

現行 中期財政計劃法制的 改善方向

朴 鍾 秀*

차 례

I. 서 언

II. 현행 중기재정계획법제의 분석

1. 현행 법제상의 중기재정계획
2. 중기재정계획제도의 필요성
3. 현행 중기재정계획법제의 문제점 - 활성화의 필요성

III. 외국의 중기재정계획 운영현황과 시사점

1. 주요국가의 중기재정계획제도 개관
2. 독일의 중기재정계획법제
3. 우리나라에의 시사점

IV. 현행 중기재정계획법제의 개선방향

1. 중기재정계획의 기간
2. 중기재정계획의 절차
3. 중기재정계획의 내용
4. 중기재정계획의 구속력과 무명한 공개
5. 기금운용계획과의 연계성
6. 중기재정계획과 특별회계·기금
7. 중기재정계획과 주요 행정계획과의 연계성 제고
8. 중기재정계획 심의기구의 설치와 중앙 및 지방 중기재정계획의 연계성 제고
9. 중기재정계획의 실효성 확보를 위한 하향식 예산편성방식의 활성화

V. 요약 및 결어

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

**이 글의 작성을 위하여 미국에서의 제도내용뿐 아니라 중기재정계획제도에 관한 폭 넓은 일반적인 지식과 유익한 자료(중기재정계획 FY 03-08)를 제공해준 미합중국 Montgomery County(Maryland) 의회 Marilyn Praisner의원(민주당)에게 이 자리를 빌어 감사의 뜻을 전한다.

1. 서 언

중기재정계획이란 무엇인가? 행정법적으로는 일을 시간적으로 중기(3~5년)에 걸친 것으로서 국가 또는 지방자치단체의 재정운용에 관한 행정계획이라고 짐작할 수 있겠지만, 필자는 재정이 갖는 양면적 의미로부터 중기재정계획의 의미를 다음과 같은 두 가지 방향에서 이해하고자 한다.

종래 재정(Finanz)¹⁾이란 일반적으로 국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력(Finanzmittel)을 취득하고 이를 관리하는 작용이라고 보는 것이 통설적인 입장이다.²⁾ 그러나 이러한 개념정의는 오늘날 광범위하게 자리잡고 있고 또 점차 그 활동범위를 넓혀가고 있는 공공부분의 모든 재정활동영역들을 포괄할 수 없는 난점을 가지고 있다. 공공부분이 수행하는 모든 재정활동을 포괄할 수 있기 위해서는 이보다더 좀더 넓은 개념을 상정할 수 있어야 할 필요성이 제기된다.

이에 따라 필자는 통설적 견해보다 좀더 광의의 재정개념을 상정할 필요성에서 재정이란 널리 공법인인 공공주체(öffentliche Hand)가 공적 과제의 수행을 위하여 필요한 재력을 조달하고 관리하며 투입하는 모든 활동을 의미한다고 정의하려고 한다.³⁾ 즉, 국가나 지방자치단체뿐 아니라 기타 공기업 등을 포함한 광의의 공공부분 전체가 재원을 획득하고 관리하는 모든 활동을 재정이라 보는 것이다.

그러나 재정개념은 이렇듯 단순한 정적인 개념에 불과한 것이 아니라 다른 한편 끊임없이 움직이는 동적 활동체로 파악된다. 재정의 이러한 동적인 측면은 이른바 '재정관리(Finanzwirtschaft)'⁴⁾라는 표현으로 함축되어 나타난다. 공공부

1) 우리말로 '재정'이라고 번역되는 'Finanz'라는 독일어 단어는 독일에서도 17세기이래 사용되는 외래어로서, 프랑스말의 금전적 수단(Geldmittel)이라는 'finance'에서 왔고, 이 말은 다시 어원적으로 중세라틴어의 'finantia'에까지 소급하는데, 본래 그 의미는 '끝나다, 때가 되다, 지분만기가 되다'의 의미였다고 한다. 즉 '끝(Ende)'이라는 의미의 라틴어인 'finis'가 그 어원으로서 자리잡고 있는 것이다. 이에 대해서는 Gropl, *Haushaltsrecht und Reform*, 2001, S. 9.

2) 류지태, 「행정법신론」, 2003, 963면; 김성수, 「개별행정법」, 2001, 3면; 김동희, 「행정법 II」, 2003, 586면; 홍정선, 「행정법원론(下)」, 2003, 771면; 김철용, 「행정법 II」, 2003, 656면.

3) Franz Klein, Grundlagen des staatlichen Finanzrechts, in: ders. (Hrsg.), *Öffentliches Finanzrecht*, 2. Aufl. 1993, S. 1.

4) 실무상으로는 '재정운용' 또는 '재정운영'이라는 표현을 즐겨 사용한다.

문에서의 재정관리란 공공주체⁵⁾의 모든 재정제도(Finanzwesen)를 포괄하는 내용으로서, 공공주체의 수입과 지출에 관련된 모든 과정의 총체로서의 경제활동과 그 전제조건이 되는 통화·화폐제도의 운영 등을 포함한다.⁶⁾ 그러나 재정관리 영역의 핵심을 차지하는 것은 광의의 재정활동 중 지출관련 활동, 즉 예산·회계·집행·결산·회계검사 등의 예산절차에 해당하는 사항이며, 이러한 동적 측면의 재정관리활동은 예산관리(Haushaltswirtschaft)라고 표현한다.⁷⁾

전자 즉 재정관리의 측면에서 중기재정계획은 광의의 국가가 능률적인 재정정책과 효과적인 경제정책을 실현하기 위하여 중기적 시각에서 수입과 지출을 완전히 총괄과악하고 그 중점적 집행과 우선순위를 결정하여 계획목표와 방향을 제시하는 행정계획을 말한다. 반면 후자, 즉 예산관리의 측면에서 중기재정계획이란 통제를 주목적으로 하는 단년도 예산제도의 제약성을 보완하기 위하여 3~5년의 중기에 걸친 재정운용계획을 수립하고 이에 따른 재원의 동원 및 배분방향을 계획함으로써 종국적으로는 단년도 예산편성이 갖는 문제점을 극복하여 재정운용의 합리성을 제고하기 위한 제도라고 설명할 수 있다. 중기재정계획은 일반적으로 예산관리와 관련한 후자의 개념으로 파악하고 있다.

이러한 중기재정계획제도는 구미각국에서는 이미 1960년대부터 도입·시행하여 오늘에 이르고 있다. 우리나라도 그보다 조금 늦은 1982년 처음으로 이 제도를 도입한 바 있지만 아직 오늘날까지 체제적으로 자리잡히지 못하고 있는 실정이다. 외환위기 이후 우리 재정이 안고 있는 두 가지 중요한 현안과제

5) 여기서 '공공주체'란 독일어의 'öffentliche Hand'를 번역한 용어로서 여기에는 본래의 행정주체인 국가와 지방자치단체는 물론 이들에게서 파생되어 그 감독하에 놓이는 모든 공법인을 포괄하는 개념으로 사용하고자 한다. 이러한 용어사용에 대해서는 K. A. Bettermann, *Gewerbefreiheit der öffentlichen Hand*, S. 1 ff.; Selmer/Schulze-Osterloh, "Besteuerung öffentlicher Unternehmen", DÖV 1978, 381 ff. 참조.

6) 재정관리의 목적은 공적 과세의 수행을 위해 필요한 재력을 확보·조달, 관리 및 투입하는데 있다. 사경제부문과 달리 공공부문의 재정관리는 원칙적으로 사경제주체에 의해서는 충분히 감당할 수 없는 필요의 충족에 기여하는 데에 있다. 이점에 있어서 공공부문의 재정관리는 사경제부문과는 달리 이익이나 잉여의 창출을 획득하는 것을 목표로 하지 않으며, 오히려 수입과 지출의 수지조정에 정향한다는 점에 그 특징이 있다. 여기서 공공주체가 창출하는 수입의 대부분은 고전적으로 부과되거나 강제적으로 분담시키는 일회적 또는 계속적 급전급부 등 조세를 포함한 (광의의) 공과금(Abgaben)에 의한다.

7) 다시 말하면 예산관리는 재정관리의 핵심적 영역에 속하며, 재정관리는 예산관리에 해당하는 사항에서 더 나아가 조세나 기타 공과금의 부과·징수에 관한 사항, 자금지원(보조금), 화폐·통화제도 및 재정조정제도에 관한 사항을 포괄하는 개념이다. 이에 대해서는 Gröpl, *Haushaltsrecht und Reform*, 2001, S. 27 ff.

를 재정진전성의 확보·유지와 재정지출의 효율성 제고라 한다면,⁸⁾ 중기재정 계획제도의 활성화와 한국형 제도로서의 정착은 매우 중요한 현안문제라 하지 않을 수 없다.

이러한 문제의식하에 이하에서는 현행 중기재정계획법제의 현황을 분석하고 그 문제점을 파악한 후, 외국법제의 파악을 통한 비교분석을 통해 현행 중기 재정계획법제의 개선방향에 대하여 고찰해보고자 한다.

II. 현행 중기재정계획법제의 분석

1. 현행 법제상의 중기재정계획

우리 나라도 다른 나라와 마찬가지로 재정의 합리성과 계획성을 제고하고 재정운용의 효율화와 진전화를 위하여 이미 중기재정계획제도를 법제화하여 운영하고 있다. 그 도입의 연혁과 법제현황은 다음과 같다.

(1) 제도의 연혁

우리나라의 경우 과거 개발시대에는 경제개발5개년계획의 형식으로 국가발전의 비전과 목표를 제시하였는데, 1962년 제1차 경제개발5개년계획을 필두로 하여 총 7차례의 경제개발계획을 수립하여 한정된 국가재원을 전략분야에 집중투입함으로써 고도경제성장을 유도할 수 있었다. 이중 중기재정계획은 1981년 제5차 경제개발5개년계획과 발맞추어 1982년부터 1986년까지의 대상기간에 대하여 수립된 것이 최초의 것으로 기록되고 있다. 그 후에는 1987년 제6차 경제개발5개년계획과 연동한 1987년부터 1991년의 대상기간에 대한 중기재정계획이 수립되기도 하였다. 그러나 이러한 국가경제를 망라하는 계획의 수립은 1993년부터 1997년의 대상기간에 대한 신경제5개년계획을 마지막으로 중단되었다. 그러다가 1998년 국민의 정부에 들어서면서 사회 각 분야별 개혁작업을 체계적으로 추진하기 위한 재정소요를 예상하기 위하여 중기재정계획수립의 필요성이 제기되었고 이를 위해 1998년부터 2002년까지의 대상기간에 대한 중기재정계획이 수립되기도 하였다.

8) 고영선, "재정규율강화를 위한 정책과제", 「2002년도 국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 연구보고서 2002-07, 41면 참조.

(2) 현행 법제의 내용

중기재정계획제도가 실무정책실현의 장을 넘어 본격적으로 법제화된 것은 1980년대말 또는 1990년대에 들어와서의 일이라고 볼 수 있다. 현행 중기재정계획법제는 크게 아래와 같이 국가부문과 지방부문에 나누어 고찰할 수 있다.

국가부문의 중기재정계획제도는 현행 예산회계법에서 그 법적 근거를 찾을 수 있다. 즉, 국가부문의 중기재정계획은 1989년 3월 31일 예산회계법 전문개정시 제16조에 도입되어 현재에 이르고 있다. 즉, 동조에 의하면 “중·장기계획의 수립 등”이라는 표제하에 기획예산처장관은 재정운용의 효율화와 건전화의 위하여 수년간의 재정수요와 가용재원을 예측하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 중·장기 재정운용계획을 수립할 수 있도록 하고 있다(제1항). 국가의 중기재정계획에는 각 중앙관서에서 예산을 수반하여 수행하고자 하는 사업계획들이 반영되어야 하는바, 이를 위하여 각 중앙관서의 장은 예산을 수반하는 중·장기계획을 수립할 때에는 미리 기획예산처장관과 협의하도록 의무화하고(제2항), 지방자치단체도 국가의 재정지원에 의하여 수행되는 사업의 계획을 수립할 때에는 회계연도 개시전에 미리 관계중앙관서의 장의 승인을 얻어야 되도록 하였다(제3항).⁹⁾

한편 지방부문에서는 지방재정법에 중기재정계획의 법적 근거가 마련되어 있다. 인혁적으로는 1988년 4월 6일 지방재정법 전면개정시 처음으로 지방부문에 중기재정계획제도가 도입되었다. 당시 법 제16조에 의하면 “중·장기 지방재정계획의 수립 등”이라는 표제하에 지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운영하기 위하여 내무부장관이 정하는 기준에 따라 중·장기 지방재정계획을 수립하고, 이를 지방의회에 보고하여야 한다고 규정하고(제1항), 내무부장관은 각 지방자치단체의 중·장기 지방재정계획을 기초로 하여 종합적인 중·장기지방재정계획을 수립하여야 한다고 규정하였다(제2항).¹⁰⁾ 그러나 이 규정은 1991년 12월 31일 지방재정법 개정에서 전문개정되었는바, 지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운영하기 위하여 중·장기지방재정계획(이를 “지방재정계획”이라 함)을 수립하여 지방의회에 보고하고, 이를 내

9) 이때 중앙관서의 장이 제3항의 규정에 의한 승인을 하고자 할 때에도 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다(제4항).

10) 내무부장관은 종합적인 중·장기 지방재정계획에 따라 당해 연도의 지방재정계획을 수립할 경우 재정지원 등의 조치가 필요한 때에는 경제기획원장관과 협의하여야 했다(제3항).

무부장관에게 제출하여야 한다라고 규정하였고(제1항), 내무부장관은 각 지방자치단체의 지방재정계획을 기초로 하여 관계중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 종합적인 지방재정계획을 수립하고 이를 국무회의에 보고하도록 하였다(제3항). 그러나 1988년 지방재정계획제도가 처음 도입된 당시와 비교해 변화한 점은 지방자치단체의 장이 지방재정계획을 수립할 때에는 내무부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 지방재정계획이 관계법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다는 내용이 추가된 것이다(제2항). 아울러 제16조의2가 추가 신설되어 지방재정계획의 수립에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 각 지방자치단체에 지방재정계획심의회¹¹⁾를 두도록 하였다(제1항). 이 지방재정법 제16조 및 제16조의2는 정부부처명칭등의변경에따른건축법등의정비에관한법률¹²⁾과 관련하여 1999년 1월 21일의 일부개정을 통해 내무부장관을 행정자치부장관으로 명칭을 변경하여 오늘에 이르고 있다.

2. 중기재정계획제도의 필요성

우리나라에 중기재정계획제도의 도입의 필요하게 된 이유는 다음과 같은 두 가지 측면에서 정리해볼 수 있다.

(1) 재정정책적 필요성

우리나라는 과거 개발연대이래 경제의 고도성장을 촉진하고 전인하기 위해 중장기 국가발전의 비전과 목표를 국민들에게 제시할 필요가 있었다. 특히 다양화된 경제구조하에서도 국민들에게 재정이 수반되는 국가정책에 대한 비전과 목표를 제시하는 것은 다음과 같은 이유에서 그 필요성이 인정되었다.

첫째, 국민들에게 정책방향에 대한 예측가능성을 부여할 필요가 있었다.

둘째, 어려운 재정여건에 대한 국민의 인식을 제고하여 집단이기주의적인 부분별한 재정지출의 증대요구를 억제할 필요성이 제기되었다.

셋째, 국가적인 정책과제의 중단없는 추진을 재정측면에서 안정적·체계적으로 지원할 필요성이 요청되었다.

넷째, 궁극적으로 국가정책에 대한 국민의 참여와 확고한 국민적 합의를 도출

11) 그 구성과 운영에 관해서는 당해 지방자치단체가 조례로 정한다(제2항).

12) 1997년 12월 13일, 법률 제5454호.

할 수 있고 이를 통해 안정적인 국정운영에 기여할 수 있는 장점이 인정되었다.

(2) 예산법제적 이유에 의한 필요성

그러나 무엇보다도 우리나라에 중기재정계획제도의 도입이 필요하게 된 이유는 단년도 예산편성과 관련한 예산법제의 내재적 문제점 때문이었다.

1) 현행법제상의 예산편성방식

주지하는 바와 같이 현행 예산회계법상 정부예산의 편성과정은 ① 무차계획서의 작성·제출, ② 예산편성지침의 시달, ③ 예산요구서 제출, ④ 예산안 편성과 대통령의 승인, ⑤ 예산안의 국회제출 등의 기본적 절차를 밟아 이루어진다. 즉, 기획예산처장관은 매년 2월초에 주요 계속사업을 지정하고 일정한 양식에 의해 각 중앙관서의 장에게 2월말일까지 다음연도 신규사업에 관한 계획서를 제출하도록 요구한다(법 제25조제1항). 기획예산처는 제출된 신규 및 주요 계속사업에 관한 계획서를 3월초부터 예산요구서가 제출되는 5월말까지 분석하여 재원소요를 분석·전망한다. 아울러 매년 3월 31일까지 기획예산처장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 다음연도의 예산안편성지침을 각 중앙관서의 장에게 시달한다(법 제25조제2항). 그러면 각 중앙관서의 장은 이 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음연도의 세입세출예산·계속비¹³⁾·명시이월비¹⁴⁾ 및 국고채무부담행위¹⁵⁾ 등을 포함한 예산요구서를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하여야 한다(법 제25조제3항). 이렇게 각 중앙관서로부터 예산요구서가 제출되면 기획예산처는 이를 사정하여 정부 전체의 예산규모 내에서 각 부처의 요구를 조정하고 예산안을 작성한다. 이 과정에서는 예산규모와 세입에 대한 추계에 따라 가용자원의 판단과 배정이 이루어지고 필요한 경우 관련기관과의 협의를 거쳐 소정의 절차를 밟아 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 승인하면 예산안이 행정

13) 계속비는 완성에 수년이 걸리는 대형투자사업의 총사업비와 연간 투자예정액을 명시하여 일관하여 국회의 의견을 받아 행정부가 수년에 걸쳐 지출하는 경우를 말한다(예산회계법 제22조제1항).

14) 명시이월비는 당해 회계연도내에 지출하지 못할 것이 예측될 경우 그 사유를 예산에 미리 명시하여 국회의 승인을 얻어 다음연도에 이월하여 사용할 수 있도록 하는 경비를 말한다(예산회계법 제23조).

15) 국고채무부담행위는 정부가 공사계약 등 지출원인행위는 당해연도에 하면서 실제지출은 다음연도 이후에 할 수 있도록 하는 것을 말한다(예산회계법 제24조제1항).

부안으로 확정되고 이로써 예산편성작업이 끝난다(법 제28조).¹⁶⁾

2) 현행 예산편성제도의 운영상의 폐단- 다년도 예산편성의 필요성

그러나 현행 예산편성방식에 대해서는 법제도적 원칙론과 예산운영의 실질적인 측면의 양면에서 몇 가지 병리현상이 나타나고 있어 문제이다.

먼저 중앙예산기관인 기획예산처는 신규 및 주요 계속사업계획서를 3월초부터 예산요구서가 제출되는 5월말까지 분석하여 재원소요를 전망하여야 하나, 계획서의 제출이나 그에 대한 분석절차가 자칫 형식화하기 쉬운 제도의 효율성이 떨어지고 있다. 각 중앙관서의 신규 및 주요 사업계획서와 예산요구서 사이에 괴리가 크기 때문이다.

그러나 무엇보다도 큰 문제점은 회계연도 독립의 원칙 내지 단년도 예산주의에 따른 폐단이다. 회계연도독립의 원칙이란 각 회계연도의 경비는 그 회계연도의 수입으로 충당하여야 하고 그 연도에 지출되어야 할 경비가 다른 연도에 지출되어서는 안된다는 예산원칙이다(예산회계법 제3조, 지방재정법 제3조 제1항). 또한 단년도 예산주의란 국회에서의 예산의 의결은 매 회계연도마다 이루어져야 한다는 원칙으로서 회계연도독립의 원칙이 1회계연도의 세출은 그 연도의 수입에서 충당하지 않으면 안된다는 재정건전성의 요청이라면, 예산단년주의 원칙은 국회의 예산심의권 확보의 요청에서 나오는 원리라고 해석할 수 있다.¹⁷⁾ 물론 현실적으로 재정운용의 연속성·계속성을 위하여 이러한 원

16) 지방자치단체의 경우는 행정자치부 장관이 매회계연도 예산편성기본지침을 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 작성하여 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 시달리면(지방재정법 제30조제5항), 이를 접수한 각 지방자치단체는 예산인 지방자치단체재무회계규칙 제8조에 의하여 예산편성방향을 작성하여 각 실·과 및 사업소에 통보한다. 예산편성방향을 통보받은 각 부서장 및 기관장은 이에 따라 각 소관의 다음연도 예산요구서를 작성한 다음 사업계획서, 명세서, 예산·조례·규칙·감독관청의 예규·통칙 또는 계약이 있는 것은 그 요령 또는 사본, 예산과 관련하여 지방의회의 의결을 요하는 사항에 관하여는 그 사안, 기타 예산편성에 필요하다고 인정하는 서류를 첨부하여 예산주관부서에 제출한다(지방자치단체재무회계규칙 제9조). 예산요구서가 제출되면 예산주관부서는 예산요구부서의 장의 설명을 청취한 후 지방자치단체장의 시정방침, 재정상황, 사업의 효율성 등을 검토하여 예산요구역을 사정하게 되며, 예산사정을 통한 예산요구역조정외 완료되어 예산요구부서의 소관예산안이 작성되면 여기에 각 부서장이 작성하는 예산요구이유서를 총괄하여 단일의 예산요구이유설명서를 작성한 후 지방자치단체장의 결재를 받도록 하고 있다. 이와 같이 매회계연도마다 편성된 예산안은 시·도는 회계연도개시 50일전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도개시 40일전까지 지방의회에 제출한다(지방자치법 제118조제1항).

17) 신해룡, 『예산결산심사』, 1997, 149면.

칙의 고수는 불가능하고 계속비(예산회계법 제22조, 지방재정법 제33조), 세출예산이월(예산회계법 제38조, 지방재정법 제40조), 세제잉여금의 다음연도 이입(예산회계법 제47조, 지방재정법 제49조), 과년도수입·지출(예산회계법 제54조, 제71조), 지방자치단체의 조상충용(지방재정법 제3조제2항) 등의 예외가 인정되고 있는 것은 사실이나 예산은 원칙적으로 1회계연도를 단위로 구분지워지지 않으면 안된다.

그러나 현행 투입중심의 품목별 예산제도하에서는 이러한 예산단년도원칙의 기본 취지에도 불구하고 계속사업비의 지속적 증대를 피할 수 없고 불요불급한 예산편성과 전년도대비 증가율 위주의 예산편성의 악순환을 가져오는 문제점이 제기된다. 즉, 예산편성시 각 예산과목에 대한 중장기적인 체계적 분석이나 예측 없이 과다한 예산을 요구하는 관행은 집행과정에서 불요불급한 예산지출을 초래하고 예산지출구조를 경직화시키며, 이는 다시 다음연도의 불요불급한 예산편성으로 이어진다. 당연히 이러한 예산편성에서는 사업의 중요도와 경과를 고려하지 않게 되고 소요경비 추산기준이 왜곡되거나 현실과 괴리된 기준을 획일적으로 적용하는 폐단을 가져와 전년대비 일정액을 증액하여 예산을 과다 계상·편성하는 관행을 가져오게 된다. 그 결과로 과다계상된 예산을 차감하지 않고 전액 예비비로 신청하거나, 예산액의 사전인출 및 보관, 사고이월 또는 불용액의 발생, 전액 전용 또는 일부전용 후 불용처리, 이·전용의 반복 등 예산집행상의 부당한 결과를 초래하게 된다.¹⁸⁾

이러한 폐단을 없애기 위해서 제기되는 것이 다년도 예산편성제도의 필요성이다. 이는 매년 예산편성시 향후 수년간의 예산추정치를 고려하도록 하여 사업우선으로 예산을 편성할 수 있게 함으로써 전반적으로 지출의 효율성을 제고할 수 있게 하고, 대형투자사업비의 안정적 확보와 경상정비의 신속성확대 등 예산전체의 신속성을 제고할 수 있게 한다. 이러한 다년도 예산편성을 가능케 하는 핵심은 바로 중기재정계획제도의 실효적 운용에 있다. 그러나 현행 우리나라에 도입되어 있는 중기재정계획제도는 아래와 같은 문제점에 노출되어 있다.

3. 현행 중기재정계획법제의 문제점 - 환성화의 필요성

현행 도입·운영되고 있는 우리나라의 중기재정계획제도는 다음과 같은 특

18) 이종운, "현행 정부 예산회계제도의 문제점과 정부회계의 개선", 「일간법제」(법제처), 통권 제540호, 2002. 12. 21년.

정을 갖는 것으로 설명된다. 첫째 중기재정계획은 대체로 5년을 대상기간으로 하는 수입지출계획이다. 중기재정계획을 실시하고 있는 나라들에서는 대부분 지출뿐 아니라 수입에 대해서도 계획을 수립한다. 이를 통해 가용재원의 한계를 명확히 할 수 있고 각 부처의 사업계획결정도 가용재원의 한계를 크게 벗어나지 않게 됨으로써 예산효용성을 제고할 수 있다. 둘째, 중기재정계획은 연동식계획이다. 즉, 한 번 수립후 고정되어버리는 것이 아니라 매년 수립되면서 1년을 더하고 1년을 삭제하는 연동식계획의 성격을 가진다. 이를 통해 주요정책사항에 대한 매우 명확한 방향성을 제시할 수 있고, 예산의 경직요인을 제거하여 그때마다의 대내외 재정여건에 부합한 효율적 예산편성이 가능하게 한다. 셋째, 중기재정계획은 5개년계획과 마찬가지로 법적 구속력을 가지지 아니한다. 따라서 예산요구부처는 중기재정계획에 포함된 사업에 대해 예산에 계상되어야 한다고 주장할 수 없게된다.

그러나 이상과 같은 특징을 갖는 현행 중기재정계획은 그리 만족스러운 제도로 정착하지 못하고 있는 문제점을 지적할 수 있다. 1982년부터 우리나라에 도입된 중기재정계획은 예산편성의 초기단계에서 사업계획과 예산계획이 일치하도록 하고 이를 연동화시킴으로써 개별사업의 자원조달을 원만하게 하는데 그 목적이 있다고 할 수 있지만, 실정법상 그 수립여부가 임의규정의 형식으로 되어 있어 계획수립주체인 중앙예산기구로 하여금 적극적으로 추진하도록 구속력을 발휘할 수 없었고, 수립되더라도 대외적으로 공개되지 않고¹⁹⁾ 행정내부적 참고자료로서만 활용되는 수준에 머무르고 있다. 또한 내용적으로도 추상적인 투자방향만을 제시하고 분야별 및 주요 개별사업에 대한 자원배분계획이 빠져 있어서 계획과 예산간의 연계성이 부족하였고, 무엇보다도 단년도 예산편성 및 기금운용계획의 수립과도 연계성이 없어서 전체적으로 중기재정계획제도의 실효성이 크게 미흡한 결과를 가져왔다. 그 원인으로는 역동적인 경제·사회구조상 계획변경의 가능성이 많고 여건변화에 따른 정책변경을 정부의 신뢰저하로 여길 수 있다는 우려 때문에 향후 정책방향을 구체적으로 제시하는 것을 꺼리는 경향 때문이라고도 할 수 있겠지만, 무엇보다도 일반회계·특별회계(22개)·기금(47개) 등 재정체계가 복잡하여 예산과 기금을 망라한 자원배분계획을 수립한다는 것이 실무적으로 매우 까다롭다는 현실적인 어려움도 개입한 것으로 보인다.

19) 1999년 1월에 정부가 수립한 1999~2002년간의 중기재정계획의 경우만 개략적인 내용공개가 있었을 뿐이다.

그러나 금융자유화에 따라 국가정책의 많은 부분이 재정수단에 의해 실현되고 따라서 중기재정계획은 중장기 국가발전전략을 체계적으로 포괄할 수 있는 유일한 그릇이 될 수 있다. 공적자금의 손실보전, 대러차관 등 대내외적 재정 위험요인들을 극복하고 중장기적인 재정건전성확보를 달성하기 위해서는 편성은 되나 실제 구속력이 없이 운용되어 온 기존의 중기재정계획을 내실있게 운영되도록 활성화시켜 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 중기재정계획의 시행과정상 나타나는 미비점들을 계속적으로 보완해 나가는 가운데 우리 현실에 맞는 제도로 정착시켜나가는 노력들이 선행되어야 한다고 판단된다. 구체적인 활성화방안을 검토하기 전에 이하에서는 이미 중기재정계획제도를 시행하고 있는 다른 나라에서의 운용현황을 점검하기로 한다.

Ⅲ. 외국의 중기재정계획 운영현황과 시사점

중기재정계획은 이미 1960년대부터 각국에서 도입·시행하고 있으며, 각 나라마다의 전통과 재정여건에 따라 매우 상이한 모습으로 나타나고 있다.

1. 주요국가의 중기재정계획제도 개관²⁰⁾

(1) 일본

먼저 가까운 일본의 경우는 대장성이 주체가 되어 재정구조개혁법에 근거하여 매년 1~2월경에 5년간의 '재정의 중기전망'을 작성하여 의회에 제출한다고 한다. 이 중기재정전망은 재정적자의 축소를 목적으로 일반회계의 세입과 세출을 대상으로 매년 연동하여 작성되지만 예산에 대한 구속력은 없으며 예산심의의 참고자료에 불과하고 의회의 의결을 필요로 하지도 않는다고 한다. 중기재정전망에는 내용상 재정수지총괄표, 부문별내역표가 수록되며, 부문별 내역표에는 국제·지방교부세·일반세출 등 세출부분과 세수·기타수입·공채금수입 등 수입부분이 수록된다.

(2) 영국

영국의 경우는 재정안정법에 근거하여 재무성을 주축으로 중기재정계획인

20) 이에 대해서는 재정경제부·기획예산위원회 예산청, 「중기재정계획(99~2002년)」, 1999, 37면; 옥동석, 「재정개혁의 목표와 과제」, 2003, 8, 한국조세연구원, 132면 참조.

'경제·재정전략보고서(Economic & Fiscal Strategy Report)'가 작성되는데, 이는 중앙·지방정부의 경상·자본지출, 국제이자 및 공기업차입소요 등을 대상으로 하며, 경제·재정문용의 중장기 청사진으로서의 성격을 띤다. 대상기간은 5년이며 매년 연동하여 수립되고 있다고 한다. 이 전략보고서에는 정부부채, 재정적자규모 추계표, 향후 3년간의 총지출통제치(Control Total)가 수록되는데, 공공지출의 총액과 그 목적별 배분에 대하여 정부의 의사결정을 표시하고 매연도 예산편성은 전년도 전략보고서의 2차연도분으로 결정된 것을 그대로 받아들여 편성한다고 한다. 즉, 초년도의 계획은 추계에 의하겠지만 2차연도분부터는 이것을 기초로 다음연도의 예산편성에 연계된다는 점에서 법적 예산구속력은 없지만 사실상 후년도 예산을 구속하는 효과를 가진다고 볼 수 있다. 그러나 이 전략보고서는 원칙적으로 일종의 예상심의시의 참고자료에 불과하고 의회의 의결대상도 아니라고 한다.

(3) 스웨덴

스웨덴의 중기재정계획(Langtids Budgeten)은 재무부를 중심으로 매년 의회에 제출되는 예산안의 일부로 작성된다고 한다. 따라서 다른 나라와는 달리 중기재정계획이 예산에 미치는 효과는 법적 구속력을 가지게 되는 특징이 있다. 이 중기재정계획은 중앙과 지방의 모든 수입·지출에 미치며 거시경제 정책 목표제시와 총지출규모한도 및 27개 세출분야별 지출규모를 수록한다고 한다. 대상기간은 3년간이며 역시 매년 연동하여 수립되고 있다.

(4) 캐나다

캐나다는 1979년 마련된 신지출관리제도에 근거하여 재무부(세입) 및 재무위원회(세출)를 중심으로 중기지출계획(Mid-term Expenditure)이 작성되는데, 연방정부의 공공지출과 예비비에 대하여 지출규모(기관별 인건비, 물건비, 이전지출 등), 인력계획, 향후 2개년도 지출에 대한 주요항목별 총액 등을 수록한다고 한다. 대상기간은 3년간이며 매년 연동하여 수립되고 매년 예산에 중기지출계획을 포함시켜 의회에 제출한다고 한다. 그러나 후년도 예산을 구속하는 힘은 없다.

(5) 미국

미국의 중기재정계획은 1982년 연방재정전환법(Federal Managers'

Financial Integrity Act) 제2조라고 알려진 31 U.S.C. 3512에서 규정하고 있다. 이 조항의 내용을 보면, 예산회계처장은 의회의 소관위원회에 재정운영보고서와 정부전체의 5년간 재정운영계획서를 제출하여야 한다. 이 재정운영보고서의 내용은 행정부의 재정운영상황에 대한 분석과 설명, 연방기관들과 정부기업의 재정진술서, 대통령과 의회에 제출된 내부회계와 행정통제시스템, 재정운영시스템이 1996년 연방재정운영개선법 제3조의 (a)항에 부합하지 아니하는 행정기관들의 목록과 그 개선책의 요약서, 기타 예산관리처장이 연방정부의 재정운영에 대하여 의회에 보고하는 것이 타당하다고 인정한 정보들로 이루어진다.

정부전체의 5년간 재정운영계획서는 예산관리처장, 운영부처장, 연방재정운영국의 감사관 주요재정담당관들이 향후 5년간 연방정부의 재정운영개선을 위하여 수행할 활동에 대하여 기술한다. 또한 정부전체 5년간 재정운영계획에는 현행재정운영구조와 진정한 재정운영시스템의 구축을 위하여 필요한 사항들이 기술되어야 하고, 적용되는 회계원칙, 기준, 요건에 상응하여야 한다. 각 행정기관의 회계, 재정정보, 기타 재정운영시스템의 적정성, 일관성, 재정정보의 적시성을 제공하여야 한다. 뿐만 아니라 불필요한 중복시스템 등의 규명과 함께 이를 제거하도록 하는 제안을 하며, 필요한 기능을 수행함에 충분한 수행능력을 가진 시스템의 공유 등을 권고한다. 그리고 현행시스템이 적용될 기준과 요건에 부합하도록 하는 사업을 규명한다. 또한 이 조항의 요건에 부합하는 5개년 계획의 수행에 필요한 기타 장비나 설비 등에 대해서도 기준을 마련한다. 재정운영인력의 필요와 이 필요에 부응할 활동에 대해서도 규명한다. 또한 3521(h)항에 따라 행정부의 재정진술의 연간감사를 확인할 계획도 포함되어야 한다. 마지막으로 정부전체의 5개년 재정계획을 수행하기 위한 비용을 산출하여 기입한다. 예산관리처장은 매년 1월 31일까지 위와 같은 내용이 포함된 향후 5개년 재정운영계획서를 재정운영현황보고서와 함께 의회의 소관위원회에 제출한다. 이 보고서에는 이전 회계연도의 재정계획성과에 관한 보고서도 포함된다.

2. 독일의 중기재정계획법제21)

(1) 개 관

독일에서는 예산 및 경제운영에 있어서 경제전체적인 균형을 고려하여야 한

21) 독일법상의 중기재정계획에 관한 상세한 내용은 이하의 내용의에도 BMF, *Das System der Öffentlichen Haushalt*, 2002, S. 22 f. 참조.

다는 원칙과 관련하여 1967년 다년도 재정계획에 관한 근거가 마련되었다. 연방헌법(GG) 제109조제3항을 실현하기 위하여 경제의안정및성장추진에관한법률(StGW) 제9조 이하 및 제14조는 연방과 각 주에 대하여 중기재정계획을 수립해야 함을 규정하였고, 이 규정은 1969년 예산원칙법(HGrG) 제49조 따라 연방과 각 주에 통일적으로 적용되는 예산원칙법 제50조 이하의 규정에 의해 보완되었다. 지방자치단체에 대해서는 1974년과 1975년 지방자치단체의 예산법을 통해 지방자치단체와 지방자치단체조합도 국가와 동일한 종류의 재정계획을 수립하도록 하는 의무규정이 도입되었다.

(2) 계획기간

중기재정계획의 계획기간은 예산원칙법 제50조제1항에 따르면 총 5년에 걸친다. 이 경우 계획수립시점이 있는 해, 즉 진행중인 회계연도가 제1차 계획연도가 된다(예산원칙법 제50조제2항). 제1차 계획연도 이후 연도에 있어서 계획의 수는 수립되는 예산안의 수와 일치한다. 따라서 진정한 재정계획은 제3차에서 제5차 계획연도를 포함할 수 있을 뿐이다. 재정계획에 적시된 사실들은, 비록 예산에서와 같이 상세한 내용으로 대외적으로 나타나지 않는다 하더라도, 계획수립연도에 시간적으로 접근할수록 더 큰 정확성을 얻는다.

(3) 재정계획의 내용

중기재정계획에는 경제의안정및성장추진에관한법률 제9조제1항제2분에 따라 예상되는 지출의 범위와 구성 및 경제전체 생산능력의 추측가능한 발전 정도에 따른 지출충당의 가능성 등이 포함되어야 한다. 따라서 구체적으로 한편으로는 정부가 추구하는 정책적 목적과 이에 도달하기 위해 필요한 비용(기존의 의무부담행위를 포함한다) 등이 기술되어야 하고, 다른 한편 지출을 충당하기 위한 재원에 대한 표시와 기대되는 경제사실에 대한 기대되는 효과 등이 기술되어야 한다. 이와 관련하여 또한 각 연도의 사회생산에 대한 예산은 어떤 가정으로부터 출발하고 있는지를 표시하고, 그밖에도 인건비지출의 변화에 대해서도 언급하여야 한다. 그러나 무엇보다도 중기재정계획의 특별한 구성요소가 되는 것은 경제의안정및성장추진에관한법률 제10조가 규정하는 바에 따른 투자프로그램이다. 이 투자프로그램에는 각 계획연도마다의 투자계획이 포함되며 이는 다시 그 중요성과 긴급성에 따라 분류된다.

현행 독일의 재정계획내용은 1970년대 이래 약간의 미미한 변화가 있을 뿐 거의 유지되고 있는바, 그 주요한 틀은 다음과 같다. 먼저 계획에 대한 일정한 해설에 이어 계획의 기초가 된 자료들이 부분별로 구분되어 기술되는바, 정치적인 중요성을 숫자로 표현하여 나타낸다. 나아가 조직별·기능별 구분 등 예산의 구성체계에 따라 수입과 지출이 상세히 기술되어지고, 그밖에 인력상황·부채상황 등 특별한 사항들에 대한 개요가 추가되어진다.

(4) 재정계획수립의 절차

투자계획을 포함한 재정계획의 절차에 대하여 경제의안정및성장촉진에관한법들 제9조제2항, 제10조 및 제14조는 연방과 각 주에 대하여 단지 원칙적 내용에 대해서만 정하고 있다. 이에 따르면 재정계획은 재무부장관에 의해 수립되고 근거지워져야 하며 정부에 의해 의결된 후 예산원칙법 제50조제3항제1분 및 동조 제5항에 따라 늦어도 다음연도 예산법률안과 함께 의회에 제출되어야 한다. 의회는 예산원칙법 제50조제3항제2분에 따라 대안의 제출을 요구할 수 있다. 통상적으로 재정계획안은 예산안과 동시에 수립되며, 각 중앙부서는 각각의 예산요구서에 향후 3개년도의 재정수요와 투자계획을 적시하여야 한다. 재무부장관이 다른 중앙부서의 장관들과 협의에 의해 수립하고 정부가 의결한 재정계획은 그 밖의 정부프로그램과 마찬가지로 공통의 행동근거로서의 내적 구속력을 가진다. 그러나 계획수립의 해 이후의 연도에 변경될 수 있음은 물론이다. 의회는 재정계획에 대하여 의결하는 것이 아니다. 의회는 재정계획을 단지 인지할 뿐이며, 재정계획이 의회에 대하여 구속력을 발하는 것도 아니다.

(5) 지방자치단체의 재정계획

지방자치단체의 재정계획에 대해서도 동일한 방법으로 규율된다. 다만 지방자치단체 및 지방자치단체조합에 대해서는 투자프로그램이 재정계획의 기초를 형성함을 명시적으로 규정하고 있다. 따라서 투자프로그램에는 개별 계획들이 그 긴급성에 따라 분류되어야 함은 물론, 금액의 크기에 따라 수치화되어야 하며, 예정된 재원조달에 의해 수행되어야 한다. 이에 따라 지방자치단체의 투자프로그램은 이미 장래의 사항에 대한 상세한 내용을 확정하며 때문에 대표기관에 의해 의결되어야 할 필요성이 있다. 그러나 매해마다 고려하여야 하는 조정사항에 따른 변경의 가능성은 항상 열려 있다.

(6) 중앙과 지방의 재정계획의 조율(재정계획심의회)

독일은 이와 같이 국가와 지방자치단체에 대하여 공히 재정계획을 수립할 것을 요구하여 국가와 지방의 통일적인 재정운명을 도모하고 있다. 그러나 원칙적으로 예산원칙법 제50조제1항은 국가와 지방은 각각 별도의 재정계획을 수립하도록 하고 있기 때문에 양자를 상호 조율하여야 할 필요성이 제기된다. 이에 따라 예산원칙법 제51조는 연방정부로 하여금 재정계획심의회를 구성하도록 하여 국가와 지방간의 재정계획의 상호조율을 담당하도록 하고 있다. 재정계획심의회에는 연방과 각주의 재무부장관과 연방경제부장관, 지방자치단체 고위협의회가 추천하고 연방참사원이 임명하는 4인의 지방자치단체 및 지방자치단체조합의 대표가 참여한다. 연방은행은 재정계획심의회에서의 심의에 참가할 수 있다. 재정계획심의회는 권한있는 행정기관에의 권고를 통해 각 고권주체의 재정계획을 조율하는 임무를 띤다. 이러한 목적을 위하여 재정계획심의회는 통일적인 재정계획시스템을 수립하고 재정계획을 위한 국민경제적 기본전제와 경제전제적 관점에서 요구되는 중요사항을 제공할 수 있다. 또한 같은 목적을 위하여 예산원칙법 제52조에서는 연방과 각 주 및 그 밖의 공법인과 특별재산들에 대하여 재정계획심의회에 재정계획에 관한 광범위한 정보제공의무를 규정하고 있다.

(7) 중기재정계획의 기능

독일의 중기재정계획제도의 기능은 크게 다음과 같은 세 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째는 정치적 기능이다. 즉, 정책적으로 추구하는 프로그램적 목적에 대한 다년도의 장기전망과 예측을 할 수 있고, 사업의 적정한 우선순위를 확정할 수 있다. 둘째는 재정관리적 기능이다. 재정계획에 의하여 공적 목적의 달성을 위해 필요한 재정수요를 추정할 수 있고, 수입과 지출의 중장기적 균형과 각 중앙관서의 정책형성·실현을 위한 재정적 범위를 명확히 할 수 있다. 셋째는 경제전제적 기능이다. 기대되는 수입과 지출을 전체 국민경제여건과 조율할 수 있고, 경제발전에 전향적 영향을 미칠 수 있다.²²⁾

22) Grupp, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, § 19 Rdnr. 60 f.

3. 우리나라에의 시사점

이상 주요국의 중기재정계획법제에 대하여 개관하여 보았다. 그런데 여러 국가들 중에서 엄격한 의미에서의 중기재정계획을 실시하고 있는 예는 대표적으로 독일의 경우에서 찾아볼 수 있었다.²³⁾ 독일의 경우 중기재정계획제도는 1960년대이래 점차 확대되고 있는데 그 내용, 주제, 수립시기, 절차 등의 특징은 다음과 같으며 우리나라의 중기재정계획제도를 구성함에 있어 많은 시사점을 줄 수 있다.

먼저 중기재정계획의 대상기간은 5년이다. 재정계획수립의 1차연도는 당해 회계연도이며, 2차연도는 차기연도의 예산안에 포괄되기 때문에 진정한 계획연도는 그 다음 3개연도가 되는 것이다. 5년보다 더 긴 계획기간은 그만큼 더 많은 불확실성이 개입하기 때문에 합목적적이지 못하다고 한다. 또한 중기재정계획에는 예산상의 모든 수입과 지출에 관한 상세한 계획이 포함된다. 즉, 중기재정계획의 대상은 총수입과 총지출은 물론 단순지출도 그 대상에 포함된다. 또 중기재정계획을 누가 수립하느냐의 문제는 각 나라마다 정부의 구성방식에 따라 다를 수 있다. 재무부장관이 수립하는 경우도 있고, 별도의 계획수립기관이 수립해야 하는 경우도 있을 수 있다. 독일의 경우는 예산과 재정계획의 밀접한 관련성을 고려하여 연방재무부장관이 수립하도록 하고 있다. 중기재정계획은 연방재무부장관이 수립하여 늦어도 차기연도 예산법률초안과 함께 의회에 제출한다. 재정계획은 일종의 정부계획으로서 의회에 대해서는 단지 정보제공에 불과하다. 입법자가 재정계획을 의결할 필요는 없는 것이다. 재정계획의 수립시기는 예산과 재정계획의 밀접한 관련성을 감안한다면 늦어도 맥해 예산과 함께 수립되는 것이 합목적적이라고 한다. 재정계획은 1년 후에 새로운 예산안을 편성하고 새로운 재정계획을 수립하는데 기초가 된다. 무엇보다도 독일은 우리나라와 마찬가지로 중앙정부와 지방정부 모두에 중기재정계획을 수립하도록 하고 있는데, 연방과 주뿐 아니라 지방자치단체에게도 중기재정계획을 수립하도록 하고 있기 때문에 국가부문과 지방부문의 재정정책적 통일성을 위해 양자를 조율해야 할 필요성이 제기되고 이를 위해서는 별도의 행정기관인 재정계획심의회를 두어 운영하고 있다(예산원칙법 제51조).

23) 그 외의 국가들의 제정의 중기전망 등은 재정적 중장기전망을 표시한데 불과하다고 평가할 수 있을 것이다.

그러나 독일법제에서 참조할 수 있는 가장 중요한 재정계획의 원칙은 중기재정계획은 예산편성절차의 첫 단계로서의 의미를 가진다는 점이다. 그만큼 재정계획과 예산의 관계가 밀접한 것이 특징이며, 재정계획이 예산에 대하여 갖는 구속력이 강조된다는 점에서 다른 나라의 중기재정계획제도보다 훨씬 실효적인 제도로 운영되고 있는 모습을 엿볼 수 있다. 우리나라의 중기재정계획의 활성화를 위한 논의에 있어서 참고할 수 있는 중요한 논점이 된다고 볼 수 있다.

IV. 현행 중기재정계획법제의 개선방향

이상의 고찰을 통해 중기재정계획의 의의와 기능 및 필요성을 알아보고 각국에서의 현황 및 시사점을 파악할 수 있었다. 이러한 배경 위에 이제는 우리나라의 현행 중기재정계획법제에 대한 개선방향을 검토할 수 있다. 우리나라의 중기재정계획은 위에서 살펴본 바와 같이 지난 1999년 1월 공식적으로 수립·공표된 중기재정계획(1999~2002년)에서 그 주된 모습을 가늠할 수 있다. 그 본래 취지는 동계획을 내부적으로 연동·보완하여 재정운용에 활용하려는 것이었으나, 내용적으로는 선언적인 정책방향의 열거에 그쳤고 경제여건의 급격한 변동과 중장기적 대내외 재정여건 및 분야별 지출소요 등의 분석과 예측기법이 부정확하여 제대로 활용되지 못하고 있고, 특히 단년도 예산편성과도 연계성이 떨어져 재정운용의 효율성을 제고한다는 본래 취지가 무색해지고 있다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해서는 다음과 같은 개선책들을 생각할 수 있을 것이다.

1. 중기재정계획의 기간

통상적으로 행정계획에 있어 중기계획이란 3년 내지 7년의 계획을 말한다.²⁴⁾ 중기재정계획의 기간도 대략 이러한 범위에서 정해진다고 볼 수 있다. 그러나 위 각국의 운영현황에서 보듯이 대체로 길어야 5년 정도의 기간을 대상으로 하여 수립되는 것을 볼 수 있다. 계획기간은 너무 길 경우 여러 가지 경제여건이나 재정여건의 불확실성이 개입되고 분석·예측기법의 정확성을 유지하기가 힘들어질 가능성이 있다. 그렇다고 너무 짧게 잡으면 단년도 예산편성과 중복되는 면이 많아서 오히려 비효율을 야기할 수 있고 중장기적

24) 류지태, 『행정법신론』, 2003, 251면.

계획을 단년도 예산편성에 연동시킨다는 본래 취지는 성취될 수 없을 것이다. 생각전대 계획수립연도의 다음연도인 1차연도는 예산연도가 될 것이기 때문에 결국 진정한 계획연도는 2차연도 이후부터라는 점을 감안하고, 2차연도 이후 3개년 정도가 계획대상기간이 되는 것이 합리적이기 때문에 독일과 같이 중기 재정계획의 대상기간은 궁극적으로 5년 정도로 정하는 것이 타당하다고 생각한다. 다만 현재의 우리나라의 중기재정계획은 아직 정착단계에 있고 실무자들간에도 아직 이론체계가 확립되어 있지 못하므로 시행과정을 통해 나타나는 문제점들을 보완해가면서 한국형 중기재정계획을 정립하는 것이 타당하다는 점에서 중기재정계획의 대상기간은 우선 3년부터 시작하고 점차 그 대상기간을 5년까지 늘려나가는 것이 타당하다고 생각한다.

2. 중기재정계획의 절차

중기재정계획은 행정계획이지만 현행 행정절차법에 행정계획에 대하여는 정하는 바가 없으므로 계획제도를 규정하는 개별법에서 정하는 사항이 되겠지만, 현행 예산회계법 제16조에 의하면 기획예산처장관은 재정운용의 효율화와 전전화를 위하여 수년간의 재정수요와 가용재원을 예측하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에 중기재정계획을 수립할 수 있다고만 규정하고 있다. 그러나 대부분의 선진국의 예를 보면 중기재정계획은 다른 행정계획과는 달리 수립된 계획을 의회에 예산안 제출시 함께 제출하는 방식을 취하고 있는 것을 볼 수 있다. 중기재정계획제도를 우리나라의 단년도 예산주의가 갖는 문제점을 보완할 수 있고 재정전전화와 자원배분의 합리성을 제고하도록 활용할 수 있기 위해서는 이처럼 정부의 중기재정계획을 예산안과 함께 국회에 제출하도록 의무지우는 것이 필요할 것이다. 그렇게 함으로써 중기재정계획이 단순한 정부의 참고자료로서 작성되는 데 그치도록 하는 것을 피할 수 있다. 다만 독일의 입법례에서 보듯이 중기재정계획에 대하여 국회는 의결할 필요는 없으며, 재정계획을 단지 인지할 뿐이며, 재정계획이 국회의 예산심의에 있어서 구속력을 발하는 것도 아니다.

3. 중기재정계획의 내용

중기재정계획에 어떤 내용을 담을 것인가의 문제도 중요하다. 너무 선언적인 방침만 나열하는 것은 중기재정계획제도의 실효성을 떨어뜨리는 원인이

된다. 중기재정계획에서는 무엇보다도 중기적 관점에서 국가가 추구하는 정책목표를 종합적으로 나타낼 수 있어야 하고, 이러한 목표를 재정목표와 조화시키는 작업이 필요하다. 이를 위해서는 부문별 지출계획이 포함되어야 한다. 즉, 각 부처가 중기적으로 추진하려는 다양한 목표가 취합되고 검토되어 그 우선순위가 결정되어야 하고 여기에 세수의 규모와 정부지출의 총규모가 정해지고 그에 따른 재정수지 및 국가부채의 변동 등에 관한 전망치가 계산될 수 있을 것이다. 이러한 바탕에서 각 부문에서 추진하는 중요한 목표들을 그 우선순위에 따라 종합하는 과정을 거치면 총재정지출규모 등에 관한 목표치가 확인될 수 있다. 때문에 부문별 지출계획이 중기재정계획에 포함되어야 하는 것이다.

이러한 취지에서 견해에 따라서는 중기재정계획에 포함되어야 할 내용으로서, 재정운용의 기본방향, 기능별 또는 분야별 자원배분계획, 재정규모증가율, 조세 및 국민부담물전망, 일정한 재정지표에 대한 전망, 국가채무에 대한 관리계획, 국가채권관리계획, 통합재정수지에 대한 전망 등을 열거하기도 한다. 그러나 이러한 내용을 모두 일거에 예산회계법 등 법률에 명시하여 열거하는 것은 아직은 바람직하지 않다고 본다. 우리나라의 중기재정계획제도는 위에서 본 바와 같이 경제·재정여건과 제도운용과정에서 나타나는 시행착오들을 수정해 나가면서 단계적으로 발전시켜나가는 것이 필요하므로 중기재정계획에 포함되어야 할 내용에 대해서는 우선 국가채무의 관리계획, 재정수지의 관리계획, 재정운용의 기본방향 등을 우선 열거하고 나머지 사항들은 시간을 두고 단계적으로 확대해 나가는 것이 타당하다.

참고로 현재 정부에서는 2004~2006년의 대상기간에 대한 중기재정계획을 올해 10월말까지 수립하되 그 내용으로는 ①그 동안의 재정운용 평가(시대별 기초, 재정지표 추이), ② 향후 3개년의 재정운용 여건(경제·사회여건, 세입여건, 위험요인), ③ 재정운용의 기본방향(세출·세입정책, 재정개혁), ④ 분야별 정책방향 및 재정투자계획(투자·성과분석, 자원배분의 방향, 분야별·사업별 투자계획) 등을 포함할 것을 기획하고 있는 것으로 알려지고 있다. 과거와 같이 추상적인 재정운용의 방향만을 기술하는데 그치는 것이 아니라 중기재정계획의 본질상 세출분야별 투자방향을 명확히 제시하는 것이 중요함을 다시 한번 강조하고 싶다.

4. 중기재정계획의 구속력과 투명한 공개

현행 중기재정계획제도의 가장 큰 문제점 중의 하나는 바로 중기재정계획의 예산에 대한 구속력의 부재에 있다. 우리나라의 중기재정계획제도가 이미 1980년대부터 도입되어 작성되기 시작하였다지만 재정운용의 효율성과 건전 재정확립에 뚜렷한 기여를 하지 못한 주된 이유는 바로 중기재정계획 자체에 구속력이 없고 단순히 행정에 대한 참고자료에 그쳤기 때문이다. 계획과 예산의 연계성을 강화하고 단년도 예산편성주의의 단점을 극복하기 위하여 중기적·종합적 관점을 도입하는 것이 기본 취지라면 재정계획에 상당한 법적 구속력을 부여하는 것이 필요하다. 그렇지 않으면 유명무실한 중기재정계획의 탄생을 막을 수 없고, 계획 자체의 활용도도 보장할 수 없다.

그러한 의미에서 중기재정계획의 예산편성에 대한 법적 구속력을 제고하기 위해서는 먼저 중기재정계획의 수립여부를 현행규정의 태도처럼 임의규정의 형식으로 규정할 것이 아니라 의무화하여야 하며, 예산안의 편성은 이러한 중기재정계획에 근거하도록 의무지을 필요성이 있다. 중기재정계획의 수립을 의무화할 경우 자칫 재중운용이 경직화할 우려가 있으므로²⁵⁾ 중기재정계획의 수립은 사회의 다양한 의견을 수렴하고 정치적 합의에 바탕을 둘 수 있도록 절차규정들을 마련하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해서는 관계부처·지방자치단체·민간전문가의 광범위한 참여와 토론회 등 각종 의견수렴절차를 거쳐 재정계획을 수립하여야 하고, 작업 시작단계에서부터 내용을 투명하게 공개하여 주요 국가정책에 대한 사회적 합의를 도출하고 이로써 계획의 신뢰성을 제고하여야 할 것이다.

5. 기금운용계획과의 연계성

중기재정계획은 국가의 중장기적 재정운용에 관한 계획이기 때문에 예산에 속하는 일반회계·특별회계 외에도 개념상 기금을 포함하게 된다. 기금제도가 처음 도입된 것은 1961년 12월 예산회계법이 개정되면서부터인데, 기금은 그 설치목적과 존재형태가 매우 다양하여 일의적으로 정의가 용이하지 않으나,

25) 총예산규모를 결정하기 전에 부문별 지출금액이 확정된 항목들이 많으면 그만큼 예산 운용은 경직될 수밖에 없을 것이고 이는 총재정규모를 확대시키는 쪽으로의 압력으로 나타날 것이다. 때문에 중기재정계획에 의해 총재정규모가 사전적으로 확정된 상황에서는 부문별 배정에서의 유연성을 확보할 수 있도록 배려하여야 한다.

일반적으로 공공주체가 특수한 공행정목적을 실현하기 위하여 예산원칙의 일반적 제약으로부터 벗어나 신속하고 탄력적인 재정운용을 할 수 있도록 세입세출예산에 의하지 않고 특정사업을 위한 특정자금을 보유·운용하는 것이라고 말할 수 있다. 이처럼 기금은 세입세출예산에 의하지 않으므로 현행 예산회계법의 직접적 적용을 받지 아니하며, 예산회계법에 근거한 기금관리기본법 등 개별 근거법률의 적용을 받는다.

그런데 기금의 운용과 관련하여서는 기금관리기본법에 의한 기금운용계획이 수립·작성되고 있다. 현행법상 기금이 예산회계법에서 일반회계와 특별회계 외에 주요한 재정의 일부분으로 포함시켜졌다면 국가의 전반적인 재정운용에 관한 계획인 중기재정계획에도 이를 반영시키는 것이 당연할 것이다. 따라서 중기재정계획과 기금운용계획은 집행실적과 여건변화 등을 감안하여 매년 이를 연동·수정해 나가거나 통합하는 것도 하나의 방안으로 생각할 수 있을 것이다.

6. 중기재정계획과 특별회계·기금

현재 우리 제정은 일반회계뿐 아니라 22개의 특별회계와 각종 기금(47개)으로 구성되어 있고 이들 회계 및 기금 상호간의 내부거래로 말미암아 재정구조가 매우 복잡하다. 중기재정계획제도가 실효성을 발휘하지 못하면 각종 특별회계·기금 등의 칸막이식 재정운용이 남발될 수밖에 없다. 기금과 관련하여서는 이미 예산과 함께 국회심의를 받고 있는 기금운용계획을 중기재정계획과 연계하여야 함을 지적하였는데, 특별회계와 관련하여서는 각 부처가 특별분야별 지출재원을 안정적으로 확보하고자 특별회계를 설치한다는 점을 감안하여 중기재정계획에 특별회계에 대한 일정연도의 지출한도액을 책정하는 것이 필요하다고 판단된다.²⁶⁾ 기획예산처가 특별회계에 대한 지출액을 책정할 수 있다면 특별회계의 남발로 인한 칸막이식 재정운용의 폐단을 줄일 수 있고 특별회계에 대한 강력한 억제력을 발휘할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

그러나 무엇보다도 현재 복잡다기하게 운용되고 있는 특별회계와 기금에 대한 정비를 병행함으로써 중기재정계획제도가 활성화될 수 있는 여건을 마련하는 것도 중요하다. 이를 위해서는 유사한 성격의 사업을 수행하고 있는 기금, 회계간 통제함을 통한 주요사업 장구의 단일화가 필요하고 일반회계 전입금에 대한 의존도가 높은 특별회계의 경우는 이를 과감히 폐지하고 일반회계로 사

26) 동지(同旨): 옥동석, 「재정계획의 목표와 과제」, 2003. 8. 한국조세연구원, 143면.

업진환을 검토하여야 할 것이다. 기금관리의 측면에서도 부대사업을 축소 또는 폐지하여 핵심사업위주로 기금사업구조를 개편하고 기금 자체수입을 증대하고 차입을 축소하는 등 수입구조의 개선을 통해 기금 지출규모의 증가를 자체수입 증가 범위내로 관리할 수 있어야 할 것이다.

7. 중기재정계획과 주요 행정계획과의 연계성 제고

지방재정계획에서는 지방재정법 제16조제2항에서 지방자치단체의 장이 지방재정계획을 수립할 때에는 행정자치부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 지방재정계획이 관계법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다는 연계성조항이 있지만 중앙정부의 중기재정계획에는 이러한 규정을 찾아볼 수 없다. 중기재정계획제도가 종래보다 더 활성화되기 위해서는 각 부처가 관계법령에 근거하여 작성·수립하는 각종 행정계획 등은 중기재정계획의 범주내에 있어야 할 필요성이 제기된다.²⁷⁾ 국토종합계획·토종합계획·시군종합계획·지역계획·부분별계획(이상 국토기본법), 도시기본계획·도시관리계획(이상 국토의계획및이용에관한법률) 등의 대규모공사와 관련되는 행정계획²⁸⁾은 예산적 뒷받침이 수반되어야 하기 때문에 초기단계부터 재정계획과 연계하여 운용되도록 제도화하는 것이 바람직하다할 것이다. 즉, 가용재원이 미리 확보되지 아니하는 행정계획은 그 실효성을 담보하기가 어렵기 때문이다. 이를 위해서는 국가의 중기재정계획의 수립에 대하여도 지방재정법 제16조제2항에서와 같은 연계의무조항을 삽입하는 조치가 필요할 것이다.

8. 중기재정계획 심의기구의 설치와 중앙 및 지방 중기재정계획의 연계성 제고

참여정부에 들어서 중앙행정권한의 지방이전이 추진되고 그에 따라 지방이전 재원도 날로 증가하고 있다. 그러나 이렇게 지방으로 이전된 재원이 주민의 생존배려(Daseinsvorsorge)와 삶의 질을 향상하는데 사용되지 않고 자치단체장의 자의에 의한 일회성·선심성 행사 등에만 과다 집행된다면 국가전체의 정책 목표를 달성하는데 커다란 걸림돌이 될 것이다. 이를 차단하기 위해서는 중앙과

27) 동지(同旨): 옥동석, 「재정계획의 목표와 과제」, 2003. 8. 한국조세연구원, 137면.

28) 이에 대해서는 류지태, 「행정법신론」, 2003, 876면 이하 참조.

지방재정의 연계성을 강화할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 급선무이다. 이를 위해서는 지방재정법 제16조의 규정에 의한 지방재정계획을 중앙의 중기재정계획과 연계하도록 법제화하는 것이 필요하다. 현행 지방재정법 제16조제2항에 의하면 지방재정계획은 국가계획 등과 연계하여 수립하도록 의무지우고 있지만, 중장기 지방재정계획을 수립하는 실제과정에서 중앙과 긴밀하게 협의가 이루어지고 있지는 못한 형편이다. 지방재정계획의 수립을 통하여 실질적인 지방의 발전을 촉발하고 지방자치제의 원활한 운영을 위해서는 국가의 종합적인 틀 속에서 지방재정계획이 수립될 수 있어야 하고, 이 과정에서 중앙정부와의 긴밀한 협의절차도 요구된다. 그러나 무엇보다도 중앙의 재정계획과 지방재정계획의 상호 조율과 조정을 위해서는 이를 맡아서 수행할 계획심의기구를 설치할 것을 제안한다. 이는 독일의 재정계획심의회에서 힌트를 얻을 수 있다.

참고로 현재 정부에서는 기획예산처에 재정정책조정회의를 설치하고 재정경제부차관, 행정자치부차관 등 관계 중앙행정기관의 차관과 재정에 관한 지식과 경험이 풍부한 민간전문가로서 위원을 구성하여 재정의 건전성 및 효율성을 제고하고 재정지출 및 재정수입에 관한 정책을 종합·조정하는 역할을 수행하도록 하려는 구상을 가지고 있는데, 그 심의사항 중에 중기재정계획을 포함하는 방안을 추진중이다. 이렇게 되면 중기재정계획의 심의만을 맡는 별도의 행정기구를 두지 않아도 되기 때문에 효율적인 제도가 될 것으로 기대된다.

9. 중기재정계획의 실효성 확보를 위한 하향식 예산편성방식의 활성화

현행 중기재정계획제도를 활성화하기 위한 마지막 베를을 수 없는 중요한 논점은 하향식 예산편성(top-down)을 활성화하는 방안이다. 현행 단년도 예산편성과정에서는 예산편성에서 지출부서의 전문성을 살릴 수 있는 여지가 부족하고, 예산항목의 세부화로 인한 예산관련 자원의 과다배분되는 악순환이 빚어지고 있다. 따라서 중장기적으로는 단년도 예산편성과정에서 '선(先)부처별 예산배정, 後사업별 예산배정' 방식을 점진적으로 도입할 필요가 있고, 이를 중기재정계획의 작성과정과 연계하여 부처별 예산총액을 배정하되, 지출부서의 자율권을 최대한 확대하는 방향으로의 개선이 요망된다. 다만 하향식 예산편성이 성공을 거두기 위해서는 각 부처의 책임성과 전문성을 제고하는 것이 필수적이라는 점을 강조하고 싶다.

V. 요약 및 결어

지금까지 현행 우리나라의 중기재정계획법제의 현황을 살펴보고 외국법제로부터 얻을 수 있는 시사점 및 현행법제의 개선방향에 대해서 개략적으로나마 정리해보았다.

중기재정계획은 단순한 중장기적 경기전망이나 재정여건만을 제시하는 선언에 그쳐서는 아니된다. 중기재정계획은 예산편성의 첫 단계²⁹⁾라는 인식이 필요하다. 매 회계연도의 예산편성은 중기재정계획에 근거해야 한다. 그만큼 계획과 예산의 연계성이 중요하다는 것이다. 바람직한 재정정책운용의 체계는 거시경제 및 재정전망을 토대로 재정여건을 점검하고 이를 통해 중기적 시각에서 재정운용목표 등을 담은 재정정책방향을 수립하고 이를 예산안편성 및 기금운용계획안 마련과 연계하는 것이 될 것이다. 중기재정계획은 행정부의 재정정책의 중장기적 목표와 방향을 제시하는 기능을 갖지만, 예산편성에 합리적인 자료를 제공하는 정보적 기능을 수행하고 각 부처의 예산요구에 대한 재정당국의 통제기능을 강화함으로써 재정통제의 기능을 수행할 수 있다. 우리 재정은 현재 외환위기 이후 재정건전성의 지속적 확보와 재정지출의 효율성을 제고해야 하는 어려운 과제를 부담하고 있다. 이를 위해서는 현행 중기재정계획제도도 더욱 활성화하여 동 제도의 긍정적 기능들을 적극적으로 도출해내고 활용하는 지혜가 필요하다고 판단된다. 그러나 무엇보다도 단순히 외국제도를 통째로 복사하여 도입하는 것보다는 우리 실정에 맞는 중기재정계획제도를 정착시키는 것이 중요하다. 그러한 점에서 현재 중앙예산기구인 기획예산처를 중심으로 새로운 중기재정계획의 수립 및 활성화를 위하여 중앙과 지방을 아우른 폭넓은 의견수렴을 실시하는 것은 매우 바람직한 방법론이라 평가할 수 있다. 이러한 실무정책적 노력외에도 경제학, 재정학 및 법학 등 관련 학문간의 학제적 연구가 활성화됨으로써 우리나라 재정제도의 양적·질적 발전에 기여할 수 있기를 기대해본다.

29) Grupp, in: Achterberg/Püttner/Würtenberger (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. II, § 19 Rd. 60 ff.

Mittelfristige Finanzplanung und Reform

Park, Jong-Su*

Heute sind Entscheidungen über die Finanzwirtschaft (Einnahmen und Ausgaben) in vielen Fällen auf Dauer angelegt. Investitionsmaßnahmen z. B. erstrecken sich in ihrer Durchführung über mehrere Jahre. Die finanziellen Auswirkungen politischer Entscheidungen treten sich erst mit der Zeit verstärkende Dynamik. Dabei neigt das jährliche Haushaltsaufstellungsverfahren zu einer kurzfristigen (ein Jahr) und punktelten Betrachtungsweise. Es wird allerdings erwünscht, die sich in einer auf mehrere Jahre angelegten Gesamtschau zu erkennen. Eine mittelfristige, über die Einjahreshaushalte hinausgehende Finanzplanung kann hierbei dazu führen, dass die längerfristigen Tendenzen des Haushalts und seiner Finanzierung klar werden und beeinflusst werden. In dieser Erkenntnis wird es wichtig, zu wissen, dass die bisherige koreanische mittelfristige Finanzplanung erneut reformbedürftig ist. Die Finanzplanung liefert einerseits Orientierungsdaten und fördert bei finanzwirtschaftlichen Maßnahmen die Motive in mehrjähriger Betrachtungsweise. Andererseits weist die Finanzplanung enge Verknüpfungen mit den Fachplanungen auf und erfüllt damit eine funktionelle Rolle.

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Dr. jur.