

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.

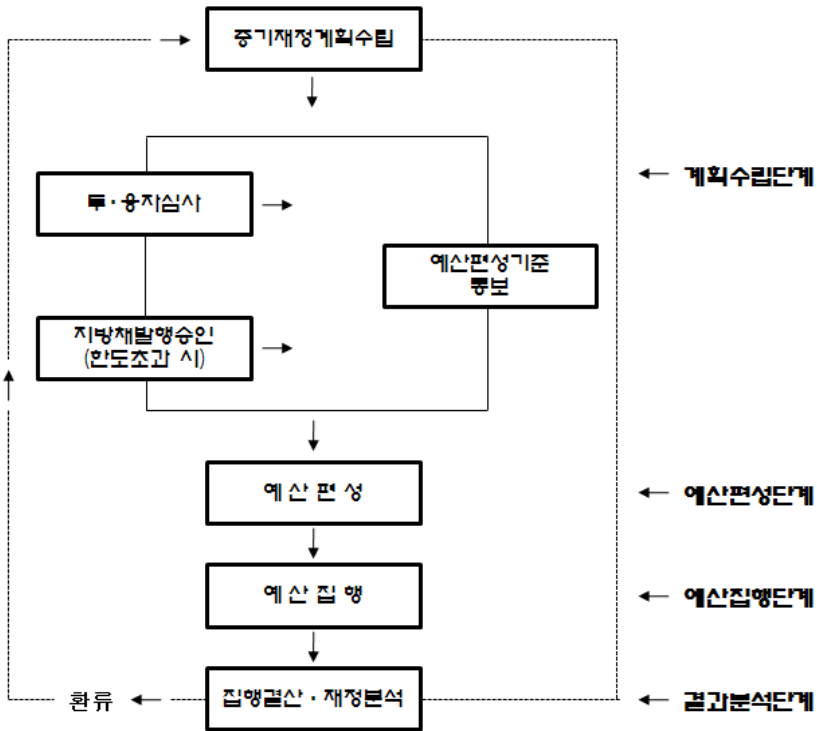
II. 지방예산 프로세스 분석

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.

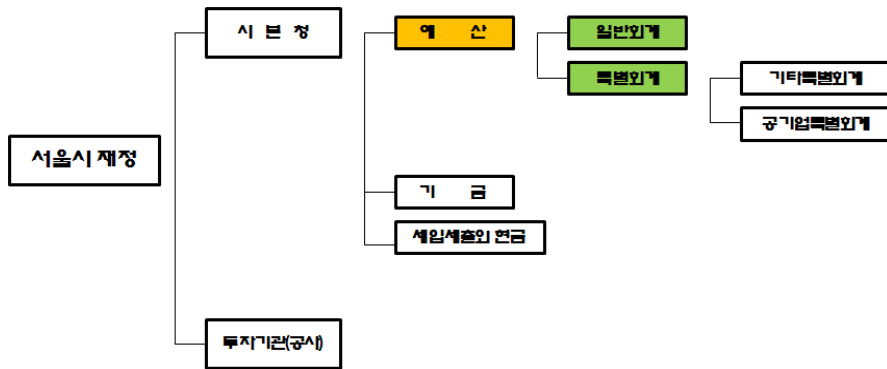
〈표 2〉 예산과정의 흐름

	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

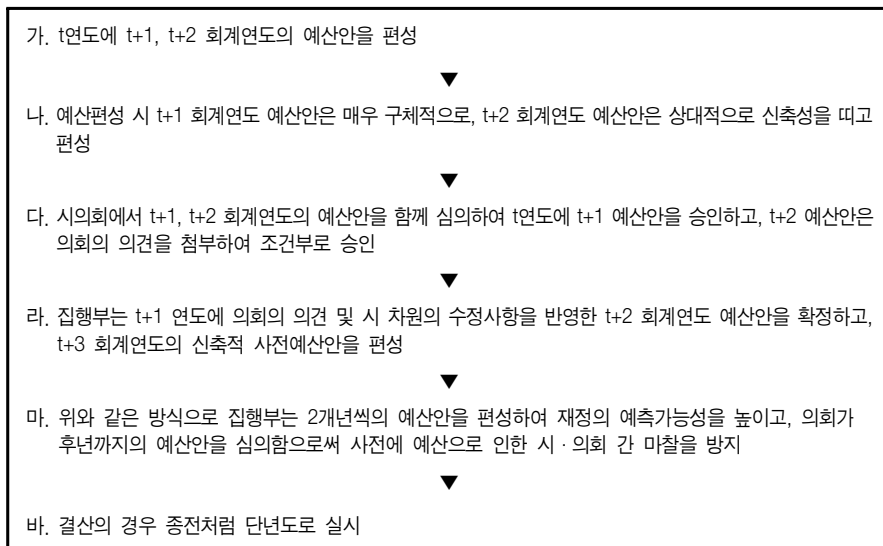
1. 다년도 예산제도의 단기적 도입 방안

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
일 반 회 계	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	
특 별 회 계	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.