

# 地方豫算編成의 合理化方案

## Improving Budget Preparation in Local Government

朴 文 玉

(檀國大學校 法政大 教授)

### 〈目 次〉

- I. 序 言
- II. 國內經濟展望과 '86 豫算編成의 方向
- III. 地方豫算編成의 合理的 前提와 基準
- IV. 地方豫算編成合理化的 制約要因
- V. 地方豫算編成의 發想轉換
- VI. 地方豫算編成合理化的 發展方向

### I. 序 言

地方自治團體의 財政活動은 거의 모두가 豫算을 통하여 행하여진다. 따라서 地方自治團體의 財政이 健全하게 운영되기 위하여는 먼저 地方豫算이 適正하게 編成되어야 한다.

地方豫算은 地方自治團體의 計劃을 뒷받침하는 財政的·數量的 表現이다. 地方政府 또는 地方自治團體는 일정한 行政區域의 政策決定을 法的으로 집행할 수 있는 權力이 주어진(empowered) 社會機關중의 하나이다.

地方豫算은 地域文化 環境의 產物이며, 그 地域의 地理的 規模, 地勢, 資源, 잠재적 稅源과 같은 諸要素의 상호작용에 따라 차이가 있는 多様な 性格을 가지며, 屬地的 性格을 가지며, 地域的 制限을 받는다. 따라서 地方豫算의 특징은 多様性, 多元性, 斷片性, 複雜性 및 制限性이라는데서 구할 수 있다.

地方豫算 過程의 하나인 編成過程은 地方自治團體마다 獨特한 것(unique)이 특징이며, 그 地域의 역사적 沿革, 經濟的·法制的·行政的·政治的·社會的 要素의 產物이다. 이른바 그 뒤범벅(jumble of factors)을 보다 더 體系化된 형태로 바꾸어 놓는 일이 地方豫算編成의 合理化이다. 地方의 特殊性을 一般化하고 概括化한다는 것이 어렵고 不正確性을 내포하기 쉽다.

豫算編成의 「테스트」는 그의 成果 즉, 行政生産의 量과 質이다. 合理化方案은 위의 패턴을 健全化하고 最適化하는 方途일 것이다.

제출된 豫算編成案은 量이며, 그 共通分母는 「원」貨幣이다.

(1) 地方豫算의 編成은 한정된 資源을 地方自治團體의 行政의 需要에 따라 할당하는 管理統制의 體系이다. 豫算의 編成過程은 行政官僚의 立場에서 이용 가능한 資源의 經濟的 費用을 極小化하며, 이용 가능한 資源의 經濟的 費用으로 目標達成을 極大化하고자 하는 手段의 合理的 選擇過程이다.

地方資源의 經濟的 費用을 위한 行政方針을 선택하는 準備過程은 資源的 制約과 그 地方이 처분할 수 있는 資源의 總量 및 장래의 資源의 量을 좌우하는 政策選擇의 合理化를 깊이있게 탐구하지 않으면 안 된다. 여기에는 막대한 時間

〈表 1〉

規模·會計別 豫算對比(1986 年)

(단위 : 10 億원)

區 分	總 計		純 計		一 般 會 計		特 別 會 計	
	規 模	%	規 模	%	規 模	%	規 模	%
全 國	7,949	100	7,007	100	5,127	100	2,822	100
서 울	2,200	28	2,157	31	984	19	1,217	43
地 方	5,749	72	4,851	69	4,136	81	1,605	57
直 轄 市	1,047	13	1,012	14	542	11	504	18
9 道	1,672	21	1,605	23	1,440	28	231	8
57 市	1,387	17	1,145	16	775	15	612	22
139 郡	1,644	21	1,088	16	1,386	27	257	9

資料 : EPB, 1986 년도 豫算概要 ; 內務部, 1986 년도 地方自治團體 豫算概要

과 노력이 消費되며 힘과 目標·信念 및 責任을 달리하는 地方公務員 및 地域의 利益集團間에 거래(transaction)가 이루어진다.

(2) 우리 나라에서는 특히, 豫算의 編成過程은 본래 合理的인 計算事務的인 것임에도 불구하고 豫算全循環過程에 있어서 가장 중요한 政治的 意義를 갖고 있으며 가장 決定的인 段階이다.

(3) 豫算編成은 政策目的을 수행하기 위한 財源과 人間의 行動을 結付하는 過程이며, 目的과 그 目的 達成을 위한 手段의 선택 과정이다. 豫算의 編成은 政策을 현재 실적의 견지에서 총합적 觀望을 함으로써 그 政策方向을 지혜있게 再定立할 수 있는 가장 중요한 週期的 契機가 된다. 이것은 豫算이 곧 行政目標의 週期的 再評價의 계기를 부여하며, 豫算이 費用과 政策計劃에 관한 總合的 知識을 부여한다는 것을 의미한다. 왜냐하면 豫算은 政策決定의 도구이기 때문이며 동시에 政策의 分析의 道具이기 때문이다.

## II. 國內經濟展望과 '86 豫算編成의 方向

1986 년도 地方豫算總額은 4 兆 1,436 億원이다. 이 중 地域開發費가 9,871 億원(24%)이며,

一般行政費가 9,077 億원(22%)이며, 產業經濟費가 7,127 億원(17%)이며, 社會福祉費가 6,273 億원(15%)의 順으로 構成되어 있다.<sup>1)</sup>

또한 1986 地方財政規模는 〈表 1〉과 같다. 209 개의 地方自治團體의 總財政量은 7 兆 9 千 億원이다. 서울과 地方의 對比는 28 對 72 이다. 한편 一般會計와 特別會計의 對比는 61 對 39(4 兆 1 千 億원對 1 兆 6 千 億원)이다.

內務本部の 任務는 1986 年 6 月 현재 3 直轄市, 9 道, 57 市, 139 郡, 191 邑, 1,253 面의 地方行政 및 財政의 總指導監督을 하는 것이다. 內務本부는 地方豫算의 效率的인 節減을 위하여 常設機動班을 운영하여 浪費의 可能性이 있거나 非效率的인 要因을 重點分析하여 地方行財政에 대하여 그리고 緊縮·節約豫算에 대한 啓導強化에 役점을 두고 있다.<sup>2)</sup>

한편 國內經濟를 展望할 때 國際經濟 환경변화에 對應力을 회복하여 物價安定을 기초로 하고, 物價오름세 心理의 除去와 生産性向上을 통하여 安定基盤을 定着시켜 나가야 하며, 國內民間需要를 中心으로 景氣의 회복을 도모하고, 持續的 安定成長을 달성하고, 雇傭의 安定을 확보

1) 內務部, 1986 년도 業務報告, p.7.

2) 大韓民國, 「行政白書」, 1985, p.583.

하며, 財政改革을 確實히 推進하여야 한다. 이와 관련하여 景氣鈍化에 對應하는 低成長時代의 1986年 豫算編成의 方向은 다음과 같다.

첫째, 國民의 期待欲求에 대한 적절한 對應이다.

① 우리 나라 社會의 各階層의 높아지는 期待의 革命으로 期待欲求가 顯在化하였다. 특히 高度成長過程에서 貧富의 격차가 생겼고, 온 國民의 고통 분담 과정에서 低所得層의 國家支援의 요구가 증대한다. 따라서 國家는 配分國家로서의 (als Verteilersstaat) 役割에 「엑센트」가 높아질 것이다.

② 農漁民所得增大, 零細民(1986년 현재 약 227만 2천 명으로 推定) 및 低賃金 勤勞者에 대한 지원의 내실화, 中小企業 自立基盤擴充, 鑛山村開發 등 低所得層 및 落後部門에 대하여 重點的으로 지원한다.

③ 農漁村 醫療水準의 향상, 물 問題解決, 庶民住宅建設 확대, 環境公害改善 등 國民의 基本需要에 대처한다.

둘째, 財政의 景氣對應力을 높인다. 輸出과 民間投資의 不振을 보완하기 위하여 公共投資를 확대함으로써 適正成長 실현에 기여한다.

셋째, 持續的 經濟發展과 成長潜在力을 배양한다.

① 高度産業·技術社會 進入을 위한 教育, 科學技術, 人力開發에 대한 支援을 확대한다.

② 道路, 港灣, 工業基地, 甁建設 등 社會間接 施設의 확충으로 投資環境을 改善한다.

③ 國家安保와 社會安定을 위한 財政需要를 充足시킨다.

④ 安定基盤의 구축이다.

요컨대, 地方豫算의 編成方向을 요약하면 다음과 같다.

① 市民과 住民의 期待欲求에 적절히 對應하며, 住民의 基本的 人間의 需要(BHN)에 對處하여야 한다.

② 地方財政의 景氣對應力을 높혀 適正成長實現에 기여하여야 한다.

③ 持續的 經濟發展과 成長潜在力을 培養하여야 한다.

④ 늘어나는 地方財政需要를 歲出構造調整을 통하여 正常的인 歲入範圍 內에서 受容함으로써 健全財政姿勢를 堅持하여야 한다.

### Ⅲ. 地方豫算編成의 合理的 前提와 基準

地方豫算의 編成은 地方自治團體의 行政活動의 實質的 基準가 되는 것이며, 그 편성의 짜임새의 適否는 地域의 健全한 發展을 크게 左右한다. 따라서 地方豫算의 編成은 그 財政活動의 中心이 되는 것이다. 그러므로 現行地方財政法 第26條 ①에서 「地方自治團體는 法令 및 條例가 定하는 범위안에서 合理的인 基準에 의하여 그 經費를 算定하여 豫算에 計上하여야 한다」고 규정하고 있는 것이다. 위에서 규정한 것중 무엇이 合理的인 基準인가를 생각해 볼 때 經濟性, 能率性, 效果性, 民意收斂度(responsiveness) 등 복잡하고 다양하다. 斷片的으로 決定되는 歲出과 財政外的 여건에 주어지는 歲入과의 差額이 收支로서 나타나는데 그것은 결코 合理的인 것만 은 아니다. 또한 現行地方財政法 第5條에서 「地方自治團體의 歲出은 地方債 또는 借入金 “以外”의 歲入을 그 財源으로 하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에만 地方自治團體의 議會의 議決을 거쳐 內務部長官의 承認을 얻은 범위 안에서 地方債 또는 借入金으로 충당할 수 있다.」 부득이 (unavoidably), 마지못해서 (unwillingly) 라는 것

이 地方財政法 제 26 조 ②에서 「地方自治團體는 모든 資料에 의하여 엄정하게 그 財源을 捕捉하고 經濟의 현실에 適應하도록 그 收入을 算定하여 이를 計上하여야 한다」고 규정하고 있다.

「地方財政의 健全化를 유지하도록」<sup>3)</sup> 추진하기 위하여, 특히 經常的 經費에 대하여 節減合理化에 노력하여야 한다. 그리하여 行政의 肥大化를 억제하고 歲出의 節減合理化가 큰 과제로 되어 있는 오늘에 있어서 새로운 發想을 지니면서 地方公務員의 깊은 念頭가 필요한 것이다.

地方行政體制의 發展은, 行財政權限의 측면에서 中央集中→地方委任擴大→合理的 配分으로, 行政重點의 측면에서 農村開發→都市基盤施設→都市問題解決이라는 軌跡을 밟고 있다.

「政府는 國土의 均衡開發에 역점을 두고 農漁村開發, 地方經濟의 活性化에 배전의 노력을 기울여 나갈 것이다.」<sup>4)</sup>

地方豫算制度는 地方自治團體 등의 公的家計를 지탱하는 中樞的인 管理體系인 동시에 政府體制의 基本構造이다. 예산제도와 운영이 行政改革의 基本論題로 부각되는 것은 그 때문이다. 예산은 政策目的을 수행하기 위한 財源과 人間의 行動을 結付하는 環이며 예산체제는 目的과 그 目的達成을 위한 手段을 관련시키는 선택행위 및 과정이다. 行政管理改革에서 출선수범을 보인 것이 있다면, 그것은 예산개혁이며 그것은 행정개혁의 紀念碑의 段階를 밟아온 것이 사실이다. 따라서 예산편성의 前提가 되는 것은 財政事情과 綜合經濟發展情勢의 說明(Stand der finanz-und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bei Aufstellung des Haushalts)인데 이는 ① 綜合經濟의 정세, ② 財政事情, ③ 一般會計豫算과 國民總生産에서 예산의 규모를 國民生産과 對比,

④ 一般會計歲入豫算에 관한 설명이다. 그러므로 豫算編成時에 一般會計豫算에 있어서는 경비의 철저한 절감합리화를 통한 規模를 엄격히 억제하고 노력하여 國債費 및 地方交付稅交付 및 이외의 一般歲出은 昨年水準에서 凍結 또는 同額이하로 압축하고 一般會計의 地方債發行을 지양하고, 각종시책에 우선순위의 엄격한 선택을 행하여, 地域社會의 變動추이에 즉응한 재정수요에 對해서는 地方財源의 重點的·效率的 配分을 도모해야 한다. 우리정부의 예산편성에 있어서 ① 세출예산을 凍結하는 반면에 經濟規模의 확대에 따라 자연히 증가한 稅收의 증가부분을 활용해서 財政내의 고질적인 財政赤字를 개선하도록 노력하여야 한다. ② 歲出歲算의 규모가 凍結된다고하여 경직성경비이외의 예산을 一律으로 削減하는 것이어서는 안 된다.

따라서 ① 豫算編成指針에서 事業費豫算은 第5共和國의 施政方針과 第5次經濟社會發展計劃에 부합되도록 優先順位를 새롭게 設定하여 限定된 예산재원으로 投資效率이 極大化되도록 財源을 배분하였던 것이다. ② 주요계속사업에 대한 現地점검 및 심사분석의 결과 摘出된 改善事項을 反映하고 新投資事業에 對하여는 事前자격 심사에 依하여 事業의 妥當성을 철저히 검토한다. ③ 지방정부는 第3섹터, 民間企業에서 보다 效率적으로 수행할 수 있는 國家機能은 이양하고, 기관간의 機能중복은 피하고 기능의 효율성을 높이고 組織의 活性化를 기한다. ④ 豫算要求方式에 있어서 ⑤ 모든 豫算事業은 編成 및 執行의 責任所在가 明確하고, 事業의 優先順位の 判斷이 용이하며, 事業의 效果測定이 可能하도록 예산을 요구하여야 할 것이다.

地方政府는 中央政府의 에이젠트로서(as national agents) 가능하다. 그러나 中央政府에서 의

3) 地方財政法 第27條

4) 1985년도 예산개요, "시정연설", p. 11.

욕하는 政策과 企劃과 豫算으로 나타난 優先順位의 설정이 모두 地方政府의 口味에 맞는 地方豫算의 編成이 될 수는 없다. 먼저 時代精神이며 價値가 共存되지 않을 경우가 많아졌다. 分權化, 地方自治, 풀뿌리民主主義의 精神, 自由企業, 脫官僚化 등에서 나타나고 있다. 또한 統計資料가 풍부하여야 할뿐만 아니라 信賴할만한 것이어야 한다.

公共部門에 있어서 資源配分計劃중 綜合의이고, 合理的인 實施計劃으로서 잘 기능하는 唯一의 計劃은 豫算이다. 그러나 單年度豫算에는 큰 결함이 있다고 批判되고 있다.

수많은 政策에는 年度에 걸쳐 계속되는 것이며, 單年度豫算에는 全期間에 걸친 必要費用이 評價될 수 없다. 따라서 單年度豫算의 결함을 시정하기 위하여는 合理的인 意思決定과 有效한 計劃이 필요하다.

優先順位の 왜곡은 「地域住宅의 欲求充足을 위한 地方財政基盤의 擴充」<sup>5)</sup>이라는 취지와 맞지 않게 된다.

우리 地域經濟는 지난 1979년 이후 沈滯국면을 맞아 큰 어려움을 겪어왔고, 1980년에 들어와서 계속되는 세계경제의 정체와 輸出鈍化 및 失業人口의 증가등으로 經濟의 난관에 봉착하여 地方行財政면에서 試鍊을 겪게 되었다. 그런데, 豫算編成은 長期計劃의 視野에 바탕하여 編成되지 못하고 斷片的이며, 綜合的이 되지 못하고, 散發的(sporadic)이다. 특히 地方豫算의 編成은 地域的이며 全政府的인 것이 못되고 臨機應變的이며, 臨時的이고 短期的인 것이 특징이다.

「조세프·M·헤이코프」는 「豫算이 없는 計劃은 無益하다. 왜냐하면 行動을 가져올 수 없기 때문이다. 반대로 計劃없는 豫算은 地域의 資源

을 非效率的으로 사용하는 結果를 가져오며, 긴급한 課題에 대한 관심을 없게하는 結果를 동시에 가져오는 것이다」<sup>6)</sup>라고 하였다.

地方豫算의 計劃的인 安定的인 운영과 財源配分의 合理性을 높이기 위하여 中期財政計劃事業을 豫算에 우선 반영하도록 編成한다.<sup>7)</sup>

지난날 우리나라 豫算編成에 있어서 査定增減額의 決定은 상당한 정도로 斷片的이고 段階的(fragmented and phased)으로 행하여졌다.

地方豫算의 編成은 部分斷面圖(a cross-sectional view)에서 볼 수 밖에 없다. 그러므로 綜合的·計劃的인 總面圖가 필요하며, 地方財政計劃과 地方計劃과의 連動(gearing)이 요청된다.

地方行政에 있어서 計劃化가 주창된지 오래지만 地方財政이 危機를 당하자 定着되는 것처럼 보인다. 즉, 地方財政全體의 財政收支를 5個年財政計劃으로 試算하여 매년 作成되는 것이다.

한 예를 들면, 1983년 9월에 釜山直轄市는 1983~87년 5개년간의 「中期財政計劃」을 수립하여 計劃과 豫算간의 連動化를 꾀하고, 1984년도 地方豫算編成부터 적용하였다(〈表 2〉 참조).

國家의 經濟社會發展 5個年計劃 자체가 地域

〈表 2〉 中期 財政計劃과 豫算規模의 變動趨勢

(單位: 億圓)

會計別	年度別				
	'83	'84	'85	'86	'87
計	5,045	5,018	5,156	5,088	5,643
一般會計	1,885	2,022	2,321	2,696	3,178
特別會計	3,160	2,996	2,835	2,392	2,465
(1) 地下鐵建設	2,184	1,881	1,606	1,022	933
(2) 上水道	693	795	898	1,039	1,195
(3) 住宅	195	230	236	236	238
(4) 其他	88	90	95	95	99

資料: 釜山直轄市, 豫算擔當官室

6) Joseph M. Heikoff, *Planning and Budgeting in Municipal Management*, The International City Manager's Association, Chicago, 1965.

7) 內務部, 1984年度 內務行政主要施策推進指針, p.133.

5) 大韓民國政府, 「行政自書」, 1985, p.582.

別計劃과의 接續點을 결여하기 쉽다. 그런 점에서 中央政府는 國民經濟全體를 計劃할 뿐이며 地域別 成長과의 連動化가 어려워지는 것이다.

地方經濟를 豫測하기란 ① 國家財政위주의 나라에서는 어렵다. 더우기 ② 時間的 展望이 어렵다. 왜냐하면 未來時間의 거리는 正確성과 效果性간에는 反比例하기 때문이다. ③ 豫測의 노력은 中央과 地方의 機構가 다를수록 다른 結果를 가져온다. ④ 方法分析技法의 선택은 일반적으로 正確할 수가 없기 때문에 豫測의 差異가 심해지는 것이다.

우리나라 地方豫算의 한 문제는 計劃과의 연계성이라고 할 수 있으며, 그 有機的 結合이 잘 안 되어 있다는 문제이다. 특히 豫算編成 作業에 있어서 그 주요 批判은 計劃이 먼저 存在하고 그것을 존중하여 豫算編成이 행하여질 것인가 또는 計劃에 의하여 먼저 最高管理者의 政策決定이 合理的으로 행하여지고 그 다음에 그 實施를 위하여 財政計劃 즉 豫算編成이 進行되어야 하는 것이다. 그러나 흔히 豫算編成이 企劃에 先行(Budgeting precedes planning)<sup>8)</sup>한다는 점이다.

지난날의 地方豫算은 地方自治團體가 牽引車의 役割을 하여 擴張的 財政운영으로 高度成長의 情性에 定着시켰던 것이었다. 그러나 오늘날의 地方豫算은 2,000년 적어도 1991년을 향한 中期財政計劃과 새롭게 링크되어야 할 것이다.

우리나라 地方豫算의 編成方法에서 우리가 志向할 바 5개要素는 ① 地域間的 均衡(interregional balance), ② 客觀性(objectivity), ③ 簡潔한 豫算유형(concise), ④ 經濟·政治·財政·文化 등의 綜合(comprehensiveness)이다. 文化

의 경우, 地方郷土文化가 없는 經濟發展은 가치가 없거나 적은 것이다. ⑤ 相互모양이 달라야(varied)하는 것이다.

豫算分析의 對象인 經濟財政 그 자체가 變化하는 이상, 그에 대응하는 內容에 修正을 加해야 할 것이다.

合理的인 判斷下에서 내리는 豫測은 數字의 뒷받침이 있어야 하기 때문이다. 복잡다양한 地方經濟의 活動을 종합하여 나라 全體의 財政의 크기를 계산하는 중요 포인트는 生産·需要·所得 즉 三面等價이다. 이 三面等價의 큰 變化에 잘 適應하는 地方豫算의 編成이 있어야 할 것이다.

財政計劃은 「數字를 붙인 政府프로그램」(ein zahltes gekleidetes Regierungs Programm)이다. 이것은 國會와 民間經濟團體에 대하여 情報機能과 教育機能을 가진다. 財政計劃은 民間部門에 대하여 政策의 判斷情報를 제공하고, 國會에 대하여 豫算政策上的 總括을 관찰하는데 도움을 준다. 그리하여 客觀적·구체적 豫算討議를 가능케 하며, 利益集團의 影響을 줄일 수 있다. 豫算이 高립적·단기적으로 관찰되면 개별적·비합리적 利益이 투영될 위험이 있다.

豫算은 命令的(imperativ)인 것이지만, 計劃(財政計劃)은 指示的(indikativ)인 성격을 띠고 있다.

美國 地方政府에서 보는 바와 같이 多年度와 單年度를 綜合한 것이 도입되었으면 한다. 즉 미국 豫算編成의 시작은 議會 또는 地方議會에 제출되는 前年度의 浬부터이다. 豫算編成은 「多年度豫算計劃」(a multi-year budget planning: 4年)과 「年度能力別編成」(tracking system)이 있다.<sup>9)</sup>

8) Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*(New Brunswick: Transaction Books, 1980) p. 290.

9) OMB, Budget of the United States Government, *Fiscal Year 1984*. Part 7, "The Budget Process", p. 2.

#### IV. 地方豫算編成 合理化의 制約要因

오늘날 우리나라 地方自治團體의 豫算編成에 있어서 ① 다양한 價値基準, ② 불완전한 財政情報, ③ 成果의 不確實性, ④ 計算과 計定의 複雜性, ⑤ 豫算編成者의 合理性의 限界에 直面하고 있다. 특히 1986년 現在로 보아 우리나라의 地方豫算이나 國家豫算을 포함하여 가장 문제점이 되고 合理化의 制約이 되는 점을 열거하면 다음과 같다.

(1) 지난 4半世紀동안 豫算編成主導型의 政策決定方式을 취하고 있다.

豫算審議過程이나 立法過程에서의 豫算案修正에는 큰 期待를 걸 수 없는 것이 실정이다. 실질적인 政策審議나 決定은 行政府에서의 編成過程에서 수행된다고 보는 것이다.

韓國型 豫算政治는 意欲하는 바를 부여하는 것이며, 위를 쳐다보고 官僚의 配分하는 것을 그 특징으로 하였다.

(2) 單位事業別 效果分析과 妥當性검토 후에 豫算要求書를 제출하는 경우가 적고 豫算獲得의 均衡과 密議와 裏面折衝이 많다는 것이 문제이다.

(3) 硬直性 경비가 많아 國會와 地方議會의 代表性이 介入할 여지가 적고 그 介入은 주로 限界의 調整이고, 豫算編成機關은 감추어진 新規財源으로 充당하는 方式이 主流였다.

(4) 大事業에 대하여 國民的共感과 支援을 얻지 못한 채 豫算이 編成되곤 하였다.

(5) 개별적 單位事業費 豫算編成은 수정된 第5次, 6次 經濟社會發展 5年計劃을 감안하고, 繼續事業을 現地點檢과 審查分析결과에서 나타난 改善사항을 還流시켜 반영하고, 主要新規

事業은 사전에 投資審查를 거치도록 하고 있으나, 이것은 어디까지나 單年度·二年度豫算編成을 補完하고 있을 뿐이다. 이 方式은 可用資源의 限界를 전제로해서, 財政運用政策을 먼저 수립하고, 全體的 立場에서 優先順位를 策定하지 못하는 「魚片目」의 문제점이 있다.

(6) 「前年度水準을 基準으로 豫算要求書를 작성하고」<sup>10)</sup> 비교하는 2年間豫算制(biennial budget)이기 때문에 美國地方政府에서나 연방정부에서 보는 바와 같은 日沒法則에 의하여 根源的으로 再評價하는 豫算編成을 하지 못하고 있다. 그렇다고해서 성급한 政策變更과 一貫性이 있었던 것도 아니었다는데 문제가 있다.

(7) 組織別·品目別의 責任所在의 명확을 강조하는 編成方式의 답습은 正統·傳統信奉의 위험이 문제된다.

(8) 전체 豫算編成期間이 짧아 循期에 맞추려는 時間精力의 制約下에 있게 되며, 서두르는 (time table under pressure and undue haste) 문제점을 編成行態면에서 가지고 있다. 期間이 짧은 것이 매력있는 마감시간의 論理이다. 豫算編成者는 준비가 되어 있으나 長次官의 決心이 불확실하기 때문에 철야작업이 흔하다.

(9) 우리나라 地方豫算分類의 實務에서 章·款·項·細項까지는 形式에 그친다고 할 수 있다. 실제로 査定이나 編成은 「目」을 中心으로 하는 品目別 豫算編成主義를 크게 벗어나지 못하여 改善과 改革이 느린 것이 문제이다.

또한 「目」을 中心으로 너무 細分하거나 너무 包括하는 編成은 自動的으로 上向하여 集計되는 方式이다. 이 編成方式은 다음世紀를 향한 公共部門의 展望이나 開發政策의 目標順位를 설정하는데 지장이 있는 것이 문제이다.

10) 經濟企劃院, 1986년도 豫算編成基準, p. 11.

(10) 豫算編成의 節次에서 各部處와 各 地方自治團體, 利益集團, 政黨등의 行動이 明示의로 定式化, 定量化할 需要가 있으나, 사실상 그 節次는 定性的이며, 非公開的이며, 그 內部에서 的要求額決定 과정과 査定過程에서 情報가 결여되어 있다.

(11) 國家豫算과 地方財政의 연계성이 약하여 全政府事業의 優先順位를 효율적으로 査定하지 못하고 있다.

(12) 決算과 地方財政計劃간의 乖離 또한 특징이며 하나의 문제이다.

(13) 확고한 「비율」에 따르는 政策性이 缺如되고 安易한 總花的 漸增(減)主義의 豫算이 되고 있다는 批判을 받고 있다.

地方自治團體의 豫算編成은 政策主導型이어야 한다. 政策主導型은 財源을 무시한 膨창을 가져온다는 非難도 있으나 그것은 計劃化·合理化로 未然에 防止될 수 있는 것이다. 이에 反하여 財源主導型은 好景氣때는 財政規模를 膨창시키고 不景氣때는 縮小시킨다는 不安定을 가져올 뿐만 아니라 政策과 目標을 내걸고 地方自治의 可能性을 力說하는 使命感을 위촉시키며, 주어진 財源으로 行政需要를 때에 따라 處理해 나가는 節次에 安住하기 쉽고, 地方自治를 왜소화시키게 되는 것이다. 한편 豫算編成의 合理化를 제약하는 3大要因으로 ① 未來資源에 대한 不確實性(an uncertain future) ② 經費의 硬直性(rigidities from the past) ③ 豫算戰略의 政治性(politics of budgeting strategies)을 들 수 있다.<sup>11)</sup>

복잡한 豫算문제에 대하여 「完全히 合理的」으로 行動할 수 없는 理由는 ① 어떤 代案이 있는지 알 수 없다. ② 어느 代案을 채택하였을 때

어떤 結果를 가져올지 알 수 없다. ③ 計算의 복잡성 때문에 制限을 받기 때문이다. 金후 地方豫算編成의 存在方式은 ① 歲出의 壓縮, ② 職員數증가의 억제를 통한 人件費의 合理化, ③ 福祉와 地方財政의 限界 ④ 歲入編成에서 歲入의 확보로 표현된다.

結論的으로 地方政府가 地方豫算을 合理的으로 編成해서 效率的으로 執行하고자 하는 뜻있는 方途의 모색이 지속적으로 이루어져야 한다. 그럼에도 불구하고 合理化方途가 막히는 경우가 많으며, 그 方途를 찾기위한 存在方式이 무엇인지를 알아야 할 것이다.

## V. 地方豫算編成의 發想轉換(Thobbing)

先進地方行財政體制의 구축은 곧 地方行財政의 科學化基盤을 확충하는데 있다.<sup>12)</sup> 여기에 새로운 想發이 필요하다고 보는 것이다. 1990년대의 價値志向은 分權化, 地方自治, 풀뿌리民主主義, 民間活力, 脫官僚主義일 것이며, 이 變化의 方向에 발맞추기 위하여서는 補助金을 包括補助金으로 轉換하고, 또한 補助金의 메뉴化가 요청된다고 할 것이다. 보다 더 創造的인 對應의 發想이 요청된다고 할 것이다.

뚜렷한 地域變形(distinct regional variation)은 地方豫算 특히 歲入構造에 큰 영향을 미치기 때문에 事業計劃의 「아이디어」를 가지고 있어도 財源이 뒤따르지 못하면 탁상공론이 된다. 여기에 地方行財政機關의 長에 의한 刷新이 合理的인 方案으로 나타나야 한다.<sup>13)</sup> 財政官僚制(Finanzbürokratie)의 中立·公平理念은 利益集團과 各 部處

12) 內務部, 1986년도 業務報告, p. 13.

13) S. Kenneth Howard, "The Real World of State Budgeting", in A.C. Hyde and J.M. Shafritz, *Government Budgeting* (Oak Park, Illinois; Moore Publishing Co., 1978), p. 509.

11) James W. Fesler, *Public Administration* (Englewood Cliffs, New Jersey; Prentice-Hall, Inc., 1980), pp. 187~195.



의 利益과 無原則的인 타협을 해서는 안 된다.

監査結果에서 지적한 바로는 우리나라에서 「零基準豫算方式에 의하여 豫算을 效果의으로 編成하기 위하여는 事業수행이 産業全體 및 國民經濟에 미치는 效果가 측정되도록 事業別效果分析을 합리인 方案임에도 불구하고 個別事業의 단순한 物量效果만 측정하는 데 그치고 있었다」고 지적하고 있다.<sup>14)</sup>

豫算編成에 대한 意思決定의 重心의 흐름이 上向的이던 民主的 決定인 것은 물론이지만 동시에 合理的인 方案이 되는 것이다. 왜냐하면 下位 基礎單位에서 合理的인 統計를 가지고 上向하여 總括하는 것이 곧 合理的인 計算이기 때문이다. 우리나라 豫算編成의 意思決定이 民主化되어야 할 뿐만 아니라 合理化方案이 調和되어야 하는 것이다. 地方住民의 意思가 地方豫算編成에 收斂되어야 하는 것이다. 地方豫算이라는 것이 「前年比」로부터 몇 %를 積算해서 新年度豫算이 編成되는 것이었다. 前年比 몇 %는 곧 하나의 實績이 되기도 하였다. 그러나 이제 年度마다 過去를 묻지 말고 모든 事業經費를 零에서 出發하는 方式을 취하고 既得權과 總花化를 막자는데 合理化方案의 目的이 있는 것이다.

우리나라에서 前年度踏襲主義(following footsteps)가 盛行하는 것은 正·反·合에 대한 公共討論을 하지 못하고 上位者에 대한 복종주의가 지배하기 때문이다.

中央集權制와 成層化에 의하여 전통화된(traditions de centralisation et de stratification) 人間關係가 변하지 않는 한 狀況은 크게 改善될 것 같지 않다.<sup>15)</sup> 엄격한 階層主義의 原則이 豫算編成의 態度를 左右한다고 보는 것이다.

合理化方案 못지 않게 民主化方案은 市民參加의 豫算編成이나 보다 넓은 各層의 地方行政需要를 吸收한 地域社會의 合意(consensus)가 필요하다. 地域住民이 地方自治團體를 엄격히 監視하는 方案이 강구되어야 할 것이다. 그렇지 않고 단순히 地域住民의 要望을 地方豫算에 反映한다면 그것은 「恩惠的」 豫算編成이 되고 말며 市民參加는 形式化되고 말 것이다.

豫算要求에서 「제로·시링」, 「마이너스·시링」, 支出限度(spending limit)라는 用語가 흔히 사용되고 있다. 이는 甲號豫算과 乙號豫算을 구분하는 「限度額制度」(budget ceiling system)를 설정하는 일이다.

豫算要求額의 限度를 설정하면 財政供給可能性을 명시하여 豫算査定을 간소화할 수 있다.

매년도마다 반복되는 架空의 數字를 내포한 豫算의 要求를 査定節次에서 간소화할 수 있는 標準豫算을 合理的으로 策定해야 할 것이다.

漸增·漸減主義는 다음과 같은 批判을 받고 있다.

① 政策決定者들은 前年度豫算을 기초로 하여 決定하기 때문에 豫算過程은 지나치게 保守的이다.

② 妥協과 協商의 產物이기 때문에 豫算過程은 지나치게 政治的이다. 妥協과 協商에 의하지 않는 非漸增的인 豫算過程도 있을 수 있는 것이다.

③ 漸增(減)主義는 지나치게 斷片的인 豫算過程이다.

豫算項目의 體系的인 優先順位에 대한 綜合的인 合意가 없고 다만, 節次上的 斷片的인 것이 豫算停滯(budgetary stalement)의 原因이다. 增分主義 또는 漸增主義가 강한 豫算支出을 財政外的 要因(景氣調節)에 적용하면 다음년도의 財政收支 악화의 큰 原因이 된다.

14) 監査記, 「監査年報」, 1984년, p. 83.

15) Michel Crozier, *La Société Bloquée*(Paris: Édition du Seuil, 1970) p. 106.

日沒의 法則을 地方豫算編成의 合理化方案으로 삼는 것은 地方行政組織과 補助金 등을 미리 決定한 一定期間이 오면 自動的 削除(automatic termination)되어지는 것이며, 時期가 온다고 하더라도 復活하는 日出方式(sun rise)을 셋트로 하면 抵抗없이 合理化된다고 보는 것이다. 日本의 경우 「가나카와縣 方式」<sup>16)</sup>이라고 하여 1981년의 豫算編成부터 적용하였다.

豫算編成의 過程은 하나의 政治過程이다. 특히 政治란 때때로 非合理的인 것의 當然한 結果로 이 過程에서 非合理的 要素가 介入되기 마련이다.

그러나 다음과 같이 우리나라 地方豫算編成의 合理化를 위한 改善方案이 요구된다.

(1) 編成의 科學化이다. 豫算編成의 科學化를 위해서는

① 豫算의 基準單價의 適用範圍를 확대하여 컴퓨터의 活用을 증대시킨다.

② 政府企業의 物價管理와 在庫狀況을 파악하여 豫算編成에 반영한다.

③ 주요 新規事業에 대하여는 投資審査制를 더욱 확대·적용하고, 주요 事業에 대하여는 각종 技法 등을 活用한다.

④ 財政支出이 國民經濟에 미치는 效果를 分析하기 위한 制度下에서 技法을 研究發展시킨다. 이를 위하여 費用效果分析과 政策效果分析 등의 豫算管理技法이 도입·活用되어야 한다.

1973년 2월 16일에 改正된 豫算會計法 제 20조 제 4항에서 「豫算要求에서는 豫算의 編成 및 豫算管理技法의 적용에 필요한 書類를 첨부하여야 한다」라는 規定을 新設하였다.

⑤ 豫算基準單價의 現實化를 단계적으로 추진

한다.

⑥ 經常費의 基準化·客觀化 對象을 확대한다.

⑦ 餘裕財源은 債務를 優先償還하도록 한다.

⑧ 大規模投資事業을 억제한다.

⑨ 合理的·客觀的 節減 評價技法을 開發한다.

⑩ 構造的·浪費의 要因을 發掘한다.

⑪ 地方豫算의 地方經濟先導體制를 확립한다.

⑫ 地方財政統計의 分析을 科學化한다.

⑬ 過去의 豫算執行實績을 分期別로 검토하고 還流시켜 장래의 編成에 反映시킨다.

요컨대, ① 豫算單價를 現實化하여, ② 分析技法을 活用하고, 決算 및 政策監査의 結果를 豫算編成에 還流시켜 編成에 活用하며, ③ 주기적으로 事業計劃을 審査하는 것이다.

(2) 情報管理의 高度化이다. 豫算編成에 고도의 합리성을 부여하는 것은 곧 情報管理體系를 고도화하는 것이다. 政策形成과 豫算編成에는 충분한 정보와 충분한 자료가 필요한 것이며 그것을 위하여는 電子情報處理裝置의 導入이 量的·質的으로 充實화되어야 한다.

(3) 行政效果의 測定과 判斷基準의 설정이다.

政策計劃을 志向하는 豫算編成을 하려면 豫算査定段階前까지의 費用效果分析 등을 통하여 行政效果를 측정하여야 할 것이다. 즉 限定된 資源에서 최대의 效果를 도출하는 配分方法을 도입하고 보다 객觀적인 政策決定에 결부시켜야 한다.

(4) 行政「서비스」를 計量化하고 數理的 運營을 촉진한다. 이것은 經濟合理性을 豫算編成에 反映하는 새로운 豫算行政의 課題이기도 하다. 公共行政은 私企業經營과는 달리 성과를 數值로서 표시할 수 없는 것이 많다.

그러나 최근 計量經濟學에 對比하여 計量行政學 또는 公行政의 計量化를 강조하고 數理的

16) 片岡寬光, 「效率이 좋은 政府를 위한 減量作戰」(東京: 三修社, 1980), p. 241.

運營의 추진이 바람직한 과제이다. 公共「시스템」을 위한 O.R. 등 기타 近代의 行政管理的 技法이 豫算編成에 영향을 주는 분석에 의하여 지지되어야 한다.

(5) 編成과 관련되는 制度를 合理的으로 活用한다. 우리나라는 다음과 같은 두 制度를 활용하여야 할 것이다.

① 事前審査制度的 活用이다. 주요 新規 및 繼續事業補助金, 國際負擔金, 用役費 및 外貨所要 豫算 등을 事前審査하여 效果的으로 國費를 節約한다.

② 繼續費制度的 活用이다. 각종 事業費에 있어서 그 完工에 數年이 소요되는 工事は 繼續費 制度를 활용한다.

(6) 標準豫算制度(standard budget system)를 活用하여 査定事務의 效率化를 기한다. 標準의 經費는 매년마다 큰 변화가 없으며, 그 所要額은 종래의 實績을 기초로 하여 쉽게 결정될 수 있으며, 그것들을 사전에 결정하여 두는 것이 效率的이기 때문이다.

그러므로 이것은 編成의 重點을 新規要求額에만 집중시키고자 하는 發想에서 나온 것이다.

또한 標準豫算制度的 채택은 機關經費의 팽창을 억제할 수 있다. 즉 現機關運營費 및 機關事業費에 속하는 諸經費 중 單位單價의 產出이 가능한 費目を 확대하여, 이것을 각 機關의 特殊性을 감안 標準化하며, 여기에 매년 일어나는 上昇要因을 規制할 수 있어 불합리한 機關經費의 增加要因을 제거할 수 있다.

한편 우리나라의 地方豫算編成의 合理化를 기하기 위하여 零基準豫算에의 制度改善이 있었다. 이 制度를 통한 合理化는 다음과 같은 改善이 가능하기 때문이다. ① 財政의 年度別 단순팽창에 制動을 가한다. ② 意思決定權의 下部移讓 效果

가 크다. ③ 自己業務에 대한 自己教育의 啓發이라는 效果를 얻는다. ④ 豫算査定官의 業務를 경감한다. ⑤ 우리나라에서의 意思決定이 혼허 下向的인 전통적 폐단이 있었는데 上向的인 遂行 으로 탈바꿈할 수 있을 것이 기대된다.<sup>17)</sup>

1981년 6월 「前年度踏襲方式의 豫算編成」을 止揚할 것을 決心한 政府는 1983年度 豫算要求 段階에서 編成過程에 이르기까지 1982年 豫算 改革作業過程에서 마련된 豫算浪費要因 除去基準이 適用되고 零基準方式에 의하여 投資優先順位가 再調整되었다.<sup>18)</sup> 아울러 豫算編成過程에서 管理하기 어려운 사항에 대하여는 豫算執行管理 指針을 發展시켜 運用함으로써 國家 및 地方 豫算의 浪費나 非效率의 要因이 크게 제거될 수 있도록 하였다.

1983年度 豫算에 零基準方式을 활용하여 豫算을 절약하고 投資效率를 제고토록 한데 이어 1984年의 一般會計의 경우 우리나라 財政史上 初有로 凍結豫算을 編成함에 있어서 ZBB方式을 활용하는 등 ZBB의 導入을 적극 시도하였다.

## VI. 地方豫算編成合理化的 發展方向

(1) 地方政府的 活動意志를 集中的으로 金錢形으로 표현하고 計劃的으로 運營하는 것이 地方豫算이다. 따라서 市·道는 時代와 더불어 삶을 영위하는 生命體이다. 이 생명체는 활발한 행동을 하고 合理的인 計算을 하는 地方公務員과 地域機關과 地域住民이 보상 받는 「政策과 豫算運用」을 제시하는 것이 시급한 과제이다.

地方豫算節減의 아이디어創出은 基準經費의 合理的인 調整(車輛費, 船舶費등)과 官署當經費制의

17) P.A.R. July/August 1977, p. 405.

18) 經濟企劃院, 「經濟白書」, 1984년, p. 85.

實施(旅費, 需用費等) 및 消耗의 · 展示의 經費削減(行政費, 備品費等)에서 구하여야 하는 것이다.

오랫동안에 걸친 窗口指導에 의한 短期的 實績위주의 方向이 전환되어야 할 것이다. 實績值의 눈금에 잘 나타나지 않는 部門에까지 골고루 分配되는 一貫性있는 福祉財政에로의 方向전환이 있어야 할 것이며, 政策效果의 即效性을 再評價할 때라고 필자는 생각한다.

地方自治團體가 전통적 地域政策에 對應할 수 없는 새 政策을 실시할 경우, 그 구체적인 對應을 現實化하기 위하여 두개의 運營방안이 있다. ① 새時代의 새로운 施策을 豫算編成에서 反映하는 方向이며, ② 새로운 方向에서 再檢討하여 豫算을 節減하는 方向이다. 後者의 경우, 戰略的 對象의 合理的 선택을 통한 豫算의 減縮, 政策削除, 施設의 閉鎖 등이 그것이다.

地域적으로 財政能力(fiscal capacity)을 갖추지 못하고 地域마다의 財政의 불균형(fiscal disparities)이 일어나는 것은 중요한 문제로 부각되고 있다. 여기에서 歷史的 既成事實의 累積과 自主性 · 創意性 · 意慾의 減退가 한 경향으로 나타났다. 財政力指數가 낮은 곳에 더욱 豫算이 配定되고, 中央政府의 豫算支援이 계속되는 方向에로만 나아간다면 그 結果는 곧 「社會的資源의 非效率的 配分」(an inefficient allocation of social resources)이 되고 말 것이다. 住宅福祉의 向上을 위한 財政需要는 無限하지만 地方自治團體의 豫算에는 限界가 있다.

따라서 豫算의 合理的 配分과 生産의 運營을 志向하며 編成하는 것은 地方財政公務員에 부과된 중요한 임무이다.

(2) 國家經濟를 형성하면서 地域적으로 분할된 單位로서의 空間經濟인 地域經濟의 活性化를

이룩하도록 政策方向을 主導해 나가야 할 것이다. 따라서 政策主導型豫算編成을 하는 것은 우리나라의 地域經濟水準인 「民力度」를 높이는 發展方向이라고 할 수 있다.

地方稅 및 稅外收入源의 발굴 伸張, 基盤施設에 대한 投資事業의 우선으로 地方住民의 雇傭증대, 住民의 地域內 所得증대, 綜合的인 計劃에 의한 投資資金의 集中的 投入으로 投資效果가 확보되는 發展方向으로 추진해 나가야 할 것이다.

地方歲入豫算의 編成에서 그 硬直性에 反하여 歲出需要의 증가는 해마다 加速化하고 있다. 이것은 一般會計部門의 財政運用に 隘路가 많다는 것을 의미한다. 즉 國庫補助金이나 地方債등의 特定財源이 충분하지 못하기 때문에 一般財源의 부담이 커서 애로가 많은 것이다.

地方豫算의 編成은 政策本位이어야 할 것이다. 따라서 豫算編成이 下部機構에서 積算한 組織別 査定이 아니라 體系的 政策을 財政적으로 표현하는 것이어야 할 것이다. 따라서 政策의 一貫性이 재강조되어야 할 것이다. 成長과 物價安定과 均衡, 負債가 없고 財政赤字가 없는 自律性의 모순을 담고 있지만 그렇게 計劃目標와 運用方向을 設定하지 않을 수 없는 것이 우리의 課題이자 背景이라 할 수 있다.

地方豫算運用을 성공적으로 수행하기 위하여 ① 定期的으로 再配定한다. ② 歲入歲出豫算 各目明細書를 配布한다. ③ 單位機關長에 대하여 歲出豫算 運用指針을 示達한다. ④ 追加更正豫算編成 확보를 한다. ⑤ 緊急配定計劃을 한다. ⑥ 事業單位 豫算을 再分類하며, ⑦ 現場點檢 및 綜合診斷書를 作成한다. ⑧ 主要新規 및 繼續事業計劃을 재검토한다. 여기에서 內務部는 英國의 事業計劃分析評價(PAR: project analysis &

review)에서 보듯이 政府의 全體戰略을 調和있게 고려하고 있는 것을 참고할 필요가 있다. 이렇게 發展시키는 방향이 곧 地域責任 行政이 되는 것이요, 제반 國家計劃의 地方的 具現이 되는 길잡이이기 때문이다.

그리고 ① 一定地域의 각종 大規模 프로젝트의 實施, 產業構造의 轉換, 환경문제의 해결 등은 地域意思가 반드시 反映되어야 한다.

② 地域開發등의 大規模行事, 大規模프로젝트에 관한 國家豫算에 地方豫算을 연계시켜야 한다. 어떻게 對應하여야 할 것인가를 상호 國家的 水準에서, 政策的 觀點에서 最優先 順位로 實現해야 할 事業量과 事業費에 대하여 精確한 豫測을 하면서 상호 연계시켜야 할 것이다.

③ 公共事業의 消化促進 요청과 公共投資의 확대라는 基本方向에 즈음한 時點에서 國家的 次元의 施策에 대하여 地方的 具現의 성격을 띤 地方豫算은 機動的으로 對應해 나가는 總力傾注의 方向으로 운영되어야 할 것이다.

④ 수없이 着手해 놓은 投資事業의 마무리(finishing touch)와 完工爲主의 健全豫算을 운영하여야 한다.

⑤ 社會構造의 變化 및 地方行政環境의 變化와 地域社會의 要請에 對應하는 施策方向을 설정해 두어야 할 것이다.

⑥ 우리나라의 地方都市를 「生産의 場」으로서만이 아니라 「生活의 場」으로 事業計劃의 再評價와 政策을 고려하는 發展方向으로 나가야 할 것이다.

特別會計의 運用은 ① 地方自治團體에서 特定한 事業을 운영할 경우 特定歲入으로 特定的 歲出에 充當할 때, ② 特定한 資金을 보유하여 運用할 때, ③ 기타 特定한 歲入으로 特定한 歲出에 充當하는 것이다.

이 特別會計는 원칙적으로 自收自辦하거나 獨立採算으로 운영하는 것이며, 歲入과 歲出이 特定되어 있으며, 相互對應하는 것이다. 特別會計는 增加歲入으로서 增加歲出을 支辨하는 制度로서 地方豫算運用의 彈力條項이라고 호칭하고 있다. 그러나 特別會計의 濫設운영은 되도록 삼가야 하고, 그 特別한 機能을 완수하였을 때에는 점차 整理하는 方向으로 나가야 하는 것이다. 원칙적으로 單一豫算主義의 例外인 것이다.

地域住民所得의 증대는 生活安定과 失業克服의 狹道(narrow path)이지만, 地方事業의 早期發注를 '83년도 1/4分期內 建設事業의 64%를 추진 완료했다. 對象事業과 事業量, 總事業費를 政策的으로 설정하고 勞賃撒布의 脫漏效果를 기대하는 것이다. 會計年度開始 직후 春季零細民의 生活安定對策을 豫算과 연계시켜 最低生計所得水準의 持續的 유지를 도모해야 한다. 地方豫算의 運用에 있어서 就勞事業의 실시, 生計救護 지원, 職業技能訓練, 生業資金融資등 自活能力을 배양하는 方向으로 나가야 할 것이다. 그리하여 市·郡·邑·面 마을의 遊休勞動力을 일소하고 住民의 勞賃 농의소득을 농업소득 못지않게 증대시키는 政策方向이 재강조되어야 할 것이다.

(3) 地方豫算의 近代化作業이 積極的 그리고 意欲的으로 推進되어야 할 것이며 地方豫算改革이 持續化되어야 할 것이다.

地域事業의 效果性과 經濟性 또는 便益과 費用을 合理的이고 體系的으로 評價하는 原價意識(der Einkaufspreisbewusstsein)과 豫算, 費用意識을 투철히 하고 事前에 事業經營分析을 實施해 보는 일이다.

地方自治團體는 國際原油價의 引下와 國內物價安定基盤의 定着 등 國內外 財政政건이 크게 變化하고 있는데다 올림픽에 대비한 社會間接施

設의 投資需要가 확대되고 있으므로 豫算機能의 재정립이 시급하다. 이것들을 감안하여 中期地方財政計劃을 새로이 발전시켜 나아가야 할 것이다. 이것은 中期地方豫算의 目標值의 公表와 「慎重한 積極主義」에 의한 豫算運用의 바람직한 方向이다.

最少의 豫算執行으로 最大의 效果를 얻는데 全力을 경주하여야 한다. 先進的인 地方行政을 실시함에 있어서 필요로 하는 豫算이 人件費를 포함하는 一般行政費 등이 모두 住民과 市民의 담과 피의 結晶인 稅金에 의하여 지탱되기 때문에 住民으로부터 道政, 市政을 信託받은 地方自治團體의 長이 經營合理主義의 實現에 비상한 각오와 최선의 노력을 해야 하는 것이며 「군살빼기」로 地方財政規模를 適正化하여야 하는 것이다.

豫算削減이나 單價削減보다는 豫算管理運用 및 制度改善을 통한 根本的인 節減對策 마련에 중점을 두고 既存事務·事業의 存立意義를 分析, 각종 特別會計 및 開發基金을 統·廢合하는 것이 필요하다. 그 다음에 가서 不要不急 經常經費의 節約과 物價安定등에 따르는 事業費縮小등을 地方自治團體가 유도해 나가야 할 것이다.

地方行政의 效率化, 原價意識의 提高, 小數精銳主義에 의하여 人件費를 억제하고 經常費의 節減合理化의 努力과 合理的 品셈으로 얻은 利潤은 모두 住民에게 還元하여 살기 좋은 快適한 내고장, 무지개가 갈라지지(chapped)않는 都市를 再開發하는데 총력을 기울여야 할 것이다.

(4) 地方自治團體가 經濟不況을 克服하는 方策과 歲出의 削減, 스스로의 經營, 效率的 運用과 費用負擔에 대한 改善의 노력으로 住民과 市民을 위한 行政서비스의 質이 낮아지지 않고 그 改善이 보장을 위한 方策에 대한 解答을 얻는 길이 오늘의 課題이다.

우리나라에서도 60년~70년대의 前進成長期(the "go-go" days of the 1960s-1970s)의 결과는 過去의 일인 동시에 난처하게 하는 일이 있었다.

地方自治團體의 財政 운영이 峻嚴해질 때(in "hard times") 최근에 연구와 논의가 많아진 豫算節減·減縮管理에의 制動要因을 설명하는 것은 흥미있는 일이다.

최근에 와서 우리 政府는 緊縮·健全內實財政의 運營<sup>19)</sup>을 하고 있으며, 歲出豫算의 규모를 凍結하고 있다.<sup>20)</sup> 따라서 ① 非效率的인 要因을 과감히 除去하고, ② 財政規模 팽창을 최대한 抑制하며, ③ 經費의 生産性, 效率性을 極大化하고, ④ 凍結豫算編成으로 支出抑制의 決算을 한다<sup>21)</sup>.

第2次石油危機下에서 우리나라 經濟財政政策은 ① 低物價 인플레이抑制를 第一義로 삼고 ② 中長期財政計劃을 重視하는 것으로 크게 變化하였다. 이것은 1960년대, 1970년대의 完全雇傭政策의 追求가 通貨供給量의 增發과 높아지는 인플레이 期待를 가져왔다는 反省의 결과, 短期的인 觀點에서 景氣刺激策을 되풀이한 것이 오히려 中長期的인 安定的 發展을 교란·저해하였다고 본 것이다.

財政政策면에서도 財政赤字가 대폭적으로 커져서 財政刺戟조치를 채택할 여유의 폭이 적어지고, 公共部門의 肥大化가 貯蓄率의 低下와 勤勞意欲의 減退를 가져와 經濟의 供給面에서 負效果를 미친다고 보았던 것이다. 그리하여 政府는 長期的인 計劃에 따라 財政支出을 억제하고 豫算을 凍結, 赤字財政의 삭감을 획책하였고 인플레이 期待의 鎮靜化를 노렸다.

國家나 地方豫算의 凍結은 物價安定을 先導하며 物價上昇 要因을 最少化할 것이다. 國家豫算

19) 內務部, 「內務行政白書」, 1983년, p. 219.

20) 經濟企劃院, 「經濟白書」, 1984년, p. 88.

21) 監査院, 1984년도 決算檢査報告, pp. 9~10.

〈表 3〉 地方豫算 節減을 강조하기 위한 指示事項(1985)

件 名	接 受 日 字	分 類 記 號
85 地方算豫節減運用指針示達	85. 2. 6	지방 323-3372
85 地方自治團體豫算節減計劃確定示達	85. 5. 14	지방 10220-12410
豫算大節約을 위한 長官特別指示 第1號	85. 5. 23	
85 地方財政實態調査結果示達	85. 2. 15	지방 10200-5028
地方財政運營實施計劃示達	85. 2. 9	내무 10200-4566
85 豫算執行審議會設置運營基準示達	85. 3. 15	지방 10299-6917
豫算節減을 위한 閣下指示事項示達	85. 2. 4	기획 01021-3069
地方財政對策報告結果示達	85. 3. 23	지방 10200-7233
地方豫算節減事例集送付	85. 5. 20	지방 10200-9388
豫算節減知事指示事項	85. 9. 4	기획 01003-24411

의 凍結로 政府가 출신하여 節約을 강화함으로써 企業經營의 健全化, 家計의 消費生活의 健全化 풍토가 조성되면 總需要가 安定되어 物價安定에 공헌할 것이다. 景氣가 沈滯되어 있을 때에는 財政投融資事業을 확대하여 雇傭機會를 창출하기 때문에 赤字財政運用이 필요하게 된다. 豫算凍結에 따라 統合財政收支 赤字가 改善되면 그만큼 民間企業의 資金調達 여유가 확대되므로 生産의 投資가 活性化되어 經濟成長을 뒷받침할 것이다.

평창지향적 豫算의 編成은 第1~4次 經濟開發 5 個年計劃을 수립·적용하는 과정에서 高度 經濟成長의 부산물로 高物價를 잉태하였으며 中央·地方의 豫算規模를 크게 평창시켰다. 그러나 1982 年후부터는 「低調한 經濟成長과 높은 失業率」, 「劃期的 物價安定勢의 示顯」 「健全財政운영과 適正한 通貨供給管理」 「政策金融의 縮小整備」 등을 통하여 物價가 크게 安定되었다.<sup>22)</sup>

支出의 水準(level of spending)과 서어비스의

質(service quality)은 일반적으로 比例한다. 이것은 또한 給付해야 할 서어비스의 數量에도 영향을 미친다.

따라서 地方豫算規模 팽창의 慣行에서 과감히 탈피하고 支出豫算의 效率性을 높혀 物價安定과 成長鈍化에 기인해서 발생하는 稅收결합에 대처해야 한다. 즉 中央·地方財政운영상의 浪費性이 있는 部分을 도려내어 豫算을 편성하고 地方 公共投資事業이나 地方住民의 生活과 직결되는 事業推進에 노력해야 할 것이다.

(5) 여기에서 우리들의 특별한 注目を 끄는 地方自治團體의 豫算改革은 英國의 事例이다. 즉 1958 年の 「一般交付金」과 1966 年の 「R.S.G」 (Rate Support Grant)의 創設이다. 종래의 特定補助金方式을 全面的으로 一般補助金方式으로 전환시킨 것이다. 「一般交付金」이 創設되기 前까지는 特定補助金이 補助金總額의 90%를 차지했으나 再編成된 後 오늘날에는 逆으로 一般補助금이 약 90%의 比率을 占하게 된 것이다.<sup>23)</sup>

22) 經濟企劃院, 「經濟白書」, 1983 年, p. 4, p. 27, p. 31, p. 43.

23) International Union of Local Authorities, *Local Government Finance*, 1969, pp. 191~243 참조.