

연구보고 2005-

재정건전화를 위한 현행법제의 개선방향

The Improvement of Current legislations for
Soundness of the Public Finance

연구자 : 곽관훈(한국법제연구원 부연구위원)
Kwak, Kwan-Hoon

2005. 11

국문 요약

최근 계속되는 경기침체로 인해 세수확보가 어려워지면서 국가채무가 급격히 증가하는 등 국가재정의 심각한 위기상황이 초래되고 있다. 더욱이 전세계적으로 유례를 찾아볼 수 없는 인구의 급격한 고령화와 이에 따른 복지수요의 증가 및 출산을 저하에 따른 노동력 감소는 국가재정의 미래 또한 더욱 어둡게 하고 있다. 이제 국가재정의 위기는 결코 먼 나라 이야기가 아니며, 재정적자에 허덕이는 수많은 선진국들의 모습이 우리의 모습이 될 수 있다는 자각이 필요한 시기이다.

이에 본 보고서는 국가재정의 건전화를 위한 법적 대응방안을 모색하는데 주안점을 두고 있다. 법적 대응방안을 모색함에 있어 주의할 점은 국가재정과 관련하여 법이 지나치게 상세하고 직접적으로 개입하는 경우에는, 국가재정이 유동적인 경제상황에 유연하고 효과적으로 대응하지 못하고 경직화될 수 있다는 점이다. 따라서 재정건전화를 위해 법이 해야 할 역할은 제도의 기본적인 틀 및 방향을 제시하는 것이며, 구체적인 내용은 상황에 맞게 유연하게 운용할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 본 보고서는 구체적인 입법적 대안보다는 법제개선외의 기본적인 방향을 제시하는데 초점을 맞추고 있다.

보고서에서 재정건전화와 관련하여 논의하는 주제는 (i) 세입과 세출의 효율적 운용에 관한 문제 (ii) 국가채무의 합리적 관리에 관한 문제 및 (iii) 공적연금의 합리적 운용에 관한 문제이다. 먼저 (i)과 관련해서는 조세정책의 합리화방안 및 재정민주주의 필요성 및 정착 방안과 함께 보다 효율적인 예산편성을 위한 성과주의예산제도의 도입방안에 대해 살펴보았다. (ii)와 관련해서 최근 가장 문제가 되는 것은 국가채무의 개념 및 범위를 어떻게 파악할 것인가의 문제이다. 이에 대해 본 보고서는 최근 국가채무의 범위에 관한 문제의 실질은 국가재정정책에 대한 불신에서 비롯되었다는 점을 발견하였다. 이에 국민의 불신을 해소할 수

있는 방안으로서 국민들이 신뢰할 수 있는 독립적인 기구를 통한 국가채무관리의 필요성을 제기하였고, 아울러 관리기구의 효율적 운용방안도 함께 모색해 보았다. 끝으로 (iii)의 공적연금의 경우에는 지금까지의 논의와는 달리 국가재정의 측면뿐만 아니라 증권시장의 측면에서도 살펴보았다. 국가재정과 관련한 공적연금의 가장 큰 문제는 재원고갈의 문제이며, 이 문제의 해결을 위해서는 공적연금이 보다 적극적으로 자산을 운용할 필요가 있다. 주식투자는 적극적인 자산운용방법의 하나라는 점에서 공적연금은 증권시장과도 밀접한 관련성을 가지고 있으며, 이러한 점을 고려하여 본 보고서에서는 국가재정 측면 및 시장 측면 모두에서 공적연금의 효율적 운용방안을 살펴보았다.

키워드 : 국가재정, 국가채무, 공적연금, 국가재정법, 재정민주주의, 공적연금, 사회적 책임투자

Abstract

Due to the economic stagnation, it has been hard to maintain the security of tax revenue, that in turn the national debt has been increased radically. Moreover, because of low delivery ratio, high demand of welfare, and increasing older people, the labor power has been decreased recently. As a result, the national finance has been confronted with the crisis situation. Likewise the advanced nations, the crisis of national finance become one of the most serious problems in our country. Thus, the current study mainly focuses on developing and suggesting legal confrontation plan for revitalization of the national finance. More specifically, this study provides a direction and a framework for the improvement of legal confrontation plan rather than concrete contents for an alternative plan of legislation.

This study primarily discusses three major topics regarding the revitalization for the national finance: 1) the problem regarding the efficient use of annual income and expenditure; 2) the problem related to the management of national debt; and 3) the issue on the rational use of the national annuity. More to the point, with regard to the first issue, the rationalization of tax policy, the necessity of public financial democracy, and the introduction of plan of the efficient budget system are examined. Regarding the second issue, one of the current problem is to conceptualize the definition of national debt and decide a scope of national debt. Based on this issue,

this study discovers that the essential problem regarding the scope of national debt comes from the disbelief against a national finance policy. In order to solve this problem, the current study presents the necessity for creating an independent organization to manage the national debt as well as the efficient ways to control or manage this organization. Finally, with regard to the national annuity, unlike the previous researches on this issue, this study explores either as the national finance or as the stock market. The biggest problem of the national annuity is depletion of revenue source. In order for solving this problem, it is necessary to use a property positively (e.g., investment in stocks). Based on this fact, this study discusses the efficient plan for management or administration on the national annuity in terms of the national finance side and the market side.

Keyword : Public Finance, State Obligation, Public Pension Fund, The Act of State Finance, Public Financial Democracy, Social Responsible Investment

목 차

국문 요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 목적	11
제 2 절 연구의 방법 및 범위	13
제 2 장 재정건전화의 의의 및 그 방향성	15
제 1 절 재정의 기능과 역할	15
1. 재정의 정의에 대한 최근 논의	15
2. 재정의 기능과 역할	18
제 2 절 재정건전화와 법의 역할	27
1. 무엇이 재정건전화인가?	27
2. 재정건전화와 관련된 외국 법제	28
3. 재정건전화와 관련된 현행 법률	35
4. 재정건전화를 위한 법의 역할	51
제 3 장 세입예산 및 세출예산 운용의 효율화를 위한 법제개선 방향	53
제 1 절 서 설	53
제 2 절 세입정책의 기본방향	54

1. 조세정책과 관련한 이론적 검토	54
2. 조세정책의 개선 필요성	61
3. 조세정책의 개선방안	66
제 3 절 세출정책의 개선방안	74
1. 재정수요증가와 세출정책의 기본방향	74
2. 예산제도의 개선 필요성 및 방향	77
3. 세출정책의 개선방안	88
제 4 장 국가채무의 합리적 관리를 위한 법제개선 방향	97
제 1 절 서 설	97
제 2 절 국가채무에 관한 최근 논의	98
1. 국가채무의 범위에 관한 논의	98
2. 재정적자 및 국가채무의 현황	102
제 3 절 국가채무의 문제점 및 개선방향	105
1. 국가채무 증가에 따른 문제점	105
2. 국가채무에 대한 이론적 검토 : 국채를 중심으로	107
3. 국가채무관리를 위한 법제개선의 기본방향	113
제 5 장 공적연금의 효율적 운용을 위한 법제개선방향	121
제 1 절 서 설	121
제 2 절 공적연금의 운용현황 및 문제점	123
1. 공적연금의 현황	123
2. 공적연금 운용상의 문제점	125

제 3 절 공적연금의 효율적 운용방안	126
1. 공적연금 운용의 기본방향	126
2. 공적연금 관련 제도개선	129
3. 공적연금의 적극적 운용	130
제 6 장 결 론	143
참고문헌	147

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

지속적인 경기침체와 어려움으로 인하여 올 한해에만 국가부채가 40조 원 가까이 늘어날 것으로 예상되는 등 국가재정이 심각한 위기를 맞이하고 있다. 물론 우리나라의 재정적자수준은 주요국가와 비교해 아직 심각한 수준은 아니라고 평가되고 있다. 국민계정을 기준으로 작성하는 통계자료에 따르면 정부자산의 GDP 대비 비율은 1976년에 31.8%에서 1979년 18.3%까지 감소했다가 이후 지속적으로 증가하여 2002년에는 56.3%가 되었다. 반면 정부부채는 1976년 21.8%에서 1994년에 5.5%까지 감소했다가 2002년에 19.2%로 증가한 것으로 나타나고 있다.

G7 국가의 GDP 대비 부채의 평균비율은 2001년말 기준 82.9%이며 OECD 회원국 전체 평균은 73.5%로 나타나고 있는 상황을 비교해 볼 때, 우리나라의 부채규모는 선진국에 비해 낮은 상태로 판단되고 있다. 그러나 1997년 IMF외환위기를 거치면서 우리나라 재정도 점차 악화되고 있는 상황이며, 이에 따라 재정적자의 규모도 2004년 7.2조원에서 2005년에는 12.1조원으로 증가하였으며, 2006년에도 11.7조원에 달할 전망이다.

보다 심각한 문제는 재정적자가 늘어난다는 사실 자체보다는 그 증가 추이가 너무 빠르다는 것이다. 우리나라의 국가채무의 증가속도는 다른 어느 나라와 비교할 때도 지나치게 빠른 속도이며, 향후 그 속도가 더욱 빨라질 수 있다는 점에 문제의 심각성이 있는 것이다. 그 이유는 여러 가지 측면에서 살펴볼 수 있겠지만, 가장 큰 이유 중 하나는 장기적인 경기침체와 인구의 고령화에 따른 복지수요의 증가 등 사회·문화적인 측면에서 원인을 찾을 수 있다. 더욱이 인구의 고령화가 매우 빠른 속도로 진행되고 있으며 출산율이 지속적으로 저하됨에 따라 복지수요의 증가와 노동력의 부족이라는 악재가 우리 국가재정에 심각한 문제를 초래할 수 있다는 우려가 증대하고 있다.

OECD 회원국을 비롯한 주요 선진국의 경우를 살펴보면 1970년대 2차례의 오일쇼크를 거치면서 경제성장이 둔화되었으나, 연금 및 의료 등 사회보장 요구의 증대로 지출이 늘어나면서 재정적자가 심각한 문제가 되었다. 이에 많은 국가들은 재정적자를 해소하고 국가재정의 건전화를 위한 노력들을 지속적으로 행하여 왔다.

우리나라의 경우도 국가재정의 위기감 속에 재정건전화를 위한 노력들을 경주하였으며, 그 결과 ‘국가재정법안’을 제정하였으며 현재 국회에 상정되어 있는 상황이다. 동 법안은 현재 정치적 논란 속에 제정여부가 불투명하기는 하나 재정건전화를 위한 입법적인 노력의 산물로서 많은 개혁적인 내용들을 담고 있다. 국가재정법안은 재정운용여건의 급속한 변화에 부응하여 새로운 재정운용의 틀을 마련하기 위하여 현재의 예산회계법 및 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가재정운용의 기본법을 제정하는 것을 목적으로 하고 있다. 동 법안에 담긴 내용들은 재정의 효율성·건전성 및 투명성을 높이기 위해 추진되는 국가차원의 재정개혁 과제로서 국가재정운영계획의 수립, 예산의 총액배분·자율편성, 성과관리제도의 도입 등이 중심적 내용을 이루고 있다.

이처럼 국가재정법안의 마련 등 정부차원에서 재정건전화를 위한 제도적 노력이 행하여지고 있으나, 얼마나 효과적일지는 미지수이다. 국가재정의 건전화는 국가사회의 모든 부분과 관련이 있는 부분이며, 특히 실물경제의 문제이기 때문에 입법적 방법으로 모든 것을 해결할 수는 없기 때문이다. 즉, 법제도적으로 이상적인 제도를 구축하였다고 하여도 수많은 변수가 존재하는 국가재정의 문제가 해결된다고 장담할 수 없기 때문이다. 따라서 국가재정과 관련하여 법이 할 수 있고, 해야할 역할은 국가재정의 운영이 보다 투명하고 건전하게 운영될 수 있는 기본적인 틀을 제공하는 것이라 생각되며, 구체적인 문제에 대해서까지 직접 규율하려는 것은 바람직하지 않다고 생각된다.

본 보고서는 위와 같은 기본적인 입장을 바탕으로 최근 국가재정의 건전성과 관련한 여러 가지 문제 중에서 보다 시급하게 논의해야 할 필요가 있다고 여겨지는 문제들 중 세입 및 세출과 관련된 문제, 국가채무와

재정적자에 관한 문제 및 공적연금의 운용에 관한 문제의 해결을 위한 규제的基本방향에 대해서 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구의 방법 및 범위

국가재정은 국가의 모든 경제활동을 의미하는 것으로, 매우 복잡한 양상을 보이고 있다. 따라서 국가재정을 직접적으로 규제하는 것은 현실적으로 불가능하다. 지금 현재 가장 최선의 규제체제를 구축했다고 하여도 경제현실의 변화에 따라 규제체제 자체가 곧 무의미해질 수도 있기 때문이다. 따라서 국가재정의 건전화를 위해서는 경제, 사회, 정치적인 모든 요소들에 대한 충분한 고려가 필요할 것이다.

그러나 본 보고서에서 이러한 모든 요인들을 고려하여 재정건전화에 관한 논의하는 것은 여러 가지 측면에서 불가능하다고 생각된다. 따라서 논의의 범위를 법적 측면으로 한정하고자 하며, 또한 현재 국가재정법안이 국회에 계류중인 상황을 고려하여 구체적인 입법방안을 제시하기보다는 재정건전화를 위한 규제체제의 기본적 방향을 제시하는데 초점을 맞추고자 한다. 이러한 보고서의 기본방향은 상술한 바와 같이 재정건전화와 관련하여 법이 해야 할 역할은 규제의 기본적인 틀을 제공하는 것이며, 지나치게 상세한 규정은 국가재정의 경직화를 불러올 수 있다는 점을 고려한 측면도 있다.

본 보고서에서 논의하고자 하는 대상은 크게 4가지이다. 첫 번째는 재정건전화와 관련하여 법이 어떠한 역할을 하는가에 대한 문제이다. 이는 본 연구의 기본적인 방향과 밀접한 관련이 있으며, 향후 법제도 개선을 위한 기본입장의 정리라는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다.

두 번째로 본 보고서에서 논의하고자 하는 것은, 보다 구체적인 사안으로서 세입예산과 세출예산의 효율적 운용을 위한 법제개선의 기본방향을 살펴보고자 한다. 특히 조세정책의 합리성이라는 측면과 예산에 있어 국민의 참여확보 및 성과를 반영한 예산편성을 위한 성과주의예산제도의 도입과제 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

제1장 서론

세 번째 주제는 국가채무와 적자재정의 문제이다. 국가채무와 관련해서는 최근 국가채무의 범위가 가장 큰 논란이 되고 있다. 이에 본 보고서는 국가채무의 합리적 개념 및 범위를 찾아보고 국가채무가 사회적 적정수준으로 유지될 수 있도록 하기 위한 기본적 방안에 대해서도 아울러 살펴보고자 한다.

끝으로 국가재정과 관련하여 또 하나의 중요한 과제가 바로 공적연금의 문제이다. 물론 공적연금은 국가재정과 직접적인 관련성이 없다고 할 수 있으나, 공적연금의 재정고갈과 관련하여 국가재정에 심대한 부담이 될 것이 분명하다는 점을 고려할 때 결코 국가재정과 따로 생각할 수 없는 문제이다. 따라서 본 보고서에서는 이러한 문제의식을 가지고 공적연금의 보다 효율적인 운용방안을 모색해 보고자 한다. 다만, 공적연금의 자산운용과 관련해서는 국가재정적 측면뿐만 아니라 증권시장 등의 금융시장과 밀접한 관련성을 가지고 있으므로 공적인 측면뿐만 아니라 시장의 측면에서도 그 운용방안에 대한 논의가 필요하다는 점을 고려하여 다양한 관점에서 살펴보고자 한다.

제 2 장 재정건전화의 의의 및 그 방향성

제 1 절 재정의 기능과 역할

1. 재정의 정의에 대한 최근 논의

(1) 재정의 개념

재정의 개념은 시대와 상황에 따라 유동적인 측면이 있으므로 일의적으로 정의하기는 어려울 것이다, 우리나라의 경우 대체적인 학설은 ‘재정이란 국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 작용의 총체’라고 보고 있다.¹⁾ 하지만, 이러한 개념정의는 최근 공공부문의 활동영역이 넓어져가고 있는 상황에서 공공부문이 수행하는 모든 재정활동을 포괄할 수 없으므로 공공부문의 모든 재정활동영역을 포괄할 수 있는 보다 넓은 개념을 상징할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.²⁾

우리나라 경우 재정에 대한 명확한 개념을 정의하고 있지는 않다. 헌법은 재정에 관한 독립된 장을 두고 있지 않으며, 재정에 관한 일반원칙을 정부 및 국회에 관한 장에서 규정하고 있다. 이러한 일반원칙에 의하여 재정에 관한 구체적인 사항은 예산회계법, 국유재산법, 물품관리법, 각종 세법 등의 법률에서 규정하고 있는데 각 법령에서 재정의 의의 및 내용이 반드시 일정하지는 않기 때문에³⁾ 재정의 개념을 일의적으로 정의할 수 없으며, 다양한 정의가 존재하고 있는 상황이다.

일반적으로 경제적 측면에서 가계 및 기업을 민간부문, 그리고 국가와 지방자치단체 등을 공공부문으로 구분하고 있으며, 따라서 공공부문이라고 하면 국가와 지방자치단체로 제한되는 개념이라고 할 수 있다. 그러

1) 田中二郎, 『行政法(下)』(弘文堂, 1958), 515頁; 김동희, 『행정법Ⅱ』(박영사, 2004), 592면; 홍정선, 『행정법원론(하)』(박영사, 2003), 771면; 김철용, 『행정법Ⅱ』(박영사, 2003), 656면.

2) 박종수 외, 『재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구』(한국법제연구원, 2003), 11면.

3) 박윤훈, 『행정법원론(하)』(박영사, 2004), 761면.

나 공공부문만의 경제나 민간부문만의 경제는 개념상으로는 존재할 수 있어도 현실적으로 명확하게 구분하는 것은 사실상 불가능하다고 보여진다. 다시 말해서 자본주의 국가의 경제는 민간부문과 공공부문이 공존하는 혼합경제체제이며, 정부는 어떠한 형태로든 민간부문에 관여하고 있는 것이 사실이다.⁴⁾

아울러 본원적인 행정주체인 국가나 지방자치단체 이외에 이들에 의해 만들어진 모든 공법인도 국민의 생활 또는 국가 및 지방자치단체 등의 재정과 밀접한 관련성을 가지고 있으므로 넓은 의미에서 재정에 포함되는 개념으로 이해할 수 있다.⁵⁾ 결론적으로 재정에 대하여는 현재와 같이 제한적으로 정의할 것이 아니라 정부의 경제활동 전체를 의미하는 보다 포괄적인 개념으로 이해하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

(2) 재정의 특징

재정은 그 목적, 수단 및 권력적 기초에 세 가지 점에서 일반 행정작용과 구분되는 특징을 가지고 있다.⁶⁾ 먼저, 재정은 국가 또는 지방자치단체의 존립에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 것을 목적으로 한다는 점에서 다른 행정작용과 구분된다. 즉, 조세·전매 등의 재정은 수입 자체를 그 직접 목적으로 하며 이에 관한 법적 규율은 어느 것이나 그 목적 달성을 위한 합리적 수단이 된다.

또한, 재정작용 중 재원의 취득은 권력적 명령·강제를 수단으로 하고, 재산의 관리 및 수입·지출의 경리는 비권력적 관리를 수단으로 한다. 이 때 전자를 재정권력작용이라 하고 후자를 재정관리작용이라 한다. 재정권력작용은 경찰작용·경제규제작용·환경규제작용 등에 있어서 권력적 작용과 그 수단에 있어서는 같으나, 그 직접목적에 있어서 다르다.

재정권력작용은 일반통치권의 작용이며, 일반통치권이 재정목적을 위하여 국민에게 명령·강제하는 권력으로 발동하는 경우이다. 이 권력은 국가 또는 그로부터 통치권의 일부를 부여받은 지방자치단체만이 이를

4) 上村敏之, 『はじめて学ぶ國と地方の財政學』(日本評論社, 2005), 1頁.

5) 박종수 외, 전게서, 11면.

6) 김동희, 전게서, 592면.

행사할 수 있다. 이에 대하여 재정관리작용은 일반재정관리권의 작용으로 법적규율은 국가 또는 지방자치단체의 재정관리의 공정을 확보하기 위한 규율로 주로 사법에 대한 특별법 또는 행정의 내부규율적 성질을 가지는 것이라 할 수 있다.⁷⁾

(3) 재정의 분류

1) 주체에 따른 분류

재정은 여러 가지 기준으로 분류할 수 있는데, 가장 일반적인 분류가 주체와 수단에 따라 분류하는 것이다. 먼저 주체에 따라 재정을 분류하면 국가재정과 지방재정으로 구분할 수 있다. 물론 국가재정과 지방재정은 재정작용으로는 동일하다고 할 수 있다. 그러나 국가재정은 국가의 통치권이라는 그 자체의 고유한 권한에 의거한 작용인 것에 반하여, 지방재정은 국가로부터 부여된 전래적 권한에 의한 작용이라는 점에서 구분된다.⁸⁾

2) 수단에 따른 분류

재정을 수단으로 구분하는 경우에는 재정권력작용과 재정관리작용으로 구분할 수 있다. 먼저 재정권력작용이라는 재정목적을 위하여 일반통치권에 의하여 개인에게 명령·강제하는 작용이며 권력작용으로서의 특색을 갖는다. 조세의 부과·징수 및 전매가 이에 해당하며, 조세의 부과와 징수를 위한 재정주체의 권한을 과세권이라 하고, 전매를 위한 것을 전매권이라 한다.⁹⁾

재정관리작용은 재산의 관리와 수입·지출의 관리를 내용으로 하는 것으로서 이를 회계라고도 하는데, 재산의 관리를 물품회계, 현금의 수입·

7) 박윤훈, 전게서, 762면.

8) 김동희, 전게서, 593면.

9) 전매의 경우 전매사업자체는 국가가 사경제주체로서 행하는 사기업에 불과하나 국가가 전매물품의 제조와 판매를 독점하고 개인에게 이를 금지하는 것, 즉 전매를 행하는 것은 국가의 전매권의 발동인 권력작용에 속한다. 이러한 전매사업으로는 종래 인삼산업법에 의한 인삼의 전매제도가 있었으나, 1996년에 동법의 개정으로 이 제도가 폐지되었으며, 현재 우리나라의 경우 전매제도가 존재하지 않는다.

지출의 관리를 현금회계라 한다. 재정권력작용이 국민과의 관계에서 행하여지는 대외적인 작용인데 반하여, 재정관리작용은 행정조직의 내부에서 적정한 재산 또는 수지관리를 기하려는 것이라는 점에서 다소 차이가 있다.

2. 재정의 기능과 역할

(1) 자원배분기능

1) 이론적 전제

경제학의 기본문제는 사람의 만족도, 즉 효용을 최대화하기 위해 최소한 자원을 낭비 없이 효율적으로 분배하는 방법을 탐구하는 것이다. 사람의 욕망은 무한한데 비해 여러 가지 제약으로 인해 그 욕망만큼 소비를 행하지 못하는 것이 일반적이다.

이처럼 최소한 자원을 분배하는 최적의 방법은 크게 2가지로 나눌 수 있다.¹⁰⁾ 먼저 절대적인 힘을 가진 권력자가 분배를 하는 것이다. 그러나 한사람 한사람의 기호나 개개 기업의 생산능력이라고 하는 경제에 관한 정보에 대해서 권력자가 완전히 파악하지 못한다면, 개인의 만족을 최대화하는 것이 불가능하기 때문에 이 방법은 현실적으로 어려움이 있다.

또 하나의 방법은 시장을 활용하는 것이다. 경제에는 다수의 가게와 기업이 존재하고 한사람 한사람의 가게나 개개의 기업은 가격에 영향을 미치지 않는 정도도 작은 존재이며, 시장가격을 전제로 행동하는 가격수용자의 입장이다.

가게는 보유하는 노동이나 자본 등을 재화나 서비스를 생산하기 위해 생산요소를 생산요소시장을 통해 기업에게 공급하고 그 대가로서 기업으로부터 얻는 소득을 사용하여 재화나 서비스시장에서 재화나 서비스를 소비하게 된다. 기업은 가게로부터 생산요소를 생산요소시장을 통해 공급받고, 가지고 있는 기술을 활용하여 제품 등을 생산하여 재화나 서비스 시장을 통해 가게에 공급한다. 이처럼 시장을 활용하는 경우 중요한

10) 上村敏之, 前掲書, 4頁.

것은 앞의 권력자의 경우와는 달리 가게나 기업에 의한 자유롭고 이기적인 경제활동이 전제가 되고 있다는 것이다.

시장에 참가하는 가게나 기업이라고 하는 경제주체는 재화나 서비스의 정보를 완전히 파악하고 가게와 기업의 거래는 전부 시장에서 행하게 된다. 이 경우 노동시장에서는 임금을, 자본시장에서는 이자율, 재화나 서비스 시장에서는 가격이 수요와 공급을 일치시키는 작용을 한다.¹¹⁾

이러한 시장을 완전경쟁시장이라고 하며, 완전경쟁시장에서는 가게와 기업이 시장가격에 대하여 효용최대화와 이윤최대화를 행할 때 달성되는 균형이 실현되어 자원배분이 효율적으로 이루어지게 된다. 즉, 어느 가게의 효용을 낮추지 않으면 다른 가게의 효용을 높일 수 없으며, 어느 기업의 이윤을 낮추지 않으면 다른 기업의 이윤을 높이는 것이 불가능하게 된다.¹²⁾

2) 자원배분기능의 구체적 실현

경제학에서는 현실적으로 존재하지 않는 완전경쟁시장을 전제로 하여 파레토최적배분을 정의하고 있다. 이렇게 완전경쟁시장을 전제로 하고 있는 가장 큰 이유는 완전경쟁시장이 자원을 효율적으로 배분하는 이상적인 속성을 지녀 모든 시장조직의 이상형으로 삼을 수 있기 때문이다. 즉, 모든 시장이 완전경쟁시장이면 그 결과 이루어지는 일반균형(완전경쟁균형)이 파레토최적인 것이다. 이를 후생경제학의 제1정리라고 하는데,¹³⁾ 다시 말해서 완전경쟁시장에 있어서는 가격매카니즘이 작동하여 파레트최적에 의한 자원배분이 달성된다고 보는 것이다.

11) 金井利之, 『財政調整の一般理論』(東京大學出版會, 1999), 40頁.

12) 이를 소위 '파레트최적'이라고 한다. 어떤 경제사회의 상태를 비교·평가하기 위해서는 객관적인 기준이 있어야 한다. 즉 여러 가지 상태 중에서 어떤 것이 좋고 어떤 것이 나쁘다는 판단의 기준이 있어야 하는 것이다. 후생경제학이란 이러한 판단의 기준을 정립하고 여러 가지 사회적 상태하에서의 사회적 후생을 상호 비교하는 학문이다. 경제적인 효율성과 복지를 비교함에 있어 여러 가지의 가치판단기준이 있지만 경제학에서 가장 일반적으로 사용하는 기준은 '파레토최적기준(Pareto optimality criterion)'이다.

13) 반대로 임의의 파레토최적점을 완전경쟁균형으로 달성할 수 있는데, 이를 후생경제학의 제2정리라고 한다. 이에 대한 상세한 내용은, 김대식·노영기·안국식, 『현대경제학원론』(박영사, 2004), 487면 이하 참조.

신고전파 경제학¹⁴⁾이 정부보다도 시장의 역할을 중심에 두는 이유는 여기에 있다. 완전경쟁시장이 달성되기 위해서는 그 조건이 엄격하며, 현실적으로 이를 달성하는 것은 사실상 어렵다. 하지만 파레토 최적에 해당하는 자원배분은 경제상태와 경제정책을 평가하는 하나의 기준이 되고 있는 것이다.

다만, 시장을 통해 얻어지는 균형이란 어떤 사람의 효용은 극단적으로 높고, 어떤 사람의 효용은 극단적으로 낮을 가능성이 매우 높다. 많은 경우 사람들이 얻는 효용이란 소득정도나 초기에 보유한 자산에 의존하게 되므로 개인간의 격차가 발생할 수밖에 없는 것이며, 효용의 격차는 과세 등 소득의 재분배 등의 방법을 통해 시정되게 될 것이다.

개개인의 소득이나 자산을 적절하게 재분배하여 완전경쟁시장에서와 같은 파레토최적의 자원배분을 달성할 수 있다는 것을 ‘후생경제학의 제 2기본정리’라고 한다. 동 이론에 따르면 권력자나 정부는 개개인의 기호나 능력을 완전히 파악하고 있다면 재분배에 의해 효용의 격차를 시정할 수 있을 것이다. 하지만 적절한 재분배는 경제주체의 경제활동에 어떠한 영향도 미치지 않고 자원배분을 왜곡시키지 않는 정액세나 정액보조금에 의해 이루어지는 것이 이상적일 것이다. 예를 들어 어떤 사회에서 A와 B 두사람이 존재하고 있으며, A가 B보다 소득능력이 높다고 가정해 보면, 시장의 균형에 의해 효용의 격차가 발생하게 된다. 이에 정부가 A에게 정액세를 부과하고 이를 통해 얻은 수익을 B에게 정액보조금으로 지급하는 것에 의해 재분배를 행하였다고 한다면, 후생경제학의 제2기본정리에 의해 효용의 격차는 시정되고 파레토 최적의 자원배분이 달성될 수 있을 것이다.

14) 19세기 말에 역사학과·사회주의학과·한계효용학과의 이론이 난립하는 중에 각 학과의 장점이 있다고 생각되는 점들을 선택 결합하여 독자적인 체계를 수립한 학자가 케임브리지 대학의 알프레드 마샬(Alfred Marshall)이었다. 마샬은 고전학파의 객관적 가치설과 한계효용학파의 주관적 가치설을 종합하여 수요·공급의 이론을 완성하는 한편, 역사학과와 같이 경제이론은 역사적 현실의 검증을 통하여 현실경제문제의 해결에 기여해야 한다고 생각하였다. 이러한 마샬의 이론을 바탕으로 한 학파를 신고전학파라고 하며 마샬과 파레토의 연구를 이어받아 후생경제학을 개척한 피구가 케임브리지대학에 근무하였다고 해서 케임브리학과라고도 한다. 김대식·노영기·안국신, 전계서, 954~955면.

하지만, 그렇다 하더라도 현실적으로는 정부가 능력있는 개인을 특정하는 것이 불가능할 뿐만 아니라, 능력있는 자가 스스로 세를 부담하는 것을 기대할 수 없으므로 정액세는 실현가능성이 거의 없다고 할 수 있다. 이에 대한 차선책으로서 생각할 수 있는 것이 개인의 능력을 반영할 수 있다고 근로소득에 과세를 하는 것이다. 그러나 이 경우에는 노동자의 노동시간을 변화시켜 당초의 자원배분이 왜곡될 우려가 있다.¹⁵⁾

후생경제학의 기본정리가 성립하기 위해서는 완전경쟁시장에서 거래되는 재화나 서비스가 사적 재화라는 것이 전제되어야 한다. 이하에서 열거하는 것과 같이 불완전시장의 경우나 사적 재화의 성질을 가지고 있지 않는 재화나 서비스에 대해서는 시장실패¹⁶⁾의 결과가 발생한다. 이 경우 정부가 재정을 통해서 시장에 개입하고 자원분배기능을 갖는 것은 파레트최적의 상태에 가까운 ‘파레트개선’을 가져올 가능성이 있다.

이처럼 정부가 재정을 통해 개입하여 자원분배기능을 수행하는 경우는 크게 공공재의 경우와 외부효과가 발생하는 경우 및 비용체감산업의 경우를 들 수 있다, 첫 번째로 국방, 경찰, 소방 등의 공공서비스는 민간부문이 경제활동을 행하기 위해 필요한 공공재이다. 이러한 재화나 서비스는 민간기업에 의해 공급되는 것이 곤란하며, 따라서 시장에 맡겨두는 경우 공공재를 충분히 공급하지 못하기 때문에 시장실패가 발생하게 된다.

예를 들어 경찰서비스라는 공공재의 경우와 경비서비스는 민간기업에 의해 공급되는 사적재화의 경우를 살펴보면 이 사실을 잘 알 수 있다. 실질적으로 양자의 서비스의 내용은 거의 유사하며, 다만 경비서비스는

15) 上村敏之, 前掲書, 6頁.

16) 시장실패(market failure)란 경제활동을 자유시장기구에 맡길 경우에 효율적인 자원배분 및 균등한 소득분배를 실현하지 못하는 상황을 총칭하는 개념이다. 시장실패의 원인은 크게 ①시장의 기능장애로서 시장의 구조적 전제가 파괴되는 경우, ②시장의 내재적 결함으로서 시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 보장하는 여러 가지 기존조건들이 무너지게 되는 경우가 있다. 예를 들어 규모의 경제와 외부효과, 공공재가 존재하는 경우를 말한다. 그리고 ③시장의 외재적 결함으로서 시장이 이상적으로 작동한다고 하더라도 해결할 수 없는 문제가 생기는 경우, 예를 들어 소득분배의 불균형현상 등이 있는 경우의 세 가지를 들 수 있다. 이 중 시장기구의 기능적 결함과 내재적 결함을 협의의 시장실패라고 하는 것이 일반적이다. 김대식·노영기·안국신, 전게서, 495면.

주택이나 회사 등을 지키는 서비스인데 반하여 경찰서비스는 주택이나 회사 밖의 치안을 지키는 서비스라는 점에서 차이가 있다.

하지만 이러한 차이는 개별 소비자의 대응에 커다란 차이를 가져오게 된다. 소비자의 경우 사유재산인 주택을 지키는 경비회사에 금전적 대가를 지불하려 하겠지만, 자신의 재산이 아닌 외부의 치안을 위해 자발적으로 금전을 부담하려고 하는 자는 거의 없을 것이다. 따라서 경찰서비스를 민간기업이 공급하도록 하는 것이 어렵다. 물론 경찰에 기부를 하는 사람도 있고 자원봉사로 경찰과 유사한 조직을 만들어 봉사하는 경우도 있다, 그러나 양심적인 사람들의 자발적인 활동만으로는 사회적으로 요구되는 경찰서비스의 수준에 도달할 것을 기대하기는 어려울 것이다. 즉, 공공재의 자발적인 공급만으로는 부족한 것이다.¹⁷⁾

또한 공공사업에 의해 건설되는 도로나 교량 등의 사회자본에 대해서는 건설비용을 조세만으로 부담하게 하면, 현재 생활하고 있는 세대에 지나친 부담을 지우게 되는 결과가 될 수 있다. 장래의 세대도 사회자본을 사용할 것이기 때문에 현재세대만이 아니라 장래세대도 부담하도록 하는 것이 공평할 것이다. 따라서 현재의 정부가 공채를 발행하여 건설자금을 모으고, 장래에 공채를 상환하는 때에 증세를 행하여 장래세대가 부담하도록 할 수 있다. 이러한 세대간 자원배분도 재정에 의해 이루어진다.

두 번째로는 ‘외부효과’를 들 수 있다. 외부효과란 어떤 경제활동과 관련하여 제3자(bystander)에게 의도하지 않은 혜택이나 손해를 가져다 주면서도 이에 대한 대가를 받지도 지불하지도 않는 상태를 말하며, 외부성(externality)이라고도 한다.¹⁸⁾ 예를 들어 공해의 경우에는 ‘외부비경제’에 해당하게 된다. 상류의 공장이 오수를 하천에 흘려보내면 하류의

17) 上村敏之, 前掲書, 7~8頁.

18) 외부효과라고 하는 이유는 제3자에게 끼친 혜택이나 손해는 성격상 시장에서 사고 팔 수 없는 특징을 가졌기 때문에 ‘시장의 외부(external to the market)’에 존재한다는 의미에서 비롯된 것이다. 시장의 울타리 밖에 존재하니까 가격이 형성되지도 않고 시장가격에 반영되지도 않는다. 외부효과는 다시 외부경제(external economy)와 외부비경제(external diseconomy)로 구분할 수 있다. 전자는 다른 사람에게 의도하지 않은 혜택을 입히면서 이에 대한 보상을 받지 못하는 것이고, 후자는 다른 사람에게 의도하지 않은 손해를 입히고도 이에 대한 대가를 지불하지 않는 것을 말한다. 김대식·노영기·안국신, 전계서, 496면.

농작물에 영향을 미칠 수 있다. 공장은 그 자체가 이윤만을 추구하고 오수를 처리하는 비용을 자발적으로 부담하지 않기 때문에 사회적으로 바람직한 수준보다도 생산량이 과잉하게 된다. 반면에 농가의 경우 손해를 입었기 때문에 바람직한 수준보다도 생산량이 감소하게 된다.

이에 대해 정부는 공장배수에 관하여 규제를 행하여, 공장에 과세하고 농가에 보조금을 지급하는 방법에 의해 외부성을 내부화시킬 수 있으며, 그 결과 공장의 생산량은 감소하고 농가의 생산량은 증가하게 된다. 이처럼 정부의 개입에 의해 양자의 생산량을 사회적으로 바람직한 수준에 근접하도록 할 수 있다.

또한, 지방단체가 공급하는 지방공공재는 외부성의 편익이 지방자치단체의 행정구역을 넘어서는 이른바 ‘스필오버(spill over)’효과를 가져오는 경우가 많다. 예를 들어, 어느 지방자치체의 공원을 인접한 지방자치체의 주민이 사용하는 경우 등이 이에 해당할 수 있다. 이러한 스피로버 효과는 대표적인 ‘외부경제’의 하나로서 지방재정학에 있어서 중요하게 취급되고 있다.

세 번째로 비용체감산업(자연독점)이 있다. 전기나 가스, 수도 등의 사업은 대규모 설비를 갖지 않으면 생산할 수 없다. 따라서 작은 기업들을 경쟁시키는 형태가 아니라 독점 등의 형태에 의해 어느 정도 규모를 갖도록 하는 것이 효율적이다. 이러한 산업은 설비비가 대규모이기 때문에 생산을 행하면 행할수록 평균적 비용이 저해되며, 이러한 사업을 비용체감산업(decreasing-cost industry)이라고 부른다.¹⁹⁾

비용체감산업의 경우 경쟁상대가 적기 때문에 자유로운 경제활동을 허용하면 사회적으로 바람직한 수준보다도 과소한 생산량과 높은 가격을 설정할 가능성이 크다. 따라서 정부가 규제 등의 방법으로 시장에 개입하여 바람직한 수준을 달성하기 위하여 관여하게 된다. 이러한 비용체감산업은 불완전경쟁의 일종이라 할 수 있다.

19) 산업생산량이 증가할 때 생산요소에 대한 수요가 증가해도 그 산업에 의하여 고용되는 생산요소의 가격이 일정불변한 산업을 비용불변산업(constant-cost industry)이라 하고, 요소가격이 상승하는 산업을 비용체증산업(increasing-cost industry)하며, 요소가격이 하락하는 산업을 비용체감산업이라 한다.

이와 같이 정부가 여러 가지 형태로 시장에 개입하는 것이 장점을 가지고도 있지만, 반면에 효율성을 떨어뜨리는 결과를 가져와 정부실패²⁰⁾를 발생시킬 우려가 있다. 따라서 정부가 어느 정도까지 그 서비스를 공공재로서 공급해야 하는가, 어디까지 외부성을 내부화해야 하는가 라고 하는 문제가 계속 제기될 수밖에 없다. 또한 비용체감산업에 대해서도 규제완화와 민영화라고 하는 형태로 효율성을 제고하고자 하는 노력도 이어지고 있다.

(2) 소득재분배기능

시장에 의해 최적의 자원배분이 결정된다고 하여도, 균형을 실현하는 소득분배가 반드시 공정하다고 할 수는 없다. 모든 사람들은 각기 능력과 체력이 다르므로 모든 사람이 충분한 소득을 얻을 수 있는 것은 아니기 때문이다. 이러한 측면에서 보았을 때 소득분배를 시장에만 맡겨두면 경쟁이 발생하게 되며, 그 결과 시장으로부터 퇴출되어 생활이 곤궁해지는 경우도 발생할 것이다.

소득과 자산에 불평등이 존재하는 경우에 재정의 소득재분배기능이 중요한 의미를 가지게 된다. 구체적으로 소득과 자산이 많은 사람들에게는 높은 세율을 부과하고, 소득과 자산이 적은 자에게는 상대적으로 적은 세율을 적용하는 초과누진구조를 소득세나 상속세를 부과하거나, 생활보호 등의 사회보장제도를 통해 소득계급간의 소득이나 자산의 불평등을 시정하게 된다. 또한 공적연금이나 노인의료 등의 제도도 젊은 세대로부터 노년세대로의 세대간 소득재분배가 이루어지는 것이라 할 수 있다.²¹⁾

아울러 재정은 지역간에도 소득재분배기능을 발휘하고 있다. 어떠한 지역에 살고 있어도 최저한의 공공서비스가 있는 ‘내셔널 미니멈(national minimum)’²²⁾을 향유할 수 있다고 하는 관점에서 소득과 자산이 풍부

20) 정부실패(government failure)란 시장의 실패를 교정하기 위한 정부의 개입이 오히려 효율적인 자원배분을 저해하는 상황을 말한다. 정부의 실패가 일어나는 원인으로서는 규제자의 불완전한 지식·정보, 규제수단의 불완전성, 규제의 경직성, 근시안적인 규제, 규제자의 개인적 편견이나 권한확보요구, 정치적 제약 등을 들 수 있다. 이러한 정부실패가 발생하기 때문에 공공규제가 시장원리를 완전히 대체하지는 못한다고 할 수 있다. 김대식·노영기·안국신, 전게서, 503면.

21) 上村敏之, 前掲書, 10頁.

22) 내셔널 미니멈이란 한 나라 전체국민의 생활복지상 불가결한 최저수준을 나타내는

한 지역의 주민에 과세하여 빈곤한 지역의 지방자치체에 보조금을 부여하여 최저한의 공공 서비스의 공급을 보장하는 방법에 의해 지역간 소득 재분배기능이 이루어질 수 있다.²³⁾

다만, 소득재분배기능에 의해 어디까지 시장에 정부가 개입할 것인가는 중요한 문제이다. 소득재분배기능을 강화하면 하는 만큼 고소득자의 세 부담은 증가하고 이들의 노동의욕이 저하될 수 있으며, 이는 사회 전체의 생산성을 감소시킬 우려가 있다. 또한 많은 보조금을 저소득자나 지방자치체에 부여하면 그들도 현상에 만족하여 노동의욕이나 행정에의 의욕을 상실할 수 있다. 극단적으로 생각하면 어느 정도 소득을 올려도 정부가 전체 소득을 세금으로 모두 징수하고 전체 사람들의 소득이 평등할 수 있도록 보조금을 지급하는 경우까지 생각해 볼 수 있다. 이처럼 소득을 재분배한 후 소득은 평등하게 되겠지만, 이러한 사회에서는 어느 누구도 일하고자 하는 의욕을 가지지 않을 것이다. 이처럼 소득재분배정책은 경제활동에 대하여 중립적이지 않고, 자원배분을 왜곡시키며 비효율을 발생시키게 된다. 이와 같이 소득재분배의 공정성과 자원배분의 효율성은 양립할 수 없는 트레이드 오프(trade-off)²⁴⁾ 관계라고 할 수 있다.

그렇지만 정부가 관여하지 않으면 시장에 의해 이루어지는 소득분배는 불평등을 확대시킬 것이다. 그러므로 소득분배의 상황을 사회가 공정하지 않다고 판단하는 때에는 재정에 의한 소득재분배가 실시되게 된다.²⁵⁾

지표를 말하며, ‘최저한도의 국민생활수준’ 또는 ‘국민적 표준’으로 번역된다. 즉 한 나라의 경제 규모에서 1인당 국민소득에 비추어 영양·주거·생활환경 등이 최저 또는 표준으로서 어느 정도가 되어야 하는가를 수량적으로 제시한 것이다. 현재 국민생활수준이 어느 위치에 있고, 그것이 국민이 기대하는 희망 수준과 어느 정도의 격차가 있으며, 그것을 위해 어떤 정책을 취해야 할 것인가 하는 것이 내셔널미니멈의 의의이며 목적이라고 한다.

23) 福家俊朗, “財政をめぐる國・地方間關係の法化の虚像と實像”, 『地方財政の變貌と法』(日本財政法學會, 2005), 18頁.

24) 트레이드 오프란 경제적으로 양립할 수 없는 관계가 나타나 한쪽을 추구하면 다른 한쪽이 희생되는 것을 말한다. 예를 들어 물가와 실업률의 대응관계를 나타내는 필립스곡선(Phillips curve)에 따르면 물가상승률이 낮을 때는 실업률이 높아지고, 실업률이 낮을 때는 물가상승률이 높아지게 되는데 P. A. 새뮤얼슨·R.M. 소로는 이 필립스곡선을 트레이드오프곡선이라고 하였다.

25) 여기서 평등과 공정은 의미가 다르다는 점을 주의해야 한다. 평등은 사람들의 자산이나 소득이 완전히 동일한 상태를 말하며, 공정은 자산과 소득이 사람마다 다르다고 하여도 사회가 그러한 상태를 허용하는 것을 의미한다.

(3) 경제안정화기능

한 국가의 미시경제는 항상 안정적일 수는 없으며, 호경기와 불경기가 순환되는 경기순환이 이루어지는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우도 IMF구제금융이라는 초유의 사태를 맞이하여 금융불안, 실업증가 및 물가가 지속적으로 증가하는 인플레이션과 지속적으로 하락하는 디플레이션을 겪기도 하였다. 이러한 급격한 변화는 가계나 기업에 바람직하다고 할 수는 없다. 따라서 불안정한 미시경제에 대응하기 위한 방안의 하나로써 재정의 경제안정화기능의 활용을 생각해 볼 수 있다.

먼저 첫 번째로 케인즈가 제창한 ‘재량적 재정정책(discretionary fiscal policy)’²⁶⁾를 생각해 볼 수 있다. 동 정책은 불황시는 공채발행에 의한 재정적자를 활용하고 공공사업이나 감세 등에 의해 경기를 활성화시키며, 반대로 활황시에는 정부의 세출삭감 및 증세에 의해 경기과열을 억제하는 것을 말한다. 하지만, 재정정책이 정치적으로 이용되기 쉽다는 점과 예산편성 등은 시간을 요하여 재정정책을 실시할 타이밍을 놓치기 쉽다는 점을 들어 그 실효성에 의문을 제기하는 경우도 있다. 또한 최근에는 재정정책 자체에의 유효성에 의문이 제기되기도 한다.²⁷⁾

두 번째로는 재정제도 자체에 포함되어 있는 ‘자동안정화장치(built-in stabilizer)²⁸⁾’가 있다. 예를 들어 초과누진구조를 가진 소득세나 이익법인만이 부담하는 법인세는 호경기에는 보다 많은 세금을 가계나 기업으로부터 징수하는 것에 의해 경기과열을 억제하고, 불경기에는 반대로

26) 정부가 의도적으로 정부지출이나 조세를 변동시켜 국민소득을 변동시키고 경제안정을 이룩하고자 하는 정책을 재량적 재정정책이라 한다. 케인즈에 의하면 재량적 재정정책은 매우 유용하고 바람직한 것이다. 단기에 재량적 재정정책은 총수요를 변동시키고 총수요의 변동은 승수효과를 일으켜 승수배로 국민소득을 변동시킨다. 총수요를 증가시키기 위하여 정부지출을 늘리거나 조세를 감면하는 것을 확대재정정책이라 하고, 반대로 총수요를 감소시키기 위하여 정부지출을 줄이거나 조세를 증가시키는 것을 긴축재정정책이라 한다.

27) 上村敏之, 前掲書, 13頁.

28) 경기변동에 따라 어느 정도 자동적으로 경제안정을 유지하기 위해 작용하는 재정구조 시스템을 말한다. 누진과세제도도 그 하나로 불황시에는 그 세율이 인하여 유효수요의 감소를 억제하고, 호황시에는 세율을 증가시켜 경기과열을 억제시키는 작용을 하게 된다.

세부담을 줄여주어 가계의 소득이나 기업의 이익감소를 막아 경기후퇴를 방지하는 효과를 가져오게 되는 것이다. 이처럼 재정은 경제안정화의 기능도 어느 정도 가지고 있다고 할 수 있다.

제 2 절 재정건전화와 법의 역할

1. 무엇이 재정건전화인가?

재정의 건전화란 매우 다의적인 의미로 일의적으로 정의한다는 것은 불가능하다. 일반적으로 재정건전화는 적자재정에 대응하는 개념으로 사용하는 예도 많이 있으나 정확한 표현이라고 하기는 어려울 것 같다. 우리나라의 경우 강학적으로 재정건전화에 대해 명확한 정의를 찾아보기는 어려우며, 최근에는 국가부채의 증가에 따른 재정적자문제를 해소하기 위한 방안으로서 재정건전화에 대한 논의가 이루어지고 있다. 현재 우리나라의 국가부채는 OECD국가에 비해 상대적으로 안정적이지만 향후 남북 통일, 급격한 노령화와 이혼 급증, 출산율 저하, 복지수요 팽창 등 장기적인 재정위험 요소가 상존하고 있으며, 따라서 재정건전성을 확보, 유지하는 것이 매우 중요한 문제로 지적되고 있다.²⁹⁾

그러나 재정건전화가 무조건적으로 국가의 재정수입을 증가시키고 지출을 감소시켜 재정적자를 해소하거나, 또는 국가채무를 감소시키는 것만을 의미하는 것은 아닐 것이다. 상술한 케인즈의 ‘재량적 재정정책이론’에 따르면 재정적자도 불황시 경제활성화를 위한 방안으로 활용될 수 있다. 또한, 공공사업에 의해 건설되는 도로 등 사회자본에 대한 건설비용을 조세만으로 부담하는 경우 현세대에 지나친 부담이 된다는 점에서 공채의 발행은 장래세대에도 사회자본에 대한 비용을 일부 부담시킨다는 점에서 의미를 가지고 있다. 즉, 국가채무의 존재가 무조건적으로 부정적이라고 할 수는 없는 것이다.

29) 성명신 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운용을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 중기재정 전망 및 정책과제』(한국조세연구원, 2003), 28면.

이러한 점에서 볼 때 재정건전화란 그 상황에 맞게 재정의 수입과 지출을 적정수준으로 유지하여³⁰⁾ 상술한 바와 같이 재정이 그 본래적 기능을 다할 수 있도록 하는 것을 의미한다고 할 수 있다.

2. 재정건전화와 관련된 외국 법제³¹⁾

(1) 미국의 재정건전화 관련 법제³²⁾

미국에서 국가재정과 관련하여 기본이 되는 법은 1921년에 제정된 예산회계법(Budget and Accounting Act)이다. 동법은 연방예산에 관한 부분과 회계감사원에 관한 부분으로 구성되어 있다. 동법의 제정으로 연방 예산편성권이 의회에서 대통령과 행정부로 이관되었으며 아울러 회계감사원과 관리예산처 등의 재정관련 국가기관이 설립되는 계기도 마련되었다. 아울러 이를 바탕으로 1950년에는 예산회계절차법(Budget and Accounting Act)이 제정되어 재정운영의 법적 토대를 갖추게 된다. 또한 1974년에는 의회예산 및 집행지 통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)이 제정됨으로써 예산심의제도의 개혁이 이루어졌다. 한편 미국의 경우도 1980년에 들어서면서 재정적자가 미국의 주요 현안으로 대두됨에 따라 1985년과 1987년의 Gramm-Rudman-Holling법 및 1990년의 예산집행법(Budget Enforcement Act)을 제정하여 재정적자를 조절하고자 하였다.

미국의 특히 재정적자의 해소를 위한 입법적 노력들을 계속 행하여왔으며, 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 특히 가장 중요한 점은 재정적자를 줄이기 위해서는 적자목표치 설정과 자동삭감과 같은 경직적인 제도에 의존하기보다는 보다 신축적인 예산관리제도를 취하고 있다는 점이

30) 이동식, “재정건전화법제의 발전방향”, 『동북아시아의 평화·번영과 공법의 변화』, 한국공법학회 제122회 학술발표회 자료집(2005. 5.), 243면.

31) 재정건전화와 관련된 외국에 관한 입법례 중 특히 중요한 의미를 가지는 미국과 독일의 입법례에 대해서는 별도의 보고서가 작성되어 있으므로, 이하에서는 이들 보고서를 참고하여 간략한 현황정도만 소개하기로 한다.

32) 미국의 재정건전화 관련 법제에 대해서는 신영수, 『재정의 건전운용을 위한 미국의 관련법제 연구』(한국법제연구원, 2005. 12) 참조.

다. 예를 들어 미국의 1946년 의회개혁법(Legislative Reorganization Act: LRA)이나 1985년 포괄재정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act: OBRA) 및 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act: BEA) 등의 경우 매우 유연한 태도를 취하고 있다는 것을 알 수 있다. 혹자가 예상되면 먼저 국채상환을 우선하게 하고, BEA에서와 같이 재량적 지출에 대한 상한을 두는 등 신축적으로 운영하는 것이 바람직하다고 보는 것이다. 즉, 미국의 경우 지출이 증대할 경우 이를 충족하는 재정 수입의 확보를 전제로 한다던가, 한 항목의 지출이 증대할 경우 다른 항목의 지출을 상응하는 만큼 축소할 수 있도록 하는 등 상당히 유연한 규제 태도를 취하고 있으며, 이는 우리에게 대해서도 많은 시사점을 주고 있다.

(2) 독일의 재정건전화 관련 법제³³⁾

독일의 경우 ‘독일연방공화국 기본법’ 제104a조 내지 제115조에서 재정에 관한 기본적인 사항을 정하고 있으며,³⁴⁾ 재정과 관련하여 가장 중요한 법이 연방예산기본법이다. 연방예산기본법은 연방 및 각 주의 예산 원칙에 관한 법률 제1조에 규정된 입법위임에 따라 예산원칙법 제2조 내지 제48조에 규정된 원칙들을 구체화하기 위해 제정된 법이다.

독일의 경우 예산의 각 단계마다 재정건전성을 확보하기 위한 법제도적 장치들을 마련하고 있다. 독일의 경우도 예산편성권은 행정부가 가지며, 예산안의 편성절차는 먼저 회계연도가 개시되기 12개월 전에 연방재무부장관이 작성하는 예산편성지침에 의해 시작된다. 예산의 편성단계에서 재정건전성 요청을 충족시키기 위한 많은 원칙들이 도출되는데 대표적인 예가 균형예산의 원칙³⁵⁾, 필요성 존재의 원칙³⁶⁾, 법률형식의 원

33) 독일의 재정건전화 관련 법제에 대해서는 장선희, 『재정의 건전운용을 위한 독일의 관련법제 연구』(한국법제연구원, 2005) 참조.

34) 동 조항들은 주로 독일의 연방국가적구조 하에서 발생하는 연방과 주의 재정관련 문제들, 즉 연방과 주 사이의 지출부담원칙(제104a조), 조세입법권(제105조), 조세수입원과 조세계약, 각 주에 지급되는 근거리대중교통을 위한 균등할보조금(106a조), 재정의 균등한 보장을 위한 보조금(제107조), 그리고 재정관리 관련 규정(제108조)을 다루고 있다.

35) 예산안의 수입항목 총액(채무집행액을 포함하여)은 지출 및 채무부담행위의 총액과 일치해야 한다는 원칙을 말한다.

칙³⁷⁾ 및 포괄규정금지의 원칙³⁸⁾, 완전성의 원칙³⁹⁾ 등이다.

또한 예산안 협의단계에서도 재정건전성원칙을 중요한 역할을 하고 있다. 연방재무부장관이 타 중앙관서장과 협의를 함에 있어서는 일차적으로 새로운 지출요구사항과 지출증가사항에 대하여 전년도와 비교하여 검토하고 협의에 도달할 수 없는 경우에는 기각시키고 있다. 만일 쟁점사항이 국가재정에 매우 중요한 사안이나, 관계 장관의 협의에 의해 해결되지 못하는 경우에는 연방예산기본법 제28조 제2항의 규정에 따라 관계장관은 내각결정을 제청할 수 있도록 하고 있다.

관계부처의 협의가 종료되고 또한 절차상 필요에 의해 내각의 사전결정이 내려진 경우 연방재무부는 예산법률안과 예산안을 작성하게 된다. 예산안은 기본법 제110조 제3항에 의해 연방참사원에 이송함과 동시에 연방의회에 보내지는데, 문제가 되는 것은 연방의회가 예산안을 심의함에 있어서 지출을 예산안 보다 증가시키거나 수입을 감소시켜 의결할 수 있는지이다. 이에 대해 학설은 기본법 제113조의 규정을 적극적으로 해석하고 있는데 그렇지 않으면 연방정부가 예산주도권을 행사하는 결과가 될 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 연방의회의 예산안 심의에 대하여도 지출증가적 또는 수입감소적 결정에 대하여 연방정부의 의사대로 결정할 수 있다고 한다면 기본법이 보장하는 입법자의 다른 예산편성과 관련한 헌법기관에 대한 우월적 헌법상의 지위는 매우 제약받기 때문이다.

예산이 확정되어 집행을 하는 단계에서도 개별예산에서 확정된 수입과 지출의 구체적인 실현은 국가부문에 있어서 원칙적으로 각 부처의 장관이나 정부에 속하지 않는 독립된 최고중앙관서의 장에 의해 이루어지고 있다. 한편, 예산집행 도중에 예산변경이 필요한 사안이 발생하는 경우 또는 미리 예측하지 못하여 추가적인 예산이 필요로 되는 경우에는 연방재무부장관이 개입할 수 있도록 하고 있다. 이처럼 독일의 경우 예산의

36) 지출 및 채무부담행위는 그것이 예산주체가 과제를 이행하는 데 반드시 필요한 경우에만 제안되고 집행될 수 있다는 원칙을 말한다.

37) 예산과 차입수요는 의회법에 의해 정해야 한다는 원칙이다.

38) 예산법은 내용상으로는 수입과 지출 관련 규정들만으로, 기간상으로는 개별 회계연도에만 유효한 규정만으로 구성되어야 한다는 원칙을 말한다.

39) 모든 수입과 지출 그리고 채무부담행위는 예산에 명시되어야 한다는 원칙이다.

편성에서 집행까지 재정건전성 확보를 위한 방안들을 마련하고 있다는 점에서 우리에게 많은 논의점을 주고 있다.

(3) 일본의 재정건전화 관련 법제

일본의 경우 버블경제가 붕괴한 후 심화된 일본경제의 구조적 문제를 해결하기 위하여 많은 노력을 행하였으며, 특히 1995년부터 재정구조개혁을 중심으로 하는 행정개혁을 단행하였다. 재정구조개혁의 내용은 크게 재정구조개혁의 필요성, 재정건전화를 위한 목표와 방법 및 재정이 관여할 분야의 제 규정 등으로 나눌 수 있다.⁴⁰⁾

일본의 경우 재정구조개혁의 필요성에 대해서는 중장기적으로 보아 경제발전에 저해요소가 지적되었다. 재정지출의 확대가 소위 크라이딩아웃(crowding out)⁴¹⁾을 일으킨다고 하는 비판에 대하여 일본의 경우 높은 저축률이 적자를 일으키고 있기 때문에 금리상승은 현저화되고 있지 않으며, 2005년 이후에 고령화사회의 진전에 기하여 저축률이 저하되고 이에 따라 크라이딩아웃이 일어날 가능성이 높다고 판단하고 있다.

그리고 공적채무잔고가 많은 국가가 케인즈주의적인 정책을 행하는 경우에는 금리상승의 코스트가 유효수요의 자극효과(刺激效果)를 상회한다고 하는 IMF보고서를 소개하고 재정적자에 대한 국민과 시장의 신용을 잃는 경우 많은 어려움이 있다는 점을 지적하고 있다.

또한, 세대간의 공평성이 사라지는 점에 대해서도 지적하고 있다. 재정적자, 구체적으로는 국채상환에 수반하는 세 부담이 장래세대에 전가되는 것은, 재정민주주의의 관점에서 보았을 때도 미성년이나 장래세대라고 하는 결정권없는 자들에게 부담을 전가한다는 점에서 문제가 있다. 따라서 재정적자를 줄이고 재정을 건전화시키기 위한 노력이 필요하다는 점을 강조하고 있다.

40) 일본의 재정구조개혁에 관한 내용은 정부보고서를 통해 잘 알 수 있는데, 대표적인 보고서로는 『財政の基本問題に關する報告』, 『財政構造改革に向けての中間報告』, 『財政制度審議會財政構造改革特別部會最終報告』 등이 있다.

41) 정부지출의 증가나 조세감면의 증가가 이자율을 상승시켜 민간소비 및 투자활동을 위축시키는 현상을 말한다.

일본의 경우 재정건전화를 위한 구체적인 목표는, 2005년도까지 가능한 조기에 국가 및 지방의 재정적자 대 GNP의 비율을 3% 이하로 낮추고 공적채무잔고의 대 GDP 비율이 상승하지 않는 재정체질을 실현하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 일반회계에 있어서는 연 3.5%의 세수 증가를 상정하고도 매년도 2조원의 세출과 세입의 차이가 발생하는 위기적 상황이므로 프라이머리 발란스를 조기에 실현하기 위해 국채비를 제외한 세출을 조세의 범위내로 하는 것과 2005년까지 특별공채의존에서 벗어날 것을 정하였다. 또한 건전화의 방법으로는 중장기적으로 보아 국가의 일반회계세출과 지방재정계획의 세출규모의 신장율을 각목 성장률이하로 하는 것을 원칙으로 하고 있다.

일본의 경우 중기적인 시점에서 서서 재정운명을 검토하기 위하여 1976년에 재정수지시산을 공표하고 1981년부터 『재정의 중기전망』을 공표하였으며 예산심의의 참고자료로서 국회에 제출되었다.⁴²⁾ 또한 2001년 1월에는 ‘구조개혁과 경제재정의 중기전망(이하 ‘개혁과 전망’)이 각의 결정되었다. ‘개혁과 전망’은 일본의 경제재정의 중기비전을 제시하고 있는 것으로서 기간 중의 정부의 규모는 현재 수준을 상회하지 않는 것을 목적으로 하고 있으며, 정부부문에 관한 목표는 그 시기마다 경제재정상황을 고려하여 정해지고 그 실현을 위해 노력할 것으로 정하고 있다.

이에 내각부는 ‘개혁과 전망’에서 제시되고 있는 각 분야의 구체적인 개혁의 진행방향에 대해서 다양한 가능성 중에서 하나를 전제로서 선택하여 거시경제의 입장 및 국가와 지방의 재정이라는 입장에서 경제와 재정의 상호관계를 고려한 계량모델을 사용한 시산을 작성하여 공표하였다.

일본은 재정이 담당해야 할 분야를 크게 세 가지로 구분하고 있다. 첫 번째로는 고령화의 진전에 따라 사회·경제구조의 변화에 대응하는 재정

42) 재정의 중기전망이란 예산년도 이후의 일반세출에 대하여 현행정책에 기초하여 후년도 부담액을 추계하고 세출(국채비, 지방교부세, 일반세출별), 세입, 세출과 세수 등과의 차액, 공채잔고 등에 대해서는 중기추계가 제시되었다. 이러한 재정의 중기전망은 중기적인 마이크로 경제의 예측에 기초하는 것은 아니고 익년도의 예산교섭의 전제가 되는 각 성청의 세출을 계수적으로 제약한다고 하는 성격의 것은 아니나 중기적인 재정운영의 검토를 위한 목적으로서 국회에 제출하고 있다. 財務省財務總合定策研究所, 『我が國の豫算・財政システムの透明性 - 諸外國との比較の觀點から-』(2002. 9), 78頁.

의 방향이고, 두 번째로는 효율적·효과적인 운영을 행하기 위한 코스트 의식의 문제, 세 번째로는 경기조정을 위한 재정의 역할에 대한 것이다. 이에 대해 최종보고에서는 재정이 관여해야 할 기준으로서 의료, 공공투자, 지방재정·보조금 등의 11개 항목을 정하고 있다.⁴³⁾

(4) 기타 국가의 재정건전화 관련 법제

상술한 국가들 외에도 많은 국가들에서 재정건전화를 위한 재정개혁이 이루어져 왔으며, 특히 소위 선진국이라 할 수 있는 OECD국가들을 중심으로 재정개혁을 위한 법제도의 정비들이 이루어지고 있다. 먼저 OECD국가들의 경우를 살펴보면, 이들 국가들은 대부분 중기재정제도를 채택하고 있다. 그러나 그 구체적인 내용에 있어서는 많은 차이를 보이고 있다. 단순히 중기재정전망만을 하는 국가가 있는가 하면, 어떤 나라는 향후 몇 개년에 대한 재정목표, 총지출 및 분야별 지출한도를 설정하고 이를 의회에서 심의·의결하거나 더 나아가 다년도 예산(multi-year budget)을 편성하기도 한다.

OECD와 World Bank가 공동으로 조사한 결과에 따르면⁴⁴⁾ 1988년 덴마크를 시작으로 OECD국가들이 나름대로 중기재정계획을 수립하고 있으며, 반수 정도의 국가는 이러한 중기재정계획의 수립을 의무화하고 있는 상황이다. 중기재정계획의 기간은 대부분 3년에서 5년이며 재정적자, 재정수입, 지출 모두를 목표로 하는 경우가 많았다.

동 조사에 따르면 많은 국가들이 중기재정제도를 도입하고 재정지출이 감소한 것으로 나타나고 있다. 하지만 중기재정제도를 도입한 이후에 오히려 재정수지가 악화된 국가들도 존재하고 있다. 특히 제도 도입 또는 제도 강화 이후 2~3년이 경과한 후 재정수지가 다소 악화되는 국가들이 나타나고 있는데, 이에 대해서는 몇 가지 가능성이 논의되고 있다. 첫 번째로 제도 도입 이후 초기연도의 성과에 만족하는 반면, 개혁피로(fatigue)현상이 나타났기 때문이라고 할 수 있다.

43) 金子 勝 外, 『日本が直面する財政問題』(八千代出版, 1999), 91頁.

44) OECD/World Bank, Results of the Survey on Budget Practices and Procedures(2004).

두 번째로 경기침체에 따른 결과일 것이라는 예측도 가능하다. 2001년 9·11 테러가 발생하면서 전반적으로 세계경제가 침체되는 현상이 나타났는데, 이 시기가 바로 제도도입 이후 2-3년 정도에 해당하는 국가들이 상당수 있다. 세 번째로 중기재정제도 자체 또는 중기재정제도를 도입하는 과정에서의 어떤 문제로 인해 비교적 단기간의 재정수지 달성에는 효과적일 수 있으나, 당초 의도하던 바와는 달리 오히려 제도 도입 3-4년 후의 재정수지 달성에는 별로 효과적이지 못한 요인이 있을 가능성도 생각해 볼 수 있다.

스웨덴은 1990년대 초 경제위기를 겪고 난 이후 예산과정 및 재정지출에 대한 대대적인 제도개혁을 단행하여 1997년 예산부터 중기재정 계획 및 하향식 예산편성(top-down)을 특징으로 하는 현행 재정운영방식을 도입하였다.⁴⁵⁾ 스웨덴은 1997년부터 일반정부의 2% 재정흑자 목표 및 중앙정부에 대한 지출상한제를 도입한 이후 2000년부터는 지방정부의 균형재정이라는 추가적인 재정목표를 도입하였다. 한편, 2002년부터는 봄철 및 가을철 두 차례의 중복적인 예산편성 절차를 시정하기 위해 지출상한에 대한 결정 및 의회승인 시점을 춘계재정계획 결성시점에서 가을의 예산 결정시점으로 늦추었다.⁴⁶⁾

2004년 예산부터는 발생주의 정부회계(accruals-based budgeting)를 도입하였으며, 최근 스웨덴 정부는 예산여유분의 규모 및 사용에 대한 개선방안도 마련하고 있는 상황이다. 이러한 조치들은 재정지출 총량을 제한함으로써 국가채무를 증대시키지 않으면서 높은 조세부담으로 인한 경제왜곡을 최소화하고, 재정지출에 우선순위를 부여함으로써 불요불급한

45) 스웨덴의 제도에 대해서는 박형수/최준욱/김진, 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구 - 중기재정계획의 실효성 제고 방안』(조세연구원, 2004. 12), 35면 이하 참조.

46) 스웨덴의 재정개혁 배경을 살펴보면, 1991년 선거에서 집권한 온건통일당의 빌트당수를 수상으로 하는 부르조아블록 연합정권이 추진했던 민영화, 지방분권화, 세계개혁 등 신보수주의적 자유화정책에도 불구하고, 1992년과 1993년 중 사회보장 지출의 급증과 더불어 세계경제 불황에 따른 마이너스 경제성장의 위기, GDP의 4%에 달하는 부실은행에 대한 공적자금 투입, 1992년 9월 이탈리아 리라화 및 영국 파운드화의 평가절하에 이은 스웨덴 크로나화에 대한 절하압력으로 11월 고정환율제 포기 등으로 1993년 재정적자규모가 명목 GDP의 11.6%, 국가채무 비율은 76%에 달하는 등 심각한 재정문제가 초래되었다.

예산지출을 삭감하는 한편, 정부의 공공서비스 공급비용을 절감시킴으로써 지출효율성을 제고한다는 당초 재정계획의 목적달성을 위한 조치라고 할 수 있다.

스웨덴은 1996년 예산기본법(The Budget Act) 제정을 통해 법적 기반이 마련된 스웨덴 예산은 ‘춘계재정계획 - 예산 - 지출의향서 및 정부승인문서’의 순서로 예산이 하향식으로 결정되고 있다. 중기재정계획은 춘계재정계획(Spring Fiscal Policy Bill)에 포함되어 의회의 승인을 받으며 이후의 예산편성에 대해서 구속력 있는 제약이 된다. 중기재정계획은 향후 거시경제 전망 및 일반정부의 세입전망에 기초하여 경기변동을 감안하여 GDP의 2% 재정흑자라는 중기총량목표를 달성하기 위한 향후 3년간에 걸쳐 전체 지출규모 상한을 결정할 뿐 아니라 27개 지출분야의 지출상한을 정하고 있다. 이러한 지출상한은 중앙정부 지출 및 예산외로 운영되는 노령연금제도의 지출에 적용되며, 중앙정부의 부채에 대한 이자지급은 제외된다. 한편, 지방정부는 2000년부터 재정적자 발생시 2년 이내에 이를 해소하게 하고 위반시 일반보조금의 감축을 통해 제재하는 등 균형재정을 의무화하고 있으므로 지방정부의 지출은 지출상한의 적용범위에서 제외되고 있다.

3. 재정건전화와 관련된 현행 법률

(1) 재정법의 범위

재정을 대상으로 하는 법 분야를 통칭하여 재정법이라 칭하는 것이 일반적이다. 즉, 재정법이란 넓은 의미에서 재정에 관한 법이라 할 수 있으며, 보다 구체적으로는 국가가 국가권력을 기초로 국민에게 강제적으로 부과하는 조세에 관한 법과 국가가 그 조직을 유지하기 위해 필요한 예산·결산·현금의 수지·채권·채무 등의 재산의 관리처분 등 재무의 관리운용에 관한 법으로 대별할 수 있다.⁴⁷⁾

47) 槇重博, 『財政法原論』(弘文堂, 1998), 2頁. 우리나라의 경우 아직까지 재정법의 의미에 대한 논의를 찾아보기 어려우며, 상대적으로 일본의 경우 재정법 자체에 대한 논의들이 다수 존재하고 있으며 이러한 논의들은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

(2) 현행 재정관련 법률

1) 헌행법의 개요

(가) 재정헌법

근대국가에서 재정에 관한 기본적인 사항은 헌법에서 규정하는 것이 일반적이다.⁴⁸⁾ 재정에 관하여 헌법에 규정된 사항을 재정헌법이라고 하나, 우리나라 헌법의 경우 재정에 관하여 별도의 장을 두고 있지 않으며⁴⁹⁾ 개별조항에서 국가의 재정기능에 대한 기본적인 원칙을 규정하고 있다.⁵⁰⁾

일본의 경우 1947년 헌법재정과 함께 재정법이라는 용어가 최초로 등장하였는데, 이 시기의 재정법이란 개념은 중전의 ‘회계법’의 개념과 대동소이한 의미를 가지고 있었으며, 행정작용법 영역의 하나로 파악하였다. 이 시기 일본의 경우 재정작용에 대해서는 각종 조세법에서 규정하고 있는 ‘재정권력작용’과 재정법 및 회계법에서 규율하고 있는 ‘재정관리작용’으로 구분하였는데, 재정법이란 이 중 재정관리작용에 관한 법을 대상으로 하는 법으로 이해하였다. 그러나 이로서는 재정법에 대한 충분한 설명이 되지 못하였다. 재정법이나 재정학은 그 복합적인 성격으로 경계학문으로서 표현될 수 있다. 즉 재정학은 경제학, 회계학, 경영학, 정치학, 행정학, 사회학 등의 경계선상에 있는 학문이며 따라서 재정법학도 이러한 모든 학문들을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다는 측면에서 그 개념을 정의해야 한다는 주장들이 제기되었다. 이에 대한 상세한 내용은 小澤隆一, “財政學の可能性”, 『財政法の基本問題』(日本財政法學會, 2005), 3~8頁.

48) 김동희, 전거서, 594면.

49) 우리헌법의 경우 제헌헌법 이래 변함없이 예산결정을 포함하여 재정운영에 직접 적용되는 실체적 규정을 전혀 두고 있지 않다. 이에 대해 헌법규범을 준거로 하는 결정체제, 통제체제 속에서 재정권력행사의 특수성이나 예산결정을 포함한 국가재정행위의 영향력의 양적·질적 크기, 기타 사회적 법치국가에서 예산의 독자적인 규준력 등을 주목하건대, 헌법차원에서 재정에 대한 실체법적 규율과 통제를 원천적으로 배제하는 전략은 더 이상 설득력이 없다는 비판이 존재하고 있다. 이에 대해서는 이덕연, 『재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가』, 현안분석 2005-10(한국법제연구원, 2005) 참조.

50) 입법례에 따라서는 연방과 지방간의 조세입법권의 분배, 조세수익권의 귀속, 재정조정 등에 대해 규정하는 예도 있다. 예를 들어 미국의 연방헌법에서는 연방의회의 권한에 대해서 세입징수법안의 하원선심의, 연방의회의 조세부과권한, 세출예산의 법률주의 및 예산결산에 대한 공포 등에 대해 규정하고 있다. 또한 독일의 기본법은 재정제도에 관한 별개의 장에서 연방 및 주의 조세입법권, 조세수입과 재정전매수익의 귀속, 공동세의 배분 방법 등에 대해 규정하고 있다. 이에 대한 내용은 박종수 외, 전거서, 16면 참조.

우리나라의 경우 현행 헌법 제54조부터 제59조까지를 ‘재정헌법규정’으로 이해할 수 있다. 헌법규정은 개괄적인 내용만을 규정하고 있으므로 구체적인 내용은 헌법에 근거한 개별법령에서 정하여야 할 것이나 실제로 헌법상의 조문에서 법률에 위임을 둔 사항이 많지 않기 때문에 국회가 재정에 대해 이 규정들의 직접적 위임을 받아 법률을 제정해야 하는 범위는 제한적이라고 할 수 있다. 그러나 현대민주국가의 재정은 그것이 국민의 재산권 등 권리의무에 중대한 영향을 미치기 때문에 이에 대한 중요사항은 반드시 의회의 의결을 거치도록 하는 ‘재정의회주의’ 또는 ‘의회입법주의’를 원칙으로 하고 있다.⁵¹⁾

우리 헌법이 재정에 관하여 별도의 장을 두고 있지는 않지만, 국가 재정기능에 대한 기본적인 사항들에 대해서는 규정하고 있다. 예를 들어 헌법 제38조에서는 법률에 의한 납세의무를 정하고 있으며, 제59조에는 조세법률주의를 정하고 있다. 아울러 재정에 관한 절차적 규정으로서 제54조와 제56조에서 예산 및 추가경정예산에 대한 심의·확정권을, 제55조 제1항에서 계속비에 대한 국회의 의결권을 두고 있다. 이 밖에는 제99조에서 결산심사권, 제55조 제2항에서 예비비설치에 관한 의결권과 그 지출승인권, 제58조에서는 국채의 모집과 예산 외에 국가의 부담이 될 계약의 체결에 대한 의결권 등을 각각 규정하고 있다.

(나) 재정관련 법률

재정헌법을 기반으로 하여 많은 재정관련 법들이 공공부분의 재정활동에 대해서 규율하고 있다. 통설은 재정작용이 권력적 수단을 사용하는지 아니면 비권력적 수단을 사용하는지에 재정법을 재정권력작용에 관한 법과 재정관리작용에 관한 법으로 구분하고 있다.⁵²⁾ 일반적으로 권력적 수단을 사용하는 재정권력작용에 해당하는 법은 대표적인 침해법인 조세법

51) 허영, 『한국헌법학』(박영사, 2003), 864면; 권영성, 『헌법학원론』(박영사, 2003), 840면.

52) 이에 대해 재정법을 재정조직법과 재정작용법의 체계로 구분하고, 재정조직법은 재정에 관한 행정조직법이고 재정작용법은 재정에 관한 행정작용법으로 이해하는 견해도 있다. 이에 대해서는 박종수 외, 전거서, 19면 이하 참조.

을 들 수 있으며, 나머지 재정과 관련된 법들은 대체로 재정관리작용에 관한 법이라고 할 수 있다.

국가재정에 관한 법은 국가의 세입·세출을 규율하는 예산법 및 부채 관리에 관한 법, 조세 및 각종 공법상 부담을 부과·징수하는 공과금법, 국가와 지방자치단체간 재정조정법, 통화 발행 및 관리·감독에 관한 법 등으로 구성된다.⁵³⁾

특히 예산과 관련해서는 헌법에서는 예산과정의 권한, 절차 및 형식 등에 대해서만 규정하고 예산과정에 대한 규율이나 국유재산관리, 물품관리 등에 대해서는 개별법에서 규정하고 있다. 현행 재정법은 1961년에 제정된 예산회계법을 중심으로 1991년에 제정된 기금관리기본법과 그 밖에 국유재산법, 물품관리법, 국가채권관리법, 기업예산회계법, 재정융자특별회계법, 정부투자기관관리기본법, 공공자금관리기본법 등 많은 법률들이 있다.

이 중 가장 중심이 되는 법률인 예산회계법⁵⁴⁾은 재정에 관한 헌법상의 규정을 보완하는 헌법시행법적 성격을 가지는 국가재정에 관한 헌법상의 총칙법이라고 할 수 있다.⁵⁵⁾ 예산회계법 제10조를 근거로 기업예산회계법이 만들어졌으며, 또한 예산회계법 제11조를 근거로 하여 정부투자기관관리기본법이 제정되었다. 그 외에 기금관리기본법은 기금운영에 있어 재정운영과의 연계성을 높이고 공공성과 효율성을 조화시키기 위하여 1991년에 예산회계법과 별도로 제정하였다. 최근 개정을 통해 공적연기금의 주식투자와 의결권행사를 전면 허용함으로써 많은 논란이 있었다.⁵⁶⁾

53) 김성수, “예산법의 기본원칙과 재정법의 과제”, 『법제연구』제25호(2003), 31면.

54) 예산회계법은 1951년에 재정법이라는 명칭으로 제정되어 시행되다가 1961년에 ‘예산회계법’으로 법률명칭을 변경하여 공포되었다. 또한 1995년에 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률이 새로 제정되어 국가계약관련 규제 법령이 분리됨에 따라 현재와 같이 국가의 세입세출예산의 회계에 관한 절차만을 규정하는 모습으로 정착되었다. 이에 대해 최근에는 예산회계법 및 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가재정운영의 기본법을 제정하고자 하는 취지에서 국가재정법안이 국회에 제출되어 있는 상태이다.

55) 홍준형, “국가재정법 개혁의 방향과 과제”, 『21세기 재정법의 과제와 전망』(한국법제연구원 국제학술대회 자료집, 2005), 23면.

56) 기금관리법 개정으로 인한 주식투자 전면허용과 관련된 논란에 대해서는 곽관훈, “공적연기금의 주식투자에 관한 법적 쟁점-‘사회적 책임투자(SRI)’의 관점에서”, 『국

2) 재정법의 기본원칙

재정에 관한 기본적인 사항은 헌법에서 정하고 있는데, 헌법에서 규정하고 있는 재정에 관한 가장 기본적인 원칙은 재정의회주의라고 할 수 있다. 재정의회주의는 국민주권원리를 재정적 측면에서 표현한 것으로, 국가의 재정작용을 국민의 대표기관인 의회의 감독과 통제 아래에서 행하게 하려는 것이다.⁵⁷⁾ 재정의회주의는 조세법률주의, 예산의결주의 및 결산심사주의로 구분할 수 있으며, 그 밖에도 엄정관리주의와 건전재정주의 등이 재정법의 기본원칙이라 할 수 있다.

(가) 재정의회주의

본래 의회제도는 국가의 재정처리에 관한 권한, 특히 국민에게 직접적으로 부담을 지우는 과세에 대한 승인권을 국민대표기관인 의회의 의결을 얻도록 하기 위해 성립되었다. 예를 들어 영국의 경우 1215년의 마그나 카르타가 국왕이 의회의 동의없이 조세를 부과할 수 없다는 것을 선언하였으며, 628년의 권리청원이나 1689년의 권리장전이 이를 구체화시킨 것이다. 또한 미국의 독립이 영국 본국에 의한 과세에 대하여 ‘대표가 없으면 과세도 없다’라고 하는 슬로건을 가지고 이루어졌다는 점도 주지의 사실이다.

뿐만 아니라 프랑스 인권선언 제14조는 ‘모든 시민은 자신 또는 그 대표자에 의해 공적 조세의 필요성을 인식하고 자유로운 동의에 의해 그것을 승낙하고 그 과정을 감시하고 또한 그 과세표준·할당·징수 및 존속기간을 규정할 권리를 갖는다’고 규정하고 있다. 즉 과세면의 동의와 과정에 관한 감시까지 인정하고 있는 것이다.⁵⁸⁾

이처럼 국민의 대표기관인 의회의 의결을 거치지 않고서는 재정처리권한을 행사할 수 없도록 하고 있는 것은 근대 민주주의적 재정제도의 기

민중심 국가재정법의 과제』한국재정법포럼 창립세미나 자료집(2005. 10), 111면 이하 참조.

57) 김동희, 전계서, 594면.

58) 石森久廣, “財政民主主義”, 『財政法の基本課題』(日本財政法學會, 2005), 21頁.

본원칙으로서 대부분의 국가에서 확립되어 있다.⁵⁹⁾ 다시 말해서, 근대국가의 헌법은 정도의 차는 있지만 국가의 재정작용에 대해서 국민의 대표기관인 의회에 결정권을 위임하는 원칙인 재정의회주의를 채용하고 있는 경우가 대부분이다. 우리나라의 경우 재정의회주의는 다시 조세법률주의, 예산의결원칙 및 결산심사원칙으로 구분하는 것이 일반적이다.⁶⁰⁾

가) 조세법률주의

조세법률주의는 조세의 부과는 반드시 법률이 정하는 바에 의하여 한다는 원칙으로, 재정의회주의의 근간을 차지하는 원칙이다. 조세는 오늘날 주된 재정수입원으로서, 과세권자인 공공주체가 국민으로부터 아무런 반대급부 없이 강제적으로 부과·징수하는 권력적 성질의 금전 급부이기 때문에 자칫 국민의 재산권을 침해할 소지가 크다. 이에 따라 헌법은 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다(제38조)’고 규정하고 있으며, 아울러 ‘조세의 종목과 세율은 법률로 정한다(제59조)’고 정하여 조세법률주의를 명시적으로 천명하고 있다.⁶¹⁾

조세법률주의의 원칙은 과세요건 등은 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률로써 규정하여야 하고, 그 법률의 집행에 있어서도 이를 엄격하게 해석·적용하여야 하며, 행정편의적인 확장해석이나 유추적용은 허용되지 않음을 의미한다. 그러므로 법률의 위임이 없이 명령 또는 규칙 등의 행정입법으로 과세요건 등에 관한 사항을 규정하거나 법률에 규정된 내용을 함부로 유추, 확정하는 내용의 해석규정을 마련하는 것은 조세법률주의 원칙에 위배된다고 본다.⁶²⁾

조세법률주의의 구체적 내용은 (i) 과세요건 법정주의 (ii) 납세요건 명확주의(합법성의 원칙) 및 (iii) 절차적 보장원칙의 세 가지를 들 수 있다.⁶³⁾

59)樋口陽一,『註釋 日本國憲法(下)』(靑林書院, 1988), 1305頁.

60) 김동희, 전계서, 595면; 류지태, 『행정법신론』(박영사, 2003), 965면; 홍정선, 『행정법원론(하)』(박영사, 2003), 773면.

61) 박종수 외, 전계서, 17면.

62) 헌재 2000. 3. 16, 98두11731.

63) 小山廣和, “租稅法律主義- 通達課稅・稅務調査を素材に『租稅』概念の再檢討の問題關心から-”, 『財政法の基本課題』(日本財政法學會, 2005), 163~164頁.

(i) 과세요건 법정주의

과세요건 법정주의는 형법에 있어서 죄형법정주의와 동일한 의미를 갖는 것으로, 법규범·형벌법규의 ‘침해규범성’이라는 공통의 성격으로부터 발생한 것이다. 과세요건이란 그것이 충족됨에 의해 납세의무가 성립하는 요건으로, 조세의 부과·납세·징수의 절차는 ‘법률’에 의해 엄격하게 규정되지 않으면 안된다. 지방세에 대해서도 지방세조례주의가 타당하기 위해서는 지방세의 과세요건 자체가 조례에 의해 규정되지 않으면 안되는 것이다. 다만, 모든 사안을 반드시 법률로 정할 수 있는 것은 아니므로 개별적이고 구체적 위임에 한하여 하위규범에 위임하는 것도 인정되고 있다.

(ii) 과세요건 명확주의

과세요건명확주의는 과세요건이 불명확한 경우에는 세액의 확정 가능성이 없고 납세자의 예측가능성과 법적안정성이 확보되지 못한다는 점을 고려하여 과세요건을 명확하게 규정하도록 하는 것을 말한다.

(iii) 절차보장원칙

절차보장의 원칙이란 조세의 부과·징수라고 하는 공권력 행사의 성격상, 엄격하게 적정한 절차의 준수를 요구해야 한다. 또한 이에 대응하여 쟁송은 공정한 절차에 의해 이루어지도록 해야 하는데, 이를 절차보장원칙이라 한다.

나) 예산의결원칙

예산은 한 회계연도의 국가의 세입·세출에 관한 예정준칙으로서 국민의 부담을 전제로 하는 것이므로 국민의 대표기관인 국회의 심의·의결을 요하도록 하는 것이다.

이에 대한 구체적인 내용은 헌법에 규정되어 있는데, 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다(제54조 제2항).

만일 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 ①헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 ②법률상 지출의무의 이행 ③이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다(제54조 제3항).

하지만, 국회의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다(제57조). 또한, 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비⁶⁴⁾로서 국회의 의결을 얻어야 한다(제55조 제1항), 이 경우 예비비⁶⁵⁾는 총액으로 국회의 승인을 얻어야 하며 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다(제55조 제2항). 또한, 정부는 예산의 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있으며(제56조), 따라서 추가경정예산안의 심의·확정권도 국회에 있다.

다) 결산심사원칙

헌법의 예산의 편성뿐만 아니라 집행도 국회의 감독과 통제하에 두고 있다. 즉, 헌법은 회계검사기관인 감사원으로 하여금 세입·세출을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하도록 하고 있다(제99조).

(나) 엄정관리주의

엄정관리주의⁶⁶⁾란 국가나 지방자치단체의 재산은 그 존립과 활동을 위하여 필요한 것일 뿐만 아니라, 모든 국민 또는 주민의 재산이기도 하므로 이러한 재산이 망실·훼손되지 않도록 엄정하게 관리하여야 한다는 원칙을 말한다.⁶⁷⁾

64) 계속비란 예산일년주의에 대한 예외로서 다년도에 걸친 사업의 경비에 관하여 미리 일괄하여 국회의 의결을 얻고 이를 변경할 경우를 제외하고는 다시 의결을 얻을 필요가 없는 경비를 말한다.

65) 예비비란 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 따라 항목을 두어 마련된 경비를 말한다.

66) 이에 대해서는 그 용어가 통일되지 않은 상황이며, 학자에 따라서는 ‘公金·公財尊重主義’라고 표현하는 경우도 있다. 박윤홍, 전계서, 766면.

67) 김동희, 전계서, 595면.

구체적으로 예산회계법은 법률에 의하지 않고는 국가 채권의 전부 또는 일부를 면제하거나 그 효력을 변경할 수 없으며(예산회계법 제12조 제1항), 또한 법률에 의하지 않고는 국가의 재산을 교환·양허·대부·출자 또는 지급의 수단으로 사용할 수 없도록 하고 있다(예산회계법 제13조 제1항).

(다) 건전재정주의

건전재정주의란 국가나 지방자치단체의 적자재정을 방지하기 위한 원칙으로 (i) 기채금지원칙과 (ii) 감채원칙의 2가지로 나눌 수 있다.⁶⁸⁾ 먼저 (i)은 국가나 지방자치단체의 세출은 특히 국회의 의결 또는 지방의회의 의결이 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 국채 또는 차입금을 그 재원으로 해서는 안된다는 원칙이다(예산회계법 제5조, 지방자치법 제113조 및 제115조).

(ii)는 매회계년도에 있어서의 세입세출결산상 잉여금이 있을 때에는 세출예산에 구애되지 않고, 국채의 원리금과 차입금을 우선적으로 상환할 수 있는 것을 말한다(예산회계법 제47조). 본래는 국채의 원리금과 차입금을 반드시 상환하여야 하는 이른바 감채강제(減債強制)의 원칙을 채택하였으나, 1974년 예산회계법의 개정으로 동 원칙이 수정되었다.⁶⁹⁾

(3) 국가재정법안에 대한 검토

1) 국가재정법안의 제정경위

기존의 재정법제는 재정주권에 기초한 의회의 재정건전성통제라는 측면에서 보았을 때 많은 문제점이 있다는 지적을 받아왔다.⁷⁰⁾ 이에 정부와 국회에서는 예산회계법과 기금관기본법을 통합하여 새로운 국가재정법안을 국회에 제출한 상태이다.

이는 재정의 건전성 확보를 위한 노력들로서 그 논의는 오래 전부터 있어왔다. 실제로 2000년 12월에 민주당의원들이 중심이 되어 ‘재정건전

68) 박윤흠, 전계서, 767면.

69) 상계서, 767면.

70) 이동식, 전계논문, 245면.

화를 위한 특별조치법안'이 발의되었으나 법제화되지 못하고, 2004년 5월에 제16대 국회의 임기만료로 폐기되었다. 그러나 이후에도 이에 대한 논의는 계속되었으며, 그 결과 2004년 10월에 정부에 의해 '국가재정법안'이 발의되었다. 동 법안이 제정된 경위는 1997년 말의 외환위기와 IMF 구제금융지원 협약을 계기로 종래의 예산회계법을 대체할 새로운 법의 필요성이 제기된데 기인한다. 특히 외환위기 극복과정에서 눈덩이처럼 불어난 국가채무와 재정적자를 실효적으로 줄이고, 법률에 근거함이 없이 운용되는 많은 제도들을 법제화함으로써 재정운영의 투명성과 효율성을 제고하고자 하는 것이 주된 추진배경이었다.⁷¹⁾ 한편, 이와는 별도로 한나라당에서 '국가건전재정법안'이 국회운영위원회에 제출하였다.⁷²⁾ 현재 양 법안은 정치적 이유 등으로 인해 국회에 계류중인 상태이며, 향후 일정도 불분명한 상황이다. 다만, 정부안으로 발의된 '국가재정법안'의 경우 우리 재정의 건전화를 위한 다양한 제도 및 방안들이 마련되어 있으므로, 이하에서는 필요한 범위 내에서 '국가재정법안'의 중요내용에 대해서만 살펴보기로 한다.⁷³⁾

2) 국가재정법안의 주요내용

(가) 제안이유

동 법안의 제안이유는 재정운영여건의 급속한 변화에 부응하여 새로운 재정운영의 틀을 마련하기 위하여 예산회계법 및 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가재정운영의 기본법을 제정함으로써, 국가재정운영 계획, 예산의 총액배분·자율편성, 성과관리 등 재정개혁과제들의 효율적 추진을 뒷받침하여 재정의 효율성·건전성 및 투명성을 높이기 위한 것이라고 설명되고 있다.⁷⁴⁾

71) 박중수, 『국가재정법의 제정방안』, 용역보고서(한국법제연구원, 2003. 7), 9면.

72) 홍준형, 전개논문, 26면.

73) 양 법안에 대한 비교 연구는 이미 선행연구가 존재하므로 이에 대한 검토는 생략하기로 한다. 양 법안의 내용 및 비교·분석에 대해서는 이동식, 상계논문; 황성현, “국가재정법/국가건전재정법 제정의 평가와 정책과제”, 한국재정·공공경제학회 세미나 자료집(2005. 4) 참조.

74) 동 법안에 대해서는 국회 홈페이지 의안정보시스템 참조(www.assembly.go.kr).

(나) 주요내용

가) 국가재정운용계획의 수립

국가재정법안은 정부로 하여금 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대하여 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출할 것을 정하고 있다(제6조).⁷⁵⁾ 즉, 종래 단년도 위주의 재정운용방식을 보완하여 정부로 하여금 매년 3회계연도 이상의 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하도록 하고 있다. 이는 단년도 위주의 재정운영방식을 보완하려는 취지에서 중장기 재정운용계획인 국가재정운용계획을 수립하여 예산편성의 기본틀로 활용하도록 한 것이다.⁷⁶⁾ 물론 현행 예산회계법 제16조에도 중·장기재정운용계획을 수립할 수 있도록 하고 있지만, 이는 정부의 의무사항이 아니며 아울러 국회에 제출해야 하는 것도 아니었다. 국가재정법안은 국가재정운용계획의 작성을 의무화하고 국회에 제출할 것을 정하였다는 점에서 기존의 법률과는 차이를 가지고 있다.⁷⁷⁾

나) 성과중심의 재정운용

각 중앙행정기관의 장과 법률에 의하여 기금을 관리·운용하는 자는 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하기 위한 노력을 기울여야 하며(제7조 제1항), 이를 위해 기획예산처장관은 각 중앙행정기관의 장과 기금관리주체에게 성과계획서, 성과보고서 등을 작성하여 제출하도록 요구할 수 있다(제7조 제2항).

종래의 경우 예산운용이 주로 사전통제중심이었던 것에 반해 국가재정법안은 성과중심체제로 전환하였다. 아울러 예산 총액배분·자율편성제도의 도입으로 예산편성에 있어 각 부처의 자율권이 확대됨에 따라 재정사업의 성과평가를 강화하기 위한 방안을 강구하고 있다. 이러한 제도는 주

75) 이에 대해 한나라당에 발의한 ‘국가건전재정법안’의 경우 정부로 하여금 중기재정계획을 수립하여 계약연도 개시 180일 전까지 국회에 제출하도록 하고 있다(제9조).

76) 홍준형, 전계논문, 27면.

77) 이동식, 전계논문, 245면.

요 재정사업에 대한 성과평가 및 측정결과를 재정운용에 환류시킴으로써 집행결과에 대한 부처의 책임성을 제고하기 위한 것이라 할 수 있다.⁷⁸⁾

다) 예산편성의 분권화와 자율화

정부는 2005년부터 예산을 부처별로 총액배분·자율편성방식으로 운용하도록 하고 있다. 이에 동 법안은 분권·자율에 기초한 예산편성을 제도화한다는 취지에서 예산총액배분·자율편성제도의 근거조항을 마련하였다(제25조 및 제26조).

총액배분·자율편성(Top-down)은 현재의 단년도 예산편성방식으로는 중기적 시각의 재정운용이 곤란하고, 현행 개별 사업 검토중심의 예산편성과 예산 투입에 치중한 재정운영으로는 국가적 우선 순위에 입각한 거시적 자원 분석과 재정지출의 사후 성과관리가 어렵다는 지적에 따라 재정운용의 틀을 근본적으로 혁신하기 위하여 국가재정운용계획, 성과관리제도와 함께 3대 개혁과제의 일환으로 추진되어 온 것이다.⁷⁹⁾

동 법안은 이를 구체화하기 위하여 각 중앙관서의 장으로 하여금 3회계년도 이상의 중기사업계획서를 1월 31까지 기획예산처장관에게 제출하도록 하고 있으며(제25조), 또한 기획예산처장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하도록 하고 있다(제26조 제1항).

라) 회계 및 기금간 여유재원의 신속적인 운용

동 법안은 회계 및 기금간 여유재원의 진출입이 가능하게 하여 신속적으로 운용할 수 있도록 하고 있다. 즉, 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금간 또는 회계 및 기금 상호간에 여유재원을 전입 또는 진출하여 통합적으로 활용할 수 있도록 하고 있다(제13조 제1항).

78) 홍준형, 전계논문, 28면.

79) 상계논문, 27면.

마) 재정의 경기자동안정화 기능 강화

법안은 단년도 중심으로 다른 연도 세출규모와 세입규모를 연동시켜 재정을 운영하는 방식에서 탈피하여 중장기적 균형하에서 재정의 경기 자동안정화기능을 강화하기 위한 규정을 마련하고 있다. 즉, 정부가 추계한 세입보다 실제 세입이 부족하게 되는 경우에 대비하여 매 회계연도마다 국채의 발행 또는 차입의 규모를 세입예산에 계상된 금액에 전년도 국내총생산액의 100분의 1을 합한 금액으로 국회 의결을 얻을 수 있도록 하고 있다(제17조 제2항).

바) 건전재정의 확보

(i) 국가채무관리계획의 수립 및 제출

동 법안은 재정의 건전화를 가장 중요한 목표로 지향하고 있으며, 이를 위한 규정들을 마련하고 있다. 동 법안은 건전재정을 확보하기 위하여 국가채무에 대한 사전 관리시스템을 구축하여 공적연금, 통일비용 등 중장기 재정위험요인에 대비하는 등 국가채무를 체계적으로 관리하도록 하고 있다. 이를 위해 재정경제부 장관으로 하여금 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 일정사항이⁸⁰⁾ 포함된 국가채무관리계획을 매년 수립하여 10월 31일까지 국회에 제출하도록 하고 있다(제77조).

(ii) 재정부담이 수반되는 법안에 대한 재원조달방안 첨부 의무화

법안은 법령의 제·개정시 재정여건을 충분히 고려하도록 하기 위해 법안 입안단계에서부터 재원조달측면에 대한 충분한 사전적 검토를 요구하고 있는데, 이는 국회법을 통해 제도화된 법안비용추계제도를 강화한 내용이라고 할 수 있다.⁸¹⁾ 즉, 국회의원 또는 정부는 재정지출 또는 조세

80) 국가채무관리계획에 포함되어야 할 사항은 ①전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적 ②당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액 ③다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획 ④채무의 증감에 대한 전망 및 ⑤기타 대통령령이 정하는 사항이다(국가재정법안 제77조 제1항 제1호 내지 제5호).

81) 국회법은 의원발의 입법에 대하여 소요 예산에 대한 명세서를 제출하도록 하고 있다(제79조 제2항).

감면을 수반하는 법률안을 발의 또는 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5년간의 회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하도록 하고 있다(제73조 제1항).⁸²⁾

(iii) 국세감면 제도의 관리 강화

동 법안은 재정건전화를 위한 방안의 하나로서 과도한 국세감면을 사전에 방지하기 위하여 국세감면율⁸³⁾을 대통령령이 정하는 일정 비율 이하로 조절할 것을 정하고 있다(제74조 제1항). 또한, 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안 및 그 밖에 필요한 사항을 작성하여 재정경제부장관에게 제출하여야 한다(제74조 제2항). 아울러 재정경제부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 국세감면금액, 국세감면율 등에 관한 전년도 실적 및 당해 연도 전망보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다(제74조 제3항).

(iv) 추가경정예산안 편성사유의 제한

동 법안은 정부가 예산 성립 후에 추가경정예산안을 편성할 수 있는 경우를 제한하고 있다. 즉, ①대규모 자연재해가 발생한 경우, ②경기침체 등 대내외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 이는 경우 ③국민생활의 안정을 위하여 재정지출이 시급히 필요한 경우 및 ④법령

82) 법률의 집행을 위해서는 막대한 예산이 소요됨에도 불구하고 지금까지 법률을 제·개정하면서 이에 대한 고려가 미흡하였던 것이 사실이다. 따라서 법률이 제·개정되어도 예산의 뒷받침이 없어 실효성을 갖지 못하는 경우도 흔하게 경험할 수 있었다. 이러한 문제를 해결하고 법률의 실효성을 높이는 동시에 재정의 건전성을 유지하기 위해서는 국가예산이 부담가능한 범위 내에서, 그 가능범위 내에서도 편익측면을 고려하여 가장 적은 비용을 투입할 수 있는 측면에서 법률이 제·개정되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 현재 의원입법이 재정부담이 발생하는 경우 법률안비용추계를 하도록 하고 있으며, 동 법안은 이를 법률적인 차원에서 명문화하고 있는 것이다. 법률안비용추계에 관한 내용에 대해서는 이동식, 전개논문, 8면 이하 참조.

83) 국세감면율이란 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 초액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율을 말한다.

에 의하여 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우에만 추가경정예산안을 편성할 수 있다(제75조).⁸⁴⁾

(v) 세계잉여금의 채무상환 의무화

법안은 세계잉여금⁸⁵⁾의 경우 국채 또는 차입금의 원리금 상환, 국가배상법에 의하여 확정된 국가배상금 및 다른 법률에 의하여 정부가 부담하게 되는 채무의 상환에 우선적으로 사용할 것을 정하고 있다. 다만, 추가경정예산안을 편성하는 경우에는 그러하지 않는다.

사) 재정에 대한 통제의 강화

(i) 주요 재정정보의 공표

법안에서는 정부로 하여금 국가와 지방자치단체의 재정활동에 관한 정보를 알기 쉽고 투명하게 국민에게 제공할 것을 정하고 있다. 특히 국가채무와 재정수지에 관해서는 매년 백서를 발간·공표하도록 하고 있다. 백서를 발간하는 경우 국가채무백서에는 국가관리대상채무의 변동상황을 포함하여야 하고, 재정수지백서에는 통합재정수지를 포함하여야 한다. 또한 재정부장관과 기획예산처장관은 각 중앙관서의 장에게 이와 같은 재정정보의 공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다(제11조).

(ii) 예산안편성지침의 국회보고

법안은 정부의 예산편성에 대한 국회통제를 강화하기 위한 방안의 하나로서 예산안편성지침을 국회보고 하도록 하고 있다. 즉, 정부는 매 회계연도 4월 10일까지 다음 연도의 예산편성지침을 국회에 보고하고 동의를 받아야 한다(제33조). 또한 기획예산처장관은 국무회의의 심의와 대통

84) 참고로 한나라당이 제시한 국가건전재정법안의 경우 추가경정예산안을 편성할 수 있는 경우로 ①전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, ②경기침체 등 대내외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 이는 경우 ③법령에 의하여 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우를 정하고 있다(제93조). 국가재정법안과 비교할 때 특이점은 전쟁의 경우도 사유에 포함시키고 있는 것과 ‘국민생활의 안정을 위하여 재정지출이 시급히 필요한 경우’를 제외하고 있는 점이다.

85) 세계잉여금이란 매 회계연도 세입금액에서 세출금액을 공제한 금액을 말한다.

령의 승인을 거쳐 국회의 동의를 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다(제34조 제1항).

(iii) 재정운영에 관한 의견수렴

법안은 재정경제부장관와 기획예산처장관에게 각 부처의 공무원 및 민간전문가로 구성된 자문기구를 두어 재정운영과정에 관한 폭넓은 의견수렴을 하도록 정하고 있다. 또한 기획예산처장관은 중기재정계획을 수립하거나 매 회계연도의 예산안을 편성할 때 미리 그러한 자문기구와 광역지방자치단체장의 의견을 수렴하도록 하고 있다(제12조).

(iv) 예비비의 규제

법안은 예비비에 대한 규제방안을 마련하고 있다. 즉, 정부에 대하여 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 예비비로 일반회계 예산총액의 100분의 1이내의 금액을 세입세출예산으로 계상할 수 있도록 하는 한편, 예비비의 사용목적을 지정할 수 없도록 하고 있다. 또한 인건비를 예비비에서 충당하는 때에는 사전에 국회의 승인을 얻도록 하고 있다.

(v) 결산 및 성과보고서의 국회제출

동 법안에서는 국회가 결산 및 성과에 대해 통제할 수 있도록 하기 위한 규정도 마련되었다. 즉, 국회의 통제를 가능하도록 하기 위해 정부에게 감사원의 검사를 거친 결산과 성과보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출할 의무를 부과하였다.

(vi) 납세자소송의 도입

국가재정법안에 있어서 재정통제를 위해 도입하고 있는 중요한 제도 중의 하나가 납세자소송제도이다. 법안은 재정에 대한 국민의 통제를 강화한다는 취지에서 국민이 국가 등이 재정과 관련한 위법한 행위로 인하여 손해를 입을 염려가 있거나 손해를 입은 때에는 그 손해의 예방, 회복을 위한 소송, 즉 납세자소송을 제기할 수 있도록 하고 있다(제106조).

4. 재정건전화를 위한 법의 역할

우리나라의 경우 다른 국가에 비해 상대적으로 재정적자가 심각한 상황은 아니라고 하여도 계속되는 성장률의 저하, 인구의 급속한 고령화와 출산율 저하, 복지에 대한 수요 증가 등 재정수지가 악화될 수 있는 요인들이 상당부분 존재하고 있는 것이 현실이다. 실제로도 최근 국가채무가 급속히 증가할 뿐만 아니라⁸⁶⁾ 경기회복 속도가 느려지면서 정부의 재정수입은 줄어드는데 지출은 오히려 늘어나고 있는 상황이다.⁸⁷⁾

따라서 국가재정의 건전성 확보가 중요한 화두가 되고 있으며, 이를 위한 제도적 보완책 마련에 대한 요구도 커지고 있는 상황이다. 한나라의 재정은 국가의 경제활동 전체를 말하는 것으로 그 사회, 문화, 정치, 경제적인 모든 측면을 다 담고있는 존재이다. 따라서 국가재정에 관한 논의는 사회의 어느 한 측면 또는 어느 한 학문분야만을 가지고 설명될 수는 없다.

재정건전화를 위한 법의 역할도 이러한 점을 충분히 고려하여야 할 것이다. 국가재정은 국내외적 여건 등에 의해 유동적일 수밖에 없으므로, 법이 지나치게 엄격하고 세부적으로 규제를 하는 경우 자칫 국가재정의 경직화를 가져와 효율적인 운영을 저해할 수 있는 가능성이 존재한다.

우리보다 먼저 재정적자 문제를 경험했고 문제해결을 위해 나름의 노력을 경주하였던 제 외국의 경우도 이와 동일한 입장이라고 보여진다. 특히, 앞서 살펴본 미국이나 독일의 경우를 통해 알 수 있듯이 지나치게 상세하고 직접적인 규제는 재정의 경직성을 가져올 수 있으며, 재정운용의 효율성을 저해하는 요인이 될 수 있다.

86) 우리나라의 국가채무는 2004년 204조 5000억원에서 2005년 현재 248조 1000억원으로 43조원 이상 급증하고 있다. 조선일보 9월 29일자 참조.

87) 정부의 재정수입이 줄어드는 이유는 경기회복이 느려지면서 세금이 제대로 걷히지 않기 때문이다. 그 결과 지난해 중장기 계획을 세울 때만 해도 2006년도 총수입을 244조 6000억원으로 잡았으나, 올해 예산편성에서는 총 수입을 9조원 낮춰 잡았다. 또한 2008년 전망치도 283조 6000억원에서 272조 7000억원으로 10조 9000억원이 줄어들었다. 이처럼 정부의 수입은 줄어들고 있는데 반하여 지출은 줄지 않고 있으며, 오히려 2006년 총지출의 경우 지난해 계획보다 1조 1000억원 늘려 잡고 있는 상황이다. 조선일보, 9월 29일자 참조.

따라서 재정에 관한 법의 역할은 재정운영의 큰 틀을 제시하는 수준이 적당할 것으로 생각되며, 구체적인 운영에 대해서는 그 틀 안에서 개별 주체들이 자유롭게 운영할 수 있도록 하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 다만, 개별 주체들이 보다 효율적인 재정운영에 대한 인센티브를 가질 수 있도록 하기 위해서는 그 성과에 대해 정확히 평가하는 것이 필요할 것이다.

이러한 측면에서 보았을 때 상술한 국가재정법안은 재정의 효율성 제고를 위한 재정운영 시스템의 혁신, 예를 들어 중장기적 관점에서의 전략적 재정운용으로의 개편, 분권·자율에 기초한 예산편성의 제도화, 투입중심에서 성과중심 체계로의 변화 등 국가재정의 기본적 방향을 제시하고 있다는 점에서 커다란 의미를 가지고 있다고 생각된다.

제3장 세입예산 및 세출예산 운용의 효율화를 위한 법제개선 방향

제1절 서설

우리나라의 경우 국가부채 수준이 여타 OECD국가에 비해 현저히 낮은 수준이기는 하지만 급격한 고령화와 출산저하, 대북문제, 장기적인 경기침체 등의 다양한 요소를 고려할 때 안심하기는 어려운 상황이다. 이처럼 재정을 압박하는 위험요소들이 상존하고 있는 상황에서 재정건전성을 확보하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

특히, 잠재적인 재정수요의 팽창 가능성에 대비하여 재정건전성을 확보하기 위해서는 어느 정도의 국민의 세부담율이 인상될 수밖에 없을 것이다. 그러나 국민의 세부담 증가의 경우 그 수준이나 속도가 지나치게 빠르거나 과하지 않게 이루어지는 것이 중요할 것이다.

또한 상당수의 서유럽 국가들이 경제규모나 성장가능성에 비해 지나친 재정지출로 인하여 재정적자가 누적되었던 점을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 즉, 당시 서유럽 복지정책의 실패로 막대한 재정적 부담을 지게 된 전철을 밟지 않도록 적정수준의 복지제도를 갖추는 것이 중요하며, 이는 결국 세출에 대한 신중한 결정을 요하는 문제일 것이다. 아울러 지방재정 개편시에는 지방정부의 책임성을 강조할 뿐만 아니라 장기적인 국민연금의 수지개선을 위한 노력이 필요하고 우발채무⁸⁸⁾에 대한 대비책도 마련하여야 한다.

재정건전성을 확보·유지하기 위해서는 세입과 세출정책을 적절히 연계시켜 적절한 범위 내에서 정책조합을 마련하는 것이 바람직하다. 세입정책 또는 세출정책 하나만으로 재정수지를 개선시키고자 하는 노력은 일정한 범위 내에서는 큰 무리가 없겠지만 자칫 경제효율을 저해할 가능성이 있기 때문에 비효율적일 가능성이 높기 때문이다.

88) 우발채라함은 예측하지 못하였거나 또는 잠재적 재정지출 소요분을 의미한다고 할 수 있다. 예를 들어 대러차관 지급불이행에 따른 정부의 대리변제, 북한문제와 관련한 각종 재정부담, 통일 비용 문제 및 자연재해에 따른 추가적인 재정소요 등이 대표적이다.

제 2 절 세입정책의 기본방향

1. 조세정책과 관련한 이론적 검토

(1) 조세의 필요성에 대한 검토

시장경제에 있어서 가계는 요소시장에 노동과 토지 또는 자본을 공급하고 그 대가로서 임금, 지대, 이자나 배당이라는 소득을 얻는 한편, 생산물시장으로부터 재화나 서비스를 구입하는 소비를 행하게 된다. 또한 기업은 3가지의 생산요소인 노동, 토지, 자본을 투입하고 자신의 생산기술에 의해 제품을 생산하고 그것을 생산물시장에 공급하여 수입을 얻는다. 그런데 시장경제가 사회에 침투하여 감에 따라 많은 재화나 서비스가 시장에서 등가교환되고 있음에도 불구하고 등가교환이 성립하지 않는 것들이 생겨나기 시작하였다.⁸⁹⁾

시장의 교환은 교환될 수 있으며 재산권의 대상이 될 수 있다는 것을 전제로 이루어지며, 매수인은 교환조건인 가격지급을 통해 배타적으로 특정 재화나 서비스를 획득하기 때문에 시장에서의 교환은 배제원칙(exclusion principle)이 작용된다. 따라서 재산권이 설정되지 못하는 것에 대해서는 시장이 형성되지 않는다. 또한 배제원칙이 작용하지 않는 것, 예를 들어 '등량소비되는 재화'⁹⁰⁾의 경우에는 동 재화를 소비하고자 하는 욕구를 가진 자라고 할지라도 자발적으로 그 대가의 지불을 하지 않을 가능성이 크기 때문에 시장기구를 통해 충족되기 어렵다. 게다가 소비에 있어서 비경합성이 성립하는 경우 즉, 어떤 사람의 소비가 다른 사람의 소비를 감소시키지 않는 경우에도 시장이 형성되지 않는다.

비배제성⁹¹⁾과 비경합성을 특징으로 하는 순수 공공재(pure public goods)나 그 외에 완전경쟁이 이루어지지 않는 경우나 완전경쟁이 이루어진다고 하여도 외부경제나 비용체감산업이기 때문에 자원분배가 효과

89) 김대식·노영기·안국신, 전계서, 4면 이하 참조.

90) 등량소비되는 재화란 모든 사람들이 동등한 양을 소비하는 것을 말한다.

91) 비배제성이란 그 서비스의 대가를 지급하지 않더라도 그 이익의 향수로부터 배제되지 않는 경우나 또는 배제하는 것은 가능하지만 그 비용이 막대한 경우를 말한다.

적으로 이루어지지 않는 경우 등을 포함하는 시장실패가 발생하는 재화나 서비스의 공급은 정부의 경제활동 영역에 포함되고 있다.

그러나 정부는 단순히 공공서비스에 대한 교환상의 경제주체가 아니며, 권력을 가지고 있는 특수한 주체이다. 권력주체인 정부는 요소시장으로부터 노동·토지·자본을, 그리고 생산물시장으로부터 재화나 서비스를 구입하여 시장기구를 개입시키지 않고 공공서비스를 제공한다. 공공서비스를 공급하기 위해서는 화폐가 필요하지만, 수수료나 사용료, 분담금으로 조달하는 것이 가능하지 않다. 수수료, 사용료, 분담금에 의한 화폐획득이 가능하기 위해서는 급부 서비스의 편익이 가분성을 가지고 있으며, 그 편익의 귀속이 분명하여 배제원칙이 작용되는 경우이어야 한다. 그런데 일반 행정서비스, 예를 들어 국방, 외교, 사법제도, 경찰서비스 등은 그 편익이 불가분성을 가지고 배제원칙이 작용하지 않으며, 오히려 결합공급⁹²⁾이 이루어진다.

공공서비스가 배제원칙이 적용되지 않고 등량소비가 된다면, 이를 소비하는 자들이 자발적으로 그 대가를 지불하지 않으려 할 것이며 소위 무임승차(free rider)의 문제가 발생할 것이다. 또한 편익의 불가분성으로 인해 그 대가를 지급하는 것, 즉 급부에 대한 반대급부를 지불하는 것이 불가능하게 된다. 따라서 정부의 화폐조달은 일반보상원리에 따라 이루어지지 않고, 또한 경제순환의 생산, 분배, 지출의 각 부분으로부터 시장을 매개로 이루어지지 않는다. 결국 강제적인 방법으로 무상으로 징수하는 조세에 의한 화폐의 조달을 통해 이루어지게 될 수밖에 없다. 이러한 의미에서 조세란 정부에 의한 일방적 화폐의 강제이전이라고 할 수 있다.

(2) 조세의 필요성에 관한 이론적 고찰

1) 전통적 국가관과 조세

위에서 공공재를 규정하는 것에 의해 조세의 해석을 시도하였으나, 처음부터 공공재의 개념이 정형화된 것은 아니다. 공공서비스의 내용은 그

92) 결합공급이란 특정개인에게 공급하여도 동시에 다른 사람에게도 공급되는 것을 말한다. 예를 들어 경찰서비스가 특정인을 보호하기 위해 작용된다고 하여도, 이는 결국 모든 사람들에게 혜택이 돌아가는 것으로서, 특정인이 배타적으로 소유하는 배제원칙이 적용되지 않게 되는 것이다.

공급주체인 국가의 위치에 따라 다르다. 따라서 여기서는 국가를 규정하는 것에 의해 공공서비스에 대한 욕구와 함께 그 편익의 질적 차이를 명확히 하여 강제성과 무상성이라는 2가지 특징을 가진 조세가 왜 필요한지 살펴보고자 한다.

국가관에는 소피스트적 사회계약국가관과 아리스토텔레스적 유기주의국가관의 2가지를 들 수 있다. 전자는 영국 재정학의 계보를 후자는 독일 재정학의 계보를 이어왔다.⁹³⁾

먼저, 소피스트적 사회계약국가관에 의할 경우 영국혁명기에 생겨난 홉스(T. Hobbes)의 사회계약설에 의해 조세의 근거를 찾아볼 수 있다. 홉스에 의하면 인간이 자연상태에서는 ‘모든 인간은 모든 것을 획득할 권리(Natural right of every man to every thing)’을 부여받고 있다고 한다. 하지만 재화는 제한되는데 반하여 인간의 소유욕에는 한계가 없기 때문에 다툼이 일어나게 되고, 개개인은 이러한 전쟁상태에서 자신을 해방시키고자 상호 계약을 체결하고 자연상태에서 보유하고 있는 자연권을 제3자에게 양도하여 제3자의 의지를 자기의 의지로 보고 복종하게 되었다. 여기서 말하는 계약이란 국가계약 또는 사회계약을 말하고, 제3자는 국가, 즉 주권자를 의미하며 국가는 개인에 대하여 소유권을 인정한다. 따라서 소유권이 인정된 재산에 대하여 주권이 부과하는 조세는 주권자가 사람들을 위해 유지하는 평화와 방위의 대가에 해당한다. 이러한 사회계약국가관에는 국가가 평화와 방위라고 하는 공동욕망을 충족시키는 것이 되지만, 그 공동욕망은 사회계약에 참가하는 개개인이 갖는 개인적 욕망과 함께 집합적인 욕망에서 기인하고 있다고 생각된다. 게다가 여기서 주의하지 않으면 안되는 것은 홉스나 후에 로크의 사회계약국가관에서는 묘사되는 국가가 재산을 가진 자를 위한 국가라는 점이다. 특히 로크에 의하면 국가는 ‘자유지 보유자(free holder)’의 그룹이며, 조세는 이 그룹 구성원의 ‘회비(membership fee)’에 가깝다고 한다. 그룹의 회원은 재산을 가진 자라는 점에서 동질적이기 때문에 목적도 이해도 공유하고 있으며, 이에 따라 그룹을 유지하기 위한 연대감을 상호보유하고 있

93) 金子 勝 外, 『日本が直面する財政問題』(八千代出版, 1999), 143頁 이하.

다. 그러나 국가의 구성원에는 가진 자뿐만 아니라 못 가진 자도 포함되어 있기 때문에 국가의 구성원은 이질적이며, 연대감을 상호보유하는 것은 외적인 작용 없이는 어렵다고 보여진다. 즉, 아래로부터의 약속이 아니라 위로부터의 통치가 필요하게 되는 것이다. 아래에서 설명하는 유기주의국가관은 이러한 점에서 위로부터의 통치에 기초한 국가관이라는 점에서 의미가 있다.

국가유기체설에 의하면 개인이 존재할 수 있는 것은 국가가 존재하기 때문이므로, 국가는 개인에 우선하고 국민경제를 위한 의사와 행위를 통일하는 보호기관이다. 국가는 가부장적인 역할을 담당하며 온정주의적 가치판단을 하게 된다. 결국 국가가 집합적 욕망, 즉 공공의 이익을 결정하게 된다. 국가는 소비자주권이라는 개념이 등장할 때까지 인민이 필요로 하거나 인민이 소비할 것이라고 인정하는 재화나 서비스를 공급하는 주체였다. 이러한 점에서 볼 때, 인민의 측에서 보면 국가존립이 무엇보다도 중요한 전제조건이며 국가존립을 위해서는 납세의무를 부담하는 것이 당연하게 생각되었다.⁹⁴⁾ 이처럼 국가유기체설은 사회계약설과 달리 국가의 발생 또는 형성 그 자체를 설명하고 있지는 않으며, 국가가 존립하고 가치욕구, 다시 말해서 국가가 가치를 창출하는 집합적 욕구를 국가가 체현하는 과정에서 조세가 필요하게 된다고 보고 있다.

2) 현대적 국가관과 조세

만일 현대국가에서는 국가가 온정주의적인 정책을 행하면 그것은 선거권을 가진 국민이 국가에 가부장적인 역할을 담당하도록 하는 것이며, 국민의 의사와 괴리된 정책결정이 이루어진다고 해도 결국 국가활동은 국민의 손에 의해 통제되게 된다. 결국 우리들이 오늘날 살아가고 있는 현 시대의 국가는 사회계약설이나 국가유기체설의 어느 하나에 의해 설명하는 것은 불가능하다.

보통 왜 조세가 필요한가에 대한 의문에 대하여 앞에서 말한 2가지 국가관에 의하여 살펴보면, 사람들이 개인적 욕망과 집합적 욕망으로부터

94) 佐勝進, “社會保障と財政にかかわる法的基本問題”, 『現代財政法學の基本問題』(日本財政法學會, 1995), 373頁 이하.

국가의 보호를 필요로 하거나, 또는 국가가 집합적 욕망을 결정한다고 하는 차이가 있기는 하지만 어떠한 입장에서든 재정수요가 사회에 존재하기 때문에 조세가 필요하다고 할 수 있다.

조세의 근거에 대해서는 국가관에 따라 차이가 있다. 즉, 국가관과 조세 근거론을 대비하여보면, 사회계약설로부터는 이익설이 도출될 수 있으며, 또한 국가유기체설로부터 의무설이나 희생설이 도출될 수 있다는 것이 최근까지의 정설이다.⁹⁵⁾ 그러나 이러한 현실적으로 이와 같이 이분법적으로 명확히 분류되는 것은 아니다. 의무설은 국가유기체설에서 나오는 조세근거론이지만, 실제로는 사회계약설 중에도 납세는 인민의 의무라는 점을 인정하고 있다.⁹⁶⁾ 따라서 납세의무는 사회계약설에 있어서뿐만 아니라 국가유기체설에 있어서도 동일한 위치를 차지하고 있는 것이라고 할 수 있다.

또한 이익설은 사회계약설로부터 나오는 조세근거론이지만, 국가유기체설에 의하는 경우에도 국가는 인민에 이익을 부여하지는 않는다고 하여도 어떠한 국가의 활동이든 인민에게 어느 정도 편익을 주는 것은 부정할 수 없다. 다만 사회계약설에 기초한 이익설에는 조세보험료설과 공리주의적 입장의 2가지가 있는데, 이들은 명확하게 구분하여 생각할 필요가 있다.

먼저 사회계약설에 기초한 조세보험료설에 있어서도 또한 국가유기체설에 있어서도 국가라고 하는 공동기관이 국민에게 부여하는 이익은 전체이익이다. 한편, 공리주의적 입장에서 나오는 이익설의 경우 국가가 국민에게 부여한 이익은 전체 국민의 이익으로 나눌 수 있다. 조세보험료설이나 국가유기체설과 공리주의적 입장에서 나오는 이익설과의 차이점은 국가로부터 받는 이익의 질적 차이이며, 결국 조세보험료설과 국가유기체설의 입장에서는 조세의 강제적 지급이, 공리주의적 입장에서부터는

95) 金子 勝 外, 前掲書, 150頁.

96) 계약설에 의하면 공동사회, 즉 국가는 인민과 주권자 또는 인민상호간의 자유로운 권리, 의무의 계약에 의해 성립하는 것이지만, 그 공동사회의 성립과 동시에 인민으로부터 공권력을 위탁받은 주권자의 과세권은 효력을 발휘하고 인민의 납세의무도 발생되는 것이라고 한다. 島恭彦, 『財政思想史』(有斐閣, 1982) 참조.

조세의 자발적 지급이라는 결론에 이르게 된다. 즉, 국가관에 의해 조세 부과와 근거에 큰 차이점을 보이고 있다.

(3) 조세의 기본원칙

1) 전통적인 조세원칙

공공적 서비스의 대가로서 정부는 국민 또는 주민에 대해 일정한 부담을 요구하게 된다. 이러한 부담은 여러 가지 형태가 있지만, 가장 대표적인 형태가 바로 조세이다. 근대민주주의국가에서는 권력자가 국민으로부터의 합의 없이 조세를 징수하는 것이 불가능하며, 사회의 합의가 있는 경우에는 정부가 국민으로부터 강제로 조세를 징수하는 것이 가능하다.

이처럼 국민에게 조세를 부과함에 있어서는 일정한 원칙이 있어야 하는데, 전통적인 조세원칙에는 아담 스미스와 와그너의 조세원칙이 있다. 97) 먼저 아담스미스는 이익설에 의해 4가지 원칙을 제시하고 있다. 즉, 공공서비스의 이익에 상응하는 세부담을 요구하는 ‘공평성의 원칙’과 조세의 지급시기, 징수방법, 지급금액을 명확히 해야하는 ‘확실성의 원칙’, 납세자가 원하는 시기와 징수방법을 구하는 ‘편의성의 원칙’과 마지막으로 ‘최소징수비의 원칙’이 그것이다.

이에 와그너의 경우에는 능력설에 기해 4가지 원칙을 제시하고 있다. 정부가 충분한 재정지출을 하기 어려울 때, 탄력적으로 조작가능한 조세수입을 통해 문제를 해결하는 ‘재정정책상의 원칙’, 경제발전을 저해하지 않는 세원과 세종을 선택하는 ‘국민경제상의 원칙’, 세부담은 넓게 보편적이며 부담능력에 따라 과세하는 것을 요청하는 ‘공정의 원칙’ 및 명확한 과세와 납세의 편의성과 최소비용을 요구하는 ‘세무행정상의 원칙’이 그것이다.

2) 현대의 조세원칙

전통적인 조세원칙 중에서 ①중립의 원칙, ②공정의 원칙, ③편의의 원칙이 오늘날의 현대적 조세원칙의 기본이 되고 있다.⁹⁸⁾ 먼저, ‘중립의 원

97) 上村敏之, 前掲書, 41頁.

98) 金子勝外, 前掲書, 155頁 이하.

칙'은 과세가 경제주체의 행동과 밀접한 관련성을 갖는다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있는 원칙이다. 예를 들어 노동소득과 이자소득에 과세하는 소득과세는 가계의 노동공급과 저축행동에 영향을 주게 된다. 아울러 소비과세는 소비행동, 법인과세는 기업의 투자행동에 영향을 미치게 된다. 그러므로 경제주체의 경제활동에 지나치게 큰 영향을 미쳐, 시장에 의한 효율적인 자원배분을 왜곡시키는 것은 바람직하지 않다는 것이 바로 '중립의 원칙'이다.⁹⁹⁾

'공정의 원칙'이란 시장에서 결정되는 소득분배가 사회적으로 볼 때 공정하지 않다고 판단되는 때에 조세에 의해 소득과 자산 격차의 시정을 요청하는 원칙을 말한다. 이러한 원칙에 의해 소득세나 상속세 등이 존재하며, 아울러 소득과 자산이 큰 경우에는 적용되는 세율을 높이는 초과누진구조의 근거가 되고 있다. 끝으로 '편의의 원칙'이란 조세제도가 가능한한 간소화하고 세무당국의 징수비와 납세자의 납세협력비의 최소화를 요청하는 원칙이다.

한편, 이러한 일반적인 조세원칙에 더하여 지방세의 경우에는 그 특성에 맞는 별도의 '지방세원칙'이 존재하고 있다.¹⁰⁰⁾ 그 중 중요한 의미를 갖는 것이 '안정성의 원칙', '보편성의 원칙', '응익성의 원칙'의 세 가지이다. 먼저, 안정성의 원칙이 있다. 지방자치체의 세출에서 차지하는 의무적 경비는 상당히 큰 규모이다. 불경기로 인해 견히는 세수가 감소하여도, 의무적인 공공서비스의 삭감이 곤란하기 때문에 과세대상이 되는 과세베이스가 경기변동 등의 영향을 받지 않는 것이 필요한데 이를 안정성의 원칙이라고 한다.

두 번째로는 보편성의 원칙이 있다. 각 지방자치단체는 그 경제력에 있어서 차이를 가지고 있는데, 이는 세수격차로 연결되어 공공서비스의 격차가 발생하는 원인이 될 수 있다. 이를 위해 어떠한 지방자치단체에 있어서도 어느 정도의 세수를 확보하고 세수가 지역간에 편재되지 않는 세목이 지방세로서 바람직한 형태이다. 소득의 경우 도시부에 집중하는 경향이 있기 때문에 소득과세의 세수는 지역간 편재가 심하나, 소비과세는

99) 이창희, 『세법강의』(박영사, 2005), 32면 이하 참조.

100)金子勝外,前掲書, 152頁.

세수의 지역간 편차가 적다는 점에서 지방세로서 적당한 형태라고 할 수 있다.

마지막으로 응익성(應益性)의 원칙이 있는데, 이는 주민이 공공서비스를 통해 얻는 편익의 대가로서 조세를 부과한다는 원칙이다. 특히 지방자치단체는 주민에 밀접한 공공서비스를 실시하기 때문에 응익성을 가지는 지방세에 의한 ‘부담의 공평’이 실현될 수 있다. 예를 들어 공공서비스의 수익이 지역의 편의성을 제고하고 지가가 상승하는 때에는 토지에 대한 자산과세는 수익과 부담이 대응하는 응익과세를 행하는 것이 합리적이다.

물론 현실에서는 누가 어느 정도의 공공서비스를 통해 수익을 얻고 있는가를 특정하여 과세하는 것이 곤란하다. 이러한 점에서 지방자치단체의 공공서비스에 대해서는 모든 주민들이 부담을 나누는 ‘분담분임의 원칙’이 중요한 의미를 갖게 된다.

2. 조세정책의 개선 필요성

(1) 인구의 고령화와 출산을 저하

최근 대외적 여건의 변화에 따라 재정수요가 지속적으로 증가하고 있다. 인구의 급속한 고령화와 출산률의 저하, 고용구조의 변화와 복지수요에 대한 일반 국민들의 인식변화 등이 재정수요 증가의 주요원인이라고 할 수 있다.

최근 우리나라의 인구동향을 보면 급속한 고령화 현상이 나타나고 있다. <표1>에서 볼 수 있듯이 우리나라의 경우 이미 2000년에 총인구중 65세 이상 인구비율이 7.2%로 ‘고령화사회(ageing society)’로 진입하였으며¹⁰¹⁾, 현재와 같이 출산을 저하가 지속된다고 할 경우 2019년에 고령사회에, 2027년에 초고령사회에 도달할 것으로 전망되고 있다. 고령화사회에서 고령사회로 가는데 19년, 그리고 고령사회에서 초고령사회로 가는데 7년 밖에 걸리지 않을 것으로 예상되며 이는 제 외국의 경우에서도 예를 찾아보기 어려울 정도로 급격한 변화라고 할 수 있다.

101) 유엔에 따르면 65세 이상 인구가 총 인구의 7%이상이면 노령화사회로 분류하고, 14%이상인 경우 고령사회, 20% 이상인 경우를 초고령사회로 구분하고 있다.

〈표1〉 인구고령화 추이

구 분	도 달 연 도			소 요 기 간	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2019	2027	19	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
프 랑 스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15
스 웨 덴	1887	1972	2012	85	40

출처 : UN, The Sex and Age Distribution of World Population, 1998.

이처럼 인구가 급속히 고령화되는 원인은 첫째, 의학기술의 발달, 생활 조건의 개선 등에 기인한 사망률의 저하, 평균수명의 연장¹⁰²⁾을 들 수 있으며, 또한 위와 같은 배경 하에서의 아동사망률의 저하, 사회적·경제적 여건의 변화에 따른 여성들의 급속한 경제활동 참여, 그리고 가족형 성의식 변화에 따른 급격한 저출산을 원인으로 들 수 있다.¹⁰³⁾

또한 최근 지속되고 있는 출산율의 저하는 인구의 고령화와 맞물려 재정적 측면에서도 심각한 문제가 야기하고 있다. 2005년 1월에 통계청이 발표한 ‘장래인구 특별추계 결과’에 따르면 〈표2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 2050년에 출생아수는 2003의 절반 수준 이하인 23만명으로 감소할 것으로 보여진다. 현재에도 출산율의 저하는 이미 심각한 수준으로

102) 평균수명의 경우 1971년 62.3세에서 2000년 75.9세, 2002년 77.0세, 2005년 77.9세로 지속적으로 높아지고 있으며, 이러한 증가세는 계속 유지되어 2030년에 81.9세, 2050년에 83.3세로 상승할 것으로 전망되고 있다. 이처럼 평균수명이 증가하는 가장 큰 원인은 경제 및 의료기술 발달과 건강에 대한 관심 증대 등에 힘입어 남녀의 모든 연령별 사망률 감소세가 지속되고 있기 때문이다. 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』(2005. 1), 5면.

103) 김정순 외, 『고령사회의 법적 과제』(한국법제연구원, 2004), 11면.

1970년에 1,007명이었던 출생아수가 2003년에는 493명으로 70년의 절반 수준 이하로 나타나고 있다.¹⁰⁴⁾ 이처럼 고령화가 급속히 진행되면서 또한 출생률이 지속적으로 감소함에 따라, 이는 향후 심각한 재정부담이 될 수 있을 것으로 우려되고 있다.

〈표2〉 모의 연령별 출산율 및 출생아수 추이

(명, 여자천명당, 천명)

구 분	1970	1980	1990	2000	2003	2010	2020	2030	2050
합 계 출산율	4.53	2.83	1.59	1.47	1.19	1.21	1.24	1.28	1.30
20~24	193.1	135.9	83.2	39.0	23.7	23.7	23.3	23.0	22.8
25~29	320.6	242.7	169.4	150.6	112.3	111.4	111.9	112.5	112.8
30~34	205.7	114.0	50.5	84.2	79.9	83.6	88.1	93.4	96.2
35~39	105.9	40.2	9.6	17.4	17.3	18.2	19.7	21.5	22.4
총출생아수	1,007	865	659	637	493	458	380	339	229

* 합계출산율 : 한 여자가 가임기간(15~49세) 동안 낳을 평균 출생아수

출처 : 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』(2005.1).

(2) 고령사회화와 복지수요의 증가

인구의 노령화로 노인의료 등 복지수요가 증가하는데 반하여 출산율 저하로 생산가능인구가 점차 줄어드는 문제가 발생하고 있다. 통계청의 조사에 따르면 우리나라의 인구는 2020년에 49,956천명을 인구 정점(Peak)으로 하여 이후 감소할 것으로 전망되고 있다.¹⁰⁵⁾ 연령계층별 인

104) 연령별 출산율 추이를 보면 주 출산연령인 25~29세의 출산율은 급격히 감소하는 추세이나, 향후에는 감소세가 둔화하여 2035년 이후 112명 수준에서 안정화되고, 반면 최근 만혼화 현상이 지속됨에 따라 30~34세 출산율은 지속적인 증가세로 합계출산율은 2003년 1.19명에서 2035년 1.30명에 도달하는 것을 전제로 하고 있다.

105) 2005년 현재 우리나라 총 인구는 48,294천명으로 이는 70년 32,241천명에 비해 1.5배 증가한 것이다. 향후 2020년을 정점으로 감소세를 보일 것으로 전망되는데 2030년에 49,329천명, 2050년에 42,384명에 이를 것으로 전망되고 있다. 한편, 인

구구조에 있어서도 생산가능연령의 인원이 점차 줄어들 것으로 예상되고 있다. <표3> 에서 볼 수 있는 것처럼 14세 이하의 인구 비율은 지속적으로 감소하여 2050년에는 9.0%에 불과하며, 이에 반해 65세 이상의 노령인구는 급속하게 증가할 것이 예상되고 있다.

<표3> 연령계층별 인구구조

(%)

구 분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
0~14세	42.5	34.0	25.6	21.1	19.1	16.3	12.6	11.2	9.0
15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	71.8	72.8	71.7	64.7	53.7
65세~	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	10.9	15.7	24.1	37.3

출처 : 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』(2005.1).

이처럼 노령인구가 증가하고 출산율이 감소함에 따라 나타나는 심각한 문제 중의 하나가 <표4> 에서 볼 수 있는 것과 같이 생산가능인구 1명당 노인부양부담이 2005년 약 8명 당 노인 1명에서 2050년에는 1.4명당 1명 꼴이 될 전망이다.

15세에서 64세까지의 생산가능인구가 부양해야 할 유년부양비와 노년부양비의 합인 총부양비는 2005년 39.3%에서 2010년 37.3%로 다소 낮아진 후 노령인구가 크게 늘어남에 따라 2030년에 54.7%, 2050년에 86.1%로 계속 높아질 전망이다. 유년부양비는 2005년 현재 26.7%에서 출산력 감소로 인하여 2030년에 17.4%, 2050년 16.7%로 계속 낮아질 것으로 전망이나, 노년부양비는 2005년 현재 12.6%에서 2030년 37.3%, 2050년 69.4%로 크게 높아질 전망이다.¹⁰⁶⁾ 따라서 2050년이 되면 생산가능인구 1.4명당 노인 1명을 부양하게 되는 셈이 된다.

구성장률은 2005년 현재 0.44%에서 2010년 0.34%로 점차 둔화하여 2020년 0.01%에 도달한 후 2030년에는 -0.28%, 2050년에 -1.18%로 감소할 것으로 전망되고 있다. 통계청, 전제자료, 6면.

106) 유년부양비란 부양이 필요한 0~14세 인구를 15~64세 인구로 나눈 것을 말하고, 노년부양비란 65세 이상의 인구를 15~64세 인구로 나눈 것을 말한다.

〈표4〉 부양비 및 노령화지수 추이

(인구 백명당)

구 분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
총 부양비	83.8	60.7	44.3	39.5	39.3	37.3	39.4	54.7	86.1
유년 부양비	78.2	54.6	36.9	29.4	26.7	22.3	17.6	17.4	16.7
노년 부양비	5.7	6.1	7.4	10.1	12.6	14.9	21.8	37.3	69.4
노령화지수	7.2	11.2	20.0	34.3	47.4	66.8	124.2	214.8	415.7

출처 : 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』(2005.1).

노령인구의 증가는 곧바로 공적 의료비지출¹⁰⁷⁾ 등 복지수요의 증가로 이어진다고 할 수 있다. 고령인구의 증가는 부양인구 내지 경제활동인구의 상대적 감소를 가져와 가족의 부양기능이 현저히 약화되어 사회적 비용의 증가 문제뿐만 아니라, 고령자의 신체적, 경제적, 심리적 특성에 따른 다양한 고령자복지수요의 증대문제를 발생시키게 된다.¹⁰⁸⁾

생산가능인구의 급락이 특히 문제가 되는 것은 노동 투입의 감소를 통해 경제성장을 둔화시킬 가능성이 높고, 납세자 및 과세베이스의 감소를

107) 고령화가 진전됨에 따라 1인당 의료비지출이 늘어나는 것은 충분히 예상할 수 있다. OECD 자료에 의하면 선진국의 경우 노인인구 1인당 진료비는 비노인인구 1인당 진료비의 3~4배에 달한다고 한다. 우리나라의 경우도 고령화가 진전됨에 따라 의료비 지출이 급증할 것으로 예상되고 있다. 이러한 추론은 ‘의료비 생애주기설(life cycle health expenditure model)’을 통해서도 알 수 있다. 동 이론에 의하면 개인별 의료비지출은 0세에는 상당히 높은 수준에 달하다가 감소하여 유아기와 청소년기를 통해서는 상당히 낮은 수준을 유지한다. 이후 가임 연령의 여성들을 중심으로 청년기에 다소 상승하다가 40대 후반에 접어들면서 서서히 그러나 지속적으로 증가하여 70대 후반부터는 급속히 증가하게 된다는 것이다. 동 이론에 따르면 고령인구의 증가에 따라 1인당 의료비의 증가는 당연히 수반되는 것이라고 할 수 있다. 이혜훈, “인구고령화와 재정의 대응과제”, 『경제사회여건변화와 재정의 역할』(한국개발연구원, 2001년), 313면.

108) 김정순 외, 전계서, 12면.

통해 재정수입을 감소시킬 가능성이 크다는 점이다.¹⁰⁹⁾ 물론 경제가 성장하면서 세원 또한 지속적으로 확대되고 있으며, 소득과세의 누진성 등으로 인해 조세부담율도 상승하는 추세를 보이고 있다. 그러나 현재의 과세체계 하에서는 증대되는 재정수요를 충족시켜주기에는 현실적으로 한계가 존재하고 있다.¹¹⁰⁾

조세의 존재가 필요하다고 하여도, 필요로 하는 조세가 어떠한 요건을 갖추어야 하는가는 중요한 문제일 수밖에 없다. 조세규범은 시대성, 경제사회의 상황, 정부의 역할 등의 변화에 따라 조세원칙으로서 규범화되고 있다. 따라서 사회상황에 맞는 적절한 조세정책을 마련할 필요가 있으며, 조세정책은 국민의 기본권과 밀접한 관련이 있을 뿐만 아니라 경제에 미치는 영향도 매우 크므로 보다 신중하게 그 정책을 검토할 필요가 있다.

3. 조세정책의 개선방안

(1) 조세정책에 관한 일본의 최근 동향

가까운 일본의 경우도 계속되는 경기불황으로 인하여 조세수입이 감소하는 등 우리와 유사한 어려움을 겪고 있는 상황이다. 이에 최근 조세정책과 관련하여 많은 논의들이 이루어지고 있다. 물론 일본의 사정이 우리의 사정과 동일하지 않고, 어떠한 면에서는 우리의 조세정책이 훨씬 선진적인 측면도 존재하고 있는 것도 사실이다. 다만, 최근 일본의 논의를 살펴봄으로써 보다 합리적인 개선방향을 모색하고자 하는 취지에서 일본에서 최근 논의되고 있는 사항에 대해 간략하게 살펴보도록 하겠다.¹¹¹⁾

1) 누진도의 완화와 소득세의 개혁

소득세제는 크게 ①Haig-Simons의 소득개념, 곧 어디에서 무엇을 해서 벌었던 부가 늘어난 만큼 세금을 내어야 한다는 식의 소득개념을 과

109) 이해훈, 전제논문, 294면.

110) 성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 주기재정 전망 및 정책과제』(한국조세연구원, 2003), 147면.

111) 일본의 최근 논의에 대해서는 牛嶋正, 『財政再建 -再生への道』(有斐閣, 2001), 232頁 이하 참조.

세물건으로 하는, ②직접세제로, ③누진율을 따른다는 세 가지 요소로 구성되어 있다.¹¹²⁾ 근대세제의 역사는 부자일수록 세금을 더 내어야 마땅하다는 인민주의적 사고가 민주주의의 성장과 더불어 하나의 이데올로기화 되어온 과정이라 할 수 있으며, 이러한 과정에서 모든 사람에게 그의 부가 얼마나 늘었는가를 따져서 누진율로 세금을 매긴다는 세 가지 특징을 갖춘 소득세제가 오늘날 현실적으로 가장 중요한 세제이자 이념적 지향점이 되었다.¹¹³⁾

기본적으로 현행의 개인소득세와 법인소득세가 자원배분을 왜곡시키는 효과가 있을 뿐만 아니라 자본유출 및 자본유입에도 영향을 미치는 만큼 조세경쟁 측면에서도 외국에 비해 세제상 불리하지 않도록 배려함으로써 국내의 성장기반을 배양할 수 있을 것이다. 그러므로 최소한 중기적인 관점에서 볼 때 이러한 부분에서의 감세방안에 따른 재정효과를 검토할 필요가 있다.¹¹⁴⁾

구체적으로 생각해 볼 수 있는 방안이 소득세의 누진율을 완화하는 것이다. 오늘날 대부분의 국가가 소득세에 누진율을 적용하고 있으며, 1980년대에는 최고세율이 70% 정도에 이르기도 했다. 그러나 1986년 에 미국이 조세개혁법(Tax Reform Act of 1986)을 통해 누진율을 낮추기 시작한 이후 전세계적으로 누진율이 점차 낮아졌으며, 우리나라의 경우도 현재 최고세율을 35%로 정하고 있다.¹¹⁵⁾

많이 번 사람이 많은 세금을 내도록 한다는 누진세의 경우 자원의 재분배에 효과를 가져올 수 있으나, 납세자에게는 상당한 부담이 되는 것이 현실이다. 특히 최근에는 국민의 세부담이 지나치게 과중하다는 비판에 따라 감세의 필요성이 제기되고 있으며¹¹⁶⁾ 그 구체적인 방안으로서 누진율의 완화를 생각해 볼 수 있다.¹¹⁷⁾

112) 이창희, 『세법강의』(박영사, 2005), 235면.

113) 상계서, 261면.

114) 신명재 외, 전계서, 124~125면.

115) 이창희, 전계서, 276면.

116) 신명재 외, 전계서, 124면.

117) 牛嶋正, 前掲書, 232~236頁.

현재 일본에 있어 가장 중요한 의미를 가지고 있는 세금은 소득세와 소비세를 들 수 있다. 소득세의 경우 상실한 바와 같이 누진세로서 운용되고 있는데, 이에 대해 소비세의 경우에는 역진성을 갖고 있는 측면이 있다. 따라서 납세자의 부담을 경감해 준다는 차원에서 볼 때, 소득세만의 논의가 아니라 소비세 등에 대한 것도 함께 고려하여 소득세의 누진성을 완화하는 방안을 모색할 필요성이 있다고 생각된다.

2) 목적세의 개선

(가) 수익·부담의 관계와 목적세

과세에 있어서는 개별 납세자가 ‘수익과 부담’이라는 관계를 염두하고 재원의 사용에 대하여 많은 관심을 기울이고 있으며, 특히 예산편성의 과정에 대한 관심이 높다. 이와 동시에 과세의 시점으로부터 세수의 사용용도가 결정되어 있는 목적세에 대해서도 관심을 가질 것이다. 이 경우 세수의 용도를 통해서 자신이 받는 편익과 그에 대응하는 세부담을 예상할 수 있으며, 이 경우 자신의 세부담이 과중하지 않기를 기대하게 될 것이다. 이러한 측면에서 살펴볼 때 목적세를 어떠한 관점에서 부과하는가는 세제개혁에 있어 중요한 문제가 될 것이다.

현행세제에서 목적세의 존재는 국세에 있어서도 지방세에 있어서도 그렇게 중요한 위치를 차지하고 있는 것은 아니다. 이는 세목수나 총항목 및 세수에 있어 차지하는 비율 등이 적은 수준이기 때문이다. 그러나 ‘수익과 부담’이라는 관점에서 목적세에 대해 새로운 역할을 기대할 수 있을 것이며, 따라서 향후 목적세가 세제에 있어 중요한 의미를 가질 수 있을 것으로 생각되고 있다.

특히 목적세의 경우 사용용도가 사전에 지정된다는 점에서 공적보험과 동일한 성격을 가지고 있으며, 이러한 점에서 목적세가 공적보험을 대신할 수 있다는 가정도 가능할 것이다.¹¹⁸⁾ 이처럼 목적세가 공적보험을 대신하게 되면 사회보험분야에 있어서도 목적세가 새로운 역할을 발휘할 수 있을 것이며, 이는 점차 고령사회로 진전되면서 복지에 대한 요구의

118) 이에 관한 상세한 내용은 牛嶋正, 『目的税』(東洋經濟新報社, 2000), 第7章 참조.

증가 등 계속 늘어나는 재정수요에 대응하는 하나의 대안으로서 중요한 의미를 가지고 있다고 할 수 있다.

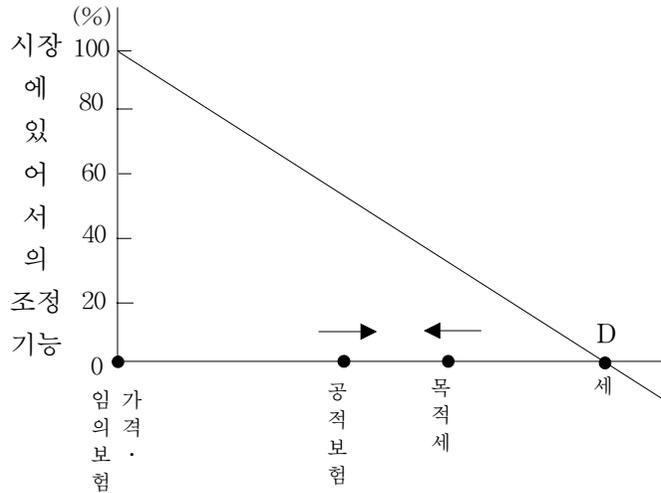
(나) 세금과 보험

공적보험에 있어 보험료는 세금으로서의 성격과 가격으로서 성격을 모두 가지고 있다. 본래 보험료는 리스크 회피를 위한 비용으로 보며, 보험에 대한 가입여부의 결정은 리스크 회피를 통해 얻는 편익과 보험료라는 부담을 비교형량하여 이루어 질 것이다. 이 경우 보험에 대한 가입과 탈퇴가 자유로운 임의보험에 있어서 보험료는 거의 가격과 동일한 기능을 가지게 된다. 그에 반하여 공적보험의 경우에는 강제가입되므로 보험료의 지불도 강제적으로 이루어지게 된다. 따라서 리스크 회피로부터 얻는 수익보다 보험료의 부담이 훨씬 큰 경우에도 이를 조정하는 것이 불가능하게 된다. 이러한 점에서 볼 때 공적보험의 보험료는 세금으로서의 성격도 갖게 되므로, 결론적으로 공적보험의 보험료는 가격과 세금의 성격을 모두 갖고 있다고 할 수 있는 것이다.

한편, 목적세는 세금이면서 그 세수의 사용용도가 지정되어 있다는 점에서 가격이 갖는 수익과 부담을 조정한다고 하는 기능을 어느 정도 가지고 있으며, 이러한 점에서 가격 쪽에 약간 가깝다고 할 수 있다. 따라서 <표5>와 같이 공적보험과 목적세의 관계를 중심으로 목적세와 공적보험의 가격에 대한 위치관계를 살펴보는 것이 가능하다. 즉, <표5>에 있어서 가로축이 수익과 부담의 조정기능을 나타내고 있으며, 세로축의 D점에서는 조정기능이 0%의 세금이 위치하고, 좌단에는 조정기능이 100%인 가격과 임의보험이 위치하게 될 것이다. 이 그림에서 공적보험과 목적세의 위치를 표현해 보면, 먼저 공적보험은 가격의 위치로부터 출발하여 세금의 위치로 향할 것이고, 목적세는 세금의 위치로부터 출발하여 가격의 방향으로 행하게 될 것이다.¹¹⁹⁾

119) 牛嶋正, 前掲書, 238頁.

〈표5〉 공적보험과 목적세의 관계



출처 : 牛嶋正, 『財政再建 -再生への道』(有斐閣, 2001), 238頁.

문제는 그 결과 〈표5〉에 있어서 공적보험과 목적세의 위치를 어디에 둘 것인가 하는 것이다. 양자의 위치에 대해서는 다음과 같이 세 가지 방안을 생각해 볼 수 있다

- (i) 목적세가 공적보험보다 우측에 위치한다.
- (ii) 목적세와 공적보험이 거의 동일하게 위치한다.
- (iii) 목적세가 공적보험보다 좌측에 위치한다.

‘수익과 부담’의 조정기능이라는 관점에서 볼 때, 목적세가 공적보험을 대체할 수 있는 경우는 위 (iii)의 경우가 될 것이다. (i)의 경우는 공적보험 쪽이 우수한 조정기능을 갖고 있는 것이기 때문에 목적세에 의해 대체하기는 어렵다. 또한 (ii)의 경우는 목적세에 의해 공적보험을 대체해야 할 이유를 찾기 어려울 것이기 때문이다.

(다) 공적보험과 목적세

‘수익과 부담’의 조정기능의 측면에서 조세와의 거리를 측정하는 경우, 목적세의 경우 그 조세구조로 인해 다른 조세와 그 위치를 달리할 것이

다. 예를 들어 가격대체성을 갖고 있는 조세의 경우에는 가격쪽에 접근할 것이지만, 이에 대해 공적보험은 강제가입이라고 측면에서 수익과 부담의 조정기능을 상실하고 있다고 할 수 있으며, 그 정도는 보험의 결정 방식에 따라 정해질 것이다. 피보험자간에 거대한 리스크의 격차가 부여되는 경우에는 보험료가 일률적으로 결정되는 경우 수익과 부담간의 격차가 생겨도 이것이 조정되지 않은 상태의 피보험자가 증가하기 때문에 조정기능은 거의 사라지게 될 것이다.

예를 들어 현행 의료보험의 경우 이병율(罹病率), 즉 병이 발생할 리스크를 연령별로 나누어 격차를 두고 있다. 그런데 보험료는 거의 소득에 비례하여 징수되는 것이 일반적이라는 측면에서 의료보험의 경우 수익과 부담에 큰 괴리가 발생할 가능성이 매우 크다고 할 수 있다. 이 경우 공적보험은 조세의 방향에 보다 접근하는 것이 되며, 목적세와 그 위치가 바뀌는 것도 상정하여 볼 수 있다. 이 경우에는 사회보장의 재원조달수단으로서 목적세를 도입하는 가능성이 증대하게 될 것이다.¹²⁰⁾

특히 보험방식을 취하고 있는 사회보장의 분야에 있어서 피보험자간의 리스크의 격차가 매우 크다는 점에서도 목적세의 활용여지는 매우 넓다고 할 수 있다. 연금보험, 의료보험 중의 고령자의료나 노인수발보장제도 등¹²¹⁾은

120) 上掲書, 239頁.

121) 우리나라 헌법 제34조에서는 인간다운 생활을 할 권리와 사회보장에 관한 국가적 의무를 규정하고 있을 뿐 아니라, 헌법 제36조에서는 보건권 등을 국민의 기본권으로 규정하고 있다. 이러한 국민의 기본권과 국가의 의무 등을 실현하기 위하여 구체적으로는 ‘국민연금법’, ‘국민건강보험법’, ‘산업재해보상보험법’, ‘고용보험법’ 등의 법률에 의해 연금보험, 건강보험, 산업재해보험, 고용보험의 4대 보험이 운영되었으나, 독일의 간호보험(Pflegeversicherung)이나 일본의 개호보험(介護保險)은 도입되지 않았었다. 이와 유사한 형태의 공적 노인요양보장제도의 실시를 위한 근거법률이 될 노인요양보장법이 2010년 시행을 위해 준비되었으며, 최근에는 그 명칭이 ‘노인수발보장제도’로 변경되고 그 근거법률의 될 법률의 명칭도 ‘노인수발보장법’으로 변경되어 2008년 7월부터 본격시행이 예정되고 있다. 참고로 노인수발보장법안은 총 11장 91개 조문으로 구성되어 있으며, 우선 국민건강보험에 가입한 가입자와 피부양자가 수발보험에 의무적으로 가입하여야 하고, 수발보험가입자들에게는 일정한 수발보험료가 부과된다. 그리고 65세 이상의 노인과 치매 등 노인성 질병을 가진 64세 이하의 자를 대상으로 하여 방문수발, 방문목욕, 방문간호, 주간보호, 단기보호 등 5종류의 재가수발급여와 노인수발시설에서의 수발 및 수발수당 등을 제공하는 사회보험 제도로써 법안이 입안되어 있다. 이에 대한 상세한 내용은 홍완식, 『사회보험료 관련 입법에 있어서 헌법원칙의 적용에 관한 연구』(한국법제연구원, 2005. 11), 21면 이하 참조.

목적세와 유사한 조세구조를 가지고 있기 때문에 공적보험을 목적세로 전환할 여지가 충분한 분야라고 할 수 있다.

(라) 목적세의 새로운 역할 가능성

상술한 바와 같이 사회보장제도 중에서는 목적세가 공적보험을 대신하는 새로운 역할을 담당하게 되는 때에는 세제에 있어서 목적세의 역할이 증대하게 될 것이며 조세와 보험료를 합한 국민부담율에는 별다른 변화가 없다고 하여도 지금까지 국민들이 가졌던 보험료에 대한 부담감은 실질적으로 경감하게 될 것이고, 보험료와 조세에 대한 전체 부담감도 경감할 가능성이 높다.

여기서 문제가 되는 것은 이러한 목적세가 어떠한 세목과 어떠한 세구조를 가져야 하는 가이다. 만일 현행 소득과세와 같은 기본골격을 목적세에 적용하면 세부담감이 증가하게 될 것이며, 앞서 살펴본 <표5>에서 보험과 목적세의 위치는 (i)이나 (ii)의 경우가 될 것이기 때문에 목적세로의 전환이 별다른 의미를 갖기 어려울 것이다.

이에 대해 목적세의 새로운 역할을 현행 소비세를 인상하는 형태로 받아들여지게 되면, 소득세의 경우와 비교하여 세 부담감의 증가가 상당부분 억제될 수 있을 것이며, 위의 <표5>에서 보험과 목적세의 위치는 (iii)의 경우가 될 가능성이 크다.

이 경우 세율의 결정 및 과세방법의 구체적인 내용에 대해서는 보다 신중한 연구가 필요하겠지만, 세제전체에 있어서 소비과세의 비중이 증대하기 때문에 세제는 누진도가 완화되고 전체와의 플레이트화(flat)의 방향으로 향하게 될 것이 분명하다. 게다가 연금제도를 세방식으로 전환하는 경우, 고령자에게 일률적으로 급부하는 연금과 소득세를 조합하게 되면 소득세의 누진도를 완화시킬 수 있는 하나의 방안이 될 수 있을 것으로 생각된다.

그 외에 목적세는 환경문제에도 적용가능하고, 뿐만 아니라 지방세에 있어서도 각각의 지방자치단체가 자주재원확보에 있어서 목적세를 활용할 수 있는 여지가 확대되는 것도 상정해 볼 수 있다.

(2) 조세정책에 관한 우리나라의 논의와 그 평가

대부분의 선진국가가 복지사회 구현 등을 위한 재정수요의 증대, 경기 부양 등을 위한 정책수단으로서 확대재정정책을 편성하는 과정에서 막대한 재정적자를 부담하고 있는 상황이다.¹²²⁾ 이로 인해 OECD 회원국의 대부분이 막대한 국가채무를 부담하고 있는데 반해, 우리나라의 경우 IMF 위기 전인 1998년까지 '세입내 세출원칙'을 고수하여 비교적 건실한 재정을 유지하고 있었다.¹²³⁾

그러나 IMF 경제위기를 겪으면서 기업구조조정 및 사회안정망 확충을 위한 대규모 공적자금의 투입 등으로 짧은 기간 내에 재정적자가 급속하게 증가하였다. 뿐만 아니라, 최근의 급격한 인구고령화와 저출산화 등의 사회여건 변화에 따라 향후 재정적자는 더욱 늘어갈 것으로 전망되고 있다.

물론 경기회복과 소득증대로 인한 재정수입의 증가도 어느 정도 예상되고 있으나, 현재 과세체계 하에서 증대되는 재정수요에 충분히 대응하기에는 여러 가지 어려움이 있을 것으로 예상된다. 이에 증세의 필요성이 제기되고 있는데, 증세의 경우 국민개개인의 조세부담을 증가시키는 등 여러 가지 문제를 야기할 수 있다는 점에서 그 방안에 대해 신중하게 판단할 필요가 있다.

구체적인 증세의 방안은 매우 다양하게 존재할 수 있지만, 최대한 경제에 미치는 부작용을 최소화하는 동시에 조세 또는 시장실패 등에 의한 경제의 비효율을 교정할 수 있는 방안이 보다 바람직할 것으로 생각된다. 그 예로서 생각해 볼 수 있는 방안은 소비억제적 조세의 기능 강화 방안 등을 볼 수 있다. 외부불경제의 축소 및 국민보건위생 증진 차원에서 전통적인 재정수입품목, 즉 주류, 담배, 석유류 등에 대한 과세의 강화방안을 고려할 필요가 있다는 견해가 있다.¹²⁴⁾

122) 2002년 말 현재 OECD국가들의 평균 국가채무는 GDP의 73.0%에 해당하는 것으로 나타나고 있다.

123) 성명재 외, 전계서, 31면.

124) 성명재 외, 전계서, 210면 이하 참조.

이 가운데 석유류의 경우에는 이미 2000년에 세법개정을 통해 2006년까지 연차적으로 과세를 정상화하는 내용의 개정이 이루어지고 있으며, 담배의 경우에도 지속적으로 세금을 인상하고 있다. 그러나 주류 등의 경우에는 개선의 여지가 많이 있다. 이러한 제품들은 다른 품목에 비해 기호품으로서 과세를 강화하더라도 여타의 품목이나 다른 부문에 비해 연쇄효과가 상대적으로 작기 때문에 국민경제 전체적인 생산감소 효과가 상대적으로 작을 뿐만 아니라 소비감축을 통해 국민보건위생 증진에 기여할 수 있다는 측면이 장점으로 지적되고 있다.

아울러 최근 부동산 정책과 관련하여 부동산관련 조세의 강화 등 조세 정책과 관련해서는 많은 쟁점들이 존재하고 이에 대한 많은 논란이 존재하고 있다. 그러나 이는 여러 가지 사회적 환경 속에서 판단되어야 할 것으로 단순히 한가지 측면에서만 판단하기는 어려울 것이다. 따라서 지속적인 관심을 가지고 다각적인 측면에서 주의 깊게 논의될 필요가 있으므로 이에 대해서는 또 다른 논의로 미루고자 한다.

제 3 절 세출정책의 개선방안

1. 재정수요증가와 세출정책의 기본방향

살펴본 바와 같이 향후 재정수요가 점차 증가할 것으로 예상되고 있으나, 이에 상응할 만큼의 재정수입 증가를 기대하기는 어려운 상황이다. 이처럼 수요에 비해 공급이 부족한 상황에서 필요한 것은 불필요한 세출증대를 최대한 억제하며 적재적소에 필요한 재정지출이 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 아울러 향후 사회경제적 여건의 변화와 남북통일 등 산적한 잠재적 재정수요¹²⁵⁾가 한꺼번에 발생할 가능성이 대비하는 중장기적 재정계획의 수립도 필요한 상황이다.

125) 성명재 외, 전거서, 149면.

〈표6〉 2006년도 세출예산안 규모

(단위 : 조원, %)

구 분	2005 본예산(C)	2005 제1회 추경안(D)	2006 예산안(E)	증가율	
				C/E	D/E
일반회계(A)	134.4	135.5	145.7	7.7	7.0
순 계	113.7	114.6	124.9	8.9	8.2
특별회계(B)	60.6	60.6	57.4	-5.6	-5.6
순 계	53.6	53.7	51.6	-3.9	-4.1
합계(A+B)	194.9	196.1	203.1	4.0	3.4
순 계	167.3	168.3	176.5	5.2	4.6

출처 : 기획예산처

우리나라의 2006년도 나라살림 규모는 일반회계와 특별회계 그리고 기금을 합한 정부총지출 기준으로 221.4조원이며, 이는 2005년의 207.8조원보다 6.5% 증가한 수준이다. 그러나 〈표6〉에서 볼 수 있는 바와 같이 일반회계기준으로는 2005년 예산에 비해 6.5%가 아니라 8.9%증가한 것으로 나타나고 있다.

2006년도 세입예산안은 일반 회계 145.7조원, 특별회계 30.8조원으로 합계 176.5조원 규모이며 이는 2005년 본예산 대비 5.2%, 추경예산 대비 4.6% 늘어난 수준이다. 특히 국세수입이 2005년 추경규모 121.7조원 대비 6.7%늘어난 130.4조원으로 편성되었다.¹²⁶⁾

126) 박정수, “2006년도 예산안의 평가”, 『재정포럼』112호(한국조세연구원, 2005. 10), 67면. 그러나 최근 야당에서는 내년도 국민세부담을 정부안보다 9조원 가까이 감축하기로 해 논란이 예상된다.

〈표7〉 2006년도 재정지출규모

(단위 : 조원, %)

구 분	'05년 예산	'06년 예산	
		예산안	증감율(%)
- 총지출 (사회보장지출 제외시)	207.8 (194.8)	221.4 (206.2)	6.5 (5.8)
- 일반회계 (일반회계 총계)	106.6 (134.4)	115.5 (145.7)	8.3 (8.4)
- 특별회계 및 기금	101.2	105.9	4.7

* 총지출의 경우 예산·기금의 지출에서 정부 내부지출 및 채무원금 상환(보전지출) 제외

* 특별회계·기금에 대한 일반회계 전출 제외

출처 : 기획예산처

이와 같이 내년이 경우도 세출규모가 올해보다 증가되는데 이러한 예산안 편성의 전제가 되는 경제성장은 실질 5%수준, 경상성장률은 7.5%수준으로 전제되었다. 금년 하반기에 내수회복세가 확대될 전망이나 상반기에 3.0%의 저성장의 영향으로 연간 성장은 실질 3.8%수준에 그칠 것으로 예상된다.

내년은 유가 등 대외적 불확실 요인이 있으나 금년 하반기 이후 경기회복세가 지속되고 민자(BTL)사업의 본격 추진 등에 힘입어 실질 5%수준 성장이 전망되고 있다. 이를 바탕으로 내년도 재정의 총지출규모는 〈표7〉에서와 같이 금년보다 6.5% 증가한 221.4조원이다. 이 중에서 일반회계 총규모는 8.4% 증가한 145.7조원 규모이며, 특별회계와 기금은 재정융자의 증가 둔화 등 요인으로 4.7% 증가에 그쳤다.¹²⁷⁾

127) 정홍상, “내년도 예산, 성장동력 확충과 양극화 완화에 중점”, 『재정포럼』 제112호 (한국조세연구원, 2005. 10), 53면.

그러나 이러한 정부의 예산안에 대해 주먹구구식 편성이라는 비판이 계속 존재하고 있다. 심지어 정부부처에서는 관련법률의 통과여부가 불투명한 사업에 대해서도 예산을 배정하는 사례가 있다는 지적도 있다.¹²⁸⁾ 향후 재정적자가 점차 증가할 것으로 예상되는 상황에서 재정지출이 이처럼 비효율적으로 이루어진다면 경제상황은 더욱 악화될 수밖에 없을 것이다. 따라서 세출이 적정하게 이루어질 수 있도록 법제도적인 정비가 필요하다.

하지만, 그렇다고 하여도 법이 지나치게 엄격하게 세출의 규모 등에 관여하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 세출 규모 등의 내용은 효율성 및 필요성 등을 고려한 정책적 판단의 차원에서 이루어져야 할 것이며 법이 지나치게 구체적으로 관여하는 경우 오히려 경직성을 가져와 문제가 될 수 있다. 따라서 법이 해야 할 역할은 예산편성과 운영이 일정한 원칙 하에서 이루어질 수 있도록 기본적인 틀을 제시하고, 이를 통해 예산편성이 합리적 범위 내에서 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

2. 예산제도의 개선 필요성 및 방향

(1) 현행 예산제도의 개요

1) 예산의 개념

예산이란 일년회계연도에 있어서 국가의 세입·세출의 예정준칙을 내용으로 하고, 국회의 의결에 의하여 성립하는 하나의 국법행위형식을 말한다.¹²⁹⁾ 예산은 실질적 의미의 예산과 형식적 의미의 예산으로 나눌 수 있는데, 실질적 의미의 예산이란 일년회계연도에 있어서의 국가의 재정행위의 준칙을 의미한다. 예산에서의 세입은 단순한 예측에 불과하고 국가의 수입이 실제로 구속되지는 않는다.

128) 2006년도 정부 예산안에 대한 문제점을 지적한 내용에 대해서는 동아일보 2005년 11월 17일자 A3면 참조.

129) 허영, 『한국헌법론』(박영사, 2003), 867면.

하지만, 세출의 경우에는 국고금지출의 기준으로 인정되며 국고금 지출의 목적을 한정하여 그 금액의 최고한도를 확정하고 나아가 그 지출의 시기를 한정하는 의미를 가지고 있다. 따라서 정부는 그 범위 내에서만 국비를 지출할 수 있다는 점에서 예산의 절대적 구속력이 인정된다.¹³⁰⁾

한편, 형식적 측면에서 보면, 예산은 입법부가 행정부에 대해 행사하는 재정권의 한 형식이라 할 수 있다. 재정제도에서는 이러한 예산의 형식적 의의, 즉 입법부가 행정부에 대해 행사하는 재정권 부여의 한 형식이라는 관점에서 여러 가지 분석을 행하는 것을 주된 관심사의 하나로 하고 있다.¹³¹⁾

2) 예산의 법적성격

예산의 법적성격에 대해서는 다양한 논의가 존재하고 있으며, 구체적으로 볼 때 예산을 법률과 별개의 형식으로 할 것인가 아니면 예산도 법률의 형식으로 할 것인가에 관하여 각국의 입법례에 차이가 있으며¹³²⁾, 학설에도 차이가 있다.¹³³⁾ 현재 우리나라의 경우 예산의 법적성격과 관련된 학설은 크게 승인설, 법규법설(법형식설), 예산법률설로 구분할 수 있다.

먼저, 승인설의 경우는 예산에 대하여 법으로서의 성격, 즉 법규성을 부인하고 예산의 제출은 어디까지나 행정행위로서 국회에 대한 의사표시에 지나지 않는다고 본다.¹³⁴⁾ 예산은 국회가 정부에 대하여 세출을 승인하는 것이며, 따라서 국회가 정부의 행위에 대하여 사전승인을 해주는 것이라 할 수 있다.

130) 김철수, 『헌법학개론』(박영사, 2002), 852면.

131) 小村武, 『豫算と財政法』(新日本法規, 2002), 161頁.

132) 대다수의 학자들의 결론에 따르면 영국, 미국, 독일, 프랑스 등이 예산을 법률의 형식으로 제정하는 ‘예산법률주의’를 채택하고 있는데 반해, 우리의 경우는 예산을 법률과는 다른 특수형식으로 성립시킨다고 보고 있다. 우리나라의 경우를 예산법률주의에 대비하여 ‘예산비법률주의’라고 한다.

133) 예산의 법적성격에 관한 국내 학설에 대한 구체적인 내용에 대해서는 장선희, “예산의 법적성격”, 『국가재정 관련법제의 현안과 과제(Ⅰ)』 한국법제연구원 워크샵 자료(2004. 6), 137면 이하 참조.

134) 박일경, 『제6공화국 신헌법』(법경출판사, 1990), 412면 참조.

법규설은 예산은 법령과 병립하는 국법의 한 형식으로 하는 견해이다.¹³⁵⁾ 예산은 한 회계연도에 있어서 국가 재정행위의 준칙으로서 주로 세입과 세출의 예정준칙을 내용으로 하고 국회의 의결에 의해 정립되는 국법의 한 형식이다.¹³⁶⁾

마지막으로 예산법률설은 입법권은 국회에 있고 예산의 본질 또는 재정의 민주화를 고려한다면 예산은 법률이어야 한다는 입장이다.¹³⁷⁾ 예산은 국가기관을 구속하고 국민을 구속하지 않는다는 이유로 예산과 법률과의 구별되어야 한다고 하지만, 국회가 의결한 예산은 단순한 계수의 확정이 아니라 규제효력을 갖는 규범의 확정으로 보지 않을 수 없다는 점에서 예산도 법률의 형식으로 의결되어야 한다는 견해이다.

3) 예산과정의 중요사항에 대한 검토

예산안은 행정부가 예산편성지침에 의하여 국가활동에 소요되는 경비를 추계하여 편성한다.¹³⁸⁾ 예산편성(budget preparation or formulation)이란 다음 회계연도에 정부가 수행할 정부시책이나 사업계획을 수립하고 분석한 후에 선정된 사업계획(program)에 자금을 배정하는 작업과정을 말한다. 즉, 행정수요에 필요한 비용은 부족한 것이 일반적인데 예산편성은 이처럼 부족하고 한정된 자원을 행정의 수요에 따라 할당하는 것이라 할 수 있다. 오늘날 우리나라를 비롯한 대부분의 국가는 예산편성책임을 정부가 지는 것이 일반적인데, 이러한 제도를 행정부제출 예산제도(executive budget system)이라고 한다.¹³⁹⁾

135) 김철수, 전게서, 854면.

136) 법규법설이 앞서 설명한 승인설과 다른 것은 예산을 단순한 세입·세출의 견적서로 보는 것이 아니라 정부의 행위를 규율하는 법규범이라고 보아 정부에 대한 예산의 구속성을 강화한 측면과 아울러 예산은 어떠한 경우에도 국회의 의결을 거치지 않으면 성립되지 않는다는 점이다.

137) 영국, 미국, 독일 등의 국가는 예산을 법률의 형식으로 제정하고 있는데 이를 소위 '예산법률주의'라고 한다.

138) 정영화, “헌법상 재정민주주의 및 통제방안-예산과정에 대한 공공선택이론-”, 『국가재정 관련법제의 현안과 과제(II)』 한국법제연구원 워크샵 자료(2004), 16면.

139) 이계탁, 『재무행정론』(나남출판, 1998), 228면.

각 부처는 예산편성지침에 의하여 작성된 예산요구서를 기획예산처에 제출하여야 하며, 예산은 1년마다 세입 및 세출을 단일회계로 통합하여 편성한다. 다만, 2004년부터는 중장기적 관점에서 매년 ‘국가재정운영계획’¹⁴⁰⁾을 수립하여 국회에 제출해야 하는데, 이는 재정의 건전성과 효율성을 확보하기 위한 방안의 하나이다.

헌법은 예산에 대하여 입법부와 행정부간의 기본적인 관계를 정하고 있다. 국회의 예산확정은 국민의 대표기관으로서 국회의 의결에 의해 확정되고 있다. 이는 국회에 입법권이 전속하는 대신에 행정부가 예산안편성권을 독점하는 것이다.

예산안의 편성과 심의 및 의결과 관련하여 가장 문제가 되는 것 중의 하나는 국회가 예산안의 법정기일을 넘겨 의결을 하는 경우이다. 이는 최근에도 계속적으로 발생하고 있으며, 이에 대하여 헌법은 유연성을 부여하기 위해 부수규정을 두고 있다. 즉, ‘새로운 회계연도가 개시될 때까지 국회에서 예산안이 의결되지 못한 때, 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때, 예비비, 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 국회가 증액하거나 새 비목을 설치할 경우, 예산에 변경을 가할 필요가 있는 때, 예산외의 국가부담이 될 계약을 할 때’를 고려한 것이다.¹⁴¹⁾

(2) 예산제도의 개혁과 재정민주주의

1) 재정의회주의의 성립

의회제도는 국가의 재정처리에 관한 권한, 다시 말해서 국민의 직접적 부담인 과세에 대한 승인권을 국민대표기관인 의회의 의결을 통하도록 하여 자의적인 과세를 방지하고자 하는 국민의 요구에 의해 확립되었다. 상

140) 국가재정운영계획에서는 단년도에 한정된 재정운용을 지양하고 중장기적 세입 및 세출여건, 우선순위, 재정건전성의 위협요인 등을 체계적으로 제시하여 예산과 기금 운용계획을 작성하는 기본 틀로서 활용하게 된다. 실제로 예산총액배분 자율편성제도가 정착되어 각 부처가 사용할 지출상한이 정해진 반면에 지출상한 안에서 부처가 사업에 대해 재정당국보다 우월한 정보를 이용하여 자율적으로 사업의 우선순위를 정할 수 있어야 하며 이러한 측면에서 재정운영계획이 중요한 의미를 갖는다. 국회예산정책처, 『2005년도 예산안 분석』(2004), 10면.

141) 이에 관한 상세한 논의는 정영화, 전계논문, 17면 이하 참조.

술한 바와 같이 영국의 마그나 카르타, 권리청원 및 권리장전 등이 궁극적으로 조세와 관련되었다는 점은 이러한 사실을 입증하는 근거가 되고 있다.¹⁴²⁾

현대국가에서는 이러한 전통이 그대로 이어져 왔으며, 오늘날에는 국민의 대표기관인 의회의 결의 없이 재정처리권한을 행사할 수 없다는 것은 근대 민주주의적 재정제도의 기본원칙으로 확립되었다. 근대국가의 헌법은 정도의 차는 있지만 국가의 재정작용에 대해서 국민의 대표기관인 의회에 결정권을 위임한 원칙, 다시 말해서 재정의회주의의 원칙을 채용하고 있다. 재정이 국가활동에 필요한 재력을 취득·관리·사용하는 일련의 작용이라고 한다면, 과세내용에 대한 동의에는 그 사용용도에 대한 납득이 전제가 되어야 할 것이므로, 근대의회에서는 과세, 더 나아가 국가지출에 이르기까지 재정의회주의가 의회존립의 필요조건이자 근대 헌법의 하나의 기본원칙으로서 확립되어 있다.¹⁴³⁾ 우리나라 헌법 제54조 제1항의 경우도 ‘국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다’고 하여 이러한 원칙을 분명히 하고 있다.

2) 재정의회주의와 재정민주주의

재정의회주의는 재정에 대한 결정을 의회에서 행한다는 것이지만, 단순히 재정국회중심주의를 말하는 것은 아니다. 재정의회주의의 근거에는 국민주권원리가 자리잡고 있으며, 이러한 의미에서 재정의회주의란 재정민주주의 원칙을 선언한 것이라고 파악할 필요가 있다.¹⁴⁴⁾ 이는 이념적으로 봐도 재정의회주의는 재정민주주의에 이르는 발전단계라고 할 수 있으며, 재정의회주의, 재정입헌주의의 근거에는 재정민주주의가 있고 이 이념은 재정의 기본원칙에 해당하는 것이다.¹⁴⁵⁾

142) 이에 관한 내용은 畑博行 外, 『憲法フォーラム』(有信堂, 1994) 참조.

143) 石森久廣, “財政民主主義”, 『財政法基本課題』(日本財政法學會, 2005), 22頁.

144) 재정의회주의에 대해서는 재정민주주의와 동일한 것으로 보는 견해도 있으나, 한편으로는 시민운동의 활동이 점차 중요한 의미를 갖게 된다는 점에서 좀더 넓은 의미로 이해하려는 견해도 있다. 윤영진, “재정민주주의와 시민의 예산통제: 외국의 시민단체를 중심으로”, 『예산감시네트워크』, 3면 참조.

145) 헌법원리로서의 재정의회주의와 재정민주주의는 보다 일반적이고 근본적인 국가헌

이러한 재정민주주의 내용은 ‘국민에 의해’ 결정하는 것뿐만 아니라, ‘국민을 위해’, 즉 국민의 이익에 따라 결정되는 것도 중요한 의미를 갖고 있다. 따라서 헌법은 국민에 의한 재정통제를 규정하는 재정국회의결주의를 정하고 있지만, 그 배후에는 국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 재정운용을 행하여야 한다는 ‘국민재정주의’, 즉 재정민주주의의 사상이 담겨 있는 것이다.¹⁴⁶⁾

재정을 방만하게 운용하는 경우에는, 이를 보충하기 위해 고액의 조세 부과를 통해 개인의 재산권을 제약하거나 부채변제를 위해 국민에 대한 급부수준을 낮추는 등 국민생활에 직접적인 영향을 미치게 된다. 이처럼 국민생활에 있어서 재정의 중요성을 생각해 볼 때, 그 작용이 전체적으로 민주적인 통제하에 있어야 한다는 것은 당연한 원칙이라고 할 수 있다.¹⁴⁷⁾ 이를 위해서 국민대표는 공익을 위한 판단을 행하고 국민의 이익을 위하여 행사하지 않으면 안되며, 이는 대표제원칙의 본질적 내용으로부터 정립되는 원칙이라 할 수 있다.

3) 재정민주주의의 내용

(가) 국민에 의한 재정

가) 재정의회주의 불완전성

상술한 바와 같이 재정의회주의의 근간이 되는 것은 재정민주주의원칙이지만 현실적으로 재정이 국민에 의해 통제된다고 장담하기는 어렵다. 의회는 국민이 부당한 부담을 요구받지 않도록 국가의 재정작용을 통제하는 것을 목적으로 성립되었고 하지만, 현실적으로 국민으로부터 괴리된 재정운용이 이루어지는 경우도 적지 않다.¹⁴⁸⁾

제(Staatsverfassung)에 있어서 의회주의·민주주의의 대원칙이 재정기본구조에 반영된 것에 불과하며, 오히려 후자에 의해 선도되는 측면도 존재하고 있다고 설명되고 있다. 手島孝, 『憲法學の開拓線』(三省堂, 1985), 229頁.

146) 確井光明, “財政制度”, 『ジュリスト』 第1192号(2001), 194頁.

147) 小林直樹, “財政法學の課題”, 『現代財政法學の基本課題』(岩波書店, 1987) 2頁.

148) 確井光明, 前掲論文, 189頁.

재정국회중심주의의 이름 하에 재정이 정치주도적으로 운용되어 정치적 흥정이나 정치집단의 이익에 의해 재정이 좌우되는 경우가 많은 것이 현실이다. 특히, 오늘날의 정치구조하에서는 여당에 의해 재정이 일방적으로 사용될 위험이 있을 뿐만 아니라, 야당이 정치적 이유에서 반대를 하는 경우에는 필요한 재정을 효과적으로 사용하는데 지장이 발생할 수도 있다. 이러한 경우에는 어느 쪽이든 결과적으로 국민에게 커다란 재정적 부담을 주게 되며, 재정운영에 대한 국민의 비난이 고조될 것이다.

소위 민주주의 모델이라고 했을 때에는 선거가 국민의 의사를 확인하는 주요한 수단이 되고, 선거를 통해 국민은 그 다수로서 국민의 의사실현을 정부에 위임하게 된다. 선거를 통해 선출된 대표자는 계속해서 선출되기 위해서 국민의 기대에 부응하고자 노력을 할 것이며, 국민 입장에서서는 대표자가 기대에 부응하지 못하는 경우 다른 대표자에게 표를 줄 것이다. 이처럼 민주주의는 자동적으로 국민의 의사가 실현될 수 있는 구조를 가지고 있다.¹⁴⁹⁾

그런데 문제는 이러한 모델을 유지하는 것이 현실적으로 가능한가 이다. 상술한 모델의 약점은 대표의 결정이 국민의 의사와 등치된다는 것을 전제로 하고 있다. 하지만 실제로는 국민의 의사가 대표자의 의사로 변환되는 메카니즘을 갖추고 있지는 못하며, 대표의 경우 자신을 뽑아준 국민의 의사뿐만 아니라 많은 것들을 고려하여 판단을 하게 된다. 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 압력에 굴복하여 그릇된 판단을 하여 결과적으로 전체의 이익에 영향을 주는 결정이 이루어지기도 한다. 더욱이 현실적으로 개개의 의원은 자신이 속한 이익단체의 이익을 궁극적으로 추구하게 되며, 공익을 위해 판단을 할 것이라고 기대하기 어려운 것이 현실이다.

나) 재정의회주의의 보완

복잡화된 현대국가에 있어서 입법재량, 행정재량도 확대되고 있으며 의회의 능력만으로 그 권한을 적절히 행사할 것을 기대하기는 어려운 측면이 있다. 이러한 측면에서 보았을 때, 이론적으로도 재정민주주의를 실현하기 위해서는 재정의회주의를 보완할 필요가 있다.

149) 石森久廣, 前掲論文, 24頁.

보다 구체적으로 말하면 (i) 국민에 의한 (ii) 국민을 위한 재정을 어떻게 실효적으로 실현할 수 있는가가 문제가 되는 것이다. 먼저 (i) 과 관련해서는 ①의회에 의한 재정결정이 보다 더 충실하게 이루어질 수 있도록 하는 것과 함께, ②국민자신에 의한 보완이 필요하다. 즉, 개개의 논점마다에 의회의 주체성을 어떻게 실현할 것인가를 검토함과 아울러 재정의 통제를 국회에 위임하는 것만이 아니라, 주권자로서 국민이 직접 재정운용을 감시하고, 구체적인 정책결정에 참여할 수 있는 조직체를 구축할 필요가 있는 것이다.¹⁵⁰⁾

또한, (ii)의 측면에 대해서는 재원의 효율적 사용을 어떻게 확보할 것인가가 중요하게 된다. 이에 대한 판단은 단순히 절차적 측면에서만 이야기될 수 있는 것은 아니며, 경제학이나 행정학 등 다른 제 학문과 협조를 통해 개개의 정책판단 형성과정마다 국민전체에 이익이 되는 것이 무엇인지를 고려하여 결정해야 할 것이다.

다) 국민에 의한 보완

상술한 바와 같이 재정민주주의가 정립되기 위해서는 재정의회주의가 가지고 있는 문제점을 정확하게 인식하고 이를 극복하기 위한 방안으로서 국민의 의사를 통해 재정의회주의를 보완하는 것이 필요하다. 하지만 또 다른 측면에서 볼 때, 국민도 다양한 측면을 가진 존재이며 경우에 따라서는 한 사람의 국민이 여러 가지 얼굴을 가지고 있을 수도 있다. 즉, 납세자로서의 국민과 세출압력을 가하는 국민간에는 의사의 분열이 발생할 수 있는 여지가 있다. 특정 개인·법인은 납세자로서 증세에 반대 또는 감세를 주장하면서도, 한편으로는 특정 사업에의 재정지출을 강력하게 주장하는 등 의사의 분열이 발생할 수 있다.¹⁵¹⁾

재정의회주의의 특성을 고려할 때 납세자로서의 국민의 의사가 세출압력을 가하는 국민의 의사에 묻혀버리는 경향이 있다. 따라서 전자의 의사가 결정과정에 충분히 반영될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 즉 결정과정에서 국민자신을 참가하도록 하는 것이다. 물론 결정자는 최종적으로

150) 確井光明, 前掲論文, 193頁.

151) 上掲論文, 189頁.

의회이지만 재정에 관한 결정이 이루어지는 전과정에서는 한사람 한사람이 주권자로서 필요한 정보를 가지고 설명을 듣고, 의사표명을 할 수 있도록 하지 않으면 안된다.¹⁵²⁾

재정이 국민의 부담에 의해 성립하는 이상, 조세의 사용용도에 대해서는 국민이 쉽게 이해할 수 있는 형태로 보고·설명해야 하는 것은 당연할 것이며,¹⁵³⁾ 이를 통해 국민이 재정운명을 감시하고 개개의 정책형성에 직접 관여해야 할 필요가 있다는 것은 계속 지적되어왔던 사항이다. 재정운영에 대한 국민감시·국민참여의 방법은 입법적인 레벨에서만 볼 것이 아니라, 사법레벨 및 일상적인 행정레벨을 통해서도 광범위하고 다각적으로 검토하는 것이 재정법학의 과제라고 할 수 있다. 아울러 재정에 관한 의사형성과정에서 다수의 주체가 유기적으로 연계되는 시스템을 구축하고 협동을 실현하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

(나) 국민을 위한 재정

가) 국가목표의 경제적 달성

재정에 관한 의회주의가 완벽한 것은 아니기 때문에 우리나라를 포함한 대부분의 국가에서 헌법에 별도의 규정을 두고 있다. 예산안의 처리 절차라든가, 추가경정예산에 관한 내용 등 헌법은 많은 규정을 두고 있으며 이러한 내용은 국회라 할지라도 침해할 수 없다는 것들이다.

헌법에서 정하고 있는 조세법률주의라든가, 예산의 국회의결주의 등은 소위 ‘재정절차’에 관한 규제이며 재정운용의 내용에 관한 것은 아니다.¹⁵⁴⁾ 재정 그 자체도 기본적으로는 국가목표달성을 위한 하나의 수단에 불과하며, 재정 그 자체가 목적이 되는 것은 아니다. 따라서 재정에 있어서 가장 중요한 것은 궁극적 목적인 국가목표를 어떻게 달성할 것인가 이다.

그러나 국가목표를 달성한다는 것은 매우 다양한 의미를 가지고 있으며, 그 중에서 재원을 가지고 합리적으로 이용하는 것이 ‘국민을 위해’ 바

152) 石森久廣, 前掲論文, 26頁.

153) 平岡和久, “財政民主主義と自治體改革-北海道ニセコ町における事例の検討-”, 『社會科學論叢』第81号(高知短期大學, 2001), 298頁.

154) 碓井光明, 前掲論文, 189頁.

람직하다는 것은 당연할 것이다. 하지만 국가목표를 달성한다는 것은 다분히 정치적인 것이며, 국민을 위한 재정의 확립을 위해서는 객관적인 요소들을 고려할 필요가 있다. 다시 말해서, 국민을 위한 재정의 내용을 정하기 위해서는 단순히 국민의 주관적 만족만이 아니라, 재정의 객관적 요소인 ‘절약과 공정’이라는 측면과 경제상의 ‘합리성’이라는 측면도 아울러 고려해야 한다는 것이다.

재정이 국가목표달성을 위한 수단이라고 한다면 국가목표달성, 즉 정책실현을 위해 그 수단을 합리적으로 사용하는 것을 추구하는 것은 당연한 것이다. 재정에 관한 경제성, 효율성, 유효성은 국가목표달성 그 자체에 대해 부차적인 것이지만, 국가목표달성을 위해서는 그 자체가 반드시 이루어져야 할 목표라고 할 수 있다.

나) 재정상의 의사결정과정에 있어서 경제적 합리성의 고려

국가목표를 경제상 합리적으로 달성하기 위해서는 그 과정이 무엇보다도 중요한 의미를 갖는다. 국가목표달성의 수단이 되는 재정도 ‘계획을 세우고(plan)’, ‘이를 행하고(do)’, ‘검토하는(see)’ 절차를 거치게 되는데, 보다 구체적으로 이야기하면 예산편성으로부터 그 집행 그리고 결산에 이르는 과정을 거치게 되는 것이다.

결산에는 예정과 실적의 차이를 분석하고 이를 통해 예산의 타당성을 사후에 평가하는 것이며, 예산에서 의도된 행정시책이 충분하게 소기의 목적을 달성하여 그 효과를 발휘할 수 있는가를 확인하는 것이다.¹⁵⁵⁾ 이를 통해 얻은 과거의 경험은 장래의 예산편성 및 예산집행에 반영하는 것이 결산제도가 갖고 있는 궁극적인 목적이라 할 수 있다.

우리 헌법에서 감사원을 두어 국가의 세입·세출의 결산을 감시하도록 하고 있는 것은(제97조) 결산에 관한 전문기관의 객관적인 검증을 통한 결과를 이후 예산의 편성 및 집행과정에 피드백하기 위한 것이라고 할 수 있다. 따라서 재정과정에서 경제성, 효율성, 유효성을 고려해야 한다는 것은 궁극적으로 헌법에서도 요구하고 있는 원칙이라고 할 수 있다.

155) 小林俊之, “國會による事後的財政統制”, 『決算制度』(日本財政法學會, 1993), 25頁.

물론 의회는 합리적 선택지를 고려하면서도, 공익추구를 위해 경제적으로 볼 때 비합리적인 결정을 할 수도 있다. 하지만 중요한 것은 ‘합리적 선택지’에 관한 정보를 의회가 고려하였는가가 문제가 된다. 만일 의회가 모든 정보를 고려하였음에도 불구하고 비합리적인 결정을 하였다면 이는 의회가 공익을 위해 결정한 것이라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 명확화된 공공성의 내용이 ‘목적’이 될 것이고 그 실현을 위해 요구되는 금전 ‘수단’과 비교점토가 가능할 것이다. 의회는 이러한 설명을 스스로 행할 책임이 있으며, 또한 이를 객관적 입장에서 검토할 조직도 필요하게 된다.

이러한 역할을 담당하는 기관이 바로 감사원이다. 감사원은 헌법 제97조 이하에서 규정하고 있으며, 재정의 경제성, 효율성, 유효성에 대한 감시임무를 부담하고 있다. 국가재정의 결정 및 운영은 고도의 전문적 지식을 요하는 분야로 이를 감시·감독하기 위해서는 이에 대응하는 정도의 지식이 필요하게 된다. 또한 다양한 이해관계가 얽혀있기 때문에 이에 대해 객관적이고 합리적인 판단을 하는 것도 매우 중요하다.¹⁵⁶⁾

이러한 측면에서 볼 때 일반국민이 재정에 대해 민주적인 통제를 하기에는 많은 어려움이 있다. 즉, 조세·재정의 결정과정은 대부분 국민이 쉽게 인식하기 어려운 정치적인 역학관계에 의해 결정되는 측면이 있으며, 재정작용은 수입·지출이라는 측면에서 사회·경제적으로 매우 복잡한 점들을 고려해야 하기 때문에 그 정책의 결정 및 평가에 대해서도 고도의 전문적 지식과 기술이 요구되기 때문이다. 이러한 이유로 일반국민이 세제나 예산에 대해서 많은 관심을 가지고 있다고 하여도 적극적인 정책의 제언을 행하는데 많은 어려움이 있는 것이 현실이다. 이러한 측면에서 볼 때, 감사원의 역할은 전문적인 지식과 기술을 가지고 객관적인 입장에서 세입과 세출을 감시할 수 있는 중요한 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.¹⁵⁷⁾

156) 우리나라의 감사원에 해당하는 프랑스나 일본의 ‘회계감사원’의 경우 최근 그 기능의 변화가 이루어지고 있다. 즉, 최근에는 회계감사기관이 국회의 보조기관으로서 활동할 것이 중시되고 있으며, 국회에는 재정정보를 수집·분석하는 능력이 충분하지 못하기 때문에 국회가 재무의 전문기관인 회계감사원의 도움을 구하며, 특히 회계감사원의 정책평가적인 활동성과를 활용하는 것이 중요한 의미를 가지게 되었다. 木村琢磨, “現代行政における財政統制の變容 -日佛比較を基礎にして-”, 『21세기 재정법의 과제와 전망』 한국법제연구원 국제학술대회 자료집(2005. 6), 87면.

157) 小林直樹, 前掲論文, 3頁.

3. 세출정책의 개선방안

(1) 의회의 역할과 재정민주주의의 구현

재정민주주의가 시작되었던 서구국가의 경우 국민의 조세부담인 세입 및 조세를 사용하는 세출에 대해서 의회가 결정을 행하는 것을 원칙으로 하고 있었다. 이는 재정민주주의 고전적 형태로서, 세입·세출예산에 대해 의회의 의결, 즉 결정이 있으면 비로소 조세징수가 이루어지고 지출을 수반하는 행정행위의 집행이 개시된다는 기본구조를 상정하고 있다. 이는 현금주의적 예산서·결산서의 기초가 되는 사고방식으로서 ‘결정·집행모델’이라고 한다.¹⁵⁸⁾

하지만, 현대국가에 있어서는 행정작용이나 재정작용의 다양화가 이루어지고 있으며 이러한 상황에서 의회의 의결(결정)에 의해 모든 재정작용이 이루어진다고 생각하는 것은 현실적이지 못하다. 더욱이 국가나 지방자치단체의 행정도 기업의 경우와 같이 계속성을 갖고 있는 경우가 많다는 점에서도 의회의 결정에 모든 것을 맞기는 것은 바람직하지 않을 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, 이제 의회의 본질적 역할은 의결을 통하여 재정적인 결정을 하는 것이 아니라 계속성을 가지고 존재하는 재정작용에 대해 유효한 ‘통제’를 행하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 모델을 앞의 ‘결정·집행모델’에 대비하여 ‘계속적 통제모델’이라고 한다.¹⁵⁹⁾

‘통제’라고 하는 경우에는 ‘결정’을 포함하여 다양한 방법이 포함될 수 있다. 가장 중요한 것은 의회가 행정기관이나 감사원 등으로부터 재무정보를 수집하여 이를 통해 국정의 방침을 정립하고 적절하게 감시·감독할 수 있도록 하는 ‘정보에 의한 통제’를 행하는 것이라 할 수 있다. 나아가 행정기관이 국회에 정보제공을 하는 것 외에 국민에 대해서도 알기 쉬운 재무정보를 직접적으로 제공하여 설명책임을 다하는 것도 중요한 문제가 된다.

158) 木村琢麿, 前掲論文, 86頁.

159) 上掲論文, 87頁.

즉, 오늘날의 재정민주주의란 국민의 대표기관인 의회가 국민의 의사를 대변하여 재정에 관한 사항을 결정하는 것이 의회가 재정에 관한 충분한 정보를 가지고 재정이 효율적으로 편성되고 운용될 수 있도록 ‘통제’하는 것이며, 따라서 재정운용에 관한 모든 사항을 국회에서 결의하도록 해야 하는 것은 아니라고 생각된다.

현재 국회에 계류중인 국가재정법안의 경우에도 이러한 점을 고려한 규정들이 많이 눈에 띄고 있다. 예를 들어 주요 재정정보의 공표에 관한 규정(국가재정법안 제8조)¹⁶⁰⁾, 결산의 국회 조기제출에 관한 규정(동 법안 제50조 내지 제53조)¹⁶¹⁾, 재정운용 자문기구의 설치·운영에 관한 규정(동 법안 제9조)¹⁶²⁾ 및 불법 재정지출에 대한 국민감시제도 도입에 관한 규정(동 법안 제86조)¹⁶³⁾ 등은 이러한 재정민주주의 실현과 이를 통한 재정의 건전성 확보를 위한 전제조건들을 규정한 것으로 중요한 의미를 갖고 있다고 할 수 있다.

(2) 세입정책과 세출정책의 연계를 통한 제도 개선

1) 성과주의예산제도의 도입

종래의 재정통제에 있어서는 수단 내지 절차가 중시되었던 것에 반하여 근래에는 결과 내지 성과가 중시되고 있다. 이는 정부부문에 시장매

160) 국민들이 국가의 중요한 재정정보에 쉽게 접근할 수 있도록 함으로써 재정활동의 투명성을 높인다는 취지에서 마련된 규정으로, 예·결산, 통합재정수지 등 중요한 재정정보를 매년 1회 이상 알기 쉬운 방법을 통해 공표하도록 하고 있다.

161) 국회의 결산심사를 앞당겨 정기국회에서 예산심의에 집중할 수 있도록 하려는 취지에서 결산의 국회제출 기한을 당초 다음 연도 9월초까지에서 다음 연도 6월 30일 가지로 2개월여 앞당겼다. 이는 국회에게 예산 심의기간을 충분히 확보해 줌으로써 심층적인 예산심의를 할 수 있도록 조기 결산체제를 구축하기 위한 것이다.

162) 법안은 재정운영과정에서 폭넓은 의견수렴을 위하여 재정경제부장관과 기획예산처장관에게 각 부처의 공무원 및 민간전문가 등으로 구성된 자문기구를 운영하도록 하였다.

163) 재정지출에 대한 보다 효과적인 관리를 위하여 기존의 행정부 내부통제장치 이외에 외부통제장치로서 예산 및 기금의 불법지출에 대하여 일반국민이 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 시정을 요구할 수 있도록 하고 시정요구를 받은 중앙관서의 장 또는 기금관리주체가 그 처리결과를 통지하도록 하는 국민감시제도를 도입하고 있다.

카니즘을 도입한 것으로 민간기업에서 중요시되는 성과주의가 정부기관에서도 중요한 기준이 되고 있는 것으로, 이를 일반적으로 ‘NPM(New Public Management)’이라 한다.¹⁶⁴⁾

이러한 성과주의는 최근 예산제도의 측면에서 중요한 의미를 가지고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 종래 행정기관에 있어 예산의 획득은 그 자체가 목적이 되는 경향이 있는 것이 사실이다. 이러한 현상이 나타나 는 중요한 이유 중 하나는 예산을 획득한 후 예산사용의 실적 및 결과에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않았다는 것이다. 이에 대해 최근에는 정책목표라고 하는 결과 내지 성과에서 출발하여 목표의 달성에 기여하는 예산배분, 나아가서는 성과의 실현에 따른 예산배분이 행하여지는 경향이 있다. 이처럼 지출의 성과를 중심으로 예산을 관리·운영하는 제도를 성과주의예산이라 한다.¹⁶⁵⁾

재정사업에 있어 성과주의예산제도를 도입하고 있는 국가 중 대표적인 예는 미국을 들 수 있다. 미국의 경우 ‘1993년 정부성과관리법(Government Performance and Results Act: GPRA)’을 제정하여 성과주의 예산제도를 도입하였으며, 이를 통해 모든 정부기관으로 하여금 1999년 성과계획서와 성과보고서를 의회에 제출하도록 하였다. 현재는 PART

164) OECD의 주요국가는 제2차 대전후의 혼란기를 벗어나면서 오일쇼크 등을 거치면서 재정적자가 확대되기 시작하였다. 재정적자에 직면한 국가들 중 영국과 미국 등을 중심으로 해결방안이 모색되었는데, 이 시기에 실시된 정책들은 민영화, 민간위탁, 보조금의 삭감, 규제 완화 등의 경제구조개혁이었다. 특히, 비대화되고 비효율화되어 있는 정부부문을 개선하는 것이 중요한 정책과제가 되었으며, 이를 위해 정부의 역할에 대한 개선필요성이 제기되었다. 이 시기의 개혁방향은 작은 정부를 지향하는 신보수주의적 경향이 강했으며, 보다 구체적으로 보면 정부부문에서의 시장메카니즘, 즉 민간기업과 같은 경영이념 및 방법을 도입하여 효율화와 활성화를 도모하고자 하는 것이다. 이처럼 이시기 앵글로 색슨제국에서 행한 행정운영의 개혁을 일반적으로 NPM이라고 하였다. 財務省財務總合定策研究所, 『民間の經營理念や手法を導入した豫算・財政のマネジメントの改革 -英國, NZ, 濠洲, 캐나다, 스웨덴, 오ランダ의經驗』(2001. 6), 1頁.

165) 성과주의예산은 성과관리와는 구별되는 개념인데, 성과관리는 공공부문을 성과 중심으로 관리 또는 경영하는 것을 말하며 정부업무평가제, 목표관리제, 성과감사 등이 이에 해당한다. 이에 비해 성과주의예산이란 예산이 관리의 주요수단이 되는 것을 말한다. 박기백, “성과관리제도의 이론적 배경 및 한국적 상황에서 갖는 의의”, 성과관리제도 사례와 지표개발 세미나 자료(2003. 12), 1면.

(Program Assessment Rating Tool)제도¹⁶⁶⁾를 도입하여 재정사업의 성과를 점검하고 그 결과를 예산편성에 활용하고 있다.

최근 일본 및 프랑스에서도 성과주의가 활발하게 도입되고 실행되고 있다. 그 구체적인 방법을 살펴보면, (i) 예산표시과목이 종래의 성질별 예산 내지 조직별 예산으로부터 정책별 예산으로 변화해가고 있으며 예산의 비목 특정단위도 큰 항목으로 되어가고 있다. 이는 의회에 대해서는 예산의 관독을 용이하게 하고 의회통제를 실질적으로 보장하는 기능을 하게 된다. 또한 (ii) 회계연도내에 발생한 상황의 변화에 대응하면서 정책을 유연하게 실시하기 위하여 유용·이용의 제한도 완화되고 있다. 마지막으로 (iii) 예산단년주의 내지 회계연도독립원칙의 폐해를 막고 다년도에 걸쳐 정책을 실시할 수 있도록 하기 위한 국고채무부담행위나 이월제도가 활용되고 있다.¹⁶⁷⁾

성과주의란 조직이나 시책·사업의 책임자에게 예산과 인사 등에 대한 재량을 부여하는 일방, 달성할 목표를 설정하고 그 달성도의 측정, 사업활동의 평가를 통해서 업적·결과의 향상을 도모한다고 하는 경영학적 관점에서 행정을 운영하는 것을 말한다. 즉, <표8>에서 보는 바와 같이 성과계획을 수립하고 그 계획에 따라 집행한 결과를 측정, 평가하여 이를 다시 성과계획수립에 반영하는 형태로 운영되게 되는 것이다.

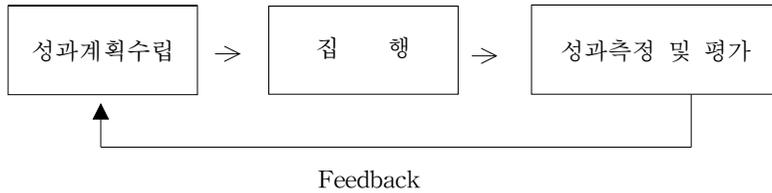
아울러 성과주의적 예산·재정의 운용이란 예산과 재정의 제도적 시스템을 어떻게 구축할 것인가라는 문제뿐만 아니라, 어떻게 효율적이고 효과적인 예산을 편성할 것인가, 또는 재정운영을 어떻게 행하고 어떠한 절차를 거치도록 할 것인가라는 관점에서 예산과 재정을 운용하는 것을 말한다.¹⁶⁸⁾

166) PART란 각 부처 소관 사업의 20%를 자체 평가하고 관리예산처(ONB)가 평가 결과를 점검하여 예산정책에 활용하는 방식을 말한다.

167) 木村琢麿, 前掲論文, 89頁.

168) 財務省財務總合定策研究所, 前掲書, 2頁.

〈표8〉 성과주의예산제도의 기본구조



결국 예산이 투입된 정책에 대해 평가하여 그 결과를 향후 해당 정책 또는 부서의 예산편성시 반영하는 것을 말하며, 이러한 성과주의적인 행정 내지 결과중시의 행정 이념이 침투함에 따라 예산의 제약을 비롯한 전통적 범규범이 완화될 가능성이 있으며, 이를 통해 보다 바람직하고 현실감 있는 재정통제의 방안을 마련할 수 있을 것으로 생각된다.

우리나라의 경우 99년부터 일부 부서에서 성과주의 예산제도를 시범적으로 실시하고 있으며, 보다 정확한 평가를 확보하기 위해 미국의 PART와 같은 ‘재정사업자율평가제도’를 2005년부터 실시하는 등 나름의 노력을 기울이고 있다.

그러나 현재까지 이에 대한 법적근거가 미흡하여 많은 문제점을 노출하였으며, 특히 예산총액배분자율편성(Top-Down)제도 하에서 재정집행의 책임성을 확보하기 위해서는 성과주의 예산제도를 반드시 도입해야 할 필요성 있다. 이러한 차원에서 최근 국회에 상정된 국가재정법안의 경우 이에 대한 근거를 마련하고 있다는 점에서 법제정의 필요성이 더욱 크다고 할 수 있다.

2) 성과평가지표의 개발

성과주의예산제도의 도입은 상술한 바와 같이 민간기업의 시장매카니즘을 정부부문에 받아들여 그 행정의 효율성을 제고하고자 하는 것이다. 민간기업의 경우 그 성과는 시장에서의 평가를 통해 알 수 있지만, 정부부문은 시장이 형성되지 않기 때문에 이에 대한 성과를 파악하기가 어려우며, 따라서 성과를 평가하기 위한 일정한 지표의 마련이 요구된다.

특히, 성과주의예산제도에 있어 성과평가지표가 갖는 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 동 제도의 경우 예산지출을 통해 얻은 결과를 가지고 성과를 평가하여 이후 예산편성에 반영하는 것을 골자로 한다. 따라서 평가지표가 모호하거나 올바르지 못한 경우에는 이후 예산편성에 영향을 줌에 따라 국가의 중요정책에 지장을 초래할 우려가 있다. 아울러 국가적으로 중요한 정책이라 할지라도 단기간에 성과가 나오지 않거나, 또는 좋지 않은 성과를 가져왔다고 할지라도 국가정책상 계속 추진할 필요가 있는 정책이 있을 수도 있다. 그런데 이러한 정책에 대한 평가도 일반적인 정책에 대한 평가와 동일하게 평가하고 이에 따라 예산을 분배한다면 결국 국가정책의 합리성을 저해하는 결과를 가져올 수도 있다.

따라서, 성과주의예산제도에 있어 가장 중요한 것은 어떠한 성과평가지표를 개발하는가 라고 할 수 있으며, 이에 대한 준비없이 무조건 성과주의를 강화하는 것은 오히려 더 많은 부작용을 가져올 수 있을 것이다.

물론 2005년부터 ‘재정사업 자율평가제도’를 마련하여 15개 평가항목에 대해 각 중앙관서가 자율적으로 평가후 그 결과를 기획예산처가 예산편성과정에 활용할 수 있도록 하고 있다.¹⁶⁹⁾ 그러나 동 기준의 경우 기준이 불과 15개 항목뿐이라는 점 및 그 추상성으로 인해 실제 평가지표로서 얼마나 역할을 할 수 있을지 의문이고, 또한 중요한 것은 독립된 제3자에 의한 객관적 평가라는 점에서 평가지표의 개발 필요성은 절실히 요구되고 있다.

169) 재정사업 자율평가제도의 경우 총 15개의 기준을 두고 있는데 먼저 계획단계에서는 ①사업목표가 명확하여 추진근거가 있는가 ②정부의 재정지출은 필요한가 ③다른 사업과 중복·유사하게 사업이 설계되지 않았는가 ④현재 사업방식이 가장 효율적인가를 판단하도록 하고 있으며, 성과계획과 관련해서는 ⑤성과목표/성과지표가 구체적으로 설정되어 있는가 ⑥성과목표/성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계가 있는가 ⑦성과지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가를 판단하도록 하고 있다. 집행단계에서는 ⑧사업추진실태를 정기적으로 모니터링 하고 있는가 ⑨사업추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가 ⑩사업이 계획대로 집행되었는가 ⑪예산절감 또는 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가를 판단하고 끝으로 평가단계에서는 ⑫객관적이고 종합적인 사업평가를 실시하였는가 ⑬계획된 성과를 달성하였는가 ⑭사업고객이나 이해관계인이 만족하고 있는가 ⑮평가결과를 제도 개선 및 예산자율편성에 활용하였는가를 기준으로 하고 있다.

따라서 향후 법제도적 정비를 통해 성과평가지표에 관한 기본원칙 등을 마련하고 이에 따라 보다 구체적이고 합리적인 평가지표가 개발될 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

3) 발생주의적 회계제도의 도입

오늘날의 경우 현금주의적 회계제도(cash basis accounting)를 발생주의적 회계제도(accrual accounting)로 변경하는 것이 세계적인 추세이다.¹⁷⁰⁾ 최근에는 행정주체에 대해서 발행주의적 관점으로부터 재무제표의 정비가 진행되고 있으며 발행주의적 재정규율 또는 현금주의로부터 발생주의로의 이행에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다.

발생주의적 회계제도를 도입하는 이유중 하나는 바로 비용(cost)관리이다. 최초년도에 비용이 발생하지 않아도 장래에 발생할 것이 예상되는 프로그램의 경우 현금주의로는 장래부담을 파악하는 것이 곤란하게 된다. 이에 따라 세입·세출예산, 국유재산, 물품, 국가채권채무 등이 연계성 없이 구분·관리되어 국가재정의 총괄적이고 체계적인 인식이 곤란하게 된다. 뿐만 아니라 미래의 정부재정에 영향을 미치는 자산, 부채가 적정하게 인식되지 못하므로 회계 건전성에 대한 부정확한 정보를 제공하는 점 등에서 문제점들이 지적되고 있다.¹⁷¹⁾

이에 반해 발생주의적 예산의 경우 기업회계에 준하는 회계처리 기준을 가지고 감가상각비나 퇴직급여충당금 등, 장래의 지출의 원인이 되는 비용을 인식할 수 있으므로 장래부담을 사전에 파악하는 것이 가능하게 된다. 또한 어느 프로그램이나 공공사업을 민간이 실시하는 경우와 정부가 실시하는 경우에는 어느 쪽이 효율적인지 비교하기 위해 발생주의에 의한 비용계산이 이루어지게 된다.¹⁷²⁾ 이 경우 예산수립과 집행의 효율

170) 현금주의회계란 영업활동과 관련된 현금의 수입(지출)시에 수익(비용)을 인식하는 것을 말하고, 발생주의회계란 반드시 현금을 수취하거나 지출하지 않더라도 수익이나 비용의 발생을 거의 확실시해 주는 결정적인 중요한 사건이 발생했을 때 수익이나 비용을 인식하는 것을 말한다. 김순기 외, 『회계원리』(박영사, 2004), 42면.

171) 계준호, 『예산회계법의 정비방안』(한국법제연구원, 2002), 72면.

172) 뉴질랜드의 경우 세계최초로 중앙관청의 예산전체에 대해 민간과 동일한 회계원칙을 도입한 국가이다. 발생주의회계를 도입하는 것에 의해 인프라 등의 고정재산을

성이 제고된다. 발생주의는 성과관리를 가능하게 하여 사업의 우선순위와 투입, 성과에 대한 관심을 고조시켜 효율적인 예산배정 능력이 제고되며, 재정관리의 건전성을 제고할 수 있고 장기적, 미래지향적인 재정관리가 가능하다는 점에서 장점을 가지고 있다.¹⁷³⁾

이러한 발생주의적 회계제도는 기업회계와 마찬가지로 예산의 의결과는 별도의 관점에서 계속적인 행정활동을 묘사할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 즉, 예산의 투입에 따른 성과를 사전에 예측하여 지속적으로 통제할 수 있다는 점에서 성과주의를 실현하는데 있어 중요한 의미를 가지고 있다고 생각된다. 우리나라의 경우 최근 발생주의회계의 도입필요성에 대한 논의가 있었으나 아직 입법적인 준비는 이루어지지 않고 있으며, 추후 제도적 도입이 필요한 상황이다.

취득하는 경우에는 자본코스트(capital charge)나 감가상각비를 포함한 장래에 발생할 풀 코스트를 산출하고 사업도입의 판단을 행하며, 또한 취득 후의 자산을 적정하게 관리하는 것을 통해 공공투자의 효율화를 추진하였다.

173) 계준호, 전게서, 72면.

제 4 장 국가채무의 합리적 관리를 위한 법제개선 방향

제 1 절 서 설

국가의 재정지출의 대부분은 국민으로부터 걷어들이는 세금이 될 것이다. 따라서 세금을 통해 얻은 수입이 지출보다 적은 경우 재정적자가 발생하게 된다. 이처럼 재정지출의 재원이 부족한 경우 정부는 국채를 발행하거나 민간이나 해외에서 자금을 차입하는 형태로 부족한 재원을 보충하는 것이 일반적이다.

이처럼 국채발행이나 차입을 통해 국가가 채무를 부담하는 행위는 법률상 인정되고 있는 또 하나의 재정조달방법으로서 국민의 조세부담을 가중시키지 않고도 재정지출에 필요한 재원을 확보할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면도 존재하고 있다. 그러나 국가채무의 증가와 이로 인한 재정적자는 원리금의 상환부담을 증대시키는 악순환을 초래하며, 저축감소, 이자율 상승, 화폐가치의 하락 등 경제를 악화시키는 원인이 될 수 있다는 점에서 문제가 있다.

우리나라의 경우 미국 등 주요 국가와 비교할 때 상대적으로 재정적자의 규모가 작다고는 하지만, IMF이후로 국가채무가 급속하게 증가하기 시작하였으며, 재정적자의 규모도 2004년 7.2조원에 이어 2005년에는 12.1조원으로 늘었고, 2006년에도 11.7조원에 달할 전망이다.

이러한 재정적자 및 국가채무의 증가는 재정운용에 상당한 부담이 될 수밖에 없으며 경제불황의 직접적인 원인이 될 수 있다는 점에서 적극적인 대응이 필요하다. 즉, 국가채무를 적정수준으로 유지할 수 있도록 하기 위한 법제도적 정비가 절실히 요구되고 있는 상황이다.

이에 본 장에서는 먼저 우리나라의 재정적자 및 국가채무의 현황, 국가채무의 범위 및 그 개념에 대해 살펴보고자 한다. 이는 국가채무에 대한 바람직한 관리방안을 모색하는 기본전제가 될 것이다. 아울러 국가채무를 어떻게 파악하고 관리해야 하는지에 대한 이론적 검토와 함께, 이러한 논의를 바탕으로 바람직한 재정적자 및 국가채무 관리를 위한 법제개선방안에 대해 살펴보기로 한다.

제 2 절 국가채무에 관한 최근 논의

1. 국가채무의 범위에 관한 논의

(1) 국가채무의 개념과 범위

재정적자(budget deficit)란 일정한 기간동안 지출이 정부수입을 초과하는 것을 의미하고, 국가채무(debt)는 어떤 일정시점을 기준으로 하여 그 때까지 발생한 재정적자의 총합을 의미한다. 따라서 재정적자가 발생하게 되면 국가채무의 규모가 늘어나게 되고, 반대로 재정흑자가 발행하게 되면 국가채무는 줄어들게 된다.

그러나 구체적으로 무엇이 국가채무에 해당되는지는 구체적인 기준이나 경계가 마련되어 있지 않기 때문에 일의적으로 정의하는 것이 불가능하다. 이에 따라 관련 법령들의 규정내용이나 정부 발표 관련정보의 자료가 동일한 대상을 목적으로 하면서도 그 실체와 범위를 달리 하고 있는 경우도 많아 국가채무의 개념이 유형을 객관적으로 파악하는 것을 어렵게 하고 있었다.¹⁷⁴⁾

현행법에서는 국가채무의 개념에 대해 명확하게 규정을 하고 있지 않으며, 다만 국가채무에 포함되는 범위에 대해서만 정하고 있다. 예를 들어 예산회계법의 경우에는 국가채무에 해당하는 것을 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 정하고 있다(제23조 제4항). 한편, 지방재정법에서는 지방자치단체의 채무를 ‘금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무’로 규정하고 있다(제105조). 그러나 그 기준이나 유형에 대해서는 구체적으로 정하고 있지 않다.

하지만 정부의 ‘국가채무에 관한 계산서’를 보면 지방자치단체의 채무는 포함되어 있지 않고 중앙정부의 채무만을 국가채무에 포함되는 것으로 적고 있는 등, 그 개념이 상당히 혼란스럽다.

이처럼 국가채무의 개념 및 범위가 불분명함에 따라 국가채무를 파악하는데 많은 어려움이 제기되고 있다. 후술하는 바와 같이 국가채무는

174) 장선희, 『국가채무관련법제의 개선방안』(한국법제연구원, 2004), 16면.

장단점이 공존하고 있으며, 따라서 국가채무에 대한 대응은 그 사회에 적절한 수준으로 이를 유지하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해서는 먼저 국가채무의 현황에 대해 분명하게 명확하게 판단할 수 있어야 하는데, 국가채무의 범위가 이렇게 유동적인 경우 객관적인 평가가 곤란하게 될 우려가 있다는 점에서 그 범위를 명확히 정하는 것이 필요할 것이다. 특히 문제가 되는 것은 정부가 운용하는 금융기관의 부채 및 국민연금과 같은 연금채무가 국가채무에 포함되지 않는다는 점이 지적되고 있다.¹⁷⁵⁾

이와 관련하여 우리에게 많은 시사점을 주고 있는 것이 국가채무에 관한 국제적 기준이다. 먼저 OECD의 경우 IMF와 거의 유사하며, 국민계정의 일반정부를 기준으로 부채를 계산하도록 하고 있으므로 국민계정의 일반정부에 속하는 조직의 부채 및 기타채무가 국가채무가 된다. 또한 금융채무만을 부채로 계산하며 순부채의 경우 금융자산을 차감한다. 금융자산에는 현금, 예금, 민간에 대한 융자, 민간이나 공기업에 대한 투자 및 지분, 외환보유액이 포함되는 것으로 본다.¹⁷⁶⁾

IMF의 경우, 국가채무란 정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 채무로서 확정채무를 의미하며¹⁷⁷⁾ 채무통계는 내부간 거래를 제외한 통합채정기준으로 작성할 것을 정하고 있다.¹⁷⁸⁾ 따라서 (i) 보증채무와 공적연금 등의 잠재채무와 같이 확정채무가 발생되지 않고 규모가 미확정인 우발채무는 국가채무가 아니며¹⁷⁹⁾, (ii) 현금·통안증권 등 통화정책 수

175) 박형수·박기백, 「재정건전화를 위한 국가채무 관리방안」(한국조세연구원, 2003), 25~28면 참조.

176) 상계서, 23~24면.

177) Only the recognized direct financial obligations of the government which are serviced through interest payment and/or redemption should be included in debt.

178) Like revenue and expenditure, debt should be shown on a consolidated basis, eliminating from the totals for a single government any debt owed by one part of government to another.

179) ①Government guarantees of the debts of others should be excluded unless and until the government is called upon to take over and service that debt. ②The contingent and actuarial liabilities of government insurance schemes and social security systems are also excluded from the totals of recognized, fixed-term direct government debt.

행을 위한 중앙은행(통화당국)의 채무도 국가채무에서 제외된다.¹⁸⁰⁾ 아울러 (iii) 공기업과 공공금융기관의 채무도 국가채무에서 제외되는 것으로 보고 있다.¹⁸¹⁾

IMF의 국가채무 개념은 현재 국가채무 산출에 대한 국제기준으로 통용되고 있으며, 우리나라의 경우도 상술한 바와 같은 혼란을 방지하기 위해 IMF기준을 우리 정부의 국가채무 기준으로 사용할 것을 정하였다.¹⁸²⁾ 그럼에도 국가채무의 범위를 둘러싼 논란은 아직까지 계속되고 있는 상황이다. 예를 들어 IMF기준에 따를 경우 한국은행이 발행하는 통안증권은 국가채무의 범위에 들어가지 않지만, 같은 기능을 수행하는 미국의 재무부채권은 국가채무에 포함되고 있다는 점 등이 문제가 되고 있는 것이다.¹⁸³⁾ 국가채무의 범위설정은 향후 중장기적 재정계획 수립에 중요한 전제조건이 된다는 점을 고려하여 이에 대한 보다 면밀한 검토와 대안의 마련이 필요할 것이다.

(2) 우리나라의 국가채무 유형과 범위

상술한 바와 같이 무엇이 국가채무에 해당하는가에 대해서는 분명한 기준이 마련되어 있지는 않지만, 정부에서는 국가채무를 판단할 때에는 국채, 차입금, 국고채무부담행위로 구분하고 있으며, 이하에서는 정부의 구분을 기준으로 국가채무의 유형에 대해 살펴보기로 한다.¹⁸⁴⁾

국채는 국가가 발행하는 채권으로서 국가의 부족한 세입을 보전하기 위해 발행하는 것이다. 국채는 공공자금관리기금의 부담으로 재정경제부장관이 발행할 수 있으며, 공개시장에서 발행하는 것을 원칙으로 하며

180) The monetary authorities' obligations - for currency issues, for example - are excluded from government debt.

181) The debts of public enterprises, outside government, would be excluded, as would the debts of any financial institution functions carried out by government.

182) 재정경제부, 국가채무관리 효율화 방안(2005. 10. 12).

183) 국민일보 2005년 12월 1일자 3면 참조.

184) 국가채무의 유형에 관해서는 이미 상세한 선행연구가 존재하므로 본문에서는 개략적인 내용 및 최근 현황에 대해서만 필요한 범위 내에서 살펴보기로 한다. 이에 대한 상세한 내용은 장선희, 전게서, 21~32참조.

반드시 국회의 의결을 얻어야 한다(국채법 제3조). 또한 국채발행에 있어서 중요한 사항, 즉 원금상환, 이자지급, 증권 및 등록에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(국채법 제8조 제1항).

국채는 <표10>에서 볼 수 있는 것과 같이 국가채무 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 최근 급속하게 증가하고 있다는 점에서 주목을 할 필요가 있다. 실제로 <표9>에서 보는 바와 같이 2006년 예산안 중 일반회계의 세입부족에 따른 적자보전을 위한 국채발행규모는 9조 원으로 2005년의 5조 7,000억 원에 비해 57.9%나 증가한 수치이다.

<표9> 2006년도 국채발행을 통한 일반회계 세입규모

(단위 : 억 원, %)

구 분	'05 예산	'06예산안	증감액	증감률(%)
일반회계	1,343,704	1,457,029	113,325	8.4
국채발행	57,000	90,000	33,000	57.9

출처 : 국회 예산결산특별위원회

이처럼 국채의 급격한 증가에 대해 우려하는 견해도 있지만, 정부는 재정수지 및 국채발행규모를 전망함에 있어 통합재정수지는 공적자금상환이 종료되는 2007년 이후에는 흑자폭이 크게 확대되고 관리대상수지는 2007년 이후 GDP 대비 1% 내외로 변화할 것으로 전망하고 있다. 아울러 일반회계 국채발행규모는 2007년에서 2009년까지 각각 8.7조 원과 7.8조 원, 그리고 7.7조 원으로 전망하고 있다.

차입금은 정부가 민간 및 해외로부터 차입한 자금을 말한다. 국내차입금과 해외차입금으로 나눌 수 있는데 국내차입금은 정부가 한국은행 등 국내 금융기관이나 민간기금 등에서 차입하는 것을 말하며, 해외 차입금은 IBRD나 ADB 등 국제기구와 외국정부 등으로부터 차입하는 것을 말

한다. 차입금의 경우에는 법정 유가증권의 발행을 통해 자금을 차입하는 것이 아니라는 점에서 국채와는 구별되며¹⁸⁵⁾, 2004년 말 기준으로 총 차입금의 규모는 10조 6,550억원에 이르고 있다.

〈표10〉 2004년 결산기준 국가채무의 구성

(단위 : 억원)

구 분	국 채	차입금	국고채무부담행위	국가채무총액
금 액	1,829,316	106,550	25,000	1,960,866

출처 : 2004회계연도 결산 및 예비비지출 승인에 관한 제안설명

마지막으로 국고채무부담행위란 예산회계법에 근거하여 국가가 예산의 확보 없이 미리 채무를 부담하는 행위로서(제24조), 2004년 결산시점을 기준으로 2조 5천 억원에 이르고 있다. 이처럼 사전에 예산을 확보하지 않고 채무를 지는 행위이기 때문에 향후 국가의 부담이 될 가능성이 매우 크다. 따라서 사전에 특정한 범위를 지정하여 채무를 부담할 수 있는 권한을 부여받기 위한 국회의 의결이 필요하며, 실제 지출이 발생하는 시점에서 지출부분에 대해서는 별도의 국회의결이 필요하다.

상술한 세 가지 유형의 국가채무가 차지하는 비중을 보면 〈표10〉 볼 수 있는 바와 같이 국채비중이 가장 크며, 그 증가율로 가장 큰 것을 알 수 있다. 따라서 향후 국가채무의 관리와 관련하여 주로 문제가 될 수 있는 것은 국채와 관련된 부분일 것이라 생각된다.

2. 재정적자 및 국가채무의 현황

최근 우리나라의 재정적자규모가 점차 증가하고 있는 추세이다.¹⁸⁶⁾

185) 장선희, 전계서, 25면.

186) OECD국가들의 일반 정부 부채 평균치가 GDP대비 69% 정도인데 반해 우리나라

1970년대와 1980년대 초반에는 재정적자규모가 IMF 권고기준은 GDP 대비 2%를 상회하였으나 제5공화국에 들어와서 강력한 재정긴축정책으로 인해 1980년대에는 흑자를 기록하였다, 그러나 IMF 외환위기 후 재정적자가 4%를 상회하는 적자를 나타내기도 하였다.¹⁸⁷⁾ 이후 2002년 5.1조원의 흑자를 냈으나 2003년부터 다시 적자를 나타내고 있으며, 향후 재정적자가 더욱 증가할 것이라는 전망이 대세를 이루고 있는 상황이다.

또한 GDP 대비 국가채무의 비율은 <표11> 에서 보는 바와 같이 1996년 8.8%를 최저점으로 해서 지속적으로 상승되고 상황이다. 2001년 말 국가채무는 중앙정부 채무 113.1조원과 지방정부 채무 21.3조원을 합하여 총 134.4조원으로 GDP대비 22.4%이며, 여기에 공적자금 손실 정부부담액 49조원을 합할 경우 171.1조원에 달하게 된다.

2004년 3월의 재정경제부 발표에 따르면 2003년 말 현재 우리나라의 국가채무는 IMF 기준에 의할 경우 165.7조원으로 GDP 대비 23%에 해당하며, 따라서 국민 1인당 346만원의 빚을 진 셈이다. 이처럼 2003년에 채무가 급격하게 증가한 원인은 회수가 어려운 공적자금을 국채로 전화하면서 공적자금 상환기금 관련 채무가 14.4조원 늘어났고, 외환시장 안정을 위하여 외국환평형기금채권과 국고채를 12.8조원이나 발행하였기 때문이다.

또한 이외에도 부동산 경기 활성화로 늘어난 주택채권 4.3조원과 추가 재정예산 재원조달을 위한 3조원의 적자국채로 증가요인이 되고 있다.¹⁸⁸⁾

라의 경우 20%정도로 아직 낮은 수준이기는 하지만, 이에 대해 OECD국가들의 높은 국가채무는 사실상 1~2차 세계대전 패전에 따른 전쟁보상 채무를 국가가 부담하면서 늘어난 것임을 감안할 때 한국의 경우 최근의 국가채무 증가추세는 상당히 빠른 것이라는 견해도 있다.

187) IMF 외환위기로 인한 경기침체로 세입은 감소한 반면 위기극복을 위한 지출이 크게 늘어 1997년부터 1999년까지 3년간 재정적자를 기록하였으며, 특히 1998년에는 -4.22%라는 최대의 적자가 발생하기도 하였다. 김종희, “재정적자의 현황과 그 관리정책의 개선방안: 미국과 한국을 중심으로”, 『한국정책과학학회보』 제9권 제1호(2005. 3), 198면.

188) 상계논문, 199면.

〈표11〉 국가채무 증가 추이

(단위 : 10억원, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
국내차입금	3,001 (0.8)	2,979 (0.7)	3,170 (0.7)	2,976 (0.7)	2,443 (0.5)	1,901 (0.4)	2,104 (0.4)	2,295 (0.4)
국 채	23,295 (6.6)	25,657 (6.6)	28,554 (6.8)	46,648 (10.5)	65,806 (13.6)	76,325 (14.8)	87,757 (16.1)	103,131 (17.3)
국고채무 부담행위	4,089 (1.2)	3,141 (0.8)	3,408 (0.8)	3,029 (0.7)	2,522 (0.5)	2,710 (0.5)	2,822 (0.5)	2,763 (0.5)
정부차관	5,242 (1.5)	5,051 (1.3)	15,322 (3.6)	18,785 (4.2)	18,943 (3.9)	20,006 (3.8)	20,532 (3.8)	18,440 (3.1)
중앙정부 채무	35,626 (9.4)	36,828 (8.8)	50,454 (11.1)	71,437 (16.1)	89,715 (18.6)	100,941 (19.3)	113,116 (20.8)	126,630 (21.2)
정부보증 채무	15,029	7,612	13,039	71,953	81,505	74,516	106,770	102,471

* ()안은 GDP 대비 비율

출처 : 기획예산처

〈표12〉 일반회계 국채 발행규모

	'98	'99	'00	'03	'04	'05	'06안
국채발행규모(조원)	9.7	10.4	2.0	3.0	2.5	9.8	9.0
일반회계 대비(%)	13.2	12.9	2.3	2.6	2.1	7.2	6.2

출처 : 기획예산처

2006년도 예산안을 기준으로 볼 때 일반회계 국채발행 규모는 〈표12〉에서 보는 바와 같이 9.0조원으로 적자국채가 일반회계에서 차지하는 비중은 6.2%이다. 또한 전체 국가채무의 규모는 〈표13〉에서 볼 수 있는 것과 같이 2005년 말 248.1조원(GDP 대비 30.4%)에서 내년 말

279.9조원 수준(31.9%)으로 확대될 것으로 예상된다. 늘어난 국가채무 31.8조원은 일반회계 국채발행 9조원, 공적자금의 국채전환분 12조원, 그리고 외환시장 안정용(외국환평형기금) 12조원 등이 주된 요인이다.

〈표13〉 국가채무관리

(단위 : 조원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국가채무잔액 (대 GDP 비율)	165.7 (23.0)	204.5 (26.2)	248.1 (30.4)	279.9 (31.9)	298.5 (31.7)	314.1 (31.1)	325.8 (30.0)

출처 : 기획예산처

이 중에서 공적자금 국채전환분은 IMF 외환위기 직후 금융부문 구조 조정에 투입되었던 공적자금 중 재정부담분 49조원을 2003년부터 2006년까지 연차별로 국채로 상환하는 부분이다. 외환시장 안정용 국채는 채무 증가분만큼 외화자산을 취득하게 되고 시장여건이 변화하면 이를 매각하여 상환하게 되는, 자산도 함께 보유하고 있는 채무이다.¹⁸⁹⁾

이처럼 우리나라의 경우 특히 국채발행의 지속적인 증가로 국가채무의 규모가 지속적으로 늘어나고 있으며, 이에 따라 재정적자의 규모가 점차 확대될 것으로 예상되고 있다. 더욱이 인구의 고령화와 출산율 저하, 경기회복의 지연 등의 악재가 지속적으로 존재하고 있음에 따라 그 문제의 심각성이 더욱 큰 상황이다.

제 3 절 국가채무의 문제점 및 개선방향

1. 국가채무 증가에 따른 문제점

국가채무가 증가하는 경우 재정적자가 증가하게 되며, 재정적자의 누적이 경제에 미치는 영향에 대해서는 다양한 견해들이 존재하고 있다. 재정적자를 적극적으로 활용할 수 있었다고 본 대표적인 견해는 케인즈의 ‘재

189) 정홍상, 전개논문, 55면.

량적 재정정책'이다. 동 견해에 따르면 경기가 저하되는 때에는 재정적자를 확대하여 국공채의 발행을 증가시켜 경기를 억제하며, 반대로 경기가 과열되었을 때에는 재정적자를 축소시켜 국공채발행을 삭감하고 총수요를 억제하여 경제의 안정화를 꾀할 수 있다는 것이다.¹⁹⁰⁾ 그러나 이에 대해 재정적자의 누적은 저축감소, 이자율 상승, 화폐가치의 하락 등으로 경제를 악화시킬 수 있다는 주장도 존재하고 있다.¹⁹¹⁾

그러나 재정적자를 이론적 측면에서 어떻게 분석을 하던지, 실제로 재정적자의 누적은 부정적인 측면이 존재하고 있는 것은 확실하다. 특히, 만성적인 재정적자를 안고 있는 미국이 이를 극복하기 위해 많은 노력을 행하고 있다는 것은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.¹⁹²⁾

우리나라의 경우 상술한 바와 같이 국가부채의 규모에 대해 논란은 있지만 그 증가범위가 지나치게 빠르다는 점에서 많은 문제가 제기되고 있다. 물론 2003년 참여정부 출범 이후 국가채무가 69.5조원 증가하였지만 이는 경제위기 극복과 외환시장 안정을 위한 불가피한 선택이었으며, 국민경제의 활성화에도 상당부분 기여하였다는 정부의 주장도 어느 정도 인정할 수 있다.¹⁹³⁾

하지만 최근의 현상을 보면 그렇게 낙관만 할 수 있는 것은 아니다. 국가채무 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 국채발행의 경우를 보면, 최근 일반회계의 국채발행규모는 9조원대로 IMF 외환위기를 극복하기 위해 적극적으로 재정을 운용하였던 1998년과 1999년의 규모와 비슷한 수

190) 井堀利宏, 『日本の財政赤字』(岩波書店, 2004), 1頁.

191) James D. Savage, "Clinton's Budget and Fiscal Policy", Public Budget & Finance 14-3(1994), pp. 19~28 ; 김종희, 전계논문, 190면에서 재인용.

192) 미국의 경우 1980년 경제불황이 시작된 이후 재정적자가 크게 누적되기 시작하였으며, 잠시 흑자로 전환되기도 하였으나 다시 쌍둥이 적자와 고용시장의 불안 등에 의하여 2005년에도 성장세는 전년보다 둔화될 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 미국의 역대정권에 있어서 가장 중요한 과제의 하나가 바로 이 재정적자 해소문제였으며, 이를 위해 많은 입법적 조치가 이루어졌다. 미국에서 재정적자를 해소하기 위한 재정건전화와 관련된 법률을 보면 ①균형예산 및 긴급적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) ②예산강제집행법(Budget Enforcement Act) ③총괄적 예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act) ④예산균형법(Balanced Budget Act) 등이 대표적이다.

193) 국가채무 증가분은 공적자금의 국채전환으로 29.4조원, 외환시장 안정용 재원조달에 30.6조원, 일반회계 재정적자 보전을 위한 차입에 5.5조원 및 주택기금 등에 4.0조원이 사용되었다. 재정경제부, 전계자료, 4면 참조.

준이다. 그러나 당시에는 경제위기 극복을 위한 재원확보를 위해 국채발행 규모가 증가하였던 것에 반하여, 최근의 국채발행 증가는 주로 세수부족에 기인하고 있어 국채발행의 효용성과 규모의 적정성 여부 등에 대한 문제가 제기되기도 하고 있다.¹⁹⁴⁾

또한, 정부의 국가채무관리계획은 우리나라 경제성장률이 5%대를 유지한다는 전제하에 출발한 것이므로 경제성장률이 저하되는 경우 심각한 문제가 발생할 수 있다. 즉 성장률 저하는 세수차질로 이어지므로 이를 메우기 위하여 매년 발행해야 한다는 적자국채 규모가 증가하는 악순환이 반복될 수 있기 때문이다.

후술하는 바와 국가채무의 증가와 이에 따른 재정적자의 증가는 긍정적인 기능과 부정적 기능을 동시에 가지고 있다. 재정적자정책은 경기가 침체된 경우 경기조정장치로서의 역할을 하는 긍정적인 측면이 있으나, 만성적 적자는 원리금의 상환부담을 증대시키는 악순환을 초래하게 되기 때문이다.

따라서 중요한 것은 국가채무의 긍정적 기능을 최대화하고 부정적 기능을 최소화할 수 있는 적정수준을 찾아야 한다는 것이다. 이를 위해서는 국가채무에 대해 사회적 동의를 얻을 수 있는 분석틀과 이를 객관적으로 효율적으로 관리할 수 있는 방안에 대한 입법적인 정비가 무엇보다도 필요한 시점이라고 생각된다.

2. 국가채무에 대한 이론적 검토 : 국채를 중심으로¹⁹⁵⁾

(1) 국채의 역할 및 기능

국채¹⁹⁶⁾는 조세와 동일하게 국가의 재원조달수단이며 정부의 세수 등이 세출에 미치지 못하는 재정적자를 메우기 위해 발행된다. 조세는 강제

194) 국회 예산결산특별위원회 수석전문위원, “2006년 예산안 및 기금운용계획안 검토 보고(총괄)”(2005.11), 17면 참조.

195) 현재 정부가 국가채무에 포함시키고 있는 것은 국채, 차입금, 국고채무부담행위 등이나, 가장 큰 비중을 차지하고 중요한 의미를 갖는 것은 국채이다. 따라서 논점을 분명히 하기 위해 국가채무에 대한 이론적 검토는 국채만을 대상으로 행하기로 한다.

196) 본문의 내용은 국채뿐만 아니라 국공채 전반에 해당되는 이야기이나, 글의 성격상 이하에서는 논의의 대상을 국채로 한정하여 살펴보고자 한다.

적으로 가계나 기업과 같은 경제주체로부터 징수되지만, 국채의 구입은 원칙적으로 경제주체가 자발적으로 행한다. 또한 조세는 단기간의 증세는 곤란하며 경기에 영향을 받아 불경기에는 세수확보에 어려움이 있기도 하다. 이에 비해 국채는 일반적으로 단기간의 재원확보가 용이하며 비교적 경기에 영향을 받지 않는다.

경제주체로부터 볼 때, 국채는 자금운용의 한 형태이다. 가계가 직접적으로 공채를 구입하지 않아도 금융기관이 가계로부터 저축금을 국채에 운용하면 가계는 간접적으로 국채를 보유하고 있는 것이 된다.¹⁹⁷⁾ 어떠한 방법으로든 국채를 보유하게 되면 정부로부터 이자를 받게 되고 만기가 도래하면 정부로부터 원금을 상환 받게 된다.

많은 경우 국채를 보유하는 자는 저축을 가지고 있는 고소득자일 가능성이 높으며, 따라서 정부로부터 이자를 받는 자도 이들일 것이다. 국채는 정부의 차금이기 때문에 국채의 이자 및 원금상환에 사용되는 재원은 조세일 수밖에 없다. 그런데 조세는 소득계급을 불문하고 과세되기 때문에 결과적으로 국채를 통해 저소득자로부터 고소득자로의 소득재분배가 이루어진다고 보는 견해도 있다.¹⁹⁸⁾

조세는 일시에 부담이 집중되지만, 국채는 원리금상환의 시기가 장래의 시기이기 때문에 장기간에 걸쳐 부담이 분산된다. 이에 따라 부담이 장래 세대에 전가될 가능성이 있다. 통상 국채의 조달 코스트는 조세보다도 낮으나 발행상황은 국채를 공급하는 정부와 수요하는 경제주체가 참가하는 금융시장의 상태에 좌우되게 된다.

만일 장래의 상황이 곤란하다고 금융시장이 판단한다면, 이자율은 급증하고 시장은 정부에게 보다 높은 이자를 요구하게 될 것이다. 민간부분의 저축이 국채에 몰리게 되면 기업의 투자자금이 부족하게 되고, 금융기관으로부터 차입하는 경우에는 높은 이자율을 부담하게 된다. 이자율 상승은 차입을 곤란하게 하고 기업투자를 저해할 뿐만 아니라 이자지급을 위

197) 실제로 국민연금등 공적연기금의 포트폴리오 내용을 보면 국공채 등에 대한 투자 비중이 높으며, 특히 국민연금의 경우 2004년말 국공채에 대한 투자비율이 84.2%에 이르고 있다.

198) 上村敏之, 前掲書, 101頁.

해 다른 세출을 어렵게 하는 ‘재정의 경직화’현상을 초래하게 되며 이는 정부의 재정운영은 더욱 어렵게 될 것이다.¹⁹⁹⁾

가장 극단적인 경우를 상정해 보면, 급격한 물가의 상승에 의해 화폐 가치와 함께 국채의 가치가 급락할 수 있다. 이 경우 물론 채무자인 국가가 부담하는 차금은 실질적으로 경감하게 되지만, 이에 의해 급격한 인플레이션이 일어나면 채권자인 국민을 포함하여 경제에 심각한 악영향을 미치게 된다.²⁰⁰⁾

이러한 점에서 정부는 국채를 발행할 때에 이자율의 최소화 및 이자율 상승과 인플레이션 억제를 중요하게 생각한다. 일반적으로 이자율이 저하되는 불황기에는 이자가 적은 장기국채가 바람직하다. 그러나 단기국채의 쪽이 민간부문의 저축과의 유동성이 높고 경제 안정화에도 긍정적이다. 따라서 국채를 관리함에 있어 이러한 점들도 주의를 기울일 필요가 있다.

(2) 국채의 부담전가에 관한 이론

발행된 국채는 그 후의 과세에 의해 원리금상환이 이루어지기 때문에 국채의 부담은 장래에 전가되는 것이 일반적이라고 할 수 있다. 그러나 국채부담이 무엇이며, 국채부담은 특정 세대에 전가되는 것인가에 대해서는 많은 논의들이 존재하고 있다.

먼저 한나라의 전체국민이 잃어버린 재원을 부담한다는 측면에서 접근하는 견해가 있다. 국내채의 경우 자원이 감소하지 않고 부담이 생겨나지 않는다. 이러한 관점에서 조세도 동일하게 부담이 생겨나지 않는다. 한편, 외국채의 경우에는 발행시에 국외로부터 자금이 유입되고 국가전체의 자원은 증가한다. 그러나 상환시에는 국내에서 과세한 자원을 국외에 이전하지 않으면 안되고 국민전체에 부담이 발생하게 된다.

이와 같이 국민레벨에서 파악하여 국내채의 경우 부담은 없다고 주장하는 견해에 대해 개인이나 세대레벨에서 부담을 파악하여 특정 세대에 부담이 귀착한다고 주장하는 견해가 있다.²⁰¹⁾

199) 井堀利宏, 前掲書, 81頁.

200) 上掲書, 29頁.

201) 上村敏之, 前掲書, 109頁.

또 다른 견해는 부담은 강제성을 갖는 때에 발생하는 것이라는 견해가 있다. 동 견해에 따르면 국채 발생시에 있어서 경제주체는 자발적으로 국채를 매입하기 때문에 부담이 없다고 본다. 그러나 상환시에는 과세에 의해 강제적으로 재원이 징수되기 때문에 부담이 발생하게 된다. 이에 따라 상환시와 발행시의 세대가 다른 경우 상환시의 세대는 부담을 질 수밖에 없는 것이다.

그런데 국채발행을 결정하는 것은 현재 투표권을 갖고 있는 세대이지 상환시점에서 투표권을 갖는 장래세대는 아니다. 그럼에도 불구하고 장래세대에 대해 원리금 상환의 부담이 강제되는 것이다. 특히, 동 견해에 따르면 장래세대에 대해서 부담만을 남기는 적자국채는 재정민주주의의 관점에서 인정되지 않는다고 본다.

이와는 달리 개인의 생애소비의 감소를 부담으로 보는 견해도 있다.²⁰²⁾ 국채발생이 이루어지고 어느 세대가 국채를 구입하면 소비의 원천이 되는 저축이 감소하고 그 결과 소비가 감소하게 되는 부담을 지게 된다는 것이다. 그러나 그 세대가 구입한 국채를 다음 세대에게 매각을 하면 매각대금을 소비에 사용하는 것이 가능하여 부담을 회피할 수 있다.

국채를 구입한 다음 세대의 생존기간 중에 정부가 국채를 상환하면 상환재원을 확보하는 과세에 의해 그 세대의 소득이 감소하고 소비가 억제되는 부담이 발생한다. 그러므로 상환이 이루어지기 전에 세대간의 국채 매매가 이루어지게 된다면 국채의 부담은 후세대에 전가되는 것이 된다.

자본축적의 감소를 부담으로 보는 견해도 있다. 국채발행이 없으면 가계의 저축은 금융기관을 통해 기업에 대출되고 기업은 투자를 행할 수 있을 것이다. 그 결과 생산요소인 자본이 축적되고 경제주체의 생산성이 향상되고 국민소득도 높아지게 된다. 그러나 국채발행에 의해 가계의 저축이 감소하면 기업의 투자도 감소하고 자본축적이 억제되는 부담이 발생하게 되는 것이다.

다만, 국채발행에 의한 정부지출이 공공사업에 사용되어 도로, 항만, 공항 등 사회자본이 축적되면 경제전체의 생산성도 높아지고 장래의 부담이 경감될 가능성이 있다. 이 시점에서 생각해보면, 건설국채 쪽이 적자국채

202) 井堀利宏, 前掲書, 85頁.

보다는 장래의 부담이 적지만 건설된 사회자본이 생산성을 높일 수 있는
가가 문제가 되는 것이다.

(3) 국채의 중립적 가설

전통적인 국채부담론의 경우 국채부담을 어떻게 파악하느냐에 따라 결
론이 달라지게 된다. 하지만 이러한 견해들 중 어느 것도 국채를 구입한
가계의 경제행동을 명시적으로 파악하고 있지는 않다. 국채를 구입하고
조세에 의해 상환이 이루어지는 때에 가계의 저축행동과 소비행동은 변화
한다. 이러한 가계의 경제행동을 고려할 때에 국채의 부담은 어떻게 변화
할 수 있는지에 대해 판단할 필요가 있다.

가계는 정부에 의한 국채발행과 장래의 과세에 의한 원리금상환을 합
리적으로 예견할 수 있다. 국채를 구입한 가계는 장래의 과세에 대비하
여 보다 많은 저축을 행하고 그 만큼 소비를 억제하게 된다. 이러한 점
을 고려할 때에는 위에서 말한 국채발행에 의해 저축이 감소한다는 견해
와는 반대의 결과를 가져오게 되는 것이다.²⁰³⁾ 한편, 정부가 조세에 의해
재원조달을 행하는 경우, 가계는 소득으로부터 조세를 지급하기 위하여
소비를 억제하게 된다. 이 경우 국채발행과 조세에 의한 재원조달의 금액
이 동일하게 되며 양자가 가계에 부여하는 영향도 동일하게 되는데 이를
'리카도 등가정리(Ricardian Equivalence Theorem)'라고 한다.²⁰⁴⁾

리카도 등가정리가 성립되는 경우 국채발행에 의한 감세정책은 의미를
갖지 못한다. 상환을 위해 증세가 이루어질 것을 가계가 예견하고 저축을
증가시키기 때문에 소비가 증가하지 않으며, 소비에 의한 소득이 발생하
지 않기 때문에 경제전체의 국민소득도 증가하지 않는다.

203) 井堀利宏, 前掲書, 37頁.

204) 국공채 및 재정적자가 거시경제변수에 미치는 효과에 대해서는 대체로 다음의 두
가지 상반된 견해가 기준으로 제시되고 있다. 먼저 통념적(conventional) 견해는 조
세의 국채로의 대체가 가처분소득을 증가시키고 그 결과 총소비와 소득을 증가시키며
이는 실질이자율을 증가시켜 민간투자를 구축한다. 반면 리카도 동등성(Ricardian
equivalence)이라는 국채의 중립성 가설(Debt Neutrality Hypothesis: DNH)
에 따르면, 조세징수의 발생시점의 변화는 경제의 실질균형에 영향을 주지 않기 때문
에 현재 적자를 부담함으로써 경제를 부양하려는 안정화정책은 효과가 없게 된다. 이
에 대해서는 김종희, 전계논문, 191면.

그러나 인간의 생명이 유한하기 때문에 정부가 국채발행을 행한 시기에 생존한 세대와 상황이 행해지는 때에 생존하는 세대가 다른 경우, 후자의 장래세대에 대하여 상황을 위한 증가 이루어지게 되며 국채의 부담이 장래세대에 전가될 가능성이 존재한다. 국채발행이 이루어진 세대의 생존기간 내에 상황이 행해지지 않으면 그 세대는 저축을 증가시키지 않을 것이며 따라서 리카도 증가정리는 성립하지 않게 된다.

그런데 이에 대해 부모가 자식에게 유산을 남겨주게 되면 리카도 증가정리는 세대를 초월하여 성립하게 된다고 하는 ‘국채의 중립명제’를 주장하고 있다. 부모가 자녀에 대하여 이타적인 행동을 하게 되는데, 자녀를 생각하는 부모의 마음을 생각할 때, 그 자녀는 손자·손녀에게 계속 유산을 남겨줄 것을 예상할 수 있다. 이렇게 보았을 때 부모세대에서 국채를 발행하고 그 상황에 의한 과세는 자녀 때에 행하는 것을 예상하는 부모세대는 이자율에 의한 운용을 고려하고 자녀세대에 대해서 과세될 만큼의 유산을 남길 것이다. 그 결과 부모세대의 소비는 억제되고 자녀세대는 국채의 부담을 면하게 되므로, 이 경우 국채의 부담은 장래세대에 전가된다고 보기 어렵다는 것이다.

중립명제가 성립한다면 국채발행을 수반하는 정부의 경제정책은 효력을 발휘하기 어려우며, 국채잔고의 해당하는 만큼의 저축이 이루어지게 될 것이다. 그러나 중립명제가 성립하기 위해서는 많은 가설이 필요하다는 점에서 그 실효성이 의문시된다. 예를 들어 부모세대는 자손세대에 이루어지는 상황을 예견한다고 장담하기는 어려울 것이며, 또한 모든 부모가 적당한 정도의 유산을 남긴다고 하기도 어렵기 때문이다.

따라서 중립명제가 성립해도 국채잔고의 누적에 대해서는 주의해야 한다. 중립명제가 성립한다고 가정하는 경우 가계는 정부를 신뢰하고 있다는 것이 전제된다. 결국, 가계는 정부가 발행하는 국채를 구입하고 장래에 증세를 통해 상환할 것이라는 사실을 믿고 저축을 행한다. 만일 국채잔고가 증가하면 시장이 장래 상환되지 않을 것이라고 판단하고, 정부에 대해 신뢰를 잃어버리게 되면 급격한 인플레이션이 도래하여 재정파탄이 발생할 것이기 때문이다.

(4) 소 결

국가재정의 경우도 기업회계와 같이 ‘계속적 관점(going-on concern)’에서 바라 볼 필요가 있다. 즉, 현실적인 필요에 의해 1년 단위로 예산을 세우고 결산하고 이를 바탕으로 평가를 하고 있지만, 궁극적으로 국가는 세대를 이어서 지속되는 존재이며 국가재정도 이러한 관점에서 판단해야 한다는 것이다.

국가채무에 관한 문제도 위의 관점에서 판단해야 할 것이다. 현재 국가채무가 증가하고 재정적자가 누적되는 것이 심각한 문제로 느껴질 수 있다. 그러나 위의 이론들을 통해 살펴보았듯이 이것이 반드시 부정적이라고만 할 수는 없다. 오히려 세대간 부의 분배라는 점에서 바람직한 측면도 존재하고 있는 것이 사실이다.

따라서 국가채무를 바라보는 관점을 단순히 현재 국가채무가 얼마이고 이로 인한 재정적자가 얼마인가가 중요한 것이 아니고, ‘장기적으로 보았을 때 사회적 이익의 합이 어느 쪽이 클 것인가’, 또는 ‘세대간의 공평성이 실현될 수 있는가’ 등의 보다 장기적인 관점에서 판단하고 관리하는 것이 필요할 것으로 생각된다

3. 국가채무관리를 위한 법제개선의 기본방향

(1) 국가채무개념의 정립방안

최근 급속한 재정적자의 증가로 인해 국가의 재정건전성에 대한 우려의 목소리도 점점 커지고 있다. 그러나 현재 우리나라의 국가채무 비중 및 재정적자 규모가 과연 우려할 만한 수준인지에 대해서 명확한 사회적 합의가 이루어지지 않고 있는 상황이다.

논란의 핵심은 정부가 발표한 국가채무가 제 외국의 경우와 비교하여 누락된 부분이 많기 때문에 신뢰할 수 없다는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 정부는 IMF기준을 통해 국가채무를 파악하고 있는데, 이를 바탕으로 해 볼 경우 국가채무가 2004년 기준으로 GDP 대비 26.1%

로 76.4%에 달하는 OECD 평균에 훨씬 미치지 못하기 때문에 그다지 심각한 상황은 아닌 것으로 판단할 수 있다.

그런데 이에 대해 일각에서는 정부가 발표한 국가채무에 규모가 큰 예보기금·부실채권정리기금 및 공공기관 채무를 합치면 채무비율은 45.6%에 이르며, 여기에 한국은행의 통화안정증권, 민간투자사업 중 정부재정지원금을 넣으면 각각 63.9%, 67%로 올라간다는 것이다. 이렇게 되면 현재의 국가채무가 정부의 추산보다 무려 2.5배까지 늘어나게 되는 것이다.²⁰⁵⁾

다시 말해서 현재 우리나라가 기준으로 삼고 있는 IMF기준에서는 국가채무에 해당하지 않는 것이 명백한 부분에 대해서도 국가채무의 범위 내에 포함시켜야 한다는 것으로, 결국 국가채무의 범위를 어디까지로 할 것인가가 문제가 되는 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 국가채무는 그 자체가 반드시 부정적 측면만 가지고 있는 것은 아니며, 일시에 부담을 해야 되는 조세에 비해 원리금 상환의 시기가 장래인 국채 등을 통해 장기간에 걸쳐 부담이 분산된다는 측면에서 긍정적인 측면도 존재한다.

따라서 국가채무의 관리에 있어 주안점은 세대간 부담의 관계 등을 통해 국가채무가 어떠한 의미를 갖는지를 분명하게 판단하여 적절한 규모를 찾는 것이 중요하다.²⁰⁶⁾ 이를 위해서는 후세대의 조세부담과의 관계에서 국가채무의 적정성을 찾는 것이 필요하며, 이와 관계없이 국가나 공공기관이 지출해야 할 모든 비용을 국가채무에 포함시키는 것은 바람직하다고 할 수 없다. 오히려 국가채무가 지나치게 과대평가되는 경우 재정적자규모의 증가로 긴축재정이 불가피할 수 있으며, 이는 경기회복이 절실히 필요한 우리 경제에 오히려 해가 될 수도 있을 것이다.

205) 국민일보 2005년 12월 1일자 1면 참조.

206) 예를 들어 상술한 '리카도 등가정리'가 성립한다고 하면 정부가 차입을 통해 재원을 조달하는 경우, 정부지출에 따라 현세대의 소비수준이 증가하는 반면 더 많은 유산을 남기기 위하여 현세대가 자신의 소비수준을 줄이고 저축을 증대시키기 때문에 실질적인 소비수준에는 영향이 없다. 또 미래세대는 조세부담이 증가하여 소비가 줄어드는 대신에 더 많은 유산을 받아서 소비를 증가시킬 수 있기 때문에 실질적인 소비수준에는 변화가 없다. 이러한 측면에서 보면 정부는 재정적자를 신경 쓸 필요가 없게 되는 것이다.

이와 같이 국가채무의 규모를 너무 넓게 보는 것도 문제가 있음에도 불구하고, IMF에서 정한 국제적 기준에 따라 국가채무를 파악하는 정부의 입장에 반대하는 주장들이 제기되는 보다 큰 이유는 바로 ‘불신’때문이라고 생각된다.

현재 우리나라에서 공식통계기준으로 사용하고 있는 IMF기준은 정부가 상환의무를 부담하는 채무로서 확정채무에 한해 국가채무로 보고 있다. 이 기준은 재정운용의 여건이 천차만별인 상황에서 국제적인 비교를 가능하게 하는 하나의 통일된 통계기준이라는 점에서 그 자체가 문제가 되지 않는다. 문제가 되는 것은 의도나 취지와 관계없이 정부의 공식통계가 국가부채문제에 대한 착시현상을 야기할 수 있다는 것이라고 한다.²⁰⁷⁾

IMF기준에서 제외되고 있는 잠재적 채무는 말 그대로 잠재적인 채무이므로 현실화되지 않은 상황에서 이를 국가채무의 통계에 포함시키는 것은 바람직하지 않다. 그럼에도 불구하고 이를 포함시켜야 한다는 주장은 정부가 이러한 잠재적 채무를 숨기려하고 있다는 의심과 이로 인해 향후 커다란 피해를 입을 수 있다는 불신에서 비롯되는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 국가부채에 대해 헌법상의 제한규정을 두자는 견해도 있다.²⁰⁸⁾ 그러나 이 경우 국민의 불신은 어느 정도 해소할 수 있을지 모르겠으나 국가채무가 무조건 부정적인 것이 아니고 재정정책으로서 적절히 활용해야 함에도 이를 원천적으로 제한하는 경우 국가가 시기와 상황에 맞는 적절한 재정정책을 실현하는데 장애가 될 수 있다는 점에서 문제가 있다.

또한 국가채무의 개념 및 범위를 법률적으로 명확하게 규정한다고 하여서 국민의 신뢰를 얻을 수 있다고 볼 수는 없다. 중요한 것은 국가채무의 운용에 대해 국민이 얼마만큼 신뢰할 수 있는가 이며, 이를 위해서

207) 이덕연, 『재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가』(한국법제연구원, 2005), 97면.

208) 구체적으로 (i) 전체 예산지출증대의 총량에 대한 외적 제한을 통해서 실질적으로 국민의 부담으로 귀착되는 적자채무의 발생원인을 원천적으로 차단하는 방안과 (ii) 두 번째는 독일 기본법 제115조 제1항과 같이 원칙적으로 신규발행하는 국채의 규모가 ‘투자’목적의 지출총액을 넘지 못하도록 하되, 다만 ‘전체 경제의 균형이 흐트러지는 것을 방지하기 위한 경우’에만 예외를 인정하는 방안이 제기되고 있다. 이에 대한 상세는 이덕연, 전계서, 94~103면 참조.

는 합리적 운용 및 절차를 보장할 수 있는 법제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다.

(2) 국가채무관리절차의 구체화

1) 국가채무관리기본계획의 수립

상술한 바와 같이 국가채무에 대한 분석은 ‘계속적 관점’에서 이루어져야 한다. 현재 국가채무 자체가 중요한 것이 아니며, 후세대까지 염두한 정책이 이루어져야 한다. 아울러 이미 발행한 국채의 상환부담, 사회·경제적 여건 변화에 따른 재정수요, 복지수요 등의 증가 등을 고려하여 국가채무에 관한 정책을 펼칠 필요가 있다.

이를 위해서는 무엇보다도 중장기적 관점에서 국가채무에 관한 기본적인 계획이 수립될 필요가 있다. 현재 국회에 계류중인 ‘국가재정법안’에서도 국가채무관리계획의 수립을 의무화하고 있는데²⁰⁹⁾, 바로 이러한 필요성을 인식한 결과라고 할 수 있다. 국가재정법안 제77조는 매년 국가채무관리계획을 수립하여 10월 31일까지 국회에 제출할 것을 규정하고 있다. 즉, 1년 단위로 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 있으며, 동 계획에 포함되어야 할 내용으로는 ①전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적 ②당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액 ③다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획 ④채무의 증감에 관한 전망 및 ⑤그 밖에 대통령이 정하는 사항으로 규정하고 있다.

하지만, 국가채무에 관한 문제는 세대를 넘어서는 계속적 관점에서 파악해야 한다는 점을 고려할 때 매년 위와 같은 내용을 담은 기본계획을 수립하는 것이 얼마나 실효성이 있을지 의문이다. 이에 따라 3년이나 5년 단위로 국가채무를 수립하도록 하고 이후 매 회계연도의 상황변화에 따라 그때그때 수정할 수 있는 시스템이 필요하다는 견해가 설득력을 가지고 있다.²¹⁰⁾

209) 재정경제부, 전계자료, 7면.

210) 장선희, 전계서, 89면.

따라서 국가채무관리기본계획의 경우 될 수 있는 대로 장기적인 관점에서 수립하도록 해야 하며, 또한 국민들이 신뢰할 수 있을 정도로 충분한 정보가 제공되어야 한다. 특히 국가채무가 갖고 있는 위험, 국가채무가 국가가 감당할 수 있는 정도인가를 판단하는 재정위험(Fiscal Risk)과 이자율변동 및 환율변동으로 인한 금융위험(Financial Risk) 등에 충분히 검토되어야 하며, 이러한 정보가 국민들에게 적절하게 전달될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 예측가능한 위험에 대해서는 모두가 대비할 수 있지만, 숨겨진 위험이 드러날 때에는 많은 혼란이 야기될 수밖에 없기 때문이다.

2) 국가채무관리전담기구의 설립

국가채무의 발생 및 운용은 그 나라 경제상황과 밀접한 관련을 가지고 있으므로 매우 유동적인 분야이다. 따라서 중장기적인 관점에서 국가채무관리기본계획을 수립한다고 하여도 미래를 정확하게 예측하여 계획을 수립한다는 것은 사실상 불가능하다. 한 나라의 경제상황은 매우 복잡하고 다양한 변수에 의해 움직일 수 있을 뿐만 아니라, 직접관련이 없는 해외사정 및 전쟁이나 천재지변과 같은 외부적 환경에 의해서도 급격한 변화를 가져올 수 있기 때문이다.²¹¹⁾

특히, 국채의 경우 금융시장을 통해 거래가 되므로 이자율의 급격한 변동에 따라 정부의 부담이 증가될 수 있으며, 또한 민간의 수요가 국채에 몰리게 되는 경우 기업의 자금조달이 어려워지는 등 여러 가지 변수들이 작용할 수 있다.

이처럼 급변하는 경제환경 속에서 국가채무를 적절한 수준으로 유지하기 위해서는 시의적절하게 관리할 수 있는 관리시스템의 구축이 필요하다. 이를 위한 구체적 방안이 바로 국가채무관리를 전담하는 전문적 시스템을 갖춘 기구를 구성하는 것이다. 현재 재정경제부의 국가채무관리 시스템의 전문화를 위한 기구로서 재정위험을 관리하는 국가채무관리위원회

211) 실제로 미국의 경우 9.11테러와 이후 계속된 테러와의 전쟁이 계속되면서 재정적자가 심화되기도 하였다. 김종희, 전계논문, 195면.

와 금융위험을 관리하는 국가채무관리기구(Debt Management Office)의 설치를 구상하고 있다.²¹²⁾

즉, 국가채무의 적정규모 및 중장기 상환대책 등에 대한 재정위험을 관리하는 국가채무관리위원회와 별도로 국채시장을 관리하고, 시장에서 금리나 환율위험에 대해 분석하고 대응하는 국가채권관리기구의 설치를 검토하고 있다.

점차 세계경제 및 자본시장이 점차 글로벌화되어 감에 따라 국가의 채무관리도 시장상황과 밀접한 관련성을 가질 수밖에 없다. 특히 국채의 규모 및 증가율이 급격히 증가하고 있는 상황에서 단순히 국가재정만을 염두한 국가채무관리가 실효성을 가지기는 어렵다. 이러한 차원에서 볼 때 향후 구성되어야 할 국가채무관리전담기구는 국가재정적 측면에서의 재정위험 뿐만 아니라 시장경제 하에서의 금융위험에 대해서도 적절히 대응할 수 있는 전문가들로 구성되어야 하며, 이를 위해 민간부문의 전문가를 적극 활용할 필요가 있다. 이러한 구성은 전문성을 담보할 수 있다는 측면과 아울러 현 정부의 영향력을 최소화하여 정치적 판단에 의해 국가채무가 운용되는 것을 사전에 막을 수 있다는 점에서도 중요한 의미를 갖는다고 생각된다.

(3) 국채시장의 활성화

국가채무에서 가장 큰 부분을 차지하고 있는 국채는 발행되는 시장을 통해 거래되게 된다. 수요와 공급의 원칙에 의해 운영되는 시장의 특성상 충분한 수요가 형성되어야 국채가 적정하게 거래되고 국가가 적정한 이자를 부담하면서 자본을 조달할 수 있게 되는 것이다. 즉, 국채발행으로 인한 금융위험을 최소화하기 위해서는 국채시장이 활성화될 필요성이 있으며, 이는 국가채무관리에 있어 중요한 변수의 하나가 될 것이다.

212) 재정경제부, 전계자료, 10면.

〈표14〉 주요선진국들의 투자자별 국채보유비중

(2003년 말 기준)

구 분	일 본	미 국	영 국	독 일
정 부	41.9%	14.6%	4.0%	0.0%
중 앙 은 행	15.1%	17.5%	5.5%	0.3%
기관투자자	36.1%	19.3%	68.6%	41.6%
해 외	3.2%	33.9%	12.2%	40.4%
기 타	3.7%	14.8%	9.7%	17.7%

출처 : 박대근, “국채시장 국제화 방안”, 한국채권연구원(2005.10).

우리 경제규모 하에서 볼 때 국채시장의 활성화를 위해서는 외국인투자자의 적극적인 참여가 필요하다. 그런데 〈표14〉에서 보듯이 주요 선진국의 경우 국채시장에서 외국인 투자자의 투자비중이 독일이 40.4%로 가장 높고, 미국은 33.9%, 영국은 12.2%로 상당히 높은 편이다. 그런데 우리나라의 경우 0.61%로 매우 적은 수준이며, 주식시장이나 국채선물시장에서의 외국인투자비중과 비교할 때도 무척 낮은 수준이다.

이처럼 외국인투자비중이 낮은 원인으로서는 원화의 국제화 미흡, 외국인 투자등록제도, 복잡한 세금정산 절차, 영문정보의 부재 등을 들고 있다.²¹³⁾ 따라서 이러한 문제들의 점진적 해결을 통해 국내 국채시장에 보다 많은 외국인투자가 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요하다.

채권시장의 활성화를 위한 또 하나의 방안은 채권만기의 장기화를 통해 상품 매력도를 제고하는 방안이 제시되고 있다.²¹⁴⁾ 장기국채의 발행을 통해 국채의 차환발행에 따른 비용부담과 조달비용 변동위험을 줄이

213) 재정경제부, 전계자료, 9면.

214) 박대근, “국채시장 국제화 방안”, 한국조세연구원(2005. 10), 14면 이하 참조.

고 만기 다양화를 통해 상환부담을 분산시킴으로써 장기적이고 안정적인 자금조달이 가능하다는 점에서 긍정적인 기능을 하게 된다.

특히 2005년 12월부터 퇴직연금이 도입되는 등 노후를 대비하기 위한 연금 또는 보험을 통한 저축이 늘어나고 있으며, 이러한 펀드 등은 장기적 관점에서 투자를 행하게 되므로 안정적 이자율을 확보할 수 있는 장기채에 대한 수요가 늘고 있는 상황이다. 이에 따라 보험회사나 연기금과 같은 기관투자자들의 경우 포트폴리오를 구성함에 있어 고수익 고위험의 주식과 함께 보다 안정적인 장기채권을 적극 편입하고자 할 것이며, 특히 총 국채발행 물량의 30~40% 수준의 국채매수규모를 가지고 있는 국민연금의 경우 20~30년 만기 국채에 대한 투자여력이 상당히 클 것으로 예상되고 있다.

따라서 국가채무의 관리차원에서 국채시장을 활성화시킬 필요가 있으며, 그 구체적인 방법의 하나로 생각해 볼 수 있는 것은 위와 같이 외국인 투자자 및 국내기관투자자들을 유인할 수도 있도록 세제감면, 외국인의 국내채권 장외거래 허용, 외국인 투자자 등록제도 개선 등 제도적 문제점들을²¹⁵⁾ 개선해 나감과 동시에 투자자들의 구미에 맞는 장기국채의 발행규모를 확대해 나가는 것이 필요할 것으로 생각된다.

215) 박대근, 전계논문, 26면 이하 참조.

제5장 공적연금의 효율적 운용을 위한 법제개선방향

제1절 서설

오늘날 국가재정과 관련하여 문제가 되고 있는 또 하나가 바로 연금이다. 우리나라의 공적연금은 2005년 현재 총 57개로 사업성 기금 37개, 사회보험 6개, 계정성 5개 및 금융성기금 9개로 구성되어 있으며, 이 중 공적연금은 국민연금, 공무원연금, 사학연금 및 군인연금의 4가지를 들 수 있다.²¹⁶⁾ 이중 특히 많은 문제가 되고 있는 것은 국민연금의 경우이다. 인구의 고령화와 평균수명의 증가로 인해 국가재정에 있어 복지수요가 증가할 뿐만 아니라, 개인에 있어서도 노후생활에 대한 불안감으로 인해 연금제도에 대한 관심이 증가하고 있다. 그러나 국민연금을 비롯한 대다수 연금기금에 대해 고갈위험이 제기되는 등 많은 문제점들이 노출되고 있는 상황이다.

공적연금의 재원고갈위험은 국가재정에 심각한 위협요소가 되고 있다. 장래에 그 예측이 현실로 나타나 재원고갈이 되는 경우는 말할 것도 없이, 재원고갈이 예상된다는 것만으로도 국가경제가 위축될 수 있고 이는 곧 국가재정의 부담으로 이어질 수 있기 때문이다. 특히 일반 국민들이 느끼는 불안감은 국가채무 증가 등의 경우보다 훨씬 클 수밖에 없다는 점이 무엇보다도 심각한 문제이다. 따라서 공적연금과 관련된 문제들은 개별적으로 판단할 것이 아니라, 국가재정의 차원에서 인식하고 대응해야 할 문제라고 생각되며, 무엇보다도 효율적으로 운용될 수 있도록 제도적인 보완책의 마련이 필요하다.

이러한 관점에서 볼 때 2005년의 기금관리법의 개정은 매우 긍정적인 조치로 평가될 수 있다. 종전의 기금관리기본법은 '기금관리주체는 당해 기금으로 주식과 부동산을 매입할 수 없다. 다만, 당해 기금의 설치목적과 공익에 위배되지 아니하는 범위 안에서 기금 운용계획에 반영된 경우

216) 조성훈 외, 『공적연금의 지배구조에 관한 연구: 국민연금을 중심으로』(한국증권연구원, 2004), 3면.

에는 그러하지 않는다'고 규정하여(제3조 제3항) 기금의 주식투자를 원칙적으로 금지하고 있었다. 이에 따라 57개 연기금(2004년 8월 현재) 중에서 개별법에서 주식투자를 허용하고 있는 25개 기금을 제외하고, 주식투자를 금지하고 있는 14개 기금 및 주식투자에 관한 명문조항이 없던 18개 기금의 경우 주식투자가 금지되었었다. 그러나 2005년 1월에 개정된 기금관리기본법은 제3조 제3항을 삭제함에 따라 원칙적으로 모든 연기금의 주식투자가 가능하게 되었다.

지금까지 공적연기금의 주식투자가 제한된 이유는 여러 가지가 있으며, 그 중에서도 연기금이 주식투자를 하는 경우 정부에 의한 기업지배 현상이 나타날 수 있다는 측면과 또 하나는 투자실태로 인한 채원고갈의 문제이다. 그러나 이러한 염려로 인해 소극적인 운용을 해온 결과 오히려 채원이 고갈될 가능성이 증대하는 등 많은 문제들이 나타나고 있으며, 이를 극복하기 위해서는 보다 적극적인 운용을 해야 할 필요성이 존재하고 있다.

물론 공적연기금, 특히 국민연금 등의 공적연금의 운용을 보다 적극적으로 행하여 주식 등에 투자를 하는 경우 그 리스크가 증대하는 것은 사실이며, 이로 인한 증권시장의 왜곡이 발생할 수 있는 가능성이 존재하는 것도 사실이다. 그러나 이러한 문제는 '비용편익분석'의 관점에서 판단해야 할 것이며, 사회전체에 이익이 되는 방향으로 결정으로 하는 것이 필요하다.

공적연기금의 소극적인 운용과 그로 인한 채원고갈은 결국 국가재정의 부담으로 이어질 수밖에 없으며, 향후 재정적자의 잠재적 위험요소 중에 하나라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 공적연기금의 효율적인 운용은 국가재정과 직접적인 관련성을 가진 문제이며, 따라서 재정건전화의 관점에서 효율적으로 운용될 수 있는 기본적인 규제틀을 갖추는 것이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 다만, 연기금의 경우 그 종류와 형태가 다양하나, 본 장에서 이 모든 것을 다루는 것이 불가능하므로 주로 국민연금 등의 공적연금을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

제 2 절 공적연금의 운용현황 및 문제점

1. 공적연금의 현황

(1) 연금제도의 기본구조

선진국의 연금제도는 대체로 3층 구조로 되어 있다. 즉 기초연금(1층), 퇴직연금(2층), 개인연금(3층)으로 구성되는 것이 일반적인 형태이다.²¹⁷⁾ 이러한 구조 하에서는 기초연금으로 노후의 최저생활수준을 확보하고 기업이 지급하는 퇴직연금을 통해 적절한 수준의 소득대체율²¹⁸⁾을 달성하며, 개인적으로 추가노후소득이 필요한 경우에는 개인연금을 통해 보충하는 구조를 가지고 있는 것이다. 연금제도 성공에 가장 중요한 변수는 세제혜택인데, 기초연금에 대한 세제혜택이 가장 높고 퇴직연금과 개인연금으로 갈수록 혜택이 줄어드는 것이 일반적이다.

우리나라의 경우 기초연금은 국민연금에 해당하며 2층과 3층에 법정퇴직금과 개인연금이 분포되어 있어 외형적으로는 3층 구조를 가졌다고 할 수 있다. 하지만 개인연금을 제외한 1층의 국민연금 및 2층의 법정퇴직금은 그 기능을 제대로 수행하기 어려운 상황이다.

예를 들어 국민연금의 경우 애초에 소득대체율을 60%로²¹⁹⁾ 지나치게 높게 설계되어 현 부담율 9%로는²²⁰⁾ 2047년 전후에 기금이 완전고갈될 것이라는 전망이 제시되고 있는 상황이다. 따라서 현 부담율을 높이던가 아니면 소득대체율을 낮추어 연금수령액을 감소하는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 할 것이며,²²¹⁾ 이러한 제도변경없이 기존 국민연금이

217) 정연구, “기업퇴직연금제도 도입이 증시에 미치는 영향”, 『증권』 125호(한국증권업협회, 2005), 34면.

218) 일반적으로 적정한 수준의 소득대체율은 60%를 잡고 있다. 이 경우 소득대체율이란 연금소득을 평균임금으로 나눈 것을 말한다.

219) 소득대체율 60%는 지나치게 과도한 것으로 외국의 경우를 보면 영국 46%, 독일 53%, 프랑스 45%, 네덜란드 48%로 우리보다 훨씬 낮은 것을 알 수 있다.

220) 현 부담율 9%란 임금의 9%를 부담할 경우 국민연금을 통해 받는 노후소득이 근로기간 평균소득의 60%가 된다는 의미이다.

221) 이에 정부는 현재 2030년까지 보험료는 인상하고 급여는 삭감하는 것을 내용으

기초연금 기능을 수행하기는 어려울 것으로 보여진다.²²²⁾

(2) 공적연금의 운용현황

우리나라의 공적연금은 국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금(사학연금), 군인연금의 4가지가 존재하고 있다. 이러한 4대연금은 각각 개별법²²³⁾에서 규제되고 있으며 <표15>에서 보는 바와 같이 각각의 주무부서에서 개별적으로 관리하고 있다.

<표15> 4대 공적연금의 개요

구 분	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금
정부주무부처	보건복지부	행정자치부	교육인적자원부	국방부
사 업 및 기금운용주체	국민연금 관리공단 기금운용본부	공무원연금 관리공단 자금운용실	사학연금 관리공단 자금운용관리단	국방부 기획예산관실
기금운용심의 (의결)기구	국민연금 기금운용위원회	연금운용위원회	연금운용위원회 (공단내부기구)	-
세대간운용체계	부분적립방식			
동세대운용체계	확정급여형(DC 플랜)			

출처 : 조성훈 외, 『공적연금의 지배구조에 관한 연구: 국민연금을 중심으로』(한국증권연구원, 2004), 32면.

아울러 공적연금의 운영체계의 경우 세대간 운용체계는 부분적립방식 (partially-funded system)²²⁴⁾을 취하고 있으며, 동 세대 운용체계는

로 하는 국민연금법 개정안을 제출하였으나, 여러 가지 문제로 아직 국회에 계류중인 상태이다.

222) 정연구, 전제논문, 34면.

223) 각각 국민연금법, 공무원연금법, 사립학교교직원연금법 및 군인연금법에 의해 규율된다.

224) 세대간 운영체계란 연금보험료의 부담과 연금 지급이 세대간에 어떠한 구조로 이루어지는가를 가르키는 것으로 (i) 부과방식(pay-as-you-go system)과 (ii) 적립방식(funded system)으로 나눌 수 있다. 먼저 (i)의 경우는 현재 경제활동을

확정급여형을 택하고 있다.²²⁵⁾ 따라서 우리나라의 공적연금의 경우 자산 운용에 대한 부담이 매우 크다고 할 수 있다. 부분적립방식을 취함에 따라 현재 납부된 연금보험료를 적립하여 운용해야 할뿐만 아니라, 연금의 지급이 DB플랜에 의해 지급금액이 확정되어 있으므로 운용수익이 발생하지 않는 경우 재원이 고갈될 가능성이 매우 크다.²²⁶⁾ 이처럼 재원이 고갈되는 경우 국가재정에서 이를 보전할 수밖에 없으며, 이는 결국 연금지급시의 세대가 납부하는 세금을 통해서 이루어질 수밖에 없다. 이는 후세대에게 부담을 전가하는 결과가 되며, 아울러 국가재정에 심각한 부담요인이 될 수밖에 없을 것이다. 이처럼 공적연금의 문제는 단순한 개별적 문제로 볼 수 없으며 국가재정 전체와 관련된 문제로서 전체적인 관점에서 그 대응방안을 모색해야 할 필요가 있다.

2. 공적연금 운용상의 문제점

우리나라 공적연금의 경우 부분적립방식 및 DB플랜을 채택하고 있음에 따라 예상되는 가장 큰 문제점은 재원고갈의 문제이다. 공적연금과 관련

영위하는 세대가 납부하는 연금보험료로 현재의 연금 수령자에게 연금을 지급하는 방식을 가리키며, (ii)의 경우는 현재 경제활동을 영위하는 세대가 납부하는 연금보험료를 적립·운용하여 후에 그 세대가 연금수령자가 되었을 때 연금을 지급하는 방식을 말한다. 그러나 현실적으로 양 방식이 명확히 구분되지는 않고 있으며, 적립방식의 경우에도 순수한 적립방식보다는 일부 부과방식적 요소가 가미된 부분적립방식을 택하는 것이 일반적이다. 조성훈 외, 전거서, 10면.

225) 동세대 운영체계란 동일 세대 내에서 연금이 운용되는 방식을 가리키는 것으로 (i) 확정급여형 플랜(defined-benefit plan: DC플랜)과 (ii) 확정기여형 플랜(defined-contribution plan: DC플랜)의 두 가지로 나누어진다. 먼저 (i)의 경우는 근로자가 지급받을 퇴직급여 수준이 사전에 확정되어 있어 근로자는 퇴직시 확정된 퇴직급여를 연금이나 일시금형태로 수령하는 구조이다. 동 제도는 근로자가 근로기간 중에 퇴직금에 대해 신경을 쓰지 않아도 되는 측면에서 보면 현행 퇴직금제도와 유사하지만 퇴직급여의 사외적립이 60%이상 의무적으로 이루어져야 한다는 점 및 중도정산이 안된다는 점에서 차이가 크다. 한편 (ii)의 경우는 기업이 부담할 퇴직급여 부담금이 정해져 있고 퇴직급여자산의 운용성과를 근로자가 가져간다는 점이 DB형과의 가장 큰 차이점이다. DC형의 경우 DB형에 비해 수급권이 완전히 확보되는 반면 근로자가 자산운용을 직접 한다는 점에서 부담이 되는 측면도 존재한다. 정 연구, 전거논문, 37면 참조.

226) 실제 우리나라의 국민연금의 경우 지금 상태로 가면 2047년이면 재원이 완전 고갈될 것이라고 전망되고 있는 상황이다.

하여 잔여위험을 누가 부담하는가가 중요한 문제의 하나인데, DB플랜의 경우에는 현재 경제활동을 영위하면서 연금보험료를 납부하는 연금 가입자가 일차적인 잔여위험 부담자가 되게 된다.²²⁷⁾ 연금펀드의 운용성과가 저조할 경우 이는 보험료 상승으로 연결되기 때문이다. 아울러 연금가입자 뿐만 아니라 연금보험료의 일부를 사용자가 부담을 하고 있기 때문에 사용자 역시 잔여위험을 부담하게 되며, 법령에 의거하여 연금고갈시 정부의 재정에서 충당하도록 되어있기 때문에 일반 납세자 역시 잔여위험을 부담하게 되는 것이다.²²⁸⁾

이러한 측면에서 보았을 때, 공적연금의 효율적인 운용이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 그런데 지금까지 공적연금의 경우 자산운용을 살펴보면 대부분 채권에 투자를 하고 있으며, 주식에 대한 투자비중이 매우 미미한 상황이다. 예를 들어 국민연금의 경우 2004년 채권에 대한 투자비율이 84.2%에 이르고 있는 상황이다. 그러나 2004년에 채권수익률은 3.1%에 불과한데 동 기간 동안 물가상승율은 5.7%에 이르고 있는 상황이다. 즉, 지금상태로 가면 재원고갈은 피할 수 없는 미래가 될 수밖에 없을 것이며, 공적연금의 효율적인 운용을 위한 법제도적인 방안을 모색할 시기라고 생각된다.

제 3 절 공적연금의 효율적 운용방안

1. 공적연금 운용의 기본방향

상술한 바와 공적연금의 재원고갈을 막고 재원을 보다 효과적으로 운용하기 위해서는 공적연금의 보다 효율적으로 운용방안을 강구할 필요가 있다. 가장 먼저 생각해 볼 수 있는 자산운용의 방안은 주식투자이다. 기금관리기본법의 개정으로 연기금의 주식투자가 원칙적으로 허용됨에 따라 보다 적극적인 자산운용의 방안으로서 주식투자의 비중을 증가시킬 필요가 있는 것이다. 물론 공적연금의 성격상 안정이 무엇보다도 중요하

227) 이에 비해 DC플랜의 경우에는 저조한 연금펀드운용 성과는 수령하는 연금의 감소로 연결되기 때문에 연금의 수령자가 일차적인 잔여위험부담자가 된다.

228) 조성훈 외, 전거서, 14면.

다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 안정성을 위해 물가상승률을 하회하는 수익을 내고 있는 채권에 대부분의 자산을 투자하는 것은 결국 재원이 고갈되는 결과를 가져올 수밖에 없다는 점에서 공적연금의 주식투자는 불가피하다고 할 수 있다.

물론 공적연금의 전면적인 주식투자 허용에 대해 우려하는 견해도 상당수 존재하고 있는 상황이다. 가장 크게 우려되고 있는 부분은 공적연금의 의결권행사에 관련된 문제이다. 개정된 기금관리기본법은 기금이 보유하고 있는 주식에 대해 의결권행사를 원칙적으로 허용하고 있으며(제3조의 6), 공적연금의 투자규모를 생각할 때 공적연금은 대주주로서 기업의 의사결정에 중요한 역할을 할 것이 예상되고 있다. 그런데 공적연금은 그 성격상 정부의 영향을 강하게 받을 수밖에 없으며, 따라서 공적연금의 의결권행사는 결국 정부에 의한 인위적인 기업통제의 수단으로 활용될 수 있다는 것이다. 이러한 점을 고려하여 실무계에서는 국민연금의 의결권행사를 법제도적으로 금지하자는 주장도 제기되고 있는 상황이다.²²⁹⁾

그러나 증권시장의 입장에서 보았을 때 공적연금은 기관투자자로서 중요한 의미를 가지고 있으며 증권시장의 선진화를 위한 하나의 조건으로 평가되고 있다. 기관투자자는 장기적 관점에서 투자를 행하므로 시장의 건전화에 기여할 뿐만 아니라 기업의 경영활동에 대한 충실한 감시자로서 기업지배구조 개선에도 크게 기여할 수 있기 때문이다. 그러나 지금까지 증권시장에서 기관투자자의 투자규모가 크지 않았으며 그 역할 또한 미미한 수준이었던 것이 현실이다. 이처럼 증권시장에서 기관투자자의 규모가 작았던 이유는 여러 가지가 있겠지만, 진정한 의미에서 기관투자자라 할 수 있는 공적연금의²³⁰⁾ 주식투자가 활발하지 못하였던 것도 중요한 이유 중의 하나였다고 할 수 있다.

229) 이철용, 전계논문, 7면.

230) 일반적으로 기관투자자라고 하면 은행, 증권, 보험, 투신, 연기금 등을 꼽을 수 있으나, 연기금을 제외한 대부분의 기관투자자는 영업상의 이익을 중시함에 따라, 기업의 지배구조에 영향력을 미치고 기업가치를 제고하는 등의 진정한 의미에서의 기관투자자의 역할을 행하는 것은 연기금이라고 할 수 있다. 박상수, “연기금의 주식투자 허용과 기관투자자의 역할 제고방안”, 『상장협』 제51호(2005. 3), 20면.

기금관리기본법 개정은 증권시장의 기관투자자의 역할과 위상에 커다란 변화를 가져올 수 있을 것으로 생각된다. 동 개정을 통해 연기금의 주식투자가 활성화될 수 있는 여건이 마련되었으며, 실제로 최근 증권시장에서 기관투자자가 차지하는 비중도 급격하게 증가하고 있다.²³¹⁾ 이에 따라 외국인 투자자와 개인투자자가 양대 세력을 형성하고 있는 주식시장이 개인투자자, 외국인 투자자 및 기관투자자의 3자 구도로 정립되어 가고 있는 상황이다.²³²⁾ 더욱이 2005년 12월로 예정된 퇴직연금이 도입될 경우 국내 증권시장의 규모가 비약적으로 성장하는 것과 함께, 기관투자자가 증권시장에서 더욱 중요한 역할을 담당하게 될 것으로 전망되고 있다.²³³⁾

이처럼 공적연금의 주식투자는 그 자체의 수익률 제고 측면 뿐만 아니라 증권시장의 측면에서 중요한 의미를 가지고 있다. 따라서 증권시장에서 공적연금 등이 기관투자자로서의 올바른 역할, 예를 들어 기업지배구조 개선 등 본래적 기능을 수행하기 위해서는 무엇보다도 적극적인 의결권행사가 필요하며, 공적연금의 의결권 행사를 제한하는 것은 바람직하지 않다. 물론 국민연금과 같은 공적연금의 경우 기금납입자와 운영자가 달라 대리인비용이 발생할 우려가 있고, 또한 정부의 영향력도 무시할 수 없다는 문제점이 있는 것은 사실이다. 그러나 이는 공적연금의 의사결정이 객관적이고 합리적으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것으로 해결해야 할 문제이지 의결권행사 자체를 막는 것으로 해결될 문제는 아니라고 판단된다.

231) 기금관리기본법 개정 후 연기금이 2005년 5월에 3403억원을 순매수한 데 이어 6월에는 6309억원, 7월에는 833억원을 순매수하였다. 물론 8월에는 6599억원 어치를 순매도하기도 하였지만 9월에 다시 5778억원의 순매수를 기록하는 등 연말까지 연기금의 순매수 규모가 계속 증가할 것으로 예상되고 있다. 이에 대한 내용은 매일경제신문, 2005년 9월 20일자 참조.

232) 이철용, “국민연금 주식투자 확대의 쟁점과 해법”, 『상장』 2005년 6월호(한국상장회사협의회), 6면.

233) 미국의 경우 퇴직연금중 하나인 ‘401K’의 도입에 따라 1982년 11월에 1000선을 돌파한 다우지수가 그 후 17년만인 99년 4월에 1만을 넘게 되는 등, 미국 증시가 80년대 말부터 90년대 말까지 비약적으로 성장을 이룬 배경에는 401K 플랜의 영향이 매우 컸다는 것이 일반적인 평가이다. 이러한 측면에서 우리나라의 경우도 퇴직연금의 도입에 따라 증권시장의 규모가 비약적으로 성장할 것이 예상되고 있다. 이에 대한 내용은 매일경제신문 2005년 11월 7일자 A21면 참조.

2. 공적연금 관련 제도개선

(1) 기초연금의 도입

살펴본 바와 같이 국민연금을 현행대로 운영할 경우 재원고갈이 우려되고 있는 상황이며, 이에 정부는 현재 소득의 9% 수준인 보험료율을 2010년부터 단계적으로 올려 2030년에는 15.90%까지 인상하고, 아울러 국민연금 가입기간 40년을 기준으로 하여 현재 소득의 60% 수준인 연금 수급액을 내년부터 55%로 인하하고 2008년부터는 50%로 더 인하하는 내용을 담은 개정안을 제출하였다. 쉽게 이야기해서 연금재정의 안정적 확보를 위해 보험료는 인상하고 노령연금의 수령액은 인하한다는 것이 개정안의 골자인 것이다.²³⁴⁾

이와 관련하여 생각해 볼 수 있는 것이 일본이 시행하고 있는 기초연금제도의 도입이다. 현재 우리나라가 가지고 있는 연금과 관련된 문제의 해결은 보험료 인상과 수령액 인하만으로 해결하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 일본의 공적연금제도와 같이 기초연금과 소득비례연금의 2 단계 재구성하는 방안을 검토할 수 있다.

일본의 공적연금제도는 피보험자의 직업과 직역에 따라 달리 구성되어 있었다. 예를 들어 상공업·농림어업 자영업자 등의 자영업종사자는 ‘국민연금’, 민간기업의 상용근로자는 ‘후생연금보험’, 선원은 ‘선원보험’, 국가 공무원 및 지방공무원 등은 ‘각종 공제조합’에 가입하도록 하고 있었다. 그러나 산업구조의 변화와 취업구조의 변동 및 인구고령화에 의해 국민연금제도의 유지가 곤란하다는 지적이 제기되었으며, 이에 1985년에 공적연금관련 법제의 개정으로 국민연금을 전면개정하여 모든 직업과 직역에 공통하는 기초연금을 신설하는 제도개혁이 이루어졌다.²³⁵⁾

234) 그러나 이에 대해서는 노동자 단체뿐만 아니라 보험료의 절반을 부담하는 사용자 단체로 반대를 하고 있으며, 특히 보험료를 전액 개인이 부담하는 도시거주자영인의 경우에는 보험료의 부담이 가중된다는 점에서 강하게 반대를 하고 있어 많은 문제가 발생하고 있다. 노상헌, 『일본의 공적연금법제의 개혁과 과제』(한국법제연구원, 2004), 63면.

235) 상계서, 35면.

이러한 기초연금제도의 도입을 통해 모든 국민을 대상으로 소득수준에 따른 보험료를 징수하고 정액을 지급하는 기초연금을 실시하고, 2단계로는 직역에 따라 구분하고 피보험자의 소득에 비례하여 보험료를 징수하고, 납입한 보험료에 비례하여 연금을 지급하는 소득비례연금제도를 도입하는 것이다. 이러한 일본의 제도는 우리나라의 연금제도를 개선할 수 있는 대안으로서 주의깊게 살펴볼 필요가 있다.

(2) 특수직역연금의 통합

최근 공적연금간의 형평의 문제가 제기되고 있는 상황이다. 국민연금의 경우 고갈의 위험이 제기될 정도로 그 재정상황이 악화되고 있으며, 이에 따라 연금수령이 불가능할 수 있다는 불안감이 팽배하고 있는 상황이며, 실제 수령액도 기대에 미치지 못하고 있는 상황이다. 그런데 이와는 대조적으로 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등과 같은 특수직역연금의 경우에는 상대적으로 높은 혜택을 받는다는 점에서 형평의 문제가 제기되고 있다. 뿐만 아니라 특수직역연금 상호간에 있어서도 형평의 문제가 제기되고 있다.²³⁶⁾ 물론 노후소득보장과 이미 발생된 권리에 대한 변동에는 신중하게 접근하여야 한다는 관점에서 급격한 연금제도의 변화는 바람직하다고 할 수 없지만, 일본의 경우를 보았을 때 장기적인 과제로서 통합에 관한 문제도 함께 고민할 필요가 있다.

3. 공적연금의 적극적 운용

(1) 공적연금 자산운용의 기본방향

공적연금의 주식투자와 관련하여서는 국가재정과 증권시장이라는 다소 이질적인 두 부문이 모두 관련이 있으며, 개인의 이해관계와도 직접적인 연관성을 가지고 있다. 따라서 각자의 입장에 따라 각기 다른 평가를 할 수 밖에 없으며, 법 제도는 그 중에서 가장 이익이 큰 방향을 선택하고 아울러 사회 전체적으로 이익을 가져올 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 즉,

236) 상계서, 65면.

공적연금의 수익성을 제고하면서, 아울러 공적연기금이 증권시장의 주요한 기관투자자로서 역할을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 생각된다.

우리나라에 있어서 기관투자자는 은행, 증권, 보험, 투신 등의 금융기관과 공적연금으로 대별할 수 있다. 양자는 모두 기관투자자로서 의미 있는 역할을 하고 있지만, 기업지배구조개선 및 건전한 투자환경 조성이라는 측면에서 보았을 때 공적연금을 진정한 의미의 기관투자자라고 할 수 있다.²³⁷⁾ 그러나 종전까지 공적연금의 주식투자 비율이 매우 미미한 수준이었으며²³⁸⁾, 따라서 증권시장에서 기관투자자의 역할도 그다지 두드러지지 않았던 것이 사실이다.²³⁹⁾ 그 규모가 가장 큰 국민연금을 비롯한 대부분의 공적연금은 보다 안정적인 채권에 대한 투자가 일반적이었으며, 주식에 대한 투자는 예외적인 경우에만 가능하므로 그 투자비중이 적었던 것이다.²⁴⁰⁾ 그러나 공적연금의 수익률 저하로 인한 기금고갈의 문제가 제기됨에 따라 보다 다양한 자산운용의 필요성이 제기되고 있으며, 기업지배구조개선 및 외국자본에 대한 대응세력으로서 공적연금의 역할이 필요하다는 점에서도 적극적인 자산운용의 필요성이 매우 크다고 할 수 있다.

(2) 공적연금의 합리적 운용을 위한 기본방향에 대한 검토

1) 공적연금의 주식투자에 따른 기대역할

(가) 공적연금의 수익률 제고

최근 우리 증권시장은 연일 최고치를 갱신하는 등 활발한 거래가 이루어지고 있다. 물론 과거에도 증권시장이 활황인 경우가 존재하였으나, 그

237) 금융기관의 경우 고객의 확보를 위해 수익률을 증시할 수밖에 없으며 따라서 자신의 영업적 이익을 먼저 고려하기 때문에 감시자로서의 주주역할을 수행하는데 한계를 갖는다. 반면에 공적연금은 영업적 이익만이 아니라 기업의 사회적 책임 등 공공적인 측면도 함께 고려하기 때문이다. 박상수, 전계논문, 20면.

238) 2003년 말 기준으로 공적연금의 주식투자 비중은 4.4%에 그쳤다.

239) 우리나라의 경우 1999년부터 2003년까지의 통계를 보면 기관투자자가 소유하고 있는 주식의 가치는 시가총액의 16% 내외에 불과하며 이는 2001년 한 해 동안 기관투자자들이 차지하는 비율이 54.5%였던 미국이나 영국 및 33.5%의 프랑스에 비해 매우 낮은 수준이다. 박상수, 전계논문, 18면.

240) 2003년 기준으로 55개 연기금의 포트폴리오 내용을 보면 국공채 등에 대한 투자 비중이 높고 주식에 대한 투자비중은 4%에 그치고 있다. 특히, 그 규모가 가장 큰 국민연금의 경우 채권에 대한 투자비율이 2004년 말 기준으로 84.2%에 이르고 있다.

거품이 꺼지면서 더욱 심각한 문제를 일으켰던 것이 사실이다. 그러나 종전의 증권시장과 최근의 증권시장은 구분된다는 것이 일반적인 시각이다. 즉, 우리 증권시장이 매우 견고하여졌으며 따라서 급격한 변동은 일어나지 않을 것이라고 전망하는 것이다.

이러한 증권시장의 안정화에는 공적연금의 적극적인 참여가 많은 기여를 하였다. 공적연금은 기관투자자로서 국내증권시장의 든든한 버팀목이 되고 있으며, 따라서 과거처럼 외국인투자자의 움직임에 따라 증시가 급변하는 현상을 잘 막아내고 있는 것이다. 특히, 2005년 새롭게 도입된 퇴직연금은 증권시장의 새로운 지원군으로서 훌륭하게 역할을 할 수 있을 것이라 판단된다.

이처럼 공적연금의 참여로 증권시장이 안정됨에 따라 공적연금의 주식투자는 안정적으로 고수익을 올릴 수 있는 자산운용방법의 하나가 되고 있다. 과거 공적연금의 주식투자를 꺼려하였던 가장 큰 이유 중 하나가 바로 투자리스크가 크기 때문이었다는 사실을 염두할 때 이제는 주식에 대한 투자비중을 점차 늘려갈 필요가 있을 것이며, 이는 공적연금의 수익률 향상에 좋은 기회가 될 것으로 생각된다.

(나) 증권시장에 대한 긍정적 역할

가) 증권시장의 활성화

현재까지 우리의 증권시장은 그 규모에 비해 기관투자자가 차지하는 비중이 상대적으로 적은 편이었다. 이처럼 기관투자자의 규모가 적은 증권시장에서는 충분한 유동성확보가 어려웠으며, 국내기업들은 어쩔 수 없이 외국자본을 많이 사용할 수밖에 없었고, 이는 외국인투자자의 규모 증가와 이에 따른 금융시장의 불확실성의 증가원인이 되는 등 많은 문제들이 지적되었었다.²⁴¹⁾ 물론 최근과 같이 점차 국경의 의미가 사라지고 있는 금융시장에서 외국인 투자자 비중의 증가자체를 문제시할 수는 없을 것이다. 하지만, 외국인투자자의 이기적 투자행태나 국내기업과의 무분별한 경영권 다툼에서 볼 수 있듯이 많은 문제점을 가지고 있다는 것은 부정하기 어렵다.

241) 노희진, 전계논문, 49면.

이러한 문제의 발생은 기관투자자들의 저조한 투자가 가장 큰 원인의 하나이며, 그 배경에는 가장 큰 규모의 기관투자자인 공적연금이 법률적 제약으로 인해 소극적인 태도를 보였다는 점도 의 소극적인 그 중에서도 공적연금이 법적 제약으로 인해 주식투자가 제한되었던 것이 중요한 원인 중에 하나였다고 할 수 있다.²⁴²⁾ 그러나 공적연금의 주식투자가 원칙적으로 허용됨에 따라 그 투자규모가 점차 커지고 있어 증권시장이 점차 활성화되고 있으며, 올해 말로 예정된 퇴직연금이 도입되는 경우 증권시장의 규모가 더욱 확대될 것으로 전망된다. 이처럼, 공적연금의 주식시장 참여는 증권시장의 활성화를 가져올 수 있으며, 이는 곧 경기회복으로 이어져 국가경제전체에 긍정적인 역할을 할 수 있다는 점에서 매우 긍정적이라 할 수 있다.

나) 기업지배구조개선

오늘날 대표적인 기관투자자는 크게 금융기관과 공적연금으로 구분할 수 있다. 그러나 증권시장에서 양자의 역할에는 다소 차이가 있다. 금융기관의 경우 자신의 고객에게 최대한 수익률을 제공하기 위해 투자를 하는 것이 기본이기 때문에, 이들은 기업에 성과가 안 좋은 경우 시장에서 보유주식을 즉시 매도하는, 소위 'Wall Street Rule'에 따른 투자를 하는 것이 일반적이다. 물론 장기적인 관점에서 수익을 얻기 위한 방법으로 기업의 지배구조개선에 적극 관여하고, '주주행동(Shareholder Activism)'을 통해 기업의 의사결정에 직·간접적으로 관여하기도 한다. 하지만, 기본적으로 자신의 고객의 수익을 먼저 고려해야 한다는 점에서 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없다.

이러한 측면에서 보았을 때, 공적연금의 경우 투자수익뿐만 아니라 공공적 이익에도 많은 관심을 가지고 있으며, 또한 중장기적 관점에서 투자를 행하는 것이 일반적이기 때문에 보다 합리적인 투자판단을 행할 수 있다. 이러한 공적연금의 속성은 기업의 건실한 대주주로서 기업지배구조 개선에도 많은 영향을 미칠 수 있을 것으로 생각된다. 특히, 최근에는 주주들이 기업에 대한 충분한 지식을 가지고 경영권의 창출과 감독기능

242) 박상수, 전계논문, 19면.

을 행하는 동시에 주주의 의무로서 기업에 대한 지원자 역할을 하는 ‘관계투자(Relationship Investment)’를 행하려는 경향도 나타나고 있는 상황이며,²⁴³⁾ 이러한 관계투자가 기업의 지배구조개선과 경쟁력 강화에 중요한 역할을 할 것으로 평가되고 있다.²⁴⁴⁾ 이러한 상황에서 공적연금의 보다 합리적이고 공공성을 가진 기관투자자로서 자신의 이익뿐만 아니라 보다 더 큰 공공의 이익을 위한 역할을 할 수 있을 것으로 기대되고 있다.

다) 사회적 책임투자의 수행가능성

사회적 책임투자(SRI)란²⁴⁵⁾ 투자자가 투자판단을 함에 있어 기업의 재무적 가치만을 보고 판단하는 것이 아니라 기업이 사회적 또는 환경적 측면에서 ‘기업의 사회적 책임(CSR)’을 다하고 있는지의 여부를 중요한 요소로 고려하는 것을 말한다. 다시 말해서 건전한 경제활동을 하고 사회적 책임을 부담하는 기업에 대해 투자를 행하는 투자방법의 하나인 것이다.²⁴⁶⁾

243) 관계투자에 관한 상세한 내용은 박경서, “관계투자의 발전전망”, 『상장협』 제51호 (2005. 3), 79면 이하 참조.

244) Jennifer Hill, Visions and Revisions of the Shareholder, 48 Am. J. Comp. L. 39, 61(2000).

245) 사회적 책임투자의 유형은 크게 ①사회적 스크린(Social Screen) ②주주행동(Shareholder Activism 또는 Shareholder Engagement) ③사회적 투자(Social investment 또는 Social Finance)의 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 사회적 스크린이란 투자자가 기업의 사업내용이나 사업 활동과정에서 사회나 환경 등에 미치는 영향을 고려하여 투자판단을 하는 것을 말하고, 주주행동(주의)란 주주의 입장에서 기업경영에 적극적으로 관여하여 경영에 영향을 미치는 것을 말한다. 또한 사회적 투자란 자신이 속한 커뮤니티의 이익을 고려하여 투자대상을 선정하는 것을 말한다. 사회적 책임투자의 유형에 관한 상세한 내용에 대해서는 곽관훈, “공적연금의 주식투자에 관한 법적쟁점 -사회적 책임투자(SRI)의 관점에서-”, 한국재정법포럼 창립 세미나 발표자료(2005. 10), 115면 이하 참조.

246) 최초의 사회적 책임투자는 1920년에 미국의 종교단체가 종교적 교의에 따라 담배산업이나 주류산업 등을 투자 대상에서 제외하였던 것으로부터 시작되었다. 이후 종교단체가 자신의 종교적 가치관에 따라 투자를 행하는 형태 및 시민단체가 사회운동, 반전운동 및 환경운동의 한 방법으로서 행하였다. 즉 투자수익을 희생하면서 사회적 가치를 실현하기 위한 사회운동의 한 형태로 이루어졌다. 대한 상세한 내용은 Steve Schueth, Socially Responsible Investing in the United States, 43 J. Bus. Ethics 189(2003) 참조.

최초의 사회적 책임투자는 종교적 또는 사회운동적 차원에서 이루어졌다.²⁴⁷⁾ 그러나 이후 기업의 사회적 책임수행 여부가 기업에 대한 가치판단에 중요한 기준이 되고, 아울러 사회적 책임투자가 통상의 주식투자와 비교할 때 그 투자수익이 결코 적지 않다는 점에서 이제는 고수익을 위한 투자형태의 하나가 되었다.²⁴⁸⁾

과거에는 무조건 싸고 좋은 물건을 만들어 시장에 공급하면 좋은 기업이었으나, 이제는 아무리 좋은 물건을 공급한다고 하여도 그 과정에서 환경이 오염되고 노동력의 착취 등이 이루어진다면 결코 바람직하다고 할 수 없는 것이다.²⁴⁹⁾ 이처럼 문제를 발생시키는 기업은 아무리 재무상황이 건전하고 좋은 기술을 가지고 있다고 하여도 사회적 저항에 부딪히게 되며 이는 기업에 대한 가치평가를 저하시키는 원인이 되기도 한다. 따라서 투자자들은 기업의 가치를 평가하면서 재무적인 사항뿐만 아니라 사회적 책임의 수행이라는 측면에서도 판단을 하게 된 것이다.²⁵⁰⁾

사회적 책임투자가 가장 먼저 시작된 곳은 역시 미국이다. 1920년대 기독교 종교단체가 교회자금을 운용함에 있어 주류, 담배 및 도박관련 산업과 관련된 기업을 투자대상에서 제외하였던 것이 그 시작이었다.²⁵¹⁾ 이

247) 대표적이 예로 1970년대에 베트남전을 계기로 일어난 반전운동의 일환으로 군수업체 등에 투자하지 않을 것을 요구하는 주주제안과 1971년에 GM에 대하여 인종분리정책을 행하는 남아프리카 공화국에서 철수할 것을 요구하는 주주제안이 이루어졌던 것이 대표적인 예이다. 谷本寛治, 谷本寛治, 『SRI - 社會的責任投資入門』(日本經濟新聞社, 2003), 10~15頁.

248) 미국의 사회적 책임투자 조사회사의 하나인 'KLD Research & Analytic'가 1990년 5월부터 발표해 오고 있는 사회적 주가지수인 'Domini 400 Social Index'가 있는데, 동 지수에 포함되는 기업에 대한 선별기준은 기부 등 커뮤니티에 대한 기여도, 고용관계, 환경문제, 알콜이나 도박 등에 대한 투자 여부 등을 모두 고려하여 판단한다. 그런데 이러한 Domini 400 Social Index가 미국의 대표적 주가지수인 S&P 500보다 수익률이 훨씬 높다는 조사결과가 있다. 물론 이 결과만으로 사회적 책임투자가 일반적인 주식투자보다 높은 수익을 올린다고 단언할 수는 없지만, 적어도 사회적 책임투자라고 해서 일반투자에 비해서 무조건 수익이 낮은 것은 아니라는 사실은 알 수 있다. 上掲書, 17頁.

249) George Djurasovic, The Regulation of Socially Responsible Mutual Funds, 22 Iowa J. Corp. L. 257, 258(1997).

250) Pall A. Davidsson, Legal Enforcement of Corporate Social Responsibility within the EU, 8 Colum. J. Eur. L. 529, 531(2002).

251) 기독교 단체들은 담배, 주류 등의 비윤리적인 산업에 관련된 기업의 주식을 'Sin

후 1970년대를 전후해서는 반전운동 등 사회운동의 일환으로서 사회적 책임투자가 이루어졌다. 그러나 미국에서 현대적 의미의 사회적 책임투자가 이루어지기 시작한 것은 1990년대부터이다. 1990년에 들어오면서 사회적 책임투자의 자산총액이 급증하기 시작하는데²⁵²⁾ 이 시기는 이전의 사회운동적 성격에서 벗어나 리스크 관리를 위한 투자형태의 하나로서 자리 잡기 시작한다.

이처럼 사회적 책임투자의 급격한 성장배경에는 기관투자자들의 적극적인 참여가 있었다.²⁵³⁾ 이러한 기관투자자들이²⁵⁴⁾ 사회적 책임투자에 적극적인 이유는 크게 두 가지로 분석되고 있다. 가장 중요한 이유는 상술한 바와 같이 사회적 책임투자가 통상의 주식투자보다 수익률이 결코 적지 않다는 사실이 입증되었다는 점이다. 그리고 또 한 가지 이유는 기업이 사회적 책임을 다하고 있는가의 여부가 주가에 영향을 미치는 리스크 요인이라는 인식의 확산이다.²⁵⁵⁾ 따라서 투자자 입장에서는 기업이 사회적 책임을 다하고 있는가가 리스크 관리적 측면에서 중요한 판단요소가 되었던 것이다.

기관투자자는 일반적으로 장기적 관점에서 투자를 행하므로 장기적인 주가가치를 판단하는 기준의 하나로서 기업이 사회적 책임을 고려하는 사회적 책임투자를 행하기에 가장 적절한 주체라고 할 수 있다. 그러나 금융기관과 같은 기관투자자는 영업이익을 중요시할 수밖에 없으므로 사

Stocks'이라고 부르며 이러한 기업에 투자하는 것을 비윤리적인 행위로 생각하였다. 谷本寛治, 前掲論文, 10頁.

252) 현재 펀드시장이 가장 발달되어 있는 미국의 경우 펀드투자금의 약 8분의 1에 해당하는 12% 가량이 SRI 펀드에 투자되고 있다. 미국의 SRI투자펀드 규모는 84년 400억달러에서, 95년 6390억달러로 99년에 1조 4900달러로, 2001년에는 2조 3400억 달러로 급성장하였다. Social Investment Forum, op. cit., p.2 이하 참조.

253) 또한 1974년 마련된 '종업원소득보장법(Employment Retirement Income Security Act : ERISA법)'의 제정과 확정기여형연금제도인 '401(k)Plan'의 도입으로 기관투자자뿐만 아니라 개인투자자에 의한 투자도 증가하였다. 이에 대한 내용은 石垣修一, 『年金資産運用のためにエリサガイド』(東洋經濟新報社, 2003) 참조.

254) 기관투자자는 투자수익을 희생하면서 자신의 가치관을 실현하고자 하였던 사회운동가나 종교단체와는 구별되며, 이들은 수탁자책임을 부담하고 운용수익의 최대화를 주된 목적으로 하고 있다.

255) 실제로 미국의 경우 1990년대 들어서 소비자나 NGO로부터 비판을 받은 기업은 평판뿐만 아니라 주가도 하락하는 일이 빈발하였다고 한다.

회적 책임투자를 적극적으로 행할 것을 기대하기는 어렵다. 그러나 공적 연금의 경우에는 공공적 성격을 가지고 있으므로 사회적 책임투자 활성화에 주도적 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

실제로 미국의 경우도 사회적 책임투자가 입법화되어 있지 않기 때문에 각 기업연금의 경우 사회적 책임투자에 그다지 적극적이지 않다. 그러나 ‘뉴욕시 교직원연금기금(NYCERS)’이나 ‘캘리포니아주 공무원퇴직연금기금(CalPERS)’과 같은 공무원 연금은 공적인 입장에서 기업이 사회적 책임을 추구할 수 있도록 할 책임이 있다고 보고 있으며, 따라서 적극적으로 사회적 책임투자를 행하고 있다.²⁵⁶⁾

사회적 책임투자는 투자의 힘을 통해서 기업경영에 영향을 미치는 것, 다시 말해서 사회적 책임을 다하는 기업에 다하는 기업에 대한 선별 투자를 통해 궁극적으로 다른 모든 기업들이 사회적 책임을 다하는 환경을 조성하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 사회전체의 이익을 위한다는 측면에서 공적 성격의 공적연금에게 가장 적합한 투자방법이라고 할 수 있으며, 뿐만 아니라 사회적 책임을 다하는 기업이 장기적으로 우량한 기업으로 성장하고 경쟁에서 살아남을 수 있다는 측면에서도 공적연금에게 적합한 형태의 투자방법이라고 생각된다.

2) 공적연금의 합리적 운용을 위한 기본방향

(가) 기금운영위원회 등의 독립성 강화 및 운용기준의 구체화

가) 운용위원회의 독립성 강화

연금의 운용과 관련하여 가장 모범적으로 평가받고 있는 모델은 바로 미국의 ‘캘리포니아 공무원 퇴직연금기금(The California Public Employees’ Retirement System: CalPERS)’의 경우에는 관리위원회(Board of Administration)에서 중요 사항을 결정하도록 하고 있다.²⁵⁷⁾ 관리위원회는 총 13명으로 구성되며, 이중 6명은 참여자 집단의 투표에

256) 年金総合センター, 『機關投資家の株主議決權行使とコーポレート・ガバナンス』 別冊 商事法務 第274号(商事法務, 2004), 132頁.

257) CalPERS에 관한 상세한 내용은 홈페이지(<http://www.calpers.ca.gov>)참조.

의해 선출되며²⁵⁸⁾, 그 외 3명의 지명직과 4명의 주공무원으로서 당연직으로 구성된다.²⁵⁹⁾ 이중 당연직인 4명의 공무원 외에도 3명의 지명자는 주지사가 지명하는 2인과 의회 의장과 상원 규정위원회가 공동으로 지명하는 1명으로 구성됨에 따라 어느 정도 주 정부의 영향을 받을 수밖에 없을 것이다. 아울러 관리위원회는 산하에 8개의 위원회(Committee)를 두어 구체적 사안을 처리하고 있는데, 동 위원회는 사안에 따라 구성되므로 유동적인 조직이다.²⁶⁰⁾ 이처럼 미국의 경우 관리위원회의 독립성 확보를 위한 제도적 장치를 어느 정도 마련하고 있다고 할 수 있다.

현재 우리나라의 경우도 공적연금의 운영은 소관부처나 위탁받은 기금 운용기관이 맡아서 하고 있는데, 특히 2005년 1월 기관관리기본법 개정으로 여유자금이 1조원을 넘는 기금은 10명 이내의 전문가로 자산운용 위원회를 구성하여 자산운용에 관한 중요사항을 심의하도록 하고 있다(기금관리기본법 제11조의 3). 그러나 아직까지 이러한 운용위원회 등의 구성 및 활동이 공적연금 운용의 독립성 및 전문성 확보에 미흡하다는 문제점이 지적되고 있다.

특히, 최근 많이 논란이 되고 있는 국민연금기금의 기금운영위원회의 경우 당연직으로 정부측 위원 7명과 위원장(보건복지부장관) 및 공단이사장이 추천하는 사용자대표 3인, 노동조합 대표 3인, 지역가입자 대표 6인과 관계전문가 2인 등 총 21명으로 구성된다(국민연금법 제84조 제2항). 이러한 기금운용위원회는 상설기구가 아니며, 회의는 연 4회 이상 개최할 것을 정하고 있다(국민연금법 제84조 제5항).

258) 선출직은 CalPERS 참여자 중 2명, 주 정부 참여자 중 1명, 학교 참여자 중 1명, public agency 참여자 중 1명과 퇴직 참여자 중 1명으로 구성된다. 조성훈 외, 『공적연기금의 지배구조에 관한 연구: 국민연금을 중심으로』(한국증권연구원, 2004), 83면.

259) <<http://www.calpers.ca.gov/index.jsp?bc=/about/organization/board/member-at-large/home.xml>> 참조.

260) 2005년 11월 2일 현재 총 8개의 위원회가 존재하고 있다. 구체적으로 ①Ad Hoc Board Governance Committee ②Benefits & Program Administration Committee ③Finance Committee ④Health Benefits Committee ⑤Performance & Compensation Committee ⑥Investment Committee ⑦Investment Policy Subcommittee ⑧R Street Subcommittee으로 구성되어 있다. <<http://www.calpers.ca.gov/index.jsp?bc=/about/organization/board/board-committees.xml>>.

기금운용위원회에 관련하여 문제가 제기 되는 것은 먼저 위원회의 독립성에 관련된 문제이다. 기금운용위원회가 위원장인 보건복지부장관을 중심으로 정부측 인사가 7명에 이르고 아울러 사측, 노조측 대표 등 12명은 모두 정부측의 추천을 받게 되어 있어 정부의 영향력이 절대적일 수밖에 없다는 것이다. 또한 기금운용을 위해서는 전문적인 지식을 가진 전문가가 필요함에도 불구하고 현재는 2명의 전문가만 기금운용위원회에 참여하고 있을 뿐만 아니라, 상설기구가 아니므로 전문성을 가지기 어렵다는 점도 지적되고 있다.²⁶¹⁾ 따라서 기금관리기구를 상설화시켜야 할 필요가 있으며, 아울러 그 구성이 정부나 특정 이익집단의 이해관계에 영향을 받지 않도록 독립성을 가질 수 있는 인사들로 구성하도록 명문의 규정을 마련하는 것이 필요하다고 생각된다.

나) 운용기준의 구체화

CalPERS의 경우 연금의 운용과 관련하여 나름의 기준을 마련하고 있는데, 특히 1998년에 ‘기업지배구조 원칙과 가이드라인(Corporate Governance Principles and Guidelines)’을 정하여 기관투자자로서 CalPERS의 입장을 공표하였다.²⁶²⁾ 즉, CalPERS는 의결권 행사 및 주주 제안권의 행사를 통해 미국뿐만 아니라 해외의 기업들이 위 지배구조 기준을 충족시킬 수 있도록 적극적인 역할을 하고 있는 것이다. 특히 ‘관심종목(Focus List)’를 작성하여²⁶³⁾ 특히 개선여지가 있는 기업에 대해 경영진과의 대화, 의결권 및 주주 제안권의 행사 등을 통해 적극적인 주주행동을 하도록 정하고 있다.

상술한 바와 같이 기금운용위원회 등의 독립성과 전문성 확보가 중요한 선결요건임에는 틀림없지만, 이것만으로 충분하다고 할 수는 없다. 예를 들어 CalPERS의 경우 그 구성상 어느 정도 독립성을 확보하고 있다고 할 수 있지만, 그래도 총 13명의 위원 중 주 정부측 인사가 7명으로 어느 정도 주 정부의 영향을 받을 수밖에 없다. 그럼에도 우리가 CalPERS

261) 박상수, 전제논문, 34면.

262) 年金總合センタ, 前掲書, 115~116頁.

263) 특정 관심종목을 선별하는 이유는 모든 보유주식 전체를 주주행동을 위해 사용하는 것은 시간이나 비용적 측면에서 비효율적이기 때문이라고 한다. 上掲書, 115頁.

를 모범사례로 주목하는 이유는 상술한 바와 같이 투자 및 의결권 행사와 관련하여 명확한 기준을 두고 있다는 점이다. 즉, CalPERS가 독립적인 운용을 할 수 있는 원동력은 그 독립적인 구성뿐만 아니라, 그 투자판단 및 의결권 행사에 대한 명확한 기준을 마련하고 있는 것도 중요한 원인의 하나라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 보았을 때, 우리나라의 기금운용도 상술한 바와 같이 기금운용위원회의 독립성 확보뿐만 아니라 후술하는 바와 같이 투자 및 의결권에 관한 명확한 기준을 마련하는 것이 우선적으로 요구된다.

물론 현재 국민연금의 경우 자체적으로 ‘의결권 행사기준’을 마련하여 대응하고 있으나 그 기준이 모호할 뿐만 아니라 연금기금의 이익에 치우치고 있기 때문에 그 실효성에 의문이 있다. 예를 들어 경영권 분쟁과 관련된 의안에 대해서는 ‘현 경영진을 신뢰할 수 없거나 인수, 합병으로 인해 주식가치가 상승할 것으로 판단되는 경우 등을 제외하고는 현 경영진을 지지하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 정당화할 수 없거나 높은 비용을 수반하는 경영권방어 관련 의안에는 반대의 의사표시를 할 수 있다.’고 정하고 있다. 또한, 의결권행사시 ‘보유주식의 가치를 증대하거나 가치 훼손을 방지하는 방향으로 기금의 이익을 위해 신의에 따라 성실하게 의결권을 행사’하는 것을 기본원칙으로 하고 있다.²⁶⁴⁾

국민연금의 경우 이처럼 의결권행사에 대한 기준을 정하고 있으나 ‘현 경영진을 신뢰할 수 없는 경우’, ‘정당화 할 수 없는 경영권 방어’ 또는 ‘높은 비용’ 등 모호한 표현을 사용하고 있어 실제 의결권행사 방향을 판단할 시에는 기금운용본부내 실무직원의 주관적 판단에 좌우될 가능성도 존재하고 있다.²⁶⁵⁾ 그러므로 보다 구체적이고 합리적인 기준을 마련하는 것이 필요하다.

(나) 운영위원회의 역할 및 책임 강화

우리나라의 경우 기금관리기본법에서 기금관리주체가 보유한 주식의 의결권을 행사하는 경우에는 기금의 이익을 위하여 신의에 따라 성실하게

264) 국민연금관리공단 기금운용본부, “국민연금의 의결권 행사기준”, (2005. 2. 24) 참조.

265) 이철용, 전계논문, 7면.

행사할 것을 정하고 있다(기금관리기본법 제3조의 6). 즉, 기금의 의결권 행사에 대해서는 신의성실의 원칙을 정하고 있으므로 이에 따라 그 역할 및 책임을 판단할 수 있을 것이다. 그러나 이 것만으로 효과를 거둘 수 있을지 의문이다.

미국의 경우에는 상술한 의결권 행사 등에 대한 기준마련 이외에도 관리위원회에 대해 엄격한 수탁자 책임을 묻고 있다는 점은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 미국의 경우 ERISA법을 통해 엄격한 수탁자 책임을 규정하고 있으며, 기금의 운용 및 중요사항을 결정하는 관리위원회는 ERISA법에 의해 충실의무 및 신증의무를 부담하게 되는 것이다. 이러한 책임의 부과는 기금의 소유자와 관리자(수탁자)가 다르기 때문에 발생할 수 있는 대리인비용(agency cost)을 최소화할 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다.

이러한 미국의 경우와 비교해 볼 때, 우리나라의 경우도 다음과 같은 측면에서 문제점이 있다고 생각된다. 우선, 동 규정은 의결권 행사시에 대해서만 신의성실의 원칙을 정하고 있다. 하지만, 기관투자자로서 공적연금의 역할은 의결권 행사를 통해서 뿐만 아니라 중요주주로서 경영진과의 일상적인 커뮤니케이션을 통해서도 이루어지며, 아울러 투자대상 선정 자체도 중요한 의미를 가지고 있다. 따라서 의결권행사뿐만 아니라 공적연금의 운용 전반에 걸쳐서 신의성실의 원칙을 적용하는 것이 필요할 것이다.

또한, 동 규정은 ‘기금의 이익’을 위해 의결권을 행사하도록 하고 있다. 이 경우 기금의 이익이 무엇인지가 불분명하나, 기금의 ‘투자수익’을 염두한 것이라고 생각된다. 그러나 살펴본 바와 같이 공적연금은 공적성격을 가진 기관투자자로서 중요한 역할이 요구되고 있다. 따라서 단순히 기금의 수익만이 아니라 기업지배구조 개선, 사회적 책임투자 등도 고려해야 할 필요가 있으며, 이는 장기적으로 기업이 최소한의 리스크로 최대한의 수익을 올릴 수 있는 방안이기도 하다. 따라서 상술한 CalPERS의 투자원칙에서 볼 수 있는 것과 같이 ‘기금의 이익’만이 아닌 ‘사회적 이익’도 고려하도록 하는 것이 필요하다.

마지막으로 위 두 가지 내용이 실효성을 가지도록 하기 위해서는 운영위원회의 주의의무 등에 대해서 명확한 기준을 마련하는 것이 필요하다. 기준이 불명확한 경우 그 책임 또한 불명확해지기 때문에 현실적으로 실효성을 가지기 어렵기 때문이다.

제6장 결론

국가재정은 국가전체의 사회적·경제적·정치적 측면을 모두 담고 있는 분야이다. 따라서 국가재정의 부실화는 사회전체의 총체적 위기가 될 수밖에 없으며, IMF 경제위기를 통해 경험하였듯이 국가재정을 회복하기 위해서는 모든 국민들이 상당한 고통을 분담할 수밖에 없는 것이 현실이다. 따라서 재정 건전화에 관한 문제는 국가재정의 부실화를 사전에 예방한다는 관점에서 바라보는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

재정건전화에 관한 법제개선에 관한 논의도 이러한 측면에서 이루어져야 할 것이다. 즉, 향후 재정건전성을 유지하기 위한 제도의 기본적인 틀 및 방침을 정하는 것이 법의 기본적인 역할이 될 것이다. 물론 국가재정의 운용주체가 불합리한 행위를 하거나 할 우려가 있는 경우 이를 근본적으로 규제할 필요성이 존재한다고 할 수 있다. 그러나 지나치게 구체적이고 직접적인 규제는 재정의 경직성을 가져올 수 있다는 점에서 바람직하지 않다고 생각된다. 따라서 재정건전화와 관련된 문제에 대해서는 보다 유연하고 효율적으로 대응방안을 모색할 필요가 있다.

세입과 세출의 문제는 국가재정에 있어 가장 기본적인 문제라고 할 수 있다. 세입과 세출이 적절하게 균형을 맞추지 못하는 경우 국가재정이 부실화되는 것은 너무도 당연하기 때문이다. 따라서 세입과 세출이 서로 연관성을 가지고 운용될 수 있도록 해야하며, 이를 위해서는 보다 합리적이고 국민의 지지를 받을 수 있는 조세정책을 모색하는 것이 우선적으로 요구된다. 또한, 세출과 관련해서는 예산편성단계에서부터 국민이 적극적으로 참여하고 감시할 수 있는 재정민주주의의 정착을 통해 국민중심의 재정정책을 마련할 필요가 있다. 아울러 지출의 성과를 충분히 반영한 예산이 편성될 수 있도록 하기 위해 성과주의예산제도의 조속한 정착이 필요하며, 이를 위해서는 보다 합리적인 평가지표를 개발하는데 노력할 필요가 있다.

국가재정과 관련하여 또 하나의 중요한 문제가 바로 국가채무 및 재정적자에 관한 문제이다. 국가재정에 있어 채무의 존재는 개인의 경우와는

달리 무조건으로 부정적이라고 판단할 수는 없다. 사회간접시설 등의 경우 국채발행을 통한 자본조달은 국가채무의 증가라는 측면도 있지만, 동 시설의 이익을 향유하는 미래세대와의 소득분배를 통한 균형이라는 측면에서 바람직한 점도 분명히 존재하고 있기 때문이다. 아울러 적자재정정책 등을 통해 경제문제의 해결에 기여한다는 측면도 존재하고 있다는 점은 이미 주지의 사실이다. 따라서 국가채무에 관한 문제는 어떻게 하면 사회적 적정수준으로 국가채무를 유지할 수 있는가이며, 사회적 적정수준이란 국가 구성원들이 합리적이라고 동의할 수 있는 정도의 수준이라고 할 수 있다. 따라서 국가채무의 관리는 보다 독립적이고 전문적인 상설기구를 통해 행하는 것이 보다 바람직할 것으로 생각되며, 그 독립적 운용을 위한 제도적 장치 마련에도 관심을 기울여야 할 것으로 생각된다.

아울러 공적연금은 국가재정과 직접적인 관련성이 없는 것처럼 보일 수 있으나, 실제로는 국가재정과 가장 밀접한 관련을 가지고 있고 일반 국민의 입장에서는 가장 현실적으로 체감하는 문제라고 할 수 있다. 공적연금이 고갈될 수 있다는 예측은 국가경제 전체에 부정적인 역할을 할 뿐만 아니라, 국민에게 상당한 심리적 위축을 주는 측면도 존재한다. 더욱이 이것이 현실화될 때에는 직접 국가재정부담의 증가로 이어지기 때문에 그 문제의 심각성은 더욱 더 크다고 할 수 있다. 따라서 공적연금에 관한 문제는 국가재정의 차원에서 보다 적극적으로 관리할 필요가 있다. 공적연금과 관련해서 무엇보다도 중요한 것은 보다 활발한 운용을 통한 수익률의 제고이며, 그 구체적인 방법으로 적극적인 주식투자가 이루어질 필요가 있다. 다만, 이러한 공적연금의 주식시장 참여는 여러 가지 측면에서 주식시장에 많은 영향을 미칠 수 있기 때문에 보다 긍정적인 효과를 가져오는 방향으로 이끌기 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

물론 이와 같은 세입·세출의 문제, 국가채무의 문제 및 공적연금 운영에 관한 문제는 재정건전화와 밀접한 관련이 있는 내용들이며, 각각은 긴밀하게 연결되어 있는 것으로 그 연관성을 고려하여 파악해야 한다. 예를 들어 세입보다 세출이 많은 경우 재정적자가 발생할 수 있으며, 이를 메우기 위해 국채발행 등을 통해 국가채무가 증가하는 경우도 상정해 볼 수 있으며, 이 경우 공적연금이 채권시장에서 중요한 역할을 함과 아

올러 국가재정운영에도 많은 역할을 할 수 있을 것이다. 따라서 재정건전화를 이야기하기 위해서는 이러한 모든 요소들이 총체적으로 고려되어야 한다.

현재 국회에 계류중인 국가재정법안은 미흡하기는 하지만 본문에서 언급하고 있는 내용들을 어느 정도 실현하고 있다는 점에서 커다란 의미를 가지고 있다. 다만, 살펴본 바와 같이 보다 구체적이고 장기적인 관점에서 국가재정운영이 이루어져야 할 것이며, 법은 그 기본적인 틀을 제공하는 역할을 해야 할 것이다. 또한 향후 이를 운영하면서 발생하는 많은 문제들에 대해서는 이러한 기본적 틀 속에서 일관성 있고 예측가능한 방법으로 하나씩 그 문제를 해결해 나가야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 권영성, 『헌법학원론』, 박영사, 2003.
- 곽관훈, “공적연금의 주식투자에 관한 법적쟁점-사회적 책임투자(SRI)의 관점에서-”, 한국재정법포럼 창립 세미나 발표자료, 2005. 10.
- 국민연금관리공단 기금운용본부, “국민연금의 의결권 행사기준”, 2005. 2. 24.
- 국회 예산결산특별위원회 수석전문위원, “2006년 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(총괄)”, 2005. 11.
- 국회예산정책처, 『2005년도 예산안 분석』, 2004.
- 계준호, 『예산회계법의 정비방안』, 한국법제연구원, 2002.
- 김대식·노영기·안국식, 『현대 경제학원론』, 박영사, 2004.
- 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2004.
- 김성수, “예산법의 기본원칙과 재정법의 과제”, 『법제연구』 제25호, 2003.
- 김순기 외, 『회계원리』, 박영사, 2004.
- 김정순 외, 『고령사회의 법적 과제』, 한국법제연구원, 2004.
- 김종희, “재정적자의 현황과 그 관리정책의 개선방안: 미국과 한국을 중심으로”, 『한국정책과학학회보』 제9권 제1호, 2005. 3.
- 김철수, 『헌법학개론』, 박영사, 2002.
- 김철용, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2003.
- 노상헌, 『일본의 공적연금법제의 개혁과 과제』, 한국법제연구원, 2004.
- 류지태, 『행정법신론』, 박영사, 2003.
- 박경서, “관계투자의 발전전망”, 『상장협』 제51호, 2005. 3.
- 박기백·박형수, 『재정건전화를 위한 국가채무 관리방안』, 한국조세연구원, 2003.
- 박기백, “성과관리제도의 이론적 배경 및 한국적 상황에서 갖는 의의”, 성과관리제도 사례와 지표개발 세미나 자료, 2003. 12.

참고문헌

- 박대근, “국채시장 국제화 방안”, 한국조세연구원, 2005. 10.
- 박상수, “연기금의 주식투자 허용과 기관투자자의 역할 제고방안”, 『상장협』 제51호, 2005. 3.
- 박윤흔, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2004.
- 박일경, 『제6공화국 헌법』, 법경출판사, 1990.
- 박정수, “2006년도 예산안의 평가”, 『재정포럼』 112호, 한국조세연구원, 2005. 10.
- 박종수, 『국가재정법의 제정방안』, 한국법제연구원, 2003. 7.
- 박종수 외, 『재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2003.
- 박형수·최준욱·김진, 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구 - 중기재정계획의 실효성 제고 방안』, 조세연구원, 2004. 12.
- 성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 주기재정 전망 및 정책과제』, 한국조세연구원, 2003.
- 신영수, 『재정의 건전운용을 위한 미국의 관련법제 연구』, 한국법제연구원, 2005. 12.
- 이계탁, 『재무행정론』, 나남출판, 1998.
- 이덕연, 『재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가』, 한국법제연구원, 2005.
- 이동식, “재정건전화법제의 발전방향”, 『동북아시아의 평화·번영과 공법의 변화』, 한국공법학회 제122회 학술발표회 자료집, 2005. 5.
- 이철용, “국민연금 주식투자 확대의 쟁점과 해법”, 『상장』, 한국상장회사협의회, 2005.
- 이창희, 『세법강의』, 박영사, 2005.
- 이혜훈, “인구고령화와 재정의 대응과제”, 『경제사회여건변화와 재정의 역할』, 한국개발연구원, 2001.
- 장선희, 『국가채무관련법제의 개선방안』, 한국법제연구원, 2004.
- _____, “예산의 법적성격”, 『국가재정 관련법제의 현안과 과제(I)』, 한국법제연구원 워크샵 자료, 2004. 6.
- _____, 『재정의 건전운용을 위한 독일의 관련법제 연구』, 한국법제연구원, 2005.

- 정연구, “기업퇴직연금제도 도입이 증시에 미치는 영향”, 『증권』 125호, 한국증권업협회, 2005.
- 정영화, “헌법상 재정민주주의 및 통제방안-예산과정에 대한 공공선택이론-”, 『국가재정 관련법제의 현안과 과제(II)』 한국법제연구원 위크샵 자료, 2004.
- 정홍상, “내년도 예산, 성장동력 확충과 양극화 완화에 중점”, 『재정포럼』 제112호, 한국조세연구원, 2005. 10.
- 재정경제부, 국가채무관리 효율화 방안, 2005. 10.
- 조성훈 외, 『공적연기금의 지배구조에 관한 연구: 국민연금을 중심으로』, 한국증권연구원, 2004.
- 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』, 2005. 1.
- 황성현, “국가재정법/국가건전재정법 제정의 평가와 정책과제”, 한국재정·공공경제학회 세미나 자료집, 2005. 4.
- 허 영, 『한국헌법론』, 박영사, 2003.
- 홍완식, 『사회보험료 관련 입법에 있어서 헌법원칙의 적용에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2005. 11.
- 홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2003.
- 홍준형, “국가재정법 개혁의 방향과 과제”, 『21세기 재정법의 과제와 전망』, 한국법제연구원 국제학술대회 자료집, 2005.
- 谷本寬治, 谷本寬治, 『SRI - 社會的責任投資入門』, 日本經濟新聞社, 2003.
- 金井利之, 『財政調整の一般理論』, 東京大學出版會, 1999.
- 金子 勝 外, 『日本が直面する財政問題』, 八千代出版, 1999.
- 碓井光明, “財政制度”, 『ジュリスト』 第1192号, 2001.
- 島恭彦, 『財政思想史』, 有斐閣, 1989.
- 木村逐床, 『財政法理論の展開とその環境』, 有斐閣, 2004.
- 木村琢磨, “現代行政における財政統制の變容 -日佛比較を基礎にして-”, 『21세기 재정법의 과제와 전망』 한국법제연구원 국제학술대회 자료집, 2005. 6.

참고문헌

- 福家俊朗, “財政をめぐる國・地方間關係の法化の虚像と實像”, 『地方財政の變貌と法』, 日本財政法學會, 2005.
- 北野弘久, 新財政法學・自治體財政權, 勁草書房, 1983.
- 砂原庸介, “財政支出の決定要因: 主要先進諸國の實證分析”, 『PRI』 04A-22, 2004. 10.
- 上村敏之, 『はじめて學ぶ國と地方の財政學』, 日本評論社, 2005.
- 石森久廣, “財政民主主義”, 『財政法の基本課題』, 日本財政法學會, 2005.
- 石垣修一, 『年金資産運用のためにエリサ法ガイド』, 東洋經濟新報社, 2003.
- 小林俊之, “國會による事後的財政統制”, 『決算制度』, 日本財政法學會, 1993.
- 小林直樹, “財政法學の課題”, 『現代財政法學の基本課題』, 岩波書店, 1987.
- 小山廣和, “租稅法律主義-通達課稅・稅務調査を素材に『租稅』概念の再検討の問題關心から一”, 『財政法の基本課題』, 日本財政法學會, 2005.
- 小村武, 『豫算と財政法』, 新日本法規, 2002.
- 小澤降一, “財政法學の可能性”, 『財政法の基本問題』, 日本財政法學會, 2005.
- 手島孝, 『憲法學の開拓線』, 三省堂, 1985.
- 年金總合センター, 『機關投資家の株主義決權行使とコーポレート・ガバナンス』別冊商事法務 第274号, 商事法務, 2004.
- 宇野雅夫, “政策金融の國際比較”, 『PRI』 04A-23, 2004.
- 牛嶋正, 『目的稅』, 東洋經濟新報社, 2000.
- _____, 『財政再建 -再生への道』, 有斐閣, 2001.
- 原田泰, “90年代の財政金融政策と景氣動向”, 『PRI』 02A-01, 2002. 1.
- 日本財政法學會, 社會保障と財政, 龍星出版, 2001.
- _____, 財政民主主義, 龍星出版, 1994.
- 財務省財務總合定策研究所, 『民間の經營理念や手法を導入した豫算・財政のマネジメントの改革 -英國, NZ, 濠洲, カナダ, スウェーデン, オランダの經驗』, 2001. 6.
- _____, 『我が國の豫算・財政システムの透明性 - 諸外國との比較の觀點から-』, 2002. 9.
- 畑博行 外, 『憲法フォーラム』, 有信堂, 1994.
- 田中 治, 『アメリカ財政法の研究』, 信山社, 1997.

- 槇重博, 『財政法原論』, 弘文堂, 1998.
- 井堀利宏, 『日本の財政赤字』, 岩波書店, 2004.
- 佐勝進, “社會保障と財政にかかわる法的基本問題”, 『現代財政法學の基本問題』, 日本財政法學會, 1995.
- 土居丈郎, “日本の地方債をめぐる諸制度とその變遷”, 『PRI』 04A-15, 2004. 5.
- 樋口陽一, 『註釋 日本國憲法(下)』, 青林書院, 1988.
- 平岡和久, “財政民主主義と自治體改革-北海道ニセコ町における事例の検討-”, 『社會科學論叢』 第81号, 高知短期大學, 2001.
- ADB, Managing Government Expenditure, 1999.
- Artis, M. J. and M. Buti, “Close to Balance or in Surplus: A Policy-Maker’s Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact”, CEPR Discussion Paper 2515, 2000.
- Barrell, Ray and Alvaro M. Pina, “How Important are Automatic Stabilizers in Europe?”, European University Institute Working Paper ECO No. 99/37, 1999.
- Becker Torbjorn, “Public Debt Management and Boilouts”, IMF Working Paper, WP/99/103, July 1999.
- George Djurasovic, The Regulation of Socially Responsible Mutual Funds, 22 Iowa J. Corp. L. (1997).
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseverare, “Estimating Potential Output, Output gaps and Structural Budget Balances”, Economic Department Working Papers, No. 152, OECD, 2005.
- IMF, “Government Finance Statistics Manual 2001”, 2001.
- , “Guideline for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies”, 2003.

참고문헌

- James D. Savage, "Clinton's Budget and Fiscal Policy", *Public Budget & Finance* 14-3 (1994).
- Jennifer Hill, *Visions and Revisions of the Shareholder*, 48 *Am. J. Comp. L.* (2000).
- OECD/World Bank, *Results of the Survey on Budget Practices and Procedures* (2004).
- Pall A. Davidsson, *Legal Enforcement of Corporate Social Responsibility within the EU*, 8 *Colum. J. Eur. L.* (2002).
- Steve Schueth, *Socially Responsible Investing in the United States*, 43 *J. Bus. Ethics* (2003).
- Tanzi, Vito and Nigel Chalk, "Public debt and fiscal policy in EMU", *European Economy* 2000, No. 2.