

하향식(top-down) 예산편성의 해외사례

박 기 백

한국조세연구원 연구위원

I. 서 론

예산을 편성하는 방식은 상향식과 하향식의 두 가지가 존재한다. 상향식 예산편성이란 먼저 수행할 개별 사업의 예산을 결정하고, 이를 취합하여 분야 또는 부서별 예산을 정한 다음, 해당 예산을 합산함으로써 전체 예산 규모를 결정하는 방식이다. 이와는 반대로 하향식 예산편성은 전체 예산 규모를 먼저 설정하고, 해당 예산을 분야 및 부서별로 배분한 다음에 해당 예산의 한도 내에서 부서가 수행할 개별 사업의 예산을 결정하는 방식이다. 비록 두 가지 편성방식이 있지만 상향식 또는 하향식 예산편성 방식만을 사용하는 국가는 찾아보기 어렵고 하향식과 상향식 예산편성 방식이 모두 사용되는 것이 일반적이다. 따라서 본 고에서 하향식 또는 상향식 예산편성이라고 할 때는 편성 방식의 주안점이 어디에 있는 가를

기준으로 구분한 것이다. 특히, 분야 또는 부서별 한도가 있는지, 그리고 해당 한도를 어느 정도 준수하는지, 한도 내에서 부서의 자율성은 어느 정도 있는 지가 상향식과 하향식을 가르는 기준으로 삼고 있다. 예를 들어, 예산당국이 먼저 전체 예산규모를 정하고, 그에 따라 부서별로 지출 증가율을 결정하였음에도 불구하고 개별 부서가 이를 준수하지 않고 예산을 요구하는 경우에는 비록 예산당국이 사전에 설정한 부서별 지출 증가율 수준으로 부서의 예산 요구 금액을 삭감하는 경우에도 하향식 예산편성으로 보지 않는다. 반대로 부서가 한도를 준수하였음에도 불구하고 예산당국이 사전에 정해진 기준이 아니라 재량적으로 개별 사업을 심의하여 예산을 조정하는 경우에도 하향식 예산편성이라고 하기 어렵다.

이론적 모형에 따르면 부서는 예산의 비용을 인식하지 않으므로 예산을 과다하게 요구할 가능성이 높다. 여기서 말하는 예산

의 비용이란 예산이 국민의 세금으로 충당되므로 국민의 부담이 증가하고, 과도한 지출로 정부부채가 커져서 민간의 투자를 구축하는 것 등을 말한다. 이러한 모형에 따르면 개별 부서도 지출제약이 필요하고, 그 방식이 하향식 통제가 된다. 반면에 총액만을 통제할 경우에는 부서는 개별 사업의 효과나 성과에 대한 정보를 왜곡할 가능성이 있다. 즉, 개별 부서는 자신에게 유리한 지출을 확대하는 한편 국가적으로 필요하지만 부서에는 덜 유리한 지출은 축소시킬 가능성이 있다. 따라서 인건비, 조직 확대, 산하기관 설립 등 부서의 이득과 밀접한 관계가 있는 예산은 예산당국이 지침이나 기준을 제시함으로써 제한하는 것이 바람직하다.

하향식 예산편성제도가 도입되기 이전까지 우리나라는 상향식 예산편성 방식을 주로 이루었다. 지출부서는 기획예산처의 예산삭감을 감안하여 과도한 예산을 요구하였다. 기획예산처는 내부적으로 보유한 분야별 배분규모를 기준으로 부서의 세부 예산항목을 심의하여 부서의 예산 요구를 대폭적으로 삭감하는 것이 관행이었다.

이러한 예산편성 방식은 다수의 문제점을 야기하였다. 우선 지출부서는 예산당국의 의도를 정확히 파악할 수 없으므로 삭감을 감안하여 예산을 과도하게 요구하게 되었다. 결과적으로 예산의 총량을 통제하기 위해서는 대규모 삭감이 불가피하였고, 이 과정에 많은 시간과 노력이 소요되었다. 둘째, 국가적 우선순위를 고려한 예산 배분기능이 취약하였다. 부서가 요구한 예산을 삭감하여 총량 규모를 맞추는데 예산당국의 노력이

집중되므로 분야별 자원배분에 대한 논의나 분석이 상대적으로 소홀히 되었다. 실제로 분야별 배분에 관한 국무회의 또는 국회의 논의과정이나 합의가 실질적으로 없었다. 셋째, 부서 수준에서 효율적인 예산배분이 이루어지지 않았다. 부서는 개별 사업의 중요도나 우선순위를 예산당국에 제대로 제공하지 않으므로 예산당국이 우선순위에 따라 자원을 배분하기가 어려웠다. 넷째, 각 부서의 자율과 창의를 억제하는 기능을 하였다. 부서가 우선순위에 따라 사업을 조정할 내용은 예산당국에 의해 받아들여지지 않을 가능성이 있으므로 지출부서는 기존 예산에 추가분을 더하여 편성하는 안전한 방식을 선호하게 되었다. 마지막으로 사업별 심의에 예산당국이 많은 시간과 노력을 기울임에 따라 업무부담이 과도하게 되는 반면 분야별 배분이나 집행된 사업의 사후 평가 등이 상대적으로 약화되었다.

정부는 이러한 문제점을 인식하고 하향식 예산편성 방식을 적극적으로 도입하려 하고 있다. 본 고에서는 하향식 예산편성 성격이 약한 미국부터 가장 강력한 스웨덴의 순서로 외국의 예산편성 방식을 살펴보고, 그 시사점을 생각해보고자 한다.

II. 외국사례

1. 미국

가. 개요

대통령제인 미국의 경우 예산편성 및 확

정권한이 의회에 있다. 의회 내에서도 예산위원회, 상임(수권)위원회, 세출위원회 간의 권한 분산이 이루어지고 있다. 즉, 예산위원회는 전체적인 예산의 틀을 담당하고, 세출위원회는 재량지출(discretionary spending)을 담당하며, 상임위원회는 법정지출(mandatory spending)을 담당하고 있다. 의회 내에서도 예산위원회, 상임(수권)위원회, 세출위원회 간의 권한 분산이 이루어지고 있다. 내각제 나라에서 의회가 예산을 조정하는 경우가 거의 없는 것에 비교할 때 대통령제를 취하고 있는 미국은 의회의 권한이 상대적으로 크다고 할 수 있다.

미국의 경우 대통령의 예산 조정 및 취합하는 기능을 보좌하기 위하여 관리예산실(OMB)을 설립하도록 한 1921년 예산회계법 제정 이전에는 의회가 대통령 예산안 없이 예산을 확정하였다. 예산회계법 제정 이후에는 행정부의 관리예산실이 예산편성권이 없음에도 불구하고 연방기관의 예산을 취합·제출하는 과정에서 사실상의 예산편성을 하고 있다. 즉, 행정부의 예산안은 법률적으로는 참고자료에 불과하지만 현실적으로 의회가 모든 예산을 편성하는 작업을 수행하기가 어려우므로 행정부가 제출한 예산이 의회 예산 논의의 기초가 되고 있다.

미국의 경우 부서나 분야별은 아니지만 특정 분야의 지출한도를 설정한 법률이 있으므로 하향식 예산편성의 성격이 있다. 1990년의 예산통제법(Budget Enforcement Act)의 경우에는 국방, 국제, 국내 분야로 재량지출 한도가 설정되었으나 1994년부터는 전체 재량지출 규모에 대한 한도만 설정

하였다. 예산통제법의 연장인 균형예산법(Balanced Budget Act)에서는 국방, 비국방, 범죄 축소 분야로 재량지출 한도를 두었다. 2002년 9월의 BEA의 만료로 교통과 환경보전 분야를 제외한 지출한도가 사라졌고, 최근에는 기존 법안의 연장인 지출통제법(Spending Control Act)을 제정하여 2009년까지 교통분야에 한하여 한도를 두고 있다. 이러한 한도는 행정부와 의회가 편성하는 예산을 구속하는 기능을 하였다.

행정부의 경우 부서별, 기능별 한도를 강제적으로 적용하지는 않고 있으며, 의회가 ‘예산결의’를 통하여 설정한 기능별 예산배분은 예산안 편성 이후이므로 기능 또는 부서별로 예산을 규제하지는 않고 있다. 따라서 미국의 경우 ‘하향식’ 예산편성의 성격이 약하다고 할 수 있다.

나. 편성 방식

행정부의 경우 관리예산실(OMB)이 예산지침(budget guidance)을 통하여 부서별 예산한도를 설정한다. 그러나 이것이 부처를 강하게 구속하지는 않고 있고, 각 부처의 예산한도는 전년도 지출한도, 재정여건 및 대통령의 의지에 따라 결정된다.

반면 의회는 상·하원 예산위원회가 예산결의를 통하여 연방정부 예산의 총량과 기능별 예산 규모를 결정한다. 총량에 해당하는 것으로는 연방세입, 신규 예산권한(budget authority), 지출(outlay), 적자, 부채, 신규 융자, 지급보증 액수 등이다. 또한 기능별로 배분한 예산 결의는 13개 세출위원회에 보내진다. 이러한 예산결의는 법률이

아니므로 법적 구속력은 없지만 의사결정에 영향을 미친다. 세출위원회는 할당받은 세출 예산액 범위 내에서 소위원회별로 중복되지 않도록 재배분하고, 그에 따라 예산을 편성한다.

2. 프랑스

가. 개요

프랑스의 경우는 재무부의 예산실이 예산 편성의 주도적 역할을 한다. 프랑스의 경우 지출총액은 중기계획과 적자 한도를 기준으로 결정한다. 부서별 예산의 결정은 먼저 중기계획에 따라 지출 우선순위를 설정하고, 재무부가 부서 예산의 한도를 설정하여 개별 부서와 협의하고, 합의가 되지 않으면 수상실(Prime Minister Office)에서 중재를 하는 구조이다. 재무부가 개별 부서에 지출 한도를 주지만 명시적이지는 않으므로 체계적인 하향식 예산편성이라고 할 수는 없다.

나. 총액

지출총액 결정방식을 보면 유럽통화연합(EMU) 적자한도를 기준으로 한다. 즉, 경제전망에 따라 세입이 추정되면 해당 수치에 적자한도를 추가하여 총지출 규모를 설정한다.¹⁾ 총 세출 규모를 결정하는데 있어서는 중기계획이 기준이 되고 있다. 예를

1) 1997년 EMU 합의에 따르면 각국은 다년도 안정화 계획을 제출하도록 되어 있으며 그 안에 적자 축소 약속(commitment)을 담고 있어야 한다.

들어, 2002년에 수립한 2004 ~ 2007년도분 중기계획이 해당 연도 정부지출의 기준(indicative)이 된다.

현재 프랑스 정부는 재정적자를 2005년에 GDP 대비 3% 이하로 낮추는 것이 목표이다. 이를 위해 2002년에는 2004년도 예산을 실질 기준으로 동결시키고 2005년도 예산은 특정 지출을 명목 기준으로도 축소하고 있으며 그 주요 대상은 농업, 노동, 수송, 주택 분야이다.

다. 부서별

절차를 살펴보면 2월에 지출부서와 재무부가 재정 소요액 추정 방법과 같은 기술적인 측면을 논의(양자 회의)한다. 예를 들면, 부서의 공공 서비스를 유지하기 위해 필요한 재정 소요액 추정 방식 등을 논의한다. 부서는 해당 기준에 따라 예산요구를 한다.

재무부는 내부적인 중기계획을 바탕으로 부서 요구를 고려하여 수상 지침을 작성한다. 이러한 수상의 지침은 우리나라의 편성 지침 수준으로 재무부(예산실)가 준비한다. 지침에 세부적인 한도(ceiling)가 있는 예외적인 경우도 있지만 보통은 정부지출의 우선순위만 제시한다.

다음에 기술적인 측면이 아닌 부서 예산을 재무부가 부서와 협의하여 결정한다. 부서와 이견을 해소하지 못한 분야는 해당 사항을 6월에 수상실에 제공한다. 부서가 조정에 필요한 참고자료를 작성하여 예산장관에 제출하며, 작성된 합의 및 미합의 목록을 바탕으로 소수의 관계자가 논의하여 결

정한다. 수상실에는 40여명의 각 분야별 담당관이 있으며 예산담당관 1인이 있다. 예외적이지만 합의가 안되면 7월에 수상과 논의하는 것이 가능하다. 이후에는 부서별 예산의 세부사항을 결정하는데 재무부의 관여는 크지 않다.

3. 영국

가. 개요

영국의 경우 예산편성에 있어서 의회는 통과 의례에 불과하며, 재무부 예산장관이 총괄하여 예산편성작업을 수행한다. 그리고 부서 협의 및 공공지출위원회를 통하여 부서의 한도를 설정한다. 한도 설정은 개별 부서와 재무부간 개별 협의 방식이며 전체 합의 방식이 아니다. 또한 큰 틀에서 규모를 정하는 것이지 세부적인 사업별 토의를 하지 않는다. 이런 과정을 통해 부서의 한도가 결정된 이후에는 재무부의 관여가 거의 없다. 이러한 관점에서 보면 영국은 하향식 예산편성 방식에 가깝다.

재무부 예산실은 지출검토 방식의 결정, 중기재정계획의 수립, 예산 총액과 부처별 배분 등에 있어서 주도적 역할을 한다. 각 지출 분야별 담당 팀들은 각 부서의 중기계획 검토 작업, 부처 내 정책우선순위에 대한 조언 등을 수행한다. 그러나 하향식 방식의 도입 후 재무부가 각 부처의 구체적 예산편성의 관여 정도는 낮아졌다.

영국의 경우 지출검토서(Spending Review)는 구속력이 강한 종합적인 중기지출

계획으로 예산 서류의 일부를 구성한다. 계획기간은 3년이며, 연동 보완하여 2년 주기로 작성된다. 이러한 중기재정계획은 1969년 도입되었고, 1998년 CSR(comprehensive spending review)이 의회에 보고의 결되어 구속력이 강해졌지만 법적 구속력은 없다. 지출검토서에는 3년간의 지출상한(정부 지출총액, 부처별 지출총액), 정부지출의 핵심목표, 부처별 정책목표 및 다부처 항목(Cross-departmental)이 포함된다.

나. 총액

지출 총액을 결정하는데 사용되는 재정은 용준칙은 황금률과 부채기준이다. 여기서 황금률(Golden rule)은 투자지출에 대해서만 정부 차입을 허용한다는 규칙이다. 즉, 복지 지출과 같은 경상지출로 인한 적자를 용인하지 않겠다는 의미이다. 다음은 부채기준(Sustainable investment rule)으로 순부채 수준을 GDP의 일정 범위 이내에서 안정적으로 유지한다는 규칙이다. 보통 GDP 대비 부채비율을 40% 이내로 보고 있으며, 차입이 가능한 투자지출로 인하여 재정적자가 너무 커지지 않도록 하는 장치이다.

더 구체적인 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 먼저 GDP 및 세입 전망을 하여 수치를 구한다. 이를 각각 200 및 70이라고 하자. 그리고 현재 순부채는 65라고 하자. 이 경우 황금률에 따라 경상지출의 규모가 세입(70)을 초과할 수 없다. 따라서 경상지출의 규모는 68로 결정되었다고 가정하자. 부채는 GDP의 40%(80)를 초과할 수 없으며

로 현행 순부채 65와의 차이인 15에 세입에서 경상지출을 차감한 액수(70-68=2)를 더한 금액(15+2=17)이 자본지출 한도로 작용한다. 즉, 부채기준에 따라 자본지출은 17 이하로 설정되는 것이다.

이러한 규칙하에서 지출총액 결정시 고려되는 요인은 다음과 같다. 먼저, 중기재정계획상 주요 재정목표(적자수준 등), 세입여건을 본다. 그리고 각 부처의 지출계획안, 전년도 예산액을 고려한다. 여기에 수상의 정책 중점분야의 지출소요와 같은 공약사항을 추가한다. 또한 예상치 못한 적자 증가를 방지하기 위하여 경제 전망보다 GDP가 1%p 낮은 비관적 상황을 고려하여 총액을 결정한다. 즉, 재정운영 준칙과 고려요인을 감안하여 재무부장관이 주도적 결정한다.

지출총액(TME)은 부서별 한도(DEL)와 연례관리지출(AME)로 구분된다. 통제 대상인 DEL(Departmental Expenditure Limits)은 부처별 지출 상한으로서 Spending Review에 의해 3년분이 미리 결정된다. 다만 불가피한 예산 증가를 고려하여 DEL 총액 대비 0.6~1.2% 정도의 예비비(Reserves)를 둔다. 국민기초생활보장처럼 고정비적 성격의 지출인 AME(Annual Managed Ex-

penditure)는 당연히 비통제 대상이다. 그렇지만 지출항목별로 상한액 제시하고 있으며 완충장치(AME Margin)로 AME 대비 0.5~1.6%를 설정하고 있다.

다. 부서 한도

부처의 지출 한도는 총예산이 결정된 후 해당 범위 내에서 결정된다. 이를 위하여 재무부가 각 부처의 지출계획안을 검토하고, 정부 전체의 정책우선순위를 고려하여 내부안을 마련한다. 다음에 재무부 예산담당 장관이 각 부처 장관과 개별 협의를 진행한다. 협의는 전체적인 규모를 기준으로 하며, 세부적인 사업별 토의를 하는 것은 아니다. 부서와 협의가 안되면 공공지출위원회(PSX; Public Service Expenditure Committee)와 협의하도록 되어 있다. PSX는 재무부장관, 재무부 내 예산담당차관, 부처 중 정치적 비중이 크되 예산이 적은 부처(예: 법무부)의 장관들로 구성된다. 부처장관이 PSX에 참석하여 예산요구를 설명하고, PSX 위원들이 심의하여 예산요구를 조정한다. 그래도 합의가 안 될 경우 재무부가 일방적으로 결정한다. 다만 이의가 있는 장관은 수상을

〈표 1〉 총액한도 및 전망

구 분	Estimate		Projections	
	2002~03	2003~04	2004~05	2005~06
£ billion				
Departmental Expenditure Limits ¹⁾	239.7	263.5	279.8	301
Annually Managed Expenditure	178.7	191.2	201.7	210.4
Total Managed Expenditure	418.4	454.6	481.5	511.4

찾아가 소청하기도 한다.

부서별 한도가 결정되면 각 부처는 부처별 목표(10개 내외)를 예산과목으로 하여 예산안을 편성하여 재무부에 제출한다. 재무

부는 부처별 목표에 따라 예산배분이 되었는지 여부, 총액예산을 초과하였는지 여부 등을 검토한다. 대부분 각 부처에서 편성한 예산안이 정부안으로 확정된다.

〈표 2〉 부서별 지출한도 (DEL)

부서별 한도 (£mil.)	2002 ~ 03	2003 ~ 04	2004 ~ 05	2005 ~ 06	평균증가율 (%)
Education and Skills	23,170	25,600	27,750	31,140	7.6
Health	58,000	63,930	70,260	77,250	7.3
of which: NHS	55,750	61,300	67,440	74,390	7.4
Transport	7,660	10,690	11,200	11,640	12.1
Office of the Deputy Prime Minister	6,030	6,730	7,230	7,570	5.2
Local Government	37,650	40,710	42,800	45,890	4.2
Home Office	10,680	12,280	12,730	13,530	5.6
Lord Chancellor's Departments	2,860	3,080	3,290	3,370	3.1
Attorney General's Departments	470	490	520	540	2.5
Defence	29,330	30,920	31,760	32,780	1.2
Foreign and Commonwealth Office	1,350	1,450	1,500	1,570	2.8
International Development	3,370	3,700	3,840	4,590	8.1
Trade and Industry	4,740	5,110	5,130	5,540	2.8
Environment, Food and Rural Affairs	2,520	2,900	2,890	2,940	2.7
Culture, Media and Sport	1,330	1,420	1,500	1,590	3.5
Work and Pensions	7,020	7,530	7,800	7,820	1.1
Scotland	18,210	19,720	20,880	22,320	4.4
Wales	9,420	10,270	10,940	11,770	5.1
Northern Ireland Executive	6,420	6,810	7,180	7,630	3.3
Northern Ireland Office	1,170	1,110	1,140	1,190	3.5
Chancellor's Departments	4,260	4,430	4,640	4,810	1.4
Cabinet Office	1,610	1,830	1,900	1,930	3.6
Invest to Save Budget	45	50	40	30	-
Capital Modernization Fund	900	1,160	850	1,000	-
Policy Innovation Fund	40	50	50	50	-
Reserve	1,450	1,500	2,000	2,500	-
Total Departmental Expenditure Limits	239,710	263,470	279,820	300,990	5.2
Education (England)	44,960	49,310	52,720	57,780	6
Education (UK)	53,720	58,570	62,870	68,430	5.7
NHS (UK)	68,070	74,850	82,190	90,490	7.3
Transport (UK)	11,960	15,350	15,830	16,410	8.4
Housing (England)	4,850	5,460	5,730	5,900	4.2
Criminal Justice (England and Wales)	14,703	16,385	17,229	18,336	5

〈표 3〉 춘계 재정계획과 예산과의 관계

구 분	연 도	춘계재정계획	예 산
총액	T, T+ 1	결정	불변
	T+ 2	Indicative	최종 확정
27개 분야	T	Indicative	최종 확정
	T+ 1, T+ 2	Assesment	Assesment
세부예산	T	미결	최종 확정
	T+ 1, T+ 2	미결	Information

중기재정을 수립하지 않는 연도에는 특별한 정책변화가 없는 한 이미 수립된 중기재정계획에 총지출액과 부처별 예산 할당액을 기준으로 예산을 편성한다.

4.. 스웨덴

가. 개요

하향식 예산편성의 가장 대표적인 나라는 스웨덴이다. 다른 나라와는 달리 다자합의를 하고 있으며, 부서가 아닌 기능별로 한도를 결정하고 있다. 또한 1996년 예산기본법에 따라 의회도 총액 및 부문별 예산심의를 한다. 그러나 내각제 국가이므로 의회의 역할이 크지는 않다.

행정부의 경우 거시전망은 행정부 내부 모형을 사용한다.²⁾ 이는 외부전망을 사용하면 적기에 전망치를 사용하기가 어렵기 때문이다. 재정부 전망치는 다른 부서가 지출

추계를 하여 중기적인 재정 소요액을 파악하는 기준이 된다.

스웨덴의 중기계획은 명확한 지출 통제를 위하여 명목가격으로 표시하고 있다. 각 부처는 재무부 경제 전망치를 기준으로 현 정책을 유지할 경우 지출 소요 및 새로운 정책에 의한 재정소요 전망을 재무부에 제시한다. 신규 사업에 의한 추가 예산 소요가 있는 경우에는 재원조달 계획을 함께 제출한다. 이러한 중기계획에 대해 내각회의에서 합의를 하고, 국회에 제출하여 승인을 받는다. 중기재정계획인 춘계재정계획(Spring Bill)은 예산안과는 별도의 예산과정이라기보다 예산안과 연계된 일련의 예산과정 중 하나이다.

스웨덴은 향후 3년간의 중기재정전망을 하며, 해당 전망은 매년 연동 보완한다. 해당 계획에는 향후 3년간의 지출총액 상한 및 27개 분야별 지출 상한이 있다. 총액의 경우에는 향후 2개 연도는 이미 결정되어 있으므로 마지막 연도에 대해서만 의사결정을 한다. 그렇지만 분야별 한도는 당 연도만 확정하고, 이후 연도는 단순 추계이다.

2) 전망 담당부서에서 1년에 4~6번 정도 전망하는데 정부가 특정 전망치를 사용하도록 요구할 경우는 없다고 한다. 크고, 복잡하지 않은 단순한 모형을 사용하므로 전망에 많은 시간이 소요되는 것은 아니다.

나. 총액

중기계획(중계재정계획)을 위한 예산 준칙은 흑자목표(Surplus Target)와 지출한도 설정(Expenditure Ceiling)이다. 즉, 경기변동을 고려한(over the business cycle) GDP 대비 2% 재정흑자와 정부 지출에 대한 한도를 설정한다. 여기서 경기변동을 고려한다는 의미는 쉽게 설명하면 단년도 기준이 아니라 중장기에 걸쳐 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 달성하겠다는 것이다. 그리고 세입이 아닌 세출을 통제하여 해당 목표를 달성한다는 것이다.

지출총액한도는 중기계획에 따라 분야별 한도보다 2년 먼저 결정된다. 재무부 → 수상 → 내각 → 의회 순서로 결정하지만 사실상 재무부와 수상의 결정 사항이다. 지출총액을 결정할 때 거시경제전망, 세수추계, 재정수지 목표(2%흑자), 재정의 지속가능성 등을 종합적으로 감안한다. 또한 예상치 못한 지출 증대(contingent reserve)에 대비하고, 꼭 필요한 신규 사업(new initiative)을 수행하는데 필요한 예산여분(Budget margin)을 두어 지출한도를 벗어나는 경우가 없도록 하고 있다.

다. 분야별

분야별 한도는 지출총액 내에서 정책적 우선순위를 감안하여 27개 기능 분야별로 도출한다. 총액한도와 마찬가지로 재무부 → 수상 → 내각 → 의회 순서로 결정된다. 보통 재무부가 각 부처의 예산 요구액을 기초로 초안을 작성한 다음 내각회의에서 각 부

처와 최종 협의 후 결정한다.

내각회의는 12·3·8월 3차례에 걸쳐, 수상의 별장에서 1~2일 동안 열린다. 내각회의는 수상이 직접 주재하며, 내각 멤버만 참석하고 실무자의 배석은 금지되어 있다. 회의 안건은 향후 3년간 지출총액 및 분야별 지출상한이며, 재무장관이 80-100 페이지 분량의 회의 자료를 제출한다. 회의는 재무장관이 초안을 제안하고 검토하는 형식으로 진행되며, 이를 위하여 부서 장관에게는 2~3일 전에 회의 자료(요약본)를 송부한다. 재무장관이 논의의 상당부분을 주도하고, 이를 위하여 수상과 재무장관은 사전에 협의를 한다. 회의에서는 다수결을 사용하지 않고, 합의 도출을 위하여 장기간 토론하고 수상이 최종적으로 결정한다. 합의는 27개 분야별 지출한도에 대해서만 하며 부처별 총액, 500개 세출항목, 47개 정책분야 등은 재무부와 각 부처간 실무 협의를 거쳐 확정한다.

내각회의 이후 재무부와 부서의 예산 협의는 실무자 → 차관 → 장관 → 수상 순서로 진행된다. 이 과정에서 동일한 전산자료가 사용되므로, 과정상의 변화 내용을 파악할 수 있다. 이 단계부터는 재무부보다 부서가 주도적으로 예산편성 기능을 한다. 이 단계에서 각 부처 장관은 관할 예산에 대해 보다 많은 결정권을 갖고 우선순위에 있는 사업들을 지원하기 위해 낮은 순위의 사업들을 선별해 내는 작업을 한다.

〈표 4〉 27개 지출 분야

<ol style="list-style-type: none"> 1. 스웨덴 정치체제 2. 재정·경제 행정 3. 조세징수 및 행정 4. 사법 5. 해외 정책행정 및 국제협력 6. 방위 7. 국제 발전 협력 8. 이민자 및 망명자 9. 의료 및 사회보장 10. 병약자와 장애인 지원 11. 노령층에 대한 재정지원 12. 가족자녀를 위한 재정지원 13. 실업에 대한 재정지원 14. 노동시장 및 근로조건 	<ol style="list-style-type: none"> 15. 연구지원 16. 교육 및 대학 연구 17. 문화, 언론, 종교 및 여가활동 18. 사회 계획 및 주택 공급·건설 19. 지역 균형 및 발전 20. 일반 환경 보존 21. 에너지 22. 통신설비 23. 농림·어업 등 24. 사업부문 25. 지방교부금 26. 정부부채에 대한 이자 27. EU 분담금
--	---

Ⅲ. 시사점 및 결론

앞에서 살펴본 국가간 차이를 보면 스웨덴과 영국은 총지출에 대한 한도가 명시적이지만 프랑스와 미국은 명시적이지 않다. 그리고 스웨덴은 분야별로 한도를 설정하는 반면 영국은 부서별로 한도를 설정한다. 부서 또는 분야별 한도에 대한 합의 방식에 있어서도 차이가 많다. 스웨덴은 다자 합의를 하는 반면 영국과 프랑스는 지출부서와 재무부간 양자합의를 원칙으로 하고, 합의가 안되면 공공지출위원회나 수상실이 중재하는 것으로 되어 있다.

이렇듯 나라마다 예산편성 방식에 있어서 차이가 있지만 현재 다수의 OECD 국가가 하향식 지출통제 방식을 도입하고 있다. 지출통제를 위해 하향식으로 한도를 설정하는 대표적인 국가는 북구(덴마크, 핀란드, 네덜

란드, 노르웨이, 스웨덴)와 영국을 들 수 있다. 그리고 핀란드, 캐나다, 아일랜드, 네덜란드는 하향식 지출통제의 결과가 긍정적인 것으로 보고하고 있다.

〈표 5〉 주요국의 하향식 편성 방식

국가	한도 설정	합의 방식
스웨덴	총지출 및 분야	국무회의 다자합의
영국	총지출 및 부서	양자 (+ 공공지출위원회)
프랑스	없음(수상 지침)	양자 (+ 수상실)
미국	없음(예산 지침)	불분명

따라서 우리나라도 하향식 예산편성으로 전환이 필요하다. 하향식으로 전환을 하면 예산 요구의 축소, 업무 부담의 경감, 부서의 효율적 예산배분 등의 이점이 있을 것으로 보인다. 또한 복지분야 지출이 확대되는 등 지출 수요가 증가하고 있으므로 예산의

규모를 통제하기 위해서도 필요하다. 하향식으로 전환하면 기획예산처는 부서의 전체적인 지출 규모만을 통제하는 대신 사업별 예산배분의 재량권은 부서로 이양되게 된다. 그러나 서론에서 언급하였듯이 부서의 직접적 이득과 관련이 있는 예산 분야는 통제할 필요가 있다.

스웨덴, 영국 등의 예를 보면, 하향식 예산편성을 위한 전제조건 중 하나가 실효성이 있는 중기재정계획이다. 따라서 중기재정계획에 대한 부서의 참여를 확대하고 부서별, 기능별 예산을 확정하는 것이 바람직하다. 다만 중기계획은 다른 나라처럼 매년도 경제 및 재정여건 변화를 고려하여 소폭의 수정을 할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 예산당국의 소규모 재정모형이 필요하다. 또한 부서의 중기예산편성의 기초가 되는 거시자료(성장률, 이자율, 환율 등)를 제공하여야 한다. 이 경우에는 정부의 낙관적인 경제전망치 사용을 억제하기 위하여 국내외 전망 기관들의 평균으로 설정하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

하향식으로 예산편성 방식을 전환하는 경

우 부서의 예산에 대한 사전적인 심의가 없어진다. 이는 부실하거나 바람직하지 않은 정부지출이 행해질 개연성을 높이므로 성과 및 평가기능을 강화하여 중간 및 사후검토를 통하여 부서의 효율적인 예산편성을 유도하는 것이 요구된다. 따라서 기획예산처의 기능도 기존의 예산심의 및 편성 중심에서 편성, 집행, 평가의 균형으로 전환하여야 한다. 이를 위하여 현재 도입중인 성과관리제도를 점진적으로 강화하고, 주요 사업에 대한 평가제도를 확립하는 것이 필요하다.

이밖에 결정되어야 할 사항도 많다. 우선 지출총액 결정방식이 있다. 외국의 경우 재정적자나 부채 등이 기준이 되고 있지만 우리나라의 경우에는 중기에 걸친 재정 균형(over the business cycle) 정도가 적절할 것으로 보인다. 분야 및 부처별 한도 합의 방식도 설정하여야 한다. 외국의 사례를 보면 양자 협의와 다자협의로 나누어 있는데, 우리나라는 양자 협의를 먼저 시도하고, 이를 바탕으로 국무회의 등을 통한 다자 협의가 바람직한 것으로 보인다. ☺