

연구보고 2006-

# 재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안

곽관훈

# 재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안

The Improvement of Current Legislations about Disclosure for  
the Transparency of Public Finance

연구자 : 곽관훈(부연구위원)  
Kwak, Kwan-Hoon

2006. 10.

## 국문 요약

재정의 투명성(Fiscal Transparency)이란 일반국민들에게 재정에 관련된 모든 정보를 시의적절하고 체계적으로 완전히 공개하는 것을 의미한다. 다시 말해서, 정부재정의 재원분배에 대해 최선의 의사결정을 하기 위해서는 의사결정에 필요한 모든 정보가 제공되고 적시에 검토되어야 하며, 이러한 정보를 최대한 그리고 가장 효과적으로 전달하는 것이 바로 재정투명성이라 할 수 있다. 재정투명성이 확보되기 위해서는 국민이 재정에 관한 정보를 바탕으로 국가의 재정운영과정에 적극 참여하고, 이러한 과정을 통해 재정을 집행하는 행정기관이 스스로 합리적이고 효율적인 재정운용을 할 수 있도록 유도하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 재정에 관한 정보가 적절하게 공개되는 것이 중요하다.

IMF와 OECD는 재정투명성 확보를 위한 정보공개에 대한 기준을 제시하고 있으며, 미국, 영국, 프랑스 등 주요 국가들은 이러한 기준들을 수용하여 자국법을 정비하고자 많은 노력하였다. 우리나라의 경우 국가재정법이 도입으로 재정정보공표제도를 마련하였고, 지방재정법상의 재정정보공시제도를 개선하는 등 많은 노력들을 하였다. 그러나 이들 제도들이 실질적으로 기능할 수 있을지에 대해서는 많은 의문이 있다. 정보는 그 자체가 의미를 갖는 것이 아니라, 그 정보가 갖는 의미가 정확히 전달되는 것이 필요하고 이를 위해서는 공개되는 정보의 내용, 절차 등에 대한 세밀한 배려가 필요하기 때문이다.

이에 본 연구는 현재 IMF 및 OECD 등의 국제기구에 요구하는 기준은 무엇이며, 주요 국가들이 이러한 제도들을 어떻게 받아들이고 있는지에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 재정정보의 공개에 있어서 고려해야 할 사항 및 개선방안을 크게 4부분으로 나누어 검토하

였다. 첫 번째로는 현재 우리나라의 재정상황과 문제점 및 이러한 문제점을 개선하기 위해 재정투명성 확보가 필요한 이유 등에 대해 살펴보았다. 두 번째로는 재정정보의 공개에 관한 국제기준, 즉 IMF코드와 OECD 가이드라인의 주요내용을 살펴보고, 세 번째 부분에서는 이러한 기준을 수용하고 있는 제 외국의 대응모습에 대해 소개하였다. 마지막으로 지금까지의 논의를 바탕으로 현행법상의 문제점 및 그 개선방안을 모색하였다.

**키워드 : 국가재정, 재정투명성, 정보공시, 재정정보공표, 재정정보  
공시제도**

# 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 ration, 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.

In nation and local autonomous entities, it has been confronted with the crisis situation. Likewise the advanced nations, the crisis of public 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 public finance. Since local autonomous entities are responsible for performing a larger amount of direct social services to their residents than the central government, they frequently suffer from various types of financial problems. When they attempt to improve their financial stability, the local autonomies often find it difficult to achieve this goal, due to their unfairness management of local finance.

For soundness of the public and local finance, it is necessary that inhabitants should be concerned about the public and local finance and take part in the conduct of the government and local autonomous entities' fiscal performance. In order for achieving this aim, fiscal performance of government and local autonomous entities should be the general public by disclosure of fiscal information. However, the present system, Disclosure of Finance Information, have many problems. In this article, with these

issues in mind, I will take a look at the problems of the Public Finance Act and Local Finance Act in our nation. And then I would like to explore how to improve fiscal transparency of the publicl finance.

**Key Words : public finance, Fiscal Transparency, Disclosure, Disclosure of Public Finance Information, Disclosure of Local Finance Information**

# 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 목적 .....	11
제 2 절 연구의 방법 및 범위 .....	13
제 2 장 재정투명성과 재정정보공개 .....	7· 1
제 1 절 국가재정과 재정투명성 .....	17
1. 국가재정의 현황 및 문제점 .....	17
2. 재정투명성 제고의 필요성 .....	29
제 2 절 재정투명성과 정보공시 .....	43
1. 정보공시의 의의 .....	43
2. 정보공시제도의 기능과 역할 .....	45
3. 정보공시와 투명성의 관계 .....	47
제 3 절 현행법상 재정정보공시와 관련된 제도 .....	48
1. 재정정보공표제도 .....	48
2. 지방재정공시제도 .....	49
3. 정보공개제도 .....	55

제 3 장 재정정보공개에 관한 국제기준 .....	5· 6
제 1 절 IMF 코드 .....	65
1. IMF 코드의 의의 .....	65
2. IMF 코드의 일반원칙 .....	68
3. IMF 코드의 범위 .....	69
4. 우량관행(IMF 코드), 기본요건, 최우량관행 .....	70
5. IMF 코드와 다른 국제기준·제도와와의 관계 .....	81
제 2 절 OECD 가이드라인 .....	82
1. OECD 가이드라인의 개요 .....	82
2. OECD 가이드라인의 주요내용 .....	82
제 3 절 IMF 코드와 OECD 가이드라인의 비교 .....	87
1. 적용범위 .....	87
2. 기본요건과 최우량관행 .....	88
제 4 장 주요국가의 재정정보공개에 관한 입법례 .....	9· 8
제 1 절 국제기준에 대한 주요국가의 대응 .....	89
제 2 절 정부의 범위와 예산 .....	90
1. IMF코드 등의 요구사항 .....	90
2. 주요국가의 대응 및 입법례 .....	90
제 3 절 거시적 측면의 예산·재정정보 .....	97
1. 중기적인 재정운영의 프레임워크 .....	97
2. 재정의 장기적인 지속가능성 .....	101



3. 재정규칙 및 목표 .....	103
4. 거시경제의 전망과 그 질적 평가시스템 .....	105
5. 재정운영상의 포지션을 나타내는 지표 .....	108
6. 결과와 예측 .....	111
7. 신규정책의 명확화 .....	112
8. 재정상의 리스크 .....	113
제 4 절 미시적인 예산·제정정보 .....	115
1. 프로그램의 목적·평가 .....	115
2. 우발채무, 조세세출, 유사재정활동 .....	117
3. 채무와 금융자산 .....	119
4. 회계방침 .....	122
5. 보고서체계, 감사 등 .....	124
제 5 장 우리법의 문제점 및 개선방안 .....	131
제 1 절 현행 재정정보공개제도에 대한 검토 .....	131
1. 현행제도에 대한 검토 .....	131
2. 재정정보공개제도의 기본방향 재정립 .....	134
제 2 절 공개대상 정보의 확대 .....	135
1. 중·장기 재정운용계획의 수립 및 공개 .....	135
2. 재정평가관련 지표의 개발 및 공개 .....	141
3. 재정관련 리스크의 공개 .....	142
제 3 절 효과적인 재정정보공개체계 구축 .....	146

1. 적시공시체제의 구축 .....	146
2. 통합재정공시시스템의 구축 .....	150
제 4 절 재정정보공개의 실효성 확보 .....	156
1. 재정정보에 대한 평가시스템의 구축 .....	156
2. 부실·허위공시에 대한 책임강화 .....	158
제 6 장 결 론 .....	161
참 고 문 헌 .....	165

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

재정의 투명성(Fiscal Transparency)이란 일반국민들에게 재정에 관련된 모든 정보를 시의적절하고 체계적으로 완전히 공개하는 것을 의미한다. 다시 말해서, 정부재정의 자원분배에 대해 최선의 의사결정을 하기 위해서는 의사결정에 필요한 모든 정보가 제공되고 적시에 검토되어야 하며, 이러한 정보를 최대한 그리고 가장 효과적으로 전달하는 것이 바로 재정투명성이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 재정투명성이 단순히 국회나 일반국민에게 정보를 공개하는 것만을 의미하는 것은 아니다. 국민이 재정에 관한 정보를 바탕으로 국가의 재정운영과정에 적극 참여하고, 이러한 과정을 통해 재정을 집행하는 행정기관이 스스로 합리적이고 효율적인 재정운용을 할 수 있도록 유도하는 것이 정보공개가 갖고 있는 진정한 의미라고 생각된다. 결국 재정투명성은 정보공개장치를 통하여 국민이 정책결정에 적절히 참여하는 민주주의 과정이라고 볼 수 있다.

OECD주요국은 1970년대 2차례에 걸친 석유과동을 거치면서 경제성장이 둔화되는 반면에 연금, 보험, 고용 등 사회보장비용의 증가로 인해 1970년대 후반부터 재정적자가 확대되기 시작하였다. 이를 극복하기 위해 미국, 영국 및 뉴질랜드 등이 재정재건 등의 개혁을 추진하였으며, 이러한 재정개혁을 추진하기 위한 선결조건이 재정상황의 실태를 정확하게 파악하기 위한 재정투명성의 향상이었다.

이에 IMF는 1998년 4월에 ‘재정의 투명성에 관한 우량관행 기준(The Code of Good Practices in Fiscal Transparency-Declaration and Principles: 이하 ‘IMF코드’라 함)’을 제정하였다. 동 IMF코드는 투명성향상을 위한 일반조건으로서 (i) 정부의 역할과 책임의 명확화 (ii) 정보의 입

수가능성 (iii) 공개된 예산의 편성·집행·보고 및 (iv) 정보데이터 및 정보의 완전성을 규정하는 등 정보공개에의 중요성을 강조하고 있다. 또한, OECD도 1999년에 ‘예산투명성을 위한 최우량관행(OECD Best Practices for Budget Transparency: 이하 ‘OECD 가이드라인’이라 함)’을 정하고 있다. 동 가이드라인은 예산의 투명성확보를 위한 지침을 마련하고 있으며, 투명성의 대상으로 (i) 예산에 관한 보고서 (ii) 공표되어야 할 중요한 정보 (iii) 신뢰성, 통제, 설명책임을 위한 제도적 장치 등을 정하고 있다.

전 세계의 많은 국가들은 이러한 국제기구의 지침과 가이드라인을 적극 수용하기 위해 자국의 법률에 대한 정비를 행하였다. 이에 많은 국가에서 재정투명성 확보를 위한 정보공개관련 법제의 정비가 이루어졌으며, 대표적인 예로 들 수 있는 것이 1994년에 제정된 뉴질랜드의 ‘재정책임법(Fiscal Responsibility Act 1994)’과 1998년에 제정된 영국의 ‘재정안정화법(The Code for Fiscal Stability 1998)’ 및 호주의 ‘예산공정헌장법(The Charter of Budget Honesty Act 1998)’ 등을 들 수 있다. 동법들은 재정운영에 있어 설명책임과 의사결정과정의 투명성을 제고하기 위한 법적체계를 구축한 법으로서 중요한 의미를 주고 있다.

이처럼 많은 국가들에서는 재정투명성 제고를 위한 제도적 장치마련에 노력하고 있는 상황이며, 우리나라도 최근 국가재정법이 국회를 통과함에 따라 국가재정의 새로운 전기를 맞이하고 있다. 국가재정법은 중장기 재정운용계획 수립, 예산의 총액배분·자율편성제도(Top-down 제도)의 도입, 성과평가의 도입 등 획기적인 내용들을 담고 있기 때문이다. 물론 재정투명성과 관련하여 재정정보 공표에 관한 규정도 두고 있어 향후 국가재정의 투명성제고 많은 기여를 할 것으로 예상되고 있다.

그러나 이러한 기대에도 불구하고 국가재정법의 경우 재정정보를 공표할 것만을 정하고 있어 그 실효성에 의문이 있다. 정보는 그 자체

가 의미를 갖는 것이 아니라, 그 정보가 갖는 의미가 정확히 전달되는 것이 필요하고 이를 위해서는 공개되는 정보의 내용, 절차 등에 대한 세밀한 배려가 필요하기 때문이다. 따라서 향후 시행령 및 시행규칙을 마련함에 있어 그 구체적인 내용을 고려하는 것이 필요할 것으로 생각되며, 그 과정에서 반드시 고려해야 할 것이 국제적인 기준에 적합한 제도를 구축하는 것이다.

이에 본 연구는 현재 IMF 및 OECD 등의 국제기구에 요구하는 기준은 무엇이며, 주요 국가들이 이러한 제도들을 어떻게 받아들이고 있는지에 대해 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 재정정보의 공개에 있어서 고려해야 할 사항 및 개선방안을 모색하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 방법 및 범위

본 연구를 수행함에 있어 중심으로 고려한 것은 IMF코드와 OECD 가이드라인과 같은 국제기준이다. 이러한 기준은 구속력을 갖는 것은 아니며, 따라서 개별국가에서 이를 수용하는 것은 전적으로 자유라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 국제기준에 관심을 두는 이유는, 첫째로 이들 국제기구들이 제시하는 기준은 주요 선진국가들의 경험을 바탕으로 가장 효과적이고 바람직하다고 검증된 것이기 때문이다. 따라서 새롭게 재정투명성 확보를 위한 제도적 개선에 고민하는 우리에게 좋은 길잡이가 될 수 있을 것이기 때문이다.

두 번째로 보다 현실적인 이유로 재정투명성 확보를 위해서는 국가간의 재정상황에 대한 비교가 필요하다는 사실 때문이다. 국가재정은 단순히 적자나 흑자로 판단할 수 있는 것도 아니고, 재정운용에 관한 판단은 고도의 기술적이고 전문적인 지식을 요하는 것이다. 이러한 재정운용의 과정 및 결과를 일반국민들이 이해하고 참여하기 위해서는 나름대로의 판단지표가 필요하다. 그 가장 좋은 판단근거가 될 수 있

는 것이 우리보다 먼저 경험을 하였거나, 현재 유사한 경험을 하고 있는 국가들의 사례를 통해서다. 이를 위해서는 국민들이 다른 나라의 재정상황과 우리의 재정상황을 비교할 수 있도록 하는 것이 요구되며, 이는 재정투명성 확보를 위해서도 바람직하다고 할 수 있다. 아울러 세 번째로, 이러한 국제기준의 준수여부는 한 나라 재정운용의 수준, 더 나아가서는 그 나라의 수준을 판단하는데 있어 중요한 지표가 된다는 점도 중요한 이유 중에 하나가 될 것이다.

본문에서 살펴보는 바와 같이 많은 국가들이 IMF 코드 등에서 정하는 기준을 자국에 수용하기 위한 입법적 노력을 하고 있는 것들은 바로 이러한 이유 때문일 것이다. 이러한 점을 고려하여 본 보고서에서는 IMF 코드등의 국제기준을 살펴보고 현재 우리법에서 이러한 기준을 어떻게 수용하고 있는지, 또는 어떠한 문제점이 있고 그 개선방안이 무엇인지를 밝히는데 중점을 두고자 한다.

이를 위해 본 보고서는 크게 4가지의 내용으로 구성하였다. 첫 번째로는 현재 우리나라의 재정상황과 문제점 및 이러한 문제점을 개선하기 위해 재정투명성 확보가 필요한 이유 등에 대해 살펴보았다. 정보공시제도는 오랜 역사를 가지고 있는 것이고, 그 의의 및 기능에 대해서는 많은 실증적 분석이 이미 존재하고 있다. 따라서 이러한 정보공시제도가 재정투명성에 어떻게 기능하고 있고, 이러한 기능을 활성화하기 위해서는 어떠한 형태로 정보공시가 이루어져야 하는가에 대해 살펴보았다. 아울러 현재 우리나라에서 두고 있는 정보공개와 관련된 제도 및 법률을 살펴보고 그 의의 및 한계에 대해서도 살펴보았다.

두 번째로는 재정정보의 공개에 관한 국제기준, 즉 IMF코드와 OECD 가이드라인의 주요내용을 살펴보고, 세 번째로는 이러한 기준을 수용하고 있는 제 외국의 대응모습에 대해 소개하고자 한다. 주요국가들이 IMF 코드 등을 어떻게 이해하고 있으며, 이를 어떻게 활용하고 운용하고 있는가를 알아보는 것은 IMF코드 등에 대한 이해의 폭을 넓힐

수 있는 계기가 될 뿐만 아니라 향후 우리의 대응방안에 대한 좋은 참고자료가 될 것이다.

마지막으로 지금까지의 논의를 바탕으로 현행법상의 문제점 및 그 개선방안을 모색하였다. 특히, 최근 제정된 국가재정법상의 규정과 함께 향후 재정정보공표제도가 효율적으로 운용되기 위해 필요한 고려사항 등을 제시함으로써 정보공개제도가 국가재정의 투명성제고에 기여할 수 있는 구체적 방안을 모색하고자 하였다.

## 제 2 장 재정투명성과 재정정보공개

### 제 1 절 국가재정과 재정투명성

#### 1. 국가재정의 현황 및 문제점

##### (1) 국가재정의 의의

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.<sup>1)</sup> 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 상정할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.<sup>2)</sup>

일반적으로 경제적 측면에서 가계 및 기업을 민간부문, 그리고 국가와 지방자치단체 등을 공공부문으로 구분하고 있으며, 따라서 공공부문이라고 하면 국가와 지방자치단체로 제한되는 개념이라고 할 수 있다. 그러나 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.<sup>3)</sup> 아울러 본원적인 행정주체

1) 김동희, 『행정법Ⅱ』(박영사, 2004), 592면; 홍전선, 『행정법원론(하)』(박영사, 2003), 771면; 김철용, 『행정법Ⅱ』(박영사, 2003), 656면.

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

3) 上村敏之, 『はじめて学ぶ国と地方の財政学』(日本評論社, 2005), 1頁.



인 국가나 지방자치단체 이외에 이들에 의해 만들어진 모든 공법인도 국민의 생활 및 국가 등의 재정과 밀접한 관련성을 가지고 있으므로 넓은 의미에서 재정에 포함되는 개념으로 이해할 수 있다.<sup>4)</sup> 결론적으로 재정에 대하여는 현재와 같이 제한적으로 정의할 것이 아니라 정부의 경제활동 전체를 의미하는 보다 포괄적인 개념으로 이해하는 것이 타당할 것으로 생각된다.<sup>5)</sup>

재정은 그 목적, 수단, 및 권력적 기초에 세 가지 점에서 일반 행정작용과 구분되는 특징을 가지고 있다.<sup>6)</sup> 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 재정권력작용<sup>7)</sup>이라 하고 후자를 재정관리작용이라 한다.<sup>8)</sup>

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 동일하다. 그러나 국가재정은 국가의 통

---

4) 박종수 외, 전게서, 11면.

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

6) 김동희, 전게서, 592면.

7) 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 부여 받은 지방자치단체만이 이를 행사할 수 있다. 박윤훈, 전게서, 761면.

8) 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. 상게서, 762면.

치권이라는 그 자체의 고유한 권한에 의거한 작용인 것에 반하여, 지방재정은 국가로부터 부여된 전래적 권한에 의한 작용이라는 점에서 구분된다.<sup>9)</sup> 또한, 재정을 수단으로 구분하는 경우에는 위에서 살펴본 바와 같이 재정권력작용과 재정관리작용으로 구분할 수 있다.

## (2) 국가재정의 현황

지속적인 경기침체와 어려움으로 인하여 국가채무가 급속히 증가하는 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 그 규모가 계속 증가하였다. 이러한 국가채무의 증가추세는 계속 이어질 것으로 예상되는데, 내년의 경우에도 약 9조원의 적자국채가 발행될 예정이다. 이에 따라 내년까지의 총 국가채무는 약 307조원에 이를 것으로 예상되며, 이는 GDP 대비 34%에 해당하는 규모이다.

9) 김동희, 전계서, 593면.

보다 심각한 문제는 재정적자가 늘어난다는 사실 자체보다는 그 증가추이가 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 있고 있으며, 이에 대한 적극적인 대응의 필요성이 제기되고 있다.

### (3) 국가재정 악화의 원인

#### 1) 인구의 고령화와 출산율의 저하

최근 대외적 여건의 변화에 따라 재정수요가 지속적으로 증가하고 있다. 인구의 급속한 고령화와 출산율의 저하, 고용구조의 변화와 복지수요에 대한 일반 국민들의 의식변화 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 진입하였으며<sup>10)</sup>, 현재와 같이 출산율 저하가 지속된다고 할 경우 2019년에 고령사회에, 2027년에 초고령사회에 도달할 것으로 전망되고 있다. 고령화 사회에서 고령사회로 가는데 19년, 그리고 고령사회에서 초고령사회로 가는데 7년 밖에 걸리지 않을 것으로 예상되며 이는 제

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

외국의 경우에서도 예를 찾아보기 어려울 정도로 급격한 변화라고 할 수 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, 생활조건의 개선 등에 기인한 사망률의 저하, 평균수명의 연장<sup>11)</sup>을 들 수 있으며, 또한 위와 같은 배경 하에서의 아동사망률의 저하, 사회적·경제적 여건의 변화에 따른 여성들의 급속한 경제활동 참여, 그리고 가족형성의식 변화에 따른 급격한 저출산을 원인으로 들 수 있다.<sup>12)</sup>

11) 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.

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

&lt;표2&gt; 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).

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 1970년에 1,007명이었던 출생아수가 2003년에는 493명으로 70년의 절반 수준 이하로 나타나고 있다.<sup>13)</sup> 이처럼 고령화가 급속히 진행되면서 또한 출생률이 지속적으로 감소함에 따라, 이는 향후 심각한 재정부담이 될 수 있을 것으로 우려되고 있다.

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

## 2) 고령화로 인한 복지수요의 증가

인구의 노령화로 노인의료 등 복지수요가 증가하는데 반하여 출산율을 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.<sup>14)</sup> 연령계층별 인구구조에 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. 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.<sup>15)</sup> 따라서 2050년이 되면 생산가능인구 1.4명당 노인 1명을 부양하게 되는 셈이 된다.

14) 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, 인구 성장률은 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, 전계자료, 6면.

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

&lt;표3&gt; 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).

노령인구의 증가는 곧바로 공적 의료비지출<sup>16)</sup> 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.<sup>17)</sup>

생산가능인구의 급락이 특히 문제가 되는 것은 노동 투입의 감소를 통해 경제성장을 둔화시킬 가능성이 높고, 납세자 및 과세베이스의 감소를 통해 재정수입을 감소시킬 가능성이 크다는 점이다.<sup>18)</sup> 물론

16) 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 의료비지출이 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. 이해훈, “인구고령화와 재정의 대응과제”, 『경제사회여건변화와 재정의 역할』(한국개발연구원, 2001년), 313면.

17) 김정순 외, 전계서, 12면.

18) 이해훈, 전계논문, 294면.

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.<sup>19)</sup>

<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).

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) 재정적자 및 국가채무의 급증

최근 우리나라의 재정적자규모가 점차 증가하고 있는 추세이다.<sup>20)</sup>

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

20) 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.<sup>21)</sup> 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 <표5>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.<sup>22)</sup> 이처럼

---

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

21) 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.

22) 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. 현행법에서는 국가채무의 개념에 대해 명확화

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.

### <표5> 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)	126,63 (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

또한 이외에도 부동산 경기 활성화로 늘어난 주택채권 4.3조원과 추가 경정예산 재원조달을 위한 3조원의 적자국채로 증가요인이 되고 있다.<sup>23)</sup>

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

23) 김중희, 전개논문, 199면.

<표6> 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 <표 6>에서 보는 바와 같이 9.0조원으로 적자국채가 일반회계에서 차지하는 비중은 6.2%이다. 또한 전체 국가채무의 규모는 <표7>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.

<표7> 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 구조조정에 투입되었던 공적자금 중 재정부담분 49조원을 2003년부터 2006년까지 연차별로 국채로 상환하는 부분이다. 외환시장 안정용 국

채는 채무 증가분만큼 외화자산을 취득하게 되고 시장여건이 변화하면 이를 매각하여 상환하게 되는, 자산도 함께 보유하고 있는 채무이다.<sup>24)</sup>

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 더 크다.

## 2. 재정투명성 제고의 필요성

### (1) 재정투명성의 의의

1970년대부터 2차례의 석유위기를 겪으면서 경제성장이 둔화되는 일방 연금, 의료, 고용 등 사회보장관계를 중심으로 정부지출이 증대하였으며, 1970년대 후반부터 재정적자 확대되었다. 이에 대해 영국, 미국, 뉴질랜드 등을 시작으로 많은 국가가 비대화된 정부부문의 개혁에 착수하였고 그 과정 중에서 예산, 재정의 투명성의 중요성을 다시 인식하게 되었다. 재정재건 등의 개혁은 먼저 재정상황의 실태를 정확히 알아야 하는 것이 첫 번째 단계이므로 재정관련 정보가 정확히 공개되는 재정투명성의 확보가 선행되어야 하기 때문이다. 또한 개혁은 일반적으로 국민에게 고통을 주는 것이기 때문에 국민의 이해 없이 개혁은 이루어질 수 없다는 점에서도 예산 및 재정의 투명성을 향상시켜야 할 이유가 있는 것이다.

재정의 투명성은 일반국민에게 정부의 조직·기능, 재정정책의 의도, 공적부분의 회계, 재정의 전망을 공개하는 것을 말한다.<sup>25)</sup> 즉, 국가나

24) 정홍상, 전개논문, 55면.

25) IMF, Code of Good Practices on Fiscal Transparency(Mar. 23, 2001)<<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code/htm>>(visited May 23, 2006); 財務省財務總合政策研究所, 『我が国の豫算・再訂システムの透明性 - 諸外國との比較の觀點から-』(2002. 9), 1頁; 문

지방자치단체가 보유하는 주요 재정정보를 이해관계자에게 적시에, 정확하고, 공정하며 접근가능하게 공개하는 것을 말한다.<sup>26)</sup> 하지만 재정투명성은 관련 정보의 공개만으로 이루어질 수는 없으며, 납세자인 주민이 제공되는 정보를 활용하여 국가나 지자체의 활동에 직간접적으로 참여함으로써 비로소 가능한 것이다.

결국 재정투명성은 정보공개 장치를 통하여 국민 또는 주민이 정책 결정에 적절히 참여하는 민주주의과정으로 볼 수 있는 것이다.<sup>27)</sup> 유권자인 주민은 정보제공을 통해 지자체의 재정상태 및 활동상황 등을 정확히 평가·전망하고, 제도적으로 보장된 방법을 통해 적극적으로 의견을 개진할 수 있다. 뿐만 아니라 궁극적으로는 향후 선거 등을 통한 평가에 의해 해당 자치단체를 직접 평가할 수도 있는 것이다.<sup>28)</sup> OECD가 재정투명성의 확보를 ‘정책의 의도, 입안, 실시에 관한 사항을 공개하는 것을 통하여 좋은 정부(good governance)를 이루기 위한 가장 중요한 열쇠’라고 정의하고 있는 것도 이러한 이유에서라고 할 수 있다.

## (2) 재정투명성의 필요성

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 아니라<sup>29)</sup> 경기회복 속도가 느려지면

---

병근, “지방재정의 투명성 제고방안”, 『지방재정』, 통권 제139호(한국지방재정공제회, 2006), 3~4면.

26) 임성일, “지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과”, 『지방재정』, 통권 제139호(한국지방재정공제회, 2006), 14면.

27) 문병근, 전제논문, 4면.

28) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 2頁.

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

서 정부의 재정수입은 줄어드는데 지출은 오히려 늘어나고 있는 상황이다.<sup>30)</sup>

따라서 국가재정의 건전성 확보가 중요한 화두가 되고 있으며, 이를 위한 제도적 보완책 마련에 대한 요구도 커지고 있는 상황이다. 한 나라의 재정은 국가의 경제활동 전체를 말하는 것으로 그 사회, 문화, 정치, 경제적인 모든 측면을 담고 있는 존재이다. 따라서 국가재정에 관한 논의는 사회의 어느 한 측면 또는 어느 한 학문분야만을 가지고 설명될 수는 없으며, 사회 모든 영역에서 함께 논의가 되어야 할 것이다.

재정개혁, 또는 재정의 건전성을 논의하기 위해서는 먼저 선행되어야 할 것이 재정의 투명성 확보이다. 재정의 투명성이 왜 중요한가에 대해서 IMF는 세 가지의 이유를 설명하고 있다. 먼저, 양호한 통치에 공헌하는 가장 중요한 요소이며, 재정정책의 입안과 결과에 대해서는 국민적인 논의를 가능하게 하는 것과 함께 재정정책의 실시에 대해서 정부의 설명책임을 향상시킬 수 있다는 것이다. 그 결과 거시경제적 측면에서 정책에 대한 신뢰성과 국민의 이해를 높일 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖게 되는 것이다.

두 번째로 중요한 점은 글로벌화되어 가는 세계에 있어서 거시경제의 안정과 질 높은 성장에 공헌할 수 있다는 점과, 세 번째로 정부활동의 효율성을 향상시키고 건전한 재정을 달성하는데 기본적인 요소가 된다는 점이다. 간단히 말해서 예산 및 재정의 투명성은 양호한 통치, 경제의 안정과 성장, 건전한 재정에 반드시 필요한 요건이라고 할 수 있다.

30) 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.

결론적으로 볼 때 재정투명성은 국가재정의 건전성을 확보하기 위한 수단으로서 중요한 의미를 갖는 것이다. 재정건전성은 재정지출의 요구수준과 그러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준에 의해 결정되게 된다.<sup>31)</sup> 이는 한정된 자원을 어떻게 효율적으로 배분하고 운용하는가와 관련된 문제로서 국가의 재정정책과 밀접한 관련성을 갖는 것이다. 다시 말해서, 국가재정현황에 맞는 재정정책의 수립이 재정건전성의 첫 번째 조건이 되는 것이다. 이를 위해서는 국가재정에 관한 정보가 정확히 전달되고 이를 통해 이해관계자인 국민의 의견이 적절히 반영될 수 있도록 하는 것이 필요한데, 이것이 바로 재정투명성인 것이다. 결국 재정투명성이 확보되어야 재정에 관한 올바른 정책이 수립될 수 있고, 이는 궁극적으로 재정건전성 제고를 위한 구체적 방안이 되는 것이다.

### (3) 재정투명성에 관련한 현행 법률의 검토

#### 1) 재정관련 법률의 현황

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.<sup>32)</sup>

31) 김배원, “지방재정 건전성 제고를 위한 주민의 역할”, 『재정건전성 제고를 위한 지방재정법의 과제』(한국법제연구원, 2006), 12~13면.

32) 横重博, 『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. 일본의 경우 1947년 헌법재정과 함께 재정법이라는 용어가 최초로 등장하였는데, 이 시기의 재정법이란 개념은 종전의 ‘회계법’의 개념과 대동소이한 의미를 가지고 있었으며, 행정작용법 영역의 하나로 파악하였다. 이 시기 일본의 경우 재정

## 가. 현행법의 개요

## (가) 재정헌법

근대국가에서 재정에 관한 기본적인 사항은 헌법에서 규정하는 것이 일반적이다.<sup>33)</sup> 재정에 관하여 헌법에 규정된 사항을 재정헌법이라고 하나, 우리나라 헌법의 경우 재정에 관하여 별도의 장을 두고 있지 않으며<sup>34)</sup> 개별조항에서 국가의 재정기능에 대한 기본적인 원칙을 규정하고 있다.<sup>35)</sup>

우리나라의 경우 현행 헌법 제54조부터 제59조까지를 ‘재정헌법규정’으로 이해할 수 있다. 헌법규정은 개괄적인 내용만을 규정하고 있

---

작용에 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 경제학문으로서 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 小沢隆一, “財政法学の可能性”, 『財政法の基本問題』(日本財政法学会, 2005), 3~8頁.

33) 김동희, 전거서, 594면.

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

35) 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.



으므로 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.<sup>36)</sup>

상술한 바와 같이 우리 헌법은 재정에 관하여 별도의 장을 두고 있지는 않지만, 국가 재정기능에 대한 기본적인 사항들을 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 예비비 설치에 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.<sup>37)</sup> 일반적으로 권력적 수단을 사용하는 재정권력작용에 해당하는 법은 대표

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

37) 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.

적인 침해법인 조세법을 들 수 있으며, 나머지 재정과 관련된 법률들은 대체로 재정관리작용에 관한 법이라고 할 수 있다.

재정과 관련된 법률은 다양하게 존재하고 있었으나 최근 국가재정법이 통과됨에 따라 재정에 관한 통합적인 법률이 탄생하였다. 기존의 재정법제는 재정주권에 기초한 의회의 재정건전성통제라는 측면에서 보았을 때 많은 문제점이 있다는 지적을 받아왔다.<sup>38)</sup> 이에 정부와 국회에서는 예산회계법과 기금관리기본법을 통합한 국가재정법을 제정하였다.<sup>39)</sup>

국가재정법의 재정 목적은 재정운용여건의 급속한 변화에 부응하여 새로운 재정운용의 틀을 마련하기 위하여 예산회계법 및 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가재정운용의 기본법을 제정함으로써, 국가재정운용계획<sup>40)</sup>, 예산 총액배분·자율편성<sup>41)</sup>, 성과관리제도<sup>42)</sup>, 등

38) 이동식, 전계논문, 245면.

39) 재정의 건전성 확보를 위한 노력들로서 그 논의는 오래 전부터 있어왔다. 실제로 2000년 12월에 민주당의원들이 중심이 되어 ‘재정건전화를 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 경우는 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. 한편, 이와는 별도로 한나라당에서 ‘국가건전재정법안’이 국회 운영위원회에 제출하였다. 그러나 양 법안은 정치적 이유 등으로 인해 난항을 거듭하다 2006년 9월에 정부안 비로소 국회를 통과하여 국가재정법이 제정되기에 이르렀다. 국가재정법의 제정과정 및 주요 논의내용에 대해서는 홍준형, 전계논문, 26면; 이동식, 상계논문; 황성현, “국가재정법/국가건전재정법 제정의 평가와 정책과제”, 한국재정·공공경제학회 세미나 자료집(2005. 4); 박종수, 『국가재정법의 제정방안』, 용역보고서(한국법제연구원, 2003. 7), 9면 참조.

40) 국가재정법은 정부로 하여금 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 다음회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대하여 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출할 것을 정하고 있다. 이는 종래 단년도 위주의 재정운용방식을 보완하여 정부로 하여금 매년 3회계연도 이상의 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하도록 하고 있다. 이는 단년도 위주의 재정운용방식을 보완하려는 취지에서 중장기 재정운용계획인 국가재정운용계획을 수립하여 예산편성의 기본틀로 활용하도록 한 것이다. 상계논문, 27면.

41) 총액배분·자율편성(Top-down)은 현재의 단년도 예산편성방식으로는 중기적 시

재정개혁과제들의 효율적 추진을 뒷받침하여 재정의 효율성·건전성 및 투명성을 높이기 위한 것이다. 아울러 동 법은 종전의 제도에 대해서도 합리적으로 개선하였다.

구체적으로 보면 회계 및 기금간 여유재원의 신축적 운용이 가능하도록 하였다. 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수해에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금간 또는 회계 및 기금 상호간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있도록 한 것이다. 또한 단년도 중심으로 다른 연도 세출규모와 세입규모를 연동시켜 재정을 운영하는 방식에서 탈피하여 중장기적 균형 하에서 재정의 경기 자동안정화기능의 강화를 위한 규정도 두고 있다.

아울러 건전재정의 확보를 위해 국가채무관리계획의 수립 및 세출도 규정하고 있다. 이는 건전재정을 확보하기 위하여 국가채무에 대한 사전 관리시스템을 구축하여 공적연금, 통일비용 등 중장기 재정 위험요인에 대비하는 등 국가채무를 체계적으로 관리하도록 하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 재정부담이 수반되는 법안에 대한 자원조달 방안의 첨부를 의무화하고 있으며,<sup>43)</sup> 국세감면 제도의 관리 강화 및

---

각의 재정운용이 곤란하고, 현행 개별 사업 검토중심의 예산편성과 예산 투입에 치중한 재정운영으로는 국가적 우선순위에 입각한 거시적 재원 분석과 재정치출의 사후 성과관리가 어렵다는 지적에 따라 재정운용의 틀을 근본적으로 혁신하기 위하여 국가재정운용계획, 성과관리제도와 함께 3대 개혁과제의 일환으로 추진되어 온 것이다. 상계논문, 27면.

42) 각 중앙행정기관의 장과 법률에 의하여 기금을 관리·운용하는 자는 재정을 운용함에 있어 재정치출의 성과를 제고하기 위한 노력을 기울여야 하며, 이를 위해 기획예산처장관은 각 중앙행정기관의 장과 기금관리주체에게 성과계획서, 성과보고서 등을 작성하여 제출하도록 요구할 수 있다. 종래의 경우 예산운용이 주로 사전 통제중심이었던 것에 반해 국가재정법은 성과중심체제로 전환한 것이다. 상계논문, 28면.

43) 법안의 법령의 제·개정시 재정여건을 충분히 고려하도록 하기 위해 법안 입안 단계에서부터 자원조달측면에 대한 충분한 사전적 검토를 요구하고 있는데, 이는 국회법을 통해 제도화된 법안비용추계제도를 강화한 내용이라고 할 수 있다. 참고로 국회법은 의원발의 입법에 대하여 소요 예산에 대한 명세서를 제출하도록 하고 있다(제79조 제2항).

추가경정예산안 편성사유에 대한 제한규정 등도 두고 있다.

#### 나. 재정관련 법의 기본원칙

재정에 관한 기본적인 사항은 헌법에서 정하고 있는데, 헌법에서 규정하고 있는 재정에 관한 가장 기본적인 원칙은 재정의회주의라고 할 수 있다. 재정의회주의는 국민주권원리의 재정면에서의 표현으로 국가의 재정작용을 국민의 대표기관인 의회의 감독과 통제 아래에서 행하게 하려는 것이다.<sup>44)</sup> 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 제 14조는 ‘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.<sup>45)</sup>

44) 김동희, 전제서, 594면.

45) 石森久広, “財政民主主義”, 『財政法の基本課題』(日本財政法学会, 2005), 21頁.

이처럼 국민의 대표기관인 의회의 의결을 거치지 않고서는 재정처리권한을 행사할 수 없도록 하고 있는 것은 근대 민주주의적 재정체도의 기본원칙으로서 대부분의 국가에서 확립되어 있다.<sup>46)</sup> 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.<sup>47)</sup>

#### 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 금전급부이기 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.<sup>48)</sup>

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 의미하므로, 법률의 위임이 없이 명령 또는 규칙 등의 행정입법으로 과세요건 등에 관한 사항을 규정하거나 법률에 규정된 내용을 함부로 유추, 확정하는 내용의 해석규정을 마련하는

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

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

48) 박중수 외, 전게서, 17면.

것은 조세법률주의 원칙에 위배된다고 본다.<sup>49)</sup>

조세법률주의의 구체적 내용은 (i) 과세요건 법정주의 (ii) 납세요건 명확주의(합법성의 원칙) 및 (iii) 절차적 보장원칙의 세 가지를 들 수 있다.<sup>50)</sup>

#### (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 안된다. 다만, 모든 사안을 반드시 법률로 정할 수 있는 것은 아니므로 개별적이고 구체적 위임에 한하여 하위규범에 위임하는 것도 인정되고 있다.

#### (ii) 과세요건 명확주의

과세요건 명확주의는 과세요건이 불명확한 경우에는 세액의 확정가능하지 않고 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.

49) 헌재 2000. 3. 16, 98두11731.

50) 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』(日本財政法学会, 2005), 163~164頁.

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 계속비<sup>51)</sup>로서 국회의 의결을 얻어야 한다(제55조 제1항), 이 경우 예비비<sup>52)</sup>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.

---

51) 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.

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

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

엄정관리주의<sup>53)</sup>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.<sup>54)</sup>

(다) 건전재정주의

건전재정주의란 국가나 지방자치단체의 적자재정을 방지하기 위한 원칙으로 (i) 기채금지원칙과 (ii) 감채원칙의 2가지로 나눌 수 있다.<sup>55)</sup> 먼저 (i)은 국가나 지방자치단체의 세출은 특히 국회의 의결 또는 지방의회의 의결이 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 국채 또는 차입금을 그 재원으로 해서는 안된다는 원칙이다(국가재정법 제18조, 지방자치법 제113조 및 제115조).

(ii)는 매회계년도에 있어서의 세입세출결산상 잉여금이 있을 때에는 세출예산에 구애되지 않고, 국채의 원리금과 차입금을 우선적으로 상환할 수 있는 것을 말한다(국가재정법 제48조 제6항). 본래는 국채의 원리금과 차입금을 반드시 상환하여야 하는 이른바 감채강제(減債

53) 이에 대해서는 그 용어가 통일되지 않은 상황이며, 학자에 따라서는 ‘公金·公財 尊重主義’라고 표현하는 경우도 있다. 박윤흠, 전게서, 766면.

54) 김동희, 전게서, 595면.

55) 박윤흠, 전게서, 767면.



强制)의 원칙을 채택하였으나, 1974년 예산회계법의 개정으로 동 원칙이 수정되었다.<sup>56)</sup>

## 2) 현행 법률에 대한 평가

국가 재정과 관련한 법은 궁극적으로 재정건전화를 지향하고 있다고 할 수 있으며, 이를 위해 재정정책의 수립, 운용 및 감시·감독과 관련한 많은 규정들을 마련하고 있다. 특히, 최근 국가재정법의 성립에 따라 진일보한 재정정책의 운영이 가능하게 되는 등 획기적인 성과를 거두었다고 생각된다.

국가재정법은 종전의 법률들에 비해 재정투명성과 관련한 보다 효과적인 제도들을 도입하고 있다. 그 대표적인 예로서 재정정보공표제도를 들 수 있다. 재정정보공표제도의 도입은 재정투명성을 위한 전제조건으로서 재정관련 정보의 공표를 의무화한 것으로 중요한 의미를 가지고 있다. 뿐만 아니라 국가재정법은 재정운영에 관한 민간참여와 외부통제를 대폭 강화하였다. 구체적으로 살펴보면, 첫 번째로 국회의 결산심사를 앞당겨 정기국회에서 예산심의에 집중할 수 있도록 하기 위해서 결산의 국회 제출기한을 당초 다음연도 9월초에서 다음연도 6월말로 2개월여 앞당긴 조기결산체계를 구축하였다. 또한, 두 번째로 재정운영과정에서 일반국민들의 폭넓은 의견을 수렴하기 위해서 민간전문가 등으로 구성된 자문기구를 설치, 운영할 것을 정하고 있다. 세 번째로는 외부통제의 강화이다. 즉, 재정운용의 외부통제를 강화하기 위하여 예산, 기금 집행자, 재정지원 수혜자, 중앙관서와의 계약거래가 법령을 위반하여 국가에 손해를 끼친 경우에는 일반국민 누구든지 책임 있는 부처의 장에게 증거를 갖추어 시정을 요구할 수 있도록 하였다. 이 경우 시정요구를 받은 부처의 장은 그 처리결과를 시정요구자에 통지하도록 하였다.

---

56) 상계서, 767면.

이러한 제도들은 국가재정의 투명성 확보에 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 생각되며, 특히 재정정보공표제도는 더욱 중요한 의미를 갖는다. 그러나 재정정보의 공표는 그 자체가 중요한 것이 아니라 재정투명성 확보를 위한 전제조건으로서 의미를 갖는다는 점을 고려할 때, 단순히 정보공개만으로 의미를 갖기 어렵다. 이에 대한 상세한 내용은 후술하기로 한다.

## 제 2 절 재정투명성과 정보공시

### 1. 정보공시의 의의

정보공시(disclosure)<sup>57)</sup>란 넓은 의미에서 이해관계자(stakeholder)에게 유용한 어떤 사실 내지 정보를 공개적으로 알리는 행위를 말한다.<sup>58)</sup> 공공분야에 있어서 정보공시는 비교적 최근에 등장하였으나, 기업 및 증권거래분야에 있어 정보공시는 오래된 역사를 가지고 있다. 재정정보에 관한 공시제도도 이러한 기업관련 정보공시제도를 바탕으로 하고 있는 것으로서 기본적인 동일한 맥락에서 운용되고 있다고 할 수 있다.

정보공시는 일반적으로 자기책임원칙의 실현을 위한 전제조건이며, 아울러 정보비대칭(asymmetry of information)문제의 해결방안으로 이야기 된다.<sup>59)</sup> 예를 들어 증권거래법상의 정보공시의 경우, 투자자의 자기

57) 우리나라의 경우 정보공시와 관련하여 정보공개, 정보공표 등 다양한 용어들이 사용되고 있으나 모두 disclosure를 의미하는 것이다. 이 중 ‘정보공개’의 경우는 주로 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(정보공개법)’에 의한 정보공개를 의미하는 용어로 사용되고 있다. 따라서 ‘재정정보공시제도’ 등과 같은 고유명사가 아닌 일반적인 disclosure는 정보공시라 칭하고, 정보공개는 정보공개법상의 정보공개를 의미하는 용어로 사용하기로 한다.

58) 임성일, “지방재정 공시제도의 도입방안”, 『지방재정』, 통권 제133호 (한국지방재정공제회, 2005), 11면.

59) 高橋公忠, “公開會社における企業情報開示規制”, 『社團と證券の法理』(1999), 80~81頁.

책임원칙의 전제조건으로서 정보공시가 요구된다. 유가증권 발행인은 유가증권의 가치를 판단할 수 있는 모든 정보를 투자자에게 전달하고, 투자자는 이러한 정보를 바탕으로 스스로 투자판단을 하는 경우에만 자기책임원칙이 성립될 수 있는 효율적 시장<sup>60)</sup>이 될 수 있는 것이다.

또한, 증권시장에서 정보공시가 정확히 이루어지지 않는 경우 정보격차의 문제가 발생할 수밖에 없다. 즉, 정보에 쉽게 접근할 수 있는 전문적인 투자자의 경우 많은 고급정보를 가지고 있기 때문에 이를 이용하여 더 많은 이익을 얻을 수 있다. 그러나 정보에서 소외된 일반투자자는 반대로 손해를 입을 가능성이 커지며 이는 결국 증권시장의 붕괴로 이어질 수 있다. 따라서 정보공시는 정보편중을 막고 공정한 규칙에 의한 경쟁이 가능한 시장환경 조성을 위해 반드시 필요하다고 할 수 있다.

재정과 관련한 정보공시는 이와 같은 증권거래법상의 정보공시등과 일견 차이가 있는 것으로 보일 수 있다. 증권거래법의 경우 증권시장에서 투자자보호를 주된 목적으로 하고 있으나, 재정공시제도는 납세자인 국민의 알권리 및 주민참여를 전제로 한 재정투명성 확보를 그 목적으로 하고 있기 때문이다.<sup>61)</sup> 하지만 궁극적인 목적에서 차이가 있다고 하여도 정보공시자체가 갖는 의미는 동일하다. 재정정보공시의 경우 지방자치단체가 주민 등 이해관계자에게 모든 정보를 정확히 공시하고, 이해관계자는 이를 바탕으로 자기책임 하에 모든 결정을 한다는 점 및 정보가 편중되는 경우 정보에서 소외된 자가 피해를 입을 수 있으므로 적극적인 정보공시가 필요하다는 점은 동일하기 때문이다.

---

60) 효율적인 시장(efficient market)이란 특정 증권과 특정 정보간에 성립하는 관계를 말한다. 일반적으로 효율적 시장이란 어느 증권의 시장가격이 모든 투자자들이 당해 증권에 관해 동일한 정보를 가지고 있는 경우에 결정되는 가격과 동일한 가격으로 결정되는 시장을 말한다. 黒沼悦郎, 『アメリカ証券取引法(第2版)』(弘文堂, 2004), 13頁.

61) 윤영진, “지방재정의 공시와 주민참여 활성화”, 『지방재정』, 통권 제133호(한국지방재정공제회, 2005), 6면.

## 2. 정보공시제도의 기능과 역할

### (1) 참여를 위한 전제조건

기업과 관련한 정보공시는 (i) 상법상의 정보공시와 (ii) 증권거래법상의 정보공시로 구분할 수 있다.<sup>62)</sup> 양자는 이해관계자의 보호라는 관점은 동일하나 공시 대상에 있어서 차이를 가지고 있다. 먼저 (i)의 경우는 공개회사와 비공개회사 모두를 대상으로 하고 있으며, 공시대상은 출자자인 주주 및 회사 채권자가 된다. 이에 반해 (ii)의 경우는 공개회사를 대상으로 하고 있으며, 주로 회사가 발행하는 유가증권의 투자자를 공시대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 있다. 아울러 공시의 내용에 있어서도 (i)의 경우는 주주 및 채권자에게 이해관계가 있는 회사의 주요결정사항 및 담보력에 대한 내용이 주를 이루는 데 반해, (ii)의 경우는 상품으로서 유가증권의 가치를 평가할 수 있는 사항이 주요한 공시내용이 되고 있다.

정보공시의 대상 및 내용의 차이에 따라 정보공시가 갖는 기능에 있어서도 차이를 가지고 있다. 상법상 기업의 출자자인 주주는 회사의 최고의사결정기구인 주주총회의 구성원으로서 회사의 주요사항에 대한 결정권을 가지고 있다. 따라서 기업에 관한 정보공시는 주주가 회사의 경영에 적극 참여할 수 있는 전제로서 의미를 갖게 되는 것이다. 이에 반해 (ii)의 투자자에 있어 정보공시는 투자대상 유가증권에 대한 정확한 정보를 제공하고 투자자간 정보격차를 해소하여 투자자가 자기책임원칙 하에서 합리적 투자판단을 할 수 있도록 하기 위한 것이다.

재정에 관한 정보공시의 역할과 기능은 위 (i)과 (ii)의 측면을 모두 가지고 있다고 할 수 있다. 먼저 (i)의 경우와 같은 참여의 문제

62) 물론 정보공시는 이외에도 많은 영역에서 규정을 하고 있지만, 논의의 편의를 위해 두 가지 경우만을 상정하여 논의를 전개하고자 한다.

는 재정투명성확보를 위한 조건으로서 의미를 갖는 재정관련 정보공시 제도가 갖는 가장 중요한 측면이라고 할 수 있다. 또한 (ii)와 유사한 것은 정보격차의 해소 측면이다. 기업의 경우와 마찬가지로 지역주민 간 정보격차가 발생하는 경우에는 지역의 의사결정이 왜곡될 수 있다는 점에서<sup>63)</sup> 정보공시의 필요성이 동일하게 제기된다고 할 수 있다.

## (2) 자율규제 및 내부통제수단

‘태양은 가장 훌륭한 소득제이고, 전기불은 가장 유능한 경찰관이 다.’ 이 말은 증권거래법에서 정보공시가 갖는 의미를 가장 잘 설명한 말로 지금까지 회자되고 있다.<sup>64)</sup> 증권거래법이 요구하는 정보공시는 투자자에 대해 유가증권에 관한 투자판단자료를 제공하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 하지만 법적 측면에서 보다 중요한 역할은 기업에 관한 정보가 공시된다는 사실이 기업의 행동을 규율하는 효과를 가져온다는 점이다. 기업은 자신의 행위가 공시된다는 사실을 잘 알고 있기 때문에 사회적 비난을 받을 수 있는 행위를 지양하게 될 것이며, 이를 위해 스스로 내부적인 규제를 행할 것이기 때문이다.

지금까지 기업에 대한 규제는 법률을 통한 사후적 규제가 중심이었다. 하지만 기업문제가 국가경제에 미치는 과급효과 등을 고려할 때, 이미 발생한 사안에 대한 사후적 규제는 아무런 실효성을 가지지 못한다는 사실을 인식하게 되었다. 따라서 이제 기업에 대한 규제는 사

---

63) 지역민들은 이해관계자로서 통상 금전적 또는 비금전적 이해관계를 가지고 있다. 따라서 적절하게 정보가 공개되지 않는 경우 특정 정보에 접근성이 우월한 주체들이 이를 조작하고 남용할 가능성이 있다. 임성일, 전계지방재정 공시제도의 도입방안, 13면.

64) 이 말은 미국에서 정보공시가 입법화된 1933년 법 제정에 많은 영향을 미쳤던 당시 연방법원의 브란다이즈 대법관이 정보공시의 유용성을 설명하였던 말로 오늘날까지 정보공시의 의미를 설명하는 가장 함축적인 말로 인용되고 있다. Brandeis, *Other Peoples's Money and How to Use it*(1914); 神崎克郎, 『證券取引法』(青林書院, 2006), 149頁에서 재인용.

전적인 자율규제 및 내부통제를 통한 예방으로 그 중심이 옮겨가고 있으며 그 핵심에 정보공시가 있다.

정보공시는 사전적 규제 및 내부통제가 가능하기 위한 전제조건이다. 예를 들면 기업의 경우 경영자의 전횡과 부정부패를 막을 수 있는 가장 좋은 방법은 기업의 내부자인 주주를 통한 통제이다. 이를 위해서는 주주에게 정확한 정보가 전달되어야 하며, 주주는 이러한 정보를 바탕으로 회사경영에 적극 참여하고 경영진의 전횡을 통제할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 회사는 주주 등에게 정보가 공시된다는 사실을 인식하고 위법하거나 부정한 행위를 스스로 억제하게 되는 것이다.

재정에 관한 정보공시의 경우도 이와 동일하다. 재정에 관한 정보를 공시해야 하는 지자체는 스스로 추후 문제가 될 수 있는 부정부패나 지대추구 행위 등을 피하게 될 것이며, 이는 국가나 지자체의 부정행위를 사전에 통제하여 재정집행의 민주성과 효율성을 제고하는 역할을 하게 되는 것이다.<sup>65)</sup>

### 3. 정보공시와 투명성의 관계

재정투명성이란 정부의 구조 및 기능, 재정정책의 의도, 공공부문회계, 재정계획 등을 일반국민에게 공개하는 것을 말한다. 이러한 재정투명성을 위해서는 국민이 정부의 재정상황, 정부활동의 진정한 편익, 정부활동의 영향 등에 대해 정확히 평가할 수 있도록 신뢰할 수 있는 정보를 필요로 한다.<sup>66)</sup>

정보공시와 투명성은 결국 동일한 지향점을 가지고 있는 목표와 수단이라 할 수 있는 것이다. 즉, 재정투명성이라는 목표의 실현을 위해 필요한 수단이 바로 정보공시인 것이다. 이러한 점에서 재정투명성과

65) 문병근, 전제논문, 5면.

66) Farhan Hameed, Fiscal Transparency and Economic Outcomes, IMF Working Paper 05/225(2005), p.6.

정보공시는 거의 동일한 의미로 사용되는 예가 많으며, IMF 코드의 경우에도 재정투명성을 위한 것이지만 주된 내용들은 대부분 정보공시에 관한 내용들이다.

결국 재정투명성 제고는 효과적인 정보공시제도의 마련에 달려있다고 할 수 있다. 따라서 정보공시제도의 마련과 실행에 있어 중요하게 고려해야 할 사항은 재정투명성의 확보, 즉 정보를 국민이 이해하기 쉽게 전달하고 이를 통해 국민의 참여를 유도할 수 있도록 해야 한다는 점을 중점적으로 고려해야 할 것이다. 본 보고서는 이러한 점을 고려하여 정보공시제도의 궁극적인 지향점을 재정투명성 제고에 두고 논의를 전개하고자 한다.

### 제 3 절 현행법상 재정정보공시와 관련된 제도

#### 1. 재정정보공표제도

##### (1) 의 의

2006년 9월에 성립된 국가재정법은 여러 가지 획기적인 제도들을 도입하고 있으며, 그 중에는 재정투명성을 확보하기 위한 제도들도 마련되어 있다는 점에 대해서는 이미 전술하였다. 국가재정법에서 재정투명성 제고를 위해 마련한 제도들은 (i)재정관련 정보의 공개와 (ii)국민의 참여라는 2가지 측면을 고려한 것들이다. 먼저 (ii)의 목적을 위해 마련한 제도는 민간참여와 외부통제의 강화이다. 이를 위해 조기결산체계를 구축하였고, 민간전문가들이 포함된 자문기구의 설치 및 운용에 대한 규정도 마련하고 있다.

그리고 (i)과 관련하여 마련한 제도가 바로 재정정보공표제도이다. 국가재정법 제9조는 정부로 하여금 재정에 관한 정보를 국민에게 전달할 것으로 정하고 있다. 이는 일반국민들이 중요한 재정정보에 쉽

게 접근함으로써 재정활동의 투명성을 높이기 위한 목적에서 새롭게 규정한 제도이다.

## (2) 공개대상 정보 및 공개방법

국가재정법은 공개대상 정보를 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지와 기타 대통령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정으로 하고 있다. 아울러 공표는 매년 1회 이상 하도록 하였으며, 정보통신매체나 인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽게 공표하도록 하고 있다.

## 2. 지방재정공시제도

### (1) 지방재정공시제도의 도입취지

지방자치제도는 주민의 참여를 전제로 하고 있다. 지방시정에 직접적인 이해관계를 가지고 있는 지역주민으로 하여금 스스로를 다스리게 한다면 자연스럽게 민주주의가 육성·발전될 수 있다는 풀뿌리 민주주의를 그 이념적 배경으로 하고 있다.<sup>67)</sup> 다시 말해서 중앙정부로부터 지방자치단체로 권력을 분산하고, 지방자치단체가 스스로 정책을 결정하고 집행할 수 있도록 하며, 아울러 지방자치단체의 정책결정과 집행에 해당 지역 주민들이 참여할 수 있는 기회를 확대하는 것이 지방자치제도의 본질적 목적이라고 할 수 있는 것이다.<sup>68)</sup>

지방자치는 중앙정부가 독점하고 있던 권한과 사무가 지방으로 이양되는 것을 의미한다.<sup>69)</sup> 하지만 중앙의 특정사무가 지방으로 이전되

67) 현재 1991.3.11, 91헌마21.

68) 조창현, 『지방자치론』(박영사, 2000), 75면.

69) 이러한 점에서 지방자치는 지방분권을 전제로 하고 있다고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 지방자치는 사무의 결정권과 과세권을 중앙정부가 장악하고 지방에는 집행권만을 확대해 주는 집권적 분산체제로서 진정한 의미의 지방자치제도가 정착



었다 하여도 지방자치단체의 자주적 재정보화가 이루어지지 않은 상황에서 실질적 지방자치를 기대할 수는 없다.<sup>70)</sup> 지방자치가 실효성을 갖기 위해서는 자치단체의 권한과 사무수행에 필요한 재원이 적절히 지원되어야 하며, 지방재정<sup>71)</sup>의 확보는 지방자치의 성공여부를 결정하는 중요한 요인이 되는 것이다. 바꿔 말하면 진정한 지방자치가 실현되기 위해서는 건전한 지방재정의 확보가 필수적이라고 할 수 있다.

그러나 현실적으로 지방재정과 관련한 많은 문제점들이 지적되었다. 민선단체장의 선거를 의식한 무리한 선심성·낭비성 재정운용 및 자체재원보다는 지방채에 의존하여 대규모 투자사업을 시행함으로써 인한 재정적자심화, 아울러 경상예산분야에서도 관련지침에 어긋나게 예산을 편성·집행하는 등 지방재정의 방만한 운용 등 많은 문제점들이 지적되고 있다.<sup>72)</sup> 최근 국가재정의 적자가 심화되는 상황에서<sup>73)</sup>, 국가

---

되지 못하였다고 평가되었었다. 다만, 2003년 12월에 국회를 통과한 지방분권특별법을 통해 행정분권, 재정분권, 정치적 분권, 자치권 강화와 주민직접참여제도 등에 대해 규정을 두고 있어 지방분권을 위한 제도정비를 진행하고 있는 상황이다. 현재 정부가 추진중인 지방분권은 ‘주민의 자발적 참여를 통해 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임하에 집행하도록 하며, 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간의 역할을 합리적으로 분담하도록 함으로써 국정의 통일성을 확보하고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실있는 지방자치를 실현하는 것’을 그 기본이념으로 하고 있다(지방분권특별법 제3조). 이에 관한 상세는 이재은, “지방재정분권화의 방향 및 기초”, 한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집 참조.

70) 김배원, “지방재정 건전성 제고를 위한 주민의 역할”, 『재정건전성 제고를 위한 지방재정법의 과제』(한국법제연구원 워크샵 자료, 2006. 7), 11면.

71) 지방재정이란 지방자치단체의 수입·지출활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 일체의 활동을 말한다(지방재정법 제2조 제1호).

72) 김배원, 전제논문, 18면 이하 참조.

73) 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 2004년 204조 5000억원에서 2005년 현재 248조 1000억원으로 43조원 이상 급증하고 있다. 뿐만 아니라 경기회복 속도가 느려지면서 정부의 재정수입은 줄어드는데 지출은 오히려 늘어나고 있는 상황이다. 실제로 2004년에 중장기 계획을 세울 때만 해도 2006년도 총수입을 244조 6000억원으로 잡았으나, 올해 예산편성에서는 총 수입을 9조원 낮춰 잡았다. 또한

재정 수요의 상당부분을 차이하고 있는<sup>74)</sup> 지방재정의 방만한 운영은 심각한 문제일 수밖에 없다.

상술한 바와 같이 지방자치의 본질을 주민참여라고 할 때, 지방재정의 방만한 운영을 막고 재정건전화를 이루기 위해서는 주민들의 적극적인 관심과 참여가 절실히 요구된다. 현행법은 이러한 점을 고려하여 주민들이 지방재정에 직간접적으로 참여할 수 있는 제도적 장치들을 마련하고 있다.<sup>75)</sup> 하지만, 이러한 주민참여를 통한 재정 건전화에 위해서는 주민들이 지방자치단체의 재정상황을 정확히 알 수 있도록 하기 위한 ‘재정투명성(fiscal transparency)’의 확보가 선행되어야 한다.

다시 말해서, 주민들에게 지방자치단체의 재정에 관한 정확한 정보를 제공하고 주민들은 이러한 정보를 바탕으로 재정운영에 적극 참여함으로써 재정 건전성을 제고하여야 하는 것이다. 이러한 측면에서 OECD 및 IMF와 같은 국제기구에서는 재정투명성 확보를 위한 재정정보공시에 관한 가이드라인을 제시하고 있으며, 많은 국가들은 이러한 가이드라인을 자국법에 수용하려는 노력들을 경주하여 왔다. 우리나라의 경우도 종전의 ‘지방재정공개제도’를 개선하여 2006년부터 ‘지방재

---

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. 따라서 국가재정의 건전성 확보가 중요한 화두가 되고 있으며, 이를 위한 제도적 보완책 마련에 대한 요구도 커지고 있는 상황이다. 조선일보, 2005년 9월 29일자 참조.

74) 2006년도의 경우 지방재정규모는 100조원을 넘어서고 있으며, 재정규모로 볼 때 지방재정규모와 국가재정규모가 54대 46으로 지방재정의 규모가 중앙재정을 능가하고 있다. 또한 지방자치단체는 중앙재정의 34%(2004년 기준)정도를 소요하고 있어 지방재정의 방만한 운용은 그대로 중앙재정의 부담이 될 수밖에 없다. 조경연, “지방재정공개제도의 강화방안 - 지방재정공시제도를 중심으로 -”, 『지방재정』 통권 139호(한국지방재정공제회, 2006), 30면.

75) 현행 지방자치법상 주민의 직접 참여방법으로는 주민투표(제13조의2), 조례의 제정 및 폐쇄청구(제13조의3), 주민의 감사청구(제13조의4), 주민소송(제13조의5), 주민소환(제13조의8) 등이 있다. 또한 지방재정법상 규정된 주민의 간접참여 방법으로는 주민참여예산편성제도(제39조)를 들 수 있다.

정공시제도'를 전면적으로 시행하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

## (2) 지방재정공시제도의 성립

### 1) 지방재정공개제도에 대한 문제제기

종전의 지방재정법은 지방자치단체장이 조례가 정하는 바에 따라 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 등 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하도록 하는 지방재정공개제도를 도입하였다(제118조의3). 동 제도는 지방자치단체가 국회, 지방의회, 국민(주민)에 대해 정기적으로 적어도 매년 1회 이상 지방재정상황에 대하여 보고 또는 공표하는 것으로 재정공개주의 원칙에 바탕을 둔 제도이다.<sup>76)</sup>

하지만 지방자치가 본격화되면서 지방재정공개제도는 그 한계를 노출하기 시작하였다. 교부세율이 인상되고 분권교부세가 신설되는 등 지자체의 세입자주권이 강화되었으며, 예산편성지침의 폐지 및 지방채 발행 총액한도제의 도입 등으로 지자체의 세출자치권이 확대되기 시작하였다. 이처럼 지자체의 자율과 분권화가 진전됨에 따라 지방자치단체의 지방재정에 대한 책임성을 확보해야 할 필요성이 강하게 대두되었다.<sup>77)</sup>

그러나 기존의 지방재정공개제도는 공개대상범위가 제한적이고 복잡하고 어려워서 주민들의 이해와 접근이 곤란할 뿐만 아니라, 공급자 위주의 정보공개가 이루어짐에 따라 수요자가 알고자 하는 정보에 대한 공시가 이루어지지 않는 문제가 있었다. 뿐만 아니라 정보공개에 대한 기준 등을 지자체가 조례로 정하게 함에 따라 지자체들마다 공개기준 및 공개범위가 상이하여 동종 자치단체간의 비교평가가 불

76) 문병근, 전계논문, 5~6면.

77) 행정자치부 재정정책팀, “지방재정공시제도 운영계획”(2005. 6), 1면.

가능하다는 점에서 주민참여를 통한 투명성 제고라는 정보공개 의 본래적 목적을 달성하기 어려운 구조였다.<sup>78)</sup>

## 2) 지방재정공시제도의 도입

상술한 바와 같이 지방재정공개제도가 많은 문제점들을 노출하자, 이를 개선하여 정보공시의 본래적 목적을 달성코자 마련된 것이 지방재정공시제도이다. 동 제도는 지방재정법 개정을 통해 도입되었으며 시험운영을 거쳐 2006년 8월 1일부터 250개 지방자치단체에서 일제히 시행되었다.

지방재정공시제도를 도입한 가장 큰 이유는 지방재정운영의 투명성 및 책임성을 확보하기 위한 것으로 설명되고 있다. 즉, 구체적인 공시 기준을 마련하여 재정운영의 투명성을 제고하고 절차와 방법을 구체화하여 형식적인 제도운영을 방지하는 책임재정운영 도모하고 있다. 이를 위해 과거 지방재정공개제도에서는 조례로 위임하였던 정보공개 기준 등 구체적인 사항을 법률로서 정하고 있다.

아울러 지방재정공시제도는 장기적으로는 재정성과공시로 전환할 것을 예정하고 있다. 다만, 현재는 초기단계이므로 주민관심사항 등 재정운영 결과를 공시하고, 향후 사업별 예산제도등과 연계하여 재정성과 공시로 확대하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>79)</sup>

## (3) 지방재정공시제도의 주요내용

### 1) 공시대상 정보

지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 재정에 관한 정보를 주민에게 공시하여야 하는데, 그 구체적인 정보에는 ①세입·세출예산의 집행상황 ②발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서 ③지방채·

78) 이에 대해서는 상계자료, 3면 이하 참조.

79) 상계자료, 4면.

일시차입금 등 채무의 현재액 ④채권관리현황 ⑤기금운용현황 ⑥공유 재산의 증감 및 현재액 ⑦제59조의 규정에 의한 통합재정정보 ⑧그 밖에 대통령령이 정하는 재정운영에 관한 중요사항들이 해당한다(지방재정법 제60조 제1항). 이처럼 공시대상 정보는 재정분야에 한정되며 세입재원의 확보와 재정지출에 관한 사항뿐만 아니라 재정운영을 통한 지방재정목표의 구체적 달성내용을 포함하고 있다.<sup>80)</sup>

다만, 지방자치단체장의 치적등과 같이 선거에 악용될 우려가 있는 정보나 정치적인 공약에 해당하는 내용 및 국익을 저해하는 정보 등은 공시대상에 포함되어서는 안된다.<sup>81)</sup>

## 2) 공시종류 및 시기

지방재정공시는 지방자치단체장이 재정공시제도운영계획에 따라 재정공시안을 작성한 후, 지방재정공시심의위원회<sup>82)</sup>에서 심의, 확정된 후 공시를 하게 된다. 공시는 크게 공통공시와 특수공시로 구분되는데, 공통공시는 지방재정법에서 규정하고 있는 총량적 재정운영결과와 재정운영에 관한 중요사항이 해당된다(지방재정법 시행령 제68조 제1항). 이에 대해 특수공시는 재정운영에 관한 중요사항으로 지역특수성을 감안하여 재정공시심의위원회에서 결정한 사항이 해당된다(지방재정법 시행령 제68조 제3항). 그 밖에 공시의 서식 및 작성방법은 행정자치부령으로 정하도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제69조 제5항).

---

80) 상계자료, 5면.

81) 예를 들어 ‘00경로당에 노래방 기기를 구입·제공하겠습니다’, ‘원전폐기물 수거 시설을 우리지역에 유치하겠습니다’, ‘우리지역에서는 00정부정책에 원천적으로 반대하고 있습니다’ 등과 같은 정보는 재정공시에 포함되어서는 안되는 정보로 보고 있다. 상계자료, 7면.

82) 지방자치단체장은 지방재정법 제60조 제2항의 규정에 의하여 재정운영상황의 공시에 관한 사항의 심의를 위하여 지방재정공시심의위원회를 설치하여야 한다(지방재정법 시행령 제1항). 동 위원회는 위원장을 포함하여 관계전문가 등을 중심으로 한 15인 이내의 위원으로 구성되며(동 시행령 제2항), 구체적인 구성 및 운영에 대해서는 지방자치단체의 조례로 정한다(동 시행령 제3항).

공시는 그 시기에 따라 정기공시와 수시공시로 구분할 수 있다. 정기공시는 매년 8월에 하여야 하며(지방재정법 시행령 제69조 제1항), 또한 세입결손으로 인하여 실행예산을 운용한 경우 또는 다음 연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우 등 새로운 수요가 발생하는 경우 지방자치단체장은 수시로 재정운용을 공시할 수 있다(지방재정법 시행령 제69조 제2항).

### 3) 공시방법

지방재정정보공시는 지역사회 주민들이 쉽게 접근할 수 있는 것이 필요하며, 따라서 동 정보의 공시는 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 및 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간신문 등을 통하여 할 수 있도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제68조 제4항). 즉, 주민의 시청율, 구독율, 접근성 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단을 찾는 것이 필요하며, 그 예로서 홈페이지, 지역방송·신문·TV(지역방송, 유선방송 등), 시·군정지(반상회보), 라디오 등을 생각할 수 있다. 또한 이러한 자료를 주민접촉이 많은 주민자치센터, 보건소 등에 비치하는 방법과 시책홍보를 위한 주민간담회, 정책토론회 등에서 필요시 홍보용 책자, 리플렛, 브로슈어 등을 활용하는 방법도 생각할 수 있다.<sup>83)</sup>

## 3. 정보공개제도

### (1) 정보공개제도의 의의

#### 1) 정보공개제도의 개념

정보공개제도란 ‘민주적 정치·행정을 실현하기 위해, 행정기관 등이 보유하는 공문서에 대해 국민의 공개청구권을 법적으로 인정하고 그 법률 등이 정하는 바에 따라 청구자의 열람 및 시청에 제공하거나

83) 행정자치부 재정정책팀, 전계자료, 7면.

그 사본을 교부하는 제도'라고 할 수 있다.<sup>84)</sup> 광의의 정보공개란 법령 등에 기하여 행해지는 정보공개뿐만 아니라 정보제공 등과 같이 국민에 대하여 행정기관이 재량적으로 정보를 발신, 전달하는 모든 행위를 포함하는 개념으로 이해된다. 이에 대해 협의의 정보공개란 국민의 '알 권리'를 구체적으로 보장하기 위한 성문화된 법전형식의 규범이 있고, 그것이 정하는 절차에 따라 국민의 청구가 행해지고 그에 의하여 정보공개가 행해지는 것을 의미한다. 협의의 정보공개는 행정기관 등의 재량에 의해 정보고 제공되는 기존의 정보제공과는 그 제도의 동기가 전혀 다른 것으로 공개거부의 경우에는 행정심판과 행정소송 등에 의하여 그 구제를 청구할 수 있다.

## 2) 주요 국가의 정보공개관련 법률

### 가. 미국의 Freedom of Information Act(FOIA)

미국의 정보공개법(Freedom of Information Act; 이하 'FOIA'라 한다.)은 10여년에 걸친 토론과 심의를 거쳐 1966년에 제정되어 1967년 7월 4일부터 시행되었고, 1974년, 1986년, 1996년에 전면 개정된 바 있다.<sup>85)</sup>

84) 韓圭寅, “情報公開制度の概念體系”, 『法學政治學研究』 第23号(1994),409頁.

85) 제정 당시에 FOIA는 그 이상적 운영을 저해하는 몇 가지 약점을 지니고 있었지만, 법원은 “본 색인”(Vaughn Index) 요건과 같은 절차적 장치 및 행정기관이 비밀 기록 중 공개하여도 되는 부분은 공개할 수 있도록 함으로써 정보공개라는 본래의 목적을 실현할 수 있게 하였다. FOIA의 공개 요건을 확대하려는 노력이 계속되고 워터게이트에 대한 반동으로 FOIA는 1974년에 개정되었다. 1974년에 개정된 FOIA는 법집행 및 국가안전보장을 이유로 비공개할 수 있는 범위를 상당히 축소하였고 수수료, 기한, 법원에 의한 비공개(in camera) 조사 등과 같은 절차적 규정을 확대하였다. 동시에 연방의회는 FOIA를 보충하기 위하여 자기정보에 대한 접근을 인정하고 다양한 프라이버시 보호제도를 포함하고 있는 프라이버시법을 제정하였다. 1976년에 연방의회는 비공개요건을 또 한번 제한하였고, 1978년에는 징계절차(disciplinary proceedings)를 개선하였다. 1984년에는 연방의회가 신속한 사법심사규정을 폐지하면서 “정당한 사유가 있음이 입증된” 경우에만 소송이 가능하도록 하였다. 실제적·절차적 개혁의 필요성이 입증되면서 1986년에 연방의회는 ‘정보자유개혁법’을 제정하였다. 동법은 법집행정보의 보다 광범위한 비공개 및 특별한 법집행 기록의 적용배제, 그리고 수수료 및 수수료 포기 등을 규정하고 있었다. “전자기

FOIA는 연방정부의 기관에 대한 정보공개권을 인정하고 있는데, 그 목적은 정부의 공개성과 설명책임(accountability)을 제고하여 행정의 감시와 참여의 실효성을 확보하여 정보국가에서 민주시민으로 기능할 수 있도록 필요한 모든 정보가 시민들에게 효과적으로 전달되는 것을 보장하고 있다.<sup>86)</sup>

FOIA는 연방기관에 의하여 자동적으로 공개되어야 하는 일정한 범주의 정보를 정하고 있는 7개의 조항을 두고 있다. 즉, 기관의 조직·기능·절차, 실질적 행정규칙, 그리고 일반행정기관의 정책선언(state-ments of general agency policy)과 같은 정보는 연방공보(Federal Re-gister)에 공표하여야 한다(§552(a)(1)). 또한 사안의 재결에서 적시된 행정기관의 의견과 명령, 해석, 개별적 정책선언, 일정한 행정직원용 매뉴얼, 그리고 동법에 따라 이전에 공개된 기록 등과 같은 것은 언제나 열람하고 복사할 수 있도록 공개하여야 한다. 이것은 일반적으로 FOIA의 “열람실”(reading room) 규정으로 언급되어 있는데 전자열람실에서도 이용할 수 있도록 하고 있다(§552(a)(2)).<sup>87)</sup> 행정기관은 또한 당해 기록에 관하여 최신의 색인을 작성하여 공중의 열람 및 복사에 제공할 의무가 있다. 행정기관은 알고 있지만 공중은 알지 못하는 ‘비밀스런 법’(secret law)을 방지할 것을 목적으로 하고, 이를 위하여 비밀스런 법에 근거한 행정결정을 할 수 없도록 하였다. 다만 ①공표되지 않은 행정기관의 정책을 당사자가 실제로는 적시에 알고 있었던 경우, ②당해 정보가 공표되어 있지 않았기 때문에 불이익을 받은 사실

---

록” 문제의 입법적 고려가 있는 지 몇 년 후가 지난 1996년에 연방의회는 전자정보자유법(Electronic Freedom of Information Act)을 제정하였다. E-FOIA는 인터넷상의 행정기관 FOIA 사이트를 통하여 전자FOIA열람실(reading room)의 설치 및 전자포맷형태 정보의 열람을 규정하고 있다.

86) *NLRB v. Robbins Tire & Rubber Co.*, 437 U.S. 214, 242 (1978); *NARA v. Favish.*, 124 S. Ct. 1570, 1580 (2004).

87) 법원은 일반 공중에게 공식적 고지 및 지침을 제공하는 것이 (a)(1)의 공개요건(publication requirement) 및 (a)(2)의 “열람실”이용의 근본목적이라고 판결하였다. *Welch v. United States*, 750 F.2d 1101, 1111(1st Cir. 1985).



을 입증할 수 없는 경우, ③당해 정보가 공표되었더라면 다른 행동을 했을 것이라는 점을 증명할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.<sup>88)</sup>

동 법에 의하면 모든 기록은 원칙적으로 공개하여야 하지만, ①비밀로 지정된 문서, ②내부인사규칙 및 관행, ③다른 법에서 공개를 금지하고 있는 정보, ④비밀스런 사업정보, ⑤행정기관 내부의 의사소통, ⑥개인의 프라이버시, ⑦법집행기록, ⑧금융제도 ⑨지질학적 정보는 공개하지 않을 수 있다(§552(b)).

#### 나. 영국의 정보공개법(Freedom of Information Act)

영국은 2005년 1월부터 정보공개법인 ‘Freedom of Information Act (FOIA)’를 시행하고 있다. 동법은 2000년에 제정된 법으로 동법에 시행에 의해 공공기관(public authorities)이 보유하는 각종 정보에 대한 공개청구가 가능하게 되었다. 영국에 있어서 정보공개에 관한 법률은 동법 이외에도 Data Protection Act 1998(우리나라의 개인정보보호법에 해당함)과 환경에 관한 Environmental Information Act 등이 있다. FOIA는 모든 개인 또는 기업에 대해서 원칙적으로 영국국내의 모든 공공기관이 보유하는 정보에 접근할 수 있는 권리를 새롭게 인정하였으며, ‘Data Protection Act 1998’과 ‘Public Records Act 1958’의 내용을 수정하고 있다. FOIA에서 정하고 있는 공공기관이 보유하는 정보에는 동법이 시행되기 전에 취득, 보유한 정보도 포함되는 것으로 본다.

FOIA는 정보공개 대상 공공기관을 특정 공공기관으로 한정하지 않고 그 범위를 넓게 정하고 있다. 중앙정부뿐만 아니라 지방의 공공기관, 건강·의료관계의 공적기관, 경찰, 학교 및 교육관련기관, 영국은행(Bank of England) 및 그 밖에 정부가 지정하는 기관 등이 모두 해당되는 것으로 보고 있다. 또한 정부가 주주인 국영기업이나 국영기

---

88) 경 건, 정보공개청구제도에 관한 연구, 서울대학교대학원박사학위논문, 1998. 2, 58쪽.

업으로부터 일정의 사무처리를 위탁받은 민간기관도 정보공개청구의 대상기관으로 이해하고 있다.

아울러 FOIA는 모든 정보에 대해 공개를 원칙으로 하고 있다. 동법은 공공기관에 의해 기록되어 있는 정보에 관하여 적용 예외로 정하여진 경우를 제외하고는, ‘모든 자(any person)’에 대하여 당해공공기관이 요구되는 정보를 보유하고 있는지의 여부를 확인해 줄 것과 당해 정보에 접근이 가능한 경우에는 정보의 청구자가 당해 정보에 접근할 수 있는 권리를 인정하고 있으며, 정보공개청구에 대해서 공공기관이 20일 이내에 대응할 것으로 정하고 있다.

한편, FOIA는 공공기관이 공개할 필요가 없다고 판단되는 정보에 대해서는 비공개로 할 것을 정하고 있다. 이러한 적용예외조치에는 당해 정보가 FOIA에서 지정하는 적용예외대상에 해당되는가의 여부를 판단하는 절대적 적용예외(Absolute Exemption)와 FOIA상 지정된 조건에 합치하는지의 여부에 대한 검증을 거쳐 결정하는 적용예외조치(Qualified Exemption)의 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 ‘Absolute Exemption’에 해당하는 정보는 특히 기업에 있어 중요한 의미를 갖는 ‘비밀정보(confidential information)’로서 FOIA 제41조에서 정하고 있다. 구체적으로 이에 해당하는 정보는 공공기관이 비밀유지의무를 갖는 정보로서 동 정보를 공개하는 경우 정보 제공자가 공공기관에 대해 비밀유지의무위반을 이유로 제소당할 가능성이 있는 정보이다.

다음으로 ‘Qualified Exemption’에 해당하는 정보는 소위 공공의 이익에 비추어 적합한지의 여부를 판단하는 소위 ‘public interest test’를 통한 검증을 통해 판단할 것을 정하고 있다. 이는 결국 공공의 이익에 비추어 공개하지 않는 것과 공개하는 것 중 어느 쪽이 보다 이익인지를 판단하여 결정하는 것을 말한다. 예를 들어 기업의 경우에 있어서는 영업비밀(trade secret)을 구성하는 정보, 당해정보공개에 의해 기업의 이익을 해할 우려가 있는 정보 등의 공공의 이익에 비추어 공개하

지 않는 것이 공개하는 것보다 이익이 되는 정보라고 할 수 있다. 이와 같이 영국에서 새롭게 시행되는 정보공개법인 FOIA는 공공기관의 모든 정보를 공개하는 것을 원칙으로 하고, 예외적인 적용예외규정을 두어 비공개할 수 있는 사유를 법정하고 있다.

다. 일본의 정보공개법 및 행정정보공개기준

(가) 공개기준책정의 목적

임시행정조사회 최종답신(1981년)은 국민에 대한 행정정보의 공개를 추진하기 위한 행정운영상의 조치로서 문서열람창구에 대한 준비를 충실히 할 것과 함께 공개기준의 책정을 도모할 것을 지적하고 있다.

정부에 대해서는 누차 행혁(行革)대강에 기해 문서열람창구의 확대, 열람목록의 증보를 시작으로 행정운영상의 개선에 관한 구체적 방책을 추진하였고, 공개기준에 대해서는 각 성청의 문서과장 등을 구성원으로 한 정보공개문제에 관한 연락회의에서 검토를 진행하여 1992년 12월 11일 동 연락회의의 합의사항으로서 행정정보공개기준을 정리하였다.

지금까지는 각 행정기관의 문서열람창구 등에 있어서 국민으로부터의 행정정보에 대한 공개청구에 대해서는 주관부서의 책임자 등이 청구하는 정보에 관한 다양한 사정을 감안하여 공개의 가부를 판단하였다. 그러나 이 공개기준의 책정을 계기로 각 행정기관이 공개의 가부에 대해서 공통의 인식을 가지고 합리적인 판단을 행하는 것으로 한다.

공개기준은 다종다양하고 거대한 양의 행정정보를 대상으로 공개, 비공개해야 할 문서를 예시하고 그 기본적인 사고방식을 기술하고 있다. 공개기준을 개개의 문서의 공개, 비공개에 적용함에 따라 각 행정기관, 관계직원이 행정에 대한 국민의 신뢰확보 및 행정정보의 유효이용의 관점으로부터 행정정보를 넓게 공개한다고 하는 입장에서 운용해 가는 것이 중요하다.

(나) 공개기준의 성격

일본의 행정정보 공개기준은 국민일반으로부터 행정정보의 공개청구가 있는 경우, 각 행정기관이 공개의 가부를 판단하기 위한 공통적인 기준이며 본인, 이해관계자 등이 필요한 정보를 제공하는 것과는 별도의 것이다. 따라서 이 공개기준에서는 비공개하는 것이 가능한 것이라고 하여도 본인, 이해관계자 등에 대해 그 공개기준에 의하지 않을 필요가 있으면 정보제공을 행하는 것이 가능하다. 이 공개기준은 행정운영상의 조치이며, 비공개로 한 경우 또는 부분공개를 한 경우에 그 구제를 구하기 위한 불복신청이나 행정사건소송은 가능하지 않다.

(다) 공개기준의 구체적 내용

1. 이 공개기준은 행정기관이 관리하고 있는 서류, 도화, 사진, 파일, 자기테잎 등(이하 「문서」라 함.)으로서, 결재절차 등의 사안결정절차가 종료한 것에 대해서 행정기관이 국민일반의 청구에 응하여 공개 또는 비공개의 판단을 행하기 위한 공통적인 기준을 제시하는 것이다.

2. 법령의 규정에 의해 공개하는 문서 및 법령의 규정에 의해 공개하는 것이 가능하지 않은 문서의 공개·비공개의 범위는 당해 법령의 규정에 의하는 것으로 한다. 또한 법령의 규정에 의해 비공개하는 경우 국가공무원법 등의 수비의무 규정에 의한 비밀에 대해서는 그 공개기준에 따라 적절한 운용을 도모하는 것으로 한다.

동 내용은 공개기준은 행정운영상의 조치이며, 법령의 범위 내에서 운용해야 하는 것이기 때문에 법령의 명문규정 및 그 해석에 의해 문서의 공개·비공개의 범위가 정해지는 문서에 대해서는 당해 법령의 규정에 의해 취급한다는 것을 확인하는 내용이다.

국가공무원법 등의 수비의무규정에 의해서 비밀이 되는 것은, 法令秘와 공개기준간의 모순이 생기지 않도록 공개기준에 있어서 비공개로 하는 것이 가능한 문서의 범위에 포함시키고 있다.

3. 위 2번의 문서에 있어서 다음에 해당하는 정보가 기록되어 있는 경우에는 비공개로 하는 것이 가능하다.

- (1) 개인에 관한 정보로서 특정 개인을 식별하거나 또는 다른 정보를 조회하는 것으로 특정개인을 식별할 수 있는 것 및 특정집단 등에 관한 정보로서 공개하는 것에 의해 당해 집단 등에 속한 개인의 권리의익을 침해할 우려가 있는 것. 다만, 종래부터 공개되었거나 공개되어도 개인의 권리의익을 부당하게 침해할 우려가 없다고 인정되는 경우와 함께 국민의 생명, 신체, 건강 및 재산·생활의 보호를 위해 공개하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 경우를 제외한다.
- (2) 법인 등의 단체에 관한 정보에 있어서 공개하는 것에 의해 법인 등의 경쟁상의 지위, 재산권 그 외 정당한 이익을 침해할 우려가 있는 것. 다만, 사업활동에 의해 생긴 국민의 생명, 신체 또는 건강에 대한 危害 또는 재산·생활의 침해로부터 보호하기 위해 공개하는 것이 특히 필요하다고 인정되는 경우를 제외한다.
- (3) 공개하는 것에 의해 국가의 안전이 침해될 우려, 그 외 국가 또는 국제기구와의 신뢰관계가 훼손될 우려, 통화의 안정이 훼손될 우려 또는 외교교섭상 불이익을 입을 우려가 있는 정보.
- (4) 공개하는 것에 의해 사람의 생명, 신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방, 수사 등 공공의 안전과 질서유지에 지장을 가져올 염려가 있는 정보.
- (5) 사무사업에 관계된 의사형성의 과정에 있어서 작성 또는 취득한 정보로서 공개하는 것에 의해 당해 사무사업에 관한 적정한 의사결정에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 것.

## (2) 현행정보공개법의 개요 및 목적

우리나라는 1996년에 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 ‘정보공개법’)'을 제정하여 정보공개제도를 도입하였다.<sup>89)</sup> 이법은 공공기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무를 부과하고, 그에 따른 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 감시 등을 통한 국정운영의 투명성을 확보하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

동법은 공공기관이 보유하거나 관리하는 정보를 대상으로 하고 있는 것으로 행정부뿐만 아니라 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 등 모든 공공기관을 대상으로 하고 있다. 원칙적으로 공공기관이 보유·관리하는 모든 정보는 공개를 하는 것이 원칙이나, 예외적으로 공개하지 않을 수 있는 정보에 대해서 법정하고 있다.<sup>90)</sup>

정보공개는 기본적으로 국민의 청구가 있는 경우에 행하여지나, 예외적으로 국민이 알아야 할 필요성이 크다고 인정되는 경우에는 국민의 청구가 없어도 공개하도록 하고 있다. 적극적인 공개가 필요한 정보에는 (i)국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보 (ii) 국가의 시책으로 시행하는 공사 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보 (iii)예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보 및 (iv)그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보들이다 (제7조 제2항).

89) 이 법의 제정 전에는 정보공개에 관한 헌법재판소와 대법원의 판례와 관련하여 헌법 내지는 기타 법령의 규정이 국민의 정보공개청구권의 근거가 될 수 있는지에 대해 많은 논의가 있었다. 김동희, 전거서, 389면.

90) 비공개할 수 있는 정보는 ①법률이나 법률의 위임에 의한 대통령령, 조례등에서 비밀 또는 비공개사항으로 정한 사항, ②국가안전보장·국방·통일·외교 등 국익 관련정보, ③국민의 생명·신체 및 재산의 보호등 공익관련 사항 ④개인의 사생활 관련 정보 ⑤기업의 영업비밀에 관한 정보 등 8가지 사항을 정하고 있다(정보공개법 제9조 제1항).

### (3) 정보공개제도의 역할과 한계

정보공개제도는 행정권이 보유하는 다양한 정보에 대한 국민의 자유로운 접근을 인정하여 국민의 ‘알권리’를 보장함으로써 열린정부에 의한 행정의 공정화·민주화를 실현하려는 데에 그 기본이념이 있는 제도이다.<sup>91)</sup> 따라서 국가운영과 관련된 중요한 정보들은 국민의 청구가 있는 경우에 반드시 공개하는 것을 원칙으로 한다. 재정에 관한 정보도 공공기관의 보유·관리하는 정보에 해당하므로 국민의 청구가 있는 경우에는 이를 당연히 공개해야 한다. 따라서 동 제도는 정보공개를 통한 재정투명성 확보에도 도움이 되는 제도임에는 틀림없다.

그러나 동 제도는 수동적인 정보공개를 원칙으로 하고 있음에 따라 재정운용상황에 관한 항시적 공개제도로서는 의미를 가지기 어렵다. 또한 비공개대상 정보가 모호함에 따라 정보공개를 꺼리는 공공기관에 의해 거부될 가능성이 높다는 점도 문제이다. 물론 위에서 본 바와 같이 적극적인 공개를 규정하고 있기도 하지만, 이 역시 그 범위가 명확하지 않아 재정운영과 관련한 구체적인 정보가 제공되는 것을 기대하기는 어렵다는 점에서는 한계가 있다.

하지만, 이러한 한계에도 불구하고 국민이 필요한 경우 행정기관에 대해 재정정보의 추가적 제공을 요구할 수 있다는 점에서는 재정관련 정보공개제도의 한 축으로서 기능할 수 있을 것이라 생각된다.

---

91) 김동희, 전계서, 388면.

## 제 3 장 재정정보공개에 관한 국제기준

### 제 1 절 IMF 코드

#### 1. IMF 코드의 의의

##### (1) IMF 코드의 성립

1997년 통화위기를 계기로 국제사회에서는 예방적 조치로서 경제·금융 분야에 있어서 기준 및 코드를 책정하고 그것을 실시하는 것이 매우 중요하게 인식되기 시작하였다. 이 기준 및 코드는 국내의 경제·금융시스템의 구조를 개혁하고 정책결정능력 및 감독능력을 구축하기 위한 지침으로서 의미를 가지고 있다. 또한 기준이나 코드를 실천하는 것에 의해 국내의 경제·금융 분야에 구조를 강화하고 잠재적인 약점을 명확히 할뿐만 아니라 시장의 투명화를 위해 정보가 제공될 수 있다는 점에서 큰 장점이 있다.

물론 종래에도 많은 기준과 코드가 만들어져 왔으나 최근에는 IMF, 세계은행 등의 국제기관에 의해 공통의 기준이 마련되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이러한 국제기관들은 정보공시와 투명성(disclosure and transparency), 감독과 규제(supervision and regulation), 시장의 신뢰성(market integrity)의 3가지 범주에서 11개의 기준 및 코드를 개발하고 있다. 재정의 투명성에 관한 코드는 11개의 기준 및 코드의 하나로서 정보공시와 투명성 카테고리에 속한다.

1998년 4월 IMF이사회 잠정위원회(the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund)는 워싱턴DC에서 제5회 모임을 가지고 ‘재정의 투명성에 관한 우량관행규정-원칙의 선언(the Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on



Principles : 이하 ‘IMF코드’라 함)’을 채택하였다.<sup>92)</sup> IMF코드는 재정의 투명성에 관한 각국의 우량관행을 따라 각국이 실시해야 할 기본적인 원칙을 분야별로 정리한 것이다.<sup>93)</sup> IMF 코드는 2001년 3월에 개정되었으며, 개정판의 경우에는 재정데이터의 질적인 부분이 강조되고 있다. 또한 IMF 코드를 실천한 각국의 경험을 기초로 하여 상세한 수정이 이루어졌으며, 이후에도 필요에 따라 시의적절하게 IMF 코드의 수정이 이루어지고 있다.<sup>94)</sup>

## (2) IMF 코드의 구성

IMF 코드에는 코드 외에 두 가지 관련 문서가 있다. 재정의 투명성에 관한 매뉴얼(Manual on Fiscal Transparency: 이하 ‘IMF 매뉴얼’이라 함)<sup>95)</sup>과 ‘질문서(Questionnaire)’<sup>96)</sup>의 두 가지 관련 문서가 그것이다. 먼

---

92) IMF, the Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles (Sep. 29, 1999)<<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>>(visited May23, 2006).

93) IMF코드에 대한 내용은 IIMF, the Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles (Sep. 29, 1999), IMF, Code of Good Practices on Fiscal Transparency(Mar. 23, 2001), IMF, Manual of Fiscal Transparency를 참조하였음.

94) IMF는 가맹국에 대하여 재정의 투명성에 대한 자기평가를 장려하는 한편, 재정의 투명성뿐만 아니라 전술한 11개 기준 및 코드에 대하여 IMF 자신이 제3자적인 평가를 실시하여 그에 대한 보고서인 ‘ROSC(Report on the Observance of Standards and Code)’를 공표하고 있다. ROSC는 가맹국에 있어서 기준이나 코드의 실시·준수상황에 대하여 일련의 케이스 스터디로서 진행한 것으로서 국가별 또는 주제별로 공표되고 있다. IMF는 인력의 부족으로 인해 11개 기준 및 코드에 대해서 망라적으로 평가를 행하는 것은 곤란하며, 따라서 IMF의 운용과 직접 관련 있는 부분인 재정의 투명성, 데이터 보급(Data Dissemination), 금융정책의 투명성(Monetary and Financial Policy Transparency), 은행감독(Banking Supervision)의 4가지 기준 및 코드에 대해서 우선적으로 평가를 행하고 있다. 그 외의 기준 및 코드의 실시·준수상황에 대해서는 IMF와 세계은행이 공동으로 또는 세계은행 단독으로 평가를 행하고 있으며, 그 결과를 발표하고 있다. IMF & World Bank, “Assessing the Implementation of Standards: A Review of Experience and Next Steps”(2001).

95) IMF, Manual of Fiscal Transparency<<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/toc.htm>>[hereinafter, IMF Manual].

96) IMF, Questionnaire of Fiscal Institutions(Jan. 20, 2006)<<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/quest.htm>>.

저 IMF 매뉴얼의 경우 전문적이거나 추상적인 IMF 코드의 내용을 해설하고 IMF 코드를 실천하기 위한 가이드라인을 제공하는 문서이며, 최우량관행도 소개하고 있다.<sup>97)</sup> 한편 질문서는 Q&A 방식으로 자국의 재정투명성을 평가하기 위한 질문집이다.

IMF는 가맹국에 대하여 재정의 투명성에 대한 자기평가를 장려하는 한편, 재정의 투명성뿐만 아니라 전술한 11개 기준 및 코드에 대하여 IMF 자신이 제3자적인 평가를 실시하여 그에 대한 보고서인 ‘ROSC (Report on the Observance of Standards and Code)’를 공표하고 있다. ROSC는 가맹국에 있어서 기준이나 코드의 실시·준수상황에 대하여 일련의 케이스 스터디로서 진행한 것으로서 국가별 또는 주제별로 공표되고 있다.<sup>98)</sup>

97) IMF 코드에 관한 상세한 내용은 별도의 보고서가 발행되고 있기 때문에 이하에서 필요한 범위 내에서 간단히 살펴보기로 한다. IMF 코드에 대한 상세한 내용에 대해서는 주진열, 『국제통화기금의 국가재정투명성 운영기준 도입에 관한 연구』(한국법제연구원, 2006) 참조.

98) ROSC를 공표하기까지는 일정한 절차를 준수해야 한다. 먼저 ①가맹국에 의한 ROSC에의 참가는 자발적인 기반위에서 이루어져야 하며, ②평가가 행해지는 기준의 선택은 그 국가가 처한 경제·사회환경에 기초로 한다. FSAP(Financial Sector Assessment Program)와 관련한 기준이나 코드에 대한 평가는 안정도와 발전도를 동시에 평가할 필요가 있다. ③선택된 기준의 실시 및 준수상황에 대해서 벤치마킹에 의해 상세평가가 준비된다. ROSC는 상세평가를 요약하여 작성되지만, 경우에 따라서는 상세평가보다 우선하여 준비된다. 다만, 통상 상세평가는 IMF와 세계은행에 의해 금융부문의 기준에 대해서만 행하여진다. 금융분야 이외의 기준에 대해서는 통상 질문서에 회답하는 형태로 정보가 모아지며, 이러한 정보에 기초하여 스탭이 ROSC를 작성한다. ④동시에 경우에 따라서는 가맹국이 정보공시기준에 의해 공표한 정보의 질에 대해서 살펴본다. ⑤평가는 대상국을 등급화(rating)하거나 합격, 불합격으로 판정하는 것을 피하고 기준의 준수상황이나 발전의 정도 등을 구체적으로 기재하는 것에 의해 이루어진다. ⑥완성된 ROSC는 기준과 관련된 관련부서 및 가맹국이 속한 지역과 관련된 지역사무소가 검토(review)한 후에 공동으로 승인한다. ⑦다양한 기준에 대해 평가가 이루어지지만 그것은 ROSC 바인더로서 포괄적으로 편집된다. 그것에 의해 가맹국은 국가 전체의 기준을 어떻게 실행할 것인가에 대한 포괄적인 청사진을 묘사하는 것이 가능하다. ROSC 바인더는 IMF 위원회에 회람된다. ⑧ROSC의 주요한 결과는 DOSC와는 별개의 심사보고서인 IMF의 Article IV Staff Paper에 반영되고 세계은행의 국별전략 및 진단작업을 지원하는 역할을 한다. ⑨최후에는 ROSC는 자발적으로 공표되며 IMF의 홈페이지에 게재된다. IMF & World

IMF는 인력의 부족으로 인해 11개 기준 및 코드에 대해서 망라적으로 평가를 행하는 것은 곤란하며, 따라서 IMF의 운용과 직접 관련 있는 부분인 재정의 투명성, 데이터 보급(Data Dissemination), 금융정책의 투명성(Monetary and Financial Policy Transparency), 은행감독(Banking Supervision)의 4가지 기준 및 코드에 대해서 우선적으로 평가를 행하고 있다. 그 외의 기준 및 코드의 실시·준수상황에 대해서는 IMF와 세계은행이 공동으로 또는 세계은행 단독으로 평가를 행하고 있으며, 그 결과를 발표하고 있다.

## 2. IMF 코드의 일반원칙

IMF 코드는 4가지의 일반원칙으로 성립되고 있는데, (i)정부의 역할과 책임의 명확화 (ii) 정보의 입수가능성, (iii) 공개된 예산의 편성·집행·보고, (iv) 재정데이터 및 정보의 완전성이 그것이다. 그 구체적인 내용을 살펴보면, 먼저 (i)은 정보의 조직이나 기능, 정부 내에 있어서의 책임, 정부와 다른 경제주체와의 관계를 정의하는 것을 의미하며, (ii)의 경우는 사전에 예정된 시기에 포괄적인 재정정보를 공표하는 것을 말하며, (iii)은 예산 프로세스에 관련한 정보를 공표하는 것을 의미한다. 마지막으로 (iv)의 경우는 재정 데이터의 질과 재정정보를 제3자가 정밀하게 조사하는 것을 의미한다.<sup>99)</sup>

이 중에서 (iv)의 제4원칙은 2001년 개정에서 대폭 변경되었다. 종전에는 제3자의 정밀한 조사에 의해 재정 데이터의 정확성을 보증하는데 역점을 두었지만, 개정판의 경우에는 이에 더하여 IMF와 시장에

---

Bank, "Assessing the Implementation of Standards: A Review of Experience and Next Steps"(2001).

99) IMF코드는 자발적으로 실시되는 것이다. IMF 매뉴얼은 IMF 코드를 해설하고 실천하기 위한 가이드라인을 제공하고 있지만, 그 원칙을 어떻게 실천할 것인가에 대해서는 다루고 있지 않다. 대신에 IMF 코드를 실천하기 위해 참고가 될 문헌이나 홈페이지를 소개하고 있다.

최선의 재정관련 데이터를 제공하기 위해 재정 데이터의 질이 중시되고 있다는 점에서 차이가 있다.

### 3. IMF 코드의 범위

IMF 매뉴얼은 IMF 코드에 대해서 다음과 같이 4가지로 그 범위 및 위치를 설명하고 있다.

(1) IMF코드는 자발적으로 실시되는 것이다. IMF 매뉴얼은 IMF 코드를 해설하고 실천하기 위한 가이드라인을 제공하고 있지만, 그 원칙을 어떻게 실천할 것인가에 대해서는 다루고 있지 않다. 대신에 IMF 코드를 실천하기 위해 참고가 될 문헌이나 홈페이지를 소개하고 있다.

(2) 재정의 투명성뿐만이 아니라 그것과 상호관계가 있는 재정정책의 유효성, 재정의 건전성에도 유지할 필요가 있다. 다만, 이러한 세 가지 요소를 개선하기 위해서는 정부의 조직을 어떻게 해야 하는가의 정책의 문제까지는 다루지 않고 있다. 따라서 정부가 유사재정활동을 행하는 경우에 IMF 코드는 유사재정활동(quasi-fiscal activities)<sup>100</sup>을 행한 이유를 명확히 하고 그 활동의 결과를 보고하는 것만을 요구하고 있으며, 구체적인 그 활동내역에 대한 정보는 요구하고 있지 않다.

(3) 정부의 구조나 재정의 매니지먼트 능력은 국가마다 큰 차이를 보이고 있다. 따라서 IMF 코드는 최우량관행이 아니라, 오히려 중장기적으로 대부분의 국가에서 실행할 수 있는 일련의 우량관행을 정하고 있다. 즉, 이상적인 내용에 대한 실천이 아니라 현실적으로 실천가

100) 유사재정활동이란 중앙은행, 공적금융기관, 비금융공기업이 행하는 활동으로서 재정적인 성격을 가지고 있는 것을 말한다. 이것은 세금, 보조금, 정부의 직접지출이라고 하는 정부의 재정활동에 대체가능한 것이다. 예를 들어 보조금부 대부(subsidized Lending), 위체 레이트 보증(Exchange rate guarantees), 공급자에 대한 시장가격을 상회하는 지급(Paying above commercial prices to suppliers) 등이 이에 해당한다. 상세한 내용은 IMF 매뉴얼 참조.

능한 목표를 정하고 있는 것이다. 특히, 재정 매니지먼트의 능력이 약한 국가에 대해서는 전체적인 우량관행을 망라적으로 행하지 않고 우량관행을 선택하고 이에 우선순위를 부여하는 것을 강조하고 있으며, IMF 매뉴얼에서는 이러한 국가를 행해 최저한 준수해야 할 것을 정해 재정 투명성의 ‘기본요건’으로 소개하고 있다.

(4) IMF코드가 대상이 되는 일부의 분야에는 IMF나 다른 국제기관이 책정한 별도의 국제기준이 존재한다. 그러한 국제기준 위에 IMF의 데이터 보급 및 기준인 ‘특별 데이터 보급기준(Special Data Dissemination Standard: SDDS)’와 ‘일반 데이터 보급기준(General Data Dissemination: GDDS)’, IMF의 ‘정부의 재정통계(Government financial statistics: GFS)’, IMF의 ‘금융정책의 투명성에 관한 우량관행규정(Code of Good Practices on Monetary and Financial Policy)’에 대해서는 IMF 코드에 그대로 반영하고 있다

#### 4. 우량관행(IMF 코드), 기본요건, 최우량관행

##### (1) 의 의

IMF 코드는 재정의 투명성에 관한 각국의 우량관행에 따라서 각국이 실시해야 할 기본적인 원칙을 분야별로 정리하고 있으며, 4가지의 일반원칙과 그에 대응하는 개별원칙으로 구성하고 있다. 상술한 바와 같이 재정의 매니지먼트 능력은 국가에 따라 차이가 있기 때문에 IMF 매뉴얼은 IMF 코드를 해설하지 않고 ‘재정 투명성의 기본요건(Basic Requirements of Fiscal Transparency)’과 ‘재정 투명성의 최우량관행(Best Practices of Fiscal Transparency)’을 소개하고 있다.

IMF의 기본요건은 재정의 매니지먼트 능력이 취약한 국가(개발도상국을 상징)가 먼저 갖추어야 할 최소한의 기준이며, IMF 코드 중에서 우선순위가 높은 것을 발췌하고, 이를 보완하여 작성된 것이다. IMF

의 최우량관행은 일부 OECD 국가에서 실천하고 있는 최우량관행으로서 IMF 코드 전만을 만족시키는 국가가 보다 재정의 투명성을 높이기 위해 하여야 할 것을 말한다. 따라서 IMF 코드를 베이스로 하고 그것을 보완하는 것으로 미니멀 스탠다드의 IMF 기본요건과 보다 높은 수준의 IMF 최우량관행을 구분하여 볼 수 있다.<sup>101)</sup>

## (2) 구체적 내용

항 목	우량관행(코드)	기본요건	최우량관행
1. 정부의 역할과 책임의 명확화			
1.1.1 정부의 구조와 기능	- 정부의 구조와 기능은 명확히 정의되어야 한다.	- 좌동 - 정부의 구조와 다른 공적부분의 구조를 나타내는 도면이 공표되어야 한다.	- 일반정부부분의 정의는 ‘국민경제통계체계(System of National Accounts: SNA)’를 완전히 준수해야 한다.
1.1.2 정부 내에 있어서 책임분담	- 다른 수준의 정부 간에 있어서 과세권한과 지출책임은 명확히 정의되어야 한다. - 재정매니지먼트에 관한 행정부, 입법부, 사법의 역할은 명확히 정의되어야 한다.		
1.1.3 정부활동의 조정과 관리	- 예산 및 예산외 활동에 대해서 법률등에 의해 명확한 관리체계가 확립되어야 한다.		
1.1.4 정부와 공적부분의 관계	- 정부와 정부이외의 공적부분(중앙은행, 공적금융기관, 비금융공기업)과의 관계는 재정책임에 관한 명확한 정하여야 한다.	- 좌동 - 중앙은행과 정부의 관계는 ‘금융정책의 투명성에 관한 최우량관행규정(Code of Good Practice on Monetary and Financial	- 공적금융기관과 비금융공기업은 OECD의 ‘코포레이트 가버넌스 원칙(Principle IV on Disclosure and Transparency)’과 관련한 요건을 준수해야 한다.

101) 주진열, 전게서, 22면.

제 3 장 재정정보공개에 관한 국제기준

		Policy)’의 Section 1.2 및 1.3의 요건을 만족시켜야 한다. <sup>102)</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적금융기관과 비금융공기업의 연차 보고서는 정부가 공급을 의무화하고 있는 불채산서비스를 나타내야 한다.</li> <li>- 정부재산의 민영화는 제3자에 의한 감사의 대상이 되어야 한다.</li> </ul>	
1.1.5 다른 경제부문에의 정부의 관여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간부분에의 정부의 관여는 오픈된 방법으로 행하여야 하며, 차별없이 적용되는 명확한 규칙과 절차에 따라 이루어져야 한다.</li> <li>- 정부 보유주식은 예산문서에서 특정되어야 한다.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제의 투명성을 이루기 위해 ‘규제개혁에 관한 OECD의 정책 권고(Policy Recommendation of Regulatory Reform)’이 실시되어야 한다.</li> </ul>
1.2.1 예산과 예산의 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 공적자금의 지출에는 포괄적인 예산법과 공중이 입수할 수 있는 행정상의 규칙이 적용되어야 한다.</li> <li>- 예산액은 총액기준으로 계상하여야 한다.</li> <li>- 보정예산의 과잉사용, 예비비의 남용, 지금지원은 억제되어야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> </ul>	
1.2.2 과세공과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과세, 관세, 수수료 및 과금에 대해서는 명확한 법적근거가 존재하여야 한다.</li> <li>- 조세법 및 그 운용상의 해석에 관한</li> </ul>		

	<p>문서는 일반국민이 입수가능하여야 한다. 또한 조세법은 복잡하지 않아야 하며 일반국민이 이해하기 쉽게 작성되어야 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세법은 조세당국의 권한과 한도를 명확히 정하여 행정의 재량을 억제하여야 한다.</li> <li>- 내부감사제도를 설계해야 한다.</li> <li>- 납세자의 권리는 명확히 정해야 한다. 또한 납세자는 불복의 경우 독립한 재판소에 상소할 수 있는 기회를 가져야 한다.</li> </ul>		
1.2.3 윤리상의 행동규범	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공무원의 윤리상 행동규범은 명확히하고 또한 충분하게 공표되어야 한다.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적부분의 윤리를 취급한 ‘OECD-PUMA 원칙’이 준수되어야 한다.</li> </ul>
2. 정보의 입수가능성			
2.1.1 연차예산의 적용범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산문서, 결산, 재정보고서는 중앙정부가 행하는 모든 예산활동, 예산외 활동을 망라하여야 한다.</li> <li>- 중앙정부의 연결재정포지션이 공표되어야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> <li>- 좌동</li> </ul>	
2.1.2 결과와 예측	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매년도 예산의 정보와 비교할 수 있도록 과거 2개년의 결산 및 예산연도 이래 2개년(예산연도와 합쳐서 3개년)의 주요한 예산총계현황을 제공하여야 한다.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 금후 5-10년간 종합적인 재정예측이 예산문서로 제공되어야 한다.</li> </ul>



제 3 장 재정정보공개에 관한 국제기준

<p>2.1.3 우발채무, 조세세출, 유사재정활동</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부가 행하는 우발채무(103), 조세세출(104), 유사재정활동의 성질과 재정상의 중요성을 나타낸 문서가 예산문서의 일부로서 필요하다. 그 문서에는 각각의 공공정책에 대한 목적, 대상기간 및 의도된 수익자를 나타내어야 하고, 가능한 경우 주요한 것은 수치화하여야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 우발채무는 연차예산, 연중보고서, 결산에서 표시되어야 하고, 카테고리별로 분류되어야 한다. 우발채무의 이행을 구하는 청구는 공표되어야 한다.</li> <li>- 전체 조세세출에 대해서는 예상된 코스트가 예산문서로 제공되어야 한다. 가능한 한 조세세출과 일반 세출프로그램은 하나로 논의되어야 한다.</li> <li>- 유사재정활동에 관한 보고는 재정상의 중요성을 수치화하여 공표하여야 한다.</li> </ul>
<p>2.1.4 채무와 금융자산</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부는 채무와 금융자산의 레벨과 구성에 관한 완전한 정보를 공개해야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부의 대차대조표가 예산문서의 일부로서 공표되어야 한다. 이상적으로는 정부의 대차대조표는 금융채무, 자산, 비금융자산을 커버해야 한다. 대차대조표에 비금융자산이 포함되지 않는 경우, 비금융자산의 장부를 정비한 위에 그 장부가 예산문서로 서제시되어 열람할 수 있어야 한다.</li> <li>- 중앙정부 채무의 공표는 SDDS의 요건을 준수하여야 한다.</li> </ul>
<p>2.1.5 일반정부를 종합한 포지션</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방정부(sub-national levels of Government)가 중요한 경우, 일반정부 레벨의 종합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> <li>- 지방정부는 예산외 활동, 채무, 금융자산, 우발채무, 조세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 포괄적인 재정 데이터가 전체 레벨의 정부에 적용되는 통일적인 분류에 의</li> </ul>

	재정포지션과 연결재정포지션이 공표되어야 한다. <sup>105)</sup>	세출, 감독하에 있는 공적금융기관과 비금융공공기업이 행하는 유사재정활동에 대해 공표해야 한다.	해 편집되고, 일반정부레벨에서의 연결재무포지션이 중앙정부의 연차예산에 있어서 공표되어야 한다. 또한 지방정부는 중앙정부와 동일하게 재정의 투명성에 관한 규정을 준수하여야 한다.
2.2.1 재정정보의 공표	- 재정정보의 공표는 정부의 법적의무이어야 한다.	- 좌동	- 사전에 정해진 예외를 제외하고, 일반국민이 공식문서를 포함한 광범위한 재정정보를 입수하는 것과 같이 재정정보의 입수가능성이 법률에 의해 의무화되어야 한다.
2.2.2 공표의 시기	- 재정정보에 관한 사전의 발표일정표가 고지되어야 한다.	- 좌동	- SDDS에의 準據
3. 열린 예산편성, 집행 및 보고			
3.1.1 재정정책의 목적과 지속가능성	- 재정정책의 목적과 재정의 지속가능성 평가에 관한 분석이 예산문서에 명확히 표시되어야 하며, 이것이 연차예산의 체계가 되어야 한다.		- 연차예산안을 상정하기 1개월 전까지는 예산전 보고서가 발표되어야 할 것이다. 그러면 정부의 중기적인 경제·재정 목표를 서술하는 것과 함께, 세입, 세출, 적자/흑자, 채무에 초점이 맞춰진다. - 회계연도 개시의 3개월 전까지는 입법부에 대하여 예산안이 제시되고, 회계연도의 개시까지는 예산이 승인되어야 한다. - 현행 재정정책의 지속가능성을 평가하는 장기보고서가 5년마다 공표되어야 한다.

제 3 장 재정정보공개에 관한 국제기준

<p>3.1.2 재정규칙</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 채용된 모든 재정 규칙(예를 들어 균형 예산, 지방정부의 차입제한)은 명기되어야 한다.</li> </ul>		
<p>3.1.3 거시경제의 구조</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연차예산은 포괄적으로 수미일관한 거시경제의 구조에 의해 입안되어야 하며, 예산의 기초가 되는 주된 전제가 제공되어야 한다. 이것은 예산문서의 일부인 배경문서로서 제공되어야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중기예산 프레임워크가 재정의 매니지먼트의 중핵으로서 공표되어야 한다.</li> </ul>
<p>3.1.4 신규정책의 명확화</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연차예산에 도입된 신규정책은 명확히 설명되어야 한다.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 새롭게 제안된 중앙정부법안에 의해 재정이 받는 영향(지방정부가 부담하는 비용을 포함)은 일반적으로 입수가 가능해야 한다.</li> </ul>
<p>3.1.5 주된 재정상의 리스크</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제전체의 변동이나 특정 지출공약에 대한 불확실성 등, 주된 재정상의 리스크는 특정되고 가능한 한 수치화되어야 한다.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연차예산은 가능한 수치화되고 정리 스크에 관한 분석을 포함해야 한다.</li> </ul>
<p>3.2.1 데이터의 분류</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산데이터는 세입, 세출 및 자금조달(financing)을 구별하고, 아울러 세출을 경제적, 기능적, 행정적카테고리로 분류한 위에 총계베이스로 보고하여야 한다. 예산의 활동에 관한 데이터도 동일한 기준으로 보고되어야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> <li>- 데이터의 분류는 GPS 또는 그 외의 넓기 입수할 수 있는 시스템을 사용하여야 한다.</li> </ul>	

<p>3.2.2 프로그램의 목적</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주된 예산상의 프로그램에 대해서는 달성할 수 있는 목표의 표명이 이루어져야 한다.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산집행은 활동(activity) 또는 output별로, 프로그램 또는 output별로 분류되어야 한다. 아웃풋/활동 및 프로그램/아웃풋에 관한 상세한 정보(비용을 포함)가 비교할 수 있는 전년도 정보와 함께 예산문서에 표시되어야 한다.</li> </ul>
<p>3.2.3 재정운영상의 포지션을 나타내는 지표</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반정부의 종합적인 균형은 정부의 재정포지션의 표준적인 간략한 지표이다. 필요한 경우 다른 지표에 의해 보완한다.</li> </ul>		
<p>3.2.4 공공부문의 균형</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부이외의 공공부분이 중요한 유사 재정활동을 행하는 경우에는 공공부문의 균형도 보고하여야 한다.</li> </ul>		
<p>3.3.1 회계시스템</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지급지연을 평가하는 포괄적이고 일관된 회계제도가 존재해야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> <li>- 현금주의의 회계보고는 지급 기일이 된 청구베이스의 보고서에 의해 보완되어야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 회계시스템은 발생주의에 기초하여 회계와 보고, 현금에 대한 보고가 가능한 능력을 가지고 있어야 한다.</li> </ul>
<p>3.3.2 조달과 고용</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일정규모 이상의 계약에 대해서는 적절한 입찰제도가 설정되어야 한다. 조달법령은 입찰위원회에 독립권한을 부여하고 위원회의 결정은 감사대상이 되어야 한다.</li> <li>- 정부서비스의 외부위탁, 민영화에 대해서도 조달법령의 대상에 포함시켜야 한다.</li> </ul>		

제 3 장 재정정보공개에 관한 국제기준

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인원보충, 보수법령은 공표되어야 한다. 결원은 공표되고 명확히 규정된 선발규정에 의해 경쟁을 통해 보충해야 한다.</li> </ul>		
3.3.3 내부감사	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산집행은 행정내부에서 감사하여야 하며, 감사절차는 지속적으로 검토, 개선해야 한다.</li> </ul>		
3.3.4 조세당국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세당국은 정치개입을 피하고, 공정하고 공평하게 운용하여야 한다. 조세당국의 활동은 정기적으로 공표되어야 한다.</li> </ul>		
3.4.1 예산 및 예산외의 결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산에 관한 연중보고서 (mid-year report)는 연중으로부터 3개월 이내에 입법부에 제출되어야 한다.</li> <li>- 보다 빈도가 높은 (적어도 사반기에 1번 이상) 재정보고서는 공표되어야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> <li>- 좌동</li> <li>- 중앙정부의 채무와 금융자산의 상세정보는 연1회 회계연도말부터 6개월 이내에 공표되어야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연중보고서는 연중으로부터 6주간 이내에 입법부에 제출되어야 한다.</li> <li>- 연차보고서는 월 종료후 1개월 이내에 공표되어야 한다.</li> <li>- 중앙정부채무는 관련 사반기 종료후 4반기 이내에 4반기마다 보고하여야 한다.</li> </ul>
3.4.2 결산	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 결산은 회계연도말부터 1년 이내에 입법부에 제출되어야 한다.</li> <li>- 결산의 범위와 제출시기는 예산법에서 지정되어야 한다.</li> <li>- 당초 예산으로부터의 괴리가 설명되고, 예산과 동일한 양식으로 설명되어야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 좌동</li> <li>- 좌동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 결산은 회계연도말부터 6개월 이내에 입법부에 제출하여야 한다.</li> </ul>
3.4.3 프로그램의 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요한 프로그램 목표와 관련하여 달성된 성과는 매년, 입</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체의 업적지표와 관련한 성과는 제3자에 의한 감독을 받</li> </ul>

	법부에 제출되어야 한다.		은 후, 회계연도말부터 6개월 이내에 입법부에 제출하여야 한다.
4. 정보의 신뢰성에 대한 보장			
4.1.1 예산데이터	- 예산 데이터는 근년의 세입과 세출의 경향, 주변의 거시경제동향, 명확히 정의되는 정책공약을 반영하여야 한다.	- 좌동 - 세입·세출 건적의 모든 전제·계산방법등은 공표되어야 한다. 아울러 상세한 보충정보가 제3자에 의한 정밀한 조사를 위해 이용될 수 있어야 한다.	
4.1.2 회계의 기준	- 연차예산과 결산은 예산 데이터의 편집·발표에 사용한 회계 원칙(예를 들어 현금주의 또는 발생주의)와 기준을 나타내어야 한다.		- 정부의 회계나 재정정보 프로세스를 결정하기 위해 정부로부터 독립한 기구가 설립되어야 한다.
4.1.3 데이터의 품질보증	- 재정데이터의 질은 명확히 보증되어야 한다. 특히 재정보고서의 데이터가 내부적으로 일관되어 있는가의 여부, 국제수지 데이터 및 국민경제계산 등 관련 데이터와 조화하는 것이 필요하다.	- 좌동 - 결산은 의결예산과 완전히 일치하여야 하며, 각각이 GFS의 재정보고서와 조화를 이루어야 한다. - 예산배경문서는 거시경제와 재정총액의 당초 전망과 근년의 결과와의 차이를 포함하여야 한다. - 장부상의 국고계산(勘定)과 실제의 현예금액은 엄밀히 일치하여야 하며, 그렇지 않은 경우에는 감사보고서 등에 일반국민이 알 수 있도록 적절하게 코멘트해야 한다.	- 재정 전망과 결과는 비교분석되어야 하고, 전체적으로 중요한 차이는 설명되어야 한다. 이러한 차이는 ①거시경제적인 요소에 의한 것 ②기존 정책의 비용을 반영한 것 ③신규 정책의 비용을 반영한 것으로 분류하여야 한다.

제 3 장 재정정보공개에 관한 국제기준

		- 각국은 GDDS에 참가하여야 한다.	
4.2.1 독립감사	- 행정부로부터 독립된 국가감정기관 또는 동등한 기관은 정부회계의 적절함을 나타내는 감사보고서를 입부부와 일반국민에 적시에 제공해야 한다.	- 좌동 - 감사기관은 법률에 기하여 설치되어야 한다. - 외부감사보고서에 있어서 부적절하다고 판단되는 것에 대해서는 시정조치가 작동하는 것을 확실하게 할 수 있는 메카니즘이 존재해야 한다,	- 국가감사기관 또는 동등의 기관은 재정정책의 완전성과 투명성에 관한 전체의 항목에 대하여 입법부와 일반국민에 보고해야 한다.
4.2.2 거시경제 전망의 질을 평가하는 구조	- 독립한 전문가가 재정 전망, 거시경제 전망, 기초가 되는 전제를 평가하기 위해 초빙되어야 한다.		- 거시경제와 재정의 전망의 질을 독립하여 보증하는 메카니즘이 설치되어야 한다.
4.2.3 국가통계국	- 국가통계국은 재정 데이터의 질을 입증하기 위한 기관으로서 독립적이어야 한다.		

102) 구체적으로 금융정책과 재정정책의 관계는 구별해야 한다는 것(Section 1.2)과 정부를 위해서 중앙은행이 행하는 역할은 명확하게 서술해야 한다는 것(Section 1.3)이다.

103) 우발채무(Contingent liabilities)란 계약은 이미 체결되었지만 그 발생시기와 금액은 장래 일정사건의 발생에 따라 정해지는 불확정적인 채무계약을 말한다. 따라서 우발채무는 특정 사태가 발생하지 않으면 부채가 되지 않는다. 예를 들어 용자에 대한 정부의 보증(government guarantees), 국제기구에 대한 추가부담 및 미지급자본(Uncalled Capital), 정부에 대한 법적소송(legal action against the government) 등이 우발채무에 해당한다.

104) 조세세출(Tax expenditure)이란 정부의 세입을 감소시키는 것으로서 통상의 조세체계(tax structure)로부터의 공제(exemption) 등을 말한다. 그 목적은 보조금이나 정부의 직접 지출에 의해서도 달성할 수 있기 때문에 조세세출은 일반 세출프로그램과 동등한 것으로 보는 것이다. 예를 들어 과표로부터의 공제(exemptions from the tax base), 세율인하(tax rate deduction), 가속도감가상각 등의 과세유예(tax deferrals) 등이 있다.

105) 국민경제계산에 있어서 계정을 집계하는 절차로서는 결합과 연결이 있다. 집계되는 범위 내에 있는 계정끼리의 거래를 제외하지 않는 경우를 결합이라고 하고 제외하는 경우를 연결 또는 종합이라고 한다.

## 5. IMF 코드와 다른 국제기준·제도와와의 관계

전술한 바와 같이 IMF 코드는 최근 만들어진 IMF·세계은행 등의 국제기구가 책정한 11개의 기준 및 코드의 하나이다. 이러한 기준 및 코드 이외에도 GFS나 IFAC-PAC의 공고부문회계기준 등의 국제기준·제도가 존재하고 있지만, IMF 코드는 이러한 국제기준·제도를 그대로 인용하는 등 일정한 정합성을 확보하고 있다(표8 참조). 예를 들어 IMF 코드의 2.2.2 ‘공표의 시기’에는 GDDS의 기준을 따라서 1년 전의 연차보고서의 발표시기를 나타내고 빈도가 높은 보고서의 발표 기일의 기간을 표시하는 릴리스 카렌다(advance date release calendar)를 고지하는 것이 재정 투명성의 기본요건이 되고 있다.

<표8> 다른 국제기준·제도와 IMF코드의 관계

국제기준·제도	IMF 코드의 개별원칙
IMF의 ‘금융정책의 투명성에 관한 우량 관행 규정(Code of Good Practices on Monetary and Financial Policy Transparency)’	1.1.4 정부와 다른 공적부분의 관계
OECD의 ‘코포레이트 가버넌스 원칙(Principles of Corporate Governance)’	1.1.4 정부와 다른 공적부분의 관계
OECD의 ‘규제개혁에 관한 정책권고(Recommendation on Regulatory Reform)’	1.1.5 다른 경제부분에의 정부의 관여
바젤위원회(Basel Committee)의 ‘유효적인 은행감독을 위한 주원칙(Core Principle for Effective Banking Supervision)’	1.1.5 다른 경제부분에의 정부의 관여
UN의 ‘공무원을 위한 행동의 국제규정(International Code of Conduct for Public Officials)’	1.2.3 윤리상의 행동규범
IMF의 GDDS IMF의 SDDS	2.1.4 채무와 금융자산 2.2.2 공표와 시기 3.4.1 예산과 예산외의 결과 4.1.3 데이터의 품질보증
IMF의 GFS	2.1.1 예산의 적용범위 3.2.3 재정운영상의 포지션을 나타내는 지표 4.1.3 데이터의 품질보증



국제회계사연합 공공부문위원회(IFAC-PSC)의 정부재정보고(Government Financial Report)	4.1.2 회계기준
국제최고회계검사기관(International Organization of Supreme Audit Institutions)의 ‘내부관리기준(Internal Control Standard)’	3.3.1 회계시스템 4.2.1 독립감사

## 제 2 절 OECD 가이드라인

### 1. OECD 가이드라인의 개요

1999년 OECD 총회에서는 가맹국의 예산담당 고위직원에 의한 OECD 작업부회(the OECD Working Party of Senior Budget Officials)은 사무국에 대해 예산분야에 있어서 일련의 최우량관행을 OECD 가맹국의 경험이 기초하여 마련할 것을 요청하였다. 이러한 최우량관행의 편찬물은 2001년 5월 ‘예산투명성을 위한 최우량관행(OECD Best Practices for Budget Transparency)’을 마련하여 OECD 홈페이지에 게재하였다. OECD 가이드라인은 OECD 가맹국은 물론 비가맹국이 각 국가의 예산의 투명성을 높이기 위해 사용하는 참조자료로서 고안된 것이다. 다만, OECD 가이드라인은 OECD 가맹국이 실제 행하고 있는 관행을 정리한 것으로 자발적으로 실시되는 것이다.<sup>106)</sup>

### 2. OECD 가이드라인의 주요내용

#### (1) 예산보고

##### 1) 예산(The Budget)

- 예산은 정부의 주요정책문서의 열쇠가 되는 것이다. 예산은 포괄적으로 작성하며 정부의 전체 세입과 세출을 망라하고 다른 정책에 있어서 trade-off가 평가될 수 있는 것이어야 한다.

<sup>106)</sup> OECD, Best Practices for Budget Transparency, 2000.

- 예산에 있어서 기재해야 할 항목은 다음과 같다.

- ① 가능한 경우 세출프로그램의 업적목표
- ② 예산연도 및 예산연도 이후 2개년의 세입 및 세출의 중기전망
- ③ 과거의 업적과 금년도의 최신 전망을 비교할 수 있는 정보

### 2) 예산전 보고서(Pre-Budget Report)

- 예산전 보고서는 예산총액이 경제에 어떤 영향이 있는가를 논의하기 위해 작성된 것이다. 이것은 예산안 제출 1개월 이상 전에 공표되어야 한다.

- 예산전 보고서에 있어서 기재되어야 할 항목은 다음과 같다.

- ① 장기의 거시경제, 재정목표
- ② 예산연도 및 예산연도 이후 2개년의 거시경제, 재정목표
- ③ 세입총액, 세출총액, deficit or surplus, 채무의 중점설명

### 3) 월차보고서(Monthly Reports)

- 월차 보고서는 예산의 진행상황을 나타내는 것이다. 이것은 월 종료 후 4주간 이내에 발표해야 한다.

- 월차보고서에 기재되어야 할 항목은 다음과 같다.

- ① 월차 및 연도 누계의 세입, 세출 총액
- ② 동시기에 있어서 예측액과의 비교(괴리가 있는 경우는 설명이 필요)

### 4) 연중보고서(Mid-year Report)

- 연중보고서는 연중에 있어서 재정의 상황을 포괄적으로 설명하는 것이다. 그것은 연중으로부터 6주간 이내에 발표하여야 한다.

- 연중보고서에 있어서 기재되어야 할 항목은 다음과 같다.

- ① 예산연도 및 예산연도 이후 2개년의 세입·세출의 중기전망의 개정

②. 3(금융자산과 채무) ~ 2. 6(우발채무)의 항목

③주된 재정상의 리스크

- 예산의 기초가 되는 거시경제의 전제는 정밀하게 조사하고 어떠한 변경에 의한 예산에의 영향을 공시해야 한다.

5) 결산(Year-End Report)

- 결산은 정부의 설명책임(accountability)에 대해서는 열쇠가 되는 문서이다. 결산은 감사받아야 하며 회계연도가 끝나면 6개월 이내에 발표하여야 한다.

- 결산에 있어서 기재하여야 할 항목은 다음과 같다.

- ①의회에서 승인받은 세입·세출에 대한 준수상황
- ②당초예산에 대한 연도내의 보정(개별적으로 표시)
- ③업적목표와 관련하여 실제로 달성한 성과
- ④전년도의 세입·세출의 수준과 비교할 수 있는 정보
- ⑤2. 3(금융자산과 채무) ~ 2. 6(우발채무)의 항목

6) 선거전 보고서(Pre-Election Report)

- 선거전 보고서는 선거직전에 있어서 정부재정의 상황을 설명하는 것이다. 이것에 의해 재정에 대한 유권자의 인식을 향상시키고 국민의 논의를 촉진시킬 수 있다.

7) 장기추계보고서(Long-term Report)

- 장기추계보고서는 정부의 현행정책에 대한 장기의 지속가능성을 평가하는 것이다. 이것은 적어도 5년마다, 또는 중요한 세입·세출 프로그램에 커다란 변화가 있는 경우 발표하여야 한다.
- 장기추계보고서에는 사회의 고령화와 장기(1-40년)적으로 잠재적인 발전하는 인구통계학상의 변화가 예산에 미치는 의미를 평가하지 않으면 안된다.

## (2) 특정내용의 공시

### 1) 예산의 기초가 되는 거시경제의 전제

- 예산의 기초가 되는 주요한 거시경제의 전제는 명확하게 공표해야 한다. 여기에는 ①GDP의 성장률 ②GDP 성장의 구성요소 ③고용 및 실업률 ④경상수지 ⑤인프라율 ⑥금리(금융정책) 등의 전망이 포함된다.

### 2) 조세세출

- 주요한 조세세출의 예상되는 코스트는 예산의 보충정보로서 공시하여야 한다.

### 3) 금융채무와 금융자산

- 전체 금융채무와 금융자산은 ①예산 ②연중보고서 ③결산에 있어서 공표되어야 한다. 각월의 차입에 관한 행동(borrowing activity)은 월차보고서와 그에 관련한 문서에 공표되어야 한다.
- 채무는 통화의 종류, 만기구성, 금리의 종류(변동 및 고정), 기일전상환의 적용 등에 의해 분류한다. 자산에 대해서는 현금, 유가증권, 기업에의 투자, 타기관에의 융자 등에 의해 분류한다.

### 4) 비금융자산

- 비금융자산은 완전한 발생주의회계 및 예산편성에 의해 인식된다. 이를 위해 당해 자산의 평가 및 적절한 상각기간의 선택이 필요하게 되지만, 이러한 평가 및 상각의 방법은 공표되어야 한다. 완전 발생주의회계가 적용되지 않는 경우 자산장부를 정비하고 ①예산 ②연중보고서 ③결산에 있어 요약정보가 제공되어야 한다.

5) 피고용자 연금채무

- 피고용자 연금채무가 ①예산 ②연중보고서 ③결산에 있어서 공표되어야 한다. 피고용자연금채무란 과거의 노무로부터 발생하는 발생급부와 이러한 급부를 지급하기 위해 발생하는 각출금과의 차이를 말한다.

6) 우발채무

- 전체의 우발채무가 ①예산 ②연중보고서 ③결산시 공표되어야 한다. 가능하면 우발채무의 총액은 공개되어야 하며 성질별로 주요 카테고리에 의해 분류되어야 한다.

(3) 정확성, 관리, 설명책임

1) 회계방침

- 회계방침의 요약은 전체 보고서에 포함시켜야 한다. 이러한 요약에는 보고서의 작성에 적용된 회계기준(현금, 발생)을 설명하고 일반적으로 허용되는 회계실무로부터 괴리된 사항을 전부 공시한다.

2) 시스템과 책임

- 보고서 내용의 정합성을 보증하기 위해 내부감사를 시작으로 하는 내부의 재무매니지먼트에 관한 제도가 설계되어야 한다.

3) 감사

- 결산은 일반적으로 인식되고 있는 감사방법에 비추어 최상급 감사기관에 의해 감사되어야 한다. 또한 최상급 감사기관이 작성한 감사보고서는 의회에 의해 정밀 조사되어야 한다.

4) 정부 및 의회에 의한 심사

- 의회는 필요하다고 판단한 전체 재정 보고서에 대해서 효율적으로 조사할 수 있는 기회와 자원을 가져야 한다. 본 가이드라인의 대상이 되는 전체 재정보고서는 국민에게 공표되어야 한다.

### 제 3 절 IMF 코드와 OECD 가이드라인의 비교

#### 1. 적용범위

IMF 코드와 OECD 가이드라인은 그 지향점은 동일하나 그 범위에 있어 차이를 보이고 있다. IMF 코드가 ‘재정’을 취급하고 있는 것에 반해, OECD 가이드라인은 ‘예산’을 취급하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 공공재의 공급, 각종 수당의 지급 등 다양한 정부활동을 경제적인 측면에서 다루는 것이 재정이다. 이에 대해 예산은 통상 매년 작성되는 정부지출 또는 수입에 관한 계획이며, 정부의 가장 중요한 정책문서라고 할 수 있다. 예산은 재정의 일부분이며, 따라서 IMF코드의 범위가 OECD 가이드라인에 비해 훨씬 넓다고 할 수 있다.

보다 구체적으로 살펴보면 첫 번째로, IMF 코드의 4가지 일반원칙 중, 제1원칙(역할과 책임의 명확화)은 OECD 가이드라인에는 전부 포함되어 있지 않다. IMF 코드의 제1원칙은 정부의 역할과 책임을 명확히 하는 것이다. IMF 코드는 중앙정부, 중앙정부의 부처, 공적금융기관, 비금융공기업, 지방정부라고 하는 공적부문 전반을 대상으로 하고 있다. 이에 대해 OECD 가이드라인은 공적부문 전반이 아니라 중앙정부에 초점을 맞추고 있다.

두 번째로, 제2원칙(정보의 입수가능성)과 제3원칙(열린 예산편성, 집행 및 보고)과 OECD 가이드라인이 대상이 되는 범위와 중복된다. 세 번째로, 제4원칙(정보의 신뢰성에 대한 보증)은 주로 데이터의 질

과 제3자에 의한 정밀조사를 요구하고 있지만, 데이터의 질은 OECD 가이드라인에는 포함되어 있지 않다.<sup>107)</sup>

마지막으로 IMF 코드는 정부의 범위가 넓은 것뿐만 아니라 규제 등 예산이외의 재정활동에 관한 기술을 포함하고 있으며 대상이 되는 활동범위도 넓다.

## 2. 기본요건과 최우량관행

IMF매뉴얼은 기본이 되는 IMF 코드에 더해 기본요건과 최우량관행을 소개하는 것에 대해 OECD 가이드라인은 최우량관행만을 소개한다. 이것은 IMF와 OECD의 가맹국의 수와 수준의 차이로부터 발생하는 것이라고 생각된다. IMF는 OECD보다 가맹국이 많으며, 또한 IMF는 발전도상국을 많이 포함하고 있는데 반해 OECD는 선진국이 중심이라는 점에서 근본적인 차이가 있다.

따라서 IMF 코드는 IMF 가맹국 전반에 적용할 수 있는 지침이 되는 것으로, 가능한 한 많은 원칙과 관행을 이룬 후에 재정의 매니지먼트가 취약한 국가가 취해야 할 기본요건과 IMF 코드를 이미 만족시키고 있는 국가가 취해야 할 최우량관행을 별도로 나타내는 것이라고 할 수 있다. 다만, IMF 코드의 최우량관행에는 예산 전 보고와 장기추계보고 등 OECD 가이드라인을 그 상태로 소개하고 있는 항목도 일부 포함되어 있다.

---

107) 다만, IMF 코드의 4.1.2(회계기준), 4.2.1(독립감사)는 OECD 가이드라인에도 포함되어 있다.

## 제 4 장 주요국가의 재정정보공개에 관한 입법례

### 제 1 절 국제기준에 대한 주요국가의 대응

앞에서 살펴본 바와 같이 IMF 코드는 ‘기본요건’, ‘우량관행’, ‘최우량관행’의 세 가지로 구분하여 그 기준을 제시하고 있다. 많은 국가들은 IMF 코드에서 제시하고 있는 요건을 충족시키기 위한 노력들을 하여왔다. 이처럼 많은 국가에서 IMF 코드를 기준으로 자국의 제도를 정비하고자 하는 가장 큰 이유는 국제기준에 따른 제도정비를 통해 재정투명성을 확보하기 위한 것이라고 할 수 있다. 아울러 이러한 국제기준은 많은 국가들의 경험을 통해 이미 검증된 기준이라는 점에서도 이들 기준을 준수할 필요성이 있다고 할 수 있다.

이에 본 장에서는 미국을 비롯하여, 영국, 프랑스, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드 등의 IMF코드 및 OECD 가이드라인을 어떻게 받아들이고 있고, 이를 자국법에 수용하기 위하여 어떠한 노력을 하고 있는가에 대해 살펴보려고 한다. 다만, 각국의 상황 및 제도가 상이함에 따라 개별적인 모든 국가들에 대해 조사, 연구하는 것이 쉽지는 않다. 이에 본문에서는 주로 IMF가 이들 국가들의 ‘우량관행’, ‘기본요건’, ‘최우량관행’의 준수여부를 조사한 자료 및 IMF 작성하고 있는 자기평가 또는 ROSC를 위한 ‘재정투명성에 관한 질문서’를 주 자료로 하여 개별 국가들에 대해 살펴보려고 한다.

이하에서는 IMF코드와 OECD 가이드라인의 권장사항 내지 요구사항을 중심으로 하며, 그 범위를 ‘정부의 범위와 예산’, ‘거시적인 측면에서의 예산·재정정보’, ‘미시적인 측면에서의 예산·재정정보’, ‘예산보고서·감사등’의 4분야에 분류하여 정리하였으며, 주로 정보공개와 관련된 내용을 중심으로 하였다.



## 제 2 절 정부의 범위와 예산

### 1. IMF코드 등의 요구사항

정부의 범위와 예산에 관해서 IMF 매뉴얼은 ①정부활동을 SNA 등 국제적 기준에 따라 정의할 것(우량관행 및 기본요건), ②모든 공적자금의 지출에 대하여 포괄적인 예산법이 적용될 것(우량관행 및 기본요건) ③예산문서·결산·기타 재정보고서는 중앙정부의 예산활동 및 예산외 활동을 망라할 것(우량관행 및 기본요건), ④공적금융기관, 비금융공기업등이 광범위한 유사재정활동을 행하는 경우에는 그 활동을 설명할 수 있는 보고서를 작성할 것(기본요건), ⑤공적금융기관 및 비금융공기업의 연차보고서에는 정부가 공급을 의무화하고 있는 채산성 없는 서비스의 내용을 기재할 것(기본요건), ⑥중앙정부의 연결재정포지션을 공표할 것(우량관행 및 기본요건)을 권장하고 있다.<sup>108)</sup>

### 2. 주요국가의 대응 및 입법례

#### (1) 정부의 범위

각국은 정부범위분류에 관한 국제기준인 UN의 ‘1993년 국민경제계산체계(System of National Accounts: 93 SNA)’, EU의 ‘유럽국민경제계산체계(The European System of Accounts: ESA 9)’, IMF의 ‘정부재정통계(Government Finance Statistics: GFS)’를 사용하여 정부활동의 범위를 정의하고 있다.<sup>109)</sup> 93 SNA, ESA 95, GFS에 있어서 정부의 범위와 분류방법은 기본적으로 동일하며, 공적부문은 ‘일반정부’와 ‘공적기업’으로 분류하고 있다. 일반정부(General Government)는 통상 산업활동에

108) IMF Manual, pp. 9~15.

109) 財務省財務總合政策研究所, 『我が国の豫算・再訂システムの透明性 - 諸外國との比較の観点から-』(2002. 9), 58頁.

의하여 경제적으로 공급되지 않는 공통서비스를 무상으로 또는 생산 비용을 하회하는 가격으로 사회에 공급하는 주체를 말하며, 일반정부는 다시 중앙정부, 지방정부, 사회보장기금으로 분류되고 있다.<sup>110)</sup> 공적기업(Public Corporations)은 정부에 의해 지배되고 있는 법인기업을 말하며, 이는 다시 시장재화의 생산여부에 따라 ‘비금융공기업’과 금융중개활동을 행하는 ‘공적금융기관’으로 분류한다.<sup>111)</sup>

국민경제계산에는 정부에 의해 지배되며 주로 자금공급을 행하고 있는 비영리단체는 일반정부에 분류되지만, 영국이나 뉴질랜드의 경우에는 이러한 일반정부로 분류되는 주체의 수가 많다는 특징이 있다. 영국의 경우 약 140여개의 집행기관(Executive Agencies)<sup>112)</sup>와 1,000여개를 초과하는 비행정공공단체(Non-Departmental Public Bodies)<sup>113)</sup>이 많으며, 뉴질랜드의 경우에는 약 3,000여개를 초과하는 ‘기관(agency)’이 있으며 많은 기관이 일반정부로 분류되고 있다. 영국이나 뉴질랜드에는 중앙정부의 업무집행부분을 민영화 또는 민간위탁하기 위해 노력하고 있으며, 가능한 범위에서 독립행정기관화(에이전시화)하고 있다.<sup>114)</sup> 그 결과 양국의 경우에는 중앙정부는 기획입안기능이 특화된 조직으로 변모하고 있다.

110) 국민경제계산상 사회보장기금은 반드시 독립된 항목으로 분류할 필요성은 없으며, 각 정부기관(중앙정부, 지방정부)에 있어서 세출의 일부로서 분류하는 방법도 가능하다. 93 SNA 매뉴얼에는 주로 한 국가내에 있어서 사회보장기금의 규모 및 중요성과 그것이 어떻게 운영되고 있는가에 의해 분류방법을 달리하고 있으며, 규모등이 중요한 경우는 독립된 항목으로 분류하고 있다.

111) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 59頁.

112) 중앙정부의 업무집행부분을 독립행정기관화하고 행정기관의 일부로 보고 있다. 실제로는 집행기관은 통계상의 개념이며 국가통계국 등은 집행기관의 일부가 아니라 하나의 집행기관으로 구성되어 있다.

113) 비행정공공단체는 정부의 역할을 담당하는 주체중에서 정부기관이나 집행청 이외의 주체를 말한다.

114) 영국에 있어서 중앙행정기관의 업무집행부분을 독립행정기관화 하는 주체는 통상 ‘집행기관’이라고 한다. 영국에서 독립행정기관화를 실시하는 것과 함께 공적부문 전체에 대한 개선을 행하고 있으며, 1970년대 후반에는 2,000을 초과하는 비행정공공단체가 현재에는 그 절반인 약 1,000개 까지 감소하였다.

## (2) 예산의 구조

미국, 영국, 호주, 뉴질랜드에 있어서 중앙정부, 지방정부, 사회보장 기금, 공적기금이라고 하는 공적부문의 활동과 중앙정부예산과의 통계에 대해서 살펴보고자 한다. 국민경제계산은 국민경제의 구조, 환경을 감안하여 통계를 내고 있으며, 예산은 통상 매년 작성되는 정부지출 또는 수입에 대한 계획을 말한다. 국민경제계산과 예산은 그 용도나 목적이 다르기 때문에, 예를 들어 중앙정부에 있어서도 국민경제계산의 ‘중앙정부’와 ‘중앙정부’의 예산의 대상범위가 반드시 일치하지는 않는 경우도 있다.<sup>115)</sup>

각국의 공적부문의 활동과 중앙정부예산에 대한 개념과 관련해서 다음과 같은 세 가지 특징을 보이고 있다.<sup>116)</sup> 첫 번째 특징은 매년 결산하는 중앙정부의 예산범위는 SNA 베이스의 중앙정부의 세입·세출을 전부 망라하고 있지는 않으며 제한적이라는 점이다. 예산을 ‘일정기간에 있어서 국가의 재정계획, 즉 수입, 지출과 채무부담의 견적 및 그 집행준칙을 규정한 것으로서 법률에 준하는 형식으로 국회에서 승인된 것’이라고 할 때, 그 법 형식은 국가마다 상이한 양상을 보이고 있다.

먼저 미국의 경우에는 법률, 즉 세출예산법<sup>117)</sup>으로서 성립되고 있지만, 세입은 단순히 견적정도로만 표시되고 있다. 미국의 세출은 재량

---

115) 호주의 경우 예산과 국민경제계산에 있어 ‘일반정부’의 범위는 거의 일치한다. 호주의 GFS에서는 연방부문을 일반정부, 비금융공기업, 공적금융기관으로 분류하고 있지만, 호주의 예산은 GFS상의 연방의 일반정부를 대상으로 하고 있다. IMF, IMF Government Finance Statistics Yearbook 2002 참조.

116) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 62頁.

117) 미국은 엄격한 삼권분립하의 대통령제 국가이다. 따라서 예산제안권은 국회에 있으며, 행정부에 있지 않다. 다만 연차예산편성에 있어서 대통령령은 자기가 필요하거나 적절하다고 판단하는 예산제안을 포함하는 대통령예산교서를 작성하여 국회에 제출한다. 다만, 대통령예산교서는 어디까지나 참고자료에 불과하며 의결의 대상이 되는 것은 아니다. 미국의 경우에는 예산이라고 하는 것은 대통령예산교서를 행정부예산, 의회에서 의결된 법률을 일괄적으로 입법부 예산이라고 통칭하여 구별하고 있다. 여기서 이야기하는 세출예산법은 입법부 예산이라고 할 수 있다.

적 경비와 의무적 경비로 나누어지지만 매년 세출예산법의 대상이 되는 것은 재량적 경비뿐이다. 의무적 경비는 수권법(authorizing legislation)에 의해 재출이 승인되기 때문에 일단 정해지면 매년 자동적으로 재출이 인정되게 된다. 게다가 ‘예산과정외(Off-Budget)의 예산’에<sup>118)</sup> 의한 세출도 있다. 미국에서는 1986년 이전에는 예산과정외의 예산에 의한 세출(예산외 기금)이 많이 보였지만 이것을 예산에 편입시켰기 때문에 예산외기금의 수는 현저히 감소하였다.<sup>119)</sup> 이러한 예산과정외의 예산을 예산에 편입시키는 움직임은 다른 국가에서도 보여지고 있는데, 프랑스, 스웨덴 등의 ROSC<sup>120)</sup>의 설명을 보면, ‘프랑스의 연차예산은 중앙정부의 지출을 전부 반영하고 있으며, 이전에는 예산외의 것들이 많았지만 현재에는 예산에 포함되고 있다’고 하고 있으며, 아울러 ‘스웨덴은 96년의 개혁에 의해 대부분의 예산외 기금은 예산에 편입되고 있으며 예산문서에 대한 정보제공은 현저히 개선되었다’고 적고 있다.

영국의 경우에는 통합국고자금의정비세출법안에 의해 예산이 성립되지만 세입견적은 단순한 견적으로만 제시되고 있다. 영국의 세출은 통합국고자금과 국가대부자금<sup>121)</sup>으로 구분되는데, 매년 예산의 대상이 되는 것은 통합국고자금의 의정비뿐이다. 통합국고자금의 나머지는 법률에 의해 매년 자동적으로 지출이 인정되고 있다. 또한 국가대부

118) Off-Budget이란 연방정부의 업무이면서 예산의 대상이 되지 않는 것을 가리키는 것으로 현재 우편사업과 사회보장신탁기금(노령·유족연금 및 장애연금)이 이에 해당한다. 이에 관한 내용은 Treasury, Financial Report of the United States Government 2000 참조.

119) 이처럼 많은 예산외 기금이 예산으로 편성되기도 하였지만, 그 반면에 우편사업은 1986년에 사회보장신탁기금은 1989년의 예산외로 편입되기도 하였다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 60頁.

120) IMF가 각 국가에 있어서 IMF의 기준 및 코드의 준수여부에 관하여 조사한 평가서를 말한다.

121) 국가대부자금외에 국가대부기금이 있는데, 이는 대부이외의 통합국고자금의 단기적인 수지관리 및 국채의 발행관리를 행하는 것을 말한다. 국가대부기금은 의결의 대상이 아니지만, 매년 예산편성시 심의되고 있다.

자금은 예산의 대상외의 것으로 취급하고 있다. 국가대부자금은 우리나라나 일본의 경우 재정투융자에 해당하는 것으로서, 영국에서는 국가대부자금을 통해서 국유기업, 지방공공단체등에 대부를 행하고 있다.<sup>122)</sup>

두 번째 특징은 각 국가들의 경우 매년 결의하는 중앙정부예산은 중앙정부의 활동을 망라하고 있는 것은 아니지만, 예산문서<sup>123)</sup>에는 의결되지 않는 세출감정 등에 대해서도 공표하도록 하고 있다. 미국의 예산 대상은 재량적 경비만이지만, 예산의 참고자료인 ‘대통령예산교서(Budget of The United States Government)’에는 재량적 경비, 의무적 경비, 예산내 예산(On-Budget), 예산외 예산(Off-Budget)에 관계없이 연방정부의 전체 세출감정을 망라하고 있다. 또한, 대통령예산교서에 있어서 예산이란 예산내 예산과 예산외 예산을 통합한 통합예산(Unified Budget)이라고 하지만, 통합예산이 망라하고 있는 정부활동의 범위는 미국 수출입은행 등의 공기업을 포함하고 있다. 그 밖에 대통령예산교서의 부속서(Appendix)에서는 일반 행정기관과 동일한 공기업에 대해서도 세출감정 및 대차대조표를 발표하도록 하고 있다. 게다가 미국에서는 ‘정부지원기업(Government-Sponsored Enterprises: GSE)’라고 하는 특별법에 의한 법인이 있다. GSE는 당초 정부출자로 설립되었지만 현재에는 민간소유가 되었기 때문에 통합예산의 대상에 포함되지 않는다. 그러나 대통령예산교서의 부속서에서는 GSE에 대한 세출감정 및 대차대조표를 공개하도록 하고 있다.<sup>124)</sup>

영국, 호주, 뉴질랜드는 매년 결산대상외의 세출감정도 망라한 예산문서를 행정기관장의 소관 및 기관별로 작성하고 있다. 영국에서는

---

122) 한편, 호주와 뉴질랜드도 법률에 의해 매년 자동적으로 지출이 인정되고 있는 항구적경비가 있으며, 호주의 경우에는 특별예산(special Appropriation), 뉴질랜드의 경우에는 항구법(Permanent Legislative Authority: PLA)이 이에 해당된다.

123) IMF매뉴얼에는 예산문서와 연차예산과 예산보조문서에 의해 구성되고 있다.

124) GSE의 세출감정 및 대차대조표 이외에도 예산문서의 ‘분석의 전망(Analytical Perspectives)’에는 GSE가 사업으로서 행하고 있는 대출 및 차입에 관한 기록도 밝히도록 하고 있다.

공공지출계획연보(The Government's Expenditure Plans, Annual Report),<sup>125)</sup> 호주의 경우에는 포트폴리오 예산서(Portfolio Budget Statement: PBS), 뉴질랜드는 ‘행정기관별 연차계획(Departmental Forecast Report: DFR)’이 이에 해당한다. 각국의 예산문서는 그 명칭은 다르나 예산심의시에 이러한 문서가 세출예산법안과 함께 의회에 제출된다는 점에서는 동일하다.

또한, 영국, 호주, 뉴질랜드에서는 공기업에 대하여 보조금은 중앙정부 예산에 계상하는 외에, 공기업의 세출감정(예산)이나 대차대조표는 예산문서에 포함되지 않는다. 다만, 위 국가들은 모두 중앙정부가 공기업에 대해 통제하고 관여할 수 있는 시스템을 갖추고 있다. 예를 들어 뉴질랜드는 정부로부터 보조금을 받는지 여부에 관계없이 모든 독립사업기관(Crown Entities)<sup>126)</sup>은 공개서류로서 연차계획서를 작성해야 할 의무가 있다. 게다가 정부와 국회에 있어서는 이러한 법인의 업적을 목적을 고려하여 평가하는 시스템을 가지고 있으며, 모든 독립사업기관, 국유기업은 회계감사원에 의해 감사받은 재무제표를 포함한 포괄적인 연차보고서를 국회에 제출할 의무가 있다.<sup>127)</sup>

예산문서에 있어서 지방정부의 취급에 대해서는 각 국가의 헌법, 지방자치법 등에서 중앙정부와 지방정부간의 권한과 책임이 정의되고 있기 때문에 지방정부 예산에 대해서는 중앙정부의 예산문서에서 공표하지는 않는다. 다만, 위의 국가들 모두 중앙정부로부터 지방정부에의 보조금 등은 예산에 계상된다. 미국과 호주의 경우에는 그러한 중

125) 공공지출계획연보는 통합국고자금의정비세출법안을 보완하는 칙령서(command paper)이며, 각조직의 전전년도 결산, 전년도 결산에 더하여 차년도 이후 3개년도에 있어서 지출계획이 기재된다.

126) Crown Entities는 일반적인 공적조직 중에서 행정기관과 국유기업을 제외한 조직으로 정의되고 있지만, 법적으로는 재정법에서 규정하고 있다. 그 특징적인 업무는 비교적 용이한 계약을 하는 것이 가능한 업무, 행정기관장이 직접 지시할 필요가 없는 리스크가 작은 업무 및 행정기관장으로부터 독립성을 가지고 정치적 영향을 받지 않는 업무등이 해당된다.

127) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 69頁.

양으로부터 지방에의 보조금에 대해서는 프로그램별 중기전망을 공표하는 등 예산문서에 있어서 상세하게 설명되고 있다.<sup>128)</sup>

세 번째의 특징은 예산문서에 있어서 재정포지션(수입총액, 세출총액, 수지 등)의 대상이 되는 공적부문의 범위는 각국에서 광범위하게 정하고 있다는 점이다. 앞에서 살펴본 4개국은 모두 직근 또는 금후 수년간의 재정포지션의 동향을 설명한 ‘재정전망(Fiscal Outlook)’이 예산문서의 일부로서 공표되고 있다. 각국의 재정포지션의 범위는 모든 국가가 동일하게 예산외 또는 공기업등을 포함한 광범위한 공적부분을 대상으로 하고 있다. 예를 들어 영국의 예산문서인 ‘경제재정전략 보고서(The Economic and Fiscal Strategy Report: EFSR)’이나 ‘재정상황 및 예산설명서(The Financial Statement and Budget Report: FSBR)’에서는 예산외, 공기업, 지방을 포함하는 공공부분 전체의 재정포지션이 설명되고 있다.<sup>129)</sup> 공공부분 전체의 수지측면(소위 ‘공공부분순차입소요액(Public Sector Net Cash Requirement: PSNCR)’은 통합국고자금(통합국고자금의 의정비가 연차예산의 대상이 됨), 국가대부자금의 수지, 국민보험기금 등 외의 기금의 수지를 더하여 중앙정부전체의 수지, 지방공공단체 수지등과 기업의 외부자금조달을 합한 것으로 하는 광범위한 공적부분을 대상으로 하고 있다.

128) 미국의 예산문서인 ‘분석의 전망(Analytical Perspectives)’에서 기능별로 분류한 보조금의 중기전망 등 연방정부가 주, 지방정부에 행하는 보조의 개략적 내용이 설명되고 있다. 또한 미국에서는 예산의 참고서류로서 연방정부가 주, 지방정부에 행한 원조에 대해서 설명하는 다양한 레포트가 작성되고 있다. 예를 들어 ‘주에 대한 예산정보보고서(The Budget for State: BIS레포트)’ 및 ‘주에 대한 연방의 지원(Federal Aid to State)’등이 작성된다. 연방이 주, 지방에 부여하는 보조금은 매우 다양하지만 BIS레포트에는 연방보조금의 약 8할에 대하여 보조금 프로그램별로 주별 예산권한의 전년도 결과, 당해연도 결과예측, 차기연도 예상등을 공개하고 있다. 또한 호주의 경우에는 예산문서 No.3에서 프로그램별 보조금의 중기전망이 공표되고 있다. 본래 예산서 No.3은 연방정부와 주, 지방정부간의 재정관계에 대해서 포괄적으로 설명되고 있다. 참고로 호주의 문서는 No.1 예산의 전략과 전망(Budget Strategy and Outlook), No.2 예산조치(Budget Measures), No.3 연방재정관계(Federal Financial Relations) 및 No.4 에이전시 자원(Agency Resourcing)의 4가지로 구성된다.

129) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 68頁.

## 제 3 절 거시적 측면의 예산·재정정보

### 1. 중기적인 재정운영의 프레임워크

#### (1) IMF코드 등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 3년에서 5년정도의 중기적 재정운영구조(프레임워크)가 재정관리의 중핵적인 기초로서 공표할 것을 추천하고 있다. IMF 매뉴얼이 추천하는 중기적인 재정운영구조는 중기적인 거시경제의 예측에 기초하는 것과 함께 정식으로 후년도 부담추계로서 익년도 예산교섭 베이스가 되는 것을 의미한다. 아울러 OECD 가이드라인도 다음 회계연도를 포함한 3개년의 중기전망을 공표하는 것, 직전 예산은 과거 중기전망과 정합성을 가지지 않으면 안된다는 것을 요구하고 있다.<sup>130)</sup>

#### (2) 주요국가의 대응 및 입법례

많은 국가들은 IMF등의 요청에 따라 세출·세입총액, 수지, 채무잔고 등에 대해서 중기적인 재정전망을 공표하고 있다. 각국의 구조는 그 상세한 내용에 있어서 차이가 있지만, 기본적인 차이점은 장래의 세출추계의 구속력의 정도이다. 스웨덴의 경우에는 장래 3개년의 세출총액을 의사회에서 의결하면 법적인 구속을 갖지만, 다른 국가의 경우에는 장래의 세출은 어디까지나 정부 또는 내각의 추계일 뿐이며 법적구속력을 갖지는 않는다. 스웨덴 이외에도 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서는 장래 세출은 법적인 구속력은 없으나 내각의 의사결정으로 각 행정기관을 구속하고 있으며, 사실상의 ‘복수연도예산’이 되고 있는 상황이다. 그러나 미국, 프랑스의 경우는 스웨덴이나 영국등과 비교할 때 구속력은 약하지만 당해연도에 나타난 장래의 세출을 감안

130) IMF Manual, pp. 23~25.



하여 당해년도의 예산편성이 행해지는 등 단순히 전망 이상의 역할을 담당하고 있다.<sup>131)</sup>

미국에서는 대통령 직속의 행정예산관리국(OMB)와 의회의 의회예산국(CBO)이 각각 별도로 매년 여러 차례 중기적인 재정전망을 작성한다.<sup>132)</sup> 이러한 재정전망은 예산편성과 연결되는 것으로 단순한 전망으로서의 성격에 그치는 것은 아니다. 미국의 ‘의회예산억제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act, 1974)’은 OMB와 CBO가 현행 시책을 전제로 하는 중기추계(Current Service Estimate)을 작성하도록 하고 있으며, 이에 따라 각각 10년의 세입·세출추계를 공표하고 있다. 현행시책을 전제로 하는 중기추계는 하나의 ‘기준(base line)’이 되며, 연차예산심의의 출발점으로서 중립적인 벤치마크가 된다. 의원은 자신이 제출한 법안이 기준선과 비교하여 예산심의를 하게 되는 것이다.

미국의 예산제안권은 의회에 있지만, 예산제안권을 갖지 않는 대통령은 연차예산편성에 있어서 자기가 필요하거나 적절하다고 판단하는 예산제안을 포함한 대통령 예산교서를 작성하고 의회에 제출한다. 다만, 대통령예산교서는 어디까지나 참고자료에 불과하며 의결의 대상이 되는 것은 아니다. 대통령예산교서에는 2종류의 세출추계가 포함되어 있다. 그 하나는 현행시책을 전제로 하는 세출추계이며, 또 하나

---

131) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 72頁.

132) OMB의 경우 2월에 대통령예산교서로서 ①현행정책에 기초한 추계(Current Service Estimate)와 ②대통령이 기도한 신규정책을 포함한 추계등 2가지 종류의 중기재정전망을 공표하고 있으며, 7월에서 8월 중에 현재 시행중인 추계에 신규정책을 반영한 연중리뷰(Mid-Session Review)를 발표하고 있다. 또한 CBO는 1월에 현행시책에 기초한 추계인 예산경제전망(The Budget and Fiscal Outlook)과 4월에는 대통령예산교서의 평가서(An Analysis of the President's Budgetary Proposal)를 그리고 8월에서 9월 중에는 현행정책에 기초한 추계에 신규정책을 반영한 예산경제전망개정(The Budget and Economic Outlook: An Update)을 발표하고 있다. 미국의 제도에 관한 상세한 내용에 대해서는 신영수, 『재정의 건전운용을 위한 미국의 관련법제 연구』(한국법제연구원, 2005) 참조.

는 그 추계에 대통령이 추진하는 신규정책이나 장래의 세출삭감 등을 감안하여 작성한 세출추계이다. 대통령예산교서의 제출 후 의회 예산위원회는 대통령의 제안을 참고하여 4월1일까지 당해연도를 포함한 5개연도 세입총액, 세출총액 목표 등을 설정한 예산결의안을 작성하고 이는 본회의에서 의결된다.<sup>133)</sup>

미국의 OMB와 CBO는 각각 별도의 재정전망을 작성하여 상호 견제하고 있다는 점도 미국의 특징 중 하나이다. CBO는 대통령예산교서제출의 약 2개월 후에 ‘대통령예산제안의 분석(The Analysis of the President’s Budgetary Proposal)’을 작성한다. 대통령예산제안의 분석은 대통령예산교서에 제시된 대통령의 예산에 대하여 CBO가 독자적으로 재정에 관한 영향 등을 분석하여 그 결과를 설명하는 것이다. 아울러 동 분석서에는 대통령예산교서에 관한 대통령의 예산제안을 베이스로 CBO가 독자적으로 추계한 세출추계를 적고 있으며, 아울러 CBO와 OMB의 추계결과 다른 경우 그 이유도 명시하고 있다.

영국의 경우에는 2년마다 ‘포괄적 세출검토(Comprehensive Spending Review: CSR)’<sup>134)</sup>을 행하고 3개년의 세출구조를 결정하고 있지만, 현 CSR의 최후연도와 차기 CSR의 최초연도가 겹치기 때문에 실질적으로는 2개년 예산을 결정하는 셈이다. 따라서 매년의 예산편성은 CSR에서 정하고 있는 세출구조의 일부를 수정하는 정도에 불과하다. CSR에서 세출은 행정기관별로 설정된 ‘연차관리세출(Annually Managed Expenditure: AME)’와 ‘행정기관별 세출한도액(Departmental Expenditure Limit: DEL)’로 구분되는데, 양자를 합제한 것이 ‘총관리세출(Total Man-

133) 이러한 예산결의는 목표를 달성하기 위해 필요한 재량적 경비에 대한 상한액 등에 대해서도 정하고 있으며, 최종적으로 의결된 각세출권한법안의 합계액이 한도액을 초과하는 경우에는 대통령이 일률적으로 삭감을 명하는 것 등이 가능하다. 이와 같이 사후적인 예산결의의 담보조치가 설정되어 있다.

134) 포괄적인 세출검토(CSR)은 금후 3년간의 세출을 결정하는 공공지출계획을 가르키는 경우가 많지만, 실제로는 공적서비스합의(PSA), 서비스공급합의(SDA), 행정기관별 투자전략(DIS) 등 CSR과 동일한 기간을 대상으로 동시에 작성되는 계획서를 포함하는 포괄적인 스킵이라고 할 수 있다.

aged Expenditure: TME)’이라고 한다. CSR은 3개년의 TME와 DEL로 구성되며 원칙적으로 매년 개정되지는 않는다. CSR과는 별도의 프로세스로 매년 예산편성이 행해지고 있지만 예산편성시에는 DEL은 이미 결정되어 있기 때문에 AME를 약간 수정하거나, AME 잉여분의 재분배, 세제개정 등을 고려하여 재분배하는 정도의 수정만이 있을 뿐이다. 또한 매년의 예산문서인 ‘재정상황 및 예산설명서(FSBR)’에서는 CSR보다도 기간이 긴 5개년의 세출·세입총액, 수지의 추계가 포함되어 있다. FSBR에 포함된 CSR의 대상기간 이외의 추계는 단순히 가정에 기초한 전망에 불과하나 재정정책이 재정규칙에 적합한 것인지를 판단하는데 필요하기 때문에 이를 제시하고 있다.<sup>135)</sup>

프랑스의 경우에도 3개년의 세입과 세출추계를 담은 ‘재정다년계획’을 발표하고 있다. 프랑스의 재정다년계획은 EU의 ‘안정과 성장에 관한 합의’에 기초한 것으로 모든 EU가입국이 작성하여 EU위원회에 제출해야 하는 것이다. 동 계획은 정부가 책정하지만 국민의회에 제출하여 성립되는 계획은 아니기 때문에 국내에서는 법적구속력을 갖지 않는다.<sup>136)</sup>

스웨덴의 세출예산은 3가지 계층으로 구성되어 있다. 상위 계층부터 보면 (i)세출총액, (ii)27개의 주요경비별 세출상한액 및 (iii)496개의 의결예산으로 구성된다. 스웨덴의 예산편성은 2단계 프로세스로 진행된다. 먼저 봄에 3개년도의 (i)과 (ii)를 결정한 후에 가을에 그 세부적인 별도의 의결예산을 결정하는 구조를 가지고 있다.<sup>137)</sup>

호주와 뉴질랜드의 경우에는 당해연도예산은 정책이 변경되지 않는 한 세출은 변경되지 않는다는 성격을 가지고 있다. 또한 양국이 세출

---

135) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 77頁.

136) 上掲書, 78면.

137) 매년 봄의 예산편성에서는 3개년의 세출총액 중에서 처음 2개년의 예산에 대해서는 이미 전년까지 결정이 되어있기 때문에 3개년차의 예산에 대해서만 의결하게 되는 것이다.

추계는 익년도 이후의 예산편성의 출발점으로 취급되는 등 사실상 구속력을 가지고 있다. 일본의 경우도 중기적인 시점에서 재정운동을 검토하기 위해 1976년에 재정수지시산이 공표되고 1981년부터 재정의 중기전망을 공표하고 있다. 또한 2001년 1월부터는 ‘구조개혁과 경제재정의 중기전망’이 각의결정되었다. 이는 일본의 경제재정의 중기비전을 제시한 것으로 기간 주에는 정부의 규모가 현재 수준을 초과하지 않을 것 등을 정하고 있다.<sup>138)</sup>

## 2. 재정의 장기적인 지속가능성

### (1) IMF코드 등의 내용

IMF매뉴얼은 재정의 지속가능성을 평가하기 위해 확립된 방법은 존재하지 않는다고 하여도, 채무비율, 이자율, 성장률 등의 변수를 사용하여 일정한 지속가능성을 분석하는 것을 제안하였다(우량관행). 금후 장기적으로는 인구구성의 변화에 의해 고령화가 진전되고 연금, 의료 등의 사회보장비가 증가할 것이 예상되기 때문에, 재정의 장기지속가능성에 대한 분석도 그 중요성이 더욱 커지고 있다.<sup>139)</sup>

### (2) 주요국가의 대응 및 입법례

많은 국가들이 재정의 장기지속가능성의 분석을 어떠한 형태로든 공표하고 있으며, 특히 미국<sup>140)</sup>, 뉴질랜드, 영국의 경우는 매년 예산문서에서 이를 공표하고 있다.<sup>141)</sup> 이들 국가의 분석방법은 기본적으로

138) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 79頁.

139) IMF Manual, p. 39.

140) 미국의 경우 중기적인 재정운용 프레임워크와 동일하게 대통령 직속의 OMB뿐만 아니라 의회예산국(CB)에서도 장기지속가능성 분석을 행하여 공표하고 있다.

141) 참고로 장기분석의 결과를 보면 미국의 경우는 다른 2개국의 경우와 다르다. 미국에서는 2008년까지 제2차 세계대전후의 베이비붐세대가 사회보장의 수급자격자가 되기도 하며, 99년도의 중합수지혹자는 수급 프로그램의 개혁이 없으면 곧 적자

동일하며 인구학적인 경향을 가지고 거시경제적 측면의 계수를 이용하여 장기적인 세입·세출총액, 채무잔고등을 추계하고 있다. 추계하는 기간은 미국은 70년, 영국은 30년이고 뉴질랜드는 50년으로 국가간 차이가 있지만 어떠한 경우에도 상당히 장기간이며 추계를 행하는 전제를 변경함에 따라 결과에 큰 차이가 있다. 이에 위 국가들은 어느 정도의 대체시나리오<sup>142)</sup>를 제시하고 있으며, 또한 논의를 쉽게 하기 위해서 추계의 전제조건도 공표하고 있다.<sup>143)</sup>

영국의 재정안정화법률, 뉴질랜드의 재정책임법은 매년 예산문서에 있어서 재정의 지속가능성 분석을 요구하고 있다. 예를 들어 영국의 경우에는 경제재정전략보고서(EFSR)에 있어서 세대간 영향과 지속가능성을 설명하고 있으며, 재정상의 중요한 항목에 대한 전망에 관하여 적어도 10년 이상 앞서서 실증적으로 예측할 것을 규정하고 있다.<sup>144)</sup>

재정의 지속가능성분석의 목적 중 하나는 인구구성의 변화에 의한 연금, 의료 등의 사회보장비의 증가가 재정에 미치는 영향을 추계하기 위한 것이다. 이러한 측면에서 일본은 2000년 10월에 ‘사회보장의 급부와 부담의 전망’이라는 보고서를 발표하여, 25년간의 사회보장급부비에 대한 정래전망을 연금, 의료, 복지 등으로 구분하여 제시하였

---

로 돌아설 것이 예상되었다. 그러나 뉴질랜드는 40년간은 인구구성에 있어 큰 변화가 없으며 이에 따라 세출 대 GDP비율도 큰 변화가 없을 것으로 예측되었다. 영국은 고령화가 재정에 관하여 미치는 영향은 다른 EU국가들에 비해 경미하며, 현재의 재정규율이 유지된다면 정부는 장래 필요한 세출에 대응할 수 있을뿐만 아니라 총채무는 GDP 대비 40%이하에 머물 것으로 예상되었다.

142) 이 대체시나리오가 가장 충실한 것은 미국이다. 미국의 경우에는 3종류의 대체시나리오에 기초하여 세입총액, 세출총액, 채무잔고 등의 장기추계가 공표되고 있다. 게다가 금후 정책의 주된 논점이 되는 재량적 지출의 크기, 의료비의 크기, 세입의 크기, 재정흑자의 용도, 재정수지 대 GDP 비율의 장기적인 경향을 분석하고 있다.

143) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 82頁.

144) 엄밀하게 이야기하면 영국이나 뉴질랜드의 경우에는 10년 이상 앞서서 실증예측할 것을 규정하고 있지만, 30년을 초과한 장기분석을 요구하고 있지는 않다. 다시 말해서 30년 이상의 장기분석은 법적의무는 아니며 필요에 따라 공표되는 것으로 이해할 수 있다.

다. 아울러 공적연금의 재정전망에 대해서도 5년마다 향후 20년간의 정래전망을 작성하고 있는 등 장기적 분석을 행하고 있다.

### 3. 재정규칙 및 목표

#### (1) IMF 등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 재정규칙 및 목표를 책정할 것을 장려하고 있는 것은 아니며, 그 내용이나 운영상의 정의(예를 들어 공채발행은 공공투자에 한정하고 있는 재정규칙의 경우, 그 대상이 되는 공공투자의 범위)를 어떠한 형식에 의하든 명확히 규정할 것을 요구하고 있다(우량관행). 또한 중기적인 재정운용 프레임워크를 효과적으로 운영하기 위해서는 정부의 최고위층 수준에서 재정규칙이나 목표를 명확히 인식할 필요가 있다는 점도 강조하고 있다.<sup>145)</sup>

#### (2) 주요국가의 대응 및 입법례

주요 외국의 경우 재정에 관한 규칙들을 가지고 있는데, 영국, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드의 재정규칙이 갖는 공통적인 특징은 매년이 아니라 경기의 순환을 통해 재정수지를 일정수준으로 유지하고 있다는 것이다. 불경기에는 사회보장급부 등의 지출이 증가하기 때문에 재정수지가 악화된다. 재정규칙을 ‘매년 몇% 재정흑자를 유지’하도록 하는 것과 같이 엄격하게 정하는 경우, 불황기에는 이를 지키지 못하며 재정규칙의 효력이 저하될 가능성이 있다. 따라서 각국은 불황기를 염두하고 재정규칙에 어느 정도의 유연성을 유지하고 있으며, 매년마다가 아니라 경기의 순환에 따라서 재정수지를 일정수준으로 유지하고 있다. 또한 영국, 호주 뉴질랜드는 불황기에 정부가 일시적으로 재정규칙에 어긋나는 정책을 취할 수 있도록 허용하고 있지만 그 경우에

145) IMF Manual, pp. 43~44.

재무장관은 이러한 정책을 채택한 이유 및 원칙으로 돌아가기 위한 방법 및 그 시간 등을 밝힐 것으로 요구하고 있다.<sup>146)</sup>

영국, 호주, 뉴질랜드에 공통되는 하나의 특징은 채무잔고를 안정적이고 신중한 수준으로 유지하는 것이다. 채무잔고가 증가하면 이자비용이 증대하여 재정의 경직화를 초래하고 금리상승에 의한 문제점들이 나타날 수 있다. 이러한 채무잔고 증가가 거시경제에 미치는 악영향을 방지하기 위해 위의 국가들은 재정규칙으로 경기의 순환을 통해서 재정수지를 일정수준으로 유지하는 것에 더해서, 채무잔고를 적절히 관리하는 것을 요구하고 있다.

미국의 재정규칙과 목표는 중기적인 재정운용을 위한 규칙이 아니라 기본적으로 단년도의 예산편성을 위한 것이라는 점에서 다른 나라의 규칙이나 목표와는 다소 차이가 있다. 1980년대 레이건 정부이후의 재정재건에 대해 살펴보면, 제도적·법률적으로 재정적자의 삭감을 의무화하고 있었으며, 또한 ‘Gramm-Rudman-Holling Act(GRH법)’이 제정되었다. 동 GRH법에서는 매년도의 재정적자 목표치를 설정하고 해당연도 초에 재정적자가 목표액을 일정수준 이상 상회한다고 보여지는 경우에는 예산의 일률적인 강제삭감을 행하게 된다. 그러나 재정적자의 예측이 낙관적인 경우 및 회계상의 조작이 행하여지는 경우에는 GRH법은 거의 기능하지 않는다.

그 다음에 제정된 것이 ‘90년 포괄재정조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990: OBRA 90)’가 있다. 동법은 재량적 경비에 대해서 상한을 설정하는 것과 함께 의무적 경비의 증감이나 감세에 대해서는 재원확보를 조건으로 하는 ‘사용후 지불(Pay-as-you-go) 원칙’이 규정되어 있다. GRH법에는 재정적자에 기초하여 강제삭감을 행하는 시스템이 있으나, OBRA 90의 경우에는 세출 상한(Celling)에 기초하여

---

146) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 88頁.

강제삭감을 행하는 시스템으로 변경되었다.<sup>147)</sup> 따라서 OBRA 90에도 재정적자 목표는 설정되어 있지만, 목표 자체는 직접 관리수단이 아니다. 또한 OBRA 90은 전쟁, 자연재해 및 의회가 인정하는 경제불황에 의하여 재정규칙을 완화한다고 하는 탄력화 조항을 두고 있으며, 영국, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드도 동일한 정도의 유연성을 갖는 제도를 운용하고 있다.<sup>148)</sup> 이후 각 국가의 제도들은 나름의 사정에 맞춰 수정되었으나, 기본적인 원칙과 함께 유연성있는 제도의 운영이라는 측면에서 큰 차이는 없다.

#### 4. 거시경제의 전망과 그 질적 평가시스템

##### (1) 거시경제의 전망

###### 1) IMF 등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 연차예산은 포괄적이고 일관된 거시경제학적인 프레임에 따라 입안되어야 하며, 예산의 기초가 되는 주된 전제가 제시되어야 한다는 점을 강조하고 있다(우량관행 및 기본요건). 또한 경제·재정전망을 설명한 배경문서가 예산문서의 일부에 포함되어야 한다는 점도 요구하고 있다.<sup>149)</sup>

###### 2) 주요국가의 대응 및 입법례

많은 국가들은 직전의 경제동향을 서술한 ‘경제전망(Economic Outlook)’이 예산문서의 일부로 포함되어 있다. 미국, 영국, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드의 경제전망에 공통적인 특징은 당해연도의 전망뿐만 아니라 과

147) 上掲書, 90頁.

148) 이후 미국의 경우 93년 포괄재정조정법, 재정수지균형법 등이 제정되었는데, 기본적으로 OBRA 90의 연장선상에 있는 것이다.

149) IMF Manual, pp. 41~42.



거의 결과 및 중기(3년에서 10년 정도)의 전망을 설명하고 있다는 점이다. 이들 국가들은 중기의 경제전망과 중기의 재정운용 프레임워크의 연수가 일치하고 있으며 중기의 경제전망과 중기의 재정전망은 서로 연관성을 가지고 있다.<sup>150)</sup> 또한, 영국과 뉴질랜드의 경우에는 거시경제지표의 중기전망이 복수로 제시되는데, 그 중 낮은 수준의 전망이 예산적산(재정전망)의 전제(Economic assumption)가 되고 있다.

이처럼 대부분의 국가의 경우 정부예산을 결정하기 앞서 그 판단요소로서 거시경제적인 경제 및 재정전망을 발표하고 있으며, 이는 예산결정에 있어 중요한 판단근거가 되고 있다.<sup>151)</sup>

## (2) 거시경제전망의 질적 평가시스템

### 1) IMF등이 요구사항

IMF 매뉴얼은 거시경제전망이나 거시경제지표의 예산에 있어서 전제는 독립된 전문가에 의해 평가되어야 한다는 점과(우량관행), 거시경제전망 등의 질을 독립하여 평가하는 제도상의 메카니즘이 설치되어야 한다는 점(최우량 관행)을 강조하고 있다.<sup>152)</sup>

### 2) 주요국가의 대응 및 입법례

거시경제전망에 대한 평가시스템과 관련하여 정부의 경제·예산담당 부국 이외의 기관에서 독자적인 전망을 작성하는 경우와 민간과 비교하

---

150) 예를 들어 뉴질랜드의 경우에는 경제, 재정상황을 포괄적으로 설명하는 ‘경제·재정전망’이 예산기와 연중에 공표되고 있으며, 그 중에는 경제전망에 대한 설명도 포함되어 있다. 뉴질랜드의 경제전망에는 GDP, 소비자물가, 실업자수, 경상수지, 장단기 금리 등 거시경제지표의 지수가 제시되고 있다. 계수의 연수는 과거 2년과 장래 4년으로 하며, 장래의 4년은 중기재정운용 프레임워크의 연수와 일치한다. 이처럼 경제전망에 있어서의 계수로서 제시되는 경제지표는 대부분의 국가가 뉴질랜드와 거의 동일하다.

151) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 94頁.

152) IMF Manual, p. 61.

는 경우, 의회에서 집중적으로 심의하는 경우, 제3자기관에 의한 정밀한 조사를 하는 경우 등 국가마다 서로 다른 제도를 운영하고 있다.<sup>153)</sup>

경제, 예산담당기구 이외의 기관이 독자적인 전망을 작성하는 나라는 미국, 스웨덴 등이다. 미국의 경우 독자적인 전망은 의회기관인 의회예산국(CBO)이 작성하고 있으며, 스웨덴은 정부기관인 ESV(National Financial Management Authority)와 국립경제사회연구소(National Institute of Economic and Social Research)가 작성한다.<sup>154)</sup>

민간과의 비교를 행하는 나라는 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드 등이 있다. 그 중에서 미국이나 영국의 경우에는 예산문서에서 정부와 민간의 경제전망의 비교를 공표하고 있다.

또한, 의회에서 거시경제의 전망에 대해 심의하는 특징을 가지고 있는 국가는 스웨덴과 뉴질랜드가 있다. 양국은 2단계 프로세스로 예산을 편성하고 있는데 먼저 예산전체의 프레임워크로서 세출전망 및 재정전략을 심의한 후에 이에 기초하여 개별 예산을 심의한다. 거시경제전망은 예산전체의 프레임워크를 결정짓는 요소로서 제1단계에서 집중심의회하게 된다.<sup>155)</sup>

IMF의 최우량관행에 해당하는 제3자에 의한 정밀조사를 행하는 국가는 영국, 프랑스, 뉴질랜드이다. 영국은 ‘재정안정화규율’에서 재무

153) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 100頁.

154) 스웨덴의 경우에는 정부기관이 전망을 작성하기 때문에 사실상 제3자기관이 작성한다고 보기는 어렵다는 지적도 있다. 또한 미국의 경우에는 행정부측(OMB) 및 의회측(CBO)이 각각 독자적인 예산의 전제가 되는 경제전망을 작성하고 자신의 전망과 상대의 전망을 비교하여 공표하고 있지만 OMB의 전제를 CBO가 정밀조사하는 것은 아니다. 만약 중복투자가 있다면 쌍방의 경제전망을 공표하는 것에 의해 상호 견제가 되게 되는 것이다. OMB, Analytical Perspectives Fiscal Year 2001 참조.

155) 구체적으로 보면 스웨덴의 경우에는 봄에 거시경제전망을 파악하고 갱신된 거시경제전망과 지출행정관청으로부터의 요구에 기초하여 3개년의 세출총액을 심의한다. 이시기에 이루어지는 심의의 목적은 재정정책과 거시경제의 정합성을 확보하는 것이며, 의회에 있어서는 공적부문의 적절한 규모, 세입 및 세출의 임팩트를 중심으로 논의가 이루어진다. 이후 가을에는 봄에 결정된 세출총액을 유지하면서 개별 예산의 심의를 행하게 된다.

부는 회계검사원(National Audit Office: NAO)에 예산의 기초가 되는 주된 전체 및 그 변경의 감사를 의뢰하지 않으면 안된다고 규정하고 있다. 또한 NAO는 예산의 전제 중에서 대상이 되는 지표를 추출하여 3년간의 내용을 감사하도록 하고 있다. 이 감사의 목적은 전제로서 사용된 지표가 합리적이고 진실한 것인가를 판단하기 위한 것이며, 앞서 감사한 지표가 그 3년간 실제로 합리적이고 진실한 것이었는지를 사후에 분석하는 것이기도 하다.<sup>156)</sup>

## 5. 재정운영상의 포지션을 나타내는 지표

### (1) IMF 등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 모든 레벨의 정부가 통일적인 분류를 사용하여 재정 데이터를 공표하는 것, 또는 중앙정부의 연차예산에 있어서 전체 정부를 포함하는 연결재무 포지션을 공시할 것을 요구하고 있으며(최우량관행), 공기업이 광범위한 유사재정활동을 행하고 있는 경우에는 공적기업을 포함한 공적부문(the public sector)전체의 수지도 보고할 것을 요구하고 있다(우량관행). 아울러 GFS(SNA와 거의 동일함) 베이스의 일반정부의 종합수지를 정부의 재정포지션의 표준적 지표로 하는 것과 함께 필요에 따라 기초재정수지, 구조수지 등의 지표로 보완할 것을 장려하고 있다(우량관행).<sup>157)</sup>

정부의 활동은 중앙 및 지방, 공기업이나 특수법인 등 광범위하게 영향을 미친다. 그러나 의결된 중앙정부의 예산이 이러한 정부활동을 모두 망라하지 못하고 예산상의 수지만으로 정부전체의 활동을 판단하기는 어렵다. 여기서 IMF는 광범위한 정부활동을 연결하는 재정 포

---

156) NAO는 예산의 전제에 대한 감사에만 그치는 것이 아니라, 그 결과에 대해서 ‘예산에 대한 전제의 감사(Audit of Assumptions for the Budget)’라고 하는 보고서를 작성하여 공표하고 있다.

157) IMF Manual, p. 32.

지선을 명확하기 위해 예산상의 수지와는 별도의 지표가 필요하다는 점을 분명히 하고 있다.

## (2) 주요국가의 대응 및 입법례

국가에 따라서 예산상의 수지를 중요하게 고려하는 나라와 그렇지 않은 나라로 구분된다. 먼저 미국<sup>158)</sup>, 프랑스, 스웨덴, 호주 등은 예산상의 수지를 예산문서의 재정전망에 있어서 중요한 지표로서 활용하고 있으나, 이에 반해 영국이나 뉴질랜드는 예산의 수지를 중요한 지표로 취급하지 않고 있다.

국가마다 중요지표에 대해서는 대상이 되는 범위, 국민경제계산(SNA 등)의 사용 및 회계기준의 3가지 측면에서 차이를 보이고 있다. 먼저 대상이 되는 범위에 대해서는 영국은 공공부문전체, 즉 일반정부와 공기업을 대상으로 하며, 프랑스와 스웨덴은 일반정부를 대상으로 한다. 또 미국과 뉴질랜드는 중앙(연방)정부와 공기업이 대상이 되며, 호주는 중앙정부가 대상이 된다.<sup>159)</sup> 정부레벨에서는 중앙(연방)정부를 대

158) 미국의 경우 중요지표에는 예산상의 수지(on-budget 수지)와 이것에 예산외의 수지(off-budget 수지)를 포함시킨 종합수지가 있다. 1998년도의 경우 종합수지는 흑자이었던 이 것을 예산외 수지인 사회보장신탁기금의 흑자로 인한 것이었으며, 이를 제외한 예산상의 수지는 적자였다. 따라서 이를 바탕으로 한 장래의 예산계획은 예산외의 수지인 사회보장신탁기금의 흑자는 감소하기 때문에 장기적으로 재정을 유지하기 위해서는 예산상의 수지를 개선해야 할 필요성이 제기되었다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 107頁.

159) 참고로 호주의 경우 예산문서에 연방정부의 예산연도의 계획을 설명하는 내용이 포함되며, 호주의 중심지표가 대상으로 하는 범위는 연방정부로 하고 있다. 다만, 호주의 예산문서에는 연방정부의 재정동향과는 별도로 연방의 공기업, 주·지방정부, 주·지방공기업을 대상범위에 포함시킨 ‘공적부문재정의 동향(Trends in Public Sector Finance)’에 대해서도 설명하고 있다. 공적부문재정의 동향에는 주요계수인 세입·세출총액, 수지, 순부채 등에 대한 연방정부, 주·지방정부, 연방의 공기업, 주·지방의 공기업의 4가지로 구분하여 GFS 베이스에서 각각의 최근 동향을 설명하고 있으며, 공공부문 전체의 포괄적인 분석을 행하고 있다. 또한 예산문서의 일부인 GFS문서(Government Finance Statistics Statement)에는 연방정부, 연방의 공기업 전체, 양자를 연결한 연방의 비금융공적부문(Non-financial public sector)을 대상으로 주요계수를 세목으로 분류하여 표시한 GFS문서를 공표하고 있다. 이중 비금융공적

상으로 하는 국가가 많지만 영국, 프랑스, 스웨덴의 경우에는 지방정부도 포함시키고 있다.<sup>160)</sup> 공기업이 대상에 포함되는 경우는 미국, 영국, 뉴질랜드의 3개국이다. 영국의 경우에는 중앙정부의 공기업뿐만 아니라 지방정부의 공기업도 대상에 포함되고 있어 그 대상범위가 가장 넓다.

두 번째로 국민경제계산(SNA)의 사용과 관련해서 대부분의 국가에서 국민경제계산을 공표하고 있지만 재정운용과 국민경제계산을 연결시키는가의 여부는 국가마다 차이가 있다. 각국의 예산문서에 있어서 국민경제계산이 되는 재정포지션을 공시하는 것은 영국, 프랑스, 스웨덴, 호주이다. 이 4개국이 사용하는 국민경제계산체계는 차이가 있는데 영국, 프랑스, 스웨덴은 ESA 95 베이스로, 호주는 GFS 베이스를 사용하고 있다. 4개국에서는 국민경제계산 베이스의 수지를 중심지표로 하는 것에 의해 정부활동이 다른 경제에 미치는 거시적 영향을 중시하면서 정책운용을 진행하고 있다. 또한 호주에서는 IMF 매뉴얼이 추진하는 것과 같이 모든 수준의 정부(연방정부, 주·지방정부) 및 공기업들이 통일적인 분류체계인 GFS를 사용하여 재정데이터를 편성하고 있으며, 공공부문전체를 완전히 연결한 재무포지션을 공표하고 있다.

세 번째는 회계방침에 관한 문제이다. 각국의 중심지표에 기초가 되는 회계방침과 관련하여 미국, 프랑스, 스웨덴 등은 현금주의를 취하고 있으며, 영국, 호주는 발생주의와 현금주의를 병용하며, 뉴질랜드는 발생주의를 택하고 있다.

마지막으로 많은 국가의 공통되는 점으로서 미국, 스웨덴, 뉴질랜드에서는 구조적 수지를 사용하는 것에 의해 중심지표를 다른 지표로

---

부문의 GFS문서는 민간회계에 있어서 연방정부를 모회사로 하고 공기업을 자회사로 하는 연결재무제표에 해당한다고 할 수 있다. 上掲書, 114頁.

160) 이러한 현상은 EU의 마스트리히트 조약에 있어서 통화통합에의 참가조건인 하나로 ‘원칙으로서 지방정부를 포함하여 일반정부의 재정적자는 GDP의 3%, 채무잔고는 GDP의 60%를 초과하지 않을 것’을 두고 있는 것과 관련이 있다고 평가되고 있다.

보완하고 있다. 많은 국가의 재정규칙은 경기의 순환을 통해 재정수지를 일정 수준으로 유지하는 것이며, 그 재정규칙을 준수하기 위해 서는 먼저 경기요인을 제외한 수지를 일정수준으로 유지하는 것이 전제되어야 한다. 이를 위해 각국은 구조적 수지를 통해 재정수지의 변동에 대한 경기순환요인이 어떠한 것인지를 분석하고 있다.<sup>161)</sup>

## 6. 결과와 예측

### (1) IMF등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 연차예산의 예산문서는 예산연도에 더하여 과거 2년간 및 장래 2년간의 재정정보(세출세입총액, 그 주된 내역 등)을 포함시킬 것(우량관행), 실적을 과거의 예산과 비교하여 그 괴리를 분석평가할 것(기본요건) 및 장래 5년에서 10년간의 종합적인 제정예측을 제공할 것(최우량관행)을 장려하고 있다.<sup>162)</sup>

### (2) 주요국가의 대응 및 입법례

각국은 예산연도이래 3년에서 10년정도의 세입·세출전망을 예산문서에 기재하고 있으며, 그것들은 전전연도, 전년도의 결과와 함께 공시되고 있다. 이러한 장래의 세입·세출의 견적은 대부분의 국가에서 매년 개정되고 있지만 영국, 호주, 뉴질랜드에서는 전년의 예산에 있어서 장래의 세입·세출의 견적이 신년도예산에 있어서 어떻게 변경되었지는 분석하기 위한 조정표(reconciliation table)를 예산문서에서 공표하고 있다.<sup>163)</sup>

161) 영국의 경우에는 중심지표 및 많은 보완적 지표에 대해서는 각각이 가지고 있는 목적별로 분류한 뒤에 알기 쉽게 공표하고 있다. 목적으로는 공정하고 신중한(fairness and prudence), 장기지속가능성(long-term sustainability), 경제에 미치는 영향(economic impact), 차입·조달(financing), EU공약(european commitment)의 5가지가 제시되고 있다.

162) IMF Manual, p. 23.

163) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 119頁.

미국의 경우에는 행정예산관리국(OMB)과 의회예산국(CBO)이 각각 별도의 장래 세입·세출의 견적을 작성하고 있으며, CBO는 현행 시책을 전제로 하는 세출추계가 전회로부터 어떻게 변경되었는지를 분석하는 조정표를 공표하고 있다.<sup>164)</sup> 그 외에 호주의 경우에도 조정표를 통하여 예산편성시 과거 예산견적을 반영하는 구조를 가지고 있다.

## 7. 신규정책의 명확화

### (1) IMF등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 새롭게 도입되는 조세정책이나 세출의 변경은 기존의 정책과 구별하여 명확히 설명되도록 할 것(우량관행)과 모든 신규정책에 대해서 예상되는 재정효과(세입·세출증감액 등)를 설명할 것(최우량관행)을 장려하고 있다.<sup>165)</sup>

### (2) 주요국가의 대응 및 입법례

대부분의 국가들은 IMF코드의 요건을 만족시키고 있지만, 그 중에서도 미국, 영국, 스웨덴, 호주의 4개국은 신규정책이나 제도변경이 재정수지에 미치는 영향의 중기전망을 예산문서를 통해 공표하고 있다.<sup>166)</sup>

미국의 경우 의무적 경비와 세입에 대하여 신규정책을 제안하는 경우에 ‘사용후 지불(pay-as-you-go)’원칙에 따라서 기존정책을 절약하는 것이 요구된다. 사용후 지불원칙은 신규 프로그램의 도입이 재정적자에 대한 중립적인 것으로 판단하고, 신규정책이 지향하는 5년간의 재

---

164) OMB는 연중보고서(mid-session review)에는 조정표를 공표하고 있지만 예산문서에는 조정표를 공표하고 있지 않다.

165) IMF Manual, pp. 43~44.

166) 다만, 위 4개국이 중기전망을 제시하는 정책의 대상이 다르다. 미국, 스웨덴, 호주는 세입·세출정책의 쌍방의 정책을 대상으로 하는데 반해, 영국은 세입정책중심으로 대상을 정하고 있다는 점에서 차이가 있다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 123頁.

정수지에 미치는 영향(세입·세출증감액)을 시산한 위에 만일 이것이 단년도의 수지를 악화시키는 경우에는 일률 삭감하도록 하고 있다.<sup>167)</sup>

호주의 조정표에는 전년의 세출·세입의 견적이 신년도 예산에 있어서 어떻게 변경되었는가를 경제성장률 등의 외적요인에 의한 영향과 정책결정(신규정책이나 제도변경)에 의한 영향으로 구분하여 공시하고 있다.

한편, 영국은 미국이나 호주와 같이 신규정책이 재정수지에 미치는 중기전망을 ‘재정상황 및 예산설명서(FSBR)’에서 제시하고 있지만 신규정책의 대부분은 세입측의 세계개정의 제안과 세출측의 행정기관별 세출한도액에 추가가 필요한 시책이 대부분이다. 또한 행정기관에 해한 세출추가할당은 정부가 우선 고려해야 할 분야에 먼저 이루어져야 한다.<sup>168)</sup>

일본의 경우는 세입·세출면에서 주요한 신규정책이나 제도변경은 예산의 설명 등의 자료에 의하여 일정 범위내에서 설명되고 있다. 또한 신규 지출정책이나 조세정책이 장래의 재정에 미치는 효과 및 영향을 분석한 자료는 예산서 등의 자료에서는 국고채무부담행위 등의 후년도 부담액이 확정되는 것을 제외하고는 포함하지 않는다.

## 8. 재정상의 리스크

### (1) IMF등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 재정리스크로서 거시경제의 예측에 영향을 미치는 중요한 전제, 즉 GDP성장율, 금리 등의 변동이 미치는 재정효과, 우발

167) 구체적으로 OMB와 CBO는 각각 연 3회, 신규정책의 5개년 세입·세출증감액을 추계하고, 일률삭감의 가능성을 검토하는 보고서(sequestration report)를 작성한다. 의회의 예산심의 종료후 최종 OMB의 보고를 받고, 만일 ‘사용후 지불원칙’이 지켜지지 않는 경우에는 대통령이 일률삭감 명령을 내리게 된다. 다만 예산문서에 있는 대통령예산교서에는 의무적 경비와 세입의 대통령제안(신규정책이나 제도의 변경)에 대해서는 보다 장기인 10개년의 세입·세출증감액의 전망이 공표되고 있다.

168) 예를 들어 2001년의 경우에는 교육, 의료, 범죄 및 약물금지의 3분야가 그 대상이 되었다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 124頁.



채무, 특정 세출약속에 관한 불확정성 등을 들고, 이것들을 인식하고 가능한 범위에서 수치화하여 예산문서에 포함시킬 것을 장려하고 있다(최우량관행).<sup>169)</sup>

## (2) 주요국가의 대응 및 입법례

대부분의 국가에서는 재정리스크에 관한 내용을 예산문서에 포함시키고 있다. 다만 기술된 리스크의 범주는 국가마다 다소 차이가 있는데, 호주, 뉴질랜드는 IMF 매뉴얼에서 예시하는 재정상의 리스크를 망라하고 있는 것에 반해<sup>170)</sup>, 다른 국가의 경우에는 우발채무, 대체시나리오나 민감도분석을 포함하고 있으나, 특정 세출약속에 관한 불확실성에 대해서는 명시하지 않고 있다.

또한 영국, 호주, 뉴질랜드에서는 각각 ‘재정안정화법규’, ‘예산공공현장법’, ‘재정책임법’의 한 조항으로서 특정의 재정보고서에 있어서 재정리스크를 공개하지 않으면 안된다고 규정하고 있으며, 특히 뉴질랜드의 경우에는 가장 상세하게 규정하고 있다.<sup>171)</sup>

169) IMF Manual, p. 45. 거시경제의 예측에 영향을 미치는 주요한 전체의 변동이 미치는 재정효과를 분석하는 수법으로서 대체시나리오(Alternative scenario)나 민감도 분석(Sensitivity analysis)이 존재한다. 대체시나리오에는 3가지 정도의 시나리오(비관적, 기본, 낙관적)를 상정하고 각각의 시나리오에는 거시경제지표의 변화를 가정하고 세입총액, 세출총액, 재정수지 등을 추계하고 있다. 또한 민감도 분석으로는 예를 들어 물가가 1% 상승한 경우에는 세출총액은 어느 정도 증가하는가와 같이 거시경제지표의 변수가 변화한 경우에 미치는 영향을 공시하는 것이다.

170) 뉴질랜드의 경우 예산문서에 포함된 ‘경제·재정전망’에서 재정상의 리스크를 설명하고 있다. ‘경제·재정전망’의 제4장은 리스크와 시나리오라는 제목으로 대체시나리오나 민감도 분석이 제시되고 있다. 또한 제5장에서는 특정 재정리스크로서 우발채무나 그 외 재정리스크를 적고 있다. 제4장은 대체시나리오→재정시나리오→민감도 분석의 3단계 구성하여 순서에 따라 이해하기 쉽게 구성되어 있다. 제5장에서는 우발채무와 특정의 재정리스크에 대해서 수치화할 수 있는 것과 수치화할 수 없는 것을 구별하여 공표하고 있다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 126頁.

171) 뉴질랜드 재정책임법 제11조에서 규정하고 있는 ‘장래의 재정상황에 영향을 미칠 것으로 예상되는 정책결정 및 다른 문제에 대한 정보공개’에는 예를 들어 뉴질랜드의 안전보장이나 국방, 또는 정부의 국제관계를 해하는 경우 등 리스크의 공개를 필요로 하지 않는 특례에 대해서도 규정하고 있다.

## 제 4 절 미시적인 예산·제정정보

### 1. 프로그램의 목적·평가

#### (1) IMF등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 예산·회계는 활동 또는 산출별로, 프로그램 또는 성과별로 분류하여 각각의 상세한 정보(비용을 포함함)가 전년도의 비교 정보와 함께 예산문서에 포함되도록 할 것(최우량관행)과 프로그램 목표와 관련한 성과를 과거 2회계연도의 정보와 함께 매년 입법부에 제출할 것(우량관행)을 장려하고 있다. OECD가이드라인도 세출프로그램에 관하여 수행결과(performance data)에 대한 정보를 제시하지 않으면 안된다고 하고 있다.

#### (2) 주요국가의 대응 및 입법례

프로그램의 목표설정은 많은 국가에서 행하고 있지만 프로그램 달성도 등의 평가를 예산에 있어서 자원배분과 관련시키는 방법으로는 2가지의 접근방법이 보여지고 있다. 먼저 호주<sup>172)</sup>와 뉴질랜드<sup>173)</sup>의 경

172) 호주의 경우 1999-2000년 회계연도예산부터 ‘발생주의에 기초한 성과와 산출 프레임워크(Accrual-based outcome and outputs framework: AOOFF)’가 도입되었다. AOOF에는 행정기관의 정책목표를 나타는 수개의 성과(outcome)와 그 실현을 위해 행정기관이 제공할 재화와 서비스의 체계를 공시하고 있다. 호주의 세출은 ‘행정청 재량항목(Departmental Outputs)’과 ‘행정기관관리항목(Administered Items)’으로 구분되며 그 중 행정기관재량항목은 산출(output)이 설정되어 있다. 산출에는 업적지표로서의 질과 양 및 그것에 관계된 비용이 부수되며 또한 산출(output)이 어떻게 성과(outcome)에 공헌하는가를 설명하고 있다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 130頁.

173) 뉴질랜드는 1980년대 후반의 개혁에 의해 산출(output)예산을 도입하였다. 뉴질랜드의 예산형태는 7가지가 있는데 이들은 소관별로 정리되어 있다. 7가지의 예산형태는 ①Output class ②Benefits and other unrequited expense ③Borrowing expense ④Other expense ⑤Capital contribution ⑥Purchase or development of capital by the Crown ⑦Repayment of debt이다. 上掲書, 135頁.

우에는 예산의 단위와 프로그램의 단위를 일치시켜 프로그램의 평가와 자원배분을 통일적으로 분석할 수 있는 프레임워크를 구축하고 있다. 미국이나 영국 및 스웨덴의 경우에는 프로그램의 단위와 예산의 단위가 다르고 달성도 등의 평가도 예산과는 다른 시스템에서 행하고 있다. 또한 각국은 행정기관 단위의 연차보고서가 작성되고 있으며 그 중 프로그램의 목표와 관련되어 달성된 성과에 대한 설명도 포함되어 있다.

미국의 경우에는 연방정부의 각 행정기관의 활동에 대한 업적목표 설정과 실적측정을 행하는 ‘정부업적결과법(Government Performance and Result Act 1993: GPRA)’이 제정되어 있다. GPRA에서는 각 행정기관은 ‘전략적 계획서(Strategic Plan: SP)<sup>174)</sup>’, ‘연차업적계획서(Annual Performance Plan: APP)<sup>175)</sup>’, ‘연차업적보고서(Annual Performance Report: APR)<sup>176)</sup>’ 등의 3가지 기본적인 계획서 및 보고서를 작성하도록 규정하고 있다.

GPRA에는 정책평가의 분석·정보를 예산의 분배액과 관련시켜 보는 것이 가능하며, 예산상의 모든 프로그램 활동에 대해서 필요에 따라 통합(aggregation)·분할(disaggregation)·연결(consolidation)하는 것에 의해 일대일 또는 복합적으로 대응하는 형태로 업적목표 등을 설정할 것을 요구하고 있다. 다만, GPRA는 통상 13권의 세출예산법에 의해 성립한 기존의 예산체계를 변경하는 것까지 요구하고 있는 것은 아니

---

174) 전략적 계획서는 행정기관의 임무, 적어도 6년간의 성과(outcome)형식의 일반목표(General Goals), 그리고 당해 목표의 달성방법과 함께 그것을 위해 필요한 자원을 적고 있으며, 아울러 적어도 3년마다 개정하도록 하고 있다.

175) 연차업적계획서는 전략적 계획서로서 책정된 장기목표와 관리자 및 직원이 일상의 업무운영과의 관계를 공시하고, 각 프로그램활동에 의해 달성해야할 업적목표(Performance goals)와 업적목표를 평가하기 위해 사용되는 업적지표(Performance indicators)를 포함하고 있다.

176) 연차업적보고서는 연차업적계획서에서 표명된 목표에 대한 결과를 보고하는 것으로 목표가 미달성된 경우에는 목표달성을 위해 취해야할 행동과 그 스케줄에 대해서도 기재할 것을 요구하고 있다. 또한 2002회계연도 이후의 보고에는 비교가 가능한 과거 3개년에 해당하는 재정정보를 포함할 것을 요구하고 있다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 138頁.

다. 따라서 예산과 업적목표간에 일정한 관련성이 확보되고 있는 외에 호주나 뉴질랜드와 같이 특정목표의 달성상황을 특정 예산액에 관련시키는 것과 같은 엄격한 대응관계를 요구하지는 않는다.<sup>177)</sup>

영국의 경우 향후 3년간 각 행정기관별 세출액을 결정하는 CSR과 동시에 행정기관은 ‘공적서비스합의(Public Service Agreements: PSA)’와 ‘서비스공급합의(Service Delivery Agreement: SDA)’를 책정한다. PSA는 각 행정기관이 금후 3년간에 달성해야 할 행정활동의 내용에 대한 것으로 각 행정기관의 임무(Aim), 목적(Target)을 제시하고 있다. SDA는 PSA에서 정하고 있는 업적달성목표에 대하여 그것을 달성하기 위해 구체적으로 어떻게 실시해야 하는가에 대한 방법론을 정하고 있다.<sup>178)</sup>

## 2. 우발채무, 조세세출, 유사재정활동

IMF 매뉴얼은 우발채무, 조세세출, 유사재정활동의 성질과 중요성을 나타내는 문서를 예산문서의 일부로 포함시킬 필요가 있으며, 그 문서에는 각각의 공공정책으로서의 목적, 대상기간 및 당해 정책의 수익자를 공시하고 가능한 경우에는 주요한 것을 수치화할 것을 장려하고 있다.<sup>179)</sup>

177) 미국의 재정제도심의회 2000년 해외조사보고에서는 이러한 미국의 정책목표와 예산과의 관계에 대해 다음과 같이 적고 있다. 프로그램 목표에 대해서는 달성책임을 행정부가 부담하는 것으로 한다면, 예산편성을 포함한 많은 권한을 행정부에 부여할 필요가 있다. 미국에서는 의회가 예산제출권을 가지고 예산편성과정에 강한 권한을 행사하고 있기 때문에 정치적인 과정들을 통해 형성된 예산체계의 발본적인 변경을 수반하는 제도의 도입에는 의회, 이해관계자들의 강한 저항을 불러일으킬 가능성이 있다. 上書揭, 140頁.

178) PSA의 목표와 예산의 항목은 1대1로 대응하고 있는 것은 아니며 어떤 항목의 예산이 복수의 목표달성에 공헌하는 등, 복합적으로 대응하는 형태로 구성되어 있다. 예산과 목표와의 관계는 일정하지 않지만, PSA는 CSR과 동시에 책정되고 있으며 CSR편서에 있어서 주요한 참고자료가 되고 있다. 이상적인 PSA활용으로서 각각의 목표달성상황을 분석, 평가하여 다음 예산편성에 반영하는 것과 결과를 피드백하는 것이지만, 현단계에서는 그 정도 수준에 도달하고 있지는 못하다고 평가되고 있다.

179) IMF Manual, p. 23.

## (1) 우발채무

### 1) IMF 등의 요구사항

IMF 매뉴얼 및 OECD 가이드라인은 주요한 우발채무에 대해서는 수치화할 것과(최우량관행 및 기본요건), 우발채무는 주요한 카테고리, 예를 들어 정부보증, 면책, 미지급자본, 법적소송 등의 분야별로 분류할 것(최우량관행) 및 연차예산, 연중보고, 결산에 있어서 공표할 것(최우량관행)을 장려하고 있다.

### 2) 주요국가의 대응 및 입법례

대부분의 국가는 우발채무에 관한 내용을 공표하고 있으며, 다만 그 정보의 수준에는 다소 차이가 있다. 영국, 호주, 뉴질랜드의 경우에는 예산문서에 있어서 개별 우발채무마다 수치화할 것과 할 수 없는 것을 구별하여 그 내용을 설명하고 있다.

특히 뉴질랜드의 경우에는 IMF에서 장려하는 바와 같이 주요 카테고리별로 보증과 배상금(guarantees and indemnities), 미지급자본(uncalled capital), 법적소송과 분쟁(legal proceedings and disputes) 및 기타 분류에 의해 전회로부터의 변경상황을 함께 공표하고 있다. 또한, 호주나 뉴질랜드는 예산문서만이 아니라 연중보고, 선거전보고 등의 각종재산보고서에 있어서 우발채무를 공표하고 있다.<sup>180)</sup>

## (2) 조세세출

### 1) IMF 등의 요구사항

IMF 매뉴얼 및 OECD 가이드라인은 예산문서에 조세세출의 재정상의 효과(금액적인 비용의 추정)를 포함시킬 것을 장려하고 있다(최우량 관행).<sup>181)</sup>

180) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 151頁.

181) IMF Manual, p. 45.

## 2) 주요국가의 대응 및 입법례

대부분의 국가는 조세세출은 통상의 세출프로그램과 동일하게 정부의 주요정책으로 활용하고 있으며<sup>182)</sup>, 정도의 차이는 있지만 예산문서에서 조세세출을 공표하고 있다. 예산문서에서 가장 상세한 분석을 행하고 있는 국가는 미국이다. 미국에서는 통상의 세출프로그램과 전부 동일하게 예산연도를 포함하여 과거 2개년 및 장래 4개년의 총 7개년의 조세세출의 재정적 효과를 밝히고 있다. 조세세출의 재정적 효과는 총액만이 아니라 개별 조세세출별, 기능별, 법인·개인의 수익자별 등 다양한 각도에서 설명하고 있다. 아울러 조세세출에 의한 재정적 효과에 함께 지출동등액(outlay equivalents)<sup>183)</sup>도 제시하고 있다.

호주의 ‘예산공정현장법’은 예산선에 있어서 예산연도 및 그 이후 3개년의 조세세출의 개관을 연중보고시 상세하게 설명할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 연중(12월)에 제출되는 ‘조세세출보고(Tax Expenditure Report)’가 공표되며, 동 보고는 조세세출에 대한 포괄적이고 상세한 설명이 기재되고 있다.

## 3. 채무와 금융자산

IMF 매뉴얼은 중앙정부의 채무, 금융자산의 수준과 구성을 명확히 할 것과(최우량관행 및 기본요건) 예산문서 중에 정부의 대차대조표를

182) 다만 뉴질랜드의 경우에는 특혜조치를 배제하기 위해서 조세세출은 거의 없는, 간소한 세제를 가지고 있다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 154頁.

183) 지출동등액은 조세세출에 의한 세입의 감소를 세출프로그램으로 치환한 경우의 지출의 견적을 말한다. 세출프로그램과 조세세출이 납세자에 미치는 효과는 동일하지만 연방정부가 행하는 보조금 프로그램은 납세자의 세전 소득을 증가시키는 것에 대해 조세세출은 그것을 증가시키지 않는다. 과세는 세전소득에 기초하여 이루어지기 때문에 통상 지출동등액은 조세세출에 의한 세입의 감소액 보다 더 크게 된다. 이러한 지출동등액을 활용하면 일반 세출프로그램과 조세세출과의 비교가 가능하게 된다.

포함시킬 것(최우량관행)을 장려하고 있다. OECD가이드라인도 채무에 대해서는 통화의 종류, 만기구성, 금리의 종류(변동 또는 고정), 기일 전상환의 적용 등에 의해 자산에 대한 현금, 유가증권, 기일전 상환의 적용 등에 의해 각각을 분류할 것과, 자산에 대해서 현금, 유가증권, 기업에 대한 투자, 타기관에 대한 용자 등에 의해 각각을 분류할 것 및 금융자산은 시장가격으로 평가할 것을 요구하고 있다.<sup>184)</sup>

## (1) 채 무

### 1) IMF등의 요구사항

중앙정부의 채무에 대해서는 IMF의 GDDS 및 이보다 엄격한 SDDS에서 공표의 기준을 제시하고 있다. GDDS 및 SDDS에서 장려하는 내용을 보면 (i)중앙정부채무의 공표는 중앙정부채무 및 보증채무를 망라할 것, (ii)연관이 있으면 만기 기간별, 해외·국내의 거주자별, 통화별, 채무수단별, 채무보유자 분류별등으로 분류할 것, (iii)공표빈도는 GDDS에서는 분기별이나 연차별로 1번, SDDS는 분기마다 1번으로 정하고 있으며, (iv)공표시기는 GDDS는 1-2분기 이내, SDDS는 14분기 이내로 정하고 있다.

### 2) 주요국가의 대응 및 입법례

뉴질랜드를 제외한 대부분의 국가가 SDDS에 참가하고 있으며, IMF 홈페이지에서는 국가별로 SDDS에 대한 각국의 상황을 공표하고 있다.<sup>185)</sup> 각국이 정기적 보고에는 채무를 위의 (ii)의 예에 따라 분류하

---

184) IMF Manual, p. 44.

185) SDDS에서 장려하는 공표빈도는 모든 국가가 만족하고 있으며, 특히 미국, 영국, 스웨덴, 프랑스는 매월 발표를 하고 있다. 또한 공표시기에 대해서도 모든 국가가 만족하고 있고, 미국은 제4영업일, 스웨덴은 제5영업일과 같이 상당히 짧은 기간동안 채무에 대해 공표하고 있다.

여 공표하고 있지만, 예산문서에서는 채무목표와 채무의 경향이 기술되는 정도로 채무를 상세하게 분류하여 공표하지는 않고 있다.<sup>186)</sup>

정기적인 보고 및 예산문서에 있어서 채무를 공표하는 이외에도 영국, 스웨덴은 채무관리정책에 관한 보고서를 공표하고 있다. 영국의 재정안정화법률에서는 국민이 채무관리정책의 운영에 대한 충분한 조사가 가능하도록 정부차입의 구성과 정부채무에 관계된 코스트에 대해서 매년 보고하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 매년 ‘채무 및 준비금관리보고서(Debt & Reserves Management Report)<sup>187)</sup>’를 통해 채무에 관한 사항을 보고하고 있다.

일본의 경우도 국채, 차입금 등 정부의 채무에 대해서는 종류별로 예산문서(재정법 제28조에 의한 예산참고서류)에 있어서 예산연도말의 예상액이 공표되고, 또한 4분기 및 연차의 국채통계서에 있어서도 이에 관한 데이터를 공표하고 있다. 장기채무에 관한 데이터는 예산참고자료로서 1970년부터 국가, 지방자치단체로 구별하여 채무잔고가 공표되고 있다.

## (2) 대차대조표

### 1) IMF등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 최우량요건으로서 정부의 예산서류에 대차대조표를 포함시킬 것을 권장하고 있다.<sup>188)</sup>

186) 예산문서에 있어서 채무의 공표에 대해서는 특징적인 점은 상당히 장기적인 채무 데이터를 공표하고 있다는 것이다. 미국, 영국 및 호주 등이 장기적인 채무데이터를 공표하고 있는데, 특히 미국의 경우에는 1940년부터 현재까지 상당히 장기간의 채무데이터를 공표하고 있다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 160頁.

187) 종전의 경우 ‘채무관리보고서(the Debt Management Report)’가 작성되었으나, 2001년부터 채무 및 준비금관리 보고서로 변경되었다. 上掲書, 160頁.

188) IMF Manual, p. 44.



## 2) 주요국가의 대응 및 입법례

미국, 호주, 뉴질랜드 등은 예산문서에 대차대조표를 포함하여 공표하고 있다. 미국의 경우 통상 연방정부의 대차대조표를 포함하고 있는 ‘국가의 부(National Wealth)’를 공표하고 있다.<sup>189)</sup> 또한 호주와 뉴질랜드는 세출·세입총액 등에 더하여 대차대조표에 대해서도 중기적인 전망을 공표하고 있다. 이들 국가의 재정규칙이나 목표에는 연방정부의 순가치를 증가시키는 것이 포함되어 있는데, 대차대조표로부터 중기적인 순가치를 파악할 수 있다.

스웨덴의 경우에는 예산문서에 대차대조표를 공표하지 않지만, 연도말에 정부로부터 독립된 기관인 ESV(National Financial Management Authority)가 작성하는 발생주의 베이스의 재정보고서에 있어서 대차대조표를 공표하고 있다.

## 4. 회계방침

### (1) IMF 등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 회계제도가 발생주의 및 현금주의 양쪽의 보고서를 작성하는 것이 가능하도록 해야 한다는 것(최우량관행)과 예산 및 결산에 있어서 사용되는 회계원칙 및 기준을 공시할 것(우량관행)을 장려하고 있다. 아울러 OECD 가이드라인은 모든 재정관계의 보고서에 회계방침의 요약을 기술할 것을 요구하고 있다.<sup>190)</sup>

---

189) 예를 들어 정부가 행하는 교육이나 연구개발은 자산은 아니지만 국가의 생산성을 높일 수 있다는 차원에서 고정자산에 대한 투자와 유사한 형태를 가지고 있다. 따라서 교육이나 연구개발을 자산으로서 추계하고 이것에 미국국내의 고정자산을 더한 것이 국가전체의 부가 되는 것이다. 이러한 국가전체의 부는 생활수준 등의 경제·사회적 지표를 조합한 것이기 때문에 대차대조표에는 표현될 수 없는 정부의 공헌을 설명할 수 있다는 장점이 있다.

190) IMF Manual, p. 46.

## (2) 주요국가의 대응 및 입법례

각국에서 채용하고 있는 회계방침은 현금주의, 발생주의로 구분할 수 있는데, 최근에는 발생주의로 이전하는 것이 하나의 흐름이 되고 있다.<sup>191)</sup> 이와 같은 흐름의 배경에는 종래 현금주의에 의한 공회계의 경우 많은 문제점들이 있었다는 인식이 있다. 발생주의 회계의 도입은 단적으로 말하면 정부활동에 대한 국민이나 의회에 대한 설명책임을 좀 더 강화하는 수단이라고 할 수 있다.

다만, 발생주의 회계를 도입하고 있는 국가의 경우에도 발생주의회계가 도입되고 있는 대상에서는 다소 차이가 있다. 영국<sup>192)</sup>, 호주<sup>193)</sup>, 뉴질랜드<sup>194)</sup>의 경우에는 예산·결산을 포함한 포괄적인 완전발생주의를 도입하고 있는데 반하여, 미국이나 스웨덴의 경우에는 회계보고에 대해서는 발생주의를 도입하고 있으나 예산 및 예산의 집행보고는 현금(수정현금)주의를 택하고 있다.<sup>195)</sup>

191) 예를 들어 프로그램 또는 사무사업마다 코스트 정보가 없거나, 결산에 의한 정부의 피드백이 기능하지 않는 등의 문제가 발생할 수 있다.

192) 영국의 경우 발생주의의 기초한 예산이 2001년도부터 도입되었다, 영국의 발생주의 베이스의 공회계제도인 ‘자원회계·예산(Resource Accounting and Budgeting: RAB)’는 뉴질랜드, 호주의 발생주의예산과는 차이가 있다. 영국의 경우에는 행정코스트를 명확히 한다는 관점에서 감가상각비 등의 비자금항목도 비용으로 예산에 계상하고 있다. 다만, 이것들은 개념상의 비용으로서 취급되며 지출을 수반하지 않기 때문에 실제로 예산이 배정되는 것은 아니다.

193) 호주는 1994년부터 모든 연방기관에 발생주의에 의한 회계보고가 적용되었으며, 1999년부터 발행주의에 의한 예산이 도입되었다. 예산에 대해서는 뉴질랜드와 동일하게 감사상국비등이 비자금항목이 산출(output) 코스트에 포함되어 계상되고 있으며, 실제 자원배분도 비자금항목을 포함하여 이루어지고 있다.

194) 뉴질랜드는 1989년 재정법(Public Finance Act)에 의해 현금주의에 의한 투입(input) 예산으로부터 발생주의에 의한 산출(output)예산으로 전환하였으며, 민간과 동일한 회계기준을 가지고 발생주의회계에 의한 보고를 행하고 있다.

195) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 168頁.

## 5. 보고서체계, 감사 등

### (1) 보고서의 종류 및 공표

#### 1) IMF 등의 요구사항

예산문서 이외의 보고서체계에 대해서는 IMF 매뉴얼보다도 OECD 가이드라인에서 정하고 있는데, 동 가이드라인은 예산전보고, 월차보고, 연중보고, 결산보고, 선거전보고, 장기추계보고의 6가지 보고서의 작성을 장려하고 있다. IMF 매뉴얼에서는 OECD 가이드라인에서 제창하지 않고 있는 것으로 재무보고·GFS보고(발생주의에 의한 재무상황에 대한 보고)를 열거하고 있다. 이하에서는 각 보고서별로 IMF 등의 요구사항을 살펴보기로 한다.<sup>196)</sup>

#### 가. 예산전보고

예산전보고는 개별 세출·세입예산법안을 입법부에 제출하기 앞서 종합적인 재정전략에 대한 논의를 촉진하기 위하여 작성하는 것을 말한다. 예산전보고는 종합적인 재정정책에 대한 논의와 예산에 의한 자원배분에 관한 상세한 논의를 구별하는 것을 목적으로 한다. OECD 가이드라인은 예산전보고에 대해서 중기의 경제·재정목적을 기술할 것, 세입총액, 세출총액, 수지, 채무에 초점을 맞출 것 및 연차예산 상정의 1개월전까지 발표할 것을 장려하고 있다.

#### 나. 월차보고

월차보고란 중앙정부의 운영, 즉 예산의 집행상황을 나타내는 것이다. IMF의 SDDS에는 그 공표기준이 제시되어 있지만, 그 중에서 (i)

---

196) 上掲書, 170頁.

예산감정에 더하여 사회보장이나 예산외기금 등 중앙정부가 행하는 재정활동을 망라할 것, (ii) 월차의 수입·세출총액, 수지 등을 표시할 것 및 (iii) 각 월 종료 후, 1개월 이내에 공표할 것 등이 적극 권장되는 내용이다. 아울러 OECD 가이드라인은 월차보고에는 월차 및 연도 추계의 세입, 세출총액을 표시하고 동시기에 있어서 당초예측과 비교하여 괴리가 있는 경우에는 설명을 할 것을 장려하고 있다.

#### 다. 연중보고서

연중보고서는 연중에 있어서 재정의 상황을 포괄적으로 설명하는 것을 말한다. 연중보고서에 대해서 OECD 가이드라인에서 권장하는 최우량관행은, (i) 세입, 세출 등의 중기전망을 최신 데이터에 기초하여 개정할 것, 예산시의 예측과 괴리되는 부분이 있는 경우 주된 요인(경제성장률 등의 외부적 요인의 영향, 신규정책의 채용 등)을 설명할 것, (ii) 경제전망을 개정할 것, (iii) 금융자산, 고정자산, 우발채무 등의 최신상황을 기재할 것 및 (iv) 연중으로부터 6주간 이내에 공표할 것 등을 권장하고 있다.

#### 라. 선거전 보고서

선거전 보고서는 선거직전에 있어서 재정의 일반적인 상태를 설명하는 것으로서, 재정에 있어서 유권자의 인식을 향상시키는 것을 목적으로 하는 것이다. OECD 가이드라인은 선거전보고가 작성되는가의 여부는 헌법상의 규정과 선거의 실시 조건에 의해 결정되는 것으로 보고 있다. OECD 가이드라인은 선거전 보고서에 대해서 선거의 2주간 이상전에 발표할 것과 연중보고서와 동일한 정보의 내용을 포함할 것을 요구하고 있다.

## 2) 주요국가의 대응 및 입법례

### 가. 예산전보고

예산전보고는 영국, 프랑스, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드 등에서 실시하고 있다.<sup>197)</sup> 프랑스의 경우 예산전보고에서 경제·재정목적을 설명하고 있으나 이는 당해예산연도를 대상으로 하고 있어 예산연도이후의 중기적인 의도를 설명하는 것은 아니다. 또한 영국, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드는 OECD가이드라인이 예산전보고에서 설명하도록 요구하고 있는 모든 사항을 망라하고 있다. 특히, 영국의 예산전보고는 가장 포괄적이고 상세하게 작성되고 있다.<sup>198)</sup>

예산전보고를 공표하는 시기는 영국, 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드<sup>199)</sup>는 5개월에서 6개월전에 이루어지고 있어, 1개월 전까지 발표할 것을 권장하는 OECD 가이드라인의 요건을 만족시키고 있다.

### 나. 월차보고

월차보고와 관련해서 많은 국가들은 IMF에서 제시한 SDDS기준에 따르고 있다. 다만 위에서 제시한 SDDS 기준 중 (i)예산감정에 더하여 사회보장이나 예산외기금 등 중앙정부가 행하는 재정활동을 망라할 것에 대해서는 많은 국가들이 만족시키지 못하는 것으로 평가되고 있다. 프랑스, 스웨덴은 사회보장기금이 대상이 되고 있지 않고 있는

---

197) 미국의 경우는 예산제한권을 의회가 가지고 있으며, 예산심의에 앞서 대통령이 ‘대통령예산교서’를 의회에 제출한다. 대통령예산교서는 예산심의전에 공표되는 것이기 때문에 예산전보고에 해당할 수 있지만, 다른 나라의 예산전보고와는 그 성격이 다르기 때문에 구분된다. 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 175頁 以下 參照.

198) 2001년을 기준으로 보았을 때, 다른 3개국의 예산전보고는 약 30페이지에 이르는 것에 반해, 영국의 경우에는 약 200페이지에 달한다.

199) 뉴질랜드의 경우에는 예산전보고인 예산정책서(Budget Policy Statement)는 의회의 재정세출위원회에 의해 심의되고, 동위원회는 예산정책서에 대한 보고서를 작성한다. 정부는 예산정책서를 검토한 후 익년도의 예산안 작성시 각의에서 결정하게 된다.

데 반해, 미국, 영국, 호주는 예산외에 포함된 중앙정부가 행하는 모든 활동을 망라하고 있다. 또한 위 기준 중 (iii)각 월 종료 후, 1개월 이내에 공표할 것에 대해서도 국가마다 다소 차이가 있어<sup>200)</sup> 이를 만족시키지 못하는 국가들도 존재하고 있다.<sup>201)</sup>

미국의 경우에는 재무부가 월차재무보고(Monthly Treasury Statement)라고 하는 월차보고서를 공표하고 있지만, 의회예산국(CBO)에서도 독자적으로 세입·세출 등에 대해 사전 전망과 실제 결과의 괴리상황 및 익월의 전망 등을 설명하는 ‘월차예산리뷰(Monthly Treasury Review)’를 공표한다. 중기추계 및 거시경제전망을 행정측, 의회측 쌍방이 작성하고 있는 것과 동일하게 월차보고서에 대해서도 양쪽에서 함께 작성하여 상호 견제를 하고 있는 것이다.

#### 다. 연중보고서

연중보고서는 미국, 영국, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드등이 실시하고 있다. 다만 그 내용에 있어서는 각국이 다소 차이가 있다. 중기재정전망의 개정, 당초예산으로부터의 괴리된 이유의 설명, 거시경제 전망의 개정에 대해서는 대부분의 국가가 설명을 하고 있다. 그러나 금융자산, 고정자산, 우발채무 등의 공표는 호주, 뉴질랜드에서만 실시되고 있다. 미국의 경우 결산에 있어서 우발채무는 공표하고 있지만 예산 문서에는 공표되지 않는다. 또한 영국의 경우 국가전체의 대차대조표는 작성하지 않고 있다.

연중보고서를 공표하는 시기에 대해서는 공표시기가 뉴질랜드는 연중에 후조는 연중으로부터 1개월, 영국은 연중으로부터 1개월에서 2

200) 프랑스는 45일 이내, 호주는 5주간 이내이며, 미국은 14영업일, 영국은 제 12영업일로 비교적 단기간이다.

201) 공표시간외에 OECD 가이드라인에서 장려하고 있는 내용을 가장 잘 따르고 있다고 평가되는 국가는 뉴질랜드이다. 뉴질랜드의 경우에는 월차보고에서 월차 및 연도누계의 세입, 세출총액을 표시할 뿐만 아니라 세입, 세출 등이 세목마다 당해 월의 실적과 함께 전년동시기 실적 및 연도말 전망을 함께 기재하고 있다.

개월, 미국은 연중으로부터 4개월에서 5개월로 하고 있다.<sup>202)</sup>

라. 선거전 보고서

선거전 보고서는 호주<sup>203)</sup>, 뉴질랜드에서 실시하고 있는데, 호주는 ‘예산공정헌장법’, 뉴질랜드는 ‘재정책임법’에서 그 작성을 의무화하고 있다. 또한 양국의 선거전 보고서는 OECD 가이드라인에서 요구하는 정도로 연중보고서와 동일한 정도의 내용을 포함하고 있다.

## (2) 감사제도

### 1) IMF 등의 요구사항

IMF 매뉴얼은 예산집행은 내부적으로 감사할 것(내부감사)과 행정부로부터 독립한 국가의 감사기구는 재정에 관한 보고서를 입법부와 국민에 대해 제고할 것(외부감사)을 권장하고 있다. 또한 외부감사의 관행기준으로서 INTOSAI(국제최고감독기관기구)의 감독기준을 인용하고 있다(최우량관행 및 기본요건).<sup>204)</sup>

### 2) 주요국가의 대응 및 입법례

IMF 매뉴얼이 권장하는 바와 같이 재정에 관한 보고서의 감사는 외부감사기관이 행하는 경우가 많지만, 미국의 경우에는 행정기관의 연차보고서는 내부감사를 받고 있다. 미국의 ‘감사인법(Inspector General Act(1978))’에 의해 행정기관내에 Inspector General(IGs)이라고 하는 내부감사를 행하는 공무원을 임명하고 있다. 행정기관의 재무상의 보고

---

202) 즉 미국의 경우 연중으로부터 6주간이라고 하는 OECD 가이드라인의 요건을 만족시키지 못하고 있다.

203) 호주의 경우 선거전 보고서 외에도 선거공약의 비용계산이 공표되고 있는데, 이는 호주만의 독특한 제도라고 보여진다. 선거공약의 비용계산은 투자를 위해 판단 자료로서 국민에게 적절한 정보를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

204) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 188頁.

서의 감사는 기본적으로 행정기관에 속한 IGs 또는 IG가 필요하다고 판단할 경우 민간의 회계사무소를 활용하여 실시하고 회계감사원(GAO)의 체크를 받지만 경우에 따라서는 외부기관인 회계감사원이 행하는 경우도 있다. IGs의 역할은 소속된 행정기관의 운영에 관한 감사 및 조사 등을 행하는 것이지만, 그들은 행정기관에 대하여 조사한 내용을 밝힐 필요는 없고 의회나 언론에 직접 보고하는 것이 가능하다. 즉, IGs의 지위는 행정기관에 속해있지만 상당한 정도의 독립성이 담보되고 있으며, 외부감사기관인 GAO와 동일하게 법률이 이를 보장하고 있다.

외부감사기관의 역할은 종래 공금의 부정사용 조사 및 행정기관이 작성한 연차 재무제표의 감사 등이 중심이었지만, 최근 미국, 영국, 프랑스, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드에서는 그 역할에 소위 3E라고 하는, 경제성(Economy), 효율성(Efficiency), 유효성(Effectiveness)의 관점에서 행하는 업적감사(Performance Auditing)<sup>205</sup>를 새로운 역할로 부가하고 있다.<sup>206</sup>

---

205) 업적평가는 프로그램 목표·결과의 타당성의 평가나 행정기관 내부의 매니지먼트 평가 등 다양한 종류의 감사가 포함되어 있지만, 미국과 영국은 프로그램목표·결과의 타당성의 평가에 대해 회계감사원이 관여하고 있다, 미국에서는 GAO의 기능으로서 ‘정부의 프로그램 및 활동결과를 검사, 평가하는 것’을 규정하고 있고, 프로그램의 효과에 대해서는 조사를 포함한 프로그램의 감사가 이루어지고 있다. 上掲書, 188頁.

206) 그러나 반드시 업적평가를 외부감사기관만에 의해 행해지는 것은 아니며, 각 행정기관이 스스로 평가를 행하고 그 자기평가결과에 대해서 외부감사기관이 리뷰하는 형식도 있는데, 미국과 영국이 이러한 형식을 취하고 있다. 上掲書, 189頁.



## 제 5 장 우리법의 문제점 및 개선방안

### 제 1 절 현행 재정정보공개제도에 대한 검토

#### 1. 현행제도에 대한 검토

##### (1) 기본관점

앞에서 살펴본 바와 같이 재정정보의 공개는 그 자체로서 의미를 갖는 것이 아니며, 크게 두 가지 측면에서 중요한 의미를 가지고 있다. 첫 번째는 재정에 관한 정보가 국민들이 이해하기 쉬운 형태로 전달되고, 이를 통해 국민들이 재정운용에 적극 참여할 수 있다는 것이다. 아울러 두 번째는 재정을 운용하는 자가 재정운용에 관한 내용을 적극적으로 공시하도록 함으로써, 스스로 부정행위를 억제하고 효율적인 운용방안을 모색할 수 있는 유인을 제공하는 점에서도 중요한 의미를 갖는다.

따라서 재정에 관한 정보를 언제, 누구에게, 어떠한 내용을 전달해야 하는가의 위에서 설명하고 있는 이러한 장점을 실현하기 위해서는 어떤 방법이 가장 효과적인가를 먼저 고려할 필요가 있다. 이하에서는 이러한 관점에서 현행 재정정보공개와 관련된 제도들이 갖는 의미 및 그 한계점을 살펴보고자 한다.

##### (2) 재정정보공표제도

국가재정법의 제정으로 도입된 재정정보공표제도는 재정투명성제고를 위한 진일보한 제도라는 점에 대해서는 이견이 없을 것이다. 그러나 동조항이 재정정보를 공표해야 한다는 상징적인 측면에서는 의미가 크지만 실제로 얼마만큼 실효성을 가질 수 있을가에 대해서는 의문이 있다.

첫 번째로 지적하고 싶은 것은 공포해야 할 정보가 너무 포괄적으로 규정되어 있다는 점이다. 정보공개가 갖는 중요한 의미가 재정에 관한 정보를 일반국민이 이해할 수 있는 형태로 제공하고, 이를 통해 보다 쉽게 재정정책에 관여할 수 있도록 하기 위한 것이다. 그러나 동 조항은 단순히 정보를 제공할 것만을 정하고 있으며, 어떠한 정보가 어떤 기준에서 작성되고 전달되어야 하는지 명확하지가 않다. 물론 향후 시행령과 시행규칙에서 이러한 내용들을 담아낼 수 있겠지만, 중요한 것은 왜 정보공개가 필요한지에 대한 명확한 인식이 법조문에서 보이지 않는다는 점이다.

이처럼 재정정보공개가 갖는 취지 및 의미에 대한 명확한 인식이 없다는 것은 발표시기에 대한 규정에서도 드러나고 있다. 동 조항의 경우 재정에 관한 중요사항을 매년 1회이상 공포할 것을 정하고 있으며, 어느 시점에서 어떠한 정보를 공포해야 하는지가 불분명하여 그 실효성이 의심스럽다. 예를 들어 예산에 관한 정보의 공개는 적어도 예산이 확정되기 전에 이루어져야지 의미를 가지는 것이다. 이미 예산안이 의결된 후에 예산관련 서류를 공개하는 것은 당해 예산의 불합리한 점 등을 개선하는데 별다른 도움이 되지 못하기 때문이다.

따라서 재정정보공개는 필요한 시점에 공개되고 이에 대한 국민들의 견해가 피드백 될 수 있는 구조를 갖는 것이 필요하며, 이러한 점에서 보았을 때 현행 재정정보공포제도는 많은 보완을 필요로 하고 있다.

### (3) 재정정보공시제도

지방재정공시제도는 종전의 지방재정공개제도에 비해 훨씬 발전한 제도라는 점에 대해서는 이견이 없다. 주민들이 이해하기 쉽고 관심을 가지고 있는 내용을 공시하도록 하여 주민들의 참여와 자율통제기능이 강화되었다. 또한 개별 지방자치단체의 자의적 공시를 막기 위

해 구체적인 공시기준을 마련하였으며, 이를 통해 주민들이 지자체간의 성과를 비교·평가할 수 있게 되는 등 많은 긍정적인 효과를 찾아볼 수 있다.

이러한 효과를 통해 지방재정공시제도가 추구하는 궁극적인 목표는 주민의 참여와 이를 통한 재정의 투명성 확보라고 할 수 있다. 지방자치단체의 재정활동에 관한 전반에 관한 정보가 공시되면 정부활동에 대한 주민들이 적극적인 참여를 통한 감시와 견제가 가능하게 될 것이다. 이는 재정을 운용하는 지방자치단체에 커다란 압력으로 작용할 것이며 스스로 규율할 수 있도록 하는 자율규제시스템으로 작용하게 될 것이다. 뿐만 아니라 재정정보의 공시는 정부를 둘러싼 이해관계자간의 갈등과 이해 조정에도 도움을 주면서 동시에 자치단체장, 지방의회, 주민, 기업가들의 다양한 의사결정에도 도움을 주게 된다.<sup>207)</sup>

하지만 현행 제도가 이러한 긍정적 기능을 완벽히 수행해 낼 수 있을지 다소 의문이 있다. 앞에서 살펴본 재정정보공표제도와 마찬가지로 지방재정공시제도는 단순히 정보를 공시하는 것에 그치는 것이 아니다. 정보공시를 통해 주민들의 참여를 가능케 하고 이를 바탕으로 지방자치단체의 자율규제 및 내부통제가 가능하도록 하는 것이 궁극적인 목적이라고 할 수 있다. 그러나 현행 규정은 단순히 재정에 관한 정보를 공시할 것을 정하고 있을 뿐 주민들의 참여 및 자율규제체제의 기능을 위한 고려가 없는 것으로 생각된다.

#### (4) 정보공개제도

‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’에 의해 도입된 정보공개제도는 국민의 알권리를 실현하기 위한 제도로서 의미가 크다. 그러나 살펴본 바와 같이 동 제도는 수동적인 정보공개제도라는 점에서 한계가 있다. 국가재정에 관한 정보는 국가운영과 관련하여 지속적으로 생산

207) 임성일, 전계 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 14면.

되는데, 그 때마다 국민들이 정보공개를 청구한다는 것은 사실상 불가능하기 때문이다.

다만, 재정에 관한 정보가 이미 공개된 후에 추가적으로 필요하거나, 알고 싶은 정보에 대해서 공개청구를 할 수는 있을 것이다.<sup>208)</sup> 즉, 동 제도의 경우 재정관련 정보제공제도와 관련하여 보조적이고 보충적인 제도로서는 의미를 가질 것이다.

## 2. 재정정보공개제도의 기본방향 재정립

앞에서 살펴본 IMF 코드를 살펴보면 정보공개자체보다 그것을 통해 얻고자 하는 궁극적인 목적을 더 고려한다는 사실을 알 수 있다. IMF 코드는 4가지의 일반원칙을 정하고 있다. 정부의 역할과 책임을 명확히 할 것과 주민이 정보를 이용가능 하도록 해야 한다는 점 및 예산과정도 공개할 것과 재정데이터 및 정보의 완전성 보장할 수 있는 조치를 강구할 것을 요구하고 있다는 점이 이를 뒷받침하고 있다

이에 비해 우리나라의 재정정보공표제도, 지방재정공시제도 등은 단순히 정보를 공개한다는 자체에 의미를 두고 있는 것 같다.<sup>209)</sup> 정보공시가 먼저 시작되고 발전되어온 회사법, 증권거래법 등의 사법의 경우 정보공시의 내용 및 그 시기 등에 대해 엄격하게 규정하고 있다. 동 법에서는 정보공시 갖는 의미를 인식하고 있기 때문에 그렇다. 이제 재정정보의 경우도 이러한 점을 인식하고 정보공시가 갖고 있는 본래적 기능인 참여확대를 통한 투명성 제고를 궁극적인 지향점으로

---

208) 이는 증권거래법상의 ‘조회공시’와 유사한 역할을 기대할 수 있다. 조회공시는 기업에 대한 풍문이 떠도는 경우 증권선물거래소가 이를 확인하기 위해 기업에 대해 정보공시를 요구하는 것이다. 재정과 관련해서도 국민들이 알고 싶은 정보가 있는 경우 이를 해당 행정기관에 공개할 것을 요구하는 형태로 운용된다면 나름대로 중요한 의미를 가질 수 있을 것으로 생각된다.

209) 따라서 지방자치단체의 입장에서는 주민들이 실제로 정보에 접근을 할 수 있는지, 공시되는 정보의 진실성을 담보할 수 있는지 등에 대한 고려없이 단순히 법에서 정하고 있는 정보를 공시하기만 하면 법적 의무를 다한 것으로 이해될 수도 있다.

삼아 제도를 설계해야 할 것이다. 따라서 단순히 공시대상 정보만을 규정하는데 그치지 말고 IMF코드의 4가지 원칙을 반영하여 정부의 역할, 주민참여의 보장, 정보의 질을 보장할 수 있는 방안 등을 명시적으로 규정하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

## 제 2 절 공개대상 정보의 확대

### 1. 중·장기 재정운용계획의 수립 및 공개

#### (1) 중기재정운용계획의 의의 및 개선방안

##### 1) 중기재정운용계획의 내용

IMF 코드는 3년에서 5년 정도의 중기적 재정운용에 관한 기본계획을 수립할 것을 요구하고 있으며, OECD의 경우에는 다음 회계연도를 포함한 3개년의 중기전망을 공표할 것과 아울러 전년도 예산은 과거 중기전망과 정합성을 가질 것을 요구하고 있다.<sup>210)</sup>

이에 각국은 3년에서 5년 정도의 중기재정운용계획을 수립하고 있으며, 우리나라도 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획의 수립을 정하고 있다.<sup>211)</sup> 국가재정운영계획에는

210) 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 따르면 1988년 덴마크를 시작으로 OECD국가들이 나뉘어 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. OECD/World Bank, Results of the Survey on Budget Practices and Procedures(2004).

211) 물론 종전에도 재정에 관한 중·장기계획의 수립을 규정하고 있었다. 종전의 예산회계법 제16조는 기획예산처장관으로 하여금 재정운용의 효율화와 건전화에 위

①재정운영에 관한 기본방향과 목표 ②중장기 재정전망 ③분야별 재원배분계획 및 투자방향 ④재정규모증가율 ⑤조세부담률 및 국민부담률 전망 ⑥통합재정수지 및 국가채무에 대한 전망 ⑦전년도에 수립한 국가재정운용계획에 대한 평가 및 ⑧ 그 밖에 대통령이 정하는 사항이 포함되어야 하며, 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하여야 한다(제7조).

이러한 중기적 재정운용계획이 갖는 의미는 국가예산의 작성 및 집행이 회계연도에 따라 단절된 상태로 운영되는 것이 아니라 중기적 전망을 가지고 이루어질 수 있다는 점이다.<sup>212)</sup> 따라서 문제가 되는 것은 국가재정운용계획의 구속력과 관련된 문제이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 중기재정운용계획의 구속력과 관련된 문제는 국가마다 다소 차이를 보이고 있다. 스웨덴과 같이 장래 3개년간의 세출총액을 의회에서 의결하여 법적 구속력을 갖는 경우도 있고, 사실상의 구속력만을 갖는 경우도 있다.<sup>213)</sup>

---

하여 수년간의 재정수요와 가용재원을 예측하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 중·장기 재정운용계획을 수립할 수 있다고 정하고 있었다. 그러나 동 중·장기 재정운용계획은 구체적인 내용이 정해져 있지 않을뿐더러 필요하다고 판단되는 경우에 기획예산처장관의 재량으로 작성할 수 있도록 함에 따라 그 실효성에 의문이 있었다. 이에 국가재정법은 국가재정운용계획의 작성을 의무화하였으며, 아울러 동 계획에 포함되어야 할 사항에 대해서도 구체적으로 정하고 있는 보다 진일보한 형태를 취하고 있다.

- 212) 그러나 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. 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.
- 213) 제 외국의 입법례에서 살펴본 바와 같이 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 경우 장래 세출은 법적인 구속력은 없으나 내각의 의사결정으로서 각 행정기관을 구속하고

우리나라의 경우에도 국가재정법에서는 이에 대한 명시적 규정이 없으나 국회에 제출을 요구할 뿐, 어떠한 의결절차를 두고 있지 않기 때문에 법적 구속력은 없다고 보여진다. 그러나 계획을 수립함에 있어 기획예산처장관이 관계기관이나 중앙관서의 장 등과 협의할 것을 정하고 있다. 따라서 중기재정운용계획은 행정부에서 합의된 사항으로 사실상 구속력을 갖는다고 볼 수 있다.<sup>214)</sup>

## 2) 개선방안에 대한 제언

국가의 재정정책은 상황에 따라 유동적일 수밖에 없다. 이런 의미에서 보았을 때, 향후 5년 이후를 계획하고 그 계획에 구속되는 것은 바람직한 모습은 아니다. 그럼에도 불구하고 우리가 재정에 관한 중기계획을 수립하는 이유는, 국가재정이 계획성 있고 일관되게 운용될 수 있도록 하기 위한 로드맵을 마련하는 것이라고 할 수 있다. 국가재정법의 도입과 함께 보완된 국가재정운용계획은 이러한 점에서 매우 바람직하다고 할 수 있다. 다만, 재정투명성의 관점에서 보다 발전된 제도운영을 위해서 한 가지 아쉬운 점은 중기재정계획의 변경 및 변경이유에 대한 설명에 관한 내용이 포함되어 있지 않다는 점이다.

국가재정운용계획은 부처간 합의에 의한 행정부의 예산에 관한 중기적 기본계획이기도 하지만, 국민의 입장에서 보았을 때는 국가재정의 현황과 전망을 알 수 있는 중요한 정보이며, 예산과정에서 국민참

---

있으며, 미국이나 프랑스의 경우는 그 구속력은 약하지만 당해연도에 나타난 장래의 세출을 감안하여 당해연도 예산을 편성하기 때문에 단순한 전망이상의 역할을 하고 있다.

214) 실제로 국가재정운용계획을 수립함에 있어 주무부처, 지자체 등 이해당사자의 참여를 확대하고자 하는 노력이 있었다. 2005-2009 국가재정운용계획의 수립을 위해 2004년 12월말에 국가재정운용계획 수립지침을 각 부처에 통보해 주었고, 국가재정운용계획 시안 마련과정에서 공개토론회 활성화, TV생중계를 통한 국민적 관심제고 및 국무위원재원배분회의를 거쳐서 중장기적인 재원배분원칙과 방향에 대한 범국민적 공감대를 형성한 후 이를 바탕으로 분야별, 부처별 지출한도를 마련하였다. 대한민국정부, 『2005~2006 국가재정운용계획』, 341면.

여를 보장하는 전제조건으로서 의미를 갖는다고 할 수 있다. 따라서 매년 작성되는 동 계획에 변경사항이 발생하는 경우 이에 대한 사실 및 이유를 국민들에게 설명하는 절차가 필요하다.<sup>215)</sup> 즉, 전년도 국가재정운용계획에서 변경될 사항이 있는 경우 국민들이 쉽게 인식할 수 있도록 중전계획과 비교하여 설명하도록 규정하는 것이 필요하다.

물론 이제 막 국가재정법이 시작되고 있으며, 향후 발생하는 문제점들에 대한 지속적인 개선이 이루어질 것이기 때문에 미리 문제점을 지적하는 것이 부적절할 수 있다. 다만, 향후 개선방안을 모색함에 있어 보다 높은 수준의 재정투명성을 확보하기 위한 방안의 하나로서 계획변경에 대한 공시방법 및 절차에 대해서도 고려할 것을 제안하고자 한다.

## (2) 장기재정운용계획의 수립 및 공개

### 1) 장기재정운용계획: 재정의 지속가능성 분석

#### 가. 장기재정운용계획의 의의

IMF 매뉴얼은 재정의 지속가능성을 평가하기 위한 방법으로 장기적인 분석과 전망을 행하도록 권고하고 있다. 인구구성의 변화 등 장기적으로 재정에 영향에 미칠 요소들을 고려하여 재정의 관한 분석이 이루어져야 한다는 것이다. 향후 20년 또는 30년 후에 인구의 고령화, 출산율의 저하, 의학발전에 따른 수명연장, 이로 인한 의료보험, 연금지출의 증가 등 많은 변화들을 예상할 수 있다. 따라서 국가재정에 관한 전망도 향후 큰 흐름의 변화에 맞추어 시나리오를 구성하고 이에 대비할 필요성이 있는 것이다.

---

215) 참고적으로 미국의 경우 살펴본 바와 같이 OMB와 CBO가 각기 재정전망을 작성하며, 양자 간의 추계결과가 다른 경우에는 반드시 그 이유를 명시하도록 하고 있다. 이는 국민들이 국가재정을 보다 쉽게 이해할 수 있도록 하고, 양쪽의 재정전망을 비교 설명하여 그 장단점을 파악할 수 있도록 하는 것이라고 할 수 있다.



현재 많은 국가들은 IMF의 권고에 따라 장기전망을 제시하고 있다. 이들 국가들은 주로 인구학적인 측면에서 장기적인 세입·세출총액, 채무잔고 등을 추계하고 있다. 추계하는 기간에는 다소 차이가 있지만, 미국의 경우 70년, 영국의 경우 30년 및 뉴질랜드의 경우 50년 등 상당히 장기이다. 이들 국가는 장기적인 재정을 전망하면서 여러 가지 시나리오를 제시하여 나름대로 전망하고 대비방안을 모색하고 있으며, 이는 국가재정의 장기지속가능성을 평가하는 하나의 방법이 되고 있다.

#### 나. 재정의 지속가능성 평가의 의의 및 필요성

최근 ‘지속가능한 발전(Sustainable Development)’이 전 세계적인 화두가 되고 있다. 당초 환경문제와 관련하여 등장한 개념이지만<sup>216)</sup>, 현재는 경영, 기업, 투자 등 사회전반에 걸쳐 중요한 지향점으로 인식되고 있는 상황이다. 지속가능한 발전의 개념에 대해서는 다양하게 이야기될 수 있지만, 가장 단순하고도 정확히 표현하면 ‘미래세대가 그들의 수요를 충족시키는 능력을 훼손하지 않는 범위 내에서 현 세대의 수요를 만족시키는 발전’이라고 할 수 있다. 즉, 현세대의 발전을 위해 자원을 고갈시키면 안 되고, 미래세대도 필요한 자원을 소비할 수 있는 범위 내에서 자원을 사용하는 것을 의미한다.

‘지속가능한 발전’은 환경적 측면에서 도입된 제도지만 최근에는 기업경영에도 중요한 개념으로 활용되고 있다. 기업의 경우도 지금 현재 경제적 수익만 보는 것이 아니라 장기적인 지속가능성의 입장에서 이해관계자의 요구에 부응하여 사회, 경제, 환경 등 모든 면을 고려하는 경영이 요구되고 있기 때문이다.<sup>217)</sup> 이처럼 모든 분야에 있어서 지

216) 지속가능한 발전이라는 개념이 처음 등장한 것은 1972년 ‘국제연합 인간환경회의(UNCHE)’에서 채택한 스톡홀름 선언에서부터이다. 즉, 환경개발과 관련하여 인류의 지속가능한 발전을 전제로 해야 한다는 원칙으로부터 출발하였다.

217) 과거 성장위주의 경제정책 하에서 기업의 최대 목표는 이윤의 극대화였으며, 썩

속가능은 그 정책과 경영을 판단하는데 있어서 중요한 기준이 되고 있다.

## 2) 장기재정계획의 수립 필요성 및 방안

‘지속가능한 발전’이라는 개념은 환경이나 기업경영뿐만 아니라 국가운영 전반에 영향을 미치고 있으며, 특히 국가재정의 경우 장기적 전망의 필요성이 훨씬 크다. 앞에서 살펴본 바와 같이 국가재정을 둘러싼 환경이 점차 악화되고 있다. 인구의 감소와 노령화로 인한 근로인구의 감소, 수명증가로 인한 복지수요의 증가 등으로 인해 현행과 같은 세입·세출구조의 유지는 어려울 것으로 전망되고 있다. 따라서 장래 이러한 변화에 대응하기 위한 방안의 모색이 필요하다.

이를 위해서는 기본적으로 20년 이상의 장기적인 재정전망이 필요하다. 향후 가능한 모든 변수를 고려하여 재정에 관한 전망을 하고 이에 따라 현재 어떻게 대응하고 준비해야 하는가를 미리 고민해야 하는 것이다. 상술한 바와 같이 우리보다 먼저 재정위기를 경험하고 있는 미국 등의 선진 국가들이 장기적 재정전망을 발표하고 있는 것도 이러한 이유 때문이라고 할 수 있다.

우리는 현재 선진 국가들이 10년 또는 20년 동안 겪었던 변화를 아주 빠른 시간동안 경험하고 있다. 살펴본 바와 같이 국가채무의 증가 속도 및 인구의 고령화 속도는 전 세계적으로 유례를 찾을 수 없을

---

가격에 질 좋은 물건을 제공하는 기업이 선한 존재였다. 따라서 이 시기의 기업 지배구조도 기업의 이윤극대화 실현을 목표로 형성되었다고 이야기할 수 있다. 그러나 오늘날에는 아무리 질 좋은 물건을 만들었다고 하여도, 그 과정에서 환경오염, 인권문제, 노동문제 등을 야기하는 기업이 좋은 평가를 기대하기는 어렵다. 사회가 발전하고 시민의식이 성숙됨에 따라 기업을 둘러싼 많은 이해관계자(stakeholder)들, 즉 주주, 고객, 종업원, 거래선, 지역사회, 정부 등은 자신들의 가치에 반하는 행위를 하는 기업들에 대해서 단순히 비판하는데 그치는 것이 아니라, 불매운동, 노동쟁의, 공익소송 등의 형태로 의견을 적극 제시하고 있고, 이는 기업의 존립자체를 위협하고 있기 때문이다. 이에 따라 기업의 경영에 있어서도 그 사회에 대한 책임을 다하는 것이 중요한 경영기법의 하나로 제시되고 있다.

정도로 빠르게 진행되고 있다. 또한, 불과 얼마 전까지 출산률 제한을 외쳤으나 이제는 출산장려책을 마련하기 위해 고심하고 있다. 아울러 각종 연기금의 불안한 미래는 국민들에게 장래에 대한 불안감을 심어 주고 있다.

이러한 문제를 해결하고 변화에 대응해 나가기 위해서는 장래 발생 가능한 복수의 시나리오를 마련하고, 각 시나리오별로 각각의 대응방안을 모색해 보는 것이 필요할 것이다.<sup>218)</sup> 따라서 중기계획뿐만 아니라 20년 이상의 장기계획의 수립과 공표를 제도화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

## 2. 재정평가관련 지표의 개발 및 공개

### (1) 효율적 정보공시와 재정평가지표

IMF 코드 및 OECD 기준은 재정에 관한 정확한 평가를 위한 기준의 마련을 적극적으로 제시하고 있다. 앞의 제4장에서 살펴본 (i)재정규칙 및 목표의 명확화 (ii)거시경제 전망의 공표 (iii)재정운용상의 포지션을 나타내는 지표의 공표 (iv)재정에 관한 결과와 예측의 공표 등은 모두 재정에 관한 객관적인 지표의 제공을 요구하고 있는 것이라고 할 수 있다.

정보공시가 본래적 기능을 다하기 위해서는 국민들이 이해할 수 있도록 정보가 전달되어야 한다. 그러나 국가재정에 관한 정보는 그 양에 있어서도 방대할 뿐만 아니라 전문적인 지식을 요구하기 때문에 일반국민이 이를 이해하기는 어려울 것이며, 전문가라 할지라도 이러한 정보를 분석하고 국가재정운영에 관한 판단을 하기 위해서는 상당한 시간과 노력이 요구될 수밖에 없다.

218) 상술한 바와 같이 미국이 경우 3종류의 대체시나리오를 마련하고 각각의 시나리오에 기초하여 세입총액, 세출총액, 채무잔고 등의 장기추계가 공표된다는 점에서 주목할 필요가 있다.

따라서 재정정보공시가 재정투명성제고에 기여하기 위해서는 국민들이 이해할 수 있도록 다양한 지표가 개발되고, 이러한 지표들을 기준으로 하여 분석·평가된 재정관련 정보가 제공될 필요가 있는 것이다.

## (2) 재정평가관련 지표 개발의 필요성 및 개선방안

살펴본 바와 같이 많은 국가들은 IMF 코드의 권고에 따라 다양한 재정지표를 작성하여 공표하고 있다. 예를 들어 예산에 관해 분석을 하는 경우에도 단순히 중앙정부의 예산만을 1차원적으로 살펴보는 것보다, 중앙정부와 지방정부의 예산 및 공기업의 예산 등을 연계하여 다차원적으로 분석하는 경우 훨씬 이해하기 쉽고 문제점도 쉽게 도출할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 이러한 과정을 통해 재정관련 정보를 정리하는 경우 국민들이 손쉽게 재정에 관한 정보를 이해할 수 있는 것은 물론 재정운영자의 입장에서 정보 작성하는 과정에서 스스로의 정책에 대한 평가와 전망을 통해 보다 효율적인 운용이 가능하다는 장점도 있다.

따라서 국가재정의 운용상황 및 향후 전망과 계획을 보다 체계적으로 분석할 수 있는 분석틀로서 다양한 지표들을 개발할 필요가 있으며, 앞에서 살펴본 주요 국가들의 예는 우리에게 많은 참고가 될 것으로 생각된다.

## 3. 재정관련 리스크의 공개

### (1) 재정운영과 관련된 리스크

IMF 매뉴얼 및 OECD 가이드라인은 재정리스크로서 거시경제에 영향을 미치는 GDP 성장률, 금리 등의 변동이 미치는 재정효과, 우발채무 및 조세지출(Tax Expenditures)<sup>219)</sup> 등의 공개를 권유하고 있다. 특히

219) 사회적·경제적 목적을 달성하기 위해 특정 활동 또는 특정 집단에 세제상의

우발채무에 대해서는 이를 수치화할 것과 정부보증, 면책, 미지급 자본, 소송에 의한 손해배상금 등을 분야별로 분류하여 공표할 것을 권고하고 있다. 아울러 조세지출의 경우에 대해서도 예산문서에 재정상의 효과를 금액으로 환산하여 포함시킬 것을 장려하고 있다. 이에 따라 많은 국가들은 정도에 차이는 있지만 우발채무 및 조세지출 등을 공표하고 있다.

재정운용과 관련된 정보의 제공은 정책담당자에게는 매우 부담스러운 일이다. 재정운용에 관한 정보를 얻은 국민들이 이를 통해 정책에 참여하는 것은 재정운용자들의 입장에서는 일종의 감시·감독이기 때문이다. 특히, 선거를 의식할 수밖에 없는 지방자치단체장의 경우에는 더욱 그러하다.

따라서 재정운용자들은 자신들이 비난받을 수 있는 정보에 대해서는 될 수 있는 한 감추려고 할 것이다. 우리법이 국가재정법을 제정하면서 재정정보공표제도를 마련하고 공표해야 할 정보의 대강을 법에서 정하고 있는 것도 재정운용자의 자의적 판단에 의한 정보전달을 사전에 막기 위한 것이라고 할 수 있다. 동 제도의 도입은 재정운용자가 자신에게 불리한 정보를 감추는 것을 예방할 수 있을 것이다.

그러나, 문제는 장래 발생가능성이 있는 리스크에 대한 정보의 공개이다. 동 정보들은 현실화되지 않고 있는 정보이기 때문에 일견 공개할 필요성이 없다고 할 수도 있다. 그러나 우발채무가 현실화되는 경우 국가적으로 큰 재정부담이 될 것이며, 조세지출은 직접적인 재정의 지출은 아니지만 세입이 감소하는 것이기 때문에 사실상 세출과 동일한 의미를 가질 수밖에 없다. 아울러 금리변동, 환율변동 및 공적자금의 투입, 연기금의 부실화 등은 향후 큰 재정부담이 될 수밖에 없다.

---

혜택을 제공해 지원하는 것을 말한다. 예산상의 모든 지출이 직접지출이라면 세제상의 특혜를 통한 지원은 간접지출이라고 볼 수 있으며 이를 조세지출이라 한다. 조세지출은 그만큼의 보조금을 준 것과 같다는 의미에서 숨은 보조금이라고도 한다.

재정운영자는 이러한 리스크들을 충분히 고려하여 재정정책을 입안하고 수행해야 하며, 이러한 과정에서 투명성을 확보하고 재정이 건전성을 기하기 위해서는 이에 관한 정보가 국민들에게 충분히 전달되어야 필요가 있다.

## (2) 재정운영상의 리스크의 공개의 필요성 및 개선방안

국민이 재정에 관해 완전하게 이해하고 국가의 재정정책을 평가할 수 있기 위해서는 장래 발생 가능한 재정상의 리스크를 충분히 고려할 수 있어야 한다. 이러한 리스크가 고려되지 않는 경우 국가재정의 상황을 정확히 파악하는 것이 불가능하며, 결과적으로 올바른 재정정책의 수립도 불가능하게 되는 것이다.

예를 들어 국가채무의 규모를 파악하는 것은 국가재정의 기본방향을 정하는데 있어 중요한 의미를 갖는다. 국가채무의 규모에 따라 현재 국가재정의 적자 및 흑자 정도가 판단되고 이를 통해 재정정책이 결정되기 때문이다. 실제로 케인즈가 주창한 ‘재량적 재정정책(discretionary fiscal policy)’<sup>220)</sup>에 의할 경우 불황시는 공채발행에 의한 재정적자를 활용하고 공공사업이나 감세 등에 의해 경기를 활성화시키며, 반대로 활황 시에는 정부의 세출삭감 및 증세에 의해 경기과열을 억제하는 정책을 시행하게 된다.<sup>221)</sup> 이 때 현재의 재정상황을 파악하는 중요한

---

220) 정부가 의도적으로 정부지출이나 조세를 변동시켜 국민소득을 변동시키고 경제 안정을 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 확대 재정정책이라 하고, 반대로 총수요를 감소시키기 위하여 정부지출을 줄이거나 조세를 증가시키는 것을 긴축재정정책이라 한다.

221) 물론 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. 上村敏之, 前掲書, 13頁.

기준 중의 하나가 국가채무가 되는 것이며, 따라서 국가채무의 규모를 정확히 아는 것은 재정정책을 수립하는데 있어 중요한 출발점이 되는 것이다.

그런데 현재 이 국가채무의 범위를 서로 다르게 보는 시각이 존재함에 따라 국가재정상황에 대한 사회적 합의가 이루어지지 않고 있는 상황이다.<sup>222)</sup> 이 문제의 중요한 논점 중의 하나는 바로 우발채무를 국가채무로 인정할 것인가이다. 정부는 국제기준에 따라 우발채무를 국가채무 범위에 포함시키지 않고 있으나<sup>223)</sup> 일부에서는 이를 포함해야 한다는 주장이 제기되고 있는 것이다.

그러나 문제의 본질은 우발채무를 국가채무에 포함시킬 것이냐 말 것이냐가 아니라, 어떻게 하면 보다 바람직한 재정계획을 수립할 수 있는가이다. 현재 우발채무를 국가채무 범위에서 제외하고 있는 IMF 기준에도 불구하고 우리나라의 경우에만 이를 포함시키는 경우 대외

222) 박형수·박기백, 『재정건전화를 위한 국가채무 관리방안』(한국조세연구원, 2003), 25~28면.

223) 우리나라의 경우 IMF 기준에 따라 국가채무를 판단하고 있으며, IMF는 우발채무는 국가채무의 범위에서 제외하고 있다. IMF의 경우, 국가채무란 정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 채무로서 확정채무를 의미하며, 채무통계는 내부간 거래를 제외한 통합재정기준으로 작성할 것을 정하고 있다(Only the recognized direct financial obligations of the government which are serviced through interest payment and/or redemption should be included in debt. 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). 따라서 (i) 보증채무와 공적연금 등의 잠재채무와 같이 확정채무가 발생되지 않고 규모가 미확정인 우발채무는 국가채무가 아니며(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. ② The 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), (ii) 현금·통안증권 등 통화정책 수행을 위한 중앙은행(통화당국)의 채무도 국가채무에서 제외되며(The monetary authorities' obligations - for currency issues, for example - are excluded from government debt), 아울러 (iii) 공기업과 공공금융기관의 채무도 국가채무에서 제외되는 것(The debts of public enterprises, outside government, would be excluded, as would the debts of any financial institution functions carried out by government.)으로 보고 있다.

적인 국가채무가 타국에 비해 지나치게 과다하게 평가될 수 있다는 점에서 바람직하지는 않다. 하지만, 우발채무의 존재를 무시하고 재정정책을 수립하는 경우 향후 예상치 못한 재정부담 증가로 인한 문제가 발생할 수 있을 것이다.

이러한 측면을 고려할 때 가장 바람직한 것은 우발채무를 국가채무에 포함시킬 필요는 없지만, 재정리스크로서 이를 공개하고 재정정책 수립에 이를 반영하는 것이 필요하다고 생각된다. 조세지출이나 기타의 재정리스크 경우에도 마찬가지이다. 따라서 앞으로 국가재정계획 수립시 또는 재정전망을 공개할 경우 우발채무 등의 재정리스크를 함께 공개하도록 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

### 제 3 절 효과적인 재정정보공개체계 구축

#### 1. 적시공시체제의 구축

##### (1) 재정투명성 제고와 적시공시

재정투명성을 앞서 설명한 바와 같이 정보공개장치를 통하여 국민 또는 주민이 정책결정에 적절히 참여하는 민주주의 과정으로 본다면, 정보공개는 국민참여의 전제조건으로 의미를 갖는 것이다. 즉, 유권자인 국민은 제공되는 정보를 통해 국가 또는 지방자치단체의 재정상태 및 활동상황을 평가·전망하고, 제도적으로 보장된 참여방법으로 통해 적극적으로 의견을 개진하는 것이 재정투명성의 기본적 구조인 것이다.

따라서 재정정보의 공개는 시간적으로 국민들의 의견이 정책에 피드백될 수 있도록 이루어져야 하는 것이다. 국민들에게 가장 필요한 시기, 즉 적시공시(timely disclosure)가 이루어져 하는 것이며, 이러한 의미에서 정보공시에 대한 규제는 단순히 공시할 정보만을 규제하는



것이 아니며, 공시시간과 장소, 방법 등을 통합적으로 규율하는 것이다.<sup>224)</sup> 아무리 정확한 정보라 할지라도 시기적으로 너무 늦게 전달된 경우 주민참여를 통해 얻을 수 있는 이익이 희석될 수 있기 때문이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 IMF 매뉴얼 및 OECD 가이드라인에서 보고서의 공표시기에 따라 종류를 구분하여 공표할 것을 권고하고 있는 것도 이러한 적시공시를 위한 것이라고 판단된다. 또한 오래 전부터 정보공시제도를 채택한 상법, 증권거래법 등의 경우 공시내용뿐만 아니라 공시시점을 엄격하게 규정하고 있는 것<sup>225)</sup>도 적시공시의 중요성을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

## (2) 적시공시제도의 도입

### 1) 현행법상의 공시시점

국가재정법의 경우 매년 1회 이상 재정에 관한 중요한 정보를 공개하도록 하고 있으며, 특별히 공시시점을 정하고 있지 않다(제9조 제1항). 물론 시행령 등 하위법령에서 이에 대해 정할 수도 있을 것으로 보이지만, 동 조항에서 정보에 내용에 대해서만 대통령령으로 위임하고 있는 것을 볼 때 입법자의 공시시점에 대한 고려는 없었던 것으로 판단된다. 더욱이 IMF 매뉴얼 및 OECD 가이드라인이 공시시점에 따라 보고서의 종류를 구분하는 방식으로 적시공시체계를 구축하고 있다는 점을 고려할 때, 현행법상의 공시는 연중 언제든지 할 수 있는 것으로 보여진다. 결국 정보공개에 따른 피드백효과는 전혀 고려하지 않고 단순히 그해 중요한 사항을 공개한다는데 의의를 두고 있는 것으로 보여진다.

224) Frank H. Easterbrook · Daniel R. Fischel, *The Economic Structure of Corporate Law*, Harvard University Press, 1991, p. 286.

225) 상법의 경우 주주총회와 관련된 공시는 반드시 주주총회 전에 공시되도록 하고 있으며, 증권거래법에서는 기업에 대해 정기적인 공시를 요구하고 있을 뿐만 아니라, 투자자에게 영향이 있는 특수한 상황이 발생하는 경우 그 즉시 공시하도록 강제하고 있다.

이와 달리 지방재정공시제도의 경우에는 그래도 공시시점을 고려하고 있다. 지방재정공시의 경우에는 매월 8월로 정기공시의 시점을 지정하고 있으며, 이와 별도로 특별한 사정이 있으면 수시로 공시할 수 있도록 하였다(지방재정법 시행령 제69조 제2항). 즉, 특정한 사안이 발생하는 경우 수시로 공시하도록 하여 필요한 시점에 공시가 이루어질 수 있도록 배려하고 있는 것이다. 하지만 지방재정법상의 수시공시가 적시공시로서 기능할 수 있을지에 대해서는 의문이 있다.<sup>226)</sup> 수시공시를 지방자치단체장의 재량으로 하고 있기 때문에<sup>227)</sup> 지방자치단체장이 주민이 진정으로 필요로 하는 정보를 적시에 자발적으로 제공할 것을 기대하기는 어렵기 때문이다.

## 2) 적시공시제도의 도입 방안

일반적으로 국가나 지방자치단체의 활동 중 주민의 호응을 얻을 수 있는 재정행위에 대해서는 널리 공시하고자 할 것이며, 이 경우는 국민들의 감시와 참여가 없어도 큰 문제는 없을 것이다. 그러나 국민들로부터 비난받을 가능성이 있는 부정하거나 부당한 재정행위는 은닉하고자 할 것이며, 주민들은 감시와 참여를 통해 이러한 재정행위를 사전에 적극 억제하여야 할 것이다. 이를 위해서는 국의 이해관계에 영향을 미칠 수 있는 사항은 강제적으로 공시하도록 의무화할 필요가 있다.

강제적인 적시공시제도를 도입하는 방안은 크게 (i)각 시기별 보고서를 정하여 공시하도록 하는 방법과 (ii)특정 사안이 발생할 때마다 일정기간 내에 공시하도록 하는 2가지 방법을 생각해 볼 수 있다.

---

226) 증권거래법의 경우에는 수시공시를 다른 말로 적시공시라고도 표현하고 있다. 즉, 수시공시에서 가장 중요한 것은 공시시점이라고 할 수 있다.

227) 지방자치단체의 장은 세입결손으로 인하여 실행예산을 운용한 경우 또는 다음 연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우 등 새로운 수요발생시 수시로 재정운용 상황을 공시할 수 있다(지방재정법 시행령 제69조 제2항).

먼저 (i)의 경우는 OECD 가이드라인의 권고와 같이 재정정보를 공표하는 보고서를 ①예산전 보고 ②월차보고 ③연중보고 ④선거전 보고 등으로 구분하여 각 시기마다 재정관련 정보를 공개하도록 하는 방법을 말한다.<sup>228)</sup> 이 경우에는 국민은 예산편성 당시의 정보를 바탕으로 그 후 재정이 어떻게 운용되는지 지속적인 감시가 가능하게 된다. 특히, 선거전 보고의 경우 유권자에게 재정의 일반적 상태를 설명하는 것이며, 지금까지의 성과를 판단할 수 있는 근거자료를 제공한다는 점에서 큰 의미가 있을 것으로 생각된다.

두 번째로 (ii)의 경우는 현행 지방재정공시제도와 같이 특정한 사안이 있는 경우 수시로 공시하도록 하는 방법이다. 다만, 현행법의 경우 상술한 바와 같이 수시공시를 지방자치단체장의 재량에 맡기고 있어 그 실효성이 의문시 된다. 따라서 이를 해결하기 위해 정해진 사유 발생시 강제공시하도록 하고 공시하는 시점도 사안발생일을 기준으로 일정기간 내에 공시하도록 강제하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

두 가지 방법은 각기 장단점을 가지고 있기 때문에 어떠한 방식으로 도입하여도 나름대로 기능을 할 수 있을 것이다. 다만, 보다 큰 효과를 가져오기 위해서는 두 가지 방법을 혼합하여 사용하는 것이 필요할 것이다. 먼저 정보공시제도를 도입하고 있는 상법이나 증권거래법이 일정시점에 공시하는 정기공시와 함께 필요한 경우마다 공시하도록 하는 수시공시제도를 함께 도입하고 있는 점을 고려할 때 이 방법이 보다 효과적일 것으로 생각된다. 따라서 재정관련 정보공개에 대해서는 각 시기마다 정기적으로 공시하도록 하며, 아울러 법령에서 정하는 특정한 사안에 대해서는 그 즉시 공시하도록 강제하는 방안을 강구할 필요가 있다.

228) OECD가이드라인의 경우 이 밖에도 결산보고와 장기추계보고까지 포함하여 6종류의 보고서를 권고하고 있는데, 본문에서는 이를 제외한 네 가지 보고서에 대해서만 살펴보기로 한다.

## 2. 통합재정공시시스템의 구축

### (1) 통합재정공시시스템의 필요성

재정정보에 관한 공시제도의 성공여부는 국민 또는 주민들의 참여에 달려있다고 할 수 있다. 따라서 국민 등이 보다 쉽게 정보를 얻을 수 있는 제도적 기반을 조성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 공시되는 정보가 전문적 지식이 없는 주민들도 쉽게 이해할 수 있어야 하고, 아울러 정보에 대한 접근이 용이해야 한다.

먼저 정보에 대한 접근을 용이하게 하기 위한 방법으로는 인터넷 등 정보통신기술을 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 이미 다른 많은 법들은 정보의 작성, 전달, 열람 등 모든 부분이 전자화되어 있으며, 이를 고려할 때 재정공시제도가 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지를 통한 정보공시를 허용하고 있는 것은 바람직하다고 생각된다.<sup>229)</sup>

다만, 문제는 주민들의 정보에 대한 이해가능성이다. 기업의 정보공시의 경우에는 증권회사, 애널리스트 등 수 많은 전문가들이 정보를 분석, 가공하여 일반투자자들이 쉽게 이해할 수 있도록 전달하는 도관(導管)의 역할을 하고 있다. 그런데 재정관련 정보공시의 경우에는 중간자 없이 국민에게 직접 전달되기 때문에 국민 스스로가 분석하고 판단해야 하는 부담이 있다. 따라서 공시되는 재정정보는 최대한 주민들이 이해하기 쉽게 전달되어야 할 것이다.

하지만, 살펴본 바와 같이 국가나 지방자치단체의 자발적 공시를 기대하기 어려운 상황에서 이해하기 쉬운 정보공시를 위해 노력할 것을 기대하기는 어렵다. 그러므로 국가나 지방자치단체에게 일정한 유인을 제공해야 할 필요가 있는데, 그 가장 좋은 방안이 될 수 있는 것

229) 현행 국가재정법 및 지방재정법의 경우 정보공개에 대해서는 특별한 제한이 없기 때문에 인터넷 홈페이지를 이용한 정보공시는 가능할 것으로 생각된다.

이 전자적 방법에 의한 통합재정공시시스템의 구축이다.<sup>230)</sup> 즉, 모든 국가나 지방자치단체가 공시하는 재정공시사항을 통합적으로 관리하고 열람할 수 있도록 하는 전자공시시스템을 구축하여 각각의 재정공시사항을 비교할 수 있도록 하는 것이다.

이러한 통합재정공시시스템은 국민들이 보다 쉽게 정보에 접근할 수 있다는 점에서 국가재정에 대한 국민의 관심을 제고할 수 있는 방법이 될 것이다. 특히, 지방재정공시제도의 경우 도입한 주된 목적 중의 하나가 자치단체간 재정활동의 비교가 가능하도록 하기 위한 것이라는 점을 고려할 때<sup>231)</sup>, 그 목적을 성취할 수 있는 가장 좋은 방법이 될 수 있다는 점에서도 의미를 가지고 있다.

## (2) 정부의 디지털 예산·회계시스템

### 1) 디지털 예산·회계시스템의 구축

#### 가. 디지털 예산·회계시스템 추진과정

정부는 2004년 3월 4일에 국정과제회의에서 중앙과 지방재정의 연계, 예산·회계제도 개혁 등 재정체계 전반을 정비하기 위한 기본 인프라로서 디지털 예산·회계시스템의 구축을 국정과제로 추진키로 결정하였다. 디지털 예산·회계시스템이란 중앙·지방정부·공기업 등 전 공공부문을 대상으로 세입 징수부터 예산편성·집행·결산·평가까지 재정의 모든 과정을 실시간으로 분석·제공할 수 있는 통합재정 시스템을 말한다.<sup>232)</sup>

---

230) 특히, 지방자치단체장은 선거를 의식할 수밖에 없기 때문에 주민들에게 최대한 긍정적인 평가를 얻고자 할 것이다. 따라서 지방자치단체장이 이해하기 쉬운 재정공시를 위해 얼마나 노력을 하고 있는가를 주민이 평가하게 된다면, 스스로 쉬운 공시를 위해 노력하도록 유인할 수 있을 것이다.

231) 조경연, 전계논문, 37면.

232) 정의에 대해서는 ‘디지털 예산·회계시스템구축추진기획단 규정’ 참조.

동 시스템은 현재 우리나라의 재정관리시스템이 갖고 있는 한계를 극복하기 위한 방안으로서 제시되었다. 우리나라의 경우 중앙과 지방 및 공기업을 망라하지 못한 채 중앙정부 위주의 예산정보만을 관리하고 있다. 또한 국민연금 등 향후 재정위험요인을 분석하고, 고령화 사회로의 진행에 따른 향후 재정지출 소요 및 지출구조의 변화 등 재정 관련 의사결정을 위한 다양하고 구체적인 정보를 생산·활용하지 못하고 있다. 특히, 중앙과 지방의 재정정보 시스템이 서로 연계되지 않아 국가 전체의 재정정보제공이 이루어지지 못하는 점을 매우 큰 문제로 지적되고 있다. 정부는 이러한 문제점을 극복하기 위해 2007년을 목표로 통합재정정보시스템인 디지털 예산·회계시스템 구축을 준비하고 있다.<sup>233)</sup>

#### 나. 디지털 예산·회계시스템 구축 및 운용의 기본방향

정부가 디지털 예산·회계시스템을 구축하면서 주요 비전으로 제시하고 있는 것은 다음과 같다.<sup>234)</sup> 첫 번째로 정부가 수행하는 모든 재정활동을 포괄하도록 재정통계를 국제기준<sup>235)</sup>을 고려하여 지방재정, 산하기관을 포함한 일반정부뿐만 아니라 공기업을 포함한 공공부문(public sector)까지 확대하며, 아울러 두 번째로 현행 통제위주의 품목별 예산체계를 성과관리가 가능한 프로그램 예산체제로 개편할 것을 정하고 있다. 세 번째로는 현재 도입중인 복식부기·발생주의 회계제도를 효율적으로 추진하기 위해 중앙과 지방의 회계기준 마련, 예산과 회계의 연계 등을 추진하며, 네 번째로는 수요자가 원하는 재정정보를 실시간으로 분석 제공하는 재정통합시스템을 구축하여 많은 사

233) 또한, 이외에도 투입통제 위주의 예산·회계제도로 인해 분권과 부처 자율성이 부족하며 이로 인한 재정책임성 확보가 어려운 실정이라는 점도 문제로 대두되고 있다. 대한민국정부, 『2005~2009 국가재정운용계획』, 347~348면.

234) 상계서, 348~349면 참조.

235) 여기서 말하는 국제기준은 앞에서 살펴본 주요 국가들이 채택하고 있는 IMF의 GFS 및 UN의 SNA를 예로 들고 있다.

람들이 항시 활용하는 재정정보의 포털을 구현한다는 것이다. 그리고 마지막으로 세입에서부터 예산 편성·집행·회계·감사 등의 재정 프로세스들이 선순환 고리로 피드백 될 수 있도록 서과평가·감사체계를 개편한다는 것을 주된 목적으로 하고 있다.

## 2) 통합재정공시시스템으로서의 디지털 예산·회계시스템

### 가. 디지털 예산·회계시스템의 의의

정부에서 추진 중인 디지털 예산·회계시스템은 재정정보에 관한 통합적 정보공시시스템으로서 중요한 의미를 가지고 있다.<sup>236)</sup> 상술한 바와 같이 재정투명성제고를 위한 정보공시의 관점에서 볼 때, 궁극적인 목적은 국민의 참여를 유도하는 것이다. 즉, 공개된 재정관련 정보를 국민들이 찾아보고 그에 대한 의견을 제시하고, 운용자를 감시한다는 것이다. 만일 재정관련 정보가 오프라인상에서 공개되는 경우에는 일정장소에 이를 비치하고 국민들이 이를 찾아가서 열람하는 형태가 될 수밖에 없다.<sup>237)</sup> 그러나 현실적으로 국민들이 스스로 이러한 노력을 기울일 것을 기대하기는 어렵다.

오늘날 국민들의 대다수가 정치나 정부의 정책집행에 무관심 상황을 고려할 때, 재정투명성을 위해서는 국민참여의 유도도 중요한 과제이다. 정보만 제공되면 모든 국민이 이를 보고 국가정책에 참여할 것이라는 기대는 이상일 뿐이다. 따라서 국민이 적은 비용과 시간을 들여서 재정관련 정보를 열람할 수 있는 방법의 구축이 필요하며, 디지털 예산·회계시스템은 바로 그 대안이 될 수 있다는 점에서 의의가 크다.

236) 정부는 디지털 예산·회계시스템을 구축하면서 그 효율적 운용을 위해 국제기준에 따른 통계작성 및 성과관리시스템의 도입, 복식부기·발생주의 회계제도의 도입 등을 함께 추구하고 있다는 점도 동 시스템이 갖는 중요한 기능이라고 할 수 있다. 하지만, 본문에서는 정보공개와 관련된 부분에 대해서만 논의를 하고자 한다.

237) 물론 주요 내용은 언론을 통해 공개되겠지만, 이는 언론에 의해 취사선택된 가공정보로 국민들이 반드시 필요로 하는 정보가 모두 제공된다고 보기는 어렵다는 점에서 한계가 있다.

또한, ‘태양이 가장 훌륭한 소득제’라는 정보공시의 이념을 고려할 때, 서면으로 특정장소에 비치되는 경우보다 온라인상에서 공개되어 모든 국민이 손쉽게 접근할 수 있다는 사실은 훌륭한 내부통제시스템으로서 역할을 할 수 있을 것이다.

나. 디지털 예산·회계시스템의 운용 등에 관한 개선방안

디지털 예산·회계시스템의 구축은 국가재정운용 전반에 많은 긍정적 영향을 미칠 것으로 생각된다. 그 중에서도 살펴본 바와 같이 국민의 참여를 유도할 수 있다는 점은 정보공시의 실효성을 확보하여 재정투명성 제고에 기여할 수 있다는 점에서 그 의미가 크다.

다만, 이러한 역할을 보다 충실하게 수행하도록 하기 위해서는 많은 사안들을 고려해야 할 필요가 있을 것이다. 그 중에서도 중요한 것은 (i)정보에 대한 접근과 (ii)정보의 비교분석이 가능하도록 해야 한다는 점이다.

먼저 (i)정보에 대한 접근이 가능하도록 해야 한다는 것은 시스템과 관련된 기술적 문제이다. 재정정보의 제공은 국가가 국민에게 제공하는 정보이며, 기본적으로 국민의 알권리를 바탕으로 하고 있다고 할 수 있다. 따라서 특정인이 자신의 의지와 관계없이 정보를 얻지 못하는 일이 발생해서는 안 된다. 오프라인상에서 서면으로 공시하는 경우에는 이와 관련한 문제가 없었지만, 온라인상 정보제공의 경우에는 이를 열람하기 위해 기본적으로 컴퓨터 등의 하드웨어는 물론 특정 프로그램 등의 소프트웨어도 필요하게 된다. 따라서 이러한 시스템의 유무에 따라 정보격차가 발생할 개연성이 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 일반인이 디지털 예산·회계시스템상의 정보를 열람하는데 특정 시스템이나 프로그램 등을 필요로 하지는 안되며, 만일 특정 프로그램이 필요하다면 일반국민들이 무료로 손쉽게 얻을 수 있는 것이어야 할 것이다. 아울러 동 시스템에 접



속하여 정보를 얻을 수 있는 사람의 자격이 제한되어서는 안 되며, 따라서 누구든지 별도의 ID나 Password없이 접근이 가능하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 컴퓨터 등을 사용할 수 없거나 사용하지 못하는 사람이 있을 수 있는데, 모든 정보를 디지털 예산·회계시스템을 통해서만 공개한다면 이들은 정보접근 자체가 불가능하게 된다. 따라서 동 시스템이 완성된 후에도 오프라인상에서도 정보를 얻을 수 있도록 해야 하며, 이 경우 이들에게 제공되는 정보는 디지털 예산·회계시스템상에서 제공되는 정보와 동일한 수준이어야 할 것이다.

두 번째로 (ii)정보의 비교분석이 가능해야 한다는 것은 내용적 측면의 문제이다. 살펴본 바와 같이 정보는 그 자체가 중요한 것이 아니라 정보가 내포하고 있는 의미를 이해하는 것이 중요하다. 정보가 갖는 의미를 이해하는데 가장 좋은 방법은 비교 검토하는 것이다. 예를 들어 올해 세입 및 세출규모의 적정성을 평가하는데 가장 좋은 방법은 과거의 세입·세출규모 및 그 성과를 비교 검토하는 것이라고 생각한다. 또한 규모와 환경이 비슷한 한 두 단체 및 기관을 서로 비교하는 것이 각각의 성과를 가장 확실히 파악하는 길이다.

따라서 디지털 예산·회계시스템을 통해 공개되는 정보는 비교가능한 정보일 필요가 있다. 이를 위해서 국가는 IMF 등에서 제시하고 있는 국제기준에서 제시한 지표에 따라 재정정보를 작성하고 공표할 필요가 있다.<sup>238)</sup> 국가재정의 건전성 여부도 결국 주요 국가들의 사례와 그들의 경험을 통해 판단할 수밖에 없는데, 이를 위해서는 국가 간 비교가 가능해야 하기 때문이다. 결국 앞에서 살펴본 공개대상 정보의 확대가 이루어져야만 디지털 예산·회계시스템이 국민 참여를 통한 재정투명성제고에 기여할 수 있을 것이라 생각된다.

238) 지방자치단체의 경우에는 이미 지방재정공시제도의 도입에 따라 지자체간 재정정보의 비교가 가능하므로, 동 시스템에서 이를 비교할 수 있도록 시스템을 구축하는 것이 필요할 것이다.

## 제 4 절 재정정보공개와 실효성 확보

### 1. 재정정보에 대한 평가시스템의 구축

#### (1) 재정정보에 대한 평가의 필요성

재정투명성제고를 위한 정보공개제도는 공개되는 정보가 진실하다는 것을 전제로 하고 있다.<sup>239)</sup> 따라서 IMF 매뉴얼은 재정에 관한 보고서에 대한 감사절차를 권고하고 있으며, 미국을 비롯한 많은 국가들이 내부감사 및 외부감사절차를 두고 있다는 사실은 이미 앞에서 살펴보았다.

현재 기업의 경우는 주주총회에서 선임된 감사 또는 감사위원회에 의해 감사를 받을 뿐만 아니라, 자산규모가 2조원 이상인 회사는 반드시 외부감사인에 의한 감사를 받아야 한다. 이러한 외부감사인의 감사는 기업의 재무제표가 기업회계기준에 맞게 작성되었는가를 감사하는 것이다. 기업의 경우 관리회계보다 재무회계측면이 중요하고, 재무제표를 바탕으로 기업에 대한 비교평가가 이루어지기 때문에 정확한 정보가 투자자에게 전달될 수 있도록 하기 위한 조치라고 할 수 있다.

재정정보의 경우도 마찬가지로 국민들의 판단근거가 되고, 향후 국가재정정책의 자료가 되기 때문에 잘못된 정보가 제공되는 경우 그 폐해는 클 수밖에 없다. 특히, 재정운영자의 경우 국민의 비판 및 선거를 의식하여 본인에게 불리한 정보를 감추려 할 수 있는데, 그 정보는 국가재정정책 판단에 있어서 반드시 고려해야 할 정보들이 대부분일 것이다. 이러한 점을 고려할 때 국가나 지방자치단체가 제공하

239) 재정정보에 관한 평가는 크게 두 가지 관점에서 볼 수 있다. 하나는 정부의 예산안이 바람직한지의 여부를 판단하는 평가이며, 다른 하나는 제공된 정보의 진실성에 대한 평가이다. 앞에서 살펴본 IMF 코드 등의 경우에도 이를 구분하고 있다. 그러나 전자의 경우에는 정보공개와 관련된 것이 아니고 국가재정정책 자체와 관련된 문제이기 때문에 논의의 범위에서 제외하고 후자에 대해서만 살펴보기로 한다.

는 재정관련 정보도 기업의 경우와 같이 그 진실성을 확인하는 절차를 둘 필요가 있다.

## (2) 효율적 평가시스템의 구축방안

IMF 매뉴얼은 재정관련 보고서에 대한 감사방법으로 내부감사와 외부감사를 동시에 행할 것을 권장하고 있다. 재정집행과 관련된 기본적인 사항은 내부에서 가장 잘 파악할 수 있다는 점에서 내부감사가 중요하지만, 내부감사의 경우 자기감사의 성격을 갖기 때문에 왜곡된 결과가 나올 수 있다는 점에서 독립된 제3의 외부기관에 의한 감사를 요구하고 있는 것이다.

우리나라의 경우 재정과 관련된 내부통제체도는 이미 마련되어 있다. 현행 국가재정법 제98조는 각 중앙관서의 장은 재정관리·재원사장의 적정 여부와 집행과정에서 보고된 자료의 신빙성을 분석·평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부통제를 하게 하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 재정집행과 관련해서는 감사원에 의한 감사가 이루어지고 있기 때문에 사실상 외부감사도 실시되고 있다고 할 수 있다. 다만, 이는 사후감사라는 점에서 볼 때 재정정보를 제공하는 보고서에 대한 감사와는 다소 차이가 있다.

따라서 보고서가 일반에게 공개되기 전에 해당 보고서의 진실성을 확인하는 절차가 필요한데, 그 주체로서 국가재정법의 재정에 의해 새롭게 도입된 예산관련 자문기구를 고려할 수 있다. 국가재정법은 재정운영에 관한 의견수렴을 위하여 각 부처의 공무원 및 민간전문가 등으로 구성된 자문기구를 운영하도록 하고 있다(제10조 제1항). 기획예산처장관은 국가재정운영계획을 수립할 때, 매 회계연도의 예산안을 편성할 때에는 동 자문기구의<sup>240)</sup> 의견수렴을 거치도록 하였다(제10조 제2항).

<sup>240)</sup> 자문기구외에 지방자치단체장의 의견도 수렴하여야 하며, 동 자문기구에 관한 구체적인 사항에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하고 있다(제10조 제3항).

동 자문기구의 경우 정부관계자와 함께 민간전문가로 구성되어 있다는 점에서 전문성은 물론 독립성도 갖출 수 있다. 또한 국가재정운용계획 수립이나 예산안의 편성시에도 관여하고 있기 때문에 현재 운영중인 국가재정상황을 가장 잘 파악하고 있다고 할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 국가나 지방자치단체가 재정관련 정보를 공개하기 전에 동 위원회에 승인을 얻도록 한다면 공개되는 정보의 진실성을 확보할 수 있는 방안이 될 것이다.

## 2. 부실·허위공시에 대한 책임강화

### (1) 부실·허위공시의 가능성 및 문제점

재정관련 정보공개는 일종의 강제공시(mandatory disclosure)라고 할 수 있다. 즉, 공시의무자가 자연상태에서는 공시를 하지 않기 때문에 법으로 공시를 강제하고 있는 것이다. 통상 공시주체가 공시를 하지 않는 경우 부담하는 비용이 얻는 이익보다 크다면 강제하지 않아도 자발적으로 공시를 할 것이다. 하지만 공시를 하지 않는 경우의 이익이 더 크다면 공시주체의 자발적인 공시를 기대하기 어려우며, 이 경우 강제적인 공시가 필요하게 되는 것이다.

재정관련 정보공개는 경우 재정운용자 입장에서는 상당히 부담스러운 것임에 틀림없다. 중앙정부의 관료나 선거를 통해 선출되는 지방자치단체장의 경우 자신의 재정활동이 국민(주민)들에게 알려지는 것에 부담을 느낄 것이고, 만일 부정한 행위가 있었던 경우에는 이를 은닉하고자 할 수 있다. 따라서 상술한 바와 같이 구체적인 공시대상 정보 및 공시방법에 대해 명시적으로 규정할 필요가 있는 것이다.

하지만 그럼에도 불구하고 공시주체가 공시내용을 누락하거나 허위로 공시하는 경우 이를 실질적으로 제재할 수 있을지 의심스럽다. 현행 국가재정법은 재정정보를 공표하도록 규정하고 있을 뿐, 중요사항

이 누락된 부실한 정보나 허위사실을 공시하는 경우에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다.

다만, 지방재정법 시행령은 행정자치부장관으로 하여금 제출된 재정 운용상황 및 공시결과를 분석·평가하도록 하고, 그 결과 내용이 미흡하여 문제점이 있는 경우에는 해당지방자치단체에 다시 공시하도록 권고하거나 이를 직접 공시할 수 있도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제72조 제1항 및 제2항). 그러나 이는 오히려 공시주체로 하여금 자신에게 부담이 되는 공시내용을 안심하고 누락시키는 결과를 가져올 수 있다. 만일 행정자치부장관의 지적이 있으면 그 때 공시를 하여도 무방하기 때문이다.

따라서 현행법상은 국가나 지방자치단체가 허위 정보를 제공하거나 부실한 공시를 하였다고 하여도 이에 대한 책임을 묻기가 어렵다. 따라서 국민에게 잘못된 정보가 전달될 가능성이 존재하고 있다.

## (2) 허위·부실공시에 대한 제재방안

이미 정보공시제도가 확립되어 있는 상법 및 증권거래법의 경우에는 부실공시 및 허위공시에 대해서는 상당히 엄격하게 제재를 하고 있다. 그 중에서도 가장 강력한 억제장치는 바로 시장이다. 분식회계를 한 기업들이 그 존립자체를 위협받는 상황을 통해 알 수 있듯이 허위공시나 부실공시는 시장에서 엄격한 제재를 받게 된다. 그러나 이에 그치는 것이 아니라 자율규제기관 및 규제당국에 의한 행정처벌, 형사처벌 및 민사상 손해배상책임까지 엄격하게 규정을 하고 있다.<sup>241)</sup> 정보공시가 갖는 기능의 중요성과 부실공시로 인한 위험이 그 만큼 크기 때문이다.

241) 특히 손해배상책임의 경우 입증책임의 전환, 인과관계의 추정 및 연대책임을 규정하고 있으며, 2007년부터는 집단소송제도의 도입도 예정되어 있다. 따라서 손해배상제도는 향후 정보공시의무 위반에 대한 효과적인 억지책으로 중요한 역할을 할 것으로 예상된다.

살펴본 바와 같이 정보공시의 중요성 및 기능은 기업관련 공시제도나 지방재정공시제도나 동일하다고 할 수 있다. 그만큼 공시주체에 의한 허위·부실공시의 위험성도 그만큼 크다고 할 수 있다. 특히, 재정정보공시제도는 주민참여 및 이를 통한 재정투명성의 원동력이 된다는 차원에서 그 중요성은 더 크다고 할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 허위, 부실공시에 대한 구체적 제재장치를 마련하지 않은 상황에서 과연 재정관련 정보공개제도가 본래적 기능을 할 수 있을지 다소 의심스럽다.

물론 지방자치단체의 경우에는 지방자치법상 주민감사청구제도나 주민소송을 통한 제재도 생각해 볼 수 있다. 하지만 허위·부실공시 자체가 주민소송의 대상이 될 수 있을지 의문이며, 또한 그 실효성 자체가 의문시되는 주민감사청구제도가 얼마나 유효할지도 의심스럽다. 더욱이 재정정보공표제도와 같이 공개의 주체가 국가인 경우에는 이러한 제도들도 마련되어 있지 않아 문제의 심각성이 더 크다.

따라서 국가 또는 지방자치단체가 재정관련 정보공개 의무를 충실히 이행하지 않는 경우에 대해서는 형사적 처벌 등의 제재에 관한 근거를 명확히 규정하는 것이 필요하다. 다만, 제재수단의 실효성 확보를 위해서는 재정정보공표제도의 경우 정보공개 주체가 정부이고, 지방재정정보공시제도의 경우 주체가 지방자치단체장인 점을 고려하여 각각에 적합한 규제방안을 모색하는 것이 필요할 것이다.

## 제 6 장 결 론

국가재정법의 재정으로 국가재정운용에 관한 많은 제도적 정비가 이루어졌다. 중기재정운용계획의 수립, 예산의 총액배분·자율편성제도(Top-down)의 도입, 성과평가제도의 도입, 국가채무관리, 민간참여의 자문기구 설립 등 재정의 건전성 확보를 위한 수많은 제도들이 새롭게 도입되고 개선되었다. 재정투명성확보를 위한 제도들도 개선되었는데, 재정운영에 대한 민간참여 및 정보공개, 외부통제를 대폭 확대하고 있다. 그 중에서도 재정정보 공표제도의 도입은 중요한 의미를 가지고 있다.

재정투명성은 그 자체가 궁극적인 목적이기 보다는 재정건전성을 확보하기 위한 하나의 방법론으로서 의미를 가지고 있다. 즉, 재정의 건전성을 확보하기 위해서는 예산의 작성, 집행이나 세출·세입 정책 등이 공정하고 합리적으로 이루어져 한다. 그러나 담당자의 무능이나 부정으로 불합리한 재정정책의 수립과 집행이 이루어지는 경우 재정 위기가 초래되는 것이다. 따라서 재정건전성을 확보하기 위해서는 재정운영에 대해 끊임없이 통제해야 하는 것이다.

이러한 통제시스템은 크게 (i)사전적 통제와 (ii)사후적 통제로 구분하여 생각해 볼 수 있다. 지금까지의 통제체제는 주로 (ii)의 사후적 통제였는데, 이 경우 이미 국가재정과 관련한 문제가 발생한 후에 그 책임을 묻는 형태로 이루어졌다. 그러나 이미 국가재정에 심각한 위기가 초래된 후에 그 담당자에게 책임을 묻고 처벌을 한다고 해도 피해가 원상회복되지 못한다는 점에서 문제가 있었다.

결국 가장 바람직한 것은 (i)과 같이 사전에 부정행위가 이루어지지 못하도록 막는 것이다. 하지만, 이를 위해서는 재정정책의 결정과 집행과정을 사전에 알고 이를 통제해야 한다는 점에서 어려움이 있다. 만일 재정정책의 결정과 집행이 은밀히 이루어진다면 문제가 발

생하기 전까지 이를 알 수 있는 방법이 없으므로 사전적 통제는 불가능하게 되는 것이다. 따라서 사전적 통제시스템을 구축하기 위해서는 먼저 재정운용과정을 외부에서 충분히 알 수 있도록 투명성을 확보하는 것이 필요하다. 또 투명성을 위해서는 재정운영과 관련한 모든 정보들이 제공되어야 하는 것이다.

결국 재정과 관련한 정보의 공개는 재정투명성의 제고를 통한 사전적 통제시스템을 구축하고, 궁극적으로 재정건전성을 확보하기 위한 전제조건으로서 의미를 갖는 것이다. 그러므로 재정정보의 공개는 공개된 정보를 통해 국민이 정부 및 지방자치단체의 재정활동을 이해하고 감시할 수 있어야 한다. 따라서 단순히 정보가 공개되는 것은 의미가 없으며, 필요한 정보가 적시에 정확히 전달되는 것이 무엇보다도 중요한 것이다.

본론에서 살펴본 IMF 코드나 OECD 가이드라인 및 이러한 국제기준을 수용하여 나름의 기준을 정하고 있는 제 외국의 움직임도 이러한 노력의 일환으로 이루어졌다고 할 수 있으며, 우리나라의 국가재정법상의 재정정보공표제도나 지방재정법상의 재정정보공시제도도 이러한 취지에서 이해할 수 있을 것이다.

그러나 살펴본 바와 같이 우리나라의 제도들이 재정건전성을 궁극적인 목적으로 지향하고 있는 정보공개제도라고 하기에는 여러 가지 아쉬운 점들이 많다. 그저 단순히 정보를 공개해야 한다는 수준에 머물고 있으며, 왜 정보를 공개해야 하고 그것을 통해 무엇을 지향해야 하는지가 불분명하기 때문이다.

따라서 현재 우리나라에 있어 재정정보공개와 관련된 두 축이라고 할 수 있는 재정정보공표제도와 지방재정공시제도를 재정건전화라는 궁극적 목적 달성을 위한 절차로서 인식하고 이를 개선할 필요가 있다. 물론 국가재정법의 경우는 이제 막 마련되었고, 지방재정공시제도도 올해부터 시행되고 있어 그 운용결과를 지켜보고 개선방향을 모색



하자는 견해도 있을 수 있다. 하지만, 제도자체가 그 목적에 부합하지 않게 설계된 상황에서 제대로 기능하기를 기대하는 것은 무리이다. 최대한 시행착오를 줄인다는 점에서 근본적인 검토와 개선방안을 모색하는 것이 바람직할 것이다.

이를 위한 법제개선방안에는 여러 가지 방법론이 있을 수 있다. 현행법을 개정하여 구체적인 정보공개의 방법 및 절차를 규정하는 방법과 하위법령에서 구체적으로 정하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 또한 현재와 같이 국가재정법 및 지방재정법에서 각각 정부 및 지방자치단체를 구분하여 규정하고 있는 방법과 아니면 통합하여 별도의 법이나 규정 등을 통해 정하는 방법도 생각해 볼 수 있다. 어떠한 방법을 택하든 제도자체의 취지와 직접 관련성은 없으므로 운영의 편의성을 고려하여 판단하면 될 것이다.

다만, 이러한 과정에서 충분히 고려해야 할 사항은 국가재정에 관한 판단에 있어 중앙과 지방을 구분하여 생각할 수 없다는 점 및 향후 디지털 예산·회계시스템이 설립되는 중앙과 지방의 재정정보를 통합적으로 공시하게 될 것이라는 점을 고려하여 그 절차 및 방법을 중앙과 지방에 관계없이 통일적으로 규정해야 한다는 점이다.

## 참 고 문 헌

- 권영성, 헌법학원론, 박영사, 2003.
- 권해상 외, “재정관련 법령의 정비방안”, 『법제연구』 제25호, 2003.
- 권형신 외, 한국의 지방재정(이론과 실무), 해남, 2001.
- 국무조정실, 예산분야의 투명성·효율성 제고방안, 2000.
- 국회 예산결산특별위원회 수석전문위원, “2006년 예산안 및 기금운용  
계획안 검토보고(총괄)”, 2005. 11.
- 국회정책처, 2005년 예산안 분석, 2004.
- 기획예산처, 세출예산집행지침, 2005.
- , 예산개요, 2005.
- , 예산개요 참고자료, 2005.
- , 예산안작성 세부지침, 2005.
- 김동희, 행정법 I, 박영사, 2004.
- 김순기 외, 회계원리, 박영사, 2004.
- 김재광 외, 정책유형별 정보공개기준개발, 용역보고서, 2005.
- 김종면, “투명성 제고를 통한 재정개혁 정착”, 『재정포럼』, 2005.
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2003.
- 김철용, 행정법 II, 박영사, 2003.
- 대한민국정부, 2005~2006 국가재정운용계획, 2006.

참고문헌

- 박규을 외, 지방자치단체의 회계투명성확보를 위한 복식부기 도입방안에 관한 연구, 2001.
- 박기백, “재정투명성 논의와 시사점”, 『재정포럼』 제53호, 2000.
- , “성과관리제도의 이론적 배경 및 한국적 상황에서 갖는 의의”, 성과관리제도 사례와 지표개발 세미나 자료, 2003. 12.
- 박대근, “국채시장 국제화 방안”, 한국조세연구원, 2005. 10.
- 박영곤 외, 투명성제고를 위한 국제기준 및 규범의 개발과 준수현황, 대외경제정책연구원, 2000.
- 송희준, “국가재정 정보시스템 구축사업”, 『자치행정』 통권175호, 2002.
- 서덕모, “국민이 체감하는 공공개혁추진”, 『나라경제』 제13권 제3호, 2002.
- 성명재 외, 우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 중기재정 전망 및 정책과제, 한국조세연구원, 2003.
- 유일호, “지방재정의 투명성과 책임성제고 방안”, 『나라경제』 제14권 제9호, 2003.
- 윤영진, “지방재정의 건전성 확보방안”, 『한국자치행정연구』 제4권, 2005.
- 윤성식 외, 정부회계, 법문사 1999.
- 임성일, “지방재정 공시제도의 도입방안”, 『지방재정』 통권 133호, 2005.
- , “지방재정의 투명성 제고방안: 예산회계제도를 중심으로”, 『감사』 제67호, 2000.
- 이덕연, 『재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가』, 현안분석 2005-10, 한국법제연구원, 2005.

- 이재성, “재정·세수운영의 내부통제장치”, 『지방행정연수』 제38호, 1996.
- 이종운, “공공회계 투명성 강화와 전산감사 효율화 방안 세미나 개최 결과”, 『감사』 제71권, 2001.
- 주진열, 『국제통화기금의 국가재정투명성 운영기준 도입에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2006.
- 한국은행, 경제정보의 공개와 경제조정, 2001.
- 홍성걸, “공공부문 웹사이트 평가의 비교사례 연구-한국, 미국, 뉴질랜드의 평가사례를 중심으로-”, 『정보화정책』 제8권 제3호, 2001.
- 財務省財務総合政策研究所, 我が国の予算・財政システムの透明性-諸外国との比較の観点から-, 2002. 9.
- 北野弘久, 新財政法學・自治體財政權, 勁草書房, 1983.
- 木村逐, 財政法理論の展開とその環境, 有斐閣, 2004.
- 田中 治, アメリカ財政法の研究, 信山社, 1997.
- 小村武, 豫算と財政法, 新日本法規, 2002.
- 日本財政法學會, 社會保障と財政, 龍星出版, 2001.
- 宇野雅夫, “政策金融の國際比較”, [PRI] 04A-23, 2004.
- 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.
- 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.
- 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, 財政民主主義, 龍星出版, 1994.
- 韓圭寅, “情報公開制度の概念體系”, 『法學政治學研究』 第23号, 1994.

참 고 문 헌

- 神崎克郎, 『証券取引法』, 青林書院, 2006.
- 黒沼悦郎, 『アメリカ証券取引法(第2版)』, 弘文堂, 2004.
- 高橋公忠, “公開會社における企業情報開示規制”, 『社團と証券の法理』, 1999.
- 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一”, 『財政法の基本課題』, 日本財政法学会,  
2005.
- 樋口陽一, 『註釋 日本國憲法(下)』, 青林書院, 1988.
- 石森久広, “財政民主主義”, 『財政法の基本課題』, 日本財政法学会, 2005.
- 小沢隆一, “財政法学の可能性”, 『財政法の基本問題』, 日本財政法学会, 2005.
- 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.
- Farhan Hameed, “Fiscal Transparency and Economic Outcomes”, IMF  
Working Paper 05/225, 2005.
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseverare, “Estimating Potential Output,  
Output gaps and Structural Budget Balances”, Economic Department  
Working Papers, No. 152, OECD, 2005.

- Horold S. Bloomenthal & Samuel Wolff, Securities and Federal Corporate Law(2nd ed.), St. Paul. Minn.: West Group, 2000.
- James E. Alt & David Dreyer Lassen, Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries, EPRU, 2003. 2.
- John F. Olson · Harvey L. Oitt, Securities in the Electronic Age (2nd ed.), New Jersey: Glasser LegalWorks, 2000.
- IMF, “Government Finance Statistics Manual 2001”, 2001.
- , Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1998.
- , Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1999.
- , Manual on Fiscal Transparency, Fiscal Affairs Department, 2001.
- , “Report on the Observance of Standards and Code (ROSC), Republic of Korea”, Fiscal Affairs Department, 2001.
- , Assessing and Promoting Fiscal Transparency: A Report on Progress, 2003.
- IMF & World Bank, “Assessing the Implementation of Standards: A Review of Experience and Next Steps”(2001).
- OECD, “OECD Best Practices for Budget Transparency”, PUMA/SBO, 2000.
- OECD/World Bank, Results of the Survey on Budget Practices and Procedures(2004).
- Frank H. Easterbrook · Daniel R. Fischel, The Economic Structure of Corporate Law, Harvard University Press, 1991, p. 286.