

현안분석 2006-

재정법제 □□

국제통화기금의 국가재정투명성 운영기준  
도입에 관한 연구

주진열

# 국제통화기금의 국가재정투명성 운영기준 도입에 관한 연구

A Study on Legal Aspects of Fiscal Transparency in Korea: From  
the IMF's Perspective on Fiscal Transparency Policy

연구자 : 주진열(단국대 법정대학 전임강사)  
Ju, Jin-Yul

2006. 9.

## 국문 요약

재정투명성은 안정적인 거시경제 성장을 위한 필수적 전제 요건이다. 지난 1998년 IMF 일반이사회의 임시위원회는 제50차 회기에서 회원국들의 재정건전성 제고를 돕기 위한 방안으로 재정투명성과 관련한 및 각국의 모범관행을 반영하여 『재정투명성 규약』(Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles)을 채택한 바 있다. 이 규약은 거시경제의 안정과 양질의 경제성장을 달성함에 있어서 건전한 재정 거버넌스(governance)가 가장 중요하고, 재정 거버넌스의 가장 중요한 측면 중의 하나가 정부재정의 투명성이라는 컨센서스를 바탕으로 채택된 것이었다. 그 이후 재정투명성 규약은 각 국가의 경험을 반영하여 2001년에 새롭게 개정되었다. 2001년 『재정투명성 규약』은 재정투명성에 관한 일반원칙으로서 (1) 정부의 역할 및 책임의 명확화, (2) 재정정보의 공공접근성 보장, (3) 예산 준비, 집행, 보고의 공개, (4) 재정 데이터의 신뢰성 확보 등 4개의 기본원칙을 제시하고 있다.

우리나라는 1997년 외환위기를 겪은 이래로 재정건전성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 그 대표적인 예로서 정부는 4대 재정 혁신 과제로서 (1) 국가재정운용계획의 수립, (2) 총액배분·자율예산 편성, (3) 성과관리제도, (4) 디지털예산회계시스템 구축 등의 사업을 의욕적으로 추진하고 있는 바, 이러한 노력은 결국 2007. 1. 1.부터 발효하게 될 국가재정법을 통해 보다 구체화될 것으로 전망된다.

법제도적 측면에서 볼 때 현재 우리나라의 재정투명성은 1990년대 후반 외환위기 당시와 비교해서 볼 때 현저히 제고된 것으로 판단되지만, 국가재정법을 보면 재정투명성 측면에서 개선의 여지는 여전히

있다. 특히 국가보증채무와 관련하여, 국가보증채무는 보증의 수혜자로 하여금 도덕적 해이를 초래할 수 있다는 점을 감안하여, 대통령령 제정시 국가보증의 수혜자의 도덕적 해이를 방지할 수 있는 규정이 반드시 있어야 할 것이다. 또한 국가보증채무로 인한 재정리스크를 객관적으로 파악하기 위해서는, 가능한 한 해당 재정리스크의 계량화 작업의 근거를 대통령령에 마련해두는 것도 필요하다고 판단된다.

**키워드:** IMF, 재정투명성, 국가재정법, 국가보증채무

# Abstract

Fiscal transparency is essential for macroeconomic growth and stability. It is well recognized that fiscal transparency would make a major contribution to the cause of good governance. Fiscal transparency should lead to better-informed public debate about the design and results of fiscal policy, make governments more accountable for the implementation of fiscal policy, and thereby strengthen credibility and public understanding of macroeconomic policies and choices.

In these contexts, it seems that the IMF's the Code of Good Practices on Fiscal Transparency and its Manual could help improve Korea's fiscal soundness and transparency. The four general principles of the Code are as follow: (1) Clarity of Roles and Responsibilities; (2) Public Availability of Information; (3) Open Budget Preparation, Execution, and Reporting; and (4) Assurances of Integrity.

Korean governments have efforded to improve fiscal soundness and transparency since the currency crisis of the late 1990s. Indeed, the National Fiscal Act, which is expected to enter into force January 1, 2007, well reflects some parts of the IMF code. However, especially with regard to government-guaranteed loan, there is still room for improvement of fiscal transparency. Because guarantees can create moral hazard of the beneficiaries of guarantees, a mechanism to solve the problem of moral hazard should be introduced in the Presidential Decree of the National Fiscal Law.

**Key Words:** IMF, fiscal transparency, National Fiscal Act, government-guaranteed loan.

# 목 차

국문 요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	1
제 2 장 재정투명성 관련 국제기구의 기준 .....	5· 1
제 1 절 재정건전성과 재정투명성 .....	15
1. 재정 및 예산의 개념 .....	15
2. 재정건전성 .....	20
3. 재정투명성 .....	21
제 2 절 재정투명성에 관한 IMF 기준과 OECD 기준 .....	22
1. 2001년 IMF 재정투명성 규약 .....	22
2. OECD 기준 .....	23
제 3 장 IMF 재정투명성 규약 및 매뉴얼 .....	5· 3
제 1 절 정부 역할 및 책임 명확화 .....	35
1. 정부의 범위 .....	35
2. 재정운영의 기본 틀 .....	44
제 2 절 재정정보 공공접근성 보장 .....	50
1. 재정활동과 관련한 포괄적 정보 제공 .....	50

2. 재정정보 공표 의무 .....	55
제 3 절 예산 준비, 집행, 보고의 공개 .....	56
1. 예산서 .....	57
2. 예산 준비 .....	60
3. 예산집행 절차 .....	62
4. 재정 공표 .....	64
제 4 절 재정 데이터의 신뢰성 확보 .....	67
1. 데이터의 질 기준 .....	67
2. 공적이고 독립적인 검사 .....	69
제 4 장 IMF 기준에 따른 재정투명성 평가 .....	3· 7
제 1 절 IMF 평가보고서 .....	73
1. 2001년 한국의 재정투명성준수보고서 .....	73
2. 재정투명성 클러스터 .....	73
제 2 절 IMF 재정투명성 규약과 국가재정법 .....	76
1. 국가재정법 입법 배경 및 취지 .....	76
2. 국가재정법 주요 내용 .....	77
3. IMF 재정투명성 규약 반영 내용 평가 .....	81
제 3 절 우발채무 재정리스크 관리의 법제화 .....	84
1. 국가재정법상 우발채무 관련 규정 .....	84
2. 국가보증채무로 인한 재정리스크 관리 .....	85
제 5 장 결 론 .....	8

참 고 문 헌 .....	8
<부록 1> IMF 재정투명성 모범관행 규약 .....	3·9
<부록 2> IMF 국가별 재정투명성 질문서 .....	9·9
<부록 3> OECD 공기업지배구조 가이드라인 .....	701

## 제 1 장 서 론

오늘날 전 세계 거의 모든 국가에 있어서 국가 발전을 위한 재정전략의 핵심 원칙으로서 재정투명성이 그 어느 때보다도 강조되고 있다. 1990년대 후반부터 재정투명성은 재정건전성과 함께 국가재정 운영의 기본 원칙으로서 그 자리를 확고하게 잡아 가고 있다. 재정투명성은 1997년 아시아 외환위기 이후부터 국제통화기금(International Monetary Fund: 이하 “IMF”)와 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development: 이하 “OECD”)와 같은 국제기구에 의해 특히 강조되어 왔다.<sup>1)</sup> 재정투명성의 결여는 1997-98년 아시아 외환위기의 주된 특징의 하나로 묘사된 바 있다.<sup>2)</sup> 이에 IMF 일반이사회는 지난 1998년 제50차 회기에서 『재정투명성 모범관행 규약원칙의 선언』(Code of Good Practices on Fiscal Transparency -- Declaration on Principles: 이하 “재정투명성 규약”)을 채택한 바 있다. 아시아 외환위기가 어느 정도 진정된 1999년 당시에는 새로운 국제금융체제의 황금률로서 투명성이 그 어느 때보다도 강조되었다. 재정투명성 규약은 각 국가의 실행을 반영하여 2001년 새롭게 개정되었다. OECD의 『예산투명성 모범관행』(Best Practices for Budget Transparency)<sup>3)</sup>도 2001년 IMF 재정투명성

1) 국가재정투명성 제고에 있어서 IMF의 역할에 대한 문헌으로서는 다음을 참조. Vito Tanzi & Richard Hemming, “The Role of the IMF in Promoting Fiscal Transparency”, The KIPF/OECD Forum on Public Sector Reform, 2000. 6. IMF는 아시아 외환위기 이후 자신의 주된 기능에 금융 및 재정 건전성과 투명성 제고를 위해 회원국에 자문을 제공하는 것을 추가하였다. 예컨대, 한국은 지난 2006. 3. 30. 재정경제부에서 외환시장제도개선을 위한 IMF 기술적 원조(Technical Assistance)를 얻기로 하고, IMF 통화금융제도국 과장을 단장으로 하는 IMF 자문단은 재정부·한국은행·금융감독위원회 및 민간금융기관·주요 대기업 등과의 세부 분야별 논의를 거쳐 외환시장제도 개선방안을 정부에 건의할 것을 약속한 바 있다. 재정경제부, “외환시장제도개선을 위한 IMF 자문용역 실시”, 보도자료(2006. 3. 29), <[http://epic.kdi.re.kr/epic\\_attach/2006/R0603653.hwp](http://epic.kdi.re.kr/epic_attach/2006/R0603653.hwp)>.

2) IMF Survey Supplement, Vol. 30, September, 2001, pp. 7-8.

3) OECD, *Best Practices for Budget Transparency*, 2001. 5.

규약과 밀접한 연관이 있다. 양자를 비교해보면, IMF 재정투명성 규약이 OECD의 예산투명성 모범관행에 비하여 그 적용범위가 더욱 포괄적이다. 또한 전자의 해설서인 2001년 『재정투명성 매뉴얼』(Manual on Fiscal Transparency)<sup>4)</sup>는 개별 국가들의 재정투명성 제고에 있어서 유용하게 참조할 수 있는 상세한 가이드라인과 설명을 제공하고 있다.

한편 우리나라의 경제전망에 따른 재정현황을 보면 저성장 구조로의 이행과 인구증가율 정체 등으로 세입증가율이 둔화될 것으로 예상되고, 다른 한편 사회복지 및 국방 등의 분야를 중심으로 재정수요는 급증하고 있고, 이에 더하여 공적연금 지급규모 증가, 공적자금 상환 등을 고려할 때 중장기적으로 재정리스크 요인이 있는 것으로 보인다. 재정리스크의 완전한 제거는 불가능한 일이지만, 그렇다고 해서 재정리스크를 최소화시키지 않고 그대로 방치한다면 장기적인 안정적 거시경제 성장은 힘들 것이다. 이러한 이유로 현재 우리나라는 재정리스크를 최소화시키는 것이 급선무고, 이를 위해서는 무엇보다도 법제도를 통한 재정투명성의 확보가 필요하다.<sup>5)</sup> 이에 본 연구는 법제도적 측면에서 IMF가 제시하는 기준에 비추어 우리나라의 재정투명성 관련법의 현황이 어떠한지를 파악하고 관련법에 문제의 여지가 있다면 그 해결책을 찾고자 한다.

위와 같은 목적을 달성하기 위해, 본 연구는 먼저 제2장에서 재정투명성 제고와 관련한 국제기구의 기준에 대해 살펴본다. 그 다음 제3장에서 위에서 언급한 바 있는 IMF 재정투명성 규약의 기본원칙을 보다 구체화한 총 37개 세부 조항과 이에 대한 해설을 담고 있는 2001년 IMF 『재정투명성 매뉴얼』의 내용을 상세하게 소개하고자 한다. 제

---

4) IMF, *Manual on Fiscal Transparency*, 2001.

5) 우리나라 재정건전화에 대한 법제도의 개선에 대해 논의하고 있는 문헌으로서는 다음을 참조. 박관훈, 『재정건전화를 위한 현행법제의 개선방향』, 한국법제연구원, 2005.

4장에서는 2007. 1. 1. 시행 예정인 국가재정법중에서 특히 재정투명성 관련 조항이 IMF 재정투명성 규약을 어느 정도 반영하고 있는지를 점검하고, 특히 우발채무로 인한 재정리스크 문제를 검토하고자 한다. 끝으로 결론에서는 우리나라의 재정투명성 현황을 법제도 차원에서 종합적으로 판단하고 개선책을 제시하고자 한다.

## 제 2 장 재정투명성 관련 국제기구의 기준

아시아 외환위기 이후로 IMF는 OECD와 함께 국가의 재정투명성 기준을 제시해왔다. IMF가 스스로 밝혔듯이 OECD의 예산투명성 기준은 IMF의 재정투명성 기준과 밀접한 연관이 있는 바, IMF 『재정투명성 규약』을 보다 잘 이해하기 위해서는 OECD의 예산투명성 기준까지 살펴볼 필요가 있다. 이들 국제기준을 살펴보기에 앞서, 먼저 재정, 재정정책, 예산, 재정건전성, 재정투명성 등의 의미를 간략하게 알아보기로 한다.

### 제 1 절 재정건전성과 재정투명성

#### 1. 재정 및 예산의 개념

##### (1) 재 정

IMF나 OECD가 제시한 재정투명성 기준을 논의하기에 앞서 먼저 국가재정법상 ‘재정’의 의미가 무엇인지를 파악할 필요가 있다. 국가재정법은 재정에 관한 직접적인 법적 개념 정의를 따로 두고 있지는 않지만, 동법 제1조로부터 재정이란 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등에 관한 사항을 의미하는 것으로 유추해 볼 수 있다. 우리나라 국립국어원이 간행한 표준국어대사전은 재정의 의미를 “국가 또는 지방 자치 단체가 행정 활동이나 공공 정책을 시행하기 위하여 자금을 만들어 관리하고 이용하는 경제 활동”으로 정의하고 있고, 국가재정법의 소관부처인 기획예산처는 일반 국민의 이해를 돕기 위해 재정을 다음과 같이 설명하고 있다.

“정부는 조세 수입을 주요 재원으로 하고 그 밖에 정부 보유 재산의 매각, 국공채 발행, 각종 수수료 등을 수입으로 국방·외교·치안 등 국가 유지를 위한 기본적인 역할 외에도 경제개발, 사회복지, 교육, 과학기술 등 국가 발전을 뒷받침하기 위한 분야에 재원을 배분한다. 이러한 정부의 재원조달 및 지출활동을 재정이라고 한다.”<sup>6)</sup>

위와 같은 개념의 재정은 국가경제의 성장 및 안정화에 있어서 적극적인 역할을 수행한다.<sup>7)</sup>

한편 ‘재정정책’이란 재정활동이 국민경제에 미치는 다양한 효과를 고려하여 여러 가지 정책 목표의 달성을 위해 재정의 규모와 구성을 의도적으로 조절하는 행위를 말한다.<sup>8)</sup> 정부는 재정정책을 통하여 고용과 물가의 안정 및 국제수지 균형 등 경제의 안정을 유지하고, 지속적이고 안정적인 성장 기반의 조성, 소득의 재분배, 사회복지 증진 등 다양한 정책 목표를 달성할 수 있다. 이러한 정책 목표의 달성을 위하여 우리나라 정부는 수입과 관련하여서는 세금 및 벌과금의 신설 또는 폐지, 세율 또는 과세 대상의 조정, 국채 발행 및 정부 보유주식 매각규모의 조정, 수수료율 조정 등의 수단을, 그리고 지출과 관련하여서는 전체 재정규모의 조정, 지원 대상 및 규모의 조정, 지원 체계의 개선 등 다양한 정책 수단을 활용하고 있다.<sup>9)</sup> 이러한 의미로 이해되는 재정정책은 주지하다시피 1930년대 대공황의 치유책으로서 Keynes가 그의 저서 『고용, 이자 및 화폐의 일반이론』(The General Theory of Employment, Interest, and Money)에서 제시한 바를 바탕으로 형성된 이래, 신고전파 경제학자들로부터 많은 도전을 받아왔다. 그럼에도 불구하고 재정정책은 오늘날까지 세계 각국의 정부에 의해 그 생명력이

6) 기획예산처, “재정이란?”, <<http://www.mpb.go.kr/servlet/loadMenu?menuFlag=K310>>.

7) 임기근, “재정의 경기안정 기능 강화”, 나라경제, 2003. 5. 참조.

8) 기획예산처, “재정정책이란?”, <[http://www.mpb.go.kr/korean/kor\\_econo/K310/k31003.jsp](http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K310/k31003.jsp)>.

9) 상동.

여전히 유지되고 있다. 박기백·박형수(2002)의 연구결과에 따르면 우리나라의 경우 1998년도에는 재정이 경기를 부양하는 역할을 많이 담당한 반면 1999년과 2000년은 재정의 경기안정 효과가 발휘되었다고 한다.<sup>10)</sup>

## (2) 예산

예산을 제외한 재정의 개념은 상상할 수 없으리 만큼, 예산은 재정에 있어서 핵심적 지위를 차지한다.<sup>11)</sup> 국가재정법의 구성을 보더라도, 예산은 제1장 총칙에 이어 바로 제2장에 규정되어 있다. 일반적으로 예산이라고 함은 국가에서 한 회계 연도의 수입과 지출을 미리 계산하여 정한 계획을 의미하는데, 이는 일정기간동안 국가가 해야 할 일에 얼마만큼 지출하고 이를 위해 재원을 어떻게 조달할 것인가를 금액으로 표시한 것이다.<sup>12)</sup>

예산은 국회의 의결 또는 법률의 형태로 성립되는데, 현재 우리나라의 경우 예산은 국회 의결로 성립된다.<sup>13)</sup> 예산은 회계연도 단위로 작성·운영되는 바, 우리나라 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일이다(국가재정법 제2조). 회계연도 독립의 원칙에 따라 각 회계연도의 경비는 그 회계연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다(제3조). 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분되는데(제3조 1항), 일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치되고(제3조 2항), 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운

10) 박기백·박형수, 『재정의 경기조절기능 연구』, 한국조세연구원, 2002. 12.

11) OECD, *Best Practices for Budget Transparency*, 2001. 5. (이하 “OECD Best Practices”), p. 3.

12) 기획예산처, “예산이란 무엇인가?”, <[http://www.mpb.go.kr/korean/kor\\_econo/K330/k33101.jsp](http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K330/k33101.jsp)>.

13) 예산에 대한 국회의 통제권 강화를 위해서, 우리나라에서도 예산법률주의 필요가 있다는 주장에 대해서는 다음을 참조. 정중섭, 『국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구』, 국회예산결산특별위원회 연구용역보고서, 2005. 11.

영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치된다(제3조 3항). 단, 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단될 때, 특별회계는 일반회계에 통합될 수 있다(제15조 4항).

예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭한다(제19조). 첫째, 예산총칙은 예산전반에 걸쳐 적용되는 총괄적인 규정으로서, 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함), 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액, 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항 등을 규정하여야 한다(제20조).

둘째, 세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있으며(제21조 1항), 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다(제21조 2항). 세부적으로 보면, 세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다(제21조 3항).

셋째, 계속비는 완성에 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있는데(제23조 1항), 이는 회계연도 독립의 원칙의 예외가 된다. 국가가 계속비로 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 5년 이내이고, 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 그 연한을 연장할 수 있다(제23조 2항).

넷째, 명시이월비는 세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있는 경비를 의미한다(제24조 1항). 각 중앙관서의 장은 명시이월비에 대하여 예산집행상 부득이한 사유가 있는 때에는 사항마다 사유와 금액을 명백히 하여 기획예산처장관의 승인을 얻은 범위 안에서 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다(제24조 2항). 기획예산처장관은 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 승인한 때에는 재정경제부장관과 감사원에 각각 통지하여야 한다(제24조 3항).

끝으로, 국고채무부담행위란 국가가 각종의 시책을 수행하고자 할 때에는 공법상 또는 사법상 각종의 채무를 부담하게 되는데 이 채무부담의 내용은 금전급부를 목적으로 하는 경우도 있고 물품의 급부를 목적으로 하는 경우도 있고 또는 노무 등 서비스를 급부의 목적으로 하는 경우가 있을 수 있는 바 이 중에서 금전적 채무를 부담하는 행위를 의미한다.<sup>14)</sup> 국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다(제25조 1항). 다만, 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있는데, 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다(제25조 2항). 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 하는데(제25조 3항), 이는 국고채무부담행위도 계속비처럼 차후년도 국회의 예산심의권한을 사실상 제한하기 때문에 단년도 예산원칙의 예외로서 엄격한 통제가 요청되기 때문이다.

14) 기획예산처, “예산이란 무엇인가?”, <[http://www.mpb.go.kr/korean/kor\\_econo/K330/k33101.jsp](http://www.mpb.go.kr/korean/kor_econo/K330/k33101.jsp)>.

## 2. 재정건전성

재정건전성은 일반적으로 과도한 재정적자를 벗어난 소폭의 재정적자나 균형예산 또는 재정흑자를 의미한다. 국내외 재정학계에서 중장기적인 재정건전성을 점검하는 지표로 국내총생산(GDP) 대비 국가부채 비율을 이용하는데, 2007년도 예산안 및 2006~2010 국가재정운용계획에 따르면 우리나라 기초재정수지는 2007년 0.3% 적자에서 2008년 0.1% 흑자로 전환된 후 2009년 및 2010년은 0.3% 및 0.4%의 흑자 기조를 유지할 전망이라고 한다.<sup>15)</sup>

국가재정법은 재정건전성의 확보를 그 목적으로 하고(제1조 참조), 정부는 재정운용의 건전화에 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획을 수립하여야 하고(제7조 1항), 예산의 편성 및 집행에 있어서 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다(제16조 1호). 국가재정법 제18조 본문은 “국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차입자금을 포함한다. 이하 같다) 외의 세입을 그 재원으로 한다”라고 규정하고, 단서 조항은 “다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다”라고 규정함으로써 불가피한 경우 이외에는 원칙적으로 건전재정을 유지하도록 하고 있다.

국가재정법은 재정건전성의 중요성을 감안하여 이를 하나의 독립된 장(제5장)으로 두고 있는데, 국세감면의 제한(제88조), 추가경정예산안 편성의 제한(제89조), 세계잉여금<sup>16)</sup>의 처리(제90조), 국가채무의 관리

---

15) 이처럼 최근 몇 년간 우리나라의 재정수지는 GDP 대비  $\pm 1\%$  이내에서 유지되고 있는데, 이는 주요 선진국들과 비교해 볼 때 매우 건전하다고 볼 수 있다. 이철환, “우리나라의 재정건전성에 대한 오해와 진실”, 재경부뉴스(2006. 6. 10), <[http://mofc.news.go.kr/warp/webapp/news/pre\\_sendmail?id=d814971a42b6a5906b45eb13](http://mofc.news.go.kr/warp/webapp/news/pre_sendmail?id=d814971a42b6a5906b45eb13)>참조.

16) 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규

(제91조), 국가보증채무의 부담 및 관리(제92조) 등에 대해 규정하고 있다. 보다 상세한 논의는 본고 제4장에서 다루기로 한다.

### 3. 재정투명성

투명성이란 정책의 의도·형성·집행에 대한 공개를 뜻하는데,<sup>17)</sup> 재정투명성이라고 함은 “정부 구조 및 기능, 재정정책의 의도, 공공부문 회계, 재정계획 등의 일반 국민에 대한 공개”를 의미한다.<sup>18)</sup> 재정투명성은 유권자와 금융시장이 (i) 정부의 재정 현황, (ii) 정부활동의 진정한 편익, (iii) 정부활동이 현재 및 장래에 경제·사회에 미치는 영향 정확하게 평가할 수 있도록, 신뢰 가능하고, 포괄적이고, 시의적절하고, 이해하기 쉽고, 국제적으로 비교 가능한 정부활동에 대한 정보를 필요로 한다.<sup>19)</sup> Hameed(2005)의 실증적 연구에 따르면, 재정투명성이 높은 국가일수록 해외직접투자를 더욱 많이 유치할 수 있고,<sup>20)</sup> 국가 신용도는 높고,<sup>21)</sup> 부패지수는 낮다<sup>22)</sup>고 한다.

재정투명성은 안정적인 거시경제 성장을 위한 국가재정 운영의 건전성을 확보하기 위해 요구되는 필수적 전제 요건으로서, 앞서 살펴본 재정건전성과 불가분의 관계에 있다. 이에 국가재정법은 제1조에서 ‘건전재정’과 함께 ‘투명한 재정운용’을 강조하고 있는 것이다. 국가재정법상의 재정투명성 관련 조항은 본고 제4장 제2절에서 다루기로 한다.

---

정에 따른 이월액을 공제한 금액(제90조 1항 참조).

17) OECD Best Practices, p. 3.

18) George Kopits & John Craig, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper No. 158, 1998.

19) Id.

20) Farhan Hameed, *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper 05/225, December 1, 2005, p. 6.

21) Id., pp. 19-22 참조.

22) Id., pp. 27-30 참조.

## 제 2 절 재정투명성에 관한 IMF 기준과 OECD 기준

### 1. 2001년 IMF 재정투명성 규약

1998. 4. 16. IMF 일반이사회 산하의 임시위원회는 제50차 회기에서 재정투명성 규약을 채택한 바 있다. 이 규약은 거시경제의 안정과 양질의 경제성장을 달성함에 있어서 정부의 좋은 지배구조(good governance)가 가장 중요하고, 여기서 가장 중요한 측면중의 하나가 정부재정의 투명성이라는 컨센서스를 바탕으로 채택된 것이다.<sup>23)</sup> 재정투명성 규약은 그 후 각 회원국의 사례를 반영하여 2001년에 개정되었다. 2001년 IMF 재정투명성 규약은 이의 해설서인 2001년 『재정투명성 매뉴얼』(Manual on Fiscal Transparency)<sup>24)</sup>과 함께 IMF 홈페이지를 통하여 간행된 바 있다. IMF 회원국 정부의 재정운영의 실제 관행이 어느 정도의 범위까지 IMF 재정투명성 규약에 합치되는지를 평가한 보고서인 『재정투명성준수보고서』(Reports of the Observance of Standards and Codes)의 재정투명성의 모듈(modules)은 『Standards and Codes』라는 제목의 IMF 웹사이트<sup>25)</sup>에서 얻을 수 있다.

정부, 재정정책의 의도, 공공부문 회계, 재정계획 등의 일반 국민에 대한 공개에 중점을 두는 재정투명성에 대한 원래의 개념 정의<sup>26)</sup>는 『IMF 재정투명성 지침』에서도 그대로 이용되고 있다.<sup>27)</sup> 재정투명성을 위한 4개 일반원칙을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 제1원칙인 『정부의

23) IMF Survey, Vol. 27, April 27, 1998, pp. 122-24.

24) IMF, *Manual on Fiscal Transparency*, 2001 (이하 “IMF Manual”).

25) <[www.imf.org/external/standards/index.htm](http://www.imf.org/external/standards/index.htm)>.

26) 이에 대해서는 다음을 참조. George Kopits & John Craig, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper No. 158, 1998.

27) IMF Manual, p. 2, para. 4.

역할 및 책임의 명확화』 원칙은 정부의 구조 및 기능, 정부 책임, 정부와 여타 경제와의 관계의 특징에 관한 것이다. 제2원칙인 『재정정보에 대한 국민의 접근성 보장』 원칙은 명시적으로 특정된 시기에 정부재정에 관한 포괄적인 정보를 공표하는 것에 중점을 두고 있다. 제3원칙은 『예산 준비, 집행, 보고의 공개』에 관한 것이고, 제4원칙은 『재정 데이터의 신뢰성 확보』에 관한 것이다.

IMF는 위와 같은 4개의 원칙을 준수하기 위한 구체적 방안으로 37개의 조항을 제시하였다. 물론 국가마다 재정 관련법규가 다르고 거시경제 상황이 다를 수 있으므로 IMF 규약은 재정투명성과 관련하여 최소 기준만을 제시하고 있다. 각 원칙에 따른 세부적 조항에 대한 자세한 설명과 각국의 모범관행 사례는 역시 2001년 IMF 재정투명성 매뉴얼에 나와 있는데, 이에 대해서는 본고 제3장에서 다루기로 한다.

## 2. OECD 기준

IMF 재정투명성 매뉴얼은 IMF 재정투명성 규약은 OECD 예산투명성 모범관행과 밀접한 연관이 있고,<sup>28)</sup> 재정투명성을 제고하기 위해서는 공기업이 OECD 기업지배구조 원칙(Principles of Corporate Governance)<sup>29)</sup>을 준수하도록 요구하고 있다.<sup>30)</sup> 이하에서는 이들 기준에 대해 살펴보기로 한다.

### (1) 예산투명성 모범관행

OECD는 2001년 5월에 『예산투명성 모범관행』(Best Practices for Budget Transparency)을 간행하였다. OECD 모범관행은 예산투명성을 “모든 관

28) Id., p. 3, para. 10 & p. p. 38, paras. 95-96 참조.

29) 2004년판은 다음에서 구할 수 있다. <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf#search=%22Principles%20of%20Corporate%20Governance%22>>.

30) IMF Manual, p. 14, para. 32.

런 재정정보를 적절한 시기에 체계적인 방식으로 완전히 공개하는 것”이라고 정의하고 있다.<sup>31)</sup> OECD 모범관행의 구조를 도표로 정리하면 다음과 같다.

[표 1] OECD 예산투명성 모범관행

1. 예산보고서	1.1. 예산서
	1.2. 준비보고서
	1.3. 월간보고서
	1.4. 중간보고서
	1.5. 결산보고서
	1.6. 선거전보고서 (Pre-Election Report)
	1.7. 장기보고서
2. 정보공개	2.1. 경제전망치
	2.2. 조세지출
	2.3. 금융부채 및 금융자산
	2.4. 비금융자산
	2.5. 피고용인연금채무 (Employee Pension Obligations)
	2.6. 우발채무
3. 신뢰성 확보, 감사 및 책임	3.1. 회계기준
	3.2. 내부통제체제 및 책임
	3.3. 감사
	3.4. 국민과 의회에 의한 감시

31) OECD, *Best Practices for Budget Transparency*, March 2001(이하 “OECD Best Practices), p. 3.

상기 도표 오른 편에 있는 OECD 모범관행의 세부 내용을 요약하여 정리해보면 다음과 같다.

#### <1.1. 예산서>

예산서에는 다양한 정책대안을 비교분석할 수 있도록 정부의 모든 세입과 세출과 함께, 회계연도 이후 최소한 2년 동안의 세입·세출의 흐름을 알 수 있도록 중기 재정전망이 포함되어야 한다. 또한 지난 연도의 실제 세입과 세출의 비교정보 및 현재 회계연도에 대한 최근의 전망 자료가 포함되어야 한다. 예산서에서 특정용도세입 및 사용자 부담금은 서로 분리되어 계산되어야 하고, 세출은 소관별(예컨대, 행정부, 청)로 구분되어야 하며, 경제적 및 기능적 분류에 따른 보충적 정보도 제공되어야 한다. 예산서에는 예산보고서작성의 근거가 되는 경제전망치(economic assumption), 조세지출, 정부의 금융자산과 금융부채, 비금융자산, 피고용인연금채무, 우발채무 등에 관한 설명이 포함되어야 한다.<sup>32)</sup>

#### <1.2. 준비보고서>

준비보고서(Pre-Budget Report)는 정부의 장기적 재정정책 목표와 의도를 명확하게 기술하여야 하며, 세입, 세출, 재정수지, 부채 등의 총계가 강조되어야 한다. 준비보고서는 예산안이 완성되기 한 달 이전에 공표되어야 한다.<sup>33)</sup>

#### <1.3. 월간보고서>

월간보고서는 예산의 집행 현황을 나타내야 하며, 매월 말일로부터 4주 이내에 공표되어야 한다. 월간보고서는 각 달의 세입과 세출 그리고 그 달까지의 세입과 세출을 포함해야 한다.<sup>34)</sup>

---

32) OECD Best Practices, p. 4.

33) Id., p. 5.

34) Id.

#### <1.4. 중간보고서>

중간보고서는 예산의 집행 현황에 관한 최신 정보를 제공해야 하며, 회계연도 중간시점 이후부터 6주 내에 공표되어야 한다.<sup>35)</sup>

#### <1.5. 결산보고서>

결산보고서는 정부의 책임을 묻는 문서이므로 최고감사기관에 의해 감사되어야 하며, 회계연도 종료시점에서 6개월 내에 공표되어야 한다. 결산보고서의 형식은 예산서의 형식과 일치해야 하며, 예산서상의 목표와 예산집행성과 간의 비교자료를 포함해야 한다.<sup>36)</sup>

#### <1.6. 선거전보고서>

선거전보고서(Pre-Election Report)는 선거가 이루어지기 직전 정부의 재정 상태를 알려줌으로써, 재정에 대한 공공토론을 촉진시킬 수 있다. 선거전보고서는 늦어도 선거 2주전에 공표되어야 하며, 중간보고서에 담긴 정보와 같은 내용의 정보를 포함하여야 한다.<sup>37)</sup>

#### <1.7. 장기보고서>

장기보고서(Long-term Reports)는 현재 정부정책의 장기적인 지속가능성을 평가한다. 장기보고서는 최소한 5년마다, 또는 세입과 세출 계획에 있어서 큰 변화가 있을 때 공표되어야 한다.<sup>38)</sup>

#### <2.1. 경제전망치>

예산서의 기초가 되는 주요 경제전망치(economic assumptions)의 변화는 주요 재정리스크 요인이 된다. 따라서 모든 주요한 경제전망치가

---

35) Id.

36) Id., p. 6.

37) Id.

38) Id.

명확하게 공표되어야 한다. 경제전망치는 경제성장률 및 그 구성, 실업률, 경상수지, 물가상승률과 금리(통화정책) 등을 포함한다. 이러한 전망치의 변화가 예산에 미치는 영향을 파악하기 위하여 민감도 분석이 실시되어야 한다.<sup>39)</sup>

#### <2.2. 조세지출>

특정 활동에 대한 혜택인 조세감면으로 인한 세수감소 규모의 추정치인 조세지출은 예산서의 보충자료로서 공표되어야 한다.<sup>40)</sup>

#### <2.3. 금융부채 및 금융자산>

정부의 모든 금융부채와 금융자산은 예산서, 중간보고서 및 결산보고서에 명시되어야 한다. 월별 차입 현황은 월간보고서나 관련 문서에 명시되어야 한다. 차입금은 현재의 부채액, 만기, 확정금리인지 변동금리인지의 여부, 만기일전 상환 청구가능성 등에 따라 분류되어야 한다. 금융자산은 현금, 유가증권, 기업투자, 대출금 등으로 분류되어야 하며, 시장가치로 평가되어야 한다. 예산서에는 금리 및 환율의 변화가 차입비용에 미치는 영향을 평가한 민감도 분석도 포함되어야 한다.<sup>41)</sup>

#### <2.4. 비금융자산>

동산과 설비 등 비금융자산도 발생주의 회계에 따라 명시되어야 한다. 발생주의의 회계가 적용되지 않는 비금융자산의 목록을 작성하고 해당 목록의 요약정보가 예산서에 포함되어야 한다.<sup>42)</sup>

#### <2.5. 피고용인연금채무>

연금급여채무와 정부부담액의 차액인 피고용인연금채무(Employee Pen-

---

39) Id., p. 7.

40) Id.

41) Id.

42) Id.

sion Obligation)는 예산서, 중간보고서, 결산보고서에 포함되어야 한다.<sup>43)</sup>

### <2.6. 우발채무>

예산상의 효과가 장래사건 발생 여부에 달려있는 우발채무(예컨대 정부의 지급보증, 정부보험제도, 국가를 상대로 한 손해배상소송)는 예산서, 중간보고서 및 연차재무제표에 나타나야 한다. 가능한 범위에서 우발채무의 총액이 공표되어야 한다. 우발채무의 규모가 계량화될 수 없는 경우에는, 우발채무의 목록과 이에 대한 상세설명이 제공되어야 한다.<sup>44)</sup>

### <3.1. 회계기준>

모든 보고서에는 회계기준(현금주의 또는 발생주의)이 명시되어야 하고, 일반적으로 인정되는 회계관행으로부터 벗어나는 경우에는 이에 대한 설명이 있어야 한다. 모든 보고서에는 동일한 회계기준이 적용되어야 한다. 회계기준의 변경이 필요한 경우에는, 변경 이유가 공표되어야 한다.<sup>45)</sup>

### <3.2. 내부통제체제 및 책임>

각종 보고서에서 제공된 정보의 신뢰성을 보장하기 위해서 내부감사를 포함한 내부적인 재정통제체제가 필요하다. 각 보고서는 당해 보고서 발행에 책임이 있는 재무부 장관이 보고서의 신뢰성에 대해 책임을 진다는 진술을 포함하고 있어야 한다. 재무부 장관은 예산을 수반하는 정부의 모든 의사결정이 보고서에 포함되었음을 인증해야 한다.<sup>46)</sup>

---

43) Id., p. 8.

44) Id.

45) Id.

46) Id.

### <3.3. 감사>

결산보고서는 일반적으로 인정되는 회계관행에 따라 최고감사기관에 의해 감사되어야 하며, 이러한 감사보고서는 의회의 검토를 받아야 한다.<sup>47)</sup>

### <3.4. 국민 및 의회에 의한 감사>

의회는 스스로 필요하다고 판단하는 경우 어떠한 재정보고서도 효과적으로 검토할 수 있는 기회를 가져야 한다. 모든 재정보고서는 일반 국민에게 공개되어야 한다. 재정관련 행정부는 예산과정에 대한 개인과 비정부기구의 이해를 적극적으로 촉진시켜야 한다.<sup>48)</sup>

## (2) 공기업지배구조 가이드라인

많은 국가에 있어서 공기업은 국내총생산(GDP), 고용, 자본시장 등에 있어서 큰 영향을 미친다. 특히 공기업은 그 대부분이 사회간접자본 관련 산업으로서, 공기업의 경영성과는 일반 국민과 여타 산업분야에 매우 큰 영향을 미친다. IMF 재정투명성 매뉴얼은 재정투명성 보장을 위해서는 공기업도 OECD 『기업지배구조 원칙』을 준수하는 것이 필요하다고 밝히고 있다.<sup>49)</sup> 이러한 원칙에 기초하여 2005년 OECD 『공기업지배구조 가이드라인』<sup>50)</sup>이 만들어졌다. 동 가이드라인은 (1) 공기업에 대한 효과적인 법령 및 규정체계 확립, (2) 소유자로서의 정부, (3) 주주들의 공평한 대우, (4) 이해관계자와의 관계, (5) 투명성 및 정

---

47) Id.

48) Id, p. 9.

49) IMF Manual, p. 14, para. 32.

50) OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005. 10. 이의 한국어 번역본은 다음의 기획예산처 웹사이트에서 얻을 수 있다. <<http://www.mpb.go.kr/relation/R600/r65001.jsp>>.

보공개<sup>51)</sup>, (6) 공기업 이사회 책임 등 6개 분야에 있어서의 지침을 제시하고 있는데, 주요 내용을 간략하게 소개하자면 다음과 같다.

공기업에 대한 법령 및 규정 체계는 시장왜곡을 방지하기 위해 공기업과 민간기업이 경쟁하는 시장에서 공정한 경쟁을 보장하여야 한다. 이러한 체계는 OECD의 기업지배구조 원칙에 기초하며, 동 원칙과 양립할 수 있어야 한다.<sup>52)</sup> 정부는 능동적인 소유자로서 역할을 수행해야 하며, 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 확립될 수 있도록 전문성을 가지고 효과적으로 명확하고 일관된 소유권 정책을 수립하여야 한다.<sup>53)</sup>

정부 및 공기업은 모든 주주들의 권리를 인식하고, OECD 기업지배구조 원칙에 따라 주주의 공평한 대우 및 기업정보에 대한 접근이 보장되어야 한다. 정부는 소액주주에 대한 공평한 대우가 보장될 수 있도록 노력하여야 하고, 다른 주주들이 정부가 불투명하고 예측하기 힘들거나 불공정한 소유자로 인식되지 않도록 해야 한다. 또한 정부는 소액주주의 대우에 관한 모범관행을 확립해야 한다.<sup>54)</sup> 정부의 소유권 정책은 공기업의 이해관계자에 대한 책임을 충분히 인식하고, 공기업이 이해관계자와의 관계에 대해 보고하도록 요구해야 한다.<sup>55)</sup>

공기업은 OECD의 기업지배구조 원칙에 따라 높은 수준의 투명성 기준을 준수하여야 한다. 투명성 제고를 위해 조정기관 또는 소유권 행사기관은 공기업 대하여 일관되고 종합적인 보고체계를 마련하고, 공기업에 대한 연차보고서를 발간하여야 한다. 또한 공기업은 효율적인 내부 감사절차를 개발해야 하며, 이사회나 감사위원회에 제출되는 보고서를 통해 감사될 수 있는 내부감사기능을 확립해야 한다. 공기

---

51) 이에 대해서는 본고 부록 3 참조.

52) OECD Best Practices, p. 18.

53) Id., p. 23.

54) Id., p. 33.

55) Id., p. 37.

업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부회계감사의 대상이 되어야 한다. 특정 정부감사절차가 있는 경우에도 외부회계감사를 대체할 수 없다. 공기업은 상장기업에 적용되는 높은 수준의 회계 및 감사기준을 따라야 하며, 대규모 또는 상장 공기업은 재무 및 비재무 정보를 국제적으로 인정된 기준에 따라 공개하여야 한다.<sup>56)</sup> 공기업은 OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보를 제공하고, 또한 주주인 정부와 국민의 중대한 관심 사항에 중점을 두고 공개해야 한다. 이 때 공개되는 정보는 공기업 목표와 및 그 성과에 대한 구체적 보고서, 공기업의 소유권 및 의결권 구조, 중요한 위험 요인 및 위험 관리를 위한 조치, 국가로부터 받거나 국가가 공기업을 대신하여 약속한 지급보증을 포함한 재정지원, 관계기관과의 중요한 거래내역 등을 포함해야 한다.<sup>57)</sup>

공기업 이사회에는 명확한 임무가 부여되어야 하고, 공기업 성과에 대하여 궁극적 책임을 져야한다. 이사회는 소유권자에게 책임을 져야 하고, 공기업의 이익이 극대화되도록 노력하고 모든 주주들을 공평하게 대우하여야 한다. 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성되어야 하고, 이사회의 의장과 최고경영자(CEO)를 분리하는 것이 모범관행이다.<sup>58)</sup>

공공기관은 우리나라에 있어서도 경제발전에 큰 역할을 수행해 왔으며, 현재에도 정부투자기관과 정부산하기관의 예산은 132조원, 인력은 13만명으로 국민경제의 중요한 역할을 담당하고 있다.<sup>59)</sup> 그러나 최근 공공기관의 예산운영, 조직, 인사, 보수, 입찰/구매, 직원채용 등 내부 기관경영상 방만 사례 및 설립목적외 사업진출, 무분별한 자회사 설립운용 등 사업관련 방만 사례 등이 다수 지적되고 있다. 이러한 문

56) Id., pp. 41-45 참조.

57) Id., p. 46.

58) Id., p. 17.

59) 기획예산처, <<http://www.mpb.go.kr/relation/R600/r61001.jsp>>.

제는 성과관리·경영평가·공시·설립통제·임원임면·내부견제장치의 운용 등과 같이 정부가 공공기관을 관리 감독하는 제도상의 문제점, 즉 공공기관의 지배구조(public governance)의 문제점으로 지적되고 있다.<sup>60)</sup>

이러한 상황에서 정부는 위에서 살펴본 OECD 공기업지배구조 가이드라인의 주요내용에 대해 면밀히 검토하여 우리 현실에 수용 가능한 범위내에서 단계적으로 이를 제도화시켜 나갈 계획이며, 아울러 동가이드라인이 공기업 이외에 지방공기업·비영리 공공기관에도 적용가능하다고 명시하고 있으므로, 정부산하기관 등의 지배구조 개선에 참고해 나갈 것이라고 밝힌 바 있다.<sup>61)</sup> 이러한 맥락에서 2006. 6. 8. 정부는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률안’(의안번호 4465)을 국회에 제출하였다. 이 법률안도 국가재정법과 마찬가지로 2007. 1. 1. 시행을 목표로 하고 있다(부칙 제1조). 이 법률안 중에서 특히 투명성과 관련한 조항을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 법률안 제4조 내지 제6조는 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연을 하였거나, 정부로부터 재정적 지원을 받은 기관 등을 공공기관으로 지정하고, 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 공기업과 준정부기관을 지정하되, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 공기를 지정하고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 준정부기관을 지정하도록 하였다.<sup>62)</sup> 이는 정부의 재정지원 여부 등에 따

60) 기획예산처, “공공기관의 문제점이 무엇인가?”, <<http://www.mpb.go.kr/relation/R600/r63001.jsp>> 참조.

61) 기획예산처, “보도자료: OECD, □□공기업지배구조 가이드라인□□ 제정·권고”(2005. 4. 28), p. 3 참조.

62) 제4조(공공기관) ①기획예산처장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 특별한 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여 받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입금을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 50퍼센트 이상의 지분을 가지고 있거나 30퍼센트 이상의 지분을 가지고

라 공공기관을 지정하고, 기관의 규모, 수행하는 사업의 성격 등에 따라 공공기관 중에서 공기업과 준정부기관 및 기타공공기관을 체계적으로 구분·지정하여 감독 수준을 달리할 수 있도록 함으로써 공공기관 운영의 투명성을 확보하고자 한 것으로 볼 수 있다.

사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 50퍼센트 이상의 지분을 가지고 있거나 30퍼센트 이상의 지분을 가지고 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 30퍼센트 이상의 지분을 가지고 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

②제1항에 불구하고 기획예산처장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.

1. 구성원 상호간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
- ③제1항제2호에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 동항제3호 내지 제5호에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(공기업과 준정부기관) ①기획예산처장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.

②기획예산처장관은 제1항에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 공기업은 시장성이 강한 사업을 주로 수행하는 기관으로서 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다.

③기획예산처장관은 제1항 및 제2항에 따라 공기업과 준정부기관을 구분하여 지정하는 경우 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다.

1. 공기업
  - 가. 시장형 공기업 : 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업
  - 나. 준시장형 공기업 : 시장형 공기업이 아닌 공기업
2. 준정부기관
  - 가. 기금관리형 준정부기관 : 『기금관리기본법』에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
  - 나. 위탁집행형 준정부기관 : 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
- ④제1항 내지 제3항에 따른 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정한다.

법률안 제12조 및 제13조는 공공기관은 경영목표 및 운영계획, 결산서, 임원 현황 등에 관한 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하도록 하고, 기획예산처장관은 그와 별도로 각 공공기관의 주요 경영공시 사항을 표준화하여 통합 공시할 수 있도록 하였다.

향후 위와 같은 공공기관의 운영에 관한 법률안이 정식 발효되면 공기업의 준재정활동(quasi-fiscal activity)의 투명성이 제고됨으로써, 결국 재정투명성 향상에 일정한 역할을 담당할 것으로 판단된다.

## 제 3 장 IMF 재정투명성 규약 및 매뉴얼

IMF 재정투명성 규약은 4개 원칙과 37개의 세부 조항으로 구성되어 있다. 본 장에서는 제1원칙 「정부의 역할 및 책임의 명확화」, 제2원칙 「재정정보의 공공접근성 보장」, 제3원칙 「예산 준비, 집행, 보고의 공개」, 제4원칙 「재정 데이터의 신뢰성 확보」 등을 4개의 절로 구분하여 각 원칙에 해당하는 세부 조항과 이에 대한 설명을 IMF 재정투명성 매뉴얼에 기초하여 제공하고자 한다. IMF 재정투명성 규약을 기초로 국가의 재정운영체도를 검토하기 위한 근거로서 재정관련부처 및 재정관행에 관한 기본 정보를 얻기 위해 IMF는 2006년 2월에 총 76개의 문항으로 구성된 「국가별 재정투명성에 관한 질문서」<sup>63)</sup>를 마련한 바 있다.

### 제 1 절 정부 역할 및 책임 명확화

#### 1. 정부의 범위

<규약 1.1> 정부 부문은 여타 공공 부문과 나머지 민간경제와 구별되어야 한다. 공공 부문 내에서의 정책 및 관리는 명확하여야 하고 일반 국민에게 공개되어야 한다.

IMF의 재정투명성 규약은 (1) 정부 조직 및 기능, (2) 국가기관간 책임 배분, (3) 정부활동 조정 및 운영, (4) 정부와 여타 공공부문간의 관계, (5) 정부의 민간경제 관여 등에 관한 모범관행을 제시하고 있다.

63) 이 질문서는 다음에서 얻을 수 있다. <<http://www.imf.org/np/fad/trans/question/quest.pdf>>.

(1) 정부 조직 및 기능

<규약 1.1.1> 정부의 조직과 기능은 명확하게 특정되어야 한다.

이는 재정투명성의 기본 요건이다. 일반 정부부문은 1993년 국제연합(United Nations: 이하 “UN”)의 『국가회계제도』(System of National Accounts)와 2002년 IMF의 『정부재정통계매뉴얼』(Government Financial Statistics Manual)에 정의되어 있다. 여기서 정부라고 함은 정부 기능을 수행하는 모든 기관을 포함한다. 따라서 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 정부에 해당하고, 예산외 기금, 시장경제를 통해 제공되지 않는 서비스를 주로 공급하는 비영리기관, 정부기관이 출자하고 통제하는 기관도 포함한다.<sup>64)</sup>

정부의 범위 및 공공 부분의 범위를 정하는 것은 매우 어려운 일이다. 정부 조직을 보다 명확하게 정의하기 위해서, 정부 조직과 여타 공공 부문 그리고 나머지 민간경제를 보여주는 도표가 제시되어야 한다. 이는 재정투명성을 위한 기본 요건이다. 이러한 도표는 IMF의 『정부재정통계연감』(Government Finance Statistics Yearbook)에 잘 나타나 있다. 정부의 범위를 정함에 있어서 모범관행의 사례는 1995년 『유럽회계제도』(European System of Accounts)이다. 유럽회계제도는 UN의 국가회계제도와 조화된다.<sup>65)</sup>

정부 기능은 조세 및 민간경제 부문에 강제로 부과되는 각종 부과금을 통해 조달되는 재원으로 시행되는 시장경제를 통해 공급되지 않는 서비스의 공급, 소득과 부의 재분배와 같은 공공정책을 의미한다. 이러한 의미에서의 정부 기능은 정부의 통화정책과 사인의 지위에서

64) IMF Manual, p. 9, para. 15.

65) Id., pp. 9-10, para. 16.

행하는 상행위와 구별된다. 이러한 구별은 재정행위가 거시경제에 미치는 영향을 평가하는데 유용하다.<sup>66)</sup>

정부의 기능은 재정행위이다. 그러나 일정한 재정행위는 주된 활동 영역이 통화 또는 상업인 비정부 공공기관에 의해 수행되기도 한다. 이러한 행위는 이를 수행하는 비정부 공공기관의 주된 활동 영역이 아니라는 점을 지적하기 위해서 준재정활동(quasi-fiscal activity)이라고 칭한다. 준재정활동은 재정활동과 구별된다. 준재정행위의 효과는 보통 정부 일반을 위한 재정보고서에 반영되어 있지 않다. 재정과 준재정의 구별은 재정정책이 거시경제에 미치는 영향을 평가하는데 도움을 준다. 이러한 이유로 정부를 중앙은행, 공공금융기관, 비금융공기업과 구별하는 것이 중요하다. 만약 중앙은행, 공공금융기관, 비금융공기업이 광범위하게 준재정활동을 하는 경우에는, 이는 재정보고서에 반영되어야 한다.<sup>67)</sup>

## (2) 국가기관간 책임 배분

**<규약 1.1.2>** 재정행위와 관련하여 행정부, 입법부, 사법부 간의 책임 배분이 명확해야 한다. 재정행위에 있어서 다양한 국가기관의 각자 역할이 명확하게 정의되어야 한다.

예컨대, 의회가 특정 회계연도의 예산을 채택하지 않았을 때 행정부가 특정 회계연도가 시작하기 이전에 재정정책을 집행할 수 있는 권한이 있는지 여부가 명확해야 한다. 입법부나 사법부는 일반 국민이 재정정보를 획득하고 또한 재정정보가 보존될 수 있도록 적극적인 역할을 할 수 있어야 한다.<sup>68)</sup> 예컨대, 입법부에는 재정정책의 집행을 감

66) Id., p. 10, para. 17.

67) Id., para. 18.

68) 그러나 입법부가 행정부가 제출한 예산을 바꿀 권한을 가져야 하는지는 투명성

독하고 예산편성에 있어서 국민의 견해를 반영할 수 있도록 하는 위원회가 있어야 한다. 사법부의 경우, 납세자는 법원에 조세의 적법성에 관한 소를 제기할 수 있어야 한다.<sup>69)</sup>

### (3) 정부활동 조정 및 운영

**<규약 1.1.3>** 예산활동 및 예산외활동의 조정 및 운영을 위한 명확한 메카니즘이 있어야 한다.

재정투명성을 확보함에 있어서 예산의 개념이 어떻게 정의되는지도 매우 중요하다. 예컨대, 의회가 승인한 1년 예산(annual appropriations)만을 예산으로 정의할 수 있다. 그런데 이러한 예산 개념은 전체 재정행위 중에서 극히 일부분만을 반영한다. 1년 예산의 집행절차 밖에서 다양한 유형의 예산외 활동이 일어날 수 있다. 예컨대 사회보장기금과 같은 예산외 기금은 정부의 일반 기금과 구별된다. 예산의 일부가 예산외 기금으로 이전되는 경우, 기금 수익률이 기대치보다 낮거나 비용이 예상치보다 높은 경우 예산리스크가 발생한다. 예산외 기금을 조정하기 위해 특정용도조세(earmarked taxes)를 부과할 수 있다. 물론 특정용도조세를 통하여 예산과 별도로 예산외 기금을 조성하는데 합당한 이유가 있겠지만, 예산외 기금이나 특정용도 조세의 남용은 재정투명성을 훼손시킬 수 있다. 이러한 이유로 예산외 기금 활동도 의회가 승인한 1년 예산 활동과 동일하게 규율할 필요가 있다. 더욱이, 예산외 기금 운영에 관한 책임, 예산외 기금에 대한 회계 및 감사를 규율하기 위한 법규가 있어야 한다.<sup>70)</sup>

논의의 범위에서 벗어난다. Id., footnote 17 참조.

69) Id., p. 11, para. 21.

70) Id., p. 12, para. 23.

정부는 지출비용을 충당하기 위해 수수료나 부담금로부터 수익을 이용할 수 있다. 예컨대, 보건부가 운영하는 병원이 벌어들인 수수료나 부담금을 정부의 일반예산으로 돌리지 않고 보건부가 바로 직접 쓰는 경우이다. 사용자 부담금은 OECD 대부분의 국가에서 기관 운영의 통제 및 인센티브 메카니즘의 일부로서 이용되고 있다. 이러한 수수료나 부담금은 정부 활동의 전체 범위가 적절하게 설정될 수 있도록 그 총액이 기록되어야 하고, 예산서와 관련기관의 연간 보고서 모두에 상세하게 보고되어야 한다.<sup>71)</sup>

모든 재정활동은 검토의 대상이 되어야 하고 예산 과정의 일부로서 그 중요성이 인정되어야 한다. 재정활동은 의회와 국민에 의해 감시받아야 한다. 이러한 요건은 예산외 기금에도 동일하게 적용되어야 한다.<sup>72)</sup> 실제로 몰도바(Moldova)나 라트비아(Latvia)는 예산외 기금을 연간 예산의 특별기금으로 편입시킨 바 있다.<sup>73)</sup>

#### (4) 정부와 여타 공공부문간의 관계

**<규약 1.1.4>** 정부와 비정부 공공기관(예, 중앙은행, 공공금융기관, 비금융 공기업)간의 관계는 명확한 규정에 근거되어야 한다.

재정에 관한 책임은 통상적으로 정부나 비정부 공공기관이 진다. 정부는 정부조직 밖에 있는 공공기관에 대해 재정적 지원을 할 수 있다. 그런데 정부는 재정정책상의 목표를 달성하는 과정에서 비정부 공공기관에 대한 재정적 지원을 삭감할 수도 있다. 이러한 과정에서 비정부 공공기관의 재정 상황이 취약해질 수 있는 리스크가 발생할 수

71) Id., para. 24.

72) Id., para. 26.

73) Id., footnote 23 참조.

있다. 이러한 리스크를 최소화시키기 위해서는, 정부가 민간인의 지위에서 금융 또는 상업적 활동하는 경우 이러한 정부활동의 투명성도 확보되어야 한다.<sup>74)</sup>

#### 1) 정부와 중앙은행

중앙은행의 일차적 책무는 통화정책상의 목표를 달성하는 것이다. 이러한 목표 달성을 위해서는 적절한 책무 이행을 보장해 줄 수 있는 범위 내에서 중앙은행의 자율성이 최대한 보장되어야 한다. 실제로 많은 국가의 경우, 중앙은행에 관한 법률은 중앙은행의 기능적 독립성 (operational independence)을 강조하고 재정적자를 통한 직접적 재원조달을 엄격하게 금지하거나 제한하고 있다.<sup>75)</sup>

물론 중앙은행이 준재정활동(quasi-fiscal activity)을 하는 경우도 있을 수 있다. 중앙은행의 준재정활동은 금융제도 관련 조작행위, 환율제도 관련 조작행위 등을 포함할 수 있다.<sup>76)</sup> 정부는 이러한 조작행위를 직접적인 재정정책의 대안으로 이용할 수 있다. 이 경우 중앙은행의 조작행위는 정부의 재정활동과 유사한 경제적 효과를 갖게 된다. 따라서 준재정적 성격을 갖는 조작행위는 정부의 전반적인 재정 현황을 평가함에 있어서 분명히 고려되어야 할 필요가 있다. 통화정책과 재정정책에 있어서 중앙은행과 정부의 관계가 명확하게 정해져야 하며, 정부를 대신하여 중앙은행이 재정정책 기능을 수행하는 경우 그러한 중앙은행의 역할도 분명하게 정해져야 한다.<sup>77)</sup>

---

74) Id., p. 13, para. 27.

75) Id., para. 28.

76) 준재정활동의 유형에 대해서는 다음을 참조, Id., p. 13, para. 29 및 p. 29, Box 10 참조.

77) Id., p. 13, para. 29. 우리나라의 중앙은행인 한국은행의 준재정활동에 관한 연구 문헌으로는 다음을 참조. 고영선, 『한국은행의 준재정활동』, KDI 정책연구 제25권 제1호, 2003. 6.; 이기영, 『중앙은행의 준재정활동에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1997. 6.

## 2) 정부와 공공금융기관

정부는 특정 민간 경제부문에 준재정적 성질을 갖는 지원을 해주기 위해 공공금융기관을 설립할 수 있다.<sup>78)</sup> 또한 정부는 대출에 관한 지시를 통하여 공공금융기관으로 하여금 준재정적 지원을 하도록 할 수 있다. 이와 관련하여 재정투명성을 확보하기 위해서는, 공공금융기관의 연간보고서는 정부의 요청으로 제공하게 된 비상업적 서비스를 반드시 포함하여야 한다.<sup>79)</sup>

## 3) 정부와 비금융 공기업

공기업인 전력회사가 전기를 원가보다 낮은 가격으로 농촌 거주민에게 제공하는 경우처럼, 비금융 공기업은 비상업적 서비스를 민간에게 당해 서비스의 비용보다도 낮은 가격으로 제공한다. 재정투명성을 확보하기 위해서는 비금융 공기업이 정부의 요청으로 제공하게 된 비상업적 서비스는 연간보고서에 포함되어야 한다. 비금융 공기업의 사회적 서비스(social service) 제공과 같은 비상업적 활동은 서비스 수요자 집단 간의 상호부조(cross-subsidization) 또는 정부예산으로부터 재원을 조달할 수 있다. 특정 비금융 공기업은 정상가격 보다 높은 가격을 부과함으로써 얻어낸 정상이익 보다 높은 초과이익을 다른 공기업이나 또는 정부예산으로 이전시키는 경우도 있을 수 있다. 그런데 이러한 경우는 재정과 관련한 정부의 책임과 비금융 공기업의 상업적 역할을 혼동시키고, 정부와 비금융 공기업간의 관계를 불투명하게 만들며, 비금융 공기업이 자신의 활동에 책임을 지도록 경영하는 것을 어렵게 만들 수 있다.<sup>80)</sup>

재정투명성 보장을 위해서는 공공금융기관이나 비금융 공기업도 OECD 기업지배구조 원칙(Principles of Corporate Governance)중 ‘정보공개

78) 예컨대, 시장이자율보다 낮은 이자율로 대부금을 주는 경우.

79) IMF Manual, p. 13, para. 30.

80) Id., p. 14, para. 31.

및 투명성에 관한 원칙'을 준수하는 것이 필요하다. 물론 이와 다른 방식으로 비금융 공기업의 투명성을 보장할 수도 있다. 예컨대, 정부가 비금융 공기업과 비상업적 서비스를 제공하는 대가로 정부가 동일한 서비스를 제공함에 있어서 지불하고자 하는 가격을 반영하여 정부의 예산을 명시적으로 이전해주는 계약을 체결하는 방법이다. 물론 정부는 공공금융기관과도 유사한 계약을 체결할 수 있을 것이다.<sup>81)</sup> 프랑스는 실제로 준재정적 활동을 명시적인 정부 보조금으로 대체시켰다. 영국의 경우 비금융 공기업은 상업적으로 운영되는데, 비상업적 서비스 제공에 드는 비용은 정부예산으로부터 보충되고 또한 정부예산에 그대로 반영된다.<sup>82)</sup>

공공금융기관이나 비금융 공기업을 민영화시키는 과정에서도 재정 투명성 문제가 발생한다. 민영화는 건전한 시장원리에 합치될 수 있도록 공개적으로 진행되어야 한다. 정부 소유 자산의 민영화가 적법한 절차에 따라 자산가치가 적정하게 평가되고 입찰자간의 공정한 경쟁을 보장하기 위해서는 민영화는 독립적인 회계감사의 대상이 되어야 한다. 낙찰자에게 주어지는 여러 가지 면책사항은 공개되어야 하며, 우발채무(특정 사건 발생시 정부가 지불해야 할 비용)에 관한 설명서에도 포함되어야 한다.<sup>83)</sup>

#### (5) 정부의 민간경제 관여

**<규약 1.1.5>** 예컨대 규제나 주식 보유를 통한 정부의 민간경제에 대한 관여는 비차별적으로 적용되는 명확한 규칙과 절차에 기초하여 공개적이고 공적인 방식으로 행하여져야 한다.

81) Id.

82) Id., footnote 30 참조.

83) Id., para. 33. 영국 정부의 민영화 감사 기준에 대해서는 다음을 참조. INTOSAI, *Guidelines on Best Practice for the Audit of Privatization*, <[www.nao.gov.uk/intosai/wgap/bestpractice.htm](http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/bestpractice.htm)>.

정부는 다양한 방식으로 민간경제에 관여한다. 만약 민간경제에 대한 정부의 관여가 불투명하게 이루어진다면, 재정투명성을 통해 얻을 수 있는 이점도 제한적일 수밖에 없다.<sup>84)</sup>

#### 1) 비은행 민간부문 규제

정부의 규제정책 실행에 있어서 투명성이 요구된다는 점에 대한 인식은 점차 증대되고 있다. 규제정책의 일반적 기준은 없다. 다만 OECD는 「규제정책 개혁에 관한 정책적 제언」(Policy Recommendations on Regulatory Reform)에서 정부 규제정책에 대한 가이드라인을 제시한 바 있다.<sup>85)</sup> 이 제언은 규제정책의 효율성과 투명성을 요구하고 있는데, 특히 규제정책의 투명성에 관한 내용은 다음과 같다.

- 규제는 분명하게 확정된 정책목표를 갖고 있어야 하며, 명확하고 간단한 용어로 표현되어야 하며, 건전한 법적 근거를 갖고 있어야 한다.
- 새로운 규제를 도입할 것인지에 대해서 공개적인 논의를 해보는 것이 바람직하다.
- 규제를 실행하는 절차는 공개적이어야 하고 비차별적으로 적용되어야 한다. 규제실행절차는 공공부문과 민간부문에 대해 동등하게 적용되어야 하고, 규제에 대한 불복 절차를 갖추고 있어야 한다.
- 규제당국의 규제 관할영역이 서로 중첩되는 일이 최소화되어야 한다.
- 규제 및 규제의 효과는 공개적으로 간행되는 보고서에 정기적으로 검토되어야 한다.<sup>86)</sup>

---

84) IMF Manual, p. 14, para. 34.

85) 보다 상세한 내용은 다음에서 얻을 수 있다. <[www.oecd.org/subject/regreform](http://www.oecd.org/subject/regreform)>.

86) IMF Manual, p. 16, Box 4. Characteristics of Transparent Regulations 참조.

## 2) 은행부문에 대한 정부의 간섭

은행 부문, 보다 일반적으로는 금융서비스 부문에 있어서의 정부 규제도 명확한 정책목표에 근거하여야 한다. 은행 규제에 대한 적절한 기본 틀은 「효과적 은행 감독을 위한 원칙에 관한 바젤 코드」(Basel Code Principles for Effective Banking Supervision)<sup>87)</sup>에 잘 나타나 있다. 1999년 IMF의 「통화 및 금융투명성 규약」(Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies--Declaration of Principles)<sup>88)</sup>은 금융 및 지급제도의 규제, 감독, 관리에 책임이 있는 정부 금융기관의 모범관행에 대해 상세하게 규정하고 있다.

## 3) 직접적 주식투자

정부는 민간기업 또는 민간상업은행의 주식을 직접 매입함으로써 민간경제에 관여하기도 한다. 정부가 보유하고 있는 모든 주식은 예산서에 보고되어야 한다. 새로운 주식 보유는 예산서에 명확하게 설명되어야 하고, 정부가 주식을 보유하는 정책적 목적도 설명되어야 한다.<sup>89)</sup> 특히 정부가 자신이 소유하고 있는 자산을 민영화시키고자 하는 경우에는 정부보유주식은 정기적으로 검토되어야 하고, 주식을 계속 보유하고 있는 경우 그 이유도 설명되어야 한다.<sup>90)</sup>

## 2. 재정운영의 기본 틀

<규약 1.2> 재정운영을 위한 명확한 법적 및 행정적 틀이 있어야 한다.

87) 이 규약은 다음 웹사이트에서 얻을 수 있다. <[www.bis.org/publ/bcbs30a.htm](http://www.bis.org/publ/bcbs30a.htm)>.

88) 자세한 내용은 다음을 참조. <<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>>.

89) IMF Manual, p. 16, para. 38.

90) Id., footnote 38.

IMF 재정투명성 규약은 (1) 예산 및 예산의 활동, (2) 조세, (3) 공무원 윤리강령 등에 관한 모범관행을 포함하고 있다.

### (1) 예산 및 예산의 활동

<규약 1.2.1> 공적 자금의 지출약속 또는 지출은 일관된 예산법률과 공개적으로 구할 수 있는 행정규칙에 따라 규율되어야 한다.

예산의 효과성은 명확한 법률적 근거와 예산 집행을 수월하게 해주는 시행규칙 그리고 행정 내규에 좌우된다. 성문화된 예산법률, 시행규칙, 내규의 중요성은 국가마다 상당히 다를 수 있다.<sup>91)</sup> 프랑스와 같은 대륙법계 유럽 국가는 강력한 행정적 규제 중심 국가답게 예산집행절차를 법률로 상세하게 규정하는 경향이 있다. 반면에 커먼로(common law)계통인 영국의 경우 예산법률은 공적 자금 운영에 관해 대략적인 원칙만을 기술하고, 예산집행절차는 시행규칙이나 내규에서 상세하게 규정하는 경향이 있다. 그러나 최근에는 재정투명성 및 재정에 대한 정부의 책임을 강조하는 포괄적인 법률을 제정하는 경향도 나타나고 있다. 미국의 경우 의회가 예산을 정하고 통제하는데 중요한 역할을 하기 때문에 의회예산과정(congressional budget process)을 통하여 예산 관련입법의 대부분은 중기 예산목표(medium-term budget targets)을 설정하는데 중점을 둔다. 개발도상국 대부분은 유럽형 또는 영국형 예산법 모델을 따르고 있으나, 많은 경우에 있어서는 정치적 및 행정적 역량의 부족으로 인해 적절한 법률 및 행정 제도를 제대로 구축하지 못해왔다.<sup>92)</sup>

91) Id., p. 17, para. 40.

92) Id., p. 18, Box 5. Budget Law-Different Traditions 참조.

이와 같은 국가별 차이에도 불구하고 예산 관련 법률과 시행규칙에 반영되어야 할 중요한 요소가 있는 바, 이를 상세하면 다음과 같다. (i) 공적 자금은 법률에 의해서만 지출되어야 한다. (ii) 예산은 포괄적이어야 하고, 중앙정부의 지출 모두를 포함하여야 한다. (iii) 예산지출(budget transactions)은 총액으로 표시되어야 한다. (iv) 정부재정에 책임을 지는 장관은 예산 운영에 관한 실효적 권한을 가져야 한다. (v) 개별 관청은 각자가 징수하고 사용하는 자금에 대해 책임을 져야 한다. (vi) 특별유보금(contingency or reserve provisions)은 그러한 자금의 이용에 관해 명확하고 엄격한 조건을 규정하고 있어야 한다. (vii) 공적 자금이 어떻게 사용되었는지를 명확하게 보여주는 독립적 감사 보고서가 의회와 일반국민을 위해 준비되어야 한다.<sup>93)</sup>

일반적으로 예산 운영의 기본 원칙은 헌법이나 헌법에 준하는 지위를 갖는 예산제도 일반에 관한 법률에 규정되어 있다. 예산제도에 관한 일반법은 재정 운영 또는 국가부채 관리를 규율하는 특별법에 의해 보다 구체화될 수 있다.<sup>94)</sup>

예산법률이 있다고 해서 실무에서 관련 법조항이 준수된다는 보장은 없다. 예산법률 중에서도 남용되는 분야가 있는 바, 재정투명성이 완전히 확보되면 이들 분야에 대한 특별한 관심이 필요하다. 이들 분야는 추가예산(supplementary budgets)의 과도한 사용, 지원기금(contingency fund)의 남용, 연체금(payment arrears)의 누적 등을 포함한다. 이들은 총체적 통제 및 전략적 우선순위 선정 측면 모두에서 재정투명성을 저하시키는 경향이 있다.<sup>95)</sup>

추가예산은 국회에 정식으로 보고된다는 의미에서 보면 투명성을 갖는다. 그러나 추가예산의 재정 효과는 검토되지 않는 경우가 많다.<sup>96)</sup>

---

93) Id., p. 17, para. 40.

94) Id., para. 41.

95) Id., para. 42.

96) Id., para. 43.

지원기금은 투명성 결여와 범 남용 수단이 되기도 한다. 앞서 언급한 바와 같이 예산법률은 임시비의 사용 조건을 명확하게 정의하지 않음으로써 취약점을 가질 수도 있다. 이러한 취약점은 예상하지 못한 재정수입의 사용을 불특정 지원기금으로 전용할 수 있도록 하는 재정법상의 특정 조항이 있는 경우 더욱 증대되기도 한다.<sup>97)</sup>

## (2) 조 세

**<규약 1.2.2>** 조세, 관세, 수수료, 부과금은 명확한 법적 근거에 기초해야 하고, 조세에 관한 법규는 이에 대한 접근이 용이해야하고 또한 쉽게 이해될 수 있어야 한다. 또한 조세법규의 적용에 있어서 행정적 재량은 명확한 기준에 따라 행사되어야 한다.

### 1) 조세법률주의

대부분의 국가는 명확한 법적 근거가 없이는 조세를 부과할 수 없다는 원칙을 헌법에 반영하고 있다. 조세는 법률에 따라 부과되어야 하고 조세법률의 행정적 적용은 절차적 보호수단에 따라야 한다는 것은 재정투명성 확보에 있어서 매우 중요하다. 그러나 재정법과 마찬가지로, 조세법제도는 정책 및 행정 능력에 맞게 마련되어야 할 필요가 있다.<sup>98)</sup>

### 2) 접근성 및 이해가능성

조세법규 및 세법의 해석과 관련한 여타 문헌자료는 일반 국민과 의회 모두가 이에 접근할 수 있어야 한다. 세무당국이 발간하는 세금 관련 설명 자료는 항상 최신 정보를 담고 있어야 한다. 예산수입을 위한

97) Id., para. 44.

98) Id., p. 18, para. 45.

새로운 조치는 납세자가 그러한 조치가 자신에게 어떠한 영향을 미칠 것인지 이해할 수 있도록 일반 국민에게 충분히 알려져야 한다. 이를 위하여, 세무당국이 세법을 적용함에 있어서 이용하는 문헌자료(예컨대, 매뉴얼 및 판결례)는 일반 국민이 이용할 수 있도록 공개되어야 하고 납세자가 자신의 질의사항에 대한 답변을 얻을 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 예컨대, 납세자의 질의에 대한 응답 업무를 전담하는 부서를 설치하는 것은 좋은 예가 될 수 있다.<sup>99)</sup>

조세법률 및 관련 문헌자료에 대한 접근성 보장에 더하여, 세법은 일반 국민이 이해할 수 있도록 만들어져야 하고 불필요한 복잡성을 없애야 한다. 세법은 잘 조직되어야 하고 조세부담의무를 결정하고 세금징수를 위한 절차를 만드는데 필요한 모든 요소를 포함하고 있어야 한다.<sup>100)</sup>

### 3) 법률 적용을 위한 명확한 기준

조세법률주의의 당연한 귀결은 세법을 적용함에 있어서 행정적 재량을 제한하는 것이다. 세무공무원과 납세자 간의 납세의무에 관한 사안별 협상은 이로 인하여 협상 관행의 불투명성과 부패 가능성이 발생할 수 있기 때문에 일반적 규칙이 되어서는 아니 된다.<sup>101)</sup>

### 4) 납세자 권리 및 행정결정의 공개

납세자의 권리는 법률에 명시적으로 정해져 있어야 하며, 조세당국의 결정에 대해 독립된 사법기관에 항소할 수 있는 권리도 보장되어야 한다.<sup>102)</sup>

---

99) Id., pp. 18-19, para. 46.

100) Id., p. 19, para. 47.

101) Id., para. 48.

102) Id., p. 20, para. 55 참조.

### (3) 공무원 윤리강령

<규약 1.2.3> 공무원 윤리강령은 명확하여야 하고 이는 공표되어야 한다.

공공 기금을 수령하고 이용하는 의사결정을 하는 공무원은 비윤리적 행동을 금지하는 윤리강령을 준수하여야 한다. 이러한 윤리강령의 일부는 예산법률이나 조세법률에 포함될 수 있고, 여타 부분은 독자적 입법을 요한다.<sup>103)</sup> 1996. 12. 12. UN에서 채택된 공무원 윤리강령은 다음과 같은 사항을 포함하고 있다.

- 공무원은 신뢰 받는 지위에 있고, 공익에 합치되도록 행동해야 할 의무가 있다.
- 공무원은 자신의 사적인 이익과 공익의 충돌을 피해야 한다.
- 공무원은 공무원 개인 자산 및 부채 공개를 요구하는 조건을 준수해야 한다.
- 공무원은 자신의 책무 이행에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 선물이나 호의를 요구해서도 받아서도 아니 된다.
- 공무원은 직무로부터 취득한 정보에 대해 비밀을 준수해야 한다.
- 공무원은 자신의 직무 범위를 벗어나서 공정한 직무 수행에 대한 국민의 신뢰를 저해할 수 있는 정치활동에 개입해서는 아니 된다.<sup>104)</sup>

공공부문에서의 윤리 문제에 관한 OECD의 『공공기관 운영 및 지배 구조』(Public Management and Governance)에서 제시된 원칙<sup>105)</sup>을 준수

103) Id., p. 22, para. 58.

104) Id., p. 21, Box 6. Code of Conduct for Public Officials 참조.

105) 이의 내용은 다음에서 얻을 수 있다. <[www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics](http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics)>.

해야 한다. 핵심적 윤리강령을 적절한 곳에 규정해야 하고, 이를 뒷받침할 수 있는데 필요한 환경을 조성하여야 하고, 공무원의 비리를 적발하기 위한 명확한 절차를 마련해야 하고, 정치적 약속, 윤리적 행위를 장려해야 한다.<sup>106)</sup>

## 제 2 절 재정정보 공공접근성 보장

앞서 언급한 바와 같이 일반 국민이 재정관련 정보에 용이하게 접근할 수 있도록 보장하는 것이야말로 재정투명성의 가장 큰 특징이다. 이와 관련한 원칙 및 실행은 정부의 재정활동에 관한 정보의 제공과 정보의 공표 의무에 관한 것이다.

### 1. 재정활동과 관련한 포괄적 정보 제공

<규약 2.1> 국민은 정부의 과거 및 현재뿐만 아니라 미래의 재정활동에 대해서도 완전한 정보를 제공받아야 한다.

IMF 재정투명성 규약은 (1) 연간예산의 범위, (2) 예산변수의 전망, (3) 우발채무, 조세지출, 준재정활동, (4) 부채 및 금융자산, (5) 중앙정부 및 지방정부 전체의 재정 현황 등에 관한 모범관행을 제시하고 있다.

#### (1) 연간예산의 포괄범위

<규약 2.1.1> 국민에게 제공되는, 예산서, 결산보고서 및 여타 재정보고서는 중앙정부의 모든 예산 및 예산외 활동을 포함하여야 하고, 중앙정부의 통합재정 현황이 공표되어야 한다.

106) IMF Manual, p. 21, para. 56.

중앙정부의 예산은 재정정책의 주요 핵심이며, 중앙정부가 행하는 재정활동의 포괄적 범위를 정하는 것은 투명성의 차원에서 볼 때 필수적 요청사항이다. 따라서 모든 예산의 활동도 재정활동의 범위에 포함되어야 하고, 모든 종류의 예산의 기금에 대해서도 상세한 설명서가 첨부되어야 한다. 이와 유사한 이유로 독립적인 정부기관의 활동에 관한 정보도 예산서에 포함되어야 한다. 이러한 정부기관은 보통 보건, 교육과 같은 서비스를 제공하기 위해서 또는 독자적인 규제기능 또는 준사법적인 기능을 수행하기 위해서 독자적인 법인의 형태로 설립된다. 이러한 기관이 중앙정부로부터 받은 보조금 또는 이전은 중앙정부예산에 반영되어야 하고, 그러한 기관의 전체 지출 및 특정용도조세(earmarked taxes), 사용자 부담금 등으로부터의 수입을 포함한 모든 수입에 관한 정보에 포함되어야 한다.<sup>107)</sup>

## (2) 예산변수의 전망

**<규약 2.1.2>** 각 연도 예산은 예산연도 이후 2년 동안의 주요 예산변수의 전망과 함께 지난 2개 회계연도의 실제 지출액에 대한 자료를 제공하여야 한다.

현재의 재정 현황을 보다 완전하게 파악하기 위해서는, 과거의 재정 운영에 관한 정보가 연간예산 또는 기타의 예산서에 포함되어야 한다. 연간예산에는 기준 회계연도보다 2년 앞서는 본예산 또는 수정예산과 함께 예상하지 못했던 실제 변수도 반드시 포함되어야 한다. 만약 현재 기준연도에 최종 변수에 관한 자료가 없는 경우에는, 예상 변수가 포함되어야 한다. 이러한 정보에는 주요 예산 총계뿐만 아니

<sup>107)</sup> Id., p. 23, para. 59.

라 총계의 세부항목에 관한 정보(지출항목, 기능, 가능하다면 프로그램 또는 성과)도 포함되어야 한다. 변수 정보의 지위(예컨대, 잠정적이고 아직 회계감사를 받지 않았다거나 또는 최종적인 회계감사를 받았다거나)도 반드시 공개되어야 한다.<sup>108)</sup>

예산항목의 어떠한 변경도 그 변경 이유와 함께 공개되어야 한다. 기준연도 보다 2년 후의 주요 예산 총계에 대한 전망도 제공되어야 한다.<sup>109)</sup>

**<규약 2.1.3>** 중앙정부의 우발채무, 세출, 준재정활동 등의 성격과 재정적 중요성을 기술하는 보고서는 예산서의 일부가 되어야 한다.

### 1) 우발채무

우발채무(contingent liability)란 특정 사건 발생시 정부가 부담해야 하는 비용이다.<sup>110)</sup> 따라서 우발채무는 현재에는 아직 채무로 인식되지 않는다. 조건부책임의 일반적인 사례는 바로 정부보증대출(government-guaranteed loan)이다. 정부가 보증을 서는 시점에서는 정부는 어떠한 책임도 부담하지 않는다. 왜냐하면 우발채무는 차입자가 계약이 요구하는 데로 대출금을 상환하지 못한 경우를 조건으로 발생하기 때문이다. 채무불이행이 있으면, 대출자는 보증인에게 채무이행을 요구할 수 있고 정부는 대출금을 갚아야할 의무를 지게 된다.<sup>111)</sup>

108) Id., para. 61.

109) Id.

110) 현 시점에서는 채무가 아니지만 장차 특정사태가 발생(발생확률은 낮다)했을 때 정식채무가 될 수 있는 잠재적인 채무를 의미한다.

111) 우발채무 문제에 대한 보다 상세한 사항은 본고 제4장 제4절에서 다루기로 한다.

## 2) 조세지출

조세지출(tax expenditure)<sup>112)</sup>은 과세표준의 예외, 소득공제, 세액공제, 세율 인하, 세금연기(tax deferral) 등을 포함하여야 한다. 재정투명성의 제고를 위해서는 중앙정부의 주요 조세지출 보고서가 예산서의 일부로서 제출되어야 한다. 가능하다면 주요 조세지출은 계량화되어야 한다.

## 3) 준재정활동

준재정활동(quasi-fiscal activities)이라 함은 중앙은행, 공공금융기관, 비금융공공기업 등이 정부의 감독하에서 행하는 재정적 성격의 활동을 의미한다. 따라서 준재정활동은 조세, 정부보조금, 또는 직접적 정부지출과 같은 재정활동과 같은 특정 재정정책과 중복될 수 있다.<sup>113)</sup> 그러나 준재정활동은 정부예산에 포함되지 않고 법률에 의한 감사 대상에서 제외될 뿐만 아니라 비교적 단순한 행정 결정에 의해서도 도입될 수 있다는 점에서 정부의 공식적인 재정활동과는 구분된다.<sup>114)</sup> 준재정활동은 크게 (i) 금융시스템 관련 활동, (ii) 환율시스템 관련 활동, (iii) 민간기업부문 관련 활동 등 3개 영역으로 나눌 수 있다.<sup>115)</sup>

정부는 특정 행위의 장려, 소득 재분배, 세수 확보와 같은 다양한 목적을 달성하기 위해 준재정활동을 도입한다. 그런데 준재정활동은 투명성을 결여하고 있기 때문에 자기영속성(self-perpetuating)을 가질 수 있을 뿐만 아니라, 투명성 결여로 인해 준재정활동의 비투명성이 더욱 더 심화될 수 있는 여지가 크다는 점에서 문제가 된다.<sup>116)</sup>

112) 정부가 받아야 할 세금을 받지 않음으로써 간접적으로 지원해주는 조세감면.

113) IMF Manual, p. 76.

114) Id., p. 27, para. 70.

115) Id., p. 29, Box 10. Types of Quasi-Fiscal Activity 참조.

116) Id., p. 27, para. 70.

### (3) 부채 및 금융자산

**<규약 2.1.4>** 중앙정부는 부채 및 금융자산의 규모 및 구성에 관한 모든 정보를 공표하여야 한다.

부채와 금융자산에 대한 건전한 정보는 정부의 재원조달 및 부채상환 능력을 평가함에 있어서 필수적이다. 이러한 정보는 재정의 지속가능성을 평가할 수 있는 근거가 될 수 있다. 재정투명성을 위해서 예산서의 일부로서 정부 재정수지표가 공표되어야 한다. 이때 비금융 자산도 포함되면 이상적이다.<sup>117)</sup>

부채의 보고는 증권, 차입금, 예금을 포함한 중앙정부의 모든 부채를 포함하여야 한다. 부채의 분류와 정의는 IMF의 정부재정통계(Government Financial Statistics) 기준과 같은 국제적으로 널리 인정된 기준을 따라야 한다.<sup>118)</sup>

금융자산의 보고는 이전(以前) 보고 시점뿐만 아니라 현재 보고 시점에서 중앙정부가 보유한 모든 금융자산을 포함하여야 한다. 중앙은행의 외환보유고는 중앙정부가 재정정책의 목적으로 보유하고 있는 금융자산으로서 보고되어서는 안 된다. 보고에서 제외된 금융자산도 지적되어야 한다.<sup>119)</sup>

### (4) 중앙정부 및 지방정부의 통합재정

**<규약 2.1.5>** 지방정부의 규모가 큰 경우, 중앙정부와 지방정부의 통합재정 현황이 공표되어야 한다.

117) Id., p. 32, para. 78.

118) Id., para. 79.

119) Id., p. 34, para. 83.

IMF 재정투명성 규약은 일반 정부의 운영을 다루는 것으로 의도되었으나, 중앙정부의 예산이 공표되는 시점에서 지방정부의 예산 정보를 제공함에 있어서 종종 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 지방정부가 조세징수, 세출책임, 차입능력, 이전에 있어서 영향력이 큰 경우에는, 중앙정부와 지방정부의 통합재정이 공표되어야 한다. 지방정부도 예산외 활동, 채무, 금융자산, 우발채무, 세출, 자신의 통제하에 있는 공공금융기관 및 비금융 공기업의 준재정활동에 관해 보고해야 한다. 이때 중앙정부에게 요구되는 재정투명성 기준이 지방정부에게도 동일하게 적용되어야 한다.<sup>120)</sup>

## 2. 재정정보 공표 의무

**<규약 2.2>** 재정정보의 시기적절한 공표에 대한 약속이 있어야 한다.

IMF 재정투명성 규약은 (1) 공표의 법적 의무화, (2) 공표 시기의 사전 공지 등에 관한 모범관행을 제시하고 있다.

### (1) 공표의 법적 의무화

**<규약 2.2.1>** 재정정보의 공표는 정부의 법적 의무이어야 한다.

재정정보를 공표할 것인지 여부 또는 공표한다고 하더라도 언제, 어느 정도, 누구에게 공표할 것인지의 결정이 정부의 재량에 달려있다면, 이는 정부에 대한 신뢰에 손상을 입힐 수 있다. 사실 정부는 자신에게 불리한 정보 보다는 유리한 정보를 공표하고 싶어 한다. 완전하

<sup>120)</sup> Id., pp. 34-35, paras. 86-88 참조.

고 시기적절한 공표를 오랜 기간 동안 하지 않는다면 진실한 재정현황에 대한 높은 수준의 불확실성을 초래할 수 있다.<sup>121)</sup>

정부의 신뢰성을 확보하기 위해서는 재정정보의 공표는 정부의 법적 의무이어야 하며, 이것이야말로 재정투명성의 기본요건이다. 명확하게 설정하고 정당화된 예외적인 경우를 제외하고는 광범위한 범위의 재정정보를 일반 국민에게 제공하도록 법률로 요구하여야 한다.<sup>122)</sup> 예컨대, 뉴질랜드의 1994년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)은 재정정책 투명성 및 공표의 법적 기준을 규정하고 있으며, 호주와 영국도 이와 유사한 법제를 갖추고 있다.<sup>123)</sup>

## (2) 공표 시기의 사전 공지

**<규약 2.2.2>** 재정정보의 사전 공표 기일이 공지되어야 한다.

재정정보의 공표일과 관련하여 IMF가 제시한 일반데이터배포제도(General Data Dissemination System)<sup>124)</sup> 또는 특별데이터배포기준(Special Data Dissemination Standard)<sup>125)</sup>가 요구하는 기준을 따라야 한다.<sup>126)</sup>

## 제 3 절 예산 준비, 집행, 보고의 공개

연간 예산은 재정정책의 주요 수단이므로, 예산 과정 및 예산에 포함된 정보는 재정투명성의 주요 핵심이다. 예산 준비 및 집행은 국민

121) Id., p. 35, para. 90.

122) Id., para. 91.

123) 보다 상세한 내용은 다음을 참조. Id., p. 36, Box 13. Budget Law and Fiscal Transparency.

124) 보다 자세한 내용은 다음을 참조. <<http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds/gddshome>>.

125) 보다 상세한 내용은 다음을 참조. <<http://dsbb.imf.org/Applications/web/sddshome>>.

126) IMF Manual, p. 37, para. 93 참조.

이 예산이 어떻게 준비되고 집행되었는지에 관한 정보를 쉽게 획득할 수 있어야 한다는 의미에서 반드시 공개되어야 한다. IMF 재정투명성 지침은 예산 과정에 있어서의 시민단체의 참여를 특별히 강조하지는 않지만, 이를 배제하지도 않는다. 한편 예산의 공개는 예산 절차의 모든 단계를 국민에 완전하게 공개하라는 것을 의미하지는 않는다. 이러한 맥락에 있어서 투명성은 시장 반응의 민감도, 정책형성에 있어서의 적법 절차, 정보 제공의 비용 등을 고려하여 필요에 따라 제한될 수 있다. 예산 절차의 공개에 관한 원칙은 예산 서류, 예산 준비, 예산 집행 절차, 재정 정보의 보고 등에 관한 것이다. 이와 관련하여 OECD의 예산투명성 모범관행은 IMF 재정투명성 규약과 밀접한 연관이 있다.<sup>127)</sup>

## 1. 예산서

**<규약 3.1>** 예산서는 재정정책 목표, 거시경제 기본 틀, 예산 정책 기초, 식별가능한 주요 재정리스크 등을 특정하여야 한다.

IMF 재정투명성 규약은 (1) 재정정책 목표 및 지속성, (2) 재정규칙, (3) 거시경제의 기본 틀, (4) 새로운 정책의 특정, (5) 주요 재정리스크 등과 관련한 모범관행을 제시하고 있다.

### (1) 재정정책 목표 및 지속성

**<규약 3.1.1>** 재정정책 목표의 기술(記述) 및 재정 지속가능성의 평가는 연간 예산의 구조를 제공하여야 한다.

<sup>127)</sup> Id., p. 38, paras. 95-96 참조.

### 1) 재정정책의 목표

예산은 1년을 기준으로 하는 것이지만, 예산서에는 보다 장기적 관점에서 재정정책의 광범위한 목표에 대한 명확한 기술이 있어야 한다. 예산서에서 중앙정부의 연간예산이 정부 또는 공공부문의 재원조달, 장기적인 적자 목표 등과 같은 정부의 목표와 어떻게 합치되는지가 제시되어야 한다.<sup>128)</sup>

### 2) 재정 지속가능성 분석

재정정책이 과도한 재정적자를 유발한다면 그러한 재정정책은 지속가능성이 없다.<sup>129)</sup> 과연 어느 정도가 과도한 재정적자인지, 특히 재정적자와 국내총생산(GDP) 비율을 기준으로 한 재정적자가 과도한 것인지 여부를 판단하기란 매우 힘든 일이지만, 정부의 재정적자 비율과 최근 수년 동안의 재정적자 비율의 변동에 관한 보고는 재정 지속가능성에 대한 유용한 가이드라인이 될 수 있다. 기술적 차원에서 보면, 재정 지속가능성의 평가는 재정적자의 비율을 기초 재정수지(primary balance), 부채 이자율, 경제성장율, 최초의 적자액 등과 같은 요소로 세분화시키는 것을 포함한다. 정책적 관점에서 보면 기초 재정수지의 변동은 재정적자 목표치에 합치되어야 하는데, 즉 일정한 기간 동안 미리 설정된 재정적자 한계치보다 낮아야 한다.<sup>130)</sup>

## (2) 재정규칙

<규약 3.1.2> 채택된 예산규칙(예를 들어, 균형예산요건 또는 지방정부의 차입 한도)은 명확하게 특정되어야 한다.

128) Id., p. 39, para. 98.

129) 재정이 장기적으로 건전한 상태를 유지할 것으로 예상될 때 재정의 지속가능성이 있다고 본다.

130) Id., p. 40, paras. 101-102 참조.

재정규칙은 통상적으로 정부의 재정정책 활동을 규제하는 법률의 형태를 갖는다. 재정규칙의 예로서는 균형예산요건, 중앙정부 또는 지방정부의 차입 한도, 공적 차용은 공공투자를 초과할 수 없다는 황금률, 마스트리히트(Maastricht) 조약상의 재정 수렴(convergence) 등을 들 수 있다. 정부가 채택한 어떠한 재정규칙도 일정한 형태로 특정되어야 할 필요가 있다. 재정투명성은 재정규칙이 어느 정도 명확하게 규정되었는지, 그리고 재정규칙에 위반되는 사항이 적절하게 보고되는지와 관련하여 밀접한 연관을 갖는다.<sup>131)</sup>

### (3) 거시경제의 기본 틀

**<규약 3.1.3>** 연간예산은 계량화된 거시경제의 기본 틀 내에서 준비되고 공표되어야 하며, 또한 예산의 주요 전망치도 공표되어야 한다.

거시경제의 기본 틀은 재정투명성의 기본 요건이다. 재정정책이 실행되는 보다 광범위한 맥락에서 보면, 경제 전반에 대한 재정정책의 총체적 효과와 재정정책과 여타 거시경제 정책의 관계는 매우 중요하다. 대부분의 국가는 거시경제 예측에 관한 방법론을 갖고 있으며, 선진국은 예산의 틀을 짜기 위해서 정밀한 계량 모델을 이용한다. 거시경제의 기본 틀에 관한 정보는 예산서의 일부를 구성하는 참고자료에 제공되어야 한다.<sup>132)</sup>

### (4) 새로운 정책의 확정

**<규약 3.1.4>** 연간예산에 도입된 새로운 정책은 명확하게 기술되어야 한다.

<sup>131)</sup> Id., p. 41, para. 105.

<sup>132)</sup> Id., pp. 41-42, para. 106.

지속적인 정부 프로그램과 새로운 정책에 대한 명확한 기술은 예산 원칙의 중요한 요소이다. 조세정책 및 지출정책에 있어서 변화가 있으면, 이러한 변화는 즉시 보고되어야 한다.<sup>133)</sup>

### (5) 주요 재정리스크

**<규약 3.1.5>** 경제전망치의 변화 및 특정 지출의 불확실한 비용 등을 포함한 주요 재정리스크는 식별되어야 하고 가능하다면 계량화되어야 한다.

재정리스크에 관한 보고서는 예산의 신뢰성을 평가하기 위한 근거로서 예산서에 포함되어야 한다.<sup>134)</sup> 재정리스크 보고서는 (1) 경기전망의 주요 전제조건 변화, (2) 우발채무, (3) 특정 세출 규모의 불확실성, (4) 예산에 포함되지 않은 여타 사항 등을 제시하여야 한다.<sup>135)</sup>

## 2. 예산 준비

**<규약 3.2>** 예산 정보는 정책 분석을 가능하게 하고 책임을 증진시키는 방식으로 공표되어야 한다.

IMF 재정투명성 규약은 (1) 재정 데이터의 분류, (2) 예산 프로그램의 목표, (3) 재정 현황 지표 등에 관한 모범관행을 다루고 있다.

### (1) 재정 데이터의 분류

**<규약 3.2.1>** 예산 데이터는 총계 형식으로 공표되어야 하며, 이는 수입, 지출, 재원조달을 경제적, 기능적, 행정적 범주로 분류된 지출과 구별되어야 한다. 예산외 활동에 관한 데이터도 동일한 방식으로 공표되어야 한다.

133) Id., pp. 43-44, para. 109.

134) Id., p. 45, para. 110.

135) Id., p. 44, Box 16. Statement of Fiscal Risks 참조.

재정 데이터 분류 제도는 IMF가 발간한 정부재정통계(Government Finance Statistics) 기준에 합치되어야 한다.<sup>136)</sup>

## (2) 예산 프로그램의 목표

<규약 3.2.2> 주요 예산 프로그램이 달성한 목표(예컨대, 관련 사회 지표의 개선)에 대한 기술이 공표되어야 한다.

정부가 투명하고 책임 소재가 명확하기 위해서는 예산 및 회계가 정부 활동의 목표 및 성과와 연관되어야 한다. 정부 활동의 목표는 가능한 한 명확하게 설정되어야 하며, 이러한 목표와 관련한 성과가 측정되어야 한다.<sup>137)</sup>

## (3) 재정현황 지표

<규약 3.2.3> 일반정부의 전체 재정수지는 정부의 재정현황을 요약해주는 지표 기준이 되어야 한다. 전체 재정수지는 적절한 경우 일반정부의 여타 재정 지표(예를 들어, 운영 재정수지, 구조조정 재정수지, 또는 기초 재정수지)에 의해 보충되어야 한다.

## (4) 공공부문 재정수지

<규약 3.2.4> 비정부 공공부문 기관이 중대한 준재정적 활동을 행하는 경우 공공부문 재정수지가 공표되어야 한다.

136) Id., pp. 45-46, para. 113-114 참조.

137) Id., p. 48, para. 117 참조.

통상적인 전체 재정수지에 반영되지 않는 예산 범위 밖에 있는 준재정적 활동이 있을 수 있다. 이는 재정 현황에 대한 표준적인 지표가 재정활동의 범위를 왜곡하여 보고할 수 있음을 의미한다. 또한 준재정적 활동은 정부가 재정 현황을 실제보다 양호하게 보이도록 하기 위해서 재정활동에서 벗어나도록 하는 유인도 제공할 수 있다. 따라서 준재정적 활동의 공표는 재정투명성의 요건이 된다. 준재정적 활동의 보고는 결국 공공금융기관 및 비금융 공기업에 의한 보고에 크게 의존한다. 따라서 정부의 재정현황을 추가적으로 파악하기 위한 수단으로서 공공부문의 재정수지를 이용하고, 보다 광범위한 공공부문을 포괄할 수 있는 보고제도가 마련되어야 한다.<sup>138)</sup>

### 3. 예산집행 절차

<규약 3.3> 승인된 예산지출의 집행 및 감독 절차 및 예산수입 징수 절차는 명확하게 특정되어야 한다.

IMF 재정투명성 규약은 (1) 회계제도, (2) 정부구매 및 공무원 채용 절차 등에 관한 모범관행을 다루고 있다.

#### (1) 회계제도

<규약 3.3.1> 예산지출의 지연을 평가함에 있어서 신뢰할 수 있는 기초를 제공하는 포괄적이고 통합된 예산회계제도가 마련되어야 한다.

회계제도는 잘 확립된 내부 통제시스템에 기반을 두고 있어야 하고, 예산지출의 지체를 보고해야 하고, 외부 금융거래를 포함하여야 하고,

138) Id., pp. 50-51, para. 126.

대의 원조에 대한 기록을 유지하고 있어야 한다. 무엇보다도 발생주의를 기반으로 회계 및 보고가 이루어질 수 있어야 한다.<sup>139)</sup>

### (2) 정부구매 및 공무원 채용 절차

**<규약 3.3.2>** 정부구매 및 공무원 채용에 관한 규칙은 표준화되어야 하고 모든 이해당사자는 이에 접근할 수 있어야 한다.

부정부패를 최소화시키고 공공기금이 적절하게 운영되고 있다는 확신을 주기 위해서 재화 및 용역 계약체결은 공개적이어야 하고 투명하여야 한다. 계약 규모가 일정 규모 이상일 때 정부 입찰에 관한 적절한 제도가 마련되어야 하며, 입찰 결정에 대한 감사가 이루어져야 한다.<sup>140)</sup> 한편 공무원 채용에 관한 절차는 명확하게 정해져야 한다.<sup>141)</sup>

### (3) 내부 감사

**<규약 3.3.3>** 예산집행은 내부 감사를 받아야하고, 감사 절차는 외부 검토를 위해 공개되어야 한다.

정부기관에 의한 효과적인 내부 감사는 공공기금의 남용 및 잘못된 운영을 막을 수 있는 첫 번째 수단이다. 내부 감사는 건전한 내부 통제 환경에 기초하여야 한다. 내부 감사인에 의한 감사결과와 내부 감사절

139) Id., p. 51, para. 128.

140) 정부 입찰과 관련하여 OECD와 세계은행은 개발도상국이 현대적인 입찰 제도를 마련하는데 원조를 제공해 왔다. UN 국제거래법위원회(UNCITRAL)의 『Model Law on Procurement of Goods, Construction, and Services』에 기초하여 정부 입찰에 관한 법률을 제정한 국가도 있다. Id., p. 56, para. 139. 참조.

141) Id., paras. 138-140 참조.

차는 외부 감사기관에 의한 감사 자료로서 제공될 수 있어야 한다.<sup>142)</sup>

#### (4) 조세행정

**<규약 3.3.4>** 국내 조세행정은 정치적 영향으로부터 법적으로 보호받아야 하고, 조세행정활동은 국민에게 정기적으로 공표되어야 한다.

조세행정은 공정한 방식으로 실행되어야 하며, 정치적 간섭으로부터 자유로워야 한다. 이러한 이유로 조세행정 책임자는 법률에 의해 임명되어야 한다. 세금징수 절차는 공개적이어야 한다. 이를 위해 조세징수기관은 자신의 활동 사항에 대한 연간 보고서를 의회에 제출하여야 한다.<sup>143)</sup>

### 4. 재정 공표

**<규약 3.4>** 재정은 정기적으로 의회 및 국민에게 공표되어야 한다.

IMF 재정투명성 규약은 (1) 예산 및 예산외 변수, (2) 결산보고서, (3) 재정 프로그램의 성과 등에 관한 모범관행을 다루고 있다.

#### (1) 예산 및 예산외 변수

**<규약 3.4.1>** 회계연도 중간에 예산 현황이 의회에 보고되어야 한다. 보다 빈번한(최소한 분기별) 보고서도 공표되어야 한다.

142) Id., p. 57, para. 141.

143) Id., para. 142.

### 1) 정기성 및 적시성

효과적인 재정 운영은 정부의 재정 현황에 대한 적시의 신뢰할 수 있는 연도내 정보에 의존한다. 연도중 예산보고서는 예산집행에 대한 총체적인 분석을 포함하여야 한다. 또한 당해 회계연도에 있어서, 예컨대 경제전망치의 변화, 새로운 정책의 도입, 우발채무, 세입 및 세출의 시점 변동 등과 같이, 예산과 예산전망 간의 차이를 유발시킨 주요 요인을 확정하는 예산결과(budget outcome)에 대한 최신 전망이 제시되어야 한다. 이러한 보고서는 연도중 3개월 내에 의회에 제출되어야 한다. 이는 변화한 경제 또는 재정 환경에 정부가 책임 있게 적절하게 대응하였는지를 판단함에 있어서 매우 중요하며, 따라서 재정 투명성의 기본 요건이 된다.<sup>144)</sup>

중앙정부의 채무 및 금융자산에 대한 상세한 현황이 회계연도 종료 시점에서 6개월 이내에 매년 공표되어야 한다. 그러나 중앙정부의 채무가 심각할 정도로 큰 경우에는, 분기별로 공표되어야 한다. 금융자산은 통상적으로 채무에 대한 보고와 같은 주기로 보고되어야 한다.<sup>145)</sup>

### 2) 일반정부의 범위

분기별 또는 연도중 보고서는 일반정부의 재정 현황을 포함하여야 하고 보다 광범위한 재정 목표가 달성되었는지 여부를 평가할 수 있는 근거를 제공하여야 한다. 많은 정부는 재정보고서에서 지방정부를 포함시키지 않고 있다. 그러나 지방정부의 재정 책임이 막중한 경우에는 지방정부의 재정현황에 대한 총체적인 보고가 있어야 한다.<sup>146)</sup>

---

144) Id., p. 58, para. 144.

145) Id., para. 145.

146) Id., pp. 58-59, para. 146.

## (2) 결산보고서

<규약 3.4.2> 회계연도 종료 시점에서 1년 이내에 결산보고서가 공표되어야 한다.

결산보고서의 범위 및 시기는 예산법률에 특정되어야 한다. 결산보고서는 의회가 승인한 예산이 준수되었는지를 밝혀야 하며, 의회가 승인한 예산지출액에 합치되어야 하며, 당초 예산지출액과 차이가 있는 경우에는 이러한 차이를 발생시킨 주요 원인을 보여주는 도표가 제시되어야 한다. 또한 결산보고서 예산과 동일한 형식으로 작성되어야 한다. 원칙적으로 각급 정부기관에 대한 결산보고서에 대한 감사가 이루어져야 한다. 중앙정부의 결산보고서는 회계연도 종료 시점에서 6개월 내에 국회에 제출되어야 한다.<sup>147)</sup>

## (3) 재정 프로그램의 성과

<규약 3.4.3> 주요 예산 프로그램의 목표와 관련하여 달성된 성과는 매년 의회에 보고되어야 한다.

정부 프로그램의 성과는 사후적인 평가를 받아야 한다. 예산서에 명시된 정부 프로그램의 목표와 상반되는 성과는 의회에 보고되어야 한다. 재정운영 목표와 관련하여 달성된 모든 성과는 독립적인 감사를 받아야 하며, 회계연도가 종료되는 시점을 기준으로 6개월 내에 의회에 보고되어야 한다.<sup>148)</sup>

147) Id., pp. 59-60, para. 147.

148) Id., p. 60, para. 148.

## 제 4 절 재정 데이터의 신뢰성 확보

정부가 보고하는 재정 데이터는 재정투명성에 있어서 핵심적 사항이다. IMF 재정투명성 규약은 (1) 예산 데이터, (2) 회계 베이스, (3) 데이터의 수준 높은 질(質) 보장 등과 관련한 모범관행을 포함하고 있다. 이들 모두는 재정투명성의 기본적 요건이다.<sup>149)</sup>

### 1. 데이터의 질 기준

<규약 4.1> 재정 데이터는 일반적으로 받아들여질 수 있는 데이터의 질에 관한 기준을 충족시켜야 한다.

#### (1) 예산 데이터

<규약 4.1.1> 예산 데이터는 최근 세입 및 지출 경향, 기본적 거시경제 동향, 잘 정의된 정책적 공약을 반영하여야 한다.

임시적인 단기 현금배당(cash rationing), 지출 지연, 예상하지 못한 지출, 빈번한 추가예산 등과 같이 예산집행과 관련한 심각한 문제는 종종 잘못된 예산 준비 때문에 발생한다. 예산이 재정정책의 효과적인 도구로서 기능할 수 있기 위해서는 시작 단계부터 세입 및 지출의 예측이 잘 이루어져야 한다. 재정투명성을 확보하기 위해서는 세입 및 지출의 예측에 대한 요약 정보가 예산서의 일부로서 제공되어야 한다.<sup>150)</sup>

149) Id., p. 61, paras. 149-150.

150) Id., para. 151.

## (2) 회계 베이스

**<규약 4.1.2>** 연간예산 및 결산보고서는 예산 데이터를 편찬하고 공표하는데 이용된 회계 베이스(현금주의 또는 발생주의)와 기준을 제시하여야 한다.

현재 국제적으로 공인된 정부회계기준은 없다. 그러나 재정투명성의 보장을 위해서는 일반적으로 인정되는 회계기준에 따를 필요가 있다. 이러한 회계기준의 대표적인 예로서 국제회계연맹 산하의 공공부문위원회(International Federation of Accounts-Public Sector Committee: IFAC-PSC) 기준을 들 수 있다.<sup>151)</sup> IFAC-PSC는 2000년 5월 정부의 재정보고에 관한 연구보고서인 『Government Financial Reporting』<sup>152)</sup>을 간행한 바 있다. 이외에도 IMF가 발간한 정부재정통계(Government Finance Statistics)<sup>153)</sup> 기준이 있다. IMF 정부재정통계는 회계 또는 재정 보고에 관한 기준이 아니라, 재정통계의 분석적 보고에 관한 기준이다. 이 기준은 회계담당기관의 운영 보다는 경제적 효과에 중점을 둔다.<sup>154)</sup>

## (3) 데이터의 질 보장

**<규약 4.1.3>** 재정 데이터의 질이 특별히 보장되어야 한다. 특히 재정보고서에 담긴 데이터가 내적 일관성을 갖고 있는지 그리고 다른 출처로부터의 관련 데이터와 조화되는지 여부가 제시되어야 한다.

151) Id., p. 62, para. 154.

152) 이 보고서는 다음 웹사이트에서 찾아볼 수 있다. <<http://www.ifac.org/Guidance/Pub-Download.tmp?PubID=960182179426>>.

153) 이에 관한 매뉴얼은 다음에서 얻을 수 있다. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>>.

154) IMF Manual, p. 46, Box 17. Fiscal Transparency and International Standards for Financial and Fiscal Reporting 참조.

### 1) 내적 일관성

재정 데이터의 내적 일관성(internal consistency)에 대한 교차점검(cross-check)이 이루어져야 하며, 이러한 점검절차의 효과성이 보고되어야 한다. 재정보고서는 예산서, 연중 예산보고서, 결산보고서, IMF 정부재정통계 재정보고서 등을 포함한다. 이러한 보고서 모두는 높은 수준의 신뢰성을 갖추어야 한다. 결산보고서는 항상 의회가 승인한 예산지출액에 부합되어야 하고, 개별 결산보고서는 IMF 정부재정통계 보고서에 합치되어야 한다.<sup>155)</sup>

또한 예산서에는 예산 예측과 실제 성과 간의 차이를 분석하는 참고자료가 포함되어 있어야 한다. 재정 예측과 실제 성과가 항상 합치되고 양자간의 모든 중요한 차이는 참고자료에서 설명되어야 한다.<sup>156)</sup>

### 2) 여타 데이터와의 조화

재정 데이터와 통화 데이터, 국제수지표와 같은 비재정(nonfiscal) 데이터는 서로 조화되어야 한다. 재정투명성을 위해서는 재정 데이터와 통화 데이터는 상호 엄밀하게 조화되어야 하고, 이러한 조화 과정이 미약한 경우에는 적절한 방식으로 일반 국민이 이에 대해 주의를 기울일 수 있도록 해야 한다. 개별적인 정부의 장부와 은행계좌는 항상 조화되어야 한다.<sup>157)</sup>

## 2. 공적이고 독립적인 검사

<규약 4.2> 재정정보는 독립적인 감사를 받아야 한다.

155) Id., p. 64, para. 156.

156) Id., para. 158.

157) Id., pp. 64-65, para. 159.

### (1) 독립 감사

**<규약 4.2.1>** 행정부와 독립된 감사기관 또는 이에 상응하는 기관은 정부 회계의 금융적 통합에 대하여 의회 및 국민에게 적절히 보고해야 한다.

국가기관으로서의 감사기관은 국가별로 그 형태는 다를 수 있지만 대부분의 국가에서 찾아볼 수 있다. 감사기관의 가장 중요한 요소는 정기적인 감사에 있으며, 정기적 감사를 행함에 있어서 감사인은 서면으로 감사결과를 작성한다. 감사기관의 가장 중요한 제도적 특징은 정부의 통제로부터 독립되어야 한다는 점이다.<sup>158)</sup> 감사기관의 책임자는 감사보고서를 국회에 직접 제출할 수 있어야 한다.<sup>159)</sup>

그러나 국방 및 국가안보와 관련한 지출에 있어서는 감사보고서가 공표되지 않는 경우가 많다. 국가안보에 대한 고려는 감사보고서의 공표를 제한하는 특별조항을 정당화시킬 수 있다. 그럼에도 불구하고 국방 및 국가안보와 관련한 모든 지출은 비군사기관에 의해 감사받아야 하고, 감사결과는 국회에 제출되어야 한다.<sup>160)</sup>

### (2) 재정 및 거시경제 예측 평가

**<규약 4.2.2>** 재정 예측, 재정 예측의 기초가 된 거시경제 예측, 그리고 모든 기초적 전망치는 독립적 전문가에 의해 평가되어야 한다.

예산 예측은 일관된 거시경제 예측에 기초되어야 하고, 재정 예측은 그 자체가 높은 수준의 질을 유지해야 한다. 거시경제적 및 재정적

158) 이에 대해서는 1977년 *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, <[http://www.intosai.org/Level2/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADe.html)> 참조.

159) IMF Manual, pp. 66-67, paras. 165-169 참조.

160) Id., pp. 67-68, para. 170.

예측의 분석적 기초에 관한 상세한 정보를 간행하는 것은 그러한 예측의 수준에 대해 독자적으로 평가하고 또한 이에 대한 공개적 토론을 가능하도록 하는 첫 번째 단계가 된다. 이러한 정보는 예산서의 일부를 구성하는 참고자료에 요약되어야 한다.<sup>161)</sup>

### (3) 국립통계기관

**<규약 4.2.3>** 재정 데이터의 질을 검증하기 위해서 독립기구로서의 국립 통계기관이 설립되어야 한다.

정부의 공식적인 통계를 편찬하고 공표함에 있어서 법률에 따라 기술적인 독립성이 부여된 국가기관으로서 국립통계기관이 설립되어야 한다.<sup>162)</sup> 이는 재정 및 기타 통계자료의 질과 신뢰성을 제고시킬 것이다. 통계기관은 여타 정부기관의 기초적 재정 데이터의 수집을 조정하고 정부 재정통계의 생산 및 배포의 중심기관이 됨으로써, 재정 분야에 있어서 중요한 역할을 수행한다.<sup>163)</sup>

161) Id., pp. 69-70, para. 174.

162) 대부분의 국가의 경우 통계정보는 중앙은행이 재정 데이터를 편찬하고 공표한다. Id., p. 70, footnote 143 참조.

163) Id., para. 177.

## 제 4 장 IMF 기준에 따른 재정투명성 평가

### 제 1 절 IMF 평가보고서

#### 1. 2001년 한국의 재정투명성준수보고서

2001년 우리나라는 IMF로부터 재정투명성 규약에 따른 평가를 받은 결과, 많은 부분에 있어서 재정투명성에 관한 국제적인 최적 관행에 부합된다는 평가를 받은 바 있다. 다만 IMF는 투명성 제고를 위하여, 국민 참여를 통한 의견수렴, 재정활동에 대한 국민의 감시기능 강화, 통합정보 작성체계 보완, 기금과 특별회계의 합리화를 통한 재정의 통합운영, 재정정보의 공개 확대(정부부채, 우발채무, 정부보증, 거시경제 및 재정 전망에 사용되는 방법 및 가정), 성과주의 시범사업의 확대 등을 권고하였다.<sup>164)</sup>

#### 2. 재정투명성 클러스터

Hameed(2005)는 개별 국가의 IMF 재정투명성 규약 준수 정도를 계량화시키기 위한 작업을 위하여, IMF 규약을 크게 (1) 재정 데이터, (2) 중기 예산, (3) 예산집행, (4) 재정리스크 등 4개의 클러스터로 나누는 바 있다. 각 클러스터의 내용을 보면, 먼저 「재정 데이터」는 예산분류(규약 3.2.1), 데이터 공표(규약 2.2.1, 2.2.2), 예산의 포괄범위(규약 2.1.1, 3.2.1), 전망 평가(규약 4.2.2), 예산 현실(규약 4.2.1) 등으로 구성된다. 그 다음 「중기 예산」 클러스터는 정책목표(규약 3.1.1), 예측(규약 2.1.2), 중기 계량적 틀에 의한 (규약 3.1.3), 새로운 정책의 비용(규약 3.1.4), 재정/거시경제 리스크(규약 3.1.5) 등으로 구성된다. 「예산집행」 클러스터

164) Report on the Observance of Standard and Codes (ROSC) Republic of Korea, 2001.

1. 23. <<http://www.imf.org/external/np/rosc/kor/fiscal.html>> 참조.

는 회계제도(규약 3.3.1), 외부감사(규약 4.2.1), 결산보고서(규약 3.4.2), 내부감사(규약 3.3.3), 중기 보고(규약 3.4.1) 등으로 구성된다. 끝으로 「재정리스크」 클러스터는 우발채무(규약 2.1.3), 국가채무(규약 2.1.4), 준 재정활동-금융(규약 2.1.3, 1.1.4), 준 재정활동-비금융공기업(규약 2.1.3, 1.1.4), 조세지출(규약 2.1.3) 등으로 구성된다.<sup>165)</sup>

이상의 내용을 도표로 정리하면 다음과 같다.

[표 2] 재정투명성 클러스터

클러스터	모범관행	규약 조문	내용
재정 데이터	예산 분류	3.2.1	예산 데이터는 총계 방식으로 공표되어야 하며, 이는 수입, 지출, 재원조달을 경제적, 기능적, 행정적 범주로 분류된 지출과 구별하여야 한다. 예산의 활동에 관한 데이터도 동일한 방식으로 공표되어야 한다.
	데이터 공표	2.2.1	재정정보의 공표는 정부의 법적 의무이어야 한다.
		2.2.2	재정정보의 사전 공표 기일이 공지되어야 한다.
	예산의 포괄범위	2.1.1	국민에게 제공되는 예산서, 결산보고서 및 여타 재정정보고서는 중앙정부의 모든 예산 및 예산외 활동을 포함하여야 하고, 중앙정부의 통합 재정 상황은 공표되어야 한다.
		3.2.1	예산 데이터는 총계 방식으로 공표되어야 하며, 이는 수입, 지출, 재원조달을 경제적, 기능적, 행정적 범주로 분류된 지출과 구별하여야 한다. 예산의 활동에 관한 데이터도 동일한 방식으로 공표되어야 한다.
	전망 평가	4.2.2	재정 예측, 재정 예측의 기초가 된 거시경제 예측, 그리고 모든 기초적 전망치는 독립적 전문가에 의해 평가되어야 한다.

165) Farhan Hameed, *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper 05/225, December 1, 2005, p. 12.

	예산 현실	4.2.1	행정부로부터 독립된 국가감사기구 또는 이에 상응하는 기구는 정부 회계의 금융적 통합에 대하여 의회 및 국민에게 적절히 보고해야 한다.
중기 예산	정책 목표	3.1.1	재정정책 목적의 기술(記述) 및 재정 지속가능성의 평가는 연간 예산의 구조를 제공하여야 한다.
	예 측	2.1.2	각 연도 예산은 예산연도 이후 2년 동안의 주요 예산변수의 전망과 함께 지난 2개 회계연도의 실제 지출액에 대한 자료를 제공하여야 한다.
	중기 계량적 틀에 의한 전망	3.1.3	연간 예산은 계량화된 거시경제의 기본 틀 내에서 준비되고 공표되어야 하며, 또한 예산의 주요 전망치도 공표되어야 한다.
	새로운 정책 비용	3.1.4	연간 예산에 도입된 새로운 정책은 명확하게 서술되어야 한다.
	재정/거시경제 리스크	3.1.5	경제전망치의 변화 및 특정 지출의 불확실한 비용 등을 포함한 주요 재정리스크는 식별되어야 하고 가능하다면 계량화되어야 한다.
예산집행	회계제도	3.3.1	예산지출의 지연을 평가함에 있어서 신뢰할 수 있는 기초를 제공하는 포괄적이고 통합된 예산회계 제도가 마련되어야 한다.
	외부감사	4.2.1	행정부로부터 독립된 국가감사기구 또는 이에 상응하는 기구는 정부 회계의 금융적 통합에 대하여 의회 및 국민에게 적절히 보고해야 한다.
	결산보고서	3.4.2	회계연도 종료시점 1년 이내에 결산보고서가 공표되어야 한다.
	내부감사	3.3.3	예산집행은 내부 감사를 받아야하고, 감사 절차는 외부 검토를 위해 공개되어야 한다.
	중기 보고	3.4.1	예산 상황에 대해 회계연도 중간에 의회에 보고되어야 한다. 보다 빈번한(최소한 분기별) 보고서도 공표되어야 한다.
재정리스크	우발채무	2.1.3	중앙정부의 우발채무, 조세지출, 준재정활동 등의 성격과 재정적 중요성을 기술하는 보고서는 예산서의 일부가 되어야 한다.

제 4 장 IMF 기준에 따른 재정투명성 평가

	채 무	2.1.4	중앙정부는 부채 및 금융자산의 규모 및 구성에 관한 모든 정보를 공표하여야 한다.
	준 재정활동- 금융	2.1.3	중앙정부의 우발채무, 조세지출, 준재정활동 등의 성격과 재정적 중요성을 기술하는 보고서는 예산서의 일부가 되어야 한다.
		1.1.4	정부와 비정부 공공기관(예, 중앙은행, 공공금융기관, 비금융 공기업)간의 관계는 명확한 협의에 기초하여야 한다.
	준재정활동- 비금융공기업	상동.	상동.
	조세지출	2.1.3	중앙정부의 우발채무, 조세지출, 준재정활동 등의 성격과 재정적 중요성을 기술하는 보고서는 예산서의 일부가 되어야 한다.

이상과 같은 재정투명성 클러스터는 2006년 IMF 『국가별 재정투명성에 관한 질문서』와 함께 우리나라 국가재정의 투명성의 정도를 보다 객관적으로 평가할 수 있도록, 투명성 관련 사항을 지표화시킬 수 있는 도구로 이용될 수 있을 것이다.

## 제 2 절 IMF 재정투명성 규약과 국가재정법

### 1. 국가재정법 입법 배경 및 취지

국가재정법의 입법 취지는 기존의 예산회계법 및 기금관리기본법을 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써 새로운 재정운용의 틀을 마련하고, 국가재정운용계획의 수립, 성과관리제도·예산총액배분 및 자율편성제도의 도입 등을 통하여 재정의 효율성을 도모하며,

재정정보의 공표 확대 및 조세지출예산제도의 도입 등으로 재정의 투명성을 제고하고, 추가경정예산편성요건의 강화 및 국가채무관리계획의 수립 등을 통하여 재정의 건전성을 확보하려는 것에 있다.

국가재정법의 제정은 1997년 말에 일어났던 외환위기와 IMF와의 구제금융약정(stand-by arrangement)을 계기로 논의가 시작된 데에 기인한다고 한다. 외환위기 극복과정에서 크게 늘어난 국가채무와 재정적자를 효과적으로 줄이고, 법률의 근거 없이 운용되는 많은 재정제도를 법제화함으로써 재정운영 투명성과 효율성의 제고가 그 주된 추진배경이 되었던 바, 1961년 제정이후 집행해온 예산회계법의 운용과정에서 나타난 문제점들을 반영하여 새롭게 국가재정의 기본 틀이 되는 기본법으로서 국가재정법을 제정하게 된 것이다.<sup>166)</sup>

국가재정법은 재정운용여건 변화에 따른 새로운 재정운용시스템을 법적으로 뒷받침하고, 국가재정운용계획 수립, 예산 총액배분 자율편성(Top-down), 재정사업 성과관리, 디지털예산회계 시스템 등 4대 재정혁신을 제도적으로 완성하는 의미를 가진다.<sup>167)</sup>

## 2. 국가재정법 주요 내용

국가재정법은 제1장 총칙, 제2장 재정운영의 기본원칙, 제3장 예산, 제4장 회계 및 결산, 제5장 재정건전화, 제6장 수입 및 지출, 제7장 유가증권, 제8장 보칙 등 총 8개장과 부칙을 제외한 94개의 조문으로 구성되어 있다. 주요 내용을 조문 순서에 따라 살펴보면 다음과 같다.

166) 국가재정법의 제정에는 기존의 재정관련 모든 국내법령과 주요국의 재정관련법령이 종합적으로 고려되었는데, 특히 미국, 독일, 일본 및 프랑스의 재정관련법이 국가재정법의 제정시안마련에 참고자료가 되었다고 한다. 한국법제연구원, 『국가재정법의 제정방안』, 2003, pp. 9-10 참조.

167) 기획예산처 보도자료, “나라살림 방식, 반세기만에 바뀐다- 중장기 시각에서의 재정운영, 재정의 투명성 제고, 건전재정 유지 등을 골자로 하는 국가재정법 국회 의결 -”, p. 1, <<http://www.mpb.go.kr/servlet/morgueServlet>>.

· 국가재정운용계획의 수립

정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해연도를 포함한 5회계연도 이상의 기간에 대하여 국가재정운용계획을 수립하고 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 하였다(제7조).

· 성과중심의 재정운용

중앙관서의 장 및 기금관리주체는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여 예산요구서 또는 기금운용계획안을 제출하는 경우 성과계획서 또는 성과보고서를 의무적으로 제출하도록 하였다(제8조).

· 주요 재정정보의 공표

예·결산, 통합재정수지 등 국가와 지방자치단체의 중요한 재정정보를 정부로 하여금 매년 1회 이상 공표하도록 하여 재정활동의 투명성을 제고하였다(제9조).

· 회계 및 기금 간 여유재원의 신속적인 운용

국가재정의 효율적인 운용을 위하여 회계 및 기금 간 여유재원의 전출입을 허용하되, 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여 국회에 제출하도록 하였다(제13조, 제33조, 제68조 1항).

· 성인지 예·결산제도의 도입

예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석한 성인지 예산서와 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 성인지 결산서를 예·결산안 첨부서류로 국회에 제출하도록 하고, 이를 2010회계연도 예·결산안부터 적용하도록 하였다(제16조, 제26조, 제34조 9호, 제57조, 제58조 1항 4호, 제61조, 부칙 제5조).

· 예비비의 계상 한도 설정

사용목적이 지정되지 않은 일반예비비의 규모를 일반회계 예산총액의 1퍼센트 이내로 하여 그 한도를 설정하고, 이를 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당에 사용할 수 없도록 하였다(제22조).

· 조세지출예산서의 도입

조세감면 등의 재정지원의 추정금액을 기능별·세목별로 작성한 조세지출예산서를 예산안과 함께 국회에 제출하도록 하되, 이를 2011 회계연도 예산안부터 적용하도록 하였다(제27조, 제34조 10호, 부칙 제6조 1항).

· 예산 총액배분·자율편성제도의 도입

각 중앙관서의장은 매년 1월 31일까지 5회계연도 이상의 중기사업 계획서를 기획예산처장관에게 제출하도록 하는 한편, 기획예산처장관은 다음 연도의 예산안편성지침을 4월 31일까지 통보하도록 하되, 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함할 수 있도록 하였다(제28조, 제29조).

· 국가채무관리계획의 국회 제출

국가채무에 대한 체계적인 관리를 위하여 재정경제부 장관으로 하여금 매년 국채·차입금의 상환실적 및 상환계획, 채무의 증감에 대한 전망 등을 포함하는 국가채무관리계획을 수립하여 회계연도 90일 전까지 국회에 제출하도록 하였다(제33조, 제34조 12호, 제91조).

· 총사업비관리제도 및 예비타당성조사 등의 도입

대규모사업에 대한 총사업비관리제도를 도입하여 각 중앙관서의 장으로 하여금 그 사업규모·총사업비 및 사업기간에 대하여 미리 기

획예산처장관과 협의하도록 하고, 기획예산처장관은 대규모사업에 대하여 예비타당성조사를 실시하고, 그 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 경우 타당성 재조사를 실시하도록 하였다(제38조, 제50조).

· 예산총계주의 원칙의 예외

국가의 현물출자, 외국차관의 전대와 국가연구개발사업의 개발 성과물 사용에 따른 기술료 등에 대하여 예산총계주의원칙의 예외를 인정하여 예산에 계상하지 아니하도록 하되, 기술료의 수입·지출내역에 대해서는 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 하였다(제53조).

· 결산의 국회 조기제출

예·결산 분리 심의를 위하여 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출하던 결산을 5월 31일까지 제출하도록 하였다(제58조 내지 제61조).

· 기금운용계획의 변경 가능 범위 축소

기금운용계획변경시 국회에 제출하지 아니하고 자율적으로 변경할 수 있는 주요항목 지출금액의 범위를 비금융성기금은 현행 30퍼센트에서 20퍼센트 이하로, 금융성기금은 현행 50퍼센트에서 30퍼센트 이하로 축소하였다(제70조).

· 추가경정예산안 편성사유의 제한

국가재정의 건전성을 제고하기 위하여 추경의 편성사유를 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 경기침체·대량실업 등 대내·외여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우로 한정하였다(제89조).

· 세계잉여금의 국가 채무상환 우선 사용

세입세출의 결산상 잉여금 중 이월액을 공제한 금액인 세계잉여금의 사용 순서를 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 정산, 공적자금상환기금에의 출연, 국가 채무상환, 추가경정예산의 편성 순으로 하고, 사용 시기는 정부 결산에 대한 대통령의 승인 이후로 정하였다(제90조).

· 불법 재정부지출에 대한 국민감시제도의 도입

예산 및 기금의 불법지출에 대하여 일반 국민들이 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 시정을 요구할 수 있도록 하고, 시정요구에 대한 처리결과 예산절약 등에 기여한 경우 시정요구를 한 자에게 예산성과금을 지급할 수 있도록 하였다(제100조).

### 3. IMF 재정투명성 규약 반영 내용 평가

상기와 같은 국가재정법 주요 사항 중에서 재정투명성과 관련하여 IMF 재정투명성 규약이 반영된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 국가재정법은 예산과 기금을 통합하여 포괄적으로 규율하고 있고(제5조, 제6조 내지 제85조), 5회계연도에 걸친 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출토록 하여 중기 재정정보를 공개하도록 하고 있다(제7조). 또한 조세지출예산서를 예산서 첨부서류로 규정하고 있고(제27조, 제34조 10호), 국가채무관리계획의 수립 및 국회 제출 규정을 두고 있다(제91조, 제34조 12호). 이외에도 중앙정부와 지방정부의 재정정보를 함께 공표하도록 규정하고 있으며(제9조), 재정운용의 방향·목표, 중장기 재정전망, 통합재정수지 및 국가채무 전망 등을 포함하는 국가재정운용계획의 수립을 요청하고 있다(제7조 2항 1호, 2호, 6

호). 이를 기초로 단년도 예산편성성과보고서를 작성하여 매년 국회에 제출하도록 규정하고 있다(제8조 3항, 제59조 2항, 61조).

이를 도표로 정리하면 다음과 같다.

[표 3] IMF 재정투명성 규약과 국가재정법<sup>168)</sup>

IMF 재정투명성 규약	국가재정법 반영 내용
1.2.1 공공자금의 지출은 단일의 재정법에 의해 포괄적으로 규율되어야 함	예산회계법과 기금관리기본법을 통합한 국가재정법을 제정하여 예산과 기금을 포괄적으로 규율(제5조, 제6조 내지 제85조)
2.1.2 단년도 예산 이외에 향후 2년간의 재정정보(총량지표 포함)가 공개되어야 함	5회계연도에 걸친 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출토록 하여 중기 재정정보를 공개(제7조)
2.1.3 중앙정부의 조세지출에 관한 보고서가 예산서의 일부가 되어야 함	조세지출예산서를 예산서 첨부서류의 하나로 규정(제27조, 제34조 10호)
2.1.4 중앙정부는 채무의 규모 및 구성에 관한 충분한 정보를 제공하여야 함	국가채무관리계획의 수립 및 국회 제출 규정(제91조, 제34조 12호)
2.1.5 지방정부의 재정정보가 일반 정부(중앙 및 지방정부) 재정정보의 일부로 공개되어야 함	중앙정부와 지방정부의 재정정보를 함께 공표하도록 규정(제9조)
3.1.1 재정정책의 목표와 재정의 지속가능성에 대한 보고서를 토대로 단년도 예산편성이 이루어져야 함	재정운용의 방향·목표, 중장기 재정전망, 통합재정수지 및 국가채무 전망 등을 포함하는 국가재정운용계획 수립(제7조 2항 1호, 2호, 6호) → 이를 기초로 단년도 예산편성
3.4.3 주요 예산사업의 목표가 달성되었는지 그 성과를 매년 국회에 알려야 함	성과보고서를 작성하여 매년 국회에 제출하도록 규정(제8조 3항, 제59조 2항, 제61조)

168) 이 표는 기획예산처 담당자로부터의 질의회신에 기초하여 작성한 것임을 밝힌다.

이상에서 알 수 있는 바와 같이, 국가재정법은 IMF 재정투명성 규약을 모두 반영한 것은 아니다. 예컨대, 독립적 전문가에 의한 재정 및 거시경제 전망치의 평가(규약 4.2.2), 주요 재정리스크의 계량화(규약 3.1.5) 등에 관한 사항은 반영되지 않았다. 국가재정법에 반영되지 못한 부분은 정부 실책에 의한 것이라고 하기보다는 우리나라가 처한 경제적 및 사회적 사정을 고려하여 IMF 재정투명성 규약을 어느 정도 차별적으로 참조한 결과로 인한 것이라고 판단된다.

다만 우리나라의 경우 사회·경제적으로 크게 논란이 되고 있는 우발채무로 인한 재정리스크 문제의 중대성을 고려해볼 때, 우발채무 관리에 대한 보다 상세한 규정이 있어야 할 것으로 판단된다. IMF 재정투명성 규약 2.1.3.은 중앙정부의 우발채무 성격과 재정적 중요성을 기술하는 보고서가 예산서의 일부가 되어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 국가재정법 제34조를 보면, 예산안 첨부서류에 우발채무에 관한 첨부서류는 제외되어 있다. 더욱이 정부는 지난 2005. 12. 5. 국가채무 이외에 보증채무, 연금채무 등 여러 채무를 공표하는 것을 전혀 검토하고 있지 않다고 공표한 바 있다.<sup>169)</sup>

공적연금 등 우발채무로 인한 재정리스크가 큰 우리나라의 특수 사정을 고려할 때, 향후 국가재정법 개정의 기회가 있으면 예산안에 우발채무 현황에 관한 설명서가 첨부서류로 포함될 수 있도록 관련 규정이 개정되어야 할 것이다. 우발채무 공표 방식과 관련하여 IMF 재정투명성 매뉴얼은 체코(Czech Republic)를 모범관행 국가로 소개하고 있다.<sup>170)</sup> 이하에서는 우발채무, 특히 국가보증채무로 인한 재정리스크 문제에 대해 보다 상세하게 살펴보기로 한다.

169) 재정경제부 뉴스, 재경부 “우발·보증채무 공개, 검토한 바 없다”, 2005. 12. 5. <[http://mofe.news.go.kr/warp/webapp/news/print\\_view?id=85d81029bd6f3fef2b10b717](http://mofe.news.go.kr/warp/webapp/news/print_view?id=85d81029bd6f3fef2b10b717)>

170) IMF Manual, p. 25, footnote 57.

### 제 3 절 우발채무 재정리스크 관리의 법제화

#### 1. 국가재정법상 우발채무 관련 규정

우발채무(contingent liability)란 현재에는 아직 채무로 인식되지 않는 장래 특정 사건 발생시 정부가 부담해야 하는 비용이다. 우발채무의 대표적인 예로서는, 정부지급보증, 사회보장제도 잠재채무, 국가를 상대로 한 손해배상소송 등을 들 수 있다. 우리나라의 경우, IMF 외환 위기를 극복하는 과정에서 금융 구조조정을 위해 투입한 대규모의 공적 자금을 투입한 바 있는데, 이 자금은 정부가 보증을 선 우발채무로 분류된다. 또한 각종 공적연금도 우발채무로 분류될 수 있다.

국가재정법은 제92조에 우발채무의 일종인 국가보증채무에 관한 규정만 두고 있다. 우리나라의 경우 국가보증채무는 (i) 보증채권, (ii) 보증차관, (iii) 일반보증채무 등으로 구분된다. 보증채권의 대부분은 구조조정채권인데, 이는 외환위기 이후 금융구조조정을 위하여 정부의 지급보증하에 예금보험공사와 자산관리공사가 발행한 채권이다. 보증차관은 공사, 은행 및 지방자치단체 등 대한민국 법인이 국제금융기관으로부터 도입하고 정부가 지급을 보증하는 차관이다. 일반보증채무는 정부 이외의 실체가 부담하는 채권, 차관 이외의 일반적인 차입에 대한 채무보증을 말한다.

국가재정법은 이와 같은 국가보증채무의 발생을 사전에 통제하고자, “국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다”고 규정하고 있다(제92조 1항). 국가보증채무의 관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령에 전적으로 위임하고 있다(제92조 2항).

## 2. 국가보증채무로 인한 재정리스크 관리

우발채무는 확정채무가 아니기 때문에 IMF나 OECD는 이를 국가채무 범위에 포함시키지 않는다. 이러한 국제기준에 따라 우리나라도 우발채무를 국가채무의 범위에 포함시키지 않고 있다.<sup>171)</sup> 따라서 우발채무를 국가채무 범위에 포함시키지 않는다는 사실 그 자체가 재정투명성을 저해한다고는 볼 수 없다. 그러나 우발채무는 그 재정효과의 불확실성으로 인해 투명한 재정운영의 큰 장애가 될 수 있다. 또한 우발채무는 전통적으로 예산에 포함되지 않고 또한 예산관련규칙의 적용을 받지 않는다는 점에서 재정투명성의 저해 요인이 될 가능성은 크다.<sup>172)</sup> Polackova(1999)는 1990년대부터 많은 국가에 있어서 우발채무의 증가가 보고되고 있으며, 우발채무는 결국 공표되지도 않는 숨겨진 국가채무를 초래하고 있음을 지적한 바 있다.<sup>173)</sup>

우발채무를 국가채무 범위에 포함시킨다고 해서 재정투명성이 항상 제고된다는 보장은 사실상 없다고 본다. 그러나 IMF나 OECD는 정부는 가능한 범위에서 우발채무의 총액을 공표하고, 가능한 한 우발채무의 규모를 계량화시키고, 만약 계량화시킬 수 없는 경우에는 우발채무의 목록과 이에 대한 상세설명을 제공할 것을 요청하고 있다.<sup>174)</sup> 국가재정법 제92조 2항에 근거하여 국가보증채무의 관리에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 제정할 때에, 국가보증채무로 인한 재정리스크를 객관적으로 파악할 수 있도록 제도적으로 뒷받침할 수 있는 규정이 있어야 할 것으로 판단된다. 특히 국가보증채무는 보증의 수혜자로 하여금 신중한 행위를 하도록 유도하는 인센티브를 저하시킴으

171) 재정경제부, 『'05년말 국가채무 현황』, 2006. 4. 참조.

172) IMF Manual, p. 25, para. 63.

173) Hana Polackova, "Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk", *Finance & Development*, Vol. 36, March 1999, pp. 46-49 참조.

174) IMF Manual, p. 23, para. 62 & p. 65, para. 65; OECD Best Practices, p. 8 참조.

로써 이른바 ‘도덕적 해이’(moral hazard)를 초래할 수 있다<sup>175)</sup>는 점을 감안하여, 대통령령 제정시 국가보증의 수혜자의 도덕적 해이를 방지할 수 있는 규정이 반드시 있어야 할 것이다. 또한 국가보증채무로 인한 재정리스크를 객관적으로 파악하기 위해서는, 해당 재정리스크를 계량화시킬 수 있는 방안이 대통령령에 반영되는 것이 바람직하다고 판단된다. 재정리스크의 계량화 작업에 있어서 가장 중요한 사항은 신뢰성 있는 지표의 개발이다. 따라서 국가보증채무 재정리스크를 계량화시키는 과정 그 자체의 투명성을 제고할 필요가 있다. 이를 위해서 정부는 계량화 작업 과정에 정부로부터 독립성이 보장되는 외부 민간 전문가가 참여할 수 있는 방안을 제도적으로 보장해야 할 것이다.

---

175) IMF Manual, p. 25, para. 63.

## 제 5 장 결 론

지금까지 살펴본 바와 같이 재정투명성은 안정적인 거시경제 성장을 위한 국가재정 운영의 건전성을 확보하기 위해 요구되는 필수적 전제 요건이다. 재정투명성의 제고를 위해서는 정부의 재정현황, 재정 및 비재정활동의 편익, 재정활동이 현재 및 장래에 경제·사회에 미치는 영향 등에 관한 신뢰 가능하고, 포괄적이고 정보가 시기적절하고, 이해하기 쉽게 일반 국민에게 공표되어야 한다.

우리나라는 1997년 외환위기 이래로 재정건전성을 확보하기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 실제로 2001년 우리나라는 IMF가 제시한 『재정투명성 규약』에 따른 평가를 받은 결과 많은 부분에 있어서 재정투명성에 관한 국제적인 최적 관행에 부합된다는 평가를 IMF로부터 받은 바 있다. 2003년에는 재정통계 데이터와 관련하여 IMF로부터 평가를 받은 바 있는데, 대부분의 경우에 있어서 국제적인 모범관행에 합치된다는 평가를 받았다. 그 이후로도 우리나라는 재정 전반에 걸쳐 건전성과 투명성을 제고시키기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 정부는 재정혁신 4대 과제로서 (1) 국가재정운용계획의 수립, (2) 총액배분·자율예산편성, (3) 성과관리제도, (4) 디지털예산회계시스템 구축 등의 사업을 의욕적으로 추진하고 있는 바, 이러한 노력은 2007. 1. 1. 발효 예정인 국가재정법을 통해 보다 구체화될 것으로 전망된다. 특히 재정투명성과 관련하여, 과거에는 중앙정부의 재정정보와 지방자치단체의 재정정보가 별개의 예산회계법 및 지방재정법에 따라 공개되어 국가 전체의 재정상황을 일시에 파악하기가 힘들었으나, 국가재정법이 발효되면 국가의 모든 재정정보가 함께 공개되어 재정운영 전체에 대한 정보가 용이하게 파악될 것으로 전망된다.

정부는 국가재정법을 제정함에 있어서 재정투명성과 관련하여 IMF 재정투명성 규약을 일부분 참조한 것으로 보인다. 또한 정부는 재정

투명성을 제고시키기 위한 일환으로 2005년 OECD 공기업지배구조 가이드라인을 참조하여, ‘공공기관의 운영에 관한 법률안’을 국회에 제출한 바 있다. 이처럼 우리나라는 재정투명성의 제고를 위해 국제기준을 가능한 한 최대한 반영하고 있음을 알 수 있다.

결론적으로 1990년대 후반 외환위기 당시와 비교해서 볼 때 2006년 현재 우리나라의 재정투명성은 법제도적 측면에서 현저히 제고된 것으로 판단된다. 다만 2007. 1. 1. 발효될 국가재정법을 보면 재정투명성 측면에서 IMF 재정투명성 규약이 어느 정도 반영되어 있기는 하지만 우발채무를 포함한 주요 재정리스크의 총체적 관리 및 계량화 문제에 있어서는 여전히 개선 여지는 있어 보인다. 재정투명성 관련 조항은 보다 세부적인 대통령령을 통해 구체화되어야 할 것인 바, 이때 IMF가 제시한 2001년 『재정투명성 매뉴얼』 그리고 2006년 『국가별 재정투명성 질문서』를 참조하여 재정투명성이 더욱 제고될 수 있도록 대통령령을 제정해야 할 것이다. 특히 재정투명성을 크게 저해할 수 있는 주요 재정리스크 관리에 중점을 두고, 국가보증채무로 인한 재정리스크의 수준을 보다 객관적으로 파악할 수 있도록 계량화 지수의 개발이 요청된다. 이러한 지표 개발에 있어서, 정부는 신뢰성 있는 계량화 지표의 개발 과정 그 자체의 투명성을 제고하기 위해서 독립적인 외부 민간전문가의 참여를 적극 유도해야 할 것이다.

물론 IMF 재정투명성 규약 및 매뉴얼은 국제조약이 아니라는 점에서 법적 구속력이 없다. 따라서 우리나라는 당해 규약이나 매뉴얼을 따를 의무가 없다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 장기적 경제발전의 초석이 될 수 있는 재정투명성의 확보를 위해서는 IMF 규약의 법적 구속력 여부를 떠나 가능하다면 이를 적극 반영해야 할 필요가 있다고 생각된다. 물론 이 과정에서 정부는 우리나라가 처한 특수한 경제적 및 사회적 사정을 고려하여 IMF 재정투명성 규약 및 매뉴얼을 차별적으로 참조하면 될 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 기획예산처, 『2005년도 부담금운용종합보고서』, 2006. 6.  
\_\_\_\_\_, 『공공기관 지배관리 혁신방안』, 2006. 6.  
\_\_\_\_\_, 『재정통계 길라잡이』, 2005. 6.
- 고영선, 『중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제』, 한국개발연구원, 2002.
- 고영선, 『한국은행의 準재정활동』, KDI 정책연구 제25권 제1호, 2003. 6.
- 곽관훈, 『재정건전화를 위한 현행법제의 개선방향』, 한국법제연구원, 2005. 6.
- 김성수, “예산법의 기본원칙과 재정법의 과제”, 법제연구 제25호, 2003.
- 김종희, “재정적자의 현황과 그 관리정책의 개선방안: 미국과 한국을 중심으로”, 한국정책과학회보 제9권 제1호, 2005. 3.
- 김종면, “투명성 제고를 통한 재정개혁 정착”, 재정포럼, 2005.
- 대한민국 정부, 『2005-2009년 국가재정운용계획』, 2005.
- 박기백, “재정투명성 논의와 시사점”, 재정포럼, 2000. 11.
- 박기백·박형수, 『재정건전화를 위한 국가채무 관리방안』, 한국조세연구원, 2003.
- \_\_\_\_\_, 『재정의 경기조절기능 연구』, 한국조세연구원, 2002. 12.

참 고 문 헌

- 박정수, “2006년도 예산안의 평가”, 재정포럼 112호, 한국조세연구원, 2005. 10.
- 박종수, 『국가재정법의 제정방안』, 한국법제연구원, 2003. 7.
- 박종수 외, 『재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2003.
- 반장식, “재정건전화 노력 강화하면서 21세기 일류국가 건설을 뒷받침”, 나라경제, 2000. 11.
- 선우석호, “OECD 공기업 지배구조 가이드라인과 정책과제”, 공기업논총 제16권 제10호, 2005. 3.
- 신영수, 『재정의 건전운용을 위한 미국의 관련법제 연구』, 한국법제연구원, 2005. 12.
- 양충모, “올해 재정, 상하반기 균형집행 추진”, 나라경제, 2006. 2.
- 우명동, “지방재정투명성 제고를 위한 하부구조 구축방향”, 지방행정, 유 훈, 『재무행정론』, 법문사, 2006.
- 이상용, 『지방재정정보 공개제도의 효율적 도입 방안 - 지방재정 운영상황의 주민공개』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이철환, “우리나라의 재정건전성에 대한 오해와 진실”, 재경부뉴스, 2006. 6. 10.
- 임기근, “재정의 경기안정 기능 강화”, 나라경제, 2003. 5.
- 임해중, “공기업 및 산하기관 경영혁신”, 나라경제, 2002. 5.
- 장선희, 『재정의 건전운용을 위한 독일의 관련법제 연구』, 한국법제연구원, 2005. 5.

- 정종섭, 『국가재정에 관한 국회의 기능 강화 방안에 관한 연구』, 국회 예산결산특별위원회 연구용역보고서, 2005. 11.
- 재정경제부, 『국가채무관리 효율화 방안』, 2005. 10.
- \_\_\_\_\_, 『'05년말 국가채무 현황』, 2006. 4.
- 현 근, “작고 강한 정부를 위한 국가예산제도의 개혁: IMF의 정부재 정통계편재요람을 중심으로”, 한국정책과학회보 제8권 제4호, 2004. 12.

## 2. 외국문헌

- Alt, James E. & David Dreyer Lassen, *Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries*, EPRU, 2003. 2., <<http://www.econ.ku.dk/epru/files/wp/wp-03-02.pdf>>
- Baldrich, Jorge, “Fiscal Transparency and Economic Performance”, August 2005, <[www.aaep.org.ar/espa/anales/works05/baldrich.pdf](http://www.aaep.org.ar/espa/anales/works05/baldrich.pdf)>
- David, Heald, “Fiscal Trsparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, Vol. 81 Issue 4, December 2003
- Hameed, Farhan, *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*, IMF Working Paper 05/225, December 1, 2005
- Heller, Peter S., *Considering the IMF's Perspective on a “Sound Fiscal Policy”*, IMF Policy Discussion Paper, July, 2002
- IMF, *Assessing and Promoting Fiscal Transparency: A Report on Progress*, 2003. 5
- \_\_\_\_\_, *Fiscal Transparency-Self-Evaluation Report*, 2001

참 고 문 헌

- \_\_\_\_\_, *Government Guarantees and Fiscal Risk*, April 2005
- \_\_\_\_\_, *Guide on Resource Revenue Transparency*, June 2005
- \_\_\_\_\_, *Manual on Fiscal Transparency*, 2001
- \_\_\_\_\_, *Press Release: IMF Opens Public Comment Period on Draft Guide on Resource Revenue Transparency*, December 2004
- \_\_\_\_\_, *Questionnaire on Fiscal Institutions*, February 2006
- \_\_\_\_\_, *Report on the Observance of Standard and Codes (ROSC) Republic of Korea*, 2001. 1. 23
- \_\_\_\_\_, *United States: Report on the Observance of Standards and Codes--Fiscal Transparency Module*, August 2003
- Kopits, G. & J. Craig, *Transparency in Government Operation*, IMF Occasional Paper, No. 158, 1998
- OECD, *Best Practices for Budget Transparency*, 2000
- OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005. 10
- \_\_\_\_\_, *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, OECD Observer, 2004. 8
- Polackova, Hana, “Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk”, *Finance and Development*, Vol. 36, March 1999
- Tanzi, Vito & Richard Hemming, “The Role of the IMF in Promoting Fiscal Transparency”, The KIPF/OECD Forum on Public Sector Reform, 2000. 6

<부록 1> IMF 재정투명성 모범관행 규약

2001년 IMF 재정투명성 모범관행 규약  
Code of Good Practices on Fiscal Transparency

1. 정부의 역할 및 책임의 명확화

**1.1** 정부 부문은 여타 공공 부문과 나머지 민간경제와 구별되어야 한다. 공공 부문 내에서의 정책 및 관리는 명확하여야 하고 일반에게 공개되어야 한다.

1.1.1 정부의 조직과 기능은 명확하게 특정되어야 한다.

1.1.2 재정행위와 관련하여 행정부, 입법부, 사법부 간의 책임 배분이 명확해야 한다. 재정행위에 있어서 다양한 국가기관의 각자 역할이 명확하게 정의되어야 한다.

1.1.3 예산활동 및 예산외활동의 조정 및 운영을 위한 명확한 메카니즘이 있어야 한다.

1.1.4 정부와 비정부 공공기관(예, 중앙은행, 공공금융기관, 비금융 공기업)간의 관계는 명확한 규정에 근거되어야 한다.

1.1.5 예컨대 규제나 주식 보유를 통한 정부의 민간경제에 대한 관여는 비차별적으로 적용되는 명확한 규칙과 절차에 기초하여 공개적이고 공적인 방식으로 행하여져야 한다.

**1.2** 재정운영을 위한 명확한 법적 및 행정적 틀이 있어야 한다.

1.2.1 공적 자금의 지출약속 또는 지출은 일관된 예산법률과 공개적으로 구할 수 있는 행정규칙에 따라 규율되어야 한다.

1.2.2 조세, 관세, 수수료, 부과금은 명확한 법적 근거에 기초해야 하고, 조세에 관한 법규는 이에 대한 접근이 용이해야하고 또한 쉽게 이해될 수 있어야 한다. 또한 조세법규의 적용에 있어서 행정적 재량은 명확한 기준에 따라 행사되어야 한다.

1.2.3 공무원 윤리강령은 명확하여야 하고 이는 공포되어야 한다.

## **2. 재정정보에 대한 국민의 접근성 보장**

**2.1** 국민은 정부의 과거 및 현재뿐만 아니라 미래의 재정활동에 대해서도 완전한 정보를 제공받아야 한다.

2.1.1 국민에게 제공되는 예산서, 결산보고서 및 여타 재정보고서는 중앙정부의 모든 예산 및 예산외 활동을 포함하여야 하고, 중앙정부의 통합재정 현황은 공표되어야 한다.

2.1.2 각 연도 예산은 예산연도 이후 2년 동안의 주요 예산변수의 전망과 함께 지난 2개 회계연도의 실제 지출액에 대한 자료를 제공하여야 한다.

2.1.3 중앙정부의 우발채무, 조세지출, 준재정활동 등의 성격과 재정적 중요성을 기술하는 보고서는 예산서의 일부가 되어야 한다.

2.1.4 중앙정부는 부채 및 금융자산의 규모 및 구성에 관한 모든 정보를 공표하여야 한다.

2.1.5 지방정부의 규모가 큰 경우, 중앙정부와 지방정부의 통합재정 현황이 공표되어야 한다.

**2.2** 재정정보의 시기적절한 공표에 대한 약속이 있어야 한다.

2.2.1 재정정보의 공표는 정부의 법적 의무이어야 한다.

2.2.2 재정정보의 사전 공표 기일이 공지되어야 한다.

### **3. 예산 준비, 집행, 보고의 공개**

**3.1** 예산서는 재정정책 목표, 거시경제 구조, 예산 정책 기초, 식별가능한 주요 재정리스크 등을 특정하여야 한다.

3.1.1 재정정책 목적의 기술(記述) 및 재정 지속가능성의 평가는 연간 예산의 구조를 제공하여야 한다.

3.1.2 채택된 예산규칙(예컨대, 균형예산요건 또는 지방정부의 차입 한계)은 명확하게 특정되어야 한다.

3.1.3 연간예산은 계량화된 거시경제의 기본 틀 내에서 준비되고 공표되어야 하며, 또한 예산의 주요 전망치도 공표되어야 한다.

3.1.4 연간예산에 도입된 새로운 정책은 명확하게 서술되어야 한다.

3.1.5 경제전망치의 변화 및 특정 지출의 불확실한 비용 등을 포함한 주요 재정리스크는 식별되어야 하고 가능하다면 계량화되어야 한다.

**3.2** 예산 정보는 정책 분석을 가능하게 하고 책임을 증진시키는 방식으로 공표되어야 한다.

3.2.1 예산 데이터는 총계 방식으로 공표되어야 하며, 이는 수입, 지출, 재원조달을 경제적, 기능적, 행정적 범주로 분류된 지출과 구별되어야 한다. 예산의 활동에 관한 데이터도 동일한 방식으로 공표되어야 한다.

3.2.2 주요 예산 프로그램이 달성한 목표(예컨대, 관련 사회적 지수의 개선)에 대한 기술이 공표되어야 한다.

3.2.3 일반정부의 전체 재정지수는 정부의 재정 현황을 요약해주는 지표 기준이 되어야 한다. 전체 재정지수는 적절한 경우 일반정부의 여타 재정 지표(예를 들어, 운영 재정지수, 구조조정 재정지수, 또는 기초 재정지수)에 의해 보충되어야 한다.

3.2.4 비정부 공공부문 기관이 중대한 준재정적 활동을 행하는 경우 공공부문 재정수지가 공표되어야 한다.

**3.3** 승인된 예산지출의 집행 및 감독 절차 및 예산수입 징수 절차는 명확하게 특정되어야 한다.

3.3.1 예산지출의 지연을 평가함에 있어서 신뢰할 수 있는 기초를 제공하는 포괄적이고 통합된 예산회계제도가 마련되어야 한다.

- 3.3.2 정부구매 및 공무원 채용에 관한 규칙은 표준화되어야 하고 모든 이해당사자는 이에 접근할 수 있어야 한다.
- 3.3.3 예산집행은 내부 감사를 받아야하고, 감사 절차는 외부 검토를 위해 공개되어야 한다.
- 3.3.4 국내 조세행정은 정치적 영향으로부터 법적으로 보호받아야 하고, 조세행정활동은 국민에게 정기적으로 공표되어야 한다.

**3.4** 재정은 정기적으로 의회 및 국민에게 공표되어야 한다.

- 3.4.1 회계연도 중간에 예산 현황이 의회에 보고되어야 한다. 보다 빈번한(최소한 분기별) 보고서도 공표되어야 한다.
- 3.4.2 회계연도 종료시점 1년 이내에 결산보고서가 공표되어야 한다.
- 3.4.3 주요 예산 프로그램의 목표와 관련하여 달성된 성과는 매년 의회에 보고되어야 한다.

**4. 재정 데이터의 신뢰성 확보**

**4.1** 재정 데이터는 일반적으로 받아들여질 수 있는 데이터의 질에 관한 기준을 충족시켜야 한다.

- 4.1.1 예산 데이터는 최근 세입 및 지출 경향, 기본적 거시경제 동향, 잘 정의된 정책적 공약을 반영하여야 한다.
- 4.1.2 연간예산 및 결산보고서는 예산 데이터를 편찬하고 공표하는 데 이용된 회계 베이스 및 기준을 제시하여야 한다.

4.1.3 재정 데이터의 질이 특별히 보장되어야 한다. 특히 재정보고서에 담긴 데이터가 내적 일관성을 갖고 있는지 그리고 다른 출처로부터의 관련 데이터와 조화되는지 여부가 나타나야 한다.

**4.2** 재정정보는 독립적인 감사를 받아야 한다.

4.2.1 행정부로부터 독립된 국가감사기구 또는 이에 상응하는 기구는 정부 회계의 금융적 통합에 대하여 의회 및 국민에게 적절히 보고해야 한다.

4.2.2 재정 예측, 재정 예측의 기초가 된 거시경제 예측, 그리고 모든 기초적 전망치는 독립적 전문가에 의해 평가되어야 한다.

4.2.3 재정 데이터의 질을 검증하기 위해서 독립기구로서의 국립통계기관이 설립되어야 한다.

<부록 2> IMF 국가별 재정투명성 질문서

2005년 국가별 재정투명성에 관한 질문서(발취)\*

Questionnaire on Fiscal Institutions

[Country]

본 질문서는 IMF 재정투명성 규약과 관련하여 국가의 재정운영체도를 검토하기 위한 근거로서 재정관련부처 및 재정관행에 관한 기본 정보를 얻기 위해 마련된 것이다. 본 질문서의 작성은 『재정투명성준수 보고서』(Report on the Observance of Standards and Codes)의 재정 모듈을 준비함에 있어서 첫 번째 단계다.

제1부는 본 질문서의 각 모듈과 가장 밀접한 자료 및 법률의 일반적 목록을 제공한다. 제2부의 각 모듈은 재정운영의 제도적 특징에 중점이 두어져 있다. 이들 모듈은 각 국가 내에서 재정의 운영 및 보고에 책임이 있는 관련 기관에 배포될 수 있다. 일련번호가 부여된 모든 문항에 대해 서면 답변이 이루어져야 한다.

제 1 부 : 재정운영에 관한 기본 자료 및 법률

이하의 자료는 재정투명성 조사를 위한 근거로 제공되어야 한다. 수많은 자료가 제공될 수 있다면, 주요 자료의 경우 그 내용 모두가 여타 자료는 그 목록만 제출될 수 있다. 공식 영어 번역본이 선호된다. 영어 이외의 언어로 번역된 경우, 그 번역본은 교차점검을 위해 관련 당국에게 제공될 수 있다.

\* 질문서 영어원본 양식은 다음의 IMF 웹사이트에서 얻을 수 있다. <<http://www.imf.org/np/fad/trans/question/question.pdf>>.

## I. 정부구조, 보고 및 운영 관계

- 헌법
- 공무원 윤리강령에 관한 법률
- 공무원 부정부패 방지에 관한 법률

## II. 정부, 중앙은행, 금융기관

- 중앙은행법
- 중앙은행 연간보고서
- 중앙은행 통계보고서
- 은행 및 은행업에 관한 법률

## III. 정부, 공공 비금융기관, 민간 부문

- 민간 부문의 활동을 규제하는 주요 법률
- 민영화 절차에 관한 주요 법률

## IV. 예산: 법적 근거, 예산서, 준비 및 승인

- 예산제도법/공공재정법/조직적인 예산법
- 최근 연간예산법률
- 연간예산을 보완하기 위해 국회 및 국민에게 제출되는 모든 보고서의 정식 제목 리스트

## V. 예산: 거시경제적 기본틀, 전반적인 재정정책 운영

- 상기 IV에 포함됨

## VI. 예산: 집행, 회계, 통제

- 다음 사항을 규율하는 법규

- 예산회계 및 예산집행
- 내부검사 및 내부통제
- 공무원 채용
- 정부구매
- 국회에 제출되는 모든 결산보고서 서류의 정식 제목 리스트
- 예산집행보고서/공보 또는 회계연도 내에 발간되는 중간보고서의 정식 제목 리스트
- 공공부채에 관한 월간/연간 보고서의 정식 제목 리스트
- 공공금융자산에 관한 보고서의 정식 제목 리스트

#### **VII. 세법, 조세정책, 조세행정**

- 조세정책, 조세행정, 또는 조세제도의 여타 측면을 규율하는 주요 세법 및 규칙

#### **VIII. 외부검사**

- 회계검사에 관한 법률

#### **IX. 통계보고**

- 통계자료수집 및 통계청에 관한 법률
- 연간/월간 재정통계 보고서

### **제 2 부 : 재정관련기관에 대한 상세 질문사항(일부 발췌)**

#### **II. 정부, 중앙은행, 금융기관**

[일반정부와 중앙은행 1.1.4]

9. 중앙은행으로부터의 신용제공 또는 직접차입이 있는가?

[정부와 공공금융기관 1.1.4]

11. 공공은행으로부터의 신용제공 또는 직접차입이 있는가?

### III. 정부, 공공 비금융기업, 민간 부문

[민영화 1.1.4]

14. 민영화 기관은 매년 외부감사를 받는가?

[공기업 운영 1.1.4]

16. 비금융공기업 경영은 (다음 중 하나를 선택하십시오)

- a. 이사회 또는 정책지침을 통해 정부의 지시를 강하게 받는가?
- b. 원칙적으로 정부로부터 독립되어 있지만, 주요 사안에 있어서는 정부의 지시를 받는가?
- c. 정부로부터 독립되어 있고 시장원리에 따라 작동되는가?

### V. 예산: 거시경제적 기본 틀, 전반적인 재정정책 운영

[재정정책현황 지표 3.1.1/3.2.3]

35. IMF 재정투명성 매뉴얼에 정의된 다음 지표 중 중앙정부의 재정정책 공표시 제공되는 것은 무엇인가? 사후적으로 감독되는 것은 무엇인가?

- a. 전체 재정수지
- b. 자산 매각을 제외한 전체 재정수지
- c. 현금 재정수지
- d. 기초 재정수지
- e. 운영 재정수지
- f. 국가채무
- g. 우발채무
- h. 조세지출

- i. 준재정활동
- j. 금융자산 및 부채의 발표
- k. 연금채무
- l. 순가치(또는 여타 재정수지표 지표)
- m. 기타(특정)

상기 사항중 중기 재정정책 목표를 설립하는데 이용되는 것이면 이를 지적하고, 간략하게 서술하십시오.

[재정리스크 3.1.5]

37. 예산서에 포함된 모든 재정리스크에 대한 공식적인 분석이 있는가? 어떤 유형의 재정리스크가 포함되는가? (해당사항을 모두 고르시오)
- a. 주요 재정전망치의 변화
  - b. 보증 또는 면제
  - c. 정부를 상대로 한 소송
  - d. 특정 지출 규모의 불확실성
  - e. 기타 (특정 요망)

예산서의 관련 부록에 대해 간략히 기술하고 언급하십시오.

[재정정책의 건전성 및 장기전망 3.1.1]

38. 예산과정의 일부로서 어떤 유형의 재정 지속가능성 평가가 이루어지는가? (해당사항을 모두 고르시오)
- a. 평가가 없음
  - b. 국가채무/GDP 비율

<부록 2> IMF 국가별 재정투명성 질문서

- c. 국가채무 최고 상한치 미만으로 요청되는 기초 재정수지의 변화에 중점을 둔 평가
- d. 국가채무 지속가능성 분석
- e. 기타

[재정규칙 3.1.2]

39. 재정적자, 국가채무, 지출 수준, 또는 기타 재정 총계를 제한하는 법률이 있는가?

**VI. 예산: 집행, 회계, 통제**

[회계기준(예컨대, 현금주의 또는 발생주의) 및 회계정책 4.1.2]

41. 예산은 주로 어떤 방식으로 기록되는가?

- a. 현금주의
- b. 현금주의 및 (예컨대, 전통적인 francophone 제도)
- c. 현금주의를 주로한 발생주의 혼용
- d. 발생주의

43. 해당사항을 모두 고르시오. 회계분류는

- a. 예산분류와 일치하는가?
- b. 모든 정부 차원에서 일치하는가?

[국가채무보고 2.1.4]

45. 국가채무보고서는 다음 중 어떤 것에 해당하는가? (해당사항을 모두 고르시오)

- a. 해외채무는 대외기관 및 통화에 따라 결정된다.
- b. 국내채무는 instrument 및 만기일에 따라 분류된다.
- c. 정부보증채무는 보고되고 명확하게 구분된다.
- d. 공공기업부채는 보고된다.
- e. 국가채무기록은 정부회계 및 적자 데이터와 완전하게 조화된다.

- f. 국가채무기록은 장래의 부채상환 약속이다.
- g. 국가채무기록은:
  - 1. 연간 작성된다.
  - 2. 분기별로 작성된다.
  - 3. 매월 작성된다.

[금융자산 2.1.4]

46. 정부의 금융자산은 보고되는가? (해당사항을 모두 고르시오)
- a. 정부회계보고서에서 보고된다.
    - i. 부분적으로
    - ii. 총괄적으로
  - b. 개별보고서에서 보고된다.
    - i. 부분적으로 또는 총계가 아닌 방식으로
    - ii. 통합하여 포괄적으로

[정부구매 및 계약 3.3.2]

47. 현행 정부구매법률은 국제적으로 인정되는 관행에 합치되는가?
- a. 대형 계약의 경우 입찰제도가 법적으로 요구된다.
  - b. 입찰제도가 정부 서비스 및 민영화 계약에도 적용된다.
  - c. 입찰위원회는 독자적 권한을 갖는다.
  - d. 입찰위원회의 결정은 감사의 대상이 된다.
  - e. 입찰자의 이의제기를 심리하고 이를 해결하는 제도가 있다.

**IX. 통계보고**

[재정정보 발간 2.2.1]

75. 재정정보를 발간하기 위해 어떠한 약속이 이루어졌는가? (해당사항을 모두 고르시오)
- a. 어떠한 약속도 없음.

<부록 2> IMF 국가별 재정투명성 질문서

- b. 정부정책공표 또는 행정명령에 반영되어 있다.
- c. IMF의 일반데이터배포시스템(General Data Dissemination System)/ 특별데이터배포시스템(Special Data Dissemination System) 기준을 준수한다.
- d. 법적 의무이다.

<부록 3> OECD 공기업지배구조 가이드라인

2005년 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(일부 발췌)  
Guidelines on Corporate Governance of State-Owned  
Enterprises  
Annotation to Chapter V

V. 투명성 및 정보공개(Transparency and Disclosure)에 대한 주해\*

- A. 조정기관 또는 소유권행사기관은 공기업에 대하여 일관되고 종합적인 보고체제를 마련하고 공기업에 관한 연차보고서를 간행해야 한다.

조정기관 또는 소유권행사기관은 모든 공기업들이 포함되는 총괄적인 보고체제를 마련하고 이것이 일반국민, 국회, 언론을 대상으로 한 주요한 공시수단이 되도록 하여야 한다. 이러한 공시는 모든 독자들이 공기업들의 전반적인 성과 및 발전을 명확히 이해할 수 있도록 해야 한다. 또한, 총괄 보고 체계는 조정기관 또는 소유권 행사기관에게 공기업 성과를 이해하고, 소유권정책을 명확히 하는 주요한 수단이다.

공기업에 대한 총괄보고는 정부에 의해 발행되는 연차보고서로 귀착된다. 이러한 총괄보고는 주로 재무적 성과 및 기업 가치에 대한

---

\* 이하의 내용은 ‘공공기관 지배구조 선진화’라는 제목의 기획예산처 웹사이트<<http://www.mpb.go.kr/relation/R600/r65001.jsp>>에 있는 ‘OECD 공기업지배구조 가이드라인(국문)’에서 수정 발췌한 것이다.

사항에 초점을 맞추어야 한다. 총괄보고는 최소한 공기업의 총 자산가치를 제시하여야 하며 소유권정책에 대한 일반사항 그리고 정부가 이러한 소유권정책을 어떻게 실행·집행하는지에 대한 정보를 포함하여야 한다. 또한, 소유권기능을 담당하는 조직에 대한 정보와 공기업의 발전에 대한 전반적 분석, 총괄적인 재무정보, 공기업 이사회 의 변동 등에 관한 정보가 포함되어야 한다. 총괄보고서는 총매출액, 이윤, 주주의 지분, 영업활동에 따른 현금흐름, 총투자비용, 자기자본이익률, 지분/자산비율 및 배당금에 관한 주요 지표를 제공해야 한다. 또한 가장 대표적인 공기업에 관한 개별 보고를 포함해야 한다. 총괄보고는 의회에 대한 보고와 같은 기존의 보고체계에 중복되어서는 안 되며 보완적이어야 한다. 일부 소유권행사기관에서는 동일 부문의 공기업에 대한 부분적인 총괄보고서를 발간할 수도 있다. 마지막으로 연 2회 총괄보고서를 발행하는 것은 정부소유권의 투명성을 더욱 제고할 수 있다.

몇몇 국가에서는 조정기관 또는 소유권행사기관이 일반국민들이 쉽게 정보에 접근할 수 있도록 하기 위해 웹사이트를 개발하는 것이 유용하다는 것이 입증되었다. 이 웹사이트는 공공부문의 규모, 발전 및 성과에 관한 주요 정보뿐만 아니라, 소유권기관의 조직 및 총괄적인 소유권정책에 관한 정보를 제공할 수 있다.

- B. 공기업은 효율적인 내부감사절차를 개발해야 하고, 이사회 또는 감사위원회에 제출되는 보고서를 통해 감사될 수 있는 내부감사기능을 마련해야 한다.**

대규모 공개기업과 같이, 대규모 공기업은 내부감사시스템을 갖출 필요가 있다. “내부감사는 조직의 사업활동을 향상시키고, 가치를

제고할 수 있도록 설계된 독립적이고 객관적인 자문활동이다. 리스크 관리, 통제 및 지배구조 과정의 효과성을 평가·제고하기 위한 체계적이고 규율화된 접근방식을 따름으로써 조직의 목표를 달성하는데 도움을 준다.” 내부감사자들은 넓은 의미에서 효율적이고 강력한 공시절차 및 적절한 내부통제를 확보하는 데 중요하다. 내부감사자들은 충분하고 상세한 정보를 수집, 축적, 제출하는 절차를 명확히 하여야 한다. 내부감사자들은 또한 회사의 절차가 적절히 실행되고 있음을 확인하고 회사가 공개되는 정보의 질을 보장하는 역할을 해야 한다.

내부감사의 독립성과 권한을 확대하기 위하여, 내부감사자들은 단일 이사회구조에서는 이사회 및 감사위원회, 이중적인 이사회구조에서는 감독이사회나 감사이사회(존재하는 경우)에 대하여 동 기관을 대신하여 활동하는 한편, 동 기관에 직접 보고하여야 한다. 내부감사자들은 이사회 의장, 이사회 및 감사위원회의 모든 구성원에 대해 제한 없이 접근이 가능해야 한다. 내부감사자들의 보고는 회사의 실제 영업활동 및 성과를 평가하는 이사회의 능력에 중요하다. 외부 및 내부 감사자들 간의 협의는 권장되어야 한다. 마지막으로, 내부통제보고가 재무제표에 포함되도록 하여, 내부통제구조 및 재무보고 절차에 대한 사항을 기록하도록 하는 것이 좋은 관행으로 여겨진다.

- C. 공기업(특히, 대규모 공기업)은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부회계감사의 대상이 되어야 한다. 특정 국정감사절차가 있는 경우에도 외부회계감사를 대체할 수 없다.

공기업이 반드시 외부의 독립적인 감사기관에 의하여 감사를 받아야 하는 것은 아니다. 이는 종종 정부감사기구 및 통제시스템이 회

계정보의 질과 포괄성을 충분히 보장한다고 여겨지기 때문이다. 이러한 재정통제는 보통 전문화된 국가감사기관이나 최고감사기구에 의해 수행되는데, 이 감사기관은 공기업 및 조정기관 또는 소유권 행사기관을 조사할 수 있다. 많은 경우 정부감사기구는 이사회에 참석하고, 공기업 성과에 대해 의회에 보고하기도 한다. 그러나 이와 같은 특정 감사절차는 공기업 운영에 대한 전반적인 감사라기 보다는 공공 자금 및 예산 자원의 활용에 대해 감시하기 위해 설계된 것이다.

공기업이 제공하는 정보의 신뢰성을 강화하기 위하여, 특별감사기구 외에, 국가는 적어도 모든 대규모 공기업은 국제적 기준에 따른 외부감사의 대상이 되도록 해야 한다. 외부감사자를 선정하는 적절한 절차를 개발해야 하며, 외부감사가 대주주, 즉 국가, 뿐만 아니라 경영진으로부터 독립성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 또한, 외부감사에 대해서는 민간기업에 적용되는 것과 같은 동일한 기준의 독립성이 적용되어야 한다. 여기에는 감사담당자 또는 감사회사의 정기적 교체뿐만 아니라 감사대상 공기업에 대한 컨설팅 또는 기타 감사이외의 서비스 제공을 제한하는 것이 포함된다.

- D. 공기업은 상장기업에 적용되는 높은 수준의 회계 및 감사기준을 따라야 하며, 대규모 또는 상장 공기업은 재무 및 비재무 정보를 높은 수준의 국제적으로 공인된 기준에 따라 공개하여야 한다.**

일반 국민의 이익의 관점에서, 공기업은 상장회사만큼 투명해야 한다. 공기업의 법적 지위 및 상장여부에 관계없이, 모든 공기업은 최적의 회계 및 감사 기준에 따라 보고하여야 한다.

모든 공기업은 재무 및 비재무 정보를 공시하여야 하며, 대규모 및 상장 공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시하여야 한다. 이것은 공기업 이사회 멤버들이 재무보고서에 서명하고, CEO 및 CFO는 이러한 보고서들이 공기업의 영업·재무 상황을 적절히 그리고 공정하게 나타내고 있음을 입증하는 것을 말한다.

어떤 공기업이 고도의 공시표준의 대상이 되는지 여부를 결정함에 있어, 가능한 범위 내에서 비용/편익분석(B/C 분석)이 실행되어야 한다. 이 분석에서는 고도의 공시 요구사항이 이사회 및 경영진이 그들의 직무를 전문적으로 수행하도록 하는 동기이자 방법이라는 점이 고려되어야 한다. 어떤 공기업이 중요한 공공정책목표를 추구하지 않는다면, 일정규모 이하의 공기업은 제외될 수 있다. 이러한 예외는 실용적인 기준에 의해서만 결정될 수 있다. 또한 이러한 예외는 국가에 따라, 산업분야에 따라, 정부부문의 크기에 따라 변화될 수 있다.

중요한 공공정책목표를 수행하는 공기업에게 있어 높은 수준의 공시는 상당한 가치가 있다. 이러한 공기업들이 정부예산이나 정부차원의 리스크에 미치는 영향이 크거나, 동 기관들이 국제적으로 미치는 영향이 큰 경우에는 특히 공시가 중요하다. 예를 들어 EU에서는 일반적 공공서비스 제공 업무를 수행하며 정부로부터 재정 지원을 받는 기업들은 이러한 활동에 대한 계정을 분리하도록 요구받는다.

- E. 공기업은 OECD 기업지배구조 원칙에 규정된 모든 주요 사항에 관한 정보를 제공하고, 주주인 정부와 국민의 주요 관심사항에 중점을 두고 공개해야 한다.**

OECD 기업지배구조원칙은 공개기업의 주요 공시사항에 대해 설명하고 있다. 공기업은 적어도 재무적·영업적 활동결과, 보수정책, 관련 거래, 지배구조 그리고 지배구조 정책 등을 포함하는 이러한 요구사항에 따라야 한다. 공기업이 어떤 지배구조 원칙을 따르고 있는지 명시적으로 공시하여야 한다. 이사 및 주요 경영진에 대한 보수는 개인적인 기준에 따라 지급되는 것이 좋은 관행으로 여겨진다. 공시되는 정보에는 이사회 멤버들의 임기만료, 퇴직과 관련된 규정이나 이사들에게 제공되는 특정 편익, 보수 등이 공시되어야 한다. 공기업은 특히 다음과 같은 분야에 있어 주의를 기울이고 투명성을 제고해야 한다.

## <공개되는 정보의 예>

### 1. 공기업 목표 및 그 성과에 대한 상세한 보고서

각 공기업이 기관 전체적인 목표를 명확히 하는 것은 중요하다. 현존하는 성과관리 시스템에 관계없이, 일련의 기본 목표들이 기업이 서로 상충되는 목표들을 조정하는 방법에 대한 정보와 함께 명확하게 제시되어야 한다.

국가가 대주주이거나 공기업을 사실상 통제하는 경우에는, 공기업의 목표가 모든 다른 투자자, 시장 및 일반국민에게 명확하게 제시되어야 한다. 이러한 공시의무는 공기업 임원들이 그들의 목표의 명확히 할 수 있고, 이러한 목표를 추구하는데 있어 경영진의 책임을 향상시킬 수 있다. 또한 경영진이 채택하는 전략과 결정이 옳은지 판단하는데 있어 모든 주주, 시장 및 일반국민에게 기준 자료를 제공한다.

공기업은 주요 성과지표를 공개함으로써 그들이 목표를 어떻게 달성했는지에 대해 보고하여야 한다. 일반서비스 제공의무와 같은 공공정책 달성을 목표로 하는 공기업의 경우 이러한 목표가 어떻게 달성되는지 공시되어야 한다.

## 2. 공기업의 소유권 및 의결권 구조

모든 주주들이 그들의 지분 및 투표권에 관하여 명확한 정보를 갖게 하기 위하여 공기업의 소유권 및 투표구조가 투명해야 하는 것은 중요하다. 누가 정부지분의 합법적 소유자인지, 정부소유권 행사 책임이 어디에 있는지에 대해 명확히 해야 한다. 황금주, 거부권 등 공기업의 소유권 또는 통제구조를 왜곡시킬 수 있는 특별한 권리나 협약은 공시되어야 한다.

## 3. 주요한 리스크 요인 및 리스크관리를 위한 조치

공기업이 관련 리스크에 관한 명확한 인식, 평가 또는 적절한 보고 없이 의욕적으로 전략에 착수하였을 때 심각한 곤경에 처할 수 있다. 주요한 위험 요인의 공시는 공기업이 새로 규제 완화되거나 국제화된 산업분야에 있는 경우에 특히 중요하다. 이러한 산업분야에서는 공기업들은 정치적, 사업적, 환율 위험 등 새로운 리스크에 직면하게 된다. 주요 위험 요인에 대한 적절한 공시가 없다면, 공기업들은 그들의 재무상황 및 전반적인 성과에 대하여 잘못된 정보를 주게 된다. 위와 같은 상황으로 인해 부적절한 전략적 결정을 하고, 예상치 못한 재정적 손실을 초래한다.

공기업이 사업 활동 중 초래되는 위험의 본질적 특성과 범위를 적절하게 공시하기 위해서는 위험을 인식, 관리, 통제하고 보고할 내부 리스크관리 시스템을 수립해야 한다. 공기업은 개선되는 기준들에 따라 보고하고, 장부외(off-balance-sheet) 자산 및 부채를 공시하여야 한다. 적절하다면, 이러한 공시에는 위험관리 전략 및 이러한 전략을 실행하기 위한 시스템도 포함되어야 한다. 채굴산업분야의 기업들은 보유량을 국제기준에 따라 공시하여야 하는데, 이는 기업의 가치 및 위험에 주요한 요소이기 때문이다.

공기업과 사기업의 제휴 또한 적절하게 공시되어야 한다. 이러한 공기업과 사기업의 제휴사업의 경우 공공서비스 공급이나 공공인프라 구축 등을 위한 공기업 사기업 파트너 간 리스크나 자원, 보상의 이전을 초래하는 것이 특징인데 이는 결과적으로 새롭고 특정한 리스크를 유발할 수도 있다.

#### 4. 국가로부터 받았거나 국가가 공기업 대신하여 약속한 지급보증을 포함한 재정지원

공기업의 재정 상태에 대해 공정하고 완전하게 설명하기 위하여, 정부와 공기업간의 상호의무, 재정지원 또는 위험분담 메커니즘이 적절히 공시되어야 한다. 이러한 공시에는 공기업이 받는 정부 재정지원의 세부내역, 공기업의 운영을 위한 정부의 지급보증, 공기업 대신한 정부의 약속이 포함되어야 한다. 지급보증에 대한 공시는 공기업이나 정부가 할 수 있다. 정부 예산절차를 존중하기 위해 의회가 정부의 지급보증을 감시하는 것이 좋은 관행으로 여겨진다.

## 5. 관계기관과의 중요한 거래내역

다른 공기업에 대한 지분출자 등 관계기관과 공기업간의 거래는 자원 남용의 소지가 있어 반드시 공개되어야 한다. 관계기관과의 거래내역에 대한 보고에는 이러한 거래의 공정성과 적정성을 평가하는 데 필요한 정보가 포함되어야 한다.