

재정법제 자료 10-12-8

2010. 5. 20.

워크숍 일정

◇ 일 시 : 2010년 5월 20일(木) 16:00~18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구 성

<사회> 현대호 실장(한국법제연구원 산업경제법제연구실)

[제1주제] 우리나라 중기재정계획의 문제점과 개선과제

발 표 : 김현동 교수(고려사이버대학교)

[제2주제] 프랑스 「2009년~2012년 공공재정계획에 관한 법률」의 주요내용과 시사점

발 표 : 김도승 박사(한국법제연구원)

[종합토론]

박재현 교수(부산외국어대학교 법학부)

박선욱 교수(경원대학교 법과대학)

전 훈 교수(경북대학교 법과대학)

권현영 교수(광운대학교 법과대학)

김명식 교수(조선대학교 법과대학)

나아정 입법조사관(국회 기획재정위원회)

박승준 예산분석관(국회예산정책처)

한주희 사무관(기획재정부 재정정책과)

목 차

■	()	
I.	문제의 제기	9
II.	우리나라 중기재정계획의 분석	12
	1. 경제 및 재정수지의 평가	12
	2. 재정규모 및 증가율	15
	3. 목표의 제시 및 명확성 문제	16
	4. 사후평가제도의 미흡	20
	5. 채무관리	21
	6. 추가경정예산안 편성 관련 문제	23
III.	맺음말	24
	참 고 문 헌	25
	<별첨 1> 국가재정법 일부개정법률 시행(2010년 5월 17일)	26
■	「2009 ~2012	」
	()	
I.	들어가며	31
II.	프랑스 재정법제의 체계	34
	1. 재정의 법적 근거	34

2. 예산법의 체계	39
Ⅲ. 공공재정계획법률의 의의	45
1. 그간의 경과	45
Ⅳ. 공공재정계획법률의 주요내용	49
1. 「2009-2012 공공재정계획법률」의 구성	49
2. 「2009-2012 공공재정계획법률」의 주요 내용	50
3. 「2009-2012년간의 공공재정계획에 관한 보고서」의 주요 내용	59
Ⅴ. 공공재정계획법률의 법적 의의	71
1. 다년도 예산 계획에 관한 경험들	71
2. 「2009-2012 공공재정계획법률」 제정의 의미	73
Ⅵ. 결론에 갈음하여	75
참 고 문 헌	82



◎ 토론문 (박재현)	85
◎ 토론문 (박선욱)	89
◎ 토론문 (전 훈)	93
◎ 토론문 (권헌영)	97
◎ 토론문 (김명식)	101
◎ 토론문 (나아정)	105
◎ 토론문 (박승준)	111
◎ 토론문 (한주희)	117

()

I.

재정이란 일반적으로 국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 작용이라고 보는 것이 통설적인 견해이다.¹⁾ 이러한 견해에 따라 중기재정계획을 단년도나 아닌 다년도²⁾에 걸친 국가나 지방자치단체의 존립과 활동에 필요한 재력의 취득 및 운용에 대한 전반적인 사항에 대한 계획이라고 정의내릴 수 있다. 사실 재정계획이라는 것은 국가의 차원에서만 적용되는 것이 개념이 아니라 기업, 심지어 개인에게까지 그 적용범위가 확장될 수 있다. 기업의 경우 변화하는 시장환경에서 영리추구라는 목적과 계속 기업으로서 존립을 위해 매출을 통해 그 대가를 취득하거나 은행 등으로부터 대출을 통해 필요한 자금을 마련하고(재력의 취득), 이렇게 취득한 금전 등을 이용하여 투자를 집행하거나 또는 금전을 보유한다(재력의 관리). 만약 시장환경의 변화를 읽지 못하거나 예상과 다른 바람직하지 않은 경영결과가 발생하는 경우 재무건전성이 악화될 수 있고 최악의 경우 도산할 수 있으므로 재정계획에 역량을 집중한다. 한편, 일련의 기업활동에서 대개 투자계획이나 자금운용계획 따위가 기업의 비전을 반영하여 중장기적인 관점에서 수립된다. 이를 통해 구성원들은 기업의 비전을 공유하면서 각 사업부문의 계획의 수립과 집행에 있어 비전의 달성이라는 종국적인 목표의 달성을 위해 노력하게 된다. 또한 중장기적인 계획의 수립은 목적 달성을 위한 수단들을 안정적이고 체계적으로 작용하게 한다. 더불어 기업의 영업활동이 통상 여러 사업연도에 걸쳐 이루어지므로 중장기의 관점에서의 자금 흐

1) 박종수, 現行 中期財政計劃法制의 改善方向, 법제연구 제25호, p.50.

2) 통상 3년에서 7년을 중기로 볼 수 있다(류지태, 「행정법신론」, 2003, p.251). 우리나라 현행법에서는 5회계연도 이상의 기간에 대해 재정운용계획을 수립할 것을 규정하고 있어(국가재정법 제7조 제1항), 그에 따라 5년에 대한 중기재정계획이 수립되고 있다.

름에 대한 계획마련도 필요하다. 예컨대 대규모로 집행되는 투자는 투자비의 집행과 그에 따른 수익의 실현이 장기간에 걸쳐 이루어지므로 재무건전성 확보를 위한 현금흐름분석 등 장기적인 계획수립이 필수적이다.

국가도 이와 같은 문제에서 예외일 수 없다. 우선 재정건전성과 관련하여 그 대표적인 최근 사례로 소위 PIIGS(포르투갈, 아일랜드, 이탈리아, 그리스, 스페인) 등 일부 EU 국가들의 재정악화문제를 들 수 있는데 세계경기침체의 규모나 수준이 그리 크지 않음에도 불구하고 방만한 재정운영으로 인해 재정이 급격히 악화되었다. 이들 국가들의 재정부실로 인해 국제금융시장에 큰 혼란을 미치는 등 그 여파에 대해 세계 각국이 예의주시하고 있는 상황이다. 하지만 국가의 재정건전성 문제는 거시경제측면에서 국가경제에 여러 영향을 미친다는 점에서 기업의 그것보다 파급효과가 거대하다. 예컨대 재정적자의 누락에 따른 재정운영의 한계, 외환시장 및 금융시장의 불안의 야기, 경상수지의 악화 등이 발생할 수 있다. 국가의 재정수입은 경제상황에 영향을 받는데 최근 서브프라임모기지 사태와 같이 세계경제의 글로벌화에 따라 일국의 경제상황은 통제할 수 없는 외부요인에 크게 좌우되는 경우가 많다. 한편, 재정지출은 그 특성상 장기간에 걸쳐 이루어지는 경우가 많고 재정수입의 변화에 탄력적으로 대응될 수 없는 경우가 많다. 따라서 국가의 재정건전성 확보를 위한 중장기적인 관점에서의 재정계획 마련이 필요하다. 또한 국가의 중장기 정책방향과 목표를 제시하여 일관적이고 안정적이며 체계적인 정책의 추진을 이루어내고 국민들과의 정책공유를 통해 불필요한 갈등으로 인한 사회적 손실을 최소화하는 측면에서도 중장기 관점에서의 재정계획수립은 필요하다.

우리나라에서 중기재정계획을 수립하기 시작한 것은 불과 최근의 일이다. 1982년 제5차 경제개발 5개년계획의 수립에 따라 중기재정에

대한 계획이 수립된 바 있으나, 법에 의해 의무적으로 요구되는 사항이 아니었고 또한 거시적인 재정운용의 큰 방향만이 제시되고 세부적인 계획이 마련되지 않았다는 점에서 실효성 측면에서는 여러 한계를 가지고 있었다. 이후 1997년 외환위기를 거치면서 국가재정이 급격히 악화되어 재정의 건전성 제고를 위한 재정통제가 필요하였고 이에 따라 중기재정계획이 수차례 수립되었다. 기존의 중기재정계획과 같이 여전히 법적 구속력은 없었으며 국회에 제출되거나 예산부처에서 업무수행과 관련하여 내부자료로 주로 활용되었다. 내용적인 측면에서 향후 수개년도의 거시경제전망을 기초로 재정수입과 세출규모 등을 개략적으로 전망하는 수준에 그쳤다. 이후 참여정부는 국가재정운용계획의 수립을 국정과제의 하나로 채택하고 2004년에 국가재정운용계획을 도입하였다.³⁾ 이를 통해 중장기적 시각에서 재정의 건전성과 투명성을 제고하기 위한 실질적인 장치가 마련되었다는 점에서 중기재정계획에 있어 전환점이 마련되었다고 평가할 수 있다. 2007년 1월에는 기존의 ‘예산회계법’과 ‘기금관리기본법’을 통합한 국가재정법이 시행되었다. 동법은 새로운 재정운용의 틀을 마련하고, 성과관리제도, 예산총액배분 및 자율편성제도의 도입 등을 통하여 재정의 효율성을 도모하며, 재정정보의 공표확대 및 조세지출예산제도의 도입 등으로 재정의 투명성을 제고하고, 추가경정예산 편성요건의 강화 및 국가채무관리계획의 수립 등을 통하여 재정의 건전성을 확보하기 위해 제정되었다. 하지만 국가재정법에 의한 중기재정계획의 운영과정에서 나타난 문제점과 한계로 인해 최초의 입법취지가 구현되는데 한계를 보이고 있다.

본고는 우리나라의 국가재정법에 의한 중기재정계획의 운용실태와 그 문제점을 파악하여 실효성을 제고하기 위한 방안을 마련하는데 필요한 연구를 통해 개선과제를 제시하는 것을 목적으로 한다.

3) 이와 더불어 예산총액배분 자율편성제도(Top-down제도), 성과관리제도, 디지털예산회계시스템 등이 도입되었다.

II.

1. 경제 및 재정수지의 평가

경제전망은 중기재정계획의 재정수입과 직접적인 관련이 있는데 재정수입의 많은 부분을 차지하는 조세수입이 경제상황에 영향을 받기 때문이다. 따라서 중기재정계획을 수립하는데 있어 출발점은 경제에 대한 전망이라고 할 수 있다.

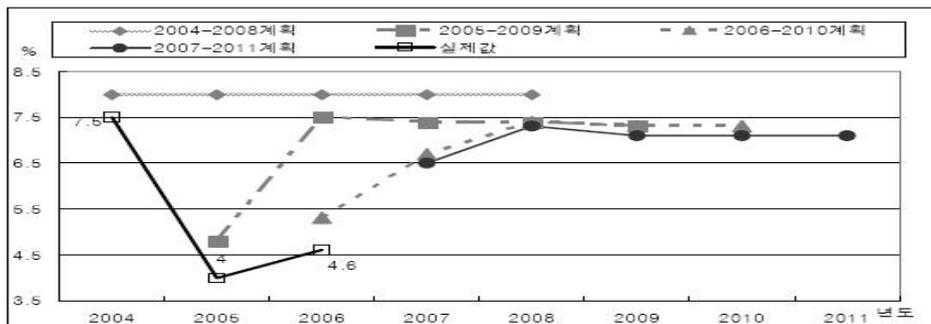
최근 국가재정운용계획에서 제시되는 경제전망은 사후적으로 실제 경제성장률과 비교하였을 때 결과치와 그리고 전망치 모두 차이가 크다고 볼 수 있다(표 1, 그림 1 참고).

<표 1> 최근 국가재정운용계획서상 실질경제성장률 전망 비교

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
07~11 계획의 실질성장률 전망(%)	4.6	5.0	4.8	4.8	4.8	-	-
08~12 계획의 실질성장률 전망(%)	-	4.7	4.8~5.2	5.2~5.6	5.8~6.2	6.6~7.0	-
09~13 계획의 실질성장률 전망(%)	-	-	-1.5	4.0	5.0	5.0	5.0

* 출처: 주요연도별 국가재정운용계획을 참고하여 저자 작성

<그림 1> 국가재정운용계획상 경상경제성장률 전망



출처: 김성태, “우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안”, 재정학연구, 제 1권 제4호, 2008년 11월, p.281.

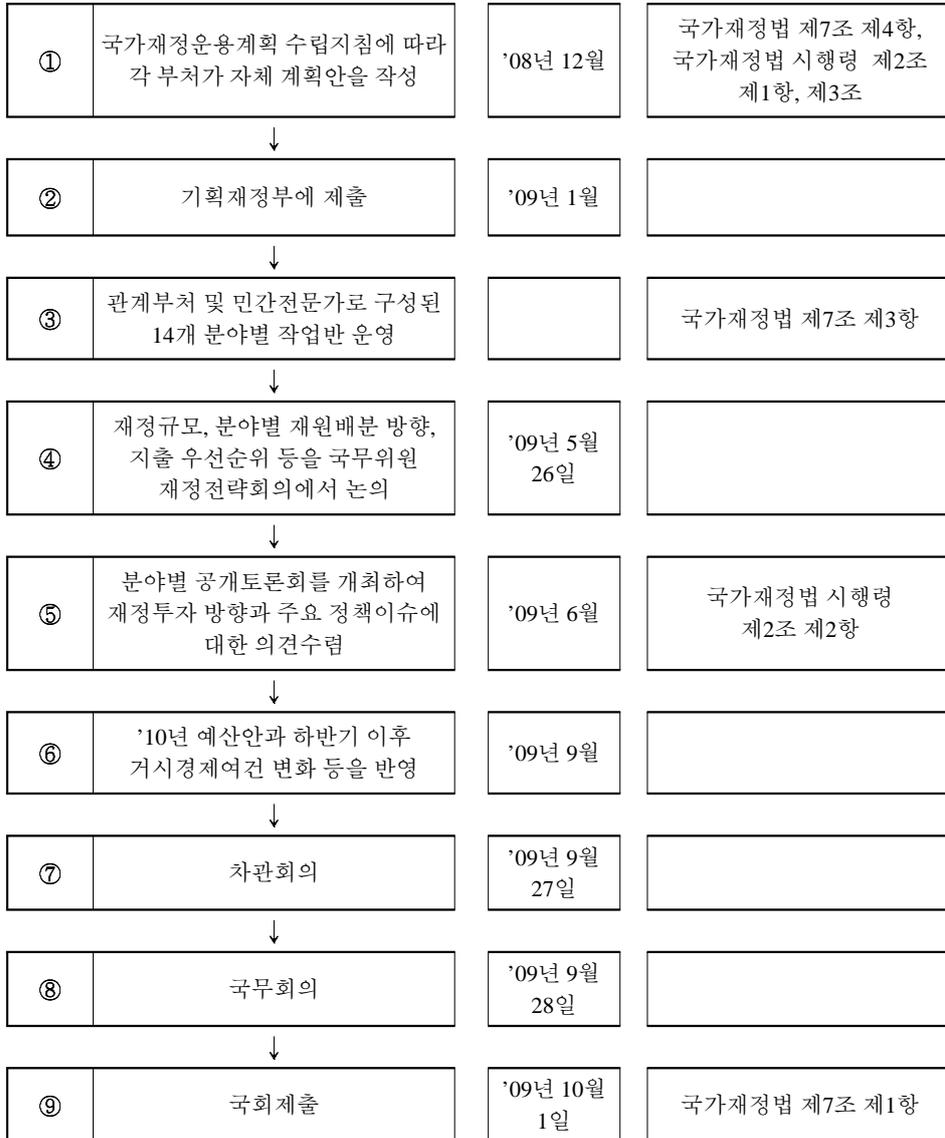
물론 경제성장률은 경제성장에 영향을 미치는 여러 대내외 요소들에 따라 결정되는 것으로 정확한 예측은 쉽지 않다. 최근 발생한 서브프라임 모기지 사태로 인해 세계경제가 불황에 접어들었던 것을 사전에 예측하지 못했던 사실이 그 대표적인 예가 될 것이다.

하지만 중기재정계획에서 제시되는 경제성장률의 전망에 있어 전망의 책임주체와 결정과정을 고려하였을 때 예측에 있어서의 객관성과 투명성에 의문이 제기될 수 있다는 점은 짚고 넘어가야 할 중요한 문제 중의 하나이다. 기획재정부가 정부출연연구원인 한국개발연구원(KDI)과 한국은행의 경제전망치를 고려하여 경제성장률 등을 제시하고 있으나 구체적인 절차와 논의 내용이 공개되지 않고 있다. <표 1>에서와 나타나는 바와 같이 2008년 1월부터 6월까지 정부·연구소·학계 등 관련 전문가가 참가하여 논의를 통해 확정된 ‘2008~2012년 국가재정운용계획’에서 제시되는 실질경제성장률과 2008년 12월부터 수립이 착수된 ‘2009~2012년 국가재정운용계획’에서 제시되는 실질경제성장률은 매우 현격한 차이를 보이고 있다. 서브프라임 사태가 2007년 미국에서 발생한 것으로 비록 당시에는 세계적으로 그 여파가 확대될 것으로 예상하지 못했다 하더라도 ‘2008~2012년 국가재정운용계획’ 수립 후 국무회의를 거쳐 2008년 10월 2일에 국회에 제출된 시점에서는 이미 세계적으로 경제적 위기가 확대되고 우리나라도 그 영향권에 들었던 시점임을 고려하였을 때 ‘2008~2012년 국가재정운용계획’에서 제시되는 경제전망은 이미 의미가 사라진 통계적 수치에 불과하게 되었다. 김성태(2008)에서 지적된 바와 같이 이와 같은 여파가 큰 거시경제충격을 제외하고서라도 <그림 1>에서와 같이 중기재정계획에서 전망하는 경제성장률과 사후적인 경제성장률간의 차이는 크다.

앞서 전제하였듯이 경제전망은 매우 어려운 작업이므로 그렇기 때문에 성공적인 중기재정계획을 수립하기 위해서는 경제전망에 대해 보수적이고 신중한 접근이 필요하다. 또한 외부유관기관과 전문가들이

참여하는 의사결정과정에서 논의된 내용과 선정과정이 투명하게 공개되어 객관성이 확보되도록 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

<그림 2> 2009 ~ 2013년 국가재정운용계획 수립과정



2. 재정규모 및 증가율

현행 국가재정법은 국가재정운용계획에 수립에 있어 재정규모증가율을 제시하도록 규정하고 있다(국가재정법 제7조 제2항 제4호).⁴⁾ 재정규모증가율은 경제성장률, 수입 전망 및 지출 소요, 정책방향 등을 고려하여 결정된다. 하지만 중기재정계획에서 나타나는 재정규모 및 증가율에 대한 충분한 근거가 제시되지 못하고 있다는 문제점이 있다.

수입 측면에서 수입전망과 관련하여 ① 국세수입, ② 세외수입, ③ 기금수입으로 크게 대분되고 있지만 국세수입에서도 구체적인 주요 세목별 추계나 세외수입이나 기금수입에서도 보다 구체적인 근거가 제시될 필요가 있다. 이와 관련하여 국회예산정책처에서 최근 2009~2013년에 대한 ‘국세수입전망’, ‘사회보장기여금 전망’ 세외수입 등에 대해 전망하는 자료를 발표하고 있음을 참고할 필요가 있을 것이다.

지출 측면에서는 ① 예산지출과 ② 기금지출로 대별하여 각 지출의 연도별 규모와 증가율을 우선적으로 제시하고, 주요 분야별⁵⁾로 재원 배분에 대한 연도별 규모와 지출 증가율을 제시하고 있다. 분야별 정책방향 및 재정투자계획을 설명하여 분야별 재원배분에 대한 근거로서 활용될 수 있다는 점에서 수입 측면에 비해서는 근거가 상대적으로 양호하게 제시되고 있다고 볼 수 있다. 하지만 분야별 투자계획도 기본적인 방향 또는 큰 부문의 사업의 실시 필요성 및 개략적인 투자

4) 국가재정법 제7조 제2항에서 규정되는 국가재정운용계획에 포함되어야 할 사항은 다음과 같다. 1. 재정운용의 기본방향과 목표, 2. 중·장기 재정전망, 3. 분야별 재원배분계획 및 투자방향, 4. 재정규모증가율, 5. 조세부담률 및 국민부담률 전망, 6. 통합재정수지 및 국가채무에 대한 전망, 7. 전년도에 수립한 국가재정운용계획에 대한 평가, 8. 그 밖에 대통령이 정하는 사항

5) R&D, 산업·중소기업·에너지, SOC, 농림·수산·식품, 보건·복지·노동, 교육, 문화·체육·관광, 환경, 국방(일반회계), 외교·통일, 공공질서·안전, 일반공공행정으로 구분되고 있다(2009년~2013년 중기재정계획).

비 내역을 제시할 뿐 구체적인 사업 내역이 제시되고 있지는 않다. 국가재정운용계획이 실효성 있는 계획으로서 구속력과 책임성을 갖기 위해서는 세부적인 내역들이 투명하게 공개될 필요가 있다. 예컨대 각 부처에서 진행하는 사업내역이 상세히 국가재정운용계획에 반영되고 당해 계획에 포함되지 않는 사업의 경우에 추진에 어려움이 있다고 한다면 각 부처는 보다 신중을 기하여 계획서를 작성하고 결과적으로 효과적이고 효율적인 재정의 지출과 배분이 가능하게 될 것이다.

3. 목표의 제시 및 명확성 문제

국가재정법 제7조 제2항은 통합재정수지, 국가채무에 대한 전망을 수립하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 제86조는 정부가 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 함을 요구하고 있다. 한편 동법 제91조에서는 국가채무의 관리에 있어 채무의 증감에 대한 전망을 제시하도록 정부에게 요구하고 있다.

이와 같이 현행법은 재정건전성을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하여야 한다는 기본적인 원칙만을 제시할 뿐 구체적인 재정관리에 대한 별도의 사항을 규정하고 있지 않다. 지금까지 중기재정계획에서 나타나는 재정수지나 총지출, 국가채무 등에 대해서 별도의 근거제시나 설명 없이 조정되어 왔는데 이를 통해 중기재정계획이 재정지출의 점진적인 증가를 막고 재정건전화를 추진하는 데 제한적인 역할을 수행할 수밖에 없었다.⁶⁾ 아래 <표 2>는 지금까지 수립된 재정운용계획상에서 확인되는 재정수지에 관한 사항을 정리한 것이다.

6) 김성태, 전계논문, p.288.

<표 2> 국가재정운용계획상의 중기재정목표

국가재정운용계획	관리대상수지/ GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	수준	표현	수준	표현
04년 ~ 08년	08년까지 균형	목표	06년 수준 이하	목표
05년 ~ 09년	±1% 수준	관리	06년 수준 이하	전망
06년 ~ 10년	△1% 수준	관리	06년 수준 이하	전망
07년 ~ 11년	△1% 내외	전망	06년 수준 이하	전망
08년 ~ 12년	'12년까지 균형	관리	30% 대로 하락	전망
09년 ~ 13년	'13 ~ '14년 중 균형	전망/관리	40% 이내	관리

* 출처: 박형수, '재정건전성 제고를 위한 재정제도 개선방안에 대한 공청회 자료', 2010.4.

재정건전성 달성과 유지라는 것이 하나의 절대적인 수치로서 불변하는 것이 아니라 경제상황과 전망, 여러 대내외적인 여건, 특수한 사건 등을 고려하여 종합적으로 판단되어야 한다는 점에서 법에서 구체적인 수치까지 규정하는 것에는 한계가 있다. 하지만 국가재정운용계획에서는 앞에서 열거한 문제점과 관련 요소들을 감안하여 정부가 바라보고 목표하는 재정건전성에 대한 세부적인 사항들은 구체적으로 제시되어야만 한다. <표 2>에서 확인할 수 있듯이 그간 정부는 재정수지나 국가채무에 있어서 목표와 관리, 전망 등 표현에서 일관성이 결여된 애매한 태도를 보이고 있다는 지적이 많았다.

목표를 설정되는 방법과 관련하여 <표 3>의 외국사례에서 알 수 있듯이 다양하게 고려될 수 있다. 뉴질랜드나 호주와 같이 재정수지에서 균형이나 흑자 등을 달성하도록 요구되는 국가가 있는 반면에 스웨덴과 같이 GDP에 일정 비율을 요구하는 국가가 있다. 또한 그러한 재정준칙의 법적기반도 다양하게 나타나고 있다. 어쨌든 재정건전성

7) 재정준칙(fiscal rules)은 재정지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대해 일정한 목표치를 정하고 이에 대한 법제화 등 일정한 구속력을 갖도록 하는 재

이 상대적으로 양호하다고 평가받고 있는 우리나라도 향후 저출산, 고령화사회, 복지재정수요의 증가 등 재정지출의 수요증가 압박이 증가할 것으로 예상되고 있으므로 중장기적인 측면에서 재정을 낙관적으로만 볼 수는 없다. 따라서 해외의 재정준칙 사례를 참고로 하여 우리나라 실정에 맞는 적합한 재정준칙을 설정할 필요가 있다.

<표 3> 해외의 재정준칙 설정 사례

	목표변수	재정준칙의 주요 내용	법적기반
스웨덴	재정수지 재정지출	○ 재정수지 GDP대비 2% 흑자 ○ 중앙정부 지출한도 설정	내부규칙
영국	정부차입 국가채무	○ 공공투자위해서만 차입(Golden rule) ○ 공공부문 순채무 안정적 유지	법률 내부규칙
EU-15	재정수지 국가채무	○ GDP대비 재정적자3% ○ GDP대비 부채비율60%	조약
미국	재정지출	○ 재량지출 미래 5년간 상한선 설정	법률
일본	재정지출 재정수지	○ '02년 수준내 정부규모 유지 ○ '10년 초반 기초재정수지 흑자	중기계획
뉴질랜드	국가채무 재정수지	○ 국가채무 감축 ○ 재정수지 균형 유지	법률
네덜란드	재정지출	○ 정부지출에 대한 중기적인 상한 설정	정책
캐나다	재정지출	○ 일정기간 명목지출 제한	법률
호주	재정수지 국가채무	○ 재정수지 흑자 유지 ○ GDP대비 국가채무비율 10%	법률, 규정
핀란드	재정지출	○ 다년간의 지출상한 설정	중기계획

* 자료: 한국조세연구원, 재정건전화이슈와 EU의 재정준칙, 2010.

정정책을 의미한다(박종규, “글로벌 금융위기 이후 재정정책의 방향”, 한국재정학회 2010년 춘계학술대회 정책토론회, 2010, p.8.).

<표 4> 주요국의 재정준칙 도입과 성과

국가	재정준칙	성 과
EU	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 「안정과 성장에 관한 협약」 • 재정적자 GDP 대비 3%, 국가채무 60% 유지 • 2005년 개정을 통해 신축적 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 1995년 재정적자 7.6%에서 1997년 2.7% 감소 • 2001년 이후 재정건전화 피로현상, 경제상황 악화 등으로 약화되는 경향
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 「재정안정법」 도입 • 황금준칙 : 공공투자에 한하여 차입 가능 • 지속가능한 투자준칙 : 순국가채무 GDP 대비 비율의 안정적 (40%) 유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정수지 적자에서 흑자로 전환: GDP 대비 4.2%의 적자에서 2001년 0.7%의 흑자로 전환 • 국가채무 GDP 대비 40%수준에서 유지: 1996년 GDP 대비 52.5%에서 2001년 41.1%로 감소
미국	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년 「예산통제법」 제정 • 재정지출 통제 • 2006년 지출통제법 제정 : 재량지출 한도 제시, 의무지출 Pay Go 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정지출 실적치가 예산통제법한도 내에서 유지
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년 재정개혁 • 일반정부 GDP 대비 2%의 재정흑자 유지 • 중앙정부 지출 한도 준수 • 2000년에 지방정부 균형재정 유지 추가 	<ul style="list-style-type: none"> • 1997년~2002년까지 GDP 대비 2.25%의 재정흑자 달성 후 2002년과 2003년을 제외하고 2005년까지 재정흑자 유지 • 1997년 이래 중앙정부 지출상한 유지
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> • 1992년 「재정지출통제법」 도입 • 공공부문 지출증대 제한, 재정불균형 축소, 공공부채 증가 억제 목표명시 	<ul style="list-style-type: none"> • 1998년 재정수지 흑자 전환 후 2005년까지 재정수지 흑자기조 유지 • 순공공부채 : 1995년 GDP 대비 69.3%에서 2005년 26.4%로 감소
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 1994년 「재정책임통제법」 도입 • 재정수지 균형유지 • 국가채무 감소 	<ul style="list-style-type: none"> • 1994년 재정수지 흑자 달성 후 1999년을 제외하고는 2005년까지 재정흑자 기조 유지 • 국가채무 감소: 1993년 GDP 대비 64.8%에서 2005년 26.0%로 감소

국가	재정준칙	성 과
호주	<ul style="list-style-type: none"> • 1998년 「Budget Honesty Act」 제정 • 구체적인 수치목표는 제시하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 1998년 재정흑자 달성 후 2001년을 제외하고 2005년까지 재정수지 흑자기조 유지 • 2000년부터 순국가채무 10% 미만에서 유지

* 자료: 박종규, “글로벌 금융위기 이후 재정정책의 방향”, 한국재정학회 2010년 춘계학술대회 정책토론회, 2010, p.10.

4. 사후평가제도의 미흡

국가재정운용계획을 수립함에 있어 전년도에 수립한 국가재정운용계획에 대한 평가를 하여 국회에 제출하도록 규정되어 있다(국가재정법 제7조 제2항 제7호). 이는 전년도의 실적에 대한 평가를 하여 전망치의 적절성, 근거의 타당성을 검토하고 목표 대비 실적 등을 평가하여 차년도의 재정운용계획수립에 있어 참고용으로 활용하도록 하는데 목적이 있다고 볼 수 있다. ‘2009 ~ 2013년 국가재정운용계획’에서 ‘2008 ~ 2012년 국가재정운용계획’에 대한 평가로 2페이지만이 할애되어 매우 일반적이고 개략적인 설명만이 이루어지고 있다. 지난 실적의 사후평가와 관련하여 통합재정에 대해서는 결산이 이루어지고 있으나 총수입과 총지출의 경우 결산이 이루어지지 않고 있다는 점에서 세부적으로 전년도에 대한 평가를 매해 실시하는 것은 현실적으로 한계가 있다는 점에서 이러한 지난 계획의 평가를 무조건으로 비판할 수는 없을 것이다.

하지만 전체 기간이 경과하여 종료된 예컨대 ‘2004 ~ 2008년 국가재정운용계획’이나 ‘2005 ~ 2009년 국가재정운용계획’에 대한 사후평가는 이루어질 수 있을 것이므로 이러한 계획에 대한 평가를 강제하기 위한 규정이 마련될 필요가 있다.

특히 사후평가에 있어 그 범위는 부처별 재정사업의 세부적인 하위 항목까지 포함되어야 보다 구체적이고 실효성 있는 평가가 담보될 수 있을 것이다. 계획의 수립과 평가 → 자금의 투입 → 사후 실적 평가와 같은 cycle을 고려하였을 때 현행 우리나라의 평가제도는 주로 계획의 수립과 평가 부문에 집중되어 있다. 예산을 확보하기 위한 각 부처의 노력은 매우 높지만 확보된 예산의 씹씹이가 어떠한지 그에 대한 평가가 제대로 이루어지고 있다고 보기는 힘들 것이다. 사업이 종료되어도 새로운 사업을 추진하여 결과적으로 전년 대비 예산총액이 줄어드는 것은 필사적으로 방지하려는 각 부처의 행태, 예산당국의 예산안 심의과정에서 과거 편성된 예산의 집행결과에 대한 검증의 소홀 등에 따라 사실상 예산을 확보하기만 하면 소위 ‘눈먼 돈’이 되어버리는 현실은 매우 심각한 문제이다.

따라서 이제부터는 지출부문에 대한 평가기능을 보다 강화하여 예산의 낭비를 방지하면서 사업수행의 책임성을 제고하고 결과적으로 건전재정을 확보하기 위해서는 최하위의 사업단위까지 사후평가가 철저하게 이루어지고 공개될 필요가 있다.

5. 채무관리

국가채무는 여러 경로를 통해 국가경제에 영향을 미친다. 서론에서 잠시 언급하였듯이 먼저 국가채무의 증가는 이자지출의 규모를 증대시켜 생산적인 부문에 투입될 국가재원을 감소시키거나 조세를 증가시키게 된다. 뿐만 아니라 국가채무는 금융시장과 외환시장 등에 불안을 야기할 수 있다. 시장불안에 따라 외국인 투자자들이 자금을 거둬들이는 경우 환율의 불안을 초래하거나 환율의 급격한 상승을 초래하여 경제의 불확실성과 불안감을 가중시킬 수 있다. 한편, 경제의 불안감이나 위험신호에 따른 금리의 상승을 촉발시켜 투자를 위축시키

는 등 경제성장을 둔화시킬 수 있다. 세계경제의 글로벌화 및 수출주도형 국가인 우리나라의 경우 대외신인도 등의 하락 등의 문제가 보다 심각하다.

그렇다면 현재 우리나라의 국가채무는 어떠한 수준인가? GDP 대비 국가채무는 2009년 기준으로 35.6%로 금액으로는 366조원 수준이다.⁸⁾ 절대적으로 달성되어야 할 국가채무 수준이라는 것이 애당초 존재하지 않으므로 적정성을 판단하기란 쉽지는 않다. 다만 OECD 국가들의 평균값⁹⁾ 등을 감안하였을 때 수치상으로는 우려할 상황은 아니라는 견해가 많다. 문제는 향후 국가채무의 증가를 압박하는 잠재적인 요인들이다. 저출산이나 고령화 사회로의 진입, 통일문제 등이 중장기적으로 채무를 증가시킬 위험요소들이다. 게다가 한번 늘어난 국가채무는 선진국사례에서 볼 수 있듯이 쉽게 감소시킬 수 없다.¹⁰⁾ 결과적으로 선제적인 국가채무관리가 요구되는데 정부도 이러한 문제에 대해 인식을 하여 국가채무를 안정적으로 운영해 나갈 것을 계획하고 있다.

현행법상 국가채무관리계획을 예산에 포함되는 첨부서류로 규정되고 있다(국가재정법 제34조). 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 국가재정 건전성과 국가경제의 큰 영향을 미치는 국가채무를 재정운용계획과 연계되도록 국가재정운용계획의 첨부서류로 제출되는 것이 보다 타당할 것이다. 따라서 우선적으로 현행법을 개정하여 국가채무관리계획을 국가재정운용계획의 부속서류로 할 필요가 있다.

한편 내용적인 측면에서 살펴보자면 국가채무관리계획은 가장 기본적인 사항만이 개괄적으로 기술된 계획서로 평가될 수 있다. 2007년

8) 국가채무의 개념(용어) 및 범위에 관해 많은 논란이 있었다. 본고에서의 국가채무는 중앙정부와 지방정부의 채무를 합한 것으로 '2009 ~ 2013년 국가재정운용계획서'상에서 확인되는 수치를 사용하였다.

9) OECD가 추정한 2009년 GDP 대비 국가채무는 32.2%로 평균값 70.2%보다 크게 하회하고 있다.

10) 경제학 용어로 이를 '하방경직적'이라고 표현한다.

에 작성된 국가채무관리계획을 살펴보면 전체 19페이지 분량의 문서로 의의와 현황내용을 제외하고 나면 13페이지 정도로 해당 분량에서 국가채무 관리목표와 수준관리, 위험관리, 그리고 국가채무의 전망 및 상환계획을 기술하고 있다. 이 정도로 국가채무에 대한 전반적이고 체계적인 분석과 보고가 이루어졌다고 평할 수는 없을 것이다. 논란이 일었던 국가채무와 관련하여 발생주의 회계기준 도입과 더불어 국가채무 및 재정통계 작성을 위한 방안을 정부가 방안을 마련 중인 것으로 알려져 있다.¹¹⁾ 이러한 개선작업을 통해 관련 데이터가 국제적으로 비교가능성 있게 획득될 수 있는 시점에 국가채무관리계획을 보다 실효성 있게 내용을 수정할 필요가 있다. 예컨대 우발채무를 포함시켜 재정적 위험요소라는 측면에서 상세하게 대책을 마련하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

6. 추가경정예산안 편성 관련 문제

추가경정예산안이 편성되는 경우 중기재정에 미치는 영향이 미미한 경우와 재정건전성에 큰 영향을 미치는 경우가 있다. 예컨대 재해복구를 위해 편성되는 추경의 경우 그 규모가 작고 중기재정에 미치는 영향이 미미하는 등 국가재정운용계획의 주요 부분에 대한 수정을 요하는 사안은 아닐 것이다. 하지만 국가재정운용계획에 영향을 미치는 수준의 추경이 편성되어 중장기 재정운용의 방향에 영향을 미치는 경우 국가재정운용계획도 이에 따라 수정되거나 보완될 필요가 있다.

미국의 OMB(관리예산처)의 경우 예산안 제출 이후 발생한 경제적, 법적 변화 등을 반영하여 연방예산의 수입, 지출, 예산권한, 재정수지 전망을 업데이트하고 있다. 호주의 경우 예산심의 종료 후 약 6개월 후 반기 경제 및 재정전망을 수정하여 발표하고 있으며 그 내용은 변

11) 국회예산결산특별위원회, 『재정건전성 제고를 위한 국회 재정통제 강화방안』 세미나, 2010. 4.

화된 경제여건을 반영하여 총지출, 재정수지, 국가채무 등에 관한 변화를 포함하고 있다.

현행법상 추경이 발생하는 경우 국가재정운용계획의 수정 등이 요구되고 있지 않는 점은 입법론적으로 이에 대한 규정을 추가하여 해결할 필요가 있다.

III.

과거 국가의 재정건전성과 관련하여 최근과 같이 큰 이슈가 될 만한 사건들이 발생하지 않아 상대적으로 그에 대한 관심도 현재에 비해 미미하였다. 하지만 최근 세계경제의 글로벌화와 그에 따른 각국간의 경제영향, 경제경쟁 및 개방경제구조 하에서의 대외신인도의 중요성 등을 감안하였을 때 일국의 재정건전성은 중요성을 더해가고 있다. 초기의 개발도상국 때와 같은 높은 경제성장률의 시현이 어려움과 선진국들간의 조세경쟁 등에 따른 조세기반의 감소, 출산율의 저하와 과학기술의 발달로 인한 인간의 수명이 늘어남에 따른 고령인구의 급증, 관련 복지수요의 증가 등으로 인해 재정건전성을 위협하는 위험요인들이 상존해 있다.

이러한 여건 속에서 국가재정운용과 관련하여 근시안적인 접근에서 벗어나 중장기적인 계획을 마련하는 등 우리나라 정부는 이제 본격적인 중기재정운용계획을 수립하기 시작하였다. 하지만 아직은 성공적인 계획수립을 위한 여러 제도적인 여건이 완벽하게 마련되지 않음으로 인해 개선의 여지가 상당하다고 평가될 수 있다. 본고는 중기재정운용계획에서 발견되는 문제점 중 재정건전성 달성이나 재정계획의 실효성을 제고하는데 있어 가장 핵심적인 사안을 중심으로 논의하였다. 본고가 향후 우리나라의 중기재정운용계획의 개선에 있어 참고연구로 일조될 수 있기를 희망한다.

- 기획재정부, “2009~2013년 국가재정운용계획”, 2009.
- _____, “2008 ~ 2012년 국가재정운용계획”, 2008.
- _____, “2007 ~ 2011년 국가재정운용계획”, 2007.
- 김성태, “우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안”, 재정학연구, 제1권 제4호, 2008년.
- 박종수, “現行 中期財政計劃法制의 改善方向”, 법제연구 제25호.
- 박형수, “재정건전성 제고를 위한 재정제도 개선방안에 대한 공청회 자료”, 2010.4.
- 박종규, “글로벌 금융위기 이후 재정정책의 방향”, 한국재정학회 2010년 춘계학술대회 정책토론회, 2010.
- 한국조세연구원, 재정건전화이슈와 EU의 재정준칙, 2010.

< 1 > 가 (2010 5 17)

본고가 작성된 이후 국가재정법 일부개정법률이 공포되었다(법률 제10288호, 2010년 5월 17일 시행). 개정법률에는 본고에서 지적한 문제점들이 일부 반영되는 등 전반적으로 개정 전 법률에 비해 상당히 긍정적인 변화가 이루어졌다고 평할 수 있다. 본고와 관련된 주요 개정내용은 다음과 같다.

- 국가재정운용계획에 의무지출의 증가율 및 산출내역과 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획, 재정수입 증가율 및 근거, 통합재정수지·국가채무의 전망과 근거 및 관리계획을 포함하도록 함(안 제7조제2항제4호의2부터 제4호의4까지 신설, 안 제7조제2항제6호 및 제91조).
- 국가재정운용계획에 전년도에 수립한 국가재정운용계획의 평가·분석보고서, 중장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획을 첨부하도록 함(안 제7조제3항 신설).
- 수정예산안 및 추가경정예산안을 제출할 때 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 관리방안을 국회에 보고하도록 함(안 제7조제7항 신설).
- 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 그 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함(안 제7조제8항 신설).
- 매년 회계연도 개시 90일 전까지 국가보증채무관리계획, 공기업·준정부기관의 중장기 재무관리계획, 임대형 민자사업 정부지급금 추계서를 국회에 제출하도록 함(안 제9조의2 신설).
- 정부는 재정을 운용함에 있어 조세지출의 성과도 제고하도록 함(안 제16조제3호).

- 기획재정부장관은 예비타당성조사 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 함(안 제38조제1항).
- 재정수지 및 부채 등을 포함한 중장기 기금재정관리계획을 작성하도록 함(안 제73조의3 신설)

「2009 ~ 2012

」

()

I. 가

지난 OECD국가들의 경제상황은 지난 30여년 동안 많은 변화를 겪었으며, 이러한 경제변화는 OECD 국가의 재정지출의 규모 및 구조의 변화를 야기하였다. 즉, 단기적으로는 예산상의 수입과 지출에 영향을 미쳤으며 중장기 경제 추세는 예산정책을 구조적으로 변동시켰다.

戰後부터 석유과동 이전까지의 고도성장을 구가하면서 공공부문의 팽창을 지속하던 대부분의 국가들은 석유과동기에 스태그플레이션을 겪으면서 재정의 수입과 지출사이에서 구조적 불균형에 처하게 된다. 이러한 구조적인 재정적자에 대응하여 1980년대 초부터 각 국이 재정의 건전화를 시도하였고, 본격적인 재정개혁은 1980년대말에 시작되었다. 지난 십여년 동안 선진 각국들은 국가의 성과를 향상시키고자 많은 노력을 하였다. 특히 공공부문이 전체경제에서 차지하는 비중이 커지고 재정적자가 누적됨에 따라 공공부문의 개혁과 개선이 이루어졌는데 그 중에서 예산제도의 개혁은 핵심적인 내용이라 할 수 있다. 이러한 예산제도 개혁의 특징은 첫째 중기적 관점에서 예산을 다루기 시작했다는 것이고, 둘째 각 부처나 기관이 예산을 집행하는데 있어서 더 많은 재량권을 가지며, 셋째, 정부지출이 투입중심에서 정부예산의 목표달성이나 성과제고로 이행하고 있다는 점이다. 그 중에서도 대표적인 경향이 중기적 관점에서 예산을 다루는 다년도 예산제도의 도입이라고 할 수 있다. 특히 다년도 예산계획에 대한 프랑스의 경험은 주요 선진국들에게 무게있는 교훈이 되었음은 물론 예산정책의 시계를 단년도에서 다년도로 넓히는 계기로 작용하였다.

세계금융위기는 각국정부에 대하여 균형재정의 원칙을 파괴하도록 강요하였다. 재정에 관한 변화를 유발하는 모든 수단들은 단순히 재정상의 기술적 문제를 넘어서는 것이다. 왜냐하면 모든 제도적 유형

의 변형을 필연적으로 수반하기 때문이다. 때문에 먼저 세계경제위를 맞아서 우리나라가 직면한 문제는 무엇인가, 다른 산업 국가들과 우리나라가 다른 점은 무엇인가 그리고 이러한 위기는 지속될 것인가에 대한 고민이 필요하며, 그에 따른 국가재정정책 및 제도에 대한 재검토가 필요할 것이다. 결국 핵심은 예산의 투자형태와 도구선택의 중요성이다. 즉, 경제위기를 극복하기 위한 계획의 효율성은 정부에 의하여 선택된 수단의 형태와 도구에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 재정적 운용의 전략을 어떻게 수립할 것인가에 대한 방법론으로 중기재정관리를 위한 다년도 예산계획의 중요성이 부각되고 있다.

우리나라 2009년 재정수지 적자는 사상최대 규모인 43조 2천억원에 이르며, 이는 국내총생산(GDP)의 무려 4.1%에 달하는 적자규모로서 외환위기 직후인 1998년의 5.1% 규모 적자 이후 최대의 적자규모를 나타내고 있다. 재정적자가 늘어나면 국가가 지는 채무도 늘어나기 마련인바 2009년 국가채무는 359조 6천억원으로서 전년대비 50조 6천억원이 늘어났으며, GDP 대비 국가부채 비율은 33.8%로 전년대비 3.7%포인트 증가했다(더욱이 이것은 일반 공기업과 지방 공기업 부채는 제외한 것임). 우리의 GDP 대비 국가부채 비율은 G20 국가 평균(75.1%)보다는 낮지만 부채의 증가 속도가 너무나 빠르다는 우려에 대한 목소리가 커지고 있다.

재정의 효율화와 건전화로 위하여 현행 국가재정법은 5회계연도 국가재정운용계획을 수립할 것으로 규정하고 있으나 최근 그 실효성에 대한 의문이 국회차원에서 다수 제기되고 있다. 즉, 그 내용이 전망 위주로 구성되어 예산안 심사의 참고자료로 활용되고 있을 뿐 법적 구속력이 없고 사후 검증과정이 미흡해 정부의 책임성이 결여되는 한편 철저한 계획수립 의지를 약화시킨다는 지적이 있었으며, 이를 개선하기 위해 중기재정계획(국가재정운용계획)의 내실화를 담은 국가재

정법 개정안이 금년 5월 17일 본회의를 통과하였다.¹⁾ 그러나, 이러한 중기재정계획에 대한 추가적인 조치에도 불구하고 중기재정계획상의 핵심내용에 대한 법적 구속력이 담보되지 않는 한 재정건전성 확보를 위한 근본적인 개선안으로는 한계가 있다고 본다.

이와 관련하여 프랑스는 유럽연합의 『안정성과 성장에 관한 협약(Le Pacte de stabilité et de croissance)』에서 합의된 국가재정건전성 제고를 실현하기 위해 2008년 헌법 개정을 거쳐 2009년에 중기재정계획을 처음 시행하고, 이어 프랑스 의회는 2009년 2월 9일 『2009-2012년도 공공재정계획법률』을 의결함으로써 중기재정관리체계를 마련하였다. 특기할 만한 점은 이 재정계획법률에는 2009년부터 2012년까지 재정건정성 제고를 위해 각 지출 부문별로 한계를 구체적인 수치로 정하고 있다는 점이다. 이는 국가재정법상 중기재정계획(5년)의 수립과 국회 제출(금번 개정으로 추가된 다양한 국가재정관련 계획을 포함)은 의무화되어 있으나 구체적인 지출한계나 국가부채규모 등에 대해 법적 구속력이 없는 우리의 경우와 근본적 차이를 나타낸다.

국가재정의 건전성 확보를 위한 대표적인 현대적 장치가 바로 중장기 재정계획(관리)제도이며, 최근 그 실효성 확보문제(결국 통제의 실효성 문제)가 중요한 재정개혁과제로 제기되고 있는 현재, 중기재정관리를 법률로서 지출한도 등 핵심사항을 엄격하게 운용하고 있는 프랑스의 법제를 살펴보는 것은 재정건전화를 강력하게 담보하기 위한 중기재정계획제도의 비교법적 조사로 의미가 있을 것으로 기대한다. 국가재정법의 목적이 ‘건전재정의 기틀’을 마련하는 것이라는 점, 그리

1) 특히, 이와 관련하여 최근 국회는 중기재정관리를 통한 재정건전화의 실현을 위해 중기재정계획에 대해 신규 첨부문서를 추가하는 등 다양한 개정안 발의되었다. 이 중 중기재정계획을 추가경정예산과 연동시키고, 기존 국가재정운용계획에 대한 평가·분석보고서, 5회계연도 이상의 중장기 기금재정관리계획·국가채무관리계획, 공공기관의 중장기 재무관리계획, 임대형 민자사업의 정부부담 예산서 및 국가보증채무관리보고서를 제안하는 등을 내용으로 하는 김성식 의원 대표발의 국가재정법 등 개정안이 금년 5월 17일 통과되었다.

고 최근 재정적자에 대한 우려가 높아지고 있는 점을 감안할 때, 프랑스의 중기재정관리법제는 우리의 중기재정관리체계에 대한 보다 근본적인 과제를 제시할 것으로 기대한다. 이에 본 연구는 이러한 목적의식에서 출발하여 우리와 프랑스의 중기재정계획(관리)제도의 도입 배경을 분석하고, 프랑스 재정계획법률의 체계와 내용분석을 통하여 우리나라에서의 국가재정 건전화를 위한 중기재정관리제도의 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

II.

1. 재정의 법적 근거

프랑스에서 재정에 관한 법적 근거는 우선 헌법과 법률에서 찾을 수 있으며, 프랑스 헌법재판소로부터 헌법적 가치를 인정받은 「1789년 인권선언」도 국가 재정과 관련한 사항을 규정하고 있다.²⁾ 특히, 프랑스는 「재정에 관한 조직법률(LOLF)」에서 재정법의 법적 구조를 결정하는 일반적인 사항을 담고 있다.

프랑스에서는 재정법의 영역을 “국가, 지방자치단체, 사회보장”의 큰 세 영역으로 구분하고, 각각의 영역에서 재정법 개혁이 이루어져 왔다. 먼저 국가재정에 대한 개혁의지를 담아 2001년 8월 전부개정된 「재정에 관한 조직법률」, 그리고 2003년 헌법 개정³⁾사항(지방재정 관련 사

2) 1789년 인권선언은 제13조에서 ‘공권력의 유지 및 행정비용을 위하여 공동납세는 필수불가결하다. 공동납세는 시민들의 능력에 따라 균등하게 배분되어야 한다’라고 하여 공동납세에 관하여 규정하고 있고, 제14조에서 ‘모든 시민들은, 자신들이 직접 혹은 대표자를 통하여 조세의 필요성을 확인하고 자유로이 동의하며, 그 용도를 확인하며, 세율·세원·징수 및 기간을 결정할 권리를 가진다’라고 하여 시민들의 조세에 대한 동의권을 보장하고 있으며, 제15조에서는 ‘사회는 모든 공무원에게 책임을 물을 수 있는 권리를 가진다’라고 하여 국가 회계에 대한 통제를 할 수 있도록 규정하고 있다. 전학선, 『주요국가의 재정법제 연구(III)』, 한국법제연구원, 2009, 35면.

3) 프랑스 제5공화국 2003년 3월 28일, 헌법에 지방재정에 관한 규정을 신설하였는

항)을 법제화하기 위해 지방자치단체의 재정 자율성과 관련한 지방재정의 개혁의지를 담아 2004년도에 제정된 「지방자치단체의 재정상 자율과 관련한 조직법」, 마지막으로 사회보장영역과 관련한 것이 2005년에 개정된 「사회보장재정조직법」⁴⁾ 등이 그것이다. 특히, 이러한 3개 분야 재정을 다년도 예산 계획을 통해 전반적인 전망을 가지고 통제하고자 하는 움직임이 나타나게 되었는바, 2008년 헌법 개정에서 그 근거를 마련하게 되었다.⁵⁾

가. 헌 법

재정의 헌법적 근거로 대표적인 조항이 제34조이다. 즉, 프랑스 헌법은 국가 재정과 관련하여 제34조 제1항에서 조세법률주의를 규정하고 있으며, 제34조 제3항에서 지방자치단체의 재원에 관해서는 법률로 정하도록 하고 있고, 제34조 제4항에서 예산법률주의를 규정하고 있다. 특히, 2008년도 헌법개정으로 삽입된 제34조 제7항에서는 공공재정의 다년간 방향설정은 계획법률(‘프로그램적 법률’)에 의해 정해

바, 바로 ‘헌법 제72조의2’이다. 이는 지방민주주의를 발전시키고 지방자치단체의 자치행정과 자치재정을 강화하고, 프랑스의 해외 지방자치단체의 지위의 다양성을 고려하는 내용을 담고 있다.

4) 프랑스 헌법은 사회보장과 관련하여 사회보장의 재정조달에 관한 법률에 관하여 헌법(제47조의1)에서 명시적으로 규정을 하고 있는 것이 특징 가운데 하나이다. 사회보장 재정법률(LFSS: loi de financement de la sécurité sociale)은 사회보장법전(Code de la sécurité social)에 포함되어 규정되고 있는데, 사회보장 재정법률의 경우에도 재정법률과 마찬가지로 헌법에서 명시되어 있다. 1996년까지는 사회보장 예산이 의회에서 별도로 투표되거나 의결되지 않고 국가 사회예산(budget social de Nation)이라는 형태로 예산법률의 추록으로 의회에 통보되곤 하였는데, 150억 유로 이상의 적자가 국가 예산으로 충당되는 등 사회보장 예산의 중요성을 인식하여 1996년 2월 22일 헌법개정을 통해 사회보장 재정법률에 관하여 헌법이 일반 재정법률과는 별도로 직접적으로 사회보장 재정법률에 대하여 명시하였다. Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, 30e éd., LGDJ, 2007, p.804.(전학선, 전개보고서, 49면에서 재인용).

5) Michel Bouvier, Finances publiques, 9^e édition, L.G.D.J. p. 299 이하. Alain Lambert, Dette publique : discours de la méthode, RFFP n° 100, L.G.D.J., 2007, p. 15 이하.

지고 이러한 다년간의 지침이 공공행정의 회계균형이라는 목적에 포함되도록 규정함으로써 다년간 예산계획을 법제화하였다. 이에 따라 다년도 재정계획을 법제화하여 2009년 예산편성부터 적용하였는바, 이것이 바로 본 논문의 주요 검토대상인 「2009년-2012년 공공재정계획에 관한 법률(loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, 이하 ‘공공재정계획법률’)」이다.

그 밖에도 국가재정과 관련하여 예산법률의 의회 표결과 관련하여 일반 법률과는 다른 특별한 절차를 규정하는 등 재정과 관련하여 절차적인 면과 내용적인 면을 규정하고 있다.⁶⁾

나. 재정조직법률(LOLF)

프랑스 헌법 제34조는 “재정법률은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원과 부담을 정한다. 사회보장 자금조달법률은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다.”라고 하여 재정에 관한 사항을 조직법률로 정하도록 하고 있다.⁷⁾

6) 제39조 제2항, 제40조, 제42조 제2항 및 제4항, 제47조, 제47조의1, 제47조의2, 제48조 제3항, 제49조 제3항, 제53조 제1항, 제70조, 제72조의2 등이다.

7) 헌법에서 조직법률로 정하도록 한 것은 보통법률과 비교하여 더 안정적이고 더 보장을 요하는 사항인 것이며, 조직법률은 보통법률과는 다른 특별한 입법절차를 거치도록 되어 있다. 조직법률은 법률안의 심의 전에 최소한 15일의 숙고기간을 정해놓고 있다. 또한 상원에 관계되는 조직법률의 경우를 제외하고는 최종적으로 조직법률안을 국민의회가 최종적으로 조직법률안을 채택할 수 있으며 재적의원 과반수의 찬성을 얻도록 하고 있다. 또한 위헌법률심판을 담당하는 헌법재판소의 위헌심사를 의무적으로 받도록 되어 있다. 조직법률에 대해서는 프랑스에서 헌법과 보통법률의 중간에 위치하는 규범력을 가진다고 볼 수 있다. 따라서 프랑스에서 재정에 관한 법률을 조직법률로 정하도록 한 것은 그 중요성을 인정하고 있는 것이라 할 수 있다. Michel Debré, Discours de présentation de la Constitution devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, le 27 août 1958, in Doc pour servir, Doc. Fr. 1987, vom.2, p.340.; Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, 8e éd., Montchrestien, 2008, p.113. 전학선, 전계보고서, 37면에서 재인용. 동법의 명칭을 직역하

프랑스는 과거 수년간 누적되어 온 막대한 재정적자와 국가채무 문제를 해결하고 더 나아가 국가재정의 건전성 확립을 위해 기존의 투입중심의 예산회계제도를 성과중심의 예산회계제도로 탈바꿈하는 일대 국가재정개혁이 절실했다. 이를 위하여 대대적인 개혁을 단행하였고, 그 후에 40년 이상 적용되던 1959년 1월 2일 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)⁸⁾을 개정하여 재정에 관한 새로운 조직법률을 제정하였다.

이를 위해 2001년 8월 1일에 기존 「1959년 1월 2일 재정에 관한 조직법률」을 사실상 신법의 제정에 상응하는 전면개정을 단행하여 「2001년 8월 1일 재정에 관한 조직법률(Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances)」로 대체하였다. 이법은 2001년 8월 1일 공포되고, 현재 유효한 사태이며 2006년 이래 모든 행정에 적용되고 있다.⁹⁾ 과거에는 행정부의 발의로 이루어진 것에 반해 2001년 8월 전면개정은 입법부가 주도되어 여·야 만장일치로 이루어 졌으며, 이를 통해 행정부의 재정운용에 대한 상당한 의회통제장치를 실현하였다는 점은 주목을 요한다. 재정조직법률은 공공관리의 ‘성과 논리’¹⁰⁾

면 “재정법률 관련 조직법률”로 조직법률로 정해지는 재정관련 법률임을 밝히고 있다. 다만, 이하에서는 편의상 「재정조직법률」로 약칭한다.

8) 이 명령은 45년 동안 30번 이상의 개정안이 제출되었지만 무위에 그쳤다.

9) 이후 2005년 7월 13일 일부 개정되어 현재에 이르고 있다.

10) 신공공관리(La nouvelle gestion publique)의 개념이 광범위하게 도입하면서, 재정조직법률은 결과보다 수단에 대하여 중점을 둔 예산문화를 유지한 1959년도의 명령의 중요한 장애물을 제거하는 것을 시도하였다. 그래서 관리자들도 그 때부터 자신들에게 부여된 예산의 사용에 있어서 효율성을 고려하기 시작했고, 재정조직법률 이전의 성과통제가 빠진 부분을 보충하게 되었다. 즉, 다음해의 다양한 예산행위를 실행하는 프로젝트를 제시하여야 했고, 그 예산행위를 통한 목표 달성에 대한 평가는 그 다음해에 보고서로 이루어지게 되었다. 그리고 비용의 양적 접근법에서 빠져 나오지 못하고, 공공관리에 개념에 있어서 거의 무용한 국가예산의 지나친 세분화가 사라졌다. 즉, 관리자들도 도달하여야 할 공공정책의 목적을 임무로서 부여받고 그것을 위한 프로그램을 구성하면 되는 것이었다. 물론 그 프로그램을 구성하는 하부 행위들을 규정할 수도 있지만, 결국 관리자들도 이러한 시스템을 통하여 자신들에게 주어진 예산사용하기 위한 커다란 자율을 누리게 되었다. 전훈·권세훈, 최근

와 의회에 의한 긴밀한 통제를 구현하기 위하여 ‘고유한 예산정보의 투명성’ 확보라는 두 개의 축으로 1959년 명령이 가지고 있던 고질적 병폐를 치유하였다는 점이 가장 큰 의의라 할 것이다.¹¹⁾

이처럼 프랑스는 재정관련법의 상위법으로 「재정에 관한 조직법률」을 제정하여 성과주의 및 이에 따른 프로그램 예산체계 개편, 다년도 지출한도 설정을 강조하고 있다.¹²⁾ 동법은 재정법제 기본법으로서 국가 재정의 수입, 지출의 항목, 개별 재정법률의 제정 절차 및 효력, 재정 집행에 관한 통제 절차 및 관련 보고서 등을 규정하고 있다.¹³⁾ 프랑스 재정법률의 체계는 ‘재정의 헌법’이라 「재정조직법률(LOLF)」을 상위로 「예산법률(LF)」, 「예산수정법률(LFR)」, 「결산(계산)법률(LR)」 등 개별 예산법률로 구성되며, 여기에 2008년 헌법개정으로 인한 다년도 예산주의의 도입으로 「2009-2012 공공재정계획법률」이 추가된 구조이다.

프랑스 재정법의 동향과 시사점, 한국법제연구원 워크숍 자료, 2010.4, 74면.

- 11) 재정계획법률에 의하면 예산의 투명성강화와 의회의 승인의 범위의 강화가 이루어진다. 이 법 제50조에 의하면 재정법안을 의회에 제출할 때, 정부는 의회에 경제적, 사회적, 재정적 전망보고서를 함께 제출하여야 된다. 이보고서는 예산의 진실성과 투명성의 정도를 올리면서 정부가 다가올 4년간 어떠한 가정을 토대로 하는지에 대하여 명확히 밝혀야 한다. 뿐만 아니라 이 법 제48조에 의하면 예산방향에 대한 토론을 제도화하고 있고, 의회의 질문과 그에 대한 답변은 엄격한 강제성을 가지게 된다. 결론적으로 재정계획법률은 제5공화국과 함께 맥락을 같이 한 행정부 중심의 예산편성에 있어서, 의회의 예산 심의권을 강화함으로써 행정부와 입법부의 예산법 내에서의 위상의 재정립에 대한 문제가 최근의 핵심 쟁점이 되었다. 즉, 정보의 투명성과 의회의 통제강화가 중요시 되면서 재정에 대한 수립단계에서부터 사전통제, 집행과정중의 통제, 사후적 통제 등으로 더욱 철저히 예산의 통제를 실현하고자 하면서 의회의 기능이 강화되는 방향으로 발전하고 있다. 전훈·권세훈, 최근 프랑스 재정법의 동향과 시사점, 한국법제연구원 워크숍 자료, 2010.4, 75면.
- 12) 개정 재정조직법률은 다음과 같은 특징을 지닌다. 먼저, 행정부의 입장에서 볼 때 예산사업의 목표와 성과측정이라는 개념을 도입했다는 점이다. 의회의 입장에서는 공공정책의 투명성을 확보하고 예산법안의 수정권한과 재정통제권을 강화시킨 특징이 있다. 아울러 개정 재정조직법률에서는 의회의 예산심의과정에 「예산정책토론」과 「예산관련 질의서 제도」를 도입함으로써 의회를 예산편성단계에서부터 연계시키고 있다는 점도 주목할 점이다.
- 13) 재정조직법률의 내용과 법적 의미에 대한 상세는 전학선, 전계보고서, 36-49면; 국회예산정책처, 「프랑스 국가재정조직법」, 해외예산정책자료 제2호(2005. 6.) 참조.

2. 예산법의 체계

프랑스 예산법은 크게 4가지로 나눌 수 있다.¹⁴⁾ ① 단년도 예산으로서 매년마다 국가의 세입과 세출에 관하여 규정하는 예산법률(*loi de finances de l'année* 내지 *la loi de finances initiales*), ② 회기 중에 예산을 변경하는 예산수정법률(*lois de finances rectificatives*), ③ 예산법률의 집행을 통제하는 결산법률(*loi de règlement*), ④ 일종의 특별법률(*lois spéciales*)으로써 예산법률안이 정해진 기간 안에 의회에서 표결되지 못한 경우의 법률이다.¹⁵⁾

프랑스 예산법은 다음과 같은 특징을 지닌다.¹⁶⁾ 첫째, 예산과 결산을 정부가 주도하고 있다는 점이다. 현행 제5공화국 헌법은 과거 의회의 불신으로 의회의 역할을 약화시켰고 그에 따라 예산과 결산에 있어서 의회의 역할을 크게 약화시켰다. 예산법률안의 발의권을 정부에게만 부여하고 있고, 공공재정에 관한 국회의원의 입법권도 제한되어 있으며, 일괄투표로 정부가 모든 수정안을 토론없이 표결에 회부할 수 있도록 하는 등 정부의 우월적 지위를 인정하였다. 그러나 이러한 정부의 우위를 없애고 의회의 재정에 있어서 통제를 강화하기 위하여 후술하는 바와 같이 2001년 8월에 재정조직법률에 대한 전면 개정을 추진하게 됨으로써 예산에 대한 의회의 권한이 다시 강화되는

14) Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institution politique*, 22 e éd., Montchrestien, 2008, p.732. 각 예산법의 법적 의의와 입법절차 등에 대한 상세는 전학선, 전계보고서, 81-120면; 이순우·김지영 역, 『프랑스 재정법』, 한국법제연구원, 2009, 73-80면 참조.

15) 특별법은 헌법 제47조 제4항(예산을 규정하고 있는 우리헌법 제54조 제3항과 유사)의 요건하에 재정조직법률(LOLF) 제45조에 따라 입법된다. 예산법률의 일부(LOLF 제34조제1항의 “예산법의 제1부”)만을 포함하여 12월 11일까지 법안의 의결을 요구하는 부분법이나 당해연도 예산법률(LF) 의결시까지 존재했던 세금의 징수를 승인하는 법률(정부에 의해 예산 집행 이전인 12월 19일까지 제출되는 형태)로서 예산법안(PLF)의 제출이 정부에 의해 지연되었을 때 이루어진다.

16) 전학선, 전계보고서, 141면.

국면을 맞이하고 있다.

둘째, 국민의회의 우선적 권한이다. 예산법률안의 경우 정부는 우선적으로 국민의회에 회부하도록 되어 있다. 이는 국민의회가 국민들의 직접선거로 선출되고 상원은 간접선거로 선출되므로 국민의회가 상원과 비교하여 더 정당성을 가지고 있다고 보고 국민의회에 우선권을 부여하고 있는 것이다.

셋째, 결산제도의 법률주의이다. 예산의 경우에는 법률주의 채택하여 예산안을 법률로 매년 국회를 통과하도록 하는 국가가 많으나 프랑스는 결산의 경우에도 법률의 형태로 국회를 통과하도록 하고 있다. 이러한 결산법률주의는 의회의 재정통제권을 강화하는 역할을 한다고 할 수 있다.

가. 예산법률(LF)

프랑스는 재정조직법률 제1조 제2항이 ‘회계연도는 민사 년도에 따른다’ 하여 1월 1일 시작하여 12월 31일 종료하도록 하고 있고 제6조 제2항이 ‘예산은 1회계연도 동안의 총수입과 총지출을 표시한다’라고 하여 매년 1년 단위로 예산을 작성하고 집행하는 예산 단년주의를 규정하고 있다. 프랑스는 예산법률주의를 채택하고 있기 때문에 법률의 형식으로 연말에 국회의 의결을 거치게 되는데, 이것이 바로 예산법률(loi de finances de l'année 내지 la loi de finances initiales)이다.

「예산법률(LF)」은 매년 10월에서 12월 사이 익년을 대상으로 정부에서 제출하는 예산법률안(PLF: Le projet de loi de finances)을 심사·표결하여 제정한다. 매년 정부는 독자적으로 국가의 수입과 지출 전체에 대한 계획을 예산법률안(PLF)에 담아 발표하는데 여기에서 정부는 구체적으로 확정된 재정적, 경제적 균형 기준에 맞추어 국가 수입과 지출 부담들의 성격, 액수 및 기속 항목(어디에 속하는 것인지)들

을 기술하여 법률 제정을 위한 안으로 의회에 제출하게 된다. 예산법률안(PLF)은 제출로부터 70일을 기한으로 국회에서 검토, 표결되어 예산법률(LF)로 확정된다.

예산법률은 헌법 제47조와 재정조직법률(LOLF)에 의해 규정된 절차에 따라 의회에 의해 의결되는 법률이며, 크게 예산법률과 일반법률 사이의 권한에 관한 부분과 수권법률(loi d'habilitation)과 관련된 부분으로 구성된다(재정조직법률 제34조 참조).

내용적으로 살펴보면 국가재원징수의 승인, 국가와 다른 법인에 부여된 모든 인(人)에 대한 과세(권한), 예산수입의 산정, 지출상한의 확정과 국가에 의해 보수를 지급받는 자리에 대한 고용승인상한확정, 예산상의 균형에 관한 일반적 정보들의 확정, 국채 및 국유재산에 관련한 승인 및 국유재산의 수입과 지출의 산정, 미선별 지출의 상한 승인(AE: autorisation d'engagement)과 연부액(CP:crédits de paiement)¹⁷⁾ 총액의 확정과 부속예산과 특별회계 등이 포함한다(재정조직법률 제 34조 제3항).

「재정조직법률(LOLF)」 제51조에 따라 「예산법률(LF)」에는 몇 가지 문서가 첨부되나, 이러한 부속서는 주로 경제지표 등이 포함되어 법적 구속력이 없으며 정부의 의회에 대한 정보전달이 목적이다. 즉 의회가 예산법률을 근거로 회계연도말에 집행결과에 대해 헌법재판소나 회계법원에 제소할 수 있는 것과 달리 예산법률에 부속되는 문서들은 그러한 법적 구속력이 없다.

17) 지출의 상한 승인(AE: autorisation d'engagement)은 연도의 범위를 넘은 기간상의 지출을 고려할 수 있게 하고, 당해연도에 지급을 인정하는 부분과 부합하는 연부액을 매년마다 구분할 수 있게 한다. 또한 이러한 기술은 다수의 사업상의 투자지출의 구분을 가능하게 한다. 투자의 실현뿐만 아니라 사업상에 구분된 이러한 지출, 달리 말하자면 매년 예산의 범위내에서 당해연도에 필요한 실행될 투자분의 필요자금만을 지출하면 될 뿐이다. 이러한 계속비와 연부액은 LOLF 제8조가 규정하고 있다. 이순우·김지영 역, 전계서, 41면.

[예산법률 첨부서류(재정조직법률 제51조)]

1. 국가 이외의 법인에게 부과되는 모든 성격의 과세목록과 평가서가 포함된 수익자 또는 수익자군별 해설부록
2. 관련연도의 예산의 변동이 세입·세출 및 세계잉여금에 미치는 효과의 분석
3. 세입·세출예산 내역, 운영비 및 투자비의 내역
4. 각 예산상 세입 예측을 분석하고 재정 지출내역을 설명하는 부속서류
5. 현 연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별 세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출 추계액. 이 부록에는 각 주요사업(programme)별로 매년도 성과계획안을 첨부한다.
 - a) 정확한 지수로 측정되는 미래 연도 동안의 단위사업, 관련비용, 추구된 목표 및 성과와 기대된 결과치의 제시
 - b) 재정지출의 평가
 - c) 전년도의 지출실적, 현연도 예산법에 의하여 승인된 예산 및 과거연도의 이월예산이 있는 경우, 이를 증액한 예산 대비 향후 세출변동사유 및 향후 증감전망 명시
 - d) 예산배정액과 자금배정액의 지출기일 기재장부
 - e) 국가가 보수를 지급하는 직종의 공무원단, 직업별 직군 및 계약유형별로 제시되는 예산 배정액과 현 상황 대비 변동의 정당한 사유
6. 각 부속예산과 각 특별회계의 경우에, 결손금 또는 주요사업(programme)별 또는 예비금별로 제안된 세입과 세출에 대한 진전 상황을 설명하는 해설부록. 이 부록에는 예상세입액과 경우에 따라서 발생하는 결손금을 입증하여 제5호에 명시된 요건으로 이들 사업 각각에 대한 매년 성과계획안을 첨부한다.
7. 의회에의 보고와 의회의 통제를 위하여 법률과 규칙에 명시한 기타 부속자료

나. 예산수정법률(LFR)

새로운 사정이 예산법률(LF)에 포함된 조치들을 무효로 하거나 예산을 집행하면서 정부가 목적 변경이 불가피하다고 판단하게 되면, 당해연도에 변경될 수 있어야 할 것이다. 이때 당초 예산법률을 개정하는 것이 아니라 변경내용을 담은 예산수정법률(LFR: loi de finance rectificatives)을 연중 부정기적으로 정부에 의해 제출되고 의회에서 의결한다. 매년 하나 혹은 그 이상의 수정재정법(LFR)이 채택된다. 재정조직법률(LOLF) 제35조는 오직 수정재정법(LFR)만이 재정법(LF)의 의무적 영역 및 배타적 영역의 조항들을 변경할 수 있다고 규정하고 있다.

다. 결산법률(LR)

프랑스는 예산결산에 관해서도 법률의 형태로 정한다. 「결산(계산)법률(LR: la loi de règlement)」은 국가의 예산 집행을 통제하는 법률로서, 회계연도 말(6월 1일까지 의회에 제출)에 정부가 집행 내역과 집행 목표, 달성 내역 등을 적시하여 의회에 사후적 통제를 받기 위해 제출한다. 결산법률은 매년 재정상 결과를 확정하고 발생한 집행 결과와 예산법(LF)에 포함되고 예산수정법률(LFR)에서 수정된 예상과의 차이를 최종적으로 확인한다.

라. 공공재정계획법률¹⁸⁾

전술한 바와 같이 2008년 헌법 개정으로 공공재정의 다년간의 방향 설정은 계획 법률에 의해 정해지고, 이러한 다년간의 지침은 공공행정의 회계균형이라는 목적에 포함되도록 규정함으로써 프랑스에서 다

18) 다만, 재정계획법률의 규범적 효력에 의문을 나타내면서 「재정조직법률」 제1조에서 말하는 예산법률에 포함될 수 없다는 주장(Nicolas Guillet 교수)도 있다. 상세는 후술한다.

년간 재정계획이 법제화되었다. 종래 프랑스 예산구성의 기본원칙으로 알려진 예산 단년주의(*la règle de l'annualité budgétaire*)의 예외라 할 수 있는 다년간 공공재정계획은 유럽연합 이사회와 집행위원회에 보고해야 하는 회원국의 중기 재정운영목표를 정하고 있는 것이 계기가 되었다. 이처럼 프랑스에서 예산 단년주의 원칙의 예외는 사실상 국내외의 역할 증대와 관련이 있다. 국내적 측면에서는 투자의 증대와 공공시설의 설치를 위하여 예산의 계속성이 요구될 수밖에 없었고 국제적(유럽적) 측면에서는 유럽연합이 통화단일화후 회원국가에 공공재정에 관한 다년간프로그램(*programmes pluri-annuels*) 등을 법규화 할 것을 요구하였기 때문이다. 프랑스는 이러한 이유로 2001년 「재정조직법률」에서 예산배정(*autorisations d'engagement*)의 수단을 일반화하였고(제8조), 예산법률안의 제출시 정부에게 행정의 수입과 지출 전체에 대하여 향후 4년에 있어서의 국가의 경제, 사회 및 재정 상황과 전망에 대한 보고서를 첨부하도록 하였다(제50조). 이후 유럽연합의 『안정과 성장에 관한 협약(*le Pacte de stabilité et de croissance*)』¹⁹⁾에서 합의된 국가재정건전성 제고를 실현하기 위해 2008년 헌법 개정을 거쳐 2009년에 다년간 재정계획법률이 처음으로 시행되었다. 이제 다년간 재정계획은 단순히 유럽연합과의 관계 뿐 아니라 프랑스의 공공재정 운영의 기본원칙으로 정착되어 가고 있는 것으로 평가된다.²⁰⁾

2009년 1차 예산법률(*la loi de finances initiales*)에서 처음으로 다년간 공공재정(운용)계획이 공공계정의 균형목표(*l'objectif d'équilibre des comptes publics*)에 첨부되었으며, 프랑스 의회는 2009년 2월 9일 「2009-2012년도 공공재정계획법률(*Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012*)」을 법률 제

19) 안정 및 성장에 관한 협약에서는 재정적자를 GDP대비 3%미만으로 유지하고 국가채무를 GDP 대비 60%미만으로 유지할 것을 골자로 하여 중기적 재정목표를 균형재정 또는 흑자재정에 두도록 하고 있다.

20) M. Bouvier · M.-C. Esclassan, *Finances publiques*, 9^eédition, LGDJ, 2008, p.294.

2009-135호로 의결하였다.

Ⅲ.

1. 그간의 경과

가. 단년도 예산주의 한계 극복을 위한 몇 가지 노력

일반적으로 단년도 예산주의가 원칙이고 다년도 예산주의는 예외라고 보고 있다. 이러한 원리에서 프랑스 예산법상의 예산의 다년주의 문제는 오래전부터 제기된 과제이다. 현실적으로 단년도 예산주의는 현실을 왜곡하는 측면이 있다. 단년도 예산주의는 확실히 법규상으로 규정되어 있지만, 예산상의 허가내용을 살펴보면 완전히 그러한 원칙과 배치되는 내용을 발견할 수 있다. 재정법의 본질이 숨겨진 다년간의 정책적 연결고리에 존재한다고 본다면 쉽게 많은 예산다년주의의 예를 찾을 수 있다.²¹⁾

예를 들면, 공공작용을 통하여 새로운 고용을 창출하고자 할 때, 국가가 예산을 책정하고 새로운 고용을 늘린다고 보면 그것은 다년도 예산주의에 해당할 수 있다. 왜냐하면 새로운 공무원들에게 아주 오랜 기간 동안 임금을 주고 퇴직금을 지불하여야 하기 때문이다. 또, 공공기금을 모으기 위하여 차용하였을 경우, 상당히 오랜 기간 이자를 지불하여야 한다. 이러한 사실들에서 볼 때, 예산의 다년주의는 적자예산의 경우에는 필연적 결과로서 나타나게 된다는 것을 알 수 있다. 즉, 의회의 승인이 기능적으로 단년주의 일지라도, 정부의 지출은 본질적으로 자주 다년주의의 성격을 가진다.

프랑스는 제3공화국(1870-1940)하에서 이미 단년간 예산 제도의 단기성을 극복하려는 노력이 있었는데, 예산 연장의 방식 내지 2개년 예

21) J-L: Pain, Les techniques de pluriannualité budgétaire en France, RFFP n°39-1992.

산 제도가 시도되었다.²²⁾ 전자의 노력은 몇 번에 걸쳐 사용되었으나 실험적인 것에 불과했다. 후자의 경우에는 1회, 1번의 투표에 의해 2개년에 대한 국가 수입과 지출을 확정하도록 되어있었다. 이 제도는 제13대 프랑스 대통령 두메르귀(Doumergue) 행정부에 의해 1934년에 마지막으로 시도된 바 있으나 당시 이 제도를 채택한 것은 어떤 경제정책적 논리에 의한 것이 아니라 예산 심의에 대한 노력을 절감하고자 하는 것에 불과했다.

실질적으로 단년 예산 원칙이 재고된 것은 국가의 역할이 증대된 제2차 세계대전 이후였다. 이는 다음과 같은 두 가지 이유에 근거한다.

첫째는 기술적 이유로서 당시 국가 투자에 의해 장기에 걸친 관급 공사, 사업들이 진행되면서 이에 적합한 예산 제도에 대한 논의가 촉발된 것이다. 즉, 연속성이 요구되는 장비들에 대한 지출이 단년간 예산에 포섭되기 어려웠기 때문이다.

둘째는 정치·경제적 이유이다. 제2차 세계대전 이후 경제적 불안요소를 제한하기 위해 국가 단위로 생겨난 다양한 기구들이 보여주는 바와 같이 중기 내지 장기 계획이라는 개념은 제2차 세계대전을 기점으로 현대 경제의 새로운 이론을 형성하게 되었다.

국가의 역할은 단순한 투자자로서의 국가를 넘어서 불확정성을 줄이는 주체로서 발전하게 되었고 이는 단년간 예산의 범위를 넘어서는 국가의 역할을 의미하게 되었을 뿐 아니라 더 나아가 예산의 전통적 개념에 대한 비판적 검토로 이어지게 되었다. 이에 따라 기존의 예산 개념은 지나치게 단기에 적용된다는 점에서 불가피하게 진부한 형식으로 보여졌던 것이다. 그러나 그럼에도 상황 적합성을 도모한 국가작용의 필요성은 여전히 유효한 것이었고 국가는 예산을 통해 당시

22) Michel BOUVIER, PROGRAMMATION PLURIANNUELLE, EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ET NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE, Petites affiches, 22 janvier 2009 n° 16, p. 52 이하.

시대적 요청을 반영하여 경제 활성화와 현대화의 주체로 역할할 수 있었다.

예산의 단년도 원칙은 국가의 재정 전략에 있어 융통성을 부여하는 지표로 작용하였다. 프랑스 예산법은 복수의 모순적 압박 가운데 균형을 모색하였고 1959년 재정법률에 관한 법률명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 Organique relative aux lois finances)은 적어도 이론적으로는 기존 원칙의 고수를 규정하기에 이르렀다. 이 원칙은 대내외적 요인으로 인해 지속적으로 도전받게 되었다.

나. 전환점(2008년 헌법개정)

호노 드 라 그니에²³⁾가 1976년에 ‘다년간 계획은 현대 예산 제도 가운데 가장 발전된 개념’이라고 평한 것과 같이 프랑스는 오래 전부터 여러 전문가들은 다년간 계획의 필요성을 공감하고 강조하여 왔다. 그럼에도 기존에는 이를 현실화할 만한 제도적 장치가 정립되지 못했다. 역사적으로 단년간 예산제는 정치적 이유로 정당화 되었는데 대의제하에서 의회의 통제 효율성을 확보하기 위해 충분히 짧은 기간 단위의 재정 제도가 필요했던 것이다.²⁴⁾

그런데 이러한 단년 예산 원칙은 내외부적 요인에 의해 재고할 수밖에 없게 되었는데 특히 외부적으로 유럽연합의 압력에 의해 프랑스는 국가, 자치단체 및 사회보장 기관들 전체의 재정을 아우르는 공공 재정 시스템 전반에 대한 전체적 균형을 도모하기 위한 다년 관점의 논리와 절차를 수립할 수밖에 없게 되었다. 단일 통화를 정착시키기 위한 “안정과 성장에 관한 협약”에 따라 회원국들은 중기 목표를 확정하여 다년간 공공 재정 계획을 수립하고 이를 유럽이사회(commis-

23) 프랑스 예산처장(1967-1974), 프랑스 은행장(1979-1984) 역임

24) Michel BOUVIER, LA CONSTITUTIONNALISATION DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES, Petites affiches, 19 decembre 2008 n° 254, p. 50.

sion europeen)²⁵)와 각료이사회에 제출하도록 되었다. 이는 공공 회계 균형에 이르기 위한 노력이 필요하다는 점이 핵심적인 논리로 작용하여 지속적이고 충분히 정치한 규정들을 매개로 공공 재정의 중기 계획이 수립될 시점에 이르렀다는 것을 보여준다.

『재정조직법률』도 단년간 원칙에 수정을 가한 것이 사실이나(제15조, 제50조 등), 이 법률은 계획의 적용 기간에 대해 명확성을 결여하여 다년간 제도가 폭 넓게 적용되도록 확립시킬 수 있는 장치들을 제공하지는 못했다.

이후 다년간 예산 제도는 2008년을 맞아 발전하게 되었는데 『공공 정책의 전반적 수정 프로젝트(RGPP)』²⁶)에 근거한 3개년 계획도 있었지만 실질적으로는 2008년 헌법 개정에 따라 제34조에 다년간 공공 재정 개념이 헌법에 들어간 것이다. 수정된 헌법 제34조에 의하면, 재정계획법률은 국가행위의 목적을 결정하며, 공공재정의 다년간의 방향은 재정계획법률에 의해서 정의되고 그것들은 공공행정의 회계균형의 목표 안에서 삽입된다. 즉, 개정된 제34조는 공공 재정 전체에 대한 다년간 계획 개념을 규정하였고, 공공 회계의 균형 목표를 규정하였다는데 큰 의의가 있다. 또한 이러한 다년도 예산주의의 문제는 성과주의문화를 정착시키려는 의도와도 연결되어 있다.

25) commission europeen(각국 원수들 회의)는 유럽이사회로 council of the EU(대표 장관 회의)는 유럽연합 각료 이사회 내지 각료 이사회로 번역합니다.

26) RGPP(Révision générale des politiques publiques), 직역하면 ‘공공 정책들에 대한 전반적 수정’이다. 이는 균형 예산 달성을 주된 목표로 2007년 6월 20일 장관회의에서 발표되어 7월 10일 공식 출범한 강력한 국가 개혁 프로젝트로서, 현 사르코지 대통령이 당시 의장이었고 일반 목표는 회계 균형 달성이었다. 시민과 기업을 위한 서비스 개선, 국가 조직과 프로세스 현대화 및 단순화 등 세부 목표를 가지고 국가 지출에 대한 의무적 청문을 수행하고 그 결과에 따라 미션 정지, 미션의 지자체에 이양 등을 결정한다. 6개 현대화[개혁] 축에 따라 2007년 12월과 2008년 6월 사이 374개 결정이 공공 정책 현대화 회의에서 채택되었으며, 이 결정들은 국가 개혁을 위한 목표들이다. 후술하는 『2009-2012 공공재정계획법률』은 RGPP의 이러한 예산 개혁 정책의 연장선에서 시행된 것이다.

이번 시도는 헌법에 규정되었다는 점에서 특별한 의미를 갖는다. 즉 각적인 재정 목표를 차치하고라도 이론적 논의의 차원에서 비로소 미시적인 접근에 머무르지 않고 보다 전체적인 ‘제도들’에 관해 논의하게 되었다는 점에서 심도있는 변화를 이루어 낸 것으로 볼 수 있다. 같은 맥락에서 공공 재정 국가 회의가 창립된 것도 전체적 관점의 논리에 의한 것이다. 단기적으로 증명되기는 어렵겠지만 최근의 재정 규범들과 기술들은 현대사회의 취약성과 복잡성을 고려한 새로운 지성적 흐름을 그려내고 있는 것으로 볼 수 있다.

한편, 다른 나라와 마찬가지로 프랑스에서도 공공 재정 건전화 정책의 성패는 현재의 재정 시스템 활동 주체들의 관계를 재정립하고 실효적 관점에서 결과를 이끌어 내야한다는 문제의식에 달려있다. 예컨대 2008년 7월 하원의 재정위원장인 질 까헤 의원이 보고서에서 지적한 것처럼 공공 재정 시스템의 각각의 구성 부분에 대한 운영을 재검토하는 것에 머무르는 것이 아니라 다년간 운영에 의해 공공 수입을 증진하기 위한 실질적 노력이 필요한 것이다.

무엇보다 이 헌법 개정은 공공재정에 관한 다년간 계획 법률이라는 새로운 형태의 법률을 탄생시켰다.

IV.

1. 「2009-2012 공공재정계획법률」의 구성

프랑스 의회는 2009년 2월 9일 「2009-2012년도 공공재정계획법률(Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012)」을 법률 제2009-135호로 의결하였다. 동법에서 2009년부터 2012년까지 재정건정성제고를 위해 각 지출 부문별로 한계를 구체적인 수치로 미리 정하였으며, 이에 따라 해당 회계연도에 개별 예산법률(LF)은 이 법률에서 정하는 지출 한계에 기속된다.

동법은 4개의 장(13개 조문)으로 구성되는데 크게는 제1장에서 다년도 재정 운영의 일반 원칙을 정하고 제2장에서 지출 계획(지출 한도), 제3장에서 수입 계획, 제4장에서 각 회계연도 말에 제출할 결산서와 같은 동법의 실행을 위한 절차 내지 방법을 정하고 있다. 또한 재정계획법률은 부속서로 동법 제3조에 의한 ‘재정계획 보고서’가 첨부된다.

2. 「2009-2012 공공재정계획법률」의 주요 내용

가. 공공재정의 일반목표(LES OBJECTIFS GENERAUX DE FINANCES PUBLIQUES)

제1장(제2조~제3조)에서는 공공재정의 일반목표에 관하여 규정하고 있다.

동법은 제2조에서 “공공재정계획은 2009년 예산법률(2008년 12월 27일 법률 제2008-1425호)과 2009년 예산수정법률(2009년 2월 4일, 법률 제2009-122호)상의 경제활성화계획의 지표를 나타낸다. 재정경제계획은 이 법률의 부속(칙) 보고서상의 경제적 가정 하에 작성되었다”고 규정하고 있다. 이로써 「2009-2012 공공재정계획법률」상 구체적인 공공행정 부채와 잔고에 대한 목표(수치적 지표들)에 법률적 성격을 부여하고 있다. 제2조에서는 공공행정 대차(흑자 또는 적자)의 전개와 공공부채의 전개에 관하여 표를 활용하여 구체적인 수치로 이를 나타내고 있다.

1° 공공행정 대차(du solde)의 전개(수치는 국내 총생산 기준)

재원조달의 부족 (-) 내지 여력 (+)	2008	2009	2010	2011	2012
공공 행정 전체	-3.2	-4.4	-3.1	-2.3	-1.5
그 중 국가	-2.7	-3.8	-2.8	-2.4	-1.9

재원조달의 부족 (-) 내지 여력 (+)	2008	2009	2010	2011	2012
그 중 중앙행정	0.0	0.2	0.1	0.2	0.3
그 중 사회안전 ²⁷⁾ 행정	-0.1	-0.4	-0.3	-0.1	0.0
그 중 지방 공공행정	-0.3	-0.3	-0.2	-0.1	0.0

2° 공공 부채(la dette)의 전개(수치는 국내 총생산 기준)

	2008	2009	2010	2011	2012
공공 행정의 부채	67.0	69.9	70.5	70.0	68.6

아울러 **제3조에서** 동 재정계획법률과 함께 2009년부터 2012년까지 (이하 ‘계획기간’) 공공재정계획의 실현을 위한 조건과 목표 및 상황을 세부적으로 기술하는 부속보고서(ANNEXE)의 승인을 확인하였다.

나. 공공지출의 전개(L'EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES)

제2장(제4조~제8조)에서는 공공지출의 전개에 관하여 규정하고 있다. 특히, 여기서는 공공지출의 매년 증가리듬을 다시 이원화하여 지출 증가량을 총량 대비 약1%로 억제하는 것을 야심찬 목표로 설정하고 있다.

즉, **제4조에서** 계획기간 동안 국가와 여러 중앙행정기관 및 기초 사회보장제도에 의한 전체 지출의 전개(증가)는 “연평균 총액을 기준하여 1.1%(1.1% en volume en moyenne annuelle)”로 확정하고 있다.

아울러 **제5조에서는** “계획기간 동안 국가 지출의 증가율은 ‘일정한 회계 범주’(périmètre constant)에서, 이 법률 부속 보고서에서 정하는

27) 프랑스에서 국가가 운영하는 4가지 복지 제도 즉, ‘건강보험 제도, 가족복지 제도, 공공 공제회(복지 예산에 충당되는 기업 등의 분담금을 징수하고 관리하는 기관들), 노인복지 제도’ 전체를 의미한다.

방식에 따라 예상하는 소비자 물가 변동을 초과할 수 없다. 다만 이 때 2009년 2월 4일 제2009-122 법률 ‘2009년 예산수정법률’에 따른 영향은 이 증가율 제한에서 고려하지 않는다”고 규정하고 있다. 그리고 “2009년의 국가 지출 증가율 한도는 총액 기준 0.1%로 확정”하였다

제6조에서는 “2009년, 2010년 및 2011년도 영역별 국가 일반예산²⁸⁾상의 크레딧(crédits)²⁹⁾ 할당은 이 법률 부속보고서에서 정하는 방식에 따라 다음 표의 금액을 준수하도록” 정하고 있다. 표는 아래와 같다 (단위 10억 유로).

국가 활동 영역 (MISSIONS)	지출 상한 승인			연 부 액			그 가운데 특별배정 회계 ³⁰⁾ 상의 연금예산에 대한 분담금		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Action extérieure de l'Etat 국가의 외부적 활동	2,49	2,58	2,50	2,51	2,55	2,52	0,12	0,13	0,13
Administration générale et territoriale de l'Etat 국가의 일반 행정 및 국토 행정	2,60	2,62	2,56	2,59	2,62	2,55	0,47	0,51	0,54
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales 농업, 수산업, 식품, 산림 및 농어촌 관련	3,22	2,93	2,92	3,48	3,16	3,03	0,23	0,25	0,27
Aide publique au développement 개발에 대한 공적 부조	3,37	2,85	4,43	3,15	3,24	3,24	0,02	0,03	0,03

28) 국가예산은 크게 일반예산, 부속예산, 특별회계(예산)로 구분된다.

29) 크레딧은 공법인에 부여된 지출에 대한 승인이다. 크레딧은 “돈의 총액”이 아니다. 크레딧의 개시는 임무를 수행해야 하는 담당부서나 공무원에게 현금을 주는 것과 일치하지 않는다. 따라서 크레딧은 지출을 행하는 것에 대한 간단한 승인이고 보다 정확히 말하자면, 지출을 결정하는 것이다. 이 법률행위는 채권의 발행과는 독립적이다. 단순한 승인이기 때문에, 크레딧은 채무를 발생시키지 않는다.

프랑스 「2009년~2012년 공공재정계획에 관한 법률」의 주요내용과 시사점 (김도승)

국가 활동 영역 (MISSIONS)	지출 상한 승인			연 부 액			그 가운데 특별배정 회계 ³⁰⁾ 상의 연금예산에 대한 분담금		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation 제대 군인, 명예, 국가와의 관계 ³¹⁾	3,49	3,44	3,34	3,47	3,45	3,34	0,06	0,06	0,06
Conseil et contrôle de l'Etat 국가 위원회 및 통제	0,55	0,57	0,59	0,55	0,57	0,59	0,10	0,12	0,13
Culture 문화	2,84	2,72	2,72	2,78	2,80	2,81	0,16	0,17	0,18
Défense 국방	47,74	36,97	37,62	37,34	38,03	38,58	6,98	7,12	7,24
Direction de l'action du Gouvernement 정부 활동 지휘(지도)	0,49	0,52	0,53	0,54	0,51	0,51	0,02	0,03	0,03
Ecologie, développement et aménagement durables 환경, 지속가능한 개발 및 정비	10,10	10,23	9,22	9,92	10,17	9,17	0,87	0,90	0,94
Economie 경제	1,95	1,93	1,94	1,94	1,92	1,93	0,21	0,23	0,25
Enseignement scolaire 공교육	59,93	61,55	62,81	59,91	61,53	62,78	15,08	16,49	17,71
Gestion des finances publiques et des ressources humaines 공공재정 및 인적자원 관리	11,58	11,38	11,39	11,32	11,52	11,51	2,25	2,42	2,55
Immigration, asile et intégration 이민자, 보호시설 및 사회통합	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,01	0,01	0,01
Justice 사법	8,30	7,12	7,09	6,63	6,92	7,02	1,13	1,25	1,37
Médias 미디어	1,02	1,01	0,99	1,01	1,00	0,99	0,00	0,00	0,00
Outre-mer 해외령 ³²⁾	1,96	2,00	1,98	1,87	1,93	1,91	0,03	0,03	0,03

중기재정계획의 실효성 제고를 위한 비교법적 검토

국가 활동 영역 (MISSIONS)	지출 상한 승인			연 부 액			그 가운데 특별배정 회계 ³⁰⁾ 상의 연금예산에 대한 분담금		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Politique des territoires (*) 국토 정책	0,38	0,35	0,30	0,37	0,38	0,36	0,00	0,00	0,00
Recherche et enseignement supérieur 고등 연구 및 교육	24,51	25,43	26,10	24,10	24,95	25,70	2,12	2,38	2,61
Régimes sociaux et de retraite 사회보장 및 퇴직 후 보장 제도	5,21	5,45	5,75	5,21	5,45	5,75	0,02	0,00	0,00
Relations avec les collectivités territoriales 지방자치단체와의 관계	2,57	2,48	2,54	2,49	2,42	2,47	0,00	0,00	0,00
Santé 보건	1,13	1,15	1,17	1,15	1,17	1,19	0,00	0,00	0,00
Sécurité 안전	16,12	16,68	17,19	16,19	16,60	16,92	4,83	5,16	5,47
Sécurité civile 치안	0,45	0,41	0,45	0,42	0,42	0,43	0,04	0,04	0,04
Solidarité, insertion et égalité des chances 연대, 동화, 기회 균등	11,16	11,57	12,12	11,14	11,58	12,13	0,21	0,23	0,25
Sport, jeunesse et vie associative 체육, 청소년 및 민간 협회 활동 ³³⁾ 지원	0,82	0,75	0,73	0,79	0,77	0,75	0,11	0,12	0,12
Travail et emploi 노동 및 고용	12,07	10,74	10,60	12,16	10,74	10,51	0,15	0,16	0,18
Ville et logement 도시 및 주거	7,63	7,30	7,28	7,66	7,53	7,37	0,05	0,05	0,06
Engagements financiers de l'Etat 국가의 재정적 투입 ³⁴⁾	44,64	46,75	49,19	44,64	46,75	49,19	0,00	0,00	0,00
Provisions 준비금	0,21	0,75	1,24	0,21	0,75	1,24	0,00	0,00	0,00
Plan de relance de l'économie 경기 부양 계획	10,94	0,00	0,00	10,28	1,56	0,00	0,00	0,00	0,00

국가 활동 영역 (MISSIONS)	지출 상한 승인			연 부 액			그 가운데 특별배정 회계 ³⁰⁾ 상의 연금예산에 대한 분담금		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Reprise de la mesure « avances » du plan de relance 경기부양계획의 “전진” 방식 ³⁵⁾ 재고	0,00	0,00	0,00	0,00	— 0,50	— 0,50	0,00	0,00	0,00
Pour mémoire : Pouvoirs publics 전쟁기념사업 : 공권력	1,02	1,03	1,05	1,02	1,03	1,05	0,00	0,00	0,00

(*) 국토 정책 예산에 할당되는 특별회계 연금예산에 대한 분담금은 0 이 아니라 '10000'유로 미만임.

2009년과 2010년 경기 부양 계획에 따라 각각 익년 지출 예산으로부터 다년간예산에서 예상하는 지출 한도 내에서 일정 부분을 당겨 써야 할 경우에는 2010년과 2011년 각 활동영역(미션)별 지출 한도에서 경기 부양 계획의 실행과 관련된 크레딧을 공제한다.³⁶⁾ 그러나, “고용과 경제적 활동에 대한 예외적 지원” 프로그램의 제2 방안인 “전진”이 실행되는 경우에는 소규모 지출들을 다시 조정한다.

30) 특별배정회계(Compte d'affectation spécial, CAS: 재정조직법 제21조)는 성질에 의해 당해 지출과 직접적인 관련성을 가져야만 하는 지출에 재정지원을 받는 예산상의 활동으로 구분된다. 오늘날에는 2006년도 수입에서 6천 백만 유로 정도의 6개 CAS 만 존속할 뿐이다 : 영화 관람료에 부가된 세금에 의해 지원을 받는 <Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique: 영화, 시청각, 라디오 표현> ; <Contrôle et sanction automatisé des infraction au code de la route: 도로교통법전의 위반에 대한 자동화된 통제와 제재> ; 농업경영 매출에 대한 세금에서 지원을 받는 <Développement agricole et rural: 농업 및 전원개발> ; 부동산양도소득에서 지원받는 <Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat: 국가 부동산재산의 관리> ; 국민연금과 군인연금을 위한 원천징수와 분담금을 부여받는 <Pensions: 연금>. 이순우·김지영 역, 전계서, 76-77면.

- 31) 1, 2차 대전 상이용사, 참전용사들에 대해 보훈 및 전쟁 기념사업과 국방 의식 관련 사업
- 32) 뉴칼레도니아와 같은 프랑스 본토 이외의 영토를 뜻한다.
- 33) 프랑스에서는 시민들이 다양한 취미 내지 여가활동을 위해 association(협회, 동아리, 동호회)을 조직해서 등록하면 정부로부터 보조를 받을 수 있는데, 이런 민간 협회 활동에 대한 지원으로 이해된다.
- 34) NATO에 대한 분담금과 같이 국가가 재정적으로 지출하기로 되어 있는 약정액을 의미한다.
- 35) 예산 집행의 결과를 평가할 때 각 국가 활동이 목표를 달성한 경우 이에 활용된 조치를 전진 조치라 한다.
- 36) 즉, 2009년에서 2011년까지 3년간 지출의 한도가 정해져 있기 때문에 2009년 경기 부양책 실행으로 인해 지출이 예상보다 많아졌다면 익년에 각 영역에서 크레딧(즉, 지출승인량)을 줄여서 3년간의 지출 한도를 맞추겠다는 취지로 이해된다.

제7조에서는 계획기간 동안 일정한 회계 범주에서 『“지방자치단체 지원을 위한 국가 수입의 선취금”, “노동과 고용 영역 예산 가운데 직업교육의 분권화 일반 지원금” 및 “지방자치단체들과의 관계 영역에 속하는 일반 예산의 지출”』을 모두 합한 금액의 증가율은 이 법률 부속 보고서에서 정하는 방식에 따라 예상하는 소비자 물가 변동을 초과할 수 없도록 하였다. 다만, 역시 2009년 2월 4일 제2009-122 법률 「2009년 예산 수정 법률」의 내용은 이 증가율 제한에서 고려하지 않도록 규정하고 있다. 아울러 이 금액의 2009년 증가율은 소비자 물가의 예상 증가율보다 0.5% 높은 것으로 정하고 있다.

제8조에서는 계획기간 동안 전체 기초 건강 보험 제도에 대한 지출 목표는 가치기준(en valeur)으로 ‘비교가능기간 산정방식’으로 이 법률 부속 보고서에서 정하는 방식에 따라 매년 3.3 % 증가함을 규정하고 있다.

다. 국가와 사회보장 수입의 관리(LA MAITRISE DES RECETTES DE L'ETAT ET DE LA SECURITE SOCIALE)

제3장(제9조~제11조)에서는 국가와 사회보장 수입의 관리운영에 관하여 규정하고 있다.

제9조에서는 계획기간 동안, 국가 세수입이 재정 법률에서 정한 것을 초과하는 경우에는 세금의 종류와 관계없이(모든 종류의 세금에 대하여) 그 전액을 예산상 적자를 줄이는데 사용하도록 규정하고 있다.

제10조에서는 제1항에서 계획기간 동안 “국가에 공여되는 세금과 관련한 어떤 조치도 다음 표에서 정하는 국가 순 세제 수입을 줄이는 결과를 초래하여서는 아니된다”고 규정하고 있다.

	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales nettes de l'Etat 국가 순 세제 수입	252,4	271,0	280,9	295,4

(단위 10억 유로)

아울러 제2항에서 계획기간 동안, “기초 사회보장의 의무적 제도에 공여되는 세금과 관련한 어떤 조치도 다음 표에서 정하는 이 제도의 순 수입을 줄이는 결과를 초래하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다.

	2009	2010	2011	2012
Recettes des régimes obligatoires de base 기초 사회 보장의 의무적 제도의 수입	428,0	445,4	465,9	485,9

제10조의 취지에 관하여 계획법률 부속보고서(제1장 B의 3, “Se donner des règles de gouvernance en matière de recettes”)에서는 “국가 수입 관리에 관해 계획화 법률 제10조에 나타난 정부의 선택은 공회계 궤도 (la trajectoire des comptes publics)를 존중하는 동시에 특정 목적에 맞춘 세금 조정을 가능하게 하는 것”이라고 밝히고 있다. 따라서 “계획에서 예상한 국가, 사회 보장 수입이 달성되지 않을 경우 수입 감소를 초래하는 조치들은 특정 수입의 인상을 통해 보상될 것”이라고 설명한다. 구체적으로 매년 4/4분기 때 평가 보고 제출하면서 각 조치들이 국가 수입에 미친 영향이 포함될 것이며 수입이 법률에서 예상한 것에 이르지 못할 경우 조치들이 초래한 순비용은 익년 재정법률에서 보상될 것이라고 설명한다.

제11조에서는 제1항에서 계획기간 동안 “①재정 지출” 내지 “②기초 사회 보장의 의무적 제도에 공여되는 분담금이나 보험료에 적용되는 요금 산정 표준의 차감, 감면 및 공제 제도를 새롭게 만들거나 연장하여 적용할 경우”에는, 재정 균형을 위해 이 법 부속 보고서에서 정하는 방식에 따라, ①내지 ② 각각에 해당하는 활동이나 조치를 폐지하거나 줄여야 함을 규정하고 있다. 아울러 제2항에서 계획기간 중, 위 ① 내지 ②에 속하고 공포된 법령에 기초하여 시행되는 각각의 조치들은 이 법령이 시행되는 년도 이 후의 4개년동안만 적용될 수 있

도록 규정하고 있다.

라. 계획의 실행(LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROGRAMMATION)

제4장(제12조~제13조)에서는 의회에 대한 보고서 제출 등 본 재정계획의 실행을 위한 조치에 관하여 규정하고 있다.

제12조에서 정부는 매년 다음과 같은 보고서 등을 의회에 제출하도록 규정하고 있다. 즉, ① 매년의 장래 활동, 현재 활동을 위해 보유된 세제상의 지출 및 최후의 종료된 활동에 사용된 세제상의 지출을 포함한 연간 목표(늦어도 10월 첫째 화요일까지), ② 장래 활동, 현재 활동의 재정 지출을 위해 보유된 제11조 제2항에서 규정한 감소, 면제 및 공제에 따른 비용 및 최후활동에서 확인된 비용의 연간 목표(늦어도 10월 15일까지) 등에 관한 보고서를 의회에 제출하도록 규정하고 있다(제1항). 다만 “이 법률 제11조에서 정한 조치들 가운데, 제1항 제출 시점의 12개월 전 이후에 채택되었거나 재정법률과 사회보장재원조달 법률에서 예정된 조치들(le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale afférents à l'année suivante)은 익년 회계에 속한다”고 규정하고 있다(제2항). 또한 이 계획 법률 제11조에 해당하는 모든 조치들에 대하여 정부는 해당 조치 시행 후 3년 이내에 그 효율성과 비용을 평가 및 산출하여 의회에 제출하여야 한다. 동 법이 공개(publication)된 날짜를 기준으로 이미 시행되고 있던 조치들에 대해서는 위의 평가 및 산출을 2011년 6월 30일까지 의회에 제출하여야 한다고 규정하고 있다(제3항).

끝으로 **제13조에서** 매년 정부는 의회의 일반 회기 3/3분기 내에 그리고 늦어도 예산 방향 논의(DOB: le débat d'orientation budgétaire) 이전에 이 법률의 실행에 관한 결산서를 제출하여야 하며, 제2조에서 정한 공공재정 계획을 준수하지 못했을 경우에는 정부는 당해년도와 익년도에 이 계획을 준수하기 위해 동원된 조치들을 구체적으로 설명

하여야 한다고 규정하고 있다. 이어 말미에 “동 법률은 국가의 법률과 같이 집행된다(La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.)” 명시하여 동 계획법률의 효력에 대해 재확인하고 있다.

3. 「2009-2012년간의 공공재정계획에 관한 보고서」의 주요 내용

본 보고서는 다음과 같이 크게 5개 장으로 구성된다.

[Annexe 주요 목차]

- I. 거시경제 상황 및 총체 전략**
 - A. 거시경제 상황 가설
 - B. 총체(기본) 전략
 - C. 공공 행정 전반의 진로
- II. 중앙 행정 부문의 역할**
 - A. (특별히 곤란한 상황에 처한 가운데)국가 지출의 유례없는 관리
 - B. 국가의 수입 전개
 - C. 특별 계좌의 잔고 전개
 - D. 국가의 잔고
 - E. 중앙행정조직(ODAC)의 잔고 전개
 - F. 전체로서 중앙 공행정
- III. 2009-2011 다년간 예산**
 - A. 다년간 예산 구조
 - B. 각 공공 정책을 위한 3년간 계획
 - C. 새로운 인적 자원 관리 정책의 범위 안에 있는 공공 임금 부문 관리
 - D. 국가와 지자체 간의 협력은 국가의 다른 지출과 함께 늘어날 것임
 - E. 다년간 예산의 작용 원칙들
- IV. 사회보장 행정 부문의 역할**
 - A. 사회보장 행정의 재정적 균형을 피하는 가운데 우리 사회 시스템의 연속성을 확보
 - B. 사회적 재정에 대한 정부의 전략은 다음 세 가지 주된 지렛대를 사용함
- V. 지방 공공 행정 부문의 역할**
 - A. 지방 공공 지출의 역동적 상황에서 [계획을] 잘 반영해 주는 것이 지금으로부터 2012년까지의 지방공공 행정 잔고 재정립에 주요함
 - B. 다양한 요인들이 지자체들의 보다 나은 지출 관리에 기여하여야 함

이러한 법률에 부속되는 문서는 정부의 의회에 대한 정보전달이 목적인 것일 뿐 법적 구속력은 없지만 계획법률에 대한 이해를 돕고 그 운용의 정확성을 제고함은 물론 국가 재정운용에 있어 실질적인 제약요인으로 작용하고 있다.

가. 제1장(Contexte macroéconomique et stratégie d'ensemble)

- I. 거시경제 상황 및 총채 전략
 - A. 거시경제 상황 가설
 - 1. 단기 상황 및 전망(2008-2009)
 - 2. 중기 전망(2010-2012)
 - B. 총채(기본) 전략
 - 1. 공공 지출 증가 리듬의 이원화
 - 2. 재정 전략
 - 3. 수입 부문 거버넌스에 대한 규범 제정
 - C. 공공 행정 전반의 진로
 - 1. 구조적 잔고의 변동
 - 2. 각 하부 섹터가 맡은 부분
 - 3. 부채 전개

제1장은 2008-2009년 「거시경제」 상황과 공공재정계획 작성에 전제된 경제 전망 및 모든 공행정 분야의 지출과 수입 부문을 포괄하는 총체적인 기본 전략을 설명하고 있다.

일부 내용을 살펴보면, 다년간 계획화의 경제적 시나리오는 2010년에 2퍼센트, 2011년부터는 2.5퍼센트의 성장을 이룰 것이라는 가정 하에 세워져 있음을 밝히고 있다.

[2010-2012년 「거시경제」 시나리오의 주요 지표들]

퍼센트	2010	2011	2012
국내 총 생산	2.0	2.5	2.5
국내 총 생산의 디플레이션 요소	1.75	1.75	1.75

퍼센트	2010	2011	2012
소비자 물가 지표	1.75	1.75	1.75
민간 부문의 임금 총액	4.0	4.6	4.6

기본전략에서 프랑스 정부의 **중기 (재정)목표**는 의무 선취금 비율을 안정화하는 가운데 공공 지출을 적절히 운용하여 2012년에 ‘**공공 재정의 구조적 균형**’을 회복하는 것임을 밝히고 있다. 이러한 ‘공공 재정의 구조적 균형’을 회복하는 것은 노령화에 대응하기 위한 공공재정 운용³⁷⁾, 지속적인 경제침체의 위험을 대응하기 위한 지출의 (제한적)운용³⁸⁾ 등의 난관을 대응하기 위한 것임을 밝히고 있다.

부속서는 현재의 재정 위기는 경기에 총체적 영향을 미치면서 지속적인 침체를 가져올 위험을 앓고 있기 때문에 비상적인 조치들이 요청된다는 점을 강조하였다.³⁹⁾

제1장은 또한 이 기본 전략에서 **각 하부 섹터(Les sous-secteurs des administrations publiques)의 역할**을 구체화하고 있다.

국가(l'Etat), 중앙 행정 조직(ODAC; les organismes divers d'administration centrale)⁴⁰⁾, 지방 공행정(APUL; Administrations publiques locales), 사회보장행정(ASSO; Administrations de sécurité sociale) 등 공행정 전체 (APU: dministrations publiques)의 지출 부문 노력은 하부 섹터별로 분

37) 노령화에 따른 지출들을 충당할 재원을 3분의 2수준으로 미리 마련하는 것을 목표로 하고 있다.

38) 부속서 전반에서 수입은 유지하는 가운데 정해진 기간 동안 지출을 적절히 운용하는 것으로 기술되어 있다.

39) 다만, 그럼에도 이러한 조치들이 개혁의 전체 논리나 해당 기간 동안에 대해 공약된 조치들을 약화시키거나 재검토하는 것은 아니라는 점을 밝히면서, 2008년 12월 4일에 대통령이 발표한 부양 대책도 바로 이러한 정신에 따른 것임을 밝히고 있다.

40) 오닥(ODAC)이란 국가와 함께 중앙행정(APUC; Administrations publiques centrales)를 구성, 운영 재원은 주로 국가 보조금이나 재정법 수입을 직접 충당한다. 국가 단위의 특정 업무 권한을 가진다. 법형식은 주로 영조물 법인인데 아닌 것도 있어서 대단히 다양하다. 법인격도 없는 것도 있다.

담되어야 함을 강조하고 있다(각 기관이 상황에 적합한 운영을 통해 과감하고도 실현가능한 목표를 견지하도록 함). 국가의 지출관리 목표는 유로 고정가치에 기준한 지출의 안정화를 도모하고, 사회보장 분야에서는 2008년 이루어진 지출 관리 노력들을 계속하여 2009-2012년 기간에도 1.75% 증가폭을 유지할 것이며, 기초 건강 보험 지출 목표는 2009-2012년에 3.3%로 제한될 것임을 밝히고 있다.

[1998-2012년 하부 섹터별 공공 지출 변동 추이]

퍼센트	1998-2007	2008-2012
공행정 전체	2 1/4	1
중앙행정(APUC)	1	0
지방행정(APUL)	4 1/4	1 1/4
사회보장행정(ASSO)	2 3/4	1 3/4

(년 평균, 국가 회계 기준)

세제 계획(La stratégie fiscale)과 관련하여서는 “강한 성장을 이루는 경쟁력있고 매력적인 경제를 이룩하고 시민들에게 양질의 공공서비스를 제공하기 위해서는 비록 어려운 개혁을 초래하더라도 조세 제도를 핸디캡이 아닌 최고의 카드로 작용하도록 만들어야 한다”고 강조하면서, 이런 맥락에서 조세 제도는 지출을 충당하는 재원이기 보다 정부에 의한 경제 정책에 공여하는 유용한 도구로 이해되어야 함을 밝히고 있다. 결국 일회적인 개혁이 아니라 정부와 의회의 임기에 맞춘 지속적인 과정이며, 복수의 단계로 이루어지고 정부의 우선과제들과 의회 임기, 납세자 대표들과의 합의와 양립하여 진행되어야 하는 과정이다.

이러한 정신에서 보고서는 지난 2개년간 추가 노동 시간에 대한 세제 혜택 등을 통해 정부는 세제를 노동 시장 개선과 구매력 향상을

이루었고, R&D에 대한 세금 면제 혜택의 대폭 확대 등을 통해 세계를 성장, 경쟁력, 고용 창출에 기여하는 도구가 되도록 하겠다고 자평하였다. 그리고 다음과 같은 정책들이 향후 핵심이라고 밝히고 있는데, ①납세자의 납세력과 세금 부과와 정합성에 관한 조세 형평성과 조세 정의 향상,41) ②경쟁력, 투자, 성장, 고용 증대를 위한 세제가 되도록 하는 경제 효율성, ③조세가 지속가능하고 환경을 존중하는 성장에 공여하도록 하는 환경적 효율성42) 등이 그것이다.

한편 계획기간 동안 의무과세(prélèvements obligatoires)43) 안정화를 강조하고 있는데, 2008년에 이룬 국내총생산 대비 42.8%수준으로 의무과세 비율이 유지되어야만 하고, 이를 위해 부정기적 수입이 계획화 법률에서 예상한 것에 비해 높을 때는 세액의 단순 할인의 방법도 동원될 수 있음을 밝히고 있다.

나. 제2장(La contribution des administrations centrales)

II. 중앙 행정 부문의 역할

- A. (특별히 곤란한 상황에 처한 가운데)국가 지출의 유례없는 관리
- B. 국가의 수입 전개
 - 1. 순 세수입 전개
 - 2. 세외수입 전개
- C. 특별 계좌의 잔고 전개
- D. 국가의 잔고
 - 1. 예산회계상의 국가 잔고

41) 면세 혜택(조세 피난처)을 다양화하는 납세자간 불평등 야기하였으며, 한도를 설정하지 않은 면세 제도들이 문제로 나타났다. 이러한 문제를 해결하기 위해 2009년 재정법률에서 조세 피난처에 대해 한도를 규정하는 조치들을 취하였으며 정부는 조세 형평성을 위해 향후 지방 세수입과 관련하여 부동산 수입에 관한 개혁을 추진할 것임을 밝히고 있다.

42) 이를 위해 의무과세(prélèvements obligatoires)시스템은 보다 환경을 살리는 세제가 되도록 그흐넬 환경 협의에서 도출된 방향성에 맞는 결과들을 이루어 내야함을 강조하고 있다.

43) 국세, 지방세, 사회보장세(사회보장기여금)을 포괄하는 강제적 과제를 의미한다.

- 2. 국가회계상의 국가 잔고
- E. 중앙행정조직(ODAC)의 잔고 전개
 - 1. 다양한 형태의 하부 섹터
 - 2. 다년간 전망
 - 3. 지출 관리
- F. 전체로서 중앙 공행정

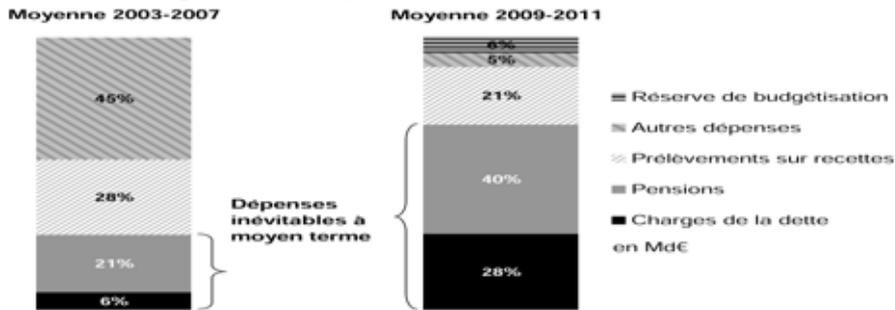
제2장은 중앙 행정 부문(국가, 중앙 행정의 다양한 조직들, 핵심적으로 운영 주체들)이 공회계 재건에 기여할 부분을 다루고 있다.

첫 번째 제목 “국가 지출의 유례없는 관리, 특별히 곤란한 상황에 처한 가운데(Une maîtrise sans précédent des dépenses de l’Etat, dans un contexte particulièrement contraint)”에서 짐작되듯이 본 장은 국가의 수입과 잔고에 대한 다양한 재정지표를 제시하고 있다.⁴⁴⁾

아울러 국가 세수입에 관하여 순세수입, 세외수입 등의 전개 상황을 설명하고, 아울러 국가 잔고에 관하여 예산회계상, 국가회계상⁴⁵⁾ 잔고에 관하여 세부 지표가 포함된 표를 활용하여 설명하고 있다. 아울러 중앙행정조직(ODAC)의 잔고에 대한 다년간 전개표, 지출관리 등을

44) 예컨대, ‘2003-2007년 기간과 2008-2011년 기간 간의 재정운용 가능 범위 비교’(아래 그림), 국가 지출의 변동 추이를 보여주는 ‘2009-2011년 다년간 예산’ 등이 그것이다.

[Comparaison des marges de manoeuvre de la période 2003-2007 et de la période 2008-2011 (hors plan de relance)]



45) 국가의 예산은 예산회계기준에 의해 수립된다. 국가 회계 기준에 따른 이러한 계정들은 재정조직법률(LOLF) 제50조에 규정되어 있다.

밝히고 있다.

다. 제3장(Les administrations publiques centrales dans leur ensemble)

III. 2009-2011 다년간 예산

A. 다년간 예산 구조

1. 다년간 예산의 논의 범위
2. 3년간의 지출 한도들
3. 다년간 예산들과 매년 예산법률간의 articulation

B. 각 공공 정책을 위한 3년간 계획

1. 개입 공공 정책들
2. 통합 공공 정책들
3. 국가 업무 정책들
4. 공공서비스 관리 정책들
5. 기타 정책들

C. 새로운 인적 자원 관리 정책의 범위 안에 있는 공공 임금 부문 관리

D. 국가와 지자체 간의 협력은 국가의 다른 지출과 함께 늘어날 것임

E. 다년간 예산의 작용 원칙들

1. 미션별 단년간 한도에 대한 담당 장관의 책임 원칙
2. 인플레이션 변동의 고려
3. 예산의 유보사용에 관한 원칙
4. 상한승인의 조정
5. 다년간 한도에 대한 조정의 국회 보고
6. 집행에 있어서의 책임 원칙

제3장은 부속서의 본문에 해당하는 핵심 부분이다. 즉, 향후 국가 지출의 3개년 계획을 세부적으로 설명하고 있다. 여기서는 계획법률 제6조에 나타난 지출한도들을 망라하고 이를 뒷받침하는 개혁들을 나타내며 또한 다년간 예산의 작동 원칙들을 설명하고 있다. 또한 제3장은 3개년 예산과 경기 부양 계획이 어떻게 연동될 것인지를 설명하고 있다.

먼저, 다년간 예산 구조(L'architecture du budget pluriannuel)와 관련하여 다년간 예산에서 나타난 구체적 목표, 한도들은 부속서에서 정하는 원칙에 따라 다양한 적용 범위에 걸쳐 회계가 이루어진다고 하며 다년도 예산의 기준이 되는 각 세부 회계기준을 설명하고 있다. 이어 동 계획법률 제5조에 따른 지출전체한도는 동 계획법률에서 정하는 가격 변동 추정치와 해당 년도 예산법률이 정하는 가격 변동 추정치 중 낮은 것을 기준으로 그보다 빨리 증가할 수 없다고 하며 제5조를 구체화하고 있다.

3년간의 지출 한도들에 대해서는 지출 한도들은 다양한 방식으로 기술되어 있는데 원칙적으로 이를 수정할 수 없다는 점을 강조하고 몇가지 기술적 예외를 설명하고 있다(다만, 가격 변동 예상을 반영한다). 2009은 계획법률 실행 첫해로서 크레딧을 정치하게 구분하는 해이며, 2010은 LOLF에서 정하는 기준에 맞추어 다년간 계획이 구체적으로 적용되는 해이고, 2011은 다음 3개년 계획을 세울 해라고 설명하면서 다년간 예산들과 매년 예산법률 간의 조화(articulation)를 강조한다.

각 공공 정책을 위한 3년간 계획에 대해서는 개입 공공 정책(Les politiques publiques d'intervention), 통합 공공 정책(Les politiques de solidarité), 국가 업무 정책(Les missions régaliennes)⁴⁶⁾, 공공서비스 관리 정책들, 기타 정책들에 대한 구체적 내용을 상세히 설명하고 있다.

공공 임금 관리⁴⁷⁾에 대해서는 RGPP(Révision générale des politiques publiques)에서 시작된 공무원 감축 정책을 설명하고, 퇴직 공무원 2명 중 1명만 충원하는 정책을 엄격히 지킬 것이며 이를 통해 향후 절감될 예산규모를 밝히고 있다.

46) 국방, 사법, 공교육 등 국가 사무에 해당하는 업무의 정책.

47) La maîtrise de la masse salariale publique dans le cadre d'une nouvelle politique des ressources humaines.

국가와 지자체 간의 협력에 대해서는 국가의 다른 지출과 함께 지방자치단체와 국가의 협력은 늘어날 것이며 지자체 관련 사업에 따라 지자체에 얼마가 어떤 인플레이션 계산 기준에 따라 지원될 것인지를 정할 것임을 밝히고 있다.

제3장에서 특히 주목할 점은 다년간 예산의 운용 원칙(Les principes de fonctionnement du budget pluriannuel)을 강조하고 있다는 점인데, 그 주요내용은 다음과 같다.

① 해당 부처 장관의 책임 원칙⁴⁸⁾ : 이 원칙은 다년도 예산에서 정하는 각 한도에 대해 각 사업별 해당 부처 장관이 책임을 지도록 한다는 것으로, 해당 기간 내에 새로운 우선 지출 대상이나 예상치 못한 상황이 발생했을 때에도 재량 지출항목을 재편성하거나 예산 절감을 하는 방법을 동원해서 정해진 수입한도를 지켜야 한다는 것을 의미함. 다만, 특정 시점에 예외적으로 적용되는 수정은 책임화 원칙에 대해 보충적, 제한적 성격을 엄격히 지키는 조건에서는 가능함.

② 인플레이션의 고려⁴⁹⁾ : 부속서에는 이미 물가 변동 사항이 고려된 2009년을 제외하고 향후에 대해서 물가 변동이 예상 범위 내인 경우, 그 이상인 경우 등을 상세히 나누어 기준을 제시하고 있음

③ 예비예산 사용⁵⁰⁾ : 예비예산이란 단년도 예산은 한도를 예외적으로 상향조정해야 할 경우를 대비하여 일정 금액유보하여 편성하는 것으로 2010년 5억 유로, 2011년 1억 유로 규모임. 이는 단년도 예산법률에서 해당 년도 내에 일어날 특별 상황에 대비해 정해지고 일반 집행 초에 사용되는 준비비(précaution)의 유보와 구별됨. 이는 거시, 미시 경제의 변동과 관련된 상황에 의해 사용될 수 있음. 부속서에서는 구체적인 기준을 제시하고 있음

48) Le principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission

49) La prise en compte des variations d'inflation.

50) Le recours à la réserve de budgétisation.

④ 승인 규정의 조정⁵¹⁾ : 부속서에서는 지출한도의 상향 개정을 위한 구체적 조건을 제시하고 있음

⑤ 의회에 대한 보고⁵²⁾ : 예산법률안(PLF)을 의회에 제출할 때 정부는 다년도 예산에서 불가피하게 상향 조정한 예산한도를 적시하여야 함(전체 예산, 사업별 예산을 구분하고 물가 고려 조정인지 예비예산 사용인지 구분하는 등)

⑥ 집행에서의 책임 원칙⁵³⁾ : 책임 원칙은 집행에서도 동일하게 적용됨(즉, 불가피한 상황에서 다년도 예산을 조정하기보다는 단년도 예산의 준비비나 재량 사용이 가능한 예산을 먼저 동원하여 단년도 집행이 보다 책임있게 이루어져야 한다는 원칙)

라. 제4장(La contribution des administrations de sécurité sociale)

제4장은 사회 복지 행정(des administrations de sécurité sociale), 특히 사회 복지(la sécurité sociale)⁵⁴⁾ 조직의 회계 재건을 위한 전략을 나타낸다.

부속서는 인구구조의 변화(노령화)에 따라 사회보장 부문 지출이 많아지고 있어 지출 관리 목표를 달성하는 것은 매우 벅찬 일이 될 것 이나 이를 반드시 이루어야 한다고 지적한다. 즉, 사회보장 행정의 재정적 균형을 꾀하는 가운데 사회 시스템의 연속성을 확보하는 것이 중요하다고 강조한다. 2012년까지의 사회보장행정의 재정 전개에 관 하여 수치로 밝히면서 이 진로를 잘 지키면 인구 노령화의 걸림돌을

51) L'ajustement des autorisations d'engagement.

52) Présentation au Parlement des ajustements opérés sur les plafonds pluriannuels.

53) Le principe de responsabilisation en exécution.

54) 전자는 '전체 국가 작용 중 사회 복지와 관련된 행정'을, 후자는 '사회 복지 담당 제도 및 조직'을 의미하는 것으로 짐작된다. 프랑스에서 국가 예산이나 재정에 대해서 다룰 때 사회복지 부문은 일반 행정과 구분하여 주로는 병렬적으로 설명하는데, 사회복지 제도가 민간 부문의 활동도 상당히 포함하고 있어서 이러한 구분을 사용하는 듯하다.

극복하는 중요한 구조적 성과를 기대할 수 있을 것으로 기대하고 있다(구체적인 사례를 제시하고 있음). 아울러 사회적 재정에 대한 정부의 전략으로 다음 세 가지 주된 방안을 사용할 것을 밝히고 있다.

첫째, “지출을 관리하는 노력과 효율성을 증대시키는 노력을 계속하기”⁵⁵⁾위하여 ①건강 보험 부문(En matière d’assurance maladie)에는 지출 확대 폭은 국내총생산 증가 폭 이내로 유지하여야 함을 강조한다. 기초 건강 보험 부문에서 지출이 지속적으로 증대되고 있는데 이를 다양한 정책을 통해 사보험 부문으로 돌려 부담을 줄일 것이며, 병원에 대한 지출관리도 강화할 것을 밝히고 있다. ② 1993년 7월 13일 법률 등에 의해 시작된 노령 보험 부문(En matière d’assurance vieillesse)과 관련하여서는 그간의 개혁을 설명하고 향후 노령자 고용 지원 등의 방법을 통해 지출 관리를 힘쓸 것임을 밝히고 있다. ③ 가족 부문(Pour la branche famille)은 운영이 잘 돼서 재정 관리에 긍정적인데 다른 주요 사회보장 재정에 충당될 수 있어야만 함을 강조하고 있다. ④ 산업 재해, 근로 상해 부문(Pour la branche accidents du travail-maladies professionnelles(AT-MP))은 2008년에 달성한 균형 재정 상황을 견고히 하는데 초점을 두고, 근로 환경 개선, 노동자 건강 정책을 통해 이룩할 것임을 밝히고 있다.

둘째, “사회 보장 재원을 보존하고 노령화 영향을 고려하여 사회 보장 분야별 필요에 따라 이를 재분배하기”⁵⁶⁾위하여 사회 보장 분야의 지출 관리 목표가 벽찬 점을 가만할 때 국가 부의 증대에 따라 사회 보장 재원도 함께 증가해야만 목표 달성이 가능하다는 점을 지적한다. 그러나 정부는 임금에 대한 원천 징수액을 늘리지 않는 것을 고용 증대, 경제 재건을 위한 핵심으로 삼고 있다. 국가와 사회 보장 제

55) poursuivre l’effort de maîtrise de la dépense et accroître son efficacité.

56) préserver la ressource sociale et, compte tenu de l’impact différent du vieillissement selon les branches, la réallouer au regard des besoins sociaux.

도 운영 주체의 공동 노력이 필요하며, 이와 관련하여 2009년 사회 보장재정법률(LFSS)은 ‘사회보장 패키지’ 제도를 신설하였음을 밝히고 있다.

셋째, **“2009년, 계획을 건전한 기초 위에서 출발시키기 위한 주요한 노력”**⁵⁷⁾과 관련하여 지자체에 대한 지원금은 현 수준으로 지켜질 것이며, 구조적 불균형을 이루는 농업인 사회 보장의 재원이 문제인데 어떤 영조물 법인을 통폐합하여 새로운 재원을 개발하고 이렇게 관리 될 것인지를 밝히고 있다.

마. 제5장(La contribution des administrations publiques locales)

제5장은 지방 공행정 부문 회계의 전개를 설명한다.

먼저, 지방 공공 지출 부문에서의 감축이 지금으로부터 2012년까지의 지방공공 행정 잔고 재정립에 매우 중요함을 강조한다. 지방 공행정 부문의 재정적자를 ‘만성적’이라고 평가하며, 이 부문에서 수입의 과 지출간 균형을 맞춰주는 것을 전제로 계획을 수립하였음을 밝히고 있다. 지자체들이 지출 증가의 객관적 요인들을 더 제한해 줄 것을 기대하고 ①지자체의 기능은 꼬뮌 간 관계 개선(사업, 서비스 연동 등)을 통해 장기적으로 지출을 보다 합리화할 것, ②사회 보장 부문 지출을 보다 현대화 할 것 등을 강조하였다.

부속서를 통해 정부는 ①향후 3개년 동안 인건비 지출 관리 계획에 지자체들도 참여됨에 따라 인건비 지출 부담이 줄어들 것이라는 점, ②분권화 진행으로 지자체의 지출을 보다 합리화 하도록 정부가 노력할 것이라는 점 등을 지자체에 약속하였다. 아울러 권한 재분배를 보다 명확히 하여 효율성을 창출하여 운용의 폭을 늘림으로써 지자체 조직을 효율화하여 지출구조를 개선할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

57) dès 2009, un effort significatif pour débiter la période de programmation sur des bases saines.

끝으로 동 부속서는 말미에서 “동계획 법률은 우리 정부의 공공 재정에 대한 새로운 고민의 단계를 찍는 것이다. 사회보장재정법률안, 예산 방향·절차, 공공재정 방향·절차, LOLF·사회보장LOLF의 창설 이후 이 계획법률은 국가 대표들에 의해 공공재정이 승인되고 지휘되는 과정을 완성하는 것이다. 정부는 이를 통해 이번 대경제 위기를 극복하고 유럽 동료국과 프랑스 국민 앞에서 공공재정을 구조적으로 건실화하려는 결연한 의지를 나타내는 바이다.”라고 재정계획법률의 의미와 그를 통한 재정건전화 확보를 위한 정부의 의지를 천명하고 있다.

V.

1. 다년도 예산 계획에 관한 경험들

가. 안정성 계획

유럽연합 회원국들은 매년 안정성⁵⁸⁾에 관한 계획을 제출하여야 한다. 이 안정성 계획들은 법적 근거로 유럽연합 조약 제103조와 유럽연합 각료이사회, 유럽이사회(회원국 국가 원수 회의)의 “예산 상황에 대한 경계와 경제 정책의 협력과 경계 강화에 대한 명령 제1466/99호”에 기초하고 있다.⁵⁹⁾

나. 예산법률안에 부속되는 다년간 계획

「재정조직법률」 조문 중 상원에서 발의하여 제정된 제50조에 따르면 정부는 “국가의 경제적, 사회적 및 재정적 전망과 상황에 관한 보고서(RESF)”를 통해 “공공 행정 전반에 걸친 수입과 지출 및 잔고에

58) 여기서 “안정성”은 「안정과 성장에 관한 협약(le Pacte de stabilité et de croissance)」에 나타난 내용을 말한다.

59) 이하 내용은 2008-2009 정기회기 「2009-2012 중기재정계획법률」 상원검토보고서 제78호, 99면.

대해 법률안을 제출하는 시점으로부터 적어도 향후 4개년간의 변동 전망을, 필요할 경우에는 유럽연합 조약의 근본에 의거한 프랑스에 대한 권고 등에 나타난 유럽연합에 대한 프랑스의 입장을 고려하여, 국가 회계 정합성에 관한 규약에 맞추어 하부 섹터별로 설명, 보고하여야” 한다. 이에 따라 2003년 예산법률안에 부속하여 최초로 다년간 계획이 수립된 바 있다.

다. 「공공 재정의 운영에 관한 1994년 1월24일 법률 제94-66호 5개년 오리엔테이션 법률」

「2009-2012 공공재정계획법률(이하 ‘재정계획법률’)」 이전에 이미 다년도 예산에 관한 법률이 한번 시행된 적이 있다. 당시 국무총리인 에두아르 발라뒤흐가 발의하고 당시 예산 담당 장관이었던 니콜라 사르코지에 의해 제출된 4개의 조문을 담은 ‘공공 재정의 운영에 관한 1994년 1월24일 법률 제94-66호 5개년 오리엔테이션 법률’이 그것이다. 이 법률 제1항은 “국가의 재정 적자를 1997 재정법률에 나타난 국내 총생산 대비 2.5%로 낮추”는 것을 목표로 정하고 있다. 이에 따라 제2조에서는 총량을 기준으로 지출의 안정성을 확보하기 위해 “일반 예산상의 비용들과 특별 회계 상의 순비용의 증가가 각 단년도 재정법률에서 예상하는 물가의 변동치를 초과하지 못”하도록 규정하였다.⁶⁰⁾

라. 검 토

전체적으로 ‘안정성 계획’들은 예산법률안에 부속된 다년간 계획들을 구체화한 형식을 갖추고 있다. 다만, 예외적으로 ‘2007-2009년도 안정성 계획’의 경우, 2006년도 예산법률안에 부속된 ‘2007-2009년도 공공 재정 다년간 계획’에서 정한 공공 적자 목표치인 ‘국내 총생산(GDP) 대비 1.4포인트’보다 엄격하게 ‘2009년에 국내 총 생산의 1포인

60) 앞의 상원검토보고서, 14면.

트’, ‘2010년에는 균형 재정’을 목표로 설정하고 있다. 그런데 이러한 계획들은 준수되지 않고 있으며, 실제 공공 잔고의 전개(변동 추이)는 현재까지 기존의 계획에서 정하는 것과는 큰 차이를 보이고 있으며 거의 매년 균형 재정에까지 이르지 못하고 적자 감축에 머무르고 있다.⁶¹⁾ 현재까지도 유럽연합에 제출되는 안정성 계획은 목적 달성을 위한 규범적 규정이 결여된 채 가상적인 예상을 기록하여 되어 회원국 간의 의사소통을 위한 형식적 장치 정도에 머물고 있다. 이에 따라 국가 일반 행정과 사회보장 행정 전체의 지출에 대해 규범에 기초하여 실제적 효력이 있는 계획을 제정할 것을 촉구하는 주장이 이어졌다.

한편 앞서 살펴본 「공공 재정의 운영에 관한 1994년 1월24일 법률 제94-66호 5개년 오리엔테이션 법률」은 ‘재정계획법률’과 같은 공공 잔고에 관한 목표를 세우고 지출에 관한 구속력이 있는 예산 제도(한계) 설정하는 구조를 가지고 있었다. 다만, 재정계획법률’은 유럽위원회(Commission européen)⁶²⁾에 매년 보고되는 조건들과 유사한 조건에서 구체적이고 상세하게 다년간 공공재정 계획을 수립하고 있으며, 3개년(2009년, 2010년, 2011년) 동안에 매년 국가의 일반 재정상의 각 미션에 대해 운영 주체들에게 강제력을 갖는 크레딧의 한도를 정한다는 점이 특징이라 할 것이다(‘재정계획법률’ 제6조 참조).

2. 「2009-2012 공공재정계획법률」 제정의 의미

「2009-2012년도 공공재정계획법률」은 공공 재정의 다년간 방향성을 정립하고 공행정 분야의 회계 균형이라는 목표를 규정하기 위해 새로

61) 앞의 상원검토보고서, 100면.

62) 유럽 위원회는 유럽 연합(EU)의 회원국 정부의 상호동의를 의해 5년 임기로 임명되는 위원들로 구성된 독립 기구로서, 유럽 연합의 보편적 이익을 대변하는 초국가적 기구이다.

은 법률 유형을 창설한 것으로 2008년 7월 23일 헌법 개정을 실질적으로 적용한 최초의 법률이다.

프랑스에서 ‘재정계획법률’ 제정은 공회계를 정상화하기 위한 중대한 진전이자 공회계의 건전화를 위한 결정적인 발전으로 평가된다.⁶³⁾

기존의 다년간 예산에 관한 계획들이 의회에서의 논의나 유효화 과정없이 정부 단독으로 작성되고, 유럽연합이 정하는 의무 범위 내에서 유럽 연합에 송부되었던 것에 비해 이 재정계획법률은 이러한 상호간의 결핍 문제를 해소하는 법률이다.

한편, 2008년 헌법개정과 2009년 「2009-2012 공공재정계획법률」의 제정을 통해 회계균형을 목표로 하는 다년간 제도로의 진전이 있었지만, 이 후에도 매년 예산 법률이 제정될 것이기 때문에 공공 재정의 다년간 계획 법률이 제정된다고 해서 기존의 단년간 예산 원칙의 효력을 약화시키는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 국회 의결을 거쳐 “성장과 안정성 협약”에 따른 공약내용뿐 아니라 해당 기간 동안 준수되어야 할 실효적 제도를 표방하는 운영 원리가 수립된 것은 그 자체로 상당히 중요한 의미를 지닌다.⁶⁴⁾

한편, 이번 성과를 통해 공공 재정의 운영이 총체적 방식으로 인식되었다는 것 또한 대단히 중요하다. 이를 통해 공공 부문 전체의 수입과 지출이 전체적으로 고려될 것이기 때문이다. 기존 공공 재정 시스템을 구성하는 각각의 행위 주체나 제도들을 독립된 (때로는 심지어 대립적인) 구성요소로 간주하던 것을 극복하게 된 것은 대단히 중요한 의미를 갖는 것이다.⁶⁵⁾

63) 재정계획법률 부속서(ANNEXE) 전문(前文) 참조.

64) Michel BOUVIER, LA CONSTITUTIONNALISATION DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES, Petites affiches, 19 decembre 2008 n° 254, p. 55.

65) RFFP(Revue française de finances publiques) 2008년 제101호에 실린 릴 제2대학 교수의 논문에서는 예산법률들이 가지는 ‘개별주의’ 문제점을 거론하고 있다. 이러한 ‘개별주의’ 문제의식은 암스랙 교수가 1970년 학술지 ‘행정’에 ‘예산 법률적합성의 개별주의에 관하여’라는 논문을 쓰면서 널리 인식되었다(<http://www.fondafip.org/>).

VI.

가. 규범적 성격의 다년간 공공 재정 계획의 장점

국가 예산을 다년간의 범위와 관점을 갖고 수립해야 한다는 필요성은 오래전부터 제기되었다. 공공 재정을 단년 단위로 운영하면 매년 새로운 선택을 할 수 있다는 논리에 의해 ‘이론상’으로는 정치권의 활동 역량을 최대화한다고 하지만, 실제로는 매우 제한적인 조작의 마지노선이 되고 만다. 왜냐하면 공공 재정의ダイナミック한 성격이 구조적 측면(즉 확정적 지출)에서나 섹터별 계획이 적용되는 재량적 요소들이나 모두 단년 단위로 이루어지는 것들이 아니기 때문이다.

재정의 다년간 계획의 실효성을 담보하기 위해서는 대통령이 정책적 계획을 수립하여 그에 걸맞도록 재정 계획을 격상하여야 한다. 무엇보다 정부가 의회에 대해 책임(약속)을 지도록 하는 것이 필요한 것이다. 즉, 형식을 예산관련 보고서를 통할 수도 있지만 ‘법률’의 형식을 취하게 되면 운영 주체나 의회 및 각부 장관들 전체에게 공통된 기준으로 보다 강력하게 작용할 것임은 분명하다. 이러한 법률을 제정한다면 의회에 제출되는 모든 법률안이 고려할 중심축이 될 것이며 이를 통해 그 계획 자체와 관련된 법률이든 섹터별 법률이든 각 해당 장관이 책임있는 검토를 하게 될 것이다.

나. 재정계획법률의 규범적 진정성 문제

① 무엇이 문제인가

프랑스 의회가 2009년 2월 의결한 「2009-2012년도 공공재정계획법률(Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012)」은 분명 새로운 법적 카테고리를

형성한다. 즉, 「재정조직법률(LOLF)」와 같은 재정 분야의 조직법률도 아니고 「재정조직법률(LOLF)」 제1조에서 규정한 예산법률의 한 형태도 아니다.

그렇다면 이렇듯 “계획”을 담은 법률의 규범적 지위 내지 효력은 어떻게 평가해야 하는가? 이와 관련하여 프랑스에서 기존의 계획 법률들은 국가 활동의 목표(목적)을 정하는 것으로⁶⁶⁾, 헌법상 단년 예산의 원칙으로 인해 재정 분야에서 의회를 구속하지는 못하는 것으로 이해되었다. 더욱이 이러한 원칙은 1959년 1월 2일 명령 제59-2호 제2조에서 구체적으로 “계획 법률들은 매년 재정법률에서 담고 있는 계획에 대한 허용의 범위 안에서만 제3자에 대해서 국가를 기속한다.”고 규정하였다. 이는 매년 예산 법률이 계획법률의 내용을 담아 줄 때만 국가는 제3자에게 이를 근거로 대항할 수 있다는 것을 의미한다. 일반적으로 계획이나 계획 법률의 목적은 다년간의 투자 정책을 기속하되 재정 플랜에 대해서는 어떤 강제력도 갖지 않는 것으로 이해되었다(즉, 어떤 크레딧도 창출하지 않는다). 단지 매년의 예산법률만이 국가 대표(국회와 정부 선출직 모두를 포함)들이 정한 다년간의 정책적 공약들을 재정적으로 해석해 담을 뿐이다. 따라서 재정 분야에서 다년간 계획법률에 대해 규범적 성격에 관한 의문이 제기되었다(‘다년간 계획화 법률의 불확실한 규범성’ 문제). 더 나아가 의회 역할의 재정립에 관하여 본 법률이 갖는 실제적 의미에 관한 물음이 제기된다.⁶⁷⁾

② 재정계획법률의 불확실한 규범력 문제

이 재정계획법률의 규범성은 제정당시 의회 논의과정에서도 논란의 대상이었다. 예컨대 하원 예산 담당 위원장(RG)은 3개년(2009년~2011

66) 헌법 제34조.

67) 이하 내용은 니콜라 귀이에 교수의 논문(Nicolas Guillet, La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques, Petites affiches, 16 novembre 2009 n° 228)을 참조하였다.

년) 계획을 명백하게 새겨야할 필요성을 제기하면서 모든 지출에 대해 이를 충당하는 대응 수입을 적시하는 것을 통해 확보 등 재정계획 법률의 법적 강제력 확인해야 한다고 강조하면서도, 한편 “이 법률 제 1조의 목적은 본 법률안에서 정하는 지출과 수입의 범위를 정하는 규정들이 규범적 효력이 아니라 계획적 효력만을 갖는다는 것을 명시”하는 것이라는 의견을 피력하기도 하였다. 이 재정계획법률은 정책적 목표를 구성하기 때문에 아무 의미가 없는 것은 아니지만 최종 목적지인 동시에 매년 예산법률안 작성때 이런 계획을 다루는 작성 주체나 또는 3개년간 기간 동안 이루어지는 예산 관련 토론을 할 의회에 대해 법적 구속력을 갖는다고 볼 수 있는 것인지에 대해 의문이 제기된다.

이와 관련하여 재정계획법률상의 “모든 성격의 초과 세수입에 대한 예산 적자에의 충당 규정”의 유효성 논란은 이러한 재정계획법률의 진정성에 대해 의문을 더하게 한다.

즉, 재정계획법률은 제9조에서 계획기간 동안, 국가 세수입이 재정법률에서 정한 것을 초과하는 경우에는 세금의 종류와 관계없이(모든 종류의 세금에 대하여) 그 전액을 예산상 적자를 줄이는데 사용하도록 규정하고 있다. 그런데 재정조직법률(LOLF)은 이 재정계획법률과 달리 의회에 더 많은 여유를 주고 있다. 2005년 7월 12일 개정된 제 34조 제1항은 제10호에서 “매년 예산법률은 그 해 예산법률의 평가에 비해 초과된 모든 성격의, 국가에 공여된 세수에 대해 이를 사용할 방법을 정한다”라고 규정하고 있다. 이에 따르면 초과금의 귀속을 정하는 것은 재정법률(재정조직법률, (매년의)예산법률, 예산수정법률 등을 포괄)이지 계획법률이 아니다. 요컨대, 재정조직법률은 초과금이 의무적으로 예산 적자를 줄이는데 사용되도록 규정하고 있지 않으며, 초과 세수입에 대한 용처를 두고 재정계획법률이 재정조직법률과 충돌되고 있다. 니콜라 귀에이 교수는 이러한 사정에서도 재정계획법률

이 가지는 규범적 불확실성이 나타난다고 주장한다.

③ 재정계획법률의 성실성 문제

그렇다면 이 재정계획법률로부터는 어떤 규범적 진실성을 기대할 수 없는 것인가? 이 법률 자체의 성격뿐 아니라 현재의 경제, 재정 위기의 성격을 이유로 이 법률이 성실한 것이 고려될 수 있을까? 이 물음은 더 나아가 성실성 원칙(*la sincérité*)이 공공 재정 다년간 계획화 법률에도 적용될 수 있을 것인지 하는 물음으로 확대된다.

우선, 재정조직법률 제32조에는 “예산법률들은 성실한 방법으로 국가의 수입과 지출 전체를 제시한다”라고 규정되어 있다. 헌법 제34조에서 특별히 언급되고 있는 이 다년간 계획법률은 재정조직법 제1조에서 규정하는 예산법률의 하나는 아니지만 현제가 인간과 시민의 권리 선언 제14조 및 제15조에서 성실성 요구를 도출해내는 바와 같이 재정 분야의 계획법률에도 성실성 원칙은 적용된다고 볼 수 있을 것이다.

재정계획법률의 의회토론에서 다수의 국회의원들은 정부의 경제 가정의 비현실성을 비난하였다. 이런 이유로 예컨대 사회당 하원의원들은 수정을 통해 제2조를 삭제할 것을 주장하였다. 왜냐하면 2009년 1%와 2010년부터는 2.5%라고 하는 경제 성장 가정에 신뢰성이 없었기 때문이다. 이는 또한 2012년에 예산 균형을 회복한다는 것 자체에 대한 신뢰성을 회의적인 것으로 만들었다. 이러한 예상의 취약성은 경제 장관과 예산 장관에 의해 상원에서 토론 과정에서 고려된 바, 이 장관들은 2009년 성장 예상을 0.5%로 하향 조정하였다.

상원의원들은 이러한 위헌성 논란에 종지부를 찍기 위해 “본 법률 부속 보고서에서 가정하는 경제 전망이 실현될 경우에”라는 단서문구를 삽입함으로써 재정계획법률 제2조를 수정하였다. 이는 특히 요동치고 있는 상황 하에서 모든 경제, 재정적 예상의 약점을 시인하는

것과 같다. 토론 과정에 남아있는 규정들을 국회 동수 위원회(CMP)가 채택한 후 정부가 십여 차례에 걸쳐 전망 수치 수정안 제출한 것을 보면 정부가 예산 적자를 심화시키는 다수의 예산수정법률들을 가결하게 만들면서 동시에 균형 예산 회복을 계획하는 법률을 가결하게 하는 것이 법적으로 어느 정도까지 부적절한 것인지를 보여주는 대목이기도 하다.

④ 평 가

위에서 살펴본 재정계획법률에 대한 의문에도 불구하고, 재정계획법률의 성실성에 대한 요구는 상대적일 수밖에 없다. 우선 성실성은 가용한 정보들과 이로부터 합리적으로 도출될 수 있는 예상들을 고려하여 판단된다는 점을 고려해야 한다(재정조직법률 제32조). 또한 같은 맥락에서 헌법재판소도 예산에 관한 전망에 관한 성실성 개념을 최소한으로 해석하는 결정을 한 바 있다. 2006년 7월 13일 결정에서 헌법재판소는 “매년 예산법률, 예산수정법률 및 재정조직법률 제45조에서 규정하는 긴급 절차에 따른 특별 법률의 경우에는 성실성은 예산법률에 의해 정해진 균형의 큰 선을 어기려는 의도가 없는 것으로 충족된다.”고 판단하였다. 즉 경제적, 재정적 전망에 관한 것이기 때문에 성실성은 소극적으로 정의되며, 헌법재판관에 의한 통제는 심사의 명백한 오류에 대한 것에 그친다는 것이다.

헌법재판소 결정 제2004-511 합헌 결정에서도 역시 2005년도 예산법률을 심리하면서 “수입에 대한 전망들은 재정 법률안의 제출 일자에 가용한 정보를 고려하여 정부에 의해 수립되었다; 이러한 전망이 재검토되어야 할 법적, 사실적 상황이 발생할 경우, 이를 의회에 알리고 같은 상황에서 필요한 수정을 행하는 것은 정부에게 속한다”라고 결정하였다. 요컨대 정부가 국가 예산에 대한 재정적 전망의 악화를 의회 토론 과정에서 반영하여 경제, 재정적 전망의 필요한 수정을 가

했다는 점에서 성실성의 원칙을 충족하였다고 결론지을 수 있다. 비록 정부와 다른 정치적 견해를 가진 시각에서는 2012년에 균형 예산을 회복한다는 것이 비현실적인 것을 수 있다하더라도 이러한 논의과정은 정부가 의회를 속이려고 하지는 않았다는 점을 증명할 수 있을 것이다.

다. 시사점

기존에 공회계 개념이 (분리되어 작성되는) 여러 요소들을 모아둔 것에 불과한 추상적 개념이었던 것에 비해, 이번 법률은 공공 재정 전체에 대한 정합적 제도를 정립하고 면밀한 가정들을 통해 그 정당성을 확보하며 구체적인 개혁을 통해 이를 뒷받침하는 것이다. 이 재정계획법률의 제정으로 해당 기간 동안의 안정성에 관한 각각의 프로그램들의 중요한 재정적 근거이자 한계로 기능하게 될 것이다.

재정계획법률상 성문화되어 제정되는 규정들은 법률로서 공공 재정 목표들을 정하게 되고 균형재정을 회복하기 위한 제도와 공회계 건전성을 확보하기 위한 전략들을 정하게 될 것이다. 이때 지출 부분을 어떻게 다루는가 하는 것이 이 전략의 관건이다. 재정계획법률은 공공 지출의 매년 증가 리듬을 다시 이원화하여 특별히 야심적으로 지출 증가량을 총량대비 약 1퍼센트로 억제하는 것을 목표로 하고 있다. 이와 같이 금번 재정계획법률은 프랑스 공회계를 구조적 균형으로 회기하는 전략을 뒷받침하는 것이다.⁶⁸⁾ 여기서 프랑스의 의지는 공공 지출의 각 주체들에게 필요한 노력들을 명확하게 제시하고자 하는 것으로 이해된다. 즉, 프랑스 정부는 재정계획법률을 통해 “국가와

68) 이 전략은 2005년 “안정과 성장에 관한 협약”이 규정한 것처럼 경제 조건의 변화를 고려하여 실행될 것이다. 2008년 12월 1일과 2일에 열린 쾰세이 에코판과 2008년 12월11일과 12일에 열린 유럽 평의회에서는 경제 위기에 대응한 한 경기 부양 계획을 승인하였다. 회원국들은 안정과 성장 협약을 존중하는 범위내에서 자율 조정 장치들을 자유롭게 활동하도록 한다는 것에 동의하였다.

여타 중앙 행정 기관들, 사회 보장 기관들과 사회 보장 행정, 지방자치단체 모두는 주어진 경영상 내지 일반적 독립성을 활용하여 각자에게 주어진 재정법률상의 부담을 활동의 한계로 인식하고 각자의 지출을 과감하게 관리”하여 공회계의 구조적 균형에 기여할 것을 강력히 주문하고 있는 것이다.

재정계획법률상 3개년에 걸친 국가 지출을 세분화하여 나타내는 계획을 통한 이번 전략은 기발생지출에 의해 초래되는 예산 성장의 경직성을 숨김없이 드러낼 것이며, 이를 통해 각 경영주체들에게 개혁에 필요한 가시성을 확보해 줄 것이다.⁶⁹⁾

69) 재정계획법률 부속서는 “재정계획법률의 계획에 따라 국가의 전체 지출은, 부채와 연금과 같은 기발생 지출이나 유럽연합과 지방자치단체에 공여되는 지출을 제외하고는, 인플레이션과 같은 가치 기준(en valeur)으로 거의 안정적으로 변동해 갈 것”으로 기대하고 있으며, 기발생 지출이나 유럽연합과 지방자치단체에 공여되는 지출도 일정한 규칙의 적용을 받을 것을 예정하고 있다. 즉, 과거의 관행과 같이, “실제로는 국가 지출이 대량 증가했는데도 증가분이 없는 것처럼 보이도록 한 인위적인 방식(예컨대, 기존의 세수에 대해 선취하여 발생한 재정 수입을 예산 항목에서 제외시키는 방식)을 탈피할 것”이라는 점을 명확히 밝히고 있다.

국회예산정책처, 프랑스 국가재정조직법, 2005. 6

전학선, 주요국가의 재정법제연구(III), 한국법제연구원, 2009.

전훈·권세훈, 프랑스 재정법 분야 최근 동향과 시사점, 한국법제연구원 워크숍자료, 2010.4.

정재황, 프랑스의 감사원제도에 관한 연구, 세계헌법연구 제13권 제1호, 2007. 6

이갑수, EU 경제정책, 도서출판 대명, 2009.

이순우·김지영 역, 프랑스 재정법, 한국법제연구원, 2009.

Michel BOUVIER, LA CONSTITUTIONNALISATION DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES, Petites affiches, 19 decembre 2008 n° 254.

_____, PROGRAMMATION PLURIANNUELLE, EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES ET NOUVELLE GOUVERNANCE FINANCIERE PUBLIQUE, Petites affiches, 22 janvier 2009 n° 16.

Nicolas Guillet, La loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques : entre volonté politique et faiblesses juridiques, Petites affiches, 16 novembre 2009 n° 228.

J-L: Pain, Les techniques de pluriannualité budgétaire en France, RFFP n°39-1992.

<http://www.performance-publique.gouv.fr/>



토 론 문

박재현 (부산외국어대학교 법학부 교수)

1. 우리나라의 경우 재정수지 적자가 늘어나면서 국가채무가 많이 늘어남. 우리나라에서 재정의 효율화와 건전화를 위해 현행 국가재정법은 5회계연도 국가재정운용계획을 수립할 것으로 규정하나 실효성이 의문임. 그 내용에 있어 법적 구속력이 없고 사후 검증과정이 미흡해 정부의 책임성이 결여됨.

⇒ 국가재정법상 중기재정계획(5년)의 수립과 국회제출은 의무화되어 있으나 구체적인 지출한계와 국가부채규모 등에 대해 법적구속력이 없다.

프랑스에서는 2008년 헌법개정을 거쳐 2009-2012 공공재정계획법률을 만들어 중기재정관리체계를 마련함. 재정건정성 제고를 위해 각 지출부문별로 한계를 구체적으로 수치로 정하고 있음.

⇒ 해당 회계연도에 개별 예산법률(LFI)은 재정계획법률에서 정하는 구체적 지출한도에 기속됨. ⇒ 다년간 재정계획이 법제화

2. 우리나라의 경우; 예산비법률주의(예산이 법률과는 다른 독립한 형식으로 존재, 우리나라, 일본)

- 책임추궁문제에 있어 공무원은 한정됨. ⇒ 예산위반에 대한 제재장치가 그 속에 함께 들어있지 않다.
- 우리 헌법은 국회에 대한 감사원의 결산검사보고의무의 형식으로 국회의 결산심사권을 간접적으로 규정

프랑스의 경우; 예산법률주의(예산이 법률의 형식으로 존재, 프랑스 헌법 34조4항, 미국, 영국, 독일 등) -- *공무원 책임추궁문제에 있어 입법부와 사법부의 책임추궁도 가능

*예산낭비 방지(예산 유용의 우려도 견제하기 어렵다는 점에서 예산을 법률로써 할 필요)

3. 프랑스의 재정에 대한 통제

(1) 의회에 의한 통제

- 의회가 예산법률과 결산법률에 대하여 의결

(2) 사법적 통제

1) 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 의한 통제

⇒ 정부에 의해 조직법률에 위배되는 예산법률에 대한 통제 강화
⇒ 예산법률은 위헌법률심사의 대상

헌법재판소(Conseil constitutionnel)판결

- 프랑스에서 재정에 관한 조직법률이 있고 매년 예산이 법률의 형태로 제정되는데, 보통법률의 형태인 예산법률이 재정에 관한 조직법률에 위배되어서는 안된다고 함.

2) 회계법원(Cour des comptes)에 의한 통제

- 우리나라의 감사원 역할

재정법원법전(Code des juridictions financières) 제 L111-1조 제 1항은 “회계법원은 공적 회계관의 회계를 감사한다.”라고 규정 ⇒ 진정한 재판기능으로 활동한다고 평가됨

정부는 회계법원에 조사를 요구할 수 있다. ⇒ 회계법원은 보고서를 국회와 대통령에게 제출

종신법관(magistrats inamovibles)으로 구성
회계원에 대한 법적 통제와 지불명령자에 대한 행정적 통제 및 기타 현실적 관리통제

3) Cour de discipline budgétaire et financière(예산과 재정의 징계법원)

재정규범을 위반한것, 부당한 이익 취한것, 기관력 존중 위반한 것 등을 재판 ⇒ 재정법의 집행에 대해 실행된 법적통제

토 론 문

박선욱 (경원대학교 법과대학 교수)

김현동 교수님과 김도승 박사님의 발표는 현재까지 재정법에 대한 법학연구가 부족한 우리나라 법학 현실에서 아주 중요한 법학자료가 되리라 판단된다.

우리나라 중기재정계획의 문제점과 개선과제에 대해 발표하신 김 교수님의 발표에 대하여 본인이 생각하는 추가적인 문제점과 이에 대한 개선안에 관하여 몇 가지 말씀 드리고자 한다.

(1) 중기재정계획의 전제조건인 경제전망과 재정전망

올바른 경제전망은 중기재정계획의 객관성, 효율성 및 투명성을 제고하는 데 절대적으로 필요하지만, 현재 우리나라는 중기재정계획 작성을 위해 전제조건이 되는 경제전망과 재정전망의 객관성이 담보되지 못하고 있다. 구체적으로 정부의 경제전망치에 대한 도출과정이 명확히 공개되지 않고 있다.

현재 우리나라 중기재정계획의 경제전망은 예산당국이 관련기관들의 의견을 수렴하여 작성하며 미래에 대한 단순한 추세치에 바탕을 두고 있다. 경제전망은 중기재정계획의 근간이 되므로 예산당국 내에서도 경제전망에 대한 책임자 또는 책임부서가 명시되어 있어야 하지만 현재에는 경제전망치에 대한 타당성 검증이 이루어지고 있지 않다.

경제전망과 재정전망의 객관성 제고

중기재정계획 수립의 적절성을 유지하기 위해 경제전망과 재정전망에 있어 객관성을 유지하여야 될 것이다. 이를 위해서 우선 중립적인 경제전망 수립이 필요한데 특히 경제전망의 주체는 예산당국내에 경제전망 전문부서를 둘 수도 있고, 아니면 전담자로 하여금 전문기관의 경제전망을 종합할 수 있도록 만들 수도 있을 것이다.

경제전망과 재정전망은 예산편성과 중기재정계획에 있어서 매우 중요하므로 우리나라도 미국과 같이 예산편성과정에서 중요한 역할을 하는 기획재정부와 대통령 산하 국민경제자문회의와 같은 기관들간 공식적인 합의 절차가 필요할 것으로 보인다.

(2) 중기재정계획 수립과정에서 국회의 제한적 역할

우리나라 현행 국가재정운용계획의 경우 작성과정과 최종적으로 결정되는 과정에서 국회의 역할이 너무 제한되어 있다.

중기재정계획의 수립과정에서 국회역할의 점진적 확대

중기재정계획의 실효성을 제고시키기 위하여 장기적으로 국회의 역할을 점진적으로 확대시키는 것이 바람직하다. 우리나라의 정치체제가 의원내각제 국가인 재정선진국들과는 다르므로 일시에 국회의 역할을 강화시킬 수는 없지만, 중기재정계획이 실효성을 달성하기 위해서는 단계적으로 국회의 기능을 강화하여 중기재정계획에 적절한 수준의 구속력을 부여하는 것이 필요하다.

현재는 정부가 예산을 편성할 때 동시에 중기재정계획을 수립하고, 정부예산안을 국회에 제출할 때 중기재정계획을 참고자료로 예산안과 동시에 제출토록 되어 있다. 따라서 국회의 예산 심의과정에서 최대한 중기재정계획을 반영하면 바람직하지만, 반드시 반영하여야 되는 것은 아니다.

성공적인 중기재정계획제도를 이루기 위해서는 경제전망 및 재정전망의 신뢰성을 확보하여야 하며, 정부 재정정보 체계를 통합하여야 되고, 전년도 실적을 바탕으로 계획을 수정하여 연동계획을 수립할 수 있는 체계를 갖추어야 하며, 중기재정계획과 단년도 예산편성의 연계성을 강화하여야 한다.

토 론 문

전 훈 (경북대학교 법과대학 교수)

김 박사님의 발표 자료는 아마 현재까지의 국내연구 자료 중 가장 최신의 충실도가 우수한 프랑스 재정법 관련 자료가 아닌가 생각합니다. 토론자는 프랑스 재정법 전문가가 아닌 관계로 전체적인 총평을 하기에는 역부족임을 알고 있으나, 최근 국가재정법 개정과정에서 프랑스의 재정계획법률제도에 대한 관심과 시사점이 높아지고, 국내 공법학계의 프랑스 재정법 연구에 대한 필요성에 동참하는 차원에서 함께 자료를 찾아보고 첨언할 기회를 가지도록 하겠습니다. 아무쪼록 어리석은 질문이나 생각으로 참가하신 여러 전문가분들의 귀중한 시간을 빼앗지 않나 우려됩니다만 너그러운 양해 말씀 올립니다.

일찍이(1922)프랑스 공법학자 가스통 제즈는 “예산은 본질적으로 정치적 행위”라고 기술했다고 합니다(M. Bouvier, 2008). 실제로 예산을 둘러싼 재정적 상황을 보면 정책적인 비전과 동시에 파워게임의 모습이라 할 수 있습니다. 어떻게 보면 오늘의 주제 또한 국가의 주요 권력집단인 정부와 의회간의 예산과 재정에 관한 권력게임일 수 있으나, 이러한 정치게임이 법의 테두리 안에 있다는 점에서 재정법 연구의 묘미가 있을 것입니다.

본론으로 들어가 이번에 발표하신 김 박사님의 발표원고 중 재정계획법률의 효력에 관해 질문을 겸한 몇 가지 궁금점에 대해 말씀드리고자 합니다.

우선 궁금한 점으로 재정계획법률이라는 법률유형 자체의 효력이 어떠한지를 검토해야 한다고 봅니다.

발표자께서는 일단 계획법률의 지출한도 등을 예산법률이 준수해야 하는 것으로 이해하신다고 했는데, 이와 관련해 발표자가 인용하신 프랑스 논문(N. Guillet, 2009)을 살펴보면 2008년 개정된 헌법 제34조에서 새로이 나타난 다년간의 공공재정에 관한 지침(l'orientation)의 의미를 새로운 형태의 규범, 다시 말해, 계획법률(la loi de programmation)이라는 규범의 조문이 갖고 있는 구속성과는 거리가 있다고 합니다. 이는 마치 정치드라마의 도구에 불과한 이른바 벽보법률(loi d'affichage)처럼 그 규범력을 가지지 못한 이른바 “잡담(雜談)”규정(une disposition législative)처럼 간주되지 않는가 하는 점입니다.

재정분야에 관한 부분은 아니나 계획법률의 규범력에 관해 헌법재판소는 학교의 미래를 위한 계획지침법 결정(2005년 4월 21일, Cons. const. 21 avril 2005, déc. n°2005-512) 판시사항(considérant)에서 동법제 12조는 교육을 위한 국가정책의 지침과 목표와 그 목표실행 수단에 관해 정하고 있고, 그 부속서에서는 초등 및 중등학교 분야에서 국가의 행동에 관한 목표를 규정하고 있어서, 헌법 제34조 제7항(2008 개정전)에서 규정하는 경제, 사회분야에서의 계획법률의 유형에 포함되는 일정한 규범적 효력(la portée normative)을 가지는 것으로 보고 있습니다.

발표문에서도 지적하시는 바와 같이 2009년 재정계획법률 제9조는 단지 선언적 범위를 가지며, 따라서 향후 제정되는 각 년도의 재정(예산)법률에서 초과세수입의 (적자)충당에 관한 조치를 하도록 하는 것으로 볼 수 있다고 합니다. 다만 1년-다년도(2009-2012) 예산법률지침의 관계로 본다면 후자가 일종의 가이드라인과 같은 역할을 하는 것이 아닌가 생각됩니다. 그렇게 본다면 발표문에서 표현하는 ‘규범적 진실성’이 없는 법률로써의 계획법률의 규범성에 대한 우려가 나오지 않는가 생각됩니다.

그런데 위 법률 제9조의 규정방식은 “헌법 제34조 제7항의 적용에 따라 (본 법률) 제2조 내지 제11조는 2009-2012년 동안의 다년간 공공

재정 계획의 목표들(les objectifs)을 정한다”고 규정한 제1조와 연관해서 평가되어야 합니다. 제9조의 목표는 말 그대로 달성목표이지 법적 구속력이 있는 것은 아니라는 점이 발표문의 결론부분 나. 이하에서 강조되는 것이 아닌가 생각합니다.

다음으로 프랑스 재정계획법률이 우리나라에 주는 제도적 시사점에 대해 잠시 언급하고자 합니다. 우리의 경우 예산비법률주의를 취하고 있지만 프랑스처럼 1년예산주의 원칙과 예산편성과정에 기획재정부의 중기재정운영계획이 실무적으로 중요한 역할을 수행하고 있다고 합니다. 따라서 프랑스 재정계획법률 모델이 우리에게 주는 시사점을 크다고 생각합니다. 특히 우리나라의 중기재정운영계획의 경우 정부 각 부처에서 과당계상하여 올라온 것을 삭감하던 종래의 관행과는 달리 현재는 비교적 성실성(?)이 요구되는 재정운영계획 시스템으로 운영되고 있다고 동료 교수님께 들은바 있습니다. 다만 프랑스처럼 이에 관한 법적 근거가 상세하지 않다(거의 없는 것으로 알고 있습니다)는 점에서 프랑스 재정계획법률에 대한 검토는 충분한 시사점을 제공한다고 봅니다.

프랑스 재정(예산)법상 기본원칙(techniques fondamentales)으로 ①예산단년(1년)주의 ②보편성 ③단일성 ④충실성원칙(2001년 예산조직법률 이후)이 알려져 있습니다. 따라서 다년간재정계획법률상의 다년도 정부의 수입과 공공지출의 예측편성은 프랑스 재정(예산)법상의 예산단년주의에 반하는 것인가 의문이 들 수 있겠지만 이미 1959년 오르도낭스, 2001년 조직법률(제8조와 제50조)과 2008년 개정헌법(제34조 제7항)의 태도를 본다면 전혀 낯선 제도는 아니라고 할 수 있습니다. 오히려 비록 유럽연합의 단일통화구축을 위해 유럽연합과 회원국의 안정과 성장을 위한 협약 체결국에 요청된 다년간 공공재정계획 수립은 점차적으로 중기공공재정계획을 점차적으로 예산정책의 기본원칙으로 정착되도록 한 것 같습니다.

그리고 프랑스 예산법상의 기본원칙으로 소개되는 충실성원칙(저는 성실성 보다는 충실성(充實性)이란 표현을 선호합니다)은 발표문에 소개된 2001년 8월 1일 재정조직법률(제27조 내지 제32조)에 새로이 규정된 내용으로서, 혹자는 이를 투명성(la transparence)원칙으로 부르기도 하는데, 예산법률과 관련해서는 위의 재정조직법률 제32조에서와 같이 “합리적으로 도출될 수 있는 가능한 정보와 전망을 고려하여”라는 뜻으로 해석될 수 있다고 봅니다.

이상 부족한 토론문에 대신하면서 프랑스 재정법연구에 대한 중요성을 재차 강조하면서 마치겠습니다.

토 론 문

권헌영 (광운대학교 법과대학 교수)

- 재정의 과제는 결국 재정수요를 적절히 조절하며 재정공급 능력을 최대한 확충시켜 재정의 지속가능성을 유지시킬 것인가에 있음
 - 재정의 공급능력을 확대하는 것은 정부의 조절능력보다는 경제의 잠재성장 능력에 의하여 결정되므로 정부로서는 쉽지 않은 과제이며, 재정의 수요 측면 역시 정부가 조절하는 것이 어려운 과제임. 때문에 정부가 할 수 있는 최선의 방법은 주어진 재원을 여하히 효율적으로 운용하는 것이라고 볼 수 있음
 - 따라서 재정의 효율적인 운용을 위해서는 과거 단년도 위주의 재정운용 방식에서 탈피하여 중장기적인 관점에서 재정을 운용하는 것이 필요하며, 우리나라 국가재정운용계획의 수립은 이러한 취지를 반영한 것임
 - 오늘의 국가재정운용계획은 2003년 참여정부가 출범하며 재정이 수반되는 국가정책의 비전과 방향을 설정하고 재정투자계획을 제시하기 위하여 국가재정운용계획의 수립을 국정과제로 채택한 것이 시발이 되어 이후 국가재정법에 제도화 된 것임

- 우리나라 국가재정운용계획의 역할
 - 국가재정운용계획을 중기적인 관점에서 수립하여 단년도 예산 및 기금운용계획과 연계시켜 재정운용의 기본 틀로 활용

- 개별 사업 검토 중심의 단년도 예산·기금 편성과정에서 놓치기 쉬운 거시적·전략적 자원배분 기능을 강화하고,
 - 현재 국가재정운용계획은 연동계획으로서 매년 경제사회 환경과 재정환경의 변화를 반영하여 전년도 계획과 연동하여 수정·보완함
- 최근 세계 금융위기와 저출산·고령화의 급속한 진전에 따른 국가재정건전성 확보의 중요성이 크게 부각되고 있는 바, 재정관리의 시계를 다년도에서 다년도로 넓히는 중기재정관리제도에 대한 검토는 매우 시의적절한 것으로 판단됨
- 특히 중기재정계획에 해당하는 사항을 법제화한 프랑스 “2009-2012 공공재정계획법률”의 입법례는 매우 인상적이며, 국가재정운용계획의 실효성을 고민하는 우리에게 시사하는 바가 클 것임
- 공공재정계획법률은 2009년~2012년 동안 국가 총지출의 증가는 “연평균 총액을 기준하여 1.1%”로 확정하고, GDP 대비 공공부채 규모, 2009년~2011년 각 부문별 지출상한 등을 규정
- 정부는 이 같은 재정 목표의 실현을 위해 매년 예산계획(법률)을 수립함에 있어 반영해야 할 법적 의무를 지게 됨
- 예산계획이 ‘법률’의 형식을 취하게 되면 운영 주체나 의회 및 각부 장관들 전체에게 공통된 기준으로 보다 강력하게 작용
- 계획법률은 의회 모든 법률안이 고려할 중심축이 될 것이며 이를 통해 이른바 ‘예산과 법률의 불일치 문제’를 해소에도 기여

- 의회가 재정계획의 확정 전에 이를 심의하고 적극적으로 의견을 제시하고, 가능한 모든 정보를 통하여 정부와 의회가 토론을 거쳐 합리적으로 전망하는 등 계획법률의 제정 과정을 통해 재정운용에 있어 계획에 대한 정부의 책임성을 제고시키는 실질적인 효과

- 우리나라의 경우 예산법률주의를 채택하지 않기 때문에 국가재정운용계획의 구속력을 어떻게 인정할 것인가가 큰 문제로 대두되는 반면, 예산법률주의 국가인 프랑스의 경우 공공재정계획을 법률로 제정하고 실제 운용상 어떻게 융통성을 부여해 줄 것인지를 고민하고 있다는 점에서 양국은 근본적인 차이를 나타내고 있음

토 론 문

김명식 (조선대학교 법과대학 조교수)

I. 서

우리는 매년 연말이 되면 언론을 통해 국회에서 차기년도 예산안을 제 때에 처리하지 못하고 여야가 대립과 갈등을 넘어 국회를 난장판의 상황으로 몰고 가는 것을 너무나 인상 깊게 목도한 나머지 단년도예산 주의에 아주 익숙해져 있는 것이 사실입니다. 따라서 오늘 워크숍의 주제인 중기재정계획 등 중기재정관리제도에 대해서는 저를 포함한 많은 국민들이 오히려 생소한 느낌을 가지고 있으리라 생각합니다. 물론 김현동교수님이 잘 설명해주신 바와 같이, 연혁적으로 볼 때 중기재정계획의 수립이 법적으로 강제되어 왔으나, 사실상 이에 대해서 실질적인 의미부여를 할 수 있게 된 것은 그리 오래된 일이 아닙니다.

이와 같이 중기재정관리제도에 대해 특별한 전문적인 식견을 갖추고 있지 못했던 제가 지정토론자로 이번 워크숍의 참여하게 되면서 이에 대해 관심을 갖게 되었는데, 지정토론자로서의 당연히 수행해야 할 전문적인 토론보다는 제가 잘 이해되지 않는 부분에 대한 기초적인 질문으로 토론을 대신하고자 합니다.

II. “우리나라 중기재정계획의 문제점과 개선과제”에 대한 질문

1. 각종 경제지표의 전망에 대한 객관성 확보의 구체적 방안

발제자께서는 경제성장률, 재정수지, 국가채무도 등 주요 경제지표에 대한 전망이 매우 낙관적으로 이루어져 왔다는 비판과 함께, 중기재

정계획에서 제시되는 경제성장률의 전망에 있어 전망의 책임주체와 결정과정을 고려할 때 예측에 있어서의 객관성과 투명성에 의문이 제기될 수 있다고 문제제기를 하고 계십니다. 특히 기획재정부가 정부출연연구원인 한국개발연구원(KDI)과 한국은행의 경제전망치를 고려하여 경제성장률 등을 제시하고 있으나 구체적인 절차와 논의 내용이 공개되고 있지 않다고 하시면서, 성공적인 중기개정계획 수립을 위한 경제전망은 오히려 보수적이고 신중한 접근이 필요하며 나아가 외부전문기관이 참여하는 의사결정과정에서 논의된 내용과 선정과정이 투명하게 공개되어 객관성이 확보되도록 제도적 장치가 마련될 필요가 있다고 주장하고 계십니다.

그렇다면 이와 같이 경제성장률 등 주요 경제지표의 전망에 대한 객관성 확보의 구체적인 실천방안으로 염두에 두고 계신 것이 있는지, 만약 그러한 기구가 있다면 정부의 재정전략회의와는 어떠한 관계에 있어야 하는지, 그리고 외국의 경우 그러한 기구가 있는지 등에 대해 여쭙고자 합니다.

2. 재정준칙의 도입 주장과 영국의 사례

발제자께서는 현행법이 재정건전성을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지해야 한다는 기본적인 원칙만 제시할 뿐 구체적인 목표치를 설정하거나 제시하지 못하고 있다고 비판하면서, 재정수지에서 균형이나 흑자 등을 달성하도록 요구되는 뉴질랜드나 호주 등의 사례와 재정지출, 재정수지, 국가채무도 등 총량적인 재정지표가 GDP의 일정 비율에 도달하도록 목표치를 정하도록 하는 스웨덴의 사례를 통해 문제해결의 방향성을 제시하고 계십니다. 특히 우리나라의 경우도 저출산, 고령화 등으로 인한 복지재정수요의 증가 등 재정지출의 수요가 급증할 것으로 예상되므로 중장기적인 측면에서 재정을 낙관적으로만 볼 수는 없고 해외의 재정준칙 사례를 참고로 하여 우리나라 실정에

맞는 적합한 재정준칙의 설정을 고려할 시점이 되었다고 강조하고 계십니다.

그런데 영국의 경우는 재정악화로 더 이상 준수할 수 없게 된 종전의 재정준칙 대신 2015회계연도까지 적용할 일시적인 재정운영을 위해 재정책임법안을 제정하는 한편, 세율인상 및 다양한 세출효율화 조치들을 지속적으로 추진하고 있다고 합니다. 즉 영국은 2009년 12월 9일, PBR 2009와 함께 재정책임법안(fiscal responsibility bill)을 의회에 제출하였는바, 이 법안은 영국에서 입법을 통한 최초의 재정건전화계획(Fiscal Consolidation Plan: FCP)으로 의회로 하여금 중기재정계획을 설정하고 이를 모니터링 하도록 역할을 부여하고 있으며, 특히 공공부문의 GDP대비 순차입(발생주의에서 재정적자) 규모를 2009/10회계연도의 최고수준에서 향후 4년간 절반수준으로 낮추도록 하여, 2013/14회계연도 공공부문 순차입 규모를 GDP대비 5.5% 이하로 줄인다는 목표가 제시되었다고 합니다.

이러한 영국의 최근 변화는 결국 규범력을 갖지 못하는 재정준칙의 기능상 한계를 보여주는 사례라고 생각되는데, 과연 재정준칙제도의 도입만으로 재정위기상황에 효과적으로 대응할 수 있을지에 대해 의문이 생깁니다.

Ⅲ. “프랑스 『2009년~2012년 공공재정계획에 관한 법률』의 주요 내용과 시사점”에 대한 질문

1. 공공재정계획법률의 법적 성격

일반적으로 중기재정계획의 유형을 작성빈도를 기준으로 분류해보면, 우리나라와 같이 매년 1개연도씩 추가하여 작성하는 연동계획과 중기재정 기간종료 후 신규계획을 작성하는 기간계획으로 나뉘어지는데, 발제문에서 설명되고 있는 프랑스의 중기개정계획법률에 의한 중기재정계획이 연동계획이 아닌 것은 분명한 듯한데, 이것이 기간계획

의 유형에 해당하는지는 분명치 않은 듯하며, 혹시 영국의 재정책임 법안과 같은 한시법의 성격을 갖는 것인지 궁금합니다.

2. 공공재정계획법률의 규범적 효력

발제자께서는 프랑스의 중기재정계획은 논란의 여지는 있지만 공공재정계획법률에 의해 규범적으로 뒷받침되고 있다는 점에서, 특히 동법 제4조에서 계획기간 동안 국가와 여러 중앙행정기관 및 기초 사회보장제도에 의한 전체 지출의 증가는 “연평균 총액을 기준하여 1.1%”로 확정하는 등 명확한 기준을 규범적으로 제시하고 있다는 점에서 우리에게 많은 시사를 준다고 주장하고 계십니다. 그런데 여기에 대해서는 다음과 같은 2가지 의문이 생깁니다.

첫째, 이와 같이 일정한 목표치를 규범적으로 강제한다고 할 때, 최근의 세계경제위기와 같이 예견치 못한 급격한 경제·재정상의 환경변화에 적절하고 신속하게 대응할 수 있을지? 특히, 우리나라와 같이 급격한 초고령화사회로 진입함에 따라 노인복지예산의 지출증대가 불가피한 점을 고려할 때 프랑스식의 강력한 지출억제방식이 유용할 수 있을지?

둘째, 동법 제2조에서는 “공공재정계획은 2009년 예산법률과 2009년 예산수정법률 상의 경제활성화계획의 지표를 나타낸다. 개정경제계획은 이 법률의 부칙 보고서상의 경제적 가정 하에 작성되었다”고 규정하고 있는바, 부칙 보고서상의 경제적 가정이 충족되어야만 동법의 규범력이 있다고 해석되어야 하는데, 만약 그렇다면 동법이 규범으로서 예측 가능성이나 법적 안정성을 담보하지 못한다는 비판도 가능할 듯합니다. 이와 같이 비규범적 요소(부칙 보고서상 경제적 가정)를 전제로 규범력 인정 여부를 논하는 것이 타당한지 의문입니다.

토 론 문

나아정 (국회 기획재정위원회 입법조사관)

발표문을 통하여 프랑스의 재정운용에 대한 최근 동향을 구체적으로 확인할 수 있어 매우 유익했다. 프랑스 역시 우리나라와 마찬가지로 예산 등 재정운용을 바라보는 시각이 중기적 관점으로 변화하고 있는 점이나, 재정의 ‘성과’와 ‘예산정보의 투명성’에 높은 가치를 두고 있다는 설명이 마음에 와 닿았다. 또한 현재 국가재정운용계획에서 가장 논란이 되고 있는 구속력부여와 관련된 생생한 사례를 접할 수 있어 국가재정운용계획의 정비에도 시사점을 줄 수 있을 것으로 생각된다.

그러나 충실한 시사점을 도출하기 위해서는 프랑스 공공재정계획에 관한 법률과 우리나라 국가재정운용계획을 동일선상에서 비교할 수 있는 틀이 필요할 것으로 생각되며 여기에서는 이와 관련된 몇 가지 의견을 제시하기로 한다.

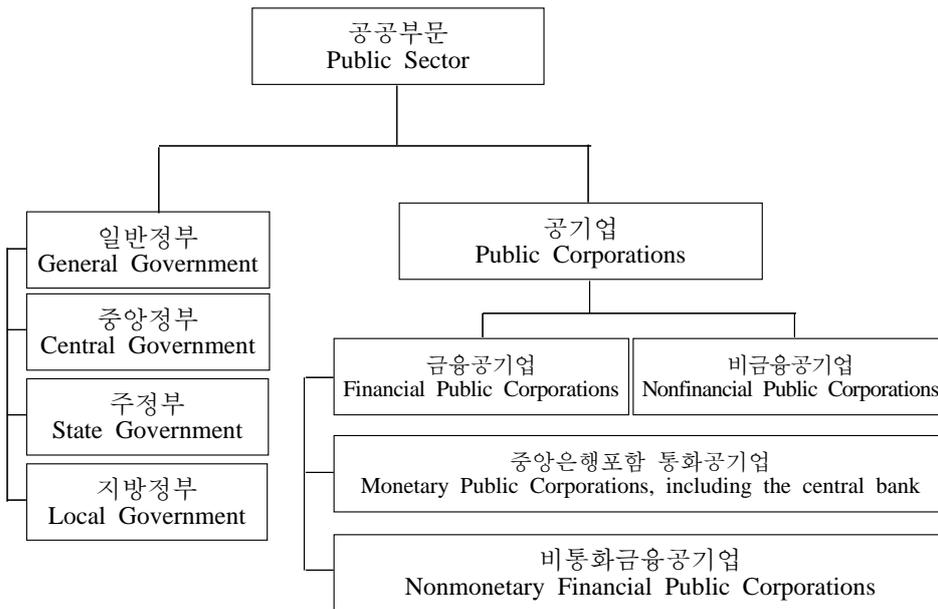
1. 재정의 포괄범위에 대한 비교 고찰

발표문에서 프랑스 공공재정계획의 작성범위가 공공부문인지 일반정부부분인지가 명확하게 드러나 있지 않은 것으로 보인다. 재정의 범위에 관하여 범위와 형식이 동일한지 동일하다면 재정의 범위에 대해 어떻게 규정하고 있는지 등에 대한 고찰이 우선적으로 이루어질 필요가 있을 것으로 보인다. 공공부문에 해당한다면 그 범위에 대한 논의를 해 주는 것이 우리나라에 주는 시사점 면에서 의의가 있을 것으로 보인다.

국가재정운용계획에는 중앙정부만을 포함하고 있는데, 지방정부가 포함되지 않는 정부의 재정계획은 반쪽짜리 재정계획이며 우리나라의 특성상 공공부문과 일반정부의 연관성이 크기 때문에 현재 중앙정부 재정만을 국가재정운용계획의 총량으로 설정하여 관리하는 것은 재정의 효율성과 건전성 측면에서 한계가 많으며, 장기적으로 지방정부를 포함한 일반정부부문과 공기업을 포괄하는 공공부분 통계를 작성하고 공공재정을 대상으로 정책을 펼칠 수 있는 기반을 마련하는 것이 중요한 것으로 생각된다.

이러한 중요성은 단년도 예산편성에서는 크게 부각되지 않을 수 있지만 다년도 계획으로 확장되는 과정에서 그 중요성이 커지는 부분이다. 즉, 다년도 계획을 통하여 공공부문의 전반에 걸친 변화가 결과적으로 재정에 영향을 미치는 구조가 되기 때문이다.

[그림] 공공부문(The Public Sector)



자료: IMF, GFSM 2001.

2. 다년간 공공재정계획의 규범성 부여문제

프랑스와 우리나라는 예산법률주의의 채택여부에서 제도상 큰 차이를 보이고 있는데 우리나라의 경우 예산법률주의를 채택하지 않기 때문에 국가재정운용계획의 구속력을 어떻게 인정할 것인가가 큰 문제로 대두되는 반면, 프랑스의 경우 공공재정계획을 법률로 제정하고 실제 운용상 어떻게 융통성을 부여해 줄 것인가를 고민하고 있다는 점은 이러한 제도상의 차이를 대변해 주고 있는 것으로 생각된다.

다년간 공공재정계획에 규범성을 부여하는 것은 발표자가 검토한 장점을 가지고 있을 것이다. 그러나 공공재정계획이 결과적으로 대부분 지켜지지 않는 모습을 보이고 있는데, 현실적으로도 지켜지기 어려운 측면이 있기 때문에 다년간의 공공재정계획에 강제력을 부여하는 것은 바람직하지 않을 수도 있다. 구속력을 부여하는 것과 자율을 인정하는 것 사이의 장단점을 고찰한 다음 가장 바람직한 구속력의 수준이 무엇인지를 고민하는 것이 필요하지 않은가 생각한다. 중요한 점은 제도의 특성상 중기재정계획이 끊임없이 변화하는 가운데 어떻게 정부의 책임성과 제도의 실효성을 확보할 것인가로 귀결된다고 할 것이다. 그러한 점에서 프랑스가 공공재정계획법률의 예산법률과 같은 규범력을 인정하기 어렵다는 한계에 직면하면서 재정조직법률이 예산법률들에 요구하고 있는 성실성의 원칙을 공공재정계획법률에도 적용할 수 있는지에 의문을 제기하고 이에 대하여 헌법재판소가 정부가 합리적으로 전망을 설계하고 변화에 대해서 의회와의 토론과정을 거쳐 공공재정계획을 수정한다면 성실성의 원칙을 충족하는 것으로 인정하는 일련의 과정은 국가재정운용계획의 실효성 확보차원에서 구속력의 수준을 설정하는데 참고가 될 것으로 생각된다.

국가재정운용계획의 경우, 5년 시계의 연동계획으로 작성되고 있는데 법적 구속력도 없고, 의회에서 심의하고 의결하지 않는 단순한 예

산 참고자료로서 매년 큰 폭으로 변동됨에 따라 끊임없이 그 실효성에 의문이 제기되고 있는 실정이다.

국가재정운용계획의 실효성을 높이기 위해서 구속력을 부여하자는 논의가 있는데 구속력을 부여하는 방법으로 몇 가지 예를 들어 보면 다음과 같다. 첫째로 국가재정운용계획에 법률적 지위를 부여하고 재정준칙으로 활용할 수 있을 것이다. 둘째로 국가재정운용계획을 국회에서 의결하는 방법이 있을 수 있다. 이것은 현행 예산안을 심의·확정하는 것과 마찬가지로 국가재정운용계획을 심의하고 의결하는 것으로 그야말로 다년도 예산제도로써 기능하는 것이다. 셋째로는 국가재정운용계획을 예산안보다 먼저 국회에 제출함으로써 국회에서 별도로 국가재정운용계획을 논의하고 행정부에게 의견을 제시함으로써 실효성을 확보하는 것이 가능하다. 이 경우는 사실상의 구속력만을 부여하는 의미가 될 것이다.

프랑스의 예에서도 보듯이, 국가재정운용계획의 실효성을 확보하기 위하여 제시한 대안을 포함하여 여러 가능성들을 검토할 때, ①정부가 의회가 참여하는 가운데¹⁾ 가능한 모든 정보를 통하여 합리적으로 전망하고, ②변동이 있는 경우 의회와의 토론을 거쳐서 계획을 수정하는 과정을 거치는 것이 중요할 것으로 생각된다.

국가재정운용계획은 연동계획이면서 법적 구속력이 없는 계획이지만 이러한 과정을 통하여 계획하고 연동원칙을 지켜나간다면 구속력과 관계없이 국가재정운용계획이 의도했던 목표들을 수행해 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

3. 몇 가지 수정사항과 확인사항

① 국가재정법일부개정법률안(대안)은 이정희 의원, 박병석의원, 김성식의원의 국가재정법 일부개정법률안을 각각 반영하여 기획재정위

1) 의회의 참여는 국가재정운용계획의 확정 전에 계획을 보고하고 심의하고 의견을 제시하는 수준으로도 충분한 것으로 생각된다.

원회 대안으로 제안된 것이며, 4월 28일 국회 본회의를 통과하고 5월 17일 공포되었다.

② 개정된 국가재정법의 내용설명에서 ‘임대형 민자사업 정부부담 예산서’의 정확한 명칭은 ‘임대형 민자사업 정부지급금추계서’이다.

③ 42page의 세계잉여금은 수지의 의미인지 아니면 우리나라와 같이 예산과 기금이 나뉜다는 전제하에 예산상의 세계잉여금을 의미하는지에 대한 보충설명이 있다면 의미가 더 명확하게 전달될 것으로 생각된다.

김현동 교수의 발표문은 국가재정운용계획의 문제점과 개선과제에 대해 포괄적으로 지적하셨는데, 2. 재정규모 및 증가율의 근거 구체화, 3. 목표의 제시 및 명확성 문제, 5. 국가채무관리계획의 국가재정운용계획에의 첨부, 6. 추경예산안 편성 시 국가재정운용계획의 수정·보완의 문제 등 지적하신 전반적인 문제점들이 4월 28일 통과된 국가재정법에서 어느 정도 해결되었거나 보완되었기 때문에 유효한 논의가 이루어지기 어려운 측면이 있는 것으로 생각된다.

토 론 문

박승준 (국회예산정책처 예산분석관)

- 먼저 최근 김성식 의원의 대표발의로 국가재정운용계획과 관련된 「국가재정법」 일부개정법률이 국회 본회의를 통과된 상황에서 매우 시의적절한 주제의 보고서를 집필 하셨다고 생각합니다. 더군다나 중기재정계획을 운용하는 국가에 대해 도입배경, 운용상황, 구체적 내용들을 자세히 설명해 주셔서 중·장기재정 운용계획에 관심 있는 연구자들에게 매우 유용한 자료가 되리라고 사료됩니다.
- 다만, 본고와 관련하여 제가 생각하는 몇 가지 comment를 드리고자 합니다.
- 먼저 중기재정운용계획을 시행하고 있는 많은 국가들 중(미국, 영국, 스웨덴 등)에서 프랑스를 선정하신 이유를 좀 더 자세히 설명해 주셨으면 합니다. 프랑스의 경우 본문에서 설명하셨듯이 최근(2009년)에 본격적으로 시행함으로 인해 재정의 건전성 제고를 위한 실효성 제고에 어떠한 영향을 미쳤는지 알 수 없는 한계가 있습니다.(법률제정으로 인한 효과성 및 이에 대한 결과가 아직 도출되지 못했을 것으로 판단됩니다.
- 앞부분에 말씀하신대로 제약된 시간에서 적으시다보니, 독자의 입장에서 글에 대한 이해도가 다소 떨어지는 면이 있는 것 같습니다.

니다. 번역하신 부분이 많아 보이는데, 직역이 많아 이를 풀어서 설명해주시면 문장에 대한 이해도가 높아질 것으로 생각합니다. 몇 가지만 예를 들면 아래와 같습니다.

- p43에서 ‘새로운 사정이 예산법률(LF)에 포함된 조치들을 무효로 하거나’ ⇒ 여기서 새로운 사정이 무엇을 말하는지 판단하기가 어렵습니다.
 - p44 ‘예산배정(autorisations d’engagement)의 수단을 일반화하였고’ ⇒ 예산배정의 수단이 무엇인지?
 - p41 ‘미선별 지출의 상한 승인’, p47 ‘충분히 짧은 기간 단위의 재정 제도가 필요했던 것이다.’, p49 ‘최근의 재정 규범들과 기술들은 현대사회의 취약성과 복잡성을 고려한 새로운 지성적 흐름을 그려내고 있는 것으로 볼 수 있다.’ p58 ‘법률 제10조에 나타난 정부의 선택은 공회계 궤도(la trajectoire des comptes publics)를 존중하는 동시에’, p61 ‘사회적 재정에 대한 정부의 전략은 다음 세 가지 주된 지렛대를 사용함’ ⇒ 이 부분들을 포함해서 글 전반적으로 재정분야에서 주로 사용되는 표현 또는 이해하기 쉬운 표현으로 고쳐주시는 것이 좋을 듯합니다.
- 시사점 부분이 매우 중요하다고 판단됩니다. 앞에서 프랑스 재정제도 및 재정관련 헌법, 법률에 대해 자세히 소개해 주셨다면, 뒤의 시사점 부분에서는 이것이 현재 우리나라의 중기재정운용계획에 대해 어떠한 주요한 메시지를 줄 수 있는지에 대한 고민이 필요할 것으로 보입니다.
- 현재 「국가재정법」 일부개정안이 통과되어 ① 의무지출과 재량지출로 구분하여 지출전망을 제시하도록 하였고(이는 전체 지출이 늘어났거나 줄어들었을 때, 그것이 정부가 통제할 수 있는 요인(즉, 재량지출) 때문이었는지 아니면 통제할 수 없는

요인(즉, 의무지출) 때문이었는지를 파악하여 총지출계획에 대한 평가와 관리에 도움을 줄 수 있음). ② 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서를 작성토록 (본문의 p60 6째줄 ‘공공재정 계획을 준수하지 못했을 경우’에서 설명하신 것과 비슷한 형태의 보고서 작성을 요한 것이라 할 수 있음) 하였지만, 국가재정운용계획의 실효성 제고를 위해서는 아직도 부족한 부분이 많다고 사료됩니다. 본고에서는 새로운 「국가재정법」 개정이 이뤄진 이후에 출간될 것이기 때문에, 이러한 개정으로도 해소되지 못하는 부분에 대해 시사점을 주는 방향으로 집필하시는 것이 좋을 것으로 판단됩니다.

- 예를 들면, 「공공재정계획에 관한 보고서」는 우리나라의 「국가재정운용계획」과 유사한 형태를 가지는 것으로 판단됩니다. 두 가지 모두 법적 구속력을 가지지 않는다는 점이 유사하지만, 우리나라의 「국가재정운용계획」은 실효성 측면에서 전혀 효과를 발휘하니 못하는 실정. 이에 반해 프랑스의 「공공재정계획에 관한 보고서」는 「국가재정운용계획」에 비해 훨씬 더 구체적인 내용과 계획을 담고 있음. 따라서 프랑스 사례분석을 통해 우리나라의 국가재정운용계획에 추가적으로 담아야 될 부분에 대해 시사점을 제공하는 것을 생각해 볼 수 있음 ⇒ 일례로, 프랑스의 경우 중기재정목표를 명확하게 제시 ‘공공재정의 구조적 균형’을 회복으로 설정하고 있으나 우리나라의 국가재정운용계획은 중기재정운용 목표와 수단이 불비한 상태임. 또한 프랑스의 경우 법률로 중기재정계획에 구속성을 부여하는 대신 예비예산을 사용하게 함으로써 예산운용의 탄력성을 부여하고 있는데 이는 향후 우리나라 중기재정계획이 재정규율 등의 의미로 적극적으로 사용되거나, 구속성을 부여

하게 될 경우 고려할 수 있는 방안임.

- p58을 읽어보면, 수입에 대해 pay-as-go제도를 시행하는 것으로 보이는데, 이러한 제도를 우리나라에 도입하는 방안을 고려할 수 있을 것 같습니다. 그러나 이에 대한 장단점을 동시에 서술하는 방향이 나올 것 같습니다.
- 본문을 읽으면서 다소 이해가 가지 않거나 추가적인 설명이 필요한 부분이 있습니다.
 - 프랑스의 「공공재정계획법률」에서는 제4조에서 총지출 증가율을 1.1%로 확정하고, 제5조에서 2009년도의 국가지출 증가율 한도를 0.1%로 정하고 있는데, 법률에서 총지출 증가율을 정해놓는 것은 재정운용에 굉장한 구속력을 부여하는 것인데 이것이 법률이 개정되기 전에는 영속적으로 규정되는 것인지 궁금합니다. 또한 제5조에서 2009년으로 기간을 한정짓고 있는데 그렇다면 매년 이 5조가 개정되는 것인지도 궁금합니다.
 - 이렇게 중기재정운용계획을 법적으로 강제할 경우, 경제위기 시 재정이 신속하게 시의적절한 대처를 행하기 어려운 측면이 있습니다(재정정책의 주요한 역할은 건전 재정의 유지 이외에도 재정의 경기조절 기능을 들 수 있음). 재정의 건전성 강화와 재정의 경기대응 기능은 상충관계를 갖습니다. 재정건전성을 강화하고 정책의 예측 가능성을 높이기 위해서는 중기재정운용계획을 가능한 한 변경하지 않도록 할 필요가 있지만, 지나치게 경직적일 경우 불확실성에 대처하기 어려워지고 이로 인해 주요 국정계획 수행에 차질이 생길 수 있습니다. 그렇다면 프랑스의 「공공재정에 관한 법률」에 나타난 법적 강제장치가 이러한 문제점들은 어떻게 극복할 수 있는지에 대한 고려와 이를 통한 시사점을 제시할 수 있으면 좋을

것 같습니다.

- 김현동 교수님의 “우리나라 중기재정계획의 문제점과 개선과제”는 제가 적었던 『국가재정운용계획의 평가 및 과제』와 틀, 접근 방식이 유사하여 특별한 코멘트를 하지 않도록 하겠습니다.

토 론 문

한주희 (기획재정부 재정정책과 사무관)

「국가재정법」 개정 주요 내용

- ① 국가재정운용계획의 실효성 강화(제7조)
 - 추경·수정예산안 제출시 재정총량에 미치는 효과 국회 보고
 - 국가재정운용계획상 지출을 의무/재량으로 구분(2012년 시행)
 - 국가재정운용계획의 첨부서류 제출
 - 전년도 계획의 평가·분석 보고서, 국가채무관리계획, 중장기 기금재정관리계획*
 - * 연금성·보험성 및 채권을 발행하는 11개 기금을 포함하도록 국회 법안심사 보고서 부대의견에 명시
 - 재정 관련 자료 별도 제출
 - 국가보증채무관리계획, 공공기관 채무관리계획(2012년 시행), BTL 정부지급금추계서
 - 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 보고
- ② 성인지 예·결산서의 내용을 구체화하고 성인지 예·결산서의 작성대상에 기금을 포함(제26조, 52조, 68조의2, 71조, 73조의2)
- ③ 중앙관서의 장이 입안한 재정지출 수반 법령안에 대해 재정부장관과 협의 후 변경사항 발생시 재협의(제87조)

④ 기 타

- 보조금 집행실적 외에 교부실적을 추가하여 국회에 제출하도록 하고, 이 경우 지방자치단체 외에 민간에 지원한 국고보조금을 포함 (제54조)

<참고> 「국가재정법 시행령」 개정안 주요 내용

- ① 대규모 재정지출 수반 중장기계획 수립시 경제정책조정회의 등에 상정 (안 제2조 제4항)
 - 각 중앙관서의 장은 연간 500억원 또는 총 2천억원 이상의 재정지출을 수반하는 중장기계획을 수립할 경우 경제정책조정회의 또는 대외경제장관회의에 상정
 - 필요시 기획재정부장관과 협의하여 기획재정부장관이 정하는 회의에 상정할 수 있으며,
 - 위의 회의에 상정할 경우에는 기획재정부 장관과의 협의 완료 여부를 명시하여야 함
- ② 성인지예산서의 내용 구체화, 성인지기금운용계획서 근거 규정 신설(안 제9조, 제28조의2)
 - 국가재정법 개정 사항을 시행령에 반영한 것으로 성인지 예산서 및 기금운용계획서에 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석을 포함
- ③ 총액계상사업 대상사업 변경 반영(안 제12조)
 - 현행 시행령 규정상의 총액계상사업은 폐지·제외되어 이를 삭제하고 현재 기획재정부장관이 정하여 총액계상사업으로 운영하는 사업을 시행령에 반영

- 도로보수 사업, 도로안전 및 환경개선 사업, 항만시설 유지 보수 사업, 수리시설 개보수 사업, 수리부속지원 사업, 문화재 보수정비 사업, 그 외의 대규모 투자 또는 보조사업

④ 보조금 교부 및 집행실적 국회 제출(안 제25조)

- 보조금 집행실적 외에 교부실적을 추가하여 국회에 제출하도록 하고, 이 경우 지방자치단체 외에 민간에 지원한 국고보조금을 포함토록 하는 국가재정법 개정 내용을 시행령에 반영

⑤ 중장기 기금재정관리계획의 수립대상 및 절차(안 제31조)

- 국가재정운용계획의 첨부서류로 제출하는 중장기 기금재정관리계획의 수립대상 및 절차 규정을 신설
 - (수립 대상) 고용보험기금, 공무원연금기금, 국민연금기금, 군인연금기금, 구조조정기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 무역보험기금, 예금보험기금채권상환기금, 국민주택기금, 중소기업창업 및 진흥기금 등 11개 기금
 - (포함 내용) 법에서 정한 사항 외에도 기금의 중장기 운용여건 전망 및 기금 보유자산의 중장기 변동내역 추정을 포함
 - (수립 절차) 수립대상 기금관리주체는 중장기 기금재정관리계획 수립시 기획재정부장관과 협의하고 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전까지 기획재정부장관에 제출

⑥ 재정수반 법령 제·개정시 기획재정부와 재협의 실시요건 및 재정소요추계 자료 등의 전문기관 의뢰 근거 신설(안 제40조 제4항, 제5항)

- 재정지출 수반 법령안의 제·개정시 기획재정부장관과 협의 후에 법령안이 개정되어 재정지출 등의 변경이 발생할 경우 재협의

- 재정지출 규모가 100분의 20이상 변경되는 경우, 연간 재정 지출 규모가 100억원 이상 변경되는 경우 등
- 재정지출 수반 법령안 제·개정시 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관에 제출하는 재정소요추계 및 재원조달방안의 정확성을 제고하기 위해 관계 전문기관에 조사·연구 의뢰할 수 있는 규정 신설

㉗ 국가보증채무관리계획의 내용 신설(안 제44조)

- 국가재정법 개정에 따라 재정 관련 자료로서 국회에 제출하는 국가보증채무관리계획에는 해당 회계연도부터 5 회계연도 이상의 기간에 대한 보증채무의 전망과 산출 근거 및 관리계획 등을 포함