

지방예산에 하향식(top-down) 예산편성제도의 도입방안

이 원 희
한경대학교 교수

I. 의 의

예산 과정은 일년 벌어 일년 먹고사는 정신이 지배하기 쉽다. 매년 국가의 공권력으로 세금이 들어오기 때문에 지출의 효율성에 대한 관심이 민간 부문에 비해 약화되기 때문이다. 올해 잘못된 투자가 있더라도 정부는 망하지 않는다. 내년에 또 다른 재원이 확보되기 때문이다. 그래서 예산과정에서는 합리적인 자원 배분의 원칙이 발전하기 보다는 먼저 본 사람이 임자이라는 생각으로 나눠 먹기식 과정이 지배하기 쉽다.

이러한 예산배분 과정의 비효율성을 극복하고자 1990년대부터 신자유주의라는 이름하에 전 세계적으로 재정개혁이 확산되고 있는 바, 그 요체는 이러한 투입 위주의 과정과 단년도의 시계(視界)를 극복하기 위한 노력의 연장에서 이해된다.

그러나 인사 개혁이나 조직 개편에 비해

예산과정에 대한 개혁은 매우 더디게 나타나고 가시적인 성과가 나타나기까지 시간도 많이 소요된다. 다른 분야에 비해 비교적 내부관리 과정이라고 생각되어 왔기 때문이라고 생각된다. 김대중 정부에서 성과관리, 예비타당성 제도 등이 도입되었지만 예산이 가지고 있는 한계를 극복하는 본질적인 개혁이 추진되었다고 평가받기는 어려웠다.

참여 정부 들어서 재정개혁에 관한 노력은 상대적으로 적극적이다. 그리고 일단 그 방향을 보면 본질적인 문제를 언급하고 있다. 참여 정부에서 재정개혁은 크게 세 가지의 방향에서 이해된다. 첫째는 재원을 장기적인 시각에서 배분하기 위하여 계획과 예산을 연계한다. 이를 위해 중기재정계획의 활성화를 도모한다. 둘째, 이를 보장하기 위해 예산 담당 기관에서는 총액만 배분하고 구체적인 사업에 대한 자원 배분은 사업부서 직접 하도록 한다. 이를 위해 총액배분 자율결정이라는 Top Down 방식을 도입한

다. 셋째, 집행되는 예산의 성과를 측정하고 관리하기 위해 성과관리 체계를 구축한다. 그리고 이러한 재정 운영방식의 개선을 위해 디지털 예산회계시스템 개혁단을 구성하여 다양한 정책을 개발하고 있다.

중앙정부 차원에서 이루어지고 있는 개혁을 지방자치단체에 접목하는 노력도 약간의 시차를 두면서 진행되고 있다. 본고에서는 이 중에서 Top Down 방식의 도입방안에 대해 논의하고자 한다. 사실 Top Down 방식은 개념과 적용 범위 그리고 도입 방식에 있어서 초기 단계에 있고 어떠한 방식으로 적용할 것인가와 관련하여 광범위한 논의의 장이 필요하다.¹⁾ 이를 위해 제한적이긴 하지만 그간 몇몇 자치단체에서 이루어진 경험을 소개하고, 향후 도입을 위한 구체적인 대안을 모색하고자 한다.²⁾

- 1) 사실 Top Down에 대한 용어의 정리도 다양하다. 행정자치부가 발간한 지방자치단체 예산편성지침에서는 “부서별 예산사전배분제도”로 소개되고 있다. 각 자치단체에서는 대체로 “사전재원배분제도”로 활용하고 있다. 기획예산처에서는 이를 “총액배분, 자율편성”으로 사용하고 있다.
- 2) 본 논문을 작성하면서 필자는 16개 광역자치단체의 예산담당관실 담당자들과 직접 통화를 하였다. 이에 의하면 우선 자치단체별로 Top Down 방식을 이해하는 방식도 다양하고 아직 정형화된 모습으로 정착되어 있지 못한 것을 발견하였다. 품목별 상한제 운영으로 생각하는 단체, 책임운영기관에 대한 예산배분의 형태로 생각하는 단체, 기능별 우선순위의 결정으로 생각하는 단체 등 다양한 스펙트럼이 확인되었다. 그리고 이를 도입하기 위한 준비도 천차만별의 상황을 보이고 있었다. 2004년에 이미 실험적으로 도입해 본 지역, 2005년부터 도입하기 위해

II. 지방예산에서 Top Down 방식의 필요성

중앙정부와 달리 종합행정을 담당하고 있는 지방예산에서는 Top Down 방식의 적용이 불필요하다고 주장하는 논의가 있기도 하다. 그러나 이러한 주장은 Top Down 방식의 한계를 지적하는 논거는 되지만 도입의 반대에 대한 논거는 되지 못하다는 지적도 있다. 여기서는 최근의 재정여건의 변화에 따라 Top Down이 도입되어야 할 필요성에 대해 정리해보고자 한다.

1. 재정운영의 중장기적 시각이 필요

지금까지 예산담당관실과 사업부서간에 개별 사업을 두고 조정하는 것은 미시적인 과정이 중시되는 것이었다. 이러한 개별 사업 검토 중심의 예산편성 방식으로는 거시적인 시각이 결여된다. 자치단체 전체의 입장에서 생각하는 사업의 우선순위에 입각한 거시 재원 분석이 반영되지 못하기 때문이다. 이러다 보면 사업부서는 예산을 과다 편성하여 요구하고, 예산부서는 가용재원 범위 내에서 대폭 삭감하는 등의 비합리적인 관행이 반복되고 있다.

이제 단년도의 예산 운영 방식을 극복하고 중장기적 재정 운영을 위해 Top Down 방식의 도입이 필요하다. 중장기적 시각에

다양한 아이디어를 수집하는 단계인 지역, 도입할 필요가 없다고 생각하고 있는 지역 등의 분포가 있었다.

근거한 검토가 강화될 경우 재정의 경기 조절 기능도 강화 될 것이다.

2. 중앙재정과 지방재정의 관계 재정립

최근 지방분권 3대 특별법이 제정되고 ‘지방자치단체 예산편성 지침’이 폐지되는 등 재정 운영의 여건이 급격히 변화하고 있다. 이러한 상황에서 자치단체의 발전 방향을 정립하고 이를 계획적으로 추진하려는 거시적인 시각이 필요하고 예산담당관실에서는 이러한 기획 기능이 강조되어야 한다. 이제 “예산 - 기획 - 개혁”이 연계되는 사이클이 필요하다.

특히 국가균형특별회계가 신설되고, 국가 사무가 지방으로 이양되며, 지방양여금이 폐지되는 등 재정 여건의 변화에 따라 재정운영의 전면적인 재검토가 필요하다. 이에 실국, 부서의 자율성을 확대하면서 단위 사업별 중기재정계획을 토대로 재정을 운영해야 할 필요성이 제고되고 있다.

3. 사업 집행의 자율성 확대

경상사업과 자체 사업의 예산에 대하여는 수요자와 가까이 있는 실국, 사업소장이 가장 잘 알고 있다. 따라서 예산부서의 여과(filtering) 작용 없이 이들 사업 부서에게 사전적으로 자원만 배분하면 자율적으로 개별 부서에서 사업을 결정하고 책임지고 집행하자는 것이다.

결국 Top Down은 사업 부서에 자율성을

주는 방식이다. 물론 이러한 사전적인 자율성이 제고되는 것에 비례하여 사후적으로 집행에 대한 평가를 하고 끊임없이 재조정하는 환류 장치의 개발은 있어야 한다. 이러한 과정에서 효과성이 저하되는 부서에 대해서는 재정패널티를 가하도록 하여 자율성과 책임성이 동시에 진행되어야 한다.

4. 재정 운영의 효율성 제고

중전의 개별 사업 검토 중심의 예산편성 방식에서는 사업 부서에서 “일단 예산을 확보하고 보자”는 사고 방식이 존재했다. 이러한 예산투입에 치중한 재정 운영으로 인해 명시이월이나 사고 이월 등이 과다하게 발생하였고, 이로 인해 다른 중요한 사업이 시행되지 못하는 구축효과(crowding effect)가 발생한다.

사업 부서의 자율성과 책임성을 강조하도록 하여 이러한 낭비적 요소를 제거할 필요가 있다.

III. 지방예산에서 Top Down의 도입 방안

1. 개념 : 접근의 다양성

Top Down 방식의 개념은 총액배분, 자율편성으로 이해된다. 예산담당관실에서는 실·국(과), 사업소별로 예산의 총액을 배분해주면 그 범위 내에서 해당 부서에서 자율적으로 구체적인 사업을 결정하고 예산을

배정한다는 것이다. 이러한 원론적인 개념을 지방자치단체에 직도입하기에는 지방자치단체의 여건이 매우 척박하다. 따라서 지방자치단체의 경우에는 그 특수성을 반영하여 다양한 형태의 도입을 모색할 필요도 있다.

이에 본고에서는 배분에 있어서 총액을 결정한다는 측면은 인정을 하되 영역에 있어서 기능별 배분, 조직별 배분, 품목별 배분의 차원에서 Top Down 방식을 접목하여 이해하도록 한다. 물론 가장 원론적인 접근은 기능별 배분이고 중앙정부에서 시행하는 방식도 기능별 배분에 따른 우선순위의 결정을 중시한다.

가. 기능별 배분

예산부서에서는 실·국(과), 사업소 단위로 중기지방재정계획에 의거하여 예산요구한도를 미리 설정하면 사업부서는 그 범위 내에서 자율적으로 예산편성 안을 작성한다. 그리고 예산부서에서는 사업부서의 예산요구안이 예산편성지침과 법정 기준 등과 부합되면 사업 부서의 요구를 받아들여서 예산을 편성하는 것이다.

이러한 절차는 다음 [그림 1] 과 같이 요약된다.

나. 기관별 배분

2004년도에 발간된 지방자치단체 예산편성 지침에서는 부서별 예산사전배분(Top Down) 방식을 적용하는 시범기관의 선정 기준을 소개하고 있다. 이에 의하면 광역자치단체는 시·도 별로 1개의 시범기관을 자체 선정하되 이에 대해 두 가지의 가능성을 열어 놓고 있다. 하나는 국비 등 의존 재원이 거의 없이 예산편성이 되는 기관이다. 둘째는 특별회계로 운영되면서 자체 수입의 범위 내에서 예산편성이 가능한 기관으로 공무원교육원, 시·도립 대학, 농민교육원, 자연학습원 등을 소개하고 있다.

이러한 기준이 함축하는 바는 일종의 책임운영기관의 성격으로 운영되는 기관에 대해 총액으로 배분하고, 해당 기관에서 구체적인 사업에 대해서는 자율적으로 집행하도록 하는 방안이다.

다. 항목별 배분에서의 상한제 도입

예산전체의 우선순위를 결정하지는 못하더라도 필요에 따라 품목별로 상한제를 설정하여 각 부서에 전달하고 이 범위 내에서 부서에서 자율적으로 집행하도록 하는 수준에서의 Top Down 방식도 고려할 수 있다.

[그림 1] Top Down 방식의 절차

요구한도 설정		한도 내 자율 편성 및 요구		실·국(과) 내용 원안 편성		지방의회 심의요구
예산부서	⇒	실·국(과)	⇒	예산부서	⇒	예산부서

* 예산편성지침 등과의
부합여부 검토

현재 활용되고 있는 총액예산편성제도의 확대 운영으로 상한제(ceiling)가 이러한 유형의 하나이다.

예컨대 사회단체에 대한 보조금의 경우 기존의 임의보조단체와 정액보조단체를 묶어서 자치단체별 사회단체 보조금 상한제(ceiling)를 도입하여 운영하고 있다. 즉 대상 단체 및 지원 금액은 자치단체에서 자율적으로 결정하되 합리적인 재원 배분을 위하여 자치단체별로 “사회단체보조금지원심의위원회”를 구성하여 운영하고 있다.

이 경우를 보면 사회단체보조금 지급방식은 두 번의 절차를 거치게 된다. 첫째는 직전연도 당초 예산규모, 면적, 인구수를 반영하여 자치단체별 상한액을 설정한다. 둘째는 이러한 총액의 범위 내에서 위원회는 사회단체의 신청을 받아서 심사하여 보조 규모를 확정하고 예산에 반영하도록 한다. 이 경우 신청 시기 및 심사 시기는 예산편성 2~3개월 전에 하며 심사 결과는 지방의회의 예산심의를 통해 최종적으로 확정된다.

이런 절차는 총액 결정, 자율 배분의 한양상을 보이고 있다. 품목별 예산 과목에서 특정 항목을 단위로 하여 이러한 방식의 상한제를 확대하면 일종의 Top Down 방식이라고 할 수 있을 것이다.

2. 현행 Top Down 운영 방식의 유형

가. 유형 1: 항목별 배분에서의 상한제 방식 도입

많은 자치단체에서 가장 간단한 Top

Down 방식으로 총액계상 예산제도를 생각하고 있다. 총액계상예산제도는 일부 경비에 대해 업무담당부서별로 일정액의 재원을 기준액으로 제시하여 소관부서 책임 하에 예산을 자율적으로 편성하는 제도로 2000년도부터 시행되고 있는 제도이다.

경상북도의 경우를 보면 일반운영비, 국내여비, 재료비, 시군 및 민간경상보조 등 5개 비목의 경상적 경비와 문화재 보수, 지역현안 및 도시토목도로, 소규모편익사업, 수리시설, 어항시설 등 6개 주민숙원사업에 대해 총액계상 예산제도를 적용하고 있다.

경상적 경비의 결정과정을 보면 부서별로 예산을 요구하면 예산담당관실에서는 기준액을 확인하여 심의 계상한다. 집행 과정에서 대상 비목별 기준액 상호간에 20% 범위 내에서 자체적으로 조정하여 편성 가능하도록 하고 있다. 특히 부서별 기준액을 자율적으로 절감하여 요구할 경우에는 사업비로 일정액의 인센티브를 부여하기도 한다.

주민숙원 사업의 경우는 배정된 기준액 범위 내에서 소관부서별로 투자 우선 순위를 자율적으로 결정하여 예산을 요구하며, 당면 현안사업 등을 망라하여 가급적 마무리 위주로 하되 소규모 분산투자를 억제하여 투자의 효과를 극대화하며 매물비용을 최소화하도록 하고 있다. 특히 시군에서 보조대상사업을 신청할 경우는 사전에 해당 지역 도의원의 의견을 최대한 수렴하는 등 지역 주민의 의견을 수렴하여 대상사업을 선정하되 우선순위를 명기하여 요구하도록 하여 예산편성과정에 주민 참여 및 공개를 확대하고 있다.

나. 유형 2: 기관별 배분 - 책임예산 운영의 확대

본청 전체에 대해 적용하기 보다는 일단 사업소 등 책임운영기관의 성격을 갖는 단위 기관에 대해 우선적으로 적용하려는 노력은 여러 자치단체에서 확인되고 있다.

충청남도의 경우 2005년부터 공무원교육원, 보건환경연구원, 축산위생연구소, 산림환경연구소, 휴양림사무소, 내수면개발시험장, 서울통상지원사무소 등 7개 기관에 Top Down의 적용을 고려하고 있다. 반면 사업 수요 예측이 불규칙한 농업기술원, 청양대학, 종합건설사업소, 꽃지해안공원, 백제권개발사업소 등 5개 기관은 제외하고 있다.

경상북도의 경우를 통해 이러한 Top Down 방식을 적용하는 사례를 분석하여 의미를 확인해 보기로 한다.³⁾ 경북의 경우 농업기술원에 대해 2002년부터 책임예산제를 적용하여 오다가 2004년도 예산편성에서는 이를 공무원교육원과 보건환경연구원 등으로 확대하였다. 농업기술원의 경우 Top Down을 운영방식을 이해하면 다음과 같다.

농업기술원에 대해 최근 3년간 예산편성액 및 당해연도 특수수요사업, 완료사업, 재정규모 증가율 등을 종합 검토하여 예산편성의 한도액을 설정하여 통보한다. 이에 근거하여 부서장의 책임 하에 사업의 우선순위 등을 고려하여 자율적으로 예산을 편성

하여 예산부서에 제출하면 이를 예산편성지침 및 기준액 준수 여부를 검토하여 예산으로 확정한다.

2002년도의 경우 한도액은 160억, 2003년의 경우 183억 그리고 2004년의 경우 192억 원으로 책정되었다. 2004년의 경우 192억 원의 한도액이 계상되는 과정을 구체적으로 보면 다음과 같다.

우선 최근 3년간 예산의 운영에 대해 인건비와 경상경비를 포함한 경상예산 그리고 자체사업과 보조사업으로 구분한 사업예산으로 구분하여 예산부서에서의 면밀한 분석이 있었다. 이에 증가요인과 삭감 요인을 추출하였다.

증가요인은 DDA 협상, FTA 협정 체결에 따른 대내외 농업경쟁력 제고를 위해 생물자원연구, 신물질연구개발, 약초테마공원 조성, 농업정보화 추진 등을 위한 농가 소득 증대 등의 노력 등이 인정되었다.

감소요인으로서는 농업정보센터가 설립완료되었다는 것이었다.

특히 경상북도의 경우 재정패널티를 적용했다. 2003년의 경우 당초 예산편성한도액 183억원보다 4억원이나 초과 편성하였고, 추경을 포함하면 15억원(8.2%)이나 초과 편성되는 등의 문제점이 있었으며, 예산편성시 신규 사업 위주로 예산을 편성하였으며 일부 필수사업을 추경으로 편성하는 등 책임예산운영제도의 취지를 퇴색시킴과 동시에 일부 남용한 사실이 발견되어 이에 대해 패널티를 적용하기로 했다.

결국 2003년도 당초예산 187억원에서 인건비 증가 예상분 3%를 반영시키고 사업예

3) 충남의 경우 농업기술원은 사업 수요 예측이 불규칙하다고 하여 1차 연도의 적용대상에서 제외하고 있는데, 경북의 경우 1차 시범대상으로 농업기술원을 선정하고 있는 것이 특이하다.

산 및 경상경비를 동결하여 예산편성 한도액 192억원이 설정되었다.

이러한 책임예산제도 운영의 성과로는 책임예산제도의 시범 운영결과 사업의 우선순위를 자율적으로 결정하는 가운데 필수 사업을 중심으로 편성하게 되고 불요불급한 예산을 자율적으로 절감하는 등 재정운영의 효율성을 제고한 측면이 발견되었다.

그러나 예산편성 한도액을 설정하고 자율적으로 편성하도록 하였으나, 아직 신규 사업을 우선적으로 편성하려는 문제가 나타났다. 무엇보다 예측할 수 없는 국고보조사업의 추가에 따라 도비 부담의 증가가 발생하였다. 그리고 일부 필수사업을 추가경정예산으로 요구하여 결국 한도액보다 초과 편성되는 등의 문제가 있었다.

연도 중에 내려오는 국고보조금의 경우 본질적으로 발생할 수밖에 없는 문제라고 하더라도 가능한 예산편성 한도액을 준수하도록 유도하고, 신규 사업 위주로 편성하려는 것을 지양하고 마무리 사업 위주로 예산을 편성하도록 유도하는 노력이 필요한 것으로 지적되고 있다. 특히 한도액을 초과하는 경우 재정패널티를 부여하는 등 한도액의 의미가 정착되도록 지속적인 노력을 할 필요가 있다.

다. 유형 3 : 기능별 우선순위에 따른 배분의 방안

여기서는 항목이나 단위 기관에 대한 것이 아니라 본청 전체에 대해 우선순위를 적용하는 경우를 살펴본다. 우선 이러한 제도

를 도입하고 있는 영국의 자원예산제도를 소개하고 우리나라에서 적용되는 몇 가지의 유형을 살펴본다.

(1) 유형 3 -1 : 경비별 기준액 설정 방식
충청남도의 경우 '05년도에 1차적으로 본청과 시범 사업소에 한하여 일반회계 사업을 대상으로 일반운영비, 국내여비, 민간이전경비, 자체투자사업비, 사업소 운영비 등에 대하여 사전배분 방식의 편성을 시도하고 있다.

우선 '05년도 가용재원 판단 작업을 하였다. 세입재원으로 자체세입, 지방교부세, 의존수입으로 구분하여 추계하고 여기서 법적 의무적 경비, 국고보조사업, 용도지정사업 등의 필수경비를 공제하고 가용재원을 추계하였다.

이러한 가용재원의 추계를 전제로 편성대상 용도별로 실국별 배분 기준을 설정하였다. 일반운영비는 일반수용비, 급량비 등을 중점적으로 검토하고 공공요금 등 특수수요는 개별적으로 검토한다. 국내여비의 경우도 '01~'03(3개년)까지 평균 예산액을 기준으로 하면서 실과별 행정 특수여건을 감안하여 실국별 Ceiling을 책정하였다.

그리고 자체투자사업비를 자치단체 경상보조와 자치단체 자본보조 그리고 시설비로 구분하여 책정하였다. 경상보조사업의 경우는 계속 지원되는 사업(일반수요)과 단년도 지원되었으나 지속적으로 되어야 할 것으로 판단되는 사업(특수수요)으로 구분하여 계상하되 Zero Base 차원에서 검토하도록 하였다. 자본보조의 경우 소규모 단위사업별로

〈표 1〉 충청남도 가용재원 판단 예시

(단위: 억원)

구 분	'04(A)	'05 전망(B)	증감 (A-B)	
			증감액	%
I. 세입재원	18,382	19,342	960	5.2
- 자체수입	5,683	6,196	513	9.0
- 지방교부세	2,597	3,096	499	19.2
- 의존수입	10,102	10,050	△52	△0.5
II. 필수경비	17,081	17,785	704	4.1
- 법적의무적 경비	4,569	4,834	265	5.8
- 국고보조사업	12,061	12,000	△61	△0.5
- 용도지정사업	451	951	500	111
III. 가용재원	1,301	1,557	256	19.7

중기지방재정계획 및 투자계획을 수립하여 결정하여 예산을 편성하도록 하였다.

실국 Ceiling 범위 내에서 투자 방향을 정
립하도록 하였다. 시설비는 도본청 직접 사
업으로 실국장 및 사업소장의 책임하에 수
요자적 관점에서 사업지구별로 우선순위를

(2) 유형 3 - 2 : 자체사업에 대한 사전
재원 배분 방식

전라북도는 '04년 제1회 추가경정예산을

〈표 2〉 충청남도 분야별 Ceiling 의 예시

(단위: 백만원)

구 분	'02-'04 평균	'04			'05 Ceiling
		계	일반수요	특수수요	
계	124,25	143,705	132,305	11,400	127,967
I. 일반운영비	4,019	4,082	889	3,193	4,195
- 일반수용비	3,574	3,505	312	3,193	3,600
- 급량비	445	577	577		595
II. 국내여비	1,782	1,601	1,601		1,842
III. 민간이전	10,182	12,147	11,150	997	12,900
IV. 자체투자사업	89,147	103,709	99,264	4,445	88,670
V. Top Down 시범기관	19,105	22,166	19,401	2,765	20,360

편성하면서 경제통상실, 문화관광국, 농림수산국, 환경보건국에서 집행하는 일반회계의 자체사업에 대하여 Top Down 방식을 도입하였다.

전북의 경우 몇 가지 특징을 보이고 있다.

첫째, 인건비, 국고보조사업, 기타 법정의 무적 경비, 경상예산 그리고 도청사 신축 등 대규모 현안사업 및 출연금 등 별도 재원 판단이 필요한 사업은 제외하였다.

둘째, 예산담당관실에서 총액예산 및 사전 예측이 어려운 필수경비에 충당하기 위한 조정 자금으로 활용하기 위해 별도 조정재원을 운영하도록 하였다.

셋째, 실국별로 요구된 개별 사업에 대한 재정낭비의 요인을 점검하는 기회를 갖기 위하여 또는 도정 핵심사업 및 공약사업을 조정하기 위하여 그리고 재정부담이 수반되는 신규 사업을 협의하기 위하여 최소한의 예산심의 기능은 유지를 하도록 하였다. 이는 사실상 Top Down 방식의 정신을 훼손하는 장치이긴 하지만 과도기적 조치로 제도의 연착륙을 위해 불가피한 조치로 이해된다.

전북에서 실시한 Top Down의 절차는 다음과 같다.

우선 총지출한도액을 결정하는데 이는 가용재원을 추계하는 과정이다. 이때 자체수입은 순세계잉여금, 징수교부금 수입 등이 포함되지만, 국고보조금, 지방양여금, 지방채 등 용도가 지정된 수입은 제외하였다. 그리고 필수세출소요액에 해당되는 인건비와 같은 법정 의무적 경비, 국고보조사업의 도비 부담액, 지방채 원리금 상환, 필수일반운영비, 3대 체전, 도청사 신축 경비 등의 426억 원을 공제하였다. 이럴 경우 가용재원 즉 지출한도액은 126억원으로 책정된다.

그리고 추경에서의 배분 비율을 정하기 위해 우선 '04년도 당초예산에서 순 자체사업비를 산출하였다. 이는 '04년도 당초예산에서의 자체 사업비에서 실국 비고유사업과 별도 예산심의 대상 사업을 제외하여 계산하였다. 실국 비고유사업이란 법정경비 및 의존재원 사업, 실국에서 요구하지 않은 주민숙원사업, 장애인체전 등 국가적 1회성 행사 사업들이다. 그리고 도청사 신축 등 대규모 현안사업, 출연금, 매칭펀드 사업 등

〈표 3〉 전라북도의 가용재원(총지출한도액) 계산의 예시

항 목	내 역	비 고
가용재원(총 지출한도액) : 126억	1. 자체수입 : 552억	- 순세계잉여금, 징수교부금 등 - 용도지정 수입 제외
	2. 필수세출소요액 : 426억원	- 법정경비(인건비, 국고보조금 부담액, 지방채 원리금 상환액, 3대 체전, 도청사 신축 등
	3. 가용재원 : 126억원	1 - 2 = 3

〈표 4〉 전라북도의 순 자체 사업비 계산의 예시

항 목	내 역	비 고
당초예산 순자체사업비 : 539억 (1-2-3)	1. '04년 당초 자체 사업비 : 2,553억	
	2. 실국 비교유사업 : 1,685억	- 법정경비 및 의존재원 사업 - 실국에서 요구하지 않은 사업 - 국가적 1회성 사업
	3. 별도 예산심의 사업 : 329억	- 도청사 신축 등 대규모 현안사업 - 출연금, 매칭 펀드 등 별도 재원 관리가 필요한 사업

별도 재원이 소요되는 사업 등이다.

이제 각 실국별 사전 재원 배분은 이러한 계산의 결과 도출되었다. 예컨대 A 실국의 경우 '04년도 당초 A 실국 순 자체사업비가 50억원이었으면 다음과 같은 공식에 의해 11.6억원이 배정이 되는 것이다.

$$\frac{'04년도 당초 A 실국 순 자체사업비(50억)}{'04년도 당초예산 순 자체사업비(539억)} \times \text{가용재원}(126\text{억원}) = 11.6\text{억원}$$

전북의 경우 사실상 중앙정부가 시행하는 Top Down 방식에 근접하고는 있으나, 현실적인 어려움을 감안하여 전체적인 우선순위가 아니라 여러 가지 사업을 제외하고 선정하는 특징이 있다. 처음 도입하고자 하는 지역에서는 참고로 할 만한 의미가 있는 장치이기도 하다.

(3) 유형 3 - 3 : 실국별 전체에 대한
사전적 재원배분

경기도의 경우 수도권 지역의 택지 개발

에 따른 아파트 신·증축으로 인해 지방세 수입이 지속적으로 증가하고 있다. 이에 재원을 계획적으로 활용하고 도정운영기본계획에 반영하고자 Top Down 방식을 도입하였다. 이를 위해 2004년도 중기지방재정계획 반영 요구액과 2004년도 분야별 재정수요 등을 감안하여 실국별로 투자재원을 배분하였다.

먼저 가용재원은 세입추계액에서 필수세출요소를 공제하여 도출하였다.

이제 실국별 배분액을 결정하기 위해 경기도의 경우 우선 2004년도 중기지방재정계획서 상의 요구액과 2003년도 당초예산의 산술평균값으로 투자재원을 산정했다. 이렇게 산출된 투자사업비에 SOC, 환경, 교육 분야와 상대적으로 낙후된 북부, 동부 지역 개발을 위하여 관련 분야에 가용재원을 최대한 반영하는 조정액을 적용했다. 그리고 시군 SOC 사업, 지방채 상환원리금 지원 보조금 등과 같은 지정재원을 포함하여 투자비 배분계획이 수립되었다.

이러한 기초 자료를 토대로 하여 경상에

〈표 5〉 경기도의 가용재원 추계

세입 (A) (7조 3,520억)	지방세 : 5조 7,060억 세외수입 : 3,311억 의존재원 : 1조 3,149억
필수세출소요 (B) (5조 7,086억)	법적경비 : 3조 7,086억 경상경비 : 3,004억 의존재원 사업 : 1조 6,963억
가용재원 (A-B) (1조 6,467억)	

산과 사업예산을 포함한 실국별 재원배분계획이 수립된다. 이는 가장 Top Down 방식에 적합한 과정과 절차라고 할 수 있다.

3. 향후 도입을 위한 전략적 방안의 제안

가. 발전 방향

이상에서 현재 진행되고 있는 몇 가지 유형을 살펴보았다. 유형 1은 항목별 상한제

운영, 유형 2는 독립기관별 상한제 운영으로 책임 예산제, 유형 3은 실국별 우선순위를 정하는 방식이다. 유형 3은 다시 우선순위를 정하는 범위와 관련하여 항목별로 정하는 방식, 투자사업에 대해 하는 방식, 그리고 전체 예산에 대해 실시하는 방안으로 유형화 되었다.

이러한 유형화는 어떤 의미에서 발전 단계에 따른 유형으로 생각할 수도 있다. 가장 이상적이고 발전된 상태는 유형 3-3이지만, 지역의 재정적 특성에 따라 적절한

〈표 6〉 경기도의 자체재원사업 실국별 투자비 배분계획

(단위: 백만)

구 분			합 계	건설교통국(예)
'03년 자체사업 예산액(A)			1,702,386	661,215
'04 중기재정계획반영요구액(B)			1,892,809	439,887
재원배분액		산출액 (C=(A+ B)/2)	1,797,598	550,551
		조정액(D)	-315,755	-29,822
	배분액	합계(E=F+ G)	1,646,712	539,561
		일반재원(F=C+ D)	1,581,843	520,729
		지정재원(G)	64,869	18,832

〈표 7〉 경기도의 실국별 자원 배분계획

구 분				합 계	건설교통국(예)
				7,351,950	848,517
합계	경상예산	인건비		198,271	2,716
		경상적 경비		300,354	12,296
	사업예산	보조사업		1,696,253	260,434
		자체사업	소계	1,646,712	539,561
			자체재원	1,581,843	520,729
			지정재원	64,869	18,832
	예비비 등	예비비		64,600	
		기타 (법정 경비)		3,445,760	33,510

유형을 활용할 수 있을 것이다.

나. 범위

Top Down을 적용하는 범위와 관련하여 예산의 범위, 조직의 단위 등을 생각할 수 있다.

첫째, 지금은 각 자치단체가 일반회계만을 대상으로 고려하고 있다. 그러나 기능별 예산배분의 우선순위를 정한다는 입장에서 보면 특별회계와 기금을 포함하는 것이 합리적이다. 중앙정부의 경우 기금을 통폐합하는 과정에서 1부처 1기금의 원칙이 제시된 것도 결국 가용재원 전체의 관점에서 판단해야 한다는 것을 의미하는 것이다.

둘째, 사업소를 포함한다. 예산편성지침에서는 국비 등 의존재원이 거의 없이 예산편성이 되는 기관, 특별회계로 운영되면서 자체 수입의 범위 내에서 예산편성이 가능한 기관을 예시하고 있다.

셋째, 기초자치단체의 경우 가용재원이 매우 제한적이라는 측면에서 우선순위의 결정

이라는 주제가 부적절할 수 있다. 그러나 예산편성지침에서 제시하는 바와 같이 재정자립도가 90% 이상인 단체에서는 이러한 방식을 도입하여 적용할 필요가 있다.

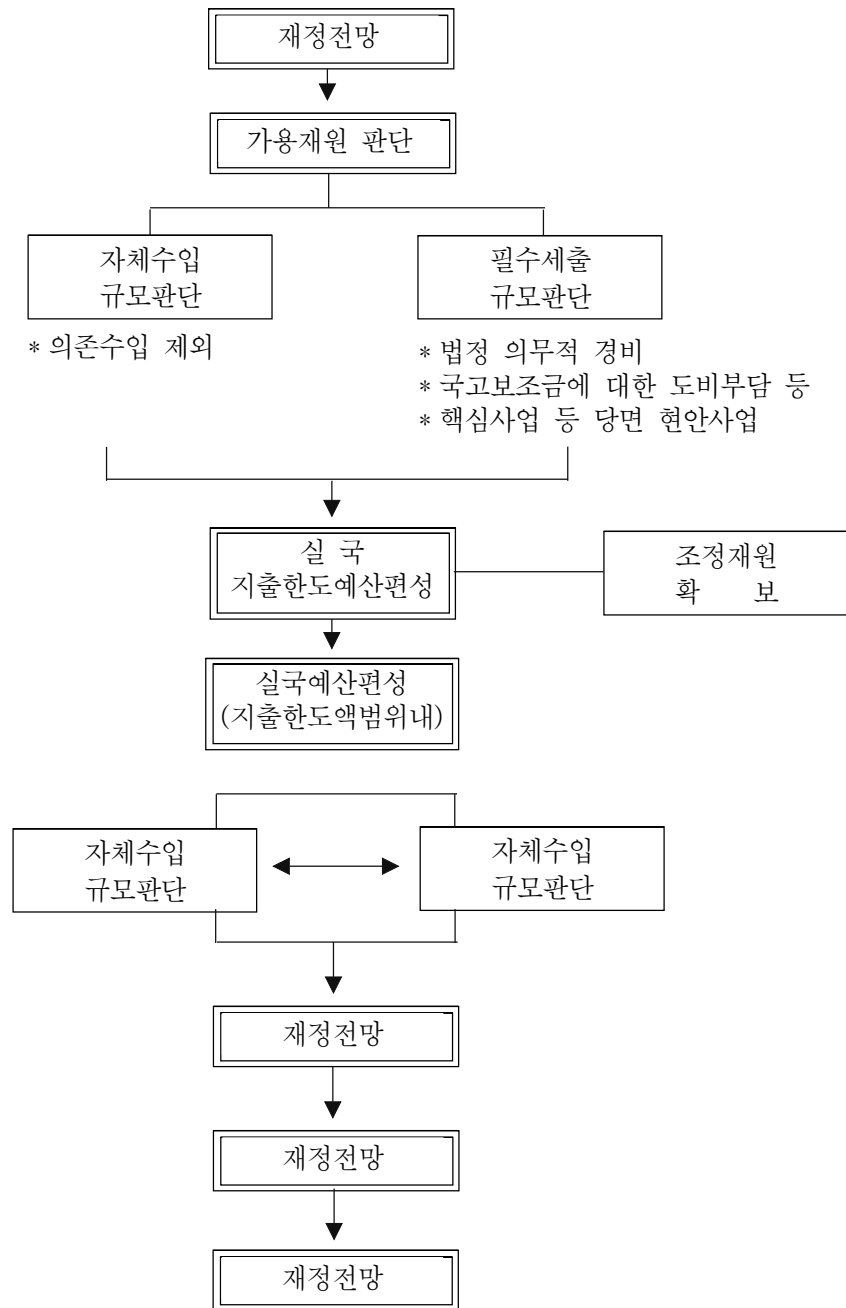
다. 절차

Top Down 방식을 적용하는 절차를 요약하면 [그림 2]와 같다. 가장 중요한 것은 재정 전망이다. 이를 통해 가용재원을 확인하게 된다.

그리고 필수 세출규모를 판단하여 실국별 한도액을 결정한다. 이때 세출규모의 판단에 따라 실국 배분 기준을 제시하면 이에 따라 실국은 자체적으로 예산을 편성하게 한다.

다만 이러한 과정을 결산 과정에서 면밀히 검토하여 추경 등을 통해 원래의 한도를 지키지 못하는 경우 다음 연도 예산과정에서 패널티를 과하는 환류과정도 반영되어야 한다.

[그림 2] Top Down 방식의 적용 절차



IV. 지방정부 Top Down 방식 적용의 한계

이상에서 Top Down 방식의 필요성을 강조하였다. 그러나 이를 도입하고자 할 때는 한계도 인식하면서 조심스럽게 적용할 필요가 있다. 이러한 몇 가지 제약요인을 정리하면 다음과 같다.

1. 가용재원의 여력

Top Down 방식의 도입에 대해 회의적인 입장을 보이고 있는 자치단체의 경우 공통된 의견은 우선순위를 결정해야 할 정도로 재원의 여력이 없고, 많은 경우 법정경비에 충당하고 나면 재원이 다 소진된다는 입장이다. 사실상 도입의 필요성에 검토되어야 할 사항이다.

다만 장기적으로 자치가 심화되고 재정의 자율권이 강화된 경우를 상정한다면 필요한 절차이고 이에 대비하여 고민을 해야 할 주제이다.

2. 내부 정치과정의 심화

2004년도에 부서별 예산편성 방식을 도입한 지역의 경우를 보면 기관 자체적으로 예산을 조정하는 기능과 역량이 확보되지 않아 사실상 본청의 예산담당관실에서 다시 조정해주는 경우도 확인되었다. 결국 종전에는 예산담당관실과 사업부서의 정치적 결정과정이 지배했지만, Top Down 방식이

도입되면 개별 부서 단위로 결정권한이 이양되고 이러한 과정에서 부서 내에서의 조정 메카니즘이 작동하지 못하는 경우 내부적 정치과정만 심화되는 부작용이 있을 수 있다.

3. 예측 능력의 한계

Top Down 방식의 과정을 보면 많은 부분 미래에 대한 예측을 전제로 하는 경우가 많다. 우선 가용재원의 규모를 예측해야 한다. 그러나 사실 지방자치단체의 경우 재원의 예측이 매우 제한적이다. 그리고 향후 필요한 사업을 예측하는 것도 쉽지 않다. 이를 위해 주민의 수요 조사를 하기도 하고 중기재정계획을 활용하기도 하지만, 그것 역시 미래를 예측하는 것이기 때문에 쉽지 않다.

그리고 우선순위 결정이라는 것이 가치판단을 수반하는 것이기 때문에 한계가 있을 수 있다.

4. 예상치 못한 국고보조금의 배분

지방자치단체의 경우 가장 애로점으로 지적되는 것 중의 하나가 회계연도 중에 내려오는 국고보조금의 문제이다. 연초에 우선순위를 정하더라도 연도 중에 국고보조금이 내려오고 이에 따라 자치단체가 강제적으로 부담금(matching fund)을 내야 하는 경우 우선순위는 무의미해 질 수 있다. 몇몇 단체의 경우 이런 경우 아예 우선순위에서 공제하고 실시하는 경우도 있다. 그러나 이를

배제하고 우선순위를 논하는 것은 그 의미가 매우 제한적이게 된다.

향후 포괄보조금이 실시된다면 오히려 이런 우선순위의 결정이 더욱 의미를 가지게 될 것이다.

V. 결 론

2004년에는 재산세 파동이 있으면서 주민의 재정부담에 대한 저항이 전개되기도 했다, 그리고 재정의 생산성 제고라는 주제와 맞물려 최근에 예산운영 방식의 개편에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 그러나 지나치게 많은 개혁은 오히려 개혁의 본

질을 훼손할 수 있다는 것도 경계해야 한다 (Too many reforms mean no reform.). 선진국에서 경험한 개혁이라고 하여 중첩적으로 여러 개혁 사례가 시도되어 오히려 방향을 상실하는 경우도 있다. 예산과 관련한 다양한 개혁 조치도 산발적으로 주장될 것이 아니라 개혁의 청사진과 이념을 정립한 위에 이루어져야 한다.

지금 논의되는 Top Down 방식은 절차의 개선이다. 다른 제도와 병행하여 활용될 수 있는 장치이다. 무엇보다 주먹구구식 예산운영 방식을 극복하고 합리적인 예측의 노력을 기하게 하는 촉발제가 된다는 자체만으로도 도입할 만한 가치가 있는 장치이다. 