# 豫算法 基本原則 財政法 課題

金 性 洙

차 례

Ⅰ 문제의 제기

Ⅱ 예산법의 개념과 기본원칙

1. 예산법의 개념과 체계
2. 예산법의 기본원칙

Ⅲ · · 책임성 강화를 위한 입법정책적 과제 - 시민참여예산제도와 재정정보공개제도

1. 서 설
2. 시민참여예산제도
3. 재정정보공개

* 延世大 法大 敎授 法學博士

# I 문제의 제기

1960 1970 !대를 거치면서 성장위주의 경제정책을 추구하던 당시의 권위주의 정부는 상대적으로 사회복지에 대한 수요를 적절하게 통제하여 비교적 건전하게 재정을 운영할 수 있었다. " " | 정치· 제· 사회적인 구조는 1980 "3 " 로 특징지워진 대외적인 경제여건과 더불어 역시 정부재정의 건전성에 대하여 본질적인 문제를 제기하지 않았다.

그러나 1990 !대에 이르러 분배에 대한 국민의 욕구가 분출하고 대외적인 경제여건이 악화됨에 따라 정부재정은 점차 탄력성을 상실하고 그 결과 경제에 대한 부작용을 우려하는 목소리가 높아지게 되었다. 1997 ! 말 한국경제를 강타한 외환위기와 IMF | 구제금융시대는 한국의 국가재정이 안고 있는 구조적인 문제점을 노출하는 계기가 되었다. 특히 이 과정에서 기업과 금융권의 구조조정, 실업과 빈곤문제를 해결하기 위하여 막대한 재정지출이 불가피했고 정부재정의 건전성 유지에는 적신호가 켜졌다. 물론 국민과 정부의 노력으로 IMF 경제위기는 빠르게 극복되었으나 국민의 정부 후기에 시작되어 참여정부에까지 계속되고 있는 경제의 침체는 국가와 자치단체의 재정운영에 커다란 어려움을 가져오고 있다.

이러한 우리나라 재정의 현황을 고려할 때 국가예산과 재정운영의 투명성· 효율성과 책임성을 강화해야 한다는 지적이 국내외에서 제기되고 있다. 이를 위한 정책과제로서 국내에서는 이미 오래 전부터 중기재정계획의 실효성 제고, , 성과주의 예산제도를 위한 제도개혁, , 복식부기 및 발생주의 회계제도 등이 제시되고 있다. IMF : 지난 2001 ! 우리나라 재정운영의 문제점을 지적하고 그 투명성과 효율성을 제고하기 위하여 몇 가지 정책과제를 제시한 바 있다.[1)]

---

1) 권고사항은 모두 네 가지로 다음과 같은 내용이다. 1. 재정활동의 재정가 및 재정기능의 명확한 규정 2. 재정통계의 기본도구로서의 통합재정원칙의 확립 3. 성과주의 강화를 위한 예산서의 개선 4. 재정정보 보고체계의 개선. , " | 정위기의 본질과 재정건전화 확보방안", , 2001.11. 82 ; , " ; 요국의 국가채무 축소경험과 기반연구", , 2001.11. 212 .

그러나 이러한 국내외의 제언이나 권고에도 불구하고 현재 국가재정운영의 법적 기초를 이루는 예산회계법은 전통적인 합법성통제에 그 초점을 맞추고 있어서 이러한 요구들을 제대로 수용하지 못하고 있는 실정이다. 현재의 예산회계법은 지출행위의 합법성에 중점을 두는 품목별예산주의에 그 바탕을 두고 있어서 이른바 예산의 잉여 또는 여유가 발생하더라도 국회가 승인한 방식으로만 예산을 집행하는 경우에는 아무런 문제가 발생하지 않는다.

이와 같이 품목별예산주의에 있어서는 집행단계에 있어서의 세출의 통제에 역점이 두어지기 때문에 재정통제 역시 수입과 지출의 합법성을 강조하는 재정통제 및 회계검사의 방법을 택하게 되는 것은 매우 자연스러운 일이다. 따라서 품목별예산주의는 예산의 각 품목과 정책목표 및 사업구조와의 관련성을 파악하기 힘들기 때문에 정부의 부당한 지출을 감시하는데 한계가 있으며, 나아가 정부의 재정행위의 전체적 성과에 따르는 책임을 실현하는데 어려움이 있다.

이와 같은 현행 예산ㆍ회계제도와 예산회계법은 정부재정 운영의 효율성과 책임성을 제고하고 급변하는 국내외의 경제 및 정치 상황에 탄력적이고 유연하게 대처하는데 제약요인으로 등장한지 이미 오래이다. 따라서 본 연구는 특히 예산을 중심으로 하는 국가재정의 효율성과 책임성, 투명성을 담보하기 위한 기본원칙이 무엇인지 살펴봄으로써 현재 정부가 예산회계법을 대체할 국가재정법을 제정함에 있어서 이러한 원칙들이 어떠한 시사를 할 수 있는지 검토하기로 한다.

## Ⅱ 예산법의 개념과 기본원칙

### 1. 예산법의 개념과 체계

국가재정은 국가가 자신의 존립에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 국가작용을 말한다. 이에 따라서 재정법이란 조세 및 각종의 공법상 부담금을 부과하고 징수하는 공과금법 및 국가와 지방자치단체간 재원조정을 위한 재정조정법, , 통화ㆍ ㆍ자독에 관한 법 등으로 그 체계가 구성된다. , 본 연구의 주된 과제는 이 중에서도 주로 국가예산제도의 원칙에 대한 분석을 그 대상으로 하는 것이므로 재정법의 체계 중에서 예산법에만 한정하여 논의를 진행하기로 한다.

국가의 재정활동 중에서 예산이란 일정기간에 있어서의( 1 |을 단위로) , 대개의 경우 행정부가 이러한 예정적 계산 하에 수입과 지출에 관한 권한을 요구하면 입법부가 그것을 심의 · 가정하여 행정부로 하여금 집행할 수 있도록 하는 것이다. 이와 같이 국가예산을 규율하는 법체계를 총칭하여 예산법(Haushaltsrecht) |라고 부른다. 예산법은 국가재정법의 핵심적인 내용을 이루는 법영역으로서 예산의 편성 · |행, , , 자산 및 부채의 관리 등을 포함하는 개별행정법의 한 분야이다.

국가예산이 국민경제 전체와 개개인 국민에게 미치는 심대한 영향을 고려하여 볼 때 이와 같은 예산법의 근본적인 원칙이나 운영원리는 나라마다 다소간의 차이에도 불구하고 직접 헌법에 규정되는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우에도 여기에서 예외는 아니어서 헌법 제54 59 :에서 국회의 예산심의 · 가정권과 조세법률주의 등 예산운영의 기본원칙을 규정하고 있다. 또한 헌법상의 예산관련규정과 개별적인 재정 · |산법 분야의 지도원리를 구체화하기 위하여 예산회계법이 제정되어 있다.

예산회계법은 국가의 예산과 회계 및 이에 관련되는 기본적인 사항을 규율하는 법률로서 물품과 국유재산의 관리 및 회계에 관하여는 다른 법률에 규정이 없는 한 이 법이 정하는 바에 따른다고 규정하였다( 1 1 , 2 ). 이와 같이 현행 예산회계법은 정부재정 전반은 물론 정부예산에 관한 기본법적 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다. 1995 ' |가를당사자로하는계약에관한법률' | 제정되어 국가계약분야가 예산회계법에서 분리되기는 하였지만 여전히 예산회계법은 국가재정운영의 기본법적인 성격을 가지고 있다. 또한 국가가 소유하거나 관여하는 공기업의 예산회계에 관한 중요한 법원(法源 |되는 ' ' ' 10 :와 제11 .

이와 더불어 국가의 채권과 채무를 관리하기 위하여 제정된 ' ', ' ' 등도 국가의 채권의 전부 또는 일부를 면제하거나 효력을 변경함에 있어서는 법률에 의거하여야 한다고 규정한 예산회계법 제12 1 |에 근거를 두고 있다. , , 군수품관리법 등도 국가의 재산은 법률에 의하지 아니하고는 교환 · · ||부 · |자 또는 지급의 수단으로 사용할 수 없다는 예산회계법 제13 1 |에 의하여 제정된 것이다. 더 나아가 기금의 관리에 대하여 규정하고 있는 기금관

리기본법 및 관련 개별법률, 부담금관리기본법 및 공공자금관리기본법 등의 법률들도 특정한 목적을 위하여 국가가 자금을 운용할 필요가 있을 때에는 법률을 통해서만 설치가 가능하다는 예산회계법 제7 .

따라서 앞서 언급한 바와 같이 우리나라가 당면한 재정운영의 문제점과 개혁을 위한 대안을 모색하기 위해서는 그 법적 기초를 이루고 있는 예산회계법의 개선이 최우선적이며 필수적인 과제로 등장하는 것이다. 특히 최근에 이르러 재정경제부를 중심으로 이미 국고금관리법이 제정되었으며, 예산회계법 중 정부회계 부분을 분리하여 정부회계법의 제정이 추진되고 있는 상황에서 예산회계법의 잔여조항을 새로운 체계로 정비해야 하는 요구에 직면하고 있다. 이 중에서 국고금관리법은 국고수표제를 폐지하고 정부구매카드제를 도입하는 것을 주요골자로 하여 2002 5 28 11 7 ! 국회를 통과하였다. 또한 정부회계법은 복식부기 · ! 생주의 회계기법의 도입과 결산시기의 단축 등을 주요골자로 하여 외국사례연구와 공청회를 거쳐 현재 입법예고 후 법제처의 심사 중에 있다. 국회 역시 예산회계법을 대체할 새로운 국가재정법체계의 정비를 위하여 국회 내에 국회재정제도개혁특별위원회를 설치하고 관계 전문가의 의견을 청취하는 등 국가예산 및 재정제도의 개혁에 동참하고 있다.

## 2. 예산법의 기본원칙

### (1) 의 의

이와 같이 국가경제 전반과 개개인 국민에게 지대한 영향을 미치는 국가재정과 예산의 운영은 일정한 원칙에 의거하여 이루어질 것이 요구된다. 예산완전성의 원칙, (Haushaltsgrundsätze)은 예산운영에 대한 국회의 통제를 가능하게 하여 예산민주주의원칙을 실현하고 자의적인 예산운영으로부터 국민의 권익을 보호하는 목적을 갖는다. 이러한 예산원칙은 예산제도가 성립하는 과정이라고 할 수 있는 군주와 의회간의 대립구도에서 역사적으로 발전하였으며,[2] 그 궁극적인 목적은 행정부의 재정행위에 대한 적법성과 투명성을 실현하기 위한 것이었다.[3]

---

2) 이에 대한 상세한 논의는 Grupp, Haushalts- und Abgabenrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, Achterberg/ Püttner(Hrsg.) Bd.II 160 ; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2 , 1231 .

3) Krüger-Spitta/Bronk, Einführung in das Haushaltsrecht und die Finanz-

최근에 이르러 예산원칙은 행정부의 예산지출행위는 물론이고 이에 더하여 국회의 예산심의과정, 결산 및 회계검사 등 예산통제에 이르기까지 광범위한 효력을 인정받게 되었다. 특히 본 연구와 관련하여 예산운영의 건전성· · L율성을 제고시키기 위해서는 예산원칙이 어떠한 의미를 가지며, 이러한 원칙들이 현행 예산회계법에 어느 정도 충실하게 반영되어 있는지 검토되어야 한다.

### (2) 법적 성격 및 효력

예산원칙의 범위와 내용에 대하여는 일치된 견해를 찾기 어렵고 학자마다 상당한 편차를 보이고 있으나 대체로 예산완전성의 원칙, , 예산단일성의 원칙, , , 예산투명성 및 진실성의 원칙, , , , 예산연계금지의 원칙 등이 거론되고 있다. 이러한 전통적인 예산원칙들은 예산에 대한 통제적 기능을 중시하고 의회의 권한을 강화하기 위한 예산민주주의의 입장에서 강한 법적 구속력을 인정하려고 하였다.

그러나 20 I기 중· L반에 이르러 행정국가화 경향이 일반화되고 예산운영의 탄력성을 요구하는 목소리가 커지게 됨에 따라서 예산원칙에 대한 새로운 해석이 필요하게 되었다. 이러한 요구의 핵심은 예산의 재정정책적· I재정책적 기능이 강조됨에 따라서 예산집행에 있어서의 행정청의 재량과 탄력성을 보장하라는 것이다. 그러므로 향후 예산원칙은 전통적인 예산민주주의나 예산통제의 관점과 예산운영의 탄력성보장이라는 보다 진보적인 입장을 조화하는 방향으로 재정립하여야 할 것이라는 견해가 우세해지고 있다.[4]

그러나 예산운영의 탄력성과 집행상의 재량권은 예산민주주의와 법치국가적 재정운영의 대원칙을 결코 훼손할 수 없다. 그러므로 행정국가적 예산운영의 목적이라는 이념은 항상 예산민주주의· I산법치주의의 원칙을 준수하는 한계 내에서만 그 합법성과 정당성을 유지할 수 있을 뿐이다. 본 연구에서는 이러한 예산원칙 중에서 예산운영의 건전성· · L율성을 실현하기 위해서 특히 중요한 의미를 갖는 예산완전성의 원칙, , 예산한정성의 원칙, , , 예산통일성의 원칙 등에 대하여 논의하기로 한다.

---

politik, 1973, 69 .

4) 유훈, 「 」 122 .

1) 예산완전성의 원칙

예산완전성의 원칙이란 예산안에 국가의 모든 수입과 지출을 계상하여야 한다는 것을 말한다( 18 2 ). 여기에서의 모든 수입과 지출은 한 회계연도에 있어서 예상되는 예산수지의 총액이며, 예산완전성의 원칙을 통하여 국가예산의 단일성, . 따라서 예산안을 보면 국가가 어떠한 목적수행을 위하여 어떠한 재정적인 수단을 동원하는지 일목요연하게 알 수 있기 때문에 국회로 하여금 효과적인 재정통제를 가능하게 한다. (Bruttoprinzip) 와 밀접한 관련을 맺고 있는데, 이는 조세수입을 계상하는 경우 외에 소요되는 부과와 징수비용을 공제한 순수한 조세수입만을 계상하는 순예산주의(Nettoprinzip) 와 배격하는 것이다.[5]

예산완전성의 원칙과 관련하여 현실적으로 문제가 되는 것은 흔히 특별회계나 기금과 같이 국가의 일반회계와 독립하여 특정한 세입으로서 특정한 세출에 충당하여 일반의 세입세출과는 구별되어 계리되는 부분이다. 이러한 기금이나 특별회계는 국가의 모든 수입과 지출이 예산안에 계상되어야 한다는 예산완전성의 원칙에 반하는 결과가 된다. 그러므로 기금이나 특별회계는 공기업 등의 경영능력을 획기적으로 개선하거나 특정사업분야의 예산을 일반회계로부터 분리하여 안전성과 신축성을 가지고 사업운영상 행정능률을 제고하는 등 합리적인 근거가 제시되는 경우에 한하여 예외적으로 인정되는 것으로 보아야 할 것이다.[6]

2) 예산단일성의 원칙

예산완전성의 원칙과 더불어 국가재정운영에 대한 전체성과 투명성을 보장하고 모든 세입과 세출의 균형이 이루어지기 위하여 제시되고 있는 것이 예산단일성의 원칙이다. 그러므로 예산단일성의 원칙은 예산완전성의 원칙과 밀접히 관련되고 있는데, " 가의 모든 세입과 세출이 예산안에 계상되어야 한다" " 가의 모든 수입과 지

5) Stern, a.a.O., 1240 .

6) 김성수, " ", 「 」 22 집 제2 , 168 . 9 2 " 별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, , 기타 특정한 수입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있는 때에 법률로 설치한다" 규정하여 특별회계설치의 요건을 규정하고 있다.

출이 단일한 예산안에 편성되어야 한다"

그러므로 예산단일성의 원칙 역시 예산완결성의 원칙과 마찬가지로 기금이나 특별회계 등 국가의 일반회계와 별도로 독립하여 운영되는 특별예산제도를 원칙적으로 허용하지 않는다. 국가의 예산은 양적·|적으로 균형을 유지하여야 하기 때문에 독립된 수 개의 예산이 존재하는 경우 이러한 균형이 깨지게 되기 쉽기 때문이다. 특히 독립된 수 개의 예산간에 세입세출의 전출입관계가 있을 때에는 그 금액이 이중, (純計 ; 계산해 내지 않으면 국가예산운영의 전체적인 투명성을 약화시키기 때문에 입법부에 의한 예산의 통제를 어렵게 만드는 결과가 된다.[7]

그러나 예산단일성의 원칙에도 예외가 없는 것은 아니며 이미 예산완전성의 원칙에서도 살펴본 바와 같이 객관적이고 합리적인 이유가 존재하는 경우에는 특별회계나 기금이 인정될 여지도 있다. 또한 예산단일성의 원칙을 엄격히 고수하는 경우에는 " " 간이 가능하기 때문에 예산편성 후에 있어서의 국제정세와 국내에 있어서의 사회·|제적 변화 등에 탄력적으로 대응할 수 없어 부득이 이를 수정하거나 변경하여야 하는 필요가 생긴다. 따라서 이러한 사유가 발생하는 경우에는 비록 예산이 국회의 의결을 통하여 통과된 이후라 하더라도 이를 변경하여야 할 필요성이 있는데 가장 대표적인 것이 추가경정예산제도이다. 56 "|부의 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산을 편성하여 국회에 제출할 수 있다" [8]

### 3) 예산한정성의 원칙

예산은 보통 1 |간이라고 하는 정해진 기간 동안 예산안에 나타난 목적대로

---

7) 이러한 점에서 국가정보원이나 구(舊 ;기부의 예산이 정상비의 지출을 위한 일반예산 이외에도 예비비의 형태나 국방부, , "|수활동비", " " 등의 형태로 계상되어 국가정보활동을 위한 정확한 예산의 규모를 제대로 파악할 수 없도록 하고 있는 것은 이러한 예산단일성의 원칙에 반하며 국회(|히 정보위원회) .

8) 예산회계법도 제33 ;에서 추경예산의 법적 근거를 두고 있으나 그 요건에 대해서는 전혀 규정하고 있지 않아서 추경의 남발로 인한 예산운영의 건전성 문제가 지적되고 있다. 따라서 예산회계법이나 새로 제정이 추진되고 있는 국가재정법은 추경의 요건(|컨대 대규모 자연재해, 국민기초생활법상 수급권자에 대한 지원 등 서민생활 안정을 위하여 긴급한 재정지출이 필요한 경우) ' ' |대한 법적 한계를 설정할 필요가 있다.

만 지출되어야 하는데 이를 흔히 예산한정성의 원칙이라고 부른다. 따라서 예산한정성의 원칙의 내용에는 예산이 정한 목적 외의 사용금지, , 연도경과 후의 지출금지 등이 포함된다. 그러므로 회계연도 말까지 사용하지 않은 금액은 목적과 잔액을 명시하여 새로이 국회의 승인을 받도록 해야 한다. 시기적 한정성을 강조하는 이러한 원칙을 회계연도독립의 원칙이라고 부르며 예산회계법 제3 "ㅏ 회계연도의 경비는 그 연도의 세입으로 충당하여야 한다" .

반면에 목적 외 사용금지나 예산의 이용(移用 轉用 · 금지하는 의미에서의 예산한정성의 원칙은 흔히 사항적 특정성 원칙(sachliche Spezialität)이라고 부른다.[9] 이에 따라 예산회계법도 제36 37 ㄴ가 원칙적으로 예산은 예산안이 정한 목적 외의 경비를 사용하거나 이용 또는 전용할 수 없다고 규정하고 있다. 그러나 회계연도 독립의 원칙을 지나치게 고집할 경우 당해 회계연도에 의결된 예산은 해당 연도에 모두 소모해야 하므로 예산운영상의 비효율과 비경제성을 유발할 가능성도 있다.[10] 흔히 회계연도 말에 이루어지는 "11월의 열병(Dezemberfieber)" . 그러므로 예산회계법도 회계연도독립의 원칙에 대한 예외로서 예산의 이월과 계속비 제도를 인정하고 있다.[11]

---

9) von Mutius, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, in: VVDStRL 42(1984), 172면 이하; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Art. 110, Rn. 22.

10) 이러한 부작용을 인식하여 1969 | 예산회계법의 개정을 통하여 이른바 예산성과금제도가 도입되었다. 36 2 1 "ㅏ 중앙관서의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 수입이 증대되거나 지출이 절약된 경우에는 증대 또는 절약된 예산의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있다" . 이 규정은 예산을 절약하고 그 집행의 효율성을 제고한 자에 대한 인센티브를 강화하기 위한 것이다.

11) 예산회계법은 제38 :에서 매 회계연도의 세출예산은 원칙적으로 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없으나 세출예산 중 명시이월비의 금액 또는 연도내에 지출원인행위( |출의 원인이 되는 사업의 계약, ) ㅏ 하고 불가피한 사유로 인하여 당해연도에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비( |를 들어 당해 사업의 감독 또는 준공검사 등에 요하는 경비) | 금액은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다고 규정하고 있다. 여기에서 명시적 이월비라 함은 세출예산 중 경비의 성질상 연도내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측될 때에 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻어 다음 연도에 이월하여 사용하는 금액을 말한다. 또한 계속비제도는 헌법 제55 1 22 , 완성에 수년을 요하는 정부공사나 연구개발사업 등은 회계연도독립의 원칙을 지나치게 고집할 경우 공사에 대한 일관성이

사항적 특정성의 원칙 또한 예산집행에 있어서 예산의 심의 및 의결과정에서 나타난 의회의 의사를 존중하고 의회의 예산통제를 가능하게 하기 위한 제도로서의 의의를 가지고 있다. 우선 예산의 각 항목은 사용목적이 엄격히 제한됨으로써 특히 예산집행에 대한 책임추궁을 용이하게 할 수 있었으나 때로는 예산의 항목이 특정 목적에만 한정되어 있었기 때문에 예산집행의 탄력성을 저해하는 부작용이 있었음을 부인하기 어렵다. 실제로 예산을 집행하는 과정에서 대상사업의 우선 순위가 잘못 배정되어 있는 것이 발견될 수 있는데 중요한 사업에 대해서는 책정된 예산이 부족하고 반대로 우선 순위가 떨어지는 사업에 대해서는 지나치게 많은 예산이 배정되어 있어 이에 대한 수정이 필요한 경우가 생길 수 있기 때문이다.

그러므로 예산회계법도 사항의 특정성에 대한 예외를 설정하여 제36 1 항 단서에 따라 중앙관서의 장은 예산집행상 필요에 의하여 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻었을 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 세출예산을 이용할 수 있다. 또한 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 각 세항(細項 目 | 금액을 기획예산처장관의 승인을 얻어서 또는 기획예산처장관이 정하는 범위 내에서 전용할 수 있다( 37 1 , 2 ).

4) 예산공개성의 원칙

예산공개성의 원칙은 예산의 편성, , , , 결산 및 회계검사의 전과정이 민주주의의 공개성원칙에 따라 일반에 공개되어 국민이 이에 대한 정확한 정보를 갖고 예산의 내용에 대하여 시시비비를 가릴 수 있어야 함을 말한다. 예산공개성의 원칙은 국가의 중요한 정치 및 행정적 과정인 예산운영의 전과정이 투명성과 예측가능성이라는 법치주의의 일반적 속성에 일치해야 함을 요구하는 것이다. 50 :에서 국회의 일반적인 의사공개의 원칙을 규정하여 예산의 심의와 확정에도 이 원칙이 적용됨은 물론이다. 또한 예산회계법도 제109 " , 전년도결산, , , 국유재산의 현재액 기타 재정에 관한 일반사항을 인쇄물 기타 적당한 방법으로 국민에게 알려야 한다" ! 하여 국가의 재정상황에 대한 대 국민 보고의무를 규정하고 있다.

---

결여되고 도중에 정치적인 결정 등에 의하여 그 금액이 감액 또는 삭제됨으로써 원활한 사업수행이 어렵고 예산의 낭비도 적지 않았기 때문에 예외를 인정하는 것이다.

그러나 예산공개성의 원칙은 예외가 없는 것은 아니며 일반적으로 많은 나라에서는 정보기관이나 국방예산 혹은 일부예산에 대하여 구체적인 예산세목의 공개는 피하고 예산안에는 단순히 총액만이 계상되는 경우가 있다. 또한 결산이나 회계검사 결과의 토론이나 협의, 회계검사과정 등도 비공개리에 행하여지는 경우가 있다.[12]

### 5) 계산경제성의 원칙

국가가 예산을 사용함에 있어서 그 효용을 극대화하고 특정의 목적을 달성하기 위해서 최소의 예산을 지출해야 한다는 예산경제성의 원칙은 실정법으로 규정되기 이전에 예산운영의 기본지침인 동시에 하나의 관습법적 원칙으로 자리를 굳히 왔다.[13] 경제성의 원칙은 두 가지 측면에서 설명할 수 있는데 하나는 주어진 예산으로 최대의 성과를 달성하여야 한다는 극대화의 원칙(Maximalprinzip)이며, 다른 하나는 특정한 목적의 달성을 위하여 가능한 한 최소의 예산이 투입되어야 한다는 극소화의 원칙(Minimalprinzip) . 예산경제성의 원칙은 역시 다른 예산원칙과 마찬가지로 예산의 전 과정에서 의회와 행정부를 구속하여 회계검사기관으로 하여금 회계검사의 기준으로서 예산경제성의 원칙에 따르는 재정통제를 실시할 것을 요구하고 있다.

국가예산의 경제성원칙을 실현하기 위해서는 무엇보다도 예산편성과정에서부터 이 원칙에 따르는 예산편성의 기법이 요구되는데, 종래의 품목별예산주의와 이를 바탕으로 하는 합법성 통제만으로는 예산경제성원칙을 달성하기 어렵다. 그렇기 때문에 선진 각국에서는 소위 예산개혁의 과정을 경험하면서 예산의 경제성원칙과 합목적성 통제를 위하여 다양한 예산편성의 기법이 개발되었고, 특히 비용편익분석을 핵심적인 내용으로 하는 성과주의예산제도가 그 하나의 예이다.

성과주의예산은 품목별예산과 비교함으로써 그 개념과 목적이 명백해 질 수 있는데, , 사용료 및 수수료로서 얼마를 지급하고, , 기타 행정목적을 위한 내용을 위

12) 우리나라에서 예산공개성의 원칙과 관련하여 예산과정이 비공개로 이루어지는 것은 국가안보와 관련되는 국가정보원의 예산이다. 54 2 1 " | 보위원회의 회의는 공개하지 아니한다" | 규정하여 국가정보원의 예산을 다루는 국회정보위원회의 활동은 비공개를 원칙으로 하고 있다.

13) Grupp, Steuerung des Verwaltungshandelns durch Wirtschaftlichkeitskontrolle, VVDStRL 41(1983), 661 (662 ).

해 얼마의 액수를 지급하라는 예산편성주의이다. 환언하면 품목별예산은 정부가 구입하는 물품에 치중하는 예산주의인데, 이러한 품목별예산에서는 그러한 물품, 즉 수단으로서 무엇을 하는가 하는 활동사업계획이 나타나고 있지 못하다. 이에 비하여 성과주의예산은 수단 그 자체보다는 그 수단으로서 달성하려 하는 기능과 사업이 무엇인가 표시하며, 그 기능과 사업을 수행하기 위하여 비용이 얼마나 소모되는가를 명백히 보여주는 것이다. 다시 말해서 품목별예산에서는 정부가 구입할 수 있는 물품을 표시해 주기는 하지만, 왜 그것을 구입하는지는 분명히 나타내지 못하는 것이다.

그러므로 이러한 제도 하에서는 예산은 정부사업의 성격이나 목표를 정확히 나타내지 못하였으며, 나아가서 그 예산으로서 이룬 사업의 성과도 알 수 없었던 것이다. 이에 반하여 성과주의예산은 간단히 말해서 예산과목을 사업계획별 · 활동별로 분류한 다음 단위원가 업무량 예산방식으로 편성하는 예산을 말한다. 이와 같은 성과주의예산은 각 사업마다 가능한 업무측정단위를 선정하여 업무를 양적으로 표시하고, 나아가서 예산을 원가에 기준한 과학적이고 합리적인 방법으로 편성하여, 그 집행의 성과를 측정 · 평가하여 재정운영의 효율성을 높이고 효과적인 재정통제를 가능하게 하는 제도로서 예산경제 및 절약성의 원칙에 의하지한다.[14]

### 6) 예산통일성의 원칙

예산통일성의 원칙이란 세입예산은 예산안에 계상된 모든 세출을 위하여 쓰여져야 하며 특정한 세입을 특정 목적을 위한 세출에 국한시켜서는 안된다는 것을 말한다. 예컨대 자동차 관련 조세수입을 도로의 건설 · 보수 또는 교량의 유지 · 보수와 같은 사업에만 지출하거나 환경관련 조세나 부담금으로 환경보전 개선사업을 위한 목적에만 한정하여 재정지출이 이루어지는 것을 금하는 원칙이다. 예산통일성의 원칙은 사전적으로 용도가 지정되어 있는 지출예산 때문에 필요한 국가사업이 이루어지지 못하고 거꾸로 우선순위가 뒤처진 사업에 대하여 특정한 예산이 계상 · 배출되어 예산운영의 탄력성을 잃는 경우가

14) 김성수, , 177 . 1961 부터 국방부 단독으로 성과주의예산제도의 채택을 시도하였으며 당시 예산국을 중심으로 일부기관에 이를 도입하기 위한 준비를 갖추게 되었다. 따라서 당시의 예산회계법과 시행령은 성과주의예산의 채택을 암시하는 규정을 다소 두게 되었고 1962 1963 에는 일부부처의 일부사업에 성과주의예산을 적용하였다. ( 컨대 업무단위선정의 어려움 등) 1964 .

있어서 이를 방지하기 위한 것으로 예산경제성의 원칙과 밀접하게 관련되어 있다. (Fondsystem) 부터 근대적인 예산원칙이 성립되면서 예산원칙의 하나로 발전하였으며, 국방예산이나 인건비와 같이 경직성예산의 부담이 큰 오늘날 예산을 심의·결하는 의회에게 예산에 대한 재량권을 보장한다는데 그 의미를 갖는다.

예산통일성의 원칙에 대하여도 예외가 없는 것은 아니며 합리적인 이유가 존재하거나 법률 등에 의하여 허용될 수 있는데, , , 목적세 등이 그것이다. 물론 목적세 등은 납세의무와 세출을 통한 공공적 편익이 밀접하게 연관되어 있어서 조세저항이 적고 납세자에게 조세부담을 납득시키기에 용이하다는 장점이 있다. 그러나 현재 우리나라에서 부과·징수되는 교육세와 농어촌특별세와 같은 목적세들은 독립한 부과대상이 없고 다른 국세와 지방세에 부가하여 부과되는 형태를 띠고 있으므로 조세저항의 대상이 되기 쉽다.

이와 같은 목적세들은 예산통일성의 원칙 뿐만 아니라 예산완전성의 원칙 및 예산단일성의 원칙에도 위배된다는 점 외에도 국가예산운영의 탄력성을 저해시킨다는 점에서 이미 설명한 바와 같이 그 설치 및 운영에 있어서도 까다로운 요건이 요구된다.

## Ⅲ ·책임성 강화를 위한 입법정책적 과제 - 시민참여예산제도와 재정정보공개제도

### 1. 서 설

최근 국가재정법의 제정움직임과 관련하여 재정운영의 투명성·효율성을 제고시키기 위한 정책적 제안들이 쏟아지고 있다. 따라서 위에서 언급한 예산원칙들이 국가재정의 효율적이며 책임 있는 운영을 실현할 수 있도록 현행 예산회계법을 개정하거나 새로이 국가재정법을 제정할 때 구체적으로 어떠한 내용으로 규정될 수 있을지 계속적인 관심을 기울일 필요가 있다.

특히 예산완전성의 원칙, , 예산통일성의 원칙 등은 특별회계 및 기금의 폐지와 통폐합, 성과주의예산제도나 복식부기의 도입 등 정부 차원의 예산 및 재정개혁과제가 전면에 부상하는데 중요한 계기를 제공하고 있다. 그러나 예산이나 정부재정활동에 대한 시민의 참여와 감시의 기회를 보장하는 입법정책적 제안들은 상대적으로 큰 주목을 받고

있지 못하다. 그 이유는 예산과정이 전문적이고 복잡하여 비전문가인 국민들을 참여시킨다는 것이 현실적으로 어렵다는 실증적 경험에 의한 것으로 보인다. 물론 예산과정 중에는 전문가가 참여하는 것이 바람직스러운 분야가 있기도 하지만[15] 경우에 따라서는 예산공청회와 같이 일반국민이나 시민사회단체가 예산과정을 보다 실효성 있게 감시하여 국가재정운영의 책임성이 제고될 수 있는 영역도 존재한다. 따라서 예산회계법을 개정하거나 국가재정법을 제정함에 있어서는 일반국민과 시민사회단체, 전문가 등이 국가재정계획과 집행과정에 보다 적극적으로 참여하여 국가와 협력할 수 있는 법적 장치가 마련되어야 한다.

따라서 본 연구는 예산과정에 대한 시민참여와 감시의 필요성과 그 제도화에 대한 논의로서 그 결론에 갈음하고자 한다.

## 2. 시민참여예산제도

### (1) 의 의

예산과정에 시민이 참여하는 시민참여예산제도는 우리에게 다소 생소한 개념이다. ' ' : 표현에서 보듯이 행정부의 재정행위를 국민의 대표기관인 의회의 통제 하에 놓이게 하는 재정민주주의의 이념을 바탕으로 성립하였다.[16] 따라서 예산제도는 예산안의 심의와 확정을 의회의 권한으로 인정하고 있기 때문에 기본적으로 대의제 민주주의의 표현이라고 할 수 있다. 그러나 헌법에 보장된 국민주권주의는 반드시 그 발현의 형태로서 대의제만을 의미하는 것은 아니다. 현대 국가에서 대의제를 바탕으로 하는 의회민주주의와 법치국가가 통치의 기본바탕을 이룬다고 하더라도 이러한 제도가 특히 예산과 관련하여 완벽하고 만족스럽게 작동한다는 보장이 없다. 따라서 사안에 따라서는 국민 개개인이나 시민사회단체가 국가의 재정행위를 감시하고 통제하는 것이 국민주권과 재정민주주의를 공고화 할 수 있는 순기능을 가질 수 있다.[17] 특히 예산에 대한 감시활동은 국가예산과 같이 복잡한

15) 예컨대 대표적으로 중기재정계획이나 재정투융자심사제도 등 고도의 전문적인 분야에 국민들이 직접 참여한다는 것은 일정한 한계가 존재하는 것이 사실이다.

16) 김성수, 「 」 2001, 3 .

17) 행정학의 영역에서는 예산감시시민운동을 예산에 대한 소비자인 국민의 지위를 강조하여 일종의 소비자주권 회복운동으로 이해하며, (New Public Manage-

구조와 활동영역을 가지는 경우에 비하여 지역주민에 대한 근거리 행정으로 인하여 그 접근성이 용이한 자치단체의 경우에 더욱 큰 효과를 거둘 수 있다.

예산감시시민운동이 무엇인지 아직 학문적인 개념은 정의되지 않았으나 시민이 직접 예산편성, , 예산집행의 과정에 참여하여 이를 감시하는 활동이라고 말할 수 있다. 즉 예산의 전과정에 대한 국민의 직접적인 통제작용인 것이다. 이러한 국민이나 지역주민에 의한 예산통제활동은 우리나라의 납세자들이 이제는 국가과세권 자체의 정당성의 문제를 추구하는 성숙한 시민사회의 단면을 잘 보여주고 있는 예에 해당한다.[18] ' 가의 과세가 정당한가?' ' :세수입이 낭비의 요인 없이 정당하게 지출되고 있는가?'

따라서 과세권이 정당하고 세수입이 낭비 없이 국민을 위해서 효율적으로 집행되고 있다면 이제 국민은 스스로 자신의 지갑을 열어 기꺼이 세금을 자진 납부 하려 할 것이다. 따라서 시민참여예산제도나 납세자운동과 같은 시민운동은 국가의 과세권이나 예산제도에 대한 대립각을 세우는 것이 아니며 오히려 이를 보완하고 국가와 협력하는 법제도로 이해하는 것이 필요하다.[19]

### (2) 예산편성과정

#### 1) 국민의견수렴과 예산공청회

행정절차법에 따르면 공청회란 행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자등, 전문지식과 경험을 가진 자 기타 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차를 말한다( 2 6 ). 그러므로 예산을 대상으로 하는 공청회는 국가나 자치단체가 예산편성을 하는 과정에서 당해연도의 예산개요, , 주요사업 등에 대하여 국민들에게 이를 설명하고 의견을 수렴하는 절차이다. , 시민단체를 포함하여 예산에 관하여 관심과 이해를 가지는 일반국민이 참여하여 국가와 자치단체의 예산을 대상으로 정책토론을 벌일 수 있는 장이 마련되는 것이다. 현재 경기도를 비롯한 일부 자치단체에서는 이러한 정책토론회가 개최되고 있는데, 이를 예산

ment) . , " ", 한국지방재정공제회, , 2003.7.10, 90 .

18) 이에 대한 상세한 논의는 김성수, 「 l법 - 조세법과 공법원리 -」 , 2003, 124 면 이하.

19) 김성수, 「 」 2001, 92 .

공청회 형태로 한 단계 업그레이드 할 필요가 있는 것이다.

예산공청회과정을 통하여 국가와 자치단체의 일반적인 재정운영의 효율성과 더불어 특정 사업의 타당성 여부에 대하여도 자연스러운 여론이 형성되며, 이를 토대로 정부는 최종적인 예산안을 편성하게 된다. 그러나 예산공청회나 국민의 의견수렴절차는 아직 제도화되어 있지 못하다. 따라서 예산공청회의 진행방법이나 절차 등은 현행 행정절차법을 적용하거나 이를 토대로 하여 새로 제정되는 국가재정법과 자치단체의 조례에 그 내용이 반영되어야 할 것이다. 예산공청회와 관련하여 행정절차법이 적용되어야 하는 이유는 현행법이 공청회와 관련하여 특히 인터넷이나 전자통신망을 이용하여 용이하게 의견을 제출할 수 있는 기회를 보장하고 있기 때문이다. , 현행 행정절차법은 공청회의 실시사유로서 1. ㅏ른 법령 등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우 2. ㅏ해 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우로 한정하고 있다. 따라서 현행법상 공청회의 대상은 행정처분에 한정되며 국민의 일정수가 그 개최를 요구할 수 있는 기회가 보장되고 있지 못하다.[20]

실효성 있는 예산공청회가 이루어지기 위해서는 이러한 사항을 고려하여 조속한 관련규정의 정비가 필요하다. 예산공청회의 토론과정에서 특히 쟁점이 되는 사안으로서 이해 당사자간에 쉽게 의견접근이 이루어지지 못하는 경우에 특히 지방자치단체는 이를 대상으로 하는 주민투표를 실시할 수도 있을 것이다.[21]

### 2) 예산집행과정

예산의 집행과정에서 국민이나 지역주민이 국가의 재정행위를 통제할 수 있는 장치로서 대표적으로 부패방지법 제40 13 4 ‖ 규정된 감사청구제도를 들 수 있다.[22] 물론 감사청구제도는 이미 집행된 국가재

20) 이는 아직도 관료사회가 행정절차의 initiative ㅏ 행정청이 가지고 있다는 사고에서 기인하는 것이다. input ㅣ 의하여 그들이 행정과정에 참여하고 행정청과 공동결정을 내린다는 점에서 찾을 수 있는 것이므로 이러한 방향으로의 행정절차법의 개정이 요구된다. , 청문 등의 기속력에 관련되는 규정들이다. , 「 」 , 2001, 544 .

21) 이를 위하여 행정자치부는 지난 8 11 . 그러나 이 법안은 제8 2 3 ㄴ는 지방자치단체의 예산· · ㅣ타 재무에 관한 사항에 대해서는 주민투표의 대상에서 제외하고 있는데, .

22) 물론 지방자치법상 주민감사청구의 대상인 자치단체의 사무는 재정에 관한 사무에 국한하는 것은 아니며 지방자치단체나 그 장의 권한에 속하는 모든 사무를 포함한다. 그러

정행위의 위법·ㄴ당성을 다툴 수 있다는 점에서 아직은 제도화되지 않은 국민소송제도나 주민소송제도와 유사성을 가지고 있다. 그러나 감사청구제도는 감사원이나 자치단체의 직근 상급자치단체, 주무장관이 감사기관이 된다는 점에서 법원이 관할권을 행사하는 국민소송과는 구별된다. 또한 감사청구제도는 반드시 이미 집행이 종료된 재정행위의 위법·ㄴ당성을 시정하는 것 뿐만 아니라 아직 진행 중이거나 잠시 집행이 정지된 재정행위의 시정을 구할 수 있다는 점에서 국민소송과 다르다.

감사청구제도는 국가나 자치단체 장의 위법·ㄴ당한 재정행위에 대하여 국민이 그 시정을 청구할 수 있다는 점에서 부패와 비리의 발견과 척결이라는 공적 과제에 직접 국민이 참여하여 협력하는 제도이다. 원칙적으로 비리와 부정행위의 발견과 그 처리는 검찰이나 감사원과 같은 사정기관이 담당한다.[23] 따라서 감사청구제도는 부정과 비리에 대한 발견과 척결이라는 공적 과제에 대하여 지역주민과 행정기관의 협력을 통하여 시너지 효과를 극대화하는 일종의 부패방지 민관협력제도라고 할 수 있다.

특히 지방자치법상의 주민감사청구제도는 부패방지법에 의한 국민감사청구제도의 연장선상에서 존재한다. 40 :는 국민감사청구권을 인정하면서 제3 "|방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리에 대한 감사청구는 지방자치법 제13 4 | 의한 주민감사청구의 규정에 따른다" . 다시 말하자면 지방자치단체 차원의 감사청구는 전적으로 지방자치법 제13 4 | 의한 주민감사청구의 요건과 절차에 따르는 것으로서 이 경우 부패방지법의 규정은 적용되지 않는다. 따라서 지방자치법에 따라 20 50 1 | 해당하는 사람들이 감사청구를 하는 경우 감사기관은 시· · ! 및 자치구에 있어서는 시· :지사가 된다. 이는 부패방지법에 의한 감사청구의 경우 감사원

나 실제로는 지방자치단체나 그 장의 위법·ㄴ당한 재정행위가 주로 그 대상이 된다.

23) 원칙적으로 비리와 부정행위의 발견과 그 처리는 검찰이나 감사원과 같은 사정기관이 담당한다. 그러나 자치단체 차원에서 벌어지는 모든 비리와 부정행위를 사정기관들이 완벽하게 처리한다고 볼 수 없다. 나실상 비리와 부정행위에 대한 처리를 사정기관이 독점하는 것은 가능하지도 않으며 또한 바람직스러운 것도 아니다. 이는 마치 농구시합에서 수비의 방법으로 이들 사정기관에게 전면강압수비(全面强壓守備 all-court pressing)를 주문하는 것인데 결국 얼마 지나지 않아 선수의 체력은 바닥이 난다. 오히려 현장에서 벌어지는 국가와 자치단체의 선심성 예산낭비사례나 비효율적인 지출행위는 그와 근접한 지역 주민들이 보다 용이하게 발견할 수 있으며 그 시정에 대한 열의를 가지고 있는 경우가 많다.

기타 국회, ( 40 1 ).[24]

그러나 주민감사청구제도나 국민감사청구제도가 그 대상을 자치단체에 국한하는가 혹은 국가 전체로 하는가에 대한 차이만 있을 뿐 주민 혹은 국민에 의한 재정감시라는 제도적 취지는 동일하다. 따라서 앞으로 시민참여예산제도 또는 예산감시시민운동이 정착되기 위해서는 감사청구제도와의 관련성을 더욱 제도적으로 공고화 할 필요가 있다.

### 3. 재정정보공개

국가의 재정활동을 국민이 감시하고 통제하기 위해서는 예산·!산 등 재정에 관한 일반사항과 국가채권 및 국가채무의 상황 등에 대한 재정정보의 공개가 필수적이다. 특히 이러한 재정정보에는 국가나 자치단체의 일반회계 뿐만 아니라 특별회계와 기금을 총괄하는 이른바 통합재정에 대한 전반적인 사항이 모두 포함된다. 따라서 통합재정정보에는 중앙정부와 공공기금은 물론 지방정부와 기타기금을 모두 포괄하여야 한다. IMF ㅏ 지난 2001

통합재정정보의 공개와 관련하여 문제가 될 수 있는 것은 정보공개와 관련된 법적 근거에 관한 것이다. 현재 우리나라에서의 정보공개는 개별 시·:이 제정한 행정정보공개조례와 더불어 지난 1998 '!공기관의정보공개에관한법률'( ) . 그러나 현행 정보공개법은 일반국민이나 이해관계인의 정보공개청구에 의하여 국가기관 등이 수동적·:극적으로 필요한 정보를 공개하는 제도이다. 물론 현행 정보공개제도는 한국 사회에서 행정의 투명성 제고에 상당한 기여를 한 것이 사실이지만 국민의 청구에 의하여 소극적으로 운영된다는 한계를 가지고 있다.

이에 비하여 통합재정정보의 공개는 국민의 청구와는 관계없이 상시적·:동적으로 이루어지는 것이 필요하며, 이에 따르는 입법적 보완이 이루어질 필요가 있다.[25] 물론 정부는 이러한 필요성을 인식하여 지난 5 19 '!정정

24) 그 이유는 자치단체에 대한 주민감사청구의 경우에도 감사원이 감사권자가 되는 경우 업무의 과중 등을 고려한 입법적 조치로 보인다. 따라서 지방자치법에 의한 주민감사청구제도는 일종의 행정내부통제(Innenkontrolle) | 성격이 강한 반면 부패방지법에 의한 국민감사청구제도는 감사원이라는 독립한 제3 (Fremdkontrolle)의 일종이다.

25) 이미 언급한 바와 같이 예산회계법은 제109 :에서 재정상황에 대한 정부의 보고의무

보공개의확대를위한국무총리훈령'( ) · 제정 · 1포하고 시행에 들어갔다. 3 1 " 1정기관은 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보에 대하여는 공개청구가 없더라도 자발적으로 공개하도록 노력하여야 한다" : 규정을 두어 이른바 정보의 공표의무를 규정하였다. 7 1 1에서는 국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책에 대한 정보( 1 ), ( 2 ) 등에 대해서는 행정기관이 청구인의 청구와 관계없이 이를 정례적으로 공개할 의무를 부과하고 있다.

물론 이 훈령을 통하여 예산이나 국가재정에 관련된 정보가 보다 적극적 · 능동적으로 이루어질 수 있는 계기가 마련된 것은 사실이다. 그러나 위 훈령은 통합재정정보를 대상으로 하여 예 · !산 등 재정에 관한 일반사항과 국가의 채권과 채무관계에 대한 상세하고 구체적인 정보를 공개하는 법적 근거로는 매우 취약하다. 또한 훈령은 원칙적으로 행정기관의 내부적인 사무처리기준이므로 법적 구속력을 인정하기 어렵다. 따라서 통합재정정보를 대상으로 하여 국가의 자발적인 공개의무가 실현되기 위해서는 정보공개법의 개정이 불가피하다. , 재정정보의 특수성으로 인하여 일반적인 행정정보와 달리 취급될 필요가 있다면 재정정보의 공개는 예산회계법을 대체하여 제정될 국가재정법에 공개의 대상과 요건을 명시하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

---

를 규정하고, 118 3 1서 역시 지방재정에 대한 유사한 공개규정을 두고 있으나 통합재정의 전반적이고 구체적인 정보공개 수준에는 이르지 못하고 있는 실정이다.

# Haushaltsgrundsaetze und Haushaltsrecht

Kim, Sung-Soo*

In der Zeit der Diktatur von 1960 und 1970 Jahren, wobei dem Wirtschafts-wachstum die vorrangige Prioritaet der Koreanischen Regierung zukam, konnten die Ansprueche der Bevoelkerung zur gerechten Umverteilung mit Gewalt unterdrueckt werden. Damit ist der Finanzlage Koreas lelativ stabil geblieben.

Ueber die 1980 und 1990 Jahre hinaus waren die Stimmen laut, die mehr Gerechtigkeit und Umverteilung forderten. Solche gesellschaftliche Bewe-gungen gingen mit dem Demokratisierungsprozess Koreas einher. Damit wurde die Finanzlage immmer unter Druck gesetzt.

Die Wirtschaftskriese vom 1997, die mit der Konsolidierungsmassnahmen des IWF bewaeltigt werden konnte, machte klar, die Haushalts- und Finanzrechtsrecht war zur Kriesenbewaeltigung nicht geeignet.

Das Haushaltsrecht Koreas ist damit zu kennzeichnen dass, der Haus-haltsplan nach den Bedarfsanmeldungen der Ressorts aufgestellt und mit der Feststellung des Parlaments rechtmaessig vollgezogen wird. Somit ist die nachfolgende Finanzkontrolle, die dem Koreanischen Staatsrechnungshof zu unterliegen, im meisten an der sog. Rechtmaessigkeitspruefung zu orien-tieren. Dabei wird dem wichtigen Haushaltsgrundsatz, wie 'konjunktungerechtem Wirtschaftlichkeitsprinzip' nicht Rechnung getragen.

Im Hinblick auf die geaenderte Sach- und Finanzlage Koreas legte Koreaniche Regierung einen 'Gesetzentwurf ueber Staatsfinanzen' vor, wobei es sich um eine Reihe von Reformvorschlaegen fuer Staatsfinanzen handelt. Dabei fehlt es mEan einem wichtigen Punkt, d.h. Buergerbeteiligung an dem Budgetprozess. Es ist dringend zu erfordern, dass bei der Gesetzaenderung die Buergerbeteiligung insb. bei der Finanzkontrolle weitgehend gewaehrleistet wird.

---

* Professor, College of Law, Yonsei Univ.