

## 예산편성과 운영방식의 개편방향

吳 然 天\*

〈目 次〉

- |                             |                            |
|-----------------------------|----------------------------|
| I. 예산제도개편의 필요성              | III. 예산편성 및 운영방식의<br>개편구상  |
| II. 정부예산 비효율의 제 측면과<br>대응구도 | IV. 예산운영방식의 개편과제<br>V. 결 론 |

〈요 약〉

공공부문 경쟁력 향상을 위해서는 정부활동의 물적 토대가 되는 예산부문의 개혁이 긴요한 바, 이 연구에서는 예산개혁의 일환으로 현행 예산편성방식과 예산운영의 실상을 분석하고 재정환경변화를 반영할 수 있는 개편대안을 제시하고자 한다. 앞부분에서 예산 비효율의 측면을 서술한 후, 분권화·자율화 기조에 입각한 예산편성과 운영방식의 개편구상을 제도론적 관점에서 탐색하였다.

### I. 예산제도 개편의 필요성

이산은 우리 몸의 신체구조로 볼 때 호흡이나 혈액순환에 비유할 수 있을 정도로 정부활동의 근간을 이루고 있다. 정부활동은 예산이라는 장치를 통하여 기본계획이 수립될 뿐 아니라 그 실천적 집행도 재원지출의 결과로 나타나게 된다. 다른 공공경제학도(특히 공공선택론자)들은 정부와 정부를 구성하는 공무원들이 기구의 확대와 예산의 팽창을 통하여 자신들이 추구하는 「권력 및 위세의 극대화」 목표에 접근하려는 끊임없는 집착을 보인다고 비판하고 있다. 규범적인 측면에서 정부부문은 이윤극대화를 추구하는 기업부문과는 달리 「公 益」 또는 「국가이익」이라는 목표에 매진하는 것으로 이해할 수 있으나, 정부의 실제 운영과정에서는 관료기구 내부의 관료이익, 특정 정치집단의 이익 또는 개별구성원들의 이익에 경도 되는 현상을 자주 목격하게 된다. 관료기구는 그 활동이 공공목적에 부합하

\* 서울대학교 행정대학원 교수

도로 여러 형태의 공공통제장치를 마련하고 있으나, 정치·행정과정 및 정치적 선택 또는 공공소유가 본질적으로 내포하고 있는 효율적·합목적적 통제의 한계로 인해 자연히 공익목표에 배치되는 불공평한 예산배분이나 예산의 낭비 등 비효율적 차원배분을 배제하기 어렵다.

△ 실상 우리나라의 현행 예산은 경직적 지출구조에서 탈피하고 있지 못한 부분이 꾀준하고 있을 뿐 아니라 우선순위가 낮거나 불요불급한 지출이 정부지출영역으로 수용되어온 경우도 있는 나머지 예산이 공공문제 해결에 있어 국민적 기대수준에 효과적으로 대응하기 어려운 요소가 있다는 겸허한 문제인식에 기초하여 예산기획의 논의가 전개되어야 한다.

모일 국민의 기대욕구 또는 시대정신의 변화에 부응하는 예산개혁노력이 적시에 전개되지 못한다면, 국가활동의 정당성이 확산되지 못할 뿐 아니라 예산이 국가발전과 국민복지 증진을 원활하게 수행하지 못하게 될 것임을 미루어 짐작할 수 있다.

여 산개혁의 과제는 크게 최선의 지출구도 편성에 접근하도록 하는 예산구조조정과 이러한 구조조정을 가능하게 하는 예산편성 등 예산결정과정의 개선으로 나눌 수 있다.

여 산개혁은 일차적으로 예산지출이 수반되는 정부개입이나 정부활동이 진요한 것인가에 대한 엄밀한 분석·판단을 기초로 하여 관료이익, 정치적 이익이 개입되어 있거나 불요불급한 정부지출을 폐지하고, 관행화된 지출을 축소조정하는 등 「예산의 군살」을 제거함으로써 지출의 우선순위에 따라 지출구조를 재편성하는 과업으로 집약된다. 이러한 개편작업을 통하여 현재의 예산구조의 경직성을 완화하고 예산운영의 탄력성을 기하여 궁극적으로 재정적 측면에서 정부의 대응능력을 높임으로써 동일한 국민부담의 범위 내에서도 정부 지출의 성과를 극대화할 수 있어야 한다. 더 나아가서 본질적으로 정치적 의사결정과정을 거치게 되는 예산이 어떠한 형태와 과정을 통하여 결정되는 것이 바람직한가를 탐색하는 과업도 예산개혁의 한 부분을 구성한다고 볼 수 있다.

본고에서는 공공재원의 합리적 배분을 도모할 수 있는 바람직한 예산구조조정 방향에 대해서는 다루지 않고, 합리적이고 합목적적인 예산배분을 뒷받침할 수 있는 예산편성과 운영에 관한 개편과제를 중심으로 서술에 임하고자 한다.

## II. 정부예산 비효율의 제 측면과 대응구도

정부예산의 비효율은 여러 측면에서 접근할 수 있으나, 대체로 제도적 측면, 기술

적 측면, 그리고 행태적(정치이익·관료이익적) 측면으로 나누어 생각할 수 있다.

첫째, 制度的 측면의 비효율은 합리적 예산편성을 근원적으로 제약하고 재정환경 변화를 수용할 수 있는 대응능력을 약화시키는 법제화 또는 고착화된 예산배분 규칙에 의해 야기되는 예산배분의 비효율을 말한다. 이러한 형태의 비효율은 예산편성당국이나 국회의 심의과정 또는 여론을 통해서도 제어하기 어려운 것으로서, 공공재원배분 비효율의 뿌리를 이룬다고 볼 수 있다. 혼히 우리나라 세출의 경직적 구조는 이와 같은 제도적 측면의 비효율이 초래한 자연스러운 결과라고 할 수 있다. 이러한 제도적 측면의 비효율은 동일한 국민부담의 범위내에서 공공재원의 효율적 자원배분을 제약할 뿐 아니라 지출의 우선순위가 높은 분야로의 동태적 재원배분을 차단함으로써 소위 「政府의 競争力」을 약화시키게 된다.

둘째, 技術的 측면의 비효율은 예산결정과정에서 예산요구 및 예산편성 기관들의 예산배분 효율화를 기하려는 적극적이고 체계적인 노력이 미진함으로써 초래되는 예산의 낭비를 말한다. 즉 상위정부체계의 예산배분 규모내에서 일정 예산으로 지출의 성과를 극대화하거나 동일한 지출목표 내에서 그 비용을 최소화할 수 있도록 공공서비스의 투입요소를 최적 결합하는데 실패함으로써 발생하는 비효율이라고 해석할 수 있다. 가령 동일한 국방비 규모내에서도 어떠한 무기체계를 선택하고, 인적·물적자원을 결합하느냐에 따라 防衛成果 향상의 정도가 달라질 수밖에 없나는 점에서, 이러한 기술적 측면의 비효율도 궁극적으로 공공재원배분 왜곡의 한 요소라고 할 수 있다.

마지막 비효율은 공공부문 또는 대규모 조직의 의사결정이 내포하고 있는 보편적 문제점의 하나로서 정부부문 내부의 예산편성과정에서 야기되는 비효율이기 때문에 공공부문 종사자 또는 예산담당요원들의 합리적 노력과 예산편성방식이나 예산배분에 대한 과학적 평가장치의 활용을 통하여 그러한 비효율을 줄일 수 있는 과제라고 할 수 있다.

셋째, 政治利益·官僚利益의 측면의 비효율은 상승적 정치·행정과정에서 초래되는 부분이익 또는 개별이익의 추구과정에서뿐만 아니라 관료기구의 자기집착적 예산편성성향에서 비롯되는 행태적 요인의 비효율이라고 할 수 있다. 정치·행정과정을 거치게 되는 예산결정은 본질적으로 완벽하게 보편적 공익가치의 실현을 담보할 수가 없고, 결정과정에의 참여자들의 개인적·기관적·집단적 이익이 반영될 수밖에 없다. 단지 그러한 특수이익들이 예산결정과정에서 어떻게 합목적적으로 여과되느냐에 따라 예산결정기구의 능력이 좌우된다고 말할 수 있다. 규범적 관점에서 예산편성이 국가적 또는 국민경제목표에 부합하는 공공재원의 최적배분

을 표로 하고 있으나 이러한 목표에 접근하도록 기대되어지는 혼존하는 예산결정장치가 「無菌상태」일 수 없는 것이 현실이라고 말할 수 있다.

그런데 기술적 비효율과 행태적 비효율은 엄밀하게 구분하기가 어렵다. 왜냐하면 특히 단순화해서 생각해 볼 때, 예산편성의 비효율은 인간에 내재한 자기목적적 체계에 기인한다고 볼 수 있기 때문이다. 즉 예산결정과정에서 특정참여자가 자기 이익과 무관한 예산편성에 대해서는 무관심하거나 집약적 노력을 기울이지 않는 결과, 비효율적 예산배분을 방관하게 될 수 있으면서도, 자신의 이익과 유관한 예산편성에 있어서는 적극적 자기이익추구노력을 보일 수 있다는 점이다. 환언하면 든연히 적극적으로 예산배분의 합리화를 위한 노력이 전개되어야 함에도 소극적인 태도로 일관할 수 있는 동시에 자신의 이익추구노력을 억제하는 것이 소망스러움에도 적극적인 자기이익추구노력을 배제하기 어렵다는 것이다. 따라서 예산개혁은 국민의 복지증진과 직결될 수 있는 배분구조의 조정을 목표로 한 제도개편노력과 결부하여 보다 효율적인 예산배분을 도모하고, 관료이익, 특정이익 등에 기인한 불합리한 예산배분을 최소화하는 노력으로 집약될 수 있다.

이:† 같이 정부예산의 비효율의 요인을 인위적으로 구분한 것은 비효율을 제거하거나 완화하기 위한 예산개혁방안을 탐색하는데 도움이 된다고 생각했기 때문이다.

우:‡ 제도적 측면의 비효율은 과학적 예산편성이나 국회의 심도있는 예산심의 등을 통하여 이를 제어하기가 어렵고 기존의 고정화된 배분구조를 타파할 수 있는 재정개혁의 구도하에서 접근되어야 할 과제라고 볼 수 있다. 반면 관리적 측면의 비효율과 정치·관료이익 측면의 비효율은 기존의 법정화 또는 관행화된 배분구조 범위내에서도 예산결정주체의 쇄신적 노력과 평가·통제장치의 원활한 기능보장을 통하여 접근이 가능한 과제라고 말할 수 있다.

첫째, 기술적 비효율은 국회의 예산심의과정에서 보다는 행정부 수준의 예산요구·편성단계에서 참여자들의 예산요구·편성방식이 합리화될 수 있도록 적극적인 지질교육을 비롯하여 과학적 분석기법의 활용, 실질적 사후평가 등 내실있는 예산관리방식을 활성화하는 데서 출발하여야 한다.

둘째, 관료이익·정치이익적 측면의 비효율의 경우 관료기구 내부 또는 국회의 예산심의에 의존해서만은 비효율을 제어하기가 기대하기 어렵고 예산편성·심의과정에서 예산실의 전문적이고 종립적인 역할의 보강은 물론이고 국회심의의 내실화를 포함한 시민단체, 공익단체, 여론 등 적극적 민의투입을 통하여 접근함으로써 소기의 성과를 거둘 수가 있다.

### III. 예산편성 및 운영방식의 개편구상

#### 1. 예산제도 개편의 기본시각

◇ 산제도를 개편함에 있어서는 기존의 예산제도가 기초하고 있는 기본원칙을 겸토하고, 이를 어떤 근거에 기초하여 어떤 방향으로 전환시키는 것이 필요한가에 관해 논의가 선행되어야 한다. 이와 같은 원칙이 설정되어야만 예산제도 개편대안의 구상과 평가가 보다 체계적으로 이루어질 수 있기 때문이다.

즉 부활동의 物的 토대를 구성하고 있는 예산 운영의 효율화를 통해 행정의 성과 향상을 도모하기 위해서는 기존 예산제도의 토대를 이루고 있는 것으로 평가되는 기본 원칙들을 다음과 같은 방향으로 개편하는 것이 필요한 것으로 생각된다.

〈표 1〉 예산제도 개편의 기본구도

현 행	향후 개편 방향
관의 관에 대한 통제 (예산결정권의 집중화)	→ 예산결정권의 분권화, 자율화
사전통제, 합법성통제 중시 (예산편성 중시)	→ 사후평가와 유인제도의 중시 (편성은 신축적, 집행의 성과 중시)

첫째, 기존의 예산제도는 기본적으로 「官의 官에 대한 통제」에 기초하여 예산 결정권한이 예산실에 집중됨으로써 개별 부처의 자율성이 중시되지 못했다. 이와 같은 예산결정권한의 집중은 「예산실과 개별 부처의 관계」가 불신관리에 초점을 두고 있었음을 나타내 주는 것이다. 집권화된 예산결정방식하에서는 예산실에 과도한 업무가 부하됨으로써 오히려 범국가적 수준에 있어서 재원배분의 우선순위 설정과 같은 보다 중요한 기능이 효과적으로 전개되기 어려우며, 개별 부문별 필요를 체계적으로 반영한 예산편성의 조정도 잘 이루어지기 어렵다고 할 수 있다. 이를 점에서 보다 다원화·복잡화되어 가는 행정환경의 변화에 대응하여 재원배분의 효율성을 제고하기 위해서는 예산결정권한의 실천적 분권화를 도모함으로써 개별 부처가 보다 책임있게 자율적으로 예산편성과정에 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 기존의 예산제도는 사전통제를 중시한 나머지 사후적 성과평가를 통한 예산수출의 효율성 제고에는 별로 기여하지 못하고 있다. 즉 예산배정과 재원의 투입에 대한 통제에 초점을 둘 뿐 재정지출의 성과 제고와 평가는 별로 중시하지 않

는다. 통제지향적 예산제도의 운영이 한정된 재원을 짧은 시간에 국가정책목표에 투입하는데는 효과적이었지만, 그러한 과정에서 예산의 비효율이 잠복될 수 있다 는 문제인식을 겸허하게 수용할 필요가 있다. 따라서 재정지출의 성과를 향상시키기 위해서는 예산편성을 신축적으로 하되, 집행성과에 대한 평가를 중시하는 예산 제도로의 개편이 필요하다. 예산제도가 목표지향적 정부활동을 촉진하기 위해서는 투입 보다는 산출을 중시하는 예산제도를 개발하고 지출 결과에 대한 평가를 강화 하는 것이 필요하다.

또한 기존의 예산제도는 법적·절차적 통제 또는 합법성 위주의 통제에 초점을 두고 있는 나머지 예산절감에 대한 유인을 부여하기 어려운 실정이었음을 감안하여 예산제도의 운영에 있어서도 인센티브제도를 도입하여 공무원들의 창의와 예산 절약 노력을 적극 유인할 필요가 있다.

예산편성이 화폐단위로서의 객관적 재정지출을 중심으로 이루어져, 재정지출이 초래하는 질적 가치(사회적 편익의 증진이나 영향 등)의 검증이나 질적 측면의 유인을 확산하기 위한 노력이 아울러 고려되어야 한다.

## 2. 예산편성의 합리화를 위한 예산제도 개편 구상

### (1) 예산편성권의 분산을 위한 부문별(기능별) 총괄예산배정제도의 도입

#### 1) 도입의 필요성 및 배경

현행 예산편성방식에 따르면 범국가적 수준에 있어서 예산지출의 우선순위 설정과 그에 기초한 각 사업부문별 예산배분에 대한 체계적인 검토에 주력하기 어려운 여건 하에서 예산실은 각 부처에서 제출한 예산안의 삭감에 주안을 두는 경우가 많다고 할 수 있다. 개별 부처를 대상으로 하여 이루어지는 예산실의 예산삭감 및 증액 조정과정에서 범국가적 수준에서의 예산지출의 우선순위가 체계적으로 반영 되기 어려움은 물론이고 개별 부처수준의 사업별 우선순위의 재조정도 체계적으로 이루어지기 어려운 면이 있다.

행정의 부문별 분화 및 전문화가 심화될수록 예산사정에 있어서 각 부처별 예산에 대한 예산실의 조정 활동이 효과적으로 전개되기 어렵다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재와 같은 예산편성방식이 지속될 경우에는 각 부문별 또는 부처별 예산 사정과정에서 각 부처가 자체적으로 판단하고 있는 사업우선순위가 무시되는 경우가 있고 예산실에서 전적으로 사업의 우선순위를 결정하게 됨에 따라 각 부처

예산은 재정여건을 감안하지 않고 당연히 꺾일 것을 예상하면서도 모든 사업을 부처 예산안에 부풀려 편성하여 예산실에 제출하는 관행이 되풀이 될 가능성이 많다. 그로 인하여 사업의 우선순위가 제대로 반영되지 못할 뿐 아니라 예산이 여러 사업에 조금씩 배분됨으로써 사업이 장기화되고 사업효과를 제약하는 경우가 발생하게 된다.

이러한 점들을 감안할 때 통제와 절차를 중시하던 종전의 예산운용방식을 지양하고 자원배분의 효율을 중시하면서 우선순위 설정 기능을 보완할 수 있는 제도적 개선방안의 탐색이 필요하다고 할 수 있다. 바로 이와 같은 필요에 대응하기 위한 제도적 장치의 하나로서 예산편성권의 분권화를 도모할 수 있는 부문별 총괄예산 배정제도의 도입을 장기적으로 검토해 볼만 하다고 하겠다.

## 2) 부문별 총괄예산배정제도의 도입구상

예산편성권의 분산을 도모하기 위한 부문별 총괄예산배정 구상은 예산실 또는 범부처 차원의 기구(예, 예산정책심의회)에서 분야별로 총괄적인 규모로 재원을 배정한 후, 각 부처로 하여금 분야별 재원범위 내에서 해당부처의 사업우선순위에 따라 예산을 편성하도록 하고, 다시 예산실이 이를 조정하는 기능을 수행하도록 하자는 것이다. 부문별 총괄예산배정제도가 현재의 예산편성방식과 다른 점은 일차적으로 총괄규모를 기준으로 부문별 예산배정액이 결정된 후, 이에 기초하여 각 부처가 자율적으로 예산안을 요구·편성하는 과정에서 실질적 예산사정활동을 수행한다는 점이다. 따라서 각 부처별 예산편성과정에서 해당 부처수준의 사업별 우선순위가 보다 효과적으로 반영될 수 있을 뿐 아니라 예산편성에 대한 해당 부처의 책임성을 제고할 수 있다.

1. 문별 총괄예산배정제도하에서 예산실은 다음과 같은 두 가지 핵심적 역할을 수행하게 된다.

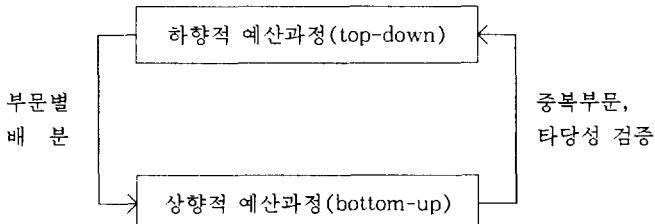
첫째, 예산실은 부문별 예산배정 과정에서 전체적인 세입, 세출규모의 결정과 세입부처내에서 각 부문별 총괄예산배정 기능을 수행한다. 따라서 예산실의 주요기능은 예산편성에 있어서 범정부적 수준에 있어서의 우선순위설정에 주어진다고 할 수 있다. 다만 예산실과는 별도로 관계부처장관 또는 외부전문가 등이 참여하는 예산정책심의회가 구성될 경우 예산실은 예산정책심의회의 기능을 총괄하는 역할을 수행하게 된다고 할 수 있다.

둘째, 부문별 총괄예산배정에 기초하여 각 부처에서 자체 예산을 편성하여 예산 실 제출할 경우 예산실은 부처간 유사·중복사업에 대한 조정, 사업의 타당성에 대한 검토 등을 거쳐 정부제출 예산안을 편성한다. 현재에는 예산실이 각 부처 예

산요-2액의 삭감에 주안을 두고 있으나, 새로운 제도하에서는 부처간 사업조정 및 사업의 타당성 분석에 주안을 두게 될 것이다.

부문별 총괄예산배정제도 도입과 관련하여 가장 큰 난점은 부문별 총괄예산배정을 어떤 기준이나 근거에 의해 할 것인가가 분명치 않다는 점이다. 일부에서는 구체적[1] 사업내용을 살펴 보기 전에 부문별 재원을 배분하고 조정하는 것은 현실적으로 불가능하다는 의견도 제기되고 있다. 그러나 부문별 총괄예산배정제도하에서도 <그림 1>에 표시되어 있는 바와 같이 지금과 같은 상향적 예산과정과 하향적 예산과정이 계속 존속된다. 다만 현재에는 한 회계년도 예산편성과정에서 「하향적 예산과정 – 상향적 예산과정」이 단선적으로 진행되고 있는데 반해, 부문별 총괄예산배정제도하에서는 이 과정이 반복적·순환적으로 전개되며, 현재 예산실에서 담당하는 각 부처예산안에 대한 사정기능이 실질적으로 각 부처로 위임되거나 분산 된다는 점에서 차이가 날 뿐이다. 따라서 부문별 총괄예산배정의 기초자료로 활용하기 위해 각 부처에 1차 예산편성안의 제출을 요구할 수도 있다.

<그림 1> 부문별 총괄예산배정제도하에서의 순환적 예산과정



부문별 총괄예산배정제도를 도입함에 있어서는 이를 모든 부문에 걸쳐 일시에 도입하는 것도 가능할 것이나, 일차적으로 「경상적 지출」과 같은 특정 부문을 중심으로 각 부처의 자율적 편성권을 부여한 후 점진적으로 이를 확대해 나가는 것이 바람직할 것이다.

### 3) 관련 예산제도 활용 사례

여기서 제시한 부문별 총괄예산배정제도와 동일한 취지의 예산제도로 현재 캐나다에 시 활용하고 있는 정책 및 지출관리제도(Policy and Expenditure Management System)를 들 수 있다. 정책 및 지출관리제도의 핵심적 장치는 5개년 재정계획과 지출대(expenditure envelop) 제도이다. 「지출대」 제도는 중앙부처 장관들로 구성되는 「우선순위설정 및 계획위원회」(Priorities and Planning Committee)에서 예산의 전체규모와 주요 부문별(expenditure envelop) 배분규모를

결정하는 것이다. 이 과정에서 재무부와 재무위원회 사무국이 실무적인 역할을 담당한다.

「우선순위 설정 및 계획위원회」의 경우에는 4개 부문별(Fiscal arrangement, External affairs and aid, Defense, Public debt) 총괄예산규모를 결정하며,<sup>1)</sup> 이 부문별 예산규모 내에서 각 부처가 예산을 편성하여 재무위원회에 제출하게 된다. 각 지출대에 기초하여 부처별 우선순위에 따른 예산에 대해서는 중앙의 통제가 별로 작용하지 않는다.

캐나다의 「지출대」제도는 정책부문내의 각 부서나 프로그램의 상호관계가 보다 효율적으로 고려되고 동시에 각 부문의 정책과 정부 전체의 목표나 우선순위가 보다 잘 조화될 수 있도록 하기 위한 것이다. 이 제도를 통해 지출의사결정을 하는 부서가 예산을 절약하는 책임도 함께 지도록 하고 있으며, 기존 프로그램을 항상 재구조화하도록 함으로써 각 지출대 내에서 우선순위 변화에 따른 재원배분의 조정이 활발히 전개되고 있다.

## (2) 다년도 예산회계년도제도의 도입

### 1) 예산회계년도 다년도화의 필요성 및 배경

◆ 산의 편성과 집행을 체계적으로 구분하여 정리하기 위한 제도적 장치로서 예산회계년도제도가 있다. 통상적으로 예산회계년도는 1년 단위로 설정되고 있으며, 회계년도를 기준으로 하여 예산편성과 집행이 반복적으로 전개된다. 그런데 현재의 1년 단위의 예산회계년도제도는 다음과 같은 문제점을 안고 있는 것으로 평가되고 있다.

첫째, 1년 단위로 예산회계년도가 반복됨에 따라 예산회계년도의 종료와 개시를 전후하여 사업추진이 단절됨으로써 사업추진의 효율성을 저해하게 된다.

둘째, 회계년도 개시 약 1개월(매년 1월) 동안 각 행정기관의 업무가 정체되는 경위가 많다.

셋째, 1년 단위의 회계년도내 사업을 완수하기 위하여 동절기에 사업이 추진되거나 회계년도에 쫓겨 사업의 부실화를 초래하기도 한다.

넷째, 회계년도내 예산지출의 완료를 위하여 불필요한 예산지출 관행이 초래되기도 하며, 국방부와 같이 사업추진이 통상적으로 1년 단위로 완결되기 어려운 경

1) 캐나다는 이외에도 3개 위원회가 별도로 1~2개의 지출대를 결정한다. 「경제 및 지역개발위원회」는 「경제 및 지역개발」(economic and regional development) 지출대의 지출규모를 결정하며, 「사회개발위원회」는 「사회개발」 지출대, 그리고 「정부운영위원회」는 「의회」와 「정부서비스」 지출대의 규모를 결정한다.

우에 ㄷ 예산불용액이 만성적으로 발생하고 있다.

다섯째, 1년 단위 예산제도의 경우 이를 편성하는데 많은 시간이 소요됨으로써 각 기별부처의 경우 고유업무를 수행하는데 할당할 수 있는 시간이 줄어들게 되며, 국회의 경우에는 예산심의기간이 충분치 못하여 예산심의의 부실화를 초래하기도 한다.

이전 점들을 종합적으로 고려할 때 예산회계년도를 반드시 1년 단위로 한정시킬 필요가 있는가 하는 의문이 제기된다고 할 수 있다. 2년 내지 3년 단위로 회계년도를 설정하는 것이 것이 오히려 촉박한 일정속에 진행되는 예산편성업무의 효율화를 도모하고, 사업집행의 효율성 제고에 도움이 되는 일면이 있다고 할 수 있다. 매년 주기적으로 반복되는 예산편성업무가 2~3년 단위로 한번씩 수행될 경우에는 ㄷ 만큼 예산편성 업무량이 줄어들 것이며, 그 결과 사업계획을 평가하고 국민들의 요구를 충족시키는데 보다 많은 시간을 할당할 수 있을 것이다. 이와 같이 예산회계년도의 다년도화는 예산편성에 배분되는 시간이 줄어드는 만큼 정부와 국회가 예산집행의 성과를 평가하는데 보다 많은 관심을 가질 수 있도록 하는 유인을 늦여 할 수 있을 것이다.

## 2) 예산회계년도 다년도화의 구상

1. 단위의 예산회계년도제도가 안고 있는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 현재에도 「계속비 제도」가 활용되고 있다. 이와 같은 계속비 제도의 취지를 모든 예산 분야로 확대하여 제도화 하고자 하는 것이 예산회계년도의 다년도화 구상의 핵심이라고 할 수 있다.

현 ㅋ의 단년도 예산편성방식의 한계를 극복하기 위해 다년도 예산회계제도를 도입하기 위해서는 다음과 같은 사항들에 대한 구체적인 논의가 전개되어야 할 것이다.

첫 ㅋ, 예산회계년도를 몇 년을 단위로 하여 설정할 것인가의 문제가 제기된다. 이와 관련해서는 미국의 일부 주정부에서 활용하고 있는 바와 같이 2년 정도로 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

둘 ㅋ, 모든 부문의 예산을 다년도 예산회계제도를 적용하여 편성할 것인가, 아니면 현재와 같은 단년도 예산회계제도와 다년도 예산회계제도를 병존시켜, 사업별·부문별 특성 또는 예산지출의 성격에 따라 이를 이원화할 것인가의 문제도 고려되어야 한다.

셋 ㅋ, 다년도 예산제도를 도입할 경우에는 수정예산의 제출이 불가피하게 수반될 것인 바, 수정예산의 제출조건 및 편성·심의절차 등을 어떻게 할 것인가도 고려되어야 한다.

단일 이와 같은 회계년도 다년도화 구상의 실현이 용이하지 않을 경우에는 동축스를 살리기 위한 「계속비」 제도의 보완방안을 마련하는 것이 필요할 것이다. 예를 들어 투자사업의 경우에는 각 부처로 하여금 현실성있는 재원대책에 근거한 중장기 투자계획을 수립하도록 유도하고, 예산실은 연차별 세부투자규모보다는 중장기 계획에 입각한 정책방향을 중시하여 예산을 책정하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다. 또한 예산편성기간을 현재와 같이 6~8월로 한정시키지 말고, 사업의 성격에 따라서 이를 앞당겨서 시작하는 것도 실현가능한 대안의 하나라고 할 수 있다. 미국의 경우 이미 예산편성을 회계년도 개시 19개월 전부터 시작하고 있다.

### 3) 관련 예산제도 활용 사례

「3년 예산제도」에 관한 구상은 미국에서 1977년에 Leon Panetta 의원이 제안한 바 있으며, 현재 미국의 20개 주에서 「2년 예산제도」를 채택하여 활용하고 있다. 장기사업부문이 많은 국방부의 경우에도 의회의 요구에 의해 2년 예산을 편성하여 제출하고 있다. 또한 클린턴정부하에서 마련된 연방정부개혁안에서도 「2년 예산제도」의 도입구상이 제안된 바 있다.

#### (3) 예산편성費目의 단순화 통합화

##### 1) 예산편성費目의 단순화 필요성

통제지향적인 운영방식을 취하고 있었던 전통적인 예산제도는 「품목별」 예산편성부식에 기초하여 예산지출의 용도를 세분화하였다. 특히 지출항목을 「장·관·항」의 입법과목과 「세항·목」의 행정과목으로 구분하는 제도적 장치가 예산집행의 신뢰성 확보를 위한 당초의 취지와는 달리 오히려 예산의 신축적 집행을 제약하는 경우가 많다. 예산의 이·전용 등 신축적 집행을 지나치게 제약할 경우에는 「자금의 公要」가 아닌 「자금의 用途」에 따라 예산이 집행되어야 하는 목적전도현상을 초래하여 예산의 낭비와 비효율을 조장하게 된다. 비목별 지출용도 제한 제도는 회계년도 말에 있어서 불필요한 지출을 초래하는 원인으로 작용하기도 한다.

○ 이러한 문제점을 해소하기 위하여 예산집행에 있어서 신축적 집행제도를 마련하고 있으나, 복잡한 절차와 다수의 시간이 소요됨으로써 실효성을 제약하는 경우가 많다. 따라서 세분화된 예산과목에 기초하여 예산을 편성한 후, 사후에 신축적인 집행절차나 수단을 마련하는 것보다는 처음부터 포괄적인 용도의 비목에 기초하여 예산을 편성하는 것이 바람직하다는 것이다. 즉 「자금의 용도」가 아니라 「자금의 필요」에 기초한 예산집행이나 「사업 목표 달성」을 촉진할 수 있는 예산집행노력이 효과적으로 전개될 수 있도록 하기 위해서는 각 부처의 책임하에

자율적인 예산집행을 제도적으로 보장하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이를 실현하기 위해서는 현재 세분화되어 있는 예산편성 비목(과목)을 통합하여 단순화시키는 노력이 보다 적극적으로 전개되어야 한다.

결국 예산편성費目的 단순화 과제는 포괄적인 용도에 기초하여 예산을 편성함으로써 각 부처의 목표나 사업의 필요에 따라 예산을 자율적 신축적으로 집행하도록 하되, 집행의 성과에 대해서는 엄격하게 책임을 지도록 하는 것이라고 할 수 있다. 그렇게 하는 것이 세분화된 용도를 지정하여 예산을 집행도록 하는 경우에 비해 오히려 예산절약 노력을 촉진하고 사업의 성과를 제고하는 데 기여하게 된다는 것이다.

### 2) 예산편성費目的 통합화·단순화의 방향

이와 같은 필요에 입각하여 그동안 예산실에서도 관서당경비제도의 도입, 전용요구가 지속적으로 제기되어 온 유사 비목의 통합과 사용되지 않거나 중복되는 비목을 폐지하는 노력을 전개하여 왔다. 1994년에는 113개의 비목수를 46개로 축소 조정한 바 있다. 그러나 아직도 추가적인 예산과목의 통폐합 필요성이 제기되고 있는 설정이다. 따라서 기존의 장·관·항·세항 등 예산과목구조를 전반적으로 재검토하여 보다 쇄신적인 예산 비목의 단순화·통합화 방안이 마련되어야 한다. 특히 조용이 반복적으로 발생하는 경상비의 경우에는 「경상경비」의 개념을 도입하여 총액으로 관리방식으로 전환하는 것이 필요하다고 본다. 「경상경비」의 개념은 현재의 관서당경비를 확대한 것으로 기존의 관서당경비에 여비나 특정업무비, 자산취득비 등을 포함한 것이다. 또한 보다 신축적인 집행이 요구되는 사업관련 예산의 경우에 관계 예산비목을 보다 단순화시키는 것이 필요하다.

### 3) 관련 예산제도 활용 사례 : 지출통제예산제도

예산과목의 단순화·통합화를 통한 신축적인 예산편성을 도모하기 위한 취지를 수용하고 있는 예산제도의 하나로서 「지출통제예산제도」(expenditure control budget)를 들 수 있다. 동 제도는 각 부처의 예산내에서 품목예산(line items)을 제거하고 지출수요에 따라 예산운용을 신축적으로 할 수 있도록 하는 가운데 지출의 꼽효성이 해소되었거나 지출효율화 노력을 통하여 절감되는 예산은 다음 년도로 이월하여 해당부처에서 우선순위에 따라 신축적으로 지출을 결정할 수 있도록 하는 예산운영제도이다. 이와 같은 지출통제예산제도는 특히 미국의 캘리포니아주에서 Proposition 13이 통과된 후 세입예산의 감소에 대응하기 위하여 마련되어 효과적으로 운영되고 있는 것으로 알려지고 있다.

지출통제예산제도에 의하면 지출 우선순위에 따라 예산집행이 신축적으로 이루

어렵으로써 재원배분의 효율성이 높아지고, 특히 연말에 가서 집행불용액 또는 예산·월액을 줄이기 위해 남아도는 재원을 불필요한 용도로 한꺼번에 지출하는 폐단을 치유하는데 큰 효과를 가져다 주는 것으로 평가되고 있다.

### 3. 예산집행의 효율성 제고를 위한 제도개편 구상

#### (1) 예산집행에 있어서 부처의 자율성 확대

예산편성 비목의 단순화 통합화를 통해 예산 지출용도가 포괄적으로 설정될 경우에는 예산집행에 있어서 각 부처에 대한 자율성 확대의 필요성은 별로 제기되지 않을 것이다. 그러나 만일 예산과목의 통폐합의 수준이 만족한 수준에 도달하지 못할 경우에는 예산집행에 있어서 각 부처의 예산 이·전용 재량권 확대를 통한 예산집행의 자율성 확대가 필요하다고 할 수 있다. 즉 예산과목이 세분화되어 있는 경제의 예산편성방식하에서 「세항」간의 이·전용의 경우에는 예산실의 승인을 받아야 하는 바, 그럴 경우 일단 예산이 확보되었다 할지라도 각 부처 장관의 판단에 따른 자율적인 사업추진이 어렵기 때문에 예산집행에 있어서 각 부처의 자율성을 신장시킬 수 있는 방안의 필요성이 계속 제기된다고 할 수 있다. 각 부처로 하여금 예산의 이·전용을 자율적으로 결정할 수 있도록 허용하는 것이 환경변화에 대처한 신축적인 대응을 촉진함으로써 예산집행의 성과를 향상시키게 된다.

이런 점에서 우선 각 부처별 예산편성의 「細項」을 대폭 정비하여 단순화하는 가운데 세항간 전용권한에 대한 부처 위임을 확대하는 것이 필요하다. 이중에서도 특히 업무추진비, 관서운영비, 여비 등 경상비 예산을 부처 책임아래 모두 자체 전용할 수 있도록 전용권한을 추가적으로 위임하는 것이 필요하다. 다만 소모성 경비 등에 대한 전용권한은 제한하는 것이 필요하다.

이와 같은 예산전용권한의 확대가 실효성을 거두기 위해서는 국회의 예산심의와 결산에 있어서도 지출의 특정화 또는 구체화를 통한 통제를 최소화하는 것이 필요하다는 점에 대한 동의 형성이 필요불가결하다. 아울러 부처별 예산집행의 자율성이 확대될 경우에는 예산 이·전용에 대한 감사기능의 강화, 사업추진평가기능의 강화 등 예산집행에 대한 통제기능이 보강되어야 할 것이다.

#### (2) 예산절약 인센티브제도의 도입

현재 예산제도하에서는 예산집행과정에서 각 부처의 예산절약을 유도할만한 유인을 부여하기 어렵다. 예산절약을 통해 불용액이 발생할 경우에는 차년도 예산편성시 예산삭감 수단으로 활용하는 것이 관례로 되어 있기 때문에 해당부처의 입장

에서 보면 예산지출을 절약하는 것이 오히려 불리하게 작용하게 된다. 이에 따라 각 부처에서는 연말에 불요불급한 예산집행 등 불합리한 관행이 지속되는 문제가 초래된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 각 부처가 절약한 예산의 일정부분을 부처 자체 돈으로 사용할 수 있게 함으로써 연말의 예산낭비 둑기를 줄이는 것이 필요하다. 그렇게 하는 것이 국고낭비 요인을 제거하고, 보다 효율적인 업무수행방식의 탐색에 대한 유인을 제공함으로써 행정쇄신 및 실질적인 예산지출의 삭감에 기여할 수 있는 것으로 평가되고 있다.

따라서 각 부처에서 인건비, 관서운영비 등 경상비를 절약하여 집행할 경우 동 재원을 처우개선 지원으로 활용하거나 익년도 예산편성시 부처에서 원하는 사업 예산으로 추가 반영하여 편성토록 제도화(예산이월제도 도입)하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 이러한 예산절약 유인을 보다 적극적으로 부여하기 위해서는 공무원 처우 개선과 예산절약 노력을 직접적으로 연계시키는 방법도 고려해 볼 수 있다. 즉 공무원 처우개선 목표 수준을 일정률(예, 10%)로 결정하고, 동 재원을 각 부처별 인력 절감운영이나 관서운영비 등 경상비의 절약을 통하여 재원을 마련토록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 과정에서 절약실적이 부진한 기관은 1년간 처우개선을 보류하도록 한다. 동 방안이 실현될 경우 불요불급한 인력 및 경상경비의 절약을 유도할 수 있을 것이다.

미·국에서도 최근 연말까지 지출하지 않고 남는 기관운영비의 50%에 대해서는 각 기관이 자체적으로 사용할 수 있도록 하는 가운데 이중 일정 부분은 관련 공무원들에 대한 상여금 지급 용도로 지출할 수 있는 방안을 추진하고 있다.

### (3) 수시배정사업제도의 축소 또는 폐지

사업추진 상황점검과 세입여건 등을 감안한 예산배정시기의 조정을 위하여 수시 배정제도를 시행하고 있다. 그런데 수시배정사업제도는 예산편성 확정 후 예산배정시 예산을 재심의하는 결과를 초래할 뿐 아니라 수시배정협의에 상당기간이 소요되어 각 부처 장관의 판단에 따라 사업을 적기에 추진하기 곤란한 사례를 유발하는 원인이 되고 있다. 1994년의 경우 수시배정사업의 예산규모가 8조 6,000억 원으로 총예산의 11% 수준에 달하고 있다.

이러한 점에서 수시배정사업제도를 폐지하고, 사후평가 기능 강화를 통한 예산집행의 효율성 제고 방안을 강구하는 것이 바람직하다는 견해가 제시되고 있다. 예산편성 및 집행에 있어서 부처수준의 자율성 확대의 필요성에 비추어 볼 때 수시

배정사업제도의 폐지 주장이 타당성이 있다고 할 수 있다. 따라서 만일 수시배정사업제도를 존치시키는 것이 불가피할 경우에도 이를 최소한도로 축소시키기 위한 조치가 수반되어야 할 것으로 보인다. 즉 수시배정사업제도를 계속 존치시킬 경우에는 그 요건을 다음과 같은 경우로 한정시키는 것이 필요할 것이다.

첫째, 총액예산 편성사업 중 일반국도건설 등 불가피한 경우

둘째, 신규사업 중 사업계획이 확정되지 않은 경우

셋째, 민간, 지방자치단체의 재원분담 등 조건이행이 전제된 경우

#### IV. 예산운영방식의 개편과제

##### . 예산집행에 대한 사후평가장치의 도입

예산의 최종집행단계인 일선기관에서의 예산지출의 신축성 범위가 낮을 뿐 아니라 불합리한 예산집행 관행으로 인해 낭비적 요소가 많다는 점을 지적할 수 있다. 예산지출 도중 또는 지출이 이루어진 후에 지출의 성과를 평가하는 사후관리 장치가 극히 형식적이어서 우선순위가 낮은 것이라도 한번 책정된 항목이 계속 존치되거나 예산의 낭비가 초래되고 있는 경우가 발견되고 있다.

이와 같이 예산의 집행과정에서 비효율적 요소가 배제되지 못하고 있는 것은 기본적으로 예산지출에 대한 사후책임이 미비하거나 예산절감에 대한 유인동기가 부여되지 않아 단위기관에서의 예산절감 또는 합리적 지출에 대한 관심이 취약하기 때문이다. 따라서 예산지출의 성과를 향상시키기 위해서는 예산의 집행결과에 대한 사후평가장치를 활성화할 필요가 있다고 할 수 있다. 현재에도 심사분석, 회계검사, 결산 등 사후적 평가장치가 존재하고 있으나, 사실상 형식적으로 운영될 뿐 사후 평가결과가 차기 예산편성이나 집행에 효과적으로 투입되지 못하고 있다. 무엇보다도 각 프로그램 또는 정부조직단위별로 예산지출의 심사분석을 정례화하고, 그 결과가 예산결정과정에 반영될 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다.

이러한 장치가 효과적으로 기능하도록 하기 위해서는 정부내의 심사분석기능의 위상을 제고하는 가운데 관료기구밖에 있는 전문적·중립적 인사를 포함하는 준독립기구를 설치할 필요가 있으며, 그러한 기구가 수행하는 심사분석결과를 대통령 또는 국회에 보고하도록 의무화하여야 한다. 또한 지방정부나 정부투자기관 또는 민관에 대한 국고보조금, 특별회계 및 공공기금에의 출연 등 예산의 사후적 평가가 긴요한 분야에 대하여는 일정조건이 충족된 후에는 그러한 지출이 자동적으로

소멸되고, 별도의 재평가를 거친 후에만 예산이 책정될 수 있도록 일몰예산제도의 도입도 이러한 측면에서 검토할 수 있다.

더 나아가서 사실상 형식화되어 있는 결산제도를 재정운영의 효율화와 직결될 수 있도록 정부의 결산작업 과정에서 단순한 회계검사 차원에서 벗어나 예산운영의 효율성을 향상시키는 사후점검에 주력하는 한편 국회의 승인과정에서도 예산집행 결과를 면밀히 분석, 이를 예산심의에 반영하려는 노력이 요구된다.

## 2. 예산편성단가의 현실화

예산편성의 기준이 되는 단위원가가 현저히 낮게 책정되어 있어 불합리한 지출 행태를 야기할 뿐 아니라 민원 또는 사업부실의 요소로 작용하고 있다는 지적이 계속하여 제기되어 왔다.

예산편성단가가 비현실적으로 낮게 책정되어 있다는 사실은 외형적·단기적으로는 경비절감이나 예산규모의 팽창억제에 도움을 줄지 모르나, 궁극적으로는 예산의 낭비를 초래하게 될 뿐 아니라 정부활동 또는 재정운용의 이중구조적 성격을 심화시킨다고 볼 수 있다. 정부의 서비스와 관련한 준조세의 부담, 뇌물수수, 사업량의 혜택과 달리 책정, 정부공사의 부실화 등 공공부문 각종 부조리의 이면에는 이와 같은 비현실적이고 경직적인 예산편성의 단가가 자리잡고 있다고 볼 수 있다.

따라서 궁극적으로 사업규모와 사업량을 줄이는 한이 있더라도 시장가격에 상응하는 예산편성 단위원가를 획기적으로 현실화하려는 작업이 이루어져야 할 필요가 있음을 지적할 수 있다. 이런 점에서 1995년도 예산안에서 일선세무관서의 관서당 경비 일부 현실화 등을 도모한 것은 바람직한 조치라고 본다. 이외의 분야에 있어서 예산편성 단가의 현실화가 필요한 부문을 발굴하여 적극적인 시정조치를 촉구하려는 노력이 필요하다.

## 3. 경기준 예산편성 및 일몰법 시각의 수용

그동안 예산편성의 합리화를 도모하기 위해 영기준예산제도(ZBB)의 도입이 시도되었기도 하였으나 전년도 답습적인 예산편성 관행으로 인해 재정지출의 성과가 향상되지 못하고 있는 실정이다.

우선 예산요구의 주체가 되는 개별 부처에서부터 행정수요 변화를 감안하여 세출예산을 편성하려는 의지가 약한 뿐더러 한정된 재원을 사업의 우선순위에 따라 배분하려는 세출의 효율화 노력이 아직도 미진한 수준이다. 더 나아가서 예산편성

의 최초 단계인 개별부처의 局·課 단위에서의 예산요구액 산정이 대체로 전년도 산지액에 일정비율을 추가하는 등 기계적으로 이루어지는 경우가 많아, 각 부처 또는 중앙예산부서에서의 합리화 노력이 한계에 부딪히고 있는 것이다. 또한 지출의 경제적 합리성 보다는 관료이익 또는 정치적 목표에 따라 배분되는 경우도 있어 전반적인 재정운영의 성과를 떨어뜨리고 있다. 이러한 이유로 해서 경제·재정 환경변화에 대응한 특히 복지지출 확대에 주안을 둔 세출구조의 전환이 어렵게 된다고 볼 수 있다.

◆ 같은 문제에 대응하기 위해서는 예산요구액의 산정 또는 예산편성시 「기준의 예산배분에 대한 기득권 의식」을 배제하고 객관적이고 합리적인 기준을 기초로 지출의 우선순위에 따라 새롭게 재원을 배분하는 「영기준식 예산편성방식」의 제도화가 요망된다.

한편 예산편성 費目의 단순화·통합화 방안에서 살펴본 지출통제예산제도(expenditure control budget)의 도입도 이러한 측면에서 예산편성의 효율화 노력이라고 할 수 있다.

#### 4 재정관리체계의 단순화·효율화

③·가재정활동을 일반회계, 특별회계, 공공기금 등으로 나누어 계리하는 것은 각 계리 방식의 지출대상이 되는 국가활동의 특성에 효과적으로 대응함으로써 재정운영의 효율성을 제고하는 데 기본취지가 있다고 볼 수 있다.

한 재설치·운영되고 있는 특별회계나 공공기금을 살펴 보면 동일한 지출대상이 분산계리되고 있음으로써 국가재정활동을 복잡하게 만들 뿐 아니라 재정운영의 효율성을 저해하고 있음을 발견할 수 있다.

우선 동일한 부서의 동일기능이면서도 일반회계, 특별회계, 공공기금 등에 중복 계상됨으로써 총지출규모를 파악하기 어려울 뿐 아니라 예산의 낭비가 초래될 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 이러한 문제점은 일반회계와 공공기금간에서 전형적으로 발견할 수 있다. 즉 기금을 관할하고 있는 부서의 경우, 일반회계를 통해서 지출이 계상되는 가운데 관련 공공기금에서도 유사한 지출이 계상되고 있는 것이다.

또한 동일한 사업이면서도 각 부처간, 소관기관별로 예산이 흩어져 있는 등 재정지출 통로가 다기화되어 있어 해당분야의 총지출규모를 파악하기가 어려울 뿐더러 종합적 안목에서 사업의 성과를 파악하고 지출규모 및 구조를 조정·통제하기가 어렵게 됨으로써 재정운영의 성과를 제약한다는 점을 지적할 수 있다.

- 러한 국가재정의 지출통로가 복잡·다기화되어 있음으로써 비전문가인 일반 시민들이 국가재정활동의 실상을 용이하게 이해할 수 없는 실정이다.
- 따라서 일반회계, 특별회계, 공공기금 상호간에 명확한 역할분담체계를 정립하여 '나' 회계에 걸쳐 분산계리되고 있는 재정지출을 통합·정비함으로써 재정관리 체계의 단순화·효율화를 도모할 필요가 있다.

## 5. 통합예산방식에 의한 재정관리방식의 활용

우에서 살펴본 재정관리체계의 통합과 단순화라는 측면에서 고려해 볼 수 있는 것은 통합예산제도의 도입이다. 우리나라의 재정운영 방식은 그 동안 국세수입을 근간으로 한 일반적 보상관계를 계리하는 일반회계 중심으로 재정규모를 설정하고 세출구조를 파악하는 등 일반회계 위주로 이루어져 왔다고 할 수 있다. 그러나 일반회계 위주의 재정운영방식은 행정일로에 있는 특별회계·공공기금의 운영과정에서 발생하는 재정적자를 노출시키지 못하는 문제점을 안고 있다. 더 나아가서 국회 예산심의 과정에서도 특별회계에 대한 예산심의와 「일반회계로부터의 공공기금·특별회계에 대한 예산심의가 형식적으로 이루어질 경우 재원의 낭비가 초래될 가능성이 더욱 높아지게 된다. 이런 점에서 특별회계·공공기금은 비효율적 재정운영이 대표적으로 나타나고 있는 분야라고 할 수 있다.

따라서 일반회계뿐만 아니라 특별회계 및 정부관리기금의 운영까지 포함한 광의의 재정수지 개념(통합재정수지) 또는 통합예산에 입각하여 국가의 재정활동을 파악하고 관리하려는 노력이 제도화되어야 할 것이다. 통합재정수지 또는 통합예산에 의거한 재정관리방식의 전환은 특별회계·공공기금분야에 외부차입을 억제함으로써 국가의 총량적인 재정적자를 축소하고 재정부문의 통화증발요인을 최소화하며, 재정수지의 균형기반을 조성하는데 기여할 수 있을 것이다. 이러한 취지에서 통합예산에 의거한 예산편성 및 예산심의방식이 정착되어야 할 것이다.

## 6. 투자사업예산의 조정

우리나라의 예산은 단년도 위주로 운영되고 있어 다년간에 걸쳐 대규모 투자비가 요구되는 사회간접자본 관련 예산의 경우, 비록 계속비 제도가 존재하고 있더라도 당초 총사업비에 대한 구속력이 추가적 편성과정에서 의미를 잃게 되는 수가 많다. 따라서 실질적인 재원소요를 신중히 감안하지 않은 상태에서 동시다발적 사업 수를 배제하기가 어렵고, 추가재원소요가 뒷받침이 되지 않아 사업의 완료가

지역되는 경우가 있어 정부의 신뢰성을 떨어뜨리게 할 수 있다.

이와 같은 대규모 투자사업에 대한 문제점은 정부부문내의 부처간 할거주의 및 단기대안 위주의 타당성 검토 방식의 관행과 결합되면서 더욱 비효율적인 재원배분을 노정할 가능성을 내포하고 있다. 사업추진 부서는 대규모 투자사업을 결정할 때, 설정된 정책목표에 접근할 수 있는 여러 대안을 탐색하고 그러한 대안의 유용성을 비교·검토한 후, 최적의 대안을 선택하는 노력을 게을리하지 말아야 할 것이다. 그러나 상당경우 일정 정책목표에 접근하기 위한 사업계획을 수립하면서, 단일의 대안에 국한하여 사업의 타당성을 검토, 사업을 확정함으로써, 동일목표에 접근하는 다른 대안의 유용성을 선택할 수 있는 기회를 잃게 되는 결과, 보다 효율적인 자원배분을 제약하게 된다.

이에 덧붙여 각 정책대안의 관장부서가 상이한 데서 오는 부처간 할거주의는 동일부문내 사업의 우선순위를 가용재원 범위내에서 합리적으로 조정하는데 어려움을 가중시킨다. 많은 대규모 투자사업의 경우 그 정책수단들이 여러 부처에 흩어져 있는 경우가 많아 예산결정과정에서 최적의 대안을 선택한다는 것이 어렵게 되어 있다.

따라서 대규모 투자사업에 있어서는 사업계획 초기단계에서부터, 과학적인 타당성 검증과 부처간 조정, 그리고 가용재원규모에 상응하는 적절한 배분이 보장될 수 있는 제도적 장치가 확립되어야 할 것이다. 이런 취지에서 명실상부한 중기재정계획의 틀 속에서 대규모 사업예산의 편성이 정착되어야 할 뿐 아니라, 예산요구의 사전단계로서 부처간 시각을 조정하고 탐색가능한 최선의 대안을 선택할 수 있도록 관련 부처 책임자가 함께 참여하는 실효성 있는 「투자사업조정위원회」를 설치하는 방안의 법제화도 고려해 볼 수 있다.

## 7 예산심사의 전문성, 대표성, 투명성 확보

② 동안 지속적으로 지적되어 온 문제점의 하나로서 예산 요구·편성·심의·확정 등 일련의 예산결정과정이 촉박한 시간 일정 속에서 이루어짐으로써 개별 예산결정단계가 요구하는 적절한 검토 노력이 미진할 수밖에 없다는 점을 지적할 수 있다.

○ 이러한 문제점에 대응하기 위해서 앞서 언급한 바와 같이 단년도 예산주의의 획일화 틀에서 탈피하여 대형 투자사업의 경우 다년도주의를 수용하거나 현행 예산단계별 시기를 재조정하여 편성·심의기간을 늘려잡는 방안도 강구할 필요가 있다.

더 나아가서 촉박한 시간 일정 속에서 이루어지고 있는 불가피한 예산결정과정을 보완하기 위해서는 각 부처의 예산담당 공무원이나 예산실의 전문성 보강을 위한 노력도 검토되어야 할 사안이다. 예산실이 방대한 업무에서 벗어나지 못하고 있는 이유의 하나는 각 부서(예, 局·課)의 單線的 시각에서 벗어나 전문성의 기초위에서 균형있게 부처소관 사업별 우선순위와 개별 사업의 타당성을 객관적으로 분석·검토할 수 있는 인력·기구가 활성화되지 못하고 있다는 데에서도 찾을 수 있다. 이런 점에서 각 부처 예산담당 공무원의 전문화는 물론이고 각 부처 수준에서 심천적 예산요구안의 제시를 가능하게 하는 예산담당기구의 기능활성화가 필요하다고 판단된다.

여기에서 예산실의 전문성을 구태여 논하는 것은 예산실 공무원이 국가발전 육표와 소관분야에 있어서 프로정신을 균형있게 배합할 수 있는 능력과 경험을 축적 할수록 예산실의 예산조정노력이 정당성의 기초를 견고히 할 수 있기 때문이다. 예산조정노력이 예산실에 주어진 法的 「힘」에 근거하여 이루어지는 영역이 넓을 수록 각 부처 고유의 사업추진 의욕이나 소관부서 활동의 예측가능성을 저해할 소지가 높게될 수 있을 뿐 아니라 이러한 과정에서 총체적 자원배분의 효율을 제약 할 수도 있다. 이런 점에서 예산실의 예산조정노력은 국민경제의 우선순위와 소관분야의 우선순위를 담당부서와 균형있게 검토하면서 개별사업의 객관적 검증의 기초위에서 法的인 권한, 소위 예산실의 「힘」은 최종적인 수단으로 활용하려는 자세가 꼭 요하다.

또한 그 동안 예산실이 경제부문의 예산심사에 나름대로의 지식과 경험을 축적 하였다고 하나 비경제부문(예, 외교·법무·국방)의 예산심사 능력이 바람직한 수준에 이르고 있는지 생각해 볼 필요가 있다.

예산실은 고유의 전문성이 예산심사의 대표성 및 투명성과 결합될 때 행정부의 예산담당 부서로서의 법정부적 정당성이 확산될 수 있다고 믿는다. 예산실내에서 구성원간의 협의와 토론을 통해 합리적 부문별 배분을 도모하고 있는 것은 고무적이라 말할 수 있으나, 예산실의 심사 또는 조정이 법정부적 대표성을 확보하기 위해서는 예산실을 벗어나 재경원 내의 세제, 금융, 정책조정 부문과의 체계적 협의는 물론이고, 정부의 여타 기능별 부서의 입장을 경청·투입하려는 사전적 노력이 구체화·정례화될 필요가 있다.

정부예산안이 이미 여당과 협의를 거쳐 국회에 제출되고 있는 실정에서 국회심의는 사실상 여권에만 의존할 수밖에 없는 상황인데다, 그나마 국회예산심의가 형식화되고 있는 점을 감안한다면, 예산실이 예산심사·조정과정에서 그와 같은 취

약점을 사전적으로 보완하려는 전향적 자세가 요망된다. 이러한 전향적 자세의 제도는 정부예산안에 부문별 전문성뿐 아니라 국민적 대표성이 투입됨으로써 「정치적」으로나, 「경제적」으로 경쟁력 있는 정부예산안으로서 국민적 정당성의 기초를 다질 수 있는 방안의 하나라고 생각된다.

특히 예산심사·조정과정(예, 삭감·감액결정, 당정조정결과 등)이 객관적으로 검증받을 수 있는 여지를 넓히기 위해 예산편성당국의 자료공개와 언론의 개방 등 예산결정의 투명성 확보를 위한 노력이 수반된다면 정부예산안이 제약된 가용재원의 범위내에서 소위 「자원의 최적배분에 접근할 수 있는 가능성이 높아질 수 있다」는 점이 과소평가되어서는 안될 것이다.

## V. 결 론

변화가 곧 개혁을 의미하는 것은 아니다. 사회에 농축되어 있는 일반의사적 에너지를 바람직한 방향으로 수용, 제도화될 수 있는 변화만이 개혁이라고 말할 수 있다.

이런 점에서 예산개혁은 그 동안 잠재해 있던 한국사회의 모순을 극복하고 국민적 합의에 기초한 국가발전 목표의 추구를 현실화하는 재정적·계수적 표현이라고 해석할 수 있다.

우리사회는 공공적 대응방식(collective action)을 통한 문제해결에 임하여야 할 영역이 넓다. 이러한 과제에 대응하기 위해서는 기존 조세부담 범위내에서 지출구조를 재조정하고, 재정지출의 효율화를 도모하는 작업이 선행되어야 함이 물론이나, 추가적 재원조달의 가능성 또는 재원조달의 방안에 대한 모색이 이루어지지 않으면서는 근원적인 처방이 어려운 부분이 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 문제인식은 세출예산개혁의 문제가 바로 세계개혁과제와 맞물려 있음을 말해준다. 사실상 조세부담문제를 논하지 않는 예산개혁 문제는 한계가 있을 수밖에 없다. 한국의 예산개혁을 논함에 있어 경직성 문제가 끊임없이 논의되고 있다는 사실은 현재의 재정구조하에서 예산정책의 선택범위가 협소함을 반증해 주는 것이다.

단연히 버려야 될 것을 버리는 것이 고통분담이 아니고, 자신이 소중하게 가진 것을 나누는 것이 진정한 고통분담이라는 문제의식에서 예산개편과제가 다루어져야 한다.

### 참 고 문 헌

- 경제 기획원 예산실, 『예산개요』, 1993~4, 각 년도.
- 김동현 · 김수근 · 꽈태원 · 이필우, 『주요국의 재정정책 — 미국, 캐나다, 독일, 일본 현况』, 대영문화사, 1992, pp. 101-112.
- 오연현, 「소득분배의 개선을 위한 재산과세의 개편방향」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1988, pp. 221-272.
- 오연현, 「정부기능의 조정과 사회집단의 자율화」, 『월간조선』, 1988. 3, pp. 308-315.
- 오연현, 『한국조세론』, 박영사, 1992, pp. 408-409.
- 유돈, 『재무행정론』, 법문사, 1984, pp. 369-372.
- 이준구, 『소득분배의 이론과 현실』 제2판, 다산출판사, 1992, pp. 93-150.
- 한승호 · 강선택, 『재정기능의 재조정과 행정기능 관료제도의 개편방향연구』, 한국경제연구원, 1982.
- J. Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.
- P. F. Drucker 저, 김용국 역, 『새로운 현실』, 시사영어사, 1989, pp. 74-77.