

2012 재정법제연구사업 (IX)

김세진 · 김도승 · 최유



연구보고 2012-05

2012 재정법제연구사업 (IX)

김세진 · 김도승 · 최유



2012 재정법제연구사업 (IX)

2012 Public Finance Legislation Research (IX)

연구자 : 김세진(부연구위원)

Kim, Se-Jin

김도승(부연구위원)

Kim, Do-Seung

최 유(부연구위원)

Choi, You

2012. 10. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 세계적인 금융위기 속에서 국가재정과 관련된 법률에 대한 관심이 높아짐
- 2012년 재정법제연구사업은 국가재정건전성 회복을 위한 국가재정법 관련 연구를 목적으로 함

II. 주요 내용

- 세부적으로 보면 2012년의 재정법제연구사업은 총량적 재정규율제도, 지방재정건전성을 위한 제도개선, 그리고 통일재정에 관한 연구를 실시함
- 국가재정건전성 회복을 위한 15개의 보고서가 발간되었음
- 이 밖에도 재정법제연구사업과제로 재정법포럼과 재정전문가네트워크 회의를 개최하였으며 재정현안에 관한 이슈페이퍼를 발간함.

Ⅲ. 기대효과

- 2012년 재정법연구사업은 국가의 재정정책과 재정입법에 기여할 관련 법률자료들을 적시에 정확하게 제공할 것으로 기대함.

▶ 주제어 : 재정건전성, 총량규제, 지방재정제도, 통일재정, 재정법포럼

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- In the global economic crisis, there is increasing interest in the national financial legislation
- Public Finance Legislation Research 2012 are intended to ensure stability, sustainability and fiscal soundness in national finance law.

II . Lessons from Other Countries

- Research topics of the 2012 are the aggregate fiscal discipline system, the improvement of Local finance system for the fiscal soundness of Local governments, and unification finance legislation in Korea.
- 15 reports have been published for the public fiscal soundness.
- Was published in four issue-papers on public finance issues.
- In addition the public finance legal forums and the expert network meeting were held.

III. Legal Improvements

- Public Finance Legislation Research 2012 would be expected to works for the supporting national financial legislative policies and promoting timely disseminations of legislative information.

➤ Key Words : Public fiscal soundness, the aggregate fiscal discipline system, local finance system, unification finance legislation, public financial legal forums

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 2012년 재정법제연구사업(IX)의 의의	11
제 1 절 재정법제연구의 개념	11
제 2 절 재정법제연구사업의 목표: 재정법 원칙 연구심화	11
제 3 절 재정법제연구사업의 기본 방향	14
제 4 절 재정법제연구사업의 개관	17
I. 연구과제	17
II. 연구사업	19
제 2 장 2012년 연구과제	21
제 1 절 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구	
- 종합보고서 -	21
I. 재정준칙 논의의 배경	21
II. 재정준칙의 의의	21
III. 재정준칙의 유형	22
IV. 적자 및 차입	23
V. 지출제한	24
VI. 채무규율	24
제 2 절 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구	
- 세출규율(II) -	26

I. 비교분석 요약 및 시사점 도출	26
II. 우리나라의 시사점	30
제 3 절 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구	
- 차입과 재정적자(III) -	32
I. 요약	32
II. 적용 방안	38
제 4 절 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구	
- 채무규율(IV) -	40
I. 연구의 목적 및 방향	40
II. 시사점 및 개선방향	41
III. 재정준칙의 설정	45
IV. 재정투명성의 제고	46
V. 맺음말	47
제 5 절 지방재정 건전성 제고를 위한 재정법체계 개선방안	
연구	48
I. 서론	48
II. 프랑스 지방분권과 지방재정	52
제 6 절 지방재정 건전성 제고를 위한 지방세제 개선방안	67
I. 배경 및 목적	67
II. 주요 내용	68
제 7 절 지방재정 건전성 제고를 위한 지방교육재정법제	
개선안	72
I. 지방재정체계의 이원성(二元性)	72
II. 특별부과금의 법적 성격	73

Ⅲ. 특별교부금	75
제 8 절 지방재정 건전성 제고를 위한 지방공기업법제 개선방안	76
Ⅰ. 연구목적	76
Ⅱ. 지방공기업의 예산회계관련법제 개선의 기본방향	79
Ⅲ. 예산 부문의 문제점과 개선방안	79
Ⅳ. 회계부문의 문제점과 개선방안	82
제 9 절 통일재정법제연구(Ⅰ) - 남북협력기금 -	83
Ⅰ. 배경 및 목적	83
Ⅲ. 기대효과	85
제10절 통일재정법제연구(Ⅱ) - 통일재원의 조성 -	85
Ⅰ. 목적과 연구방법	85
Ⅱ. 주요 내용	86
Ⅲ. 장기적 과제	87
제11절 통일재정법제연구(Ⅲ) - 지방자치단체의 남북교류협력사업 -	88
Ⅰ. 연구의 필요성	88
Ⅱ. 주요 내용	89
제12절 통일재정법제연구(Ⅳ) - 독일통일에서 복지재정법제의 통합과 발전 -	91
Ⅰ. 연구의 목적	91
Ⅱ. 주요 내용	92
제13절 주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 분석	96

제14절 공공기관 경영자율성 확대를 위한 관련 법령	
제·개정 방안 연구	129
I. 연구목적 및 필요성	129
II. 공기업과 규제	132
III. 경영자율성 확대 사업 현황 및 개선방향	135
제15절 금융공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법	
정합성 제고를 위한 법제정비 방안 연구	141
I. 연구의 목적	141
II. 주요 내용	142
제 3 장 2012년 연구사업	147
제 1 절 재정법제 이슈페이퍼	147
I. 자본이득과세의 쟁점과 과제	147
II. 명의신탁 재산에 대한 증여세 과세의 문제점과 개선방안	150
III. 조세법률주의에 대한 재검토 논쟁	162
제 2 절 제정법네트워크 전문가회의	165
I. 제1차 재정법네트워크 회의	165
제 3 절 재정법포럼 개최	177
I. 국민연기금의 현황과 법적 문제	177
II. 조세법률주의의 비판적 재검토와 조세법의 현대적 과제	181
제 4 절 학술회의	185
I. 워크숍 및 전문가회의(12회)	185
II. 공동학술대회	189

제 1 장 2012년 재정법제연구사업(IX)의 의의

제 1 절 재정법제연구의 개념

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

제 2 절 재정법제연구사업의 목표: 재정법원칙 연구심화

- 일관된 재정법제 시스템에 의하여 국가재정의 투명성(transparency), 안전성(stability), 책임성(responsibility), 효율성(efficiency) 등을 달성할 수 있도록 관련법제 현안분석, 비교법 연구, 입법정책제시 등의 연구사업수행
- 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, 2011년 “국가재정기반 확충 및 재정건전성 강화를 위한 법제 연구(II)” 수행함

- 2012년 재정법제연구사업의 목표는 ‘재정건전성 회복을 위한 재정 법제 연구’임 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 「재정법제연구 사업」은 재정의 ‘효율성·건전성·투명성’을 기조로 우리나라 재정운용시스템을 개선하고 관련 법제를 정비하기 위한 연구를 지속적으로 수행함

○ 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 법제개선 방안을 주요 연구과제로 추진하여였고, 국가재정과 주택금융제도

수행연도	주요 연구내용
	(미국/일본/독일), 일본의 지방재정제도 개혁, 주민참여를 통한 재정 투명성 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
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 등을 수행하며, 예산제도 선진화를 위한 법제 연구로서 준예산제도의 범위에 대한 법적 규명, 예산심의기간의 효율성 제고를 위한 법적 연구 등을 수행하며, 최근 현안으로 제기되는 국가·지방 계약제도 선진화를 위한 관련 법제 연구를 수행
2012	「 재정건전성 회복을 위한 재정법제 연구 」라는 주제로 중앙과 지방의 재정건전성을 담보하기 위한 연구를 수행함. 중앙정부적 차원에서는 총량적 재정준칙 도입에 관한 내용으로서 세부적으로 EU조약

수행연도	주요 연구내용
	의 재정규율, 세출규칙, 차입규율, 국가채무의 재정규율 등을 연구할 계획 또한 지방재정건정성 확보를 위해서 재정법체계, 지방세제, 지방교육재정법제, 지방공기업법제에 관한 과제를 수행하며 장기적 관점에서 통일재정은 재정건전성에 위협요인으로 인식된다는 점에서 통일재정연구사업을 여기에 포함시킴

제 3 절 재정법제연구사업의 기본 방향

재정건전성 회복을 위한 재정법제 연구

- 한국은 글로벌 금융위기를 비교적 빨리 극복한 편이며 고용 등의 경제관련 지수가 일부 회복되고 있으나, 체감경기 개선이 미흡하고 글로벌 재정위기로 장·단기 위협요인이 부각됨 현재 세계 주요 국가에서 재정이 당면하는 가장 큰 문제는 재정규모의 지속적 확대와 동시에 적자 예산의 편성에 따른 국가채무의 지속적 증대임 재정규모의 확대와 재정 적자의 지속은 재정자체의 지속가능성 문제는 물론 경제 전체의 활력 유지문제까지 제기함 이에 따라 각 국은 재정규모와 재정적자에 대해 명시적 ‘규율’을 시도해 옴 재정규율은 중장기 재정운용에 적용되는 원칙으로 재정정책의 지속가능성의 실현, 재정운용의 투명성 제고, 정책의 신뢰성 제고로 요약됨 즉 국민적 합의로 재정운용 원칙을 세우고 세출확대에 대한 정치적 영향이 개입될 여지를 차단하는 것임
- 우리나라도 1997년 외환위기를 겪으면서 대규모 공적자금의 투입, 사회안전망 등 복지수요 증가, 고도성장 시기의 마감 등으로 예산 규모가 계속 확대되고 본격적인 적자재정 시대가 도래함

이에 따라 ‘총량적 재정규율’이 확립될 필요성이 증가하고 있으나 이를 위한 전면적 논의가 아직 구체화되고 있지 못함 재정지출의 확대와 재정적자의 증대를 막을 수 있는 가장 확실한 방법은 제도나 법을 통해 재정운용에 특별한 제한 또는 제재를 가하는 것임 이 연구는 총량적 재정규율제도의 법제화에 대한 논의와 시사점을 제시할 것임

- 또한 본격적으로 지방자치제도가 시행된지 20년이 지난 지금까지 상당수의 자치단체들이 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 현실임
 - 2010년 당초예산 기준 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못하는 자치단체의 수가 전체 약 56%인 137개인데, 이 수치는 전년에 비해 24개가 늘어난 것임
- [지방자치단체 세입분권 재조정 필요성] 지방자치제 실시 이후에 세출분권화는 지속 증가하였음에도 세입분권화 이에 미치지 못하여 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형이 심각하며 이것이 지방재정운용에 있어 재정환상(지방자치단체에게 중앙정부 재원확충에 의존하는 행태를 조장)을 유발하고 있음
 - 현재 우리나라 재정분권의 상황은 세출 분권화에 비해 세입 분권화 수준이 낮아 결과적으로 지방자치 실시 이후 지방재정의 수직적 재정불균형이 계속 확대되어 왔다는 사실로 집약
- [지방교육재정법제 개선 필요성] 지방자치사무는 지방행정사무와 지방교육사무의 별도 체계로 구성되어 있으며, 이에 따라 지방교육재정도 이원적 재정체계를 가지고 있음
 - 지방교육재정의 복잡한 지원·집행 및 감독체계는 지방교육재정의 효율성과 적법성을 저하시킬 수 있으며, 더 나아가 지방재정에 대한 직·간접적 부담으로 작용하여 지방재정의 건전

성을 위협할 수 있음

- 교육재정실무에 있어 다수 비공식예산이 존재하여 지방재정법제의 개선을 위한 각종의 검토에 있어 누락되는 등 그 운용의 적법성이 충분히 확보되지 못하고 있음

□ [지방공기업법제 개선 필요성] 지방자치단체는 당해 지방자치단체의 고유하고도 특수한 행정 목적과 재정수입의 달성을 위해 지방공기업을 설립·운영하고 있음

- 따라서 지방공기업의 특성으로는 그 재정적 기반에 있어서 지방자치단체의 공적 자금으로 최초 설치되지만, 운영 및 활동의 측면에 있어서는 사기업의 운영과 같음
- 이와 같은 특성으로 인해 지방공기업에 대해서는 별도의 규범적 접근이 필요하며, 이는 곧 지방재정의 건전성 제고에도 직결되는 문제임

○ 남북관계의 급박한 변화속에서 통일재정에 대한 연구수요와 필요성이 다시 제기됨 통일비용 및 통일재정에 대한 법개념적 기초를 확립하고, 이를 관리할 기관 및 제도에 관한 연구가 필요함

- 현재의 통일재원이라 할 수 있는 남북협력기금의 제도적 개선 방안과 장래의 통일재원을 마련하기 위한 방법론으로 조세, 기금, 채권발행 등을 검토하여 제도적 도입의 우선순위와 법적 기준을 제시함.
- 이와 함께 지방자치단체의 남북교류협력사업 활성화를 통해서 통일비용을 준비 및 축소시킨다는 점에서 이에 대한 법적 연구의 필요성이 제기됨
- 비교법적으로 정치사회문화의 상이함에도 현재 시사점 있는 통일모델은 독일의 통일과정임 통일비용으로서의 복지재정이란 관점에서 독일복지법제의 통합과 변화를 사례연구함

- 위의 연구와 함께 정부현안을 해소하기 위한 정책과제로서 기획재정부가 요청한 ‘금융 공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법 법제개선방안연구’와 ‘주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제분석’ 그리고 ‘공공기관 경영자율성 확대를 위한 관련 법령 제·개정 방연 연구’를 실시

제 4 절 재정법제연구사업의 개관

I. 연구과제

1. 연구과제 총목록

2012년 연구사업계획에 따라 3개의 중점연구과제와 3개의 정책연구과제를 수행함

분류	과제명	연구책임	기간	비고
중점연구과제	총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 (I)~(IV)	김세진	3. 20 ~ 8. 30	완료
	지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 (I)~(IV)	김도승	3. 20 ~ 8. 30	완료
	통일재정법제연구 (I)~(IV)	최유	3. 20 ~ 8. 30	완료
정책연구과제	공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제개선방안 연구 (I)·(II)	김도승	7. 1 ~ 10. 30	완료
	금융공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법 정합성 제고를 위한 법제 정비방안 연구	성승제	7. 1 ~ 11. 30	수행중

2. 중점연구과제 수행(12종)

중점연구과제는 외부연구진 11명을 포함하여 세부 12주제의 보고서를 연구수행함

과제명	연구진
총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 - 종합보고서(I) -	김세진 부연구위원
총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 - 지출규율(II) -	이정희 박사 (한국행정연구원)
총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 - 차입 및 적자규율(III) -	박기백 교수 (서울시립대) 이상신 교수 (서울시립대)
총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 - 채무규율(IV) -	최승필 교수 (한국외대)
지방재정 건전성 제고를 위한 재정법체계 개선방안	김도승 부연구위원
지방재정 건전성 제고를 위한 지방세제 개선방안	김현동 교수 (고려사이버대)
지방재정 건전성 제고를 위한 지방교육재정법제의 개선방안	강주영 교수 (제주대)
지방재정 건전성 제고를 위한 지방공기업법제 개선방안	신영수 교수 (경북대)
통일재정법제연구(I) - 남북협력기금 -	이효원 교수(서울대) 한동훈 박사 (헌법재판연구원)
통일재정법제연구(II) - 통일재원의 조성 -	박종수 교수(고려대)
통일재정법제연구(III) - 지방자치단체의 남북교류협력사업 -	최 유 부연구위원

과제명	연구진
통일재정법제연구(IV) - 독일통일에서 복지재정법제의 통합과 발전 -	권형돈 교수(공주대) 최유 부연구위원

3. 정책연구과제 수행(3종)

2012년 하반기 기획재정부요청에 따라 정책연구과제를 외부연구진 9명과 함께 3개의 세부주제로 연구수행함

과제명	연구진
주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 현황 분석	김도승 부연구위원 장철준(한동대) 이상경(시립대) 최정민(가천대)
공공기관 경영자율성 확대를 위한 관련 법령 제·개정 방안 연구	김도승 부연구위원 권현영(광운대) 김명식(조선대) 조용혁(경희대)
금융공공기관 지배구조에 대한 공공기관운영법 법제개선방안 연구	성승제 부연구위원 이훈중(동국대) 고재중(선문대) 하영태(한양대)

II. 연구사업

2012년 연구사업으로 4개의 이슈페이퍼를 외부연구진에 의해 발간하였으며, 과제개발을 위한 2회의 재정법네트워크 회의와 학제적 연구인 2회의 재정포럼 그리고, 3회의 공동학술회의를 시행하였거나 12월 중에 예정하고 있음

제 1 장 2012년 재정법제연구사업(IX)의 의의

이슈 페이퍼	제1호 자본이득과세의 쟁점과 과제	6월	
	제2호 명의신탁 재산에 대한 증여세 과세의 문제점과 개선방안	8월	
	제3호 조세법률주의에 대한 재검토 논쟁	9월	
	제4호 일본 재정법제의 주요 개정 내용	12월	예 정
재정법 네트 워크	제1회 복지재정법제의 현안과 과제	9. 14	
	제2회 국가재정법제의 현안과 과제	12. 21	예 정
재정 포럼	제1회 국민연기금의 현황과 법적 문제	6. 27	
	제2회 조세법률주의의 비판적 재검토와 조세법의 현대적 과제	8. 17	
공동 학술 회의	한국재정법학회와 공동학술회의 “예산제도의 법적 쟁점”	5. 18	
	서울대학교 헌법·통일법센터와 공동학술회의 “통일한국을 대비한 재정법제 정비”	5. 22	
	경북대학교 조세법센터 (협의중) “국가 및 지방재정법제도의 현안과 과제”(가칭)	12. 14	예 정

제 2 장 2012년 연구과제

제 1 절 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 - 종합보고서 -

□ 연구책임자 : 김세진 부연구위원

I. 재정준칙 논의의 배경

- 근래 재정건전성(fiscal soundness) 또는 재정의 지속가능성(fiscal sustainability) 유지의 필요성은 지속적으로 강조
- 민주주의 정치제도의 특성상 득표를 의식해야 하는 정치인들은 적자편향적(deficit bias) 재정운용을 선호할 유인 존재
- 우리나라는 복지제도의 확대, 공기업 부채 증가라는 정책적 환경의 변화와 고령화와 잠재성장률 저하라는 경제적 환경의 변화로 재정여건이 악화되고 재정건전성이 약화될 것으로 전망

II. 재정준칙의 의의

- 재정준칙(fiscal rules)이란 재정정책의 모수에 대한 공식화된 제한으로서 재정관련 의사결정에 재정의 지속가능성을 적극적으로 고려하도록 하는 인센티브의 역할을 함으로써 재정의 시간비일 관성문제를 해소하는 준칙
- 재정준칙은 80년대 전후 주요국에서 도입을 시작하였고, 70년대 재정지출 급증, 오일쇼크로 재정적자 확대된 많은 국가에서 유용성을 발휘하고 있음.

- 재정준칙을 통한 재정규율은 재정제도(fiscal institution)나 재정적 재량에 의한 관리에 비하여 단순하고 이해하기 쉬우며 이에 따라 의회나 시민들에 의한 통제의 가능성이 훨씬 크다는 장점이다. 또한 법적 규범력을 부여함으로써 행정부가 자기구속적 위치에 서게 함으로써 재정건전성에 대한 확약(commitment)를 부여하여 재정확대에 대한 요구를 하는 정치적 이해관계자의 영향을 차단할 수 있는 장점
- 재정준칙의 개념구성요소로 IMF(1998)는 법적 토대, 총량적 재정 목표, 제재조치를 제시
- 재정준칙과 관련된 이슈 중 가장 중요한 것은 다양한 유형의 재정준칙 중 어떠한 재정준칙이 가장 효과적인지의 문제

Ⅲ. 재정준칙의 유형

- 재정준칙은 재정준칙이 목표로 삼고 있는 재정변수에 따라 분류: 재정준칙의 목표재정변수는 각각 국가채무의 총량, 정부차입 또는 재정적자의 한도, 재정지출의 한도, 균형재정의 요구로 구분.

<표 1> 목표재정변수에 따른 재정준칙 유형론

	내 용
국가채무 (Debt Rules)	총부채, 순부채 등 국가채무 수준에 상한선 설정, 과도한 적자누적 방지
정부차입 (Deficit Rules)	적자재정 집행 수단을 제약하는 방식, 중앙은행으로부터의 차입 제한
재정지출 (Expenditure Rules)	재정지출 규모를 직접 통제, 경기상승으로 세수입 증가 시 지출도 동시에 확대되는 상황을 방지

	내 용
균형재정원칙 (Budget Balance Rules)	재정지출이 재정수입의 한계 하에서 이루어지도록 제한

IV. 적자 및 차입

- 우리나라 헌법에는 재정적자 및 부채 발행에 대한 직접적 통제 규정은 없음
 - 준예산 및 추가경정예산에 대한 제도는 재정적자 및 차입에 대한 간접 통제제도
 - 헌법 제58조는 국채의 모집이나 국고채무부담행위를 통제하고 있지만 국채가 아닌 다른 방법의 차입에 대한 통제는 없는 상태
 - 국가재정법 제18조에서도 수입 내에서 지출을 하는 것이 원칙으로 하고 있고, 국채를 발행하거나 차입하는 것은 국회의 의결을 받도록 규정

- 재정적자 또는 신규 차입을 통제하려면 다음과 관련된 규정이 필요
 - 재정적자에 대한 개념적 규정
 - 법률 등에 규정하거나 국제기준에 의한 통합재정 등
 - 재정적자 한도를 초과하는 경우를 판단할 기준
 - 독일은 일정 범위까지 재정적자가 아닌 균형재정으로 판단
 - 재정적자 한도 초과시 대응하기 위한 제도적 장치
 - 예산 편성이 원천적으로 배제되거나 지출 삭감을 위한 제도적 장치가 필요

- 재정적자 및 차입을 통제하는 형태는 독일식 헌법에 의한 재정준칙, 미국식 법률에 의한 재정준칙, 영국식 내부 재정운영 원칙에 의한 재정준칙 중에서 실현 가능성 및 구속성 등을 감안하여 결정하는 것이 필요

V. 지출제한

- 먼저 우리나라의 경우 재정준칙 도입을 위한 사회적 합의 도출 필요한 단계에 재정건전성이라는 가치를 어느 수준에서 타협할 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 작업이 필요.
- 경제여건을 고려하여 어떤 형태의 재정준칙을 도입할 것인가에 대한 재정준칙 선택의 문제가 있으며 이때 가장 느슨한 형태의 채무관련 준칙에서부터 지출제한제도까지 고려해볼 수 있음.
- 지출제한제도는 보다 직접적이고 복잡한 제도이므로 선결되어야 할 문제로서 중기재정운용프레임워크, 객관적인 지출제한 추계를 위한 기구, 발생주의 정부회계가 준비되어야 함.
- 세 번째 단계로 지출제한제도 도입을 결정한 경우 세부적인 제도설계를 하는 단계에서는 제도의 초기에는 다분히 좁은 적용범위에서 시작하는 것이 바람직할 것임. 핀란드의 예를 벤치마킹하여 투명성을 높이고 이해가능성을 높여 제도의 신뢰성을 높이는 방식으로 지출제한제도를 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

VI. 채무규율

- 총량적 채무규율의 설정을 헌법으로 할 것인가 법률로 할 것인가 아니면 단순한 준칙의 형식으로 할 것인가에 대해서는 논란이 있음. 엄격한 규범적 규율이 설정되는 경우 경기에 탄력적 대응이

어려움. 그러나 국가채무의 증가는 정책적·정치적 동기에 의해서 충분히 유인될 수 있다는 점에서 이를 규범력이 강한 법률의 형식으로 정하는 것이 합리적. 헌법적 수준으로 이를 정하는 것은 재정운용에 과도한 경직을 초래.

- 내용적 측면에서는 적자성 채무와 금융성 채무를 나누어 규율을 설정하는 것을 생각해 볼 수 있음. 그리고 절차적 측면에서는 의회통제가 법률수준에서 이루어진다는 점에서 정치적 이해관계의 대립으로 정쟁이 있는 경우 의사결정이 지체되고 적시에 재정투입이 되기 어렵다는 점을 고려하여 미국의 신속의사결정 절차를 참고할 필요.
- 총량적 채무규율이 성공하기 위해서는 국가채무의 정확한 상황을 알 수 있는 국가채무통계의 투명성이 전제. 우회적이거나 채무통계의 포괄범위를 벗어나는 우회적 방식을 통한 채무증가행위가 있는 경우에는 이에 대한 적절한 총량적 대응이 불가능.
- 글로벌 경제위기의 발생빈도의 증가에 따른 재정정책적 대응상황의 증가, 복지수요의 증가, 통일대비 비용의 준비 등 우리나라의 재정소요는 향후에도 매우 클 것으로 생각됨. 여기에 각종 선거를 통해 생산되는 포퓰리즘적 정책이 더해질 경우 아직까지는 비교적 양호한 현재의 재정건전성을 유지해 나가는 데는 많은 어려움이 있을 것으로 전망. 선제적으로 국가채무를 효과적으로 통제하고 지속가능한 재정상황을 달성하기 위해서는 국가채무의 총량적 규율에 관한 진지한 접근이 필요.

제 2 절 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 - 세출규율(Ⅱ) -

□ 연구책임자 : 이정희 박사(한국행정연구원)

I. 비교분석 요약 및 시사점 도출

이상의 내용을 정리한 표가 아래에 제시되어 있다.

선진국 사례 비교 요약

		미국 연방정부	캘리포니아 주정부	핀란드	네덜란드	스웨덴
적 용 범 위	이자지출			예 외	예 외	예 외
	복지지출			부분예외	포 함	포 함
	경기순환 성지출			부분예외	포 함	포 함
	특정세 수입관계 지출 (Earmarked Revenue)			EU funds, 복권 수입	포 함	포 함
	투자지출			정부 재산 판매에 따른 수입	FES-fund	국제차관
인플레이션 연동				정부 지출 디플레이 터에 의한 실제 상한선	수입 디플레이 터에 의한 실제 상한선	명목적 상한선

	미국 연방정부	캘리포니아 주정부	핀란드	네덜란드	스웨덴
지출변동적응			다음 회계연도 이월가능성	small contingenc y margin	contingenc y margin
기 간			정부 임기 4년동안 고정 상한 (fixed ceiling)	정부 임기 4년 동안 고정 상한 (fixed ceiling)	3년동안 변동상한 (rolling ceiling)
목표재정변수			제시안됨	제시안됨	다 양
법적 성격	법 른	헌 법	협약 (coalition agreement)	협약 (coalition agreement)	정치적 약속, 의회 결정

내용을 비교해보면 지출제한제도도 기본철학 및 적용범위를 비롯한 제도세부가 상당히 다양한 것을 파악할 수 있다. 미국 연방정부의 경우 의무지출은 제외하고 재량지출만을 대상으로 하는데 비하여 스웨덴이나 네덜란드의 경우 상당히 광범위한 적용범위를 갖고 있다. 따라서 제도 자체의 다양성을 인정할 수 있고 우리나라 도입시 다양한 제도적 설계가 가능함을 알 수 있다.

비교분석 및 검토를 통하여 몇 가지 결론을 도출할 수 있다. 먼저, 사례들을 검토해보면 지출제한제도를 통해 재정적자문제를 일정기간 동안 해소한 것으로 보인다. 그러나 재정적 책임성 (fiscal responsibility), 거시경제안정(macroeconomic stabilization), 정부활동에 적절한 재정적 지원 (financing government administration), 공공투자(public investment)의 지속이라는 재정의 역할이라는 관점에서 각국의 상황을 검토하면 조금 다른 결론이 나온다. 즉, 미국 연방정부, 주정부들, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드 모두 재정책임성은 어느 정도 달성하였지만, 공공투자나 정부활동에

대한 재정적 지원이라는 측면에서 미국의 주정부의 경우 문제가 지속적으로 제기되었고 결과적으로 제도가 형해화되는 과정을 겪었다. 성공 사례로 제시할 수 있는 국가의 경우 정책목표가 분명하고 단기적인 경기변동에 유연하게 대응하는 재정준칙을 구사한 국가가 성공한 반면 무리한 목표를 설정하거나 경기상황을 고려하지 않은 획일적인 준칙을 사용한 국가(미국, 일본, EU 등)는 실패한 것으로 평가하는 관점(이동원 2011)을 확인할 수 있다. 즉, 미국의 캘리포니아와 같이 헌법적 규율로서 정부의 재정활동에 대한 지나치게 엄격한 제약을 포퓰리즘의 입장에서 제약한 제도는 정부의 책임회피 등의 이유로 제도 자체가 지속가능하지 않은 모습이 발견된다.

둘째, 지출제한제도의 경우 재정규율을 위한 중장기 재정관리프레임워크의 존재할 경우 더 효과적인 것으로 파악된다. 지출제한은 상당히 경직적인 재정활동에 대한 제약인데 지출제한의 적용을 해서는 안 되는 경기순환과정이 지속적으로 발생하고 이는 단기가 아닌 중장기의 순환과정으로 이해된다. 이에 따라 중장기적 경기순환에 대한 정부의 적극적 경기역행적 재정활동이 원활한 경제성장과 안정을 위해서 반드시 필요한 것으로 파악되며 이에 따라 재정책임성이라는 가치와 재정안정화라는 가치를 아울러 포괄하는 제도적 장치가 필요하다. 지출제한제도가 재정책임성 확보를 위한 제도적 장치라고 한다면 중장기 재정관리프레임워크는 경기안정화를 위한 제도적 장치라고 할 수 있겠다. 이 두 가지 제도적 장치가 원활하게 조응할 때 정치경제 내에 재정활동이 원활하게 이루어질 수 있을 것이며 사례의 국가들의 경우 두 가지 장치가 적절하게 통합된 재정관리체제가 기반이 되어 지출제한제도가 이의 주요 구성요소로서 자리잡음으로써 본연의 기능을 달성했다고 파악된다.

셋째, 지출제한제도는 반드시 법적인 규범력이 있을 필요는 없다. 유럽 국가들의 경우 정당간의 협약(coalition agreement)나 정치적인 공약

(political commitment)로서 지출제한이 성립하였고 이에 대한 정치적인 존중, 국회의 의결 정도의 강도로 제도가 유지되었다. 이것은 당연히 각국의 정치문화의 차이에서 발생하는 현상이라고 할 수 있고 절대적인 기준으로 제시될 수는 없을 것이다. 다만 법적인 규율로 지출제한 제도가 성립할 경우 신축성이 낮아질 수 있고 경제적 요구에 대해 대처해야 하는 유연성이 떨어질 수 있다는 점을 고려해야 한다. 행정부, 정치권에서 정치적 타협에 대한 존중이 확보되기 어려운 경우 법적 강제가 필요할 수도 있으나 재정운용에 관한 사항을 반드시 법적인 규율을 할 필요는 없다는 것을 사례에서 발견할 수 있다.

넷째, 지출제한제도를 설계할 때 지출제한제도의 전반적인 방향을 결정하고 이를 반영하여 전체적인 제도의 유연성 및 신뢰성을 조절할 필요가 있다. 즉 지출제한의 범위를 최대치로 잡아야 한다는 입장에서는 경우 세부적인 제도설계는 다른 측면의 가치를 고려하여 유연성을 최대한 확보해야 하며 이는 인플레이션 연동이나 긴급지출 필요성 등에 있어서 가능한 한 관대한 입장에서 제도를 설계해야 하며, 지출제한의 범위를 최소치로 잡을 경우는 반대로 엄격한 입장에서 지출제한을 적용하는 제도설계가 필요하다. 제도의 신뢰성과 유연성이라는 두 가지 가치가 상충적이나 제도설계시 이를 조화하는 방향으로 설계해야 적절한 수준에서 실행가능하며 재정건전성을 달성하는 제도를 만들 수 있다.

다섯째, 재정준칙 및 지출제한제도를 확립하기 위해서는 주요 재정 지표의 객관적이고 독립적인 평가가 이루어져야 하고 이는 독립적인 제3의 기구, 초정당적인 재정관리기구나 국회의 소속기구에서 추진되거나 행정부가 객관성을 확보한 상황에서 조직한 위원회 형식의 조직에서 이루어져야 한다. 지출제한은 미래 예측치에 대한 객관성 확보가 절대적으로 필요하며 이것이 정치적 이해관계자들이나 시민들에게 받아

참여지기 위해서는 객관성을 확보할 수 있는 조직에서 만들어져야 한다. 즉, 객관적인 재정지표는 재정준칙 및 지출제한제도의 기반을 이루는 장치라고 할 수 있다.

아울러 지출제한제도의 기반으로서 투명한 정부회계도 강조되어야 한다. 지출제한은 정부회계의 투명성 수준이 높아 창조적 회계 또는 회계조작의 여지가 낮을 때 실효성이 높다고 파악된다. 행정부가 재정정책의 재량권이 제한되며 이를 회피하기 위해 다양한 형태의 편법적 회계 및 창조적 회계를 사용할 경우 이를 파악하고 통제하지 못하면 준칙설정의 실효성이 없는 현상이 발생한다. 정부의 재정운용과 재정상태에 실질적인 영향을 끼치면서도 정부의 회계장부에 공식적으로 계리하지 않아 재정준칙을 합법적으로 회피하는 창조적 회계를 막을 필요가 있다. EU에 의해 알려진 대로, 예산 제약의 문제점은 그것이 확실하지 않는 회계 방법의 사용을 조장한다는 것이다. 이런 점에서 투명한 정부회계가 바탕이 되지 않은 상태에서 지출제한제도는 유용성이 없으며 이러한 기반이 마련되지 않은 상태에서 지출제한제도를 도입할 경우 오히려 혼란이 커질 수 있는 위험이 있다. 제도적으로 안정된 스웨덴, 핀란드, 네덜란드의 경우 발생주의 회계제도의 도입과 지출제한제도 도입이 동시적 또는 선행적으로 이루어져서 지출제한제도가 효과적으로 기능할 수 있었음을 파악할 수 있다.

II. 우리나라의 시사점

먼저 우리나라의 경우 재정준칙 도입을 위한 사회적 합의 도출 필요한 단계에 있다. 재정이 사회에서 해야 할 다양한 역할에 대한 충분한 토론이 이루어지지 않은 상황에서 재정건전성에 지나친 강조를 하는 것은 바람직하지도 않고 제도의 수용성을 낮춘다는 의미에서 실행 가능성도 낮출 것이다. 따라서 가장 먼저 필요한 작업은 재정의 역할

에 대한 사회적 합의와 이를 보완하는 차원에서 재정건전성이라는 가치를 어느 수준에서 타협할 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 작업이 필요하다고 하겠다.

이런 정치적 합의가 전제가 되면 본격적으로 경제여건을 고려하여 어떤 형태의 재정준칙을 도입할 것인가에 대한 재정준칙 선택의 문제가 있으며 이때 가장 느슨한 형태의 채무관련 준칙에서부터 지출제한 제도까지 고려해볼 수 있을 것이다. 이중 재정건전성이라는 목표에 직접 연관된 적절한 제도가 지출제한제도를 주장하는 견해를 검토하였다. 핵심은 지출수준은 정부가 통제할 수 있는 변수이고 재정건전성과 가장 밀접한 변수라는 것이다. 채무제한이나 재정수지제한은 지나치게 느슨하며 제한선이 가까워올 때까지 행정부의 재량이 크며 세입을 조정하는 과정에서 경기순행적 재정활동이 발생할 가능성이 매우 크다. 반면 지출제한은 경기역행적으로 운용가능하여 재정건전성과 경기안정을 동시에 고려할 수 있는 제도이다.

다만 지출제한제도는 보다 직접적이고 복잡한 제도이므로 선결되어야 할 문제로서 중기재정운용프레임워크, 객관적인 지출제한 추계를 위한 기구, 발생주의 정부회계가 준비되어야 한다. 현재 우리나라의 국가재정운용계획은 중기재정운용프레임워크로 보다 구체화하면 핀란드의 재정운용프레임워크와 유사한 형태가 될 수 있을 것으로 보인다. 이와 함께 네덜란드의 CPB와 같은 정당의 이익을 넘어서는 독립적이고 객관적인 재정운용기구가 마련되면 지출제한제도 도입이 가능할 것으로 보인다.

재정건전성에 대한 정치적인 합의와 이를 위한 협약도 고려해야 할 사항이다. 재정정책에 대하여 법적인 규율을 하기보다는 정치적인 협약을 통해 신축성과 신뢰성을 확보한 예를 벤치마킹할 필요가 있다. 법적인 규율을 시도한 미국의 경우 제도가 안정되지 못한 반면 협약적 제도를 도입한 국가들에서 원활하게 작동된다는 점도 중요한 시사

점을 갖는다. 행정부에서 자율적으로 주도하고 의회에서 정치적으로 승인한 지출제한제도를 정치적인 약속에 근거하여 지키는 형식을 고려해볼 필요가 있다.

세 번째 단계로 지출제한제도 도입을 결정한 경우 세부적인 제도설계를 하는 단계에서는 제도의 초기에는 다분히 좁은 적용범위에서 시작하는 것이 바람직할 것이다. 핀란드의 예를 벤치마킹하여 투명성을 높이고 이해가능성을 높여 제도의 신뢰성을 높이는 방식으로 지출제한제도를 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

제 3 절 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 - 차입과 재정적자(Ⅲ) -

- 연구책임자 : 박기백 교수(서울시립대학교)
이상신 교수(서울시립대학교)

I. 요약

우리나라는 재정이 건전한 것으로 평가받고 있지만 1997년 말의 외환위기와 최근의 금융위기로 재정건전성이 다소 악화되었다. 외환위기 직후에는 실업대책, 사회안전망 확충, 금융기관 구조조정 지원 등으로 정부의 씬씀이가 크게 증가하여, 재정적자가 GDP 대비 3~4% 수준으로 확대되었다. 악화된 재정수지는 2000년 이후에 안정세를 보였지만 2008년 말에 발생한 금융위기로 재정적자가 다시 확대되었는데 정부가 감세를 추진하고, 금융위기를 극복하기 위하여 지출이 늘었기 때문이다.

OECD 자료(Ian Lienert & 정무경, 2007)에 따르면 재정 준칙이 입법화되는 정도는 나라마다 큰 차이를 보인다. ① 재정 준칙이 법률에는 포함되지 않지만 정부성명서에 나타나는 경우로 노르웨이, 스웨덴, 영국

등이 있다. 영국의 재정준칙은 차입을 제한하는 ‘골든 룰’과 정부부채 규모를 제한하는 ‘건전 투자 준칙’으로 구성되어 있다. ② 정성적 재정 준칙이 법률에 포함되는 것으로 뉴질랜드의 재정책임법(Fiscal Responsibility Act, 1994)이 대표적이다. ③ 정량적 재정 준칙이 한시적 법률에 포함되는 경우로 캐나다와 미국이 있다. 미국의 1985년도 균형예산법(Balanced Budget Act)은 1986년부터 1990년까지 재정 적자를 점진적으로 줄여나감으로써 1991년에 균형재정을 달성하겠다는 목표에서 제정되었다. ④ 정량적 재정 준칙이 영속적 법률에 포함되는 경우로 독일, 대한민국, 스페인 등이 있다. 독일의 헌법은 차입으로 얻은 재정 수입이 예산에 포함된 총투자 규모를 넘을 수 없다고 규정하고 있다. 우리나라도 1961년 예산회계법에서 불가피한 상황이거나 사전에 국회의 승인을 받은 경우를 제외하고는 연간 예산 지출은 채권 발행 혹은 기타의 차입금이 아닌 방식으로 조달되어야 하도록 규정하고 있다. 따라서 변형된 형태의 ‘골든 룰’이라고 할 수 있다.

OECD 자료(Ian Lienert & 정무경, 2007)에 따르면 정부의 차입을 허용하는 입법부의 권한은 대개 헌법에 나타나 있다. 다만 차입에 관하여 의회의 승인을 받아야 할 의무는 대개 예산제도에 대한 법률에 명시되어 있다. 어떤 나라들은 국가채무에 관한 별도의 법률을 가지고 있기도 하다. 일반적으로 신규 차입을 승인하는 형태며, 재무부(혹은 그에 상응하는 기관)에 관리를 위임하며, 차용 한도가 초과된다면 일반적으로 추가경정예산이 필요하게 된다.

재정을 안정시키는 제도로 미국의 PAYGO 및 적자감축기금, 캐나다 및 스웨덴의 하향식 통제, 스웨덴의 예산여백 및 캐나다의 응급예비비제도 등이 있으며, 구체적으로 재정적자를 확대시키는 법안의 통제, 세계잉여금의 국채상환 의무화, 재정적자 확대에 대비한 예비비 등이 알려져 있다. 선진국의 경험에 따르면 지출규모에 대한 법률적 한도를

설정하는 방안이 바람직하다. 재정적자에 대한 한도를 설정하거나 재정적자 규모를 투자성 지출 규모로 한정하는 황금률 방식은 실현에 어려움이 따르고 재정적자의 감축에 적합하지 않은 것으로 알려져 있다. 또한 지출의 감축 또는 통제의 주요 대상은 이전지출(연금제도 개선 포함) 및 인건비 등 경상지출이 되는 것이 바람직하며, 자본지출, 용자 등은 재정적자의 감축효과가 일시적이었다고 하고 있다.

그럼에도 불구하고 중앙은행 등으로부터의 차입 및 재정 적자에 대한 규율을 연구하는 것이 본 연구의 목적이다. 지금도 EU에서는 GDP 대비 3%의 재정적자 규율을 제시하고 있으며, 영국 및 독일도 여전히 재정적자에 대한 법적, 내부적 통제 규정을 사용하고 있기 때문이다. 다시 말하면, 재정 안정을 위한 총량적 규제의 대표적인 대상이 재정적자 또는 차입 규정이므로 우리나라도 재정적자를 기준으로 총량적 재정 통제를 할 수 있기 때문이다.

우리나라는 재정이 건전하다고 평가받고 있지만 최근 외환위기 및 글로벌 금융위기로 재정의 다소 불안해졌다. 향후 고령화로 인하여 재정 악화 가능성이 있고, 최근에는 정치권에서 경쟁적으로 복지 공약을 제시하고 있어서 재정통제의 필요성에 대한 논의가 많다. OECD 자료(Ian Lienert & 정무경, 2007)에 따르면 다수의 국가에서 재정통제를 위한 제도를 운영하고 있다. ① 재정 준칙이 법률에는 포함되지 않지만 정부성명서에 나타나거나, ② 뉴질랜드처럼 정성적 재정 준칙이 법률에 포함되거나 ③ 정량적 재정 준칙이 한시적 법률로 제정된 경우가 있고, ④ 균형재정과 같은 정량적 재정 준칙이 영속적 법률에 포함되는 경우가 있다.

OECD 자료(Ian Lienert & 정무경, 2007)에 따르면 정부의 차입을 허용하는 입법부의 권한은 대개 헌법에 나타나 있다. 다만 차입에 관하여 의회의 승인에 대한 세부적인 내용은 대개 예산제도와 관련된 법률에 명시되어 있다. 일반적으로 신규 차입을 승인하는 형태며, 재무부

(혹은 그에 상응하는 기관)에 관리를 위임하며, 차용 한도가 초과된다면 일반적으로 추가경정예산이 필요하게 된다.

우리나라의 경우에 재정적자 또는 차입에 대한 명시적이지 않다. 우리나라의 헌법 제54조는 예산에 대한 국회의 심의·확정권을 말하고 있고, 제54조 3항에서는 준예산에 대한 논의를 하고 있다. 또한 제56조에서 예산의 변경이 있을 때는 추가경정예산을 편성하라고 하고 있다. 따라서 국회의 승인이 없는 지출의 변동을 통제함으로써 재정적자 및 차입에 대한 간접적인 통제 규정은 있다고 할 수 있다. 헌법 제58조는 국채 및 예산외에 국가의 부담이 될 계약(국고채무부담행위)에 대한 통제를 분명히 하고 있지만 우리나라 헌법에는 재정적자의 규모나 재정적자로 인한 차입 규모에 대한 통제는 없다.

우리나라의 예산과 관련된 기본적인 법률은 국가재정법이다. 국가재정법 제3조에서는 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다고 규정하고 있지만 세입은 지출의 재원이 될 현금의 수납을 의미하며 국채와 차입금을 포함하기 때문이다. 재정적자 및 차입에 대한 간접적 통제 규정은 제18조에 있다. 제18조에서는 국채 및 차입금 이외의 세입으로 재정을 운영하라고 하고 있으며, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 받아 국채를 발행하거나 차입하라고 하고 있다. 이에 따라 매년도 예산총칙에서는 국채와 차입금 한도를 명시하도록 하고 있다. 결론적으로 보면 우리나라는 재정적자와 관련된 규정이나 재정적자를 직접적으로 통제하기 위한 법률은 없다. 다만 국회가 국채 발행 및 차입의 규모를 매 연도 예산총칙에서 정함으로써 간접적으로 재정적자를 통제하는 방법을 사용하고 있다.

미국의 헌법에는 재정적자나 차입에 대한 규정은 특별히 없다. 재정적자를 통제하기 위한 법률은 1985년 ‘균형예산 및 긴급 재정적자통제법’이다. GRH 법의 특징은 의무적으로 예산삭감(Sequestration)을 하는

제도를 도입한 점이다. 재정적자 전망치가 적자 한도를 100억 달러 이상 초과하면 예산삭감제도를 통하여 초과된 재정적자를 없애도록 하고 있다. 초과 재정적자를 없애기 위하여 일률적인 비율로 지출을 감축한다. 다만 일부 사회보장 지출, 국채이자 등은 제외되어 있으며, 의료분야처럼 감축률에 대한 한도가 다른 경우도 있다.

재정수지(재정적자)는 회계연도 기간의 지출이 수입보다 큰 것으로 정의하고 있다. 미국의 예산은 법률에 따라 예산(on-budget) 및 예산외(off-budget) 기관으로 구분되며, 예산외기관의 경우에는 해당 기관의 수입, 지출 및 수지는 예산(on-budget)의 수입, 지출 및 수지에서 제외하고 있다. 우리로 말하면 on-budget이 관리대상수지와 유사한 개념이지만 우리나라는 법률에서 규정하고 있지 않다는 점에서 차이가 있다.

재정적자 보전을 위한 차입은 차입권한(borrowing authority)에 규정되어 있다. 법령에서는 부채 한도를 규정함으로써 재정적자로 인한 추가적인 국채 발행을 제한하는 역할을 한다.

영국의 국가융자법(National loans act 1968)에서는 재무부가 차입할 수 있다고 하고 있으며, 증권을 발행하거나 영국은행으로 부터의 차입에도 특별한 제한이 없다. 다시 말하면, 영국은 국가융자기금을 이용할 수 있으므로 차입의 재량권이 크다고 할 수 있다.

영국은 재정법(finance act 1998)의 재정안정 규정(155 Code for fiscal stability)에서는 재무부가 재정정책, 부채와 관련된 주요 원칙에 대한 규정을 두어야 한다고 하고 있을 뿐 구체적인 규정은 없다. 2011년에 ‘예산책임 및 감사법’에서도 Fiscal Mandate를 설정하도록 하고 있지만 구체적인 내용은 없다. 그렇지만 내용적으로는 기존의 재정준칙인 황금률(golden rule)과 지속가능한 투자원칙(sustainable investment rule)이 사용되고 있다. 기존의 황금률이 경상수지 및 경기변동을 고려한 Fiscal Mandate로 대체되었지만 기존의 경기 주기 기준에서 5년 기준으로 대체된 것에 불과하다. 황금률이라는 차입준칙은 경상수지가 적자가 되면

안 된다는 것으로 매우 단순하다. 경상수지는 국민계정에 의한 공공
부문의 경상지출 + 감가상각 - 수입으로 계산한다.

독일은 헌법 차원에서 재정적자 또는 차입을 원칙적으로 금지하고
있다. 즉 독일 기본법 제109조 제3항은 명시적으로 차입에 의한 수입
없이 균형을 이루어야 한다고 규정함으로써 균형예산을 요구하고 있
으며, 차입에 의한 수입이 명목 GDP의 0.35%를 초과하지 않는 경우
를 균형예산으로 인정한다. 예산에 반영된 투자지출총액의 범위 내의
차입에 의한 수입을 허용하는 황금율(golden Regel)이 종전 기본법 제
115조 2항에 규정되어 있었으나 재정적자의 확대를 막는 데에 한계가
있다는 지적에 따라 이를 구체화하여 헌법에 규정한 점이 큰 특색이
다. 국가에 균형 재정을 헌법상 의무지우고 있으므로 적자국채의 발
행은 원칙적으로 금지되며 적자국채의 발행을 전제로 한 예산은 위헌
이어서 무효라는 문제가 발생하기 때문에 재정적자 또는 차입을 막는
강력한 수단이 될 수 있다.

일본은 재정법에서 국가의 세출은 공채 또는 차입금 이외의 세입을
그 재원으로 하여야 한다고 규정하여, 재정적자 또는 차입을 원칙적
으로 금지하고 있다. 공공사업비, 출자금 및 대부금의 재원에 대해서
는 국회의 의결을 받은 금액의 범위 내에서 공채를 발행하거나 차입
금으로 할 수 있다고 규정하여 형식적으로 보면 재정적자 또는 차입
에 대한 법적인 통제가 이루어지고 있다고 평가할 수 있다. 또 국고
금의 출납에 필요한 경우에는 재무성이 재무성증권을 발행하거나 일
본은행으로부터 일시 차입금으로 차입할 수 있다고 하여 차입에 관한
권한이 재무성에 있다는 점을 보여준다.

그러나 이러한 법 규정은 우리나라와 거의 같은 것이며, 현실적으로
준수되지 않고, 특별법에 의하여 적자국채를 1975년 이래 매년 발행
하는 상황에 있다.

II. 적용 방안

미국제도가 주는 시사점은 재정적자에 대한 총량적 통제를 하려면 (1) 재정적자에 대한 개념적 규정이 필요하고, (2) 재정적자 한도를 초과하는 경우를 판단할 기준이 필요하며, (3) 재정적자 한도 초과시 지출 삭감을 위한 제도적 장치가 필요하고, (4) 삭감 대상이 되는 지출 또는 삭감 대상에서 제외되는 지출을 정해야 한다.

우리나라의 경우를 보면 재정적자에 대한 개념적 규정이 없다. 따라서 우선적으로 필요한 것은 재정적자에 대한 개념 규정이다. 다만 재정적자의 개념 규정이 어려우면 재정적자가 차입과 같아진다는 점을 활용하여 신규 국채의 발행이나 차입에 대한 통제도 가능하다. 다만 이 경우에도 재정적자로 발생하는 채무의 범위에 문제가 있으므로 이를 조정하는 것이 필요하다. 국가재정법 시행령 제43조에 따라 중앙관서가 아닌 공공부문 또는 민간이 관리하는 회계 및 기금의 채무는 국가의 채무에서 제외된다. 현재 진행되고 있는 재정통계개편작업에 맞도록 대통령령을 수정하는 것이 바람직하다. 또한 자산매각이나 용자회수 방식으로 재정 적자 금액을 조달하는 것을 통제하는 것이 필요하다. 다른 분야는 미국의 사례를 바탕으로 조정하면 될 것으로 보인다.

미국이 차입에 대한 총량적 지출 통제를 하고 있지만 한도 조정이 가능하다는 점을 감안하면 우리도 예산총칙으로 매년 한도를 정하고 있으므로 그 형태는 우리나라와 크게 다르지는 않은 것으로 판단된다.

미국처럼 재정적자에 대한 법적인 통제가 어렵다면 영국처럼 내부규정으로 재정적자를 통제하는 것도 방법이다. 영국의 시사점은 황금률(Golden Rule)을 도입할 수 있는 가이다. 황금률은 본문에서 설명한 것처럼 이론 및 실행상의 문제점을 보유하고 있다. 실제로 독일의 사례에서 보는 바와 같이 그 유용성은 충분하지 못하다. 그럼에도 불구하고

하고 우리나라에서 복지지출처럼 소비성 지출이 증가하는 반면 그에 따라 투자 지출이 급속히 위축될 수 있다는 점을 감안하면 황금률의 유용성이 어느 정도 있다.

재정적자 통제나 황금률 사용을 위해서는 재정적자의 계산이 필요하다. 따라서 예산의 범위를 법률이나 별도의 규정으로 확정하는 것이 필요하다. 미국처럼 예산상의 기관을 정하거나 영국처럼 국민계정을 사용할 수도 있을 것이다. 반면 국가재정법에서는 국가의 회계를 일반회계와 특별회계로 함으로써 헌법에서 규정한 예산의 의미가 일반회계와 특별회계로 한정되고 있으므로 통합재정을 구성하는 기금이 제외되는 문제가 있다. 따라서 이를 조정할 필요가 있다.

조정의 필요성이 있는 경우 재정적자의 통제 형식과 관련하여 독일과 같이 헌법적 차원에서 규율하는 것은 효과가 클 수 있지만 그 실행을 위해서는 국민투표를 요하는 헌법 개정절차를 밟아야 할 뿐 아니라, 헌법에서 제시한 목표와 괴리가 발생할 경우 이를 조정하기 위한 헌법 개정절차가 쉽지 않아 아무런 법적인 근거 없이 예산이 집행되어야 하는 위험성이 있다. 또한 독일의 경우에는 사실상 상위 규범인 EU 조약의 내용에 따른 재정준칙을 법규에 반영하여 이행할 의무 때문에 헌법에 구체적인 내용을 반영할 수 있었다고도 생각하므로, 이와 다른 상황에 있는 우리나라는 그 통제 규정의 경직성에 따르는 부작용을 무시하고 채택하기는 어렵다.

그렇다면 법률 형식에 따라 반영할 수밖에 없는데, 일본의 경우 재정법상의 통제 규정을 벗어나기 위하여 특별법을 제정하여 재정적자가 확대되어 온 사례가 있으므로 이와 같은 상황이 되지 않도록 철저히 대비하는 것이 필요하다. 법률 형식을 취하는 경우에도 독일의 헌법 규정에서 보는 바와 같이 구체적인 목표치, 그 판단기준 등에 대해서 규정하는 것이 필요하다고 생각한다.

제 4 절 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 - 채무규율(IV) -

□ 연구책임자 : 최승필 교수 (한국외국어대학교)

I. 연구의 목적 및 방향

미국발 금융위기 이후 금융위기 대응을 위한 공적자금의 투입과 재정정책을 통한 경기부양을 위해 재정위기가 초래되었다. 금융위기의 극복을 위한 과정에 대해 비판적 입장을 취하는 견해에 의하면 공적자금의 투입을 통해 구제금융이 제공됨으로써 금융위기는 극복되었지만, 그 이면에는 금융위기의 임시적 극복과 재정위기가 초래되므로써 결국은 금융위기가 재정위기로 대체되었다는 견해가 있다. 이는 오늘날 미국의 재정건전성 악화와 국가채무 증가 그리고 유럽국가들의 재정위기 및 국가채무의 증가현상을 볼 때 수긍할 수 있는 부분이기도 하다.

우리나라의 경우 OECD 국가들에 비해 GDP 대비 국가채무의 비율이 비교적 건전하게 운영되고 있고 있다고 할 수 있다. 문제는 GDP 대비 기준에서는 OECD 기준이 70%대에 비해 30% 중반을 유지해나감으로써 안정적이거나, 부채의 증가 속도면에서는 증가속도가 빨라짐에 따라 우려감이 표출되고 있다. 지금까지 우리나라의 경우 국가채무수준의 관리에 있어 예산의 효율적 집행, 만기관리를 통한 위험의 분산, 채무상환을 위한 적립금의 적립 등의 여러 가지 채무관리 방안이 논의되었지만, 이를 총량적으로 관리하기 위한 채무규율이 논의된 바는 없다. 채무규율이라함은 총부채, 순부채 등 국가의 채무수준에 상한선을 설정하는 것으로서 미국의 경우와 같은 Debt limit을 들 수 있다.

그러나 극단적인 국가채무 상한 설정과 과도한 긴축은 경제에 영향을 줄 수 있다. 특히 단기 재정운영에 영향을 미칠 수 있는 과도한 기준

의 설정은 어려우며, 중장기적인 측면에서 이를 관리할 필요가 있다. 각 국가가 법률로서 채무의 상한을 설정하거나 헌법에 채무규율의 기본법적 근거를 마련하고, 이를 하위법률에 규정하도록 하는 것들은 각 국가별로 특유의 상황이 있으며, 달성목적이 있었다. 그러나 공통적인 것은 채무의 상한의 설정과 정부정책의 수행의 통제라는 공통적이 존재한다고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 법적기준의 채무규율이 실효성을 가질 수 있을 것인가에 대해서는 여전히 논란이 가능하다. 왜냐하면 최근의 경우와 같은 글로벌 경제위기 그리고 그 위기의 주기가 짧아지고 있는 현실에서 이러한 법적인 통제가 오히려 경기적응적 정책을 펼치는데 어려움을 줄 수 있기 때문이다. 따라서 본고에서는 채무준칙을 설정함과 동시에 경기적응적 경제정책을 펼치기 위한 한계영역(marginal room)을 가지고 있는가에도 관심을 기울이고자 한다.

II. 시사점 및 개선방향

1. 채무규율로서 상한의 설정과 방식

1) 채무규율의 설정형식

국가총량을 설정하는 행위 자체가 가지고 있는 순기능에 대해서는 적극적으로 국가채무의 증가를 제어하겠다는 면에서 수긍할 수 있는 부분이다. 다만 이를 헌법적 규율로 정할 것인지 법률로 규정할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 헌법적 규율로 정할 경우 경기순환에 대한 행정부의 적극적 대응에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 현재 국가채무의 총량을 헌법적 수준으로 정한 국가는 독일이다. 그러나 독일의 경우 유럽공동체에서의 성장과 안정에 관한 협약의 준수를 위한 헌법적 규율이라는 점에서 타 국가에서 이를 그대로 벤치마크하기에는 다소간의 무리가 있다는 견해도 제시될 수 있다. 그러나 한편

으로는 의회가 채무상한의 산정을 통해 얼마든지 행정부에 넓은 범위의 상한을 설정할 수 있다는 점에서 입법자 자체에 대한 제한의 측면에서 헌법적 측면에서 이를 규율할 필요성 또한 제기될 수 있다.

그렇다면 남은 경우가 미국의 경우처럼 법률의 수준을 이를 정하여 줌으로써 최소한의 한계장치를 설정한 다음, 경기의 비정상적인 상황에서 최후의 수단으로 국가채무의 상한을 변경할 필요가 있는 경우 의회의 의결을 거쳐 이를 변경할 수 있는 수단을 선택할 수 있을 것이다. 물론 의회의 의결과정에서 정치적 타협 역시 이루어질 수 있지만, 일단 법률로 제정되고 공포된 이상 법률의 개정의 과정에서 충분한 논의가 이루어진다는 점, 그리고 일단 제정된 법률을 개정한다는 점에서 정치적 타협성의 의미는 상당부분 제거될 수 있으며, 간접적으로 국민에 의한 통제가 이루어질 수 있다는 점에서 경제정책의 탄력성과 채무부담증가에 대한 제어라는 측면에서 양자를 모두 달성할 수 있는 장점이 있을 것으로 생각된다.

한편 지방자치단체의 채무상한에 대해서도 이를 설정할 필요가 있다. 특히 지방공기업의 재정건전성과 관련하여 종국적으로는 지방자치단체가 보증책임을 지고 있다는 점에서 포퓰리즘적 재정사업을 방지하기 위해서는 상한 설정은 유의한 조치가 될 수 있다. 지방자치단체의 채무는 중앙정부의 채무와는 구별되는 개념이지만, 우리나라의 경우 지방재정이 사실상 중앙정부에 의존하는 정도가 높음에 따라 중앙정부만의 채무산정은 큰 의미를 잃게 된다고 할 수 있다. 따라서 채무준칙이 설정된다면 법률수준에 국가재정법 이외에도 지방재정법으로 채무의 상한을 설정하고 이에 대한 관리방안을 명시하는 것도 검토해볼만 할 것이다.

2) 상한설정에서의 고려요소

국가채무의 대부분을 차지하는 것은 국채이다. 그러나 재정건전성이 악화되는 경우 국채의 발행분을 시장에서 소화하기에는 매우 어려우며,

중앙은행이 이를 인수해야 하는 경우가 발생한다. 이 경우 시중에 통화량이 팽창하면서 인플레이션의 위험이 존재한다. 그리고 경기의 침체기에 이러한 매카니즘이 작동될 경우 스태그플레이션의 가능성까지도 생각해 볼 수 있다.

총량규제는 재정건전성과 국가채무규모의 축소를 위해서 매우 중요한 사항임에는 틀림없다. 그러나 법적인 구속력을 갖는 혹은 헌법적인 구속력을 갖는 총량규제를 설정할 때 고려해야 할 사항이 있다. 첫째, 적자성 채무와 금융성 채무를 구분할 필요가 있다. 여기에서 금융성 채무의 대표적인 것이 외국환거래법에 근거하여 설치된 외국환평형기금채권이다. 이는 국채가 발행되었지만 실제로는 해당되는 자금을 보유하고 있는 경우이다. 한편 동 채권의 경우, 소규모 개방경제의 특성을 가지고 상당부분 자유화된 외환규제를 고려할 때 세계경제의 움직임에 따라 환율정책이 영향을 받을 수 있음은 분명하다. 특히 수출중심의 경제구조를 가지고 있는 우리의 경우 환율은 국제수지의 구조에 큰 영향을 미치게 된다. 따라서 환율방어를 위한 외국환평형기금채권의 경우까지도 국채의 총량상한을 둘 경우에는 외환정책적인 영향에 대한 평가가 선행되어야 할 것으로 본다.

둘째, 정부가 한정된 자원내에서 국민이 수요하는 정책을 잘 수행해 나가는 것은 당연하다. 여기에서 포퓰리즘적 정책으로 인해 재정이 과다하게 투입되는 것은 국회의 통제를 통해서 걸러내는 것은 당연하다. 그러나 정부의 정책실패 등으로 즉, 독일에서의 경우처럼 정부가 상한을 넘어서는 채무의 증가를 용인하는 상황이 아니라면, 결국 재원의 마련은 세입을 통해서 확충해야 한다. 그러나 직접세를 증가시킬 경우 조세저항이, 간접세를 증가시킬 경우 소득의 양극화가 심화되어가고 있는 현재의 상황에서 양극화를 더욱 심화시킬 수 있는 여지가 있음을 아울러 함께 고려해야 한다. 물론 이 상황에서는 가장 중요한 것은 이와 같은 무리한 세입의 증가를 추진해야 하는 상황을 정부와 국회가 사전에 통제해나가는 것일 것이다.

셋째, 총량적 규제가 강하게 작용할 경우 비정상적인 상황은 아닌 경우라도 경기의 침체기에는 복지지출의 감소를 가져올 수 있다. 이는 이미 언급한 바 있는 사회의 양극화 현상을 더욱 가속화시킬 수 있으며, 분배구조의 악화를 가져올 수 있어 이에 대한 고려 역시 함께 이루어져야 할 필요가 있다. 아울러 양극화 현상과 관련하여 국가채무의 증가는 복지관련 연금지출의 증가라는 점에서 사회안전망이 취약한 우리나라의 상황을 아울러 고려할 필요가 있다.

넷째, 공기업부채의 총량관리 역시 함께 추진할 필요가 있다. 물론 과거에도 마찬가지로 2011년의 국제기준에 따른 재정통계 개편안에서도 국가채무의 범주에서 공기업을 제외하고 있다. 그러나 이미 주지하고 있는 바와 같이 공기업이 수행하는 작용이 국가재정으로 추진되어야 할 사업을 상당부분 포함하고 있다는 점. 그리고 공기업부채의 증가규모와 속도가 크고 빠르다는 점을 고려할 때 우리의 현재 재정통계작성기준 그리고 국제적 기준에 의해서도 포괄되고 있지 않는 공기업 부채이지만 광의의 국가채무의 한 형태로 파악하여 최소한 국가채무의 관리영역에 포함되지는 않더라도 공기업부분의 관리정책에 총량적 개념을 고려할 필요는 있을 것이다. 이외에 정부의 공기업을 통해 사업추진의 경우에도 재정을 통해 사업을 효율적으로 추진하려는 시각보다는 단순히 이를 공기업의 손을 통해 해결하려는 경향이 오늘날 공기업부채의 급격한 증가를 초래하였다는 지적이 있는 것처럼 정부 역시 공기업부채의 총량관리가 시행될 경우 이를 고려함에 따라 정부사업의 공기업을 통한 수행에도 보다 신중한 접근을 촉구하는 기제가 될 수 있을 것이다.

다섯째, 일본의 경우, 국가채무의 규모 역시 매우 크며, 최근의 각종 재해 복구로 인한 건설투자재정의 투입으로 국가채무의 증가속도 역시 빠른 수준이다. 그러나 일본의 경우 이에 대해 비교적 느긋한 입장을 보이는 것은 국가채무의 대부분을 차지하고 있는 국채의 대부분을 국

민들이 보유하고 있기 때문이다. 물론 경기의 침체가 심각해 질 경우 이들 국채들이 시장에 나와서 문제가 될 수 있으나, 그 정도의 수준이 아니면 비교적 국가채무가 감내가능할 것이라고 판단하기 때문이다.

한국은행이 발표한 보고서인 ‘국가채무 감내력 차이의 주요요인’은 국가채무의 감내력의 차이를 다음과 같이 분석하고 있다.

2. 국회의 통제강화

채무관리에 대한 국회차원에서의 통제강화는 매우 교과서적인 해답일 수 있다. 실지로 국가재정법 역시 국채의 발행시 국회의 통제절차를 거치거나 국가재정계획을 작성하여 국회에 제출하는 등 국회의 절차적 통제를 거치고 있다. 국회를 통한 절차적 통제의 경우 절차과정에서의 기채행위의 타당성 적법성을 통제할 수 있다. 그러나 아이러니 한 것은 실지로 채무증가행위의 원인의 제공은 정치적이해관계에 기반한 국회의 이익추구 행위라는 점이다. 재정건전성을 해치고 국가채무의 증가의 원인되는 행위는 행정부의 정책실패, 국회의 이익추구적 공약과 정책추구행위 역시 그 원인들 중의 하나이다. 따라서 행정부의 비용이 수반되는 정책에 대한 절차적 통제도 중요하지만, 국회상임위 차원에서 국회내에서 요구되어지는 비용수반 사업들에 대한 적법성 타당성 검토 역시 매우 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있으며, 더 나아가서 정당내에서의 검토절차 역시 선행적으로 이루어질 필요가 있다.

Ⅲ. 재정준칙의 설정

우리나라의 경우 EU의 마스트리히트 조약과 같이 재정적자가 GDP 대비 3% 미만, 국가채무의 경우 GDP 대비 60% 미만 등 일정한 재정준칙을 제시하고 있으며, 미국의 경우 Debt limit의 설정과 같은 강제성을 수반한 재정준칙을 가지고 있지는 않다. 우리의 경우는 총량적

준칙이 아닌 국가재정운용계획에 대한 중기적 전망만을 포함시키고 있어 수량적 측면에서의 강제기준의 도입을 검토해 볼 필요가 있다.

GDP가 총량규제의 기준이 되는 것은 국가총생산량은 국가의 경제적 감당능력을 의미하며, 부채의 상환은 GDP에서 조달되는 재원으로 가능하다. 따라서 GDP에 연동하여 감내가능한 부채량을 산정할 수 있다. “부채문제는 본질적으로 그것이 국민소득을 늘릴 수 있느냐 하는 문제이다.”라고 이야기될 만큼 양자의 관계는 밀접하다. 그렇다면 어느 정도까지 부채비율을 용인해야 하는가? 이는 GDP와의 상관관계에서 정해질 수 있다.

영국의 DEL(Department Expenditure Limit)과 같은 부처별 재량적 지출, 예컨대, 운영경비, 건물 및 장비구입 등에 대한 자본지출을 총량제한을 설정하고 있으며, 우리의 경우도 2004년부터 전체예산중 각 부처별 지출한도를 정하는 제도가 처음으로 시행되었다. 기채의 경우도 각 부처 사업이 전체 기채로 인한 재원의 조달에 해당할 경우 부처별 기채한도를 설정하는 방법도 생각할 수 있다. 그러나 기술적으로는 기채는 전체 재정상황을 기반으로 하여 총괄적으로 그 규모를 산정해야 한다는 점에서 여러 가지로 어려움이 있을 수 있으나, 기채가 필요한 대규모 사업의 경우에는 이를 부처별로 통제가능할 수 있을 것이다.

IV. 재정투명성의 제고

재정투명성의 제고는 매우 일반적인 논의이자 화두이다. 그러나 재정투명성이 가지고 있는 의미는 여러 가지 면에서 다시한번 고려할 만하다. 국가채무의 관리와 재정건전성 역시 마찬가지이다.

IMF의 재정투명성 규약은 2.1.4에서 중앙정부는 채무의 규모 및 구성에 관한 충분한 정보를 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 우리 국가재정법 제91조와 제34조의 12호에 마찬가지로 반영되어 국가

채무관리계획이 수립되고 국회에 제출될 수 있도록 하고 있다.

V. 맺음말

국가채무와 관련하여 가장 주요한 논의는 GDP 대비 국가채무의 각 개별적 수치에 관한 사항이다. 그러나 국가채무의 통계적 범위의 논란과 관련하여 정부는 외형적인 재정건전성을 유지하기 위해서 우회적인 방법을 통해 재정투입의 외견적 요소를 제거하려는 노력을 하기도 한다. 예컨대 그리스의 경우처럼 EU의 성장과 안정에 관한 협약상 재정적자를 GDP 대비 3% 수준으로 제약함에 따라 이를 회피하기 위해 그리스 정부는 유로존 가입 직후 골드만삭스와 통화스왑계약을 맺고 자국의 공항에서 발생하는 수입을 미래담보로 제공하기로 하였다. 그러나 이러한 담보제공은 실질에서는 채무이나 그리스의 국가부채로 계상되지 않았다.

우리나라의 경우 공기업의 준재정활동이 국가부채의 외견적 모습을 줄이는 주요한 수단 중의 하나이다. 정부가 추진해야 할 사업이지만 공기업이 이를 추진함으로써 공기업 부채는 큰 폭으로 증가한 반면 정부 자체의 재정건전성은 안정적인 수준으로 유지도록 한 것이다.

현재 유럽을 덮고 있는 재정위기는 국가채무의 증가와 함께 해당 국가의 재정을 파산의 위기로 몰고 가고 있으며, 매일 매일 시장의 움직임에 주시하고 있다. 이러한 유럽발 재정위기의 근본원인은 부실한 조세정책과 과도한 재정지출에 기인하고 있지만 그 뇌관을 격발한 것은 미국발 금융위기 이후 버블의 붕괴와 시장안정과 경기부양을 위한 과도한 재정지출이라고 할 수 있다. 그러나 이들 국가들은 재정의 부족분을 메우기 위한 국채발행조차도 어려운 상황에 직면하고 있어 유럽차원의 구제금융을 통해 현상을 유지하고 있다고 할 수 있다.

제 5 절 지방재정 건전성 제고를 위한 재정 법체계 개선방안 연구

□ 연구책임자 : 김도승 부연구위원

I. 서 론

고령화 추세와 더불어 각종 복지에 대한 사회적 수요의 급증은 중앙정부나 지방정부 모두에게 상당한 재정적 압박요인이 되고 있다. 2050년에는 우리나라 65세 이상 인구비율이 38.2%가 되어 세계 최고령 국가가 될 것이라는 우려마저 제기되고 있는 실정인 바, 본격적으로 지방자치제도가 시행된 지 20년이 지난 지금까지 상당수의 자치단체들이 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 현실이다.

지방자치단체의 재정자립도[(지방세 + 세외수입) / (자치단체 예산규모) × 100]는 2010년 현재 전국평균 52.2%로 12년 전에 비해 약 10%p가 하락한 수치로 해당 기간 동안 지속적으로 자립도 수치는 떨어지고 있다. 2010년 당초예산 기준 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못하는 자치단체의 수가 전체 약 56%인 137개인데, 이 수치는 전년에 비해 24개가 늘어난 것이다. 이러한 재정난은 특히 군과 특별시 및 광역시 자치구의 경우 더욱 심각하여 군의 경우 전체의 79%인 68개 단체, 자치구는 전체의 75%인 52개 단체가 지방세 수입으로 인건비도 해결하지 못하고 있는 실정이다.¹⁾

또한 최근의 연구에 의하면 기초자치단체 간 경제력 격차도 상당히 큰 것으로 분석되었으며, 특히 자치구의 불평등도가 큰 것으로 나타났다.

1) 2010년도 기준으로 군과 자치구의 부족인건비 예산소요액 합계는 약 8,000억원에 이르는 것으로 나타났다.

지방자치제도가 활성화되면서 국가재정과 지방자치단체간의 권한 관계를 중심으로 권한 배분 등의 문제가 발생함에 따라 지방자치제도의 효율화를 위하여 지방자치단체와 국가간의 예산편성 및 재정상태가 어떻게 이루어 져야 지방자치제도가 정착할 수 있는가에 대한 종합적 연구가 필요하다. 궁극적으로 지자체의 자율성, 다양성, 자족성에 대한 열망을 실현하고자 하는 지방자치의 의의와 지자체 유형별 재정력의 큰 격차를 조화하는 법·제도적 장치에 대한 고민이 필요한 시점인 것이다.

1. 지방자치단체 세입분권 재조정 필요성

지방자치제 실시 이후에 세출분권화는 지속 증가하였음에도 세입분권화 이에 미치지 못하여 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형이 심각하며 이것이 지방재정운용에 있어 재정환상(지방자치단체에게 중앙정부 재원확충에 의존하는 행태를 조장)을 유발하고 있다. 그간 지방자치단체의 재정확충 노력이 지방세보다는 지방재정조정제도를 통한 이전재원 확충을 중심으로 전개되어온 결과 지방재정의 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)도 점차 확대되어 왔다.

결국 현재 우리나라 재정분권의 상황은 세출 분권화에 비해 세입분권화 수준이 낮아 결과적으로 지방자치 실시 이후 지방재정의 수직적 재정불균형이 계속 확대되어 왔다는 사실로 집약된다. 따라서 중앙과 지방간 합리적 자원배분을 위해서는 지방의 자주재원, 특히 지방세의 확충이 이뤄져야 할 것이다.²⁾

지방재정의 현 상황은 지방자치단체들의 중앙 의존성의 심화, 지방세의 가격기능 상실 및 재정책임성의 약화, 지역경제 활성화와 지방

2) 국세와 지방세의 징수는 2008년 기준으로 각각 8:2의 비율을 보이고 있으나, 중앙정부와 지방의 재정사용은 4:6으로 오히려 지방자치단체가 사용하는 예산이 더 많은 상황임.

세수의 연계성 부족, 후진적 지방재원구조의 문제 등을 야기하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 세원이양 등 지방세의 확충을 통한 자주재원의 증대 필요성이 지속적으로 제기된 바 있으며, 주로 지방재정의 운용권한의 배분문제는 지방정부의 자주재원 확보가 효율성 관점이나 재정배분의 체계성에 적절한 것인지에 관한 경제적인 측면에 초점을 두고 논의되었다. 2010년 지방세법 개정으로 지방소득세 및 지방소비세가 신설되어 지방재정의 건전성 확보를 기하려는 노력이 있었으나, 그 실질적인 효과는 미흡하다. 중앙정부 부처 간의 입장이 다르고, 중앙과 지방자치단체 간의 입장이 다르며, 심지어 지방자치단체 간의 입장도 다른 까닭에 원만한 조정방안을 도출하는데 한계를 가진다. 한편 국가 총지출은 크게 ① 중앙정부 세출, ② 지자체 세출, ③ 지방교육재정, ④ 기금 등으로 구분할 수 있고, 기금을 제외하는 경우 2009년 기준 중앙세출과 지방세출의 규모가 거의 같다.

2003년 기준으로 중앙세출이 50.5%, 지방세출이 35.9%로 중앙세출의 규모가 더 컸지만 그 이후 빠른 추세로 지방세출의 상대적 크기가 증가했다. 동 기간 동안 크게 늘어난 복지세출의 대부분이 ‘중앙정부의 이전재원 → 지자체의 전달’ 형태로 지출되기 때문이다. 특히, 교육재정을 지방재정에 포함할 경우 지방세출의 비중이 58%로 OECD 국가들 중 지방세출 비중이 거의 최상위권에 속한다.

2. 지방교육재정법제 개선 필요성

지방자치사무는 지방행정사무와 지방교육사무의 별도 체계로 구성되어 있으며, 이에 따라 지방교육재정도 이원적 재정체계를 가지고 있다. 이와 같은 지방행정 간의 수평적 지원체계 외에도 지방교육재정은 수직적으로 분화된 재정체계를 가지고 있는데, 이는 곧 국가로부터의 재정지원과 지방자치단체의 자주재원을 통한 재정체계가 그에 해당된다. 지방교육재정은 일반재정법적 근거인 지방재정법 및 지방교부세법과는

별도의 법제 즉, 지방교육기본법·지방교육재정교부금법 등의 독자적 법체계를 가지고 있다. 그런데 교육재정실무에 있어서도 비공식예산이 존재하여 지방재정법제의 개선을 위한 각종의 검토에 있어 누락되는 등 그 운용의 적법성이 충분히 확보되지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다. 이와 같은 지방교육재정의 복잡한 지원·집행 및 감독체계는 지방교육재정의 효율성과 적법성을 저하시킬 수 있으며, 더 나아가 지방재정에 대한 직·간접적 부담으로 작용하여 지방재정의 건전성을 위협할 수 있다. 이는 특히 지방세법 개정으로 인한 취·등록세 인하조치로 인해 지방세수는 감소하는 추세에서 교육기반시설에 대한 부담금이 위헌으로 결정되어 지방자치단체가 부담해야 할 교육재정부담은 급증할 것으로 예상되는 바 재정건전성의 악화 요인으로 주목된다.

3. 지방공기업법제 개선 필요성

지방자치단체는 당해 지방자치단체의 고유하고도 특수한 행정 목적과 재정수입의 달성을 위해 지방공기업을 설립·운영하고 있다. 따라서 지방공기업의 특성으로는 그 재정적 기반에 있어서 지방자치단체의 공적 자금으로 최초 설치되지만, 운영 및 활동의 측면에 있어서는 사기업의 운영과 같다. 이와 같은 특성으로 인해 지방공기업에 대해서는 별도의 규범적 접근이 필요하며, 이는 곧 지방재정의 건전성 제고에도 직결되는 문제이다.

지방공기업은 사적 자본의 집적으로 설립된 사기업이 아닌 지방의 공공재정으로 설립된 기업이므로, 본질상 기업 정책결정자(기업운영자)와 자본 투자자와의 직접적 관계가 전적으로 단절되어, 기업운영의 책임성이 저하되어 있다.³⁾

3) 사기업의 주식회사형태에 있어서도, 투자자와 기업운영자는 어느 정도 단절되어 있으나, 대부분의 주식회사의 경우 기업운영자 또는 소유자는 대주주의 지위를 가지고 있어 직접적으로 기업을 운영하고 있는 현실임.

또한, 지방공기업의 경우 지방공기업운영의 의사결정이 경제적 관점이 아닌 정치적 관점에서 행해지는 경우가 있으며, 더 나아가 지방공기업의 전략적 결정이 공기업 사장 등의 경영자가 아니라 지방자치단체장 또는 심지어 지방의회에 의해서 결정되어 지는 경우가 빈번하여 지방공기업의 경영체계가 난맥상을 이루고 있다. 이는 지방공기업 경영 그 자체의 문제가 아니라, 지방의 재정사업의 일환으로 시행되고 있는 지방영리사업의 채산성을 악화라는 문제가 될 수 있으며, 이는 곧 지방자치단체의 재정건전성악화와 채무증가와도 연관된다. 우리나라 대부분의 지방자치단체가 지방공기업을 운영하고 있으므로, 지방공기업의 비효율적이며 위법한 경영으로 인한 경영악화가 지방재정의 위협이 되지 않도록 하기 위해서는, 지방공기업의 의사결정체계, 감독, 지방공기업 경영책임제고 등을 위한 법적 수단의 도입을 통해, 궁극적으로는 지방재정의 건전성 제고를 위한 자주재원의 확보에 기여하는 공기업이 되도록 관련 법제를 최적화 할 필요가 있다.

II. 프랑스 지방분권과 지방재정

1. 서론

1) 프랑스 지방분권과 우리의 지방분권

프랑스는 1980년대 초반부터 ‘분권화’정책을 추진해 온 것으로 잘 알려져 있다. 지방분권 제도, 지방자치 제도를 연구할 때 프랑스 제도가 우리에게 중요한 의미를 갖는 이유들 중에 하나는 프랑스가 ‘단일국가’ 체제라는 점이다. 우리가 흔히 법제도를 참고할 때 주목하는 독일이나 미국과 달리 프랑스는 국가권력이 중앙에 집중된 단일국가 형태를 취하고 있다. 국가권력이 집중된 바탕에서 지방으로 권력을 분화하는 정책을 추진한다는 점이 우리나라에 적용하기에 수월한 측면이기도 하다.⁴⁾

4) 다만, 우리나라와 프랑스의 지방분권 제도를 비교할 때 중요한 차이점도 있다. 그

프랑스 역사에서 오늘날의 의미에서 ‘지방분권’이라고 할 만한 중요한 제도적 변화를 관찰할 수 있는 것은 프랑스 대혁명 시기이다. 특히 1789년 12월 14일과 22일에 만들어진 데크레를 통해 기초자치단체인 꼬뮌과 데빠르뜨망에 의결기구와 집행기구 및 왕권의 대표기구가 제도화된다. 이후 나폴레옹이 수립한 제1제정 동안, 프랑스 역사에서 가장 강력한 중앙집권 체제가 시행된다. 제2제정이 끝나고 지방분권을 향한 움직임이 다시 나타났는데 점진적으로 진행되어 오다가 2차 대전 직후에 큰 변화를 겪고, 최근에 1982년 지방분권 개혁과 2003년의 개혁을 통해 오늘날 지방분권 제도의 모습을 갖추게 되었다.

2) 지자체의 재정자립 원칙⁵⁾

지방분권에 관한 논의 초기부터 재정 자립이 논의되어 왔다. 그러나, 지자체의 재정 자립에 관한 원칙이 법제화된 것은 2003년 3월 28일 헌법개정에서 처음으로 헌법에 도입되었고, 입법으로 구체화시킨 것은 2004년 7월 29일 조직법률에 이르러서 이다.⁶⁾

헌법 제72-2조는 지자체의 재정자립에 대해 다음과 같이 규정한다.

- 지자체는 지자체가 자유롭게 처분할 수 있는 재원에 대해 혜택을 누린다.

중에 하나가 바로 지방의 정치권력의 역사적 생성 배경에 관한 것이다. 즉, 프랑스는 권력이 왕권에 의해 집중되기 전에는 지역에 뿌리깊은 정치권력이 존재했다. 구 체제(양시앙 레짐, ancien régime) 초기로 분류되는 7세기경부터 지역에 봉건 세력을 중심으로 지역적 공동체에서 정치적 의사결정 권력이 제도로서 모습을 갖추기 시작한다. 이런 봉건 세력을 견제하면서 왕권이 지역에도 제도로 자리매김하는 것은 약 8세기에서 14세기를 거쳐 이루어지게 된다. 중앙집권과 분권의 역사에 관해서는 Jean-Bernard AUBY, Jean-François AUBY et Rozen NOGUELLEOU, *Droit des collectivités locales*, PUF, 5ème éd., 2009, pp. 1-28 참조.

5) Jean Cluzel, *Finances publiques et pouvoir local*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1980, pp. 11-28, Dominique LANDBECK, *Les principes budgétaires locaux*, PUAM, 2001 참조.

6) Robert PIEROT, “L’autonomie financière des collectivités locales et les réformes récentes de la décentralisation” in Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), *Études de finances publiques*, Economica, 1984, pp. 559-582.

- 지자체는 모든 종류의 세수의 일부 또는 전부를 받을 수 있고 법률은 지자체에게 일정한 한계 내에서 이 세수의 기준과 비율을 정하는 권한을 부여할 수 있다.
- 지자체의 세수와 기타 자체 수입은 각 지자체에게 확정적인 수입이 된다.
- 모든 국가에 의한 새로운 권한의 이양에는 이를 수행하기에 알맞는 재원의 부여가 수반되어야 한다.

위의 헌법 규정을 구체화한 ‘지자체의 재정자립에 관한 2004년 7월 29일 조직법률’에서는 지자체의 고유 세원을 정하였다. 그리고 전체 수입에서 고유 세원이 차지하는 비율이 일정한 수준을 유지하도록 하는 기준도 정하였다.

3) 지방 세제에 대한 원칙

지방자치단체는 지자체의 재원을 확보하기 위해 새로운 세금을 창설할 수 없다. 단, 1980년 1월 10일 법률에 의해 지자체는 4대 지방세(미건축 토지세, 기건축 토지세, 주민세, 사업세)의 세율을 자유롭게 정할 수 있었다.⁷⁾ 그러나, 동법은 주민의 세부담이 과다하게 되는 것을 방지하고 지자체들 간에 주민들이 지는 세부담이 지나치게 차이가 발생하지 않도록 명확한 한계를 정하고 있다.

2010년 지방세제 개혁을 통해 이 세율 결정권의 핵심적인 부분이 폐지되었다. ‘지역경제분담금’(contribution économique territoriale)이 기존의 ‘사업세’(taxe professionnelle)로 대체되었는데 이 분담금에 대한 세율은 국가가 정하게 된 것이다. 지자체간 직접세 재분배에 따라 2010년을 마지막으로 레지옹들은 기건축토지세에 대해서, 데партамент들은 주민세와 미건축토지세에 대해서 세율을 정할 권한이 없어진 것이다.

7) Henri ISAIA et Jacques SPINDLER, Histoire du droit des finances publiques, Economica, 1988, pp. 9-93.

2. 프랑스 지방재정 일반

1) 프랑스의 지자체의 수입 구조⁸⁾

프랑스 지자체의 수입은 크게 조세수입과 국가의 지원금으로 이루어져 있다고 할 수 있다.

첫째로 조세수입은 2010년에는 지자체 전체 수입의 61%를 차지했다.⁹⁾ 프랑스는 국세위주로 조세체계가 확립되어 있다. 국세와 지방세는 각각 약 80:20의 비율을 차지한다. 지자체의 재정수입들 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 세수입이다. 기존에 지방세 가운데 가장 중요한 4가지가 건축물 토지세, 미건축물 토지세, 거주세, 사업세였다. 이 4가지 지방세는 프랑스의 오래된 지방분권 역사를 거치면서 함께 전개되어온 오랜 역사를 가진 조세였다.¹⁰⁾ 특히, 사업세는 “지방세 중 영업활동을 하는 개인이나 법인에게 부과되는”¹¹⁾ 지방세인데 지방세들 가운데 가장 비중이 높은 것이었다. 사업세 수입의 격차가 자치단체간 재정적 불균형을 초래하는 가장 중요한 원인 중의 하나가 되기도 하였다.¹²⁾

둘째, 국가의 지원금은 2010년에 전체 수입의 46%를 차지하였다.¹³⁾ 국가의 지원금은 크게 ‘경상교부금과 경상보조금(Dotations et subventions de fonctionnement)’, ‘설비교부금과 보조금(Dotation et subventions d'équipement)’, ‘권한이전재정(Financement des transferts de compétences)’ 그리고 ‘입법적 면제와 감세보상금(Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs)’로 나뉘어진다.¹⁴⁾ 국가의 지원금 전체 69%(2011년)를 차지하는

8) 전학선, “프랑스의 지방분권과 지방재정”, 국회도서관보 2011년 4월호, 54-65면.

9) www.vie-publique.fr, “les ressources des collectivités locales”.

10) 지방재정의 ‘전통성’이라는 특성에 대해서 전학선 57-58면 참조.

11) 전학선, 앞의 글, 56면.

12) 전학선, 앞의 글, 56면.

13) www.vie-publique.fr, “les ressources des collectivités locales”.

14) 각 재원의 세부적 내용에 대해서는 최진혁 135면 이하 참조.

가장 중요한 것이 경상교부금 (dotation globale de fonctionnement)이다. 이는 사용 목적을 미리 국가가 정하지 않고 지자체가 자유롭게 사용할 수 있도록 지원하는 재원이다. 따라서 이 경상 교부금의 비중이 재정 자치에 중요한 영향을 미치게 된다.¹⁵⁾

2) 연간 지방재정 분석 보고서에 따른 최근 지방 재정 상황

17번째 해를 맞아 ‘지방공재정감시관’(Observatoire des finances locales)은 2011년-2012년도 지방자치단체 재정 상황을 평가하는 보고서를 제출하였다. 이는 사업세(taxe professionnelle)을 폐지한 것을 필두로 한 세제개혁을 1년동안 시행한 뒤라서 주목을 끄는 보고서이다. 이 보고서에 따르면 지방재정은 전체적으로 건전하다는 평가되고 있다. 다양한 해진 세수입원이 있고, 바람직한 재정 자립 능력을 보유하고 있다고 평가되고 있다.

단, 데파르트망과 레지옹의 재정 상황이 다소 문제로 지적되었다. 전자의 경우, 사회보장 급여를 비롯한 공적 지출이 지속적으로 늘고 있는 동시에 부동산 경기 침체로 인한 세수 감소가 원인으로 지적되었다. 후자의 경우, 재정 자립도가 크게 줄어 국가의 교부금에 크게 의존하고 있는데, 교부금이 동결되었기 때문이다. 결과적으로 순적립금 (épargne nette)이 줄고, 설비지출이 위축되는 동시에 총부채가 증가되었다.

전체적으로 2012회계년도 초 예산안에서 나타나듯이 지자체들은 동결된 국가지원, 경제위기로 인한 세수 감소를 반영하여 인건비와 같은 경상 지출을 최대한 억제하는 방향으로 예산을 편성하게 되었다.

15) 1996년부터 프랑스 중앙 정부는 지자체가 경상 교부금 변동 추이를 예상할 수 있도록 하는 제도를 마련하여 시행하고 있다. 1996년에는 ‘안정성 협약’ (pacte de stabilité)이라는 이름으로 도입되었고 1999년에 ‘성장과 연대 계약’ (contrat de croissance et de solidarité)으로 대체되어 2007년까지 시행되었다. 2008년에 ‘안정성 계약’ (contrat de stabilité)으로 명칭을 변경하였고 2009년부터는 다년간 공공재정 계획법률을 통해 국가의 지자체에 대한 경상 교부금의 증감을 규율하고 있다. 경상교부금 지원의 안정성을 위한 법제도에 관해서는 Michel BOUVIER, Les finances locales, LGDJ, 8e, 2002, p. 111 참조.

3) 지난 20년간 지방재정 변화 요약¹⁶⁾

분권 개혁은 80년대에 큰 변화들이 있었으나 지방재정은 1990년대부터 큰 변화¹⁷⁾를 겪고 있다. 1991년부터 지자체들은 직접세보다 경제 상황에 더 크게 영향을 받는 간접세 부분에서 경제위기의 악영향을 겪었다. 1996년까지 이러한 수입의 감소를 부채와 직접세 징수 노력으로 보전해 오다가 1997년부터 모든 지자체들이 세금 증가를 제한하기 시작하였다. 1999년에는 증가율이 전체 세제에서 약 0.4%에 이르렀고 2000년에는 레지옹을 제외한 지자체 단위에서 증세가 일반적으로 멈추는 것으로 나타났다.

2011년 지방세제 개혁을 계기로 이른바, 생활 세수의 재분배¹⁸⁾ 제도가 시행되었다. 즉, 주민세, 토지세와 같은 세수의 향유 지자체를 변경한 것이다. 또한 사업세를 폐지하고 새로운 경제관련 부과금 창설하였다. 전체적으로 지역세제가 상당히 개편되었다.

1990년대 초부터 시작된 지방세를 통한 지방재정이 국가의 교부금으로 대체되어 가는 움직임이 1999년부터 가속화되었다. 1990년대 초 약 10%에 불과하던 국가의 교부금의 비중이 전체 지방재정의 3분의 2를 차지할 정도로 높아졌다. 이로 인해 지자체의 재정자립도가 낮아지고, 지역납세자와 지자체간의 관계가 엷어짐으로 인해 지역의 정치, 행정, 경제 주체들의 책임있는 활동이 약화되는 경향이 생겨나게 되었다.

이를 극복하기 위해 2008년 재정법률에서 안정화계약¹⁹⁾ 제도가 시행되었다. 국가의 지자체에 대한 교부금 증가율이 원칙적으로 인플레이

16) Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), *Études de finances publiques*, Economica, 1984, pp. 503 이하 참조.

17) 90년대까지 지방 재정의 변화에 대해서는 Alain GUENGANT, *Crise et réforme des finances locales*, PUF, 1989 참조, 권한 이전에 따른 재정 지원에 관해 pp. 198 이하 참조.

18) *Redistribution des produits des « impôts ménages »*.

19) *Contrat de stabilité*.

이션을 초과하지 않도록 통제하는 것이었다. 이는 1996년의 ‘재정 안정화 합의’²⁰⁾와 1999-2007년의 ‘성장과 연대를 위한 계약’²¹⁾ 제도의 맥락을 잇는 것이다.

2009년부터는 ‘다년간 공공재정 계획법률’ 제도를 통한 국가 교부금에 대해 통제하고 있다. 최근의 법률인 ‘2011-2014년에 대한 계획법률’에서는 국가의 교부금을 동결하였다.

2004년 7월 29일 조직법률에서는 지자체가 일정한 재정자립도를 유지하여야 하는 최소 재정자립도(seuil minimal d'autonomie financière) 개념을 법제화하기도 하였다.

3. 최근의 주요한 변화

1) 사업세 폐지

이 사업세 폐지를 골자로 하는 세제 개혁은 지난 2012년 초반에 막을 내린 ‘사르코지’ 정부 임기 후반부에 가장 큰 쟁점들 중 하나였다. 2010년 세제 개혁에서 가장 핵심적인 내용이 바로 이 ‘사업세’의 폐지인데, 사업세는 정기급여를 받지 않고 일상적으로 전문직을 수행하는 자연인이나 법인에게 부과되는 세금이었다. 이 세금의 과세표준은 다음과 같았다.

- * 사업에 사용되는 토지와 건물의 가치
- * 회계상에 나타난 기타 고정자산들의 원가에서 일정 비율, 단 자유직(professions libérales)의 경우, 전체 매출의 일정 비율
- * 1996년과 1999년 예산법률에서는 연간 사업총액이 760만 유로를 넘는 사업자에 대해서 사업부가가치를 과세 표준에 추가하였다. 이로 인해 해당 사업체는 연간 사업총액 가운데 1999년에는 1%,

20) Pacte de stabilité financière de 1996.

21) Contrat de croissance et de solidarité.

2000년에 1.2%, 2001년부터는 1.5%의 사업부가가치세를 부담하게 되었다.

사업세는 1975년에 창설되 이래 지방자치단체의 세수 가운데 가장 중요한 것으로 인식되어 왔다. 2009년 기준으로 4대 지방직접세 전체의 43%를 차지할 만큼 중요한 세목이었다. 그런데, 이 사업세는 여러 가지로 비판의 대상이 되기도 했다. 그 가운데 가장 큰 문제로 지적된 것이 바로 고정자산들에 대해 과세함으로써 인해 설비투자를 저해한다는 점과 사업자가 피고용자에게 지급하는 임금 조차 과세표준으로 잡는다는 것이었다. 1999년까지는 임금지도 사업세 과세 표준에 100% 포함되었는데, 1999년 예산법률에 의해 2003년까지 단계적으로 임금에 대한 과세는 폐지되었다.

사업세의 세율은 원칙적으로 국가가 정하는 한도 내에서 지자체가 지방세율의 증가율을 고려하여 정하도록 되어 있었다.

그런데 이 세금에 대해 각 자치단체에서 여러가지 정책적인 명목으로 세금을 감면해 주는 경우가 빈번하였다. 예컨대, 경제 활성화를 위해서 선정된 지역에서 사업을 하는 경우, 종신 농업 종사자, 특정 사교육 사업 등, 경제 정책적 목적으로 다양하게 사용되었다.

프랑스 정부는 이 사업세가 경제 성장에 부정적인 영향을 미친다고 판단하였다. 자본과 노동이라는 두가지 요소 모두의 활동을 억제한다고 판단한 것이다. 이 사업세의 폐지는 90년대말부터 순차적으로 진행되었다.

1999년-2003년, 임금이 과세표준에서 제외됨

2003년에는 매출을 과세표준으로 하는 경우를 더 제한함.

2004년 투자비용에 대한 비과세

2006년 사업부가가치에 대한 세율 한도를 3.5%로 고정시킴

이 결과로 사업세 폐지 이전에 이미 기존 사업세 수입의 55%를 줄였다. 이 줄어든 지방세 수입에 대해서는 국가가 지자체에 여러가지 방식으로 보전해 주게 되었다.

2) 지역경제분담금

사업세를 대체한 것이 ‘지역경제분담금’인데, 이는 2009년에 거두어진 사업세를 기준으로 사업세 수입의 감소분을 상충하기 위해 만들어진 종합적인 세제이다. 이 분담금은 총액이 과세대상 사업의 부가가치 전체에 대해 3%를 넘지 못하도록 정해져 있다. 이는 다음 두가지로 구성된다.

사업 부동산세 : 기존 사업세의 과세 표준에 포함되어 있던 사업 부동산에 대한 세금이다. 기존과 같이 세율을 지자체에서 정한다.

사업부가가치세 : 국가가 연간 사업총액을 기준으로 미리 정한 세율에 따라 부과된다. 예컨대, 연간 사업총액이 5천만 유로 이상인 기업에 대해서는 1.5% 등.

사업세 폐지 이전에 지자체가 거두어들인 사업세의 총액은 2008년에 약 237억유로였다. 지역경제분담금으로 지자체가 얻게되는 수입이 약 153억유로로 계산되어 국가에서는 수입 감소분을 보충해 주기 위해 여러 정책을 추진하였다. 예컨대, 망사업에 대한 총괄 과세 제도가 2011년부터 지방세로 편입되었다.

* 망사업에 대한 총괄 과세 제도 신설: 자본 집약도가 대단히 강하며, 사업 특성상 적용세율을 사업지역에 의해 정하기가 곤란한 통신망 사업과 같은 망사업자들에 대한 세금이다. 이는 2008년에 약 14억 유로로 추산되는 규모이다. 2010년 예산법률에서 처음 도입되어 2010년에는 국가 수입으로 충당하고 2011년부터 지자체에게 공여하고 있다. 에너지, 통신, 교통 등 광역망 사업을 수행하는 대기업들이 대상이 되고 있다.(9가지 분류와 각 지자체간 수입 분배에 대해서는 Bouvier 2011, 95면 이하 참조)

3) 2010년 개혁의 시사점

사업세를 폐지하고 이를 지역경제분담금 제도로 대체한 것이 지자체 재정자립도, 재정건전성과 경제에 미치는 효과는 앞으로 두고보아야

할 문제이다. 다만, 프랑스 정부가 제도를 추진하는 과정에서 다음과 같은 특징을 관찰할 수 있다. 세제 개혁을 추진함에 있어 중앙정부가 지자체의 수입감소를 다양한 방식으로 보전해 주려고 하는 것이 흥미로운 점이다. 이는 헌법적으로 천명된 ‘지자체의 자유로운 행정 원칙’을 바탕으로 한 프랑스의 ‘분권’ 정책이라는 맥락에서 이해될 수 있다. 즉, 행정권한 분권에 병행하여 재정 분권을 실현하려고 하는 노력으로 볼 수 있다. 한편, 사업세 폐지를 통해 지자체의 세율 결정권 가운데 핵심적인 부분이 제한된 것에서 볼 수 있듯이, 국가가 유지하는 명확한 역할이다. 2010년 개혁을 통해서도 일정부분 국가가 지방세율의 결정권을 행사하게 되면서 지자체의 재정결정권이 약화되었다는 지적도 있다. 이는 경제 위기 상황에서 국가주도적인 효율적인 운영방식이 어느정도 요청된 것으로 해석할 수 있다.

4. 지방재정에 대한 통제²²⁾

1) 시민에 의한 통제

시민과 사회가 공공재정에 대해 통제할 권리를 갖는다는 것은 1789년 프랑스 대혁명때 이미 인권선언에서 천명되었다.²³⁾ 지자체의 주민들은 지자체 대표에 대한 선거권을 통해 정치적으로 통제할 수도 있다. 또한 예산정보에 관한 권리를 1992년 2월 6일 법률에서 정하고 있다. 이 법률에서는 예산과 관련한 자료, 정보를 제공받는 권리를 ‘지역 민

22) 재정법 통제 제도 일반에 관하여, André PAYSANT, Finances publiques, Dalloz, 5e, 1999, pp. 333-399 참조.

23) 프랑스 인권선언문 제14조 모든 시민은 스스로 또는 그들의 대표자를 통하여 공공 조세의 필요성을 검토하며, 그것에 자유로이 동의하며, 그 용도를 추급하며, 또한 그 액수, 기준, 징수, 그리고 존속 기간을 설정할 권리를 가진다. Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d’en suivre l’emploi et d’en déterminer la quotité, l’assiette, le recouvrement et la durée. 제15조 사회는 모든 공직자로부터 그 행정에 관한 보고를 요구할 권리를 가진다. La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

주주의의 핵심적인 원칙'이라고 선언하고 있다.

특히, 일정한 경우에 지자체 주민이 행정법원에 지자체 예산관련 활동에 대한 행정소송으로 제기할 수 있다.

선출된 지역 주민 대표들은 회계년도 내에 예산 집행과 관련된 각 의결권한을 통해 개별 사안에 대해 통제할 수 있는 것은 물론이다. 예산에 관련된 특별한 통제권한은 다음과 같다. 이들 통제권의 내용은 1992년 2월 6일 법률에 의해 강화된 것이다. 예산 승인 표결 이전 2개월 내에 의무적으로 열리게 되어있는 예산 방향 토론(débat d'orientation budgétaire)에서 발언권을 갖는다. 연중 상시적으로 지자체 집행권자에게 구두의 질문을 할 권한을 갖는다. 예산 승인 표결 이전 최소 5일 이전까지 예산과 관련한 자료와 별첨 자료들을 받는다. 예산이 승인 되고 나면 예산 수정 절차를 통해 통제할 수 있고, 회계년말에 집행부가 작성하는 '행정 회계 보고'(compte administratif)를 받아 보고 토론을 요청할 수 있다.

2) 국가 기관에 의한 통제

국가 기관에 의한 통제는 각 지자체에서 국가를 대표하기 위해 임명되는 지사(préfet)에 의한 통제와 공회계감사(comptable public)에 의한 통제로 이루어진다. 지자체 예산이 승인되면 이 예산이 해당 지자체 지사에게 전달된다. 지사는 이 예산에 대해 적법성과 예산 타당성 통제 권한을 행사한다. 이때 레지옹 회계실 (chambre régionale des comptes)에 의견을 구하는 등 회계실과 연계해서 통제권을 행사한다. 적법성 통제는 예산 수립²⁴⁾ 과정에서 절차적 요건들을 내용으로 한다. 타당성 통제는 예산 수립뿐 아니라 집행과정에서도 문제될 수 있는 예산 균형, 집행 기간, 보편성, 전문성, 의무적 지출의 포함 여부 등과 같은 운영 규칙들을 내용으로 한다.

24) Cyrille CHATAIL, Finances publiques, CPU, 5e, 2003, pp. 181 이하 참조.

지자체의 공회계감사는 중앙정부의 경제 담당 부처에 소속된 감사관이다. 이 감사의 역할을 지출과 수입면에서 나누어 보면 다음과 같다.

지출에서는 관련된 예산 집행 승인이 있는 경우에 감사관은 관련된 자료를 검토한다. 지출 승인 이후에 지출을 집행하는 단계(règlement de la dépense)에서는 감사는 여러가지 측면의 통제권한을 갖는다. 이 통제에서는 지출내용이 적법하게 결정되었는지, 금액 산정은 적절한지 그리고 승인 과정은 적법했는지를 보게 된다. 그리고 해당 지자체가 채무이행 능력이 있는지도 확인하게 된다. 수입의 측면에서는 감사는 수입원 파악에 대한 승인에 대해 통제권을 행사하고 공기관의 채무 회수, 그리고 수입원 감면의 적법성을 통제한다.

단, 공회계감사는 지출의 적법성만을 통제할 뿐 타당성 통제는 할 수 없다. 지자체가 행정업무를 집행하는 과정에서 정치적 결정을 내리는 것은 자유로운 행정의 원칙으로 보호받는데 이를 국가를 대신해서 회계 감사를 담당하는 감사가 통제할 수는 없는 것이다.

감사가 업무 범위 내에서 어떤 불법성을 발견하면 감사는 지출 승인권자의 승인결정을 ‘각하’(rejeter)한다. 감사관들은 자신이 감사하는 업무에 대해 금전적, 개인적 책임을 진다는 점이 엄격한 통제를 담보하는 장치로서 중요한 점이다. 즉, 공회계 집행에 문제가 발견되면 중앙정부의 재정을 담당하는 부처에서 해당 감사관에 대하여 ‘구상’(reversement)을 명할 수 있다. 이 명령을 받은 감사관은 개인의 재산을 동원하여 문제된 금액만큼을 구상하게 된다.

3) 지방재정 통제에 대한 행정관사의 역할²⁵⁾

지방분권 정책의 원래 목적을 달성하는 동시에 이른바 ‘신봉건주의’로 흔히 일컬어지는 분권의 부작용을 막기 위해서 강조되는 것이 지

25) Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN et Jean-Pierre LASSALE, Finances Publiques, LGDJ, 6e, 2002, pp. 419 이하 참조.

자체의 적법성 준수 문제이다. 프랑스 지방분권이 본격화된 1982년 이래로 각 지자체의 적법성 준수를 감시하는 역할이 국가 대표인 지사에게 맡겨져 있다. 지자체가 위법한 행정을 하는 것이 발견되면 지사는 행정판사에게 적법성 통제를 구하는 행정소송을 제기하도록 되어있는 것이다. 지방자치단체법전에는 지사가 지자체의 행위를 불법한 것으로 판단할 경우, 행위가 있는 날로부터 2개월 이내에 소를 제기하도록 되어 있다. 이 소송의 대상이 되는 ‘행위’들 가운데 각 지자체 의결기구의 의결도 포함된다. 지사가 행정 소송을 제기할 때는 집행유예를 구할 수도 있다.²⁶⁾ 지자체 결정의 불법성이 쉽게 보이는데도 지사가 소송을 제기하지 않을 경우에는 국가에게 그 책임이 전가될 수 있고 해당지사는 과실로 인한 문책을 받게 된다.

프랑스 행정소송 제도의 핵심이라 할 수 있는 ‘월권소송’은 일정한 소의 이익(intérêt à agir)이 있는 행정객체는 누구나 불법해 보이는 지자체의 결정에 대해 행정소송을 제기해서 취소를 구할 수 있도록 한 절차이다. 1993년 1월 29일 법률과 1995년 2월 8일 법률은 지자체의 납세자에게 관련된 소송을 제기할 수 있는 원고적격을 일반적으로 인정하였다.

4) 레지옹 회계원²⁷⁾

지자체의 권한에 관한 1982년 3월 2일 법률 제84조부터 제89조에서는 종신 임기가 보장되는 회계 전문 사법관으로 구성된 회계원을 레지옹 단위에 창설하였다.(각주: 2012년 4월 2일에 시행된 데크레(2011년 12월 13일 법률 제2011-1862호와 시행령인 2012년 2월 23일 데크레 제2012-255호로 인해 현재는 20개로 줄어서 몇몇 회계원은 2개의 레

26) 2000년 6월 30일 법률로 인해 ‘référé-suspension’으로 명명.

27) François FABRE, “Réflexions sur l’institution de chambres régionales des comptes” ; Jean-Pierre TAUGOURDEAU, “Le rôle extra-juridictionnel des chambres régionales des comptes” in Bernard BECK et Georges VEDEL (sous la dir.), Études de finances publiques, Economica, 1984, pp. 521-558 참조.

지용을 관할로 하고 있다. 레지옹은 프랑스 본토에 22개, 해외령에 5개가 있다.) 이는 기존에 지자체에 대해 국가가 행사하던 후견적 감독권을 원칙적으로 폐지하는 것에 대한 보완조치이기도 했다. 프랑스 회계법원이 공회계에 대한 사법권을 갖고 있는 것처럼 레지옹 회계원은 각 레지옹 단위에서 회계에 관한 사법권을 행사하는 일종의 행정 법원이다. 각 지자체 단위로 공회계감사의 회계에 대해 사법적 심사를 해야 할 경우, 이 레지옹 회계원이 제1심이 되고 회계법원이 제2심, 최종적으로 콩세이데따가 제3심 법원이 된다.

레지옹 회계원은 자기가 담당하고 있는 레지옹 내에 있는 모든 지자체에 대해 관할권을 가질 뿐 아니라 지역 영조물법인들에 대한 회계 사법권도 가진다. 심지어는 회계법원이 특정한 국가 소속 영조물 법인에 대한 회계 사법권을 위임한 경우도 있다. 예컨대, 대학의 경우, 조직법적으로 지자체에 소속된 것이 아니라 국가에 소속된 영조물법인이지만 레지옹 회계원에서 관할하는 대학들이 있다.

회계원의 권한은 재정 사법 법전²⁸⁾ 법률 제211-1조 이하에 규정되어 있다. 회계원의 회계에 대한 통제를 다음과 같이 세가지 측면으로 나누어 정리할 수 있다.

첫째, 공회계감사의 회계에 대한 사법적 판단.

회계원은 공회계감사가 행하는 모든 업무의 적법성에 대해 사법적인 통제권한을 갖는다. 이 임무가 회계원의 가장 본래적인 임무인데 이는 회계 업무 자체를 적법하게 수행하였는가에 머물지 않고 감사가 수행해야하는 지자체에 대한 통제업무를 적절히 수행하였는지에 대해서도 확인하는 것을 포함하고 있다. 단, 2001년 12월 21일 법률에 따라서 레지옹 회계원과 회계법원은 객관적 범규범의 준수를 벗어나 시기적 적절성과 같은 ‘타당성’(opportunité)에 대해서는 사법적 판단을

28) Code des juridictions financières.

내리지 못하도록 되어 있다. 또한 불법성 여부와 관계없이 적법하게 처리된 회계 결과에 대해 확인하는 역할도 한다.

둘째, 예산에 관한 통제.

회계원은 다음 네가지 경우에 예산과 관련된 사안에 개입한다.

지자체의 예산안이 너무 늦게 채택되는 경우(3월 31일 이후), 지사가 회계원에 의뢰를 하면 회계원은 1개월 이내에 예산 승인을 위한 제안서를 제출한다. 승인된 예산에 지출과 수입이 맞지 않는 실질적 균형이 결여된 문제가 있을 때, 지사는 30일 이내에 회계원에 제소를 하고, 회계원은 30일 내에 제안서를 제출하며, 지자체의 의결기관에서 한달의 기한안에 상황을 해결하여야 한다. 문제가 해결되지 않을 경우 지사는 예산승인을 직접 결정할 수 있다. 예산에는 의무적 지출 항목이 있는데 이 항목 중 누락된 것이 있을 때, 회계원은 공회계감사나 지사 또는 이해관계를 가진 사람의 제소로 개입하게 된다. 이때 회계원은 제소가 있는 날로부터 한달내에 문제를 확인하고 해당지자체에 시정을 명하게 된다. 예산 집행 결과 적자가 난 경우, 적자의 폭이 경상비에 비해 일정 수준을 넘으면 - 주민 2만 이하의 꼬뮌의 경우는 10%, 그 외에는 5% - 회계원은 지사의 제소를 받아 제소가 있는 날로부터 1개월 이내에 적자 상황을 회복할 수 있는 방안을 제안하게 된다. 이에 따라 작성되는 예산안은 회계원이 승인하게 된다.

셋째, 경영(행정법 용어로는 ‘관리’ 작용)에 대한 통제.

지자체가 재정을 경영한 것의 ‘질’에 대한 평가도 회계원의 역할 가운데 하나이다. 이는 시기의 적절성과 같은 정치적 결정의 타당성까지는 아니지만 투입된 재원에 비해 정책의 효과가 어떻게 나타났는가에 대한 경영 판단에 대한 평가를 말한다. 이러한 통제를 통해 회계원은 지자체가 감수해야할 문책이나 제재가 발생하는 결과를 피할 수 있도록 지자체를 조력하도록 되어 있다.

5. 시사점

이상과 같이 프랑스의 지방재정 제도, 특히, 최근 세제 개혁에서 감소된 지자체 세수를 국가가 세밀하게 분석해서 보전해 주려고 하는 노력을 통해 실질적 분권 실현을 위한 자원 확보를 위해 꾸준히 노력하는 것을 볼 수 있다. 세제와 관련된 국가와 지자체 간의 권한 배분에 관해서는 국가와 지자체간의 세목 창설, 세율 결정 등 다양한 결정권한을 조정하는 가운데 최근, 국가의 결정 권한이 다소 강화되는 것을 볼 수 있다. 이는 최근 대외적인 경제 불안에 대응하기 위한 효율적인 국가주도의 리더십이 요청된 것과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

특히, 주목할 것은 오래전부터 공회계에 대한 전문 사법기관이 존재한다는 것이다. 행정 전반의 적법성을 국가의 입장에서 감시하는 지사, 회계감사를 전문적으로 담당하는 공회계감사, 공회계감사의 회계 활동을 사법적으로 심사하는 레지옹 회계원과 회계법원으로 이루어진 회계에 대한 전문 사법 제도가 바로 그것이다. 이 사법제도는 최근까지도 지방분권에 맞추어서 변화하고 있다. 사후적 통제 제도가 잘 마련되어 있을수록 엄격한 책임을 담보할 수 있을 것이고, 이러한 배경이 분권을 재정 영역에서도 실질적으로 추진할 수 있는 바탕이 된다고 생각된다.

제 6 절 지방재정 건전성 제고를 위한 지방세제 개선방안

□ 연구책임자 : 김현동 교수(고려사이버대학교)

I. 배경 및 목적

□ 본격적으로 지방자치제도가 시행된 지 20년이 지난 지금까지 상당수의 지방자치단체들이 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 것이 현실임.

- 지방자치제 실시 이후에 세출분권화는 지속적으로 증가하였음에도 세입분권화는 이에 미치지 못하여, 중앙과 지방 간의 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance)이 심각해지고 있으며, 이는 지방재정운용에 있어 재정환상을 유발하고 있다는 점에서 문제의 심각성은 더욱 큼.
- 본 연구는 지방세수의 증대와 자주재원의 확보를 통해 종국적으로 재정건전성의 달성이라는 측면에서 취득세, 지방소비세와 지방소득세의 문제점과 그 개선방안을 고찰하였음.

II. 주요 내용

- 기존 취득세와 등록세의 문제점으로 지적되어 왔던 동일한 과세행위에 대한 중복과세, 이중 신고납부제도로 인한 납세자불편 초래, 이중 신고납부제도로 인한 인력·예산 낭비 등의 문제는 2011년 개정을 통해 통합취득세를 도입함으로써 상당부분 해소가 되었다고 평가할 수 있음.
 - 종전에 부동산거래세가 취득세와 등록세로 분리되어 있음에 따른 문제점을 해결하기 위하여 통합취득세로 개정하면서 세 부담 중립을 유지하기 위하여 취득세세율에 등록세율을 산술합산하여 새로운 세율체계를 마련
- 그러나 이러한 노력에도 불구하고 종전 취득세와 등록세의 다양한 과세대상을 하나의 통합취득세 과세대상으로 통합하는 과정에서 일부 납세의무자의 세부담 증가, 복잡한 세율구조, 납세협력비용 발생 등 문제점이 발생
 - 과세대상이 아닌 물건이 세목통합 이후 과세대상에 포함되게 됨으로써 납세부담이 증가되는 경우가 발생

- 통합 전에 취득세와 등록세가 별개세목으로 납부기한이 서로 다르므로써 납세의무자가 납부시기를 조정함으로써 세부담을 분산시킬 수 있었으나, 통합취득세가 도입됨으로써 동시에 납부하게 되어 세부담이 증가하는 문제가 발생
 - 통합취득세의 세율체계가 지나치게 복잡하여 납세의무자의 납세순응비용의 증가 및 납세행정에 있어서 효율성을 저하시키는 문제가 발생
 - 취득세와 등록세의 2개 세목으로 나누어 납부하던 것을 통합취득세 1개의 세목으로 납부하도록 하는 과정에서 영수증첨부 등에 있어 새로운 납세협력 비용이 발생
- 이러한 문제점들을 고려하였을 때 다음과 같은 개선방안 마련이 필요
- 통합취득세율의 체계 개편이 필요
 - 과세요건에 입각한 법체계의 개편
 - 과세대상의 정비를 통한 세부담 완화를 가져올 필요가 있음.
 - 현재 제한적으로 규정되고 있는 분납대상을 주택 외 건축물 등으로 확대할 필요가 있음.
- 지방소득세와 관련하여 지방소득세의 독립세 전환문제를 지적할 수 있음.
- 지방소득세제는 조세정책적 측면에서 지방자치단체의 자주적인 조세정책을 시행하는데 있어 한계를 만들고, 중앙정부의 조세정책에 따른 각종 감면 내지 세액공제가 지방재정의 상황에 대한 고려없이 그대로 지방소득세에 연결된다는 문제를 낳음.
 - 이러한 여러 문제는 기본적으로 현행 지방소득세가 부가세(surtax)의 형태를 취하고 있는 것에 기인

- 편익설의 측면에서의 현행 지방소득세의 한계에 관한 논의가 필요
 - 현행 지방소득세는 중앙정부에 집중된 배분비율, 앞서 지적한 바와 같이 과세자주권의 미흡 등으로 인해 지방자치단체가 제공하는 편익과 대응하지 않는 문제를 야기
 - 종업원분에 대해 부과되는 지방소득세는 원래 종업원할사업소세에 해당하는 것으로, 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 시·군내에 사업소를 둔 자(사업주)에게 부과되는 세금임.
 - 사업소세라는 것은 소득이라는 과세물건에 대해 부과되는 세금이 아닌 까닭에 지방소득세의 일부를 구성하는 것은 옳지 않음.
- 현행 지방소득세의 규정은 필연적으로 중앙정부의 정책에 따라 직접적인 영향을 받을 수밖에 없는 구조를 가짐.
 - 중앙정부가 세율을 인하하거나, 세액공제나 감면을 신설, 확대하는 경우 소득세액과 법인세액이 줄어들기 때문에 지방소득세도 직접적으로 감소
- 지방소득세와 관련된 문제를 해결하기 위해 지방소득세를 독립세로 전환하는 방안을 모색하여야 함.
- 지방소비세와 관련하여 지방소비세 배분지표에 관한 문제, 공동세의 적정성 문제, 지방소비세수의 귀속지 결정 문제가 있음.
- 현재 지방소비세의 배분지표로 활용되고 있는 거주지를 기준으로 하는 거시지표 민간최종소비지출은 비거주자에 의한 지역 내 소비가 해당지역의 소비에 반영되지 못하는 한계에 직면
 - 역으로 거주자라 하더라도 다른 지역에 가서 소비를 할 수도 있어 이는 역시 같은 문제를 가짐.

- 지방소비세의 본연의 취지, 다시 말해 소비세로서의 조세를 고려한다면 최종소비자가 부담한 지방세수는 소비자가 소비한 지방자치단체에 귀속되도록 하는 소비지 기준이 적용됨이 타당
 - 이러한 문제에 대해 행정안전부는 소비지표의 보정이라는 수단을 통해 상당부분 해소되는 까닭에 위의 문제가 크지 않다는 입장
 - 1차적으로 배분의 기준이 되는 것은 거주지가 되지만, 이러한 인별배분에 의해 지방자치단체의 경제활성화 노력에 대한 인센티브적 요소를 마련하기 위해 소매업매출액, 숙박 및 음식점업 매출액, 신용카드매출액 등 지역토착적 요소 80여가지를 사용하여 문제점을 해소한다는 것임.
 - 특정 지방자치단체의 부가가치 생산과 소비를 정확히 연계한다는 것은 실무적으로 상당한 어려움이 있다는 지적이 많이 제기되고 있지만, 보정과정의 과연 얼마나 충실히 소비지 기준을 반영할지에 대한 과학적 근거가 필요
 - 만약 충분한 근거가 제시된다면 사후적인 조정과정이 갖는 의미는 상당할 수 있으나, 그렇지 않다면 새로운 배분기준을 모색할 필요가 있음.
- 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률 제4조에 따르면 국가와 지방자치단체는 동법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법을 제정할 수 없음.
- 이러한 세원분리의 원칙은 국세와 지방세의 배분이 지방자치의 본질에 합당하도록 적절하게 행해지는 것을 전제로 하는 경우, 지방자치단체의 자주재정권 및 재정책임성의 보장의 관점에서나 국민의 조세저항의 관점에서 일면 타당할 수 있음.

- 반면 세원의 공동활용 역시 과세기술상의 문제 내지는 국가와 지방간의 공동의 이해조정 등의 관점에서 장점을 가질 수 있음.
 - 공동세제는 지방자치단체 간의 경쟁과 효율성을 제고하면서 법정외세의 한계에 대한 대안으로서 자리매김하고 있고, 세원분리 방식을 고수하는 우리나라와 달리 동일한 세원을 연방이나 주, 지방에서 서로 공동으로 활용하는 외국의 사례가 많음.
 - 따라서 세원분리의 원칙이 반드시 합리적인가에 대해서는 보다 신중한 검토가 필요할 것임.
- 국세인 부가가치세를 공동세원으로 하여 지방소비세를 운용할 때 논란이 될 수 있는 것이 지방소비세수의 귀속지 결정 문제임.
- 국세인 부가가치세에서는 발생하지 않는 세수의 귀속지 문제가 지방소비세에서는 발생
 - 현재 우리나라에서는 국세로서 부가가치세가 도입되어 있고, 최종 소비자가 부가가치세를 모두 부담한다는 전단계매입세액공제방식이 채택되어 있음.
 - 따라서 지방소비세수의 귀속지 결정은 소비지 원칙에 입각하여 부가가치가 소비된 지역에 지방소비세수가 귀속되도록 하는 것이 타당함.

제 7 절 지방재정 건전성 제고를 위한 지방교육재정법제 개선방안

- 연구책임자 : 강주영 교수(제주대학교)

I. 지방재정체계의 이원성(二元性)

교육재정에 있어서의 특징은 비즉시성과 소모성에 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 교육이 가지는 중요한 역할과 의미로 인해 국가

또는 지방자치단체는 막대한 재원을 투하한다. 특히 교육재정의 안정적 확보라는 측면에서 교육재정은 지방자치단체의 일반사무를 수행하기 위한 재정과 구분되는 별도의 재정체계와 법체계를 가진다. 즉, 지방자치단체의 일반사무의 수행을 위한 재원은 「지방교부세법」에 따라서 지방자치단체가 집행·운용하고 있으나, 교육재정에 있어서는 핵심적 법규가 「지방교육재정교부금법」이 되며, 보통지방자치기관이 아닌 지방 교육행정기관이 운용·관리하고 있다. 마찬가지로 지방교부세는 행정안전부장관이 지급하나, 교육교부금은 교육과학기술부장관이 교부하여 교부주체가 다르다.

이와 같은 구분은 교육재정의 독립적 운용이라는 측면에 있어서 장점을 가지나, 또 다른 한 편으로는 이원적 체계에 의한 재정의 운용·관리라는 점으로 인해, 전체 지방재정의 개관이 어렵다는 단점이 있게 된다. 또한 교육교부금의 사용 및 관리주체는 해당 지방자치단체의 교육행정기관장이 되나, 교육재정의 일정부분은 지방자치단체의 재원을 이전하게 되어 있어서, 지방자치단체와도 재정적 연관성을 가진다. 따라서 재정전체의 효율적이고도 책임있는 관리와 운용을 위해서는 이원적 재정체계를 일원적으로 통합할 것도 고려할 필요가 있다.

II. 특별부과금의 법적 성격

「지방교육자치에 관한 법률」 제40조에 따른 특별부과금의 법적 성격이 문제 된다. 부담금은 조세 외에 국민 또는 주민에게 금전적 부담을 지우므로 「부담금관리 기본법」 등의 근거 규정이 없이는 설치·부과 될 수 없는 것이다. 또한 우리 헌법은 제37조에서 국민의 기본권을 제한하기 위해서는 법률의 근거를 가져야 하며, 「지방자치법」 또한 제22조에서 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다. 물

론, 「지방교육자치에 관한 법률」 제36조·제40조가 특별부과금의 법률적 근거가 되고 있다. 그러나 「지방세기본법」, 「지방세법」에서 보듯이 국민 또는 주민에 대한 금전적 의무부담은 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 위임하더라도, 구체적 상한선과 하한선을 명확하게 규정하여 위임하고 있다. 물론, 특별부과금에 대한 「지방교육자치에 관한 법률」은 특별부과를 필요로 하는 경비의 총액을 초과하여 부과할 수 없다고 규정하여 그 상한선을 정하고 있으나, 어떠한 특별한 교육재정수요에 대해 어떠한 절차로 특별부과금을 부과할 수 있다는 기본적 사항에 대한 규정 없이 지방자치단체의 조례로 위임하는 것은 주민의 재산권에 대한 과도한 침해라는 측면에서 문제가 있다. 특히, 「부담금관리 기본법」 제2조는 “부담금”이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금, 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(특정한 의무이행을 담보하기 위한 예치금 또는 보증금의 성격을 가진 것은 제외한다)를 말한다고 규정하여, 금전납부의무의 명칭여하를 불문하고 공익적 사업을 위한 조세 이외의 주민에 대한 금전적 부담을 부담금이라 규정하고 있으며, 또한 제3조에서 별표에 규정된 법률에 따르지 않고는 설치할 수 없다고 하여, 부담금의 종류와 신설을 엄격히 제한하고 있다. 그러나 「지방교육자치에 관한 법률」 상의 ‘특별부과금’은 「부담금관리 기본법」의 별표에 포함되어 있지 못하며, 이는 부담금으로서의 본질적인 적합성을 갖고 있지 못함을 의미한다. 특별부과금이 법률상의 근거를 가지고 있음에도 ‘부담금’으로서의 법적 지위를 가지지 않아 문제가 되는 것은, 국회의 정당한 재정통제의 영역밖에 놓여 있어, 이를 통해 과도하게 국민의 재산권이 침해될 소지가 있다는 것이다. 따라서 특별부과금이 지방자치단체의 조례에 의해 설치 운용되는 재정이라서 국회가 통제

하기 어렵다면 적어도 지방의회 및 감사기구가 적절한 통제를 할 수 있는 법제도적 장치가 필요하다고 할 것이다.

Ⅲ. 특별교부금

1. 특별교부금 지원결정에 대한 교육과학기술부장관의 과도한 재량권도

교육교부금 중 특별교부금의 제도를 개선할 필요가 있다. 특히 특별교부금 지원결정에 대한 교육과학기술부장관의 재량권이 과도하다. 즉, 특별교부금은 ㉠ 「지방재정법」 제58조의 규정에 의하여 전국에 걸쳐 시행하는 교육관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있는 때, ㉡ 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 지역교육현안수요가 있는 때, ㉢ 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있는 경우, 해당 지방자치단체에 대해 교부 된다(「지방교육재정교부금법」 제5조의2 제1항). 이와 같이 특별교부금은 사전에 예상하지 못했거나 또는 긴급한 필요가 있는 지방교육재정수요에 대응하기 위해 마련된 것인데, 특별교부금의 교부사항 또는 교부조건에서 보듯이 교부권자의 교부여부에 대한 판단에 있어 재량으로 내릴 수 있는 결정의 폭이 매우 넓음을 알 수 있다. 이와 같이 재원의 결핍과 교부기준의 모호성은, 지방자치단체로 하여금 교부금 지급을 위한 행정대응을 어렵게 하며, 더 나아가 자치행정의 중앙행정으로의 종속화가 야기될 수 있다. 따라서 「지방교육재정교부금법」 제5조의2 제1항에 따른 특별교부금의 산정항목에 대한 교부기준을 더욱 구체화 하여 행정의 예측가능성을 높여야 할 것이다.

2. 우수 지방자치단체 선발의 자의성

또한 우수 지방자치단체의 지원에 있어서 그 기준이 자의적일 수 있다는 지적이 가능하다. 특별교부금 교부항목 중 ‘우수 지방자치단체’에 대한 재정지원이 있다. 구체적으로 이는 지방교육행정기관에 대한 평가에서 우수한 성과를 받은 지방자치단체, 교육과학기술부 장관이 재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우, 교육과학기술부 장관이 특별교부금의 재원 중에서 교부할 수 있다. 그러나 교부기준으로 적시되어 있는 사항은 ‘재정운영의 건전성·효율성 등을 기준으로 지방교육행정기관에 대하여 행하는 재정운영성과평가에서 우수한 성과를 거둔 경우’ 등 구체적이지 못하며 그 판단의 주체가 교부자인 교육과학기술부 장관이 되어, 경우에 따라서는 중앙의 교육정책논리를 지자체에 강요할 수 있는 재정수단이 될 수도 있다. 또한 이 항목에 있어서 교부금액은 전적으로 교육과학기술부 장관이 정하는 지원액으로 되어 있어 선정대상예의 지정과 교부 금액이 모두 중앙의 의지에 따라 가능하도록 되어 있다. 따라서 교부기준과 교부금액을 법정화 하여서, 규정이 정한 기준에 도달했을 때는 교부금 수급이 가능하도록 해야 할 것이다.

제 8 절 지방재정 건전성 제고를 위한 지방 공기업법제 개선방안

□ 연구책임자 : 신영수 교수(경북대학교)

I. 연구목적

지방공기업은 공공성과 경제성을 추구하면서 주민복리 증진, 지역경제의 활성화, 지역개발의 촉진을 위해 재화나 서비스를 적절하게 공

급하기 위하여 지방자치단체가 직 간접적으로 운영하는 기업을 의미한다. 주지하다시피 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 대단히 열악한 것으로서, 중앙정부로부터의 교부세나 보조금에 의존하지 않을 경우 행정서비스의 최소수요(national minimum)를 충족시키기에도 미흡한 형편에 놓여 있다. 이 같은 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로서 각 지자체가 활용하고 있는 수단이 지방공기업(local public enterprise)이다. 요컨대 지방공기업은 지자체의 자주재원의 확보 및 지방재정의 건전성에 매우 중요한 의미를 가진다.

지방공기업은 공공성을 띠되 효율성 및 수익성을 함께 추구해야 하는 복합적 지위가 내재된 공기업의 한 형태이면서도 지방공기업은 운용주체가 중앙정부가 아닌 지방자치단체이고, 관련 중앙행정기관도 재정당국(기획재정부)이 아닌 지방행정당국(행정안전부)라는 점에서 일반공기업 내지 재정 정책과는 차별화된 접근이 필요한 영역이다.

공공성, 기업성과 더불어 지방분권이란 제3의 고려요소가 추가되며, 이 과정에서 중앙정부의 통제와 지방자치단체의 통제의 적절한 배분과 조화가 요구된다. 더욱이 막대한 초기비용이 소요, 향후 수익성을 보장하기 어려운 특수성상 운영과정에서 지방재정의 건전화를 저해하는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 보다 엄정한 관리시스템이 구축되어야 한다.

<표> 지방공기업과 사기업의 차이점

구 분	지방공기업	사기업
소유구조	자본주의적·공적소유	자본주의적·사적소유
추구목적	공익실현	이윤추구
경영원리	독점원리	경쟁원리
경영이념	목적(공공성)+수단(기업성)	목적(영리성)+약간의 사회성

구 분	지방공기업	사기업
사업영역	주민생활필수 공공사업	수익성이 있는 사업
조직구조	민주적+능률적 조직	능률적 조직구조
가격정책	공공규제 내의 원가보상주의	시장원리에 의한 가격결정
노사관계	노사관계에 대한 공적규제	자율적 노사관계 중시

이 점에서 지방공기업의 설립, 운영, 경영, 예산회계 등 전반에 대한 면밀한 법적 토대의 수립과 엄정 집행이 필요한 바, 이 점에서 지방공기업의 운영 및 법적 통제시스템 구축은 지방공기업제도와 지방재정, 나아가서 국가재정 정책 전반에 매우 중요한 과제라 할 수 있다.

지방공기업 관련 법제에 관한 연구는 그간 공기업, 지방재정, 혹은 정책 및 경영전략적 측면에서 부분적으로 수행되어 왔던 반면, 지방공기업을 지방재정의 관점에서 조망하고 법제적 개선방안을 도출하려는 시도는 이루어지지 못했다.

지방재정의 건전성을 위해 그 중요성이 날로 커지고 있는 지방공기업 문제를, 법리 및 입법정책적 측면에서 분석하고 그 재정건전성 제고를 위한 대안 제시가 필요함. 이를 위해 지방공기업의 특수성을 감안하면서도, 지방공기업의 설립목적 및 지방재정의 건전화 제고에 기여할 수 있는 법제적 토대를 재정비하기 위한 연구가 시급한 것으로 보인다.

본 연구는 우리나라 지방재정의 건전성에 있어서 날로 그 중요성이 커지고 있으면서 아울러 사회적 문제도 야기하고 있는 지방공기업 제도를 개선하기 위하여, 지방공기업의 설립, 운영, 관리 및 예산, 회계 등 지방공기업과 관련된 제반법제(지방공기업법, 지방재정법, 지방자치법 등)의 현황과 문제점을 분석하고 그 법제적 개선방안을 도출함

으로써 지방공기업이 지방재정의 건전화에 기여할 수 있도록 하려는 것을 목적으로 한다.

이를 통하여 지방공기업의 자율성을 최대한 보장하면서 건전성과 투명성을 위해 중앙정부와 지방자치단체의 통제를 적절히 배분하고 조화할 수 있도록 하는 한편, 지방공기업 정책의 기초 및 학술자료로서도 활용토록 한다.

II. 지방공기업의 예산회계관련법제 개선의 기본방향

지방공기업의 경제적 기능과 정부의 역할은 국가공기업과 크게 다르지 않다. 다만 지방공기업은 운영의 주체가 지방자치단체이므로 공공성, 기업성과 아울러 지방분권이란 제3의 고려요소가 추가된다. 따라서 중앙정부의 통제와 지방자치단체의 통제의 적절한 배분과 조화가 공기업 예산회계에 있어서도 또 다른 과제라고 할 수 있다.

따라서 지방공기업의 예산회계에 대한 통제 방향은 자율성을 최대한 보장하면서 그 재정통제의 기본 축을 지방자치단체에 의한 통제 중심으로 운용하되, 투명성을 위해 필요한 경우에 행정자치부 장관에 의한 통제를 가미하는 방식으로 전개되도록 할 필요가 있다. 아울러 지방자치단체의 장에 의한 통제와 지방의회에 의한 통제의 조정도 적절히 보완되어야 할 것이다.

III. 예산 부문의 문제점과 개선방안

1. 문제점

지방공기업 가운데 지방직영기업의 예산은 앞서 살펴 본 바와 같이 국가공기업 중 정부투자기관과 유사하게 행정기관의 장이 작성·통보한 예산편성지침에 따라 편성된다. 다만 지방공기업법 제23조는 편성

지침의 작성주체를 기획예산처가 아닌 행정자치부로 규정하는 한편, 행정자치부 장관이 예산편성지침을 작성할 때는 주무부장관과의 사전 협의를 거치도록 한 점에 차이가 있다. 그 취지는 국가공기업과 크게 다르지 않아서 공통적으로 적용되는 예산편성기준을 제시함으로써 예산편성, 집행시 일반회계와의 형평성을 담보하고 지방공기업간의 균형을 유지하려는 데 있다고 해석된다. 또한 이를 통하여, 예산운용의 건전성·효율성·생산성을 도모하면서 궁극적으로 지방재정확충에 기여하고, 해당 공기업의 경영실적을 평가하는 기초자료를 제공하는 기능 등을 수행하도록 하려는데 있다.

하지만, 예산통제제도 자체가 가지는 자율성제한의 성격과 아울러서 그 통제의 축이 중앙행정기관들을 중심으로 형성되어 있어서 ‘지방분권과 자율’이라는 국정과제와 부합되지 않는 측면도 있는 것으로 보인다.²⁹⁾ 특히 최근의 지방공기업법 개정에서는 지방공기업 운영의 중립성을 위해 재정통제의 중심을 행정자치부로 점차 이관하는 방향으로의 조정이 이루어지고 있다. 이 같은 전반적인 기조와 맞물려서 현재와 같이 중앙부서에서 하달해 준 예산편성지침을 토대로 예산을 수립하는 방식이 적절한 지에 대한 검토의 필요성은 다시 부각되고 있다.

2. 개선방안

현재의 시스템에 대한 시대적 요구와 자율성 보장필요성에 비추어 일정 정도의 제도개편이 필요하다고 본다. 먼저, 국가공기업의 경우와 마찬가지로 중앙정부가 예산편성지침을 하달하는 방식 자체의 자율성 침해 여지에 대한 우려는 지방직영기업에 대해서도 유효하며, 같은 논의선상에서 현행 제도의 개선이 모색되어야 한다. 하지만 예산편성

29) 지방공기업에 대한 정부의 통제를 가급적 줄여야 한다는 지적으로서 Yash Ghai ed. *Law in the Political Economy of Public Enterprise*, Scandinavian Institute of African Studies, 1977, p.31 참조.

지침을 전면 폐지할 경우 그 동안 유지해 온 지방공기업의 운영기조가 흔들릴 수 있기 때문에 이 문제는 일반회계의 예산편성지침 폐지 방침과 보조를 맞추어 점진적으로 논의되어야 한다. 특히 지방공기업은 기업회계기준을 준용하여 예산 결산을 하고 있으므로, 예산편성시 기업회계기준을 적용하여 지방공기업간의 형평을 기할 수 있도록 하고 지방공기업의 특성상 최소한의 기준제시가 필요한 예산과목 등은 지방공기업시행령 또는 동법시행규칙 등에 반영하고 매년 이를 고시하거나 업무편람형식으로 가이드라인을 제시하는 방안을 고려할 필요가 있다.

또한 정부투자기업의 경우와 마찬가지로 지나친 자율성을 부여할 경우 방만하고 비효율적인 경상경비 지출을 유발할 수 있으므로 예산 지침과 경영평가를 연계시키는 방안도 입법적으로 고려할 필요가 있다.

아울러서 현행 지방공기업법 제23조가 예산편성지침의 작성을 행정 자치부장관이 주도하되, 주무부장관과 협의하도록 하고 있으나, 지방공기업의 자율성 내지는 지방분권화를 위해 예산편성지침의 작성과정에 지방자치단체의 장이 개입할 수 있도록 동법 제23조의 조정을 검토할 필요가 있다고 본다.

한편 지방공기업법 제65조의2에서는 지방공사·지방공단의 경우 예산 불성립시에 예산집행에 대해 준예산제도를 인정하고 있으나³⁰⁾ 준예산을 집행할 수 있는 구체적인 경비가 법에 명시되어 있지 않은 것은 문제이다. 또한 준예산에 의해 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 성립하면 그 성립된 예산에 의해 집행된 것으로 보기 때문에 예산 오용의 결과를 초래할 수 있다. 따라서 준예산경비항목에 대한 개괄적인 규제가 필요하다.

30) 지방공기업법 제65조의2.

IV. 회계부문의 문제점과 개선방안

현행 지방공기업법 시행령 제11조는 당연적용사업에 대한 과목구분 결정은 행정자치부 장관이 수행하게 되는 반면, 임의적용사업에 대한 과목구분결정권은 지방자치단체의 장이 가지고 있다.³¹⁾ 이처럼 과목구분이 상이할 경우에는 지방공기업간의 재정상태를 상호비교하기가 쉽지 않은 문제가 있는 것으로 지적된다.³²⁾ 따라서 지방공기업이라는 측면에서 양측간에 큰 차이가 없다고 보므로 과목구분의 결정권을 통합할 필요가 있으며, 나아가 장기적으로는 지방자치단체의 장으로 일원화하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

한편 지방공기업법 제30조는 지방직영기업의 경우 건설개량비 및 사고이월비에 대한 승인권을 자치단체의 장에게 부여하고 있다. 이는 우리와 유사한 지방공기업예산회계제도를 보유한 일본의 법제와도 차이가 있는 방식으로서, 일본의 지방공영기업법 제26조는 “예산을 이월한 경우에 관리자는 지방공공단체의 장에게 이월액의 사용에 관한 계획에 관하여 보고를 하여야 하고 지방공공단체의 장은 다음 회의에서 그 취지를 의회에 보고하여야 한다”고 규정하고 있다.³³⁾ 즉 지방자치단체장에 대한 승인이 아닌 보고의무만을 부여하고 있으며, 지방의회에 대한 보고는 요하지 않는 방식이다. 이러한 예산이월 통제는 우리나라의 일반행정과도 다른 것이다. 일반행정의 경우에는 이월비에 대한 승인이 지방의회의 권한임에도 불구하고 지방의회에 보고하는 것으로 대체되기 때문이다. 결국 현행 지방공기업법은 일반행정의 경우나 일본의 지방공영기업법에 비해 자치단체의 권한을 강화하고 지방의회의 권한을 약화시킨 입법으로 평가된다. 적어도 사후에 지역주민

31) 지방공기업법 시행령 제11조 제1항.

32) 안용식 외, 앞의 책, 394면.

33) 日本 地方公營企業法 第26條 3項.

의 대표기관인 지방의회에 보고하는 방식으로의 전환을 모색할 필요가 있다고 본다.

제 9 절 통일재정법제연구(I) - 남북협력기금 -

- 연구책임자 : 이효원 교수(서울대학교)
한동훈 박사(헌법재판소재판연구원)

I. 배경 및 목적

- 대한민국헌법은 평화적 통일의 기본원리를 천명하고 있음.
- 대한민국헌법전문은 “평화적 통일의 사명”을 규정하고, 헌법 제4조에서는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있음.
 - 또한, 대한민국헌법 제66조 제3항에서는 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무”를, 제69조에서는 대통령 취임선서문에 “조국의 평화적 통일”을 선서하도록 규정함으로써 평화통일주의를 천명함.
- 2010년 8월 15일 이명박 대통령은 8.15 경축사에서 “통일은 반드시 올 것이며, 통일시대를 대비해 통일세 등 현실적인 통일비용 재원조달 방안을 준비할 때가 되었다”고 언급함으로써 통일비용 및 통일재정에 대한 논의를 촉발시켰음.
- 따라서, 본 연구는 통일재정의 헌법이론적 기본원리를 검토하고, 이를 바탕으로 통일비용에 관한 법적 쟁점을 추출하여 현실적이고 구체적으로 적용할 수 있는 법제도적 장치를 마련하고자 특히 남북협력기금법을 통일재정의 틀에서 개선할 수 있는 방안을 제시하고자 함.

II. 주요 내용

□ 통일재정의 개념 및 기본원리

- 통일재정은 남북한이 현재의 분단상태를 극복하고 새로운 하나의 국가공동체를 형성하는 창조적인 과정속에서 국방·외교·치안 등 국가의 유지, 경제성장을 위한 기반조성, 교육 및 사회복지 수요의 충족 등 공공부문의 역할을 수행하기 위한 모든 수입과 지출활동임.
- 통일재정은 용적 측면에서 통일비용의 개념과 추계는 평화통일의 원칙, 자유민주적 기본질서를 바탕으로 설정되어야 하며, 형식적 측면에서 통일비용과 통일에 관한 정책집행과 운영은 법치주의에 기초하여야 하며, 통일재정 또한 국가재정으로서의 성격을 가지는 만큼 재정의회주의라는 헌법상 요청에 부합되어야 함.
- 또한, 통일재정에 관한 논의는 헌법상의 기본원칙은 아니지만 대한민국의 공식적인 통일방안인 한민족공동체통일방안과 조화되게 진행되어야 함.

□ 독일의 통일비용과 독일통일기금

- 독일의 통일비용은 독일통일기금, 조세, 정부의 예산절감 등의 노력으로 이루어졌으며, 이와 같은 직접적인 비용충당이외에 통일전의 지속적인 교류와 협력이 통일비용을 줄이는 데 큰 기여를 하였음.

□ 남북협력기금법의 체계, 운영·관리현황 및 문제점

- 남북협력기금과 관련하여 남북협력기금법, 남북협력기금법 시행령, 남북협력기금법 시행규칙이 있으며, 기타 남북협력기금 운용관리규정이 있음.

- 남북협력기금의 운용주무부처는 통일부이며, 수탁관리기관은 한국수출입은행이며, 기금운용에 관한 중요사항을 심의하는 기구는 남북교류협력추진협의회임.
 - 남북협력기금과 관련하여 과도한 정치적 영향, 기금조성에 있어서 지나친 정부재정의존, 전반적인 사업실적의 부진이라는 측면의 비판이 있으며, 남북협력기금법 자체에 대한 비판도 있음.
- 남북협력기금법의 개정(안)에 대한 검토
- 대표적인 남북협력기금법 개정(안)인 통일부의 개정안의 경우
 - i) 재정의회주의의 측면에서의 비판, ii) 기금의 운용주체의 측면, iii) 기존의 남북협력기금법의 제정목적 및 의의를 감소시킬 우려가 있다는 측면의 비판이 가능함.

Ⅲ. 기대효과

- 그 동안 무성하게 진행된 통일재정에 대한 논의에 대한 비판적 검토와 통일재정에 대한 논의를 대한민국 헌법의 기본원리에 부합하게 진행하도록 함.
- 통일부의 남북협력기금법의 개정안에 대한 긍정적이고, 발전적인 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단됨.

제10절 통일재정법제연구(Ⅱ) - 통일재원의 조성 -

- 연구책임자 : 박종수 교수(고려대학교)

I. 목적과 연구방법

이 보고서는 통일비용을 충당하기 위한 통일재원의 마련에 관한 최근의 논의를 중심으로 재정법적 시각에서 가능한 몇 가지 대안에 대한

검토를 행하고 선택가능한 최적의 재원조달방안을 분석하였다.

통일비용은 이를 추정하는 방법과 전제조건 등이 상이함에 따라 여러 가지로 추정할 수 있다. 그러나 어떤 추정방법에 의하더라도 통일비용으로 추정되는 규모는 일시에 국가재정으로 감당하기에는 매우 큰 규모이므로 우리 재정이 이를 완충할 수 있도록 여유 있는 재원을 마련하도록 대비하고 준비하는 태도는 매우 실효적인 재정운용방안이 될 것이다.

II. 주요 내용

통일비용을 대비하기 위한 재원조달 방법론으로는 독일의 사례를 통해서 볼 때 직접세인 소득과세에 기초한 부가세 형식의 조세방식을 활용하는 것이 여러 다른 대안에 비하여 단점이 적다고 보여지므로 단기적으로 선택가능한 방안이 될 수 있다고 생각한다.

그러나 통일비용의 마련은 어느 하나의 방법에만 의존할 것은 아니고 그 밖의 여러 가지 재정에 의한 방법들을 종합적으로 활용하는 것이 타당하다고 생각한다.

다만 각각의 재정 행위들은 그들 나름의 장점도 있지만 단점도 있음을 유의하여야 한다. 예컨대 기금 방식은 특별한 용도를 위한 재원의 안정적 확보라는 장점도 있지만 (비록 오늘날 기금도 예산과 유사하게 국회의 통제를 받는다 하더라도) 예산과 별도의 존재형식을 가지는 관계로 예산 외의 재정운용을 확대하는 것이 되어 칸막이식 재정운용이 될 위험이 있고 이로 인해 재정의 건정성확보를 저해할 여지가 있다.

또한 국채의 발행도 독일의 사례에서 보듯이 그 만기의 도래시 추가적인 재정의 부담을 초래할 수 있어서 국채발행의 방법을 무조건적으로 의존하는 방법도 매우 위험한 방법이 될 수 있다. 그렇다고 국

체발행의 방법을 전혀 사용하지 않을 수는 없다.

이렇듯 각각의 재정행위들은 장점과 단점을 공유하고 있기 때문에 각각의 장점들을 종합하고 포트폴리오를 구성할 수 있는 재정적 방법을 동원할 때 그나마 안정적인 통일재원의 조달이 가능하리라고 본다.

본 연구의 출발점이 된 통일세 논의와 관련하여 이러한 논의는 그 논의 자체도 중요한 의미가 있지만 이러한 논의를 하는 시점도 매우 중요하다고 본다. 과연 통일이라는 사건이 발생하기 이전부터 이러한 논의를 명시화하여 논하는 것이 정책적으로 타당한 것인지는 평가가 있을 수 있다. 독일의 예를 보면 독일 통일은 어느 날 갑자기 급변사태로 온 것이 아니라 그 이전부터 동독과 서독이 신뢰와 협력을 바탕으로 꾸준히 정치적 및 경제적 통합을 이룰 수 있도록 노력하는 행위들이 축적된 결과였다는 점을 유의하여야 한다.

독일은 통독 이전부터 이러한 철저한 준비작업을 거쳐 통일을 이룩했음에도 불구하고 통일비용의 추정을 잘못하여 통독후 막대한 재원을 쏟아 부으면서도 그 끝을 알 수 없는 통일비용의 충당에 국가재정의 중심을 소비하고 있고 오늘날 회자되는 독일 재정의 어려움은 복지도 아니요 바로 통일비용이라는 평가가 가능한 것은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다고 할 것이다.

III. 장기적 과제

우리 재정은 국가채무의 급격한 증가로 인해 항시적인 위험요소가 내재하는 것으로 지적되고 있다. 따라서 통일재원의 논의에 있어서도 독일보다 훨씬 어려운 점이 많이 제기될 것으로 예상된다.

그 사이 통일비용과 재원마련에 관한 논의는 경제학자들을 중심으로 비용추정에 의한 분석이 행해지는 것이 대부분이었다. 그러나 향후로는 재정법적 시각에서 안정적인 방안을 구체화하기 위한 법제적

노력이 중요할 수 있다는 점에서 재정법학자들의 관심과 연구가 지속적으로 행해져야 한다고 생각한다.

본 연구의 미약한 결과를 바탕으로 향후 더욱 세부적이고 미시적인 연구성과가 나올 수 있기를 기대해본다.

제11절 통일재정법제연구(Ⅲ)

- 지방자치단체의 남북교류협력사업 -

□ 연구책임자 : 최 유 부연구위원

I. 연구의 필요성

헌법 전문은 대한국민이 평화적 통일의 사명에 입각해 있음을 규정하고 있다. 더불어 헌법 제4조는 대한민국은 통일을 지향한다고 하여 통일의 국가적 사명을 확인하고 있다. 역사적이며 헌법적 사명인 통일의 주체는 ‘대한국민’이며 동시에 ‘대한민국’이라 할 수 있다. 이러한 헌법규범에 비추어 보면 통일에 관한 국민적 그리고 국가적 사명은 헌법적으로 보았을 때 당연한 것이 된다. 또한 통일의 역사적 책무는 비단 중앙정부뿐만이 아니라 지방자치단체에게도 해당될 것이다. 일차적으로 통일정책의 수립과 집행은 국가적 사무가 된다. 즉, 전국적으로 일관되고 체계적인 통일정책의 수립과 통일정책이 갖는 국가안보 및 안전의 문제로 인해서 통일관련 정책은 중앙정부가 주요담당자가 되는 국가사무에 해당될 것이다. 따라서 현재의 중앙정부의 통일정책에서 지방자치단체의 남북교류사업은 부수적인 역할밖에 수행하지 못하고 있으며 중앙정부의 지원 또한 적다고 볼 수 있다.

그런데 장기적인 관점으로 보아 통일정책에서 지방자치단체의 역할이 필요할 것이다. 또한 2012년 현재와 같이 남한과 북한의 중앙정부 사이의 정치적 관계가 매우 경색되어 있는 현상황에서 지방자치단체의

남북교류협력사업은 대안적 수단으로서의 정책적 유인력을 갖고 있다. 따라서 이 보고서에서는 지방자치단체의 남북협력사업을 위한 법제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 주요 내용

현실적으로 지방자치가 활성화 되면서 동시에 남북교류협력사업에 다양한 동기와 관심을 갖고 사업을 시행하고 준비하는 광역자치단체와 기초자치단체는 점점 늘어나고 있다. 이러한 지방자치단체들은 조례를 제정하고 기금을 마련하면서 중앙정부와의 정책적 그리고 제도적 연계성을 요구하고 있다.

주지하다시피 한국은 3단계 통일방안을 정책적 기조로 삼고 있다. 이를 ‘한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안’이라 하고 있다. 첫 번째 단계는 ‘화해협력’로서 지난 역사동안의 적대관계와 갈등을 해소하고 협력기반을 구축하는 것을 목표로 하고 있다.

두 번째 단계는 과도체제로서 ‘남북연합’ 단계로 정의할 수 있다. 완전한 통일한국을 건설하기 이전에 과도적 단계로서 남북한간의 이질적인 체제와 차이성을 감안하여 통일공동체로서의 발전을 준비하는 과도체제를 형성하는 것을 목표로 하는 단계이다. 세 번째 단계는 ‘통일한국’의 단계로서 1민족 1국가 1체제 1정부의 단일국가를 구성하여 실질적이면서 최종적인 통일단계를 목표로 하고 있다.

현재의 단계는 바로 첫 번째 단계로서 ‘화해협력’의 단계이다. 화해와 협력의 단계에서 지방자치단체는 북한과 남한에 실질적으로 이익이 되며 남한의 주민들이 직접 참여하는 교류와 협력사업을 실질적이고 효율적으로 실천할 수 있다는 장점이 있다.

장기적으로 보면 화해와 협력단계에서의 남북교류사업은 장차 제2단계와 제3단계에서 소요될 비용을 최소화할 수 있는 기회가 된다.

즉, 화해와 협력의 단계에서 북한의 계발과 발전은 앞으로 전개될 본격적인 통일단계에서의 비용을 축소시킬 수 있다는 관점에서 이 보고서에서는 지방자치단체의 남북교류협력사업을 지원하기 위한 법제도의 개선방안을 제안해보고자 한다.

독일의 경우에도 지방자치단체간의 교류사업이 통일독일을 수행하고 동독지역을 부흥하는데 일조하였다. 따라서 우리의 경우에도 앞으로 지방자치단체의 남북교류협력사업이 더욱 실질적이고 활발히 진행되는 것이 통일의 전제조건이며 동시에 통일과정이다.

그러나 현재 지방자치단체의 남북교류협력사업은 남북교류와 관련된 법률에서 그 주체성을 인정받지 못하고 있다. 그 이유는 남북협력의 중앙정부의 관할이라는 점과 지방자치단체의 경쟁적이고 비효율적인 남북교류협력사업을 제한하기 위한 것이 이유인 것으로 판단된다. 그러나 현재는 물론이며 앞으로 북한과의 남북교류협력사업은 더욱 확대될 전망이다. 이를 금지시키기 보다는 중앙정부의 조정과 협조속에 사업을 발전시킬 필요가 있다.

이에 따라서 남북협력기금등을 이용하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 첫째, 기본법인 남북관계발전에관한법률에서 지방자치단체는 남북교류 협력사업에 대한 주체성을 인정받아야 한다. 둘째, 남북관계발전에 관한 법률은 남북관계 발전기본계획을 작성하도록 하고 있다. 여기에 지방자치단체에 관한 내용이 포함되도록 법이 개정되어야 한다. 셋째, 중앙정부와 지방자치단체가 함께 하는 정책협의회의 구성이 제도화되어야 한다. 정책협의회를 통해서 중앙정부의 체계적인 협조와 지원을 받고 지방자치단체 사이의 불필요한 경쟁을 해소할 수 있게 될 것이다. 결론적으로 이런 내용 등이 남북교류협력에 관한 법률에서 규정되어 지방자치단체의 사업주체성 및 중앙정부의 지원대상으로서의 지위가 명확히 규정될 필요가 있다.

조례의 경우에도 각 지역자치단체의 특성에 맞는 사업을 선택할 필요와 함께 광역자치단체와 지역자치단체와의 네트워크 구성을 제도화할 필요성이 있다.

제12절 통일재정법제연구(IV) - 독일통일에서 복지재정법제의 통합과 발전 -

□ 연구책임자 : 권형돈 교수(공주대학교)

최 유 부연구위원

I. 연구의 목적

독일 통일 당시 동독의 정치인들과 주민들이 어떻게 당시의 역사적 흐름에 순응하여 독일 연방에 참여할 수 있었을까? 이는 결국·법적 정치적 이념적 다양성을 인정하고 정치적 소수자도 연정에 참여할 수 있는 연방주의 원리를 근간으로 하고 있는 기본법의 개방성에 있다고 볼 수밖에 없다. 통일로 가는 길에 선뜻 동승한 동독의 공산주의자들과 주민들이 신뢰할 수밖에 없었던 독일 기본법의 평등주의를 모토로 하는 사회국가의 원리와 주들의 동등한 기회를 보장하는 연방국가의 원리, 그리고 이의 구체적 실현을 위한 재정헌법의 존재가 그 근간에 있다고 볼 수 있다.

또한 당시에 동독 지역에도 성숙된 제도가 존재하는 상황에서 이를 전적으로 무시하고 일시에 새로운 제도를 도입하는 것은 상당한 정치적 부담과 함께 경제적 부담을 수반할 수 있었으며, 동독 주민들의 위화감을 조성할 수도 있었기 때문에 독일 연방정부는 상당기간에 걸쳐 과도기적으로 재정운영과 급여지금을 제도별로 구분하도록 하였다. 이러한 것은 독일의 재정헌법이 연방과 각 주간의 독립성과 자기 책임성이 실현될 수 있는 장치를 가지고 있었기 때문이다.

본 연구에서는 독일에서 재정헌법의 역사적 유래, 기본원칙 및 통일 이후 그의 적용에 대한 유보와 그 한계의 극복을 통해 사회복지국가의 원리가 어떻게 구현되었는지 살펴보고자한다.

II. 주요 내용

결론적으로 독일의 재정헌법은 오랜 역사적 과정속에서 연방주의와 사회국가의 원리를 탄력적으로 구현하고 있음을 알 수 있다. 독일의 재정헌법상 재정조정은 재정조정에 대한 연방주의 원리를 구현하는 내용의 핵심이 되며, 연방과 지방의 충당요구를 통해 사회국가적 생활수준의 균형을 보장하고 있다. 이러한 재정헌법의 기본원칙은 통일 이후에도 재정적으로 취약한 가입주를 고려하여 유보조항을 통해 유지되었다. 다만 급격한 통일로 인한 재정부담의 문제와 함께 세계적 경기침체와 금융위기에 대처하기 위해 기본법 개정을 통해 독일의 연방주의 원리와 사회복지국가원리의 개혁을 단행하였다. 국내외의 사정변화로 재정헌법의 개정이 불가피하였지만 헌법상의 기본원리를 유지하면서 개혁을 단행한 것은 시사하는 바가 크다.

이를 종합적으로 정리하여 보면 첫째, 연방국가로서 독일의 통일과 그 진행과정에서 기본법과 구체적 재정제도의 연구는 지역 간 갈등과 분단의 아픔을 안고 있는 우리나라가 이의 극복을 위해 선택할 수 있는 기본적 법제를 마련하는데 시사점을 제공해준다. 독일은 미국과 같은 문화적 다양성을 통합하기 위한 연방국가가 아니라 각 연방 구성국들이 자신의 역내에서 공간적 지배권 행사를 인정하는 성격을 가진 인위적으로 설계된 연방제 국가이다. 이러한 독일의 통일은 동족상잔의 비극과 함께 상이한 정치적 경제적 체제를 가지고 있는 남북한이 서로의 차이를 배려하면서도 궁극적으로 재정헌법을 통해 사회복지국가를 실현하여 사회통합을 구축하는데 하나의 모델로 기능할

수 있을 것이다.³⁴⁾ 따라서 독일 통일 당시와 이후에도 유지되고 있는 사회복지국가의 원리와 연방주의 원리에 대한 연구와 이를 근간으로 하여 제정되고 개정되었던 복지관련 법률의 연구는 통일 이후 북한 지역에 대한 한국의 재정정책에 대한 헌법적 근거와 그 구체적 실현에 대해 도움이 될 수 있을 것이다.

둘째, 독일의 통일은 구동독의 5개주가 독일연방에 가입함으로써 지역적·경제적 연방주의 형태로 통일이 되었지만, 우리나라의 통일은 이와 함께 헌법상 평화통일의 원칙에 따라 이데올로기가 서로 다른 국가가 각각의 체제를 유지하는 형태의 연방주의 또는 연합국가 형태의 통일에 대한 필요성도 제기되고 있다. 그러나 궁극적으로는 남북한의 통일이 정치적 영역을 제외한 부분에 있어서는 경제력이 우월한 국가가 이에 미치지 못하는 국가를 흡수하는 형태로 전개될 것도 자명한 사실이다. 현실적 측면에서 자주 거론되고 있는 연방주의 또는 연합국가 형태로의 통일도 결국은 경제적 측면에서 남한 주도의 통일로 북한 지역에 상당한 규모의 재정지원을 전제하고 있는 것이다. 이러한 점에서 볼 때 독일 통일 당시의 수평적 재정조정정책과 수직적 재정조정정책은 정치적 통일체제뿐만 아니라 서로 다른 경제체제의 간극을 극복하기 위한 하나의 역할 모델로서 한국의 통일에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 독일은 완전한 정치적·경제적 통일을 완수하기 위해 중단기적으로 수입관계의 발전을 위한 법률의 제정과 장기적으로는 경제력과 고용력 증진을 위한 법제를 개선해 나가고 있다. 이의 전제는 사회복지국가의 근간을 형성하는 온전한 공적인 재정법질서가 된다. 따라서 재정헌법의 목표를 실현하기 위해 구체적 재정법에 따른 공적

34) 선학태, 독일합의제 정치시스템: 수직적 권력분점, 정치개혁 강좌 10 - 한국 정치가 독일 정치시스템에 주목해야 하는 이유, <http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090918172755§ion=01> 참조.

자금의 형성은 사회기반구조의 개선, 경제적 후원 및 사회적 안전장치를 기능하게 하고 독일의 내적 통일의 완수를 후원하게 된다.

따라서 주들 간 수평적 재정조정제도와 수직적 재정조정제도는 연방 구성국들 사이에 갈등을 야기하는 요소가 되기도 하지만 사회적 복지국가의 실현을 위해 이러한 재정 부문에서 작동하고 있는 연방과 주의 협력적 의사결정 시스템은 주목할 만하다. 연방주의 개편을 통해 연방과 주의 임무권한의 추상성이 상당부분 명확하게 되었지만 독일 전 지역의 생활수준의 균등을 위해 지속적 토론을 이끌어내는 독일의 재정제도와 이를 보장하는 정치시스템은 통일 한국에서도 지향해야 할 모범을 보여준다. 때로는 연방헌법재판소에 제소를 통해 갈등이 분출되기도 하였지만 연방과 주간, 주와 주 사이의 이해관계가 토론에 의한 법제화로 사회통합이 이루어졌다. 이러한 일련의 과정은 지역주의와 분단체제의 극복을 위해 도입할 수 있는 정치체제의 형태에 대한 시사점을 제공해준다. 즉, 독일 통일 당시 재정헌법의 역할과 이의 한계에 대한 토론과정의 이해는 통일 한국에서 남북한 또는 지방자치단체 간의 재정 격차를 줄이고 헌법상 사회국가적 원리의 실현을 위한 조정에 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 독일 재정헌법의 존재는 통일조약에 의해 잠정적으로 유보되었음에도 불구하고 통일 이후 연방이 나아가야 할 국가목표로서 연방주의와 사회국가의 원리를 강조하였다는 점에서 역설적으로 우리나라 헌법에 재정헌법의 존재의 중요성에 대해 시사점을 제공하고 있다. 현재 우리나라 헌법에는 재정운용에 대한 실체법적 규정과 한계규정이 전무하다. 이로 인하여 엄청난 규모의 재정에 대한 운용권은 국가에 전적으로 위임되어 있고, 그 중에 상당부분은 국회의 예결산 절차나 국정 감사 등을 통한 정치적 통제나 입법통제, 헌법재판을 비롯한 사법통제, 감사원의 감사통제 등 국가헌법기관의 권력통제의 범위에 포함되어 있지 않다.³⁵⁾ 독일 통일에서 재정헌법의 역할에 대한 논의

및 통일 이후 그 한계에 대한 논의와 연방주의 개혁에 이르기까지 헌법 정책적으로도 재정헌법의 중요성을 일깨워주었다. 따라서 우리나라의 통일을 대비하는 시점에 재정문제에 대한 헌법적 관심과 제도화는 시급하다 할 것이다.

이러한 재정헌법이념을 바탕으로 독일통일은 동독인에 대한 사회보장제도통합으로 나타났다. 그리고 정치적 이념은 사회국가원리에 따른 모든 독일인의 균등한 생활유지에 근거를 둔 사회국가원리에 따르고 있으며 재정적 뒷받침은 연방헌법상의 재정조정제도에 따라서 연방정부와 독일의 각 주들이 함께 짊어져야 할 헌법상 과제가 되었다.

독일통일에서 복지재정은 동독인들의 통일수요를 촉발시키는 계기가 되었다. 1990년 제1차 국가조약은 재정과 복지제도의 통합을 목적으로 하였다. 독일통일에서의 복지제도 통합은 서독복지제도의 동독으로의 이식을 의미하였다. 분단이후 서독과 동독이 각기 다른 정치이념에 따른 복지제도를 제정하였지만, 사실상 분단이전에는 같은 제도를 사용하였으며, 서독은 막대한 재정을 투입하여 복지제도를 실시하였다. 독일의 통일과정에서 복지제도의 통합은 고용, 국영기업, 사회보장제도 통합 등 여러 방면에 막대한 재정을 요구하고 있다. 또한 유럽연합과의 관계와 20세기 후반의 세계적 경제위기로 인해서 아직도 통일과정에서의 재정적 부담이 독일전체에 영향을 미치고 있다.

이러한 점은 우리의 통일에 있어서도 똑같은 시사점이 있을 것으로 예상된다. 다만 북한의 경제적 현실이 동독의 상황보다 더 열악한 지위에 있으며, 남한 또한 서독과 같은 경제적 부담이 감당해야 한다는 점에서 통일과정에서 복지제도의 통합이 필요함에도 불구하고 재정적 마련이 선행되어야 한다는 당면과제를 안고 있다고 볼 수 있다.

35) 재정헌법의 중요성에 대하여 이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 한국법제연구원, 2005 참조.

제13절 주요국의 공공기관 경영자ולם 제고를 위한 법제 분석

□ 연구책임자 : 김도승 부연구위원

I. 연구 목적 및 필요성

- 공공기관(공기업)의 설립과 운영 목적은 산업과 재화의 특성에 따라 매우 다양
 - 민간부문이 특정 재화나 서비스를 제공하지 못하는 시장실패를 해결하기 위한 수동적 대응에서부터 국가의 필수 공공재 또는 안보와 밀접한 재화를 직접 생산하기 위한 적극적 대응까지 그 설립목적의 범위가 넓음
- 정부가 공기업의 지분을 소유하고 경영을 관리, 감독함에 따라 민간 기업과는 달리 경영 전반에 대한 정부의 규제가 이루어져 왔음
 - 정부의 재정이 공기업에 예산에 투입되고 국민경제의 중요한 부분을 담당하는 경우가 많기 때문에, 기관장 임명과 경영계획 및 사업수립 등과 같은 모든 결정이 정부의 규제 대상임

○ 규제 영역 개요

- 공공기관 운영에 관한 법률 및 동법 시행령을 통하여 법적 규제가 이루어짐
 - ※ 공기업 설립목적 및 목표의 부여, 장기적인 종합경영계획과 전략의 승인, 투자결정 등 주요 재무사항에 관한 승인, 가격결정에 관한 사항, 최고 경영진의 임명, 정부정책과 관련된 대행사업의 수행, 공기업 정보의 정기적인 보고에 관한 사항, 공기업의 효율적 경영을 위한 경영평가, 공기업 경영의 공정성 확보를 위한 사항

- 특히, 조직 운영과 인사 관리, 예산 운영 등에 대한 규제를 받음
 - 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항에 대한 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 함 (동법 제50조)
 - 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 예산과 자금 운영에 관한 사항, 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항에 대한 의결이 필요함
- 이밖에도 2010.3.22일 제정된「공공감사에 관한 법률」이 적용되며, 「감사원법」에 따른 감사를 받기도 함
 - 일부 공공기관에 대한 가격규제 및 독점규제 등 산업별 규제가 존재

- 공공기관 운영의 효율성은 곧 공공기관에 투입되는 국가예산의 효율성과 직결되어 있다는 점에서 매우 중요
 - 우리나라의 공공기관 정책은 공적 소유권이 가지는 한계를 극복하고 공공기관의 경영이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하는 방향으로 움직여 왔다고 해도 과언이 아님
 - 공공기관 운영의 효율성을 논할 때 가장 많이 언급되는 항목은 자율성과 책임성
- 공공기관, 특히 공기업은 시장에서 생산 활동을 영위하는 주체로서 의사결정의 자율성이 기업적인 관점에서 필요
 - 그러나 민간 기업과 달리 국가가 소유권을 가지고 있기 때문에 지나친 자율성은 방만한 경영으로 이어질 우려가 있음(책임성 필요)

- 자율성과 책임성의 어느 한 쪽으로 치우칠 경우 공공기관 정책의 균형이 무너질 수 있음
 - 그러나 우리나라의 공공기관 정책은 대부분 공공기관의 책임성 측면에 강조를 두고 있는 것으로 보임
 - 공공기관에 대한 각종 통제들, 공공기관 경영평가를 통한 책임성의 부여 등은 모두 공공기관의 운영진이 가지게 되는 책임성을 강화하는 역할
 - 반면 기업경영을 위한 의사결정에 필요한 자율성에 대한 정책은 찾아보기 어려움(경영자율권 확대사업이 드문 예)
 - 특히 기업들의 시장경쟁이 강화되고 공기업의 적극적인 투자전략 등이 중요해지는 현재와 같은 상황에서, 공공기관이 기업경영과정에서 필요한 자율성의 부족은 기업의 경영성과를 저해할 우려

- 이에 기획재정부는 공공기관 경영의 자율성과 책임성 강화를 통하여 기관운영의 효율성을 촉진하는 방안으로 2010년 1월부터 ‘공공기관 경영자율권 확대 시범사업’을 추진
 - 기관운영의 자율성을 확대하는 조건으로 기관별로 부여된 성과 목표를 달성하게 하여 경영효율성을 제고하려는 목적
 - 일반적으로 인력, 조직, 예산 운영상의 자율권을 부여받게 됨
 - 성과 목표 달성 여부에 따라 인센티브 체계가 존재하기 때문에, 기관운영 결과에 대한 책임성의 측면에서 민간 기업과 유사한 방향으로 변화

◇ 경영자율성 확대사업 개요 ◇

- ① 대상기관 (‘12년 총 6개 기관)

- ‘10년 선정기관(4) : 인천공항, 중소기업은행, 가스공사, 지역난방
- * 기존 4개 기관은 ‘10년도 이행실적 평가결과(’11.5.2 발표) ‘우수’ 등급으로 평가되어 경영자율권을 지속
- ‘11년 선정기관(2) : 한국공항공사, 산업은행

② 자율권 확대범위 : 인력·조직·예산

- 공공기관 선진화 취지를 고려하되 기관별 실정에 맞는 자율권을 기관이 스스로 신청
- * (인력) 한도내 증원, (조직) 총정원 범위내 인력·조직 운영 자율권 (예산) 초과이익(또는 원가절감)의 일부를 임직원 인센티브 재원으로 활용

③ 자율경영계약 체결

- 자율권과 그에 상응한 경영목표 및 후속조치계획을 패키지로 하여 기관장과 주무부처 장관 간 자율경영계약 체결(’12.1월)

④ 평가 및 후속조치

- 자율경영계획서 이행실적을 기재부장관이 1년 단위로 평가
- 자율경영계획서 이행실적 평가는 그 이행수준에 따라 우수, 보통, 부진으로 구분

구 분		등 급		
		우 수	보 통	부 진
자율권 지속여부		지 속		회 수
기 관 장	인 사	연임 건의	-	자진사퇴
	성과급	성과급 차등지급		미지급
임직원 성과급		1등급 범위내 가산	-	1등급 범위내 차감

□ 경영자율권 확대사업은 공공기관법 제3조에 근거하여 시행

제 3 조(자율적 운영의 보장) 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다.

- 공공기관법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율 경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하는 것을 목적으로 하고 있음

□ 직접적인 법적 근거가 부재하고, 자율대상 권한이 미약하여 공공기관의 관심 저조하다는 지적

- 자율권 확대를 목적으로 하는 사업시행 자체에 대한 법률 적용 근거로는 가능하나, 자율권이나 보상체계 등 세부적인 사업 내용에 대해 살펴보기 위하여 공공기관 운영 관련 법령과 지침 가운데 경영자율권 확대사업의 영향을 받을 수 있는 법령과 지침을 발췌하여 적용 가능성 여부를 검토할 필요성 제기
- 공공기관운영법 테두리내에서 허용된 인사, 조직, 예산상의 자율권만으로는 시장과 경쟁곤란하며, 법개정 등을 포함하여 추가 확대 검토 필요

□ 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위하여 법적 근거를 강화하고, 관련 세부지침 마련할 필요성 제기

- 현재 자율경영계획서 이행실적 평가지침을 경영자율권 확대사업 운영지침으로 확대하여 평가방법 및 활용방안을 포함한 전반적 운영지침을 마련
- 운영지침은 대상기관 범위, 선정기준, 선정방법, 평가방법, 평가 결과 활용방안에 대한 내용을 포괄하며, 다음 연도 사업시행 공고시 동시에 발표될 수 있도록 함

- 주요 외국 공공기관들의 운영과 구조 등에 관한 입법례를 경영자율성 관련에 주목하여 분석하고 유의미한 시사점을 도출함으로써 우리나라 공공기관 경영자율성 확대를 위한 제도 개선의 단초를 마련

II. 미 국

1. 공공기관 현황

- 역사상 미국 정부는 대공황과 세계대전, 오일쇼크 등 전 세계규모의 경기변동을 겪으면서 국가 필요에 따라 시장에 대한 적극적인 개입을 선택하기도 하였고, 개입을 최소화하여 사경제주체의 자유를 최대한 보장하는 정책을 취하기도 하였음
- 기업에 대한 소유의 문제는 정부의 경제정책에 영향 받을 수는 있으나, 기본적으로 지배·소유 관계의 법적 문제이므로 개인의 자유와 권리를 중시하는 미국적 자유주의 법제도의 영향 하에 있다고 파악할 수 있음
- 우리는 공익성이 강한 사회 기간산업에 해당하는 전력, 수도, 가스 등을 공기업을 통하여 운영하도록 하고 있으나, 미국은 이들마저도 연방정부가 아닌 주정부의 공기업이 운영하거나 민간 운영하고 있음
- 따라서 국가가 직접 공기업을 소유하고 운영하는 경우는 매우 드물다고 할 수 있으며, 미국에서 공기업이 처음 등장한 것은 20세기에 이르러 대공황의 경제위기를 타개하기 위함이었음

- 제1차 세계대전 중에 연방의회에 의하여 United States Grain Corporation, United States Emergency Fleet Corporation, United States Spruce Production Corporation, War Finance Corporation 등이 설립 되었음

- 세계적으로 불황 타계책의 모범이 되었던 루즈벨트 대통령의 뉴딜(New Deal)정책에 의한 공기업 정책은 미국적 관점에서 보았을 때 매우 예외적인 현상이었으며, 때문에 경제에 실질적으로 주었던 영향도 컸음

- 뉴딜 시기 당시 대표적 공기업으로 설립된 TVA(Tennessee Valley Authority)는 행정청의 법인화(corporate form of administrative agency), 또는 법인지배(government by corporation)의 관점에서 파악되었음

- 우리의 공공기관에 해당하는 미국의 조직은 크게 공기업(government corporation)과 다음의 준정부조직으로 이루어짐
 - 준행정청(quasi-offical agencies)
 - 정부지원기업(government-sponsored corporation, GSE)
 - 연방출연 연구개발기관(federally funded research and development centers)
 - 행정청 결연 비영리조직(agency-related nonprofit organization)
 - 벤처캐피탈 기금(venture capital fund)
 - 의회설립 비영리조직(congressionally chartered nonprofit organization)

- 준정부조직은 정부에 의하여 설립되었으므로 예산 및 관리의 측면에서 정부의 통제를 받고 있지만 운영에는 상당한 독자성을

발휘하고 있고, 이에 대한 관리체계 또한 주기적 통제를 받지 않는 준관리적(quasi-management) 성격을 띠고 있음

- 공공기관 설립의 개별 법령에 의하면 공공기관이 정부의 기관 또는 기구가 아니라 규정하고 있지만, Corporation for Public Broadcasting, Legal Service Coporation 등 몇몇 기관은 연방정부가 임명한 자를 이사회로 두는 근거를 마련하고 있음
- 공공기관 설립의 목적은 제공하는 재화와 용역의 종류에 따라 다양한데, 특별히 정부지원기업(GSE)과 같은 준정부조직은 농민, 주택소유자 또는 학생들의 요구를 충족하기 위하여 설립하는 것임
- GSE는 이들 특정 분야에서 공적 의미가 있는 사업을 시행하기 위하여 민간의 신용을 보완하는 개별법상 설립 조직이므로 100% 민간소유 주식회사 형태를 띠고 있으며, 자금 조달의 방법은 기관채(agency debt) 발행, 산업수입채(industrial revenue bonds), 모기지 담보 증권(mortgage backed securitization) 등의 방법을 이용함
- 준공공기관으로서 GSE는 미국 정책금융제도에서 중요한 의미를 지니고 있는데, 1900년대 초반 처음 출범한 이후 지속적 성장을 거두었기 때문이며, 이 성장의 이유는 연방 차원의 신용공여기관으로부터 유리한 조건으로 사실상 무제한의 자금 차용이 가능하였다는 점이고, 각 주법의 적용 예외가 인정되어 주정부 세금을 추징당하지 않기 때문임
- GSE 발행 증권에는 연방법상, 주법상 증권등록규제가 적용되지 아니하며 부동산세를 제외하고 세금을 면제받거나 오히려 혜택이 부여되기도 함

- 통제기관의 측면에서 보았을 때, 준공공기관은 의회의 회계감사원 (Government Accountability Office, GAO)에 의한 회계감사와 행정부 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)에 의한 경영성과 관리를 받으나, 이들 모두 조직의 특성상 준공공기관에 대한 실질적 관리를 실시하지 못하고 있음

- 대표적인 GSE로서 다음 기업을 들 수 있음
 - 연방주택대부은행(Federal Home Loan Banks)
 - 연방전국모기지금고(Federal National Mortgage Association, FEMA, 통칭 Gannie Mae)
 - 금융공사(Financing Corporation, FICO)
 - 연방토지은행(Federal Land Bank, FLB)
 - 연방중기신용은행(Federal Intermediate Credit Bank, FICB)
 - 협동조합은행(Bank for Cooperative, BCs)
 - 농업신용기구금융지원공사(Farm Credit System Financial Assistance Corporation, FAC)
 - 연방농업저당공사(Federal Agricultural Mortgage Corporation, FAMC, 통칭 Farmer Mac)
 - 학자금금고(Student Loan Marketing Association, SLMA, 통칭 Salie Mae)
 - 대학건설자금대부보험협회(College Construction Loan Insurance Association, CCLIA, 통칭 Connie Lee)
 - 정리신탁공사(Resolution Trust Corporatin, RTC)

- 이와 같은 공공기관들을 설립하는 이유는 단적으로 행정부의 관료적 비효율성을 극복하기 위함으로, 이를 통하여 사기업보다 더 높은 수익률을 기록할 수 있음
- 다른 이유로서 정치적 영향력을 차단하기 위함으로, 투자결정과 지배구조설정에 정치적 힘이 개입할 경우 수익률에 악영향을 미칠 수 있기 때문임
- 또한 정부의 민간부분 지원을 실현하기 위함으로, 정책금융(policy finance, policy-based finance) 등의 방법을 통하여 정부 후원 금융기관이 특정한 정책목적을 달성하기 위하여 재정투자·용자자금을 재원으로 실현할 수 있으며, 이는 공익성이 높기는 하지만 위험의 적절한 평가가 어려운 이유로 민간금융기관이 단독으로 올바른 대응이 힘든 곳에 가능함
- 마지막으로 공공기관을 통하여 예산의 지출을 용이하게 할 수 있는데, 공공기관은 법률에 의하여 연방정부의 예산총액에서 제외되고 있으므로 이것이 가능함

2. 관련법제 현황

- 공공기관을 통제하기 위한 일반법으로 공기업통제법(Government Corporation Control Act)이 존재하고 있으며, 9101(2)조, 9101(3)조에 대상 공기업을 열거하고 있는데, 크게 그 성질상 혼합투자공사와 전액투자공사로 분류되며, 전자는 정부가 다른 주체와 함께 공동으로 소유하는 공기업을 말하고, 후자는 정부가 100% 소유하는 공공기관을 의미함

- 혼합투자공사에는 다음 기업들이 있음
 - Central Bank for Cooperatives
 - Federal Deposit Insurance Corporation
 - Federal Home Loan Banks
 - Federal Intermediate Credit Banks
 - Federal Land Banks
 - National Credit Union Administration Central Liquidity Facility
 - Regional Banks for Cooperatives
 - Rural Telephone Bank(Rural Electrification Act of 1936 시행이후)
 - Financing Corporation
 - Resolution Trust Corporation
 - Resolution Funding Corporation

- 전액투자공사에는 다음 기업들이 있음
 - Commodity Credit Corporation
 - Community Development Financial Institutions Fund
 - Export-Import Bank of the United States
 - Federal Crop Insurance Corporation
 - Federal Prison Industries, Incorporated
 - Corporation for National and Community Service
 - Government National Mortgage Association
 - Overseas Private Investment Corporation
 - Pennsylvania Avenue Development Corporation
 - Pension Benefit Guaranty Corporation
 - Rural Telephone Bank (Rural Electrification Act of 1936 시행이전)
 - Saint Lawrence Seaway Development Corporation

- Secretary of Housing and Urban Development (Federal Housing Administration Fund에 관련된 권리와 의무를 수행하는 경우에 한함)
 - Tennessee Valley Authority
 - Panama Canal Commission
 - Millennium Challenge Corporation
 - International Clean Energy Foundation
- 법률상 통상의 법인보다 유리한 취급을 받는 법인을 공공기관에 포함시키기도 하는데, 예를 들어 스미소니언 박물관 등은 손해배상 청구소송에 대해 공공기관의 범위에 포함됨
- 연방의회조사국(CRS)은 준정부기업(quasi-government enterprise) 항목을 두고 있는데, 다음 회사들이 이에 해당함
- Federal National Mortgage Association
 - Rand Corporation
 - Los Almos National Laboratory
 - Manpower Research Demonstration Corporation
 - National Endowment for Democracy
 - Small Business Investment Companies
 - American Red Cross
- 정부법인관리법상 공공기관의 지정에 관한 규정이 따로 존재하지 않으므로, 보통 규정된 바와 같이 연방의회가 설립하는 방식을 취함
- 정부가 설립한 사적 비영리법인은 그 정치적 독립성의 확보를 위하여 보호가 필요하므로, 워싱턴 D.C.의 비영리법인법(District of Columbia Non-profit Corporation Act)에 근거하여 법인격을 취득케 할 수 있음

- 정부 설립 영리법인은 그 설립의 절차로서, 발기인을 지명하고 워싱턴 D.C.의 영리법인법(Business Corporation Act) 하에서 주식회사로 설립하여 법인격을 취득시키는데, 이러한 공공기관은 법률상 정부기관(government agency)이 아님
- 이 외, 정부가 정책금융을 실현하기 위하여 100% 민간법인을 간접적인 방법으로 설립하기도 하는데, 오늘날 미국경제 뿐만 아니라 세계경제를 움직이는 힘으로 성장한 연방준비은행(Federal Reserve Board, FRB)가 있음

3. 기관장 권한

- 미국에 현존하는 공공기관 중 Ginnie Mae와 St. Lawrence Seaway Development Corporation을 제외하고는 모두 상임이사회에 의해서 운영되고 있는데, 이들 이사회는 단일기관제(single board system)에 의하여 운영되므로, 이사회가 단일의 합의기관으로서 경영업무와 감독업무를 통합 수행하고 있음
- 이사회 구성, 즉 임명권은 상원의 자문과 동의를 얻은 대통령에게 있으며, 이들 이사는 시차임기제도(staggering term system)에 의거하여 순차적으로 교체됨
- 이사회는 최고경영자(CEO)를 선임하고 최고경영자는 1차적으로 이사회에 대해서만 책임을 지므로, 미국 공공기관 CEO가 상대적으로 의회나 행정부에 대하여 경영 자율성을 누릴 수 있게 됨

제 4 절 경영자율성 관련제도 및 정책 현황

- 이사회와 독립성과 경영 자율성을 위하여 대통령이 임명한 이사는 임기 만료 이전에 해임할 수 없는 임기제가 보장되고 있는데, 이는 연방대법원 판례에 따라 확립된 것임
- 이사회 구성에 있어 민주당, 공화당의 양당제 원칙이 적용되어 특정 정당 배경 이사들이 이사회를 지배하지 않도록 하고 있음
- 미국의 공공기관은 상업적 성격과 수익 추구의 목표가 강하며, 특히 2008년 금융위기로 인한 어려움을 극복하기 위하여 수익성과 효율성을 동시에 추구하려 노력하고 있음
- AMTRAK은 2008년 이후 재무보고 시스템을 개선하고 불필요한 의사결정단위를 축소함으로써 조직의 효율성을 극대화하는 노력을 진행 중이며, 장애인 편의시설을 확충하고 최고속도제한 및 정지신호체계의 개선 등을 통하여 안전한 서비스를 제공하고자 함
- US Postal Service는 고객과의 소통개선, 정보제공의 확대를 통하여 고객 가치를 극대화하고, 불필요한 절차를 간소화하고 온라인 서비스 체계의 구축을 통하여 경영효율성 향상을 꾀하고 있음
- FDIC는 금융위기로 인한 미국 내 금융시스템 안정과 재생을 위하여 노력하고 있는데, 비보험 저축기관에 대한 예금보장을 확대하고, 파산기관에 대해서도 즉각적인 자산평가 및 매각절차를 통하여 청산을 신속히 실시할 수 있는 제도를 구축하고 있으며, 2009년 이후 금융기관에 대한 평가감독 프로그램을 개선함으로써

써 파생금융상품에 대한 수익성, 리스크 관리 측면 등에서 더욱 철저한 평가를 가능케 하는 시스템 구축을 검토하고 있음

Ⅲ. 일 본

1. 공공기관의 의의 및 분류

1) 공공기관 관련 법규정

- 일본의 경우 우리나라와 같이 공공기관에 대해 단일법 체제를 갖고 있지 않고, 개별법에 의해 관리되고 있음.
- 일본의 공공기관의 개념은 ‘재해대책기본법’과 ‘무력공격사태 등에 있어서 국민의 보호를 위한 조치에 관한 법률’(이하 ‘국민보호법’)에 의하여 정의되고 있음.
- 재해대책기본법 제2조 제5호 내지 제6호는 지정공공단체 및 지정지방공공단체에 대해 규정하고 있음.³⁶⁾
 - 지정공공단체란 독립행정법인,³⁷⁾ 일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회 기타 공공적 기관 및 전기, 가스, 수송, 통신 기타 공익적 사업을 영위하는 법인으로 내각총리대신이 지정하는 기관을 뜻함.
 - 지정지방공공단체란 지방독립행정법인 및 항만법 제4조 제1항의 항만국, 토지개량법 제5조 제1항의 토지개량구역 기타 공공적 시설의 관리자와 더불어 도도부현의 지역에 있어서 전기, 가스, 수송, 통신 기타 공익적 사업을 영위하는 법인으로 당해 도도부현의 지사가 지정하는 기관을 말함.

36) 성승제 외(2008).

37) 독립행정법인통칙법 제2조 제1항에서 규정하고 있는 독립행정법인을 의미한다.

- 국민보호법 제2조 제2항은 지정지방공공기관을 도도부현의 구역에 있어서 전기, 가스, 수송, 통신, 의료 기타 공익적 사업을 영위하는 법인, 지방도로공사 기타 공공적 시설을 관리하는 법인 기타 지방독립행정법인으로 사전에 당해 법인의 의견을 청취하여 당해 도도부현의 지사가 지정하는 기관으로 규정하고 있음.

2) 공공기관의 설치목적

- 공공기관 전체에 대한 일반적 규정을 두고 있지 않고 지정 공공기관 및 지정지방공공기관의 기능과 관련하여 관련 개별법에 의하여 별도로 정해져 있음.
 - 예컨대, 재해연구기관의 경우 무력공격재해에 관한 지도와 조언 등을 목적으로 하고, 방송사업자의 경우 정보 및 피난의 지시와 긴급통보의 방송, 운송사업자의 경우 피난주민의 운송 및 여객의 운송 확보 등임.
 - 전기통신사업자는 피난시설에 있어서 전화 기타 통신설비의 임시설치에 있어서의 협력을 목적으로 하고, 가스나 전기사업자는 가스 또는 전기의 안정적 공급, 일본우정공사는 우편의 확보, 병원 기타 의료기관은 의료의 확보를 목적으로 함.

3) 공공기관의 분류

- 공공기관의 분류에 관해 재해대책기본법 제2조 제5호와 제6호가 구체적으로 규정하고 있음.
 - 내각총리는 독립행정법인, 공공적 기관(일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회 등), 공익적 사업을 영위하는 법인(전기, 가스, 운송, 통신 등) 등 지정공공기관을 지정할 수 있음.
 - 재해대책기본법에 의거 현재 60개의 지정공공기관이 지정되어 있음.

- 한편, 국민보호법 제2조 제5항 및 동법 시행령 제3조에서 공공기관을 공공적 기관과 공공적 사업을 영위하는 법인으로 나누어 구체적인 공공기관의 종류를 열거하고 있음.

4) 공공기관의 지정 및 신설절차

- 일본의 경우 독립행정법인을 설립하기 위해서는 주무대신이 설립위원을 임명하고 그들은 독립행정법인이 설립준비를 완료하고 지체 없이 그 취지를 주무장관에게 신고토록 관련법에 의해 규정되고 있음.
- 독립행정법인의 장이 되는 자는 정령에서 정하는 바에 따라 지체 없이 그 설립등기를 마쳐야 함.
- 이외 개별 공공기관 관련법령은 관련 주무장관의 허가를 받도록 규정하고 있음.
 - 이를 위해서는 공공기관을 영위하는 자가 관련 주무장관에게 일정 사항의 기재를 한 인가신청서를 작성, 제출하여야 함.

2. 공공기관의 경영공시

1) 독립행정법인 통합법상 규정

- 독립행정법인은 주무대신의 승인을 받은 때에 지체없이 재무제표를 관보에 공고하고 사업보고서, 결산보고서 및 감사의견을 기재한 서면을 각 사무소에 비치하여야 함.
- 위의 재무제표 등의 서류는 주무성령에서 정한 기간 동안 일반에게 열람할 수 있도록 하여야 함.

2) 전기사업법상 규정

- 전기사업자는 경제산업성령에서 정한 바에 따라 감정과목의 분류 및 대차대조표, 손익계산서 기타 재무계산에 관한 제표의 양식을 정하여 그 회계를 정리하여야 함.
- 한편, 경제산업성령에서 정한 바에 따라 매 사업연도 종료 후, 위에서 정한 재무계산에 관한 제표를 경제산업대신에게 제출하여야 함.

3) 가스사업법상 규정

- 가스사업자는 경제산업성령에서 정한 바에 따라 감정과목의 분류 및 대차대조표, 손익계산서 기타 재무계산에 관한 제표의 양식을 정하여 그 회계를 정리하여야 함.
- 제출에 관한 사항은 전기사업법상 규정과 동일

3. 공공기관의 운영

1) 이사회 및 위원회의 구성과 기능

(1) 이사회 및 위원회의 설치와 기능

- 독립행정법인의 주무성에 그 소관과 관련한 독립행정법인에 관련한 사무가 처리되기 위하여 독립행정법인 평가위원회를 설치(독립행정법인 통칙법 제12조 제1항).
 - 평가위원회는 독립행정법인의 업무실적에 관련된 사항과 기타 법률 또는 개별법에 의해 그 권한에 속한 사항을 처리하는 것을 담당함.
 - 소관위원회의 조직 및 소관업무 및 직원, 평가위원회에 관한 사항에 관해 필요한 사항은 정령에서 정하도록 규정되어 있음.

- 한편, 방송법 제13조 제1항은 일본방송협회에 경영위원회를 설치한다고 규정하고 있음.
 - 경영위원회는 협회의 경영방침, 기타 업무의 운영에 관한 중요사항을 결정할 권한과 책임을 가짐(경영위원회는 12인으로 구성).
- 일본은행법 제14조에 따르면, 일본은행은 정책위원회를 두어야 하고, 위원회는 9인으로 구성됨.
- 일반사단법인 및 일반 재단법인에 관한 법률은 일반 사단법인과 일반 재단법인과 관련하여 이사회에 관한 규정을 두고 있음.
 - 이사회는 이사로 구성되고, 이사회는 설치와 일반 사단법인의 업무집행의 결정, 이사의 선정과 해임, 대표이사의 선임 및 해임을 그 임무로 함.

(2) 이사회 구성

- 방송법 제24조에 의하면, 일본방송협회에 임원으로서는 경영위원회의 위원 외 회장 1인, 부회장 1인, 이사 7인 이상 10인 이내 및 감사 3인 이내의 임원을 두고, 사장, 부사장 및 이사로 이사회를 구성함.
- 이사회는 정관에서 정하는 바에 따라 협회의 중요업무의 집행에 대한 심의를 하게 됨.
- 일본적십자법 제20조에 따르면, 사장, 부사장 및 이사로 이사회를 구성하고, 이사회는 정관에서 정하는 바에 따라 일본적십자사의 중요한 업무의 집행을 심의함.
- 공익사단법인 및 재단법인의 인정 등에 관한 법률에 의하면, 공익 인정 등 위원회를 두도록 하고 있음.

- 동 위원회는 내각부에 설치하여야 하고, 동 법률에 따라 그 권한에 속한 사항을 처리.

(3) 선임비상임이사

- 대부분의 법률은 이에 관한 규정을 두고 있지 않고, 공익 사단법인 및 공익 재단법인의 인정 등에 관한 법률은 위원은 원칙상 비상근으로 단법인 및 일반 재단법인에 관한 법률 제89조도 이사의 보수 등에 관한 규정을 두고 있음.

- 이사의 보수 등(보수, 상여 기타 직무집행의 대가로서 일반 사단법인 등으로부터 받은 재산상의 이익을 뜻함)은 정관에 금액을 정하고 있는 때에는 사원총회의 결의에 의하여 정함.
- 감사의 보수의 경우 정관에서 금액을 정하지 않은 때에는 사원총회의 결의에 따름.

4. 공공기관의 평가제도

- 독립행정법인제도는 정책과 관련된 특정한 사무나 사업을 담당하는 별도의 법인을 설립한 것이므로 국가의 사전적 관여 및 통제를 제한하고 기업운영에 있어 자주성과 자율성을 보장받고 있음.

- 주무부처의 장이 지시하는 목표를 제대로 수행하였는지에 대해 실적을 사후적으로 평가하여 그 결과를 법인의 운영개선에 반영하도록 평가제도를 운영하고 있음.

- 평가에 있어 공정성과 객관성 확보를 위해 2단계 평가체제를 도입하였음.

- 평가를 위해 각 부서에 제3자로 구성된 평가위원회를 두어 평가를 실시

IV. 프랑스

1. 서 론

- ‘공공기관 운영에 관한 법률’에서 규율대상으로 삼고 있는 ‘공공기관’은 프랑스 공법에 중요한 개념인 ‘공공기관’(행정법에서 ‘영조물법인’이라고 번역하는 *établissement public*)과 ‘공기업’에 비교
 - 공공기관을 복지 사업과 같은 공익적 활동에 초점을 두고 파악하는 개념이 공공기관이라고 할 수 있음. 국가와 지방자치단체들은 공익에 해당하는 모든 활동을 할 수 있는 일반적 공익달성을 위해 존재하는 공법인인 반면, 공공기관은 특정한 공익적 활동이나 사업을 수행하기 위해 만들어 지는 조직임
 - 즉, 프랑스에서는 특정 공익적 사업을 위해 법인격을 부여하여 설립하는 조직을 공공기관이라 일컫는 것임. 따라서, 프랑스 공공기관에 대한 조직과 운영에 관한 법제도를 살펴보면, 공공기관으로 하여금 맡겨진 공익적 사업을 합목적적으로 운영하도록 통제하는 제도를 참조할 수 있음

- 반면, 공기업에 관한 연구는 공공기관의 경영 활동에서 요구되는 경제적 효율성의 관점에서 주로 이루어짐
 - 프랑스 공법 분야에서 공기업을 전문적으로 다루는 영역을 ‘경제공법’
 - 국가와 같은 공공 주체가 경제영역에서 해야하는 역할이나 활동하는 방식에 대한 법제도를 연구하는 학문 분야
 - 이 경제공법에서 공기업을 다룰 때 국가는 공기업의 경영 주체로 파악. 즉, 국가가 상공업적 경제활동을 하는 기업체들에 대해 경영 지배권을 행사하는 관계를 분석. 예컨대, 국가의 경영활동의 개입의 범위, 기업의 경영 자율권의 범위와 경영 책임

등을 다루게 됨. 따라서 경제공법 상의 공기업 연구를 참조하면 공공기관으로 하여금 경영의 효율성을 추구하도록 하는 법제도를 마련하는데 도움이 될 수 있음

- 다만, 프랑스 공공기관에 대해서 위의 두 개념을 중심으로 살펴볼 때 주의
 - 첫째, 위 두 개념이 현재 프랑스 공공기관들의 활동과 운영 현실을 전적으로 명확히 정리하는 개념은 아니라는 것. 이런 현상은 공공기관이나 공기업이나 법적인 개념이 명확히 정립된 뒤에 구체적인 조직들이 설립된 것이 아니라, 역사적 사정에 따라서 그때그때 만들어진 다양한 조직들을 사후에 법률가들이 이론적으로 정리한 것이기 때문에 생기는 것
 - 둘째, 공공기관과 공기업이 서로 배타적인 개념이 아니라는 점이다. 즉, 공공기관인 동시에 공기업인 것이 존재할 수 있다는 것. 이런 개념의 중복은 공익적 활동의 다양성으로 설명할 수 있음. 즉, 국가와 같이 공익 달성을 담당하는 공법인들이 수행해야 하는 구체적인 사업들은 그 성질이 경제적인 측면과 공익적 측면을 동시에 갖는 경우가 많고, 이런 다양한 측면을 개량적으로 구분해 낼 수 없음. 이로 인해 프랑스 공법에서는 원칙적으로 조직과 활동 모두에 대해 공법이 적용되는 ‘행정적 공공기관’과 원칙적으로 사법이 적용되는 ‘상공업적 공공기관’을 구분. 상공업적 공공기관들 가운데 국가 등 공법인의 경영 지배권이 인정되는 것을 공기업으로 분류할 수 있게 됨. 이 때문에 공익적 합목적성을 연구할 때 유용한 ‘공공기관’ 개념과 경영 효율성을 추구하는 분석의 틀로서 유용한 ‘공기업’ 개념이 겹치게 되는 것임

2. 프랑스 공공기관 현황

○ 공공부문의 변천³⁸⁾

- 프랑스 공공부문은 20세기 중반에 일어난 두 번의 큰 ‘국영화’ 정책에 의해 대략의 자리를 잡게 됨.

우선 1936년부터 1938년까지 집권했던 ‘인민전선’³⁹⁾ 정부가 단행했던 국영화가 있었음. 기존의 민간 기업을 국영화한 경우도 있었고 공익사업을 공기업의 형태로 창립한 경우도 있었음. 두 번째로 2차 세계대전 직후인 1945년과 1946년 사이에 단행된 국영화 조치임. 이때 국영화는 2차대전중 독일 점령군에 부여했던 기업들을 단죄하는 성격도 있었음

- ‘르노’자동차 회사가 이런 맥락에서 1945년 국영화. 그러나 국가가 주요 경제 개입 수단을 확보한다는 측면이 컸음. 이에 따라 가스과 전기산업⁴⁰⁾, 석탄 산업⁴¹⁾, 프랑스 은행⁴²⁾과 4대 주요 은행, 30여개 보험 회사, 프랑스 항공⁴³⁾과 파리 대중 교통 회사들에 대한 국영화

○ 공기업

- 프랑스 국내법에서 공기업을 정의한 것은 2004년
- 이전에 1983년 공공부문 민주화법과 같이 공기업 운영에 관한 중요한 사항들을 정하는 법령들이 없지 않았지만, 공기업을 법적

38) 프랑스 정부에서 제공하는 웹사이트 www.vie-publique.fr에 2008년 2월 18일 게재된 사업영역에서 공공부문 범위의 전개(L'évolution du périmètre du secteur public d'entreprises)'를 번역 정리하였음.

39) 제3공화국 시절 최초의 좌파 정당 연합 정부였다. 유급휴가 제도, 주간 근무시간 40시간제 도입 등 사회주의적 개혁들을 단행하여 현재에도 큰 영향을 미치고 있다.

40) 1946년 4월 8일 법률.

41) 1946년 5월 17일 ‘프랑스 석탄’ 설립 법률.

42) 1945년 12월 2일 법률.

43) 1945년 6월 26일 오도녕스.

용어로 정리한 것은 2004년 6월 7일 법률이 처음. 이 법률은 유럽연합 법령인 ‘국가와 공기업 간 재정관계 투명성에 관한 디렉티브’ 80/723/CEE⁴⁴⁾ 를 국내법에 적용한 것.

<개념요소>

- **상공업적 활동**을 수행할 것. 따라서 행정적 활동만을 수행하는 조직은 제외.
- **법인격**을 가질 것. 이때 법인격은 공사혼합 기업처럼 상법에 기초하여 설립된 사법인일 수도 있고 공법인인 영조물법인일 수도 있음. 단, 유럽연합법에서는 법인격이 공기업의 개념요소가 아님. 반대로 법인격이 없는 레는 특정한 공익적 사업 운영을 위해 정부부처에 소속된 어떤 기관을 창설하는 경우가 이에 해당. 이런 경우를 프랑스 공법에서는 공공서비스 조직의 한 분류로서 직영(régie)의 형태로 분류되고 이에 해당하는 고유한 법제가 적용
- **공공부문이 지배적 영향력**을 가질 것. 이때 공공부문이라 하면, 국가와 지방자치단체는 물론이고 영조물법인 및 위 공법인들에 의해 주로 통제되는 사법인까지도 포함. 즉, 예컨대 국가가 경영하는 어떤 주식회사가 자회사를 설립해서 최대주주로서 경영권을 갖고 있다면 이 자회사도 공공부문의 지배적 영향력을 받는 것으로 인정. 또, 이 영향력은 직접적인 것과 간접적인 것 모두를 일컬음. 그 형식이 자본 소유에 의한 것이든, 지분 참여에 의한 것이든 자본이나 자산에 적용되는 법령에 의한 것이든 실질적인 영향력으로 인정될 수 있음. 예컨대, 최대 자본 소유나 최대 의결권을 갖거나 이사회나 사장단 또는 감사회와 같은

44) Directives 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

조직에 대해 의석을 과반수를 지정할 수 있는 가능성이 있는 것과 같은 것이 실질적 영향력으로 인정될 수 있음

3. 공기업과 국가의 관계

- 국가가 공기업을 제대로 운영하지 못한다고 비판받는 일은 프랑스에서도 어제오늘의 일이 아님. 프랑스도 공기업 재정 운영과 관련한 심각한 비리 사건들을 겪으면서 국가의 통제 시스템을 보완해 오고 있음
 - 이런 국가 차원의 통제와 관련하여 먼저 거론되는 것은 ‘국가가 스스로 통제하는 것에 대한 한계’임. 즉, 비록 의결기관에 국가의 대표가 의석을 맡고 있지만 공기업 경영 성과와 직접 이해관계가 없는 이들 대표를 통한 국가의 통제에 한계를 공감하는 것임. 재정에 대해서나 경영 기술에 관해서 법령을 통해 국가가 행정적으로 감독하는 방식⁴⁵⁾도 성공적이지 못한 결과를 드러낸 경우가 많았음. 이러한 맥락에서 세워진 것이 외부적 통제 전문 기관들의 역할임.⁴⁶⁾
- 공기업 경영의 독립성
 - 공기업 경영의 독립성이란 공기업 운영자의 경영 독립성을 의미
 - 이는 공기업 운영에 있어서 관료적 이해관계를 벗어나 현실 경제 상황에 대응하는 경영을 수행할 수 있도록 제도적으로 보장하는 것을 의미
 - 그러나, 이런 공기업 경영의 독립성은 헌법적인 원리도 아니고 법의 일반원칙도 아님. 다만, 개별 법률에서 이를 보장하기 위한 개별 제도를 수립하는 정도로 보장될 뿐. 공기업이 시장 경제에 노출되어 있음에도 불구하고 국가가 자본을 통제하는 이

45) 국가의 보장을 누리는 기업에 대한 통제 방식에 대한 1953년 8월 9일 데크레 참조.
46) Commissaires aux comptes 제도, la Cour des comptes (회계법원)의 역할, Autorité de contrôle prudentiel 과 같은 독립행정청의 역할 참조.

상 일반 주식회사에서 기대할 수 있는 시장의 통제 기능이 공기업 내에서 제대로 작동할 수 없게 됨. 이러한 공백을 메우기 위해 일정하게 요청되는 것이 공법적 감독(tutelle) 제도임

○ 공법적 감독

- 1946년 국유화 법률은 각 공기업이 상업적 사업 목적에 충실하게 경영할 수 있도록 자유를 폭넓게 보장. 그러나 재정 적자의 부담은 국가의 부담으로 돌아왔고 이에 따라 국가의 통제 제도가 강화. 1953년 5월 11일과 1953년 8월 9일 데크레를 통해 기업의 의사 결정을 집행 전에 승인하는 제도가 수립
- 이를 통해 정부의 대표⁴⁷⁾가 의사 결정에 비토(veto)권을 행사할 수 있었음. 이러한 정부의 강한 개입 정책은 국회의 강한 반발을 사게 되고 “국유화의 핵심원칙을 침해하고 공기업을 국가조직화하는” 위 데크레 폐지 법률이 국회에서 제정되기에 이름⁴⁸⁾
- 이 법률에서 국회는 정부에게 요구하기를 한달 이내로 공기업 통제에 대한 세부지침을 담은 규정을 만들라고 규정. 이에 따라 정부가 고안한 제도가 1955년 5월 26일 데크레에 담긴 “국가의 경제적 재정적 통제에 관한” 데크레임. 요컨대, 공기업 통제에 관한 일반 규정이 1955년 5월 26일 데크레와 8월 9일 데크레임.

◇ 1953년 8월 9일 데크레⁴⁹⁾

중앙정부의 경제와 재정을 담당하는 부처에서 행사하는 공기업에 대한 통제의 근거가 되는 법령이 바로 이 데크레이다. 제1권에 해당하는 공기업의 예산과 수입, 지출 관리, 투자와 이익금 처리와 같은 사항을 경제담당

47) Commissaires du gouvernement.

48) Loi du 3 avril 1955 “abrogeant les décrets du 11 mai 1953 qui étatisent les entreprises publiques et qui portent atteinte aux principes essentiels des nationalisations”.

49) Jean-Yves Chérot, Droit public économique, Economica, 2ème édition, pp. 520-521.

장관과 이해관계 장관들의 사전 승인을 받도록 규정하고 있다.(제1조) 이들 기업에 대해서 자본 참여에 대한 결정을 재정경제부 장관과 관계부처 장관의 결정으로 내리게 되어 있다.(제2조) 직원의 신분, 정년퇴직 및 임금 등 인사와 관련된 주요 조치들에 대해서도 관계 부처 장관과 재정경제부 장관에게 통보되어야 하고 이들의 승인을 얻지 못하면 집행될 수 없도록 규정되어 있다.(제6조)

◇ 1955년 5월 26일 데크레

국가의 재정·경제적 통제에 관한 이 데크레에 적용을 받는 기관은 원칙적으로 다음과 같다. 상공업적 또는 농업적 활동을 주된 목적으로 한 공공기관(영조물법인), 회사들이나 경제적 이익 집단들 가운데 국가가 자본의 50% 이상을 보유하고 있는 경우, 세금이나 강제적 성격의 회비를 징수할 수 있도록 규정되어 있는 직능단체들의 경우이다. 2005년 5월 9일 데크레 제2005-437호는 국가의 주주로서의 임무를 더 세밀하게 규정하면서 기존의 제도를 깊이있게 발전시켰다.

◇ 2005년 5월 9일 데크레

2005년 데크레에서는 기업에 대한 재정적, 경제적 통제를 기업의 경제적 활동과 재정 운영에 가해지는 ‘외부적 통제’라고 재정의하고 있다. 구체적으로는 ‘국가의 자산을 지킨다는 관점에서’ 기업에게 주어진 위기를 분석하고 기업의 경영 성과에 대해 평가하는 것을 내용으로 하고 있다. 특히, 기존의 제도를 ‘국가 감독’제라고 한다면 새로운 제도는 감독 임무를 부여받은 전문 ‘감독 책임관’⁵⁰⁾들이 기존 국가의 역할을 대신한다는 것이 핵심이다. 이러한 통제를 받는 대상은 경제와 예산을 담당하는 장관들의 결정으로 지정되고 지정된 기업의 경영 조직에 ‘감독 책임관’이 구성원으로 참석하여 통제 임무를 수행하기도 한다.

이들 감독 책임관은 자신이 담당한 기업의 경영 의사 결정이 1953년 8월 9일 데크레에 따라 경제·예산 장관의 승인 사항인 경우에는 이 결정에 대한 의견을 장관에게 알리게 된다. 국가와 해당 공기업 간의 관계에 변화를 초래할 공기업 운영 조직에 관한 사항을 결정해야 할 때도 마찬가지로

50) Des missions de contrôle dirigées par des “responsables” des missions de contrôle.

이다. 한편, 매년 각 감독관은 자신이 감독을 맡은 기업에 대한 재정상황 보고서를 작성하여 중앙정부에 제출한다. 특히, 감독관은 자신의 감독 업무 범위 내에서 서면조사나 현장조사를 하기 위해 필요한 모든 권한을 지닌다. 이에 따라 피 감독 기업은 감독 업무에 필요한 모든 자료를 제공할 의무가 있다. 여기에는 기업의 자회사에 대한 정보까지 포함된다. 감독관은 의결기구나 집행기구와 같은 기업의 모든 기구가 개최하는 회의를 포함하여 주주총회와 같은 공식 절차에 참관하며 필요한 경우 자문의견을 피력할 권한을 가진다. 기업은 이러한 모든 회의에 대해 회의 구성원에게 제공되는 모든 정보와 자료를 동일하게 감독관에게 제공하여야 한다. 이외에도 개별 사안에 대해 필요한 경우 특별한 감독 활동을 할 수 있도록 관련 부처 장관과 경제·예산 담당 장관의 결정으로 정할 수 있다.

○ ‘경영 협약’ 정책

- 서론에서 언급한 것처럼, 여러 공기업들은 효율성과 수익성이라는 어찌 보면 이율배반적인 목표를 갖고 있음. 이 문제를 해결하기 위해 프랑스에서는 이른바 ‘경영 협약’이라고 하는 제도를 시행.
- 즉, 국가가 주식을 갖고 있는 공기업들에 대해 국가와 기업 간에 경영 목표들을 명시한 내용을 담은 일종의 협약⁵¹⁾을 체결하는 것임
- 중요한 공기업의 경우에는 이 경영 협약에 대한 규율을 특별법으로 하기도 함. 예컨대, 프랑스 전력·가스 회사와 관련 자회사들에 대해 2004년에 특별법이 제정⁵²⁾ 이 법률에서는 ‘프랑스 가스회사’와 ‘프랑스 전력회사’가 각각 법률로 부여받고 있는 공공서비스 임무를 수행하는 방식과 목표들을 국가와 협약으로 확정할 것을 명시
- 이 제도는 어찌 보면 모순적인 논리를 담고 있음. 즉, 공기업이란 국가 등 공법인이 경영에 실질적인 지배권을 행사한다는 것을

51) Contrats d’objectifs.

52) Loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l’électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.

개념요소로 하는데, 국가 스스로 지배권을 갖고 있다는 사실과 국가가 피지배 공기업에 대해 일정한 경영 목표에 대해 약속을 받아서 통제한다는 것이 서로 논리적으로 모순될 수 있음. 이 경영 협약들의 실효성에 대해 프랑스 내부에서도 강한 비판이 많이 제기되었고 실제로 협약 내용이 잘 지켜지지 않는 사례가 많았음. 그럼에도 불구하고 이 제도는 주요 공기업의 경영 문화가 성과를 강조하는 방향으로 변하도록 하는 긍정적인 영향을 미쳤다고 분석되기도 함.

- 이들 계약의 조항이 갖는 법적 성격에 대해서, 1982년 7월 29일 법률의 적용을 받는 ‘계획 계약’⁵³⁾의 형식을 갖는 경우에는 이 법률 12조에서 정하고 있는 것처럼 계약적 조항의 효력만이 인정. 따라서 분쟁이 있을 경우에 사법적 판단도 계약이라는 성격을 기초로 내려지게 됨

4. 시사점

- 입법 활동을 지원하기 위해 비교법 연구를 수행할 때, 지엽적인 공통점을 찾다가 근본적인 차이점을 간과한다면 그 연구는 효과적인 연구가 될 수 없음
 - 공공기관이라는 현상에 대해서 우리나라와 프랑스 사이에 공통점
 - 그것은 정치적 상황이나 경제적 여건에 따라서 다양하게 조직을 만들고 수정하기 때문에 대단히 다양한 목적과 형태의 공공기관이 존재한다는 것임
- 이런 비슷한 현실에 대해서 두 나라에서 이루어지고 있는 법적 연구와 법제도 수립에서 다음과 같은 두 가지 근본적인 차이점들이 있음

53) Contrat de plan soumis à la loi du 29 juillet 1982.

- 첫째는 ‘공익’과 ‘효율’이라는 연구 목적의 구별. 서론에서 언급한 바와 같이 영조물법인과 공기업은 개념을 수립하고 사용하는 분야와 각 분야의 연구 방향이 분명히 다름. 현실에서는 각 기관에 혼재한 두가지 목적이 명확히 구별되지 않지만, 법학의 연구 분야로서는 명확히 구별되어 있음. 이런 개념상의 구분이 법제도에 반영되어 있음. 즉, 현실에서 기관은 혼재되어 있지만 각 입법 목적을 추구하기 위한 개개의 입법은 분리되어 수립되는 것을 확인할 수 있음. 현재 우리나라의 ‘공공기관 운영에 관한 법률’이 기관 지정 기준과 관련하여 비판받았던 것에 대한 중요한 시사점을 줄 수 있는 부분임
 - 둘째는 권력분립의 원리에 관한 것임. 구체적으로 다음 두가지 측면을 권력분립이라는 관점에서 생각할 수 있음. 우선, 기관 내부에서 의사결정 권력을 나누는 제도임. 위 연구에서 서술한 것처럼 프랑스의 공공기관에는 의사결정 기구에 각 기관의 직원들이 일정비율의 의석을 채우도록 되어 있음. 다음은, 영조물법인의 일정한 독립성에서 나타나는 ‘분권’ 현상이다. 각 영조물법인에게 원칙적으로 적용되는 경영상의 독립성은 ‘영조물법인’이 분권된 공공서비스 수행기관이라는 공법 이론에서 파생되는 것임. 즉, 전문성이 요구되는 특정 사업을 효과적으로 운영하기 위해 국가와 지자체가 직접 사업을 운영하지 않고 일정하게 공공의 권력을 나누는 것이 영조물법인의 기본적인 개념임
- 이처럼 조직 운영에 대한 구성원의 참여와 국가권력의 분권을 향한 요구의 배경은 1968년 항쟁으로 대표되는 60년대 이후의 프랑스 사회의 ‘민주화’로 설명할 수 있음
- 이런 사회의 일반적인 ‘민주화’는 공공기관뿐 아니라 시민의 생활영역 곳곳에서 발견

- 예컨대, 프랑스 대학교의 의사결정기구에는 대학생의 대표가 일정비율 의석을 갖도록 되어 있음. 몽테스키외로부터 시작된 ‘권력분립’이론이 국가의 최고 권력 기구의 권력 분립에 머무르지 않고 시민의 생활 영역에 까지 제도적으로 뿌리내리고 있다고 할만함. 우리나라 공공기관 법제에서 이른바 ‘낙하산 인사’문제로 대표되는 국가가 공공기관 경영에 개입할 수 있는 권한 영역과 관련한 다양한 문제들에 대해 중요한 시사점을 주는 점임

V. 싱가포르

1. 공공기관의 정의 및 범위

1) 공기업의 정의

- 싱가포르의 공기업(정부연계기업, GLC, Government Linked Company) 들은 싱가포르 정부가 회사의 지분을 직, 간접적으로 소유한 기업들을 의미
 - 싱가포르 통계청에 따르면 공기업은 정부에 의해 영향을 받는 지분이 20% 이상인 경우를 뜻함.
- 싱가포르 정부는 정부연계기업을 민간기업과 동일한 조건 하에서 수익을 추구하는 상업적 기관으로서 운영하며, 이들 기업은 정부로부터 어떠한 보조금이나 특혜를 받지 않음.
- GLC로 불리는 약 600여개의 공기업은 지주회사를 통해서 정부가 직접 소유하고 있음.
 - 지분매각 후에도 20% 이상은 정부가 지분을 소유하고 있으며, 민간의 동일인 지분은 5% 이내로 제한되고 있음.

2) 공기업의 범위

- 공기업들은 지주회사인 테마섹(Temasek Holding Limited)에 의해 지배를 받고 있음.
 - 테마섹은 국내외 투자활동의 중심 역할을 맡고 있음.
- 상술한 바와 같이 테마섹의 지분율이 20% 이상 여부에 따라 GLC 포함여부도 결정됨.
 - 의결권의 20% 이상을 보유하면 제1차 GLC에 포함됨. 1차 GLC의 계열사 또는 자회사에 대한 정부의결권이 20% 이상을 효과적으로 소유하면 제2차 GLC로 분류되고, 그렇지 않은 경우 GLC에 해당하지 않음.

2. 공공기관의 지배구조

1) 공기업의 지분소유구조

- 정보소유의 지주회사는 복대리인 구조로 되어 있음.
 - 정보소유지주회사는 정부가 소유하고 있고, 정보소유지주회사는 다시 정부소유기업을 소유하고 있음.
- 테마섹 역시 자회사의 경영에 관여하지 않고 있으며, 경영에 대한 간섭보다는 자회사의 성과를 모니터링하고 투자수익 극대화를 위해 전체적인 투자 portfolio를 조정하는 것을 테마섹의 주요 업무로 하고 있음.

2) 공기업의 이해관계인

- 공기업의 이해관계인으로 재무부 외, 회계 및 기업감독국, 기업공개·지배구조위원회를 비롯 싱가포르 주식산업위원회, 주식거래소, 부패관행조사국, 상무부 등이 있음.

3) 이사회

- 이사회는 의장 1인, 부의장 1인, 상임이사 2인, 이사 7인 등 11인으로 구성
- 이사의 임기는 3년(재임 가능)으로 상임이사 2인을 제외한 비상임이사 6인은 회의에만 참석하고 일상적 경영에는 참여하지 않음.

3. 공공기관 성과평가

1) 공공기관의 평가제도

- 재무부는 테마섹 및 산하 테마섹자회사(TLC)들에 대하여 우리나라가 시행하는 것과 같은 경영평가제도를 실시하고 있지 않음.
 - GLC는 별도의 평가를 받지 않고, 다른 민간기업들과 같이 시장의 평가를 받게 됨.

2) 공공기관의 성과관리

- 테마섹은 상업적 목적을 지향하기 때문에 성과평가는 민간회사와 유사
 - 성과평가의 핵심지표로 출범 당시부터 평가 시점까지의 복합 수익률을 나타내는 총주주수익률(TSR)과 경제부가가치(EVA)를 사용하고 있음.
- 성과평가결과는 직원공동투자계획(T-Scope)과 같은 장기적인 성과인센티브 상여금에 반영됨.

제14절 공공기관 경영자율성 확대를 위한 관련 법령 제·개정 방안 연구

□ 연구책임자 : 김도승 부연구위원

I. 연구목적 및 필요성

공기업의 설립과 운영 목적은 산업과 재화의 특성에 따라 매우 다양하다. 민간부문이 특정 재화나 서비스를 제공하지 못하는 시장실패가 나타날 때 국가가 이를 해결하기 위하여 공기업을 설립하는 경우에서부터, 국가의 필수 공공재 또는 안보와 밀접한 재화를 직접 생산하기 위한 대응으로 공기업을 설립하는 경우까지 그 설립목적의 범위가 매우 넓다. 규모의 경제가 커서 자연독점이 발생하는 산업에는 민간 기업이 진입하기 어렵기 때문에 국가가 개입하여 공기업을 설립하는 경우가 많은데, 전력산업이나 통신 산업이 대표적인 예이다. 또한 사회기반시설, 수도와 같은 필수 공공재의 생산을 안정적으로 담당하고 가격을 적정하게 유지하기 위하여 이러한 재화나 서비스의 제공을 공기업이 담당하도록 하기도 한다.

정부가 공기업의 지분을 소유하고 경영을 관리, 감독함에 따라 공기업에는 민간기업과 달리 경영 전반에 대한 정부의 통제가 이루어져 왔다. 정부의 재정이 공기업에 예산에 투입되고 국민경제의 중요한 부분을 담당하는 경우가 많기 때문에, 기관장 임명과 경영계획 및 사업수립 등과 같은 모든 결정이 정부의 통제 대상이 되었다. 최고경영자가 기업경영 전반에 책임을 지며 이윤 추구를 위해 다양한 자율적 결정을 내릴 수 있는 민간기업과 달리, 공기업의 기관장은 예산, 조직, 인력 등 기업 운영과 투자결정 및 경영계획 수립과정에서 가지는 권한이 자유롭지 않다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」제3조에서 공

공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있으나, 현실적으로는 정부가 공공기관의 소유주체로서 책임성을 확보하기 위하여 기관경영의 많은 부분을 통제·감독하고 있는 실정이다.

그러나 정부가 기업을 소유하게 되고 사적 소유권 하에서 운영되는 민간 기업과는 다른 목적함수를 가지게 되면서, 공적 소유권이 발생시키는 비효율성에 대한 논의가 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 공기업의 운영진과 민간 기업 운영진의 경영활동에서 나타나는 차이로 인하여 비효율이 발생한다는 이론적, 실증적 연구가 다양하게 이루어지고 있다. 첫째, 공기업의 운영진은 기업이윤에 대한 잔여청구권을 가지지 않으므로, 공기업의 주주라고 볼 수 있는 공공의 이익을 극대화할 유인을 가지지 않는다. 이는 전형적인 주인-대리인의 문제(principal-agent problem)인데, 공기업의 운영진이 가지는 목적 함수와 국가 또는 국민이 가지는 목적 함수가 다르기 때문에, 공기업의 운영진이 경영성과에 책임을 지고 최적의 노력을 투입할 유인이 존재하지 않는 것이다. 둘째, 소유권자인 정부와 공기업 사이에 정보의 비대칭성이 존재하고 공기업 운영진의 업무수행 성과를 관리감독하기 어렵기 때문에, 공기업 운영진의 노력을 이끌어내기 어렵다. 정부는 다양한 통제와 평가를 통하여 공기업 운영과 성과관리의 틀을 마련하고 있으나, 실질적으로 공기업의 특성상 그 성과를 명확하게 관측하고 비교하기 어려울 수 있다. 셋째, 공기업은 민간 기업과 달리 파산가능성이 거의 없는 연성예산제약(soft budget constraint) 하에서 생산 활동을 하기 때문에, 운영진이 경영효율성을 제고할 유인이 부족하다. 재무건전성이 악화된다 하더라도 공기업의 소유주는 국가이기 때문에 결과적으로 국가가 공기업의 재무상황에 책임을 지게 된다. 넷째, 정부가 공기업의 운영진에 비해 공기업에 대해 가지고 있는 지식이 적고 분권화된 방식의 정보처리능력이 부재하기 때문에, 정부에 의해 통제되는 의사결정 과정은 상대적으로 비효율적일 가능성이 높다.

위에서 언급한 바와 같이 공기업의 비효율을 야기하는 네 가지의 요인들은 크게 운영진의 자율성과 책임성으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 공기업 운영에 대한 지침과 통제로 인하여 공기업의 운영은 기관장의 자율적인 의사결정보다 정부에 의한 의사결정으로 이루어지게 된다. 또한 기업이윤에 대한 청구권, 경영성과에 대한 관리감독이 어려운 점, 파산가능성의 부재 등은 공기업 운영진의 책임성을 약화시키는 결과를 가져온다.

공기업의 경영성과에 대한 책임성과 의사결정의 자율성 부재는 일반적으로 과잉생산과 과잉투자를 유발할 가능성이 높다. 민간 기업은 한계수입과 한계비용을 동일하게 만들어주는 생산량, 즉 총수입과 총비용의 차이로 정의되는 이윤을 극대화하는 생산량을 선택한다. 그러나 공기업은 이윤을 극대화할 유인을 가지지 않기 때문에 총비용과 총수입이 동일해지는 수준까지 생산량을 증가시키며, 결과적으로 자본과 노동에 과잉투자가 이루어져 비효율이 발생하게 되는 것이다. 공기업의 과잉투자와 과잉생산은 발생 가능한 수익을 제거하고 국가 예산을 사용하여 불필요한 투입을 유발한다는 점에서, 공기업의 측면에서는 재정건전성을 악화시키고 국가재정에도 영향을 미친다.

공기업 경영진의 자율성과 책임성을 확대하고, 투입위주의 통제에서 성과관리위주의 통제로 전환해야 한다는 움직임은 지금까지 논의한 공기업의 비효율에 대한 지속적인 논의와 이론에서 이해될 수 있다. 공기업의 비효율을 제거하기 위해서는 공공부문의 인사나 예산 등에 가해지던 계층적 통제를 완화하고, 공기업의 관리자가 가지는 재량권을 확대함과 동시에 기관의 성과 향상에 대한 책임을 지도록 통제의 방향을 전환해야 한다는 것이다.

민간부문의 기업경영 원리를 공공부문에 적용함에 있어 가장 우선적으로 이루어져야 할 것은 공공부문의 관리자들이 가지는 권한을 확대하고 융통성 있는 의사결정을 내릴 수 있도록 하는 것이다. 권한의

변화 없이 성과위주의 관리 위주로 통제가 이루어질 경우, 성과를 달성하기 위한 수단이 부재하기 때문에 합리적인 관리가 어려워지며 성과달성의 책임소재를 파악하는 것 역시 어려워지기 때문이다. 즉, 기업의 경영에서 운영진이 가지게 되는 자율성과 그에 따른 책임성이 동시에 확보되어야 하는 것이다.

II. 공기업과 규제

공기업에 대한 정부의 규제영역은 일반적으로 다음과 같다. 즉, 공기업 설립목적 및 목표의 부여, 장기적인 종합경영계획과 전략의 승인, 투자결정 등 주요 재무사항에 관한 승인, 가격결정에 관한 사항, 최고 경영진의 임명, 정부정책과 관련된 대행사업의 수행, 공기업 정보의 정기적인 보고에 관한 사항, 공기업의 효율적 경영을 위한 경영평가, 공기업 경영의 공정성 확보를 위한 사항 등이다. 최고경영자가 기업경영 전반에 책임을 지며 이윤 추구를 위해 다양한 자율적 결정을 내릴 수 있는 민간기업과 달리, 공기업의 기관장은 예산, 조직, 인력 등 기업 운영과 투자결정 및 경영계획 수립과정에서 가지는 권한이 자유롭지 않다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제3조에서 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 규정하고 있으나, 현실적으로는 정부가 공공기관의 소유주체로서 책임성을 확보하기 위하여 기관 경영의 많은 부분을 규제·감독하고 있다. 투입예산의 결정부터 연간 경영성과의 평가까지 공공기관 전반에 대한 틀을 제공하고 있으며, 공공기관 운영에 관한 법률 및 동법 시행령을 통하여 법률적 규제가 이루어지고 있다. 특히, 조직 운영과 인사 관리, 예산 운영 등에 대한 지침이 적용된다. 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항에 대한 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 제50조). 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 예산과 자금

운영에 관한 사항, 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항에 대한 의결이 필요하다.⁵⁴⁾

[일반 공공기관의 인력, 조직, 예산 관련 지침]

	일반 공공기관
인 력	<p>원칙적으로 정원과 현원을 일치(2010.1.1 현재 현원이 직제상 정원을 초과하는 기관은 2012년 말까지 초과인원 해소)</p> <p>인력 증원을 하고자 하는 경우, 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전협의, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행</p> <p>인력증원소요 발생시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소</p> <p>인력증원은 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진</p>
조 직	<p>조직 확대를 하고자 하는 경우, 주무기관의 장을 거쳐 기획재정부 장관과 사전협의, 반드시 이사회의 의결을 거친 후 시행</p> <p>기구신설·확대 필요시 자체 기능조정 또는 인력의 재배치로 해소</p> <p>기구 확대는 다음연도 예산에 먼저 반영한 후 예산의 범위 내에서 추진</p>
예 산	<p>일반적으로 공공기관의 장은 예산편성권을 가지나, 정부의 예산 편성지침과 예산집행지침에 따라 편성하여 함.</p> <p>각 공공기관은 예산편성 시에 예비비에 계상한 범위 내에서 성과급을 지급함.</p> <p>예비비에 계상할 성과상여금의 재원조성 방안 및 기본연봉, 월 기본급 등의 산정방식에 대하여는 기획재정부와 협의하여 정함.</p>

54) 공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침, 기타 공공기관의 혁신에 관한 지침, 2010년도 공기업·준정부기관 예산편성지침, 2010년도 공기업·준정부기관 예산집행지침, 공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편, 기관장 경영계획서 작성지침, 기관장 경영계획서 이행실적 평가지침, 공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침, 공공기관의 통합공시에 관한 기준, 공기업·준정부기관 감사기준 등

이밖에도 2010.3.22일 제정된 「공공감사에 관한 법률」이 적용되며, 「감사원법」에 따른 감사를 받기도 함. 일부 공공기관에 대한 가격규제 및 독점규제 등 산업별 규제가 존재한다. 「공공감사에 관한 법률」에 따라 공공기관에는 자체감사업무를 수행하는 자체감사기구를 두며, 감사기구의 장에게는 자료제출, 실지감사, 일상감사 등을 요구할 수 있는 권한이 있다. 그러나 정부가 기업을 소유하게 되고 사적 소유권 하에서 운영되는 민간 기업과는 다른 목적함수를 가지게 되면서, 공적 소유권이 발생시키는 비효율성에 대한 논의가 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 공기업의 운영진과 민간 기업의 경영 활동의 차이로 인하여 비효율이 발생한다는 이론적, 실증적 연구가 다양하게 이루어지고 있음(공기업의 운영진은 기업이윤에 대한 잔여청구권을 가지지 않으므로, 공기업의 주주라고 볼 수 있는 공공의 이익을 극대화할 유인을 가지지 않음). 즉, 전형적인 주인-대리인의 문제(principal-agent problem)가 발생한다. 소유권자인 정부와 공기업 사이에 정보의 비대칭성이 존재하고 공기업 운영진의 업무수행 성과를 관리감독하기 어렵기 때문에, 공기업 운영진의 노력을 이끌어내기 어려운 문제가 있다. 공기업은 민간 기업과 달리 파산가능성이 거의 없는 연성예산제약(soft budget constraint) 하에서 생산 활동을 하기 때문에, 운영진이 경영효율성을 제고할 유인이 부족하다. 정부가 공기업의 운영진에 비해 공기업에 대해 가지고 있는 지식이 적고 분권화된 방식의 정보처리능력이 부재하기 때문에, 정부에 의해 규제되는 의사결정과정은 상대적으로 비효율적일 가능성이 높다.

위에서 언급한 바와 같이 공기업의 비효율을 야기하는 네 가지의 요인들은 크게 운영진의 자율성과 책임성으로 구분된다. 공기업 운영진이 자율적으로 기업운영에 관한 의사결정을 자유롭게 하기 어려운 데(기관장의 자율적인 의사결정보다 정부에 의해 규제되는 의사결정이 주가 됨), 기업이윤에 대한 청구권, 경영성과에 대한 관리감독이 어려운 점, 파산가능성의 부재 등은 공기업 운영진의 책임성을 약화

시킨다. 기업의 경영성과에 대한 책임성과 의사결정의 자율성 부재는 일반적으로 과잉생산과 과잉투자를 유발하게 된다.

Ⅲ. 경영자율성 확대 사업 현황 및 개선방향

1. 현 황

현재 기획재정부는 공공기관 경영의 자율성과 책임성 강화를 통하여 기관운영의 효율성을 촉진하는 방안으로 2010년 1월부터 ‘공공기관 경영자율권 확대 시범사업’을 추진하고 있다. 이는 기관운영의 자율성을 확대하는 조건으로 기관별로 부여된 성과 목표를 달성하게 하여 경영효율성을 제고하려는 목적이며, 일반적으로 인력, 조직, 예산 운영상의 자율권을 부여받게 된다. 성과 목표 달성 여부에 따라 인센티브 체계가 존재하기 때문에, 기관운영 결과에 대한 책임성의 측면에서 민간 기업과 유사한 방향으로 변화하게 되는 것이다.

그러나 직접적인 법적 근거가 부재하고, 자율대상 권한이 미약하여 공공기관의 관심 저조한 문제를 드러낸다. 즉, 과도한 업무부담에 비해 제시된 유인체계가 미흡하여 대상 기관들의 호응 저조한 것이다. 실제로 '12년 대상기관 선정시 응모기관은 한전 1개 기관에 불과했다.

이에 공공기관운영법 테두리내에서 허용된 인사, 조직, 예산상의 자율권만으로는 시장과 경쟁곤란하며, 법개정 등을 포함하여 추가 확대 검토 필요성이 제기되며, 공공기관 경영자율권 확대사업의 활성화·내실화를 도모하기 위하여 법적 근거를 강화하고, 관련 세부지침 마련할 필요가 있는 것이다. 보다 명확하고 확대된 인센티브 반영과 함께 성과 미흡시 패널티를 강화하여 상벌을 명확히 할 것이 요구된다.

- ※ 2010년에는 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사의 4개 기관이 시범사업 대상기관으로 선정되었으며, 2011년 대상기관에는 기존의 4개 기관에 한국공항공사와 한국산업은행이 추가되었음
- 2010년도 대상기관은 2009년 12월 공모를 통하여 선정
 - 2010년도 대상기관에 대한 자율경영 이행실적 평가가 같은 해 4월에 이루어졌고, 평가결과에 따라 기존의 4개 기관 모두 시범사업기간이 2011년에도 연장
 - 한국공항공사와 한국산업은행의 대상기관 포함은 2010년 12월에 확정되어 2011년 1월부터 시행

2. 개선 방향

경영자율권 확대사업은 공공기관에 대한 일률적인 규제에서 벗어나, 선정과정을 통해 결정된 공공기관들에게 필요한 자율적 권한을 부여하고 그에 대한 대가로 구체적인 성과목표를 달성하도록 하는 사업이다. 2010년에 시범사업으로 도입되어 2011년 현재에도 시범사업으로 진행 중이다. 경영자율권 확대사업을 통해 정부와 공공기관이 체결하는 계약에 합의된 성과목표는 경영실적평가에서 대상으로 하는 경영목표보다 구체적인 경우가 많다.

2010년 자율경영 이행실적평가 결과, 사업 참여기관들은 체결된 성과목표치를 대부분 달성하였으며 참여 기관 모두 우수 등급을 받았다. 성과지표가 비교적 구체적이기 때문에, 자율권 부여를 통한 성과개선의 기제가 효율적으로 작동하였기 때문이라고 판단된다. 더욱이 성과지표 개선 정도의 통계적 유의성을 분석한 최근의 연구결과⁵⁵⁾에 따르면, 일부 기관의 성과지표와 재무지표의 경우에는 사업에 참여한 전년도 기준으로 개선되었을 뿐만 아니라 과거 5년의 평균 실적 대비 또는 민간 평균 대비 개선된 것으로 나타났다. 지표 변화의 통계적 유

55) “경영자율권 확대사업의 내실화 방안(2011, 한국조세연구원)

의성에 대한 준거 기간은 두 가지를 상정하였으며, 각 준거 기간 중 어느 한 기간에 대해서 통계적으로 유의미한 변화가 관찰될 경우 과거 5년 대비 개선되었다고 정의하였다. 준거 기간은 경영자율권 확대 사업 참여 이전의 5년인 2005-2009년과, 세계경제위기의 영향을 받을 수 있는 2008-2009년을 제외한 2003-2007년으로 사용하였다.

인천국제공항공사는 대부분의 성과지표를 달성했을 뿐만 아니라, 수익성, 안정성, 효율성 관련 재무지표들이 함께 개선되었다. 중소기업은행 역시 성과지표 달성 이외에 영업이익증가율과 같은 성장성 지표와 부채비율 등의 안정성 지표가 과거에 비해 개선되었음을 알 수 있다. 한국지역난방공사의 경우 성과지표가 주로 개선되었으며 재무지표 중에서는 총자산회전율만 통계적으로 개선되었다. 한국가스공사는 성과지표 중 하나의 지표만이 과거에 비해 통계적인 개선을 보여 참여기관 중 가장 개선 정도가 낮았다. 재무지표 중에서는 성장성과 안정성이 개선되었다.

기관별로 편차가 존재하기는 하지만, 이러한 분석결과는 경영자율권 확대사업을 통하여 구체적 성과지표 이외에 기관의 재무성과 또는 동종 산업 내의 민간기업과의 경쟁력 역시 개선시킬 수 있음을 의미한다. 경영자율권 확대사업의 핵심적인 요소가 인력·조직에 대한 자율권 부여와 성과목표 달성 정도에 따른 성과급 비율 확대라는 점을 고려하면, 경영자율권 확대사업의 정책수단은 규제의 완화, 자율성의 확대에 따른 책임성의 강화로 규정할 수 있다. 즉, 경영자율권 확대사업의 성과분석은 자율성의 확대와 그에 수반하는 보상체계 및 책임성의 확대가 공기업의 경영효율성을 개선시킨다는 근거를 제공하고 있다. 이는 규제가 강화되고 경영 자율성이 감소할수록 공기업의 경영효율성이 저해될 수 있다는 본 연구의 실증분석 결과와도 일치하는 결과이다.

따라서 경영 자율성 강화의 일환으로 현재 시범사업으로 시행하고 있는 경영자율권 확대사업을 상시사업으로 정착시키는 것이 바람직하다. 지금까지 공기업 정책은 투입 측면에 대한 통제 위주로 이루어져 왔다. 경영평가제도 등이 시행되면서 공기업 운영에 대한 성과관리와 경영성과에 대한 책임성은 어느 정도 강조되어 온 데 비해, 기업 운영에 필요한 자율성은 간과되어 온 것이 사실이다. 이제 이러한 공기업 정책의 기초를 자율성과 책임성을 강화하는 방향으로 전환해야 하는 시점이다. 자율성이 부여되지 않는 책임성은 수단이 주어지지 않은 다른 형태의 규제에 불과하다. 공기업의 경영효율성을 제고하기 위해서는 자율성을 부여하되, 자율성을 통한 경영성과를 객관적으로 측정하고 명확한 책임을 지우는 것이 필수적이다. 경영자율권 확대사업은 지금까지 시행되어 온 공기업 정책 가운데 경영 자율성의 중요성을 강조하는 최초의 정책이라 해도 과언이 아니다. 자율성을 강조함과 동시에 성과관리와 보상체계를 통한 책임성을 자율성 수준에 부합되도록 하고 있다는 점에서, 현재 공기업 정책의 중요한 기점을 마련하고 있다.

경영자율권 확대사업 대상기관은 기관 운영에 필요한 권한을 요청하고 그에 대한 책임을 지게 됨으로써, 자율적인 운영능력과 민간시장에서의 경쟁력을 강화하는 순기능을 발휘할 수 있다. 자체 수익성이 높고 시장경쟁력을 보유한 공기업은 장기적으로 민영화하는 것이 공적 소유권의 존재로 인한 사회적 후생의 손실을 제거하는 방법이다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 경영자율권 확대사업을 통하여 경영효율성이 일정 수준에 도달한 공기업은 민영화하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

경영자율권 확대사업을 정착시키기 위해서는 다음과 같은 제도적 개선이 필요하다. 첫째, 경영자율권 확대사업 대상기관의 자격조건은 확대하되 기관의 특성과 자율경영계약에 제시한 성과목표의 중요성

등을 바탕으로 하는 선정기준을 강화해야 한다. 정책의 궁극적인 목적이 공기업의 경영효율성 제고라는 점을 고려할 때, 기관의 과거 실적에 대한 보상이나 정치적인 이유로 선정이 이루어진다면 이는 사업의 목적성과 공정성에 위배되는 것이라 할 수 있다.

둘째, 경영자율권 확대사업 참여기관에 대해서는 자율경영 이행실적 평가로 기존의 경영평가를 대체하는 방안을 고려할 수 있다. 경영자율권 확대사업의 궁극적인 정책 방향은 경영 자율성 확대를 통해 효율성이 제고될 수 있는 공공기관에 대해 자율적인 운영을 보장하고 대신 정부는 철저한 성과관리를 담당하는 시장원리를 도입하는 데 있다. 경영실적평가와 자율경영 이행실적평가를 동시에 수행한다면 평가과정에 지나친 중복이 발생할 뿐만 아니라 효율성 제고라는 제도의 목적에도 부합하지 않는다. 원칙적으로 자율경영 이행실적평가의 절차를 간소화하고 기존의 경영평가에 비해 행정 부담을 완화시켜줌으로써, 공공기관들이 경영자율권 확대사업에 적극적으로 참여하도록 하는 유인을 제공할 수 있다. 대상기관 선정 자체에도 경쟁이 도입될 경우 공기업의 경영성과 개선 효과를 더욱 극대화할 수 있을 것이다.

셋째, 자율경영계약의 기간을 3년으로 연장하여 기관이 단기적인 성과목표 이외에 중장기적 성과목표를 제시하고 달성할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 이행실적평가 기간이 1년으로 짧기 때문에 참여기관이 단기적으로 달성할 수 있는 성과목표에 치중하게 되는 유인이 존재하며, 기관장 계약기간과 불일치한다는 문제가 발생한다. 또한 경영 자율성의 효과가 경영성으로 실현되는 데에는 시차가 존재할 수 있기 때문에 성과에 대한 적절한 평가를 내리기 어렵다. 프랑스에서 시행하고 있는 경영계약제도의 성격이 우리나라의 자율권 확대사업과 유사한데, 계약기간은 3-4년으로 정해져 있다. 기업운영에 대한 자율성을 부여하는 대신 정부와 공기업 간에 성과목표에 대한 합의가 이루어지고 그에 대한 중간평가를 매년 시행하는 방식이다. 우리나라의 경우에도

자율경영계약기간을 확대하고 그 대신 단기 성과목표와 중장기 성과목표가 반드시 성과목표에 종합적으로 제시하도록 한다면, 공공기관의 장기적인 성과개선이 효율적으로 이루어질 것으로 기대된다.

투입위주의 정책을 탈피하여 공공기관의 경영 자율성과 그에 상응하는 책임성을 확대해야 한다는 주장은 지속적으로 이루어져 왔다. 공공기관의 비효율을 제거하기 위해서는 공공부문의 인사나 예산 등에 가해지던 계층적 통제를 완화하고, 공공부문의 관리자가 가지는 재량권을 확대함과 동시에 기관의 성과 향상에 대한 책임을 지도록 통제의 방향을 전환해야 한다는 것이다. 특히 그러나 실제 시행되어 온 공공기관 정책들을 살펴보면, 자율성의 측면보다는 책임성의 측면이 강조되어 온 것이 사실이다. 자율성이 수반되지 않는 책임성의 강조는 다른 형태의 통제에 지나지 않는다. 그러나 대부분의 공공기관 연구들은 공공기관 정책이 공기업에 미치는 영향을 분석하고 경영성과의 세부적인 항목들을 평가하는 데 그쳐왔다. 경영 자율성이나 공공기관에 대한 정부의 통제가 기관의 운영과 경영성과에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지, 경영효율성을 제고하기 위한 공공기관 정책의 방향은 무엇인지에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다고 해도 과언이 아니다.

공기업의 경영 자율성 확대를 통하여 효율성을 제고하기 위한 방안은 다음과 같다. 첫째, 지금까지 공기업 정책에서 상대적으로 소홀하게 여겨졌던 경영 자율성에 대한 재조명이 필요하다. 이를 위해서는 우선 현재 우리나라 공기업에게 주어진 경영 자율성의 정도를 파악하는 과정이 필요하며, 이를 바탕으로 추후 공기업 정책을 수립해야 한다. 또한 공기업 정책의 변화에 따라 경영 자율성이 어떻게 변화하는지에 대한 흐름을 파악하는 것 역시 중요하다. 그러나 경영 자율성이라는 개념 자체가 추상적이기 때문에, 이를 객관적으로 파악하려는 노력은 전혀 이루어지지 않았다. 따라서 경영 자율성 정도를 수치화함으로써 그 추이를 관측할 수 있는 방안이 필요하다.

둘째, 시범사업으로 시행되고 있는 경영자율권 확대사업의 정착과, 경영 자율성 제고를 위한 개선 방안이 절실하다. 공기업 정책에서 자율성을 중시하기 시작하는 전환적인 정책이라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 자율경영 계약기간을 연장하여 기관의 자율적인 노력의 성과가 실현될 수 있도록 하고 중장기적 성과목표를 포함하도록 함으로써, 기업으로서의 자율성과 공기업으로서의 공공성을 포괄할 수 있도록 해야 한다. 그리고 기존의 경영평가는 자율경영 이행실적평가로 대체하는 것이 바람직하다.

셋째, 경영평가제도의 간소화해야 한다. 경영평가의 강도가 높고 평가 부담이 커질수록 오히려 공기업의 경영성과 개선이 저해되는 것으로 나타났기 때문이다. 비계량지표의 비중을 축소하고 평가부담을 완화하는 등의 개선을 통하여, 공기업 정책이 경영 자율성은 보장하되 구체적인 성과를 관리하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

제15절 금융공공기관 지배구조에 대한 공공 기관운영법 정합성 제고를 위한 법제 정비 방안 연구

□ 연구책임자 : 성승제 부연구위원

I. 연구의 목적

금융형 공공기관은 주로 금융위원회가 소관하는 공공기관들로서 대중을 이루고 있다. 예컨대 한국자산관리공사, 예금보험공사, 한국주택금융공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금, 한국거래소 등을 꼽을 수 있다. 본 보고서는 이들에 대한 기업지배구조(Corporate Governance) 현황을 우선 검토하고 법체계성 정합성 제고를 위한 법제적 개선방안을 제공하고자 한다.

II. 주요 내용

세칭 캠프코라 하는 한국자산관리공사는 공공기관운영법상 분류에 따르면 기금관리형 준정부기관으로서 금융위원회가 소관부처이다. 공사의 자본금은 1조원이다(금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 제9조 제1항). 공사의 자본은 주식으로 분할한다고 하여(동법 제10조), 주식회사임을 알 수 있다.⁵⁶⁾ 공사의 자본금은 금융회사 등이 출자(동법 제9조 제2항)하거나 공사의 업무수행을 지원하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 정부가 공사에 출자하거나 지원할 수 있도록 하였다(동법 제9조 제3항). 대통령령에 의하여 금융회사 등의 출자금액을 정한다고 하였으나, 현재 홈페이지에 게시된 것은 수권자본금은 1조원, 그 중에서 납입된 자본금은 8,600억원이다.⁵⁷⁾ 기업지배구조상 권한은 크게 경영관리위원회와 이사회로 귀속된다고 볼 수 있다. 캠프코의 경영관리위원회는 9인⁵⁸⁾이며 임기는 3년이다(동법 제15조).

예금보험공사도 공공기관운영법상 분류에 따르면 기금관리형 준정부기관으로서 금융위원회가 소관부처이다. 예금보험공사는 무자본특

56) 제7조의 “공사는 법인이다” 라는 것은 좋게 말하면 주의적 규정이고, 아니면 필요없는 규정이라 할 것이다.

57) http://www.kamco.or.kr/home/com/01_01.jsp(기준일 2012.5.4, 홈페이지 방문일 2012.9.10) 자본금 구성을 보면 정부가 4,888억원(56.84%), 수출입은행이 2,224억원(25.86%), 한국정책금융공사가 700억원(8.14%), 기타는 16개 금융회사가 788억원(9.16%)이다.

58) 공사의 사장, 금융위원회가 지정하는 금융위 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 1인, 기획재정부가 지정하는 기재부 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 1인, 예금보험공사 사장이 지명하는 임원 1인, 한국정책금융공사 사장이 지명하는 소속 임원 중 1인, 사단법인 전국은행연합회 회장이 같은 회 및 그 소속 금융회사 등의 부기관장 중에서 추천하는 2인, 금융산업 및 기업경영 분야에 관한 경험과 학식이 풍부한 사람으로서 변호사 또는 공인회계사에 해당하는 자 중 공사 사장의 추천을 받아 금융위원회가 위촉하는 1인, 금융산업 및 기업경영 분야에 관한 경험과 지식이 풍부한 사람으로서 대학의 교수 또는 박사학위 소지자로서 관련 연구기관에 근무하는 사람 중 공사 사장의 추천을 받아 금융위원회가 위촉하는 1인,

수법인의 형태를 취하고 있다(예금자보호법 제4조 제1항). 그러므로
주식회사가 아니다.

한국주택금융공사도 공공기관운영법상 기금관리형 준정부기관으로
서 금융위원회가 소관부처이다. 한국주택금융공사는 법인이라 하면서
도(한국주택금융공사법 제3조 제1항), 자본금을 2조원이라 정하고(동
법 제5조 전단) 정부와 한국은행이 출자하도록 하였다(제5조 후단).
납입자본금은 2009년 5월말 현재 정부가 6,600억원(61.3%), 한국은행
이 3,100억원(28.8%), 국민주택기금이 1,066억원(9.9%)라 한다.⁵⁹⁾ 법령
상 출자자와 실제 출자자가 동일하지 않음을 알 수 있다. 자본금을
법령상 규정하는 이유는 우선, 경영목적 즉 공익적 성격에 기반하여
설립된 공사라면 그 경영상 독립을 보장하기 위해서이거나 행정부처
내지 행정기관이 출연하게 된 설립 목적을 충실히 이행하기 위한 것
이다. 한국주택금융공사법상 출자자가 정부와 한국은행으로 법정되어
있는데, 여타 출자자가 참가한 것에 대하여 법령을 개정하던가 입법
목적과 합치하지 않는다면 그 출자를 해소하던가 중 하나로 정리되어
야 할 것으로 보인다.

본 보고서는 상기와 같이 우선 주요 금융형 공공기관의 지배구조
현황을 파악한다. 다음 금융형 공공기관은 다른 공공기관과 다른 지
배구조를 취하는 모습을 볼 수 있었다. 원칙적으로 주사회사 형태로
되어 있다면 주식회사 주주총회가 선임한 이사회에 의하여 책임있는
경영이 수행되어야 하나, 금융형 공공기관은 대부분 주주총회가 선임
한 이사회 등 경영진이 공사 전체에 대한 지배권을 행사하지 못하는
모습을 보이고 있다. 심지어는 금융위원회 내부 규정에 불과한 「금융
발전심의회 운영규정」에 의한 소위 금융 공공기관 경영예산심의회가
구성되어 있으며 금융발전심의회 정책분과위원회 위원장이 동 경영에

59) 수권자본금은 법령상 2조원이지만, 납입된 자본금 현황은 인터넷 검색에서만 찾을 수
있었고 2009년 현황이다(<http://blog.naver.com/kidarikhfc?Redirect=Log&logNo=80072667291>
방문일 2012.9.10).

산심의회 의 위원장을 겸직 한 상태에서 정부부처 실무 과장들의 모임에 의하여 실질적인 금융형 공공기관의 예산을 결정하는 권한을 행사시키고 있다. 이와 같이 금융형 공공기관에 대한 정부부처의 경영관여 내지 예산심사는 경영을 감시하는 순기능도 있음을 일부 인정할 수 있다. 하지만 금융형 공공기관도 사적 기업지배구조 채택이 확산되어야 한다는 논의가 많은데 이는 경영의 투명성과 책임경영성을 담보하기 위한 것이다. 금융형 공공기관도 다른 분야의 공공기관과 마찬가지로 주주총회가 선임한 이사회나 적어도 공공기관운영법상 공개적이고 정당한 법적 절차를 거쳐 선임된 경영진에 의한 경영이 이루어지는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

외국 입법례도 검토한다. 독일의 경우를 보면 독일의 공적금융기관은 넓은 의미에서 볼 때 공공법적인 법인형태(öffentlich-rechtliche Rechtsform)로 운영되는 공법에 기초하여 조직화된 모든 금융기관으로 정의할 수 있다. 이러한 공적금융기관으로는 연방정부의 법 또는 지방정부의 법에 기초하여 설립된 저축금고(Sparkasse), 주정부은행(Landesbank), 재건금융기관(Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW), 농업연금은행(Landwirtschaftliche Rentenbank), 독일지역은행(Dekabank) 등이 있다. 그 중에서 주정부은행, 저축금고, 재건금융기관의 지배구조를 보면 독일에는 12개의 주정부은행이 있다. 주정부은행의 내부조직은 주식회사법적인 모델을 따르고 있다. 은행의 일상적인 업무의 추진은 이사회가 담당하고, 감사회 또는 관리위원회는 업무추진을 감독하고, 보증인총회는 자본측면을 규합하고 있다.

미국의 경우 대표적인 금융형 공공기관인 연방예금보험공사를 검토한다. 공사의 경영은 다음의 5인으로 구성되는 이사회가 담당한다. (A) 통화감독관(Comptroller of the Currency) 1인, (B) 소비자금융보호국장(Director of the Consumer Financial Protection Bureau) 1인, (C) 미국 시민으로서 상원의 조언과 동의로 대통령이 임명하는 3인, 그 중 1인

은 주은행감독의 경력이 있어야 한다. 이사회는 정치적 독립성을 견지하기 위하여 1993년 2월 28일 이후 이사회 이사 중 4인 이상이 동일한 정당의 당원이 될 수 없도록 하고 있다[12 U.S.C. 1812(a)]. 그리고 자산처분부서의 운영은 이사회에 의하여 임명되는 부서장에 의하여 이루어지며, 자산처분부서는 부보된 예탁기관 및 그 기관의 자산처분에 관하여 법에 따라 공사의 모든 책임을 부담한다[12 U.S.C. 1811(b)]

다음 OECD 공기업지배구조 지침을 검토하였는데, 이 글은 요약문이므로 정부의 소유권 행사방향에 대한 지침 내용만 적는다. 정부는 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 확립될 수 있도록 개여있고 능동적인 소유자로서의 역할을 일관되게 수행하여야 한다. 정부는 'OECD 기업지배구조 원칙' 등을 적용할 뿐 아니라 공기업에 특별히 주의를 기울일 부분을 강조해야 한다. 경영진, 이사회, 정부들이 정부의 소유권행사에 책임질 수 있도록 각각의 역할을 상세히 문서화하여야 한다.

한국의 금융형 공공기관을 외국 법제와 비교하여 검토한다. 금융형 공공기관도 공공기관운영법에 따라 규율되어야 한다. 전술한 OECD 공기업지배구조 지침은 경영진, 이사회, 정부들이 정부의 소유권행사에 책임질 수 있도록 각각의 역할을 상세히 문서화하여야 한다는 것 그리고 공기업의 지배구조가 투명하고 책임있는 방식으로 확립되어야 한다는 내용이 있다. 금융형 공공기관은 금융위원회 내부 규정에 의한 경영관리위원회가 각 금융형 공공기관에 설치되어 있다는 점 나아가 그 운영과 형태가 잘 드러나지 않는 등 내부 규정에 의한 경영에 산심의회가 예산심의권에 의한 경영관여 가능성이 높은 점은 상세한 문서화를 권장하고 있는 OECD 지침과는 배치된 것으로 보인다. 투명성을 또 다른 지배구조의 요건으로 권장하고 있는 점도 내부 규정에 의한 규율 현황과는 배치된 것으로 보인다. 이 점에서는 한국의 금융형 공공기관은 공공기관운영법에 의한 기업지배구조적 검토가 필요하다.

이사회에 의한 경영 권한 보장과 이사 독립성 보장을 요한다고 본다. 경영예산심의회와 같은 사실상 숨어 있는 듯하면서도 상당한 경영관여 권한을 갖고 있는 기관도 필요한 경우 공공기관운영법상 명시할 필요를 높이고 있는 것으로 보인다. 이 모든 투명성과 공시의 요구는 사적지배구조에서 발달한 것으로서 경영진이 실질적으로 공정한 책임을 부담함으로써 보다 책임경영을 구현하기 위한 규범을 확립하기 위한 것이라 할 수 있다. 한편 다른 측면을 검토한다. 살펴 본 외국 입법례 특히 미국의 예를 보면 주식회사의 형태를 취하지 아니하고 있다. 공기업 또는 금융공공기관은 원칙적으로 정부 출자에 의하고 있기도 하다. 이러한 형태를 관찰하건대 한국의 경우 금융형 공공기관들이 실질적으로 정부가 필요한 사업을 수행하면서도 자본금 출연은 민간 금융회사로부터 받는 경우도 적지 않은 것과 일부 다른 모습을 보이고 있는 것이다. 민간으로부터 출자 또는 출연받은 금융회사라면 사적 단체들에 의한 자율규제기관(SRO; Self Regulation Organization)이므로 경영권 역시 사적 단체들에 의해 주어지는 것이 원칙일 수 있다. 외국 입법례에서 금융공공기관이 주식회사 형태를 취하지 않은 것은 정부 출자 또는 출연에 의한 것이 원인이 아닌가 생각된다. 물론 한국의 경우 시장이라 하기에 또는 시장자율에 의한 자율규제기관이 성립하기에는 시장도 좁고 성숙도가 낮은 점 그리고 정부주도에 의한 경제발전에 따른 정부 관여 내지 감독이 편하고 효율적일 수 있다는 점을 생각할 수 있다. 하지만 점진적으로 SRO의 경우 자율규제 경영에 의한 시장조정 기능을 수행하도록 북돋을 필요도 있다. 이상동 보고서의 논지를 요약하면 첫 번째는 법률에 의한 금융형 공공기관의 감독 및 통제가 바람직하기 때문에 공공기관운영법 규정에 의한 금융형 공공기관 지배구조의 구현이 소망스럽다는 점 두 번째는 가능하다면 민간 금융회사 출연에 의한 주식회사 형태의 경우 자율규제기관(SRO) 본연의 자율규제경영의 형태를 취하도록 하는 것이 소망스럽다고 생각된다.

제 3 장 2012년 연구사업

제 1 절 재정법제 이슈페이퍼

I. 자본이득과세의 쟁점과 과제

- 연구책임자 : 윤현석 교수(원광대학교)
- 요약
- 최근 일부 대기업이 계열회사, 특히 총수의 일가 등이 지분을 소유하고 있는 회사에 대량 또는 고가로 일감을 몰아주어 그 계열회사가 부당하게 과도한 이득을 취하게 됨에 따라 사회적 논란을 일으킨 바 있었음.
 - 대기업의 계열회사 지원행위에 대하여 국민들은 1980-90년대 재벌의 행위와 같이 대기업에 대한 비판적 시각을 가지게 되었음.
 - 이를 고려하여 정치권은 지난 4월 총선의 공약으로 경제민주화에 대한 다양한 정책을 제시하였음.
- 경제민주화 공약 중 조세정책은 현행 세제에서 대기업, 부유층 등이 누리고 있는 경제적 이득에 대해 과세함으로써 “공평과세” 또는 “조세정의 실현”을 할 수 있도록 하는 것임.
 - 그 방안으로는 파생금융상품 거래세의 도입, 대주주의 주식양도차익의 과세강화 등과 같은 자본소득에 대한 과세 강화를 제시되고 있음.
 - 자본소득, 즉 자본이득(capital gains)에 대한 과세문제는 향후 입법으로 이어질 가능성이 높아 논의가 활발하게 진행되고 있음.

- 우리나라에서의 자본이득에 대한 과세는 ‘양도소득세’라는 명칭으로 과세되고 있음.
 - 현행 소득세법상 양도소득은 부동산 매매에 따른 양도소득과 대주주 등에 의한 주식양도차익에 대하여 과세하고 있음.
 - 우리나라의 양도소득세제는 부동산 투기억제를 위한 정책세제로서 세제 본연의 법적 안정성을 갖추지 못하고 논리적 일관성을 갖추지 못하고 있다는 비판을 받고 있음.
 - 전반적으로 금융자산에 대한 자본이득과세제도가 정비되어 있지 않음.

- 본 연구에서는 현행 자본이득세제의 문제점을 지적하고, 그 해결방안으로 제시되고 있는 다양한 방안에 대해 논의하고자 함.
 - 이를 위해서 먼저 자본이득 과세에 대한 기본적 논의를 살펴보고, 우리나라의 입법현황과 주요 외국의 입법례를 비교하고자 함.
 - 현행 자본이득세의 문제점을 검토하고 이를 토대로 논의되고 있는 개선방안을 쟁점별로 고찰하고자 함.

- 세계적으로 사회적 문제되고 있는 소득의 양극화 현상은 각국의 과세당국이 “소득이 있는 곳에 과세 있다”는 원칙으로 재확인시키는 계기가 되고 있음.
 - 그동안 과세당국이 경제사회적 정책으로 인하여 과세하지 못하고 있던 소득에 대한 과세문제가 사회적 이슈로 되면서 과세당국은 이러한 소득에 대해 과세논의를 진행 중에 있음.
 - 그 대표적인 소득은 자본이득임

- 자본이득에 대한 과세문제는 현행 세제에서 대기업, 부유층 등이 누리고 있는 경제적 이득에 대해 과세함으로써 “공평과세” 또는 “조세정의 실현”을 하고자 하는 것임.

- 그 방안으로는 주식양도차익의 과세, 파생금융상품 과세 등과 같은 자본이득에 대한 과세방안이 주로 제시되고 있음.
- 한편 현행 소득세법상 자본이득세제가 부동산 투기억제를 위한 정책세제로서 세제 본연의 법적 안정성을 갖추지 못하고 논리적 일관성을 갖추고 있지 못함으로써 발생하는 문제가 있음.
 - 조세형평성 관점에서 제기되고 있는 문제로 1세대 1주택 비과세, 다주택자에 대한 중과세 등을 들 수 있음.
 - 이를 해결하기 위한 방안으로는 1세대 1주택 과세전환시 주택 양도소득공제제도 도입, 다주택자에 대한 중과세 폐지가 제시되고 있음.
- 현재 자본이득세제를 개선하기 위해 다양한 방안이 제시되고 있지만, 어느 방안이 가장 합리적이고 효율적인 방안이라고 단정할 수 없음.
 - 이는 납세자인 국민의 재산권을 침해할 수 있는 정책이므로 이를 입법화하는 과정에서 제대로 검토하는 것이 중요하고,
 - 아무리 좋은 조세정책이라고 하더라도 수시로 변하고 입법화되는 경우 납세자는 법적 안정성을 가지고 예측가능성을 상실하게 되어 조세저항 또는 조세회피의 문제가 나타나기도 하기 때문임.
- 위에서 제시한 다양한 방안 중 실현가능한 방안을 살펴보면, 주식양도차익 과세와 파생금융상품 과세를 들 수 있음
 - 주식양도차익 과세에 대해서는 과세대상의 범위를 확대하여 과세하고, 파생금융상품 과세는 거래세를 도입하는 등 점진적으로 과세하자는 의견이 대다수를 이루고 있음
- 자본이득은 “부익부 빈익빈”이라는 원칙에 부합하는 소득이기 때문에 조세공평주의 관점에서 반드시 과세되어야 할 것임.

- 과세당국이 보다 철저하게 과세하기 위해서는 그동안 부동산투 기억제 정책의 수단으로서 사용한 양도소득세제를 시대흐름에 부합하는 자본이득세제로 전환하는 논의가 필요한 시기임.

Ⅱ. 명의신탁 재산에 대한 증여세 과세의 문제점과 개선방안

연구책임자 : 김두형 교수(경희대학교)

요약

1. 「상속세 및 증여세법」상 조세회피행위 규정의 정비

납세자는 일반적으로 사적자치의 원칙 내지 계약자유의 원칙을 전제로 해서 활동하고 있기 때문에 가능한 한 조세부담을 경감시키도록 하는 것은 극히 자연스런 행동이라고 생각하는데 그와 같은 생각에 기해서 납세자가 행동할 때에 때때로 조세회피의 문제가 발생하고, 조세회피란 납세자가 일정한 경제적 활동을 함에 있어서 통상적인 법형식이나 거래형태를 선택하지 아니하고 경제적 합리성이 없는 우회 행위나 다단계행위 등 이상한 법형식이나 처리방법을 선택하여 통상적인 법형식을 선택하였을 경우에 생기는 조세부담을 경감하거나 배제하는 행위를 말함.

독일과 같이 조세회피행위에 관하여 일반적 규정을 두고 있는 입법례도 있지만 그러한 근거규정이 없는 나라에서는 실질과세의 원칙에 관한 규정을 조세회피 규제의 이론적 근거로 삼고 있다고 볼 수 있는데 개별 세법에 별도의 명문규정 없이 조세회피행위를 부인할 수 있는지에 관하여 논란이 있음.

조세법률주의의 엄격한 적용을 강조하는 견해(우리 대법원 판례의 태도)에 서게 되면 개별 세법에서 별도의 명문규정을 둔 경우에만 조세

회피행위를 부인할 수 있다는 입장이 될 것이고, 반면에 조세공평주의를 강조하는 견해에 서게 되면 조세법에 내재하는 원리로서 또는 실질과세원칙의 관점에서 조세회피행위를 부인할 수 있다는 입장이 될 것인데, 위 양 견해의 중간적 입장에서는 개별적 명문규정을 요하지 않지만 최소한 조세회피행위의 방지를 위한 일반규정을 두어야 부인할 수 있다고 보게 될 것임.

「상속세 및 증여세법」의 명의신탁 재산에 대한 증여의제 규정은 외국에는 없고 우리나라에만 있는 특별한 규정으로서, 그 규정형식이나 체계를 볼 때 우리나라에 있어서 조세회피행위의 해석과 적용에 중요한 시사점을 지니고 볼 수 있음.

현행 조세법은 조세회피행위 방지에 관한 통칙적 일반 규정을 두고 있지 아니하고 법인세법 등에 개별적 조세회피행위 부인규정을 두고 있음에도 불구하고 명의신탁 재산에 대하여 증여의제 규정을 적용하기 위해서는 반드시 조세회피 목적이 있는지를 판단해야 하고 그 결과에 따라 증여세를 과세할 것인지 여부가 결정되고 있음.

이처럼 증여세 과세에 있어서 제 조세의 회피가 있는지에 대한 법 해석과 적용을 전제로 하고 있으므로 이론적으로 일반적 조세회피행위 부인의 요건이 먼저 검토되어야 할 것으로 생각됨.

현행법상 실질과세의 원칙을 규정한 국세기본법 제14조가 조세회피를 방지하기 위한 일반적 규정인지 의문이나 최근 위 제14조에 추가된 우회행위에 대한 실질과세와 소위 단계거래원칙은 일반적 조세회피방지규정의 핵심적인 내용에 해당하는 것으로서 국세기본법 제14조가 다른 나라의 일반적 조세회피행위 방지규정에 해당하는 것인지에 대한 검토가 먼저 필요하고, 외국의 경우 명의신탁을 가장행위로 간주하여 조세법을 적용하고 있는 점에서 명의신탁에 대한 증여의제 규정을 폐지할 경우에 대비하여 이에 대한 이론적 구성이 필요한 것으로 보임.

그 동안 판례의 흐름을 살펴볼 때 조세법의 기본원리인 실질과세의 원칙만 가지고는 「상속세 및 증여세법」의 조세회피행위를 방지하기에는 부족하다고 볼 수 있고, 완전 개별 규정인 명의신탁에 대한 증여의제 규정만으로는 앞에서 본 법해석상 여러 가지 문제점으로 조세회피행위를 철저히 과세하는데 한계가 있으므로 상속세 및 증여세 고유의 일반적인 조세회피행위 방지규정을 설정할 필요성이 있다고 생각됨.

「상속세 및 증여세법」에 소득세법·법인세법의 부당행위계산부인과 같은 다소 포괄적 형식의 규정을 만들 필요도 있고, 법인세법 제52조의 부당행위계산부인규정 적용요건 해석에 있어서와 마찬가지로 명의신탁자의 의도 내지 의사와 무관하게 조세회피 목적이 있었는지 여부는 명의신탁의 경위, 불가피성 유무, 제 조세의 회피유무 등 객관적인 상황에 해당하는 구체적인 사실을 검토함으로써 조세회피의 목적이라는 주관적 요건을 판단하는 것으로 해야 할 것임.

만일 조세를 회피하고자 하는 명의신탁자의 의도 내지 의사를 조세회피 목적 판단의 중요한 요건으로 본다면 실제 명의신탁한 사실 자체만으로는 조세회피의 개연성만 있을 뿐 실제 조세의 경감이 이루어지지 아니한 경우 조세회피 목적이라는 주관적 요건을 판단하기 어렵기 때문임.

이렇게 함으로써 전체 조세법 체계 내에서 조세회피행위를 통일적으로 해석할 수 있고, 조세회피의 목적이 있었는지 여부를 판단하는 기준시점인 명의신탁 당시에 명의신탁자의 조세회피 의사여부를 판단함이 가능하게 되는 것임.

2. 회피하는 조세의 범위에 가산세 포함 여부 명문화

「상속세 및 증여세법」 제78조 제4항에 의한 공익법인의 가산세를 회피하기 위한 명의신탁의 경우 가산세도 조세의 범위에 포함되는지

명문의 규정이 없어 논란이 될 수 있으므로 가산세는 제외한다는 규정을 「상속세 및 증여세법」 제45조의 2 제6항에 단서로 신설하든지 아니면 가산세를 포함한다는 명문규정이 필요함.

앞서 본바와 같이 「상속세 및 증여세법」 제45조의 2 제6항에서 “회피하는 조세”란 국세기본법에 규정된 국세 및 지방세와 관세법에 규정된 관세를 말하는 것으로 규정하고 있으나, 「국세기본법」 제47조 제2항에서 가산세는 당해 세법이 정하는 국세의 세목으로 한다고 규정하고 있으므로 가산세도 조세회피의 대상이 되는 조세라 해석할 수 있음.

3. 조세회피의 목적 판단시점을 명의신탁 당시로 명문화

재산의 명의신탁에 있어서 증여의제 시점은 명의자로 등기 등을 한 날로 명문화 되어 있으나 조세회피의 목적이 있었는지 여부는 언제를 기준으로 판단하여야 하는지에 대하여 명문의 규정이 없으므로 혼란을 막기 위하여 이를 명확히 해야 할 것임.

판례의 입장을 반영하여 조세회피의 목적이 있었는지 여부를 판단하는 시점을 명의신탁계약이 해지되어 명의신탁이 종료되는 때가 아니라 명의신탁 당시를 기준으로 한다는 점을 명문화할 필요가 있음.

이는 실제로 조세회피가 결과가 발생하고 있지 아니하지만 명의신탁 당시에 예상되는 조세회피의 개연성이 있는 경우에 조세회피의 목적을 인정하는 판례의 입장을 고려할 때도 명의신탁 당시라는 판단시점이 타당하다고 생각됨.

가령 법인 소유 주식을 개인에게 명의신탁한 경우 법인이 그대로 보유하더라도 법인에 이월결손금이 누적되어 법인세가 과세될 여지가 없다거나 주식으로부터 양도차익이 발생할 여지가 없어 조세회피의 소지가 없다는 주장은 설득력이 없게 되고, 명의신탁된 재산이 실제 소유자에게 환원되지 아니하고 제3자에게 양도된 경우 또는 명의신탁

관계가 해지되어 재산이 실제소유자에게 환원된 경우 등 이미 명의신탁관계가 종료 된 경우에 결과적으로 조세를 회피한 사실이 없다는 사정만으로 그 명의신탁에 조세회피의 목적이 없다고 볼 수 없게 됨.

4. 명의신탁을 주도하여 조세를 회피하는 자와 납세의무자의 불일치

명의신탁 재산에 대한 증여의제는 조세의 회피를 방지하기 위한 취지이므로 회피하는 조세의 주체를 명의신탁자나 명의수탁자의 어느 한 사람으로 보는 것 보다는 과세관청의 입장에서 양자를 통하여 전체적으로 납부 받는 조세에 회피가 있는 경우, 즉 과세관청의 입장에서 조세의 탈루가 있는 경우에 한하여 과세대상으로 함이 타당하다고 생각되므로 이에 대한 입법적 고려가 있어야 할 것임.

명의신탁 재산에 대한 증여의제 규정을 해석 및 적용함에 있어서 해석론에 의하여 명의신탁자가 조세를 회피할 목적이 있는지를 기준으로 과세여부를 판단하고 있으나 증여세의 납세의무자는 명의수탁자로 규정함으로써 사실상 명의신탁을 주도하는 자와 납세의무자가 다른 문제점이 있는 바, 이 같은 점을 개선하기 위하여 2003년 개정된 법에서 명의신탁자가 명의수탁자와 연대하여 납세의무를 지도록 하였으나 명의신탁 재산으로 아무런 이익을 얻지 아니하는 명의수탁자에게 원칙적으로 증여세 납세의무를 지게 하는 것에 대하여 여전히 의문이 남게 됨.

실제 명의신탁의 경우 명의신탁자와 명의수탁자의 내부관계상 담세능력이 있는 명의신탁자가 당해 재산에 대한 조세를 대납해주는 것이 일반적이거나 증여의제규정이 단지 조세징수만을 목적으로 한 것이 아니라 명의신탁 자체를 규제하려는 성격을 가지고 있는 점을 감안할 때, 납세의무자에 대한 예외조항을 입법하는 경우 조세법 체계에 비추어 문제점은 없는지를 검토할 필요는 있음.

5. 조세회피 목적의 부존재에 관한 증명책임의 범위 명확화

판례에 의하면 「상속세 및 증여세법」 체계상 증여의제 과세를 배제하기 위한 조세회피 목적 부존재에 관한 입증책임이 납세자에게 있고, 납세자가 증여의제규정의 적용을 부인하기 위해서 명의신탁에 조세회피 목적이 아닌 다른 뚜렷한 목적이 있다는 사실, 명의신탁 당시나 장래에 있어 회피될 조세가 없었다는 사실 등을 입증하여야 함.

그러나 실제로 명의신탁에 조세회피 목적이 있는지 여부는 명의신탁 경위 등 구체적인 사실을 조사하여 개별적 상황에 따라 판단할 수 밖에 없을 것인데 이는 납세자에게 너무나 어려운 일이고 과세처분의 위법 여부에 관한 판단을 법문에도 명확히 규정하지 아니한 채 해석론에 따라 납세자에게 입증책임이 있다는 이유로 납세자의 책임에 맡겨버리는 것은 과세관청이 무책임하고 납세자의 입장에서 볼 때는 억울하므로 오히려 과세관청이 납세자의 조세회피 목적을 적극 입증하도록 입증책임을 전환하는 입법적 개선이 필요하다고 생각됨.

특히 조세회피의 목적이 없다는 것의 주장 및 증명책임은 명의신탁자가 증명하여야 하나 명의신탁 재산에 대한 증여의제는 명의신탁자에 대한 과세와 다를 것이 없으므로 현실적으로 조세회피 목적이 있고 없고의 판단은 명의신탁자의 객관적 사정을 기준으로 하게 되어 법체계상 불일치가 발생하므로 이와 같은 주장 및 증명책임의 범위를 명문으로 명확히 해야 할 것임.

6. 명의신탁을 할 수 밖에 없는 부득이한 사유의 예시

명의신탁이라는 거래형식을 선택한 데에 통상인의 입장에서 합리성이 인정되는 경우에는 증여의제에서 벗어날 수 있게 하여야 하므로 다른 증여과세의 경우처럼 명문으로 납세의무자가 조세회피의 목적이 아닌 정당한 사유가 있음을 증명하는 경우에는 증여의제 과세를 할 수 없음을 정해야 할 것임.

명의신탁에 조세회피 외에 다른 뚜렷한 목적이 있었음을 증명하게 되면 조세회피의 목적이 아님을 객관적으로 입증할 수 있는 것인데 그 사유를 명문화 하여 예측가능성을 보장해야 할 것임.

명의신탁을 할 수 밖에 없었던 부득이한 사유로는 예시적으로 ① 법령상의 금지, 제한을 피하기 위한 것, ② 제3자의 협력거부에 의한 것, ③ 오로지 재산상 손실의 발생을 방지하기 위하여 필요한 경우 ④ 기타 대통령령이 정하는 부득이한 사유 등을 들 수 있음.

다만, 명의신탁에 조세회피와 무관한 별도의 목적이 있더라도 굳이 명의신탁을 해야 하는가, 명의신탁이 별도의 목적을 달성하는데 가장 합리적인 수단 내지 방법이었는지가 조세회피 여부를 판단하는데 중요한 기준이 될 수 있으므로 위 부득이한 사유에 예외규정을 둘 필요가 있음.

해당 다른 목적 행위가 정당하여야 하고, 그 목적을 달성하는데 통상인 누가 봐도 명의신탁이라는 수단이 가장 효과적이고 불가피하여야 할 것이며, 법령을 위배하는 위법·탈법행위를 위한 명의신탁은 그 목적이 아무리 뚜렷해도 합리성을 인정할 수 없고, 굳이 명의신탁 방법을 이용하지 않더라도 동일한 목적을 달성할 수 있다면 합리성을 인정할 수 없을 것임.

예를 들어 법인이 상호저축은행법상 자기자본을 초과하는 유가증권에 대한 투자 금지(상호저축은행법 제18조의2)를 피하기 위해 명의신탁을 한 경우에 유가증권 취득 한도를 지켜야 함이 자본충실이라는 법의 취지에 부합한다고 볼 때 실질적으로 탈법적 행위로서 합리성을 쉽게 인정하기 어렵다고 보고, 농업·농촌기본법에 의한 영농조합법인 설립을 위한 법정요건 충족을 위해 출자금을 타인의 명의로 납부하고 법인으로부터 교부받은 주식을 명의신탁한 경우에는 그 출자금이 법인에 의해 토지의 양도차익을 얻는데 사용되었다면 비록 법령상의 제한을 피하기 위한 것이었다 해도 명의신탁의 합리성을 부정해야 할

것임. 민사소송에 따른 강제집행을 면탈하기 위하여 재산을 제3자 명의로 취득한 경우에도 마찬가지로 보아야 할 것임.

반면에 구 상법상 법인의 설립요건인 발기인의 수를 갖추기 위하여 명의신탁한 경우에 발기인 수는 형식적 요건에 불과할 뿐 주식회사 설립에 본질적으로 중요한 사항이 아니므로 합리성을 인정할 수 있고, 부부간의 혼인관계가 파탄에 이른 자가 혼인 중 형성한 재산에 대한 배우자의 재산분할 청구에 대비하고 이로 인한 재산의 일실을 피하기 위해 명의신탁한 경우에는 아직 상대방 배우자의 채권이 확정되지 않은 상태이고 집행력을 가진 것도 아닌 한 합리성을 인정할 수 있다고 볼 수 있음.

7. 조세회피의 개연성에 따른 과세 및 예외 인정

과세실무에 있어서는 실제로 조세회피가 발생하고 있지 아니하지만 명의신탁 당시에 예상되는 조세회피의 개연성이 있는 경우에 증여의 제 적용을 긍정하는데, 명의신탁자 또는 납세의무자가 명의신탁으로 인하여 어떤 조세를 회피하게 될지 그 개연성을 다 알고 있다고 할 수도 없고 알 것을 기대할 수도 없으므로 조세회피의 목적을 개연성만으로 판단하는 것은 무리가 따르게 됨.

더욱이 명의신탁 법률관계가 계속되고 있는 상태에서 명의신탁사실이 인정되어 바로 과세가 이루어지는 경우에는 명의신탁 당시를 기준으로 조세회피의 개연성을 따지는 것이 불가피하다고 볼 수 있으나, 명의신탁약정이 이미 해제되거나 명의신탁 법률관계가 종료된 경우에 결과적으로 명의신탁 기간 동안 조세회피의 사실이 없는 것으로 명백히 밝혀진 경우 명의신탁 당시 조세회피의 개연성을 문제 삼아 과세하는 것은 비록 증여의제의 입법취지가 명의신탁행위를 억제하는 데 있다고 해도 조세회피 목적의 명의신탁만을 억제하는데 그쳐야 하기 때문에 납세자의 입장에서 수공하기 어려운 문제가 있다고 보여지고

입법적으로 해결책을 강구해야 할 것임.

이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 과세처분 당시의 상황을 기준으로 이미 명의신탁 법률관계가 종료되고 명의신탁 기간 동안에 조세회피 사실이 없는 것으로 밝혀진 경우에는 조세회피의 목적이 부존재 하는 것으로 보아 증여의제를 배제하는 규정을 신설하거나 또는 명의신탁 법률관계가 종료된 후 궁극적으로 조세회피사실이 없는 것으로 밝혀진 경우에는 납세자에게 경정청구권을 인정하는 방법이 있다고 생각됨.

8. 사소한 조세경감의 경우 증여의제를 배제

납세자가 조세회피 목적이 없음을 증명하고, 실제로 조세회피의 개연성이 있는지 여부를 판단함에 있어서 명의신탁으로 인하여 특별히 조세회피가 발생하지 아니하여 회피목적이 없음이 인정되지만 약간의 조세회피 개연성이 있는 경우가 있는데 조세회피의 개연성만으로 과세하는데 따르는 재산권 침해의 위험성을 방지하거나 구체적 합리성을 추구하기 위하여 이 경우 증여의제 과세를 제한할 필요성이 있음.

판례는 이 경우 ‘사소한 조세경감’이란 다소 애매한 개념을 도입하여 조세회피의 목적이 없다는 취지로 판단하고 있는 바, 구 상속세법상 증여의제에 있어서 대법원이 명의신탁에 부수하여 ‘사소한 조세차질’이 생기는데 불과한 것은 증여의제 적용이 배제된다고 판시했던 것과 일응 동일한 의미로 사용하고 있는 것으로 보임.

비록 ‘사소한’이란 세액이 소액이라는 양을 말하는 것인지, 조세회피 개연성이 낮다거나 입증책임이 경감된다는 질을 말하는 것인지 그 개념이 불명확하고 기준이 정립되어 있지 아니하지만 무리한 증여의제 과세를 극복하여 납세자에게 가혹한 부과처분을 피할 수 있게 하는 논리로 인정할 수 있음.

다만, 이와 같은 모호한 개념으로 사안에 따라 판단하려는 것은 옳지 않은 법해석 태도라 할 것이므로 판례의 입장을 존중하고 조세법률주의에서 핵심적 내용으로 하고 있는 과세요건명확주의에 입각하여 아예 법률로 증여의제 과세를 제한하는 조치를 취해야 할 것임.

9. 증여의제의 경우 「상속세 및 증여세법」 제31조 제4항, 제5항 적용 여부 명문화

「상속세 및 증여세법」 제31조 제4항 및 제5항은 증여받은 재산을 당사자 간의 합의에 따라 신고기한 이내에 반환하는 경우에 처음부터 증여가 없었던 것으로 보고, 수증자가 증여받은 재산을 신고기한으로부터 3개월 이내에 반환하거나 재증여 하는 경우에는 증여세를 부과하지 아니하고 있는바, 이는 실질적 증여의 경우에만 적용이 되는 것으로서 증여의제의 경우는 적용이 없다고 해야 할 것이고, 명의수탁자가 증여받은 것으로 의제되는 것은 명의신탁된 재산 자체이므로 명의신탁된 재산을 매도하여 그 주식 양도대금을 반환하는 경우 증여받은 재산의 반환으로 볼 수 없음.

최근 판례는 주식의 명의신탁이 있는 후 위 기간 내 그 명의신탁을 해지하고 주주명부상 명의를 실질소유자로 변경하였다 하여도 이로써 그 명의신탁의 효력이 소급하여 소멸하는 것은 아니라고 하고 있으므로, 명의신탁 증여의제의 경우 「상속세 및 증여세법」 제31조 제4항, 제5항의 적용이 없음을 명확히 하여 해석상 논란을 없애야 할 것임.

10. 증여의제 재산에서 발생한 과실의 재차 증여의제 배제

명의신탁 주식에 대하여 증여의제를 적용하여 증여세가 과세되었는데 그 명의신탁 후에 해당 재산으로 인하여 주식발행초과금, 자산재평가적립금 등의 자본전입 또는 이익잉여금의 자본전입에 따른 무상주가

배정된 경우 그와 같이 취득한 무상주에도 다시 증여의제로 과세할 것인지에 대한 명문의 규정이 없어 해석상 혼란을 초래하고 있음.

이에 대한 판례의 확고한 입장을 존중하고 납세자에게 지나치게 가혹한 증여의제 과세를 피할 수 있게 한다는 의미에서 이 경우 해당 재산에서 발생한 과실은 별도의 명의신탁에 해당하는 것으로 보지 아니함을 명문화 하여 별도의 증여의제 대상이 되지 아니한다는 점을 분명히 할 필요가 있음.

아울러 명의수탁자 명의로 증권예탁계좌를 개설하여 명의신탁자의 자금으로 명의수탁자 명의로 매수한 특정 법인 주식을 보유하다가 이를 매도함으로써 증권예탁계좌에 입금된 그 매도대금으로 다시 다른 특정 법인 주식을 취득하여 다시 매도하는 등 동일한 주식자금 원천으로 일정기간 주식을 수차례 매수·매도하는 거래를 하는 경우에 주식을 취득할 때마다 매번 이를 명의신탁에 의한 주식취득으로 보아 증여의제를 적용하여야 하는지 문제가 되고 있고 과세실무에서는 그 적용을 긍정하는바, 이 경우에 해당 동일 주식자금에서 발생하는 재차 증여로 보아 증여의제 적용을 배제함으로써 납세자에게 지나치게 가혹한 이중과세를 피해야 할 것임.

11. 기타 조세법 원리 및 체계 측면에서 개선의 점

명의신탁 재산에 대한 증여의제 규정은 구법에 비교하여 볼 때 명의신탁행위에 대한 제재의 성격이 한층 분명해졌고, 현재의 과세관행 등에 비추어 보면 명의신탁 증여의제 규정에 따라서 부과되는 증여세는 실질적으로 명의신탁에 대한 ‘제재’의 성질을 가진 것으로 보이는데, 전체적으로 볼 때 다음과 같이 조세법 체계 및 원리에 부합하지 아니하는 몇 가지 문제점을 지니고 있음.

첫째, 증여세의 납세의무자는 명의수탁자이지만 조세회피의 목적 유무는 명의신탁자의 행위를 기준으로 판단하고 있는 점.

둘째, 객관적으로 인식하기 곤란한 납세자의 조세회피 의사를 법조문으로 구성하여 과세요건을 규정함으로써 과세요건 명확주의에 어긋나는 점.

셋째, 명의신탁이라는 형식에 의하여 회피 가능성이 있는 모든 세목의 조세가 법문의 ‘조세회피’에 해당하는데 왜 회피하는 해당 조세를 부과하는 것으로 하지 않고 회피하는 조세와 상관없이 증여세를 부과하는 것으로 하는지 명확하지 않은 점.

넷째, 비난가능성이 있는 행위자가 명의신탁자임에도 단순히 명의를 빌려 준 수탁자에게 회피되는 조세에 비하여 지나치게 과도한 제재를 부과하는 측면이 있는 점.

12. 결 론

「상속세 및 증여세법」 제45조의 2의 체계상 증여의제 과세를 배제하기 위한 조세회피 목적의 부존재에 관한 입증책임이 납세자에게 있고, 납세자가 증여의제 규정의 적용을 부인하기 위해서 명의신탁에 조세회피 목적이 아닌 다른 뚜렷한 목적이 있다는 사실, 명의신탁 당시나 장래에 있어 회피될 조세가 없었다는 사실, 명의신탁에 부수하여 사소한 조세경감이 생기는 것에 불과한 사실 등을 입증하여야 함.

그러나 납세자가 이를 입증하기가 쉽지 아니하여 실무의 많은 사례에서 주식의 명의신탁에 대한 증여의제 과세가 적극적으로 이루어지고 있고 이에 대한 납세자들과 과세관청 사이의 조세마찰의 정도도 매우 심각하게 전개되고 있는 상황임. 아무리 입법취지가 정당하고 그 목적이 뚜렷하다고해도 많은 것을 해석론에 맡겨놓고 있는 현재의 명의신탁 재산에 대한 증여의제 규정은 무리한 과세를 초래하고 있고 입법적으로 개선할 점이 많다고 생각됨.

외국의 경우 조세회피행위를 방지하기 위하여 명의신탁을 가장행위로 보아 조세법을 적용하고 있는 입법례가 발견되는 점에서 문제점이

많은 명의신탁에 대한 증여의제 규정을 폐지할 경우에 정책적으로 조세법의 총칙적 규정에 해당하는 일반적 조세회피방지 규정을 국세기본법에 신설해야 할 것으로 보임.

만일 현행 제도를 유지하는 것을 전제로 논의한다면, 이미 서술한 바와 같이 그 동안 판례는 조세회피 목적에 대한 해석에 있어서 대체로 납세자에게 엄격하고 경직된 태도를 취하였지만 근래에는 명의신탁이 조세회피의 목적이 아닌 다른 이유에서 이루어졌음이 인정되고 그 명의신탁에 부수하여 사소한 조세경감이 생기는 것에 불과하다면 조세회피의 목적이 있었다고 볼 수 없다고 다소 완화된 해석을 함으로써 명의신탁 증여의제 규정을 합리적으로 해석하려는 노력을 보이고 있는 것도 증여의제 규정을 잘못 적용할 경우 납세자가 도저히 수공하기 어려운 가혹한 결과를 초래할 수 있다는 점을 직시한 것으로 보임.

이와 같은 점에서 최근의 판례 흐름은 매우 타당하다고 생각하며 앞으로 판례의 입장을 적극 반영하여 「상속세 및 증여세법」 상 증여의제 규정을 대폭 정비하고 개선하여야 할 것임.

Ⅲ. 조세법률주의에 대한 재검토 논쟁

연구책임자 : 양인준 교수(서울시립대학교)

요약

1987년 헌법을 통해 헌법재판소제도가 도입된 이래 헌법재판소는 법률이 헌법에 맞는지를 심사해왔고, 세법도 예외가 아니어서 우리 헌법재판소는 여러 차례에 걸쳐 많은 세법규정에 대해 위헌결정(변형결정 포함)을 내려왔음.

- 세법의 위헌여부를 다룬 헌법재판소 결정문의 가장 두드러진 특색은, 거의 예외없이 개별세법의 위헌 여부를 “조세법률주의”라는 잣대로 판단하고 있다는 점임
- 헌법재판소가 쓰는 “조세법률주의”의 뜻이 무엇인지에 대해서는 현재 결정문 자체에서도 반드시 통일된 것은 아니나, 대개 과세요건법정주의, 과세요건명확주의를 그 핵심원칙으로 삼고 거기에다 엄격해석이니 유추해석금지, 혹은 소급과세금지 등 몇가지 부수적 하위원칙을 덧붙인 헌법원리로 소개됨
- 이 글의 주된 목적은, 전통적 관점에서 세법에 대한 엄격한 판단 잣대로 여겨지는 조세법률주의가, 세법학계 내지 세법실무에서도 과연 더 이상 추가적 논증이 필요없는 공리로서 받아들여지고 있는가 아닌가를 소개하려는 것임. 이에 대해서는 이미 세법학자들 사이에서는 널리 공유되고 있는 생각이나, 세법학계 이외의 사람들에게는 비교적 낯선 주장임. 다만 최근 서울법대 정종섭 교수가 헌법학자로서 조세법률주의에 의문을 표하는 주장을 하고 있기는 하나, 여타 법률분야의 학자에게 조세법률주의는 여전히 굳은 법원리로 인식되고 있기에 이 주제를 소개하는 것은 의의가 있다고 생각됨
- 우선 역사적 관점에서 볼 때 조세법률주의는 처음에는 영미법의 “No taxation without representation”을 번역한 애매한 역사적 개념으로 쓰이다가 일본 도쿄대학 세법교수였던 카네코 히로시가 오늘날 인식되는 형태의 어떤 기계적 도식으로 정립한 것임을 설명함
- 비교법적으로 볼 때 미국이나 독일의 경우 우리 식의 조세법률주의는 따로 없고 그저 법치주의 원리만이 존재함을 설명함으로써,

조세법률주의라는 것이 어떤 자명한 천리는 아닌 것이고 우리 법현실에서 추가적 논증이 필요할 수도 있는 연구과제임을 보여줌

- 본문에서는 오늘날 조세법률주의가 형법상 “죄형법정주의”에 맞먹는 헌법원리로서의 근거를 갖는가, 혹은 가져야 하는가를 살펴보고자 함
- 이를 위해 우선 과세요건법정주의와 과세요건명확주의가 헌법재판소 결정례나 재판실무에서 확고하게 견지되고 있는 법원칙인지, 유사한 사안에서 다른 결론을 내림으로써 이런 식의 법원리가 있다고 주장하기 힘든 것은 아닌지를 살펴봄. 더 나아가 과세요건법정주의 내지 과세요건명확주의가 겹으로 내세우고 있는 목표인 “법적안정성”을 추구하고자 한다면 오히려 이런 식의 법원리가 없다고 보는 것이 타당하다는 점을 지적
- 조세법률주의의 하부원칙으로 엄격해석이니 유추해석금지니 하는 주장을 펴는 경우도 있는데, 이는 단지 수사(rhetoric)에 불과하고 실제 재판실무에서는 받아들여지고 있지 않음을 여러 대법원 판례나 헌법재판소 결정례를 통해 살펴봄. 더 나아가 세법학자 내지 실무가들이 늘상 얘기하는 “실질과세”라는 말 자체가 이미 세법해석에 있어서 유추해석이 허용되어야 한다는 점을 주장한 다른 표현이라는 점을 지적함
- 조세법률주의 하부원칙으로 소급과세금지라는 것도 사실 헌법에서 막바로 끌어올 수 있는 것은 아니고 더욱이 조세법률주의에서 끌어올 수는 더더욱 없다는 점을 설명함. 결국 소급과세가 금지되더라도 이것은 조세법률주의와 관련이 있어서가 아니라 헌법의 일반원리인 신뢰보호 내지 법적안정성에서 끌어올 수밖에 없음을 보임

- 마지막으로 조세법률주의가 세법해석의 전거가 될 수 없다면 과연 어떤 기준으로 세법의 위헌여부를 판단해야 하는가가 의문이 될 수 있는데, 이에 대해 세법(실은 사회과학 일반)의 지도이념으로 오늘날 “효율”과 “공평” 두 잣대가 제시되고 있음을 설명함
- 결론으로 “조세법률주의”라는 말이 갖는 가장 큰 폐해는, 세법실무가 내지 세법연구자가 세법문제에 부딪혔을 때 옳고 그름을 과학적 사고방식에서 판단하고자 하는 태도를 좌절시키고 하나의 도그마로서 기계적인 사고매커니즘으로 몰아냄으로써 타당한 결론에 이르지 못하게 한다는 점임을 지적함

제 2 절 제정법네트워크 전문가회의

I. 제 1 차 재정법네트워크 회의

1. 개 요

- 주 제 : 복지재정법제 현안 검토
- 일 시 : 9월 14일 금요일 12:00 ~ 14:00
- 장 소 : 시청역 달개비

2. 참 여

- 원 외

강주영 교수 (제주대학교 법학전문대학원)

신영수 교수 (경북대학교 법학전문대학원)

김태완 박사 (한국보건사회연구원 사회보장연구실)

이채정 사업평가관보 (국회예산정책처 사업평가국)

- 원 내

김세진 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

김도승 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

최 유 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

☑ 주요제안 내용

김태완 박사(한국보건사회연구원)

제안과제 1 : 중앙 및 지방정부가 복지재원 분담구조에 대한 연구

☑ 연구필요성 및 목적

2005년 지방정부의 기획능력과 자체적인 복지사업 확대를 위해 중앙정부의 복지사업중 국고보조사업 67개를 지방정부로 이양하였음

그러나 이후 많은 복지제도가 확대되고 이에 대한 재원마련을 중앙과 지방정부가 함께 마련하도록 함으로써 지방정부의 복지재정부담이 가중되고 있음

올해에는 보육서비스가 크게 확대되면서 일부 지방정부에서는 이에 대한 재원을 충분히 마련하지 못함으로 인해 사업이 중간에 멈추거나 대상자가 축소되는 문제를 야기하고 있음

본 연구에서는 중앙 및 지방정부간 복지재정에 대한 분담구조를 살펴보고, 복지사업 지방이전 이후 지방정부의 복지재정으로 인한 부담이 어느 정도인지 파악함

향후에도 복지사업은 지속적으로 확대될 것으로 예상됨으로 중앙 및 지방정부간에 복지재원을 어느 방식으로 분담을 하고 지원하는 것이 바람직 한 것인지에 대한 연구가 필요함

☑ 연구내용

중앙 및 지방정부간 복지사업에 대한 재원분담구조에 대한 법적 체계 파악

중앙정부 사업의 지방정부이후 지방정부의 복지재원의 변화 양상 분석
해외사례 : 외국의 복지재원에 대한 중앙 및 지방정부간 분담이 어떻게 나누어져 있는지 사례연구

합리적 중앙 및 지방정부간 재원분담 구조체계에 대한 정책제안
재원마련을 위한 중앙정부의 부담정도 및 지방재정 안정을 위한 추가적 지방세체계에 대한 제안

☑ 기대효과

중앙 및 지방간 합리적 재원분담 구조 제안을 통한 제도적 법적 안정성 추구

안정적 분담구조를 통한 복지사업 확대와 국민들의 삶의 질 향상 기여

제안과제 2 : 복지제도 확대로 인한 복지재원 확보방안에 관한 연구

☑ 연구필요성 및 목적

2000년대 들어 많은 신규(국민기초생활보장제도, 기초노령연금, 장애인연금 등) 또는 기존 복지사업들이 확대(복지취야계층 지원 및 보육서비스 확대 등)되면서 복지분야에 대한 재원들이 증가하고 있는 상황임

증가하고 있는 복지사업에 비해 재정분담 구조는 오히려 악화되고 있어 향후 복지사업 확대는 물론 기존제도의 운영에도 어려움이 가중될 것으로 보임

일본의 경우 많은 논쟁 끝에 최근 소비세 인상(현행 5%, 2014년 4월 8%, 2015년 10월 10%)을 통해 고령화 및 저출산으로 인해 늘어나는 복지재원을 마련하는 계기를 마련함

그러나 우리나라의 경우 현재 및 향후 복지재원에 대한 충분한 검토가 이루어지고 있지 않은 상황임

본 연구를 통해 현행 복지재원 마련이 어떠한 법적 및 조세체계속에서 만들어지고 있는지를 파악하고 향후 복지제도 확대에 따른 재정 확보방안들이 무엇인 있는지 파악하고자 함

☑ 연구내용

각 복지제도별 법적 재정적 지원체계 분석
현행 제도내에서 법안 변경을 통해 추가적 복지재원 확보방안
외국의 복지재원 마련을 위한 법적 개선방안
대표적으로 일본의 소비세 인상 등
중장기 복지제도 확대에 따른 재원마련을 위한 신규 조세 도입 검토
일본과 같은 소비세(부가가치세) 확대, 사회보장세 도입 방안 등

☑ 기대효과

현행 복지제도 확대에 따른 법적 제도적 문제점 파악과 복지제도의 안정적 운영을 위한 방안 마련
기존 또는 신규 조세제도 등을 통한 복지재원 확충 및 조세를 통한 국민적 통합 기대

제안과제 3 : 민간나눔 문화 확대를 위한 법적 지원체계 개선방안

☑ 연구필요성 및 목적

저출산 및 고령화 현상과 지속적인 경기침체로 인해 우리나라는 높은 노인빈곤율, 청년실업의 지속, OECD 국가중에서 높은 자살율 등을 보이고 있음

이와 같은 사회현상속에서 국민들의 복지지원에 대한 욕구는 증가하고 있지만, 제도 확대에 따른 재원부담 등으로 정부가 지속적으로 복지사업을 확대하고 모든 계층을 위해 복지제도를 운영하기에는 어려움이 있음

최근 국제기구 등을 통해 기업의 사회적 책임의 중요성이 대두되고 있으며, 현 정부에서도 나눔문화 확대를 위한 다양한 정책들을 개발하고 제안하고 있음

그러나 여전히 많은 부문에서 사회적 취약계층 지원에 대한 사각지대가 존재하고 있으며, 이를 지원할 필요가 있음

본 연구에서는 현행 기업의 사회적 책임과 나눔문화 확대를 위한 법적체계가 어떻게 이루어지고 있으며, 장기적으로 기부문화 및 나눔을 확대하기 위한 법적인 지원제도가 어떠한 것이 있는지 살펴보고자 함

연구내용

우리나라 기부 및 나눔문화 현황과 이를 지원하는 법적체계 현황과 문제점 파악

외국의 나눔문화 및 기부문화 활성화를 위한 법적인 체계 파악

기업의 사회적 책임과 나눔문화 확대를 위한 법적인 지원구조 제안

기부자들에 대한 사회적 지원체계 검토

기대효과

기업 및 민간의 사회적 책임 확대를 통한 공동체 사회 구현

정부와 민간이 함께 협력함으로써 나눔문화 확대와 계층간 갈등 구조 완화

강주영 교수(제주대학교 법학전문대학원)

복지재정법제연구를 위한 기초적 과제제안

▶ 복지재정체계에 따른 연구

I. 복지재정 지출 관련 법제의 개선을 위한 연구

- 복지재정지원 통합설계를 위한 법제개선연구 -복지재정급여지출의 형평성 확보를 중심으로

- 복지담당관련 정부부처 간의 사무분장의 중복 및 영역구축을 위한 할거로 인해 복지재정정책 대상계층 중 특정 계층 또는 단위에 대한 중복지급 및 과도지원의 현상이 있을 수 있음
- 이는 재정운용의 효율성과 건전성 및 복지재정정책의 지속가능성을 저해함
- 따라서 관련 법령의 통합적 기본법 등의 제정을 통해 복지재정 지출의 정합성 및 효율성을 확보할 필요가 있음
- 복지정책수행을 위한 조세감면 및 공제제도 정비연구
 - 임금소득자, 장애인, 차상위계층, 노년층에 대한 세제상 혜택으로 조세감면 및 공제제도가 시행되고 있음
 - 그러나 감면 및 공제제도의 복잡성과 빈번한 개정은 세법체계의 정합성을 그르치며, 오히려 특정계층에 대해 세제상 불평등을 초래하고 있음.

II. 복지재정 운용 관련 법제의 연구

- 사회보장기금 운용법제의 비교연구
 - 유럽재정위기로 인한 금융시장의 침체는 각 종 공적 기금의 투자 및 운용에 손실원인이 되고 있음
 - 특히, 이와 관련한 공적 자금투자 및 운용의 법적 책임과 관련한 비교법적 연구필요.

III. 복지재정 확충을 위한 관련 법제의 개선방안 연구

- 사회보장기여금법제의 최적화를 통한 복지재정확충방안 연구
 - 건강보험
 - 국민연금
 - 기타(산업재해보상보험)

▶ 복지정책 수혜자 분류에 따른 연구

I. 차상위계층지원을 위한 재정법적 개선방안 연구

II. 노년층지원을 위한 재정법적 개선방안 연구

III. 장애인지원을 위한 재정법적 개선방안 연구

심재진 교수 (대구대학교 법과대학)

사회복지급여에 대한 입법적 규율방식의 연구

□ 연구개요

복지재정은 그 수요를 예측하고 소요예산을 예측하여 연도단위별로 확정하는 방식으로 이루어진다. 경제사정이나 세수 복지수요 다른 정부사업과의 비중의 고려 등을 반영해 탄력적으로 운영하는 것이 바람직한 것으로 인식된다. 그러나 효율적 사회복지학계와 사회복지법학의 다수 견해는 사회복지급여가 원칙적으로 사회보장수급권의 형태로 부여되는 것을 바람직한 것으로 본다. 이러한 점에서 보면 행정적 효율성과 사회복지권의 보장은 긴장관계에 있으며 상호간에 충돌될 소지가 크다. 앞의 2가지 긴장관계의 요소를 고려하면서, 기존의 사회복지급여에 대한 입법적 규율방식에 대한 검토를 통해 새로운 사회복지급여에 대한 타당한 규율방식을 찾아볼 필요가 있다.

<목 차>

I. 서 론

II. 복지행정의 효율성 측면에서의 바람직한 규율방식

III. 사회복지급여의 보편성과 안정성의 측면에서 바람직한 규율방식

IV. 사회복지급여 규율방식의 현황과 평가

- 재량행위로서 규정한 방식

- 권리로써 부여되나 재정적 측면의 고려가 없는 경우
- 권리로써 부여되나 관련부서에 실질적인 재량권을 부여한 경우
- 기업복지의 영역에서와 같이 권리로써 부여되나 사용자에게 재정적 부담을 지우는 경우
- 각각의 경우에 대한 법적 평가(기존의 헌법재판소와 법원의 사례와 함께)

V. 결 론

□ 제안이유

현재 사회복지에 대한 관심이 나날이 높아지고, 이에 대한 제도적인 보장책이 활발히 논의되고 있다. 이러한 논의는 새로운 사회복지수요를 발견하는 것 혹은 기존의 사회복지급여의 확대 등 내용적인 부분에 집중되고 있다. 이러한 내용적인 논의와 병행하여 사회복지정책의 실현과정에서 입법적인 규율방식에 대한 논의는 많지 않다. 그래서 이러한 문제는 단순한 법률적 기술로서 정부의 관련입법초안자에게 맡겨져 버리거나 혹은 국회 내 논의과정에서 정치적 협상과정에서 일관성 없이 변형되는 것이 다반사이다. 그리고 사회복지재정은 권리적인 측면에서 행정부나 입법부에게 광범위한 재량권이 부여되는 것으로 인식되어 법적인 측면에서 엄밀한 검토가 부족하였다.

그러나 권리로써 사회복지급여를 주장하고 이를 법원에 직접적으로 청구하는 소송이 늘어나고 있다. 예를 들어 최근 법원에서 다투어졌던, 사회복지사업법상의 사회복지신청권에 근거한 사회복지의 보장요구(서울행정법원 2011. 1. 28. 선고 2010구합28434), 장애인차별금지법상 정당한 편의제공의무의 주장(대전지법 2012.2.15. 선고 2011가소1226610), 직장내 탁아소의 설치의무와 미설치시의 보육수당지급의무에 근거한 보육수당의 청구(인천지법 2011.12.29. 선고 2009가합22569, 헌재2011. 11.24. 자2010헌바373, 서울행법 2012.8.16. 선고 2011구합19437) 등이 그

것이다. 이러한 사례에 비추어 보면 입법자는 사회복지급여에 대한 규율방식을 보다 엄밀히 할 것을 요구받고 있다.

다른 한편으로 시민단체 혹은 일부 사회복지법학계에서 사회복지급여의 보편적 확대를 주장하고 있는데, 복지재정의 효율적 운영이라는 측면에서의 제약을 고려했을 때 입법적 규율방식의 측면에서 이러한 주장의 타당성을 검토해볼 필요가 있다.

□ 활용방안

- 사회복지급여의 확대나 신설시 관련 정부부처 실무자들에게 고려해야할 제반의 규범적 요소의 제시
- 권리로서 사회복지급여의 주장에 대한 입법규율적 타당성 평가의 기준 제시
- 현재의 규율방식에 대한 규범적 평가를 통해 향후 법적 다툼의 소지를 줄일 수 있는 입법적 규율방식의 제시

이채정 (국회예산정책처 사회사업평가과 사업평가관)

사회복지분야 국고보조사업의 개선방안 검토

1. 사회복지분야 국고보조사업의 현황 및 문제점

중앙정부가 사회복지분야 국고보조사업에 투입한 예산은 2002년 4조 5,277억원에서 2011년 14조 8,621억원으로 약 3.3배 증가하였고, 이에 따른 지방자치단체의 대응 지방비도 2002년 1조 9,122억원에서 2011년 7조 1,062억원으로 약 3.7배 증가하였음

정부는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 제9조 및 제10조에 의거하여 서울·지방 간 상이한 기준보조율을 적용하고, 2008년부터는 일부 사업에 재정자주도와 사회복지비 지수를 기준으로 하는 차등보조율제도를 도입함

현행 국고보조사업의 기준보조율은 기존의 서울 20% 및 50%, 지방 50%, 70%, 80%의 보조율을 조합하는 방식으로 사업이 추진되고 있음

지방자치단체를 서울과 지방의 포괄적 범주로 구분하여 상이한 보조율을 적용하고 있기 때문에, 특별시 및 광역시의 자치구, 시, 군 지역의 재정 여건 차이를 고려하여 기준보조율이 결정되지 못함

차등보조율의 적용 기준인 사회복지비 지수와 재정자주도는 사회복지분야 국고보조사업에 의한 지방자치단체의 재정부담 수준을 반영할 수 있는 지표일 것이라는 정부의 추정에 근거하고 있으며, 차등보조율 증감폭인 10%p도 개별 국고보조사업의 특성과 관계없이 일률적으로 적용하도록 설계됨

일부 지방자치단체의 경우에는 자체적으로 운용할 수 있는 재원의 규모와 관계없이 상대적으로 높은 재정자주도만을 기준으로 국고보조율이 하향 조정되어 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비의 증가로 인한 재정부담이 발생할 수 있는 바, 지방자치단체별 예산규모 대비 자체수입과 지방교부세 비율 등을 고려해야 할 필요가 있음

※ 재정자주도 : 지방자치단체의 예산규모 대비 자체수입과 지방교부세, 재정보전금 등 국고보조금의 합계 비율을 의미하며, 지방교부세의 하나인 보통교부세는 중앙정부에 의해 용도의 제한을 받지 않음

재정자립도 : 지방자치단체의 예산규모 대비 자체수입의 총당 비율

2. 외국의 사회복지분야 국고보조사업 운영 사례

영국은 개별 지방정부의 사회복지 수요 변화를 기반으로 국고보조금을 배분하고 있음

영국의 행정자치부는 매년 ‘지방정부 국고보조금 분배 관련 검토 보고서(Local Government Finance Formular Grant Distribution Consultation Paper)’를 발간하여 지방정부별로 각종 국고보조사업에 대한 수요가 어떻게 변화하였는가를 확인하고, 이를 지출배분공식(Formular Spending

Share, FSS)에 반영할 수 있는 방안을 제시함

지출배분공식은 지방정부의 인구, 여성고용비, 보호대상자 수 등 각종 사회·경제적 지표를 반영하여 교육, 사회복지서비스 등 7개 영역에 대해 산출되며, 영역별로 산출된 필요 예산액과 지방정부별 가용 예산의 차액을 중앙정부가 국고로 보조하고 있음

미국 국고보조사업 운영방식의 특징은 대응교부금(Matching Grant) 방식에서 포괄보조금제도(Block Grant)로의 전환임

기존의 수급자 규모를 기준으로 지원했던 방식에서 주정부별로 일정 수준의 예산을 총괄적으로 지원하고, 예산의 운영을 전적으로 주정부에 맡기는 방식으로 전환함

주정부의 자율성을 확대하여 분권화를 강조하는 동시에 성과관리를 통하여 주정부의 책임성을 강화하고 있음

일본의 경우에는 각종 사회복지분야 국고보조사업의 특성에 따라 중앙정부의 보조율을 조정함

모든 국민에게 일정한 수준의 급여가 제공되어야 할 필요성이 있는 사업은 중앙정부가 높은 수준의 국고보조금을 지원하고, 사회복지시설 관리 등과 같은 사회복지 행정사무는 지방자치단체 위임사무로 변경함과 동시에 보조율을 낮추었음

3. ‘복지재정’ 관련 세부과제 제언

각급 지방자치단체의 사회복지사업별 수급자 분포를 반영한 국고보조사업 보조율 적용 기준 마련 검토

국회예산정책처의 기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 지방비 결정 요인에 대한 통계분석 결과, 현행 사회복지분야 국고보조사업의 보조율제도로는 국고보조금 대응 지방비 부담에 의한 지방자치단체 간 재정수준 격차를 완화하기는 어려운 것으로 나타남

영국의 지출배분공식 등을 참고하여 「국가재정법」, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」 등을 정비함으로써, 지방자치단체별 재정 여건과

사회복지 수요를 반영하여 사회복지재원을 배분하는 방안을 강구할 수 있을 것임

기초지방자치단체별 사회복지분야 국고보조사업의 재정소요점검 제도화 방안 검토

사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 예산을 고려함에 있어서, 중앙정부 차원에서 매년 사회복지분야 국고보조사업에 투입되는 지방정부 부담분을 파악하고, 국고보조사업 부담분이 지방자치단체별 전체 예산에서 차지하는 비중 및 재정건전성에 미치는 영향에 대한 분석을 실시함으로써, 국고보조사업의 확대가 지방정부의 재정이 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위해 노력할 필요가 있음

중앙·지방 정부 간 사회복지분야 국고보조사업의 책무성 범주 명확화 방안 검토

사회복지분야 국고보조사업 시행에 있어, 중앙정부와 지방정부가 새로운 예산 부담 방식에 맞춰 사업운영책임을 어떻게 분담할 것인지를 검토함으로써, 사업시행 과정 및 결과에 대한 환류를 통하여 개별 사회복지분야 국고보조사업의 문제점을 신속하게 해결할 수 있도록 해야 할 필요가 있음

일본식의 국민최저선 보장이 필요하다고 판단되는 사회복지사업에 대한 중앙정부의 국고보조율 상향조정 및 사회복지시설 관리 등 사회복지서비스 관련 업무에 대한 지방정부 전담, 혹은 미국식의 지방정부에 대한 권한 위임 및 성과관리 강화 등을 참고하여 우리나라의 실정에 적합한 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 체계를 구축해야 할 필요가 있다고 판단됨

※ 국민최저선(National Minimum) 보장 : 국가가 사회적으로 인정되는 최저한도의 생활수준을 모든 국민에게 보장해주어야함을 의미하며, 우리나라의 생계급여, 의료급여 등이 이에 해당됨

제 3 절 재정법포럼 개최

I. 국민연기금의 현황과 법적 문제

1. 개 요

- 주 제 : 국민연기금의 현황과 법적 문제
- 일 시 : 2012년 6월 27일(수) 10:00 ~ 12:00
- 장 소 : 한국법제연구원 본원 1층 소회의실

2. 주요 내용

[발 표] : 국민연기금 관련 법제 현황과 개선 과제

- 장우영 박사(국민연금관리공단)

[토 론]

- 김명식 교수(조선대학교 법과대학)
- 조용혁 박사(경희대학교 법학연구원)
- 김세진 박사(한국법제연구원 부연구위원)
- 최 유 박사(한국법제연구원 초청연구원)

□ 요 약

국민연금기금은 연금가입자의 기여를 전제로 하는 사회보험방식으로 조성되고 있으며 이는 연금급여의 책임재산이 된다는 점에서 기금의 법적 성격은 신탁자산이며 기금운용에 있어 연금가입자 및 수급자와 나머지 이해관계자들 간의 관계는 일종의 신탁관계에 놓이는 것으로 구성할 수 있다(국민연금법 제101조제1항 참조). 따라서 국민연금기금 지배구조론의 핵심은 적립된 기금의 실질적인 소유자라고 할 수

있는 연금가입자 및 수급자와 기금운용 의사결정을 담당하는 기금운용위원회 및 기금운용자, 그리고 국민연금제도의 운영주체인 정부사이의 합리적인 권한획정방식을 찾아내고 이들이 수탁자(trustees)로서 연금가입자와 수급자의 이익에 따라 행동하기 위한 책임기준을 정하는 데에 있다.

국민연금법은 국민연금기금을 연금급여에 충당하기 위한 책임준비금으로 규정하고 기금운용 수익률의 최대 증진을 통한 기금재정 안정을 최우선 목표로 두고 있다(법 제102조제2항및제3항). 다만, 투자정책서(IPS)에 해당하는 기금운용지침에 대해서는 자산의 대략적인 배분 특히 금융부문 이외에 공공사업, 복지사업, 대여사업에 대한 기금자산의 배분비율과 우선순위와 같은 배분방향을 규정할 뿐이고 이때 가입자의 권익을 극대화 시킬 수 있도록 지침을 마련할 것을 요구하고 있다(법 제105조제1항). 그런데 이러한 입법태도는 국민연금기금이 사회투자자본적 성격을 가지고 있으며 공공사업 등에 대한 기금자산배분이 국민연금가입자의 권익을 극대화 하는 수단이 된다는 인상을 줄 우려가 있다. 투자정책서로서 기금운용지침이 가지는 의미를 고려할 때 이러한 규율태도는 국민연금기금의 운용목적과 성격에 혼란을 야기할 우려가 있으므로 정비가 요구된다.

국민연금기금의 지배구조에 있어서 수탁자 책임원리란 기금의 운용에 관련된 자들이 연금가입자의 이익을 위해 최대한의 주의의무(duty of care)와 충실의무(duty of loyalty)를 부담하면서 기금을 운용해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 주의의무는 객관적 주의기준으로써 이에 대한 위반은 추상적 과실이 되며, 이때 연금가입자의 이익이라는 것은 가입자의 경제적 이익(financial interests)을 말한다. 수탁자에게 충실의무를 부담시킴으로써 수탁자의 책임기준과 대상을 분명히 하는 것은 기금운용이익의 궁극적인 귀속주체와 투자목표를 명확히 함으로써 기금소유자와 수탁자인 수탁자위원회, 기금운용자, 그리고 정부사이의

이해상충을 해결하는 기준이 된다. 그런데 국민연금법의 해석상 기금 운용위원회가 누구에 대하여 책임을 지는지에 대해 명확하게 판단할 수 없고 수탁의무를 부담하는지 여부 또한 분명하지 않은 실정이다. 국민연금법은 “국민연금재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 기금을 관리·운용하여야 한다”고 규정함으로써 안정성과 수익성이 기금운용의 목표임을 선언하고 있다(법 제102조제2항). 이는 기금의 재무적 건전성이 기금운용에 있어 가장 중요한 가치가 된다는 점을 뒷받침하는 것이다. 그러나 실질적인 이익귀속주체가 누구여야 하는지에 대해서 분명하게 언급하지 않고 있는 점은 한계로 지적된다. 이를 명확히 하는 것은 사전적으로 기금 운용위원회를 비롯한 기금운용 관련자들의 의사결정에 있어 필수적인 판단기준을 제공하는 것일 뿐만 아니라, 사후적으로 이들이 내린 투자결정 등의 적법성을 판단하는 데에 있어 중요한 심사기준이 된다는 점에서 의미를 갖는다. 따라서 기금운용과 관련된 자들이 부담하는 충실의무의 대상을 국민연금법에 명문화시키는 것이 바람직하다. 또한 같은 법 제102조 제3항은 기금의 관리·운용에 있어 자산종류별 시장수익률을 넘는 수익을 낼 것을 요구하면서 이를 위해 신의성실원칙에 따라 노력할 것을 요구하고 있으며, 국민연금기금 운용규정은 “국민연금공단 내 기금운용본부에 근무하는 직원은 기금을 관리·운용함에 있어서 선량한 관리자로서의 주의의무를 부담한다”고 기금운용자의 수탁의무를 규정하고 있다(규정 제4조제1항). 그러나 여기에서도 ‘누구의 이익을 위하여’ 주의의무를 다하여야 하는지, ‘누구와의 신의를 좇아야 하는지’에 대해서는 명시되어 있지 않다. 물론 위에서 규정하고 있는 기금의 관리·운용의 범위를 넓게 해석하여 기금운용 의사결정 전반에 대한 심의·의결권을 가지는 기금운용위원회 역시 신의성실의무를 부담하는 것으로 이해할 여지는 있다. 그러나 국민연

금법은 기금의 관리·운용주체로서 보건복지부장관을 규정하고 있고 각호에서 구체적인 운용기준을 열거하면서 이러한 업무의 위탁에 대해 규정하고 있다는 점에서, 이는 기금관리·운용주체인 보건복지부장관과 이를 위임받은 국민연금공단의 기금운용에 대한 행위기준을 정한 것일 뿐이다(법 제102조제1항, 제5항). 뿐만 아니라 국민연금기금운용규정은 국민연금공단의 임직원을 규율대상으로 하기 때문에 보건복지부내에 설치되어 공단 외의 조직에 불과한 기금운용위원회는 그 적용대상이 아니다. 따라서 이러한 규정을 기금운용위원회가 기금의 관리·운용에 대해 선관주의의무를 부담하는 근거로 삼는 것은 지나친 확장해석이다. 결국 기금운용위원회를 비롯한 기금운용관련자들은 기금의 관리·운용에 있어 연금가입자들로부터 이를 수탁받아 수행하고 있는 수탁자의 지위에 있음에도 불구하고 그 책임성의 대상이 모호하며 특히, 기금운용위원회는 해석상 수탁자의무를 부담하는지 여부에 대해서도 분명하지 않은 실정으로 이에 대한 법제 정비가 요구된다.

한편 기금자산의 전략적 배분을 책임지는 수탁자위원회의 구성원과 실제 투자를 담당하는 기금운용자에게는 보다 높은 수준의 주의의무를 부과함으로써 기금운용의 전문성을 담보할 필요가 있다. 선관의무(duty of care)는 수탁자가 관여하는 모든 사안에 대해 이른바 신중한 사람에게 기대되는 관심과 능력, 신중함과 성실함을 가지고 수탁의무를 이행하여야 한다는 원칙을 말한다. 이는 신중한 사람의 원칙(Prudent Investor Rule) 또는 신중한 투자자의 원칙(Prudent Investor Rule 또는 Prudent Expert Rule)으로도 일컫어지며 수탁자의 행동기준이 된다. 그러나 기금운용 수탁자는 기금운용과정에서 핵심적인 역할을 수행하므로 일반적인 신탁관계에서 수탁자의 의무에 비하여 상대적으로 엄격한 의미 즉, 자신이 수행하는 업무에 관한 전문적인 지식과 주의가 필요한 것으로 새겨야 한다(Prudent Expert Rule). 신인관계에 쫓은 행위를 할 것을 요구하는 전제로써 수탁자에게는 폭넓은 재량권이 인정되게

되는데 수탁자의 권한남용의 위험성 또한 이에 비례하여 높아지게 되는 까닭에 이들보다 높은 주의의무 기준을 설정할 필요가 있기 때문이다.

국민연금법은 기금운용위원회의 권한범위에 대해 열거주의의 경직성을 완화하기 위하여 그 투자대상을 확대함으로써 사실상 투자분야의 제한이 없이 기금운용위원회의 의사결정이 가능하도록 규정하고 있다. 기금운용계획 및 결산에 대한 최종적인 승인권이 국회에 있기 때문에 기금운용위원회는 국민연금기금 운용에 있어서의 의사결정통제를 담당하는 기구로서의 지위는 다소 퇴색된 측면이 있다(국가재정법 제68조제1항, 제70조제2항, 국회법 제84조의 2). 그럼에도 불구하고 기금운용위원회는 기금자산의 배분원칙을 정하는 기금운용지침과 이에 따라 기금의 구체적 운용계획을 정하는 기금운용계획에 대한 심의·의결권을 가짐으로써 국민연금법상 기금운용에 있어 최종적인 의사결정주체가 된다.

다만, 기금운용위원회 의사결정의 전문성을 보좌하기 위한 심의기구인 기금운용실무평가위원회와의 불분명한 역할분담 등의 문제가 있어 기금운용위원회의 효율적인 의사결정에 장애가 되고 있는 실정이다. 국민연금기금운용위원회의 모호한 위상은 위원회의 독립성, 전문성의 부재와 함께 기금운용위원회가 독자적으로 기능하지 못하게 하는 한계로 작용하고 있으므로 다른 수탁자와의 관계에 있어 정비가 요구된다.

II. 조세법률주의의 비판적 재검토와 조세법의 현대적 과제

[발 제] 양인준 교수(서울시립대학교)

[토 론]

- 방승주 교수(한양대학교 법학전문대학원)
- 이동식 교수(경북대학교 법학전문대학원)
- 김현동 교수(고려사이버대학교 법과대학)

- 김동훈 박사(헌법재판소 연구관)
- 김도승 박사(한국법제연구원 부연구위원)
- 김지영 박사(한국법제연구원 부연구위원)
- 최 유 박사(한국법제연구원 부연구위원)
- 홍종현 박사(한국법제연구원 초청연구원)

주요 회의 내용

◇ 발제문

- 1987년 헌법을 통해 헌법재판소제도가 도입된 이래 헌법재판소는 법률이 헌법에 맞는지를 심사해왔고, 세법도 예외가 아니어서 우리 헌법재판소는 여러 차례에 걸쳐 많은 세법규정에 대해 위헌결정(변형결정 포함)을 내려왔음.
- 세법의 위헌여부를 다룬 헌법재판소 결정문의 가장 두드러진 특색은, 거의 예외없이 개별세법의 위헌 여부를 “조세법률주의”라는 잣대로 판단하고 있다는 점임
- 헌법재판소가 쓰는 “조세법률주의”의 뜻이 무엇인지에 대해서는 현재 결정문 자체에서도 반드시 통일된 것은 아니나, 대개 과세요건법정주의, 과세요건명확주의를 그 핵심원칙으로 삼고 거기에다 엄격해석이니 유추해석금지, 혹은 소급과세금지 등 몇 가지 부수적 하위원칙을 덧붙인 헌법원리로 소개됨
- 이 글의 주된 목적은, 전통적 관점에서 세법에 대한 엄격한 판단 잣대로 여겨지는 조세법률주의가, 세법학계 내지 세법실무에서도 과연 더 이상 추가적 논증이 필요없는 공리로서 받아들여지고 있는가 아닌가를 소개하려는 것임. 이에 대해서는 이미 세법학자들 사이에서는 널리 공유되고 있는 생각이나, 세법학계 이외의 사람들에게는 비교적 낯선 주장임. 다만 최근 서울법대 정종섭

교수가 헌법학자로서 조세법률주의에 의문을 표하는 주장을 하고 있기는 하나, 여타 법률분야의 학자에게 조세법률주의는 여전히 굳은 법원리로 인식되고 있기에 이 주제를 소개하는 것은 의미가 있다고 생각됨

- 우선 역사적 관점에서 볼 때 조세법률주의는 처음에는 영미법의 “No taxation without representation”을 번역한 애매한 역사적 개념으로 쓰이다가 일본 도쿄대학 세법교수였던 카네코 히로시가 오늘날 인식되는 형태의 어떤 기계적 도식으로 정립한 것임을 설명함
- 비교법적으로 볼 때 미국이나 독일의 경우 우리 식의 조세법률주의는 따로 없고 그저 법치주의 원리만이 존재함을 설명함으로써, 조세법률주의라는 것이 어떤 자명한 천리는 아닌 것이고 우리 법현실에서 추가적 논증이 필요할 수도 있는 연구과제임을 보여줌
- 본문에서는 오늘날 조세법률주의가 형법상 “죄형법정주의”에 맞먹는 헌법원리로서의 근거를 갖는가, 혹은 가져야 하는가를 살펴보고자 함
- 이를 위해 우선 과세요건법정주의와 과세요건명확주의가 헌법재판소 결정례나 재판실무에서 확고하게 견지되고 있는 법원칙인지, 유사한 사안에서 다른 결론을 내림으로써 이런 식의 법원리가 있다고 주장하기 힘든 것은 아닌지를 살펴봄. 더 나아가 과세요건법정주의 내지 과세요건명확주의가 겉으로 내세우고 있는 목표인 “법적안정성”을 추구하고자 한다면 오히려 이런 식의 법원리가 없다고 보는 것이 타당하다는 점을 지적
- 조세법률주의의 하부원칙으로 엄격해석이니 유추해석금지니 하는 주장을 펴는 경우도 있는데, 이는 단지 수사(rhetoric)에 불과

하고 실제 재판실무에서는 받아들여지고 있지 않음을 여러 대법원 판례나 헌법재판소 결정례를 통해 살펴봄. 더 나아가 세법학자 내지 실무가들이 늘상 얘기하는 “실질과세”라는 말 자체가 이미 세법해석에 있어서 유추해석이 허용되어야 한다는 점을 주장한 다른 표현이라는 점을 지적함

- 조세법률주의 하부원칙으로 소급과세금지라는 것도 사실 헌법에서 막바로 끌어올 수 있는 것은 아니고 더욱이 조세법률주의에서 끌어올 수는 더더욱 없다는 점을 설명함. 결국 소급과세가 금지되더라도 이것은 조세법률주의와 관련이 있어서가 아니라 헌법의 일반원리인 신뢰보호 내지 법적안정성에서 끌어올 수밖에 없음을 보임
- 마지막으로 조세법률주의가 세법해석의 전거가 될 수 없다면 과연 어떤 기준으로 세법의 위헌여부를 판단해야 하는가가 의문이 될 수 있는데, 이에 대해 세법(실은 사회과학 일반)의 지도이념으로 오늘날 “효율”과 “공평” 두 잣대가 제시되고 있음을 설명함
- 결론으로 “조세법률주의”라는 말이 갖는 가장 큰 폐해는, 세법실무가 내지 세법연구자가 세법문제에 부딪혔을 때 옳고 그름을 과학적 사고방식에서 판단하고자 하는 태도를 좌절시키고 하나의 도그마로서 기계적인 사고매커니즘으로 몰아냄으로써 타당한 결론에 이르지 못하게 한다는 점임을 지적함

◇ 토 론

- 이동식 교수: 헌법재판소의 판단에는 문제가 있다. 다만 헌법재판소 재판관 구성의 시기별로 보아 3기의 경우에는 1기와 다른 판결이 나오고 있다는 점을 주목하여야 한다.
그리고 헌법재판소의 경우에는 구체적 타당성을 위한 판결이 나오고 있다는 점에서 논리적 완결성은 부족하다고 할 수 있다.

일반적으로 유추는 해석으로 보지 않고 있으며, 세법의 경우에는 국민의 재산권을 바로 제한하기 때문에 해석에 있어서도 법조문에 엄격하게 구속될 수밖에 없다.

- 방승식 교수 : 조세법률주의가 갖고 있는 역사적 연원을 따져볼 필요가 있다. 특히 우리 헌법은 법령과 법률을 엄격히 구분하고 있다. 따라서 조세법률주의의 형식적 의미는 여전히 유효하다고 볼 수 있다.
- 김현동 교수 : 입법상 지도이념으로서 ‘효율’이 가능한 것인가, 파레토 효율과 칼도-히스 효율개념도 모두 한계를 가지고 있다. 법적 원리가 되기 위해서는 더 단단한 논리구조를 갖어야 할 것이다.
- 김지영 박사 : 프랑스혁명사에서 나타나듯이 조세법률주의는 당연한 국민주권의 귀결로 보아야 한다.
- 최유 박사 : 일단 조세법률주의는 의회에 권한이자 헌법이 내린 명령이라 이해할 수 있다. 조세법률주의가 제대로 작동하기 위해서는 조세관련 법률이 더 자세하게 입법이 되어야 할 것이다.
- 김도승 박사 : 세법상의 형식적 법률주의의 이외에도 실질과세 원칙 등 앞으로 법리적으로 더 연구할 분야가 많을 것이며, 연구원에서도 이에 관한 연구를 계속 진행할 예정이다.

제 4 절 학술회의

I. 워크숍 및 전문가회의(12회)

	일 자	주 제	발 표	토 론
1	1. 18	2012~2013년 재정법제연구사업 과제개발 전문가회의	나아정 입법조사관 (국회 기획재정위원회) 박종수 교수 (고려대학교)	

제 3 장 2012년 연구사업

	일 자	주 제	발 표	토 론
			신영수 교수 (경북대학교) 이상경 교수 (광운대학교) 임언선 입법조사관 (국회입법조사처) 임현 교수 (단국대학교) 장용근 교수 (홍익대학교) 장철준 교수 (한동대학교) 최승필 교수 (한국외국어대학교) 김세진 부연구위원 김도승 부연구위원 최유 초청연구원	
2	2.8	통일재정연구 전문가 간담회	이효원 교수 (서울대학교)	김세진 (부연구위원) 김도승 (부연구위원) 최유(초청연구원)
3	2.9	수시과제 “총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구”의 워크숍	최 광 교수 (한국외국어대학교)	김세진 (부연구위원) 김도승 (부연구위원) 최유(초청연구원)
4	2.15	2012년 재정법제연구사업과 제개발 워크숍	김세진 (부연구위원) 김도승 (부연구위원) 최유(초청연구원)	김현동 교수 (고려사이버대학교)

	일 자	주 제	발 표	토 론
5	3.29	수시과제 “총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구”의 워크숍	이정희 박사 (한국행정연구원) 박기백 교수 (서울시립대학교) 이상신 교수 (서울시립대학교) 최승필 교수 (한국외국어대학교) 김세진 부연구위원	
6	4. 6	수시과제 “통일재정법제연구”의 워크숍	권형돈 교수 (공주대학교) 박종수 교수 (고려대학교) 이효원 교수 (서울대학교) 한동훈 박사 (헌법재판연구원)	김세진 부연구위원 김도승 부연구위원 최유 초청연구원 신경희 연구인턴
7	4. 13	수시연구과제 “총량적 재정규율제도”의 워크숍	이동원 교수 (성균관대학교)	최승필 교수 (한국외국어대학교) 김세진 부연구위원 김도승 부연구위원 최유 초청연구원
8	5. 4	수시연구과제 “총량적 재정규율제도”의 워크숍	이정희 박사 (한국행정연구원) 박기백 교수 (서울시립대학교) 이상신 교수 (서울시립대학교) 최승필 교수 (한국외국어대학교) 김세진 부연구위원	김도승 부연구위원 최유 초청연구원

제 3 장 2012년 연구사업

	일 자	주 제	발 표	토 론
9	5. 15	수시과제 “지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안연구”의 워크숍	김도승 부연구위원	김현동 교수 (고려사이버대학교) 신영수 교수 (경북대학교) 강주영 교수 (제주대학교) 이준호 연구보조원 (성균관대학교) 행정안전부 재정정책과, 지방세정책과 관계자
10	8. 16	독일 통일과정에서 복지법제의 역할과 발전	이정우 교수(인제대학교)	홍완식 교수 (건국대학교) 황규성 연구교수 (한신대학교) 김세진(부연구위원) 김도승(부연구위원) 이경희(전문연구원) 김영미(초청연구원)
11	9. 7	공공기관 경영자율성 확대를 위한 관련 법령제개정 방안 연구와 주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 분석	김도승 부연구위원 최용호 서기관 (기획재정부 제도기획과) 김현동 교수 (고려사이버대학교)	김명식 교수 (조선대학교) 조용혁 박사 (경희대학교) 장철준 교수 (단국대학교) 최정민 겸임교수 (가천대학교)
12	9. 12	금융공공기관 지배구조 검토	고재종 교수 (선문대학교)	

	일 자	주 제	발 표	토 론
			하영태 박사 (한양대학교) 이훈종 교수 (동국대학교) 김성진 과장 (기획재정부 제도기획과)	

II. 공동학술대회

1. 예산제도의 법적 쟁점

- 일 시 : 2012년 5월 18일 (금) 14:30~18:00
- 장 소 : 서울 양재동 엘타워 5층 라일락홀
- 주 최 : 한국법제연구원/한국재정법학회
- 주 제 : 예산제도의 법적 쟁점
- 세부 주제
 - ◇ 개회사 : 한국법제연구원장 김유환
사 회 : 김성수 (연세대 법학전문대학원 교수)
 - ◇ 제1주제 : 프랑스 의회와 행정부의 예산권력구조
발 표 : 옥동석 (한국재정법학회 부회장, 인천대학교 교수)
토 론 : 김지영 (파리 1대학 법학박사),
김도승 (한국법제연구원 부연구위원)
 - ◇ 제2주제 : 일본국에서의 예산법률주의의 논의
발 표 : 권해호 (법학박사, 부산대학교 겸임교수, 세무사)
토 론 : 이동식 (경북대학교 법학전문대학원 교수),
최 유 (한국법제연구원 초청연구원)

◇ 종합토론

- 토 론 : 천우정 (국회예산처 행정사업평가팀장)
강주영 (제주대학교 법학전문대학원 교수)
장용근 (홍익대학교 법학전문대학원 교수)
김세진 (법학박사, 한국법제연구원 부연구위원)

□ 주요 논의 사항

사회 : 김성수 (연세대 법학전문대학원 교수)

[발표주제1] 프랑스 의회와 행정부의 예산권력구조

- ◆ 발표자 : 옥동석 (한국재정법학회 부회장, 인천대학교 교수)
주요 내용 : 프랑스헌법의 주요 재정제도와 역사와 제도 그리고 현재까지의 운용형태를 분석함. 프랑스의 경우 재정제도와 운용의 대표적인 특징은 의회불신으로 인해서 의회의 예산권한이 약화된 형태임. 그러나 최근에는 의회의 통제권한을 확보하려는 제도적이면서 운용적인 노력이 나타남. (자세한 사항은 자료집 참조)

- ◇ 토론자 : 김지영 (파리 1대학 법학박사)
프랑스의 경우 헌법은 대통령제의 형식이나 내부적으로 의원내각 제형태로 운용됨. 예산법의 경우에 헌법위원회에서 다수 위헌판결을 받은 사례가 있음. 이는 우리의 경우에도 중요한 시사점이 됨.

- ◇ 토론자 : 김도승 (한국법제연구원 부연구위원)
프랑스헌법은 의회의 예산권한을 약화시켜 놓은 형태이나 최근에 재정법 등의 개정으로 인해서 의회의 예산통제권한을 확보하려는 입법적 노력이 있음.

[발표주제2] 일본국에서의 예산법률주의의 논의

◆ 발표자 : 권해호 (법학박사, 부산대학교 겸임교수, 세무사)
주요 내용 : 예산비법률주의는 예산에 관한 국민주권을 잠식시키는 결과를 초래함. 따라서 일본의 경우에도 예산법률주의에 관한 연구가 확산되고 있음. 우리의 경우에도 예산법률주의로 나아가야 할 것임. (자세한 사항은 자료집 참조)

◇ 토론자 : 이동식 (경북대학교 법학전문대학원 교수)
예산법률주의의 도입의 실익이 무엇인지를 확인하여야 함. 예산법률주의를 채택하지 않더라도 의회의 예산권한을 확보할 수 있는 방안이 논의되어야 함.

◇ 토론자 : 최 유 (한국법제연구원 초청연구원)
예산이 법의 형식이 아니더라도 세출관련 복지등의 법률이나 세입관련 세법 등을 통제할 수 있는 방안을 찾아보아야 함.

종합토론

◇ 토론자 : 천우정 (국회예산처 행정사업평가팀장)
국회입장에서는 실무적으로 예산법률주의의 도입이 필요하다고 생각됨. 그 이유는 행정부가 확보하고 있는 예산관련 정보들이 국회에 제공되고 있지 않음. 법률주의일 경우에 법률심의를 위해서 이러한 정보들이 확보될 수 있음.

- ◇ 강주영 (제주대학교 법학전문대학원 교수)
예산법률주의를 할 때 부대의견 등을 통해서 정부를 규제할 수 있지만, 그 실효성은 여전히 문제될 수 있음. 이제 예산법률주의의 논의는 그 실효성과 구체성을 연구해야 할 단계에 와 있음.

- ◇ 장용근 (홍익대학교 법학전문대학원 교수)
예산법률주의로의 전환이 지금의 모든 문제에 대한 만병통치약은 아님. 의회가 예산심의나 결산을 실효성 있게 하기 위한 제도적 장치가 필요함.

- ◇ 김세진 (법학박사, 한국법제연구원 부연구위원)
예산법률주의의 실익을 다시 생각해보아야 함. 그리고 예산법률주의를 도입한다고 하더라도 어떤 형식의 예산법률주의를 도입할지 논의해야 함. 프랑스나 독일의 경우에도 완전한 법률조문의 형식은 아님.

2. 통일한국을 대비한 재정법제 정비방안

- 주 제 : 통일한국을 대비한 재정법제 정비방안
- 일 시 : 2012년 5월 22(화) 14:00~17:00
- 장 소 : 서울대학교 법과대학 백주년기념과 최종길홀
- 주 최 : 서울대학교 헌법통일법센터 한국법제연구원
경제사회법제연구실
- 주요 논의 사항 요약
- 개회사 : 서울대 헌법통일법센터장 성낙인 교수 (서울대 법학전문대학원 교수)
- 제1세션 : 통일재원과 남북협력기금법제
사 회 (성낙인 서울대 교수)

발표주제1 : 통일재원의 조성

◆ 발표 : 손현진 (한국법제연구원 부연구위원)

통일세, 통일기금, 기타 통일 재원을 조성하기 위한 제도적 방법들을 분석하고 필요한 법적 기준을 논의함(자료집 참조)

◇ 토론 : 이창렬 (통일부 정책기획과장)

통일세에 관한 논의는 북한을 자극할 수 있기 때문에 현재 정부의 정책적 수단중에 포함되어 있지 않음. 정부의 통일정책에 있어서 재원 부분은 현재 통일과정에 해당하는 부분만 포함됨. 통일이후의 재원조달 방법은 이에 관한 법률의 재정이 필요할 것으로 생각되며 아직 논의할 단계는 아님.

발표주제2 : 남북협력기금법제 개선

◆ 발표자 : 한동훈 (헌법재판연구원 책임연구원)

남북협력기금을 활용하여 통일을 대비한다는 차원에서 현재의 남북협력기금법에 대한 여러 개정안이 나와 있음. 이를 분석하고 연구자의 개정안을 피력함.

◇ 토론자 : 이효원 (서울대 교수)

남북협력기금의 적립과 활용은 다양한 역할을 할 수 있음. 통일재원이라는 큰 관점에서는 이를 기초로 앞으로 통일이후의 사업까지 생각해 볼 수 있음. 다만 남북협력기금의 활용에 있어서 구체적인 사업세목 적시는 자칫 통일협상을 경직화시킬 우려가 있음.

○ 제2세션 : 통일재정과 지방자치단체

사 회 : 전재경 한국법제연구원 선임연구위원

발표주제3 : 남북교류협력사업에 있어서 지방자치단체의 역할

◆ 발표자 : 최유 (한국법제연구원 초청연구원)

지방자치단체의 대북교류협력사업은 통일논의의 초석이 될 수 있음. 또한 장기적으로 보면 통일비용 절감의 효과가 나타남. 이를 위해서 사업주체의 명확성과 남북협력기금 등의 지원 대상성이 관련 법률에 명확히 나타나야 함.

◇ 토론자 : 장소영 (법무부 통일법무과 검사)

지방자치단체의 남북협력사업을 활성화시키기 위한 구체적인 방안의 적시가 필요함. 또한 북한의 경우에 남한을 인정하지 않는다는 것이 공식입장이기 때문에 지방자치단체와의 단독교류를 인정하고 있지 않음.

발표주제4 : 통일독일에서 재정헌법의 역할과 발전

◆ 발표자 : 권형돈 (공주대 법학과 교수)

통일비용 중 상당부분이 복지관련 비용일 것이라는 전제아래에서 이를 분담하기 위한 헌법적 원리를 연구함. 앞으로 독일에서의 통일관련 복지법제의 통합 및 비용충당에 관한 추후연구를 진행할 예정임.

◇ 토론자 : 금소연 (법제처 남북법제팀 사무관)

독일과 달리 우리의 경우에 재정헌법규정들이 통일을 대비하고 있지 않음. 어떤 형태의 규정들이 필요할지 묻고 싶음. 그리고 독일에서의 논의가 우리에게 어떤 시사점이 있는지도 중요함.