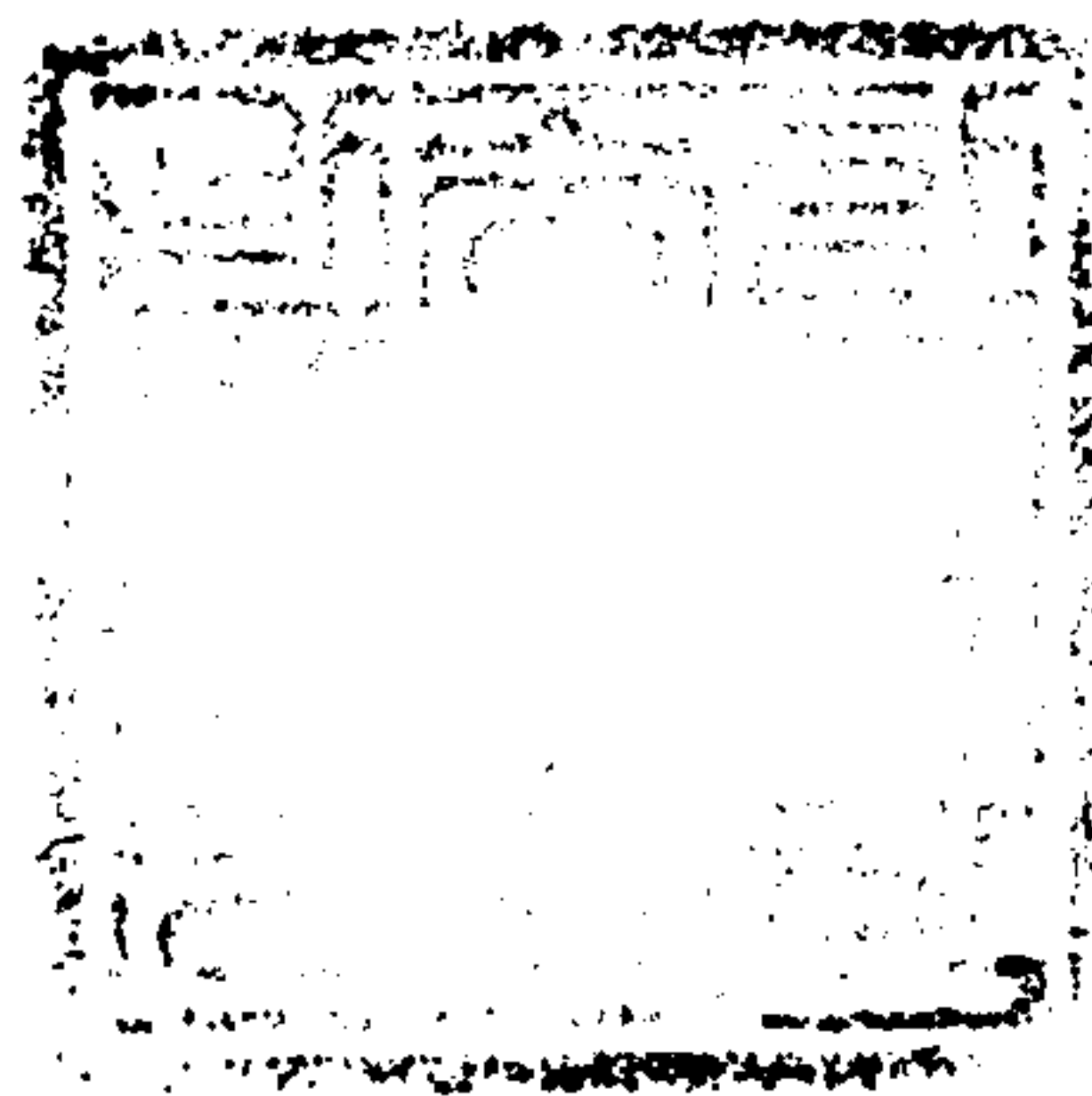


碩士學位論文

地方自治團體 豫算의 合理的
運用方案에 관한 研究

韓 相 琪



1990年 6月

漢城大學 經營大學院

經營學專攻

碩士學位論文

地方自治團體 豫算의 合理的
運用方案에 관한 研究

指導教授 金 容 正

이 論文을 經營學碩士學位 論文으로 提出 함.

1990年 6月 日

漢城大學 經營大學院

經營學專攻

韓 相 琪

韓相琪의 經營學碩士學位 論文을 認准함.

1990年 6月 日

審査委員長 

審査委員 

審査委員 

目 次

I. 序論	1
1. 研究의 目的	1
2. 研究의 範圍 및 方法	2
II. 地方自治團體豫算의 理論的 基礎	4
1. 豫算의 概念과 機能	4
1.1 豫算의 概念	4
1.2 機能	7
2. 地方 豫算의 循環 過程	9
2.1 地方豫算의 編成	9
1) 國家豫算과 地方政府豫算	9
2) 地方豫算 編成의 意義	12
3) 豫算의 編成節次	14
2.2 豫算의 審議·議決	17
1) 豫算審議의 意義	18
2) 豫算審議의 機能	20
3) 豫算審議의 類型	21
4) 豫算審議의 節次	22
2.3 執 行	25
1) 豫算執行의 意義	25
2) 執行의 計劃	26
3) 豫算의 配定	27
4) 豫算執行의 制限	27
5) 執行狀況 調查	27

6) 豫算의 整理	28
7) 豫算의 轉用 · 流用	28
8) 豫算의 移越	29
9) 繼續費	29
10) 豫備費	30
2.4 決算과 會計監事	30
1) 決算	30
2) 會計監事	31
Ⅲ. 地方自治團體 豫算運用上の 問題點	33
1. 地方財政 構造上の 問題點	33
1.1 地方財政의 취약성과 地域的 偏在	33
1) 地方財政의 不足	33
2) 地方財源의 地域的 偏在	36
1.2 地方稅의 新장을 둔화	38
1.3 地方財政 자립도의 地域간의 불균형	41
2. 稅制運營上の 問題點	43
2.1 國庫補助金制度의 問題點	43
1) 地方費負擔의 加重	43
2) 補助金의 영세성으로 인한 비효율	43
2.2. 稅收外의 問題點	44
2.3. 地方稅制度의 問題點	44
2.4. 地方交付稅制度의 問題點	46

IV. 地方自治團體豫算 運用上の 改善方向.....	48
1. 國家豫算의 基本方向	48
2. 地方財政 擴充方案	50
2.1 國稅의 地方稅 移讓	50
2.2 法廷外稅의 導入.....	51
2.3 財產稅의 改善.....	51
2.4 環境保全稅의 導入.....	52
2.5 地方 讓與稅의 導入	52
2.6 地方交付稅率의 引上.....	53
2.7 國庫補助金制度의 改善.....	54
V. 結 論	56
參考文獻.....	59
ABSTRACT.....	61

圖表目次

〈도-1〉 중앙재정과 지방재정의 관계	5
〈도-2〉 재정제도의 분류체계	6
〈도-3〉 예산편성절차	14
〈도-4〉 지방재정 운용체계	32
〈표-1〉 조세 총액중 국세와 지방세 비중	33
〈표-2〉 외국의 국세와 지방세 비교	34
〈도-5〉 1989 지방자치단체 예산총계규모	35
〈도-6〉 지방세의 지역적 편중분포(1984)	36
〈표-3〉 지방자치단체 경상비 총당능력에 의한 분류	37
〈표-4〉 지방자치단체 경비구조와 재정자립도	38
〈표-5〉 지방세의 재산과세기준에 의한 분류(1984)	39
〈표-6〉 지방세 신장율	40
〈표-7〉 단체별 지방재정예산 자립도	42
〈표-8〉 지방자치단체의 세외수입 현황	45

I. 序 論

1. 研究의 目的

20C 후반의 時代 정신을 찾아본다고 하면 이는 分明히 自律과 民主化라고 할 것이다. 비단 우리나라의 政治的 社會的 現象일 뿐만 아니라 全世界의인 추세라고 하겠다. 이러한 世界的인 조류와 함께 특히 우리나라는 自律과 參與의 代名詞이며 民主主義의 基礎라고 하는 地方自治의 實施를 1990年代에 실시한다는 과제를 안고 있으나 이제까지 정치권의 타협이 이루어지지 못하여 계속해서 지방자치실시를 연기하고 있다. 대다수 국민의 여망과 민주화의 물결로 인하여 빠른 시일안에 지방자치 실시가 이루어지리라 여겨진다.

이는 1961年 지방자치가 막을 내린 이래 거의 30년만에 부활되는 것으로 지역사회 발전의 制度的 장치로서 그 歷史的 의의가 실로 크다 하겠다.

이러한 地方自治制의 成功的 實行을 위하여서는 다방면에서 요청되는 요인들이 몇가지 있다! 이러한 요인들은 모두가 그 나름대로 지방자치제를 실시하는데 큰 중요성을 가지고 있는 것은 사실이다. 地方自治團體는 「地域住民의 복지를 증진」하고 「國家施策을 지역특성에 맞추어 具現」하며 「地域間 均衡 발전을 도모」하는 등의 많은 일을 해야한다.

本考는 그 중에서도 地方自治團體의 재정에 관한 것을 다루고자 한다. 地方財政이라 함은 地方自治 團體가 해야할 일들을 遂行하기 위하여 必要한 財源을 調達하고 이를 管理・支出하는 일련의 經濟活動을 말한다. 이러한 地方財政은 地方稅 등으로 들어오는 歲入과 事業費用으로 支出되는 歲出로 區分되는데 地方自治團體

1) 이러한 요인들은 다음과 같다: (1) 지방자치의 실시 시기 (2) 지방자치의 실시 방법 (3) 주민 참여 (4) 지방자치 단체의 규모 (5) 지방자치 단체의 실시에 따른 中央 地方間 관계 (6) 지방자치 단체의 사무 (7) 지방자치재정 및 세금 (8) 지방의회 및 지방자치단체장의 선출 및 구성 (9) 지방공무원 (10) 지방자치제 전반; 이는 88年 2월에 한양대학교 지방자치 연구소에서 실시한 “지방자치에 대한 국민의식 조사”의 조사 내용이다.

의 살림살이를 위해 마련된 歲入과 歲出에 관한 일련의 計劃을 地方豫算이라 한다. 地方豫算은 한마디로 지방정부가 한해 동안의 地方自治團體의 살림을 꾸려나가는 具體的인 計劃으로 事實上 地域全體住民의 기대욕구 내지 利害關係와 直結되며 이 期待欲求를 充足시키기 위한 地方自治團體의 意志와 施策方向을 가장 包括的으로 反映하고 있는 셈이다. 다시말해서 지방예산이라함은 해당 地方自治團體의 意志와 施策方向이라고 볼 수 있는 것이다. 따라서 地方自治團體의 施策遂行의 成敗는 바로 地方豫算에 달려있다 해도 過言이 아닐 것이다. 이처럼 地方豫算은 중요한 의미를 가지고 있음에도 불구하고 바람직한 地方豫算運營에는 많은 어려움이 있을 수 있다. 몇가지 그 난점을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 地方經濟와 不可分の 關係를 맺게되어, 地方自治團體가 獨立的인 權限을 가지고 運營하고 있기 때문에 地域에 따라 다양성을 띄게 될 것이다.

둘째, 지역간의 財政力の 差異는 지역간의 住民이 받는 수혜의 양과 질에 있어 격차를 초래하게 됨으로 地方自治의 본격 실시를 눈앞에 둔 現時點에서 이 격차는 큰 문제점으로 지적될 수 있다.

세째, 地方財政은 직접 간접으로 國家施策에 영향을 받게되어 地方行政의 自律性과 能率性에 영향을 미칠 뿐만 아니라 主稅入原이라 할 수 있는 地方稅原이 할일은 많은데 비해 극히 취약하고 지역별 편중현상을 나타내고 있으므로 地方自治制 실시에 있어 어려움으로 대두된다.

따라서 본 연구의 目的은 地方自治制의 실시에 따라 대두될 수 있는 諸問題點들을 최소한으로 줄일 수 있도록 하고 地方自治制의 成功的 實施를 위하여 地方豫算의 合理的 運用方向을 나름대로 제시하는데 있다.

2. 研究의 範圍 및 方法

地方自治團體는 “獨立된 行政主體”로서의 地位와 行政權能을 가지며 아울러 그 밑받침이 되는 “獨立된 經濟主體”로서의 地位와 權能도 同時에 가지게 되는 것이다. 이러한 次元에서 地方自治團體의 豫算活動은 보다 큰 중요성을 가지고 있다. 따라서 地方自治制의 成功的 실시를 위하여서는 선행적으로 各級 地方政府

豫算을 어떻게 계획, 운용하는가가 핵심문제로 제기된다. 이에 본고의 연구범위는 地方自治 活動에 必要한 전반적인 예산문제에 대해서 다루고자 한다.

연구절차는 지방자치단체 예산에 관한 이론적 접근을 통하여 예산의 편성·심의·의결·집행·평가에 관하여 현행제도를 정리하여 이를 기초로 예산편성에서부터 평가에 이르기까지의 제반문제점을 도출하여 그에 상응한 개선방안을 제시함으로써 정책입안자나 또는 시행자가 지방자치정부예산을 합리적으로 운용하는데 기여할 수 있도록 하였다.

또한 연구방법은 문헌적인 연구방법을 활용하였다. 지방자치에 관련된 국내외 서적과 논문을 기초로 하여 地方自治團體의 예산운영의 문제점을 파악하고, 내무부 및 그밖의 정부통계자료를 기초로 하여 논문 작성에 참고하였다.

Ⅱ. 地方自治團體 豫算의 理論的 基礎

1. 豫算의 概念과 機能

1.1. 豫算의 概念

國家의 財政은 國家 및 其他 公共團體가 公共欲求를 充足하기 위해 必要한 手段을 調達하고 管理·使用하는 經濟活動 또는 간단히 政府의 經濟라고 正義할 수 있다.²⁾

한 나라의 財政活動은 中央財政部分과 地方財政部門으로 分類되는데 中央財政과 地方財政의 關係는 國家類型과 國家機能에 따라 달라진다. 單一國家型에 屬하는 우리나라에서는 地方財政 및 地方稅制에 關한 權限을 國家가 行事하고 있으며, 財政權을 일반적으로 國家가 장악하고 있고, 현재와 같이 地方自治團體의 長도 中央政府에 依하여 임명됨으로써 地方政府는 中央政府의 從屬下에 놓여 있다.³⁾

國民經濟에 있어서 中央財政과 地方財政의 相互關係를 단순화 해서 모델화 하면 <圖—1>과 같다.

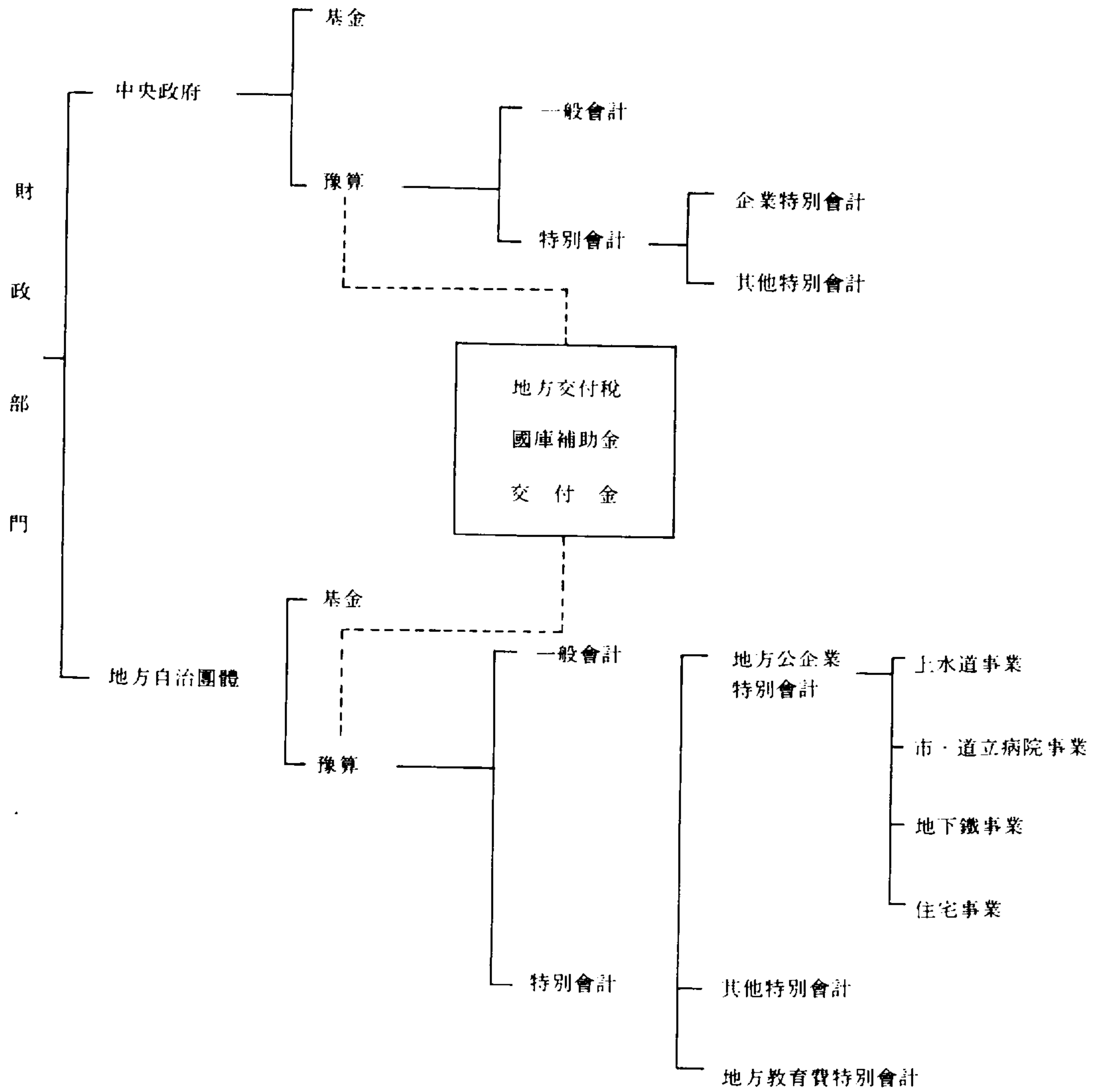
財政의 特質은 그 活動이 豫算에 依하여 計劃되고 遂行되는데 있다. 한 나라의 財政은 中央財政과 地方財政으로 分類되며 이들은 다시 豫算과는 별도로 設置·運用되는 ‘基金’과 一般行政業務 및 特別한 事業을 위한 ‘豫算’으로 大別될 수 있다.⁴⁾ <圖—2>에서 보는 바와같이 地方自治團體의 財政은 邑·面上下水道基金, 廳舍新築 基金 등을 包含하는 地方基金과 地方豫算으로 構成되고 있다.

2) 車鉉權, 財政學概論(서울:博英社, 1981), P.21.

3) 沈定根, 地方財政制度論(서울:法文社, 1981), P.21.

4) 朴宗淇, 「地方財政制度와 1983年度 地方豫算分析」 國家豫算과 政策目標(서울:韓國開發研究院, 1983), P.152.

〈圖-2〉 財政制度의 分類體系



資料：朴宗淇, 前掲論文, p.152.

따라서 여기서 地方豫算이라 함은 基金을 除外한 모든 地方自治團體의 財政活動을 意味한다. 즉, 地方自治團體의 豫算이란 一定期間에 있어서 基金을 除外한 地方自治團體의 收入과 支出(財政活動)의 豫定の豫算을 말한다. 이것을 좀 더 具體적으로 살펴보면,

- i) 事前에 豫想되는 收入·支出에 관한 計劃表란 意味에서 事後에 있어서의 收入·支出의 實績을 確定的으로 集計한 決算과는 구별되며
- ii) 地方自治團體의 收入·支出의 豫定額이란 意味에서 企業·家計의 收入·支出의 豫定額과 구별된다.
- iii) 豫算은 단순한 財政說明書와는 달리 화폐표시를 수반하는 收支間의 均衡이 考慮되어 있다.⁵⁾

1. 2 機 能

國家豫算의 機能에 대해서는 豫算制度發達の 段階와 關聯하여 分類하거나 豫算過程과 關聯하여 分類할 수 있다. 여기서는 後者에 立脚하여 일반적인 豫算의 특유한 機能을 살펴보기로 한다.

① 財政統制的 機能

現代 豫算制度는 代議政治의 發達에 따른 行政府에 대한 議會의 統制手段으로 發展되어 왔는데 行政府에 대한 財政統制야 말로 가장 重要的 統制 機能이다. 그러나 現在 우리나라는 地方議會가 構成되어 있지 않기 때문에 地方豫算의 財政統制的 機能은 거의 무시되어져 왔다. 이러한 의미에서 地方自治制의 實施는 더욱 더 중요한 의미를 가진다고 할 수 있겠다.

② 法的 機能

豫算이 制度的·政治的 機能을 完璧하게 遂行하기 위해서는 그 節次나 實施가 法的으로 保障되고 豫算上の 歲入·歲出은 制度的인 監督下에서 實施되어야 한다.

5) 李宗益, 財務行政論(서울:博英社, 1982), P.114

우리나라의 地方豫算도 「地方自治法」, 「地方稅法」, 「地方財政法」, 「財政會計規則」 등의 諸法令에 의하여 法的機能이 부여되어 있다.

③ 政治的 機能

A.Wildavsky는 豫算은 國家政策을 決定하는 鬭爭結果의 記錄이라고 하여 豫算을 政治的인 것이라고 指摘한 바 있다.⁶⁾ 豫算의 規模와 內容은 政府·政黨·壓力團體 그리고 利割 關係者間의 繼續的인 鬭爭의 對象이 되고 있어 이러한 鬭爭의 結果가 모두 豫算에 나타나는 것이다.

④ 經濟的 機能

가. 經濟安定 機能

豫算은 財政政策의 도구로서 國民經濟의 均衡因子로서의 機能을 한다. 地方豫算은 이러한 繼承에 부적합하다. 이는 地方自治團體가 財政赤字를 감당할 能力이 없으며 또한 유통通貨량을 效果的으로 規制할 수 있는 手段을 가지고 있지 못하기 때문이다.⁷⁾

나. 經濟成長促進 機能

地方豫算도 中央豫算과 마찬가지로 中央政府에 비해서 미약하기는 하나 經濟成長을 위한 도구로서의 機能을 한다.

다. 所得再分配 機能

所得再分配 機能은 全國的인 規模로 實施되어야 하기 때문에 地方豫算의 機能은 미약하나 住民生活安定을 위한 구호나 社會保障關聯費의 支出等은 地方自治團體의 所得再分配 機能을 擔當하는 것이다.

라. 資源分配 機能

1950年代 關心을 갖게 된 資源分配 機能은 1960年代에 各國에서 PPBS를 등장시

6) Aron Wildavsky, The politics of the Budgetary process (Boston : Little Brown & Co. 1964) PP.4~5.

7) 李鍾益, 前掲書 P.383.

김으로써 豫算의 이러한 機能이 더욱 重要時되고 있다. 地方自治團體의 豫算도 地方道路・消防 等과 같이 特定한 地域의 住民에게만 그 利益이 귀속되는 公共서비스의 提供을 包含하는 資源分配의 機能을 한다.

⑤ 管理的 機能

地方自治團體의 長은 豫算制度를 통하여 每年 各部署의 業務와 여기에 所要되는 經費를 檢討할 수 있게 된다. 즉 各 部署의 모든 行政活動과 事業計劃 等を 査定하게 된다.

2. 地方豫算의 循環過程

2.1. 地方豫算의 編成

1) 國家豫算과 地方政府 豫算

豫算(budget)이란 一定期間(보통 1年間)에 있어서의 政府經濟를⁸⁾ 운영하기 위한 計劃案이다. 이 計劃에는 政府經濟의 目的, 個別收入, 諸 支出計劃 및 그 規模・限界가 數字로 표현된다. 모든 政府收入과 支出을 계상하는 이 計劃의 本質은 미래의 收入과 支出에 대한 豫見이고 評價이며, 또 兩者의 對比라는 데 있다. 그리하여 豫算의 實體는 예견할 수 있는 모든 公共收入과 支出의 상세한 個別的 豫算이다. 豫算에 계상된 公共經費의 支出計劃과 이를 충당하기 위하여 政府가 획득할 수 있는 公共收入 및 기타 資源의 調達計劃은 그 총액에 있어 일치하고 상호간에 均衡을 유지한다.⁹⁾ 그러나 豫算은 단순한 財政收支의 計劃 또는 「豫算額」은 아니다. 財政

8) 外國에서 豫算을 意味하는 共通語인 “budget”는 「皮革포대」의 뜻을 가진 Latin語 “bulga”에서 古代佛語 “bougette”가 되고, 그후 英語化되었다. 당초 英語에서는 이 단어는 財政長官(Chancellor of the Exchequer)이 國家豫算에 관한 議案 등을 國會에 가지고 가는 「서류를 넣는 가방」을 의미하였다.

9) 「政府의 經費와 收入을 豫算이라는 통일개념에서 취급하는 傳統的 理由는… 실행 가능한 經費計劃을 決定하는데 있어서 租稅收入의 徵收可能性을 가장 중요한 것으로 생각해야 한다는 확신에 있었다.」 G. Colm, “Why public Finance?”, National Tax Journal, Sept. 1948, Reprinted in Essays in public Fiscal policy, 1955. 9. 5. 그러나 이러한 均衡만이 아니라 實質的 均衡을 의미한다고 볼 수가 있다.

의 本質은 「計劃經濟」인 까닭에 公共收入 및 支出은 數字로 표현되고 확정된 計劃을 통하여 관리된다. 家計나 企業도 그 운영에 필요한 豫算을 編成하고 活動指針으로 삼지만, 그러한 個別經濟의 豫算은 市場條件과 物價變動에 적응하고자 하는 經濟主體의 意思에 따라 수시로 변경할 수가 있다. 그러나 政府豫算은 一定期間의 財政活動에 대하여 確定的 拘束力을 갖고 있다. 즉 豫算은 미리 정하여진 豫算執行節次에 의하여 행하여지는 미래의 財政活動에 대한 지침이 되는 동시에 그 活動方向을 규제하며 政治的 決定이라는 성격에서 엄격한 拘束力을 가지고 있다. 이러한 특질은 政府豫算 중 특히 歲出豫算에서 뚜렷하다. 歲出豫算은 國會가 政府에 대하여 公共經費支出의 權限을 부여하는 한 形式이며, 政府活動은 豫算에 계상된 支出金額 및 支出目的에 拘束을 받는다. 또 現행 豫算會計法의 規定에 따르면 歲入·歲出豫算 이외에 國家債務에 관한 授權規定을 포함하고 있으며, 豫算의 法規的 効力—拘束力—더욱 顯著하다.¹⁰⁾ 그러므로 豫算은 一定基間の 財政活動에 대하여 確定的 拘束力을 가지는 계획이라고 볼 수가 있어 “Sollbudget”라고도 부른다.

政府活動은 거의 모두 經費支出을 必要로 하고, 그 財政需要를 충족시키기 위해서는 거의 모두 收入調達이 필요하다. 그리하여 모든 財政活動은 豫算에 통일적으로 표시되는 까닭에 豫算 속에는 政府가 시행하고자 하는 모든 미래의 정책이 표현된다. 또 豫算은 國會에서 政府의 政策 全般에 걸친 政治的 討議와 政府의 財政計劃에 대한 엄격한 심의 끝에 확정되는 까닭에 그 속에는 國家의 政治的 意思가 충실히 반영된다. 따라서 豫算은 政治的 決定에 입각한 「國民的 計劃」이며 政府의 財政政策을 포함한 모든 정책에 관한 計劃을 數字로 집약한 것이라고 볼

10) 豫算의 法律的 性格에 대해서는 承認說과 法規範說로 구분된다. 전자는 豫算을 國會가 歲出에 대한 승인을 부여하기 위한 수단이라고 보며, 후자는 豫算을 法律과 같은 國法의 한 形式이라고 본다. 獨逸을 위시한 구미제국은 대체로 후자를 취하며 豫算法律議를 택하고 있다.

수가 있다.¹¹⁾

이와 마찬가지로 지방정부의 예산이란 지방자치단체의 계획을 뒷받침하는 財政的·數量的 表現으로 이는 다시 예산과는 별도로 設置·運用되는 基金과 一般行政業務 및 특별한 사업을 위한 基金을 제외한 모든 地方自治團體의 財政活動을 意味한다.

이러한 지방정부의 豫算은 地域文化環境의 產物이며, 그 지역의 地理적 規模, 地勢, 資源, 잠재적 稅源과 諸要素의 相互作用에 따라 차이가 있으며 다양성과 屬地性을 띠며 지역적 제한을 받는다.

중앙정부의 예산과 마찬가지로 지방정부의 예산도 지방의 資源을 누구에게 얼마나 分配되는가 하는 것을 결정하는 公式的인 節次인 예산과정이 있으며, 이러한 예산과정은 豫算案의 編成, 豫算의 審議·議決, 豫算의 執行, 會計檢査 및 결산의 과정으로 이루어진다. 그러나 현재 우리나라의 지방자치단체의 예산은 지방의회가 구성되어 있지 않고, 지방자치단체장의 선거가 이루어지지 않아서 아직 독립된 자치행정기능을 갖지 못하고 있는 실정이다. 지방자치단체의 예산절차는 기존의 중앙집권체제 하에서의 중앙정부에 그대로 예속된 채로 자치단체가 독립된 예산주체로서의 위치에 있지않다. 따라서 현재로서의 지방자치단체의 예산의 편성과 집행은 예산회계법, 지방재정법 그리고 內務部가 제정한 財務規則을 근거로 각 지방자치단체의 財政規則에 상세히 규정하고 있으며, 豫算審議는 地方自治團體 豫算審議基準에 의거하여 서울 特別市 예산은 國務總理室에서 直轄市와 各 道의 예산은 內務部의 주관 하에 內務部 지방재정국에서 審議·承認함으로써 확정된다. 또한 지방자치단체의 會計檢事는 地方自治法, 地方財政法, 監査院法, 地方行政監査基準, 行政監査規定 등에 의거하여 中央監査와 서울特別市·直轄市·道·市 등

11) 豫算의 政治的 意義에 대해서 Jean Bodin 「財政은 國家의 神經이다」라고 말하였다. Jean Bodin, Les six Livres de la Republique, 1578, PP.6~8. 또 R. Coldsheid는 「國家의 機能은 주로 財政의 構造에 의하여 결정되며, 동시에 예산은 모든 이데올로기의 粉飾을 벗겨 버린 國家의 骨格이기도 하다」라고 표현하였다. R. Coldsheid, "Staat, Offentlicher Haushalt und Gesellschaft", a.a.o.s. 148, Colm 「豫算은 말하자면 公共經濟의 中樞神經이며, 政治的 計算의 결과를 반영하고 또 政治的 決定을 特定計劃에 번역하는 道具라고 표현하였다. Colm, op. cit

각 지방자치단체의 자체감사기관에서 행하도록 되어 있다.

그러나 개정 지방자치법과 지방재정법은 지방자치단체를 地方豫算의 주체로하여 「지방자치단체는 法令 및 條例가 정하는 범위 안에서 합리적인 기준에 의하여 그 경비를 산정하고¹²⁾ 모든 자료에 의하여 엄정하게 그 재원을 포착하고 경제의 현실에 적응하도록 그 收入을 산정하여 이를 예산에 계상하여야 한다.」¹³⁾ 고 규정하고 있다. 또한 지방자치단체의 장이 회계년도마다 예산안을 편성하여 지방의회에 제출하고¹⁴⁾ 제출된 예산안은 지방의회의 審議·議決로서 확정되며¹⁵⁾ 決算은 지방의회의 승인을 받도록 되어 있다.

2) 지방예산 편성의 의의

보다 合理的인 地方政府의 살림을 꾸려 나가기 위해서는 예산편성에 보다 신중을 기해야 한다. 豫算編成이란 다음 會計年度에 정부가 수행할 活動, 用役, 事業計劃 및 이러한 諸活動을 위하여 필요로 하는 財貨의 獲得 및 支出에 대한 豫定的 계산을 財政的 述語와 金額으로 표시하여 예산안을 작성하는 과정으로서, 豫算案의 작성으로 부터 시작해서 議會에 제출할 행정부의 예산안의 確定까지의 過程을 總括해서 말한다.

이러한 豫算編成의 責任은 대개의 경우 行政府에 있으며 이것을 行政府豫算이라고 하는데, 그 이유를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 性質上 經費支出의 責任을 가지고 있는 행정부에서 편성하는 것이 合理的이기 때문이다. 다시 말해 계획과 예산의 편성, 計劃執行과 예산의 執行責任, 그리고 財務管理責任과 事業執行責任을 지는 行政府에서 編成과 提出을 책임지는 것이 妥當하다는 것이다.

둘째, 행정부는 豫算編成 前에 행하는 中央計劃機構 및 각 中央官署別計劃機構에 의해 사전에 情報 獲得을 可能케 하며, 편성업무를 遂行할 수 있는 막대한

12) 地方財政法 제30조 ①항(1988. 4. 6. 개정 법률 제4006호)

13) 地方財政法 제30조 ②항

14) 地方自治法 제 118조 제 ①항

15) 地方自治法 제118조 제 ②항

組織機構를 가지고 있으며, 또한 長期間 동안의 많은 經驗을 가지고 있다는 것이다.

세째, 재정의 監督權을 충분히 行使키 위해서는 議會가 豫算編成에 參與해서는 안된다는 점이다.

넷째, 예산의 編成에 議會가 關與하면 議員들이 自己出身 選舉民의 利益을 도모하기 위해 豫算爭取活動을 地域全體의 發展보다 特定地域의 利益을 위해서 한다는 것이다.

다섯째, 예산이 각종 계획의 遂行에 유력한 道具로 간주됨에 따라 그러한 政策 및 計劃의 立案 및 遂行者인 政府로 하여금 政策 및 計劃을 豫算에 충분히 반영케 하고 政策相互間의 調整을 꾀하여 예산의 統一을 기할 수 있다는 것 등을 열거할 수 있다.¹⁶⁾

그런데 地方自治團體의 活動을 원활히 하기 위한 財源은 한정되어 있으므로 각 部署에서의 요구를 그대로 다 실현시키고 執行해 나간다는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 豫算決定當局은 財源의 量과 비교해서 각 部署에서의 요구를 地方經濟와의 關係를 고려하여 優先順位가 높은 것부터 예산확정을 지어가는 것이다. 이러한 決定過程에 있어서 고려되어야 할 基本的 前提가 요청되는데 그것을 살펴보면,

첫째, 住民의 期待欲求에 적절히 對處하여야 한다.

둘째, 地方政府는 그 政策 遂行에 있어 一括된 計劃方向을 가지고 있으므로 豫算編成은 이러한 政策遂行의 計劃方向을 根幹으로 편성되어야 한다.

셋째, 地方財政의 景氣對應力을 높여 適正成長實現에 기하여야 한다.

넷째, 持續的인 經濟發展과 成長潛在力을 培養하여야 한다.

다섯째, 늘어나는 地方財政需要를 歲出構造整備를 통하여 正常的인 歲入範圍內에서 受容함으로써 健全財政姿勢를 堅持하여야 한다.¹⁷⁾

16) 정우일, “地方自治團體의 豫算過程”, (지방의원편찬교재시리즈 89-8, 한양대 지방자치연구소), PP.8~5; 朴文玉, “지방예산운용의 발전 방향”, 地方財政(198

예산편성은 대략 위와 같은 절차를 거쳐서 통과되어 운영되는 것이 합리적이고 타당하다. 이를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

A. 豫算編成指針의 示達

現行 地方財政法 第30條 3項을²⁰⁾ 보면, 地方自治團體의 每 會計年度의 豫算編成基本指針은 內務部長官이 關係中央行政機關長의 意見을 들어 작성한 다음 前年度 8月 31日까지 지방자치단체에 示達하여야 한다. 다만 教育·學藝에 관한 特別會計의 예산편성지침은 文教部長官이 이를 作成하여 示達하여야 하는데, 實際로는 먼저 內務部企劃管理室內 企劃豫算擔當官室의 政策과 基本方針에 따라 內務部財政局 地方財政課에 지방자치단체예산편성 기본지침을 각 지방자치단체에 下達한다.

指針의 기본 내용은 國家財政運用 基本方向과 이에 관한 地方的 債務遂行을 위한 地方財政運用方向, 內務部の 力點施策事業의 推進方針등을 提示하고 있으며 政府豫算編成指針을 根幹으로 한 豫算編成基準單價를 수록하고있다. 이는 地方自治團體가 豫算을 編成할 때 하나의 基本指針인 同時에 豫算審査機關의 審査基準도 된다.²¹⁾

그러나 地方自治制하에서는 地方自治團體의 獨立적인 財政權이 인정되어야 한다는 견지에서 지방자치단체의 예산편성에 대한 중앙 정부의 불필요한 간섭과 통제는 배제되어야 한다.

이러한 입장에서 볼 때 현재의 地方自治團體의 豫算編成基準으로서의 예산편성指針을 내무부나 교육·학예에 관한 문교부장관이 각급 지방자치단체에 시달하는 것은 불필요하다 할 것이다.

그렇다고 해서 지방자치단체의 예산편성에 따른 지침이 없어도 된다는 것은 아니며 각 지방자치단체가 나름대로의 기준을 마련할 수 있어야 하는데 현재로서는 일선 각 자치단체의 예산·기획업무를 담당하는 부서에서 이를 담당해야 된다.

왜냐하면 지방자치단체의 예산편성은 그 자치단체의 모든 행정, 재정적인 요인

20) 地方財政法 제30조 ③항

21) 정우일, 前掲論文, PP.8~5.

을 고려

의 向上

충당하는가를 측정하여보면 地方自治團體가 財政權에 대해 어느정도 책임을 지고 있는가를 알 수 있다.

아래 <表-3>는 지방채를 제외한 稅外收入을 더한 값에 경상적 경비를 나눈 값을 산출하여 比較分析한 것인데, 최소한의 財政的 책임을 다하고 있다고 볼 수 있는 1.0이상인 自治團體는 전체의 25%에 불과한 50個 團體이고 財政的 責任을 다하고 있지 못하는 단체는 75%인 148個 團體인 실정이다.

<表-3> 지방자치단체 經常費 충당능력에 의한 分類

階 層 別	市·道	市	郡
合 計	13	46	139
1.00 以上	13	28	10
0.90~1.00 未滿	0	3	9
0.80~0.90 未滿	0	5	9
0.70~0.80 未滿	0	4	15
0.60~0.70 未滿	0	4	34
0.50~0.60 未滿	0	1	23
0.40~0.50 未滿	0	1	25
0.30~0.40 未滿	0	0	13
0.20~0.30 未滿	0	0	1
0.10~0.20 未滿	0	0	0
0.10 未滿	0	0	0

$$1) \text{ 계산} = \frac{\text{지방세수입} + \text{지방債를 제외한 稅外收入}}{\text{경 상 적 경 비}}$$

資料:내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1984.

〈표-6〉 지방세 신장율

(단위 : 백만원, %)

구분	시도별	1985		1986		1987	
		금 액	신 장 율 (%)	금 액	신 장 율 (%)	금 액	신 장 율 (%)
합 계		1,654,635	9.7	1,809,753	9.4	2,192,323	21.1
서 울		656,688	8.1	706,010	7.5	840,449	19.0
소 계		997,947	10.8	1,104,743	10.6	1,351,874	22.5
부 산		153,831	6.7	168,963	9.8	215,731	27.7
대 구		79,415	5.9	92,141	16.1	122,026	32.4
인 천		76,410	12.5	80,330	5.1	96,157	19.7
광 주		-	-	5,977	-	36,532	511.2
경 기		204,948	19.6	235,014	14.7	287,853	22.5
강 원		37,806	16.5	40,410	6.9	48,414	19.8
충 북		35,454	15.4	37,780	6.6	42,456	12.4
충 남		79,334	6.8	87,021	9.7	98,677</	

