

# 총액배분자율편성 예산제도: 이상과 현실의 괴리

김은지\*

유지연\*\*

김상현\*\*\*

## 〈目 次〉

- |                      |                        |
|----------------------|------------------------|
| I. 머리말               | IV. 실증분석: 한국의 현실 및 시사점 |
| II. 이론적 논의 및 기존연구 검토 | V. 맺음말                 |
| III. 분석모형 및 함의       |                        |

## 〈요 약〉

본 연구는 총액배분자율편성 예산제도가 성공하기 위한 요건을 이론적 모형을 통해 분석하고, 우리나라에서의 제도 운용 현황을 엄밀하게 진단하고 시사점을 얻고자 하는 데 목적이 있다. 특히, 기존연구에서 고려의 대상에서 제외되었던 이익집단과 국회의원의 로비 그리고 중앙예산기관의 권한 추구 행위 등이 제도의 성공요건과 어떠한 관계가 있는지 분석했다는 점에서 의미를 갖는다. 이론 모형을 통해 분석한 결과 총액배분자율편성 예산제도가 실효성을 거두기 위해서는 중앙예산기관과 사업담당 부처의 자기이익 추구 정도, 예산당국의 정부사업에 대한 정보력, 이익집단과 정치인의 영향력, 사후평가 및 환류의 엄격함 등에 달려있다는 결론을 도출하였다. 그리고 이러한 요건들이 한국에서 성숙되어 있는지를 실증자료를 토대로 분석한 결과, 한국은 이익집단과 정치인의 영향력에 취약하고 사후평가 및 환류의 엄격함이 부족한 것으로 나타났다.

【주제어: 총액배분자율편성 예산제도, 예산편성, 정보의 비대칭성】

\* 제1저자, 한국여성정책연구원 성인지예산센터 부연구위원(ejkim@kwdimail.re.kr)

\*\* 교신저자, 서울대학교 행정대학원 박사과정(jyyoo1773@snu.ac.kr)

\*\*\* 공동저자, 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구원 겸무연구원(sanghkim@snu.ac.kr)

논문접수일(2016.4.26), 수정일(2016.6.20), 게재확정일(2016.6.23)

## I. 머리말

대한민국 행정부는 지난 10여년에 걸쳐 많은 제도개혁을 단행하였다. 그 일환으로 국가의 재정과 관련된 제도들도 개편되거나 새로 도입되었는데, 그 중 하나가 총액배분자율편성 예산제도이다. 총액배분자율편성 예산제도는 4대 재정개혁의 일환으로 2004년도에 시범적으로 실시되었고 지금까지 제도의 실효성을 거두기 위한 노력이 다각적으로 이루어졌으나, 한편으로는 논란의 대상이 되기도 하였다.

특히, 사업담당 부처에서는 '총액배분자율편성'이라는 제도의 이름이 암시하듯이 사업부처의 자율성을 보장해주기를 요구하지만, 실제로 부처의 자율성 보장이 미흡하다는 불만이 제기되어 왔다. 반면, 중앙예산기관인 기획재정부는 동 제도의 핵심은 국가의 전략적 자원배분 및 재정건전화임을 강조하며, 사업부처의 이와 같은 불만에 공감하지 않고 있다. 제도 운용의 측면에서 기존의 운용방식(bottom-up)과 별다른 차이가 없다는 소리가 들리기도 한다.<sup>1)</sup>

한편, 총액배분자율편성 예산제도는 여러 측면에서 학술 연구의 대상이 되어 왔다. 전략적 자원 배분 또는 사업부처의 자율성 보장이라는 제도의 도입 배경에 걸맞은 효과를 거두고 있는지 여부를 분석하거나, 외국사례와의 비교를 통하여 우리나라에서의 동 제도의 운용상의 문제점을 지적하고 개선방안을 제시하는 연구 등이 그것이다. 본 연구는 총액배분자율편성 예산제도를 둘러싼 다양한 논의 중 제도가 성공하기 위한 요건 분석에 초점을 맞춘다. 특히, 이익집단과 국회의원의 로비 그리고 중앙예산기관의 권한 추구 행위 등이 동 제도의 운영에 어떠한 영향을 미치는지 연역적 미시방법론을 이용하여 살펴보고 앞으로의 제도운용 방안에 관한 시사점을 도출하고자 한다.

이후의 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. II절에서는 총액배분자율편성 예산제도의 의의 및 이론적 배경, 최근 운용 현황을 살펴보고, 기존연구에 대해 검토한다. III절은 성공요건을 고찰하기 위한 이론적 모형을 담고 있으며, IV절에서는 실제 자료를 통하여 우리나라에서 총액배분자율편성 예산제도가 성공하기 위한 요건들이 성숙되어 있는지에 대해 살펴본다. 마지막 V절은 정책적 시사점과 연구의 한계를 위주로 한 결론을 보여준다.

1) 권민경(2007)은 총액배분자율편성 예산제도 도입 이후 부처의 자율성이 실제로 증가하였는지를 실무 공무원들을 대상으로 인터뷰와 설문조사를 수행하였는데, 연구결과에 따르면 실무에 있는 공무원들은 총액배분자율편성 예산제도가 의도했던 자율성 증대 효과를 느끼지 못하고 있었으며, 오히려 자율성이 제약되고 있다는 응답결과가 도출되었다.

## II. 이론적 논의 및 기존연구 검토

### 1. 총액배분자율편성 예산제도의 의의 및 특징

총액배분자율편성 예산제도는 참여정부 출범과 발맞추어 국가재정운용계획, 성과관리제도, 디지털예산회계시스템과 함께 4대 재정개혁의 일환으로 도입되었다. 주요 선진 국가의 경우, 증가하는 재정적자 및 국가채무를 효과적으로 통제·관리할 목적으로 총액배분자율편성예산제도를 도입하였으나, 우리나라는 서구국가들과는 제도 도입의 배경이 조금은 다르다. 우리나라는 제도 도입 당시 재정건전성의 악화가 우려할만한 수준이 아니었기 때문에 재정건전성 관리 목적보다는 참여정부가 지향하는 “분권”과 “참여”라는 가치에 부합하게 총액배분자율편성 예산제도를 도입한 것이다(강태혁, 2006). 총액배분자율편성 예산제도는 기존의 예산편성방식과 비교해 볼 때 그 특징이 뚜렷이 구분되고 개념이 명확해진다(Ljungman, 2009; 김상헌, 2014).

첫 번째 특징은 재원배분의 순서가 변화한 점이다. 기존에는 ‘각 사업부처의 예산 요구, 중앙예산기관의 개별 사업 예산 심사, 총지출규모의 결정’의 순서로 예산편성이 이루어졌다면, 총액배분자율편성 예산제도가 도입된 이후에는 ‘총지출규모 검토 및 지출 한도의 설정, 각 부처의 담당 사업에 대한 예산편성 및 예산 요구, 중앙예산기관과 협의·보완을 통해 최종 정부예산안 확정’의 순서로 변화하였다. 이와 같은 재원배분 순서의 변화는 기존 예산편성방식의 한계를 극복하는데 유용하였다. 우선, 중장기적 관점에서 전략적·거시적으로 예산편성과 재정운용 방안을 마련하게 되었으며, 이에 따라 재정건전성의 효과적인 관리 및 재정규율의 확보가 이루어지게 되었다. 이와 더불어 사업담당 부처의 전문성 및 현장경험을 반영한 예산편성이 가능하도록 제도화하여 사업우선순위에 입각한 예산편성이 이루어지게 되었다.

두 번째 큰 특징은 예산편성 주기의 변화이다. 기존의 예산제도 하에서는 약 4개월의 기간 동안에 걸쳐서 예산편성이 이루어졌는데, 총액배분자율편성 예산제도 하의 예산편성기간과 비교해볼 때 상대적으로 단기적인 기간이라 할 수 있다. 이는 예산편성과정에서 충분한 논의가 이루어지는 것에 제약이 되는 요인이었다. 총액배분자율편성 예산제도 도입이 이루어진 후에는 매년 1월 국가재정운용계획의 수립과 함께 예산편성이 시작되고, 9개월에 걸쳐 예산편성이 이루어진다. 기존 예산제도와 비교했을 때 예산편성에 집중할 수 있는 시간이 많아져 보다 충분한 논의가 이루어질 수 있게 되었다. 또한, 총액배분자율편성 예산제도 도입 이후에 중앙예산기관의 예산편성 및 검토 기간이 단축되고

사업담당 부처의 예산요구서 작성 기간이 확대되어 부처의 전문성을 반영한 심도 있는 예산편성이 가능하게 되었다.

## 2. 총액배분자율편성 예산제도의 최근 운용현황

총액배분자율편성 예산제도의 최근 운용현황을 ① 지출한도, ② 중앙예산기관과 부처의 기능분담체계, ③ 국회의 예산심의과정을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 총액배분자율편성 예산제도의 성공적인 운영을 위한 핵심은 지출한도의 설정이다. 따라서 지출한도를 설정하는 국가재정전략회의에서 지출한도를 설정하는 본연의 역할을 제대로 수행하고 있는지, 지출한도를 국가의 거시적·전략적 판단에 따라 설정하고 통보받은 지출한도 내에서 각 부처가 지출한도를 잘 준수하였는지가 총액배분자율편성 예산제도의 내실있는 운영의 핵심 전제조건이라고 할 수 있다.

먼저 최근 국가재정전략회의의 운영방식을 살펴보면 지출한도에 대한 깊이 있는 논의보다는 재정정책의 목표, 분야별·부처별 주요 재정개혁 과제 등에 대한 논의를 위주로 하고 있었다. 즉 국가재정전략회의의 본연의 기능인 지출한도 설정에 대한 논의가 제대로 이루어지지 않고 있는 것이다. 다음으로 지출한도의 설정방식을 살펴보면, 여전히 상향식 방식으로 설정하고 있다. 국가의 거시적 경제상황 등을 반영하여 큰 그림을 바탕으로 지출한도를 설정하기보다는 세부사업별 예산을 편성하는 것과 같이 상향식으로 설정하고 있다. 이외에도 각 부처는 지출한도를 외형적으로 준수하는 시늉만 할 뿐 엄격하게 준수하고 있지 않는 실정이다.<sup>2)</sup> 다시 말해서, 각 부처는 의무지출 및 국책사업과 같은 사업을 의도적으로 제외 혹은 과소 요구한 이후에, 추후 사정변경 등을 사유로 하여 지출한도를 벗어나 추가적으로 예산을 요구하고 있어 도덕적 해이 현상이 나타나고 있다.

또한, 총액배분자율편성 예산제도는 이전 예산편성 방식에 비해 부처의 자율성 및 책임성을 높여 예산편성에 관해 중앙예산기관과 부처 간 책임을 분담하고자 하였다. 하지만 우리나라는 전통적으로 매우 집권적인 예산운영체계를 갖고 있다. 따라서 부처가 할당받은 지출한도 내에서 자율적인 예산편성을 할 수 있도록 하였지만, 중앙예산기관은 부처가 예산편성을 마치고 제출한 사업별 예산요구안에 대해 재정원칙의 준수 여부를 확인하고 보완하는 과정을 책임진다. 중앙예산기관은 국가 전체적인 재정운용의 책임을 지고 있으므로 이와 같은 협의·보완 과정은 필수적이라고 할 수 있어 부처 간 기능

2) 2009년~2014년 예산안 지출한도 미준수기관의 수가 12개 → 11개 → 9개 → 15개 → 12개 → 8개로 나타나 증감을 반복하고 있다. 이를 볼 때, 사업담당 부처는 통보받은 지출한도를 엄격하게 준수하고 있지 않은 것을 알 수 있다(기획예산처 보도자료, 2007; 기획재정부 내부자료, 2013).

을 분담을 하려는 취지는 달성하기 어려워 보인다.

마지막으로, 총액배분자율편성 예산제도를 도입·운영하여 성과를 나타내고 있는 서구 국가들은 의원내각제 국가들이지만, 우리나라는 대통령제 국가이기 때문에 국회의 예산심의과정에서 정부가 제출한 예산안이 대부분 수정되고 있다(강태혁, 2006). 총액배분자율편성 예산제도의 효력이 발휘되기 위해서는 의원내각제 국가들과 같이 국회에서 예산안의 수정이 거의 이루어지지 않아야 할 것이다. 하지만 우리나라는 국회의 예산심의과정에서 정부예산안이 대부분 수정되고 있어 이는 총액배분자율편성 예산제도의 도입취지를 퇴색시키는 요인으로 작용한다고 할 수 있다.

### 3. 총액배분자율편성 예산제도의 이론적 배경

이론적 측면에서 총액배분자율편성 예산제도는 공유지의 비극(the tragedy of the commons)과 정보의 비대칭성(information asymmetry) 이론으로 설명할 수 있다. 예산은 내재적으로 배제불가능성과 경합성의 특성을 갖는 공유재(common pool resources)로 볼 수 있기 때문에 예산의 배분 시 공유지의 비극이 나타나게 될 가능성이 크다. 공유지의 비극이 발생하게 되면 예산이 지속적으로 증가하여 총량적 재정규율(aggregate fiscal discipline)을 해치게 된다(하연섭, 2010). 이에 대해 하연섭(2010)은 전체에 대한 책임은 중앙예산기관이 지도록 하고, 부분에 대한 책임은 부처의 장관이 지게 하여야 공유지의 비극을 감소시킬 수 있다고 주장한다. 이와 비슷한 맥락으로 Ljungman (2009) 역시 Top-down 예산제도가 공유지의 비극을 막을 수 있는 방안이라고 보고 있다.

또한 정보의 비대칭성 이론에 의하면, 총액배분자율편성 예산제도는 기존 예산편성의 비효율적인 관행(즉, 부풀리기식 예산요구)을 극복할 수 있는 제도이다(홍종관·허경, 2014). 기존의 상향식 예산편성 하에서는 예산요구안에 대해 긍정적 정보만을 중앙예산기관에 제공하여 예산총액 극대화 전략을 보이는 것이 유리했다면, 총액배분자율편성 예산제도로 바뀐 후에는 할당된 지출한도 내에서 사업에 대해 많은 정보를 갖고 있는 사업부처에서 자율적으로 예산을 편성하게 되므로 예산총액의 극대화를 보일 유인이 감소하였다.

### 4. 기존연구의 검토

전략적 자원배분 및 재정건전성 제고라는 제도의 도입 배경의 중요성을 반영하듯, 총액배분자율편성 예산제도에 관하여 여러 측면에서 연구가 이루어져 왔다. 김상현(1998)

은 예산편성을 중앙예산기관과 사업부처 사이의 정보의 비대칭성 문제로 보고, 상향식 편성과 하향식 편성은 양자 사이의 정보의 양에 따라 장단점이 결정된다고 주장하였다. 배득중(2004)은 Bottom-up 예산제도가 갖는 근본적인 한계점을 극복하기 위하여 도입한 총액배분자율편성 예산제도의 도입효과를 평가하고 개선방안을 제시하였다. 강태혁(2006)은 외국사례와의 비교를 통하여 한국의 총액배분자율편성 예산제도의 문제점을 지적하고 있으며, 윤성식(2006)은 총액배분자율편성 예산제도의 도입으로 예산요구가 감소한 것을 대표적 예로 들어 제도가 효과적이라고 주장하고 있다. 같은 맥락으로, Gang(2009)은 예산제도와 배분적 효율성 측면의 예산과정 결과 간 관계를 살펴본 결과, 총액배분자율편성 예산제도 도입 이후 부처의 예산 과다요구 관행 및 중앙예산기관의 과도한 예산 삭감 행위가 감소했음을 보이고 있다. 한편, 권민경 외(2009)는 예산실무자 면접조사를 토대로 제도 실시 이후 중앙예산기관의 통제가 오히려 강화되었다고 결론지었다. 함성득 외(2010)는 교육과학기술부를 대상으로 실증분석을 한 결과, 총액배분자율편성 예산제도의 도입으로 전략적 자원배분이 가능해지고 점증적 예산편성 관행이 개선되었다고 보았다. 한편, 총액배분자율편성 예산제도에 관한 국외 연구는 그리 많은 편은 아니다. Ehrhart et al. (2001)는 Bottom-up 제도와 Top-down 제도를 구분하여 정의하고, 중위투표자 모형을 이용하여 불완전한 정보 하에서 두 제도를 비교하였다. 분석결과, Top-down 예산제도(총액배분자율편성예산제도)가 Bottom-up 예산제도보다 항상 예산절감에 효과가 있는 제도가 아닌 것으로 나타났다. Ljungman (2009)은 Top-down 제도의 논리를 Bottom-up 제도와 비교하여 설명하고, Top-down 예산제도를 활용할 때 고려해야 할 요소를 논의하였다.

기존연구를 살펴본 결과, 총액배분자율편성 예산제도에 관한 기존 연구는 현 제도를 평가하는 데 목적을 두고 있는 것을 알 수 있으며, 동 제도 도입의 효과에 대한 평가는 일관되지 않음을 알 수 있다. 본 연구는 총액배분자율편성 예산제도를 둘러싼 다양한 논의 중 제도가 성공하기 위한 요건 분석에 초점을 맞춘다. 특히, 이익집단과 국회의원의 로비 그리고 중앙예산기관의 권한 추구 행위 등이 동 제도의 운영에 어떠한 영향을 미치는지를 연역적 미시방법론을 이용하여 분석한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 가진다 하겠다.

### Ⅲ. 분석모형 및 합의3)

#### 1. 기본모형

앞에서 살펴보았듯이, 총액배분자율편성 예산제도의 기본 취지는 사업담당 부처가 예산을 요구하고 중앙예산기관이 이를 조정하는 기존의 상향식(bottom-up) 방식에서 탈피하여, 부처별 예산총액이 전략적으로 결정되면 부처가 그 한도 안에서 편성권을 가지고 자율적으로 사업을 선택하는데 있다. 이 제도의 목적은 사업을 직접 담당하는 부처에 구체적 사업 및 예산의 우선순위 결정권을 부여함으로써 사업의 효율성 및 효과성을 제고하는데 있다 하겠다.

총액배분자율편성 예산제도가 가지는 효과를 고찰하기 위한 모형을 설정하기 전에, 먼저 사회적 최선상태가 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다. 사회적 최선상태를 도출하기 위하여 자선적인 사회계획자(benevolent social planner)가 존재한다고 가정하면, 그의 문제는 다음과 같은 수식으로 요약될 수 있다.

$$\begin{aligned} \max_{k_i} \quad & W(k_1, k_2, \dots, k_n) \\ \text{s.t.} \quad & \sum_{i=1}^n C_i(k_i) \leq \bar{B}. \end{aligned} \quad (1)$$

위식에서  $k_i$ 는  $i$ 번째 정부사업의 규모를 의미하고,  $W(\cdot)$ 는 사회후생함수,  $C_i(k_i)$ 는 사업  $k_i$ 를 추진하는데 드는 비용,  $\bar{B}$ 는 주어진 총예산을 나타낸다. 따라서 수식 (1)은 사회계획자가 주어진 총예산의 범위에서 사회후생을 최대화하기 위하여 노력한다는 것을 의미한다.

위식의 해를 구하기 위한 1계 필요조건을 정리하면 다음과 같다. 아래 식 (2)는 각 정부사업의 한계후생과 한계비용의 비율이 모든 사업에 대하여 동일하도록 정부사업이 추진되어야 한다는 것을 의미한다.<sup>4)</sup> 식 (3)은 주어진 모든 예산이 사업추진에 사용되어야 한다는 것을 나타낸다. 정부사업이 사회적 효용을 증가시킨다면 총예산은 모두 소진되어야 하므로 부등식은 항등식으로 성립한다.

3) “김상현(2014). 총액배분자율편성예산제도 평가 및 개선방안 연구. 기획재정부”의 도출과정을 따름 (pp. 90-95)

4) 여기에서  $\lambda$ 는 라그랑지 승수(Lagrange multiplier)를 나타낸다.

$$W'_{k_i} = \lambda C'_{k_i}, \quad \forall i = 1, \dots, n \quad (2)$$

$$\sum_{i=1}^n C_i(k_i) = \bar{B} \quad (3)$$

이상에서 살펴본 정부의 사업결정은 자선적인 사회계획자를 상정한 사회적 최적에 해당된다. 그러나 이와 같은 설정은 비현실적이므로 사업부처가 존재하는 현실적인 문제를 생각해보자. 여기에서도 아직 중앙예산기관과 같은 존재는 없고 사업담당부처는 한 개 있는 것으로 가정한다.<sup>5)</sup> 정부사업을 담당하는 사업부처는 사회적 후생을 고려할 뿐만 아니라 이익집단이나 국회의 영향력에 노출되어 있는 것이 현실이다. 또한 그들은 그들 스스로의 목적도 가지고 있다고 보는 것이 타당하다. 예를 들면, 자신들의 영향력을 확대하기 위하여 이러한 기능에 부합하는 사업을 크게 할 동기를 가지고 있다고 할 수 있다. 이러한 가정을 바탕으로 사업부처의 문제를 표현하여 보면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \max_{k_i} V[W(k_1, k_2, \dots, k_n), I(k_1, k_2, \dots, k_n), L(k_1, k_2, \dots, k_n), O(k_1, k_2, \dots, k_n)] \quad (4) \\ \text{s.t. } \sum_{i=1}^n C_i(k_i) \leq \bar{B}. \end{aligned}$$

위식에서  $V[\cdot]$ 는 사업담당 부처의 목적함수인데, 이것은 사회적 후생인  $W(\cdot)$ 뿐만 아니라 정부사업들이 이익집단에 가져다 주는 이득을 나타내는  $I(\cdot)$ , 국회의원들이 정부사업에서 얻게 되는 이득(득표 또는 지지)을 의미하는  $L(\cdot)$ , 그리고 자신들의 영향력 확대를 나타내는  $O(\cdot)$ 로 구성된다. 이것은 곧 사업담당 부처가 사회적 후생뿐만 아니라, 이익집단이나 국회의원의 이득 그리고 자신들의 영향력 확대를 위해 일한다는 것을 의미한다.

식 (4)의 해를 구하기 위한 1계 필요조건은 다음과 같다.<sup>6)</sup>

$$\frac{\partial V}{\partial W} W'_{k_i} + \frac{\partial V}{\partial I} I'_{k_i} + \frac{\partial V}{\partial L} L'_{k_i} + \frac{\partial V}{\partial O} O'_{k_i} = \omega C'_{k_i}, \quad \forall i = 1, \dots, n \quad (5)$$

5) 사업담당 부처가 여러 개 있는 경우 사업부처간의 상호작용으로 인하여 보다 복잡한 모형을 고려하는 것이 타당하나, 이것은 추후의 연구과제로 남기기로 한다.

6) 여기에서  $\omega$ 는 라그랑지 승수(Lagrange multiplier)를 나타낸다.

$$\sum_{i=1}^n C_i(k_i) = \bar{B} \tag{6}$$

식 (2)와 식 (5)를 비교하여 보면 부처가 선호하는 사업이 사회적 최적상태와 달라질 수 있다는 것을 알 수 있다.<sup>7)</sup> 부처가 선호하는 사업이 사회적 최적과 같아지는 경우가 오히려 예외가 된다는 점을 쉽게 볼 수 있다. 부처가 선택하는 사업이 사회적 최적과 멀어지는 정도는 이익집단의 이익과 국회의원들의 이익 그리고 자신들의 영향력 확대가 사업담당 부처의 목적함수에서 차지하는 상대적 비중( $\frac{\partial V}{\partial I}, \frac{\partial V}{\partial L}, \frac{\partial V}{\partial O}$ ), 그리고 특정 사업이 이익집단이나 국회의원의 이익 그리고 자신들이 영향력을 증대시키는 정도( $I'_{k_i}, L'_{k_i}, O'_{k_i}$ )에 크게 의존하게 된다.

## 2. 모형의 함의 및 문제해결 방법

위에서 보았듯이, 사업담당 부처가 전적으로 사업을 선택할 경우 사회적 최적과 멀어질 개연성이 크다. 이것은 자신들의 영향력 확대, 이익집단의 로비 그리고 국회의원의 개입 등에 기인한다. 이와 같은 현상이 존재할 때 사회적 후생손실이 발생하게 되는데, 이러한 문제를 해결하기 위한 방법에는 여러 가지가 있을 수 있다.

사회적 후생손실 문제를 해결하기 위한 방식은 크게 사전적 방식과 사후적 방식으로 나눌 수 있다. 먼저, 사전적 방법으로는 제3의 기관이 사전에 개입하여 문제를 해결하는

---

7) 모형을 좀 더 단순화하면 사회적 최적과 비교하기가 쉬워진다. 즉, 다음과 같이 부처의 문제를 단순화하여 보자(자신들의 영향력 확대는 목적함수에 없는 것으로 가정하자). 여기에서  $\alpha$ 와  $\beta$ 는 사회적 후생과 비교하여 이익집단의 이익 그리고 국회구성원들의 이익이 사업담당 부처의 목적함수에서 차지하는 상대적 비중을 각각 나타낸다.

$$\begin{aligned} & \max_{k_i} [W(k_1, k_2, \dots, k_n) + \alpha I(k_1, k_2, \dots, k_n) + \beta L(k_1, k_2, \dots, k_n)] \\ & s.t. \sum_{i=1}^n C_i(k_i) \leq \bar{B}. \end{aligned}$$

위식의 해를 구하기 위한 1계 필요조건은 다음과 같다. 최적상태에서 멀어지는 정도는  $\alpha$ 와  $\beta$ (사회적 후생과 비교하여 이익집단의 이익 그리고 국회의원들의 이익이 사업담당 부처의 목적함수에서 차지하는 상대적 비중), 그리고 특정 사업이 이익집단이나 국회의원의 이익을 증대시키는 정도(한계 이익증대)에 의존하게 된다.

$$W'_{k_i} + \alpha I'_{k_i} + \beta L'_{k_i} = \lambda C'_{k_i}, \quad \forall i = 1, \dots, n$$

$$\sum_{i=1}^n C_i(k_i) = \bar{B}$$

방식이다. 예를 들면, 사업담당 부처가 추진하는 사업의 효과를 제3의 기관인 중앙예산기관이 사전에 심사하여 최적상태와 같아지도록 하는 것을 들 수 있다. 즉, 식 (5)에서  $W(\cdot)$ ,  $I(\cdot)$ ,  $L(\cdot)$ ,  $O(\cdot)$  등의 함수에 대한 정보를 중앙예산기관이 사전에 습득하여 최적상태와 같아지도록 하는 것이다.

이 방법의 한계는 이와 같은 함수에 대한 정보를 예산당국이 정확히 알기 어렵다는 것에 있으며, 특히 부처가 담당하는 사업의 사회후생효과( $W(\cdot)$ )를 정확히 알기는 어렵다. 또한 사업담당 부처가 정보를 제한적으로 생성할 동기가 있어 더욱 큰 어려움에 처하게 된다. 이 경우, 점증적으로 예산이 증가하는 연성계약 문제가 발생할 가능성이 커질 수 있다. 뿐만 아니라 중앙예산기관의 조직 또는 소속 공무원의 영향력 확대를 위한 행태를 보일 가능성이 존재할 경우, 이와 같은 해결방식은 어려움에 봉착하게 된다. 반면, 사전적 방법은 사후적 방법에 비하여 이익집단이나 국회의원의 로비에 상대적으로 강하다는 장점을 가지고 있다. 왜냐하면, 제3의 기관이 하나 더 존재하게 됨으로써 이익집단이나 국회의원들이 영향력을 행사하기가 더욱 어려워지기 때문이다.<sup>8)</sup>

사후적 방법은 사업담당 부처로 하여금 사업을 선택하게 하고 사업집행 후에 평가하여 환류시킴으로써 최적상태와 같아지도록 하는 방안이다. 이 방법의 가장 큰 장점은 사회후생효과( $W(\cdot)$ )를 담당부처가 잘 알 수 있다는 것이다. 그러나 이익집단이나 국회의 로비에 상대적으로 취약하며, 사후평가에 의존하므로 환류가 엄격하게 이루어지지 않는 한 최적상태에 이르기 힘들다.

총액배분자율편성 예산제도는 사후적 문제해결 방식의 하나로 이해될 수 있다. 사업담당 부처에 일정한 예산을 배정하고 부처로 하여금 사업의 우선순위를 정하게 함으로써 사회적 후생을 최대화하고자 한다. 그런데, 앞서서도 보았듯이 사후적 방법의 가장 큰 약점은 사업부처가 자신의 이익이나 외부의 영향력에 의해 사회적 후생과 멀어지게 있으며, 이것은 사후평가를 통하여 보완되어야 한다.

위에서 고찰한 것과 같이, 사전적 방법과 사후적 방법은 여러 가지 장점과 단점을 가지며 성패여부 또한 여러 가지 요인에 의해 좌우된다. 이를 요약하자면 다음과 같다.

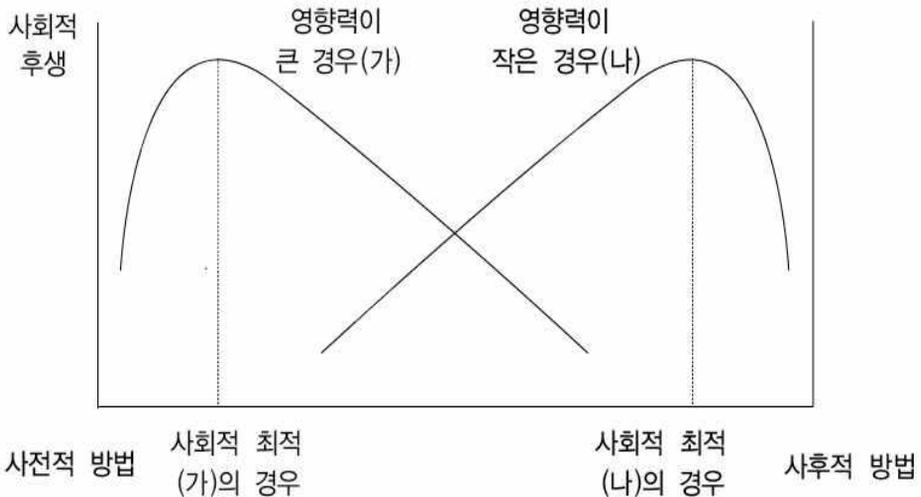
8) 중앙예산기관도 로비에 대해 취약한 면을 가지고 있다. 그러나 다양한 이익집단을 상대해야 하므로 부처에 비해서는 자유롭다. 특히, 정치인들의 로비에는 자유로울 수 없다. 그러나 이 역시 사업담당 부처보다는 자유롭다 하겠다. 이에 대해서는 Dharmaphala (1999)를 참고할 것.

〈표 1〉 사전적 방법과 사후적 방법의 비교

기준	사전적 방법	사후적 방법
사업 결정권 보유	중앙예산기관	사업 담당부처
필요한 정보의 소재	중앙예산기관	사업 담당부처
요구되는 정보생산량	많음	적음
사업부처의 정보 생산 동기	적음	큼
외부에 의한 왜곡 가능성	적음	큼
가장 큰 장점	직접적 사회후생 달성	사업의 사회후생 달성도 높을 수 있음
가장 큰 약점	사업의 사회후생 달성도에 대한 정보가 잘못될 가능성	외부압력에 의한 왜곡
사후평가 및 환류의 필요성	적음	큼

위에서 보았듯이, 어떠한 제도를 선택하는 것이 사회적 후생을 최대화하는가 하는 문제는 그 사회가 처한 조건에 달려있다. 즉, 예산당국과 사업담당 부처의 자기 이익 추구 정도, 예산당국의 사업효과에 대한 정보력, 이익집단과 국회의원의 영향력, 사후평가 및 환류의 엄격함 등에 의존하게 되며, 이것이 제도의 성공여부를 결정짓는 요인이다. 예를 들어 이익집단이나 정치인의 로비가 강한 경우(가)와 약한 경우(나)가 있다고 가정하면 이들의 최적 제도는 다음과 같이 결정된다.

〈그림 1〉 제도의 선택과 사회적 후생



각 사회는 이와 같은 조건들에서 다양성을 가질 수 있으므로 이러한 상황을 종합하여 최적의 제도가 결정된다 하겠다. 대부분의 경우 이러한 조건들이 섞여 있으므로 극단의 사전적 방법이나 사후적 방법이 아니라 이 양자 사이의 어디에서 사회적 최적 제도가 존재할 것으로 보인다.

#### IV. 실증분석: 한국의 현실 및 시사점

앞 절에서는 사회적 후생을 최대화하기 위한 방법으로 사전적 방법과 사후적 방법의 장단점 그리고 이들의 성공요건에 대해 살펴보았다. 어떤 방법에 의존하느냐는 중앙예산기관과 사업담당 부처의 자기이익 추구 정도, 예산당국의 사업효과에 대한 정보력, 이익집단과 정치인의 영향력, 사후평가 및 환류의 엄격함 등에 달려있다. 여기에서는 이러한 요인들이 어떤 정도인지에 대해 살펴봄으로써 한국에서 바람직한 제도에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

먼저, 이익집단과 정치인의 영향력의 성숙상태를 살펴보기 위해 World Economic Forum 및 World Value Survey 상의 지표들을 토대로 파악해본 결과, 우리나라에서는 이익집단의 영향력이 강한 편이며 국회의 수준도 매우 미흡한 것을 알 수 있다.

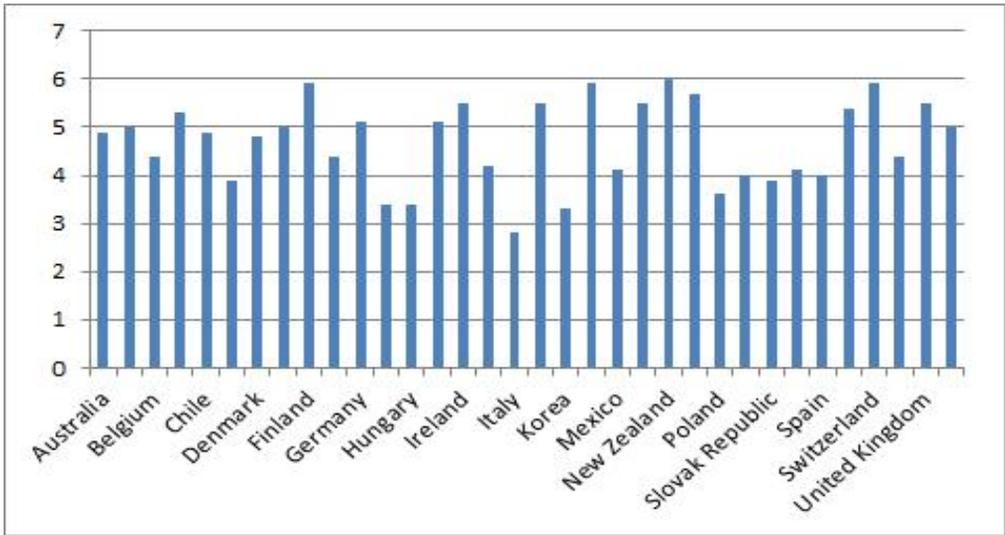
우리나라에서의 이익집단의 영향력 수준을 알기 위하여 “정책결정의 투명성”<sup>9)</sup>과 “추가적 비용의 정도”<sup>10)</sup> 지표를 살펴보았다.<sup>11)</sup> 우리나라는 2015년 기준으로 OECD 국가들(34개국) 중에서 “정책결정의 투명성”은 33위, “추가적 비용의 정도”는 26위를 차지하고 있어 하위권에 머물러 있는 것으로 나타났다. 이는 이익집단의 영향력에 취약한 우리나라의 현실을 나타내준다.

9) “정책결정의 투명성” 지표는 기업이 정부정책 변화나 규제에 대한 정보를 획득하는데 용이한 정도를 측정하며, 값이 높아질수록 용이해짐을 의미한다.

10) “추가적 비용의 정도” 지표는 기업이 사업을 할 때 문서상에 명시되어 있지 않은 추가적인 비용이나 뇌물이 어느 정도 발생하는지를 측정하며, 값이 높아질수록 추가적 비용이 감소하는 것을 의미한다.

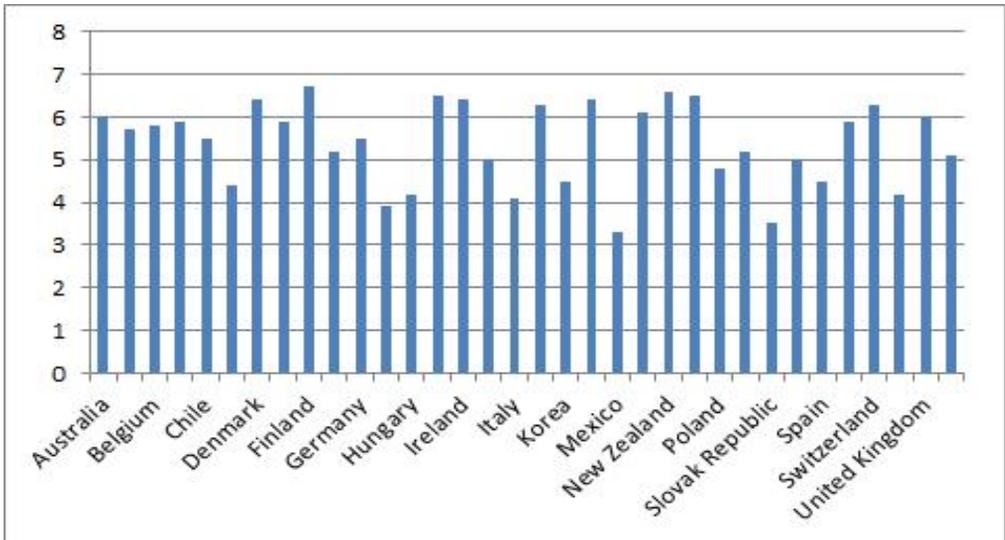
11) 두 지표 모두 1-7점 척도이다.

〈그림 2〉 정책결정의 투명성(Transparency of government policymaking)



자료: The Global Competitiveness Report 2015-2016, WEF

〈그림 3〉 추가적 비용의 정도(Irregular payments and bribes)



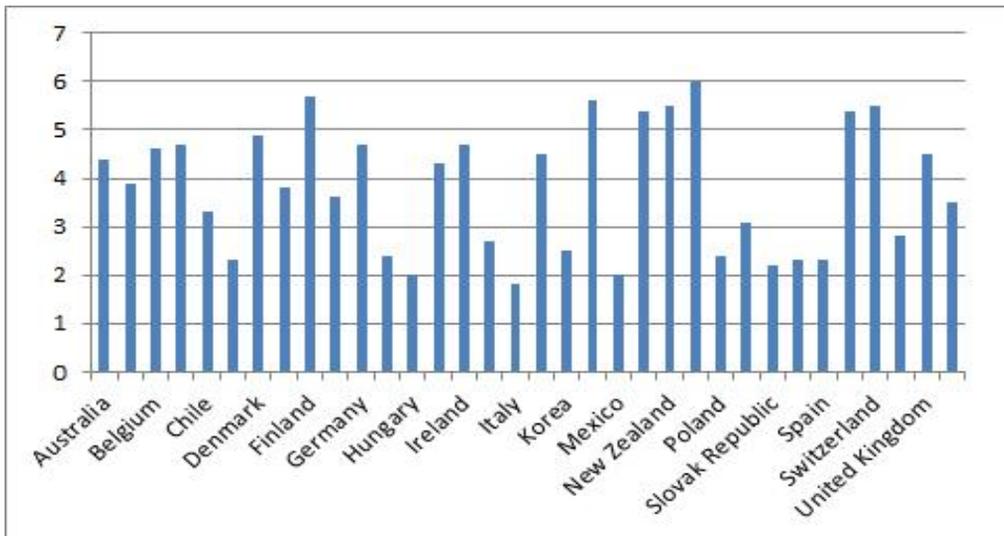
주: 구체적인 측정기준은 수입 및 수출, 공공시설, 연간 세금 지출, 정부와의 각종 계약 및 면허 획득, 법관의 호의적 결정 등 5가지이며, 이와 관련하여 예상하지 못한 지출로 측정함.

자료: The Global Competitiveness Report 2015-2016, WEF

다음으로 국회의 영향력 수준을 알기 위하여 “정치인에 대한 공공의 신뢰”, “정당에

대한 신뢰”, “의회에 대한 신뢰” 지표를 살펴보았다<sup>12)</sup>. “정치인에 대한 공공의 신뢰” 지표는 정치인의 도덕적 수준에 대한 평가를 측정하고 있으며, 값이 높아질수록 도덕적 수준이 높다고 평가하는 것에 가까워진다. 이 지표에 따르면(2015년 기준) 우리나라는 OECD 국가들(34개국) 중에서 하위권(25위)에 머물러 있었다. 이는 국민들의 정치인에 대한 낮은 신뢰수준을 반영한 결과이며, 정치인의 이익 추구 경향과 관련이 있는 것이라고 할 수 있다. “정당에 대한 신뢰”와 “의회에 대한 신뢰” 지표는 정당과 의회에 대한 신뢰도를 평가한 지표이다. 분석결과, 우리나라는 정당에 대한 신뢰도는 낮은 편이 아니었으나, 의회에 대한 신뢰도는 낮은 수준으로 나타났다. 이와 같은 의회에 대한 낮은 신뢰수준은 정치인의 이익 추구 경향에 기인한 것으로 보인다.

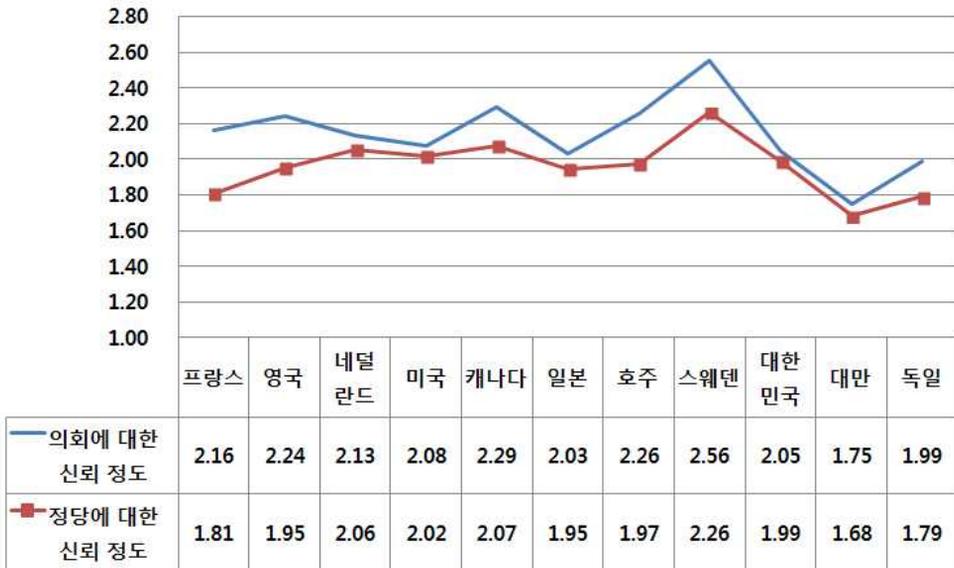
〈그림 4〉 정치인에 대한 공공의 신뢰(Public trust in Politicians)



자료: The Global Competitiveness Report 2015-2016, WEF

12) 정치인에 대한 공공의 신뢰 지표는 1-7점 척도이며, 나머지 두 개 지표는 1-5점 척도이다.

〈그림 5〉 의회에 대한 신뢰 정도 및 정당에 대한 신뢰 정도



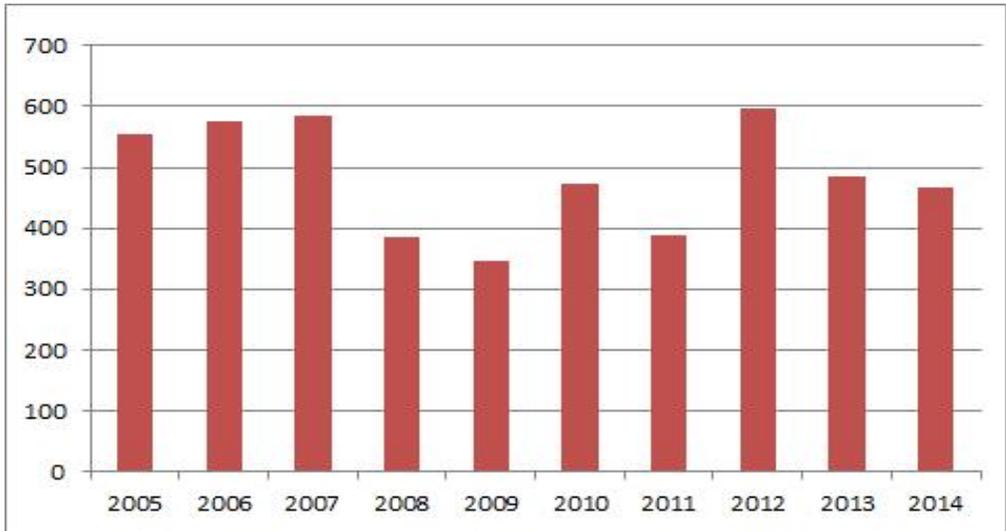
자료: World Value Survey (2008)

두 번째 성공조건은 사후평가제도의 성숙도이다. 따라서 우리나라에서 수행되고 있는 사후평가제도인 재정사업 자율평가제도와 재정사업 심층평가제도의 현황을 살펴보고 현재 사후평가제도가 엄밀하게 수행되고 있는지를 검토하고자 한다.

재정사업 자율평가제도란 각 부처가 소관 재정사업을 자율적으로 평가하고 기재부가 확인·점검한 평가결과를 재정운용에 활용하는 제도이다. 그림에서 알 수 있듯이 연도별 재정사업 자율평가 대상사업의 변화 추이를 살펴보면 연도별로 증감을 반복하고 있는 것을 알 수 있다. 연도별 재정사업 자율평가 대상사업은 2007년에 585건이었으나 2008년에 384건으로 크게 감소하였고 2011년에는 389건, 2012년에는 597건의 대상 사업이 평가되었다. 가장 최근인 2014년에는 466개의 대상사업이 평가되었다.

〈그림 6〉 연도별 재정사업 자율평가 대상사업 변화 추이

(단위: 건)



자료: 1) 박노욱·원종학(2012)  
2) 기획재정부 보도자료(2014, 2015)

한편, 분야별로 살펴보면 민간사업을 제외하고 전반적으로 대상사업이 감소하는 추세에 있으며, SOC 관련 재정사업 자율평가 대상사업이 크게 감소한 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 분야별 재정사업 자율평가 대상 사업

(단위: 건)

연도	SOC	시설 장비	기타 직접 수행	출연·출자	용자	지자체 보조	민간보조	계
2005	54	8	144	49	68	109	123	555
2006	51	9	170	46	43	101	157	577
2007	22	6	187	69	42	103	156	585
2008	15	5	83	40	34	83	124	384
2009	7	6	112	16	23	64	118	346
2010	4	4	162	39	35	90	139	473
2011	20	0	127	25	24	53	140	389
계	173	38	985	284	269	603	957	3,309

자료: 박노욱·원종학(2012)

재정사업 자율평가제도의 문제점은 다음과 같이 4개로 압축된다.<sup>13)</sup> 첫째, 대상사업

13) 기획재정부 한국채권연구원 공동연구. (2013), 2012년 경제발전경험모듈화사업: 한국의 재정사업 성과관리 제도.

선정에 있어서 성과목표와 연계하는 것이 부족하다. 이에 따라 2010년 기획재정부는 개별사업과 성과목표의 연계성을 높일 것을 요구한바 있다. 둘째, 중앙부처가 평가할 때 관대하게 평가하는 문제가 발생하고 있다. 셋째, 가중치 50%가 반영된 부문의 점수변동이 최종 평가 점수의 등락에 결정적인 영향을 미치는 문제점이 있다. 넷째, 예산규모가 클수록 사업성과가 높은 것으로 나타나고 있다.

재정사업 심층평가제도는 재정운용과정에서 문제가 제기된 개별사업들의 운영성과를 심층적으로 분석·평가하는 제도로 2006년에 도입되었다. 재정사업 심층평가는 대상사업의 선정에서 시작되며, 재정사업평가자문회의에서 선정된 대상사업에 대한 평가의 적절성을 논의한다. 논의결과를 반영하여 재정관리점검단이 대상사업을 최종확정한다. 이후 기획재정부는 각 사업별로 연구진, 관련 부처 담당자로 구성되는 심층평가 태스크포스(T/F)를 구성하여 심층평가를 수행하도록 한다. 재정사업 심층평가제도의 현황을 살펴보면, 아래의 <표 3>과 같다. 재정사업 심층평가는 2006년에 7건, 2007년 13건, 2008년 7건, 2009년 8건, 2010년 9건, 2011년 5건, 2012년 3건, 2013년 1건이 이루어졌다. 2010년부터는 다수의 사업이 유사한 성과목표를 갖고 있거나 성과목표가 다른 사업과 관련성이 있는 경우, 단일 사업의 평가를 통해서도 종합적인 평가가 어려울 수 있다는 인식 하에 개별 재정사업이 아닌 재정사업군을 대상으로 평가를 실시하고 있다.

<표 3> 연도별 재정사업 심층평가 건수

(단위: 건)

연도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합계
심층평가 건수	7	13	7	8	9	5	3	1	53

주: 관리과제를 제외한 내부과제 기준임.

자료: 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2013년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서.

재정사업 심층평가제도의 문제점을 분석해보면 다음과 같다. 첫째, 현실적으로 심층평가를 위한 자료획득에 어려움이 있으며 이는 평가결과의 신뢰성을 저하시키는 요인이라고 할 수 있다. 둘째, 심층평가는 재정사업 자율평가에서 낮은 평가결과를 부여받았거나 국회나 감사원의 지적을 받은 사업이므로 중앙관청은 심층평가가 제대로 이루어지지 않도록 비우호적 태도를 취하여 평가결과에 영향을 미치고자 한다. 이는 심층평가를 제대로 수행하는데 있어 한계로 작용한다. 셋째, 2010년부터 심층평가 대상사업이 개별사업이 아닌 재정사업군으로 전환되어 평가를 하는데 있어 어려움이 존재한다. 구체적으로, 복수의 사업을 하나의 군으로 묶기 때문에 이에 대한 평가지표 선정의 어려움, 인력·정보 부족 등의 어려움이 있어 평가의 신뢰성을 저하시킬 우려가 있다.

이상과 같이 우리나라의 사후평가제도가 엄격하게 운영되고 있는지를 실증자료를 통해 살펴본 결과, 그렇지 않은 것을 알 수 있었다. 즉, 사후평가제도의 중요성에 대한 일반국민 및 정부 최고위층의 인식이 부족할 뿐 아니라 사후평가제도가 엄격하게 운영되고 있지 않은 것이 현실이다.

마지막으로, 중앙예산기관과 사업담당 부처의 자기이익 추구 정도와 예산당국의 사업효과에 대한 정보력의 경우 직감적으로는 중앙예산기관과 사업담당 부처의 자기이익 추구 경향이 강하고 예산당국의 사업효과에 대한 정보력이 적다는 것을 알 수 있지만 현재로서는 실증자료를 통해 판단하기는 힘들다.

## V. 맺음말

본 연구는 총액배분자율편성 예산제도가 성공하기 위한 요건에 대해 고찰하고, 한국의 여건을 살펴본 다음 앞으로의 제도운영 방안에 대해 시사점을 얻고자 하는 목적으로 수행되었다. 특히, 본 연구는 그 동안 고려의 대상에서 제외되었던 이익집단과 국회의원의 로비 그리고 중앙예산기관의 권한 추구 행위 등이 있을 경우 제도의 성공요건이 어떻게 달라지는지를 살펴보았다는 점에서 의미를 갖는다.

구체적으로, 자선적인 사회계획자를 상정한 모형과 사업부처가 모든 것을 결정하는 보다 현실적인 모형을 설정하여 각각의 모형의 해를 도출하고 사전적 방법과 사후적 방법으로 구분하여 문제해결방법에 관해 고찰하였다. 여기서 어떤 방법에 의존하느냐는 중앙예산기관과 사업담당 부처의 자기이익 추구 정도, 예산당국의 사업효과에 대한 정보력, 이익집단과 정치인의 영향력, 사후평가 및 환류의 엄격함 등에 달려있다는 것을 밝혀냈다. 이를 토대로 한국에서 이러한 요인들이 어떠한 정도인지에 대해 살펴보아 바람직한 제도에 대한 시사점을 도출하였다. 한국의 현실을 살펴본 결과, 이익집단과 국회의원의 영향력은 상당히 큰 것으로 나타났고 평가제도의 중요성에 대한 인식이 부족하며 평가제도의 환류가 엄격하지 못하였다. 한편, 중앙예산기관과 사업담당 부처가 이익을 추구하는 경향 및 예산당국의 개별사업에 대한 정보력 정도는 실증자료를 통해 판단할 수 없었다.

따라서 총액배분자율편성 예산제도의 효과를 극대화하기 위해서는 우선 평가제도를 통한 환류가 이루어지도록 사후평가관련 제도를 성숙시켜 정착시키려는 노력을 해야 하며, 제도적 환경이 성숙했을 경우 사후평가결과와 예산편성을 연계하여 운영할 필요가

있다. 이와 더불어 이익집단의 영향력 행사 방지를 위한 재정당국의 검토·심의 과정을 최소한의 범위 내에서 지속할 필요가 있다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 먼저 실증자료의 부재로 인해 제도의 성공요건 중 중앙예산기관과 사업담당 부처가 이익을 추구하는 경향 및 예산당국의 개별사업에 대한 정보력 정도를 판단할 수 없었다. 이는 추후 연구에서 보완될 필요가 있어 보인다. 또한, 이론적 모형에서 사업담당부처가 한 개인 것으로 가정했는데, 향후 연구에서는 사업담당부처가 여러 개인 복잡한 모형을 설정하여 살펴볼 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강태혁. (2006). 총액배분자율편성(top-down)제도의 비교론적 관점. 『정부회계연구』, 4(2): 3-33.
- 고영선·허석균·이명현. (2004). 중기재정관리체계의 도입과 정착. 한국개발연구원.
- 권민경. (2007). 자율화 관점에서 본 정부개혁: 탑다운 예산제도. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 권민경·김병섭. (2009). 탑다운 예산제도의 자율성 변화 분석. 『한국행정연구』, 제18권 제4호.
- 권오성·오시영. (2008). Top-down 예산제도에 의한 예산자원 배분방식의 효율화 방안. 한국행정연구원.
- 기획재정부 한국채권연구원 공동연구. (2013). 2012년 경제발전경험모듈화사업: 한국의 재정사업 성과관리 제도.
- 기획예산처 보도자료. (2007).
- 기획재정부 내부자료. (2013).
- \_\_\_\_\_ 보도자료. (2014, 2015).
- 김상헌. (1998). 예산편성상 정보의 비대칭성에 대한 미시경제적 분석. 『한국행정학보』, 32(1): 65-79.
- 김상헌. (2014). 총액배분자율편성예산제도 평가 및 개선방안 연구. 기획재정부.
- 박노욱·원종학. (2012). 재정사업 성과분석과 정책적 시사점. 한국조세재정연구원.
- 박형수·류덕현·박노욱·백용기·홍승현. (2012). 재정제도 및 재정운용 시스템의 개선. 한국조세연구원.
- 박홍엽. (2009). 재정사업자율평가 현황과 정책과제. 국회예산정책처.
- 배득중. (2004). Top Down(총액배분자율배분)예산제도의 도입과 효율적 정착 방안. 한국행정학회 동계학술논문집.
- 윤성식. (2006). 정부혁신의 이론과 사례: 총액배분자율편성예산제도. 『한국행정과 정책연구』, 4(2): 29-50.

- 하연섭. (2010). 「정부예산과 재무행정」. 서울: 다산출판사.
- 함성득·이상호·양다승. (2010). 총액배분자율편성제도의 효과에 관한 실증적 연구: 교육과학기술부 교육 분야 예산의 점증성을 중심으로. 「행정논총」, 48(4): 295-323.
- 홍종관·허경. (2014). 국방분야 Top-down 예산 제도의 도입효과에 관한 연구. 「한국군사학논집」, 70(3): 81-109.
- Dharmapala, Dhammika. (1999). Comparing Tax Expenditure and Direct Subsidies: the Role of Legislative Committee Structure. *Journal of Public Economics*. 72: 421-454.
- Ehrhart, Karl-Martin., Gardner, Roy., Keser, Claudia. & Hagen, Jürgen von. (2001). Budget Process: Theory and Experimental Evidence. *CEPR Discussion Paper* No. 2661.
- Gang, Yunho. (2009). The Relationship between Budgetary Institutions and Efficiencies: Changes after the Implementation of the Top-Down Budgeting System. *The Korean Journal of Policy Studies*, 23(2): 79-108.
- Hendrick, Rebecca. (1989). Top-down Budgeting, Fiscal Stress and Budgeting Theory. *American Review of Public Administration*, 19(1): 29-48.
- Ljungman, Gösta. (2009). Top-Down Budgeting: An Instrument to Strengthen Budget Management. *IMF Working Paper*, WP/09/243.

## ABSTRACT

### Top-down Budgeting: The Gap between Ideal and Reality

Eunji Kim, Jeeyeon Yoo & Sangheon Kim

This study is designed to examine the essential factors enabling the establishment of a successful system of top-down budgeting through a theoretical model and to diagnose the current situation of the system's operation through empirical data, ultimately providing necessary policy suggestions. In particular, this study is significant in that interest groups, the lobbying activities of politicians, and the behavior of the central budget agency pursuing authority that had been excluded in previous studies are included in order to analyze how these factors are related to essential conditions for successfully operating a top-down budgeting system. According to the analysis conducted through a theoretical model, the degree of pursuit of self-interest in the ministries and central budget agency, the extent of information on government projects secured by the central budget agency, the influence of interest groups and politicians, and the presence of rigorous post-evaluation and feedback are all identified as essential factors in determining the effectiveness of a top-down budgeting system. In addition, the results of the empirical data show that current budgeting in Korea is not only vulnerable to the influence of interest groups and politicians but also lacks rigorous post-evaluation and feedback.

【Keywords: Top-down budgeting, Budgetary process, Asymmetric information】