

총액배분자율편성제도의 효과에 관한 실증적 연구: 교육과학기술부 교육 분야 예산의 점증성을 중심으로*

함 성 득**

이 상 호***

양 다 승****

< 목 차 >

- | | |
|--------------------------|-----------------------------|
| I. 문제제기 | IV. 분석대상의 선정과 분석방법 및 자료 |
| II. 총액배분자율편성제도의 도입과정과 의의 | V. 총액배분자율편성제도 도입효과에의 실증적 분석 |
| III. 총액배분자율편성제도에 관한 선행연구 | VI. 결 론 |

< 요 약 >

이 논문은 노무현 대통령의 참여정부가 2005년 도입한 '총액배분자율편성제도'의 다양한 효과 중에서 점증적 예산편성관행의 개선효과를 분석하는데 초점을 두고, 교육과학기술부 교육 분야 정부제출 예산안을 분석대상으로 제도도입의 효과를 실증적으로 분석하였다. 구체적으로 본 논문은 제도시행 이전과 이후 교육과학기술부의 점증적 예산편성 행태의 변화를 비교하기 위해 2001년부터 2010년까지 교육 분야 예산을 대상으로 기술통계분석과 상관관계분석 그리고 Bailey & O'Connor(1975)와 Wildavsky(1984)의 점증성 기준을 활용하여 제도도입의 효과를 실증적으로 분석하였다. 그 결과 총액배분자율편성제도가 시행된 2005년 이후 교육과학기술부 교육 분야 사업들의 점증적 예산편성관행이 전반적으로 개선되면서 이 제도의 도입으로 기대되었던 효과가 일정부분 발휘되고 있었다. 즉 총액배분자율편성제도가 실시된 이후 교육과학기술부의 교육 분야 예산편성은 자원배분이 부처의 목표를 달성할 수 있도록 전략적으로

* 함성득의 연구는 고려대학교 교내특별연구비(K0821081)의 지원 아래 수행되었다. 연구진행과정에서 함성득 교수의 연구테마 및 방법론 설정 그리고 지도아래 2010년 8월 이상호의 석사학위 논문(총액배분자율편성제도의 효과에 관한 연구: 교과부 교육 분야 예산편성실태를 중심으로)이 중간 성과물로 발표되었다. 이 논문은 이를 기초로 새로운 선행연구와 분석자료 그리고 분석방법 등을 추가하고 재구성하여 발전시킨 것이다.

** 고려대학교 행정학과 교수(hahm33@hotmail.com)

*** 한국에너지기술평가원 선임급(otherlee@hanmail.net)

**** 고려대학교 행정학과 대학원생(yangdas@naver.com)

논문접수일(2010.10.25), 수정일(2010.12.6), 게재확정일(2010.12.13)

이루어지고, 점증성이 완화됨으로써 예산 배분의 효율성이 제고되는 방향으로 개선되고 있다. 다만 세부사업별로 아직까지 총액배분자율편성제도의 도입효과가 일관되게 나타나지는 않았다.

【주제어: 총액배분자율편성제도, 교육예산, 점증주의, 예산개혁】

I . 문제제기

정부예산은 일정기간 국가의 주요정책을 집행하기 위한 금전적 활동계획이자 수입과 지출의 예정적 계산으로(강신탁, 2000: 208; Burkhead, 1971: 12), 다양한 참여자들의 정치적 타협의 산물이다(Wildavsky, 1992). 따라서 예산은 다양한 참여자들을 만족시키기 위해 ‘정책의 표시기능’, ‘조정기능’, ‘행정부에 대한 정치적 통제기능’, ‘자원의 배분기능’, ‘소득의 분배 및 복지구현기능’, ‘경제의 안정화 및 발전기능’ 등의 역할을 수행한다(나중식, 2006: 24-29). 그렇지만 정부예산은 국민의 세금이 주 재원이기 때문에 무한정 확대하거나 무질서하게 낭비할 경우 극심한 조세저항에 직면하게 된다. 따라서 많은 국가들은 예산의 효율적인 활용을 위해 새로운 재정시스템을 끊임없이 창출하고 도입하여 재정운영의 효율화에 심려를 기울이고 있다.

우리의 경우에도 OECD와 한국개발연구원이 2000년 이후 고령화 대비, 사회안전망 강화, 남북경제통합 대비 등의 요인으로 재정상태가 악화될 수 있다는 우려를 표명하면서 재정건전성 유지를 권고하였다(박영희·김종희, 2006: 611). 실제로 국가채무비율도 1997년 12.3%에서 2005년 30.6%까지 증가하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 134). 결국 2000년 이후 공적연금, 통일비용 등 중장기재정 위협요인이 상존하고 있는 상태에서 새로운 재정운영의 틀을 마련할 필요성이 높아졌다(나중식, 2007: 85-86).

이러한 상황에서 전통적인 우리의 품목별 예산제도는 예산이 사업, 분야, 총액의 순서로 결정되는 ‘상향식’(bottom-up) 방식으로 많은 문제점을 발생시켜왔다. 물론 이러한 상향식 예산편성방식도 재정당국이 각 부처가 추진하는 사업에 대한 미시적·사전적 조정을 통해 불필요한 예산낭비를 억제하고, 세입여건에 따라 지출규모를 신중적으로 결정할 수 있도록 함으로써 재정의 건전성에 기여한 측면도 있다(정해방, 2004: 14). 하지만, 품목별 예산제도는 기본적으로 각 기관이 중앙예산부처의 삭감을 고려하여 예산을 과다하게 요구하고, 중앙예산부처는 각 기관과의 협상을 통해 이를 삭감하는 예산편성방식이었다. 따라서 부처가 사업을 최대한 많이 기획하고, 예산을 많이 요구할수록 배정받는 예산도 증가하는 경향이 있기 때문에 정부 각 부처는 예산을 과다하게 요구하는 문제점을 노정하였다.

또한 이 예산제도는 예산편성에 많은 시간이 소요되며, 기존예산의 증액과 신규 사업의 요구로 인해 예산총액이 점증적으로 증가하는 경향이 있다(김이석, 2006: 31; 이덕만·최종덕·윤용중, 2004: 8; 나중식, 2006: 141). 아울러 이 예산제도는 정책의 우선순위에 입각한 국가재원의 전략적 배분을 저해하는 문제점을 가지고 있다(나중식, 2006: 141; 정해방, 2004: 14). 결국 상향식 예산편성방식은 정책과 예산을 합리적으로 연계시키지 못해 매년 과다요구-대폭삭감 관행을 되풀이하면서 중앙예산기관과 각 부처의 업무 부담을 가중시켜 왔다(김진·이강호, 2005; 나중식, 2006; 정해방, 2004). 이는 미래에 대비한 국가발전전략을 수립하고 이를 시행하는데 자원을 집중시켜야 할 정부의 업무환경에 부정적인 영향을 미치게 된다. 결과적으로 전통적인 상향식 예산편성방식은 미리 정해진 지출상한선도 없고, 투자우선순위도 불분명하기 때문에 예산을 점증적으로 편성하여 자원의 효율적인 배분을 저해시킨다(나중식, 2006: 141).

이러한 상황에서 IMF 구제금융 이후 세입증가율은 둔화되는 반면 세출요소는 계속 증가하여 장기적인 관점에서 건전한 재정운용이 절실했으며, 일반 대중들의 높아진 정치참여 욕구는 투명하고 예측 가능한 재정운영의 필요성을 그 어느 때보다 증진시켰다. 이에 노무현 대통령의 참여정부는 재정수요의 팽창에 대비하고, 국가의 중장기 목표를 달성하기 위한 재정세계개혁의 일환에서 2005년 ‘총액배분자율편성제도’를 도입하였다. 구체적으로 참여정부는 2004년부터 5개년 동안의 중기재정운용계획인 국가재정운용계획을 작성하여 국회에 제출하여 왔으며, 2005년부터는 총액배분자율편성제도와 ‘국가재정운용계획’을 연계하는 방향으로 재정운용시스템을 개혁하였다(김이석, 2006: 34). 총액배분자율편성제도는 그 동안 재정당국이 독점해온 예산편성권을 각 부처와 공유함으로써 예산편성 과정에서 각 부처의 자율성을 확대하여 재정운영의 효율성을 제고하는데 그 목적이 있다(정해방, 2004: 13).

이러한 예산개혁의 노력에 대해 일부 학자들은 신공공관리론¹⁾이나 뉴거버넌스이론²⁾, 예산결정요인론³⁾ 등의 관점에서 이 제도의 의의를 찾기도 한다. 하지만 이 제도가 도입되고 6년이 지났음에도 불구하고 제도도입의 실제적인 효과를 분석한 연구들은 아직까지도 거의

1) 1990년대 중반 이후 서구 국가들이 도입한 상의하달식 예산제도는 정부개혁의 일환에서 추진된 제도 개혁으로서 신공공관리론에 기초하고 있다(윤성식, 2003).

2) 참여정부는 사실상 작은 정부를 포기하여 정부조직과 인원은 늘어나는 추세를 보였고, 국정목표인 ‘더불어 사는 균형발전사회’와 국정원리인 ‘대화과 타협’에 따라 정부 역할이 노젓기(rowing)보다 조정자(steering)이며, 총액배분자율편성제도의 목적은 ‘예산편성에 대한 부처 자율성 강화’이므로 이론적 배경은 자율, 분권, 참여, 공동체 등을 강조하는 뉴거버넌스 이론에 가깝다(강태혁, 2006).

3) 정부지출의 증가에 대한 결정요인론은 경제학자들에 의한 지출결정요인 연구와 정치학자들에 의한 정책결정요인 연구로 구분될 수 있는데, 경제학자들은 정부지출이 정부외적 요소 예를 들어 사회경제적 현상들에 의해 결정된다는 가설을 제시하였고, 정치학자들은 정부지출의 결정에는 사회경제적 요소뿐만 아니라 정치적 변수도 중요하다는 반론을 제기하였다(김재훈, 1993; 함성득, 1998).

없는 실정이다. 따라서 총액배분자율편성제도를 도입한 이후 우리 예산편성의 문제점으로 지적되어 왔던 예산요구부처의 점증적 예산편성관행이 얼마나 개선되고 있는지? 그리고 정책의 우선순위에 입각하여 재원을 전략적으로 배분하고자 했던 총액배분자율편성제도의 목적이 충분히 실현되고 있는지? 등에 대한 근본적인 의문은 여전히 풀리지 않는 것이 사실이다.

이에 본 논문은 총액배분자율편성제도의 도입을 단순히 이론적 측면에서만 살펴보는 것이 아니라 이 제도가 도입되고 6년이라는 기간이 흐른 현 시점에서 도입 당시 기대하였던 실질적인 효과가 발휘되고 있는지를 분석하고자 한다. 구체적으로 본 논문은 총액배분자율편성제도의 도입이후 도입의 다양한 효과 중에서 점증적 예산편성관행의 개선효과에 그 분석의 초점을 두어 예산편성의 점증성이 완화되었는지를 분석함으로써 도입효과를 실증적으로 살펴보고자 한다.

II. 총액배분자율편성제도의 도입과정과 의의

참여정부 출범 이전 우리의 재정·세정시스템은 공공부문의 효율성·투명성·형평성 저하, 국민의 참여와 감시기회 부족, 합리성이 부족한 세제와 신뢰도 낮은 세정, 경제위기 극복과정에서 훼손된 재정건전성 및 위험요인을 관리할 수 있는 채무관리시스템의 부재 등의 많은 문제점들을 노정하였다(이남국, 2006: 170). 이러한 문제점을 정부출범 이전부터 인식하고 있었던 노무현 대통령은 대통령직인수위원회시절부터 정부혁신 특히 재정혁신에 대한 강력한 의지를 표명하였다(함성득, 2005). 구체적으로 대통령직인수위원회의 경제 I 분과위원회 내부에 재정·세정개혁을 위한 담당팀을 구성하고, 그 하부에 ‘튼튼한 나라살림’ 등 4개의 실무팀⁴⁾을 설치하였다(16대 대통령직인수위원회 백서, 2003: 78-80).⁵⁾

노무현 대통령의 이러한 의지에 따라 참여정부는 출범 직후 ‘정부혁신지방분권위원회’를 설립하였고, 2003년 7월 이 위원회는 총액배분자율편성제도를 포함한 참여정부의 5대 전략

4) 구체적으로 4개의 실무팀은 ‘기업하기 좋은 나라’, ‘투명하고 공정한 경제시스템 구축’, ‘선진적 금융 인프라 구축’, ‘튼튼한 나라살림’ 등 이다(16대 대통령직인수위원회, 2003: 80).

5) 이후 ‘튼튼한 나라살림’ 실무팀은 과세의 형평을 기하고 나라살림을 내실화하기 위한 목적에서 ‘재정 개혁’, ‘재정건전성 대책’, ‘세제·세정개혁’ 등 3가지의 과제를 선정하였고(16대 대통령직인수위원회, 2003: 80-83), 2003년 1월 15일 노무현 대통령당선인은 “예산의 효율화는 올바른 평가시스템과 평가노하우를 축적해 나가는 것이 핵심이며, 재정건전성 등은 그때그때 재정운용 등의 관점에서 판단할 수 있어 건전성이 최고의 목표만이 아닐 수도 있다면서 재정제도의 개혁에 중점을 두어야 한다”고 지적하였다(16대 대통령직인수위원회, 2003: 301-302).

목표, 15대 과제, 38개 세부과제의 ‘재정·세계개혁 로드맵’을 발표하였다. 또한 2003년 8월 기획예산처 차관을 단장으로 기획예산처 주요 간부와 한국개발연구원, 한국조세연구원 등 외부전문가와 실무 지원팀을 구성하여 ‘사전재원배분제도’ 도입을 위한 ‘국가재원배분개선 기획팀’을 설치하였다(이남국, 2006: 176).⁶⁾ 이후 기획예산처는 총액배분자율편성제도를 국세청, 관세청, 공정거래위원회, 조달청 등 4개 기관에 시범실시하여 의견수렴을 거쳐, 2004년 2월 국무회의 의결을 통해 2005년부터 53개 중앙관서 중 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 감사원 등 5개 독립기관을 제외한 48개 기관을 대상으로 국가재정운용계획과 연계하여 전면 실시하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 134-135).

나아가 국회도 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하기(국가재정법 §1) 위해 지난 2006년 10월 4일 예산회계법과 기금관리법을 통합하여 「국가재정법」을 제정하였다.⁷⁾ 이러한 국가재정법은 중기적인 시각에 의해 국가의 재원을 효율적으로 배분하고자 하는 의도로 1961년 이후 지속되어 오던 상향식 예산제도가 하향식 예산제도로 전환될 수 있는 법률적인 기반이 되었다.

총액배분자율편성제도는 단년도 예산편성방식을 지양하고, 국가재정운영계획에 따라 중기적 예산배분을 통해 국가 정책의 우선순위에 입각한 사업 추진을 가능하게 하며, 부처에 자율성을 부여함으로써 과거에 행해졌던 과다요구·대폭삭감의 불합리한 행태를 개선시킬 수 있는 ‘하향식’(top-down) 예산편성제도이다(김이석, 2006; 김진·이강호, 2005; 나중식, 2006; 윤성식, 2006; 이남국, 2006; 정해방, 2004; Blöndal, 2003). 즉, 이 제도는 정책의 우선순위에 입각한 전략적 자원배분방식으로 중앙예산기관과 각 부처가 역할을 분담함으로써, 자원배분

6) 정부혁신지방분권위원회가 ‘재정·세계 개혁 로드맵’에서 제시한 ‘사전배분방식’의 예산 제도는 상의 하달식 예산편성제도의 다른 표현으로서, 이를 당시 기획예산처가 ‘총액배분자율편성제도’로 이름을 바꾸었다(강태혁, 2006).

7) 제정된 국가재정법에 따르면 정부는 국가재정운용계획을 수립하여(국가재정법 §7), 각 중앙관서의 장에게 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부 장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하도록 규정하고 있다(국가재정법 §28). 또한 기획재정부 장관은 각 부처가 제출한 중기사업계획서를 참고하여, 중앙관서 및 기금별 지출한도를 포함한 다음 연도의 예산안편성지침을 작성한 후 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻어 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보한다(국가재정법 §29①). 이후 각 중앙관서의 장은 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서를 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출한다(국가재정법 §31①). 이후 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장이 제출한 예산요구서에 따라 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어(헌법 §89④, 국가재정법 §32), 회계연도 개시 90일 전까지 국가재정운용계획과 예산안을 국회에 제출하고, 최종적으로 국회의 승인을 거쳐 예산이 확정된다(국가재정법 §7; §33).

의 효율성과 투명성 그리고 자율성을 높여주는 거시적 예산편성방식이다(나중식, 2006: 142).

구체적으로 총액배분자율편성제도는 중앙예산기관이 국가 발전전략에 입각하여 향후 5개년 동안의 재원배분계획인 국가재정운용계획을 수립하고, 국무회의에서 이를 토대로 분야별·부처별 지출한도 등을 사전에 결정하면, 각 부처는 정해진 지출한도 내에서 예산을 요구하고 중앙예산기관이 이를 최종적으로 점검·보완함으로써 정부예산안이 마련된다. 이 때 분야별 지출한도는 SOC·농어촌·교육·환경·중소기업 등 국가재정운용계획의 16개 대분류를 활용하게 되고, 그에 따라 부처별 지출한도가 설정되며 도로·철도·지하철·항만 등 국가재정운용계획에 의한 55개 중분류를 활용하여 부처내 사업별 지출한도를 설정하게 된다(나중식, 2006: 143).

이러한 절차에 따라 우리의 예산편성과정도 각 부처의 전문성과 자율성이 발휘되어 사업별 예산규모를 사전에 결정하게 되었으며, 부처별 지출한도가 사전에 제시됨에 따라 각 부처는 중앙예산기관의 삭감을 감안하여 예산을 과다하게 요구할 필요성이 줄어들게 되었다. 또한 부처가 사업별로 자율적으로 재원을 배분하게 됨으로써 과거와 같이 점증적으로 예산을 편성할 필요성이 축소되어, 각 부처의 성과와 산출 중심의 관리가 가능해졌다. 결론적으로 총액배분자율편성제도는 정부가 총액 지출수준에 대해 정책목표를 반영해 예산총액 및 부처별 한도를 전략적으로 결정하면, 부처는 주어진 한도 내에서 세부적 사업의 예산을 자율적으로 편성하는 제도이다(김이석, 2006: 31-32; 나중식, 2006: 140-141). 또한 분야별·부처별 재원배분계획이 국무회의에서 함께 결정되기 때문에 그 투명성을 높일 수 있고, 부처의 과다요구와 중앙예산기관의 대폭삭감에 따른 예산편성과정의 비효율성을 제거할 수 있으며, 중기적 시각에서 재정규모를 검토함에 따라 재정의 경기조절 기능이 강화될 수 있게 되었다(기획예산처, 2004: 7).

Ⅲ. 총액배분자율편성제도에 관한 선행연구

총액배분자율편성제도에 관한 기존연구들은 예산개혁의 맥락에서 이 제도도입의 필요성을 역설한 연구(김상현, 1998; 김이석, 2004; 김진·이강호, 2005; 박기백, 2004; 변양균, 2002; 오연천, 1995; 윤성식, 2003)가 대부분이며, 제도의 도입이후 그 효과를 분석한 연구(강태혁, 2007; 윤성식, 2006; 이강호, 2006; 정해방, 2004)는 소수에 불과하다. 물론, 총액배분자율편성제도의 도입효과에 대한 연구가 미진한 원인이 윤성식(2006)의 지적처럼 자료 확보의 어려움과 제도시행 이후 짧은 시간의 경과 때문일지도 모르지만, 제도를 도입하고 6년이라는 기간이 흐른 지금은 이 제도가 정착기에 접어들었다고 판단할 수 있다.

1. 총액배분자율편성제도의 필요성에 관한 연구

Schick(1990)는 호주·캐나다·덴마크·스웨덴·영국의 예산개혁을 사례로 예산의 효율성을 증가시키기 위해서는 예산과 성과의 연계가 강화되어야 하며, 관리자들이 예산을 지출함에 있어서 책임성을 가지도록 분권화가 필요하다고 강조하였다. Cothran(1993)은 총액배분제의 근간이라고 할 수 있는 분권화의 효과에 대해 미국 국방예산과 주정부예산 그리고 산업 민주주의 하에서의 호주·영국·뉴질랜드 중앙정부의 예산개혁 사례를 연구하였다. 그 결과 그는 이들 국가의 예산개혁 특징이 분권화와 유인체계라고 주장하면서 정책결정자들은 총지출의 총액을 결정하고 통제하되, 하위관리자에게 예산의 활용권한을 유임하여 이들의 책임성을 제고시킴으로써 자원의 효율성을 높여야 한다고 주장하였다.

또한 OECD 국가들의 예산개혁 노력을 분석한 Shand(1998)도 이들 국가들이 재정운영의 효율화를 위해 끊임없이 노력하지만, 거시적인 측면에서 재정건전성의 확보와 미시적인 측면에서 관리강화를 동시에 달성하기 위해서는 다년도 재정개혁을 수립하고, 성과주의 예산제도를 강화함과 동시에 발생주의 회계제도와 하향식 예산제도를 도입해야 한다고 주장하였다. Blöndal(2003)은 OECD국가들의 예산개혁을 예로 들면서 공공지출을 효과적으로 통제하기 위해서는 중기 예산구조, 신중한 경제 전망, 총액배분예산기법, 예산의 투명성, 유연한 중앙의 통제, 결과에 대한 집중, 근대적 재무관리기법 등의 7가지 특징을 제시하였다.

이와 관련 김상헌(1998)은 정보의 비대칭성하에서 최적의 예산편성제도는 불가능하다고 주장하면서 차선택의 하나로 사후평가가 담보된 하향식 예산제도의 도입을 제시하였다. 김이석(2004)은 하향식 예산제도를 경제학적 관점에서 분석하면서 이 제도가 실효성 있게 효과를 발휘하기 위해서는 부처의 자율성에 비례한 책임을 담보해야 하며, 성과관리제도와 사적계약과 유사한 인센티브 부여제도 등이 보완되어야 한다고 주장하였다. 김진·이강호(2005)는 2005년 이전 한국 예산제도의 문제점이 기획예산처가 생각하는 적정 예산과 부처가 요구하는 예산의 차이 때문에 부처의 치열한 로비가 발생하고, 이에 따라 행정낭비가 초래되는 것이라 분석하면서 이를 해결할 수 있는 합리적인 예산제도의 일환에서 하향식 예산제도의 도입을 주장하였다.

나아가 박기백(2004)은 미국·프랑스·영국·스웨덴 등의 하향식 예산제도를 소개하면서 이 제도를 도입하면 예산요구의 축소, 업무부담의 경감, 부서의 효율적 예산배분 등의 이점이 있기에 우리의 예산제도도 하향식 예산제도로 변경해야 한다고 주장하였다. 변양균(2002)은 예산편성과정에서 재원배분의 비최적점 문제가 발생하는 원인이 상향식 예산제도 때문이라 분석하면서 이의 해결책으로 하향식 예산제도를 제시하였다. 오연천(1995)은 한국의 예산편성방식과 예산운영의 실상을 분석하여 합리적인 예산편성제도의 대안으로 총괄예산배정제

도의 도입, 다년도 예산회계제도의 도입, 예산편성비목의 단순화 및 통합화, 예산집행에 대한 사후평가 장치의 도입을 주장하였다.

아울러 윤성식(2003)은 최근 선진국 예산개혁의 특징으로 성과측정, 사전분석과 사후평가, 자율과 책임, 효율성 증진, 인센티브 제공 등을 제시하면서, 우리 예산제도의 개혁방향과 관련 예산집행기관에게 예산편성의 자율성을 부여함으로써 전문성을 활용할 수 있도록 하여 과잉요구-대폭삭감이라는 비효율성을 극복해야 한다고 주장하였다. 나아가 그는 성과계약의 형태에 의한 예산관리, 권한의 이양과 분권화, 예산총액한도내의 편성, 집행의 자율성 부여, 정보시스템의 강조, 효율성 달성을 위한 인센티브 부여, 결과지향적 예산, 다년도 예산, 발생주의 회계제도도입, 기획과 예산의 연계, 하향식 예산제도 등을 제시하였다.

2. 총액배분자율편성제도 도입 효과에 관한 선행연구와 그 한계

정해방(2004)은 2005년도 예산요구서를 분석하여 총액배분자율편성제도의 도입으로 과다 요구관행이 사라졌고, 부처의 자율적인 예산 구조조정이 발생하였으며, 주요 국정과제 사업의 안정적인 추진이 가능하고, 국가재정운용계획에 기초하여 예산을 편성함으로써 국가정책의 투명성과 예측가능성이 제고되는 효과를 거두고 있다고 주장하였다. 그러면서 이 제도의 발전을 위해 향후 국가재정운용계획과의 연계성과 부처의 주요사업에 대한 성과관리를 강화시켜야 한다고 주장하였다. 또한 윤성식(2006)은 부처별 지출한도를 결정해 주면 부처가 자율적으로 정책의 우선순위에 따라 낭비적인 예산편성관행을 자제할 것이라고 가정하고, 2001회계연도부터 2006회계연도까지 정부기관을 4그룹으로 나누어 각 정부기관이 중앙예산기관에 신청한 예산요구액을 전년도 최종예산액과 비교하여 총액배분자율편성제도시행 후에 차별화된 변화가 있었는지를 분석하였다. 분석결과 정책결정 사업부처와 청단위 정책집행부처는 제도실시 이전과 비교하여 예산요구액이 현저하게 감소하였다고 주장하였다.

이강호(2006)는 총액배분자율편성제도의 성과를 상호작용패턴 변화에 의한 성과, 자원배분 효율성 증진, 재정총량 관리의 강화 측면에서 분석하였다. 먼저, 그는 상호작용패턴 변화에 의한 성과 측면에서는 각 부처가 기획예산처에 제출한 예산안과 기획예산처에서 확정된 행정부 예산안을 비교 분석하여 과잉요구-대폭삭감의 관행이 개선되었다고 주장하였다. 또한 자원배분의 효율성 증진 측면에서는 부처가 지출한도 범위 내에서 자율적으로 예산을 편성하게 됨에 따라 사업간 효율적인 자원배분을 위한 세출 구조조정이 발생하였으며, 재정총량 관리 강화 측면에서는 총액배분자율편성제도 하에서 총수입 추정치를 기초로 재정지출 규모가 결정되고, 재정규모에 대한 계획에 따라 재정수지와 국가채무관리 목표가 파생되기 때문에 사전적 재정총량 관리를 통해 거시적 자원 배분이 가능해졌다고 주장하였다.

반면 강태혁(2007)은 총액배분자율편성제도가 도입된 2005년부터 2007년까지 부처의 예산 요구액 증가율을 분석하여 도입 첫해인 2005년에 예산요구액 증가율이 이전의 20~30%대에서 5%대로 떨어져 제도도입의 효과가 나타나고 있지만 2006년 7.1%, 2007년 7.6%로 계속적으로 증가하는 예산요구액 증가율을 고려할 때 아직까지는 그 효과가 미미하다고 주장하였다. 그는 이러한 현상의 원인이 국회의 예산안 심의·의결권과 행정부의 예산편성권이 서로 독립적으로 운영되어 집행부처의 자율적인 예산편성을 제약하고, 부처 장관의 잦은 교체로 인해 대통령이 주재하는 재원배분회의에서 부처 장관들의 토론과 협상이 어렵기 때문이라 주장하였다.

하지만 이러한 총액배분자율편성제도의 도입효과를 분석한 연구들은 양적인 측면과 질적인 측면 모두에서 아직까지는 체계화된 분석이 이루어지지 않고 있다. 구체적으로 앞에서 살펴본 연구들은 총액배분자율편성제도가 정착되지 못한 도입초기를 분석대상으로 하면서, 1~2개년도의 매우 단편적인 기간의 결과를 기반으로 그 효과를 논하고 있다. 특히, 강태혁(2007)과 윤성식(2006) 그리고 정해방(2004)의 연구는 각 부처의 예산요구액 총액을 분석의 대상으로 삼았기 때문에 구체적 사업 항목의 변화를 파악하는데 한계가 있다. 또한 이강호(2006)의 연구는 예산 담당자 또는 관련자들에 대한 설문조사나 제도 자체에 대한 분석을 통해 결과를 도출한 것이므로 결과에 대한 객관성이 미흡하다.

IV. 분석대상의 선정과 분석방법 및 자료

본 논문은 행정부가 국회에 제출한 예산안 중 교육과학기술부 교육 분야 사업별 예산액의 실증적 자료를 중심으로 총액배분자율편성제도의 도입효과를 분석함으로써 분석결과의 객관성을 제고하였다. 구체적으로 2001년부터 2010년까지를 분석의 대상으로 삼아 기술통계를 이용하여 제도시행 이전과 이후의 변화를 비교하였다. 또한 보다 체계적인 비교를 위해 상관관계분석 및 선행연구들이 제시한 '점증성 기준'을 검토하여 제도도입의 효과를 분석하였다. 뿐만 아니라 기존 연구들이 고려하지 못하였던 세부적인 사업의 변화까지도 파악하기 위해 교육과학기술부 교육 분야에 해당하는 세부 사업들을 분석함으로써 사업별로 어떠한 효과가 나타나고 있는지를 구체적으로 파악하였다.^{8) 9)}

8) 총액배분자율편성제도의 도입효과를 분석한 대부분의 선행연구들은 이 제도의 실제 운영현황을 고려하지 않고서 연구의 대상을 '부처별 지출한도'만으로 한정하고 있다(강태혁, 2007; 윤성식, 2006; 이강호, 2006). 하지만 총액배분자율편성제도 아래서 지출한도(ceiling)는 '부처별 지출한도'는 물론 '분야별 지출한도', '부처내 부문별 지출한도', '부처내 회계별 지출한도' 등으로 구성되어있다(기획예산처, 2004). 따라서 개별 부처에서는 정해진 지출한도 내에서 부처의 목표 달성을 위해 개별 사업 단

1. 분석대상 선정의 이론적 근거

본 논문은 총액배분자율편성제도의 도입이후 당초에 의도했던 효과가 제대로 나타나고 있는지를 분석하기 위해 교육과학기술부의 교육 분야 예산을 중심으로 동 예산의 부문간·사업간 시계열적 예산배분결과를 연구의 범위로 하였다. 우선적으로 본 논문이 교육과학기술부의 예산을 분석대상으로 삼은 이유는 총액배분자율편성제도의 도입효과를 분석한 윤성식(2006)의 결과에 근거하였다. 윤성식(2006)은 정부 조직을 4개의 그룹으로 분류하여 예산과다요구 행위에 대한 총액배분자율편성제도의 개선효과를 파악하였다.¹⁰⁾ 그는 4개의 그룹

위의 예산을 조정함으로써 자원을 전략적으로 배분한다. 실례로 기획재정부 ○○○ 예산담당관도 “...기획재정부에서는 부처단위로 지출한도를 설정하여 송부하고 있지만, 그 지출한도를 맞추기 위해서 부처내부에서는 개별 사업들의 예산을 조정할 수밖에 없습니다. 왜냐하면 파이는 정해져있고 써야할 용처는 많기 때문입니다. 이런 부분이 총액배분제가 도입되면서 달라진 큰 부분 중의 하나로 결국, 우리 부처에서 장·차관님이 추구하시는 사업들을 하기 위해서는 다른 사업을 줄이거나 없앨 수밖에 없습니다...”라고 언급하였다(기획재정부 예산담당관 인터뷰, 2010/03/05). 이에 본 논문은 지출한도에 대한 실제 운영측면을 고려하여 지출한도의 설정이 세부 사업 단위의 예산증감에까지 영향을 미치는지 검증하기 위해 분석의 대상을 사업 단위로까지 확대하였으며, 이를 통해 점증적 예산편성관행이 개선되어졌는지를 실증적으로 분석하였다.

9) 총액배분자율편성제도 아래서 분석대상인 교육과학기술부의 예산안 수립과정을 살펴보면 지출한도가 어떻게 결정되는지 보다 명확하게 확인할 수 있다. 그 과정은 크게 4단계로 이루어지며 첫째, 교육과학기술부는 국가재정법에 의거하여 1월 초 또는 전년도 12월 말 각 사업 부서에서 수립한 5회계년도 이상의 사업에 대한 중기사업계획안을 매년 1월 31일까지 중앙예산기관인 기획재정부에 제출한다. 실례로 교육과학기술부의 2006년~2010년 중기사업계획안 작성 지침을 살펴보면 “저출산 및 고령화 대책사업과 양극화 해소사업은 우선 반영, 직업교육사업은 투자 확대”와 같은 사업 방향을 제시하고 있고, “계속사업은 전년 대비 10~20% 수준 삭감”과 같이 예산규모 설정을 위한 세부적인 방향을 기술하고 있다. 나아가 “중기사업계획에 검토·반영된 사업에 한하여 5월 예산 편성 시 동일한 금액을 지출한도로 설정한다”고 명시되어 있다. 둘째, 기획재정부는 제출된 중기사업계획안에 대해 매년 2월~3월 사이에 교육과학기술부의 사업설명과 중기사업계획안을 검토하여 교육과학기술부의 다음연도 사업별 예산에 대한 지출한도를 결정한다. 그리고 기획재정부는 국가재정법 제29조에 의거하여 매년 4월 30일까지 교육과학기술부에 예산안편성지침과 지출한도를 통보한다. 셋째, 교육과학기술부는 기획재정부로부터 예산안편성지침을 통보받은 후 자체적으로 예산안편성지침을 수립한다. 이 자체 예산안편성지침에는 교육과학기술부의 정책 비전과 중점 추진 목표를 달성하기 위한 교육 분야 예산안 편성방향의 구체적인 사업별 검토가 포함되어 있다. 실례로 2009년 교육과학기술부의 교육 분야 예산안편성지침에 따르면 영어교육 격차 해소, 취약계층을 위한 장학제도 등 주요 국정과제 중심으로 재정투자를 우선하고, 세출예산 10% 절감방향을 반영하여 세출예산에 대한 구조조정을 적극 추진하도록 하고 있다. 이러한 절차를 거쳐 교육과학기술부 내 각 실·국에 대한 지출한도가 배분되고, 부처내의 자체적인 예산요구안 심의 절차를 거쳐 6월 30일까지 예산요구서를 중앙예산기관에 제출한다. 끝으로 기획재정부에서는 제출된 예산요구서와 관련하여 7월 초부터 교육과학기술부의 사업들을 R&D, 비R&D, 정보화 3가지 유형으로 분류하여 사업 및 예산 설명을 듣고 3차례의 심의·검토를 거쳐 9월 당정협의와 국무회의 심의를 거쳐 정부 예산안을 국회에 제출한다.

10) 제1그룹은 국회, 대법원과 같은 헌법적 독립기관이고, 제2그룹은 주요 사업비가 부처 예산의 대략 50% 정도가 되는 정책집정부처이며, 제3그룹은 정책집행기관인 청단위 기관을 제외한 나머지 조직

중 제1그룹과 제3그룹에서는 태생적으로 총액배분자율편성제도 도입의 효과를 측정하기가 어렵다고 주장하면서, 제2그룹(주요 사업비가 부처 예산의 대략 50% 정도가 되는 정책결정 부처)과 제4그룹(정책집행기관으로서 청단위 기관)에서 예산과다요구 행태가 개선되었음을 입증하였다. 이러한 분석결과를 고려하여 본 논문에서는 총액배분자율편성제도의 효과가 검증된 제2그룹과 제4그룹 중에서 단순히 정책 수단들을 동원하여 서비스를 운영해나가는 정책집행기관보다는 목표를 설정하고, 정책대안을 개발하여 제도를 시행함으로써 국민 생활에 근본적인 영향을 미치는 정책결정부처로서 제2그룹을 연구의 대상으로 하였다.

<표 1>은 제2그룹인 정책결정부처에 대해 총액배분자율편성제도의 시행 이전인 2001년부터 2004년까지의 기관별 예산요구액 증가율 평균과 시행 이후인 2005년부터 2006년까지의 기관별 예산요구액 증가율 평균의 차이를 보여준다. 구체적으로 국방부, 행정자치부, 환경부의 경우 평균의 차이가 8.73%, 2.09%, 7.64%로 오히려 제도시행 이후에 예산요구액 증가율이 높아졌고, 재정경제부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부는 평균의 차이가 -31.76%, -38.96%, -44.94%, -65.02%로 제도시행 이후에 예산요구액 증가율이 현저히 낮아졌음을 알 수 있다. 특히, 국방부와 행정자치부의 경우 제도시행 이전부터 예산요구액 증가율 평균이 타 기관에 비해 낮은 것으로 미루어보아 제도의 시행과 관련 없이 과다한 예산요구가 이루어지지 않고 있음을 알 수 있고, 환경부의 경우에는 제도와 관련 없이 제도시행 후에도 예산이 과다하게 요구되어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과를 참고하여 본 논문은 총액배분자율편성제도의 도입효과와 직접적인 관련이 없다고 판단되는 국방부, 행정자치부, 환경부를 연구의 대상에서 제외하고, 나머지 기관들 중에서 예산요구액 증가율 평균의 차이가 -5.94%로 타 기관에 비해서 제도도입의 효과가 상대적으로 적게 나타난 교육과학기술부(구 교육인적자원부)를 대상으로 제도시행 이후 6년 동안의 효과를 분석하고자 한다.

이렇게 본 논문에서 총액배분자율편성제도의 도입초기에 효과가 가장 적게 나타난 교육인적자원부(2008년 이후에는 교육과학기술부)를 선정한 이유는 이 제도의 실효성이 떨어진다면 제도시행 후 몇 년 뒤에는 다시 예전의 관행을 되풀이할 것이기 때문이다. 따라서 교육과학기술부(구 교육인적자원부)야말로 총액배분자율편성제도의 실질적 효과를 분석하기에 가장 적합한 기관이라 판단된다. 특히, 본 논문은 제도시행 이전과 이후의 실질적 비교를 위해 2008년 정부 조직개편으로 인해 통합된 과학기술 분야를 제외하고, 통합되기 전 교육인적자원부의 사업영역에 해당하는 교육과학기술부의 교육 분야 예산만을 연구의 대상에

이고, 제4그룹은 정책집행기관으로서 청단위 기관이다(윤성식, 2006: 38-39). 이들 조직 중 제1그룹은 독립된 헌법기관이므로 행정부의 통제에서 벗어나 있기에 예산신청에서 상대적으로 자유롭고, 제3그룹은 대통령비서실, 대통령경호실, 중앙인사위원회, 통일부, 외교통상부 등과 같은 비사업부처이므로 논리적으로 총액배분자율편성제도에 크게 영향을 받지 않는다(윤성식, 2006: 38-41).

포함하였다.¹¹⁾

〈표 1〉 제도시행 전과 후의 예산요구액 증가율의 평균

기관명	2001년~2004년 평균(A)	2005년~2006년 평균(B)	차이(B-A)
재정경제부	34.62	2.87	-31.76
교육인적자원부	14.37	8.44	-5.94
국 방 부	7.68	16.41	8.73
행정자치부	5.98	8.07	2.09
과학기술부	58.90	33.35	-25.55
문화관광부	59.97	21.02	-38.96
농림부	26.14	8.35	-17.79
산업자원부	35.51	6.49	-29.02
정보통신부	15.28	4.18	-11.09
보건복지부	49.15	4.21	-44.94
환경부	68.11	75.75	7.64
노동부	80.49	15.47	-65.02
건설교통부	24.00	2.86	-21.14
해양수산부	35.43	5.93	-29.50

출처: 윤성식(2006)의 예산요구액 증가율 추이를 재구성.

또한 본 논문은 교육 분야의 일반회계, 특별회계, 기금 중 중앙정부의 일반회계¹²⁾ 예산만을 연구의 대상으로 선택하였는데 그 이유는 교육 분야의 경우 지방교육자치에 의해 중앙정부 예산과 지방정부 예산으로 구분되며, 총액배분자율편성제도가 적용되는 것은 주로 중앙정부예산에 해당되기 때문이다. 그리고 법적으로 일정금액의 지출이 의무화되어 있거나, 전년도 총액을 기준으로 인상폭의 범위가 중앙예산기관의 지침으로 엄격하게 정해져 있는 인건비와 기본경비 그리고 차관 등의 항목은 총액배분자율편성제도의 적용 여부와 상관없이 책정되어지기 때문에 분석에서 제외하였다. 나아가 지방교육재정교부금의 경우 교육 분야의 일반회계에 포함되어 있으나, 사업내용에 대한 별도의 심의절차 없이 다음년도 세수에 따라 예산규모가 결정되므로 총액배분자율편성제도의 도입효과와는 크게 관련성이 떨어질

11) 교육과학기술부의 경우 2008년도 정부조직개편으로 인하여 기존의 교육인적자원부와 과학기술부가 통합하였고, 사업도 양 부처의 사업을 승계하였다.

12) 일반회계는 재정활동의 근간으로서 조세수입 등을 주요재원으로 하여 국가의 일반적인 지출에 충당하기 위해 설치된 회계이고, 특별회계는 특정사업을 운영할 목적으로 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당함으로써 일반회계와 구분하여 법률로써 설치된 회계이며, 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로써 설치한 자금이다(국회예산정책처, 2008).

것으로 판단되어 제외하였다.¹³⁾

마지막으로 본 논문은 대부분의 선행연구들이 2005년 혹은 2006년만을 대상으로 그 효과를 분석하고 있어 연구결과를 넓게 일반화할 수 없다는 한계점을 극복하기 위해 총액배분자율편성제도가 도입된 지난 2005년부터 현재까지를 시간적 측면에서 연구의 대상으로 하였다. 특히, 2005회계연도는 총액배분자율편성제도의 전면도입을 준비하는 기간으로 실제 제도도입의 준비기간이 매우 짧았으며, 노무현 대통령 탄핵정국으로 국가재정운용계획과 부처별 지출한도에 대해 국무위원 간에 충분한 토의를 거치지 못하고 제도를 도입하였기 때문에 완전한 총액예산제도의 실시라는 측면에서 그 효과를 분석하기에 부족하다(윤성식, 2006: 33). 이러한 이유에서 본 논문에서는 보다 정확한 분석을 위해 제도시행 전과 후를 비교하는 것이 중요하므로 2001년부터 2010년까지를 분석의 대상으로 하였다.

종합적으로 본 논문의 분석 대상은 내용적 측면에서 교육과학기술부 교육 분야 일반회계 사업예산으로 한정하고, 교육과학기술부 교육 분야의 사업 분류기준을 활용하여 유아 및 초·중등교육 사업, 고등교육 사업, 평생 및 직업교육 사업, 교육일반 사업¹⁴⁾ 등으로 세분화하였다. 또한 시간적 측면에서는 2001회계연도부터 현재 시점인 2010회계연도까지를 분석 대상으로 하였다.

2. 연구의 분석방법 및 자료

전술한 것처럼 총액배분자율편성제도는 ‘점증적 예산편성관행의 개선’, ‘예산의 과다요구-대폭삭감관행의 개선’, ‘예산편성과정에서 부처의 자율성 증진’, ‘국가재정의 전략적 배분과 투명성 제고’ 등의 다양한 효과를 가지고 있다. 하지만, 예산의 과다요구-대폭삭감관행의 개선효과는 예산편성단계에서 각 부처가 중앙예산기관에 제출한 최초예산안을 전년도 최종예산과 비교해야 하는데, 현재 각 부처가 최초예산안을 보관하고 있지 않는 경우가 대부분으로 이 효과의 정확한 분석에 한계가 있다. 또한 국가재정의 투명성 제고효과는 총액배분자율편성제도의 도입으로 기대되는 직접적인 효과이기보다는 지난 2008년 도입된 디지털예산

13) 지방교육재정교부금법 제1조는 “지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영함에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다”라고 규정하여 제도의 목적이 지방교육자치를 위한 재원의 안정적 보장과 지방교육의 균형 있는 발전에 있음을 밝히고 있다. 그리고 지방교육재정교부금은 지방교육자치단체가 표준적인 서비스를 제공하는데 필요한 재원을 보전하기 위한 경상교부금, 의무교육기관의 교원봉급에 해당하는 봉급교부금, 지방교육재정을 운영하는 과정에서 부득이하게 발생하는 재정수요에 대하여 중앙정부가 지급하는 경상교부금과 이외에 따로 제공하는 증액교부금으로 구성된다(김준순, 2006).

14) 교육과학기술부 교육 분야 사업을 유아 및 초·중등교육, 고등교육, 평생 및 직업교육, 교육일반의 4 가지 사업영역으로 분류한 것은 2007년부터이다.

회계시스템(digitalbrain.go.kr)의 직접적인 효과이다. 그리고 국가재정의 전략적 배분효과와 예산편성과정에서 부처의 자율성 증진효과는 5개년도의 중기재정계획과 총액배분자율편성제도가 연계되어 발생하는 효과이다.

이러한 현실적인 제약요인을 감안하여 본 논문은 점증적 예산편성관행의 개선효과를 분석하는데 초점을 두었다. 다만, 교육과학기술부의 예산편성과정에서 사업별 예산의 변화율이 총액배분자율편성제도의 도입이전과 이후에 커다란 차이점을 보여준다면 이는 부처가 예산편성과정에서 일정부분 자율성을 가지고 정책의 우선순위에 입각하여 재원을 전략적으로 배분한다는 사실을 간접적으로 입증해주는 것이라 판단할 수 있을 것이다.

본 논문은 총액배분자율편성제도의 도입효과를 실증적으로 살펴보기 위해 크게 3가지 분석방법을 활용하고자 한다. 첫째, 2001회계연도부터 2010회계연도까지 교육과학기술부 교육 분야 사업별 전년도 최종예산 대비 당해 연도 정부제출 예산의 증감을 절대값 평균을 활용한 기술통계 분석이다. 이를 통해 예산요구액의 평균 변화율을 분석하고, 연도별 추이를 살펴봄으로써 총액배분자율편성제도가 예산편성과정에 착근됨에 따라 예산편성형태가 변화되는 모습을 파악하고자 한다.

둘째, 보다 체계적인 분석을 위해 2001회계연도부터 2010회계연도까지 교육과학기술부 교육 분야 사업별 전년도 최종예산액과 당해 연도 정부제출 예산액의 상관관계를 분석하고자 한다. 이를 통해 전년도(t-1기, 2001년~2009년) 사업별 최종예산액과 당해 연도(t기, 2002년~2010년) 정부제출 사업별 예산액이 어느 정도 밀접한 관계를 가지는지 파악하고자 한다.¹⁵⁾

15) 심사자들이 지적하듯이 일반적으로 정부예산의 결정요인을 분석한 많은 실증적 선행연구들은 경제적 변수, 정치적 변수, 기타 부처 통제합 등의 행정적 변수들의 영향력을 분석한다(함성득, 1998; 함성득·윤기중, 2002). 따라서 전년도 최종예산액이 당해 연도 정부예산의 변화에 영향을 미치는 효과를 보다 명확하게 분석하기 위해서는 사회경제적 변수, 정치적 변수, 기타 행정적 변수들을 통제한 후 평가하는 것이 보다 정확한 분석방법일 것이다. 하지만 OECD국가들의 중앙정부 예산결정요인을 분석한 류덕현(2008)에 따르면 한국의 경우 다른 OECD국가와 달리 사회경제적 변수, 정치적 변수, 기타 행정적 변수들의 영향력이 크지 않다고 주장한다. 또한 한국의 예산편성에 대한 김성철·윤진훈(2004)의 중앙관서 예산담당관의 인식조사에 따르면 비경제부처 중앙관서 예산담당관들은 일반적으로 예산편성과정에서 사회경제적 및 정치적 변수를 고려하기보다는 상대적으로 점증적 관점에서 예산을 편성한다고 응답하였다. 특히, 남궁근(1994a)과 신무섭(2007)의 연구에서 정부예산을 결정하는 다양한 사회경제적 변수, 정치적 변수들 중에서 분석 대상과 상관없이 공통적으로 가장 큰 영향을 미치는 요인은 전년도 예산이었다. 다만, 중앙정부의 기능별 예산을 결정하는 요인을 분석한 김철희(2005)의 연구에서 교육예산은 다양한 사회경제적 및 정치적 변수들 중에서 여소야대 여부가 유의미한 요인이라 주장하나 유금록(2007)의 연구에서는 여소야대 여부가 유의미하지 않은 것으로 분석되었다. 더욱이 Jones & Baumgartner & True(1998) 연구에서도 미국의 연방예산은 전년도 예산의 영향을 지배적으로 받으며, 사회경제적 및 정치적 변수들의 영향력은 약하다고 주장한다. 이러한 선행연구 결과를 기초로 본 논문은 사회경제적 및 정치적 변수들의 영향력을 낮게 평가하고, 실증

셋째, 점증성 기준에 관한 국내외의 다양한 선행연구들을 검토하여 Bailey & O'Connor(1975)와 Wildavsky(1984)의 점증성 기준을 기초로 교육과학기술부 교육 분야 정부제출 예산요구액의 연도별 점증성 변화율의 분포를 살펴보고자 한다. 이상의 3가지 방법을 통해 본 논문은 총액배분자율편성제도가 도입된 이후 교육과학기술부 교육 분야 사업별 점증적 예산편성관행의 개선 여부와 변화되는 모습을 분석하고자 한다.

본 논문에서 사용되는 자료는 국회 예산결산정보시스템(hnafs.assembl y.go.kr:83)에 등록된 2001회계연도부터 2010회계연도까지의 교육과학기술부 교육 분야 일반회계 정부제출 예산안의 사업별 예산액과 전년도 최종예산액이다. 또한 계속사업과 신규사업을 구분함에 있어서 신규사업은 100% 증가한 것으로 계산하였고, 폐지사업은 100% 감액한 것으로 계산하였다. 반면 인건비와 경상비는 자의적으로 증액시킬 수 없으므로 이를 제외한 일반회계 예산액을 사업비로 한정하되¹⁶⁾ 사업의 단위는 교육과학기술부 교육 분야 세부사업을 원칙으로 하였다. 다만, 사업의 연계 혹은 통합으로 인하여 세부사업단위가 다른 연도의 사업단위와 다른 경우에는 단위사업을 기준으로 총액을 산출하였다.

세부적으로 상관관계분석에서 사용되는 자료는 중앙예산기관이 당해 연도 9월말에 최종적으로 편성하여 국회에 제출한 교육과학기술부 교육 분야 일반회계 사업별 예산액과 전년도 사업별 최종예산액이다. 또한 기술통계에서 사용되는 자료는 당해 연도 정부제출 예산안의 사업별 예산액(t)과 전년도 사업별 최종예산액(t-1) 증감율의 절대값이다. 이렇게 절대값을 사용한 이유는 서로 다른 사업의 예산이 증가 또는 감소하는 경우 증감율의 합계를 산출하는 과정에서 상쇄효과가 발생하는 것을 방지하기 위함이다. 매 회계연도별로 교육과학기술부 교육 분야 일반회계 전체 예산요구액 산출에 활용한 세부 사업(유아 및 초중등교육 사업, 고등교육 사업, 평생 및 직업교육 사업, 교육일반 사업)의 수¹⁷⁾는 아래의 <표 2>와 같다.

과정에서 사회경제적 및 정치적 변수들을 통제하지 않고 전년도 최종예산액과 당해 연도 예산요구액 간의 상관관계 분석결과만을 기초로 점증적 예산편성관행 여부를 판단하였다.

- 16) 윤성식(2006: 29-50)은 한국의 하향식 총액예산제도가 사실상 사업비와 경상비에 대해 각각 두 개의 총액을 정해주는 일괄총액예산제도로서의 성격을 지니고 있으며, 인건비는 엄격한 기준에 의해 통제받기 때문에 총액의 범위 내에서 인건비를 자의적으로 증액할 수 없고, 경상비도 여러 기준을 충족시켜야 하기 때문에 무조건적으로 총액의 범위 내에서 증액하거나 감소시키는 것이 쉬운 것이 아니라고 설명하고 있다. 따라서 본 논문에서는 교원성과급, 교수보직수행경비, 연금국고대여금, 연금부담금을 인건비로 간주하여 분석의 대상에서 제외하였다.
- 17) 국립대학 시설확충 사업과 국립대학 병원지원 사업, 특수학교 시설확충 사업은 매년 사업을 분류하는 기준이 상이하여 하나의 사업으로 간주하였다.

〈표 2〉 교육과학기술부 교육 분야 연도별 세부 사업 수 현황

2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
126개	126개	128개	129개	112개	91개	86개	71개	91개	91개

V. 총액배분자율편성제도 도입효과의 실증적 분석

1. 기술통계 분석을 통한 점증적 예산편성관행의 개선효과 분석

〈표 3〉은 교육과학기술부 교육 분야 전년도 사업별 최종예산액 대비 당해 연도 사업별 예산요구액 증감율의 절대값 평균 변화를 분석한 것이다. 먼저, 총액배분자율편성제도가 도입되기 이전인 2002년부터 2004년까지의 예산요구액 평균 변화율¹⁸⁾은 분석 사업의 대상이 2-3개에 불과한 교육일반 사업을 제외하고 일반회계 전체, 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생 및 직업교육에 걸쳐 각각 50.2%, 54.2%, 51.6%, 44.8%이다. 이는 사업의 중요성이나

〈표 3〉 교육과학기술부 교육 분야 연도별 예산요구액 평균 변화율

구분	일반회계 전체	유아 및 초중등교육	고등교육	평생 및 직업교육	교육일반
2002년	47.9%	54.1%	48.2%	43.4%	10.1%
2003년	53.8%	60.8%	51.6%	52.1%	14.7%
2004년	48.9%	47.7%	55.1%	38.8%	83.7%
평균	50.2%	54.2%	51.6%	44.8%	36.2%
2005년	76.4%	81.4%	51.5%	80.5%	261.3%
2006년	49.5%	43.3%	52.8%	40.6%	75.3%
2007년	34.2%	39.8%	32.5%	22.8%	53.3%
2008년	60.4%	67.4%	63.5%	50.7%	31.5%
2009년	60.2%	45.2%	60.4%	69.1%	102.0%
2010년	131.0%	274.4%	57.6%	58.7%	24.5%
평균	68.6%	91.9%	53.0%	53.7%	91.3%

18) 예산액의 변화율을 기준으로 보면, 1억원 규모의 신규사업이 도입되면 변화율은 100%이나, 200억원 규모의 사업이 1억원 증액되면 변화율은 0.5%가 되고, 1억원 규모의 기존 사업이 10억원이 되면 변화율은 1000%가 된다.

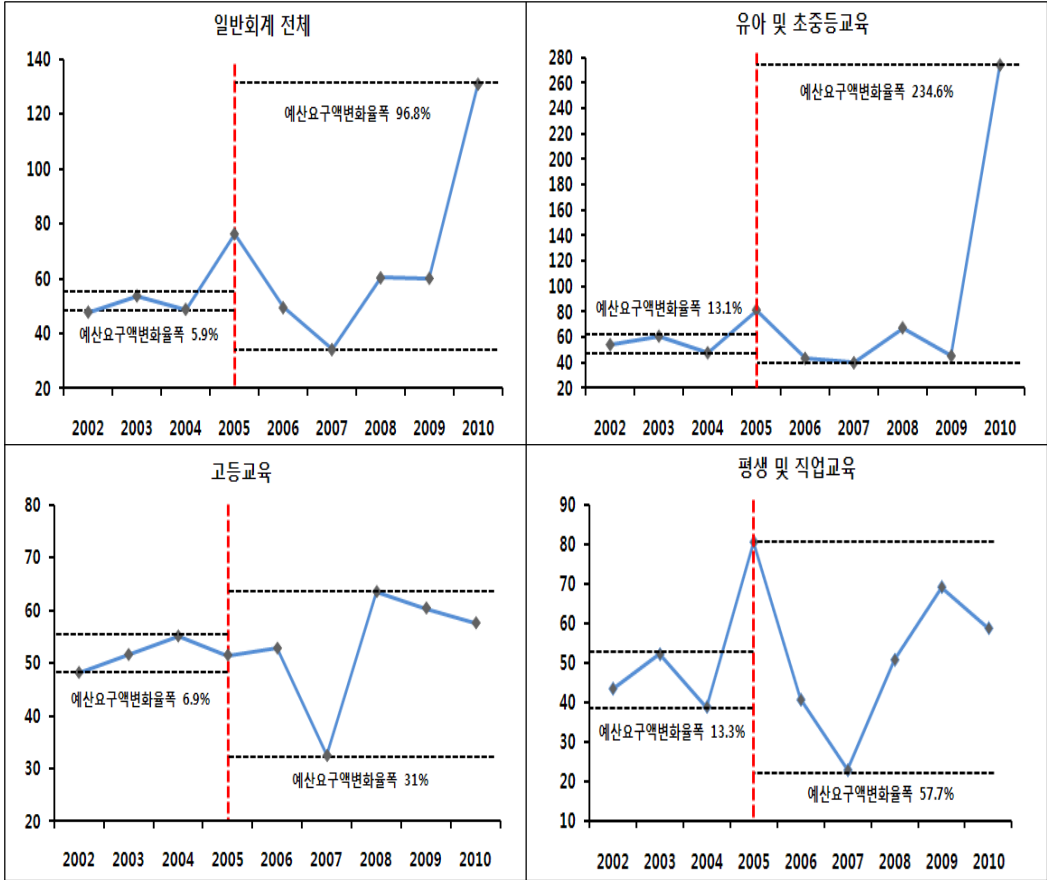
내용과 관련 없이 사업별 예산요구액 평균 변화율의 차이가 9.4%에 불과한 것으로, 예산편성이 전략적으로 이루어지기 보다는 점증적으로 배분되고 있음을 보여준다. 반면, 총액배분자율편성제도가 도입된 2005년부터 2010년까지의 예산요구액 평균 변화율은 분석 사업의 대상이 2-3개에 불과한 교육일반 사업을 제외하고 일반회계 전체, 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생 및 직업교육에 걸쳐 각각 68.6%, 91.9%, 53.0%, 53.7%로 예산요구액 평균 변화율의 차이가 38.9%로 이전과 확연한 차이를 보여준다. 이러한 변화는 이 제도가 도입된 이후 예산편성관행이 변화되고 있음을 보여주는 것이다.

특히, 제도가 시행된 첫해인 2005년의 사업별 예산요구액 평균 변화율은 분석 사업의 대상이 2-3개에 불과한 교육일반 사업을 제외하고 일반회계 전체, 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생 및 직업교육에 걸쳐 각각 76.4%, 81.4%, 51.5%, 80.5%로 매우 높았다. 가장 최근인 2010년의 사업별 예산요구액 평균 변화율의 경우 일반회계 전체, 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생 및 직업교육에 걸쳐 각각 131.0%, 247.4%, 57.6%, 58.7%로 가장 높았다.¹⁹⁾ 반면, 2007년에는 사업별 예산요구액 평균 변화율이 현저히 떨어졌으며, 이는 도입 초기의 제도적 미비와 더불어 2005년과 2006년에 실시된 강도 높은 구조조정의 결과로 인해 경직성 사업들이 증가하였기 때문이다. 그러나 제도가 어느 정도 자리를 잡기 시작한 2008년 이후부터는 사업별 예산요구액 평균 변화율의 폭이 다시 커지고 있다.

이러한 변화는 <그림 1>을 통해서 보다 명확하게 확인할 수 있다. 구체적으로 총액배분자율편성제도의 도입이전에는 일반회계 전체, 유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생 및 직업교육에 걸쳐 예산요구액 증감율의 최소값과 최대값의 변화폭이 각각 5.9%, 13.1%, 6.9%, 13.3%였지만, 도입이후에는 각각 96.8%, 234.6%, 31.0%, 57.7%로 확대되었다.

19) 이렇게 2010년 예산요구액 증가율이 매우 높은 이유는 크게 두 가지 원인 때문이다. 첫째는 2008년 9월 이후 대두된 세계경제위기에 대응하는 과정에서 직업교육 예산을 대폭 증액시켰기 때문이다. 둘째는 ‘유아 및 초중등교육 사업’의 예산요구액 증가율이 전년도에 비해 274.4%로 매우 높아 이것이 일반회계 전체 예산요구액 증가율을 높였기 때문이다. 유아 및 초중등교육 사업의 예산요구액 증가율이 이렇게 높은 이유는 16개 시도 교육청 등에 산재되어있던 교육행정정보시스템을 차세대 나이스로 개편하는 사업이 시작되었고, 창의·인성 교육의 일환으로 추진되는 방과 후 학교 운영 사업에 방과 후 종일돌봄교실 설치를 한시 지원 사업으로 추가하였기 때문이다. 이를 예산액으로 산출하면 교육행정정보시스템 구축 사업이 속해있는 교육정보화 기반 조성 사업이 550백만원에서 10,289백만원으로 1,771% 증가하였고, 방과 후 학교 운영 사업은 821백만원에서 40,671백만원으로 4,854% 증가하였다(대한민국국회, 2009). 따라서 2010년의 높은 예산요구액 증가율은 단지 2개의 신규 사업에 기인한 일시적인 현상이라 판단할 수 있다.

<그림 1> 교육과학기술부 교육 분야 각 영역별 예산요구액 증감율 변화폭



이상의 분석을 기초로 판단할 때 총액배분자율편성제도가 도입된 이후 교육과학기술부의 예산편성과정은 일정부분 자율성을 가지고 정책의 우선순위에 입각하여 재원을 전략적으로 배분하고 있음을 간접적으로 입증해준다. 왜냐하면 총액배분자율편성제도가 도입되기 이전에는 매년 비슷한 범위의 예산요구액 증가율 변화를 보여주지만 이 제도의 도입이후에는 매년 차이가 큰 예산요구액 증가율 변화를 보여주기 때문이다. 이러한 사실과 더불어 <그림 1>이 보여주는 제도도입 이전과 이후의 사업별 예산요구액 증감율 폭의 크기를 고려할 때 총액배분자율편성제도가 도입된 이후 교육과학기술부의 점증적 예산편성행태가 점차 완화되고 있음을 알 수 있다.

2. 상관관계분석을 통한 점증적 예산편성관행의 개선효과 분석

<표 4>는 2002회계연도부터 2010회계연도까지의 교육과학기술부 교육 분야 사업별 전년도 최종예산액과 당해 연도 예산요구액의 상관관계분석결과이다. 먼저, 일반회계 전체에 대해 살펴보면 2002회계연도부터 2010회계연도까지의 당해 연도 예산요구액과 전년도 최종예산액의 상관관계 계수 값은 모두 통계적으로 유의미하였다.

구체적으로 2002회계연도부터 총액배분자율편성제도가 시행되기 전인 2004회계연도까지의 상관계수 값은 각각 0.935, 0.950, 0.915이다. 동기간 동안의 상관계수 평균값은 0.933으로 전년도 교육과학기술부 교육 분야 최종예산액과 매우 높은 상관관계를 보여준다. 반면, 총액배분자율편성제도가 시행된 2005회계연도부터 2010회계연도까지의 상관계수 값은 각각 0.776, 0.369, 0.972, 0.835, 0.952, 0.806이다. 동기간 동안의 상관계수 평균값은 0.785로 전년도 교육과학기술부 교육 분야 최종예산액과 상관관계가 낮아지고 있음을 알 수 있다. 그러나 총액배분자율편성제도의 도입 두 번째 연도인 2006년을 제외하고 나머지 5년 동안의 상관계수가 0.7이상으로, 비록 이 제도의 도입이전에 비해 상관계수 값이 감소하는 추세지만 점증적 예산편성관행이 완전하게 개선되었다고 판단하기에는 논리적으로 무리가 있다. 하지만 총액배분자율편성제도의 도입이후 일반회계 전체를 대상으로 할 때 상관계수 평균값이 낮아지고 있기 때문에 점증적 예산편성관행이 점차 개선되고 있다고 판단할 수 있다.

상관관계분석결과를 사업별로 살펴보면, 유아 및 초중등교육 사업의 경우 2008회계연도와 2010회계연도를 제외하고 당해 연도 예산요구액과 전년도 최종예산액의 상관관계 계수 값이 통계적으로 유의미하였다. 2008회계연도와 2010회계연도의 상관계수 값이 통계적으로 유의미하지 않은 이유는 2008년 이후 유아 및 초중등교육 부문의 교육현장 지원 사업이 시도교육청으로 이양되어 지방비로 추진되면서 지출한도 배분대상에서 제외되었기 때문인 것으로 판단된다. 세부적으로 총액배분자율편성제도가 시행되기 전인 2004회계연도까지 유아 및 초중등교육 사업의 상관계수 값은 각각 0.959, 0.953, 0.913로 전년도 최종예산액과 매우 높은 상관관계를 가지고 있었다. 하지만 총액배분자율편성제도가 시행된 2005회계연도부터 2007회계연도 그리고 2009회계연도의 상관계수 값은 각각 0.584, 0.980, 0.914, 0.991로 2005회계연도를 제외하고는 제도 시행이전과 큰 차이를 보여주지 못하였다. 다만, 제도시행 이전 3년 동안의 상관계수 평균값이 0.942에서 제도시행 이후 0.867로 낮아졌기 때문에 점증적 예산편성관행이 점차 개선되고 있다고 판단할 수 있다.

〈표 4〉 교육과학기술부 교육 분야 예산요구액에 대한 상관관계분석

구 분	일반회계 전체		유아 및 초중등교육		고등교육		평생 및 직업교육		교육일반	
	상관 계수	사업 (개)	상관 계수	사업 (개)	상관 계수	사업 (개)	상관 계수	사업 (개)	상관 계수	사업 (개)
2002정부 예산안(t)	0.935***	126	0.959***	37	0.928***	56	0.998***	30	0.999**	3
2003정부 예산안(t)	0.950***	128	0.953***	37	0.946***	57	0.997***	32	1.000***	2
2004정부 예산안(t)	0.915***	129	0.913***	38	0.907***	51	0.818***	37	0.731	3
2005정부 예산안(t)	0.776***	112	0.584***	35	0.763***	48	0.464**	24	0.962**	5
2006정부 예산안(t)	0.369***	91	0.980***	26	0.312**	41	0.993***	17	-0.306	7
2007정부 예산안(t)	0.972***	86	0.914***	27	0.984***	38	0.995***	16	-0.713	5
2008정부 예산안(t)	0.835***	71	-0.083	20	0.916***	34	0.973***	13	0.997***	4
2009정부 예산안(t)	0.952***	91	0.991***	25	0.954***	40	0.544***	22	0.540	4
2010정부 예산안(t)	0.806***	91	-0.147	31	0.836***	38	0.813***	20	1.000***	2

p<.05, *p<.01

고등교육 사업의 경우 2002회계연도부터 2010회계연도까지 당해 연도 예산요구액과 전년도 최종예산액의 상관관계 계수 값이 모두 통계적으로 유의미하였다. 구체적으로 총액배분 자율편성제도가 시행되기 전인 2004회계연도까지 고등교육 사업의 상관계수 값은 각각 0.928, 0.946, 0.907로 전년도 최종예산액과 매우 높은 상관관계를 가지고 있었다. 하지만 총액배분자율편성제도가 시행된 2005회계연도부터 2010회계연도의 상관계수 값은 각각 0.763, 0.312, 0.984, 0.916, 0.954, 0.836으로 2005년과 2006년 그리고 2010년을 제외하고는 제도 시행이전과 큰 차이를 보여주지 못하였다. 다만, 2006회계연도의 경우에는 비록 일시적으로 이전 회계연도에 비해 점증적 예산편성관행이 비약적으로 개선되는 모습을 보여주었다. 또한 제도시행 이전 3년 동안의 상관계수 평균값이 0.972에서 제도시행 이후 0.794로 낮아졌기 때문에 점증적 예산편성관행이 점차 개선되고 있다고 판단할 수 있다.

평생 및 직업교육사업의 경우에도 2002회계연도부터 2010회계연도까지 당해 연도 예산요구액과 전년도 최종예산액의 상관관계 계수 값이 모두 통계적으로 유의미하였다. 구체적으

로 총액배분자율편성제도가 시행되기 전인 2004회계연도까지 고등교육 사업의 상관계수 값은 각각 0.998, 0.997, 0.818로 전년도 최종예산액과 매우 높은 상관관계를 가지고 있었다. 하지만 총액배분자율편성제도가 시행된 2005회계연도부터 2010회계연도의 상관계수 값은 각각 0.464, 0.993, 0.995, 0.973, 0.544, 0.813으로 2005년과 2009년을 제외하고는 제도 시행 이전과 큰 차이를 보여주지 못하였다. 다만, 2005회계연도와 2009회계연도의 경우에는 일시적으로 이전 회계연도에 비해 점증적 예산편성관행이 비약적으로 개선되는 모습을 보여주었다. 나아가 제도시행 이전 3년 동안의 상관계수 평균값이 0.938에서 제도시행 이후 0.797로 낮아졌기 때문에 점증적 예산편성관행이 점차 개선되고 있다고 판단할 수 있다.

이상의 분석결과를 기초로 판단할 때, 총액배분자율편성제도의 도입이후 점증적 예산편성관행의 개선효과가 지속적으로 나타나지는 않지만, 이 제도의 도입이후 상관계수 값의 평균과 특정 년도의 상관계수 값이 낮아지는 추세를 감안할 때 점증적 예산편성관행이 점차 개선되고 있다고 판단할 수 있다. 이러한 변화 모습은 교육과학기술부 교육 분야 예산배분이 전년도 답습적인 예산편성에서 벗어나 한정된 자원을 전략적으로 배분하는 행태로 변화되고 있음을 추측할 수 있다. 다만 교육일반 사업은 총액배분자율편성제도의 도입과 상관없이 통계적으로 유의미하지 않은 경우가 많았으며, 일부 통계적으로 유의미한 경우에도 전년도 최종예산액과 전체적으로 매우 높은 상관관계를 보여주었다. 하지만 교육일반 사업은 분석대상 사업이 최소 2개에서 최대 7개에 불과하기 때문에 그 결과에 큰 의미를 부여할 수는 없다.

3. 결과적 점증성 기준에 따른 효과 분석

예산의 증감이 어느 정도일 때 점증적이라 할 수 있는가에 관한 기준은 아래의 <표 5>와 같이 학자마다 다양하다. 구체적으로 Wildavsky(1984)는 전체예산변화의 50% 이상이 전년도 예산의 10% 내에서 증가한다는 현상을 기준으로 0~10%를 점증성 기준으로 제시하였으며, Bailey & O'Connor(1975)도 0~10%(11~30% 중간 점증적)를 점증성 판단의 기준으로 제시하였다. 반면 Danziger(1976)는 5~15%(31% 이상 비점증적), Kemp(1982)는 -10~10%, 그리고 남궁근(1994b)은 1~15%(10~0% 혹은 16~30% 상대적 점증, -11% 이상 혹은 31% 이상 등을 비점증적), Jones & Baumgartner & True(1998)는 -15~20%를 점증성의 기준으로 제시하였다. 또한 Jordan(2003)은 예산평균변동률의 -25~35%, 김철희(2005)는 0~25%, 유금록(2007)은 -7.6~22.4%를 점증성의 기준으로 제시하였다.

<표 5> 선행연구들의 점증성 기준

구 분	점증성 기준
Wildavsky(1984)	0~10%
Bailey & O'Connor(1975)	0~10%(11~30% 중간 점증적)
Danziger(1976)	5~15%
Kemp(1982)	-10~10%
남궁근(1994b)	1~15%(-10~0% 혹은 16~30% 상대적 점증)
Jones & Baumgartner & True(1998)	예산증가: 0~20% 예산감소: -15~0%
Jordan(2003)	예산증가: 평균변동률 +35% 예산감소: 평균변동률 -25%
김철희(2005)	0~25%
유금록(2007)	예산증가: 0~22.4% 예산감소: -7.60~0%

특히, 이러한 다양한 점증성 기준 중에서 김철희(2005)는 1958년부터 2003년까지의 우리나라 중앙정부 기능별 예산변화율인 25.4%를 근거로 사회변화가 큰 한국에 적합한 점증성 기준을 25%로 제시하고 있다(김철희, 2005). 또한 유금록(2007)은 1971년부터 2005년까지의 우리나라 중앙정부 예산변화율인 7.4%에 사회변화가 큰 한국의 특성을 고려해 ±15%를 증감하여 한국에 적합한 점증성 기준으로 -7.6~22.4%를 제시하고 있다. 그러나 중앙정부예산은 시대적 필요성에 따라 그 역할 및 크기가 변화하기 마련이다. 즉, 개발연대에는 정부의 역할이 크기 때문에 예산증가율이 크지만, 선진국 수준에 근접하게 되면 정부보다는 민간의 역할이 커지게 되어 예산증가율이 소폭적으로 증가하는 경향이 있다(유금록, 2007).

따라서 이들이 제시한 기준은 개발연대를 훨씬 지난 2001년 이후만을 분석대상으로 하는 본 논문에서는 타당하지 않는 것으로 생각된다. 이에 본 논문에서는 Bailey & O'Connor(1975)와 Wildavsky(1984)가 공통적으로 제시한 10%를 한국에 적합한 점증성 기준으로 판단하였다. 왜냐하면 10%의 점증성 기준은 총액배분자율편성제도가 도입되기 이전인 1971년부터 2004년까지의 우리나라 중앙정부 예산변화율 7.4%에 분석기간인 2000년부터 2009년까지의 소비자물가 평균변화율 3.1%을 더한 10.5%와 비슷한 수치이기 때문이다.

<표 6>은 위와 같은 다양한 점증성 기준 중에서 Bailey & O'Connor(1975)와 Wildavsky(1984)의 기준을 활용하여, 2002회계연도부터 2010회계연도까지의 교육과학기술부 교육 분야 정부제출 예산요구액의 연도별 점증성 변화를 보여주고 있다.

〈표 6〉 점증성 기준에 따른 예산요구액 변화의 분포 현황

구 분		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
일반 회계 전체	0-10%	32.5	44.5	35.7	19.6	31.9	52.3	28.2	18.7	24.2
	11-30%	19.0	13.3	21.7	14.3	23.1	11.6	19.7	18.7	22.0
	30%이상	48.4	42.2	42.6	66.1	45.1	36.0	52.1	62.6	53.8
유아 및 초중등 교육	0-10%	21.6	40.5	39.5	17.1	30.8	48.1	20.0	20.0	12.9
	11-30%	24.3	10.8	10.5	11.4	11.5	14.8	15.0	28.0	22.6
	30%이상	54.1	48.6	50.0	71.4	57.7	37.0	65.0	52.0	64.5
고등 교육	0-10%	33.9	50.9	37.3	20.8	34.1	50.0	29.4	20.0	31.6
	11-30%	17.9	10.5	25.5	18.8	26.8	13.2	17.6	20.0	21.1
	30%이상	48.2	38.6	37.3	60.4	39.0	36.8	52.9	60.0	47.4
평생 및 직업 교육	0-10%	40.0	37.5	32.4	25.0	35.3	68.8	30.8	18.2	30.0
	11-30%	13.3	15.6	27.0	4.2	29.4	6.3	30.8	9.1	20.0
	30%이상	46.7	46.9	40.5	70.8	35.3	25.0	38.5	72.7	50.0
교육 일반	0-10%	66.7	50.0	-	-	14.3	40.0	50.0	-	-
	11-30%	33.3	50.0	33.3	40	28.6	-	25.0	-	50
	30%이상	-	-	66.7	60	57.1	60.0	25.0	100	50

이를 구체적으로 살펴보면 총액배분자율편성제도가 도입된 2005년 이후 예산편성의 결과적 점증성이 점진적으로 개선되고 있다고 판단된다. 구체적으로 일반회계 전체의 경우 점증적이라 판단되는 0~10%에 해당하는 비율의 평균이 제도시행 전(2002~2004년)에는 37.57%였지만, 제도시행 후(2005~2010년)에는 29.15%로 감소하였다. 유아 및 초중등교육 사업의 경우 점증적이라 판단되는 0~10%에 해당하는 비율의 평균이 제도시행 전(2002~2004년)에는 33.87%였지만, 제도시행 후(2005~2010년)에는 24.82%로 감소하였다. 고등교육 사업의 경우 점증적이라 판단되는 0~10%에 해당하는 비율의 평균이 제도시행 전(2002~2004년)에는 40.70%였지만, 제도시행 후(2005~2010년)에는 30.98%로 감소하였다. 평생 및 직업교육 사업의 경우 점증적이라 판단되는 0~10%에 해당하는 비율의 평균이 제도시행 전(2002~2004년)에는 36.63%였지만, 제도시행 후(2005~2010년)에는 34.68%로 감소하였다.

하지만 2007년의 경우 일반회계 전체, 유아 및 초중등교육 사업, 고등교육 사업, 평생 및 직업교육 사업의 0~10%에 해당하는 비율이 각각 52.3%, 48.1%, 50.0%, 68.8%로 매우 높게 나타났다. 그 이유는 이 제도가 도입된 직후인 2005년과 2006년에 걸쳐 교육 분야 사업에 대한 강도 높은 구조조정이 단행된 결과 2007년에 일반회계내의 경직성 사업이 증가하였기 때문으로 판단된다. 그러나 2008년에는 0~10%에 해당하는 비율이 각각 28.2%, 20.0%,

29.4%, 30.8%로 다시 급격하게 감소하였다. 그 이유는 제2단계 국가균형발전 사업에 1,570억 원의 범위 내에서 교육 분야 신규 사업을 반영하도록 하고, 평생 및 직업교육 사업은 구조조정을 통해 224억 원을 감액(20)하도록 하였기 때문이다. 또한 유아 및 초중등 교육현장 지원 사업을 시·도 교육청으로 이양하는 등 구조적인 차원에서 전폭적인 사업조정이 이루어졌기 때문이다. 다만, 교육일반 사업은 분석대상이 최대 7개 이하로 매우 작기 때문에 분포의 변화에 큰 의미를 부여할 수 없었다. 추가적으로 총액배분자율편성제도가 도입된 2005년 이후 연도별로 점증성을 분석해보면 점증성이 약한 해는 총액배분자율편성제도가 시행된 첫 해인 2005년과 제도가 어느 정도 성숙된 2009년이며, 점증성이 가장 강한 해는 강도 높은 구조조정의 결과 경직성 사업의 비율이 증가한 2007년 이었다.

결론적으로 총액배분자율편성제도의 시행이후 교육과학기술부 교육 분야 예산은 전년 대비 소폭의 증감이라는 점증적 예산편성행태가 점진적으로 개선되고 있다. 또한 그러한 개선 노력은 제도가 시행된 첫해인 2005년에 활발하게 이루어졌다가 경직성 사업의 비중이 증가하였던 2007년에는 일정부분 한계를 보이기도 하였지만, 장기적인 측면에서 교육과학기술부의 점증적 예산편성관행은 개선되고 있다고 평가할 수 있다.

VI. 결 론

본 논문은 총액배분자율편성제도의 다양한 효과 중에서 점증적 예산편성관행의 개선효과에 그 분석의 초점을 두고, 기술통계분석과 상관관계분석 그리고 Bailey & O'Connor(1975)와 Wildavsky(1984)의 점증성 기준 등 3가지 방법을 활용하여 실증적으로 분석하였다. 구체적으로 첫째, 기술통계분석을 통해 예산요구액의 평균 변화율을 분석하고, 연도별 추이를 살펴봄으로써 총액배분자율편성제도가 예산편성과정에 착근됨에 따라 예산편성형태가 변화되는 모습을 파악하였다. 둘째, 상관관계분석을 통해 전년도 사업별 최종예산액과 당해 연도 정부제출 사업별 예산액이 어느 정도 밀접한 관계를 가지는지 파악하였다. 셋째, 점증성 기준에 관한 국내외의 다양한 선행연구들을 검토하여 Bailey & O'Connor(1975)와 Wildavsky(1984)의 점증성 기준을 기초로 교육과학기술부 교육 분야 정부제출 예산요구액의 연도별 점증성 변화율의 분포를 살펴보았다.

분석결과 첫째, 기술통계분석에서 총액배분자율편성제도가 도입되기 이전에는 매년 비슷한 범위의 예산요구액 증가율 변화를 보여주지만 이 제도의 도입이후에는 매년 차이가 큰 예산요구액 증가율 변화를 보여주었다. 또한 교육과학기술부의 연도별 예산요구액 증감율

20) 2008년 교육과학기술부 예산편성지침에 명시된 내용이다.

폭의 크기가 이 제도의 도입이전에 비해 도입이후 커다란 변화를 보여주었다. 둘째, 상관관계분석에서 총액배분자율편성제도의 도입에 따른 점증적 예산편성관행의 개선효과가 지속적이지는 않았지만, 이 제도의 도입이후 상관계수 값의 평균과 특정 년도의 상관계수 값이 감소하였다. 셋째, Bailey & O'Connor(1975)와 Wildavsky(1984)의 점증성 기준을 기초로 판단할 때 총액배분자율편성제도가 도입된 2005년 이후 예산편성이 점증적이라고 판단되는 0~10%에 해당하는 비율이 이전에 비해 감소하였다. 다만, 2007년의 경우 경직성 사업들이 증가하여 그 효과가 일시적으로 나타나지 못하였다. 하지만 이러한 현상은 역설적으로는 부처가 한정된 재원을 가지고 정책우선순위에 따라 정책목표를 달성하기 위해 강력한 구조조정과 신규 사업 발굴을 지속적으로 추진하고 있음을 보여주는 것이다.

이상의 결과를 기초로 판단할 때, 총액배분자율편성제도가 시행된 2005년 이후 교육과학기술부 교육 분야 사업들의 점증적 예산편성관행이 점진적으로 개선되고 있기 때문에 당초 기대하였던 제도도입의 목적이 일정부분 발휘되고 있다고 판단된다. 따라서 총액배분자율편성제도가 실시된 2005년 이후 교육과학기술부의 예산편성과정은 과거와 달리 부처가 일정부문 자율성을 지니면서, 점증적 예산편성관행에서 벗어나 정책의 우선순위에 따라 전략적으로 자원을 배분하고 있다고 판단할 수 있다. 하지만 아직까지 세부 사업영역별로 총액배분자율편성제도의 도입효과가 일관되게 나타나지는 않았다.

따라서 총액배분자율편성제도의 도입효과가 세부 사업영역까지 보다 실질적으로 발휘되기 위해서는 예산요구부처와 중앙예산기관 간에 이 제도에 대한 기본적인 인식이 공유되고, 사업에 대한 세밀한 검토와 환류 등을 통해 정보를 공유함으로써 신뢰에 기반을 둔 예산요구와 편성이 이루어져야 할 것이다. 또한 최종 예산심의 기구인 국회의 심도 깊은 예산안 분석이 뒷받침되어야 한다. 이러한 제도적 및 행태적 기반 하에서 예산요구부처의 중기사업 계획안 수립과 예산요구, 중앙예산기관의 예산 심의 및 편성, 국회의 예산 심의 및 확정 등이 선순환적으로 이루어질 때 우리의 예산체계는 국가발전을 위해 한층 진일보할 수 있을 것으로 생각된다.

참고문헌

- 강신태. (2000). 「재무행정론」. 서울: 박영사.
- 강태혁. (2006). 총액배분자율편성(top-down)제도의 비교론적 관점: S공단의 사례. 「정부회계연구」, 4(2): 3-33.
- _____. (2007). 「한국 예산제도개혁의 제도화과정에 관한 연구: 참여정부의 예산제도개혁에 대한 동

- 태적 접근방안 모색」. 박사학위논문. 고려대학교 행정학과.
- 교육과학기술부. (2005). 「2006년도 교육인적자원부 소관 예산안 및 기금운용계획안」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2005). 「2006년도 교육 분야 예산안 편성지침」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2006). 「2006년도 주요사업비 설명자료」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2006). 「2007년도 교육인적자원부 소관 예산안 및 기금운용계획안」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2006). 「2007년도 교육 분야 예산안 편성지침」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2007). 「2007년도 주요사업비 설명자료」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2007). 「2008년도 교육인적자원부 소관 예산안 및 기금운용계획안」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2007). 「2008년도 교육예산 프로그램(실국)별 지출한도액 배분」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2008). 「2008년도 교육예산 프로그램 및 단위사업 설명자료」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2008). 「2009년도 교육과학기술부 소관 예산안 및 기금운용계획안」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2008). 「2009년도 교육과학기술 예산편성 추진계획」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2009). 「2010년도 교육과학기술부 소관 예산안 및 기금운용계획안」. 서울: 교육과학기술부.
- _____. (2010). 「2010년도 예산 주요사업비 설명자료」. 서울: 교육과학기술부.
- 국가재정법. (일부 개정 2010.05.17., 법률 제10288호).
- 국회예산정책처. (2008). 「대한민국재정 2008」. 서울: 국회예산정책처.
- 기획예산처. (2004). 「사전 자원배분 제도도입: 예산편성 방식의 혁신」. 서울: 기획예산처.
- 김상현. (1998). 예산편성상 정보의 비대칭성에 대한 미시경제학적 분석. 「한국행정학보」, 32(1): 65-79.
- 김성철·윤진훈. (2004). 우리나라 중앙관서의 예산편성에 대한 예산담당관의 인식조사. 「한국행정학보」, 38(6): 93-110.
- 김이석. (2004). Top-down 예산제도: 경제학적 이슈. 「재정정책논집」, 6(2): 3-18.
- _____. (2006). 시장경쟁의 올바른 이해와 바람직한 재정개혁의 방향. 「재정정책논집」, 8(1): 27-50.
- 김중순. (2006). 「지방재정학」. 서울: 삼영사.
- 김재훈. (1993). 정부지출 결정요인 검증을 위한 새로운 시도: 미국 주정부지출을 중심으로. 「한국행정학보」, 27(1): 135-153.
- 김진·이강호. (2005). 비대칭적 정보하의 예산제도에 관한 연구: Bottom-up 제도와 Top-down 제도를 중심으로. 「한국재정공공경제학회 추계학술대회 발표논문집」.

- 김철희. (2005). 정부지출변동의 패턴과 결정요인에 관한연구: 한국 중앙정부의 기능별 지출변동을 중심으로. 「한국행정학보」, 39(3): 115-136.
- 나중식. (2006). 「재무행정론」. 서울: 형설출판사.
- _____. (2007). 「재무행정론」. 서울: 형설출판사.
- 남궁근. (1994a). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 28(3): 991-1014.
- _____. (1994b). 지방정부 예산결정에서의 점증주의와 환경결정론. 「사회과학연구」, 12(1): 107-149.
- 대한민국국회. (2000). 「2001년 정부제출 예산안 세입세출예산 사항별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- _____. (2001). 「2002년 정부제출 예산안 세입세출예산 사항별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- _____. (2002). 「2003년 정부제출 예산안 세입세출예산 사항별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- _____. (2003). 「2004년 정부제출 예산안 세입세출예산 사항별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- _____. (2004). 「2005년 정부제출 예산안 세입세출예산 사항별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- _____. (2005). 「2006년 정부제출 예산안 세입세출예산 사항별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- _____. (2006). 「2007년 정부제출 예산안 세입세출예산 사항별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- _____. (2007). 「2008년 정부제출 예산안 세입세출예산 사항별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- _____. (2008). 「2009년 정부제출 예산안 세입세출예산 사업별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- _____. (2009). 「2010년 정부제출 예산안 세입세출예산 사업별설명서」. 서울: 대한민국국회.
- 류덕현. (2008). 분야별 재정지출의 구조와 결정요인 분석. 「재정학연구」, 1(1): 3-39.
- 박기백. (2004). 하향식(top-down) 예산편성의 해외사례. 「지방재정」, 4: 23-33.
- 박영희·김중희. (2006). 「신 재무행정론(제2판)」. 서울: 다산출판사.
- 변양균. (2002). 「한국 재정의 지속가능성 분석과 자원배분의 비최적성 치유에 관한 연구」. 박사학위 논문. 서강대학교 경제학과.
- 신무섭. (2007). 한국 지방자치단체 지출수준의 결정요인. 「한국행정논집」, 19(3): 609-636.
- 오연천. (1995). 예산편성과 운영방식의 개편방향. 「행정논총」, 35(1): 1239-1260.
- 유금록. (2007). 한국의 중앙정부예산에 있어서 정책단절의 시계열분석. 「한국행정학보」, 41(2): 95-116.
- 윤성식. (2003). 「예산론」. 서울: 나남출판.
- _____. (2006). 정부혁신의 이론과 사례: 총액배분자율편성예산제도. 「한국행정과 정책연구」, 4(2): 29-50.
- 이강호. (2006). 「예산 총액배분자율편성제도(Top-down System)의 도입효과에 관한 연구」. 박사학위 논문. 서울대학교 행정대학원.
- 이남국. (2006). 예산관리 및 제도의 혁신내용과 성과. 박중훈·김근세·윤태범·이남국·이영범·진재구 (공저). 「참여정부의 정부혁신 운영실태 및 효과분석」, 169-215. 서울: 한국행정연구원.
- 이덕만·최종덕·윤용중. (2004). 사전예산제도(Pre-budget)와 국회의 예산 심의: 해외 사례를 중심으로. 「예산현안분석」, 제3호: 1-33. 서울: 국회예산정책처.

- 제16대 대통령직인수위원회. (2003). 「제16대 대통령직인수위원회백서 대화」. 서울: 제16대 대통령직인수위원회.
- 정부혁신지방분권위원회. (2008). 「참여정부의 재정세계개혁」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 정해방. (2004). 예산 총액배분 자율편성(top-down)제도의 실태와 현황. 「지방재정」, 4: 13-22.
- 지방교육재정교부금법. (일부 개정 2010.01.01., 법률 제9923호).
- 함성득. (1998). 한국 방위비 결정모형의 새로운 모색. 「한국정치학회보」, 32(3): 187-208.
- _____. (2005). 노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가. 「행정논총」, 43(2): 409-441.
- 함성득·윤기중. (2002). 한국의 국방비 영향요인의 실증적 분석. 「한국행정학보」, 36(3): 129-145.
- 헌법. (전부개정 1987.10.29., 헌법 제10호).
- Bailey, John Jr., & O'Connor, Robert J. (1975). Operationalizing Incrementalism: Measuring the Muddles. *Public Administration Review*, 35(1): 60-66.
- Blöndal, Jon R. (2003). Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*, 2(4): 7-25.
- Burkhead, Jesse., & Miller, Jerry. (1971). *Public Expenditure*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Cothran, Dan A. (1993). Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform? *Public Administration Review*, 53(5): 445-454.
- Danziger, James N. (1976). Assessing Incrementalism in British Municipal Budgeting. *British Journal of Political Science*, 6: 335-350.
- Jones, Bryan D., Baumgartner, Frank R., & True, James L. (1998). Policy Punctuations: U.S. Budgetary Authority, 1947-1995. *Journal of politics*, 60(1): 1-33.
- Jordan, Meagan M. (2003). Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3): 345-360.
- Kemp, K. (1982). Instability in Budgeting for Federal Regulatory Agencies. *Social Science Quarterly*, 63(4): 643-660.
- Shand, David. (1998). Budgetary Reforms in OECD Member Countries. *Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management*, 10(1): 63-88.
- Schick, Allen. (1990). Budgeting for Results: Recent Development in Five Industrialized Countries. *Public Administration Review*, 50(1): 26-34.
- Wildavsky, Aaron. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*(4th Edition, Original 1964). Boston: Little Brown and Company.
- _____. (1992). *The New Politics of the Budgetary Process*(3rd Edition). California: Harper Collins Publishers Inc.

ABSTRACT

An Empirical Study of the Effect of the Top-down Budgeting System in Korea: The Budget for Educational Programs of the Korean Ministry of Education, Science, and Technology

Sung Deuk Hahm, Sang Ho Lee, & Da Sung Yang

This paper empirically examines changes in the budget for educational programs of the Korean Ministry of Education, Science, and Technology(MEST) from 2001 to 2010 to measure the effect of the top-down budgeting system of 2005. In particular, this paper analyzes the effect of the top-down budgeting system on the general accounts budget for educational programs of MEST's planned budget before and after 2005 using descriptive analysis, correlation analysis, and the criteria of Bailey & O'Connor (1975) and Wildavsky(1984). The empirical results show the overall improvement of incremental budgeting practices in MEST after the introduction of top-down budgeting system. In other words, resources have been strategically allocated based on the investment priorities of the central budgeting agency by restructuring government projects in MEST.

[Key Words: Top-Down Budgeting System, Budgeting for Education Programs, Incrementalism, Budgetary Reform]