

財政關聯 法令의 整備方案

權海相* · 禹炳烈**

차 례

I. 예산회계법 개편의 필요성 및 의의

1. 예산회계법 개편의 필요성
2. 재정관련 기본법 제정의 의의

II. 국가재정관련 법령의 기본체제

1. 이원체제한: 선언적 법률로서의 국가재정기본법제정과 개별집행법
2. 일원체제한: 예산·자금관리, 결산, 국가재무, 성과관리를 포함하는 국가재정법제정
3. 재정관련 법률의 기본체제 검토
4. 표준화된 재정관련 법체제
5. 재정기본법에 관한 주요국의 입법례
6. 국가재정법상 결산규정의 위치문제

III. 국가재정관련 기본법(국가재정법)의 제정방향

1. 재정운용의 통합성 제고
2. 재정운용의 효율성 제고
3. 재정운용의 투명성 제고
4. 재정의 건전성 제고

IV. 국가재정법(안)의 주요내용

1. 재정운용의 통합성
2. 재정운용의 효율성
3. 재정운용의 투명성

V. 결 론

* 企劃豫算處 豫算制度課長

** 企劃豫算處 豫算制度果 書記官

I. 예산회계법 개편의 필요성 및 의의

제도로서의 법은 그 나라가 당면하고 있는 현실을 얼마나 잘 규율하느냐에 따라 존재가치가 판가름난다. 현재의 예산회계법은 60~70년대의 개발연대 이래 재정, 예산 및 회계관리의 기본 틀로서의 역할을 다하여 왔다. 그러나 우리 나라의 재정관련법령들은 일본의 법령을 도입한 것이 많아 전체적으로 비체계적인 요소가 산재해 있다. 예산회계법의 개정역사가 보여주는 바와 같이 그때그때 필요에 따라 재정관련법령들을 수정해 왔기 때문에 재정의 기본 원칙과 예외가 혼재되어 있는 경우가 적지 않다. 따라서 이를 체계화하고 알기 쉽게 재구성할 필요성이 제기된다.

최근 들어 국내외를 불문하고 정부개혁이 활발하게 진행되고 있고, 재정분야도 예외가 아니다. 현행법들은 이렇게 새로이 제기되는 제도적 당면과제를 모두 담아내기에는 미흡한 부분이 많다. 또 국고금관리법 제정으로 인한 분법화 현상은 예산회계법을 개편해야 할 필요성을 더욱 높이고 있다. 그러므로 현행 예산회계법을 대체할 새로운 입법은 국내외의 여건변화를 수용한 명실상부한 국가재정에 관한 기본법으로서의 성격을 지녀야 할 것이다.

1. 예산회계법 개편의 필요성

현실적으로 현행 예산회계법은 다음과 같은 점에서 그 개편의 필요성이 제기되고 있다.

첫째, 예산회계법하에서의 우리나라 예산제도는 단년도 예산편성 및 운용, 일반회계, 특별회계, 기금 등으로 국가재정의 분리운용, 사업결과보다는 투입 위주의 사전적 통제 및 회계·법적책임성 확보에 중점을 두어 왔다. 그러나 외환위기를 극복하는 과정에서 재정적자와 국가채무가 불가피하게 증가함에 따라, 재정의 통합성, 건전성, 효율성, 투명성을 제고하기 위한 전반적인 재정혁신의 필요성이 제기되었다.

둘째, 2001년 1월 23일, IMF는 우리나라의 재정투명성을 심사하고 보고서를 발표 했다.¹⁾ 우리의 재정제도는 대체로 국제적 우량관행(Good Practices)

1) IMF, *Fiscal Transparency-Korea*(Jan. 23, 2001), www.imf.org/external/np/rosc/kor/fiscal.htm

에 포함되는 것으로 평가하면서도, 일부 사항에 대하여 개선의 권고를 한 바 있다. 권고내용의 많은 부분은 제정기본법을 만드는데 많은 도움을 줄 것으로 보여진다. 즉, 국민참여를 통한 의견수렴과 제정활동에 대한 국민감시기능의 강화, 통합제정정보 작성체계의 보완, 기금과 특별회계의 합리화를 통한 제정의 통합 운영, 제정정보의 공개확대(정부부채, 우발채무, 정부보증, 거시경제 및 제정전망에 사용되는 방법 및 가정 등), 성과주의시범사업의 확대 등이 그것이다.

셋째, 국회에 계류 중인 예산회계법개정안과 제정전전화특별법안의 처리가 불투명해졌다. 2000년 12월 15일 제정관련 3법(제정전전화법, 기금관리기본법, 예산회계법)을 의원입법으로 제정·개정하기로 여·야 총무장 합의했으나 기금관리기본법(2001년 12월)만 처리된 실정이고, 2001년 1월 5일부터 4월 18일까지 「9인 소위원회」를 구성하여 총 14차례의 회의를 개최하였지만, 그 이후 논의가 중단된 상태이다.

2003년 8월, 국회는 제정전전화 및 공적자금문제등에 대한 중장기적 제정대책을 수립하고 국가제정법체계를 정비하기 위하여 제정제도 개혁방안을 마련하고 이를 논의할 제정제도개혁특별위원회를 구성하였지만, 아직까지 뚜렷한 진전은 없는 상황이다.

넷째, 제정경제부를 중심으로 국고금관리법이 제정되었고, 정부회계법 제정이 추진되는 상황에서 현행 예산회계법의 잔여조항을 새로운 체계로 정비해야 할 필요성이 제기된다. 2002년 초 제정경제부는 예산회계법에서 국고금관리와 정부회계 부분을 발췌하여 국고금관리법안과 정부회계법안을 마련한 바 있다. 이 중 국고금관리법은 국고수료를 폐지하고 정부구매카드제를 도입하는 것을 주요골자로 2002년 5월 28일 국회에 제출되어 같은 해 11월 7일 국회를 통과하였다. 한편 정부회계법은 복식부기·발생주의의 도입, 결산시기의 단축을 주요내용으로 하여 현재 입법예고 후 법제처 심사 중에 있다.

다섯째, 미국, 영국 등 주요 선진국도 제정지출의 생산성 제고노력을 가속화하는 추세에 있다. 미국은 1993년 정부성과관리법(GPRA, Government Performance and Results Act)을 제정하였고, 영국은 1998년에 세출종합검토제도(CSR, Comprehensive Spending Review)를 도입한 바 있다.

이상과 같은 점을 고려할 때 현행 예산회계법은 제정의 일반원칙, 예산편성·집행, 회계·결산, 수입·지출, 성과관리 등 제정전반을 규율하는 국가제정의 기본법으로 개편해야 할 필요성이 제기된다고 할 수 있다.

2. 재정관련 기본법 제정의 의의

현행법상 국가재정에 관한 법령을 살펴보면, 국고금관리법, 보조금의예산및관리에관한법률, 정부보관금에관한법률, 부담금관리기본법, 기금관리기본법, 공공자금관리기본법, 국유재산법, 물품관리법, 국가채권관리법, 국가를당사자로하는계약에관한법률, 기업예산회계법, 정부투자기관관리기본법 등 다수의 법령으로 이루어져 있다. 이러한 개별법령들은 그 단독으로서 독자적인 의미도 가지지만, 이를 통합적으로 조정하고 체계화할 수 있는 기본법을 집행하거나 구현하는 관계에 있는 점을 중시하여야 한다. 이들 법령들은 종래 예산회계법에 근거하여 제정되거나 예산회계법에서 분리되어온 과정을 거친 경우가 많았다. 그러므로 이를 총괄하고 통일적인 제정운용을 가능토록 하기 위해 그 조정 역할을 수행할 수 있는 재정관련 기본법의 제정이 필요하다.

더욱이 지금까지 제기되어온 제정법상의 문제점들을 해결하고 제정운용의 통합성, 투명성, 책임성, 효율성을 제고하기 위해서는 다양하게 논의되는 많은 제도들을 법적으로 뒷받침하는 것이 무엇보다 중요하다.

II. 국가재정관련 법령의 기본체제

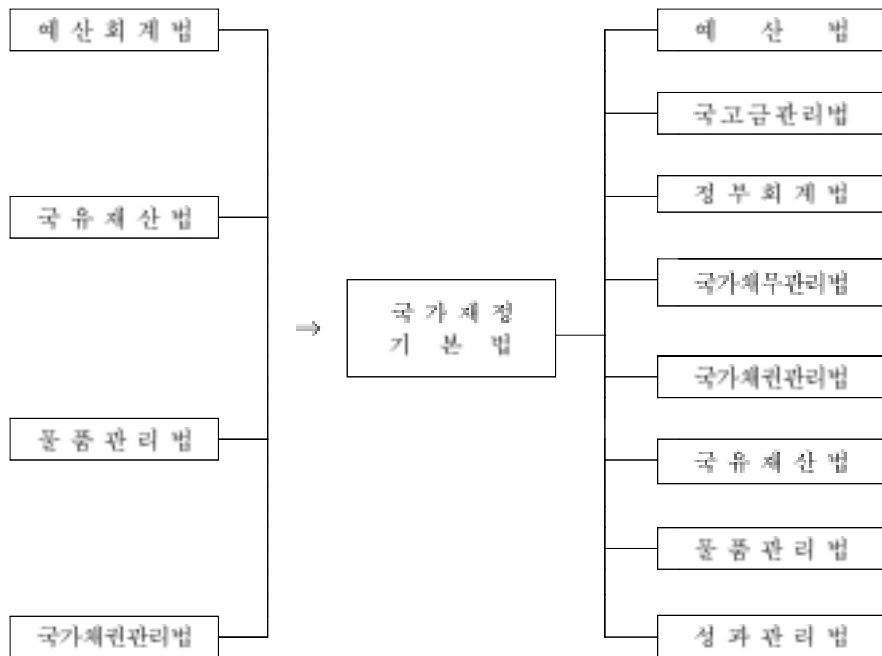
국가재정에 관한 기본법을 제정할 때, 먼저 국가재정에 관한 개별법령들은 어떤 체계를 가질 것인가를 검토하여야 한다. 이러한 검토는 국가재정에 관한 기본법이 그 내용으로 담아내야 할 사항들의 범위를 설정할 수 있는 기준이 된다는 점에서 중요하다. 그러나 구체적으로 어떤 성격의 제정기본법을 제정하며, 이를 중심으로 어떠한 체계의 제정법령시스템을 구축하는가에 대해서는 두 가지 대안이 제시되고 있다.

1. 이원체제안: 선언적 법률로서의 국가재정기본법 제정과 개별집행법

이 안은 『국가재정기본법』이라는 원칙법을 위에 두고 그 밑에 예산법, 국고금관리법, 정부회계법, 국가채무관리법, 국가채권관리법, 국유재산법, 물품관리법, 성과관리법 등의 개별적 집행법을 두는 체계이다. 특이할 만한 것은 중

래 국가재정에 관한 기본 틀로서 작용하던 예산회계법은 각각 예산법과 (정부)회계법 및 국고금관리법으로 분리된다. 나머지 재정관련 원칙규정들을 중심으로 국가재정기본법이라는 새로운 선언적 법률을 제정하여 각 개별적 집행법 위에 둔다는 구상이다.

이를 도표로 표시해보면 다음 그림과 같다.



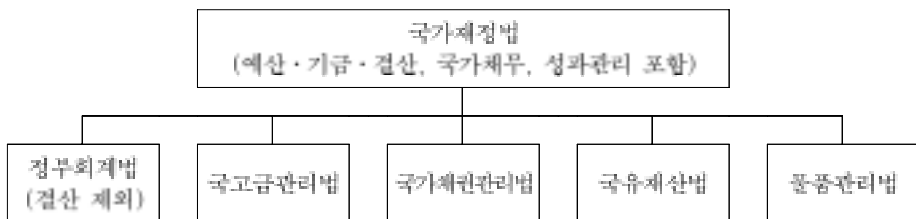
이 구상의 논거는 국가재정이라는 것이 세입·세출, 자산·부채관리 등을 포괄하는 것이므로, 이를 하나의 법률로써 규율할 수는 없고 각각을 규율하는 재정분야의 개별법을 제정하여 전문영역별로 규율하여야 하는 것이다. 아울러, 원칙법을 제정하여 이들 재정분야의 개별법들을 하나의 방향으로 조율하고 통합함으로써 국가재정에 관한 법령들을 체계화할 수 있다는 것이다. 즉, 재정의 기본원칙과 재정정책방향 및 전전재정유지, 중기재정계획수립 의무화 등 수입·지출이 모두 관련되는 사항에 관하여는 「국가재정기본법」을 제정하여 규율하고, 계획·예산, 수입·지출·자금관리, 회계·결산, 평가, 자산관리 및 채무관리에 대해서는 각 기능별로 개별법을 제정하는 방식을 취한다.

구체적으로는 현행 예산회계법의 예산편은 기업예산회계법과 기금관리법의 세입세출예산 편성·관리 및 기금운용계획 수립·관리부분과 통합하여 「예산

법」으로 개편한다. 단, 회계와 회계결과의 최종정리단계로서의 결산은 「정부회계법」에서 같이 규율하며, 외환위기 이후 증가한 국가채무를 효율적으로 관리하기 위하여는 국제법, 공공자금관리기금법 등으로 분산된 국가채무관리에 관한 법령을 「국가채무관리법」으로 정비하는 것이다.

2. 일원체제안 : 예산·기금관리, 결산, 국가채무, 성과관리를 포함하는 국가재정법 제정

이 안은 재정운용의 일반원칙은 물론 예산편성·집행, 국가채무관리 및 성과관리에 관한 사항을 포함하여 현행 예산회계법을 「국가재정법」으로 개편하는 것이다. 이 안이 구상하는 국가재정법은 국가재정에 관한 기본법으로서 단순한 선언적 규정을 두는 것에 그치지 아니하고, 재정운용에 관한 기본적인 사항으로서 일반원칙과 예산과정에 관한 사항은 물론 수입·지출, 국유재산과 물품의 관리, 자산과 부채의 관리 등에 관한 기본적인 사항을 규정한다. 그럼으로써 국가재정법은 국가재정에 관한 최상위 근거법으로서의 위상을 가진다. 이러한 재정운용의 기본법의 이념을 구현하기 위한 개별적 집행법으로는 현행 국고금관리법, 국유재산법, 물품관리법, 국가채권관리법 및 입법예고된 정부회계법의 체계를 유지하는 것을 주요 골자로 한다. 이러한 내용을 도표화하면 아래 그림과 같다. 이러한 체계의 장점은 현 체계를 유지하면서 재정제도의 정비가 가능하고, 예산·회계 등 재정전반에 관한 종합적 관리가 가능하다는 점이다.



3. 재정관련 법률의 기본체계 검토

국가재정에 관한 기본법은 국가의 재정운용에 관한 기본적인 사항을 규율함으로써 진전하고 효율적인 재정운용이 가능하도록 통합하고 조정하는 기능을

담당하여야 할 것이다. 그러므로 재정운용의 범위와 내용은 국가 등 공법인의 일 회계연도에 있어서의 지출에 대한 계획, 운용, 회계, 결산 및 통제와 이러한 지출을 가능하게 하기 위한 수입(채무부담행위를 포함) 등을 포괄해야 한다. 국가재정에 관한 기본법은 예산관리를 중심으로 그 범위에 속하는 개별 대상영역들에 대한 기본적인 사항을 규율해야 할 것이다. 따라서 위에서 본 이원체제와 같이 단순한 선언적 규정만을 갖는 「국가재정기본법」을 제정하는 것은 재정운용에 관한 정책집행의 실효성을 담보할 수 없고, 재정운용의 개별 영역들을 통합적으로 조정할 수 없다는 점에서 타당하지 않다.

국가재정에 관한 기본법은 예산과정에 관한 사항을 주축으로 하면서 국가사무의 집행과 실현을 위한 물적 자원을 취득·관리·사용함에 있어 필요한 기본적인 사항을 규정하고 그 근거를 제시하여야 하는 헌법집행법으로서의 성격을 지녀야 한다. 그렇기 때문에 이원체제와 같이 단순한 선언적 성격의 법만으로는 국가재정에 관한 정책의 실효성을 담보하기 곤란하다.

또한 이원체제에서 구상하고 있는 「예산법」이라는 것도 그 적용범위와 관련하여 문제가 제기된다. 이 안은 국가의 예산과정뿐 아니라 기업예산회계법상의 예산부분까지 포괄하여 예산법을 제정한다고 한다. 그렇지만 이를 위해서는 이미 제정되어 시행되고 있는 기업예산회계법을 분리·해체시켜야 하는 문제가 제기되고, 국가부분과 정부산하기관의 예산을 묶어서 통일적으로 규정하는 나라가 없다는 점에서 타당하지 않다고 본다.

4. 표준화된 재정관련 법체계

선진국의 사례를 살펴보면, 재정관련 법적 구조는 여러 단계로 구성된다: 헌법, 예산기본법(예산관리법), 재정관련 법률(회계, 국가채무관리, 국고관리, 재정통제, 외부감사, 지방재정 등), 일년 예산법, 재정관련 규정 및 지침.

예산기본법(Organic budget law)은 예산관리와 감사에 관한 기본사항을 규율하는 중요한 법적 기반을 제공한다. 이 법은 재정에 관한 기본원칙, 예산편성, 예산집행, 결산, 회계감사 등을 포함하며, 법적 구조에서 보는 바와 같이 회계법 등 재정관련 법률보다 상위에 있다. 아래 표는 OECD에서 권고하고 있는 예산기본법의 주요 항목들을 정리한 것이다.²⁾

2) Richard Allen & Daniel Tommasi, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, 2001, p.78.

〈 예산기본법(organic budget law)의 주요 내용〉

기본원칙
<ul style="list-style-type: none"> • 예산의 일반원칙 <ul style="list-style-type: none"> - 재정규율(fiscal discipline), - 배분적 효율성(allocative efficiency) - 경제성(cost effectiveness) • 예산 관련 개념의 정의(Concepts and definitions) • 예산의 범위-포괄성(Comprehensiveness) • 회계 및 예산과목 분류 (Accounting and classification issues) • 지출 및 지출한도 (Appropriations and cash limits) • 예산기관의 역할 및 책임, 예산제도 규율 권한 • 다른 재정관련 법률과의 관계

예산편성	예산집행 및 감사
<ul style="list-style-type: none"> • 예산순기 • 중기 계획(Multi-year framework) • 중계 예산상한 설정 • 예산지침(Budget circular) • 경상 및 자본지출에 관한 통합결자 • 예산요구 분석 • 일년 예산법안 작성(예산편성) • 예산안의 국회제출 • 예산서(Budget documents)의 주요내용 • 추경예산 관련규정 	<ul style="list-style-type: none"> • 국고금 관리 • 연간 지출한도(In-year cash limits) • 내부통제 및 감사 • 위반행위에 대한 벌칙 및 절차 • 재정효과분석(Fiscal impact analysis) • 결산(End of year budget execution report) • 외부 회계감사 절차 • 국제, 재정위험 및 우발채무 관리 • 예산의 및 지자체 관련 재정규율

IMF에서도 체제전환국, 개발도상국과 같이 재정기본법을 새롭게 제정할 필요가 있는 국가들을 위해 권고사항을 마련해서 제공하고 있다. 그 내용을 보면, 재정 및 예산관련 법률은 일관성이 있고 중복되지 않도록 재정관리에 관한 모든 일반적 사항들이 별도의 여러 가지 법률보다 단일의 법률에 포함되는 것이 바람직하다고 권고하고 있다.³⁾

5. 재정기본법에 관한 주요국의 입법례

독일은 그들의 재정기본법인 예산원칙법과 연방예산법에서 재정운용의 기본 원칙과, 예산의 편성과 집행, 장부기록과 결산 및 회계검사 등에 관하여 통일적으로 규정하고 있다. 일본의 경우도 재정관련 기본법인 재정법에서 예산의

3) Bill Allan, *Public Expenditure Management and Budget Laws: Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition*, IMF working paper, No.94-149, 1994, p.11.

편성과 집행, 결산 등에 대하여 규정하고 있다. 성과관리제에 대하여는 독일의 경우 연방예산법이나 예산원칙법에서 예산경제성의 원칙과 관련하여 규정하는 태도를 취하고 있고, 일본의 경우는 아직 이에 관한 실정법의 규정이 없다.

6. 국가재정법상 결산규정의 위치문제

(1) 결산의 의의

예산과정과 관련하여 결산 부분을 어떻게 그리고 어느 법에 규율하느냐 하는 것은 중요하다. 결산은 예산에 의거하여 일 회계연도 내의 정부수입 및 지출의 실적을 대비하는 사후적 재정보고를 말한다. 감사원법은 감사원의 주된 임무 중의 하나를 '국가의 세입·세출의 결산점사'임을 명확히 하고, 나아가 감사원은 회계점사의 결과에 의하여 국가의 세입·세출의 결산을 확인한다고 규정하고 있으므로 결산은 회계점사의 전제가 된다. 헌행법상 결산에 관해서는 예산을 집행한 행정부로 하여금 결산보고서를 작성하도록 하고, 이에 대한 회계점사는 감사원이 실시하며, 예산을 의결한 입법부에서는 결산심사권을 행사하도록 하고 있다. 이렇게 볼 때 결산은 행정부가 결산보고서를 작성하는 행위를 의미하고, 행정부가 결산보고서를 작성하는 행위는 예산집행의 마지막 단계로 보아야 한다. 따라서 결산은 예산집행의 마지막 단계로서의 성격상 정부회계법이 아닌 국가재정법에서 규정하는 것이 체계상 타당하다고 본다.

〈예산과정〉



(2) 입법례

독일(연방예산법 제80조 이하), 일본(재정법 제37조 이하) 등 주요국의 입법례를 보면 결산은 예산과 함께 국가재정의 기본법에서 규정하고 있다. 결산을 실행하는 과정에서는 회계와의 관련성이 부인될 수 없지만, 결산은 예산집행의 마지막 단계로서의 의미가 강하고 예산집행의 결과 편성된 예산이 어떻게 실행되고 집행되었는지를 증명하는 과정이라는 점에서 기록 및 장부작성의 과정과 그 기준을 대상으로 하는 회계와는 구분되어야 한다.

Ⅲ. 국가재정관련 기본법(국가재정법)의 제정방향

위에서 국가재정에 관한 기본법 제정의 필요성과 재정관련법령의 체계구성에 대하여 살펴보았고, 국가재정의 기본법이 미칠 범위에 대해서도 언급하였다. 여기서는 현행의 예산회계법을 대체할 국가재정의 기본법(이하 가칭 “국가재정법”이라 한다)이 담아야 할 기본 방향을 제시한다.

재정기본법을 논의하고 있지만, 새로운 재정제도를 법률화하기 위해서는 먼저 선진국가에서 그동안 추진한 재정개혁 동향과 평가를 살펴보는 것이 필요하다.

지난 10년간 많은 OECD국가들은 정부개혁을 추진해 오고 있다. 앞으로도 사회경제적 변화에 대응하기 위해 개혁에 대한 압력이 완화될 가능성은 없어 보이므로, 거의 모든 선진국은 공공부분을 재편하는 과정에 있다고 하겠다. 지난 10년간의 정부개혁의 결과를 평가하는 것은 쉽지 않다. 그렇지만, 대체적인 견해는 공공서비스를 민간에 위탁하거나 정부기관의 운영정비를 줄이고 공무원 수를 줄이는 것과 같은 운영상 효율성(operational efficiency) 면에서는 상당한 성과가 있었다. 이러한 변화는 재정적 어려움에 처한 국가들에게는 필요한 것이었지만, 그것이 보다 나은 정부를 위한 충분조건이 되는 것은 아닌 것 같다. Allen Schick 교수가 뉴질랜드 공공개혁을 평가하면서 제시한 견해는 이러한 견해를 뒷받침하는 근거가 된다. 이 견해는 정부개혁 전반을 평가한 것이지만, 재정개혁도 정부개혁의 가장 중요한 분야이므로 앞으로 재정개혁의 방향설정을 위해서도 많은 시사점을 준다. “이러한 개선의 많은 부분은 기술적이거나 운영상 효율에 관한 것이다-산출물을 생산하는 것이 중요한 것이지만, 공공관리의 전체는 아니다. 정부가 보다 큰 정치적이고 전략적인 목적을 달성하는 능력을 가지는 것이 문제의 핵심이다. 관료이슈로부터 정책목적으로 성과를 내는 문제로 정부개혁의 핵심이 이전하고 있다.”⁴⁾

선진국의 개혁동향을 요약하면, 효율성 추구는 정부개혁의 필요조건이지만 충분조건은 아니라는 것이다. 효율성 못지 않게 중요한 것은 재정의 거시적 관리목표인 통합성·건전성을 추구해야 한다는 것이다.

4) Allen Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, 1996, p.87.

1. 재정운용의 통합성 제고

OECD에서 변화하는 정부개혁전략을 개관한 후 제시하고 있는 개혁에 대한 새로운 접근방식은 기존의 도구적 접근법에서 벗어나 체계적 접근⁵⁾을 권하고 있다(이 방식은 2002년 11월 OECD의 공공관리위원회에서 토의되었다). 이 방식은 재정적자를 줄이기 위해 그 동안 재정당국들이 사용해 오던 미시적 수단에서 벗어나 정부재정을 통합적으로 운용함으로써 재정정책의 일관성, 정합성, 투명성, 효율성을 높이는데 크게 도움을 줄 것이다.

재정을 운용할 때 미시적 수단간에는 서로 상충하는 경우가 많으므로, 재정수단간 통합성을 높이는 것이 이 문제를 해결하는 데 많은 도움을 준다.

〈정부개혁에 있어 변화해 가는 관점〉

	도구적 접근	체계적 접근
환경	-온건한 불확실성과 위험 -주체들간의 명확한 분업 -공공비용감소에 대한 압력 -시장으로부터의 압력(투명성, 반부패)	-높은 불확실성과 위험 -정부, 산업, 시민사회간의 파트너십 -세계화 -신뢰성과 예측가능성을 위한 압력
주된 초점	-서비스 전달구조 -운영초점 -효율성을 위한 인센티브 -유연성/자치 -고객/소비자 관점 -전문화 -운영상 효율성/책임성 -산출 초점 -단기 초점 -단일 목적 기관 -차별화된 이슈/프로그램 -효율성과 서비스 개선	-governance 구조 -정책 초점 -효율성을 위한 인센티브 -통합성, 전체적인 정부 시각 -시민적 관점 -통합, 조정 (수평적, 수직적) -거시적 효율성-효과/책임성 -산출 초점 -장기 초점 -다목적 부처 -교차 이슈/프로그램 -위험운영과 혁신의 장려
도전	-저조한 거시적 효율성 -칸막이 의식(Silo Mentality) -조화의 부족 -위험관리에 취약	-서로 다른 접근/가치 간에 균형을 어떻게 맞추는가 -나타나는 도전에 대응하기 위한 능력의 함양 -이해당사자 간에 새로운 관계 설정

재정운용의 통합성을 높이기 위해서는 재정구조를 단순화시키는 것이 무엇

5) Alex Matheson & Hae-Sang Kwon, *Public Sector Modernisation : A New Agenda*, OECD Journal on Budget, Vol.3, no.1, 2003, p.12.

보다 중요하다. 현행 재정구조는 1개의 일반회계, 22개의 특별회계, 48개의 기금이 칸막이식으로 구분되어 통합적인 재정운용을 어렵게 하고 투명성도 결여되어 있다. 또 예산집행의 통합성을 제고하고 지출의 효율성을 향상시키기 위해서는 특별회계 및 기금의 목적수행에 지장이 없는 범위안에서 예상되는 결산잉여금을 일반회계로 전입할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

최근 들어 국회에서 재원부담을 유발하는 수많은 법률들이 반의되고 통과되고 있다. 재원의 효율적 사용을 위해서는 재원의 배분기준 및 추가부담 등을 미리 법률로 정하는 것은 제한하여야 한다. 그렇지 못할 경우 법률에 의한 예산편성을 가능케 하여 헌법이 정한 국가기관간 권한배분의 원리를 무시하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

2. 재정운용의 효율성 제고

그간 우리 나라의 재정제도는 예산편성 등 투입단계에 대한 통제 위주로 운용되어 온 결과, 재정지출성과에 대한 관리가 미약하고 매년 전년도 대비 일정비율을 증감시키는 소위 점증식 재정운용이 이루어져 왔다. 이에 따라 노령화에 따른 복지 재정수요 급증 및 공적 자금 상환 등 재정위험요소가 상존하는 상황에서 재정운용의 효율성을 담보할 수 있는 제도 개혁의 요구가 높아 왔다. 이에 따라 성과중심의 재정시스템을 구축하고 재정운용의 자율성을 높여 예산운용의 경제성을 도모해야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있다.

또 예산의 낭비를 막기 위해서는 예산편성단계나 그 이전단계부터 개발사업에 대한 심의를 강화해야 한다. 이를 위한 제도적 방안으로는 주요사업에 대한 예비타당성조사, 총사업비 관리, 집행관리 강화 등을 들 수 있는데, 이러한 내용들은 시행령, 내부지침 등에 위임되어 있어 법적 근거가 미약하므로 이번 기회에 법률에 근거를 부여하고자 하는 것들이다.

최근 들어 입법을 통해 재정활동에 영향을 미치는 경우가 늘어나고 있다. 우리나라의 예산은 법률의 형식을 갖지 않으므로 의원입법, 정부입법으로 재정지출 또는 조세감면을 확대하는 법률의 제정이나 개정은 재정수입·지출의 5년 추계치와 재원조달방안 등을 제출하도록 하여 그 타당성을 심사할 필요가 있다. 나아가 재정부담이 수반되는 의원입법안의 제출시에는 국회 예결위의 사전심사제도 및 재정당국의 의견제진절차 등을 의무화하여야 할 것이다.

3. 재정운용의 투명성 제고

현행 재정·회계인프라는 단식부기 및 현금주의 회계에 의하고 있기 때문에 국가재정활동에 대한 종합적 이해를 곤란하게 하고 있고, 전반적인 재정운용 상황에 대한 분석·환류시스템이 미비하다. 이에 따라 중앙정부와 지방정부 공히 복식부기 및 발생주의 회계제도를 도입하고 과학적 예측이 가능한 재정운용시스템을 개발함은 물론 용자성 회계·기금의 통제합 등 특별회계·기금의 정비 필요성이 제기되고 있다. 그러나 무엇보다도 재정투명성을 저해하는 요소는 재정운용과정에서의 국민참여가 미흡하고 재정정보의 대외 공개가 부족하다는 것이다. 즉, 재정정보의 공개가 미흡하고 재정운용과 관련한 의견수렴 제도가 결여되어 있다. 또 R&D·정보화 예산 등 전문성이 요구되는 분야에의 외부전문가 참여기회가 부족하며, 낭비되거나 불법지출되는 예산에 대한 국민의 통제수단이 미비한 실정이다. 이를 개선하기 위해서는 재정정보공개 확대 및 정책토론회·공청회 등 열린 마당의 정례적 개최, 예산편성단계에서의 적극적인 외부전문가의 활용 및 예산 불법집행에 대한 시민감시제도를 도입하여야 할 필요성이 제기된다. 세계화 추세가 확대됨에 따라 재정정보 공개는 시장과 외국에서 요구하는 경향이 높아지고 있다. 시장은 정보를 공개하지 않으면 불투명하다고 판단한다. 그러므로 국가채무와 재정수지 상황에 관한 정보를 제공하는 재정투명성 제고는 국가운영의 우선 목표로 지정되어야 한다. 이런 추세에 부응하여 OECD와 IMF에서는 재정(예산) 투명성에 관한 지침들을 공표했으며, 이는 투명성에 관한 구체적인 기준을 제시하고 있다.⁶⁾

4. 재정의 건전성 제고

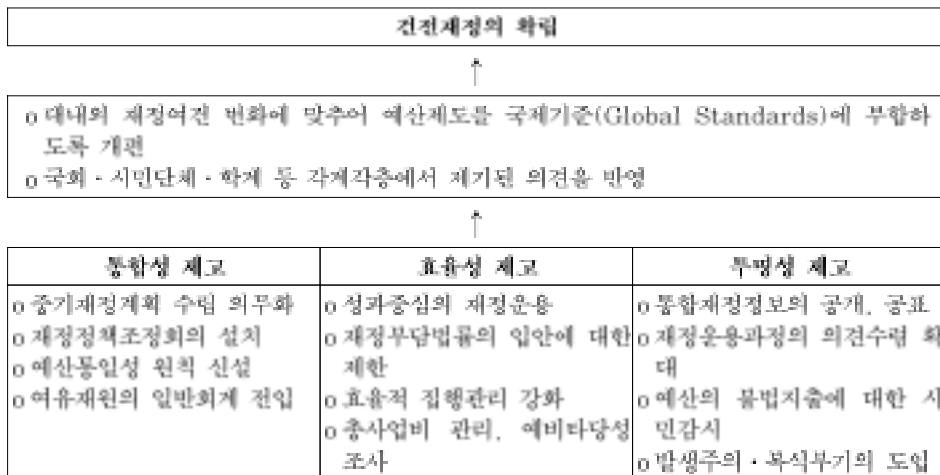
재정운용의 통합성, 효율성과 투명성을 달성함으로써 궁극적으로는 국가의 건전재정을 확립할 수 있다. 재정의 건전성은 재정운용의 효율성과 투명성이라는 중간목적을 거쳐 최종적으로 달성하여야 할 궁극목적이다. 재정건전성을 위해서는 경상수입과 경상지출의 균형유지가 중요한 문제로 제기된다. 따라서 경상수지 적자시 공채에 의한 자원보전은 제한될 수밖에 없다. 이는 우리 현

6) OECD, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, 2000; IMF, *Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, 2001. (www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm).

법이 천명하는 바이기도 하다. 국가의 세출은 국채 또는 차입금 이외의 수입을 그 재원으로 하여야 하고(예산회계법 제5조), 국채를 모집하거나 예산외의 국가부담이 될 계약을 체결하려할 때에는 정부는 국회의 의결을 얻어야 한다(헌법 제58조). 또한 세계잉여금중 다른 법률에 의하는 것과 이월액을 공제한 잔액은 일정절차를 거쳐 국채 또는 차입금의 원리금상환 및 국가배상금에 사용될 수 있도록 하는 예산회계법 규정도 재정건전성 원칙의 한 내용이다.

재정건전성의 확보를 위해서는 그 하부요인들인 통합성, 효율성, 투명성이 제고되어야 한다. 이를 위해서는 중장기 국가비전과 발전전략을 효과적으로 지원하는 정책수단인 중기재정계획제도를 활성화하여야 한다. 중기재정계획은 일반회계와 특별회계 및 기금을 포괄하여 작성하여야 하며, 중앙정부는 물론 지방정부의 중기재정계획을 통일적으로 조정할 수 있어야 한다. 아울러 중장기 재정위험요인을 지속적으로 관리하여야 하고, 외환위기극복과정에서 훼손된 건전재정의 기초를 회복하기 위해 종합적이고 체계적인 국가채무관리시스템을 확립하여야 할 것이다.

이상의 목표와 방향을 정리하여 도표화하여 나타내면 다음과 같다.



IV. 국가재정법(안)의 주요내용

앞서 논의한 재정운용의 원칙을 반영한 『국가재정법안』이 현재 기획예산처에서 입안되고 있다. 법안의 국회제출을 위해서는 입법예고, 관계부처 협의,

법제처 심사, 국무회의 등의 절차를 거쳐야 한다. 이러한 과정에서 법안이 수정될 여지가 있으나, 여기에서는 기획예산처가 마련중인 초안의 주요내용을 재정운용의 원칙과 관련하여 간단히 설명하고자 한다.

1. 재정운용의 통합성

(1) 재정통일성의 원칙

현행 예산회계법에는 규정이 없으나, 예산과 기금을 포괄하는 재정운용의 통일성을 법률에 명확히 규정할 필요가 있다. 특별회계와 기금 외에는 특정한 수입을 특정한 용도에 직접 지출할 수 없도록 명시하여야 할 뿐 아니라, 특별회계와 기금의 운용에 있어서도 법률로 재원의 배분기준을 미리 정하는 것을 제한할 수 없도록 해야 한다. 법률로 재원 배분기준을 정할 경우 법률에 의한 예산편성을 초래하여 헌법이 정한 행정부 예산편성 원칙에 위배되기 때문이다.

국가재정법(안)
제00조(재정통일성의 원칙) ①국가는 특정한 수입을 특정한 용도에 대한 직접 지출에 충당해서는 아니된다. 다만, 다음 각호의 경우는 그러하지 아니하다. 1. 제11조제2항의 규정에 의한 특별회계 2. 제12조제1항의 규정에 의한 기금 ②제1항 단서의 규정에 의한 특별회계, 기금의 운용에 있어서 이 법 및 별표2의 법에 의하지 아니하고는 수입과 지출에 대해 재원의 배분기준을 정할 수 없다.

(2) 중장기적인 시각에서의 재정운동

재정건전성과 국가재원배분의 효율성 제고를 위해서는 중장기적인 시각에서의 종합적이고 체계적인 재정운용계획을 수립해서 운용할 필요가 있다. 그러나 우리나라의 재정운용은 단년도 예산편성 중심으로 이루어지고 있어 중장기적인 관점에서의 비전과 방향을 제시하지 못하고 있다.

현행 예산회계법 제16조도 중장기 재정운용계획에 대해 규정하고 있으나, "필요하다고 판단하는 경우"에 "중·장기 재정운용계획을 수립할 수 있"도록 임의규정으로 되어 있어 실효성이 부족하다. 국가재정법 제정시에는 중기재정운용계획의 수립과 국회제출을 의무화할 필요가 있다.

현행 예산회계법	국가재정법(안)
<p>제16조(중·장기계획의 수립등) ①기획예산처장관은 재정운용의 효율화와 진전화를 위하여 수년간의 재정수요와 가용재원을 예측하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 중·장기 재정운용계획을 수립할 수 있다.</p> <p>(신설)</p> <p>②각 중앙관서의 장은 예산을 수반하는 중·장기계획을 수립할 때에는 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다.</p> <p>③~④ (생략)</p>	<p>제00조(국가재정운용계획의 수립) ①기획예산처장관은 재정운용의 효율화와 진전화를 위하여 매년 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>②국가재정운용계획에는 중장기 재정전망, 중장기재정운용의 목표 및 전략, 분야별 투자방향 등이 포함되어야 한다.</p> <p>③ (현행 제16조제2항과 같음)</p> <p>④~⑥ (생략)</p>

(3) 국가채권과 채무의 효율적 관리

국가의 채권과 채무는 종합적인 계획을 수립하여 체계적으로 관리할 필요가 있으며, 중장기 국가재정운용계획에 이를 반영하여야 한다. 지방자치단체의 경우도 마찬가지이다.

우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율은 다른 OECD 국가에 비해 낮은 편이다.⁷⁾ 그러나 앞으로 노령화 사회의 도래에 따른 복지지출의 증가, 통일 대비 등 미래의 재정위험요인을 고려할 때 국가채무의 효율적 관리를 통한 재정건전성 제고가 중요하다.

현행 예산회계법	국가재정법(안)
<p>(신설)</p>	<p>제00조(국가채권·채무의 관리) ①재정경제부장관은 국가 채권 및 채무의 효율적 관리 방안을 마련하여야 한다.</p> <p>②기획예산처장관은 중장기 국가채무 관리 방안을 국가재정운용계획에 반영하여야 한다.</p> <p>③재정경제부장관은 제1항에 의한 국가 채권 및 채무 관리방안 마련시 기획예산처장관과 협의하여야 한다.</p>
<p>제110조(보증채무부담행위) ①국가가 보증채무를 부담하고자 하는 경우에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.</p> <p>(신설)</p>	<p>제00조(국가보증채무의 부담 및 관리) ①(현행 제110조제1항과 같음)</p> <p>②재정경제부장관은 국가보증채무에 대한 효율적 관리방안을 마련하여야 한다.</p>

7) 국가채무/GDP 비율(%) : 한국('02년) 22.4%, OECD 평균('01년) 73.0%.

(4) 국세감면의 제한

재정지출을 효율화하는 것 못지 않게 국세의 감면을 억제하는 것도 매우 중요하다. 국세감면의 현황을 파악하고 국세감면을 억제할 수 있는 방안을 마련하도록 법률로 의무화할 필요가 있다.

국가재정법(안)	
제00조(국세감면의 제한) ①재정경제부장관은 당해연도 국세 수입총액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 "국세감면율"이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하로 유지되도록 노력하여야 한다.	
②각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안 및 그밖에 필요한 사항을 작성하여 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.	
③재정경제부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 매년 11월말까지 국세감면금액, 국세감면을 등에 관한 전년도 실적 및 당해년도 전망 보고서를 작성하여 공포하고 차년도 전망 보고서를 매년 7월말까지 작성하여 기획예산처장관과 협의하여야 한다.	

(5) 특별회계 및 기금 설치의 제한

특별회계와 기금은 나름대로의 설치 필요성이 있으나, 지나치게 복잡·다기화된 특별회계와 기금은 재정운용의 투명성과 효율성을 저해하는 문제점이 있다.⁸⁾

현재와 같이 개별 법률에 의해 특별회계와 기금을 설치하게 하되, 국가재정법에서 종합적으로 신실을 통제할 필요가 있다. 국가재정법에서 인정하는 경우에 한하여 개별 법률로 특별회계나 기금을 설치할 수 있도록 하는 것이다.

현행 예산회계법	국가재정법(안)
제9조(회계구분) ①국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다. ②특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률로 설치한다.	제00조(회계구분) ①(현행 제9조제1항과 같은) ②특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률로 설치하되, 법33에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

8) 정부혁신·지방분권위원회는 「특별회계 및 기금 정비」를 주요 재정·세제개혁과제의 하나로 채택하여 중점 추진하고 있다.

제7조(기금의 설치) (신 설)	제00조(기금) ②제1항의 규정에도 불구하고 정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표4에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.
----------------------	--

(6) 특별회계 및 기금의 여유자원 활용

특별회계와 기금은 재원이 부족할 경우 일반회계로부터의 전입 또는 출연금으로 부족분을 충당할 수 있게 되어 있다.⁹⁾ 그러나, 특별회계나 기금에 여유재원이 생기는 경우에 이를 일반회계에서 전입받아 사용할 수는 없게 되어 있어 국가전체 차원에서의 재정운용의 효율성을 저해하고 있다.

특별회계 및 기금의 목적수행에 지장이 없는 범위안에서 예상되는 잉여금을 일반회계로 전입할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

국가재정법(안)
제00조(회계 및 기금간의 관계) ①특별회계 및 기금은 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금, 예수금 이외의 수입을 그 지출의 재원으로 하여야 한다. 다만, 국가재정을 통합적으로 운용할 필요가 있는 경우에는 그러하지 아니하다. ②특별회계중 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당하기 위하여 설치된 특별회계의 경우에는 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금·예수금이 대통령령으로 정하는 비율을 초과할 수 없다. ③특별회계 및 기금은 당해연도 세출 또는 지출을 초과하여 세입 또는 수입이 발생하는 경우에는 그 초과분의 전부 또는 일부를 일반회계에 전입할 수 있다.

2. 재정운용의 효율성

(1) 성과중심의 재정운용

재원의 효율적 배분을 위해서는 재정사업의 성과에 대한 평가가 제대로 이루어지고 그 결과가 다음 해 예산편성과정에서 반영되어야 한다. 성과관리 또는 성과주의는 정부개혁의 핵심과제의 하나로 끊임없이 제기되어 왔지만, 재정운용에 있어서 성과관리는 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 성과주의 예산제도는 1999년부터 시범사업을 실시해 왔지만 그 실효성이 미흡한 상태이다.

9) 일반회계의 특별회계 전출금: '03년 예산) 20.7조원 → ('04년 예산안) 19.6조원 (△ 1.1조원).

현행 예산회계법은 성과중심의 재정운용에 대해서 언급하고 있지 않는데, 국가재정법 제정시에는 이를 명문화할 필요가 있다. 성과중심의 재정운용 원칙을 법률에 명시하고, 성과관리 지침, 성과지표의 개발, 성과보고서의 작성 등에 관하여 규정하고 그 결과를 예산편성에 적극 활용할 수 있도록 해야 한다.

국가재정법(안)
제00조(성과중심의 재정운용) ①각 중앙관서의 장은 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과의 제고를 위하여 노력하여야 한다. ②기획예산처장관은 성과중심의 재정운용을 위하여 각 중앙관서의 장에게 성과계획서, 성과보고서 등을 작성하여 제출하도록 요구하고, 이에 필요한 지침을 통보할 수 있다.

(2) 법령입안시 재정소요추계 의무화

법률안을 제안함에 있어서는 그 법률의 시행에 따라 중장기적으로 소요되는 재원에 대한 고려가 당연히 수반되어야 한다. 의원발의 법안의 경우에는 국회법 제79조제2항에서 소요 예산에 대한 명세서를 제출하도록 하고 있으며,¹⁰⁾ 정부제출 법안의 경우 법제업무운영규정(대통령령) 제11조에서 재정소요비용추계서를 작성하도록 하고 있다.¹¹⁾ 그러나, 이러한 법령의 규정은 제대로 지켜지고 있지 않다. 의원발의 법안은 물론이며, 정부제출법안의 경우에도 재정소요에 대한 추계가 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

재정소요에 대한 추계가 이루어지지 않고 개별적인 법률안의 제정·개정이 이루어진다면 국가전체 차원에서의 우선순위와 효율성에 입각한 재정운용을 저해할 뿐 아니라, 해당 법률의 시행을 위한 재원의 뒷받침이 이루어지지 않을 경우 법률과 예산의 괴리로 정부정책이 표류하게 될 수도 있다.

따라서 국가재정법 제정시에는 제정부담이 수반되는 법령안의 입안과정에서 재정소요에 대한 추계와 제정당국의 의견개진 등이 규정되어야 한다. 재정지출을 확대하거나, 조세를 감면하는 법률의 제정 또는 개정시에는 재정수입과 지출에 대한 중장기 추계와 자원조달방안 등을 제출하도록 의무화해야 한다.

10) 국회법 제79조(의안의 발의 또는 제출) ②의안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이 유를 붙여 소정의 관성자와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 한다. 다만, 예산상의 조치가 수반하는 법률안 기타 의안의 경우에는 예산명세서를 아울러 제출하여야 한다.

11) 법제업무운영규정 제11조(입법과정에서의 기관간 협조) ②법령안 주관기관의 장은 제정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령이 정하는 바에 따라 당해법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 국무회의의 상정안에 첨부하여야 한다

국가재정법(안)
<p>제00조(재정부담이 증가하는 법령의 제정 및 개정 제한) ①국회의원(국회 상임위원회 및 특별위원회를 포함한다) 또는 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 받거나 또는 제출하고자 하는 경우에는 당해 법률안을 시행하는 경우에 법률이 시행되는 연도부터 5년간의 회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 당해 법률안에 첨부하여야 한다.</p> <p>②국회의 상임위원회 또는 특별위원회가 제1항의 규정에 의하여 법률안을 제출하거나 제1항의 규정에 의한 법률안을 심사하는 경우에는 당해 법률안을 제출 또는 심사하기 전에 기획예산처장관과 사전에 협의하고 국회 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐야 한다.</p> <p>③각 중앙관서의 장이 입안하는 법령이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 의한 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 법령안에 대한 입법예고전에 기획예산처장관과 협의하여야 한다.</p>

(3) 대형투자사업에 대한 관리 강화

현재 대규모 투자사업에 대하여는 예비타당성조사와 총사업비관리 등을 통해 중점 관리를 하고 있다. 그러나 관련 근거가 법률에 마련되어 있지 않고 기획예산처 내부지침 또는 예산회계법시행령¹²⁾에 규정되어 있을 뿐이다.

예비타당성조사제도와 총사업비관리제도는 국가재정법 제정시 법적 근거를 마련하여 대규모 투자사업에 대한 관리가 더욱 실효성있게 이루어지도록 해야 할 것이다.

국가재정법(안)
<p>제00조(예비타당성조사) ①기획예산처장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 사전에 당해 중앙관서의 장의 신청 또는 직권에 의하여 예비타당성조사를 실시하여야 한다.</p> <p>②기획예산처장관은 필요할 경우 예비타당성조사와 관련한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보할 수 있다.</p> <p>제00조(총사업비 관리) ①각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 완성에 2년 이상을 요하는 사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다. 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.</p> <p>②기획예산처장관은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보할 수 있다.</p>

12) 예산회계법시행령 제3조(총사업비의 결정 및 사업협의) 각 중앙관서의 장은 기획예산처장관이 정하는 완성에 2년이상을 요하는 사업에 대하여는 그 사업규모, 총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다. 사업규모, 총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 할 때에도 또한 같다.

(4) 수시배정제도를 통한 집행관리

예산이 확정되면 예산배정계획을 수립하여 회계연도 중에 일정하게 배정함으로써 집행관리를 하고 있다. 그러나 일부 사업에 대하여는 구체적 사업계획의 수립, 매칭펀드의 조성 등이 완료된 경우에 한하여 예산을 배정할 수 있도록 하는 수시배정제도를 운영하고 있다.

수시배정제도는 예산집행의 효율성을 위해 필요한 제도이기는 하나, 법적 근거가 필요하다는 지적이 있으므로 국가재정법 제정시 반영하여야 할 것이다.

국가재정법(안)
제00조(예산의 배정) ②기획예산처장관은 제1항의 예산배정요구서와 국고금관리법 제30조제2항의 월별자금계획에 따라 분기별예산배정계획을 작성하고 재정경제부장관이 제출한 월별자금계획과 함께 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 다만, 기획예산처장관은 세출예산배정계획을 작성함에 있어서 재정경제부장관이 제출한 월별자금계획을 수정할 필요가 있을 때에는 재정경제부장관과 협의하여야 한다. ⑤기획예산처장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 제2항의 규정에 의한 분기별예산배정계획에도 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정할 수 있다.

3. 재정운용의 투명성

(1) 통합재정정보의 공개

정부는 재정운용 전반에 대한 체계적이고 종합적인 정보를 국민에게 제공할 의무가 있다. 일반회계, 특별회계, 기금을 포괄하고, 국가와 지자체를 포괄하는 통합재정정보를 국제기준에 맞게 작성하여 국민에게 제공하는 것을 의무화하도록 국가재정법 제정시 반영해야 할 것이다.

국가재정법(안)
제00조(통합재정정보의 제공등) ①정부는 국가와 지방자치단체의 통합적 재정정보를 국민에게 제공하여야 한다. ②기획예산처장관과 재정경제부장관은 각 중앙관서의 장에게 제1항의 규정에 의한 통합적 재정정보에 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다.

(2) 재정정보의 공표

정부는 예산·결산 등 재정에 관한 일반적인 사항과 함께 국가의 채권·채

무에 관한 백서를 발행하여야 한다. 여기에는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 채권·채무에 관한 사항도 포함되어야 한다.

현행 예산회계법	국가재정법(안)
<p>제109조(재정상황에 관한 보고) 정부는 예산이 성립되면 지체없이 예산, 전년도결산, 국제, 차입금, 국유재산의 현재액 기타 재정에 관한 일반사항을 인쇄물 기타 적당한 방법으로 국민에게 알려야 한다.</p> <p style="text-align: center;">〈신 설〉</p> <p style="text-align: center;">〈신 설〉</p>	<p>제00조(재정정보의 공표) ①정부는 예산이 성립되면 지체없이 예산, 전년도결산, 국제, 차입금, 국유재산의 현재액 그밖에 재정에 관한 일반사항을 인쇄물 등 적당한 방법으로 국민에게 알려야 한다.</p> <p>②재정경제부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 6월마다 다음 각호에 해당하는 채권·채무 등을 포함하는 국가의 채권·채무백서를 발행하여 공표하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가채권, 국가채무, 국가보증채무부담행위의 현황 및 변동내역 2. 지방자치법 제115조제3항의 규정에 의한 보증채무부담행위의 현황 및 그 변동내역 3. 기타 제1호 및 제2호의 규정에 의한 채무 및 채권 등에 영향을 미칠 수 있는 정보로서 대통령령이 정하는 것 <p>③행정자치부장관은 제2항의 규정에 의한 채권·채무백서 발행을 위해 필요한 정보를 재정경제부장관에게 제공하여야 한다.</p>

(3) 재정운동과정의 의견수렴 확대

앞으로는 재정운동과정의 투명성을 높이고 국민참여를 확대해야 한다. 이를 위해 재정운동에 대한 국민의견수렴을 강화할 필요가 있다.¹³⁾ 현재 기획예산처 내부지침에 의해 예산자문회의가 운영되고 있으나,¹⁴⁾ 그 근거를 법률에 마련하는 것이 바람직하다.

국가재정법(안)
<p>제00조(재정운동에 대한 의견수렴) ①기획예산처장관은 재정운동에 대한 의견수렴을 위하여 각 부처의 공무원 및 민간전문가 등으로 구성된 예산자문기구를 운영할 수 있다.</p> <p>②예산자문기구의 구성·기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

13) 기획예산처는 『예산안편성지침』을 수립하기 전인 매년 3~4월에 인터넷과 이메일을 통해 예산편성을 포함한 재정운동에 관하여 국민의견을 수렴하고 있으며, 2003년 3월에는 각계 전문가가 참여하는 「재정포럼」(한국조세연구원 주관)을 개최한 바 있다.

14) 기획예산처 훈령 「기획예산처예산자문회의운영규칙」(1990.9.10., 훈령 제13호).

(4) 예산 불법지출에 대한 시민감시 강화

공무원 등이 법령을 위반하여 국가재정의 손실을 초래한 경우에는 일반 국민 누구든지 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있도록 할 필요가 있다. 다만, 무분별한 시정요구를 방지하기 위하여 대상을 “법령을 위반”한 사항에 한정하고, “증거 제출”을 요건으로 할 필요가 있다.

국가재정법(안)
제00조(예산 또는 기금의 불법지출에 대한 시민감시) 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자 및 중앙관서와 계약 그밖에 거래를 하는 자가 법령을 위반하여 국가에 손실을 초래한 때에는 누구든지 그 집행에 책임있는 중앙행정기관의 장에게 당해 불법지출에 대한 증거를 제출하고 그 시정을 요구할 수 있다.

V. 결 론

예산회계법을 비롯한 재정 관계 법령은 장기간에 걸쳐 단편적으로 제정 또는 개정되어 왔으며, 체계적이지 못하고 원칙과 예외가 혼재되어 있는 경우가 적지 않다. 최근 외환위기를 거치면서 재정의 통합성, 진전성, 효율성, 투명성을 제고할 필요성과 이를 위한 재정관계 법령의 체계적인 정비 필요성이 제기되고 있다.

국가재정에 관한 기본법은 제정에 관한 기본원칙, 예산편성, 예산집행, 결산, 회계감사 등을 포괄하는 법이 되는 것이 바람직하다. 독일, 일본 등 주요국도 이와 같은 재정법 체계를 갖고 있으며, OECD나 IMF에서도 이런 법체계를 권고하고 있다.

앞으로 제정될 국가재정법은 재정의 통합성, 효율성, 투명성을 제고함으로써 궁극적으로 진전재정을 확립하는 데 기여하는 방향으로 법안이 마련되어야 할 것이다.

첫째, 재정의 통합성을 제고하기 위해 중기재정계획을 수립하고, 국가재정운용심의회를 설치하여 재정운용에 대한 정부내의 체계적인 심의·조정이 이루어져야 할 것이다. 또한 특별회계와 기금의 여유재원을 일반회계에서 활용할 수 있도록 하는 등 회계와 기금간 재원의 효율적 배분도 도모해야 한다.

둘째, 재정운용의 효율성을 제고하기 위해서는 성과중심의 재정운용을 강화

하도록 하고, 재정집행에 대한 관리를 강화하며, 총사업비 관리와 예비타당성 조사도 법적 근거를 명확히 하여 운영을 내실화해야 할 것이다. 특히, 재정부담을 수반하는 법령의 입안시 신중을 기할 수 있도록 하기 위하여 재정소요 추계제도를 법률에 규정할 필요가 있다.

셋째, 재정운용의 투명성을 제고하기 위하여 정부가 통합적인 재정정보를 생산하여 공표하도록 의무화하고, 재정운용과정에서의 의견수렴과 시민감시를 강화할 필요가 있다.

앞으로 이와 같은 내용을 포함하는 종합적이고 체계적인 국가재정법이 제정되어 재정운용의 선진화를 위한 초석이 되기를 기대한다.

A Suggestion for a New Organic Fiscal Law

Kwon, Hae-Sang* · Woo, Byong-Yol**

Laws on government finance such as "Budget and Accounting Act" have not been revised comprehensively for decades. Since those laws have been amended in part as economic and fiscal environment changes, they are not quite comprehensive and systemic with mixed principles and exceptions. With the lessons of economic crisis in 1997, it has been required to legislate a new organic fiscal law so as to enhance integrity, soundness, efficiency and transparency of government finance.

An organic law of national finance is recommended to be comprehensive including various aspects and steps in budget process: basic principles, formulation of budget, execution and evaluation, settlement of accounts and audit. And the organic law has to serve to enhance fiscal integrity, efficiency and transparency.

First, medium term expenditure framework(MTEF) should be drawn up to enhance financial integrity. Efficient appropriation of budget among general account, special accounts and public funds is also required.

Secondly, individual programs should be evaluated by their performances to uplift fiscal efficiency. Bills for new programs should be accompanied by estimated budget requirement.

Finally, to enhance transparency, government should collect and publish comprehensive fiscal statistics. And citizens should have more opportunities to express their opinions on fiscal issues.

* Director, Ministry of Planning and Budget

**Deputy Director, Ministry of Planning and Budget