

연구보고 2007-

재정법제 연구 07-06

# 재정투융자의 투명성제고를 위한 법제개선방안

곽 관 훈

# 재정투융자의 투명성제고를 위한 법제개선방안

The Improvement of Current Legislations about Public  
Investment and Loan

연구자 : 곽관훈(부연구위원)

Kwak, Kwan-Hoon

2007. 10. 31.

## 국문 요약

재정투융자는 국가재정의 중요한 한 축을 형성하는 것으로 국가의 재정지출전반과 관련을 가지고 있다고 할 수 있다. 즉, 현재의 국가재정적자와 밀접한 관련을 가지고 있는 것이며, 재정투융자가 방만하게 이루어지는 경우 재정적자가 더욱 심화 것이라는 점은 명약관화하다. 따라서 재정투융자제도에 대한 효과적인 통제가 필요하다. 재정투융자의 경우 국가가 일방적으로 집행하는 것으로서 자칫 방만하게 운영될 가능성이 높은 것이 사실이다. 따라서 재정투융자에 대해서 최대한의 자율성을 부여하면서 효과적으로 통제하기 위한 방법으로서 재정투융자의 투명성을 확보하는 것이 무엇보다도 시급한 과제로 떠오르고 있다.

이에 우리나라의 경우에도 재정투융자와 관련한 제도적 개선이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 먼저 이루어져야 할 것이 재정정보의 적절한 공시가 국민이 필요한 정보의 제공이 필요한 때에 이루어질 수 있도록 적시공시제도 및 수시공시제도를 도입할 필요성이 있다. 또한, 현행 정보공개제도의 개선도 필요하다. 정보공개제도의 경우 비공개정보의 범위를 최소화하고 명확히 할 필요가 있으며, 만일 공개대상정보임에도 불구하고 공개하지 않은 경우에는 사후적이라도 제재할 수 있는 방안을 마련하여 정보공개를 적극 유도할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

아울러 허위정보나 부실한 정보가 제공될 가능성이 존재하므로 이에 대한 구체적인 제재방안을 마련할 필요가 있다. 중요한 것은 행정기관이 정확한 정보를 제공할 수 있도록 유인하는 것이며, 이를 위한 제도개선이 필요한 것이다.

이와 함께 향후 재정투융자를 전적으로 시장에 맡기는 방안을 모색할 필요가 있다. 우리의 금융시장은 이미 충분히 성숙해 있으며 사회간접자본이나 정책금융 등 종래 재정투융자의 대상이 되었던 분야도

민간금융이 충분히 감당할 수 있는 상황이 되었다. 아울러 시장원리의 도입을 통한 비용절감, 생산성 증가를 위한 노력이 행정 전 분야에 걸쳐 이루어지고 있다는 점을 고려할 때도 이에 대한 필요성은 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 민간투자와 관련한 법제의 제정을 통해 민간투자의 방법 및 절차의 간소화, 세제상의 혜택 및 법적 책임과 지원 등에 대한 내용을 법제화할 필요가 있다.

※ 키워드 : 재정, 재정투명성, 재정투융자, 정책금융, 정보공시

## Abstract

Due to the economic stagnation, it has been hard to maintain the security of tax revenue, that in turn the national debt has been increased radically. Moreover, because of low delivery ratio, high demand of welfare, and increasing older people, the labor power has been decreased recently. As a result, the national finance has been confronted with the crisis situation. Likewise the advanced nations, the crisis of national finance become one of the most serious problems in our country. Thus, the current study mainly focuses on developing and suggesting legal confrontation plan for revitalization of the national finance. More specifically, this study provides a direction and a framework for the improvement of legal confrontation plan rather than concrete contents for an alternative plan of legislation.

In nation and local autonomous entities, it has been confronted with the crisis situation. Likewise the advanced nations, the crisis of public finance become one of the most serious problems in our country. Thus, the current study mainly focuses on developing and suggesting legal confrontation plan for revitalization of the public finance.

For soundness of the Public Investment and Loan, it is necessary that inhabitants should be concerned about the public and local finance and take part in the conduct of the government and local autonomous entities' fiscal performance. In order for achieving this aim, fiscal performance of government and local autonomous entities should be the general public by disclosure of fiscal information.

※ Key words : public finance, fiscal transparency, public investment and loan, financial policy

# 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	9
제 1 절 연구목적 .....	9
제 2 절 연구방법 및 범위 .....	10
제 2 장 재정투명성과 재정투융자제도 .....	13
제 1 절 재정의 의의 .....	13
1. 재정의 개념 .....	13
2. 재정의 생성과 발전 .....	14
3. 재정의 특징 및 종류 .....	22
4. 국가재정의 현황 및 문제점 .....	31
제 2 절 재정투명성과 재정투융자제도 .....	41
1. 재정투명성의 의의 .....	41
2. 재정투융자와 재정투명성 .....	46
제 3 장 제 외국의 재정투융자제도 .....	55
제 1 절 서 론 .....	55
제 2 절 일본의 재정투융자제도 .....	55
1. 서 설 .....	55
2. 일본의 재정투융자제도 개혁 .....	57
3. 일본의 재정투융자제도와 정책금융개혁 .....	69

제 3 절 미국의 재정투융자제도 .....	75
1. 개 요 .....	75
2. 미국의 재정투융자제도와 SBIC .....	76
제 4 장 재정투융자제도의 개선방안 .....	85
제 1 절 서 설 .....	85
제 2 절 재정투융자제도의 투명성 확보방안 .....	86
1. 정보공시의 확대 .....	86
2. 적시공시체제의 구축 .....	93
3. 국민참여확대 방안 .....	100
제 3 절 재정투융자에 있어서 시장원리의 도입과 민간투자의 유인 .....	105
1. 시장원리의 도입 .....	105
2. 재정투융자에 있어서 민간투자의 유인 .....	107
제 5 장 결 론 .....	111
참 고 문 헌 .....	115

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구목적

재정투융자는 국가재정의 중요한 한 축을 형성하는 것으로 국가의 재정지출전반과 관련을 가지고 있다고 할 수 있다. 즉, 현재의 국가재정적자와 밀접한 관련을 가지고 있는 것이며, 재정투융자가 방만하게 이루어지는 경우 재정적자가 더욱 심화 것이라는 점은 명약관화하다. 따라서 재정투융자제도에 대한 효과적인 통제가 필요하다.

재정투융자의 경우 국가가 일방적으로 집행하는 것으로서 자칫 방만하게 운영될 가능성이 높은 것이 사실이다. 이를 막기 위해 제도적인 장치가 필요하나, 직접적으로 재정투융자를 규제하는 경우 필요한 곳에 적절한 투융자가 이루어지지 않을 가능성이 크다. 따라서 재정투융자에 대해서 최대한의 자율성을 부여하면서 효과적으로 통제하기 위한 방법으로 재정투융자의 투명성을 확보하는 것이 무엇보다도 시급한 과제로 떠오르고 있다.

재정의 투명성(Fiscal Transparency)이란 일반국민들에게 재정에 관련된 모든 정보를 시의적절하고 체계적으로 완전히 공개하는 것을 의미한다. 다시 말해서, 정부재정의 재원분배에 대해 최선의 의사결정을 하기 위해서는 의사결정에 필요한 모든 정보가 제공되고 적시에 검토되어야 하며, 이러한 정보를 최대한 그리고 가장 효과적으로 전달하는 것이 바로 재정투명성이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 재정투명성이 단순히 국회나 일반국민에게 정보를 공개하는 것만을 의미하는 것은 아니다. 국민이 재정에 관한 정보를 바탕으로 국가의 재정운영과정에 적극 참여하고, 이러한 과정을 통해 재정을 집행하는 행정기관이 스스로 합리적이고 효율적인 재정운용을 할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다고 생각된다.



재정투융자의 투명성제고도 이러한 측면에서 볼 수 있다. 재정투융자제도가 어떻게 운영되고 있는지가 명확하게 공개되고 이를 통해 방만한 운용과 부정부패를 예방할 수 있을 것이기 때문이다. 아울러 일본이나 미국에서와 같은 적극적인 민영화 방안도 고려할 필요가 있다. 시장을 통한 재정투융자는 시장메카니즘에 의해 자연스럽게 투명성이 제고될 수 있으며, 아울러 효율적인 운용이 가능하기 때문이다.

이에 본 논문에서는 재정의 투명성 확보라는 차원에서 재정투융자제도에 현상과 문제점을 살펴보고 재정투융자의 투명성을 제고하기 위한 구체적 방안을 모색하고자 한다.

## 제 2 절 연구방법 및 범위

본 연구에 있어 재정투융자는 크게 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다. 첫 번째는 재정투융자제도의 투명성제고를 위한 입법적 정비방안에 대한 검토이다. 재정투융자는 국가의 예산이 투여되는 것이며, 엄격한 통제가 이루어져야 한다. 그러나 이를 사용하는 입장에서는 효율성을 고려하지 않은 방만한 경영이 이루어질 수 있으며 이를 어떻게 통제하느냐가 중요한 문제가 된다.

그러나 재정투융자를 직접적으로 규제하는 경우 본래적 의미가 사라질 수 있다는 문제가 있으며, 이에 따라 효과적인 규제방안을 모색할 필요가 있다. 그 구체적 방법으로 생각할 수 있는 것이 바로 재정투융자 운영의 투명성 확보이다.

두 번째의 경우에는 재정투융자의 상당부분을 차지하고 있는 정책금융과 관련된 문제이다. 중소기업 등을 상대로 한 정책금융은 국가경제 전체에 있어 중요한 의미를 가지고 있으며, 재정투융자의 절대적 부분을 차지하고 있다. 그러나 현재와 같이 민간금융이 충분히 발전한 상황에서 국가예산에 의한 정책금융을 고집할 필요가 있을까에

대해서는 의문이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 민간투자방안을 모색할 필요가 있다.

따라서 본 보고서는 이 두 가지 측면에서 재정투융자에 대한 논의를 진행하고자 하며 크게 3가지 부분으로 나누어 서술하기로 한다. 첫 번째는 재정투융자제도에 대한 일반적 논의와 함께 재정투명성과의 관계에 대해서 살펴보기로 한다. 아울러 두 번째로 재정투융자와 관련한 외국의 입법례로서 일본과 미국의 예를 살펴보고, 마지막으로 이를 바탕으로 우리나라 재정투융자의 개선방안에 대해 살펴보기로 한다.

## 제 2 장 재정투명성과 재정투용자제도

### 제 1 절 재정의 의의

#### 1. 재정의 개념

재정의 개념은 시대와 상황에 따라 유동적인 측면이 있으므로 일의적으로 정의하기는 어려울 것이다, 우리나라의 경우 대체적인 학설은 ‘재정이란 국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 작용의 총체’라고 보고 있다.<sup>1)</sup> 하지만, 이러한 개념정의는 최근 공공부문의 활동영역이 넓어져가고 있는 상황에서 공공부문이 수행하는 모든 재정활동을 포괄할 수 없으므로 공공부문의 모든 재정활동영역을 포괄할 수 있는 보다 넓은 개념을 상정할 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다.<sup>2)</sup>

일반적으로 경제적 측면에서 가계 및 기업을 민간부문, 그리고 국가와 지방자치단체 등을 공공부문으로 구분하고 있으며, 따라서 공공부문이라고 하면 국가와 지방자치단체로 제한되는 개념이라고 할 수 있다. 그러나 공공부문만의 경제나 민간부문만의 경제는 개념상으로는 존재할 수 있어도 현실적으로 명확하게 구분하는 것은 사실상 불가능하다고 보여진다. 다시 말해서 자본주의 국가의 경제는 민간부문과 공공부문이 공존하는 혼합경제체제이며, 정부는 어떠한 형태로든 민간부문에 관여하고 있는 것이 사실이다.<sup>3)</sup> 아울러 본원적인 행정주체인 국가나 지방자치단체 이외에 이들에 의해 만들어진 모든 공법인도

---

1) 김동희, 『행정법Ⅱ』(박영사, 2004), 592면; 홍전선, 『행정법원론(하)』(박영사, 2003), 771면; 김철용, 『행정법Ⅱ』(박영사, 2003), 656면.

2) 박종수 외, 『재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구』(한국법제연구원, 2003), 11면.

3) 上村敏之, 『はじめて学ぶ国と地方の財政学』(日本評論社, 2005), 1頁.

국민의 생활 및 국가 등의 재정과 밀접한 관련성을 가지고 있으므로 넓은 의미에서 재정에 포함되는 개념으로 이해할 수 있다.<sup>4)</sup> 결론적으로 재정에 대하여는 현재와 같이 제한적으로 정의할 것이 아니라 정부의 경제활동 전체를 의미하는 보다 포괄적인 개념으로 이해하는 것이 타당할 것으로 생각된다.<sup>5)</sup>

우리나라 헌법은 재정에 관한 독립된 장을 두고 있지 않으며, 재정에 관한 일반원칙을 정부 및 국회에 관한 장에서 규정하고 있다. 이러한 일반원칙에 의하여 재정에 관한 구체적인 사항은 예산회계법, 국유재산법, 물품관리법, 각종 세법 등의 법률에서 규정하고 있는데 각 법령에서 재정의 의의 및 내용이 반드시 일정하지는 않다.<sup>6)</sup>

## 2. 재정의 생성과 발전

재정을 국가의 경제활동이라고 한다면 인간사회의 발전과정에 있어서 국가가 존재하기 위해서는 반드시 재정이 필요하게 된다. 아울러 국가의 형태가 변화함에 따라 재정의 형태도 다소 변화를 가져오게 되는 것이다. 이러한 점에서 재정은 역사의 발전에 따라 다소 다른 형태를 나타내고 있으며, 이러한 재정의 생성과정에 대한 연구는 재정의 본질을 이해하는데 필요하다. 이하에서는 이러한 차원에서 재정의 생성과정과 그 역사성에 대해 살펴보고자 한다.<sup>7)</sup>

---

4) 박종수 외, 전거서, 11면.

5) 참고로 일본은 재정이 담당해야 할 분야를 크게 세 가지로 구분하고 있다. 첫 번째로는 고령화의 진전에 따라 사회·경제구조의 변화에 수분하는 재정의 방향이고, 두 번째로는 효율적·효과적인 운영을 해하기 위한 코스트 의식의 문제, 세 번째로는 경기조정을 위한 재정의 역할에 대한 것이다. 이에 대해 최종보고에서는 재정이 관여해야 할 기준으로서 의료, 공공투자, 지방재정·보조금 등의 11개 항목을 정하고 있다.金子 勝 外, 『日本が直面する財政問題』(八千代出版, 1999), 91頁.

6) 박윤훈, 『행정법원론(하)』(박영사, 2004), 761면.

7) 이에 대해서는 片桐昭泰 外, 『現代の財政 -改革の視點-』(稅務經理協會, 2006), 13頁 이하 참조.

## (1) 자본주의 이전의 사회와 재정

### 1) 고대노예사회와 재정

원시공동체사회에서는 혈연집단으로서 씨족공동체의 구성원은 평등하며 수장은 민주적으로 선출하였다. 공동체의 공동업무에는 종교적 제사, 동물이나 타 부족으로부터의 방위, 공동노동의 지휘 등이 있지만, 이러한 것들은 공동체 전체구성원의 참가에 의해 합의되고 수장은 구성원 전원의 의지에 따라 공동업무를 행하는 형태를 취하고 있었다.

그런데 생산력 수준이 현저히 낮았던 원시공동체 사회가 목축, 농업, 수공업의 발전에 따라 그 생산력이 증가함에 따라 종래의 공동체 구성원의 관계에 커다란 변화가 이루어졌다. 가장 큰 변화는 잉여산출물과 분업의 형성이라고 할 수 있으며<sup>8)</sup>, 공동체간의 생산물의 교환을 통해 가축 등의 소유가 소수자에게 집중되는 현상이 발생하였으며 종래까지 민주적으로 선출되었던 공동체의 수장은 세습적 지배자가 되었다.

또한, 잉여생산물의 발생은 노예노동을 발생시켰으며, 당초 가내노예로서 비교적 소규모였으나 생산규모의 증대에 따라 생산의 담당하는 수단으로서 대규모 노예노동이 이루어졌으며 노예소유자와 노예라는 사회구조가 발생하였다. 고대노예국가는 그 통치구조를 유지하기 위해 조세제도를 설계하였으며, 우리의 경우에도 다양한 형태의 조세제도를 찾아볼 수 있다.

8) 잉여생산물이 발생하고 종래 씨족공동체의 공동소유였던 생산수단이나 생산물의 사적소유가 이루어지기 시작한 것이다. 게다가 잉여생산물은 생성으로 모든 구성원이 생산자였던 상황에서 벗어나 공적직무에만 종사하는 자도 생겨났으며, 또한 종래에는 살해하였던 포로를 노예로 사용하는 경향도 발생하게 되었다. 또한 노동수단도 석기에서 금속기로 발전하면서 종래 성별이나 연령에 의해 이루어졌던 자연분업은 사회적 분업으로 변화하였고, 농업으로부터 수공업의 사회적 분업으로 발전하였다. 片桐昭泰 外, 19頁.

## 2) 중세노예사회와 재정

노예사회는 궁극적으로는 노예의 저항, 반란을 통해 붕괴하였으며, 그 후에는 봉건제사회가 성립하였다.<sup>9)</sup> 종래의 노예와 농노의 차이점은 농노의 경우 토지이외의 일정한 생산수단을 소유하는 것이 인정되었으며, 또한 자립하여 농업을 행하는 것이 가능하게 되었다는 점이다. 농노는 영주의 직영지와 자신의 보유지에서 경작을 행하고 봉건지대를 납부하였다. 이 경우 영주는 농조에게 계속하여 경작을 시키기 위해 토지에 구속시킬 필요가 있었으며, 이를 위해 경제외적 강제력을 사용하게 되었다.<sup>10)</sup>

봉건지대는 직접생산자인 농노의 잉여생산물이었으며 재정상의 기본적 의무가 되었으며 역사적으로는 노동지대, 생산물지대, 화폐지대 등이 존재하였다. 노동지대는 봉건제초기의 형태로서 농민에 의해 자신을 위한 노동과 지주를 위한 노동으로 명확히 구분되는 형태였다. 생산물지대는 노동지대가 발전한 형태로 농민은 생산물의 일정량을 지주에게 납부하는 형태였으며, 이 형태는 필요노동과 잉여노동의 경우와 같이 명확히 구분되는 것이 아니었으며 따라서 노동지대의 경우보다 농민의 생산의욕을 저하시키는 결과를 가져왔다. 끝으로 화폐지대는 봉건제후기의 형태로서 상품생산, 화폐유통의 발전을 전제로 하여 보급되었다. 그 화폐지대는 자본주의사회에 있어서 조세의 전신이라고 말할 수 있다.

---

9) 전형적 노예제사회로서 발전한 고대 로마의 예를 보면, 그 붕괴과정은 로마내부에서의 노예의 대규모 반란과 저항이 원동력이 되었다. 게다가 단순한 생산수단의 보유와 토지의 사용권이 부여된 노예적 농민도 큰 영향을 미쳤으면 외부적으로는 게르만민족의 침입과 정복이라고 하는 요인들이 로마제국의 멸망에 중요한 역할을 하였다. 봉건제사회의 특징은 지주가 생산수단으로서 토지를 소유하고 동시에 직접생산자인 농민을 불완전하게 소유하고 있는 것이다.

10) 片桐昭泰 外, 20頁.

## (2) 자본주의경제의 발전과 재정

### 1) 중상주의단계와 재정

봉건제사회의 붕괴과정에서 직접생산자인 농민은 자신의 생산물의 일부를 상품으로서 생산하게 되었으며, 이는 대규모 상품생산으로 발전하였다. 한편, 농업에 있어서 생산수단, 생산기술의 발전은 농업용구를 중심으로 한 수공업의 발달과 그 생산물의 상품화를 촉진하였으며, 그 결과 상업이 발달하였으며 도시가 형성되었다.

이러한 상품생산의 발달, 상공업도시의 형성 및 이에 수반하는 화폐유통의 발달은 종래의 자연경제의 붕괴와 새로운 상품경제, 화폐경제의 성립으로 전개되었다. 이 단계에서 생산자와 소비자간의 중개인으로서 상인이 등장하였으며, 상인이 행한 상품교역에 의한 이윤취득은 자본의 형성으로 이어졌다. 이러한 상인은 단순히 중개인의 입장에서 벗어나 기업가로서 직접생산이 개입하기도 하였다.

또한 상인의 일부는 농민이나 수공업자에 화폐를 빌려주거나 지주에게 납부한 생산물지대와 화폐를 교환하기도 하는 등 고리대자본이 형성되기도 하였다. 그런데 상품경제, 화폐경제가 어느 정도 발전하면서 종래 각 영주에 의해 분할되었던 영토의 존재가 장애가 되기 시작하였다. 자본주의적 생산을 담당하는 수단으로서 새롭게 형성된 도시생산자는 지금까지의 지역적으로 한정된 상품유통을 전국적인 규모로 발전시켜 나갔다.<sup>11)</sup>

타당, 영주는 종래의 분산적인 농민의 저항이 전국적인 규모로 전개되어 감에 따라 이에 대한 대응책으로서 봉건적 분산성을 극복하고 중앙집권적 국가권력을 확립하고자 하였다. 이러한 점에서 도시생산자의 이해가 일치하였으며 이러한 양자의 제휴에 의해 과도적 형태로 서 성립한 것이 절대주의국가이다.

11) 上掲書, 21頁.

절대주주의국가의 경제정책은 중상주의였다.<sup>12)</sup> 중상주의적 정책을 추진한 절대주주의국가의 경우 재정면에서 여러 가지 특징들이 나타난다. 경비면에서 보면 먼저 군사비를 들 수 있다. 절대주주의국가는 국내적으로는 자신의 통치구조를 유지하기 위하여 동시에 대외적으로는 상업적 패권을 차지하기 위해 전쟁수행을 위해 강한 상비군을 유지할 필요가 있다.

다음으로 군사비와도 관련된 식민지경영비가 있다. 절대주주의국가는 부의 실체를 금으로 하는 중상주의정책을 취하며 그 취득을 위해 식민지무역을 독점화하는 등 식민지획득과 그 경영을 행하게 된다.

또한, 관료와 경찰기구의 유지비가 필요하다. 전국을 통한 중앙집권국가는 그 국가권력을 유지, 수행하기 위해 정비된 관료, 경찰기구를 확립하는 것이 필요하며, 이를 위해 대량의 관료와 경찰단체를 유지하기 위한 비용이 필요하다.

게다가 산업육성비도 요구된다. 국가산업의 보호, 육성과 국내시장의 형성을 위해 당시의 공업생산을 담당하는 공장제 수공업에 대한 보조금 등이 이에 해당한다.

이에 따라 일정한 수입이 필요하며 수입면에서도 특징이 있다. 조세 수입으로서 간접세인 소비세, 관세와 직접세인 지조, 인두세 등이 있었다. 중상주의정책은 외국무역의 전개에 따른 수출을 장려하고 보호무역정책을 취하고 있으며, 그 일환으로서 보호관세를 부과한다. 또한 당시 유력한 조세인 소비세는 각종 면세특권이 존재하는 중에 소비를 행하는 각각에 대응하여 과세한다고 하는 일면의 공통성을 실현하는 것이라고 여겨졌다. 이에 대해 인두세는 각 개인에 대하여 동액의 과세를 하기 때문에 공평성을 결한 조세라고 할 수 있다. 또한 이 단계

---

12) 국가정책으로서 중상주의정책은 무역차액주의에 기초하고 있으며, 대외적으로는 수출의 장려와 보호무역정책을 취하였으며 국내적으로는 산업의 보호, 육성 및 시장의 형성을 도모하였다.



에서는 상공업의 발전하였지만 여전히 토지가 중요한 생산수단이었으며, 지조는 국내소비세, 관세와 함께 주요한 재원의 하나가 되었다.

끝으로 조세수입과 함께 유려한 재정수입으로 공채를 들 수 있다. 당시의 조세수입은 팽창하는 경비지출을 충분히 감당할 수 없었다. 따라서 절대주의국가는 상인이나 고리대금을 차입하여 의존하는 경향이 있었다. 그 결과 공채상황을 위해 공채비가 증대하였으며 동시에 과세강화가 이루어졌다. 결론적으로 당시의 국가는 고비용구조를 가지고 있었다고 할 수 있다.

## 2) 자유주의단계와 재정

절대주의국가는 종래의 봉건적 세력과 신흥 도시생산자간의 균형을 바탕으로 성립되었다. 그러나 전자는 그 기본적인 성격이 봉건적 관계를 철저히 배척하지 못하였으며, 후자는 상품경제를 발전시켜나가는 데 장애가 되는 종래의 봉건적 관계를 제거하고자 하였다.<sup>13)</sup> 이러한 양자간의 대립과 항쟁은 새로운 경제관계와 새로운 국가형태를 형성하게 된다.

봉건적 체특권의 철폐, 각종 경제외적 강제의 제거, 새로운 시민계층에 의한 국가권력의 확립에 의해 자유로운 상품생산, 상품교환을 기반으로 하는 사회가 실현된 시민혁명이 이루어지게 된다.<sup>14)</sup> 이에 따라 절대주의국가는 붕괴하게 되었으며, 시민혁명은 정치적으로 자연권으로서 자유와 평등, 저항권을 확립하고 자본주의경제의 발전을 추진하는 추진력도 갖추게 되었다.

자유주의단계에 있어 특징적인 것은 국가활동을 비생산적인 것으로 보고 있다는 것이다. 이는 중상주의적 입장을 부정하는 것이다. 중상주의단계에 있어서는 부의 원천을 무역차액에서 구하였지만 자유주의

13) 大川政三 外, 『新財政論』(有斐閣, 1986), 61頁.

14) 片桐昭泰 外, 18頁.

단계에서는 이것을 각각 인간의 노동생산물에서 구한다는 점이 다르다. 즉, 전자에 있어서는 국가정책으로서 수출의 장려, 안전한 항로의 확보, 보호무역을 통한 국내산업의 육성할 필요성을 인정하였으나 후자는 분업에 의한 노동의 생산성을 어떻게 높이는가가 국민경제의 발전에 있어 중요한 과제가 되었으며 생산물의 국가에 의한 소비는 비생산적인 것으로 인식하였다.

국방비는 외국으로부터의 폭력이나 침략으로부터 자국민을 보호가 위한 경비이며, 사법비는 국내적으로 발생한 부정, 압제로부터 시민의 권리를 지키기 위한 경비, 공공사업비는 개인으로는 행할 수 없는 공공토목사업, 공동시설을 건설하고 유지하는 경비이다.<sup>15)</sup>

또한 수입면에서도 많은 변화가 있었다. 국가경비의 축소에 대한 요구는 국가수입으로서 조세에 대한 국민부담의 감소로 연결된다. 이 단계에서는 자유로운 상품생산, 상품교환이 확립되었으며 조세는 그러한 산업의 자유를 저해하는 요인이 되었다. 이에 따라 그 중립성이 요구되었으며, 동시에 종래 국가수입이 각종 특권수입이나 봉건지대 수입 등으로 존재하였던 것에 대하여 근대적 조세제도에 기초한 형태로 전환되었다.

자유주의단계에 있어서 조세는 종래 중시되었던 관세나 내국소비세가 수입품의 가격, 국내 상품가격을 인상시키고, 내국소비세가 고율에 되는 등 결국 국민의 부담이 되었으며, 이를 정리하고 사치품에 대한 과세를 증가시키는 등 변화가 이루어졌다. 또한 공채에 대해서는 본래 생산적 목적을 위해 사용한 자본이 국가에 의한 비생산적으로 사용되는 예가 있음에 따라 그 발행액을 억제하는 등의 정책이 이루어졌다.

---

15) 이러한 저렴한 정부는 단순히 이념에 그친 것이 아니며, 예를 들어 영국의 경우 19세기 중반에 국가경비의 축소를 위해 노력하였다. 국가경비의 축소의 전형적인 예는 영국에서 볼 수 있으며 자본주의의 발전단계가 다른 유럽의 경우 명확한 형태가 보이지는 않는다. 上掲書. 20頁.

### (3) 현대자본주의와 재정

19세기에 확립된 산업자본은 자본주의의 발전과 함께 생산된 집중화를 촉진하고 대규모생산과 거대기업을 형성하게 된다. 그 결과 공업화와 도시화가 급속히 진전하고 시장은 세계적 규모로 확대되어 갔다.<sup>16)</sup> 이러한 거대한 기업과 자본은 종래부터 이루어지고 있는 상품의 수출과 함께 새로운 자본의 수출을 적극적으로 행하였으며 세계시장을 둘러싼 자본주의 제국각의 경쟁과 대립이 격화되었다. 이러한 상황에서 제1차 세계대전, 1929년의 세계 대공황, 제2차 세계대전 등을 계기로 국가의 역할에 커다란 변화가 이루어졌다.

종전까지 저렴한 정부가 바람직한 것으로 보았던 것에 대해 국가는 국내적으로는 산업조성, 사회정책을 중심으로 대외적으로는 식민지 획득, 경영을 적극적으로 전개하는 것에 의해 고가의 정부로 전환되었다.

사회정책비용의 증대원인은 자본주의경제의 발전에 수반하여 자본과 노동간의 대립이 심화되고 다양한 사회문제가 발생한 것과 관련이 있다. 그 결과 대응책으로서 각종 사회정책이 도입되기 시작하였기 때문이다. 게다가 권리로서의 생존권의 요구가 높아지고 사회보장제도의 정비가 요구되고 복지국가를 실현하기 위한 재정지출이 증대되었다.

이러한 경비의 증대는 자유주의적 조세제도만으로 충분한 재원을 확보하기 어려운 결과를 가져왔다. 따라서 종래의 사치품, 기호품에 대한 관세, 국내소비세, 중립적 조세로서의 수익세를 중심으로 한 조세체계는 소득세 및 소비세를 중심으로 한 현대적 조세체도로 변화하였다.

이 단계에서는 주식회사제도가 발달하고 이윤, 배당, 임금, 이자 등의 화폐소득이 생겼으며 그 결과 개인소득세, 법인소득세를 발전시킬 수 있는 조건이 형성되었다. 또한 소득세제의 확립과 동시에 과거의 사치품, 기호품을 중심으로 한 관세, 내국소비세도 보다 광범위한 간

---

16) 上掲書, 21頁.

접세로서 강화되었다. 이를 통해 소득세와 소비세를 중심으로 한 자본주의제국에 공통하는 조세제도가 완성되었다.<sup>17)</sup>

### 3. 재정의 특징 및 종류

#### (1) 재정의 특징

재정은 그 목적, 수단, 및 권력적 기초에 세 가지 점에서 일반 행정작용과 구분되는 특징을 가지고 있다.<sup>18)</sup> 먼저, 재정은 국가 또는 지방자치단체의 존립에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 것을 목적으로 한다는 점에서 다른 행정작용과 구분된다. 즉, 조세·전매 등의 재정은 수입 자체를 그 직접 목적으로 하며 이에 관한 법적 규율은 어느 것이나 그 목적 달성을 위한 합리적 수단이 된다.

또한, 재정작용 중 재원의 취득은 권력적 명령·강제를 수단으로 하고, 재산의 관리 및 수입·지출의 경리는 비권력적 관리를 수단으로 한다. 이 때 전자를 재정권력작용이라 하고 후자를 재정관리작용이라 한다. 재정권력작용은 경찰작용·경제규제작용·환경규제작용 등에 있어서 권력적 작용과 그 수단에 있어서는 같으나, 그 직접목적에 있어서 다르다.

재정권력작용은 일반통치권의 작용이며, 일반통치권이 재정목적을 위하여 국민에게 명령·강제하는 권력으로 발동하는 경우이다. 이 권력은 국가 또는 그로부터 통치권의 일부를 부여받은 지방자치단체만이 이를 행사할 수 있다. 이에 대하여 재정관리작용은 일반재정관리권의 작용으로 법적규율은 국가 또는 지방자치단체의 재정관리의 공정을 확보하기 위한 규율로 주로 사법에 대한 특별법 또는 행정의 내부규율적 성질을 가지는 것이라 할 수 있다.<sup>19)</sup>

17) 上掲書, 22頁.

18) 김동희, 전계서, 592면.

19) 박윤흔, 전계서, 762면.

## (2) 재정의 종류

재정은 여러 가지 기준으로 분류할 수 있는데, 가장 일반적인 분류가 주체와 수단에 따라 분류하는 것이다. 먼저 주체에 따라 재정을 분류하면 국가재정과 지방재정으로 구분할 수 있다. 물론 국가재정과 지방재정은 재정작용으로는 동일하다. 그러나 국가재정은 국가의 통치권이라는 그 자체의 고유한 권한에 의거한 작용인 것에 반하여, 지방재정은 국가로부터 부여된 전래적 권한에 의한 작용이라는 점에서 구분된다.<sup>20)</sup>

또한, 재정을 수단으로 구분하는 경우에는 재정권력작용과 재정관리작용으로 구분할 수 있다. 먼저 재정권력작용이라는 재정목적에 위하여 일반통치권에 의하여 개인에게 명령·강제하는 작용이며 권력작용으로서의 특색을 갖는다. 조세의 부과·징수 및 전매가 이에 해당하며, 조세의 부과와 징수를 위한 재정주체의 권한을 과세권이라 하고, 전매를 위한 것을 전매권이라 한다.<sup>21)</sup>

재정관리작용은 재산의 관리와 수입·지출의 관리를 내용으로 하는 것으로서 이를 회계라고도 하는데, 재산의 관리를 물품회계, 현금의 수입·지출의 관리를 현금회계라 한다. 재정권력작용이 국민과의 관계에서 행하여지는 대외적인 작용인데 반하여, 재정관리작용은 행정조직의 내부에서 적정한 재산 또는 수지관리를 기하려는 것이라는 점에서 다소 차이가 있다.

---

20) 김동희, 전제서, 593면.

21) 전매의 경우 전매사업자체는 국가가 사경제주체로서 행하는 사기업에 불과하나 국가가 전매물품의 제조와 판매를 독점하고 개인에게 이를 금지하는 것, 즉 전매를 행하는 것은 국가의 전매권의 발동인 권력작용에 속한다. 이러한 전매사업으로는 종래 인삼산업법에 의한 인삼의 전매제도가 있었으나, 1996년에 동법의 개정으로 이 제도가 폐지되었으며, 현재 우리나라의 경우 전매제도가 존재하지 않는다.

### (3) 재정관련 법제의 현황

#### 1) 재정법의 의의

재정을 대상으로 하는 법 분야를 통칭하여 재정법이라 칭하는 것이 일반적이다. 즉, 재정법이란 넓은 의미에서 재정에 관한 법이라 할 수 있으며, 보다 구체적으로는 국가가 국가권력을 기초로 국민에게 강제적으로 부과하는 조세에 관한 법과 국가가 그 조직을 유지하기 위해 필요한 예산·결산·현금의 수지·채권·채무 등의 재산의 관리처분 등 재무의 관리운용에 관한 법으로 대별할 수 있다.<sup>22)</sup>

#### 2) 현행 재정관련 법률

##### 가. 현행법의 개요

근대국가에서 재정에 관한 기본적인 사항은 헌법에서 규정하는 것이 일반적이다.<sup>23)</sup> 재정에 관하여 헌법에 규정된 사항을 재정헌법이라고 하나, 우리나라 헌법의 경우 재정에 관하여 별도의 장을 두고 있

---

22) 横重博, 『財政法原論』(弘文堂, 1998), 2頁. 우리나라의 경우 아직까지 재정법의 의의에 대한 논의를 찾아보기 어려우며, 상대적으로 일본의 경우 재정법 자체에 대한 논의들이 다수 존재하고 있으며 이러한 논의들은 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 일본의 경우 1947년 헌법재정과 함께 재정법이라는 용어가 최초로 등장하였는데, 이 시기의 재정법이란 개념은 종전의 ‘회계법’의 개념과 대동소이한 의미를 가지고 있었으며, 행정작용법 영역의 하나로 파악하였다. 이 시기 일본의 경우 재정작용에 대해서는 각종 조세법에서 규정하고 있는 ‘재정권력작용’과 재정법 및 회계법에서 규율하고 있는 ‘재정관리작용’으로 구분하였는데, 재정법이란 이 중 재정관리작용에 관한 법을 대상으로 하는 법으로 이해하였다. 그러나 이로서는 재정법에 대한 충분한 설명이 되지 못하였다. 재정법이나 재정학은 그 복합적인 성격으로 경계학문으로서 표현될 수 있다. 즉 재정학은 경제학, 회계학, 경영학, 정치학, 행정학, 사회학 등의 경계선상에 있는 학문이며 따라서 재정법학도 이러한 모든 학문들을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다는 측면에서 그 개념을 정의해야 한다는 주장들이 제기되었다. 이에 대한 상세한 내용은 小沢隆一, “財政法学の可能性”, 『財政法の基本問題』(日本財政法学会, 2005), 3~8頁.

23) 김동희, 전거서, 594면.

지 않으며<sup>24)</sup> 개별조항에서 국가의 재정기능에 대한 기본적인 원칙을 규정하고 있다.<sup>25)</sup>

우리나라의 경우 현행 헌법 제54조부터 제59조까지를 ‘재정헌법규정’으로 이해할 수 있다. 헌법규정은 개괄적인 내용만을 규정하고 있으므로 구체적인 내용은 헌법에 근거한 개별법령에서 정하여야 할 것이나 실제로 헌법상의 조문에서 법률에 위임을 둔 사항이 많지 않기 때문에 국회가 재정에 대해 이 규정들의 직접적 위임을 받아 법률을 제정해야 하는 범위는 제한적이라고 할 수 있다. 그러나 현대민주국가의 재정은 그것이 국민의 재산권 등 권리의무에 중대한 영향을 미치기 때문에 이에 대한 중요사항은 반드시 의회의 의결을 거치도록 하는 ‘재정의회주의’ 또는 ‘의회입법주의’를 원칙으로 하고 있다.<sup>26)</sup>

상술한 바와 같이 우리 헌법은 재정에 관하여 별도의 장을 두고 있지 않지만, 국가 재정기능에 대한 기본적인 사항들을 규정하고 있다. 예를 들어 헌법 제38조에서는 법률에 의한 납세의무를 정하고 있으며, 제59조에는 조세법률주의를 정하고 있다. 아울러 재정에 관한

24) 우리헌법의 경우 제헌헌법 이래 변함없이 예산결정을 포함하여 재정운영에 직접 적용되는 실체적 규정을 전혀 두고 있지 않다. 이에 대해 헌법규범을 준거로 하는 결정체계, 통제체계 속에서 재정권력행사의 특수성이나 예산결정을 포함한 국가재정행위의 영향력의 양적·질적 크기, 기타 사회적 법치국가에서 예산의 독자적인 규준력 등을 주목하건대, 헌법차원에서 재정에 대한 실체법적 규율과 통제를 원칙적으로 배제하는 전략은 더 이상 설득력이 없다는 비판이 존재하고 있다. 이에 대해서는 이덕연, 『재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가』, 현안분석 2005-10(한국법제연구원, 2005) 참조.

25) 입법례에 따라서는 연방과 지방간의 조세입법권의 분배, 조세수익권의 귀속, 재정조정 등에 대해 규정하는 예도 있다. 예를 들어 미국의 연방헌법에서는 연방의회의 권한에 대해서 세입징수법안의 하원선심의, 연방의회의 조세부과권한, 세출예산의 법률주의 및 예산결산에 대한 공포 등에 대해 규정하고 있다. 또한 독일의 기본법은 재정제도에 관한 별개의 장에서 연방 및 주의 조세입법권, 조세수입과 재정전매수익의 귀속, 공동세의 배분 방법 등에 대해 규정하고 있다. 이에 대한 내용은 박종수 외, 전거서, 16면 참조.

26) 허 영, 『한국헌법학』(박영사, 2003), 864면; 권영성, 『헌법학원론』(박영사, 2003), 840면.

절차적 규정으로서 제54조와 제56조에서 예산 및 추가경정예산에 대한 심의·확정권을, 제55조 제1항에서 계속비에 대한 국회의 의결권을 두고 있다. 이 밖에는 제99조에서 결산심사권, 제55조 제2항에서 예비비설치에 관한 의결권과 그 지출승인권, 제58조에서는 국채의 모집과 예산 외에 국가의 부담이 될 계약의 체결에 대한 의결권 등을 각각 규정하고 있다.

#### 나. 재정법의 기본원칙

재정에 관한 기본적인 사항은 헌법에서 정하고 있는데, 헌법에서 규정하고 있는 재정에 관한 가장 기본적인 원칙은 재정의회주의라고 할 수 있다. 재정의회주의는 국민주권원리의 재정면에서의 표현으로 국가의 재정작용을 국민의 대표기관인 의회의 감독과 통제 아래에서 행하게 하려는 것이다.<sup>27)</sup> 재정의회주의는 조세법률주의, 예산의결주의 및 결산심사주의로 구분할 수 있으며, 그 밖에도 엄정관리주의와 건전재정주의 등이 재정법의 기본원칙이라 할 수 있다.

##### (가) 재정의회주의

본래 의회제도는 국가의 재정처리에 관한 권한, 특히 국민에게 직접적으로 부담을 지우는 과세에 대한 승인권을 국민대표기관인 의회의 의결을 얻도록 하기 위해 성립되었다. 예를 들어 영국의 경우 1215년의 마그나 카르타가 국왕이 의회의 동의없이 조세를 부과할 수 없다는 것을 선언하였으며, 628년의 권리청원이나 1689년의 권리장전이 이를 구체화시킨 것이다. 또한 미국의 독립이 영국 본국에 의한 과세에 대하여 ‘대표가 없으면 과세도 없다’라고 하는 슬로건을 가지고 이루어졌다는 점도 주지의 사실이다. 뿐만 아니라 프랑스 인권선언 제 14조는 ‘모든 시민은 자신 또는 그 대표자에 의해 공적 조세의 필요

---

27) 김동희, 전게서, 594면.



성을 인식하고 자유로운 동의에 의해 그것을 승낙하고 그 과정을 감시하고 또한 그 과세표준·할당·징수 및 존속기간을 규정할 권리를 갖는다'고 규정하고 있다. 즉 과세면의 동의와 과정에 관한 감시까지 인정하고 있는 것이다.<sup>28)</sup>

이처럼 국민의 대표기관인 의회의 의결을 거치지 않고서는 재정처리권한을 행사할 수 없도록 하고 있는 것은 근대 민주주의적 재정제도의 기본원칙으로서 대부분의 국가에서 확립되어 있다.<sup>29)</sup> 다시 말해서, 근대국가의 헌법은 정도의 차는 있지만 국가의 재정작용에 대해서 국민의 대표기관인 의회에 결정권을 위임하는 원칙인 재정의회주의를 채용하고 있는 경우가 대부분이다. 우리나라의 경우 재정의회주의는 다시 조세법률주의, 예산의결원칙 및 결산심사원칙으로 구분하는 것이 일반적이다.<sup>30)</sup>

#### 가) 조세법률주의

조세법률주의는 조세의 부과는 반드시 법률이 정하는 바에 의하여 한다는 원칙으로, 재정의회주의의 근간을 차지하는 원칙이다. 조세는 오늘날 주된 재정수입원으로서, 과세권자인 공공주체가 국민으로부터 아무런 반대급부 없이 강제적으로 부과·징수하는 권력적 성질의 금전 급부이기 때문에 자칫 국민의 재산권을 침해할 소지가 크다. 이에 따라 헌법은 '모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다(제38조)'고 규정하고 있으며, 아울러 '조세의 종목과 세율은 법률로 정한다(제59조)'고 정하여 조세법률주의를 명시적으로 천명하고 있다.<sup>31)</sup>

조세법률주의의 원칙은 과세요건 등은 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률로써 규정하여야 하고, 그 법률의 집행에 있어서도 이를

28) 石森久広, “財政民主主義”, 『財政法の基本課題』(日本財政法学会, 2005), 21頁.

29) 樋口陽一, 『註釋 日本國憲法(下)』(青林書院, 1988), 1305頁.

30) 김동희, 전게서, 595면; 류지태, 『행정법신론』(박영사, 2003), 965면; 홍정선, 『행정법원론(하)』(박영사, 2003), 773면.

31) 박종수 외, 전게서, 17면.

엄격하게 해석·적용하여야 하며, 행정편의적인 확장해석이나 유추적용은 허용되지 않음을 의미하므로, 법률의 위임이 없이 명령 또는 규칙 등의 행정입법으로 과세요건 등에 관한 사항을 규정하거나 법률에 규정된 내용을 함부로 유추, 확정하는 내용의 해석규정을 마련하는 것은 조세법률주의 원칙에 위배된다고 본다.<sup>32)</sup>

조세법률주의의 구체적 내용은 (i) 과세요건 법정주의 (ii) 납세요건 명확주의(합법성의 원칙) 및 (iii) 절차적 보장원칙의 세 가지를 들 수 있다.<sup>33)</sup>

#### (i) 과세요건 법정주의

과세요건 법정주의는 형법에 있어서 죄형법정주의와 동일한 의미를 갖는 것으로, 법규범·형벌법규의 ‘침해규범성’이라는 공통의 성격으로부터 발생한 것이다. 과세요건이란 그것이 충족됨에 의해 납세의무가 성립하는 요건으로, 조세의 부과·납세·징수의 절차는 ‘법률’에 의해 엄격하게 규정되지 않으면 안된다. 지방세에 대해서도 지방세조례주의가 타당하기 위해서는 지방세의 과세요건 자체가 조례에 의해 규정되지 않으면 안된다. 다만, 모든 사안을 반드시 법률로 정할 수 있는 것은 아니므로 개별적이고 구체적 위임에 한하여 하위규범에 위임하는 것도 인정되고 있다.

#### (ii) 과세요건 명확주의

과세요건명확주의는 과세요건이 불명확한 경우에는 세액의 확정가능하지 않고 납세자의 예측가능성과 법적안정성이 확보되지 못한다는 점을 고려하여 과세요건을 명확하게 규정하도록 하는 것을 말한다.

32) 헌재 2000. 3. 16, 98두11731.

33) 小山廣和, “租稅法律主義- 通達課稅・稅務調査を素材に『租稅』概念の再檢討の問題關心から-”, 『財政法の基本課題』(日本財政法学会, 2005), 163~164頁.

## (iii) 절차보장원칙

절차보장의 원칙이란 조세의 부과·징수라고 하는 공권력 행사의 성격상, 엄격하게 적정한 절차의 준수를 요구해야 한다. 또한 이에 대응하여 쟁송은 공정한 절차에 의해 이루어지도록 해야 하는데, 이를 절차보장원칙이라 한다.

## 나) 예산의결원칙

예산은 한 회계연도의 국가의 수입·세출에 관한 예정준칙으로서 국민의 부담을 전제로 하는 것이므로 국민의 대표기관인 국회의 심의·의결을 요하도록 하는 것이다.

이에 대한 구체적인 내용은 헌법에 규정되어 있는데, 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다(제54조 제2항). 만일 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 ① 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 ② 법률상 지출의 무의 이행 ③ 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다(제54조 제3항).

하지만, 국회의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다(제57조). 또한, 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비<sup>34)</sup>로서 국회의 의결을 얻어야 한다(제55조 제1항), 이 경우 예비비<sup>35)</sup>는 총액으로 국회의 승인을 얻어야 하며 예비비의 지출은 차기국회의

34) 계속비란 예산일년주의에 대한 예외로서 다년도에 걸친 사업의 경비에 관하여 미리 일괄하여 국회의 의결을 얻고 이를 변경할 경우를 제외하고는 다시 의결을 얻을 필요가 없는 경비를 말한다.

35) 예비비란 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 따라 항목을 두어 마련된 경비를 말한다.

승인을 얻어야 한다(제55조 제2항). 또한, 정부는 예산의 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있으며(제56조), 따라서 추가경정예산안의 심의·확정권도 국회에 있다.

#### 다) 결산심사원칙

헌법의 예산의 편성뿐만 아니라 집행도 국회의 감독과 통제하에 두고 있다. 즉, 헌법은 회계검사기관인 감사원으로 하여금 세입·세출을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하도록 하고 있다(제99조).

#### (나) 엄정관리주의

엄정관리주의<sup>36)</sup>란 국가나 지방자치단체의 재산은 그 존립과 활동을 위하여 필요한 것일 뿐만 아니라, 모든 국민 또는 주민의 재산이기도 하므로 이러한 재산이 망실·훼손되지 않도록 엄정하게 관리하여야 한다는 원칙을 말한다.<sup>37)</sup>

구체적으로 법률에 의하지 않고는 국가의 채권의 전부 또는 일부를 면제하거나 그 효력을 변경할 수 없으며 또한 법률에 의하지 않고는 국가의 재산을 교환·양허·대부·출자 또는 지급의 수단으로 사용할 수 없도록 하고 있다.

#### (다) 건전재정주의

건전재정주의란 국가나 지방자치단체의 적자재정을 방지하기 위한 원칙으로 (i) 기채금지원칙과 (ii) 감채원칙의 2가지로 나눌 수 있다.<sup>38)</sup> 먼저 (i)은 국가나 지방자치단체의 세출은 특히 국회의 의결

---

36) 이에 대해서는 그 용어가 통일되지 않은 상황이며, 학자에 따라서는 ‘公金·公財 尊重主義’라고 표현하는 경우도 있다. 박윤흠, 전게서, 766면.

37) 김동희, 전게서, 595면.

38) 박윤흠, 전게서, 767면.

또는 지방의회의 의결이 있는 경우를 제외하고는 원칙적으로 국채 또는 차입금을 그 재원으로 해서는 안된다는 원칙이다.

(ii)는 매회계년도에 있어서의 세입세출결산상 잉여금이 있을 때에는 세출예산에 구애되지 않고, 국채의 원리금과 차입금을 우선적으로 상환할 수 있는 것을 말한다. 본래는 국채의 원리금과 차입금을 반드시 상환하여야 하는 이른바 감채강제(減債強制)의 원칙을 채택하였으나, 1974년 구 예산회계법의 개정으로 동 원칙이 수정되었다.<sup>39)</sup>

#### 4. 국가재정의 현황 및 문제점

##### (1) 국가재정의 현황

지속적인 경기침체와 어려움으로 인하여 2005년 한해에만 국가부채가 40조원 가까이 늘어날 것으로 예상되는 등 국가재정이 심각한 위기를 맞이하고 있다. 물론 우리나라의 재정적자수준은 주요국가와 비교해 아직 심각한 수준은 아니라고 평가되고 있다. 국민계정을 기준으로 작성하는 통계자료에 따르면 정부자산의 GDP 대비 비율은 1976년에 31.8%에서 1979년 18.3%까지 감소했다가 이후 지속적으로 증가하여 2002년에는 56.3%가 되었다. 반면 정부부채는 1976년 21.8%에서 1994년에 5.5%까지 감소했다가 2002년에 19.2%로 증가한 것으로 나타나고 있다.

G7 국가의 GDP 대비 부채의 평균비율은 2001년말 기준 82.9%이며 OECD 회원국 전체 평균은 73.5%로 나타나고 있는 상황을 비교해 볼 때, 우리나라의 부채규모는 선진국에 비해 낮은 상태로 판단되고 있다. 그러나 1997년 IMF외환위기를 거치면서 우리나라 재정도 점차 악화되고 있는 상황이며, 이에 따라 재정적자의 규모도 2004년 7.2조원에서 2005년에는 12.1조원으로 증가하였으며, 2006년에도 그 규모가 계속 증가하였다.

---

39) 상계서, 767면.

보다 심각한 문제는 재정적자가 늘어난다는 사실 자체보다는 그 증가추이가 너무 빠르다는 것이다. 우리나라의 국가채무의 증가속도는 다른 어느 나라와 비교할 때도 지나치게 빠른 속도이며, 향후 그 속도가 더욱 빨라질 수 있다는 점에 문제의 심각성이 있는 것이다. 그 이유는 여러 가지 측면에서 살펴볼 수 있겠지만, 가장 큰 이유 중 하나는 장기적인 경기침체와 인구의 고령화에 따른 복지수요의 증가 등 사회·문화적인 측면에서 원인을 찾을 수 있다. 더욱이 인구의 고령화가 매우 빠른 속도로 진행되고 있으며 출산율이 지속적으로 저하됨에 따라 복지수요의 증가와 노동력의 부족이라는 악재가 우리 국가재정에 심각한 문제를 초래할 수 있다는 우려가 증대하고 있고 있으며, 이에 대한 적극적인 대응의 필요성이 제기되고 있다.

## (2) 국가재정악화의 원인

### 1) 인구의 고령화와 출산율의 저하

최근 대외적 여건의 변화에 따라 재정수요가 지속적으로 증가하고 있다. 인구의 급속한 고령화와 출산율의 저하, 고용구조의 변화와 복지수요에 대한 일반 국민들의 인식변화 등이 재정수요 증가의 주요원인이라고 할 수 있다.

최근 우리나라의 인구동향을 보면 급속한 고령화 현상이 나타나고 있다. <표1>에서 볼 수 있듯이 우리나라의 경우 이미 2000년에 총인구 중 65세 이상 인구비율이 7.2%로 ‘고령화사회(ageing society)’로 진입하였으며<sup>40)</sup>, 현재와 같이 출산율 저하가 지속된다고 할 경우 2019년에 고령사회에, 2027년에 초고령사회에 도달할 것으로 전망되고 있다. 고령화 사회에서 고령사회로 가는데 19년, 그리고 고령사회에서 초고령사회

40) 유엔에 따르면 65세 이상 인구가 총 인구의 7%이상이면 노령화사회로 분류하고, 14%이상인 경우 고령사회, 20% 이상인 경우를 초고령사회로 구분하고 있다.

로 가는데 7년 밖에 걸리지 않을 것으로 예상되며 이는 제 외국의 경우에서도 예를 찾아보기 어려울 정도로 급격한 변화라고 할 수 있다.

<표1> 인구고령화 추이

구 분	도달연도			소요기간	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
한 국	2000	2019	2027	19	8
일 본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
독 일	1932	1972	2012	40	40
영 국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미 국	1942	2013	2028	71	15
스웨덴	1887	1972	2012	85	40

출처 : UN, The Sex and Age Distribution of World Population, 1998.

이처럼 인구가 급속히 고령화되는 원인은 첫째, 의학기술의 발달, 생활조건 개선 등에 기인한 사망률의 저하, 평균수명의 연장<sup>41)</sup>을 들 수 있으며, 또한 위와 같은 배경 하에서의 아동사망률의 저하, 사회적·경제적 여건의 변화에 따른 여성들의 급속한 경제활동 참여, 그리고 가족형성의식 변화에 따른 급격한 저출산을 원인으로 들 수 있다.<sup>42)</sup>

41) 평균수명의 경우 1971년 62.3세에서 2000년 75.9세, 2002년 77.0세, 2005년 77.9세로 지속적으로 높아지고 있으며, 이러한 증가세는 계속 유지되어 2030년에 81.9세, 2050년에 83.3세로 상승할 것으로 전망되고 있다. 이처럼 평균수명이 증가하는 가장 큰 원인은 경제 및 의료기술 발달과 건강에 대한 관심 증대 등에 힘입어 남녀의 모든 연령별 사망률 감소세가 지속되고 있기 때문이다. 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』(2005. 1), 5면.

42) 김정순 외, 『고령사회의 법적 과제』(한국법제연구원, 2004), 11면.

&lt;표2&gt; 모의 연령별 출산율 및 출생아수 추이

(명, 여자천명당, 천명)

구 분	1970	1980	1990	2000	2003	2010	2020	2030	2050
합 계 출산율	4.53	2.83	1.59	1.47	1.19	1.21	1.24	1.28	1.30
20~24	193.1	135.9	83.2	39.0	23.7	23.7	23.3	23.0	22.8
25~29	320.6	242.7	169.4	150.6	112.3	111.4	111.9	112.5	112.8
30~34	205.7	114.0	50.5	84.2	79.9	83.6	88.1	93.4	96.2
35~39	105.9	40.2	9.6	17.4	17.3	18.2	19.7	21.5	22.4
총출생아수	1,007	865	659	637	493	458	380	339	229

\* 합계출산율 : 한 여자가 가임기간(15~49세) 동안 낳을 평균 출생아수  
출처 : 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』(2005.1).

또한 최근 지속되고 있는 출산율의 저하는 인구의 고령화와 맞물려 재정적 측면에서도 심각한 문제가 야기하고 있다. 2005년 1월에 통계청이 발표한 ‘장래인구 특별추계 결과’에 따르면 <표2>에서 볼 수 있는 바와 같이 2050년에 출생아수는 2003의 절반 수준 이하인 23만명으로 감소할 것으로 보여진다. 현재에도 출산율의 저하는 이미 심각한 수준으로 1970년에 1,007명이었던 출생아수가 2003년에는 493명으로 70년의 절반 수준 이하로 나타나고 있다.<sup>43)</sup> 이처럼 고령화가 급속히 진행되면서 또한 출생률이 지속적으로 감소함에 따라, 이는 향후 심각한 재정부담이 될 수 있을 것으로 우려되고 있다.

43) 연령별 출산율 추이를 보면 주 출산연령인 25~29세의 출산율은 급격히 감소하는 추세이나, 향후에는 감소세가 둔화하여 2035년 이후 112명 수준에서 안정화되고, 반면 최근 만혼화 현상이 지속화됨에 따라 30~34세 출산율은 지속적인 증가세로 합계출산율은 2003년 1.19명에서 2035년 1.30명에 도달하는 것을 전제로 하고 있다.



## 2) 고령화로 인한 복지수요의 증가

인구의 노령화로 노인의료 등 복지수요가 증가하는데 반하여 출산율을 저하로 생산가능인구가 점차 줄어드는 문제가 발생하고 있다. 통계청의 조사에 따르면 우리나라의 인구는 2020년에 49,956천명을 인구정점(Peak)으로 하여 이후 감소할 것으로 전망되고 있다.<sup>44)</sup> 연령계층별 인구구조에 있어서도 생산가능연령의 인원이 점차 줄어들 것으로 예상되고 있다. <표3>에서 볼 수 있는 것처럼 14세 이하의 인구 비율은 지속적으로 감소하여 2050년에는 9.0%에 불과하며, 이에 반해 65세 이상의 노령인구는 급속하게 증가할 것이 예상되고 있다. 이처럼 노령인구가 증가하고 출산율이 감소함에 따라 나타나는 심각한 문제 중의 하나가 <표4>에서 볼 수 있는 것과 같이 생산가능인구 1명 당 노인부양부담이 2005년 약 8명 당 노인 1명에서 2050년에는 1.4명당 1명 꼴이 될 전망이다.

15세에서 64세까지의 생산가능인구가 부양해야 할 유년부양비와 노년부양비의 합인 총부양비는 2005년 39.3%에서 2010년 37.3%로 다소 낮아진 후 노령인구가 크게 늘어남에 따라 2030년에 54.7%, 2050년에 86.1%로 계속 높아질 전망이다. 유년부양비는 2005년 현재 26.7%에서 출산력 감소로 인하여 2030년에 17.4%, 2050년 16.7%로 계속 낮아질 것으로 전망이나, 노년부양비는 2005년 현재 12.6%에서 2030년 37.3%, 2050년 69.4%로 크게 높아질 전망이다.<sup>45)</sup> 따라서 2050년이 되면 생산가능인구 1.4명당 노인 1명을 부양하게 되는 셈이 된다.

44) 2005년 현재 우리나라 총 인구는 48,294천명으로 이는 70년 32,241천명에 비해 1.5배 증가한 것이다. 향후 2020년을 정점으로 감소세를 보일 것으로 전망되는데 2030년에 49,329천명, 2050년에 42,384명에 이를 것으로 전망되고 있다. 한편, 인구성장률은 2005년 현재 0.44%에서 2010년 0.34%로 점차 둔화하여 2020년 0.01%에 도달한 후 2030년에는 -0.28%, 2050년에 -1.18%로 감소할 것으로 전망되고 있다. 통계청, 전계자료, 6면.

45) 유년부양비란 부양이 필요한 0~14세 인구를 15~64세 인구로 나눈 것을 말하고, 노년부양비란 65세 이상의 인구를 15~64세 인구로 나눈 것을 말한다.

&lt;표3&gt; 연령계층별 인구구조

(%)

구 분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
0~14세	42.5	34.0	25.6	21.1	19.1	16.3	12.6	11.2	9.0
15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	71.8	72.8	71.7	64.7	53.7
65세~	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	10.9	15.7	24.1	37.3

출처 : 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』(2005.1).

노령인구의 증가는 곧바로 공적 의료비지출<sup>46)</sup> 등 복지수요의 증가로 이어진다고 할 수 있다. 고령인구의 증가는 부양인구 내지 경제활동인구의 상대적 감소를 가져와 가족의 부양기능이 현저히 약화되어 사회적 비용의 증가 문제뿐만 아니라, 고령자의 신체적, 경제적, 심리적 특성에 따른 다양한 고령자복지수요의 증대문제를 발생시키게 된다.<sup>47)</sup>

생산가능인구의 급락이 특히 문제가 되는 것은 노동 투입의 감소를 통해 경제성장을 둔화시킬 가능성이 높고, 납세자 및 과세베이스의 감소를 통해 재정수입을 감소시킬 가능성이 크다는 점이다.<sup>48)</sup> 물론 경제가 성장하면서 세원 또한 지속적으로 확대되고 있으며, 소득과세

46) 고령화가 진전됨에 따라 1인당 의료비지출이 늘어나는 것은 충분히 예상할 수 있다. OECD 자료에 의하면 선진국의 경우 노인인구 1인당 진료비는 비노인인구 1인당 진료비의 3~4배에 달한다고 한다. 우리나라의 경우도 고령화가 진전됨에 따라 의료비지출이 급증할 것으로 예상되고 있다. 이러한 추론은 ‘의료비 생애주기설 (life cycle health expenditure model)’을 통해서도 알 수 있다. 동 이론에 의하면 개인별 의료비지출은 0세에는 상당히 높은 수준에 달하다가 감소하여 유아기와 청소년기를 통해서는 상당히 낮은 수준을 유지한다. 이후 가임 연령의 여성들을 중심으로 청년기에 다소 상승하다가 40대 후반에 접어들면서 서서히 그러나 지속적으로 증가하여 70대 후반부터는 급속히 증가하게 된다는 것이다. 동 이론에 따르면 고령인구의 증가에 따라 1인당 의료비의 증가는 당연히 수반되는 것이라고 할 수 있다. 이해훈, “인구고령화와 재정의 대응과제”, 『경제사회여건변화와 재정의 역할』(한국개발연구원, 2001년), 313면.

47) 김정순 외, 전계서, 12면.

48) 이해훈, 전계논문, 294면.

의 누진성 등으로 인해 조세부담율도 상승하는 추세를 보이고 있다. 그러나 현재의 과세체계 하에서는 증대되는 재정수요를 충족시켜주기에는 현실적으로 한계가 존재하고 있다.<sup>49)</sup>

#### <표4> 부양비 및 노령화지수 추이

(인구 : 백명당)

구 분	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
총 부양비	83.8	60.7	44.3	39.5	39.3	37.3	39.4	54.7	86.1
유년 부양비	78.2	54.6	36.9	29.4	26.7	22.3	17.6	17.4	16.7
노년 부양비	5.7	6.1	7.4	10.1	12.6	14.9	21.8	37.3	69.4
노령화지수	7.2	11.2	20.0	34.3	47.4	66.8	124.2	214.8	415.7

출처 : 통계청, 『장래인구 특별추계 결과』(2005.1).

조세의 존재가 필요하다고 하여도, 필요로 하는 조세가 어떠한 요건을 갖추어야 하는가는 중요한 문제일 수밖에 없다. 조세규범은 시대성, 경제사회의 상황, 정부의 역할 등의 변화에 따라 조세원칙으로서 규범화되고 있다. 따라서 사회상황에 맞는 적절한 조세정책을 마련할 필요가 있으며, 조세정책은 국민의 기본권과 밀접한 관련이 있을 뿐만 아니라 경제에 미치는 영향도 매우 크므로 보다 신중하게 그 정책을 검토할 필요가 있다.

### 3) 재정적자 및 국가채무의 급증

최근 우리나라의 재정적자규모가 점차 증가하고 있는 추세이다.<sup>50)</sup>

49) 성명재 외, 『우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 주기재정 전망 및 정책과제』(한국조세연구원, 2003), 147면.

50) OECD국가들의 일반 정부 부채 평균치가 GDP대비 69% 정도인데 반해 우리나라의 경우 20%정도로 아직 낮은 수준이기는 하지만, 이에 대해 OECD국가들의 높은

1970년대와 1980년대 초반에는 재정적자규모가 IMF 권고기준은 GDP 대비 2%를 상회하였으나 제5공화국에 들어와서 강력한 재정긴축정책으로 인해 1980년대에는 흑자를 기록하였다, 그러나 IMF 외환위기 후 재정적자가 4%를 상회하는 적자를 나타내기도 하였다.<sup>51)</sup> 이후 2002년 5.1조원의 흑자를 냈으나 2003년부터 다시 적자를 나타내고 있으며, 향후 재정적자가 더욱 증가할 것이라는 전망이 대세를 이루고 있는 상황이다.

또한 GDP 대비 국가채무의 비율은 <표5>에서 보는 바와 같이 1996년 8.8%를 최저점으로 해서 지속적으로 상승되고 상황이다. 2001년 말 국가채무는 중앙정부 채무 113.1조원과 지방정부 채무 21.3조원을 합하여 총 134.4조원으로 GDP대비 22.4%이며, 여기에 공적자금 손실 정부부담액 49조원을 합할 경우 171.1조원에 달하게 된다.

2004년 3월의 재정경제부 발표에 따르면 2003년 말 현재 우리나라의 국가채무는 IMF 기준에 의할 경우 165.7조원으로 GDP 대비 23%에 해당하며, 따라서 국민 1인당 346만원의 빚을 진 셈이다.<sup>52)</sup> 이처럼

---

국가채무는 사실상 1~2차 세계대전 패전에 따른 전쟁보상 채무를 국가가 부담하면서 늘어난 것임을 감안할 때 한국의 경우 최근의 국가채무 증가추세는 상당히 빠른 것이라는 견해도 있다.

51) IMF 외환위기로 인한 경기침체로 세입은 감소한 반면 위기극복을 위한 지출이 크게 늘어 1997년부터 1999년까지 3년간 재정적자를 기록하였으며, 특히 1998년에는 -4.22%라는 최대의 적자가 발생하기도 하였다. 김종희, “재정적자의 현황과 그 관리정책의 개선방안: 미국과 한국을 중심으로”, 『한국정책과학학회보』 제9권 제1호(2005. 3), 198면.

52) 재정적자(budget deficit)란 일정한 기간동안 지출이 정부수입을 초과하는 것을 의미하고, 국가채무(debt)는 어떤 일정시점을 기준으로 하여 그 때까지 발생한 재정적자의 총합을 의미한다. 따라서 재정적자가 발생하게 되면 국가채무의 규모가 늘어나게 되고, 반대로 재정흑자가 발행하게 되면 국가채무는 줄어들게 된다. 그러나 구체적으로 무엇이 국가채무에 해당되는지는 구체적인 기준이나 경계가 마련되어 있지 않기 때문에 일의적으로 정의하는 것이 불가능하다. 이에 따라 관련 법령들의 규정내용이나 정부 발표 관련정보의 자료가 동일한 대상을 목적으로 하면서도 그 실체와 범위를 달리 하고 있는 경우도 많아 국가채무의 개념이 유형을 객관적으로 파악하는 것을 어렵게 하고 있었다. 현행법에서는 국가채무의 개념에 대해 명확하

2003년에 채무가 급격하게 증가한 원인은 회수가 어려운 공적자금을 국채로 전화하면서 공적자금 상환기금 관련 채무가 14.4조원 늘어났고, 외환시장 안정을 위하여 외국환평형기금채권과 국고채를 12.8조원이나 발행하였기 때문이다.

&lt;표5&gt; 국가채무 증가 추이

(단위 : 10억원, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
국내차입금	3,001 (0.8)	2,979 (0.7)	3,170 (0.7)	2,976 (0.7)	2,443 (0.5)	1,901 (0.4)	2,104 (0.4)	2,295 (0.4)
국 채	23,295 (6.6)	25,657 (6.6)	28,554 (6.8)	46,648 (10.5)	65,806 (13.6)	76,325 (14.8)	87,757 (16.1)	103,131 (17.3)
국고채무 부담행위	4,089 (1.2)	3,141 (0.8)	3,408 (0.8)	3,029 (0.7)	2,522 (0.5)	2,710 (0.5)	2,822 (0.5)	2,763 (0.5)
정부차관	5,242 (1.5)	5,051 (1.3)	15,322 (3.6)	18,785 (4.2)	18,943 (3.9)	20,006 (3.8)	20,532 (3.8)	18,440 (3.1)
중앙정부 채 무	35,626 (9.4)	36,828 (8.8)	50,454 (11.1)	71,437 (16.1)	89,715 (18.6)	100,941 (19.3)	113,116 (20.8)	126,63 (21.2)
정부보증 채 무	15,029	7,612	13,039	71,953	81,505	74,516	106,770	102,471

\* ( )안은 GDP 대비 비율

출처 : 기획예산처

계 규정을 하고 있지 않으며, 다만 국가채무에 포함되는 범위에 대해서만 정하고 있다. 예를 들어 구 예산회계법의 경우에는 국가채무에 해당하는 것을 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 정하고 있다(제23조 제4항). 한편, 지방재정법에서는 지방자치단체의 채무를 '금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무'로 규정하고 있다(제105조). 그러나 그 기준이나 유형에 대해서는 구체적으로 정하고 있지 않다. 하지만 정부의 '국가채무에 관한 계산서'를 보면 지방자치단체의 채무는 포함되어 있지 않고 중앙정부의 채무만을 국가채무에 포함되는 것으로 적고 있는 등, 그 개념이 상당히 혼란스럽다. 장선희, 『국가채무관련법제의 개선방안』(한국법제연구원, 2004), 16면.

또한 이외에도 부동산 경기 활성화로 늘어난 주택채권 4.3조원과 추가경정예산 채원조달을 위한 3조원의 적자국채로 증가요인이 되고 있다.<sup>53)</sup>

<표6> 일반회계 국채 발행규모

	'98	'99	'00	'03	'04	'05	'06안
국채발행규모(조원)	9.7	10.4	2.0	3.0	2.5	9.8	9.0
일반회계 대비(%)	13.2	12.9	2.3	2.6	2.1	7.2	6.2

출처 : 기획예산처

2006년도 예산안을 기준으로 볼 때 일반회계 국채발행 규모는 <표 6>에서 보는 바와 같이 9.0조원으로 적자국채가 일반회계에서 차지하는 비중은 6.2%이다. 또한 전체 국가채무의 규모는 <표7>에서 볼 수 있는 것과 같이 2005년 말 248.1조원(GDP 대비 30.4%)에서 내년 말 279.9조원 수준(31.9%)으로 확대될 것으로 예상된다. 늘어난 국가채무 31.8조원은 일반회계 국채발행 9조원, 공적자금의 국채전환분 12조원, 그리고 외환시장 안정용(외국환평형기금) 12조원 등이 주된 요인이다.

<표7> 국가채무관리

(단위 : 조원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
국가채무잔액 (대 GDP 비율)	165.7 (23.0)	204.5 (26.2)	248.1 (30.4)	279.9 (31.9)	298.5 (31.7)	314.1 (31.1)	325.8 (30.0)

출처 : 기획예산처

53) 김종희, 전계논문, 199면.

이 중에서 공적자금 국채전환분은 IMF 외환위기 직후 금융부문 구조조정에 투입되었던 공적자금 중 재정부담분 49조원을 2003년부터 2006년까지 연차별로 국채로 상환하는 부분이다. 외환시장 안정용 국채는 채무 증가분만큼 외화자산을 취득하게 되고 시장여건이 변화하면 이를 매각하여 상환하게 되는, 자산도 함께 보유하고 있는 채무이다.<sup>54)</sup>

이처럼 우리나라의 경우 특히 국채발행의 지속적인 증가로 국가채무의 규모가 지속적으로 늘어나고 있으며, 이에 따라 재정적자의 규모가 점차 확대될 것으로 예상되고 있다. 더욱이 인구의 고령화와 출산율 저하, 경기회복의 지연 등의 악재가 지속적으로 존재하고 있음에 따라 그 문제의 심각성이 더 크다.

## 제 2 절 재정투명성과 재정투융자제도

### 1. 재정투명성의 의의

#### (1) 투명성의 개념

투명성이라는 개념은 법 일반에서 널리 사용되고 있는 개념이며, 따라서 재정투명성에 대해 정확히 이해하기 위해서는 법 일반에서 사용하고 있는 투명성의 개념에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다. 투명성(Transparenz)의 사전적 의미는 ‘관통하여 볼 수 있음(Durchsichtigkeit)’, ‘분명성(Deutlichkeit)’, ‘인식가능성(Erkennbarkeit)’ 등을 들 수 있다.<sup>55)</sup> 일반적으로 투명성은 결과가 아니라 과정을 의미하며, 투명한 과정이란 관련자들이 필요한 정보를 쉽게 입수할 수 있는 정도를 의미한다고 할 수 있다. 결국 필요한 정보를 적시에 입수할 수 있는가의 문제가

54) 정홍상, 전계논문, 55면.

55) 김대인, 『정부조달계약의 투명성제고를 위한 법제개선방안』(한국법제연구원, 2006), 19면 이하 참조.

투명성의 핵심요소가 되며, 이 경우 정보의 입수는 양적인 측면만을 의미하는 것이 아니라 질적인 측면까지 모두 고려해야 하는 것이다.

재정투명성에 대해서는 크게 결과의 투명성, 절차의 투명성, 내용의 투명성 및 책임의 투명성으로 나누어 살펴볼 수 있다.<sup>56)</sup> 결과의 투명성은 결정절차의 결과에 있어서의 투명성만을 의미하는 개념이다. 이러한 결과투명성을 갖추기 위해서는 결정의 결과가 공개 또는 고지되면 족하며, 그러한 결정을 내리게 된 기준이나 결정을 내리기까지 논의된 내용은 공개 또는 고지되지 않아도 된다.

두 번째의 절차의 투명성은 결정과정의 투명성에 머무르지 않고 그러한 결정이 내려지게 된 절차자체에 대한 투명성을 의미한다. 절차의 투명성은 두 가지로 구분하여 볼 수 있다. 일반적인 절차에 관한 투명성과 개별적인 사건에 있어서의 투명성이 그것이다. 예를 들어 다음과 같은 경우에는 일반적인 절차는 투명하나 개별적인 결정에 있어서는 절차가 투명하지 않은 복합적인 상황이 발생하게 된다. 즉, 법원의 재판절차를 보면 재판의 절차가 소송법에 명확하게 규정되어 있으므로 일반적인 절차는 투명하게 된다. 그러나 개별적인 재판에 있어서는 합의부 판사간의 합의내용은 비밀이 부쳐지게 되므로 이러한 측면에서는 절차투명성이 인정되지 않고 있다고 할 수 있다.

내용의 투명성은 관련한 법률문헌을 전문적인 법률가가 아닌 일반인도 쉽게 이해할 수 있도록 해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때 국가재정과 관련한 법 규정이 점차 복잡해져서 일반인이 이해하기 힘들어진다는 것은 내용이 투명성이 결여된다는 측면에서 문제가 있다.

끝으로 책임의 투명성은 모든 국가행정작용은 그 책임이 누구에게 귀속되는지가 명확해야 한다는 것을 의미한다. 국민주권의 원칙, 민주

---

56) 이에 대한 상세한 내용은 Bröhmer, Jürgen, *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Tübingen 2004, S. 20 참조.



주의의 원리를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 책임투명성을 확보하기가 힘든 경우가 많이 발생한다. 국가경제의 침체, 실업의 증가 등의 문제가 발생할 때 이러한 책임을 누구에게 귀속시킬 것인지가 불투명한 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경제문제의 경우 여러 가지 복합적인 요소가 작용할 수 있기 때문이다.

우리가 말하는 투명성이란 위의 4가지로 요소가 모두 포함된 것으로 이해할 수 있으며, 따라서 범상에서 이야기하는 투명성이란 결과의 투명성, 절차의 투명성, 내용의 투명성 및 책임의 투명성을 모두 포괄하는 개념으로 이해하는 것이 타당할 것이다.

## (2) 재정에 있어 투명성의 의의

1970년대부터 2차례의 석유위기를 겪으면서 경제성장이 둔화되는 일방 연금, 의료, 고용 등 사회보장관계를 중심으로 정부지출이 증대하였으며, 1970년대 후반부터 재정적자 확대되었다. 이에 대해 영국, 미국, 뉴질랜드 등을 시작으로 많은 국가가 비대화된 정부부문의 개혁에 착수하였고 그 과정 중에서 예산, 재정의 투명성의 중요성을 다시 인식하게 되었다. 재정재건 등의 개혁은 먼저 재정상황의 실태를 정확히 알아야 하는 것이 첫 번째 단계이므로 재정관련 정보가 정확히 공개되는 재정투명성의 확보가 선행되어야 하기 때문이다. 또한 개혁은 일반적으로 국민에게 고통을 주는 것이기 때문에 국민의 이해 없이 개혁은 이루어질 수 없다는 점에서도 예산 및 재정의 투명성을 향상시켜야 할 이유가 있는 것이다.

재정의 투명성은 일반국민에게 정부의 조직·기능, 재정정책의 의도, 공적부분의 회계, 재정의 전망을 공개하는 것을 말한다.<sup>57)</sup> 즉, 국

57) IMF, Code of Good Practices on Fiscal Transparency(Mar. 23, 2001) <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code/htm>> (visted May 23, 2006); 財務省財務總合政策研究所, 『我が国の豫算・再訂システムの透明性 - 諸外國との比較の觀點から-』(2002. 9), 1頁; 문병근, “지방재정의 투명성 제고방안”, 『지방재정』, 통권 제139호(한국지방재

가나 지방자치단체가 보유하는 주요 재정정보를 이해관계자에게 적시에, 정확하고, 공정하며 접근가능하게 공개하는 것을 말한다.<sup>58)</sup> 하지만 재정투명성은 관련 정보의 공개만으로 이루어질 수는 없으며, 납세자인 주민이 제공되는 정보를 활용하여 국가나 지자체의 활동에 직접적으로 참여함으로써 비로소 가능한 것이다.

결국 재정투명성은 정보공개 장치를 통하여 국민 또는 주민이 정책 결정에 적절히 참여하는 민주주의과정으로 볼 수 있는 것이다.<sup>59)</sup> 유권자인 주민은 정보제공을 통해 지자체의 재정상태 및 활동상황 등을 정확히 평가·전망하고, 제도적으로 보장된 방법을 통해 적극적으로 의견을 개진할 수 있다. 뿐만 아니라 궁극적으로는 향후 선거 등을 통한 평가에 의해 해당 자치단체를 직접 평가할 수도 있는 것이다.<sup>60)</sup> OECD가 재정투명성의 확보를 ‘정책의 의도, 입안, 실시에 관한 사항을 공개하는 것을 통하여 좋은 정부(good governance)를 이루기 위한 가장 중요한 열쇠’라고 정의하고 있는 것도 이러한 이유에서라고 할 수 있다.

### (3) 재정투명성의 필요성

우리나라의 경우 다른 국가에 비해 상대적으로 재정적자가 심각한 상황은 아니라고 하여도 계속되는 성장률의 저하, 인구의 급속한 고령화와 출산율 저하, 복지에 대한 수요 증가 등 재정수지가 악화될 수 있는 요인들이 상당부분 존재하고 있는 것이 현실이다. 실제로도 최근 국가채무가 급속히 증가할 뿐만 아니라<sup>61)</sup> 경기회복 속도가 느려

---

정공제회, 2006), 3~4면.

58) 임성일, “지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과”, 『지방재정』, 통권 제139호 (한국지방재정공제회, 2006), 14면.

59) 문병근, 전제논문, 4면.

60) 財務省財務總合政策研究所, 前掲書, 2頁.

61) 우리나라의 국가채무는 2004년 204조 5000억원에서 2005년 현재 248조 1000억원으로 43조원 이상 급증하고 있다. 조선일보 9월 29일자 참조.

지면서 정부의 재정수입은 줄어드는데 지출은 오히려 늘어나고 있는 상황이다.<sup>62)</sup>

따라서 국가재정의 건전성 확보가 중요한 화두가 되고 있으며, 이를 위한 제도적 보완책 마련에 대한 요구도 커지고 있는 상황이다. 한나라의 재정은 국가의 경제활동 전체를 말하는 것으로 그 사회, 문화, 정치, 경제적인 모든 측면을 다 담고 있는 존재이다. 따라서 국가재정에 관한 논의는 사회의 어느 한 측면 또는 어느 한 학문분야만을 가지고 설명될 수는 없다.

재정개혁, 또는 재정의 건전성을 논의하기 위해서는 먼저 선행되어야 할 것이 재정의 투명성 확보이다. 재정의 투명성이 왜 중요한가에 대해서 IMF는 세 가지의 이유를 설명하고 있다. 먼저, 양호한 통치에 공헌하는 가장 중요한 요소이며, 재정정책의 입안과 결과에 대해서는 국민적인 논의를 가능하게 하는 것과 함께 재정정책의 실시에 대해서 정부의 설명책임을 향상시킬 수 있다는 것이다. 그 결과 거시경제적 측면에서 정책에 대한 신뢰성과 국민의 이해를 높일 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖게 되는 것이다.

두 번째로 중요한 점은 글로벌화 되어 가는 세계에 있어서 거시경제의 안정과 질 높은 성장에 공헌할 수 있다는 점과, 세 번째로 정부활동의 효율성을 향상시키고 건전한 재정을 달성하는데 기본적인 요소가 된다는 점이다. 간단히 말해서 예산 및 재정의 투명성은 양호한 통치, 경제의 안정과 성장, 건전한 재정에 반드시 필요한 요건이라고 할 수 있다.

62) 정부의 재정수입이 줄어드는 이유는 경기회복이 느려지면서 세금이 제대로 걷히지 않기 때문이다. 그 결과 지난해 중장기 계획을 세울 때만 해도 2006년도 총수입을 244조 6000억원으로 잡았으나, 올해 예산편성에서는 총 수입을 9조원 낮춰 잡았다. 또한 2008년 전망치도 283조 6000억원에서 272조 7000억원으로 10조 9000억원이 줄어들었다. 이처럼 정부의 수입은 줄어들고 있는데 반하여 지출은 줄지 않고 있으며, 오히려 2006년 총지출의 경우 지난해 계획보다 1조 1000억원 늘려 잡고 있는 상황이다. 조선일보, 9월 29일자 참조.

## 2. 재정투용자와 재정투명성

### (1) 재정투용자의 의의

재정투용자는 일반적으로 정부의 투자 및 용자활동을 총칭하는 것으로 볼 수 있지만, 실제로는 여러 가지 의미로 사용되고 있으며 일의적으로 정의하기 어렵다. 용어의 경우에도 재정투용자 외에 재정투자, 정부투자, 정부 자본형성 및 정책금융 등 유사한 용어들이 혼용되고 있는 상황이다. 재정투용자의 개념에 관한 구분은 크게 3가지로 나누어 생각할 수 있다. 첫 번째로 가장 넓은 개념으로서 국민소득계정상의 재화와 용역에 대한 정부지출이 모두 해당한다고 보는 견해이다. 이 경우 정부의 모든 물품구입비가 재정투용자에 해당되게 된다. 두 번째는 정부지출을 재정투자와 재정소비로 구분하고 실물자본의 형성을 목적으로 하는 재정투자만을 재정투용자에 포함되는 개념으로 파악하는 견해가 있다. 이 경우에는 건물, 기계, 설비 등의 실물자본 형성을 위해 지출되는 경비로서 전력, 교통, 통신, 시설 등의 사회간접자본과 주택, 교육, 보건 등의 사회생활의 기반에 대한 투자가 해당되게 된다. 마지막으로 재정자금 및 각종 용자기금 등의 유상자금을 중심으로 정부가 민간산업이나 정부정책사업에 대하여 출자 또는 용자의 형태로 이루어지는 지출, 즉 금융적 투용자 활동만을 재정투용자로 보는 견해가 있다.<sup>63)</sup>

우리나라의 경우 재정투용자의 개념은 두 번째의 자본적 지출과 세 번째의 금융적 투용자 지출을 포괄하는 개념으로 이해하고 있다.<sup>64)</sup> 보다 구체적으로 살펴보면, 정부의 재정지출 중 인건비와 소비적 물건비를 제외한 건물, 설비, 기계, 도로 등의 정부자산을 증대시키는

63) 김동건, 『재정학』(박영사, 1991), 587면.

64) 기획예산처 홈페이지(<http://www.mpb.go.kr>) 참조.

자본적 지출과 정부가 재정자금 및 각종 기금 등의 유무상 자금을 민간 산업이나 정부정책산업에 출자나 융자 형태로 지출하는 것으로서 기간 산업의 육성, 농업구조의 개선 등을 위하여 민간 자금 부족을 보완하거나 민간자금에 의하여 행할 수 없는 부문에 자금을 공급하는 금융적 투융자를 합하여 재정투융자라고 하고 있다.

## (2) 재정투융자의 기능과 역할

재정투융자제도는 선진국이나 개발도상국을 막론하고 국민경제에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다. 그 가장 큰 이유는 규모가 클 뿐만 아니라 대상에 있어서도 민간 경제주체가 투자를 기피하거나 투자효과가 상대적으로 낮은 취약분야를 중심으로 이루어지기 때문이다.<sup>65)</sup> 선진국의 경우 경제가 침체되는 경우 재정투융자가 돌파구로서 역할을 하여 왔으며, 저개발국가의 경우에는 국가주도의 계획경제를 통한 경제발전의 성장엔진으로서 역할을 하여왔다. 우리나라의 경우에는 1953년 휴전후 경제재건과 전후 복구를 위해 외국원조를 바탕으로 한 재정투융자정책이 시작되었으며, 이후 1960년대 고도성장의 중요한 원동력이 되었다는 점은 부인할 수 없다.

일반적으로 재정의 기능은 크게 자원배분기능, 소득재분배기능 및 경기조정기능의 세 가지로 나눌 수 있다.<sup>66)</sup> 세 가지 재정의 기능 중 재정투융자는 자원배분기능과 경기조정기능에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다고 할 수 있다.<sup>67)</sup>

자원배분기능이란 완전경쟁시장 하에서 충분히 공급되지 않아 시장실패<sup>68)</sup>가 발생할 수 있는 재화나 서비스를 국가 전체의 관점에서 공

65) 기획예산처 홈페이지(<http://www.mpb.go.kr>) 참조.

66) 金井利之, 『財政調整の一般理論』(東京大學出版會, 1999), 40頁.

67) 跡田直澄, 『財政投融资制度の改革と公債市場』(稅務經理協會, 2003), 4頁.

68) 시장실패(market failure)란 경제활동을 자유시장기구에 맡길 경우에 효율적인 자원배분 및 균등한 소득분배를 실현하지 못하는 상황을 총칭하는 개념이다. 시장실패의 원인은 크게 ① 시장의 기능장애로서 시장의 구조적 전제가 파괴되는 경우,

급하는 기능을 말한다. 재정투융자의 경우 민간이 실행하기 곤란한 대규모 사업이나 초장기 프로젝트를 수행하는데 적합하며, 또한 민간 금융이 곤란한 장기자금의 공급 등이 가능하다는 점에서 국가재정이 갖는 자원배분기능을 수행하는 방법이 될 수 있다. 또한 경기조정기능이란 급격한 경기변동을 조절하여 국가경제전체의 안정화를 도모하는 기능을 말한다. 재정투융자의 경우 사회경제 정세의 변화에 따라 기동적이고 탄력적으로 자금공급이 가능함에 따라 경기의 조정기능을 수행할 수 있다. 이처럼 재정투융자는 국가재정의 본래적 기능을 수행하기 위한 수단으로서 중요한 역할을 하고 있는 것이다.

### (3) 재정투융자제도의 현황과 연혁

#### 1) 재정투융자의 기원

우리나라에 있어 재정투융자는 전후 경제재건에 필요한 투자자원을 마련하기 위한 방법으로 시작되었다. 당시 전쟁피해를 복구하고 경제 재건에 필요한 투자자원을 국내에서 조달하는 것이 어려운 상황이었으며, 이에 따라 미국 등 우방의 원조에 의존할 수밖에 없었다. 이에 우리 정부는 1953년 12월 14일 UN군 사령부와 ‘경제재건과 재정안정 계획에 대한 합동 경제위원회 협약’을 체결하였다. 동 협약의 체결로 재정금융의 균형, 단일환율의 책정, 자유기업원칙, 대충자금운용원칙 등 재정금융정책과 경제재건의 기본방향이 결정되었으며 재정안정계획이 수립되게 된다. 아울러 1954년 3월 12일에는 ‘대충자금특별회계

---

② 시장의 내재적 결함으로서 시장이 효율적으로 작동할 수 있도록 보장하는 여러 가지 기존조건들이 무너지게 되는 경우가 있다. 예를 들어 규모의 경제와 외부효과, 공공재가 존재하는 경우를 말한다. 그리고 ③ 시장의 외재적 결함으로서 시장이 이상적으로 작동한다고 하더라도 해결할 수 없는 문제가 생기는 경우, 예를 들어 소득분배의 불균형현상 등이 있는 경우의 세 가지를 들 수 있다. 이 중 시장기구의 기능적 결함과 내재적 결함을 협의의 시장실패라고 하는 것이 일반적이다. 김대식·노영기·안국신, 『현대 경제학원론』(박영사, 2004), 495면.

법'과 '경제부흥특별회계법'이 공포되고<sup>69)</sup> 동년 5월 3일 '한미민간원조협정'이, 5월 31일 '미공법 480호에 의한 잉여농산물구매협정'이 각각 체결되어 원조물자의 도입절차가 마련되는 등 재정투융자의 제도적 기초가 마련되었다.<sup>70)</sup>

## 2) 재정투융자제도의 변천

그 후 재정투융자제도는 몇차례의 변화를 맞이하게 되었는데, 첫 번째 변화는 5.16 이후 경제개발계획을 추진하는 과정에서 이루어졌다. 당시 정부는 경제제일주의를 표방하며 정부주도하의 경제개발계획을 추진하였으며, 이를 위한 자원조달의 방법으로서 재정투융자 확대의 필요성이 제기되었다. 이에 정부는 1961년 12월 31일 '재정자금운용법'과 '재정자금운용특별회계법'을 제정하고 재정자금운용특별회계를 설치하여 재정투융자지출 중 민간융자금을 통합 운용하였으며 동시에 농지개혁사업특별회계를 폐지하고 국토건설단특별회계를 신설하였다. 그 후 1962년말 경제부흥특별회계, 국토건설사업특별회계, 국토건설단특별회계 등이 폐지되고 그 대신 1962년 11월 28일 제정된 『경제개발특별회계법』에 의한 동 특별회계를 1963년 설치하여 개발투자를 담당하게 하였다. 1962-63년의 재정투융자제도개편의 요지는 일반회계자본계정, 대충자금특별회계 경제부흥특별회계, 기타특별회계 등을 통한 투융자지출을 재정융자는 재정자금운용특별회계에서, 재정투자는 경제개

69) 대충자금충당회계는 경제건설과 재정금융의 안정을 위해 대충자금을 한국경제의 부흥건설, 재정적자 전보, 구호물자의 무상배급 등에 충당하였는데 이중 재정투융자는 생필품 생산을 위한 소비재공급과 전력, 석탄 등의 기간산업을 대상으로 이루어졌으며, 경제부흥특별회계는 대충자금을 세입으로 정부직영의 경제부흥시설사업에 필요한 재정수요를 충당하는 것이었다. 그러나 원조자금의 도착 지연, 대충자금 적립부진으로 시급한 사업의 장기부흥자금 조달을 위해 53년부터 한국은행이 전액 인수방식으로 하는 산업부흥채권을 발행하고 조달된 자금은 산업은행을 통해 수리자금, 각종 사업자금으로 대출하였었다.

70) 강창식·장재우, “재정투융자제도와 현상에 관한 연구”, 『전북대학교 농대논문집』 제25집(1994), 127면.

발특별회계에서 담당하게 하는 것이었다. 이는 결국 재정투용자를 재정투자와 재정용자로 양분하여 재정자금을 집중하고, 재원이나 용도에 따라 격차가 심하였던 종래의 재정자금운용조건을 통합 정비함으로써 자금동원의 기동성과 자금배분의 효율성을 높이기 위한 것이라고 할 수 있다.<sup>71)</sup>

두 번째의 변화는 1974년에 이루어졌다. 종래 재정자금운용특별회계의 용자업무와 경제개발특별회계의 투자업무로 이원화되어 있던 것을 단일체제로 통합한 것이다. 이에 따라 기업특별회계를 제외한 모든 투용자활동을 관리·조정함으로써 재정투용자의 효율성을 높이려는 의도 하에 경제개발특별회계법을 개정함과 동시에 여타의 특별회계법을 폐지하여 경제개발특별회계로 재정투용자업무를 통합하여 새로운 경제개발특별회계로 일원화하였다.

그 후 1977년에는 경제개발특별회계를 폐지하고 자금관리특별회계를 신설하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 1973년과 74년의 재정투용자제도의 개편 결과 재정투자와 재정용자가 다같이 경제개발특별회계를 통하여 이루어졌으나 재정투용자의 주요재원인 대충자금 및 청구권자금의 감소로 인한 어려움이 있었다. 이에 재정조달과 운용의 연계를 원활히 하기 위한 조치로 자금관리특별회계를 신설하였다. 그 결과 재정투용자중 재정투자는 일반회계가 재정용자는 자금관리특별회계가 담당하는 재정투용자제도의 이원화가 이루어지게 되었다.

1977년의 제도개편으로 이원적인 재정투용자제도를 운용해 온 정부는 1988년에 제도개편을 단행하여 자금관리특별회계를 폐지하고 재정투용자특별회계를 신설하였다. 재정투용자특별회계는 출자계정, 용자계정, 차관계정의 3개 계정으로 구성되어 있는데 출자계정은 정부모유주식 매각, 출자수입, 일반회계전입금 등을 재원으로 일반회계에서 담당하던 출자, 출원을 담당하였고, 용자계정은 자금관리특별회계의 자금운

71) 한국개발원 『한국재정40년사』 제7권 (1991), 457면.



용계정, 대충자금계정을 승계하여 각 회계, 기금 등의 공공여유자금과 재정용자채권발행수입을 재원으로 농수산, 지역개발, 기술개발, 사회간접자본 등에 대한 용자, 차관계정은 자금관리특별회계의 차관자금계정, 청구권자금계정을 승계하여 차관원리금의 회수와 상환을 담당하였다.

### 3) 현행 재정투용자제도의 현황

#### 가. 재정투용자제도

1988년부터 재정투용자특별회계로 운영되던 것을 1997년에 재정용자특별회계로 개편하였다. 이에 따라 재정투용자특별회계 출자계정에서 수행하던 정부 출자 및 출연을 일반회계에서 지출토록 하고 재정용자특별회계는 재정용자와 차관 관리만을 담당하게 되었다.<sup>72)</sup> 재정용자특별회계의 용자 재원은 각종 기금의 여유자금, 일반·특별회계로부터의 예수금 및 전입금, 대충자금, 청구권 자금, 재정차관 자금 등으로 다양하다.<sup>73)</sup> 재정용자특별회계는 재정용자특별회계법에 의해 운용되었으나, 동 법은 2007년 1월 1일 공공자금관리기금법의 개정으로 폐지되어, 재정용자에 관한 사항은 공공자금관리기금법에 의해 규율되고 있다.

재정용자사업의 예산편성은 기본적으로 일반회계 예산편성방식과 동일하다. 매 회계연도 예산확정 후 재정경제부와 용자취급기관 간에 용자(예탁) 약정을 체결하고 사업 주관 중앙관서의 장이 자금 수요를 파악하여 월별소요자금 조달 계획서를 재정경제부에 제출한다. 재정경제부는 재정자금의 가용 재원과 재정자금의 효율적인 운용 등을 종합적으로 검토한 후 자금 집행의 우선순위를 정하여 용자취급기관에 용

72) 기획예산처 홈페이지(<http://www.mpb.go.kr>) 참조.

73) 재정투용자에 이용되는 재원은 본문에서와 같이 다양하나, 시기에 따라 주된 재원에는 다소 차이가 있다. 1970년대에는 미국으로부터 경제 재건과 재정 금융의 안정을 위하여 무상으로 공급되었던 대충 자금이 주된 재원이었으나, 1980년대 중반까지는 재정차관 자금이 1984년 이후에는 일반회계 및 공공자금으로부터의 차입이 용자 재원의 주종을 이루어 왔으며, 1995년부터는 공공자금관리기금으로부터의 차입이 대부분을 차지하고 있다. 기획예산처 홈페이지(<http://www.mpb.go.kr>) 참조.

자(예탁)하고 융자취급기관은 재정경제부로부터 승인을 얻어 융자금 취급 준칙에 의거하여 동 융자금을 실수요자에게 대출하게 된다. 정부는 융자자금의 효율적 관리를 위하여 재정자금 운용에 관한 기본방침을 수립하고 사업선정이 완료된 자금에 대하여 금리, 기간 등 융자조건을 검토하여 재정자금운용위원회에 사정, 심의·의결을 거쳐 해당기관에 통보하고 융자조건 등은 관보에 게재한다.

#### 나. 지방재정투융자심사제도

지방재정투융자심사제도는 지방예산의 계획적·효율적 운영을 기하고 각종 투자사업에 대한 효율적 투자를 위해 1992년에 도입된 제도이다.<sup>74)</sup> 지방자치가 본격화되면서 지역주민의 복지증진을 위한 지역개발사업 등 지방재정수요가 급격히 증가하였다. 이에 따라 한정된 재원을 효율적으로 운용할 필요가 있으며, 이를 위해 관련 상위계획, 투자 효율성, 자치단체의 재정여건 등을 종합적으로 검토하여 지방재정의 효율적 운용을 도모하기 위한 재정운영시스템으로서 도입된 제도라고 할 수 있다.

재정투융자 심사는 사업의 성격에 따라 당해 자치단체가 실시하는 (i) 자체심사와 시·도 또는 행정자치부에서 실시하는 (ii) 의뢰심사로 구분된다. (i)에 해당하는 것은 시·군·구의 경우에는 10억원 이상 30억원 미만 사업, 시·도의 경우에는 20억원 이상 200억원 미만 사업이다.

또한 (ii)의 경우에는 시·군·구 사업 중 30억원 이상 200억원 미만 사업이나 2개 이상 시·군·구와 관련된 100억원 이상 사업은 시·도에 심사를 의뢰하도록 하고 있다.

아울러 시·도나 시·군·구 모두 200억원 이상 사업이나 10억원 이상 행사성 사업, 외국차관도입 사업, 해외투자사업과 2개 이상 시·도와 관련된 사업 등은 행정자치부에 심사를 의뢰해야 한다.

74) 김정섭, “지방재정 투·융자심사제도 해설(1)”, 『지방재정』(2005), 75면 이하 참조

재정투용자심사 대상사업은 일반투자사업과 행사성경비사업의 2가지로 나누어 볼 수 있다. 먼저 일반투자사업은 세입·세출예산서의 사업예산으로 편성된 투자사업비가 이에 해당된다. 또한, 당해 자치단체가 사업시행주체가 아닌 경우라 하더라도 실질적으로 당해 자치단체의 예산이 보조 또는 기부되는 실질적인 재정지출이 수반되는 사업이라면 투용자 심사대상에 포함된다.

또한 행사성경비사업이란 시설물·구조물 등을 임시적·일회적으로 설치하고 구축하는 경비와 각종 행사개최를 위하여 지출되는 경상경비를 포함하는 것을 말한다. 행사성사업의 경우 종전에는 광역, 기초자치단체 구분없이 총사업비 10억원 이상 사업만 심사대상으로 하였다. 이에 대해 2005년 지방재정법시행령 개정으로 기초단체의 경우 행사성사업 심사대상을 10억원 이상에서 5억원 이상으로 확대하였으며, 광역자치단체는 종전과 동일하게 10억원 이상 사업에 대해서만 심사대상으로 하였다.<sup>75)</sup>

재정투용자심사는 각 심사기관이 투자심사위원회를 설치하여 국가장기계획 및 경제·사회 정책과의 부합성, 자원조달 능력 및 경제적 수익성, 사업의 시급성 및 주민숙원도, 사업규모 및 사업비의 적정성 등을 종합 평가하도록 하여 심사의 전문성 및 객관성을 제고하고 있다. 투자심사위원회는 학계전문가, 공무원, 민간단체 소속원 등 15인 이내로 구성하도록 하고 있다. 위원의 임기는 2년으로 하되, 독립성을 확보하기 위해 시·도 및 일반시의 경우에는 위원 중 공무원을 3분의 1 이내로 하고, 군의 경우에는 위원 중 공무원을 2분의 1 이내로 해야 한다. 위원회는 심사의뢰된 사업에 대해 종합적으로 고려하여 ‘적정’, ‘조건부추진’, ‘재검토’ 및 ‘부적정’ 등으로 구분하여 결정한다.

75) 최근 지방재정투용자심사제도의 개정내용에 대해서는 김정섭, “지방재정 투·용자심사제도 해설(X)”, 『지방재정』(2006), 73면 이하 참조

## 제 3 장 제 외국의 재정투융자제도

### 제 1 절 서 론

재정투융자는 모든 국가에 있어 중요한 재정정책의 하나로서 사용되어 왔다. 특히, 자본주의 국가가 발전하는 초기에 있어서는 국가에 의한 지원이 경제발전에 중요한 역할을 하였으며 이에 따라 재정투융자가 중요한 재정정책이 되었다. 그러나 경제가 발전하고 규모가 증대함에 따라 국가예산에 의한 재정투융자는 방만한 경영 및 부실경영으로 인한 문제는 물론, 예산낭비의 원인이 되는 등 많은 문제들이 나타나게 되었다. 이에 많은 국가들은 재정투융자정책에 대한 재검토를 통해 보다 효과적인 재정투융자정책을 수립하기 위한 노력을 하여 왔다. 대표적인 나라가 바로 일본이다. 일본의 경우 재정투융자에 대한 근본적인 개혁을 단행하였으며, 아울러 정책금융의 경우에도 민간자금을 적극활용하기 위한 방안을 강구하는 등 많은 노력을 하였다.

미국의 경우도 중소기업에 대한 정책금융에 있어 민간투자를 활성화시키며, 아울러 재정투융자의 효과를 극대화시킬 수 있는 제도적 방안을 마련하기 위한 노력을 하여 왔다. 이에 이하에서는 일본과 미국의 최근 노력과 입법례에 대해 살펴보고 우리에게 주는 시사점을 모색해 보고자 한다.

### 제 2 절 일본의 재정투융자제도

#### 1. 서 설

일본의 경우 2001년에 대대적인 재정투융자제도의 개혁이 이루어졌다.<sup>76)</sup> 일본에 있어 재정투융자제도의 개혁의 중심에는 특수법인의 방

76) 일본의 2001년 개혁에 대한 내용은 新藤宗辛, 『財政投融资』(東京大學出版會, 2006)

만한 운영과 관련된 문제들이 있었다. 일본의 특수법인은 불필요한 사업의 자기증식과 비효율경영으로 적자누적, 재정압박, 관제기업 그룹을 형성, 독점이익 향후, 공무원 낙하산인사 등의 많은 문제점들이 지적되었다. 이러한 특수법인의 최대 자금원이 재정투융자제도라는 점에서 일본의 재정투융자개혁과 특수법인 개혁은 밀접한 관련성을 가질 수밖에 없었다.<sup>77)</sup>

일본의 재정투융자개혁은 이러한 여러 가지 문제점들을 해결하기 위해 종전의 재정투융자의 패러다임자체가 변화하는 근본적인 개혁이라는 점에서 ‘개혁’이라는 용어를 사용하고 있다. 종래 일본의 재정투융자는 전후 부흥기와 고도성장기를 통하여 국가경제전체에 자금부족 사태가 이루어지는 것에 대응하여 개인의 적은 저축등을 모아 유상자금으로 활용하여 적절한 분야의 사회기반정비 등에 활용하는 정책수단으로서 의미를 가지고 있었다. 그러나 경제전체가 성숙화되고 시장기구의 정비에 수반하여 민간부분의 경쟁력이 강화됨에 따라 여러 가지 문제점들이 나타나기 시작하였다.

구체적으로 자금수요와 관계없이 재정투융자 재원이 증가하고 이에 따라 재정투융자의 규모가 지나치게 비대화되는 한편, 연금 등의 예탁자를 고려한 금리인상 등으로 조달 코스트의 증가 및 정책코스트 분석의 결여로 인하여 결과적으로 국민부담이 가중되는 결과를 가져왔다. 즉, 방만한 재정투융자 제도의 운영으로 인한 많은 문제점들이 등장한 것이고, 이에 재정투융자의 역할은 이미 끝났다는 주장도 제기되었다.

그럼에도 불구하고 재정투융자제도는 여전히 유용한 제도로 그 필요성이 계속 존재하고 있다. 재정정책 중에서 유상자금의 활용이 적절한 분야에 있어서 재정투융자의 필요성은 여전히 존재하고 있기 때문이다. 이러한 점에서 일본의 경우 재정투융자제도를 폐지하는 것이

---

및 跡田直澄, 前掲書 참조.

77) 김도형, “일본의 특수법인 개혁 논의에 관한 비판적 고찰”, 『국제학논총』 제9집 (2004), 55면.

아닌, 문제점을 해결하고 그 장점을 최대화 할 수 있는 방향으로 발본적 개혁이 이루어지게 된 것이다.

## 2. 일본의 재정투융자제도 개혁

### (1) 재정투융자제도의 연혁

일본의 경우 1876년부터 예금을 예탁하는 제도들이 시작되었다. 1876년에 ‘준비금취급규칙’이 제정되어 대장성에 예금을 예탁하는 제도가 시행되었다. 1878년 5월에는 내무성과 대장성간의 약정서에 기초하여 대장성 국채국에 예탁이 시작되었다. 그후 1925년 4월에는 우편예금자금의 대장성 예금부에의 전액예탁의무가 법정화 되기에 이르렀다.<sup>78)</sup> 이처럼 대장성에의 예탁의무가 법정화 됨에 따라 우편예금자금의 증가는 곧 대장성 예금부 자금의 증가로 연결되는 결과를 가져오게 되었다.

종전직후에는 국민의 저축 등으로 형성된 국가의 자금을 안전하게 운용하는 관점에서 미군정사령부(GHQ)는 모든 국가의 자금을 대장성에 예탁하여 운용할 것을 지시하였다. 이에 따라 1951년 3월에는 자금운용부자금법이 제정되었고, 동년 4월부터 전체 정부자금이 자금운용부에 예탁되어 통합운용되기 시작하였다.<sup>79)</sup>

### (2) 기존 재정투융자제도의 문제점

1997년 일본 자금운용심의회좌담회는 ‘재정투융자제도의 발본적 개혁에 대하여’라는 보고서를 발표하여 재정투융자제도가 가지고 있는 근본적 문제점에 대해 검토하였다. 동 보고서는 자본조달면과 자금운용면의 2가지로 측면에서 살펴보고 있는데, 자본조달의 측면에서는 자

78) 跡田直澄, 『財政投融资制度の改革と公債市場』(稅務經理協會, 2003), 12頁.

79) 이 시기에는 예탁금의 이자는 ‘자금운용부자금법’에 규정되었지만 1961년도 이후에는 동법 부칙 제4항에 의해 약정기간 7년 이상의 경우에는 특별이자가 부여되는 것으로 하였다.

금의 수동성으로 인한 문제와 금리설정의 문제를 지적하였고, 자금운용면에서는 재정규율면에서의 문제와 장기, 고정금리에 수반하는 문제를 지적하고 있다.

1) 자금조달면에서 본 문제점

가. 자금의 수동적 운용

중전의 재정투융자제도의 경우 우편예금이나 공적연금의 적립금 등 국가의 제도 및 신용에 기초하여 모인 자금은 대장성 자금운용부에 전액예탁해야 할 의무가 부과되고 자금운용부에서 종합적으로 관리, 운용하였다. 즉, 우편예금이나 공적연금의 운용주체가 자주적으로 운용할 수 없었다. 이에 따라 재정투융자 규모의 비대화 및 단기운용의 증대 등의 문제가 발생하였다. 재정투융자 재원이 풍부해지게 되는 경우 재정투융자의 대상이 되는 특수법인 등에서 재정투융자자금을 쉽게 요구하고 엄격한 심사가 이루어지지 않게 되며 재정규율도 완화되어 결국 지출의 증가로 이어지게 되는 것이다.<sup>80)</sup>

더욱이 구 재정투융자제도의 경우 자금운용부의 예탁액이 투융자에 필요한 금액을 초과하는 경우에는 그 차액이 시장에서 국채 등으로 단기운용되기 때문에 재정투융자계획의 규모가 감소하고 단기운용액이 증대하는 등의 문제도 발생하였다. 단기운용액이 증대하면 그만큼 운용리스크가 증대하게 되고 민간금융시장을 왜곡시키는 결과를 가져올 수도 있는 것이다. 이러한 문제가 발생한 원인은 대장성 자금운용

---

80) 97년 2월, 코이즈미 준이치로에 의한 『후생상의 반란』이 일어난다. 자금운용부에의 우편저금과 후생연금, 국민연금 적립금의 예탁금리는, 매일 입찰되는 10년물리부국채의 표면이율에 연동하여 정해져왔다. 이재(理財)국은 97년 1월말에 입찰된 2월채의 이율이 과거최저인 2.6%가 된 것으로 인해, 자금운용부예의 예탁금리를 2.9%에서 2.6%로 인하하려고 했다. 개정을 위한 정령은 각의에 걸려졌지만, 코이즈미후생상은 연금 원자의 감소와 그것에 의한 연금재정의 악화를 이유로, 예탁금리 인하에 관한 정령에의 서명을 거부했다. 그 결과, 국채금리에 예탁금리가 연동하지 않는 『전대미문』의 사태가 발생했다. 그 뿐만 아니라, 코이즈미후생상은 연금적립금의 자금운용부예의 예탁을 재검토하기 위한 사적간담회를 설치했다.

부가 능동적인 자금조달수단을 가지고 있지 않아서 출구부분의 자금 수요에 따라 자금수입액을 자율적으로 조절하지 못하는 시스템으로 인한 것이라고 할 수 있다.

나. 금리설정의 문제점

자금운용부의 예탁금리는 국채의 금리 및 그 외 시장금리를 고려하고, 우편예금사업의 건전한 운용 확보와 연금사업의 재정안정 등에 예탁자측의 사정 등을 고려하여 정령으로 정하도록 되어있다. 이에 따라 예탁금리와 대부금리의 수준을 시장에 적절히 연동시키기 어려운 측면이 있었으며, 더욱이 변경이 필요한 시기라고 하여도 정령개정 절차를 거치는 과정에서 기동성을 상실하는 경우들이 많았다. 즉, 금리가 시장상황을 충분히 반영하기 어려운 점이 있었으며, 이는 각 기관 및 국민의 부담으로 이어졌다.

2) 자금조달면에서 본 문제점

가. 재정규율면의 문제점

재정투융자는 재정정책상의 목적을 달성하기 위하여 투융자라는 방법을 사용하는 것이기 때문에 정책코스트를 충분히 분석하지 않은 상태에서 융자가 실시된다. 이에 따라 재정투융자의 실시로 인해 당장의 부담을 경감시킬 수는 있지만, 결과적으로 후년도에 국민부담의 증가로 이어지는 경우들이 많이 있었다. 이에 따라 재정투융자를 함에 있어 코스트를 분석하여 장래의 재정부담을 충분히 고려하도록 할 필요성이 제기되었다.

나. 장기·고정금리의 문제점

자금운용부의 대부금리는 대출기간에 관계없이 일률적인 금리가 적용되었다. 이에 따라 차입자 입장에서는 프로젝트의 채산성이 낮은 경우 등에도 차입기간을 장기로 하여 매년 원본변제액을 최소화할 인



센티브가 존재하였다. 또한, 재정투융자는 장기, 고정금리로 공급됨에 따라 과거 고금리시에 차입한 자금에 대해서는 현재의 저금리 상황을 고려하여 조기상환이 인정되어야 한다는 주장이 제기되었다. 이러한 점을 고려하여 대부금리에 대한 조정의 필요성이 제기되었다.

### (3) 2001년 재정투융자개혁의 의의

#### 1) 새로운 재정투융자제도의 개요

2001년 재정투융자개혁은 1996년 성립된 하시모토 정권에서부터 시작하였다.<sup>81)</sup> 새로운 재정투융자제도의 중요한 점은 크게 다섯 가지로

---

81) 1996년 1월에 성립한 하시모토정권은 행정개혁, 재정구조개혁, 금융제도개혁을 비롯한 6대개혁을 내세웠다. 특히, 행정개혁에 열의를 쏟은 정권은 소선거구·비례대표병립형선거제도에 의한 최초 총선거 후인 96년 11월에, 수상 자신이 회장이 되어 행정개혁회의를 설치했다. 재정구조개혁에 대해서도 97년 1월에 수상, 대장상, 자치상을 비롯한 주요각료와 정권당간부, 나아가 자민·사민민주·선구 3당 연립정권의 역대수상과 대장상경험자 등에 의한 재정구조개혁회의가 설치되고 이 또한 하시모토수상이 회장에 취임했다. 금융제도개혁의 존재방식은 기존의 금융제도조사회를 비롯한 관련심의회에 위임되었다. 정권이 내세운 6대개혁 속에서도 이들 3가지 과제를 둘러싼 논의는 서로 연관되면서 재정투융자제도의 개혁을 정치과정의 도마위에 올렸다고 해도 좋다. 행정개혁회의는 21세기에 걸맞는 『간결하고 효율적』인 행정시스템의 구축을 기본목표로서 내세우고 새로운 중앙성청의 편성, 수상 및 내각지도체제의 구축 그리고 『관업』의 아웃소싱을 추구한다고 했다. 하시모토수상하의 행정개혁회의는, 새로운 중앙성청편성에 있어 『기획』과 『실시』의 분리를 기적으로 하여 구상한다고 했다. 현실적으로도 개념상으로도 이러한 분리를 명확하게 이룰 수 있는지 없는지에는 의문이 남는다. 따라서, 그것은 이론적인 추구를 바탕으로 한 것이 아니라, 『관업』 내지 현업적 요소가 짙은 실시부분을 각성에서 제도적으로 분리하고, 중앙성청을 고차의 정책입안과 실시기능으로 순화시켜야 한다는 『일반적』 언설을 반영한 것이었다. 어쨌든, 이러한 사고를 축으로 할 때, 행정개혁회의는 인쇄국과 조폐국 등의 관업, 국립병원과 연구소, 박물관과 미술관과 같은 부속시설에 더해, 국유임야사업특별회계를 비롯한 사업계특별회계, 공단, 사업단, 정부계금융기관 등의 특수법인과 각성과의 관계를 개혁논의의 어젠더로 삼지 않을 수 없게 된다. 특히, 거액의 정부금융과 세금의 투입으로 지지되어온 사업계특별회계와 특수법인의 존재방식이 문제된다. 더구나, 이러한 재정투융자의 『출구』에 위치하는 기관의 분리에 더해, 그들이 안고 있는 거액채무를 문제시할 때, 논의는 『입구』의 자금조달제도의 방식에 미치지 않을 수 없었다. 新藤宗辛, 『財政投融资』(東京大學出版會, 2006), 45頁 이하 참조.

나누어 볼 수 있다. 첫째, 재정투융자제도의 중핵을 이루어온 대장성 자금운용부와 자금운용부자금이 폐지되고, 재무상이 관리·운영하는 재정융자자금으로 대체된 것이다. 둘째, 자금운용부자금에서 운용하는 자산의 대부분은 우편저금 및 후생보험과 국민연금적립금의 강제예탁을 통해 조성되었다. 재정투융자제도의 개혁은 이러한 우편저금 등의 강제예탁제도를 폐지하였다. 셋째, 자금운용부자금을 대신하는 재정융자자금은, 주로 재정융자자금특별회계가 발행하는 재정투융자채(재투채)에 의해 조달하게 되었다. 또한 자주적으로 재정융자자금으로 예탁된 특별회계 등의 여유금과 적립금자금으로 구성되게 되었다. 넷째, 이 결과, 재정투융자의 원자는 재정융자자금, 산업투자특별회계, 정부보증채로 구성되게 되었다.

다섯째, 이상과 함께 이번 개혁을 특징지은 것은, 종래의 자금구분으로 말하면 재투기관의 자기자금인데, 재투기관이 발행하는 재투기관채가 제도화되고, 이에 의한 조달액과의 균형 하에, 재정융자자금에 의한 용자가 결정되게 된 것이다. 이 재투기관채에는 정부보증이 필요 없다. 따라서, 제도의 취지에서 말하면, 특수법인 등의 재투기관은, 경영상태나 신용력을 시장에서 테스트 받게 되었다.

## 2) 개혁의 의의

2001년에 시작된 신제도는 그 구조를 보는 한, 자금운용부자금을 중핵으로 한 구제도의 역사적 구조에 비추어 획기적인 개혁이라고 할 수 있다. 구제도 하의 우편저금특별회계는, 전국 2만4000여개나 되는 우체국에 저금된 자금을 자주운용할 수 없었다. 일부 자주운용은 있었지만, 그것은 일단 자금운용부에 강제예탁된 자금을 우편저금특별회계가 차입하여 운용한 것에 지나지 않았다. 연금적립금에 대해서도 마찬가지이다. 이에 대해, 신제도에서는 재무성에 자금배분의 결정권은 남지만, 재무성은 재정투융자채를 발행하여 자금을 조달하고 개개

의 기관에의 융자액을 결정한다. 따라서, 적어도 제도적으로는, 우편저금특별회계(우정사업청), 그 후의 우정공사는 재투채와 재투기관채의 인수에 관해 재량적 판단을 추가할 수 있고, 별도 새로운 자본시장을 개척할 수도 있다. 결국, 재투자금의 ‘입구’에 미흡하기는 하지만 시장 원리가 도입된 것이 된다.<sup>82)</sup>

한편에서, 신제도의 중요한 자금조달방법으로서, 개개의 재투기관이 발행하는 재투기관채가 도입되었다. 재투기관채에는 정부보증이 필요 없기 때문에, 이 채권의 소화는 각각의 기관의 신용력에 의하게 된다. 바꿔말하자면, 재투기관은 경영개선의 자기노력을 필요로 한다. 정부도 또한 각기관의 사업평가나 정책·사업 비용 분석을 실시하고, 재정투융자자금의 배분은 원래부터 일반회계에서의 보조금지출을 포함하여, 재투정책과 재투기관의 존재방식을 재검토하지 않으면 안된다. 따라서, 제도론으로서 말하면, 재투기관과 정부는 함께 시장의 평가를 받게 되어, 어쩔 수 없이 조직개혁과 정책의 이노베이션이 되게 된다.

#### (4) 2001년 재정투융자개혁의 주요내용

##### 1) 우편예금 및 연금적립금의 자주운용

우편예금 및 연금적립금 등 재정투융자의 주요 재원에 대한 자금운용부예의 예탁의무를 폐지하고 금융시장을 통해 자주적으로 운용할

---

82) 코이즈미정권이 2001년의 발족부터 일관하여 최중요과제로 삼은 우정3사업의 민영화에의 저항은 엄청났다. 우정사업민영화는 정권당의 2003년 총선거에서의 매니페스트로 내세워지면서도, 2005년의 통상국회에 제출된 우정사업민영화관련법안은 당내 반대파에 의해 폐안되었다. 법안 자체는 그 후의 중의원총선거에서의 자민당 『압승』을 인해 특별국회에서 가결성립되었다. 하시모토정권의 우정사업개혁구상을 둘러싼 정치구도도, 2005년 통상국회까지와 완전히 동일했다. 당내 반대파와 야당은 97년 초여름 논점의 『중간정리』공표와 함께, 전국적 규모로 민영화반대운동을 전개했다. 오늘날과의 관련에서 부언해두자면, 우정3사업민영화는 코이즈미정권의 『전매특허』가 아닌 것이다. 또한 말하자면, 하시모토 류타로가 소속한 다케시타파의 우정족의 『아성』이었는데, 거기에 소속하는 수상으로부터 민영화가 제기된 것은 주목할 가치가 있다.

수 있도록 하였다. 새로운 시스템 하에서는 특수법인 등의 사업은 민업보완차원에서 총점검, 필수불가결한 사업의 조급조달은 특수법인 등이 재투 기관채를 발행하여 시장에서 자주적으로 조달하도록 하여 우편저금 및 연금 등과 재정투융자의 직접적인 연결고리를 제도적으로 단절하였다.

## 2) 시장원리에 입각한 자금조달

시장을 통해 자금조달을 하는 기관은 시장으로부터 긍정적인 평가를 받기 위해 업무운용의 효율화 인센티브가 증가한다. 이러한 점을 고려하여 새로운 재정투융자제도는 각기관이 자금의 자기조달을 원칙으로 하여 재투기관채의 발행을 통하여 자금조달을 하도록 하였다. 그러나 재정규율의 확보 등의 관점으로부터 정부보증없이 직접 재투기관채의 발행을 통해 자금조달을 하는 것이 곤란한 기관 등에 대해서는 별도로 엄격한 심사를 거쳐 한정적으로 발행을 인정하였다. 동개혁에 의해 새로운 재정투융자 자금조달 수단으로 마련된 것은 재투기관채, 정부보증채, 재투채를 들 수 있다.

### 가. 재투기관채

재투기관채란 각 재투기관 중 정부회계에서 제외한 기관(특수법인)이 필요한 자금을 조달하기 위해 자신의 신용력에 기반하여 발행하는 비정부보증채권을 말하며 국채에 해당되지 않는다. 재투기관채에 의한 자본조달을 행하는 것에 의하여 발행기관의 재무내용이 시장에 의해 평가되기 때문에 발행기관에 있어서는 기업회계원칙에 의한 재무정보를 공시할 필요가 있으며, 이러한 평가를 통하여 발행기관의 경영효율의 향상이 기대될 수 있다. 또한 이러한 자금조달은 국가의 신용력을 배경으로 한자금조달이 아니기 때문에 조달코스트의 상승 및 시장·경제환경 등의 상황에 따라 충분한 자금조달이 곤란할 수 있다는 문제점도 지적되고 있다.

#### 나. 정부보증채

정부보증채란 정보보증없이 채투기관채을 직접 발행하는 것이 곤란한 기관에 대해서 별도의 엄격한 심사를 거쳐 한정적으로 발행을 인정하는 것으로, 정부에서 상환을 보증하는 채권이며 국채는 아니다. 정부보증채의 경우에는 그 이행의무가 장래에 발생하기 때문에 현 시점에서 부담이 없다는 점에서 정치적 판단에 의해 발행여부가 결정될 가능성이 있다는 문제점이 제기되기도 한다.

#### 다. 채투채

채투채는 자금운용부에 의한 우편예금등의 예탁제도가 폐지됨에 따라 새롭게 ‘재정융자자금’의 조달을 위해 법률에 의하여 발행되는 국채의 일종이다. 채투채는 시장원리 하에서 국가의 신용을 배경으로 자금을 효율적으로 일괄조달하는 것을 의미하며, 따라서 조달금리는 시장에 연동하는 것을 조건으로 한다.

일반적으로 국채는 재정지출로서 사용하고 장래 조세에 의해 상환하는 구조를 가지고 있지만, 채투채는 조달한 자금을 재정투융자자금으로서 채투기관에 대부하고 그 반환금 및 이자를 자금으로서 채투채를 상환하고 이자를 지급하는 구조를 가지고 있다.

#### 3) 대상분야 및 사업의 정비

민업보완의 취지를 철저히 하고 상환확실성을 정밀조사하는 등 부단한 개선을 행하여 투융자의 비대화를 억제하도록 하였다. 이러한 개선을 위해 정책코스트분석을 적절히 활용하도록 하였다.

#### 4) 시장원리와의 조화

조달금리는 시장에 연동되는 것을 조건으로 하고 종전에 이루어졌던 예탁자의 사업운용 등을 배려한 금리 상승은 폐지하였다. 또한 대

부금리는 대부기간에 따라 국채의 시장금리를 기준으로 하여 설정하거나 10년마다 금리변동이 가능하도록 하였다.

#### 5) 국회의 의결

개정 후에도 예산에 의해 국회의 의결을 받는 것으로 하였다. 구체적으로는 재정투융자의 전체모습을 알기 쉽게 나타내기 위해 투자·융자·보증별로 통일성 및 일관성을 가지고 재정투융자계획을 작성하고 국회에 제출하도록 하였다. 이 때 재투기관채에 대해서도 재투기관의 자기자금의 내용으로서 명시해야 한다.

#### 6) 정책코스트분석의 도입, 정보공시의 강화

재정투융자의 대상분야·사업의 개선을 위하여 재정투융자 대상사업의 정책코스트를 정량적으로 파악하고 공표하도록 하였다. 또한 이것을 통하여 특수법인 등의 업무·재무의 개선, 재정규율의 향상을 시도하였다. 동시에 분석대상의 확충, 분석수법의 개선을 위한 노력도 하였으며, 각 특수법인 등의 충실한 정보공시를 유도하기 위하여 재정투융자 전체의 정보공시의 강화를 추진하였다.

### (5) 재정투융자개혁에 대한 평가와 향후 과제

#### 1) 출구개혁의 미완성

2001년의 재정투융자제도개혁에 이르는 정치·행정과정을 바탕으로, 이 개혁을 자금조달면과 재투기관의 경영면에서 보아왔다. 프로레벨의 재정투융자의 규모는 축소되고 있다. 그런 의미에서 재정투융자는 세출의 『보충』 기능이 약해져 있을 것이다. 그렇다고 해도, 재투의 확장을 촉진하나 원인은, 재정정책을 유상자금으로 보충하는 것에 더해, 기존의 재투기관의 자금수요를 충족하는 것에 있었다고 해도 좋다.

그것이 특수법인 등의 사업의 확대를 초래했을 뿐만 아니라, 비채산 사업이기 때문에 자금 수요에 재투와 일반회계세출을 가지고 응하는 악순환을 창출한 것이다.

따라서, 재투개혁에 요구되고 있는 시점은, 특수법인 등의 자금수요를 어떻게 파악하는가에 있다. 그것은 자금수요에 어떠한 방법으로 응하는가 뿐만 아니라, 특수법인 등의 기관의 존재를, 정치가 담당해야 하는 정책이란 무엇인가를 축으로 다시 묻는 것이다.<sup>83)</sup>

2001년 개혁에 이르는 정치·행정과정에서는, 재정투융자의 자금조달시스템에 초점이 맞춰져 있었다. 하지만, 재투의 『출구』인 특수법인의 존재방식에 논의는 이르지 않았다. 재투의 정책기능을 대강하자면, 정책금융과 공공투자로 구분할 수 있을 것이다. 물론, 공공투자도 사업계특수법인 등에 자금을 융자하는 것인데, 상대적으로 구분해두어도 좋을 것이다. 기업의 특정 사업전개나 기업의 존속, 특정 개인에의 정책금융은, 일정한 목표를 달성하기 위한 인센티브로서 평가되어 왔다. 사업계특수법인 등에의 융자도, 특정 사회자본의 정비를 촉진하기 위한 수단이었다. 그러나, 모든 측면에서 재투의 『출구』는 정책의 시대적합성을 시점으로 하여 재평가되지 않았다. 2001년 12월의 코이즈미정권에 의한 특수법인개혁도, 총수의 감액과 조직형태의 변경의 범위를 나오지 않았다.

재투의 『입구』, 즉 자금조달방법에는 제도상 큰 개혁이 이루어졌는데, 『출구』의 개혁이 불충분한 이상, 새로이 조달된 자금도 『출구』가

---

83) 정부자료에 의하면, 재정투융자계획의 운용잔고(스톡)는 2000년의 417조 8000억 엔을 피크로 하여, 2004년도에는 335조5000억엔으로 감소해 있다. 이 중 특수법인 용에 대해서는, 피크때인 1999년에 315조엔이었던 것이 2004년도에 225조엔이 된다고 되어 있다. 이 변화에 대해 『재투의 입구인 우편저금·연금의 의무예탁의 폐지와 재투의 출구인 재투대상사업의 민업보완성의 정밀조사 등에 의한 중점화라는 재투개혁의 효과』라고 재정제도등심의회는 평가한다. 그러나, 또한 225조엔은 거액일 뿐만 아니라 재투기관의 경영상태는 결코 안정적이지 않아, 재정융자자금을 결손을 만들어낸다.

존재하기 때문의 자금수요에의 대응이 되지 않을 수 없다. 따라서, 정치는 재투의 역사적인 정책기능을 바탕으로 정부자금시스템의 존재방식을 다시 묻고 재투기관의 정리에 착수해야한다.

한편, 『입구』의 개혁으로서 이루어진 재정투융자채, 재투기관채의 도입은, 시장의 원칙에 다가간 것으로 간주되고 있다. 분명히, 거액의 공적자금이 의무적으로 대장성자금운용부에 예탁된 시대로부터는 큰 변화이다. 그렇다고 해도, 예탁의무에서 해방된 공적자금이, 『자주운용』이라는 이름으로 국채의 구입과 재투채, 재투기관채의 구입을 향해 있다. 또한, 재정투융자채나 재투기관채의 이점이 강조되면서도, 정부보증채에 의한 재투기관의 유지도 이루어지고 있다. 정부보증채의 대형구입자도 또한 공적자금의 관리자이다.

거액의 공적자금의 흐름이, 실질적으로 2001년 개혁전과 달라지지 않은 것에만 문제가 있는 것이 아니다. 『출구』의 개혁이 불충분함으로써, 재투기관의 차입금상환에는 일반회계에서의 이자보급금이 지출되고 있다. 이 재원도 결국 국채에 의해 충당되고 있다.<sup>84)</sup> 정부가 『능동적으로』 모았다고 간주되는 자금이 경영불안정한 재투기관을 위해 투입되고, 또한 그것들의 존립은 일반회계가 국채발행에 의해 조달한 자금에 의해 지지되고 있다. 공적자금의 이러한 순환이 재정의 『부식』을 추진하고 있는 것은 부정할 수 없다. 『입구』의 개혁도 현재에 머물러서는 안될 것이다. 보다 근본적인 개혁이 남아있다.

84) 가장 중요한 융자심사는, 지방재정법에 기초하는 총독부에 의한 기채허가 심사에 의존하고 있어, 공고가 직접 심사하는 건수는 지극히 적다. 공고가 심사하는 경우라도 의견 수렴을 실시하지 않는다. 이런 의미에서는, 공영기업금융공고는 자립(물)성이 지극히 낮은 정부금융기관이라고 할 수 있다. 바꿔 말하면, 앞에서 서술한 역사적 경위와도 관계하여, 공영기업공고는 산업투자특별회계의 자금, 정부보증금, 공제조합, 중앙경마회 등의 자금 풀 기관에 지나지 않는 것으로 일종의 『특별회계』라고 해도 좋다. 오늘날, 상하수도, 지방도 등의 사회기반의 정비를 보기는 커녕, 지방도로공사에 의한 유료도로 중에는 채산성이 동반되지 않고 지방세로 보충하고 있는 곳도 적지 않다.



## 2) 재투기관의 조직구조개혁

「입구」와 「출구」에 걸친 재정투융자제도의 구조 개혁에 더해, 재투기관의 경영형태자체의 개혁도 남겨진 과제라고 말할 수 있다. 정부는 재투기관채의 도입은, 시장에 의한 재투기관의 평가를 촉진한다고 했다. 동시에 그것을 위해서도, 재투기관의 경영상태를 민간회계기준에 준거하여 평가하고 공표한다고 했다. 그리고, 2001년 6월에는 재정제도 등심회의의 공기업회계소위원회는 민간기업가정대차대조표를 작성하고, 재투기관에 그것에 의한 경영상태의 파악을 요구했다. 재투기관은 그것에 기초하는 자산상태를 디스클로즈하고 있다. 그 결과, 많은 재투기관은 자산합계가 부채합계를 겨우 이기는 하나 상회하고 있고, 재무상태는 「건전」하다고 한다.

그러나, 경영「파탄」이 말해지고 2조 3804억엔의 차입금을 안고 있는 혼슈시코구연락교공단(2005년 10월 민영화)에 대해서조차, 자산합계 3조 1746억엔, 부채합계 2조 4137억엔으로, 자산합계가 약 7600억엔 상회하고 있다. 하지만, 3개의 연락교 고정자산평가에 얼마나 의미가 있을 것인가. 이 연락교를 매각하려고 해도 구입할 사업자등이 존재하지 않을 것이다. 원래, 존립을 법적으로 보증된 다음에 재정투융자채, 정부보증채, 「암묵의 정부보증채」에 의해 경영을 지지받고 있는 재투기관을, 위와 같은 평가에 의해 「곧바로 재무의 건전성에 문제가 있지 않다」고 결론지우는 것 자체에 무리가 있을 것이다.

그런데, 2005년 7월에 분명한 일본도로공단의 강철제교량공사의 발주를 둘러싼 담합사건은, 민간준거의 회계기준에 의한 재무평가보다, 재투기관의 조직구조에 문제를 던지는 것이다. 도로공단의 간부기관 OB등은 공단의 패밀리기업에 간부로서 「낙하」해 있었다. 그들은 독자적 단체를 만들고 공단에서 공사정보를 취득해 스스로 낙하한 기업을 포함하여 수주조정을 했다. 더구나, 공단부총재는 이들 OB들이

만드는 수주조정조직에 조치를 요구했다고 여겨진다.

이런 담합사건은 전형적인 『관계담합』이라고 해도 좋다. 대차대조표에 나타나는 경영상황이전의 문제로서, 공사단가가 타당한지, 입찰시스템과 청부계약이 적정한지, 나아가서는 내부·외부의 감독시스템이 기능하고 있는지에 메스를 대지 않으면 안된다. 즉, 재투기관과 관련 기업에만 의한 공적자금의 폐쇄적 배분이야말로 문제시되고 있는 것으로, 경영관리상황전체의 디스클로저가 필요시 되고 있는 것이다.

재투기관자체가 소관청의 주변기관인데, 재투가 긴 역사 속에서 재투기관을 정점으로 한 조직계열이 만들어져 왔다. 그것을 구성하는 법인에는 재투기관의 출자에 의한 것에서 발주-수주관계 속에서 배양된 민간기업까지 포함된다. 더구나, 이러한 재투기관을 정점으로 하는 『관계계열』은, 사업계재투기관에서만 보여지는 것이 아니다. 정부계금융기관에서도 마찬가지이다. 계열의 『해체』는 민간기업에만 요구되고 있는 것이 아니다. 공적자금에 의해 성립하고 있는 『관계계열』이야말로, 철저한 해체의 대상이 되어야한다.<sup>85)</sup>

### 3. 일본의 재정투융자제도와 정책금융개혁

#### (1) 개 요

일본의 재정투융자제도는 공적자금을 재정정책의 일환으로 다양한 시책을 추진하기 위해 특별회계, 공고, 공단 등 재정투융자대상기관으로 투융자를 시행하는 제도이다.

이 중 정책금융기관은 재정투융자 자금을 활용하여 중소기업대책, 산업기술개발, 국제협력 등을 중점분야로 하여 민간이 시행하기 어려

85) 도로공단의 공사발주를 둘러싼 담합사건에서 보는 조직과 경영의 불투명성은, 재투기관전체에 있어, 실로 『빙산의 일각』에 지나지 않을 것이다. 그렇다고 하면, 민간회계기준에 의한 경영평가나 사업평가보다 특수법인 등의 조직구조에 메스를 대어 조직개혁이 이루어져야 한다. 이 또한 남아있는 과제라고 할 수 있다.

운 대규모, 초창기 프로젝트를 수행하거나 민간자금으로는 운영이 곤란한 장기자금을 공급하는 역할을 수행하여 왔다.<sup>86)</sup>

그러나 현재와 같이 민간금융이 발전한 상황에서 정부에 의한 대규모 직접금융의 필요성이 축소되고 있으며, 따라서 민간금융으로 하여금 정책금융을 담당하도록 하고 정부의 정책금융은 민간부분을 보완하는 정도로 그 역할을 제한하여야 한다는 의견들이 계속 제기되었다.<sup>87)</sup> 이에 일본정부는 지나치게 비대해진 재정투융자 관련 기관의 민영화와 통폐합을 중요한 과제로 제시하였다. 일본정부가 추진하고 있는 공공부문 개혁의 핵심은 정부가 관여하는 사업을 줄이고 이를 민간에 이양하여 정부규모를 축소하고 동시에 재정 건전화를 달성하는 것으로 요약할 수 있다.

이를 위해 1차적으로 특수법인이 사용하는 자금을 공급하는 우정사업의 개혁을 단행하였고, 이에 대한 후속조치로서 우편저금 등의 자금을 의존하는 정책금융기관의 통폐합이 개혁대상으로 부각되었다.

## (2) 정책금융기관의 현황 및 문제점

정책금융기관의 개혁에 있어 가장 중요한 것은 정부개입에 의한 비효율화와 민간금융기관의 역할 증대라고 할 수 있다.<sup>88)</sup> 정부개입은

86) 經濟同友會, 『政策金融改革の今後の進め方について』(2005), 15頁.

87) 일본 경제동우회는 2002년에 발표한 ‘정책금융의 향후 방식’을 통해 정책금융을 최소한의 규모로 개혁해야 한다고 제안한 바 있다. 일본의 정책금융은 전후 부흥의 고도성장을 실현하는 과정에서 민간이 충분히 대응하기 어려웠던 금융기능을 담당함으로써 경제제건에 막대한 공헌을 했다고 평가하였다. 하지만 경제발전이 궤도에 올라서고 민간금융의 체제가 정비된 단계에서도 1990년대 이후 수차례의 경기대책으로 인하여 정책금융의 비중은 계속 증가하였다. 또한 경제동우회는 정책금융기관의 대출비중이 중소기업을 상회하여 주택, 대기업 등을 대상으로 확대하는 등 정책금융으로서 본연의 기능이 퇴색하고 있는 문제점을 지적하면서 정책금융개혁의 필요성을 강조하였다. 김은지, “일본의 정책금융개혁의 주요 내용 및 평가”, 『KIEP 세계경제』(2006.2), 48면.

88) 經濟同友會, 前掲書, 18頁.

시장의 실패를 보완하는 것을 목적으로 할 때 정당화 될 수 있으나, 정부도 만능이 아니기 때문에 정부실패가 발생 할 수 있다.

여기서 정부실패란 정부개입에 의하여 오히려 경제의 비효율화로 재정적자 확대, 과잉규제, 이권발생 등의 문제점이 초래되는 것을 의미한다. 한편 시장 성숙과 금융시장 안정화에 기여하는 다양한 제도가 정비됨에 따라, 민간금융기관의 경우 조달과 운영 측면에서 정보의 비대칭성이라는 시장실패문제를 극복할 수 있는 방법을 체득하여 왔다. 그 결과 정부실패<sup>89)</sup>가 상대적으로 중요한 과제로 부각되었다.

<표8> 정책금융기관의 대출잔액 및 부실채권 현황

(단위 : 억엔)

	대출 잔액	부실채권 금액(비중)
일본정책투자은행	138,607	3,986(2.8%)
국제협력은행	198,403	14,409(7.5%)
국민생활금융공고	95,775	8,537(8.9%)
상공조합중앙금고	95,888	4,961(5.2%)
중소기업금융공고	79,064	10,512(13.2%)
농림어업금융공고	32,699	1,893(5.8%)
공영기업금융공고	250,241	-
오키나와 진흥개발금융공고	14,154	1,498(10.6%)
정책금융기관 합계	904,831	45,796(5.1%)

자료 : 經濟同友會, 『政策金融改革の今後の進め方について』(2005).

89) 시장실패가 일어날 경우 정부가 개입함으로써 효율적인 자원배분을 달성할 수 있을 것이다. 그러나 정부의 개입이 또 다른 자원배분의 왜곡을 초래할 수도 있다는 점에서 정부실패가 문제가 된다. 나성린·전영섭, 『공공경제학』(박영사, 2007), 22면.

### (3) 정책금융개혁의 주요내용

#### 1) 정책금융개혁의 추진과정

일본정부는 비효율적인 경영방식에 의하여 적자를 누적시킨 과도한 재정투융자, 공공투자 등의 방만한 지출로 인하여 재정위기에 직면하였다. 이에 고이즈미 총리는 정책금융기관의 역사적 사명은 이미 완료되었다는 판단에 입각하여, 정책금융기관의 대상분야, 규모삭감, 조직재편, 정책금융, 융자조건을 적정화 등을 골자로 하는 개혁을 적극 추진하여 왔다.

2002년 4월 경제재정자문회의에 ‘정책금융에 관한 논점’에 제출되면서 본격적인 검토가 시작되었다. 이에 2002년 10월에 ‘정책금융의 근본적 개혁에 관한 기본방침’에서는 정책적 필요성이 분명하고 금융기관으로 대처해야 한다는 두 가지 조건이 충족될 경우에만 정책금융으로서 존재할 가치가 있다고 규정되어 있다. 다시 말해서 정부개입이 국민경제의 편익을 증대시켜 공익성을 확대시키는 경우와 금융정보가 부족하거나 불확실성, 위험성이 높기 때문에 적절한 금융리스크의 평가가 어려워 민간금융이 신용공여를 꺼려하는 경우를 조건으로 제시하고 있다.<sup>90)</sup>

2002년 12월 13일 결정된 ‘정책금융개혁에 대해서’는 개혁추진을 위한 스케줄이 명시되었다. 제1단계로 2004년도까지 민간금융기관의 부실채권처리 집중기간으로 설정하여 정책금융기관을 활용하며, 제2단계는 2005년부터 2007년까지 본연의 정책금융기관으로 이행하기 위한

---

90) 따라서 두 가지 조건이 공통적으로 해당하지 않을 경우에는 정책금융으로 시행할 필요성이 없어 민간으로 위임하는 것이 당연하다. 다만 두 가지 조건이 공통적으로 해당하는 공익성과 금융리스크 평가가 어려운 경우에만 정책금융으로 시행할 수 있는 영역이라고 규정하고 있다. 또한 이 경우가 정책금융으로서 필요하다고 해도 정책수단을 채무보증, 간접융자, 직접융자 순으로 어느 것을 선택할 것인가에 대한 검토가 필요하다고 지적하고 있다. 김은지, 전계논문, 53면.

준비기간으로 설정하고, 제3단계 2008년도 이후에는 새로운 정책금융 기관으로 이행한다는 것이다.

## 2) 정책금융 개혁의 주요내용

2005년 고이즈미 총리가 총선에서 대승을 거둔 후 정책금융기관의 통폐합문제가 본격적으로 거론되기 시작하였다. 총선 승리 이후 재정투융자시스템의 입구에 해당하는 우정사업민영화 법안이 성립됨에 따라 정책자금의 흐름을 ‘관’에서 ‘민’으로 바꾸는 논의가 본격화되었다. 우정사업 민영화의 영향으로 재정투융자시스템의 출구에 해당되는 재정투자기관, 정책금융기관의 조직 개혁이 급물살을 타게 되었다.

이에 일본정부와 여당은 우정성 민영화에 이어 2005년 11월 29일에 2008년도부터 정책금융기관의 민영화와 통합 등에 합의한 정책금융개혁의 기본방침을 공표하였다.

동 방침의 기본원칙은 다음과 같다. 첫째, 정책금융의 기능을 축소시켜 2008년도부터 현재 8개 정책금융기관을 1개로 통합한다. 둘째 작고 효율적인 정부를 실현하기 위해 2008년도 중에 정책금융기관의 대출 잔액규모 비중을 GDP 대비 50% 삭감한다. 셋째 효율적인 정책금융기관 경영을 추구하기 위해 새로운 통합기관으로의 관련 성청 낙하산 인사를 금지한다. 네 번째 민간금융기관을 활용한 위기대응체제를 정비한다는 내용으로 구성되어 있다.<sup>91)</sup>

일본 정부는 이러한 기본원칙을 토대로 정책금융의 역할은 기본적으로 종료되었다고 강조하였다. 향후 정부소관으로 남겨두어야 하는 정책금융분야를 영세, 중소기업, 인프라, 농림어업, 해외경제협력, 오키나와 진흥 등 다섯 가지 정책으로 한정시키고 나머지 기능을 정책금융에서 제외시킨다는 방침을 제시하였다.<sup>92)</sup> 이에 따라 <표9>와 같

91) 상계논문, 55면.

92) 대기업, 중견기업 대상의 융자가 주업무인 일본정책투자은행과 기업재생 등 새로

이 정책금융기관이 통폐합되었다.

<표9> 정책금융기관의 통폐합 개혁 방향

	주요 소관 성청	
오키나와 진흥개발금융공고	내각부	신 기관으로 통합
국민생활금융공고	재무성	"
중소기업금융공고	경제산업성	"
농림어업금융공고	농림수산성	"
국제협력은행	재무성	총리 직속기관 또는 JICA와 통합
일본정책투자은행	재무성	민영화
상공조합중앙공고	경제산업성	민영화
공영기업금융공고	총무성	지방 이관

자료: 일본경제신문 2005.11.23자

일본정부가 추진하고 있는 공공부문 개혁의 핵심은 정부가 관여하는 사업을 줄이고 이를 민간에 이양하여 정부규모를 축소하고 동시에 재정건전화를 달성하는 것으로 요약된다. 이를 위해 공공부문개혁은 세 단계로 나누어 추진되고 있으며 현재는 2단계의 개혁과정에 있다고 할 수 있다. 제1단계는 특수법인이 사용하는 자금을 공급하는 국가기관(자금의 입구)의 개혁이다. 제2단계는 정부예산을 사용(자금의 출구)하여 공공서비스를 제공하는 각종 공사, 공단(특수법인)의 통폐합, 독립법인화, 민영화를 추진하는 것이다. 제3단계는 행정기관 그 자체의 개혁을 대상으로 전개하고 있다. 즉, 관료체제의 규모와 역할

---

운 금융기술을 제공하는 상공조합중앙공고의 경우에는 더 이상 정책금융으로서 시행할 필요가 없다고 결정되었다. 이처럼 양기관의 민영화는 이미 결정된 상황에서 최종적으로 정부출자를 제로로 하는가의 여부와 시기를 둘러싼 조정이 지속되어왔으나, 양 기관은 단계적으로 정부출자규모를 축소시켜 각각 2013년과 2015년까지 정부보유 주식을 완전히 매각하는 것으로 상정되었다. 상계논문, 54면.

을 축소하는 개혁으로 공공부문구조개혁의 최종단계이며 가장 핵심적인 부분에 해당된다. 제3단계 개혁의 핵심은 삼위일체 재정개혁, 관업의 민간개방, 공무원규모 축소라 할 수 있다.

일련의 개혁과정은 정치 및 경제 전반에 팽배한 기득권과의 전면전을 의미하므로 난관에 부딪칠 수밖에 없었다. 일본정부는 이러한 과정에서 획기적인 단기성과를 노리기보다는 서서히 느리지만 단계적인 수순을 밟아가고 있다는 점이 특징이다. 당시 고이즈미 총리는 국민들의 개혁 필요성에 대한 공감대를 형성해나가면서 국민의 요구를 결집하여 개혁의 원동력으로 유도해왔다.<sup>93)</sup> 2005년 중의원 선거에서 압도적인 지지를 기반으로 개혁정책을 강력히 추진하였으며, 나름대로 소기의 성과를 거두었다고 평가되고 있다.

### 제 3 절 미국의 재정투융자제도

#### 1. 개 요

미국의 재정투융자제도에 있어 중요한 것이 SBIC이다. 동 제도의 경우 주로 중소기업이나 농어촌 등 시장에 맞기는 경우 시장실패가 일어날 가능성이 높은 부문에 대해서 국가가 직접 재정으로 자금을 제공하는 것이다. 미국의 경우 중소기업에 대한 효율적인 자금지원이 이루어질 수 있도록 하기 위한 정책금융시스템을 구축하고 있으며, 그 대표적인 역할을 하고 있는 것이 1958년 Small Business Administration(SBA)에 설치된 Small Business Investment Companies(SBIC) Program이다.

동 제도의 도입으로 미국의 재정투융자제도에서는 근본적인 변화가 있었으며, 보다 효율적인 제도를 구축하는 계기가 되었다. 이하에서는 미국의 SBIC의 제도에 대한 개괄적인 내용을 살펴보기로 한다.

---

93) 상계서, 55면.



## 2. 미국의 재정투융자제도와 SBIC

### (1) SBIC의 의의

재정투융자 자금을 이용하여 적시적소에 필요한 자금을 조달하는 것을 정책금융이라고 한다. 주로 중소기업이나 농어촌 등 시장에 맡기는 경우 시장실패가 일어날 가능성이 높은 부문에 대해 국가가 직접금융을 통해 자금을 제공하고 있다. 미국의 경우 중소기업에 대한 효율적인 자금지원이 이루어질 수 있도록 하기 위한 정책금융시스템을 구축하고 있으며, 그 대표적인 역할을 하고 있는 것이 1958년 Small Business Administration(SBA)에 설치된 Small Business Investment Companies(SBIC) Program이다.

SBIC은 민간 전문가에 의해 관리운영되는 민간 벤처펀드회사이며, SBA로부터 인가를 받아야 한다. 즉 SBA로부터 인가를 받았다는 점에서 다른 민간벤처펀드와 구분되고 있다. SBIC으로 선정이 되면 SBA가 지불보증하는 사채 혹은 채권을 공공 채권시장에서 공매하여 추가자본을 조달할 수 있도록 하고 있으며, 그 대신 이렇게 형성된 공공자금과 자체의 민간자본을 합하여 자신들의 책임 하에 SBA가 규정하는 소규모 벤처기업에 장기 투자하도록 하고 있다. 동 프로그램을 통해 많은 기업들이 성장하였으며, 대표적인 기업으로는 Apple, Federal Express, SunMicrosystems, AOL, Intel 등을 들 수 있다.

### (2) SBIC프로그램의 운용 및 관리

SBIC프로그램은 1958년 미국의 소기업투자법(Small Business Investment Act of 1958)에 의해 SBA에 설치되었으며, 직접적인 관리는 SBA 산하의 투자부(Investment Division)에서 관리되고 있다. SBA는 정부예산

으로 운영되는 것이 아니며 공채발행을 통해 시장에서 조달된다. 주요 대상은 소규모 벤처기업들로, 이들 기업의 초기 창업 및 성장단계에서의 자본수요와 전통자본시장에서의 공급 사이에 큰 간극이 있다는 점에 주목하고 이를 메워주는 역할을 하기 위해 설립된 공공 금융 프로그램이라 할 수 있다.

SBA는 이 프로그램을 통해 특정산업에 전문적인 투자경험이 있는 유자격 투자관리회사를 선정하고 이들 회사에 정부 지불보증 형태의 투자를 하여 간접적으로 소기업에 투자를 하는 형태를 취하고 있다. 공공자본의 조성을 위해서 SBA는 SBIC의 사채발행을 보증하며, 이러한 보증사채는 정기적으로 공공시장에서 민간투자자에게 판매되고 이를 통해 자금을 조달하게 된다. SBA 보증사채는 통상 10년 만기, 6개월 이자 지불, 만기에 전액을 돌려받는 조건으로 발행되며, 이자율은 판매당시의 10년 만기 재무부 공채 이자율에 자본시장 마진율을 더하여 결정하게 된다.

### (3) SBIC의 종류

#### 1) 이익배당부증권형 SBIC(Participating Securities SBIC)

이익배당부증권형 SBIC는 SBIC가 특정 벤처기업에의 투자를 위해 발행하는 이익배당부증권을 SBA가 매입하여 SBIC의 자본조달을 지원 하는 형태를 말한다. 동 증권의 경우 벤처기업이 불확실한 신기술의 사업화에 실패하더라도 SBA가 그 위험의 함께 부담하게 된다. 따라서 이 형태는 현금흐름의 창출이 없는 초기단계 벤처기업에 대한 벤처캐피탈 투자 및 기업매수에 가장 적합한 형태가 될 수 있다.

SBA는 일정 부분을 지원하는 대신 이익배당부증권의 우선배당(preferred return)과 이익배당금(profit participation)을 수령하게 된다. 수익이 발생한 경우에는 SBA는 10년 만기 재무성 국채의 이자율보다 약

2-2.5% 높은 시장이자율에 해당하는 이자와 SBIC 전체수익의 일정부분을 수령하게 되며, 수익이 발생하지 않는 경우에는 SBIC는 원금에 대한 상환의무가 없다.

동 제도는 기술개발의 성공이 불확실한 초기단계의 벤처기업에 대한 투자를 장려할 목적으로 1994년부터 도입되었다. 물론 최근에는 예상외의 손실이 발생하여 2004년 10월 1일부터 이 형태의 신규투자는 중단된 상태이기는 하나 지난 10년 동안 이를 통해 초기단계의 중소 벤처기업들에게 많은 혜택을 제공하였다는 점은 부정할 수 없다.

### 2) 회사채형 SBIC(Debenture SBIC)

회사채형 SBIC는 자본조달을 위해 SBIC가 발행하는 회사채(debenture or unsecured loan)을 SBA가 보증 또는 매입하여 지원하는 형태를 말한다. 이 형태의 SBIC는 1958년 설립당시부터 시행되어 현재도 지속되고 있는 형태로 투자 벤처기업의 현금유동성이 양(+)으로 돌아섰거나 거의 그 상태에 이르고 있는 후기단계에 진입한 기업에 주로 투자하는 펀드형태로 가장 적합하다고 평가받고 있다.

SBIC가 발행하는 회사채는 통상 10년 만기, 6개월 단위로 이자가 지급되며, 투자대상 벤처기업의 향후 현금흐름이 신뢰할 만하고 예측 가능한 경우 이를 바탕으로 즉시 용자(loan)를 제공할 수 있도록 설립된 형태이다. 동 형태의 경우 SBIC가 채권의 상환의무를 부담하지 않는 점이 특징이다.

### 3) 은행소유형 SBIC(Bank-owned SBIC)

은행소유형 SBIC는 은행이 차입자본보다 싼 예탁자본을 사용하여 SBIC를 설립하고 벤처투자 업무를 수행하는 형태를 말한다. 은행은 SBA로부터 돈을 빌리지 않고 자신들의 예탁자본을 사용하기 때문에 ‘무차입(unleveraged) SBIC’라고도 한다. 미국의 은행법규는 벤처투자자와

같은 위험자산에 대한 은행의 투자를 금지하고 있으나, 예외적으로 SBIC 프로그램은 은행이 자기자본금의 5% 이내에서 SBIC에 투자할 수 있도록 하고 있다.

#### 4) 특수형 SBIC(Specialized SBIC)

특수형 SBIC는 여성, 소수민족, 장애인 등 소외계층이 소유한 중소기업이 일반 중소기업과 동등한 기회를 가질 수 있도록 이들 중소기업에 대한 투자를 목적으로 설치된 형태를 말한다. 과거 소수민족 중소기업 투자 프로그램(Minority Enterprise Small Business Investment Program: MESBIC)이 그 기원이다. 특수형 SBIC의 경우 여성, 소수민족 및 장애인 등이 51% 이상의 지분을 보유한 중소기업에 투자를 하여야 한다는 점에서 차이가 있으나 일반적으로 회사채형 SBIC와 유사하다. 다만 1996년 개정 중소기업진흥법(Small Business Program Improvement Act)에 따라 특수형 SBIC의 신규설립은 더 이상 인정되지 않고 있어 1996년 이전에 설립된 것만 남아 있는 상황이다.

#### 5) 낙후지역투자 회사채형 SBIC(Low/ModerateIncome Debenture Securities SBIC: LMI SBIC)

낙후지역투자 회사채형 SBIC란 회사채형 SBIC의 한 종류로서 소득 수준이 낮은 지역에 집중투자함으로써 지역균형 발전을 도모하기 위한 목적으로 설치된 것을 말한다. LMI SBIC는 LMI공채를 발행할 수 있으며, 이는 할인된 이유로 발행되고 초기 5년 동안에는 SBA의 연 수수료 및 이자를 지불할 필요가 없다. 동 공채는 5년 혹은 10년만기로 발행가능하다. LMI SBIC의 정부에서 지정 고시하는 소득 낙후지역(LMI Zone)에 50% 이상의 고용과 유형자산을 가지고 있거나 정규고용의 35% 이상이 낙후지역에 주거하는 중소기업에 투자하는 것으로 조건으로 하고 있다.

#### (4) SBIC의 자격 및 혜택

##### 1) SBIC의 자격요건

SBIC는 미국내 모든 주에서 설립 가능하며 대부분 주식회사나 LP 또는 LLC의 형태를 가지고 있다. 대부분의 회사들은 소규모 지역 투자그룹 혹은 지역은행에 의해 설립되고 소유되고 있으며 소수의 회사만이 상장회사이다.

SBIC가 되기 위해서는 아래와 같은 요건을 갖추어야 한다.

- SBICs는 민간에 의해 관리되는 영리 투자 펀드여야 하며, 미국의 소기업에 지분투자 혹은 부채투자를 하는 회사여야 한다.
- SBICs 5만달러(이익배당부증권의 경우 10만달러)의 자기 자본을 보유하여야 한다.
- SBIC는 자본의 최소 30%는 펀드관리자와 관련없는 자금이어야 한다.
- 건전한 SBIC는 자체 민간자본의 최대 300%까지 통상(200%까지) 정부지불 보증사채 자금(leverage)을 수탁할 수 있음
- 그러나 하나의 펀드관리팀이 한번에 수탁할 수 있는 공공자금은 2005년 말 현재 총 124만달러(SBA 지불보증과 약속금 포함)를 초과할 수 없다.
- 이러한 최대 허용 공공자금의 한도는 매년 노동통계청에서 발간하는 소비자 물가지수(Consumer Price Index)에 연동하여 매년 조정되고 연방정부 관보에 공고하여야 한다.
- 이러한 공공자금에 대한 승인이 나면 4~5년에 걸쳐 정기적으로 집행된다.

##### 2) SBIC 지정의 혜택

SBIC로 지정이 되면 자체 민간자본의 최대 3배까지(통상 2배) 사채를 발행하여 투자자본의 규모를 늘릴 수 있다. 이러한 추가 공공자본은 일

반 민간자본 시장에서 가능한 것보다 현격히 낮은 이자율 또는 비용으로 제공되며, 자본규모가 증가함으로써 해서 이익 실현율을 현격히 증대시킬 수 있다. 하나의 소스로부터 대규모 자본을 끌어들이 수 있으므로 해서 자본형성의 부담과 행정 및 보고의무의 부담을 크게 덜 수 있다.

한편 SBIC에 투자하는 재정기관들은 지역 재개발법(Community Reinvestment Act)에 의해 주정부 및 지방정부의 경제개발 자금을 투자받을 수 있다. 또 투자를 받는 혁신중소기업들은 자본 및 장기융자뿐 아니라 SBIC 경영전문가의 관리지원을 받을 수 있다.

### (5) SBIC에 대한 규제체계

SBA는 SBIC 프로그램의 목적과 부합하지 않는 투자행위에 대해 엄격하게 제한하고 있으며 부정행위의 방지를 위한 여러 가지 규제시스템을 구축하고 있다. 다만, 현실적으로 규제가 지나치게 엄격하여 SBIC의 전략적 운영을 해치고 있다는 지적도 있는 것이 사실이다.

#### 1) 투자대상에 대한 규제

SBIC는 SBA 규정에 명시된 적격한 벤처사업에만 투자가 가능하다. SBIC가 용자 혹은 이익배당부 채권의 형태로 투자할 수 있는 분야는 (i) 100% 소기업 (ii) 순가치가 18백만달러 이하이고 이전 23년 동안 세금 후 소득이 6백만 달러 이하인 기업 (iii) 그 중 20%는 6백만 달러 이하의 순기업가치를 가지고 지난 2년 동안 2백만 달러 이하의 세 후 평균소득을 가진 소기업만이 대상이 될 수 있다. 다만, 규제 자본의 20%를 넘지 않는 범위 내에서 SBA의 사전 승인을 받지 않고 하나의 소기업과 그 관련기업에 투자할 수 있다.

#### 2) 투자가 금지된 분야

SBIC가 투자할 수 없는 대상은 (i) 다른 SBIC (ii) 재무투자회사 또는 재무융자회사 (iii) 개발되지 않은 부동산(unimproved real estate)

(iv) 미국내의 자산과 고용이 전체의 51% 이하인 회사 (v) 한시적인 사업을 수행하는 회사(passive or casual businesses) (vi) 회사수익을 농지매입을 위해 사용하는 회사 (vii) 공공의 이익과 배치되는 사업 및 (viii) 부동산, 영화 등 프로젝트 투자, 외국투자, 방어투자, 재투자는 금지된다.

### 3) 기타의 규제

SBIC는 이외에도 다양한 규제를 받고 있다. 먼저 SBIC의 사적거래 및 이해관계자에 대해 혜택을 부여하는 투자가 금지된다. 즉, 직간접적으로 이해관계자에게 자금을 조달하는 것이 불가능하며 투자한 벤처기업 또는 그 소유주로부터 자금을 차입하는 것이 금지된다. 또한 SBA의 승인없이 자기자본의 20% 이상을 하나의 벤처기업에 집중하여 투자하는 것도 금지되며, 부동산에 투자하는 것도 금지되고 있다.

SBA 자금의 재대출 및 재투자도 금지된다. 투자대상기업의 주된 업무가 직간접적으로 다른 곳에 투자하는 것이거나, 팩토링, 유지보수를 위한 장기 설비리스 중 하나일 경우 해당 중소기업에는 투자할 수 없다. 이는 SBIC가 벤처기업을 통해 위 업무들을 간접적으로 수행하는 것을 방지하고자 하는 것이다. 다만, 재대출 및 재투자를 업무로 하는 소수민족 소유의 기업에는 투자가 가능하며, 이 때 농업협동조합이나 연방정부 승인 전 은행 및 금융기관은 제외된다.

아울러 사채증권의 매입에 사용되는 투자펀드는 해당증권을 발행하는 혁신 중소기업으로 직접 투자되어야 한다. 벤처기업으로의 안정적인 자금공급이나 소유권이전을 위한 경우를 제외하고는 주식시장에서 이미 거래되고 있는 주식에 투자할 수는 없다. 공개된 벤처기업의 주식을 인수자를 통해 매입하는 것은 그 수익금이 주식을 발행한 기업에게 돌아가는 경우에 한해 가능하도록 하고 있다.

이와 함께 SBIC의 부정부패를 방지하기 위해 SBA의 관리감독도 철저하게 이루어지고 있다. SBIC는 라이선스를 받기 전에 SBA의 엄격한 라이선스과정을 거쳐야 하며, 일단 라이선스를 받으면 ‘SBIC 검사소(Office of SBIC Examination)’의 연례감사를 받아야 한다. 이러한 연례감사는 SBIC가 SBA 규율의 준수여부를 확인하기 위한 것이다.

#### (6) SBIC에 대한 평가 및 시사점

미국의 SBIC는 초기자본이 많이 필요하나 그 성과를 거두는데 시간이 필요한 벤처기업들에 적당한 금융기법으로서 미국의 벤처기업 발전에 큰 기여를 하였다는 점에서 의미가 있다. 특히 제도적으로 민간자본을 활용할 수 있는 기반을 마련하였다는 점이 특히 우리에게 시사하는 바가 크다.

우리나라의 경우 중소기업창업투자회사 및 신기술사업금융회사 등을 운영하고 있지만 아직 정부의 출연금에 크게 의존하고 있는 상황이다. 앞서 미국의 예를 볼 때 우리도 벤처기업의 육성을 위해서는 민간자본의 흡수를 통한 새로운 정책금융의 방법을 고민할 필요가 있으며, 이에 대해서는 추후 보다 상세한 연구를 진행할 예정이다.



## 제 4 장 재정투융자제도의 개선방안

### 제 1 절 서 설

재정투융자는 정부가 일방적으로 집행을 함에 따라 방만하게 운용될 가능성이 크며, 그러한 경우에도 책임소재가 불분명하다는 점에서 문제가 있다. 따라서 현행 재정투융자제도의 개선과 관련해서 가장 중요한 점은 효율적인 통제시스템을 갖추는 것이라고 할 수 있다.

그러나 재정투융자나 정책금융과 같은 경우에는 정책적 목적달성을 위한 경우들이 많이 있으며, 이러한 경우 투융자의 결과만을 가지고 그 합리성을 판단할 수는 없을 것이다. 만일 결과에 대해 책임을 부과한다는 투융자 자체가 위축될 수밖에 없으며 정책달성에 저해요소가 될 수 있을 것이다. 따라서 재정투융자의 결과에 대해 합리적인 평가가 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요할 것이며, 결과에 대한 책임보다는 정책결정단계에서의 책임을 강조하는 것이 보다 합리적일 것이다.

즉, 정책결정단계에서 주의의무를 다하여 합리적인 선택을 하도록 하며, 만일 결정단계에서 주의를 다하지 않은 경우에는 결과에 관계없이 책임을 부담하도록 할 필요가 있다. 이를 위해 가장 선행되어야 할 것이 바로 재정투융자제도의 투명성을 확보하는 것이다. 재정투융자에 관한 정보를 적시, 적소에 공개하고, 이를 바탕으로 국민들이 직접 관심을 갖고 참여할 수 있도록 한다면 재정투융자의 결정과정이 보다 투명해지고 합리적으로 이루어질 수 있을 것이기 때문이다.

또 하나는 국내금융시장의 변화에 맞게 재정투융자제도도 변화해야 한다는 것이다. 앞서 살펴본 바와 같이 재정투융자는 민간금융시장이 기능하지 않아 시장실패가 이루어지는 경우 이를 극복하기 위한 정책적 판단에서 이루어진 측면이 강하다. 우리나라의 경우에도 전후 복

구 과정에서 재정투융자가 많은 역할을 하였다는 점이 이를 뒷받침하고 있다. 그러나 정부의 개입은 오히려 정부실패를 가져올 수도 있으며 금융시장이 충분히 성장한 현재에도 정부가 개입하는 것이 오히려 불합리한 결과를 가져올 수도 있을 것이다. 특히, 정부의 재정투융자의 경우 시장원리가 배제된 상태로 운영되므로 방만한 운용이 이루어질 수 있다는 점을 고려할 때 재정투융자를 민간부문에 맞기는 방법을 고려할 필요가 있으며, 그 구체적인 방안이 바로 민간투자를 활성화시키는 것이다. 이하에서는 이 두 가지 측면에서 재정투융자의 개선방안을 모색해보고자 한다.

## 제 2 절 재정투융자제도의 투명성 확보방안

### 1. 정보공시의 확대

#### (1) 정보공시의 의의

정보공시(disclosure)란 넓은 의미에서 이해관계자(stakeholder)에게 유용한 어떤 사실 내지 정보를 공개적으로 알리는 행위를 말한다.<sup>94)</sup> 공공분야에 있어서 정보공시는 비교적 최근에 등장하였으나, 기업 및 증권거래분야에 있어 정보공시는 오래된 역사를 가지고 있다. 재정 정보에 관한 공시제도도 이러한 기업관련 정보공시제도를 바탕으로 하고 있는 것으로서 기본적인 동일한 맥락에서 운용되고 있다고 할 수 있다.

정보공시는 일반적으로 자기책임원칙의 실현을 위한 전제조건이며, 아울러 정보비대칭(asymmetry of information)문제의 해결방안으로 이야기 된다.<sup>95)</sup> 예를 들어 증권거래법상의 정보공시의 경우, 투자자의 자

94) 임성일, “지방재정 공시제도의 도입방안”, 『지방재정』, 통권 제133호(한국지방재정 공제회, 2005), 11면.

95) 高橋公忠, “公開會社における企業情報開示規制”, 『社團と證券の法理』(1999), 80~

기책임원칙의 전제조건으로서 정보공시가 요구된다. 유가증권 발행인은 유가증권의 가치를 판단할 수 있는 모든 정보를 투자자에게 전달하고, 투자자는 이러한 정보를 바탕으로 스스로 판단하여 투자판단을 하는 경우에만 자기책임원칙이 성립될 수 있는 효율적 시장<sup>96)</sup>이 될 수 있는 것이다.

또한, 증권시장에서 정보공시가 정확히 이루어지지 않는 경우 정보격차의 문제가 발생할 수밖에 없다. 즉, 정보에 쉽게 접근할 수 있는 전문적인 투자자의 경우 많은 고급정보를 가지고 있기 때문에 이를 이용하여 더 많은 이익을 얻을 수 있다. 그러나 정보에서 소외된 일반투자자는 반대로 손해를 입을 가능성이 커지며 이는 결국 증권시장의 붕괴로 이어질 수 있다. 따라서 정보공시는 정보편중을 막고 공정한 룰에 의한 경쟁이 가능한 시장환경 조성을 위해 반드시 필요하다고 할 수 있다.

재정과 관련한 정보공시는 이와 같은 증권거래법상의 정보공시등과 일견 차이가 있는 것으로 보일 수 있다. 증권거래법의 경우 증권시장에서 투자자보호를 주된 목적으로 하고 있으나, 재정공시제도는 납세자인 국민의 알권리 및 주민참여를 전제로 한 재정투명성 확보를 그 목적으로 하고 있기 때문이다.<sup>97)</sup> 하지만 궁극적인 목적에서 차이가 있다고 하여도 정보공시자체가 갖는 의미는 동일하다.

재정정보공시의 경우 지방자치단체가 주민 등 이해관계자에게 모든 정보를 정확히 공시하고, 이해관계자는 이를 바탕으로 자기책임 하에

---

81頁.

96) 효율적인 시장(efficient market)이란 특정 증권과 특정 정보간에 성립하는 관계를 말한다. 일반적으로 효율적 시장이란 어느 증권의 시장가격이 모든 투자자들이 당해 증권에 관해 동일한 정보를 가지고 있는 경우에 결정되는 가격과 동일한 가격으로 결정되는 시장을 말한다. 黒沼悦郎, 『アメリカ証券取引法(第2版)』(弘文堂, 2004), 13頁.

97) 윤영진, “지방재정의 공시와 주민참여 활성화”, 『지방재정』, 통권 제133호(한국지방재정공제회, 2005), 6면.

모든 결정을 한다는 점 및 정보가 편중되는 경우 정보에서 소외된 자가 피해를 입을 수 있으므로 적극적인 정보공시가 필요하다는 점은 동일하기 때문이다.

## (2) 정보공개제도의 사회적 역할

### 1) 참여를 위한 전제조건

기업과 관련한 정보공시는 (i) 상법상의 정보공시와 (ii) 증권거래법상의 정보공시로 구분할 수 있다.<sup>98)</sup> 양자는 이해관계자의 보호라는 관점은 동일하나 공시 대상에 있어서 차이를 가지고 있다. 먼저 (i)의 경우는 공개회사와 비공개회사 모두를 대상으로 하고 있으며, 공시대상은 출자자인 주주 및 회사 채권자가 된다. 이에 반해 (ii)의 경우는 공개회사를 대상으로 하고 있으며, 주로 회사가 발행하는 유가증권의 투자자를 공시대상으로 하고 있다는 점에서 차이가 있다. 아울러 공시의 내용에 있어서도 (i)의 경우는 주주 및 채권자에게 이해관계가 있는 회사의 주요결정사항 및 담보력에 대한 내용이 주를 이루는 데 반해, (ii)의 경우는 상품으로서 유가증권의 가치를 평가할 수 있는 사항이 주요한 공시내용이 되고 있다.

정보공시의 대상 및 내용의 차이에 따라 정보공시가 갖는 기능에 있어서도 차이를 가지고 있다. 상법상 기업의 출자자인 주주는 회사의 최고 의사결정기구인 주주총회의 구성원으로서 회사의 주요사항에 대한 결정권을 가지고 있다.

따라서 기업에 관한 정보공시는 주주가 회사의 경영에 적극 참여할 수 있는 전제로서 의미를 갖게 되는 것이다. 이에 반해 (ii)의 투자자에 있어 정보공시는 투자대상 유가증권에 대한 정확한 정보를 제공하고 투자자간 정보격차를 해소하여 투자자가 자기책임원칙 하에서 합

98) 물론 정보공시는 이외에도 많은 영역에서 규정을 하고 있지만, 논의의 편의를 위해 두 가지 경우만을 상정하여 논의를 전개하고자 한다.

리적 투자판단을 할 수 있도록 하기 위한 것이다.

재정에 관한 정보공시의 역할과 기능은 위 (i)과 (ii)의 측면을 모두 가지고 있다고 할 수 있다. 먼저 (i)의 경우와 같은 참여의 문제는 재정투명성확보를 위한 조건으로서 의미를 갖는 재정관련 정보공시제도가 갖는 가장 중요한 측면이라고 할 수 있다.

또한 (ii)와 유사한 것은 정보격차의 해소 측면이다. 기업의 경우와 마찬가지로 지역주민간 정보격차가 발생하는 경우에는 지역의 의사결정이 왜곡될 수 있다는 점에서<sup>99)</sup> 정보공시의 필요성이 동일하게 제기된다고 할 수 있다.

## 2) 자율규제 및 내부통제수단

‘태양은 가장 훌륭한 소득제이고, 전기불은 가장 유능한 경찰관이다.’ 이 말은 증권거래법에서 정보공시가 갖는 의미를 가장 잘 설명한 말로 지금까지 회자되고 있다.<sup>100)</sup> 증권거래법이 요구하는 정보공시는 투자자에 대해 유가증권에 관한 투자판단자료를 제공하는 것을 주된 목적으로 하고 있다.

하지만 법적 측면에서 보다 중요한 역할은 기업에 관한 정보가 공시된다는 사실이 기업의 행동을 규율하는 효과를 가져온다는 점이다. 기업은 자신의 행위가 공시된다는 사실을 잘 알고 있기 때문에 사회적 비난을 받을 수 있는 행위를 지양하게 될 것이며, 이를 위해 스스로 내부적인 규제를 행할 것이기 때문이다.

99) 지역민들은 이해관계자로서 통상 금전적 또는 비금전적 이해관계를 가지고 있다. 따라서 적절하게 정보가 고개되지 않는 경우 특정 정보에 접근성이 우월한 주체들이 이를 조작하고 남용할 가능성이 있다. 임성일, 전계지방재정 공시제도의 도입방안, 13면.

100) 이 말은 미국에서 정보공시가 입법화된 1933년법 제정에 많은 영향을 미쳤던 당시 연방법원의 브란다이즈 대법관이 정보공시의 유용성을 설명하였던 말로 오늘날까지 정보공시의 의미를 설명하는 가장 함축적인 말로 인용되고 있다. Brandeis, *Other Peoples's Money and How to Use it*(1914); 神崎克郎, 『證券取引法』(靑林書院, 2006), 149頁에서 재인용.

지금까지 기업에 대한 규제는 법률을 통한 사후적 규제가 중심이었다. 하지만 기업문제가 국가경제에 미치는 과급효과 등을 고려할 때, 이미 발생한 사안에 대한 사후적 규제는 아무런 실효성을 가지지 못한다는 사실을 인식하게 되었다. 따라서 이제 기업에 대한 규제는 사전적인 자율규제 및 내부통제를 통한 예방으로 그 중심이 옮겨가고 있으며 그 핵심에 정보공시가 있다.

정보공시는 사전적 규제 및 내부통제가 가능하기 위한 전제조건이다. 예를 들면 기업의 경우 경영자의 전횡과 부정부패를 막을 수 있는 가장 좋은 방법은 기업의 내부자인 주주를 통한 통제이다. 이를 위해서는 주주에게 정확한 정보가 전달되어야 하며, 주주는 이러한 정보를 바탕으로 회사경영에 적극 참여하고 경영진의 전횡을 통제할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 회사는 주주 등에게 정보가 공시된다는 사실을 인식하고 위법하거나 부정한 행위를 스스로 억제하게 되는 것이다.

재정정보공시의 경우도 이와 동일하다. 재정에 관한 정보를 공시해야 하는 지자체는 스스로 추후 문제가 될 수 있는 부정부패나 지대추구 행위 등을 피하게 될 것이며, 이는 지자체의 부정행위를 사전에 통제하여 재정집행의 민주성과 효율성을 제고하는 역할을 하게 되는 것이다.<sup>101)</sup>

### (3) 현행법상 재정관련 정보의 공시관련 제도

앞에서 살펴본 바와 같이 재정정보의 공개는 그 자체로서 의미를 갖는 것이 아니며, 크게 두 가지 측면에서 중요한 의미를 가지고 있다. 첫 번째는 재정에 관한 정보가 국민들이 이해하기 쉬운 형태로 전달되고, 이를 통해 국민들이 재정운용에 적극 참여할 수 있다는 것이다. 아울러 두 번째는 재정을 운용하는 자가 재정운용에 관한 내용을 적극적으로 공시하도록 함으로써, 스스로 부정행위를 억제하고 효

---

101) 문병근, 전계논문, 5면.

울적인 운용방안을 모색할 수 있는 유인을 제공하는 점에서도 중요한 의미를 갖는다.

따라서 재정에 관한 정보를 언제, 누구에게, 어떠한 내용을 전달해야 하는가는 위에서 설명하고 있는 이러한 장점을 실현하기 위해서는 어떤 방법이 가장 효과적인가를 먼저 고려할 필요가 있다. 이하에서는 이러한 관점에서 현행 재정정보공개와 관련된 제도들이 갖는 의미 및 그 한계점을 살펴보고자 한다.

### 1) 재정정보공표제도

국가재정법의 제정으로 도입된 재정정보공표제도는 재정투명성제고를 위한 진일보한 제도라는 점에 대해서는 이견이 없을 것이다. 그러나 동 조항이 재정정보를 공표해야 한다는 상징적인 측면에서는 의미가 크지만 실제로 얼마만큼 실효성을 가질 수 있을가에 대해서는 의문이 있다.

첫 번째로 지적하고 싶은 것은 공표해야 할 정보가 너무 포괄적으로 규정되어 있다는 점이다. 정보공개가 갖는 중요한 의미가 재정에 관한 정보를 일반국민이 이해할 수 있는 형태로 제공하고, 이를 통해 보다 쉽게 재정정책에 관여할 수 있도록 하기 위한 것이다. 그러나 동 조항은 단순히 정보를 제공할 것만을 정하고 있으며, 어떠한 정보가 어떤 기준에서 작성되고 전달되어야 하는지 명확하지가 않다. 물론 향후 시행령과 시행규칙에서 이러한 내용들을 담아낼 수 있겠지만, 중요한 것은 왜 정보공개가 필요한지에 대한 명확한 인식이 법조문에서 보이지 않는다는 점이다.

이처럼 재정정보공개가 갖는 취지 및 의미에 대한 명확한 인식이 없다는 것은 발표시기에 대한 규정에서도 드러나고 있다. 동 조항의 경우 재정에 관한 중요사항을 매년 1회 이상 공표할 것을 정하고 있으며, 어느 시점에서 어떠한 정보를 공표해야 하는지가 불분명하여 그 실효성이 의심스럽다. 예를 들어 예산에 관한 정보의 공개는 적어

도 예산이 확정되기 전에 이루어져야지 의미를 가지는 것이다. 이미 예산안이 의결된 후에 예산관련 서류를 공개하는 것은 당해 예산의 불합리한 점 등을 개선하는데 별다른 도움이 되지 못하기 때문이다.

따라서 재정정보공개는 필요한 시점에 공개되고 이에 대한 국민들의 견해가 피드백 될 수 있는 구조를 갖는 것이 필요하며, 이러한 점에서 보았을 때 현행 재정정보공표제도는 많은 보완을 필요로 하고 있다.

## 2) 재정정보공시제도

지방재정공시제도는 종전의 지방재정공개제도에 비해 훨씬 발전한 제도라는 점에 대해서는 이견이 없다. 주민들이 이해하기 쉽고 관심을 가지고 있는 내용을 공시하도록 하여 주민들의 참여와 자율통제 기능이 강화되었다.

또한 개별 지방자치단체의 자의적 공시를 막기 위해 구체적인 공시 기준을 마련하였으며, 이를 통해 주민들이 지자체간의 성과를 비교·평가할 수 있게 되는 등 많은 긍정적인 효과를 찾아볼 수 있다. 이러한 효과를 통해 지방재정공시제도가 추구하는 궁극적인 목표는 주민의 참여와 이를 통한 재정의 투명성 확보라고 할 수 있다. 지방자치단체의 재정활동에 관한 전반에 관한 정보가 공시되면 정부활동에 대한 주민들이 적극적인 참여를 통한 감시와 견제가 가능하게 될 것이다.

이는 재정을 운용하는 지방자치단체에 커다란 압력으로 작용할 것이며 스스로 규율할 수 있도록 하는 자율규제시스템으로 작용하게 될 것이다. 뿐만 아니라 재정정보의 공시는 정부를 둘러싼 이해관계자간의 갈등과 이해 조정에도 도움을 주면서 동시에 자치단체장, 지방의회, 주민, 기업가들의 다양한 의사결정에도 도움을 주게 된다.<sup>102)</sup>

하지만 현행 제도가 이러한 긍정적 기능을 완벽히 수행해 낼 수 있을지 다소 의문이 있다. 앞에서 살펴본 재정정보공표제도와 마찬가지로

102) 임성일, 전계 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 14면.



로 지방재정공시제도는 단순히 정보를 공시하는 것에 그치는 것이 아니다. 정보공시를 통해 주민들의 참여를 가능케 하고 이를 바탕으로 지방자치단체의 자율규제 및 내부통제가 가능하도록 하는 것이 궁극적인 목적이라고 할 수 있다. 그러나 현행 규정은 단순히 재정에 관한 정보를 공시할 것을 정하고 있을 뿐 주민들의 참여 및 자율규제체제의 기능을 위한 고려가 없는 것으로 생각된다.

### 3) 정보공개제도

‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’에 의해 도입된 정보공개제도는 국민의 알권리를 실현하기 위한 제도로서 의미가 크다. 그러나 살펴본 바와 같이 동 제도는 수동적인 정보공개제도라는 점에서 한계가 있다. 국가재정에 관한 정보는 국가운영과 관련하여 지속적으로 생산되는데, 그 때마다 국민들이 정보공개를 청구한다는 것은 사실상 불가능하기 때문이다.

다만, 재정에 관한 정보가 이미 공개된 후에 추가적으로 필요하거나, 알고 싶은 정보에 대해서 공개청구를 할 수는 있을 것이다.<sup>103)</sup> 즉, 동 제도의 경우 재정관련 정보제공제도와 관련하여 보조적이고 보충적인 제도로서는 의미를 가질 것이다.

## 2. 적시공시체제의 구축

### (1) 재정투명성 제고와 적시공시

재정투명성을 앞서 설명한 바와 같이 정보공개장치를 통하여 국민 또는 주민이 정책결정에 적절히 참여하는 민주주의 과정으로 본다면,

103) 이는 증권거래법상의 ‘조회공시’와 유사한 역할을 기대할 수 있다. 조회공시는 기업에 대한 풍문이 떠도는 경우 증권선물거래소가 이를 확인하기 위해 기업에 대해 정보공시를 요구하는 것이다. 재정과 관련해서도 국민들이 알고 싶은 정보가 있는 경우 이를 해당 행정기관에 공개할 것을 요구하는 형태로 운용된다면 나름대로 중요한 의미를 가질 수 있을 것으로 생각된다.

정보공개는 국민참여의 전제조건으로 의미를 갖는 것이다. 즉, 유권자인 국민은 제공되는 정보를 통해 국가 또는 지방자치단체의 재정상태 및 활동상황을 평가·전망하고, 제도적으로 보장된 참여방법으로 통해 적극적으로 의견을 개진하는 것이 재정투명성의 기본적 구조인 것이다.

따라서 재정정보의 공개는 시간적으로 국민들의 의견이 정책에 피드백 될 수 있도록 이루어져야 하는 것이다. 국민들에게 가장 필요한 시기, 즉 적시공시(timely disclosure)가 이루어져 하는 것이며, 이러한 의미에서 정보공시에 대한 규제는 단순히 공시할 정보만을 규제하는 것이 아니며, 공시시간과 장소, 방법 등을 통합적으로 규율하는 것이다.<sup>104)</sup> 아무리 정확한 정보라 할지라도 시기적으로 너무 늦게 전달된 경우 주민참여를 통해 얻을 수 있는 이익이 희석될 수 있기 때문이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 IMF 매뉴얼 및 OECD 가이드라인에서 보고서의 공표시기에 따라 종류를 구분하여 공표할 것을 권고하고 있는 것도 이러한 적시공시를 위한 것이라고 판단된다. 또한 오래 전부터 정보공시제도를 채택한 상법, 증권거래법 등의 경우 공시내용뿐만 아니라 공시시점을 엄격하게 규정하고 있는 것<sup>105)</sup>도 적시공시의 중요성을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

## (2) 적시공시제도의 도입

### 1) 현행법상의 공시시점

국가재정법의 경우 매년 1회 이상 재정에 관한 중요한 정보를 공개하도록 하고 있으며, 특별히 공시시점을 정하고 있지 않다(제9조 제1

---

104) Frank H. Easterbrook · Daniel R. Fischel, *The Economic Structure of Corporate Law*, Harvard University Press, 1991, p. 286.

105) 상법의 경우 주주총회와 관련된 공시는 반드시 주주총회 전에 공시되도록 하고 있으며, 증권거래법에서는 기업에 대해 정기적인 공시를 요구하고 있을 뿐만 아니라, 투자자에게 영향이 있는 특수한 상황이 발생하는 경우 그 즉시 공시하도록 강제하고 있다.

항). 물론 시행령 등 하위법령에서 이에 대해 정할 수도 있을 것으로 보이지만, 동 조항에서 정보에 내용에 대해서만 대통령령으로 위임하고 있는 것을 볼 때 입법자의 공시시점에 대한 고려는 없었던 것으로 판단된다. 더욱이 IMF 매뉴얼 및 OECD 가이드라인이 공시시점에 따라 보고서의 종류를 구분하는 방식으로 적시공시체계를 구축하고 있다는 점을 고려할 때, 현행법상의 공시는 연중 언제든지 할 수 있는 것으로 보여진다. 결국 정보공개에 따른 피드백효과는 전혀 고려하지 않고 단순히 그해 중요한 사항을 공개한다는데 의의를 두고 있는 것으로 보여진다.

이와 달리 지방재정공시제도의 경우에는 그래도 공시시점을 고려하고 있다. 지방재정공시의 경우에는 매월 8월로 정기공시의 시점을 지정하고 있으며, 이와 별도로 특별한 사정이 있으면 수시로 공시할 수 있도록 하였다(지방재정법 시행령 제69조 제2항). 즉, 특정한 사안이 발생하는 경우 수시로 공시하도록 하여 필요한 시점에 공시가 이루어질 수 있도록 배려하고 있는 것이다. 하지만 지방재정법상의 수시공시가 적시공시로서 기능할 수 있을지에 대해서는 의문이 있다.<sup>106)</sup> 수시공시를 지방자치단체장의 재량으로 하고 있기 때문에<sup>107)</sup> 지방자치단체장이 주민이 진정으로 필요로 하는 정보를 적시에 자발적으로 제공할 것을 기대하기는 어렵기 때문이다.

## 2) 적시공시제도의 도입 방안

일반적으로 국가나 지방자치단체의 활동 중 주민의 호응을 얻을 수 있는 재정행위에 대해서는 널리 공시하고자 할 것이며, 이 경우는 국민들의 감시와 참여가 없어도 큰 문제는 없을 것이다. 그러나 국민들로부터

106) 증권거래법의 경우에는 수시공시를 다른 말로 적시공시라고도 표현하고 있다. 즉, 수시공시에서 가장 중요한 것은 공시시점이라고 할 수 있다.

107) 지방자치단체의 장은 세입결손으로 인하여 실행예산을 운용한 경우 또는 다음 연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우 등 새로운 수요발생시 수시로 재정운용 상황을 공시할 수 있다(지방재정법 시행령 제69조 제2항).

터 비난받을 가능성이 있는 부정하거나 부당한 재정행위는 은닉하고자 할 것이며, 주민들은 감시와 참여를 통해 이러한 재정행위를 사전에 적극 억제하여야 할 것이다. 이를 위해서는 국의 이해관계에 영향을 미칠 수 있는 사항은 강제적으로 공시하도록 의무화할 필요가 있다.

강제적인 적시공시제도를 도입하는 방안은 크게 (i) 각 시기별 보고서를 정하여 공시하도록 하는 방법과 (ii) 특정 사안이 발생할 때마다 일정기간 내에 공시하도록 하는 2가지 방법을 생각해 볼 수 있다.

먼저 (i)의 경우는 OECD 가이드라인의 권고와 같이 재정정보를 공표하는 보고서를 ① 예산전 보고 ② 월차보고 ③ 연중보고 ④ 선거전 보고 등으로 구분하여 각 시기마다 재정관련 정보를 공개하도록 하는 방법을 말한다.<sup>108)</sup> 이 경우에는 국민은 예산편성 당시의 정보를 바탕으로 그 후 재정이 어떻게 운용되는지 지속적인 감시가 가능하게 된다. 특히, 선거전 보고의 경우 유권자에게 재정의 일반적 상태를 설명하는 것이며, 지금까지의 성과를 판단할 수 있는 근거자료를 제공한다는 점에서 큰 의미가 있을 것으로 생각된다.

두 번째로 (ii)의 경우는 현행 지방재정공시제도와 같이 특정한 사안이 있는 경우 수시로 공시하도록 하는 방법이다. 다만, 현행법의 경우 상술한 바와 같이 수시공시를 지방자치단체장의 재량에 맡기고 있어 그 실효성이 의문시 된다. 따라서 이를 해결하기 위해 정해진 사유 발생시 강제공시하도록 하고 공시하는 시점도 사안발생일을 기준으로 일정기간 내에 공시하도록 강제하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

두 가지 방법은 각기 장단점을 가지고 있기 때문에 어떠한 방식으로 도입하여도 나름대로 기능을 할 수 있을 것이다. 다만, 보다 큰 효과를 가져오기 위해서는 두 가지 방법을 혼합하여 사용하는 것이 필요할 것이다. 먼저 정보공시제도를 도입하고 있는 상법이나 증권거래

108) OECD가이드라인의 경우 이 밖에도 결산보고와 장기추계보고까지 포함하여 6종류의 보고서를 권고하고 있는데, 본문에서는 이를 제외한 네 가지 보고서에 대해서만 살펴보기로 한다.

법이 일정시점에 공시하는 정기공시와 함께 필요한 경우마다 공시하도록 하는 수시공시제도를 함께 도입하고 있는 점을 고려할 때 이 방법이 보다 효과적일 것으로 생각된다. 따라서 재정관련 정보공개에 대해서는 각 시기마다 정기적으로 공시하도록 하며, 아울러 법령에서 정하는 특정한 사안에 대해서는 그 즉시 공시하도록 강제하는 방안을 강구할 필요가 있다.

### 3) 통합재정공시시스템의 구축

재정정보에 관한 공시제도의 성공여부는 국민 또는 주민들의 참여에 달려있다고 할 수 있다. 따라서 국민 등이 보다 쉽게 정보를 얻을 수 있는 제도적 기반을 조성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 먼저 공시되는 정보가 전문적 지식이 없는 주민들도 쉽게 이해할 수 있어야 하고, 아울러 정보에 대한 접근이 용이해야 한다.

먼저 정보에 대한 접근을 용이하게 하기 위한 방법으로는 인터넷 등 정보통신기술을 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 이미 다른 많은 법들은 정보의 작성, 전달, 열람 등 모든 부분이 전자화되어 있으며, 이를 고려할 때 재정공시제도가 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지를 통한 정보공시를 허용하고 있는 것은 바람직하다고 생각된다.<sup>109)</sup> 다만, 문제는 주민들의 정보에 대한 이해가능성이다. 기업의 정보공시의 경우에는 증권회사, 애널리스트 등 수 많은 전문가들이 정보를 분석, 가공하여 일반투자자들이 쉽게 이해할 수 있도록 전달하는 도관(導管)의 역할을 하고 있다. 그런데 재정관련 정보공시의 경우에는 중간자 없이 국민에게 직접 전달되기 때문에 국민 스스로가 분석하고 판단해야 하는 부담이 있다. 따라서 공시되는 재정정보는 최대한 주민들이 이해하기 쉽게 전달되어야 할 것이다. 하지만, 살펴본 바와 같이

109) 현행 국가재정법 및 지방재정법의 경우 정보공개에 방법에 대해서는 특별한 제한이 없기 때문에 인터넷 홈페이지를 이용한 정보공시는 가능할 것으로 생각된다.

국가나 지방자치단체의 자발적 공시를 기대하기 어려운 상황에서 이해하기 쉬운 정보공시를 위해 노력할 것을 기대하기는 어렵다. 그러므로 국가나 지방자치단체에게 일정한 유인을 제공해야 할 필요가 있는데, 그 가장 좋은 방안이 될 수 있는 것이 전자적 방법에 의한 통합재정공시시스템의 구축이다.<sup>110)</sup> 즉, 모든 국가나 지방자치단체가 공시하는 재정공시사항을 통합적으로 관리하고 열람할 수 있도록 하는 전자공시시스템을 구축하여 각각의 재정공시사항을 비교할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 통합재정공시시스템은 국민들이 보다 쉽게 정보에 접근할 수 있다는 점에서 국가재정에 대한 국민의 관심을 제고할 수 있는 방법이 될 것이다. 특히, 지방재정공시제도의 경우 도입한 주된 목적 중의 하나가 자치단체간 재정활동의 비교가 가능하도록 하기 위한 것이라는 점을 고려할 때<sup>111)</sup>, 그 목적을 성취할 수 있는 가장 좋은 방법이 될 수 있다는 점에서도 의미를 가지고 있다.

#### 4) 정부의 디지털 예산·회계시스템

정부는 2004년 3월 4일에 국정과제회의에서 중앙과 지방재정의 연계, 예산·회계제도 개혁 등 재정체계 전반을 정비하기 위한 기본 인프라로서 디지털 예산·회계시스템의 구축을 국정과제로 추진키로 결정하였다. 디지털 예산·회계시스템이란 중앙·지방정부·공기업 등 전 공공부문을 대상으로 세입 징수부터 예산편성·집행·결산·평가까지 재정의 모든 과정을 실시간으로 분석·제공할 수 있는 통합재정 시스템을 말한다.<sup>112)</sup>

---

110) 특히, 지방자치단체장은 선거를 의식할 수밖에 없기 때문에 주민들에게 최대한 긍정적인 평가를 얻고자 할 것이다. 따라서 지방자치단체장이 이해하기 쉬운 재정공시를 위해 얼마나 노력을 하고 있는가를 주민이 평가하게 된다면, 스스로 쉬운 공시를 위해 노력하도록 유인할 수 있을 것이다.

111) 조경연, 전계논문, 37면.

112) 정의에 대해서는 ‘디지털 예산·회계시스템구축추진기획단 규정’ 참조.

동 시스템은 현재 우리나라의 재정관리시스템이 갖고 있는 한계를 극복하기 위한 방안으로서 제시되었다. 우리나라의 경우 중앙과 지방 및 공기업을 망라하지 못한 채 중앙정부 위주의 예산정보만을 관리하고 있다. 또한 국민연금 등 향후 재정위험요인을 분석하고, 고령화 사회로의 진행에 따른 향후 재정지출 소요 및 지출구조의 변화 등 재정 관련 의사결정을 위한 다양하고 구체적인 정보를 생산·활용하지 못하고 있다. 특히, 중앙과 지방의 재정정보 시스템이 서로 연계되지 않아 국가 전체의 재정정보제공이 이루어지지 못하는 점을 매우 큰 문제로 지적되고 있다. 정부는 이러한 문제점을 극복하기 위해 2007년을 목표로 통합재정정보시스템인 디지털 예산·회계시스템 구축을 준비하고 있다.<sup>113)</sup>

정부가 디지털 예산·회계시스템을 구축하면서 주요 비전으로 제시하고 있는 것은 다음과 같다.<sup>114)</sup> 첫 번째로 정부가 수행하는 모든 재정활동을 포괄하도록 재정통계를 국제기준<sup>115)</sup>을 고려하여 지방재정, 산하기관을 포함한 일반정부뿐만 아니라 공기업을 포함한 공공부문(public sector)까지 확대하며, 아울러 두 번째로 현행 통제위주의 품목별 예산체계를 성과관리가 가능한 프로그램 예산체제로 개편할 것을 정하고 있다. 세 번째로는 현재 도입중인 복식부기·발생주의 회계제도를 효율적으로 추진하기 위해 중앙과 지방의 회계기준 마련, 예산과 회계의 연계 등을 추진하며, 네 번째로는 수요자가 원하는 재정정보를 실시간으로 분석 제공하는 재정통합시스템을 구축하여 많은 사람들이 항시 활용하는 재정정보의 포털을 구현한다는 것이다. 그리고 마지막으로 세입에서부터 예산 편성·집행·회계·감사 등의 재정 프

113) 또한, 이외에도 투입통제 위주의 예산·회계제도로 인해 분권과 부처 자율성이 부족하며 이로 인한 재정책임성 확보가 어려운 실정이라는 점도 문제로 대두되고 있다. 대한민국정부, 『2005~2009 국가재정운용계획』, 347~348면.

114) 상계서, 348~349면 참조.

115) 여기서 말하는 국제기준은 앞에서 살펴본 주요 국가들이 채택하고 있는 IMF의 GFS 및 UN의 SNA를 예로 들고 있다.

로세스들이 선순환 고리로 피드백 될 수 있도록 서과평가·감사체계를 개편한다는 것을 주된 목적으로 하고 있다.

정부에서 추진 중인 디지털 예산·회계시스템은 재정정보에 관한 통합적 정보공시시스템으로서 중요한 의미를 가지고 있다.<sup>116)</sup> 상술한 바와 같이 재정투명성제고를 위한 정보공시의 관점에서 볼 때, 궁극적인 목적은 국민의 참여를 유도하는 것이다. 즉, 공개된 재정관련 정보를 국민들이 찾아보고 그에 대한 의견을 제시하고, 운용자를 감시한다는 것이다. 만일 재정관련 정보가 오프라인상에서 공개되는 경우에는 일정장소에 이를 비치하고 국민들이 이를 찾아가서 열람하는 형태가 될 수밖에 없다.<sup>117)</sup> 그러나 현실적으로 국민들이 스스로 이러한 노력을 기울일 것을 기대하기는 어렵다.

오늘날 국민들의 대다수가 정치나 정부의 정책집행에 무관심 상황을 고려할 때, 재정투명성을 위해서는 국민참여의 유도도 중요한 과제이다. 정보만 제공되면 모든 국민이 이를 보고 국가정책에 참여할 것이라는 기대는 이상일 뿐이다. 따라서 국민이 적은 비용과 시간을 들여서 재정관련 정보를 열람할 수 있는 방법의 구축이 필요하며, 디지털 예산·회계시스템은 바로 그 대안이 될 수 있다는 점에서 의의가 크다.

### 3. 국민참여확대 방안

#### (1) 국민참여의 필요성

재정투용자의 투명성 확보를 위해 가장 선행되어야 할 것은 바로 정보공개이다. 투용자의 결정과정에서 결정과 관련된 정보가 외부에

---

116) 정부는 디지털 예산·회계시스템을 구축하면서 그 효율적 운용을 위해 국제기준에 따른 통계작성 및 성과관리시스템의 도입, 복식부기·발생주의 회계제도의 도입 등을 함께 추구하고 있다는 점도 동 시스템이 갖는 중요한 기능이라고 할 수 있다. 하지만, 본문에서는 정보공개와 관련된 부분에 대해서만 논의를 하고자 한다.

117) 물론 주요 내용은 언론을 통해 공개되겠지만, 이는 언론에 의해 취사선택된 가공정보로 국민들이 반드시 필요로 하는 정보가 모두 제공된다고 보기는 어렵다는 점에서 한계가 있다.



공개된다면 정책을 결정하는 사람들을 스스로 규제하는 자율규제시스템으로서 역할을 할 수 있기 때문이다. 그러나 이것만으로 재정투용자의 건전성과 합리성을 기대하기는 어려우며, 공개된 정보를 바탕으로 국민들의 직접적인 참여가 이루어져야 한다. 정보공시가 이루어진다고 하여도 이를 바탕으로 국민의 참여가 이루어지지 않으면 정보공시가 갖는 효과를 충분히 가질 수 없다는 것은 명약관화한 것이다. 따라서 정보공시제도의 강화와 함께 이루어져야 할 것이 국민의 참여를 보장하는 것이다. 그 구체적인 방안으로 생각해 볼 수 있는 것이 국민이 필요한 정보를 요구할 수 있도록 제도적 개선을 하는 방안과 허위정보나 부실한 정보를 제공한 경우에 이에 대한 제재를 강화하는 방법, 그리고 보다 직접적으로 참여할 수 있도록 하기 위해 현재 지방자치단체에 인정되고 있는 주민소송제도를 강화하는 방안들을 생각해 볼 수 있다.

## (2) 국민참여의 확대를 위한 구체적 방안

### 1) 정보공개청구권의 강화

재정투용자과정에서 국민의 참여를 보장하기 위해서는 정확한 정보의 제공이 전제되어야 한다. 이를 위해서는 필요한 정보의 공개를 의무화하는 것도 필요하지만, 사전에 제공할 정보를 지정하고 이를 공개하게 하는 것만으로는 국민에게 필요한 정보가 완전히 제공된다고 할 수는 없다.

따라서 국민들이 원하는 정보의 제공을 요구할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 현재 운영중인 정보공개제도를 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 동 제도의 경우 국민의 청구가 있으면 행정기관이 이에 대한 정보를 제공하도록 하고 있기 때문에 필요한 정보를 얻을 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 그러나 동 제도의 경우 비공개대상정보의 범위가 모호하여 행정기관과의 분쟁이

다발하고 있다는 점에서 문제가 있다. 따라서 현행 정보공개제도를 개선하여 재정투융자를 비롯한 재정과 관련된 정보에 대해서는 비공개정보대상에서 명시적으로 제외하여 행정기관이 이를 은폐하는 것을 원천적으로 불가능하게 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 2) 부실공시에 대한 책임강화

재정관련 정보공개는 일종의 강제공시(mandatory disclosure)라고 할 수 있다. 즉, 공시의무자가 자연상태에서는 공시를 하지 않기 때문에 법으로 공시를 강제하고 있는 것이다. 통상 공시주체가 공시를 하지 않는 경우 부담하는 비용이 얻는 이익보다 크다면 강제하지 않아도 자발적으로 공시를 할 것이다. 하지만 공시를 하지 않는 경우의 이익이 더 크다면 공시주체의 자발적인 공시를 기대하기 어려우며, 이 경우 강제적인 공시가 필요하게 되는 것이다.

재정관련 정보공개는 경우 재정운용자 입장에서는 상당히 부담스러운 것임에 틀림없다. 중앙정부의 관료나 선거를 통해 선출되는 지방자치단체장의 경우 자신의 재정활동이 국민(주민)들에게 알려지는 것에 부담을 느낄 것이고, 만일 부정한 행위가 있었던 경우에는 이를 은닉하고자 할 수 있다. 따라서 상술한 바와 같이 구체적인 공시대상 정보 및 공시방법에 대해 명시적으로 규정할 필요가 있는 것이다.

하지만 그럼에도 불구하고 공시주체가 공시내용을 누락하거나 허위로 공시하는 경우 이를 실질적으로 제재할 수 있을지 의심스럽다. 현행 국가재정법은 재정정보를 공표하도록 규정하고 있을 뿐, 중요사항이 누락된 부실한 정보나 허위사실을 공시하는 경우에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다.

다만, 지방재정법 시행령은 행정자치부장관으로 하여금 제출된 재정운용상황 및 공시결과를 분석·평가하도록 하고, 그 결과 내용이 미흡하여 문제점이 있는 경우에는 해당지방자치단체에 다시 공시하도록

권고하거나 이를 직접 공시할 수 있도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제72조 제1항 및 제2항). 그러나 이는 오히려 공시주체로 하여금 자신에게 부담이 되는 공시내용을 안심하고 누락시키는 결과를 가져올 수 있다. 만일 행정자치부장관의 지적이 있으면 그 때 공시를 하여도 무방하기 때문이다.

따라서 현행법상은 국가나 지방자치단체가 허위 정보를 제공하거나 부실한 공시를 하였다고 하여도 이에 대한 책임을 묻기가 어렵다. 따라서 국민에게 잘못된 정보가 전달될 가능성이 존재하고 있다.

이미 정보공시제도가 확립되어 있는 상법 및 증권거래법의 경우에는 부실공시 및 허위공시에 대해서는 상당히 엄격하게 제재를 하고 있다. 그 중에서도 가장 강력한 억제장치는 바로 시장이다. 분식회계를 한 기업들이 그 존립자체를 위협받는 상황을 통해 알 수 있듯이 허위공시나 부실공시는 시장에서 엄격한 제재를 받게 된다. 그러나 이에 그치는 것이 아니라 자율규제기관 및 규제당국에 의한 행정처벌, 형사처벌 및 민사상 손해배상책임까지 엄격하게 규정을 하고 있다.<sup>118)</sup> 정보공시가 갖는 기능의 중요성과 부실공시로 인한 위험이 그만큼 크기 때문이다.

살펴본 바와 같이 정보공시의 중요성 및 기능은 기업관련 공시제도나 지방재정공시제도나 동일하다고 할 수 있다. 그만큼 공시주체에 의한 허위·부실공시의 위험성도 그만큼 크다고 할 수 있다. 특히, 재정정보공시제도는 주민참여 및 이를 통한 재정투명성의 원동력이 된다는 차원에서 그 중요성은 더 크다고 할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 허위, 부실공시에 대한 구체적 제재장치를 마련하지 않은 상황에서 과연 재정관련 정보공개제도가 본래적 기능을 할 수 있을지 다

118) 특히 손해배상책임의 경우 입증책임의 전환, 인과관계의 추정 및 연대책임을 규정하고 있으며, 2007년부터는 집단소송제도의 도입도 예정되어 있다. 따라서 손해배상제도는 향후 정보공시의무 위반에 대한 효과적인 억지책으로 중요한 역할을 할 것으로 예상된다.

소 의심스럽다.

물론 지방자치단체의 경우에는 지방자치법상 주민감사청구제도나 주민소송을 통한 제재도 생각해 볼 수 있다. 하지만 허위·부실공시 자체가 주민소송의 대상이 될 수 있을지 의문이며, 또한 그 실효성 자체가 의문시되는 주민감사청구제도가 얼마나 유효할지도 의심스럽다. 따라서 국가 또는 지방자치단체가 재정관련 정보공개 의무를 충실히 이행하지 않는 경우에 대해서는 형사적 처벌 등의 제재에 관한 근거를 명확히 규정하는 것이 필요할 것이다.

### 3) 주민소송제도의 활성화

지방자치단체의 재정적 통제수단은 종래 행정 내부적 통제수단이나 감사제도 등에 의한 통제수단 등이 존재하였다. 그러나 이러한 제도들은 그 자체가 한계를 가지고 있었으며, 예산낭비 등의 경우에 대해서는 형사적 범죄에 이르는 정도를 제외하고는 공무원의 세계의 ‘제식구 감싸기’논리 등에 의해 대충 감싸주고 시정조치도 적당히 취하는 형태가 빈번하였다.<sup>119)</sup> 이러한 문제점을 극복하기 위해 도입된 것이 주민소송제도이다. 주민소송제도는 사법적 절차를 통한 통제라는 점에서 위와 같은 문제점을 해결하고 있으며, 동시에 구속력있는 판결을 통해서 통제의 실효성을 보다 담보할 수 있다는 점에서 큰 의미를 가지고 있다. 물론 주민소송제도는 현재 지방자치단체에 대해서만 적용된다는 점에서 한계가 있다. 그러나 재정투융자의 방만한 경영은 지방자치단체의 경우 더 심각하다는 점을 고려할 때 중요한 의미를 갖고 있다. 지방자치단체의 경우 민선자치가 시작된 이후로 선심성 정책이 남발되는 문제가 있다. 대표적으로 민선자치단체장이 재선을 위해 선심성 행정, 이벤트성 사업추진 등 방만한 재정운용을 하는 경우가

---

119) 최인욱, “주민감사청구 -주민소송제 해설-”, 『도시와 빈곤』 제81호(2006.8), 21면.

적지 않다.<sup>120)</sup> 주민소송제도는 이와 같은 방만한 재정운용을 막을 수 있는 가장 효과적인 장치가 될 수 있을 것이다. 실제로도 주민감사청구제도와 연계된 주민소송제도는 직접 주민소송을 통한 통제이전에 주민소송제도의 도입 자체만으로도 지방재정운영에 통제적 효과가 큰 것으로 나타나고 있다. 따라서 재정투융자가 방만하게 운용된 경우에 대해서도 주민소송제도가 적극 활용될 수 있도록 할 필요가 있으며, 이를 위해 주민소송제도의 절차를 간소화하는 등 제도적 장치의 마련에 대해서도 검토할 필요가 있다.

### 제 3 절 재정투융자에 있어서 시장원리의 도입과 민간투자의 유인

#### 1. 시장원리의 도입

완전경쟁하에서 시장실패가 발생할 수 있는 공공재 등에 대해서는 재정에 의한 공급이 이루어져 왔다. 대부분의 국가들은 전기, 통신, 철도, 상수도, 가스 등의 사회간접자본을 정부에 의한 재정투융자를 통하여 공급하였다. 이것은 공익을 위하여 중요한 서비스의 공급을 시장의 자율적인 동기에 의존하기 어렵다는 판단에 근거한 것이다. 그러나 대부분의 국가에서 정부가 주도하는 사회간접자본의 공급은 시설 용량의 부족과 노후화, 낮은 노동 생산성과 기술적 낙후성, 저질의 서비스, 수혜 대상의 부적절성 그리고 지속적인 재정 적자 등 많은 문제점들을 드러내고 있다. 최근 우리나라의 공기업들이 방만한 경영으로 사회적 비판을 받고 있는 것도 이러한 예의 하나로 이해할 수 있다.

---

120) 최근 신문에 보도가 된 경우만을 보더라도 인천시의 인천대공원 유료화권, 수원시의 공무원 초과근무수당 부정수급 비리건, 괴산군의 음주표창 건 등 통상적으로 이해할 수 없는 없는 사례들이 빈발하고 있다. 조성규, “지방자치단체의 재정통제수단으로서 주민소송의 의의와 한계”, 『국민에 의한 재정통제시스템 구축을 위한 법적과제』(한국법제연구원, 2007), 45면.

이러한 문제점은 오늘날 개도국뿐만 아니라 선진국도 경험하고 있으며, 이러한 문제를 해결하고자 1980년대 이후 미국과 영국 등을 위시하여 많은 나라에서 사회간접자본의 민영화와 민간자본의 유치가 추진되었다. 민간자본의 유치는 단순히 자본의 유치를 의미하는 것이 아니라 시장성을 배제하였던 공공재 등에 대해서도 시장원리의 도입을 통한 효율성을 제고하고자 하는 의도라고 할 수 있다. 즉 민간자본의 유치와 함께 그 과정에서 경영의 효율성을 도모할 수 있는 방안이 되는 것이다. 공기업 등에 의해 제공되고 있는 공공재 등의 경우 시설의 노후화와 공급 부족으로 서비스의 질적 수준이 저하되고, 산업 및 생활 수준의 향상에 따른 공공재에 대한 지속적인 수요 증가에도 불구하고 정부 재정은 이를 충족할 만큼 확대되지 못하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위한 방안의 하나가 민간자본의 유치를 통한 효율적 운용의 확보이다. 최근 민간자본의 경우 기술 및 경영상의 발전이 이루어졌으며, 사회간접시설과 같은 대규모 투자사업을 감당할 수 있을 정도로 자본축적도 이루어졌다. 뿐만 아니라 다양한 금융 기법의 개선으로 민간부문의 자금을 사회간접자본 시설의 투자 재원으로 활용할 수 있는 방안들이 개발되었다. 특히 선진국의 기업은 그 동안 많은 국제적인 개발사업의 경험을 축적하였으며, 이를 기반으로 인해 국경을 초월한 사업 참여의 기회가 확대하고 있다. 이것은 선진 자본주의 국가의 해외 건설 및 금융업의 경우에 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 측면에서 보았을 때 향후 재정투융자제도에 있어서도 민간자본의 적극적 유치와 이를 통한 시장원리의 도입이 지속적으로 이루어질 것으로 보이며, 이는 재정투융자의 방만한 경영을 막고 보다 효율적인 운용을 도모할 수 있는 방안이 된다는 점에서 그 의미가 크다고 생각된다.

## 2. 재정투융자에 있어서 민간투자의 유인

### (1) 현행 민간투자의 기본구조

#### 1) 기본구조

오늘날 민간투자가 활발히 이루어지고 있는 공공재 부문은 사회간접자본(SOC)분야이다. 사회간접자본의 공급은 재원에 따라 재정사업과 민자 사업으로 구분할 수 있다. 재정사업은 정부가 사회간접자본을 통해서 제공해야 할 서비스를 추정, 기획하고 재원 조달과 운영 및 관리를 담당하는 방식이다. 한편 시설물의 설계 및 시공은 일반적으로 민간 기업과의 계약을 통하여 조달한다. 사회간접자본 투자재원은 조세, 이용료 등에 기초하여 예산을 편성하고 집행하고 운영 및 관리는 정부나 정부 산하의 공공기관이 담당한다.

민간 투자사업은 사회간접자본 투자사업 중에서 비교적 높은 수익률이 보장되는 사업을 대상으로 민간 자본을 유치하고 시설 건설 후 일정기간 운영수익으로 투자비를 회수하도록 허용하는 것이 일반적인 방법이다. 민간투자사업의 경우 높은 수익률이 확보되기 어려운 사업은 정부가 사업비의 일부 지원하기도 하고, 조세 감면 등 세제지원과 함께 때로는 일정 수익률을 보장하기도 한다.

민간 투자사업은 해당 사업을 위하여 설립한 민간투자법인(special purpose company: SPC)이 주체가 되어 추진한다. 정부는 사업계획서의 평가하고 협상을 거쳐서 민간투자법인을 지정하고, 지정된 민간 법인은 사업시행자로 설계, 시공, 재원 조달, 그리고 운영 및 관리를 일괄적으로 수행한다. 사업의 수행 과정에서 사업시행자는 다른 민간 기업과 개별적인 계약을 체결하여 사업의 일부를 위탁하여 수행하게 할 수 있다. 그러나 서비스를 제공의 최종적인 책임은 민간투자법인이 진다. 정부는 사회간접자본 서비스를 기획하여 시설물의 규격을 산정하

고, 민간투자법인과의 양허계약(concession agreement)을 통하여 해당 사업의 추진과정을 관리하는 일에 한정된다.

## 2) 자금조달방법<sup>121)</sup>

현재 민간재원을 조달하는 방법으로 사용되고 있는 것은 프로젝트 금융과 자산금융 등의 다양한 방법을 생각해 볼 수 있다. 먼저 자산금융(asset based finance)은 기업이 보유 자산을 활용하여 자금을 조달하는 금융 기법이다. 부채와 자본을 통한 차입과 주식이나 회사채 발행과 달리 대차대조표상의 차변의 보유 자산을 기초로 자금을 조달하는 방식이라는 특성에서 차변자금조달(left hand side funding)이라고도 부른다. 자산금융은 프로젝트 금융(project financing) 외에도 자산 유동화(asset securitization), 부동산 신탁(REITs), 리스(lease) 등 다양한 방식이 활용된다.

자산 유동화는 자산 보유자로부터 자산을 양도받아 이를 기초로 자산 담보부증권(asset backed securities: ABS), 저당채권 담보부 증권(mortgage backed security: MBS) 등 증권을 발행하고 자산의 관리, 운용, 양도를 통하여 발생한 수익을 자산 보유자에게 지급하는 자금조달 방식을 말한다. 자산 유동화는 자산 보유자가 아닌 중간인 유동화 전문기구(Special Purpose Vehicle:SPV)가 담당한다. 이 방식은 금융기관이 대출자금을 조기에 회수할 수 있는 장점을 가지고 있다. 또 자산 담보부 증권은 일반적으로 신용보강(credit enhancement)을 거쳐 당초의 채권보다 신용도가 높은 우량채권이 되므로 낮은 이자율로 판매가 가능하다.

부동산 신탁(Real Estate Investment Trusts: REITs)은 다수의 소액 투자자로부터 자금을 조달하여 부동산을 매입, 개발, 운영하거나 부동산 관련 채권이나 증권 등에 투자하여 수익을 투자자에게 배분하는 자금

---

121) 홍성홍, 『사회간접자본의 경제학』(박영사, 2006) 참조함.



조달 방법이다. 그러므로 투자자의 신탁자금을 주식이나 채권에 투자하는 뮤추얼 펀드(mutual fund)의 일종이며, 단지 투자 대상이 부동산이나 부동산관련 금융상품이라는 점만 차이가 있을 뿐이다. 자산금융 중 리스(lease)는 보유 자산 및 부동산의 임대를 통하여 자금을 조달하는 방법이다.

프로젝트 금융(Project financing)은 특정 사업이 창출할 미래의 현금흐름을 기초로 자금을 조달하는 금융방식이다. 프로젝트 금융은 사업주체의 담보나 신용을 근거로 자금을 조달하는 전통적인 기업금융과 달리 사업 주체와 법적으로 독립된 프로젝트에서 기대되는 현금흐름을 상환재원으로 삼아 프로젝트 자체의 자산과 이와 관련된 이해 관계자들의 계약을 담보로 하고 사업 주체를 일부의 책임을 분담하여 자금을 조달하는 방식이다.

## (2) 민간자본의 활용을 통한 재정투융자

시장원리 도입을 통한 재정투융자의 효율적 운용 및 국가의 재정부담 제고라는 측면을 고려할 때 재정투융자에의 민간자본 유치는 그 필요성이 매우 크다고 생각된다. 금융시장은 이제 ‘저축’에서 ‘투자’로 변화하고 있다. 즉, 이제 모든 국민들이 투자자로서 역할을 하고 있으며 최근 급증하고 있는 펀드의 증가는 이러한 변화를 잘 설명해 주고 있다. 다시 말해서 이제 대규모 자금은 저축을 통해 형성되는 것이 아니라 투자를 통해 형성되고 있는 것이다. 이러한 상황에서 거대한 자본이 요구되는 재정투융자 사업을 국가재정만으로 감당하겠다는 인식에도 변화가 필요하다. 국가의 경우 재정의 대부분을 세금과 채권 발행을 통해 조달한다는 점을 고려할 때 국가재정의 부담은 결국 국민전체의 부담으로 이어질 수 있다. 따라서 금융시장의 유동자금을 활용하는 것은 국가재정의 부담을 감소시킬 수 있다는 점에서도 중요한 의미를 갖는다.

재정투융자에 있어 민간자본의 조달은 재정투자와 융자에 있어 다소 차이를 가질 수 있을 것이다. 산업간접자본 등에 대한 자본적 지출에 해당하는 재정투자의 경우에는 장기간에 걸쳐 거대한 자본이 소요되는 국책사업에 민간자본의 유치를 통해 국가재정의 부담을 줄여 주고 참여하는 민간기업에 대해서는 장기적인 수익원을 제공하는 형태로 이루어지게 될 것이다. 이 경우 사업의 효율적 운영 및 재정부담을 감소시킬 수 있으므로 민간투자를 촉진할 수 있는 제도적 방안을 마련하는 것이 필요하다.

두 번째로 공기업 등에 대한 출자 및 출연 등과 관련해서는 시장을 통한 자금조달방안을 검토할 필요가 있다. 살펴본 바와 같이 일본의 경우 특수법인에 대하여 원칙적으로 시장을 통해 자본조달을 하도록 한 것은 우리에게 많은 시사점을 주고 있으며, 이 방안에 대해서는 추후 보다 면밀한 검토가 필요하다.

세 번째로 재정융자와 관련해서도 민간투자의 유치를 적극 검토할 필요가 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 우리 금융시장의 경우 본격적인 펀드(간접투자)시대가 시작되고 있다. 펀드의 경우 기본적으로 포트폴리오 투자기법을 활용하기 때문에 고수익을 추구하는 고위험 투자도 하지만, 일정비율은 저수익의 안정적 투자도 행하게 된다. 이러한 상황에서 일정정도의 금리를 보장하는 재정융자의 경우 안정적 수익모델이 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 최근 연기금의 투자비중이 높아지고 있는데, 연기금의 경우에는 공공성을 고려하여 사회책임투자(SRI)에 일정비율을 투자하기로 하는 등 사회공헌에 대해서도 많은 노력을 하고 있으며, 재정융자에 대한 투자도 이와 같은 맥락에서 생각해 볼 수 있다. 다시 말해서 이미 금융시장에서는 중소기업지원, 주택지원, 복지 등을 위한 재정융자에 투자할 수 있는 자금들이 충분한 상황이며, 제도적으로 이를 유인할 수 있다는 국가재정의 운영에 많은 도움이 될 수 있을 것으로 생각된다.

## 제 5 장 결 론

재정의 갖는 역할 중의 하나가 자원배분기능이다. 자원배분기능이란 완전경쟁시장 하에서 충분히 공급되지 않아 시장실패가 발생할 수 있는 재화나 서비스를 국가 전체의 관점에서 공급하는 기능을 말한다. 이러한 재정의 기능을 수행하는 대표적인 것이 바로 재정투융자제도이다. 재정투융자의 경우 민간이 수행하기 곤란한 대규모 사업이나 초장기 프로젝트를 수행하는데 적합하며, 또한 민간금융이 곤란한 장기자금의 공급 등이 가능하다는 점에서 국가재정이 갖는 자원배분기능을 수행하는 방법이 될 수 있기 때문이다.

우리나라의 경우에도 전후 경제부흥기에서 재정투융자는 국가전체의 발전에 크게 기여하였었다. 그러나 재정투융자의 경우 본질적으로 시장원리가 배제된 상태에서 운용됨에 따라 자칫 방만한 경영이나 불필요한 지출이 이루어질 수 있는 가능성이 존재하고 있다는 점도 부정할 수 없다.

이러한 문제점은 우리보다 먼저 선진국 대열에 합류한 일본의 예를 통해서 알 수 있다. 물론 일본의 재정상황이나 법적구조가 우리와 동일하지는 않지만, 기본적으로 재정투융자가 갖는 한계는 동일하다고 할 수 있다. 일본의 경우 재정투융자의 입구부터 출구까지 총체적인 개혁을 진행하였으며, 그 바탕에는 재정투융자의 방만한 경영을 개선하기 위해서는 시장원리를 도입해야 한다는 전제가 깔려있다고 할 수 있다. 미국의 경우 정책금융에 있어서 시장원리를 도입하고 시장을 통해 자금조달을 하는 것을 원칙으로 하되 필요한 최소한의 범위에서 정부가 간여하는 것도 이와 동일한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

이에 우리나라의 경우에도 재정투융자와 관련한 제도적 개선이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서 먼저 이루어져야 할 것이 재정정보의 적절한 공시가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 현행 국가재정법의

경우 막연하게 재정정보공시를 규정하고 있어 그 실효성이 의심되고 있다. 따라서 보다 구체적으로 규정할 필요가 있으며, 국민이 필요한 정보의 제공이 필요한 때에 이루어질 수 있도록 적시공시제도 및 수시공시제도를 도입할 필요성이 있다.

또한, 현행 정보공개제도의 개선도 필요하다. 우리나라의 경우 1996년에 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’을 제정하여 정보공개제도를 도입하였다. 동 법은 공공기관이 보유, 관리하는 정보의 공개의무를 부과하고 그에 따른 국민의 정보공개청구에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 감시 등을 통한 국정운영의 투명성을 확보하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 동 제도를 이용하여 국민이 필요한 재정관련 정보의 제공을 요구하는 것이 가능하다. 그러나 문제는 동 법은 공개가능한 정보가 비공개정보의 범위가 모호하여 현실에서는 항상 갈등을 유발하고 있다. 즉, 국민이 재정투융자와 관련한 재정정보의 제공을 청구한 경우에 행정기관이 비공개정보라는 이유로 공개를 하지 못한다고 하는 경우 신속한 구제방법이 마련되어 있지 않다. 이러한 점을 고려하여 정보공개제도의 경우 비공개정보의 범위를 최소화하고 명확히 할 필요가 있으며, 만일 공개대상정보임에도 불구하고 공개하지 않은 경우에는 사후적이라도 제재할 수 있는 방안을 마련하여 정보공개를 적극 유도할 수 있도록 제도개선이 필요하다.

아울러 허위정보나 부실한 정보가 제공될 가능성이 존재하므로 이에 대한 구체적인 제재방안을 마련할 필요가 있다. 중요한 것은 행정기관이 정확한 정보를 제공할 수 있도록 유인하는 것이며, 이를 위한 제도개선이 필요한 것이다.

이와 함께 향후 재정투융자를 전적으로 시장에 맡기는 방안을 모색할 필요가 있다. 우리의 금융시장은 이미 충분히 성숙해 있으며, 자본시장통합법의 도입에 따라 다양한 상품개발이 가능하게 되었다. 따라

서 사회간접자본이나 정책금융 등 종래 재정투융자의 대상이 되었던 분야도 민간금융이 충분히 감당할 수 있는 상황이 되었다. 아울러 시장원리의 도입을 통한 비용절감, 생산성 증가를 위한 노력이 행정 전 분야에 걸쳐 이루어지고 있다는 점을 고려할 때도 이에 대한 필요성은 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 민간투자와 관련한 법제의 제정을 통해 민간투자의 방법 및 절차의 간소화, 세제상의 혜택 및 법적 책임과 지원 등에 대한 내용을 법제화할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 권해상 외, “재정관련 법령의 정비방안”, 『법제연구』제25호, 2003.
- 국무조정실, 예산분야의 투명성·효율성 제고방안, 2000.
- 국회 예산결산특별위원회 수석전문위원, “2006년 예산안 및 기금운용  
계획안 검토보고(총괄)”, 2005. 11.
- 김동희, 행정법 I, 박영사, 2006.
- 김순기 외, 회계원리, 박영사, 2006.
- 김은지, “일본의 구조개혁의 현형과 전망: 재정개혁을 중심으로”, KIEP  
지역리포트, 2001.
- \_\_\_\_\_, “일본 정책금융개혁의 주요내용 및 평가”, KIEP세계경제, 2006.
- 김재광 외, 정책유형별 정보공개기준개발, 용역보고서, 2005.
- 김종면, “투명성 제고를 통한 재정개혁 정착”, 『재정포럼』, 2005.
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2003.
- 김철용, 행정법 II, 박영사, 2003.
- 대한민국정부, 2005~2006 국가재정운용계획, 2006.
- 박규율 외, 지방자치단체의 회계투명성확보를 위한 복식부기 도입방  
안에 관한 연구, 2001.
- 박기백, “재정투명성 논의와 시사점”, 『재정포럼』 제53호, 2000.
- \_\_\_\_\_, “성과관리제도의 이론적 배경 및 한국적 상황에서 갖는 의의”,  
성과관리제도 사례와 지표개발 세미나 자료, 2003. 12.
- 박대근, “국채시장 국제화 방안”, 한국조세연구원, 2005. 10.

참고문헌

- 박영곤 외, 투명성제고를 위한 국제기준 및 규범의 개발과 준수현황, 대외경제정책연구원, 2000.
- 송희준, “국가재정 정보시스템 구축사업”, 『자치행정』 통권175호, 2002.
- 서덕모, “국민이 체감하는 공공개혁추진”, 『나라경제』 제13권 제3호, 2002.
- 성명재 외, 우리나라 중장기 건전재정 운영을 위한 연구: 세입·세출 추계를 통한 중기재정 전망 및 정책과제, 한국조세연구원, 2003.
- 유일호, “지방재정의 투명성과 책임성제고 방안”, 『나라경제』 제14권 제9호, 2003.
- 윤영진, “지방재정의 건전성 확보방안”, 『한국자치행정연구』 제4권, 2005.
- 윤성식 외, 정부회계, 법문사 1999.
- 임성일, “지방재정 공시제도의 도입방안”, 『지방재정』 통권 133호, 2005.
- \_\_\_\_\_, “지방재정의 투명성 제고방안: 예산회계제도를 중심으로”, 『감사』 제67호, 2000.
- 이덕연, 『재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가』, 현안분석 2005-10, 한국법제연구원, 2005.
- 이재성, “재정·세수운영의 내부통제장치”, 『지방행정연수』 제38호, 1996.
- 이종운, “공공회계 투명성 강화와 전산감사 효율화 방안 세미나 개최 결과”, 『감사』 제71권, 2001.
- 조성규, “지방자치단체의 재정통제수단으로서 주민소송의 의의와 한계”, 『국민에 의한 재정통제시스템 구축을 위한 법적과제』, 한국법제연구원, 2007.
- 한국은행, 경제정보의 공개와 경제조정, 2001.
- 홍성걸, “공공부문 웹사이트 평가의 비교사례 연구-한국, 미국, 뉴질랜드의 평가사례를 중심으로-”, 『정보화정책』 제8권 제3호, 2001.

- 經濟同友會, 政策金融改革の今後の進め方について, 2005.
- 財務省財務総合政策研究所, 我が国の予算・財政システムの透明性-諸外國との比較の観点から-, 2002. 9.
- 北野弘久, 新財政法學·自治體財政權, 勁草書房, 1983.
- 木村逐, 財政法理論の展開とその環境, 有斐閣, 2004.
- 田中 治, アメリカ財政法の研究, 信山社, 1997.
- 小村武, 豫算と財政法, 新日本法規, 2002.
- 日本財政法學會, 社會保障と財政, 龍星出版, 2001.
- 宇野雅夫, “政策金融の國際比較”, [PRI] 04A-23, 2004.
- 土居丈郎, “日本の地方債をめぐる諸制度とその變遷”, [PRI] 04A-15, 2004. 5.
- 砂原庸介, “財政支出の決定要因: 主要先進諸國の實證分析”, [PRI] 04A-22, 2004. 10.
- 原田泰, “90年代の財政金融政策と景氣動向”, [PRI] 02A-01, 2002. 1.
- 日本財政法學會, 財政民主主義, 龍星出版, 1994.
- 韓圭寅, “情報公開制度の概念體系”, 『法學政治學研究』第23号, 1994.
- 神崎克郎, 『證券取引法』, 青林書院, 2006.
- 黒沼悅郎, 『アメリカ證券取引法(第2版)』, 弘文堂, 2004.
- 高橋公忠, “公開會社における企業情報開示規制”, 『社團と證券の法理』, 1999.
- 小山廣和, “租稅法律主義- 通達課稅・稅務調査を素材に『租稅』概念の再檢討の問題關心から一”, 『財政法の基本課題』, 日本財政法学会, 2005.
- 樋口陽一, 『註釋 日本國憲法(下)』, 青林書院, 1988.
- 石森久広, “財政民主主義”, 『財政法の基本課題』, 日本財政法学会, 2005.



참 고 문 헌

小沢隆一, “財政法学の可能性”, 『財政法の基本問題』, 日本財政法学会, 2005.

Artis, M. J. and M. Buti, “Close to Balance or in Surplus: A Policy-Maker’s Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact”, CEPR Discussion Paper 2515, 2000.

Barrell, Ray and Alvaro M. Pina, “How Important are Automatic Stabilizers in Europe?”, European University Institute Working Paper ECO No. 99/37, 1999.

Becker Torbjorn, “Public Debt Management and Boilouts”, IMF Working Paper, WP/99/103, July 1999.

Giorno, C., P. Richardson, D. Roseverare, “Estimating Potential Output, Output gaps and Structural Budget Balances”, Economic Department Working Papers, No. 152, OECD, 1005.

IMF, “Government Finance Statistics Manual 2001”, 2001.