

합리성, 제도 그리고 예산개혁: 정책영역별 자원배분의 메커니즘을 중심으로

조수현*

노무현 정부는 예산과정 전반에서 작용하는 자원배분의 메커니즘을 합리성으로 전환하고 예산운영의 효율성을 향상시키기 위해 하향식(top-down) 예산운영과 성과관리를 연계하여 운영하는 개혁조치를 단행하였다. 이 글은 이러한 예산개혁의 효과가 모든 정책분야에서 동일하게 나타나지는 못할 것이라는 문제의식에서 시작한다. 정책은 행위자들의 전략과 선택, 상호작용패턴을 구조화시키는 핵심적인 제도적 변수로서 예산과정에서의 합리성과 정치를 일정한 방식으로 규정하고 예산개혁이 추진되는데 있어서 중요한 맥락으로 작용한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 글에서는 정책의 본질적 속성과 이를 둘러싸고 있는 제도적 맥락이 상호작용하고 결합하는 방식에 따라 합리성을 추구하는 예산개혁이 어떠한 형태로 제약되는지를 분석하고, 각 정책영역별 자원배분 과정에서 작용하는 실제 메커니즘이 무엇인지를 규명하기 위해 예산과정에 결정적인 영향을 미치는 제도적 변수인 이해관계구조, 그리고 관료제조직내 부처간 관계구조 및 국가와 사회세력간의 권력관계와 같은 의사결정구조에 초점을 맞춘다.

주제어: 예산개혁, 정책영역, 합리성, 제도적 맥락, 의사결정구조, 자원배분의 메커니즘

I. 서론

노무현 정부는 중장기적 시각에서 국가 발전목표 및 국정 우선순위에 입각한 전략적 자원배분을 강화하고 성과에 기반한 예산운영을 통해 자원배분의 효율성을 제고하기 위한 조치로서, 예산 총액배분 자율편성제도와 재정사업 성과관리제

* 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하였고, 현재 상명대학교 행정학과 강사로 재직 중이다. 관심분야는 재무행정론, 제도분석 등이다(domination31@naver.com).

도를 연계하여 운영하는 예산개혁을 단행하였다. 이는 하향식(top-down) 예산운영에 성과관리를 통합함으로써 예산과정 전반에서 작용하는 자원배분의 메커니즘을 ‘합리성’으로 대체하고자 하는 시도로서, 우리나라도 OECD 국가들의 전반적인 결과중심 예산개혁 추세에 부응하는 방향으로 재정운영의 틀을 변화시키고자 하는 것이다.

그런데, 결과중심 예산제도(Budgeting for results)의 논리에 따라 예산과정에 성과관리를 통합하는데 있어서 한 가지 문제가 제기된다. 예산과정은 그 자체만으로도 권력관계와 상당한 정치적 이익 및 분배적 이슈 등의 매우 복잡한 논리를 포함하고 정치적인 성격을 지니는데 반해, 성과관리는 객관적으로 성과를 측정하고 평가하여 그 결과를 재정운영에 반영하고자 하는 것으로서 합리성이 강조된다는 점에서, 예산운영과 성과관리는 본질적으로 상이한 속성을 지닌다는 점이다. 이러한 차이는 예산 총액배분 자율편성제도와 재정사업 성과관리제도를 연계하여 운영하는데 있어서 매우 중요한 문제가 된다.

일반적으로 재정당국이 정부 총지출규모와 분야별·부처별 지출한도를 설정하는 단계에서는 정치적 가치 및 이데올로기 그리고 거시경제적 압력 등이 직접적으로 영향을 미치며, 정책분야간 혹은 부처간에 상충되는 목표를 추구하는 경우가 많으므로 목표에 대한 합의를 이끌어 내기가 쉽지 않다. 이로 인해 총지출규모를 결정하고 정책목표간 우선순위를 설정하는 단계인 상위 의사결정 수준에서는 예산과정에 성과정보를 도입하고 성과관리를 통합하는 것이 어려울 수밖에 없기 때문에 실제로도 이러한 과정에서는 국무위원 자원배분회의(cabinet meeting)와 같은 기제를 활용한 정치적 의사결정이 이루어지고 있다.

그렇다면 정책분야 내에서 혹은 정부부처 내에서 사업별 자원배분이 이루어는 단계인 하위 의사결정 수준에서는 모든 정책영역에서 합리적 예산관리기법을 통해 기대한 효과를 거둘 수 있는가? 이때 한 가지 고려해야 할 점이 있다. 예산개혁 기법이 적용되는 정책영역은 각기 상이한 구조적 속성을 가지고 있다는 점이다. 각 정책영역은 예산을 둘러싸고 있는 이해관계와 갈등, 정치적 협상, 관료제 내에서의 부처간 관계구조, 국가와 사회집단간의 권력관계 등 다양한 측면에서 각기 독특한 특징을 지니고 있다. 이는 각 정책영역별 예산과정에서 정책 그 자체가 중요한 맥락으로 작용함으로써 정책영역에 따라 예산과정에서의 정치와 합리적 선

택의 모습도 달라질 수 있다는 것을 의미하는 것이다.

이러한 문제의식 하에서 이 글에서는 노무현 정부에서 이루어진 예산개혁의 상황 하에서, 정책의 구조적 속성과 이를 둘러싸고 있는 제도적 맥락이 상호작용하고 결합하는 방식에 따라 예산과정에서의 합리적 선택과 정치양상이 정책영역별로 각기 어떠한 모습을 보이는지를 분석하고, 정책영역별 자원배분의 실제 메커니즘이 무엇인지를 제도주의적 시각에서 규명하고자 한다.

Ⅱ. 예산개혁의 논리: 이론적 논의

1. 합리성, 정치 그리고 정책의 구조적 속성

하향식(top-down) 예산운영에 성과관리를 통합하는 방식의 예산개혁은 예산과정에서 합리성이 힘을 발휘할 수 있는 공식적인 예산제도를 통해 행위자들의 기회주의적 행동과 비생산적인 정치적 협상을 제약함으로써 자원배분 구조를 합리화하고자 하는 것으로, 예산과정에서의 정치를 합리성으로 대체하려는 시도이다. 여기에서 예산과정에서의 합리성(rationality)이라고 하면 이해관계집단의 압력에 얽매이지 않은 채 객관적인 사업타당성 분석 및 성과평가 결과에 기반하여 정책 효과성 및 성과가 높은 사업에 우선순위를 두어 재원을 배분함으로써 예산운영의 효율성을 향상시키는 것을 의미한다.

그런데 예산과정에는 권력, 합의, 갈등과 같은 요소들이 포함되기 때문에 예산과정이 순수하게 합리적일 수만은 없다. 본질적으로 예산과정은 분배적 이슈와 관련하여 국가와 사회세력들간의 관계로 얽혀 있는 고도의 정치적인 과정이다(Wildavsky, 1975). 그렇기 때문에 예산개혁을 통해 예산과정에서 정치적 협상으로 인해 발생하는 거래비용을 줄이고자 하지만 개별부처가 기회주의적으로 행동할 가능성은 여전히 존재하며 정치 및 협상의 가능성은 사라지지 않는다.

이처럼 예산개혁이 이루어지는 가운데에서도 예산과정에는 합리성과 정치가 공존한다. 그런데 과연 합리성과 정치의 영향력이 모든 정책분야에서 동일하게 작용할 것인가? 정책(policy)은 행위자들의 상호작용을 구조화하는 핵심적인 제도

적 변수이다(Pierson, 2004). 정책은 그 자체의 본질적 성격, 정책의 형성시기, 그 형성과 발전을 뒷받침하는 논리, 그리고 정책을 둘러싸고 있는 권력관계 등의 측면에서 각기 고유한 구조적 속성을 지닌다. 정책의 속성은 예산과정에서 이해관계자들의 상대적 영향력과 전략, 상호작용패턴에 영향을 미치고 자원배분이 이루어지는 과정에서 합리성과 정치를 일정한 방식으로 규정함으로써, 예산개혁이 추진되는데 있어서 정책영역은 중요한 맥락으로 작용하게 된다.

2. 예산개혁의 제도적 맥락

최근 OECD 국가들을 중심으로 합리성을 모토로 하는 예산개혁이 진행되어 왔다. 신중하고 보수적인 경제전망에 기반하여 중기재정운용의 틀 하에서 예산과정에 총액배분 자율편성 기법을 활용함으로써 재정규율을 강화하고 개별부처의 예산운용의 자율성 및 신축성을 확대하고자 한다. 이를 통해 투입에 대한 사전적 통제위주의 전통적 예산제도로부터 탈피하여 사후적 결과평가 중심으로 중앙예산기관 기능을 재조정함으로써 결과중심의 예산운영과 예산을 통한 성과관리를 실현하는 방향으로 나아가고 있다(Shand, 1998; Blondal, 2003). 노무현 정부도 OECD 국가들의 이러한 결과중심 예산제도의 논리를 반영하여 합리적인 예산관리기법을 도입·적용함으로써 재정운영의 큰 틀을 변화시켜 왔다.

그런데 수십년에 걸쳐 시도되어 왔던 선진국의 예산개혁의 역사에서도 볼 수 있듯이, 한 가지 형태의 예산개혁 전략이 모든 조건에서 성공적일 수는 없었다(Kettl, 1992). 새로운 예산관리기법을 도입하는 일은 생각보다 간단한 일이 아닌 것이다. 이는 예산개혁이 아무런 제약도 없는 상태에서 이루어지는 것이 아니기 때문이다. 예산과정은 그 자체로서 매우 복잡한 논리를 가지고 있고 특정한 하나의 결정이 이루어지기까지는 수많은 변수들이 작용하게 된다. 예산과정을 둘러싸고 있는 이러한 맥락이 설명되지 않고서는 예산결정의 주요 메커니즘 및 예산결과에 대한 전체적인 그림을 파악할 수 없게 된다. 합리성 혹은 정치가 작용할 수 있는 맥락이 설명되어야 한다는 것이다. 여기에서 정부예산에 대한 제도주의적 접근(*institutional analysis*)의 필요성을 제시할 수 있다.

예산과정의 제도적 맥락(*institutional context*)이란 예산과정에서 행위자들의 합

리적 선택 및 정치적 권력분배 양상을 구조화시키는 것으로, 행위자들이 사용할 수 있는 전략, 정책수단의 범위와 활용가능성에 영향을 미침으로써 예산과정의 패턴과 자원배분의 결과를 특정한 방식으로 제약하고 형성하는 변수들의 복합적인 모습을 의미한다. 본질적으로 정책영역별 자원배분, 그리고 부처간·사회집단간 자원배분은 한정된 자원 하에서의 제로섬 게임으로 나타나는 만큼, 관료제 조직내 부처간 관계구조 및 관료정치(bureaucratic politics)¹⁾ 양상, 그리고 국가와 사회세력간의 관계구조²⁾는 중요한 의사결정구조로서 관료와 이익집단 등 예산과정 참여자들이 자신들의 정책선호를 어떻게 발전시킬 것인지에 대해 중대한 영향을 미치는 제도적 변수이다.

그리고 일련의 단계로 이루어지는 각각의 정책결정 지점에서 관료집단과 정치세력, 사회집단들이 특정한 정책 및 법안의 통과를 저지하거나 본래 정책의도를 훼손하거나 변형시킬 수 있는 기회를 거부점(veto points)이라고 하는데(Immergut, 1992; 하연섭, 2003), 일반적으로 거부점의 수가 적을 경우 합의를 이끌어내는데 유리하지만 특정 거부점의 위치가 월등히 우위에 있는 경우에는 거부점의 수가 적음에도 불구하고 이해관계자들간의 합의를 이끌어내지 못한 채 특정 행위자의 선호를 반영하는 형태로 결정이 이루어질 수도 있다. 이처럼 거부점의 수 및 위치와 관련된 의사결정구조가 예산과정 참여자들간의 상호작용 패턴, 그리고 궁극적으로는 예산결과에 중대한 영향을 미치게 된다.

이러한 제도적 요인들로 인해 예산개혁은 상당한 제약이 존재하는 상태에서 이루어질 수밖에 없는 것이다. 특히 자원배분 과정에서 각 정책영역을 둘러싸고 있는 제도적 맥락의 영향에 따라 예산과정의 정치가 달라질 수 있고, 그 결과 동일한 예산관리기법의 적용에도 불구하고 자원배분의 메커니즘은 정책영역별로 상이한 모습을 보이게 되며 예산개혁의 효과 또한 다양하게 나타나게 된다.

1) 관료정치(bureaucratic politics)란 기능적으로 행동해야 할 관료와 관료집단이 정책결정과정에서 최고정책결정자와 여타 부처를 상대로 정치적 행동을 함으로써 형성된 역학관계를 의미한다(김영순, 2005).

2) 정책 및 예산과정의 중요한 맥락을 형성하는 국가와 사회집단간 관계는 사회집단이 강력한 정상조직(peak association)을 가지는지, 그리고 국가관료제가 얼마나 잘 조직화되고 강력한지에 의해 결정된다(Hall, 1986).

Ⅲ. 하향식(top-down) 예산운영과 성과관리의 성공적 통합조건에 기반한 정책영역 분류

재정사업의 성과평가 결과를 하향식(top-down) 예산과정에 환류시킴으로써 예산운영과 성과관리를 성공적으로 통합하기 위해서는 기본적으로 최소한 두 가지 조건이 필요하다.³⁾ ‘사업의 재량성’과 ‘성과측정의 용이성’이 그것이다.

먼저, 「2007년도 예산안작성 세부지침」에서 규정하고 있듯이, 재량적(discretionary) 지출은 의무적 지출이 아닌 경비로서 투자사업비, 경상적 경비 등을 포괄한다. 여기에서 의무적 지출이란 법령 등에 지출의무가 규정되어 있으며 지급기준이 정해져 있어 업무효율화, 사업방식 변경 등을 통해서도 사업물량 및 단가를 축소하기가 현실적으로 곤란한 경비로서, 인건비, 교부금, 채무상환, 법정부담금(연금, 건강보험), 사회보장 및 소득보전지출, 기타 법정경비 등을 포함한다(기획예산처, 2006c).

그리고 성과측정이 용이한 경우는 유형적인 산출물(tangible outputs)을 제공하는 사업으로서, 도로건설, 면허발급 등과 같이 활동이 측정가능하고 표준화되어 있으며 반복적인 재화나 서비스를 제공하는 정책영역이다. 이러한 경우에 투입과 산출에 대한 정확한 정보를 가짐으로써 성과측정 및 단위비용의 계산이 용이하다. 또한 서비스의 효과가 단기간에 가시적으로 드러남으로써 재원투입과 결과간 관계를 비교적 명확히 파악할 수 있는 경우에도 성과지표 마련과 성과측정이 용이하여 성과평가 결과를 예산운영에 반영하는 것이 수월하게 된다. 예산운영이

3) Pollitt(1999)은 예산개혁 과정에서의 맥락적 측면의 중요성을 강조하면서 예산관리체계와 성과관리체계의 통합 가능성에 영향을 미치는 다섯 가지 맥락적 변수(contextual variables)를 제시한다. 예산제도의 형태, 회계제도의 특징, 사업의 유형, 의사결정의 수준, 그리고 사업효과 달성에 소요되는 시간(timescales) 등이 그것이다. 이러한 변수들에 따라서 예산개혁의 성공여부는 달라질 수 있다는 것이다. 즉, 하향식(top-down) 예산제도를 시행할 경우, 결과에 기반한 예산운영이 이루어질 경우, 발생주의 회계제도와 같은 합리적인 재무관리기법이 사용될 경우, 정책분야 내에서 혹은 부처 내에서의 자원배분 단계와 같이 낮은 의사결정 수준의 경우, 사업의 속성이 유형적이고 측정가능한 표준화된 산출물일 경우, 사업수행의 효과가 단기간에 나타남으로써 재원의 투입과 결과간 인과관계가 명확할 경우 등, 이러한 여러 가지 조건들이 모두 갖추어질 때 예산과정에 성과관리를 통합하여 성공적으로 자원배분의 효율성을 달성하는 것이 가능해진다.

합리적으로 이루어질 수 있는 가능성이 크다는 것이다. 이에 반해, 교육정책의 경우처럼 표준화하기 어려워 몇 가지 지표만을 통해 서비스제공 효과의 전모를 파악하기 곤란한 경우이거나, 또는 기초연구개발사업 및 정책아이디어 제공 분야 등과 같이 타 사업과의 상호의존성이 높고 사업의 파급효과가 큰 경우, 그리고 외교정책 등과 같이 외부적 요인이 사업성가에 결정적인 영향을 미치기 때문에 사업수행의 순효과(net effect)를 측정해 내기 곤란한 정책분야의 경우는 성과지표 마련 및 성과측정에 어려움이 있을 수밖에 없다(Kettl, 1992; Pollitt, 1999).

하향식(top-down) 예산운영과 성과관리의 성공적 통합조건으로서 사업의 재량성과 성과측정의 용이성이라는 이러한 두 가지 조건이 제시되는 이유는 예산 총액배분 자율편성제도와 재정사업 성과관리제도의 운영상의 특징에서 찾을 수 있다. 예산 총액배분 자율편성제도의 시행으로 재정당국에 의해 정부 총지출규모와 분야별·부처별 지출한도가 사전에 설정되면 각 부처는 주어진 지출한도 내에서 전문성을 살려 자율적으로 예산을 편성하게 된다. 이때, 각 부처에게 부여된 실질적인 예산심사권에 상응하여 책임성을 확보하기 위한 일환으로 재정사업 성과관리제도가 함께 시행되는 것이다.

여기에서 첫째로, 예산 총액배분 자율편성제도 하에서 각 부처는 주어진 지출한도 내에서는 예산의 자율편성이 보장되는 만큼, 예산의 성격 자체가 부처의 예산결정자의 판단을 통해 지출규모를 조정하고 사업 추진여부 등을 결정할 수 있는 재량적 성격의 지출이어야 한다. 따라서 보장적 지출(entitlements)이나 정부가 지출 관련 사항을 법에서 명시하고 있는 기타 법정지출과 같은 의무적 지출의 경우는 매년 합리적인 분석과정을 통해 심사할 수 있는 영역이 아니므로 세출예산의 구조조정 및 예산 자율편성의 대상이 되지 못한다. 둘째로는 재정사업 성과관리제도가 운영되기 위해서는 성과지표 마련과 성과측정이 용이하여 정확한 성과정보에 기반하여 성과관리가 이루어질 수 있는 사업의 조건이 갖춰져야 한다. 그래야만 각 부처는 주어진 지출한도 내에서 성과평가 결과에 기반하여 사업의 우선순위를 설정하고 타성적·관행적으로 추진되고 있는 사업을 전면 재검토하여 예산을 핵심사업 위주로 구조조정 함으로써 재정지출의 비효율을 제거할 수 있는 것이다.

이 글에서는 예산 총액배분 자율편성제도를 재정사업 성과관리제도와 연계·운

영함으로써 재정운영의 효율성을 제고하고자 했던 노무현 정부의 예산개혁 조치가 정책영역별로 어떠한 효과를 달성하였는지, 그리고 그러한 새로운 예산제도 하에서 각 정책영역별 자원배분의 실제 메커니즘은 무엇인지를 규명하기 위해, 2004~2007년 4년간 수립된 국가재정운용계획에서 제시하고 있는 정책분야들⁴⁾을 ‘사업의 재량성’과 ‘성과측정의 용이성’을 기준으로 하여 분류하였으며,⁵⁾ 예산개혁이 이루어지는 과정에서 정책영역의 속성이 행위자들의 합리적 선택과 정치양상에 미치는 영향에 초점을 두고 분석사례를 선정하였다.

먼저, 재량적 정책영역 가운데에서 그 속성상 재정수요를 비용-편익분석과 같은 과학적 방법에 의해 객관적으로 판단할 수 있고, 산출물의 성격이 유형적이며 표준화되어 있으므로 자원투입과 성과간의 인과관계를 비교적 명확히 파악할 수 있어 성과지표 마련과 성과측정이 용이한 정책영역으로서, 여타 정책분야들과 비교할 때 재정사업 성과관리에 유리한 조건을 지닌 SOC 분야를 선정하였다. SOC 분야는 사업의 재량성과 성과측정의 용이성이라는 두 가지 조건을 모두 충족시키고 있는 정책영역이다.

또한, 재량적인 정책영역이기는 하지만 그 정책의 속성상 성과측정에 일정한 한계가 존재하는 정책영역의 분석대상으로서 R&D 분야를 선정하였다. R&D 사업은 재량적인 성격을 지니므로 예산결정자들의 판단에 따라 사업간 조정이 가능하지만, 정책의 속성상 기초 및 중간단계의 응용·개발연구가 많으므로 사업의 결과가 비유형적인 경우가 대부분이고 사업의 효과가 드러나기까지 장기간을 요하고 사업간 상호의존성과 파급효과가 광범위하게 나타남으로써 재원의 투입과 결과간 명확한 연관관계를 규명하는데 한계가 있으므로, 부정확한 성과정보에 기반하여 예산의 조정 및 배분이 이루어질 우려가 있는 정책영역이다.

한편, 예산 총액배분 자율편성제도 하에서 각 부처가 주어진 지출한도 내에서

4) 2004~07년 4년간 수립된 국가재정운용계획을 종합해 볼 때, 사회복지·보건, 교육, SOC(수송·교통·지역개발), 농림해양수산, 산업·중소기업, 환경보호, 문화·관광, 국방, 공공질서·안전, 통일·외교, R&D, 정보화, 지방재정확충·국가균형발전 등 총 13개 정책분야로 제시될 수 있다(대한민국정부, 2004-2007).

5) 물론, 이러한 두 가지 조건에 기반한 정책영역의 분류는 상대적일 수밖에 없다. 하나의 정책분야 내에서도 각 부문들은 각기 상이한 역사와 논리, 이해관계를 가지고 있으며 부문별 사업의 본질적 속성도 매우 다양하다. 따라서 동일한 정책분야 내에서도 분류 기준상 각기 상반되는 속성을 지니는 부문들로 구성되어 있는 경우도 있을 수 있다.

사업의 우선순위에 기반하여 세출 구조조정을 할 수 있기 위해서는 예산의 성격이 재량적이어야 하지만, 우리나라의 경우 사회복지지출, 지방교육재정교부금, 기타 법정경비 등 예산결정자들의 판단에 의해 조정이 거의 불가능한 의무적 지출이 일반회계 총지출의 약 60%에 달하고 있는 가운데, 최근 양극화, 저출산·고령화 문제 등으로 인해 사회복지지출이 지속적으로 증가세에 있다는 점을 감안하면 합리적 분석 및 평가에 의해 심사할 수 있는 사업은 점차 발견하기 어렵게 됨으로써 예산 총액배분 자율편성제도를 통해 지출한도를 통제하고 성과관리제도를 통해 재정운용의 효율성을 향상시킬 수 있는 범위가 한정적일 수밖에 없는 현실이다. 이 글에서는 보장적 지출(entitlements) 영역인 사회복지 분야, 그리고 본래 재량적일 수 있는 정책분야이지만 우리나라의 독특한 지방교육자치제도 발전의 역사로 인해 중앙정부 교육예산의 대부분이 지방교육재정교부금으로서 법정지출의 성격을 지니고 있는 교육 분야를 대표적인 비재량적 정책영역의 분석대상으로 선정하였다.

이처럼, 하향식(top-down) 예산운영과 성과관리의 성공적인 통합조건을 기준으로 하여 크게 세 가지 정책영역으로 분류된다. 첫째, 재정사업이 재량적인 성격을 지니고 성과측정이 용이한 정책영역, 둘째, 재량적인 지출이기는 하지만 사업의 속성상 성과측정에 한계가 존재하는 정책영역, 그리고 셋째, 비재량적인 정책영역으로서 성과측정의 용이성 여부와 관계없이 부처의 예산결정자의 판단에 의해 자율적으로 세출 구조조정이 이루어지는 것이 사실상 어려워 예산 총액배분 자율편성제도가 적용되는데 한계가 있는 정책영역으로 분류된다(<그림 1> 참고). 이 글에서는 이들 각각의 정책영역별로 선정된 정책분야에 대한 분석을 통해 합리적 예산관리기법이 적용되는 가운데 정책영역별 행위자들의 합리적 선택과 정치양상의 차이를 설명하고, 이들 각각의 정책영역에서 작용하는 자원배분의 실제 메커니즘이 무엇인지를 제도주의적 시각에서 규명한다. 이는 다음 장에서 설명한다.

IV. 정책영역별 자원배분의 메커니즘: SOC, R&D, 사회복지, 교육 분야에 대한 제도주의적 분석

노무현 정부에서 추진한 예산개혁은 종래의 상향식(bottom-up) 예산제도 하에서 매년 과다요구-대폭삭감의 관행이 되풀이되어 개별부처들과 예산당국간의 비생산적인 정치적 협상에 의해 발생하였던 거래비용을 줄임으로써 예산과정 전반에서 작용하는 자원배분의 메커니즘을 ‘합리성’으로 전환하고자 하는 것으로, SOC 분야에서는 이러한 논리가 비교적 잘 반영된다. 반면, R&D, 사회복지, 교육 분야의 경우는 정책영역의 구조적 속성으로 인해 예산개혁 기법이 적용되는 가운데서도 자원배분의 메커니즘이 합리성만으로는 설명되지 않는다.

그렇다면, 합리성을 추구하는 현재의 예산제도 하에서 정책영역별 자원배분의 실제 메커니즘(real mechanisms)은 무엇인가? 이는 정책영역을 둘러싸고 있는 제도적 맥락이 예산운영의 합리화를 어떠한 방식으로 제약하는지에 대한 해답을 찾음으로써 규명할 수 있다.

1. SOC 분야 예산과정의 합리성

SOC 분야는 그 재정수요가 시장에서의 경제적 수요와 유사하므로 비용-편익분석을 통해 사업의 경제적 타당성을 객관적으로 평가하는 것이 가능하며, 사업결과가 유형적이고 표준화되어 있기 때문에 사업수행 기간이 길고 사업의 효과가 장기간에 걸쳐 나타남에도 불구하고 투입과 결과간의 관계가 비교적 명확히 파악될 수 있으므로 사업타당성 및 성과에 기반한 예산운영이 성공적으로 이루어질 수 있는 정책영역이다. 실제로도 SOC 분야에서는 사업구상단계에서부터 예산편성단계, 집행단계에 이르기까지 합리적인 투자우선순위 조정 등 투자재원의 효율적 활용을 가능케 하기 위한 체계를 갖추고 있다.

먼저, 사업구상단계에서 대규모사업의 정확한 수요예측 및 중복투자 방지 등을 고려한 자체 사전검증절차와 예비타당성 조사가 이루어지는데 이 단계에서 비용-편익분석 기법이 유용한 분석도구로 사용된다. 물론, 정치적인 이해관계로 인해 비용-편익분석이 왜곡되는 사례가 종종 밝혀지기도 하고 정치적 논리에 의해 신

규사업이 추진되는 경우도 발견되기는 하지만 이는 정치적 가치에 의해 영향을 많이 받을 수밖에 없는 상위 의사결정 수준에서 주로 나타나는 현상이다. 이에 비해, 정책부문(도로부문, 철도부문 등) 내에서의 자원배분 단계 및 부처 내에서의 예산편성단계 그리고 예산집행단계 등과 같은 하위 의사결정 수준에서는 다른 정책분야에 비해 SOC 분야의 예산과정에서 합리성이 작용할 가능성이 높게 나타난다.

SOC 분야의 약 83%를 차지하는 수송·교통분야 개발사업의 경우, 사업 타당성 평가를 의무화하여 교통수요의 추정과정, 평가항목 및 평가방법 등 투자에 관한 표준화된 지침인 [공공교통시설개발사업에 관한 투자평가지침]에 기반하여 합리적인 투자우선순위 조정이 이루어지고(건설교통부, 2004), 500억원이상 대형공사는 수요추정 근거, 중복투자여부 등이 포함된 사업구상보고서의 작성·제출을 의무화(05.11)하였으며, 시민단체 등이 참여하는 민·관 공동심의위원회가 이러한 사업구상보고서를 분석하여 타당성이 부족한 사업은 추진배제 하는 등의 조치를 취하였다. 실제로 2006년 민·관 공동심의위원회의 심의 결과에 따라 예비타당성 조사를 의뢰한 28개 사업 중, 민간전문가로 구성된 조사팀이 비용·편익분석 등의 기법을 통해 조사·분석한 결과, 타당성이 부족한 14개 사업을 후순위로 조정하여 제외한바 있다(건설교통부, 2006; 권도엽, 2006).

그리고 예산편성단계에서는 재정집행실적에 대한 자율평가 결과와 집행성과에 대한 평가 결과를 예산편성에 반영함으로써 성과가 낮거나 집행부진으로 인해 이월과 불용이 많은 사업의 경우에는 예산을 감액조치하는 등 성과중심의 재정운용체제로 운영하였다. 노무현 정부에서 성과중심의 재정운용을 위한 장치로서 재정사업 자율평가제도를 도입하고 2005년 이후 범정부적인 재정사업 평가를 시행한 가운데, 건설교통부도 재정사업 평가결과의 환류를 통한 세출 구조조정 등 성과중심의 재정운용시스템을 가동한 것이다. 실제로 건설교통부 재정집행 실적에 대한 2005년도 자율평가 결과와 집행성과를 차년도 예산편성에 반영함으로써 「2006~2010년 국가재정운용계획」 수립을 위한 사업계획서 마련시 2005년도 자율평가 결과가 미흡하거나 집행성과가 부진한 일반국도와 철도사업 등은 과감히 축소하는 조치가 내려졌다.

또한, 2007년 예산안 마련시, 부문간 투자효율성을 비교·평가하여 세출 구조조

정을 실시하는데 있어서 2006년 재정사업 자율평가 결과가 ‘미흡’으로 나타난 일 반국도건설 등 3개 사업을 축소조정하여 3,333억원을 감액하였다. 그리고 집행부 진 사업은 원인을 분석하여 다음연도 예산편성시 구조조정하도록 하고 매칭 예산 의 확보를 지언하여 국고금의 불용을 초래한 경우도 예산편성시 불이익 조치하기 로 함으로써, 집행성과 부진사업인 수원-인천 복선전철 등 15개 사업에서 953억원 을 감액하였다(건설교통부. www.moct.go.kr).

사업 착수 이후 공사진행 과정에서도 설계변경 등으로 인해 총사업비가 증가하 는 것에 대한 심사제도를 강화하여 총사업비 자체통제시스템을 구축(05.12)함으 로써 상당한 사업비 절감의 효과를 보았다. 그간 총사업비 관리대상사업의 시설 공사가 빈번한 설계변경을 통하여 사업비를 과다 증가시켜 왔으며 그 과정에서 설계변경은 공사비 부풀리기 수단이 아니냐는 부정적인 시각이 있었던 가운데, 2006년 5월 기획예산처의 [총사업비 관리지침]에 중앙관서 자율조정 규정이 신설 되어 건설교통부가 총사업비 조정권한 대부분을 위임받음으로써(기획예산처, 2006a), 착공 이후 공사진행 과정에서 공사비 증가의 원인이 되는 설계변경 등으로 인한 총사업비 변경에 대한 심사제도를 대폭 강화하여 총사업비 자체통제시스템 을 구축한 이래로, 2006년 8월 현재 63개 사업을 심사한 결과 1,207억원의 사업비를 절감하여 예산증액을 차단시키는 성과를 거두었다(건설교통부, 2006).

SOC 분야에서는 예산과정 참여자들간의 협상과 정치가 상당히 제한적일 수 있 다. 이는 SOC 사업의 속성상 합리적 투자분석을 통해 경제적 타당성을 검증하는 것이 가능하므로 예산과정에서의 협상과 정치의 폭이 제한적일 수 있고, 집행 차 원에서도 일정한 모니터링 체계만 갖추어지면 행위자들의 기회주의적 행태를 포 착해내기가 비교적 수월하여 이들의 정치적 선택의 가능성을 최소화할 수 있기 때문이다. 이처럼, 사업타당성 및 성과에 기반한 예산운영이 용이한 SOC 정책분 야의 본질적 속성은 SOC 분야의 자원배분 과정에서 ‘합리성’이 주요 메커니즘으 로 작용할 수 있는 조건을 형성하고 있는 것이다.

2. R&D 분야의 제한된 합리성과 관료중심적 종합조정구조

노무현 정부에서는 R&D 지출의 효율성을 높이기 위해 [국가연구개발사업 등

의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률]의 제정을 통해 R&D 예산에 대한 성과평가 결과를 예산조정 및 배분에 반영하도록 법률화함으로써, 국가과학기술위원회에서는 다음연도 부처별 R&D 예산조정, 그리고 각 부처는 통보받은 지출한도 내에서 예산요구서를 작성할 때에 성과평가 결과를 활용하도록 하였다. 실제로 국가과학기술위원회에 의해 시행되는 대규모사업에 대한 특정평가 결과가 예산조정에 반영된 사례들을 쉽게 발견할 수 있다. 2005년에 추진되었던 50개 R&D 사업에 대해 특정평가 결과가 2007년 R&D 예산조정안에 직접적으로 반영되어, 국가 지정연구실 및 차세대핵심환경기술개발 등 성과우수 사업의 경우는 각각 29.1%, 10.9%의 높은 증가율로 지원의 폭이 확대되었고, 민군겸용기술개발 및 농림기술개발 등 성과미흡 사업에 대해서는 2006년 확보했던 예산에 비해 2007년 예산조정안에서 각각 10.7%, 18.4%씩 축소 조정하였다. 이러한 결과는 2007년에 이루어진 특정평가 및 2008년 예산에 대한 사전조정 과정에서도 마찬가지로 나타난다.

이처럼 국가과학기술위원회의 R&D 사업 및 예산에 대한 조정은 성과평가 결과 및 전문위원회의 사업타당성 분석에 근거하여 여러 단계의 검토 및 심의 과정을 통해 이루어지는 비교적 분석적인 과정이다. 그러한 평가 및 검토 결과가 실제로 예산조정에 반영되고 있다는 점에서 볼 때 R&D 분야의 예산과정은 합리성에 기반한다고 할 수 있다.

그런데 여기에서 제기되는 문제가 있다. 이는 R&D 예산을 둘러싸고 형성되어 있는 이해관계의 복잡성과 R&D 사업의 본질적 속성으로 인해 초래되는 문제이다. 먼저, R&D 분야는 수많은 이해관계자를 포함하는 매우 복잡한 관계구조를 형성하고 있다. R&D 지출은 정부 32개 부·청(06기준)에 의해 이루어진다. R&D 예산의 부처별 비중을 보면, 과학기술부가 24.3%로 가장 비중이 크고, 산업자원부가 22.4%, 2006년 신설된 방위사업청이 11.9%, 교육인적자원부가 10.9%, 정보통신부가 9.0% 순으로 이들 5개 부처가 전체 R&D 예산의 78.5%를 차지한다. 이처럼, R&D 분야는 다수의 부처가 관련되고, 정부부처 이외에도 정부산하 연구기관, 과학기술계 3개 연구회 및 연구회 소속 24개 출연기관, 경제·인문사회연구회 및 연구회 소속 23개 출연기관, 기업, 대학 등이 관련되는 등 매우 복잡하게 얽혀 있는 이해관계구조를 형성하고 있다는 특징을 지닌다.

<표 1> R&D 분야의 소관별 지출규모

(단위: 억원, %)

	2005		2006		증가율
	액원	%	액원	%	
R&D 분야 재정규모	77,996	100.0	89,096	100.0	14.2
과학기술부	19,609	25.1	21,691	24.3	10.6
방위사업청 ^a	-	-	10,618	11.9	순증
교육인적자원부	8,778	11.3	9,672	10.9	10.2
산업자원부	17,673	22.7	19,956	22.4	12.9
정보통신부	6,972	8.9	8,028	9.0	15.1
기타 ^b	24,964	32.0	19,131	21.5	△23.4

자료: 기획예산처, 2006b; 과학기술부. www.most.go.kr; 국회예산정책처, 2006

a. 방위사업청 신설에 따라 국방 R&D 예산이 이관됨.

b. 기타 부처에는 건설교통부, 국방부, 문화관광부, 농림부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부, 기상청, 농촌진흥청, 문화재청, 산림청, 중소기업청, 식약청, 소방방재청, 국무조정실, 공정거래위원회, 기획예산처, 노동부, 법무부, 법제처, 여성가족부, 외교통상부, 재정경제부, 청소년위원회, 통일부, 해양경찰청, 행정자치부 등 27개 부처 포함.

이렇게 R&D 예산을 둘러싸고 이해관계구조가 복잡하게 형성되어 있고 부처별 사업목표가 상충하는 경우가 많은 만큼, R&D 사업간 우선순위를 설정하기 위한 객관적·분석적 공통분모를 확립하는데 있어서 한계가 존재할 수밖에 없으며, 첨단과학기술개발을 둘러싸고 과제선정 및 평가방법 등에 대한 결정과정에서 각자 유리한 위치를 점하기 위해 다양한 전략이 구사되고 정책갈등이 첨예하게 대립되는 만큼 그러한 사안에 대해서는 정치적 조정이 이루어질 수밖에 없는 실정이다.

이러한 맥락 하에서 R&D 사업이 지닌 본질적 속성은 객관적 분석 및 평가에 기반한 예산조정을 더욱 어렵게 만드는 요인으로 작용한다. R&D 사업의 속성상 성과의 불확실성과 비유형성, 파급효과의 광범위성과 인과관계의 불명확성 등으로 인하여 성과지표를 구체화하기가 어렵다는 문제가 있다. 일반적으로 부처 및 연구기관이 사업의 성과지표로서 제시하는 항목은 논문발표실적, 당해논문에 기반하여 발표된 여타의 논문수, 학회발표실적, 그리고 SCI 게재논문수, 특허출원 및 등록건수 등과 같은 정량적 지표들로서, 다른 R&D 부문의 기술개발 및 사업성장에 미치는 파급효과와 같은 보다 광범위한 측면은 측정하기 어렵기 때문에 성과가 과소 혹은 과대평가될 가능성을 항상 내포할 수밖에 없는 것이다.

게다가, R&D 사업의 첨단성과 신규성, 그리고 고도의 전문성으로 인해 평가기관은 사업부처 및 연구기관에서 제출하는 자료에 의존할 수밖에 없는 가운데, 사

업부처 및 연구기관은 가능한한 평가의 불이익을 피하고 자신들의 사업예산을 보호하기 위하여 평가기관과의 정보의 불균형의 이점을 이용하여 실무적으로 편법을 사용하기도 한다. 이러한 현상은 정부 R&D 사업의 수탁 연구기관 관계자와의 인터뷰 내용에서도 파악될 수 있다.

사업목표 설정시 애초에 성과목표를 대폭 하향설정하여 목표 미달성시 초래될 수 있는 예산삭감의 위험을 사전에 방지하고자 한다. 또한, 사업의 최종결과 보고 시에도 부수적인 결과들을 부각시켜 사업결과를 실제 달성한 것보다 더 효율적인 것처럼 보고하는 경우도 있다. <KAIST 연구원 인터뷰, 2006.12, 2007.10>

R&D 분야는 객관적인 분석과 평가 결과에 기반하여 예산결정이 이루어질 수 있는 공식적인 체계를 갖추므로써 예산과정에서 합리성이 힘을 발휘할 수 있는 유리한 조건을 형성하고 있음에도 불구하고, R&D 예산의 조정 및 배분과정은 일정한 제약조건 하에서 이루어진다. R&D 사업의 본질적 속성과 예산을 둘러싸고 복잡하게 관련되어 있는 이해관계구조는 예산과정에서 합리성이 작용할 수 있는 범위를 제약하는 중요한 제도적 맥락으로 작용함으로써, R&D 분야의 예산조정 및 결정은 제한된 수준의 합리성에 기반하게 되는 것이다.

이처럼 노무현 정부의 R&D 분야 예산조정 및 배분이 합리성에 의해서만 이루어진 것이 아니라면 예산결정의 실제 메커니즘은 무엇이었는가? 공식적으로 R&D 분야의 예산과정에서는 종합조정기구인 국가과학기술위원회를 중심으로 하여 정부관료와 산·학·연 전문가, 시민사회 등 다양한 이해관계집단으로 구성되는 참여에 기반한 정책망을 형성해 왔다. 이러한 조정기구 하에서 R&D 예산에 대한 조정은 형식을 갖춘 안건으로 상정되어 공식적인 심의·의결과정을 거치게 된다. 그런데 R&D 예산의 조정과정에서 이러한 민간참여는 관료조직에 의해 폐쇄적으로 운영되었던 과거 개발연대의 제도적 유산으로 인해 여전히 종래의 제도적 틀을 크게 벗어나지 못하는 모습을 보였다. 실무적으로 정부부처간 의견조율 과정 및 과학기술혁신본부에서 최종적인 종합적 조정·배분안이 마련되는 과정에서 관료의 영향력을 배제할 수는 없었으며, 이는 R&D 사업 및 예산 조정과정에서 민간전문가 및 위원회가 절차적 정당성을 확보하기 위한 수단으로 전략할 우려 또한 내포하고 있는 것이었다.

특히나, 2004년 R&D 분야 종합조정기구인 국가과학기술위원회의 사무국으로 과학기술부에 설치된 과학기술혁신본부⁶⁾는 기획예산처로부터 R&D 예산의 조정 및 배분 권한을 가져오고 개별부처가 분산 추진해온 과학기술혁신 관련 정책 및 R&D 사업을 국가 발전전략에 맞추어 종합조정함으로써 막강한 권한을 갖게 되었다.

R&D 예산조정·배분 권한이 기획예산처로부터 국가과학기술위원회로 이관됨으로써 기획예산처 R&D 예산담당관이 보유하고 있던 막강한 권한이 과학기술혁신본부로 이전되어 과학기술혁신본부에 R&D 예산에 대한 권력이 집중되는 것을 여타 부처들이 우려하였다. <기획예산처 서기관 인터뷰, 2006.11>

과학기술혁신본부는 개발연대 경제기획원과 유사한 조정메커니즘을 통해 R&D 사업을 전체적으로 조망하는 역할을 수행함으로써 관료중심적 의사결정구조가 R&D 분야 자원배분의 핵심적인 메커니즘으로 작용하는 결과를 가져온 것이다. 결국, 노무현 정부의 R&D 분야 자원배분의 주요 메커니즘은 ‘제한된 합리성’과 ‘관료중심적 의사결정구조’가 결합된 형태로 규정할 수 있다.

3. 사회복지 및 교육 분야 자원배분의 거시정치(macro politics)의 논리와 관료중심적·경제부처중심적 의사결정구조

사회복지예산의 상당 부분은 정책의 수혜범위, 적용기준 등이 법률에 규정되어 지출이 보장되는 보장적 지출(entitlements) 영역에 해당된다. 노무현 정부의 사회복지 분야 주무부처인 보건복지부 예산을 보면, 일반회계 중 경상적 경비를 제외한 주요사업비('06기준) 중 53.8%를 차지하는 기초생활보장급여의 경우 급여기준,

6) 2008년 이명박 정부의 조직개편으로 과학기술부가 해체되어 기능에 따라 다른 부처와 통합됨으로써, 노무현 정부에서 국가과학기술위원회의 사무국으로서 과학기술부 내에 설치하였던 과학기술혁신본부도 폐지된다. 이로 인해, R&D 예산조정 및 평가 기능은 기획재정부로 이관되고, 교육과학기술부에 설치되는 과학기술정책조정국이 R&D 사업을 종합적으로 기획조정하는 국가과학기술위원회의 사무국 역할을 수행하게 되었다. 이로써 기획예산처에서 과학기술혁신본부로 넘어갔던 R&D 예산의 조정 및 배분 권한을 경제부처인 기획재정부가 다시 가져오게 된 것이다.

수급권자의 범위, 급여산정방법, 급여방법 및 절차 등에 대해 [국민기초생활보장법, 시행령, 시행규칙]을 통해 상세히 규정하고 있고, 보건복지부 사업비의 34.2%를 차지하는 건강보험 국고지원에 관한 사항 또한 [국민건강보험법] 등의 규정에 의해 건강보험 국고지원 방식이 법제화 되어 있다. 그 밖에도 경로연금지급 및 장애수당지급 등에 관한 지출 관련 사항도 법제화되어 운영된다.

<표 2> 보건복지부 주요사업별 예산 현황

(단위: 억원, %)

	2006 예산	비율	내 용
보건복지부 예산사업비	94,260	100.0	
1) 기초생활보장	53,338	56.6	
기초생활보장급여	50,682	53.8	생계급여(2조 77억원), 의료급여(2조 6,623억원) 등
저소득층 자활·자립지원	2,656	2.8	자활근로사업(2,337억원) 등
2) 취약계층 복지증진	2,273	2.4	
장애인복지	1,823	1.9	장애수당지급(1,119억원) 등
아동복지	218	0.2	
부랑인·의사상자 지원	231	0.2	
3) 저출산·고령사회 대응	4,303	4.6	
저출산대응·인구정책지원	269	0.3	
노인복지	4,034	4.3	경로연금지급(2,153억원), 노인의료보장(1,129억원) 등
4) 사회복지일반 지원	1,522	1.6	
5) 보건의료 발전	574	0.6	
6) 건강보험 운영지원	32,250	34.2	가입자 급여비용지원 등

자료: 보건복지부(2006)에서 정리함.

주: 보건복지부 예산 일반회계 중 경상적 경비를 제외한 사업비 기준임.

이는 이러한 부문에 대한 지출결정 과정에서 부처 예산결정자의 재량적인 판단의 여지가 거의 없다는 것을 의미한다. 사회복지지출의 이러한 보장성을 고려할 때, 보건복지부 일반회계 중 인건비와 경상적 경비를 제외한 주요사업비 중에서 부처의 정책적 수요에 비교적 탄력적으로 대응할 수 있는 재량적 성격을 지니는 예산은 10%도 안 되는 수준에 머물 수밖에 없다.

이러한 모습은 교육 분야 자원배분구조에서도 발견된다. 교육예산은 본래 재량적일 수 있는 분야이지만, 지방자치로부터 지방교육자치를 분리시켜온 우리나라의 독특한 지방교육자치제도 발전의 역사적 맥락으로 인해 우리나라는 다른 국가들에서 예를 찾아보기 힘든 독특한 형태의 교육재정구조를 가지고 있고 중앙정부

교육예산이 상당히 경직적인 성격을 지닌다. 이는 교육 분야 예산과정에 하향식(top-down) 예산제도를 적용하여 성과평가 결과에 기반한 세출 구조조정을 수행하는데 있어서 상당히 큰 제약요인으로 작용한다.

2006년도 교육예산(특별회계 포함) 29조 1,273억원 중 법령 등에 따른 경직성 예산(공무원 인건비, 국립기관 경상운영비, 지방교육재정교부금 등)이 26조 2,923억원으로 90.27%를 차지하고, 각 특별회계법에 따라 편성되는 용도가 제한적인 준경직성 예산(사립학교 교육시설 용자지원, 국립대 이전 예산, 농어촌실고 학과개편 예산 등)이 784억원으로 0.27%를 차지한다. 이로써 교육인적자원부의 정책수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 재량적 예산은 2조 7,566억원으로 총 교육예산의 9.46% 수준에 불과하다(교육인적자원부. www.moe.go.kr; 교육인적자원부 내부자료).

<표 3> 탄력성 정도에 따른 교육예산의 현황

(단위: %)

	2005년 예산	2006년 예산
1. 경직성 예산	90.52	90.27
인건비	4.82	4.96
기본사업비	0.87	0.86
지방교육재정교부금	84.83	84.45
2. 준경직성 예산	0.19	0.27
재정용자특별회계	0.09	0.10
국유재산관리특별회계	0.06	0.01
농어촌특별세특별회계	0.04	0.16
3. 비경직성 예산	9.31	9.46
주요사업비	7.55	7.72
책임운영기관특별회계	0.07	0.07
국가균형발전특별회계	1.69	1.68

자료: 교육인적자원부(www.moe.go.kr); 교육인적자원부 내부자료.

이처럼 교육예산의 대부분이 경직적인 가장 큰 이유는 초·중등교육을 지원하는 지방교육재정교부금에서 찾을 수 있다. 교육예산의 약 84.4%를 차지하는 지방교육재정교부금은 [지방교육재정교부금법]에서 규정하는 법정교부율 즉 내국세의 19.4%(06기준)와 교육세 세입액 전액으로 구성되며, 이는 시·도교육청에 총액으로 이전·보조되어 시·도교육청교육비특별회계로 편성되어 집행된다. 이때 교

부기준은 학교수, 학급수, 학생수 등과 같은 객관적 통계에 근거한 일정한 배분공식에 의해 교부(formula funding)되는 비재량적 지출이므로 성과평가 및 세출 구조 조정의 대상이 되지 못한다.

이와 같이 사회복지 및 교육 분야 예산구조의 공통점은 이 두 분야 모두 법정지출 영역으로, 관련 법 규정에 의해 자원배분의 상당부분이 결정된다는 점이다. 이는 곧 매년 합리적인 분석 및 평가를 통해 예산을 심사하여 예산결정자의 판단에 의해 자율적으로 조정할 수 있는 예산의 비중이 극히 일부분이라는 것을 의미한다. 법 제정을 통해 형성된 자원배분의 구조는 일정한 근거와 절차에 의해서만 변화시킬 수 있으므로 사회복지 및 교육 분야와 같은 법정지출 영역의 자원배분 구조는 하향식(top-down) 예산운영과 성과관리의 통합을 통해서도 획기적인 변화를 기대하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그리고 이러한 구조 하에서는 예산과정 참여자들의 합리적 결정뿐만 아니라 정치적 선택 가능성 또한 제한적일 수밖에 없게 된다.

그런데 이처럼 사회복지 및 교육 분야의 자원배분이 법 규정에 의해 상당부분 결정된다고 하여 예산과정에서 “정치가 없다”는 것은 아니다. 이러한 정책분야에서도 정치는 존재한다. 사회복지지출과 우리나라의 교육예산과 같은 법정지출 영역의 경우에는 이해관계자들의 선호와 이익, 그리고 이들간의 협상과 정치의 결과가 관련 법규에 이미 반영되어 나타나게 된다는 점이 고려되어야 한다. 관련 법규의 제·개정과정에서는 해당 정책의 이해관계집단이 참여하여 자신들의 선호와 이익을 표출하고 자신에게 유리한 방향으로 결정이 이루어질 수 있게끔 협상하고 상호작용한다. 사회복지지출 및 교육예산의 지출구조를 결정짓는 법규는 그 제·개정과정에 참여하는 이해관계자들간의 협상과 정치의 결과를 반영하고 있는 것이다.

한 가지 예로서, 보건복지부 일반회계 사업비의 반 이상을 차지하는 기초생활보장급여의 법적 근거가 되는 [국민기초생활보장법]이 제정될 2000년 당시의 상황으로 거슬러 올라가 보면, 정책주창자인 시민단체와 이 법안의 주무부처이지만 미온적인 태도를 보인 보건복지부, 법안 형성을 강력히 반대한 기획예산처간의 갈등관계가 형성되었으나, 이 법안의 형성을 찬성하는 대통령의 지지발언으로 인해 법안이 국회를 통과하기까지는 비교적 조용한 과정이었다. 그러나 국민기초생

활보장법을 둘러싼 행위자들간의 본격적인 이해갈등과 협상은 법 제정 이후 법의 구체적인 내용을 확정짓는 시행령과 시행규칙의 제정을 둘러싸고 나타났다(김영순, 2005). 시행령과 시행규칙을 제정하는 과정에서 협상의 주요 주체는 부처간 권력관계에서 우위를 점하는 기획예산처, 개발연대 이래로 조직위상이 낮았던 보건복지부와 노동부 등이었으며 이들 부처간에는 법 제정의 기본방향에서부터 수급자선정기준, 급여방식 등에서 의견차를 보였고, 이에 법이 국회를 통과하기까지의 과정에서 적극적인 역할을 수행하였던 시민단체는 법의 올바른 정착을 촉구하는 대정부 항의집회를 조직하기도 하였으나 자체 내에서 응집력이 떨어지고 조직화수준의 저하로 인해 기획예산처의 독주를 저지하기에는 역부족이었다.

결국, 애초 법 제정을 반대하였던 기획예산처가 자신의 입장을 관철시키고 법 제정의 취지를 약화시킴으로써 한국의 공공부조제도의 설계 과정에서 일종의 거부점(veto point)으로 작용하였으며, 그 결과 [국민기초생활보장법]의 제정은 한국 사회복지제도를 재편하는 계기를 마련하였다는 평가에도 불구하고, 제도 시행 이후에도 소득불평등 구조의 개선이 크게 이루어지지 않았고 노무현 정부 들어서는 오히려 악화되는 양상을 보였다. 이는 법 시행령 및 시행규칙의 제정을 통해 제도를 구체화하는 과정에서 나타난 부처간 관료정치(bureaucratic politics)의 결과로서, 여타 부처보다 권력의 우위에 있는 기획예산처의 의견이 대폭 반영됨으로써 나타난 결과인 것이다. 법·제도 변화과정에서는 수많은 이해관계자들간의 갈등과 정치적 협상이 나타났고, 이때 관료제조조직내 부처간 관계구조 및 국가와 사회세력간의 권력관계는 그러한 정치과정의 맥락을 형성함으로써 사회복지 법규와 재원배분구조에 반영되어 나타나게 되는 것이다.

이러한 정치양상은 교육 분야에서도 볼 수 있다. 교육예산의 약 85%를 차지함으로써 교육 분야 예산과정의 큰 틀을 형성하는 [지방교육재정교부금법]의 개정 과정에서 이해관계자들간 갈등 및 정치적 결정의 모습을 볼 수 있다. 이는 교육인적자원부, 기획예산처 및 재정경제부, 그리고 교직단체 간의 정책지향의 차이로 인한 것이었다. 참여자들간 갈등은 지방교육재정교부금 규모를 결정짓는 내국세 기준 교부율의 수준과 관련하여 이견이 존재함으로써 발생하였다.

사실, 1971년 [지방교육재정교부금법]이 제정될 당시 설정되었던 내국세의 11.8%라는 법정교부율이 거의 30년간(2000년 13.0%로 교부율이 인상되기 이전까

지) 그대로 유지되어 왔다는 점은 특기할만한 사실이다. 교육계는 교육수요의 변화가 있을 때마다 교부율의 인상을 요구해 왔으나 매번 받아들여 지지 않았다. 이는 경제기획원 및 재무부 등 경제부처의 반대로 인한 것이었다(김중배, 1994).⁷⁾ 개발연대 산업화 과정을 주도하였던 경제기획원은 당시 관료조직의 역학관계에서 여전히 다른 부처보다 높은 위치를 점하였고, 교부율 인상을 목적으로 하는 법 개정을 저지함으로써 관료제 내에서 일종의 거부점의 역할을 하였던 것이다. 일반적으로 거부점의 수가 적을 경우 합의를 이끌어내는데 유리하지만, 이 경우는 거부점의 수가 적음에도 불구하고 관료제내에서 거부점의 위치가 다른 부처보다 월등히 우위에 있었기 때문에 거부점으로서의 경제기획원은 자신의 입장을 관철시킬 수 있었던 것이다.

우리나라의 이러한 의사결정구조와 관료정치 양상은 2004년 [지방교육재정교부금법] 개정 과정에서도 중요한 맥락으로 작용하였다. 법 개정과정에서 기획예산처와 교육인적자원부, 교육인적자원부 내부의 교육부문간 재정확보 및 배분을 둘러싼 논쟁이 있었고, 교직원단체 및 교육위원회를 중심으로 교부율을 상향조정할 것을 강력히 주장하는 요구가 있었다. 교직원단체가 제시한 교부율안은 내국세의 22.11%였으나, 결국에는 정부안(19.32%)에 기반한 19.4%로 법정교부율이 결정되었다. 이 교부율 수치는 외형적으로는 증가된 것으로 보이나, 종전의 봉급·경상·증액교부금을 단일 교부금으로 통합하면서 법이 적용될 2005년을 기준으로 내국세의 일정률로 환산한 결과로서, 엄밀히 말해서 실질적 수준의 교부율 인상을 의미하지는 않았다.

이처럼 매번 교부율 수준을 두고 이견이 존재하는 이유는 초·중등교육의 적정 교육경비 규모를 산출할 객관적 근거가 마련되어 있지 않기 때문이다(우명숙, 2006). 이는 교육재정의 규모에 결정적인 영향을 미치는 교부율 수준이 교육재정 수요를 반영하여 결정되었다기보다는 이해관계자들간의 정치적 권력관계를 반영한 형태로 도출되어 왔다는 것을 보여주는 것이다.

7) 1980년대의 교육환경 개선을 위한 교부율 인상요구가 교육세 신설로 무마되었고, 1994년 교육재정 GNP 5% 확보 정책과 관련된 교부율 인상요구 또한 김영삼 대통령이 법정교부율을 13.0%로 인상하는 정책에 결재까지 하였으나, 경제기획원과 재무부가 교육재정 확보를 위해 세제구조를 개편하거나 세율을 높이는 것은 현실적으로 무리라는 입장을 고수하면서 결국에는 이들 경제부처의 반발로 교부율 인상이 백지화되는 사건도 있었다(송기창, 1999).

사회복지 및 교육 분야는 법 규정에 지출의무, 지출규모 등이 명시되어 법규 차원에서 지출구조가 대부분 결정됨으로써 재원배분의 주요 메커니즘을 법 규정이라 볼 수 있을지 모른다. 그러나 이들 정책분야의 관련 법 제·개정과정에서도 보았듯이 법 규정 자체는 정치과정의 부산물로, 우리나라의 경제부처 우위의 관료제내 부처간 관계구조 및 사회세력에 대한 국가 우위의 의사결정구조가 이러한 법정지출 영역의 정책결정 및 예산과정의 중요한 제도적 맥락을 형성함으로써 궁극적으로 정책 및 예산결과를 구체화하는 주요 메커니즘으로 작용해온 것이다.

그런데 여기에서 특징적인 측면은 재량적 지출영역에 해당되는 SOC 및 R&D 분야 예산과정에서 나타나는 이해관계자들의 미시적인(micro) 수준에서의 정치 및 기회주의적 행동 양상과 비교할 때, 사회복지 및 교육 분야 재원배분 과정에서 표출되는 이해관계자들의 정치양상은 보다 거시적인(macro) 차원에서의 정치적 논리가 반영되고 있다는 점이다. 즉, 사회복지 및 교육 분야와 같은 법정지출 영역의 경우 일단 법규가 제정되면 여기에 반영되어 나타나는 재원배분 구조는 고착화되기 때문에 다른 정책분야에서 사용할 수 있는 예산 비중과 직접적으로 관련될 수 있는 문제이므로, 정책분야간 재원배분의 우선순위를 결정하는 단계인 상위사결정 수준의 정책결정 메커니즘의 영향을 받게 된다.

결국, 한국 사회의 전반적인 정치지형을 형성하고 있는 경제발전 이데올로기의 영향 하에 형성되어 온 ‘관료중심적·경제부처중심적 의사결정구조’가 법정지출 영역인 사회복지 및 교육 분야의 지배적인 재원배분의 메커니즘으로 작용해왔음을 알 수 있으며, 이러한 의사결정의 구조와 법 제·개정 당시의 정치적 논리 및 권력관계는 해당 법규에 반영되어 고착화되는 모습을 보이게 된다.

<그림 1> 결과중심 예산제도 하에서의 자원배분 메커니즘

		성과측정의 용이성	
		용이함	어려움
사 업 의 재 량 성	재 량	SOC 분야 - 합리성	R&D 분야 - 제한된 합리성 - 관료중심적 의사결정구조
	비 재 량 성	사회복지 및 교육 분야 - 거시정치(macro politics) - 관료중심적·경제부처중심적 의사결정구조	

V. 요약 및 결론

Steinmo(1993)는 “합리성 그 자체는 맥락에 침윤(embedded)되어 있다”라고 이야기한다. 그 누구도 행위자의 특정한 행위가 이루어지는 맥락을 설명하지 않고서는 ‘합리적이라는 것(rationality)’에 대해 정확히 설명할 수 없다는 것이다. 이는 예산운영 방식을 합리화하고자 했던 노무현 정부의 예산개혁을 평가하는데 있어서 중요한 의미를 지닌다. 합리성이 적용될 수 있는 제도적 조건을 설명하지 않고서는 예산개혁에 대해 충분한 설명이 이루어질 수 없다는 것이다.

이러한 관점 하에서 다음과 같은 몇 가지 사실에 주목할 수 있다. 첫째, 합리성을 추구하는 예산개혁 즉, 예산과정에서의 ‘정치’를 ‘합리성’으로 전환하고자 하는 것은 일정한 맥락 하에서만 가능한 일이다. 합리성을 추구하는 예산개혁이 유효하게 적용될 수 있는 정책적 조건이 존재한다는 것이다. 정부가 예산 총액배분 자율편성제도 및 재정사업 성과관리제도와 같은 합리적인 예산제도를 체계적으로 갖추고 있다 할지라도, 그러한 예산관리기법이 적용되는 정책영역의 특징에 따라 예산개혁의 적용범위와 그 효과는 매우 상이한 모습으로 나타날 수 있다. 이는 정책영역별로 상이한 논리와 정치 및 권력관계, 더 큰 범위에서의 제도적 맥락을 반영하기 때문에 그러한 것이다.

둘째, 법령 등에 지출의무, 지출규모 및 방법 등이 규정됨으로써 법 규정 차원에서 상당한 범위의 지출구조가 결정되는 사회복지 및 교육 분야와 같은 법정지출 영역의 경우는 SOC 및 R&D 분야와 같은 재량적 지출 영역에 비해 보다 거시적인(macro) 차원에서의 정치논리가 반영되며 상위 의사결정 수준에서 작용하는 정책 결정 메커니즘의 영향을 받게 된다. 즉, 자원배분 과정에서 법정지출 영역의 이해관계자들의 행동방식 및 상호작용패턴은 재량적 지출 영역의 경우와 근본적으로 상이한 모습으로 나타날 수밖에 없으며, 이들간 관계구조는 법 규정에 고착화됨으로써 법정지출 영역의 자원배분 구조는 쉽게 변화되기 어려울 수밖에 없다. 이러한 측면에서 볼 때, 노무현 정부의 예산개혁은 하향식(top-down) 예산운영에 성과관리를 통합함으로써 예산과정의 미시적 수준에서의 정치적 협상으로 인한 거래비용을 최소화하고자 하는 것인 만큼, 이해관계구조가 법 규정을 통해 고착되어 있는 법정지출 영역에서는 성공적인 예산개혁의 효과를 기대하기 어려운 것이다.

셋째, 예산과정에서 이해관계자들 사이의 협상 및 정치의 맥락을 형성하는 의사결정구조가 각 정책영역별 자원배분의 실제 메커니즘 형성에 결정적인 영향을 미치는 제도적 변수로 작용한다는 점이다. 의사결정의 도구로서 합리적 분석기법을 사용하는 SOC 분야의 참여적 의사결정구조는 성과관리를 용이하게 하는 SOC 투자정책의 본질적 속성과 결합되어 자원배분의 메커니즘을 ‘합리성’으로 규정짓는다. R&D 분야의 경우는 공식적으로는 참여에 기반한 결정구조를 형성하고 있으나, 다수의 이해관계집단들간의 복잡하게 연계된 관계구조 하에서 예산결정이 협상과 정치에 의해 영향을 받기 쉬우며 과학기술혁신본부를 주축으로 하는 관료 중심적 의사결정구조가 R&D 분야 예산과정을 주도하는 주요 변수로 작용함으로써, R&D 분야 자원배분의 메커니즘은 ‘제한된 합리성’과 ‘관료중심적 의사결정구조’가 결합된 형태로 규정할 수 있다. 한편, 앞서 보았듯이 사회복지 및 교육 분야의 자원배분 과정은 SOC 및 R&D 분야에 비해 거시적인 차원에서의 정치논리가 반영되는 영역인 가운데, 사회복지 및 교육 분야 자원배분의 주요 메커니즘은 개발연대 이래로 한국 사회의 전반적인 정치지형을 형성하고 있는 경제발전 이데올로기의 영향 하에 형성되어 온 ‘관료중심적·경제부처중심적 의사결정구조’로 규정될 수 있다.

결론적으로, 정책의 본질적 속성과 관료제조직 내에서의 부처간 관계구조, 그리고 국가와 사회세력간의 역학관계와 같은 제도적 변수들이 상호작용하고 결합하는 방식에 따라 예산과정에서의 정치와 합리성이 규정되고 이해관계자들의 전략과 상호작용패턴이 달라지며, 그 결과 자원배분의 메커니즘과 예산개혁의 효과도 정책영역별로 상이한 모습을 보이게 되는 것이다.

■ 참고문헌

- 건설교통부. 2004. 《공공교통시설개발사업에 관한 투자평가지침》.
- _____. 2006. “재정지출 다이어트 Day 300 뱃살 쏘~옥.”
- 교육인적자원부. 2007. 《2007년 지방교육재정교부금 보통교부금 교부》.
- 국가과학기술위원회. 2007. “2008년 국가연구개발사업 예산·기금 조정·배분결과(안).”
- 국회예산정책처. 2006. 《대한민국재정 2006》.
- 권도엽. 2006. “SOC 예산감소, 혁신으로 채운다: 9개월간의 재정혁신 성과와 과제.” 건설교통부 국정브리핑 기고.
- 기획예산처. 2005. “사업유형별 자원배분기준(안).” 기획예산처 내부자료.
- _____. 2006a. 《총사업비 관리지침》.
- _____. 2006b. 《2006년 나라살림》.
- _____. 2006c. 《2008년도 예산안작성 세부지침: 사업유형별·비목별 지침》.
- 김영순. 2005. “민주화와 복지정치의 변화: 국민기초생활보장법 제정과정을 중심으로.” 《한국과 국제정치》 21(3): 97-126.
- 김종배. 1994. “교육계·경제부처 팽팽히 대립: ‘GNP 5% 갖고는 모자르다... 조세 부담 확대 안 된다.’” 《월간 초등 우리교육》.
- 대한민국정부. 2004. 《2004-2008년 국가재정운용계획》.
- _____. 2005. 《2005-2009년 국가재정운용계획》.
- _____. 2006. 《2006-2010년 국가재정운용계획》.
- _____. 2007. 《2007-2011년 국가재정운용계획》.
- 박정택. 2004. 《부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 과학기술기본법 제정과정을 중심으로》. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 보건복지부. 2006. 《2007년도 보건복지부 소관 세입·세출예산요구(안) 개요》.
- 송기창. 1999. “지방교육재정교부금제도의 변화추이와 과제.” 《교육재정경제연구》

8(1): 167-210.

우명숙. 2006. “지방교육재정교부금법 개정을 둘러싼 주요 쟁점.” 《교육행정학연구》 24(1): 247-266.

임성일. 2005. “통합적 관점에서 본 일반자치 재정과 교육자치 재정 분석: 지방교부세와 지방교육재정교부금을 중심으로.” 《한국지방재정논집》 10(1): 143-164.

조수현. 2007. 《예산개혁에 대한 제도주의적 분석: SOC, R&D, 사회복지, 교육 분야의 예산과정을 중심으로》. 연세대학교 대학원 박사학위논문.

하연섭. 2003. 《제도분석: 이론과 쟁점》. 서울: 다산출판사.

[국가연구개발사업등의성과평가및성과관리에관한법률] (법률 제7990호)

[국민건강보험법] (법률 제8034호)

[국민기초생활보장법] (법률 제7181호)

[지방교육재정교부금법] (법률 제7328호)

[노인복지법] (법률 제7585호)

[장애인복지법] (법률 제7630호)

건설교통부. www.moct.go.kr.

교육인적자원부. www.moe.go.kr.

과학기술부. www.most.go.kr.

국가과학기술위원회. www.nstc.go.kr.

기획예산처. www.mpb.go.kr.

법제처. www.moleg.go.kr.

보건복지부. www.mohw.go.kr.

Ashford, Douglas E. 1992. "Introduction: Of Cases and Contexts." in Douglas E. Ashford (ed.), *History and Context in Comparative Public Policy*. 3-24. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Blondal, Jon R. 2003. "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends." *OECD Journal on Budgeting* 2(4): 7-25.

Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.

Immergut, Ellen M. 1992. "The Rules of the Game: The Logic of Health Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. 57-89. New York: Cambridge University Press.

- Kettl, Donald F. 1992. *Deficit Politics: Public Budgeting in Its Institutional and Historical Context*. New York: Macmillan.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Pollitt, Christopher. 1999. "Integrating Financial Management and Performance Management." OECD Working Paper. Paris: OECD.
- Shand, David. 1998. "Budgetary Reforms in OECD Member Countries." *Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management* 10(1): 63-88.
- Steinmo, Sven. 1993. *Taxation and Democracy : Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*. Yale University Press.
- Wildavsky, Aaron. 1975. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process*. Boston: Little, Brown and Company.