

政府 移讓期의 財政運營의 課題

— 정치성 예산의 본질과 재정운영의 정치적 선택을 중심으로 —

吳 然 天*

< 目 次 >

- | | |
|---------------------|------------------------|
| I. 序 論 | 다른 問題點과 對應方案 |
| II. 政治循環과 財政循環의 乖離에 | III. 「政治性」豫算의 實狀과 對應課題 |

<요 약>

내년에 새로 출범할 정부가 스스로의 정책 목표와 우선순위 설정에 따라 사업을 순조롭게 착수할 수 있는 여백을 마련하는 것이 국민들의 정치적 선택에 부합하는 국정 운영에 보탬이 된다는 주장을 과소평가할 수 없다. 이런 점에서 차기 정부의 국정 운영에 있어 다소나마 선택의 폭을 넓혀줄 수 있도록 올해의 예산안 심의 과정에서 일정 부분 「예산의 여백」을 마련하는 방안을 상정해 볼 수 있을 것이다.

이와 같은 문제 인식에 기초하여, 정부 이양기의 재정 운영의 문제점과 대응 과제를 국회의 예산심의에 초점을 맞춘 이 논문은, 앞부분에서 재정(예산) 순환과 정치 순환의 괴리에 따른 문제점을 파악하고, 정치 순환과 재정 순환의 불일치에 대응하기 위한 방안을 탐색하고자 한다. 그리고 후반부에서는 매년 반복되는 「정치성」 예산 논쟁의 본질과 실상을 정치과정을 통하여 파악하고, 우리나라의 예산구조의 특성에 비추어 정치성 예산의 양태를 진단하면서 향후 이러한 정치성 예산 형성에 대응하기 위한 몇가지 과제를 포함하고 있다.

I. 序 論

대선을 수개월 앞두고 정치적 경쟁이 가열되고 있는 상황에서 곧 예산 국회가 개원될 예정이다. 이번 예산국회는 예전과 달리 주요 정당들이 각기 정책정당으로서의 이미지 제고를 위해서 뿐 아니라 지지기반의 확충을 위해 각 정당의 정

*서울대학교 행정대학원 교수

치적 목표에 부합하는 예산 확보 및 배분을 위해 치열한 경쟁을 벌일 것이 분명하다.

이러한 예산과정에서 소위 「政治性」(또는 善心性) 예산에 대한 논쟁이 가중될 여지가 높다. 특히 내년도 예산안은 현재의 세입 전망과 열악한 경제 여건 속에서 긴축 예산 편성이 불가피한 시점이라는 점에서 예산안의 규모와 구조를 둘러싼 여야간 시각의 차이가 더욱 현저할 수 있다. 늘어날 파이는 적은 반면 정치적 경쟁기의 정치적 재정 수요는 늘어날 수밖에 없는 상황 속에서 「국민경제의 경쟁력 회복」과 「예산을 통한 정치적 이익의 극대화」라는 대립되는 목표를 어떻게 균형있게 배합하느냐는 곧 정치권의 능력을 가늠해 주는 시금석이 될 수 있다.

더 나아가서, 비록 이상적인 논의일지 모르나 내년에 새로 출범할 정부가 스스로의 정책 목표와 우선순위 설정에 따라 사업을 순조롭게 착수할 수 있는 여백을 마련하는 것이 국민들의 정치적 선택에 부합하는 국정 운영에 보탬이 된다는 주장을 과소평가할 수 없다. 이런 점에서 차기 정부의 국정 운영에 있어 다소나마 선택의 폭을 넓혀줄 수 있도록 올해의 예산안 심의 과정에서 일정 부분 「예산의 여백」을 마련하는 방안을 상정해 볼 수 있을 것이다.

이와 같은 문제 인식에 기초하여, 정부 이양기의 재정 운영의 문제점과 대응 과제를 국회의 예산심의에 촛점을 맞춘 이 논문은, 앞부분에서 재정(예산) 순환과 정치 순환의 괴리에 따른 문제점을 파악하고, 정치 순환과 재정 순환의 불일치에 대응하기 위한 방안을 탐색하고자 한다. 그리고 후반부에서는 매년 반복되는 「정치성」 예산 논쟁의 본질과 실상을 정치과정을 통하여 파악하고, 우리 나라의 예산구조의 특성에 비추어 정치성 예산의 양태를 진단하면서 향후 이러한 정치성 예산 형성에 대응하기 위한 몇가지 과제를 제안하고자 한다.

Ⅱ. 政治循環과 財政循環의 乖離에 따른 問題點과 對應方案

1. 정치순환과 재정순환의 괴리에 따른 비효율

(1) 정치순환과 재정순환의 기본 성격

주지하다시피 예산주기는 회계연도를 기준으로 전년도에 차기연도 예산안에 대한 행정부내의 요구→편성, 그리고 입법부의 심의→확정 단계를 거쳐 당해연도에 집행되는 일련의 과정을 말한다. 따라서 예산주기는 기본적으로 1년이라는 회계연도를 기준으로 3년을 한 단위(전년도 편성·확정→당해년도 집행→차기연도 결

산 및 회계검사)로 하여 반복적으로 전개되고 있다.

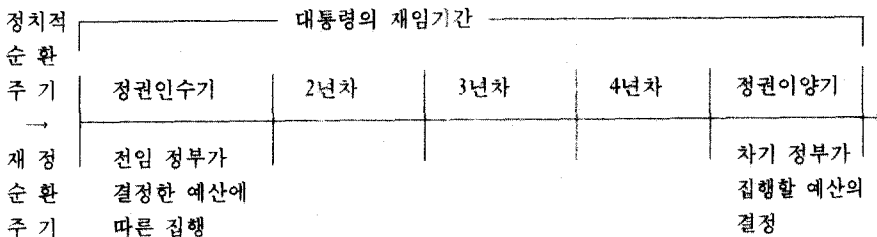
이와 같이 회계연도를 단위로 하여 반복적으로 순환하고 있는 예산주기와는 달리 예산결정의 핵심 주체가 되는 대통령, 국회의원 등은 선거과정을 통해 순환이 이루어지게 된다. 따라서 정치순환은 4년 또는 5년으로 설정되어 있는 선거주기를 기준으로 하여 반복적으로 전개되면서 재정순환과정에 새로운 정책 선택의 결과를 투입하게 된다고 할 수 있다.

정치적 환경에 둘러싸여 운영되고 있는 재정순환의 주기가 정치적 순환주기와 일치한다면, 국민의 정치적 선택에 부합하는 예산결정이 보다 용이하게 이루어지고, 효율적으로 집행될 수 있을 것이다. 그러나 재정순환과 정치적 순환의 시간 단위가 상이하기 때문에 두 개의 순환과정이 일치하기는 구조적으로 어렵다고 할 수 있다.

(2) 정치순환과 재정순환의 불일치에 따른 비효율

이와 같이 정치적 순환 주기와 재정순환 주기가 일치하지 않기 때문에 정부 이양기를 전후하여 재정정책의 선택과 운영과정에서 불합리한 요소와 비효율성이 개재될 수 있는 개연성이 존재하게 된다.

우선 우리 나라와 같이 대통령중심제의 권력구조하에서 재정정책의 선택이나 예산결정과정에 가장 강력한 영향을 미치는 것은 대통령의 선거공약과 재임기간 동안의 대통령 자신의 정책선택이라고 할 수 있다. 그런데 현재 우리 나라는 5년 단위의 대통령 임기제를 채택하고 있는 관계로 아래 <그림 1>을 통해 도식화되어 있는 바와 같이 정부(정권) 이양기를 전후하여 정치권 순환 주기와 재정순환 주기의 불일치에 따른 문제점이 다양한 형태로 나타날 수 있다. 즉 정부(정권) 인수기에는 전임 정부에서 결정한 재정선택에 따라 정부활동이 이루어지고, 정권이 양기는 결정된 예산의 집행을 차기 정부에 위임하게 된다. 따라서 현재의 단임제 대통령제하에서 대통령은 3회계년도 기간 동안만 자신의 재정 선택에 따라 정부



<그림 1> 정치적 순환 주기와 재정순환 주기

를 운영할 수 있고, 정권인수기와 이양기에 속하는 회계연도에 있어서는 재정정책의 결정자와 집행자가 달라지게 된다.

이와 같이 정치적 순환 주기와 예산주기가 괴리됨에 따라 정책선택의 일관성과 계속성, 그리고 책임성을 확보하기가 어려운 나머지 재원배분의 비효율성과 낭비, 그리고 재정 선택의 왜곡이 초래될 여지가 있다. 이러한 문제점은 주기적인 선거과정을 통해 정부(정권)가 교체되고 있는 민주주의 국가에서는 공통적으로 나타나고 있는 현상이라고 할 수 있으나, 강력한 대통령중심제의 권력구조하에서 단임제를 채택하고 있는 우리나라의 경우에는 그러한 문제점이 나타날 수 있는 개연성이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

우선 대통령 재임 5년 동안 자신의 정책선택에 따라 배분된 예산구도에 의거하여 국정을 운영할 수 있는 기간이 3년에 불과하다는 점에서 국민들의 정치적 선택에 부합하는 재정운영을 제약하게 된다. 또한 정부(정권) 인수기와 이양기에 속하는 회계연도에 있어서는 재정정책의 결정자와 집행자가 서로 다르기 때문에 재정책임성을 확보하는 데 있어서도 한계가 있게 마련이다. 특히 정권이양기에 해당하는 마지막 회계연도의 예산결정에 있어서는 정치적 요소가 강하게 투입되어 효율적이고 책임있는 재정선택을 제약할 수 있는 여지가 상대적으로 높을 수도 있다.

물론 기본적으로 예산구조가 경직성을 띠고 있고 세입·세출 예산이 균형을 유지하는 기초하에서 정책선택이 이루어진다고 볼 때, 정치적 순환 주기와 예산순환 주기의 불일치로 인한 문제점이 그렇게 현저한 것은 아니라고 할 수도 있다.

2. 정치순환과 재정순환의 불일치에 대응하기 위한 방안

정치적 순환 주기와 재정순환 주기의 불일치로 인한 문제를 완화해 나감에 있어서는 이를 제도적으로 접근하기보다는 운영상의 탄력성을 확보해 나가는 것이 적절하다. 이런 점에서 동 문제점을 완화하기 위한 방안을 다음과 같이 탐색해 볼 수 있다.

우선 정치적 순환과정과 예산과정이 유연하게 근접되도록 하기 위해서는 기본적으로 국회 교섭단체들이 정책개발, 정책수단의 발굴, 그리고 이를 뒷받침할 수 있는 재원계획과 예산정책이 명확히 설정된 가운데 국회 예산심의 과정에서 교섭단체간의 활발한 토론과 정책 경쟁 및 타협을 모색하는 정치풍토의 조성이 급선무라고 할 수 있다. 역설적으로 말해서 정부 이양기에 국회의 예산심의가 더욱

심도있고 내실있게 전개되어야 할 필요성이 높다고 할 수 있다.

다음으로 정치적 순환 주기와 예산 순환 주기의 불일치로 인한 문제점을 완화해 나감에 있어서는 기술적 측면에서도 몇가지 방안을 상정해 볼 수 있다.

첫째, 차기 정부의 정책 판단이 요망되는 부문(예, 공무원 봉급 인상 등)의 예산에 있어서는 재원만 계상해 놓고 구체적인 집행기준(비율, 요율 등)은 차기 정부가 추후의 경제여건 등을 감안하여 탄력적으로 결정할 수 있는 여지를 남겨놓는 방법을 생각해 볼 수 있다.

둘째, 총액(총괄)예산 편성방식을 확대 도입하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 가령 고속도로, 공항, 댐 건설 등 사회간접자본 분야 예산의 경우 총액(pool)으로 금액을 계상하고, 차기 정부가 지역별 우선순위, 지출규모, 착공 시기 등을 결정토록 일정한 수준의 여지를 마련해 놓는 것이다.

셋째, 예비비제도를 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 즉 예비비 항목으로 타당성 조사비 등을 평상시보다 많은 규모로 계상하여 사용할 수 있도록 함으로써 차기 정부의 정책 선택에 따라 사업계획을 시의적절하게 검토·착수할 수 있는 여지를 넓혀주는 방안을 고려해 볼 수 있다.

넷째, 예산편성 단계에서 초긴축 예산 기조에 따라 편성하는 것도 세입 예산 운영상의 여유를 확보해 줌으로써 차기 정부의 재정적 대응력을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다. 더 나아가서 헌법과 법률에 규정된 바대로, 차기 정부가 선택한 정책의 우선순위에 따라 시급히 사업을 착수해야 할 경우 추경예산을 편성하는 방법도 차기 정부의 재정운영상의 탄력성을 넓혀줄 수 있는 방안이라고 생각된다. 추가경정예산 편성에 대해서는 국민들의 부정적 시각이나 정치권의 비판을 흔히 목도할 수 있으나, 정부교체기의 과도기적 성격을 감안하여 추가경정예산 편성에 대한 국민적 이해가 필요하다고 볼 수 있다. 이와 유사한 맥락에서 정권 이양기에 본예산을 편성·확정함에 있어서는 세수추계를 보다 정밀하고 보수적으로 함으로써 차기 정부에서 탄력적으로 운영할 수 있는 세입예산상의 여유를 확보해 두는 것도 하나의 방안으로 상정해 볼 수 있을 것이다. 이럴 경우 경기가 호전되거나 징세노력이 원만히 전개된다면, 일정 규모의 세계잉여금이 발생, 이를 재원으로 한 추가경정예산 편성의 재원토대가 마련될 수 있을 것이다.

원론적 관점에서 주요 정당이나 대통령을 정점으로 하는 행정부가 많은 시일의 공론화 과정이 필요한 신규 대규모 사업예산 결정을 자제하는 것도 역설적으로 말해 차기 정부의 정책 선택의 폭을 넓혀 줄 수 있는 방안의 하나라는 점을 밝히고 싶다.

다섯째, 차기 연도 예산편성·심의 과정과는 별도의 차원에서, 내년도 예산 집행시 감축관리 기초의 확산과 쇠신적 절약 집행 노력을 전개하는 것도 사실상 추가적인 재원확보의 효과를 거둘 수 있기 때문에 차기 정부의 사업선정의 우선순위를 넓혀줄 수 있는 방안의 하나로 고려해 볼 수 있다.

규범적 관점에서 정부부문은 이윤극대화를 추구하는 기업부문과는 달리 「공익」 또는 「국가이익」이라는 목표에 매진하는 것으로 이해할 수 있으나, 정부의 실제 운영과정에서는 정부기구 내부의 관료이익, 특정 정치집단의 이익 또는 개별 구성원들의 이익에 경도되는 현상을 자주 목격하게 된다. 관료기구는 그 활동이 공공목적에 부합토록 여러 형태의 공공통제 장치를 마련하고 있으나, 정치·행정 과정 및 정치적 선택 또는 공공소유가 본질적으로 내포하고 있는 효율적·합목적적 통제의 한계로 인해 자연히 공익목표에 배치되는 불공평한 예산배분이나 낭비 등 비효율적인 자원배분을 배제하기 어렵다. 이런 점을 감안하여 혹자는 정부 예산에 잠복(hidden)되어 있는 비효율성을 제거하기 위해서 4~5년에 한번 정도 소위 「대청소방식」 또는 기본(base)으로 돌아가 원점에서 재출발하는 쇠신적인 감축관리 노력이 전개될 필요가 있는 것으로 지적하고 있다.

Ⅲ. 「政治性」豫算의 實狀과 對應課題

1. 예산심의에 있어 국회의 규범적 역할

예산심의는 국회의 본질적 기능임에도 그동안 심의가 형식적 수준에 그치는 등 어떤 사안보다도(예를 들면, 정치입법, 개원협상 등) 소홀하게 다루어지고 있는 경향을 부인할 수 없다.

국회는 사실상 일부 국회의원 개인의 지역민원이나 교섭단체의 부분이익을 반영하는 데 집착하면서 정부제출 예산안의 미세한 부분만 손을 대고 통과시키는 것이 하나의 정치관행으로 정착되고 있는 형편이다. 이러한 배경에는 예산은 행정부(특히 재경위, 예산실)가 만드는 것일 뿐 국회는 「통과의례」 수준이라는 고정관념이 자리잡고 있다.

예산은 기본적으로 행정부의 제안(예산안)을 출발점으로 하여(행정과정) 대의기구인 국회의 심의를 거쳐(정치과정) 확정된다는 점을 감안할 때, 형식적·법률적 차원에서 벗어나 예산안의 실질적인 검증·평가·대안제시 노력이 국회 심의 과정에 투입·활성화되어야만 국민적 정당성을 갖춘 「명실상부한 국민예산」으로

완성될 수 있다. 특히 예산안의 토대가 되는 국민조세부담의 적정성이나 가용재원 내에서의 효율적인 자원배분에 대한 국회의 독자적인 고뇌와 공감대 형성 노력이 결여된다면 국가예산은 사실상 행정과정에 백지위임하는 것으로 밖에 볼 수 없다. 이럴 경우 과연 국회가 국민대의 기구로서 예산결정에 있어 어떠한 역할을 수행하여야 하는가에 대한 진지한 자기성찰의 자세가 요구된다.

특히 대선을 앞두고 정파간 정치적 경쟁이 가열되고 있을 뿐 아니라 국민경제의 구조적 전환이 시급한 상황에서 예산의 규모와 부문별 구조, 그리고 각종 프로그램의 뿌리가 되는 가치 및 평가기준을 국회차원에서 광범위하게 검토하고 국가정책 목표의 일관성, 지속성있는 추진을 뒷받침할 수 있는 예산심의가 정착될 수 있도록 국회 고유의 국민적 대표성과 부문별 전문성을 균형있게 배합하고 심의과정의 투명성을 보강하려는 쇄신적인 예산심의 자세가 더할 나위없이 긴요한 상황이다.

2. 政治性 예산의 虛實

예산 국회철이 되면 흔히 정치성 예산(또는 선심성) 편성에 관한 논쟁을 목격하게 된다. 특히 대선이나 총선을 앞두고는 이러한 정치성 예산에 대한 논쟁이 가열되는 양상을 발견할 수 있다. 그만큼 정치적 경쟁에서 이기기 위해 예산이 정치적 목적에 이용된다는 일반의 인식이 뿌리 깊게 박혀있기 때문이다.

그러면 행정부의 예산 편성을 거쳐 국민의 대의기구인 국회를 통과해야 하는 정치적 선택을 거치는 것이 예산과정의 본질을 구성하는 것임에도 정치성 예산에 대한 논쟁이 끊이지 않는 것은 어떤 연유에서일까? 아마도 국민의 기대욕구를 균형있게 반영해야 하는 것으로 기대되는 예산과정이 계층별, 부문별, 지역별, 사업별 기대 욕구를 균형있게(optimal) 반영하지 못하고, 정도된(suboptimal) 예산 배분으로 귀결될 수 있는 여지가 있기 때문일 것이다. 환언하면 현실의 정치과정이 예산결정과정에서 추구해야 하는 규범적 기준(경제적 효율성과 정치적 합리성)과 괴리되는 만큼 국가 자원의 효율적 배분이 제약될 수밖에 없다는 것이다.

사실상 정치·행정과정을 거치게 되는 예산결정은 본질적으로 완벽하게 보편적 공익가치의 실현을 담보할 수가 없고, 예산과정 참여자들의 개인적, 기관적, 집단적 이익이 일정 수준 반영될 수밖에 없는 실정이다. 단지 그러한 특수 이익들이 예산결정과정에서 어떻게 합목적적으로 여과되느냐에 따라 예산결정 기구의 능력이 좌우된다고 말할 수 있다. 규범적 관점에서 예산편성이 국가적 목적 또는

국민경제적 목표에 부합하는 공공재원의 최적배분을 목표로 하고 있으나, 이러한 목표에 접근할 것으로 기대되어지는 현존 예산결정장치가 「無菌 상태」일 수 없는 것이 현실이라고 말할 수 있다.

한편 정치성 예산의 본질을 정확히 이해하기 위해서는 예산결정 기준의 상대적 성격을 지적할 필요가 있다. 많은 사람들이 국회의 예산과정을 비판할 때 정치성(선심성) 예산을 지적하고 있으나, 이것은 보는 관점에 따라 서는 전혀 다른 결론에 이를 수도 있는 사안이라는 점을 인식할 필요가 있다. 예를 들어 균형발전을 위해 배분되는 예산(예, 산간오지개발, 낙도개발 등)의 경우, 이를 자원배분의 효율성이라는 관점에서 보면 분명 비효율적인 예산결정으로 간주될 수 있으나 사회적 형평성이라는 또 다른 정책목표에 비추어 볼 때는 정부의 일정한 정책적 배려가 수반되어야 하는 바람직한 것이라고 볼 수 있다. 정부의 예산편성 과정에서는 이러한 정책적 배려가 이루어지기 어려울 경우, 국회의 예산심의 과정에서 적절한 이익투입이 필요하며, 바로 그러한 부분이 예산결정 과정에서 국회의 고유하게 분담하여야 할 역할인 것이다. 또한 정부·여당에서 주장하거나 이익투입이 이루어진 경우에는 정치성 예산이고, 야당의 이익투입은 그렇지 않다고 보는 것도 다분히 상대적인 판단에 불과한 것이라고 할 수 있다. 이와 같이 예산 결정의 정치적 성격은 보는 관점에 따라 그 결과에 대한 인식이 달라질 수 있는 다분히 상대성을 띠고 있는 사안이라고 보여진다.

이런 점을 감안할 때 소위 정치성 예산의 문제점 또는 부작용을 지나치게 강조하는 것은 예산결정과정이 내포하고 있는 정치적 선택의 현실적 측면을 간과할 수 있는 소지가 있다. 그렇다고 해서 현실의 예산에 잠복되어 있는 부정적 측면의 정치성을 방치하는 것이 국민경제의 총합적 효율성 측면에서 바람직하다고 말할 수는 없다.

따라서 정치성 예산의 긍정적·부정적 측면을 주도면밀하게 파악하여 부정적 측면을 최소화하려는 균형감있는 노력이 예산의 정치적 선택 과정에서 이루어져야 한다.

3. 예산구조와 「정치성」 예산의 잠복

행정부 편성 예산안을 대상으로 국민 욕구를 균형있게 반영하는 것이 정치과정의 책무라고 볼 때, 표를 의식한 정치적 동기에 연유하여 최소한도의 국민경제의 효율성을 감안하지 않은 채 신규 사업을 착수하거나 사업추진의 최적 시기와 최

〈표 1〉 중앙정부 세입·세출 예산 구조

(단위: 억원, %)

구 분		1996년도 예산	1997년도 예산
세입 예산	○ 조 세 수 입	560,568 (89.0)	640,335 (89.7)
	○ 주식매각수입 등	40,555 (6.5)	35,451 (5.0)
	○ 연·기금 예탁 등	28,543 (4.5)	38,220 (5.3)
예산규모(일반 + 재특)		629,666(100.0)	714,006 (100.0)
세출 예산	○ 경직성 경비	334,556 (53.1)	370,333 (51.9)
	— 인 건 비	78,857 (12.5)	85,678 (12.0)
	— 방 위 비	127,360 (20.2)	143,505 (20.1)
	— 교 부 금	120,852 (19.2)	132,350 (18.5)
	— 예 비 비	7,487 (1.2)	8,800 (1.2)
	○ 사 업 비	295,110 (46.9)	343,673 (48.1)

적 규모를 일탈함으로써 자원배분의 왜곡이 뚜렷하게 나타나게 되는 일련의 예산 결정을 정치성 예산의 본질이라고 규정할 수 있을 것이다.

이러한 부정적 측면의 정치성 예산의 실체가 무엇인가를 파악하기 위해서는 무엇보다도 우리 나라 예산의 구조적 특성을 파악할 필요가 있다.

〈표 1〉을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 일반회계와 재정융자특별회계를 기준으로 우리 나라 중앙정부 예산의 50%내외가 예산과정을 통하여 용이하게 제어할 수 없는(uncontrollables) 소위 경직성 경비로 구성되어 있다. 이러한 명시적인 경직성 경비 외에도 상당부분의 예산이 전년도 계속사업이거나 일정한 법적·행정적 기속 영역에 속하고 있다. 따라서 예산기구가 통상적인 예산과정을 통하여 재량적으로 지출을 결정할 수 있는 범위는 사실상 넓지 않다고 볼 수 있다.

일부 재정학자들이 예산결정의 점증적(incremental) 성격을 보수적인 것으로 비판하고 있으나, 이는 공공재정의 보편적·안정적 측면을 과소평가하는 데서 비롯된 것일 수 있다.

혹자에 따르면 우리 나라의 중앙정부 예산편성시 행정부를 포함한 예산결정기구의 재량적 배분영역은 중앙정부 예산의 4~8% 수준에 불과하다는 주장을 펴고 있는 바, 이러한 수치가 일반적 보상관계에 기초한 공공재정의 본질에 비추어 결코 과장된 것이라고 말할 수 없다. 이러한 비율이 근거있는 것이라고 한다면, 현행 예산구조 내에서 정치성 예산이 잠복할 여지는 일반인이 생각하는 것만큼 큰 몫은 아니라고 볼 수 있다.

이러한 관점을 염두에 둘 때, 정치성 예산은 일단 두 개의 시각에서 파악할 수 있다.

첫째, 행정부, 국회 등 일련의 예산결정기구가 구사할 수 있는 재량적 예산 편성 영역의 범위내에서 부정적 측면의 정치성 예산 여부를 측정할 수 있다.

둘째, 치밀한 검증을 거치지 않은 대형 국책사업이나 경직적 예산구조의 일부 또는 재원의 경도된 사전분할 구도를 형성한 기존의 정치적 의사결정 자체가 정치성 예산의 출발점으로 간주될 수 있다.

전자의 경우 지역 민원사업, 소규모 사업을 포함, 이익단체·특정집단의 요구를 수용하는 임시적(ad hoc base)이고 미시적인 자원배분의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 반면 후자의 경우 외형적으로 현시점에서 정치적 예산결정의 여지가 없는 것으로 보이나, 실제로는 과거의 정치적 의사결정을 통해 원천적인 자원배분의 왜곡이 노정되어 온 체계적·사전적 정치성 예산의 성격을 배제할 수 없다.

일부 논자들은 흔히 정치성 예산의 폐해를 지적하면서 주로 국회의 예산심의 과정에서 투입되는 의원들의 지역사업이나 관변단체 지원 예산 등을 거론하고 있다. 이러한 정치성 예산이 효율적인 자원배분을 제약함은 물론이나, 오히려 그 규모나 파급효과 측면에서 자원배분을 더욱 왜곡할 수 있는 정치성 예산은 제도적 틀 속에서 이루어지는 무리한 국책사업의 추진, 사전적 재원 先占이라고 말할 수 있다.

이와 같은 두 개의 시각을 토대로 소위 정치성 예산의 범주를 다음과 같은 네 가지로 집약해 볼 수 있다.

첫째, 관변단체 지원이나 정부·여당간 당정협의과정과 국회심의 또는 예결위 조정단계에서 투입되는 민원성·지역성 예산

둘째, 고속전철, 대규모 간척사업, 공항건설 등 정책성 대규모 국책사업 등 사전 투자계획이 확정되어 예산지출이 거의 반자동적으로 이루어져야 하는 계속비 사업

셋째, GNP 대비 5%의 교육비 지출, 42조원 농어촌구조개선사업, 예산대비 1%를 지향하는 문화부문 예산, 일정 증가율에 기속되는 과학기술예산 등 재원이 사전에 확정된 부문별 예산

넷째, 노인연금, 생활보호대상자 지원, 청소년지원, 보건예산 등 복지부문 예산

4. 「정치성 예산」에의 대응 노력

대선을 앞두고 정치성 예산에 대한 국민적 우려는 증폭될 여지가 있다. 그렇다면 이러한 국민적 우려가 불식되기 위해서는 정치권 내에서 어떤 노력이 전개되어야 할 것인가?

행정부가 편성한 예산안이 「국회 심의」라는 정치과정을 거치면서 국회의 정치적 역할이 순기능으로 작용할 때 「정치성 예산」에 대한 시비는 줄어들 수 있다. 그러나 의원들이나 각 교섭단체가 국민경제의 틀 또는 바람직한 재정정책의 기초하에서 예산 심의에 임하지 않는다면 국회를 통한 정치과정이 「negative sum game」으로 귀결될 수밖에 없다.

교과서적인 논의에 불과할지 모르나, 원론적인 관점에서 국회의 주요 교섭단체가 각기 부문별 정책 포지션과 향후 국정 운영의 비전을 뒷받침할 재정정책의 총괄적 네트워크를 마련하고, 이를 가능케 하는 대안적 예산배분 구도를 구체화하여 제시하는 정치권의 기풍이 조속히 정착되어야 한다.

의원들이 당해 지역의 사업을 하나라도 늘려잡으면 자신의 소임을 다했다는 식의 파편적(fragmented) 예산심의 방식이나 예산 국회 말미에 예산결산위원회에서의 교섭단체간 무원칙한 주고 받기식 타협이 예산심의 과정의 근간을 이루는 한, 예산 심의에 있어 국회 활동의 정당성을 찾아보기 어려울 것이다. 더 나아가서 국회 심의과정에서 다수 의원들이 노심초사하는 경향이 있는 지역개발 등 국토구조의 개편에 관한 사업예산을 유치·확대하려는 행태는 지양되어야 한다.

선거를 앞두고 정권 경쟁에서 승리하기 위해 초조할 수밖에 없는 주요 정당들은 지역기반 내의 대규모 SOC 사업을 관철하기 위한 노력이 과열될 것으로 전망된다. 그러한 사업 확보를 위한 정치권의 경쟁이 불가피하다고 치더라도 사업 착수의 최적 시기와 최적 규모를 찾아내는 작업이 수반되어야 한다. 어떻게 보면 국회의 주요 교섭단체가 공히 인정하는 긴급한 사업을 제외하고는 지역성 대규모 신규 사업의 계상을 함께 자제하는 신사협정(?)의 체결이 국민들을 신선하게 만들 수도 있다.

기술적 측면에서는 중장기재정계획의 기반위에서, 그리고 긴축재정 기초하에서 예산심의에 임하는 것도 정치성 예산 결정을 완화할 수 있는 하나의 방안으로 고려해 볼 수 있다.

지금까지 행정부 제출 예산안에 이미 수용된 당정협의를 여당의 몫, 그리고 국

회의 심의는 야당의 몫이라는 時差別 정치적 예산배분의 관행을 타파하는 것도 여야 공히 정치성 예산의 굴레에서 벗어날 수 있는 방안의 하나라고 간주된다.

앞서 언급한 바와 같이, 당해 연도의 경쟁적 예산심의 분위기 못지 않게 상당 기간 동안 정치적 정책선택 결과 이루어진 재정구조의 경직화와 사전적인 재원 확정으로 인한 자원배분의 왜곡을 완화하려는 노력도 국회 예산심의 과정에서 토론되어야 할 제도 개선과제임에 틀림없다.

사실상 대통령 선거, 정권이양기를 앞두고 있다고 해서만 정치성 예산이 돌출되는 것은 아니다. 그 동안 수년 동안 고착되어 온 자원배분의 왜곡을 완화하려는 뼈아픈 구조조정 노력에 대한 국회 아니면 최소한 정부의 이니셔티브가 없다면, 정치성 예산에 대한 대응 노력은 반감될 수밖에 없다.

올해의 대선과 내년의 지방선거에 앞서, 주요 정당들이 광범위한(all court pressing) 정책 공약을 제시하는 것이 불보듯 뻔한 상황이다. 이러한 공약 남발은 자기 발에 자기가 족쇄 채우는 격으로 궁극적으로는 자기 당의 지지 확산에도 그렇게 도움이 되지 않는다고 볼 때, 국민 부담(추가 예산 계상이 긴요한)이 수반되는 정책 공약은 각 정당이 자제하는 성숙된 분위기가 기대된다. 정치적 경쟁에 경도된 나머지 각 정당들이 이러한 기대에 부응치 못할 경우에는, 역시 공론화 과정을 통한 외부통제장치가 효과적으로 작동되어야 한다. 이런 점에서 이번 대선과정에서는 주요 언론매체와 시민단체들이 각 정당의 선거공약에 대한 과학적이고 객관적인 분석·평가 활동을 체계적으로 수행하여 그 문제점과 부작용을 공론화함으로써 정치성 예산 결정의 단초를 철저히 차단하는 데 노력하는 것이 필요하다.

더 나아가서 이러한 공론화 과정을 통해 각종의 선거 공약을 단기적 시각에 입각하여 해당 연도의 예산에 반영하려고 지나치게 집착하는 행태를 적절히 통제하여야 할 것이다. 그리하여 중장기적 시각에서 선거 공약의 타당성을 검증하고 국민적 공감대를 형성한 다음에 이를 예산에 투영하려는 장기적이고 전략적인 노력을 유도하여야 한다. 그러한 활동은 부수적으로 정당간 합리적인 정책 경쟁의 풍토를 조성하는 데에도 일조하게 될 것이다.

다른 한편으로 예산심의에 임하는 국회에서는 정치성 공약의 단초가 되는 타당성 조사비, 법률안 개정 등을 정부 이양기의 과도기에 해당하는 이번 정기 국회에서 만큼은 상호 견제와 균형을 통해 최소화하려는 노력이 전개되어야 할 것이다.

5. 事前的 재원배분구도의 고착과 재정구조의 경직성

최근 수년간 특정부문의 구조조정 노력의 일환으로, 예산배분의 규모를 조세수입 또는 지출규모와 연계하여 사전적으로 확정하는 작업이 전개된 바 있다. 그러한 작업이 특정부문에 최소한도의 재원을 공여함으로써 해당부문의 정책목표에 접근하는 활동을 보장한다는 의미에서 일용 이해할 수 있으나, 그러한 과정에서 투자의 효율성이나 집행과정에서의 성과향상을 판별할 여지가 적어질 뿐 아니라 재정구조의 경직성을 심화시킬 수 있다는 점에서 향후 전반적인 점검이 필요한 사안이다.

특히 이러한 사전적 재원 배분 획정이 특정 집단의 정치과정을 통한 끈질긴 이익 투입의 결과로 형성된 것이라면 분명 공공재원의 효율적 배분을 제약할 여지가 있다. 사실상 특별법 제정을 무기로 특정 분야에 대한 사전적 재원배분을 도모하는 것은 「우리 분야가 제일 중요하다」, 「우리 분야에 지출의 우선순위가 주어져야 한다」는 등 국민경제적 관점에서 지출의 우선순위를 균형있게 고려하지 않는 소위 「섹터 이기주의」 또는 재원할거주의의 양상을 띠 우려가 있다. 사실상 이와 같은 재원할거주의에 정치권이 굴복하는 것 자체가 바로 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있는 「정치성 예산」의 핵심이라고 말할 수 있다.

이와 같은 사전적 재원배분구도가 고착될 경우, 재정운영의 탄력성을 상실하여 정치·경제 환경변화에 수반하는 재정의 보편적 대응능력을 약화시킬 수 있을 뿐 아니라 확보된 재원의 사후관리노력이 미흡하여 재원관리의 비효율이 노정되는 가운데 해당부문의 일정 정책목표를 달성한 이후에도 재원배분구도의 복원이 어렵게되는 수가 있음에 유념할 필요가 있다

특히 사회적 취약부문으로 간주되는 농어촌 또는 중소기업부문, 국가적 정책과제의 일환으로 추진되는 교육개혁과 과학기술부문에 있어 사전적 재원배분 목표 설정은 단년도 예산편성이 초래하는 재원배분의 불안정성을 극복하고 해당분야의 지출규모를 보장하기 위한 의도에서 비롯된 것임은 분명하나, 한정된 조세부담율과 가용재원의 범위내에서 정부지출의 사회·경제적 성과를 극대화해야 한다는 측면에서 예산편성 및 심의과정을 통하여 해당분야의 재원규모와 지출구조를 영기준 관점에서 출발하여 재평가하려는 노력이 긴요하다. 사실 이러한 노력이 국회가 지향해야 할 예산 개혁의 중추라고 할 수 있다.

〈표 2〉 사전적 재원배분구도에 입각한 주요 부문별 예산내역

(단위: 억원)

사전적 세원분할	지방교부세	62,847	
	지방양여금	23,560	
	교육재정교부금	84,849	
	지방교육양여금(교육세)	40,876	
	교통세	35,558	소계:
	농어촌특별세관리특별회계	15,900	263,590(A)
사전적 세출분할(암목적 · 명시적 동의에 의한 세출확대 분야 포함)	교육환경개선특별회계	4,000	
	농어촌구조개선특별회계	46,703	
	연구개발	6,124	소계:
	중소기업부문 지원	21,740	78,567(B)
총계			342,157(C)
국세추계액			560,978(D)
A/D = 0.47, B/D = 0.14, C/D = 0.61			

주: 1996년도 예산안 기준

〈표 2〉에 표시된 바와 같이 지방교부세 등 법률에 의거하여 사전적 세원분할이 이루어지거나 목적세를 통하여 특정부문에 재원배분이 의무적으로 이루어져야 하는 재원규모만 26조 3590억원에 이르고 있는데, 이는 국세수입의 47%에 해당한다. 이에 추가하여 교육개혁관련 법률에 의거 매년 정례적 지출이 이루어져야 하는 교육환경개선 특별회계의 4000억원, 98년까지 42조원의 투자규모로 책정된 농어촌구조 개선사업의 일환으로 지출되어야 하는 농어촌 구조개선 특별회계 4조 6703억원, 2000년까지의 연차계획에 따라 재원이 배분되어야 하는 G7 project를 포함한 연구개발예산(6,124억원), 그리고 예산증가규모가 최소한 20%를 넘어야 한다는 정부내의 공감대를 토대로 증액수준이 경직화되어 있는 중소기업부문을 포함하면 34조 2157억원에 이르게 된다. 이러한 규모가 96년 국세수입 추계액의 61%에 달하게 된다는 점에서 재원의 사전적 배분을 목표로 하는 각종 법령과 정치권의 기존 공약을 zero-base에서 재평가할 필요가 있다.

더 나아가서 대선을 앞두고 정파간 정치적 경쟁이 그 어느 때보다도 심화되고 있어 표의 획득을 극대화하기 위해 부문별 이익에 영합한 나머지 사전적 재원배분 구도가 더욱 공고화되고 확대재생산될 수 있는 여지가 높다는 점을 유념할 필요가 있다. 사실상 국가 재정의 국민경제적 성과를 향상시키기 위해서는 지출의

우선순위에 따른 탄력적인 재정결정의 폭을 확대해 나가야 한다. 그럼에도 불구하고 정치적 경쟁이 심화되는 환경하에서는 기존의 사전적 재원배분구도가 완화되기보다는 오히려 확대재생산될 여지가 높다는 것이다. 이 점은 분명 우리가 경계해야 될 일임에 틀림없다.

참고문헌

- 경제기획원 예산실, 『예산개요』, 1993-7, 각 연도.
- 경제기획원, 『예산개요 참고자료』, 각 연도
- 김대영, 『지방세계계의 합리적 조정방안』, 서울 : 한국지방행정연구원, 1996.
- 김동건·김수근·곽태원·이필우, 『주요국의 재정정책 —미국, 캐나다, 독일, 일본편—』 (대영문화사, 1992), pp. 101-112.
- 내무부, 『지방세연혁집』, 제 2 권, 1996.
- 대한민국정부, 『신경제 5 개년계획』, 1994.
- 박홍식, 「중앙정부와 지방정부간의 관계」, 『성곡논총』, 제21집 (성곡학술 문화재단)
- 연하청, 「사회개발의 정책과제와 재정의 역할」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1987.
- 오연천, 「소득분배의 개선을 위한 재산과세의 개편방향」, 『국가예산과 정책목표』 (한국개발연구원, 1988), pp. 221-272.
- 오연천, 「정부기능의 조정과 사회집단의 자율화」, 『월간조선』, 1988. 3, pp. 308-315.
- 오연천, 『한국조세론』 (박영사, 1992), pp. 408-409.
- 오연천, 「소득분배개선을 위한 재산과세의 개편방향」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1988.
- 오연천, 「국가기간진산망을 활용한 one-stop 행정서비스 제공방안 연구」, 1995.
- 오연천, 「정부기능재조정과 재정개혁」, 『한국행정연구』, 제 2 권 제 2 호, 1993 여름호.
- 오연천, 「지방재정」, 한국재정40년사편찬위원회, 『한국재정40년사』, 제 7 권, 서울: 한국개발연구원, 1991.
- 유 훈, 『재무행정론』 (법문사, 1984), pp. 369-372.
- 이준구, 『소득분배의 이론과 현실』 제 2 관(다산출판사, 1992), pp. 93-150.

- 이계식·박완규·박종구, 『중앙·지방정부간 관계 및 재원조정』, 서울: 한국개발연구원, 1996.
- 이준구, 『재정학』, 다산출판사, 1994.
- 재무부, 『한국의 재정통계』, 1996.
- 재정경제원, 1997년 예산안 설명자료, (1996).
- 정보통신부, 『정보화 촉진을 통한 국가경쟁력 강화: 일본의 정보화 구상과 행정 정보화 추진방향』, 1995.
- 정용덕, 「정보화를 통한 행정개혁의 전개방향」, 94 통신학술연구과제, 1995. 3.
- 정진호·오연천 외, 『지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영』, 한국경제연구원, 1995.
- 한국전산원, 『정보화 백서』, 1995.
- 한국개발연구원, 『재정통계자료집』, 1996. 3.
- Claude GIRAULT, 「Les relations financières de l'État et des collectivités locales: mode d'emploi」, Berger-Levrault, 1993.
- IMF, 「Government Finance Statistics Yearbook」, 1997.
- J.-M. Marin. and J. Muret. 「Les Budgets Communaux, Syros」, 1995
「Journal officiel de République Française」, Décembre 1993.
- J. Rawls, 「A Theory of Justice」, Harvard University Press, 1971.
- P.F. Drucker 저, 김용국 역, 『새로운 현실』 (시사영어사, 1989), pp. 74-77.
- 앨빈 토플러 저, 이규행 역, 『권력이동』, 한국경제신문사, 1990.