

재정법제의 쟁점과 전망

박종수*

차 례

I. 머리말

II. 재정개혁의 출발점으로서의 국가재정법 제정

1. 입법배경
2. 주요내용
3. 앞으로의 과제

III. 재정법제의 주요 쟁점

1. 중기재정계획제도
2. 총액배분 자율편성(Top-down) 예산제도
3. 국가회계제도의 개혁
4. 예비타당성조사 제도

IV. 요약 및 결어

* 고려대학교 법과대학 교수

I. 머리말

오늘날 글로벌 금융위기가 지구촌을 위협하면서 한 나라의 금융위기는 곧 그 나라의 재정위기로 치닫는 시대가 되었다. IMF 외환위기를 거치면서 우리 재정은 어려운 가운데서도 건전재정을 향하여 끊임없이 변화해왔고 국가재정법의 제정이라는 실천적인 결과를 산출해내기도 하였다. 그러나 그러한 과정에서도 국가채무는 지속적으로 증가하여 잠재적인 재정 위험요소가 항상 내재해 있고, 최근 글로벌 금융위기¹⁾와 관련하여 과거의 악몽을 다시 떠올리게 하는 혼란스러운 상황도 다시 경험하고 있다.

해결책은 우리 재정을 건강한 체질로 개선하여 튼튼하고 건전한 재정으로 계속하게(going concern) 하는 것이다. 얼핏 이상향에 그칠진 모르겠지만 오늘날 각국의 재정개혁의 공통된 주제라 하여도 과언이 아닐 것이다.

이제 우리나라 정부수립 60주년이 되는 시점에서 재정법제의 측면을 되짚어 보고 앞으로의 전망을 그려보는 것은 매우 뜻깊은 일이라 할 것이다. 60년 역사속에서 가장 뜻깊은 한 획을 말해보라 한다면 당연히 국가재정법의 제정을 꼽을 수 있다. 이를 기점으로 많은 변화가 우리 사회에 다가오고 있다. 개중에는 시행착오도 생길 수 있지만 이를 통해 더 발전적이고 우리 체질에 맞는 좋은 제도를 탄생시킬 수 있는 밑거름이 될 것이다.

이에 이하에서는 현재 시점에서 우리나라 재정법제를 되돌아볼 때 논의할 수 있는 쟁점을 중심으로 현황과 앞으로의 전망을 그려보는 작업을 시도해보려 한다. 물론 지면의 한계상 우리 재정의 모든 점을 다 검토할 수는 없을 것이기 때문에 먼저 재정개혁의 출발점이라고 할 수 있는 국가재정법 제정의 의미와 그 주요내용을 정리하고, 그 바탕위에 몇 가지 재정법제의 주요쟁점을 통해 이에 관한 개인적인 생각을 간단히 피력해보려 한다.

1) 전광우, 최근 글로벌 금융위기와 정책대응(Policy Reponse), IGE/IMF International Conference 보도자료 2면 이하 참조.

II. 재정개혁의 출발점으로서의 국가재정법 제정

1. 입법배경

종전 우리나라 재정운용의 기본들이었던 구 예산회계법을 대체하여 2007년 1월 1일부터 시행되고 있는 현행 국가재정법²⁾은 주지하는 바와 같이 1997년 말에 발생했던 우리나라의 외환위기와 국제통화기금(IMF)으로부터의 구제금융지원 협약을 계기로 활발한 논의가 시작되어 제정되기에 이르렀고, 특히 외환위기 극복과정에서 눈덩이처럼 불어난 국가채무와 재정적자를 실효적으로 줄이고 법률에 근거함이 없이 운용되는 많은 재정제도들을 법제화함으로써 재정운용의 투명성과 효율성을 제고하고자 하는 것이 그 주된 입법추진의 배경이다.³⁾

실로 국가재정법의 제정은 앞으로 계속 추진할 재정개혁의 첫 단추라 해도 과언이 아닐 것이다. 상존하는 재정위기의 위험속에 산적해 있는 국가과제를 효과적으로 달성하기 위해서는 끊임없는 재정개혁을 추구할 수밖에 없을 것이며, 국가재정법 속에 담겨진 중요한 법원칙과 제도들은 이를 실현하기 위한 중요한 수단이 된다.

2. 주요내용

(1) 새로운 재정운용의 틀 마련

국가재정법은 기존의 『예산회계법』 및 『기금관리기본법』을 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써 새로운 재정운용의 틀을 마련하였다. 기금은 1961년 구 예산회계법에 처음 도입되었는데, 그 설치목적과 존재형태가 매우 다양해서 쉽게 정의하기는 어려우나, 일반적으로 공공주체가 특수한 공행정 목적을 달성하기 위해 예산의 일반적 원칙으로부터 벗어나 신속하고 탄력적인 재원운용을 할 수 있도록 세입세출예산에 의하지 아니하고 특정사업을 위한 특정자금을 보유·운용하는 것을 말한다. 종래에는 기금관리기본법에 의한 규율의 대상이 되었으나, 기금관리

2) 제정 2006.10.4. 법률 제8050호.

3) 박종수, 국가재정법의 제정방안, 2003. 7, 9면 참조.

기본법이 국가재정법과 통합됨으로써 기금도 예산과 동일한 법적 규율의 대상이 되었으며, 예산처럼 정부가 차년도의 계획을 세워 국회의 심의를 거쳐야 하며 집행에 대하여 결산을 거쳐야 한다는 점에서 예산과 기금의 과거와 같은 차이는 대부분 상쇄되었다.

나아가 국가재정법은 제5조 제1항에서 “기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표²⁴)에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다”고 규정하여 기금의 남설을 엄격히 통제하고 있다.

또한 국가재정법 제13조는 “정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 일정한 특별회계와 기금을 제외하고는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다”고 규정하여 회계·기금 간 여유재원의 전입·전출을 허용하고 있는 것이 특징이다.

4) 현재 기금 설치 법률은 고용보험법, 공공자금관리기금법, 공무원연금법, 공적자금상환기금법, 과학기술기본법, 관광진흥개발기금법, 국민건강증진법, 국민연금법, 국민체육진흥법, 군인복지기금법, 군인연금법, 근로자복지기본법, 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률, 기술신용보증기금법, 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 남북협력기금법, 농림수산업자 신용보증법, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률, 농어가 목돈마련저축에 관한 법률, 농작물재해보험법, 대외경제협력기금법, 문화예술진흥법, 방송법, 보훈기금법, 복권 및 복권기금법, 사립학교교직원 연금법, 사회기반시설에 대한 민간투자법, 산업재해보상보험법, 수출보험법, 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률, 신용보증기금법, 쌀소득 등의 보전에 관한 법률, 양곡증권정리기금법, 어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법, 여성발전기본법, 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 예금자보호법(예금보험기금채권상환기금에 한한다), 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률, 외국환거래법, 원자력법, 응급의료에 관한 법률, 임금채권보장법, 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법, 장애인고용촉진 및 직업재활법, 전기사업법, 정보화촉진기본법, 주택법, 중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률, 지역신문발전지원 특별법, 청소년기본법, 축산법, 학술진흥 및 학자금대출신용보증 등에 관한 법률, 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률, 한국국제교류재단법, 한국농촌공사 및 농지관리기금법, 한국사학진흥재단법, 한국주택금융공사법, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 독립유공자에우에 관한 법률, 양식수산물재해보험법, 방사성폐기물 관리법 등 62개 법률이 있다.

(2) 재정보율성의 도모

국가재정법은 아래에서 보는 바와 같이 국가재정운용계획의 수립(제7조),⁵⁾ 성과관리제도(제8조)⁶⁾·예산총액배분 및 자율편성제도⁷⁾의 도입 등을 통하여 전략적 재정운용방식을 도입하고 이를 통해 재정의 효율성을 도모하도록 재정제도에 일대 혁신을 가져왔다.

(3) 재정투명성의 제고

나아가 국가재정법은 재정정보의 공표 확대(제9조) 및 조세지출예산제도의 도입(제27조) 등으로 재정의 투명성을 제고하려 노력하고 있다. 즉, 예·결산, 통합재정수지 등 국가와 지방자치단체의 중요한 재정정보를 정부로 하여금 매년 1회 이상 공표하도록 하여 재정활동의 투명성을 제고하며, 조세감면 등의 재정지원의 추정금액을 기능별·세목별로 작성한 조세지출예산서를 예산안과 함께 국회에 제출하도록 하되, 이를 2011회계연도 예산안부터 적용하도록 하였다.

(4) 재정건전성의 확보

아울러 국가재정법은 추가경정예산편성요건의 강화(제89조) 및 국가채무관리계획의 수립(제91조) 등을 통하여 재정의 건전성을 확보하려 노력하고 있다. 즉, 국가재정의 건전성을 제고하기 위하여 추경의 편성사유를 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 경기침체·대량실업 등 대내·외여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 법령에 따

-
- 5) 정부는 재정운용의 효율화와 건전화を 위하여 매년 당해연도를 포함한 5회계연도 이상의 기간에 대하여 국가재정운용계획을 수립하고 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 함.
 - 6) 중앙관서의 장 및 기금관리주체는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여 예산요구서 또는 기금운용계획안을 제출하는 경우 성과계획서 또는 성과보고서를 의무적으로 제출하도록 함.
 - 7) 각 중앙관서의장은 매년 1월 31일까지 5회계연도 이상의 중기사업계획서를 기획예산처장관에게 제출하도록 하는 한편, 기획예산처장관은 다음 연도의 예산안편성지침을 4월 31일까지 통보하도록 하되, 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함할 수 있도록 함.

라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우로 한정하며, 국가채무에 대한 체계적인 관리를 위하여 재정경제부장관으로 하여금 매년 국채·차입금의 상환실적 및 상환계획, 채무의 증감에 대한 전망 등을 포함하는 국가채무관리계획을 수립하여 회계연도 90일 전까지 국회에 제출하도록 하였다.

(5) 기타의 제도

국가재정법은 이상의 사항 외에도 성인지 예·결산제도의 도입(법 제16조·제26조·제34조제9호·제57조·제58조제1항제4호·제61조 및 부칙 제5조)⁸⁾, 예비비의 계상 한도 등(법 제22조)⁹⁾, 총사업비관리제도 및 예비타당성조사 등의 도입(법 제38조 및 제50조)¹⁰⁾, 예산총계주의 원칙의 예외(법 제53조)¹¹⁾, 결산의 국회 조기제출(법 제58조 내지 제61조)¹²⁾, 기금운용계획의 변경 가능 범위(법 제70조)¹³⁾, 세계잉여금을 국가 채무상환에 우선 사용(법 제90조)¹⁴⁾ 및 불법 재정지출에 대한 국민감시제도의 도입(법 제100

8) 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 함.

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

10) 대규모사업에 대한 총사업비관리제도를 도입하여 각 중앙관서의 장으로 하여금 그 사업규모·총사업비 및 사업기간에 대하여 미리 기획예산처장관과 협의하도록 하고, 기획예산처장관은 대규모사업에 대하여 예비타당성조사를 실시하고, 그 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 경우 타당성 재조사를 실시하도록 함.

11) 국가의 현물출자, 외국차관의 전대(轉貸)와 국가연구개발사업의 개발 성과물 사용에 따른 기술료 등에 대하여 예산총계주의원칙의 예외를 인정하여 예산에 계상하지 아니하도록 하되, 기술료의 수입·지출내역에 대해서는 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 함.

12) 예·결산 분리 심의를 위하여 회계연도 개시 120일전(9월 2일)까지 국회에 제출하던 결산을 5월 31일까지 제출하도록 함.

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

14) 세입세출의 결산상 잉여금 중 이월액을 공제한 금액인 세계잉여금의 사용순서를 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 정산, 공적자금상환기금에의 출연, 국가 채무상환,

조)¹⁵⁾ 등 새로운 재정제도를 도입하고 있다.

3. 앞으로의 과제

국가재정법은 앞서 나타나는 바와 같이 재정의 효율성, 투명성 및 건전성을 근간으로 이러한 원칙이 투영되어 나타나는 개별 제도들로 채워져 있다. 그리고 이러한 제도들은 그 규범적 효력이 관철될 때에만 이 법이 추구하는 입법목적에 다할 수 있다. 따라서 가능한 한 법이 규정한 요건은 엄격히 준수하는 것이 요구된다.

이와 관련하여 국가재정법 제89조가 추가경정예산안의 편성에 관하여 “정부는 다음 각 호의 어느 하나¹⁶⁾에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우를 제외하고는 추가경정예산안을 편성할 수 없다”고 규정한 것에 대하여 추가경정예산이 추가예산과 경정예산이 포괄된 개념임을 고려할 때 경정예산에 해당하는 추가경정예산은 아예 편성도 하지 못한다는 해석으로 귀결되어 불합리한 문제가 있고 결국 현행 헌법상 국가재정법 제89조는 권고기준으로 볼 수는 있어도 이를 강제력을 가진 규정으로 해석할 수는 없다는 의견이 있다.¹⁷⁾ 그러나 이러한 견해는 국가재정법의 전체 입법취지나 해당조문인 국가재정법 제89조의 취지에 비추어 타당하지 아니한 해석이라 할 수 있다. 제89조는 과거 추가경정예산이 정례적으로 행해지던 과거의 잘못된 추경편성 관례를 반성하기 위한 입법이며, 당시 여야의 합의안으로 도출된 매우 상징적 의미를 가지는 규정이며, 이 규정이 있다고 하여 헌법이 인정한 추경편성의 정부 권한이 입법자에 의해 박탈되었다고 볼 수도 없다. 추경을 편성할 수 있으되 일정한 제한된 사유에만 편성할 수 있도록 하려는 입법자의 입법의

추가경정예산의 편성 순으로 하고, 사용시기는 정부 결산에 대한 대통령의 승인 이후로 정함.

15) 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 함.

16) 이는 1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 2. 경기침체·대량실업 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우를 말한다.

17) 김승열, 추가경정예산안 편성의 제한, 재정법연구 창간호 (2008.8.), 198면 이하.

도를 중시하는 한 동조항은 충분히 헌법합치적으로 해석되기 때문이다. 그렇지 않고 국가재정법 제89조를 함부로 헌법에 배치되는 것으로 해석하는 경우에는 전체 국가재정법의 규범력을 해할 수 있는 중대한 결과를 초래할 것임을 유념하여야 할 것이다.

국가재정법은 말 그대로 국가재정에 관한 기본법이다. 따라서 재정에 관한 다른 세부입법에 의해 지속적으로 보완되어야 하고, 그러면서도 국가재정법에서 천명한 재정의 기본원칙은 엄격하게 잘 준수되어야 한다. 국가재정법의 제정에 의하여 도입된 새로운 재정운용체계들이 당초 목표를 제대로 달성할 수 있기 위해서는 무엇보다 이를 준수하려는 노력과 아울러 지속적인 추가적인 제도보완이 병행되어야 함을 다시금 강조하고 싶다.

Ⅲ. 재정법제의 주요 쟁점

1. 중기재정계획제도

(1) 의 의

중기재정계획제도란 한 회계연도부터 3~5회계연도의 재정에 관한 종합적인 계획으로서 단년도 예산주의가 갖는 문제점을 보완하고 재정건전화와 자원배분의 합리성에 기여하도록 수립·공표되는 중기적 재정운용방식을 말한다. 국가재정법에서는 이를 ‘국가재정운용계획’이라고 규정하고 있는바, 정부는 매년 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하여 예산안과 함께 국회에 제출하도록 의무화하였다. 이 계획에는 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기재정전망, 분야별자원배분계획, 조세부담률, 국민부담률 전망 등의 내용이 포함된다.

우리나라는 이미 1999년 1월부터 공식적으로 중기재정계획을 수립·공표한 바 있고, 내부적으로도 이를 계속 보완하려 노력하였으나, 경제여건의 급격한 변동, 중장기 재정여건 및 분야별 지출소요분석에 대한 예측기법의 부정확성 등 때문에 제대로 활용되지 못하여 오다가,¹⁸⁾ 국가재정법

18) 이는 중기재정계획의 수립이 구 예산회계법상(제16조) 기획예산처장관이 필요에 따라

이 제정되고 국가재정운용계획의 수립이 의무화되면서 전략적 재정운용의 핵심적 수단으로 자리매김하고 있다.

선진 각국은 이미 오래전부터 중기재정계획제도를 운영하고 있다. 예컨대 영국은 매년 예산안과 함께 5년 단위의 중장기 전략보고서를 국회에 동시에 제출하도록 하고 있으며, 미국은 1982년 재정건전화법 제2조¹⁹⁾의 규정에 의하여 예산회계처장이 의회의 소관위원회에 재정운영보고서와 정부 전체의 5년간 재정운영계획서를 제출하도록 하고 있다. 이 정부 전체의 5년간 재정운영계획서는 예산관리처장, 운영부처장, 연방재정운영국의 감사관 주요재정담당관들이 향후 5년간 연방정부의 재정운영개선을 위하여 수행할 활동에 대하여 기술한다. 또한 독일은 1960년대 이후 중기재정계획제도를 점차 확대하고 있는바, 독일의 중기재정계획은 1967년 경제의 안정 및 성장 촉진에 관한 법률(StWG)에 의해 처음 도입되었고, 이후 1969년 예산원칙법(HGrG) 제50조에 수용되었다.²⁰⁾ 독일의 경우도 5년간의 중기재정에 관한 계획을 수립하도록 하고 있으며,²¹⁾ 중기재정계획은 연방재무부 장관이 수립하여 늦어도 차기연도 예산법률초안과 함께 의회에 제출한다.²²⁾

한정된 재원을 일관성 있는 국가발전비전과 전략에 따라 배분하기 위해서는 중기재정계획을 매년 수립·공표하되 각 분야의 중장기비전을 통합·반영하고 수요자의 의견수렴을 통한 공감대형성을 통해 예산으로 실천되는 실효성 있는 계획을 만드는 것이 실제적으로 중요하다. 중기재정계획의 수립 활성화는 전략적 재정운용을 통한 재정건전화와 자원배분의

“수립할 수” 있도록 임의제도로 규정되어 있었던 바에 기인한 점도 인정할 수 있다.

19) 31 U.S.C. 3512.

20) BMF, Das System der Öffentlichen Haushalt, 2002, S. 22 f.

21) 재정계획수립의 1차연도는 당해 회계연도이며, 2차연도는 차기연도의 예산안에 의해 포괄되기 때문에 진정한 계획연도는 그 다음 3개 연도가 된다. 이는 중기재정계획이 이른바 ‘연동계획(rolling-over plan)’으로서 매년 전년도 계획을 바탕으로 미세조정하여 새로운 계획을 수립하는 방식임을 보여준다.

22) 독일의 경우 연방과 각 주뿐 아니라 지방자치단체에게도 중기재정계획을 수립하도록 하고 있는바, 중앙과 지방간 국가 전체의 재정운용의 통일성을 기하기 위해 중앙에 재정계획심의회(예산원칙법 제51조)를 두도록 하고 있어 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

합리화에 기여하는 핵심적 수단이 되며,²³⁾ 아래에서 논할 Top-down예산 제도와 결합할 경우 사업부처의 자율과 책임을 강화하고 단년도 투입중심의 구제도하에서의 한계를 극복하게 하는 계기가 될 것으로 기대된다. 다만, 사업부처의 지출전망치에 대한 기득권 요구가 우려되는 점, 지나치게 낙관적인 거시경제 전망에 따른 재정건전성 악화의 가능성, 사업부처의 예산낭비와 오용 가능성의 증대 등의 문제점이 지적되기도 한다.²⁴⁾

(2) 최근의 주요논점

우리나라의 중기재정계획인 국가재정운용계획에 대해서는 몇 가지 논의되는 논점이 있다.

첫째, 현행 국가재정운용계획은 연동계획으로 5개년을 단위로 수립되며, 매년 수정되는 특징을 갖는다. 즉, 국가재정운용계획은 작성연도와 예산연도 및 앞으로 3개년간의 전망연도에 대한 연동계획이므로, 매년 수립되지만 항상 전년도 실적을 평가한 후 이를 바탕으로 다음연도의 계획을 수정하면서 수립되어야 한다. 따라서 만약 각 연도의 계획이 연동됨이 없이 독립적으로 수립되고 있다면 중기재정계획으로서의 본래 기능을 제대로 발휘하지 못한다고 보아야 한다. 국가재정운용계획이 연동계획의 특성을 살릴 수 있도록 수립단계에서부터 배려될 필요가 있다.

둘째, 재정의 자동안정화장치(built-in stabilizer)로서의 역할문제이다. 이는 재정이 경기조절기능을 자동적으로 수행할 수 있어야 한다는 것으로서 경기불황시에는 재정지출을 증가시켜 불황의 폭을 줄이고, 경기호황인 경우에는 재정지출을 감소시키거나 세수를 올려 호황의 폭을 줄이는 기능을 말한다. 이러한 기능은 특히 재정지출을 얼마만큼 안정적으로 관리할 수 있느냐에 달려 있고, 그러기 위해서는 국가재정운용계획이 그 기능을 제대로 발휘할 수 있어야 한다는 결론에 이르게 된다. 즉, 단기적인 세입여건 등에 상관없이 중기적 관점에서 일정률의 재정지출을 유지하되 신축적으로 적자와 흑자를 허용함으로써 재정이 경기조절기능을 제대로 발휘할 수 있도록 국가재정운용계획의 기능을 활성화할 필요가 있다.

23) 박종수, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 2003. 7. 65면.

24) 국회예산정책처, 대한민국 재정, 2008, 100면.

셋째, 재정규율의 도입문제이다. 중기재정계획인 국가재정운용계획이 효과적으로 운영되고 중기적이고 전략적인 재정운용이 가능하기 위해서는 재정규율이 도입되는 것이 필요하다. 재정규율이란 재정의 건전성을 확보하기 위해 재정운용과정에서 준수하여야 할 원칙을 말한다. 재정규율의 내용이 무엇이 되어야 하느냐의 문제에 대해서는 여러 가지 학설이 있을 수 있고 또 각 나라마다 다양한 재정규율이 늘어나고 있는 모습이지만 재정규율이 거의 전무한 우리나라의 실정에서는 무엇보다도 최소한 재정지출과 국가채무를 총량적으로 규율하는 것을 입법화하는 것이 중요하다고 본다. 재정지출과 관련해서는 세입세출균형원칙(PAYGO)²⁵⁾을 의무화하는 방안을 검토할 수 있고, 국가채무와 관련해서는 GDP의 일정비율 이내로 제한하는 한도규정을 도입하는 것을 검토할 수 있다. PAYGO 원칙의 경우는 국가재정법 등 법률적 차원에서 도입하여도 적용에 큰 무리는 없을 것이지만, 국가채무의 한도규정은 개인적으로 이를 헌법에 도입하는 것이 타당하다고 본다. 한도규정이 제대로 지켜지지 않고 매년 필요에 따라 한도를 수정해가면서 계속 국가채무를 늘려갈 가능성이 크기 때문이다. 최근 헌법개정의 논의가 있는 가운데 재정헌법규율이 흠결된 면을 지적할 수 있고 차제에 재정헌법규정을 보완한다면 무엇보다 이러한 재정규율로서의 국가채무한도규정을 헌법에서 규정하는 것이 타당할 것이다. 현재 우리나라의 국가채무는 2008년의 경우 2007년 302조원(GDP 대비 33.4%)보다 15.1조원 증가한 317.1조원(GDP 대비 32.7%)이 될 것으로 전망된다고 한다.²⁶⁾ 이는 OECD평균 국가채무비율(GDP 대비 77.1%)보다 낮은 수준이기는 하지만 계속 증가해오고 있다는 점이 재정의 부담으로 작용하고 있다. 안정적인 국가채무관리를 위해서는 재정규율에 의한 뒷받침이 절실하다고 본다.

25) 이는 'pay as you go'원칙을 말하는 것으로 사회보장지출과 같은 의무지출을 초래하는 법안이 제출될 때에는 이를 상쇄할 지출감소방안을 동시에 강구하도록 강제하는 원칙이다. 대표적으로 미국의 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act)에서 도입한 제도이다.

26) 국회예산정책처, 대한민국 재정, 2008, 189면.

2. 총액배분 자율편성(Top-down) 예산제도

(1) 개 념

총액배분 자율편성 예산제이란 중기재정계획에 근거하여 부처별 지출 한도가 먼저 설정되면 이에 근거하여 각 부처가 자율적으로 예산을 편성하고 이를 바탕으로 전체 정부의 예산안을 편성하는 예산제도²⁷⁾를 말한다. 현행 국가재정법 제29조는 “기획재정부장은 부처별 지출한도를 예산안편성지침에 포함하여 각 부처에 통보할 수 있다”고 규정하여 구 예산회계법과 달리 총액배분 자율편성 예산제도의 도입을 위한 법적 근거를 마련하기에 이르렀다.

이 제도는 기존의 사업별 예산편성시스템의 문제점²⁸⁾을 극복하고 국가 재정운용계획과 연계한 전략적 재정운용방식을 구현하기 위해 도입되었다. 기존의 Bottom-up방식에 의한 사업별 예산편성시스템에 대해서는 ① 거시적 자원배분 측면에서의 전략적 국가재정운용에 한계가 있고 미시적 측면에서도 예산편성이 경직적으로 이루어지는 점, ②중앙예산기관이 전략적 자원배분의 기능을 발휘하지 않고 미시적인 사업통제의 기능에만 주력하여 사업부처의 자율성과 창의성을 지나치게 제한하는 점, ③각 부처에서는 전년도 예산에 일정분을 증액하여 예산을 편성하면서 중앙예산기관의 삭감조치에 대비한 과도한 예산을 요구하고 중앙예산기관은 여기에 개별 사업에 대한 점검을 통해 예산을 대폭 삭감하는 비합리적인 관행이 반복되는 점, ④IMF 이후 재정적자가 심화되어 재정규모증가율이 경제성장율을 초과하고 국가채무가 비약적으로 증가한 현실 등이 지적되었다.²⁹⁾

Top-down예산제도의 도입은 국가재정운용계획 수립, 성과관리제도 도입 및 디지털 예산회계시스템 구축 등과 더불어 2003년 이래 정부의 4대 재정혁신과제로 추진되었다. 이 중 Top-down예산제도, 즉 지금의 총액

27) 국회예산정책처, 대한민국 재정, 2008, 94면.

28) 박종수, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 2003. 7., 43면 이하.

29) 김상현/문병기, 총액배분 자율편성(Top-down) 예산제도 사례분석, 정부혁신지방분권위원회, 2007, 19면 이하.

배분 자율편성 예산제도는 옛 기획예산처 내에 국가재원배분개선팀을 설치하면서 2003년부터 국세청, 관세청, 공정거래위원회 및 조달청의 4대 기관에 시범 실시하였고(1단계),³⁰⁾ 2004년부터는 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회 및 감사원 등 독립기관을 제외한 전체 중앙관서를 대상으로 전면적으로 실시하였으며(2단계), 2005년부터는 중기재정계획인 국가재정운용계획과 전면적으로 연계하여 실시하기에 이르렀다.

(2) 예·결산 순기의 조정

Top-down 예산제도를 효과적으로 실현하기 위해서는 각부처의 사업계획부처별 지출한도가 적정하게 결정될 수 있어야 하고, 부처내부에서의 자율적 예산편성이 실효성을 발휘하도록 부처 내부의 조정과정이 강화되어야 한다. 이를 위해서는 구 예산회계법상의 예·결산 순기를 새롭게 변경하는 것이 필요하였다. 그리하여 국가재정법에서는 구 예산회계법에서와 달리 예산 및 결산의 순기를 조정하고 있다.

예산순기의 경우 각 사업부처가 중앙예산기구에 사업계획서를 제출하는 것이 구 예산회계법에서는 2월말까지였으나, 국가재정법에서는 1월말로 앞당겼으며, 중앙예산기구가 각 부처에 예산안편성지침을 통보하는 것도 구 예산회계법하에서는 3월말까지였으나 국가재정법에서는 4월말까지로 하고 있다. 각 부처가 제출한 사업계획서를 바탕으로 사업부처별 지출한도가 정해져야 한다는 점에서 Top-down 예산제도하에서는 구 예산회계법상의 예산순기의 경우보다 사업부처별 지출한도의 설정을 위한 충분한 시간적 여유를 부여하고 있음을 알 수 있다. 한편 예산안편성지침에 근거하여 각 부처는 종전 구 예산회계법하에서는 5월말까지 예산요구서를 제출하였으나 국가재정법하에서는 6월말까지 기획재정부에 예산요구서를 제출하도록 하고 있다. 각 부처별로 정해진 지출한도에 근거하여 자율적으로 예산을 편성한다. 물론 과거 Bottom-up 예산제도의 경우와 달리 부처내 예산조정과정이 강화되어야 하고, 부처내 예산담당조직의 강화 또한 불가피하다고 볼 수 있다. 이렇게 해서 중앙예산기구에 각부처의 예산

30) 권해상, 국가재원배분의 효율성 제고 - 2004년 예산안의 '부처자율편성방식' 시범 실시, 나라경제 2003년 6월호, 89면 이하.

요구서가 모이면 기획재정부는 10월2일까지 정부예산안을 편성하여 국회에 제출하여야 한다.

결산순기의 경우도 매년 2월말까지 각 부처는 기획재정부에 결산보고서를 제출하여야 하고 기획재정부는 다음연도 4월 10일까지 감사원에 정부결산을 제출하여야 한다. 구 예산회계법하에서는 다음연도 6월 10일까지였으나 2개월가량 앞당긴 것이다. 또한 결산검사를 실시한 감사원은 다음연도 5월 20일까지 결산검사보고서를 기획재정부에 송부하여야 하는바, 구 예산회계법이 다음연도 8월 20일까지 결산검사보고서를 중앙예산기구에 송부하도록 하였던 것과 비교하면 약 3개월가량 앞당긴 것이다. 기획재정부는 이러한 정부결산을 다음연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다. 구 예산회계법하에서는 다음연도 9월2일까지 제출하도록 한 것에 비하면 대폭 그 시점을 앞당겼음을 알 수 있다. 그 만큼 국회로서는 결산심사를 정기국회 이전에 완료할 수 있게 됨으로써 결산심사를 예산심사에 보다 충실하게 반영시킬 수 있는 바탕이 마련된 것이다.

(3) 성과중심 재정운용의 강화

한편 Top-down예산제도를 정착시키기 위해서는 성과주의 예산제도를 도입하여 예산요구·편성·집행 등 예산운용과 재정사업을 적극적으로 연계시킬 필요가 있다. 부처의 자율성이 확대된 만큼 그에 따른 책임성을 높이기 위해서는 과거와 같은 투입중심 예산제도를 성과주의 예산제도로 전환함으로써 기관별로 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 제출하도록 하여 예산운용과 재정사업의 성과를 1:1로 매칭시키는 것이 필요하다.

성과주의 예산제도는 이미 1999년부터 시범실시한 바 있지만 예산과 기금을 포함한 주요 재정사업에 대한 성과목표와 지표의 개발이 미흡한 점 등 우리 실정에 맞는 성과관리제도의 정착이 어려웠던 것이 사실이다. 그러나 국가재정법에서는 각 부처로 하여금 연도별 성과계획서(제34조)와 성과보고서(제61조)를 제출하도록 의무지워 예산운용의 성과가 국정평가 과정에 환류되도록 하고 있으며,³¹⁾ 그에 따라 2009회계연도 예산안 및 결

31) 국가재정법 제7조.

산부터 각 부처는 재정사업의 추진으로 기대되는 성과와 이의 측정방법 등을 작성한 성과계획서와 재정사업의 집행으로 당초 기대했던 성과가 달성되었는지 여부를 작성한 성과보고서를 국회에 제출하여야 한다.³²⁾ 아울러 정부 스스로도 성과관리본부를 설치하여 성과관리의 실효성을 제고하기 위한 인프라를 구축하는 한편, 재정사업의 세출구조조정 추진을 강화하기 위해 구조조정 평가체계를 마련함은 물론 구조조정실적에 따라 예산상 인센티브를 차등화하는 등 성과중심의 재정운용을 강화해오고 있다.

한편 이러한 국가재정법에 의한 재정사업 성과관리 외에도 2006년 4월 1일부터『정부업무평가기본법』에 의한 성과관리가 시행중에 있다. 국회는 이 법에 따라 정부가 제출한 성과관리전략계획, 시행계획, 자체평가 결과를 토대로 정부업무의 효율성을 점검할 수 있게 되었다. 국가재정법에 의한 성과관리가 재정사업 성과관리로서 성과계획과 성과검사, 재정사업 자율평가 및 심층평가를 내용으로 한다면, 정부업무평가기본법에 의한 성과관리는 성과관리 전략계획 및 시행계획, 과제별 자체평가 및 특정평가를 내용으로 하게 되며, 국회의 검토대상도 국가재정법에 의한 성과관리에서는 정부의 성과계획서, 성과보고서 및 성과검사보고가 되지만, 정부업무평가기본법에 의한 성과관리에서는 정부의 성과관리전략계획과 시행계획 및 자체평가보고가 검토의 대상이 된다는 점에서 비교할 수 있다.

(4) Top-down제도의 정착을 위한 과제

총액배분 자율편성예산제도의 정착을 위해서는 몇가지 점을 지적할 수 있다. 먼저 예산안편성지침 통보 시기의 조절이 필요하다. 현재 국가재정법상 예산안편성지침(및 기금운용계획안 작성지침)을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장 및 기금관리주체에게 통보하도록 하고 있다. 그러나 우리나라의 예산편성 기간이 다른 국가에 비하여 비교적 짧으며, 총액배분·자율편성 예산제도의 시행으로 각 중앙관서에 예산안 편성을 위한 시간을 더 많이 부여할 필요가 있다는 점에서 예산안편성지침 통보 시점

32) 한편 감사원은 성과검사보고서를 2009회계연도 결산부터 국회에 제출하여야 한다(제34조).

을 한 달 정도 앞당겨서 매년 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하도록 하는 것이 타당하다.

둘째, 국무회의 재정전략회의를 법제화할 필요가 있다. 이는 과거 국가재원배분회의라 불리던 것으로 국가재정운용계획의 수립에 따라 국가재정에 대한 최고 결정권을 갖는 대통령과 국무위원들이 국정운용에 필요한 재원의 배분방향을 결정하는 회의이다. 새 정부에서도 이 회의기구의 중요성을 인식하고 이를 재정전략회의로 개칭하여 5년간의 국정과제의 실현을 담을 국가재정운용계획의 수립을 논의하는 장으로 마련하였다. 단순한 재원배분에 대한 논의에 그치지 않고 재정운용의 전략에 대해 보다 중점적인 논의가 필요하다는 점을 강조하였다.³³⁾ 그러나 재정전략회의의 법적 근거는 국가재정법 등 현행 법령에서 찾아볼 수 없다. 국가재정운용계획의 수립을 위한 회의기구이고 총액배분 자율편성 예산제도의 실행을 위한 중요한 출발점이 되는 의미를 갖는 중요한 사항이라면 법에 근거가 있어야 할 것이다. 마련한다면 국가재정법에 재정전략회의의 법적 근거를 마련하는 것이 타당하다고 본다.

셋째, 지출한도 설정과정의 국회 참여 문제가 제기된다. 예컨대 정부가 예산안편성지침을 국회에 보고하면서 부처별 지출한도를 포함하지 않는다면 이는 결과적으로 총액배분 자율편성 예산제도가 국회와는 별도로 행정부 내부의 예산편성과정에서만 이루어지는 문제가 된다는 점이다. 따라서 부처별 지출한도가 포함된 예산안편성지침을 국회가 예산안심사에 앞서 사전적으로 심사할 수 있어야 한다는 이른바 사전예산(Pre-Budget) 제도의 도입이 주장되고 있다. 그 취지는 예산안편성지침을 단지 사후에 있을 예산안심사를 위한 자료로 미리 받아놓는데 그칠 것인가 아니면 예산안편성지침에 포함된 부처별 지출한도를 확인하고 부처별 지출한도의 적정성부터 국회가 미리 예산안심사 전이라도 검토하고 의견을 제시할 수 있어야 한다는 것으로 보인다. 총액배분 자율편성 예산제도가 정부와 국회에 걸쳐 전반적으로 관철되게 하여야 한다는 시각으로 이해된다. 다만, 문제는 예산편성의 주도권은 헌법상 정부에 있다는 점에서 자칫 예산

33) 기획재정부 보도자료 4월 25일자 보도자료 참조.

편성단계에 국회의 개입여지를 열어주어 헌법이 정하는 정부와 국회간의 권한의 균형을 해하는 결과를 가져오지는 않는지 면밀히 검토한 후에 도입여부를 결정하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 또한 단순한 심의만 하도록 하자는 것인지 심의결과 지침의 재작성이나 보완을 정부에 요구할 수 있도록 하자는 것인지 사전예산제도의 구체적인 내용도 아직 불분명하다고 보인다.

3. 국가회계제도의 개혁

국가회계란 국가재정에 관한 경제적 사건(critical event)을 체계적인 방법으로 측정하고 기록하여 그 결과를 보고함으로써 정보이용자의 의사결정에 유용한 정보를 제공하기 위한 시스템을 말한다. 즉, 일반 기업회계가 경제활동을 하는 기업실체(entity)를 대상으로 측정 및 기록하여 그 결과를 보고함으로써 의사결정자에게 유용한 정보를 산출하는 제도라고 한다면, 국가회계는 재정을 대상으로 하여 재정통제작용을 수행하는 국회와 국민에게 유용한 정보를 산출하기 위해 적용하는 일정한 시스템을 말한다.

(1) 종전 현금주의·단식부기 회계제도의 문제점

종래 국가회계체계는 전통적으로 발생주의와 복식부기를 원칙으로 하는 기업회계와 달리 현금주의와 단식부기에 의해 행해져 왔다. 즉, 중앙정부의 경우 기업예산회계법의 적용을 받는 기업특별회계를 제외한 일반회계, 기타특별회계 및 기금은 현금주의와 단식부기제도를 채택하여 왔고, 지방자치단체의 경우도 지방공기업법의 적용을 받는 지방공기업특별회계를 제외한 일반회계, 기타특별회계 및 기금은 현금주의와 단식부기제도를 채택하여 왔다.

현금주의란 회계상의 거래(critical event)를 인식함에 있어 현금의 입·출금이 이루어지는 시점에 기록하는 회계방식을 말한다. 이러한 회계방식에 부합하는 기장방식을 단식부기라고 부른다. 현금주의는 실제로 현금의 유입이 있거나 유출이 있을 때 거래를 인식하기 때문에 회계처리가 명확

하고, 과거 투입위주의 예산제도와도 부합하는 장점은 있지만, 거래기록의 누락이나 오류를 사전에 발견할 수 있는 자기검증기능이 없고, 정부의 재정상태나 운영결과를 종합적으로 파악하지 못하게 하는 단점이 지적되어 왔다.

(2) 발생주의·복식부기 회계제도의 도입과 이원적 회계시스템

IMF 외환위기를 지나면서 각국이 앞서 발생주의 및 복식부기 정부회계방식을 도입함에 따라 우리나라도 발생주의·복식부기 방식을 도입하여 재정활동의 효율성과 책임성 및 투명성을 제고하여야 한다는 의견이 제시되어 왔다. 이에 따라 정부에서는 1998년 5월 정부부문 복식부기 회계제도 도입 추진을 발표하고 국정과제로 채택했으며, 2000년 2월에는 정부회계기준위원회를 구성하고 복식부기 및 발생주의 정부회계제도 도입에 대한 여야합의(2001년 4월)를 발판으로 하여 국가재정법 제정과정에서 당시 재정경제부가 마련한 정부회계법(안)이 마련되었다가 국가재정에 관한 기본법 제정의 필요성³⁴⁾ 때문에 잠시 중단되고, 다시 논의가 재가동되어 2005년 12개 중앙부처³⁵⁾에서 시험운용을 실시하고, 2006년 관계기관 및 관련전문가의 의견수렴을 거쳐 2007년에 드디어 국가회계법으로 제정³⁶⁾되기에 이르렀다.³⁷⁾ 국가회계법의 주요내용은 다음과 같다.

국가회계법은 국가회계와 이와 관계되는 기본적인 사항을 정하여 국가회계를 투명하게 처리하고, 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하는 것을 목적으로 하는바(제1조), 국가의 재정활동에서 발생하는 경제적 거래 등은 그 발생사실에 따라 복식부기 방식으로 회계처리 되어야 한다(제12조). 이 법에 따라 중앙관서의 장과 기금관리주체는 회계연도마다 재무회계 방식의 결산을 수행하고 재무보고서를 작성하여야 한다(제

34) 이에 대해서는 박종수, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 2003. 7., 195면 이하 참조.

35) 재정경제부, 과학기술부, 산업자원부, 해양수산부, 여성부, 기획예산처, 국가보훈처, 국정홍보처, 통계청, 조달청, 특허청, 공정거래위원회.

36) 2007. 10. 17. 법률 제8636호.

37) 이에 대해서는 임동완, 외국의 발생기준 회계와 예산제도 개혁과 시사점, 예산현안 분석 제17호, 2008.3., 14면 이하.

13조). 여기서 재무회계의 대상이 되는 회계란 국가재정법에 의한 일반회계, 특별회계 및 기금을 말한다(제3조).

각 중앙관서의 장과 기금관리주체가 작성하는 재무보고서에는 재무보고총평, 재무제표 및 그 밖에 재정에 관한 사항을 나타내는 서류로서 대통령령으로 정하는 서류가 포함되는데(제14조), 재무보고서총평은 재무보고서의 내용을 요약하고 결과를 분석하여 국가의 재정에 관한 종합적인 평가정보가 제공되도록 작성되는 것으로서 ①재정상태 및 재정운영 결과에 대한 분석·평가 및 향후 전망, ②주요 정책사업에 대한 분석 및 평가, ③재무보고서가 국가회계기준에 따라 적정하게 작성되었는지에 관한 사항, ④결산이 신뢰성 있게 작성되었는지에 관한 사항, ⑤그 밖에 국가의 재정에 관하여 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 사항을 포함하여야 한다(제15조). 또한 재무제표는 ①재정의 상태를 나타낸 재정상태보고서,³⁸⁾ ②재정의 운영결과를 나타낸 재정운영보고서,³⁹⁾ ③순자산의 변동내역을 나타낸 순자산변동보고서, ④그 밖에 대통령령으로 정하는 서류로 구성된다(제16조).

각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 결산에 따라 발생주의·복식부기에 의한 일반회계·특별회계·기금별 재무보고서를 작성하며(제17조), 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 일반회계, 특별회계 및 기금을 통합하여 중앙관서재무보고서를 작성하여야 한다(제18조). 이에 따라 기획재정부장관은 소관별 중앙관서재무보고서를 통합하여 국가의 재무보고서(국가재무보고서)를 작성하고(제19조) 이를 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받은 후 다음 회계연도 4월 10일까지 감사원에 첨부서류와 함께 제출하고, 감사원이 검사한 국가재무보고서와 첨부서류를 다음 회계연도 5월 20일까지 보내오면(제20조) 이를 다음 회계연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다(제21조).

결국 국가회계법에 의한 발생주의·복식부기 방식의 재무회계는 결산에만 적용되는 것이며, 국가재정법에 의한 예산은 종전과 같이 현금주의·단

38) 이는 일정 시점에서의 재정상태를 표시하는 서류라는 점에서 기업회계에서의 대차대조표에 해당한다고 볼 수 있다.

39) 이는 일정 기간 동안의 재정운용의 결과를 표시하는 서류라는 점에서 기업회계에서의 손익계산서에 해당한다고 말할 수 있다.

식부기 제도가 계속 유지됨을 알 수 있다. 즉, 2009 회계연도부터는 한편으로는 종전처럼 국가재정법에 규정된 주된 결산방식인 현금주의·단식부기 방식에 기초한 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서, 국고채무부담행위명세서, 통합재정수지보고서, 국가채무관리보고서, 국가채권현재액보고서 등이 작성되어 국회에 제출되고(국가재정법 제56조 이하), 다른 한편 국가회계법에 따라 발생주의·복식부기에 따르는 재무회계 방식의 재무보고서가 동시에 작성되어 국회에 제출되는 이원적 회계시스템을 특징으로 한다.

아무튼 발생주의·복식부기의 도입으로 말미암아 재정운영의 총체적인 자료 확보가 용이해져 정부의 재정상태와 운영결과를 종합적으로 파악하는 것이 가능해지고, 이를 통해 재정의 효율성과 투명성을 제고함은 물론, 재정정보의 신뢰성이 높아질 것으로 기대된다. 특히 수치화된 성과지표를 중심으로 운영되는 성과관리제도에 있어서 발생주의·복식부기 회계시스템에 의해 생산된 회계정보들은 실효적인 성과관리가 성공하기 위한 매우 중요한 전제가 될 수 있을 것이다.

(3) 제도의 안정적 정착을 위한 과제

국가회계법의 제정은 우리나라 정부회계에 발생주의 및 복식부기 제도가 명시적으로 도입되게 되었다는 점에서는 매우 획기적인 진일보라고 평가할 수 있다. 그러나 실제로는 발생주의와 복식부기제도를 도입한다고 단지 선언하고 있을 뿐 실질적인 내용은 아직 채워지지 않고 있다. 하위법령인 대통령령으로 위임한 사항도 국가회계법이 제정된지 1년이 넘도록 입법부작위 상태로 있으며, 국가회계기준도 아직 제정되지 않은 상태이다. 법 시행일이 2009년 1월 1일이지만 아직 필요한 후속조치는 완전하게 마련되지 않았다. 이러한 후속조치가 마련되어 국가회계제도가 제대로 구현되기 위해 점검이 필요한 몇 가지를 검토하면 다음과 같다.

1) 발생주의 자체에 내재한 문제점의 보완

현금주의에 비하여 발생주의가 갖는 대표적인 장점은 발생주의 회계에

서는 수익 또는 비용을 평가·인식하는 것에 회계담당자의 판단이 필요로 되며 그러한 면에서 만약 회계담당자의 자의가 개입될 여지가 있다면 회계처리의 객관성이 훼손될 수 있다는 점이다. 현금주의에서는 실제로 현금이 유입되거나 유출될 때를 기준으로 회계상의 critical event를 인식하고 기록하기 때문에 회계처리가 명확한 것이 특징인 반면, 발생주의하에서는 예컨대 대손가능성의 추정여하에 따라 당해 사업연도에 비용으로 인식하는지 여부가 결정되기 때문에 회계담당자의 가치판단여하에 회계처리가 좌우된다는 점에서 그러한 추정의 적정성 여부가 매우 중요한 문제로 부각된다. 따라서 발생주의가 도입되고 복식부기제도가 정착됨에 따라 거래기록의 누락이나 오류를 사전에 자기검증할 수 있는 장점도 가져올 수 있고 창출된 재정정보의 신뢰성도 제고할 수 있지만, 동시에 객관성 또는 적정성 면에서 발생주의에 내재하는 한계도 있다는 점에서 향후 국가회계법의 시행 및 정착을 위한 후속조치들을 프로그램할 때에는 이러한 점을 신중히 고려할 필요가 있다.

2) 현행 이원적 회계시스템의 문제 - 예산과의 연계성 강화 문제

앞서 고찰한 바와 같이 국가회계법이 새롭게 제정되어 발생주의·복식부기에 의한 정부의 재무보고서를 작성하여 국회에 제출하게 되면서, 현금주의·단식부기에 의하는 기존의 국가재정법상의 예산회계가 병존하는 상황이 되었다. 전자는 정보이용자를 위한 유용한 재정정보를 생산하여 제공한다는 기능을 한다면, 후자는 예산시스템을 통한 재정의 관리와 통제 기능을 수행한다고 일응 평가할 수 있다.

그러나 이러한 이원적 회계시스템은 자칫 정부 내부에서의 중복과 비효율을 조장할 가능성이 크다. 즉, 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산하고 활용한다는 국가회계법의 입법목적은 단순한 재무보고서의 작성 자체에 그치고 예산의 편성 및 집행과 결산에 이르는 과정에 전혀 연계되지 아니한다면 새로운 회계체계는 전체 재정의 효율성 제고에 아무런 기능도 발휘하지 못할 것이다. 따라서 장·관·항·목에 따른 예산의 집행실적의 기록에 주안점을 두는 예산회계와 자산·부채·수익·비용에 의한 재정상태 및 재정운영성과보고에 주안점을 두는 재무회계를 연계하는 과

정이 필요하며, 이렇게 하여 발생주의·복식부기에 의한 회계정보가 예산의 편성과 집행단계에도 활용되도록 하여 전반적인 재정효율성을 제고할 수 있도록 배려할 필요가 있다.

3) 지방자치단체 회계제도와의 관계 문제

주지하는 바와 같이 이미 지방자치단체는 지방재정법이 개정됨에 따라 2007회계연도 결산부터 전면적으로 발생주의·복식부기 회계제도를 실시하고 있다. 국가재정법이 제정되면서 지방재정법과 더불어 중앙과 지방의 재정제도가 각각 완비되는 체계성은 갖추게 되었지만, 중앙정부에 대해서는 기획재정부가, 지방자치단체에 대해서는 행정안전부가 각각 회계처리 기준의 제정과 운용을 관장함에 따라 양 정부회계가 각기 별개로 운영되게 되었고, 그 결과 통합재정의 시각에서 보면 국가와 지방을 아우르는 바람직한 통합재정정보의 활용이 단절된다는 점에서 문제점을 지적할 수 있다.

국가재정법 제9조는 “정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정은 통합재정정보의 공표를 제도화한 취지로서 종전 예산회계법에는 없던 규정이다. 이 규정은 종전까지 통합재정수지로 주로 정부의 회계와 기금만을 통합하여 작성되어 왔지만 중앙정부뿐 아니라 지방재정을 포괄한 통합적 재정수지를 작성하여야 한다는 개정의견이 끊이지 않았던 점을 반영하여 국가재정법 제정시 신설한 조문이다.

이처럼 통합적 재정수지의 범위를 지방재정에까지 확대하였고, 중앙과 지방의 회계를 각각 발생주의·복식부기 방식으로 전환하였지만, 양 회계제도간에 효과적인 연계체계가 결여된다면 통합재정의 이념은 무색하게 될 것이다. 국가재정법 제9조는 통합재정의 범위는 천명하였지만 이러한 양 회계제도의 효과적인 연계성에 대해서는 전혀 언급하는 바가 없다.

나아가 2007년 4월 제정된 공공기관의 운영에 관한 법률 제39조 제1항에 의하면 공기업·준정부기관의 회계는 경영성과와 재산의 증감 및 변동 상태

를 명백히 표시하기 위하여 그 발생 사실에 따라 처리하여야 한다. 이제는 발생주의 회계에 따르는 통합재정의 범위가 실질적으로 중앙정부와 지방자치단체를 넘어 공공기관에까지 확대되고 있는 것이다.

이러한 상황변화를 고려한다면 이제 막 생성단계에 있는 공공부문 회계제도의 효과적인 발전을 위해서는 통합재정의 관점이 제대로 반영되도록 할 필요가 있고, 각 회계제도간의 상호연계성을 강화하는 방향으로 법제도를 개선해 가야할 것이다.⁴⁰⁾

4. 예비타당성조사 제도

(1) 의 의

예비타당성조사란 대규모 신규사업의 타당성을 기획재정부가 주체가 되어 미리 사전에 조사·평가하는 제도를 말한다. 현행 국가재정법 제38조 제1항은 “기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다”고 규정하여 예비타당성조사제도를 도입하고 있다. 이는 대규모투자사업의 무분별한 착수에 따른 예산낭비를 방지하기 위하여 예산회계법 시절인 1999년에 처음 도입된 바 있다. 그러나 당시는 예산회계법에 근거함이 없이 당시 주무부처인 기획예산처의 내부기준인 “예비타당성조사대상기업선정지침”을 통해 운용되고 있었고, 예산회계법 시행령 제9조의2에서는 대상사업과 단계별 예산편성의무만을 부여하고 있을 뿐 조사의 주체, 목적, 방법, 절차 등에 대해서는 규정하는 바가 없었다. 이에 예비타당성조사제도가 재정운영에 미치는 영향을 감안하여 그 대강을 법률자체에서 규정하여 제도운용상의 투명성과 실효성을 제고하고자 국가재정법에 명문으로 도입되었다.

예비타당성조사 결과 사업추진이 타당하다고 평가되면 사업 주무부처가 주체가 되어 타당성조사를 실시하고 설계-보상-착공의 순서에 따라 사업이 진행된다. 예비타당성조사는 본격적인 타당성조사의 필요성 여부

40) 아울러 국가재정법 제9조의 재정정보 공표의 범위도 공공기관을 포함하는 내용으로 확대할 필요가 있다. 법개정이 필요한 부분이다.

를 판단하기 위하여 개략적 수준에서 행해지는 조사인 반면, 타당성조사는 사업추진을 기정 사실화 하고 실제 사업착수를 위해 보다 정밀하고 세부적인 기술적 검토가 행해지는 조사이다.

(2) 대상사업

국가재정법시행령 제13조에 의하면 예비타당성조사를 실시해야 하는 대규모사업이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원이상인 신규사업으로서 ①건설공사가 포함된 사업, ②정보화사업, ③국가연구개발사업, ④그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업⁴¹⁾을 말한다. 그러나 설사 총사업비가 500억원 이상이라 하더라도 ①공공청사의 신·증축사업, ②문화재 복원사업, ③국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업, ④남북교류협력에 관계되는 사업, ⑤그 밖에 재해복구 지원 등 사업추진이 시급하거나, 법령에 의해 설치가 의무화된 필수시설에 해당되는 경우 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업 등의 경우에는 예비타당성조사 대상에서 제외하고 있다.⁴²⁾

(3) 절차

예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있으며,⁴³⁾ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.⁴⁴⁾ 중앙관서의 장이 예비타당성조사를 신청하는 경우에는 사업의 명칭·개요·필요성 등을 명시한 예비타당성조사 요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.⁴⁵⁾ 이러한 요구에 따라 또는 직권으로 기획재정부장관은 당해 사업의 관련 중·장기 투자계획과의 부합성 및 사업추진의 시급성

41) 다만, 이 경우의 사업은 법 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업을 말한다.

42) 국가재정법시행령 제13조 제2항.

43) 국가재정법 제38조 제2항.

44) 국가재정법 제38조 제3항.

45) 국가재정법시행령 제13조 제3항.

등을 검토하여 예비타당성조사의 실시여부를 결정하여야 한다.⁴⁶⁾ 기획재정부장관은 예비타당성조사를 실시하기로 결정한 경우에는 조사대상사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 그 타당성 여부를 판단하고, 그 결과를 공개하여야 한다.⁴⁷⁾ 이러한 예비타당성조사는 관련 전문기관에 의뢰하여 실시할 수 있다.

(4) 내 용

예비타당성조사는 크게 세 가지 부분으로 이루어져 있다. 첫째는 경제성 분석이다. 경제성 분석에서는 대상사업의 국민경제적 파급효과와 투자적합성을 비용-편익 분석(Cost-Benefit Analysis)을 통해 분석한다. 이를 통해 사업시행시 발생하는 비용과 편익의 흐름을 현재가치로 환산하고 그 상대적 크기를 비교하여 사업의 타당성을 평가한다. 편익 비용 비율(B/C ratio)이 1 이상이면 경제성이 있다고 본다. 한편 비용과 편익의 미래 흐름을 현재가치로 환산하기 위해서는 일반적으로 사회적 할인율을 사용한다. 사회적 할인율이 낮을수록 장기적으로 편익이 발생하는 사업의 경제적 타당성은 높아진다. 경제성 분석에서는 수요의 추정, 기술적 검토, 편익의 추정, 비용의 추정, 민감도 분석, 재무성 분석 등을 평가한다.

둘째는 정책적 분석이다. 이는 정책의 일관성 및 추진의지, 사업추진상의 위험요인, 사업특수 평가항목, 재원조달 가능성, 상위계획과의 일치성, 환경성 평가, 지역낙후도, 지역경제 활성화 등 정성적 분석을 포함한다.

마지막으로 셋째는 종합평가이다. 이는 경제성 분석과 정책적 분석 결과를 종합적으로 평가하여 사업의 추진여부를 최종적으로 판단하는 것을 말한다. 예비타당성조사에서는 B/C, 순편익, 내부수익률 등 정량적 결과로 표현되는 경제성 분석과 정성적 분석이 주류를 이루는 정책적 분석 항목에 대한 분석 결과를 고려하여 사업의 시행여부를 종합적으로 평가하는 방법론으로 계층화분석법(Analytic Hierarchy Process, AHP)을 사용한다. 여기에서는 사업 추진 타당성 유무, 투자우선순위, 재원조달 및 부담방안, 투자시기와 사업기간, 기타 정책제언 등을 분석한다. AHP는 의사

46) 국가재정법시행령 제13조 제4항.

47) 국가재정법시행령 제13조 제5항.

결정의 목표나 평가기준이 다수이며 복합적인 경우에 상호 이율배반적인 대안들의 체계적인 평가를 지원하는 의사결정지원기법의 하나로 정성적 요소를 포함하는 다기준 의사결정에 적합한 것으로 평가되고 있으며,⁴⁸⁾ 일반적으로 AHP가 0.5 이상이면 타당한 것이라고 알려지고 있다.⁴⁹⁾

(5) 제도운영의 전망과 과제

예비타당성조사제도는 예산의 낭비를 없애고 재정운용의 효율성을 담보하기 위해 도입된 제도인 만큼 그 실효적인 운용을 통해 우리 현실에 적합한 제도로 정착시키는 것이 급선무이다. 그런데 본질적으로 타당성조사와 달리 예비타당성조사는 추정적 분석에 불과하다는 본질적인 한계를 내포하므로 자칫 수요나 비용편익의 추정치가 과다추정될 여지도 배제할 수 없다. 현재로서는 이러한 과다추정에 의한 조사결과를 그 과정에서 걸러내는 장치는 없는 형편이다. 분석기법을 세밀하게 다듬는 노력과 함께 예비타당성조사를 단순한 요식행위정도로 여기는 집행기관의 안일한 태도의 불식이 요청된다. 그와 더불어 수요량 추정의 정밀성을 제고할 수 있는 구체적 방안을 강구하는 것이 필요하다.⁵⁰⁾

무엇보다 향후로는 예비타당성조사와 관련해 예산심사단계에서의 국회의 역할이 강화될 것으로 예상된다. 왜냐하면 만약 예비타당성조사를 거치지 않고 예산이 편성된채 국회로 넘어오면 국회는 예산안 심의과정에서 해당 부분을 삭감조치할 수 있을 것이며, 특히 국가재정법 제38조 제3항에 의하면 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 하기 때문에⁵¹⁾ 국회는 예산심사시 의

48) 박현, 예비타당성조사제도 현황 및 개선방안, 국회예산정책처 사업평가국 간담회 자료집, 10면 참조.

49) 국회 예산정책처, 대한민국 재정, 130면 참조.

50) 또한 역으로 예비타당성조사 대상사업에서 면제되기 위하여 사업비를 의도적으로 축소하는 경우도 발생할 수 있다. 이에 대한 방안으로 기획재정부에서는 총사업비가 400억원 이상인 사업에 대해서는 사업비를 사전에 심사하는 간이예비타당성조사를 2008년부터 도입하였다고 한다. 그러나 이는 일면 옥상옥을 만들지 않았나 생각된다.

51) 타당성 재조사에 대해서는 국가재정법 제50조에서 규정하고 있다. 동조 제3항에 따르면 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사하여야 한다.

결로써 예비타당성조사를 실시하도록 조치할 수 있을 것이기 때문이다.⁵²⁾ 정부로서는 이러한 국회의 예비타당성조사 요구권 행사로 말미암아 사업 시행이 지연될 수밖에 없다는 점을 인식하면 예비타당성조사 실시를 준수하고 적정하게 이루어지도록 노력하여야 할 것이다.

한편 입법론적으로는 현행 국가재정법 제38조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 대규모사업”이라는 표현은 포괄위임입법이 문제될 소지도 있다. 최소한 대규모사업을 판단하는 기준에 대해서는 모법인 법률에서 정하도록 함으로써 중요사항에 대한 예측가능성을 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 향후 국가재정법상 관련 규정을 손질할 때 검토해볼만 하다.

IV. 요약 및 결어

이상 현행 재정법제의 주요 현안을 중심으로 쟁점과 전망을 간단히 정리하여 보았다. 재정법제는 아직 다른 법분야에 비하여 출발점이 늦고 많은 심도있는 연구가 일천한 것이 사실이지만, 아직 정식으로 학문적으로 체계화되지 않았을 뿐이지 예산과 회계, 결산, 기금과 부담금, 특별회계, 국가계약, 국공유재산의 관리, 공공기관 등 나라 살림살이에 관한 매우 중요한 영역을 들을 포함하고 있는 역동적인 법분야의 하나이다. 특히 그 중요성은 외환위기를 거치면서 또 현재 글로벌 금융위기에 직면하면서 여실히 증명되고 있다.

이미 국가재정법을 제정하면서 재정개혁의 틀을 마련하는 기초작업을 마련하였고, 이제는 이를 바탕으로 안정적으로 정착시키는 가운데 필요한 부수적인 하부법률들을 계속 제정 또는 개정하여 기본법의 취지를 개별법에서 구체화하는 작업이 필요하다. 그 가운데에서도 기금과 특별회계는 칸막이식 재정운용의 문제점을 극복하고 재정운용의 효율성을 제고하여야 한다는 점에서 지속적인 정비가 요구되는 분야에 해당한다. 행정 각 분야에서 기금과 특별회계가 다양하게 나타나고 있는 사실에서 재정법의

52) 실제로 국회 예산결산특별위원회는 2008년도 예산안 심사보고서의 부대의견에서 방위사업청의 제주해군기지사업예산에 대해 예비타당조사를 거쳐 집행하도록 조치하였다고 한다. 이에 대해서는 국회 예산정책처, 대한민국 재정, 132면 참조.

향후 중요한 쟁점이자 과제가 될 것으로 전망된다.

정부수립후 60년이 지나는 동안 우리 재정은 많은 양적·질적 성장을 거듭해왔다. 이제는 지속적인 재정개혁을 동반하면서 지금까지의 우리 위상을 한 단계 업그레이드하는 차원높은 전략과 기법을 연구하고 분석하는 노력이 이론과 실무에서 동시에 이루어져야 한다고 생각한다. 이 분야에 있어서 새로운 연구와 실무의 발전이 지속되기를 기원해본다.

이 글에서 다루지 못한 지방재정에 관한 사항도 재정법의 큰 카테고리 속에서는 매우 중요한 의미를 가지고 있으며, 특히 지방재정조정제도의 측면에서 지속적인 연구의 관심대상이 되어야 한다고 본다. 이점에 대해서는 차후의 연구과제로 돌리기로 한다.

주제어 예비타당성조사, 국가회계, 발생주의, 국가재정운용계획, 총액배분 자율
편성 예산제도

참 고 문 헌

- 국회예산정책처, 대한민국 재정, 2008.
- _____, 재정관련 법률 개선과제, 2008.
- 김상현·문병기, 총액배분 자율편성(Top-down) 예산제도 사례분석, 2007. 12.
- 박종수, 국가재정법의 제정방안, 한국법제연구원. 2003. 7.
- _____, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003. 7.
- 김승열, 추가경정예산안 편성의 제한, 재정법연구 창간호, 2008.8.
- 박 현, 예비타당성조사제도 현황 및 개선방안, 국회예산정책처 사업평가국 간담회 자료집.
- 임동완, 외국의 발생기준 회계와 예산제도 개혁과 시사점, 예산현안분석 제17호, 2008.3.
- 권해상, 국가자원배분의 효율성 제고 - 2004년 예산안의 '부처자율편성 방식' 시범 실시, 나라경제 2003년 6월호.
- BMF, Das System der Öffentlichen Haushalt, 2002.

Direction and Scope of Research in Public Finance Law

Park, Jong - Su*

In this year our Government has his 60th Birthday. At this point we may look back to our history and look forward to our future. The public finance law is an area of Law, in which not only economic but also legal view points are needed. The public finance law is younger as other parts of law research. The framework of public finance law is, in my opinion, not yet completely constructed. But through the 60 years the public finance law has established our nation and constructed his social framework. In these days, in which global financial risks are coming, the importance of public financial law becomes more bigger. In this meaning this article aims to describe the whole boundary of public finance law of today and its direction and future of research in the example of State Finance Act of 2006.

Key Words Cost-benefit analysis, National Accounting, Accrual method, Mid-term financial Plan, Top-down

* Professor, Law School, Korea University