦ 부담금, ⑧ 잡수입, ⑨ 지난 연도 수입 등이 있다.

지방채는 지방자치단체가 자치권의 하나인 과세권을 실질적인 담보로 하여 투자재원을 조달하는 채무로 그 형식이 증서차입 또는 증권 발행의 형식을 취하고 행정안전부의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 발행하게 되며, 지방재정 운영에서 일반재원 못지않은 유용한 재원으로서의 역할을 하고 있다고 볼 수 있다.

제4절 지방정부 예산시스템의 문제점

1. 개요

현행 국가예산과 지방예산에 동일한 회계연도 적용은 지방자치단체의 예산 편성 및 집행에서 국가재정정책과 예산운영의 통일성을 기하기 위한 것으로 판단된다.⁵⁾

현실적으로 지방교부세, 국비, 도비 등 의존재원의 내시통보가 매년 10월 15일까지 이루어지는 상황에서(기초자치단체의 경우 통상 매년 11월 중에 가내시함), 지방자치단체가 정해진 기한(광역자치단체의 경우 회계연도 개시 50일 전인 11월 11일, 기초자치단체의 경우 회계연도 개시 40일 전인 11월 21일)까지 지방의회에 예산안을 제출하고 지방의회가 이를 심의하는 것은 물리적으로 어

5) 국가재정법 제2조 : 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.
지방자치법 제116조, 지방재정법 제6조 : 지방자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 그해 12월 31일에 종료한다.

려움이 존재한다고 볼 수 있다.

특히 국가예산안 심의·의결 기한이 회계연도 개시 30일 전인 12월 2일로 규정되어 있고 국가예산의 확정시 12월 20일 이후 이루어지는 현실을 감안할 때,⁶⁾ 지방자치단체는 의존재원의 확정 없이 지방예산안을 편성하게 된다. 또한, 국가예산이 지방예산에서 차지하는 비율을 감안할 때, 의존재원의 확정 없는 지방자치단체 당초예산의 편성·심의는 무의미하며, 제도 운영의 취지와 달리 다음과 같은 문제점을 발생시키고 있다.

2. 현행 지방예산 편성의 문제점

1) 지방예산 편성기간의 단기성

현행 지방예산 편성기간의 경우 실제로는 한 달여에 불과할 정도로 매우 촉박하다고 할 수 있다. 이로 인해 주민의 일상생활과 관련된 거의 모든 분야의 기능을 포괄하는 세출예산을 합리적인 기준에 의해 철저히 심사하는 것을 기대하기는 어렵다고 할 수 있다.

또한 사업부서의 전년도 예산편성 실적과 근거를 답습한 점증주의적 과다요구가 관례화되고 예산담당자도 과다요구를 기정사실로 받아들이고 있음에 따라 예산사정이 예산요구의 적합성이나 타당성에 대한 평가보다는 일정비율의 삭감을 통해 이루어지고 있는 실정이다. 그 결과 예산편성이 행정환경의 변화에 대응하지 못하여 예산을 낭비하는 사례가 발생하기도 한다.

2) 지방예산 편성의 경직성 및 합리성 확보의 어려움

지방예산의 국가예산에 대한 의존도가 매우 높음에도 불구하고 의존재원에

6) 1989년 이후 대선이 있던 '92, '97, '02년과 '94, '95년을 제외한 나머지 시기는 법정기한을 초과함. 특히 '00년 이후에는 모두 12월 27일 이후 통과됨(기획예산처, 2005).

대한 정확한 규모를 알 수 없어 예산편성이 주로 경상적 경비에 중점을 두는 경직적이며 보수적인 성격을 띠고 있다(손희준, 1995).

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 곤란하다. 또한, 예산편성기한을 맞추기 위해 의존재원 규모에 대한 추정치를 사용함에 따라, 당초예산이 보수적으로 편성되고 의존재원이 확정된 후 수정예산이나 추가경정예산이 편성되는 경우가 많다.

지방자치단체의 세출예산 편성은 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 지방비를 부담한 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 세출예산심 의에서 지방의회의 역할을 실질적으로 제약하고 있다고 볼 수 있다.

3) 수정예산·추가경정예산 편성의 관례화

지방예산의 편성 일정이 너무 촉박하고 체계적인 분석과정을 거치지 않고 그 예산이 편성됨에 따라, 지방의회에 제출된 본예산을 수정하거나(수정예산), 본 예산이 확정된 후에 발생한 사유로 인해 당초예산을 증액하는(추가경정예산) 것이 관례화되고(추가경정예산의 경우 매년 3-4차례) 그 규모 또한 비교적 큰 편이라고 할 수 있다(전상경, 2007).⁷⁾ 이러한 현상은 불필요한 행정력 낭비와 함께 지방예산의 효율적 편성·관리와 자원의 효율적 이용을 왜곡시키는 중요

7) 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.

한 원인으로 작용하고 있다.

또한, 지방예산에서 의존재원이 차지하는 비중을 감안할 때, 국가예산이 불성립될 경우 지방예산의 편성자체가 어렵게 되어 수정예산과 추가경정예산의 편성뿐만 아니라 사업의 추진 지연도 불가피하다고 할 수 있다.⁸⁾

마지막으로 추가경정예산은 ‘정리추경’ 또는 ‘결산추경’이라고 불릴 정도로 계수조정차원의 편성인 경우가 많아 문제로 지적되고 있다. 이는 지방예산과 국가예산에 동일한 회계연도가 적용됨으로써 지방예산의 편성기일이 촉박하게 되고, 국가예산이 미확정적일 때에는 지방예산의 편성이 어렵게 되어 추가경정예산 편성이 불가피해지며 지방예산의 편성 및 심의기간도 짧아지는 문제를 안고 있다(윤영진, 1999).

4) 의회의 심의기능 약화

지방자치단체는 국가에서 이전되는 재원에 대한 내시액을 기준으로 예산을 편성해야 하므로 충분한 예산심의가 어렵고 이는 의회의 심의기능 약화로 이어진다고 볼 수 있다. 또한 준예산의 편성·집행을 방지하기 위하여 법정화되어 있는 지방의회의 예산심의기간이 너무 짧아 예산편성 내용에 대한 정확한 예산심의가 곤란한 실정이다.

또한, 전년도 결산심사를 동시에 진행하기 때문에 회기일수가 절대적으로 부족한 정기회의 결산승인작업은 형식화될 수밖에 없어 전년도 예산집행의 적정성과 적법성 여부를 검토하여 그 결과를 익년도 예산에 반영하는 예산심의를 환류기능이 미약하다고 할 수 있다.

지방의회의 입장에서는 수정예산 및 추가경정예산의 편성과 추가경정예산에 대한 지나친 관대화가 관례화되고 있어 지방의회의 총체적인 예산심의를 제약하고 있다. 특히, 추가경정예산의 세출항목 중에는 당초예산의 심의 시에 삭감

8) 현재 중앙정부가 국고보조금 확정내시를 익년도 2월에 실시하는 관계로 지방자치단체의 추가경정예산 편성이 관례화되어 있음.

되었거나 문제성을 안고 있어 당초 예산에 반영되지 못했던 비용이 포함되는 사례가 빈번하여 추경예산과 당초예산에 대한 예산심의 방침이 일치하지 않을 수도 있다.

제3장 다년도 예산제도의 개념 및 사례

제1절 다년도 예산제도의 의미와 필요성

제2절 다년도 예산제도의 종류

제3절 다년도 예산 적용국가별 사례연구

제4절 외국 지방정부의 다년도 예산제도 운영 현황

제5절 다년도 예산제도의 운영상 문제점

제 3 장

다년도 예산제도의 개념 및 사례

제1절 다년도 예산제도의 의미와 필요성

1. 의미

다년도 예산제도는 현재 대부분의 OECD 회원국에서 채택하여 시행되고 있다. 이는 과거와 미래의 지출을 감안한 연속성을 보장하지 못한다는 단년도 예산제도의 한계를 보완하기 위하여 보다 긴 시평에 근거하여, 즉 다년도 시각에서 재원배분을 결정하는 예산제도를 의미한다(김종면, 2006). 다년도 예산제도는 특히 다년도 세입과 지출 예측 혹은 다년도 재정계획과 같은 다년도 특성을 가질 때 연차 예산과정이 향상된다는 넓은 의미의 다년도 예산제도로 사용되곤 한다.

일반적으로 단년도 예산제도는 ① 불용액 및 이월액을 줄이기 위한 회계연도 말의 밀어내기식 예산집행, ② 장기사업의 단절성 초래, ③ 장기적 시계를 결여한 상태에서의 예산편성·집행으로 인한 자원배분의 합리성 상실과 같은 문제점들을 보이고 있는 실정이다.

하지만 이러한 문제점들을 해결하기 위한 대안으로 제시되고 있는 다년도 예산제도가 회계연도의 다년도화를 반드시 의미하는 것은 아니다. 따라서 다년도

예산제도에 대한 새로운 개념정의가 필요하다고 할 수 있다.

다년도 예산제도의 의미를 정의하는 데 있어서 두 가지 형태의 논란이 있을 수 있다.

첫째는 단년도 예산제도를 채택하고 있는 우리나라의 예산제도에 포함되어 있는 다년도 예산제도의 성격을 지닌 제도들에 관한 것이다. 즉, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담행위 등이 그것이다. 이러한 제도들은 현 예산제도의 단년성을 보완하여 예산의 다년성을 제공하기 위한 제도이나 궁극적으로 특정프로그램의 예산에만 한정되어 제한적으로만 적용되는 제도이기 때문에 장기적 시계에서 자원배분의 합리성을 추구하며 예산과정의 틀을 전체적으로 바꾸는 다년도 예산제도와는 근본적으로 다른 제도라고 할 수 있다.

두 번째는 중·장기계획과 다년도 예산제도를 어떻게 구분하는가 하는 문제이다. 다년도 예산에서 중요한 이슈는 비록 예측이라 하더라도 사전에 결정된다. 예를 들면, 지출과 세입에 관한 예측은 예산과정의 가장 중요한 단계중의 하나이나 중기계획에서 이것은 상대적으로 덜 중요하다. 중기계획은 그러한 사전 의사결정을 시도하지 않는 대신에 미래에 가능한 의사결정의 범위 내에서 지침이나 틀을 제공한다. 이러한 결과 중기계획은 조직의 의사결정자들이 대안을 개발하는 데 사용 가능한 보다 유연한 틀이나 지침을 제공한다. 즉, 중기계획이 항법시스템이라면 다년도 예산은 지도로 비유된다. 이 연구에서는 중기재정계획이 예산과정에 포함되어 있는 경우에는 이를 넓은 의미의 다년도 예산제도에 포함시켜 논의하고자 한다.⁹⁾

이에 따라 이 연구에서 다루고자 하는 다년도 예산제도는 개념적으로 두 가지 형태로 구분할 수 있다. 첫째는 다년도에 걸친 지출과 세입을 국회에서 입법화하거나 승인하여 추가적인 예산과정을 거치지 않고 행정부에서 시행하는 경우이다. 이 경우는 미국의 일부 지방정부에서 시행하고 있는 2년에 걸친 예산을

9) 김종규, 2002, “주요 OECD 국가들의 다년도 예산제도에 관한 연구”, 국방관리대학원 석사학위논문

편성하고 입법화함으로써 합법적인 2년 예산을 집행하는 경우를 예로 들 수 있다. 여기에서는 이러한 제도를 좁은 의미의 다년도 예산제도로 정의한다.

둘째는 다년도에 걸친 재정계획을 수립하여 세입과 세출을 예측하고, 매년의 예산과정에서 장기적 시각을 예산과정에 반영하는 것이다. 이러한 제도에서는 예산과정이 단년도 예산제도와 크게 다르지 않다. 다만 중기에 걸친 재정계획이 연차예산과정을 얼마나 구속하느냐에 따라 다양한 형태의 예산제도가 형성될 수 있으며, 예산과정상에 미치는 영향도 매우 다양하게 나타날 수 있다. 이러한 형태의 예산제도가 OECD 국가들에서 채택하고 있는 다년도 예산제도이다. 이것을 여기에서는 넓은 의미의 다년도 예산제도로 정의한다.

2. 필요성

다년도 예산제도는 이미 OECD의 주요국들에서 다양한 형태로 실시되고 있으며, 이는 세계적인 추세라고도 볼 수 있을 것이다. 우리나라도 중기지방재정 계획에 넓은 의미의 다년도 예산제도를 적용할 경우 이미 도입되어 운영되고 있다고 볼 수 있을 것이다. 다만 중기재정계획의 실효성과 관련한 문제와 연관 지어서 본격적 의미의 다년도 예산제도를 도입할 필요가 있을 것으로 본다.

다년도 예산제도를 우리나라 예산제도에 도입한다면 두 가지 형태가 가능할 것이다. 첫째는 넓은 의미의 다년도 예산제도를 도입하여 우리나라 예산 전체에 적용함으로써 국가 자원의 효율적이고 합리적인 배분 및 장기적이고 전략적인 맥락하에 예산을 편성·운영할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 현재의 중기지방재정계획을 좀 더 확대적용하고 법적 권위를 부여함으로써 각 부처의 예산편성에 실질적인 지도력과 구속력을 행사하도록 하는 것이다.

두 번째는 좁은 의미의 다년도 예산제도를 적절한 부처나 프로그램에 융통성 있게 적용함으로써 이 제도의 장점을 최대한 활용하여 재정의 효율성 및 사업의 안정성을 제고할 수 있을 것이다. 이때 좁은 의미의 다년도 예산제도 적용이 가

장 적절한 부문은 국가 수준에서는 국방부의 전력투자비라고 할 수 있고, 지방정부에서는 안정성을 요하는 대규모 장기투자사업이라고 판단된다. 이는 소요제기부터 완결까지 장기간이 소요되는 장기사업이고 안정적인 자금공급이 사업성공에 필수적이기 때문이다.

제2절 다년도 예산제도의 종류

이 절에서 언급하고자 하는 다년도 예산제도의 종류는 여러 가지의 다년도 예산제도가 존재하는 것을 의미하는 것이 아니라 대체적 성격을 지니거나 단년도 예산제도의 문제점을 보완하는 제도적 장치들을 의미한다고 할 수 있다. 중장기적 관점에서 사업의 투자 우선순위 및 시기를 검토하는 중기지방재정계획은 가장 큰 제도라고 볼 수 있으며, 계속비제도나 장기계속계약제도, 국고채무부담행위는 다년도 사업에 적용될 수 있는 부분적인 제도장치라고 정의내릴 수 있을 것이다. 이와 대조적으로 다년도 예산제도의 취지를 가장 직접적으로 살리고 있는 것은 격년도 예산제도라고 할 수 있다. 이는 모호한 형태의 다년도 예산제도들 중에서 가장 진화된 형태이고 대체적 성격이 가장 강한 제도라고 할 수 있다. 따라서 외국의 사례들을 통해 그 구체적인 내용들을 살펴보고자 한다.

1. 중기지방재정계획

1) 개념

중기지방재정계획이란 의회가 집행부를 통제하기 위하여 채택해온 단년도 예산의 원칙을 벗어나 예산의 시계(time horizon)를 5년 전후로 연장하여 중장기재정계획을 수립하고 이를 기초로 자원배분의 방향을 매년 연동화하여 계획

함으로써 예산편성의 합리화를 도모하려는 제도이다(이규환, 2003).

여기에서 연동계획이란 중장기계획의 집행과정에서 매년 계획내용을 수정·보완하되 계획기간을 1년씩 늦추어가면서 동일한 연한의 계획을 유지해 나가는 제도이다.

Allen Schick(1996)에 의하면 예산제도는 통제지향·관리지향·계획지향의 3단계를 거쳐 발달하여 왔다. 여기서 통제지향의 예산제도는 예산집행의 적법성을 확보할 수 있도록 입법통제를 기한다는 사상을 그 특징으로 하는 제도로써 공무원의 자유재량을 엄격하게 제한하고 그 집행책임을 명확히 하려는데 그 목적이 있다면, 계획지향의 예산제도는 예산을 중장기계획과의 관계하에서 인식함으로써 재정이 사업계획을 효율적으로 뒷받침하고 재정의 능률성을 제고 하려는데 그 목적이 있다. 예산제도의 변천과정을 보면 시대의 요구에 따라서 때로는 통제지향적이었다가 때로는 관리지향적이었으며 나아가서는 계획지향적인 예산의 성격을 띠었다.

중기지방재정계획은 일반적으로 중장기적인 개발계획과 연결시켜 중장기적 안목에서 재정정책을 수립하고 이에 따라 자원조달과 투자방향을 설정하는 계획이다. 특히 지방자치단체의 경우 지역개발계획은 중장기적으로 투자를 필요로 하는 사업계획이므로 중장기적인 재원의 확보 없이 그 실현을 기대하기 어려운 것이다. 따라서 이러한 개발계획의 실천성과 투자의 효율성을 높이기 위해서는 중장기적 재정계획의 수립이 절실하다고 할 것이다.

1년을 단위로 편성되고 집행되는 지방자치단체의 예산은 중장기적 개발사업을 추진하는 데 있어서 많은 제약이 따르게 된다. 따라서 전통적 통제를 목적으로 하는 단년도 예산제도의 제약성을 보완하여 중장기에 걸치는 재정운용정책을 먼저 수립하고 있다. 또한, 이에 따른 자원마련 및 배분방향을 계획함으로써 궁극적으로 현행 단년도 예산편성의 합리성을 제고시키고자 하는 것이 중기지방재정계획이다. 따라서 중기지방재정계획의 개념요소는 다음과 같이 구분하여 볼 수 있을 것이다.

첫째, 중기지방재정계획은 수립주체가 지방자치단체이며, 당해 지방정부의 지역개발계획을 재정적 측면에서 지원하는 자금계획이다.

둘째, 중기지방재정계획은 수지계획이다. 재정수요의 무한성과 재정공급의 한계성으로 볼 때, 수요는 공급능력에 맞추어 조정되어야 하기 때문이다.

셋째, 중기지방재정계획은 자금 배분계획이다. 한정된 재원을 부문별로, 개발 사업별로 합리적으로 배분하는 것이 바로 중기지방재정계획제도이기 때문이다.

2) 목적¹⁰⁾

지방자치단체가 중기지방재정계획을 수립하는 목적은 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 가용재원을 정확히 파악하는 것이다. 즉, 장래의 신규시책이나 기존의 시책을 확충할 수 있는 가용재원을 가능한 한 명확히 파악함으로써 투자의 가능성을 올바르게 전망할 수 있게 된다. 이와 같이 중기재정계획에서는 가용재원의 한계를 전망함으로써 재정의 자연적인 팽창에 제동을 걸 수 있다.

둘째, 시책을 합리적으로 선택하는 것이다. 가용재원의 범위 안에서 해야 할 시책을 선정하고 이들 시책 간의 우선순위를 정함으로써 사업선정의 합리성을 높이고, 시책구현의 실천성을 제고하게 된다. 즉, 각 부문 간 투자배분의 선택이 이루어져 재정자원의 효율적인 배분이 보다 합리적으로 이루어질 수 있는 계기가 되는 것이다.

셋째, 경비지출의 타당성을 검토하여 수정케 하는 것이다. 즉, 중기지방재정계획을 통해 기존의 답습적인 경비를 재검토하여 중장기적 안목에서 그 타당성을 평가하고 이에 따라 축소하거나 삭제함으로써 재정활용의 효율성을 높일 수 있게 된다. 이와 같이 중기지방재정계획은 재정지출의 합리화를 위한 유효한

10) 이규환, 2003, “지방재정의 계획적 운용에 관한 연구”, 중앙행정논집 pp.5

설득자료로서의 기능을 수행하는 것이다.

넷째, 세입구조의 건전화를 도모하는 것이다. 중기지방재정계획은 계획기간 중 각 세입과목의 적정한 수준 확보, 재원의 확충 등 구체적인 발상의 소재가 되는 것이다. 즉, 새로운 재정수요의 전개에 수반되는 신규재원의 검토, 재정구조의 변화에 수반되는 국고보조금, 지방채의 활용방법의 재조정 등 세입구조의 건전성을 확보케 하는 역할을 하게 된다.

다섯째, 지방정부의 활동에 대한 주민의 이해를 높이는 것이다. 즉, 정부시책의 중장기적 청사진을 주민에게 제시함으로써 지방자치단체의 활동을 이해시키고 지방행정에 대한 주민의 참여와 협조를 얻을 수 있게 된다. 특히 오늘날의 행정서비스는 그 범위가 광범위하여 주민의 이해를 구하는 것이 용이하지 않지만, 종합적인 시책목표와 재정수지의 중장기 전망을 구체적으로 제시함으로써 주민의 이해를 제고시킬 수 있는 역할을 하게 된다.

3) 특성

경제사회적인 제 여건에 적응하면서 주민의 기대욕구에 대응하여 주민복지행정을 구현하기 위하여 각 자치단체는 그 지역의 설정에 맞는 시책을 적극적으로 추진해 나가는 것이 필요하다. 이를 위해서는 중장기적인 시계에서 재정 운용정책을 수립하고 이에 따른 자원배분방향을 계획함으로써 효율적인 지방재정운용을 추구하지 않으면 안 된다. 이와 같은 의미를 지닌 중기지방재정계획은 다음과 같은 내용상의 특성을 가지고 있다.

(1) 합리적 선택의 보증 기준

중기지방재정계획이 합리적인 선택을 보증하는 기준으로서 경비의 효율성을 기해야 한다는 것은 그 주된 재원이 조세라는 점에서 재정운용의 요체라고 할 수 있다.

지방자치단체가 실시해야 할 사업을 선택하는 데 있어서 경제적·사회적 효

과와 그 긴급성을 고려하여 재정투자의 우선순위를 계획하지 않으면 안 된다. 또한, 각 행정 분야에서 요청되는 사업·사무의 연도별 선택은 정책결정자에 의한 긴급성에 대한 인식에 따르는 것으로 여기에는 선택의 합리성을 보증하는 어떠한 기준이 있어야 할 것이다. 여기서 각 연도에 실현되는 행정활동을 단년도의 시각으로 보는 한 각 행정 분야 간에 불균형을 초래할 수 있으며 이러한 제시책의 균형 여부는 중장기적 시야의 계획 중에서 판정되는 것이다.

이러한 관점에서 행정운영상 중기재정계획의 책정은 사업·사무의 우선순위의 선택을 위한 불가결한 기준으로서 합리적인 행·재정운용을 가능하게 하는 수단이다.

(2) 가변적 계획

중기지방재정계획은 가변적이라고 할 수 있다. 지방자치단체의 수입은 경제동향에 따라 특히 지방재정의 경우 국가재정과 달리 경제동향에 대해서 능동적인 대처능력을 가지지 못하고 극히 수동적으로 연결되고 있다.

따라서 중기지방재정계획은 장래의 사회경제의 변동을 전망한 예측치로서 여건의 변화에 따라 계획사업에 대한 예정치는 물론 사업계획의 항목에서도 변경될 수 있는 성질의 것이다. 즉, 중기지방재정계획은 매년 변화해가는 환경에 따라 조정하고 계속 개정해 나가야 할 성질의 것이다.

(3) 투자적 사업계획

중기지방재정계획의 중심내용은 투자적 사업계획이라고 할 수 있다. 중기재정계획은 수입과 지출의 양면에 걸쳐 그 양과 구상내용을 중장기적으로 예측하여 재정활동의 계획화를 의도하는 것이다. 이 경우 경상적·의무적 경비에 대해서는 그 효율화의 여부를 검토할 필요는 있으나 그것은 재원의 유·무를 불구하고 지출을 해야 할 경비이기 때문에 중기지방재정계획의 주된 초점은 행정수준의 향상에 투입되는 투자재원을 계획하는 것에 중점이 있다고 말할 수 있다.

따라서 중기지방재정계획의 실질적 내용은 재원의 뒷받침을 가진 사업계획, 그 가운데서도 투자사업계획이 주된 대상이 되는 것이다. 투자사업계획은 그 긴급성과 실시연도를 구분하고 계획기간 중 각 연도에 실시해야 할 사업을 포괄한 것으로 재원의 변동에 따라서 상대적으로 조정되는 것이다.

2. 계속비제도 · 장기계속계약제도 · 국고채무부담행위

지방재정법상 우리나라에 다년도 예산제도는 없다. 하지만, 예산 신축성 확보를 위한 제도로 흔히 설명하고 있는 계속비제도와 국고채무부담행위를 다년도 사업에 적용되는 예산제도로 간주할 수 있다. 이는 예산회계법에 의해 단년도 예산주의의 예외로 인정되고 있다.

1) 계속비제도

우리나라 지방재정법 제42조는 “지방자치단체의 장은 공사나 제조, 그 밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것은 소요경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 수 년도에 걸쳐 지출할 수 있다”고 규정하고 있으며, 총사업비가 의회의 의결로 확정되기 때문에 수년간의 예산이 안정적으로 집행된다.

계속비의 연한은 5년으로 규정되어 있으나, 필요하다고 인정될 경우에는 의회의 의결을 거쳐 연장할 수도 있고, 연도별 사업비 중 당해연도에 지출하지 못한 금액은 당해 사업을 완성할 때까지 계속 이월하여 사용할 수 있다. 즉, 필요에 따라 계속비의 연한 제한은 없다고 할 수 있으며, 이월이 가능하다는 것이 매우 중요한 특징 중의 하나이다. 계속비 사업에 대해서는 당해 사업의 총액과 연부액을 의회의 의결로 확정해 두었기 때문에 당해 사업의 예산도 연차적으로 배정해주어야 한다.

계속비의 설정은 그 경비의 총액과 연도별 금액을 예산으로 정하고 각 연도의 지출은 각 연도의 세출예산에 계상하지 않으면 할 수 없으며, 계속비 설정 후 사정변경에 의하여 연도별 금액 등을 변경코자 할 때에는 예산으로 변경할 수 있다.

서울시의 경우 사업주관부서 담당자는 명시이월비 및 계속비 편성의 필요성에 대해 자체 검토하여 당해 실·국장의 결재를 받은 후, 명시이월내역서, 계속사업내역서, 사업관련 방침서 등 기타 증빙서류와 함께 경영기획실장에게 제출하여야 하며, 예산담당부서는 제출된 세입세출예산요구서 등과 함께 예산안을 검토·조정하게 된다.

2) 장기계속계약제도

장기계속계약제도는 1975년에 처음으로 「예산회계법」에 도입되었으나, 정부시설공사 조달사업에서 이 제도를 활용하게 된 것은 1978년부터였다. 1983년에는 분할발주로 인한 예산낭비를 방지하고 수의계약 대상이 증가하는 문제를 해소하기 위하여 사업내용이 확정된 동일구조물공사는 장기계속계약의 체결을 의무화시켰고, 1987년에는 동일구조물 공사에 대한 전체사업내용의 확정 의무도 추가하였다.

「예산회계법¹¹⁾」에 근거한 장기계속계약제도는 1995년 7월에 정부조달시장의 개방에 대비하여 새로 제정된 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」로 이관되었다. 그런데 국가계약법 제21조는 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차·운송·보관·전기·가스·수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우에는 각 회계연도 예산의 범위안에서 당해 계약을 이행하게 하여야 한다”고 규정하고 있다. 법률상 이

11) 국가의 예산과 회계에 관한 사항을 규정하기 위한 법률(전문개정 1989. 3. 31 법률 제4102호)로 2007년 1월 1일 국가재정법 제정으로 폐지되었다.

제도는 임의규정이라고 할 수 있다. 그러나 동법 시행령 제69조 제2항에서는 이행에 수년이 걸리며 설계서 등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 “장기계속 공사는 낙찰 등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위 안에서 제1차 공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다”고 규정함으로써 사실상 2년 이상의 이행기간이 소요되는 정부 시설공사는 모두 장기계속계약제도를 체결하도록 의무화하고 있다.

3) 국고채무부담행위

국고채무부담행위는 국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때 미리 예산으로서 국회의결을 얻어서 하되, 개별사항마다 그 필요성을 명백하게 밝히고, 그 행위를 할 연도 및 채무부담 금액을 명시하도록 한 제도이다.

국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다(헌법 제58조). 예산 외에 국가의 부담이 될 계약이란 국가가 1회계연도를 넘는 기간에 걸쳐서 계속되는 채무를 부담하는 계약을 말하는데, 수년에 걸친 외국인 고용계약·토지임차계약 등이 이에 속한다. 채무의 효력이 그 회계연도에 한정되고 그 연도 내에 채무의 변제를 완료하는 것이라면 정부는 예산의 범위 내에서 당연히 이러한 계약을 체결할 수 있는 것이며 별도로 국회의 의결을 얻을 필요가 없다. 그러나 채무의 효력이 다음 회계연도 이후에도 계속될 경우에는 예산의 효력은 1년에 그치는 것이므로, 이러한 채무를 부담하기 위해서는 예산 외에 별도로 국회의 의결을 얻어야 한다. 국회의 의결을 얻어서 이러한 계약을 체결했다 해도 다음 회계연도 이후의 지출에 관하여서까지 국회의 동의를 얻은 결과가 되는 것은 아니지만, 이러한 동의를 얻은 후에는 국회는 다음 회계연도 이후에 정부의 동의 없이 그 지출을 삭감할 수 없게 된다. 국고채무부담행위는 국가가 주채무를 부담하는 계약뿐만 아니라 보증채무를 부담하는 계약까지도 포함된다.

국고채무부담행위는 다음 연도의 세출이 되는 채무부담계약을 국회에서 동

의하는 것이므로 계속적인 사업 집행의 계속비와 동일한 효과가 있는 것이나, 일정한 연할액(年割額)이 없는 점에서 계속비와는 다르고, 보다 탄력적·유동적인 운용을 할 수 있기 때문에 공공사업 등에 활용된다.

4) 3가지 제도의 비교

다년도 사업에 적용되는 계속비제도, 장기계속계약제도, 국고채무부담행위는 다음의 표와 같이 비교할 수 있다.

〈표 3-1〉 3가지 제도의 비교

구분	계속비 제도	장기계속계약제도	국고채무부담행위
제도의 기본성격	예산제도	계약제도	예산제도
예산 확보 여부	확보	미확보	확보
계약방식	일괄계약	차수별 계약 (매년 새로 계약)	일괄계약
사업기간	2년~5년 이내	제한없음	2년 이상
장점	안정적 사업수행	예산의 경직성 없이 다년도 사업수행	긴급한 사업추진
단점	예산의 경직성	분산투자로 인한 경제적 손실 외	외상구매, 외상공사로 사업자의 부담가중

첫째, 이들 세 가지 제도의 기본성격을 보면, 계속비와 국고채무부담행위는 모두 단년도 예산제도의 예외로서 예산신축성의 확보를 위한 예산제도인 반면, 장기계속계약제도는 계약제도이다.

둘째, 계속비제도는 전체 사업예산을 확정하고 연부액을 설정하는 것이기 때문에 수년간의 사업예산을 사전에 확보해주는 제도이며, 국고채무부담행위도 채무부담액이 명확하게 표시되어 국회의 심의·의결을 받기 때문에 수년간에 걸친 사업비가 사전에 확보되었다고 볼 수 있다. 그러나 장기계속계약제도에 있어서는 1차년도 이후의 예산확보가 이루어지지 않는다. 해마다 재정상황에 따라

그때그때 지출가능한 액수만큼 편성하고 계약을 체결할 뿐이다.

셋째, 계속비제도나 국고채무부담행위는 사업자와 1회만 계약하는 일괄계약 방식을 취하지만, 장기계속계약제도는 해마다 당해 연도 사업에 한하여 계약을 취하는 차수별 계약의 형식을 취하고 있다.

넷째, 계속비사업은 5년 이내이어야 하며, 국고채무부담행위는 주로 1~2년의 단기 사업에 적용되지만, 장기계속계약제도는 사실상 매년 예산을 편성하는 것이기 때문에 사업기간의 제한이 없다.

다섯째, 계속비제도하에서는 매년 연부액이 결정되어 있기 때문에 안정적인 사업 수행이 가능하고, 국고채무부담행위하에서는 사전에 예산편성이 이루어지지 않은 사업의 추진이 가능하며, 장기계속계약제도는 예산경직성 없이 매년 재정상황에 따라 신속적인 다년도 사업 추진이 가능하다는 장점을 갖고 있다.

여섯째, 계속비제도는 예산경직성을 초래하게 되고, 국고채무부담행위는 주로 외상공사나 외상구매 형식이기 때문에 사업의 부담이 크고, 장기계속계약제도는 무분별한 분산투자를 초래하여 공기 지연과 사업비 증가를 초래하게 된다.

3. 격년도 예산제도

1) 개념

앞에서의 제도들은 다소 포괄적 형태의 다년도 예산제도라고 볼 수 있으나 현재 가장 보편적으로 활용되고 있는 다년도 예산제도는 격년제 예산제도 (biennial budgeting)라고 할 수 있다. 이는 단년도 예산제도에 대한 보완적 성격이 아니라 대체성이 강한 제도로서, 예산의 편성 및 승인을 2년 주기의 격년제로 시행하는 제도이다.

미국 연방정부의 행정개혁을 담당했던 NPR(National Performance Review)은 1993년에 2년 단위 예산을 제안하면서 이 예산이 구체적 예산신청서 작성에서

부처를 해방시켜 보다 거시적이고 중요한 기획과 정책이슈에 집중할 수 있게 하며, 의회도 여유 없는 일정표에서 벗어날 수 있게 했다고 설명했다(윤성식, 2003). 2년을 단위로 예산이 편성되면 첫해에는 수권법안이 제정되고, 둘째 해에 세출법안이 제정될 수 있어 사업과 성과의 감독에 더 효과적이라는 주장도 있다. 회계연도가 2년이 되면 점증주의적 관행도 약화되고, 변화지향적이 되며, 투입보다는 성과와 산출에 관심을 갖게 되고, 미시적 관리보다는 정책과 우선 순위를 더 중시할 것이라고 주장한다.

그러나 2년 단위 예산편성은 의회의 예산통제를 약화시킬 우려가 있으며, 이러한 예산편성의 주창자들의 기대가 과거 계획예산이나 영분위예산의 신봉자들의 주장처럼 비현실적일 수도 있고, 추가경정예산을 과도하게 사용하면 명목 상으로만 2년 단위 예산일 뿐 실질적으로는 단년도 예산일 수 있다고 Schick은 비판하고 있다. 또한, 그는 단년도 예산을 유지하면서 다년도 예산을 부분적으로 도입하는 등의 조치로 단년도 예산의 부담을 완화할 수도 있을 것이라고 주장하고 있다.

2) 미국 국방부의 사례

미국 의회는 1987 회계연도 국방사업계획승인법(Defense Authorization Act for Fiscal Year 1987)에서 1988 및 1989 양 회계연도에 대해 미국 국방부에 2년제 예산을 제출하도록 지시하였으며, 국방부 장관에게는 격년제 예산 시행 가능성에 대한 보고서를 작성할 것을 지시하였다. 당시 격년제 예산의 필요성으로, 국방예산 편성의 과정과 내용에서 낭비적인 요소가 반복된다는 점과 국방예산 지출에 대한 보다 심도 있는 총체적 검토가 필요하다는 점 등이 거론되었다.

이에 따라 레이건 정부는 1987년에 2년제 국방예산을 편성하여 의회에 제출 하였으나, 민주당 주도의 의회와 공화당 출신의 레이건 행정부 간의 정쟁으로 인하여 결국은 의회가 이 예산안의 일부만 승인하고 지출승인 역시 차기 단일 회계연도인 1988년에 대해서만 이루어졌다. 이후에도 미국의 국방부 예산은 다

른 부문의 예산과 마찬가지로 단년도 형태로 운영되고 있으나, 당시의 2년제 예산안에 대한 분석결과를 담은 몇 개 보고서의 평가는 대체로 긍정적인 견해를 나타내고 있다.

우선 중기 재원확보에 따른 부처 사업의 안정성 제고에서는 결국 단년도 재원배분을 하지 못했기 때문에 특별한 효과가 없었다. 그러나 2년제 예산편성 과정에서 조직과 사업에 대한 심도 있는 재검토가 가능했으며, 그 결과 부처 운영에서도 상당한 개선을 도모할 수 있었다고 평가되었다. 또한 군수 조달에서는 단년도 계획과 예산집행을 할 경우 사업에 따라서는 최대 50%의 비용절감도 가능하다는 점도 효과로 지적되었다.¹²⁾

제3절 다년도 예산 적용국가별 사례연구

다년도 예산을 적용하는 주요 국가들이 예산과정에 다년도 요소를 포함하는 것은 일반적인 현상이다. 대부분의 국가 예산개혁이 다년도 전망을 포함하는 것으로 수렴하는 것은 다년도 예산에 대한 선진국의 경험이 공통적으로 긍정적이었다는 것을 나타낸다. 하지만 이러한 나라들의 다년도 예산으로부터 도출된 특정한 이점들은 다년도 예산의 목적, 접근의 설계, 다년도 예산 개혁을 실행할 수 있는 행정적 능력 등에 따른다고 할 수 있다(강순철, 2007).

다년도 예산의 접근법은 정치적 목적과 예산제도의 차이로 인해 나라마다 서로 다르기 때문에 전 세계에서 가장 모범적으로 실행하고 있는 나라를 식별하는 것은 무의미하다고 할 것이다. 대신에 여기에서는 상당히 잘 실행되었다고 알려진 독일, 오스트리아, 영국, 호주, 뉴질랜드, 미국의 다년도 예산제도를 검토하고 이 제도를 새롭게 도입하고자 할 때의 교훈을 도출하고자 한다.

12) 김종면, 2006, 「다년도 예산제도 고찰」, pp.13

1. 독일의 다년도 예산제도

독일이 중기재정계획을 도입하게 된 계기는 1966년 후반기부터 불황에 따른 팽창재정에 기인한 재정경직화 현상이 한꺼번에 나타났기 때문이다. 이에 따라 구성된 재정개혁위원회는 ‘경제안정성장촉진법안’을 건의하고 이 법안이 1967년 6월에 법률화됨으로써 독일도 다년도에 걸친 중기재정계획을 책정하여 이것을 예산집행의 정치적 지침의 기초로 사용하게 되었다.

〈표 3-2〉 독일의 예산작성 절차

기간	주요내용
2004년 12월	예산안(2006)과 재정계획(2005-2009)에 대한 수립 지침을 각 부처에 시달
2005년 1월~2월	예산 추정치와 재정계획에 대한 재평가 및 고정된 거시 경제적 기준자료를 바탕으로 예산항목에 대한 계획을 준비
3월~4월	부처별 예산안 재무부에 제출 : 예산안(2006)과 재정계획(2005~2009)에 대해 기술적인 수준에서 재무부와 각 부처 간의 협의가 진행
5월	국가경제 발전과 중기 세입 추정치에 대한 중기재정추계를 실시
6월~7월	예산안과 재정계획의 작성을 위해 행정부 내에서 각료결의에 필요한 예산 협의가 진행
8월	예산안에 대한 검토와 재정계획에 대한 정보 제공을 위해 하원과 상원에 각각 예산안 제출
9월~10월	하원 예산 1차 심의, 상원 예산 1차 심의 실시 하원 위원회에서 예산 토의 진행
11월	경제발전과 단기 세입 추정치에 대한 단기재정추계 제시 하원 예산위원회의 최종 토의가 진행 : 2차, 3차 예산검토
12월	상원 2차 검토 후 예산법 검토
2006년	예산집행(2006)
2007년	회계보고서 제출(2006)

* 자료 : 이필중, 2007, “국방중기계획과 국가재정계획과의 연계방안”, p.18

독일에서 다년도 예산으로의 접근은 다년도 예산예측을 완전한 중기재정계획에 통합시켰고 다년도 예산제도의 많은 잠재적 장점들을 취하도록 했다. 다

년도 세입과 지출 예측은 현 정책이 중기재정에 미치는 영향에 대한 분석의 기회를 제공한다. 만약, 다년도 예측이 현재 정부 정책이 정부의 중기재정계획과 일치되지 않는다는 것을 보여주면, 수정된 정책은 중기재정계획에 포함된다.

연방예산과정이 시작될 때, 재무성은 예산지침서를 모든 연방지출기관에 발송하고, 차기연도 예산요구서와 연차예산요구서에 근거한 다음 3년간의 예산계서를 제출하도록 요구한다. 지출요구서를 준비하는 데 있어서, 지출기관은 부처별 예산 항목에 대한 연차예산한계와 다년도 계획을 어떻게 개발할 것인가 하는 방향을 포함하는 예산지침서와 부합하는 상세한 내용을 첨부해야만 한다. 각 부처에 의해 제출된 예산요구서는 반복적 지출뿐만 아니라 투지지출까지 포함한다.

지출기관으로부터 지출요구서가 도착하면, 재무성은 제약된 예산한계에 따라 “Top-down” 방식의 조정과정을 시작한다. 예산협상과정에서 연차예산요구서와 다년도 지출계획서는 정부의 중기재정전략 목표와 비교된다. 지속적인 협상을 통해 중기재정계획의 틀 안에서 각 부처의 예산요구와 계획을 계속해서 조정한다. 지출목표가 통합지출예측보다 클 경우에는 초과분은 필요성이 있거나 바람직하다고 판단될 때 배분될 수 있는 일반기획예비로 지정된다. 다년도 예산의 특정 연도 지출예측이 지출목표를 초과할 경우에는 재무성은 정부의 재정 전략목표에 맞도록 예산을 어떻게 삭감할 것인지에 대한 책임이 있다.

다년도 예산과정의 일부분으로, 다년도 예측은 연방예산의 1,200개 세입 항목과 8,000개 지출 항목으로 구성되어 있다. 독일 예산과정에서 다년도 예산 구성요소의 최고 요소는 중기 “연방재정계획(Fianzplan des Bundes)”이며, 이는 정부의 연차 예산안과 함께 의회에 제출된다. 그렇지만, 연방재정계획은 대략 40개 지출 범위에 대한 예측만을 담고 있고 자세한 예측은 재무성에 의해 비밀로 보관된다.

그리고 예산운영의 신축성을 확보하기 위해 권한이 위임되어 있는 범위 내에서 각 부처의 지출관리는 회계연도를 초월하여 자유롭게 이루어질 수 있도록

한다. 즉, 불용예산의 이월을 자율적으로 인정하여 장기적인 지출과 장기사업에 유리하도록 한다. 또한, 예산항목을 대형화하여 그 항목 내에서의 우선순위가 신축적으로 설정되도록 하며, 예산협의를 필요로 하는 예산 한도액을 증액 시킴으로써 예산운영의 신축성을 확보하도록 하고 있다.

2. 오스트리아의 다년도 예산제도

오스트리아의 다년도 예산제도는 추가적인 행정자원의 요구 없이 다년도 예산의 특징을 향상시킨 좋은 사례이다. 오스트리아는 다년도 예산 예측을 연차 예산과정에만 단순하게 적용함으로써 정책선택 스펙트럼의 한쪽 끝단을 보여 준다.

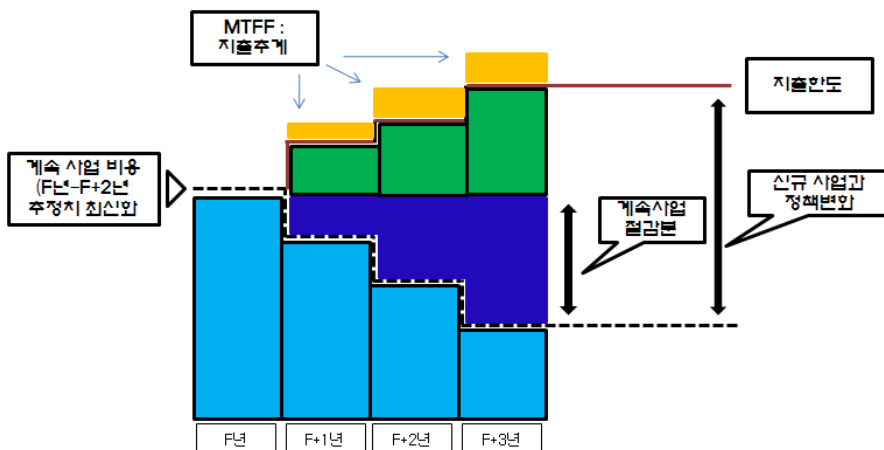
오스트리아의 예산과정에서 다년도 지출과 세입예측의 중요한 목적은 이미 시행 중인 정부정책의 중기재정결과를 보여주는 데 있다. 그 자체로, 이들 다년도 예산예측은 현재의 조세와 지출정책하에서 미래의 재정흐름을 보여주기 때문에 실제로 매우 유익하다. 또한, 다년도 예산예측은 정부내부의 기획목적으로도 사용된다.

오스트리아의 다년도 세입과 지출 예측은 현재 연차예산에 3년을 더하여 생산된다. 다년도 지출 예측은 통합된 기관별, 기능별, 경제 분류별로 매년 보고서로 제출된다. 보다 복잡한 다년도 예산제도와 달리 오스트리아의 다년도 예측은 연차예산과 연계되어 만들어지지 않는다. 연차예산제안서는 의회에 10월에 제출되고, 다년도 예산예측은 정부의 다년도 투자프로그램과 함께 6월에 보고서로 발간된다. 이러한 연차예산과 다년도 예산의 분리는 이러한 문서들이 재무부의 다른 예산부서에서 만들어졌다는 것을 의미한다.

3. 영국의 다년도 예산제도

영국은 1961년에 다년도 공공지출계획(multi-year public expenditure survey)을 시행함으로써 다년도 예산제도의 선구자라 할 수 있다. 영국예산제도의 실질적인 근간을 형성하고 있는 이 제도는 1961년의 프라우든 보고서를 계기로 도입되었다(이종익, 1998).

영국 다년도 예산제도의 핵심적인 요소는 다년도의 맥락에서 지출을 결정함으로써, 예산의 통제, 정책의 합리화, 지출의 효율성 등을 추구하는 것이다. 재정통제와 지출의 효율성 강조는 영국만이 유일한 것은 아니다. 영국과 영연방 국가의 역사적 유대와 지속적인 교류의 결과, 이러한 특징은 캐나다, 뉴질랜드 등의 영연방국가들에서도 발견된다. 그러므로 재정통제와 지출의 효과성을 강조하는 것은 영국과 영연방국가들의 다년도 예산에의 접근과 관련된다.



* 자료 : 강순철, 2007, 「방위력개선사업 예산편성시 다년도 예산 적용방안 연구」, p.22

〈그림 3-1〉 영국 중기재정의 틀(MTFF) 작성절차

1982년도에 재무성이 주도하여 도입된 재무관리개혁조치(FMI : Financial Management Initiatives)는 영국의 재정에 관련된 개혁조치 중에서 보다 광범위

하고 그 파급효과가 큰 조치로 평가된다. 이는 공무원 개인이나 집단으로 하여금 특정분야의 업무에 대해 보다 명확하게 책임성을 부여하기 위한 것이다. 이에 따라 공무원들은 미리 설정된 목표나 목적을 갖게 되며, 이들의 업무실적은 이러한 목표나 목적에 대비하여 평가되고 업무성과도 잘 정제된 예산항목에 나타나 있다. 또 책임이 하부로 내려감에 따라 예산 권한도 분산·위임된다. FMI의 도입으로 기존 예산제도의 비탄력성(단년도 편성, 항 단위까지 세부적인 편성, 항목 간의 극도로 곤란한 전용 등)을 타파하고 예산의 자율성을 확대함으로써 관리자들은 자신에게 주어진 할당예산에 대해서 상급자에게 책임을 지며, 고위공무원들은 세밀한 통제보다 전략적인 사항에 더욱더 관심을 갖게 되었다.

영국에서의 다년도 예산은 정책결정자들에게 지출의 다년도 영향과 정부의 중기경제목표 달성을 위한 수단의 필요성에 초점을 맞추는 예산정책의 중기적 시각을 제공한다. 또한, 다년도 예측은 금년에 만들어진 예산예측을 업데이트하고, 차년도 예산공식화 과정의 기준을 제시함으로써 예산과정에 지속성과 안정성을 부여한다. 다년도 예산은 정부가 내년의 자금과 자원의 제약을 인식하고 연차재정계획을 결정하도록 돕는다. 영국 다년도 예산과정의 고유 특징은 예산과정의 다년도 범위가 예산의 지출분야에 연계되어 있다는 것이다. 지출계획은 향후 3년간을 포함하는 반면, 조세정책제안서는 단지 연차예산에만 포함되어 다루어진다. 그러나 다년도 세입예측은 3년간을 다룬다.

연차예산제안의 공식화와 다년도 예산전략은 늦은 봄이나 이른 여름, 재무장관(Chancellor of the Exchequer)이 그의 수석보좌관들 및 국세청(Inland Revenue Service), 관세 및 간접세청(Customs and Excise Service)의 청장들과 함께 향후 3년간의 재정전략을 수립했을 때 시작된다. 정부의 중기재정전략은 다년도 예산의 공식화 과정을 이끌고 11월에 예산의 의회 설명회 때 공식적으로 보고서로 발간된다.

이른 봄 재정전략을 수립할 때, 내각세출위원회(Cabinet Committeeman Public Expenditure)는 다년 동안의 통제총액(Control Totals)에 연계된 통합 및 부처별

지출 상한을 결정한다. 다년도 통제총액이 설정될 때, 정부는 다음 두 개의 예산 회계연도를 위해 현재의 지출 상태를 평가하고, 새로운 3년간의 계획을 발전시키는데 이것을 공공지출계획(PES : Public Expenditure Survey)이라고 한다.

영국에서 각 부처는 재무성이 설정한 한도 내에서 프로그램의 우선순위를 결정할 책임이 있다. 각 부처는 예산공식화 과정에서 부처별 예산범위 내에서 낮은 우선순위의 프로그램을 삭감하거나 제거하는 대신에 보다 높은 우선순위의 프로그램에 자금을 제공하기 위해서 재정을 전환시킬 수 있는 강력한 권한을 보유하고 있다. 그렇게 함으로써 부처별 예산은 통합된 부처별 지출한도뿐만 아니라 임금과 같은 부서별 유지비까지 계상된 부처별 통제총액(control total)을 준수하게 된다. 최근에 재무성은 정부부처의 비용절감을 유도하고 공공부문의 효율성을 증대시키기 위해 각 부처의 행정 및 임금 비용을 통제해 왔다. 일반적인 정책은 비용이나 임금 상승이 효율성 증대로 상쇄되어야만 한다는 것이다.

추가재정이 필요한 부처는 재무성의 담당 부서에 추가자원요청서를 제출할 수 있다. 그러면 담당 부서는 지출부서와 함께 지출요구서와 지출한도를 조정하기 위해 작업한다.

영국에서는 다년도 예산이 분리된 문서로 제출되지 않고, 대신 연차예산에 완전히 통합되어 정부의 예산안인 ‘재정명세 및 예산보고서(FSBR : Financial Statement and Budget Report)’의 한 부분으로 의회에 제출된다. 정부의 연차예산안 외에 FSBR은 정부의 중기재정전략, 단기경제전망, 예산에 포함된 조세수단의 분석, 공공부문 차입 필요액(Public Sector Borrowing Requirement) 등의 공공재정 분석을 주요 내용으로 한다.

4. 호주의 다년도 예산제도

호주의 정부개혁은 전반적인 사회개혁의 일환으로 1983년부터 본격적으로 시작되었다. 농업위주의 폐쇄적 경제에서 1970년대 이후 개방화를 겪게 되면서

생산성과 국가경쟁력을 향상시키기 위해서는 민간부문뿐만 아니라 정부부문에서도 낮은 생산성을 개선하고 효율적인 재정운영의 필요성이 크게 대두되었다. 특히 정부부문의 중앙집권적 관료주의, 비효율성, 재원낭비 등 정부실패에 대한 개혁의 필요성이 국민적 공감대를 형성하게 되었다. 이에 부응하여 호주정부는 민간부문의 경영 및 운영방식을 정부부문에 도입하여 비용절감을 통해 효율성을 향상시키고, 공공서비스에 대한 책임의식을 제고하는 한편, 예산편성 및 운영에서 투명성 및 신뢰성을 높이기 위해 개혁을 추진하였다. 호주정부의 정부개혁 중 예산과 관련된 기본목표는 예산배분 및 운영에서의 효율성을 높이고, 사업담당자에게 재원운영의 자율권을 부여함으로써 예산운영의 신축성을 높이는 것이며, 이를 위한 구체적 전략으로 다년도 예산편성, 운영비제도 개선, 발생주의 회계원칙, 사업예산주의, 성과평가제도 도입 등을 하는 것이다.¹³⁾

호주의 다년도 예산접근은 영연방국가의 다년도 예산접근의 또 다른 예이다. 영연방국가들에서 부처수준의 다년도 예산예측과 유연성은 공공자원과 재정의 사용에서 효율성을 증대시키기 위한 정부전략의 필수적인 부분이지만, 최근까지 다른 영연방국가들과는 달리 호주에서는 정부부처 중에서 재무부(Department of Finance)만 예산예측을 하였다.

호주는 1980년대 초반의 정부개혁 시 특정재정목표를 달성하기 위한 수단으로 중기재정전략을 도입하였으며 기존의 단년도 예산편성방식에서 매년 예산편성 시 향후 3개년간의 예산추정치(three-year forward estimates)를 함께 제출하는 연동방식(three-year rolling forward estimates)으로 전환하였다. 그 당시 호주정부의 주요 고려사항은 매우 높은 정부지출과 그에 따른 높은 조세부담이었기 때문에 조세의 경감과 정부지출 감축이 중기재정전략의 목표가 되었다. 1998년의 “Charter of Budget Honesty Act”는 정부의 중기재정전략을 재검토하고 매년 업데이트하도록 하며, 예산서의 한 부분으로 발간되도록 함으로써 호주의 다년도 예산을 정형화했다.

13) 이계식·문형표, 1995, 『정부혁신 : 선진국의 전략과 교훈』, 한국개발연구원

향후 예측은 1998년도까지 재무부에서 생산되었지만 지금은 각 부처에서 차기와 그 후 3년간의 예산을 위한 정부 발의안뿐만 아니라 진행 중인 정책 비용의 계량화를 포함하여 생산된다. 이러한 향후 예측은 호주의 중앙집권화된 재정정보시스템의 필수적인 부분이다. 향후 예측은 정부에서 기존에 발표한 것을 제외하고는 새로운 프로그램의 도입이나 현존 프로그램의 확장을 포함하지 않는다. 차기 예산회계연도를 위한 예산공식화의 시작에 즈음하여, 업데이트된 향후 예측과 지출기준은 차기 예산제안을 위한 기초가 된다. 계속되는 예산준비과정의 초점은 지출수준 그 자체가 아니고, 예산을 정부의 중기 재정전략목표 및 정책 우선순위와 연동시키기 위한 예산소요의 점진적 변화에 맞춰져 있다. 내각에 의해서 추가 예산이 승인될 때를 제외하고, 예하부처는 부처별 지출기준에 의해서 결정된 부처별 예산 내에서 새로운 프로그램이나 프로그램 확장을 위한 자금을 모색하도록 제한을 받는다.

호주에서는 네 개의 문서가 예산서의 한 부분으로 배포된다. 첫 번째 예산서(Budget Strategy and Outlook)는 재정전략 명세, 경제전망, 일반예산예측을 포함한다. 두 번째 예산서(Budget Measures)는 상세한 다년도 예산 예측에 따라 차기회계연도를 위해 제출된 예산도구를 포함한다. 세 번째 예산서(Federal Fiscal Relations)는 정부 내의 관계를 묘사한다. 네 번째 예산서(Commonwealth Public Account)는 차기회계연도 세출법안을 포함한다. 4개 예산서 모두 중기재정계획에 연계되어 있고 다년도 예측을 포함한다.

이상의 다년도 예산제도는 중기재정운영에 대한 계획수립과 아울러, 공무원의 예산운영에 대한 책임의식과 비용의식을 높이고 단년도 예산제도하에서 매년 검증하던 계속사업을 다년도 예산편성을 통해 사업추진에 드는 최소비용을 산출하여 이를 관철시키도록 유도함으로써 예산절감을 도모하는 데 효과적인 것으로 평가되고 있다. 그리고 예산 편성 시 부분적으로 각 부처의 장관에게 예산을 결정할 수 있는 권한을 위임함으로써 부처의 사업 우선순위 및 추진전략에 따라 자원배분을 변경할 수 있는 예산운영의 자율성을 강화하고, 각 부처의

예산운영의 신축성 제고와 비용절감에 대한 책임감을 높였다.¹⁴⁾

또한, 경상경비 운영의 신축성을 제고하기 위해 다년도 예산편성 원칙하에 운영비의 회계연도 간 이월 및 차용제도를 활성화하고 있다. 즉, 매년도 예산 편성 시 향후 3년간의 예산추계를 함께 제출토록 하며, 이 기간 중에 예산 규모를 변동시키지 않는 범위 내에서 매년 운영비 예산의 일부를 절약하여 차후 회계연도로 이월시키거나 차후 회계연도로부터 운영비 예산을 차입하여 미리 사용할 수 있도록 허용함으로써 예산집행상의 불필요한 제약을 완화해주고 연말에 무리하게 예산을 소진시키려고 하는 낭비적 요소를 제거하였다.

5. 뉴질랜드의 다년도 예산제도

1950년대에 세계에서 가장 높은 생활수준을 누리던 뉴질랜드는 1차 상품의 최대 수입국이던 영국의 유럽공동체 가입, 1970년대의 석유파동, 그리고 정부의 잘못된 경제정책 등으로 1980년대 초에는 1인당 GNP가 세계 20위권 밖으로 밀려나는 경제적 쇠퇴기에 빠지게 되었다. 이에 따라 1984년 7월의 선거에서 집권당이었던 국민당 정부가 참패하고 노동당 정부가 들어서게 되었다.

그 후 노동당정부는 OECD국가들 중에서 가장 급속하고 급진적인 정부개혁을 추진했다. 이러한 뉴질랜드 개혁의 핵심은 산출물 중심으로 정부조직을 관리하고 통제하는 것이며, 이에 따라 산출물의 효율적인 생산을 위한 정부조직, 산출물의 효율적인 생산을 위한 인사제도, 산출물 중심의 예산제도, 산출물의 비용과 수익을 정확하고 완전하게 계산하기 위한 회계제도의 개혁이 이루어졌다.

이상에서와 같이 뉴질랜드의 예산과정은 지난 십여 년 동안 중요한 개혁의 일환으로 다루어졌다. 이러한 개혁의 대표적인 것은 1989년도의 재정법(Public

14) 이계식·문형표, 전게서 pp.138-139

Finance Act)과 1994년도의 재정책임법(Responsibility Act)으로 이것들은 현재 뉴질랜드의 다년도 예산의 근간을 이룬다. 다른 영연방 국가들의 다년도 예산 접근 예들과 같이, 뉴질랜드 예산개혁의 최우선 목표는 예산과정에서 투명성과 책임성을 향상시킴으로써 정부에 대해 보다 큰 재정통제를 할 수 있는 수단을 개발하는 것이었기 때문에 예산 과정에서의 체계적인 보고서 요구는 자원배분 과정에서 투명성·효율성·책임성을 향상시켰다.

1994년도의 재정책임법은 특정한 중기재정목표의 수립을 요구하지 않지만, 몇몇의 독립적인 재정목표와 원칙들의 달성을 요구한다.

이 법의 핵심적인 내용은 첫째, 정기적으로 정부재정상황에 대한 상세한 보고, 둘째, 국민들이 정부재정정책을 평가할 수 있는 구체적인 목표치 제시, 셋째, 보다 투명한 예산결정과정 공개, 넷째, 의회의 보다 철저한 예산 및 재정상황 심의 등이다.

또한 재정책임법은 추가적인 2년간을 고려한 상태에서 차기 예산연도를 위한 예측을 생산하도록 요구하나, 특별히 수치화된 목표를 강요하지 않기 때문에 다년도 예산과정이 경제여건 변동에 따라 대응할 수 있는 보다 큰 정책적 유연성을 정부에게 제공한다.

뉴질랜드의 예산과정은 내각에 재정운영에 대한 매우 큰 책임을 부여한다. 이러한 철학에 따라 다년도 예측은 각 부처가 생산한다. 1991년 이후 뉴질랜드는 내각에 의해 승인된 재정가이드라인에 따라 지출기준에 대한 지난해의 전망을 업데이트하도록 지출기관들에 요구하는 점진적 예산을 고수해왔다. 부처별 지출 기초 예측은 차기 예산뿐만 아니라 그다음 2개년분이 재무성에 제출된다.

부처별 다년도 지출 예측을 준비하기 위한 재정 가이드라인은 재정통제와 효율성을 향상시키기 위한 여러 특징들을 가지고 있다. 각 부처는 새로운 프로그램을 위한 예산을 부처별 예산 내에서 해결하도록 요구된다. 각 부처는 정상 상황 하에서 투입비용을 증가시키는 추가예산을 받지 못하도록 되어 있다. 추가 자금은 법령이나 중요한 정부 발의안에 의해 결정된 지출에만 공급된다. 추가

적으로 부처가 자본사업을 위한 자금을 요청할 때는 전략적 사업 계획과 그들의 계획을 뒷받침할 확실한 사업 사례들을 준비하여야만 한다.

높은 수준의 투명성을 창조하기 위하여, 예산주기의 일부분으로 일 년에 걸쳐 세 가지 핵심적인 문서가 만들어진다. 첫째, 의회의 예산에 대한 제2독회 때에(second reading of the budget in Parliament), 정부는 예산정책서(Budget Policy Statement)를 의회에 제출하여야만 한다. 이 문서는 3월 31일까지 제출되어야 하며, 예산상 전략적 우선순위, 국채잔고, 순자산, 세출, 세입 등에 대한 중장기적 목표치, 향후 3년간 정부 재정정책방향 등을 구체적으로 제시해야 한다. 둘째, “재정전략보고서(Fiscal Strategy Report)”는 예산을 최종적으로 의회에 제출할 때에 발간되어야 한다. 재정전략보고서는 10월 30일까지 보고되어야 하며, 재정전략에 대한 상세보고, 예산정책서와 “재정 및 경제현황”과 일관성 점검, 향후 10년간의 재정상황 전망, 업데이트된 재정예측과 예산정책서에서 보고된 예산과 목표, 그리고 전략들의 차이에 대한 설명이 포함된다. 셋째, 재정 및 경제 현황(Budget Economics and Fiscal Updates)은 매년 두 번 발간되어야 하는데, 이 보고서는 경제 및 재정에 관한 구체적 현황 및 전망수치, 3년 동안의 예산계획연도에 대한 거시경제 및 재정전망치를 제시해야 한다. 또한, 이 보고서는 정부 외에서 생산된 독립적인 예측들과 비교된다.

6. 미국의 다년도 예산제도

미국은 1970년 닉슨 대통령이 제출한 1971년도 예산서 이후 장기재정전망이 첨부되고 있으며, 1979년도 카터 대통령이 예산서에서 관리예산처(OMB)에 장기에 걸친 예산추계를 하는 다년도 예산제도(multi-year budget system)의 수립을 지시함으로써 장기재정계획을 보다 확고히 하였다.¹⁵⁾

15) 이종익, 전게서. pp.37-38

미국의 현재 연방예산과정은 몇 가지 다년도적 요소들을 가지고 있다. 먼저, 특정한 자본사업을 위한 예산에는 다년도 세출이 이루어지고 있으며, 연방정부 예산은 차기연도 및 이후 4년간(총 5년)의 지출 및 세입 예측을 포함하고 있다. 연방예산에 포함된 다년도 예산예측의 목적은 현재 재정정책 결정을 위한 다년도 틀을 제공하여 그 결정들이 정부의 재정적자 확대를 방지하기 위한 중기재정전략에 부합하도록 하는 것이다. 또한, 다년도 지출예측은 차기연도를 위한 예산과정의 비공식적 출발점을 제공한다.

미국에서의 중기재정전략은 특정한 입법행위와 이러한 입법행위의 맥락에서 가장 잘 이해되고 묘사될 수 있다. 1990년의 BEA(Budget Enforcement Act)는 과거의 예산과정을 크게 개혁했고, 균형연방예산을 달성하기 위한 목표로 장래의 총액지출한도를 설정했다.

BEA는 지출을 재량지출(discretionary spending)¹⁶⁾과 직접지출(direct spending)¹⁷⁾의 두 가지 타입으로 구분한다. 총액지출한도를 효과적으로 지키기 위해서 BEA는 재량지출항목을 위한 예산강제조정(sequestration)이라고 불리는 과정을 제시한다. 만약 의회의 세출이 이 법에 정한 재량지출한도를 초과하는 지출수권을 제공한다면, 모든 재량지출프로그램은 지출한도(spending limit)나 예산한도(budget cap)에 부합하도록 일정한 비율로 자동적으로 삭감된다.

조직상으로 관리예산처(OMB)와 의회 쪽 파트너인 의회예산처(CBO)에는 예산강제조정(sequestration) 필요성을 결정하는데 요구되는 지출과 세입예측을 작성하는 중대한 책임이 주어져 있다. 각 기관은 각자의 고유 예측을 준비하며, 예측의 차이는 OMB에 의해 공식화되고 설명된다. OMB 예측은 대통령 조정명령의 기초가 되고, 대통령은 OMB 예측을 바꿀 수 없다. 회계검사원(GAO)은

16) 재량적 지출에는 국방비, 국제관계비, 국내 프로그램 지출(환경, 우주, 교통 등 정부의 기본활동과 관련한 지출)의 세 가지가 있다.

17) 직접지출의 대부분은 자격사업(entitlements program : 특정자격이 있는 수혜자에게 연방정부로부터 지급받을 수 있는 법적 권리를 부여하는 사업)과 수권입법에 의해 제공된 뒷문지출(backdoor : 의무지출비, 공기업예산, 조세)을 의미한다.

BEA에 의해 강제된 규칙과 절차를 대통령이 준수하는지를 의회에 보고한다.

제안된 정부정책이 설정된 미래의 지출한도에 부합하는 것을 보장하기 위해 중기지출예측은 진행 중이거나 제안된 정부프로그램이나 정책의 미래 비용을 반영한 대통령 예산에 포함된다. 또한, 예산제안서의 세입예측은 현재 법안과 제안된 조세 법안에 기초한 조세수입의 규모를 반영한다. 이러한 다년도 예측은 현존 정책 및 제안된 정책이 연방정부의 적자와 같은 미래의 재정결과에 미칠 충격을 나타낸다.

이상에서 살펴본 바와 같이 미국의 다년도 예산제도는 재정적자를 줄이기 위한 노력의 일환으로 시도되었으며, 실제로 상당한 재정적자의 감축이란 성과를 가져왔다.

미국의 국방예산제도를 살펴보면, 맥나마라 국방장관이 기획과 예산을 연결하는 고리로 계획을 중간에 삽입함으로써 예산의 목표지향성을 확립하는데 성공하였다. 특히, 2개년 기획순기제도(Two-Year Planning Cycle)를 운영하면서, 기획-계획의 구조적 경직성을 제거하고, 계획 및 예산의 내실성을 대폭 향상시켰다. 개선내용으로 2개년 예산편성을 실시하는데, 이중 1차년도(on year)에는 기존과 같은 과정 및 절차를 밟고, 제2차년도 예산을 변경사항만 조정하여 의회에 제출한다. 2차년도(off year)에는 지난해 예산 집행실적을 평가하고, 정책·전략의 변화에 따른 사업의 적합성 및 우선순위를 평가하여, 차기 2개년 예산편성을 획기적으로 내실화하였다.

7. 시사점 및 교훈

다년도 예산이 예산문제를 해결하는 데 있어서 최선의 해결책이 아닌 것은 사실이지만, 선진국 및 시장경제체제를 위한 유용한 도구였다는 사실은 명확하다고 할 수 있다. 다년도 예산은 이들 나라에서 공공부문의 재정통제를 향상시키는 성공적인 도구로 기능해왔다.

OECD 회원국들의 다년도 예산제도는 적어도 외견상으로 국가별로 상당히 다양한 형태를 취하고 있으며, 범용적인 요소를 찾아서 취합한 표준모델의 도출이 그리 여의치 않은 것으로 판단된다. 굳이 공통된 성격을 찾아보자면 다년도 예산제도는 단년도 예산제도를 대체하는 개념이라기보다 지출승인 등 궁극적인 예산의 기능은 단년도 위주 운영을 견지하되, 이 과정에서 체계화된 다년도 시각을 반영하여 단년도 예산제도에 대한 보완적인 성격으로서, 재정운영의 일관성을 확보하자는 취지의 제도로 이해할 수 있다.

〈표 3-3〉 각국의 다년도 예산제도의 특징

	호주	오스트리아	독일	뉴질랜드	영국	미국
다년도 예산요소가 예산주기에 통합되는가?	Y	N	Y	Y	Y	Y
차기 예산 이외에 몇 년이 포함되는가?	3	3	3	2	2	4
다년도 예산예측이 일 년에 몇 번 갱신되는가?	4	1	1	2	1	1
각 부처가 부처 예산범위 내에서 예산을 재배정할 수 있는가?	Y	N	N	Y	Y	N
다년도 예산예측이 중앙집권적으로 이루어지는가 아니면 각 부처에서 이루어지는가?	부처	중앙	중앙	부처	부처	부처

* 자료 : L. F. Jameson Boex, "Multi-Year Budgeting : A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies", *Public Budgeting and Finance*, Vol.20, No.2 (summer 2000) p95에서 재구성

또한, 다년도 예산은 공공지출의 효율성 향상을 위한 유용한 도구라는 점이 검증되었다. 다년도 예산이 예산과정에서 경직성과 관성을 초래하는 약점을 지니고 있지만, 그러한 약점이 선진경제에서 실제로 나타났다는 증거는 아직까지 없다.

이상과 같이 실제적인 각국의 다년도 예산제도에 대한 평가에 기초하여 여러 국가들의 사례분석에서 도출된 다년도 예산제도의 주요 시사점과 교훈은 다음과 같다.18)

18) 김중규, 2002, 『주요 OECD 국가들의 다년도 예산제도에 관한 연구』, pp.40-49

1) 넓은 의미의 다년도 예산제도만을 시행

각 국가가 다년도 예산제도를 도입하게 된 배경에서도 나타났지만, 대부분의 국가가 다년도 예산제도를 급증하는 재정적자를 줄이기 위한 방안으로 도입한 이구가 많다고 할 수 있다. 따라서 의회와 행정부에 대한 여유시간의 확보에 따른 예산과정의 내실화, 사업의 연속성 확보 등을 위한 제도보다는 예산팽창의 방지에 초점을 맞추었다고 할 수 있다. 또한, 좁은 의미의 다년도 예산제도가 가지고 있는 예산운영의 경직성도 이러한 측면에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

2) 다년도 예산 전망의 가치

많은 국가가 증가하는 부채, 정부프로그램에 대한 만성적 자금부족, 예측 불가능한 예산의 흐름, 예산체불의 존재, 다른 예산과정의 실패증상과 같은 일련의 예산문제에 자주 직면한다. 결과적으로 이러한 상황에서 예산개혁은 연차예산과정의 개선에 초점을 맞추어야 하며, 다년도 예산의 도입은 다음 개혁 때로 미루어야 한다는 주장이 대세를 이룬다. 하지만, 단년도 예산제도의 맥락에서 모든 노력을 오로지 예산집행의 향상에 쏟는 것은 연차예산과 장기 예산문제의 밀접성을 간과하게 되는 결과를 초래할 것이다. 즉, 중기에 걸친 지출의 우선순위를 결정하지 못하거나, 당해연도의 예산결정과 차기연도에서의 지출 요구 연결을 내화시키지 못하는 예산과정은 단절성을 노출하고 궁극적으로 실패할 것이다.

개발도상국이나 체제전환 국가와 같은 비선진국가의 예산과정에 다년도 시스템을 도입하는 것은(혹은 다년도 개발 계획을 진정한 다년도 예산 전략으로 바꾸는 것) 이미 여러 선진국에서 다년도 예산제도를 도입한 배경에서 살펴본 바와 같이 다양한 방법으로 예산과정을 향상시킬 수 있다.

우선 중기적 맥락에서 예산을 다루는 것은 가용자원과 정부의 지출 공약 사이의 불균형 같은 국가 재정전략의 문제를 분석할 수 있는 틀을 제공하며, 국가

차원의 지출 우선순위에 대한 정치적 합의를 이룰 수 있는 메커니즘을 제공한다. 또한, 다년도 시스템은 지출프로그램에 대한 구조적 재평가와 다년도 틀의 결여에서 기인한 자의적 예산변동을 방지함으로써 지출공약의 우선순위를 결정하는 데 기여한다. 이러한 측면에서 다년도 예산예측은 공공자원배분과정에서의 효율성을 증가시키는 도구로 기여한다.

예산과정에 다년도 틀 도입은 또 다른 잠재적 편익들을 이끌어낼 수 있다. 먼저, 다년도 예산예측은 재정집행의 결과에 영향을 미침으로써 정부의 중기재정목표와 맞지 않는 정책들에 대한 조기경보의 기능을 수행한다. 또한, 다년도 예산은 차기연도를 위한 연차예산과정의 출발점으로서 당해의 지출 전망을 사용함으로써 예산과정에 안정성과 연속성을 제공하는 데 사용될 수 있다. 마지막으로, 다년도 예산전략은 각 부처가 자신들의 지출예측을 세우고 중앙예산기관과 협의함으로써 예산과정에 각 부처를 참여시킬 수 있다. 이처럼 다양한 다년도 예산제도의 목표들은 단독적이거나 양립할 수 없는 것들이 아니다. 여러 국가의 경험에 대한 평가에서 나타났듯이, 대부분의 국가들은 이러한 목표들을 동시에 추구한다.

3) 다년도 예산제도의 한정성

다년도 예산제도의 도입을 고려할 때 관련된 관찰 결과는 앞의 여섯 국가의 다년도 예산에 대한 접근은 모두 실제적으로 다른 점이 존재한다는 것이다. 다년도 예산접근의 차이점은 국가들 간의 정책목표의 차이, 예산기구와 전통, 행정능력, 행정자원의 가용성의 차이에서 기인한다. 그러므로 앞에서 검토한 각국의 다년도 예산제도는 각 국가의 특정한 정책요구와 재정상황에 적합하도록 특별히 설계된 것이다.

예를 들면, 다년도 예산에 대한 가장 완전한 접근 중 하나는 독일의 연방재정계획(Federal Financial Plan)과 같은 상세한 다년도 세입과 지출계획을 개발하는 것이다. 독일의 다년도 재정계획은 다양한 방법으로 예산과정을 향상시켰다.

그 중 가장 중요한 것은 정부의 재정정책이 국가의 경제정책목표 및 중기재정 전략과 일치하도록 확고히 하는 것이다. 또한, 만약 적절히 관리되고 자주 업데이트된다면, 다년도 재정계획은 미래재정정책에 대한 높은 수준의 확실성과 예산과정에서의 연속성을 제공할 수 있다. 이러한 요소들의 결합은 재정정책의 매우 체계적인 발전을 가져온다.

하지만 독일에서 사용된 통합된 다년도 재정계획은 몇 가지 약점을 가지고 있고, 그 때문에 독일 이외의 국가에서는 광범위하게 적용되지 않았다. 첫째, 통합된 다년도 재정계획의 공식화는 매우 복잡하고 행정적 요구사항이 너무 많다. 둘째, 완전한 범위의 다년도 재정계획은 많은 국가들에서 결핍되어 있을 가능성이 많은 정치적·사회적 합의가 필요하다. 마지막으로, 경제 및 정부조직의 변동이 많은 국가들에서 다년도 재정계획은 너무 경직적이다. 따라서 일반적으로 독일과 여건이 다른 국가들이 독일과 같은 다년도 재정계획을 도입하는 것은 실행 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다.

앞에서 검토한 국가들의 예산과정은 그 나라 고유 예산과정의 맥락에서 성공적인 것으로 판정되었기 때문에 이를 그대로 모방하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 대신에 보다 유용한 접근은 먼저 자신들의 예산기관들과 다년도 예산 제도를 도입하는 데 있어서 그들의 정책목표를 조심스럽게 고려하는 것이다.

선진 각국의 경험에 대한 평가에 따르면, 각 국가는 그 국가의 특정정책목표들, 예산기관들, 관련된 제도상 및 행정상 제약들의 맥락에서 다년도 예산의 편익을 얻을 수 있는 자기만의 다년도 예산접근법을 개발해야만 하는 것이다.

4) 다년도 예산 제도의 개발의 점진성

각 국가의 사례분석은 다년도 예산제도의 도입역사가 점진적이었음을 보여 준다. 즉, 처음에는 다년도 요소의 일부분들을 도입하여 시험한 다음, 시간이 경과함에 따라 전체예산과정으로 확대 적용하였다. 따라서 새롭게 다년도 예산제도를 개발하고 적용하기 위해서는 기본적인 부분에서부터 시작하여야 한다. 우

선적으로 행정능력과 함께 재정성과가 향상되며, 다년도 예산제도의 요소들이 부분적으로 정착되면 보다 통합되고 큰 규모의 다년도 예산으로 확대될 수 있을 것이다.

새로운 제도가 정착되고 안정화되기 위해서는 이러한 제도가 잘 시행될 수 있는 환경이 마련되어야 한다. 다년도 예산제도가 성공적으로 시행되기 위해서는 그것이 필요로 하는 조건들, 즉 행정능력, 예산과정의 합리성, 안정적 경제상황 등이 필요하며, 이러한 조건들을 향상시키기 위해서는 각 사례에서 보았듯이 역시 부분적인 범위 내에서 다년도 예산의 틀을 도입하는 것이 유용한 방법이다.

제4절 외국 지방정부의 다년도 예산제도 운영 현황

앞의 제3절에서는 국가수준에서의 다년도 예산제도 운영현황을 주로 살펴보았다. 이 절에서는 외국의 지방정부가 어떤 방식으로 다년도 예산제도를 운영하고 있는가에 대해 알아보고자 한다. 단, 본 내용에서 다루고자 하는 다년도 예산제도는 좁은 의미의 다년도 예산제도라 할 수 있는 격년도 예산제도를 중심으로 살펴보았으며, 이에 맞는 사례로 미국의 애리조나주, 코네티컷주, 오하이오주의 운영현황을 주로 살펴보고자 한다.

미국의 경우 의외로 오랜 기간 동안 많은 주에서 격년도 예산제도가 시행되었다. 장기적으로 보면 점차 격년제 예산보다는 다년도 예산으로 이행하는 것으로 파악되는바, 1940년 당시 44개 주에서 격년도 예산을 운영하였으나, 2004년 말 기준으로는 21개 주에서 격년도 예산을 시행하고 있는 상황이다(김종면, 2006). 이는 1900년대 중반 이후 주의회의 권한이 상대적으로 강화되고 있는 추세를 반영한 것으로 해석되고 있다.

즉, 1940년 당시만 해도 4개 주에서만 정기 의회가 매년 소집되었으나, 현재는 44개 주에서는 의회가 매년 소집된다. 의회가 매년 소집되고 예산의 규모와

구조가 커지고 복잡해짐에 따라 예산을 매년 심의·의결해야 할 필요성이 증대된 것이다. 또한 주정부 수입 중 상대적으로 불확실성이 큰 소득세와 부가세의 비중이 커진 것 역시 예산을 매년 심의해야 할 필요성에 기여하였다.

그러나 이러한 추세에 대한 예외도 있었던바, 코네티컷주는 1991년에 단년도에서 격년도 예산으로 복귀하였으며, 애리조나주는 1990~1999년에 걸쳐 점진적으로 격년도 예산으로 이행하였다가 2002년에 규모가 큰 주정부 부처에 한하여 다년도 예산으로 다시 돌아갔다. 캔사스주도 이와 유사하게 작은 부처에 대해서는 격년도 예산을 도입하였다. 그 밖에 일부 주에서도 단년도와 격년도 예산제도 사이를 오간 경험이 있다(김종면, 2006).

1. 애리조나주

1) 개요

애리조나주는 1994년에 전체 예산을 격년도 주기로 전환하기에 앞서 26개의 작은 규제기관(regulatory agencies)들을 격년도 예산으로 전환하였다. 이후 이러한 경험을 바탕으로 1996년에 15개의 큰 기관들을 제외한 모든 기관들은 격년도 주기로 전환되었다. 일반 지출(general fund expenditures)의 90% 이상에 해당하는 15개의 큰 기관들은 2000년에 격년도 주기로 전환되었다.

1993년도에 애리조나주는 예산 요구(requests)를 보조하기 위하여 주의 각 기관에 계획과 성과지표를 개발하도록 요구하였던 사업인증심사(PAR, Program Authorization Review)를 채택하였다. 이후 1999년에 애리조나주 입법부는 사업인증심사 절차를 전략사업영역심사(SPAR, Strategic Program Area Review)로 변경하였는데, 이는 개별적 사업보다 많은 기관들에 걸쳐있는 전략사업영역을 응시함으로써 사업인증심사보다 더 넓은 초점을 갖도록 고안되었다. 전략사업영역심사과정은 미국의 격년도 예산에서의 중간연도(off year)와 조정하기 위하

여 상세하게 고안되었다.

2) 의회

애리조나주 의회는 상원 30명, 하원 60명으로 구성되어 있으며, 상원의원과 하원의원은 짝수년도에 2년 임기의 선거로 선출된다. 애리조나주는 30개의 선거구로 나누어져 있고, 각 선거구에서 한 명의 상원의원과 두 명의 하원의원을 선출한다. 1992년에는 상원의원과 하원의원의 연임 횟수를 4회로 제한하기 위하여 주 헌법을 개정하였다.

상임위원회의 구성은 상원에는 11개, 하원에는 25개의 상임위원회가 있다. 이중에서 1966년도에 설립된 공동입법예산위원회(Joint Legislative Budget Committee, JLBC)는 입법부에 대하여 주 예산, 수입, 지출, 미래 재정 수요, 주 정부의 조직과 기능 등의 모든 부문을 조언(recommendation)하는 책임을 지닌다. 양원의 세출위원회는 공적 자금의 지출을 포함하는 법안에 대한 관할권(Jurisdiction)을 가진다.

3) 예산과정

예산과정은 격년도 예산과정 시작 전의 여름에 시작되며, 이 시점에서 주지사의 전략기획예산실(Office of Strategic Planning and Budgeting)은 기관들에 대한 예산의 가이드라인을 공시한다. 주 기관들은 법에 의하여 9월 1일까지 전략기획예산실에 기관의 운영예산 요청서를 제출하도록 되어 있으며, 이후 전략기획예산실은 각 기관의 예산요청서 사본을 의회공동예산위원회에 송부하고, 전략기획예산실과 의회공동예산위원회는 기관들의 예산요구를 분석하여 차기 연도에 대한 개별적 권고와 조언을 하게 된다. 애리조나주의 의회 예산과정은 예산 권고와 분석을 동시에 할 수 있는 특징을 지닌다.

주지사는 홀수년도에 정기 입법회기의 시작 이후 5일 이내에 의회에 예산안을

제출해야 하며, 의회의 의회공동예산위원회는 수정(revisions)과 지출에 대한 권고와 함께 주지사의 예산에 대한 분석을 준비하게 된다. 또한, 의회의 세출위원회는 예산에 대한 권고의 책임을 지니게 되는데, 특히 하위의 세부 위원회들은 각각의 주 기관들에 예산 권고를 하게 된다. 이러한 과정을 거친 이후 전체위원회(full committee)는 최종 지출의 승인 여부를 결정하게 된다.

의회는 또한 자본지출법안(capital outlay bill)을 통과시키게 되는데, 이는 주 시설의 건설, 유지, 보수에 대한 재원을 마련하고자 하는 것이다. 자본지출법안에 대한 예산과정은 일반세출법 과정과 유사하다.

4) 중간연도(off year)의 예산과정

애리조나주는 주지사, 하원, 상원 등 예산과정에 관련된 관계자들이 중간연도의 예산조정을 하는 데 있어서 각각의 시각차이로 인하여 조정상의 몇 가지 어려움을 경험하였다.

〈표 3-4〉 애리조나주의 격년도 예산 주기

날짜	예산연도(Budget year)
6월	정책기획예산실(Office of Strategic Planning and Budgeting)이 기관들에 예산 준비 지시(instruction)를 공시
9월 1일	기관들은 정책기획예산실에 격년도 예산 요청서를 제출
9월 1일~1월 15일	정책기획예산실과 의회 합동 예산위원회(Joint Legislative Budget Committee)는 기관들의 요청서를 심사하고 개별적 예산 권고안을 준비
1월 15일	출수년도: 주지사는 의회에 제안된 격년도 예산을 제출 찍수년도: 주지사는 격년도 예산에 대해 제안된 조정안을 제출
1월 15일-3월	양원의 세출위원회는 주지사의 제안서와 의회 합동 예산위원회의 권고안 심사, 공청회 개최, 세출안 제정
3월	상원과 하원의 버전(version) 간의 차이점이 해소
입법 회기의 마지막까지	출수년도: 의회가 7월 1일에 시작하는 격년에서의 기관에 대한 재원의 지출을 승인 찍수년도: 의회는 추가적 세출안을 제정하고 격년도 예산을 조정하는 다른 세출안을 제정할 수 있음
7월 1일	회계연도 시작

의회는 정책 주도를 고려하려고 했지만, 양원은 정책 제안을 심의하는 접근 방법을 달리하였다. 각각의 입장을 살펴보면, 상원에서는 세출 의장이 가용할 수 있는 재원을 예상하여 의원들로부터 정책 제안을 청원한 반면, 하원에서는 세출 의장이 새로운 사업을 위하여 예산과정의 마지막까지 기다리면서 재원을 얼마나 더 가용할 수 있는가를 고려하였다. 입법부 공동예산위원회에 따르면, 의회는 중간연도의 추가적 일괄 투자(funding package)로부터 독립적으로 제정된 새로운 정책들을 위한 재원 사용을 포함하는 총 245만 달러의 예산변화를 법으로 확정하였다.

애리조나주의 관계 공무원들은 첫 번째 격년에 그 과정이 어떻게 작동할지에 대해 의문을 나타내었지만, 대다수는 주에서 시행된 격년도 예산제도는 단년(annual) 과정에 대한 개선으로 보고 있다. 이러한 의문의 시각을 견지하는 입장을 살펴보면, 행정부 기관의 공무원들은 그들이 예상되지 않은 수요를 어떻게 강조할 것인가에 대해, 특히 법정공식으로 재원이 확보되지 않는 사업에 대해 확신하지 못하는 측면이 있다고 할 수 있다.

5) 의회 감독

애리조나주에서 집행부 기관의 의회 감독은 공식·비공식적 과정들을 통해 이루어지는데, 상임위원회는 그 관할 내에서 위원회의 고유한 사업과 기관의 감독을 수행하고, 세출위원회는 예산과 세출과정에서 감독을 수행한다. 애리조나주는 의회 위임이 주기적으로 만기가 될 때 기관들에 대한 일몰 검토(sunset review) 과정을 시행하고 있다. 이에 따라 주의 감사관은 위임의 만기 시점에 있는 기관들의 일몰 검토 업무를 수행하고 재위임 과정의 일부로서 이용되는 보고서를 발간한다. 1990년도에 애리조나주는 사업 검토의 수행을 위한 구조를 형성하였다.

1993년도에 애리조나주는 각 기관에 예산 요구를 뒷받침할 수 있는 계획과 성과도구 개발을 요구하는 사업승인심사(program authorization review)과정을

규정하였다. 기관들은 배경 정보(background information), 사업 투자(program funding), 전략 계획(strategic planning), 성과 측정(performance measurement), 성과 결과(performance results), 의회에 의해 제출되는 다른 이슈 등 여섯 개의 영역을 포괄하는 자기평가를 실시하였다. 이를 통해 작성된 자기 평가서는 검토와 승인을 위해 전략기획예산실과 의회공동예산위원회에 제출되고, 전략기획예산실과 의회공동예산위원회는 공동 조사와 독립적 권고를 통해 보고서를 작성하여 주지사과 의회에 전달하게 된다. 이후 공동사업승인검토위원회(joint program authorization review committees)는 사업을 유지·종결, 혹은 수정할 것인가를 권고하는 사업인증심사 보고서에 대한 청문회를 개최하게 된다.

1999년에 애리조나주 입법부는 사업인증검토를 전략사업영역심사로 바꾸었는데, 이는 넓은 사업영역의 검토에 대한 전략적 접근방법을 통해 주의 새로운 격년도 예산 과정의 중간연도를 보완하도록 고안되었다. 의회는 격년의 첫 번째 회기 동안에 예산 행동(budget activities)에 대해 초점을 두고, 두 번째 회기 동안에는 전략사업영역심사를 수행하도록 하였다.

첫 번째 격년 동안에 애리조나주는 국경 관문(ports of entry), 국내 폭력, 대학의 확장된 교육 사업의 세 가지 영역에서 전략사업영역심사를 수행하였다. 새로운 전략사업영역심사 과정이 얼마나 효율적일지를 말하는 것은 아직 이르다고 할 수 있지만, 첫 보고서는 공청회들과 입법부 변화를 이끌었다.

2. 코네티컷주

1) 개요

코네티컷주는 1994년도부터 격년도 예산과정을 이행하고 있다. 격년도 주기로의 전환은 1991년에 규정된 예산 규정보다 더 커진 패키지의 한 요소였는데, 1991년에 코네티컷주는 예산준비기금(budget reserve fund)을 모두 사용하고 10

조 달러에 가까운 적자를 기록하며 한 해를 마친 재정 위기의 기간 동안 논란이 될 수 있는 개인소득세를 규정하였다. 주는 개인소득세에 대한 지지를 얻기 위하여 더 나은 재정 관리를 보증할 수 있는 격년도 예산제도로의 전환을 추진한 것이다.

예산에 가장 큰 영향을 준 조항은 일반예산지출(*general budget expenditures*)에 대한 지출상한이었고, 다른 변화들은 채권의 부채(*bonded indebtedness*)에 대한 상한과 격년도 예산과정으로의 전환이었다. 이에 따라, 새로운 법은 격년의 범위를 넘어서는 3개년 회계연도에 대한 수입과 지출의 추정을 요구하였다. 반대로, 단년도 예산주기하에서의 예산은 회계연도를 넘어서는 추정을 포함하지 않았다. 그러므로 격년도 예산과정은 정책결정자가 자신의 예산 결정에 장기적 영향을 고려할 수 있도록 하는 방법으로 여기게 되었으며, 이는 또한 예산 심의에 대한 시간을 절약하고 의회 감독을 향상시킬 것으로 기대되었다.

2) 의회

코네티컷주 의회는 상원 36명과 하원 151명으로 구성된 양원제를 통해 운영된다. 상원의원과 하원의원들은 짝수년마다 열리는 선거에서 2년 임기로 선출된다. 의회에는 17개의 공동 상임위원회가 있으며, 이들 중 두 위원회는 예산과정과 관련되어 있다. 세출위원회는 54명의 위원(상원 11명, 하원 43명)과 12개의 소위원회로 구성되며, 세출 및 운영예산과 관련된 모든 문제를 그 소관으로 한다. 재정·세입·채무위원회는 47명의 위원(상원 10명, 하원 37명)과 2개의 소위원회로 구성되어 있으며, 재정·세출·자본결합(*capital bonding*)·징세와 관련된 사항을 그 소관으로 하고 있다.

3) 예산 과정

코네티컷주는 재정 개혁 법안이 통과되고 2년 후인, 1994년도에 모든 주 기관

을 격년도 예산 주기로 전환하였다. 예산 과정은 격년도 예산주기의 첫째, 둘째 연도에 대한 동일 의사일정을 따르는 예산 요구의 준비로 시작된다. 격년도 주기의 첫째에 대한 준비에서 주지사의 정책관리실(Office of Policy and Management)은 각 짝수년의 8월 1일까지 기관들에 대한 예산 준비 지시를 공시한다. 이후 기관들은 9월 1일까지 현행 사업(current services)의 격년도 예산요구서를, 10월 1일까지 사업 설정서(program options)를 정책관리실에 제출해야 한다.

현행 사업예산은 지속되는 예산 정책을 유지하기 위해 필요한 재원의 배정을 추정하게 되는데, 이때 사례수(caseload)와 법적 명령(legal mandate)에서의 변화에 대한 조정뿐만 아니라 인플레이션 증가 등의 내용을 포함하게 된다. 사업 설정(program options)은 현재 사업 수준(current services level)의 범위를 넘어서는 지출 또는 수입에서의 어떤 변화라도 수용해야 하며, (1) 신규 혹은 확장된 사업에 대한 기관의 제안, (2) 제안된 감축, (3) 기관 간 또는 기관 내에서의 자원 재배분을 반영해야 한다. 격년의 두 번째 해에 대한 준비에서 기관들은 격년도 예산에 대한 요구액과 수정안을 제출하게 되는데 이때 정책관리실은 기관의 요구를 검토하고 주지사에게 자원배분을 조언한다.

예산 조언이 끝난 후에 주지사는 의회에 예산안을 보내게 되고, 다음 격년도 예산은 각 홀수년의 2월 3일 이후부터 첫 회기일까지 의회에 제출된다. 새로운 행정부가 들어설 경우의 일정은 2월 14일 이후의 첫 회기일까지 연장된다. 주지사의 예산안은 각 2개의 회계연도에 대한 각 연도의 예산과 격년 후 3년 동안의 세입과 세출의 추정치를 포함해야 한다. 의회가 격년의 첫째 2월에 소집될 때, 주지사는 예산사정(the status of the enacted budget)과 변화에 대한 권고 보고서를 송부해야 한다.

의회는 격년에 각각의 회계연도 동안 주 기관들의 자원 지출을 하나의 법안으로 승인한다. 두 개의 공동입법위원회(세출과 재정, 세입과 채무)는 주지사가 제안된 예산을 검토하게 되는데, 세출위원회는 각 기관의 예산에 대하여 공청회를 열고, 개별적 소위원회는 의회회계분석실(the Legislative Office of Fiscal

Analysis)의 보조 직원과 함께 권고안을 만든다. 위원장과 국회의장은 소위원회의 권고안을 검토하고, 위원회들은 초안을 작성하게 되며, 의결(floor action)을 위하여 양원에 세출과 재정 법안을 보고한다. 세출위원회는 지출을 조정하고 홀수년에서 격년의 두 번째 연도에 대한 지출 추정을 포함하는 하나 이상의 법안을 보고하도록 되어 있다.

4) 예산균형의 유지

코네티컷주는 주 헌법에서 요구하는 것과 같이 균형예산을 유지하기 위하여 일반지출의 감액에 대한 여러 기제를 가지고 있다. 예산이 일단 채택되면, 주지사는 당해연도에 걸쳐서 균형 있게 예산을 유지할 책임을 지게 된다. 정책관리실은 잠재적 예산 적자를 매월 보고하고, 한 기관의 예산 총액과 현재 회계연도에 대한 총세출과 총세입을 조정하기 위하여 일시차입어음(deficiency bill)에 포함될 항목을 제출할 의무를 가진다. 주지사는 환경의 변화나 자원이 지출을 충당하기에 부족할 경우에 책정된 예산의 배정을 제한하는 권한을 가지고 있다. 주의 회계감사관이 일반 지출의 1%를 넘는 적자를 추정하게 되면, 주지사는 한 기관 내에서 개별적 회계의 5%까지 그 재원할당을 제한하는 권한을 가진다. 금융자문위원회(Finance Advisory Committee)는 다소 큰 총액의 삭감을 승인할 수 있지만, 총 세출의 5% 이상 삭감을 초래하는 변화는 의회의 승인이 필요하다.

금융자문위원회는 한 기관 내에서 하나의 지출계정으로부터 또 다른 계정으로의 재원 이전을 승인할 권한이 있지만, 아주 제한된 경우를 제외하고는 지출 총액을 늘릴 수 있는 권한은 없다. 이러한 이전 권한은 지출의 10%를 초과하는 재원에도 적용된다. 1943년에 형성된 금융자문위원회는 주지사, 부지사, 재무장관, 감사관, 양당을 대표하는 세출위원회의 상원 2명, 하원 3명 등 총 9명으로 구성된 입법-행정부의 연합체이다. 주지사의 예산실은 월간 위원회 모임을 위한 의제를 설정하고, 주지사는 모임에서 의장을 맡는다. 금융위원회는 1999년에 8,200만 달러에 해당하는 57개, 또는 채택된 예산의 0.7%의 이전을 승인하

였고, 2,000년에는 1억 2100만 달러에 해당하는 44개의 이전, 또는 채택된 예산의 1%를 승인하였다.

5) 중간연도 예산 과정

코네티컷주가 격년도 예산으로 전환한 본래 의도는 기술적 조정(technical adjustments)에 대한 중간연도 변화를 제한하고, 예산 과정에 쓰이는 시간을 절감하며 예산의 감독활동에 더 많은 시간을 주기 위한 것이라고 보고 있다. 기술적 조정은 법규 명령에서의 변화에 대한 자원배분뿐만 아니라, 현재의 사업 유지 및 물가상승과 단체교섭(collective bargaining)과 같은 항목에 대한 조정을 포함하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 실제적으로 첫 번째 격년에서 시작된 중간연도는 기술적 조정뿐만 아니라 신규 정책사업을 끊임없이 포함해왔다.

〈표 3-5〉 코네티컷주의 격년도 예산 주기

날짜	예산 과정
8월 1일	정책관리실(Office of Policy and Management)이 기관들에 대한 예산 준비 지시를 공시
9월 1일	짚수년도: 기관들은 정책관리실에 현재의 서비스(current services)에 대한 격년도 예산 요청서를 제출 홀수년도: 기관들은 격년도 예산에 대해 권고된 조정안과 수정안을 제출
9월-10월	정책관리실이 기관들의 요청서를 심사
11월 15일	주지사를 새롭게 선출하는 해라도, 정책관리실은 주지사에게 예산 권고안을 제출
2월	홀수년도: 주지사는 의회에 제안된 격년도 예산안을 제출 짚수년도: 주지사는 개정 또는 조정에 대한 어떤 권고사항과 함께 제정된 예산안의 현황을 보고
2월-4월	공동 세출 재정 위원회(Joint legislative appropriations and finance committees)가 주지사의 제안안을 심사, 청문회 개최, 의결(floor action)을 위한 법안을 보고
입법회기의 마지막까지	홀수년도: 의회는 7월 1일에 시작하는 격년도에서의 기관들에 대한 재원지출을 승인 짚수년도: 의회는 7월 1일에 시작하는 격년도의 둘째 연도에 대한 지출과 수입을 조정하는 하나 이상의 법안을 보고해야 함
7월 1일	회계연도 시작

코네티컷주의 여러 정황들은 격년도 예산에 대한 중간연도 변화가 이루어지는 맥락을 제공하고 있다. 1991년 예산 개혁 입법은 주지사가 예산 사정에 대한 보고서를 제출하고 세출위원회가 격년에서 뒤따르는 중간연도에 대한 지출을 조정하도록 요구하고 있다. 이 법은 주지사의 보고서가 고유 예산 자료에 담긴 것과 같이 동일한 구체적 수준을 포함하고, 기관장이 정책전략실에 권고된 조정안을 제출하도록 구체화하고 있다. 이런 요구들 때문에, 코네티컷주의 행정부와 입법부 공무원들은 최종(resulting)예산 과정이 단년도 예산과정과 매우 비슷하다고 보고 있다.

6) 의회 감독

격년도 예산의 고유한 구성요소 몇 가지는 격년의 중간연도가 많은 감독과 사업 평가를 승인하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 행정부와 의회 관계자들은 실제로 사업예산의 초기화(format)와 행정기관에 대한 감독을 촉진시켰다는 성과보고에도 불구하고, 격년도 예산과정은 감독시간의 증가를 가져오지 않았다고 보고 있다. 공무원들은 중간연도에서의 더 짧은 입법 회기뿐만 아니라, 예산 업데이트에 대한 요구가 감독을 위한 시간을 더 많이 주지 않는다고 생각하고 있으며, 이와 더불어 격년도 예산의 시행 이후 매년 예산 흑자로 인하여 잠재적 절감(savings)을 위한 영역을 탐색하는 요구가 없었다.

격년도 예산과정 시행의 결과 공식적 감독 활동은 늘어나지 않고 있지만, 격년도 예산제도 이전의 감독 활동들은 계속되고 있다. 1972년에 설립된 사업검토 조사위원회(Program Review and Investigations Committee)는 주 기관의 사업이 효과적인지, 혹은 수정이나 종결을 요구하는지를 결정한 책임을 지고 있다. 위원회는 양 정당, 양원으로부터 동등하게 선발된 12명의 위원으로 구성되며, 한 해 6~8건의 검토 수행과 보고를 준비하고 조언을 만드는 12명의 직원이 지원한다. 전체적으로 코네티컷주 공무원들의 행정기관에 대한 감독은 세출 소

위원회가 예산 심의의 일상화(routine)된 부분으로서 기관 검토를 수행할 때 발생한다고 보고 있다.

3. 오하이오주

1) 개요

오하이오주는 격년도 입법회기를 가졌던 1900년대 이래로 격년도 예산과정을 유지하고 있다. 1960년대 후반에 주는 입법주기를 단년도로 전환하였지만 격년도 예산과정은 유지하였다. 오하이오는 단년도 입법과 격년도 예산과정을 가진 일반지출에 관하여 가장 큰 주라고 할 수 있다. 오하이오주는 오랜 시간 동안 원활하게 격년도 예산을 시행하고 있기 때문에, 다른 주에서와 같이 격년도 예산과정으로의 전환을 시험해볼 동일한 기회를 제공하지는 않는다. 그러나 오하이오주는 격년도 예산과정이 의회와 행정부 대표들에 의하여 잘 작동하고 있는 주의 예라고 할 수 있다.

오하이오주는 분리된 예산 주기를 가지고 있다. 즉 회기의 첫해에 의회는 두 개의 단년도 운영예산을 채택하고, 1980년 중반부터 입법부는 격년의 두 번째 해에 2년짜리 자본예산을 채택하고 있다. 격년의 두 번째 해에서의 운영예산에 대한 수정은 자본 법안(capital bill) 또는 교정 법안(corrective bill)내에 포함되기도 한다. 예산에 대한 중간연도 변화는 중요치 않으며, 제정된 격년도 예산을 유지하려는 주 공무원들 사이의 일반적 동의가 있다.

2) 의회

오하이오주 의회는 33명의 상원과 99명의 하원으로 구성되어 있다. 상원의원의 임기는 4년으로 그 중 절반의 상원의원은 2년마다 선출된다. 임기 제한을 위해 일반 의회의 어떤 의원도 8년 이상(상원은 2번의 임기, 하원은 4번의 임기)

연속으로 동일한 직무에 종사하지 못하도록 1993년에 제도화되었다. 한 번의 임기를 마치고 나서, 하원의원 또는 상원의원은 동일한 직위에 대한 재선 자격을 갖는다.

의회는 두 해의 단년 정기회로 나누어지는 격년 동안에 열린다. 첫해에 제출되는 법안들은 두 번째 해로 이월되고, 두 번째 해의 회기는 더 짧다. 상원은 13개의 상임위원회를 두고 있는데 이중에서 재정제도위원회(Finance and Financial Institutions Committee)는 예산에 대한 책무를 맡고 있으며 12명의 위원으로 구성된다. 하원은 22개의 상임위원회를 두고 있으며, 재정·세출위원회는 예산에 대한 주요 책무를 맡고 있다. 이 위원회는 31명의 위원과 5개의 소위원회로 구성되어 있다.

3) 예산 과정

오하이오주의 예산과정은 주지사의 예산관리실(Office of Budget and Management)이 주 기관에 대한 예산 요구 준비를 위한 예산 가이드를 발행할 때인 다음 격년 시작 전의 여름에 시작된다. 예산요청은 8월 초에 시작하여 각 기관이 마감 일정에 맞추어 제출하게 된다. 기관들은 기초예산수준(base budget level)을 필수적으로 유지하는 재원 배정을 위한 핵심예산수준(core budget level)의 요청서(request)를 준비해야 한다.

부가적 청구서(supplemental request)는 새로운 사업 또는 서비스의 확장에 따른 핵심사업에 필요한 재원배정을 위하여 요구된다. 현재의 격년에 대한 예산 요청에서 예산관리실은 대부분 기관에 대해 한 회계연도부터 다음 해까지 부가적 청구의 범위를 7%까지 제한한다. 지출 추정에 대해서는 기관예산 요청서에 덧붙여 예산관리실과 의회 예산실(Legislative Budget Office)이 부분적으로 주지사의 경제자문실(Council of Economic Advisor)과 세제국(department of taxation)으로부터의 정보에 기초하여 세입을 추정한다. 세입 추정은 최종 예산이 채택되기 전인 6월에 업데이트된다.

주지사는 다음 격년에 대한 제안된 예산을 의회가 구성된 이후 일반적으로 각 짝수년의 1월 말부터 2월 초까지 입법부에 제출하게 된다. 제출 기한은 새 주지사가 취임할 경우 3월 15일까지 연장된다. 주지사의 행정예산 자료는 실제 지출의 3년, 현재 회계연도에 대한 추정된 지출, 격년의 2개년에 대한 제안된 예산 정보를 합쳐 6년치의 정보를 포함하고 있다. 이 예산 자료는 세입 추정과 격년을 초과하는 지출을 포함하지 않는다.

현재 오하이오주에는 5개의 독립된 예산 법안이 있다. 주 기관에 대한 지출은 대부분 주요 운영 예산 법안에 포함된다. 덧붙여 독립적 재원 충당의 원천으로 주 기관의 지출에 대한 세 개의 예산 법안과 교육부에 대한 별도의 예산이 있다. 전통적으로 예산 법안은 하원에 제출되며 재정·세출위원회와 소위원회에 의해 검토된다. 위원회는 하원의원 모두에게 법안을 보고한다. 이후 하원은 법안을 통과시키게 되고, 이는 재정제도위원회(Finance and Financial Institutions Committee)에 의해 검토된다. 검토된 법안은 재작성되어 위원회에서 심의된 후 검토를 위해 상원에 제출된다. 일반적으로 양원으로부터 3명의 위원으로 구성되는 협의위원회(conference committee)는 상원과 하원의 법안 차이를 해결하고 양원의 승인을 받기 위한 보고를 준비한다. 이후 의회는 양원에서 다수의 승인으로 법안을 제정한다. 단, 주지사는 지출 법안에서 어떤 항목이라도 거부할 권리를 가지고 있으며, 의회는 거부된 항목을 상·하원에서 3/5 이상의 찬성투표로 무효화할 수 있다.

4) 통제위원회

통제위원회는 주의 회계활동에 대한 폭넓은 권한을 부여받은 입법·행정연합체이다. 이 위원회는 격년 안에서의 예산변화의 범위를 검토·승인하며, (1) 동일 기관과 재원 내에서의 항목 간 혹은 항목 내에서 해당연도 간의 세출 이전, (2) 비일반 세입재원 지출(non-general revenue appropriation)의 증가, (3) 기관에 긴급 자원의 제공 (4) 새로운 재원과 항목의 생성, (5) 자본 건설을 위한 재원

방출, (6) 운영과 자본 계약을 위한 경쟁적 선별 과정(competitive selection process)의 포기(waiving) 등을 심의한다.

통제위원회는 기관들 사이의 자원 이전과 일반 세입자원 사용에 대하여 증가 및 감소시킬 수 있는 권한을 가지고 있지 않다. 이 위원회는 예산관리실에 몇 개의 이전 권한(주 기관 내에서 현재의 운영 항목 예산 사이의 지출금을 예산의 총 10% 또는 25,000달러를 초과하지 않는 선에서 이전할 수 있는 권한)을 위임하고 있으나, 보다 총괄적인 이전 권한은 통제위원회에 존속된다. 이러한 예산 권한에 덧붙여, 입법부는 통제위원회에 기관 활동을 모니터링하고 검토하기 위한 특정한 임무를 배정할 수 있다.

1917년에 생성된 통제위원회는 주지사 예산실의 책임자 또는 위원회의 의장 처럼 직무를 수행하는 책임자의 지명인, 하원의 재정·세출 위원회의 위원장, 상원의 재정제도위원회의 의장, 하원 의장에 의해 지명되는 2명(one majority member and one minority member), 상원 의장에 의해 지명되는 2명(one majority member and one minority member) 등 7명의 구성원으로 이루어진다. 안건에 대한 승인을 위해서는 적어도 4명의 찬성표가 필요하다. 행정부 대표는 회의에서 의장이 되어 의제를 설정하게 되고, 모든 의제의 항목은 의제를 외형화하기 이전에 예산관리실에 의해 구체적으로 검토된다. 통제위원회는 1년에 대략적으로 2,000 ~ 2,500개의 항목들을 심의하고 있다.

5) 중간연도 예산 과정

오하이오주의 행정부와 의회 관계자들은 격년도 예산 과정이 집행부와 의회 사이, 그리고 의회 내의 리더십에 대한 높은 수준의 동의와 지지가 있기 때문에 원활하게 유지된다고 보고 있다. 두 번째 해에는 예산 갱신을 위한 기제들이 있지만, 예산은 통상적으로 갱신되는 것이 아니고 지출 조정도 중요하지 않은 것으로 보고 있다. 특히 예산관리실은 모든 기관의 예산을 감독하고 조정이 필요할 때 이에 대한 결정을 하지만, 중간연도에 부가적인 자원 배정을 요청하는 기

관들에 대한 공식적 절차를 갖고 있지 않다. 운영예산에 대한 중간연도의 변화들은 자본예산법안 또는 자본재지출법안에서 입법부에 도입된 기술적 조정과 법규 명령을 포함한다.

2001년도에 주지사는 자본지출법안에서 운영 예산에 대한 변화들을 포함시켰다. 이에 따라 이 법안은 경정 항목, 기술적 조정, 기타 설비, 신규 사업제안과 같은 범주로 구성된다. 이 범주의 경정 항목은 구체적 사업에 대한 추정된 수요 변화들을 조정하기 위하여 부서 예산 내에서의 다른 항목으로부터 또 다른 항목으로의 이전을 대부분 포함한다. 기술적 조정은 주 기관들에 대한 통합의 결과로 한 기관으로부터 다른 기관으로의 재원 이전과 한 기관 내에서 비활성재원(inactive funds)내 일반세입재원으로의 잔액(balances) 이전을 포함하고 있다. 기타 설비는 단체교섭(collective bargaining) 동의와 채무 관리(debt management initiative)에 대한 결과로 법령에 의한 변화들을 포함한다. 신규 사업은 교육과 경제 발전에서 선별된 사업에 대한 부가적 재원 배정을 포함하고 있다. 이 모든 변화의 카테고리들은 7,430만 달러 또는 운영 예산의 0.19%의 제안된 추가분이며, 이중 5,110만 달러는 일반 재원지출로부터의 지출 증가분이라고 할 수 있다.

2001년도에 의회에 의해 채택된 실제변화들은 대략 5,750만 달러 또는 0.14%의 운영예산의 상승분에 이른다. 이 총액은 모든 예산 조정과 기금 간 이전의 순수효과를 나타내는데, 이중 3,210만 달러는 일반 수입에 대한 순 변화를 나타낸다. 예산의 크기와 비교하여 봤을 때, 작지만 이런 변화들은 교육, 경제개발 정책 사업에 대한 재원 배정을 포함하고 있다.

중간연도의 자본예산과정은 운영예산에 대한 조정만을 승인할 뿐만 아니라 신규 자본사업에 대한 재원도 제공한다. 격년의 중간연도가 주의원 선거에 뒤따르는 것처럼, 해당 공무원들은 자본 예산이 운영예산의 수정 없이 의원들의 선거구역 사업을 위한 재원을 제공하는 데 있어서 중요한 역할을 담당한다고 보고 있다.

〈표 3-6〉 오하이오주의 격년도 예산 주기

날짜	예산과정
7월	짚수년도: 정책관리실이 기관들에 대한 예산 준비 지시를 공시함
8월-11월	짚수년도: 기관들은 정책관리실에 핵심예산 수준(core budget level)에 관한 것과 추가적 격년도 예산 요청서를 제출함. 정책관리실은 수신하는 대로 요청안을 심사
12월	정책관리실이 주지사에 예산권고안을 제출함
2월 1일	홀수년도: 주지사는 의회에 제안된 격년도 예산안을 제출 짚수년도: 격년도 예산 지출안에 대한 경정안과 조정안은 제안된 자본예산 또는 경정법안에 포함될 수 있음
2월-6월	의회 세출위원회는 주지사의 제안안을 심사, 공청회 개최, 법안을 보고함. 전통적으로 예산 법안은 먼저 하원에 제출되고 의결되며, 다음에 상원에 회부
6월	협의위원회(Conference committee)는 상원과 하원에서의 법안 버전의 이견을 해결하고 전원 회의(full legislative)에 보고
입법회기의 마지막까지	홀수년도: 의회는 7월에 시작하는 격년에서의 기관들에 대한 재원지출을 승인 짚수년도: 의회는 자본법안 또는 경정법안에서 격년도 예산에 대한 조정안을 제정
7월 1일	회계연도 시작

6) 의회 감독

오하이오주는 100여년 동안 원활하게 격년도 예산제도를 시행해 오고 있으며, 중간연도에 의회 감독의 강화에 대한 어떤 명령도 없다고 할 수 있다. 중간 연도에 의회는 상임위원회나 세출위원회를 통하여 더 많은 감독활동을 수행하지 않는다. 전체적으로 의회 감독은 최소화되지만 구조화되지 않는 것으로 그 성격이 규정된다.

오하이오주는 기관에 대한 감독활동을 촉진시킬 수 있는 예산상의 요건을 가지고 있으며, 입법 활동을 원활하게 수행하기 위한 몇몇 공식적 구조 및 조직을 가지고 있다. 그 예로서 사업예산을 위한 활동에서 각 기관에 대한 목표들을 포함하고, 사업예산에서 일련의 사업들로 활동을 분류하고 있다. 그리고 의회 내의 입법서비스위원회(의회에 기술적, 연구 서비스를 제공하기 위해 1953년에 만들어진 14명의 양당제 입법 위원회)를 통해 구체적 사업에 대한 연구를 수행

할 수 있는 직원들을 두고 있다. 또한, 복지감독협의회(council)와 같은 특별감독위원회는 구체적 영역에서 주 사업을 검토하기 위해 발전되어 왔으며 주 사업을 모니터한다.

기관규칙 공동위원회(Joint Committee for Agency Rule Review)에 의한 행정규칙의 심사는 의회 감독의 또 다른 수단이다. 그 예로서 1978년에 창설된 교육감독실은 양원으로부터의 각 5명씩의 10명의 양당제 위원회로 되어 있으며, 제출되고 채택된 기관 규칙 심사에 대한 책임을 맡는다. 대다수의 공무원들은 통제위원회(Controlling Board)를 단지 계약 승인 과정에서 구체적인 기관 활동들을 모니터링하는 감독 기구로 보고 있으나, 일부 공무원들은 위원회가 더 많은 감독 역할을 할 수 있을 것으로 보고 있다. 감독활동을 수행하기 위한 자원이 존재하지만, 대부분의 감독활동은 지출승인(appropriation)과정 동안 개최되는 기관 예산 청문회를 통하여 이루어진다고 볼 수 있다.

4. 소결

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 있을 것이다. 즉, 2년도 예산편성의 경우 이미 확정된 사업 등에 대해서는 경제 환경 또는 지수변화에 의한 적절한 변경으로 충분하므로 이 사업규모의 증가를 감안한 여타사업 또는 경비액수 조정 등 전체 규모증가를 고려해야 하는 길고도 힘든 예산의 심의 협상과정들을 대폭 축소할 수 있을 것이다. 아울러 지방의회도 예산집행의 성과를 꼼꼼히 살펴볼 수 있도록 유인할 수 있을 것이다.

만약 일시에 모든 부분에 격년도 예산제도를 적용하면 법적 운용상의 제약이 있기 때문에 단년도 예산제도와 다년도 예산제도를 병존시켜 사업별, 부문별 또는 예산지출의 성격에 따라 이원화하여 접근하는 방법도 검토할 수 있다(유일호, 1996).

〈표 3-7〉 격년도 예산제도의 특성 : 확장형과 분할형 모델의 비교

	확장형(stretch) 모델	분할형(split-sessions) 모델
개요	예산과정 전반을 1년 단위에서 2년 단위로 연장	2년 중 첫해는 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	<ul style="list-style-type: none"> ○단순히 시간의 연장만으로 예산과정의 일정이 지연되는 것을 해결할 수 없음 - 일정지연의 근본원인은 의회와 행정부 간의 정책방향이나 우선순위가 상이하고, 예산과정이 본질적으로 중요한 의사결정 과정이기 때문임 - 본 모델에서는 한 번의 결정에 걸려 있는 이해득실의 규모가 크므로 오히려 원활한 의사결정을 저해할 가능성이 높음 	<ul style="list-style-type: none"> ○비예산연도에는 경제상황이나 기타 외부여건의 변화로 추경예산 편성의 압력이 발생할 수 있음
	<ul style="list-style-type: none"> ① 불확실성의 증대 <ul style="list-style-type: none"> - 예산주기가 2년으로 연장되면 경제전망 및 이에 따른 세수전망의 불확실성이 증대되며, 격년제를 시행하던 미국 정부부 중 다수가 단년도 제도로 변경하여 경제 및 세수여건에 대응하고 있음 ② 행정부와 입법부 간의 관계 변화 <ul style="list-style-type: none"> - 협력관계 저해 : 예산주기가 2년이 되면 행정부와 입법부 간의 접촉빈도가 낮아지므로 양측의 협력이 제한될 수도 있음 - 의회의 영향력 감소 : 지출승인안이 의회의 계류 중인 시점이 의회가 행정부에 가장 큰 영향력을 발휘할 수 있는 시기임. 따라서 의회는 2년에 한 번 지출승인이 이루어지면 그 영향력이 감소할 수 있음. 	

* 주: 김종면, 2006, 「다년도 예산제도 고찰」

미국 주정부의 경험을 요약하면, 단년도나 격년도 예산제도 채택여부는 결국 예산이 얼마나 크고 복잡한지, 경제여건 등 외부의 불확실성 요인(특히 세입)에 얼마나 노출되어 있는지에 따라 결정된다고 볼 수 있다(김종면, 2006).

본격적인 적용이 어렵더라도 지출의 가변성이 비교적 낮고 반복적인 예산편성 및 집행이 이루어지는 분야에 대해서는 격년도 또는 그보다 긴 주기의 예산편성 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다고 판단된다. 아울러 현재 시행하고 있는 하향식 재원배분에도 이를 적용하여 현재 매년 설정되는 지출한도 설정방식에서 벗어나 분야별로 선별적으로 다년도 지출한도를 적용하는 방식으로 확대하는 방안도 신중히 검토할 수 있을 것이다.

제5절 다년도 예산제도의 운영상 문제점

현재 운영되는 제도들의 경우 제도적으로나 환경적으로 완벽한 제도는 실제로 존재할 수 없을 것이다. 단년도 예산제도의 문제점들을 보완하거나 대체할 수 있는 다년도 예산제도 역시 문제점이 존재하고 있다. 그 구체적인 내용들은 다음과 같다.

첫째, 다년도 예산은 예산편성에 개입된 전망기간이 단년도에 비해 길 수밖에 없으므로 예측의 불확실성이 크다는 문제가 있다(김종면, 2006). 특히 경제여건의 가변성이 크고, 이에 따른 세입의 불확실성도 커지는 상황이라면 다년도 예산제도를 운영할 경우 매년 수시로 추경예산편성 등의 조정과정을 요하게 될 것이다. 미국 주정부의 경험에서도 나타났듯이, 다년도 예산제도 운영 여부는 예산의 복잡성 및 경제여건과 관련한 외부 결정요인에 얼마나 영향을 받는가에 따라 제도활용의 가능 여부를 판단할 수 있을 것이다.

둘째, 행정부와 입법부 간의 접촉빈도가 적어지게 됨으로써 양측 간의 협력을 제한할 수도 있다. 물론 의회가 평가와 집행·감독을 강화한다면 행정부의 고충을 보다 깊이 이해하고 사업 및 예산집행을 보다 상세히 파악할 수 있으며, 이는 행정부와 입법부 간의 협조관계에 도움이 될 수도 있다. 반면 다년도 예산제도하에서는 지출승인의 빈도가 적어지게 됨으로써 행정부에 대한 의회의 영향력이 줄어든다는 문제가 있다. 미국에서도 의회가 행정부에 가장 큰 영향력을 발휘할 수 있는 시기는 예산안, 즉 지출승인안이 의회에 계류 중인 시점이다. 행정부처나 기관의 사업 및 지출에 대한 의회의 통제력이 저하되고 그 결과 일부부처나 기관과 의회 간의 신뢰가 손상될 경우 의회는 마땅한 대안이 없으므로 수용하기 어려운 지경에 이르게 된다.

셋째, 예산심의와 회계검사를 강화하기 위해서는 현재 의회의 일정조정이 필요하다. 즉, 예산문제와 비예산문제를 구분해서 다루어야 하고 비예산 연도에 예산에 대한 집중적인 감사가 이루어지도록 해야 한다. 이는 기존의 단년도 예산제도일 때 추진되었던 사업들보다 더욱 면밀한 조사를 요구한다.

제 4 장 다 년 도 예 산 제 도 도 입 필 요 성 및 방 안

제1절 다년도 예산제도의 단기적 도입 방안

제2절 다년도 예산제도의 중장기적 도입 필요성 및 방안

제3절 전문가 설문조사

제4절 소결

제 4 장

다년도 예산제도 도입 필요성 및 방안

제1절 다년도 예산제도의 단기적 도입 방안

1. 중기지방재정계획의 실효성 제고

1) 제도운영의 필요성

예산은 1회계연도의 세입·세출에 대한 운영계획이므로 1년이라는 기간이 전제되어 있다. 그러나 대규모 SOC사업 등은 장기간이 소요될 뿐만 아니라, 소규모 주민숙원사업이라 하더라도 투자우선순위를 정하여 장기적으로 사업을 시행할 수밖에 없기 때문에 재정운명을 1년에서 3~5년 정도의 중기계획으로 운영하지 않고서는 한정된 재원으로 투자수요에 대응할 수 없게 된다.

특히 지방재정은 상당부분 국고보조금 등 국가로부터 지원을 받고 있으므로 국가의 재정계획과 연계하고 행정서비스의 안정적인 공급 및 즉흥적인 사업추진이나 효율성이 낮은 사업에 대한 재원배분을 억제하고 부족한 재원을 지방채로 조달하는 경우 채무로 인한 재정악화를 미연에 방지하기 위해 중기지방재정계획의 운영은 필수적이라고 할 수 있다.

현재 서울시 중기지방재정계획의 경우 그 기속력의 한계가 존재하고 있다. 경기가 불안정하고 경제여건이 여의치 않은 상황하에서는 중기지방재정계획상

의 목표와 실제로 예산에 계상되는 실적과의 괴리가 발생할 가능성이 크다. 또한, 중기지방재정계획은 지방재정규모의 팽창을 가져올 우려가 있다. 그것은 중기지방재정계획에 포함된 사업을 당연히 집행해야 하는 것으로 인식하고 있으므로 오히려 재정의 경직성을 높일 뿐만 아니라 신규재정수요가 누적적으로 추가되어 재정규모의 팽창을 유발할 가능성이 있기 때문이다. 특히 우리나라의 현실로 보아 중장기적으로는 지역주민들에게 복지행정의 꿈을 제시하지 않을 수 없기 때문에 재정계획이 지나치게 의욕적으로 작성될 소지가 있다. 그리고 계획에 대한 인식이 부족하고 계획기법이 미숙할 뿐만 아니라 재정에서도 당장의 예산에는 큰 관심을 갖지만 중·장기적인 사업이나 몇 년 후의 예산문제는 소홀히 다루는 경향이 있으므로 중기지방재정계획의 타당성이 떨어질 우려가 있다.

이러한 문제점으로 인하여 중기지방재정계획을 성공적으로 운용하는 데 있어서 기술적·의식적 제약과 문제점이 따르지만, 지방자치단체가 이 제도의 필요성과 기능에 대한 확고한 신념을 가지고 적극 추진함으로써 기술적 제약에서 오는 미비점들을 보완하고 나아가서는 제도운영자의 합리적 사고방식과 행태로 변화시킬 수 있을 것으로 본다.

서울시의 경우 좁은 의미의 다년도 예산제도(예를 들면 격년도 예산제도)를 도입하기는 어려운 측면들이 존재하고 있다. 이는 현행 예산주기가 중앙정부를 비롯하여 단년도 예산제도를 채택하고 있고, 다년도 예산제적 성격을 띠고 있는 여러 제도가 이미 신축적 재정을 운용을 위해 법률상 규정되어 있기 때문이다. 이 연구에서는 본격적인 다년도 예산제도 도입의 가능여부를 판단하기에 앞서서 그에 대한 제1의 대안으로 중기지방재정계획의 실효성 확보를 논하고자 한다.

2) 중기지방재정계획의 문제점

(1) 제도상의 문제점

중기지방재정계획제도는 지방자치단체 자원배분의 합리화와 의사결정과정

의 개선을 유도하지만 이 제도 자체가 갖는 문제점으로 2가지가 있다. 첫째, 법적·제도적 측면의 기속성이 문제이다. 현행 지방재정법 제36조 제3항은 “지방자치단체의 장이 예산을 편성하는 때에는 제33조의 규정에 의한 중기지방재정계획과 제37조의 규정에 의한 재정투·융자사업에 대한 심사결과를 기초로 하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

이는 우선 법적으로는 나름의 기속력을 가지도록 규정되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 현실적으로는 예산의 편성과정에서 단순히 참고자료로 활용되는 측면이 강하다. 이로 인해 그 기속력은 다소 떨어진다고 판단된다.

둘째, 각 사업부서의 모든 비용을 포함하는 계획이라는 것이 문제이다. 이는 중·장기 전망에 근거하여 합리적인 투자결정을 통해 재정건전화를 도모하려는 제도로서 중심내용이 투자적 성격을 가진 사업계획이나 중기재정계획은 각 사업부서의 모든 비용을 포함하고 있다. 중기재정계획 사업 목록을 살펴보면 부문별 투자사업비뿐만 아니라 부서별 인건비, 기본경비, 채무상환비 및 경상사업비가 모두 나열되어 있음을 알 수 있다.

(2) 운용상의 문제점

중기지방재정계획의 운용상의 문제점은 다음과 같다.¹⁹⁾

첫째, 부문별 자원배분방법이 문제이다. 투자부문 간 투자재원의 배분과 조정은 사업부서에서 제안하되 사업목록이 제출된 후 예산담당관에 의해 이루어지고 있는데, 체계적인 평가과정을 거치고 있다고 보기가 어렵다. 투자부문 간 조정은 모든 사업에 대한 평가가 불가능하기 때문에 부문별 주요사업을 대상으로 평가와 사업비 조정을 하고 있으며 전년도 예산을 고려하여 증액 또는 삭감하는 점증주의 방식을 채택하고 있다. 부문 간 투자비 조정 시에는 해당 사업부서에서 제출한 중기재정계획사업에 신규사업과 계속사업, 자체재원사업과 국고보조사업 등이 혼재되어 있어 일관성 있는 평가에 제약이 되고 있다. 또한, 주로 기투자

19) 서한교, 2004, 중기지방재정계획의 실효성 확보방안 : 계획과 예산의 연계성을 중심으로

된 계속사업과 국고지원사업에 높은 우선순위가 부여되고 신규사업은 투자우선 순위에서 밀리기 때문에 투자시기가 지연되는 경우가 발생하기도 한다.

둘째, 계획수립과정의 폐쇄성이 문제이다. 중기재정계획의 수립에 따른 부문별 투자결정은 시민 삶의 질에 막대한 영향을 미칠 수 있는 중요한 정책결정이라고 볼 수 있다. 그러나 이 계획을 수립 시 수립부서의 담당자가 각 사업부서 예산담당 인력의 협조하에 내부적으로 이루어지는 부분들이 다소 존재하고 있다. 이로 인해 주민이나 주민대표의 참여나 의사반영이 어느 정도 이루어지고 있는지를 알기가 어려운 실정이다. 이는 의회나 주민의 무관심도 이유가 될 수 있으나 근본적으로 주민이나 주민대표의 의견을 수렴하려는 집행부의 노력이 좀 더 필요한 부분이라고 할 수 있을 것이다.

셋째, 평가 및 환류가 문제이다. 중기지방재정계획이 일단 수립되면 자체적으로 계획수립과정, 내용 및 결과에 대한 평가가 어느 정도 이루어지고 있는지를 알 수가 없다. 중기재정계획에 의한 예산편성 및 운용실태에 대한 사후평가 및 책임문제를 간과함으로써 환류기능이 미흡하여 중기재정계획상의 계획과 실제 예산의 괴리가 발생하고 있다.

3) 중기지방재정계획의 강화

다년도 예산제도의 도입이 가장 혁신적인 예산제도의 개혁이라고 했을 때, 그에 앞서서 현재 다년도 예산제도의 성격을 떠는 중기지방재정계획을 강화하여 시행하는 것을 상정해 볼 수 있을 것이다. 통제목적에 위주로 하는 전통적 단년도 예산제도의 문제점을 보완하여 먼저 중장기에 걸친 재정운용정책을 수립하고 이에 따른 재원동원 및 배분방향을 계획함을 목적으로 하는 중기지방재정계획제도를 활성화함으로써 기대되는 효과는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체가 예산을 편성하는 데 보다 확실한 준거기준을 제공한다. 그 이유는 예산편성지침을 작성하기 이전에 중기재정계획의 연동계획에 대한 예산당국의 시안을 작성하고 이를 기초로 하여 재원배분에 관한 정책방향을 제

시한 예산편성지침을 시달하면 주무부서가 좀 더 분명한 방향 감각을 가질 수 있어 보다 합리적인 예산요구를 할 수 있게 될 것이다.

둘째, 지방자치단체의 예산당국이 각 국·과에서 동의하지 않은 정책에 대하여 어떻게 합의점을 모색할 것인가 하는 문제와 다른 정책을 수정할 것을 전제로 하여 제시한 중기지방재정계획의 정책방향을 그 전제조건이 충족되지 않을 경우 어떻게 조정할 것인가 하는 문제가 남는다. 이러한 과정에서 예산당국의 시안이 부분적으로 조정되기도 하겠으나 각 부서는 이러한 협의과정에서 얻는 정책판단을 감안하여 예산을 보다 합리적으로 요구할 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체 예산당국의 예산편성을 위한 업무량이 감소할 것으로 기대된다. 다만, 아무리 적은 경비라 할지라도 그 기준과 세출내역이 명시되어야 하므로 중기지방재정계획에서 정책방향이 제시되었다 해서 이를 그대로 예산안에 구체화시키기는 곤란할 것이다.

넷째, 중기지방재정계획에 대한 정책협의과정을 통하여 타 국·과의 사업계획이나 정책에 대한 이해를 기대할 수 있으므로 자기소관 사업계획의 중요성에만 집착하지 않고, 지방자치단체의 전체적 차원에서 예산안을 편성하고 협의하는 자세를 갖게 되는 점이다.

다섯째, 각종 계획과 연동하고 중장기적이고 종합적인 재원대책 수립으로 중장기투자사업의 연계성을 강화함으로써 단년도 위주의 사업정책을 지양하고 단년도 주요정책사업 입안을 위한 예산편성의 기초자료로 활용함으로써 정책 부재현상을 사전에 방지할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 중기지방재정계획제도의 강화효과는 상당히 크다고 할 수 있다. 지방자치단체가 중기지방재정계획을 성공적으로 운용하기 위해서는 먼저 약 20년 정도의 앞을 내다보는 장기종합지역개발계획을 수립하고, 이 계획에 알맞은 기본구상을 10년 계획으로 작성하고, 또 이 기본구상하에 당해 지역의 물리적 계획으로 기본계획을 수립하고 그것에 준해서 5개년 중기재정계획을 세우며, 물리적 기본계획과 연계시키는 것이다. 이를 기초로 재원동

원 및 배분방향을 매년 연동하여 계획함으로써 장기계획 혹은 중기계획의 집행 과정에서 매년 계획내용을 구성·보완하되 계획기간을 1년씩 늦춰 가면서 동일한 연한의 계획을 유지해 나가는 것이 필요하다고 할 것이다.

4) 중기지방재정계획의 개선방안

다음은 중기지방재정계획의 개선방안을 제도상 개선방안과 운영상 개선방안으로 구분하여 제시하면서, 중기지방재정계획의 실효성을 제고할 수 있는 방안으로 사전예산제적 요소의 도입을 제시하고자 한다.

(1) 제도상 개선방안

먼저 제도상의 개선방안은 첫째, 현실성 없는 제도의 재정립이다. 지방재정법 제33조²⁰⁾ 4항의 계획변경 규정에 따라 일부 지방자치단체에서는 추경예산 편성 시마다 계획변경 또는 계획에 반영되지 않은 사업의 지방채승인 또는 투·융자심사를 위해 계획을 변경하는 경우가 있으므로 변경금지 또는 변경요건을 최소화하여 명시할 필요가 있다고 판단된다. 행정안전부 장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 지방에서 중기재정계획을 수립하도록 명시되어 있으나 계획기간 등에서 부합되지 않는 점이 있으며, 고정된 지침을 마련하는 것이 바람직(매년 시달이 아닌)할 것이다.

지방재정법시행령 제45조²¹⁾에 규정된 지방의회에 제출하는 예산안 첨부서

20) 제33조(중기지방재정계획의 수립 등) ① 지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 지방자치단체의 장은 중기지방재정계획을 수립하는 때에는 행정안전부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 중기지방재정계획이 관계 법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다.<개정 2008.2.29>

③ 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의한 각 지방자치단체의 중기지방재정계획을 기초로 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 매년 종합적인 중기지방재정계획을 수립하고, 이를 국무회의에 보고하여야 한다.<개정 2008.2.29>

④ 제1항 내지 제3항의 규정은 중기지방재정계획을 변경하는 경우에 이를 준용한다.

류 중 11번째인 중기지방재정계획이 예산안의 부속서류로 인식되고 있다는 점은 부적절하다고 판단된다. 이 조항 때문에 일부 시도에서 재정계획을 추경 때마다 변경 후 첨부 또는 예산편성 직전에 예산에 맞추어 하는 것으로 오해하기도 한다.

둘째, 계획수립의 연동화 재검토이다. 재정계획은 지방재정의 여건변화에 대처하고 보다 탄력적으로 운영하기 위해 매년 계획을 수정·보완하는 연동화계획(Rolling Plan)으로 수립·운영되고 있다. 이에 따라 고정된 계획보다 상대적으로 소홀해질 우려가 있으며, 일단 누락되었거나 적절하지 못한 사업계획이라도 매년 수정·보완하면 되기 때문에 자료제출 또는 계획수립 시 심도 있는 검토가 미흡하다고 할 수 있다. 그러므로 제도를 변경할 필요가 있는데, 변경 시 신중한 검토와 다양하고 폭넓은 의견수렴과정을 거쳐야 할 것이다.

셋째, 법정계획으로의 제도화 및 예산심의와의 연계이다. 중기재정계획의 형식화를 막는 방법으로 현재보다 좀 더 구속력을 갖는 법정계획이 되도록 제도화하는 것도 고려할 수 있다. 자치단체장의 교체나 외부여건의 변화가 있더라

21) 제45조(예산안의 첨부서류) 지방의회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 수정예산안 또는 추가경정예산안을 제출하는 경우에는 그 첨부서류의 일부 또는 전부를 생략할 수 있다.<개정 2007.12.31>

1. 법 제38조제2항의 규정에 의한 지방자치단체 예산편성기준
2. 세입·세출예산 사업명세서
3. 채무부담행위 설명서
4. 명시이월비 설명서
5. 전전년도 결산의 총계표 및 순계표와 전년도 세입·세출결산 추정액의 총계표 및 순계표
6. 지방채증권 및 차입금에 관한 전전년도말에 있어서의 발행 및 상환실적, 전년도말 및 당해 연도말에 있어서의 현재액의 추정액, 연차별 상환계획에 관한 조서
7. 공유재산의 전전년도말에 있어서의 현재액과 전년도말 및 당해 연도말에 있어서의 현재액의 추정액에 관한 조서
8. 채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해연도 이후의 지출예정액에 관한 조서
9. 계속비에 관한 전년도까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해연도 이후의 지출예정액, 사업 전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 조서
10. 직종별 정원표 및 전년도 정원과의 대비표
11. 지방재정계획서
12. 그 밖에 예산의 내용을 명백히 함에 필요한 서류

도 계획이 임의로 수정되지 못하도록 법정계획으로 제도화한다면, 계획에 포함되지 않은 사업이 예산에 편성되거나 계획사업이 예산에서 누락되는 사례는 예방할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 계획심의의 공개와 사전공청회 등을 통하여 지역주민의 의사와 여론을 미리 수렴하고 확정시키는 절차적 합리성이 강화되어야 할 것이다. 아울러 예산심의과정에서 계획적 예산운영에 대한 심도 있는 심의가 이루어지도록 상임위 및 예결위의 예산심의규칙에 연계성 제고를 명문화하는 방안도 고려해봄 직하다.

(2) 운영상의 개선방안

현재 운용되고 있는 중기지방재정계획제도는 사업부서에서 제출된 사업을 통합, 분류하고 전년도 투자액에 대비하여 소폭의 조정과정을 거치고 있으므로 부문별 투자수요를 파악하기 위한 재정수요의 예측이 없이 예산편성기준을 고려하여 자원배분이 이루어지고 있다. 중기지방재정계획은 지역발전에 대한 구상에 따라 중장기적 투자와 재정전망을 통해 부문별로 합리적인 자원배분을 도모하는데 의의가 있으므로, 현재 서울시 중기지방재정계획의 역할과 범위를 명확하게 규정할 필요가 있다. 또한, 담당부서의 일부 인력으로 한정되어 있는 참여자의 범위를 확대하고, 평가·환류의 기능을 강화할 필요가 있다.

첫째, 중기지방재정계획과 예산의 차별화이다. 재정지출의 가변변수인 투자수요를 정확하게 추정하기 위해서는 예측 가능한 모든 단위사업을 망라하여 검토하는 것이 가장 바람직하다. 중기지방재정계획은 재정수입과 재정지출의 전망을 통해 공공투자의 규모를 결정하게 된다. 즉, 지출이 수입을 초과할 경우 투자사업을 조정하거나 부족한 재원을 조달하기 위한 계획이 수립되어야 하기 때문에 투자규모를 부정확하게 추정하면 재정운영에서 제약을 받게 된다. 투자사업의 정확한 예측을 위해서는 대상기간 동안의 투자사업을 모두 망라하여 검토하여야만 재정수입과 재정지출 사이의 오차가 적어지게 된다. 그러나 모든 투자사업을 정확하게 예측하기란 현실적으로 불가능하며, 단위사업의 수준에

서 투자사업들을 나열하게 될 경우 계획이라기보다는 중기예산에 더욱 가까운 형태가 된다. 중기지방재정의 의의가 공공재원의 동원과 배분방향의 설정을 통해 2년 이상 소요되는 중장기 사업을 운영하는 데 있어 전통적 예산제도가 안고 있는 통제성 및 유동성을 완화하는 데 있다는 점을 고려한다면 예산제도에 서와 같은 포괄적이고 구체적인 단위사업 형태의 나열은 지양되어야 할 것이다. 따라서 재원배분 방향의 제시를 통한 사회 각 부문 발전계획으로서의 중기지방 재정계획의 의의를 가지기 위해서는 이 계획에 수록되는 내용을 예산과 구별할 수 있게 차별화할 필요가 있다.

둘째, 예측 불가능한 사업의 배제이다. 중기지방재정계획을 수립할 당시 사업수요에 대한 예측이 불가능하여 계획에 포함시키지 못했던 사업이 예산편성 과정에서 추진되는 경우가 있다. 각종 재해발생 시 재해복구를 목적으로 하는 사업이나, 긴급한 수요가 발생하여 편성되는 사업들이 이에 해당한다. 물론 이러한 사업이라 할지라도 그 필요성이 인정될 경우에는 예산사업으로 추진하여야 할 것이다. 다만, 즉흥적·비계획적 예산편성을 방지하기 위해 중기지방재정계획과 예산의 연계가 강조된다는 점을 감안한다면, 예측 불가능한 사업의 범위를 제한적으로 설정하여야 할 것이다.

마지막으로 평가 및 환류시스템의 구축이다. 평가 및 환류단계는 예산사업을 사전에 심의하고 집행과정을 확인하고 평가하며, 사업효과에 대한 분석을 실시하고 그 결과를 연동화된 재정계획 체계에 환류시키는 체제순환적 기능을 수행하는 단계이다. 중기지방재정계획의 특성(미래에 대한 불확실성 내재)상 평가 및 환류의 단계는 매우 중요한 과정임에도 불구하고 제대로 수행되지 못하고 있는 경우가 많다. 따라서 전문적인 심사분석 능력을 갖춘 인력의 보강 등을 통한 평가 및 환류 기능의 강화가 필요하다고 할 것이다.

(3) 사전예산제적 요소의 도입을 통한 중기지방재정계획의 실효성 강화

① 사전예산제도의 의의

1990년대 중반 재정위기를 경험한 국가들이 재정개혁의 일환으로 사전예산제도²²⁾를 도입하여 운영하고 있다. 사전예산제도는 경제전망, 재정목표, 총지출한도(총량) 및 분야별 재원배분 등을 담은 사전예산서(Pre-budget Statement)를 본예산(full budget) 심의에 앞서 심의하는 제도이다(신해룡, 2005).

사전예산제도의 목적은 크게 4가지이다. 첫째, 예산안을 확정하기 이전에 의회를 통해 경제 및 재정정책 전반에 대한 공개적 논의를 활성화하는 데 있다. 사전예산제도는 경제 및 재정정책에 대한 공개적 논의를 통해 정부가 독점하고 있는 재정정보의 공개를 촉진하고, 그 결과 재정의 투명성을 높여나갈 수 있기 때문이다. 동시에 장기전망의 근거자료로 활용되어 예측가능성을 높이는 장점이 있다.

둘째, 사전예산의 내용을 의회에서 공개적으로 논의함으로써 정부는 경제 및 재정정책의 목표를 달성하기 위한 사회적 합의를 도출할 수 있으며, 의회의 논의 과정에 참여한 재정전문가, 관련연구기관, 관련단체 및 관련기업들이 보유한 지식과 경험을 예산편성 과정에서 적극 활용할 수 있다.

셋째, 사전예산제도를 통해 전반적인 재정전략에 대한 논의와 개별사업에 대한 구체적인 예산배정 논의를 분리할 수 있다. 본예산안의 심의가 주로 단기적인 개별사업의 예산배정에 치중하고, 중·장기적인 시각에 입각한 경제 및 재정정책에 대한 심의가 소홀해지는 점을 보완할 수 있다는 것이다.

넷째, 사전예산에 대한 의회에서의 공개적인 논의를 바탕으로 정부가 예산편성 과정에서 재정목표의 조정을 위해 내리는 어려운 결정에 대한 사전근거를 확보하는 데 있다. 이는 정부가 예산편성 과정에서 내려야 하는 어려운 결정 중의 하나인 재정지출 및 재정수지 규모를 적절히 설정하고자 함이다.

22) 국회예산정책처, 2007, “사전예산제도(Pre-budget)와 국회의 예산심의회사례를 중심으로”, 예산현안분석 제3호

② 사전예산보고서의 주요 내용

〈표 4-1〉 국가별 사전예산제도 비교

	뉴질랜드	스웨덴	영국	캐나다	브라질
보고서 형태	예산정책서 (Budget Polity Statement)	춘계예산정책법 (Spring Fiscal Policy Bill)	사전예산보고서 (Pre-Budget Report)	사전예산지문과정 (Pre-Budget Consultation Process)	예산편성지침법 (Budget Guidance Law)
법적 근거	재정책임법 (Fiscal Responsibility Act))	예산법 (Budget Law))	재정안정화준칙 (The Code for Fiscal Stability))	없음	브라질 재정책임법 (Brazilian Fiscal Responsibility Law)
내용의 명문화 규정	없음	없음	재정안정화 준칙에 명시	없음	예산편성 지침법에 명시
제출 시기	3월 31일	4월 15일	본예산 제출 3개월 전 (11월 혹은 12월)	10월 중순	4월 15일
의회 심의 과정	재정지출위원회 심의 본회의 토의	야당의 대안제시 재정위원회 심의 본회의토의 및 표결	본회의 보고서 질의 토론 재정위원회의 심의 및 보고서의 본회의 보고 하원본회의 (토론 없음)	재정위원회 전국순회 청문회 재정위원회 보고서 작성 본회의 토론을 거쳐 정부에 이송	의회의 청문회 의회의 예산편성 지침법안 표결
주요 내용	향후 3년간 재정운영의 방침과 재정의 장기적 목표 재정원칙과 재정목표 간의 일치성 여부	현재와 향후 3년 포함한 경제상황 평가 경제정책과 재정정책 방안 향후 3년간의 27개 분야 재정지출규모와 3년 후 재정지출 총액 제안	재정정책의 변화를 위한 제안 경제 및 재정전망 재정현황과 실적	향후 재정전망과 재정목표 경제 및 재정변수에 관한 최근 전망치	향후 3년간 재정흑자 목표치 재정수입 및 지출전망 경직성경비 지출규모 정부차입 채무액

자료 : 이덕만 · 최종덕 · 윤용중, "사전예산제도와 국회의 예산심의-해의 사례를 중심으로", 국회예산정책처, 예산현안분석 제3호, p.27

사전예산보고서에 공통적으로 포함되는 주요 내용에는 첫째, 경제 및 재정에 대한 전망, 둘째, 재정정책의 목표 대비 성과를 판단할 수 있는 지표, 셋째, 경기 변동이 재정변수에 미치는 영향, 넷째, 예산규모가 경제에 미치는 영향 등이 있다(이덕만 외, 2004). 그러나 사전예산보고서에 포함될 구체적인 내용은 이 제도를 시행하고 있는 국가에 따라 다소 차이가 있다. 사전예산제도를 가장 먼저 도입하여 시행하고 있는 뉴질랜드는 사전예산보고서인 「예산정책서」에 포함될 항목을 매우 포괄적으로 규정하고 있다. 스웨덴도 정부가 의회에 제출하는 「춘계재정정책법」에 포함될 구체적인 내용에 대한 규정이 없다. 반면에 영국은 사전예산보고서에 포함될 내용을 재정안정화준칙에 상세히 규정하고 있다.

해외의 사례를 보면, 영국의 「재정안정화준칙」은 사전예산보고서에 포함될 내용 중 경제 및 재정전망과 관련해서는 발표 연도를 포함한 향후 최소 3개년도 이상의 경제 및 재정변수에 대한 전망치와 재정성과의 비교를 위해 발표연도 이전 2개년도 재정변수의 실적을 포함하도록 규정하고 있다. 그리고 이 준칙에 의하면 경제 및 재정전망²³⁾에 관한 사항이 최소요건으로 포함되어야 한다.

〈표 4-2〉 경제 및 재정전망에 포함되어야 할 최소 요건

-
- 경제 및 재정전망에 사용된 주요 가정
 - GDP, GDP 구성요소, 소비자 물가 및 경상수지에 대한 추정치
 - 연도별 재정수입과 재정지출의 추정치
 - 연도별로 추정된 현금흐름에 대한 설명
 - 국유재산 수입에 대한 설명
 - 재정성과에 대한 추정치를 예산편성에 반영하는데 필요한 설명
 - 경제 및 재정전망에 따른 위험요인 분석
-

또한, 경제 및 재정전망은 재정변수의 예측에 영향을 줄 수 있는 정부정책과 여타 상황을 바탕으로 할 것을 요구하고 있다. 이들 전망에는 정부정책과 여타

23) 재정전망에 포함될 내용 중 특히 재정보고서에는 재정정책의 목표 대비 성과를 판단할 수 있는 지표를 포함시키고, 정부회계 제도의 변경 내용과 정부회계의 주요정책에 대한 설명을 추가할 것을 요구하고 있다.

상황이 재정에 미치는 영향을 예측 종료시점 기준으로 계량화하여 포함시키도록 규정하고 있으며, 만약 이들 영향을 계량화하지 못할 경우에는 이를 특별재정위험으로 기술할 것을 요구하고 있다.

사전예산제도를 도입하여 시행한 국가들은 1990년대 중반의 심각한 재정적자를 극복하고 2000년 초에는 재정안정화를 달성하는 데 성공하였다. 스웨덴은 2000년도에 이르러 GDP 대비 3.4%의 재정흑자를 달성하였고, 영국도 2000년도에 GDP 대비 3.9%에 이르는 재정흑자를 기록하였다. 그리고 뉴질랜드의 경우도 1993년도에 「재정책임법」을 제정하여 재정개혁을 추진한 이후 재정적자 규모가 점차 감소하여 1997년도에 GDP 대비 1.9%의 재정흑자를 기록하였다. 캐나다도 2000년도에 GDP 대비 3.0%에 해당하는 재정흑자를 달성하였다(이덕만 외, 2004). 이러한 재정개혁의 성과는 이들 국가들이 재정개혁을 위해 제정한 재정관련 법률들의 규정 사항들을 철저히 시행한 결과라고 생각된다.

특히, 이들 국가가 도입하여 시행하고 있는 사전예산제도는 의회의 예산심의가 개별사업의 예산배정 논의에 치중하고 경제 및 재정운용 전반에 대한 논의가 소홀한 점을 보완하여 이들 국가가 설정한 재정목표를 달성하는 데 기여하였다고 볼 수 있다. 이 연구에서는 이들 국가 중 사전예산제도를 선진적으로 운영하고 있는 스웨덴의 사례를 보다 구체적으로 살펴봄으로써 이 연구에서 제안하는 사전예산제적 요소 도입을 통한 중기지방재정계획의 실효성 제고 방안을 검토해보고자 한다.

③ 스웨덴의 사전예산제도

가. 스웨덴 예산개혁의 배경

스웨덴은 1980년대 후반까지만 해도 유럽에서 가장 큰 규모의 재정흑자를 기록하고 있었는데, 1990년대 초반에는 OECD 국가중에서 가장 재정적자 규모가 큰 나라가 되었으며, 5년 사이에 정부부채 규모는 배로 증가하였다. 스웨덴의 예산편성 과정에 대한 1990년대 후반의 근본적인 개혁은 기본적으로 당시의 예

산과정이 정부지출을 적절히 규율하지 못하고 있으며, 이것이 적자발생의 한 원인이라는 인식에서 출발한 것이라고 할 수 있다(기획예산처, 2007).

1990년대 중반 스웨덴 정부와 의회는 EU 통합을 위한 기준을 제시한 Maastricht 조약을 바탕으로 재정운영에 상당한 제약을 가하기로 하였으며 다음과 같은 예산 정책의 목표를 제시하였다.

- GDP 대비 정부부채비율은 1996년 수준에서 안정화
- 1997년의 정부예산 적자폭은 GDP의 3%를 초과하지 않도록 함
- 1998년에 재정균형을 달성

이러한 기본목표 하에서 1996년에 이루어진 스웨덴 예산제도 개혁의 핵심은 다년도 예산체계의 도입과 함께 하향식(top-down)의 예산결정 과정을 채택한 것이라고 할 수 있다.

예산은 행정부에서의 편성과 의회에서의 승인과정 모두에서 하향식의 의사결정이 이루어지도록 하였는데, 기본적으로 경제상황에 대한 중장기적인 예측을 바탕으로 국가 전체의 예산총액한도를 설정하고 이 총액한도를 다시 27개의 세출분야로 배분한 이후 지출분야별로 세부적인 세출안을 결정하는 방식이다. 예산총액한도의 설정은 거시경제적인 상황을 고려하여 정부 재정정책의 방향과 목표를 제시하는 것이라고 할 수 있는데, 그 거시경제적인 목표는 GDP 대비 재정수지규모 등으로 제시되며 이것이 보다 구체적으로 세입과 세출예산의 총액한도로 설정되는 것이다.

한편 이러한 총액한도의 설정과 27개 세출분야별 배분은 다음 연도와 이후 2개 연도 등 3개 연도를 대상으로 이루어지도록 하는 다년도 예산체계를 도입함으로써 단년도가 아니라 보다 중장기적인 시각에서 정부의 재정정책목표와 예산운영의 연계성을 강화한 것이라고 할 수 있다.

나. 스웨덴의 예산과정과 사전예산제도

a. 예산과정의 개관

스웨덴의 예산과정은 국가 전체의 경제상황 등에 대한 예측과 정책목표 등을 바탕으로 총지출규모와 세출분야별 지출규모가 결정되는 춘계예산정책법안을 중심으로 하는 사전예산단계와 이를 토대로 세출분야별 세출예산(the Autumn Budget Bill)이 결정되는 단계 등 두 단계로 구분할 수 있을 것이다. 전체적인 예산과정의 흐름을 참여자 및 시기별로 요약하면 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 스웨덴의 예산과정

	행정부	의회	집행기관 등 기타
1월	재무부장관은 경제상황에 대한 전망치를 검토하고 수정하며, 각 부처는 현년도의 소관 지출분야와 세출예산에 대한 예측 및 검토 작업 진행		
2월	각 부처는 위의 기초 예산작업 계속		집행기관 등 공공기관 정부에 연차보고서(2월 22일)와 예산요구서(3월 1일) 제출
3월	경제정책과 예산정책목표 등에 대한 협의를 진행하고 그 핵심적인 내용에 대해 각의에서 합의		감사원 집행기관 연차보고서에 대한 감사보고서를 3월말 제출
4월	춘계재정정책입안과 중앙정부의 연차보고서 의회 제출(4월 15일)	SFPB에 대한 심의 시작	
5월	3월에 이루어진 예산합의의 틀에 따라 부처별 편성작업 진행 5월 중순까지 의회에 각 지출분야의 작업결과 제출	SFPB에 대한 심의 계속	야당 정부가 제출한 SFPB의 내용에 대한 다양한 대안 제시
6월	예산안 잠정치 결정	SFPB와 중앙정부 연차보고서 공식 의결	
7월	행정부는 스웨덴예산작업을 일시중지하고 EU예산 작업 진행		
8월	예산작업 진행		
9월	예산안 의회 제출(9월 20일)		
10월		예산안 검토	야당 정부예산안에 대한 다양한 대안 제시

〈표 계속〉 스웨덴의 예산과정

	행정부	의회	집행기관 등 기타
11월	각 부처는 세출예산지침(Appropriation direction) 작성	재정위원회가 제출한 총지출상한과 지출분야별 금액, 중앙정부세입에 대한 의결(11월 말)	
12월	- 세출예산지침 승인 - 재무장관은 차차연도 예산편성을 위한 경제전망치를 작성하고 정부에 제출 승인	중앙정부 세출예산 의결(12월 15일경)	

* 자료 : <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2855>의 내용을 재구성

b. 예산편성

통상 예산과정은 회계연도가 시작되기 1년 전의 이전인 전전년도 연말부터 시작된다. 전전년도 12월에 재무장관은 차기연도들에 대한 경제전망 예상치가 적절한지를 검토한 후 정부에 제출하여 승인을 받게 되며, 각 장관은 소관 지출 분야의 지출한도에 전제된 제반 가정들을 검토하고 지출전망(consequence estimates) 등을 하게 된다. 이러한 작업들은 1월까지 계속 이어진다. 한편 12월에 각 부처는 산하 집행기관에 예산지침을 주게 되는데 이 지침에는 각 기관들의 성과와 관련된 내용과 함께 세출할당액, 차입한도액과 같은 재정운영상의 제한 등이 포함된다.

2월 초에 각 장관은 향후 3년간의 지출전망을 재무장관에게 제출하게 되는데, 기존의 채택된 정책들이 집행될 경우 향후 3년간 지출수준이 어떻게 될지 등에 대한 예측치를 제시하는 것이다. 한편 각 부처는 소관지출을 늘리기 위하여 제안을 할 수 있는데, 이때 다른 분야의 지출삭감 등과 같은 자원 조달방법도 함께 제안하여야 한다.

2월이나 3월 초까지 재무부는 예측결과들을 분석하고 추정된 세입과 세출을 바탕으로 기존에 설정된 향후 몇 년간의 정책목표치들을 달성하는 데 문제가 없는지, 그리고 부처들이 제안한 지출증액이나 삭감 등이 적절한지 검토하며,

필요한 경우 지출삭감이나 세금인상 등의 방안들을 제안하게 된다.

한편 집행기관들은 전년도의 연차보고서를 2월 22일 이전에 제출하여야 하는데, 연차보고서에는 재무관련 자료와 기관들의 활동사항에 대한 정보들과 함께 정부에 의해 설정된 운영목표들을 어떻게 달성하였는지에 대한 설명이 포함되어야 한다. 정부기관의 연차보고서령(the Ordinance for the Annual Reports)에는 집행기관으로 하여금 그 운영결과를 정부의 연도별 지침 등에 제시된 목표 및 여러 정보요구에 맞추어 보고하도록 되어 있다. 어떠한 정보들을 보고하여야 하는가를 특정하지 않은 경우, 기관은 산출물의 수량이나 비용, 품질 등의 변화내용을 보고해야 한다.

한편 연차보고서 제출 약 1주일 후인 3월 1일까지 각 기관은 향후 3년간의 예산요구를 위한 서류를 감독 부처에 제출하게 되는데, 이 서류에 향후 3년간의 지출액과 함께 그것의 재원조달방안을 제안하도록 하고 있다.

3월에는 예산에 대한 정부차원의 검토가 이루어지게 된다. 검토의 목적은 정부의 경제 및 예산 정책목표와 우선순위, 그리고 춘계예산정책법안의 주요내용에 대한 부처장관들의 합의를 도출하기 위한 것이다. 재무장관은 각 부처 요구 예산안에 대한 검토를 거쳐 내각에 향후 경제정책과 예산정책의 기본방향, 예산운영의 목표와 우선순위, 그리고 각 분야별 향후 재정정책 방향, 지방정부에 대한 지원방향 등을 포함하는 기본안을 제출하게 되는데, 이를 토대로 국무위원들이 토론과 협의를 거쳐 정부의 기본안을 설정하게 된다.

3월 말에 감사원(the Swedish National Audit Office)은 2월에 제출된 각 집행기관의 연차보고서에 대한 감사결과를 제출한다. 감사원은 의회산하의 기구로서 정부활동에 대한 재무감사(financial audit)와 성과감사(performance audit)를 실시하고 있다.

예산안 제출 5개월 전인 4월 15일까지 정부는 춘계재정정책법안(the Spring Fiscal Policy Bill: SFPB)을 의회에 제출하게 된다. SFPB는 춘계예산(Spring Budget)이라고도 하는데, 그 핵심은 현재 경제상황과 중기경제전망 등을 포함

한 거시경제적인 재정정책적 고려 등이 예산의 총액규모에 반영되도록 하는 것으로서 향후 수년간 집행될 정부의 경제 및 예산정책에 대한 기본틀을 제시하는 것이다. SFPB는 기본적으로 예산보고서(budget statement), 총지출한도, 그리고 차기 예산연도의 재원배분 등을 포함하며, 일반적으로 현년도 집행예산에 대한 추정예산을 포함하게 된다.

한편 정부는 4월 중순에 중앙정부의 연차보고서와 함께 이전 회계연도에 이루어진 중앙정부의 수입과 지출 수지들을 같이 제출하게 되며, 중앙정부의 재정보고서를 포함하는 이 연차보고서는 감사원에 의해 검토된다.

정부의 예산편성에는 지출상한(the expenditure ceiling) 준수와 1% 흑자목표(the surplus target)라는 두 가지의 중요한 기준이 준용되고 있다. 지출상한은 중앙정부가 연간 지출할 수 있는 상한으로서 정부의 예산편성은 의회가 매년 설정한 상한을 초과할 수 없도록 하고 있다. 지출상한은 차기 3개년을 대상으로 설정되며, 예측하지 못한 지출에 대한 여유분(the budgeting margin)을 포함하게 된다. 이 지출상한제도는 1997년 예산부터 도입되어 현재까지 계속 준수되고 있다. 한편 예산기간 동안 1%의 흑자를 유지하여야 한다는 원칙은 경기변화나 인구구성의 변화 등 주요한 변동에 연금수급이 영향을 받지 않도록 완충장치를 두기 위한 목적으로 운영되고 있다.

c. 의회의 예산심의 과정

의회에서 이루어지는 예산심의 및 승인과정의 핵심은 예산편성단계에서와 같이 하향식의 접근방식을 도입한 것이라고 할 수 있다. 즉, 전체적인 예산총액이 결정되면 이를 바탕으로 지출분야별로 예산한도액이 결정되고 세출예산은 개별 지출분야별로 이루어지는 방식을 채택한 것이다.

의회에서의 예산심의 및 승인은 다음과 같은 3단계로 이루어진다. 1단계는 춘계재정정책법안에 대한 승인을 통해서 정부의 경제 및 예산 정책운영의 기본틀을 설정하는 것이며, 2단계는 예산법안이 제출된 이후 우선적으로 향후 3년간의

총지출한도액과 세출분야별 지출액을 결정하는 것이다. 그리고 마지막 단계에서 각 지출분야 내의 개별세출안(individual appropriations)을 결정한다.

한편 예산에 대한 심의는 의회의 가장 중요한 임무라고 할 수 있기 때문에 가을의 예산법안에 항상 1번의 법안번호가 부여되며, 춘계재정정책법안에는 100번의 법안번호가 부여된다. 또한 예산법안과 관련하여 재정위원회에서 제출하는 총지출한도액 등에 대한 보고서의 번호는 1번이 되며, 춘계재정정책법안과 관련한 재정위원회의 보고서에는 20번의 번호가 부여된다.

다음의 내용에서는 이러한 과정 중에 사전예산제도에서 중요한 내용이라 할 수 있는 춘계재정정책법안에 대하여 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

d. 춘계재정정책법안(Spring Fiscal Policy Bill: SFPB)

6월 초에 의회가 SFPB에 대해 공식 의결을 하게 되면, 이후 여름에 정부의 예산편성작업이 이러한 기본 틀의 제약하에서 이루어지게 되는 것이다. 또한 의회는 6월중에 중앙정부의 연차보고서와 그에 대한 감사원 감사보고서를 채택하게 된다.

의회가 예산을 심의하는 과정은 흔히 기본틀 방식/framework model이라고 하는데, 이는 우선 예산의 총규모와 이를 27개의 지출분야별로 어떻게 배분할 것인가를 SFPB를 통해 결정하고, 이후에 이루어지는 세부적인 예산안은 이러한 틀을 벗어날 수 없도록 하는 것이다. 이러한 기본 틀에 대한 결정에는 조세와 차입금 등 세입에 대한 내용도 포함된다. 물론 조세수입은 경제상황에 달려 있는 것이기 때문에 지출과 같이 그 한도액을 설정하는 것은 아니지만 세수에 대한 추계치와 함께 그 개정내용이 포함되는 것이다.

총지출한도액은 중앙정부의 모든 지출을 대상으로 하지만 국채이자의 경우 다른 지출과 그 성격이 다르기 때문에 포함되지 않으며, 노령연금의 경우 비록 중앙정부 예산에는 포함되지 않지만 총지출한도액에는 포함되고 있다. 한편, 3년이라는 기간에 정부의 총지출액을 정확히 추정하는 것은 어렵기 때문에 일정

한 여유분을 뒀으로써 예측할 수 없는 경우에 대비하도록 하고 있다. 그러나 이 여유분을 사용하는 것은 정부지출의 증가를 의미하는 것이기 때문에 예산수지 목표를 맞추기 위해서는 그에 부합하는 세입의 증가가 필요하게 된다.

총지출한도액은 경상가격으로 제시되기 때문에 인플레이션에 따른 조정이 필요하지 않게 되며, 특이한 상황이 발생하지 않는 한 그대로 유지되어 왔다. 따라서 매년 정부는 사실상 3년 예산주기의 마지막 연도에 대한 총지출한도액만을 제시하게 되는 것이다.

결정된 총지출한도액은 예산에 대한 매우 강력한 의지의 표현이지만 그 자체가 법적으로 의회를 구속하는 것은 아니며, 의회는 이전의 결정을 재고할 수 있다. 예를 들어, 정권이 교체되는 경우 새로운 정부는 예전에 결정된 것과 다른 수준의 지출을 제안할 수 있다. 한편 총지출한도액을 결정하는 과정에서 27개 지출분야에 대한 지출한도액도 논의되지만 이 시점에서는 그것이 구속력을 가지는 것은 아니며, 의회는 예산의 총액에 대해서만 투표하게 된다.

2007년 기준으로 SFPB는 총 48페이지에 달하는 budget statement를 포함하고 있는데, 경제 및 예산 정책지침(Economic and budget policy guidelines)이라는 부제가 달려있으며, 총 13개의 부분으로 구성되어 있다. 그 세부 내용을 소개하면 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 춘계재정정책법안의 내용

항목	내용
The political background	선거공약과 결과 등 정부 정책환경에 관련되는 정치적 환경 등 설명
Reinforcing the Government's job policy	고용문제에 관심을 가져야 하는 이유를 제시하고, 개략적인 정책 방안 제시
The state of the economy	경제성장률과 CPI 등 거시경제변수에 대한 예상 이자율에 대한 전망 제시 분야별 경제성장 전망 제시 고용증가와 실업감소, 임금 물가상승 : 최근의 CPI 동향과 원인분석
Outlook for 2009 and 2010	전체적인 경제 전망 제시

〈표 계속〉 **춘계재정정책법안의 내용**

항목	내용
Public finances	기존의 재정보용 체계에 대한 비판적 검토 제시 재정운영정책의 투명성 강화를 위한 재정정책위원회 설치 제안
Challenges for Sweden	국제화 및 구조변화 강화 복지서비스 수요 증가 기후변화
Exclusion	노인, 이민자, 청년층 등 취약계층 소외문제 집중분석과 정책방향 제시
Policy to make it more worthwhile to work and to employ	노동시장의 수요와 공급을 잘 연계할 수 있는 정책을 통한 고용창출 소외계층에 대한 적극적인 지원
Policy to make it simpler and more profitable to start and run companies	중소기업의 중요성을 강조하고 창업과 기업활동 등이 보다 활발해질 수 있도록 하는 방안 제시
A tax policy for employment and enterprise	노동공급 확대를 위해 2007년 도입된 근로세액공제 강화 65세 이상 근로자에 대한 특별기여금 폐지 2007년에 도입된 19-24세 근로자에 대한 사회보장기여금 감액확대
Tax measures for companies and business operators	부가가치세 신고를 월별에서 분기별로 전환 노년층 고용확대를 위한 사회보장기여금 특별감면 법인세율 인하 등 기업경쟁력에 계속되는 관심 집중 부유세 폐지와 그 세수보전 등을 위한 사전연금지출에 대한 소득공제 제한
Other tax changes	기타 신문 등에 대한 광고세 축소, 환경세 개편, 스톡홀름에서 혼잡세 도입 등

* 자료 : 기획예산처, 2007, 「주요 선진국의 사전예산제도 운용사례 및 정책적 시사점」, pp.70-80 재구성

e. **소결**

지금까지 살펴보았던 스웨덴의 예산편성과정은 다음과 같이 요약된다. 우선 연말·연초에 이루어지는 경제상황 및 재정여건에 대한 분석과 전망 등을 바탕으로 정부는 향후 3년간의 경제정책과 예산정책 등에 대한 기본방향을 4월 15일까지 춘계재정정책법안을 통해서 의회에 제출하게 되는데, 이것이 스웨덴의 사전예산제도라고 할 수 있다. 9월에는 예산법안이 의회에 제출되는데, 행정부서에서의 예산편성은 춘계재정정책법안에서 제시하는 총지출한도와 27개 세출분야별 지출한도를 바탕으로 하는 **top-down** 방식으로 이루어지게 된다.

스웨덴 예산체계의 가장 큰 특징 중의 하나는 기본적으로 모든 정부활동이

예산을 통해서 반영되도록 하고 있다는, 소위 포괄성 및 총액예산의 원칙 (principle of completeness and gross budgeting)이 적용되고 있다는 점을 들 수 있다. 일부 사회보장 관련 기금을 제외한 모든 공공부문의 활동이 통합된 일반 회계의 틀 속에서 계상되고 있으며, 모든 세입과 세출항목들은 총액으로 계상 되도록 함으로써 정확한 재정거래 내역이 파악될 수 있도록 하고 있다. 이를 통해서 재정의 총지출한도가 의미를 가지게 되며, GDP에 대비한 재정규모도 정확히 파악할 수 있는 것이다.

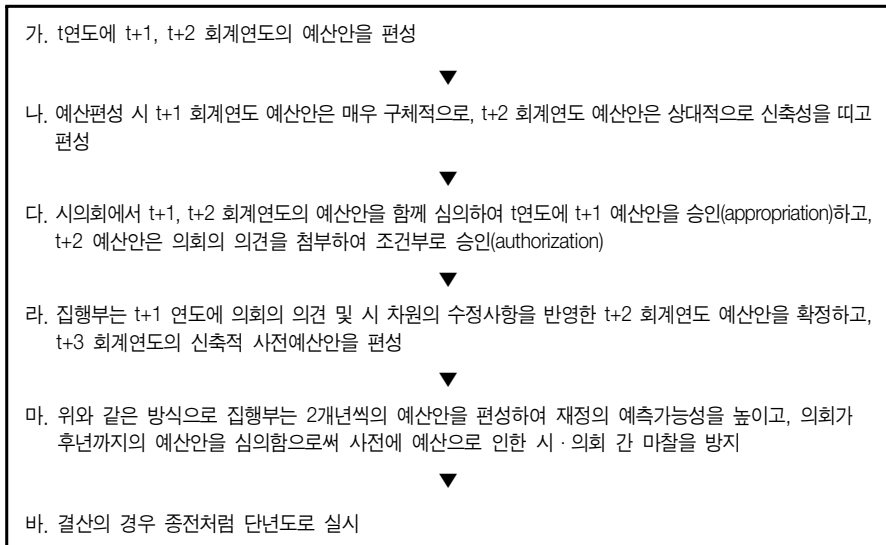
중기적 시각에서의 총량지표들에 대한 정치적인 합의와 일정한 수준의 기속력을 부여하는 것은 이러한 지표들의 실효성 확보에 매우 중요한 의미를 가진다. 따라서 스웨덴의 경험을 바탕으로 볼 때 총지출한도나 분야별 재원배분 등이 기속력을 가지고 효과를 발휘하기 위해서는 정부내부의 합의만이 아니라 그것이 의회에 대해서도 일정한 기속력을 가질 수 있는 정치적인 합의를 만드는 것이 필요하다고 할 수 있다.

주요 선진국들이 사전계산 등을 통하여 총량관리목표를 설정하고, top-down 방식의 예산편성제도를 도입한 가장 근본적인 이유는 크게 증가한 국가채무를 관리하기 위한 것이라고 할 수 있으며, 우리의 경우에도 이러한 목표는 유의한 의미를 가지는 것이라고 할 수 있다. 우리도 IMF 경제 위기를 거치면서 국가채무 규모가 큰 폭으로 증가하였다. 또한 저출산 노령화 시대가 급격히 도래함에 따라 사회복지비의 지출이 빠르게 증가하고 있기 때문에 국가채무를 적정할 수 준에서 관리하는 데 더 많은 관심을 둘 필요가 있는데, 경제 및 재정 여건 등을 고려하여 재정운용계획에 대한 기속력이 보다 강화될 필요가 있다고 할 것이다.

④ 예산과정에서의 사전예산제적 요소 도입

앞에서 언급한 사전예산제도를 활용 시 예산의 순기 조정과 더불어 예산을 편성하는 방식에 대한 구체적인 예를 제시하고자 한다. 구체적인 예산편성 방식은 다음과 같다.

〈표 4-5〉 예산과정에서의 사전예산제적 요소 도입



이러한 사전예산제적 운영방식은 t+2, t+3년도의 예산안에 대한 탄력적인 편성을 통해 운용의 묘를 살릴 수 있는 방안이라고 판단된다. 심의과정에서는 각종 경제지표 및 변수들에 대한 심도있는 검토가 수반되어야 할 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 예산과정에서의 사전예산제적 요소 도입은 중기지방재정계획의 실효성을 높일 수 있는 하나의 방안이라고 생각된다. 사전예산제도는 재정의 투명성 및 건전성 강화에 그 주목적이 있지만 중기지방재정계획의 수립 목적이 재정의 예측 가능성 강화에 있다면 이러한 목적들이 서로 상치되지 않는 것이다.

즉, 다음연도 예산안 제출 시 차차기연도의 신축적 사전예산안을 함께 제출함으로써 의회는 예산 감독 기능을 강화할 수 있고 집행부는 의회와 합의된 예측 가능한 범위의 예산을 운용하여 불필요한 재정지출을 줄이고 사업시행의 불안정성을 제거하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 사전예산제도는 전면적으로

도입할 수도 있으나 행정력 과부하 등 상황이 여의치 않다면 매년 반복적으로 집행되는 경상적 경비와 대형 시책사업에 한해 도입하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 다만, 차차기연도의 예산안 수립 시 사전예산안의 수정이 필요한 경우 집행부는 의회와의 협의가 필요하며 수정이유에 대해 설명할 의무가 있을 것이다. 이는 단년도 예산제도하에서 다년제적 요소를 가미하는 것이라고 할 수 있다.

예산과정에서의 사전예산제적 요소 도입은 중기지방재정계획의 실효성 논란에 대한 보완 기능으로 작동할 수 있고, 2~3개년도의 중기적 재정운용에 대한 의회의 예산심의를 강화하며, 재정의 예측 가능성 제고 및 건전성 강화에도 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 향후 중기지방재정계획의 실효성 제고 및 사전예산제도에 대한 연구와 연동하여 이 제도 도입의 타당성 여부와 구체적인 도입방안에 대한 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

2. 계속비제도의 활성화

1) 현황

다른 국가들의 예산제도를 살펴본 결과 영국을 제외한 거의 모든 국가가 예산주기에서 단년도 예산제도를 채택하고 있으나, 동시에 거의 모든 나라가 다년도 예산과정의 틀을 함께 갖추고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 우리는 단년도 예산제도의 골격을 유지하되 지방정부의 대형투자사업에서 다년제적 제도들을 통해 단년도 예산제도에 의해 발생하는 문제점을 해결해야 할 것으로 보인다.

그중 계속비제도의 확대는 많은 학자들과 실무자 사이에서 거론되어 왔지만, 실질적으로 개선되지 않고 있다. 현재 중앙정부의 경우 도로사업 등 일부 국책사업에서 계속비제도를 확대하려는 노력을 기울이고 있으나 서울시는 2010년 기준으로 국가재정법상에서 정하고 있는 계속비제도를 활용한 사례가 없고 모

든 공공투자사업을 장기계속계약에 의해 운용하고 있다.

이에 따라 계속비제도가 어떻게 장기계속계약제도하에서의 문제점을 해결할지를 살펴보고, 그러한 장점에도 불구하고 사용되지 못하는 현실적 난점을 알아보고자 한다.

2) 계속비제도의 활용을 통한 기대효과 분석

정부대형사업과 관련한 정부의 일차적인 과제는 한정된 사업비 예산을 여러 가지 투자사업에 어떻게 효율적으로 배분하는가 하는 것이라 할 수 있다. 정부는 투자사업의 사회적 가치에 따라 사업의 우선순위를 정하고 그 순서를 감안하여 예산을 배정해야 한다. 투자사업의 사회적 가치를 평가할 때 고려해야 할 요인으로는 소비자의 후생, 기업의 생산, 소득분배, 지역균형개발, 국제수지, 환율, 물가 등의 경제적 요인뿐만 아니라 비경제적인 요인도 들 수 있다(옥동석, 1995).

이러한 예산계약을 감안한 투자사업의 선정이 이루어지고 나면 그다음단계에는 선정된 사업의 비용은 연도별로 배분하는 문제가 남게 된다. 대개 정부의 대형사업은 완공에 수개 년의 기간을 필요로 하기 때문에 사업비를 연도별로 어떻게 편성하느냐는 또 하나의 중요한 문제라고 할 수 있다.

이 절에서는 집중투자방식과 분산투자방식의 예산편성의 문제를 고찰해보고자 하는데, 그에 앞서 전제된 네 가지 가정을 밝히고자 한다.

첫째, 투자사업을 시행하는데 드는 예산 총액인 2,010억원은 6개년도에 걸쳐 지출된다. 달리 표현하자면, 정부가 쓸 수 있는 6년간의 총 사업비 예산은 2,010억원이 된다.

둘째, 매년도의 사업비는 총비용의 50% 이상을 지출할 수 없다. 이러한 가정 때문에 개별 사업은 최소한 2년간의 공사기간이 필요하다. 이는 공사의 기술적 요인에 따른 제약으로 생각할 수 있다.

셋째, 6개년 동안 물가수준은 변화하지 않는다. 총사업비가 100억원이라면 이 금액을 기간별로 어떻게 배분하건 관계없이 총액기준으로 100억원이 지출

되면 공사는 완공된다. 예를 들어, 매년 50억원을 2년간 지출하여 완공될 수 있는 공사는 매년 25억원씩 4개년도에 걸쳐 지출되더라도 역시 완공될 수 있다.

넷째, 개별사업은 그것의 총사업비가 모두 지출되어야 완공되며, 사업은 전체 공사가 완공된 이후에야 비로소 편익을 제공하기 시작한다. 시설물이 부분적으로 완공되어 사용될 수 없다는 것을 가정하는 것이다.

다음의 내용에서는 이와 같은 네 가지 가정이 성립한다고 한 후, 가상의 A, B, C, D 사업에 대한 기간별 사업비 배분문제를 생각해보고, 실제 서울시에서 추진된 주요사업들에 대한 분석을 통한 기대효과를 분석해보고자 한다.

(1) 가상의 예산편성 방식을 통한 비교분석

이제 단년도 예산원칙이 충실히 지켜진다는 이유로 총 2,010억원의 투자사업비가 매년 335억원으로 일정하게 배분된다고 하자. 그러면 투자사업의 우선순위를 감안하여 개별 사업비를 편성할 때 그 결과는 <표 4-6>과 같이 주어진다 고 볼 수 있다.

제1차년도에서는 우선순위가 가장 높은 사업 A에 우선적으로 사업비 예산이 배정된다. 앞의 네 가지 가정 중 두 번째 가정 때문에 사업 A의 1차년도 사업비는 255억원을 초과하여 지출될 수 없다. 1차년도의 사업비 총예산 335억원 중에서 사업 A에 지출되지 않은 80억원은 그다음으로 우선순위가 높은 D에 지출된다. 2차년도의 사업비 배정은 1차년도와 같은 방식으로 이루어질 것이다.

<표 4-6> 집중투자의 예산편성

(단위: 억원)

연도 사업	1	2	3	4	5	6	사업비
A	255	255	*	*	*	*	510
B	0	0	195	240	45	*	480
C	0	0	0	95	290	335	720
D	80	80	140	*	*	*	300
합계	335	335	335	335	335	335	2,010

표에서 *표시는 사업의 시설물이 완공되어 일반이용자들에게 편익을 제공하는 기간을 나타낸다. 가장 먼저 완공된 사업 A는 3차년도 이후부터 사용 가능하고, 사업 D는 4차년도 이후부터 사용 가능하다는 것을 알 수 있다. <표 4-6>의 예산편성은 우선순위에 따라 사업을 완공시키는 방법으로 예산을 집중편성하기 때문에 집중투자 방식으로 부를 수 있을 것이다.

그런데 우리나라에서는 <표 4-6>과 같은 방법으로 개별 사업비가 배정되지 않고 있다. 사업의 우선순위와 관계없이 많은 사업을 동시다발적으로 시행하고 있는 것이다. 이러한 예산배정방법을 본 예에 적용해 본다면, 연도별 사업비 예산 총액 335억원을 모든 사업에 골고루 지출하는 것이다. 이와 같이 사업예산을 동시다발적으로 분산시키는, 소위 분산투자 방식으로 배정하면 사업비 배분은 다음의 표와 같다.

<표 4-7> 분산투자의 예산편성

(단위: 억원)

연도 사업	1	2	3	4	5	6	사업비
A	85	85	85	85	85	85	510
B	80	80	80	80	80	80	480
C	120	120	120	120	120	120	720
D	50	50	50	50	50	50	300
합계	335	335	335	335	335	335	2,010

<표 4-7>의 예산배정하에서는 모든 사업이 6년의 기간이 경과하여야만 완공된다. 개별 사업의 편익이 분석대상인 6년의 기간 동안에는 전혀 나타나지 않는다. 그러므로 이와 같은 분산투자는 사업의 조기 완공에 따른 편익을 상실함으로써 이 크기 만큼의 경제적 손실을 수반하게 되는 것이라 할 수 있다.

분산투자에 따른 경제적 손실에는 조기완공에 따른 편익상실 이외에도 여러 가지가 포함될 수 있다. <표 4-7>에서 보듯이 분산투자하에서는 개별 사업의

공사기간이 모두 6년으로 4개 사업 전체의 공사기간은 24년이 된다. 이에 반해 <표 4-6>에서는 4개 사업의 공사기간이 11년이다. 전체 공사기간이 단축되면 현장관리비용을 포함한 여타의 고정적인 공사비용이 대폭 줄어든다. 이 현장관리비용에는 공사를 담당하는 기업의 비용뿐만 아니라 정부의 감독비용도 포함된다. 이들 비용 모두는 가치 있는 자원의 소모로 간주될 수 있기 때문에 사회적 비용인 것이다.

분산투자에 의한 예산편성은 예기치 않은 사업지연을 초래하기도 한다. <표 4-7>과 같은 예산편성이 일반적으로 시행되고 있다면, 수시로 신규사업이 추가되고 매년의 사업비 예산은 기존사업과 신규사업에 골고루 배분된다. 그러면 개별 사업의 완공연도를 합리적으로 예측하기가 어렵게 된다. 왜냐하면 매년도의 사업비는 매년도 추가되는 신규사업의 수에 좌우되어 안정적인 예산편성을 기대할 수 없기 때문이다.

정부대형사업의 완공을 합리적으로 예측할 수 없다면 여기에는 또 다른 경제적 비용이 발생하게 된다. 정부대형사업은 대개 사회간접자본으로 분류되는데, 이를 이용하게 될 기업 및 소비자들은 합리적인 투자계획과 소비계획을 수립할 수 없게 된다. 즉, 분산투자는 사업의 완공연도를 예측할 수 없게 만들어 또 다른 사회적 비용을 부담시키는 것이다. 이 비용에는 정부에 대한 불신도 포함되어야 할 것이다.

결국 분산투자자로 인한 경제적 손실은 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 1차적인 손실로는 조기완공의 편익상실, 공사현장 관리비와 같은 기회비용을 들 수 있다. 2차적인 손실로는 사업별로 분산투자가 만연됨에 따라 공사진행이 불안정하게 되고 그 결과로 합리적인 예측이 불가능하여 나타나게 되는 경제적 손실을 꼽을 수 있다.

앞에서 언급한 두 가지 배분방식은 단년도 예산원칙에 따라 6년의 단위기간 내에서 매년 일정한 사업비로 335억원이 책정된다고 가정하였다. 그런데 정부가 단년도 예산원칙에 구애되지 않고 6년의 단위기간 내에서 연도별 사업비를

탄력적으로 운용할 수 있다고 한다면 더 나은 결과를 기대할 수 있을 것이라 판단된다.

예를 들어 정부가 2,010억원의 사업비를 처음 2개년도에 모두 지출할 수 있다면 <표 4-8>과 같이 4개 사업의 공사는 모두 2차년도에 완공될 수 있다. 그러면 4개 사업의 총 공사기간은 8년으로 <표 4-6>의 11년보다 3개년도가 단축될 수 있을 것이다. 따라서 완공 후 나타나는 시설물의 이용편익은 더 커지고 공사 현장 관리비용은 크게 줄어들 것이다.

<표 4-8> 집중투자의 극단적 사례

(단위: 억원)

연도 사업	1	2	3	4	5	6	사업비
A	255	255	*	*	*	*	510
B	240	240	*	*	*	*	480
C	360	360	*	*	*	*	720
D	150	150	*	*	*	*	300
합계	1,005	1,005	0	0	0	0	2,010

<표 4-8>와 같이 연도별 예산을 1차년도와 2차년도에 집중시키고 그 나머지 기간에는 사업비 예산이 전혀 배정되지 않는다는 것은 극단적인 예로 볼 수 있다. 정부가 대형사업에 투입할 수 있는 연도별 예산금액이 언제나 자유자재로 변화될 수 있는 것은 아니다. 정부의 연도별 세입액과 정부의 차입가능금액은 한계가 있기 마련이다.

다른 한편으로는 정부가 1차년도와 2차년도에 많은 예산을 대형사업에 투입하고 나면 그만큼 다른 분야의 세출이 줄어들 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 이는 또 다른 기회비용을 유발하는 것이다. 정부가 연도별 예산을 탄력적으로 운용하기 위해서는 이 같은 기회비용을 감안하여야 할 것이다. 그러나 그렇다고 하더라도 정부가 수개의 기간을 한 단위로 간주하여 예산을 탄력성 있게 편

성한다면 단년도 예산원칙에 집착하는 것보다 훨씬 더 효율적일 수 있다고 판단된다.

(2) 분석대상 사업 선정

분석대상이 되는 사업을 선정하기 위해 장기간에 걸쳐서 진행되는 공사나 사업²⁴⁾들을 먼저 골랐다. 그런 다음 분류기준을 최소 3년 이상의 시간이 소요되고, 규모는 100억원 이상으로 정해 대상사업들을 선정하였다. 이 연구에서는 자료 접근성의 문제로 인하여 2004년부터 2009년까지 진행된 서울시의 주요 추진사업들을 위의 기준에 맞게 구분하여 정리하였다.

자료는 크게 일반회계와 특별회계로 구분되어 있는데, 특별회계의 경우 도시철도건설사업, 교통사업, 주택사업, 도시개발사업, 하수도사업, 집단에너지공급사업, 광역교통시설, 재정비축진구역사업, 기반시설부담금으로 구분되어 있으나, 이 연구에서는 자료의 기간인 2004년부터 2009년 사이에 완료된 사업들을 기준으로 3년 이상의 장기사업을 선정하기 위해 도시철도사업, 도시개발, 광역교통시설 특별회계 등 분야만을 범주로 설정하게 되었다. 보다 많은 회계영역의 사업대상을 통해 경제적 손실을 추정하는 것이 보다 설득력 있는 자료를 제시할 수 있다고 하겠으나, 이 연구는 몇 개의 사업만으로도 경제적 손실이 발생할 수 있다는 부분을 증명하는데 그 초점을 두었음을 밝혀두는 바이다.

다음의 표는 이 연구의 분석대상이 되는 사업들의 추진현황으로서 일반회계에서 10개의 사업을, 특별회계에서는 도시철도건설사업, 도시개발, 광역교통시설 등 6개의 대형사업을 보여주고 있다.

24) 주요사업 추진현황 자료는 서울시 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr/v2007/publicinfo/closing/taxclosing.html>)에서 세입·세출 결산서 부문 중 2004년부터 2009년까지의 자료를 활용하였음.

〈표 4-9〉 주요사업 추진현황 : 일반회계

(단위: 원)

사업명	총사업비	2004	2005	2006	2007	2008	2009
육전북개구조물 보수 (2006.11 - 2009.8)	56,556,000,000	-	1,341,800,000(기투자 포함)	18,880,700,000	18,347,900,000	16,705,588,060	
한강공원 여의도권역 특화사업 (2007.9 - 2010.4)	84,200,000,000	-	-	-	1,808,000,000	24,216,171,000	55,925,672,000
한강공원 난지권역 특화사업 (2007.9 - 2010.6)	69,261,000,000	-	-	-	200,000,000	19,958,000,000	42,648,203,990
시흥대로=은행나무길 간 도로 확장 (2004.1 - 2009.12)	41,852,000,000	50,000,000	7,140,000,000	11,913,752,000	5,000,000,000	10,581,258,470	-
제2수원원 건립 (2004.1 - 2007.6)	43,613,847,000	3,223,847,000	7,135,250,070	13,828,085,000	13,828,085,000	-	-
시립이동병원 신축 (2003.1 - 2008.1)	25,702,000,000	694,000,000 (기투자 포함)	2,054,000,000	10,154,100,000	14,044,000,000	-	-
노량대교 보수보강 (2003.9 - 2007.9)	10,930,000,000	5,530,000,000(기투자)	4,200,000,000	3,106,177,110	-	-	-
내부순환로(홍은동-동정동) 동) 구조개선 (2002.1 - 2007.12)	13,650,000,000	820,000,000 (기투자 포함)	5,000,000,000	7,756,000,000	8,460,310,000	-	-
구로역안 교통광장 조성 (2003.1 - 2007.12)	28,820,000,000	8,020,000,000	7,600,000,000	5,701,350,000	5,544,757,000	-	-
기로운지중케이블 정비 (2003.1 - 2007.12)	10,601,000,000	6,000,000,000 (기투자 포함)	1,900,000,000	1,601,000,000	1,100,000,000	-	-

(표 4-10) 주요사업 추진현황 : 특별회계

구분	사업명	총사업비	2004	2005	2006	2007	2008
도시철도 건설사업	도시철도 9호선 1단계 건설 (2001.12-2009.6)	3,460,213,000,000	787,829,000,000 (기투자 포함)	538,960,000,000	700,126,270,150	568,918,323,890	647,366,510,260
	도시철도 3호선 연장건설 (2003.12-2008.12)	351,518,000,000	22,478,000,000 (기투자 포함)	50,000,000,000	55,482,286,340	74,216,049,190	72,503,339,310
도시개발	김음뉴타운 개발 사업 (2003.1-2007.12)	127,895,402,000	41,000,000,000	15,867,268,080	14,968,863,000	8,120,402,000	-
	강변북로 확장 (청담-성수대교) (2000.1-2007.12)	108,537,000,000	61,090,000,000 (기투자 포함)	31,000,000,000	43,540,000,000	11,340,594,000	-
광역교통 시설	도봉권역 공영차고지조성 (2005.10-2008.12)	17,745,000,000	-	300,000,000	6,000,000,000	6,200,000,000	3,807,000,000
	강서권역 공영차고지조성 (2003.12-2008.12)	36,820,000,000	262,000,000	364,000,000	16,298,000,000	58,430,000,000	16,626,903,000

* 도시철도 9호선 1단계 건설 : 2008년 기준 97% 공정률, 도시철도 3호선 연장건설 : 2008년 기준 87% 공정률

(단위: 원)

(3) 분산투자의 경제적 손실 추정 : 조기완공편익

앞 절에서는 가상의 예산편성 방식을 통해 집중투자방식과 분산투자방식 예산운영의 경제적 편익에 대하여 알아보았다. 이에 근거하여 현재 서울시에서 추진 중인 주요사업들의 세입·세출 결산서의 내용을 분석하고자 한다. 이를 통하여 공사현장 관리비가 어느 정도 감소하고 이용편익이 얼마나 발생하는가를 추정해보고자 한다. 이 연구에서의 분석방법의 기준은 옥동석(1995)의 ‘정부대형사업의 선택과 예산편성’을 참조하였음을 미리 밝힌다. 이 연구에서 기준이 되는 사회적 할인율은 KDI 공공투자센터에서 제시한 최근의 사회적 할인율을 적용하고 편익비용비는 옥동석(1995)이 제시한 200여개 정부대형사업의 최소 편익비용비를 기준으로 하여 분석하고자 한다.

이제 집중투자방식의 예산재편성으로 나타나는 경제적 이득을 추정해보기로 하자. 이를 달리 표현한다면 분산투자 예산편성에 따른 경제적 손실이라고 할 수 있을 것이다. 여기에는 예산재편성으로 사업이 조기완공되어 실현될 수 있는 편익과 공사기간 단축에 따른 공사현장 관리비의 감소가 포함된다.

사업의 편익과 공사현장 관리비와 같은 1차적인 효과 이외에도 2차적인 효과도 생각해 볼 수 있다. 분산투자는 사업 완공에 대한 정확한 예측을 불가능하게 하므로 이에 따른 손실도 나타날 것이다. 즉, 정부시설물에 대한 민간부문의 적절한 이용계획 수립이 불가능해지고 정부에 대한 신뢰성이 떨어지는 손실도 무시할 수 없다. 그러나 이 연구에서는 손쉽게 추정할 수 있는 1차적 효과만을 중심으로 평가해 보고자 한다.

예산을 집중투자방식으로 재편성하여 사업이 조기완공되고 그 결과 나타나는 편익을 먼저 생각해 보기로 하자. 민간부문에서 완공후의 시설물을 이용하여 얻는 편익을 추정하기 위해서는 먼저 각 사업의 편익비용비를 파악하여야 한다. 그러나 유감스럽게도 우리나라에서는 비용편익분석이 일관성 있게 적용된다고 볼 수 없고, 평가자의 관점에 따라 편익비용비의 값이 각각이기 때문에 개별 사업의 값을 그대로 인정하기는 곤란한 측면이 존재한다.

그러므로 이 연구에서는 개별 사업의 편익비용비를 별도로 구분하여 적용하지 않고, 옥동석(1995)의 연구에서 조사된 편익비용비를 활용하여 그 최소값을 이용하여 경제적 손실을 추정하고자 한다. 이는 현재 이 연구에서 조사된 서울시의 주요사업에서 나타나는 편익비용비와 다소 차이가 있을 수 있으나 정부 공공사업의 편익비용비의 경우 크게 차이가 나지 않을 것으로 가정하고, 이에 옥동석(1995)의 연구의 경우 최소편익을 산정하여 추정한 것이기 때문에 해당 수치를 이 연구에 적용하여 분석하는 데 있어서는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다.

이 연구에서는 사회적 할인율¹⁾의 값을 한국개발연구원에서 최근에 제시한 5.5%로 적용하고²⁾ 편익비용비는 옥동석(1995)이 제시한 편익비용비 적정범위가 1.5~3.0인 것을 감안하여 최소값인 1.50을 적용하고자 한다. 그러므로 이 연

1) 우리나라는 1980년대 초부터 도로·철도·항만 등 사회간접자본시설 사업의 경제적 타당성 분석에 적용할 사회적 할인율에 관한 논의가 이루어져 왔다. 우리나라에서 처음 사회적 할인율 연구를 시도한 것은 구분영(1981)이다. 구분영은 Baumol(1968)의 주장에 따라 사회적 할인율로서 민간자본 투자수익률의 추정을 시도하였으나 추정상의 문제를 들어 실증적인 추정을 하지 않고 경제학자의 경험에 의거하여 12~14%의 실질 할인율 수준을 제시하였다.

이선·옥동석(1987)은 UNIDO, OECD, IBRD 등 국제기구의 사회적 할인율 추정 모형을 이용하여 국내의 사회적 할인율을 추정하고 10%의 실질할인율을 제안하였다.

김재형·홍기석·이승태(2000)는 자본의 투자수익률과 시간선호율의 가중평균값을 사회적 할인율로 사용하는 방법을 제시하고 7.5%의 실질할인율을 적용하는 것이 적절한 것으로 제시하였다. 한편 송병록(2001)은 도서관, 박물관 등 직접 편익을 발생시키는 생활기반시설에는 8.4~9.0% 수준, 도로·철도·항만시설 등 사회간접자본 시설에는 7.5% 수준을 추정하여 제시하였다.

최근에는 심상달 외(2004)가 세후 예금은행가중평균수신금리, 1인당 소비증가율과 소비의 한계효용탄력도를 개별적으로 추정한 후 이를 종합하여 5.5~6.0%의 사회적 시간선호율을 추정하였고, 이 범위를 하한선으로 하여 6.5%로 조정된 실질할인율을 적용할 것을 제시한 바 있다. 그 후 한국개발연구원은 2007년 7월에 국내의 장기적인 저금리 추세 등을 고려하여 예비타당성 조사 시 실질 사회적 할인율을 5.5%로 하향 조정하여 적용할 것을 권고한 바 있다(송병록·강동진·노정현, 2009).

2) 다음의 표는 각종 사업의 편익비용비를 나열한 것이다. 다목적댐, 광역상수도, 농업용수의 경우에는 10%의 할인율이 적용되어 편익비용비의 값이 대략 1.0~1.5의 범위 내에 있음을 알 수 있다. 또한 수도권 전철, 철도, 고속도로 등의 사업에서는 11~13%의 할인율이 적용되어 편익비용비가 1.2~2.7의 범위 내에 있다.

구의 분석대상이 된 사업들에서는 편익비용비가 최소한 1.50을 상회한다고 생각할 수 있다.

그런데 어떤 투자사업의 편익비용비가 1.50이라고 하여 그 사업의 연도별 편익의 액수가 1.50의 비율로 주어지는 것은 아니다. 편익의 현재가치가 비용의 현재가치에 비해 1.5배만큼 크다는 것을 의미할 뿐이다. 만약 사업의 완공으로 획득된 시설물의 수명이 영원하다고 가정하고, 할인율의 값이 5.5%라고 가정한다면, 투자비 1원에 대하여 매년 0.0825원의 편익이 무한히 제공될 때 편익비용비는 1.50이 됨을 알 수 있다. 따라서 1원의 공공투자사업은 완공 후 최소한 매년 0.0825원의 편익을 무한히 제공한다고 생각할 수 있다.³⁾

사업구분	사회적 할인율(%)	편익비용비	
다목적 댐	부안댐	10	1.22
	황성댐	10	1.08
	밀양댐	10	1.23
	영천댐	10	1.06
광역상수도	금호강 계통	10	1.41
농업용수	금강 II지구	10	1.46
	홍보지구	10	1.01
	새만금간척	10	1.42
수도권전철	수원-천안	13	1.945
철도	송정리-목포	13	0.896
	대구 서부 화물역	12	1.355
	청량리-용문	12	1.173
고속도로	목포-내서	13	2.70
	냉정-부산	13	5.06
	안산-목포	13	2.19
	제2 경인	12	2.10
	천안-논산	11	2.73
	공주-서천	11	1.87
	진주-총무	13	1.78

* 출처 : 옥동석, 1995, 「정부대형사업의 선택과 예산편성」, 한국개발연구원, p.42

3) 1원의 비용을 투입하여 완공된 시설물에서 0.0825원의 편익이 무한히 제공되는 사업을 생각했을 때, 편익의 현재가치 즉, B는 다음과 같이 계산된다.

$$B = \frac{0.0825}{(1+r)} + \frac{0.0825}{(1+r)^2} + \dots = \frac{0.0825}{r}$$

이러한 추정치를 통해 정부사업 시설물의 연도별 편익액과 완공시기 단축에 따른 경제적 이득을 추정해 볼 수 있다. 우선 시설물의 연도별 편익액은 총사업비에 0.0825를 곱하여 얻을 수 있다. 예를 들어 552억원이 소요되는 육천복개구조물 보수 사업은 완료 후 매년 약 45억 6천만원(총사업비 565억원에 0.0825를 곱함)의 편익이 발생하는 것으로 추정된다.

(4) 분산투자의 경제적 손실 추정 : 공사현장 관리비

지금까지는 사업의 조기완공편익을 추정하여 분석하였다. 이제 두 번째 종류의 경제적 손실인 공사현장 관리비를 생각해 보고자 한다. 공사현장 관리비는 총사업비에 대한 연간 관리비용을 계산하여야 하는데, 이 연구에서는 개별 사업에 대한 시공업체와 발주관서의 관리비용 자료를 얻을 수 없는 관계로 옥동석(1995)의 연구에서 활용된 관리비용 자료를 근거로 관리비 비율⁴⁾을 활용하여 분석하고자 한다.

공사현장 관리비용의 사례를 근거로 하여 이 연구에서도 0.01의 관리비 비율을 적용하여 공사현장 관리비용을 계산하고자 한다. 이는 중간값이기 때문에 실제 사업에 들어간 관리비의 경우 이 연구에서 계산된 관리비보다 낮을 수도

따라서 할인율의 값을 5.5%라고 가정할 때, B의 값은 1.5가 됨을 알 수 있다.

4) 공사현장 관리비용의 사례

(단위 : 백만원)

사업명	관련부서	총 사업비(A)	연간 관리비용(B)		관리비 비율(B/A)
			시공업체	발주관서	
제2 경인고속도로	건설교통부	270,000	1,300	200	0.0056
대불공업용수로	건설교통부	36,700	480	106	0.0160
아산항	해운항만청	221,800	1,365	N.A.	0.0061
사동(경)항	수산청	18,600	192	4	0.0105

이들 비용들은 모두 연간 관리비용인데, 총사업비에 대한 비율을 구해보면 대략 0.005-0.016의 범위 내에 있음을 알 수 있다. 이들 비용은 공사현장을 관리하는 고정비용이기 때문에 사업종류와 그다지 관계없이 안정적인 값을 유지할 것으로 기대된다. 이 연구에서는 범위의 중간값을 취하여 총사업비에 0.01의 추치를 곱하여 연간 공사관리비용을 계산할 것이다(옥동석, 1995).

있고 더 높을 수도 있음을 밝히는 바이다.

집중투자의 예산편성으로 얻는 경제적 이득추정을 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 <표 4-11>과 <표 4-12>에서는 이 연구의 대상이 되는 사업들을 중심으로 정리해 보았다. 이 금액은 예산재편성에 따른 경제적 이득으로 기존 분산투자의 경제적 손실로 간주된다.

<표 4-11>은 일반회계 주요사업에 해당하는 각각의 사업들 모두 기존에 사업기간에서 1년을 앞당겨 완료하는 조건으로 예산을 균등 재편성한 결과를 보여주고 있다. 육천복개구조물 보수 공사의 경우 5년 기간의 사업을 1년 줄여 2007년도에 완공될 수 있도록 편성하였다. 이러한 편성에 따라 이 공사의 경우 약 5억 5천만원(총사업비 552억원에 0.01을 곱하여 얻어짐)이 절감된다. 또한 특별회계의 도시철도 건설사업 중 도시철도 9호선 1단계 건설의 경우도 7년으로 조기완공할 경우 이에 따른 연간 편익액은 2,675억원(총사업비 3조 2,432억원에 0.0825를 곱함)으로 계산되면서 공사현장 관리비 절감액은 매년 324억원(총사업비 3조 2,432억원에 0.01을 곱함)이 된다. 나머지 사업들에 대해서도 편익과 관리비 절감액을 구할 수 있다(<표 4-11> 및 <표 4-12>).

〈표 4-11〉 예산재편성에 따른 경제적 이득 : 일반회계

사업명	총사업비	2002	'03	'04	'05	'05	'06	'07	'08	연도별 사업비	편익	관리비
육친복개구조물 보수 (2006.11 - 2009.8)	55,275,988,060								*	13,818,997,015	4,560,269,015	552,759,881
한강공원 여의도권역 특화사업 (2007.9 - 2010.4)	81,949,843,000								*	40,974,921,500	6,760,862,048	819,498,430
한강공원 난지권역 특화사업 (2007.9 - 2010.6)	62,806,203,990								*	31,403,101,995	5,181,511,829	628,062,040
시흥대로=은행나무길간 도로 확장 (2004.1 - 2009.12)	34,685,010,470							*		8,671,252,618	2,861,513,364	346,850,105
제2수련원 건립 (2004.1 - 2007.6)	38,015,267,070						*			12,671,755,690	3,136,259,533	380,152,671
시립아동병원 신축 (2003.1 - 2008.1)	26,946,100,000						*			6,736,525,000	2,223,053,250	269,461,000
노량대교 보수보강 (2003.9 - 2007.9)	12,836,177,110						*			3,209,044,278	1,058,984,612	128,361,771
내부순환로(홍은동-정릉 동) 구조개선 (2002.1 - 2007.12)	22,036,310,000						*			4,407,262,000	1,817,995,575	220,363,100
구로역안 교통광장 조성 (2003.1 - 2007.12)	26,866,107,000						*			6,716,526,750	2,216,453,828	268,661,070
가로등 지중케이블 정비 (2003.1 - 2007.12)	10,601,000,000						*			2,650,250,000	874,582,500	106,010,000

* 주 : 관리비는 예산재편성으로 공사가기간이 단축되어 잠감된 현장관리비를, 편익은 시설물이 조기에 완공되어 나타나는 시설물 이용편익을 각각 나타냄.

〈표 4-12〉 예산재편성에 따른 경제적 이익 : 특별회계

(단위 : 원)

구분	사업명	총사업비	2000	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	인도별 사업비	편익	관리비
도시 철도 건설 사업	도시철도 9호선 1단계 건설 (2001.12-2008.6)	3,243,200,104,300									*	463,314,300,614	267,564,008,665	32,432,001,043
	도시철도 3호선 연장건설 (2003.12-2009.12)	274,679,674,840									*	39,239,953,540	22,661,073,174	2,746,796,748
도시 개발	김유리타운 개발사업 (2003.1-2007.12)	79,966,533,080								*		19,989,133,270	6,596,413,979	799,565,831
	강변북로 확장 (정암-상수대교) (2000.1-2007.12)	146,970,594,000							*			24,495,099,000	12,125,074,005	1,469,705,940
광역 교통 시설	도봉권역 공영차고지조성 (2005.10-2008.12)	16,307,000,000									*	5,435,666,667	1,345,327,500	163,070,000
	강서권역 공영차고지조성 (2003.12-2008.12)	91,980,903,000									*	22,995,225,750	7,588,424,498	919,809,030

* 주 : 도시철도건설사업의 2008년 당시 시점에서 진행 중인 사업으로 9호선 1단계건설은 97%, 3호선 연장건설은 87%의 공정률을 보였음.

앞의 분석내용을 정리한 결과는 다음의 <표 4-13>으로 요약되었다. 이 금액은 기존의 분산투자하에서 공사관리비 증가 및 시설물편익 상실로 나타난 경제적 손실로 정리될 수 있을 것이다.

사업별 규모액에 따라 전체적인 경제적 이득의 총액은 변화하겠지만, 이 연구에 적용된 가정을 통해 추정된 이익(혹은 경제적 손실로 해석 가능)은 약 9.2%로 볼 수 있다.

<표 4-13> 분산투자의 경제적 손실

(단위 : 원)

	사업명	총사업비	편익	관리비	편익+관리비
일반회계	육천북개구조물 보수	55,275,988,060	4,560,269,015	552,759,881	5,113,028,896
	한강공원 여의도권역 특화사업	81,949,843,000	6,760,862,048	819,498,430	7,580,360,478
	한강공원 난지권역 특화사업	62,806,203,990	5,181,511,829	628,062,040	5,809,573,869
	시흥대로~은행나무길간 도로 확장	34,685,010,470	2,861,513,364	346,850,105	3,208,363,469
	제2수련원 건립	38,015,267,070	3,136,259,533	380,152,671	3,516,412,204
	시립아동병원 신축	26,946,100,000	2,223,053,250	269,461,000	2,492,514,250
	노량대교 보수보강	12,836,177,110	1,058,984,612	128,361,771	1,187,346,383
	내부순환로 (홍은동-정릉동)구조개선	22,036,310,000	1,817,995,575	220,363,100	2,038,358,675
	구로역앞 교통광장 조성	26,866,107,000	2,216,453,828	268,661,070	2,485,114,898
	가로등 지중케이블 정비	10,601,000,000	874,582,500	106,010,000	980,592,500
특별회계	도시철도 9호선 1단계 건설	3,243,200,104,300	267,564,008,605	32,432,001,043	299,996,009,648
	도시철도 3호선 연장건설	274,679,674,840	22,661,073,174	2,746,796,748	25,407,869,922
	길음뉴타운 개발사업	79,956,533,080	6,596,413,979	799,565,331	7,395,979,310
	강변북로 확장 (청담-성수대교)	146,970,594,000	12,125,074,005	1,469,705,940	13,594,779,945
	도봉권역 공영차고지조성	16,307,000,000	1,345,327,500	163,070,000	1,508,397,500
	강서권역 공영차고지조성	91,980,903,000	7,588,424,498	919,809,030	8,508,233,528

* 주 : 비용편익비 0.0825와 관리비비율 0.01로 적용하여 계산할 경우 전체 편익비는 9.2%의 경제적 손실액으로 가정할 수 있음.

이 수치를 해석 시 유의해야 할 두 가지 사실을 지적하면서 분석을 마치고자 한다. 첫째, 이 연구에서 시도한 예산재편성은 최적의 결과가 아니라는 점이다. 최적 예산편성은 사업별 편익비용비가 모두 주어지므로 사업별 우선순위가 결정될 때 가능하다는 것이다. 이 연구의 예산재편성은 가상적인 하나의 편성방법으로 총사업비가 일괄적으로 나누어진 것이다. 따라서 보다 합리적으로 예산을 재편성하여 분석할 수 있다면 경제적 손실금액은 현재 분석된 결과보다 높게 나타날 수 있을 것이다.

둘째, 시설물의 조기완공에 따른 편익을 평가할 때 적용되었던 편익비용비의 값 1.50은 공공자금 1단위에 대한 최소한의 기회비용이라는 점이다. 정부가 채택하는 많은 사업들에서 1.50 이상의 편익비용비가 나타날 것으로 예상해 볼 수 있다. 따라서 현재 분석대상에서 나타난 편익은 최소한의 금액이라고 볼 수 있다.

기본적으로는 현재 장기사업들에 대한 예산의 집중투자방식을 제약하는 방안들이 많이 존재하기 때문에 앞의 분석과 같이 예산을 재편성하여 공기를 단축하고 편익을 발생시키는 것 자체에 대해 무리가 따를 수도 있을 것이다. 그러나 장기적으로는 계속비제도가 재정지출의 효율성 증대와 예산의 낭비적 요소를 제거할 수 있는 확실한 제도라는 점에서 점진적으로 확대되어야 할 것이다. 특히 서울시와 같은 광역자치단체의 경우 계속비제도를 통해서 절감할 수 있는 예산이 상당히 많다는 점을 감안할 경우, 국고보조사업과 민간투자사업을 제외한 신규 재정사업부터 선별적으로 계속비제도를 시범적으로 실시하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

3) 계속비제도의 현실적 난점

계속비제도를 활용할 경우 장기계속계약제도에서 나타나는 문제점들을 해결할 수 있음을 언급하였다. 그럼에도 불구하고 계속비제도가 왜 시행되지 않고 있는가에 대해서도 짚고 넘어가야 할 것으로 판단된다.

(1) 단년도 예산주의에의 집착

계속비제도는 차후연도의 예산을 미리 확정하기 때문에 단년도 예산주의의 예외로 간주된다. 즉, 계속비제도가 차후연도 국회의 예산의결권을 침해하기 때문에 이용되지 않는 것이 바람직하다는 것이 그 주장의 논지이다.

단년도 예산주의에 집착하는 이유 중의 하나는 정치적인 용이성 때문인데, 계속비 예산편성은 정치권의 ‘나눠먹기식 관행’ 때문에 어려울 수도 있다(옥동석, 1999). 이와 관련하여 옥동석(1995)은 다음과 같이 말하고 있다. “우리나라에서 계속비제도가 활용되지 않는 첫 번째 이유로는 선거 때만 되면 각종의 지역개발사업 공약이 남발하고 선거 후에는 이들 공약사업을 수행해야 하는 정치적 필요성이 증가하기 때문이다. 이러한 요구를 적절히 소화하기 위해서는 계속비제도를 줄일 수밖에 없는 논리이다.” 즉, 정부는 예산 배정 시 경제적 논리보다 정치적 압력과 요구를 더 중시하고 있다는 것이다.

(2) 예산의 복잡성

특정 장기대형사업의 재원은 대개의 경우 일반회계, 특별회계, 지자체부담분, 공단·공사 등의 산하기관 부담분 등 다양하기 때문에 국회에 제출되는 예산안을 중심으로 계속비제도를 도입하는 것은 의미가 없다는 주장이 하나의 현실적 난점으로 제시되고 있다.

그러나 이러한 문제에 대해서는 공사계약을 일단 계속비계약으로 체결한 다음 각각의 재원을 한정하는 방법을 모색함으로써 쉽게 해결될 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 진행 중인 사업 변경의 어려움

이미 진행 중인 대부분의 정부대형투자사업은 장기계속계약의 방식으로 운용되고 있다. 따라서 사업 중간에 계속비제도를 도입하기 어렵다는 주장이 또 하나의 난점으로 제시되고 있다. 기존의 제도를 변경하는 것은 분명히 쉽지 않

은 일이다. 여기에는 고통과 혼란이 필연적으로 뒤따를 수밖에 없으나 그렇다고 해서 향후에도 계속 손실을 주고 있는 장기계속계약제도를 운영하는 것은 불합리하다.

이에 대해 한국개발연구원(1999)은 사업 중간에 계속비제도를 도입하기 어렵다는 주장이 설득력이 없고, 기존의 기간국도 사업이나 지하철 사업 등 계속비로 진행되고 있는 사업의 상당수도 처음에는 장기계속계약을 체결했다가 총사업비 확정과 더불어 계속비계약으로 전환한 사례들이 있었음을 고려해 볼 때 납득하기 어렵다고 보고 있다. 즉, 총사업비를 확정된 후 계속비제도를 도입하는 것이 현실적으로 불가능하지 않음을 역설하고 있다.

3) 계속비제도 도입을 통한 기대효과

계속비제도가 활용되면 중·장기적인 관점에서 예산이 편성될 수밖에 없기 때문에 실효성 있는 중장기 재정계획이 수립될 수 있다. 현재 우리나라에서는 단년도 예산주의가 지나치게 엄격하게 적용되어 중장기 재정계획은 세입추정에 한정되고 있다. 그러나 계속비제도가 도입·확대되면 차후 연도의 연부액(年賦額)이 감안되어 재정계획이 수립되어야 할 것이다. 또한 계속비제도하에서는 사업의 우선순위를 판단하는 것이 중요한 이슈로 부각되기 때문에 사업 타당성 평가분석이 보다 철저하게 이루어질 수 있을 것이다.

다음의 표는 현재 서울시가 주로 활용하고 있는 장기계속계약제도와 계속비제도를 비교한 것이다.

서울시는 사업의 완성에 수년을 요하는 대규모 투자사업들에 대하여 계속비제도보다 장기계속계약제도를 우선하여 활용하고 있다. 서울시는 그 주된 이유로 장기계속제도를 통해 매년 소요예산 규모를 분석하여 실소요 재원을 편성함으로써 효율적 재정을 도모할 수 있어 주기적인 평가결과에 따라 자원배분을 가변화하여 사업의 부실화를 예방하고 재정의 경직화를 해소할 수 있다고 언급하

고 있다(서울특별시, 2008). 또한 서울시는 한정된 재원의 효율적 운용을 위하여 가급적 다음연도 이월을 전제하여 소요사업비를 미리 편성하는 명시이월제도의 활용을 억제하고 불가피한 경우 사고이월제도만을 활용하고 있는 실정이다.

〈표 4-14〉 계속비제도와 장기계속계약제도

구분	계속비 제도	장기계속계약제도
개념	<ul style="list-style-type: none"> ○ 완성에 수년을 요하는 공사, 제조, 연구 개발사업에 대해 ○ 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 의회의 의결을 얻어 수년도에 걸쳐 지출하는 제도 ※ 정부의 경우 국도사업 등에 제한적으로 적용하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이행에 장기간이 소요되는 임차, 운송, 각종 시설공사 등에 대해 ○ 총공사비 금액을 부기하고 예산의 범위 내에서 분할공사를 허용하는 제도 ※ 사실상 다년도 예산편성이면서, 형식상 단년도 예산주의임
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정법 제42조(계속비) 및 동법 제50조(세출예산의 이월) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제24조(장기계속계약) 및 동법 시행령 제78조(장기계속계약 및 계속비 계약) ○ 지방재정법 제50조(세출예산의 이월)
계약방법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총공사비 금액으로 해당기간 동안 연차별 공사로 총괄계약 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총공사비 금액을 부기하고 당해연도 예산 범위내에서 분할 계약
기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5년 한도내(연장 가능) - 매 회계연도 연부액을 세출예산에 계상하여 완성 시까지 차례차례 이월하여 사용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2년 이상 - 당해연도 소요예산액을 회계연도마다 세출 예산에 계상
장·단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신규사업보다 계속사업에 대한 사업비가 우선 배분되어 재정 운영의 경직성을 초래할 수 있으나 ○ 단위사업에 대한 예산내용의 투명성 제고와 사업추진을 위한 재원의 안정적 확보 ※ 연부액을 매년 변경할 경우 단년도 예산편성과 내용상 같음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매년 중복심사 등으로 거래비용을 유발할 수 있으나 ○ 주기적인 평가결과에 따라 자원배분을 가변화하여 사업부실을 예방하고, 계속비 예산편성과 달리 재정의 경직성이 완화

이러한 시각을 견지하는 이유로는 앞서도 언급한 바와 같이 단년도 예산주의의 틀 내에서 최대의 효율성을 이끌어내고자 하는 취지라고 판단된다. 이는 재정의 경직화에 대한 문제점이 더 크다고 생각하는 것으로 보이는데, 이러한 부분들을 극복하고 재정의 안정성 확보 및 효율적 운용이라는 측면에서 대형사업들에 대한 예산운용의 접근방법을 달리할 시점이라고 생각된다.

결론적으로 요약하면, 계속비제도가 단년도 예산주의의 예외이기는 하지만

이를 적절히 활용하면 사업예산 편성의 안정성을 크게 제고하고, 예산의 무질서를 상당히 줄일 수 있다. 이미 진행되고 있는 사업이 완공·종료되어 예산상 여유가 있을 때 비로소 신규 사업의 차례가 돌아온다. 신규사업은 자신의 차례에 총사업비 전액을 확고하게 보장받는다. 이는 질서가 지켜진다는 것을 의미하고 장기 전략적 목표에 따라 세부 공공사업의 계획과 예산이 수립·편성된다는 것을 의미한다.

제2절 다년도 예산제도의 중장기적 도입 필요성 및 방안

1. 분석목적

단년도 예산제도의 경우 불용액 및 이월비를 줄이기 위한 회계연도 말의 밀어내기식 예산집행, 장기사업의 단절성 초래, 장기적 시계를 결여한 상태에서의 예산편성·집행으로 인한 자원배분의 합리성 상실과 같은 문제점이 드러남에 따라 이를 근절하기 위해서 다년도 예산제도의 필요성이 계속 제기되고 있다.

이 장에서는 다년도 예산제도가 필요한 이유를 불용액 및 이월비를 중심으로 분석한 후 살펴보고자 한다.

2. 불용액 분석

1) 발생사유별 불용액 분석

예산현액 대비 불용액 비중은 2003년 5.2%(792,299백만원)에서 2006년 4.8%(793,036백만원)로 감소하였으나 2008년에 다시 5.6%(1,223,918백만원)로

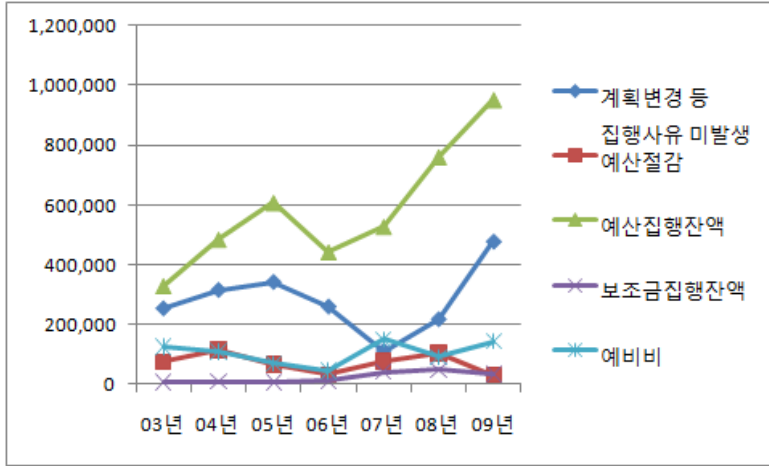
증가하였다. 발생사유별로 살펴보면 예산집행잔액, 계획변경 등 집행사유 미발생 순으로 나타나고 있다. 예산집행잔액의 비중은 점차 증가하는 추세이며, 계획변경 등 집행사유 미발생 비중은 점차 감소하다가 증가하는 추세로 돌아섰다.

특히, 2009년 불용액 발생사유를 보면 예산집행 잔액이 전체의 58.0%에 달해 사업계획 당시 소요예산을 과다하게 편성한 것으로 추측되며 과다한 예산편성은 결과적으로 예산의 비효율적인 배정과 집행으로 이어질 수밖에 없다.

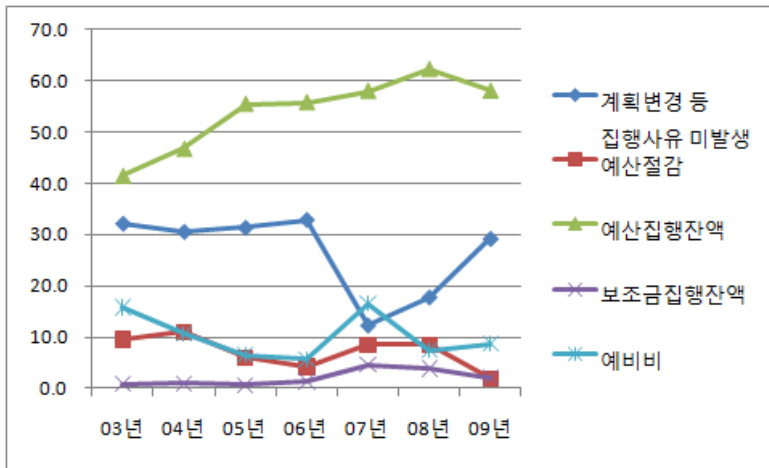
〈표 4-15〉 발생사유별 불용액

(단위: 백만원, %)

연도	예산현액	불용액	발생사유				
			계획변경 등 집행사유 미발생	예산절감	예산 집행잔액	보조금 집행잔액	예비비
2003년	15,323,873	792,299 (5.2)	254,838 (32.2)	75,914 (9.6)	329,165 (41.5)	6,889 (0.9)	125,493 (15.8)
2004년	16,768,185	1,035,624 (6.2)	316,701 (30.6)	114,437 (11.1)	484,318 (46.8)	9,895 (1.0)	110,273 (10.6)
2005년	17,509,243	1,096,160 (6.3)	343,749 (31.4)	66,175 (6.0)	607,988 (55.5)	7,258 (0.7)	70,990 (6.5)
2006년	16,547,493	793,036 (4.8)	260,913 (32.9)	33,357 (4.2)	442,510 (55.8)	11,313 (1.4)	44,943 (5.7)
2007년	19,635,502	909,453 (4.6)	112,443 (12.4)	77,389 (8.5)	527,397 (58.0)	41,697 (4.6)	150,528 (16.6)
2008년	21,841,177	1,223,918 (5.6)	218,218 (17.8)	104,341 (8.5)	761,350 (62.2)	48,240 (3.9)	91,769 (7.5)
2009년	25,338,774	1,641,840 (6.5)	479,540 (29.2)	31,483 (1.9)	952,703 (58.0)	35,080 (2.1)	143,033 (8.7)



〈그림 4-1〉 발생사유별 불용액(단위: 백만원)



〈그림 4-2〉 발생사유별 불용액 비율(단위: 백만원)

2) 회계항목별 불용액 분석

(1) 특별회계 불용액 분석

회계항목별 불용액 비중을 살펴보면 일반회계가 2003년 47.2%(374,260백만

〈표 4-16〉 특별회계항목별 불용액

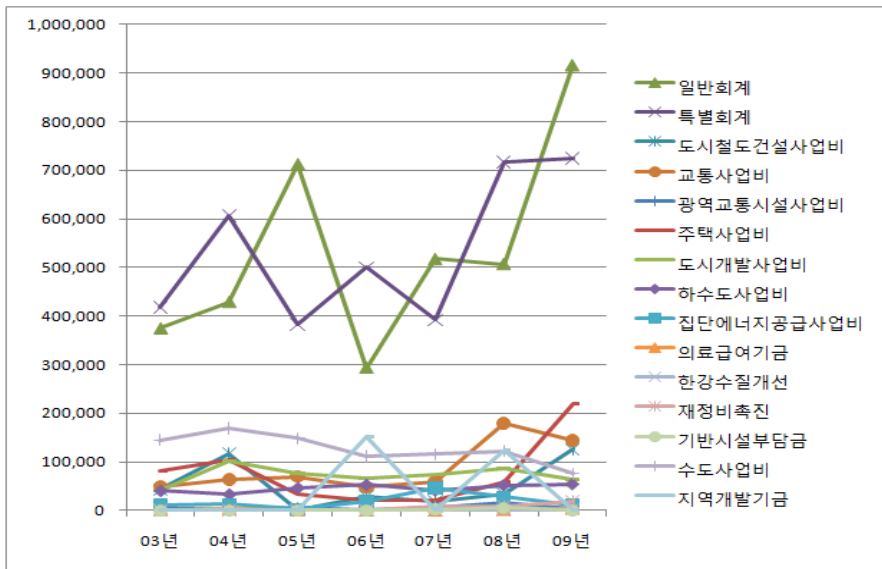
(단위: 백만원, %)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
예산현액	15,323,873	16,768,185	17,509,243	16,547,493	19,635,502	21,841,177	25,338,774
불용액 (A+B)	792,299 (5.2)	1,035,624 (6.2)	1,096,160 (6.3)	793,036 (4.8)	909,453 (4.6)	1,223,918 (5.6)	1,641,840 (6.5)
일반회계 (A)	374,260 (47.2)	429,085 (41.4)	713,094 (65.1)	293,094 (37.0)	517,343 (56.9)	507,020 (41.4)	917,249 (55.9)
특별회계 (B)	418,039 (52.8)	606,539 (58.6)	383,066 (34.9)	499,942 (63.0)	392,110 (43.1)	716,898 (58.6)	724,590 (44.1)
도시철도 건설사업비	42,805 (5.4)	117,147 (11.3)	1,744 (0.2)	28,655 (3.6)	18,257 (2.0)	34,536 (2.8)	126,094 (7.7)
교통 사업비	49,423 (6.2)	64,098 (6.2)	69,988 (6.4)	47,671 (6.0)	58,871 (6.5)	179,769 (14.7)	143,899 (8.8)
광역교통 시설사업비	5,379 (0.7)	550 (0.1)	5,012 (0.5)	1,615 (0.2)	5,259 (0.6)	16,817 (1.4)	3,123 (0.2)
주택 사업비	80,165 (10.1)	103,893 (10.0)	32,504 (3.0)	21,551 (2.7)	22,179 (2.4)	58,123 (4.7)	220,341 (13.4)
도시개발 사업비	41,246 (5.2)	101,698 (9.8)	75,658 (6.9)	65,554 (8.3)	72,785 (8.0)	85,590 (7.0)	63,925 (3.9)
하수도 사업비	40,362 (5.1)	33,129 (3.2)	46,189 (4.2)	52,630 (6.6)	40,988 (4.5)	51,729 (4.2)	54,056 (3.3)
집단에너지 공급사업비	11,392 (1.4)	12,954 (1.3)	2,752 (0.3)	18,749 (2.4)	45,994 (5.1)	27,778 (2.3)	11,644 (0.7)
의료급여 기금	1,808 (0.2)	3,227 (0.3)	8 (0.0)	326 (0.0)	22 (0.0)	1,860 (0.2)	4,704 (0.3)
한강수질 개선사업비	634 (0.1)	746 (0.1)	1,164 (0.1)	1,016 (0.1)	1,113 (0.1)	974 (0.1)	1,854 (0.1)
재정비축진 사업비	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7,944 (0.9)	8,831 (0.7)	18,978 (1.2)
기반시설 부담금	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2,278 (0.3)	4,973 (0.4)	0 (0.0)
수도 사업비	144,825 (18.3)	169,097 (16.3)	148,047 (13.5)	111,318 (14.0)	115,731 (12.7)	122,470 (10.0)	75,914 (4.6)
지역개발 기금	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	150,857 (19.0)	689 (0.1)	123,448 (10.1)	58 (0.0)

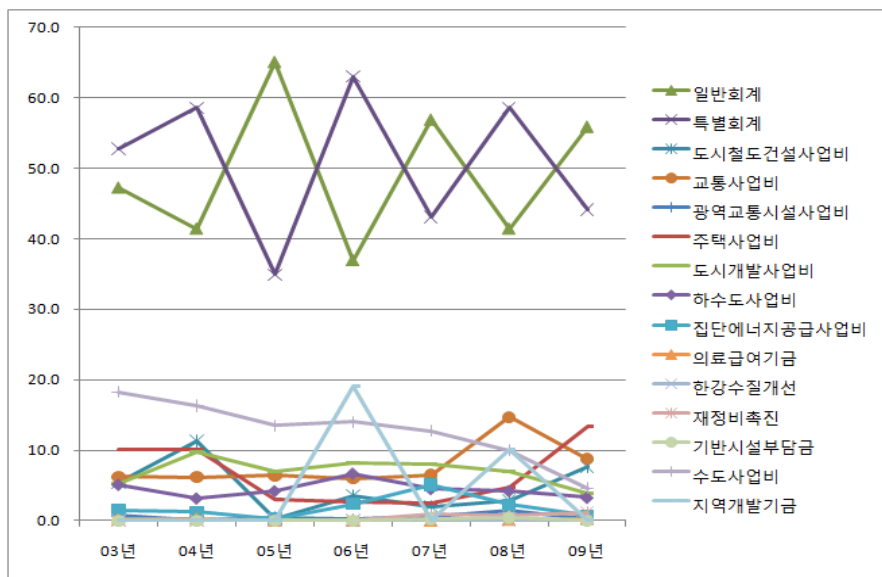
* 출처 : 서울특별시 세입세출결산보고서(각년도)

원)에서 2006년 37.0%(293,094백만원)로 감소하였으나 2009년에 55.9%(917,249백만원)로 다시 증가하였다. 특별회계는 2003년 52.8%(418,039백만원)에서 2006년 63.0%(499,942백만원)로 증가하였으나 2009년에 44.1%(724,590백만원)로 감소하였다(금액 측면에서는 증가).

특별회계를 구체적으로 살펴보면 2003년에는 수도사업비 144,825백만원(18.3%), 주택사업비 80,165백만원(10.1%) 순으로, 2006년에는 지역개발기금 150,857백만원(19.0%), 수도사업비 111,318백만원(14.0%) 순으로, 2009년에는 주택사업비 220,341백만원(13.4%), 교통사업비 143,899백만원(8.8%) 순으로 나타났다.



〈그림 4-3〉 특별회계항목별 불용액(단위: 백만원)



〈그림 4-4〉 특별회계항목별 불용액 비율(단위: %)

(2) 일반회계 불용액 분석

일반회계 항목별 불용액 비중을 구체적으로 살펴보면 2008년에는 사회복지 114,143백만원(22.5%), 기타 98,635백만원(19.5%), 환경보호 70,032백만원(13.8%) 순으로 나타났다. 2009년에는 국토및지역개발 192,635백만원(21.0%), 사회복지 191,347백만원(20.9%), 수송및교통 144,484백만원(15.8%) 순으로 나타났다. 2010년에는 일반공공행정 251,952백만원(26.1%), 국토및지역개발 176,612백만원(18.3%), 수송및교통 129,494백만원(13.4%) 순으로 나타났다.

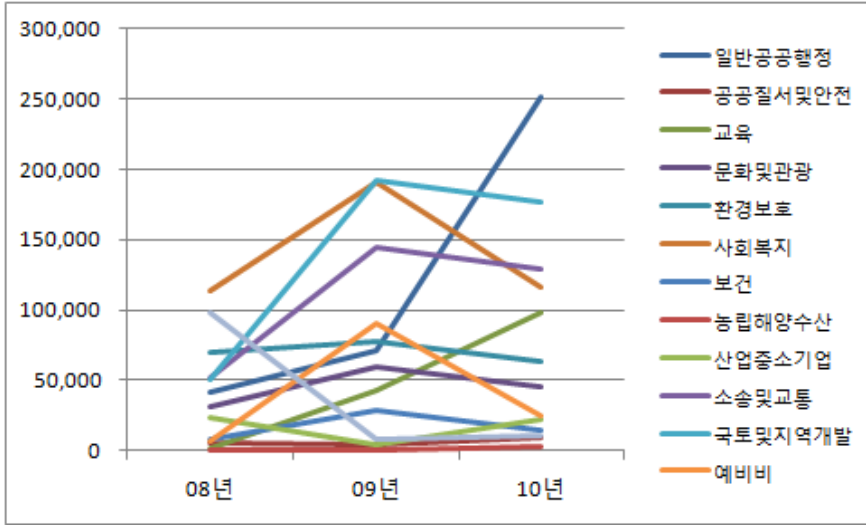
〈표 4-17〉 일반회계항목별 불용액

(단위: 백만원, %)

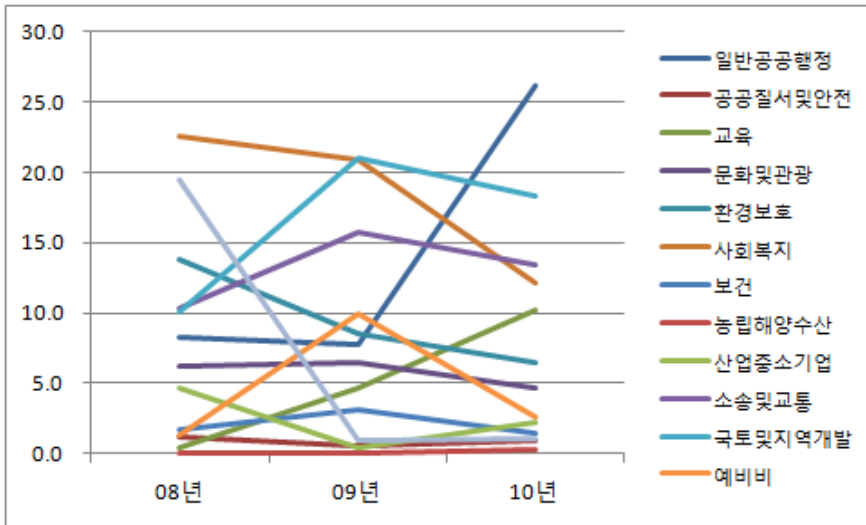
구분	2008년	2009년	2010년
일반공공행정	41,848 (8.3)	70,902 (7.7)	251,952 (26.1)
공공질서및안전	5,821 (1.1)	4,516 (0.5)	8,879 (0.9)
교육	2,157 (0.4)	42,807 (4.7)	98,134 (10.2)
문화및관광	31,263 (6.2)	59,926 (6.5)	44,895 (4.7)
환경보호	70,032 (13.8)	77,954 (8.5)	63,050 (6.5)
사회복지	114,153 (22.5)	191,347 (20.9)	116,766 (12.1)
보건	8,735 (1.7)	28,795 (3.1)	14,283 (1.5)
농림해양수산	426 (0.1)	481 (0.1)	2,822 (0.3)
산업·중소기업	23,580 (4.7)	4,221 (0.5)	22,008 (2.3)
수송및교통	52,526 (10.4)	144,484 (15.8)	129,494 (13.4)
국토및지역개발	51,023 (10.1)	192,635 (21.0)	176,612 (18.3)
예비비	6,818 (1.3)	91,028 (9.9)	24,866 (2.6)
기타	98,635 (19.5)	8,153 (0.9)	10,138 (1.1)
일반회계 합계	507,020 (100.0)	917,249 (100.0)	963,899 (100.0)

* 2008년부터 일반회계항목 기준이 바뀌어 분석시점을 2008년부터 설정하였음.

* 출처 : 서울특별시 세입세출결산보고서(각년도)



〈그림 4-5〉 일반회계항목별 불용액(단위: 백만원)



〈그림 4-6〉 일반회계항목별 불용액 비율(단위: %)

3. 이월비 분석

1) 발생사유별 이월비 분석

발생사유별 이월비는 공사중 장애요인, 도시계획및설계 등 사전절차 지연, 보상협의 지연 등 3가지가 매우 큰 비중을 차지하고 있다. 공사 중 장애요인은 2003년 201,691백만원(24.4%), 2006년 129,438백만원(22.9%), 2009년 134,587백만원(19.0%)으로 감소하고 있다. 도시계획및설계 등 사전절차 지연은 2003년 145,723백만원(17.6%)에서 2006년 201,346백만원(35.6%)으로 증가하였고, 2009년에는 234,523백만원(33.1%)으로 소폭 감소하였다.

보상협의 지연은 2003년 205,941백만원(24.9%)에서 2006년 153,384백만원(27.1%)으로 증가하였으나 2009년에는 132,113백만원(18.7%)으로 감소하였다.

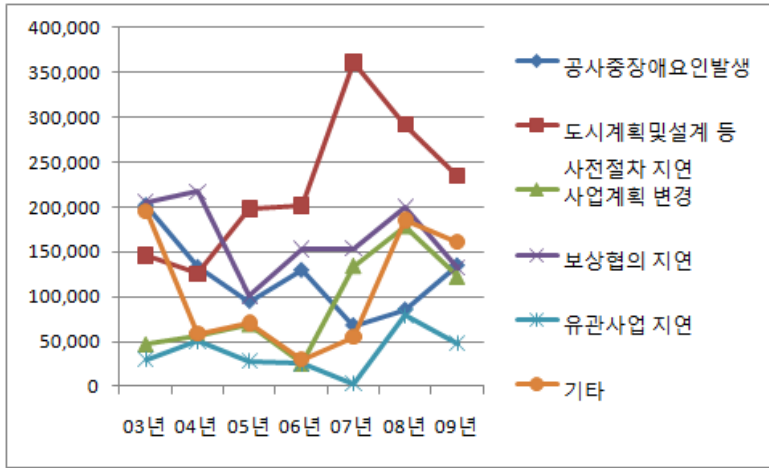
〈표 4-18〉 발생사유별 이월비

(단위: 백만원, %)

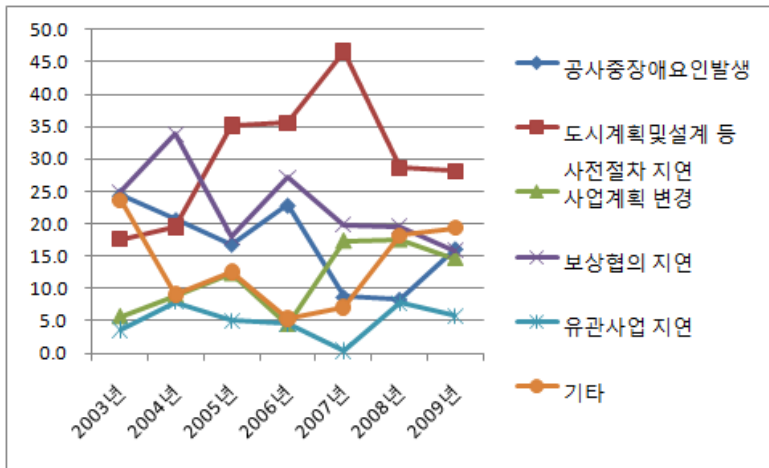
연도	합계	공사중 장애요인 발생	도시계획 및설계등 사전절차 지연	사업계획 변경	보상협의 지연	유관사업 지연	기타
2003년	825,956 (100)	201,691 (24.4)	145,723 (17.6)	46,723 (5.7)	205,941 (24.9)	30,207 (3.7)	195,671 (23.7)
2004년	642,269 (100)	132,784 (20.7)	125,657 (19.6)	57,069 (8.9)	217,373 (33.8)	50,845 (7.9)	58,541 (9.1)
2005년	562,087 (100)	94,845 (16.9)	197,738 (35.2)	69,265 (12.3)	101,138 (18.0)	28,364 (5.0)	70,737 (12.6)
2006년	565,444 (100)	129,438 (22.9)	201,346 (35.6)	25,194 (4.5)	153,384 (27.1)	25,926 (4.6)	30,156 (5.3)
2007년	775,285 (100)	67,766 (8.7)	361,175 (46.6)	134,172 (17.3)	153,979 (19.9)	3,041 (0.4)	55,152 (7.1)
2008년	1,019,225 (100)	85,223 (8.4)	291,704 (28.6)	178,386 (17.5)	199,754 (19.6)	78,933 (7.7)	185,225 (18.2)
2009년	832,407 (100)	134,587 (19.0)	234,523 (33.1)	122,028 (17.2)	132,113 (18.7)	48,082 (6.8)	161,074 (22.7)

* 2007년~2009년도의 공기업특별회계에서 발생사유별 이월비 제외(자료 누락)

* 출처 : 서울특별시 세입세출결산보고서(각년도)



〈그림 4-7〉 발생사유별 이월비(단위: 백만원)



〈그림 4-8〉 발생사유별 이월비 비율(단위: %)

2) 회계항목별 이월비 분석

(1) 특별회계 이월비 분석

회계항목별 이월비 비중을 살펴보면 일반회계가 2003년 527,866백만원

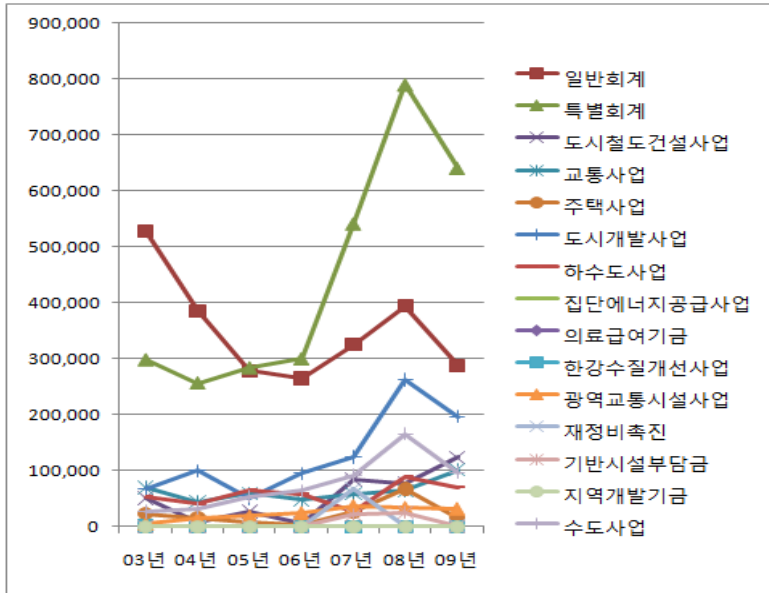
(63.9%)에서 2006년 265,522백만원(47.0%), 2009년 288,283백만원(31.0%)으로 감소하였다. 특별회계는 2003년 298,089백만원(36.1%)에서 2006년 299,922백만원(53.0%), 2009년 641,207백만원(69.0%)으로 증가하였다.

〈표 4-19〉 회계항목별 이월비

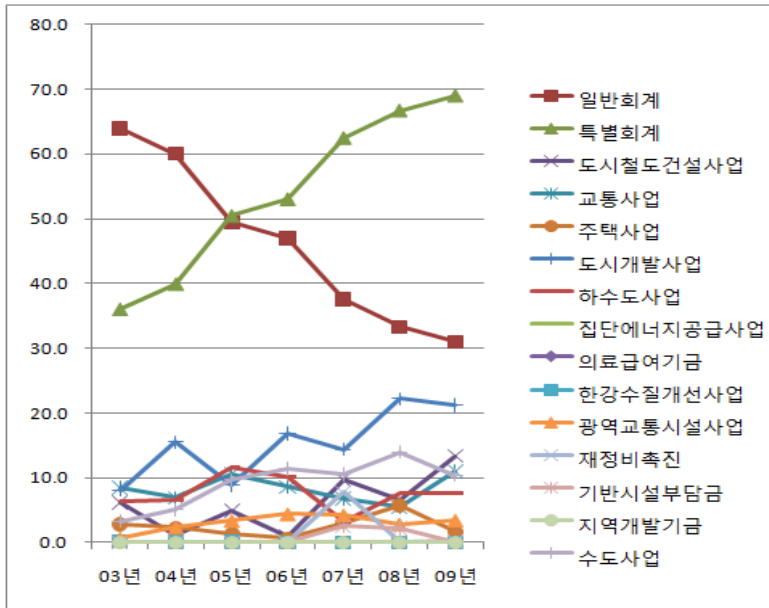
(단위: 백만원, %)

연도	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
합계	825,955	642,269	562,087	565,444	866,773	1,184,968	929,490
일반회계	527,866 (63.9)	385,580 (60.0)	278,381 (49.5)	265,522 (47.0)	325,325 (37.5)	394,556 (33.3)	288,283 (31.0)
특별회계	298,089 (36.1)	256,689 (40.0)	283,706 (50.5)	299,922 (53.0)	541,448 (62.5)	790,412 (66.7)	641,207 (69.0)
도시철도 건설사업비	50,885 (6.2)	7,214 (1.1)	27,498 (4.9)	5,379 (1.0)	84,414 (9.7)	77,284 (6.5)	124,153 (13.4)
교통사업비	70,069 (8.5)	44,608 (6.9)	59,853 (10.6)	48,719 (8.6)	58,766 (6.8)	64,286 (5.4)	101,768 (10.9)
광역교통 시설사업비	5,894 (0.7)	15,239 (2.4)	19,214 (3.4)	25,021 (4.4)	37,117 (4.3)	33,996 (2.9)	32,172 (3.5)
주택사업비	22,943 (2.8)	15,042 (2.3)	7,630 (1.4)	3,811 (0.7)	26,927 (3.1)	67,607 (5.7)	15,825 (1.7)
도시개발 사업비	67,120 (8.1)	99,800 (15.5)	50,011 (8.9)	95,052 (16.8)	124,911 (14.4)	262,787 (22.2)	197,149 (21.2)
하수도 사업비	52,558 (6.4)	41,904 (6.5)	65,049 (11.6)	57,313 (10.1)	28,263 (3.3)	90,048 (7.6)	71,091 (7.6)
집단에너지공 급사업비	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	388 (0.0)	1,307 (0.1)	0 (0.0)
의료급여 기금	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
한강수질 개선사업비	1,286 (0.2)	509 (0.1)	394 (0.1)	150 (0.0)	0 (0.0)	109 (0.0)	0 (0.0)
재정비축진사 업비	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	67,311 (7.8)	1,375 (0.1)	1,966 (0.2)
기반시설 부담금	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	21,863 (2.5)	25,871 (2.2)	0 (0.0)
수도사업비	27,334 (3.3)	32,373 (5.0)	54,057 (9.6)	64,477 (11.4)	91,488 (10.6)	165,742 (14.0)	97,083 (10.4)
지역개발 기금	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)

* 출처 : 서울특별시 세입세출결산보고서(각 연도)



(그림 4-9) 특별회계항목별 이월비(단위: 백만원)



(그림 4-10) 특별회계항목별 이월비 비율(단위: %)

특별회계를 구체적으로 살펴보면 2003년에는 교통사업비 70,069백만원(8.5%), 도시개발사업비 67,120백만원(8.1%) 순으로, 2006년에는 도시개발사업비 95,052백만원(16.8%), 수도사업비 64,477백만원(11.4%) 순으로, 2009년에는 도시개발사업비 197,149백만원(21.2%), 도시철도건설사업비 124,153백만원(13.4%) 순으로 이월비 비중이 큰 것으로 나타났다.

(2) 일반회계 이월비 분석

〈표 4-20〉 일반회계항목별 이월비

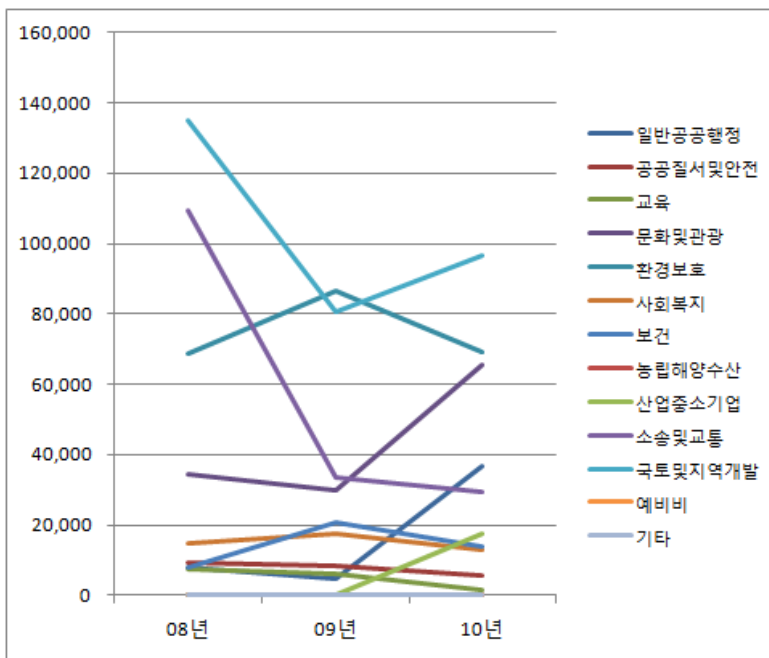
(단위: 백만원, %)

구분	2008년	2009년	2010년
일반공공행정	7,798 (2.0)	4,527 (1.6)	36,935 (10.6)
공공질서및안전	9,335 (2.4)	8,467 (2.9)	5,803 (1.7)
교육	7,481 (1.9)	6,206 (2.2)	1,418 (0.4)
문화및관광	34,353 (8.7)	29,876 (10.4)	65,609 (18.8)
환경보호	68,496 (17.4)	86,577 (30.0)	69,094 (19.8)
사회복지	14,731 (3.7)	17,703 (6.1)	13,064 (3.7)
보건	7,984 (2.0)	20,713 (7.2)	14,061 (4.0)
농림해양수산	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
산업·중소기업	0 (0.0)	129 (0.0)	17,298 (5.0)
수송및교통	109,576 (27.8)	33,664 (11.7)	29,491 (8.4)
국토 및 지역개발	134,801 (34.2)	80,419 (27.9)	96,495 (27.6)
예비비	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
기타	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
일반회계 합계	394,556 (100.0)	288,283 (100.0)	349,268 (100.0)

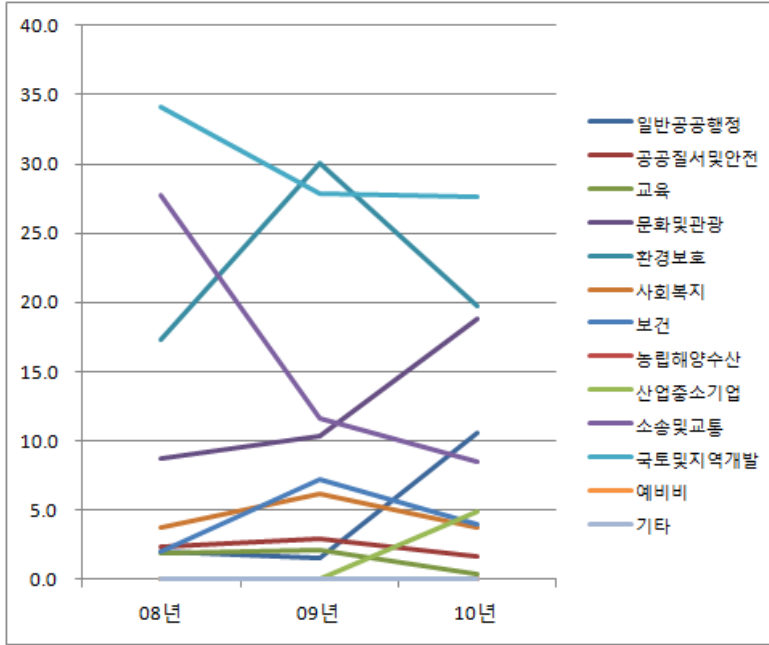
* 2008년부터 일반회계항목 기준이 바뀌어 분석시점을 2008년부터 설정하였음.

* 출처 : 서울특별시 세입세출결산보고서(각년도)

일반회계 항목별 이월비 비중을 구체적으로 살펴보면 2008년에는 국토및지역 개발 134,801백만원(34.2%), 수송및교통 109,576백만원(27.8%), 환경보호 68,496 백만원(17.4%) 순으로 나타났다. 2009년에는 환경보호 86,577백만원(30.0%), 국토및지역개발 80,419백만원(27.9%), 수송및교통 33,664백만원(11.7%) 순으로 나타났다. 2010년에는 국토및지역개발 96,495백만원(27.6%), 환경보호 69,094백만원(19.8%), 문화 및 관광 65,609백만원(18.8%) 순으로 나타났다.



〈그림 4-11〉 일반회계항목별 이월비(단위: 백만원)



〈그림 4-12〉 일반회계항목별 이월비 비율(단위: %)

4. 법률개정 검토사항

다년도 예산제도를 제대로 도입하려면 지방재정과 관련된 법률들의 개정이 반드시 필요하며, 이는 행정부와 국회의 공감을 토대로 상당히 포괄적인 정책적 접근을 해야 하는 사안이라고 할 수 있다. 또한 헌법에 대한 재검토도 필요하다.

먼저 헌법 제55조를 살펴보면 “한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다”고 되어 있는데 여기서 규정하는 회계연도가 다년도 예산제도에 장애가 되는지에 대해서 법리 검토가 필요하다.

개정되어야 할 국가재정법과 지방재정법의 조항은 다음과 같다.

〈표 4-21〉 개정되어야 할 국가재정법 및 지방재정법 조항

구분	국가재정법	지방재정법
회계연도	제2조	제6조
회계연도 독립의 원칙	제3조	제7조
예산총계주의 등	제17조	제34조
예산총칙 또는 예산의 내용	제20조	제40조
계속비 등	제23조	제42조
명시이월비 등	제24조	제50조
예산안의 국회제출	제33조	-
예산배정	제43조	-
예산의 전용	제46조	제49조
세출예산의 이월	제48조	제50조
기타 결산관련 사항 등	제3장	제4장

특히 지방재정법의 경우 제14조(일시차입금), 제24조(보조금의 신청 등) 등 검토해야 할 법률내용들이 많다.

국가재정법과 지방재정법의 2원 체제 가동도 가능하지만 우리나라의 현행 정부 간 재정제도(intergovernmental fiscal relations/system)를 고려할 때 중앙정부와 지방자치단체가 상이한 예산제도를 채택할 경우 재정 운영의 비효율과 혼란이 초래될 가능성이 매우 높다. 따라서 지방재정관련 법률 외에 국가재정 관련 법률인 지방자치법의 동시 개편이 수반되어야 한다. 특히 제125조(회계연도), 제127조(예산의 편성 및 의결) 등이 개편되어야 한다.

이외에 국가회계법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 지방교육재정교부금법, 조세관련법 등 다양한 법률들을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

또한, 다년도 예산제도가 완전히 정착되려면 법률의 정비 외에 중앙정부와 지방정부 간에 존재하는 각종 제도, 지침, 기준 등에 대한 종합적 개편이 요구된다.

5. 소결

위에서 살펴본 바와 같이 불용액 및 이월비의 규모가 전반적으로 늘어나거나 줄어들지 않고 있다.

불용액은 일반적으로 사업계획을 변경하거나 예산절감을 통하여 발생하기도 한다는 점에서 예산을 비효율적으로 집행한 결과로만 평가할 수 없다.

하지만 2009년에는 이른바 경제위기를 극복하기 위한 예산 조기집행이 서울시는 물론 중앙정부 차원에서 시행되었음에도 1조원 이상의 불용액이 발생한 바 있다. 이는 실국 및 사업소 등이 예산편성과정에서 소요예산을 과다하게 편성하였거나 사업추진과정에서 준비가 부족하여 불용액이 과다하게 발생한 데 원인이 있을 수도 있다.

과약되지는 않았지만 연말에 발생하는 불용액 및 이월비와 이를 줄이기 위한 회계연도 말의 밀어내기식 예산집행 규모까지 합치면 그 규모는 상당할 것으로 추측된다. 이런 낭비성 예산집행과 계획변경 등 집행사유 미발생(불용액), 공사 중 장애요인 발생(이월비), 도시계획 및 설계 등 사전절차 지연(이월비) 등은 단년도 예산제도의 문제점이며, 이런 문제점들은 다년도 예산제도를 통해 보완할 수 있다는 논거가 될 수 있다. 즉, 다년도 예산제도를 통해 연말의 밀어내기식 예산집행 관행을 근절할 수 있으며, 집행사유 미발생에 따른 불용액을 줄일 수 있고, 각종 지연으로 발생하는 이월비도 줄일 수 있다.

하지만 예산불용 문제는 현재 상태보다 조금 개선될 여지는 있지만, 다년도 예산제도를 도입한다고 해서 현 상태를 획기적으로 개선하기는 어려울 것으로 판단된다.

이는 결산 과정에서 세제 잉여금과 같은 예산 불용이나 이월비가 과다하게 발생하는 원인이 회계연도의 기간(단년도/다년도) 또는 예산제도의 미비에 있다기보다는 예산운영시스템과 행태/마인드(계획 및 집행과정에서의 준비성, 엄격성, 예측성 등)가 합리적으로 작동하지 않는 데 있기 때문이다.

예산불용의 발생 원인은 위에서도 살펴본 것처럼 설계/계획 변경, 이해관계

자의 반대, 보상 문제, 기타 각종 공기 지연사유 발생, 예산 과다편성, 예산집행 과정에서의 낙찰차액 발생, 국고보조/시도비보조금 지연 지원, 예산 절감 등으로 구분될 수 있다. 이중 보조금 지연과 예산 절감을 제외한 대부분은 집행부가 해당사업을 다각도로 철저히 검토하지 않은 채 예산사업을 추진하는 데서 발생하는 것이다. 이러한 주장은 서구의 대다수 국가들이 우리와 같은 단년도 예산 제도를 실시하고 있음에도 불구하고 불용액 및 이월비 문제가 발생하지 않는 사실을 통해 뒷받침된다.

예산불용 문제는 예산회계연도의 기간 문제라기보다 행정부의 예산운영 관행 및 행태와 관련되는 것이므로 다년도 예산제도를 도입하더라도 계속해서 발생할 수 있다. 예컨대, 예산불용 문제는 격년도 예산제도를 도입할 경우 지금까지 1년 만에 발생하던 것이 2년 만에 발생할 수도 있는 것이다.

그러므로 예산불용의 원인, 발생 가능성, 허용 범위를 재정법령, 기준, 재정규율 등으로 현재보다 엄격하게 규제하는 방식이 더욱 요구된다. 예산 기술적으로는 예산불용의 대상을 1년 대상, 2년 대상으로 구분하여 접근할 수도 있다. 즉, 격년도 예산제도를 실시하는 경우에도 1년 단위의 ‘잠정 세입세출 결산’을 실시할 수 있는데, 이 경우 불용액을 계산할 수 있고 적절히 활용할 수도 있다.

또한, 이를 뒷받침하기 위해서는 국가재정법 및 지방재정법의 개정이 반드시 뒤따라야 하며, 이들 법률과 관련된 법률인 지방자치법, 국가회계법 등의 개정도 반드시 수반되어야 한다.

제3절 전문가 설문조사

1. 설문조사 개요

서울시(예산담당관), 국회(예산정책처), 교수, 연구원을 대상으로 다년도 예

산제도에 관한 의견조사를 2011년 8월 16일~24일(7일간) 실시하였다. 조사방법으로는 1:1 면접조사를 실시하였으며, 총 93부의 설문지를 수거하였다.

설문내용은 크게 현행 단년도 예산제도에 관한 의견조사와 다년도 예산제도에 관한 의견조사로 구분하였다. 현행 단년도 예산제도에 관한 의견조사에는 다년도 예산제도에 관한 수정 여부, 단년도 예산제도에서의 사업예산 집행 원활함 정도, 다년제적 요소 도입을 통한 재정의 신축적 운영 도움 정도, 계속비제도가 활용되지 않는 이유(서울시) 등의 항목이 포함되었다.

다년도 예산제도에 관한 의견조사에는 다년도 예산제도 도입에 관한 견해, 다년도 예산제도를 도입할 경우 단년도 예산제도와 비교해서 개선되는 효과, 단년도 예산제도를 폐기하고 다년도 예산제도를 도입했을 때의 단점, 다년도 예산제도 도입 시 장애요인, 다년도 예산제도 도입 시 요구되는 사항 등의 항목이 포함되었다.

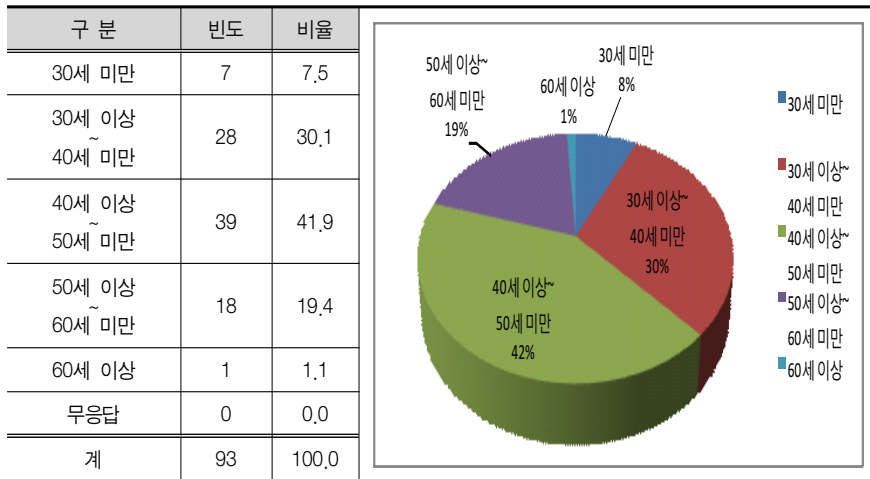
2. 응답자 일반현황

1) 연령

응답자의 연령분포를 살펴보면 ‘40세 이상~50세 미만’이 39명(41.9%)으로 가장 큰 비중을 차지하였고, ‘30세 이상~40세 미만’이 28명(30.1%), ‘50세 이상~60세 미만’이 18명(19.4%)으로 그 뒤를 이었다.

〈표 4-22〉 연령

(단위: %)

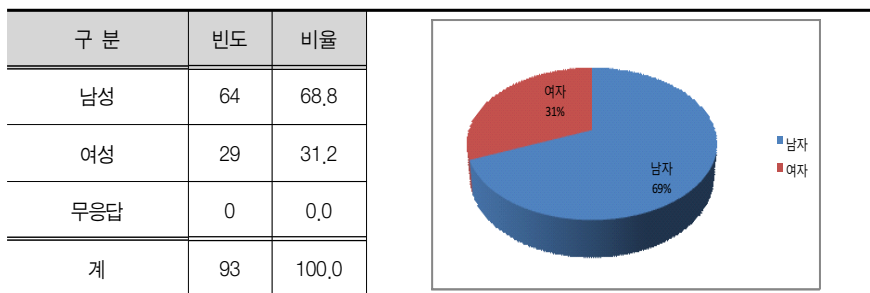


2) 성별

응답자의 성별을 살펴보면 ‘남성’ 64명(68.8%), ‘여성’ 29명(31.2%)으로 나타났다.

〈표 4-23〉 성별

(단위: %)



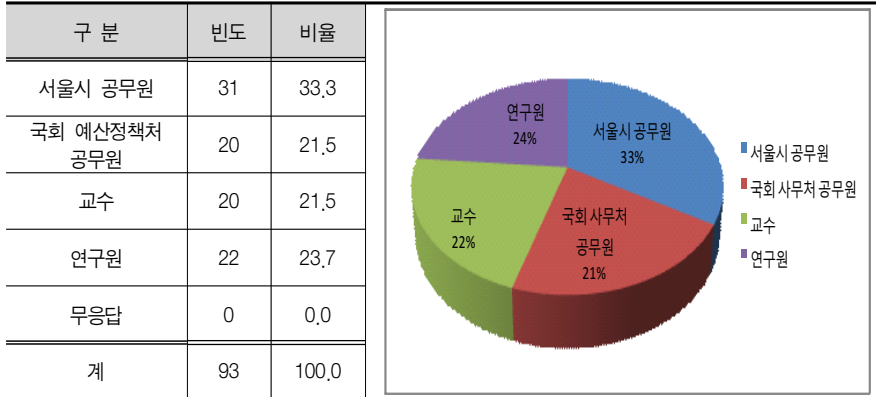
3) 직업

응답자의 직업을 살펴보면 ‘서울시 공무원’ 31명(33.3%), ‘국회 예산정책처

공무원' 20명(21.5%), '교수' 20명(21.5%), '연구원' 22명(23.7%)으로 나타났다.

〈표 4-24〉 직업

(단위: %)

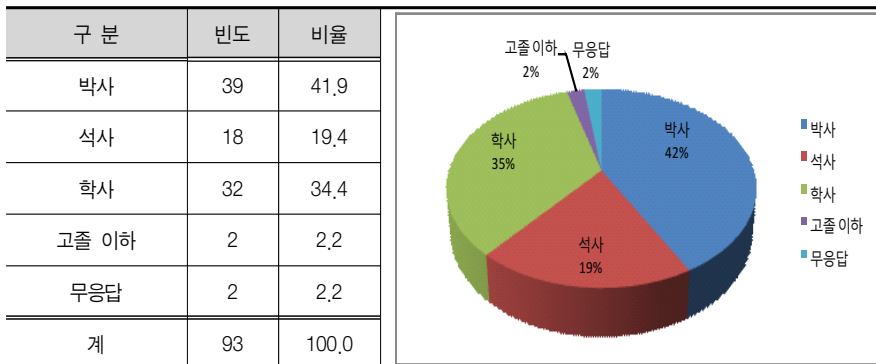


4) 학력

응답자의 학력을 살펴보면 '박사'가 39명(41.9%)으로 가장 큰 비중을 보였고 '학사' 32명(34.4%), '석사' 18명(19.4%), '고졸 이하' 2명(2.2%) 순으로 나타났다.

〈표 4-25〉 학력

(단위: %)



3. 현행 단년도 예산제도에 대한 의견조사 분석

1) 단년도 예산제도에 관한 수정 여부

단년도 예산제도에 관한 수정 여부에 대해서는 ‘현 제도를 유지해야 함’이 54명(58.3%), ‘수정할 필요가 있음’ 39명(41.7%)으로 현 제도를 유지해야 한다는 의견이 16.6% 더 많았다.

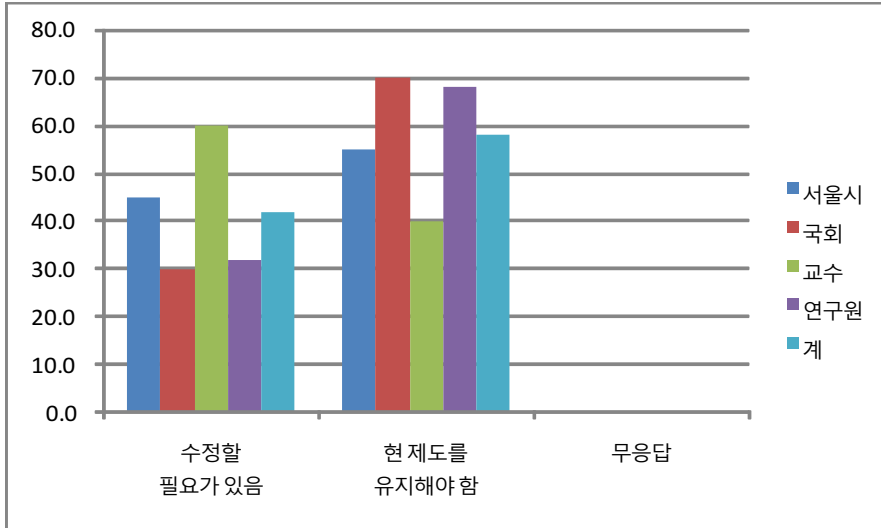
구체적으로 살펴보면 서울시의 경우 ‘현 제도를 유지해야 함’ 17명(54.8%), ‘수정할 필요가 있음’ 14명(45.2%)으로 현 제도를 유지해야 한다는 의견이 9.6% 많았다.

그러나 교수그룹은 ‘수정할 필요가 있음’이 12명(60%)으로 다른 그룹보다 수정에 무게를 두었다.

〈표 4-26〉 단년도 예산제도에 관한 수정 여부

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
수정할 필요가 있음	14 (45.2)	6 (30.0)	12 (60.0)	7 (31.8)	39 (41.7)
현 제도를 유지해야 함	17 (54.8)	14 (70.0)	8 (40.0)	15 (68.2)	54 (58.3)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



〈그림 4-13〉 단년도 예산제도에 관한 수정 여부(단위: %)

2) 단년도 예산제도에서의 사업예산 집행 원활함 정도

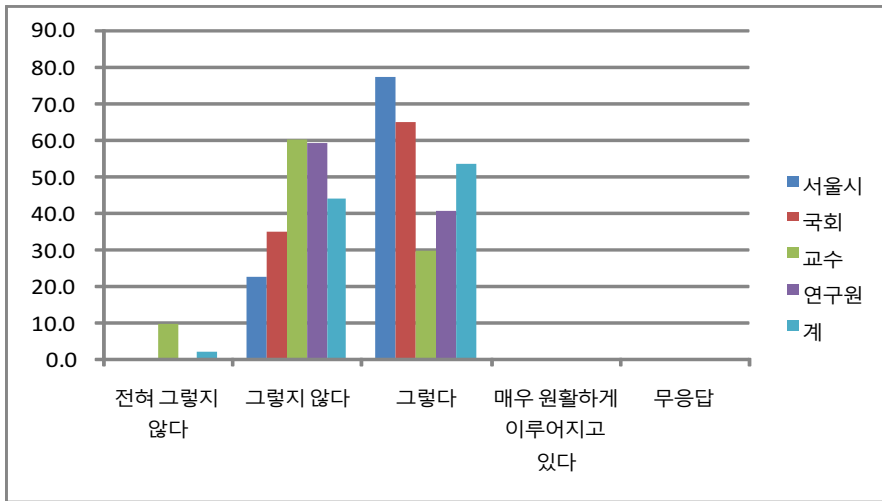
〈표 4-27〉 단년도 예산제도에서의 사업예산 집행 원활함 정도

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
전혀 그렇지 않다	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	2 (2.5)
그렇지 않다	7 (22.6)	7 (35.0)	12 (60.0)	13 (59.1)	39 (44.2)
그렇다	24 (77.4)	13 (65.0)	6 (30.0)	9 (40.9)	52 (53.3)
매우 원활하게 이루어지고 있다	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)

단년도 예산제도에서의 사업예산 집행 원활함 정도를 묻는 질문에는 ‘그렇

다’ 52명(53.3%), ‘그렇지 않다’ 39명(44.2%)으로 나타났다. 특히, 서울시는 24명(77.4%)이 ‘그렇다’라고 응답하였는데 이는 다년도 예산제도에 매우 익숙해 있기 때문인 것으로 판단된다.



〈그림 4-14〉 단년도 예산제도에서의 사업예산 집행 원활함 정도(단위: %)

3) 단년도 예산제도의 장점

단년도 예산제도의 장점을 묻는 질문에는 ‘예산의 수립, 집행과 성과 측정 등의 환류시스템 강화’ 47명(31.4%), ‘재정의 책임성 강화’ 39명(28.3%), ‘재정의 투명성 강화’ 25명(17.5%), ‘사업의 우선순위 선정 용이’ 12명(8.2%), ‘재정의 효율성 증대’ 및 ‘기타’ 각각 11명(7.5%) 순으로 나타났다.

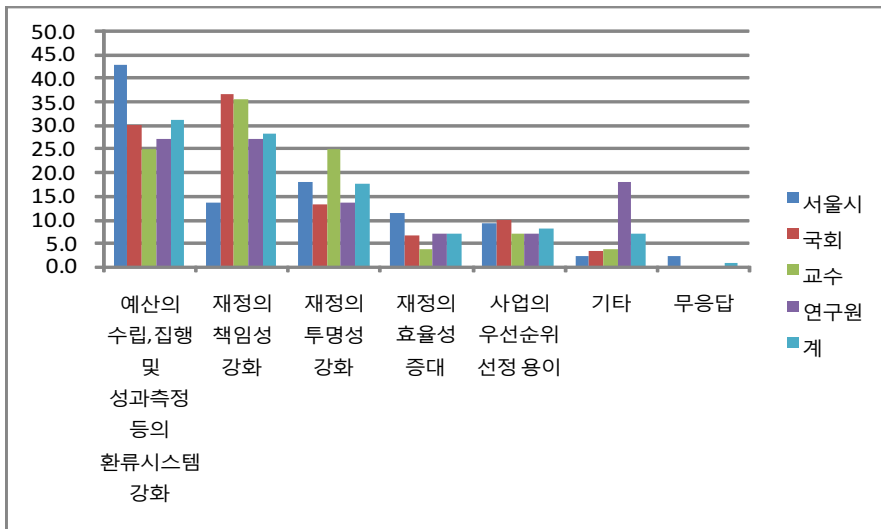
특히 서울시의 경우에는 ‘예산의 수립, 집행과 성과 측정 등의 환류시스템 강화’ 19명(43.2%), ‘재정의 투명성 강화’ 8명(18.2%), ‘재정의 책임성 강화’ 6명(13.6%), ‘재정의 효율성 증대’ 5명(11.4%) 순으로 나타났다. 여기서 ‘예산의 수립, 집행과 성과 측정 등의 환류시스템 강화’는 서울시가 전체보다 11.8% 높게

나타났다.

〈표 4-28〉 단년도 예산제도의 장점

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
예산의 수립, 집행 및 성과 측정 등의 환류시스템 강화	19 (43.2)	9 (30.0)	7 (25.0)	12 (27.3)	47 (31.4)
재정의 책임성 강화	6 (13.6)	11 (36.7)	10 (35.7)	12 (27.3)	39 (28.3)
재정의 투명성 강화	8 (18.2)	4 (13.3)	7 (25.0)	6 (13.6)	25 (17.5)
재정의 효율성 증대	5 (11.4)	2 (6.7)	1 (3.6)	3 (6.8)	11 (7.5)
사업의 우선순위 선정 용이	4 (9.1)	3 (10.0)	2 (7.1)	3 (6.8)	12 (8.2)
기타	1 (2.3)	1 (3.3)	1 (3.6)	8 (18.2)	11 (7.5)
무응답	1 (2.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.6)
계	44 (100.0)	30 (100.0)	28 (100.0)	44 (100.0)	146 (100.0)



〈그림 4-15〉 단년도 예산제도의 장점(단위: %)

4) 단년도 예산제도의 단점

단년도 예산제도의 단점을 묻는 질문에는 ‘재정의 효율성 저하’ 65명(57.7%), ‘예산의 수립, 집행과 성과 측정 등의 환류시스템 약화’ 16명(14.7%), ‘재정의 책임성 저하’ 및 ‘사업의 우선순위 선정 어려움’ 각각 12명(10.3%) 순으로 나타났다.

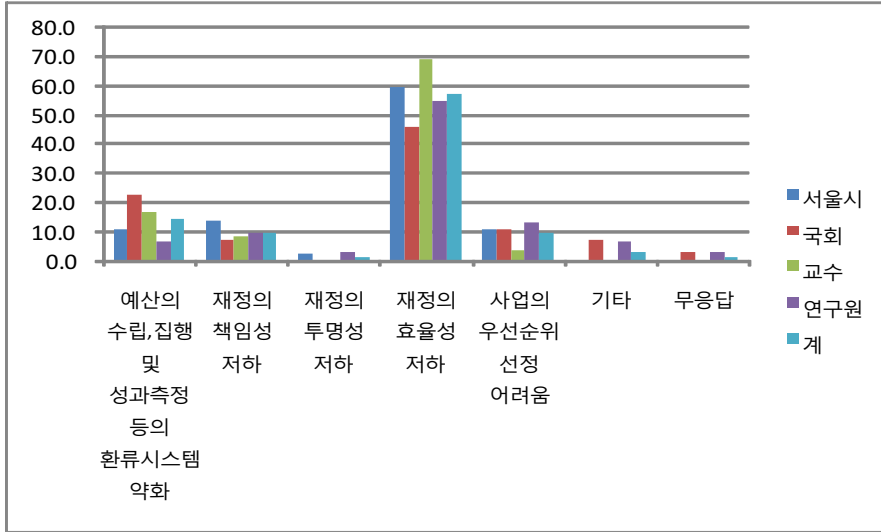
특히, 서울시의 경우 ‘재정의 효율성 저하’ 21명(60.0%), ‘재정의 책임성 저하’ 5명(14.3%), ‘예산의 수립, 집행과 성과 측정 등의 환류시스템 약화’ 및 ‘사업의 우선순위 선정 어려움’ 각각 4명(11.4%) 순으로 나타났다.

즉, 불용액 및 이월비 등의 과도한 발생이 재정의 효율성 저하로 이어진다고 할 수 있다.

〈표 4-29〉 단년도 예산제도의 단점

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
예산의 수립, 집행 및 성과 측정 등의 환류시스템 약화	4 (11.4)	6 (23.1)	4 (17.4)	2 (6.9)	16 (14.7)
재정의 책임성 저하	5 (14.3)	2 (7.7)	2 (8.7)	3 (10.3)	12 (10.3)
재정의 투명성 저하	1 (2.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.4)	2 (1.6)
재정의 효율성 저하	21 (60.0)	12 (46.2)	16 (69.6)	16 (55.2)	65 (57.7)
사업의 우선순위 선정 어려움	4 (11.4)	3 (11.5)	1 (4.3)	4 (13.8)	12 (10.3)
기타	0 (0.0)	2 (7.7)	0 (0.0)	2 (6.9)	4 (3.6)
무응답	0 (0.0)	1 (3.8)	0 (0.0)	1 (3.4)	2 (1.8)
계	35 (100.0)	26 (100.0)	23 (100.0)	29 (100.0)	113 (100.0)



〈그림 4-16〉 단년도 예산제도의 단점(단위: %)

5) 중장기적 재정운용계획의 단년도 예산제도 보완 여부

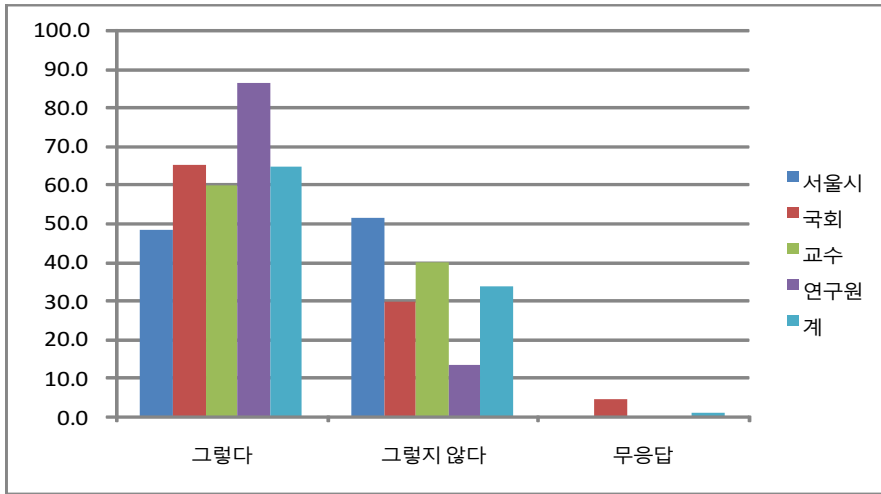
〈표 4-30〉 중장기적 재정운용계획의 단년도 예산제도 보완 여부

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
그렇다	15 (48.4)	13 (65.0)	12 (60.0)	19 (86.4)	59 (64.9)
그렇지 않다	16 (51.6)	6 (30.0)	8 (40.0)	3 (13.6)	33 (33.8)
무응답	0 (0.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.3)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)

중장기적 재정운용계획의 단년도 예산제도 보완이 필요한지를 묻는 질문에는 ‘그렇다’ 59명(64.9%), ‘그렇지 않다’ 33명(33.8%)으로 나타났다. 특히, ‘그렇다’라고 응답한 구성원별 현황을 살펴보면 연구원 86.4%, 국회 65.0%, 교수

60%, 서울시 48.4% 순으로 나타났다. 오히려 서울시는 51.6%가 ‘그렇지 않다’라고 응답하여 상대적으로 중장기적 재정운용계획의 단년도 예산제도 보완에 부정적인 견해를 보이고 있다.



〈그림 4-17〉 중장기적 재정운용계획의 단년도 예산제도 보완 여부(단위: %)

6) 다년제적 요소 도입을 통한 재정의 신축적 운영 도움 정도

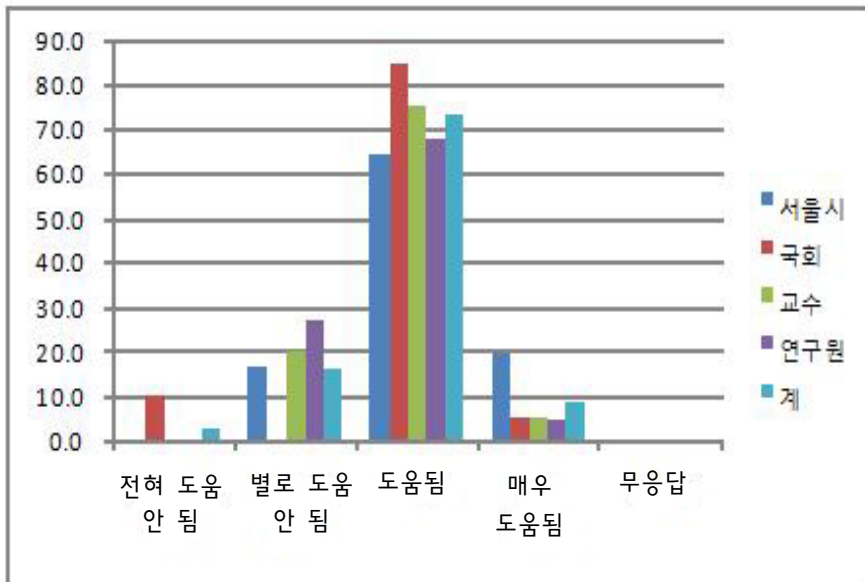
다년제적 요소 도입을 통한 재정의 신축적 운영 도움 정도를 묻는 질문에는 ‘도움됨’ 67명(73.2%), ‘별로 도움 안 됨’ 15명(15.9%), ‘매우 도움됨’ 9명(8.5%) 순으로 나타났다. 특히, 서울시의 경우 ‘도움됨’ 20명(64.5%), ‘매우 도움됨’ 6명(19.4%) 순으로 응답하였다.

전반적으로 다년도 예산제도를 도입했을 때 단년도 예산제도보다 재정이 신축적으로 운영될 것이라고 긍정적으로 평가하고 있다.

〈표 4-31〉 다년제적 요소 도입을 통한 재정의 신속적 운영 도움 정도

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
전혀 도움 안 됨	0 (0.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (2.5)
별로 도움 안 됨	5 (16.1)	0 (0.0)	4 (20.0)	6 (27.3)	15 (15.9)
도움됨	20 (64.5)	17 (85.0)	15 (75.0)	15 (68.2)	67 (73.2)
매우 도움됨	6 (19.4)	1 (5.0)	1 (5.0)	1 (4.5)	9 (8.5)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



〈그림 4-18〉 다년제적 요소 도입을 통한 재정의 신속적 운영 도움 정도(단위: %)

7) 계속비제도가 활용되지 않는 이유

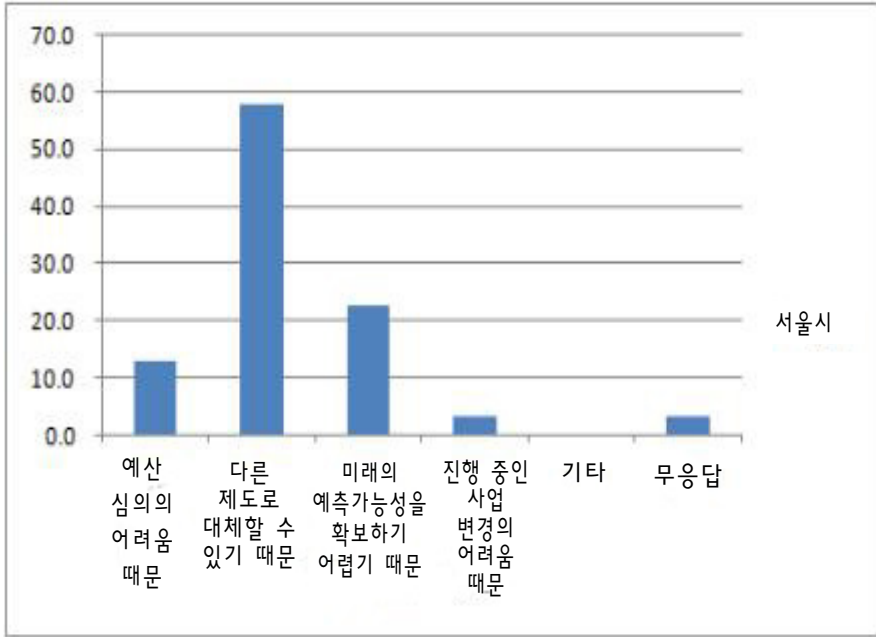
서울시는 계속비제도가 활용되지 않는 이유로 ‘다른 제도로 대체할 수 있기 때문’ 18명(58.1%), ‘미래의 예측가능성을 확보하기 어렵기 때문’ 7명(22.6%), ‘예산 심의의 어려움 때문’ 4명(12.9%), ‘진행 중인 사업 변경의 어려움 때문’ 1명(3.2%) 순으로 응답하였다.

즉, 장기계속계약제도, 국가채무부담행위 등 다른 제도가 있기 때문에 계속비 제도가 활용되지 않는 것으로 분석된다. 특히 장기계속계약제도 등이 더 많이 활용되고 있는 이유는 2가지 근거로 설명될 수 있다. 첫째, 개별 사업의 총사업비가 계속 증가하기 때문에 이를 고정시키는 것이 바람직하지 않다는 것이다. 즉, 사업내용이 변경되고 물가가 상승하면 총사업비가 증가할 수밖에 없기 때문에 총사업비를 한정하기 어렵고 바람직하지도 않다는 주장이다. 둘째, 이 제도들은 차후 연도 예산편성을 경직시키기 때문에 경직성 자체가 가져오는 비효율뿐 아니라 정치적 요구를 예산에 적절히 반영시키지 못하는 문제점을 가지고 있다는 것이다. 실제로 경제적 필요보다는 정치적 필요성에 의해 남발되는 각종 지역개발사업공약을 수행하기 위한 예산배정을 배제할 수 없는 것이 현실이다.

〈표 4-32〉 계속비제도가 활용되지 않는 이유

(단위: 명, %)

구 분	서울시
예산심의의 어려움 때문	4 (12.9)
다른 제도로 대체할 수 있기 때문	18 (58.1)
미래의 예측가능성을 확보하기 어렵기 때문	7 (22.6)
진행 중인 사업 변경의 어려움 때문	1 (3.2)
기타	0 (0.0)
무응답	1 (3.2)
계	31 (100.0)



〈그림 4-19〉 계속비 제도가 활용되지 않는 이유(단위: %)

4. 다년도 예산제도에 대한 의견조사

1) 다년도 예산제도 도입에 관한 의견

다년도 예산제도 도입에 관한 의견을 묻는 질문에는 ‘중기재정계획의 기속력을 확보하여 다년제적 예산운용을 가능하게 함’ 35명(38.8%), ‘도입가능성을 검토해 볼 필요가 있음’ 33명(33.8%), ‘본격적으로 도입할 필요가 있음’ 13명(14.7%) 순으로 나타났다.

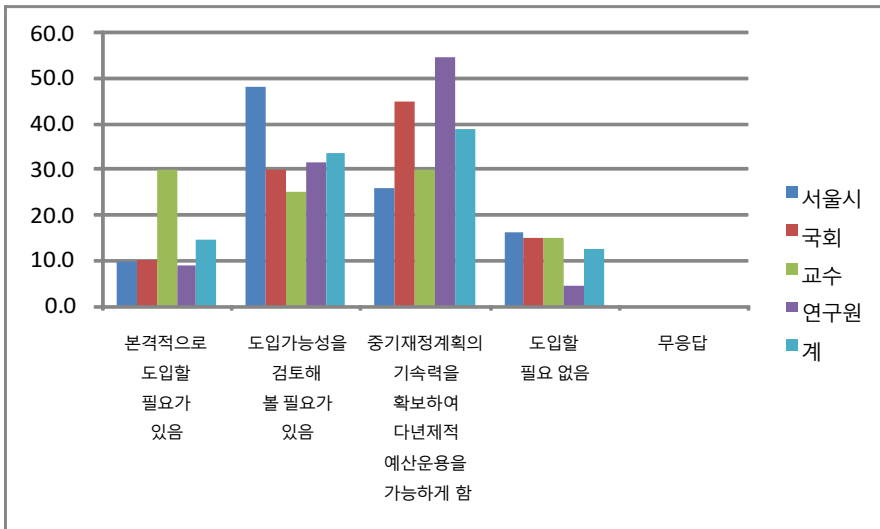
특히, 서울시의 경우 ‘도입가능성을 검토해 볼 필요가 있음’ 15명(48.4%), ‘중기재정계획의 기속력을 확보하여 다년제적 예산운용을 가능하게 함’ 8명(25.8%), ‘도입할 필요 없음’ 5명(16.1%) 순으로 나타나 도입에 관해 좀 더 적극

적인 모습(58.1%)을 보이고 있다.

〈표 4-33〉 다년도 예산제도 도입에 관한 의견

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
본격적으로 도입할 필요가 있음	3 (9.7)	2 (10.0)	6 (30.0)	2 (9.1)	13 (14.7)
도입가능성을 검토해 볼 필요가 있음	15 (48.4)	6 (30.0)	5 (25.0)	7 (31.8)	33 (33.8)
중기재정계획의 기속력을 확보하여 다년제적 예산운용을 가능하게 함	8 (25.8)	9 (45.0)	6 (30.0)	12 (54.5)	35 (38.8)
도입할 필요 없음	5 (16.1)	3 (15.0)	3 (15.0)	1 (4.5)	12 (12.7)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



〈그림 4-20〉 다년도 예산제도 도입에 관한 의견(단위: %)

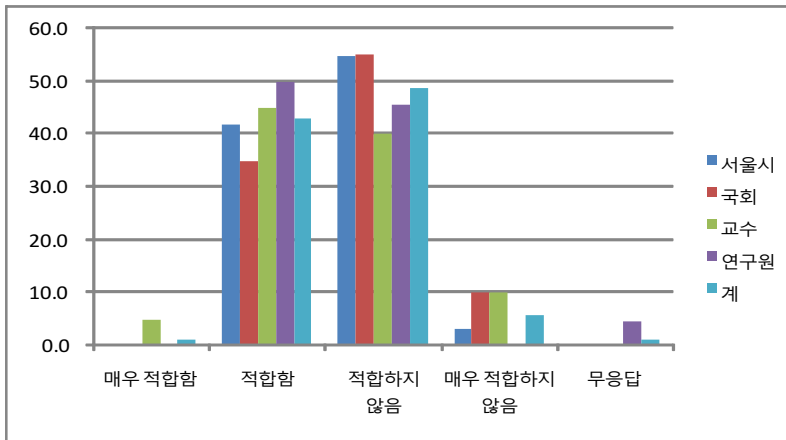
2) 다년도 예산제도의 우리나라 재정운영시스템에의 적합 정도

〈표 4-34〉 다년도 예산제도의 우리나라 재정운영시스템에의 적합 정도

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
매우 적합함	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	1 (1.3)
적합함	13 (41.9)	7 (35.0)	9 (45.0)	11 (50.0)	40 (43.0)
적합하지 않음	17 (54.8)	11 (55.0)	8 (40.0)	10 (45.5)	46 (48.8)
매우 적합하지 않음	1 (3.2)	2 (10.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	5 (5.8)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (4.5)	1 (1.1)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)

다년도 예산제도의 우리나라 재정운영시스템에의 적합 정도를 묻는 질문에는 ‘적합하지 않음’ 46명(48.8%), ‘적합함’ 40명(43.0%)으로 나타났다. ‘적합함’이나 ‘매우 적합함’이라고 응답한 비율을 보면 교수와 연구원 각각 50.0%, 서울시 41.9%, 국회 35.0%로 나타나 교수와 연구원이 다년도 예산제도의 우리나라 재정운영시스템에의 적합 정도에 대해 좀 더 긍정적으로 평가하고 있다.



〈그림 4-21〉 다년도 예산제도의 우리나라 재정운영시스템에의 적합 정도(단위: %)

3) 다년도 예산제도의 도입 이유

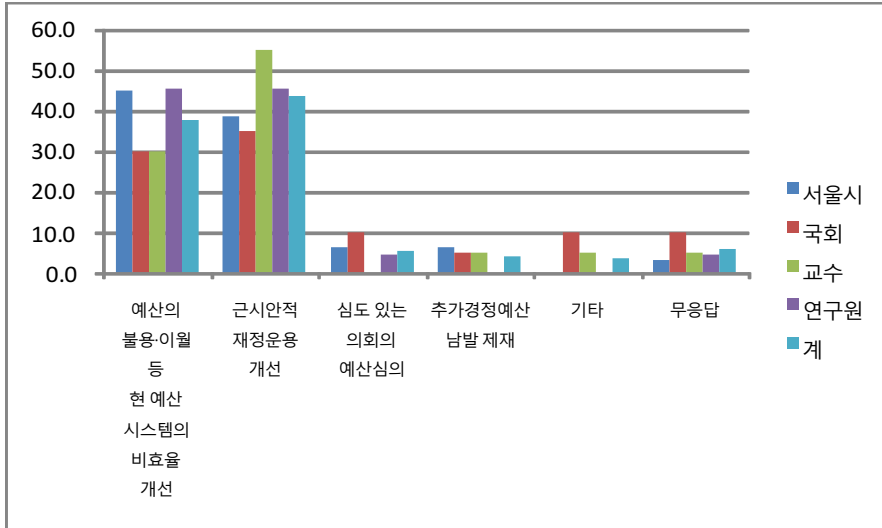
다년도 예산제도 도입 이유를 묻는 질문에는 ‘근시안적인 재정운용의 개선’ 40명(43.5%), ‘예산의 불용·이월 등 현 예산시스템의 비효율 개선’ 36명(37.7%) 순으로 나타났다. 서울시의 경우 ‘예산의 불용·이월 등 현 예산시스템의 비효율 개선’ 14명(45.2%), ‘근시안적인 재정운용의 개선’ 12명(38.7%) 순으로 나타났다.

즉, 단년도 예산제도의 문제점인 예산의 불용·이월 등 현 예산시스템의 비효율, 근시안적 재정운용 등이 다년도 예산제도의 도입 논거가 되는 것이다.

〈표 4-35〉 다년도 예산제도의 도입 이유

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
예산의 불용·이월 등 현 예산시스템의 비효율 개선	14 (45.2)	6 (30.0)	6 (30.0)	10 (45.5)	36 (37.7)
근시안적인 재정운용의 개선	12 (38.7)	7 (35.0)	11 (55.0)	10 (45.5)	40 (43.5)
심도 있는 의회의 예산심의	2 (6.5)	2 (10.0)	0 (0.0)	1 (4.5)	5 (5.2)
추가경정예산의 남발 제재	2 (6.5)	1 (5.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	4 (4.1)
기타	0 (0.0)	2 (10.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	3 (3.8)
무응답	1 (3.2)	2 (10.0)	1 (5.0)	1 (4.5)	5 (5.7)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



〈그림 4-22〉 다년도 예산제도의 도입 이유(단위: %)

4) 단년도 예산제도를 폐기하고 다년도 예산제도를 도입했을 때의 장점

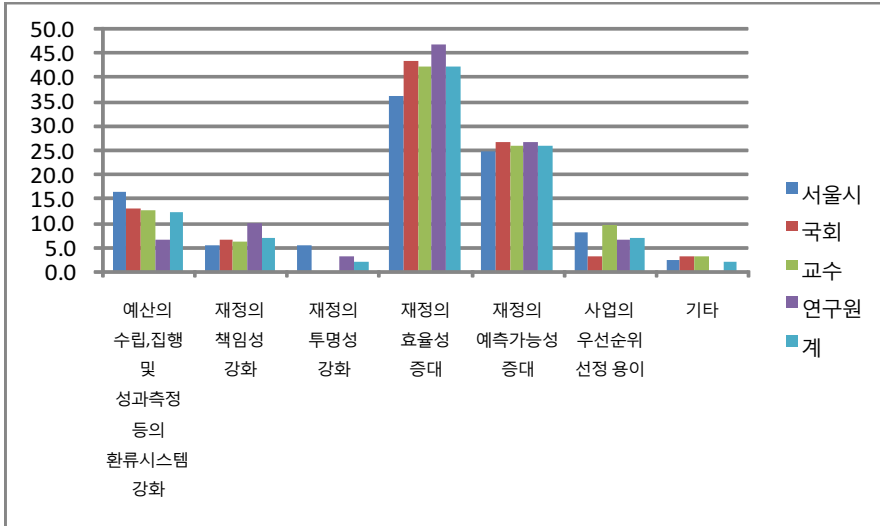
단년도 예산제도를 폐기하고 다년도 예산제도를 도입했을 때의 장점을 묻는 질문에는 ‘재정의 효율성 증대’ 53명(42.0%), ‘재정의 예측가능성 증대’ 33명(26.0%), ‘예산의 수립, 집행 및 성과 측정 등의 환류시스템 강화’ 16명(12.4%) 순으로 나타났다. 서울시는 ‘재정의 효율성 증대’ 13명(36.1%), ‘재정의 예측가능성 증대’ 9명(25%), ‘예산의 수립, 집행 및 성과측정 등의 환류시스템 강화’ 6명(16.7%) 순으로 나타났다.

〈표 4-36〉 다년도 예산제도를 도입했을 때의 장점

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
예산의 수립, 집행 및 성과 측정 등의 환류시스템 강화	6 (16.7)	4 (13.3)	4 (12.9)	2 (6.7)	16 (12.4)
재정의 책임성 강화	2 (5.6)	2 (6.7)	2 (6.5)	3 (10.0)	9 (7.2)
재정의 투명성 강화	2 (5.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.3)	3 (2.2)
재정의 효율성 증대	13 (36.1)	13 (43.3)	13 (41.9)	14 (46.7)	53 (42.0)
재정의 예측가능성 증대	9 (25.0)	8 (26.7)	8 (25.8)	8 (26.7)	33 (26.0)
사업의 우선순위 선정 용이	3 (8.3)	1 (3.3)	3 (9.7)	2 (6.7)	9 (7.0)
기타	1 (2.8)	1 (3.3)	1 (3.2)	0 (0.0)	3 (2.3)
무응답	0 (0.0)	1 (3.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.8)
계	36 (100.0)	30 (100.0)	31 (100.0)	30 (100.0)	127 (100.0)

즉, 다년도 예산제도의 도입을 통해 단년도 예산제도의 문제점인 예산의 불용·이월 등 현 예산시스템의 비효율 개선해 근시안적 재정운영 등을 해소할 수 있을 것으로 기대하고 있다.



〈그림 4-23〉 다년도 예산제도를 도입했을 때의 장점(단위: %)

5) 다년도 예산제도의 도입 시 단년도 예산제도와 비교해서 개선되는 효과

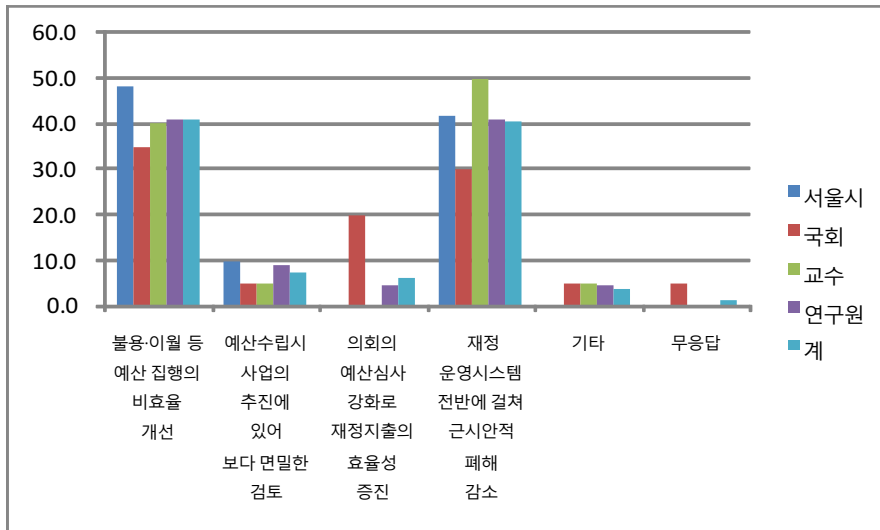
다년도 예산제도를 도입할 경우 단년도 예산제도와 비교해서 개선되는 효과를 묻는 질문에는 ‘비용·이월 등 예산 집행의 비효율 개선’ 39명(41.1%), ‘재정 운영시스템 전반에 걸쳐 근시안적 폐해감소’ 38명(40.7%)으로 나타나 설문자 대부분인 77명(91.8%)이 응답한 것으로 나타났다.

즉, 다년도 예산제도를 통해 예산을 좀 더 장기적 관점에서 효율적으로 사용할 수 있다는 뜻으로 분석된다.

〈표 4-37〉 단년도 예산제도와 비교해서 개선되는 효과

(단위: 명, %)

구분	서울시	국회	교수	연구원	계
불용·이월 등 예산 집행의 비효율 개선	15 (48.4)	7 (35.0)	8 (40.0)	9 (40.9)	39 (41.1)
예산수립시 사업의 추진에 있어 보다 면밀한 검토	3 (9.7)	1 (5.0)	1 (5.0)	2 (9.1)	7 (7.2)
의회의 예산심사 강화로 재정지출의 효율성 증진	0 (0.0)	4 (20.0)	0 (0.0)	1 (4.5)	5 (6.1)
재정운영시스템 전반에 걸쳐 근시안적 폐해감소	13 (41.9)	6 (30.0)	10 (50.0)	9 (40.9)	38 (40.7)
기타	0 (0.0)	1 (5.0)	1 (5.0)	1 (4.5)	3 (3.6)
무응답	0 (0.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.3)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



〈그림 4-24〉 단년도 예산제도와 비교해서 개선되는 효과(단위: %)

6) 단년도 예산제도를 폐기하고 다년도 예산제도를 도입했을 때의 단점

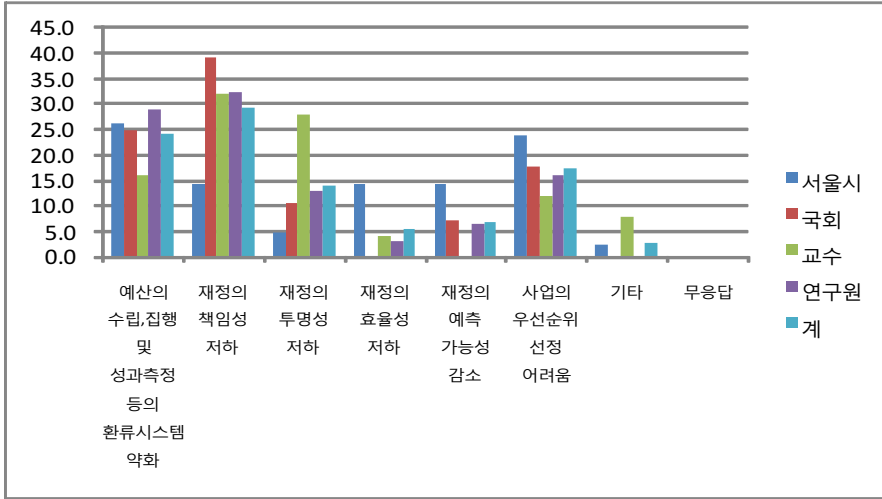
단년도 예산제도를 폐기하고 다년도 예산제도를 도입했을 때의 단점을 묻는 질문에는 ‘재정의 책임성 저하’ 35명(29.5%), ‘예산의 수립, 집행 및 성과 측정 등의 환류시스템 약화’ 31명(24.1%), ‘사업의 우선순위 선정의 어려움’ 23명(17.4%) 순으로 나타났다.

서울시의 경우 ‘예산의 수립, 집행 및 성과 측정 등의 환류시스템 약화’ 11명(26.2%), ‘사업의 우선순위 선정의 어려움’ 10명(23.8%), ‘재정의 책임성 저하’ 6명(14.3%) 순으로 나타났다.

〈표 4-38〉 다년도 예산제도를 도입했을 때의 단점

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
예산의 수립, 집행 및 성과 측정 등의 환류시스템 약화	11 (26.2)	7 (25.0)	4 (16.0)	9 (29.0)	31 (24.1)
재정의 책임성 저하	6 (14.3)	11 (39.3)	8 (32.0)	10 (32.3)	35 (29.5)
재정의 투명성 저하	2 (4.8)	3 (10.7)	7 (28.0)	4 (12.9)	16 (14.1)
재정의 효율성 저하	6 (14.3)	0 (0.0)	1 (4.0)	1 (3.2)	8 (5.4)
재정의 예측가능성 감소	6 (14.3)	2 (7.1)	0 (0.0)	2 (6.5)	10 (7.0)
사업의 우선순위 선정의 어려움	10 (23.8)	5 (17.9)	3 (12.0)	5 (16.1)	23 (17.4)
기타	1 (2.4)	0 (0.0)	2 (8.0)	0 (0.0)	3 (2.6)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
계	42 (100.0)	28 (100.0)	25 (100.0)	31 (100.0)	126 (100.0)



(그림 4-25) 다년도 예산제도를 도입했을 때의 단점(단위: %)

7) 다년도 예산제도의 도입 시 단년도 예산제도와 비교해서 발생하는 문제점

다년도 예산제도를 도입할 경우 단년도 예산제도와 비교해서 발생하는 문제점을 묻는 질문에는 ‘의회의 예산심의·의결 기능이 저하’ 30명(35.0%), ‘장기적인 예측이 어렵기 때문에 효율적인 예산편성을 할 수 없음’ 31명(30.9%), ‘돌발상황에 예산을 탄력적으로 적용하기가 어려움’ 26명(27.3%) 순으로 나타났다.

국회와 교수 그룹은 각각 ‘의회의 예산심의·의결 기능이 저하’를 가장 큰 문제점으로 지적한 반면, 서울시의 경우에는 ‘장기적인 예측이 어렵기 때문에 효율적인 예산편성을 할 수 없음’ 16명(51.6%), ‘돌발상황에 예산을 탄력적으로 적용하기가 어려움’ 10명(32.3%), ‘의회의 예산심의·의결 기능이 저하’ 4명(12.9%) 순으로 나타났다.

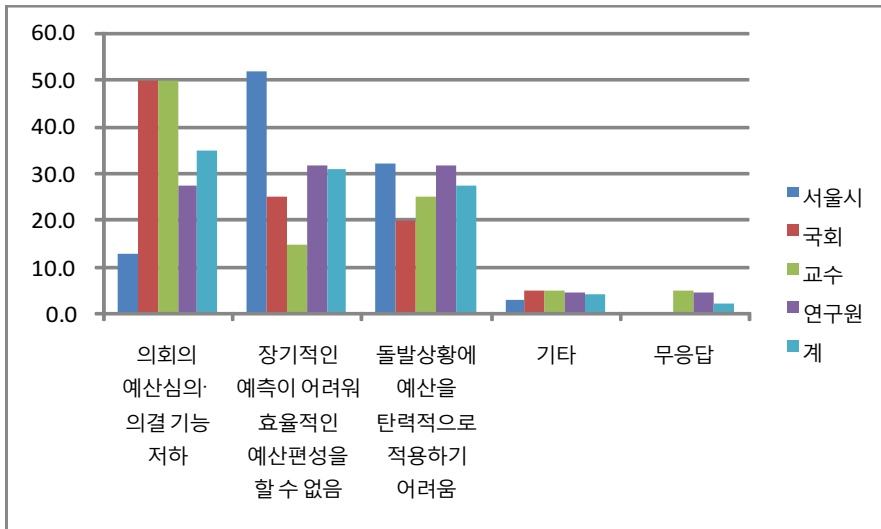
서울시는 행정의 집행에 우선순위를 두고 있고, 국회와 교수 그룹은 예산을 통한 의회의 견제기능을 중요하게 생각한 것으로 풀이된다. 특히 ‘의회의 예산심의의결 기능이 저하’는 의회의 권한 침해를 뜻하는 것으로 지방자치의 근본

취지에 역행한다고 판단하는 것으로 분석된다.

〈표 4-39〉 단년도 예산제도와 비교해서 발생하는 문제점

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
의회의 예산심의·의결 기능이 저하	4 (12.9)	10 (50.0)	10 (50.0)	6 (27.3)	30 (35.0)
장기적인 예측이 어렵기 때문에 효율적인 예산편성을 할 수 없음	16 (51.6)	5 (25.0)	3 (15.0)	7 (31.8)	31 (30.9)
돌발상황에 예산을 탄력적으로 적용하기가 어려움	10 (32.3)	4 (20.0)	5 (25.0)	7 (31.8)	26 (27.3)
기타	1 (3.2)	1 (5.0)	1 (5.0)	1 (4.5)	4 (4.4)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.0)	1 (4.5)	2 (2.4)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



〈그림 4-26〉 단년도 예산제도와 비교해서 발생하는 문제점(단위: %)

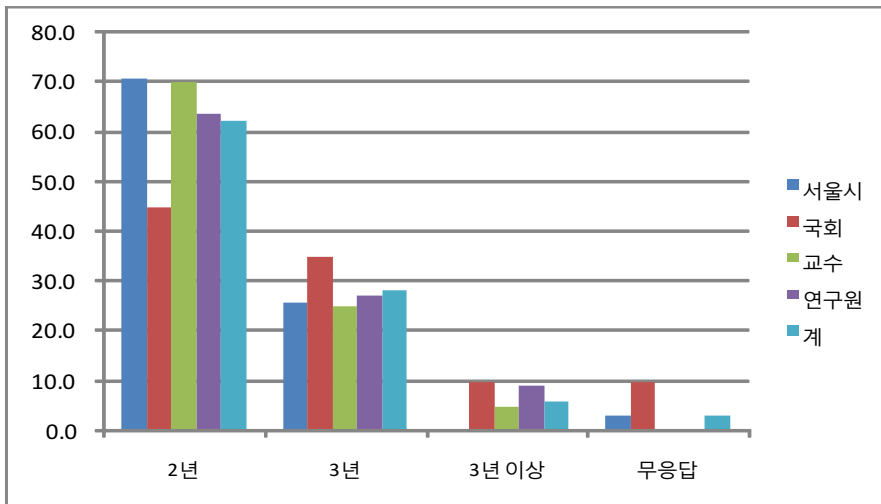
8) 다년도 예산제도 도입 시 적당한 회계순기 정도

다년도 예산제도 도입 시 적당한 회계순기 정도를 묻는 질문에는 ‘2년’ 59명 (62.4%), ‘3년’ 26명(28.3%) 순으로 나타났는데 국회를 제외한 그룹의 과반수가 ‘2년’이 적당한 회계순기라고 판단하고 있다.

〈표 4-40〉 다년도 예산제도 도입 시 적당한 회계순기 정도

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
2년	22 (71.0)	9 (45.0)	14 (70.0)	14 (63.6)	59 (62.4)
3년	8 (25.8)	7 (35.0)	5 (25.0)	6 (27.3)	26 (28.3)
3년 이상	0 (0.0)	2 (10.0)	1 (5.0)	2 (9.1)	5 (6.0)
무응답	1 (3.2)	2 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (3.3)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



〈그림 4-27〉 다년도 예산제도 도입 시 적당한 회계순기 정도(단위: %)

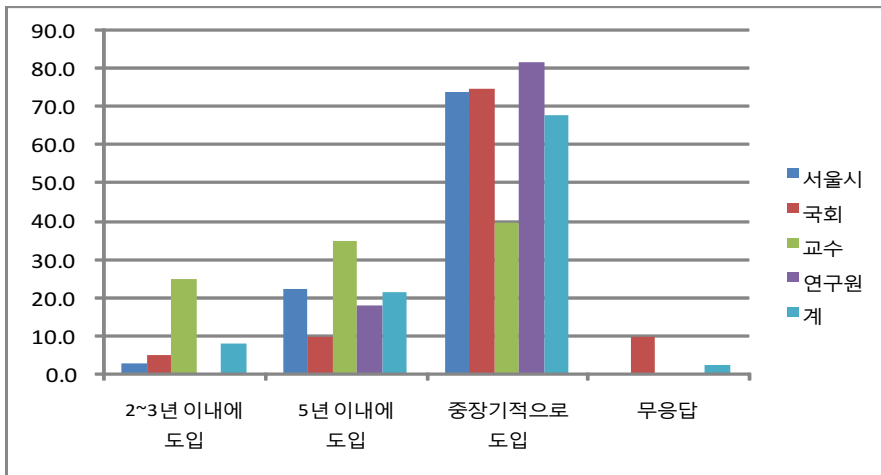
9) 다년도 예산제도 도입 시기

다년도 예산제도 도입 시기를 묻는 질문에는 ‘중장기적으로 도입’ 64명 (67.8%), ‘5년 이내에 도입’ 20명(21.4%) 순으로 나타났다. 다년도 예산제도 도입에 상당히 신중한 태도를 보이고 있으며 도입을 위해서는 계속적으로 다각적인 검토 및 사회적인 합의가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 4-41〉 다년도 예산제도 도입 시기

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
2~3년 이내에 도입	1 (3.2)	1 (5.0)	5 (25.0)	0 (0.0)	7 (8.3)
5년 이내에 도입	7 (22.6)	2 (10.0)	7 (35.0)	4 (18.2)	20 (21.4)
중장기적으로 도입	23 (74.2)	15 (75.0)	8 (40.0)	18 (81.8)	64 (67.8)
무응답	0 (0.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (2.5)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



〈그림 4-28〉 다년도 예산제도 도입 시기(단위: %)

10) 다년도 예산제도 도입 시 장애요인

다년도 예산제도 도입 시 장애요인을 묻는 질문에 ‘2년 이상 다년간의 세입·세출을 추정하기 어려움’ 43명(44.8%), ‘의회의 예산의결권을 침해할 소지가 있음’ 16명(18.4%), ‘국가보조금, 교부금 등 중앙-지방 간의 재정관계에서 여러 문제들이 발생함’ 15명(15.6%), ‘국가재정법 및 관련 법률의 개정 등이 번거롭고 혼란을 가중시킴’ 14명(15.6%) 순으로 나타났다.

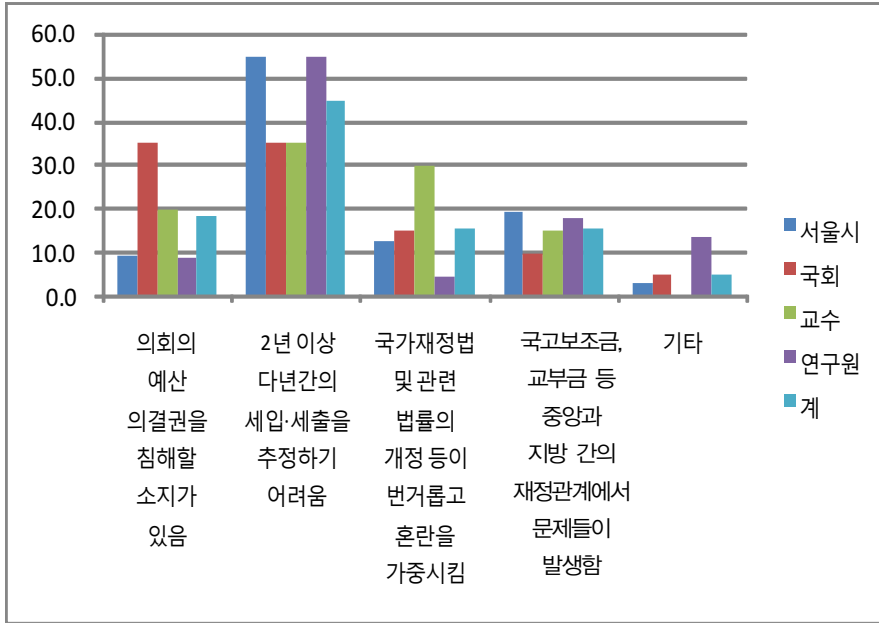
서울시의 경우 ‘2년 이상 다년간의 세입·세출을 추정하기 어려움’ 17명(54.8%), ‘국가보조금, 교부금 등 중앙-지방간의 재정관계에서 여러 문제들이 발생함’ 6명(19.4%), ‘국가재정법 및 관련 법률의 개정 등이 번거롭고 혼란을 가중시킴’ 4명(12.9%), ‘의회의 예산의결권을 침해할 소지가 있음’ 3명(9.7%) 순으로 나타났다.

특히, ‘2년 이상 다년간의 세입·세출을 추정하기 어려움’은 시행해 본 경험이 전무한 상태에서 대답한 것으로 판단된다.

〈표 4-42〉 다년도 예산제도 도입 시 장애요인

(단위: 명, %)

구 분	서울시	국회	교수	연구원	계
의회의 예산의결권을 침해할 소지가 있음	3 (9.7)	7 (35.0)	4 (20.0)	2 (9.1)	16 (18.4)
2년 이상 다년간의 세입·세출을 추정하기 어려움	17 (54.8)	7 (35.0)	7 (35.0)	12 (54.5)	43 (44.8)
국가재정법 및 관련 법률의 개정 등이 번거롭고 혼란을 가중시킴	4 (12.9)	3 (15.0)	6 (30.0)	1 (4.5)	14 (15.6)
국가보조금, 교부금 등 중앙-지방 간의 재정관계에서 여러 문제들이 발생함	6 (19.4)	2 (10.0)	3 (15.0)	4 (18.2)	15 (15.6)
기타	1 (3.2)	1 (5.0)	0 (0.0)	3 (13.6)	5 (5.5)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



(그림 4-29) 다년도 예산제도 도입 시 장애요인(단위: %)

11) 다년도 예산제도 도입 시 요구되는 사항

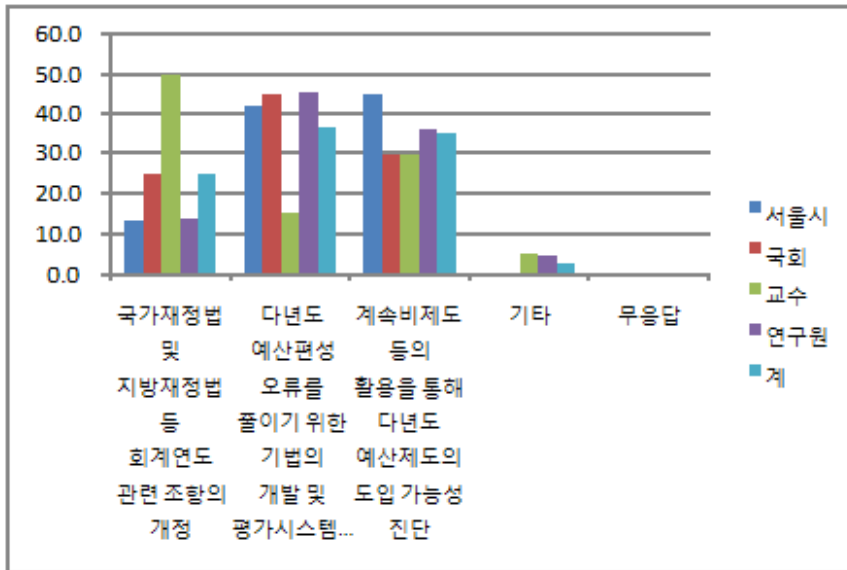
다년도 예산제도 도입 시 요구되는 사항을 묻는 질문에는 ‘다년도 예산편성에의 오류를 줄이기 위한 기법의 개발 및 평가시스템 개발·강화’ 35명(36.8%), ‘계속비제도 등의 활용을 통해 다년도 예산제도의 도입 가능성 진단’ 34명(35.4%), ‘국가재정법 및 지방재정법 등 회계연도 관련 조항의 개정’ 22명(25.4%) 순으로 나타났다.

서울시의 경우 ‘계속비제도 등의 활용을 통해 다년도 예산제도의 도입 가능성 진단’ 14명(45.2%), ‘다년도 예산편성에서의 오류를 줄이기 위한 기법의 개발 및 평가시스템 개발·강화’ 13명(41.9%), ‘국가재정법 및 지방재정법 등 회계연도 관련 조항의 개정’ 4명(12.9%) 순으로 나타났다.

〈표 4-43〉 다년도 예산제도 도입 시 요구되는 사항

(단위: 명, %)

구분	서울시	국회	교수	연구원	계
국가재정법 및 지방재정법 등 회계연도 관련 조항의 개정	4 (12.9)	5 (25.0)	10 (50.0)	3 (13.6)	22 (25.4)
다년도 예산편성에서의 오류를 줄이기 위한 기법의 개발 및 평가시스템 개발·강화	13 (41.9)	9 (45.0)	3 (15.0)	10 (45.5)	35 (36.8)
계속비제도 등의 활용을 통해 다년도 예산제도의 도입 가능성 진단	14 (45.2)	6 (30.0)	6 (30.0)	8 (36.4)	34 (35.4)
기타	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (5.0)	1 (4.5)	2 (2.4)
무응답	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
계	31 (100.0)	20 (100.0)	20 (100.0)	22 (100.0)	93 (100.0)



〈그림 4-30〉 다년도 예산제도 도입 시 요구되는 사항(단위: %)

5. 설문결과 요약

설문조사 결과 다년도 예산제도 도입 시 재정의 신속적 운영, 불용액 및 이월비 등 예산집행의 비효율 개선 등의 효과에 대한 기대가 큰 것으로 나타났다. 하지만 재정의 책임성 저하, 예산수립 및 성과 측정 등 환류시스템 약화, 의회의 권한 침해 등의 문제점도 제기되었다.

전반적으로 다년도 예산제도의 취지 및 타당성에는 공감하지만 현실적인 여건으로 인해 아직은 도입이 시기상조라는 견해가 강한 것으로 분석된다. 이제부터라도 제도화를 위한 지속적인 논리 개발 및 여론 수렴이 필요하다.

제4절 소결

이상을 통해 다년도 예산제도 도입을 위한 제도적 접근이 가능한 부분에 대하여 단기적·장기적 관점에서 중기지방재정계획의 실효성 제고, 계속비제도의 활성화, 불용액과 이월비 분석, 전문가 의견 등을 알아보았다.

중기지방재정계획에 대해서는 앞에서 제시한 개선방안들을 수렴하여 계획형성에 반영한다면 소기의 실효성은 확보할 수 있을 것으로 판단된다. 제대로 된 중기지방재정계획 수립을 위해서는 수립주체의 역량 확보가 필수적인 선결조건이라고 할 수 있을 것이다.

다년도 예산제도의 성격을 띠고 있는 계속비제도나 국고채무부담행위의 경우 다년도 예산제도의 본격적인 시행에 앞서서 시범적으로 적용하여 활용해본다는 측면에서 적극 활용해 볼 필요가 있을 것이다. 이러한 경우에 기대되는 결과를 얻고자 한다면 불확실성에 대해 이전과 같이 신속히 대응할 수 있는 여지가 줄어들 수 있다는 부분을 수용해야 할 것이다. 또한, 행정부의 지출과정에 대한 의회의 통제력이 어느 정도 줄어들든다는 부분도 받아들여야 할 것으로 판

단된다. 이를 통해 지방정부나 기관의 입장에서는 보다 장기간에 걸쳐 진행할 사업을 위한 재원이 확보되고 집행의 자율성도 어느 정도 증대됨으로써 현재 단년도 예산제도하에서 예산을 보다 효율적으로 사용할 수 있는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

본격적 의미의 다년도 예산제도를 도입하기에 앞서서 현재 갖추어진 계속비 제도 및 장기계속계약제도 등을 미리 활용해 보고, 그러한 경험을 통해 나타난 문제점들을 다년도 예산제도까지 확대하여 적용해 본다면 이후 본격적으로 다년도 예산제도가 도입되었다고 가정했을 때, 나타나는 문제점들을 최소화하고 제도 운영의 효율성 및 사업의 안정성을 충분히 확보할 수 있을 것으로 본다.

새로운 제도를 도입하고자 할 때에는 최초도입 시기의 조율(예 : 회계연도 조정 시 최소 공백기간에 대한 대책마련 등), 관련법령(지방자치법, 지방재정법) 정비, 그리고 기관 간 업무협약의 등 주요 핵심사항에 대한 면밀한 검토를 거쳐 시행착오를 줄여야 할 것이다.

제5장 다년도 예산제도의 기대효과와 제반과제

제1절 다년도 예산제도 적용의 기대효과

제2절 다년도 예산제도 준비상의 제반과제

제 5 장

다년도 예산제도의 기대효과와 제반과제

제1절 다년도 예산제도 적용의 기대효과

지금까지 논의한 바와 같이 현재 우리나라는 회계연도의 원칙에 따라 다년도 예산제도를 운영할 수는 없다. 하지만, 이 제도가 도입될 경우의 장점이 존재하는바, 다년도 예산제도가 도입·시행되면 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다.

1. 사업의 장기적 효율성과 합리성 제고

첫째, 진행 중인 대형사업의 연도별 예산이 충분하고 효율적으로 배정될 수 있게 된다. 따라서 사업의 장기적인 효율성과 합리성을 제고시킬 수 있을 것으로 기대된다.

이는 종래 장기 대형공사나 사업들에 대한 사업비 총액을 매년 추정하여 이를 매년 새롭게 배정하던 데서 벗어나, 수개년도 동안 활용할 수 있는 사업비가용총액을 추정한 후 이를 같은 기간에 걸쳐 배정하는 것이 보다 효율적인 데서 나오는 자원배분의 동태적 효율성 확보라고 할 수 있다. 다년도 예산제도를

통한 대형사업에 대한 종합적인 장기계획은 구상된 사업들에 대하여 다양한 대안들을 검토하고, 이들의 우선순위를 철저히 비용-편익 분석을 한 통해 선정한 후, 수개년 동안의 가용재정자원을 예측하여 사업의 우선순위와 사업비 금액에 따라 예산을 배정하며, 배정된 예산의 집행이 철저히 보장될 수 있는 방법으로 운영될 수 있게 할 것이다. 이와 같은 방법으로 예산이 집행되므로 연도별 사업비가 탄력성 있게 운용되며, 사업별 효율성이 제고될 수 있고, 나아가 지방정부 예산에 대한 신뢰감을 증진시킬 수 있을 것이다. 요컨대 서울시의 예산당국이 미래 수년간의 사업비 예산총액을 미리 예측하고 그 한도 내에서 배정할 수 있고 중장기 재정소요액과 사업의 우선순위를 철저히 분석한 후 이에 따라 연차별 예산을 합리적으로 배정할 수 있게 되고, 중장기 재정소요액과 운용에 관심을 기울이게 되어 보다 장기적인 관점에서 예산의 효율적 집행을 추구할 수 있게 된다.

한편, 자원을 특정 사업 부문에 시급히 증가배분하거나 감소배분하도록 하는 충분한 이유가 발생한 경우(예컨대 새로운 기술적 진보), 이에 대한 예산의 수준은 예산연도의 중간에서도 변경될 수 있어야 하고, 그에 따라 다년도 계획도 조정될 수 있어야 한다. 이 경우에도 다년도 예산은 안정성을 유도하는 역할을 하게 될 것이다. 즉, 다년도적 예산제도가 상례화된다면, 서울시의 예산부서 및 시의회는 언제나 예산변경에 대하여 보다 장기적 안목을 견지할 것이므로 큰 영향을 미치지 않는 소소한 변경을 가하는 경우가 훨씬 드물게 될 것으로 판단된다.

2. 주요사업들에 대한 심층검토

둘째, 다년도 예산회계연도 제도의 도입은 지방의회로 하여금 주요사업들에 대한 심층검토를 가능하게 할 것이다.

일반적으로 현재의 심의기간이 너무 짧다는 것은 현재 지방정부의 예산과정

상에서 문제로 나타나고 있다는 지적이 많다. 국회를 대상으로 한 연구보고서¹⁾에 따르면 1960년대부터 1990년대 초에 이르는 동안 상임위원회의 예비심사기간은 1개 위원회당 평균 5~6일, 1개 부처당 평균 1.8일인데, 80년도 이전보다 이후에 심사일수가 오히려 단기화되어 가는 경향이 있는 것으로 나타난다. 예결위의 경우에도 예산심의 기간이 평균 10일도 안되는데 그중 1/2 이상을 정책질의에 쓰고 있는 실정이다. 앞에서 언급한 바와 같이 지방정부의 경우 예산심의 기간이 실제로 한 달여에 불과할 정도로 촉박하다. 이 때문에 모든 분야의 기능을 포괄하는 세출예산을 합리적 기준에 의해 철저히 심사하는 것은 어렵다고 할 수 있다.

특정 대형공사사업의 경우 5~10년 또는 그 이상의 기간이 소요되는데 이 기간 동안 주변 여건의 변화, 기술적 환경의 변화에 따라 사업계획이 변경되거나 예산상의 추가요소 발생으로 제약요인이 많이 생겨난다고 할 수 있다.

이 경우 다년도 예산제도는 사업의 보다 장기적인 구상과 검토에 기초하여 소요분석, 대안개발, 평가 및 검토, 대안의 선택의 전 과정에서 심도 있는 평가의 시간적 또는 주의 환기적 기능을 수행하게 된다는 데 큰 의의가 있다. 예컨대 도시철도 건설 계약의 일정과 비용이 1년을 넘어 장기적 안목에서 일단 편성되고 보고된 경우, 그러한 일정 및 비용계획의 효력을 전제하기 전에 이미 작성과정에서 보다 체계적인 도입절차를 모색하게 될 것이며, 연례적으로 일정에 쫓겨 보고하던 과중한 예산편성업무를 일정 부분 덜어주는 효과를 거두어 사업 추진에서 보다 신중한 검토를 할 수 있는 여력을 갖게 될 것이다.

1) 오세민, “한국국회예산심의의 과제-예산심의의 현황과 문제점”, 서울대학교 행정대학원 국가정책과정 제42회 국가정책세미나(1992. 10. 8), pp.4~20

3. 비용절감 효과 상승

셋째, 다년도 예산제도는 정부대형사업 계약에서 자재의 일시 다량구입으로 인한 낮은 단가 적용, 선주문으로 인한 낮은 단가 적용, 다년도에 걸친 가격동결에 의한 장래 인플레이션 효과 배제 등을 통한 비용절감 효과를 가져다 줄 수 있다. 특히 일반적으로 그 기획에서 완성에 이르기까지 여러 해가 소요되는 장기계약사업 부문에서의 절감효과는 매우 현저할 것이다. 이는 더욱이 사업초기에 투입되는 자금의 규모가 큰 경우에 그 절감효과가 더욱 클 것으로 예상할 수 있다.

이는 앞에서 분석한 계속비제도(집중투자방식의 예산편성)의 활용을 통해 나타나는 장점을 향후의 다년도 예산제도에 적용하여 그 기대편익을 추정해 볼 수 있을 것이다.

제2절 다년도 예산제도 준비상의 제반과제

1. 단위연도 선정의 문제

우선 예산회계연도를 몇 년 단위로 하여 설정할 것인가의 문제가 제기된다. 이에에는 다음과 같은 문제들이 충분히 고려되어야 할 것이다.

첫째, 이론상으로는 예산회계연도의 단위연도와 해당사업의 사업주기(Life cycle of each program)가 가급적 일치되도록 설정되어야 타당하다고 할 수 있다. 예컨대, 명확한 사업시작과 종결을 가진 사업의 경우 사업주기에 맞추어 예산회계연도가 설정된다면, 사업계획 및 집행과 자금의 효율적 연계가 가능해져 이상적인 단위연도가 설정될 것이다. 그러나 각 사업의 사업주기가 제각기 다를 것이고, 성격에 따라서는 사업시작과 종결이 명확치 않은 사업도 다수 있을

것이므로 이러한 기준은 일정한 한계를 가질 수밖에 없다.

둘째, 미래예측의 타당성과 정확성을 확보할 수 있는 범위 내로 단위예산연도가 설정됨이 바람직하다. 단위예산연도 내의 편성과 심의는 이 기간 내의 사업 평가를 전제하는바, 편성과 심의의 타당성을 전혀 가늠할 수 없는 지나치게 장기적인 시계(視界)의 설정은 다년도 예산제도의 의의를 반감시킬 것이다. 아울러 이러한 정확한 미래소요 예측의 전제로 ① 다양한 분석기법의 개발과 적극적인 활용, ② 지속적이고 과학적인 통제·평가기능의 강화가 요구됨은 말할 나위 없다.

회계연도 선정과 관련해서 예측가능성의 시간적 한계는 반드시 물리적 시간의 장단과 관련된다고만은 볼 수 없다. 경제적으로 불안정한 변동기에는 차년도인 예산연도의 계획까지도 정확한 예측이 힘들며, 오류를 계속 범할 가능성이 농후해진다. 따라서 사회의 통상적인 정치·경제적 여건 및 변동의 폭을 충분히 감안하여 단위 예산회계연도가 설정되어야 한다.

다년도 예산제도를 실험하고 있는 서구의 예를 보면, 미 국방예산의 경우 복수년도 편성을 시도하고 있으나, 운영유지 예산의 복수년도 편성을 시행하고 있는 스웨덴, 호주 등의 경우는 보통 3년을 단위연도로 하고 있다. 그들이 달성하고자 하는 성과측정치는 3년 예산제에 의해 차기 예산에 연결되며, 이를 위해 정부 각 기관은 예산산출에서 좀 더 정교하고 복잡한 과정을 겪어야 한다. 예산 편성 초기에 기관들은 재무부가 발간한 일반적 지침과 기관의 상황 및 추진사업의 특정평가, 고려 중인 다른 대안 등에 맞춰진 해당부서 특유의 특정적 지침을 받아 지침과 목표로 기능하게 하여 3년 예산을 편성할 수 있도록 하는 것이다(김진홍, 1998).

2. 다년도 예산제도의 적용범위

다년도 예산제도를 도입 시 모든 부문의 예산을 다년도 예산제도를 적용하여

편성할 것인가, 아니면 현재와 같은 단년도 예산제도와 다년도 예산제도를 병존시켜 사업별, 부문별 특성 또는 예산지출의 성격에 따라 이를 이원화할 것인가가 문제가 된다. 또한, 이원화한다면 어느 부문의 예산에 먼저 적용할 것인가도 검토되어야 할 것이다.

만약 일반적으로 예산을 운영유지비와 투자사업비로 구분한다면, 운영유지비에의 다년도 예산제도 적용은 예산총액목표제도 및 다년도 지출계획의 도입을 통한 예산절감의 유인체제로 기능할 수 있다. 경직성 경비의 성격이 강한 운영유지비는 자연성장률과 물가상승에 따라 지속적으로 팽창할 위험이 큰 부문이기 때문에, 예산의 가이드라인 역할을 하는 다년도 예산추정치의 설정을 통해 불필요한 예산팽창을 사전적으로 억제하는 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 한편, 투자사업비에서 예산회계연도의 다년도화는 아무래도 사업비용의 안정적 확보와 동태적 자금지원의 원활화에 더욱 기여할 것으로 여겨진다.

현재 단년도 예산편성방식의 한계를 극복하기 위해 다년도 예산제도를 도입하려면 모든 부문의 예산을 다년도 예산제도를 적용하여 편성해야 하는데, 여기에는 법적, 운영상의 제약이 있으므로 현재와 같은 단년도 예산제도와 다년도 예산제도를 병행시켜 사업별·부문별 특성 또는 예산지출의 성격에 따라 이를 이원화하는 것이 보다 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 이는 또한 전면적 예산제도 개편에 따른 현실적 적응비용을 줄이고 합리적 정책실험이라는 측면에서도 타당하다고 평가된다. 이럴 경우 현실적으로 제기되고 있는 사업의 비효율을 조속히 시정하는 정책실험이 타당하다면, 현재의 장기 대형사업이 기획·계획단계와 집행 단계 간 연계부족에 기인하여 사업의 일관성 부족을 초래하고, 그 결과 사업축소, 재검토, 순연 등 연도별 사업조정건수의 증가를 노정하고 있는 상황을 감안할 때, 장기대형사업의 다년도 예산제도 도입을 진지하게 검토해볼 필요가 있다고 판단된다.

제 6 장 결론 및 정책제언

제1절 결론

제2절 다년도 예산제도 도입을 위한 정책제언

제 6 장

결론 및 정책제언

제1절 결론

계속사업에 대하여 안정적인 예산집행을 보장할 때 비로소 예산은 장기적인 관점에서 편성·운용될 수 있다. 예산당국은 계속사업의 중장기 재정소요액과 운용에 관심을 기울이게 되어 보다 장기적인 관점에서 예산의 효율적 집행을 추구하게 된다. 즉 예산당국은 미래 수년간의 사업비 예산 총액을 미리 예측하고 그 한도 내에서 사업의 우선순위를 철저히 분석한 후 이에 따라 연차별 예산을 합리적으로 배정할 것이다.

일반적으로 우리나라의 단년도 회계원칙이 예산의 중장기적이고도 탄력적인 집행을 방해하는 요인으로 알려져 있다. 이는 당해연도의 세입으로 당해연도의 세출을 충당하여야 한다는 의미의 원칙이지만, 다른 한편으로는 그 해에 집행되는 세출예산의 권한은 그 해의 예산안 심의에서 결정되어야 한다는 뜻도 담고 있다. 그래서 계속비제도와 같은 제도는 단년도 회계원칙의 예외로 간주되어 가능한 한 이의 사용이 억제되고 있는 실정이라 할 것이다.

지방정부부문 내에서 수년간 계속되는 사업이 많아지면 많아질수록 단년도 회계원칙으로는 예산운용의 효율성을 보장하기 어렵다. 대형사업에 대한 사업비 총액을 매년 추정하여 이를 매년 새롭게 배정하기보다는 몇 개 연도 동안

활용할 수 있는 사업비 가용총액을 추정한 후 이를 수개년도에 걸쳐 배정하는 것이 보다 효율적일 것이다. 그런데도 우리나라에서는 수개년의 가용자금계획과 이를 대형사업별로 배분하는 방식으로 세출예산이 편성되지 않고 있다.

정부대형사업에 대한 종합적인 장기계획은 각 부서에서 구상된 사업들에 대하여 다양한 대안을 검토하고, 이들의 우선순위를 철저히 비용-편익분석을 통해 선정한 후, 수개년 동안의 가용재정자원을 예측하여 사업의 우선순위와 사업비 금액에 따라 예산을 배정하며, 배정된 예산의 집행이 철저히 보장될 수 있는 방법으로 수립되어야 할 것이다. 이와 같은 방법으로 예산이 집행될 때 연도별 사업비가 탄력성 있게 운용되며, 정부재정의 효율성이 제고되고 나아가 정부에 대한 신뢰감을 증진시킬 수 있을 것이다.

이러한 원론적 당위성에도 불구하고 현재 정부의 예산활동을 규제하고 있는 국가재정법은 회계연도 단년성을 원칙으로 채택하여 장기계속사업에 대한 자금의 원활한 지원에 문제점을 나타내고 있다고 할 수 있다. 장기간에 걸친 다년도 예산사업의 경우 첫째, 사업이 집행도중에 지연되거나 무산되지 않고 장기적 안목에서 체계적으로 추진될 수 있도록 예산의 안정적 지원이 있어야 할 것이며 둘째, 그러한 예산의 지원이 정확한 사업평가의 우선순위에 따라 적절하게 이루어져 사업추진이 장기적으로 보아 동태적 효율성을 구비할 수 있어야 할 것이다.

한편, 1년단위의 예산제도는 이를 편성하는 데 많은 시간이 소요되어 개별부처의 입장에서 고유업무를 수행하는데 할당할 수 있는 시간이 줄어들게 되고, 의회의 입장에서도 한정된 예산심의기간의 제약 속에 사업의 심층적 검토를 원천적으로 봉쇄한다는 측면에서 문제점을 발견할 수 있다.

위와 같은 측면의 문제들이 가장 두드러지게 나타나는 분야가 정부대형사업이라고 한다면, 우리는 실험적 대안으로 이 사업에 다년도 예산제도의 적용을 진지하게 검토할 필요성을 인정해야 할 것이다. 회계연도의 다년도화를 통하여 정부대형사업에 대한 예산을 어느 정도 안정적으로 확보할 수 있고, 장기적 자

금소요의 효율적 배분을 기할 수 있게 된다면 예산운용에서 효율성은 한층 더 증진될 수 있을 것이며, 아울러 과도한 예산문서의 증가와 매년 주기적으로 반복되는 과도한 예산일정으로부터도 어느 정도 벗어날 수 있으리라 본다.

다년도 예산제도를 도입하는 데 있어 가장 핵심적인 것은 회계연도의 다년도화를 예산과정상의 어느 부분까지 적용할 것인가에 관한 선택으로 판단된다. 우선적으로는 현행 단년도 예산제도를 기본적으로 유지하면서 예산과 사업계획의 연계성을 강화하거나, 계속비제도나 국고채무부담행위와 같은 예외적 제도의 기능을 강화하여 우회적 효과를 거둘 수 있을 것이다. 그러나 초기의 사업금액 및 일정이 확정되지 않고서는 계속비제도의 신속한 적용이 힘들고, 모든 사업을 일일이 계속비제도나 국고채무부담행위로 적용·계약하기도 무리가 있기 때문에, 다년도 예산제도의 필요성은 상존한다고 본다. 단, 이를 위해서는 훨씬 더 치밀하고 정교한 분석기법의 채택과 다양한 검토, 통제·평가체계의 강화가 전제되어야 한다. 미래의 재정경제적 여건과 사업소요의 예측이 불확실한 상황에서 차차년의 예산까지 편성하여야 하는 부담이 크게 작용할 것이기 때문이다. 이를 위해 정확한 경제총량변수들의 예측 및 선정이 이루어져야 할 것이며, 합의된 미래 경제총량변수들의 예측 및 선정도 이루어져야 할 것이다. 또한, 합의된 미래 경제총량변수들의 예측치에 근거한 다각적인 사업평가 및 분석기법이 개발되어야 할 것이다.

다년도 예산제도의 도입은 예산편성 대상기간만을 단지 몇 년으로 늘리는 것이 아니라, 다년도 사업의 동태적 효율성을 확보하는 모든 체계적인 노력과 그것을 뒷받침해줄 수 있는 예산회계정보체계 및 입체적인 정책형성체계의 발전을 포괄적으로 의미하는 광범위한 시도로 이해되어야 할 것이다.

제2절 다년도 예산제도 도입을 위한 정책제언

우리의 현재 상황을 봤을 때, 당장 완전한 다년도 예산제도를 채택할 여건은 아직 미비하다고 판단된다. 이는 이 제도의 활용을 위한 제반 준비가 이루어지지 않은 상황에서 도입했을 경우에 발생할 문제가 많기 때문으로 볼 수 있다. 이에 따라 현 시점에서 다년도 예산제도를 무리하게 도입하기보다 우선적으로 중기지방재정계획의 실효성 확보를 통하여 장기적 시각을 확보하고 동시에 개별 사업들에 대하여 계속비제도와 같은 기존 제도의 활용을 통해 단년도 예산제도의 틀 안에서 다년제적 요소를 도입하는 것이 타당할 것이다.

향후 이러한 제도 운영을 통해 장기적인 관점에서 본격적 의미의 격년도 예산제도를 도입하거나 혹은 관련 법령의 개정 등을 통해 회계연도에서 다년도로 편성할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것을 장기적 대안으로 검토해 볼 수 있을 것으로 판단된다. 다음의 내용을 통해 현 시점에서의 단기적 대안과 향후의 장기적 대안을 제시하고자 한다.

1. 단기적 도입 방안

1) 사전예산제적 요소의 도입을 통한 중기지방재정계획의 실효성 제고

현재 서울시는 예산수립의 과정에서 중기지방재정계획에 맞추어 예산을 편성하기 위해 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 계획과 예산 간에 괴리가 존재하고, 내용에서도 합리성이 결여된 측면이 존재하는 것은 부인할 수 없을 것이다.

이 연구의 앞 장에서는 현재의 중기지방재정계획의 실효성을 제고하기 위한 방안에 대하여 제도·운영상의 범주로 알아보았다. 제도·운영상의 개선방안을 통한 실효성 제고와 더불어 이 연구에서는 사전예산제적 요소의 도입을 통해 중기지방재정계획의 실효성을 제고해 보는 것을 하나의 정책적 대안으로 제

시하고자 한다.

앞 장에서 스웨덴의 사전예산제도 사례에서 언급하였듯이 사전예산제도를 도입할 경우 중기지방재정계획에 대하여 일정한 범위 내에서 보다 실질적인 법적 기속력을 부여할 수 있을 것으로 기대된다. 현재 지방재정법은 ‘지방자치단체의 장은 재정을 계획성있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다’고 규정하고 있는데, 이는 의회에서 검토되고 동의되는 과정을 거치도록 함으로써 법적 기속력이 부여될 수 있도록 하는 것이다. 사전예산의 실질적인 효과 측면에서 볼 때 스웨덴의 준계재정정책법안은 법안의 형식으로 제출되며 의회에서 확정되는 지출총액과 부분별 지출한도에 기속력이 인정된다는 점에서 가장 강력한 형태의 운영방식이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 주요 선진국들의 예에서 나타나는 바와 같이 중장기적인 시각에서 향후 재정의 운용방향을 계획하고 목표치를 설정하는 것은 재정의 건전성과 재정 운용의 효율성을 제고하는 데 있어서 매우 중요한 정책수단의 하나라고 할 수 있다. 따라서 우리나라도 많은 노력과 자원을 투입하여 수립하는 중기지방재정계획이 보다 실질적인 성과를 이끌어낼 수 있도록 하는 제도개선이 필요할 것이다. 물론 스웨덴처럼 중기재정운용계획 그 자체에 법적 기속력을 인정하는 데까지는 이르기 어렵다 하더라도 형식적으로나 실질적으로 그 효과를 높이기 위한 제도개선이 필요할 것이다. 이에 비추어 주요국의 사전예산제도를 연구하여 재정의 투명성 및 예측 가능성을 높이고 중기재정계획의 실효성을 제고시키기 위한 노력이 필요한 시점이라 할 수 있다.

2) 공공건설사업에서의 계속비제도 활용

우리나라의 대형투자사업 수행에는 많은 문제점이 있는 것으로 지적된다. 그 중에서도 특히 완공시점의 연장, 이에 따른 사업비 증가, 기본설계까지 마친 사

업의 백지화 등이 빈번하여 국민경제적인 낭비와 비효율이 초래되는 것으로 평가되고 있다.

이러한 사태의 원인은 어디에 있는가? 예상하지 못한 지가급등, 공사비변화 등의 여러 가지 이유가 있을 수 있으나 매년 지출 우선순위가 낮은 사업까지 동시다발적으로 시행되어 모든 사업의 완공을 동시에 지연시키는 이른바 『분산투자』의 문제도 큰 것으로 평가되고 있다. 정부가 사업내용을 확정할 때 최초계획서의 계획기간에 따라 그 사업의 수년간 총예산을 안정적으로 보장한다면 동시다발적 공사시행 및 이에 따른 사업완공의 지연, 즉 분산투자가 성립할 수 없으며, 이미 지적인 바와 같은 경제적 손실도 발생하지 않게 된다. 그러므로 분산투자에 따른 경제적 손실발생을 방지하는 가장 확실한 방법은 개별 사업에 대한 매년도 예산편성으로 최초 계획과 같이 안정적으로 이루어지도록 하는 것이다.

현 시점에서는 서울시가 수행하는 모든 장기대형사업에 계속비제도를 적용하는 것은 현실적으로 무리라고 판단된다. 이에 따라 우선적으로 낭비적 요소가 많이 발생할 수 있는 대형 공공건설사업을 중심으로 계속비제도를 시범적으로 적용하여 운영해 봄으로써 향후 그 긍정적인 효과를 통해 다른 사업의 영역으로 확대 적용하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

공공건설사업은 공공의 이익을 도모하는 것이 주목적이며, 국민의 복지향상과 편익의 증대뿐만 아니라 경제성장 기여에 대한 사회적 역할 기대도 매우 크다고 할 수 있다. 공공건설사업의 규모를 보면 국가적으로 매년 약 50조원의 예산을 공공부문에 투입하여 경제·사회발전의 기반이 되는 사회시설물의 건설과 정비사업을 수행하고 있다(김상범 외, 2008). 하지만 국내에서 수행되고 있는 공공공사들의 대부분이 초기 계획된 목표를 준수하지 못하고 이로 인한 경제·사회적 손실을 크게 초래하고 있으며, 비효율적인 사업추진 체계와 예산배정은 국내 건설산업의 경쟁력 손실에 큰 요인으로 지적되고 있다.

공공건설사업에서 발생하는 손실 중 가장 큰 영향을 미치는 손실로는 ‘공기지연’과 ‘공사비 증가’를 들 수 있다. 공기지연이 발생할 경우 공사비의 증액은

필수적으로 수반되므로 직·간접적인 손실이 발생하게 된다.

공기지연에는 현재 탄력적 운영을 위해 활용되고 있는 장기계속계약제도가 가장 큰 영향을 미친다고 지적되고 있다(김상범 외, 2008). 예산제도의 하나로 활용되고 있는 장기계속계약은 공사연장의 빈도가 매우 많은 실정이며, 그 원인은 사업초기에 전체 예산이 확보되지 않은 상태에서 사업이 진행되고 있기 때문이다. 새로운 기술개발이나 공사여건의 변화 등으로 인한 설계 변경 때문에 예산이 어쩔 수 없이 변경되어야 하는 경우가 많다는 지적도 있지만, 낭비제거라는 측면에서 본다면 공공건설사업을 추진하는 데 있어서 현재의 장기계속 사업을 계속비사업으로 전환할 필요가 있다고 본다.

본격적으로 계속비제도를 적용하기에 앞서서 그 문제점과 그에 대한 해결책을 제시하면 다음과 같다.

〈표 6-1〉 계속비사업의 현안과 제안사항

분야	계속비제도 적용의 문제점	제안사항
대상사업	계속비사업을 예산의 문제로 다룸	건설사업의 특성에 맞출 필요가 있음
	정치적 사안의 개입이 많음	특화된 건설사업으로서의 인식전환 필요 (계속비 사업이 총사업비의 변경요인이 많은 경우 예산상 불리한 경우도 존재)
	계속비 사업으로 시행하는 건수 적음	기존 장기계속사업의 계속비 사업으로 확대 필요
사업비	연부액이 불합리하게 책정	보상 등에 예산 비중이 큰 경우 총사업비를 사업초기에 가중 배분하는 등의 사업특성에 따른 합리적 배분 필요
	연부액 변경의 어려움	현장여건 등의 변화 등으로 인한 정당한 연부액 변경절차 마련 필요
총괄	계속비 사업의 확대 필요	
	대상사업에 대한 상황식 신청과 하향식 결정을 통한 합리적 사업의 준비와 진행	
	사업의 특성과 진행에 따른 예산 변경의 합리적 기준 마련 필요	

계속비제도를 적용·활용하기 위해서는 철저한 기획력이 바탕이 되어 편성

되고 동시에 사후 관리가 철저히 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 계속비제도 적용 지침서와 원칙·절차를 확립하는 것이 우선시되어야 할 것으로 판단된다.

초기부터 계속비사업으로 추진하는 것은 현실적으로 어려움이 존재하므로, 대부분 현재 활용되고 있는 장기계속사업을 계속비사업으로 전환할 필요가 있다고 본다. 현재 빈번한 공기지연과 이로 인한 사업비 증가의 문제가 꾸준히 제기되어온 공공 건설사업의 경우는 장기계속계약에서 계속비계약으로의 전환을 통해서 낭비적 요소의 제거와 공기단축 효과를 도모할 수 있어 사회적 손실을 줄일 수 있으며, 동시에 서울시 재정의 건전성을 확보하고 합리적인 예산운영을 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

예산편성에서 경직성은 바람직하지 않지만 경직성에 너무 집착하여 안정적인 예산확보를 희생하는 것도 바람직하지 않다. 즉, 충분히 검토하여 꼭 필요하다 고 생각하는 사업에 대해서는 차후연도의 예산편성을 경직시키는 한이 있더라도 안정적인 예산집행을 보장해 주어야 한다. 또한 정치적 논리에 과도하게 좌우되는 예산편성이 바람직하지 않기 때문에 이를 방지하기 위해서라도 안정적 예산집행을 정착시켜야 한다.

결론적으로 예산범위 내에서 발주기관이 책임을 지고 공사를 완공시킬 수 있으며, 분산투자라는 문제를 방지할 수 있도록 사업확정과 동시에 총사업비와 연도별 예산배분을 확정해야 한다. 이를 실현할 수 있는 현실적 방안은 현행 국가재정법에 규정되어 있는 계속비제도의 적용범위를 확대하는 것이라 할 수 있다.

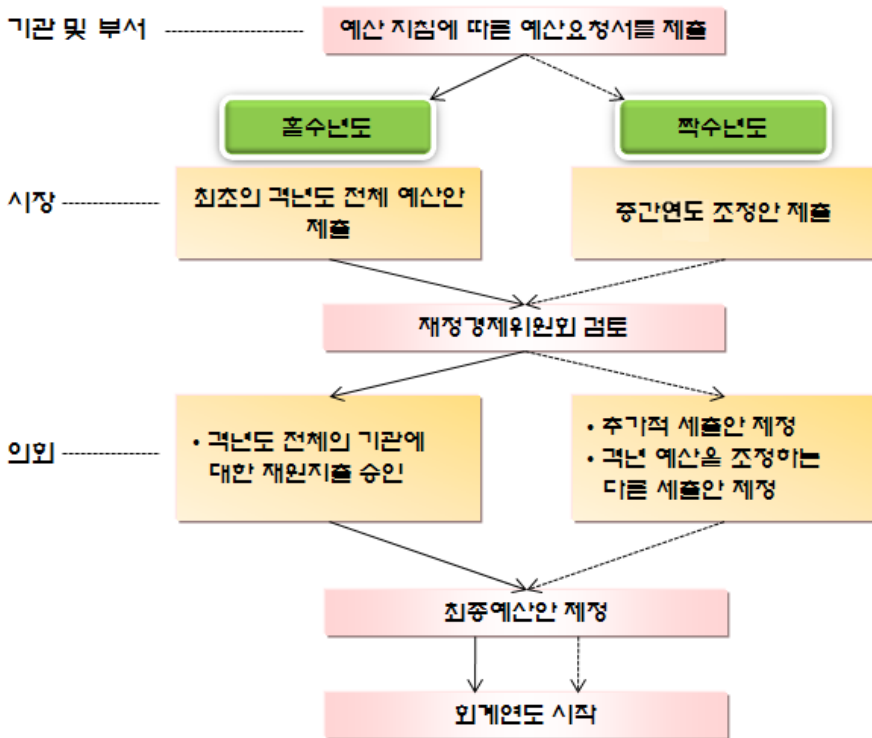
2. 장기적 도입 방안

1) 격년도 예산운영시스템의 서울시 도입

앞의 제3장에서 언급된 미국 주정부의 격년도 예산제도의 장점을 부각하여

현재 서울시 예산제도에 도입할 수 있는 방안을 고려해보고자 한다. 이는 선행적으로 관련 법령의 개정이 필요하며, 이를 통해 회계연도의 단위를 2년으로 설정하여 예산을 운영할 수 있다고 판단된다.

미국 주정부의 격년도 예산제도 운영과정에서 공통되는 사안들을 통해 기본적인 제도의 틀을 구성해보면 <그림 6-1>과 같은 모형을 도출할 수 있다.



<그림 6-1> 격년도 예산제도의 서울시 적용 모형

기본적으로 격년도의 시작점이라 할 수 있는 홀수년도에서는 격년도 전체의 예산안에 대한 승인이 이루어지게 되며 이후 중간연도라 할 수 있는 짝수년도에서는 격년도 전체의 예산안에 대한 조정안을 제출하고 추가경정 등의 예산조정안을 다루게 된다. 결산의 경우는 보고의 형식적 측면이 강하기 때문에 현재

와 같이 1년 단위로 예산사용내역에 대해서 할 수도 있고, 아니면 회계단위에 맞춰 격년도의 형식으로 탄력적으로 설정할 수 있다. 이러한 격년도 모형의 주요 핵심사항을 정리하자면 첫 연도에는 예산 및 사업에 대한 주요 의사결정을 주로 하고, 다음 연도에는 심도 있는 프로그램 평가를 수행할 수 있는 시간적 여유를 확보할 수 있다는 것이다.

이러한 격년도 예산제도를 도입하여 운영할 경우 ① 장기재정 전망과 분석의 질이 제고되고, ② 평가와 성과위주의 운영이 원활해지며, ③ 예산편성에 따른 시간과 금전적 비용의 절감과 같은 긍정적 기대효과가 발생할 수 있다.

그러나 예산편성 중간연도에도 신규사업이 발의될 경우 평가와 성과위주 운영에서의 원활성은 저하될 여지가 있고, 근본적으로 격년제 예산은 예산편성에 개입된 전망기간이 단년도에 비해 길 수밖에 없는 문제점이 있으므로 예측불확실성이 크다는 문제가 있다. 특히, 경제여건의 가변성이 큰 상황이라고 한다면 격년제 예산제도를 운영할 경우 매년 수시로 추경예산편성 등 조정과정이 필요하게 된다.

격년도 예산제도의 도입을 심도 있게 고려해 보고자 한다면, 우선적으로 추진하고자 하는 사업의 우선순위를 결정하고 이후 계획예산과 다년도에 걸쳐 집행될 실제 운영예산 사이의 간극을 줄일 수 있는 정밀한 예산예측기법을 통해 예산 활용의 오차범위를 최소화할 수 있는 노력이 선행되어야 할 것이다.

2) 법제도 개선을 통한 다년도 예산제도 도입 여건 조성

다년도 예산제도를 제대로 도입하려면 지방재정과 관련된 법률들의 개정이 반드시 필요하며 헌법에 대한 재검토도 필요하다.

먼저 헌법 제55조를 살펴보면 “한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다”고 되어 있는데 여기서 규정하는 회계연도가 다년도 예산제도의 장애가 되는지에

대하여는 법리 검토가 필요하다.

법률에서는 국가재정법과 지방재정법의 개정이 반드시 필요하다. 국가재정법에서는 제2조(회계연도), 제3조(회계연도 독립의 원칙), 제17조(예산총계주의), 제20조(예산총칙), 제24조(명시이월비), 제33조(예산안의 국회제출), 제43조(예산배정), 제46조(예산의 전용) 등의 개정이 필요하다. 지방재정법에서는 제6조(회계연도), 제7조(회계연도 독립의 원칙), 제14조(일시차입금), 제24조(보조금의 신청 등), 제34조(예산총계주의), 제40조(예산의 내용) 등의 개정이 필요하다.

또한 지방재정과 관련된 법률인 지방자치법의 동시 개정이 수반되어야 하며 이외에 국가회계법, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률, 지방교육재정교부금법, 조세관련법 등 다양한 법률들을 종합적으로 검토해야 한다.

또한 다년도 예산제도가 완전히 정착되려면 법률의 정비 외에 중앙정부와 지방정부 간에 존재하는 각종 제도, 지침, 기준 등에 대한 종합적 개편이 요구된다.

다년도 예산제도의 성패는 이런 법률 및 각종 제도, 지침 등의 제반여건 조성에 달렸다고 할 수 있다. 즉, 위와 같은 시스템이 구축되어야 다년도 예산제도가 온전하게 작동된다고 할 수 있다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 강순철, 2007, “방위력개선사업 예산편성 시 다년도 예산 적용방안 연구”, 국방대학교 국방사업관리전공 석사학위논문.
- 기획예산처, 2005, “준예산으로 가서는 절대 안되는 이유”, 기자간담회 참고자료.
- _____, 2007, 『주요 선진국의 사전예산제도 운용사례 및 정책적 시사점』, 기획예산처.
- 김상범 · 이정대 · 조지훈, 2008, “계속비 사업 확대에 의한 공공건설사업 파급효과 분석”, 한국건설관리학회, 『한국건설관리학회논문집』, 제9권 제3호, pp.153-163.
- 김시광, 2003, “정부대형투자사업의 계약실태 및 개선방안 : 계속비제도를 중심으로”, 고려대학교 경제학전공 석사학위논문.
- 김재형 · 홍기석 · 이석태, 2000, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구』, 한국개발연구원.
- 김종규, 2002, “주요 OECD 국가들의 다년도 예산제도에 관한 연구”, 국방대학교 국방관리학전공 석사학위논문.
- 김종면, 2006, “다년도 예산제도 고찰”, 한국조세연구원, 『재정포럼』 제115호.
- 김진홍, 1998, “다년도 예산회계연도제도 도입구상에 관한 연구: 국방부문 방위력 개선사업을 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 서울특별시, 2008, 『알기 쉬운 예산실무』.
- 서한교, 2004, “중기지방재정계획의 실효성 확보방안 : 계획과 예산의 연계성을 중심으로”, 영남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 손희준, 1995, “지방예산편성제도의 개선방안”, 『지방행정연구』, 10(3)
- _____, 2004, “중기지방재정계획의 평가모형 개발”, 한국지방재정학회, 『한국지방재정논집』, 9(2).

- 송병록, 2001, “공공투자사업의 적정 사회적 할인을 분석”, 중앙대학교 박사학위논문.
- 송병록·강동진·노정현, 2009, “교통부문 공공투자사업의 적정 사회적 할인을 추정 연구”, 국토연구원, 『국토연구』, 제61권, pp.3-23.
- 신혜룡, 2005, “국가재정운용계획의 성공요건과 국회의 역할”, 『예산춘추』, 2005년 여름호, 국회예산정책처.
- 시·도 공무원교육원, 2008, 『예산실무, 시·도 공무원교육원』.
- 심상달 외 6인, 2004, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구』, 제4판, 한국개발연구원.
- 오영균, 2007, “예산총액배분자율편성제도 예산제도와 국회예산심의에 관한 연구: 사전예산제도도입을 통한 국회심의권강화를 중심으로”, 한국공공관리학회 『한국공공관리학회보』, 제21권 제3호, pp.91-112.
- 옥동석, 1995, 『정부대형투자사업의 선택과 예산편성』, 한국개발연구원
- _____, 1999, “계속비제도와 예산편성의 질서”, 『재정포럼』, 44.
- 윤두섭, 2004, “지방자치단체의 예산편성에 대한 한국·미국 간 비교연구”, 한국공공관리학회, 『한국공공관리학회보』, 18(2), pp.121-148.
- 윤성식, 2003, 『예산론』, 나남출판.
- 윤영진, 1999, “우리나라 차지단체 예산회계제도 어떻게 이뤄지고 있나”, 『지방행정』, 553.
- 이계식·문형표, 1995, 『정부혁신 : 선진국의 전략과 교훈』, 서울 : 한국개발연구원.
- 이규환, 2003, “지방재정의 계획적 운용에 관한 연구 : 중기지방재정계획을 중심으로”, 중앙대학교 국가정책연구소, 『중앙행정논집』, 제17권 제2호.
- 이남국, 2007, “지방자치단체 예산순기의 조정방안”, 『지방재정학회 지방재정세미나』, pp.131-150.
- 이덕만·최종덕·윤용중, 2004, “사전예산제도와 국회의 예산심의-해외사례를 중심으로”, 『예산현안분석』, 제3호, 국회예산정책처
- 이상엽, 1998, “지방예산 편성제도의 발전방안”, 경희대학교 행정문제 연구소, 『행정문제연구』, 5(1).
- 이상호, 1999, “다년도 사업의 예산과정과 장기계속계약제도”, 한국정책학회, 『한국

- 정책학회보」, 제8권 제1호.
- 이선 · 옥동석, 1987, 「공공투자의 적정 할인을 분석」, 한국개발연구원.
- 이원희, 2011, “중기지방재정계획 실효성 제고 방안”, 『한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집』, pp.49-73.
- 이종익, 1998, 『재무행정론』, 박영사.
- 이필중 · 최재영, 2009, “한국 방위력개선사업의 계속비제도 적용 방안 연구”, 『국가전략』, 제15권 2호.
- 전상경, 2008, 『현대지방재정론』, 박영사.
- 정원섭, 2001, “정부예산 편성과정의 문제점과 개선방안 : 정부 간 관계의 측면을 중심으로”, 『한국정책학회 2001년도 하계학술대회 발표논문집』, pp.657-672.
- 한국개발연구원, 1999, 『계속비제도에 대한 외국의 운영사례와 시사점』
- Baumol, W. j, 1968, “On the Social Rate of Discount”, *American Economic Review*, Vol.58, pp.788-802.
- CBO, 1988, *Biennial Budgeting*.
- CBO, 1998, *Common Budgeting*.
- OECD, 1997, *Budgeting for the Future*, OECD/GD(97)178.
- OECD, 2002, *Budgeting Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, PUMA/SBO(2002)9.
- GAO, 2000, *Biennial Budgeting : Three States Experiences*.
- L. F. Jameson Boex, 2000, “Multi-Year Budgeting : A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies”, *Public Budgeting and Finance*, Vol.20, No.2.
- Schick Allen, 1996, “The Road to PPb :The Stages of Budget Reform”, *Public Administration Review*, Vol.26.
- _____, 1998, *Public Expenditure Management*, World Bank Institute.

부
속

다년도 예산제도에 대한 설문지
국가재정법 일부개정법률안(의안)

다년도 예산제도에 대한 설문조사

안녕하십니까?

서울시정개발연구원에서는 현재 「**다년도 예산제도 도입 방안 연구**」라는 주제로 연구를 진행하고 있습니다.

현재 우리나라는 “각 회계연도의 경비는 당해연도 세입으로 충당해야 하며, 매 회계연도의 세출예산은 다음연도에 사용할 수 없다는 원칙(지방재정법 제7조)”에 의하여 단년도 예산제도를 채택하여 예산을 운용하고 있습니다. 하지만 예산운용의 또 다른 측면으로서 회계연도를 다년도로 하여 운영하고자 하는 주장들이 제기되는바, 다년도 예산제도가 우리 실정에 적용될 수 있는가의 여부를 검토해 보고자 이 연구를 수행하고 있습니다.

본 설문을 통해 다년도 예산제도에 대한 실무자와 관련 전문가의 의견을 수렴하고자 합니다. 본 설문조사를 통하여 얻어진 자료는 보다 효율적인 예산시스템을 구축하기 위한 귀중한 자료로만 사용되며, 통계법(제33조)에 의해 비밀이 보장됩니다.

본 설문지를 작성하는데 걸리는 **시간은 10분 정도 소요**됩니다. 귀하의 소중한 답변을 부탁드립니다. 본 설문지와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

2011. 8.

서울시정개발연구원
연구책임 배준식 (02-2149-1220)
연구원 김진수 (02-2149-1205)

응답자 분류

연 령	만()세	성 별	1) 남자 2) 여자
직 업	1) 서울시 공무원	2) 교수	3) 국회 사무처 공무원 4) 연구원
학 령	1) 박사 2) 석사	3) 학사	4) 고졸 이하

현행 단년도 예산제도에 대한 의견조사

■ 회계연도 독립의 원칙 ■

각 회계연도의 경비는 당해연도 세입으로 충당해야 하며, 매 회계연도의 세출예산은 다음연도에 사용할 수 없다는 원칙(지방재정법 제7조)이며, 예산운영상 신축성을 유지하기 위한 회계연도 독립 원칙의 예외로 계속비, 예산의 이월, 세계잉여금의 세입 이입, 지난년도 수입·지출 등이 있음.

[문항 1] 현 국가재정법 제2조에 규정된 회계연도는 매년 1월 1일부터 시작하여 12월 31일에 종료하도록 되어 있습니다. 이러한 단년도 회계제도에 대한 귀하의 의견은 어떠하십니까?

- ___ ① 수정할 필요가 있다.
- ___ ② 현 제도를 유지해야 한다.

[문항 2] 현행 단년도 예산제도하에서 사업예산의 집행이 원활하게 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- ___ ① 전혀 그렇지 않다.
- ___ ② 그렇지 않다.
- ___ ③ 그렇다.
- ___ ④ 매우 원활하게 이루어지고 있다.

[문항 3] 현 단년도 예산제도의 장점은 무엇이라고 생각하십니까?(복수 응답 가능)

- ___ ① 예산의 수립, 집행 및 성과 측정 등의 환류시스템
- ___ ② 재정의 책임성 강화
- ___ ③ 재정의 투명성 강화
- ___ ④ 재정의 효율성 증대
- ___ ⑤ 사업의 우선순위 선정
- ___ ⑥ 기타 _____

[문항 4] 현 단년도 예산제도의 단점은 무엇이라고 생각하십니까?(복수 응답 가능)

- ___ ① 예산의 수립, 집행 및 성과 측정 등의 환류시스템
- ___ ② 재정의 책임성 저하
- ___ ③ 재정의 투명성 저하
- ___ ④ 재정의 효율성 저하
- ___ ⑤ 사업의 우선순위 선정
- ___ ⑥ 기타 _____

[문항 5] 현재 우리나라는 국가재정법상 국가재정운용계획과 지방재정법상 중기지방재정계획을 운용하고 있습니다. 이러한 중장기적 재정운용계획이 단년도 예산제도의 단점을 보완할 수 있다고 생각하십니까?

- ___ ① 그렇다.
- ___ ② 그렇지 않다.

[문항 6] 현재 국가재정법상 단년도 예산제도의 한계를 보완하기 위해서 계속비제도, 국고채무부담행위, 이월제도 등 다년제적 요소를 도입하고 있습니다. 이러한 제도들이 재정의 신속적인 운영에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?

- ___ ① 전혀 도움이 안 된다.
- ___ ② 별로 도움이 안 된다.
- ___ ③ 도움이 된다.
- ___ ④ 매우 도움이 된다.

[문항 6-1] 서울시 예산담당관

현재 단년도 예산제도의 보완제도로써 계속비제도가 활용되고 있는데,
2010년도에 서울시는 계속비제도를 활용한 적이 없는 것으로 조사되었습니다.
계속비제도가 활용되지 않고 있는 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ___ ① 의회의 예산의결권 침해라는 인식으로 인한 예산심의의 어려움 때문
- ___ ② 대체할 수 있는 제도(예: 장기계속계약제도)의 활용으로 대체할 수 있기 때문
- ___ ③ 미래의 예측가능성을 확보하기가 어렵기 때문
- ___ ④ 진행 중인 사업 변경의 어려움 때문
- ___ ⑤ 기타

다년도 예산제도에 대한 의견조사

■ 다년도 예산제도 ■

현재 대부분 OECD 회원국은 예산제도에서 다년제적 요소를 채택하여 시행하고 있음. 이는 단년도 예산제도의 한계를 보완하기 위하여 다년도 시각에서 자원배분 의사결정을 하도록 하기 위한 것임.

■ 격년도 예산제도 ■

현재 가장 보편적으로 활용되고 있는 다년도 예산제도는 격년도 예산제도(biennial budgeting)라고 할 수 있음. 이는 단년도 예산제도에 대한 보완적 성격이 아니라 대체성이 강한 제도로서, 예산의 편성 및 승인을 2년 주기의 격년제로 시행하는 제도임

[문항 1] 다년도 예산제도 도입에 대한 귀하의 의견은?

- ___ ① 관련 법령 개정을 통해 본격적인 다년도 예산제도를 도입할 필요가 있다.
- ___ ② 다년제적 예산제도라 할 수 있는 계속비제도의 활용을 통해 도입가능성을 검토해볼 필요가 있다.
- ___ ③ 중기재정계획(혹은 중기지방재정계획)의 기속력을 확보하여 다년제적 예산운용을 가능하게 한다.
- ___ ④ 도입할 필요가 없다.

[문항 2] 귀하는 다년도 예산제도가 우리나라의 재정운영시스템상 적합하다고
생각하십니까?

- ___ ① 매우 적합하다.
- ___ ② 적합하다.
- ___ ③ 적합하지 않다.
- ___ ④ 매우 적합하지 않다.

[문항 3] 다년도 예산제도의 도입이 필요하다면 그 이유는 무엇입니까?

- ___ ① 예산의 불용·이월 등 현 예산시스템의 비효율 개선
- ___ ② 근시안적인 재정운용의 개선
- ___ ③ 심도 있는 의회의 예산심의
- ___ ④ 추가경정예산의 남발 제재
- ___ ⑤ 기타 _____

[문항 4] 현재의 단년도 예산제도를 폐기하고 다년도 예산제도(예를 들어
격년제 예산제도를 도입한다면 그 장점은 어디에 있다고
생각하십니까?(복수 응답 가능)

- ___ ① 예산의 수립·집행·성과 측정 등 환류시스템이 강화될 것이다.
- ___ ② 재정의 책임성이 강화될 것이다.
- ___ ③ 재정의 투명성이 강화될 것이다.
- ___ ④ 재정의 효율성이 증대될 것이다.
- ___ ⑤ 재정의 예측가능성이 증대될 것이다.
- ___ ⑥ 사업 우선순위의 선정이 용이해질 것이다.
- ___ ⑦ 기타 _____

[문항 4-1] 다년도 예산제도를 도입하여 운영할 경우 현 단년도 예산제도에
비해 어떤 점에서 개선되는 효과가 크다고 생각하십니까?

- ___ ① 불용·이월 등 예산 집행의 비효율을 개선할 수 있다.
- ___ ② 예산수립 시 사업의 추진에 있어 보다 면밀한 검토를 할 수 있다.
- ___ ③ 의회의 예산심사 강화로 재정지출의 효율성을 증진시킬 수 있다.
- ___ ④ 재정운영시스템 전반에 걸쳐 근시안적 폐해를 줄일 수 있다.
- ___ ⑤ 기타 _____

[문항 5] 현재의 단년도 예산제도를 폐기하고 다년도 예산제도(예를 들어
격년도 예산제도)를 도입한다면 그 단점은 어디에 있다고
생각하십니까?(복수 응답 가능)

- ___ ① 예산의 수립·집행·성과 측정 등 환류시스템이 약화될 것이다.
- ___ ② 재정의 책임성이 약화될 것이다.
- ___ ③ 재정의 투명성이 약화될 것이다.
- ___ ④ 재정의 효율성이 감소할 것이다.
- ___ ⑤ 재정의 예측가능성이 감소할 것이다.
- ___ ⑥ 사업 우선순위의 선정이 어려워질 것이다.
- ___ ⑦ 기타 _____

[문항 5-1] 다년도 예산제도를 도입하여 운영할 경우 현 단년도 예산제도에
비해 어떤 점에서 문제가 발생할 것이라고 생각하십니까?

- ___ ① 의회의 예산심의·의결 기능이 저하될 여지가 있다.
- ___ ② 예산수립 시 장기적인 예측이 어렵기 때문에 효율적인 예산편성을 할 수
없다.
- ___ ③ 사업 추진 중에 설계변경과 같은 돌발상황에 예산을 탄력적으로
적용하기가 어렵다.
- ___ ④ 기타 _____

[문항 6] 만약 다년도 예산제도를 도입한다면 어느 정도의 회계순기가
적당하다고 생각하십니까?

- ___ ① 2년
- ___ ② 3년
- ___ ③ 3년 이상

[문항 7] 다년도 예산제도를 도입한다면 그 시기는?

- ___ ① 2~3년 이내에 시급히 도입해야 한다.
- ___ ② 5년 이내에 도입해야 한다.
- ___ ③ 중장기적으로 도입해야 한다.

[문항 8] 중앙정부와 지방정부가 다년도 예산제도를 도입하는 데 있어서
장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?(예: 격년도 예산제도)

- ___ ① 의회의 예산의결권을 침해할 소지가 있다.
- ___ ② 2년 이상 다년간의 세입·세출을 추정하기 어렵다.
- ___ ③ 국가재정법 및 관련 법률의 개정 등이 번거롭고 혼란을 가중시킨다.
- ___ ④ 국고보조금, 교부금 등 중앙-지방 간의 재정관계에서 여러 문제가 발생한다.
- ___ ⑤ 기타 _____

[문항 9] 다년도 예산제도를 도입하는 데 있어서 우선적으로 요구되는 사항은 무엇이라고 생각하십니까?

- ___ ① 국가재정법(§2, §3) 및 지방재정법(§6, §7) 등의 회기년도 관련 조항의 개정
- ___ ② 다년도 예산편성에서의 오류를 줄이기 위한 기법의 개발 및 평가시스템 개발·강화
- ___ ③ 회계연도 독립 원칙의 예외적인 제도라 할 수 있는 계속비제도 등의 활용을 통해 다년도 예산제도의 도입 가능성 진단
- ___ ④ 기타 _____

귀하의 소중한 답변에 감사드리며, 소중한 연구자료로만 활용하도록 하겠습니다. 다시 한 번 설문에 응답해 주신데 감사드립니다. 귀하의 건강을 기원합니다.

국가재정법 일부개정법률안

(이용섭의원 대표발의)

의안 번호	12833
----------	-------

발의연월일: 2011. 8. 10.

발 의 자: 이용섭·최종원·김재윤
장병완·이석현·강창일
김영진·강기정·송민순
박은수·양승조 의원
(11인)

제안이유

완성에 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업 예산은 「헌법」 제55조 제1항 및 「국가재정법」 제23조에 따른 계속비로 편성되거나 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제21조에 따른 장기계속계약제도를 적용하여 집행되고 있음.

장기계속계약제도는 국회심의 없이 총액으로 계약입찰이 이루어지고 각 연도 사업비는 국회가 의결한 예산한도 내에서 집행되므로, 사정변경에 따라 실시시기 등을 조정하기가 용이하여 예산집행의 신속성을 확보하는 장점이 있지만 당초 사업계획보다 공사기간이 지연되면서 사업비가 증가하여 예산이 낭비될 수 있다는 문제점이 있음.

또한 장기계속계약제도는 정부가 다년도에 걸친 사업을 계약하면서 예산안은 당해 연도에 소요되는 금액만 국회에 제출하기 때문에 대규모 개발사업의 총예산에 대해 국회가 심의하기 어려운 측면도 있음.

계속비제도는 국회의 의결을 거쳐 총사업비와 연부액이 결정되므로 사업이 일관성 있게 추진될 수 있고 재정낭비를 방지할 수 있는 이점이 있는데, 다만 예산집행이 경직된다는 단점이 있음.

실례를 살펴보면 2005년 9월 감사원은 “감사결과처분요구서 : 내륙 물류기반 시설 확충실태”를 통해 장기계속계약제도로 운영된 고속도로는 당초 6.5년에서 13.4년으로, 일반국도는 6.6년에서 14년으로 각각 공기가 지연된 반면, 계속비로 운영된 기간국도공사는 당초 7.1년에서 7.3년으로 변경되어 대부분 공기가 준수되고 있다고 지적하면서 한정된 예산을 효율적으로 활용하는 방안을 마련 하도록 통보한 바 있음.

이러한 문제점에도 불구하고 정부는 수년도를 요하는 사업에 대해 계속비제도보다 장기계속계약 제도를 더 많이 적용하고 있는데, 실제로 2010년도에 추진된 공공 건설사업을 보면 계속비 공사는 건수기준으로 1.5%(13/844건), 금액기준으로 8.7%(3,870억원/4조 4,280억원)에 그치고 있는 반면, 장기계속계약 공사는 건수기준으로 18.1%(153/844건), 금액기준으로 80.3%(3조 5,540억원/4조 4,280억원)를 차지하고 있음.

국회, 전문가, 시민단체 등에서 장기계속계약 제도가 재정운용의 신속성을 기할 수 있다는 이점에도 불구하고 이를 적용한 계약이 증가하면서 비효율적인 재정편성이 이루어지고 있으며, 재정건전성 확보측면에서 중장기사업에 대해 계속비 제도가 더 많이 적용되어야 한다는 지적이 있음.

따라서 중장기사업 예산을 편성함에 있어서 최소한 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업에 대하여는 계속비 또는 국고채무부담행위로 예산안을 편성하여 국회의 의결을 얻도록 하여 계속비제도 활성화를 도모하고, 전년도 계속비 대비 변동사항에 대한 평가분석보고서를 예산안에 첨부하도록 하여 계속비에 대한 국회의 심의도 강화하고자 함.

주요내용

가. 국회에 제출하는 예산안의 첨부서류에 계속비에 관하여 전년도에 제출한 명세서의 지출예정액 대비 각 사업별 변동사항·변동요인 및 관리계획에 대한 평가·분석보고서를 추가함(안 제34조제3호의2 신설).

나. 대규모 개발사업예산 중 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업에 대하여는 계속비 또는 국고채무부담행위로 편성하도록 함(안 제39조제2항).

법률 제 호

국가재정법 일부개정법률안

국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제34조에 제3호의2를 다음과 같이 신설한다.

3의2. 계속비에 관하여 전년도에 제출한 제3호의 명세서의 지출 예정액 대비 각 사업별 변동사항·변동요인 및 관리계획에 대한 평가·분석보고서

제39조제1항 본문 중 “그 중 하나의”를 “각각의”로, “당해 연도의”를 “연도별로 구분하여”로 하고, 같은 항 단서 중 “동시에”를 “같은 연도의 예산으로”로 하며, 같은 조 제2항 전단 중 “당해 연도

에 필요한”을 “필요한”으로 하고, 같은 항 후단 중 “그 사업이 지연되지 아니하도록 예산안을 적정하게 편성하여야 한다”를 “계속비 또는 국고채무부담행위로 예산안을 편성하여야 한다”로 한다.

제50조제1항 전단 및 후단 중 “총사업비”를 각각 “총사업비·연부액”으로 하고, 같은 조 제2항 중 “사업에”를 “사업과 국회가 그 의결로 요구하는 사업에”로 하며, 같은 조 제3항을 삭제하고, 같은 조 제4항을 제3항으로 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 2012년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(계속비 편성에 관한 적용례) 제39조제2항 후단의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정되는 사업부터 적용한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제34조(예산안의 첨부서류) 제 33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p><u><신설></u></p> <p>4. ~ 14. (생략)</p> <p>제39조(대규모 개발사업예산의 단계별 편성) ① 각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 대규모 개발사업에 대하여는 타당성조사 및 기본설계비·실시설계비·보상비(담수물지역에 대하여 보상하</p>	<p>제34조(예산안의 첨부서류) --</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----.</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p><u>3의2. 계속비에 관하여 전년도에 제출한 제3호의 명세서의 지출예정액 대비 각 사업별 변동사항·변동요인 및 관리계획에 대한 평가·분석보고서</u></p> <p>4. ~ 14. (현행과 같음)</p> <p>제39조(대규모 개발사업예산의 단계별 편성) ① -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p>

는 경우와 공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 대하여 보상하는 경우를 제외한다)와 공사비의 순서에 따라 그 중 하나의 단계에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 당해 연도의 예산으로 요구하여야 한다. 다만, 부분완공 후 사용이 가능한 경우 등 사업의 효율적인 추진을 위하여 기획재정부 장관이 불가피하다고 인정하는 사업에 대하여는 2단계 이상의 예산을 동시에 요구할 수 있다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 대규모 개발사업에 대하여는 동항의 규정에 따른 요구에 따라 단계별로 당해 연도에 필요한 예산안을 편성하여야 한다. 이 경우 전체공정에 대한 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업에 대

-----각각의-----

-----연도별로 구분하여-----

-----같은 연
도의 예산으로-----.

② -----

-----필요한-----

하여는 그 사업이 지연되지 아니하도록 예산안을 적정하게 편성하여야 한다.

제50조(총사업비의 관리) ①

각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업 및 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를

-----계속비 또는 국고채무 부담행위로 예산안을 편성하여야 한다.

제50조(총사업비의 관리) ① -

-----총사업비·연부액-----

-----총사업비·연부액-----

② -----

-----사업
과 국회가 그 의결로 요구하는 사업에-----

국회에 보고하여야 한다.

③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

④ (생략)

-----.

<삭제>

③ (현행 제4항과 같음)

영문 요약 (Abstract)



A Study on the Introduction of Multi-Year Budgeting System

Jun-Sik Bae · Se-Koo Rhee · Seong-Mun Park · Jin-Soo Kim

During budget preparation, trade-offs and prioritization among programs must be made to ensure that the budget fits government policies and priorities. Next, the most cost-effective variants must be selected. Finally, means of increasing operational efficiency in government must be sought. None of these can be accomplished unless financial constraints are built into the process from the very start.

In the budget process, the future is inherently uncertain, and the more so the longer the period considered. The general trade-off is between policy relevance and certainty. At one extreme, government budgeting for just the following week would suffer the least uncertainty but also be almost irrelevant as an instrument of policy. At the other extreme, budgeting for a period of too many years would provide a broad context but carry much greater uncertainty as well. Clearly, the feasibility in practice of a multi-year perspective is greater when revenues are predictable and the mechanism for controlling expenditure well-developed.

A medium-term outlook is necessary because the time span of an annual budget is too short for the purpose of adjusting expenditure priorities and uncertainties become too great over the longer term. At the time the budget is formulated, most of the expenditures of the budget year have already been committed. Medium-term spending projections are also necessary to demonstrate to the assembly and the public the desired direction of change. In the absence of a medium-term program, rapid spending adjustments to reflect

changing circumstances will tend to be across-the-board and ad hoc, focused on inputs and activities that can be cut in the short term. By illuminating the expenditure implications of current policy decisions on future years' budgets, medium-term spending projections enable governments to evaluate cost-effectiveness and to determine whether they are attempting more than they can afford. Finally, in purely annual budgeting, the link between sectoral policies and budget allocations is often weak. Sector politicians announce policies, but the budget often fails to provide the necessary resources.

To resolve the problems of annual budgeting system, most OECD countries are partly adopting a multi-year budget system, and the example is a medium-term fiscal plan. Multi-year planning and forecasting serves to increase the fiscal discipline by setting overall fiscal policy objectives, showing the medium costs of continuing existing policies through baseline projections, and illuminating the full-year budget implications of decisions in following budgets.

In this paper, we study to improve the effectiveness of medium-term fiscal plan in the perspective of multi-year budget system. We study the role of multi-year budget system in the framework of annual budget system, and analyze how to complement the shortcomings of annual budget system. Under the given legal framework, we consider the introduction of pre-budget system to improve the possibilities of fiscal forecasting and transparency, and suggest the enforcement of continuing expenditure system in the fiscal programs. Through the introduction of continuing expenditure system, Seoul Metropolitan government can save considerable amount of budget in the public investment programs and expend the budget efficiently by reducing the constructing period.

Table of Contents

Chapter I Introduction

1. Background and the Objectives of Research
2. Contents and Research Method

Chapter II Analysis of Budgeting Process in Local Government

1. Outline of Budgeting Process in Local Government
2. State of Budget System in Local Government
3. Budget System of Seoul Metropolitan Government
4. Problems of Budget System in Local Government

Chapter III Concept and Examples of Multi-Year Budget System

1. Meaning and Necessities of Multi-Year Budget System
2. Type of Multi-Year Budget System
3. Examples of Multi-Year Budget System in the National Level
4. Examples of Multi-Year Budget System in the Local Level
5. Managerial Problems of Multi-Year Budget System

Chapter IV Necessities and Measures for Introduction of Multi-Year Budget System

1. Short-term Measures of Multi-Year Budget System
2. Mid and Long-term Measures of Multi-Year Budget System
3. Expert Survey
4. Summary

Chapter V Expected Effect of Multi-Year Budget System

1. Expected Effect from Introduction of Multi-Year Budget System

2. Guidelines for Introduction of Multi-Year Budget System

Chapter VI Conclusion and Policy Suggestion

1. Conclusion
2. Policy Suggestion

References

Appendices

시정연 2011-PR-01

다년도 예산제도 도입 방안 연구

발행인 김 상 범

발행일 2011년 9월 30일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

(서초동 391)

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 8,000원 ISBN 978-89-8052-827-1 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.