

예산절감의 의의와 필요성

함 요 상

한국자치경영평가원 연구위원

I. 서 론

2008년 말 현재 우리나라의 최대 화두는 ‘경제위기’이다. 미국발 금융위기에서 비롯된 전세계적인 경제위기에서 우리나라 역시 예외는 아니다. 갑작스런 경제위기의 한파 때문에 겪는 국민들의 어려움과 고통은 굳이 이야기할 필요가 없을 정도이다. 특히 2009년도 경제전망이 암울하다는 점에서 정부의 고민도 더욱 깊어지고 있는 실정이다. 때문에 최근 정부는 경제회생을 위한 다양하고 폭넓은 대책을 거의 매일 쏟아내고 있는 실정이다.

가장 대표적인 경제대책은 과감한 재정지출정책이라고 할 수 있다. 당초 정부는 2009년도 예산을 전년 대비 6.5%증가한 273.8조원을 국회에 제출하였으나 경제위기 이후 약 10조원을 증액한 수정예산안을 제출함으로써 재정지출을 확대하고자 하는 정책을 구체화하였다.¹⁾

한편, 정부는 재정지출확대를 추진함과 동시에 예산절감 정책도 추진하고 있는데 행정안전부를 중심으로 지방예산을 10% 절감하기 위한 정책이 추진되고 있다. 물론 이 예산절감 정책은

1) 정부가 수정예산안을 제출한 것은 1980년 국가보위입법회의 때 이후 28년 만에 있는 일로 그만큼 경제위기에 대한 예측을 하지 못한 상태에서 발생했다는 것과 그 정도가 매우 심각하다는 것을 정부가 인식하고 있다는 방증이다.

2008년 새 정부가 출범하면서 추진된 것으로써 경제위기를 극복하기 위해 새롭게 추진되는 것은 아니다.²⁾

재정지출확대와 예산절감은 언뜻 보기에 상호 배타적인 관계인 것처럼 보인다. 문자 그대로 재정지출확대는 예산을 늘리는 것이기 때문에 예산절감과 반대 맥락으로 이해될 수 있다. 즉, 한쪽에선 재정(예산)을 늘리고 다른 한쪽에선 예산을 절감하자는 아이러니한 상황이 연출되고 있다고 생각할 수 있다. 그러나 예산절감 정책의 내용을 깊이 들여다보면 이 두 정책이 결국엔 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

일반적으로 예산절감이라고 하면 단순히 재정지출의 총액을 축소하는 일종의 ‘긴축재정’으로 오인하는 경우가 많다. 2008년 새 정부 출범 후 추진하는 예산절감 정책도 단순히 ‘긴축재정’을 의미하는 것은 아니라는 점과 예산절감이 관료제에 대해서 갖는 관리적(management) 의미가 크다는 점에서 예산절감에 대한 내용을 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

요컨대, 본 글에서는 예산절감의 개념과 의의를 파악해 보고, 예산절감 정책의 향후 과제를 확인하는 것이 중요한 목적이다. 본 글의 구성을 살펴보면 먼저, 서론에서는 세계적인 경제위기와 함께 예산절감 정책의 추진이 나름의 의미를 갖기 때문에 보다 명확한 의미를 파악하는 것이 필요하다는 점을 제시했다. II장에서는 예산절감의 의의를 파악한다. 구체적으로 보면 예산절감의 의미, 예산절감 의미의 확대, 절감된 예산의 ‘생산적 재투자’ 등에 대해 고찰한다. III장에서는 예산절감의 필요성을 제시한다. 여기서는 계량적인 내용보다는 예산절감 혹은 예산낭비가 갖는 관리적, 정치적, 정책적, 정권적 측면의 내용을 살펴본다. IV장에서는 예산절감 방안을 제시하는데 예산순기를 기준으로 각 단계별 절감방안을 모색해 본다. V장에서는 예산절감 추진 시 유의해야 할 점들을 제시한다.

II. 예산절감의 의의

1. 예산절감의 의미

예산절감(豫算節減)이란 문자 그대로 예산을 줄이는 것을 의미한다. 보통의 가정이나 회사에서 예산절감이라고 하면 씹음을 줄이는 것을 의미하는 것이 맞다. 그러나 정부나 지방자치단체에서 예산절감의 의미가 단순히 씹음을 줄이는 것이라고 한다면 이는 반만 맞는 것이 된다. 즉, 정부나 지방자치단체의 예산절감은 전체 씹음의 규모를 전혀 줄이지 않고도 새로운 사업을 추진하거나 기존의 다른 예산에 추가[전용]하는 것도 예산절감의 범주에 속한다.

2) 그러나 예산절감 정책을 추진한 중요한 배경 중에 하나는 ‘경제살리기’라는 목적이 분명히 있었다는 점에서 현 경제위기의 대안이라고 해도 큰 무리는 없다.

이처럼 일반적인 의미에서 생각하는 예산절감과 정부나 지방자치단체의 예산절감이 갖는 의미가 다른 것은 정부나 지방자치단체가 하는 예산업무의 특성 때문이다. 예산의 의미를 먼저 살펴보면 ‘예산이란 정부가 일정 기간 동안에 징수할 수입과 공공서비스 공급을 위하여 지출할 경비의 내역 및 규모에 대한 계획(이종수·윤영진 외, 2008)’이라고 할 수 있다. 이 정의에서 보듯이 정부나 지방자치단체의 예산에 있어서도 징수할 ‘수입’과 지출할 ‘경비’는 중요한 개념이다. 그러나 ‘수입’과 ‘경비’를 고려할 때, 그 선후가 일반적인 조직과는 다르다는 것이 매우 중요한 차이라고 할 수 있다. 다시 말해 예산의 편성에 있어서 중요한 것은 징수할 수입보다는 제공해야 할 공공서비스의 내역과 규모라고 할 수 있다. 즉, 정부의 업무는 거둬 세금을 고려해서 그에 맞게 공공서비스를 제공하는 것이 아니라 먼저 제공할 공공서비스의 내역과 규모를 고려하고 그에 맞게 징수할 수입을 조정한다는 것이다.³⁾

정부나 지방자치단체는 일반 기업처럼 이익을 추구하거나 가정처럼 별도의 저축을 해야 할 필요가 없다.⁴⁾ 그리고 예산을 편성할 때도 지출을 먼저 고려하기 때문에 정부나 지방자치단체의 예산은 제공해야 할 필요성이 있는 공공서비스의 양만큼 책정되어 있는 것이다. 그러므로 예산을 줄인다는 것은 제공해야 할 필요성이 있다고 인정한 공공서비스의 양을 줄이는 것이 된다.

따라서 정부나 지방자치단체의 예산절감을 이야기 할 때는 다음의 두 가지를 명확히 구분하는 것이 필요하다. 첫째, 예산절감이 예산낭비의 요소를 제거하자는 것인지를 명확히 해야 한다. 예산절감을 단순히 예산낭비 요소를 제거하는 수준에서 논의한다면 예산의 총액자체를 줄이는 것이라고 할 수 있다. 여기에는 공공서비스의 내역과 규모를 줄이는 것은 포함되지 않는다. 제공해야 할 공공서비스를 줄이지 않고 낭비요소를 제거한다는 것은 예산지출의 축소를 가져오기 때문에 긍정적이고 바람직한 예산절감이라고 할 수 있다.

둘째, 예산절감이 재정지출 자체를 줄이는 ‘긴축재정’을 의미하는 것인가를 명확히 해야 한다. 기존에 추진하고 있는 사업이나 공공서비스의 제공을 위해서 편성된 예산을 줄임으로써 예산을 감축하는 예산절감은 진정한 의미의 예산절감이라고 할 수 없다. 이것은 예산절감이 아니라 단순히 공공서비스 제공의 축소라고 하는 것이 타당하다. 물론 이러한 절감이 긴축재정이라는 정부와 국회의 종합적인 정책과정 속에서 충분히 논의되고 사전에 계획된 것이라면 나름의 의미가 있겠지만 그렇지 않을 경우에는 재정을 줄이기 위해서 인위적으로 사업을 축소한 것에 지나지 않기 때문에 바람직한 예산절감의 방향이라고 할 수 없다.

3) 제공해야 할 서비스를 우선 고려한다고 해서 징수할 세입을 전혀 고려하지 않는다는 의미는 아니며 실제로 예산편성 시 세입에 대한 고려도 동시에 이루어지는 것이 일반적이다. 그러나 ‘적자재정(deficit finance)’도 정부가 사용할 수 있는 재정정책(fiscal policy) 가운데 하나이기 때문에 정부는 일시적으로 재정이 어려워진다고 해서 제공해야 할 공공서비스를 포기하지는 않는다. 그러므로 이런 차원에서 세입보다는 공공서비스의 내역과 규모가 더 우선적으로 고려되는 것이 사실이다.

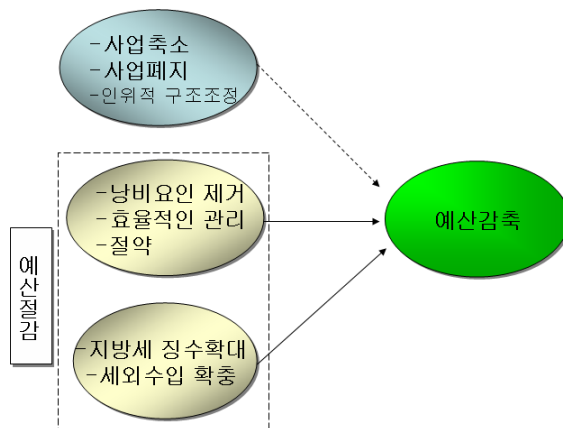
4) 실제로 예산운영 과정에서 세입이 지출보다 많아 세제잉여금(歲計剩餘金)이 발생하더라도 정부는 이를 투자나 저축하는 것이 아니라 채무상환, 공적자금상환기금 출연, 지자체 교부세·교부금 정산 등에 사용하게 된다.

결국, 예산절감은 금액의 문제라기보다는 내용의 문제라고 할 수 있다. 예산의 금액 자체를 줄이는 것이라면 단순히 사업을 축소하거나 없애는 것으로 얼마든지 절감할 수 있다. 그러므로 사업축소나 폐지를 통한 예산절감은 진정한 의미의 예산절감이라고 할 수 없다. 다만 예산과정(편성, 집행, 결산)에서 낭비의 요소를 제거하고 절약하여 예산을 줄이는 경우에는 절감에 의미가 있다. 즉, 예산절감은 사업축소나 폐지를 통한 긴축재정을 의미하는 것이 아니라 낭비요소 제거, 경비절감, 관리의 효율성 제고 등을 통한 예산의 절약을 의미한다고 할 수 있다.

2. 예산절감 의미의 확대

예산절감의 의미를 앞서 살펴보았다. 그런데 새 정부 들어와서 추진하는 예산절감의 내용을 살펴보면 일반적인 예산절감의 개념을 넘어서는 새로운 개념으로 예산절감을 접근하고 있는 것을 확인할 수 있다. 예산절감의 개념을 굉장히 폭넓게 해석하고 있다는 것인데 예를 들면, 지방세나 세외수입 등 수입을 확충하는 것도 예산절감의 범주에 포함시키고 있다(행정안전부, 2008). 이는 예산절감을 단순히 예산금액을 줄이는 것만을 의미하는 것이 아니라 지방재원을 확대하는 것도 예산절감의 의미에 포함시키고 있다는 점에서 예산절감의 범위를 확대시키고 있는 것이다(그림 1 참조).

〈그림 1〉 정부의 예산절감 범위



지방자치단체의 자주재원을 확대하는 것도 예산절감의 범주에 넣는 것은 중앙정부 차원에서는 일견 타당한 접근이라고 할 수 있다. 중앙정부 입장에서는 지방자치단체의 자주재원이 늘어나는 것만큼 주어야 할 예산을 줄일 수 있다는 점에서 절감이라고 할 수 있다. 그러나 지방자치

단체 입장에서 볼 때, 자주재원이 늘어나는 것만큼 중앙정부의 예산지원이 줄어든다면 절감의 효과가 거의 없게 된다. 이런 맥락에서 예산절감의 의미를 지방세 수입까지 확대하는 것은 신중한 접근이 필요하리라 판단된다.⁵⁾ 다만, 현재 정부가 추진하는 예산절감의 범위 속에 이러한 부분까지 포함된 것은 ‘경제살리기’를 위한 재정정책을 추진하는 과정 속에서 재정을 늘릴 수 있는 모든 방안을 예산절감의 범주에 넣었다는 점에서는 이해할 수 있는 부분이 있는 것도 사실이다.

3. 예산의 생산적 재투자

예산절감의 의미가 확대되는 것은 예산절감이 갖는 현실적인 의미 때문이다. 예산이 절감되었다는 것은 자치단체의 가용재원이 늘어났다는 것을 의미한다. 앞의 그림에서 보는 바와 같이 사업의 축소나 폐지, 인위적인 구조조정을 통하지 않고 예산이 절감된다면 필요한 공공서비스를 제공하고도 추가적인 사업수행 여력이 발생하게 된다. 만약 예산이 절감되어 예산의 잉여(剩餘)가 발생한다면 두 가지 선택이 가능하다. 하나는 남은 세금만큼 국민들의 조세부담을 줄이는 정책을 선택할 수 있다.⁶⁾ 그리고 다른 하나는 추가적인 사업을 수행하는 재정지출 정책을 선택할 수 있다. 어떤 방식으로든 남은 세금은 국민들에게 환원되지만 방법이나 효과는 매우 다르게 나타날 수 있다. 그러나 한 가지 분명한 것은 절감된 예산의 ‘생산적 재투자’가 필요하다는 사실이다. 절감된 예산은 회계연도(Fiscal Year)라는 한정된 기간에 국한해서 효력이 있기 때문에 다른 기간에는 효력이 없다. 그러므로 절감된 예산이라는 것은 이미 실현된 현실이기 때문에 현재의 생산적 재투자가 오히려 예산절감의 효과를 극대화시킬 수 있다는 점에서 재투자의 필요성이 있다. 특히 우리나라 지방자치단체는 의존재원이 자주재원보다 크기 때문에 절감된 예산을 활용하지 않고 불용처리 등의 방법으로 재투자를 하지 않는다면 예산절감의 실질적인 효과는 발생하지 않는다.

‘생산적 재투자’는 절감된 예산을 경제위기 극복이나 지역경제 활성화, 고용창출, 서민생활 안정 등 각 자치단체가 필요하다고 인정되는 사업이나 특별한 목적을 위해서 사용하는 것을 의미한다.

절감된 예산의 ‘생산적 재투자’를 위해서는 몇 가지 조건을 충족시킬 것을 요구하는 것이 필요

5) 예산절감의 범위를 지방세나 세외수입 확대까지 확대하는 것은 지방자치단체에 대한 평가에서는 의미가 있을 수 있다. 실제로 행정안전부가 지방자치단체에 보통교부세 산정 시 건전재정운영 인센티브제를 운영하고 있는데 6개의 평가항목 중에 ‘지방세 징수율 제고’나 ‘경상세외수입 확충’과 같은 평가항목이 있기 때문에 평가 시에는 나름대로 그 의미를 갖는다고 할 수 있다.

6) 정부가 세금을 비과세, 감면, 그리고 공제 등의 방법으로 세제혜택을 주는 것을 ‘조세지출(tax expenditure)’이라고 한다. 다시 말해 받아야 할 세금을 받지 않고 포기한 액수를 조세지출이라고 하며 조세지출의 내용과 규모를 파악하여 관리·통제하는 제도를 ‘조세지출예산제도’라고 한다.

하다. 첫째, 제도적인 조건의 충족이 필요하다. 제도적인 재투자의 조건은 두 가지가 필요한데 하나는 지방의회와 심의이고 다른 하나는 예산의 전용 및 변경사용에 대한 유연성을 확보해 주는 것이다. 예를 들어 예산의 전용 시 업무추진비 충당을 위해서는 다른 편성목에서 전용할 수 없지만 새로운 사업에 재투자를 하기 위해서 소요되는 부수적인 경비에는 업무추진비도 포함될 수 있다. 그럴 경우에는 전용에 소극적일 수밖에 없고 예산의 유연성은 그만큼 떨어지게 된다. 따라서 이러한 부분에 한해서는 신축적 적용이 가능하도록 중앙정부 차원에서 제도적으로 뒷받침하는 것이 필요하다.

둘째, 재투자의 범위를 한정하는 것이 필요하다. 절감된 예산의 규모는 그리 크지 않기 때문에 사용에 있어 ‘선택과 집중’이 필요하다. 예산집행의 효율성을 높여 국가적 차원의 효과를 내기 위해서는 정부가 절감된 예산의 범위를 한정하여 정해진 사업범위 외에는 사용하는 것을 제한하는 것이 필요하다. 1차적으로는 사용이 가능한 영역을 제시하고 2차적으로는 해당 범위라고 할지라도 재투자를 하지 말아야 하는 사업을 제시함으로써 실질적인 ‘선택과 집중’이 일어날 수 있도록 해야 할 것이다. 예를 들면 앞에서도 언급했지만 지역경제 활성화, 고용창출, 서민생활 안정 등의 범위가 재투자가 가능한 1차 기준이 될 것이며 비록 이 기준을 충족한다고 할지라도 자치단체청사건립, 지역행사 및 축제비용 등에는 사용할 수 없다는 2차 기준을 제시한다면 재투자가 가능한 범위가 상당히 좁혀져 예산절감의 실질적 효과를 높일 수 있으리라 기대된다.

셋째, 예산절감의 규모와 절감된 예산을 재투자한 성과를 평가하여 피드백 하는 것이 필요하다. ‘생산적’이 되기 위해서는 지속가능성과 동기부여가 확보되어야 한다. 자치단체나 해당 공무원에 대한 평가와 인센티브가 없다면 예산절감의 효과는 일회성에 그칠 가능성이 높다. 자발적인 예산절감과 재투자를 통한 절감효과를 극대화하기 위해서는 ‘예산절감→재투자→성과→평가→보상→예산절감’으로 이어지는 선순환구조를 만드는 것이 필요하다.

요컨대, 예산절감과 절감된 예산의 ‘생산적 재투자’라는 것은 많지 않은 절감예산을 국가적 차원에서 효과를 극대화하기 위하여 사용하도록 하되, 일부 한정된 목적을 위해서만 사용하도록 하고 그 성과를 평가하여 인센티브를 부여함으로써 예산절감의 선순환 구조를 구축하는 과정이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 예산절감의 필요성

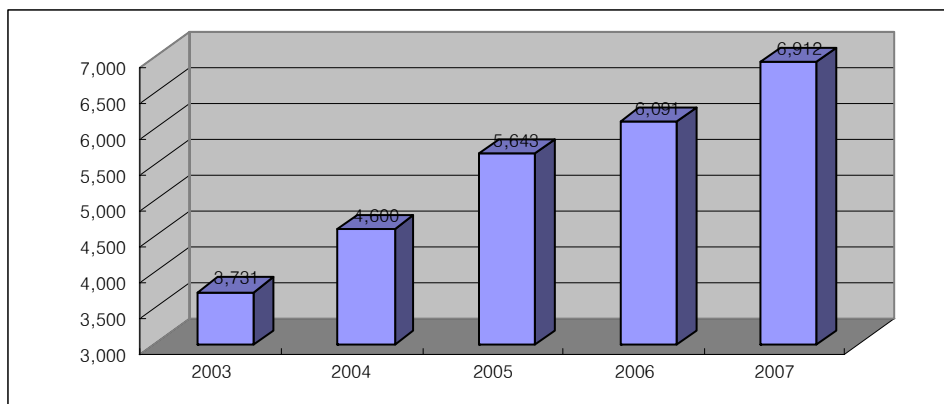
앞서 예산절감의 의미와 절감된 예산의 ‘생산적 재투자’라는 의미를 살펴보았다. 여기서는 예산절감이 왜 필요한지 그리고 예산절감이라는 정책이 갖는 다양한 차원의 의미를 파악해 보고자 한다.

1. 예산낭비의 제거

예산절감의 가장 일차적이고 단순한 목적은 예산의 낭비요인을 제거하는 것이다. 일반적으로 예산은 정부가 가치를 창출하거나 수익을 발생해서 운영하는 것이 아니라 순전히 국민들의 세금에 의해서 이루어진다. 예산을 절감한다는 것은 국민들의 세금을 줄인다는 것과 같은 의미이고 예산에 낭비요인이 있다는 것은 국민들의 세금을 낭비하고 있다는 것과 같다. 그러므로 예산의 낭비를 없앤다는 것은 규범적 차원에서도 당연한 일이다. 물론 예산낭비를 어디까지 볼 것인가의 문제가 있고 특정 예산이 낭비인지를 판단하는 주체가 누구냐의 문제가 있지만 누가 보더라도 모두 예산낭비라는데 동의할만한 사례가 있다는 것은 분명하다.

예를 들면 지역적 특색이 없고 지역경제 활성화에 기여하지 못하는 지역축제나 행사 예산은 낭비의 대표적인 사례로 지적할 수 있다.⁷⁾ 아래 그림에서 보듯이 해마다 지자체의 행사·축제 경비는 평균 16.8% 증가하였지만 지역적 특색을 갖추고 세계적인 경쟁력과 지역경제를 활성화시키는 등 본래의 목적을 달성한 축제는 그리 많지 않다. 게다가 2007년 지방자치단체 행사·축제 경비는 자치단체 평균 자체사업비나 지방세 수납액의 1.6% 수준에 해당하는 규모로써 성과대비 비용의 규모가 커서 절감이 필요하다.

〈그림 2〉 연도별 지방자치단체 행사·축제 경비



이처럼 예산절감은 예산의 낭비요인을 제거한다는 점에서 당연히 추진해야 하는 정책이라고 할 수 있으며 예산낭비의 요인은 환경적 변화에 따라 항상 발생하는 것이기 때문에 지속적인 관리와 관심이 요구된다.

7) 지역축제의 긍정적 측면이 있지만 국가 전체적으로 봤을 때 예산낭비의 요소가 있는 것은 분명해 보인다. 특히 지역축제에 대한 예산낭비는 정부에서도 지적하고 있다. (“지방자치단체 행사축제경비 집행결과 공시”, 2008. 12. 26 행정안전부 보도 자료).

2. 관료제의 효율성 제고

예산절감의 두 번째 목적은 효율성을 제고하는데 있다. 이는 행정의 관리적 측면을 강조한 것인데 효율성은 효과성과 함께 정부의 성과를 향상시키는 중요한 두 축이다(윤성식, 2003). 효과성은 공공서비스의 질이 고려된 목표달성 정도를 의미하고 효율성은 절약을 의미하는 경제성을 포함한다.

효율성은 동일한 산출이라면 투입을 최소화하는 것과 동일한 투입이라면 산출을 최대화하는 것으로 측정할 수 있는데 예산절감은 전자에 해당된다. 즉, 공공서비스의 질을 저하시키지 않는 범위 내에서 투입을 최소화하는 것이다. 그런데 기존에 제공되는 공공서비스의 질을 저하시키지 않으면서 투입을 최소화시키는 방법은 관료제의 효율성을 제고하는 방법밖에 없다. 그러므로 예산절감은 궁극적으로 관료제의 효율성 제고를 요구한다.

1980년대 이후 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등 선진국의 행정개혁에서도 예산개혁은 핵심적 역할을 하고 있다(윤성식, 2003).⁸⁾ Axelrod(1992)는 예산개혁에서 성공하기 위한 기준을 제시하였는데 그 중에는 지출통제, 적절한 사업에 자금배분, 사업의 효과성과 효율성의 증진 등을 들고 있다.⁹⁾ 여기서 지출통제나 사업의 효율성 증대가 바로 예산절감의 내용이라고 할 수 있다.

예산절감을 통해서 관료제 관리의 효율성을 제고해야 한다는 것은 다음과 같은 사례를 통해서 확인해 볼 수 있다.

예를 들어 A라는 회사의 매출액, 원가, 이익의 구성은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> A회사의 매출액, 원가, 이익 구성

구 분	금 액	%
매 출 액	50,000	100%
원 가	45,000	90%
이 익	5,000	10%

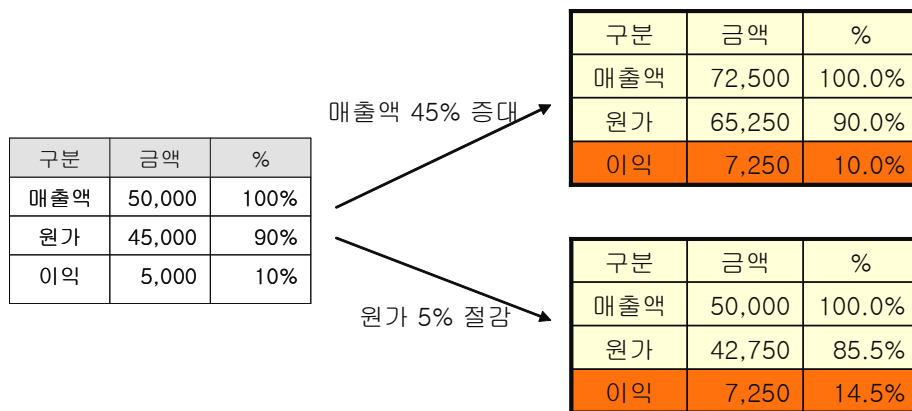
다른 조건이 동일하다는 전제에서 <표 1>의 상황에서 매출액을 45%로 증대시키면 이익은 아

8) 선진국 행정개혁에서 나타나는 공통적인 현상은 ‘행정서비스제공과 고객만족의 강조’, ‘결과지향적 예산의 추구’, ‘인적 자원이 핵심자연임을 인식’, ‘정보통신기술을 관리개선에 집중 사용’, ‘결과의 측정같은 성과평가의 강조’ 등이며 이러한 행정개혁 기초의 근간에는 신공공관리(New Public Management)가 있는데 심지어는 신공공관리(New Public Management)를 회계와 재무가 주도하는 변화(accounting and finance-led change)로 간주하기도 한다(Accounting, 1998; 윤성식, 2003).

9) 그 밖에 책임강화, 개혁이 예산의사결정의 기초를 변경했는가의 여부 등을 추가로 제시하고 있다.

래 <그림 3>에서 보는 바와 같이 7,250원으로 늘어난다. 그런데 <표 1>의 상황에서 원가만을 5% 절감한다고 가정할 경우에도 이익은 똑같이 7,250으로 늘어난다.

〈그림 3〉 매출액 증대와 원가 절감의 효과 비교



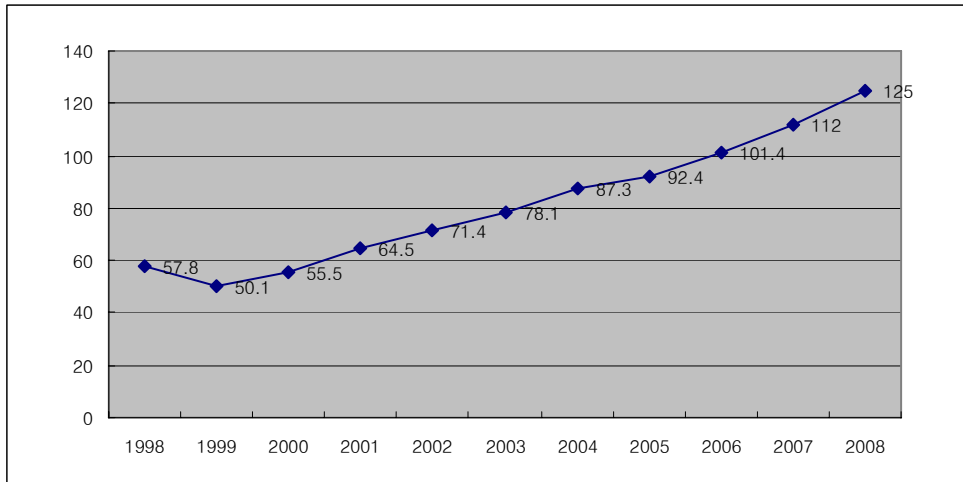
위의 그림이 의미하는 것은 다른 조건이 동일할 때 매출액의 45%증대와 예산절감의 5%는 동일한 효과를 나타낸다는 것이다. 다시 말해 원가절감(예산절감)의 효과가 얼마나 큰 것인지 확인할 수 있다. 이러한 의미에서 예산절감은 관료제의 효율성을 높이는 매우 중요한 수단이 된다.

3. 예산의 재배분(Budget reallocation)

예산절감의 세 번째 목적은 정책적 측면에서 접근한 것인데 앞서 예산의 ‘생산적 재투자’에서 살펴본 내용과 같은 맥락이다. 예산규모가 꾸준히 증가함에 따라 동시에 예산절감의 규모도 그만큼 커질 수 있다. 그런데 절감된 예산의 사용에 대한 유연성이 늘어날 경우에는 절감된 예산으로 새로운 사업과 투자를 할 수 있기 때문에 예산의 재배분 효과를 가져올 수 있다. 그럴 경우, 예산의 집행과정에서 나타난 예산편성 오차(error)를 수정하고 자치단체가 필요하다고 판단한 새로운 정책에 절감된 예산을 사용할 수도 있다. 또한 재원이 부족해진 사업에 추가할 수 있다는 점에서 예산을 재배분하는 것과 같은 효과를 낸다.

게다가 예산규모가 <그림 4>에서 보는 바와 같이 지속적으로 증가하고 있기 때문에 절감할 수 있는 예산의 규모도 커져 그 중요성이 더 커질 수밖에 없다.

〈그림 4〉 연도별 지방예산액(단위:조원)



출처 : 행정안전부(2008), 『지방자치단체 예산개요』

실제로 호주에서는 절약한 예산의 일부를 각 부서가 자유롭게 사용하도록 허용하고 있는데 이것을 ‘효율성 배당(efficiency dividend)’이라고 한다(Schick, 1990)¹⁰⁾. 캐나다에서는 예산절약분을 반납하지 않고 다음 기간에 사용할 수 있도록 허용한다. 덴마크는 절약분을 보너스로 지급가능하도록 허용하거나 노사협약 시에 보너스로 사용가능하도록 하고 있다(윤성식, 2003).

요컨대, 예산을 절감하고 절감된 예산에 대한 사용의 신축성을 부여할 경우에는 정책적으로 많은 대안의 선택이 가능하고 예산편성 및 집행에서 발생할 수 있는 오차(error)를 수정할 수 있기 때문에 예산절감의 필요성이 높다고 할 수 있다.

4. 정책집행의 책임성 강화

나카무라(R. T. Nakamura)와 스몰우드(F. Smallwood)는 정책결정자와 집행자 사이의 관계를 다음과 같이 다섯 가지로 세분한다. ‘고전적 기술자형(classical technocrats)’, ‘지시적 위임형(instructed delegates)’, ‘협상형(bargainers)’, ‘재량적 실험형(discretionary experimenters)’, ‘관료적 기업가형(bureaucratic entrepreneur)’ 등이 그것이다(Nakamura & Smallwood, 1980). 고전적 기술자형은 정책결정자의 역할이 크고 집행자는 결정자의 통제를 엄격히 받으면서 단순히 집행업무에 그친다. 그러나 관료적 기업가형쪽으로 갈수록 반대의 현상이 나타나 정

10) 실제로 절약분 100%를 자유롭게 사용하는 것은 아니고 절약된 예산 중 3.75%는 정부가 회수하고 나머지는 각 부서가 자유롭게 소유할 수 있도록 허용하고 있다.

책집행 담당 관료들이 권한을 갖고 정책과정 전체를 좌지우지하는 형태로서 결정권까지도 행사한다. 여기서 정책이나 예산은 법률로 구체화¹¹⁾된다는 점에서 정책결정자는 일반적으로 입법부(국회의원)를 의미하고 정책집행자는 행정부(관료)를 의미한다.

현재 우리나라의 경우에는 의회보다는 행정부의 역할이 보다 크고 광범위하다는 점에서 고전적 기술자형보다는 관료적 기업가형에 가깝다고 할 수 있다. 그러므로 정부는 정치적 기능도 일정 정도 수행하고 있다고 할 수 있다. 예산절감 역시 정책집행의 책임성을 강화해야 한다는 정치적 측면에서 이해할 수 있다.

정책집행의 주체인 정부가 단순히 집행에 그치는 기능만을 수행한다면 정책집행의 책임성은 의회에 있기 때문에 예산절감도 의회에서 강력하게 요구할 것이다. 그러나 앞서도 지적했듯이 우리나라는 정책집행에 있어 정부의 역할과 기능이 상대적으로 더 크다는 점에서 정책집행의 책임성도 그만큼 커지게 된다. 따라서 정부는 정부역할의 강화에 따른 정치적 책임까지 확대해야 하기 때문에 예산절감 정책을 추진하게 된다. 결국, 예산절감은 정부의 정치적 책임을 확대하는 차원에서 이루어지게 된다. 그리고 예산절감이 잘 이루어지고 절감의 생산적 재투자가 이루어져 성과를 낼 경우에는 정책집행의 책임성을 확보하였거나 높였다고 판단할 수 있는 것이다.

5. 국정운영의 국민적 지지 확보

예산절감을 추진해야 하는 필요성의 마지막 이유는 국정운영의 국민적 지지를 확보하기 위해서이며 이것은 정권(regime)차원의 접근이라고 할 수 있다. 어느 정권이든 자신들이 국정운영의 정당성을 확보하고 계속 주도권을 유지하고자 한다. 그러기 위해서는 국민적 지지를 꾸준히 유지하고 확보해야 한다. 예산절감은 국정운영의 국민적 지지를 확보하기 위한 다양한 정책적 수단들 중에 하나라는 점이다. 이미 수립되어 있는 예산이 절감된다는 것은 국민들 중에 누구의 부담도 없이 자신들의 편익을 높일 수 있다는 점에서 반대할 국민은 아마 없을 것이다. 그렇기 때문에 정권차원에서는 이러한 정책을 굳이 마다할 이유가 없다. 특히 요즘과 같은 경제위기 상황 속에서는 더욱 마다할 이유가 없다. 덧붙여 정권이 작은 정부를 지향하는 보수적 이념을 갖고 있을 경우에도 예산절감 정책이 비교적 강력하게 추진될 가능성이 높다.¹²⁾

11) 우리나라의 예산은 미국처럼 법률안으로 의결되지는 않고 '예산안'으로 의결된다. 그래서 법률보다는 하위의 효력을 갖지만 실제로는 국회의 의결을 받는다는 점에서 법률에 준한 무게를 가져야 하는 것이 바람직하다.

12) 2008년 출범한 새 정부도 보수적 이념을 갖는 정부로서 작은정부, 규제완화, 민영화 등을 추구하지만 현재의 재정지출확대와 같은 정책은 급격한 경제위축 및 금융위기로 인한 경제상황이 악화되어 불가피하게 선택한 정책이다. 그러나 여전히 감세와 같은 정책을 같이 추진함으로써 정권의 기본적인 기조는 어느 정도 유지하고 있는 것도 사실이다.

IV. 예산절감 방안

예산절감의 의미와 예산절감의 필요성 그리고 이유에 대해서 살펴보았다. 그런데 정작 중요한 것은 예산절감은 어떻게 하는 것인가 하는 문제이다. 사실 예산절감 방법에는 정답이 여러 개다. 왜냐하면 예산이 사용되는 모든 곳에서 절감이 이루어질 수 있고, 예산이 편성·집행되고 결산되는 예산과정 속에서도 절감이 이루어질 수 있기 때문이다. 그러므로 하나의 방법을 제시하면서 이것이 예산절감을 하는 방법이라고 제시하는 것은 어리석은 일이라고 할 수 있다.

그래서 본 장에서는 먼저 예산절감을 위한 역사적 과정을 모색해 보고 거기서 어떤 함의를 찾아보도록 한다. 그리고 예산과정(편성, 집행, 결산)은 어느 예산이든 모두 거치는 과정이기 때문에 예산순기(Budget cycle)를 기준으로 절감의 일반적 방법론을 제시해 본다.

1. 예산개혁의 역사적 과정

행정학에서는 전통적으로 정치와 행정과의 관계가 어떠한가에 따라서 정치·행정일원론과 정치·행정이원론이 반복되면서 나타났다. 정치·행정일원론은 행정의 역할이 강조되는 상황에서 행정의 정책결정기능이 강화될 때 나타났고 정치·행정이원론은 정치의 역할이 강조되는 상황에서 행정의 관리기능(management)이 강화될 때 나타난다. 특히 행정의 관리기능이 강화될 때 예산개혁의 노력은 한 층 더 강조되는데 역사적으로 여러 사례를 확인할 수 있다.¹³⁾

먼저, 공식적·합리적 조직관에 바탕을 두는 전통적인 접근법에 의해서 추진된 예산절감 노력은 1910년 일명 ‘Cleveland 위원회’라고 불리는 ‘Taft 위원회’(‘절약과 능률에 관한 대통령위원회’)를 들 수 있다. 이 위원회는 미국의 27대 Taft 대통령의 행정명령으로 설치된 위원회로서 행정부 예산편성제도와 품목별 예산제도를 건의하였고 1921년에는 예산회계법 제정을 건의하였다.¹⁴⁾

두 번째는 ‘1차·2차 Hoover위원회’를 들 수 있다. 1947년 설치된 ‘제1차 Hoover 위원회’는 24개의 Task Force로 구성되었으며 성과주의예산, 정부기구 일원화와 간소화를 건의하였고 1953년 설치된 ‘제2차 Hoover 위원회(정부행정위원회)’는 정부활동의 민간이양을 건의하였다.

13) 대부분의 예산개혁 노력은 행정개혁의 한 부분으로 진행되는 것이 일반적이며 예산절감 역시 예산개혁의 내용이라는 점에서 논의의 유의성이 있다.

14) 이 밖에 1923년 직위분류법 제정을 건의하기도 하였다.

세 번째는 1982년 Reagan 대통령 때 설치된 ‘Grace 위원회’를 들 수 있다. 이 위원회는 민영화, 규제완화를 통해서 연방정부의 능률적 운영을 주장하였고 정부의 사업을 기업의 시각에서 평가하도록 하여 과감한 예산개혁을 포함한 정부개혁을 추진하였다.

네 번째는 1993년 클린턴 행정부의 ‘NPR(National Performance Review)’을 들 수 있다. 이 역시 ‘정부재창조’라는 정부개혁의 일환으로 추진되었지만 세부적인 내용에는 예산의 자율성을 확대(지출통제예산 도입)하는 내용과 주·지방정부에 권한을 부여하는 내용, 그리고 감축관리를 담고 있다는 점에서 역시 예산개혁 및 절감의 내용을 포함하고 있다.¹⁵⁾

다섯 번째는 영국의 정부개혁 사례를 들 수 있다. 1982년 ‘재무관리개혁(Financial Management Initiative)’을 들 수 있는데 종래의 각 부처에 대한 중앙(대장성)의 예산통제를 완화하는 내용을 담고 있다. 특히 정원상한제 및 총괄예산제도 도입과 각 부처 재정자율권을 부여하는 내용을 골자로 하고 있다.

여섯 번째는 1988년 추진된 ‘Next Steps’을 들 수 있다. 예산과 관련된 내용을 살펴보면 정부는 총괄적인 사업목표와 자원관리의 범위만을 결정해 주고 책임자에게 관리재량의 자율성과 융통성을 대폭 허용하는 내용을 담고 있다.

일곱 번째는 호주의 1984년부터 시작한 FMIP(Financial Management Improvement Program)와 PMB(Program Management and Budgeting)을 들 수 있다. 이는 예산개혁을 통해서 공공 부문의 개혁을 시도한 것으로 미사용 예산을 이월할 수 있고 미래의 예산에서 차용하여 미리 사용할 수 있는 신축성, 효율성배당, 분권화, 성과지표, 발생주의회계, 사용자가격 등이 특징이었다(윤성식, 2003). 특히 정부는 부처운영비를 매년 1%씩의 효율성 증가(efficiency gains)를 기대하여 감축하는 등 예산절감의 실질적인 내용이 강력하게 진행되었다(McDonald 1990; OECD, 1997).

마지막으로 뉴질랜드의 예산개혁을 들 수 있는데 뉴질랜드 예산개혁의 가장 큰 특징은 계약에 의해 산출을 구입하는 예산제도라고 할 수 있다(OECD, 1997). 즉 최초로 산출중심예산제도를 도입하였고 부처에게 훨씬 더 많은 자유재량을 부여하여 각 부처가 별도로 은행 계정을 유지할 수 있고 여유자금으로 이자수익도 얻을 수 있도록 하여 계약에 의한 공공서비스 공급과 방법에 대한 자율성 부여를 핵심으로 한다.

이러한 각 국의 예산개혁의 시도는 우리에게도 많은 시사점을 제공하고 있다. 예산의 효율성을 높여서 정부의 개혁을 추진하려고 했다는 점, 그리고 지출통제와 부처자율이라는 내용을 담고 있다는 점에서도 많은 함의를 제공하고 있다.

15) A. Gore 부통령에 제출한 ‘From Red-tape to result, 1993) 보고서

2. ZBB(Zero-Based Budgeting)의 벤치마킹

예산절감을 위한 여러 방안 중에 검토해야 할 사항은 ‘영기준예산(ZBB)’이라고 할 수 있다. 영기준예산은 ‘텍사스 인스트루먼트회사(Texas Instrument)’에서 성공적으로 사용되는 영본위 예산을 당시 조지아주 주지사였던 카터(Carter)가 도입하여 실시하였는데 카터가 대통령에 당선됨으로써 연방정부에도 도입한 제도이다.

영기준예산은 예산의 편성 시에 기존사업을 근본적으로 재검토하여 예산의 삭감은 물론 사업의 중단이나 폐지도 고려할 수 있는 예산의사결정제도이다. 사업의 제공수준을 0에서부터 대폭 증액된 수준까지 다양하게 검토·분석할 수 있다는 점에서 예산의 증액도 가능하지만 일반적으로는 예산이 삭감되는데 방점을 두고 있는 예산제도라고 할 수 있다.¹⁶⁾

영기준예산이 갖는 문제점이 없었던 것은 아니다. 예산의사를 결정하기 위한 목표설정이 어렵다는 점과 우선순위 결정 역시 어려웠다는 점, 객관적이고 신뢰할만한 자료가 부족했다는 점, 많은 인력과 자원을 필요로 했다는 점, 매년 모든 사업을 0에서 대폭 증액되는 수준까지 검토하는 현실적 한계 등으로 쉽게 정착되지 못하고 일부 예산에 한정되어 적용되었지만 영기준예산이 갖는 기본적인 철학은 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

요컨대, 예산절감을 위해서 모든 예산을 매년 0에서부터 다시 검토하는 것은 어려울지 몰라도 적어도 예산을 담당하는 공무원들에게는 이러한 정신이 반드시 필요하리라 생각된다. 다시 말해 자신이 담당하는 업무에 대한 ‘의도된 회의(Intended doubt)’를 해야 한다는 것이다. 그래서 “이것이 꼭 필요한 사업인가?” “꼭 필요한 사업이라면 이 정도의 규모가 적절한 것인가?”에 대한 물음을 하고 그에 대한 답변이 부정정일 때는 절감을 추진하는 것이 필요하다.

3. 행정의 시장화(Market-Oriented)

1970년대 발생한 두 차례의 오일쇼크와 복지예산의 급격한 증가로 정부의 비효율과 예산낭비가 증가되는 ‘정부실패(Government Failure)’가 발생하면서 이러한 문제를 치유하기 위한 행정학적 접근이 있었는데 이것이 신공공관리(New Public Management)론이다. 앞서 살펴본 선진각국의 정부혁신과 예산개혁의 이론적 근거가 되는 것이 신공공관리라고 할 수 있다.

신공공관리론의 내용을 한 마디로 표현하자면 기업가적 정부운영을 시도하는 것이다. 기존의 정부운영방식에서 탈피하여 기업가적인 정부운영을 통해서 정부운영의 효율성을 제고하고 예산을 절감하자는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

16) ZBB 도입의 배경자체가 예산을 증액하거나 정부지출을 늘리기 위해서 도입한 것이 아니고 예산을 줄이기 위한 방안으로 도입한 것이기 때문에 예산을 줄이는데 초점이 맞춰져 있던 제도라고 할 수 있다. 그러나 이러한 영본위예산제도는 기존의 예산제도와 쉽게 결합할 수 있다는 신축성이 있었고 조직의 환경에 맞게 변형이 용이했기 때문에 기존 예산담당자들의 저항이 적었다(Draper & Pitsvada, 1987)

행정을 관리(management)적 차원에서 접근하자면 경영과 같은 기법을 적용하여 운영하는 것이 가능하다. 그러므로 신공공관리론적 접근이라는 것은 행정에 경영학적 기법들을 도입하여 예산을 절감하자는 것이다. 물론 행정의 가외성(redundancy)이나 공공성(publicness)에 대한 기본적인 고려가 있어야 하겠지만 관리방식에 있어서는 경영학적 기법의 도입이 가능하리라 판단된다. 이것은 일종의 ‘행정의 시장화(Market-Oriented)’라고 할 수 있는데 공공서비스 공급의 방법을 시장화할 수 있는 범위 내에서 시장화하는 것이며 공공서비스를 제공하는 공무원의 마인드도 시장화하는 것을 포함한다.

대표적인 것이 복식부기의 도입이다. 복식부기를 통해서 공공서비스의 원가를 계산하고 원가를 줄이기 위한 노력을 경주하고 그 성과를 측정한다면 행정의 효율성은 제고될 수 있으리라 판단된다.¹⁷⁾ 물론 복식부기의 도입이 제도화되어 있지만 단순히 회계처리의 방법으로서만이 아니라 예산절감을 위한 유용한 도구로 활용하는 것이 필요할 것이다.

4. 예산순기를 기준으로 한 예산절감 방안

예산순기(Budget cycle)는 보통 3년을 주기로 이루어진다. 전년도에 편성하고 의결된 예산을 올해 집행하고 올해 집행된 예산은 내년도에 결산을 하게 된다. 그러므로 당해 연도에는 예산이 집행되면서 내년도 예산의 편성과 전년도 예산의 결산도 동시에 이루어진다.

이렇듯 예산의 편성과 집행, 결산 과정에서 예산을 절감할 수 있는 구체적인 방안을 살펴본다.

1) 예산편성단계

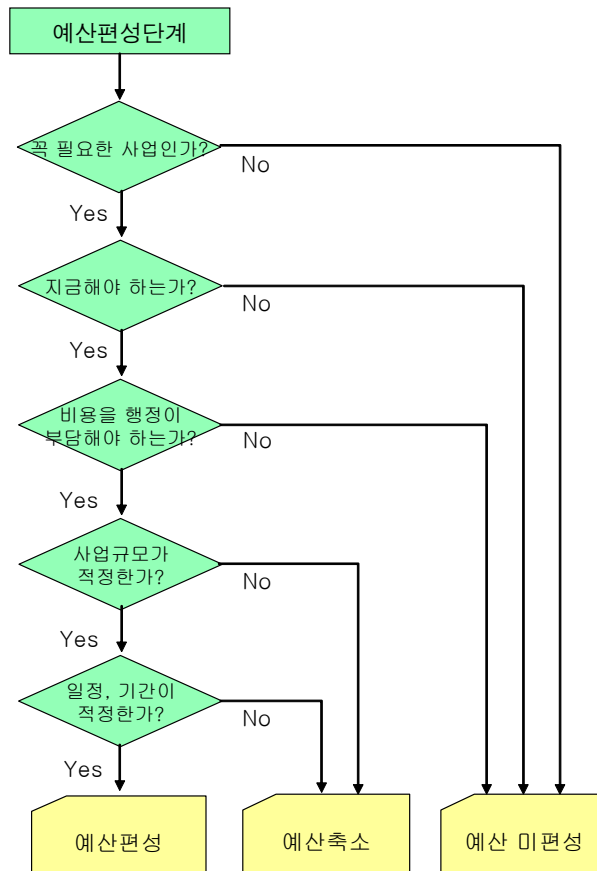
예산순기 중에서 예산절감의 효과가 가장 큰 것이 예산편성 과정이다. 사업자체의 폐지나 축소, 그리고 중복성 검토 등이 이루어지는 과정이 바로 편성단계이기 때문이다.

예산편성 단계에서는 앞서도 언급한대로 ‘영기준예산’의 적용을 통한 예산편성이 가장 타당한 절감방안이라고 할 수 있다. 그렇다고 모든 사업을 매년 ‘제로’에서 새롭게 검토해야 한다는 것이 아니라 최소한 ‘이 사업이 필요한 사업인가?’, ‘필요하다면 꼭 지금 이 시점에서 해야 하는 것인가?’에 대한 질문을 해 보는 것이 필요하다. 그리고 ‘대체할 수 있는 사업이 민간이나 다른 공공부문에 존재하는 것은 아닌가?’에 대한 검토 역시 이 단계에서 검토하는 것이 필요하다. ‘자치단체가 비용을 부담하는 것이 필요한지?’, 사업규모에 대한 검토, 사업의 일정, 기간에 대한 검토도 편성단계에서 이루어지는 것이 필요하다.

17) 이러한 시도가 성공하기 위해서는 회계를 담당하는 공무원뿐만 아니라 모든 공무원들이 회계적 지식과 예산절감을 통한 관리의 효율성 제고의 동기부여가 충분히 되어야 한다는 과제가 남는다.

이러한 일련의 과정을 하나의 체계 속에서 검토하는 것이 필요한데 이를 그림으로 나타내 보면 다음과 같다.

〈그림 5〉 예산편성단계의 절감전략



앞의 그림에서처럼 편성과정에서 이러한 단계를 모두 거쳐서 그 필요성이 인정된다면 예산을 편성할 수 있지만 꼭 필요하지 않거나 지금 추진할 필요가 없거나 행정이 비용부담을 할 필요가 없다면 예산을 편성하지 않는다. 그리고 사업규모에 대한 조정이 필요하거나 일정이나 기간의 조정이 필요할 경우에는 예산을 축소해서 편성하게 된다. 이런 체계(system)에서 예산이 축소되거나 미편성될 경우에는 모두 예산절감에 해당된다.

예산편성 과정에서 중요하게 고려해야 할 요소는 바로 사업의 타당성을 실시하는 것이다. 모든 사업의 타당성을 매년 실시할 수 없지만 나름의 기준에 따라¹⁸⁾ 일정 수의 사업에 대해서는

18) 사업예산의 규모가 큰 사업부터 실시하거나 오래된 사업부터 실시하거나 담당자의 요청이 있는 사업을 대상으로 실시하는

타당성 검토를 실시할 필요가 있다. 타당성 검토라는 일종의 ‘거래비용(transaction cost)’이 발생하긴 하지만 타당성 검토 없이 잘못된 예산이 집행될 경우에는 ‘매몰비용(sunk cost)’이 훨씬 크다는 점에서 사전에 타당성 검토를 실시하는 것이 필요하다.

2) 예산집행단계

예산의 집행단계에서는 예산절감을 위한 별도의 기법이나 원칙이 존재하는 것은 아니다. 예산이 쓰이는 모든 곳에서 예산을 절감할 수 있기 때문에 예산절감이 가능한 대표적인 사례를 중심으로 살펴보도록 한다.

가장 먼저 인력운영비와 기본경비에 대한 절감을 들 수 있다. 공무원 인력운영과 관련하여 최근에는 총액인건비제도가 실시되고 있기 때문에 행정안전부가 승인한 총액인건비를 기준으로 최대한 인력을 효율적으로 운영한다면 인력운영비를 절감할 수 있다. 그리고 조직운동을 위한 기본경비¹⁹⁾ 역시 충분히 절감이 가능한 부분이라고 할 수 있다.

두 번째는 사업비를 집행하는 과정에서 예산을 절감할 수 있다. 사업 자체를 추진하는가의 여부는 편성단계에서 검토하였고 그러한 과정을 거쳐 편성이 된 사업이라고 할지라도 집행단계에서 절감할 수 있는데 계약방법을 전환하거나 설계변경을 통해서 예산을 절감할 수도 있다.

세 번째는 재무활동을 통한 예산절감을 할 수 있다. 재정보전적 이전재원이나 채무상환 등과 같은 경비의 이자에 대해서도 최대한 절감할 수도 있다. 예를 들어 연이율 5%짜리 공공자금관리 기금을 차입하여 운영하던 것을 3.5%짜리 지역개발기금으로 차환하는 경우에는 1.5%만큼의 이자가 절감된다.²⁰⁾

마지막으로는 사업예산 자체를 줄이는 방법은 아니지만 동일한 예산으로 사업량이나 성과를 증대시키는 방법이 있다. 이런 경우는 증대된 사업량에 투여할 예산만큼 절감한 것이라고 인정할 수 있다. 이밖에 에너지 절약, 공용차량 이용개선 등과 같이 일상적인 수준에서의 다양한 절감 방안이 모색될 수 있다.

3) 결산 및 사후관리 단계

결산단계는 이미 예산집행이 완료된 다음에 하는 것이기 때문에 실제 예산이 절감되지는 않는다. 그러나 결산 및 사후관리를 철저히 할 경우에는 향후 예산절감의 가능성을 높여준다는 점에서 중요하다.

등 나름의 기준을 세우고 사업의 타당성 검토를 실시하여 예산편성에 반영하는 것이 필요하다.

19) 일반수용비, 급량비, 여비, 공공요금 등이 여기에 포함된다.

20) 비록 1.5%이지만 차입규모가 클 경우에는 이러한 절감금액도 무시할 수 없는 규모가 된다.

예산을 집행하고 남은 집행잔액의 관리를 철저히 하는 것이 필요하다. 사업을 추진하고 남은 잔여재원의 관리를 철저히 통제·관리하여 불필요하거나 부당하게 사용되는 것을 사전에 방지해야 한다.

검사 및 정산을 철저히 할 필요가 있다. 사업추진과정에서 발생할 수 있는 부당한 사업비 지급이나 불필요한 비용의 지출이 있을 경우에는 검사 및 정산과정을 통해서 환수할 수 있도록 처리하고 향후 잘못 지출될 가능성을 사전에 차단함으로써 예산낭비의 요인을 제거하는 것이 필요하다.

V. 예산절감 추진 시 유의점

현재 정부가 추진하는 ‘지방재정 10% 절감 정책’은 경제위기 상황에서 정부가 선택할 수 있는 많은 정책 가운데 하나라고 할 수 있다. 지방자치단체의 관리의 효율성을 통해서 예산을 절감하고 절감된 예산을 재투자함으로써 지방의 경제를 활성화하고 실업이나 서민·빈곤층을 보호하는 것은 시의적절한 대안이라고 할 수 있다. 그러나 현 정부가 추진하고 있는 예산절감 정책을 포함하여 보통의 예산절감 정책이 제대로 추진되기 위해서는 몇 가지 유의해야 할 점이 있다.

첫째, 일선 공무원들이 예산절감을 하나의 정치적 이벤트로 인식하는 것을 경계해야 한다. 새로운 정부가 들어설 때마다 국민적 지지를 얻기 위해서 오래 추진하는 정책으로 일회성의 정치적 이벤트라고 공무원들이 인식할 경우에는 예산절감의 근본적 목적이 퇴색되고 소기의 성과를 달성할 수 없게 된다.

둘째, 예산절감에 대한 이념적 접근을 주의해야 한다. 보수적 정권이라고 해서 예산절감을 추진한다고 인식할 경우, 이념적 대립이 발생할 수 있고 그에 따라 불필요한 사회적 논쟁과 비용이 발생한다. 예산절감은 이념적 차원의 접근이 아니라 가치중립적인 관리적 차원의 접근이 이루어져야 하는 문제라는 점에서 이념적 접근을 통한 갈등의 유발은 전혀 바람직하지 않다.

셋째, 예산절감을 정책자체의 존폐문제로 환원시켜서는 안될 것이다. 앞서도 계속해서 지적했지만 예산절감 자체는 무조건적인 사업이나 정책의 축소를 의미하는 것은 아니다. 관리기법을 효율화·선진화 하는 것이며 그 과정에서 불필요한 낭비를 제거하고 불요불급한 사업인지를 판단하여 시점(timing)을 조정하는 것이다. 그러나 자칫 정책자체를 없애거나 긴축재정이라고 단정해 버리는 것은 지나친 비약이다. 같은 맥락에서 필요한 정책이나 사업은 예산절감과는 상관없이 추진하는 것이 필요하다. 오히려 늘려야 한다는 정당한 근거가 있다면 해당 사업이나 정책을 확대하는 것도 용인할 수 있어야 한다. 예산절감의 궁극적 목적이 공공서비스의 확대와 주민들의 만족도를 제고하는 것이라는 점을 항상 기억해야 할 것이다.

마지막으로 중앙정부는 자치단체가 절감한 예산을 필요한 곳에 쓸 수 있도록 제도적인 뒷받침을 해야 한다. 절감된 예산에 대한 신축성을 제도적으로 부여해 주지 않을 경우, 주민의 입장에서 예산 절감의 효과를 피부로 직접 느낄 수 없을 뿐만 아니라 오히려 공공서비스의 공급이 줄어들었다고만 인식할 것이다. 그러나 신축성을 부여할 때도 자치단체나 공무원의 ‘도덕적 해이(moral hazard)’²¹⁾를 최소화할 수 있는 합리적 방안을 제시하는 것이 필요하다.

VI. 결 론

최근 경제위기 상황에 대처하기 위하여 정부는 재정지출을 확대하는 정책을 추진하고 있다. 그러나 이 과정에서 지방예산의 10% 절감이라는 정책도 동시에 추진되는데 자칫 이 두 정책의 목적이 충돌되고 있다고 오해할 수 있다. 왜냐하면 재정지출확대는 예산을 늘리는 정책이지만 예산절감은 예산을 줄이는 것이라고 생각하기 때문이다.

예산절감은 반드시 예산을 줄이는 것만을 의미하지는 않는다. 그리고 예산절감의 목적 자체가 예산을 줄이는 것에 있는 것이 아니다. 예산절감의 궁극적 목적은 낭비를 제거하고 관리의 효율성을 제고하는 것이며 예산이 절감되는 것은 그러한 목적이 달성될 때 발생하는 부수적인 성과에 불과하다. 그러므로 예산절감을 위해서 필요한 사업을 줄이거나 폐지하는 것은 본말이 전도된 것이다. 특히 세계 각국의 행정개혁이 결국 예산개혁이었다는 점에서 예산절감은 관리의 효율성을 제고하기 위한 것임을 확인할 수 있다.

한편, 주민의 입장에서 볼 때, 절감된 예산의 재투자는 매우 중요하다. 왜냐하면 절감된 예산이 재투자되지 않을 경우, 주민에게 돌아가는 절감의 효과가 거의 없기 때문이다. 정부도 절감된 예산을 환수하는 것보다는 국가적 차원의 정책에 재투자 하는 것이 훨씬 효과적이다. 요컨대 예산절감은 단순히 긴축재정과 같이 사업, 정책의 축소나 폐지를 의미하는 것이 아니며 절감된 예산을 특정한 목적을 위해 재투자하여 국가차원의 정책을 추진하는 ‘생산적 재투자’가 필요하다.

예산절감은 어느 정부에서는 하고 어느 정부에서는 하지 않는 가치지향적 정책이 아니다. 정부와 지방자치단체의 낭비를 제거하고 거품을 걷어내고, 관리의 효율성을 높이려는 가치중립적인 관리기법이다. 그런 측면에서 예산절감은 공무원들에게 일하는 방식을 전환하도록 요구하는 것이라고도 할 수 있다. 기존의 관행과 습관에서 벗어나 새로운 관리방법을 모색하고 적용하여 효율성을 제고하도록 요구하는 것이다.

21) 절약한 예산의 일부 또는 전부를 집행부서가 자유롭게 사용하도록 할 경우, 정말 필요한 사업이 아닌 절약이 용이한 사업을 채택할 가능성이 있다(Schick, 1990; OECD, 1997). 게다가 예산절약으로 인해 예산이 삭감되면 효율성에 대해 정보를 공개하지 않거나 정보를 왜곡할 가능성도 있다(Grizzle, 1998).

새 정부에서 추진하는 ‘지방예산 10% 절감 정책’도 일하는 방식의 개선 → 관리의 효율성 제고 → 예산절감 → 생산적 재투자 → (지역)경제 활성화라는 선순환 구조를 만들기 위한 것임과 동시에 공무원들의 기존 업무수행 관행에 대한 변화를 요구하는 것이라고 할 수 있다. 경제위기가 국가 전체를 휩쓸고 있는 시점에서 지방예산을 절감하겠다는 것은 사업·정책을 축소하겠다는 것이 아니라 절감된 예산으로 ‘생산적 재투자’를 하겠다는 뜻으로 이해해야 할 것이며 그런 맥락에서 이 정책은 시의적절한 것이라 할 수 있다.

예산절감은 어렵고 대단한 것이 아니다. 우리가 1당 10원 더 싼 주유소를 찾아가는 마음자세로 예산을 대하면 된다. 그것이 예산절감의 첫 단계일 것이다. ☺

◀◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

윤성식 (2003). 『예산론』. 나남출판.

이종수·윤영진 외(2008). 『새행정학』. 대영문화사

행정안전부 (2008). 『예산길라잡이』. 행정안전부.

행정안전부 (2008). 『지방자치단체 예산개요』. 행정안전부.

Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 11 No. 4, 1998, p.368.

Axelrod, Donald (1992). “Do Budgeting Reforms Make a Difference? Some Conclusions”, In Albert C. Hyde(ed.), *Government Budgeting: Theory·Process·Politics*, Second Edition, Brooks/Cole, 1992, pp.405~408.

Draper, f. D. & B. T. Pitsvada (1987). “ZBB-Looking Back after Ten Years”, In Allen Schick(ed.), *Perspectives on Budgeting*, Second Edition, the american Society for Public Administration, 1987.

Grizzle, Gloria a. (1998). “budgeting and Financial Management: Propositions for Theory and Practice”, In Jack Rabin et al.(eds.), *Handbook of Public Administration*, Second Edition, Marcel Dekher, Inc.

McDonald, Paul W. (1990). “Results-Oriented Management: Australian Public Sector Financial Management, Accounting, and Budgeting Reform in the 1980’s”, In A. Premchand(ed.), *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, International Monetary Fund.

Nakamura, R. T. & Smallwood, F. (1980). *The politics of Policy Implementation*, N.Y.: St. Martin's Press.

OECD (1997). *Modern Budgeting*, OECD.

Shick, A. (1990). “Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries”, *Public Administration Review*, January/February 1990.