

재정법제 자료 08-01

# 재정법학의 과제와 전망

2008. 2. 16.

# 재정법학의 과제와 전망

2008. 2. 16.

한국재정법학회 창립준비위원회  
한국법제연구원 재정법제연구센터

## 일 정

◇ 일 시 : 2008년 2월 16일(토), 13:00~18:00

◇ 장 소 : 교육문화회관 신관 청계홀

◇ 주 최 : 한국법제연구원 재정법제연구센터  
한국재정법학회 창립준비위원회

◇ 구 성

13:00 ~ 13:30 등 록

사회 : 신영수(경북대 법대 교수)

13:30 ~ 13:50 개 회

환영사 : 박영도(한국법제연구원 혁신기획조정실장, 법학박사)

13:50 ~ 14:30 한국재정법학회 창립총회

학회장 추대

학회장 수락

창립과정 소개 - 박종수(고려대 법대 교수)

14:30 ~ 15:00 휴식 및 다과

15:00 ~ 17:30 창립학술대회

사회 : 신영수(경북대 법대 교수)

## 일 정

15:00 ~ 16:00 주제발표 I

발표자 : 박중수(고려대 법대 교수)

**재정법 연구의 방향과 과제**

토론자 : 이원희(한경대 행정학과 교수)

김숙경(기획예산처 사무관)

16:00 ~ 17:00 주제발표 II

발표자 : 임명현(예산결산특별위원회 서기관)

**실무적 관점에서 본 재정법제의 개선과제**

**- 의회중심예산제도의 도입가능성 -**

토론자 : 문병효(한경대 법학부 교수)

강주영(한국법제연구원 재정법제연구센터장)

17:00 ~ 17:30 종 합 토 론

17:30 ~ 18:00 폐 회

18:00 만찬

# 목 차

## ▣ 재정법 연구의 방향과 과제(박중수)

I. 서 론 .....	9
II. 재정법의 개념과 범위 .....	10
1. 재정법의 개념 .....	10
2. 재정법의 범위 .....	13
III. 재정여건과 재정운영의 전망 .....	23
1. 외환위기를 전후한 여건의 변화와 재정의 역할 .....	23
2. 우리 재정이 당면한 현실과제 .....	25
3. 재정관련법제의 개편노력과 그에 대한 평가 .....	26
IV. 재정법 연구의 향후 과제 .....	29
1. 건전재정을 위한 국가채무의 안정적 관리방안 .....	29
2. 중기재정계획의 실효성 확보방안 연구 .....	32
3. 특별회계와 부담금·기금 등에 관한 연구 .....	36
4. 조세법 및 조세정책 영역의 연구 .....	47
V. 요약 및 결어 - 향후 전망과 과제 .....	51
[참고문헌] .....	53
◎ 지정토론 1(이원희) .....	55
◎ 지정토론 2(김숙경) .....	57

**▣ 실무적 관점에서 본 재정법제의 개선과제  
- 의회중심예산제도의 도입가능성 -(임명현)**

I. 논의의 전제 .....	61
1. 재정법의 체계 .....	61
2. 재정법의 추구 가치(기본원리) .....	64
II. 우리나라 재정운용시스템의 문제 .....	68
1. 우리나라 재정운용시스템의 특징 : 입법권과 재정권의 분리 .....	68
2. 우리나라 재정운용시스템의 문제 .....	70
III. 우리나라 재정법제의 개선방안 .....	81
1. 기본방향 : 의회중심 예산주의 .....	81
2. 의회중심예산제도의 구체적 실현방안 .....	84
IV. 글을 마치며 .....	96
<b>【별 첨】</b>	
재정지출억제 특별조치법안 .....	99
참 고 문 헌 .....	103
◎ 지정토론 1(문병효) .....	105
◎ 지정토론 2(강주영) .....	109

제 1 주제

# 재정법 연구의 방향과 과제

박 종 수

(고려대학교 법과대학 교수, 법학박사)

## I. 서론

현대의 국가공동체는 그의 임무를 수행하기 위한 물적·인적 전제 조건에 대한 실질적인 필요를 인류의 보편적 재정수단이라고 할 수 있는 금전을 통해서 대부분 충당한다. 금전을 획득하고 투입하는 작용이 없다면 오늘날의 사회국가(Sozialstaat)·급부국가(Leistungsstaat)는 전혀 그 기능을 수행할 수 없을 것이다.<sup>1)</sup> 그러한 한에서 국가와 그의 재력, 즉 재정수단은 서로 분리될 수 없는 밀접한 관계에 서게 된다. 이렇게 볼 때 우리가 상정할 수 있는 오늘날의 국가는 필연적으로 ‘금전의 국가’, 즉 재정국가(Finanzstaat)이다.<sup>2)</sup>

재정의 역할은 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 보듯이 매우 중요하며 또 가시적인 성과도 일궈냈지만 그러한 황금빛 전망만 우리에게 안겨다 주는 것은 아니다. 외환위기 극복과정과 그 이후 지난 10년간의 재정운용과정에서 분배와 평등을 적극적인 정부개입을 통해 실현하는 정책을 폈지만, 결과적으로 성장이 둔화되고 예산낭비와 사회양극화가 심화되는 등 정부주도의 재정책대정책이 비효율과 국가채무만을 키우는 등 불안요소가 항상 잠재해 있어, 건전재정이 상시 위협받고 있는 실정이다. 우리 재정은 이러한 불안요소들을 불식하고 그간의 성과를 넘어 더욱 적극적으로 재정의 효율성과 투명성을 제고하여 건전재정을 상시 견지하는 방향으로 나아가야 할 과제를 안고 있다. 재정법의 연구는 이러한 제반 여건을 반영하여 그때그때 제기되는 문제에 구체적인 답을 줄 수 있는 ‘Solution Provider’로서의 역할을 수행하여야 할 것이다.

오늘날 각국의 재정은 전통적인 위상에 머물지 아니하고 성과관리, 발생주의회계와 복식부기를 도입하는 등 민간기업의 전형적인 기법을

1) Christoph Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001, S. 18.

2) J. A. Schumpeter, Die Krise des Steuerstaates, S. 17.

적극 공공부문에 수용하고 새로운 시대에 적극 적응해나가고 있는 모습을 보이고 있다. 우리 재정법제 또한 거기에서 예외가 아니며, 급속한 재정여건의 변화에 발맞추어 그간 많은 법령들을 제·개정하는 등 적극적인 모습을 보여 왔다. 그러나 재정현상을 규율하기 위해 제·개정된 재정관련 법령들이 일정한 규율원리하에 질서 있게 체계를 갖추기 보다는 변화에 적응하기 급급한 모습을 보여준 측면이 있음도 부인할 수 없다.

이러한 이 시대의 재정에 던져지는 요구와 문제제기를 수용하고 적정한 그 방향과 대안을 제시하기 위해서는 기존의 법체계를 면밀히 분석하고 합리적인 재정국가에 어울리는 법체계의 변화와 발전을 선도할 새로운 연구의 필요성이 절실하다 말할 수 있으며, 바로 이러한 데에서 재정법 연구의 당위와 필요성을 찾을 수 있다.

이에 이하에서는 짧은 소견이지만 재정법 연구가 나아갈 방향과 앞으로의 과제를 필자가 가늠할 수 있는 소박한 범위내에서 간단히 언급하여 보기로 한다. 이를 위해서 먼저 재정법의 개념과 범위를 가늠해보고(II.), 우리가 처한 재정여건과 재정운영 전망을 살펴본 후(III.), 개별 세부영역별로 재정법연구의 향후 과제를 간단히 언급해보기로 한다(IV.).

## II. 재정법의 개념과 범위

### 1. 재정법의 개념

재정법은 재정을 대상으로 하는 법분야이다. 재정을 재무행정의 다른 말로 보는 것이 일반적이지만 이것만으로는 재정의 의미를 명확히 파악할 수 없다. 재정법을 이해하기 위해서는 먼저 그 대상이 되는 재정의 개념을 정립할 필요가 있다.

### (1) 재정의 개념

그렇다면 재정이란 무엇인가? 종래 재정(Finanz)의 개념에 대해서는 국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 작용이라고 보는 것이 통설적 입장이다.<sup>3)</sup> 그러나 이러한 개념정의는 오늘날 광범위하게 자리잡고 있고 또 점차 그 활동범위를 넓혀가고 있는 공공부문의 모든 재정활동영역들을 포괄할 수 없는 난점을 가지고 있다. 공공부문이 수행하는 모든 재정활동을 포괄할 수 있기 위해서는 이보다는 좀더 넓은 개념을 상정할 수 있어야 할 필요성이 제기된다. 이에 따라 필자는 재정의 개념을 그 광협의 정도에 따라 크게 광의의 재정 개념, 협의의 재정 개념 및 최협의의 재정 개념으로 구분하고자 한다.

위에서 언급한 종래의 재정개념을 협의의 재정 개념이라 한다면 본원적 행정주체인 국가나 지방자치단체 이외에 이들에 의해 만들어진 모든 공법인이 그 존립과 활동을 위해 필요한 재력(Finanzmittel)을 취득하고 유지·사용하는 작용을 포괄하여 광의의 재정 개념이라 정립하고자 한다. 즉, 여기에는 그 범위에 있어서 공기업을 포함한 모든 공법상의 법인이 공적 과제의 수행을 위해 필요한 재력을 획득·유지 및 사용하는 활동(이하 이를 일반적으로 ‘재정활동’이라 칭한다)들이 포함된다. 통설적인 입장이 파악하는 본원적 행정주체로서의 국가와 지방자치단체, 즉 중앙정부와 지방정부만을 대상으로 하는 재정 개념은 이에 비하여 협의의 재정개념이라 할 수 있다. 나아가 국가, 즉 중앙정부의 재정활동만을 대상으로 하는 경우에는 이를 최협의의 재정 개념이라 정의할 수 있을 것이다. 이상의 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

3) 류지태, 행정법신론, 2003, 963면.

구 분	개 념
광 의	국가나 지방자치단체 이외에 이들에 의해 만들어진 모든 공법인이 그 존립과 활동을 위해 필요한 재력을 취득하고 유지·사용하는 모든 작용
협 의	국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 작용
최협의	중앙정부의 재정활동으로서의 재정

아무튼 재정개념은 그 범위에 따라 이상과 같이 광의·협의 및 최협의의 개념범주를 설정할 수 있지만, 통상 재정이라 함은 광의의 개념을 상정하여, 공법인인 공공주체(öffentliche Hand)가 공적 과제의 수행을 위하여 필요한 재력을 조달하고 관리하며 투입하는 모든 활동을 의미한다.<sup>4)</sup> 그러나 이렇게 정의할 수 있는 재정개념은 단순한 정적인 개념에 불과한 것이 아니라 끊임없이 움직이는 동적 활동체로 파악된다. 재정의 이러한 동적인 측면은 이른바 ‘재정관리(Finanzwirtschaft)’라는 표현에 함축되어 있다.<sup>5)</sup>

## (2) 이른바 ‘재정관리’

재정의 동적인 측면을 감안할 때 재정법은 재정관리에 관한 범규범의 총체를 의미한다. 공공부문에서의 재정관리(öffentliche Finanzwirtschaft)란 공공주체의 모든 재정제도(Finanzwesen)를 포괄하는 내용으로서, 공공주체의 수입과 지출에 관련한 모든 과정의 총체로서의 경제활동과 그 전제조건이 되는 통화·화폐제도 등을 포함한다. 재정관리의 목적은 공적 과제의 수행을 위해 필요한 재력을 확보·조달, 관리 및 투입하는데 있다. 사경제부문과 달리 공공부문의 재정관리는 원칙적으로

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

5) 이상 재정의 개념에 대해서는 박중수, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003, 11면 이하 참조.

사경제주체에 의해서는 충분히 감당할 수 없는 필요의 충족에 기여하는 데에 있다. 이점에 있어서 공공부문의 재정관리는 사경제부문과는 달리 이익이나 잉여의 창출을 획득하는 것을 목표로 하지 않으며, 오히려 수입과 지출의 수지조정에 정향한다는 점에 그 특징이 있다. 여기서 공공주체가 창출하는 수입의 대부분은 고권적으로 부과되거나 강제적으로 분담시키는 일회적 또는 계속적 금전급부 등 조세를 포함한 공과금에 의존한다. 행정실무나 실정법에서는 ‘재정관리’라는 표현대신 ‘재정운용’ 또는 ‘재정운영’이라는 표현이 동의어로서 사용되고 있다.

### (3) 재정법의 개념

재정법은 이처럼 일응 광의의 재정에 관한 법이라 할 수 있지만, 구체적으로는 재정관리라고 하는 일련의 역동적인 활동들에 관한 법규정들의 총체를 의미한다. 이러한 재정법은 조세 및 여타 공과금법과 재정조정에 관한 법, 예산법과 자산 및 부채의 관리에 관한 법, 통화·화폐에 관한 법 및 자금지원에 관한 법이 그 핵심을 형성하는 법체계를 이루고 있다.<sup>6)</sup>

## 2. 재정법의 범위

재정법은 체계상 재정관련 헌법규정<sup>7)</sup>과 이를 구체화하는 개별법령으로 구성되어 있다. 따라서 재정법의 연구대상은 이러한 재정법의

6) Gröpl, *Haushaltsrecht und Reform*, 2001, S. 11.

7) 이덕연 교수는 재정헌법을 “국가의 예산, 재산, 채무경제영역 및 조세관련 기본질서영역에서의 재정과정을 규율하는 헌법규범의 총체”라고 정의하고 있다. 아울러 이 견해에서는 현행 헌법은 예산의 심의, 확정 및 결산에 관한 권한, 절차규정(헌법 제54조 내지 제57조, 제89조, 제97조)을 비롯하여 국채모집(제58조), 조세법정주의(제59조), 재정부담과 연계되는 조약에 대한 국회동의권(제60조) 등 예산과정과 재정운용에 관한 기술적이고 형식적인 절차규정만을 두고 있을 뿐, 재정운용에 대한 실체적인 지침과 한계에 관한 이른바 ‘실체재정법’에 관한 규정은 거의 전무하다고 평가하고 있다. 이에 대해서는 同人, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 한국법제연구원, 현안분석 2005-10, 29면 참조.

법원이 미치는 범위를 그 외연으로 한다고 말할 수 있다. 즉, 재정법은 재정관련 법규의 최상위 법원인 헌법규정을 근간으로 하여 많은 하위법령을 통해 공공부문의 재정활동을 규율하고 있다. 이러한 규율의 체계는 기본적으로 재정조직법과 재정작용법으로 나누어 고찰할 수 있다.

### (1) 재정조직법

재정조직법은 공공부문의 재정활동에 관한 행정조직법을 의미한다. 국가 등 공공주체는 공공의 수요를 충족시키고 공적 과제의 효과적인 수행을 도모하기 위해서는 필요한 재원을 합리적으로 관리하고 사용할 수 있는 조직체계를 갖추어야 한다. 이를 위해 입법자는 재정헌법이 정하는 원칙에 상응하여 예산작용에 관한 권한을 중앙행정기관과 감사원 및 국민의 대표기관인 국회에 배분하고 있다. 이러한 체계를 이루는 법령의 체계를 일컬어 재정조직법이라 한다.

#### ① 중앙행정기관의 조직

정부기관의 설치·조직과 그 직무범위를 규정하는 기본법은 정부조직법이다. 정부조직법은 재정관리에 관한 중요기능을 기획예산처와 재정경제부에 배분하여 장리토록 함으로써 국가재정사무가 유기적으로 수행될 수 있도록 배려하고 있다. 즉, 정부조직법은 제3장에서 국무총리에 관하여 규정하는 가운데 제23조에서 기획예산처에 대해서 규정하고 있으며, 제4장에서는 ‘행정각부’의 하나로 재정경제부에 대해서 규정하고 있다(법 제27조).

기획예산처는 중앙예산기관으로서의 위치를 점하고 있다. 중앙예산기관이란 전체적인 시각에서 각 부처의 예산요구와 재정계획을 검토·조정하며, 국가의 세입·세출에 관한 종합적인 예산안을 편성하여 의회에 제출하고 의회에서 의결된 예산을 각 부처에 배분하고 그 집행

을 감독하는 행정기관을 의미한다. 중앙예산기관은 예산의 편성뿐 아니라 모든 행정기관의 예산집행을 감독하는 지위에 있기 때문에 기획예산처는 예산의 편성·집행의 관리를 효율적으로 함으로써, 행정수반의 보좌기관으로서의 기획·관리기능을 함은 물론, 각 부처가 예산요구서를 작성함에 있어서 사업계획과 일치하고 낭비적 요소가 없이 합리적·체계적으로 작성되도록 지도·감독함은 물론, 매 회계연도마다 정부의 종합예산안을 편성하여 국회에 제출함으로써 국민의 대표기관인 국회로 하여금 심의하도록 하여 예산편성시 국민의 의견과 입법부의 의도를 반영시킬 수 있도록 하는 역할을 담당하고 있다.

한편 정부조직법은 수입지출총괄기관으로서 행정각부의 하나인 재정경제부를 두도록 하고 있다(법 제27조 제1항). 재정경제부는 경제정책의 수립·총괄·조정, 화폐, 금융, 국고, 정부회계, 내국세제와 관세, 외국환, 경제협력 및 국유재산에 관한 사무를 장리토록 한다. 이에 따라 재정경제부는 직접적으로 예산운영기능을 관장하고 있지는 않지만, 거시예산결정에 참여한다는 점에서 예산편성에 중요한 역할을 하고 있으며, 세입추계 및 자금계획과 회계를 담당하는 점에서 예산의 집행과도 불가분의 관계에 있다고 말할 수 있다. 예산의 집행에 있어서는 현금의 부족을 방지하고 세출의 지출상황을 정확하게 파악하고 있어야만 재정운용의 효율성을 담보하고 세입과 세출의 균형을 유지할 수 있을 것인데, 자금의 공급이 없으면 예산을 집행할 수 없고, 국고에 잔고가 없으면 차입을 하지 않는 이상 자금을 공급할 수 없게 된다.

## ② 회계검사기관의 조직

헌법은 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률에 의한 단체의 회계검사, 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 위하여 영국이나 미국이 회계검사원을 입법부에 두는 것과 대조적으로 대통령소속하에

감사원을 두도록 하고 있다. 감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사와 감사원법과 다른 법률이 정하는 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하고, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정운영의 개선향상을 도모하도록 하고 있다(감사원법 제20조). 감사원은 행정부가 작성한 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

### ③ 재정통제기관의 조직

헌법이 정하는 바에 따라 국회법은 예산과 관련한 민주적 통제시스템에 관하여 규정하고 있다. 즉, 국회법은 예산안의 심의·확정권을 가진 국회의 예산심의를 담당하는 조직체계와 그 절차를 규정하고 있다.

## (2) 재정작용법

재정작용법이란 공공주체의 재정활동에 관한 행정작용법을 의미한다. 종래 통설적 견해에서는 재정법을 크게 재정권력작용에 관한 법과 재정관리작용에 관한 법으로 나누는 것이 보통이었다. 이는 재정작용 중 권력적 수단을 사용하는지 아니면 비권력적 수단을 사용하는지에 따른 구분방법이지만, 대표적인 침해법인 조세법을 재정권력작용에 관한 법으로 부각시키는 외에는 큰 실익이 없어 보인다. 이보다는 오히려 실제 운영되고 집행되고 있는 재정활동의 구체적 내용별로 재정법령을 체계화하는 것이 타당하다고 본다. 국가의 재정활동은 수입·지출을 미리 계획하여 국회의 승인을 받고, 이를 조세법 등 세입관련 법령과 각종 사업에 관한 지출법령에 따라 집행하고 그 결과를 보고하여 면책절차를 거치는 순환작용으로 나타난다. 이러한 각각의 내용별도 재정법의 범위를 나열하면 다음과 같다.

## ① 계획 및 예산·기금의 편성과 집행

## ㉠ 국가 및 지방자치단체

국가의 재정활동은 이를 미리 계획하고 편성하는 행위로부터 시작된다. 이에 대해서는 국가재정법이 상세히 규정하고 있다. 국가재정법은 세입세출예산과 기금의 편성을 비롯해 재정의 기본원칙과 재정정책의 방향 및 건전재정유지 등 수입·지출 모두에 관련되는 일반적 사항을 규율하는 그야말로 재정에 관한 기본법적 지위에 서있다. 국가재정법은 종전 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하여 새로운 재정운용의 틀을 마련하고, 성과관리제도·예산총액배분 및 자율편성제도의 도입 등을 통하여 재정의 효율성을 도모하며, 재정정보의 공표 확대 및 조세지출예산제도의 도입 등으로 재정의 투명성을 제고하고, 추가경정예산편성요건의 강화 및 국가채무관리계획의 수립 등을 통하여 재정의 건전성을 확보하기 위해 2006년 10월 4일 법률 제8050호로 새로이 제정된 국가재정의 기본법이다. 예산의 편성 및 집행에 대해서는 이법 제2장에서 상세히 규정하고 있다.

한편 예산외로 성립되어 운용되는 자금인 기금이 양적으로 팽창함에 따라 이를 예산과 마찬가지로 국회의 통제하에 투명하고 효율적으로 운용될 수 있도록 하기 위해 종래 기금관리기본법이 제정되어 정부가 기금운용계획안을 수립하여 국회의 승인을 받아 집행하도록 하였었고, 이것이 그대로 국가재정법에 통합되어 오늘에 이르고 있다.

재정활동의 시작인 예산과 기금의 편성(계획)과 집행도 중요하지만 그에 앞서 미리 앞을 내다보고 계획을 수립하여 매 회계연도의 재정활동이 계획적이고 효율적으로 이루어지도록 할필요가 있다. 이에 따라 요청되는 것이 중기재정계획제도이다. 이는 통제를 주목적으로 하는 단년도 예산제도의 제약성을 보완하기 위하여 3~5년의 중기에 걸친 재정운용계획을 수립하고 이에 따른 재원의 동원 및 배분방향을

계획함으로써 중국적으로 단년도 예산편성이 갖는 문제점을 극복하여 재정운용의 합리성을 제고하기 위해 수립되는 행정계획을 의미한다. 우리나라는 구미각국의 예를 따라 1980년대 중기재정계획제도를 도입하여 구 예산회계법상 법적 근거는 두었지만 현실화하지 못하다가<sup>8)</sup> 국가재정법이 제정되면서 그 명칭을 ‘국가재정운용계획’으로 바꾸고 그 활성화와 한국형 제도로서의 정착을 위해 노력이 경주되고 있다.

지방자치단체의 예산편성과 집행 및 중기재정계획 등에 대해서는 지방재정법이 규율하고 있다. 다만 대부분의 내용은 국가영역과 동일하고 규정체계도 비슷하므로 이하에서는 주로 국가재정의 경우를 주 대상으로 삼아 논의를 전개하기로 한다.

#### ㉠ 공기업 등

광의의 재정개념에는 국가나 지방자치단체와 같은 전통적인 행정주체 외에도 국가나 지방자치단체로부터 생겨난 공법인 등 각종 단체나 기관이 있고, 이들 예산·회계, 수입·지출 등 운영도 재정법의 중요한 규율대상이 되고 있다. 따라서 재정법의 연구범위에는 이러한 영역도 빼놓을 수 없다.

국가재정법의 전신으로 1961년 12월 19일 법률 제849호로 제정된 구 ‘예산회계법’은 1951년 9월 24일 법률 제217호로 제정된 구 ‘재정법’을 대체한 것으로서, 구 재정법과 구 예산회계법의 특징적인 차이점은 종래 구 재정법하에서는 국가의 일반행정기관의 예산과 국가가 소유하거나 통제하는 공기업의 예산을 모두 포괄하여 운영규제하였으나, 구 예산회계법부터는 국가공기업의 예산을 분리하여 별도의 규율의 대상을 삼게 되었다는 점이다. 그에 따라 공기업 중 정부기업(정부부처의 형태를 지닌 공기업), 즉 기업형태로 운영하는 정부사업<sup>9)</sup>의 예

8) 이에 대해서는 박종수, 현행 중기재정계획법제의 개선방향, 법제연구 제25호 (2003), 51면 참조.

9) 기업예산회계법 제2조에 따르면 우편사업, 우체국예금사업, 양곡관리사업 및 조달

산에 대해서는 1961년 12월 31일 법률 제928호로 ‘기업예산회계법’을 제정하여 별도의 규율을 받도록 하였다. 이러한 규율태도는 국가재정법하에서도 계속 유지되고 있다.

또한 이른바 ‘책임운영기관’의 조직·인사·예산·회계 등에 관한 특례를 규정하는 법으로서 ‘책임운영기관의설치·운영에관한법률’이 있는데, 책임운영기관이란 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 그 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관을 말한다. 책임운영기관의 사업은 기업예산회계법상의 정부기업으로 본다(책임운영기관의설치·운영에관한법률 제30조 제1항). 책임운영기관의 예산에 관한 사항으로서 동법에 규정이 없는 사항에 대해서는 기업예산회계법의 규정을 적용한다(동조 제2항).

한편 종래에는 정부로부터 출연금·보조금 등을 받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체를 ‘정부산하기관’이라 하고, 공기업 중에서 공사의 형태나 상법에 의해 설립된 주식회사 형태의 공기업으로서 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 기업체를 ‘정부투자기관’이라 하여 그 각각의 예산·회계에 대해서는 각각 정부산하기관관리기본법과 정부투자기관관리기본법을 두어 규율하도록 하였었다. 그런데 2007년 1월 19일 위 두 법을 각각 폐지하고 새로이 ‘공공기관의 운영에관한법률’을 제정하여 기획예산처장관으로 하여금 매 회계연도 개시 후 1월 이내에 일정한 ‘공공기관’을 지정·고시하도록 하고 이들 공공기관의 예산·회계 및 운영 등에 관하여 규율하도록 하였다. 이

---

사업이 이에 해당한다. 이를 위해서 각각 우편특별회계, 우체국예금특별회계, 양곡관리특별회계 및 조달특별회계를 설치하여 그 수입으로써 지출을 충당하도록 하고 있다.

법에서 공공기관이란 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관, 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 정부와 다른 공공기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 공공기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 공공기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관 등을 말하며(법 제4조), 기획예산처장관은 이들 공공기관을 공기업, 준정부기관 및 기타공공기관으로 나누어 지정하도록 하고 있다(법 제5조). 공기업은 다시 시장형 공기업<sup>10)</sup>과 준시장형 공기업<sup>11)</sup>으로 나누고, 준정부기관은 다시 기금관리형 준정부기관<sup>12)</sup>과 위탁집행형 준정부기관<sup>13)</sup>으로 구분한다.

정부출연연구기관의 예산·회계에 대해서는 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률과 과학기술분야정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률에서 따로이 정하고 있다.

---

10) 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준 이상인 공기업.

11) 시장형 공기업이 아닌 공기업.

12) 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관.

13) 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관.

## ② 수입·지출 및 자금관리

법령 또는 계약등에 의하여 국가의 세입으로 납입되거나 기금으로 납입된 현금 및 현금과 동일한 가치를 가지는 자산의 수입·지출 처리에 대해서는 종래 구 예산회계법이 규정하였으나, 현금 등 국고금과 자금의 관리에 관한 사항을 별도로 규정하기 위하여 2002년 12월 30일에 새로이 국고금관리법이 제정되었다. 책임운영기관의 수입지출 처리에 대해서는 책임운영기관의설치·운영에관한법률이 규정한다. 이러한 체계는 국가재정법하에서도 마찬가지로 유지되고 있다.

국가의 수입원을 이루는 것은 크게 조세와 각종 부담금 및 기금이 된다. 일반회계로 귀속되는 조세는 국세기본법과 각 개별세법에 근거하여 개별 납세의무자에 대하여 강제로 부과·징수하며, 조세법률주의에 의하여 새로운 세목의 창설을 제한하고 조세특례제한법에 의하여 무분별한 조세특례의 남설을 규제하고 있다. 개별 행정법규에서 창설될 수 있는 각종 부담금에 대해서도 그 남설을 규제하기 위하여 부담금관리기본법이 제정되어 있고, 각종 기금에 대해서는 국가재정법에서 규정하고 있음은 위에서 살펴본 바와 같다.

## ③ 회계 및 결산

국가의 세입세출예산의 회계 및 결산에 대해서는 구법상 예산회계법이 규정하였고, 정부기업의 회계 및 결산에 대해서는 기업예산회계법이 규정하였다. 한편 기금회계의 결산에 대해서는 구법상 기금관리기본법이 정하였으며, 책임운영기관의 회계·결산에 대해서는 책임운영기관의설치·운영에관한법률이 규정한다. 현재는 국가재정법에서 결산(제3장)과 기금회계(제4장)를 규정하고 있으며, 회계에 대해서는 2007년 10월 17일 법률 제8636호로 국가회계법이 제정되어 별도로 규정하고 있다.

국가회계법에서는 국가회계의 처리기준을 마련함은 물론, 국가의 재정활동에서 발생하는 경제적 거래 등은 그 발생 사실에 따라 복식부기 방식으로 기록하도록 하고, 이에 따른 국가재무보고서를 작성, 감사원 감사를 거쳐 국회에 제출하도록 하고 있다.

④ 회계검사

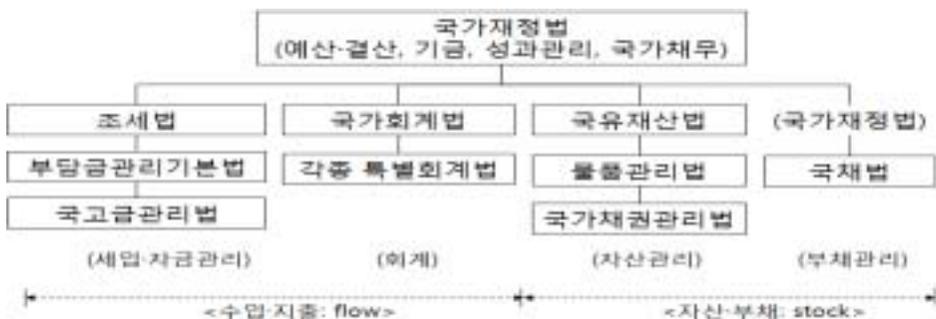
회계검사에 대해서는 국가재정법에서 정하는 바가 없고, 우리나라의 회계검사기관에 관한 감사원법에서 그 절차를 규정하고 있다. 그밖에 회계관계직원등의책임에관한법률이 있다.

⑤ 자산관리

국가의 자산관리에 관한 사항은 국가재정법을 필두로 각 자산의 종류에 따라 부동산관리에 대해서는 국유재산법이, 동산관리에 대해서는 물품관리법이, 국가채권의 관리에 대해서는 국가채권관리법이 각각 규정하고 있으며, 정부기업의 자산관리에 대해서는 기업예산회계법이 규정하고 있다. 그밖에 군수품관리에 관한 군수품관리법과 국유재산의현물출자에관한법률이 있다.

⑥ 부채관리

국가의 채무부담행위 등 국가채무에 대해서는 국가재정법이 정하고 있으며, 특히 국채의 발행에 대해서는 국채법에서 상세히 규정하고 있다.



### Ⅲ. 재정여건과 재정운영의 전망

법제도는 입법자의 의사의 산물이기도 하지만 다른 한편 국가정책의 또 다른 표현이기도 하다. 그 말은 특정 법제도의 타당성 여부는 얼마만큼 정책내용을 제대로 반영하고 있는가에 달려있다는 의미로도 해석할 수 있다. 아무리 좋은 정책을 창출하더라도 이를 법제적으로 뒷받침하지 못하면 실효성을 담보할 수 없고 탁상공론에 그칠 것이기 때문이다. 또는 변화한 상황여건에 따라 정책이 바뀌어야 한다면 법제도 역시 이를 반영하여 변화하지 않으면 안 된다는 점도 쉽게 이해할 수 있다. 오늘날의 우리 재정과 재정법의 현주소도 바로 이러한 맥락에서 바라볼 수 있을 것이다.

#### 1. 외환위기를 전후한 여건의 변화와 재정의 역할

우리나라의 재정은 과거 건전재정의 기초를 견지하면서 짧은 시간 내에 산업화를 이룩하는 데 크게 기여해 왔다고 평가할 수 있다. 시기별로 보면 1960년대와 1970년대에는 경제성장 위주, 1980년대에는 물가안정과 국제수지의 개선, 1990년대에는 국가경쟁력의 강화 등 국가정책 우선순위에 따라 재원을 집중 배분함으로써 거시경제의 운용과 경제발전에 일정부분 기여한 것으로 평가할 수 있다. 우리나라의 재정은 상당히 건전한 상태를 유지해오고 있었으며,<sup>14)</sup> 예산편성과 예산집행 단계에서 상당히 강력한 재정규율이 확립되어 있었다. 우리나라의 재정운용은 다른 많은 개발도상국에 모범이 될 만했다고 말할 수 있다.

14) 예컨대 특별한 세출이 요구되는 여건하에서도 국공채 발행 등 손쉬운 차입 확대에 의하여 재원을 조달하지 않고, 방위세(1975), 교육세(1982), 농어촌특별세(1994) 등 목적세를 도입함으로써 조세수입으로써 이를 충당하여 왔다. 물론 목적세의 확대가 긍정적인 면만 있는 것이 아님은 당연하다. 이에 대한 반성은 뒤에서 언급한다.

그러나 1997년말 시작된 외환위기를 계기로 그 동안의 우리나라 재정운용에 내재해 있던 구조적 문제점들이 하나둘씩 노출되어 부각되기 시작했고 이를 시정하고 개선하고자 하는 노력들이 필요하게 되었다. 물론 외환위기의 시기에 국가부도의 위기가 느껴지는 상황하에서도 비교적 빠른 시일 내에 이를 극복할 수 있었던 것은 재정의 역할이 컸음을 인정하여야 할 것이다.<sup>15)</sup> 그러나 좋은 면만 있었던 것은 아니다. 무엇보다 외환위기로부터 시작된 경제위기를 극복하기 위해 적자재정의 운용이 불가피했고, 금융산업 및 기업의 구조조정·사회안전망확충 등 막대한 재정수요와 불황에 의한 세수감소에 의해 GDP의 5%에 가까운 재정적자가 발생했다. 물론 이러한 재정적자폭은 1999년 상반기부터 경기가 점차 되살아나고 건전재정으로 회복하려는 정부의 노력이 본격화되면서부터 줄어나갈 수 있었다. 1999년에는 10.7%의 경제성장률을 기록하고 세수증가에서도 예산보다 2조6,814억원이 더 징수되어 재정적자는 2.7%대로 크게 낮아졌다. 이에 2000년도부터는 건전재정으로의 조기복귀를 본격적으로 추진하여 국채발행규모를 계획보다 3조원 정도 축소하여 균형재정복귀 시기를 당초 2006년에서 2003년으로 앞당겨 조정하기에 이르렀다. 이러한 2000년도의 재정수지 개선을 바탕으로 2001년도에도 재정건전화의 노력을 가속화하였고, 2001년 미국의 9·11테러 이후 시작된 세계경제의 동시침체 속에서는 추가경정예산을 편성하는 등 경제활성화를 지원하면서 건전재정유지에 노력하였는바, 종합적으로 볼 때 2002년 추가경정예산을 기준으로 통합재정수지가 GDP대비 0.9%로서 건전재정을 유지하고 있다고 평가할 수 있지만, 공적 자금 원리금의 회수불가능분과 국민연금 등 사회보장성기금을 고려할 때 전체적으로는 1.5%의 재정적자를 나타내고 있다고 평가할 수 있다. 즉, 비록 경제위기 극복과정에서 재정이 위기극복의 중심적 역할을 하였음을 인정할 수 있지만, 이와 동시

---

15) 1998년과 1999년에 각각 두 차례의 추가경정예산이 편성되기도 하였다.

에 기초생활보장제도의 시행, 고용보험의 확대 등 취약한 사회안전망의 보완과 흐트러지기 쉬운 사회통합의 유지에도 힘쓴 결과 경기도 본격적으로 회복되고 국채발행규모도 줄어들어 건전재정의 기초를 견지하는 하고 있으나, 기초생활보장 등 경직성 경비의 증가·누적된 국가채무의 상환문제, 최근 경기불안정 등 재정의 건전성을 계속적으로 유지할 수 있다고 낙관하기에는 여러 가지 불안요소가 잠재되어 있어 재정건전성을 지속적으로 유지하기 위한 중장기 대책의 마련이 시급하였다고 평가할 수 있다.<sup>16)</sup>

## 2. 우리 재정이 당면한 현실과제

특히 우리 재정이 당면하게 될 단기적인 문제점들은 세입의 측면과 세출의 측면에서 각각 고찰해볼 수 있다.

먼저 세입측면에서는 세입내용의 핵심적 부분을 차지하고 있는 조세부문에 있어서 국민의 조세부담률이 지속적으로 상승하고 있는 점과 세입구조상의 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 우리나라 국민들의 조세부담률은 2000년 기준으로 OECD 평균 조세부담률인 28.0%보다는 낮지만, 1980년에는 17.8%이던 것이 1990년대에는 19.1%대를 유지하다가 2000년 이후로는 21.8%에서 22.5%대를 유지함으로써 지속적으로 상승하고 있고 증가속도도 빠름을 알 수 있다.<sup>17)</sup> 여기에도 법인세 인하와 소득세 경감 등의 요구는 증대되고 있어서 세입기반의 확충에 어려움이 가중되고 재정운용의 큰 걸림돌이 될 것으로 예상된다. 한편 국채발행과 공기업 민영화 등으로 세외수입의 비중도 커지고 있는데, 재정이 세외수입에 많이 의존하는 것은 재정의 안정적 운

16) 특히 재정적자는 경직적인 이자지출을 늘려 생산적인 투자를 어렵게 하며, 국가부채를 증가시켜 균형재정의 회복을 어렵게 하고, 결국 재정의 경기안정화기능을 제약하여 재정운용에 큰 부담을 미치게 되는 등의 문제를 초래한다.

17) 재정경제부, 조세개요, 2002.

용을 저해하고, 특히 국채발행의 증가는 장기적으로 재정의 건전성을 해할 수 있는 위험요소로 자리잡고 있다.

세입구조에 있어서도 세금의 종류가 너무 많고 과세체계가 지나치게 복잡한 것이 문제점으로 제기된다. 특히 목적세와 간접세의 비중이 높은 점이 지적될 수 있다. 목적세의 비중이 커지면 예산총계주의에 위배됨은 물론, 특별회계 등의 칸막이식 재정운용을 가져와 재정운용의 비효율과 위기대처능력을 손상하고, 간접세의 비중이 커지면 간접세의 역진성<sup>18)</sup>으로 인해 소득재분배기능이 저하하여 수직적 공평과세에 역행하는 문제를 야기한다.

세출의 측면에서도 법령에 따라 의무적으로 지출하게 되어 있는 경직성경비<sup>19)</sup>가 과다하게 늘어나고, 선진국에 비해 중소기업이나 저소득층에 대한 재정용자지출의 비중이 과다하며, 그럼에도 불구하고 사회보장 및 복지지출규모를 감소시킬 수 없어 전체적으로 재정의 경직화 가능성이 상존하고 중앙정부의 가용재원이 감소하는 악순환이 계속될 우려가 있다.

### 3. 재정관련법제의 개편노력과 그에 대한 평가

위와 같은 문제의식에 근거하여 2003년경부터는 외환위기 이후 누적된 재정적자요인과 재정의 경직화 가능성 등의 우리 재정에 내재한 문제점을 극복하기 위하여 광의의 재정관리체계를 개편하여야 한다는 목소리가 높아졌다. 마침 국제통화기금(IMF)에서는 2001년초 우리나라의 재정투명성을 점검하고 재정관리와 관련한 몇 가지 개선방향을 권고하였는바, ① 재정활동의 재평가 및 재정기능의 명확한 규정, ② 재정통계의 기본도구로서의 통합재정원칙의 확립, ③ 예산서의 개선, ④

18) 최명근, 부가가치세법론, 2001, 24면 이하.

19) 여기에는 각종 인건비, 방위비, 교부금, 국채 및 공적자금의 이자, 국민기초생활보장, 보훈보상금 등이 포함된다.

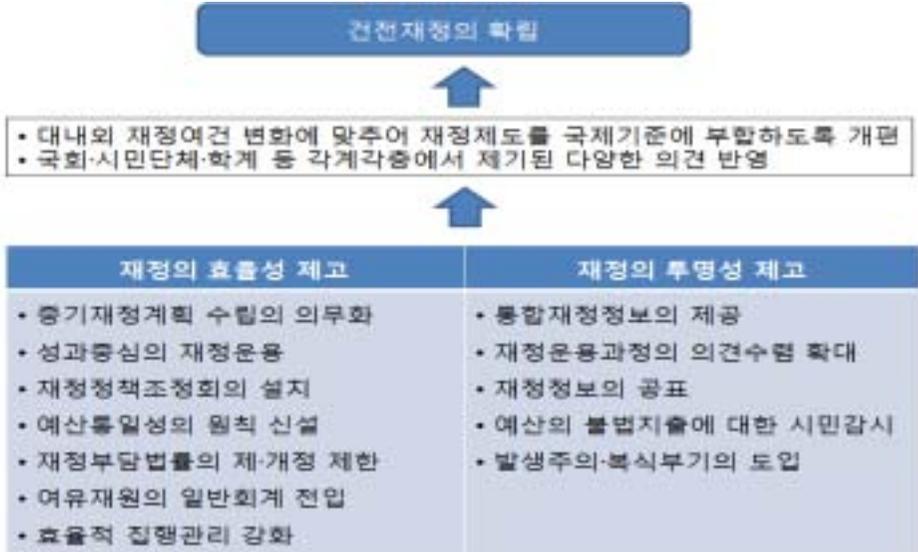
재정정보 보고체계의 개선 등이 그 주요한 내용이었다.<sup>20)</sup> OECD에서도 회원국에 대해 성과주의예산의 확대와 이를 위한 정부회계의 발생주의·복식부기를 제도화하도록 권고하였다. 그러한 가운데 재정개혁(Finanzreform)의 핵심주제는 재정운용 및 예산관리의 투명성과 효율성의 제고로 가닥이 잡혔고, 이에 따라 중장기 재정운영의 기본방향은 적정수준의 조세부담을 유지하면서도 지출증가를 억제하기 위하여 세출구조의 조정과 함께 재정운영을 투명화하고 효율화하는 지속적인 노력과 예산관리의 책임성을 강화해야 함이 강조되었으며, 이를 위해서는 신축적인 예산배분, 중기재정계획의 활성화, 하향식 예산편성(top-down), 성과주의 예산제도와 사업평가의 강화, 재정지원제도의 개혁 및 통합재정원칙의 확립을 위한 특별회계와 기금의 정비 등 재정제도 개혁의 과제가 제시되었다.

그러나 재정운영의 기본틀이라고 할 수 있는 구 예산회계법은 예산편성시 전년 대비 일정액을 증액하여 관행적으로 예산을 편성하는 등 예산관리가 투입중심으로 형식화되는 등 전통적인 통제위주의 골격을 그대로 유지하고 있어 위와 같은 새로운 재정개혁의 요구를 제대로 소화하는데 중대한 한계가 있음이 지적되었다. 이에 따라 새로이 국가재정의 기본틀이 되는 기본법을 제정하여야 할 필요성이 제기되었고, 정부·국회 및 학계의 목소리를 반영하여 2006년 10월 4일 법률 제8050호로 국가재정법이 탄생하게 되었다.<sup>21)</sup> 그 주요 내용과 목표는

20) 그밖에도 재정관리와 관련한 세제 및 세정의 개선에 관한 권고사항도 있었는데, 일부 조세항목의 폐지, 목적세 축소, 조세감면 등의 합리화를 통해 조세제도를 단순화할 것과 세금계산서·조세정보 등의 인터넷 공시·전자납세·전자이체·전화 및 인터넷 등을 통한 조연제공 등의 확대를 권고하였다. 정부는 이러한 IMF의 권고안을 받아들여 성과주의 예산제도를 확대시켜 나가기로 재정운영제도의 개선을 위한 기본방향을 정하였고, 이를 이행하기 위하여 정부의 예산회계제도를 종래 현금주의·단식부기 방식에서 발생주의·복식부기 방식으로 전환하는 준비를 개시하였고, 이러한 준비과정을 통해 2003회계연도부터는 새로운 방식의 정부회계제도를 시험운영하고, 2005회계연도부터는 전면적인 시행에 들어갈 계획을 마련하였고, 이에 따라 2003년 4월 새로운 '정부회계법'이 입법예고되기에 이르렀다.

21) 주요 입법배경과 경과에 대해서는 박중수, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한

다음과 같다.



국가재정법의 제정은 재정개혁의 완성이 아니라 신호탄이라고 해야 한다. 중기재정계획의 제도화와 활성화, 예산사업에 대한 사전·사후적 평가체계의 강화, 한국형 성과주의 예산제도의 도입, 예산과 결산의 연계성 강화, 재정에 대한 국민참여 확대, 발생주의·복식부기 회계제도의 도입 등 여러 가지 제도개혁방안은 국가재정법이라는 기본틀의 마련으로 완성되는 것이 아니라, 국유재산법·국가채권관리법·부담금관리기본법·국채법 등 재정실체법과 재정헌법을 비롯한 국회법·감사원법 등의 전체 재정관련법령을 우리 재정을 둘러싼 대내외 여건에 상응하여 획기적으로 개혁하여야 할 것이고, 아울러 이를 효율적으로 추진할 행정조직을 그에 맞게 바꾸지 않으면 안 되는 방대한 작업이 될 것이기 때문이다. 그러나 세제를 포함한 재정관리제도의 전면적인 개편작업은 시간을 가지고 단계적으로 현실화해 가는 것

연구, 한국법제연구원, 2003, 195면 이하 참조.

이 타당하다고 판단된다. 국가재정법의 제정과정에서 정립된, 재정의 효율성과 투명성을 제고하여 궁극적으로 건전재정을 달성한다는 재정 개혁의 로드맵을 기반으로 개별 재정관련법령들을 제·개정하는 작업을 게을리 하지 말아야 한다. 국가재정법 자체도 이제 제정되어 시행된지 1년이 조금 넘었지만, 그동안의 시행성과를 토대로 세부적인 개선안을 마련하는 것도 중요하다.<sup>22)</sup> 그러한 노력들이 향후 재정법 연구의 주요 내용과 과제가 되어야 하는 것도 어쩌면 당연하다고 할 것이다. 이하에서는 이점에 대해서 필자가 생각하는 몇 가지 방향을 제시해보고자 한다.

#### IV. 재정법 연구의 향후 과제

##### 1. 건전재정을 위한 국가채무의 안정적 관리방안

현재 국가채무는 국가채권과 달리 이를 규율하는 별도 단일법이 없이 기본법인 국가재정법에 몇 개의 조문을 두어 일반적인 원칙과 국가채무관리계획의 수립을 규정하고 있는 수준에 머물고 있다. 즉, 국가재정법 제7조는 정부가 회계연도 개시 90일전까지 수립하여 국회에 제출하는 국가재정운용계획의 수립시 ‘국가채무에 대한 전망’을 포함하도록 하고 있고, 제91조는 ‘국가채무의 관리’라는 제하에 재정경제부장관으로 하여금 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 관하여 매년 ① 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적, ② 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액, ③ 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획, ④ 채무의 증감에 대한 전망, ⑤ 그 밖에 대통령

22) 현행 국가재정법의 개선방안을 연구한 것으로는 대표적으로 최병권, 재정효율성 및 건진성 제고를 위한 국가재정법의 법제개선방안 연구, 현안분석 2007-53, 한국법제연구원, 33면 이하 참조.

령이 정하는 사항 등이 포함된 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 (제1항), 이를 정부가 회계연도 개시 90일전까지 국회에 예산안을 제출할 때 첨부하도록 하고 있다(법 제34조). 이때 여기서 말하는 국가채무란 ① 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다)이 발행한 채권, ② 국가의 회계 또는 기금의 차입금, ③ 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위 및 ④ 그 밖에 이들에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무를 말한다(법 제91조 제2항).<sup>23)</sup>

결국 현행법하에서는 국가채무의 관리는 전적으로 행정부의 재량에 맡겨지고 있는 셈이고, 재정경제부장관으로 하여금 국가채무관리계획을 수립하도록 하고는 있지만 국가채무의 총량한도가 흡결되어 있어 재정수요의 급격한 증대·대통령의 짧은 임기·정치적 이해관계 등 재정 외적 요인에 따라 매년 전년도 계획보다 국가채무의 규모가 계속 증가할 가능성이 매우 크게 된다.

단위 : 조원, 회계년도 : 1997년 ~ 2006년 (기획예산처)										
구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국가채무	60.3	80.4	93.6	111.4	122.1	133.6	165.7	203.1	248	282.8
(GDP대비율,%)	-12.3	-16.6	-18.6	-19.2	-19.6	-19.5	-22.9	-26.1	-30.6	-33.4

이를 반영하듯 정부는 최근 국가재정운용계획상의 국가채무 크기를 매년 전년도 계획과 달리 상향 조정하고 있어서 정부의 국가채무관리의 의지 자체의 부재를 우려하는 목소리가 커져가고 있다.

23) 다만 ① 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금, ② 국가의 회계 또는 기금이 발행하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권, ③ 국가의 회계 또는 기금의 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금 등은 국가채무의 범위에서 제외한다(제3항).

국가채무의 안정적인 관리를 위해서는 현재와 같이 국가재정운용계획에 전망치를 포함시키거나 재정경제부장관이 구속력 없는 국가채무관리계획을 단지 수립하는 것에 그쳐서는 아니 된다. 국가채무는 재정건전성에 직결되는 중요요소라는 점에서 국가채권관리에 못지않게 국가채무관리의 중요성도 매우 크다.

개인적으로 국가채무의 안정적인 관리를 위해서는 다음과 같은 두 가지 과제가 남겨있다고 보며 이것이 국가채무와 관련한 재정법연구의 한 내용이 되리라 생각해 본다. 먼저 현재와 같이 국가재정법에 있는 몇 가지 조문에 의한 규율에 그칠 것이 아니라 가칭 ‘국가채무관리법’이라는 별도법을 제정하여 국가채무의 관리를 위한 좀 더 적극적인 정책과 행정력을 가미할 필요가 있다고 생각된다. 국가재정법 제정논의 당시 가칭 ‘국가채무관리법’의 별도법 제정의 가능성도 논의된 바 있으나, 재정운영의 기본법을 제정하는 기본 취지를 위해 국가재정법에는 국가채무에 관한 기본적 사항만 담고 세부적인 사항은 장래 입법으로 유보한 바도 있다. 국가채무의 급격한 증가는 항구적인 재정안정성을 위협하는 요소가 된다는 점에서 국가채무관리를 위한 별도법의 제정이 시급한 과제라 할 수 있다.

둘째, 국가채무의 총량규제가 필요하다. 이미 앞서 지적한 바와 같이 현재 국가채무는 정책집행의 필요에 따라서는 무한정 늘어날 수 있는 체계로 되어 있다. 중기재정계획에 국가채무의 전망을 담도록 하고는 있지만 매년 중기재정계획이 수정되면서 국가채무는 계속적으로 증가해갈 수 있는 태생적인 요인을 내재하고 있다. 이러한 상황에서 국가채무를 안정적으로 관리하기 위해서는 국가채무관리법의 제정뿐 아니라 국가채무의 한도 규정을 명확히 하여 국가채무가 법이 정한 일정 범위를 넘어서는 일이 없도록 통제할 필요가 있다고 본다. 그리고 이러한 한도 규정은 국가재정법이나 별도법인 가칭 ‘국가채무관리법’에 둘 수도 있지만, 중기재정계획을 매년 수정하듯 개별 법률

상의 한도 규정도 정부입법이나 의원입법을 통해 필요에 따라 매년 개정되어 한도가 계속적으로 늘어날 가능성도 있다고 본다. 그렇다면 한도 규정으로서의 제 기능을 다 할 수 없을 것이다. 따라서 조심스럽지만 개인적으로는 그러한 국가채무의 한도 규제의 원리는 헌법원칙으로 승화시켜 헌법에서 직접 규정하는 것이 타당하다고 생각된다. 현재 현행 헌법상 재정헌법 규정의 빈곤성이 문제로 되고 있는 가운데 장래에는 어떤 형식으로든 개헌논의가 있을 때 재정헌법규정의 개편논의가 있을 것인데, 그때에는 국가채무의 한도규정 신설을 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

## 2. 중기재정계획의 실효성 확보방안 연구

중기재정계획(mittelfristige Finanzplanung)이란 중장기에 걸친 재정운영에 관한 행정계획으로서 이는 강학상의 개념이고, 실정법상으로는 ‘국가재정운용계획’<sup>24)</sup>으로 법제화되어 있다. 국가재정법 제정당시 재정건전성과 국가재원배분의 효율성을 제고하기 위해서는 중장기적인 시각에서의 종합적이고 체계적인 재정운용계획을 수립해서 운용할 필요가 있다는 시각에서, 그간의 우리나라의 단년도 예산편성 중심의 재정운용을 중장기적인 관점에서 비전과 방향을 제시하는 체계로 전환할 필요성<sup>25)</sup>이 제기되었다. 이에 따라 구 예산회계법 제16조에서 중장기 재정운용계획을 ‘필요하다고 판단하는 경우 중장기 재정운용계획을 수립할 수’ 있도록 임의규정으로 규정하는 태도는 그 실효성을 담보할 수 없다는 점이 지적되었다. 그래서 현행 국가재정법은 정부로 하여금 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부

---

24) 국가재정법 제7조.

25) 중기재정계획제도의 재정정책적 필요성과 예산법제적 이유에 의한 필요성에 대해서는 박중수, 현행 중기재정계획법제의 개선방향, 법제연구 제25호 (2003), 54면 이하 참조.

터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 의무화하였다.

중기재정계획제도는 대외적으로 개방화의 속도와 폭이 확대되고 블록화의 확산, BRICs의 빠른 성장으로 국가간 경쟁이 치열해 지고 있고, 대내적으로도 산업의 공동화가 우려되는 가운데 성장잠재력의 약화, 고령화의 빠른 진행, 가치관의 다원화 등으로 우리 사회가 해결해야 할 많은 과제가 제기되는 재정여건 속에서 예산과 정책의 연계를 강화하고 중장기적 시각에서 국가비전과 발전전략을 효과적으로 지원하고 재정건전성을 견지한다는 목표에 기여한다는 긍정적인 측면을 갖는 것은 틀림없다. 우리나라도 주요 선진국에 비해서는 늦은 편이지만,<sup>26)</sup> 04년부터 통합재정기준으로 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하여 중장기적 시계에서 정책에 기초하여 국가재원을 전략적으로 배분하고 재정건전성을 유지하며 투명성을 제고해 나가려는 노력을 법제화하여 실천하고 있다.

그러나 현행 중기재정계획법제는 다음과 같은 점에서 지속적인 보완이 필요하다고 보이며, 중기재정계획은 매년 수립되는 예산안과의 연계성을 통해 재정운용이 장기적으로 계획성을 띠며 건전재정을 이끌 수 있다는 점에서 재정법연구의 중요한 연구과제라 생각된다.

### (1) 국가재정운용계획의 구속력 문제

현행 국가재정법 제7조는 구 예산회계법과는 달리 중기재정계획(국가재정운용계획)수립을 임의규정이 아닌 의무사항으로 규정하여 어느 정도 구속력을 부여하려 한 취지를 읽을 수 있다. 그러나 중기재정계획이 단년도 예산편성주의의 단점을 극복하기 위하여 중기적·종합적 관점을 도입하는 것이 기본취지라면 단순히 행정이나 국회에 대한 참

26) 주요국의 중기재정계획법제의 내용에 대해서는 박종수, 현행 중기재정계획법제의 개선방향, 법제연구 제25호 (2003), 59면 이하.

고자료에 그치도록 할 것이 아니라 계획과 예산의 연계성을 강화할 수 있도록 예산안 편성을 중기재정계획에 근거하도록 의무지울 필요가 있다. 그렇지 않으면 유명무실하고 그때그때 정책집행자의 자의적인 의사에 따라 매년 수정되는 중기재정계획의 탄생을 막을 수 없고, 계획 자체의 활용도 조차 보장할 수 없게 되는 결과를 초래할 수 있다. 또한 국가재정운용계획을 예산안과 마찬가지로 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하도록 하고 있는데, 국회에서 예산안 심사시 국가재정운용계획이 어떻게 활용되는지에 대해 국회법에 아무런 언급이 없다. 이 또한 국가재정운용계획의 수립이 전시행정에 그치고 실제 예산안에 반영되도록 하는 보완장치가 없어 그 실효성을 담보할 수 없는 요인이 된다고 생각된다. 계획과 예산의 연계성을 강화하고 계획수립의 실효성을 담보할 수 있도록 국가재정법과 국회법 관련 규정의 개정이 필요하다고 사료된다.

## (2) 기금운용계획과의 연계성 문제

두 번째, 기금운용계획과의 연계성 문제이다. 중기재정계획(국가재정운용계획)은 단년도 예산계획인 예산(안)과 기금운용계획의 공통된 상위계획으로서, 국가의 중장기적인 재정운용에 관한 계획이기 때문에 예산에 속하는 일반회계·특별회계 외에도 개념상 기금을 당연히 포함하게 된다. 우리 법제는 기금을 예산과 마찬가지로 미리 정부가 매년의 계획을 수립하여 국회에 제출하도록 하고 있다. 현행법상 기금이 국가재정법에서 일반회계와 특별회계 외에 주요한 재정의 일부분으로 포함시켜졌다면 국가의 전반적인 재정운용에 관한 계획인 국가재정운용계획과의 연계성이 보장되는 것은 당연하다 할 것이다. 그러나 현재 국가재정법 제7조의 국가재정운용계획의 포함내용에는 기금운용계획에 대한 언급이 전혀 없고, 기금운용계획의 수립에 관한 국가재정법 제67조에서는 기금운용계획이 국가재정운용계획에 근거한

다는 표현이 전혀 없어 양 계획의 연계성을 도출해낼 수 없어 국가재정운용계획의 신뢰성을 저해하는 요소가 될 수 있어 보인다. 물론 국가재정운용계획의 내용 중 ‘통합재정수지에 대한 전망’이 포함되기 때문에 통합재정에는 당연히 기금도 포함되므로 문제없다는 의견이 있을 수 있지만, 단순한 전망을 담는 것과 양 계획의 연계성을 확보하는 문제는 전혀 다른 문제이며, 최소한 기금운용계획은 국가재정운용계획에 근거하도록 하여 정확한 중기적 재정운용계획이 수립되고 집행될 수 있도록 보완할 필요가 있다.

### (3) 주요 행정계획 및 중기지방재정계획과의 연계성 문제

현행 지방재정법 제33조 제2항에서는 지방자치단체의 장이 중기지방재정계획을 수립하는 때에는 행정자치부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 중기지방재정계획이 관계 법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록 하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 중앙정부의 중기재정계획에는 이러한 연계성규정을 찾아볼 수 없다. 단지 국가재정법 제28조에서는 각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획예산처장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다고만 규정하고 있을 따름이다. 중기재정계획(국가재정운용계획)이 그 실효성을 발휘하기 위해서는 각 부처가 관계법령에 근거하여 작성·수립하는 각종 행정계획 등은 국가 및 지방의 중기재정계획에 연계되도록 하여야 할 것이고, 나아가 중기지방재정계획은 통합재정을 감안할 때 국가재정운용계획에 연계되도록 하여야 할 것이다. 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획·부문별계획·도시기본계획·도시관리계획 등의 대규모공사와 관련되는 행정계획들은 예산적 뒷받침이 수반되어야 하기 때문에 초기단계부터 재정계획과 연계하여 운용되도록 제도화하여야 하는 것이다.

특히 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 연계성을 강화하기 위해서는 지금처럼 단순히 각 자치단체장들이 중기지방계획을 행정자치부장관에게 제출하도록 하는데 그쳐서는 아니되고, 양 계획을 그 수립과정에서부터 조율하고 조정할 수 있는 독일의 재정계획심의회<sup>27)</sup>와 같은 계획심의회기구를 설치하는 것이 필요하다.

### 3. 특별회계와 부담금·기금 등에 관한 연구

#### (1) 일반론

현재 우리 재정은 조세수입을 근간으로 하는 일반회계 외에도 18개 법률<sup>28)</sup>에 의한 특별회계와 61개 법률<sup>29)</sup>에 의한 기금으로 구성되어 있고, 이들 회계 및 기금 상호간의 내부거래로 말미암아 재정구조가 매우 복잡하게 되어 있다. 이미 언급한 중기재정계획법제가 제대로 실효성을 발휘하지 못하는 가운데 이러한 특별회계와 기금 등의 존재는 칸막이식 재정운용을 불가피하게 하여 재정 건전성과 효율성을 저해하는 결과를 가져올 수 있다. 현행법이 국가재정법에서 특별회계와 기금의 설치법률을 엄격하게 제한하여 그 남설을 경계하는 태도는 재정건전성과 효율성은 물론 중기재정계획법제의 활성화와 강력한 억제력 발휘를 위한 기본적인 토대를 마련하는 의미가 있다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 이러한 ‘진입규제’뿐 아니라 유사한 성격의 사업을 수행하고 있는 기금, 회계간 통폐합을 통한 주요사업 창구의 단일화가 필요하며 일반회계 전입금에 대한 의존도가 높은 특별회계의 경우 이를 과감히 폐지하고 일반회계로 사업전환을 검토하는 작업을 꾸준히 이룬

27) 이에 대해서는 BMF, Das System der Öffentlichen Haushalte, 2003 참조.

28) 국가재정법 제4조 제3항 및 동 법 별표1.

29) 국가재정법 제5조 제1항 및 동 법 별표2.

적 및 실무적으로 뒷받침할 필요가 있다. 기금관리의 측면에서도 마찬가지이다. 부대사업을 축소 또는 폐지하여 핵심사업위주로 기금사업구조를 개편하고 기금 자체수입을 증대하고 차입을 축소하는 등 수입구조의 개선을 통해 기금지출규모의 증가를 자체수입 증가 범위내로 관리할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.<sup>30)</sup>

그러나 무엇보다 특별회계나 기금의 주요 재원이 되는 각종 부담금에 대한 법적 검토가 재정법연구의 빼놓을 수 없는 연구주제가 된다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 부담금은 종국적으로 기업부담을 가중시켜 경영환경을 악화시키는 주요인이 되는 등 국민들에게 큰 부담이 되는 원인이 되고 있다. 우리나라에는 현재 104개의 법률에 의한 특별부담금이 존재하며, 2004년 징수액만 해도 10조원에 달해 국세수입(111조원)의 약 9.1% 수준에 달한다. OECD국가들에 비해서도 상대적으로 조세 및 사회보장기여금부담률은 낮은 반면,<sup>31)</sup> 부담금을 많이 활용하고 있는 것으로 나타나서<sup>32)</sup> 그 징수규모도 다른 나라에 비해 과다한 수준으로 나타나고 있다. 그 이유는 징수와 사용의 편리성 때문으로 보이며 이 때문에 2001년 12월 부담금관리기본법이 제정되었음에도 불구하고 과거로부터 부담금 수<sup>33)</sup>와 징수액<sup>34)</sup>은 계속 폭발적으

30) 박종수, 현행 중기재정계획법제의 개선방향, 법제연구 제25호 (2003), 70면 이하.

31) 2003년 기준 OECD국가별 국민부담률(조세+사회보장기여금/GDP) 순위를 보면 스웨덴이 50.8%로서 1위, 프랑스가 44.2%로 5위, 독일이 36.3%로서 14위, 영국이 35.3%로 17위, 일본은 25.8%로서 27위, 한국은 25.3%로서 종합 29위를 마크하고 있다. 국무조정실, 각종 부담금 규제개선 방안, 2005. 11. 22.

32) 2003년 조세연구원 자료에 의하면 GDP대비 부담금 징수규모에 있어서 가까운 일본의 경우 0.2%인데 반하여 한국은 1.2%에 달하고 있다. 국무조정실, 각종 부담금 규제개선 방안, 2005. 11. 22.

33) 국무조정실 자료에 의하면 부담금 수의 증가추이는 다음과 같다(각종 부담금 규제개선 방안, 2005).

구 분	1969	1979	1989	1999	2002	2003	2004
부담금 수(개)	7	14	34	95	102	100	102

34) 국무조정실 자료에 의하면 부담금 징수액의 증가추이는 다음과 같다(각종 부담

로 증가하고 있는 추세이다.

부담금에 대해서는 ① 동일한 부과대상 또는 특정분야에 대해 유사 부담금이 중복 부과되는 문제점,<sup>35)</sup> ② 최근 몇 년간 징수실적이 없는 등<sup>36)</sup> 정책수단으로서의 유효성이 낮거나 정책목적 달성 또는 환경변화로 인해 효율성이 떨어지는 부담금의 계속적 존치문제, ③ 부과대상·부과요건·산정기준 및 부담률 등이 불합리한 부담금 운용 등의 여러 가지 문제점들이 내재하고 있어 부담금의 합리적인 관리와 운용을 위한 이론적·실무적 뒷받침이 매우 절실한 영역이다.

특히 부담금관리기본법 별표에 명시적으로 적시되어 있는 부담금 외에도 실질적으로 부담금의 성격을 갖는 국민의 비자발적 금전부담 의무들이 현행법상 아직도 다수 존재하고 있는 점은 이를 찾아내고 그 법적 성격을 분석해내는 이론적인 작업이 매우 절실하다는 점에서 재정법연구의 중요한 한 영역이라고 말할 수 있다. 견해에 따라 논란의 여지가 있을 수 있지만 그 대표적인 예가 준기통신사업자에 대한 보편적서비스 손실보전분담금과 금융감독기관이 피감독 은행 등에 대해 부과하는 감독분담금의 문제이다.

## (2) 법적 성격과 정당성 논의의 중요성

### ① 일반론

현행법상 정보통신부장관은 보편적서비스 제공사업자의 손실을 보전하기 위한 자금을 전기통신사업자들에게 할당하여 분담시키고 있다. 이러한 보편적서비스 손실보전분담금은 전기통신사업자가 국가에

금 규제개선 방안, 2005).

구 분	1969	1979	1989	1999	2002	2003	2004
징수액 (조원)	3.9	4.2	4.8	7.1	7.8	9.2	10.0

35) 개발분야와 환경분야에서 많이 찾아볼 수 있다.

36) 기획예산처, 2005 부담금운용보고서, 2006, 73면 참조.

납부하는 금전이기 때문에 일종의 공법상의 금전납부의무라고 말할 수 있다. 따라서 사인의 국가에 대한 금전납부의무의 일종이기 때문에 조세국가(Steuerstaat)하에서는 그 특별한 정당성을 요구하고<sup>37)</sup> 이를 위해서는 다른 공법상 금전납부의무들과 어떻게 비교되는지를 검토하여 그 법적 성질을 파악하는 작업이 필요하다. 사인의 국가에 대한 공법상 금전납부의무는 크게 조세와 사용료·수수료 및 특별부담금으로 나누는 것이 일반적이다.<sup>38)</sup> 보편적서비스손실보전분담금의 법적 성격을 파악하기 위해서는 이들 제유형과의 비교작업이 필요하다.

한편 감독분담금이란 금융감독원의 검사를 받는 금융기관이 금융감독기구의설치등에관한법률 제47조<sup>39)</sup>의 규정에 의하여 금융감독원에 납부하는 부담액으로서 금융감독원의 운영경비를 충당하기 위한 목적에서 부과·징수되는 공법상의 금전납부의무를 말한다. 최근 감사원은 금융감독원이 부과·징수하는 감독분담금의 법적 성격을 부담금관리기본법의 규율대상이 되는 부담금으로 규정짓고 동법에 의한 엄격한 제한하에서 감독분담금이 규율될 것을 지적한 바 있다.<sup>40)</sup> 반면에 직접 이해당사자인 금융감독원으로서 감독분담금은 금융기관의 건전한 신용질서와 공정한 금융거래 관행을 유도하여 경영 건전성과 대외 공신력을 확보할 수 있도록 실시되는 감독·검사 서비스라는 용역제공에 대한 대가로서 수익자부담의 원칙에 따라 징수하는 것이므로 반

37) 헌법은 제38조 및 제59조에서 조세국가의 공적 과세의 재원조달을 위한 수입원으로서 조세의 징수만을 예정하고 있기 때문에, 만약 국가가 조세 이외의 금전납부의무를 국민에게 부과·징수하여 국민의 재산권 등 기본권을 특별히 제약하는 경우에는 기본권제한에 관한 헌법적 한계하에서만 가능하고 또 정당화될 수 있기 때문이다. 이에 대해서는 P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, HStR IV, §88 Rn. 45.

38) 신종익, 준조세의 실태와 정비 방안, 한국경제연구원, 2006, 16면; 손원익 외, 기업의 준조세 부담과 정책방향, 한국조세연구원, 2004. 12, 30면 이하 참조.

39) 제47조 (분담금) ①금융감독원의 검사를 받는 제38조 각호의 기관은 분담금을 금융감독원에 납부하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 분담금의 분담요율·한도 기타 분담금의 납부에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

40) 문화일보 2006.9.21. 관련기사 참조.

대급부적 성격을 갖는 수수료에 해당하고 부담금이 아니라고 보고 있어, 감독분담금의 법적 성질에 관한 첨예한 의견대립이 야기되고 있고 단순한 현상문제의 수준을 넘어 이에 대한 심도 있는 이론적 파악의 필요성이 제기되고 있다.

② 보편적서비스 손실보전분담금의 문제<sup>41)</sup>

조세란 실정법상 개념정의는 없지만 일반적으로 국가 또는 지방자치단체가 재정수요의 충족 기타 사회·경제적 정책실현을 위해 법률상 요건이 충족된 ‘모든’ 자에게 특별한 반대급부를 전제로 하지 아니하고 부과·징수하는 공법상의 과징금을 의미한다고 보고 있다.<sup>42)</sup> 즉, 조세는 납부의무를 부담하는 대상범위가 일반 국민 또는 주민이고, 그 수입은 공공재정의 일반회계로 편입되어 특정되지 아니한 공적 목적을 위해 쓰일 수 있는 재원이 되는 것이 특징이다. 그러나 보편적서비스손실보전분담금은 납부의무를 부담하는 대상범위가 일반 국민이나 주민이 아니라 전기통신사업자라는 특정집단을 대상으로 하기 때문에 조세로서의 특징을 결한다. 또한 조세는, 목적세를 제외하는 한, 그 수입을 특정되지 아니한 공공재정의 목표를 위해 사용될 재원이 되는 데 반하여, 보편적서비스손실보전분담금은 보편적서비스를 제공한 사업자의 손실을 충당한다는 특정 목적에 사용될 것을 전제하기 때문에 역시 조세로서의 성격과 맞지 않다. 물론 보편적서비스손실보전분담금과 같은 특정 공과금의 수입이 국가예산으로부터 분리되어 관리된다는 점 그 자체만으로 조세로서의 성격이 배제된다고 단정할 수는 없다. 이점에 대하여 독일의 연방헌법재판소도 지금까지 일관된 입장을 보이고 있지는 않다고 한다.<sup>43)</sup> 보편적서비스손실보전분

41) 이에 대한 상세한 내용은 박종수, 보편적서비스 손실보전분담금의 법적 성질, 공법연구 제35집 제2호 (2006. 12.), 395면 이하 참조.

42) 현재 1990. 9. 3, 89헌가95.

43) BVerfGE 55, 274 (305); 67, 256 (276); 92, 91 (114); 101, 141 (148).

담금을 조세로부터 구별되게 하는 결정적인 징표는 무엇보다도 보편적서비스손실보전분담금은 공동체의 일반적 재정수요의 충족을 위한 수입획득에 기여<sup>44)</sup>하는 것이 아니라는 점이다. 오히려 입법자는 개별 보편적서비스의 제공에 필요한 재정수요를 특별부담으로 인정하고 당해 통신시장에서 활동하는 관련 사업자에게 특별한 채원조달책임을 귀속시키고 있다.

그렇다면 보편적서비스손실보전분담금은 사용료·수수료 등 수익부담(Vorzugslast)으로서의 성격을 갖는가? 결론부터 말하면 그렇지 않다. 보편적서비스손실보전분담금은 수익부담의 성질도 갖지 않으며 수익부담으로서 헌법상 정당화될 수도 없다. 왜냐하면 보편적서비스손실보전분담금은 개인에게 귀속되는 국가로부터의 급부에 대한 반대급부로서의 성격을 갖는 것이 아니기 때문이다. 즉, 보편적서비스손실보전분담금은 공동체로부터 개인에게 부여된 수익에 상응하는 대가적 성격을 갖지 않는다.<sup>45)</sup> 더욱이 고려되어야 할 것은 보편적서비스의 제공은 국가가 제공하는 급부가 아니라 사경제주체로서 사법적으로 조직된 민간 전기통신사업자가 제공하는 급부라는 점이다. 즉, 수익부담에 의해 상쇄되어야 할 국가의 급부가 경쟁환경하의 보편적서비스에서는 존재하지 않는 것이다.

보편적서비스손실보전분담금이 사용료·수수료와 같은 수익부담도 아니고 조세로서의 성격도 인정할 수 없다면, 결국 종래의 논의체계하에서는 보편적서비스손실보전분담금은 특별부담금에 해당하는지 여부가 검토되어야 한다. 특별부담금이란 부담금관리기본법 제2조가 정의하는 바와 같이 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을

44) 조세의 이러한 역할을 강조하는 독일 연방헌법재판소의 판례로는 BVerfGE 82, 159 (178); 91, 186 (201).

45) 이러한 의미에서 조세와 구별되는 사용료·수수료의 개념에 대해서는 BVerfGE 50, 217 (226); 97, 332 (345).

위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”를 말한다.<sup>46)</sup> 종전에는 부담금이란 특정한 공익사업과 특별한 이해관계에 있는 자에 대하여 그 사업에 필요한 경비를 부담시키기 위해 부과하는 금전지급의무로 이해하는 경향이 있었지만, 현행 부담금관리기본법은 부담금의 개념요소에서 반대급부인 특별한 경제적 이익의 보장이라는 요소를 배제함으로써 부담금제도설정의 허용범위를 비교적 넓게 인정하고 있다.<sup>47)</sup> 즉, ‘재화 또는 용역의 제공과 관계없이’ 부과·징수된다는 점에서 조세와 유사한 성격의 일면을 가지지만, 특별부담금의 사용목적은 좀 더 상세하게 구체화되어 있고, 이것이 징수됨으로써 특별한 공적 과제의 수행이 실현된다는 점에서 조세, 특히 목적세와 구별된다.<sup>48)</sup> 조세도 목적의 구속을 받는 것이 인정될 수 있지만 그 구체화의 정도에 있어서는 특별부담금에 못 미친다.

앞서 검토한 바와 같이 보편적서비스손실보전분담금은 사용료·수수료와 같은 수익부담이나 조세로 성격지울 수 없으나, 전기통신사업법이 정하는 바에 따라 정보통신부장관이 할당하여 부과하는 일종의 ‘비조세 금전지급의무’로서 부담금관리기본법이 규정하는 부담금에 해당한다고 할 것이다. 보편적서비스손실보전분담금이 상정하는 특별한 공적 과제인 기본적 통신서비스의 제공은 조세에 의하여 재원이 조달되는 일반적 국가과제와 구별된다.

46) 김성수, 특별부담금의 개념과 정당화 문제, 한독법학, 제8호(1989), 465면 이하.

47) 현재 2005. 3. 31, 2003헌가20.

48) BVerfGE 55, 274 (298).

③ 감독분담금의 문제<sup>49)</sup>

공법상 수수료는 행정주체나 행정기관으로부터의 특정한 개별적 급부에 대한 반대급부로서의 성격을 가져야 하고, 일반 사인이 이를 행정주체나 행정기관에 납부함에 있어 특별한 재정조달책임이 인정되는 것이며, 이러한 수수료 수입은 당해 행정주체나 행정기관의 급부에 든 비용을 충당하는 데 사용되고, 비용충당을 상회해서는 아니된다는 헌법적 한계내에 있어야 하는 성격을 가진다.

먼저 현행 감독분담금은 금융기관의 감독사무를 수행하는 금융감독원이 부과·징수한다는 점에서 행정주체 또는 행정기관이 사인에게 부과하는 금전급부의무라는 수수료의 첫 번째 요건을 충족한다. 또 현행법상 부과·징수된 감독분담금 중 매년 금감원의 결산결과 잉여금이 생길 경우 내부적립 없이 분담금을 납부한 금융기관에게 분담금 납부비용에 따라 반환한다는 점에서 비용충당의 원칙(Kostendeckungsprinzip)이라는 헌법적 한계에도 부합하는 것으로 보일 수 있다. 그러나 정작 중요한 수수료의 요건은 그것이 개별 납부의무자에게 귀속가능한 특정한 급부행위에 대해 부과되는 것이냐의 문제이다. 현행법상의 감독분담금은 금융감독원의 총지출예산에서 발행분담금, 한국은행 출연금 및 이자수입 등을 합한 금액을 제하여 부과총액을 산출하고 여기에서 총부채, 투입인력, 총자산, 영업수익 등을 반영하여 은행권, 보험권 등 권역별 감독분담금을 산정한 후 각 금융회사별 감독분담금은 금융회사 총부채에 위 권역별 분담요율을 반영하여 산정하도록 하고 있다. 즉, 금융감독원의 금융회사에 대한 어떤 특정한 개별적 귀속가능한 급부에 대하여 부과·징수하는지에 상관없이 금융회사 총부채에 권역별 분담요율을 곱하여 강제배분되는 형태의 공법상 금전납부

49) 이에 대한 이하의 내용에 대한 상세는 박종수, 감독분담금의 법적 성질, 조사연구 Review 특별호(2007. 3.), 금융감독원, 63면 이하 참조.

의무라는 점에서 감독분담금은 전통적인 수수료의 개념정의에는 부합하지 않는다고 평가된다.

현행 금융감독기구의설치등에관한법률 제47조제1항에서는 금융감독원의 검사를 받는 제38조 각호의 기관은 분담금을 금융감독원에 납부하여야 한다고 규정하여서 마치 감독분담금이 과거 검사수수료에서와 같이 검사행위라는 감독관청의 급부에 대한 반대급부의 성격이 있는 것 같은 뉘앙스를 풍기지만 정작 동 법시행령과 금융감독위원회 공고인 금융기관분담금징수등에관한규정의 세부내용에 의하면 징수할 총액을 일정기준에 따라 강제분담시키는 구조로 규정되어 있어 위에서 살펴 본 전통적인 수수료로서의 성격을 인정할 수는 없다. 물론 현행 감독분담금의 내용중에는 순수한 검사행위에 상응하는 금액부분도 존재할 것이다. 그러나 검사관계직원의 인건비와 여비 등 순수 검사행위에 해당하지 않는 그 밖의 금액부분이 혼재되어 있다. 양자를 구분하지 않고 이로부터 획일적으로 분담금을 산정하여 강제배분하는 것은 전통적인 수수료로 파악하는 것을 불가능하게 한다.

개인적으로 현행 감독분담금은 사용료·수수료와 같은 수익부담이나 조세로 성격지을 수 없으나, 금융감독기구의설치등에관한법률이 정하는 바에 따라 금융감독원장이 할당하여 강제부과하는 일종의 ‘비조세 금전지급의무’로서, 부담금관리기본법이 규정하는 부담금 개념이 위와 같이 넓게 규정·해석되는 한 이 법에 의한 부담금에 일응 해당한다고 본다. 감독분담금이 상정하는 특별한 공적 과제인 감독작용은 조세에 의하여 재원이 조달되는 일반적 국가과제와는 구별된다. 조세는 국민 누구나 납부하여야 하지만, 감독분담금은 금융감독원의 감독대상이 되는 금융회사라는 특별한 영역의 집단만이 그 대상이 된다.

감독분담금의 법적 성질 문제는 그 헌법적 정당성의 문제와 직접적으로 연계되어 있는 중요한 문제이나, 현재의 공법상 금전급부의무의 분류체계 속에서는 제대로 그 법적 성질을 파악하기란 쉽지 않다. 현

행 감독분담금이<sup>50)</sup> 순수한 수수료로서의 수익부담이나 조세가 아닌 것은 비교적 명확하지만, 종래 비조세 공과금과 동의어로 파악되던 특별부담금의 범주에 제대로 포함시키기도 어렵다. 정확하게 조정적 기능이나 유도적 기능을 발휘하는 것도 아니고, 재정조달적 부담금의 엄격한 요건을 모두 충족하는 것도 아니다. 그렇다면 감독분담금제도는 현행 헌법하에서 그 정당성요건을 결하여 허용될 수 없다고 보아야 하는가?

생각건대 종래 공법상 금전급부의무는 앞서 본 바와 같이 크게 조세, 수익부담(사용료·수수료 등), 특별부담금으로 나누면서, 어떤 공과금이 조세나 수익부담으로서 볼 수 없다면 특별부담금으로 규정짓고, 특별부담금에 요구되는 정당화 요건이 충족되는지를 검토하는 것이 일반적이었다. 물론 특별부담금 속에서는 다시 재정조달목적 부담금과 유도적·조정적 부담금으로 나누고, 전자에 대해서는 조세와의 관계에서 엄격한 정당화 요건을 요구하고, 후자에 대해서는 그보다 정당성 요건을 완화하여 적용하였다. 문제는 현행 감독분담금이 금융감독기관의 운영경비를 충당하기 위한 재원조달목적에서 거두는 것으로서 그 성격이 조세나 수익부담과는 구별되지만 특별부담금으로서 재정조달목적 부담금의 엄격한 요건을 충족하지 못하여 헌법상 정당화될 수 없을 때 이를 어떻게 취급할 것인가에 있다. 특별부담금의 개념을 종래와 같이 엄격하게 고착화하여 이해하는 입장에서는 여하한 특별부담금으로 포섭이 불가능한 이상 위헌으로 보아야 하고, 그러한 재원조달은 금융회사들로부터 거둘 것이 아니라 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행의 확립과 이를 통한 예금자 및 투자자등 금융수요자를 보호함으로써 국민경제의 발전에 기여하는 것이 금융감독의 목적인 이상 결국 국민이 수혜자이고 따라서 당연히 일반 국민의 조세수입에 의한 국가예산으로 조달하여야 한다고 주장할 것이다.

50) 검사수수료에 해당하는 부분을 제외한 것.

물론 부담금을 가급적 줄여나가는 것이 기획예산처 등 국가재정당국의 정책기조이며 방법론적으로도 조세에 의한 재원조달방법이 가능하기도 하나, 금융감독재원을 위한 새로운 세원의 마련은 결국 국민의 조세저항을 가져오고, 일반회계에 유입된 조세수입이 반드시 금융감독비용에 사용된다고 보장할 수도 없어, 대부분의 국가들은 이 방법을 채택하고 있지 않은 형편이다. 물론 목적세의 방법을 취할 수도 있겠지만 OECD는 각국에 대하여 가급적 목적세와 같은 칸막이식 재정운용을 지양하도록 권고하고 있는 추세이고,<sup>51)</sup> 우리나라의 기존 목적세 비중이 다른 나라에 비해 높은 편임을 감안하면,<sup>52)</sup> 새로이 감독비용충당을 위한 목적세를 도입하는 것도 마땅한 대안이 될 수 없다.

그렇다면 감독분담금은 종래 전통적으로 파악했던 특별부담금도 아닌 ‘그 밖의 조세외 금전지급의무’로 파악하여 그 정당성을 새롭게 도모할 수밖에 없다고 본다. 다행히(!) 부담금관리기본법 제2조는 부담금의 개념을 매우 포괄적으로 규정하고 있어서 이 법이 규정하는 부담금에는 종래 논해오던 특별부담금 외에도 그 밖의 다른 부담금도 포함되어질 수 있는 여지가 많다. 독일 연방헌법재판소 역시 헌법적으로 정당화될 수 있는 비조세 금전지급의무의 목록은 폐쇄적이지 않고 개방적임을 항상 강조해오고 있음을 유념할 필요가 있다.<sup>53)</sup> 더욱이 특별부담금 중 재정조달목적 부담금의 경우에 적용하는 엄격한 요건은 이미 독일의 경우 19세기부터 마련되어 적용되어 오고 있는 고전적인 기준으로서, 오늘날 새롭게 나타나는 모든 종류의 부담금에 여과없이 그대로 적용할 수 있다고 볼 수는 없다. 현행 감독분담금의 내

---

51) 고영선, 중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제, 정책연구시리즈 2002-03, 한국개발연구원, 2002 참조.

52) 박중수, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 2003. 7, 한국법제연구원, 15면 이하.

53) BVerfGE 93, 319 (342); BVerfG, NVwZ 2003, 715 (716); BVerfG, 2 BvL 1/99 vom 17. 7. 2003, Absatz-Nr. 117 참조.

용 중 검사수수료에 해당하는 분을 제외한 나머지 순수 강제분담금에 해당하는 부분은 본래 국가가 행정사무수행의 비용으로서 스스로 조세수입에 의해 부담해야 하는 부분이지만 금융감독원이라는 별도 공법인을 창설하여 감독사무를 수행토록 하면서 감독비용 등 금융감독원의 운영비용을 사인인 금융회사의 협력에 의해 조달하도록 한 것으로서, 국가와 사회의 협력에 의한 공적 과제의 수행의 일환으로서 새롭게 나타난 조세의 금전급부의무라고 성격지워야 할 것이다.

#### 4. 조세법 및 조세정책 영역의 연구

세입부문의 핵심을 차지하는 조세는 재정법의 가장 중요한 연구테마이다. 수립된 전체 재정정책에 날개를 달아주는 것이 곧 조세이자 조세정책이라 말할 수 있다. 그러나 그간의 우리나라 조세정책의 흐름은 조세를 기껏 여타 정책실현의 수단으로 전략시켜 무분별하게 특례규정을 도입하거나 세부담을 지나치게 강요하였고, 그 결과는 안으로는 조세법 체계를 지나치게 복잡화하여 조세간소화 시류에 역행하는 기형적인 조세체계를 산출했고, 밖으로는 국민들로부터 조세를 수단으로 한 정책실패의 아픈 지적이 터져 나오고 있다. 특히 우리나라는 그간 부동산투기를 억제한다는 목적으로 그 주요수단으로 조세를 활용하였고, 양도소득세나 취득·등록세 등 거래세는 물론 재산세 등 보유세에 있어서도 다른 나라에서 찾아보기 힘들 정도로 강력한 세부담강화정책을 유지해왔다. 그러나 부동산투기억제수단으로서의 조세의 역할은 미봉책일 수밖에 없다는 결론<sup>54)</sup>이 여러 경제지표를 통해서도 나타나고 있고, 이제 경기를 활성화하고 물가를 안정시키며 고용을 창출하는 등 경제활성화를 위해서는 다시 세부담을 낮추는 방향으로의 조세정책이 불가피한 상황이다. 조세는 단순한 수단이기 이전에

54) 박종수, 부동산투기 억제를 위한 세제적 대책의 한계, 토지공법연구 제22집 (2004), 23면 이하.

구 자체 내적 및 외적 체계를 이루고 있는 시스템임을 상기하여야 하고, 세법을 개정하거나 제정하는 경우에는 이러한 시스템을 손상하지 않도록 유의하는 것이 중요하다. 단순한 정책세제로서의 특성만이 중요한 것이 아니라 세법 나름대로의 고유한 특성을 계속 연구하고 발전시키는 것이 오늘날의 재정법 이론과 실무가 공동으로 연구하여야 할 중요한 과제라 할 것이다.

그러한 가운데 최근 파트너쉽과세제도의 도입 등 기업조세나 국제조세 및 소비과세 등 오늘날 조세법연구의 여러 개별영역에 대한 연구방향과 범위에 대한 언급은 다른 연구의 기회로 유보하더라도, 재정법적 측면에서 필요한 두 가지 점을 간략히 정리해보면 다음과 같다.

먼저 조세정책적으로는 현재 존재하는 각종 목적세와 부가세의 축소문제에 대한 연구가 필요하다. 현재 OECD국가들 중에서도 우리나라는 목적세가 적지 않은 나라에 속한다고 한다. 목적세는 조세수입의 사용용도가 미리 정해진 세목을 말한다. 그런데 일반회계에 귀속하는 일반세목과 달리 목적세는 필연적으로 재정운용을 칸막이식으로 할 수밖에 없게 하는 문제점을 안고 있다. 따라서 한 나라의 세목 중 목적세 비중이 상대적으로 높다는 것은 건전재정의 운용측면에서도 좋은 것이 아니다. 더군다나 대부분의 목적세는 부가세 형태로 부과·징수되고 있다. 부가세는 다른 세목에 부가하여 그 세액의 일정률의 형식으로 부과·징수되는 것으로서 과세권자의 입장에서는 부과·징수의 편의성이 있겠지만 납세자의 입장에서는 경제적 급부능력의 원칙, 즉 응능부담의 원칙에 부합한 과세가 아니라는 점에서 심각한 헌법적 문제를 야기할 수도 있다. 납세자의 눈을 가리고 부지불식간에 따라 붙는 목적세 형식의 세목은 가급적 줄여나가고, 근거과세와 실질과세에 부합한 과세를 실현하는 것이 조세정의에 부합한 조세정책이 될 것이다.

다음으로 위에서 언급한 조세의 체계성, 특히 체계정당성(Sytemgerechtigkeit)의 관점에서 조세법연구에 대하여 언급할 수 있는 것은 국세와 지방세의 관계에 관한 원칙의 새로운 정립에 관한 문제이다. 국세기본법을 비롯한 여러 개별세법 외에도 우리 세법에는 국세와지방세의조정등에관한법률이라는 법이 있다. 이 법은 총 4개의 조문으로 된 매우 작은 미니법이지만, 국세와 지방세로 나누어진 현행 조세체계를 규율하는 척추라 말할 수 있을 정도로 중요한 위치를 점하는 법률이다. 이 법 제1조는 목적조항이고 제2조에서는 국세의 종목과 관련하여 “국가는 소득세·법인세·상속세·증여세·종합부동산세·재평가세·부가가치세·개별소비세·주세·인지세·증권거래세·관세·임시수입부가세·교육세·교통·에너지·환경세 및 농어촌특별세를 과세한다”고 규정하고, 제3조에서는 지방세의 종목과 관련하여 “지방자치단체는 보통세인 취득세·등록세·면허세·주민세·재산세·자동차세·주행세·농업소득세·담배소비세·도축세 및 레저세와 목적세인 도시계획세·공동시설세·사업소세·지역개발세 및 지방교육세를 과세한다”고 규정하고 있다. 그런데 중요한 것은 이 법 제4조인데 동조에서는 “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다”고 규정하고 있다. 이 조문은 1971년 12월 28일 이 법이 개정될 때 신설된 것이다. 여기서 강조할 것은 이 법 제4조가 규정하는 원칙에 관한 것이다. 이 법 제4조는 그 조문제목에서도 나타나듯이 국세와 지방세간에 중복된 과세가 이루어지는 입법을 금지하는 취지이고, 국세와 지방세 간에 과세물건이 중복되는 세목이 탄생하지 못하도록 차단하는 원칙이다. 그 배경은 국세와 지방세가 동일 과세물건에 대하여 과세함으로써 국민의 재산권에 대한 과도한 침해와 과잉금지원칙에 대한 위반이 문제되는 것을 고려한 것이라고 말할 수 있다. 이러한 입법취지라면 이 법

제4조는 헌법 제59조의 조세법률주의나 헌법 제11조에 근거하는 조세 평등주의에 못지않은 중요한 헌법원리라고 말할 수 있고, 이러한 원리는 모든 국가권력을 구속하는 힘이 있다고 보아야 한다. 이러한 원리를 “동종성(Gleichartigkeit) 금지의 원칙”이라 하며,<sup>55)</sup> 조세입법에 대한 중요한 헌법적 한계원리임을 알 수 있다.<sup>56)</sup>

그러나 이러한 원칙은 종합부동산세법이 제정되는 과정에서 정면으로 침해된 바 있다. 국세인 종합부동산세는 재산의 보유에 대한 과세이므로 그 당시까지 지방세에 존재하던 종합토지세와 재산세의 과세물건과 전적으로 동일하다. 따라서 국세와지방세의조정등에관한법률 제4조에 따라 입법될 수 없는 경우에 해당하였다. 그러나 매우 기교적(!)으로 종합부동산세법(안)의 제출과 동시에 국세와지방세의조정등에관한법률의 개정안을 동시에 제출하고, 그 개정안에서 제2조 국세의 항목 중에 “종합부동산세”를 추가되어 동시에 국회에 제출되었다. 종합부동산세에 대한 여러 가지 위헌논란이 있음은 주지의 사실이지만, 특히 국세와 지방세의 관계와 관련한 중복입법금지 원칙의 중요성과 조세입법의 한계 및 세법체계와 관련한 의미를 다시 한 번 되새겨 보는 기회가 되어야 한다고 생각한다. 개인적으로는 국세와지방세의조정등에관한법률 제4조와 같은 조문은 헌법에 위치해야 한다고 생각한다. 그렇게 함으로써 그때그때 입법자의 자의에 따라 세법체계가 흔들리고 깨지는 일이 일어나지 않도록 고려할 필요가 있다고 본다. 재정헌법의 재편논의가 있다면 그 기회에 충분히 다시 논의되어야 할 중요한 헌법원리라고 생각한다.

55) 독일 연방헌법 제105조 IIa항 및 Lang, in: Tipke/Lang, Steuerrecht, 18. Aufl. 2005, § 3 Rz. 32 참조.

56) Hans G. Ruppe, Verfassungsrechtliche Schranken der Gesetzgebung im Steuerrecht, in: ders., Finanzverfassung und Rechtsstaat, 2007, S. 185 f.

## V. 요약 및 결어 - 향후 전망과 과제

재정법은 국가의 재정관리(운용)과 관련한 총괄적 사항을 대상으로 하는 법영역으로서 예산·회계, 기금과 부담금, 결산, 회계감사, 국가계약제도, 재정투융자제도, 국유재산관리, 조세법 등 광범위한 영역을 대상으로 하는 매우 역동적인 학문이라고 말할 수 있다. 여기에는 헌법과 행정법 등 공법적 연구는 물론 법안비용추계제도에서 보는 바와 같이 재정학과 행정학 및 경제학 등 법학 이외의 영역과의 학제적 연구가 매우 절실한 특수영역이다. 그동안의 재정법 연구가 국소적이고 방향성이 없이 이루어져 왔다면 앞으로는 재정법이라는 일관된 체계하에 이론성을 가미하여 학문으로서의 독자적 영역으로 자리매김하도록 하여야 할 것이다. 매우 젊은 학문분야이면서도 그에 대한 수요가 가히 폭발적이라는 점은 학문을 하는 사람의 입장로서는 매우 고무적이라 생각된다. 공법영역 속에서 재정법이 갖는 메리트는 바로 거기에 있다. 다만 새로이 자리잡아야 할 재정법이 가져야 할 특색은 이론과 실무의 조화를 전제한 실사구시의 구현이라는 점이다. 학문으로서 자리잡기 이전에 이미 재정활동의 여러 곳에서는 눈부신 실무경험이 축적되어 왔고, 이제는 여기에 이론이 접목되어서 구체적으로 제기되는 여러 문제들에 답할 수 있는 준비된 여건이 마련되어야 한다.

새로이 출범하게 될 새 정부는 이전 정부와 달리 ‘작은 정부’를 지향할 것으로 예상된다. 작은 정부는 단순히 그때그때 필요에 따라 주창되는 슬로건에 불과한 것이 아니고 실천되는 것이 중요하며, 그 실현여부는 지도자의 결단 보다는 더 많은 부분이 국민들의 손에 달려 있다. 이전의 큰 정부에서 행해지던 국민에 대한 급부활동은 작은 정부하에서는 제한되거나 변경될 수 있다. Lorenz von Stein이 말한바와 같이 오늘날의 사회적 법치국가는 국민의 생존을 배려하는 활동(이른

바 ‘Daseinsvorsorge’)을 해야하지만, 작은 정부를 지향해야 하는 환경에서는 과연 어떤 공적 급부활동이 제한될 수 있고 그러면서도 헌법이 보장한 국민의 자유가 축소되지 않도록 할 수 있는지를 국민이 스스로에게 질문할 때라고 생각되며,<sup>57)</sup> 오늘날의 재정법 연구는 이러한 점을 잘 염두에 둘 필요가 있다고 생각된다. 앞으로 전개해나갈 재정법의 역할과 성과에 연구자의 한 사람으로서 큰 기대를 걸어본다.

---

57) Georg-Christoph von Unruh, “Schlanker Staat” - Schlagwort oder realisierbarer Leitbegriff?, BayVBl. 2002, 43 f.

**[참고문헌]**

- 류지태, 행정법신론, 신영사, 2003
- 최명근, 부가가치세법론, 2001
- 임승순, 조세법, 박영사, 2005
- 이창희, 세법강의, 박영사, 2005
- 김성수, 세법, 법문사, 2003
- 박종수, 국가재정법의 제정방안, 한국법제연구원, 2003
- 박종수, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003
- 박종수, 보편적서비스 손실보전분담금의 법적 성격
- 박종수, 부동산투기 억제를 위한 세제적 대책의 한계, 토지공법연구 제22집 (2004), 23면 이하
- 최병권, 재정효율성 및 건전성 제고를 위한 국가재정법의 법제개선 방안 연구, 현안분석 2007-53, 한국법제연구원
- 고영선, 중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제, 정책연구시리즈 2002-03, 한국개발연구원, 2002
- 신종익, 준조세의 실태와 정비 방안, 시장경제 ISSUE PAPER, 한국경제연구원, 2006
- 손원익 외, 기업의 준조세 부담과 정책방향, 정책보고서 04-06, 한국조세연구원, 2004. 12
- 기획예산처, 부담금관련 법령집, 2006. 3

김성수, 특별부담금의 개념과 정당화 문제, 한독법학, 제8호(1989),  
465면 이하

한국은행, 우리나라의 금융제도, 2005

Tipke/Lang, Steuerrecht, 18. Aufl. 2005

Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grund-  
gesetz, 1999

Wienbracke, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, 2004

Drömann, Nichtsteuerliche Abgaben im Steuerstaat, 1999

Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000

von Danwitz, Die Universaldienstfinanzierungsabgaben im Telekommuni-  
kationsgesetz und im Postgesetz als verfassungswidrige Sonderab-  
gaben, NVwZ 2000, 615 f.

Schütz/Cornils, Universaldienst und Telekommunikation, DVBl. 1997,  
1146 f.

Georg-Christoph von Unruh, “Schlanker Staat” - Schlagwort oder reali-  
sierbarer Leitbegriff?, BayVBl. 2002, 43 f.

Hans G. Ruppe, Verfassungsrechtliche Schranken der Gesetzgebung im  
Steuerrecht, in: ders., Finanzverfassung und Rechtsstaat, 2007, S.  
185 f.

BMF, Das System der Öffentlichen Haushalte, 2003

Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, 2001

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

## □□재정법 연구의 방향과 과제□□에 대한 지정토론 1

이 원 희

(한경대 행정학과 교수)

1. 2005년 재정의 범위와 관련하여 언론과 정부가 소모적인 대립을 하였다. 재정 범위를 법제화하는 노력도 필요하다. 이때 통화량을 M1, M2, M3로 구분하여 정책적 필요에 따라 활용하듯이 재정의 범위도 B1, B2, B3로 구분하여 정의할 수 있을 것이다.
2. 발표 논문에서 재정법의 범위를 재정조직법과 재정작용법으로 유형화하고 있다. 그러나 재정절차법로 범주로 설정하였으면 한다. 이때 재정절차법에는 행정부와 국회의 관계, 국회통제권한, 시민참여 장치 등 다양한 이슈가 포함될 수 있다. 한편 재정작용법과 관련하여 계약에 관한 것도 필요하다.
3. 우리나라 재정법의 문제 중의 하나는 법과 대통령령의 관계가 애매하다는 것이다. 법과 시행령 체계를 재검토하는 것도 필요하다.
4. 공기업의 유형화와 관련하여 과거에는 투자의 범위를 기준으로 하였으나 최근에는 운영과 관련하여 거버넌스 체계 구축의 범위와 관련하여 재유형화하고 있다. 재정법 체계의 검토에서 현실의 변화와 정책의 변화를 추적하여야 할 것이다.
5. 중앙정부와 지방정부의 관계에 대한 법적 검토도 필요하다. 예컨대 보조금 사업의 경우 사업별로 보조율이 매우 다양한데 기준이 없다. 이럴 경우 행정적 논리, 정치적 논리를 법적인 기준으로 설정하는 노력이 필요하다.

## □□재정법 연구의 방향과 과제□□에 대한 지정토론 2

김 숙 경

(기획예산처 사무관)

### 1. 재정건전성 강화방안 : 국가채무의 상한제 도입

- 발표자는 국가채무의 안정적 관리를 위해 국가채무 한도를 헌법에 규정할 것을 제안하고 있음
- 재정건전성 강화를 위해 국가채무의 안정적 관리의 필요성에는 공감하나, 국가채무의 한도설정에는 신중하게 접근할 필요가 있음
  - 국가채무의 상한을 입법화할 경우, 재정이 경제·사회적 여건 변화에 신속적으로 대응하지 못함으로써 재정의 고유 기능을 충실히 수행하지 못하는 부작용이 발생할 수 있음
  - 예컨대, 통일 등 막대한 재정소요가 필요한 상황이 발생할 경우 국가채무 상한제는 큰 걸림돌이 될 것이며, 여건 변화에 대응하기 위해 상한을 그때그때 변경하면 제도의 신뢰성과 실효성이 떨어질 것임
  - 더욱이, 국가채무의 한도를 헌법에 명시하는 것은 재정운용의 경직성을 강화하는 측면에서 뿐만 아니라 헌법의 위상에도 걸맞지 않는다는 측면에서 적절한 방안이라고 보기 어려움
- ⇒ 국가채무를 먼저 성질별로 구분하여 실질적인 국민부담의 정도를 파악하고 또 2003년 이후 국가채무 증가에 기여했던 공적자금의 국채전환의 완료를 고려하는 등 국가채무 수준을 좀 더 분

석적으로 검토한 후 국가채무의 안정적 관리방안을 모색할 필요가 있음

## 2. 중복과세 금지 사례 관련

- 발표자는 □□국세와지방세의조정등에관한법률□□ 제4조 “중복과세의 금지” 원칙의 중요성을 강조하는 가운데, 이 원칙이 침해된 사례로 종부세를 들고 있음
  - 즉, 국세인 종부세와 지방세인 재산세의 과세물건이 중복된다는 것임
- 그러나 종부세가 중복과세의 적절한 사례인지에 대해서는 의문이 듦
  - 종부세는 일정한 과세기준금액을 초과하는 부동산 가액에 대해 과세하며, 그 과세부분에 대해 부과된 재산세를 공제하여 주고 있으므로 이중과세로 보기 어려움

제 2 주제

# 실무적 관점에서 본 재정법제의 개선과제

- 의회중심예산제도의 도입가능성 -

임 명 현

[예산결산특별위원회 서기관]

## I. 논의의 전제

### 1. 재정법의 체계

본고는 우리나라의 현행 재정법 체계의 문제를 살피고 그 개선방안을 제시하고자 하는 것으로, 이를 위해서는 우선 재정법(public financial law)의 개념과 체계에 대해 살펴볼 필요가 있다.

재정법은 사전적으로 국가나 지방자치단체의 재정에 관한 법률을 통틀어 지칭하거나 또는 국가 재정의 기본 원칙, 국가 예산의 작성, 집행 및 결산에 관한 기본적 사항 따위를 규정한 법률로 정의된다. 이러한 사전적 정의에 의하면 재정법은 국가재정법, 지방재정법, 물품관리법, 국유재산법, 국가채권관리법, 각 세법, 관세법, 국세기본법, 국세징수법, 지방세법, 조세범처벌절차법 등의 법률과 그에 관련된 모든 명령·규칙 등이 망라된다.

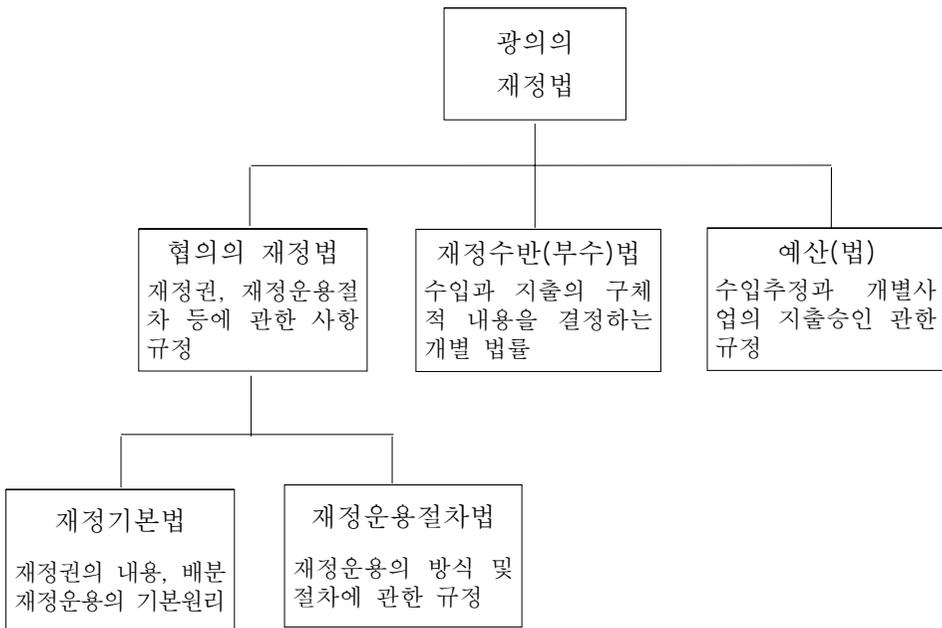
다만, 이러한 정의에 의하면 순수 재정에 관한 법률(좁은 의미의 재정법) 외에 재정상 조치, 즉 수입과 지출을 수반하는 법률(이하 ‘재정수반법’이라 한다)을 재정법의 범주에 포함시키기는 어려울 것이다. 그러나 재정수반법은 국가재정의 규모와 내용을 실질적으로 결정하는 개별·구체적 재정수반법률로서 좁은 의미의 재정법과 분리시키기는 곤란하다. 또한 현대 사회적 법치국가는 각종 정책을 통해 국가이념을 실현하며, 정책의 결정은 법률의 형식으로 이루어지며, 이러한 정책을 집행함에 있어 국가의 재정활동은 필수적인 바, 재정법 연구에 있어서 공공정책의 내용을 규정한 개별법률에 대한 연구를 제외시키는 것은 어렵다.

한편, 우리나라의 예산은 법률의 형식을 취하지는 않으며 효력기간도 1년에 한정되나, 실질적으로 법률과 마찬가지로 일정한 구속력을

갖는 법규범의 일종으로서 각종 법적인 문제를 야기한다.)<sup>1)</sup> 실제로도 예산총칙은 개별조문의 형식으로 이루어져 있으며 기타 세입세출예산, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담행위 등은 숫자로 표현되지만, 개별 프로그램과 사업의 내용도 함께 결정한다는 점에서 재정법의 연구대상에서 제외하기 어렵다.

따라서 광의의 재정법은 국가 및 공공단체의 공공정책 수행을 위한 재정활동에 영향을 미치는 법률과 예산으로 정의할 수 있다. 이를 토대로 재정법을 유형화하면 대략 다음 그림에서 보는 바와 같이 협의의 재정법인 재정기본법과 재정운용절차법, 재정수반법, 예산(법)으로 4 분류하는 것이 가능하다.

<재정법의 체계>



1) 예산을 단지 기관간 내부법규범으로 볼 것인지, 일반국민을 구속하는 외부법규범으로 볼 것인지의 문제가 있다. 후자의 입장에 서면 개인은 예산을 근거로 국가를 상대로 급부청구권을 행사할 수 있게 된다.

우선 재정기본법은 재정권의 내용(편성, 심의의결, 집행)과 재정주체 간 권한배분(국가와 지방자치단체, 의회와 행정부)에 관한 사항, 그리고 재정민주주의, 조세법률주의, 건전재정주의 등 재정운용의 기본원리<sup>2)</sup>에 관한 사항, 재정의 범위에 관한 사항<sup>3)</sup>, 수입과 지출의 결정방식에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 여기에 해당되는 규정들로는 헌법 제 54조 내지 제 60조, 국가재정법의 일부조항<sup>4)</sup> 등을 들 수 있다.

재정운용절차법은 재정기본법을 구체화하기 위해 각 재정주체의 재정권 행사 방식과 재정운용의 절차, 재정준칙에 관한 사항 등에 대해 상세히 규정한 법령이다. 국가활동에 필요한 재정의 조달 및 운용의 방식을 규율하는 법령도 이에 포함된다.

그리고 재정수반법은 재정(예산과 기금)을 구성하는 수입과 지출을 유발하는 개별구체적 법률로서 국가재정의 전체적 규모와 내용을 결

- 
- 2) 전통적으로 강조되는 재정법의 기본원칙으로는 재정의회주의, 공공재산업정관리주의, 건전재정주의가 있다. 재정의회주의는 다시 조세의 종목과 세율은 법률이 정하는 바에 의하여야 한다는 조세법률주의, 예산은 국회의 심의와 의결을 거쳐 성립하여야 한다는 예산의결의 원칙, 결산은 국가가 심사하여야 한다는 결산심사의 원칙으로 나누어진다. 공공재산업정관리주의는 재정은 국민전체를 위한 공동재산으로서 멸실·훼손되지 않고 본래의 목적에 계속 제공될 수 있도록 엄정하게 관리되어야 한다는 원칙이다. 건전재정주의는 다시 국가의 세출은 차입금 이외의 세입을 재원으로 하여야 한다는 기채금지의 원칙, 회계년도에 있어서 잉여금이 있을 때에는 국채의 원리금과 차입금을 우선상환한다는 감채의 원칙으로 나누어진다. 최근에는 재정성과주의가 강조되고 있다. 이는 민간의 경영효율의 원리를 정부재정에 도입함으로써 재정난과 조세저항 및 작은 정부의 요구에 부합하기 위한 것이다.
  - 3) 재정의 범위가 어떻게 결정되는가에 따라 재정법의 연구범위도 달라질 것이다. 예를 들어 공기업을 공공재정의 범주에 포함시킬 경우 재정법 연구에는 공기업을 활동도 포함되어야 한다.
  - 4) 제16조 (예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.
    1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
    2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
    3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하여야 한다.
    4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
    5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

정한다. 국가의 각종 정책을 수행하기 위해서는 재정적 뒷받침이 필요하며, 구체적으로 재원을 마련하고 마련된 재원을 배분하는 것이 재정활동이다. 예를 들어 각종 조세나 부담금 등 재정수입과 각종 국가정책을 수행하기 위해 법률을 마련하고 그에 따라 재정지출이 유발될 경우 이를 재정법의 범주에 포함시킬 수 있다. 한편 일반적인 재정수입 외에 민간의 재원조달(민간투자)방식도 재정법의 연구대상에 포함시킬 필요가 있다. 왜냐하면 민간으로부터 유치된 자본은 국가재정활동에 투입될 뿐만 아니라, 민간투자와 연계되어 국가재정지출이 발생되기 때문이다.

마지막으로 예산(법)은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭하는 것으로, 재정수반법과 달리 단년도에 한해 적용된다. 재정수반법이 예산편성 혹은 지출의 법적 근거로서 작용하는 반면, 예산법은 각 사업의 지출을 승인함으로써 예산집행의 직접적 근거로 작용한다.

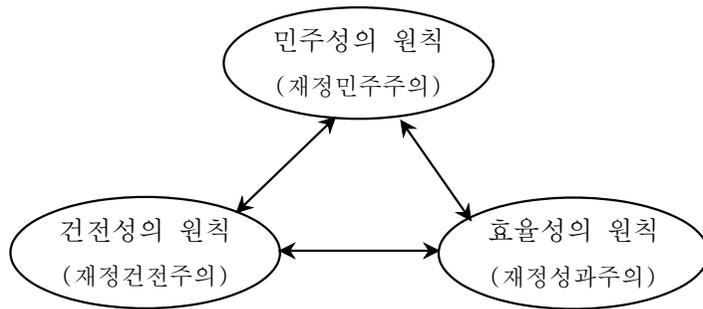
## 2. 재정법의 추구 가치(기본원리)

재정법제의 개선을 위해서 재정법제가 추구하는 가치에 대한 논의가 필요하다. 이러한 가치기준에 따라 현 재정법제의 문제점이 도출될 수 있으며, 필요한 개선과제를 발굴할 수 있기 때문이다.

재정법제의 추구가치로서 민주성, 건전성, 효율성 등이 들어진다. 민주성이나 건전성은 국회의 입장에서 특히 강조되며 효율성은 행정부의 입장에서 강력히 주장된다. 그리고 민주성이 전통적인 가치라면, 건전성과 효율성은 비교적 최근에 중시되는 가치이다. 특히 세계화가 진척되고 국가경쟁력이 강조되면서 국가재정의 운용에서도 효율성이 중요한 가치로 등장하고 있다. 그러나 이들 가치는 상충되는 측면이 있지만 상호보완관계가 있으므로 어느 하나를 강조하기보다는 상호조

화를 이루는 것이 바람직하다고 하겠다. 또한 시대와 각국이 처한 특수한 환경에 따라 중시되는 가치는 변화하므로 그에 따라 재정법제도 정합성을 갖도록 변경됨으로써 그러한 가치를 추구하는데 뒷받침이 될 수 있을 것이다.

<재정법의 기본원리(추구 가치)>



최근 OECD 국가를 중심으로 유행하는 재정개혁의 내용은 건전성과 효율성의 가치를 추구하기 위한 성격이 강하다. OECD의 한 연구에 따르면 최근 유행하는 재정개혁은 대략 7가지로 요약된다. 중기재정 계획, 신중하고 보수적인(prudent) 경제예측, top-down 예산편성, 중앙통제의 완화, 결과중시, 재정투명성 제고, 발생주의 회계제도 등 현대적 재무관리기법 도입 등이다.

우리나라도 이러한 재정개혁에 동참하고 있는 실정이다. 우선 예산편성상 행정부의 역할이 강조되고 예산집행상의 자율성이 폭넓게 인정되고, 성과주의예산제도가 등장하면서 재정효율성의 원칙이 비교적 충실히 구현되고 있다고 할 수 있다. 또한 재정건전성을 확보하기 위해 국가재정법을 제정하여 건전재정을 위한 몇 가지 제도를 도입하였다. 재정수반법률안에 대해 소요비용 추계 및 재원조달방안을 작성하도록 하였으며, 국세감면을 제한하였으며, 국가채무관리계획을 수립하도록 하였다.

이에 비해 민주성은 예산결정과정의 전반적으로 행정부 중심으로 이루어지고 있으며 비공개로 진행된다는 점에서 취약하다고 할 수 있다. 또한 건전성 측면에서도 비록 몇 가지 제도개선이 있었지만 재정건전성 확보에는 미흡하다. 물론 아직 우리나라 재정건전성이 심하게 위험수위에 와있다고 보기는 어렵지만 증가하는 장래 재정수요를 감안할 때 현 시점에서 재정건전성 유지를 위한 제도적 개선이 선제적으로 필요하다.

### 가. 민주성의 원칙(재정민주주의)

재정민주주의의 협의의 개념은 재정입헌주의 내지는 재정의회주의와 같은 개념으로 국가의 재정활동은 국민의 대표기관인 국회의 의결에 따라 결정되고 행해져야 함을 의미한다. 대의제민주주의의 재정영역에서의 적용개념이라고 할 수 있다.

광의의 개념은 예산에 관한 의사결정 및 예산운형을 민주화하고 궁극적으로 국민이 주권자로서의 재정권을 확립해야 한다는 것이다. 이는 납세자의 주권을 강조한 개념이다. 광의의 개념에서는 특히 예산과정을 투명하게 공개하고 시민이 예산결정에 직접 참여하고 집행과정에 직접 감시하는 것을 강조한다(시민참여예산제도).<sup>5)</sup>

재정민주주의를 결정의 대상과 관련하여 수입과 지출로 구분하여 개념을 정리할 수 있다. 국민의 재산권보장의 사상이 크게 작용한 때에는 조세법률주의로 표현되는 수입에 대한 재정민주주의가 강조되는 한편, 지출에 대해서는 상대적으로 행정부의 재량을 폭넓게 인정하여 수입에 비해 재정민주주의에 대한 요구가 적었다. 그러나 지나친 행

---

5) 경제학자 빅셀에 의하면 재정민주주의는 시민으로부터 세금을 거두어 그것으로 시민의 재정선호를 반영한 예산을 집행할 때 달성된다고 한다. 이러한 관점에서 볼 때 시민들의 재정선호가 올바르게 표출할 수 있는 전제가 마련되어야 한다. 시민의 재정선호가 반영되려면 예산과정에 시민의 참여가 이루어져 재정의 선호가 예산에 반영되고 이것이 잘 반영되었는지의 여부를 시민이 직접 감시하고 통제해야 한다.

정재량주의 내지 행정편의주의는 재정지출에 대한 민주성의 요구를 크게 약화시킬 수 있다. 따라서 재정민주주의의 완성을 위해서는 지출 혹은 배분상 민주주의도 소홀히 할 수 없는 부분이다.

#### 나. 건전성의 원칙(재정건전주의)

현대 민주적 법치국가에서 입법의 역할은 단순히 정의의 실현에 국한되지 않으며, 국가정책을 담은 수단으로서 국민생활의 거의 전 영역에 걸쳐 영향을 미치고 있다. 그 결과는 재정수반법률의 급증으로 나타나고 있다.

문제는 증가하는 재정수요에 비해 재원은 한정돼 있다는 것이다. 이에 대응하여 각국은 경쟁적으로 국채를 발행하였고 그 결과 재정건전성이 심하게 위협받고 있는 상황이다. 우리나라는 그동안 상대적으로 재정이 건전하여 재정적자와 국가채무 문제로부터 자유로웠으나 최근 사회가 민주화되고 복지수요가 급증하면서 상황은 역전되기에 이르렀다. 특히 1998년 경제위기를 겪은 이후 재정적자의 시대로 접어들었다. 그 결과 국가채무는 GDP의 30%를 웃돌게 되었으며 향후 재정수요를 예상하면 낙관적으로 보기 어려운 상황이다.

이러한 상황에 직면하여 우리나라에서도 국가재정의 건전성에 대한 관심이 높아지고 이를 어떻게 관리할 것인가가 당면과제가 되었다. 특히 의원의 재정수반입법의 증가로 인하여 국가재정관리에 비상이 걸리는 상황이다. 실제 참여정부들어 재정문제로 대통령의 재의요구가 논란이 된 경우가 4건 있었다.

이러한 상황을 반영하여 지난 2006년 10월 국가재정법을 제정하여 재정건전성을 예산의 제1원칙으로 정하고 있으며, 이를 위해 다년간의 국가재정운용계획과 국가채무관리계획을 수립하고, 국세감면을 지난 3년 평균의 0.5%를 초과할 수 없도록 제한하고, 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안에 대한 비용추계제도 도입한 바 있다.

#### 다. 효율성의 원칙(재정성과주의)

효율성의 원칙은 최소한 국가재정자원을 적절히 배분하여 사회후생을 극대화하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 보다 적은 비용으로 보다 높은 성과를, 동일한 성과를 보다 적은 비용으로 달성하여야 한다. 국가재정법 제16조 제3목에서 규정한 바와 같이 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하여야 한다는 것이다.

이러한 효율성의 원칙은 특히 최근 국가의 재정적 압박(financial pressure)이 심한 때에 더욱 중시된다. 국민들의 재정수요는 커지는 반면 재원은 한정되고, 국채발행도 재정건전성을 위해 한계가 있기 때문이다.

그에 따라 각국은 행정부의 집행재량을 폭넓게 인정하여 왔으며, 최근에는 성과주의 예산제도를 도입하여 예산집행의 비용관념(value for money)을 강화하고 있다. 또한 예산낭비를 최소화하기 위해 감사원과 같은 집행감시조직을 둘 뿐만 아니라 자체적으로 여러 가지 예산낭비 대응시스템을 고안하여 운용하고 있다. 미국의 일부 주와 캐나다, 그리고 최근 유럽의 각국은 일몰법(sunset clause)을 도입하여 법 시행후 일정 기간이 지나면 자동적으로 영기준에서 조직이나 사업의 타당성을 재검토하고 있다.

## II. 우리나라 재정운용시스템의 문제

### 1. 우리나라 재정운용시스템의 특징 : 입법권과 재정권의 분리

근대 시민국가와 같이 국가활동의 영역이 소극적 질서유지에 머물러 있었을 때에는 입법이 자유권적 기본권의 영역에 한정되고, 국가

재정의 기능도 단지 국고의 관리에 있었으므로 입법권과 재정권의 충돌 가능성은 그리 크지 않았다.

그러나 현대 민주법치국가에서는 국가의 적극적인 사회변화와 촉진 역할이 강조되고, 입법의 영역이 사회적 기본권의 실현까지 확대됨에 따라 재정수반입법이 증가하고 있으며, 재정의 기능도 적극적으로 사회경제적 정책목표를 달성하기 위한 도구로 전환되었다. 그 결과 입법권과 재정권의 충돌 또는 법률과 예산의 불일치의 가능성이 그만큼 커지고 있다.

각국은 법률과 예산이라는 두 의사의 충돌을 방지하고 양자의 연계성을 강화하기 위해 나름의 독특한 의사결정구조(입법과 예산 시스템)를 고안하고 운용하고 있다. 크게 두 가지로 요약된다. 첫째는 재정권을 행정부(내각)에 주고 의원들에게 재정수반 입법활동을 원천봉쇄하는 방안이며, 둘째는 의회에 재정권을 주되, 의회 스스로 입법권을 자율규제하는 방안이다. 전자가 의원내각제 국가의 일반적인 현상이며<sup>6)</sup>, 후자는 미국과 같은 대통령제 국가에서 채택하고 있다.

우리나라는 대통령제 국가이면서도 예산편성권을 행정부에 부여함으로써 의원들의 재정수반입법권과 행정부의 재정권이 충돌할 가능성이 매우 크다.<sup>7)</sup> 물론 이를 방지하기 위해 입법심사시 정부의 의견청취(국회법 제58조 제7항), 국회 입법안에 대한 대통령의 재의요구, 기

---

6) 독일헌법 제113조제1항은 정부예산안에 대해 지출증가 또는 수입감소가 발생하는 예산수정에 대해서는 정부의 동의가 필요하고, 나아가 정부는 “연방의회가 이러한 법률에 대해 의결하는 것을 중지하도록 요구할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 프랑스헌법은 제40조에서 “의원은 세수를 감소시키거나 신규로 재정부담을 야기시키거나 혹은 국가재정을 악화시키는 결과를 초래하는 예산법률안 및 예산수정법률안을 발의할 수 없다”라고 규정하고 있다.

7) 이러한 충돌을 막기 위해서 국회법은 제58조제7항에서 “위원회는 안건이 예산상 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 한다.”라고, 제93조의2제2항에서 “정기회 기간중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음 연도의 예산안처리에 부수하는 법률안에 한한다.”라고 규정하고 있다.

존 예산 또는 기금의 항목간 융통(이용, 전용), 예비비, 추가경정예산 등 여러 장치가 마련되어 있으나, 제대로 활용되지 못하고 있으며, 기본적으로 입법과정과 예산과정이 상호 유기적으로 연계되지 못하고 독자적으로 진행되는 구조를 채택함으로써 법률과 예산의 불일치의 우려가 크다.<sup>8)</sup>

## 2. 우리나라 재정운용시스템의 문제

### 가. 민주성 측면의 문제

재정민주주의 원칙상 재정에 관한 중요한 결정권은 국민 일반의사를 대표하는 기관인 국회가 행사하고 행정부는 국회에서 결정한 내용을 충실히 이행하는 것이다. 이는 특히 의회와 행정부가 분리된 대통령제 국가에서 더욱 중요하게 여겨진다. 그러나 우리나라 재정운용시스템상 재정결정권의 중요한 부분을 행정부가 행사하고 있으며, 국회의 역할은 단지 심의 확정권에 제한되어 있으며 이마저도 제대로 행사하기 어렵다. 재정집행 결과에 대한 감사기관인 감사원도 대통령 소속이어서 국회의 재정통제권 행사에도 한계가 있다.

#### (1) 재정권의 행정부 집중

재정에 관한 결정사항은 크게 수입과 지출로 나누어 볼 수 있다. 우리 헌법은 제59조에서 주요 수입원인 조세의 종류와 세율 등 중요사항은 국회가 법률로써 정하도록 하고 있으며, 부담금 등 기타 수입은 부담금관리기본법 등에 의거 엄격히 법률로 설치하도록 하고 있다. 정부가 편성하는 세입예산안은 단순히 법률에 의해 결정된 세입규모에 대한 잠정적인 추정치에 불과하며, 세입예산안이 세입규모를 결정

8) 줄고, ‘재정수반법률안의 효과적 입법방안 모색’, 국회예산정책처, 예산춘추 2005년 가을호.

하는 것은 아니다. 따라서 수입과 관련해서는 재정민주주의가 확립되었다고 볼 수 있다.

반면, 지출과 관련하여서는 비법률주의를 취하고 있으며, 이에 대한 결정권은 행정부에 집중되어 있다. 헌법 제54조에 의하면 예산의 편성권한은 정부에 있고 국회는 다만 이를 심의·확정하는 권한에 한정되며, 정부가 제출한 지출예산 항목의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 경우에는 정부의 동의를 얻도록 함으로써 기본적으로 정부가 편성한 예산안을 기초로 심의하도록 하고 있다.<sup>9)</sup> 또한 재정운용의 기본방향과 목표, 중·장기 재정전망, 분야별 자원배분계획 및 투자방향 등 국가의 중요한 예산정책의 수립을 행정부에서 맡고 있다(국가재정법 제7조).<sup>10)</sup>

이처럼 재정지출의 결정에 있어 국회의 역할을 제한하는 것은 현대 적극적 복지국가의 시대에 배치되는 측면이 있다. 근대 시민사회에서는 징수된 세금은 왕실의 유지나 전쟁경비 등 국민의 복지와는 관련이 없는 용도로 거두어들이는 바, 착취로 여겨진 측면이 있었다. 그에 따라 ‘대표없이 과세없다’라는 표현에서 보듯이 재정민주주의는 국회의 과세통제에 한정된 측면이 있다. 그러나 현대국가는 징수된 재원을 국민의 복리를 향상시키는데 사용하므로 과세의 정당성은 상당히 확보되었으며, 이제는 징수된 세금의 배분문제 즉 어디에 어떻게 쓸 것인지에 대한 문제가 중시되고 있다. 따라서 현행 행정부 중심의 지출결정과 국회의 삭감지향적 소극적 역할은 근대적인 것으로 현대 복지국가와 맞지 않는 측면이 있다.

9) 실제로 1998년부터 2007년까지 지난 10년간 정부가 편성 제출한 일반회계 예산안의 국회 수정비율은 -0.9~+2.2%(평균 -0.12%)에 그치고 있다.

10) 이는 국가재정운용계획의 구속력을 더욱 약화시키는 결과를 초래하였다. 국회에서 예산을 심사할 때는 국가재정운용계획의 총액과 분야별 배분을 감안하지 않으며, 단지 참고사항에 그치고 있다.

## (2) 국회 예산심의권 제한

### (가) 짧은 심의기간

현행 헌법 제54조 제2항은 정부로 하여금 예산안을 회계연도 개시 90일전(10월2일)까지 국회에 제출하도록 하고, 국회로 하여금 회계연도 개시 30일전(12월2월)까지 의결하도록 함으로써 예산심의가 정기회 기간 중 60일에 그치도록 하였다.<sup>11)</sup> 더군다나 이 기간에 국정감사가 있어 실질적인 예산안 심사기간은 이보다 짧다.

그 결과 예산을 거시적, 미시적으로 충분히 심사하는 데 제약요인으로 작용한다. 우리 헌정사에서 국회의 예산안 심의기간은 1948년 제정헌법의 120일에서 1962년 개정헌법의 90일로 단축된 후, 다시 1972년 개정헌법에서 현재와 같이 60일로 단축되었다.

현행 헌법 제54조 제2항에서 회계연도 개시 “90일 전까지” 예산안을 제출하도록 규정하고 있으므로 90일보다 훨씬 이전에 제출하는 것도 법적으로 가능하지만 국가재정법제33조(예산안의 국회제출)에서는 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 규정하고 있다.

### (나) 예산 증액 및 세비목 설치 동의

또한 우리 헌법은 제57조에서 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 세비목을 설치할 수 없도록 함으로써 적극적인 국회수정을 금지하고 있다.

재정에 관한 의사결정에 있어서 중요한 내용은 총 규모의 결정과 그의 배분에 관한 것이다. 배분에 있어 국회의 권한은 삭감에 의한 방법으로 소극적으로 영향을 미치는 것이며, 총 규모의 결정에서도 역시 국회의 자율적 증액을 허용하지 않고 있다. 이러한 점에서 국회

---

11) 미국의회의 예산과정은 대통령의 예산안 제출되는 2월부터 9월까지 약 8개월간 지속된다.

의 재정에 관한 심사권한은 삭감에 한정된다고 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

비교법적으로 고찰할 때, 영국은 우리와 마찬가지로 지출승인법안을 국왕(내각)이 의회에 제출하고 의회에서는 지출의 증액을 내용으로 하는 지출승인법안의 의결을 인정하지 않고 있다(하원 Standing Order 제 48조). 프랑스는 의회가 행정부의 당초 지출 총액만 유지한다면 개별적인 지출예산 각항의 금액을 증액하거나 삭감하는 것이 가능하다. 대통령제 국가인 미국은 대통령이 제안하는 예산안은 의회에 대한 권고안일 뿐이며 최종적인 지출 규모는 물론 배분도 의회에 의해 결정된다.

#### (다) 민간투자사업 선정시 국회심의권 제약

민간투자사업은 정부와 민간사업자간 계약에 의해 추진되는 바, 일단 실시협약이 체결되면 국가의 민간사업자에 대한 수년간의 재정지출의무가 발생하며, 계약을 위반할 경우에는 손해배상 의무까지 지게 된다. 따라서 이미 실시협약에 의해 사업이 결정되면 국회 입장에서 사업을 철회하거나 지출 규모를 조정함에 있어 그 역할이 매우 제한되는 등 국회의 예산심의권이 제약되는 문제가 있다.

우리 헌법은 제52조 제1항에서 국가 예산안을 심의확정하는 권한을 국회에 부여하고 있으며, 제58조는 “예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다”라고 규정하고 있다. 따라서 민간투자사업처럼 국가재정부담이 국회에서 의결한 예산이 아니고 정부와 민간사업자간 계약에 의해 발생하는 경우에는 미리 국회의 의결을 얻어야 하며, 이를 위반할 경우 헌법위반의 문제가 제기될 수 있는 것이다.

그에 따라 국가재정법 제25조(국고채무부담행위)에서도 “국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의

12) 이러한 규정을 둔 취지는 명확하지 않으나 어쨌든 기본적으로 예산편성권은 정부의 권한이며, 국회의 예산권한은 매우 제한되어 있다.

결을 얻어야 한다.”고 규정하고 있다.

물론 민간투자사업의 계약체결은 법률(사회기반시설에대한민간투자법)에 따른 국고채무부담행위<sup>13)</sup>로서 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻을 필요는 없다고 볼 수도 있다. 그러나 헌법 및 국가재정법의 관련 조항을 종합적으로 고려하면 개별 법률에 따른 직접적이고 특정화된 채무의 발생에 한하여 국회의 사전의결이 면제된다고 해석함이 타당하다.

그렇게 보면 사회기반시설에대한민간투자법에 따라 발생하는 채무는 법률에 따라 개별구체적으로 발생한 것이라기보다는 정부와 민간의 협약에 의해 비로소 발생한 것으로 국회가 사전에 결정한 채무라고 보기 어렵다. 따라서 위헌의 소지가 발생하는 것이다.

동 민간투자법을 합헌적인 것으로 보더라도 국회의 예산심의권을 존중하는 차원에서 민간투자 현황을 수시로 소관 상임위원회와 예결위에 사후 보고하도록 함으로써 국회차원의 관리방안을 마련할 필요가 있다. 현재는 동법 제7조의2<sup>14)</sup>에 의거 총 한도액과 대상시설별 한도액을 국회에 보고하는데 그치고 있다.

### (3) 국회 재정통제권의 한계

행정부로부터의 독립적인 감사기관에 의한 재정감사 결과의 의회보고는 재정민주주의의 중요요소이다.<sup>15)</sup> 특히 지출에 대한 결정권이 행

13) 제25조 (국고채무부담행위) ①국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.

②국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다.

③국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.

14) 제7조의2 (민간투자사업의 총 한도액 등 국회 제출) 정부는 다음 회계연도의 예산안을 국회에 제출할 때 다음 연도에 실시할 제4조제2호의 규정에 따른 민간투자사업의 총한도액과 대상시설별 한도액을 예산안과 함께 제출하고, 다음 연도중에 총한도액과 대상시설별 한도액을 변경하는 경우에는 국회에 보고하여야 한다.

15) 옥동석, 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세연구원, 2004.

정부에 집중된 국가일수록 지출에 대한 의회의 사후통제권의 실효성은 재정민주주의의 달성에 있어 더욱더 그 중요성이 부각된다.

그러나 우리나라의 경우 국가의 세입세출의 결산 및 회계검사를 담당하는 감사원이 대통령 소속하에 있어 국회의 재정통제권을 제약하고 있다. 물론 감사원은 헌법 제99조 및 국가재정법의 관련규정에 의거 세입세출 예산 및 기금의 결산검사 결과를 국회에 보고하고, 국회법 제127조의2에 따라 국회는 감사원에 감사청구를 할 수 있으나, 국회가 고유권한인 재정통제권한을 행사하기에 한계가 있다.

#### (4) 예산결정과정의 비공개와 국민참여 제한

현대 국가에서 대의제를 바탕으로 하는 의회민주주의와 법치국가가 통치의 기본바탕을 이룬다고 하더라도 이러한 제도가 특히 예산과 관련하여 완벽하고 만족스럽게 작동한다는 보장이 없다. 따라서 사안에 따라서는 국민 개개인이나 시민사회단체가 국가의 재정행위를 감시하고 통제하는 것이 국민주권과 재정민주주의를 공고화할 수 있는 순기능을 가질 수 있다. 이를 위해 예산의 편성, 심의, 의결, 집행, 결산 및 회계검사의 전과정이 민주주의의 공개성 원칙에 따라 일반에 공개되어 국민이 이에 대한 정확한 정보를 갖고 예산의 내용에 대하여 시비비를 가릴 수 있어야 한다.<sup>16)</sup>

우리 헌법은 제50조에서 국회의 일반적인 의사공개 원칙을 규정하여 예산의 심의와 확정에도 이 원칙이 적용됨은 물론이다. 국가재정법 제16조 제4목은 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다고 규정함으로써 예산의 공개와 국민참여의 원칙을 정하고 있다.

그러나 실제 재정운용과정상 국민 참여를 위한 수단은 매우 제한되어 있음을 알 수 있다. 동법 제9조<sup>17)</sup>는 재정에 관한 주요사항만을 공

16) 김성수, 豫算法의 基本原則과 財政法の 課題, 법제연구 제25호, 2003. 12.

17) “정부는 예산이 성립되면 지체없이 예산, 전년도결산, 국제, 차입금, 국유재산의

표하도록 하고 있으며, 제10조는 각 부처의 공무원과 민간전문가로 구성된 자문기구를 운영하도록 함으로써 재정부문에 대해 의견을 수렴하도록 함에 그치고 있는 바, 이것만으로는 예산결정과정의 투명성과 국민참여를 담보할 수 없다.

물론 지나친 국민참여는 높은 의사결정 비용을 초래할 수 있다는 점에서 바람직하다고 보기 어려우나, 비공개는 예산결정과정의 부조리를 양산할 수 있으므로 적절한 참여수준을 보장함으로써 사회 내에서 자원배분에 대한 자율조정과 견제, 이를 통한 예산배분의 민주성을 어느 정도 보장할 필요가 있다.

국회에서의 결정과정도 비민주성의 문제가 있다. 국회법 제84조의3은 예결위로 하여금 예산안 및 기금운용계획안에 대해 공청회를 의무적으로 개최하도록 하고 있으며, 조정소위원회의 회의는 공개를 원칙으로 하고 있으나, 대부분의 중요한 자료는 비공개(회의록만 공개)되고 있다. 그에 따라 선심성 예산(earmarks)의 문제가 발생한다. 소위원회의 인적구성의 대표성이 취약하여 더욱 큰 문제가 될 소지가 있다. 지역적 및 집단적 이해가 없도록 구성하거나 이해가 균형적으로 반영될 수 있도록 구성하는 방안에 대해 검토가 필요하다.

## 나. 재정건전성 측면의 문제

### (1) 국가채무 현황

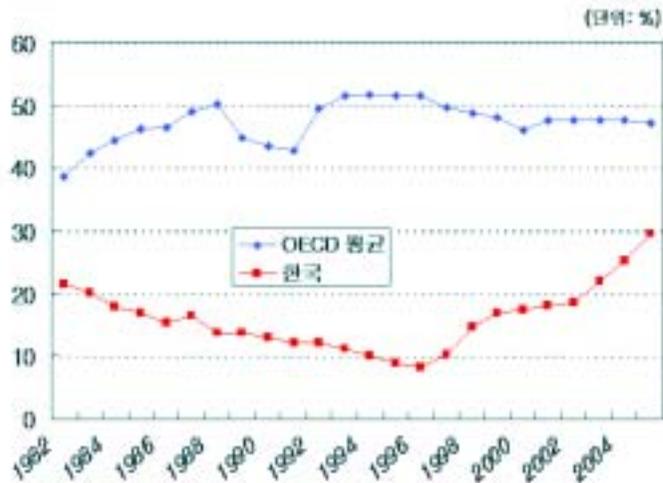
IMF 외환위기 이전에는 양입제출(量入制出)에 입각한 재정운영으로 균형예산을 유지할 수 있었으나 1998년부터는 2002년과 2003년을 제외하고 적자예산편성이 일상화되고 있다. 적자국채의 지속적 증가와 공적자금의 국채전환에 따라 국가채무도 증가하여 2006년에는 282조 8천억원으로 GDP 대비 33.4%에 이른다. 국채 이자는 11조 1천억원에 달하였다.

---

현재액 기타 재정에 관한 일반사항을 인쇄물 기타 적당한 방법으로 국민에게 알려야 한다”

OECD 국가들과 비교하면 아직은 양호한 수준으로 아직 건전성을 크게 우려할 상황은 아니다. 하지만 국가채무의 증가속도를 감안하면 향후 특단의 세수 증가나 세출 감소의 조치가 없는 한 조만간 OECD 수준에 도달할 것으로 예상된다.

<GDP 대비 중앙정부 채무 국제비교>



출처 : OECD 통계 재구성

특히 저출산 인구고령화, 사회양극화로 인한 복지수요 증대, 통일비용 등을 감안하면 앞으로 세출을 줄이기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 또한 SOC 부문에서의 민간자본유치가 급증(03~08 연평균 44.6%)함에 따라 국가의 재정부담도 급증하고 있다.

더 큰 문제는 잠재성장률이 하락한다는 점이다. 이는 재원을 조달할 여력, 즉 세입기반이 점차 약해지고 있다는 것을 의미한다. 우리 경제의 잠재성장률은 1980년대의 8% 수준에서 1990년대에는 6% 수준, 지금은 5% 내외로 하락했다.

최근 제정된 국가재정법에서도 이러한 인식의 바탕 위에 재정건전성을 예산의 제1원칙으로 하고 있으며<sup>18)</sup>, 정부로 하여금 국가재정운용계획과 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 있다. 이러한 계획들을 잘 수립하고 국가재정을 건전하게 운용하기 위해서는 정교한 재정관리 시스템과 다년도 수입과 지출의 추계정보 등 재정정보의 정확한 산출이 필요하다. 국가재정은 말로만 건전하게 운용될 수 있는 것이 아니기 때문이다. 특히 민주주의의 분권화된 사회에서는 누군가가 합리적으로 국가재정의 총량을 결정하고 배분을 조정, 관리할 수 있는 것이 아니다. 누구도 의도하지 않은 결과가 초래될 수 있다.

## (2) 입법에 의한 재정악화 가능성(의무지출의 문제)

국회예산정책처의 최근 분석<sup>19)</sup>에 의하면 정부제출안을 포함하여 국회에 제출된 재정수반법률안의 한 해 추계액은 적게는 약 62조원, 많게는 84.6조원<sup>20)</sup>에 달한다. 여기에 조세감면지출까지 포함할 경우 그 규모는 100조원에 달할 것으로 추정된다. 이는 2005년 통합재정규모(242.5조원, 지방재정 포함)의 41.2%, 2005년 경상GDP(810.5조원) 12.3%에 해당하는 규모다.

---

18) 제16조 (예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

제86조 (재정건전화를 위한 노력) 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.

19) 『2006년 법안비용추계 사례』(국회예산정책처, 2007. 3.)

20) 단순히 첨부된 추계서에 기초할 경우 연간 추계액은 약 62조원에 달하나, 예산정책처의 추계서를 토대로 건당 한 해 추계액 1,781억원(경상가격 기준)에 한 해 재정수반법안 약 475건(23.2%)을 곱하면 총 84.6조원이 추정된다.

이들 법안이 모두 의결되지는 않겠지만 만일 제출된 법안이 모두 의결된다고 가정하면 우리나라의 2005년 GDP 대비 통합재정규모는 29.9%에서 42.2%로 증가하여 2005년 OECD 평균인 40.1%를 초과하게 된다.

<GDP 대비 통합재정 국제비교>



자료: OECD 자료 재구성(2005년 기준)

이처럼 재정수반법안이 국가재정에 미치는 영향이 막대할 뿐만 아니라 이들 법안은 대부분 국가재정운용계획의 틀 내에서 추진되는 것이 아니므로 국가재정운용에 불측의 요인으로 작용할 가능성이 크다.21) 이는 특히 의무지출 또는 법정지출(mandatory spending)과 관련된다. 재량지출을 유발하는 법안의 경우 매년 정규 예산심의 과정에서 걸러낼 수 있는 기회가 있으나 의무지출을 유발하는 경우에는 재

21) 물론 이를 방지하기 위해 국회법 제58조 제7항 및 제83조의2 제1항은 위원회에서 예산상 조치를 수반하는 안건을 심사할 경우에는 정부의 의견을 듣고, 예산결산 특별위원회와 협의를 거쳐도록 하고 있으나, 잘 지켜지지 않고 있다.

정소요가 수시로 발생하고 정규 예산심의에서 통제할 수 없고 다시 법률을 개정하지 않는 한 걸러낼 방도가 없다. 게다가 의무지출은 대부분 국민에게 권리를 발생시키고 한 번 발생하면 다시 되돌리기도 어렵고 매년 지속적으로 증가하는 속성을 가지고 있다. 경기순환에 따라 해소되는 일시적인 재정문제가 아니라 구조적 재정악화 요인이다. 따라서 향후 국회에서는 이에 대한 심사를 강화할 필요가 있으며, 정부 역시 책임있는 개입을 하여야 한다.

최근 의원발의 법률안 수와 통과 법률안 수의 증가는 국가재정에 과도한 부담을 주어 집행이 곤란한 법률의 증가로 나타나고 있다. 예산상 조치가 필요한 법률안에 대하여 국회법 제58조 제7항에 의거 소관 부처의 의견은 듣고 있으나 기획예산처의 의견을 직접 듣는 경우는 많지 않음에 따라 재정당국이 국가재정부담을 초래하는 법안의 심사에서 배제되는 실정이다. 예를 들어 『아시아문화중심도시 특별법』은 특별회계 설치에 약 2조 5천억원의 예산이 소요되어 예산부처에서 반대하였으나 통과되었으며(06.8.27. 국회 통과), 『태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안』은 강제동원되었다가 국내로 돌아온 생존자에게 1인당 5백만원의 위로금을 지급하도록 국회 본회의에서 수정의결(07.7.3. 국회 통과)됨으로써 막대한 추가재정 소요(기획예산처 추정: 약 2천억원)가 예상되고 있다.

그에 따라 국회에서 통과된 법률안에 대해 대통령의 재의요구권 행사에 대한 논란이 자주 발생하고 있다. 참여정부 들어 재의요구권 행사 논란이 제기된 경우가 총 4건 있었는데, 모두 재정적인 문제와 관련되었다. 거창·산청·함양 사건으로 사망하거나 상이를 입은 자와 그 유족에 대하여 국가가 보상금을 지급하는 것을 골자로 하는 『거창사건등관련자명예회복에관한특별조치법개정법률안』은 2004년 3월 2일 국회 본회의를 통과하고 3월 12일에 정부에 이송되었으나 3월 29일 대통령권한대행이 재의요구를 하였고, 결국 동 법률안은 5월 29일 임기만으로 폐기되었다. 경찰공무원의 근속승진 범위를 경위 계급까지 확대하고, 근속승진 기간을 단축하는 내용의 『경찰공무원법 일부개정법률안』(2005. 12. 8 본회의 의결, 12월 29일 공포) 역시 재정문제를 이유

로 대통령의 재의요구 여부를 놓고 논란이 일어난 바 있다. 그리고 65세 이상 노인의 약 60%에게 매달 일정액을 지급하는 내용의 『기초노령연금법안』은 2007년 4월 2일 국회를 통과하였으나, 재정적 부담을 이유로 국무총리가 대통령에게 재의요구권 행사를 건의하겠다는 발표가 있었다(4월 25일 공포). 끝으로 『태평양전쟁 이후 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률』은 행정자치위원회 대안으로 본회의에 회부된 『일제강점하 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안』에 대한 의원수정안으로 제출되어, 본회의에서 통과(2007. 7. 3.)되었으나, 당초 위원회 대안에 비해 소요재정규모가 큼에도 정부의 의견을 듣지 않았으며 유사사례와의 형평성을 감안하면 국가재정에 미치는 부담이 적지 않다는 점을 들어 대통령이 재의요구를 하였으며(2007. 8. 2.), 이에 국회는 행자위의 당초안을 가결하였다(2007. 11. 23.).

### Ⅲ. 우리나라 재정법제의 개선방안

#### 1. 기본방향 : 의회중심 예산주의

##### 가. 의회중심 예산주의 도입 필요성

우리나라는 대통령제의 정부형태를 채택하여 입법권은 국회 중심으로 행사되는 반면, 재정에 관한 의사결정구조는 내각제와 같이 행정부 중심으로 행사되고 있다. 그에 따라 입법권과 재정권의 충돌가능성이 크고 재정의 민주성과 건전성의 확보에 취약하다.

재정민주주의를 효과적으로 확립하기 위해서는 무엇보다도 현행 행정부 중심의 재정권을 국회중심으로 변경하고 국회의 예산상 독립(budgetary independence)을 확보할 필요가 있다. 물론 현행 제도도 예산의 최종적인 심의·확정은 국민의 대표인 국회에서 하므로 재정민주주의의 형식은 갖추었다고 볼 수 있다. 그러나 실질에 있어서는 행정부가

독점적인 정보를 토대로 만든 예산안을 사후에 추인하는 정도에 그치고 있다. 재정민주주의를 실질적으로 달성하기 위해서는 수입과 지출에 대한 국회 나름의 예산정책을 수립하고 이를 토대로 정부가 제출한 예산계획을 심사할 수 있어야 한다.<sup>22)</sup>

재정권의 의회중심주의의 보다 현실적인 이유도 있다. 의회의 입법권이 활발해질수록 정부의 예산통제능력은 더욱 감퇴할 수밖에 없다. 대통령제 국가에서는 수입과 지출을 결정하는 가장 중요한 수단인 재정입법권의 중요한 부분을 국회가 행사하기 때문에 행정부가 홀로 재정계획을 수립하고 그에 따라 재정을 규모 있고 건전하게 운용하는데 한계가 있을 수밖에 없다.<sup>23)</sup> 그렇다고 대통령제 국가에서 의원의 재정입법권을 제약할 수 있는 것도 아니다.<sup>24)</sup> 재정규율의 문제는 더이상 행정부의 독자적인 몫이 아니며, 국회도 일정부분 책임을 져야 하는 시대가 된 것이다.

행정부 중심주의는 의회의 대 행정부 예측성을 심화시키고 의회의 독자적인 예산결정능력을 감퇴시킴으로써 재정민주주의의 후퇴를 초

---

22) 재정권한의 의회와 행정부와의 배분은 재정민주주의의 시각에서 민주적 정당성을 가진 두 주체인 의회와 대통령의 견제와 균형의 원리에서 보아야 할 것이다. 특히 대통령제 국가에서 이러한 원리는 의회의 결정과 이에 대한 대통령의 집행승인권(거부권)의 형식으로 이루어지고 있다. 이런 점에서 대통령이 결정하고 국회가 승인하는 현행 재정권의 행사방식은 예산법률주의 및 지출법률주의를 채택하여 의회가 지출에 대해 결정하고 이에 대해 대통령이 승인하는 형식으로 전환되는 것에 대해 고민할 필요가 있다.

23) 특히 법률에 의해 직접 지출이 유발되는 의무지출(mandatory spending)은 정부가 재량적으로 통제할 수 없다. 재정규모를 확대하여 큰 정부를 초래함은 물론, 재정건전성을 위협하고 자원배분의 선택권을 제약할 뿐만 아니라, 경제상황 같은 외재변수에 의한 변동성이 강하여 국가 스스로의 통제가능성도 약화시킨다. 그 결과 재정건전성 유지, 적절한 자원배분, 경제의 안정적 성장에 기여라는 재정의 3대 기능이 모두 무력화된다.

24) 재정이 국가의 정책수단으로 인정되는 재정국가에서는 입법권도 국가재정부담능력이라는 가능성 및 국가자원을 효율적으로 활용하기 위한 거시적인 재정계획이라는 틀을 벗어나 독자적으로 행사되어서는 안 된다. 그렇다고 하여 의원의 재정수반 입법권을 제한한다면 의원입법의 영역이 축소된다면 국가활동의 대부분을 행정부가 결정하는 결과를 초래하여 의회민주주의는 형해화 되고 말 것이다.

래할 수 있다. 또한 행정부 중심주의는 성장잠재력을 과대평가함으로써 예산을 확대지향적으로 편성하는 경향이 있어 건전성 측면에서도 취약할 수 있다. 게다가 요즘 같이 의원입법이 급증하는 시기에는 입법에 의한 재정지출 소요의 발생으로 행정부 중심의 국가재정계획의 수립과 운영이 쉽지 않다. 따라서 현행 행정부 중심의 의사결정구조는 민주성과 건전성을 강화하는 방향으로의 재정법제의 변경이 요구되는바, 의회중심 예산주의가 하나의 해답이 될 수 있다.

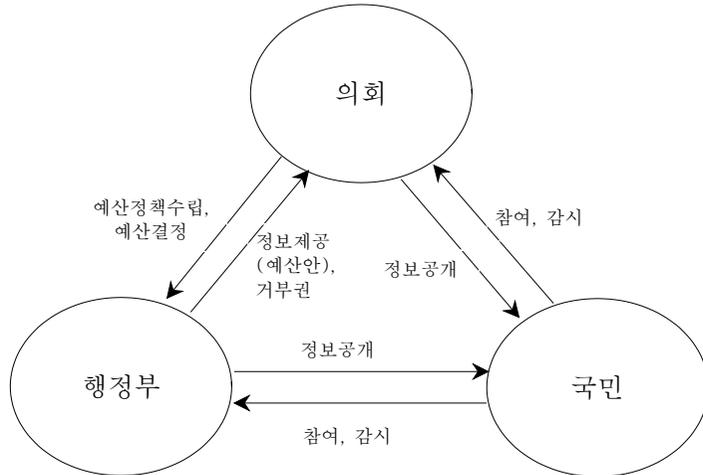
#### 나. 의회중심 예산의 의사결정 구조

의원내각제 국가의 의사결정은 의회와 행정부가 융합된 내각을 중심으로 이루어지되, 의회는 소극적인 사후 승인과 감시에 초점이 맞추어져 있다. 반면 대통령제 국가는 민의를 대표하는 의회를 중심으로 결정하되, 역시 민주적 정당성을 가진 대통령이 견제함으로써 양기관의 견제와 균형이 달성되도록 하고 있다.

아래 그림에서 보듯이 의회에서 다년도 예산의 총 규모와 분야별 배분 등 예산정책을 수립하고 프로그램별 단년도 미시적 예산을 결정하되, 이 과정에서 행정부가 제출하는 정부 예산안과 각종 경제 및 예산 정보는 중요한 참고자료가 된다. 물론 대통령은 의회의 결정에 대해 거부권 행사 등으로 견제할 수 있다.

한편, 의회중심의 예산결정과정에서 민의가 충분히 반영되지 못할 수 있으며 의회와 행정부 사이에 상호 결탁과 부적절한 거래가 발생할 수 있으므로 이를 감시할 수 있는 제3의 주체로서 국민의 참여와 감시 역할이 중요하다. 이를 위해 의사결정과정과관련 정보를 투명하게 공개하는 것은 필요조건이다.

<의회중심 예산제도하의 의사결정 구조>



2. 의회중심예산제도의 구체적 실현방안

앞서 살펴본 바와 같이 재정민주주의와 재정건전성의 강화를 위한 방안으로서 의회중심예산제도가 매우 효과적인 대안이 될 수 있다. 이를 위해서는 우선 예산법률주의 나아가 지출법률주의를 도입함으로써 기본적으로 의회가 수입예산뿐만 아니라 지출예산을 결정하도록 할 필요가 있다. 그러나 의회 중심주의는 분권화된 의사결정구조상 국가재정운용에 더 큰 문제가 발생할 수 있으므로 더욱 정교한 시스템적 보완이 필요하다. 먼저, 국가재정을 한정된 자원의 틀 내에서 규모있게 운용할 수 있도록 국회 스스로 중장기 예산정책 혹은 거시예산을 수립할 수 있어야 한다. 나아가 의회 스스로 수립한 합리적 예산정책이 제대로 지켜질 수 있도록 하는 자율통제장치가 필요하다. 그리고 이러한 예산결정의 전과정은 일반에 공개되어야 하며 공정하게 참여할 수 있는 기회가 제공되어야 한다.

## 가. 예산법률주의와 지출법률주의

### (1) 예산법률주의

예산법률주의는 예산을 결정함에 있어 그 형식을 법률로 하여 의회가 결정하도록 하는 것을 의미한다. 이는 형식적으로 다만 예산의 편성권이 의회에 있음을 확인할 뿐이며, 예산법률의 효과적 측면에서 일반법률과 같은 대국민적인 법규적 효력을 인정할 것인지 아니면 단지 기관간의 내부규범으로 볼 것인지의 문제는 별개이다.

우리나라 헌법에서 지출승인에 있어 법률이 아닌 예산안이라는 의안유형을 도입함으로써 법률안과 달리 정부에게만 예산안 제안권을 줌으로써 특히 지출의 규모와 세부적 배분에 대한 의회의 역할이 상당히 제한되고 있다.<sup>25)</sup> 물론 예산의 결정에 있어서도 국회의 심사를 거쳐 국회 의결로서 최종 확정된다는 점에서 재정민주주의에 반한다고 할 수는 없다. 그러나 예산은 심사기간이 법률에 비해 짧고 집행에 대한 엄격한 책임성이 법률에 비해 약하다는 점에서 재정민주주의의 정도가 상대적으로 약하다.

무엇보다도 예산의 결정권자는 국회이고 국회의 의사결정은 법률에 의하는 것이 보편타당하다는 점에서 예산법률주의 도입의 근원적 정당성이 인정된다.<sup>26)</sup>

실질적으로도 예산법률주의를 도입하게 되면 국회가 보다 구체적으로 지출에 있어 용도 제한, 위원회에의 보고 등을 규정함으로써 국회가 지출에 대한 통제를 강화할 수 있게 된다.<sup>27)</sup>

25) 영국의 경우 이미 1688년 명예혁명 이후 의회가 법률을 통해 조세수입을 특정 목적에 지출하도록 승인한다는 원칙이 확립되었으며, 미국 헌법은 법률에 의한 지출승인 없이는 어떠한 금전도 국고에서 인출될 수 없다고 규정함으로써 예산법률주의를 명확히 하고 있다.

26) 임인규, '예산심의회 실질화를 위한 헌법정책적 연구', 건국대 법학박사학위논문, 2008.

27) 김건오, '재정개혁 입법의 현황과 과제', 의정논총 제2권 제2호, 2006.

## (2) 지출법률주의

예산법률주의가 예산 자체를 법률의 형식으로 의결하여 법률의 효력을 부여하자는 개념인 반면, 지출법률주의는 예산이 편성되고 그에 따라 지출되기 위해서는 법률의 근거가 있어야 한다는 것이다. 즉 근거 법률없이 예산을 편성할 수 없고, 근거 법률 없이 편성된 예산은 지출을 금지하도록 하는 것이다.

현대국가에서 재정민주주의란 단순히 국민의 의사에 따라 세입 규모가 결정되는 것(조세법률주의)에서 나아가 징수된 세금이 국민의 의사에 따라 지출되는 것까지를 의미한다.<sup>28)</sup> 따라서 지출의 결정에 있어서도 법률주의를 도입함으로써 재정민주주의를 완성하고 의회중심 예산제도를 회복할 수 있게 된다. 또한 현대 법치국가에서 각종 급부 활동은 기본적으로 국민의 기본권을 실현하기 위한 것이며, 한 사람의 자유를 신장하면 다른 사람의 자유가 축소될 수 있기 때문에 기본권 충돌의 문제가 제기될 수 있다. 따라서 법치주의의 발전단계로 보아도 재정지출, 특히 급부영역에 법률유보를 적용할 필요성이 인정된다.<sup>29)</sup>

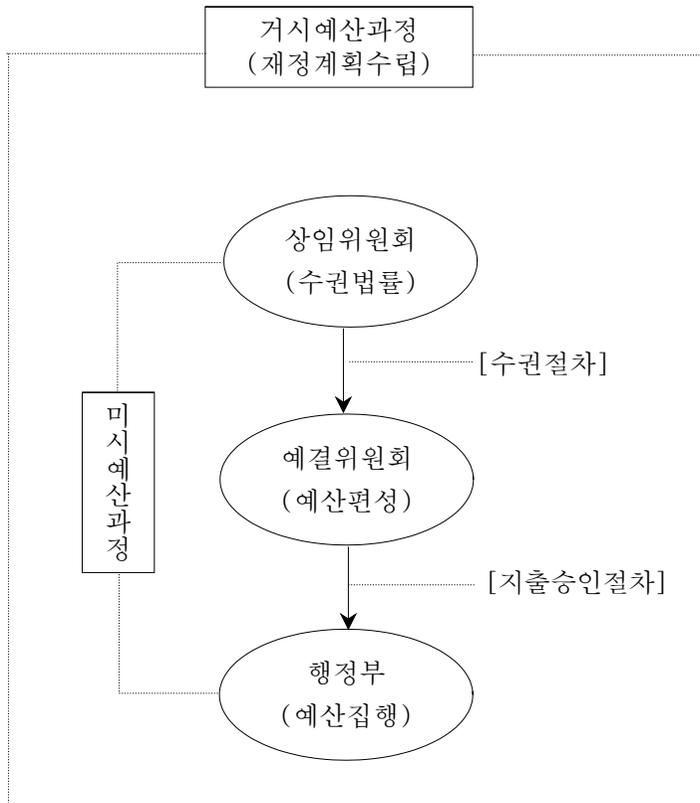
---

28) 본래 의회의 재정통제권은 “대표 없이 과세 없다”는 말에서 유추해 볼 수 있듯이 지출보다는 세입과 관련되어 발생한 것이다. 그러나 재정민주주의는 징수한 세금을 국민이 원하는 곳에 원하는 만큼 지출하는 것까지를 포함하는 것으로 이해해야 할 것이다. 현대국가에서 재정민주주의란 기본적으로 국가 예산, 즉 세입과 세출이 의회에서 민주적으로 결정되어야 함을 의미한다고 할 수 있다. 다만 대통령제 국가의 경우 의회와 마찬가지로 어느 정도 민주적 정당성을 가지고 집행권을 행사하는 대통령에게 의회 결정에 대한 사후 승인 내지는 거부권을 부여함으로써 민주주의적 의사결정을 완성한다.

29) 이미 미국과 유럽은 지출법률주의를 취하여 법률의 근거 없이 예산을 편성할 수 없도록 하고 있다. 물론 지출의 성격에 따라 수권법률의 규율밀도(구체적인 지출액의 결정을 예산편성에 위임하는 정도)의 차이는 있다. 유럽연합의 경우 시범사업이나, 법률안 마련을 위한 경우, 조직의 운영 등 법률의 근거를 두기 어려운 경우는 예외로 하고 있다. 한편, 우리나라의 일반회계 주요사업 중 근거법률이 없는 경우는 사업수는 전체의 약 24%, 예산규모로는 전체의 1.6%에 불과한 것으로 나타났다. 따라서 이미 대부분 예산이 법률의 근거를 두고 있음을 알 수 있다.

지출법률주의를 도입할 경우 우리나라 재정결정 체계는 미국과 같이 ‘수권없이 예산승인 없다’ ‘예산승인 없이 지출없다’는 이원적인 원칙에 따라 운영될 것이다. 이 경우 수권법과 세출승인법(혹은 예산법)의 충돌을 어떻게 해결할 것인지가 중요한 문제가 되는데 사후법 혹은 신법 우선의 원칙을 어느 범위까지 적용할 것인지, 수권법이 규정하지 않는 영역에서는 세출승인법에서 자유롭게 규정할 수 있는 것인지? 등의 문제가 제기될 수 있으나, 미국과 같이 양자의 협력으로 해결하되, 법 해석의 일반 원칙인 신법 우선의 법칙 등의 적용을 통해 사전적으로 관련 근거를 명확하게 할 필요가 있다.

<지출법률주의에서 예산결정구조>



예산결정과정에서 지출법률주의가 도입되면 첫째 지출법률안의 심사 형식을 빌어 연중 예산심의가 가능해짐으로써 국회의 예산심의가 보다 충실해질 수 있으며<sup>30)</sup>, 둘째 국회 내 상임위원회와 예결위원회의 상호 견제와 균형이 작동되어 민주성이 강화되며, 셋째 법률의 근거가 없는 예산편성이나 예산의 뒷받침이 없는 실효성 없는 입법을 방지함으로써 법률과 예산의 연계성을 강화시킬 수 있다.<sup>31)</sup>

한편, 지출법률주의의 도입이 ‘행정부의 예산편성권을 침해하는 것이 아닌가?’에 대한 논란이 있을 수 있다. 현행 헌법은 기본적으로 삭감은 국회의 권한으로 하되 증액은 행정부의 권한으로 하고 있다는 점에서 수권법에서 단지 지출의 상한선을 정하는 것은 행정부의 편성권을 침해할 소지가 없다. 그러나 행정부의 예산집행의무를 발생시키는 의무지출(mandatory spending)의 경우에는 정부의 동의 없이 예산증액이 결정될 수 있다는 점에서 예산편성권 침해 논란이 있을 수 있다. 물론 일정 부분은 대통령의 거부권행사로 막을 수 있을 것이다. 이러한 논란을 피하기 위한 가장 확실한 방법은 헌법을 개정하여 예산법률주의를 도입하여 예산편성권을 국회에서 행사하도록 하는 것이다.

#### 나. 국회주도의 예산정책(거시예산) 수립

예산법률주의와 지출법률주의가 도입되면 의회중심의 예산시대가 도래할 수는 있으나 국가재정운용의 성공을 보장하기는 힘들다. 입법을 포함한 국가의 모든 활동은 국가의 재정부담능력의 한계 내에서 이루어질 수밖에 없는데,<sup>32)</sup> 위원회 중심의 개별 입법의 심사에서 가용재

30) 정재룡, ‘법률 근거하지 않은 예산지출 없다’, 국회, 국회보 2007년 1월호.

31) 줄고, ‘법률과 예산의 연계성 실태 및 강화방안 연구’, 국회예산정책처 예산현안 분석 제2호, 2004.

32) “국가는 사회적 기본권에 의하여 제시된 국가의 의무와 과제를 언제나 국가의 현실적인 재정·경제능력의 범위 내에서 다른 국가과제와의 조화와 우선순위결정을 통하여 이행할 수밖에 없다.”(헌재 2002.12.18. 2002헌마52)

원의 한계를 감안하여 종합적이고 거시적인 재정적, 경제적 파급효과를 미리 고려할 수는 없기 때문이다.

따라서 의회중심예산제도가 성공하기 위해서는 무엇보다도 의회 스스로 예산정책(budgetary policy)<sup>33)</sup> 혹은 거시예산을 수립할 수 있어야 한다. 현재 우리나라의 예산정책은 모두 행정부가 국가재정운용계획의 형식으로 결정하고 있는데, 국회는 동 계획의 수립에 참여하지 않고 있으며 단지 사후적으로 보고받는데 그치고 있다. 국회가 주도적으로 예산을 이끌기 위해서는 독자적으로 예산정책을 수립하거나, 아니면 예산총액, 수입과 지출 규모, 우선순위에 따른 배분계획 등 나름의 예산정책 대안을 가지고 국가재정운용계획의 수립에 참여하여야 한다.<sup>34)</sup>

문제는 국회 스스로 예산정책을 수립할 능력이 있는가이다. 이것이 가능하려면 우선 의회 내에 전문적으로 예산정책을 수립할 수 있는 조직과 시스템이 갖추어져야 한다. 미국은 의회 스스로의 예산정책을 갖기 위해 1974년 예산위원회(Budget Committee)와 의회예산처(CBO)를 설립한 바 있다. 예산위원회는 예산정책을 수립하고 이를 달성하기 위해 필요한 예산상 조치를 개발하는 역할을 담당하고, CBO는 예산위원회의 활동을 지원하기 위해 필요한 정보를 제공하는 기능을 맡고 있다.<sup>35)</sup>

우리 국회도 지난 2003년 국회예산정책처법을 제정하고 2004년 3월 의회의 예산활동 전문 지원기관인 국회예산정책처를 출범시킴으로써

33) 예산정책(거시예산)이란 ①재정건진성 유지, ②적절한 자원배분, ③경제의 안정적 성장에 기여라는 재정운용의 세 가지 목표를 달성하는데 필요한 정책으로서 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 예산 총량에 대한 것이며, 다른 하나는 분야별 배분에 대한 것이다.

34) 정부에서 작성한 국가재정운용계획을 예산결산특별위원회에 제출하도록 의무화하고, 동 위원회는 국가재정운용계획에서 정한 총예산액과 부문별, 기능별 예산배분의 적정성에 대해 심사한 후, 그 결과를 토대로 각 상임위원회에서 법률안이나 예산안을 심사할 때 지켜야할 일정한 지침 혹은 기준을 마련하면, 각 상임위원회는 그에 따라 소관 법률안과 예산안을 심사하도록 하는 것도 하나의 방안이다.

35) 미국이 OMB라는 예산조직이 있음에도 불구하고 CBO를 별도로 둔 이유는 의회 차원의 예산정책을 수립하기 위해서는 의회 스스로 독자적이고 신뢰성 있는 예산 정보를 산출할 필요가 있음을 인식했기 때문이다.

국회의 예산정책 수립을 지원하기 위한 조직적 기반은 갖춘 셈이다. 다만, 예산정책의 수립을 담당할 의회기구가 부재한 바, 향후 예산결산특별위원회의 기능에 대한 재검토가 필요한 부분이다.

다음으로 예산정책을 수립하기 위해서는 중장기 재정진단이 필수적인데 이를 위해 기준선 전망(baseline projection)<sup>36)</sup>이 필요하다. 기준선 전망은 장래 예산사정을 파악할 수 있도록 함으로써 향후 긴축 또는 확장의 재정정책 방향을 설정할 수 있는 기반이 된다.<sup>37)</sup> 기준선 전망은 각각의 하위 항목별로 비용추계(세수추계 포함)한 결과를 합하는 방식으로 이루어지는데 이 과정에서 엄청난 양의 예산관련 정보가 필요하다. 다행히 오늘날 전자적으로 구축된 예산관련 자료들은 의회의 전문가들이 쉽게 가공하여 필요한 정보를 생산할 수 있는 가능성을 제공한다. 그럼에도 이 작업은 상당히 많은 인력을 필요로 한다. 미국의 경우 CBO의 230여명이 이 작업을 한다. 그러나 현재 이를 수행할 만큼 인력이 여유롭지 못하다. 또한 세수추계를 위해서는 국세청의 세수자료를 포함한 정보접근성도 확보되어야 하나 이마저도 여의치 못하다.<sup>38)</sup>

36) 기준선 전망이란 현행 법과 정책이 그대로 유지될 경우 향후 예상되는 수입과 지출 수준을 추정하는 것을 말한다. 이는 예산심의 방식의 큰 변화를 의미한다. 우선 예산심의 방식이 다년도 중심으로 바뀔을 의미하고, 다음으로 전년도 수준과 대비하여 심의하던 방식에서 기준선과 대비하여 심의하는 방식으로 전환됨을 내포한다.

37) “대통령예산의 지위상 변화의 가장 큰 요인 중 하나는 의회의 예산 활동과 그 효과를 측정하는데 있어 기준선을 광범위하게 사용한 데서 비롯된다. 기준선 사용 이전에 의회는 대통령의 제안에 비추어 의사결정을 하였다. (중략) 기준선은 예산위원회가 예산결의안을 심사하고, 수권위원회가 입법을 하거나 조정지침에 따를 때, 지출점검기관들이 계류중이거나 통과된 법안이 예산에 미치는 효과를 측정하고 예산규칙을 준수하는 데 사용된다. 이해집단들은 자신들과 관련된 사업이 불가상승으로부터 보호받고 있는지를 계산하고 예산 증액을 주장하는데 기준선을 사용한다. 한 때 대통령 예산안에 집중된 관심을 기준선이 빼앗았다는 주장도 무리가 아니다.”(Allen Schick, 『The Federal Budget』, The Brookings Institution., p. 80)

38) 정확한 비용추계나 정책효과 분석을 위해서는 기초 통계자료인 과세정보에 대한 접근과 활용이 필요하나, 현행 국세기본법은 조세행정이나 재판 목적을 제외하고는 아직 국회에는 과세정보의 제공을 허용하지 않고 있다. 현재 예산결산특별위원회, 재정경제위원회 및 국회예산정책처에 과세정보를 요청할 수 있는 법적 권리를 부

#### 다. 국회의 자율적인 재정활동 통제장치 마련

다음으로 의회중심의 예산제도가 성공하려면 국회 스스로 스스로 수립한 예산정책을 준수하여야 하는데, 이를 위해 위원회의 미시적 재정활동을 통제하는 몇 가지 장치가 구비되어야 한다.<sup>39)</sup> 미국의 교훈에서 알 수 있듯이 누가 예산을 주도하든지 적절한 재정규율장치가 없는 한 재정적자는 지속적으로 증가할 수밖에 없다.<sup>40)</sup> 특히 의회가 주도할 경우에는 분권화된 의사결정 구조상 재정을 적절한 규모로 억제한다는 것은 더더욱 어려울 수밖에 없다. 따라서 의회 스스로 무절제한 예산증가를 억제하는 제도적 장치를 마련하여 매년 쏟아져 나오는 재정입법들이 국가 전체의 예산계획이나 재정규율의 틀 내에서 심사되도록 하여야 한다.

이를 위해 우선 재정준칙을 마련하고, 이를 준수하기 위한 방안으로 입법의 재정영향평가(fiscal impact assesment)를 시행하고 준칙을 위반할 경우 이에 대해 이의를 제기할 수 있는 절차적 수단도 필요하다.

##### (1) 재정준칙의 도입

재정준칙은 재정수지, 국가채무 등 총량적인 예산정책의 목표를 달성하기 위한 각종 규칙을 법제화한 것을 말한다.<sup>41)</sup>

---

여는 내용의 국세기본법 일부개정법률안(오제세 의원 대표발의, 2006. 10. 24)이 국회에 계류중이다.

39) 미국에서도 초기 의회예산이 실패를 거듭하면서 깨달은 중요한 교훈은 의원들 입법활동을 스스로 제한하지 않고서는 아무리 의회예산 계획을 잘 수립하더라도 이를 달성할 수 없다는 사실이다.

40) 이는 민주주의의 국가에서 당연한 결과라고 할 수 있다. 국민으로부터 선출된 대통령이나 국회 모두 국민의 재정지출수요를 무시할 수 없고, 조세저항을 무릅쓰고 세수를 증대시키기를 기대하기 어렵다. 특히 의원들은 대통령에 비해 국가 전체의 이익보다는 개별특수한 이익을 추구할 유혹에 쉽게 빠질 수 있다. 국회가 스스로 예산정책을 무시할 경우 오히려 행정부예산시대보다도 재정규율은 흐트러질 수 있다.

41) EU의 Maastricht 조약 : 재정적자/GDP는 3% 이내, 국가채무/GDP는 60% 이내(실질성장률 3%, 물가상승률 2% 가정할 경우 GDP 대비 부채비율을 일정하게 유지하

현재 우리나라 재정법제에서는 국가재정법 제88조의 국세감면 제한 규정<sup>42)</sup> 외에 재정의 지속가능성을 담보하기 위한 이렇다할 규율장치가 마련되어 있지 못하다.<sup>43)</sup> 재정준칙을 세우는 방식에는 크게 네 가지가 있다.

첫째, 지출의 증가속도를 통제하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 수입은 경직적인 법률과 변동성이 강한 사회경제적 요인에 의해 결정되므로 이를 통제하기 어려운 반면 지출은 재량성이 강하여 통제가 상대적으로 용이하다. 지출을 통제하는 가장 효과적인 방안은 지출상한제(spending caps)를 도입하는 것이다. 미국 연방의회는 의무지출과 재량지출로 구분하여 재량지출에 대해 총량과 분야별 배분에 대해 지출상한선을 설정하고 있다. 의무지출에 대해서는 pay-go원칙을 적용하여 지출증가조치를 다른 지출의 감소나 수입의 증가로 상쇄하도록 하였다.

---

기 위한 조건임)

영국의 재정수지목표 2 Rule : ① Golden Rule : 정부차입은 투자목적으로만 사용하고 경상계정(Current Expenditure)은 균형이상의 수지 건전성 유지, ② Sustainable Investment Rule : 정부전체 순부채수준은 GDP의 40% 내에서 유지

42) 국가재정법 제88조 (국세감면의 제한) ①재정경제부장관은 대통령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

②각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.

동법 시행령 제41조 (국세감면의 제한) ①법 제88조제1항에서 “대통령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액”이라 함은 법 제61조에 따라 정부가 작성한 결산 중 국세수납액을 말한다. 이 경우 결산을 작성하기 이전 회계연도의 국세 수입총액은 법 제33조의 예산안 중 국세 세입예산액을 말한다.

②법 제88조제1항에서 “대통령이 정하는 당해 연도 국세감면액 총액”이라 함은 부칙 제4조에 따라 작성된 조세지출보고서의 국세감면액을 말한다.

③법 제88조제1항에서 “대통령이 정하는 비율”이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

43) 관련 법안으로는 재정지출억제 특별조치법안(2005. 11. 08. 이종구의원 대표발의)이 계류중이다(법안 내용은 별첨자료 참조).

둘째, 지출의 용도를 제한하는 방식이다. 재정의 지속가능성이 유지 되려면 국가부채 증가가 생산적인 분야에 투자돼 경제성장으로 연결 되고 자연스럽게 세수증대로 이어져야 한다. 국가부채 증가가 경기침 체를 해결하기 위한 단기적 경기부양이나 사회복지 지출 증가와 같은 소모적 투자에 집중될 때 미래 세대와 국민경제에 막대한 상환부담을 주게 된다. 이를 위해 영국에서 채택하고 있는 황금률(golden rule)을 고려해 볼 수 있다. 정부 차입은 투자목적으로만 사용하고 경상계정 은 수지균형을 달성하도록 하는 것이다.

셋째, 재정수지에 대해 규율하는 방식이 있다. 수입의 일정 범위 내 에서 지출을 결정하는 것이다. 다만 1년 단위의 엄격한 수지균형방식 은 재정의 경기 자동조절기능을 저해할 수 있으므로 4~5년의 경기순 환기에 걸쳐 GDP 대비 재정수지비율을 균형이나 일정 수준으로 유지 하도록 하는 방안이 효과적이다.<sup>44)</sup>

끝으로 국가채무나 재정적자 등 재정건전성 관련 지표를 GDP 대비 일정 비율로 규율하는 방안이다. 경제규모가 감당할 수 있는 만큼만 국가채무나 재정적자를 허용하자는 것이다.

이러한 재정준칙은 각각 독립적인 것이 아니고 결합하여 정해질 수 도 있으며(policy mix), 그 사항에 따라 법률로 정할 수도 있고, 매년 혹은 수시로 재정계획(국가재정운용계획)의 형태로 탄력적으로 정할 수도 있다.

## (2) 입법의 재정영향평가제도 도입

의회에서 예산정책을 수립하고 재정준칙을 준수하기 위해서는 각종 입법 및 정책 조치가 국가재정에 미치는 영향을 분석할 수 있어야 한 다. 입법의 재정영향평가는 신규 입법이 재정에 미치는 영향을 다각

44) 미국은 1960년대부터 헌법 개정을 통해 세입세출 균형을 법적으로 강제하려했으 며, 1995년 헌법개정안에서도 같은 시도가 있었는데, 하원에서는 300 대 132로 통 과하였으나, 상원에서 1표 차이로 부결된 바 있다.

도로 분석하도록 함으로써 재정준칙을 준수하도록 지원한다.<sup>45)</sup> 평가 대상은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 해당 법안이 재정적으로 집행가능한 것인지에 대한 검토이다. 구체적으로 소요비용을 어디서 마련할 것인가(재원조달의 문제), 이를 위해 필요한 법적·제도적 개선 조치는 없는지, 재정규율에 위반되지 않는지 등을 분석하는 것이다. 다음으로 국가 및 지방재정에 미치는 영향에 대한 분석이다. 재정적으로 집행이 가능하더라도 우선순위가 낮고 국가 및 지방 재정 운용에 상당한 부담을 초래한다면 그 법률안은 재검토되어야 한다.

입법의 재정영향평가는 현행 국회법에서 규정한 예산관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의제도를 잘 활용하면 현행 법의 테두리 내에서도 충분히 가능하다.<sup>46)</sup> 문제는 동 평가를 위해서는 비용추계(scoring)<sup>47)</sup>와 지출규모점검(scorekeeping)<sup>48)</sup>이 활성화되어야 하는데, 이 역시 만만치 않은 인력을 요한다는 것이다.<sup>49)</sup>

### (3) 이의제기(point of order) 도입

재정준칙을 의회 스스로 위반한다면 준칙의 의미가 무력해지고, 의회 중심 예산결정이 재정건전성을 크게 악화시킬 수 있다. 따라서 준칙을 준수하도록 의회 입법심사과정에 자율통제 장치를 마련할 필요가 있다.

45) 참고, 『재정수반법률안에 대한 입법평가 방안 연구』, 한국법제연구원, 입법평가연구 07-07, 2007.

46) 국회법 제83조의2제1항 ‘상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와 협의하여야 한다’

47) 여기서의 비용추계는 신규 법안에 대한 추계라는 점에서 현행 법이나 정책을 대상으로 기준선 전망을 위하여 하는 비용추계와는 다르다.

48) 정책변화의 효과, 즉 새로운 정책의 소요비용과 기준선의 차이가 비용추계의 대상이며, 이를 score라고 한다. 그리고 각각의 scores를 분야별로 합산하면 분야별 지출규모가 산출되는데 이러한 과정을 지출규모점검(scorekeeping)이라 한다. 지출규모 점검은 신규입법에 의한 재정변동 장래 및 현재 상태를 실시간으로 파악하도록 함으로써 신규입법이 재정에 미치는 영향을 분석하는데 필요한 기초 자료를 제공한다.

49) 17대 국회 2006년말까지 총 766건(세수추계, 정부추계 제외)의 추계서가 첨부되었으며, 이중 국회예산정책처 작성 추계서는 190건(전체의 약 25%)으로 예산정책처에서 모든 의원발의 법안에 대해 추계할 경우 지금 인력의 4배가 필요하다.

미국연방의회에서는 이를 위해 이의제기(Point of order)를 도입운영하고 있다. 이 제도는 안건심사과정에서 개별의원이 위원회 또는 상하원에서 정한 규정에 반하는 행위 및 입법에 관하여 그 위반을 근거로 이의를 제기하면 그 타당성에 대한 검토가 마쳐질 때까지 의사절차가 중단되는 것을 의미한다. 특히 예산과 관련해서는 예산절차와 예산결의안을 준수하기 위해 활용되고 있다.

우리의 경우 절차적으로 정부의 의견이나 예결위와의 협의를 거치지 않았거나 내용적으로 위원회 심사보고서에 재정관련 내용이 빠졌거나 재정준칙에 위배되는 내용이 있을 경우에는 의사절차를 중단시킬 것을 요구하도록 하는 것이다. 의사절차가 중단되면 입법의 재정영향평가를 통해 중단의 사유가 타당한 지를 판단할 수 있다.

#### 라. 대통령의 견제장치 강화

예산결정과정에서 행정부 중심에서 의회중심으로 바뀌면 대통령의 의회결정에 대한 견제장치는 더욱 강화될 필요가 있다. 현행 헌법은 예산을 비법률주의로 하고 있으나 법률주의를 따를 경우에는 일반법률과 마찬가지로 헌법 제53조 제2항의 재의요구 대상에 포함됨이 타당하다.

재의요구의 사유로는 국가재정부담능력이나 행정적으로 또는 기술적으로 집행이 어렵다고 판단되는 경우, 재정준칙에 위반되는 내용이 있는 경우 등이 있을 것이다.

#### 마. 재정정보의 공개와 국민참여 확보

재정민주주의란 국민의 의사에 기초하여 재원의 배분과 조세부담의 방법을 결정하는 것을 말하며, 이를 넓게 파악하면 재정주권이 납세자인 국민에게 있다는 의미가 된다.<sup>50)</sup> 납세자주권의 실현을 통해 재

50) 운영진, 참여예산제도의 평가와 전망, 예산감시네트워크 워크숍 자료집, 2003.

정민주주의를 구현하기 위해서는 시민참여가 핵심인 바, 참여의 지향성(orientation)과 참여의 시점(time)을 기준으로 네 가지 유형으로 구분할 수 있다.

<재정운영에 대한 국민의 참여와 통제장치>

참여의 지향성 참여의 시점	소극적(간접 참여)	적극적(직접 참여)
사전적	재정정보공개 (예산편성안, 예산 공개)	참여예산제도
사후적	재정정보공개 (결산정보 공개)	납세자소송·예산감시운동 정보공개청구·주민감사청구

자료 : 광채기, 주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할, 2003년 한국거버넌스학회 창립기념학술대회 발표논문

재정정보의 공개와 시민참여는 밀접한 관계가 있다. 정보공개는 시민참여의 전제조건이며, 공개범위에 따라 참여의 정도가 달라지기 때문이다. 따라서 재정정보의 공개범위와 참여의 정도는 함께 고려하여 결정하여야 할 것이다.

다만, 지나친 정보공개와 국민참여는 높은 의사결정 비용을 초래할 수 있다는 점에서 바람직하지 못한 측면이 있다는 점에서 예산배분의 민주성과 효율성이 조화되는 범위에서 최적의 방안을 마련할 필요가 있다.

#### IV. 글을 마치며

현대 민주적 복지국가는 국민생활의 거의 모든 영역에 개입하여 국가재정수요는 급속히 증가하는 반면 재정수입은 조세저항에 직면하여 상대적으로 증가시키는데 한계가 있다. 그에 따라 각국은 국채의 발

행이라는 손쉬운 재원조달방안을 선택하게 되었고 그 결과는 재정적자의 심화와 국가채무의 증가로 나타났다. 이는 국가재정운용의 경직성을 심화시키고 경제정책의 수단으로서의 재정의 효과성을 저하시킨다. 따라서 각국은 보다 적은 돈으로 보다 큰 성과를 내기 위한 노력을 경주하고 있으며, 이러한 노력은 각종 재정개혁과 재정법제의 개선으로 이어졌다.

우리나라도 IMF 외환위기를 맞고 재정여건이 악화되면서 선진국들의 재정개혁 대열에 참여하였고, 국가재정운용계획의 수립, top-down 예산편성, 성과주의 예산제도 도입 등 재정법제의 개혁을 이루어냈다. 그러나 이러한 개혁은 재정법제의 기본원리이며 추구가치라 할 수 있는 민주성, 건전성, 효율성을 달성하는 데는 여러 한계가 있다. 특히 재정권의 행정부 집중을 심화시키고 국회의 예산심의권을 제약함으로써 재정민주주의 면에서 취약하다. 또한, 최근 증가하는 의원의 재정수반입법을 국가재정계획의 틀 속에 묶어두지 못함으로써 재정건전성을 확보하는데도 한계가 있다.

본고에서는 이러한 문제의 대안으로 기존 행정부 중심적 재정결정시스템을 국회중심으로 변경하는 것을 주장하였다. 구체적으로, 예산을 법률의 형식으로 전환하여 예산편성권을 행정부에서 의회로 이전하고, 지출법률주의를 도입하여 예산 지출의 법적 근거를 강화하되, 국회가 국가의 재정계획을 직접 수립하도록 하고, 각종 재정정보를 일반에 공개하고 재정결정과정에 국민의 참여를 보장할 것을 제안하였다. 이러한 조치는 대통령제 국가의 의사결정시스템과 부합하며, 국회의 예산상 독립을 가능하게 하여 재정민주주의를 더욱 강화시킬 수 있을 것이다.

다음으로 국회중심의 분권화된 예산결정시스템은 행정부 중심주의에 비해 국가재정계획을 준수하고 재정규율을 유지하는데 더욱 취약할 수 있으므로 국회중심주의를 견제할 수 있는 장치를 강화할 것을

제안하였다. 이를 위해 우선 거시 재정계획 내지 예산정책상의 목표를 법제화한 재정준칙을 수립함으로써 미시적인 입법 및 예산활동들이 재정계획을 준수하도록 할 필요성을 제기하였다. 그리고 이를 강제하기 위해 국회의 내부통제장치로서 이의제기(point of order) 절차를 도입할 것을, 외부통제장치로서 대통령의 거부권행사를 강화할 것을 제안하였다. 그리고 재정계획을 수립하고 수립된 재정계획이 잘 준수되는지를 감시하는데 필요한 재정정보를 산출하기 위해 입법의 재정영향평가의 필요성을 제기하였다.

본고에서 제기한 의회중심 예산제도는 행정부의 재정역할을 제한하는 것은 아니며 기존의 행정부 중심주의를 보완하여 상대적으로 재정권이 취약한 의회의 역할을 강화하는 것이다. 재정결정과정의 의회중심으로 전환되더라도 그 과정에서 실질적인 재정권의 행사는 또 다른 차원의 문제일 것이다.

별첨

**재정지출억제 특별조치법안**

(2005. 11. 08. 이종구의원 대표발의)

**제안이유**

□□□□□□□□□□□□□□□□

주요 선진국은 80년대부터 엄격한 재정준칙(fiscal rule)을 도입하여 국가채무 감축에 노력해 왔으나, 우리나라는 최근 유례없이 대폭적인 재정적자가 지속되고, 국가채무가 급속한 속도로 증가하고 있지만, 예산절감과 국가채무관리에 이렇다 할 노력을 기울이지 않고 있음.

급증하는 국가채무는 고령화, 통일대비 등 새로운 재정소요를 감당할 수 있는 여력을 축소시키고, 결국 현세대와 미래세대의 조세부담 증가를 초래하기 때문에 시급히 대응하여야 할 긴급한 국가적 과제임.

이에 현재 우리 경제가 감내할 수 있는 국가채무 수준을 초과하는 재정지출의 증가를 제도적으로 억제하는 지출상한제를 도입하여 재정운용의 건전성을 조속히 회복하고, 국가채무를 적정수준에서 유지, 관리하여 미래에 대비하고자 함.

**주요내용**

□□□□□□□□□□□□□□□□

가. 정부는 국가재정의 건전화를 위하여 3년간의 재정적자 감축계획 및 총지출의 성장률 등이 포함된 중기재정운용계획을 수립하여 매년 6월 30일까지 국회에 보고함(안 제3조).

나. 다음 연도 총지출의 증가율은 국가 재정수지가 균형을 이룰 수 있도록 다음 연도 경상경제성장률 이내로 하되 이 법 시행 이후 3년간 총지출의 매년 증가율은 전년대비 3%를 초과할 수 없도록 함(안 제4조).

다. 정부가 총지출의 증가율 상한을 초과하여 예산을 편성한 경우에 국회는 그 한도 초과분만큼 이자지출, 사회보험급여, 지방재정교부금, 지방교육재정교부금 등 법적경비외의 총지출에서 삭감하도록 하고, 심각한 경기침체, 대량 실업발생 등 예상치 못한 긴급한 상황에서는 상한 적용을 배제함(안 제5조).

라. 정부가 지출의 신규소요 또는 조세감면이 수반되는 법률을 제·개정하고자 하는 경우에는 사전에 이에 상응하는 재원 조달방안 등을 수립하여 국회에 보고하도록 함(안 제6조).

마. 기획예산처장관은 2006회계연도 예산이 제4조의 규정에 따른 총지출의 증가율 상한을 초과하여 성립된 경우에 그 한도 초과분만큼 절감하여 배정하여야 함(안 부칙 제2항).

바. 총지출의 증가율 상한을 초과하여 편성된 예산의 삭감에 관한 규정은 전년도의 재정수지가 중기적 균형을 달성하고, 국가채무가 국내총생산의 30%를 초과하지 않은 경우에는 적용하지 않도록 함(안 부칙 제3항).

## 재정지출억제 특별조치법안

제 1 조 (목적) 이 법은 재정지출 증가를 억제하여 재정수지의 균형을 조기에 회복하고 재정의 건전성을 확보함을 목적으로 한다.

제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- ① “총지출”이라 함은 예산·기금의 지출에서 정부내부지출 및 채무원금상환을 제외한 지출을 말한다.
- ② “재정수지”라 함은 통합재정수지에서 사회보장성 기금수지를 제외한 수지를 말한다.
- ③ “국가채무”라 함은 국가와 지방자치단체가 원리금 상환의무를 지는 직접채무와 보증채무를 말한다.

제 3 조 (중기재정운용계획의 수립·보고) 정부는 국가재정의 건전화 를 위하여 3년간 재정적자 감축계획 및 총지출의 증가율 등이 포함된 중기재정운용계획을 수립하여 매년 6월 30일까지 국회에 보고 하여야 한다.

제 4 조 (총지출의 증가율상한) 다음 연도 총지출의 증가율은 국가 재정수지가 균형을 이룰 수 있도록 다음 연도 경상 경제성장률 이내로 한다. 다만, 이법 시행 이후 최초 3년 동안 총지출의 매년 증가율은 전년대비 3퍼센트를 초과하지 않아야 한다.

제 5 조 (총지출의 증가율 초과 편성예산의 삭감) 정부가 제3조의 규정에 따른 총지출의 증가율을 초과하여 예산을 편성한 경우에 국회는 그 한도 초과분만큼 이차지출, 사회보험급여, 지방재정교부금, 지방교육재정교부금 등 법적경비 외의 총지출에서 삭감하여야

한다. 다만, 다음 연도의 심각한 경기침체, 대량 실업발생 등 예상치 못한 긴급한 상황에는 그러하지 아니하다.

제 6 조 (지출의 신규소요 또는 조세감면 법률의 제·개정 제한) 정부는 지출의 신규소요 또는 조세감면이 수반되는 법률을 제·개정하고자 하는 경우에는 사전에 이에 상응하는 재원 조달방안 등을 수립하여 국회에 보고하여야 한다.

제 7 조 (다른 법률과의 관계) 국가채무 및 재정적자 감축과 관련하여 이 법에 규정이 없는 경우에는 재정에 관한 다른 법률을 준용한다.

## 부 칙

- ①(시행일) 이 법은 2006년 1월 1일부터 시행한다.
- ②(2006회계연도에 관한 특례) 기획예산처장관은 2006회계연도 예산이 제4조의 규정에 따른 총지출의 증가율 상한을 초과하여 성립된 경우에 그 한도 초과분만큼 절감하여 배정하여야 한다.
- ③(총지출 증가율 상한 초과 편성 예산의 삭감에 관한 특례) 지출상한을 초과하여 편성된 예산의 삭감에 관한 제5조의 규정은 재정수지가 중기적 균형을 달성하고, 국가채무가 국내총생산의 30%를 초과하지 않은 경우에는 적용하지 아니한다.

## 참고문헌

- 국회예산정책처, 『2006년 법안비용추계 사례』, 2007.
- 김건오, ‘재정개혁 입법의 현황과 과제’ 의정논총 제2권 제2호, 2006.
- 김성수, ‘예산법의 기본원칙과 재정법의 과제’, 법제연구 제25호, 2003. 12.
- 옥동석, 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세연구원, 2004.
- 임명현, ‘재정수반법률안의 효과적 입법방안 모색’, 국회예산정책처 예산춘추 2005년 가을호.
- 임명현, ‘법률과 예산의 연계성 실태 및 강화방안 연구’, 국회예산정책처 예산현안분석 제2호, 2004.
- 임명현, 『재정수반법률안에 대한 입법평가 방안 연구』, 한국법제연구원, 입법평가연구 07-07, 2007.
- 임인규, 『예산심의의 실질화를 위한 헌법정책적 연구』, 건국대 법학 박사학위논문, 2008.
- 정재룡, ‘법률 근거하지 않은 예산지출 없다’, 국회보 2007년 1월호.
- Allen Schick, 『The Federal Budget』, The Brookings Institution, 2000.
- Blondal, J.R, ‘Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends’, OECD Journal on Budgeting, vol.2(4), 2003.
- Oleszek, Walter J., 『Congressional Procedures and the Policy Process』, Washington, D.C., CQ Press, 2004.

□□실무적 관점에서 본 재정법제의 개선과제 - 의회중심  
예산제도의 도입가능성 -□□에 대한 지정토론 1

문 병 효  
(한경대 법학부 교수)

재정법제 개선과제에 관한 임명현 서기관님의 발제는 문제점과 개선방안을 일목요연하게 잘 서술하고 있고 상당부분 저의 견해와 일치하여 많은 부분 공감하고 있습니다. 다만 몇가지 만 저의 생각을 말씀드리고자 합니다.

첫째, 재정법의 기본원리를 재정의 건전성, 효율성 이외에 민주성에 중점을 두는 것에 공감합니다. 다만 재정법의 추구가치의 하나로서 재정민주주의와 관련하여 말씀드리면, 재정민주주의는 연혁적으로 대의민주주의적인 요소 위주로 발전해왔습니다. 이에 따라 행정부와 국회의 권한배분의 문제로 인식되어왔습니다. 따라서 간접민주주의를 주로 의미하는 것으로 보아왔으나 그동안 많은 문제점을 노정해왔습니다. 현대에 있어서 이것은 대의민주주의 자체의 보완은 물론이고, 직접민주주의에 의한 보완도 필요로 합니다. 우리의 경우 그에 대한 법제가 상당히 취약합니다. 특히 예산수립과정에서부터 결산에 이르기까지 정보를 공개하고 민간전문가의 참여를 보장하는 방향의 법제 개선이 필요합니다. 재정민주주의의 실현을 위해서는 재정에 대한 통제를 의회에 맡길 뿐만 아니라 주권자인 국민이 직접 재정운영의 감시 및 개별 정책수립에 관여할 수 있어야 한다. 계수조정소위 공개 및 회의록 작성 등은 물론이고 국회 예산심의회 전문가 등 시민참여 보장, 국회 예산심의회 전문성 제고 등이 추진되어야 합니다.

재정민주주의를 추구하고 직접민주제적 요소를 도입할 경우 필연적으로 재정에 있어서 비효율을 초래할 수밖에 없다. 비효율을 제거하면서도 재정민주주의를 확보할 수 있는 방법을 찾는 것은 쉽지 않으며 양자의 갈등은 불가피한 측면이 있는 만큼 적절한 수준을 강구하기 위해 노력해야 한다. 재정민주주의도 확보하면서 비효율도 제거하는 것이 제도적으로 어떻게 가능하다고 보는지 묻고 싶습니다.

둘째, 재정건전성과 관련하여 국가채무나 재정적자 등 재정건전성지표를 GDP대비 일정비율로 규율하는 방안을 말씀하셨는데, 이에 대해서도 동의한다. 경제규모가 감당할 수 있는 국가채무나 재정적자의 수준은 어느 정도가 되어야 하는 것으로 보는지?

국채발행한도를 정하는 것은 국가규모를 결정하는 것과 관련되어 있는데, 한도를 정한다면 어떤 방법으로 정해야 할 것인지? 헌법으로 정할 것인지, 아니면 법률로 일정비율을 정할 것인지? 헌법으로 정하는 경우 개정이 곤란하여 경직성이 문제될 것이고 법률로 정할 경우에는 너무 쉽게 개정할 가능성 때문에 문제될 것입니다.

셋째, 재정의 효율성과 관련하여,

새로 들어서는 정부는 최근 작은 정부론을 주장하고 있는데, 작은 정부가 반드시 효율성을 보장한다고 보지는 않습니다. 또 문민정부, 참여정부를 거치면서 양극화가 오히려 심화되었을 뿐만 아니라 앞으로 노동이나 복지, 통일과 같은 재정수요가 늘어날 수밖에 없고, 그에 대한 대책마련이 시급하다.

한편, 재정을 다루는 조직의 개편과 관련하여, 최근 정부조직개편안을 보면 기획예산처와 재경부를 기획재정부로 통합하려 하고 있는데, 이는 견제와 균형이라든지 작은 정부론과 배치되는 측면이 있습니다. 이에 대한 실무자로서의 논평을 부탁드립니다.

넷째, 재정수반법률의 증가와 관련하여,

미국이든 유럽이든 재정운용시스템의 차이에도 불구하고 재정수반

법률은 증가하고 국가재정에 막대한 영향을 주고 있다. 우리의 경우 재정권이 행정부에 집중되어 있고, 국회예산심의권이 극도로 제한되어 비민주적인 점, 입법권과 재정권을 분리함으로써 법률과 예산이 불일치하는 등 문제가 있고 의회중심주의, 예산법률주의 지출법률주의 등을 채택하자는 데는 공감하지만, 경험적으로 미국식이든 유럽식이든 어느 재정운영시스템을 취하더라도 재정증대를 막지 못했다. 이것은 시스템의 문제만은 아니라고 볼 수도 있지 않겠나?

예를 들면(다시 말하면) 의회중심예산주의를 취하더라도 재정수반법률의 증가는 막을 수 없는 것 아닌가? 이것은 정당주의로 인한 의회의 통범부 전략 등 의회 자체의 위기와도 관련되어 있다.

다섯째, 지출법률주의의 도입과 관련하여, 수권법과 지출승인법이 충돌할 경우 단순히 신법우선의 원칙만으로 해결할 수 없는 경우가 있을텐데 이럴 경우 어떻게 해결해야 되는지 문제된다. 해결방법을 법률에 명확히 하는 것이 필요하다.

여섯째, 민간투자사업과 관련, 국회의 관여권을 확대해야 하지만 여당이 국회다수당을 장악하는 경우에는 행정부를 견제할 수 없게 된다. 이럴 경우 어떤 견제방법이 있나?

특히 대운하와 같은 대규모 사업에 민간자본을 끌어들이는 경우, 대통령과 행정부가 이 사업을 적극적으로 추진할 경우 문제될 수 있다. 당해 사업에 대해 과도한 수요예측을 하여 계약을 체결한 후 수요미달인 경우 계약에 따라 정부가 지원해줘야 하는 등 막대한 재정손실을 초래할 우려도 있다.

일곱째, 국가재정법의 제정은 재정법제에서 한 단계 업그레이드라고 할 만큼 큰 진전이 있는 개혁이었다. 그러나 국가재정법은 여전히 그 추상성과 구속성결여 때문에 문제된다. 특히 각주2)에서 보듯이 국가재정법 제16조 예산의 원칙은 “정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다”는 등으로 규정되어 있어서 그 구속성을 담보

할 수 없는 구조로 되어 있다. 재정이나 경제의 특성상 그 불확실성은 어느 정도 인정되어야 한다고는 하지만, 위 규정은 문제 아닌가?

여덟째, ‘재정지출억제특별조치법안’을 별첨으로 붙이셨는데, 이 법안은 특별법으로서의 성격을 가지는 것이다. 특별법이 난립하는 것은 법체계상으로 좋지 않다. 오늘 제1주제에서 나왔지만 ‘국가채무관리법’을 제정해야 한다면 그에 통합하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

□□실무적 관점에서 본 재정법제의 개선과제 - 의회중심  
예산제도의 도입가능성 -□□에 대한 지정토론 2

강 주 영

(한국법제연구원 재정법제연구센터장)

1. (재정법의 추구가치) 재정민주주의의 개념,

발제자는 재정민주주의의 개념 중 협의의 개념이 대의제 민주주의에서 국가의 재정활동은 국민의 대표기관인 의회의 결정에 따라 행해져야 함을 강조.

광의의 개념에서 시민참여예산제도와 같이 국민 또는 시민이 직접 재정활동에 참여하는 것 또한 재정민주주의의 개념에 포함시키고 있음.

그러나 의회와 시민 또는 국민일반이라는 개념이 명확히 구별되듯이 재정법학의 강학적 발전을 위해서 양 개념을 구별하여 칭하는 것은 어떤지?

예를 들어 발제자자가 협의의 재정민주주의를 재정의회주의라고 부르는 것은 적절하지 않은지에 대한 견해는?

2. 전체적으로 발제자는 재정계획과 집행 등의 전체적인 재정운용에 있어서 의회의 참여와 권한을 증대시키자는 논지.

(재정권의 행정부 집중) (의회중심의 예산제도) 헌법 제54조와 국가재정법 제7조에서 규정하듯이 국가 예산의 편성과 재정운용의 기본방향 등 국가 예산정책의 수립 등은 헌법과 법률에 의해 행정부가 가지게 되어 있음.

따라서 기본적인 재정운용의 권한은 행정부가 가지게 하는 것이 우리 법의 정신임.

①지금까지 의회의 과행운영 등으로 예산의 성립조차 이뤄지지 않은 경우도 많음.

또한 의회의 정치적 입장이 다른 경우, 예컨대 야당이 의회의 다수당이 된 경우 국가재정운용이 의회 중심의 예산제도로 나아가게 된다면 정치논리에 따라 과행이 우려 됨.

② 정책의 수행은 많은 경우 예산의 지출이 수반 됨.

따라서 정책과 제도의 운용을 국민으로부터 위임 받은 행정부가 예산의 지출을 관장하는 것이 권력분립의 원칙에도 부합

3. (예산법률주의) 우리나라는 예산법률주의를 취하고 있지는 않음.

그러나 예산의 확정은 법률에 준하는 절차를 통해 이루어지고 있음.

예산법률주의를 취하고 있는 독일의 경우, 예산법률주의를 취한 가장 핵심적인 이유는 상원을 통한 연방 각 주의 이해가 반영되는 절차적 기회를 보장하기 위함이라고 판단 됨. 우리의 경우 지방의 이해가 잘 보장되고 있는데 굳이 예산법률주의를 취할 이유가 있는지에 대해 의문이 있음.