

지방예산과 하향식(top-down) 예산편성제도

김 동 건

서울대학교 교수

I. 예산개혁과 하향식(top-down) 예산편성제도의 의미

노무현정부가 출범하면서 중앙정부의 예산편성에 변화가 있게 되었는데, 대표적인 것으로 그동안의 상향식(bottom-up)편성 대신에 하향식(top-down)편성접근방법을 택한 것을 들 수 있다. 하향식예산편성제도가 어떤 것이고 어떤 효과가 있는 것인지는 다음절에서 살펴보기로 하고, 우선 이것이 예산개혁차원에서 갖고 있는 의미를 먼저 검토해 보자.

예산개혁은 정부가 중앙정부 및 지방정부를 포함한 모든 공공부문을 개혁하고자 노력하는 과정에서 중심적인 역할을 담당해 왔다고 하여도 과언이 아니다. 지난 20여년간 대부분의 OECD국가들은 공공부분 개혁이라는 새로운 물결에 휩싸여 왔는데, 공공부분개혁의 이론적 배경은 소위 신공공관리

(New Public Management)라는 논리로 대변되어 왔다. 신공공관리에 관하여서는 그동안 학계에서 많은 논문과 연구총서를 배출해 왔는데 모든 것을 여기서 일일이 소개할 수 없으나 요약하면, 지금까지의 전통적인 관료제 중심의 공공관리에서 벗어나 공공부문에 기업가적 정신을 받아드려 정부를 권위적이고 경직적인 체제에서 신축적이고 능률적인 체제로 대체하고자 하는 것이 신공공관리의 핵심이다. 다시 말하여 정부 내에 시장경제의 경쟁논리를 도입하려고 하는 것이다.

우리나라에서도 김대중정부(1998-2002)에서 공공부문개혁을 추진하면서 구미 선진국에서 활용되었던 신공공관리적 개혁수단들을 도입한 바 있다. 공공부문개혁의 모토(motto)를 “작지만 효율적으로 봉사하는 정부구현”을 내세웠는데, 이 짧은 구호속에는 정부가 민주주의와 시장경제의 기틀속에서 경쟁과 개방을 통해 보다 효율적으로 봉사

해야 한다는 신공공관리적 정부개혁의 핵심적 요소가 깊게 내포되어 있다고 볼 수 있다.

그런데 미국, 영국, 뉴질랜드 등 구미 선진국들이 정부개혁의 모델로 추구한 신공공관리는 예산과 회계가 주도한 개혁이라는 평을 받을 정도로 예산과 회계가 정부개혁의 핵심내용을 구성하고 있다. 이렇게 된 이유는 신공공관리는 민간 경영기법의 도입이라는 요소가 있으며 공공부문과 민간부문간의 차이가 가장 두드러지게 나타나는 분야가 예산과 회계분야이기 때문이다. 그러나 시각을 좀 넓혀 볼 때 정부개혁의 기본목표가 정부생산성을 향상시키고 이를 통해 대국민 서비스의 질을 높이며 그리고 이를 달성하기 위하여 결과에 대한 책무성을 강화시키는 것이라면, 예산제도의 개혁을 통해 적은 세금비용으로 보다 많은 서비스를 제공할 수 있는 방안을 강구하는 것이 정부개혁의 핵심내용이 될 수밖에 없는 것이다.

이런 시각에서 볼 때 우리나라의 공공부문개혁 내용 속에는 예산과 회계부문의 개혁이 상대적으로 소홀히 취급된 감마저 없지 않다. 물론 김대중정부 기간 중에 재정운영의 효율화를 위한 다양한 예산제도의 개선노력이 있었다. 기금운영의 방만함이 그동안 지적되어 왔기에 김대중정부는 과거 어느 정부보다 강도 높게 기금에 대한 대폭적인 정비작업을 추진하였고 “기금관리기본법”을 제정한 바 있다. 또한 예비타당성 조사강화, 예산절약이 있을 때 이의 인센티브를 성과금으로 지급하는 예산성과금제도의 도입이 있었다. 무엇보다도 중요하게 평가되

는 것으로 복식부기제도와 성과주의 예산제도의 도입이 있었다. 이 제도들은 아직 도입이 완료된 것이 아니며 당초계획보다 상당히 연기될 가능성이 많으므로 그 기대효과 및 달성여부 평가는 아직 시기상조일 수 밖에 없다.

그러나 성과주의 예산제도와 복식부기제도의 도입은 예산개혁차원에서 매우 중요하다. 성과와 예산의 연계를 통해 자원배분을 효율화하고 재정의 투명성을 제고하기 위해 도입된 성과주의 예산제도는 사실상 우리나라에서 최초로 시도된 것으로서 공공부문에서 성과를 측정한다는 것이 말처럼 그리 쉬운 것이 아니며, 성과(산출 혹은 결과)를 예산에 연계시킨다는 것도 우리나라 정부조직 문화상 많은 어려움이 존재하고 있다. 따라서 현재는 시범사업을 실시하고 단계적으로 시범대상을 확대시키는 과정에 있다. 복식부기제도의 도입은 성과주의 예산제도 도입과 맞물려 있는 것인데, 복식부기를 통해 재정상태 및 재정의 운영성과 등에 대한 정보를 투명하게 확보하고 자기 검증을 통한 회계부정의 소지방지, 재무정보의 신뢰성 확보 등 정부활동의 효율성, 투명성, 책무성을 제고시키고자 하는 것이다. 그러나 이것 역시 정부부문의 특수성 때문에 그리 용이한 것이 아니며 정부의 자산 및 부채 등에 관한 통합적인 재무 정보를 체계적으로 작성하기 위해서는 중앙정부와 지방정부의 회계제도 구축이 상호 유기적으로 연계되어 종합적으로 추진되어야 한다는 문제점을 안고 있다. 현재 이 제도 역시 시범단계에 있으며 원활한 도입을 위한 연구를 진행하고 있는 상태

이다.

이상으로 신공공관리적 시각에서 예산개혁의 의미를 지적하고 우리나라에서 (주로 김대중 정부) 시도된 예산제도 개선 노력을 간략하나마 살펴보았는데, 그러면 노무현 정부가 들어서면서 채택된 하향식(top-down) 예산편성제도는 무엇이며 어떤 의미가 있는가? 우선 먼저 분명히 지적할 것은 이 제도의 도입은 새로운 시도임에 틀림없으나 과거의 제도 개선 노력의 연장선에서 검토되어야 한다는 것이다. 그동안의 우리나라 예산운영은 투입(input)중심 및 통제위주의 예산운영이며 어떤 의미에서는 상당히 구시대적 예산운영방식을 채택해 왔다. 앞으로는 예산운영을 산출(output) 중심, 성과 중심으로 바뀌어야 하며 이런 뜻에서 앞에서 언급한 성과주의 예산제도의 도입이 중요하다. 지금까지는 예산을 편성할 때 각 부처에서 요청한 품목(투입물)을 중심으로 이의 타당성을 검토하여 예산을 확정짓는 것이었으므로 아래에서부터 품목별, 사업별로 요청하고 이를 합산시켜 총예산이 결정되는 상향식(bottom-up)이었다. 하향식(top-down)이라고 할 때는 총예산을 분야별, 부처별로 사전적으로 배분결정하고 구체적인 사업별 예산배분은 해당부처에서 자율적으로 결정토록 하며 다만 중앙예산기구는 자원배분기준을 시달하고 사후에 배분의 적합성을 점검토록 하는 것을 의미한다. 그러면 이러한 하향식 예산편성제도의 구체적 내용과 효과를 다음에서 살펴보기로 하자.

2. 하향식(top-down)

예산편성제도의 내용 및 효과

1. 내용 (편성 절차)

가. 연차별 총 자원배분 규모의 결정

하향식 예산편성제도는 총 자원배분 규모와 분야별 자원배분 규모를 사전적으로 설정한다는 특징을 갖는다. 총 자원배분 규모를 설정하기 위해서는 먼저 중기 국가 정책 목표와 정책방향을 확정해야 한다. 이것은 결코 쉽지 않은 과제이지만 중기적인 시각에서 세계적인 발전흐름, 선진국의 경험과 교훈 등 대외적인 요소와 국가발전계획, 지역발전전략 등 대내적인 요소를 종합적으로 고려하여 국가가 중점적으로 추진해야 할 정책목표와 방향을 설정한다.

중기 국가 정책목표와 방향이 설정되면 이를 달성하는데 소요되는 재정지출 소요를 추정한다. 그리고 정책목표의 달성속도 및 달성정도 등을 고려하여 총 자원배분 규모를 결정하게 된다. 경제 성장률을 전망하여 중기 세입규모를 추정하고 총 재정지출 소요를 감안하여 중기재정수지 및 국가채무수준을 전망한다. 이 때 중요한 판단은 정책목표의 달성을 위해 재정적자와 국가채무의 확대를 허용할 것인가, 허용한다면 어디까지 허용할 것인가 등이다.

총 자원배분규모의 결정과 관련하여 또 다른 중요한 문제는 한번 결정된 중기의 연차별 총 자원배분규모를 당초 결정된 대로 지켜지도록 한 것인가 아니면 적절히 변동

시킬 것인가에 관한 것이다. 우선 중기 재원배분규모의 상한을 중기재정계획에 반영하고 이것이 법적 구속력을 갖도록 하는 방법을 생각해 볼 수가 있다.

이러한 구속성은 관련된 이해 당사자들에게 재원배분규모의 제약을 명확히 인식시키고 나아가서 정치적인 고려 등의 가능성을 배제시킨다는 점에서 매우 유익하다. 그러나 다른 한편으로는 재원배분의 경직성을 초래하여 급격하게 변화되는 환경에 적절히 대응하지 못하는 문제가 생길 수 있다. 따라서 이 양 측면을 모두 고려하는 조화로운 제도의 마련이 필요하게 된다.

나. 분야별, 부처별 재원규모의 결정

분야별, 부처별 재원배분규모의 결정은 국회, 정부 그리고 국민 등이 참여하는 논의 과정을 거쳐 의회 또는 행정부(중앙예산기구) 주도로 결정된다. 여기서 그 결정주체가 누가 되느냐가 대단히 중요하다. 왜냐하면 분야별, 부처별 재원배분 규모를 결정할 때에는 총 재원배분 규모의 결정 때와는 달리 특정분야, 특정부처의 이해관계가 직접 충돌하기 때문에 잘못하면 외부로부터의 정치적 압력을 받을 수 있어 재원배분의 최적성이 크게 왜곡될 가능성이 높기 때문이다.

대통령 중심제를 갖고 있는 우리나라의 경우에는 아무래도 배분결정의 주도적 주체를 행정부(중앙예산기구)로 하고 국회의 승인을 받도록 하는 것이 타당할 것이다. 중앙예산기구는 각 지출부서가 제출한 “중기 재정계획서”를 면밀히 검토하고 중기재정계

획상의 정책 목표 및 투자우선순위 등을 점검하여 분야별, 부처별로 재원 배분 규모를 확정지어 배분해야 할 것이다.

다. 지출부서의 자율적인 재원배분

분야별, 부처별 재원배분규모가 결정되면 각 지출부처는 사업별로 재원을 자율배분하게 된다. 이 과정에서 지출부처에 상당한 자율권이 부여되어야 하며, 이 자율성의 확보가 하향식 예산편성제도가 갖는 가장 중요한 장점이 된다.

지출부처는 전체 국가 정책목표와 투자 우선순위 등을 고려하면서 마련된 부처별 세부 정책목표 및 세부 투자 우선순위에 따라 사업별 재원배분을 결정하게 된다.

라. 재원배분 기준과 이의 적합성 점검

각 지출부처가 자신들에게 할당된 분야별, 부처별 재원배분의 한도(ceiling) 내에서 사업별로 재원을 배분하고 나면 이를 중앙예산기구에 제출하게 된다. 중앙예산기구는 사전에 재원배분 기준(guideline)을 마련하여 시달한 바 있는데 지출부처 내의 예산배분이 이 기준에 부합되는지를 점검하게 된다. 중앙예산기구는 사업별 예산편성을 할 때 지출부처별로 상이한 기준, 단가 등이 적용되지 않도록 해야 한다. 예컨대, 인건비, 여비 등 공통적인 경비의 재원배분에 대한 기준을 설정하여 준수 되도록 한다. 지출부처의 개별적 이해관계, 재량적 이윤 등이 발생할 가능성이 높은 재원배분 항목에 대해서는 엄격한 기준설정과 사후적 점검이 필

요하며, 이를 위반할 경우에는 이를 수정토록 하는 적절한 시정권한이 중앙예산기구에 주어져야 할 것이다.

2. 효과

하향식 예산편성제도가 갖고 있는 긍정적인 측면의 효과들은 대체로 다음과 같은 4가지로 요약된다.

가. 재원배분 규모의 최적성 확보

하향식 예산편성제도하에서는 상향식의 경우와 비교하여 재원배분규모의 결정이 좀더 최적성에 근접시킬 수 있다는 장점이 있다. 이렇게 이야기기할 수 있는 근거로는 하향식제도에서는 국가의 정책목표, 분야별 투자우선순위 등을 설정함에 있어서 전체 지출부처 및 국민이 참여하는 토론 등을 거쳐 공감대를 형성하여 결정하기 때문이다. 물론 토론과정이 항상 효율적인 결과를 도출한다는 보장은 없기 때문에 최적성 확보가 하나의 희망사항이 될 여지가 있으나 최소한 중앙예산기구와 각 지출부처간에 존재할 수 있는 “비용인식”의 불일치 문제를 어느 정도 해소할 수 있다.

선진국의 경험을 통해 볼 때, 중앙예산기구가 최대화하려는 후생목표와 각 지출부처가 최대화하려는 사업목표가 서로 다름으로 인해 재정지출규모를 확대하려는 경향이 있었고, 이해관계자들의 속성상 자기 이익을 극대 시키려고 하기 때문에 재원배분규모를 적절히 통제하지 않으면 계속 늘어나기 쉽게 되어 있었다. 하향식 예산편성제도에서

중기 재정계획에 입각한 재원배분 규모를 중기적인 시각에서 결정하고 이를 부처별로 사전적으로 배분규모를 결정한다면 재정지출규모를 효율적으로 통제할 수 있게 된다.

나. 예산 집행상의 최적성 확보

각 지출부처가 할당된 재원배분한도내에서 사업별 예산배분을 자율적으로 결정하기 때문에 예산집행상의 최적성을 확보할 수 있다. 이는 각 지출부처가 각 사업들에 대한 자신들의 선호를 가장 잘 알고 있기 때문이다. 중앙예산기구가 과거처럼 각 지출부처의 정확한 선호나 정보를 확보하려는 노력은 더 이상 필요 없게 된다.

각 지출부처는 부처별 가용재원총액을 예산제약(budget constraint)으로 인식하고 그 범위 내에서 자율권을 대폭 확대시킬 때 사업부처의 전문성을 발휘할 여지가 넓어지게 되며, 우선순위가 낮은 사업에서 우선순위가 높은 사업으로 재원배분이 이루어져 사업간 최적 예산 배분이 가능하게 될 것이다.

다. 재정구조의 단순화, 투명화 촉진

하향식 예산편성제도는 총 재원배분규모의 한도를 설정하는 것으로 시작되므로, 각 지출부처의 입장에서는 그 재원한도가 부문별로 지나치게 세분화되는 것을 원치 않을 것이다. 중앙예산기구의 입장에서도 각 지출부처에게 자율권을 부여했기에 부문별로 부수적인 제약을 가할 이유를 별로 느끼지 못하게 될 것이다. 결국 이 제도 하에서는 일

부 예외적인 금융성 및 적립성 기금을 제외하고는 일반회계, 특별회계, 기금이 하나로 통합되려는 압력이 작용하게 될 것이며 따라서 현재의 복잡한 재정구조가 단순화되고 투명화 될 여지가 크다.

라. 경기대응적 재정정책의 실효성 제고

우리나라의 재정운영은 대체적으로 경기 대응기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 분석되고 있다. 재정의 경기 대응기능이 잘 수행되려면 경기 하락이 우려되는 경우에는 재정지출이 확대되고, 경기 상승이 우려되는 경우에는 재정지출을 축소시켜야 한다. 그런데 우리나라에서는 사후점검을 해 볼 때 그 반대의 경향이 발견되는 경우가 자주 있었다. 즉, 재정정책이 경기 대응적이라기 보다는 경기 역행적이었다는 얘기다.

이렇게 된 이유는 경기전망이 정확하게 이루어지지 못하고 있는 것에 기인되지만 그보다도 경제정책(금융정책 및 재정정책)을 통한 경제의 미세조정(fine tuning)이 점점 힘들어지게 되기 때문이다. 이러한 상황을 감안하여 앞으로 실효성 있는 재정정책을 수행하기 위해서는 중앙예산기구가 단순히 사업별 재원배분을 조정하는 자세에서 벗어나 거시적 측면에서 재원을 최적 배분하는 정책부서로서의 탈바꿈이 요구된다.

향후의 중앙예산기구는 거시적 재정정책을 담당하면서 재원의 투입(input) 관리에서 산출(output) 관리로 전환하고 정책분석능력을 제고하며 재정운영의 비전과 정책방향을 설정해야 할 것이다. 하향식 예산편성제

도는 이러한 방향으로의 여건제공이 가능토록 할 것이다.

III. 정책적 시사점

(지방예산에의 적용)

지금까지 살펴본 하향식(top-down) 예산 편성제도의 기본골격을 다시 요약하면, 이 제도는 우선 먼저 법적 구속력을 갖는 총 재원배분규모를 설정하고 이를 상한(ceiling)으로 하여 각 분야별, 부처별로 재원배분규모를 결정하며, 각 지출부서는 배분된 재원범위 내에서 자율적으로 사업별 재원을 배분하는 방식을 뜻한다. 이러한 배분 방식은 스웨덴, 영국, 캐나다 등의 선진국에서 이미 도입, 운영되고 있으며, 최근 독일도 이러한 방식을 도입하는 등 상당수의 선진국들이 이 방식으로 전환하고 있는 추세이다. 우리나라에서는 2004년부터 이 제도를 도입하고 있으나 아직 초보상태이다.

하향식 예산편성제도를 성공적으로 도입하기 위해서는 몇 가지 유의해야 할 사항이 있다. 첫째, 중앙예산기구가 연차별 총 재원배분규모를 설정할 때 폭넓은 국민적 공감대를 어떻게 형성하느냐이다. 더욱이 분야별 재원배분규모가 결정될 때 모든 관련 부처가 이에 승복하고 차후에 이를 자주 변경하는 일이 없도록 해야 한다. 이것은 결국 중기재정계획을 얼마나 잘 수립하고 이에 대한 법적 구속력을 어느 정도 유지할 것인가의 문제로 귀결되는데, 중기재정계획을 너무 경직적으로 운영하기보다는 경기변동상황에

대응하는 탄력성을 어느 정도 부여하면서 그러면서도 적정수준의 구속성을 갖도록 하는 것이 중요하다. 양자간의 슬기로운 조화가 이 제도의 성공여부를 결정한다고 해도 과언은 아니다.

둘째, 중앙예산기구의 기능을 재정집행의 성과분석 및 예산편성에 환류하는 체제로 대폭 전환되어야 한다. 지금까지는 중앙예산기구(기획예산처 예산실)가 사업별 예산배분에만 전념하다보니 집행상황의 점검, 평가, 결산분석, 성과관리 등에 관심을 가질 여유가 없었다. 앞으로는 중앙예산기구는 성과관리에 중점을 두면서 각 지출부처에 대해서는 재원배분기준의 준수여부를 점검하여 이에 따른 조정권한을 행사토록 하는 것이 바람직하다. 각 지출부처는 자율성이 대폭 확대되는 한편, 재원집행상의 책임을 한층 더 강화되는 방향으로 바뀌어져야 할 것이다. 따라서 각 부처 스스로 세출구조를 개혁하려는 노력이 뒤따라야 할 것이다.

셋째, 국회와의 관계설정이 매우 중요하다. 지금까지는 국회의 예산심의를 마침으로써 예산이 확정되는데 이 과정에서 국회가 이런저런 세세한 항목에까지 영향력을 행사할 수 있었다. 새로운 제도에서의 국회의 역할은 총 재원배분규모 및 분야별 재원배분규모 등의 결정에 국회의 동의를 구하는 선에 머물러도 무방하지 않겠는가 하는 의견이 제기되며, 이것도 엄격한 심의, 의결인가 아니면 단순한 보고, 협의 수준인가 등에 대해 앞으로 심도 있는 논의가 있어야 할 것이다. 아무튼 향후 국회의 예산, 결산에 대한 심사기간 및 심의 방식에 변화가

있어야 함은 분명하다.

그러면 하향식 예산편성제도를 중앙정부가 아닌 지방자치단체의 예산편성에 적용할 경우에는 어떤 유의할 점이 있을까? 결론부터 얘기한다면 지방자치단체는 규모가 작고 다양하기 때문에 이 방식을 직접 적용하는데 무리가 따를 수 있다. 그러나 그렇다고 이를 포기해서는 안된다. 지방예산을 편성하는 방식에도 변화가 있어야 하기에 지방재정개혁의 차원에서 하향식 예산편성제도의 의미를 적극 받아들여서 지방예산편성에 이를 반영할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

노무현정부가 출범하면서 “국가균형발전”과 “지방분권”이라는 국정과제를 강도 높게 추진하려는 의욕은 표출되었으나 이에 걸맞은 지방재정개혁은 아직 구체적으로 실현시키지 못하고 있다. 국가균형발전 특별회계의 설치를 계기로 지방양여금을 2005년부터 폐지시키기로 하였고 따라서 지방교부세법을 개정하여 법정교부율이 현행 15%에서 18.3%를 상향조정하고 보통교부세를 96/100으로 하며 특별교부세의 비중을 현행 1/11에서 4/100로 축소 조정한바 있다. 지방예산편성지침서의 폐지와 지방채발행에 대한 사전심사제도의 폐지 등은 지방예산편성의 자율성 제고 측면에서 긍정적으로 평가된다. 그러나 지방예산편성이 여전히 투입중심, 통제 중심으로 이루어지고 있고 이를 산출중심, 성과관리중심으로 전환시킬 필요가 있기에 하향식 예산편성제도의 절차를 가능한 범위에서 지방예산에 반영하여야 할 것이다. 물론 지방자치단체의 경우에는 지출부서

의 기존사업을 기준으로 하여 지출한도가 결정될 가능성이 크므로 결국 형식만 하향식이지 실제 달라질 것이 없을 수 있다. 따라서 이에 대한 심도 있는 연구와 더불어 예산편성방식에 대한 실무지침을 만들어 운영하도록 해야 할 필요가 있다. 또한 지방자치제 실시 경험이 아직 일천하기 때문에 성과분석 및 성과관리를 충실히 수행할 전문인력이 부족한 것도 사실이다. 그러므로 너무 성급하게 이 제도를 도입하기보다는 차분히 접근해야 하며 예산담당자, 지방의회 및 주민 모두가 재정관행을 바꾸는 의식개혁에 동참해야 할 것이다. 현 정부에서 도입을 추진하고 있는 “주민참여형 예산제도”를 잘 정착시키도록 하면서 이를 근거로 주민전체가 공감하는 재원배분규모를 사전적

으로 결정하는 노력을 경주한다면 이것은 하향식 예산편성제도 도입의 좋은 출발점이 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 김동건, “세계화와 공공부문개혁”, 이달곤 오연천 (편), 「세계화 시대의 국가정책」 (박영사, 2004) P. 23-59.
- 변양균, 「한국재정의 지속가능성 분석과 재원배분의 비최적성 치유에 관한 연구」 (서강대학교 경제학 박사 학위 논문, 2002).
- 윤성식, 「예산론」 (나남출판, 2003). 