

2011 재정법제연구사업 (Ⅷ)

RESEARCH INSTITUTE

현대호 · 김세진 · 김도승



연구보고 2011-15

2011 재정법제연구사업 (Ⅷ)

현 대 호 · 김 세 진 · 김 도 승



2011 재정법제연구사업 (VIII)

A Study on Financial Legislation Research (VIII)

연구자 : 현대호(연구위원)

Hyeon, Dae-Ho

김세진(부연구위원)

Kim, Se-Jin

김도승(부연구위원)

Kim, Do-Seung

2011. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 세계적인 금융위기 속에서 국가재정에 관한 법률에 대한 관심이 높아짐.
- 2011년 재정법제연구사업은 국가재정 안전성과 지속가능성을 위한 국가재정법 관련 연구를 목적으로 함.

II. 주요 내용

- 2011년의 재정법제연구사업은 총 9권의 연구보고서가 발간함. - 「국가·지방의 계약제도에 관한 개선방안」, 「국가발주공사의 하도급질서 공정성 강화에 관한 비교법적 고찰」, 「주요국의 국가채무관리법제 연구」, 「준예산의 범위에 관한 법제 연구」, 「영국의 정부예산지출의 사회적·공법적 의미 변화에 관한 연구」, 「국가재정법상 의무지출의 관리·통제에 관한 연구」, 「기부금 조세지원법제 개선방안 연구」, 「예산심의기간의 비교법적 연구」, 「국가채권관리법제 개선방안 연구」 -
- 이 밖에도 재정법제연구사업과제로 재정법포럼을 개최하고 이슈페이퍼를 발간함.

Ⅲ. 기대효과

- 2011년 재정법연구사업은 국가의 재정정책과 재정입법에 기여할 관련 자료들을 적시에 정확하게 제공할 것으로 기대함.

▶ 주제어 : 국가조달계약협정, 국가계약, 국가채무관리법제, 재정책임법, 의무지출관리, 자선기부

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- In the global economic crisis, there is increasing interest in the national financial legislation
- Financial legislation Research 2011 are intended to ensure stability and sustainability in national finance law

II . Current Legal System and Its Problems

- The financial legal reports were published in nine - 「Ways to Improve Government · Local Government Contract System」, 「A Comparative Law Study on Strengthening the Fairness of Subcontracting in Government Procurement」, 「The Comparative Legal Study on the Public Debt」, 「Legislative Research of the scope of the Provisional Budget」, 「A Legal Study on the Change of the Public and Social Meanings of the Government Spending in U.K.」, 「Research on the management and control of mandatory spending in the Public Finance law」, 「The Study and Improvement of Tax Regulations about Charitable Contributions」, 「A Comparative legal Study on a Period of Budget Approval

Process」, 「A Legal Study of Improvement in the State Bonds Management」

- In addition the financial legal forums were held and the issue papers were published

III. Lessons from Other Countries

- Financial legislation Research 2011 would be expected to work for the supporting national financial legislative policies, and promoting timely and accurate dissemination of legislative information.

▶▶ **Key Words** : Agreement on Government Procurement, Government Contract, National debt management law, the Fiscal Responsibility Act, control of mandatory spending, Charitable Contributions

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 2011년 연구사업의 의의	11
제 1 절 재정법제연구의 개념	11
제 2 절 연구사업의 목표 : 재정법 원칙 연구심화	11
제 3 절 연구사업의 기본 방향	13
제 4 절 연구사업 개관	16
제 2 장 2011년 연구과제	19
제 1 절 국가·지방의 계약제도에 관한 개선방안	19
I. 연구배경 및 목적	19
II. 주요 내용	20
III. 결 론	28
제 2 절 국가발주공사의 하도급질서 공정성 강화에 관한 비교법적 고찰	32
I. 연구배경 및 목적	32
II. 주요 내용	34
III. 기대효과	42
제 3 절 주요국의 국가채무 관련 법제 연구	45
I. 서 론	45
II. 현행 국가채무의 범위와 문제점	48

III. 국가채무관리에 관한 법적 과제	58
IV. 결 론	65
제 4 절 준예산의 범위에 관한 법제 연구	66
I. 서 론	66
II. 우리 준예산제도의 현황	69
III. 외국의 준예산 제도	71
IV. 결 론	80
제 5 절 영국의 정부예산지출의 사회적·공법적 의미 변화에 관한 연구	81
I. 서 론	81
II. 영국의 재정법제의 특징과 현재의 개혁방향	83
III. 행정규제와 영국의 지출계획서	85
IV. 결 론	95
제 6 절 국가재정법상 의무지출의 관리·통제에 관한 연구 ...	99
I. 논의의 배경	99
II. 의무지출의 재정법적 의의	103
III. 의무지출 입법에 대한 통제	110
IV. 결 론	121
제 7 절 기부금 조세지원법제 개선방안 연구	124
I. 서 론	124
II. 기부의 현황	125
III. 기부금 공제 관련 주요국의 입법례	127
IV. 기부금 공제제도의 문제점과 개선방안	130
제 8 절 예산심의기간의 비교법적 연구	138
I. 헌법상 예산심의기간 규정과 2개의 논란	139

II. 외국헌법의 예산심의기간 규정	147
III. 각 국의 예산심의기간 현황 통계	156
IV. 외국 법제가 우리에게 주는 시사점	163
제 9 절 국가채권관리 법제개선방안 연구	165
I. 연구의 목적 및 필요성	165
II. 국가채권의 의의와 현황	167
III. 일본 국가채권관리법제 분석	174
IV. 미국 국가채권관리법제 분석	180
V. 국가채권관리법제 개선을 위한 주요쟁점과 시사점	186
제 3 장 2011년 연구사업	193
제 1 절 재정법제 이슈페이퍼	193
I. 세입과 세출에 대한 법적 통제	195
II. 노인복지 정책의 현황과 법적 과제	205
III. 통일비용의 법률적 쟁점	215
IV. 재정헌법의 현안과 전망	226
제 2 절 재정법포럼 개최	238
I. 한국복지재정의 현주소	240
II. 지속가능한 사회보장정책과 국가재정 안정성을 위한 법적 과제	244
III. 유럽재정위기와 재정준칙의 법제화 필요성	247
IV. 지방자치단체재정의 법적 과제	250
제 3 절 학술회의	253
I. 워크숍과 전문가회의	253
II. 공동학술회의	258

제 1 장 2011년 연구사업의 의의

제 1 절 재정법제연구의 개념

- 재정법제는 예산·회계, 결산, 연금·기금, 국가계약, 국유재산관리, 공공기관 성과관리, 재정투융자사업, 조세·준조세, 복지, 통일재정 등 국가재정과 관련한 광범위한 영역을 대상으로 함
- 「재정법제연구」는 우리나라 재정법제에 대한 개선방안을 주요국의 관련 법제에 대한 조사·분석 등을 통해 제시함으로써 국가재정정책 및 입법정책을 지원하는 것을 목적으로 함

제 2 절 연구사업의 목표 : 재정법 원칙 연구 심화

- 일관된 재정법제 시스템에 의하여 국가재정의 투명성(transparency), 안전성(stability), 책임성(responsibility), 효율성(efficiency) 등을 달성할 수 있도록 관련법제 현안분석, 비교법 연구, 입법정책 제시 등 수행
- 2004년 “국가재정 관련법제의 현안과 과제”, 2005년 “재정 건전성 제고를 위한 법제개선 연구”, 2006년 “재정의 투명성 제고를 위한 법제개선 연구”, 2007년 “재정시스템의 투명성 제고를 위한 법제개선 연구”, 2008년 “재정시스템의 효율성 제고를 위한 법제개선 연구”, 2009년 “성장동력확충을 위한 재정법제 연구”, 2010년 “국가재정기반 확충 및 재정건전성 강화를 위한 법제 연구(I) 수행
- 국가재정운용의 기본적인 목표는 효율적인 재정 운용과 아울러 재정 건전성을 달성하는 것임. 현대국가는 행정의 역할 증대와

다양화로 인해 재정수요가 급격히 증가하고 아울러 국가재정의 중요성이 날로 커지고 있는 바, 향후 「재정법제연구사업」은 재정의 ‘효율성·건전성·투명성’을 기조로 우리나라 재정운용시스템을 개선하고 관련 법제를 정비하기 위한 연구를 지속적으로 수행할 예정

○ 연도별 재정법제연구사업 주요내용 개관

수행연도	주요 연구내용
2004	「국가재정 관련 법제의 현안과 과제」라는 주제로, 공기업 예산·회계, 국가채무, 독일 예산개혁 등에 관한 법제연구를 주요 과제로 추진하고, 기금의 투명성·안정성, 예·결산제도상의 국회와 정부간의 권한 조정 등 정책현안에 대한 연구 수행
2005	「재정건전성 제고를 위한 법제개선 연구」라는 주제로, 재정건전운영을 위한 비교법적 연구(독일/미국)를 주요 과제로 추진하고 아울러 예산의 법적 성격과 통제, 예산항목별 권한 문제, 재정헌법 등 연구 수행
2006	「재정의 투명성 제고를 위한 법제개선 연구」라는 주제로, 재정 투명성 제고를 위한 정보공개법제, 정부계약의 투명성 제고, 지방재정의 건전성 제고 등을 주요 연구과제로 추진하고, 아울러 국제통화기금의 국가재정투명성 운영기준 도입, 중앙과 지방의 재정분쟁조정제도, 지방의 영리경제적 활동 등 세부 현안에 대한 연구 수행
2007	「재정시스템의 효율성 제고를 위한 법제개선 연구(I)」라는 주제로, 예산집행, 재정투융자, 준조세 등에 대한 투명성 제고를 위한 법제개선방안을 주요 연구과제로 추진하여였고, 국가재정과 주택금융제도(미국/일본/독일), 일본의 지방재정제도 개혁, 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안 등 연구 수행
2008	「재정시스템의 효율성 제고를 위한 법제개선 연구(II)」라는 주제로, 정책금융의 효율성 제고, 회계검사 및 결산법제 개선방안 등을 주요 연구과제로 추진하고, 공공기관운영에 관한 법률의 비교법적 연구, 국유재산법 전면 개정, 성인지 예산제도, 지방재정지원제도에 관한 비교법적 연구(독일/프랑스/미국/일본) 등 수행

수행연도	주요 연구내용
2009	「성장동력확충을 위한 재정법제 연구」이라는 주제로, 주요국가의 재정관련법제에 대한 현황과 쟁점을 분석하고(독일/프랑스/오스트리아/일본), 공적 자금관리의 적정성 제고, 민간투자사업관리법제 개선 등 연구 수행
2010	「국가재정기반 확충 및 재정건전성 강화를 위한 법제 연구(I)」라는 주제로 국제금융위기 대응을 위한 재정안정 방안, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 저출산·고령화 대응, 자금세탁방지, 공기금에 대한 관리 및 통제, 중기재정계획 내실화 방안, 미국 재정법상 PAYGO 준칙에 관한 연구, 중앙과 지방재정과의 관계에 대한 연구 등 수행
2011	「국가재정기반 확충 및 재정건전성 강화를 위한 법제 연구(II)」라는 주제로 전년도에 이어서 국가재정의 지속가능성을 위한 법제도적 기반 조성을 위해 재정건전성 확보를 위한 법제 연구로서 의무지출의 효율적 관리 및 통제를 위한 연구, 재정기반 확충을 위한 국가채무 관련 법제연구와 국가채권관리법제 개선 연구, 예산제도 선진화를 위한 법제 연구로서 준예산제도의 범위에 대한 법적 규명, 예산심의 기간의 효율성 제고를 위한 법적 연구, 최근 현안으로 제기되는 국가·지방 계약제도 선진화를 위한 관련 법제 연구 등 수행

제 3 절 연구사업의 기본 방향

국가재정기반 확충 및 재정건전성 강화를 위한 법제 연구(II)

- 2010년에 이어서 국가재정기반 확충 및 재정건전성 강화를 위한 연구과제 추진
 - 계속되는 세계적인 국제 금융위기, 국가채무가 증가 등 국가재정의 건전성을 위협하는 위험요인에 대한 우려 제기

- 특히 최근 국가채무의 증가속도에 대한 우려 등 국가재정건전성 확보를 위한 보다 강한 조치가 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있는 가운데 세입과 세출이 균형을 이루는 ‘균형재정’의 실현이 주요 과제로 부상되고 있음
- 우리나라는 급속한 인구고령화로 중장기적으로 재정지출 규모가 급속히 증가할 것으로 전망되고 있으며, 정치·사회적으로 복지 재원에 대한 논란이 뜨거운 가운데 재정건전성 확보를 위해 감세 및 복지 등 소위 의무적 지출에 대한 관리 및 통제 필요성이 커지고 있음 이에 2010년 사업과 차별하여 다음의 목표들에 사업의 기본방향을 설정함
- **재정건전성 강화를 위한 재정지출 관리 및 통제를 위한 연구** : 개정 국가재정법 시행(2012년)을 대비하여 「의무지출에 대한 적정 관리·통제 방안」을 모색함으로써 재정의 안정성 및 효율성 제고를 위한 세출구조조정, 재정성과관리 강화, 예산낭비 대응, 재정기준선 전망, 지출소요점검제도 등의 재정지출 관련 선진 재정관리제도의 도입 등을 중점 과제로 추진. 이 밖에 국가채무 관련 법제연구와 국가채권관리에 관한 연구를 추진
- **국가예산제도 선진화를 위한 연구** : 매년 반복되는 쟁점임에도 그간 법적 논의가 매우 미흡했던 준예산에 대한 연구를 중점 과제로 추진함으로써 예산운용의 안전성을 담보하기 위한 최소한의 헌법적 조치로서 준예산의 법적 성격을 규명하고 관련 재정법적 쟁점을 검토함 또한 예산기간에 관한 문제 등 법제도 개선 방안 연구도 아울러서 진행함
- **국가재정기반의 확충 등 재정법제 현안 연구** : 최근 현안으로 제기되는 국가·지방의 계약제도 법체계 선진화를 위한 법제 연구를 중점 과제로 하여 연구함. 아울러 국가계약의 특수문

제로서 국가발주공사의 하도급질서 공정성 강화에 관한 비교법 분석 등에 관한 연구를 수행

- 주요 정책현안 지원을 위한 재정법 연구과제의 발굴·추진
 - 국정과제 등 주요 정부현안을 재정법적 시각을 통해 검토함으로써 재정법제사업의 정책적 실효성 제고
 - ※ 국가채무관리, 국가재정법상 의무지출관리 등

- 위탁연구 결과의 정책 실효성 제고를 위한 내외협력체계 강화
 - 정부부처, 학계, 산업계 등 다양한 전문가가 참여하는 전문가회의 및 워크숍을 수시 개최함으로써 연구결과의 정책반영도 제고
 - ※ 특히, 기획재정부 및 각 현안 관련 부처, 국회 등과의 협력 강화

- 기존의 사업 및 연구성과를 기반으로 하여 재정법제연구의 인프라 및 전문가 POOL 구축을 강화하며 재정법학 영역에 대하여, 학제적 범위 확대 및 국제적 범위 확대 등 인프라를 유지·관리

- 국가적 재정법제 운용의 기반 확충 및 당면한 재정법제 관련 현안에 대한 이론적, 실질적 연구를 수행함. 아울러 아직 부족한 재정법학 연구 토양을 복돋기 위한 장려·확산 활동을 계속
 - 재정정책은 강력하고 직접적인 정책수단이며, 이를 통해 국가는 정책적 목표를 현실화 할 수 있음. 최근 재정 수요가 폭증함과 동시에 국가채무에 대한 우려가 깊어져 가고 있다는 점에서 우리나라의 재정기반은 대폭 증대가 곤란한 상황임
 - 재정국가 수요에 이바지하고 나아가 국가 미래성장동력을 확충하고자 하려면 재정기반 확충 정책 내지 범위 확대 정책

이 필요하며 이에 수반되는 각종 제도 및 관련 법제를 체계적으로 확립하여야 함

- 이와 같이 국가재정기반 확충 및 재정건전성 강화에 이바지할 관련 법제의 연구는 오늘날 시의성 그리고 기초연구 및 법제적 대안제시를 통해 바람직한 국가 정책운용에 기여함

제 4 절 연구사업 개관

구 분	과 제 명	책 임
연구 과제	국가·지방의 계약제도에 관한 개선 방안	현대호
	국가발주공사의 하도급질서 공정성 강화에 관한 비교법적 고찰	현대호
	주요국의 국가채무관리 법제 연구	김세진
	준예산의 범위에 관한 연구	김세진
	영국의 정부예산지출의 사회적·공법적 의미 변화에 관한 연구	김세진
	국가재정법상 의무지출의 관리·통제에 관한 연구	김도승
	기부금 조세지원법제 개선방안 연구	김도승
	예산심의기간의 비교법적 연구	최 유
	국가채권관리법제 개선방안 연구	최 유
제정법 포럼	제1회 한국 복지재정의 현주소 제1발제 : 지속가능성: 국민경제, 재정 그리고 복지 (인천대학교 무역학과 옥동석) 제2발제 : 스웨덴 복지제도의 시사점 (김인춘 연세대 동서문제연구소 연구교수)	-

구 분	과 제 명	책 임
	제2회 지속가능한 사회보장정책과 국가재정 안정성을 위한 법적 과제 제1발제 : 한국의 노후소득보장체계와 국민연금기금 운용 개편방향 (중앙대 사회복지학과 김연명) 제2발제 : 건강보험 재정관련 정책과제 (한국보건사회연구원 신영석 박사)	
	제3회 긴급현안 - 유럽재정위기와 재정준칙 발제 : 정찬모 (인하대학교 법학전문대학원 교수)	
	제4회 효율적인 지방복지재정 체계의 확립	
이슈 페이지	제1호 세입과 세출에 대한 법적 통제	박기백 (서울시립대)
	제2호 노인복지 정책의 현황과 법적 과제	최영준 (고려대)
	제3호 통일재정의 법적 문제	이효원 (서울대)
	제4호 재정헌법의 현안과 전망	최 유
학술 대회	한국재정법학회와 공동학술회의 “최근 국가재정법의 현안과 법적 과제”	-
	고려대학교 조세법센터 공동학술회의 “최근 조세와 재정관련 법제현안 분석”	

제 2 장 2011년 연구과제

제 1 절 국가·지방의 계약제도에 관한 개선방안

□ 연구책임자 : 현대호 연구위원

I. 연구배경 및 목적

오늘날 국가행정은 과거 야경국가에서의 자유방임적인 행정과 달리 다양한 방면에서 다양한 형태로 행정서비스를 제공하고 있다. 따라서 행정기관이 공적 업무를 수행하고 있으며 민간의 적극적 협력이 어느 때보다도 필요한 시점에 있다. 또한 국가는 경제주체의 입장에서 공적 업무 등을 수행하는 데에 필요한 공사, 물품, 용역을 조달하고 있으며 이와 관련하여 사인과 계약을 체결하고 있다.

행정기관이 체결하는 공공분야의 계약을 우리나라는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘국가계약법’이라 한다)에서 규정하고 있는 국가조달계약(또는 정부조달계약)과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 ‘지방계약법’이라 한다)에서 규정하고 있는 지방조달계약으로 구분한다. 이처럼 공공조달계약에 대한 적용되는 법령의 차이는 적용기관에 따라 달라지는데, 이것이 타당한 입법방식인지에 대한 논의가 제기되고 있다. 또한 이들 법률은 소관 부처를 달리하고 있으며 규율하는 내용에도 다소 차이가 있어 그 효율성이 문제된다.

이 연구에서는 국가계약법률과 지방계약법률의 제·개정에 따라 공공분야의 조달계약에 어떠한 변화가 이루어져 왔는지, 그리고 어떠한 방향으로 개선되는 것이 바람직한지를 살펴봄으로써 국가와 지방의 계약제도에 관한 선진화 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 주요 내용

정부와 지방자치단체는 경제주체의 입장에서 공적 업무 등을 수행하는 데에 필요한 공사, 물품, 용역을 조달하고 있으며, 이와 관련하여 사인과 계약을 체결하고 있다. 행정기관이 체결하는 공공분야의 계약은 공법상 계약과 공공조달계약으로 구분할 수 있다. 여기서 다루고자 하는 공공조달계약이고, 우리나라는 국가계약법에서 규정하고 있는 국가조달계약과 지방계약법에서 규정하고 있는 지방조달계약으로 구분된다. 공공분야의 계약은 여러 기준에 따라 분류할 수 있는데, 공공계약(또는 공공조달계약), 민간위탁계약과 민관협력계약, 규제계약, 공무원고용계약과 성과계약으로 구분하는 견해도 있다. 한편, 국가를 포함하여 지방자치단체, 기타 공공단체 등 널리 공적 주체가 하는 계약 사무를 총괄하는 용어로는 무엇이 적당할까? 먼저 정부계약 또는 정부조달계약이라고 할 경우 중앙정부만이 주체가 될 것이므로 지방자치단체와 기타의 공공단체가 제외될 수 있다. 행정조달계약이라고 할 경우 주체가 행정부이거나 행정과 관련된 조달계약이라고 오해한다거나 행정의 개념범위를 과연 어디까지 확장할 수 있을 것인가에 대한 논란이 있을 수 있고, 또한 행정계약이라는 용어도 전통적으로 행정법에서 행정에 의한 공법상 계약과 사법상 계약을 포괄하는 용어로서 행정계약이라는 용어를 사용하고 있기는 하지만 행정계약이라는 용어가 주는 뉘앙스가 행정목적의 실현을 위해서하는 계약인 것처럼 보여진다는 점에서 적절하지 않을 수 있다. 따라서 국가, 지방자치단체, 기타의 공공단체를 모두 계약의 주체로서 포괄하며, 또한 그 작용에 있어서도 조달에 한하지 아니하고, 재산의 매각 등과 같이 계약의 형식을 이용해서 할 수 있는 다른 작용까지 포함하는 용어로서는 ‘공공계약’이 가장 적절하다는 의견이 있다. 공공계약은 정부의 재

정지출을 수반하는 계약이 증가 되겠지만 세입을 유발하는 계약도 포함한다. 유형별로는 조달계약을 비롯하여 공공건설, 토목공사 등과 같은 공사도급계약, 운송계약, 공급차임계약, 연구개발위탁 계약 등 다양한 정부사업수행의 형태가 포함된다.

우리나라 공공조달계약은 다양한 기능을 수행하고 있는데, 개별적·구체적 사정에 따라 탄력적으로 행정목적을 달성할 수 있다. 또, 상대방의 동의를 전제로 하므로 분쟁을 사전적으로 예방하고 행정적응성을 높일 수 있다. 사실관계 또는 법률관계가 불명확한 경우에 해결을 용이하게 하여 행정경제에 이바지할 수 있으며 행정주체가 지급하는 대상 또는 계약갱신여부와 계약상대방이 달성해야 할 성과를 연계시킴으로서 성과주의를 반영할 수 있다.

「국가조달계약법」은 정부조달협정의 타결에 따른 정부조달시장의 개방에 대비하여 정부조달협정의 차질 없는 이행과 계약업무의 원활한 수행을 도모하기 위하여 정부조달협정 및 국제규범을 반영하여 공정하고 효율적인 정부계약에 관한 제도를 마련하고자 현행 예산회계법상 계약에 관하여 규정한 제6장을 대체하는 법률을 따로 제정하려는 것을 입법이유로 삼고 있다. 제정 당시 이 법은 첫째, 정부조달협정 협상시 우리나라가 양허한 내용을 국제입찰에 의한 정부조달의 범위로 정하고, 정부조달협정 적용대상이 아닌 계약일 경우에도 발주관서가 필요하다고 인정하는 경우에는 국제입찰에 의할 수 있도록 하였다. 둘째, 정부조달협정의 적용을 받는 계약의 경우에는 발주관서가 입찰에 참가하려는 자의 국적이나 물품의 생산지를 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정할 수 없도록 하였다. 셋째, 계약은 일반공개경쟁입찰을 원칙으로 하고, 대통령령에서 정하는 바에 따라 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰을 실시하거나 수의계약을 체결할 수 있도록 하였다. 넷째, 정부조달협정의 내용에 따라 충분한 계약이행능력이 있는 자 중 최저가입찰자 또는 가장 유리한 조건을 제시한 자를 낙찰자로 하고, 계약의 성

질·규모 등을 감안하여 대통령령에서 별도의 기준을 정한 경우에는 그 기준에 가장 적합한 자를 낙찰자로 하였다. 다섯째, 정부조달협정에 분쟁처리기구를 설치하도록 되어 있으므로 이의 이행을 위하여 대통령령으로 규정되어 있는 특례조달분쟁심의위원회를 국제계약분쟁조정위원회로 대체하기 위하여 그 법적근거를 명시하였다. 국가계약법은 2010년 12월에 국가계약법의 개정안(정부안)이 국회에 제출되어 있으며 2011년 03월 03일에 국회 임시회에 상정되어 있다. 그 제안이유는 “예산의 효율적인 집행을 위하여 이행에 수년이 걸리는 공사 등에 대한 계속비계약과 긴급재해복구를 위한 개산계약(概算契約)을 체결할 수 있는 근거를 마련하고, 부정당업자의 위반행위에 대한 책임이 경미하거나 입찰 참가자격 제한이 공익에 현저한 지장을 줄 우려가 있는 경우에는 입찰 참가자격 제한을 같음하여 과징금을 부과할 수 있도록 하며, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 한편, 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하려는 것임”이라고 밝히고 있다.

「지방계약법」은 지방계약의 특수성을 반영하고, 입찰·계약·시공과정의 투명성을 확보하여 계약의 경제성·효율성을 확대하고자 하는 목적으로 제정되었다. 즉, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정하고, 지방자치단체의 특성을 반영한 계약제도를 마련하여 지방자치단체가 체결하는 계약의 투명성과 효율성을 높이려는 것이다. 제정 당시 주요내용은 첫째, 수의계약절차를 투명화 하였다. 즉 수의계약의 대상범위와 계약상대자의 선정절차를 명문화하고, 수의계약내역을 공개하도록 하였다. 둘째, 주민참여에 의한 계약감독제도를 도입하였다. 즉 주민생활과 관련이 있는 공사에 대하여는 기존에 공사감독을 하던 공무원 외에 주민대표자 또는 주민대표자가 추천

하는 자를 그 공사의 감독자로 위촉하여 당해 지방자치단체의 장 등에게 공사계약 이행상의 불법·부당행위에 대한 시정을 요구할 수 있도록 하였다. 셋째, 재해복구계약에 대한 개산계약제도를 도입하였다. 즉 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 시간적 여유가 없는 긴급한 재해복구계약을 개산계약(概算契約)으로 체결할 수 있도록 하였다. 넷째, 계약심의위원회를 설치·운영하도록 하였다. 즉 계약심의위원회는 일정규모 이상의 계약에 대하여 그 계약의 체결방법, 경쟁입찰참가자의 자격제한, 낙찰자의 결정방법 등에 관한 사항을 심의하도록 하였다. 다섯째, 지방자치단체의 장 등에 대한 계약체결을 제한하였다. 즉 지방자치단체의 장 및 지방의회 의원, 그 배우자 및 직계 존·비속 그 밖에 이들과 특수한 관계에 있는 사업자는 당해 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 계약을 체결할 수 없도록 하였다. 지방계약법은 2011년 3월 28일 국회에 지방계약법의 개정안(정부안)이 제안되었으며, 그 제안이유로는 “지방자치단체가 발주하는 공사·물품·용역 등과 관련된 계약의 투명성과 공정성을 확보하고 부패를 방지하기 위하여 청렴서약서 제출 제도를 도입하고, 부정당업자에 대한 제재의 실효성과 적정성을 높이기 위하여 입찰 참가자격 제한을 갈음하는 과징금의 부과 근거를 마련하며, 발주계획부터 대가의 지급까지 계약의 전 과정을 공개하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임”이라고 밝히고 있다.

우리나라의 경우 공공분야에서의 계약법제는 공공조달계약에 한정되어 있으며, 외국의 경우에도 대부분 공공조달계약을 중심으로 관련 사항을 중심으로 입법화하고 있다. 미국의 경우에는 공공분야의 조달계약에 대하여 연방차원에서 상세히 규정하고 있으며, 관련 법제를 간소화하여 실무상으로 야기되는 복잡성을 회피하고 있다.

공공조달계약에 관한 국제규범으로는 WTO 정부조달협정과 다수의 FTA 정부조달협정들이 있다. UNCITRAL 정부조달모델법은 법적 구속

력을 갖는 WTO 정부조달협정과 달리 권고적 성격의 규범으로서 각국이 정부조달에 관한 국내 입법을 할 경우 참조하도록 하기 위해 만든 법이다. 따라서 ‘UNCITRAL 정부조달모델법’은 반드시 이를 준수하거나 이행 입법을 할 법적 의무는 없다. 반면 WTO 정부조달협정의 당사국인 우리나라는 동 협정에 부합하도록 국내법과 절차 및 관행을 유지하여야 한다. 이러한 의미에서 UNCITRAL 정부조달모델법이 개정되고 동 개정안을 국내법제로 반영하고자 할 경우에는 WTO 정부조달협정과 상충여부를 검토할 필요성이 있다. 첫째, WTO 정부조달협정 및 FTA에서는 투명성 규정을 두어 조달절차의 제도화 및 법령화, 국제입찰제도의 투명성 확보, 공고 등 정보공개의 공평성을 보장하도록 하고 있다. 둘째, WTO 정부조달협정 및 FTA 정부조달협정에는 내국민대우 규정이 포함되어 있어 체결국은 이를 보장해야 할 의무가 있다. 우리나라의 경우 관련 법령에서 국제입찰시 관련 국제협정을 반영하여 외국인에 대한 차별이 이루어지지 않도록 법제화 되어 있으나 정부조달의 입찰 및 심사절차 등 그 운영과정에서 실질적인 차별이 이루어지는 경우가 있다. WTO 정부조달협정 및 FTA 정부조달협정은 이러한 실질적 차별도 금지하고 있다. 셋째, 심사절차에서 과거실적(실질적으로 조달국내에서의)을 입찰심사에 반영하는 경우, 해당국 내 수주 실적을 가진 국내기업 및 현지법인에게 유리하게 작용하는 결과를 초래하여 WTO 정부조달협정 및 FTA의 내국민대우 규정과 상충할 우려가 있다. 넷째, UNCITRAL 정부조달모델법은 조달절차에 있어서 의사표시 수단으로서 전자적 의사표시를 사용할 수 있도록 하고 있으며(조달참가자 모두에게 동등한 의사표시 수단을 제공하고 그 수단에 있어서 기술적 중립성 및 기능적 동가성을 보장하도록 함), 우리나라는 이미 관련 법령들을 통해 전자적 방식에 의한 의사표시를 허용하고 있다. 다섯째, 심사요건에서 신속한 A/S 등을 조건으로 포함시킴으로써 현지법인 설립 등을 실질적으로 요구하는 경우가 있다. 이는 WTO 정

부조달협정상 내국민대우 및 대응구매의 금지규정에 상충하는 운영절차로서 현지법인을 설립하지 않더라도 국제입찰에 참여할 수 있는 기회가 보장될 필요가 있다. 여섯째, 정부 각 기관별 개별조달 제도의 경우, 실제 양허하한선 이상의 조달실적이 미미하여 외국기업의 공개입찰 참여기회를 제한할 우려가 있다. 따라서 WTO 정부조달협정에서 각 정부기관별로 양허하한선이 제시되었기 때문에 중앙집중조달제도를 채택할 경우 외국 기업들에 대한 정보제공이 명확해야 할 필요가 있다.

미국의 경우에는 공공분야의 조달계약에 대하여 연방차원에서 상세히 규정하고 있으며, 관련 법제를 간소화하여 실무상으로 야기되는 복잡성을 회피하고 있다. 특히, 미국법에서는 분쟁에 관련하여 별도의 법률을 제정하여 불필요한 분쟁을 방지하고 신속하고 효율적인 분쟁 조정을 할 수 있도록 배려하고 있는 것이 주목된다.

독일의 경우 관련 법제는 EU지침에 따라 정비하였는데, 공법상의 계약에 관한 규정을 별도로 마련하여 운영하고 있는 점에서 최근 현대 행정이 가지는 특성을 적절히 반영하고 있는 것으로 판단된다. 한편, 공공조달계약에 대하여 경쟁제한방지법에서 별도로 규율하고 있는 점이 특이하다. 이외에 세부적인 공공조달에 대하여는 행정규칙으로 운영하고 있어서 공공조달이 가지는 복잡성을 적절히 반영하는 법체계를 운영하고 있는 것으로 사료된다. 일본은 공공분야의 조달계약 법제를 중앙과 지방으로 이원화하는 법체계를 가지고 있다. 즉 공공조달계약은 국가가 체결하는 회계법의 국가조달계약과 지방공공단체가 체결하는 공공조달계약을 규율하는 지방자치법으로 구분된다. 그렇지만 이들 법률에서는 우리나라와 달리 유사한 내용을 반복적으로 규정하는 방식이 아니라 세부적인 절차나 세부적인 사항을 규율하는 방식으로 입법화되어 있는 점이 우리나라와 근본적으로 차별화된다.

국가계약법령과 지방계약법령은 다음의 사항에 대한 체계개선을 고려할 수 있다. 먼저 국가계약법령은 다음과 비판을 받고 있다. 첫째,

물품, 공사, 서비스 중에서 주로 공사에 초점이 맞추어져 물품이나 서비스에 대한 면밀한 규율이 부족하다. 둘째, 계약방식의 탄력성이 부족함으로 인해 효율성이 많이 떨어진다. 셋째, 가격중심의 낙찰제도를 중심으로 인해 ‘최고가치’가 중시되는 추세를 반영할 수 없다. 넷째, 부정당업자제재제도에 있어서는 비례원칙에 입각하여 그 제재대상, 제재정도 등이 정해지는 것이 필요하다는 의견이 있는데, 이는 부정당업자에 대한 입찰참가 자격제한 규정만 두는 것은 행정규제제도의 다양화 추세에 부응하기 어렵고 제재수단의 구체적·현실적 타당성의 확보도 어렵기 때문이다. 또한, 입찰참가 자격제한은 전문·기술적이며 행정계획에 따라 일정한 기간 내 공사를 완료해야 하는 국책사업의 수행에 지장을 초래하기 쉽고, 영업의 자유와 직업선택의 자유보장이라는 헌법정신에도 반할 우려가 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 주요 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 국가계약법은 그 명칭에서 ‘국가’라는 용어는 정확히 규율하고 있는 대상을 표시하지 못하는 것으로 불 여지도 있다. 따라서 향후 지방계약법과의 체계 개편에서 공공조달에 대한 기본적인 사항을 규정하는 법률로서의 지위로 개선하는 방안도 고려할 필요가 있다. 둘째, 지방계약법의 제정은 지방계약에 관련된 세세한 부분을 규정한 것으로 법률관계를 명확히 한 것으로 평가되지만, 유사한 입법사항을 거의 동일한 체계와 내용으로 별도의 입법으로 규율하고 있어서 입법기술상으로 바람직하지 못하여 향후 입법에서 개선하는 것이 필요할 수 있다. 셋째, 지방계약법은 계약의 이행제도, 제3자를 위한 단가계약, 계약심의위원회 등에서 국가계약법보다 상세히 규정하고 있어서 향후 국가계약법도 필요하다면 이를 반영하는 것도 고려할 수 있다. 넷째, 계약심의위원회와 계약분쟁조정위원회의 설치와 운영에 있어서 국가계약법과 지방계약법에서 차이가 있는데 이를 조정하여 통일적으로 규율하는 것이 필요할 수 있다. 다음

으로 양 법률의 시행령에서 계약일반에 관한 사항에서 차이가 있거나 필요 이상으로 차별화하고 있는 사항이 발견되는데, 이들 사항에 대한 개선이 필요할 수 있다.

지방계약법에 대하여도 국가계약법과 유사한 문제가 제시되고 있는데, 첫째, 지역제한 입찰제도의 개선이 문제된다. 둘째, 하도급 계약의 구조개선이 문제된다. 셋째, 계약분쟁조정 대상 범위 확대가 문제된다. 넷째, 입찰 및 계약과정 공개의 확대가 문제된다. 다섯째, 대형공사 입찰 심의방법의 개선이 문제된다. 여섯째, 공사 품질관리 향상을 위한 CCTV 모니터링이 문제된다. 일곱째, 특허·신기술 설계 반영의 공정성 확보가 문제된다. 여덟째, 계약효율화를 위한 ‘통합계약제도’ 도입이 문제될 수 있다. 아홉째, 품질평가 및 가격정보를 제공하는 법인의 설립이 문제될 수 있다. 열 번째, 설계변경제도 개선이 문제된다. 열한 번째, 민간지원 경비에 대한 지방계약법의 적용이 문제된다. 열두 번째, 지자체 특성에 맞는 실적공사비 제도를 도입하는 것이 문제된다. 위에서 살펴본 지방계약법의 문제점에 대한 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 인접 또는 연접도시를 2~3개 묶어서 지역제한이 가능하도록 개선하여 공사비를 절약할 수 있다. 둘째, 공사 외의 용역·물품 등의 업종에 대하여 계약 체결시 현행 ‘원·하도급계약’ 방식과 ‘주계약 관리’ 방식을 병행할 수 있다. 셋째, 중·소규모계약과 입찰 외 계약 이행 분쟁까지 조정대상을 확대할 수 있다. 넷째, 발주계획부터 대금지급상황까지 계약의 전과정을 지방자치단체 홈페이지에 공개할 수 있다. 다섯째, 대형공사 중 심의의 난의도가 요구되는 경우 조달청의 설계자문위원회 또는 중앙건설기술심의위원회에 의뢰하여 심의토록 유도할 수 있다. 여섯째, 일정금액 이상의 공사는 웹 카메라에 의하여 공사현장을 관리할 수 있다. 일곱째, 공사에 신기술이나 특허를 반영하는 경우 특허나 신기술에 대한 객관적인 심사를 통하여 결정한다. 여덟째, 서로 다른 기관에서 예산이 각각 편성되어 있는 경우에도 통합

하여 입찰 및 계약할 수 있는 근거를 마련할 수 있다. 아홉째, 자치단체에 다양한 가격정보를 실시간으로 제공하여 예산낭비를 줄이고 정확한 가격검토가 이루어질 수 있도록 지원할 수 있다. 열 번째, 설계 변경 내역은 1년 이상 공개를 의무화 할 수 있다. 열한 번째, 민간이전 경비라 하더라도 민간단체에서 제3자와의 계약을 통하여 사업추진을 하는 경우 지방계약법력을 준용토록 개선할 수 있다. 열두 번째, 자치단체 실정에 맞는 실적공사비 단가가 적용될 수 있도록 시·도별로 실적공사비를 산정하고 행안부에서 최종 확정할 수 있다. 열세 번째, 지방계약법은 단순한 발주제도의 변화를 넘어 지방건설업체의 건전한 발전과 국가계약법령과의 조화 및 역할분담을 통해 건설업체의 균형 발전 도모라는 기능을 포함하고 있으므로 체계적 운용이 필요하다.

한편, 우리나라의 경우 공법상 계약에 대하여 관련 입법이 없다. 공공조달계약은 국가계약법과 지방계약법에서 입법화하고 있지만, 양 법률은 별개의 적용대상을 규율하고 원칙적으로 대등한 법령체계를 가지고 있다. 따라서 공공조달계약에 관한 공통적이 사항을 일관성 있게 개정하고 각각의 적용영역에 따른 구체적인 입법이 필요한 사항에 대한 개선이 필요하다. 그리고 국가계약법은 제정 이후에 중요한 개선이 없이 그대로 유지되고 있으나, 지방계약법은 새로 도입한 사항 중 공공조달계약의 공통적인 사항에 대하여 반영이 필요할 수 있다. 지방계약법은 제정 이후에 현실에 맞게 개선이 이루어져 왔지만 향후에도 지방계약의 특성을 반영하는 경향의 강화될 것으로 기대된다. 그러나 필요 이상으로 국가계약법과 차별화되는 것은 바람직하지 않다.

Ⅲ. 결 론

오늘날 국가행정은 과거 야경국가에서의 자유방임적인 행정과 달리 다양한 방면에서 다양한 형태로 행정서비스를 제공하고 있다. 우리나라

라의 경우에도 행정기관이 공적 업무를 수행함에 있어서 민간의 적극적인 협력이 어느 때보다도 필요한 시점에 있다. 따라서 독일의 연방행정절차법 제4장에서처럼 공법상 계약이라는 제목 하에 공법상 계약의 허용성, 화해계약, 급부교환계약, 문서의 형식, 제3자와 행정기관의 동의, 공법상 계약의 무효, 특별한 경우에 있어 계약의 조정과 해지, 즉시집행의 수인, 민법규정의 보충적용 등을 규정하는 특별법을 제정하는 방안도 고려하는 것이 필요할 수 있다.

정부와 지방자치단체는 경제주체의 입장에서 공적 업무 등을 수행하는 데에 필요한 공사, 물품, 용역을 조달하고 있는데, 이와 관련하여 사인과 계약을 체결하여 왔다. 우리나라도 국가계약법에서 규정하고 있는 국가조달계약과 지방계약법에서 규정하고 있는 지방조달계약으로 구분된다. 미국의 경우에는 공공분야의 조달계약에 대하여 연방차원에서 상세히 규정하고 있으며, 관련 법제를 간소화하여 실무상으로 야기되는 복잡성을 회피하고 있다. 미국법에서는 분쟁에 관련하여 별도의 법률을 제정하여 불필요한 분쟁을 방지하고 신속하고 효율적인 분쟁조정을 할 수 있도록 배려하고 있는 것이 주목된다. 독일의 경우 관련 법제는 EU지침에 따라 정비하였는데, 공법상의 계약에 관한 규정을 별도로 마련하여 운영하고 있는 점에서 최근 현대 행정이가지는 특성을 적절히 반영하고 있는 것으로 판단된다. 한편, 공공조달계약에 대하여 경쟁제한방지법에서 별도로 규율하고 있는 점이 특이하다. 이외에 세부적인 공공조달에 대하여는 행정규칙으로 운영하고 있어서 공공조달이 가지는 복잡성을 적절히 반영하는 법체계를 운영하고 있는 것으로 사료된다. 일본은 공공분야의 조달계약법제를 중앙과 지방으로 이원화하는 법체계를 가지고 있다. 즉 공공조달계약은 국가가 체결하는 회계법의 중앙조달계약과 지방공공단체가 체결하는 지방조달계약을 규율하는 지방자치법으로 구분된다. 그렇지만 이들 법률에서는 우리나라와 달리 유사한 내용을 반복적으로 규정하는 방식

이 아니라 세부적인 절차나 세부적인 사항을 규율하는 방식으로 입법화되어 있는 점이 우리나라와 차별화된다.

우리나라의 국가계약법과 지방계약법은 다음의 사항에 대한 체계개선을 고려할 수 있다. 먼저 첫째, 국가계약법의 명칭에서 ‘국가’라는 용어는 정확히 규율하고 있는 대상을 표시하지 못하는 것으로 볼 여지도 있다. 따라서 향후 지방계약법과의 체계 개편에서 공공조달에 대한 기본적인 사항을 규정하는 법률로서의 지위로 개선하는 방안도 고려할 필요가 있다. 둘째, 지방계약법의 제정은 지방계약에 관련된 세세한 부분을 규정하여 법률관계를 명확히 한 것으로 평가되지만, 유사한 입법사항을 거의 동일한 체계와 내용으로 별도의 입법으로 규율하고 있어서 입법기술상으로 바람직하지 못하여 향후 입법에서 개선하는 것이 필요할 수 있다. 셋째, 지방계약법은 계약의 대행제도, 제3자를 위한 단가계약, 계약심의위원회 등에서 국가계약법 보다 상세히 규정하고 있어서 향후 국가계약법도 필요하다면 이를 반영하는 것도 고려할 수 있다. 넷째, 계약심의위원회와 계약분쟁조정위원회의 설치와 운영에 있어서 국가계약법과 지방계약법에서 차이가 있는데 이를 조정하여 통일적으로 규율하는 것이 필요할 수 있다. 다음으로 양 법률의 시행령에서 계약일반에 관한 사항에서 차이가 있거나 필요 이상으로 차별화하고 있는 사항이 발견되는데, 이들 사항에 대한 개선이 필요할 수 있다.

국가계약법과 지방계약법에서 종래 문제되어 온 사항에 대한 개선은 2011년 국회에 정부안으로 각각 제출되어 심의를 받고 있다. 상호 공통적인 사항에 대하여 관련 법령에 반영될 것으로 사료된다. 다만, 다음에 대하여는 공통적으로 반영이 필요할 것으로 사료된다. 첫째, 입찰참가자격제한 외에 금전적제재로서의 과징금을 부과함으로써 국가계약에 있어서 공정성·투명성 등을 확보하려고 한다. 과징금의 도

입은 적절하지만 개정 법률안의 내용 중 일정 부분은 수정하거나 해석상 다툼의 여지를 사전에 차단하기 위해 하위법령에서 이를 명백히 하는 것이 필요할 수 있다(예컨대, 과징금의 부과와 입찰참가자격제한을 중앙관서의 장의 재량적 선택사항으로 할 것이 아니라 입찰참가자격제한 처분을 우선으로 하되 부정당업자의 신청에 따라 과징금으로 대체할 수 있도록 하는 방안, 과징금부과로 인해 완화된 것으로 인식될 수 있는 부정당업자에 대한 제재는 과징금 금액의 상향을 조정하는 방안 및 과징금 체납처분절차는 국세징수법절차에 따르도록 하는 방안 등도 고려할 수 있다). 둘째, 개산계약제도 도입의 실효성 확보는 건설사업 관리 능력 확보, 설계의 연속성, 설계자의 책임 한계의 명확화 등을 고려하고, 개산계약의 운용 등의 특징상 설계와 시공입찰계약이 중소기업체나 지역 업체의 참여를 사실상 제약하는 결과가 되지 않도록 고려하는 것이 필요할 수 있다. 셋째, 계약심의위원회와 계약분쟁조정위원회의 조정 효력의 보완이 필요할 수 있다. 즉 지방계약법은 계약심의위원회와 계약분쟁조정위원회를 설치하여 지방계약에서 발생하는 입찰참가자의 자격 제한 등의 심의사항과 이의신청 등을 심의 또는 조정하고 있다. 그렇지만 국가계약법은 국제계약분쟁조정위원회만을 설치하고 있고, 같은 법 시행령 제94조에서 국가계약에서 발생하는 입찰참가자격제한 등의 사항에 대한 자문 기능을 하는 계약심의회를 설치하여 운영하고 있다. 이와 같은 양 법령의 차이가 합리적인 입법조치에 해당하는지는 의문이다. 따라서 계약심의위원회를 통일적으로 규율하는 것이 필요하다. 또한 국가계약법상의 국제계약분쟁조정위원회의 경우 조정성립이 되면 재판상 화해와 동일한 효력을 부여한다. 그렇지만 지방계약법상의 조정효력은 미약하여 그 실효성을 가지기 힘들 것으로 보이므로 국가계약법에서와 동일한 수준의 조정효력을 부여하도록 하는 것이 바람직할 수 있다.

제 2 절 국가발주공사의 하도급질서 공정성 강화에 관한 비교법적 고찰

□ 연구책임자 : 현대호 연구위원

I. 연구배경 및 목적

최근 국가가 발주한 공사에 있어서 하도급으로 인한 피해와 공사 지연 등이 사회적으로 문제가 되고 있다. 이것은 국가발주공사의 하도급에 관한 법령이 분산되어 있고 과도하게 하위규정에 의존하는 등 발주기관과 수주기업 간에 권리의무를 규율하고 각종의 책임을 부과하는 사항에 대한 예견가능성이 낮으며 시장의 안정성과 건전한 발전을 위한 제도적 기반이 미약하기 때문이다. 이로 인해 정부발주공사에서 하도급계약의 불합리하고 불공정한 거래관행이 계속되고, 공사의 부실, 일괄하도급 관행 등으로 인하여 중소기업의 경쟁력이 약화된다. 이는 국가가 발주하는 공공공사의 하도급에 있어서 우월적 지위를 이용하여 불공정한 거래를 하기 때문이다. 또한 국가의 예산낭비 등 국가적인 손실을 초래하고 있어 이를 예방하고 규제하기 위한 법제의 개선이 시급한 실정이며, 따라서 기존의 하도급질서의 공정화를 강화하고 국가발주공사의 안정적 수행과 재정투명성을 확보할 수 있도록 관련 제도를 개선하는 것이 현안이 되고 있다.

다시 말해, 정부발주공사와 민간공사를 구별하지 않는 『하도급거래 공정화에 관한 법률』, 『건설산업기본법』 등의 규율만으로는 불충분하여 하도급질서의 공정성 강화를 위한 기존 법제의 개선이 요청된다.

따라서 정부가 추진하는 국가발주공사의 하도급 공정화에 대한 정책수립과 관련 법제도 개선을 위한 기초 연구를 수행하여 국민 경제의 발전에 기여하고자 한다.

특히 국내의 기존 법제개선을 위한 연구의 일환으로 정부발주공사에 있어서 하도급계약에 관한 상세한 규율을 하고 있는 미국의 사례를 검토하여 법제의 개선을 위한 기초자료를 제공함과 동시에 개선의 방향을 제시하고자 한다.

또한 일본의 공공분야와 민간분야의 하도급 관련 법령의 하위규정에서 정하고 있는 규정과 현황을 살펴보고, 국가발주공사에서 나타나고 있는 여러 가지 관련 사례를 조사, 분석, 검토하여, 현행 우리 법령의 낡은 체계와 모호한 제도를 개선하고 선진국 수준의 하도급 질서의 공정화를 위한 법체계를 마련하고자 한다.

1995년 제정된 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」은 여러 차례 발전적인 개정이 이루어졌으나, 선진적인 법치민주적 국가계약의 요청인 공정성, 평등성, 투명성, 중소기업의 보호 등을 수용하지는 못하고 있는 실정이다. 현행 국가계약법은 건설공사, 물품조달, 건축설계 및 프로그래밍 제작 등 여러 다양한 공공계약 영역 중에서 건설공사 중심의 법규내용을 담고 있다. 그러나 계약체결의 방식이 변화하는 환경에 대응하지 못하는 비탄력적인 요소를 담고 있으며, 계약상 낙찰의 중요기준이 품질 내지 가치 중심보다는 저가격중심으로 되어있어서 기대한 품질이나 가치를 보장받기에 어려움이 있다. 또한 건설계약의 경우 사전입찰자격심사가 형식적으로 이루어짐으로 생산품의 품질보장에 위협이 야기되고 있고, 공공계약에 관한 원리 내지 원칙규정이 부재하며 공공건설공사와 관련된 법규와 관계에서 체계정합성과精緻함이 떨어진다.

한편, 이러한 현행의 국가계약법이 여러 가지 기능상의 한계를 가지고 있는 가운데, 2011. 7. 1 FTA가 잠정 발효됨에 따라 상품에 대한 관세의 철폐에서부터 정부조달, 경쟁법상의 불공정행위금지 등에 이르는 협정항목 사항을 준수할 의무가 발생하였으며, 이에 따라 상품, 서비스, 규범, 기타(분쟁해결, 제도 및 최종규정) 영역에 대한 우리나라

의 법제 준비가 요청되었다.

동 협정문의 ‘규범’ 영역에는 5가지, 즉 정부조달(제9장), 지적재산(제10장), 경쟁(제11장), 투명성 확보(제12장), 무역과 지속가능발전(제13장)이 규정되어 있다. 국가발주공사의 하도급질서 공정성 강화 문제는 동 협정문상의 정부조달, 경쟁, 투명성 확보와 관계가 있고, 이에 대한 이해를 위해서는 EU법과 그 회원국에서 공공건설공사 하도급질서 공정성 확보에 대한 법제 연구가 요구된다.

따라서 공공건설공사 하도급질서 공정성 강화를 위한 시사점 도출하고 국가계약법을 중심으로 하도급관련 법규의 선진화를 위해 EU와 특히 영국, 프랑스 등과 함께 법제 선진국인 독일의 법제에서 공공건설공사, 하도급질서 공정성에 대해 비교 연구하여 그 시사점을 우리의 법제 발전에 참고하고자 한다.

이처럼 이 연구에서는 미국, 독일 및 일본의 관련 법체계를 소개하고, 우리나라 법제의 개선방안을 살펴보고자 한다.

II. 주요 내용

공·사법이원론의 법체계 하에서 정부조달계약을 사법상 계약으로 규율하는 우리나라와 달리 미국은 공·사법이원론의 법체계를 가지고 있지 않으므로 사법상의 계약과 차별화될 수 있는 공공성의 개념에 기초한 특수한 행정계약의 법리를 발전시켰다. 다시 말해, 표현대리와 금반언원칙의 적용을 배제하고 편의적 해약의 법리 등 사법상 계약의 법리를 대폭 수정하여 대륙법계 국가에서의 공법상 계약의 법리와 유사한 법리를 발전시켰다. 따라서 행정계약의 개념, 체결과정 및 그 이후의 법적 규율 하자의 유형과 그 효력, 분쟁해결수단 등 행정계약 일반론에 대한 법리적 검토를 선행하고 특히, 다른 사법상 계약과의 차별적 취급에 관해 검토해야 한다.

판례에 의해 형성·발전한 특수한 행정계약의 법리는 연방조달규정(FAR)에 반영되어 공공성에 기초한 정부조달계약과 하도급계약의 공법적 규제를 정당화하는 근거가 되었다. 연방조달규정(FAR)은 연방정부가 낙찰자 등과 직접 체결하는 계약을 주계약이라 하고 주계약자와 제3자가 체결하는 계약을 하도급계약이라고 하면서 양자에 관한 다수의 규정을 두고 있는 것이 특징이다. 또한 비용절감과 서비스의 질 제고뿐만 아니라 중소기업의 보호, 노동법의 준수 등 국가공공정책의 목표달성을 그 입법취지로 천명하고 있다. 이에 따라 사회적 또는 경제적 취약계층에 주계약 및 하도급계약의 기회를 최대한 주기 위해 각종 할당제도를 운영하고 있는데, 중소기업청을 주무 행정기관으로 정하고 있다. 연방조달규정(FAR)은 주계약의 이행에 큰 영향을 주는 하도급계약에 관한 상세한 규정을 두고 있어 하도급계약의 방식과 내용형성에 관한 강도 높은 규제를 행하고 있다. 하도급계약자의 계약 이행능력에 대한 심사(적격심사)를 병행하고 있으며, 일정한 범주의 하도급계약에 대해 정부의 동의를 요구한다. 하도급계약의 형태, 비용 회계기준, 약정금액의 지급방법 등을 상세히 규제하고 하도급계약을 포함해 정부조달계약 전반에 관해 상세한 규정을 둔과 동시에 계약상의 분쟁을 미연에 방지하거나 최소화하기 위해 표준계약조항의 삽입을 장려하거나 의무화하고 있다.

연방조달규정(FAR)은 주계약자의 선정과 소수자보호 프로그램(예: 중소기업 할당제도)의 목표를 연계함으로써 중소기업을 보호하고 사회적 또는 경제적 취약계층을 배려하고, 계약의 해지 시 하도급계약의 당사자 간의 분쟁해결절차에 관해 상세히 규정하고 있어 정부조달계약 관련 이해당사자 간의 이해관계조정에 만전을 기하고 있다.

계약담당공무원(contracting officer), 계약해지담당관(TCO) 등 정부조달계약과 관련한 여러 전문공무원을 두어 관할사항에 대해 비교적 폭넓은 재량권을 부여하여, 이를 통해 책임의 소재를 명확히 하고 이들의

권한행사에 대해 절차규정(감사 포함)을 통한 일정한 제약을 가하고 있다.

연방조달규정(FAR)을 중심으로 한 미국의 조달법제의 가장 큰 특징은 공공성에 기초해 하도급을 포함해 정부조달과정 전반의 사전적 규제를 강화하고 이를 법규의 형태로 행한다는 것이다. 미국의 사례를 통해 국내법제의 개선방향과 관련하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 정부발주공사에 적용되는 특별법의 제정을 고려할 필요가 있고, 정부발주공사에 있어서 하도급거래의 ‘공정화’ 목표의 내용을 보다 구체화할 필요가 있다. 또한 정부발주공사에서 낙찰자결정을 함에 있어서 이행능력에 대한 평가 즉 적격심사를 강화하고 그 일환으로 하도급계약자에 대한 적격심사를 행할 필요가 있으며, 계약담당공무원의 권한과 지위를 확대·강화 할 정책적 필요성이 있고, 정부조달과정의 각 단계에서 발생할 수 있는 법적 분쟁을 해결할 수 있는 대안적 분쟁해결절차를 마련할 필요도 있다.

독일의 경우 독일법상 공공건설계약 하도급 공정화 법제를 EU법과의 관계에서 공공계약의 실현 방식에 대해 분석하고 의의를 살펴보면, 회원국법은 EU법의 실현에 실질적인 역할을 하나, 양 법질서는 상호 긴밀한 연관관계에도 불구하고 각각 명확히 그들의 독립성이 보장되고 있다.

독일법제에서 공공건설계약법제에 관한 구조는 연방행정절차법, 경쟁제한방지법, 관련 민법규정이 법률차원에서 근간을 이루고 있으며, 이에 기초하여 세부적으로 도급시행령, 영역별 발주규칙이 제정되어 있다. 특히 영역별 발주규칙 중에서 건설공사 도급규칙에 해당되는 VOB는 중요한 의미를 지닌다. 독일 연방행정절차법 제54조 내지 제62조는 공공계약법의 기초를 이루고 있으며, 공법상 계약에 관한 일반론(동법 제54조), 비교계약(제55조), 교환계약(제56조), 공법상 계약의 무효(제58조), 특별한 경우에 있어 조절과 해약(제60조) 등을 담고 있다.

영역별 발주규칙에는 건설공사 발주규칙(VOB)과 물품조달 및 서비스규칙(VOL)으로 나뉘어지고, 건설공사 발주규칙(VOB)을 중심으로 하여 연구하였으며, 이들 규칙의 법적 성질은 일반영업조건으로 이해하고 있다. VOB는 세 가지로 나뉘어지는 바, 건설도급에 관한 일반규정(VOB/A), 건설공사의 시공을 위한 일반계약조건(VOB/B), 건설공사를 위한 일반기술계약조건(VOB/C)이 그것이다. 공공건설공사의 하도급과 관련하여 중요한 의미를 지닌 것은 VOB/A 1편 제8조 제6항과 이를 구체화하는 VOB/B 제4조 제8항이 핵심에 해당한다. 전자는 계약을 체결하는 경우에는 계약조건을 비롯하여 하도급에 관한 사항을 명문으로 규정할 것을 요청하고 있고, 이에 따라 후자는 그 상세한 내용을 규정화하고 있다. VOB/B 제4조 제8항에는 수급자는 해당 공사를 직접 시공하여야 하고(제1문), 수급자가 해당 공사의 일부를 하도급하고자 할 때에는 VOB/B와 C에 기초하여 하도급을 체결하여야 하며(제2문), 수급자는 도급자가 요청할 시 하도급자에 관한 정보를 도급자에게 알려야 한다(제3호).

연방경쟁제한방지법 제4장(공공발주)은 특히 공공발주공사의 공정화에 크게 기여하는데, 동 규정으로부터 공공발주공사의 공정성 확보를 구조적인 장치를 통해 해결하고 있음을 알 수 있다. 즉, 연방과 주 차원에서 발주심판소를 운영하고 있으며, 심판소의 구성원은 법관 자격을 가진 전문인을 두어 사법심사적 수준의 검사를 거침으로써 그 공정성과 투명성을 확보하고 있다(동법 제104조 이하).

우리 법제 발전을 위한 시사점으로 국가계약법 관련하여 현재 국가계약법은 다양한 분야의 공공계약을 세부적으로 분류함이 없이 망라적으로 규정하고 있고, 각 영역별 공통점을 원리 내지 원칙의 차원에서 규정해 놓은 원리규정도 부재한 실정이다. 따라서 공공계약의 종류에 따라 각 장을 설치할 필요가 있으며, 각 장에 설치되는 계약의 종류에 따라 그들의 절차, 방법, 특례 등을 정치하게 규정할 필요가 있다.

그 외 관계법과 관련하여서는 공공계약 및 공공건설공사와 관련하여 정비할 사항은 먼저, 국가계약법과의 연계고리 속에서 공공건설공사와 하도급계약관계에 포커스를 맞춘 가운데 「하도급거래 공정화에 관한 법률」과 「건설산업기본법」 간의 관계 통일성의 정비가 필요하다. 하도급공정화법과 건설산업기본법상 공통된 사항은 국가계약법에 총론 내지 일반원리규정으로 담아내고, 하도급공정화법상 공공건설과 관련된 사항은 건설산업기본법으로 보내어 정리하고, 반대로 건설산업기본법 상 하도급 공정화와 관련된 사항은 하도급공정화법으로 보내, 3개 법률 간에 통일성과 체계성을 구축함이 필요하다. 공공건설공사에 있어서 하도급질서의 공정성을 강화하기 위해서는 직접시공의무를 현실화하고, 하도급의 전제조건을 현실화 및 세분화하는 한편, 하도급관련 입법을 법률차원으로 상향조정하여 그 민주적 정당성을 제고하고, 공사대금의 직접지급제도를 활성화 하며, 발주자가 직접 수급자와 하도급자 간의 불공정한 관계를 통제하는 방법, 하도급규정위반에 대한 제재제도를 정비하여 하도급질서를 전반적으로 정리할 필요가 있다.

일본의 공공분야와 민간분야의 하도급 관련 법령의 하위규정에서 정하고 있는 규정을 살펴봄으로써, 국가발주공사에서 나타나고 있는 여러 사례의 조사 및 분석을 통하여 우리 법제의 하도급 거래의 공정성을 해치는 관련 제도를 선진화 하고 개선하기 위한 시사점을 얻을 수 있다. 일본의 경우 국가에 대해서는 회계법 및 그 하위의 규범인 예산결산 및 회계령을 중심으로 하고, 또 지방공공단체에 대해서는 지방자치법 및 동법 시행령에서 각각 계약에 관한 규정을 두고 있다. 그 밖의 단독법률로서 조속히 제정된 「정부계약의 지불지연방지등에 관한 법률」 이외에 「공공공사의 입찰 및 계약의 적정화 촉진에 관한 법률」 등이 제정되어 있다. 공공계약도 기본적으로 사법계약의 성질을 가지고 있다. 따라서 기본적으로 계약자유 원칙에서 있지만, 일방 당사자인 공공부문은 그 공공부문이라는 성질 때문에 계약내용의 결

정방법에 대해서 법적인 제약을 받고 있다. 즉 정부에서 공공성이 요구된다. 조달자로서의 정부는 강한 입장 때문에 상대방에게 무리하게 강요하는 내용의 계약, 혹은 상대방을 불안정하게 하는 불명확한 내용의 계약을 체결 할 우려가 있다.

일본은 국가에 있어서는 공공계약에 관해 상당한 규범이 마련되어 있는데, 그 중 입찰계약의 적정화 법은 공공부문의 입찰·계약제도에 관련한 법제도로써 국가, 특수법인 등 및 지방공공단체를 통한 공공부문의 공사의 입찰·계약에 대하여 하나의 법률로 규율하고 있어 공공공사에 대한 국민의 신뢰를 확보하고 도급받는 건설업의 건전한 발달을 도모하고자 제정된 법이다. 복수의 발주주체에 대해서 하나의 적정화법으로 대처하려고 한 것은 입찰·계약의 적정화 필요성이 이러한 발주주체에게 공통의 과제이고, 수주자가 모두 건설업자이며, 따로 따로 된 대응으로는 실효성이 없는 것으로 비춰진 것이다.

지불지연방지법은 정부계약의 지불지연방지 등 그 공정화를 꾀하고, 아울러 국가의 회계경리사무처리의 효율화를 촉진하기 위해 제정하고 있다. 국가발주공사를 규율하는 법을 별도로 제정하고 있는 점이 특징으로, 정부계약에 있어서 편무계약성을 시정하는 목적을 가지는 것으로 당사자가 각각의 대등한 입장에 있어서 합의에 근거하여 공정한 계약을 체결하고 신의에 따라 성실하게 이것을 이행한다고 하는 정부계약의 원칙을 제시하고 있다.

공공부문의 조달계약 중에 건설공사의 도급계약이 큰 부분을 차지하고 있어서 건설업법의 규율도 살펴볼 필요가 있다. 건설업법에 의한 규율은 건설공사의 도급계약에 있어서 당사자는 각각의 대등한 입장에 있어서 합의에 근거하여 공정한 계약을 체결하고 신의에 따라 성실하게 이행해야 함을 원칙으로 제시하고 있다. 이는 공공계약에 관련한 건설공사의 도급계약에 대해서 뿐만 아니라 건설공사도급계약 일반에 적용된다. 건설업법준수가이드라인은 원도급인과 하도급인과의

관계에 관하여 어떠한 행위가 건설업법에 위반되는지 구체적으로 제시한 것은 무지에 의한 법령위반행위를 방지하고 원도급인과 하도급인과의 대등한 관계 구축 및 공정한 거래를 실현하기 위한 목적으로 제정된 것이다.

건설공사의 도급계약에 관한 규정이 불충분 또는 불명확한 경우에는 후에 분쟁이 생기기 쉽고, 주문자인 국가, 지방공공단체, 대회사 등은 주문자 입장을 이용하여 공정성을 결하는 도급계약의 체결을 강요하는 경향이 있다는 점에 비추어 건설업법에 근거한 공공공사표준도급약관을 작성하여 권고하고 있다. 이 공공공사표준도급약관에 준하여 그 책임구분을 명확히 하는 것이 필요하다.

앞서 살펴본 미국, 독일, 일본의 법체계를 바탕으로 우리나라의 법제를 살펴보면 우리나라 공공분야 계약의 핵심을 이루고 있는 법률은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「조달사업에 관한 법률」 등이 있고, 이 외에도 넓은 의미로 볼 때 공공계약에 속하는 것을 규율하는 법률이 있다. 하지만 공공분야의 계약에 관한 법률에서는 공공분야의 하도급계약에 대하여는 침묵하고 있다. 대신에 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「건설산업기본법」 등에서 민간분야를 중심으로 하도급거래의 공정화를 위한 관련 조항을 두고 있는데, 국가가 발주한 공사의 하도급에 대하여는 「공사계약일반조건」, 「용역계약일반조건」, 「물품구매(제조)계약일반조건」에서 규율하고 있다.

하도급거래 공정화에 관한 법률은 공정한 하도급거래질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완하며 균형 있게 발전할 수 있도록 함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 이 법률은 민간분야를 중심으로 건설공사계약, 용역계약 및 물품구매(제조)계약을 포함하는 모든 형태의 계약에서 발생하는 하도급거래에 관한 내용을 그 규율대상으로 한다. 다시 말해 국

가나 지방자치단체가 발주하는 건설공사를 발주하는 경우를 제외하고는 이 법의 적용을 받는다. 이와 같이 건설공사만을 별도로 정하는 것은 발주공사 중에서 대부분이 건설공사가 차지하고 이 분야에서 가장 많은 문제가 발생하여 이를 규제하기 위하여 발달된 것으로 볼 수 있다. 따라서 건설공사의 하도급거래에 대한 공정화를 별도로 규율할 수밖에 없다.

이처럼 국가가 발주하는 공사의 하도급계약은 하도급거래 공정화에 관한 법률, 건설산업기본법 등으로 규율되고 있으나, 국가나 지방자치단체가 발주하는 공사에 대하여는 건설산업기본법 제29조에 의한 사항 이외에는 마땅히 공공기관을 규율하는 법률이 없다. 다만, 기획재정부와 행정안전부의 계약예규에 따라 관련 계약업무를 수행하는 공공분야의 도급계약에 대하여 규율한다. 위에서 알 수 있듯이 국가발주공사와 지방자치단체 발주공사의 하도급거래에 대하여 법률차원에서는 하도급거래 공정화에 관한 법률과 건설산업기본법에 따라 규율된다. 세부적인 규정은 국가발주공사의 경우 기획재정부의 공사계약일반조건(계약예규), 용역계약일반조건(계약예규), 물품구매(제조)계약일반조건(계약예규)에 따라 규율된다. 지방자치단체가 발주하는 공사는 행정안전부의 지방자치단체 공사계약 일반조건(행정안전부 예규), 지방자치단체 용역계약 일반조건(행정안전부 예규), 지방자치단체 물품구매계약 일반조건(행정안전부 예규)에 따른다. 결국 우리나라의 경우 공공분야의 발주공사에 대한 하도급거래는 민간분야와 커다란 차이가 없이 취급된다. 이러한 차원에서 보면, 공공분야의 계약에서 하도급으로 인한 피해가 발생하고 있는 현실에 적절히 대응하고 있는지는 의문이 아닐 수 없다. 특히, 국가 등 공공분야의 발주자와 수급인과의 불균등한 역학관계를 고려할 때 도급계약에 대한 법률차원의 규율이 필요하며, 계약예규의 내용도 대부분 법률차원에서 별도로 규정해야 할 사항으로 볼 수 있다. 다시 말해서 계약예규라는 형태로 국민의 권리의무에 직접적으로

영향을 미치는 사항을 규정하는 것은 적합하지 아니할 수 있다. 따라서 아래에서 별도로 살펴보는 것처럼 향후에 국가 발주공사와 지방자치단체 발주공사 등을 포함하는 공공분야의 공사계약, 물품계약 및 용역계약을 포괄하는 하도급거래에 대한 별도의 법률을 제정하는 것이 바람직 할 수 있다.

한편, 미국, 독일 및 일본은 각각 그들 국가의 공공분야 계약법제에 따라 체계적으로 하도급거래에 관한 법령을 정비하여 왔고 이들 국가의 경우 공공분야의 계약법령은 관련 민간분야의 하도급 법령과 구분되어 특별법이 존재하거나 별개의 장으로 구분하여 체계화되어 있다.

결론적으로 우리나라는 공공분야 계약법의 이원화(국가계약법과 지방계약법)에도 불구하고 하도급에 대하여 민간분야와 동일적으로 규정하고 있으며, 건설공사의 경우 하도급공사에 대하여 건설산업기본법에서 규율하고 있다. 그러나 하도급거래 공정화에 관한 법률은 근본적으로 민간분야에서 나타나는 하도급거래를 규율하기 위한 법률이다. 따라서 공공기관이 발주하는 사업에 있어서 하도급거래를 규율하기에는 법체계상으로 한계가 있다. 특히, 국가발주공사는 국가계약이 가지는 특성을 고려할 때, 민간분야의 하도급거래와는 구분되어 규정될 필요가 있다. 우리나라의 경우 행정예규 형태의 ‘계약예규’에서 공공분야의 하도급에 대하여 일부 규정되어 있는데, 법체계상으로도 관련 내용상으로도 별도의 법률을 제정하는 것이 바람직할 수 있다. 물론 공공분야의 하도급거래에 대하여는 하도급거래 공정화에 관한 법률에서 별개의 장으로 규율하는 것도 가능할 수 있지만, 근본적으로는 독립된 법률의 제정을 통하여 규율하는 것이 보다 적절하다고 판단된다.

Ⅲ. 기대효과

국가계약법을 중심으로 한 공공건설계약관련 법제의 통일화, 체계화, 정치화에 기여하고자 본 연구를 통해 국가발주공사와 관련이 있

는 국가계약법, 하도급공정화에 관한 법률, 건설산업기본법 등의 통일화를 기할 수 있고, 이들 법제 간에 유기적인 관계를 적절히 함으로써 이들 법제의 체계성을 강화함으로써 공공건설계약 체결상의 편리함과 명료함을 제공할 것으로 사료된다.

또한 하도급공정화에 관한 법률, 건설산업기본법과의 관계를 정비하여 직접시공의무를 현실화하고, 하도급관련 규정위반에 대한 제재장치 등을 보완함으로써 국가가 발주하는 건설공사에 있어 하도급질서를 선진화하고 공정성을 강화하는 데 기여할 것으로 기대한다.

하도급거래 공정화에 대한 미국의 법제가 주는 교훈과 시사점은 정부발주공사에 적용되는 특별법을 제정할 필요가 있다는 것이다. 그러나 이에선 정부발주공사가 민간발주공사와 차별화되는 공공성을 가지고 있다는 인식을 전제해야 한다. 특별법을 제정한다는 것은 기존의 법률과는 내용과 강도의 측면에서 별도의 실체법적, 절차법적 규율을 한다는 것을 의미하고, 이는 결국 사적 자치의 원칙을 대폭적으로 수정하거나 공법의 영역을 확장한다는 것이기 때문에 법률을 제정함에 있어서 광범위한 여론수렴 및 사전조사가 필요하다. 또한 정부발주공사에 있어서 하도급거래의 공정화목표의 내용을 보다 구체화할 필요가 있다. 그리고 정부발주공사에서 낙찰자결정을 함에 있어서 이행능력에 대한 평가 즉 적격심사를 강화하고 그 일환으로 하도급계약자에 대한 적격심사를 행할 필요가 있다. 정부발주공사에 대해서 특별한 법적 규율이 가해진다는 것은 조달기관의 재량권이 대폭 강화된다는 것을 의미하기 때문에 계약담당공무원의 전문성을 강화하고 책임의 소재를 명확히 하기 위해 계약담당공무원의 권한과 지위를 확대, 강화할 정책적 필요성이 있다. 결국, 정부조달 계약시스템의 공공성 강화되어야 하며, 이를 위해 공법적 성격의 규제를 신설·강화해야 한다는 것이다. 이러한 토대 위에서 기존의 법적 규율을 재구성하고 추가한다면 현 정부가 추구하는 ‘공정사회’의 실현을 위한 중대한 진일

보를 내딛게 되는 것이고, 이는 향후 정부발주공사에 있어서 하도급 질서의 공정성 강화를 위한 국내 법제의 개선방향과 그 내용을 설정함에 있어서 중요한 기초자료를 제공할 것이다.

또한, 한-EU FTA의 잠정 발효로, 우리 건설기업의 EU 진출이 증가할 것으로 전망되는 바, 현지의 관련 법제도를 사전에 숙지함으로써 공사수주에서부터 공사로인한 분쟁의 해소에 이르기까지 우리 건설업체에 대한 EU 및 독일의 공공건설도급법제에 대한 기본적인 정보를 제공함으로써 현지의 상황에 적절히 대응하게 하는 데 기여할 것으로 사료된다.

일본의 경우 하도급대금지불지연 등 방지법에 의해 원사업자의 불공정한 거래를 규제하고 있다. 또한 건설공사의 하도급거래는 건설업법이 적용된다. 그런데 건설공사의 하도급거래에 대해 건설업법과 「하도급대금지불지연 등 방지법」과는 유사한 규제가 이루어지고 있기 때문에 중복규제를 부과할 필요성이 없다는 이유로 적용대상에서 제외하고 있다. 또한, 일본은 정부계약의 경우 지불지연방지법을 제정하여 공정성을 꾀하고 있는데 국가발주공사에 대해 규율하는 법을 별도로 제정하고 있는 점이 특징이다. 그러나 우리나라는 정부발주, 민간발주의 구별 없이 하도급법과 각종 예규의 형태로 대응해나가고 있기 때문에 일본과 같이 국가를 당사자의 일방으로 하는 정부계약의 내용을 규율하는 입법을 법률의 형태로 하여 계약의 투명성과 공정성을 확보할 필요가 있다. 그 밖에도 일본은 건설업법준수가이드라인을 제시하여 무지에 의한 법령위반을 방지하고 원도급인과 하도급인의 대등한 관계 구축 및 공정하고 투명한 거래를 실현하기 위해 노력하고 있으나, 우리나라는 국가발주공사의 과정에 있어서 경쟁성, 투명성, 공정성이 결여되어 불공정한 하도급계약이 체결되고 이로 말미암아 국가발주공사의 부실을 초래하고 있다. 따라서 경쟁성, 투명성, 공정성을 높이기 위한 책임을 강화하는 입법추진이 요구된다.

제 3 절 주요국의 국가채무 관련 법제 연구

□ 연구책임자 : 김세진 부연구위원

I. 서 론

우리나라 재정여건은 저출산·고령화가 빠르게 진행되면서 잠재성장률의 저하와 세입기반의 약화가 전망되는 데다 사회양극화와 인구고령화 등에 따른 사회복지 및 보건 지출을 포함하여 국가균형발전과 자주국방·통일 비용 등 향후 예상되는 막대한 재정소요로 인해 향후 악화가 예상되고 있다. 이에 따라 재정건전성의 확보 및 재정의 지속가능성 여부가 국가차원의 주요 현안으로 부각되고 있다.

기본적인 구조에서 재정수지의 부산물로 인식되는 국가채무는 그에 따른 이자지급이 재정수지를 다시 악화시키는 악순환 구조를 잉태한다는 점에서 일정수준의 국가채무비율과 그 지속성 여부는 재정건전성을 판단하기 위한 중요한 지표로 인식된다.

4월 23일 열린 2011년 국무위원 재정전략회의에서 제기된 내용과 이명박 대통령이 주장한 ‘재정건전성 강화’와 ‘선심성 복지 지양’에 따라 2012년 정부 재정은 매우 보수적으로 운용될 것으로 예상된다.

국제통화기금(IMF)은 최근 내년 이후 2016년까지 한국의 경제성장률은 전 세계 184개 국가의 평균 성장률보다 낮을 것으로 전망한 바 있다. 무엇보다 총선과 대선을 앞둔 만큼 각종 선심성 공약 남발 가능성은 재정 부담을 가중시킬 주요인이다. 현재 18대 국회 의원발의 법률안 9486건 가운데 재정수반 법률은 29.3%(2780건)에 달하며 이들 법률이 모두 통과돼 시행된다고 가정하면 2014년까지 800조원이 필요하다.

국무위원들이 회의에서 2011~2015년 재정운용에 있어 중장기 재정건전성 기반을 다지고 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 체계적 대

응전략을 세우는 데 중점을 두고 논의한 것은 이 때문이다. 국가 채무는 올해 436조원에 이를 것으로 예상된다.

복지지출의 꾸준한 증대와 이로 인한 재정규모 및 정부부채의 증대는 국민경제에 부담을 주는 것뿐만 아니라 재정운영의 탄력성을 위축 시킴으로써 재정이 제 기능을 발휘하기 어렵게 만든다. 즉, 높은 정부부채는 거시경제의 안정을 저해하고 정부의 이자부담을 증대시켰다. 이에 대응하여 많은 선진국들은 1990년대에 접어들면서 재정건전성 강화를 위한 과감한 제도개혁에 나서게 되었다. 그러나 오래된 정치·경제적 그리고 사회·문화적 배경 속에 형성되어 온 재정지출 및 수입구조를 단기간 내에 바꾸기는 어렵기 때문에 가시적인 개혁성과는 나타나지 않고 있다.

이러한 제반여건을 고려할 때 재정수지 및 국가채무의 효율적이고 체계적인 관리는 국가경영에 있어 매우 중요한 과제이다. 특히 국가채무 및 재정적자는 한번 늘어나기 시작하면 줄이기가 쉽지 않다. 따라서 우리는 현 시점에서 보다 적극적으로 국가채무관리계획을 수립하고 효율적인 재정지출구조로 개선해 나갈 필요가 있다.

2011년 정부는 정부통계개편안을 발표하였다. 이는 재정수요가 급증하는 가운데 재정건전성을 유지하기 위해서 정부가 해야 할 일을 제대로 수행하기 위해서는 재정관리체계를 개선할 필요가 있었다. 현재의 재정상태에 대한 정확한 파악, 향후 재정위험 예측 및 분석능력의 제고가 필요한 것이다.

발생주의 회계 등 최신 국제기준에 부합하는 재정통계 산출이 필요했다. 세계 주요국은 발생주의 기준에 따라 재정통계를 산출 중이며 OECD 30개 회원국 중 15개국이 발생주의를 도입하고 있다. 우리나라는 2009 회계연도 결산부터 발생주의·복식부기 회계 기준을 적용한 정부 결산보고서를 시범 작성중이며, 2011 회계연도 결산부터는 국회에 제출한다. 종전에는 현금주의·단식부기 회계기준에 따라 정부결산

을 실시하였다. 국가재정법 부칙 발생주의·복식부기 결산보고서 작성은 2009회계연도 결산부터 적용하고, 국회·감사원 제출은 2011 회계연도부터 시행토록 명시하고 있다.

따라서, 정부는 정부결산 회계기준의 변경에 맞추어 국가채무·재정수지 등 재정통계 산출 방식을 개편할 필요가 있었다. 현재 우리나라의 재정통계는 IMF의 1986 GFS 기준에 따라 작성되고 있어 재정정책 수립과정에서 자주 활용되고 있는 각종 재정통계의 국제비교가 정확하지 않을 수 있다는 문제제기가 지속되어 왔다. 특히 국가채무 통계의 경우 정부 포괄범위와 부채항목이 국제기준에 비해 협소하여 과소추계되고 있다는 의혹을 가장 많이 받아 왔다.

지난 2000년 16대 총선을 앞두고 당시 야당에서 보증채무, 통안증권 등 한국은행 채무, 연금의 잠재채무, 정부투자 및 출자기관 채무, 지방공기업 채무, 정부출연연구기관 부채 등을 포괄하여 국가채무가 정부발표치(100조 내외)보다 훨씬 큰 400조원에서 1,000조원에 달한다고 주장한 바 있었다. 이후 국가채무 축소 의혹 주장은 여러 차례 제기되었으며, 가장 최근의 사례로는 2010년 10월 국정감사에서 “국가직접채무 외에 보증채무, 4대 공적연금 책임준비금 부족액, 통화안정증권, 공기업 부채 등 광의의 국가부채를 합친 사실상의 국가부채가 2009년말 1,637조원(정부발표는 359.6조원)으로 사상 최대치였다”는 주장이 제기되었다.

또한, 정부범위 협소 등에 대해서도 과소추계 의혹이 제기된 바 있다. 2006년 기획재정부와 중앙일보가 공동으로 개최한 토론회에서 재정범위 설정에 대해 공기업은 국제기준에서도 제외시키고 있다든가, 나머지 공공기관도 시장성 기준을 적용하여 포함여부를 결정해야 한다는 등 전문가 간에 격렬한 논쟁이 있었다. 이러한 혼란을 바로잡기 위해 우리나라 재정통계를 가장 최신 국제기준 및 선진국 사례에 맞추어 개편할 필요가 있었다.

본 연구는 2011년 재정통계 개편안에 따른 국가채무관리의 법제의 개선방안을 제안하기 위하여 영국, 독일, 미국, 호주, 일본의 법제를 살펴본다. 각국에 재정통계 관련 법률이 있는지 그리고 각국의 정부부채의 범위 또는 국가채무의 개념이 법제 있는지 등을 조사한 뒤 시사점을 찾고자 한다.

II. 현행 국가채무의 범위와 문제점

정부는 국가채무 관리를 위해 국가재정법을 통해 법적·제도적 장치를 마련하였고 2007년에 최초로 국가채무관리계획을 수립하여 국회에 제출하였다. 국가채무관리계획에는 국가채무의 범위 및 현황·상환계획뿐만 아니라 국가채무관리목표 및 관리방향 등의 내용을 포함하고 있어, 국가채무 관리의 기본틀로 기능하고 있다.

구 예산회계법을 대체한 국가재정법이 제정되어 시행된지 5년째가 되고 있다. 국가재정법은 과거현금주의에 기초해 있던 재정제도를 발생주의로 전환하고 Top-Down 방식의 성과중심 예산제도를 도입함은 물론 IMF외환위기를 거울삼아 재정의 투명성과 건전성을 제고하기 위한 제도들을 마련하는 등 새로운 국가재정제도의 근간을 구성하는 기본법으로 탄생하였다. 그리고 그 사이 국가회계법 등 이러한 기본법을 구체화하는 세부입법이 속속 단행되어 시행 중에 있다. 그런데 국가재정법 제정 당시부터 ‘통합재정’의 개념과 국가채무의 포괄범위에 대해 재정학자들을 중심으로 의문이 제기되었었고, 입법과정에서도 이를 명확히 하여야 한다는 목소리가 있었던 것이 사실이다.

그런데 당시에는 국가재정법이라는 기본적인 틀을 마련한다는 점에만 치중한 나머지 이러한 문제들에 대해서는 입법과정에서 실제로 크게 관심을 두지는 못한 것이 사실이다. 국가재정법에서는 발생주의 회계체계에 대해서도 그 근거만 마련하였을 뿐 발생주의 회계체계의 구체적인 모습은 국가회계법이 제정되어서야 비로소 윤곽이 드러나기 시작했고,

중앙정부 및 지방정부와 관련한 공기업과 산하단체들에 대한 이해도 공공기관의 운영에 관한 법률이 2007.1.19. 제정되어 2007.4.1.부터 시행되면서부터 체계화되기 시작하였다. 무엇보다 재정건전성의 중요한 기준이자 관리대상이 되는 것은 국가채무인데, 그 범위를 어디까지 파악하고 정부의 범위를 어디까지로 보는지에 대해서는 암묵적으로 구 예산회계법상의 그것을 그대로 가지고 간 것이 사실이라고 평가할 수 있다.

1. 현행 국가재정법상의 국가채무의 개념

국가채무란 국가채권에 대한 개념으로서, 국가의 재정활동의 결과 국가가 민간과 해외에 대하여 원리금의 상환의무를 지는 채무를 의미한다고 정의된다. 현행법상 국가채무를 정식으로 개념정의하는 조문은 존재하지 않으나, 국가재정법은 국가채무라는 개념을 기본적으로 위와 같은 의미로 전제하고 국가채무의 관리에 대하여 일정한 규율을 하고 있다.

국가재정법 제91조에서는 기획재정부장관으로 하여금 매년 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 ‘국가채무관리계획’을 수립하도록 의무지우고 있다(제1항). 그리고 이때의 금전채무가 무엇인지에 대해서는 제2항에서 ‘제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다’고 하면서, ① 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권, ② 국가의 회계 또는 기금의 차입금, ③ 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위 및 ④ 그 밖에 ① 및 ②에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무를 열거하고 있다.

이를 받는 국가재정법시행령 제43조에 가보면 제2항에서 ‘법 제91조제2항제1호에서 “대통령령이 정하는 회계 또는 기금”이라 함은 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금을 말한다’고 규정

하고 있고, 제3항에서는 ‘법 제91조제2항제4호에서 “대통령령이 정하는 채무”라 함은 법 제92조의 국가보증채무 중 정부의 대지급(代支給) 이행이 확정된 채무를 말한다’고 규정하고 있다.

한편 국가재정법 제91조 제3항은 ‘제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다’고 하면서, ① 「국고금관리법」 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금, ② 제2항제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권, ③ 제2항제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금 등을 규정하고 있다.

결국, 현행법상 국가채무는 국가의 회계 또는 기금의 발행채권, 차입금 및 국고채무부담행위와 정부의 대지급 이행이 확정된 국가보증채무를 포함하도록 규정되고 있고, 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금은 국가채무에서 제외하고 있고, 또한 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금과 채권 또는 차입금 가운데 국가의 다른 회계 또는 기금이 보유하고 있는 경우도 국가채무에서 제외하고 있음을 알 수 있다. 아울러 ‘국가’라고 제한함으로써 지방자치단체의 채무도 제외되고 있는 점도 특색이다.

2. 현행법상 국가채무 개념의 특색과 문제점

앞서 간단히 지적한 바와 같이 현행 국가재정법상의 국가채무 관련 규정은 채무 및 정부의 포괄범위가 매우 좁게 되어 있는 것이 특징인 바, 이는 1999.10.4. 구 기획예산처가 발표한 자료에서 드러나는 바와 같이, 당시 IMF가 권고했고 국제적으로도 통용되었던 1986년 정부재정통계(GFS 1986) 기준을 사용한 것에서 기인한다.

이 기준은 회계상 손익의 귀속시기와 회계주체인 정부개념의 범위 면에서 다음과 같은 특징을 갖는다. 먼저 회계상 손익의 귀속시기면

에서 GFS 1986은 현금주의를 채택하고 있다. 즉, 회계상 채권과 채무의 인식시점을 현금이 직접 들어오고 나가는 시점을 기준으로 삼도록 하고 있어서 확정된 금액이 아닌 미지급금, 선수금, 예수금 및 BTL 등은 제외된다. 또한 확정채무만을 인식하기 때문에 정부채무보증 등 우발채무와 공기업 채무 및 통화당국의 채무, 연금 충당채무 등도 회계상 제외되는 특징을 갖는다.

한편 회계의 주체인 정부의 개념에 대해서는 원칙적으로 중앙정부와 지방정부 및 비영리공공기관을 포괄하여 대상범위로 삼지만 정부기능을 수행하는 기관 중 비영리공공기관의 해당여부를 판단할 수 있는 기준은 제시하고 있지 못하다. 아울러 정부범위와 관련해서도 GFS 1986을 적용하는 국가마다 상이한 바, 한국을 포함한 일본과 이탈리아 등은 중앙정부 채무만을 대상으로 삼는 반면, 미국, 영국, 독일 및 프랑스 등은 중앙정부 채무와 지방정부 채무를 포괄하여 대상으로 삼고 있었다. IMF의 GFS 1986에 의한 국가채무를 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 국가채무 통계는 중앙정부 채무 또는 일반정부(중앙정부 + 지방정부) 채무 등으로 작성
- 국가가 직접 상환 및 이자부담을 지는 채무만 포함
- 국가 채무보증 등 우발채무, 통화당국의 채무, 국가채무로 공식적으로 확정되지 않은 채무 등 제외

이처럼 GFS 1986은 손익의 귀속 판단에 관한 기준이 현금주의를 표방함에 따라 국가채무의 파악 범위가 좁았고, 더욱이 회계의 주체인 정부의 범위를 파악함에 있어서도 당사국에 넓은 재량을 부여함으로써, GFS 1986을 따랐던 우리나라의 경우 중앙정부 채무만을 대상으로 하여 현금주의에 따른 채무만을 파악하게 하는 결과를 가져왔던 것이다. 현재 우리나라는 국가채무의 파악함에 있어서 앞서 법규정에서 확인한 바와 같이 모든 회계와 기금을 대상으로 하는 것이 아니라

중앙관서의 장이 관리하는 회계 및 기금만이 대상으로 되고 있다. 일반정부 개념에서 보아도 지방정부가 제외된 중앙정부의 채무만이 파악되고 있는데, 이러한 단점을 의식하여 국가재정법에 의한 국가채무의 범위에는 속하지 않지만 1997년부터 지방정부의 지방채 및 지방교육채 잔액에서 중앙정부에 대한 채무 잔액을 차감한 ‘지방정부 순채무’를 실무상 국가채무에 포함시키고 있다. 그러나 지방정부 차원에서 모든 회계와 기금이 포함되었다고 말할 수 없는 것은 여전한 문제이다.

이상 살펴본 바와 같이 현행법제상 우리나라의 재정통계 및 국가채무 파악에 있어서의 몇 가지 문제점을 다시 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이미 국가재정법과 국가회계법의 제정으로 발생주의 회계가 중앙정부와 지방정부 차원에 공히 도입되었음에도 재정통계 및 국가채무의 파악은 현금주의에 머물고 있는 문제점을 지적할 수 있다. 그에 따라 국가가 직접 원리금을 상환하는 채무만을 국가채무로 보게 되고, 충당부채나 우발채무 등 공식적으로 확정되지 아니한 채무는 국가채무에서 제외하여야 하여 국가채무의 규모가 발생주의를 근간으로 하는 주요국의 예에 비하여 과소하게 나타나는 문제점이 제기된다.

둘째, 재정수지에 있어서는 국가와 지방자치단체를 포괄하여 통합재정으로 파악하고 있지만, 국가채무를 파악함에 있어서는 법령상 중앙정부의 그것만을 규정하고 있어서 비교대상이 되는 주요국의 사례에 비하여 정부범위의 파악이 매우 좁게 되어 마찬가지로 국가채무의 파악이 과소하게 되는 원인을 제공하고 있다.

셋째, 국가활동의 주요한 부분이 공공기관에 의하여 수행되는 예가 점차 증가하고 있음에도 불구하고 국가채무를 파악함에 있어서는 법령상 공공기관이 전혀 반영되고 있지 않아 국가채무의 총 규모를 파악함에 있어서 신뢰성과 투명성을 저해하는 결과를 초래하고 있다.

넷째, 정부의 재정통계와 국가채무는 IMF의 GFS 1986에 따라 파악되고 있지만, 한국은행이 작성하는 재정통계는 UN의 SNA 1993에 따라 작성하여 OECD에 제공하고 있어, 정부통계와 한국은행 통계가 불일치하여, 우리나라의 대외 이미지에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있는 점을 지적할 수 있다.

그러나 이러한 미봉책은 발생주의회계체계가 정착되어 가고 OECD 등 국제기구에서의 우리나라의 위상이 성장해가고 국제비교의 사례가 빈번해지면서 문제점이 심각하다는 것이 드러나게 되었고, 정부는 2011년을 기점으로 이러한 문제점을 개선하기 위해 재정통계 개편안을 마련하였다.

이러한 개선안의 마련은 환영할만한 일이나, 이것이 구체화되어 집행되기 위해서는 법에 반영되어야 하므로 국가재정법 등 관련법령이 개정되어야 하는 문제가 남아 있다. 물론 그에 앞서 이러한 개선안의 내용이 과연 합리적인가 여부도 판단이 필요하다.

3. 재정통계 개편안의 내용과 평가

(1) 내 용

1) 기본방향

IMF는 2001년 기존의 GFS 1986을 UN의 SNA 1993에 의한 기준에 따라 수정·보완하여, 발생주의 회계로 전환하여 미지급금, 선수금, 예수금 및 감가상각비 등 재정수지 항목도 포함할 수 있도록 하였고, 회계의 주체도 일방정부(중앙정부, 지방정부)외에 비영리공공기관 중 정부기능을 수행하는 기관인지 여부를 판단하여 국가채무의 범위에 포함시킬 수 있는 구체적 판단기준을 제시하였다. 이를 ‘GFS 2001’이라 부른다.

GFS 2001은 기존의 GFS 1986이 기능을 중심으로 정부범위를 파악함에 비하여 독립적으로 경제활동을 수행하는 제도단위 및 이른바 ‘시

장성 기준'을 중심으로 정부범위를 파악하고 있는 것이 특징이다. 즉, 제도단위 기준으로는 자율적인 의사결정체계 및 독립적인 자금운용계정 보유 여부로 개별 제도단위(정부, 기업, 준기업, 비영리기관 등)에 해당하는지 여부를 판단하며, 시장성기준으로는 시장의 수요와 공급을 반영하는 경제적으로 의미있는 가격으로 시장산출물을 생산하는지 여부를 기준으로(예컨대 원가보상율의 50% 초과 여부) 이를 충족하면 공기업으로, 미충족하면 일반정부로 분류한다고 한다. 그밖에 시장성 기준 충족여부와 상관없이 정부범위 무조건 포함시켜야 하는 기관으로 구조조정기구, 정부가 유일한 고객, 사회보장기구 및 직역연금 등을 들고 있다.

결국 IMF의 GFS 2001에서는 UN의 SNA 1993을 받아들여 발생주의 회계를 기준으로 삼고 중앙정부와 지방정부 공히 회계(일반회계, 특별회계)와 기금을 모두 재정통계에 포함할 수 있게 되었고, 무엇보다 공공기관을 재정통계에 포함시킬 수 있게 된 것이 큰 변화라고 말할 수 있다.

개편안은 그 동안 끊임없이 제기되어 온 재정통계 및 국가채무의 범위에 관한 논란을 해소하고, 기존의 현금주의에 따르는 GFS 1986을 발생주의에 의한 GFS 2001로 전환함으로써, 정부와 한국은행의 재정통계 기준을 일치화시키고, 중앙과 지방의 재정통계를 일원화하여 발생주의 회계체계 도입에 따른 재정통계 정비를 완성하는 것을 기본방향으로 한다.

2) 구체적인 내용

첫째, 일반정부의 포괄범위와 관련하여 1차적으로 정부로부터 독립적인 제도단위인지 여부를 판단하여 독립적인 제도단위가 아닌 경우에는 일반정부로 분류한다. 이때 독립적인 제도단위인지 여부는 정부 제도단위와는 독립적으로 경제적인 의사결정과 자금운용을 하는 경우

를 말한다고 한다. 그 다음 2차적으로 정부와 독립적인 제도단위이더라도 최근 3년 평균 원가보상률(판매액/생산원가)이 50% 이하이면 일반정부로 분류한다고 한다. 마지막으로 원가보상률 기준 해당여부와 상관없이 ① 사회보장기구(국민건강보험 등), 구조조정기구(구조조정기금, 예보채상환기금, 부실채권정리기금 등), ② 부과식 혹은 정부와 독립적으로 운영되지 않는 직역연금(군인연금, 공무원연금), ③ 정부가 유일한 고객이거나 R&D를 수행하는 공공기관(근로복지공단, 출연연구기관 등) 등은 동 기준에 해당하는 일반정부로 분류한다고 한다.

이러한 기준을 적용할 경우 중앙정부의 경우 현행 18개 특별회계 중 우편사업, 우체국예금, 우체국보험특별회계를 제외한 15개 특별회계가 일반정부로 분류되며, 기금의 경우 4개 기금(사학연금기금, 사학진흥기금, 국민체육진흥기금, 주택금융신용보증기금)이 일반정부에서 제외된다고 한다. 또한 공공기관의 경우 2010년 기준으로 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 지정된 282개 공공기관 중 공기업 21개, 준정부기관 33개, 기타 공공기관 83개 등 총 137개를 제외(LH, 수자원공사 등)한 145개 기관이 일반정부에 포함되는 것으로 된다. 지방정부도 원칙적으로 동일한 기준을 적용한다고 한다.

둘째, 공적연금 총당부채의 처리와 관련해서는 GFS 2001이 제시하는 원칙에 따라 국민연금과 같은 사회보장기금의 총당부채는 국가채무에 포함시키지 않고 부기하며, 직역연금과 관련해서는 일반정부에 포함되는 2개 직역연금(군인연금, 공무원연금)의 총당부채는 해외사례 등을 고려하여 일반정부부채에 포함시키지 않고 정부결산보고서 등을 통해 별도로 정보를 공개하기로 한다.

셋째, 내부거래와 관련해서 GFS 2001에서 내부거래를 정부 재정통계에서 제외하도록 명시하고 있는데 그 동안 우리나라는 GFS 1986에 따라 내부거래를 제외하면서도 국민연금 보유국채 등 정부 회계·기금간 직접 거래가 아닌 시장을 통한 간접적인 거래는 제외하고 있지

않았었다. 2007년 10월 국가회계법을 제정하면서 내부거래의 제외원칙을 명시하였는바, 이번 개편안에서는 그 동안 제외하지 않았었던 국민연금 보유국채 등도 내부거래로 보아 제외하되, 제외시킨 금액은 부기하여 공개하기로 하였다.

넷째, 마지막으로 그 동안 문제시되었던 부채항목별 일반정부 부채 포함 여부와 관련하여, 개편안은 다음과 같이 가닥을 잡았다.

- 공기업 부채와 통안증권 등 한국은행 부채: 공기업은 일반정부에 포함되지 않으며, 한국은행도 일반정부에 포함되지 않음
- 공공기관 부채: 일반정부에 포함되는 공공기관의 부채만 포함
- 보증채무: 발생주의를 적용하더라도 국제기준에서 우발채무는 일반정부부채에 포함시키지 않음
- BTO 및 BTL 관련 부채: BTL 정부지급금은 포함시키되, BTO 최소운영수입보장은 우발성 채무로 일반정부부채에 포함시키지 않음
- 연금충당부채: 국민연금 및 사학연금은 국제기준에서 일반정부부채에 포함시키지 않으며, 공무원연금 및 군인연금은 해외사례 등을 고려하여 일반정부부채에 포함시키지 않음

(2) 평 가

정부는 국가재정법 등에 따라 '11 회계연도부터 발생주의 회계기준을 적용한 정부결산서를 국회에 제출하는 데 맞추어 재정통계 기준도 발생주의 기준을 적용하여 정비하고, 최신 국제 통계기준을 적용하여 국가 재정통계의 신뢰성 및 투명성을 제고하는 한편, 그 동안 지속되어 왔던 국가채무 규모 논란을 해소하고자 재정통계 개편을 추진하였다.

무엇보다도 국제기준에 맞추기 위하여 국내 재정통계 기준을 기존의 1986 IMF의 GFS(Government Finance Statistics)에서 최신 기준인 2001 GFS로 전환하는 한편 EU의 1995 ESA(European System of Accounts), UN의 2008 SNA(System of National Accounts)를 참조하고 있다. 이에

따라 회계기준이 현금주의에서 발생주의로 바뀌고, 정부 포괄범위도 기존의 중앙·지방재정 뿐만 아니라 비영리공공기관 등까지 포함하여 국제기준상의 일반정부(일반정부 = 중앙정부 + 지방정부 + 비영리공공기관)로 수정하였고, 중앙·지방 정부간 및 정부·한은간의 통계기준 불일치 등 국내 재정통계의 문제점을 해소하고자 하고 있다.

그럼에도 불구하고, 구체적인 세부기준의 적용에 있어서 제기될 수 있는 의문점을 중심으로 몇 가지를 언급해보면 다음과 같다.

1) 독립적 제도단위 관련

개편안에서는 1차적으로 독립적으로 경제적인 의사결정과 자금운용을 하는지 여부에 따라 정부와 정부가 아닌 독립적 제도단위로 구분하고 있다. 그런데 현실에서 나타나는 모습은 매우 다양할 수 있어서 경우에 따라서는 독립한 제도단위인지 여부가 매우 판단하기 어려운 경우도 존재할 수 있으리라 예상할 수 있다. 그래서 독립적 제도단위를 판단하기 위한 기준을 우리 나름대로 추가해보는 방안도 검토하는 것이 타당하다고 생각된다. 예컨대 ‘조직의 독립성’을 생각할 수 있을 것 같다. 행정부 조직 속에 속해있지만 의사결정과 자금운용을 다분히 독립적으로 수행하는 대상이 있다면 이를 정부라고 보아야 하는지 정부 아닌 제도단위라고 보아야 하는지 실무에서는 매우 판단하기 어려울 것으로 예상된다.

따라서 자금운용을 독립적으로 하더라도 결손시 정부의 결손금 보전조치가 처해지도록 규정되어진 경우에는 정부로 구분할 필요가 있다.

2) 국제기준과의 불일치 문제

개편안에서는 많은 부분에 있어서 국제기준을 그대로 반영하는 것을 원칙으로 하고 있지만, 부분적으로는 국제기준과 달리 하는 부분도 있음을 부인할 수 없다. 예컨대 직역연금의 충당부채는 국제기준

에서는 일반정부부채에 포함시키도록 하고 있지만, 개편안에서는 국제기준에 따르지 않는 해외사례를 근거로 일반정부부채에 포함시키지 않도록 하고 있다. 포함여부의 문제는 각각의 장단점을 고찰하여 판단할 사항이지만, 향후 입법화 과정에서 반드시 점검하고 넘어가야 할 사항이라고 생각된다.

3) 시장성 판단기준 관련

개편안에서는 독립적 제도단위의 시장성 판단을 위해 원가보상률을 도입하는 것을 내용으로 하고 있다. 그러면서 공공기관의 운영에 관한 법률상의 자체수입비율보다 국제기준에 더 부합한다는 논거에서 이를 채택하고 있다. 그러나 원가보상률의 산식은 판매액을 생산원가로 나누는 것에 불과해서 매우 단순하다. 시장상황이 어떠한지에 따라 원가보상률은 영향을 받을 수 있을 것인데 현재의 산식은 판매액과 생산원가 이외에 아무런 변수가 없어서 시장상황 등을 반영할 수 있는 길이 없다. 3개년의 평균 원가보상률을 사용한다는 것은 매출액이 기복이 있을 수 있는 경우를 고려하여 평균치를 가지고 판단하도록 한다고는 하지만 시장상황을 전혀 동일한 것으로 전제하는 것이 사실상 불가능하다면 시장성 판단의 기준으로 신뢰하기에는 매우 불완전하다고 평가할 수 있다. 또한 3년 기준을 매년 적용할 수도 있지만 이는 통계상의 안정성에 문제가 있으므로 일정 주기를 선택하여 조정하는 것이 필요할 것으로 보인다.

Ⅲ. 국가채무관리에 관한 법적 과제

1. 가칭 ‘국가채무관리법’의 제정

재정통계 개편안에서는 기존에 현금주의에 기초하여 지방정부를 제외한 중앙정부만을 대상으로 국가채무를 파악했던 규정체계를 바꾸

어, 중앙정부와 지방정부 및 공공기관의 채무도 포함할 수 있도록 새로운 기준을 도입하는 것을 골자로 한다.

이를 위해서는 우선 1단계로 정부와 독립한 제도단위인지를 판단하고, 2단계로는 원가보상률을 근거로 시장성 판단을 판단해보도록 하며, 이러한 원칙적 기준외에 이른바 ‘특수기준’을 마련하여 일정한 경우는 그러한 원칙적 기준에도 불구하고 사회보장기구, 구조조정기구, 일정한 직역연금과 정부가 유일한 고객인 경우 등에 대해서는 무조건 일반정부 개념에 포함되도록 구성하고 있다.

이러한 개편의 근간이 되는 골격에 해당하는 사항은 현행 법체계상 국가재정법 제91조 제2항 이하의 국가채무 범위 관련 규정을 개정하여 반영하는 것이 단기적으로 타당하다고 판단된다. 동법 제91조 제2항에 국가 외에 지방자치단체를 포함시키고, 아울러 정부와 독립적 제도단위일지라도 최근 3년 평균 원가보상률이 50% 이하이면 일반정부에 포함되어 국가채무를 파악하도록 규정할 수 있다. 이 규정의 반대 해석의 결과 정부와 독립적 제도단위가 아니면 당연히 일반정부에 포함되고, 정부와 독립한 제도단위이더라도(예컨대 공공기관 등) 최근 3년 원가보상률이 50% 이하이면 일반정부로 분류되도록 하는 것이다. 기금에 대해서도 마찬가지이다.

단기적으로 가장 현실성 있는 방안은 국가재정법 제91조와 관련 시행령 규정을 개편안에 맞게 개정하는 방안이 될 것이다.

그러나 중장기적으로는 국가채권관리법에 상응하여 국가채무관리법을 새로이 제정하여 국가채무에 관한 관리체계를 별도로 정립하는 것이 필요하다고 생각한다.

2. 국가채무의 총량규제

국가채무에 대해서는 재정준칙의 차원에서 국가채무가 GDP의 일정한 비율을 상회하지 못하도록 한도규정을 두는 방안도 주장되고 있다.

결국 현행법하에서는 국가채무의 관리는 전적으로 행정부의 재량에 맡겨져 있는 셈이고, 기획재정부장관으로 하여금 국가채무관리계획을 수립하도록 하고는 있지만 국가채무의 총량한도가 흡결되어 있어 재정수요의 급격한 증대·대통령의 짧은 임기·정치적 이해관계 등 재정외적 요인에 따라 매년 전년도 계획보다 국가채무의 규모가 계속 증가할 가능성이 매우 크게 된다.

이를 반영하듯 정부는 최근 국가재정운용계획상의 국가채무 크기를 매년 전년도 계획과 달리 상향 조정하고 있어서 정부의 국가채무관리의 의지 자체의 부재를 우려하는 목소리가 커져가고 있다.

국가채무의 안정적인 관리를 위해서는 현재와 같이 국가재정운용계획에 전망치를 포함시키거나 기획재정부장관이 구속력 없는 국가채무관리계획을 단지 수립하는 것에 그쳐서는 아니 된다. 국가채무는 재정건전성에 직결되는 중요요소라는 점에서 국가채권관리에 못지않게 국가채무관리의 중요성도 매우 크다.

이러한 상황에서 국가채무의 한도규정을 명확히 하여 국가채무가 법이 정한 일정 범위를 넘어서는 일이 없도록 통제할 필요가 있다고 본다.

이에 대하여, 중기재정계획을 매년 수정하듯 개별 법률상의 한도 규정도 정부입법이나 의원입법을 통해 필요에 따라 매년 개정되어 한도가 계속적으로 늘어날 가능성도 있다. 따라서 한도규정으로서의 제 기능을 다 할 수 없을 것이다. 국가채무의 한도 규제의 원리는 헌법 원칙으로 승화시켜 헌법에서 직접 규정하는 것이 타당하다는 논의들이 있다. 장래에는 어떤 형식으로든 개헌논의가 있을 때 재정헌법규정의 개편논의가 있을 것인데, 그때에는 국가채무의 한도 규정 신설을 긍정적으로 검토할 필요가 있다는 것이다.

참고로, 독일의 예를 들면 독일 차원에서는 국가부채의 증가를 막기 위한 2009년도의 기본법 개정이 개정되었다. 2008년 말에 시작된 세계적인 차원에서의 경제위기에 대응하는 과정에서 급격하게 증가하는 국

가부채 문제를 해결하기 위해 독일은 헌법적인 차원에서 신규채무의 발생을 억제하는 방법을 선택하였다. 새로 개정된 독일 기본법 제109조와 제115조 등은 원칙적으로 신규채무의 발생을 억제하고 있다. 즉 2011년부터 연방정부와 주정부가 신규채무를 발생시키지 않고서 예산상의 수입과 지출의 균형을 맞출 것을 원칙으로 규정하고 있으며, 예외적인 경우에 한해 신규채무의 발생을 허용하도록 하고 있는 것이다. 또한 이러한 신규채무발생 금지규율은 2011년도 예산부터 적용되는데, 연방정부의 경우에는 2015년 12월 31일까지, 주정부의 경우에는 2019년 12월 31일까지 신규채무발생 금지규율의 내용과는 다른 내용의 예산편성을 예외적으로 허용하도록 규정하고 있다(기본법 제143d조).

살펴보건대, 유럽연합 차원에서의 주로 유럽의 성장과 안정에 관한 협약상 국가채무가 GDP의 일정부분을 상회하지 못하도록 한 것에 기인하고 있다. 그러나 유럽의 경우 통화통합과 관련하여 유로화가치를 안정시키고자 하는 것으로, 현재 각국은 재정정책의 재량범위 축소로 매우 어려움을 겪고 있는 실정이다. 우리의 경우도 명시적으로 이러한 제도를 도입할 경우 경제위기 발생시 재정정책의 활용범위를 제한시키게 된다는 단점이 있다.

따라서 우리의 경우 헌법개정이 어려운 점을 고려하여 국가재정법이나 향후의 국가채무관리법에 규정하는 것이 타당하다고 생각된다.

3. 재정통계개편안에 따른 보완 입법

다음은 현재의 재정통계개편안에 없으나 꼭 입법상 보완이 필요한 부분이 있는 지에 대하여 고려해 볼 필요가 있다.

예를 들면, 우발채무의 가장 대표적인 형태는 보증채무이고 경제적 실질 측면에서 결국 보증채무도 국가채무관리의 대상이 될 가능성이 있다. 이는 보증채무도 국가재정 안정성 내지 건전성에 부담이 될 있기 때문이고, 물론 발생주의를 고려한다면 우발부채가 국가채무로 되지 않

는 것은 당연할 수 있으나, 이 점은 충당부채의 경우도 마찬가지이다. 그러나 일정한 충당부채는 그 금액을 부기하거나 별도로 정보를 공개하는 등 재정안정성 유지를 위한 최소한의 감시통제장치를 재정통계개편안에 두고 있다. 그렇다면 우발채무에 대해서도 어떠한 방식이든 일정한 공개가 필요하다고 생각된다. 비록 재정통계개편안에는 이런 식의 감시장치가 없긴 하지만, 바로 그런 이유로 인해 국가재정법 개정시에 정보공개를 규정하는 등의 보완을 생각해 볼 수 있다.

호주의 국가채무에 관한 법률을 살펴보는 가운데 인상적이었던 부분은 호주의 경우 예산공정헌장법(Charter of Budget Honesty Act 1998)에서 국가채무관리문제도 다루고 있는데 법 제6조 내지 제9조에서 밝히듯 재무부장관(Treasurer)는 재정전략성명(fiscal strategy statement)를 공적으로 밝힐 의무가 있는데(제6조), 이는 정부의 재정전략에 대한 국민의 인식을 제고시키고 정부의 재정전략수행의 평가하기 위한 기준 정립하기 위한 것이며(제7조). 이러한 재정전략성명에서는 향후 3년의 회계연도에 걸친 재정목표와 주요 재정적 수단을 통한 예상성과를 명기하고(제9조(1)(d)), 또 건전한 재정관리의 원칙과 관련해서도 재정목표와 전략적 우선순위가 어떻게 구체화되는지가 설명되어야 함을 규정하고 있다(제9조(1)(e)). 이러한 재정전략성명 규정을 국가채무관리규정의 일환으로 볼 수가 있었다.

각국의 금융시장 발전정도에 따라 국가채무관리 정책의 목표는 다소 차이가 있다. 우리나라의 경우에도 「국가채무관리계획」에서 국가채무관리 목표로서 재정의 지속가능성, 재정자금을 안정적으로 확보하는 가운데 중장기 차입비용의 최소화, 국채시장의 효율적인 발전 도모 등을 들고 있다.

따라서 국가채무관리계획의 주요내용 중에 입법사항을 고려할 수 있다고 생각된다.

4. 재정통계에 관한 입법

네 번째는 재정통계에 관한 입법이다. 독일의 경우 공공 재정분야의 부채 현황에 대한 통계를 조사하고 작성하는 주체는 연방통계청(Statistisches Bundesamt)이며, 연방통계청의 통계조사와 작성을 위한 법률적 근거는 “공공 재정 및 공무종사 인력의 통계에 대한 법률”(Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst)명칭의 독자적 형태의 법률이 있었다. 미국이나 호주, 영국과 같은 경우는 별도의 입법을 가지고 있지는 않다. 하지만 영국의 경우는 국가통계국(ONS)과 재무부(HM Treasury)가 공동으로 제작·공표하고 있으며, 일반적으로 재무부가 자료를 제공하며, 통계작성에 관한 최종결정권은 ONS에게 있다. 영국 통계국은 ONS와 재무부가 발표하는 공식재정통계가 “공식통계에 관한 실무규정(Code of Practice for Official Statistics)”에서 정하고 있는 9가지 원칙(사용자 필요의 충족도, 공정성 및 객관성, 완전성, 건전한 작성방식 및 질의 보장, 기밀보호, 부담의 비례성(적정성), 자원, 정직성 및 접근성)을 준수했는지 여부를 판단하여 준수시 “국가통계자료(National Statistics)”로 인증하며, 인증 후 지속적인 모니터링을 통해 재정통계의 질적 수준을 제고·유지시키고 있었다.

그동안 우리나라에서는 정확한 국가채무를 알기 어렵고, 추정치와 범위도 각각 달라서 그 대응방안이나 관리방안도 제각각인 것이 문제였다. 정확한 국가채무의 한정과 그 정보공개가 요구된다.

재정통계를 관리하는 별도의 전담조직이 필요하며, 정확한 정보를 정기적으로 공개하는 것이 우선적으로 필요하다.

5. 국가채무의 관리조직

마지막으로는, 국가채무를 통괄하는 독립적이고 통일적인 국가기구
에 관한 고려이다.

독일 연방정부의 채무 관련 업무는 독특하게도 유한회사의 법률적
형태를 지닌 재무청(Finanzagentur GmbH)을 통해 시행되고 있다. 이와
관련해서는 별도의 독자적 법률인 연방채무업무법(Bundesschuldenwesen-
gesetz-BSchuWG)이 존재한다. 재무청은 2000년 9월 19일에 설립되었
으며, 프랑크푸르트에 소재하고 있다. 재무청은 2001년도부터 독일 연
방정부를 위한 채무 차입업무 및 연방정부의 부채 관리 업무를 담당
하였으며, 2006년 8월 1일에는 연방유가증권관리청과 합병하였다. 재
무청은 무상으로 연방정부를 위해 연방유가증권의 보관업무도 제공한
다. 유한회사인 재무청의 유일한 회사원은 연방정부이며, 연방 재무부
를 통해 대리된다.

영국의 경우는 1998년 통화정책 구조 개혁의 일환으로 도입된 국가
채무관리청(Debt Management Office, DMO)이 있다. 1998년 이전 영란
은행에 위탁되었던 국채발행 기능 등을 이전 받았고, 이에 대한 공식
적인 이유는 채무관리와 통화정책 간 이해상충을 사전에 차단하고 영
란은행의 통화·금융정책에 관한 독립성을 주기 위한 것이었다.

재무부가 국가채무관리에 대한 전반적인 책임을 지지만, 실질적인
국가채무관리는 DMO에서 하고 있으며, DMO는 상당한 수준의 자율
성을 가지고 국채의 발행 및 국채 관련 다양한 위험관리 등의 업무를
수행하고 있다. 재무부의 재정팀(Fiscal Team)은 국가채무 및 외환보유
고의 규모관리 등 전반적인 총량수준에 대한 정책적 결정 및 그에 대
한 종합적 책임을 지는 형태이다.

이미 선행연구들에서도 논의된 바와 같이 장기적으로는, 한국은행과
기획재정부에 분산된 국가채무관리 기능을 위한 독립조직을 신설하는

것을 검토할 필요성이 있다.

IV. 결 론

영국·독일·미국·호주·일본의 재정통계 관련 법제 및 국제기준과 다른 국내기준을 비교 분석해 보았고 각 국가내부의 국가채무(부채)의 정부범위 및 항목을 분석했다. 또한 관련 법규의 유·무를 조사했다.

비교법적 연구를 통한 재정통계 관련 법률의 유무는 일부 통계법 이외의 구체적인 법률은 없었다. 하지만, 채무관련 통계는 전적인 독립권한을 가진 통계기관이 하고 있는 점과 각 국의 채무관리청의 별도의 조직으로 운영되고 있는 점 그리고 모든 관련 보고서 및 통계자료가 정기적 보고를 통해 일반 국민에게도 공개된다는 점은 우리에게 중요한 시사점을 마련할 수 있는 것이다.

국가채무의 개념을 법적으로 정의한 국가는 본 연구의 비교국가에서는 없었다. 국가채무의 개념이 어떠한 역사적 배경을 가지고 변화되어 왔고, 현재의 채무나 부채의 정의를 어떻게 하고 있느냐 등도 공개적인 통계기관의 자료를 통해서 접근할 수 있었다. 따라서 재정통계 개편안에 따른 국가재정법의 법률에 채무의 정의를 개정할 필요는 없다. 그러나, 국제기준과 현재의 국가재정법상의 채무 범위를 차이가 큰 점 등을 볼 때는 일정부분은 법률개정에 반영할 필요가 있을 것이다.

국가채무의 안정적인 관리를 위해서는 현재와 같이 국가재정운용계획에 전망치를 포함시키거나 기획재정부장관이 구속력 없는 국가채무관리계획을 단지 수립하는 것에 그쳐서는 아니 된다. 국가채무는 재정건전성에 직결되는 중요요소라는 점에서 국가채권관리에 못지않게 국가채무관리의 중요성도 매우 크다.

이러한 상황에서 국가채무의 한도규정을 명확히 하여 국가채무가 법이 정한 일정 범위를 넘어서는 일이 없도록 통제할 필요가 있다고 본다.

이에 대하여, 중기재정계획을 매년 수정하듯 개별 법률상의 한도 규정도 정부입법이나 의원입법을 통해 필요에 따라 매년 개정되어 한도가 계속적으로 늘어날 가능성이 있다. 따라서 한도규정으로서의 제 기능을 다 할 수 없을 것이다.

유럽의 재정준칙이 오늘날과 같은 상황에서 재정에 대한 법적 통제로서 그 역할을 하고 있는 점 등을 볼 때, 우리도 향후의 채무관리를 위해서는 한도 규정에 관한 법적 장치를 마련해야 할 것이다.

마지막으로는, 국가채무를 총괄하는 독립적이고 통일적인 국가기구와 정확한 재정통계에 관한 자료를 관리하는 기구에 관한 고려이다.

실질적인 국가채무관리를 하는 기구가 필요하며, 상당한 수준의 자율성을 가지고 국채의 발행 및 국채 관련 다양한 위험관리 등의 업무를 수행하고 있어야 한다.

재정건전성을 위한 국가채무관리는 전략적인 재정정책의 일환이 되어야 하며, 정확한 통계의 관리와 공개가 기본적으로 수반되어야 한다.

제 4 절 준예산의 범위에 관한 법제 연구

- 연구책임자 : 김세진 부연구위원
- 공동연구자 : 정문식(한양대), 전학선(한국외대), 이정희(한국행정연구원)

I. 서 론

우리 헌정사상 예산안이 회계연도 개시 이전에 통과되지 않은 적은 없었으나, 법정 기한 내에 예산안이 통과된 경우는 매우 드물었던 것으로 나타났다. 회계연도 개시 직전까지 통과가 불투명했다가 최후의 단계에서 극적으로 예산안이 가결된 경우가 여러 번 있었다. 특히 지난 2009년에는 국회 예산결산특별위원회의 의결조차 12월 31일에 행하여지면서, 준예산의 편성의 현실화 가능성이 어느 때 보다 높았다.

이 과정에서 이른바 ‘날치기’로 통과된 예산에 대한 논란과 더불어 준예산 편성에 대한 관심과 우려가 제고되기도 했다.

우리사회에서 준예산은 헌법에 명확한 근거를 두고 있으면서 헌정 사상 한 번도 활용된 적이 없는 제도인 반면, 해마다 관심과 고려의 대상으로 반복하여 의제화되는 매우 독특한 현안으로서 자리잡아 왔다. 그럼에도 준예산에 대한 논의는 그간 우리 학계 특히 법학계에서 대단히 부족했던 것 또한 사실이다. 준예산 편성 가능성이 커질 때마다 우리 사회가 보이는 우려와 불안의 실체는, 준예산 편성으로 인해 겪게 될 국가재정지출의 파행에 대한 걱정 이외에, 준예산을 실제로 어떻게 운용할 것인지에 대한 제도적 시스템 구축이 거의 되어 있지 않다는 점에서 기인하는 것으로 보인다.

헌법상 근거를 둔 제도이면서, 해마다 현안으로 부각되어 오고 있는 준예산이라는 의제에 대해 우리사회가 유독 것처럼 대비의 사각지대로 남겨두고 있는 것은 대단히 이례적인 일이라 할 만하다. 참고할 만한 유사제도가 외국에 존재하지 않는 것도 아니다.

그럼에도 이처럼 대비가 부족한 것은 아마도 준예산이 한 번도 실현된 바가 없고, 예산안을 통과시키지 못할 경우 감수해야 할 정치적 부담 등을 감안할 때 준예산이 현실화될 가능성이 매우 낮게 판단하는 인식이 주된 영향을 미친 것으로 보인다.

그러나, 언젠가는 이러한 관례가 깨어지고 회계연도 개시 전까지 새해 예산안이 확정되지 못할 수가 있다. 바람직한 현상은 아니지만 그동안의 예산안 국회처리 과정을 살펴보면 이러한 우려가 현실화될 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 예산안이 회계연도 개시 전까지 의결되지 못할 경우를 대비하여 우리헌법이 예상하고 있는 준예산제도에 대해서 헌법규정 외에 이를 구체화할 실정법의 규정도 이를 보완할 법적연구도 전무한 실정이다.

우리헌법은 재정입헌주의의 원칙에 따라 재정에 관한 중요한 사항은 헌법에 규정하고 있으며, 재정의회주의에 따라 국회는 국가의 예산안을 심의 확정하되 회계연도개시 30일전(12월2일)까지 이를 의결하여야 하며, 헌법상 처리시한을 넘기고도 새로운 회계연도가 개시(1월1일)될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 일부경비에 대해 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있도록 하고 있다.(헌법 제54조) 즉, 국회의 예산안 심의확정시한을 헌법에 명시하고 이를 지키지 못할 만일의 경우에 대비하여 임시방안을 마련하고 있으며, 이를 국가예산 실무상 준예산이라 부르고 있다.

준예산이란 우리헌법 제54조의 “전년도예산에 준하여 집행할 수 있다”는 규정에서 ‘준하여’란 표현에 초점을 맞추어 붙여진 이름이다. 회계연도 개시 전까지 예산안이 확정되지 못한 경우 임시적으로 사용할 수 있는 예산의 명칭에 관해서는 임시예산, 잠정예산, 준예산 등 여러 가지 명칭이 사용되고 있다.

헌법과 국가재정법에 기본적인 원칙만 규정되었고 구체적인 입법미비로 실체가 없는 제도이고 사실상 현재 입법미비 상황에서 시행하기 어려운 것으로 보인다. 국가재정법 조항은 헌법의 내용의 단순 반복이며, 준예산 집행대상과 절차 등에 대해 보다 진전된 내용을 반영하고 있지 못하다. 이렇게 헌법규정 이외에 준예산 집행을 전제로 구체화된 법규정이 미비한 상황에서 준예산에 대한 입법 미비가 지속되었고 따라서 실체가 없으며 이런 이유로 준예산제도는 현재 상황에서 시행이 곤란한 제도인 것으로 보인다.

본 연구에서는 헌법상 준예산에 관한 규정과 예산안처리시한 및 예산불성립시의 임시예산 제도의 법적 변천과정 및 운용사례를 살펴보고 미국, 독일, 프랑스의 잠정예산제도 운영실태를 분석한 후, 헌법상 준예산제도를 뒷받침하기 위한 실천적 제도보완의 방향과 유의점들을 도출하고자 한다.

이를 토대로 우리 현행법상 동 제도에 대한 합리적인 해석론과 입법론을 제시해 보고자 한다.

II. 우리 준예산제도의 현황

복지정책에 대한 정당 간 견해 차이에 따른 타협 없는 갈등의 연속, 정치적 불안정과 국회의 무능 등으로 또 다시 준예산제도의 실시가 논의될 수 있는 가능성이 점점 증가한다면, 앞으로는 헌법에서 정한 기간 내에 예산이 확정되지 않는 상황에 대해서도, 조금 더 냉정하고 침착하게 정치적 위기를 극복하고 대비하는 차원에서 준예산제도를 실시할 것이 진지하게 요구된다.

우리나라 준예산제도는 예산안이 연내 의결되지 못할 경우, 헌법 제 54조 3항, 국가재정법 제55조에 따라 준예산을 편성하여 일부 경비에 한해 전년도 예산에 준하여 집행하는 제도이며 헌법에 따르면 준예산으로 집행가능한 경비는 ① 헌법이나 법률에 의해서 설치된 기관 또는 시설의 유지운영, ② 법률상의 지출의무 이행, ③ 이미 예산으로 승인된 사업의 계속에 국한된다. 일반적으로 준예산 제도는 헌법과 국가재정법에 기본적인 원칙만 규정되었고 구체적인 입법미비로 실체가 없는 제도이고 사실상 현재 입법미비 상황에서 시행하기 어려운 것으로 보인다. 역사적으로 보아 준예산은 의회해산을 전제로 도입된 제도로서 1960년 3차 개헌시 의원내각제로 전환되면서 기존의 가예산 제도를 폐지하고 도입되었고 당시 개정헌법에 의할 경우 회계년도 개시전 예산불성립에 따른 준예산 집행은 내각 총사퇴 또는 의회 해산 요건이었다. 헌법상 법정기일내 예산불성립은 내각에 대한 불신임 결의로 간주되고, 내각총사퇴 또는 민의원 해산(10일 이내)하며 민의원 총선거 실시(20~30일)하고 정부가 신규 제출한 예산안을 민의원 심의(2개월), 참의원 심의(10일)로 사후에 확정짓는 제도이다.

이런 이유로 준예산은 도입 이후 45년 동안 한번도 운용된 적이 없는 제도이다. 도입당시의 취지가 의회해산이라는 비상상황을 전제로 하고 있으며, 이에 따라 제도 도입 이후 준예산을 집행한 사례가 없다. 우리나라 역사상 준예산 제도 도입 이후 연도내 예산안이 통과되지 못한 사례는 단 한차례도 없었고, 준예산을 사용한 적도 없었다. 국가재정법 조항은 헌법의 내용의 단순 반복이며, 준예산 집행대상과 절차 등에 대해 보다 진전된 내용을 반영하고 있지 못하다. 이렇게 헌법규정 이외에 준예산 집행을 전제로 구체화된 법규정이 미비한 상황에서 준예산에 대한 입법 미비가 지속되었고 따라서 실체가 없으며 시행이 곤란한 제도이다. 혹 향후 준예산제도의 시장에 꼭 필요하다는 국민적 공감대가 형성된 경우 입법을 통해 구체화할 수 있는 제도이다.

우리 헌법상 준예산제도는 이미 제헌헌법 제94조에 규정된 소위 가예산제도로부터 기인하고 있다. 가예산제도는 당시 영국, 프랑스, 벨기에 등에서 운영되는 것을 모방한 것으로서, 이들 국가들은 가예산의 운영기간을 1개월 이상으로 규정하고 있었지만 제헌헌법에서는 1개월로 규정하였다. 이는 “영불식과 일독식제도를 절충한” 것이다. 다만 가예산 사용기간인 1개월 이내에도 국회의 예산에 대한 의결이 이루어지지 않는 경우에는 아무런 규정이 없는데, 이때에는 당해 연도의 예산원안을 집행하는 것으로 해석하고 있었다.

제헌헌법상 가예산제도는 1960년 제2공화국 헌법(제3차 개헌) 제94조에서 준예산제도로 바뀌었고, 1962년 제3공화국 헌법(제5차 개헌) 제50조 제3항에서 “세입의 범위안에서” 준예산을 운영하도록 약간의 조문 내용이 변화된 채 규정하고 있다. 준예산제도로 바뀐 취지나 내용에 대해서는 많은 내용을 찾기가 어렵다. 다만 문헌에서는 준예산이란 용어 대신 “임시예산”이란 용어를 사용하였고, 예산확정이 안 된 상황에서는 “전년도 예산을 답습하는 제도를 채택”한 것으로 평가하기도 한다.

문제는 이러한 준예산제도는 현실에 있어서 1960년 제정 이후에 한번도 실시된 적이 없어서 실제 제도를 운영하고자 할 때, 앞으로 실시하는 것이 첫 번째 사례가 된다는 점이다. 제도의 첫 번째 운영은 아무리 이론적으로 잘 무장하고, 실무적으로 잘 준비해도 많은 예상치 못한 시행착오를 겪을 수밖에 없는 운명을 안고 있다. 그렇다고 준예산제도 실시 준비를 소홀히 할 수는 없고, 이를 위한 가능한 철저한 대비가 요구된다.

Ⅲ. 외국의 준예산 제도

1. 독일

예산이 의결기간 내에 확정되지 않았을 경우 이를 대비하는 우리나라 준예산제도와 가장 유사한 경우로 볼 수 있는 것은 독일의 비상예산제도이다. 먼저 독일헌법상 규정은 다음과 같다.

제111조 [비상예산(준예산)]

(1) 회계연도 종료시까지 차기연도 예산안이 법률로 확정되지 않으면, 차기연도 예산안의 효력발생시까지 연방정부는 다음의 필요한 모든 지출에 대한 권한을 갖는다.

- a) 법률로 설치된 시설의 유지와 법률로 정한 조치의 수행
- b) 법적 근거가 있는 연방의 의무이행
- c) 전년도 예산을 통해 이미 그 액수가 승인된 경우, 건축, 조달 및 그 밖의 급부속행 또는 그러한 목적을 위한 보조금의 유지.

(2) 특별법에 근거한 조세, 공과금 및 그 밖에 세원 또는 준비금(Betriebsmittelrücklage)으로 제1항의 지출을 충당할 수 없을 때, 연방정부는 필요한 재원의 운용을 유지하기 위하여 전년도 예산 최종액의 1/4까지 신용(Kredit) 방식으로 조달할 수 있다.

독일연방헌법 제110조 제1항 제1문 전반부에 따르면, 연방의 모든 수입과 지출은 예산안에 포함된다. 예산안은 1년 또는 다년간 회계연도로 분리되거나, 연도별로 분리되거나 할 수 있으며, 회계연도가 시작되기 전에 예산법률로 확정된다(제110조 제2항). 그러나 예산법률이 반드시 회계연도 시작 전에 확정되지 못할 수도 있다. 예컨대 예산법률의 입법과정 중에 여야간 정치적 타협의 불발 내지 어려움으로 인하여 의결시기를 넘기거나, 예산법률의 형식적·실질적 내용의 위헌성으로 인하여 무효가 되는 경우, 총선거를 치르고 새로운 정부가 구성되어 차기 회계연도 예산법률 사실상 기간 내에 의결할 수 없었던 경우 등을 상정할 수 있는 것이다.

이러한 경우를 대비하여 헌법 제111조는 합헌적인 예산법률이 확정되고 공포될 때까지 연방정부에게 예산법률의 근거 없이 일정하게 제한된 범위내에서 예산집행을 할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 따라서 헌법 제111조는 헌법 제110조에 규정된 소위 예산안의 사전원칙(Grundsatz der Vorherigkeit)이 지켜지지 않아서 예산법률의 부재가 발생하고, 이 때문에 예산집행 근거법률의 부재 시에도 잠정적으로 예산집행을 정당화할 수 있는 독립적인 수권근거(Ermächtigungsgrundlage)를 헌법차원에서 마련하고 있다. 헌법 제111조 제1항은 예산집행의 근거법률이 없더라도 국가의 경제유지사무와 필수적인 국가지출을 정당화하고 유지하기 위한 근거를, 수입과 관련된 내용은 주로 조세법률을 통해 해결되지만 만일의 경우에 발생할 수 있는 예산부족을 신용인수(Kreditaufnahmen)를 통해서 필요한 국가수입의 근거를 마련하도록 제2항을 통해서 해결한 것이다. 이 양자를 통틀어 연방의 비상예산제도(Nothaushaltsrecht)라고 할 수 있다.

헌법 제111조는 두 가지 기능을 고려한 것으로 평가할 수 있다. 첫째 실제적인 측면에서 지속적인 또는 현재의 국가지출을 유지하고 가능한 신용인수를 통한 국가수입의 필요성을 해소하려는 것이다. 다만,

비상예산제도는 예산법률의 부재 시라는 잠정적(이고 예외적)인 상황을 해소하기 위한 것이기 때문에 가능한 의회와 정부에게 예산법률의 제정을 위해 노력하도록 필요한 압력을 가하는 정도에서만 규정되어야 한다. 이를 국가유지기능 또는 예산경제의 유지기능이라고 할 수 있다.

둘째는 이론적인 측면에서 의회의 전통적인 예산권한(Budgetrecht)이 형해화되는 것을 방지하기 위하여, 의회의 승인 없이 이루어지는 잠정적인 예산집행에 일정한 한계를 설정한 것이다. 이를 다른 한편 정당성기능이라고 할 수 있을 것이다. 이 때문에 잠정적인 정부의 예산집행에 대한 수권의 범위는, 국가사무 이행의 연속성을 보장하기 위하여 반드시 필요한 것으로 판단될 뿐만 아니라 의회의 의사와도 합치되는 것으로 추정되는 필수적인 국가수입과 국가지출에만 한정된다. 예산법률 부재 시 집행될 수 있는 지출을 엄격하게 규정해 놓으면 다른 한편으로는 예산법률의 신속한 의결과 제정에 기여할 수도 있다. 시간이 지날수록 정당하게 지출하거나 수입할 수 있는 예산의 범위가 제한되므로, 그 밖에 국가수입과 국가지출에 관한 예산집행을 가능하도록 하기 위해서 되도록 관련 헌법기관들(연방의회, 연방정부 등)이 예산법률 제정에 적극적으로 노력할 것이기 때문이다.

의회민주주의 발전 역사를 보면, 예산을 집행하고 이를 통해 정책을 형성하는 정부와 예산안 작성과 의결에 관한 재정고권을 주장하는 의회 사이에서 가장 핵심적이고 첨예한 대립으로 나타나는 갈등문제는 국가재정에 관한 문제였다. 이는 영국의 의회로부터 시작하여 독일의 프로이센, 미국의 최근 재정위기와 관련된 대통령과 의회의 충돌, 한국의 최근 상황에 이르기까지, 과거뿐만 아니라 현재에도 마찬가지이다. 정치체제와 관련된 국가구조적인 측면에서 보면, (상대적으로 대통령과 의회가 서로 대립적인 전통적인 대통령제 정부제도 보다) 의원내각제 정부제도 하에서는 정부와 의회의 대립각이 상당히 무디어졌다. 그럼에도 불구하고 헌법규범으로서 제111조의 비상예산조항은 현실에

있어서 자주 나타나는 예산법률 부재 시 예산집행문제를 규율하고 정부와 의회사이의 균형을 유지하도록 하기 때문에 의회민주주의 측면에 있어서 이론적으로 뿐만 아니라 실질적으로, 상당히 또한 여전히 중요한 의미를 가진다.

2. 프랑스

프랑스의 경우 다른 영국, 미국 독일 등과 같이 예산법률주의를 취하고 있다. 매년 다음 해의 예산을 법률의 형식으로 채택하고 있다. 헌법 제34조 제4항이 “재정법률은 조직법률에서 정한 조건과 그 유보 조항에 따라 국가의 재원 및 부담을 정한다”라고 하고 있고 제47조 제1항이 “의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 예산법률안을 의결한다”라고 하여 예산법률주의를 채택하고 있다.

프랑스에서 예산은 법률형태로 매년 국회가 예산법률안을 의결하여야만 예산을 집행할 수 있도록 되어 있다.

프랑스 의회는 매년 예산법률(*loi de finances de l'année*)을 의결하고 있다. 이 예산법률은 정부만이 제안할 수 있다. 프랑스에서 법률안 제출권은 국회의원과 정부에게 있는데, 예산법률의 경우에는 다른 법률들과는 달리 정부만이 제출권을 가지고 있고 국회의원들에게는 인정되고 있지 않다.

국민의회는 예산법안 제출 후 40일 기한 이내에 제1독회를 실시하여야 한다. 상원은 예산법안 접수 후 20일의 기한 내에 제1독회를 실시하여야 한다. 국민의회가 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 정부제출 예산법안 또는 정부가 동의한 국민의회 수정안을 상원에 제출한다. 상원이 주어진 기한 내에 예산법안 전체에 대하여 제1독회에서 표결하지 아니한 경우에는, 정부는 상원에 제출한 예산법안 또는 정부가 동의한 상원 수정안을 다시 국민의회에 이송한다. 이 이후에 예산법안은 헌법 제45

조의 절차에 따라 긴급절차로 심사된다. 의회가 예산법안 제출 후 70일의 기한 내에 의결을 하지 못하는 경우에는 예산법안은 재정에 관한 조직법률 제45조의 규정에 따라 법률명령(ordonnance)에 의하여 시행될 수 있다.

국민의회에 정부제출 예산법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다.

만약에 법률명령에 의하여 집행이 되는 경우에도 예산법률안과 마찬가지로 정부는 명령으로 개별 임무, 부속예산 또는 특별회계의 주요사업별 또는 예비금별 예산배정과 인건비 항목으로 승인된 예산액의 주요사업별 확정을 의결한다. 이 명령은 재정에 관한 조직법률 제51조 제5호·제6호 및 제53조 제2호에 명시되고, 경우에 따라서 의회의 표결에 의하여 수정된 예산지침서(annexes explicatives)에 따라 예산을 확정·배정 한다. 예산배정에 관한 명령으로 확정된 예산은 재정에 관한 조직법률에서 명시한 요건에 의해서만 수정될 수 있다.

결국 헌법과 재정에 관한 조직법률에서 정한 기한 내에 의회가 의결을 하지 못하면 법률명령으로 집행을 하게 되는데, 제5공화국 들어서 지금까지 한번도 법률명령에 의한 예산이 집행된 적은 없다.

이는 프랑스의 정부형태, 즉 의회와 행정부와의 관계에 기인한 것이라 할 수 있는데, 수상은 대통령이 임명하지만 의회의 신임위에 정부가 구성되기 때문에 수상을 비롯한 정부는 의회의 다수파와 일치하게 된다. 따라서 정부가 제출한 예산법률안을 의회가 기한 내에 의결하지 않는 경우가 발생하지 않게 된다는 것이다. 물론 프랑스의 경우 오랜 의회 경험과 대화와 타협을 통한 정치를 통하여 의회가 합리적으로 운영된다는 점도 있고 이와 더불어 정부형태에 기인하는 면도 있다 할 것이다.

또한 헌법 제49조에 근거하여 수상은 예산법률안의 국회의결을 위하여 자신의 신임을 연계하여 국민의회 예산법률안을 회부할 수 있다. 수상은 예산법률안 또는 사회보장 재정법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 법률안 제출 후 24시간 이내에 국민의회 재적 10분의 1 이상 의원의 발의와 재적의원 과반수의 찬성으로 수상에 대한 불신임 동의안이 가결되지 않으면 법률안은 채택된 것으로 간주된다.

이처럼 프랑스에서는 예산법률주의를 취하면서 정부에게 예산집행을 위하여 권력분립에 예외되는 입법권인 법률명령권을 부여하여 강하게 예산을 집행할 수 있게 하고 있으며, 동시에 수상이 예산법률안을 자신의 신임과 연계하여 의회에서 통과될 수 있도록 하고 있다. 이는 예산에 있어서는 의회와의 관계에서 정부에게 강력한 권한을 부여하고 있는 것이라 할 수 있다.

3. 미 국

예산 불성립시 미국에는 새 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 처리되지 않으면 자동으로 준예산을 집행하도록 하는 제도가 없고 정부 폐쇄 사태를 막기 위해 의회가 특정기간에 한해서만 운용되는 잠정예산 집행 법안을 처리해 본예산 통과 때까지 정부 기능이 유지될 수 있도록 한다. 잠정예산은 의회의 결의가 있어야만 집행이 가능하고 기간도 대개 1주일 정도로 짧다. 이때 간혹 정치적 갈등에 따라 잠정예산마저 성립되지 않은 경우가 있으며 이때 연방정부가 폐쇄된다.

우리나라도 미국과 같이 대통령제를 채택하고 있고 이에 따라 대통령 소속 정당과 의회의 다수당이 다른 경우가 많으므로 유사한 상황이 발생할 가능성이 크다.

이런 상황에서 미국의 잠정예산제도는 크게 두 가지 측면에서 우리나라에 시사점을 줄 수 있을 것이다. 첫째, 미국의 상황은 우리나라의

예산불성립시 준예산을 편성하는 기준으로 고려해볼 수 있을 것이다. 미국의 경우 일반세출예산에 비하여 잠정적인 특별한 예산으로 잠정예산과 정부폐쇄시 필수적인 예산집행이라는 두 단계가 존재한다고 할 수 있다. 의회에서 세출법안이 최종적으로 통과되기 전단계에 전년도 예산에 일정비율에 합의된 잠정예산과 잠정예산이 성립되지 못할 경우 정부의 최소기능만 남겨놓는 형태의 예산집행이 이루어진다. 이때 우리나라는 준예산의 예산범위 결정에 잠정예산이 과거의 예산에 준하여 일정한 비율의 예산수준을 채택하는 것을 고려하여 예산불성립이 발생할 시 준예산 편성의 기준으로 삼을 수 있을 것이다. 이때 일반적인 잠정예산의 경우 의회의 의결을 거치고 정부폐쇄의 경우 예산이 불성립되었다는 점을 고려할 때 잠정예산은 우리나라 준예산의 최대치로서 기준이 될 수 있고 정부폐쇄시 필수적인 정부예산은 우리나라 준예산의 최소치로서 기준이 될 수 있을 것이다. 달리 말하면, 정부폐쇄시 필수적인 정부의 업무와 필수적인 인력에 대한 기준으로 준예산집행시 필수적인 업무와 인력을 판단해볼 수도 있고 준예산의 경우 국회의 의결을 필요로 하지 않으므로 좀더 확대된 범위의 예산까지 포함할 수 있을 것이나 잠정예산의 경우는 의회의 의결이 있으므로 잠정예산에 비하여 비슷한 수준의 예산, 정부의 활동을 보장할 수는 없을 것이다. 이런 점에서 미국의 두 가지 형태의 예산불성립시의 예산은 우리나라 준예산제도 시행에 범위로 사용할 수 있을 것이다.

구체적으로 입법론적 차원에서 준예산제도에 대한 기본법을 제정할 경우, 준예산제도의 취지나 입법적인 배경을 고려하고 미국의 잠정예산제도나 정부폐쇄시 예산의 범위를 고려하여 준예산의 크기와 예산수준을 예상할 수 있을 것이다. 먼저 헌법상 제54조 제3항에 따라 헌법이나 법률에 의해 설치된 기관이나 시설유지 이외의 각종 사업은 신규·계속 여부를 불문하고 추진이 불가능하다고 봐야하고, 입법 취지상 준예산이 의회해산 등 비상상황을 전제로 도입된 제도이므로, 관

런 헌법규정에 대해서는 엄격한 해석이 불가피하다고 보며 이에 따라 준예산은 ‘최소한의 국가기능을 유지’하는 수준에서 집행된다고 봐야 할 것이다. 미국의 잠정예산과 정부폐쇄시 예산의 최대치와 최소치의 사이의 일정한 수준이 법규정과 입법취지에 부합한다고 할 때 준예산을 집행하더라도 비교적 적은 범위의 국가기능에 한정하고 사회복지·육아·주택 등 서민생활 지원 사업, 국가의 투자 사업으로서 R&D, SOC, 농업, 중소기업 지원 등, 지자체에 대한 국고보조사업, 재해대책 관련 경비 등은 일반 예산안이 통과될 때까지는 잠정적으로 중단된다고 봐야 할 것이다. 물론 이러한 범위는 시민들의 참여와 대의기관인 의회의 정치과정 및 입법과정에서 구체화되어야 하겠다.

둘째, 미국의 예산불성립에 따른 정부폐쇄는 대통령제 하에서 의회와 대통령이 대립할 때 어떤 정치과정을 거쳐 갈등이 해소되는가라는 측면에서 우리나라 대통령과 의회의 관계, 예산정책을 둘러싼 갈등 해소 방안 마련에 시사점을 준다. 의회가 예산안을 제때 의결하지 않는다고 정부가 폐쇄되는 사태가 발생할 수 있는 곳은 주요 선진국 가운데서는 미국이 유일하다. 이처럼 본예산 또는 잠정예산의 성립은 예산집행을 위해 필수적이며, 어떤 형식으로건 의회의 예산의결이 없으면 정부폐쇄로 이어지는 것은 납세자인 국민을 대표한 의회가 예산안을 통과시키지 않는 한 정부가 세금을 함부로 건드릴 수 없다는 원칙에 바탕을 두고 있다. 이는 국민의 대의기관인 의회의 승인이 없는 상태에서 행정부가 자동적으로 이전 회계연도 예산과 같은 규모의 준예산을 편성해 임의로 국민의 세금을 쓰는 것을 용인할 수 없다는 인식이 예산시스템을 지배하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 예산시스템에서 정치적 갈등이 극한으로 치달아 잠정예산이 성립하지 못하고 일견 국가기능이 마비되는 양상인 정부폐쇄가 발생하여 그 충격이 매우 크기 때문에 일견 비효율적인 것으로 보이고 이에 대하여 자동잠정예산안 등 개혁안이 제시되고 있기도 하다. 즉, 우

리나라와 같은 준예산을 채택하는 나라들은 의회가 예산안을 통과시키지 않아도 최소한의 국가운영은 가능하지만 미국의 경우 국가기능이 완전히 마비될 수 있기 때문에, 그 충격이 미국의 경우가 더욱 심한 경우이다.

그러나 이러한 예산시스템이 준예산제도를 가진 나라에 비하여 반드시 비효율적이라고는 할 수는 없다. 정부폐쇄가 발생하거나 발생할 가능성이 커지는 경우 대개의 경우 정부폐쇄에 따른 시민들에 대한 불편이 정치적 압력으로 작용하여 대통령과 의회 다수당은 예산정책에 대하여 타협할 수밖에 없는 상황이 만들어진다. 정부폐쇄시 시민들이 여론과 의회 지도자에게 보내는 메시지 등을 통하여 정치적 대치 상황의 책임에 대한 규명 및 정치적 타협에 대한 요구를 표시하고 이에 대하여 반응함으로써 예산정책에 대한 타협이 이루어지는 과정 자체가 민주적인 과정이며 예산과정이라고 해석할 경우 정부폐쇄에서 발생하는 비용은 이러한 정치과정이 작동하기 위한 비용으로 해석할 수 있는 여지가 있다.

즉, 유사한 통치구조 하에서 정치적 갈등해소 방식이 미국의 경우, 대통령과 의회의 갈등, 의회 내의 다수당과 소수당의 갈등이 예산안 불성립, 정부폐쇄, 시민의 불편과 여론의 악화, 정치인들에 대한 비난과 정치적 압력, 대통령과 정당, 의원들 간의 정치적 타협이라는 과정을 통하여 해소되는데 비하여, 우리나라의 경우 대통령과 의회의 갈등, 의회 내의 다수당과 소수당의 갈등이 의회 내의 폭력행사로 마무리되는 형태이다. 이런 점을 고려할 때 미국식의 정부폐쇄에 따른 국가기능 중 상대적으로 필수적이지 않은 기능의 잠정적 중단과 시민과 여론의 비난이라는 메커니즘이 사실 정치적 과정의 한 양식이며 이때 발생하는 사회적 비용과 우리나라에서 의회 내에서 폭력이 발생함에 따른 정부의 신뢰하락, 정치에 대한 불신 등에 따른 사회적 비용을 냉정하게 비교해볼 필요가 있다. 우리나라는 단기적으로 정부기능 마

비에 따른 비용은 없으나 정치과정이 제대로 진행되지 않으며 의회민주주의가 성숙하지 못하고 민주적인 방식으로 갈등을 해결하고 있지 못하다. 이런 문제점을 해결하는 정치적 제도로서 준예산제도를 미국의 잠정예산과 정부폐쇄의 메커니즘을 완화된 형태로 도입함으로써 현재의 폭력적인 후진적인 정치과정이 정치적 갈등, 국가기능의 일부 중지, 시민과 언론에 의한 책임소재 규명 및 민주적 토론, 시민과 여론에 의한 대통령과 정당에 대한 정치적 압력, 대통령과 의원들이 정치적 압력에 대한 굴복, 정치적 타협이라는 예산정치 메커니즘을 제도화하는 방안을 고려해볼 수 있겠다.

IV. 결 론

회계연도 개시 전까지 예산이 확정되지 못할 경우에 대비한 임시예산제도는 그 나라 특유의 문화와 정치경험을 토대로 발전되어 실제운영은 매우 다양하다.

미국의 Continuing Resolution은 유사사례를 찾아볼 수 없는 미국 특유의 제도이다. Westminster 국가들을 대표하는 영국의 Vote on Account는 임시예산제도이라기보다는 예산확정과정의 또 다른 절차로 이해되어야 한다. 대륙법계 전통을 갖고 있는 독일, 프랑스, 일본, 한국을 비교하여 보면, 국회의 사전의결을 얻는 방법으로 제헌헌법시기의 한국의 가예산, 일본의 잠정예산, 제5공화국 이전의 프랑스제도와 국회의 의결 없이 제한된 경비만을 집행하는 방법으로 한국의 준예산, 독일의 Nothaushaltsrecht, 프랑스의 Ordonance로 대별하여 볼 수 있다. 또한 임시예산제도란 정치투쟁 등 사유로 국회가 정상적이지 못할 경우를 대비한 것이므로 국회의결 없이 집행할 수 있는 우리의 준예산제도는 여소야대가 자주 나타날 수 있는 대통령제 국가에서 더욱 필요한 제도라 할 수 있다. 우리헌법의 기초자들도 제헌헌법 논의과정에서 회계연도개시전 예산 미확정시 “내각은 전년도 예산을 시행한다.”라고

하여 현행 준예산의 입장이었다. 그러나 한편으로는 변화하는 국민의 다양한 요구를 수용해야 하는 예산 집행이 전년도 예산을 기준으로 최소한의 국가기능유지만 해야 하는 준예산으로는 사실상 정상적인 국가기능이 마비된다. 이를 다소나마 해결하기 위해서는 현행 헌법상의 준예산집행대상경비의 틀은 유지하되 구체적 내용을 국가재정법을 통해 보다 융통성 있는 설계가 가능하도록 할 필요가 있다.

제 5 절 영국의 정부예산지출의 사회적·공법적 의미 변화에 관한 연구

□ 연구책임자 : 김세진 부연구위원

□ 공동연구자 : 김성배(대구대)

I. 서 론

2010년 5월에 보수당과 자유민주당의 연립정부(Coalition Conservative/Liberal Democrat Government)가 출범하였다. 연립정부는 영국의 규제 구조(structures for regulation)의 중요한 변화를 가져올 중요한 조치들을 시작하였다. 예를 들면, 의료서비스와 관련규제를 담당하던 기관과 금융서비스규제기관이 재조정될 예정이며, 지난 정부에서 추진하던 규제개혁프로그램(regulatory reform programme)들은 연장되어져 현 정부에서도 규제개혁에 박차를 가하고 있다.

캐머린 총리는 2010년 5월 복지축소, 공무원 감축, 세금 인상 등 혁명적 변화가 있어야 영국 경제를 다시 살릴 수 있다고 밝히고 공공지출 감축에 관한 기본 계획을 2010년 10월에 마련하였다. 캐머린 총리는 재무장관인 조지 오즈번(George Osborne)에게 영국 국내생산의 11%에 이르는 재정적자를 5년 이내에 없애기 위해 전권을 부여하였고, 2010년 10월 20일에는 영국 연립정부는 재정적자를 줄이기 위해 세계 2차대

전이후의 최대의 재정긴축계획(Spending Review 2010로 2014/2015년까지)을 발표하였다. 조지 오즈번 재무장관은 2010년 10월 20일 의회 연설에서 1560억 파운드의 재정적자를 해소하기 위해 2015년까지 앞으로 5년간 830억 파운드에 이르는 예산을 감축하고 세수를 늘려 재정적자를 해소하겠다고 밝혔다.

부처별로 평균 19%의 예산이 줄어들고 2014~2015년 49만여 명의 공무원이 감축될 예정이며, 경찰 예산은 매년 4%씩 줄이고 왕실 예산도 14%까지 삭감예정이라고 하였다. 또한 영국정부는 최근 공공 지출 축소 방안의 일환으로 부모 가운데 한 명이 연간 4만4000파운드 이상을 버는 120만 고소득 가구에 2013년부터 육아수당 지급을 중단하기로 하였고 연금 수령 연령도 남녀 65세에서 2020년까지 66세로 올릴 예정이라고 하였다

국가의 재정건전성확보는 현재 진행되는 유럽발 재정위기에서 보듯이 중요하고 시급한 문제이지만, 영국 정부가 대규모 재정삭감안을 내놓자 이에 반대하는 영국의 근로자 등 저소득층의 반발이 거세지고 있다. 저소득층의 반발은 예산안의 도움이 절실한 저소득층에 대한 혜택이 줄어들고 공공재정 삭감으로 인하여 공공부문에서 약 30만개의 일자리가 사라질 것이기 때문이다. 재정건전성확보라는 총론에는 동의할지 몰라도, 각론에서 어떤 분야에서 어느 정도 지출을 삭감해야 할지 결정하는 것은 쉽게 합의를 이끌어 내기 힘들다. 영국의 재정건전성확보를 하기 위한 제도적 장치로 이용되는 것이 지출계획서(Spending Review)이다.

그런데, 이런 일련의 변화들 중에서 주목해야 할 가장 중요한 변화는 영국의회 5년간의 회기연도에 대한 정부지출계획을 설정하는 지출계획서(혹은 지출검토서 Spending Review)의 역할변화이다. 연립정부의 지출계획에는 정부지출에 대한 중대한 삭감을 포함하고 있으며 현 정부의 Spending Review는 개개의 정부부처에서 삭감되는 지출부분과 삭감

프로그램을 결정하는 역할을 수행한다. 영국에서도 공공재정의 결정과 그 지분의 분배를 기술적 혹은 정치적 판단으로 보던 입장이 주류를 이루고 있다.

그런데 현재 영국에서는 국가재정의 건전성을 확보하기 위해 공공분야의 재정삭감을 단행하면서 Spending Review를 단순히 기술적·정치적 판단으로 보는 것이 아니라 사회전반에 영향을 미치는 규제외의 한 종류로 보는 시각이 등장하여 설득력을 얻어가고 있다.

공법적 규제와 통제으로써 Spending Review라는 관점은 Spending Review가 단순한 재정의 배분역할을 하는 것이 아니라 공공분야의 역할을 근본적으로 재구성하는 역할을 수행하고 공공서비스를 제공하는 구조를 변화시키는 것을 의미하는 것이라고 보는 시각이다. 아래에서 영국의 Spending Review의 변화과정을 살펴보고 Spending Review절차를 규제적 측면으로 접근하는 방식이 가지는 장·단점을 살펴보고 우리의 재정건전성을 확보하는데 있어서 시사점을 도출하고자 한다.

II. 영국의 재정법제의 특징과 현재의 개혁방향

유럽 재정위기에 있어서 영국도 최근 여러 가지 재정위기를 직간접적으로 겪으면서 재정정책의 법제화를 추구하고 있다.

그 대표적인 예가 「1998년 재정법(Finance Act 1998)」 제155조에 근거한 「재정안정에 관한 규정(Code for Fiscal Stability)」, 「2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)」, 「2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)」, 동 법률 제1조에 근거한 「예산책임장전(Charter for Budget Responsibility)」의 제정이다.

영국의 재정정책은 최근 다음과 같이 진화하였다. 지난 정부는 「1998년 재정법」 제155조에서 재정정책과 채무관리정책의 마련과 실행을 위한 적용원칙에 관한 「재정안정에 관한 규정」의 제정의무를 규정하였다.

이에 따라 재무부는 「재정안정에 관한 규정」을 제정하여 「1998년 재정법」에서 정한 재정 운용에 관한 5대 원칙 - 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성 - 에 관한 규칙과 두 가지 정부채무관리에 관한 정책을 입법화하였다.

이 두 규칙이 이른바 황금규칙(the Golden Rule)과 지속가능한 투자 규칙(the Sustainable Investment Rule)이다. 황금규칙이란 경기순환주기(economic cycle)동안 정부는 투자만을 위해 차입할 것이며 경상지출에 대한 자금을 지원하기 위해 차입하지 않는다는 내용의 규칙이고, 지속가능한 투자규칙은 경기순환 주기동안 GDP대비 공공부문 순채무율을 안정적이고 신중한 수준으로 유지하며, 정부는 다른 모든 조건이 동일할 때 경기순환주기동안 공공부문순채무를 GDP의 40% 아래로 축소시켜주는 것이 바람직하다는 내용의 규칙이다. 또한 「재정안정에 관한 규정」은 지난 정부의 재정정책에 관한 원칙에 대한 설명 이외에도 예산과 사전예산보고서의 내용을 정하고, 또한 미래를 전망을 하는데 주요 전제가 된 사항을 감사하는 데 있어서 국립감사청(National Audit Office (NAO))의 역할을 규정하였다. 지난 정부는 이와 같은 재정정책의 법적 근거를 「2010년 재정책임법」의 제정을 통해 보완하였다. 동 법률은 첫째, 특정한 재정정책목표의 달성과 그 달성 과정을 의회에 보고할 것을 의무화하였으며, 둘째 「재정안정에 관한 규정」 제정의 법률적 근거가 된 「1998년 재정법」의 규정을 강화하였다.

한편 이번 정부는 13년 만의 정권교체와 경제 및 재정상태 악화로 영국은 조세제도 개혁을 비롯하여 재정건전화 방안 마련, 지방정부 재정정비 등 재정제도에 대한 다방면의 개혁을 진행하고 있다. 「2011년 예산책임법」은 이러한 개혁의 중심역할을 하고 있다. 지난 법제화된 재정정책을 폐지하고 정부의 개혁을 돕기 위한 새로운 법적 근거들을 포함시켰다.

2010년 10월 20일 재무부장관(Chancellor)은 2010년 Spending Review의 결과를 발표하였는데 104면에 이르는 백서의 한 부분을 이루고 있었다. 연금개시연령(state pension age)에 대한 변화와 사회보장시스템(social security system)의 변화 등의 몇몇 사항들은 최초로 발표되는 것이었지만 사전유출을 막으려고 하였던 시도에도 불구하고 많은 주요한 제안(major proposals)들이 사전에 유출되거나 미리 발표되었었다. 재정감축의 전체적인 효과는 공공분야의 순차입(net borrowing)이 최고조에 이른 2009-2010회계연도는 GDP대비 11%였던 것을 2015-2016년 회계연도에는 1.1%로 줄어든다는 것, 2014년-15회계연도부터 공공분야의 순부채가 줄어드는 경로를 취하게 된다는 것, 그리고 주기적으로 조정되던 혹은 구조적인 현재의 부채(structural current deficit)가 2014- 2015 회계연도에는 제거된다는 것이다.

장기적인 경제적인 가치를 가지는 자본투자프로젝트(capital projects)가 계속될 수 있도록 하기 위해서 자본투자의 상하(capital envelope)에 대해 조정(Adjustments)이 있었다. 예를 들면, 교통 수송 분야에서는 자본이 투자되지만 2014-2015회계연도까지 총 8백10억 파운드의 절약이 요구되었다. 각 행정부처예산에 대한 삭감은 6월 예산안(June budget)에서 발표된 것보다 약간 적었지만, 그 부분은 사회복지예산의 삭감분으로 상쇄(offset)되었다. 사회보장부분을 포함한 AME 지출을 조정하는데 인센티브를 부여하기 위하여 Spending Review 기본골격/framework)에 변화가 있었다.

Ⅲ. 행정규제와 영국의 지출계획서

1. 규제개혁과 규제영향평가(Regulatory reform and impact assessment)

최근의 영국에서 진행된 규제관련 연구에서 얻을 수 있는 시사점은 무엇인가?

최근 영국에서 진행된 규제에 관한 연구들을 다 살펴본다는 것은 공간적으로 불가능하다. 하지만 최근 연구를 살펴보면 연구들 사이에 상당한 차이가 존재하며 다양한 규제관련 연구들 안에서도 상당한 차이가 존재하고 있다.

그러나 큰 관점에서 보면 3가지 포인트가 제시될 수 있다. 첫 번째는 정부내부에서 발행된 규제개혁관련 문헌에서 발견되는 정부의 기준(Government's own criteria)으로부터 도출될 수 있다. 정부의 규제접근방식은 규제에 대해 심사숙고하면서 접근하도록 하는데 중요한 역할을 수행하였다.

정부기준의 두 가지 중요한 요소는 규제영향평가를 발간하고 사용하며 폭넓은 공공자문(public consultation)을 이용한다는 것이다. 그러므로 규제영향평가(impact assessment)는 결정과정의 향상에 매우 결정적인 역할을 수행한다. 행정부처가이드에 의하면, 영향평가는 공공대중, 사인 그리고 제3자에 대한 실제 혹은 적용가능한 정부의 개입으로 인하여 발생하는 결과를 입법정책형성자가 이해하거나 면밀히 검토할 수 있도록 도움을 주고, 정부가 개입으로 발생하는 긍정적 효과와 부정적인 효과에 대한 관련 증거를 마련할 수 있도록 도움을 주며 또한 효과들을 비교할 수 있도록 하고 있으며 이런 효과분석에는 정부의 정책이 적용된 후에 정책의 효과를 검토하고 분석하는 것도 포함된다고 한다.

개별적인 영향평가가 Spending Review 절차의 각각 주요한 결정과 관련하여 실용적이지 못하다는 한계가 있다. 이런 한계는 개별적인 영향평가의 수가 많을 뿐만 아니라 개별 영향평가가 극도로 내부적으로 연관성을 가지고 있으며 다원적인 측면을 가지고 있기 때문이다. 게다가 Spending Review 절차를 단순히 비용효과분석(cost-benefit analysis)을 기본으로 하여 본질적으로 기술적인 결정을 내리는 절차로 취급하게 됨으로써 Spending Review 절차를 비정치적인 것으로 취급해버릴 위험성이 존재한다.

하지만, 각종 영향평가제도에 대해서 기술적 결정절차로 취급하는 것이 아니라 개방적인 의사 결정 절차의 한 수단으로 취급할 필요가 있다. 즉 가장 정책적인 결정들은 다양한 분야의 의견들이 가능한 많이 반영될 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있는 바, 각종 영향평가 제도는 다양한 의견이 반영될 수 있는 제도이다. 또한 이런 영향평가 제도는 어떤 정책결정을 할 때 단순한 기술적 통계와 수치에 대한 의존이 아니라 정책 결정 단계에서 심사숙고를 요구하는 절차로서 또한 정책 결정 절차에 참여를 담보하는 절차로서 기능할 수 있다. 영향평가에 대해서 참여를 보장하고 심사숙고하는 절차를 강조하는 접근법은 물론 Spending Review 절차에서도 관련이 깊으며 타당하다.

영국정부의 협의실행규정(The Government's Code of Practice on Consultation)에서도 위의 입장과 유사한 태도를 견지하고 있다. 협의실행규정에서는 정부와 이해관계자(stakeholders)사의 지속적인 협의를 정책 결정에 있어서 중요한 부분으로 여기고 있으며 정식적인 협의의 수행은 정부의 사전적인 정책분석과 정책에 대해 재검토(scrutiny)를 할 수 있도록 하며 선택 가능한 수단들에 대해서 숙고를 통해서 결론에 이르게 하다고 평가하고 있다.

비록 협의실행규정 자체로는 공공기관에 협의를 시행하여야 할 새로운 의무를 명시적으로 부과하고 있지는 않지만, 협의실행규정은 공공기관이 협의절차를 수행할 때 적용해야 할 관련원칙을 정하고 있다. 이런 원칙에는 협의는 반드시 정책적 결정결과에 영향을 미칠 수 있는 시기에 실시되어야 한다. 또한, 비용효과의 분석을 포함하여 협의의 범위와 효과가 명확하게 표시되어야 하고, 협의는 상호적으로 영향을 미칠 수 있어야 한다.

협의절차가 강조되는 이유는 단순히 국민의 의견을 구할 필요가 있다는 것이 아니라 정보가 제공되고 정보를 바탕으로 정책에 대한 대안을 제시하고 반론을 제기할 필요가 있다는 것이다. 그런데 제공된

정보를 바탕으로 대안을 제시하고 반론을 제시한다는 점에서 본다면, 재무부와 Liaison 위원회가 계속된 보고서에서 밝히듯이 Spending Review 절차는 대안제시·반론제시의 기회를 결여하고 있다.

Spending Review 절차에서 협의절차를 강조하고 대안제시와 반론제시의 기회를 부여한다는 것은 결코 최후의 결정이 정치적인 결정이 아니라는 것은 아니며, 다만 정책결단절차가 투명하고 가능한 최대한의 심사숙고가 다양한 범위에서 걸쳐서 행하여져야 하고 이런 고려를 통해서 필수적인 정치적 결단이 이루어지도록 해야 한다는 것이다.

2. 행정규제국가와 책임성문제

규제와 관련된 또 다른 연구는 행정규제기구의 업무수행에 대한 의회의 재검토로부터 도출될 수 있다. 특히 영국에서는 2004년 행정규제국가에서 행정기관의 책임성확보(The Regulatory State: Ensuring its Accountability)라는 제목의 헌법문제를 검토한 영국 하원상임위원회의 보고서가 중요하다.

당 보고서에서 위원회는 책임성에 대한 360도 검토라고 명명된 것의 중요성을 강조하였다. 360도 검토라는 것은 단순히 행정규제기구와 의회의 관계를 분석하는 것이 아니라, 다양한 측면에서의 책임성이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 다양한 측면성의 책임성이라는 것은 성직자에 대한 책임, 일반시민에 대한 책임, 소비자에 대한 책임, 사기업에 대한 책임 그리고 다른 이해관계자에 대한 책임을 의미한다. 즉 행정규제기구의 규제행위에 있어서 다양한 각도에서 고찰한 책임성담보가 효과적인 규제를 위해서는 필요하다. 다양한 측면에서 책임성을 확보하기 위해서는 관련된 이해관계자에 대한 보다 높은 수준의 협의(advance consultation)가 필수적으로 수행되어야 한다.

현재 영국에서는 심도 깊은 협의절차를 많은 행정기관에서 실시하고 있다. 초기에는 협의(consultation)를 외부의 의견을 구하고 정책결정

과정의 한 부분으로 사용하는 절차로써 생각하고 있었다. 그런데 지금은 더욱 신중한 토론 형으로 전환이 되었다. 예를 들면, 일련의 협의·자문절차를 통하여 초기에 제기된 의견에 대해 반론기회를 제공하며, 결정에 대한 이유제시 형태로 상세한 응답이 이루어지며 자문과 협의가 어떤 방식으로 수행되었는지에 대한 독립된 재심사하게 되므로 더 신중한 협의절차가 되었다.

대부분의 행정기관에서 하는 규제결정과정은 광범위한 영향을 미치고 다양한 부처가 관련되는 문제를 다루는 Spending Review 절차에 비교하면 분명히 범위나 영향 면에서 좁은 문제를 다루고 있기 때문에 대부분의 행정기관에서 하는 규제적 결정은 Spending Review 절차와 많이 다를 것이다.

그러나 다른 규제절차와 Spending Review 절차가 범위와 효과 면에서 차이가 난다고 해서, Spending Review 절차가 공공자원을 배분하는 과정에서 보다 효과적인 협의절차를 거치지 않아야 하던지 협의절차가 중요하지 않다는 증거가 되지 않는다.

오히려 공공지출의 결정은 다양한 분야에서 아주 큰 영향을 미치기 때문에 협의절차는 더욱 중요하게 된다. 다양한 형태의 협의절차가 강조한다고 하더라도 이런 협의절차가 의회의 기능을 저해하지 않는다. 또한 이미 위에서 보았듯이 공공지출결정에 대해 영국의회가 수행하는 역할은 이미 제한적이고 형식적이다. 그런데 의회가 의회의 심사권한을 수행하고자 할 때 더 잘 정비된 협의절차를 통해서 보다 더 준비된 정보를 의회에 제공할 수 있다는 점에서도 협의절차의 개선을 중요하다.

3. 여론을 반영한 규제(Reflexive regulation)

결론적으로 보다 많은 참여와 속로를 통한 정책결정을 위한 공식적인 자문이외에도, 현재는 많은 학술논문들도 규제영역에서 신중한 접

근의 중요성을 강조하고 있다. 일부 학술논문들은 규제영역에서 신중한 접근방식을 취하기에는 어려운 점들이 많다는 점을 강조하고 있다.

그럼에도 불구하고 규제영역의 신중한 접근의 어려움을 강조하는 학술논문들도 행정부는 특별한 전문가들로 구성되어 있으므로 전문적·기술적인 측면을 강조하면서 자문과 참여는 제한되어야 한다는 주장과 선거를 통한 의회의 구성으로 인하여 행정부의 책임성을 달성할 수 있으므로 의회에 대한 행정부의 책임은 특별한 지위가 인정되어야 한다는 주장에 대해서는 분명히 반대하고 있다. 중요한 것은 다른 전문가들의 참여와 여론이 반영되는 규제와 협력적 통치(governance)를 통한 규제의 합리성과 효율성을 확보하는 것이다.

타 전문가의 참여와 여론의 반영 그리고 협력적 통치라는 것은 국정운영의 우선순위를 재조정하는데 있어서 의견교환과 토론을 통하여 상호간에 이루지는 이해의 증진과 배움의 중요성을 보장하는 것이다.

여론의 반영과 전문가의 참여는 이러한 상호학습을 촉진하기 위한 공식적인 참여 기관과 절차를 마련하는 민주주의의 확장을 위한 실험이 된다. 아주 작은 규모에서, 이러한 공식적 참여절차의 중요성은 Spending Review절차에 설립된 컨설팅 PwC(consultancy PwC)에 참여하는 시민배심원(Citizens' Jury)의 출연으로부터도 알 수 있다.

시민배심원의 경험을 통하여 강조되는 것은 이런 절차에 참여하여 다른 관점에 대해서 알 수 있는 잠재력이 있다는 것이다. 즉, 일반국민들에게 대립되는 여러 요소들 사이의 복잡한 균형(trade-offs)에 대해서 생각할 시간과 공간을 마련해 주고, 다른 상황에 처한 다양한 사람들의 관점으로 여러 가지 사항을 검토해 보는 것은 다양한 배경을 가진 사람들을 “나와 내 것”이라는 인식에서 빠르게 “우리과 우리의 것”으로 문제를 바라볼 수 있도록 해준다.

그러나 역사적인 관점에서 살펴보면, 고도의 정책적인 결정(decisions of high policy)과 관련해서는 일반대중의 참여와 다양한 전문가의 참

여를 보장하고 그 결과를 반영하는 절차를 마련하는 것이 어렵다는 것을 알 수 있다. 이런 분야에서는 의회를 통한 책임, 즉 대의민주주의를 통한 책임성확보가 더 적합한 것으로 여겨졌다.

그런데, EU차원에서 보면, 일반대중의 참여와 다양한 전문가의 참여는 위임받은 사항을 단순히 이행하는 것에 국한되지 않고, 새로운 정책, 원칙 그리고 법률을 마련하는 부분까지도 확장될 수 있다는 것을 알 수 있다. 일반대중의 참여와 다양한 전문가가 참여할 수 있는 절차에 관한 전통적인 설명에 따르면, 이러한 일반국민의 참여와 다양한 전문가의 참여를 EU차원의 협치(governance)에 국한할 필요성은 없다는 사실을 알 수 있다.

즉, 실험적으로 실시되는 협력적 통치를 위한 필요한 조건들에 대해 반론의 여지가 있지만 협력적 통치가 필요한 이유는 기존 정책수행의 단점인 전략적 불확실성 극복필요성과 다양한 참여를 통한 효율적인 정책수행에 있다. 현재는 정책결정자들은 특정한 지위에서 행동을 조정하기 위하여 선택한 전략적 결정에 전적으로 의존할 수 없게 되었다는 의미에서 전략적 불확실성이 있다. 예를 경제적인 위기를 극복하기 위하여 더 많이 시장기능에 의존해야 할지 아니면 정부주도의 계획과 통제에 의존해야 할지 결정해야할 때 정책결정자들은 다양한 경제참여자가 어떤 식으로 새로운 정책결정에 반응할지 확신할 수 없다는 전략적 불확실성을 안고 있을 수밖에 없다.

또한 현대국가의 수직적·수평적 권력분립과 권력을 다양한 부분으로 분산한 다국적 사회(polyarchic distribution of power)에 있어서는 어떤 누구도 자신이 선호하는 해결책을 다른 영역과 부분의 참여와 이를 통한 의견조정과정 없이는 실행할 수 있는 능력을 지니지 않고 있다.

전략적 불확실성극복과 실효적인 정책수행의 필요성은 Spending Review 절차의 수립에도 필요한 요소들이다. 그런데, 영국에서 2010년 Spending Review의 경우는 특별한 다른 의미가 있었다. 이는 총선에서

승리한 연립정부가 공공지출의 삭감을 통한 급박한 재정안정화를 주장하였고 이는 총선과정에서 쟁점이 되었다는 것이다. 그러나 총선이 있었던 시점과 Spending Review의 결과가 발표된 시점은 약 5개월 반의 시간적 간극이 있었는데, 이런 시간적 간격이었다는 것은 더 많은 공공의 참여와 의견수렴의 기회가 있었다는 것을 의미한다.

또한 긴축재정의 급박한 필요성이라는 것은 앞으로의 Spending Review에는 적용되기 힘든 특수한 사정일 것이다. 또한 얼마 전 영국에서는 재정 감축에 대한 대규모 반대시위가 폭력사태로 이어지는 사건이 있었는데, 총선의 결과에서 예산감축의 정당성을 바로 도출하는 것의 한계를 나타내는 사건이었다.

4. 확장된 공공참여절차의 예시(Examples of more reflexive processes)

공공참여를 확대한다는 것은 어떤 면에서는 실현가능성이 없는 주장일 수 있지만, 현실적용가능성이 없는 공공참여절차의 확대가 아닌 실현가능한 절차개선을 통한 참여의 실질적 확대를 할 수 있는 방안들이 있다.

예컨대, 앞에서 언급한 재정위원회와 Liaison Select Committees가 채택한 형태의 참여확대방안이 있을 수 있다. Liaison Select Committees는 재무부와 다른 행정기관들은 재정안에 대한 협상이 진행되면 그 협상진행의 기본사항에 대하여 보고서를 발간해야 하고, 그 보고서에는 공공서비스협약(Public Service Agreements)과 부처별 전략목표(Departmental Strategic Objectives)들이 포함되어져 있어야 한다고 권고하였다. 또한 행정부는 반드시 관련 상임위원회(relevant select committee)에 달성된 과거의 목표에 대한 새로운 검토와 재조정 가능성이 있는 지출과 관련된 정부프로그램에 대한 견해들을 알려야 한다.

2007년 Spending Review에 대해 검토할 때 발생한 것과 같이 의회에서 Spending Review에 대해 단순히 한두 시간의 형식적 검토가 이

루어지는 것이 아니라, 각 상임위원회에서 도출한 결론과 제안을 가지고 하원의 전체회의에서 적어도 하루 종일 이 문제에 대해 검토할 수 있도록 하는 것이 바람직하며, 각 상임위원회는 다음에 출간되는 행정부처별 연간보고서를 기다릴 것이 아니라 각 행정부처가 보내온 재무부와의 재정분배협상에 대한 보고서와 Spending Review를 검토한 후 각 행정부처의 지출을 재조정할 수도 있을 것이다.

재정위원회와 Liaison Select Committees가 제안한 심사절차의 개선안을 정부가 받아들이지는 않았지만, 당 개선안은 공공지출의 결정과 국가재정의 분배에 있어서 의회의 참여를 확대하는 기초이고 더 높은 수준의 개방성을 달성하게 하며, 사후적으로(ex post facto) 정부의 재정지출을 의회가 정밀검사(scrutiny)할 수 있도록 한다.

재정절차의 개혁으로 선택할 수 있는 다른 방안은, 비교법적인 수단을 사용하는 것이다. 예를 들면 미국의 경우는 의회의 위원회가 공공지출에 대하여 더욱 직접적이고 강력한 통제수단을 활용하고 있는데 이와 같이 의회가 직접적으로 통제할 수 있도록 의회의 권한을 강화하는 것인데, 이런 방안은 영국과 미국의 헌법상의 권력배분과 의회의 권한이 다르다는 점에서 헌법상 고려해야할 여러 가지 문제점을 가지고 있을 수 있다.

그런데 영국은 영연방국가로써 같은 영미법국가인 미국과 비교하는 것도 가능하지만, 영연방국가 또는 영국내의 다른 지역에서 활용 가능한 좋은 예를 찾아 볼 수도 있는데 예컨대 스코틀랜드 의회와 정부에서 발전한 예를 살펴보는 것도 좋을 것이다.

스코틀랜드에서는 매 2년마다 3단계의 Spending Review이 진행된다. 첫 번째 단계는 연간평가보고서(Annual Evaluation Report)가 검토수행을 위한 기초를 마련하기 위하여 장기적 관점의 전략문서로써 3월 31일까지 발간된다. 최근에는 연간평가보고서는 스코틀랜드 양원에서 각각 적어도 한번이상 수행되어야 하는 “전략 예산 감시 단계(strategic budget scrutiny phase)”로 대체되었다.

첫 번째 단계에서는 일반대중과 스코틀랜드 의회의 위원회는 의견 제출할 수 있으며, 나중에 금융위원회(Finance Committee)가 발간하는 보고서는 의회의 전체 회의에서 안건으로 다루어져서 온전한 토론과 의견제시의 기회가 제공된다.

두 번째 단계는 정부의 상세한 지출계획을 설정한 다음 년도 9월 혹은 10월에 발간되는 예산안(Draft Budget)의 발간으로 시작된다. 이때 다시 한 번 의회의 위원회와 일반대중의 자문과 의견제시가 이루어진다. 의회의 재정위원회(Finance Committee)는 예산안(Draft Budget)에서 설정된 총지출한도를 지키는 한도에서 다른 대안(alternatives)을 제시할 수도 있다. 재정위원회는 12월에 의회에서 다루어지고 다른 위원회에서 제시한 개선안을 함께 모아서 보고서를 만든다.

세 번째 단계는 1월에 최종 예산안(Budget Bill)이 의회에 제출되면서 시작된다. 이때의 최종예산안은 두 번째 단계에서 제시된 제안들을 고려하여 재정지출을 결정한 것이다. 최종예산안은 의회의 토론과정을 거치고, 재무부장관(Minister for Finance)이 재정위원회에 참석하여 증언을 하며, 그 후 다시 의회의 토론과정을 거치고 있다. 이때에는 스코틀랜드 정부의 장관(only members of the Scottish Government)만이 보완 안을 제출할 수 있다. 스코틀랜드 의회의 심의절차에 더하여, 일반국민을 위한 특별자문세션이 개최된다. 2010년에는 일반국민을 위한 특별자문세션에서는 중대한 지출삭감이 필요성을 받아들이지 않았으며, 독자적인 예산검토보고서(Independent Budget Review)가 마련되었다. 독자적인 예산검토보고서는 예상되는 재정삭감의 적용결과를 검토한 후 재정삭감의 결과로 발생하는 압박을 고려하여 공공서비스를 제공하라는 대안을 제시하였다.

스코틀랜드의 이런 재정확정절차는 확실히 보다 많은 외부의 참여를 이끌어 내고 있으며 Spending Review 절차에서 의회의 권한을 확대하고 있다. 많은 규모의 국방비를 지출하고 사회보장기금부분에 재정

을 투입해야 하는 영국에 비교하면 스코틀랜드는 재정에 있어서 규모가 작지만 스코틀랜드의 재정규모도 여전히 상당한 규모를 차지하고 있으며 스코틀랜드의 재정분배에 있어서도 상당한 의견대립이 있는 의료부분, 교육부분, 사회보장부분을 포함하고 있다. 스코틀랜드에서 실시하는 재정결정과정은 스코틀랜드 의회에 재정분배과정에 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있지만 의회가 예산안을 거부할 기회는 부여하고 있지 않기에 국극적인 결정권한은 스코틀랜드 정부에 부여하고 있다는 장점을 가지고 있다.

영국에서 스코틀랜드와 유사한 재정결정방식을 채택하는 것에 대한 반론으로는 영국에서 유사한 제도를 채택하더라도 특히 금융시장이 불안해 질 것이라는 의견이 제기된다. 그러나 예전에 사전예산보고서를 발간하였던 시기에도 사전예산보고서(Pre-Budget Report)의 발간으로 금융시장이 불안해지는 효과가 발생하지 않았다. 금융시장과 경제는 총지출한계의 폭(verall spending envelope)에 더 많은 관심을 가지고 있는 것 같으며, 예산 속에 있는 Spending Review 이전에 발간되는 총지출의 변화예상결과(path for overall expenditure)에 대해서도 많은 관심을 가지고 있다.

IV. 결 론

최근 영국에서 발간된 2010년 Spending Review는 정권교체를 가지고 온 총선과 밀접히 연관되어 작성되어 있으며, 또한 연립정부로 정권이 교체되면서 급격한 재정변화의 필요성을 수용하는 과정이 있었기 때문에 영국에서 2010년 Spending Review는 예외적인 사항에서 발간된 것으로 볼 수 있다. 2010년 Spending Review는 예외적인 상황에서 탄생한 것이라는 점은 정부가 택한 합법적인 정책결정에 있어서 선거를 통해 확인된 국민의 요구가 어떤 역할을 하는지에 대한 논쟁을 불러일으킨다. 선거를 통한 민의의 확인과 민의의 반영이라는 부

분은 규제를 연구한 논문들에서는 대부분 다루지 않는 부분이다. 종종 쟁점이 된 선거를 통해서 선출된 정부가 내리는 모든 정책적 결정은 통상적으로 합헌적이라고 결론을 내리기 된다. 이런 결론은 명확하고 분명한 선거공약과 그에 대한 정책적 판단을 제공하기 보다는 대강의 선거공약을 제기하게 되고 선거를 통한 위임에 대해서는 과도히 포괄적인 방식으로 합법성을 부여할 수도 있으므로 주의를 기울일 필요가 있다. 더구나, 정책연합 혹은 정당이 연합한 경우에는 기존부터 존재하고 있었으며 유권자가 잘 알고 있던 그래서 그런 정당과 정책 대해서 지지를 했던 특정 정당의 정치적 방향과 색채가 적용되는 것이 아니라 다른 정책적 신념을 가진 정치결사들 간의 약속의 결과가 정책으로 나타나게 된다는 점이 있다.

그래서 영국의 총선의 결과를 놓고 해석할 기를 중대한 재정 감축(substantial cuts)을 국민이 선거를 통해서 선택했다고 할 수 있다. 그런데 재정삭감의 확대와 재정삭감의 시기는 지난 영국 총선의 중요한 쟁점(central election issue)이었지만, 선거를 통한 위임(electoral mandate)으로 인하여 새롭게 정부를 구성한 연립정부가 택하는 모든 정책결정에 대하여 선거가 합법성을 부여했다고 할 수는 없다. 특히, 재정삭감부분을 각 정부기관에 분배하는 것은 선거가 있는 후 이루어진 중대한 정책결정이었다. 그래서 총선을 통해서 긴축재정을 국민이 선택하였다고 하더라도, 재정삭감부분을 각 개별요소별로 분배하는 과정에서는 또 다른 형태의 합법성을 부여하는 절차(other forms of legitimating procedures)와 참여를 통한 숙고의 기회가 추가되어야 한다.

현재 영국에서 진행되는 공공재원의 분배과정을 규제연구에서 제외하는 것은 두 가지 측면에서 모순되는 위험성을 내포하고 있다. 먼저, 공공지출의 분배문제를 순전히 기술적인 절차로 취급하는 위험성이 있다. 실제로 사회경제적 정보를 더 많이 제공하는 것과 예산책임국(the Office of Budget Responsibility)을 설립하는 것은 예산지출에 있어서 더

높은 투명성을 확보하는 것이며, 더 많은 정보를 제공하고 예산책임국을 설치한 것은 예산배분과 정부지출에 있어서 합법성(legitimacy)을 강화하는 것으로써 경제적으로 합리적인 결과를 담보할 수 있는 장치이다.

그런데, 앞에서 살펴보았듯이 Spending Review는 단순히 정부 내에서의 경제적으로 합리적인 결과를 담보할 수 있는 것 이상의 결과를 가져 올 수 있다는 사실을 보여준다. 즉 Spending Review는 공공서비스부분의 개혁을 통하여 단순히 정부내부에만 영향을 미치는 것이 아니라 국가와 사경제 전반에 영향을 미치게 되며, 궁극적으로 국가의 역할이 무엇인지 다시 재조명하고 재구성하는 수준까지 이르게 된다. 이런 점으로 인하여 Spending Review은 단순한 기술적인 사항이라기 보다는 주요한 사회적 가치의 충돌과 조정과 관련되어 있다. 예를 들면, 교육, 복지, 국방과 사회 안전에 관한 예산의 배분에 있어서는 Spending Review의 예산책정과 배분에 관한 검토과정은 사회적 쟁점이 되고 있다는 사실에서도 잘 나타나고 있다.

Spending Review를 단순히 기술적인 절차로 취급하는 것에 대한 대안으로는 Spending Review의 가치에 대한 순전한 정책적 판단으로 취급하는 또 다른 극단적인 접근법이 있다. Spending Review를 순전한 정책적 판단으로 본다면, Spending Review에 대한 책임은 영국에서 전통적인 정치적인 책임을 의미하는 의원내각제방식에서 수상을 정점으로 하는 내각의 책임이라는 결론에 이른다. 실제로, 현재 영국의 연립정부의 독립공공기관(quangos)에 대한 점검을 살펴보면, 공공기관에 근무하는 인원의 감축하는 문제에 있어서 쟁점은 비용절감의 문제였는데 점차로 내각의 책임성을 강화하는 방향으로 전환되고 있다.

선거를 통해 당선된 정치인들은 선거된 직후 바로 현실적으로 재선을 염두에 두어야 하기에 정치인들은 힘들고 어려운 결정들은 회피해 왔었다. 정치인들의 이런 속성은 책임정치에 대한 직접적인 장애가 되었다. 책임져야 할 결정을 회피하고 애매한 결정을 하는 정치인들의

습관은 공공서비스정책결정에 있어서 투명성을 결하게 하고 대중의 참여를 저해하는 요소가 된다. 영국에서도 이런 현상은 계속해서 일어났으며, 연립정부가 달성하고자 하는 공공서비스개혁에 있어서 투명성과 개방성확보에 장애가 되는 현상이다.

그런데 책임성과 개방성을 강화하는 접근법에는 두 가지 난점이 존재하고 있다. 첫째, 위에서 언급한 바와 같이, 지출배분과 관련해서 영국의회가 강화된 심사를 하려고 했던 시도들은 별다른 실익이 없이 끝나고 말았다는 것이다. 또한 상임위원회의 권한을 강화하고자 하는 현재의 시도와 재정보고를 개선하기 위해서 예산을 정렬하여 비교하기 쉽도록 한 조치들은 큰 의미를 가지지만, 이런 조치들은 예산의 책정과 이에 대한 정책적 결정을 하는 과정에 기여하는 것이 아니라 지출이 이루어진 후 그 지출결정에 대한 사후심사에 집중하고 있다. 둘째, Spending Review 절차에서 수행되는 정책적 판단은 단순한 사회적·정책적 가치에 대한 결정이 아니라 광대한 양의 관련 정보와 기술적인 정보의 분석과 관련되어 있다는 것이다. 실제로, 이런 기술적 측면과 정치적인 측면이 혼합한 재정결정의 특성들은 Spending Review의 절차의 특수성으로 나타나고 있다.

이런 두 가지 난점이 있기에, 재정결정과정의 개혁을 추구하기 위해서는 정보제공기능의 향상을 추구하며 절차가 진행되는 과정에서 여론과 전문가의견을 반영할 수 있는 기회의 통하여 절차의 개방성을 확보하는 방안을 모색하는 것이다. 이런 점은 기술적인 부분과 정책적인 부분이 혼재하고 있는 다른 규제영역과 비교하면 재정결정과정의 별 다른 차이가 없다는 사실에 이르게 된다.

2010년 Spending Review와는 달리 향후 Spending Review 절차들은 공공지출의 총액에 대하여 선거를 통하여 국민의 의견이 직접적으로 표현될 가능성이 적으므로 다른 규제영역과 마찬가지로 기술적인 부분과 정책적인 부분을 조화시키면서 개방성과 참여성을 도모해야 하며,

이런 접근은 2010년 Spending Review에서 비하여 향후에는 더 중요한 의미를 지니게 된다. 영국의 Spending Review 절차에 대한 쟁점들에서 중요한 것은 단순히 지출 분야 선택과 지출규모의 문제가 아니라 이런 지출 분야와 규모를 결정하는 정책결정과정과 그 과정에 참여할 수 있는 기회의 증진과 투명성 향상에 있다. 비록 정부가 수용하지는 않았지만 2007년 재정위원회(Treasury Select Committee)는 “정부는 어떤 정책결정을 내리기 위하여 정부 내에서 여러 가지 가능성을 고려하고 있을 때, 결정방향에 대한 분명한 징조들은 공공에 공개하는 위험성을 반드시 감수해야 한다. 공개의 위험성을 감수해야 하는 영역에는 향후 지출검토에서 지출우선순위가 낮아지는 부분에 대한 정부의 의견을 마련하는 것도 제안하는 것도 포함된다. 즉, 공공지출의 우선순위를 정하는 것은 국민들의 관심과 토론의 대상이 되어야 하고 이런 과정을 통해서 얻어지는 의견들은 공공지출우선순위의 결정에 반영되어야 한다.”고 밝힌바 있다.

제 6 절 국가재정법상 의무지출의 관리·통제에 관한 연구

□ 연구책임자 : 김도승 부연구위원

I. 논의의 배경

국가에 있어 재정(public finance)은 ‘정부의 조세, 지출 및 여타의 예산활동’으로 국가의 존속에 필수불가결한 요소이다. 재정을 통하여 자원의 배분, 소득의 재분배, 경제의 안정화라는 기능이 수행되고 있으며, 따라서 한 국가가 지속적으로 유지, 발전하기 위해서는 재정이 지속가능(sustainability)해야 한다. 재정이 지속가능하려면 불확정한 기간 동안에 현재가치로 환산한 총부담액(현재의 국가채무 + 미래 지출총액

을 현재가치로 환산한 금액)을 현재가치로 환산한 총수입으로 감당하여야 한다. 즉, 재정의 지속가능성을 유지하기 위해서, 정부는 장래의 노령화의 진전 등에 따른 지출증가와 국채에 대한 이자를 부담 할 수 있도록 장래에 충분한 재원이 확보되어야 한다는 요청을 받게 된다.

금융위기 이후 남유럽 국가들의 재정위기가 국가부도위기로까지 치닫는가 하면 유럽 등 선진국은 국가부채 누적으로 재정긴축 움직임을 보이는 등 재정건전성에 대한 논의가 국가는 물론 국제사회 핵심의제로 논의되고 있다. 한국의 재정은 1949년 총재정의 60%를 차입에 의존한 적자재정을 편성한 이후, 상당기간 동안 적자재정을 운용하다가 1987년을 기점으로 재정수지의 흑자를 달성하였다. 지난 세기 한국의 재정은 국가·사회적 과제 해결과 정부의 정책목표를 실천하는 수단으로서 역할을 수행하여왔다. 1970년대 및 80년대에는 경제개발과 국방력의 강화에, 그리고 1997년 IMF외환위기시에는 경제적인 시련의 극복에 큰 역할을 하여 왔음은 주지의 사실이다. 그러나 국가채무의 절대 규모는 1970년대 이후 지속적으로 증가하였으며, 외환위기를 기점으로 급격히 상승하여 2009년 기준 359.6조원으로 GDP대비 33.8%를 차지하는 등 재정의 건전성이 크게 악화되었다.

[그림 1] 국가채무 증가 추이



(출처 : 2010년 국가채무관리계획, 기획재정부, 2010.11)

2010년 기준 우리나라의 GDP 대비 국가부채 비율(33.8%)은 G20 국가 평균(75.1%)보다는 낮지만 부채 증가 속도가 너무나 빠르다는 점, 그리고 무엇보다 사회분야에 투자되는 예산비중이 GDP대비 6.9%로 OECD 평균 20.5%에 미치지 못하여 아직 사회보장지출이 본격적으로 발생하지 않고 있는 시점이라는 점에서 국가재정건전성 확보를 위한 보다 강한 조치가 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있는 가운데 균형재정의 실현이 주요 과제로 부상되고 있다. 더욱이 우리의 경우 향후 고령화의 진전, 양극화해소, 지속적인 경제성장의 보장, 통일을 위한 지출소요 등을 고려할 때 재정의 지속가능성을 담보하기 위한 건전한 재정의 운용이 매우 중대한 과제가 되고 있으며, 재정의 지속가능성을 담보하려면 세입기반의 확대와 총지출에 대한 통제가 함께 이루어지는 것이 무엇보다 중요함을 부인할 수 없다.

국가 재정건전성에 대한 논의는 국내외에서 여전히 국가운영에 있어 핵심 의제로 논의되고 있다. 이에 국가채무의 증가속도에 대한 우려 등 국가 재정건전성 확보를 위한 보다 강한 조치가 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있는 가운데 세입과 세출이 균형을 이루는 ‘균형재정’의 실현이 주요 과제로 부상되고 있다. 우리 정부도 기획재정부가 지난 9월 2011~2015년 국가재정운용계획을 발표하고 재정적자를 내년에 14조3000억 원으로 줄이고 2013년엔 2000억 원의 소폭 흑자로 전환하겠다는 계획을 발표한 바 있으며, 이에 따라 내년 예산도 2013년 균형예산 달성에 초점을 맞춰 예산안을 편성하였다. 그러나 최근 선거를 앞두고 정치권이 0~4세 무상보육 등 복지예산 증액, FTA 후속대책 등 현안을 주도해 나가면서 균형재정 목표는 위기를 맞고 있다.

주지하는 바와 같이 우리나라는 급속한 인구고령화로 중장기적으로 재정지출 규모가 급속히 증가할 것으로 전망되고 있으며, 정치·사회적으로 복지 재원에 대한 논란이 뜨거운 가운데 재정건전성 확보를

위해 감세 및 복지 등 소위 의무적 지출에 대한 관리 및 통제 필요성이 커지고 있다. 특히 복지지출은 관련 입법에 따라 지출이 의무화되는 의무지출의 형태를 보이는 바, 이는 한번 늘어나면 다시 되돌리기 힘든 경직성 예산이란 점을 주목해야 한다.

한편 의무적 지출에 대해 보다 입체적으로 파악하자는 취지로 2010년 5월 17일 국가재정법이 개정되어 2012년 국가재정운용계획부터 재정지출을 의무지출과 재량지출을 구분하여 보고하도록 규정함으로써(법제7조제2항), 의무지출을 법상 개념으로 명시하였다. 즉, 현행 국가재정법은 의무지출에 대하여 “재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다”로 정의하고 있으며, 지출의 근거법령이 이처럼 의무지출로 규정된 대표적인 영역이 바로 복지지출이다. 현재 의무지출의 구체적인 판단기준은 마련되어 있지 못한 실정이나, 이와 관련하여 최근 국회예산정책처가 「2011년 예산안 분석보고서」에서 의무지출을 분석·발표함에 따라 국회의 관련 대정부 질의가 증가하고, 사회적인 관심이 증대되고 있다.

이에 본고에서는 국가재정법상 의무지출의 개념과 현황, 의무지출이 가지는 재정행정법적 함의를 살펴보고 재정의 지속가능성, 건전성 및 재정 규율의 확보를 위해 과연 재정관리에 있어 의무지출의 관리·통제를 위한 제도를 어떻게 설계하는 것이 적절한지 살펴보고자 한다. 아울러 일찍이 의무지출의 증대가 재정관리 측면에서 가지는 위험성을 경험적으로 인지하고 이를 대응하여 온 미국의 입법례를 주요 비교법 사례로 살펴보고, 그 도입 가능성을 검토하고자 한다. 특히, 의무지출의 주요 내용이 복지지출임을 감안, 의무지출 입법에 대한 통제 장치의 한계로서 사회적 기본권 보장, 즉 사회보장영역에 있어 입법부 작위 문제에 대해 검토한다.

II. 의무지출의 재정법적 의의

1. 의무지출의 개념과 특징

(1) 국가재정법상 의무지출의 개념

의무지출은 「이자지출」과 「법률에 의해 지출의무가 발생하고, 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출」이다. 따라서 의무지출은 국회에서 제정한 법률에서 직접 그 지출이 의무화되어 있어 지출여부에 대한 정부의 재량이 없는 지출이며, 그 지출의 규모가 법률 또는 하위규정에서 정하는 기준에 따라 정해져 지출규모에 대한 정부의 재량이 매우 제한된 지출이다.

국가재정법 외에 헌법과 법률에서 의무지출·재량지출을 정의하거나 구분하는 기준을 제시하는 직접적인 규정은 없으며, 이른바 준예산에 대해 규정한 헌법 제54조에서 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 “법률상 지출의무의 이행”을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에 법률상 지출의무가 있는 사업에 대해서 지출이 가능하도록 하는 규정이나, 무엇이 법률상 지출의무가 있는 것인지에 대해서는 규정하고 있지 않고 있다.

한편 2010년 국가재정법 개정 전에도 기획재정부 예산편성운용지침에서 의무적 지출을 “법령 등에 지출의무와 지급기준이 정해져 있어 수혜대상, 사업물량과 단가 등을 축소하기가 현실적으로 곤란한 경비”로 정의하고, 인건비, 기본경비, 교부금, 채무상환, 법정부담금(연금, 건강보험), 사회보장 및 소득보전지출, 균특회계사업, 기타 법정경비 등을 예시하였으며, 재량적 지출에 대해서는 “의무적 지출이 아닌 경비로서 투자사업비, 경상적 경비 등을 포괄”하는 것으로 정의하고 있었

다. 그러나 이는 주로 재량적 지출을 세출구조조정을 통한 예산절감의 대상으로 활용하기 위해 구분하는 것이며, 예산편성의 편의를 위해 정의한 것에 불과하여 향후 발전된 재정관리제도의 기초를 의미하는 진정한 의미의 의무지출 개념과는 다소 차이가 있다.

그런데 어떠한 지출이 의무지출에 해당하는지 여부에 대해서는 해당 지출이 “법률에 따라 지출의무가 발생”하는 것인지가 1차적인 판단기준이 될 것이며, 재정을 수반하는 법률규정은 통상 그 지출여부를 의무화하지 않는 입법 관행을 고려할 때 법률 규정의 문언해석으로 상당부분 판단이 가능해 진다. 하지만 의무·재량지출의 구분이 명확하지 않은 중간지대(인건비 등 경직성 경비, 계약이행을 위한 BTL (Build Transfer Lease) 지급금 등)가 혼재되어 있어 이에 대해서는 세부적인 기준이 필요하며, 이에 국가재정법도 의무지출의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다(국가재정법 제7조 제2항 4의2호).

의무지출은 정부에서 그 지출여부를 통제할 수 없는 지출항목이므로 범위 확대시 구조조정이 어려워 재정건전성을 저해하는 요인이 된다. 더욱이 사회보장지출이 빠르게 증가하고 있는 우리나라의 재정여건상 의무지출은 최소화할 필요가 있다. 왜냐하면 의무지출이 명시적으로 중기재정운용계획에 포함될 경우 이에 대해서는 각 소관부처는 물론 관련기관에서도 재정당국에서 조정할 수 없는 보장된 지출로 인식할 것이며, 이는 재정운용의 탄력성을 더욱 더 위축시킬 것임이 자명하기 때문이다.

더욱이 우리의 경우 의무지출 개념만 있을 뿐, 후술하는 바와 같이 미국의 재정적자 억제장치인 ‘수입지출균형 준칙(PAYGO Rule)’과 같은 의무지출 입법에 대한 통제장치가 사실상 전무한 상황이기에 더욱 그러하다. 따라서 현행 국가재정법상의 개념을 엄격하게 해석하여 의무지출의 범위를 최소화할 필요성이 제기된다. 때문에 법률과 하위규

정을 종합적으로 고려할 때 사실상 의무화되어 있는 경우가 아니라 지출근거가 되는 법률에서 직접적으로 해당지출을 의무화하고 있는 경우만을 의무지출로 판단할 필요가 있다. 조약 등에 근거한 지출의 경우에도 국회의 비준을 받은 경우만을 의무지출의 근거로 인정하는 등 인정범위를 최소화할 필요가 있다.

아울러 현행 국가재정법상 의무지출과 재량지출의 구분은 국가재정의 과학적 관리, 효율성 제고 등을 위한 것으로 의무지출여부를 판단함에 있어 해당지출 수급자에 대한 권리보호와는 별개 문제임을 유의할 필요가 있다. 즉, 해당지출 수급자의 “급부청구권” 인정여부를 의무지출 판단기준으로 삼지 않는다. 요컨대, 의무지출은 정부가 재량으로 해당 지출을 실행하지 않기 위해서는 해당지출의 근거 법률에 대한 개정(의무⇒재량)이 필요한 지출이다.

의무지출의 기본과제는 이미 법률로 결정된 사업의 ‘미래비용을 추계’하는 것이고, 재량지출의 기본과제는 법률에 직접적인 지출 의무가 없으나 법이 정한 목적을 달성하기 위하여 ‘미래의 지출수준을 결정’하는 것이다. 의무지출은 국회에서 심사·의결한 법률에 근거하여 예산이 편성·심의되고 국회에서는 법률안을 심사하는 주로 소관 상임위원회가 심사의 주도권을 가지고 있다. 따라서 의무지출의 경우 법과 예산은 연계되어 있고 국회는 법률조항을 통해 정부에 지출의무를 부여함으로써 예산의 편성작업에 참여하게 된다. 그러나 관련 법률이 지출에 있어 재량인 경우 해당 조항을 통해 예산사업을 할 수 있는 권한을 부여할 뿐 실제 예산사업의 반영여부나 실시시기는 정부가 결정하게 된다. 의무지출은 법률의 변경이 없는 한 회계연도에 따라서 영향을 받지 않으나, 재량지출은 매 회계연도마다 국회의 의결에 따라서 증감의 영향 받게 된다. 지출의 예측가능성 측면에서는 의무지출은 중장기 예측이 가능하고 심지어 국민연금의 경우에는 50년에서 70년까지도 예측을 하며, 그 결과는 재정의 지속가능성 측면에서 유용하게 활용된다.

하지만, 재량지출은 예측년도가 길지 않으며 시계를 크게 확장하여 추계하여도 활용성 측면에서 의미를 부여하기도 어렵다.

1980년대 중반 이후부터 비교적 건전하게 운용되어 왔던 우리나라 재정은 1997년 외환위기를 겪으면서 경제 전반에 걸친 구조조정에 대한 재정의 적극적 역할로 인해 국가채무와 재정적자가 급속히 증가하였다. 아직 재정건전성은 상대적으로 양호한 것으로 평가받고 있지만, 최근의 경제성장률 둔화로 인한 세입여건이 불투명한 상황에서 급속한 저출산·고령사회로의 진입, 복지재정의 성숙도 심화, 남북통일에 대비한 재정소요, 세수기반 약화 등을 감안할 때 중장기적인 재정전망에 대해 낙관할 수는 없는 실정이다. 상대적으로 양호한 재정상태에서 재정준칙을 도입한 스웨덴, 호주, 뉴질랜드 등의 사례에서 보듯이, 지금부터라도 재정준칙의 도입을 통해 재정규율을 강화하는 노력을 시작할 필요가 있다는 지적이 설득력을 얻는 가운데, 본격적인 재정준칙의 도입에 앞서 정부의 국가재정운용계획에 대한 실효성 제고 및 이후 재정관리를 위한 내용적 내실 확보를 위하여 제도적 개선이 필요하다는 측면에서 국가재정법 개정안이 2010년 뜨겁게 논의되었다. 그 결과로 2010년 5월 국가재정법이 개정되어 국가재정운용계획에 의무지출의 증가율 및 산출내역과 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획, 재정수입 증가율 및 근거, 통합재정수지, 국가채무의 증감 등에 대한 전망과 근거 및 관리계획을 포함하도록 하고, 시행 준비기간을 고려하여 2012년 중기재정운용계획부터 의무지출의 증가율 및 산출내역, 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획을 포함하도록 규정하였다.

의무지출은 정부의 의지와는 별개로 법률에 의해 지출의무와 지출규모가 정해지는 것으로서 정부의 정책적 의지를 내포하고 있는 재량지출과는 다른 재정소요의 추계방식이 적용되는데, 과거와 같이 재정규모증가율을 구분 없이 제시하는 것보다는 의무지출과 재량지출로 구

분하고, 그 특성에 따라 증가율을 각각 추계하는 것은 중장기 재정규모를 보다 과학적이고, 합리적으로 예측하고자 하는 출발점이자, 국가재정운용계획에서 제시하고 있는 수치의 객관성과 실효성을 제고하기 위한 조치로 평가된다.

(2) 의무지출로 평가되는 사례

아래 사례는 해당 법률에서 지출을 의무화하고, 법률 또는 시행령, 시행규칙 등 하위규정에서 그 규모를 정하고 있는 경우이다.

즉, “생계급여”는 전형적인 의무지출의 형태를 보이는데, 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하는 「국민기초생활보장법」 제7조, 제8조, 제9조에 따라 지급되는 급여로 생계급여가 명시되어 있고, 동법 시행령 제6조 및 동법 시행규칙 제6조에서 그 구체적인 기준을 마련하고 있다.

(3) 재량지출로 평가되는 사례

아래의 사례는 법률에서 해당지출을 직접적으로 의무화하지 않아 의무지출에 해당하지 않는 사례이다.

즉, “신규고용촉진장려금”의 경우에는 고용보험법 제23조에서 고용노동부장관은 고령자 등 노동시장의 통상적인 조건에서는 취업이 특히 곤란한 자(이하 “고령자등”이라 한다)의 고용을 촉진하기 위하여 고령자등을 새로 고용하거나 이들의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주 또는 사업주가 실시하는 고용안정 조치에 해당된 근로자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다. 동 규정은 정부로 하여금 고령자등의 고용촉진을 위한 다양한 정책적 수단(재정지출)을 강구할 수 있는 법적 근거를 부여할 뿐이며, 신규고용촉진장려금이라는 특정지출을 직접적으로 의무화하고 있

지 않다. 비록 동법시행령 제26조에서 신규고용촉진장려금을 명시하고 구체적인 지급기준을 마련하여 그에 해당할 경우에는 사실상 지급을 의무화하고 있더라도 이는 일반적인 재량지출과는 그 경직성 여부에서 차이점을 나타낼 뿐 의무지출에 해당하지 않는다(즉, 재량지출)는 점은 변함이 없다.

2. 의무지출과 재량지출의 구분 필요성

의무지출과 재량지출의 구분 운용은 재정추계를 객관화·과학화 한다는 측면뿐만 아니라, 향후 5개년 동안 총지출·총수입·국가채무 등 총량적 관리를 가능하게 함으로써 우선순위에 따라 자원배분을 효율적으로 수행할 수 있다는 점, 그리고 재정지출 확대의 주요인이 되고 있는 법률에 의한 의무지출의 통제 가능성을 높일 수 있다는 측면에서 유용성이 있다고 판단되며 이는 궁극적으로 예산의 과학화·객관화를 위하여 필요한 토대가 될 것으로 기대된다. 또한 의무지출과 재량지출의 구분은 장래의 재정 상황을 진단하는 방식의 하나로 현재의 법과 정책이 향후에도 그대로 지속된다고 가정하고 이런 가정 하에 수입, 지출, 재정적자, 국가채무 등의 재정 지표를 예측하는 이른바 「기준선 전망(Baseline Projection)」과 「재정소요점검(Scorekeeping)」 등 향후 재정관리의 효율성 제고를 위한 과제로 제기되는 다양한 재정분석활동의 전제가 되는 것으로서 재정관리에 있어 그 중요성이 크다 할 것이다.

주로 복지지출이 해당되는 의무지출 부분의 재정위험은 장기적 성격으로 분류할 수 있으며, 이러한 재정위험에 대응하여 의무지출의 관리·통제를 강화해야 한다는 목소리가 높다. 이러한 문제와 관련하여 미국의 경우 재정적자의 확대 요인으로 일찍이 의무지출을 주목하고 그에 대한 감축을 위해 정책적, 제도적 노력을 기울여 왔다. 일반적으로 의무지출이라 함은 법률에 지출의 근거와 규모 등이 명확히

규정되어 있는 결과 예산은 단지 법률의 조항에 따라 확정된 계수를 그대로 옮겨 적은 것과 같은 역할을 하는 경우를 이른다. 즉, 지출 근거 및 지출요건이 근거 법령에 의해 구체적으로 규정되어 지출규모 결정에 있어 예산편성권자의 재량이 개입될 여지가 없는 지출을 말한다. 의무지출에 대응한 개념으로 재량지출이 있는데, 이는 행정부와 의회가 재량권을 가지고 예산을 편성·심사할 수 있는 지출이다.

이러한 의무지출과 재량지출의 구분은 국가재정운용계획에 신뢰성 있는 수치를 제공하고, 실효성을 확보하기 위한 의미 이외에도 향후 재정건전성을 강화하기 위한 효과적인 수단으로 활용될 수 있다는 점에서 주목을 받고 있다. 대표적인 사례로 미국의 경우를 살펴보면, 의무지출을 중심으로 하는 재정의 확대가 재정건전성을 악화시키는 주요 요인이라는 점에 주목하고, 의무지출을 재량지출과는 별개로 추계하며, 재정건전성을 확보하기 위한 조치로 의무지출에 대해서는 “수입지출 균형 준칙(이른바 페이고 준칙 - PAYGO Rules)”을 적용하고, 한편 재량지출에 대해서는 지출항목의 상한을 두고 통제하는 “지출상한제(Spending Caps)”를 적용함으로써 재정준칙의 준거로써 의무지출과 재량지출을 구분하여 활용하고 있다.

우리의 경우에도 의무지출을 중심으로 재정지출이 확대되어 가고 있는 추세에 비추어 재정건전성을 제고하기 위해서는 의무지출의 증가속도와 규모에 대한 관리를 철저히 기해 나갈 필요가 있으며, 이를 위하여 의무지출과 재량지출의 구분은 그 출발점이라 하겠다.

이처럼 의무지출과 재량지출의 구분은 재정지출 증가의 유형별 원인에 대한 보다 정확하고 유용한 정보를 제공할 수 있다. 무엇보다 향후 재정지출의 통제의 어려움은 주로 의무지출의 증가가 원인이 될 가능성이 클 것으로 예상되는데, 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분함으로써 지출의 원인별로 재정지출 증가를 명확히 파악하게 하고 이를 적절히 관리하는데 기여할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 의무지출 입법에 대한 통제

1. 논의의 배경

우리나라의 국가채무 추이를 살펴보면, IMF 외환위기와 글로벌 금융 위기를 겪으면서 가파른 상승세를 보이고 있으며, 2011년에는 435.5조 원(GDP 대비 35.1%)으로 전망된다. 이러한 국가채무의 증가에 따른 국가신인도 저하 및 재정위기의 발생가능성과 중장기적으로 저출산 고령화 추세 및 통일비용을 감안할 때 국가채무의 관리는 우리에게도 중요한 현안이다.

국제통화기금(IMF)의 2010년 연례협의(Article IV Consultation) 보고서는 국가재정운용계획의 지출 상한, 재정수지, 국가채무 등 재정목표들이 법적 구속력이 없고 매년 변경되는 문제점을 지적하였다. 그 대안으로 IMF는 구속력 있는 재정준칙의 도입을 포함해 중기재정운용계획을 보다 공식화할 것을 권고하였다. 이 권고의 타당성을 보여주는 실례는 1990년에 제정된 미국의 예산집행법(BEA)이다. 이 법에 규정된 재정준칙의 이행강제수단(특히, PAYGO 준칙)은 1969년 이후의 재정적자에서 1998년 재정흑자로 돌아서게 된 요인 중의 하나로 평가된다. 1990년 미국의 예산집행법은 감세나 의무지출 입법시 그에 상응하는 다른 세입증가나 의무지출 감소 입법도 동시에 수반(PAYGO)되도록 의무화하였는 바, 이것이 PAYGO 준칙이다.

PAYGO 준칙은 예산집행법(BEA)에 근거를 둔 것으로, 위반 입법에 대해 대통령은 지출의 강제조정(sequestration) 절차를 통해 적자중립을 실현하고자 하였다. 한편, 의회도 의회규칙에 근거한 PAYGO 준칙을 별도로 운용하였는데 위반시 의원의 이의제기 절차를 두고 가중된 징족수하에서만 의결하였다. 그 후 흑자가 커지면서 BEA 규정을 엄격하게 이행하지 않게 되었고, BEA가 2002년 실효됨에 따라 2002년부

터 다시 적자시대를 맞게 된다. 이처럼 BEA에 근거한 PAYGO 준칙은 1990년 당시 만성적 재정적자를 해소하는데 크게 기여하였으나 이후 경기호황을 누리자 그 적용을 배제하는 특별법을 제정하는 방법으로 사실상 무력화되었다. 이에 2002년 한시법인 해당 조항의 만료로 법률상 PAYGO가 소멸되고 재정적자가 급증함에 따라, 오바마 정부는 영구법의 형식으로 2011년 재도입하였다.

국가재정의 운용에 있어서 재량과 준칙은 동전의 양면과 같아서 어느 한쪽이 다른 쪽을 대체할 수 없는 관계에 있다. 재량은 국가경제 환경 및 재정상황에 민감하게 대처하기에 매우 효율적 기재이고, 특히 재정위기시에 그 역할이 더욱 확대·강조되는 경향이 있다. 반면 법적 규율로서 준칙은 재정건전성을 도모하기에 유리하며 안정적이고 예측가능한 재정운영기조의 수립이나 선심성 예산낭비의 저지를 위해 일응 효과적인 수단이라 평가된다. 그간 우리 정부는 건전재정을 국가재정운영의 중요 목표가치로 설정하면서도 경기부양의 필요성이나 복지지출의 수요 증대에 따라 재량에 좀 더 방점이 찍힌 정책을 유지해 온 것으로 볼 수 있으며, 그 과정에서 재량권의 남용을 견제하고 지출통제를 통제하기 위한 필요를 체감하게 되는 상황에서 준칙(Fiscal Rule) 중심의 재정운용에 대한 기치가 수시로 대두되곤 했다.

미국 재정법상 PAYGO 준칙은 수입과 직접지출(의무지출)입법의 고려의 관점에서 예산정책을 집행하는데 있어 중요한 역할을 수행하는 규칙 내지 절차인바 일반적으로 말하자면 재정적자를 유발하거나 증대시키는 또는 흑자를 감소시키는 재정입법을 좌절시키거나 막으려는 수단이다. 이는 적자재정을 감수하면서까지 대대적인 경기부양정책을 실시한 여파로 인한 심각한 재정건전성의 훼손방지와 재정적자의 감소를 목적으로 하는 것이다. 물론 PAYGO 준칙은 재량지출에 대해서는 적용되지 않고 직접지출 혹은 의무지출에만 적용되는 것이기 때문에 예산집행에 있어 포괄적으로 적용되는 수단은 아니다.

2. 의무지출 입법과 수입지출균형 준칙(2010년 PAYGO ACT)

1998년에 미국은 30년만에 재정흑자를 달성하였다. 그리고 4%를 상회하는 경제성장률과 더불어 재정수지 흑자가 증가하자 PAYGO준칙은 각종 예외를 통하여 무너지게 되었고, 1997년 연장 후 5년째인 2002년이 되자 미 의회는 기간 조항을 개정하지 않는 방법으로 PAYGO 준칙을 폐지하였다. 그 이후 2010년 2월까지 법으로 명시된 재정준칙은 존재하지 않았다. 이처럼 2002년에 명문화된 재정준칙 소멸 이후 재정적자는 급속도로 증가하였다. 이에 의회는 재정적자를 억제하려 하였으나, 재정을 통한 경기부양, 이라크 전쟁, 자연재해(허리케인 카트리나), 금융위기 극복 등의 이유로 재정적자는 급증하여 2009년에는 GDP 대비 11.0%에 이르게 되었다.

이러한 문제점을 인식하고 재정적자를 제도적으로 억제하고자 2003년부터 PAYGO 준칙을 재도입하려는 논의가 의회에서 있어 왔다. 그러나 민주당은 직접지출(의무지출)과 세입에 모두 이를 적용하려고 주장한 반면, 공화당은 직접지출에만 이를 적용한다는 입장을 견지하여 입법화는 번번이 무산되었다. 그러나 실질적으로 PAYGO 준칙은 의회에서 활용되고 있었다. 하원과 상원은 내부적인 의사절차로서 PAYGO를 유지하고 있었고, 2008회계연도 및 2009회계연도 예산결의안에는 일종의 부대의견으로서 직접지출입법 심사시에 PAYGO를 적용할 것을 요구하고 있었다. 그리고 재량지출에 대해서도 예산결의안에서 한도를 설정하고 있으며, 상원에서는 재량지출 총액한도를 설정하고 있다. 그러나 이러한 자체 규칙만으로는 미국의 재정적자를 억제할 수 없었다. 이에 오바마 대통령이 중심이 되어 2009년 6월 하원에 PAYGO를 법제화하는 법안을 제출하였고, 상원의 수정안을 2010년 2월 4일 하원이 통과시키고, 2월 12일 대통령이 서명함으로써 입법화되었다.

2010년 PAYGO법은 크게 두 부분으로 구성된다. 먼저 지출과 수입의 균형을 유지하기 위하여 의무지출에 따르는 수입감소의 상쇄안을 함께 제시하도록 하는 것과 중복적이거나 쓸데없는 예산지출을 하지 못하도록 하기 위한 감시기구(Comptroller General of the Government Accountability Office)에 관한 것이다. 동법은 2010년 2월12일 이후에 세수, 세입, 또는 의무지출에 관한 사항을 변경시키는 입법 또는 법률개정에 적용된다.

동법에 의하여 의무지출을 증가시키는 법안은 증가된 지출을 완전히 상쇄시킬 수 있는 재정확충방안이 함께 제시되어야 한다는 PAYGO 준칙이 재확인되었다. 만일 의회가 PAYGO법을 위반한 결의를 한 경우라도 해당 결의자체는 유효하다. 다만 이에 관하여 OMB에서 총당방안 없이 결의된 안건으로 인한 지출액을 계산한 후에 이를 보고하고, 이에 따라서 대통령이 해당 위원회의 의무지출 항목들의 예산안을 일정비율 강제삭감(Sequestration)시킴으로써 상쇄시키도록 하고 있는 것이다.

3. PAYGO 준칙의 성과와 한계

(1) PAYGO 준칙의 성과

PAYGO 준칙은 신규 직접지출 입법의 남발을 방지하고, 정부가 그 수입배당금에 집중하는 것을 더 용이하게 만들어 재정적자의 해소에 기여했다. 1990년대의 세입급증 기간에 클린턴은 재정흑자의 도래와 GDP 대비 연방세입 비중의 급격한 증가에도 공화당의 세율인하 요구를 PAYGO 준칙을 이용해 좌절시킨바 있다. 그러나 클린턴의 후임자인 부시 대통령이 대규모 세금감축법안에 비준한 예에서 알 수 있는 것처럼, 클린턴의 강력한 반대가 없었다면 PAYGO 준칙만으로 전반적 세율인하 요구를 막기는 충분하지 못했을 것이다.

법령상의 PAYGO 준칙은 그 효력을 발생하고 있는 기간 동안 의회의 행동과 세입입법 양자에 영향을 미쳤는바, 그것들 중 어떤 것은 절차적인 것이었지만 상당수는 실체적인 것이었다. 즉, PAYGO 준칙은 조세입법에 있어서 상원이 보유하던 조항수정 권한을 크게 감소시켜, 매 단계마다 상원은 어떤 제안이 세입을 감소시킬지 여부에 대해서 고려하도록 만들었다. 상원을 통과한 법안은 반드시 재정적자 혹은 재정흑자 중립적이어야 하기 때문에 법률안의 목적에 비취 의도한 것이 아니었다고 할지라도 모든 수입의 감소분은 반드시 상쇄되어야 했다. 예를 들어 1998년 상원재정위원회는 국세청이 세법을 집행할 때 사용하는 몇 가지 관행을 제한하는 법률안을 심사·보고했다. 비록 이 법률안이 연방세입을 변화시키는 것을 목적으로 하고 있지는 않았지만 동 법안으로 말미암아 향후 5년간 180억 달러의 세입을 감소시키는 것으로 추계되었기 때문에 이 법률안을 심사보고하기 전에 재정위원회는 PAYGO 준칙을 충족시키면서도 세금인상으로 간주되지 않는 상쇄조치를 마련해야 했다. 절반 가량의 상쇄액은 사업체들이 피고용인들에게 지급하는 어떤 보전금에 대한 공제를 주장할 수 있는 시기의 변경에서부터 나왔다. PAYGO 준칙으로 말미암아 하원과 상원 모두 상쇄계임을 해야 했는데 법률안의 목적이 감세를 위한 것인 경우에도 수입을 증가시키는 조항을 포함해야 했고, 상원이나 하원 그리고 어느 정당도 세금인상에 찬성하는 역할을 하고 싶어 하지 않기 때문에 세금을 증가시킨다는 비난을 받지 않으면서도 세입을 증가시키는 방안을 찾는데 혈안이 되었다. 이러한 상황에서는 그 시기가 중요한데 언제부터 세입의 변화가 발생하고 그것이 언제 종료하는지가 비용추계를 필요로 하는 법률안(the score accorded legislation)에 영향을 미친다. 또 하나의 기법은 비용추계가 5년 또는 10년이라는 일정한 기간만을 대상으로 이루어지고 있다는 점을 이용하는 것으로 이 기간 이전에 또는 이후에 발생하는 것은 추계치에 전혀 영향을 미치지 않는

점을 활용하여 상쇄조치를 마련하는 것이다.

1990년대의 경험에 비추어 보면 PAYGO 준칙이 도입됨으로써 재정수지는 개선될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 1990년대에 미국의 재정수지가 개선된 것은 높은 경제성장의 결과이기도 했다는 점을 유의해야 한다. 따라서 재정 건전성을 유지하기 위해서는 효율적인 재정지출 관리와 더불어 안정적인 재정수입을 확보할 수 있도록 경제를 잘 운용하는 것이 중요하다. 그러나 의원들에게 PAYGO 준칙은 커다란 부담이다. 의원의 정책의지를 관철시키기 위해서 PAYGO 적용 입법을 도모하는 경우 재정소요만큼 다른 지출을 줄이거나 수입을 증가시켜야 하는 데 이것은 매우 어려운 일이기 때문이다.

(2) PAYGO 준칙의 한계

PAYGO 준칙은 보장적 지출(Entitlement Spending)에 대한 일정한 상한을 부과하는 데는 실패하였다는 평가를 받는다. 즉, 비록 PAYGO 준칙이 적자중립적(적자상쇄적) 입법을 요구함으로써 새로운 직접지출안의 형성을 억제하는 것은 맞지만, 현존하는 지출계획에 대한 위축효과와는 전무한 것이다. 직접지출에 대한 제한이라는 PAYGO 준칙의 이러한 한계는 보장적 지출분야의 급격한 확대를 설명해 주는 의미가 있다. 특별히 인구고령화에 따른 의료비지출의 증가와 더 유연한 경제를 추구해야 한다는 현존하는 민주·경제적 경향의 관점에서 볼 때 이러한 실패는 부정적으로 평가될 것만은 아닌 것이다. 비록 수혜자가 그들의 보장지출에 대하여 주장할 권리를 갖고 있지는 않지만, 현존하는 지출계획으로부터 그들이 지급받는 금액을 삭감하는 것은 정치적으로 볼 때 무척 어려운 일이다.

또한 PAYGO 준칙은 현존하는 지출계획에 대해 우호적일뿐 새로운 직접지출안에 대해 숨통을 조이는 것이다. 새로운 지출입법 또는 기존의 지출안의 확대의 경우에만 PAYGO의 심사에 대상이 될 뿐, 현존하

는 지출계획은 심사에서 벗어나서 대통령 또는 의회의 예산범위에 견고하게 자기의 자리를 지키고 있게 된다.

PAYGO 조항은 비용추계메카니즘과 제한된 시계열평가 및 ‘긴급지출’의 경우에 대한 예외를 두고 있기 때문에 한편으로는 PAYGO의 활자화된 요건에 부합하지만 다른 한편으로는 준최적의 정책적 결과(sub-optimal policy outcomes)를 초래하는 예산안을 만들어내는 상황을 허락하게 된다. 나아가 PAYGO 준칙의 비용추계절차의 복잡성이 일반 대중을 좌절케 하거나 혼란케 하는 불투명성에 기여할 수도 있다. 비용추계절차는 지출입법과 관련한 발생 비용손실을 결정하는데 쓰이는데 이는 정책입안자들의 선호를 실제 반영하지 않는 쪽으로 입법을 변경하게 할 수 있다.

또한 순적자의 계산에서 ‘긴급지출’을 제외하고 있는데, ‘긴급지출’의 정의는 대통령이 직접지출을 지정하거나, 의회가 긴급요건’으로서 지정한 지출입법을 말하므로 무엇이 긴급지출을 의미하는지에 관하여 대통령과 의회에 광범위한 재량권이 부여되어 있다. 이러한 재량은 특히 경제불황의 상황에서 현재의 지출수준을 유지하고 이를 상쇄할 수입이 부족한 경우 남용될 소지가 있음을 지적할 수 있겠다.

4. PAYGO 준칙의 도입 가능성

(1) PAYGO 준칙의 재정법적 의의

현대국가의 사회개입은 대략 두 가지 유형의 정책을 통해 이루어지는데, 하나는 규제정책이고, 다른 하나는 재정정책이다. 또한 이러한 정책들은 다양한 입법을 통해 이루어지고 있으며, 매일 쏟아져 나오는 입법들이 재정을 수반하고 국가재정에 부담을 초래하고 있다. 그럼에도 현대국가는 재정에 대한 걱정 없이 입법을 남발하고 있는데, 이것이 가능한 것은 국채발행이라는 조세저항 없는 새로운 자원조달 방안을 마련한데 기인한다. 그러나 국채는 무한정 증가할 수 없으며,

이는 단지 미래세대로 이전하는 것에 지나지 않음을 유의해야 할 것이다.

따라서 현대 재정국가에서 재정정책을 시행함에 있어 현세대와 미래세대간 재원부담의 배분 문제를 함께 고민하는 것은 미래세대에 대한 최소한의 배려라고 할 수 있다. 즉, 자원의 배분과 부담의 배분을 결정할 때는 항상 어느 세대가 혜택을 누리고 누가 부담을 지는 것이 정당한지 고민하여야 한다. PAYGO 정신은 우리의 현행 국가재정법 및 지방재정법에도 구체화되고 있는데, 국가재정법 제1조 및 제18조는 국가의 세출은 국채 또는 차입금(외국정부, 국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차관자금을 포함한다) 이외의 세입을 재원으로 하여 그 재정을 건전하게 운영해야 한다고 하고 있는데, 이는 적자예산을 원칙적으로 인정하지 않음을 선언한 것이다(국가재정법 제1조 및 제18조).

1990년대 미국의 경험에 비추어 보면 PAYGO 준칙이 국내 도입됨으로써 재정수지는 개선될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 1990년대에 미국의 재정수지가 개선된 것은 높은 경제성장의 결과이기도 했음은 앞서 살펴본 바와 같다. 따라서 재정 건전성을 유지하기 위해서는 효율적인 재정지출 관리와 더불어 안정적인 재정수입을 확보할 수 있도록 경제를 잘 운용하는 것이 중요하다.

우리나라도 재정건전성을 강조하면서 각종 재정규율이 도입되고 있다. 국가재정법에서는 2012년부터는 의무지출과 재량지출을 구분하여 국가재정운용계획을 작성하도록 하고 있다. 또한 기획재정부에서는 정부제출 입법안의 경우 의무지출에 대해서는 PAYGO 준칙을 적용시키려는 의지를 보이기도 하였다. 이러한 상황에서 미국의 PAYGO 준칙의 도입배경을 비롯한 그 운영현황은 향후 우리에게 많은 시사점을 줄 것이라고 판단된다.

지금까지의 논의는 미국의 PAYGO 준칙에 대한 도입배경을 살펴보고 실제적인 운영의 측면에서의 명암을 재조명함으로써 과연 우리나라에서도 이와 같은 균형예산을 실현하기 위한 법제도를 정비해야 하는가에 대한 해답을 얻기 위한 것이었다. 그러나 이러한 미국의 법제도가 규범적으로 우리에게 얼마나 걸 맞는 옷이 될 것인지는 앞으로 더 심사숙고해야 될 사항이다.

즉, PAYGO 준칙과 같은 재정규율은 예산을 편성할 때 지켜야 할 기준을 규정하는 것이므로 미국의 경우 재정규율을 강화하는 것은 의회의 재정편성 권한을 제약하는 것이다. 반면 우리의 경우는 예산편성권이 기본적으로 행정부에 있으므로, 재정규율은 국회를 제약하기 보다는 행정부를 제약하는 측면이 더 강할 수 있다. 국회의 입장에서는 법률의 형태로 재정규율을 설정함으로써 행정부나 정권 담당자가 국회의 동의 없이 국가정책의 우선순위를 변경할 가능성을 줄일 수 있다. 그러나 재정규율이 행정부만을 규제하는 것은 아니며 입법부도 재정규율을 지켜야 한다. 국회의원들은 입법을 통하여 의무지출을 결정하고, 조세 수입의 크기를 결정할 수 있다. 의무지출이나 세법의 효과가 크거나 향후 오랜 기간 동안 영향을 미친다면 이것들은 재정규율에 의하여 규제되어야 마땅하다.

미국의 경우는 재정규율이 의회의 권한을 제약하였다고 할지라도 의회는 여전히 의무지출에 관한 법률을 제·개정하고, 재량지출의 세부 내역을 결정할 수 있다. 우리의 경우는 국회의 예산 편성권이 제약적인 상황에서 재정규율이 국회의 활동을 제약한다면, 과연 국회의원들이 재정규율을 받아들일 수 있을 것인지 의문이다. 이와 관련하여 미국에서 PAYGO를 재도입하려는 논의와 동시에 예산결정과정 자체를 개편하려는 다양한 논의가 존재하는 이유는 재정규율의 효과성을 강화하기 위한 것으로 보인다. 미국 의회보다 예산편성권한이 훨씬 더 제약되어 있는 우리나라 국회에서 재정규율이 효과성을 가지려면 예

산과정을 개편하는 것도 진지하게 고려될 수 있을 것이다. 예를 들면 국회가 정부와 동일한 수준의 재정정보를 공유하고, 이를 바탕으로 예산에 대하여 “정부 편성, 국회 심의”라는 방식에서 “정부·국회 공동 편성” 또는 “정부 계획 제출, 국회 편성”이라는 구조로 바꾸는 것도 고려해 볼 수 있다. 또한 강력한 재정규율이 도입되어 예산과정에 통제가 강화되는 경우, 여러 가지 정보를 가지고 예산을 편성할 수 있는 행정부의 권한이 더 강화될 가능성도 있다. 기본적으로 정부가 예산을 편성하고 있고, 여기에 국회가 거의 영향을 미치지 못하는 기금을 포함하면 정부가 거의 전적으로 재정을 관리하고 있는 우리의 현실에서 재정의 건전성을 강조하는 입장이 자칫 국회의 권한을 약화시킬 우려도 있다는 점을 유의해야 한다.

미국의 경우 1924년에는 의회가 직접 예산 편성을 하였으나, 경제구조가 복잡해지고 사업이 많아짐에 따라 직접 사업을 수행하는 주체가 안을 가져오면 이를 자료로 하여 의회가 결정하여 준다는 분업 관계가 형성되었다. 따라서 권력 분립의 관계에서 공동 편성은 적합하지 않지만, 정부 계획 제출, 국회 편성은 단어의 차이가 있지만 지금의 편성과 심의와 유사한 절차를 설명한다고 할 수 있다. 문제는 심의 내지 최종 결정권은 재정민주주의 입장에서 국회가 가지는 것이 바람직하다는 점이다. 그리고 재정 건전화를 위한 노력에서 국회도 예외일 수 없다.

우리나라의 경우 행정부에서 예산을 편성하는 과정에서는 국가재정 운영계획도 작성하고, 500억 이상의 경우에는 예비타당성 조사도 하는 등 합리성을 제고하기 위한 다양한 장치를 가지고 있다. 그러나 오히려 국회의 과정에서 예산결산특별위원회의 계수조정소위원회에서 별다른 검증없이 갑자기 사업이 만들어 지기도 한다. 이점이 바로 국회가 제출하는 법률안 즉, 의원입법에 대해서도 PAYGO 준칙이 적용되어야 하는 이유이다. 결국 PAYGO 준칙을 우리나라에 도입하자는 논

의에 대하여 예산편성과 관련한 국회와 행정부의 권력의 분립과 견제와 균형의 관점이라는 중립적인 관점에서 검토할 필요가 있다는 점을 기억해야 할 것이다.

(2) PAYGO 준칙과 복지지출

미국에서 도입한 PAYGO 준칙은 수입과 직접지출(의무지출) 법안에 대해 적용하고 있다. 직접지출은 주로 복지와 관련된 것으로 법률에 의해 지출규모가 직접 결정된다는데 그 특징이 있다. 반면 재량지출은 법률의 근거를 갖고 있으나 지출여부나 규모가 직접 법률에 의해 결정되지는 않는다. 따라서 미국의 PAYGO 준칙도 근본적으로는 법률에 의한 현세대의 지출결정은 미래세대의 부담으로 하지 말고 현세대가 직접 그 재원을 마련하라는 철학이 내재되어 있다고 할 수 있다.

미국에서 PAYGO 준칙이 도입될 수 있었던 데에는 이미 의무지출(복지지출)의 비중이 임계치에 달하여 더 이상 증가되는 것을 방지하기 어렵다는 현실적 고려가 배경이 되었다. 즉, 미국은 의무지출에서의 재정확대가 재정건전성을 악화시키는 주요 원인으로 보고 세입세출의 균형을 위한 PAYGO 준칙을 운영하고 있다. 미국의 의무지출은 대부분 복지와 관련된 것으로 PAYGO 준칙은 복지관련지출 확대에 대해 일정한 제동을 거는 역할을 수행한다. 물론 PAYGO 준칙상 세입이 증가된다면 세출을 증가시킬 수 있으므로 반드시 복지지출의 확대가 불가능한 것은 아니나, 세법의 개정을 통하지 않고서는 경제규모의 확대 등에 의한 세입증가는 미국과 같이 경제성장률이 개발도상국에 비해 낮을 수밖에 없는 선진국에서는 급격히 이루어질 가능성이 매우 적다고 볼 수 있다. 세법의 개정을 통한 세입의 증가 역시 여러 한계로 인해 여의치 않는 것이 통상이다.

결국 PAYGO 준칙의 운영은 복지에 관한 더 이상의 지출을 제한하겠다는 의지로 풀이될 수 있는데, 이는 우리나라로의 당해 제도의 도

입에 있어서 매우 신중함이 요구되는 대목이다. 적절한 복지수준에 대한 합의가 형성되지 않은 한국적 상황에서는 PAYGO 준칙은 양날의 칼이 될 수 있는 것이다. 재정적자를 줄여 재정의 건전성과 지속가능성을 확보할 수 있는 유용한 도구가 될 수도 있으나, 반대로 지속적으로 확대해야 할 복지지출을 억제함으로써 사회통합을 저해하는 수단으로 작용할 수 있는 것이다. 따라서 PAYGO 준칙의 국내 도입을 고려할 때, 그로 인한 균형·건전재정의 확보라는 긍정적 측면 외에도 PAYGO 준칙의 주된 통제영역이 될 수 있는 복지분야의 지출위축이라는 부정적 측면에 대한 객관적·규범적 조명이 요구된다. 이는 PAYGO 준칙의 적용을 받게 될 의무지출의 범위를 설정하는 것과 관계된다. 현재 국가재정법은 의무지출에 대하여 “의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다(국가재정법 제7조제2항 제4의2호)”로 정의하고 있을 뿐 구체적인 기준은 마련되어 있지 못하고, 의무지출과 재량지출의 구분에 따른 재정규율에 대한 사항도 전무하다. 따라서 PAYGO 준칙의 도입에 앞서 의무지출에 대한 적정 기준을 마련하는 일이 선행되어야 할 것이며, 여기에는 단순히 ‘법률상 직접 지출의무가 발생하고 법령상 지출규모가 결정된다’는 형식요건 외에 의무지출로 삼는 지출항목의 특성에 대한 비교법적 검토가 필요할 것이다.

IV. 결 론

2009년도 복지재정지출은 74조 6996억원 규모로, 2000년대 들어 그 규모가 크게 늘어나면서 국가재정에서 차지하는 비중이 커지고 있다. 복지재정지출을 수반하는 정책수행은 보건복지가족부, 노동부 등 10여 개 중앙부처에서 이루어지며, 재원으로는 일반회계, 5개 특별회계 및 17개 기금이 관련된다. 부처별 재정규모는 주택부분(국토해양부 소관)

을 제외할 경우, 보건복지부 38%, 노동부 15.7%, 행정안전부(공무원연금) 14% 등으로 배분된다. 복지재정은 건강보험, 연금급여, 실업급여, 산재급여 등 6종의 사회보험성 기금을 포함시키므로 복지재정에서 기금사업이 차지하는 비중이 61.3%에 이르고 있어 예산의 비율이 낮은 지적을 받고 있다.

복지재정에서 중요한 사안은 우리사회가 직면한 인구고령화 및 저출산 등 경제·사회·인구학적 여건 변동을 고려할 때 복지재정 지출 규모의 적정성을 기하는 문제이다. 저출산·고령사회에서 대두되는 국민의 복지욕구에 부응해 나가자면, 현행 제도에 따른 지출뿐 아니라 새로운 지출이 발생할 수 있기 때문이다. 그러나 복지재정은 국민기초생활보장급여, 보훈관련 급여 등 의무적인 자격급여, 즉 의무지출의 비중이 높아 경기침체 등 대내외적 여건변화나 저출산 고령사회 진전에 따라 대두되는 복지수요에 대한 대응력이 취약하여 경직성을 띠게 되는 문제점이 제기된다.

의무지출의 현황에서 살펴 본 바와 같이 의무지출의 대부분이 이른바 복지지출이며, 의무지출에 대한 적정 관리 문제는 현실적으로 복지지출에 대한 적정 관리의 문제로 제기되는 양상이다. 의무지출입법을 통제하여 재정적자 중립화를 도모하기 위한 재정규율인 ‘수입지출 균형준칙(PAYGO Rule)’은 미래 신규 지출을 억제할 수 있으나 기존 의무지출에는 영향을 미치지 않는다는 점에서 기존 의무지출사업에 대한 적정 관리 내지 구조조정이 중요하다.

이와 관련하여 우리 국가재정법은 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사회복지 분야의 사업을 예비타당성조사 대상사업으로 규정하고 있는 바(국가재정법시행령 제13조제1항), 사회복지 분야의 사업도 예비타당성조사 대상사업에 해당한다. 그런데 동법은 “단순 소득이전을 목적으로 하는 사업”을 예비타당성조사 면제 대상으로 규정하고 있는 바, 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에

대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업은 예비 타당성을 면제받았다(국가재정법시행령 제13조제2항제8호). 때문에 상당 부분의 복지지출사업이 예비타당성을 면제받아 왔던 것이 사실이다. 즉, 지원 수혜계층의 행태변화와 같은 별도의 정책목표를 갖는 사업은 정책이 의도하는 방향으로 행태의 변화가 일어나는가와 같은 사업효과를 측정할 수 있다는 점에서 “단순 소득이전 목적사업”에서 배제되어 왔던 것이다. 그러나 현행법상 사회복지 분야의 사업은 원칙적으로 예비타당성 조사 대상이라는 점에서 예외적으로 예비타당성 조사 면제요건인 “단순 소득이전 목적사업”은 엄격하고 제한적으로 해석하는 것이 예비타당성 조사제도를 규정한 국가재정법 취지에 부합한다. 예비타당성조사운용지침(2009)은 “단순 소득이전을 목적으로 하는 사업”이란 사업의 목적이 수혜자의 소득보전이어서 해당 급여 등을 수혜자에게 전달함과 동시에 사업의 목적이 달성되는 사업을 의미하여 기초생활급여, 기초노령연금, 산모·신생아 도우미 지원, 농어업인 소득안정을 위한 직불금 지원, 농가 화학비료 구입비 지원 사업 등을 예시로 들고 있다. 따라서 “단순 소득이전 목적사업”이란 사업의 시행(단순히 현금 등의 지원)으로 정책목표가 달성되어 정책효과의 측정이 무의미한 사업으로 한정적 해석함이 바람직하다. 따라서 향후 “단순 소득이전 목적사업”을 “사업의 시행(단순한 현금 등의 지원)으로 정책목표가 달성되어 더 이상 정책효과의 측정이 무의미한 사업” 등으로 보다 구체적이고 명확하게 규정할 필요가 있을 것이다.

한편 의무지출과 재량지출의 구분 운용이 향후 재정운용의 과학화에 기여하고 무엇보다 의무지출의 관리 및 통제제도의 마련으로 이어진다고 할 때, 이러한 의무지출의 구체적인 범위를 설정하는 것은 궁극적으로 정부가 자체적으로 결정하기 보다는 정부의 자의적인 해석을 방지하고, 체계적인 재정운용을 위해 국회와 정부의 협의에 의하

여 최종적인 지출구분이 결정되도록 하는 방안을 검토해볼 필요가 있을 것이다. 이와 관련하여 미국이 의무지출과 재량지출의 구분을 거시적·중장기적인 시각에서의 자원배분, 재정건전성 유지를 위한 지출의 통제, 의회 예산심의의 합리화, 국가채무 통제를 위한 기초 자료로서의 활용을 목적으로 하면서, 의회 세출위원회와 의회예산처(CBO) 및 관리예산처(OMB)의 협의를 통하여 결정한다는 점을 주목할 필요가 있다.

아울러 의무지출의 특성상 향후 중장기 추계의 정확성 제고, 전망의 정확성 제고를 위해 의무지출에 대한 정확한 추계가 중요한 영향을 미치게 될 것인 바, 전문기관에 의한 비용추계를 실시하고, 보다 근본적으로는 재정수반 입법안에 대해 입법단계에서 관련 규정을 토대로 의무지출의 부적절한 확장을 제한하는 법적 검토가 보다 강화될 필요가 있다.

제 7 절 기부금 조세지원법제 개선방안 연구

□ 연구책임자 : 김도승 부연구위원

□ 공동연구자 : 이전오(성균관대), 김현동(고려사이버대)

I. 서 론

금융위기, 사회양극화 심화 등으로 감세와 재정지출로 인한 재정건전성 악화가 우려되는 가운데 경제위기 극복 및 사회통합을 위한 기부문화 활성화에 대한 관심은 더욱 고조되고 있다는 점에서 기부에 대한 조세 규정은 더욱 주목을 받고 있다.

기부금 공제제도는 기부하는 자가 기부금을 손금 또는 필요경비로 공제할 수 있도록 함으로써, 결과적으로 국가가 공제분에 대해 보조하는 것과 동일한 효과를 발생시킨다. 이는 원래 징수하여야 할 세수

의 감소를 의미하므로, 기부금 공제제도를 합리적으로 설계하는 것은 불필요한 세수의 누수 방지와도 밀접한 관련이 있다.

기부금 공제대상 단체에 대한 조세지원의 효과를 고려할 때 지정단체의 적정성은 조세지출의 적정성 문제와 결부되므로, 기부금 공제제도가 원래의 입법취지에 부합하게 운영되도록 제도를 올바르게 설계하고 운영하는 것이 중요하다.

하지만 현행 기부금 공제제도는 공익성 기준이 불명확함에 따른 조세혜택의 불합리성, 기부금 공제대상 여부 및 공제 수준에 대한 일관성 결여, 각 공제한도의 타당성 결여, 공제율 격차의 과다 등에 대한 여러 문제를 가지고 있다. 공익성기부의 사회적 효과를 고려하였을 때, 원래의 입법취지가 법규정에 올바르게 반영될 수 있도록 현행 관련 법규정이 가지고 있는 문제점들을 고찰하여 합리적인 개선방안을 마련할 필요가 있다.

II. 기부의 현황

우리나라 기부금규모를 정확하게 측정하고 있는 통계자료는 없어, 세무상 관련 자료를 통해 간접적으로 파악하여야 한다. 국세청이 매년 발간하고 있는 ‘국세통계연보’에 따르면 2009년 기준으로 소득공제대상 기부금은 개인의 경우 6.15조 원, 법인의 경우 3.46원으로 총 9.61조 원의 규모를 보이고 있다.

국세통계연보에 나타나는 기부금 규모는 개인의 경우 소득공제를 받기 위한 것이고 법인의 경우 과세소득의 산정에 있어 손금으로 인정받기 위한 것이다. 따라서 당해 연보에 포착되지 아니한 기부금도 존재하므로 실제 기부금의 규모는 이보다 더 크다고 보아야 한다.

[표 1] 법인과 개인의 주요연도별 소득공제대상 기부금

(단위: 조 원, %)

연 도	개 인		법 인		계	
	금 액	증가비율	금 액	증가비율	금 액	증가비율
1999	0.85	-	2.05	-	2.90	-
2001	2.98	250.5	1.69	△17.56	4.67	61.03
2003	3.74	25.50	2.16	27.81	5.90	26.33
2005	4.32	15.50	2.47	14.35	6.79	15.08
2007	5.43	25.69	3.32	34.41	8.75	28.86
2008	5.66	4.235	3.38	1.807	9.04	3.314
2009	6.15	8.657	3.46	2.366	9.61	6.305

* 출처: 「국세통계연보」 각 연도

한편, 기부금을 손금에 산입하거나 소득공제로 인정하는 경우 조세 지출(tax expenditure)이 발생하는데, 기부금 관련 연도별 조세지출규모는 기획재정부의 ‘조세지출보고서’를 통해 확인할 수 있다. 2008년 현재 개인과 법인 각각 8,516억 원, 7,735억 원으로 조사된다.

[표 2] 법인과 개인의 기부금 관련 연도별('98 ~ '08)조세지출

(단위: 억 원, %)

연 도	기부금 특별공제(개인)		기부금 손금산입(법인)	
	금액	증가비율	금액	증가비율
1998	1,163	3.663	3,663	4,826
1999	1,164	0.09	1,891	△48.38

연 도	기부금 특별공제(개인)		기부금 손금산입(법인)	
	금액	증가비율	금액	증가비율
2000	1,194	2.58	4,417	133.58
2001	2,986	150.08	4,270	△3.33
2002	4,022	34.70	3,551	△16.84
2003	4,702	16.91	4,083	14.98
2004	4,448	△5.40	4,530	10.95
2005	5,067	13.92	5,295	16.89
2006	5,045	△0.43	5,390	1.79
2007	6,054	20.00	6,670	23.74
2008	8,516	40.66	7,735	15.96

* 출처: 기획재정부, 「조세지출보고서」 각 연도

Ⅲ. 기부금 공제 관련 주요국의 입법례

1. 미 국

미국 내국세입법(Internal Revenue Code)에서의 공제가능한 자선기부금(charitable contribution)이란 일정한 단체들에 기부(contribution) 또는 증여(gift)하는 것을 말한다(IRC §170(c)). 그 중 일부를 열거하면 다음과 같다.

- 가. 미국, 주, 미국령, 컬럼비아특별구 등을 위하여 사용되는 것으로 이 경우 기부금이 공공의 목적으로만 사용되어야 함.
- 나. 미국이나 미국령 내에서 설립되었거나 미국 정부의 법령에 따라 조직된 단체로서, 다음의 목적을 위하여 조직된 경우 - 종교, 자선, 과학, 문학, 교육, 국내외의 아마추어 스포츠 경기의 육성, 아

동·동물의 학대 방지를 위해 설립·운영되는 법인, 신탁, 공공기금, 기금, 재단 등을 위하여 배타적으로 사용되어야 함.

기부주체별로 개인의 경우와 법인의 경우로 구분하여 살펴보도록 한다. 우선 개인과 관련하여 Public Charitable Organization은 기부금 혜택을 인정받는 자선단체 중 가장 많이 이용되는 단체 중의 하나로, 소득공제의 한도는 AGI의 50%이다. 구체적인 범위에 교회나 교회단체, 교육기관, 의료기관, 의료교육기관, 정부지원을 받고 대학교를 위하여 자산을 관리하는 기관, 미국정부관련기관, 정부 관련 기관이나 일반 공공으로부터 지원받는 조직 등이다.

Private Foundation은 공공 다수의 재정지원을 받는 단체가 아닌 한명 또는 몇 명의 기부자들의 지언을 받는 자선단체로 다시 Private Operating Foundation과 Private Non Operating Foundation으로 세분된다.

위의 경우를 제외한 모든 IRC §170(c)의 단체나 자선단체를 위한 신탁의 경우 보다 낮은 한도가 적용된다. 즉, AGI의 30%가 한도로 적용된다. 다만, 5년간의 이월공제가 적용된다는 점에서 차이는 없다.

2. 일 본

개인에 대한 기부금의 경우 특정기부금 소득공제와 정당 등 기부금 특별공제로 구분할 수 있다.

지정기부금 대상단체는 민법 제34조의 규정에 따라 설립된 공익사단법인, 공익재단법인, 기타 공익을 목적으로 하는 사업을 수행하는 법인 또는 단체로 다음 두 가지 요건을 만족하는 것으로 재무대신이 지정한 것을 말한다. 특정공익증진법인에 대한 기부금은 공공법인 중 교육, 과학의 진흥, 문화의 향상 등에 기여할 것으로 평가되는 법인에 대해 기부한 경우를 말한다. 특정공익신탁법인에 대한 기부금은 특정공익신탁의 신탁재산으로 하기 위하여 지출하는 금전으로 주무 장관

의 인증을 받아야 하며 그 목적이 교육, 과학의 진흥, 문화의 향상, 사회복지 등에 기여하여야 한다.

법인의 경우에는 기부 받는 단체에 따라 공제한도가 다르게 규정되고 있다. 우선, 국가 및 지방자치단체에 대한 기부금 및 지정기부금에 대해서는 제한 없이 공제를 허용하고 있으나, 특정 공익증진법인에 대한 기부금, 인정NPO법인에 대한 기부금과 일반기부금에 대해서는 한도가 적용된다. 특정 공익증진법인에 대한 기부금과 인정NPO법인에 대한 기부금의 경우, 소득금액의 2.5%와 자본금액의 0.25%의 합계액을 한도로 한다.

3. 영 국

영국은 등록된 자선단체에 대한 기부의 경우 개인과 법인 모두 조세지원 대상이 된다. ‘자선단체(Charities Commission)’란 “자선만을 목적으로 하는 사람들의 조직이나 신탁”을 의미하는데, 자선의 목적의 구체적인 의미는 판례를 통해 확립되어 있다.

개인의 기부금에 관해 주어지는 조세혜택은 기부방식에 따라 Gift Aid, Payroll Giving, 부동산·지분·증권의 증여(Gift of Land, Buildings, Shares and Security)로 구분할 수 있다.

1990년도에 도입된 Gift Aid 제도는 자선단체에 현금으로 기부한 금액에 대한 조세감면제도에 해당한다. 구체적인 세무상의 처리를 살펴보면 우선, 자선단체에 기부한 금액은 기본세율(basic rate)로 세금을 차감한 것으로 처리되고, 기부받은 자선단체들은 국세청에 Gift Aid Payment를 청구하는 독특한 형식을 취하고 있다. 높은 세율을 적용받는 납세자의 경우 소득공제 시에 세금 반환을 청구할 수 있다.

Payroll Giving이란, 근로소득자나 연금소득자들이 급여에서 일정한 금액을 직접 기부금으로 차감하는 방식으로 기부하는 제도를 말한다. 고용주가 Payroll Giving Scheme을 운영하는 경우 급여에서 정기적으로

기부금을 지불하고 기부금에 대해 소득공제의 형태로 조세감면을 받게 된다. 조세감면은 기부자의 최고세율을 기준으로 한다.

부동산·지분·증권의 증여는 기부문화를 활성화하기 위해 2000년부터 인정된 방법이다. 지분을 증여하는 경우에는 증여자의 이름과 증여받는 자선단체의 이름을 명시한 주식이전서식(stock transfer form)을 작성하여야 한다.

4. 프랑스

프랑스는 2003년 8월 1일 세법 개정으로 종전 공익성 기부금에 대하여 손금산입하던 방식에서 세액공제하는 방식으로 변경되었다. 개인이 공익단체(public utility organizations, associations of general interest), 종교단체에 기부한 경우 기부금액의 66%까지 세액공제할 수 있다. 이때 한도는 과세소득의 20%로 한다.

법인의 경우 공익협회, 공익재단 등에 기부한 경우 기부액의 60%까지 세액공제할 수 있다. 이때 한도는 매출액의 0.5%로 한다. 한도를 초과하는 경우 개인의 기부와 마찬가지로 5년간 이월공제가 가능하다.

IV. 기부금 공제제도의 문제점과 개선방안

1. 공익성 기준에 대한 법적 정합성

공익(public benefit)이란, 사회 전체의 이익을 말하는 것으로, 불특정 다수인의 이익을 뜻하는 것으로 이해할 수 있다. 구체적으로 공익이 뜻하는 것이 무엇인지 그 개념을 판단하는데 있어 어려움이 있을 수 밖에 없다.

기부금 공제와 관련한 법령에서의 공익의 개념은 어떠한가? 우선 법인세법 제24조 제1항은 “내국법인이 각 사업연도에 지출한 기부금 중 사회복지·문화·예술·교육·종교·자선·학술 등 공익성을 고려

하여 대통령령으로 정하는 기부금…”이라고 규정하고 있다. 위임을 받은 대통령령은 관련 조문에서 직접적으로 관련 단체를 규정하고 있다. 결국 공익이 무엇인지 법을 통해 그 개념을 규명하는 것은 한계에 직면하게 된다. 따라서 현행법 체계에서 공익의 개념은 사회복지, 문화, 예술, 교육, 종교 등과 관련된 것으로 해석할 수밖에 없다.

이러한 현행법상 태도로 말미암아 필연적으로 공익성 판단에 있어 여러 문제점이 발생하게 된다. 법인세법 시행령 제36조 제1항 제1호는 각목의 비영리법인에 대해서 “지정기부금단체등”으로 규정하고 있다. 그렇다면 비영리법인은 무엇인가? 영리를 추구하지 않는 법인으로 법인세법 제1조 제2호에서 구체적으로 정의를 내리고 있다.

종합해보자면, 현행 법인세법은 비영리법인 중 일정 요건에 해당하는 법인에 한해 기부금 공제와 관련하여 공익성 요건을 충족한다고 보고 있다.

한편, 공제대상 기부금의 범위의 상당부분을 법인세법의 규정을 준용하고 있는 까닭에 소득세법과 관련하여서는 소득세법상의 독자적인 규정만을 살펴보도록 한다. 지정기부금에 대해서 노동조합이나 교원단체 등에 가입한 사람이 납부하는 회비, 비영리법인단체 지원법에 따라 등록된 단체 중 일정한 요건을 갖춘 것으로 기획재정부장관이 지정한 단체에 대한 기부금을 법인세법 시행령상 지정기부금 대상 범위에 추가하고 있다. 특히 비영리법인단체 지원법에 관한 요건 중의 하나로 “수입을 친목 등 회원의 이익이 아닌 공익을 위하여 사용하고 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것”으로 규정하고 있어 공익이라는 용어를 되풀이하고 있다.

그렇다면 다른 세목에서의 공익은 어떻게 규정되고 있는가? 우선 상속세 및 증여세법상 공익법인은 상속세 과세가액 불산입에 관한 규정에서 종교·자선·학술 또는 그 밖의 공익을 목적으로 하는 사업을 하는 자를 공익법인으로 규정하고 있다. 구체적인 공익법인으로, 종교

사업, 교육사업, 사회복지사업, 의료법인이 운영하는 사업, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받는 공익법인이 운영하는 사업, 예술 및 문화에 현저히 기여하는 사업 중 영리를 목적으로 하지 아니하는 사업으로서 관계행정기관의 장의 추천을 받아 기획재정부 장관이 지정하는 사업, 공중위생 및 환경보호에 현저히 기여하는 사업으로서 영리를 목적으로 하지 아니하는 사업, 공원 기타 공중이 무료로 이용하는 시설을 운영하는 사업, 「법인세법 시행령」 제36조 제1항 제1호 각목의 규정에 의한 지정기부금단체등 및 「소득세법 시행령」 제80조 제1항 제5호에 따른 기부금대상민간단체가 운영하는 고유목적 사업, 지금까지 열거된 사업 중 예술 및 문화에 현저히 기여하는 사업과 기부금단체를 제외한 유사한 사업으로 기획재정부 장관이 정하는 사업으로 규정하고 있다.

법인세법 시행령 제36조 제1항 제1호 각목의 단체를 포함하는 것으로 볼 때 상속세 및 증여세법과 법인세법의 공익성 개념은 중복되는 부분이 있으나 그 범위가 반드시 같지 않음을 알 수 있다. 소득세법도 마찬가지다.

다음으로 부가가치세법의 경우 면세의 범위에 관한 규정에서 “종교, 자선, 학술, 구호(救護), 그 밖의 공익을 목적으로 하는 단체가 공급하는 재화 또는 용역으로서 대통령령으로 정하는 것”, “국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합 또는 대통령령으로 정하는 공익단체에 무상(無償)으로 공급하는 재화 또는 용역”이라고 하여 공익에 관해 조문에서 언급하고 있다. 대통령령은 앞의 각 위임과 관련하여 다음과 같이 구체화하고 있다.

한편, 부가가치세법 시행령 제39조 제1항은 법에서 정하는 공익단체를 “...주무관청의 허가 또는 인가를 받거나 주무관청에 등록된 단체로서 「상속세 및 증여세법 시행령」 제12조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 하는 단체로 한다.”하여 상속세 및 증여세법상의 공익법

인의 개념을 준용하고 있다. 물론 이에 해당하지 않더라도 공익사업을 위하여 주무관청의 승인을 얻어 금품을 모집하는 단체는 공익단체로 볼 수 있다.

종합해보자면, 법인세법을 비롯한 다른 세목 역시 공익의 개념을 포괄적으로 정의내리지 않는다. 다만, 다른 세목들의 공익을 수행하는 경우라고 규정되는 사항들을 일부 준용함으로써 서로 중복되는 부분이 있음을 앞에서 확인하였다.

공익의 반대개념은 사익인데, 사익은 특정 개인의 이익으로 설명할 수 있을 것이다. 공과 사를 어떻게 구분할 것인지에 대한 기준이 명확하지 않다면, 공익과 사익의 구분은 어려운 일일 수밖에 없다.

이처럼 공익이란 무엇인가를 명확하게 정의내리기 힘들다는 점은 공익성의 기준을 제시하지 않은 채 공익사업을 수행한다고 볼 수 있는 단체를 열거하고 있는 현행법의 태도를 합리할 수 있는 논거가 될 수 있다. 이와 같은 열거주의는 필연적으로 기부금 공제대상 단체를 규정하기 위해서는 세법의 개정을 필요로 한다.

입법기술상 한 형태로서의 열거주의가 가지는 장·단점은 기부금 공제제도에 대해서도 예외 없이 적용된다. 공익성을 가지는 단체가 법에 빠짐없이 규정되지 않는 이상 비슷한 수준의 공익사업을 수행하는 단체 중 법에 규정된 단체와 그렇지 않은 단체 간의 형평성 문제가 발생한다.

또한, 정립되지 않은 공익의 개념은 조세혜택의 차등적 부여에 대한 현행 규정의 근거를 약화시킨다. 어떤 기부금은 세제상 혜택을 전혀 받지 못하고, 어떤 기부금은 100%의 한도를, 또 다른 기부금은 50%의 한도를 적용받는데, 그 구체적인 기준이 무엇인냐는 물음에 합리적이고 논리적인 근거를 제시한다는 것 또한 현실적으로 쉽지 않다.

범위를 넓혀 법인세법이나 소득세법, 부가가치세법, 상속세 및 증여세법상 공익의 개념은 다른 것인지에 대한 의문 역시 제기될 수 있

다. 법으로 보호받거나 장려되어야 할 공익이라는 것이 각 세목마다 달라야할 구체적인 논거 역시 모호하다. 따라서 부가가치세법상 공익 단체에 해당하는 경우 입법론적 측면에서 소득세법이나 법인세법상 기부금 공제단체가 아니라고 볼 이유를 생각해내는 것은 쉽지 않다.

이러한 논의와 별개로 현행법에서 열거되거나 관련부처의 장관에 의해 지정되는 기부금 공제대상 단체의 타당성 여부에 관한 고찰 필요성도 있다. 소득세법상 지정기부금 단체의 하나로 노동조합, 교원단체, 공무원직장협의회에 가입한 사람이 납부하는 회비는 지정기부금에 해당한다. 이들 단체들이 공익적 활동을 수행한다고 볼 수 있는가? 이러한 단체들은 특정인들의 사익을 대변한다고 보아야 할 것이며, 따라서 공익성과는 무관하거나 설사 있더라도 그 상관성은 현저히 낮다고 봄이 타당하다.

공익성과 무관한 단체들이 현행 법령에서 기부금 공제대상단체로 열거되는 경우는 적지 않다는 점에서 문제는 더욱 심각하다 할 것이다.

다른 예로서 민법에 따라 주무관청의 허가를 받아 설립된 비영리법인 중 일정한 요건을 충족하는 경우 주무관청의 추천을 받아 기획재정부장관이 지정한 법인의 경우 법인세법상 지정기부금 단체로 인정되고 있다. 요건 중의 하나로 수입을 회원의 이익이 아닌 공익을 위하여 사용하고 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것으로 되어 있는데, 이에 관한 정확한 판단 내지 선별기준이 없어 결국 관련부처의 자의적 판단이 개입될 여지가 상당하다.

현재 기획재정부장관이 지정하는 지정기부금단체로 2011년 9월 30일 현재 1841개 단체가 있다. 해당 단체들을 살펴보면, 앞에서 예로 든 것과 마찬가지로 공익의 개념을 지나치게 확대하여 해석하거나 무관한 경우를 적지 않게 발견할 수 있다.

한편, 소득세법상 기부금대상민간단체로 2011년 6월 30일 공고 기준으로 40개가 공고되고 있는데, 당해 단체들은 개인기부금에 한해 공

제가 허용된다. 앞서 살펴본 바와 같이 법인에 비해 개인기부금의 확대를 꾀하는 입법조치로 이해하더라도 이러한 단체들이 법인 기부금 공제대상단체에 포함되지 않는 타당한 이유를 찾기란 쉽지 않다.

예컨대, 기부금대상민간단체 중의 하나인 ‘국립공원을 지키는 시민의 모임’이 법인세법상 공익성기부금 단체인 ‘우리공원가꾸기운동본부’보다 세제상 불이익을 주어야 하는 근거는 사실상 없어 보인다. 다른 예로 기부금대상민간단체인 ‘아시아의 친구들’과 법인세법상 공익성기부금 단체인 ‘이주민과 함께’, 기부금대상민간단체인 ‘한국근육장애인협회’와 법인세법상 공익성기부금 단체인 ‘한국장애인단체총연합회’, ‘장애인직업안정연구원’, ‘한국여성장애인연합회’ 등과 차이점 역시 찾기 어렵다.

따라서 현행 법령에 따른 기부금 공제대상단체의 적정성 여부에 관한 전면적인 재검토를 모색할 필요가 있다.

2. 수령한 기부금의 실제 사용용도를 고려하지 않은 기부금의 분류상의 타당성 여부

법인에 대한 기부금과 관련하여 최근까지 세 가지 종류의 기부금이 있었고, 개인의 경우 네 가지가 있었으나, 2011.7.1. 이후 지출분부터는 한 가지씩을 줄여 법인은 두 종류, 개인의 경우 세 종류의 기부금의 종류가 존재한다. 물론 이는 지속적으로 학계나 관련 단체에서 지나치게 기부금의 종류가 많음에 따른 납세자의 혼란을 야기하고, 그 구분에 대한 타당성 역시 문제의 소지가 있다는 비판을 반영한 것이다. 하지만 이러한 종류의 다과를 떠나 분류 자체가 타당한지에 대한 의문은 여전히 남는다.

현행법에 따르면 법이나 기획재정부장관에 의해 지정된 단체이기만 한다면 기부받은 재산 등의 실제 사용처와 관계없이 법정이나 지정기부금의 분류를 적용받는다. 이러한 방식은 기부 받은 재산을 어떻게

사용하는지에 대한 평가는 배제한 채 기부 받은 단체가 법에서 어떻게 분류되는지에 따라 공제혜택을 차등적으로 부여하는 것으로 그 타당성에 의문이 제기될 수 있다.

예컨대, 지정기부금단체에 해당하는 단체가 실제로 공익목적사업에 재산을 사용하지 않았을 경우에도 세제상의 혜택을 받게 된다. 결국 이는 국가가 이러한 행위를 간접적으로 보조하는 것과 다르지 않으므로 바람직하지 않다는 비판에 직면할 수밖에 없는 것이다.

다른 예로 법정기부금단체와 지정기부금단체에 기부를 하였을 경우 소득공제의 한도에 차등을 주는 것은 법정기부금에 해당하는 단체가 보다 큰 공익적 사업을 수행하리라는 전제에 따른 것인데, 실제로 지정기부금 해당 단체가 법정기부금 해당 단체보다 공익적 사업을 보다 많이 수행하는 경우가 발생할 수 있다. 결국 이 역시 앞의 비판에 직면하게 될 것이다.

3. 기부 방법 및 평가에 관한 문제점

기부라는 것은 반드시 금전을 통해서 이루어지는 것은 아니고, 주식이나 부동산, 인적용역의 제공 등 여러 형태를 통해 실현될 수 있다. 더욱이 과학기술의 발달과 여러 금융상품들이 출현하는 오늘날 기부 방식의 다양화는 앞으로 더욱 심화될 수 있을 것이다.

우선 현행법에 따르면 인적용역의 제공은 특별재난지역을 복구하기 위하여 자원봉사를 한 경우를 제외하고는 공제를 받을 수 있는 적법한 기부방식에 해당하지 않는다. 토지나 건물과 같은 부동산을 기부하는 경우 현행법상 여러 가지 어려움이 있는데, 대표적으로 기부자체가 가능한지에 대한 문제이다.

비영리법인이 취득하는 부동산은 고유목적에 사용하기 위하여 취득하는 경우가 있고 고유목적사업과 무관한 부동산을 취득하는 경우가 있는데, 기부를 받을 당시 고유목적사업과 관련이 있는지 여부에 대

한 판단이 이루어져야 함을 전제로 하지만 세무관서의 판단을 받지 않는 이상 그러한 판단이 옳은지 명확하지 않다.

비상장주식을 기부하는 경우 문제가 되는 것은 평가에 관한 사항이다. 상장이 되지 않음으로 인해 해당 주식의 가치를 어떻게 평가할 것인지 이에 대해 이론적으로도 이견이 많다.

한편, 현행 상속세 및 증여세법에 따르면 공익사업에 출연된 재산에 대해서 내국법인 주식의 5% 이상을 취득하는 것을 금지하고 있다. 만약 이를 위반하게 된 때에는 과세요인이 발생한 때 의무위반에 해당하는 재산가액에 상당하는 증여세 또는 가산세를 공익법인에 부과한다. 당해 규정의 취지는 공익법인에 대한 주식출연을 통해 재벌기업들이 문화재단을 설립하여 계열기업을 지배하는 수단으로 이용하는 사례를 방지하기 위해서이다. 이러한 규정은 주식을 통한 기부를 저해하는 작용하고 있다는 비판이 있고 최근 이와 관련하여 큰 사회적 문제가 된 경우도 있었다.

4. 기부자 의사 반영 미흡

현행 세제는 기부자의 의사를 반영하기 보다는 행정청의 관리편의성을 고려한 세제형태라고 볼 수 있다. 기부방식이나, 대상 등에 있어서 법에서 정한 일정한 요건을 충족하여야 기부할 수 있기 때문이며, 기부받는 단체의 입장에서 기부자의 의사에 무조건 따를 수 없는 제한들이 있기 때문이다. 문제는 기부자의 의사가 반영되지 않을 경우 기부행위 자체가 감소할 여지가 있다는 데 있다.

물론 현행 세제가 이러한 형태를 띄게 된 것은 공익성을 담보하기 위함에 있으며, 궁극적으로 이는 조세지출과 관련이 있기 때문이다.

따라서 기부자의 의사와 최소한의 공익성의 담보를 어떻게 조화시켜 나갈 지에 대한 검토가 필요하다.

5. 각 공제한도의 적정성

미국의 경우 기부하는 자산의 성질(현금 또는 현물자산)과 자선단체에 대한 내국세입법상 분류에 따라 소득공제는 3가지 종류로 구분되는데, 어느 경우에도 한도를 초과하면 5년간 이월공제가 가능하였고, 이 중 Public Charities, Private Operating Foundation 등에는 50%가 공제되었고, 자격요건을 갖춘 보 존 목적의 기부에 대하여는 15년 동안 이월공제가 가능하였다. 이에 비하여 현행 소득세법상 기부금공제는 개인의 사업관련 소득에서 필요경비로 산입하는 방법과 종합소득금액에서 기부금공제로 산입하는 방법이 있는데, 거주자는 당해 연도에 지출한 기부금 중 필요경비에 산입한 금액을 차감한 금액에 대하여 다시 기부금공제를 받을 수 있다. 현재는 소득금액의 15% 내에서 공제할 수 있다.

사업소득이 있는 거주자 중 기부금특별공제를 받은 금액을 차감한 금액은 당해 과세기간의 다음 과세기간의 개시일로부터 3년 이내에 종료하는 각 과세기간에 이월하여 이를 지정기부금한도 미달액의 범위에서 필요경비에 산입할 수 있다.

미국과 비교하여 볼 때 우리의 기부금공제방법이 너무 복잡하고 어려워, 공제한도도 너무 적고, 이월공제 혜택 등이 너무 짧다. 공제한도의 경우에도 법정, 지정기부금을 받는 단체 간의 기능 등에 따른 차이(공공성의 정도)를 인정하더라도 차이가 너무 큰데, 기능의 정도에 따른 구별이 쉽지 않다는 점을 고려하면 개선할 여지가 있다할 것이다.

제 8 절 예산심의기관의 비교법적 연구

□ 연구책임자 : 최유 초청연구원

I. 헌법상 예산심의기간 규정과 2개의 논란

‘예산심의’는 ‘예산편성’과 ‘예산집행’ 사이에서 이루어진다. 행정부가 제출한 예산안을 대의기구인 의회가 확인하고 승인해 주는 과정이 바로 예산심의이다. 예산심의권을 통해서 국민의 대표인 국회는 한 회계연도 단위로 정부살림살이의 규모와 내용을 확인하고 승인하여서 국가의 중요한 재정과정에 참여하고 정부의 재정행위를 통제할 수 있는 정보를 확보한다. 이러한 예산심의권은 재정민주주의를 실현하는 의회의 중요한 권한이자 기능이 된다.

이러한 중요성으로 인해서 예산심의권과 그 시기는 헌법사항으로서 우리 헌법에 명문으로 규정되어 있다. 헌법 제54조 제1항은 ‘심의’라는 표현을 써서 국회의 예산심의와 확정권한을 규정하고 있다. 이에 더 나아가 우리 헌법은 예산심의 시기 또한 규정하고 있다. 헌법 제 54조 제2항 “정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.”고 규정하고 있다.

헌법 제54조 제2항은 다음과 같은 내용을 담고 있다.

첫째, 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여야 한다.

둘째, 정부는 예산안을 편성하여 다음 회계연도 시작 90일전까지 국회에 제출하여야 한다.

셋째, 국회는 이를 심의하여 다음 회계연도 시작 30일전까지 의결하여야 한다.

이에 비추어 보면 우리 헌법상 예산심의 시기는 정부제출시기인 10월 2일부터 국회의결시기까지인 12월 1일까지로 60일간의 기간을 헌법은 규정하고 있다.

다만 이런 예산편성과 심의가 헌법이 예정한대로 지켜지지 않을 경우에 이를 강제하는 규정은 두고 있지 않고 있다.

즉, 정부가 예산안을 90일전까지 국회에 제출하지 않은 경우에 국회가 이를 강제할 방법을 규정하고 있지는 않고 있다. 또한 국회가 30일전까지 예산안을 의결하지 않을 경우에 이를 강제할 방법도 헌법은 규정하지 않고 있다.

다만 후자의 경우에는 제54조 제3항에서 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 경우에는 전년도에 준하여 예산을 집행할 수 있는 준예산제도를 헌법은 규정하고 있다.

이런 헌법구조를 갖고 있는 상태에서 우리 정치현실은 거의 예산안 의결시점을 지키지 못하고 있는 현실이다. 헌법과는 달리 매년 예산안심의와 의결은 12월에 이루어지고 있다. 사실상 매년 12월은 예산임시국회기간이다.

이러한 헌법규정에도 불구하고 헌법 제54조 제2항은 거의 매년 불완전하게 운용되고 있다. 정부의 예산안제출 시기는 지켜지지만 국회의 예산안 심의의결기한은 매년 지켜지지 못하고 있다. 실제 예산안심의와 의결은 12월 1일 이후까지 진행되어왔으며, 새로운 회계연도가 시작되기 바로 직전에서야 겨우 예산안이 의결되는 경우도 있었다.

[표-1] 2002년 이후 예산의결 현황

국회	예산 연도	예산안 의결 일자	여야간의 정치적 쟁점 및 특이점
16	2003	2002.11.8.	16대 대선 앞두고 서둘러 처리 법정시한 내 처리
	2004	2003.12.30	한-칠레 자유무역협정 신행정수도 건설 특별법 불법 대선자금수사, 특검법 놓고 여야 대치
17	2005	2004.12.31	국가보안법, 사립학교법 등 4대 쟁점 법안 놓고 여야 대립

국회	예산 연도	예산안 의결 일자	여야간의 정치적 쟁점 및 특이점
	2006	2005.12.30	야당(한나라당), 사립학교법 반대 장외투쟁 헌정 사상 처음으로 국회 제1야당(한나라당) 불참 속 예산안 처리
	2007	2006.12.27	한나라당 남북협력기금 출연금 축소 등 사립학교법 재개정 문제로 여야 대치 국회예산조정 사상 가장 많은 1조 4000억원 삭감
	2008	2007.12.28	17대 대선에도 불구하고 능력 처리
18	2009	2008.12.13	종부세 등 부자 감세로 여야 대치 제1야당 민주당 불참 속 예산안 본회의 의결
	2010	2009.12.31	4대강 사업으로 여야 대치 법정처리 시한까지 상임위별 예산안 심사가 완료 되지 못함 제1야당 민주당 불참 속 예산안 본회의 의결
	2011	2010.12.8	청목회 수사, 민간인 사찰 특검 놓고 여야 대립 제1야당 민주당 불참 속 예산안 본회의 의결

일반론적으로 규범은 현실을 포섭하여야 한다. 헌법은 기본적인 정치규범이다. 그런데 우리 헌법 제54조 제2항은 적어도 예산심의시기에 있어서는 현실정치를 포섭하지 못하고 있으며, 오히려 헌법의 권위를 떨어뜨리게 한다. 만약 헌법 제54조 제2항 중 예산심의시기에 관한 내용이 더 이상 헌법적 가치를 갖고 있지 않고 있다면 헌법에서 삭제할 수도 있을 것이다. 실제로 2009년 발간된 국회의 헌법연구 자문위원회의 결과보고서에서는 예산심의기간을 헌법에서 삭제하고 법률규정화 하자는 의견도 제시된 바 있다.

오늘날 국가의 역할은 계속 확대되고 있다. 행정국가를 넘어서서 복지국가를 향하여 많은 재정정책들이 실시되고 있다. 이러한 국가의 역할증대는 자연히 이에 대한 민주적 통제의 요청을 함께 수반하고 있다. 즉, 재정민주주의를 보다 충실하게 하기 위해서 예산과정에서 국회의 역할이 더욱 강조되고 있다. 그런데 현실적으로 헌법 제54조 제2항은 두 가지의 문제점에 직면하고 있다.

첫째, 위의 헌법상 기간설정에도 불구하고 실제 국회의 활동에서는 10월 한 달 동안 예산심의를 한 적은 거의 없다는 것이다. 즉, 국회 내부적으로도 위의 헌법규정을 지키지 못하고 있다. 또한 의결일을 지키지 못하는 것도 마찬가지이다.

물론 위의 규정이 있다고 해서 반드시 국회가 10월부터 12월까지 예산심의만 해야 할 책무를 진다고 해석할 수는 없을 것이다. 그러나 헌법은 일정기간을 정기국회로 규정하고 그 기간 중 일부를 예산심의 기간으로 설정하고 있다.

즉, 우리 헌법상의 예산심의기간은 60일임에도 불구하고 실제 예산심의를 사용하는 기간은 불과 30일 정도에 불과하다. 매년 정기국회에서는 결산심사, 추경예산심사, 국정감사 등의 기간이 예산심의회와 중복되어 진행되고 있다.

국회 회의록에 따르면 2003년부터 2010년까지 예산결산특별위원회에서 예산심의를 한 실제 일수는 평균 18.9일에 불과하다. 여기에 개의일 및 의결일과 함께 16개 상임위원회의 예비심사가 각각 대체적으로 2~8일 동안이라는 점을 감안하면 실제 전체 예산심의기간은 23~29일에 불과하다. 이는 60일이라는 헌법상의 기간 중에서 1/3에서 1/2 남짓 되는 기간만을 활용하고 있다는 것이다.

예결위에서의 예산심의기간이 가장 짧은 해는 2003년도 예산심사기간인 2002년의 10일이었다. 이 해는 대통령선거를 진행하기 위해서 여야간의 합의로 예산심의기간을 간소하게 진행하였다. 예결위에서 예산

심의기간이 가장 긴 해는 2005년도 예산안 심의기간인 2004년이었으며 총 27일 동안 예산심의를 하였다. 이후 2005년과 2010년에는 여야간의 예산안 의결을 위한 합의가 이루어지 못하여서 준예산제도가 시행되기 바로 직전인 12월 31일에 이르러서야 겨우 예산안이 의결되었다. 또한 2008년부터 2010년까지는 3년 연속하여 제1야당의 불참 속에서 여당 단독으로 예산안이 처리되었다.

예산심의기간이 국회의 각 정파간의 자율적 합의에 맡겨져 있지만 실제로는 이러한 합의조차 지켜지지 않고 있는 실정이다. 여야간의 예산심의일정에 대한 합의는 형식적이며 현실적으로 신뢰도가 높지 않은 실정이다. 2003년에 조기결산이 도입되었지만 매년 결산과 국정감사에 쫓기어서 예산심의기간은 합의된다. 정기국회기간 중 9월과 10월은 결산과 국정감사로 실제 예산심의를 할 수 없는 기간이 된다. 여기에 추가경정예산이 늦게 편성되거나 경우에 따라서 인사청문회가 진행될 경우에는 예산심의기간은 현실적으로 더욱 적은 기간 동안 진행될 수밖에 없는 형편이라 할 수 있다. 예산심의기간이 지켜지지 않는 일차적인 책임은 국회에게 있다.

둘째, 현실적인 예산심의기간의 운용이 위와 같다면 이러한 예산심의기간 비준수의 문제가 규범에 그 원인이 있는 것은 아닌지 하는 의문이다. 더욱이 증대되고 있는 국회예산심의기능의 중요성에 비추어 보더라도 지금의 예산심의기간은 너무 짧은 기간을 두고 있는 것은 아닌지 하는 의문이다. 현실적으로는 30일이라는 기간의 연장론이 제기되고 있다. 즉, 역사적으로 1972년 헌법 이전인 1962년 헌법상의 90일로 예산심의기간을 환원하자는 주장이다.

다만 이런 주장은 지금 헌법규정에 그 법적 방법으로 개헌이 필요하다는 의견과 법률개정사항이라는 두 개의 의견이 대립하고 있다.

즉, 우리의 경우에는 60일이라는 국회의 예산심의기간을 헌법이 직접 특정한 기간으로 한정하고 있기 때문에 예산심의기간을 연장하기

위해서는 헌법개정절차를 거쳐야 한다는 의견이 있다. 생각건대 이러한 헌법개정이 필요하다는 입장은 예산심의권과 예산편성권의 엄격한 개념적 구분에서 시작된다. 즉, 예산심의권한은 예산편성권을 제한할 수 없다는 생각을 기초로 하고 있다. 특히 우리 헌법구조상 국회는 미국과는 달리 무제한한 예산수정권한을 갖고 있지 못하다. 헌법 제57조는 ‘국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.’고 규정하고 있다. 이 규정은 국회의 예산심의권의 제한을 예정하고 있다는 것이다.

또한 우리 헌법이 예산제출시한을 특정하고 있는 것은 국회의 예산심의권만이 아니라 정부의 예산편성권을 헌법상 보장한다는 의미도 갖게 한다. 헌법상 예산심의기간의 특징은 단순히 국회의 권한설정만은 아니며 대통령제라는 우리 정부체제의 특성상 예산편성의 주도권을 정부가 갖게 하고 과도한 예산심의를 억제하기 위한 제도적 장치라는 것이다. 예산성립의 정치화는 한편으로는 민주적 대표성을 높일 수 있지만 한편으로는 공유지의 비극이라는 결과를 초래할 수도 있다는 것이다. 국회의원들의 지역구 내지 정치적 이해관계에 의한 예산의 증감은 자칫 국가차원의 재정규율을 흐트릴 수 있기 때문에 예산과정의 정치화도 일정한 한계를 가질 수밖에 없다는 것이다.

결론적으로 예산제도의 전체적 측면에서 예산편성과 예산심의기간의 배분은 행정부와 국회의 예산권한배분으로서 정부의 예산편성권한을 제한하지 않는 한도내에서 보다 능률적인 국회활동을 위한 기간으로 설정되어야 한다는 것이다.

정부의 예산안제출시기의 문제는 감사원의 회계감사, 국회의 국정감사 등과 관련되기 때문에 전체적인 헌법상의 예산과정을 무시하고 예산심의기간만을 단순하게 늘리는 것은 예산편성이나 결산기간이 단축되어 다른 문제점을 나올 수 있다는 것이다.

그러나 이에 반대하는 연장 합헌론은 다음의 주장을 하고 있다.

충분한 예산 심의기간의 확보는 결과적으로 국회의 예산심의·의결권을 강화시킨다는 점에서 재정민주주의를 확립하는데 필요하다. 현대 국가에서는 대체적으로 정부를 통제할 수 있는 국회의 예산심의권한이 강조되고 있는데 예산심의기간의 확대는 국회의 재정통제권을 강화할 수 있는 중요한 방안이라는 것이다. 그 이유로서 다음과 같은 논거들이 주장되고 있다.

첫째, 법률로서 회계연도 개시 전 120일 전 제출의무를 정부에게 부과하는 그 자체가 국민의 기본권침해와 직접 관련된 것이 아니기 때문에 제도의 설계상의 문제이지 위헌론까지 논의할 필요는 없다는 것이다. 헌법은 예산제출시한을 회계연도 개시 90일전‘까지’로 규정하고 있을 뿐이다. ‘까지’의 사전적 의미로 보아서 이는 국회에게 최소한의 예산심의기간을 보장하고자 한 것이지 정부의 제출권한을 특정일로 한정 한 것은 아니라는 것이다. 정부는 최소한 90일전까지 예산안을 제출할 의무만 있다는 것이다.

둘째, 회계연도 개시 전 120일 전 제출의무를 통해서 보다 장기간의 예산법률안심의가 가능해져 오히려 민주적 정당성을 갖고 있는 대의기관인 국회의 예산심의·의결권이 강화될 수 있다는 점이다. 이것은 우리만이 아닌 현대 다원주의사회에서의 민주적 의사결정에 부합한다는 것이다.

120일 전 제출의무를 정부에 부과하게 되면, 보다 철저한 예산법률안심의가 가능하게 될 것이고, 오히려 정부 차원에서도 이에 대비하는 차원에서 예산편성단계에서의 예산법률안 준비과정에 만전을 기하게 되어 사실상 압력을 가할 수 있다는 점을 염두에 둔다고 한다면, 국회의 재정통제권을 강화하는데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 실무적으로 30일 정도 예산법률안 심의기간을 늘인다고 해서 정부 차원의 부담이 커지는 것도 아니라는 점이다. 사실상 9월은 국정감사기간이며 기획재정부에서 각 부처의 예산요구안을 취합하고 확정

하는 기간이기 때문에 보다 집중으로 기간을 사용한다면 그리 큰 부담은 아니라는 주장이다.

이러한 주장은 예산심의기간의 연장을 곧바로 위헌으로 보는 것은 오히려 국회의 재정통제권의 기본취지에 반하는 해석일 수 있다는 점을 강조한다. 예산심의기간의 헌법화는 부실한 예산심의와 준예산제도의 성립을 방지하기 위한 제도적 장치로 이해된다. 따라서 예산심의기간을 단축하는 입법은 위헌으로 이해될 수 있지만 기간을 늘리는 것은 위헌이 아니라는 주장이다.

다시 이러한 연장론에 대해서 예산심의기간의 연장이 곧바로 위헌은 아니라고 하더라도 기간연장이 현실적인 측면에서 실질적으로 충실한 예산심의를 하는데 실효성을 주지 못한다는 관점에서 주장되는 부정적인 견해들도 제기되고 있다.

첫째, 예산심의기간의 연장은 현재와 같은 정당간의 예산투쟁 기간만 길어지고 되고, 경제 예측의 정확도가 낮아지는 등 부정적 효과가 커지게 될 수 있다.

둘째, 예산안 심의 지체는 다른 정치적 사안들의 문제 때문에 발생한다. 따라서 기간이 길어진다고 하여 심사가 강화되는 것도 아니다. 비교법적으로 대통령제, 중앙집권제, 단원제를 채택하고 있는 우리 구가체제에서 60일이라는 예산심의기간은 결코 짧은 것이 아니다. 오히려 현행 예산안 심의기간 동안 심도 있는 심사를 하는 제도적 보완이 요청된다.

셋째, 현실적으로 결산심사와 국정감사기간의 중복 및 지연의 문제가 예산심의기간을 단축시키는 주요한 제도적 장애가 된다. 따라서 이러한 장애요인들을 제거한 후 예산심의기간의 연장논의가 진행되어야 할 것이다. 이러한 문제가 선행적으로 해결되지 않는 상태에서 정부의 예산안제출기한만을 30일 앞당기는 것은 충분한 예산심의기간을 확보하는데 실효성이 없다는 것이다.

이러한 두 가지 의문점을 갖고 과연 외국의 국가들은 어떤 예산심의기간을 갖는지 살펴보고자 한다.¹⁾ 우리 예산심의제도를 개선하기 위한 방안을 찾는 직접적인 연구보다는 간접적으로 외국제도가 우리에게 주는 시사점을 찾아보고자 한다. 예산심의기간의 연장을 주장하는 글 들 중에는 외국제도를 소개하는 글들이 많이 있다. 과연 그런 논거가 타당한지에 관해서 한국조세연구원을 비롯한 기존의 외국제도를 소개하고 있는 훌륭한 성과들을 모아보아서 외국제정제도 모델이 우리에게 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

II. 외국헌법의 예산심의기간 규정

의회와 정부의 예산권한은 헌법, 법률, 규칙 등 다양한 형태의 규범으로 명시되고 배분된다. 의회와 정부의 예산권한을 헌법으로 정한 국가도 있으며, 이를 법률로 정한 국가들도 있다. 법률로 정한 국가들 사이에서도 예산에 관한 기본법을 채택한 국가들이 있으며, 병렬적으로 여러 법률들이 예산제도의 한 부분씩 규정하고 있는 국가들도 있다.

예산제도에 관한 여러 내용 중에서 예산심의기간 등 예산순기를 법으로 규정하는 국가들도 있는 반면에 이를 내부 규칙으로 정하거나 아무런 규범적 근거 없이 관행에 의해서 규정하는 국가도 있다. 법률로 정하는 국가들의 예산관련 법체계는 다양하다.

- 예산과정만을 규정하는 예산기본법을 두는 국가 : 프랑스, 스페인
- 연방국가의 특성에 따라서 연방법은 예산원칙을 제시하고 각 주별로 예산법을 두는 국가 : 독일

1) 예산편성, 예산심의, 예산집행, 결산으로 이루어지는 예산제도는 제도의 형식으로 보면 어느 국가나 유사한 가장 보편적인 형태를 지닌 제도라 할 수 있다. 그러나 실제 운용에 있어서는 국가규모, 국가형태, 정부형태, 의회형태, 정당구조 등 다양한 고유정치문화로부터 큰 영향을 받는 제도이어서 예산제도의 운용은 보편성과 특수성이라는 이질적인 요소들이 동시에 존재하는 지점이라고 생각된다.

제 2 장 2011년 연구과제

- 여러 단행법들에 의해서 연방예산제도가 규정되는 국가 : 미국
- 소수의 주요 법률들에 의해서 예산제도가 규정되는 국가 : 호주, 일본, 한국 등
- 법률없이 의회규정으로 예산 체계를 규정하는 국가 : 노르웨이
- 법률없이 행정부 규정으로 예산 체계를 규정하는 국가 : 덴마크

노르웨이나 덴마크 등의 예외를 제외하고는 아래의 표에서 보듯이 대다수의 국가들은 성문헌법의 일부 조항, 소수의 법률 그리고 행정부 및 의회의 규칙 등이 하나의 체계를 이루어서 예산체계가 규정된다.

OECD가 2007년에 28개국의 예산순기의 법적 근거를 조사한 것이다. 예산순기를 헌법 또는 법률이나 의회와 행정부의 내부 규칙으로서 규정한 국가들의 경우에도 실제 운용과 법적 효과에는 차이가 있게 된다.

[표-2] 예산순기의 법적 근거

예산순기의 법적 근거	헌 법	법 른	내부 규칙	규범적 근거없음
아르헨티나			o	
오스트렐리아			o	
오스트리아	o	o		
벨기에		o	o	
브라질	o			
캐나다				o
칠 레		o	o	
코스타리카		o	o	
체 코		o		

제 8 절 예산심의기간의 비교법적 연구

예산순기의 법적 근거	헌 법	법 률	내부 규칙	규범적 근거없음
덴마크	0		0	
핀란드	0	0	0	
프랑스		0		
독 일		0		
영 국			0	
그리스	0			
헝가리		0		
아이슬란드	0		0	
아일랜드			0	
이스라엘		0		
이탈리아		0		
일 본		0		
룩셈부르크		0	0	
멕시코			0	
네덜란드	0	0	0	
뉴질랜드			0	
노르웨이			0	
페 루	0	0		
폴란드	0	0	0	
포르투갈		0		
슬로바키아		0		
한 국	0	0		

[표-3] 예산순기의 법적 근거에 관한 통계

예산순기는 어느 규범에 규정되어 있는가?	국가 수 (총 95개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 48개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
헌 법	41개국	42.3%	12개국	40.0%
법 률	73개국	75.3%	20개국	66.7%
내부규칙	45개국	46.4%	15개국	50.0%
법적 근거 없음	2개국	2.1%	1개국	3.3%

예산에 관한 규정이 헌법에 있더라도 예산순기를 헌법규정화하고 있는 국가들은 많지 않다. 이러한 국가들로는 한국을 비롯하여 오스트레일리아, 브라질, 덴마크, 핀란드, 그리스, 아이슬란드, 네덜란드, 페루, 폴란드, 스페인, 터키, 베네주엘라 등이 있다.

위의 통계를 보면 헌법에 예산의 기본적 형태와 구조를 규정하는 국가들이 전체 조사 국가 중 37.1%로 나타나고 있다. 특히 예산순기를 헌법에 규정하는 국가들은 42.3이다. 예산형태나 예산순기를 법률로 규정하는 국가들이 85.6%나 75.3%를 차지하고 있다.

여러 국가의 헌법은 예산과 관련하여 다음과 같은 내용들을 헌법화하고 있다.

- 정부의 예산제출시기
- 의회의 예산안 의결시기
- 의회의 예산안 수정 권한과 그 제한
- 준예산/잠정예산제도
- 양원제 국가인 경우에 하원과 상원의 예산심의권한 배분

특히 예산순기를 비롯한 예산절차를 헌법을 비롯하여 법률로 법규범화 하는 경우에는 다음과 같은 장점을 갖게 된다.

- 일시적인 규칙보다 ‘영속적인’ 규칙을 확립하게 된다.
- 특히 예산체계를 법률화하는 것은 입법부 또는 행정부가 가진 정치적 권력의 남용을 법률로써 제약할 필요성이 있었을 경우에는 더욱 요구된다.
- 여러 국가들은 예산체계를 개혁하기 위해서 예산 체계를 법률화한 경우가 있다.

반면 예산체계를 법률로 규정하더라도 잘 지켜지지 않는 경우가 많기 때문에 예산관련 법률 내용은 자발적으로 합의되는 ‘자기 강제적인’ 법률만으로 한정하고 자율적으로 준수하기로 한 합의를 잘 지키는 것이 강제적인 법제만큼이나 유효하다는 지적이 있다.

정부의 예산안제출시기를 헌법에 정하는 국가들은 네덜란드, 덴마크, 멕시코, 스페인, 터키, 폴란드, 핀란드, 그리스 등이다.

이 중에서 특히 예산심의기간을 헌법에 직접 규정하고 있는 국가들은 한국, 프랑스, 멕시코, 폴란드, 터키 등 주로 대통령제 국가들이다. 행정부와 입법부의 재정권한을 명백히 구분하기 위해서 대통령제의 국가들에서 예산심의기간을 헌법화하는 경우가 많다. 미국, 독일, 일본, 스웨덴, 뉴질랜드는 법률에 예산심의기간에 관한 근거규정이 있으며, 노르웨이, 캐나다 영국은 의회규정이나 관행에 따른다.

예산심의기간에 관한 규정이 헌법이나 법률에 규정되어 있어도 예산절차의 진행은 각 정당의 자율적인 합의에 따라서 진행되는 정치적 절차라는 성격 때문에 예산순기를 정한 법규정들은 특별한 내용이 없는 한 본질상 훈시규정으로 해석된다. 따라서 예산심의기간이 지켜지지 않았을 경우에도 이를 강제하거나 사법심사의 대상으로 삼기 어렵다는 특징이 있다.

[표-4] 정부의 예산제출시기와 의회의 의결시기를 헌법에 정한 국가

국 가	헌법규정	비 고
오 스 트 리 아	<p>제51조 제3항 연방정부는 국민회의에 다음 회계연도에 대한 연방재정법안을 늦어도 연방재정법이 해당하는 회계연도가 시작하기 10주 전에 제출하여야 한다. 예외적으로 연방정부는 연방재정법안을 다음 회계연도와 그다음 회계연도 회계연도에 대해서도 연도별로 따로 국민회의에 제출할 수 있다.</p> <p>제51a조 제3항 국민회의가 회기연도에 연방재정근본법을 의결하지 못하면 상한선이 정해졌던 지난 회계연도의 상한선이 계속 적용된다.</p>	예산안 제출 시기 (10주 전)와 의결시기 (회기연도 내)를 규정
아 일 랜 드	<p>제17조 제1항 1. 회계 연도에 대한 국가의 세입 세출 예산을 본 헌법 제28조에 따라 하원에 제출후 하원은 해당 예산을 가능한 빠른 시일 내에 심의한다.</p>	심의기간은 불확정기한
네 덜 란 드	<p>제65조 정부가 추진할 정책을 요약한 성명서는 매년 9월 셋째 주 화요일에 소집되거나 또는 법률에서 정하는 바와 같이 그 이전에 소집되는 의회의 양원합동회의에서 국왕 또는 국왕의 대리인이 발표한다.</p> <p>제105조 제2항 일반 세출입 예산을 포함하는 법안들은 매년 헌법 제65조에 명시된 기일에 국왕 또는 국왕의 대리인이 의회에 제출한다.</p>	예산안 제출 시기(9월 셋째 주 화요일)만 규정
덴 마 크	제45조 다음 회계연도의 재정법안은 해당 회계연도가 개시되기 적어도 4개월 전에 국회에 제출되어야 한다.	예산안 제출 시기(4개월)만 규정

국가	헌법규정	비고
그리스	<p>제79조</p> <p>제3항 예산안은 의사 규칙에 따라 재무 장관이 10월 첫 월요일에 관할 국회 상임위원회에 제출하여 토론된다. 재무 장관은 위원회의 의견을 고려하여 늦어도 회계연도가 시작되기 40일 전에 예산안을 국회에 제출하여야 예산안은 의사 규칙에 따라 총회에서 토론 및 표결된다. 이때 국회의 모든 정치 분파들이 자신의 견해를 표현할 수 있도록 기회를 보장해야 한다.</p>	예산안 제출 시기(40일전)만 규정
핀란드	<p>제83조 의회는 한 번에 한 회계연도의 국가 예산을 결정한다. 그것을 핀란드 법령집에 공포한다. 국가 예산에 관한 정부안과 그에 관한 기타 제안은 다음 회계연도가 시작되기 훨씬 전에 의회에 제출한다. 예산안의 추가 및 철회에는 제71조의 규정이 적용된다. 의원은 예산안을 토대로 예산 발의를 통해 국가 예산에 포함될 세출안이나 기타 결장안을 제출할 수 있다. 의회 재정위원회의 관련 보고서가 발행되면, 예산은 의회 본회의에서 1번의 독회로 채택된다. 의회의 예산안 심의에 관한 세부사항은 의회절차규칙에서 정한다. 국가 예산 공포가 새 회계연도를 넘어 지연되면, 의회가 정한 방식으로 정부의 예산안이 가예산으로 적용된다.</p>	예산안 제출 시기는 불확정기한, 의결시는 회계연도 시작전.
아이슬란드	<p>제35조 의회는 매년 10월 1일, 또는 그 날이 공휴일인 경우 다음 평일에 정기회를 소집하고, 의원 임기가 더 일찍 경과되거나 의회가 해산되지 않는 한 다음 해의 동일 일자까지 계속 회기가 지속된다. 의회 정기회의 개최일은 법률로 변경할 수 있다.</p> <p>제42조 국가의 수입과 지출에 관한 보고가 포함된 다음 회계연도의 예산안은 의회의 각 정기회 소집시 제출한다.</p>	예산안 제출 시기(10월)만 규정

국가	헌법규정	비고
멕시코	<p>제74조 하원이 독점하는 권한은 다음과 같다.</p> <p>제4항 연방정부가 제출한 예산안을 검토, 심의하고, 경우에 따라 수정하여 수정안을 충당하려면 부과해야 할 세금을 승인한 후 연방지출예산안을 매년 승인할 뿐 아니라 전년도 공공회계를 조사한다. 연방정부는 9월 8일까지 세입법안과 연방지출예산안을 하원에 제출하되, 해당 장관이 그것을 제출한다. 하원은 11월 15일까지 연방지출예산안을 승인한다. 제83조에 규정된 날짜에 취임한 연방정부는 12월 15일까지 세입법안과 연방지출예산안을 하원에 제출한다. 기밀성이 필수로 간주되고 대통령의 서면 승인을 받아 장관이 포함시킨 것이 아니면 어떤 기밀 항목도 예산에 포함하지 못한다. 공공회계 조사의 목표는 재정 관리 결과의 조사하고, 재정 관리 결과가 예산에 규정된 기준에 맞는지 확인하며, 프로그램에 포함된 목표를 실현하는 것이다. 하원의 공공회계 조사시 연방의 최고 감사기관이 지원한다. 그 조사 결과 수입 또는 지출 금액과 각각의 할당액이 차이가 나거나, 수입 또는 지출이 정확하거나 정당하지 않으면, 법률에 따라 책임을 묻는다. 전년도 공공회계는 6월 10일까지 연방하원에 제출한다. 세입법안과 연방지출예산안뿐 아니라 공공회계의 제출 기간은 정부가 하원이나 상임위원회의 의견에 따라 충분한 이유를 제시하여 요청하면 연장될 수 있는데, 어떤 경우든 해당 장관이 그 요청 이유를 설명하기 위해 하원이나 상임위원회에 출석해야 한다.</p>	<p>예산안 제출 시기(9월 8일)와 의회의결 시기(11월 15일)를 규정함.</p>
스페인	<p>제134조</p> <p>제3항 정부는 전년도가 종료하기 적어도 3개월 이전에 예산안을 하원에 제출하여야 한다.</p> <p>제4항 예산법이 당해 회계연도의 1일전에 승인을 얻지 못한 경우에는 새로운 예산의 승인을 받을 때까지 전년도의 예산이 자동적으로 연장되는 것으로 해석한다.</p>	<p>예산안 제출 시기는 3개월 전, 의회의 의결시기는 회계연도 개시전</p>

국가	헌법규정	비 고
터키	<p>제162조 국무회의는 일반 및 추경예산 초안과 국가예산 추정액이 포함된 보고서를 회계연도 개시 전 최소한 75일 이전에 터키 국민회의에 제출하여야 한다.</p> <p>예산 초안과 보고서는 예산위원회에서 검토되며 예산위원회는 40명의 위원으로 구성된다. 이 위원회의 구성에 있어 국민회의 내 다양한 정당 교섭단체와 무소속 의원의 비례가 고려되어야 하며 집권당 또는 연립 집권당의 의원에게 최소 25석이 할당되어야 한다.</p> <p>예산 위원회가 55일 이내에 채택해야 하는 예산 초안은 그 이후 국민회에서 검토되며 회계연도 시작 전에 확정되어야 한다.</p> <p>터키 대국민회 의원은 각각의 예산 전체에 대해 총회에서 개최되는 논의과정에서 부처 및 추경예산에 관한 의견을 제시한다. 개정에 관한 다양한 공청회 및 동의를 재청되어야 하며 별도의 논의 없이 투표에 상정된다.</p> <p>예산 법안에 대한 본회의 논의 기간 중 터키 대국민회의 의원은 지출 증가 또는 수입 삭감을 발생시키는 제안을 할 수 없다.</p>	<p>예산안 제출 시기는 75일 전이며 의결 시기는 회계연도 개시전.</p>
폴란드	<p>제222조 국무회의는 회계연도 개시 전 늦어도 3개월내에 다음 회계연도의 예산안을 하원에 제출하여야 한다. 예외적인 경우 예산안을 그 후에 제출할 수 있다.</p> <p>제219조 제4항 국가예산 또는 임시예산이 회계연도 개시일에 발효되지 않은 경우 국무회의는 예산안에 따라 국가재정을 운용한다.</p> <p>제225조 하원에 예산안이 제출된 날로부터 4월 이후에도 그것이 채택되지 않거나 서명을 받기 위하여 공화국대통령에게 제출되지 않은 경우 공화국대통령은 14일이 경과되기 이전에 하원의 임기 단축을 명할 수 있다.</p>	<p>예산안 제출 시기는 3개월 전이며 확정 시기는 회계연도 개시전.</p>

국 가	헌법규정	비 고
프 랑 스	제47조 제2항 국민의회에 정부제출 법안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다. 제3항 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.	예산안 제출 시기를 명시하지는 않지만 의회의 심의기간을 70일로 한정함.
한 국	제54조 제2항 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.	예산안 제출 시기 (90일 전)와 의회의 결 시기를 명시함.

Ⅲ. 각 국의 예산심의기간 현황 통계

[표-5] OECD 보고서상 여러 국가의 예산심의기간

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
아르헨티나	대통령제 연방제 양원제	3개월 전	1개월 전	2개월
오스트리아	이원집정부제 연방제 양원제	2개월 전	1개월 전	1개월
오스트레 일리아	웨스민스터체제 연방제 양원제	3개월 전	1개월 전	2개월

제 8 절 예산심의기간의 비교법적 연구

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
벨기에	의원내각제 연방제 양원제	2개월 전	-	(최소) 2개월
브라질	대통령제 연방제 양원제	4개월 전	-	(최소) 4개월
캐나다	웨스민스터체제 연방제 양원제	1개월 전	3개월 후	4개월
칠 레	대통령제 중앙집권제 양원제	3개월 전	2개월 전	1개월
코스타리카	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 후	1개월 전	8개월
체 코	대통령제 양원제 중앙집권제	3개월 전	1개월 전	2개월
덴마크	의원내각제 중앙집권 단원제	4개월 전	1개월 전	3개월
핀란드	대통령제 중앙집권제 단원제	4개월 전	1개월 전	3개월
프랑스	이원정부제 중앙집권제 양원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
독 일	의원내각제 연방제 양원제	5개월 전	1개월 전	4개월

제 2 장 2011년 연구과제

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
영 국	웨스민스터체제 중앙집권제 양원제	1개월 후	3개월 후	2개월
그리스	의원내각제 중앙집권제 단원제	2개월 전	1개월 전	1개월
헝가리	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
아이슬란드	의원내각제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월
아일랜드	이원정부제 중앙집권제 양원제	1개월 전	2개월 후	3개월
이스라엘	의원내각제 중앙집권제 단원제	2개월 전	3개월 후	5개월
이탈리아	대통령제(간선) 중앙집권제 양원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
일 본	의원내각제 중앙집권제 양원제	2개월 전	-	(최소) 2개월
룩셈부르크	의원내각제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월
멕시코	대통령제 연방제 양원제	4개월 전	1개월 전	3개월

제 8 절 예산심의기간의 비교법적 연구

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
네덜란드	의원내각제 중앙집권제 양원제	3개월 전		(최소) 3개월
뉴질랜드	의원내각제 중앙집권제 단원제	2개월 전	2개월 후	4개월
노르웨이	의원내각제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 후	2개월
페루	대통령제 중앙집권제 단원제	5개월 전	4개월 전	1개월
폴란드	대통령제 중앙집권제 양원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
포르투갈	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월
슬로바키아	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월
슬로베니아	대통령제 중앙집권제 양원제	3개월 전	1개월 전	2개월
스페인	의원내각제 중앙집권제 양원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
스웨덴	의원내각제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월

제 2 장 2011년 연구과제

	정부형태 국가형태 의회형태	예산안 의회제출시한 (회계연도시작전)	예산안 의결시한 (회계연도시작전후)	법규정상 예산심의 기간
스위스	회의제 연방제 양원제	4개월 전	-	(최소) 4개월
터 키	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	-	(최소) 3개월
미 국	대통령제 연방제 양원제	8개월 전	-	(최소) 8개월
베네주엘라	대통령제 중앙집권제 단원제	2개월 전	1개월 전	1개월
한 국	대통령제 중앙집권제 단원제	3개월 전	1개월 전	2개월

위의 표는 OECD소속 국가들을 중심으로 하여 OECD가 각 국에 설문을 받아서 실제 예산심의기간을 비교한 표이다. 가장 긴 국가는 미국과 코스타리카이다. 8개월의 예산심의기간을 갖고 있다.

예산심의가 가장 짧은 국가는 오스트리아, 칠레, 그리스, 페루 등의 국가들이다. 이들 국가는 1개월의 예산심의기간을 갖고 있다.

실제 예산심의를 규정하는 기간을 나타내기 때문에 법정기간과 차이가 존재한다. OECD의 통계를 보면 예산심의를 위해서 정부가 회계연도 시작 전에 제출하는 기간의 평균이 나와 있다.

[표-6] 정부의 예산안제출시기 통계

다음 회계연도 개시를 기준으로 정부의 예산안 제출시기	국가 수 (총 95개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사)	전체 조사국 중 백분율
7개월 전	-	-	1개국	3.3%
5개월 전	-	-	1개국	3.3%
4개월 전	12개국	12.4%	4개국	13.3%
3개월 전	36개국	37.1%	15개국	50.0%
2개월 전	26개국	26.8%	6개국	20.0%
1개월 전	11개국	11.3%	2개국	6.7%
회계연도 기준일	1개국	1.0%		
1개월 후	2개국	2.1%	1개국	3.3%

[표-7] 의회의 예산안 통과시기 통계

다음 회계연도 개시를 기준으로 정부의 예산안 제출시기	국가 수 (총 95개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사 중 미응답 9개국)	전체 조사국 중 백분율
4개월 전	1개국	1.0%	-	-
3개월 전	2개국	2.1%	-	-
2개월 전	4개국	4.1%	-	-
1개월 전	45개국	46.4%	17	56.7%
회계연도 기준일	12개국	12.4%	-	-
1개월 후	4개국	4.1%	-	-

다음 회계연도 개시를 기준으로 정부의 예산안 제출시기	국가 수 (총 95개국 조사)	전체 조사국 중 백분율	OECD 회원 국가 (총 30개국 조사 중 미응답 9개국)	전체 조사국 중 백분율
2개월 후	3개국	3.1%	1	3.3%
3개월 후	8개국	8.2%	2	6.7%
4개월 후	2개국	2.1%	-	-
5개월 후	1개국	1.0%	-	-

예산심의기간은 짧게는 30일에서 길게는 240일까지 각 국가들의 정치·경제적 환경에 따라서 다양한 형태를 보이고 있다. 앞서 본 바와 같이 헌법에 심의기간을 규정하는 국가들도 있으며 법률로 정하는 국가들도 있다. 앞서 본 바와 같이 심지어는 예산심의기간을 법정화하지 않는 국가들도 있다.

위의 통계를 보면 실제 예산심의기간의 운용에 있어서는 회계연도 개시 이후에 예산안이 제출되는 영국이나 캐나다와는 달리 미국의 경우에는 회계연도를 기준으로 최소 6개월 전에 예산안이 의회에 제출된다. 이런 기준에 의하면 덴마크, 핀란드, 독일, 노르웨이 등은 4개월 전에 제출되며, 프랑스, 스페인 대한민국, 일본, 스웨덴 등은 3개월 정도 전에 제출된다.

OECD가 조사한 95개국의 통계를 보면 회계연도 개시 3개월 전에 예산안이 국회에 제출되는 경우가 37.1%로서 제일 많은 비율을 보이고 있다. 우리의 경우에도 정부 예산안이 10월 2일까지 국회에 제출되어야 하기 때문에 이에 해당된다.

의회의 예산안 통과시기도 대체로 회계연도 개시 1개월 전이 46.4%로 압도적으로 많다. 우리의 경우도 12월 2일이 법정준수시한이기 때문에 여기에 속한다. 회계연도 개시 이후 1개월을 예산집행을 위한 준비기간으로 규정하고 있는 입법례가 가장 많다. OECD 국가들을 대

상으로 조사한 통계에서도 예산안 제출시기는 회계연도 개시 3개월 전이 가장 많았으며, 예산안 의결시한도 회계연도 개시 1개월 전이 가장 많았다.

IV. 외국 법제가 우리에게 주는 시사점

대통령제 국가들 전부는 아니지만 상당수의 대통령제 국가들은 예산심의권한뿐만 아니라 예산심의시기를 규정하는 경우가 있음을 보게 된다. 이것은 의회의 행정부 사이의 재정권한의 분배라는 측면에서 이를 명확히 하려는 헌법상의 의도라 이해할 수 있다. 또한 위에서 보는 바와 같이 외국제도와 비교해 본다면 한국의 예산심의기간이 특별히 짧은 것은 아니다. 60일이라는 기간이 갖는 과소성의 문제는 제도상의 문제라기보다는 우리 정기국회운용의 문제라 할 수 있다.

다만 우리 헌정사와 지금의 정치현실에 비추어 보면 예산심의기간의 연장이 필요하다는 주장이 나올 수 있음은 당연하다. 또한 이러한 주장이 갖는 의미는 국회의 제도개선 의지를 상징적으로 보여주는 것이라 긍정적으로 이해될 수 있을 것이다.

이미 국회에서는 국가재정법 개정안을 제출하여 예산심의기간의 연장을 확보하고자 하고 있다. 다만 이런 주장이 보다 많은 지지지를 얻기 위해서는 구체적으로 어떤 방식의 심의를 채택할지를 논의하면서 이런 주장은 전개될 필요가 있다.

보다 실질적인 예산심의를 위한 제도들, 가령 스웨덴의 사전예산제도의 도입, 예산결산위원회의 상임위원회 내지 각 상임위원회와 역할분담 등의 구체적인 제도개혁이 주장되고 거기에 예산심의기간의 연장필요성이 제기되어야 할 것이다.

지금의 정부형태와 정당구조 그리고 국가형태에 비추어 본다면 단순히 예산심의기간만을 연장해야 할 직접적인 요인은 적다고 판단된

다. 즉, 우리의 경우에 국가형태가 단일국가이기 때문에 연방국가와 같은 복잡한 예산심의가 필요한 것은 아닐 것이다. 또한 대개 연방국가는 양원제 의회를 갖고 있다. 양원제일 경우에 예산과정은 상원과 하원을 오가면서 보다 복잡해질 수 있다. 따라서 긴 예산심의기간의 필요성이 발생할 수 있다.

다만 재정제도의 개선을 위한 목적이 필요하다라는 점에 합의가 이루어진다면 보다 나은 제도를 위해서 외국제도와 우리 재정제도를 비교하고 검토할 필요는 있을 것이다.

예산심의기간이 헌법상 규정되어 있는 우리의 경우에는 미국과 같이 무한정하게 의회의 자율에 맡기는 예산심의기간을 설정하는 것 자체가 불가능하다. 다만 이런 형식적인 제한이 의회의 예산심의권한을 강화시키는 방법 들을 제한할 수도 있게 된다.

크게 보아 예산심의의 내용은 예산의 총액규모, 분야별 예산배정, 각 사업별 지출액 검토라는 단계로 미국에서와 같이 무한정한 예산수정권한과 심의기간을 갖출 수 있다면 이 세가를 모두 의회가 행사할 수도 있을 것이다. 그러나 현실적으로 우리 국회의 예산심의권한과 기간이 한정되어 있다면 위의 세 가지 중에서 어느 것을 우선하여 예산심의기간을 사용할지를 연구할 필요가 있게 된다.

영국의 의회의 예산심의기간과 우리의 경우는 정부형태의 상이점에도 불구하고 제도의 운용상 닮은 부분이 있다. 한국의 경우에 분리정부가 아닌 상황에서 정부와 여당 사이에 ‘당정협약’라는 관례적인 제도를 통해서 여당은 정부예산편성에 사실상 일부 관여를 하고 있다. 따라서 여당에서의 예산심의는 형식화될 가능성이 클 것이다.

또한 정상적인 상황에서는 의회의 소수파인 야당의 예산심의에서 역할은 제한될 수밖에 없다. 만약 여당단독으로 예산안이 처리한다면 여당의 표결권을 제한하는 것이어서 위헌성을 갖고 있는 것과 마찬가지로 야당이 예산안의결자체를 막는다면 이 또한 과다대표현성이 나

타나는 위험적 상황으로 볼 수 있다. 따라서 예산안 심의에서 야당의 역할은 정책의 결정자가 아니라 대안제시자로서의 역할이 더욱 강조되어야 할 것이다.

다만 대통령제의 특성상 분리정부현상이 나타날 경우에는 예산심의와 의결권한은 야당이 주도할 수 있게 된다. 이 때 정부여당과 야당 사이에 정치적 대립이 심화될 경우에는 프랑스와 같은 구조의 준예산 제도가 있다는 점에서 최소한의 제도적 안전장치를 구비하고 있다는 점이 미국과는 다른 우리 대통령제 헌법의 특징이라 할 수 있다.

국회에 제출된 국가재정법 개정안에 따라서 예산심의기간이 30일 정도의 기간을 확보하는 것도 장기적으로 보면 국회의 예산심의권한을 실질화 하는데 도움이 될 것이다. 다만 본심사기간의 연장과 함께 예산총액결정의 역할을 본심사 이전에 하는 스웨덴식의 2단계 예산심의제도의 도입을 고려해 보는 것도 실질적으로 예산심의기간을 연장하면서 예산심의를 충실하게 할 수 있는 제도적 방안이 될 수 있을 것이다.

제 9 절 국가채권관리 법제개선방안 연구

□ 연구책임자 : 최 유 초청연구원

□ 공동연구자 : 전병서(중앙대), 윤태영(아주대)

I. 연구의 목적 및 필요성

국가채권은 국가가 보유한 금전지급을 목적으로 하는 채권을 뜻한다. 개념상 국가채권은 국가채무에 대응한다. 유럽의 재정위기에 대응하여 국가채무관리가 현안이 되어 있다. 국가채권은 국가채무에 비해서 관심과 중요도가 상대적으로 낮지만 국가재정의 안정성과 법집행의 공정성이라는 측면에서 국가채무관리 못지 않게 국가재정의 중요

한 과제로 강조된다. 국가채권은 재정융자금, 예금 및 예탁금, 조세채권, 기타채권 등 다양한 법률관계에서 발생한다. 즉, 국가채권을 발생시키는 원인행위들은 각 개별법률에 규정되어있다. 그리고 국가채권을 공통적으로 관리하는 법이 국가채권관리법이 된다.

국가채권규모는 현재 점증하고 있는 추세이다. 2010년말을 기준으로 보면 국가채권 규모는 174.6조원 수준이다. 국가채권의 규모가 증가함에 따라 연체율도 함께 증가하고 있다. 국가채권 중에서 미회수된 연체 채권액이 현재 5조원에 달하고 있다. 연체채권은 법정부담금(환경개선부담금, 개발부담금 등), 변상금, 국세가산금 등으로 구성되어 경상이전수입 중에서 3.3조원으로 가장 큰 비중인 74.1%를 차지하고 있다. 결국 집행을 못하게 되는 결손처분액수도 현재 2.4조원에 이르고 있다.

이러한 현상에 따라 매년 국정감사에서 국가채권의 관리·감독에 관리 부족으로 지적되고 있지만 국가채권은 소액 다수로 구성되어 있어서 관리 및 연체회수를 하는데 현실적인 어려움이 존재한다. 국가채권 관리는 현재 국가채권관리법에 따라 각 중앙관서 및 4,500여개 일선관서 채권관리관의 업무이다. 한정된 인력에 비해서 처리건수가 많아 정부 스스로 연체채권 해소노력이 미흡하다고 평가하고 있다.

국가채권 중 연체채권을 집중관리하는 기관은 없으며, 각 기관별로 분산되어 관리하고 있다. 또한 조세채권과 비교하여 채납자에 대한 제재수단이 부족하다.

국가채권관리의 중요성이 부각되고 법집행의 형평성을 고려한다면 국가채권관리제도 및 비조세채권 연체자에 대한 제재수단에 대한 보완이 필요하다.

특히 연체된 국가채권을 회수하여 국가재정의 건전성을 유지하고, 성실한 납부자들과 연체한 사람들 사이에서 법집행의 형평성을 제고시킨다는 점에서 연체된 국가채권을 회수하기 위한 법제도적 개선이

필요하다. 구체적으로 국가채권관리법에 소액채권에 대한 위탁관리 근거규정과 연체채권 등에 관한 신용정보를 통합적으로 관리할 근거법규정이 필요하다.

특히 채권관리에 있어서는 국가채권 중 조세채권과 비슷한 유형의 채권과 일반채권으로 분류하여 관리법제에 차등을 둘 필요가 있다. 이를 위해서 지금과 같이 하나의 국가채권관리법체제를 유지할지 아니면 개별 국가채권의 발생이 되는 원인행위를 규정하는 법제에서 관리규정을 들지 연구할 필요가 있게 된다.

그리고 국가채권 중 장기 연체채권의 효율적인 회수를 위해서 민간업체에 위탁하는 방법이 연구되어야 한다. 다양한 국가채권 중에서 조세채권과 유사한 국가채권보다는 민사채권과 유사한 채권인 경우에는 민간에 위탁하여 채권을 회수하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다. 다만 민간위탁을 할 경우에 국가가 보유한 개인의 신용정보 등이 민간업체에 제공되어야 하기 때문에 이에 대한 대책이 함께 마련되어야 할 것이다.

이 보고서는 이런 관점에서 국가채권관리를 위한 법제개선 방안을 연구하면서 연체채권을 회수하기 위한 민간위탁제도를 비롯하여, 개인정보제공 및 포상금제도 도입 등의 관리방안에 관해서 연구해 보고자 한다.

II. 국가채권의 의의와 현황

국가채권은 국가가 채권자로서 민간에게 채무의 이행을 청구하고 채무자가 이행한 것을 수령하여 보유할 수 있는 권리를 말한다. 국가채권은 국가채무에 대응된다. 즉, 국가채권은 국가가 채무자로서 민간에 원리금을 상환해야 하는 국가채무에 대응하는 개념이다. 국가채권과 국가채무를 비교하여 국가채권에서 국가 채무를 뺀 것을 국가 순채권

또는 국가순채무라고 한다. 국가순채무(net financial liabilities)는 국가채무(gross financial liabilities)에서 국가채권(credits)을 제외한 금액이라고 한다.

국가채권은 다양한 형태로 발생한다. 조세채권을 대표적으로 하여 벌금, 과태료 등도 국가채권이 된다. 그리고 외국에 차관을 빌려준 경우에도 이론상으로는 국가채권의 한 종류가 된다.

그런데 국가채권관리법에서의 국가채권은 금전적 채권에 한정되어 있기 때문에 모든 국가채권을 포괄하지는 않는다. 광의의 국가채권을 조세채권, 벌금, 과태료 등등의 공공채권과 국외채권을 포함하는 것으로 본다면 국가채권관리법에서의 국가채권은 위의 개념보다 협의의 개념이 된다.

즉, 국가채권관리법 제2조의 제1호에서 “채권”이란 금전의 지급을 목적으로 하는 국가의 권리를 말한다고 규정하고 있다. 또한 국가채권관리법에서 관리하는 채권은 다음의 채권들을 제외한다.

국가와 관련된 채권들 중에서 국가채권관리법 제3조에 의해서 다음과 같은 경우는 제외된다고 규정하고 있다.

1. 벌금, 과료, 형사추징금, 과태료 및 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 채권
2. 증권으로 되어 있는 채권
3. 국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권
4. 보관금이 될 금전의 지급을 목적으로 하는 채권
5. 기부금에 관한 채권
6. 국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권

등은 국가채권관리법의 적용을 받지 않게 된다. 이에 따라서 채권, 증권으로 되어 있는 채권은 국유재산으로 관리되어 국유재산법이 적용된다. 한국은행에 대한 국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권은 국고

금관리법이 적용된다. 국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권은 국세기본법과 국세징수법의 적용을 받는다. 또한 벌금은 형사소송법과 동법의 시행령 및 형사소송 및 검찰직행 사무규칙에 적용을 받는다. 그리고 과태료는 질서위반행위규제법의 적용을 받게 된다.

이처럼 법제적 측면에서 조세채권과 벌금, 과태료는 국가채권관리법상의 국가채권과 구별된다. 벌금의 경우에는 연체된 경우에는 노역장에 유치하게 된다. 그러나 과태료의 경우에도 상습적으로 연체하는 경우에는 법원의 결정에 의하여 감치할 수 있다. 이에 비해서 조세채권과 국가채권은 노역장 유치나 감치를 할 성격이 아니며 금전이나 재산을 통하여 연체된 납부금액을 충당하여야 한다. 이에 따라서 연체된 금액을 납부하기 위한 다양한 제재수단을 필요로 하게 된다.

국가채권은 2009년 기준으로 174.7조원으로 GDP의 16.4%를 차지하고 있으며, 회계·기금별 현황을 보면 일반회계 12.7조원(7.3%), 특별회계 17.2조원(9.8), 기금 144.8조원(82.9%)로 구성되어 있다.

정부가 발행하는 ‘채권현재액보고서’에는 국가채권관리법의 관리 대상인 채권 이외에도 국세 및 관세와 이의 징수에 관련된 채권을 포함하고 있다. 국가채권은 조세채권을 제외한다. 이러한 조세채권은 세입금에 속하는 채권과 세입금에 속하지 않는 채권으로 구분될 수 있다. 세입금에 속하는 채권에는 사회보장기여금, 재산수입, 경상이전수입, 재화 및 용역판매수입, 관유물매각대, 용자회수금, 예금 및 예탁금, 유가증권매각대, 기타 수입으로 분류된다. 세입금에 속하지 않는 채권에는 세출여입금채권, 전도자금반납채권 등이 있다.

이처럼 국가채권을 발생시키는 다양한 원인행위들이 존재한다. 이러한 다양한 원인행위들로 인해서 국가채권은 고용주부담금 또는 피고용자부담금으로 구성되는 사회보장기여금, 재산수입으로는 이자수입, 토지 및 건물대여료, 기타 이자수입 및 재산수입 등이 포함된다. 경상이전수입으로 연금기여금 및 자치단체연금부담금 등의 연금수입, 변

상금 및 위약금, 가산금, 기타 경상이전수입이 있다. 재화 및 용역 판매수입으로 교도소수입, 면허료 및 수수료, 병원수입, 입장료수입, 잡수입, 항공·항만 및 용수수입 등이 있다. 그리고 관유물 매각대로 고정자산 매각대, 재고자산 및 유동자산 매각대, 토지 및 무형자산 매각대 등이 있으며, 용자 원금 회수 및 전대차권 원금회수로 구성된 용자 회수금과 고용보험금, 산업재해보상보험기금, 국민연금기금, 정보화촉진기금 등의 예금 및 예탁금도 있다. 현재 우리나라에서는 용자 회수금이 국가채권 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

[표-1] 조세채권과 국가채권의 종류 및 주요내용

(단위: 억원)

채권 종류		국가채권 관리법 적용대상	주요기관	연체채권 규모 (2009년 기준)
대분류	소분류			
사회보장 기여금	사회보장기여금	o	노동부	5,232
재산수입	기타 이자수입 및 재산수입	o	복지부, 기재부	79
	이자수입	o	복지부	192
	토지 및 건물대여료	o	기재부, 국토부, 산림청, 지경부	332
경상이전수입	가산금	o	국세청, 관세청, 환경부, 국토부	6,013
	기타 경상이전수입	o	환경부, 국토부	23,824

채권 종류		국가채권 관리법 적용대상	주요기관	연체채권 규모 (2009년 기준)
대분류	소분류			
	변상금 및 위약금	o	기재부, 산림청, 국토부, 방사청	1,390
재화 및 용역 판매수입	교도소수입	o	법무부	0.8
	면허료 및 수수료	o	조달청, 방통위	168
	병원수입	o	복지부	78
	입장료수입	o	문화부	0.2
	잡수입	o	국토부	591
	항공·항만 및 용수수입	o	국토부	52
관유물매각대	고정자산 매각대	o	국방부	4
	재고자산 및 유동자산매각대	o	농식품부	23
	토지 및 무형자산 매각대	o	국방부	864
용자회수금	용자 원금회수	o	국토부	21,148
	전대차관 원금회수	o	복지부	538
예금 및 예탁금	예금 및 예탁금	o	국토부	341
기타수입	기타수입	o	행안부	34
내국세	법인세 등	x	국세청	39,876
관 세	관세	x	관세청	1,511
방위세	방위세	x	기재부	10

제 2 장 2011년 연구과제

채권 종류		국가채권 관리법 적용대상	주요기관	연체채권 규모 (2009년 기준)
대분류	소분류			
교통·에너지· 환경세	교통·에너지· 환경세	x	관세청	21
교육세	교육세	x	기재부	315
농촌특별세	농어촌특별세	x	기재부	856
종합부동산세	종합 부동산세	x	국세청	949

비교적 최근 몇 년간 국가채권의 액수는 증가하는 추세이다. 아래의 표를 보면 일반회계와 특별회계 그리고 기금에서 국가채권의 규모는 2009년에 다소 줄어들었지만 대체로 증가하고 있다. 특히 기금의 증가와 함께 기금에서의 국가채권의 규모도 비약적으로 증가하고 있다.

[표-2] 국가채권 추이 그래프



출처 : 기획재정부 「채권현재액총계산서」

(검색 : http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1107&bbs=INDEX_001)

연도별로 구체적인 국가채권의 현황은 아래의 표와 같다. 용자회수금이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 예금 및 예탁금과 조세채권의 규모가 크다.

[표-3] 연도별 국가채권현황(채권액)

(단위 : 십억원)

채권종류별	2007	2008	2009	2010
조세채권	7992	12700	10308	11338
경상이전수입	4928	4814	4499	5226
관유물매각대	853	742	511	368
용자회수금	113101	136854	127426	127125
예금 및 예탁금	16170	24575	30233	40239
기 타	1758	1955	1754	1654
합 계	144802	181640	174731	185950

출처 : KOSIS (검색 : http://kosis.kr/gen_etl/start.jsp?orgId=102&tblId=TX_10205_A000&conn_path=I2&path=)

그리고 국가채권의 증가에 따라서 연체된 국가채권의 규모도 점점증하고 있다. 1971년 연체채권규모는 국가채권 총액 4,589억원의 9.4%인 432억 정도이었다. 이후 1978년까지 1,000억원 이내에서 완만한 증가세를 보였다. 그런데 1979년부터 전년대비 2.5배 수준인 1,973억원으로 크게 증가한 이후 1983년에 8,099억원으로 급격하게 증가하였다. 이후 일시 감소하기도 하였지만 계속 증가하여 2009년까지 미회수채권 규모는 10조원에 이르고 있다.

이러한 연체의 증가와 이에 대한 방치 및 결손처리는 결국 국가채정건성을 해치게 된다. 또한 법집행에서의 차별로 인하여 국가채권관리에 관한 법집행의 공정성도 담보하지 못하게 된다.

Ⅲ. 일본 국가채권관리법제 분석

1. 채권관리의 적정화 개요

사용료, 수수료, 대출금 등 국가가 가지는 채권에 대해서는 많은 국민이 성실하게 납부하고 있는 한편, 지급능력이 있음에도 불구하고 납부하지 않는 체납자도 있어 다액의 미납입이 생기고 있다.

이러한 체납에 대해서는 부담의 공평성·공정성을 확보한다는 관점에서 체납은 허용되지 않는다는 엄격한 자세로 그 회수를 도모할 필요가 있다. 징수 강화를 도모하는 것이나 장기 체납 채권의 법적 처리를 포함한 채권정리를 진행시키는 것과 관련하여 채권 관리의 적정화를 위한 개요는 다음과 같다.

[표-4] 일본의 국가채권관리 개요

관리의 철저	회수의 강화	채권의 정리	제도의 관리
<ul style="list-style-type: none"> • 채권발생시 체크의 철저 • 채권관리부의 정리 • 채무자의 자산 상황 등 파악 • 보전 추심 조치 	<ul style="list-style-type: none"> • 독촉 최고 교섭 • 소의제기·강제 집행 • 회수업무의 민간 위탁화를 검토 • 체납상황의 공개 	<ul style="list-style-type: none"> • 채무의 면제 • 채무의 포기 	<ul style="list-style-type: none"> • 회수강화·체납 방지의 관점에서 제도 검토 • 노하우의 공유

2. 징수 등 공권력 행사의 민간위탁

세금 등에 관한 공권력 행사의 민간위탁에 관해서는, 우선, 지방자치법 제243조에 규정된, 사인(私人)에 의한 공금 취급 제한 규정의 재검토가 필요하다. 동법은, 「법률 또는 이에 기한 특별한 정함이 있는

경우를 제외하고, 공금의 징수 혹은 수납, 지출의 권한을 사인(私人)에 위탁하거나 사인(私人)에게 행하게 해서는 안 된다」라고 하고 있다. 동법 시행령 제158조에서는 「수입의 확보, 주민의 편익 증진에 기여한다고 인정되는 경우」, 사용료, 수수료 등에 한해서,私人에 의한 징수, 수납사무의 위탁을 인정하고 있다. 그러나 세금이나 보험료의 징수, 독촉장의 발행, 연체금의 징수, 체납처분 등에의 확대는 어렵다.

나아가 채권관리회수업에 관한 특별조치법에 기해, 민간사업자의 채권관리회수범위의 확대에 의한 세금이나 보험료의 민간징수를 가능케 하는 일도 필요하다. 동법에서는 원칙으로서 대상으로 하는 채권을 일정한 특정 금전채권에 좁히고 있어 지방자치체(地方自治體)의 세금 등은 업무의 대상에서 제외되고 있다. 더하여 압류, 공매(公賣) 등에 대해서는 강제집행의 대행 조치를 가능하게 하는 것 등이 유용할 것이다.

덧붙여 한국, 구미 등에서와 같이 지방세, 보험료 등의 신용카드에 의한 납부 등이 가능하다면 세금의 분할 상환, 독촉, 수금을 민간 카드회사에 위탁하는 구조를 검토하는 일도 선택할 수 있는 방법이 될 것이다.

이러한 징수를 민간에게 맡김에 있어서 국민의 문의 등에 대응하기 위해 행정기관이 설치하는 콜센터에 개인정보에 관련되는 세금 등의 납부독촉, 국민건강보험, 개호 등에 관한 상담기능 등을 추가하여 총괄적 다기능형 콜센터를 실현하는 것이 유용할 것이다. 이는 국민, 지역과의 플랫폼 기능을 민간에게 맡기는 것과 동시에, 단지 국민 등으로부터의 일방통행의 창구가 아니고, 장래적으로는 일부의 공권력 행사도 포함해 행정의 적극적인 활동을 보좌하는 것을 목적으로 하는 것이다.

이러한 방법의 경우, ① 체납자에게 자발적 납세를 전화에 의해 전하는 것은, 현행 제도에서도 납세자에 관한 정보 관리 등을 신중하게 실시하는 것을 전제로 실현 가능한 것, ② 공권력의 직접적 행사에

해당하지 않는 업무 등을, 콜센터 업무에 포함하는 것은 가능한 것, ③ 위탁하는 민간기업에는, 프라이버시 인증 취득 등 개인정보보호 등에 관한 조직적 구조, 교육시스템 등이 충실할 것을 요건으로 하는 것 등이 유의할 점이 될 것이다.

[참고 사례] 공영주택의 체납 임대료의 징수에 관한 사무의 민간위탁
 - 국토교통성 주택국 주택종합정비과 과장보좌사무연락 2007년 12월 27일 「공영주택의 연체 임대료의 징수 대책 등의 유의사항 등에 대하여」

현재, 중소기업 고도화 자금 대출금이나 중소기업 설비 근대화 자금 대출금 등에 있어서 회수업무의 민간위탁을 하고 있는데, 이후, 「채권 관리회수업에 관한 특별조치법」의 동향을 살피면서 그 밖의 채권의 관리·회수 업무의 민간위탁화에 대해서도 검토를 진행하여야 할 것이다.

다음 자료는 「공영주택의 연체 임대료의 징수 대책 등의 유의사항 등에 대하여」에서 발췌한 것이다. 표 가운데 ‘법’은 공영주택법을 말한다.

[표-5] 공영주택의 연체 임대료의 징수 대책 등의 유의사항의 주요내용

민간위탁의 가부	사무의 내용	유의사항 등
○ 민간사업자에게 위탁할 수 있는 사무(어느 것도 개인정보보호의 관점에서 배려가 필요)	독촉에 관한 사실행위로서 행하는 사무 예) 독촉장 등의 작성·송부	
	문서나 전화에 의한 자주적 납부의 권장 등 예) 체납자에 대하여 임대료를 체납하고 있는 사실	

민간위탁의 가부	사무의 내용	유의사항 등
	<p>을 전하고 자주적 납부를 요청하는 것</p> <p>예) 채납자의 납부에 관한 의사나 납부 예정시기를 확인하는 것</p> <p>예) 채납자가 임의로 신고한 사정을 기록하는 것</p> <p>예) 채납자의 조회에 응하여 채납에 관한 사실을 설명하는 것</p>	
	<p>소재불명자에 관한 주소 등의 조사</p>	<p>채권회수회사 등의 민간사업자의 노하우 활용에 의한 효율화가 중요</p>
	<p>채납 임대료의 징수사무 (사실행위로서 행하는 것)</p> <p>예) 계좌이체</p>	<p>계좌이체의 활용 등, 시간이나 장소를 구애받지 않고 납부할 수 있는 환경정비가 중요</p>
	<p>법적 조치에 관련된 보충적 설명</p> <p>예) 계약해제나 강제집행시의 현지 참여의 보조</p> <p>예) 압류 물건의 보관</p>	
	<p>그 밖의 행정에 의한 판단이 불필요한 기계적 사무나 사실행위로서 행하는 사무</p> <p>예) 수입(收入)신고서의 배포·회수</p>	
<p>△ 민간사업자에게 위탁할 수</p>	<p>채납자 집의 방문이나 청사 등에 소환에 의한 자주적 납부의 권장 등</p>	<p>다음 사항에 특히 주의가 필요</p> <p>- 직접 납세자에게 면접하는 것에 의해 문제가 생길 가</p>

민간위탁의 가부	사무의 내용	유의사항 등
<p>있으나, 그 실시에 있어서 특히 주의가 필요한 사무</p>	<p>예) 체납자에게 임대료를 체 납하고 있는 사실을 전 하여 자주적 납부를 요 청하는 것 예) 체납자의 납부에 관한 의 사나 납부 예정시기를 확인하는 것 예) 체납자가 임의로 신고한 사정을 기록하는 것</p>	<p>능성도 크므로 그러한 경 우에는 즉시 사업주체 담 당직원이 대응할 수 있도 록 만전의 체제를 정비할 필요 - 특히 체납자 가택의 방문 에 대하여는 개인정보를 청사 등의 건물 밖에 가지 고 나가게 되기 때문에 개 인정보보호의 관점에서 만 전의 조치를 강구할 필요</p>
<p>X 민간사업자에게 위탁할 수 없는 사무</p>	<p>임대료의 결정(법 제16조 제 1항 등)</p>	<p>공영주택의 임대료의 결정 등에 대하여는 공영주택제 도의 목적과 밀접 불가결하 고, 공영주택에 관계되는 업 무의 건전한 계속이 대단히 중요하므로 사업주체가 스 스로 실시하고 그 수입으로 서 수수(收受)할 필요</p>
	<p>임대료의 감면(법 제16조 제 4항 등)</p>	
	<p>임대료의 징수유예(법 제19 조 등)</p>	
	<p>수입의 상황을 파악하기 위 한 조사(법 제34조)</p>	<p>공영주택법에 의해 사업주체 의 장에게만 인정되는 권한</p>
	<p>연체 임대료의 독촉</p>	<p>지방자치법에 의해 지방공 공단체(사업주체)의 장에게 만 인정되는 권한</p>

민간위탁의 가부	사무의 내용	유의사항 등
	법적 조치(인도청구 등의 강제처분)	상대방의 의사에 반하여 행하는 공권력의 행사나 법률사무에 해당하여 변호사법이나 공영주택법에 의해 사업주체에게만 인정되는 권한

3. 그 밖의 시사점

(1) 국가의 채권에 관한 정보개시의 충실

재무성은 국가의 채권의 효과적·효율적 관리를 추진하는 관점에서 국가의 해당 연도말의 채권현존액과 연도중의 채권발생액 및 소멸액과 소멸 내용 등을 일람(一覽)하여 형식으로 개시되도록 각 부성(府省)의 정보개시의 방법 등을 검토하고 조정을 행할 것이 필요하다.

- 재무성은 각 부성으로부터 송부된 매년도말에 있어서 국가의 채권현재액을 취합하여 「국가의 채권의 현재액 총보고」로서 국회에 제출하고, 보고와 함께 재무성 홈페이지에서 일괄하여 공표하여 국가의 채권에 관한 정보개시에 노력하고 있다.
- 재무성은 국가의 채권에 관한 정보개시의 충실을 도모하기 위해 2008년 1월 이후 각 부성과 조정을 행하여 권고대상의 각 부성에 대하여 「국가의 채권정리등에 관한 행정평가·감시결과에 기한 권고에 대응하는 국가의 채권에 관한 정보개시 대하여」(2008년 11월 13일자 재계(財計) 제2334호 재무성 주계국장(主計局長) 통지)를 내어 채권의 정보개시의 방법 등에 대하여 기본사항을 주지시키고 있다.

(2) 적절·효과적 채권관리사무의 추진

각 부성(府省)은 각각의 채권관리기관이 관리하는 채권의 종류·형태에 따라 구체적 사무순서, 절차를 진행한 뒤의 판단기준 등을 내용으로 하는 실무매뉴얼을 필요에 따라 재무성 및 법무성에게 조언을 구하면서 정비한다.

나아가 채권관리사무담당직원에 대한 연수를 계획적으로 실시하고 실무매뉴얼의 내용의 주지철저를 도모함과 함께 내부 감사를 활용하여 채권관리기관의 사무의 적절한 실시를 추진할 것이 필요하다.

(3) 체납의 확대 방지책의 정확한 실시

후생노동성은 사망에 의한 실권자에 대한 근로자재해보상보험연금의 과오 지급에 의한 반납금채권의 발생을 방지하고, 발생한 경우라도 조속히 발견하기 위해 수급자 등의 생존확인을 철저히 하는 것이 필요하다.

국토교통성은 물건사용료채권의 변제가 늦어지고 있는 채무자에 대하여 점용허가를 취소하거나 갱신하지 않는 등의 조치를 검토하는 것이 필요하다.

총무성은 전파이용료채권의 변제가 늦어지고 있는 채무자에 대하여 무선국의 운용정지의 명령을 행하고 면허를 취소하거나 갱신하지 않는 등의 조치를 강구할 때의 운용기준 등을 검토하는 것이 필요하다.

IV. 미국 국가채권관리법제 분석

미국의 국가채권은 조세채권과 비조세채권, 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 이 가운데에서 비조세채권은 주로 미국 정부의 정책금융을 통해 이루어진 것으로, 그 채권 발생 원인으로는, ① 연방정부가 직접적으로 금융중개활동을 하는 연방신용프로그램(Federal Credit Program :

FCP)에 기한 것과, ② 정책목적을 실현하기 위해 연방정부에 의한 설치법 하에서 운영되는 정부지원기관(Government Sponsored Enterprises : GSEs)에 의한 것 2가지가 있다. 전자에는 채무보증이 과반수를 점하고 있고, 직접용자의 비율은 적다. 후자에는 민간금융기관의 대출채권의 매수 및 증권화에 의한 것이 대부분을 점하고 있다. 여기서 연방신용 프로그램에 기한 정책금융은, 종래부터 폭넓은 분야-주택, 교육, 농업, 중소기업, 수출 등-에서 전개되어 왔는데, 1970년대부터 급속하게 비대화되었다. 이에 미국연방정부와 의회는 1960년대 후반부터 연방신용프로그램의 통제를 위한 구조를 단속적으로 강구하여 1974년 의회예산법, 1985년 재정균형법 등에 의해 대응하여 왔다. 2009년 현재 채권 총액은 약 5,250억 달러(약 600조원)이고, 이 중 연체채권이 1,072억 달러로 총 채권의 약 20%를 상회한다. 미국은 한국과 달리 계상에 있어서 벌금류를 포함하고 조세채권은 포함하지 않는데, 총 채권과 연체채권 모두 교육부의 용자금미회수채권이 가장 큰 부분을 차지한다.

미국 정부는 비조세연체채권의 지속적 증가에 대처하기 위해 채권회수개선법(Debt Collection Improvement Act : DCIA)를 제정하였다. 채권회수개선법에서는 연체채권회수업무를 집중화하고 재무부의 권한을 강화하였다. 채권회수개선법은 비조세채권(non-tax debt)의 효율적 관리 및 적극적 회수를 위한 법적 근거이다. 여기에 2000년 11월에 행정관리예산청(OMB)의 훈령인 A-129(연방신용프로그램의 매니지먼트)를 개정하여 연방신용프로그램의 정당화, 운영을 비롯하여 채무불이행 채무의 회수(Delinquent Debt Collection)에 대하여도 개정하였다.

채권회수개선법은 2개의 중요한 방향에서 채납하고 있는 비조세채권의 회수에 재무부가 집중할 수 있도록 하였다.

첫째, 채권을 회수하는데 금융관리서비스국이 사용하는 중요한 도구 중 하나는 재무부 상계 프로그램(Treasury Offset Program: TOP, 이하 'TOP'라 한다)인데, 이것을 채권회수개선법이 명문화하였다. TOP는 이

름과 납세자 고유 식별번호(Taxpayer Identifying Numbers: TINs)를 연방지급 수취인의 이름과 TINs와 비교한다. 만약 그것이 일치하면 연방지급을 줄이거나 연체한 채무가 충당될 때까지 상계하는 것이다. 채권 회수개선법은 연방기관들이 체납한 비조세채권에 대해 금융관리서비스국에 상계를 요청할 수 있도록 하였다. 이 때 금융관리서비스국은 비조세채권을 가지고 각종 연금, 연방 지급 봉급, 퇴직금 등과 상계할 수 있다. TOP는 다른 상계 절차들과 통합하는 것으로까지 확대되었는데, 주요한 것으로는 다음을 들 수 있다. (1) 본래 IRS에서 사용하던 조세환급금상계제도(Tax Refund Offset Program)가 1999년 1월 TOP와 통합되었다. (2) 1997년의 납세자안정화법(Taxpayer Relief Act of 1997)에 의해 연체한 조세 채무의 환수에 대해 IRS에 의해 이루어지는 압류절차와 연계되었다. (3) 1998년 국세청 구조개혁법(Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act: RRA)에 의해 연방 소득세 환급금에 대한 상계제도에 의해 주 소득세 회수도 가능하게 되었다.

둘째, 금융관리서비스국에 의해 운영하게 된 다른 중요한 채권 회수 방법은 교차 서비스(cross-servicing) 프로그램으로서, 이것은 채무자가 다시 채무를 변제하도록 장려하기 위해 다양한 회수 프로그램을 사용하는 것이다. 연방기관들이 만약 채권 회수에 성공적이지 못하면, 채권 회수를 위해 180일 이상 연체하고 있는 비조세채권을 재무부에 이관하여야 한다. 금융관리서비스국이 관리하는 채권은 미회수론, 부정 사용된 보조금, 벌금 등을 포함하여 다양하다. 금융관리서비스국은 채무자에게 채무성 명의로 청구서를 보내고, 채무자와 변제 방법 등과 금액에 대해 합의를 한다. 금융관리서비스국의 교차서비스 프로그램은 체납하고 있는 채권회수 서비스를 제공하는 민간 전문 채권회수기관(PCAs)과 계약을 체결한다. 각부처에서 금융관리서비스국으로 이관되는 채권은 금융관리서비스국이 일괄 민간 위탁하고, 금융관리서비스국으로 이관되지 않는 일부 채권에 대해서는 각 부처가 민간위탁 여

부를 자체 판단한다. 금융관리서비스국으로 이관된 채권을 금융관리서비스국이 30일 이상 회수하지 못한 경우 민간추심업체(Private Collection Agency)로 위탁한다. 금융관리서비스국으로 이관되지 않는 채권 중 학자금채권은 교육부에서 민간 위탁 시행한다. 국회 및 국민의 적극적인 채권회수 요구가 높아져 적극적인 채권회수 방안으로서 민간 위탁이 시행되고 있다. 민간업체가 채권을 직접 회수하며 회수액의 일정분을 수수료로 지급받는다. 금융관리서비스국은 민간업체로 하여금 매년 성과 및 계약이행여부에 관한 보고서를 제출하도록 하고, 현장방문 및 만족도 조사 등을 통해 평가하며 평가 결과를 재계약시 반영하거나 인센티브 지급 등에 활용한다. 2009 회계연도에는 총 309억 달러를 위탁하였는데, 이 중 7.6억 달러를 회수한 바 있다.

민간 위탁 프로그램의 시행을 어렵게 하는 법해석 문제중 하나는 민간업자에 대한 보상 문제이다. 민간 위탁 프로그램 시행에 찬성하는 사람들은 민간업자가 자신이 징수한 조세채권액의 백분위에 근거하여 보상받아야 한다고 주장했다. 그러나 반대자들은 그러한 방식이 1998년에 제정된 국세청구조개혁법의 입법취지에 반한다고 주장하였다. 사실, 의회는 납세자의 권리보호를 강화하기 위해 국세청구조개혁법을 제정하였다. 동법 1204조는 ‘조세업무결과’에 따라 국세청 직원들을 평가하는 것을 금지하고 있다. 국세청 구조개혁법에서 정한 이와 같은 조항들은 국세청이 납세자들에게 보다 공평한 조세업무서비스를 제공하게 하기 위해 시행되었다. 이런 점에서, 만약 민간업자들에게 백분위에 근거한 보상을 한다면, 그들은 납세자들의 권리보호보다는 가능한 더 많은 세금을 징수하는 데에 치중할 것이고, 이는 앞서 말한 동법의 입법취지에 반하는 것이다.

조세채권회수에 민간채권회수기관을 사용하는 프로그램에서 중요하게 고려해야 할 점은 이에 적합한 세금징수 케이스의 유형을 정하는 것이다. 민간업자에게 위탁하기에 적합한 지를 판단하는 데에는 두

가지 고려요소가 있다. 첫째는, 가장 중요한 요소로서 경제적 요소를 들 수 있다. 즉, 국세청에 경제적으로 이익이 될 수 있는 경우를 민간업자에 위탁하여야 한다. 둘째, 법적 고려도 판단되어야 한다. FAIR Act는 세금징수 절차상 반드시 국가고유의 행위가 요구되는 경우에는 민간업자에게 위탁하는 것을 금지하고 있다. 많은 경우에 이러한 두 가지 요소들은 중첩된다. 왜냐하면 국가고유의 행정행위로서 민간업자에게 위탁되었다가 다시 국세청으로 환송될 수도 있는 케이스들은 처음부터 국세청이 해당 케이스를 맡았을 경우보다 훨씬 더 많은 행정비용을 초래할 것이기 때문이다.

미국의 법제에서 가장 눈여겨 볼 부분은 국가 채권회수의 민간위탁 제도이다. 그런데 미국의 예를 보더라도 채권회수의 민간위탁제도는 많은 고려요소를 가지고 있는 정책이다. 모든 국민은 민간업자의 세금징수 행위의 대상이 될 수 있다. 세금을 납부하였다고 해서 납세자가 민간업자의 세금징수의 대상이 되지 않는 것은 아니다. 그런데 미국의 법들은 이러한 제도에 대해 매우 허술한 기초를 제공하였기 때문에 시행에 난항을 겪은 바 있다. 미국의 법들은 그만 민간위탁계약과 민간업자 관리감독을 정하는데 있어서 IRS가 직접 고심해야 하는 수 많은 요소들을 남겨 놓았다. 만약 이 프로그램이 시행되려면, 먼저 민간업자에 대한 보상의 방법이 납세자에 대한 공정한 처우가 가능한 방향으로 정해져야 한다. 그리고 정부 기관의 직원들은 민간업자와의 계약 전에 철저히 그 민간업자를 조사하여야 하고, 납세자 권리를 침해한 민간업자에게는 벌칙을 과하고, 반복적 침해를 일삼은 자에게는 차후의 계약 대상에서 제외시켜야 한다. 민간위탁프로그램이 세금징수의 주된 방법이 되어선 안 되고, 보충적인 방법으로 존재해야 한다.

미국에서 특히 민간위탁 프로그램에 의문을 제기한 이유는 경제적 분석 때문이다. 주된 목적이 세금징수를 극대화하는 것이라면, 민간위탁제도가 국세청 등에 경제적 이익을 제공하지 않는 경우에는 이 프

로그램이 의미가 없기 때문이다. 만약 국세청의 기능확대가 민간에 위탁하는 것보다 더 많은 세금징수를 가능하게 한다면, 민간위탁제도는 정당성을 잃게 된다. 2002년 커미셔너인 로소티(Rossotti)는 국세청이 약 3억 달러를 들여 5,450명의 직원을 추가 고용하는 것이 94억 7천 달러의 체납세금을 징수하는 데에 도움이 될 것이라고 보고하였다. 여기서 중요한 것은, 민간업자를 세금징수에 이용하는 것은 그 민간업자에 대한 보상에 드는 비용 뿐 아니라 거기에 더하여 민간업자들을 관리 감독하는 데에 필요한 비용과 국세청 직원 등 재원의 삭감도 포함된다는 점을 고려해야 한다. the Joint Committee on Taxation에 따르면, 민간업자의 이용을 25퍼센트 정도로 운영하는 것은 10년간 10억 달러의 이익을 가져올 수 있지만, 만약 국세청이 3천만 달러를 들여 자원을 확대한다면 그 정도의 이익을 1년 안에 걷어 들일 수 있다고 까지 하였다.

한편 납세자 권리, 특히 프라이버시권의 보장에 대한 우려도 눈여겨 볼만한 대목이다. 일단 납세자의 민감한 개인정보를 국세청이 보유하고 있으면, 그 정보가 침해되지 않으리라는 보장은 없다. 정부공무원으로서 많은 혜택을 누리는 국세청 직원과는 달리, 적은 소득과 혜택을 누리는 민간업자 피용인은 납세자 정보를 유용함으로써 초래될 위험에 대해 덜 불안해 할 것이다. 가령, 최근 민간은행이 납세자 체크업무를 위탁받아 관리하게 하는 lockbox 프로그램에서, 멜론 은행은 12억 달러 이상의 손해를 보았다. GAO는 관리감독을 하더라도 납세자 정보가 완벽하게 보호된다고 할 수 없음을 보고하였다. 유사한 관리상의 실수가 민간위탁제도에서 발생하지 않으리란 보장은 없다. 민간업자의 행위를 제한하고 벌칙을 부과하는 법령상의 보호는 민간업자가 징수과정에서 부적절한 행위를 하지 않을 것이라는 보장을 주진 못한다. 이것은 정부공무원의 행위 규제에 있어서도 똑같이 적용되지만, 정부공무원은 자신의 편안한 직업을 놓치지 않으려는 인센티브가 있

는 반면, 민간업자의 피용인은 자신의 고용인이 원하는 더 많은 세금 징수를 인센티브로 삼을 것이다.

V. 국가채권관리법제 개선을 위한 주요쟁점과 시사점

국가채권관리의 총괄적인 책임은 기획재정부장관에게 맡겨져 있다. 그러나 실제 연체채권을 관리하는 것은 각 개별 채권관리부서의 역할이 된다. 우리의 경우에는 단일의 채권관리부서가 존재하는 것이 아니라 각 각의 채권발행부서가 연체채권관리를 하고 있다. 즉, 국가채권관리법이 기본법으로서 국가채권관리를 하지만 이 법을 주도적으로 집행할 기관은 없다. 실제 각 채권의 관리는 원인행위에 따라서 각 부서로 나누어져 있다. 이것은 각 채권 원인행위의 근거법조문에 따라서 채권관리사무가 진행되기 때문이다. 그러나 동시에 이 때문에 행정인력의 부족현상과 비전문화현상이 발생하기도 한다.

원칙적으로는 국가채권관리법이 적용되어야 하지만 경우에 따라서는 국세징수법이 준용되기도 하며, 또 어떤 경우에는 민법이 적용되는 경우도 있다. 이러한 구분을 보다 명확하게 체계화할 필요가 있다. 즉, 준조세적 성격을 갖는 국가채권은 국세징수법의 적용을 받고, 용자금 등의 국가채권은 현행 국가채권관리법의 적용을 받도록 이원화하는 방안도 고려해 볼 수 있게 된다.

국가채권관리법체계를 효율적으로 운용하고 강력한 회수수단을 갖추기 위해서는 이른바 준조세적 성격을 갖는 부담금 내지 기금으로 편입되는 종류의 국가채권은 국세기본법 내지 국세징수법에 준용을 받도록 부담금관리 기본법 등을 개정할 필요가 있다.

이런 부담금과는 달리 용자금 또는 이행예치금 내지 보증금의 경우에는 준조세적 성격보다는 일반채권적 성격이 강하다고 볼 수 있다. 따라서 이런 채권에 관해서는 국가채권관리법에 민간위탁 조항을 신설하여 민사적인 방안을 통한 채권회수절차를 실행할 필요가 있게 된다.

이런 경우에는 국세징수법과 다른 정도의 제재수단을 갖는 국가채권관리법의 규정을 받도록 준용규정을 명확히 할 필요가 있게 된다.

다만 국가채권관리법상의 국가채권은 다른 국가채권들 가령, 조세채권, 벌금, 과태료 등에 비해서 제재수단이 상당히 미약한 편이다. 따라서 국가채권관리법상의 제재수단을 보완할 필요가 있다. 다만 여러 가지 국가채권 중에서 조세에 준하는 성격을 갖고 있거나 연체가 악의적이거나 장기인 경우에는 다른 제도와의 형평성 차원에서 제재수단을 더욱 강화할 필요가 있다. 장기적으로는 이른바 준조세에 해당하는 부담금의 경우에는 국세징수법을 준용하도록 법개정이 이루어져야 할 것이다.

또한 연체된 이후에는 단일한 기관이 연체된 국가채권을 관리할 필요가 있다. 우리의 경우에는 기획재정부 국고과가 이런 업무를 주로 담당하고 있다. 미국에서와 같이 국세청의 정보를 공유한다든지 각 분산되어 있는 연체채권의 정보를 기획재정부의 국고과가 통합하여 관리하는 시스템이 개발되어야 할 것이다. 실제로 여러 국가채권을 한 사람이 연체한 경우에는 각 연체채권마다 이를 관리하는 행정인력이 중복으로 소모된다. 따라서 단일한 연체관리의 필요성이 장기적으로 요청된다.

장기적으로는 국가채권이 연체되었을 경우에 이를 모아서 집중적으로 관리할 기관이 필요하다. 그리고 그 기관의 근거는 국가채권관리법에 두어야 할 것이다.

국가채권을 장기로 연체하는 이들에 대한 부실한 회수와 결손처분은 결과적으로 법집행에서의 공정성을 침해하는 것이 된다. 따라서 장기연체된 국가채무를 회수하는 방안은 국가재정건전성 확보라는 측면과 함께 법적인 공정성 확보라는 측면에서 필요하다. 국가채권을 회수하기 위한 방안으로서의 민간위탁은 개인정보유출, 민간회수의 채권추심권한의 오남용 등의 문제점을 일으킬 수도 있지만 현재 점증하는

국가채권 연체액을 회수할 수 있는 현실적인 방안으로서 민간위탁의 필요성이 제기되고 있다.

즉, 국가채권회수업무의 민간위탁은 일선공무원의 업무분담을 줄이고, 민간의 채권회수 전문능력을 활용하여 연체된 고액채권들을 회수하는 것이 국가의 재정건전성을 높이는 방안이 될 수 있다는 것이다. 또한 이러한 법집행이 성실하게 국가채권을 납부한 국민과 그렇지 않은 국민 사이에서 공정한 법집행이 될 수 있다는 점도 국가채권의 민간위탁을 주장하는 입장에서는 강조되고 있다.

그러나 국가채권관리의 경우에는 그 성격상 조세채권과 다르다고 하더라도 국가의 기본적인 행위이고 국민의 재산권과 직접적으로 연관되어 진다. 국가채권연체자에 대한 개인정보의 유출 가능성도 더욱 커지게 된다. 또한 민간위탁이 오히려 추심비용을 줄일 수 있다는 것에 대한 엄밀한 경제학적 검증이 필요하다. 경우에 따라서는 민간위탁이 오히려 추심비용을 높일 수도 있을 것으로 예상해 볼 수도 있다. 그렇게 될 경우에는 오히려 국가재정건전성을 악화시킬 수 있다. 이런 점을 고려하여서 민간위탁제도가 설계되어야 한다.

국가채권의 민간위탁 방안은 넓은 의미에서 국가채권의 연체 및 결손처분 채권의 관리업무 일부를 민간에 위탁하는 것을 의미한다. 미국의 경우에는 국가채권의 회수업무를 민간회사에 부여하고 회수시 일정 또는 비례적인 수익을 배분하기도 한다.

민간위탁은 행정조직이 비대해지는 것을 방지하면서 행정사무관리 및 처리의 효율성을 높이는 방안으로서 연구되고 있다. 특히 행정처리비용을 절감하고, 민간의 전문적이고 특수한 능력들을 활용한다는 점에서 사무처리의 능률성을 높이는 방안으로 제시되고 있다.

국가채권 회수의 경우에도 민간위탁을 통해서 기존의 결손처분 되던 채권 중 일정부분을 회수하게 되어 법집행의 형평성 및 국가재정건전성을 높이는 효과를 가져 올 수 있다. 즉 국가채권회수를 민간 위탁

하는 경우에는 ‘채무자 정보수집 및 연체사실 전달 등의 업무위탁을 통해 행정 인력 및 비용을 감축할 수 있으며, 민간추심회사의 전문 인력 및 체납인프라를 활용함으로써 체납징수의 효율성 제고가 가능할 것으로 기대’된다는 연구보고서가 있다.

국가채무와 같은 국가사무에 대한 민간위탁은 법적인 근거가 있어야 한다. 우리 법체계는 민간위탁을 제한적으로 인정하고 있다. 즉, 우리 정부조직법 제6조는 민간위탁을 원칙적으로 제한적으로 할 수 있도록 규정하고 있다. “권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무”라고 한정하고 있다. 또한 이에 관해서 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제11조가 있다.

위의 규정에 의하면, 행정청은 법령이 정하는 바에 따라 자신의 법정 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무로서 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 등을 민간위탁이 대상이 되는 사무로 정하고 있다. 이에 비추어 보아서 국가채권 회수를 위해서 민간위탁을 할 수 있는 법적인 방법은 두 가지 정도로 파악된다.

첫째, 정부조직법 제6조와 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제11조에 비추어서 ‘위탁사무’를 단순전달사무 등으로 한정하고 그 민간업체가 법적인 책임을 지지 않게 할 경우에는 법규관련 개정은 필요 없게 된다. 다만 이럴 경우에는 위탁사무가 단순한 최고 정도의 사무만으로 한정되게 된다.

둘째, 정부조직법에 따라서 국가채권관리법에 위탁사무의 근거규정을 두는 방법을 생각해볼 수 있다. 즉, 채권회수 업무 중 조회, 독촉, 방문, 전화, 안내장 송달, 재산조사, 변제의 촉구 등의 사실행위는 보기에 따라서 위와 같이 단순사무로 볼 수도 있지만 능률성이 현저히 요청되는 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무로 보아서 국가채권관

리법에 그 근거규정을 두고 위탁사무를 시행하는 것이다.

원칙적으로 조세 또는 조세와 유사한 국가채무 회수와 같은 사무는 대표적인 국가사무라 할 수 있다. 특히 조세 또는 국가채권의 회수는 국민의 기본권인 재산권과 직접적인 관련을 갖는다. 따라서 조세 또는 국가채권 - 국가채권 중에서도 조세와 유사한 영역에서는 특히 더욱 - 의 회수를 위한 민간위탁은 보다 더 분명한 법적 근거가 있어야 하며 제한적으로 이루어져야 한다. 또한 현재 국가채권관리법에는 민간위탁을 위한 규정이 존재하지 않기 때문에 이를 위해서는 법률 개정을 통해서 명확한 근거를 둘 필요가 있게 된다.

국가채권을 회수하기 위해서 민간위탁을 할 경우에는 어떤 요건 하에서 민간위탁기관을 어떻게 선정할지가 중요한 법적인 쟁점이 된다.

현재 국가관련 자산의 관리 및 운영은 한국자산관리공사(KAMCO)가 담당하고 있다. 한국자산관리공사는 여러 기금을 운용하여 금융회사 부실채권 인수, 정리 및 기업구조조정업무, 금융소외자의 신용회복지원업무, 금융소외자의 신용회복지원업무, 국유재산관리 및 체납조세정리 업무 등을 담당하고 있다.

이미 체납조세정리 업무 등을 담당하고 있는 한국자산공사는 채권관리의 전문 인력 및 전산과 전국의 각 지점을 보유하는 등 충분한 인프라를 보유하고 있다. 다만 한국자산공사는 공공기관이라는 점에서 장점과 단점을 모두 보유하고 있다.

장점으로는 한국자산공사는 공공기관이기 때문에 민간채권추심회사에 위탁사무를 맡기는 경우보다 국가적 관리와 감독이 용이하다. 또한 민간채권추심회사들 사이에서의 과도한 경쟁이 한국자산공사의 독점적 체제에서는 방지될 수 있다.

반면에 단점으로는 한국자산공사가 독점적으로 채권추심업무를 담당할 경우에는 시장원리에 의한 채권추심사무의 비용절감효과를 반감시킬 수 있어서 민간위탁의 기본적 취지가 훼손될 수 있게 된다. 한국

자산공사 이외에는 민간신용정보회사에 국가채권 회수업무를 위탁시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 국가채권추심업무를 위탁받을 수 있는 대상이 되는 민간신용정보회사는 현행 법제도에서는 기본적으로 ‘신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률’에 근거하여 채권 추심업을 허가 받은 회사들이 될 것이다. 민간신용정보회사의 경우에도 채권회수 업무에 관한 전문성을 갖고 있기 때문에 효과적으로 국가채권을 회수할 수 있을 것이다. 또한 민간신용정보회사들 사이의 경쟁으로 인해서 국가채권회수의 효율성은 더욱 높아질 가능성이 있다. 다만 한국자산공사에 비해서 개인정보유출 및 채권회수과정에서의 관리와 감독이 어렵다는 단점이 있다.

따라서 채무자의 개인정보보호 및 채권회수업무의 관리와 감독 등 국가의 규제의 측면이 크다고 판단될 경우에는 한국자산공사에 독점적으로 일을 맡길 수 있지만, 그렇지 않다고 판단한다면 민간신용정보회사에도 채권회수업무를 위탁시킬 수 있을 것이다.

장기적으로 보았을 때에는 민간신용정보회수들에 대해서 제한적 또는 전면적 경쟁체제를 도입할 수도 있을 것이다. 다만, 헌법재판소는 이른바 ‘한국방송공사사건’에서 지상파 방송광고 판매대행 시장에 제한적 경쟁체제를 도입한 경우에 한국방송광고공사와 이로부터 출자를 받은 회사에만 지상파 방송광고 판매를 대행할 수 있도록 한 방송법 제73조 제5항 등의 규정에 관해서 헌법불합치 판결을 한 바 있다. 따라서 채권회수위탁 시장의 경우에도 공정한 요건과 지위에서 민간위탁기관이 선정되어야 할 것이다.

국가채권회수업무는 국민의 재산권과 직접 연결되기 때문에 민간위탁사무의 범위는 국민의 권리와 의무에 직접 관계되지 않는 사무로 제한될 필요가 있다. 따라서 추천추심과 관련된 사실행위에 국한되어야 할 것이다. 즉, 전화나 우편을 통한 안내행위와 체납자 주소확인과 재산조사와 같은 행위에 한정되어야 한다.

기획재정부의 국가채권관리법 개정안에 따르면 위탁사무를 다음의 네 가지 경우로 제한하고 있다.

- 채납자의 주소 또는 거소 확인
- 채납자의 재산조사
- 채납액의 납부를 독촉하는 안내문 발송과 전화 또는 방문상담
- 위의 규정에 준하는 단순 사실행위에 해당하는 업무로서 대통령령으로 정하는 사항

이런 행위들은 구체적으로 보면 강제이행청구, 채권신고, 담보제공요구, 가압류 및 가처분 신청, 채권자 대위권 행사, 시효중단, 관리정지여부조사 등이 있을 수 있다. 즉, 법률행위가 아닌 사실행위에 한정된다.

우리의 경우에 특히 민간위탁이 제한적으로 규정된다는 점에서 위의 행위들이 국가채권관리법시행령에 구체적으로 열거되어야 할 것이다.

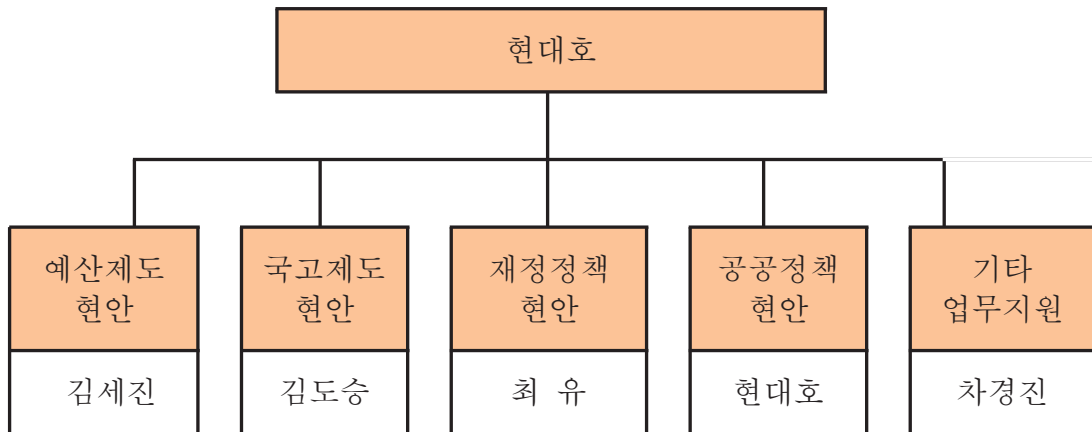
그리고 신고포상금제도의 실시는 국가채권회수에 도움을 줄 것으로 예상하지만 동시에 현재 국세기본법에서의 위 제도의 활용에도 실제 신고건수가 2010년 기준으로 49건에 불과하다는 점에서 큰 실효성을 보이지는 않고 있다. 그렇지만 위의 제도를 통해서 실제 징수의 효과뿐만 아니라 고의채납자나 악의적 연체자에 대한 심리적 압박을 줄 수 있다는 점에서 제도도입의 필요성이 요청된다.

이런 점에서 무자력 등의 경우에는 실효성에 한계를 갖는다는 점에서 앞의 제도들과 유사하지만 국세징수법 등의 명단공개, 관허사업의 제한 출국금지 요청 등도 채납된 채권회수를 위한 제제수단으로서 국가채권관리법에 함께 규정될 필요가 있다.

제 3 장 2011년 연구사업

제 1 절 재정법제 이슈페이퍼

- 재정법제 현안을 발굴하고 이에 선제적으로 대응하기 위한 국가 재정정책 및 법제개선 방안을 마련함
 - 외부전문가가 섭외하여 주요 국가의 재정법제를 분석하고 관련자료를 마련함.



○ 2011년 이슈페이퍼 발간개관

일 시	주요내용
8월	<p>『세입과 세출에 대한 법적 통제』 박기백 (서울시립대학교)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 재정민주주의와 관련하여 세입분야, 세출분야, 그리고 정부의 범위에 관한 법적 통제부분을 분석함. - 조세법률주의와 세입법률주의 - 예산법률주의와 국회의 2단계 예산심의 - 세입과 세출통제라는 목적에서 본 공공기관의 범위 등

일 시	주요내용
9월	<p>『노인복지 정책의 현황과 법적 과제』 최영준 (고려대학교)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 한국사회는 급격히 노령화사회로 진입하고 있음. 노령화에 대한 정책적 이슈는 복지국가의 핵심문제가 됨. - 노인복지와 관련하여 공적소득보장정책의 문제점 - 노인장기요양보험의 정책적 방향 - 노인 일자리 문제들 등 - 노인 복지와 연관된 재정이슈들을 논의함
10월	<p>『통일재정의 법적 연구』 이효원 (서울대학교)</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 통일비용에 관한 논의는 통일전의 남북관계 상황, 통일방식과 시기, 통일국가의 형태 등에 따라서 다양하게 전개될 수 있다. - 재정법제적 차원에서 통일을 준비한다는 관점에서 - 통일세 및 통일기금 등의 통일비용의 문제 - 보험·복지분야에서의 통일이후의 국가재정부담 증가의 문제 - 통일 이후 정부와 지방자치단체 사이의 재정이전 등등 통일 관련 재정법제 개선 문제에 관한 법적 연구분야를 선별하고 이슈들을 정리함
11월	<p>『재정헌법의 현안과 전망』</p> <ul style="list-style-type: none"> - 우리 재정헌법의 문제점과 국가재정법 및 재정관련 법률들과의 관계를 분석함. - 재정헌법 조항들의 변천 및 재정헌법 편제의 특징 - 각 헌법 조문들의 해석과 문제점 분석 - 재정헌법 관련 조문들의 향후 개헌 논의 분석 (최유 초청연구원 한국법제연구원)

I. 세입과 세출에 대한 법적 통제

□ 연구책임자 : 박기백 (서울시립대학교)

□ 주요 내용

1. 서론

민주주의 국가에서는 국가의 주권이 국민에게 있으므로 정치, 행정, 재정 등 모든 공공성이 있는 행위는 특정 개인이나 정당, 대통령 등이 아닌 국민의 지배 또는 통제를 받아야 함. 국민이 직접 의사결정 과정에 참여하는 것이 가장 바람직하지만 현실적인 제약에 따르므로 국민이 선출한 대표가 의사결정 권한을 대리하는 대의민주주의 방식이 일반적임.

재정민주주의라 함은 정부의 세입과 세출에 대한 법적, 제도적 통제를 의미하는 바, 재정민주주의를 구현하기 위한 제도로 ‘조세법률주의’, ‘지출법률주의’, ‘통합예산’, ‘독립된 감사’, ‘예산법률주의’, ‘국회의 회계감사권’, ‘국회의 예산편성권’ 등이 있음.

재정민주주의와 관련된 쟁점은 크게 3가지 분야로 요약할 수 있는데, 첫째, 세입 분야에 있어 국왕(행정부)이 마음대로 국민에게 부담을 지울 수 없게 하자는 것이 조세법률주의의 의미라면 법률로 통제하여야 할 정부 수입의 범위가 논쟁의 대상이 될 수 있음. 둘째, 세출 분야에는 조세처럼 예산을 법률로 하자는 주장이 존재하며, 정부의 지출은 예산뿐만 아니라 기금도 있으므로 정부의 지출에 대한 통제를 확대하자는 주장 및 지출통제를 위해 지출을 감시하는 조직인 감사원을 국회로 이관하는 것도 쟁점 사항으로 꼽을 수 있음. 마지막으로 정부의 범위에 관한 부분에 있어서는 협의의 행정부가 있고, 광의로 공공부문이 존재하므로 민주적 통제를 받아야 하는 범위는 어디까지가 되어야 하는 것이냐가 쟁점이 됨.

2. 세 입

정부가 민간으로부터 받는 세입에는 조세 이외에 사회보험료, 부담금, 수수료, 사용료 등이 존재하지만 유독 세금에만 법률주의를 채택하고 있는 상황에서 강제성이 수반되는 부담금에 대해서도 조세와 마찬가지로 헌법에 근거 규정을 두자는 입장과 이를 유보하는 입장이 존재함. 우선 조세와 조세 이외의 세입의 차이를 명확히 하는 것이 필요함. 우리가 ‘조세법률주의’를 자주 언급하지만 법률 어디에도 조세에 대한 정의가 없는 상태이며 반면 재정학에서는 조세란 ‘국가가 수입을 조달할 목적으로 특정한 보상 없이 국민으로부터 강제적으로 징수하는 재화’라고 정의됨. 현실적으로 조세에 대한 정의가 어려우므로 세금인가 아닌가의 구별의 실익이 없다는 견해도 존재함.

조세라 함은 국가 또는 지방자치단체가 그 경비에 충당하기 위하여 국민으로부터 무상으로 강제적으로 징수하는 화폐 및 재화를 의미하며, 부담금이란 부담금관리기본법 제2조에서 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세외의 금전지급의무로 정의하고 있음. 교통세 등의 목적세 성격의 조세와 부담금의 구분은 쉽지 않음.

IMF Government Finance Statistics Manual 2001에 따르면 정부 수입 유형은 조세 및 조세외의 강제적 이전(compulsory transfers), 자산소득(property income), 재화와 용역의 판매(sales of goods and services), 자발적 이전(voluntary transfers)으로 크게 4가지로 대별됨.

조세외의 강제적 이전에는 벌금, 사회보장기여금 등이 있으며, 법적 통제가 필요한 분야는 조세 및 조세외의 강제적 이전이 대상임. 자산소득으로는 이자, 배당, 임대료 등이 있고, 재화와 용역의 판매 수입은 시장 사업장(market establishments), 행정수수료, 비시장사업장에 의한 의도치 않은 판매 수입(incidental sales by nonmarket establishments) 등이 포함됨.

IMF 분류가 일반적인 정부 수입의 분류와 차이가 나는 점은 독점기업의 수입과 과도한 사용료, 수수료임. 동 기준에 따르면 독점기업 이득은 조세로 분류되며, 명칭이 사용료, 수수료처럼 재화 및 서비스의 대가인 경우일지라도 비용을 크게 넘어서는 경우에는 조세로 분류함.

□ 사회보장기여금에 대한 법적 통제

- 사회보장기여금은 세법은 아니지만 개별 법률 규정이 존재함.
- 건강보험의 보험료는 국회 통제가 약한 상태임.
 - 국민건강보험법 제65조에서는 직장가입자의 보험료율이나 지역가입자의 보험료부과점수당 금액은 심의위원회의 의결을 거쳐 대통령령으로 정하도록 하고 있는 점이 문제임.

□ 부담금에 대한 법적 통제

- 우리나라의 경우에 부담금은 ‘부담금관리기본법’으로 통제함.
- 동 법은 무분별한 부담금의 신·증설을 억제하고 부담금 부과·징수와 운영의 투명성을 높이기 위해서 도입됨.
 - 부담금 신·증설시 심사, 부담금 운용종합보고서의 작성, 주기적인 부담금 운용 평가 등을 제도화함.
 - 예를 들어, 부담금관리기본법 제6조에 따르면 부담금 신·증설 시에는 부담금을 신설, 확대, 인상하려는 경우에 중앙행정기관의 장은 기획재정부장관에게 부담금 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 하고, 기획재정부장관은 이를 민간전문가 등으로 구성된 부담금운용심의위원회로 하여금 심의하도록 규정함.

□ 부담금 금액에 대한 법적 통제

- 부담금 부과에 법률 근거가 있어야 하지만 변동 가능성을 고려하여 법률에서 부담금 액수를 명시할 필요는 없다고 규정함.

- 부담금 수준은 지침(regulation)으로 설정하여야 비용이나 시장가치의 변화 반영 가능함.
- 다만 부서는 지침을 공표하거나 필요한 경우 법률을 제출함으로써 부담금을 설정하고, 2년에 한번 부담금을 점검하여야 하고, 점검시 비용이나 시장가격 변화의 조정하라고 권고함.
- 공공서비스의 수혜자가 불분명하거나 주로 일반국민에게 제공되는 서비스는 사용자부담으로 분류하고 있지 않고, 특정성이 있는 사용자부담금만 세금과 다르게 느슨한 법적 통제를 하고 있는 상태임.

※ 재정민주주의를 위한 목적세의 활성화

□ 목적세의 개념과 사용

- 세금 및 부담금의 구분과 밀접한 관련이 있는 것이 목적세이지만 목적세라는 용어에 대한 통용되는 정의는 없는 상태임.
- 미국 감사원(GAO, 1990)은 법규에 의해 특정한 지출에 사용하도록 정해진 세입을 Earmarked Revenue라고 정의함. (Revenues are earmarked when they are designated for particular uses by authorizing legislation, GAO, 1990)
- Earmark의 어원은 가축의 귀에 표식을 함으로써 소유권(ownership)을 표시하는 관행에서 유래함.
 - 정도의 차이가 있을 뿐 목적세는 거의 모든 국가에서 존재함.
- 소득재분배(취약 계층지원 포함) 및 공공재 공급, 경제적 왜곡 교정 등이 주요 기능인 중앙정부와는 달리 지역 주민의

후생에 관심을 두는 지방정부의 경우 후생 증진과 지역민의 부담을 연계하는 목적세 방식을 많이 사용함.

- 목적세는 세금 이외의 사회보장기여금이나 부담금 등을 포함
 - Teja(1988)는 적절한 Earmark Tax로 사용자부담금을 거론함.
 - 미국 감사원(GAO)은 세금(Tax)이 아닌 세입(Revenue)라는 용어를 사용함으로써 각종 부담금, 사용료, 수수료도 목적세가 될 수 있음을 천명함.
 - 따라서 좁은 의미의 목적세는 세금만을 의미하며, 넓은 의미의 목적세는 세법을 따르는 세금 이외의 세법 이외의 각종 법규에 의한 세입도 포괄함.
 - 교통세, 교육세와 같은 세금은 당연히 목적세이며, 특별회계 및 기금 등에서 부과하는 각종 부담금, 사용료, 수수료 등도 관련 법률에서 특정 수입을 특정 목적에 사용하도록 정하고 있는 경우에는 목적세입의 범주에 포함함.
- 결론적으로 세입과 지출을 연결하여, 수입의 용도를 분명히 하는 것이 국민의 의사를 더 잘 반영할 수 있음.
 - 우리나라의 경우라면 기존의 교육세나 교통세 이외에 부가가치세는 지방정부 지원에, 소득세는 일반행정 및 국방에, 법인세는 교육이나 SOC에, 환경세는 환경에 사용하여 세금의 용도를 분명히 하자는 취지임.

3. 세 출

- 국가재정법 제4조에 따르면 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분함.

- 헌법에서는 국회가 국가의 예산안을 심의·확정하는 것으로 규정함.
- 반면 국가재정법에서 정부예산은 일반회계 및 특별회계로 규정하여 정부예산에서 기금은 제외함.

□ 회계별 성격

- 일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치함.
- 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치함.

□ 기금의 성격

- 국가재정법 제5조에서는 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치함.
- 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다는 점에서 법적인 차이가 존재함.
- 기금 및 특별회계는 특정한 지출 용도와 특정한 보유하고 있다는 점에서 일반회계와는 분명한 차별성을 보유하고 있는 반면 특별회계와 기금은 그 경계가 불분명함.

□ 정부예산에 대한 국제적 기준은 통합재정이므로 우리나라 예산은 기금이 빠진 불완전한 예산임.

- 통합재정은 정부의 모든 재정활동을 통합하여 총괄적으로 표시한 것임.

- 우리나라의 경우 1979년 이래 국제통화기구(IMF)의 재정통계 작성기준에 따라 통합예산제도를 도입함.
- 우리나라도 예산의 범위를 확대하여 기금을 포함하는 것이 바람직함.
 - 미국의 사례를 보면 예산과 기금을 구별하는 절대적인 기준이 없기도 하지만 Trust Fund라는 이름에도 불구하고 예산으로 분류하는 경우도 존재함.
 - 또한 미국처럼 예산내(on-budget) 및 예산외(off-budget) 기관으로 구분하는 것도 필요함.
 - 우리의 경우에 관리대상수지라는 표현을 사용하여 공적자금상환이나 사회보장기금의 수지를 제외하고 있지만 법률에서 규정하고 있지는 않고 있으므로 법률 규정을 둘 필요가 있음.
 - 서에 해당 기관의 활동규모는 제시할 필요 있음.
 - 다수의 공기업, 특히 금융공기업이 이에 해당함.
- 기금에서 제외된 건강보험은 기금으로 통합하여 국회의 통제를 강화하는 것이 바람직함.
 - 여타 사회보험(국민연금, 고용보험, 산재보험)과 더불어 4대 사회보험으로 불리는 건강보험은 여타 사회보험과 마찬가지로 기금 형태로 운영할 필요가 있음.
 - 건강보험은 현재 통합재정의 약 10% 규모로, 이미 국가의 단일 사업 중 가장 큰 규모이며, 국가가 강제하는 보험이기 때문임.

- 기금화하면 보험요율 인상 등이 늦어짐으로 인하여 발생하는 누적적자를 감당하기 어렵다는 주장도 있지만 2000년대 초의 건강보험 누적적자 해소를 위한 재정안정화특별법의 사례를 보면 건강보험의 누적적자는 결국 국가에서 부담하여 해소하고 있으므로 정부 재정과 밀접한 관련이 있음.

4. 통제대상 범위

- 공공부문 논의의 출발점은 UN의 국민계정체계(SNA, System of National Accounts)에서 규정하고 있는 일반정부부문(general government sector)임.
- SNA는 국민경제를 5개의 부문(sector)으로 분류함.
 - ① 비금융기업(non-financial corporations)
 - ② 금융기업(financial corporations)
 - ③ 일반정부
 - ④ 가계(households)
 - ⑤ 가계지원 비영리기관(non-profit institutions serving household)
- IMF의 규정에 따르면 공공부문(public sector)은 일반정부와 공기업으로 구성됨. (GFSM; A Manual on Government Finance Statistics)
 - 공기업은 다시 비금융공기업과 금융공기업으로 구분됨.
- GFSM은 정부의 범위를 ① 정부 및 ② 정부가 통제하고 주로 자금을 조달해주는 모든 비영리기관으로 정의함.
 - ‘일반정부’는 각급 정부와 비영리공공기관으로 구성
 - 공공부문이지만 기업적(영리) 성격을 띠는 공기업은 일반정부에서 제외함.

- 기업적 성격을 보유하고 있는가 여부를 판단하는 기준은 ‘경제적으로 의미 있는 가격’이지만 구체적인 기준은 불분명함.
 - EU가 사용하고 있는 매출액이 생산비용의 50%를 초과하는지 여부가 일반적으로 적용됨.

- 우리나라 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공공기관의 범위 (제4조)
 - ① 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관,
 - ② 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관,
 - ③ 실질적으로 지배(지분이 50% 이상이거나, 지분이 30% 이상이고 사실상 지배)하고 있는 기관,
 - ④ 공공기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

- 공공기관의 분류는 공공기관 운영에 관한 법률 제5조에 규정됨.

- 공기업 : 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 1/2 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
 - 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업이 시장형 공기업
 - 나머지 공기업을 준시장형 공기업

- 준정부기관 : 직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미함.
 - 기금관리형 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관으로서 신용보증기금, 근로복지공단 등 16개 기관임.
 - 위탁집행형 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관으로서 한국가스안전공사, 한국노동교육원, 한국소비자원 등 64개 기관임.

- 기타공공기관 : 공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관으로 각종 국책연구소, 산업은행 등 193개 기관
- 정부기업은 기업적 성격을 고려하여 수입금 마련 지출을 허용한 것을 제외하면 기본적으로 예산과 같은 통제를 받음.
 - 정부기업의 예산회계를 신축적으로 운영하기 위한 수입금 마련지출 제도를 운영함(정부기업예산법 제19조).
 - 관계 중앙관서의 장은 세출예산의 각 세항 또는 목의 비용을 전용이 가능함.
- 정부투자기관 및 정부산하기관(이하 ‘공기업·준정부기관’이라 함)의 예산·회계는 “공공기관의 운영에 관한 법률”에 따라 편성 내지 처리됨.
 - 공공기관의 운영에 관한 법률 제40조에 따르면 기관장은 경영목표와 경영지침에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하여 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 하며, 이는 이사회 의결로 확정됨.
 - 공공기관의 운영에 관한 법률 제43조에서는 공기업·준정부기관은 회계연도가 종료된 때에 결산서를 작성하고, 감사원규칙에 의해 공인회계사나 회계법인을 선정하여 회계감사를 받도록 규정함.
- 기타공공기관은 다시 공기업과 준정부기관으로 분류하는 것이 필요함.
 - 준정부기관은 행정부의 예산 심의와 유사한 통제가 필요함.
 - 이중에서도 국가의 강제에 의한 세입을 가진 경우에는 국회의 통제가 강화되는 것이 필요함.

5. 결 론

정부의 강제적 수입에 의존하여 운영되는 재정분야도 법률이나 국회의 감독이 반드시 필요함. 세입부문에서 건강보험료는 다른 사회보험료와 동일한 통제가 필요하며, 강제적 부담금은 조세로 전환하는 것이 바람직함. 또한 목적세(목적세입)를 확대하여 재정 민주성을 강화하는 것을 고려해 볼 수 있는 바, 비록 목적세가 재원의 용도를 제약하므로 재원의 용도가 없는 경우에 비하여 비효율적이라고 하고 있지만 Buchanan(1963)이 지적하듯이 목적세가 특정 공공서비스에 대해 국민이 부담해야 할 비용(세금)을 알 수 있다는 장점을 보유하고 있음에 주목해 볼 필요 있음. 세출분야는 통합재정 중심으로 전환되어야 함. 법률에서 통합재정수지와 관리대상수지의 대상을 명확히 하여야 하며, 건강보험은 기금의 형태로 운영하여 통합재정에 포함되어야 함. 국회의 예산에 대한 통제권을 강화시키기 위하여는 미국예산편성을 고려하여 예산에 대한 2단계 심사가 필요함. 따라서 우리나라의 예산결산특별위원회에서 세부 예산을 심의하기 전에 별도의 예산위원회에서 예산의 틀을 고민하는 것이 바람직함.

마지막으로 기타공공기관은 준정부기관과 공기업으로 재분류하여야 하며, 조세와 유사한 수입을 가진 기타공공기관의 세입과 세출은 부서장관이나 심의회가 아닌 국회의 감독 및 통제를 받도록 법을 개정하여야 함.

II. 노인복지 정책의 현황과 법적 과제

- 연구책임자 : 최영준 (고려대학교)
- 주요 내용

1. 서 론

한국은 지난 20년 동안 급속한 사회경제적 변화를 경험하고 있으며, 가장 핵심적인 변화 중 하나는 인구의 노령화라고 할 수 있음. 지난 2000년도에 전체 인구에서 65세 이상의 인구가 차지하는 비중이 7%를 넘은 데 이어서 향후 노령화의 속도가 더욱 빨라질 것으로 예상하고 있음. 이는 서구 국가에 비해서 급속한 노령화를 경험하고 있는 일본보다 더욱 빠른 속도이며 노령화에 대한 정책적 이슈는 한국 뿐 아니라 전 세계에 공통적으로 발견되고 있음. 한편으로는 증가하는 노인인구로 인해서 사회의 복지욕구가 지속적으로 확대되고 있으며, 다른 한편으로는 생산인구의 감소와 복지욕구를 충족시키기 위해 사용될 재원, 그리고 증가된 복지지출이 가져올 경제적 함의에 대한 우려가 존재하고 있음. 선진국이나 개발도상국 모두에서 지난 20-30년 동안 연금을 비롯한 노령 관련 정책이 끊임없이 도입되거나 개혁되었으며, 여전히 국제기구 및 개별 정부의 핵심적인 정책이슈가 되고 있음. 장기요양의 경우 과거에 가족에 의해서 행해지거나 다른 돌봄의 수단이 없는 경우 국가에 의해서 일부 보조가 되는 형태였지만, 최근에는 장기요양의 욕구가 급격히 증가하고 있는 동시에 비용이 증가하면서 체계적인 장기요양 정책이 각국에서 행해짐. 이러한 문제점들은 노인들의 건강한 고용을 촉진이라는 이슈를 더욱 중요하게 함. 노령화는 한국 사회와 경제에 이미 다양한 방향으로 깊은 영향을 미치고 있음. 독거노인이 급증하고 있으며, 노인빈곤과 자살은 OECD에서 제일 높은 수준으로 기록되고 있음. 반면에 빠르게 증가하는 노인인구 때문에 각종 공적연금제도의 재정안정성에 의문이 제기되고 있고, 또한 노인의 돌봄과 관련된 비용 역시 사회적 이슈로 떠오르고 있음. 노령경제적 삶의 불안정성을 해결하기 위해서 노동시장 참여가 또 다른

중요한 대안으로 연구 되고 있음.

2. 노인복지의 사회인구학적 맥락 이해

장수(長壽)는 개인에게 복(福)으로 간주되는 반면 사회의 노령화는 종종 사회적 이슈를 넘어 문제로 간주되는 경향이 있음. 최근 과학기술의 진보와 삶의 패턴 변화와 함께 평균수명이 개발도상국부터 선진국까지 꾸준히 증가하고 있으며, 출산율의 저하와 함께 급격한 노령화가 이루어지고 있음.

노령화가 사회적 문제가 되는 것은 노령화가 불러오는 노인의 복지 욕구와 이와 관련된 비용임. 그러한 측면에서 단순히 노령인구 대비 비노령인구의 비율보다는 실제 근로를 하는 인구와 근로를 하지 않는 인구와의 비중이 더욱 중요함. 다시 말해서, 근로가능인구가 많다는 것 자체가 노령화 문제를 해결하지는 못함. 근로가능인구 내에 비경제활동인구가 많고 실업자가 많다면 여전히 사회적 비용은 높을 수 있음. 반면 노인인구 중 경제활동참가인구가 많다면 복지에 대한 욕구나 사회적 비용이 낮아질 수도 있음.

노동시장 변화는 현재 노령인구의 노동시장 참가율은 점차 증가하고 있는 것으로 파악되고 있음. 전체 경제활동참가율은 2000년 약 61%에서 2010년까지 크게 변하지 않고 있는 것이 발견되고 있지만, 55세에서 59세까지의 경제활동참가율은 약 64%에서 68%로, 60-64세 참가율은 54%에서 55%로 그리고 65세 이상의 참가율은 약 29%대로 크게 변화하지 않고 한국은 일본과 같이 연공서열제가 한 때 보편적이었음. 연공서열제 하에서는 생애소득이 꾸준히 증가하며, 퇴직하기 직전에 가장 높은 소득을 보였음. 대부분 주된 일자리의 퇴직이 노동시장에서 퇴직을 의미하는 경우가 많았으나 1990년대에 들어오면서 생애최고소득이 50대가 아닌 40대 후반으로 내려왔으며, 주된 일자리 퇴직의 시기가 빨라지면서 제2의 근로생애가 점차 중요해지고 있으며, 노령노동

자의 고용형태도 점차 불안정 노동으로 전환되고 있음. 55세부터 59세 인구의 종사상 지위를 살펴보면 100인 이상 사업장에서 근로하는 경우가 14.5%에 불과하며 이는 60세부터 69세로 가면 약 5% 미만으로 떨어지게 됨 반면에 100인 미만 사업장에서 일하는 경우는 24% 그리고 자영업을 대표되는 비임금근로는 36%로 나타나고 있음.

하지만, 노령인구들을 동질적 집단으로 가정하는 것은 무리가 있음. 직업의 유형과 성별에 따라서 차이를 보이고 있음. Choi의 연구에 따르면 남성에 비해서 여성의 경우 더욱 빨리 안정적 고용에서 밀려나는 것으로 보이며, 또한 전문직과 숙련노동자가 상대적으로 더 길게 주된 일자리에 남아있으면서 생애소득이 꾸준히 증가하는 반면에 육체노동자나 서비스부문의 비숙련노동자의 경우 노동시장의 위협에 더욱 노출되어 있는 것으로 나타나고 있음. 노인인구를 둘러싼 위협에 대처하기 위해서는 노인인구가 보이고 있는 보편적인 특성과 노인인구 내에서 보이고 있는 상대적인 위험들을 동시에 고려한 정책이 필요함.

지난 약 30년 동안 한국은 급속한 가족 변화와 함께 가구구성의 변화가 동반되었으며 1975년 16%대였던 4인가구의 비중은 2000년에 30%까지 증가하였으며 2005년에도 27%로 다른 가구형태에 비해서 가장 비중이 높았음. 이 시기에 6인 이상 가구비중은 1975년에 40%대에서 2005년 약 2%로 급격히 감소함.

가구구성의 변화는 2000년대에 더욱 빠르게 진행되어서 2011년 통계청이 발표한 ‘2010 인구주택총조사 가구·주택전수집계 결과’에 따르면 4인가구가 1인가구와 2인가구의 비중보다 더 떨어진 22%대로 떨어지게 되었음. 반면에 2인가구는 24.3%로 가장 높은 비중을 보였으며, 1인가구도 23.9%로 매우 높아졌음. 3인가구의 비중은 꾸준히 증가하고 4인가구 비중이 떨어지는 추세를 감안할 때 곧 4인가구는 더 이상 핵심적 가족 형태가 아니게 될 가능성이 높음. 가구형태의 변화를 초래한 원인은 도시화와 산업화 등 매우 다양하지만, 직접적인 원

인은 저출산과 노령화라고 할 수 있음. 특히, 노령화와 남성중심적 가족구조가 약해지면서 전통적인 삼대(三代)가족이 해체되기 시작하였음. 노인들 중 자녀와 동거하는 비중을 살펴보면 1994년 약 55%였던 것이 1998년에는 48%로, 6년 후인 2004년에는 약 10%가 떨어진 38%, 4년 후인 2008년에는 또 다시 11% 가량이 줄어든 27% 정도만이 자녀와 동거한다고 보고되었음. 반면에 노인부부가구와 노인독신가구의 비중이 빠르게 증가하였음. 특히 정책적 주목을 받고 있는 노인독신가구는 2004년에 20%를 넘게 되었지만, 2008년에는 다소 줄어든 것이 흥미로운 사실임.

국민연금은 초기에 도입될 시에는 40년 가입을 기준으로 평균 소득 대체율이 70%였지만, 1999년 개혁을 통해서 소득대체율이 60%로, 그리고 2007년 개혁을 통해서 소득대체율이 40%로 떨어지게 되었음. 국민연금의 적용범위가 점차적으로 확대된데 반해 소득대체율은 꾸준히 하락하였음. 국민연금 기여율은 시작 당시 고용주와 피고용인이 반씩 부담하여 3%로 시작하여 1999년에 9%가 되었음. 자영업자의 경우 본인만 전체 9%를 부담하게 되어 있음. 이후에 기여율이 더 상승하지 않고 있고, 국민연금은 노령연금과 함께 유족연금과 장애연금을 제공하고 있음. 다음의 표는 공적연금 수급자 현황을 보여주고 있음. 전체 65세 이상 노인인구 중 공적연금을 수급하는 비율은 2005년에 16%에서 2009년 27%대로 높아지고 있지만 여전히 70% 이상의 노인들은 기초노령연금을 제외한 소득비례공적연금에서 제외되고 있음. 주요한 원인 중 하나는 국민연금이 적립방식을 채택하면서 완전노령연금을 받기 위해서는 최소 20년의 기여를 해야 했기 때문임. 그 결과 2008년부터 완전노령연금 수급자가 발생하기 시작하였음.

노인장기요양보험은 기존의 장기요양 대상은 공적부조 대상자나 장애인 중에서 가족들 중 돌봄을 제공할 수 있는 사람이 없는 경우에만 국한되었었음. 하지만, 2007년에 제정되고 2008년에 시행된 장기요양

보험제도(노인장기요양보험법)로서 국가가 돌봄이 필요한 대상에게 서비스를 제공하는 것이 가능해졌고 서비스를 받기 위해서는 피보험자가 요양대상인정신청을 통해서 이루어짐. 국민건강보험공단 각 지사에서 서비스요구에 대한 방문조사와 장기요양등급판정위원회에서의 판정을 받게 되며 총 52개의 장기요양 필요상태에 대한 지표항목을 측정한 후 정도에 따라서 점수로 환산하며, 55점 이상인 자를 서비스수급대상자(1-3등급)로 인정하고, 나머지는 4-6등급은 비급여대상으로 처리함. 단, 인정결과에 만족하지 않을 경우 이의신청이나 재신청을 할 수 있는 권리를 부여하고 있음.

2010년 2월말 기준으로 장기요양 인정자수는 전체 노인들 중 약 5.5% 수준인 약 3십만 명으로 조사되고 있는데 이는 제도 실시 이전에 추계했던 3%와 제도초기인 2009년의 4.2%에 비해서 급속히 증가하고 있는 비율임. 국민건강보험공단에 따르면 급속한 증가의 원인이 첫째, 적극적 홍보로 인해서 잠재적 수요가 표출되었기 때문이며, 둘째는 시범사업 당시 65세 미만의 돌봄 수요를 파악하지 못했기 때문이라고 평가하고 있음.

3. 노인복지정책의 문제점과 과제

노인복지정책은 짧은 시간 내에 획기적인 발전을 거듭해 온 것은 사실이지만, 여전히 노인의 복지와 안녕을 담보하기에는 부족한 점들이 많이 발견되고 있음.

공적소득보장제도가 점차 중요해져가는 것은 가족과 고용의 역할이 노후에서 차지하는 비중이 줄어들고 있는데 있으며, 이는 최근 부모 부양의 견해에 대한 노인들의 생각에도 잘 나타나고 있음. 불과 4년 사이에 (2006년과 2010년) 가족이 부모를 부양해야 한다는 견해가 67%에서 38%로 급격히 줄어들었으며, 스스로 해결해야 한다는 인식과 정부 사회가 함께 책임을 져야 한다는 인식이 급격히 증가하고 있음.

국민연금과 기초연금 그리고 국민기초생활보장법의 발전에도 불구하고 여전히 높은 노인빈곤율은 제도 설계 자체의 문제점과 더불어 효과적으로 실행되고 있지 못함을 보여주고 있는 것임. 빈곤을 계산하는 단위가 가구이기 때문에 기존에 대가족 시대에 상대적으로 빈곤이 부각되지 않지만, 노인 단독가구나 이인가구가 급속히 증가하면서 노인빈곤율 역시 급속히 증가하는 것으로 보임. 48%의 노인빈곤율이 얼마나 실질적인 빈곤의 지표인지가 질문이 될 것임. 또 다른 노인의 복지를 보여주는 지표인 자살률을 보면 2009년 현재 한국의 자살률이 십만명당 약 31명으로 OECD에서 가장 높은 것으로 나타나고 있으며, 노인의 자살률은 79명으로 더욱 높게 나타나고 있음.

국민연금 총가입자는 2011년 5월 기준 1,953만명이며 이중 직장가입자 1,076만명, 지역가입자 858만명임. 이 중 지역가입자의 절반에 해당하는 494만명이 보험료를 납부하지 않는 납부예외 상태로 파악되고 있음. 납부예외자 중 420만명이 경제적인 어려움으로 기여를 하지 못하는 것으로 파악되고 있음. 가장 보호가 필요한 저소득층이나 불안정노동계층이 실질적으로는 국민연금에서 배제되어 있는 것은 향후 심각한 문제를 노출할 가능성을 보여주고 있음. 실제로 안정적인 직장을 다니는 경우 국민연금과 퇴직금/퇴직연금을 받을 가능성이 높고, 개인연금까지 가입한 경우에는 상대적으로 안정적인 노후를 맞을 수 있으나 비정규직이나 자영업자들은 안정적인 연금을 가지지 못할 가능성이 높음. 연구에 따르면 정규직 중 국민연금에 가입하지 못한 이들은 약 1.3%에 지나지 않는 반면 비정규직 중 국민연금에 가입하지 못한 이들은 54.4%에 이르는 것으로 보고되고 있음.

국민연금의 사각지대와 낮은 급여수준은 기초노령연금의 필요성을 불러왔음. 국민연금의 수급율이 앞서 살펴본 바와 같이 약 26%이며, 국민기초생활보장 수급대상이 약 7%라고 할 때 약 70%에 육박하는 노인인구들이 개인의 노후준비와 가족지원에 의존하고 있는 것임. 이

를 보충하기 위해 시행된 기초연금은 상당히 많이 노인들에게 혜택을 주고 있음. 2010년 기준 약 70%의 노인들이 혜택을 받고 있음. 하지만, 기초노령연금의 최대급여가 10만원이 안 되는 수준으로, 지속적으로 높아지는 물가를 고려할 때 매우 낮아 빈곤에 효과적으로 대처하기에는 한계가 명백함.

좀 더 거시적으로는 두 가지 이슈를 향후 더 검토할 필요성이 있음. 첫 번째는 평생교육임. 임시적이고 공공근로적인 일자리를 만들어내는 것이 단기간적 대응이라면 평생교육은 보다 구조적인 대응이라고 할 수 있음. “노인인적자원 개발의 문제와 개선방안” 연구에서 제시한 것처럼 현 노인 중 평생교육 참여경험이 있는 노인은 약 12%에 지나지 않음. 물론, 현 노인의 평생교육도 중요하지만, 향후 노인이 될 인구계층에게 평생교육을 지속적으로 시키는 것도 중요함. 생애주기에 걸쳐 꾸준히 기술이나 지식을 더함으로써 고용의 선택을 넓힐 수 있는 방안이 강구되어야 할 것임.

평생교육과 함께 향후 한국 사회에 등장하게 될 또 하나의 중요한 이슈는 퇴직연령과 관련된 것임. 이미 미국에 이어 영국에서 퇴직연령이 연령차별(ageism)이라는 이유와 연금의 재정안정성 등을 이유로 폐지하였음. 아직 퇴직연령이 있는 우리의 경우 향후 퇴직연령의 폐지가 가져올 다양한 함의와 영향에 대해서 사전적 연구가 필요할 것으로 보임. 퇴직연령 폐지가 노동시장에서 전문직과 같이 기존에 안정적이었던 계층에게만 더욱 혜택이 갈 수 있는 가능성도 연구를 해 봐야 할 것임. 노인일자리와 관련되어 중요한 이슈 중 하나는 관련법이 제정되어있지 않다는 것임. 결과적으로 노인일자리 사업에 관한 정의나 법적 의무사항 같은 것들이 구체화되어 있지 못한 실정임. 현재 노인일자리 관련 법은 노인복지법 제23조와 제23조의2항에 노인의 사회참여 확대를 위해서 적당한 직종 개발과 보급에 노력해야 한다는 부분과 이를 수행하기 위한 전담기관에 대한 법률이 간략하게

언급되어 있는 수준임. 또한 저출산고령화기본법 제11조에 일할 수 있는 노인들을 위해 일할 수 있는 환경 제공 그리고 적합한 일자리 창출이 필요하다는 것을 언급하고 있음.

노인복지 재정이슈의 핵심적인 질문 중 하나는 어느 정도까지 제도가 확대되어야 할 것이며 어느 정도까지 한국경제와 사회가 비용을 감당할 수 있을 것인가에 초점이 맞추어져 있음. 재정의 이슈를 정책적 차원과 결부하여 논의할 필요가 있음.

4. 결론 및 향후 연구과제

빠른 저출산과 노령화 현상으로 인해서 노인복지 이슈가 빠르게 대두되고 있는 가운데, 불안정해져가는 노동시장, 해체되어가는 전통적 가족이 그 문제의 심각성을 더해가고 있음. 이와 함께 탈산업화로 인해 생산성이 낮은 서비스 섹터의 증가와 세계화로 인한 경제의 불안정성은 노인복지 이슈를 매우 복잡하게 만들고 있고, 사회 내에 폭증하고 있는 복지욕구에 대응하기 위해서 정부는 빠르게 노인관련 다양한 제도들을 확충하고 있음. 다른 한편으로는 빠르게 증가하는 제도들이 성숙해져가면서 재정 불안정성이 대두됨과 동시에 미래 경제에 미칠 영향에 우려하는 목소리도 높아져가고 있음.

노인복지 재정이슈를 전체 복지국가 차원과 비교적 차원에서 논한 결과 지난 시기는 두 가지 의미에서 ‘복지 폭발’의 시기였음. 한 측면으로는 노인빈곤, 노인자살, 주된 일자리로부터의 조기퇴직, 가족해체 등을 통해서 복지욕구의 폭발이 일어났으며, 다른 한편으로는 국민연금의 보편화, 기초노령연금의 도입, 기존의 가족책임이었던 노인돌봄을 장기요양보험으로 사회화시킨 것임.

복지정책의 실질적인 확대가 이루어진 것은 확실하지만, 여전히 복지욕구를 충족하기에는 거리가 멀었다고 판단됨. 여전히 노인에 관련된 복지 지표들이 OECD 다른 국가들과 비교해서 상당히 좋지 않음. 이

와는 반대로 이미 재정안정성 이슈가 근본적으로 제기되고 있고 이 문제를 접근하는데 있어서 두 가지 접근이 동시에 필요한 것으로 판단됨. 하나는 지출 자체로 접근하는 방식이며, 또 다른 접근은 정책의 구조로 접근하는 방식임. 지출 자체로 접근하게 되면, 전체적으로는 총 노인 및 복지국가 지출을 어느 정도로 설정하는 것이 수용가능한고 한국 경제가 감당할 수 있는가라는 문제를 제기할 수 있으나, 증세를 할 수 있을 것인지, 어떻게 증세를 할 수 있을 것인지의 문제가 있음. 최근의 논의에서는 노인에 대한 지출이 과도하게 높은 구조보다는 가족과 아동에 대한 지출이 높은 구조가 더 생산적인 구조라는 주장들이 대두되고 있음.

정책 구조를 초점으로 볼 경우 정책을 어떻게 조직하느냐에 따라서 재정안정성과 복지욕구에 대해 더 효과적으로 대처할 수 있음. 이미 서구의 사례를 보면 연금지출이 높은 남유럽이나 일본의 노인들의 빈곤율이 더 낮은 것이 아니며, 보건지출이 높은 미국에서 노인들의 건강이 제일 좋은 것은 아니며 그러한 측면에서 지출 자체로 접근하면서 전체 그림을 그려가는 절차도 중요하지만, 여전히 초기 발전 단계에 있는 정책들이 효과적으로 구성될 수 있도록 제도의 개선에 초점을 맞추는 것이 더욱 현명한 전략이라고 판단됨.

또한, 노인복지와 관련된 다양한 다른 이슈들과 정책들이 존재하고 있음. 특히, 소외가 중요한 문제로 대두되고 있기 때문에 고용 이외에 노인의 사회참여를 도울 수 있는 다양한 방안들이 필요하게 되고 노인여가복지시설은 매우 중요한 역할을 현재 수행하고 있음. 약 6만 경로당은 핵심적인 노인여가복지시설로 자리매김하고 있음. 하지만, 여전히 노인들의 여가를 해소하기에는 여가관련 프로그램의 개발이나 복지시설 내의 노인들의 갈등 등 여러 가지 문제점들이 발견되고 있음. 또한 노령화로 경로당의 연령이 꾸준히 상승하면서 상대적으로 젊은 노인들의 여가공간이 턱없이 부족한 실정임. 노인복지관이나 노인

교실 등이 현재 상당히 부족한 실정임. 정부는 이러한 프로그램에 보다 적극적으로 투자할 필요가 있음.

향후 연구과제로는 첫째, 노인복지 정책과 관련된 법체계의 정비와 구체화가 필요할 것임. 향후 노인의 고용, 노후, 그리고 돌봄과 여가가 점차 통합되어 움직이게 될 가능성이 높은 만큼 현재의 노인복지법이 보다 포괄적으로 제정될 수 있는 가능성에 대한 연구가 필요함. 노인복지법의 위상은 앞으로 개정될 사회보장기본법과 사회복지사업법과의 연계 하에 이루어져야 할 것임. 이와 함께 현재 과도하게 시행령과 시행규칙에 의존하고 있는 관련 법들이 어떤 의미를 가지는지를 분석할 필요가 있으며, 이에 따라서 법령 자체를 구체화하는 논의가 수반될 필요가 있음. 또한 상술한 정책들의 구조개선 방향이 꾸준히 연구될 필요가 있으며, 전체 복지제도 내에서 노인복지가 어떻게 위치지어질 것인지에 대한 총론적 연구도 동시에 필요함. 이와 함께 상당히 부족한 노인자살에 대한 원인과 대책에 대한 결과가 더욱 필요하며 가족에 대한 연구도 더욱 필요할 것임. 일정 부분 가족의 해체 현상이 탈산업화 시대에 당연하게 여겨질 수도 있지만, 향후 복지정책에서 가족의 역할을 어떻게 위치시킬 것인지 그리고 어떠한 정책들이 가족들을 지지해줄 수 있을 것인지에 대한 고려도 함께 필요함.

Ⅲ. 통일비용의 법률적 쟁점

연구책임자 : 이효원 (서울대학교)

주요내용

1. 통일비용과 법률

- 통일비용의 논의 배경 - 우리나라는 1990년대 초부터 동서독의 통일에 있어서 경제학적 측면에서 고찰하여 왔음. 통일비용에 대

하여는 서독의 경우와 마찬가지로 “북한의 1인당 국민소득을 남한의 그것의 일정수준에 도달하도록 하기 위하여 투자하는 비용”으로 파악하여, 통일비용으로 인하여 통일국가의 경제적 어려움과 국민 1인당 부담해야 할 비용을 우려함으로써 통일비용이 통일에 대한 장애요인으로 작용하기도 하였음. 특히, 2010년 8월 15일 이명박 대통령이 8.15 경축사에서 “통일은 반드시 올 것이며, 통일시대를 대비해 통일세 등 현실적인 통일비용 재원 조달 방안을 준비할 때가 되었다.”고 언급한 것을 계기로 통일비용의 규모, 재원마련 방안 등에 대한 사회과학적 논의가 본격적으로 촉발되었음.

- 통일비용의 개념에 대한 논의 - 통일비용의 개념과 범위에 대해서는, 통일비용을 협의(순수 정부부담분인 재정지출)와 광의(두 체제가 통합되면서 장기적 차원에서 북한 지역의 경제 및 복지 생활수준을 남한의 일정수준으로 끌어올리는 데 필요한 총비용)로 나누는 견해, 비용 지출목적과 시기에 따라 위기관리 비용, 체제전환 비용, 경제적 투자비용으로 구분하는 견해, 지출내용과 성격에 따라 인도지원, 제도통합, 경제재건의 3가지로 분류하는 견해, 통일과정에서 가장 긴급하게 소요되는 직접비용, 직접 기초생활비 보조 등 사회보장비용, 정부기구 유지비용, 사회인프라 구축비용의 4가지로 나누는 견해.
- 통일비용에 대한 개념정립 - 통일비용을 통일이 새로운 비용을 발생시킨다는 측면에서 파악하여 통일로 인하여 입게 될 손실, 즉 기회비용으로 파악하는 것이 통일 이후에 발생하는 다양한 비용을 포섭할 수 있어 실용적이라는 입장이 있음, 통일비용은 회계학에서 정의하는 단순한 비용의 개념을 넘어 기회비용을 포함한 경제학적 비용으로 정의될 수 있으며, 구체적으로는 “통일

로 인하여 남북한이 통일이 이루어지지 않은 경우에 비하여 입게 되는 손실”로 정의할 수 있음. 따라서 통일비용은 순통일비용으로 정의하면 충분하며, 이는 통일편익을 차감하지 않은 총통일비용에서 통일편익(분단비용을 제외하고 통일로 인하여 새롭게 얻게 되는 편익)과 분단비용(분단으로 인하여 남북한이 지불하는 비용)을 합한 비용을 제외한 것이 됨, 순통일비용 = 총통일비용 - (통일편익 + 분단비용)

2. 통일비용의 규범적 의미

- 통일국가의 기초 - 남북통일은 현재의 분단상태를 극복하고 하나의 민족공동체를 형성하는 것으로 정치적으로 대립되었던 통치기구를 하나로 통합하는 것일 뿐만 아니라 상이한 경제체제와 이질화된 문화를 단일하고 동질적인 민족문화로 재구성하는 사회·경제적 통합을 포함하는 개념이므로 통일비용은 통일을 위해 필요한 최소한의 부담인 동시에 완전한 사회통합을 위한 기초가 됨. 통일비용에 대해서는 통일부담으로 인한 장애요소라는 측면과 통일에 대한 비현실적이고 맹목적인 환상이라는 측면을 모두 고려하여 통일에 대한 적극적이고 긍정적인 인식을 함양하고 갑작스러운 통일의 과정과 결과에 대한 현실적인 인식을 제고하는 사회심리학적 차원에서 조정해야 할 것임.
- 법규범적 기본방향 - 내용적 측면에서 통일비용의 개념과 추계는 우리 헌법상 평화통일의 원칙인 자유민주적 기본질서를 바탕으로 하여 설정되어야 하며, 이는 통일비용과 관련된 법적 쟁점의 헌법적 근거이자 한계로 작용하므로 통일비용은 평화통일을 위한 남북교류협력과 통일 이후의 사회통합에 있어서 구체적인 항목과 범위가 결정될 것임. 절차적 측면에서 통일비용에 관한

정책적 결정과 변경은 국민적 합의에 기초하여 이루어져야 하며, 형식적 측면에서 통일비용과 관한 정책집행과 운영은 법치주의와 적법절차의 원칙에 따라 합법성과 민주적 정당성을 확보하는 기초에서 추진되어야 하며, 관련 법규범 사이에서는 체계정합성을 유지하면서 규범조화적인 방향으로 관리되어야 함.

- 구체적인 법적 쟁점사항 - 통일비용을 어떻게 마련할 것인가와 관련하여 재원마련에 대한 민주주의와 법치주의적 정당성이 문제될 것임. 마련된 통일비용을 사용하기 전에 어떻게 관리할 것인가와 관련하여 회계처리 원칙, 관리주체, 통일비용을 어떻게 사용할 것인지와 관련하여 적절한 사용을 위한 통제와 감독이 문제가 될 것임.(통일재원의 사용)
- 독일의 재원마련 - 독일은 통일 초기에는 독일통일기금이나 채무청산기금 등을 설치하여 통일재원을 조달하였으나, 시간이 지남에 따라 통일기금과 채무청산기금 등은 서독주민에 대한 조세인상, 동독지역으로부터의 조세수입, 정부예산절감, 자본시장에서의 기채, 동독지역 국유재산 매각 등을 통해 조달되었음. 그 대표적인 것이 조세와 사회보험료를 인상인데, 조세에서는 연대부가세를 도입하여 1991년부터 1년간 소득세와 법인세에 대해 7.5%를 추가로 징수하였고, 부가가치세, 석유세, 보험세 등의 간접세도 인상하였음, 사회보험료의 인상은 실업보험료를 2.5%에서 6.5%로, 연금보험료를 17.7%에서 19.2%로 각각 인상하였으며, 이것으로도 충당하지 못한 부분에 대하여는 자본시장에서 기채를 실시하였음. 독일의 경우에는 평화통일의 과정에서 신속한 사회통합을 위하여 막대한 통일비용이 필요하였지만, 서독의 경제력과 통일독일의 연방제도에 따른 공공비용의 분담 등을 통해 적절히 적응하였다고 평가되지만, 구체적인 통일비용의 재원

마련에 대하여는 문제점이 있다는 비판이 제기됨, 조세를 통한 통일비용, 통일비용의 재원을 마련하기 위하여 추진된 예산의 절감도 주로 서독의 사회복지 부문 예산을 통하여 달성되었으므로 그 부담은 구서독 저소득층에게 전가되었으며, 무분별한 채권발행으로 2002년 재정적자가 GDP의 3.7%를 기록하는 등 통일독일은 이후 4년 연속 EU의 재정건전화협약의 상한인 3%를 지키지 못하였고, 정부부채 규모도 2005년 GDP의 71.1%에 달하는 결과에 이르러 재정개혁을 해야 할 상황에 이르렀음.

- 우리나라의 재원마련 - 지금까지는 통일비용의 재원마련에 대하여 “통일비용을 어떻게 마련할 것인가?”라는 필요성의 관점에서만 논의되었으나, 통일한국의 헌법적 가치질서인 자유민주주의와 법치주의를 적용하여 통일비용의 재원마련에 대하여도 “통일비용을 어떻게 충당하는 것이 자유민주적 기본질서에 합치되는가?”라는 규범적 측면에서 논의되어야 할 것임, 구체적인 방안은 크게 국내자금의 조달과 해외자금의 조달로 나눌 수 있는데, 구체적으로는 ① 조세에 의한 재원 마련, ② 통일기금적립, ③ 국채발행과 국제기구에 의한 개발차관 ④ 국유재산의 매각, ⑤ 통일복권, 통일카드 적립, 공공요금 인상 등으로 구분할 수 있음. 통일비용의 재원마련에 대하여는 국가재정에 관한 규범적 기준에 따라서 반대급부 없이 강제적으로 돈을 걷는 재정권력작용과 반대급부로 받는 돈을 인상하는 방안 등과 연결되는 재정관리작용으로 구분하여 검토하는 것도 논리적으로 간편할 뿐만 아니라 구체적인 법규범의 적용에 있어서 정합성을 가질 수 있을 것임.
- 통일세 부과 - 정부입장에서 통일비용을 가장 손쉽게 마련할 수 있는 방안이 증세인데, 현재 남한 세수의 주요원천은 조세수입인바, 통일 초기에 소요될 막대한 양의 통일비용을 충당하기 위하

여는 조세를 통한 방법이 가장 실효적 임. 독일의 경우에도 통일 재원의 대부분은 조세로 징수한 재원과 통일기금이었는데, 조세의 방법으로는 연대세 부과, 부가가치세 인상, 유류세, 보험세, 연초세, 가스세 인상 등을 들 수 있음. 이른바 “통일세”를 신설하는 것에 대하여는 반드시 필요하다는 입장과 통일세에 의존하기보다는 다양한 재원을 개발하여 조세인상을 최소화해야 한다는 입장이 있고, 통일세를 신설하는 경우에도 그 시점에 대하여는 통일 이후부터 통일세를 징수해야 한다는 입장, 통일 이전에 통일세를 신설하여 준비하다가 통일 후 세율을 인상해야 한다는 입장으로 구분됨. 양자를 모두 대상으로 할 것인지도 논란이 되고 있으며, 직접세를 대상으로 할 경우에도 그 세율에 대하여 이를 고정세율을 적용할 것인지 누진세율을 적용할 것인지도 논란이 됨.

- 별도 세목을 신설하는 방식 - 부가세(Surtax)는 원래 존재하고 있는 세금에 일정 비율로 다시 세금을 매기는 세목으로 재원을 발굴하기 어렵거나 특정 세목을 신설하기 어려울 때 기존 세금에 추가로 부과되는 세금을 의미하며, 우리나라의 경우 지방소득세, 교육세, 농어촌특별세, 지방소비세 등이 있음. 우리 헌법재판소는 법인의 양도소득에 대하여 법인세 외에 특별부가세를 부과한 구 법인세법 제99조 제1항 제1호 등이 조세법률주의에 위배되어 재산권을 침해되는지 여부가 문제되는 사안에서 “이 사건 법률조항은 부동산 등의 처분이익에 대하여 법인세를 과세하는 외에 추가로 특별부가세를 과세하고, 현재 국회에 제출된 법안들도 직접세를 대상으로 한 부가세의 형식을 취하고 있는데, 부가세 형식으로 통일세를 징수하는 방안에 대하여는 조세체계를 지나치게 복잡하게 하여 조세원칙인 단순성, 형평성, 효율성 원칙에 부합하지 않는다는 입장이 있는데, 현행 부가세(목적세)도 재정운용의 경직성 등을 이유로 폐지주장이 거센 실정이므로 통일에

따른 비용부담은 응익부담의 원칙(benefit principle)에 따라 동일
에 따른 잠재적 이득이 귀속되는 정도에 따라 비례하여 부과되
어야 한다는 주장이 있음.

※ 독일의 연대부과세 - 연대부가세는 처음에는 연대기여금(Solidaritätsbeitrag)이라는 이름으로 1991년 7월 1일 도입되어 1년을 기한으로 소득세와 법인세에 각각 7.5%의 세율로 책정되었으며, 1993년 폐지되었다가 1995년 부활하여 5.5%의 세율을 적용하고 있음. 독일의 연대부가세는 최소 2019년까지 지속될 것으로 보이는데, 그 이후에도 연대부가세의 위헌성은 지속적으로 주장되어, 니더작센 조세법원이 연대부가세가 장기적 추가부담을 금지하는 헌법에 위반된다고 보아 위헌심판을 제청한 것에 대하여 연방헌법재판소는 2010. 9. 8. 위헌법률심판제청이 허용되지 않는다고 결정하면서 한시적인 기한은 부가세의 본질에 속하지 않는다는 종래 결정을 그 근거로 제시하였음.

- 기존세목을 활용하는 방식(부가가치세 등 간접세) - 간접세는 동일한 재화나 용역에 대하여 고소득자와 저소득자 간에 차별없이 징수하는 세금의 한 형태이고, 부가가치세는 재화 또는 용역의 공급에 의하여 생성되는 부가가치, 우리나라의 부가가치세의 세율(10%)이 OECD 국가의 평균에 미치지 못하므로 국민의 조세저항이 크지 않을 것이며, 간접세 인상방안은 헌법상 평등원칙 위배여부로부터 상대적으로 자유로울 수 있어 사회적 합의를 도출할 수 있는 유효한 정책수단이 될 수 있는 이점이 있으나, 부가가치세 등 간접세의 인상은 물가안정정책 및 소득재분배의 관점에서 볼 때 신중한 접근이 필요함. 다만, 간접세의 이와 같은 문제점에도 불구하고 통일 초기에 소요될 엄청난 양의 재원마련을 위해서는 간접세부터 직접세로 단계적인 세율인상을 추진하자는 입장도 있음.

3. 조세법률주의

- 구체적 내용 - 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”고 하여 조세법률주의에 대해 규정하고 있는데, 조세법률주의란 ‘과세요건을 법률로 규정하여 국민의 재산권을 보장하고 과세요건을 명확하게 규정하여 국민생활의 법적 안정성과 예측가능성을 보장하기 위한 것임. 조세법률주의(租稅法律主義)는 그 핵심에는 ① 납세의무를 성립시키는 납세의무자, 과세물건, 과세기간, 세율 등의 모든 과세요건과 부과·징수 절차는 모두 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률로 규정해야 한다는 과세요건법정주의(課稅要件法定主義)와 ② 과세요건에 관한 법률규정의 내용이 지나치게 추상적이거나 불명확하면 이에 대한 과세관청의 자의적인 해석과 집행은 초래할 염려가 있으므로 그 규정내용이 명확하고 일의적이어야 한다는 과세요건명확주의(課稅要件明確主義)가 있음.
- 법률적 쟁점 - 통일세를 징수할 경우에 새로운 세금인 통일세는 당연히 조세입법을 통해 징수해야 할 것이고, 현재 징수되고 있는 세목별로 세액을 올리는 방법을 채택하든, 목적세로 ‘통일세’를 신설하여 징수하는 방법을 채택하든 조세법률주의에 따라 그 요건 등은 법률로 명확하게 규정되어야 하므로 과세요건법정주의가 문제될 여지는 거의 없음. 통일세법을 신설할 경우에 그 법안의 목적에 관한 규정을 두어야 한다는 지적이 있으나, 통일세를 반드시 목적세 형태로 신설해야 하는 것은 아니기 때문에 반드시 ‘남북 간 체제통합 및 북한의 신속한 경제재건’이라는 목적을 명시할 필요는 없다고 판단됨.

4. 조세평등주의

- 구체적 내용 - 조세평등주의(租稅平等主義)란 평등의 원칙 또는 차별금지의 원칙의 조세법적 표현으로, 헌법재판소는 이에 관하여 “국가는 조세입법을 함에 있어서 조세의 부담이 공평하게 국민들 사이에 배분되도록 법을 제정하여야 할 뿐만 아니라, 조세법의 해석·적용에 있어서도 모든 국민을 평등하게 취급하여야 할 의무를 진다. 합리적 이유가 있는 경우라면 납세자간의 차별 취급도 예외적으로 허용된다. 세법의 내용을 어떻게 정할 것인가에 관하여 입법자에게는 광범위한 형성의 자유가 인정되며, 더욱이 오늘날 조세입법자는 조세의 부과를 통하여 재정수입의 확보라는 목적 이외에도 국민경제적·재정정책적·사회정책적 목적달성을 위하여 여러 가지 관점을 고려할 수 있기 때문이다.”
- 법률적 쟁점 - 통일비용을 위한 재원마련을 직접세로 할 것인지, 간접세로 할 것인지는 입법정책에 해당하는 문제이지만 통일세 역시 조세평등주의를 준수하여야 하는데, 간접세의 경우에도 역진적이라는 비판이 있을 수 있으나 평등원칙의 관점에서는 직접세가 문제될 수 있고 고정세율을 채택할 것인지 누진세율을 채택할 것인지에 따라서 정도의 차이가 있음. 일반적으로 소득재분배와 같은 목적은 조세의 차별적 징수를 위한 합리적 이유가 된다고 인정되나 통일을 준비함에 있어서 조세의 차별적 징수가 합리적인지에 대하여는 평화통일이 우리 헌법이 규정하는 헌법적 의무이므로 차별을 정당화할 합리적 이유가 있다고 볼 여지도 있으며, 이는 결국 국민적 합의를 바탕으로 결정될 것이나 평화통일이라는 공익과 개인의 재산권이라는 사익의 형량에 관한 문제로 귀결됨. 이러한 관점에서 독일의 경우와 같이 통일세의

부과기간을 명확하게 설정하지 않을 경우에는 과잉금지원칙에 위반된다는 문제점이 있을 수 있음.

5. 통일기금의 적립

- 통일기금 개념 - 통일세는 국민들에게 직접적으로 경제적 부담을 준다는 단점을 고려하여 통일기금을 적립하는 방안이 제시되고 있는데, 이는 통일에 따른 사회통합비용이 특정한 목적사업이고 지출의 신축성을 요한다는 점에서 조세부과에 비해 논리적 타당성을 가지며, 통일 이전은 물론 통일 이후에도 계속 조성할 수 있음. 통일기금을 적립하는 구체적인 방법에 대하여는 내국세 총액의 1%를 통일기금으로 적립하는 방안, 현재 운용되고 있는 남북협력기금의 불용액을 적립하자는 방안.
- 법률규정 사항 - 정부의 예산에서 상당부분을 통일기금으로 적립하는 것은 결국 예산지출을 계속하여 유보하는 것으로, 결국 현재 필요로 하는 분야의 투자를 포기하고 그 부를 통일의 시점으로 이전시키는 것이어서 효율적인 예산지출 운영에 방해가 되는 것이 아닌가 하는 지적이 있으나, 통일기금의 적립금을 정부의 회계예산에서 출연하는 것이므로 예산안에 반영되어 국회에서 통과되어야 하는데(헌법 제54조 제1항), 통일기금의 적립이 지속적으로 이루어질 수 있기 위해서는 입법적인 조치가 필요함
- 남북협력기금과 별도로 통일기금을 적립하는 방안 - 현재의 남북협력기금이 아닌 별도의 통일기금을 설치하는 방안에 대하여도 별도의 법률이 필요하며, 이에 대하여는 현재 국회 외교통상통일위원회에 통일기금법안(자유선진당 이명수 의원 대표발의)이 제출되어 있음. 입법사항은 통일기금법안을 마련할 경우에는 ① 법의 목적에 대한 사항, ② 통일기금의 설치에 대한 근거, ③ 통일기금

의 재원, ④ 통일기금의 용도, ⑤ 통일기금의 운용·관리 주체, ⑥ 기금의 운용·관리와 관련된 심의기구로 통일기금운용위원회의 설치 및 구성, 권한에 관한 사항, ⑦ 통일기금운용계획의 수립주체에 관한 사항(이는 주체를 통일부장관으로 할 지 또는 기획재정부장관으로 할지), ⑧ 통일기관의 회계기관, ⑨ 통일기금을 지원받는 자가 목적 외의 용도에 사용할 수 없다는 것과 이를 위반할 경우 지원행위를 취소할 수 있다는 사항 등을 규정해야 함.

- 통일재원의 사용 - 통일재원의 궁극적인 목적은 통일 이후 소요될 비용을 신속하게 공급하기 위한 것이므로 통일재원을 어떤 용도로 사용할 것인지에 대해서도 규범적 기준을 준비할 필요가 있음. 통일재원 사용의 실체적 내용이란 통일재원을 어느 용도로, 어느 정도 사용할 것인지의 규정을 의미하며, 통일이 언제 이루어질지, 어떠한 방식으로 이루어질지, 어떠한 사태가 벌어질지, 어느 정도의 액수가 필요할지 알 수가 없기 때문에 이에 대한 구체적 내용을 규정하기는 쉬운 일이 아님.
- 형식 및 절차 - 통일재원을 사용하는 형식과 절차에 있어서도 규범적 기준을 마련해야 할 것이 필요한데, 통일재원의 사용 개시 시점 등에 대하여도 규정해야 하며, 이는 통일재원을 사용하는 법적 근거이자 그 행사를 합리적으로 통제하는 제도적 장치로 기능할 것임.

6. 결 론

지금까지 통일비용은 그 개념과 범위가 불명확한 상태에서 다양한 의견이 제시되었는데, 우선적으로 통일비용의 개념을 명확하게 설정하는 것이 통일비용에 대한 막연한 우려를 불식하고 통일에 대한 맹목적인 기대를 현실화시킬 수 있을 것임. 통일비용에 대한 법률적 쟁

점은 통일재원의 마련방안, 통일재원을 마련함에 있어서 필요한 민주주의와 법치주의적 정당성, 통일재원의 관리에 대한 적법절차의 원리, 통일재원의 적절한 사용에 대한 통제와 감독의 문제라고 할 것임, 통일비용은 통일국가를 달성하는 사회경제적 기초가 되므로 정책적 측면에서 통일비용을 최소화하면서 통일편익을 최대화하는 방향으로 이루어져야 하며, 내용적 측면에서 자유민주적 기본질서를 바탕으로 하여 설정되어야 함 또한, 절차적 측면에서 정책적 결정과 변경은 국민적 합의에 기초하여 이루어져야 하며, 통일재원의 마련, 운용과 관리, 사용 등에 대해서는 남한주민의 의사뿐만 아니라 통일의 과정과 통일 이후에는 북한주민의 의사도 충분히 반영하여야 할 것이며, 형식적 측면에서는 통일비용과 관한 정책집행과 운영은 법치주의와 적법절차의 원칙에 따라 합법성과 민주적 정당성을 확보하는 기초에서 추진되어야 하며, 관련 법규범 사이에서는 체계정합성을 유지하면서 규범조화적인 방향으로 관리되어야 함.

IV. 재정헌법의 현안과 전망

연구책임자 : 최 유 (한국법제연구원 초청연구원)

주요 내용

1. 재정헌법의 기본개념과 현안

재정(public finance)이란 국가나 지방자치단체가 공공의 수요를 충족하기 위하여 조세·부담금·기여금의 징수, 보유자산의 매각 및 국·공채 발생 등으로 필요한 재원을 조성하는 행위와 공공재와 공공서비스 등을 제공하는 지출행위 그리고 국가재산을 관리·사용·처분하는 모든 행위를 통칭함.

재정입헌주의는 국가재정에 관한 중요한 권한들을 헌법에 정하도록 하고 있는 것을 말함 근대 입헌주의의 발달은 의회의 조세에 관한 동의권 확보에서 비롯됨 성문헌법으로 왕의 조세징수권행사를 의회의 동의로 받도록 하여 제한함. 현대에도 조세 등을 통한 재정의 형성은 국민의 재산권과 직접 연결됨. 또한 현대국가의 기능 확대에 따라서 국민의 기본권뿐만 아니라 통화, 고용, 복지 등 중요한 국가정책과 재정은 필수불가결한 관계를 지님. 따라서 재정과 직접 또는 간접적으로 관련되는 중요한 헌법사항들은 점차 늘어나고 있음.

재정헌법(Finanazverfassung)이란 헌법에 규정된 재정관련 조항들을 말함. 재정헌법의 범위에 직접적으로 들어가는 조항들은 예산, 조세, 국유재산, 국가채무 등 기본적인 재정영역에서의 재정과정을 규율하는 헌법규범의 총체를 의미함. 간접적으로는 재정헌법은 단순한 국고 작용만이 아니라 재정정책과 관련된 사회국가, 급부국가, 조세국가로서의 거시적이고 근본적인 국가운영의 체계와 정치적 의사형성의 조직과 절차에 관한 내용들도 재정헌법의 범주에 포함됨.

1987년 민주화 이래로 행정부와 국회 그리고 여당과 야당 사이에서 재정관련 정치적 갈등이 매년 반복되어 나타나고 있음. 이러한 정치적 갈등을 관리해줄 제도적 장치가 보완되어야 함. 2003년부터 2010년까지 매년 반복되어 나타나는 헌법상 예산심의기간의 미준수는 우리 정치의 실상을 단면적으로 보여줌. 즉, 우리 재정헌법규정들은 정치적 이해관계로 인해서 낮은 규범력과 실효성을 지니게 됨. 이런 정치적 상황은 자칫 의회의 기본적인 재정권한을 오히려 무력화시킬 수 있음. 이에 따라서 합의를 도출할 수 있는 의회정치문화가 요청되는 동시에 제도적으로도 예산심의나 재정관련 중요법률제정과정에서 의회와 행정부의 재정권한충돌을 해소할 장치가 필요함.

대통령제와 같이 이원적 민주적 정당성을 갖는 경우에는 각 선거 결과에 따라서 대통령과 의회가 다른 정당에 의해 장악되는 분점정부

(divided government) 현상이 나타날 가능성이 높음. 분점정부에서는 여야정당간의 합의가 이루어지지 않으면 입법이나 예산안처리가 매우 어렵게 됨. 한국의 경우에도 1987년 민주화 이래로 몇 차례 여소야대 현상이 반복됨. 예산심의과정이 원활하게 진행되지 못하여 준예산의 시행 일보직전에 이르게 되는 경우도 발생함 예산관련 정치적 갈등을 제도적으로 관리해 줄 헌법상 또는 법률상 장치가 필요함.

세계경제가 불황에 직면하고 있는 현재 한국에도 세계경제불황의 여파로 경제적 양극화가 확대되는 실정임. 이로 인한 저소득계층의 증가는 그 어느 때 보다도 국가복지정책의 수요를 증대시킴 복지정책은 현대국가에서 당연한 역할이지만 현실적으로는 복지재원을 마련하기 위한 재정적 뒷받침이 선행되어야 할 것임. 그런데 동시에 세계경제의 불황은 미국을 비롯한 유럽의 국가부도사태를 우려하게 하는 일상적인 국가위험으로 자리 잡고 있음. 국가부도사태의 원인 중 하나가 복지재정이라 단정 짓기는 어렵지만 현대국가는 복지의 확대와 함께 이를 위한 재원을 마련하고 지속적으로 국가채무까지 관리해야 하는 딜레마에 빠짐 본래 국가재정건전성에 관하여 헌법규범은 일반적인 내용만 규정하였으나 현재 독일을 비롯하여 몇몇 유럽국가들은 국가재정건전성에 관한 보다 구체적인 재정준칙조항들을 헌법화 함. 우리의 경우에도 앞으로 헌법개정시 국가재정건전성에 관한 준칙을 들지 논의할 필요가 있게 됨.

지방자치확대에 따라서 지방의 재정적 안정성을 마련할 제도적 장치 필요함. 우리 헌법은 지방자치에 관해서 두 개의 조항밖에 두고 있지 않음. 지방자치는 풀뿌리 민주주의의 발전이라는 점에서 향후 헌법개정시 지방자치에 관한 헌법사항들의 내용적 보완이 요구됨 특히 지방재정의 문제는 중앙과 지방의 사무배분에 따라서 합리적 재정적 지원이 뒷받침 되어야 함. 또한 국가의 균형있는 발전 및 향후 통일

과 관련하여 지방과 지방사이의 재정조정 문제도 중요한 헌법사항이 될 수 있음.

2. 재정 헌법의 주요 쟁점

(1) 한국 재정헌법의 흠결과 체계정비의 문제

지금 헌법의 재정규정은 제헌헌법 이래로 큰 변화가 없었음. 1945년 목가적인 농경국가규모로 시작하여 현재에는 세계 12위의 경제규모로 성장함. 그럼에도 재정헌법은 달라진 것이 없음.

달라진 국가경제와 재정규모에 비추어 보면 재정에 관한 헌법적 원칙적이고 중요한 조항들을 갖추고 있지 못한 흠결을 지님. 즉, 우리헌법은 예산결산과정과 재정운용에 관한 기술적이고 형식적인 절차규정만을 두고 있을 뿐, 재정운용에 대한 헌법적 원리와 실체법적인 지침과 한계에 관한 규정은 전무하기 때문에 재정맹(finanzblind)상태라 지칭됨.

그러나 반대로 헌법에 재정에 관한 실질적인 내용들의 조문들이 늘어날 경우에는 입법자를 구속하게 되어 재정관련 입법들의 경직성이 나타날 수 있음. 그럼에도 다음과 같은 근대헌법의 재정원칙과 현대헌법의 재정원칙들에 대한 수요는 여전함.

다양한 재정원칙과 내용을 규정해야 하는 재정헌법의 중요성에 비추어 제헌헌법에서와 같은 독립된 장(章)으로 구성할 필요성이 제기됨. 제헌헌법에서는 재정에 관한 별도의 장인 제7장을 규정하였음. 1962년 제5차 헌법 개정에서 지금과 같이 ‘국회’와 ‘정부’에 재정에 관한 조항을 분산하여 규정함.

독일기본법은 제10장, 일본헌법은 제7장, 스위스 헌법은 제3편 제3장에 재정헌법을 별도로 규정하고 있음. 미국과 프랑스헌법은 재정에 관한 별도의 장을 두고 있지 않음.

다만, 헌법전의 체제를 구성할 때 재정헌법에 관한 장을 둔다는 것이 바로 재정헌법의 내용적 충실성을 의미하지는 않음. 재정의 장을 독립적으로 구성한 일본헌법보다 프랑스헌법에서 재정관련 조문들이 더 많이 나타남. 따라서 내용적 충실성을 위해서 독립된 장이 필수적으로 요구되는 것은 아님.

또한 재정을 독립적으로 구분하는 것처럼 헌법전의 편제를 국가기능상 체제를 나누게 된다면 노동이나 복지 부분에 있어서도 독립된 장의 필요성이 제기될 수 있음. 현대국가의 역할에 비추어 보면 재정만 독립된 장이 필요한 것은 아니기 때문에 헌법전의 전체적인 구성에서 논의되어야 함.

헌법은 법규범상 최고의 규범으로서 입법자를 구속한다는 점에서 국가재정에 관련된 원칙적이고 중요한 권한들만을 한정적으로 헌법에 규정하고 나머지 세부적인 사항들은 국가재정법에 규정하는 것이 필요함.

이런 관점에서 헌법상의 예산안 제출시한과 국회의 의결시한에 관한 헌법 제54조 제2항, 예비비와 계속비에 관한 헌법 제55조의 규정들은 헌법이 아닌 국가재정법으로 규정하여야 한다고 주장이 있음.

헌법규정들이 비록 국가재정법과 내용적으로 다르지 않다는 점은 분명함 그러나 예산안제출시한과 국회의 의결시한은 대통령제 국가에서 행정부와 국회사이의 예산심의갈등을 조정하기 위한 중요한 제도적 장치가 됨. 따라서 예산심의기간의 헌법화는 대통령제헌법의 특징으로 이해될 수 있음.

그리고 예비비제도와 계속비제도의 헌법화는 일반적인 예산원칙들에 대한 예외를 헌법으로 규정한다는 의미를 지님. 입법자가 예비비제도와 계속비제도를 폐지할 수 없을 뿐만 아니라 예외적인 제도이기 때문에 한정적으로 사용해야 한다는 헌법상의 의미를 지님. 따라서 위의 내용들을 단순히 법률사항으로만 이해할 수는 없음.

(2) 예산편성과 심의에서의 쟁점사항

1) 기금 등을 포함한 총세입에 대한 헌법적 근거규정 부재의 문제

통합재정의 원칙상 총예산이 계상되어야 함에도 불구하고 현재 60여 개에 달하는 기금에 관한 헌법규정은 부재함. 따라서 예산단일화의 원칙과 재정국회주의의 원칙상 기금에 대한 헌법규정과 예산과 통합하여 통합재정으로서 국회의 통제를 받게 하는 제도적 보완이 요청됨.

기금을 비롯한 각종 부담금 등 조세 이외의 국민부담에 관해서도 조세법률주의처럼 헌법적 근거가 필요함. 세입규모와 종류가 다양해지면서 조세이외에도 부담금, 공과금 등 조세 외의 국민부담에 의한 재정수입을 법률에 근거하도록 명시할 필요가 있음.

조세 이외에도 국민에게 경제적 부담을 지우는 부담금 등의 규모가 상당한 수준이므로 헌법에 그 근거를 마련할 필요가 있음.

국가의 경제적 역할이 증대됨에 따라서 예산 및 각종 기금의 종류와 규모가 비약적으로 증가하고 있음. 따라서 이를 포괄할 수 있는 헌법개정이 필요함. 2009년 국회 헌법연구 자문위원회 결과보고서에도 기금에 근거를 헌법에 명시하도록 연구하고 있음. 기금만이 아니라 정부는 회계연도마다 모든 세입 세출을 예산법안으로 작성하여 국회에 제출하도록 헌법이 개정되어야 한다는 의견이 제시됨.

2) 예산심의기간의 연장논의

예산안의 의결시한이 헌법에 규정되어 있음에도 불구하고 현실 정치에서는 매년 지키지 못하는 사태가 반복되는 것을 고려하여 이를 헌법보다는 국가재정법사항으로 정하자는 주장이 있음.

제헌헌법은 예산심의기간에 관해서 정부는 국회의 정기회 개최초에 예산안을 제출하고, 국회는 회계연도 개시전까지 예산안을 의결하도록 규정하였음. 1962년의 제5차 헌법개정에서 정부의 예산안을 회계

연도 개시 120일전까지로 규정하였음 이를 다시 1972년 헌법에서 심의기간을 90일로 축소함.

국회의 예산심의 권한의 강화를 위해서 다시 120일로 연장하자는 주장이 있음. 정부가 예산안을 회계연도 120일전까지 제출하는 것으로 헌법을 개정하자고 함.

다만 이러한 연장이 국회의 예산통제권한은 강화시켜주지만 정부의 예산안작성의 효율성은 저해할 필요가 있음. 또한 결산시기 또한 조정되어야 하는 문제이기 때문에 단순히 예산심의기간만으로 파악할 수는 없다는 문제점이 발생됨.

2009년 국회 헌법연구 자문위원회 결과보고서에는 예산결산특별위원회를 상임위원회하고, 국회 예산안 제출기안 등은 삭제하자는 의견을 제시함. 특히 예산심의기간이 매년 준수되지 않는다는 점에서 이를 국가재정법으로 규정하자는 의견도 있음. 그러나 대통령제 국가의 특성상 분점정부상황이 일어날 가능성이 의원내각제국가에서보다 크며 이에 따른 예산심의갈등이 일어날 가능성이 크다는 점에서 예산심의기간과 그에 따른 준예산제도를 헌법화 할 필요가 있음. 따라서 현재의 예산심의기간의 헌법화는 대통령제의 특성으로 이해할 필요가 있음. 다만 심의기간의 연장에 관한 논의는 계속 연구될 필요가 있음.

3) 추가경정예산편성의 헌법적 규율

현행 헌법 제56조는 예외적인 ‘추가경정예산안의 편성’에 관해서 규정하고 있음. 그러나 우리 재정현실은 예외가 아니라 추가경정예산안의 편성을 거의 매년 반복적으로 하여 관행화되어 있음.

예산내용을 보면 자연재해발생의 경우를 제외하면 거의 대부분이 경기부양 또는 서민생활안정지원이라고 할 수 있음.

국가재정법상의 ‘전쟁이나 대규모 자연재해의 발생’, ‘경기침체, 대량실업 등 대내외 여건의 중대한 변화의 발생 또는 발생우려’, 그리고 ‘법령에 의하여 지출요인이 발생하거나 증가하는 경우’ 등으로 예산에

변경을 가할 필요가 있는 때를 요건으로 정하고 있지만 사실상 그 실효성이 없음. 추가경정예산안은 일반예산에 대한 예외라는 점에서 헌법에 직접 추가경정예산편성의 원칙과 요건을 정할 필요가 있음.

(3) 예산법률주의 도입여부

정부가 제출하는 예산안은 회계연도 동안의 재정계획을 의미함. 국회는 이를 심의하고 의결하여 법적 효력을 부여함. 이는 일반적인 법률과 다른 형식으로 이해함. 그러나 외국에서는 이를 예산법이라는 형식으로 보아 하나의 법으로 간주하는 것이 바로 예산법률주의임.

헌법상 예산의 법적 성격에 관해서 제헌헌법 이래로 현행헌법에 이르기까지 예산은 법률안과는 별도의 법적인 형식으로서 이해하여 예산안을 국회가 심의·결정하도록 규정함. 이러한 예산비법률주의는 현재 한국과 일본만이 채택하고 있음. 다만 외국의 경우에도 예산법률주의의 의미는 다소 차이가 있음.

○ 예산법률주의 도입의 장점

- 국민주권에 충실하게 국회의 예산통제기능을 강화할 수 있음. 특히 예산도 법률이기 때문에 미국처럼 국회가 예산편성권을 갖고 있다는 논리가 가능함
- 예산법과 법률의 불일치를 해소함
- 예산의 법률의 형식을 갖게 되면 정부의 자의적인 집행이나 예산전용이 쉽지 못하게 되어 재정운용의 책임성과 투명성이 담보됨.
- 예산법률에 따른 일반국민의 헌법소원 가능성을 모색할 수 있음.

○ 예산법률주의 도입의 단점

- 정부의 예산운용이 경직화될 수 있음.
- 예산법률주의의 형식을 갖는 국가들 중에서도 예산편성권을 의회가 갖는 국가가 많음. 그리고 미국의회의 예산편성권한은 미

국헌정사의 특유한 제도임 논리적으로 예산수요에 관한 정보와 예측은 예산집행기관이 행정부가 담당하여 예산안을 제출하는 것이 합리적임.

- 예산법률에 대한 헌법소원은 인정하지 않음. 즉, 예산법률주의를 도입하더라도 예산법의 효력이 일반국민에게 미치는 것은 아님. 따라서 예산법에 대한 국민의 헌법소원 등을 불가능하며, 여전히 일반법률과 구별되는 특수한 법적 효력을 갖는 법이 됨.
- 예산법률주의도입의 정치적 의미는 있으나 제도적으로는 현재의 예산비법률주의의 큰 차이점은 없음.

예산법률주의를 도입하여 국회의 권한과 책임을 높이자는 의견이 제시됨. 다만 어떤 예산법률주의를 도입할지가 중요한 관건이 됨. 즉, 미국식 예산법률주의를 도입할 경우에는 국회의 예산편성권, 대통령 거부권 등이 함께 개정되어야 함. 그렇지 않은 경우에는 예산비법률주의와의 차별성을 갖기 위해서는 다른 제도들이 함께 보완되어야 함. 즉, 예결위원회의 상임위원회나 국회내 예산 및 회계검사보조기구 등의 제도적 보완이 이루어져야 함.

(4) 지출통제와 결산제도 관련 쟁점

1) 지출통제제도의 부재

우리헌법은 예산지출을 통제할 장치를 두고 있지 않음. 즉, 영국, 미국, 독일, 프랑스 등 구미의 선진국들이 대부분 지출법률주의를 채택하고 있는 것과 비교하여 우리의 경우에는 지출법률주의를 채택하고 있지 않음. 따라서 재정지출의 책임성과 재정운용의 효율성과 합리성 그리고 투명성을 제고시키기 위해서 지출법률주의를 도입할 필요를 주장함 지출법률주의가 도입되면 예산은 수권규범이 되고 각 지출을 위한 지출법률을 다시 만들어야 함.

지출법률주의가 채택되었을 경우에는 예산에 대한 대통령의 거부권 행사가 가능한지의 여부가 문제될 수 있음. 또한 예산의 내용을 통해 기존 법률의 예외인정 또는 유예적용이 가능한지에 관한 논의도 함께 이루어져야 함. 예산법률주의를 채택하게 되면 예산만이 아니라 지출도 함께 법률의 형식으로 제정되게 됨.

2) 재정준칙의 헌법화

국가채무 및 재정지출의 확대와 함께 재정건전성 내지 재정균형화가 요청되는 현대헌법에는 이에 관한 재정준칙조항을 둘 필요성이 증대됨. 재정 규모의 확대와 재정 자체의 지속가능성(sustainability) 문제는 물론 경제 전체의 활력 유지(viability)까지도 포괄하는 준칙규정을 헌법에 둘 필요가 있다는 견해가 제시됨.

예산규모를 총량적으로 규제하는 것은 재정운영의 경직성을 발생시킬 우려가 있기 때문에 준칙조항들은 재정적자와 국채규모 등을 제한하는 “균형예산규정”을 두어 국가재정운용상의 재정위기를 예방하고자 함.

각국의 헌법 내지 재정관련 법률은 이러한 재정준칙에 관해서 포괄적인 정성적 규칙, 국가채무기준(debt rules), 지출기준(expenditure rules), 재정적자기준(deficit rules), 차입규율(borrowing rules) 등에 관한 규정을 두고 있음. 이에 따라서 우리의 경우에도 헌법이나 국가재정법에 이를 도입할 필요가 있다고 주장함.

재정준칙의 헌법상의 도입은 입법자에게 특별한 명령을 내리게 됨. 즉, 입법자는 재정관련 입법을 할 때 헌법에 규정된 재정준칙의 구속을 받게 됨 헌법상의 재정준칙을 어기는 내용의 법률을 제정했을 경우에는 권한쟁의심판을 제기할 수 있게 될 것임 따라서 헌법상의 재정준칙은 입법내용을 경직화시킬 수 있게 됨.

아직 우리의 경우에 재정위기 상황이 급박한 것은 아니기 때문에 국가재정법 등의 법률에서 재정준칙을 구체화하는 입법적 실험을 하는

것이 선행되어야 할 것으로 판단됨.

3) 감사원 감사기능의 국회이전

제헌헌법에서는 제95조에서 국가의 수입·지출결산에 대한 검사는 심계원에서 하였으며 그 조직은 법률로 위임하였고 법률에서 대통령 소속으로 규정되어 있었음. 지금의 감사원은 1962년 제5차 헌법개정에서 도입됨.

감사원은 피검사기관인 대통령 소속하에 있기 때문에 ‘통제자와 피통제자 분리의 원칙’의 위반이 아닌가 하는 의문이 발생함 따라서 결산기관인 국회로 회계감사권한을 이전해야 할지가 헌법개정사항으로 논의됨.

감사원의 중립성을 확보하기 위해서 현재와 같이 행정부 내 존치하는 방안, 중앙선거관리위원회와 같이 독립기관화 하는 방안, 그리고 회계감사기능을 국회로 이관하는 방안이 제시됨. 현재와 같이 감사원이 행정부 내에 있는 경우에는 대통령에 의한 중립성 훼손이 문제되지만 회계검사와 직무감찰을 종합적으로 할 수 있다는 장점이 있음.

독립기관화 하는 경우에도 업무의 성격상 여당과 야당사이의 공세에서 정치적 중립성 논란은 계속될 수 있음.

회계감사기능을 국회로 이전하는 경우에는 국회의 재정통제권한은 강화되는 반면에 행정부와의 대립과 정치적 소용돌이에 본격적으로 휘말릴 수 있다는 단점이 존재함.

(5) 지방재정제도의 헌법상 보완

1987년 헌법의 규정에 따라서 1995년 지방의회의원선거와 지방자치단체장 선거의 시작으로 풀뿌리 민주주의의의가 본격적으로 시작됨. 1987년 헌법에는 지방자치단체에 관한 내용은 두 개의 조문뿐임 앞으로 지방자치에 관한 헌법상의 보완이 요청됨.

지방자치제도와 관련된 헌법개정방향을 설정하기 위해서 지방분권화가 계속 강조되는 추세에서 어떤 지방자치제도를 선택할지가 문제됨.

미국과 독일은 연방국가라는 특성속에서 지방자치제도가 성립됨. 우리의 경우에는 중앙집권제 국가의 틀을 기본적으로 갖고 있다는 것이 지방분권의 한계로 작용함.

중앙의 사무들이 지방으로 이전하면서 재정권한도 함께 이전될 필요가 있다는 점이 논의됨. 현행 헌법상 지방자치단체의 자주재정권은 지방자치단체의 전권한성 및 자기책임성의 보장을 위해서 당연히 보장된다고 해석되지만 이에 관한 명시적인 규정을 둘 필요가 있는지 논의됨.

지방세의 경우 법률을 정하는 국회의원과 함께 지방의회의원들도 납세자의 대표가 된다는 점에서 지방세의 세율은 지방의회가 결정하게 하는 것이 타당하다고 주장함. 지방세의 경우에는 위임의 형식이더라도 조세법률주의의 예외를 설정할 필요가 있다는 것임.

비록 헌법상의 명시적 규정여부에 따라서 자주재정권 보장이 이루어지는 것이 아니며, 법률로서 구체화되는 것이지만 헌법에 이를 명시할 필요는 있다는 견해가 있음.

이와 반대로 독일의 경우는 연방국가의 특성상 이를 명시하고 있지만 우리의 경우에는 지방자치법의 규정만으로 충분하다는 견해가 있음. 또한 조세법률주의와의 관계에서도 지방자치재정권의 헌법규범화는 부정적으로 파악됨.

또한 앞으로 지방간의 재정조정제도가 헌법상으로 도입될 필요가 있다는 주장이 있음. 현행 헌법은 지방자치단체간의 균형이나 불균형 조정에 관한 조항을 두고 있지 않음. 이에 대해서는 역대헌법들도 마찬가지임. 그러나 지방자치제도가 활성화됨에 따라 각 지방간의 행정적 또는 재정적 격차가 발생할 우려가 존재함. 특히 통일이후 독일의 경험에 비추어 본다면 남한과 북한 사이의 격차는 상당기간 존재할 것으로 예상됨. 따라서 헌법에 지방자치단체간의 재정적 불균형 등에 관한 조정 규정을 둘 것인지는 여부가 판단되어야 함.

제 2 절 재정법포럼 개최

□ 주요 선진국과 한국의 재정법제 최근 동향을 분석함으로써 재정법제 현안을 발굴하고 이에 선제적으로 대응하기 위한 국가재정정책 및 법제개선 방안 마련에 기여

- 외부전문가가 참여하는 상반기 워크숍 등을 통해 분석자료를 마련하였으며 하반기 계속 추진 예정

□ 재정포럼 개최 계획

- 올해 재정포럼의 대주제를 ‘복지재정의 법적 과제’로 하여 우리 복지재정의 현주소를 경제학, 행정학, 정치학, 사회복지학 등의 다양한 관점에서 진단하고 법적 과제를 찾아봄.
- 최근 현안이 되는 보편적 복지에 관한 논쟁은 선진국 진입을 위해서 필수적인 한국형 복지체제를 만들기 위한 시작임.
- 다만 복지정책은 복지재정 지출과 재정 건전성 그리고 국민 부담이라는 세 가지의 상충되는 정책적 목표를 동시에 달성하기 힘들다는 문제점을 내포하고 있음.
- 이러한 관점에서 적실성 있는 한국형 복지체도를 위한 법제개선 방안을 국가재정법상 국가재정건전성 확보방안, 사회보험 및 공공부조 관련 법제 개선방안 등에 관한 주제들을 중심으로 하여 포럼을 개최함.

일 시	주 제
7월 12일	제1회 한국 복지재정의 현주소 제1발제: 지속가능성: 국민경제, 재정 그리고 복지 (인천대학교 무역학과 옥동석)

일 시	주 제
	<p>제2발제: 스웨덴 복지제도의 시사점 (김인춘 연세대 동서문제연구소 연구교수)</p> <p>토 론 : 박기백(서울시립대학교 세무학과 교수) 최영준(고려대학교 행정학과 교수) 김대철(국회예산정책처 예산분석관) 전병목(한국조세연구원 조정실장) 김세진(한국법제연구원 부연구위원) 윤석진(한국법제연구원 부연구위원) 김도승(한국법제연구원 부연구위원) 최 유(한국법제연구원 초청연구원)</p>
9월 7일	<p>제2회 지속가능한 사회보장정책과 국가재정 안정성을 위한 법적 과제</p> <p>제1발제: 한국의 노후소득보장체계와 국민연금기금 운용 개편방향 (중앙대 사회복지학과 김연명)</p> <p>제2발제: 건강보험 재정관련 정책과제 (한국보건사회연구원 신영석 박사)</p> <p>토 론 : 박지순(고려대학교 법학전문대학원 교수) 사공진(한양대학교 경제학과 교수) 오건호(사회공공연구소 실장) 이용하(국민연금관리공단 국민연금연구원 선임연구위원) 이은경(한국조세연구원 부연구위원) 최기춘(국민건강보험공단 건강보험정책연구원 재정연구팀 팀장) 김세진(한국법제연구원 부연구위원) 윤석진(한국법제연구원 부연구위원) 김도승(한국법제연구원 부연구위원) 원소연(한국법제연구원 초청연구원) 최 유(한국법제연구원 초청연구원) 차경진(한국법제연구원 인턴연구원) 황준용(한국법제연구원 인턴연구원)</p>

제 3 장 2011년 연구사업

일 시	주 제
11월 4일	<p>제3회 긴급현안 - 유럽재정위기와 재정준칙의 법제화 필요성 발 제 : 유럽재정위기와 EU의 ‘안정 및 성장에 관한 협약’의 개정논의 정찬모(인하대학교 법학전문대학원 교수) 토 론 : 길준규(아주대학교 법학전문대학원 교수) 김세진(한국법제연구원 부연구위원) 장민선(한국법제연구원 부연구위원) 최 유(한국법제연구원 초청연구원) 차경진(한국법제연구원 인턴연구원) 황준용(한국법제연구원 인턴연구원)</p>
11월 15일	<p>제4회 지방자치단체재정의 법적 과제 제1발제 : 지방자치단체의 재정건전성에 관한 법적 고찰(가칭) 김광수(서강대학교 법학전문대학원 교수) 제2발제 : 지방자치단체의 재정현황과 문제점 이현우 박사(경기개발연구원 연구위원) 토 론 : 심혜정(국회예산정책처 경제분석관) 김세진(한국법제연구원 부연구위원) 김도승(한국법제연구원 부연구위원) 김종천(한국법제연구원 부연구위원) 최 유(한국법제연구원 초청연구원) 차경진(한국법제연구원 인턴연구원) 황준용(한국법제연구원 인턴연구원)</p>

I. 한국복지재정의 현주소

	내 용
발 제	<p>제1발제: 지속가능성: 국민경제, 재정 그리고 복지 (인천대학교 무역학과 옥동석) - 북유럽국가의 복지재정 안정은 복지강화와 동시에 시장경제 강화가 그 요인으로 분석됨. 국민경제의 지속가능성의 문제는 결국 재</p>

	내 용
	<p>정·복지로 귀결될 것임. 기능별 재정배분과 복지정책을 살펴보고, 지속가능한 복지정책을 위한 방안을 제시함.</p> <p>제2발제: 스웨덴 복지제도의 시사점 (김인춘 연세대 동서문제연구소 연구교수)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 스웨덴은 90년대 초에 경제위기 후 재정양상이 기존과 매우 다르게 전개됨. 재정·복지개혁 및 세제 개혁을 시행하였고, 이에 노동시장도 영향을 받았으며, 중산층에서는 베이비붐이 일고 있는 상황임. 반면, 공공부조를 받는 사람은 늘어나고 있으며, 이민자 또한 10%이상으로 집계됨. - 스웨덴은 사회적 자본 및 투명성이 확보된 사회로서 80년대 초 GDP 대비 16%, 90년대 초 12%를 복지재정에 투입하고 있으나, 현재의 여건에서 우리나라는 불가능함. 왜곡된 사회, 부패 및 과세와 재정의 효율이 낮은 것이 요인으로 분석됨. 지속성장을 위한 복지정책의 의미를 파악해 봄.
토론	<p><제1주제 토론></p> <p>○ 박기백 교수</p> <p>복지는 지극히 정치적인 사안이므로 국민들의 선택의 문제라 할 수 있음. 보수주의자는 성장에 동의하지 않는 상황이며, 지금과 같은 삶을 유지하는 것이 국민 대부분의 요구임.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 복지에 관한 사항을 연령별로 분석해 볼 필요성 제기 <p>이들테면, 노인에 대한 복지예산은 비교적 너그러움에 반하여, 유아나 청년기에 대한 복지예산은 인색한 것이 현실임. 시장의 자기책임성이란 본인이 젊었을 때 충분한 교육을 받고 노후대책은 각자 세우는 것이며, 이는 바람직함. 그러나 사실상 현 사회는 청년기에 자기책임성이 없다는 판단.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사회보험의 문제점 제시 <p>예산이 부족할 경우 법적으로 예산을 충당해야하는 등 법제화가 필요하며, 재정전반의 문제는 아님. 비보험에는 큰 문제가 없다는 판단.</p> <p>○ 최영준 교수</p> <p>복지에 관한 논의는 성장이 다 이루어졌다는 시각이 아님을 유의해야 함. 오히려 현 구조로는 대한민국의 지속가능한 성장은 한계라는</p>

	내 용
	<p>판단이 지배적임. 따라서 더 이상 적하원칙이 적용되지 않는다는 점을 인식해야 하며, 이전에 논의 되던 성장문제만으로 분배 및 복지 문제를 해결할 수 없다는 점에서 복지정책의 논의범위가 사실상 중요한 상황임.</p> <p>또한 우리나라가 노인에 대한 복지재정이 관대하다는 박기백 교수의 의견에 동의하기 어려움. 대한민국의 노인에 대한 복지재정은 OECD 대비 45%에 불과함. 따라서 오히려 노인의 복지재정은 늘리는 것이 바람직함.</p> <p>○ 최 유 박사</p> <p>유럽 27개국의 재정 지속가능성 위험에 대한 종합평가의 주요 고려요소를 분석한 표를 참조(European Commission, 2010)하여 볼 때, 현재 우리나라에서도 복지지수 및 일반정부의 복지 재정평가 시스템이 있는지의 여부.</p> <p>○ 김도승 박사</p> <p>의무지출과 관련하여 미국의 경우에는 의무지출 입법에 대한 통제가 영구법으로 확립되어 있는 실정. 의무지출에 대한 통제의 측면과 복지재정의 건전성 측면간의 연관성이라는 본질적 문제에 대한 고견 문의.</p> <p>○ 옥동석 교수</p> <p>의무지출과 재량지출의 바람직한 비율이 필요함. 다만, 재정사업의 목표를 고려하여 권한의 부여가 적절히 이루어져야함. 우리나라의 경우 단년도 예산의 의무지출을 상대적으로 줄이는 경향을 파악해 본다면, 오히려 의무지출의 경직성을 유발하고 있음.</p> <p>○ 현대호 박사</p> <p>재정운용에 관한 국민적 의지를 결정하는 방법에 있어 기존에는 예산편성권이 대통령을 위시한 행정부에 있다는 입장이었으나, 점차 입법부를 통한 사회적 협약이 중요해지고 있음.</p> <p><제2주제 토론></p> <p>○ 김세진 박사</p> <p>복지문제가 정치적 이슈로서 실행범위, 국가채무, 세대간 형평성이 문제로 대두되고 있음. 재정학적 기준에 있어서 세대간 형평성을 고려해서 장기적 복지정책에 적절한 분류시점이 존재할 수 있는지의 여부.</p>

	내 용
	<p>○ 최 유 박사 스웨덴에서 복지국가를 이루는 사회적 합의 및 타협과 갈등관리가 이루어지는 방식에 대한 문의. 조세 기타 준조세의 부담에 있어서 한국과 스웨덴 사이에 노동자와 고용자간의 차이가 존재하는지의 여부.</p> <p>○ 심재진 박사 노동시장에서 고용자의 법적 지위와 국가재정의 연관성 문의. 성장을 위한 복지의 가능여부 문의. 이를테면, 여성이 가사와 일터의 양립 가능성 문제 측면에서 오히려 성장이 복지를 저해하는 경우가 있음.</p> <p>○ 김인춘 교수 사회적 협의주의, 민주적 협의주의라는 측면에서 자본 및 노동 내부의 조정이 이루어져야 함. 그러나 자본내부의 조정은 가능하나, 노동은 조정이 불가능한 상황임. 한국의 경우 노조의 문제가 크며, 조직별 입장이 상이함. 대기업을 규율할 수 있는 법률이 존재하나 실제 활용도는 높지 않음. 성장은 미래복지이며, 분배는 현재복지라고 봄. 스웨덴의 경우 양자를 모두 고려하고 있으며, 이는 미래세대에 부담을 전가하지 않음.</p> <p>○ 윤석진 박사 독일을 위시한 70년대 사회계약은 사회보험분야가 주된 포커스임. 이는 완전 고용상태가 전제된 상황에서 수평적 소득 재분배개념을 고려요소로 보아 세대간의 형평성 문제가 대두됨. 하지만, 완전고용은 실질적으로 불가능하고 저출산·고령화 사회에서는 더 이상 의미를 찾을 수 없음.</p> <p>○ 최영준 교수 완전고용의 시대는 끝났다 할지라도 여성노동인구가 늘어난 점을 고려하여야 하며, 실업률이 높지만 고용률 역시 높다는 점을 주의하여야 함. 기여율을 높이지 않은 것은 문제점으로 지적됨. 실질적으로 국민연금의 역할은 매우 낮음. 현 세대의 대부분이 빈곤층으로 전락하는 것은 미래세대에 부담을 높이는 요인임. 현재 복지제도가 복지의 성과와 재정의 건전성을 함께 고려하는 것이 바람직함. 최근 주요 이슈로 꼽히는 무상급식, 사회서비스는 전체적 재정에서 보면 미미한 금액임. 사회보험과 국민연금이 주요 문제임을 인식하여야 함. 미국의 경우 사회복지관련 예산 16%중 7~8%를 복지분야에 지출함.</p>

	내 용
	<p>단순히 수치로만 볼 것이 아니라, 미/영은 매우 다른 제도임을 주의하여야 함. 영국 역시 같은 정도의 복지지출을 하면서도 거의 무상의료지원을 함. 제도에 관한 고민이 필요함.</p> <p>○ 김도승 박사 의무지출과 관련된 미국식 제도의 적용가능성 여부 및 재정규율에 대한 불필요성에 관한 문의.</p> <p>○ 박기백 교수 과세부담자 혹은 실질부담자의 개념에 따르면 사회보험을 노동자가 부담했는지 고용주가 부담했는지의 구별은 실익이 없음. 재정규율 역시 그 실체에 따라 불필요성 문제의 판단은 달라질 것임. 의무지출과 관련된 사회보험의 우리나라 적용가능성은 매우 낮으며, 위반시 제재가 없는 것도 문제임.</p> <p>○ 현대호 박사 자치권의 강화라는 측면에서 복지재정을 고려해야 함에도 지방정부의 과세권이 적을 수밖에 없는 실정임.</p>
연구 과제	<ul style="list-style-type: none"> - 복지국가지표의 법제화 및 법적 관리가능성 연구 - 복지국가를 위한 재정준칙의 설정과 법제화 - 지속가능한 복지정책과 우리 복지예산의 연계방안을 위한 법적 연구 - 복지정책의 사회적 합의를 위한 입법부의 역할과 법적 제도 - 스웨덴형의 2단계 예산심사제도연구 - 스웨덴형의 노동시장과 복지제도의 연계방안 연구 등.

II. 지속가능한 사회보장정책과 국가재정 안정성을 위한 법적 과제

	내 용
발 제	<p>제1발제 한국의 노후소득보장체계와 국민연금기금 운용 개편방향 (중앙대학교 사회복지학과 김연명)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노후빈곤의 문제와 공적연금의 기능 - 국민연금기금 고갈론의 허실과 재정안정화 논리

	내 용
	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 연금제도와 후세대의 과중한 부담론의 허실 - 2007년 국민연금법 개정의 평가와 과제 - 기초연금의 도입과 국민연금의 적정화 문제 - 공적연금기금의 성격과 활용방안 <p>제2발제 건강보험 재정관련 정책과제 (한국보건사회연구원 신영석)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 건강보험의 재정관련 현황 및 진료비 실태분석 - 건강보험의 재정관련 현실적 문제점 분석 및 정책방향 - 건강보험 재정조달 체계의 문제점 및 개정논의
토론	<p><제1주제 토론></p> <p>○ 김연명 교수</p> <p>연금지출이 갈수록 줄어들고 있는 상황이며, 총량규제의 필요성과 필요한 수입원에 대한 의문이 발생함. 연금재정의 충당은 앞으로 후세대 보험료와 세금의 이전으로 이루어질 것임. 수익성을 재무학적으로 판단하면 명쾌해지지만 연금제도와 펀드제도는 구별해야 함. 지금의 BTL모델을 기초로 연기금을 투자하는 방식을 고려해 볼 수 있음.</p> <p>○ 오건호 박사</p> <p>장래에 연금수입에 대해서 미확정적임. 사회구성원들 사이에 계층적 분화가 심해지면 공적연금제도로부터 이탈현상이 발생함. 이것은 연금재정에 커다란 문제점이 될 것임. 연금에 관련된 집단은 1) 연금제도 외의 집단 2) 연금제도 내의 집단 3) 미래세대 집단으로 나누어 볼 수 있는 바, 세 집단의 이해관계로 이해할 필요가 있음.</p> <p>○ 사공진 교수</p> <p>연금재정은 매우 정치적인 문제이기 때문에 재정학적 지속가능성은 그 다음 문제가 될 수 있음. 건강보험료의 경우에는 매칭포인트 제도를 사용함. 국민연금은 일종의 준조세이므로 국민들의 조세저항도 고려해야 함. 연금을 갖고 사회투자를 하는 경우 공공병원, 보육시설 등 효율성의 문제가 발생함.</p> <p>○ 김도승 박사</p> <p>연금재정의 사용에 관해 공공에 대한 신뢰의 문제가 발생함. 공공성을 합리적으로 이끌어 낼 수 있는 운용방안의 문제가 발생함.</p>

	내 용
	<p>○ 원소연 박사 연금의 기본적 목적은 노후소득보장에 있음. 현재 과도한 지출을 할 경우에 소득 대체율에 따라서 노후보장수준이 결정될 것임. 사각지대의 문제는 재정안정화의 문제로 귀결 될 것임. 재정안정측면에서 노동시장과 같이 연금정책이 결정되어야 함.</p> <p>○ 박지순 교수 첫째, 기초노령 연금에 관하여 세대간 정의가 중요한 연기금방식과 현세대가 부담하는 조세방식을 생각해 볼 수 있음. 세대간의 합의가 긴요함. 둘째, 복지정책의 전체적인 구성이 중요함. 특히 노후소득보장이 필요함. 기존 노령연금의 내실화, 빈곤노인층에 대한 후세대의 책무의 문제임. 자영업자, 미취업자 등 사회보험 미납자, 미가입자 사각지대에 대한 대책이 필요함. 기초보장의 문제에 관해서, 개인의 문제가 아니라 제도의 문제로 파악해야 함.</p> <p><제2주제 토론></p> <p>○ 이은경 박사 건강보험을 관리주체와 방법이 중요함을 인식해야함. 벨기에나 프랑스의 경우 국회에서 독립기구 위원회를 두고 있으며, 호주나 독일의 경우 지출증가율을 제한하도록 법으로 규정하고 있음. 미국의 PAYGO 준칙을 건강보험에도 적용할 필요가 있음.</p> <p>○ 박지순 교수 보험의 측면에서는 형평의 문제가 발생함. 보험료와 국고의 관계를 파악해볼 필요가 있음. 또한 국고 지급의 경우 책임의 문제를 고려해 볼 필요가 있음.</p> <p>○ 오건호 박사 40%부과에 관하여 실행가능성 여부의 문제가 발생함. 지불제도 문제 등에 관하여 총액계약제도 등을 연구할 필요가 있음. 사후적 치료중심의 체계에서 예방적인 차원으로 제도개선이 이루어져야 함.</p> <p>○ 최기춘 박사 보험제도의 역사상, 특수성, 기능적인 문제 등에 대하여 연구할 필요가 있음. 외국의 조합주의적 보험제도와 우리의 경우가 다름을 인</p>

	내 용
	<p>식하여야 함. 건강보험제도의 유래 및 발전을 언급함.</p> <p>○ 김연명 교수</p> <p>민간보험과 공공부문을 함께 고려해 볼 필요가 있음. 보건적자에 관해서 정보비대칭성이 발생해서 소비자 피해가 발생하며, 의료비 팽창의 요인이 됨. 과도한 의료비 팽창이 건강보험 재정건전성의 주된 약화요소가 됨.</p> <p>○ 이용하 박사</p> <p>노인 빈곤율이 올라가고 있기 때문에 기초연금의 필요성이 강함. 금융구조의 혁신, 현금급여의 대체가 필요하고 건강보험의 급여를 중증병을 중심으로 개편할 필요가 있음.</p>
연구과제	<ul style="list-style-type: none"> - 노인복지 및 기초연금제도 관련 법제연구 - 공적연금기금의 활용을 위한 법제도연구 - 건강보험 재정확충을 위한 제도연구(피부양자 인정기준, 기금화 등)

Ⅲ. 유럽재정위기와 재정준칙의 법제화 필요성

	내 용
발제	<p>EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점 - “안정과 성장에 관한 협약”과 그 이행을 중심으로 - (인하대 법학전문대학원 정찬모)</p> <ul style="list-style-type: none"> - “안정과 성장에 관한 협약”은 유럽연합회원국 간의 재정정책을 조정하는 법적 기반을 제공하는 협약으로 본 협약에 따라 회원국은 한 해의 예산적자가 GDP의 3%를 초과하지 않아야 하며, 국가채무가 GDP의 60%이하여야 함. 본 협약을 이행하기 위해 영국에서는 재정안정화 준칙이 제정되었고, 우리나라의 경우 국가재정법 개정을 통하여 재정안정화를 위한 법제를 정비하고 있음. - 최근 마련된 재정통계개편안은 재정회계기준을 현금주의에서 발생

	내 용
	<p>주의로 전환하고, 정부포괄범위를 일반정부로 설정하는 등 상당부분 영국의 재정안정화준칙과 유사한 점이 있으며, 한편 사전예산제도의 경우 우리나라에는 존재하지 않는다는 차이점을 소개함.</p> <p>- 2010년 9월 집행위원회가 제안한 “안정과 성장에 관한 협약”의 이행의 감독과 집행을 강화하고 거시경제 불균형을 예방하고 교정하며, 일관된 회계원칙과 다년간 예산계획으로 전환 등을 내용으로 한 6개의 법 개정안이 2011년 10월 최종적으로 입법화된 바 있음.</p>
토론	<p>○ 길준규 교수</p> <p>재정규율은 의회에서 행정부를 통제하기 위한 논리임. 행정부의 예산편성권을 통제하기 위함임. 재정규율이라는 용어 자체는 경제학자가 만들어낸 용어이므로 법제적 시각보다는 경제학적 시각이 두드러진 부분이 매우 큼. 따라서 유럽의정서로부터 시사점을 도출하기는 어려움. 우리나라의 경우 행정규율로서 연성적으로 가는 것이 바람직함. 우리나라 국가채무 1800억 원정도로 추정됨. 적자 3%, GDP기준 60%이상의 국가채무 외에도 국가채무의 범위를 설정하는 문제가 중요함. 사실상 지방자치단체의 채무, 사회보험 채무를 포함한다면 1800억원은 실제 상황임. IMF기준은 2002년 바뀜. 따라서 국가채무기준은 넓어져야 함. 독일의 경우 국가목표규범, 즉 연성규범이라 하더라도 국가기관에 강제할 수 있음.</p> <p>○ 장민선 박사</p> <p>의회중심의 영국의 경우, 재정책임법. 법률의 차원에서 혹은 그 이상의 체계로 재정의 준칙을 제정한다면 정치적·사회적 배경이 다른 우리나라와의 괴리 존부. 우리나라 지방자치단체는 행안부 훈령으로 규정됨(신규사업의 제한, 지방채 발행 제한). 최근 인천시의 사례.</p> <p>○ 김세진 박사</p> <p>준칙을 법제화했다는 것에 큰 쾌거라는 판단. 영국의 재정법 1998년 개정. 대부분 TAX에 관한 사항임. Finance Act상의 Finance의 범위에 관한 문의.</p>

	내 용
	<p>○ 정찬모 교수 지방자치단체의 재정을 훈령의 수준으로 언급하는 것이 오히려 의문스러움. 영국은 EU가 있는 점에 반하여, 우리나라의 경우 상위 공동체가 부재하는 상황에서 국가차원에서의 국가채무는 어떻게 처리하여야 하는지에 관한 문제(상위의 관리/감독의 문제)가 있음.</p> <p>○ 길준규 교수 지방자치단체에게 가해지는 패널티는 실효성이 없는 규정임. 실은 지방자치단체는 지방채가 아닌 지방공사채임.</p> <p>○ 최 유 박사 ISD문제, 조약에 의한 국가주권이 침해되는 문제가 있는 것은 아닌가 하는 우려제기. EU라는 정치공동체를 둔 유럽법적 현상과 그리스 제재의 문제. 재정규율의 생성과 복지지출의 상관관계. 경기변동론과 경기순환주기에 관한 유럽에서의 논의.</p> <p>○ 길준규 교수 의정서의 의미는 종료됨. 재정규율보다는 국가채무의 문제라고 볼 수 있음. 독일의 경우 확대재정을 하면서도 매년 3%의 경제성장을 이루고 있음. 경제위기를 사회기반시설 투자를 통해 극복하고 있는 상황임.</p> <p>○ 정찬모 교수 우리나라도 IMF, OECD라는 세계 공동체 속에 영향을 받는 상황. EU 차원에서의 금융지원법과 연계. 과잉적자절차에도 경기순환에 관한 일부의 내용을 반영하는 규정이 있음. 그러나 충분히 반영하고 있다고 판단할 수 없음.</p> <p>○ 김세진 박사 재정운영에 있어서의 원칙과 기준은 반드시 필요함. 투명성 강화의 입장 혹은 책임성의 강화의 입장에서 법제화의 노력이 요구됨.</p>
연구과제	- 국가재정법에 있어 재정관련 조항의 입법 체계화

IV. 지방자치단체재정의 법적 과제

	내 용
발 제	<p>지방재정 건전성보장 입법론(서강대학교 법학전문대학원 김광수)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방재정 건전화의 목표는 현세대와 차세대 간의 재정부담 균형이 중요. 이는 지속가능발전의 개념과 연결됨. 지방재정건전성의 보장과 관련하여 파산법의 적용이 가능한지의 여부에 관하여 제한적 긍정의 입장. - 미국의 연방 파산법 제9장(Part 9)은 채권자보호보다는 결국 지자체를 보호한다는 점에 주목해야함. 미국의 입법례를 참고하여 지방자치단체 파산에 관한 특별법제정해야 함. 1) 실제 파산시 대비 목적, 2) 지자체도 파산이 가능함을 채권자 등에 드러내기 위한 목적임. - 인천광역시도 지자체 수준을 넘어서는 토목사업, 건설사업으로 막대한 부채가 있음. 현재 경기침체의 문제점은 ‘청년실업’임. 이에 대한 해결방안으로 외부효과를 감안한 공공부분의 일자리 창출(최진기). 칠레의 경제난 해법은 탁아소 등의 육아, 복지부분에 투자. 이를 통해 경기부양(조국). 지방자치단체의 건전한 재정운용은 중앙정부가 해결하지 못하는 문제일 수 있음. 중앙정부의 예산 지자체에 이양이 필요함. 따라서 지방자치단체의 재정건전성을 꾀하는 입법은 같이 논의 될 수밖에 없음. <p>지방자치단체 재정현황과 문제점(경기개발연구원 연구위원 이현우)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지방재정자립도는 지속적인 하락세를 보이고 있으며 중앙에 의존하는 재원이 늘어남. 따라서 중앙정부의 지방통제가 커진다고 볼 수 있음. 지방자치단체 분야별 세출예산 구성(2010년 기준)에서 사회복지예산이 가장 비중이 큼(19%). 세입·세출의 연평균 증가율은 10%임에 비해 사회복지분야는 20%를 상회함. 중앙재정의 대응 지방비 부담이 2005년 36%에서 2010년 49.7%에 육박함. 전체 경상보조 부문에서 영유아보육료가 매우 높은 비율을 차지함(보건복지부 내부 자료, 2010).

	내 용
	<p>- 국세편중으로 인한 지방세수 부족 그리고 사회복지사무의 지방이양 후 국고 지원 비중의 감소 등이 지방재정 압박요인으로 분석되며, 권한 및 기능이양에 부응하는 재정이양 확보 및 지방재정운용의 효율성 강화 등이 개선방안으로 논의됨. 우리나라 지방자치성숙도로 미루어보건대 보조금 혹은 분권교부세가 아닌 개발보조금 시스템의 도입이 바람직하며, 지방자치단체의 독자적인 지방재정예방관리 체계를 구축할 필요성이 제기됨.</p>
토론	<p><제1주제 토론></p> <p>○ 김종천 박사 시의원, 언론, 등의 유착 및 부패 등의 문제와 관련하여 지방재정을 위해 통제제도 확보 방안에 관한 논의의 필요성 제기. 미국의 연방파산조항이 지방자치단체보호입장이라면 위헌의 문제 제기 여부, 채권자보호와 주민의 복지의 연관성에 관한 문의.</p> <p>○ 김광수 교수 실태분석후 자치단체장의 책임을 물어야 할 것임. 이는 지방재정의 방만한 경영에 대한 책임임. 예산미집행시 차년도 예산 20% 감축 역시 문제점임. 주민참여예산제(광주, 안산, 울산 일부지역, 예산계획부터 감시까지 주민이 직접참여)는 무용함. 주민소송제도 활용이 필요함. 감사청구를 반드시 거치는 것은 주민소송제도를 활성화시키지 못하게 하는 요인으로 분석됨. 파산조항은 지방자치단체 자체를 보호 하는 것이 아니라 지방자치단체가 하는 사무의 보호이며, 지방자치단체가 하는 사무라 함은 결국 주민의 복지를 위한 사무임. 주민 복지의 최저선은 다른 가치에 앞서서 다루어져야 할 것임.</p> <p>○ 김도승 박사</p> <p>- 지방재정의 문제는 근본적으로 세입의 문제임(국세 대비 8:2). 기능은 이양이 됐으나, 재원이 이양되지 않는 것 또한 문제점으로 지적. 중앙에서의 의사결정에 지방자치단체가 참여할 수 없다는 구조적 문제, 공기업들의 채무 등은 단기간으로 보았을 때 드러나지 않음. 공기업의 채무관리가 지방재정의 해법이 될 것임.</p>

	내 용
	<p>- 전략적 부채는 문제될 것 없다는 입장. 그러나 파산시, 재정권한은 지방자치단체가 자치권을 그대로 가져야 한다는 것은 의문. 주민의 권리보장은 최소한(사회안전망의 수준)을 제하고, 주민도 일부의 패널티를 부담해야 함. 결국 지방자치권은 이양되어야 하는 것이 아닌지.</p> <p>○ 김광수 교수</p> <p>완전한 보장이 이루어진다면 파산이 의미가 없음. 파산계획은 많은 부분을 지자체도 포기한다는 의미, 지방재정분석, 진단체도를 지나치게 운용하면 지방재정 위축됨. 딜레마가 존재함.</p> <p><제2주제 토론></p> <p>○ 심혜정 분석관</p> <p>중앙과 지방의 재정관련 시각에 현격한 차이가 있음. 지방자치단체의 무리한 사업, 전시성 사업으로 인한 세출 낭비를 간과해서는 안됨. 무조건적인 자원 이양, 지방세를 높이는 부분은 보다 더 신중을 기해야 함. 지방분권이 시대적 요구라면 점차 개선될 여지가 있으나, 중앙에 인구가 집중되어 있는 우리나라의 특수성을 고려하지 않을 수 없음. 지방재정의 자율성을 넘어서 지방재정의 책임성에 초점을 맞춰야 할 때라는 판단임. 지방채발행의 인수자는 대부분 중앙정부임. 중앙의존적 구조를 탈피해야하는 과제가 남아 있음.</p> <p>○ 이현우 박사</p> <p>전시성 행정은 일부의 경우이며, 많은 청사들이 노후한 것은 그 예임. 재정통계는 여전히 지속되는 실정. 지자체의 세목 및 건전성도 함께 논의하여 합의를 도출하여야 함.</p> <p>○ 김광수 교수</p> <p>광역지자체, 기초자치단체의 차이를 인식하여야 함. 광역지자체의 경우 사무에 비하여 재원이 상대적으로 여유로움에 반해 기초자치단체는 그러하지 못함. 광역지자체의 재원을 기초자치단체로 이행 가능한지의 여부.</p> <p>○ 이현우 박사</p> <p>기능조절이 되어 있지 않은 실정임. 광역지자체의 경우 중첩적인 의무를 지는 경우가 많음. 그럼에도 불구하고 광역지자체에서 기초자</p>

	내 용
	<p>치단체로의 재원이행은 이뤄져야 하는 것이 바람직하나, 실상은 그러하지 않음. 사무의 기능적 조절이 선행되어야 함.</p> <p>○ 최 유 박사</p> <p>우리나라는 헌법상 재원의 조달을 스스로 할 수 없는 구조. 세외 수입을 활용하는 방안 제언. 지방자치의 사무는 행정의 연장이라는 입장에서 보면 지자체의 채무는 국가의 채무라고 볼 수 있음. 따라서 국회에서 직접적으로 통제할 수 있는 부분이 없는지의 여부.</p> <p>○ 이현우 박사</p> <p>민주주의의 요청으로 탄력세율 적용은 불가. 지자체가 수익성 목표를 가지고 있어도 운용할 수 없는 실정, 현재도 주수입원과 부수입원(세외수입)이 비슷한 상황, 세외수입이 더 늘어나는 상황은 경계해야 함.</p>
연구과제	- 지방자치단체의 독자적인 지방재정예방관리 체계 구축방안

제 3 절 학술회의

I. 워크숍과 전문가회의

- 기본과제 등 주요 수행 과제에 대하여 각 1회 이상 워크숍 개최
- 위탁과제 관련 전문가 워크숍을 통해 연구내용 실효성 제고
- 재정법제 현안 발굴을 위한 다양한 워크숍 개최 추진
(※워크숍 개최 실적 붙임 자료 참조)
- 과제 수행상 애로사항 해결 또는 신규 과제 선정에 대한 전문가 회의 필요시 수시개최

○ 향후 재정법제 연구사업 과제 제안 및 개발을 위한 자문회의를
수시개최

일 자	주 제	발 표	토 론
4.28	정책과제 [주요국의 국가채무관련 법제]에 관한 워크숍	김세진 박사 (한국법제연구원 부연구위원) 박종수 교수 (고려대학교)	최승필 교수 (한국외국어대학교) 정문식 교수 (한양대학교) 임언선 박사 (국회입법조사처) 양인준 박사 (한국조세연구원) 손경애 사무관 (기획재정부 재정기획과) 최 유 박사 (한국법제연구원 초청연구원)
5.4	수시연구과제 “국가·지방의 계약제도에 관한 개선방안”의 워크숍(I)	김대인 교수 (이화여자대학교) 전 훈 교수 (경북대학교) 김대식 계약제도연구부장 (한국조달연구원)	이동수 교수 (대구가톨릭대학교) 나채준 초청연구원 (한국법제연구원) 이광진 교수 (서울디지털대학교)
5.18	수시연구과제 “국가·지방의 계약제도에 관한 개선방안”의 워크숍(2)	손승우 교수 (단국대학교 법과대학) 김창범 법제관 (법제처 행정법제국)	김인숙 교수 (경기대학교 법과대학) 박선욱 교수 (경원대학교 법과대학)

일 자	주 제	발 표	토 론
5.31	수시연구과제 “예산심의기간의 법적 개선방안”의 워크숍	손형섭 박사 (일본 동경대) 최유 박사 (한국법제연구원 초청연구원)	미즈시마레오 박사 (한국법제연구원 초청연구원) 임명현 박사 (국회 예산결산특별 위원회 입법조사관) 김종두 박사 (국회사무처 의정연수원 교수) 장용근 교수 (홍익대학교 법과대학) 정문식 교수 (한양대학교 정책과학대학) 이정희 박사 (한국행정연구원 부연구위원) 김도승 박사 (한국법제연구원 부연구위원)
9.26	수시연구과제 “준예산의 범위에 관한 법제 연구”의 워크숍	김세진 박사 (한국법제연구원)	전학선 교수 (한국의외국어대학교) 정문식 교수 (한양대학교) 이정희 박사 (한국행정연구원)
11.04	수시연구과제 “의무지출개념 도입의 재정법적 합의와 향후 과제	김도승 박사 (한국법제연구원)	이상경 교수 (광운대학교) 신영수 교수 (경북대학교)

일 자	주 제	발 표	토 론
	(복지재정지출 논의를 중심으로)의 전문가회의		김현동 교수 (고려사이버대학교) 강주영 교수 (제주대학교) 장철준 교수 (한동대학교) 방동희 교수 (경상대학교) 곽관훈 교수 (선문대학교)

- 수시과제 전문가회의 이외에도 전문가 및 교수들에게 과제제안 및 자문을 서면 질의로 실시함
 - 아래의 표는 주요 과제제안의 제목과 내용

과제제목	제안자	주요내용
지방자치 활성화를 위한 국가재정 효율화 방안 - 프랑스를 중심으로	전학석 (한국외대)	지방자치제도가 활성화 되면서 국가 재정과 지방자치단체간의 권한 관계를 중심으로 권한 배분 등의 문제가 발생함으로써 지방자치제도의 효율화를 위하여 지방자치단체와 국가간의 예산 편성 및 재정 상태가 어떻게 이루어져야 효율적으로 지방자치제도가 정착될 수 있는가를 연구할 필요가 있음. 특히 우리나라와 같은 단일국가이면서 중앙 집권적인 국가인 프랑스를 살펴봄으로써 외국의 예를 통하여 우리의 시사점을 찾을 수 있음

과제제목	제안자	주요내용
<p>건설관련 공공조달계약에 서의 낙찰제도 개선방안에 대한 연구</p>	<p>김대인 (이화여대)</p>	<p>최근 재정절감을 위해 정부는 최저가낙찰제도를 확대해가고 있으나 이에 대해서 건설업계에서는 낙찰률 저하로 인한 경영난 가중을 근거로 강력하게 반발하고 있는 상태이다.</p> <p>또한 지방계약에서는 최적가치낙찰제도를 도입하여 시범실시를 하고 있으나 투명성 확보 등 여러 가지 문제점이 지적되고 있는 상태이다.</p> <p>건설관련 공공조달계약에서의 낙찰제도는 건설업에 미치는 영향이 지대하고, 재정에 미치는 영향도 크다는 점에서 연구의 필요성이 크다고 할 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 건설관련 공공조달계약의 낙찰제도와 문제점 ○ 외국의 건설관련 공공조달계약의 낙찰제도와 그 시사점 ○ 최저가낙찰제도의 장점과 그 한계 ○ 최적가치낙찰제도의 특징과 우리나라에의 적용방안
<p>국가재정법과 지방재정법의 일관성 연구</p>	<p>이원희 (한경대)</p>	<p>중앙정부를 규율하는 국가재정법과 지방자치단체를 규율하는 지방재정법의 법 체계를 검토하여 개선 방안을 마련함</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국가재정법과 지방재정법의 체계 비교 ○ 주요 내용의 있는 것과 없는 것 ○ 주요 내용의 차이가 있는 것 ○ 개선 방안

과제제목	제안자	주요내용
세무정보의 공개 요건과 한계	이전오 (성균관대학교)	연구의 목적과 필요성 : 특정 납세자의 세무정보 및 세무조사 자료를 외부 특히 국회에 공개하여야 하는 지 여부가 국회에서 해마다 쟁점이 되고 있으나, 이에 대하여 깊은 연구가 된 바 없어 객관적인 해답이 없는 상태이므로 연구가 필요함. ○ 세무정보의 내용 ○ 주요 외국에서의 세무정보공개 ○ 세무정보의 공개 요건과 한계 ○ 정책제안-입법론

II. 공동학술회의

1. 한국재정법학회 공동학술대회 개최

- 금년 5월 13일 ‘최근국가재정법의 현안과 법적 과제’라는 주제로 한국재정법학회와 공동학술세미나를 개최
- 제1부는 ‘통일의 재정법적 과제’라는 주제로 통일재정에 관한 현안을 논의함. 제2부는 ‘재정법의 현상과 진단’이라는 주제로 국가채무관리법제, 국가지방계약법제의 현안사항 등을 토의함.
- 작년 대통령의 8.15 경축사에서 제안한 통일세를 계기로 하여 통일재정에 관한 사회적 관심과 논의가 제고되고 있음.
 - 통일세 및 통일기금 등 통일재정에 관한 논의는 통일을 대비한 법제도 마련이라는 점에서 중요하기도 하지만 향후 국가재

정에 큰 부담이 될 수 있다는 차원에서 논의의 필요성이 더욱 부각됨.

- 독일의 통일과정에서 보듯이 통일 이후 토지소유제도의 문제는 상이한 법체계의 통합과 기본적인 권리라 할 수 있는 상속권, 소유권, 재산권 등이 관련된 종합적인 연구과제라는 점에 그 의의가 있음.
- 최근의 재정법현안과 관련해서는 점증하고 있는 국가채무를 관리할 법제정비방안과 재정행정의 투명성을 담보할 국가와 지방사이의 계약법제 정비방안이 주요이슈로서 주목받고 있음.
 - 미국과 남부유럽 등에서 보여지듯이 국가재정건전성을 확보하기 위한 국가채무관리법제의 개선방안에 관한 논의는 세계적인 재정법 이슈가 되고 있음. 최근 정부는 발생주의 회계시스템으로의 전환을 발표한 바 있으며, 이에 따라 국가채무의 개념 및 범위에 관한 논의에 대한 연구가 필요하게 됨.
 - 한편 국가재정의 낭비와 비효율성을 줄여서 재정건전성을 확보하기 위한 기본적인 제도로서 약칭 국가계약법과 지방계약법의 문제점과 개선방안을 종합적으로 고찰하고 토론하는 시간을 갖고자 함.
- 이에 학계, 연구기관은 물론 국회, 관련 부처가 한자리에 모이는 본 학술세미나를 통해 최근 국가재정현상을 진단하고, 주요 이슈에 대한 법제도적 해결방안은 무엇인지를 토론할 수 있는 매우 유익한 기회가 마련될 것으로 기대됨.

○ 학술행사 프로그램

일 시		발 표 및 내 용	비 고
	14:00	등 록	
	14:10 ~ 14:30	개회사	한국재정법학 회장 정해방 (건국대학교 법전원 교수)
		축 사	한국법제연구 원장 김기표
제1세션 “통일의 재정법적 과제”	14:30 ~ 15:10	발표주제1 : 통일기금의 공법적 검토 발표자 : 문병효(강원대학교 법전원 교수) 토론자 : 김도승(한국법제연구원 부연구 위원) 토론자 : 임성택 (지평지성 변호사)	1부 사회자 : 현진권 (아주대 경제학과 교수)
	15:10 ~ 15:50	발표주제2 : 남북한 토지소유제 통합의 기본방향 발표자 : 김성욱(제주대학교 법전원 교수) 토론자 : 최 유(한국법제연구원 초청연 구원) 토론자 : 권은민(김&장 변호사)	
	15:50 ~ 16:10	종합토론 (3명) : 황도수(건국대 법전원 교수) : 강주영(제주대 법전원 교수) : 김태형(법제처 사무관)	
	16:10 ~ 16:20	Coffee Break	

일 시		발 표 및 내 용	비 고
제2세션 “재정 법의 현상과 진단”	16:20 ~ 17:00	발표주제3 : 국가채무관리법제의 현황과 과제 발표자 : 김세진(한국법제연구원 부연구위원) 토론자 : 장선희(대구가톨릭대 법학과 교수) 임명현(국회사무처 서기관)	2부 사회자 : 문준조(박사) 한국법제연구원 선임연구위원
	17:00 ~ 17:40	발표주제4 : 국가·지방계약법제의 현황과 과제 발표자 : 현대호(한국법제연구원 산업경제법제연구실 실장) 토론자 : 이호용(단국대 교수) 최두선(행안부 서기관)	
	17:40 ~ 18:00	종합토론 : 김대인(이화여대 법전원 교수) : 송호신(한국조세연구원 재정분석총괄팀장) : 신영수 (경북대 법전원 교수)	
18:00	폐 회		

2. 하반기 공동 학술대회

□ 의의 및 목적

- 2011년 12월 13일 고려대학교 조세법센터와 공동학술회의를 개최함
- 재정법제사업 과제물을 학계 및 재정법 전문가들에게 홍보하고 심도 있는 토의의 장(場)을 마련함

제 3 장 2011년 연구사업

- 한국법제연구원 보고서와 고려대학교 조세법센터의 연구업적을 중심으로 재정법 전공 교수, 그리고 국회 및 정부 공무원 등 재정법 전문가들 사이의 학문적 소통과 발전적 교류의 시간을 갖고자 함
- 올 한해동안의 성과를 비판적으로 고찰해 보고 앞으로 전개 될 국가재정현상을 진단하여, 2012년의 주요 이슈 및 과제발굴을 위한 매우 유익한 기회가 마련할 것을 목적으로 함
- 학술행사 프로그램

일 시	발 표 및 내 용
	사회자 : 문준조(한국법제연구원 선임연구위원)
14:00 ~ 14:40	발표주제1 : 국가발주공사의 하도급질서 공정성 강화에 관한 연구 발 표 자 : 현대호(한국법제연구원 산업경제법제연구실 실장) 토 론 자 : 이호용(단국대학교 교수)
14:40 ~ 15:20	발표주제2 : 준예산의 범위에 관한 법제적 연구 발 표 자 : 김세진(한국법제연구원 부연구위원) 토 론 자 : 최철호(청주대학교 교수)
15:20 ~ 15:40	종합토론 : 곽관훈(선문대학교 교수) 장선희(대구가톨릭대학교 교수)
15:40 ~ 16:00	Coffee Break
	사회자 : 이전오(성균관대학교 교수)
16:00 ~ 16:40	발표주제3 : 통신서비스의 국경간의 공급에 대한 세법상의 취급 발 표 자 : 박종수(고려대학교 교수) 토 론 자 : 양인준(서울시립대학교 교수)

일 시	발 표 및 내 용
16:40 ~ 17:20	발표주제4 : 국가채권관리법제 개선방안 연구 발 표 자 : 최 유(한국법제연구원 초청연구원) 토 론 자 : 신영수(경북대학교 교수)
17:20 ~ 17:50	종합토론 : 김도승(한국법제연구원 부연구위원) 김명식(조선대학교 교수) 류준모(법제처 행정사무관)