

# 財政法の 意義와 體系

玉 東 錫\*

## 차 례

- I. 머리말
- II. 국가재정의 의의
  - 1. 재정의 의의
  - 2. 재정의 운용
- III. 재정법의 의의
  - 1. 재정법의 현황
  - 2. 분야별 재정운용
- IV. 재정법의 체계
  - 1. 재정법의 개요
  - 2. 재정법의 체계
- V. 맺음말 - 주요 시사점

\* 仁川大 經商大 敎授, 經濟學博士

## I. 머리말

1998년 이후 우리나라가 IMF 구제금융의 위기를 극복하는데 재정은 많은 역할을 수행하였다. 이 가운데 특히 공적자금의 투입으로 재정의 중장기적 전진성에 국민적 우려가 고조되었다. 이러한 우려는 재정건전화특별법, 예산회계법, 기금관리기본법, 부담금관리기본법, 살하기관관리기본법 등의 제·개정 논의로 이어졌다. 이러한 논의는 모두 재정의 효율성, 전진성을 제고하기 위한 재정운용의 제도적 틀을 정비하는데 그 목적이 있다.<sup>1)</sup>

1998년 이전 우리나라의 재정제도를 형성하는 주요 법률들로는 헌법을 위시하여 예산회계법, 기업예산회계법, 기금관리기본법, 정부투자기관 관리기본법 등이 존재하지만 그 핵심은 예산회계법에 있다. 1961년에 제정된 예산회계법은 2001년까지 모두 23차례의 개정이 이루어지는 등 많은 변화가 있었다. 그러나 이들은 재정을 운용하는 과정에서 나타나는 문제들을 그때그때 해소하는데 초점이 맞추어져 있었다. 다시 말해 특별회계·기금의 개폐가 대부분으로 재정제도 전반에 대한 심층적인 조사와 연구가 사실상 이루어지지 못했다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

본 연구는 2001년 이후 재정관련법의 정비와 재정기본법의 제정필요성에 대한 논의가 활발함을 감안하여 향후 재정법 제정의 기본방향이 무엇인지를 고찰하고자 하였다. 재정제도란 일국의 정치, 역사, 문화적 전통에 따라 그 내용을 달리 하기 때문에 각국의 재정제도를 제대로 파악하기란 쉬운 일이 아니다. 1994년 세계은행에서는 OECD국가의 재정기본법 모형에 관한 보고서를 발간한 바 있는데, 본 연구에서는 이를 기준으로 우리나라 재정법 제정의 방향을 생각하였다.

다음의 제Ⅱ장에서는 국가재정의 전반적인 의의와 재정운용의 과정을 개략적으로 설명하고, 제Ⅲ장에서는 재정법의 현황과 의의를 조명하였다. 제Ⅳ장에서는 재정과 재정법에 대한 논의를 바탕으로 하여 OECD 주요 선진국들의 재정법이 어떻게 구성되어 있는지를 살펴보고자 하였다. 제Ⅴ장은 Ⅱ, Ⅲ, Ⅳ장의 논의를 전반적으로 취합하며 우리나라에 대한 주요 시사점을 맺음말의 형태로 정리하였다.

1) 2003년에 발간된 재정법의 개정에 관한 주요 논의로는 국회재정제도개혁실무준비단의 「주요국의 재정관계법」과 「재정제도개혁방안」, 그리고 한국법제연구원에서 발간된 박종수의 「국가재정법의 제정방안」을 들 수 있다.

## II. 국가재정의 의의

### 1. 재정의 의의

일반적으로 경제정책의 세 가지 목표는 자원배분, 소득분배, 경제안정화의 3가지로 구분된다. 여기서 자원배분이란 주어진 생산요소와 자원을 어떻게 활용하여 얼마만큼의 상품을 생산할 것이며, 또 이들 상품을 어떤 방법으로 사회구성원들에게 나눠줄 것인가의 문제라 할 수 있다. 소득분배는 상품들이 사회구성원들에게 나눠진 모습이 사회적으로 적절하도록 조정하는 것이다. 경제안정화는 자원배분을 시장기능에 맡기는 자본주의 경제에서 사회적 총수요와 총공급의 변동을 최소화시켜 미래의 불확실성을 제거하여 거래의 안정성을 보장하는 것이다.

이러한 정책적 목표를 달성하기 위하여 정부가 사용할 수 있는 정책수단은 크게 규제(regulation)와 거래(transaction)의 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 규제란 정부가 민간 경제주체들의 행위를 통제하는 것으로서 여기에 소요되는 정부부문의 자원비용은 거의 없다고 볼 수 있다. 기업의 불공정거래 행위를 단속하고, 금융기관의 각종 여수신 행위를 규제하며, 가게의 쓰레기 배출행위를 통제하는 것 등은 모두 정부부문의 직접적 거래가 나타나지 않는다. 이에 반해 거래란 정부부문으로 경제적 자원이 유입되고 유출되는 흐름을 일컫는다. 일반적으로 거래란 경제적 가치의 등가교환(等價交換)이지만, 정부부문에서는 국권에 기초하여 세금 등의 강제부담금을 징수하기 때문에 등가교환이 반드시 전제되는 것은 아니다.

정부부문의 활동은 한마디로 정책적 성격의 제화와 용역을 생산하는 과정이다. 이들 생산과정에서 소요되는 자원은 당해 제화와 용역의 매각대금으로 조성되거나, 또는 조세 등의 강제부과금으로 조성될 수도 있다. 만약 정부부문에서 생산된 제화와 용역의 매출액이 그 매출원가를 충분히 보전할 수 있다면 이러한 정부활동은 기업활동과 대단히 유사할 것이다. 그렇지 않고 부분적으로 보전되거나 또는 전혀 보전되지 않는다면 당해 활동에는 강제부과금으로 조성된 자원이 투입되어야 할 것이다.

전국 정부부문의 거래를 통해 수행되는 활동은 크게 비기업적 성격과 기업적 성격으로 구분할 수 있다. 제화와 용역의 매각대금으로 매출원가를 충분히

보전한다면 이는 당연히 기업적 활동이 된다. 그렇지 않고 조세 등으로 조성된 자금이 투입되어야 한다면 이들은 비기업적 성격이 된다. 비기업적 성격에서는 여기에 투입되는 경제적 자원 전체 금액을 정책적 활동으로 간주할 수 있다. 이에 반해 기업적 성격의 활동에서는 매출원가로 보전되지 못하는 부분, 또는 강제부과금으로 조성된 자원이 투입되는 부분만이 정책적 활동으로 생각될 수 있다.

일반적으로 비기업적 성격의 활동을 수행하는 정부부문을 일반정부(general government)라 부르고, 또 일반정부가 수행하는 제반 경제적 거래를 통상 재정(public finance)이라고 한다. 기업적 성격의 활동을 수행하는 정부부문은 공기업(public enterprises)이라 불리는데, 공기업이 수행하는 활동 중에서 기업적 성격의 활동을 제외한 부분은 준재정활동(quasi-fiscal activities)이라 한다. 국가에 따라서는 준재정을 재정의 영역에 포함시키는 경우가 많다.<sup>2)</sup>

일반정부와 공기업의 구분은 UN의 국민계정체계(System of National Accounts, 이하 SNA)에서 제시된 것으로 모든 국제적 통계에서 보편적으로 사용되는 용어다.<sup>3)</sup> SNA에 의하면 일국의 경제를 형성하는 거주자 제도단위(또는 법인단위)들은 상호배타적인 다섯개 부분으로 구분된다. 이들은 비금융기업(non-financial corporations), 금융기업(financial corporations), 일반정부(general government), 가계지원 비영리기관(non-profit institutions serving household), 가계(households) 등과 같다.

여기서 일반정부는 공무원 조직으로서의 행정기관뿐만 아니라 이들이 소유 통제하는 비영리기관들을 모두 망라하여야 한다. 다시 말해 공법인뿐만 아니라 민법상의 재단법인, 사단법인들 중에서도 일반정부에 의해 통제되는 기관들은 일반정부에 포함된다. 일반정부에 포함되는 기관들은, 기관의 설립과 운영(기관장 임명 포함)이 정치적 의사결정에 따라 이루어지고, 정치·경제·사회적 정책목적을 달성하기 위해 공공서비스를 제공하고, 여타 부문에 대한 강제부과금으로 조달된 자금을 주요 재원으로 사용할 것이다.

2) 영국에서는 공기업으로 이전되는 자원(강제부과금으로 조성된)만을 정책적 활동으로 간주하지 않고, 기업활동에 필요한 자본지출 금액 전액을 정책적 활동으로 간주하고 있다. 따라서 중앙행정부처(government departments)의 공기업에 대한 이전 또는 출연금(grants)을 정부예산(Budget)에 포함시키지 않고 공기업의 자본지출액(capital expenditure) 전액을 정부예산에 포함시킨다.

3) UN, System of National Accounts 1993 참조.

일반정부의 제반 거래들이 재정의 영역과 범주에 포함된다면 정부가 금융시장에 직접 개입하는 정책적 사업들도 대부분 재정정책으로 이해될 수 있다.

정부의 금융정책은 재정정책과 구분되는데 중앙은행을 통한 금리조절이 통상적인 정책수단이다. 그런데 정부가 금융시장에 직접 개입하는, 예컨대 저리융자, 정부보증, 정부보험 등의 각종 정책금융 사업들은 모두 재정의 범주에 포함될 것이다. 이들 정책금융 사업들이 일반정부에서 수행된다면 당연히 재정의 범주에 속하며, 실령 금융공기업을 통해 수행되더라도 이에 따른 적자보전은 일반정부의 부담이기 때문에 재정의 범주에 포함될 것이다.

그런데 일반정부는 중앙정부와 지방정부로 구분되며 지방정부에는 각종 지방자치단체들이 포함된다. 중앙정부는 중앙행정기관과 이들이 통제하는 비영리법인들로 구성되는데, 중앙행정기관들은 총괄적으로 통상 국가라는 단일의 법인격을 갖는다. 이에 반해 지방정부에 포함되는 지방자치단체는 국가와 다른 별개의 법인격을 각각 가지며, 이들이 통제하는 비영리법인들은 모두 지방정부에 포함된다. 물론 이들이 소유 통제하는 기업들 역시 공기업으로서, 중앙정부의 공기업과 구분하여 지방공기업으로 불리운다.

## 2. 재정의 운용

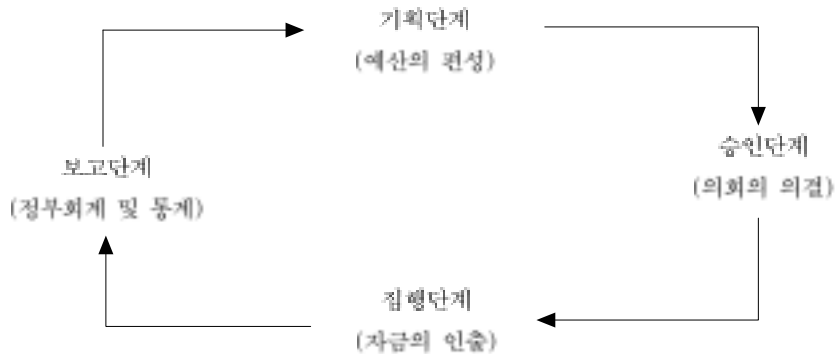
일반정부에 포함되는 다양한 공공기관들이 재무적 자원을 사용하는 과정은 대개 기획·승인·집행·보고의 네 가지 단계를 거친다. 이를 재정운용의 네 가지 단계라 부를 수 있다. 기획단계에서는 예산을 편성하고, 편성된 예산을 의회 또는 법률로 정한 절차에 따라 승인하며, 승인된 예산에 따라 재무적 자원을 집행하고, 마지막으로 집행결과를 보고하고 통제처리하는 절차를 밟는다.

특히 예산편성은 예산항목별 금액을 결정하고 예산항목의 집행 등과 관련되는 제반 규칙을 정하는 것이다.<sup>4)</sup> 특히 예산항목별 금액은 정하는 바에 따라 여러 가지 형태로 해석될 수 있다. 우선 예산항목의 금액은 회계연도 내에서 가능한 지출원인행위(commitment)의 금액인지 아니면 현금지출의 금액인지 규정되어야 한다. 경우에 따라서는 예산항목의 금액이 사용되는 자원의 기회비용 또는 가치를 반영하기도 한다. 또한 예산항목의 금액은 그 총액에 대

4) 예산항목의 집행 등과 관련되는 제반 규정들은 행정부가 마련할 수도 있고 입법부가 제시할 수도 있을 것이다.

해 집행의 자율성이 어느 정도로 인정되는가를 규정한다.<sup>5)</sup>

(그림 1) 재정운용의 네가지 단계



예산항목과 그 금액을 결정할 때 정부는 크게 세 가지 사항에 관한 의사결정을 필요로 한다. 첫째는 국가재정의 전체 규모를, 둘째는 정책분야별 재정규모를, 그리고 셋째로는 개별 사업별 재정규모를 각각 결정하여야 한다. 국가재정의 전체 규모는 일반정부의 조세 및 비조세 수입규모를 기준으로 흑자, 균형, 적자재정의 여부를 판단하는 것이다. 재정의 전체 규모가 확정되면 지출분야별로 얼마만큼의 재정을 투입할 것인지, 그리고 분야별 재정규모 내에서는 개별 사업에 얼마만큼의 사업비를 편성할 것인지를 결정한다. 물론 여기서는 개별 사업의 성과를 극대화하기 위한 여러 가지 방안도 함께 마련될 것이다.

재정수지와 재정규모를 판단할 때에는 반드시 재정의 중장기적 건전성을 명심하여야 한다. 재정의 건전성은 민간기관처럼 중장기적 수입과 중장기적 지출을 대비하는 과정에서 판단될 수 있다. 그런데 재정수입은 조세 등과 같은 강제부담금이 대부분을 차지하기 때문에, 중장기적 수입과 지출은 대부분 중장기적 경제규모 즉 GDP에 대비하여 판단되는 것이 바람직하다. 따라서 일반적으로 국가재정의 중장기적 건전성은 GDP대비 부채·조세·지출 등의 비율로 가늠된다.

5) 우리나라에서 대부분의 예산항목별 금액은 당해 회계연도 내에 집행할 수 있는 현금지출액을 의미한다. 계속비제도로 편성된 총사업비 금액은 당해 회계연도 내에 할 수 있는 지출원인행위의 총금액을 반영한다. 그런데 최근 선진국에서는 예산에 발생주의를 적용하는데, 이 경우에는 예산항목별 금액이 자원가치 또는 기회비용을 반영한다.

이들 재정지표 외에 국가재정의 중장기적 건전성을 판단할 때에는 단년도 재정수지, 대외채무에의 취약성 역시 중요한 고려사항이 된다.<sup>6)</sup> 재정수지는 여러 가지 기준과 방법에 따라 평가될 수 있지만, 기본적으로 일반정부의 자금소요에 따른 차입규모에 영향을 미치기 때문에 재정건전성에 영향을 미친다. 대외채무에의 취약성은 대외채무의 규모와 구성내용 그리고 국가채무에 대한 비중 등으로 평가되는데, 대외적 변수에 따른 재정의 취약성을 반영한다.

재정수지와 재정규모를 결정함에 있어서는 일정한 규율이 사전 확정될 필요가 있다. 이들을 결정해야 하는 정치인들이 정치적 이해에 따라 재정적자와 재정규모를 확대하는 유혹에 쉽게 빠질 수 있기 때문이다. 이를 방지하기 위하여 가능한 강력한 수단을 통하여 이들에 대한 규율, 즉 총량적 재정규율(Aggregate Fiscal Discipline)을 확립 준수하여야 한다.

재정운용의 기획 및 승인단계에서 총량적 재정규모가 확정되면 정책분야별 재정규모가 결정되어야 한다. 정부는 정부의 전략적 목표와 비전에 따라 재정자원을 배분해야 하는데, 이를 통상 전략적 자원배분(Strategic Resource Allocation)이라 한다. 정책분야별 재정규모가 결정되면 정부는 분야별 정부정책과 우선순위에 부합하도록 사업들을 서로 대체하고 그 규모들을 조정하여야 한다. 정부는 정책적 목표를 가장 잘 달성할 수 있는 다양한 사업대안을 검토하여야 할 것이다.

정책분야별 재정규모와 개별 사업의 규모가 판단되면 정부는 개별 사업에 대한 운영상의 효율성 및 성과를 제고할 수 있는 방법을 강구하여야 한다. 개별 사업의 효율성을 극대화하기 위해 필요한 중요한 정보로는 개별 사업에 투입된 자원총액, 그리고 사업의 성과로서 사회적 파급효과(outcome) 또는 산출물(output) 등을 들 수 있을 것이다. 개별 사업의 성과제고 방안은 운영효율성(Operational Efficiency) 측면이라 할 수 있다.

기획 및 승인단계에서 재정운용에 관한 세 가지 사항에 관한 의사결정이 이루어지면 집행단계가 시작된다. 통상 집행과정은 자금배정(allocations), 지출원인행위(commitments), 상품인도(deliveries), 지출요구서(payment orders), 국고수표 발행(checks or warrants issued), 국고수표 지급

6) 일반적으로 재정지표들은 현행 재정상태(current fiscal position), 재정의 유지가능성(fiscal sustainability), 취약성(vulnerability)의 세 가지 분야로 구분된다. 재정수지는 재정상태를, GDP대비 부채·조세·지출 비율은 유지가능성을, 그리고 대외채무의 규모와 구성은 취약성을 각각 반영하는 대표적 지표라 할 수 있다.

(checks paid) 등의 절차를 밟는다. 배정된 자금의 보관, 국고수표의 발행 등을 위해 개별 공공기관은 중앙은행 또는 상업은행에 계좌를 개설한다. 이러한 은행계좌는 일반적으로 다수의 공공기관들이 통합하여 운용하는데 이를 통상 자금(fund)이라 부른다.<sup>7)</sup> 자금을 통합하여 운용하는 이유는 각자의 계좌를 구분 개설할 때 나타나는 자금의 이자비용을 절약하고자 하기 때문이다.

정부는 예산항목에서 규정된 내용에 따라 제정을 집행하는 과정에서 각종 정책과 사업을 원활하게 집행할 수 있도록 적정 수준의 지불수단(현금 및 각종 유동자산)을 보유하여야 한다. 정부부문 내에서 지출과 수입에 대한 업무 단계별 통계가 충분히 구분되어 있다면 정부는 지출과 수입의 흐름을 합리적으로 예측 계획할 수 있을 것이다. 수입과 지출흐름을 파악하면 정부는 재정운용을 통한 경기대응적 역할을 충분히 할 수 있을 것이다.

재정운용의 보고단계에서는 기획·승인·집행된 제정의 실적을 인식·기록·분류하는 것이다. 예산항목의 금액이 어떻게 집행되었는지 그 상세한 내역을 계정과목들로 구분하여 정리될 것이다. 제정의 실적을 인식 기록하는 기준으로는 크게 현금주의와 발생주의를 들 수 있다. 현금주의란 현금의 지출과 수입이 있는 경우에만 인식 기록하는 기준이며, 발생주의는 현금의 지출입과 상관없이 자원가치의 증감변동이 있는 경우에 인식 기록하는 기준이다. 발생주의는 기업회계에서 보편적으로 채택되는 기준이지만, 정부부문에서는 전통적으로 현금주의가 채택되어 왔다. 이러한 현금주의 때문에 정부예산은 회계연도 내에서 현금지출과 현금수입의 예정적인 계획으로 정의되었다.

정부예산을 현금주의로 파악하면 각종의 비현금거래들이 정부예산 또는 제정의 기획과정에서 제외될 수 있다. 비현금거래들의 예로는 채무보증, 위험보증, 조세지출, 국공유재산의 무상·저가 제공, 정책금융, 정부기관 내부거래 등을 들 수 있다. 이들의 자원가치 또한 중요한 것으로 인지하여 1980년대 이후 주요 선진국들은 현금지출입에 한정되어 있던 예산과 회계를 발생주의로 전환하는 작업을 시작하였다.

7) 우리나라의 일반회계, 특별회계, 기금 등은 모두 자금단위 또는 회계단위로서 이해될 수 있다.



### III. 재정법의 의의

#### 1. 재정법의 현황

재정통계에 관한 IMF의 지침(Manual on Government Finance Statistics, 이하 GFS지침)에 의하면 재정의 범위는 SNA의 일반정부 범위와 반드시 일치하여야 한다. 경우에 따라서는 공기업의 준재정 활동을 재정의 범위에 포함시킬 수는 있을 것이다. 우리나라에서 일반정부는 중앙행정기관, 지방자치단체 그리고 이들의 산하기관들로 구성된다. 그런데 우리나라에서 중앙행정기관과 지방자치단체는 회계단위 또는 자금단위를 기준으로 그 범위가 규정되는데 개략적으로 볼 때 일반회계, 특별회계, 기금으로 표현된다. 정부산하기관들은 별도의 법인격을 갖는데 일반회계, 특별회계, 기금의 범위에 포함되지 않는다.

중앙정부를 기준으로 할 때 정부산하기관은 크게 공법인(公法人)과 사법인(私法人)으로 구분할 수 있다. 공법인이란 당해 법인의 설립이 법률에 의해 규정되는 법인이며, 사법인은 상법 또는 민법에 의해 설립된 각종의 등록 또는 인허가법인이다. 일반정부와 공기업, 즉 공공부문은 중앙행정기관이 실질적으로 통제하는 법인이다. 따라서 대부분의 공법인은 정부산하기관으로 간주되어 일반정부 또는 공기업으로 간주된다. 또한 사법인이라 하더라도 일반정부가 실질적으로 통제한다면 정부산하기관으로 간주되어 일반정부 또는 공기업으로 간주될 것이다.

지금까지 설명한 우리나라의 공공부문을 횡축으로 열거하고, 각각에 해당되는 법률을 구분하여 표시하면 다음의 <표 1>과 같다. 일반회계와 특별회계에 적용되는 법률은 예산회계법인데, 이는 각종 공공기관의 재정운영에서 기본이 되는 법률이다. 특별회계는 기업특별회계와 기타특별회계로 구분되는데, 전자에 대해서는 기업예산회계법이 후자에 대해서는 각각에 관한 개별 법률이 존재한다.<sup>8)</sup> 기금에 대해서는 기금관리기본법이 적용될 뿐만 아니라 개별 기금에 대한 별도의 법률도 존재하고 있다.

8) 기업특별회계는 기업적 활동에 대한 특별회계로서 2003년 10월 현재 양곡관리, 철도사업, 통신사업, 조단, 책임운영기관의 5개가 해당된다. 그 외의 특별회계는 모두 기타특별회계로 간주된다.

우리나라 정부산하기관 중에서 특별히 정부투자기관으로 불리는 기관들은 모두 공법인으로서 그 설립에 개별 법률이 존재한다. 정부투자기관들은 모두 정부투자기관 관리기본법의 적용을 받는데, 이들이 모두 공기업라 할 수는 없다. 왜냐하면 정부투자기관들 중에서 일부는 기업적 활동을 영위하고 있기 때문이다. 많은 경우 정부산하기관들은 부담금 또는 행정수수료 등의 자체 수입을 보유하기 때문에 정부산하기관들은 공법인이건 사법인이건 모두 부담금관리기본법의 적용을 받는다 할 수 있다.

〈표 1〉 분야별 재정법 현황

구 분	회계단위				공법인			사법인	
	일반회계	기타특별회계	기업특별회계	기금	정부투자기관	공기업	정부비영리법인	공기업	정부비영리법인
예산회계법	●	●	●						
기업예산회계법			●						
기금관리기본법				●					
정부투자기관 관리기본법					●				
부담금관리기본법		●		●	●	●	●	●	●
개별법령		●		●	●	●	●		
상 법								●	
민 법									●

〈표 1〉에서 제시된 법률들은 상법과 민법을 제외하고는 모두 재정관련법 또는 재정법으로 불릴 수 있다. 일반정부에 포함되진 공기업이건 관계없이 정부산하기관들은 모두 광의의 재정에 포함된다고 할 수 있기 때문이다. 이들 재정법에서 재정제도의 핵심은 예산회계법의 규정이라 할 수 있다. 예산회계법에서는 기금, 정부투자기관에 대한 근거 규정은 존재하지만, 정부산하기관에 대한 근거규정은 마련되어 있지 않다. 그렇지만 SNA기준과 GFS지침을 감안할 때 정부비영리법인과 공기업도 재정에 포함되는 것은 분명하다고 할 수 있다.

## 2. 분야별 재정운용

우리나라 재정제도의 핵심이 되는 헌법과 예산회계법에서는 재정 및 예산운용의 기본원칙들이 명시되어 있다. 이들 원칙들은 기본적으로 일반회계를 대상으로 규정되는데, 재정운용에 관한 일반회계의 엄격한 원칙들에 대해 제량권과 예외인정을 위하여 특별회계, 기금 그리고 각종 정부산하기관들이 설치되는 것이다. 본 절에서는 재정 및 예산운용의 기본원칙들과 그 예외들에 대해 전반적으로 조망하며 재정관련법의 의의와 내용을 생각하기로 한다.

첫째, 회계연도 독립의 원칙을 들 수 있는데, 이는 각 회계연도의 경비가 그 연도의 세입으로써 지출되어야 한다는 규정이다(예산회계법 제3조). 국가가 특정 연도에 조달가능한 자원범위를 초과하여 과도한 자금이 소요되는 사업을 무리하게 시행하지 못하도록 요구하는 원칙이다. 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다고 규정된다. 이 원칙에 대한 대표적인 예외로는 세출예산의 이월제도가 있다. 특정 연도에 조성된 세입예산으로 지출이 완결되지 않은 경우 회계연도 독립의 원칙은 이들 예산이 다음 연도로 이월되는 것을 사실상 금지하기 때문이다.

둘째, 단년도 예산주의 원칙으로서 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 국회에 제출하고 국회는 이를 의결하여야 한다는 것이다(헌법 제54조). 국회가 연도별 예산심의권을 확보할 수 있도록 매회계연도마다 국회의 예산의결이 이루어져야 한다는 원칙이다. 만약 연도별 예산이 매년마다 편성·심의되지 않고, 수년간의 예산이 한꺼번에 편성된다면 차기 정부의 재정권한을 상당한 정도 침해할 것이다. 이 원칙에 대한 예외로는 계속비 및 국고채무부담을 들 수 있다.

셋째, 예산총제주의 원칙으로서 세입세출은 모두 예산에 계상되어야 한다는 것이다(예산회계법 제18조). 예산총제주의 원칙은 세입세출의 전체 내용을 예산에서 명확하게 밝히고 예산집행의 책임을 명확하게 하기 위한 것이다. 이 원칙은 국가의 수입과 지출을 상계하여 예산편성하지 않는다는 뜻이다.

넷째, 국고통일의 원칙으로서 각종의 국고수입을 단 하나의 계정에 통일시킴으로써 자금사용의 효율성을 제고한다(예산회계법 제14조). 만약 국고계정이 통일되어 있지 않다면 어떤 한 계정에서는 자금부족 현상이 나타나고 다른

계정에서는 여유자금이 남아돌아 국고금이 효율적으로 사용되기 어려운 것이다. 국고통일의 원칙에 대한 예외로는 일반회계를 제외한 특별회계와 기금 그리고 정부산하기관들을 들 수 있다.

다섯째, 예산의 목적외사용금지 원칙으로서 세출예산이 정한 목적이외에 경비를 사용할 수 없다는 것이다. 이는 법률에 명시적으로 규정되지는 않는데, 예산의 전용·이용 등에 관한 규정이 있기 때문에 간접적으로 확인되는 원칙이다. 예산의 목적외사용금지 원칙은 예산이 기관별로 또는 예산과목별로 이 전되어 사용될 수 없다는 것을 의미한다. 정부가 시행하는 사업에 대해 예산을 통해 통제하고 또 예산집행의 책임을 명확히 하기 위해 채택되는 것이다. 이 원칙에 대한 예외로는 예산의 전용(기획예산처 장관 승인으로 허용), 이용(국회의결로 허용), 이체제도가 있다.

여섯째, 수입의 직접사용금지 원칙으로서 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 정부기관은 그 소관에 속하는 수입을 국고에 납부하여야 하며 이를 직접 사용하지 못한다는 내용이다(예산회계법 14조). 이의 예외로는 수입대체경비(수입을 수반할 수 있는 경비), 제외공관 수입금 등의 직접사용에 관한 제도를 들 수 있다.

이상의 여섯 가지 원칙들은 일반회계를 대상으로 하여 설정된 것들이다. 일반회계는 조세 등의 강제부과금으로 조성된 자원을 사용하기 때문에, 대부분의 정책적 사업들은 일반회계에 의해 지원된다. 정책적 사업들 중에서 부분적으로 기업적 성격을 띠거나 또는 정형화된 사업의 경우에는 별도의 회계단위가 구분될 수 있다. 특별회계, 기금, 정부비영리법인들은 모두 여기에 해당되는데, 이들에 대해서는 일반회계 상의 원칙들이 완화될 필요가 있을 것이다. 재정법은 국가재정 전반에 대한 제도적 틀로서, 재정범위 전체에 대해 재정운용상의 여러 원칙들이 부문별로 어떻게 적용되는지 명문화할 것이다.

## IV. 재정법의 체계

### 1. 재정법의 개요

일반적으로 재정에 대한 법률체제는 헌법, 재정기본법, 연도예산항법(annual budget appropriation laws), 특별예산항법(special appropriation laws),

회계규정과 지침 등으로 구성된다. 헌법은 법률상 최고 위치에 있기 때문에, 재정관리에 관한 헌법상의 규정은 광범위한 일반원칙만을 제시하고 있다. 대부분의 선진국 헌법에서는, 모든 재정자금이 지정된 계정에 입금되고 법률의 승인 하에서만 지급되며, 중앙정부와 지방정부 사이의 재정적 관계, 그리고 재정에 관한 행정부와 입법부의 상대적 권한 등이 규정된다.

재정기본법(organic budget law)은 재정관리의 원칙을 규정하는 핵심적 법률로서, 재정·예산의 관리 및 감사, 매년의 예산항 편성과정, 자금사용의 회계보고 등에 대한 전반적 통제 구조를 설명한다. 연도예산항법은 재정기본법의 규정에 따라 재정자금을 예산항으로 편성하고 정부사업을 수행하는데 필요한 재정자금의 지출을 국회에서 승인받는 목적으로 매년 제정된다. 연도예산항법에는 재정기본법의 규정에 따라 재정운용의 특수 조건들(예컨대 연도별 차입금액 등)이 표시될 수 있을 것이다.

재정지출은 연도예산항법뿐만 아니라 다른 법률에 따라 여러 가지 목적의 '특정' 또는 '자동적(standing)' 예산항(예컨대 사회보장금, 원리금 상환, 행정부와 독립적인 기관 등)에 의해서도 이루어지는데 이들을 특별예산항법이라 한다. 재정지출이 이루어지는 법률들은 다양하기 때문에 이들에 대해 일관성 있는 법적 행정적 관리체제를 구비하는 것은 무엇보다도 중요한 과제가 될 것이다. 대부분의 선진국들에서는 행정부가 연도예산항 법안을 마련하기 이전에 재정지출을 초래하는 각종 법률들을 검토하는 조정과정이 있다.

회계규정과 지침(financial regulations and instructions)의 수립에 대해서는 재정기본법에 따라 재정관리를 책임지는 장관이 그 권한을 가진다. 여기에서는 공무원의 재무책임, 자금의 지급절차와 관례, 지출 및 공공자산의 통제, 재정자금의 수취, 회계, 보고 등이 포함된다.

본 연구에서는 OECD 국가의 재정기본법 모형을 중심으로 재정관련 법률의 기본적인 내용을 살펴보고자 한다. 재정관리의 원칙이 법률에 명시되는 범위는 OECD 국가들 사이에서도 상당한 차이를 보이고 있다. 일국의 법적 전통이 서로 다를 뿐만 아니라 설령 동일한 법적 체제를 가지는 국가에서도 특정 국가의 재정기본법을 다른 국가와 비교하는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 1994년 세계은행에서는 시장경제로 전환하는 공산권 국가들에 참고가 될 수 있도록 OECD 국가의 재정기본법 모형에 대한 보고서를 발간하였는데, 본 연구에서는 이 내용을 근거로 하여 우리나라에 중요한 시사점을 제공할 수 있

는 내용을 정리해보고자 한다.<sup>9)</sup>

## 2. 재정법의 체계

### 가. 총칙(General Provisions)

재정기본법 총칙에서는 정부 재정관리의 일반원칙과 각종 용어들이 정의되어야 한다. 이들 정의는 해석상의 오해를 피하고 여타 법률과의 일관성을 유지하기 위해 필수적이라 할 수 있다. 총칙에서 규정되어야 할 원칙과 정의의 내용은 주로 예산항(Appropriation), 재정적자, 법집행의 책임 등에 대한 것으로 구분될 수 있다.

예산항과 관련하여 총칙에서 규정되어야 할 가장 중요한 내용은 재정 또는 예산의 전체 범위를 명시하는 것이다. 그와 함께, 정부의 모든 수입은 단일의 국고로 귀속되고, 법률에 의하지 않고는 국고에서 어떠한 돈도 지출될 수 없다는 내용이 규정된다. 특히 모든 재정자금을 통제할 수 있도록 예산의 자금의 설치를 제한하거나 또 이들을 재정관리의 영역에 포함시키는 내용이 규정되어야 할 것이다.

예산항과 관련되어 재정기본법에서 규정되어야 할 원칙들로는 여러 가지가 있을 것이다. 예산항은 회계연도 개시 전까지 규정된 시기 내에 의회의 승인을 받아야 하며, 특별예산항법에 의해 편성되는 예산항도 의회에 제출되는 예산안에 포함되어야 하며, 회계연도 개시전까지 연도세출항법이 의회에서 승인되지 않을 때 정부는 정상적 운영을 위해 필요한 예산을 집행할 수 있어야 하며, 수입이 비용을 충당할 정도로 충분하지 않는 경우에는 예산항의 전체 금액보다 적은 금액이 지출되어야 하며, 제한적인 조건 하에서 예비비가 설정될 수 있으며, 예산항에 따른 지출권한은 당해 예산항이 편성된 법률에서 명기된 회계연도의 종료시 소멸된다는 것 등을 들 수 있다.

총칙에서 규정되어야 할 또 다른 중요한 사항으로는 재정적자의 정의를 명확하게 하는 것이다. 특히 재정제도가 충분히 발달하지 않은 국가에서는 재정적자에 대한 정의가 명확하게 규정될 필요가 있다. 재정적자를 정의함에 있어

9) Bill Allan, "Public Expenditure Management and Budget Laws: Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition", IMF Working Paper WP/94/149, IMF Fiscal Affairs Department, December 1994.

규정되어야 할 수입과 지출의 각 항목을 명확하게 정의하여야 한다.

재정기본법 총칙에서는 법집행의 책임과 관련되는 사항도 명확하게 정의되어야 한다. 예컨대 재정부 장관(the minister of finance), 재정부 사무차관(the secretary of finance), 예산실(the budget department), 국고실(the treasury), 중앙행정기관의 장(secretaries, CEOs of ministries/agencies), 회계관(accounting officers), 재정지원기관(budget-dependent agencies), 자율적 정부산하기관(autonomous government-owned agencies), 회계연도(financial year), 중앙정부(central government), 지방정부(local authorities) 등을 들 수 있다.

#### 나. 재정관리의 권한(Powers over Budget Management)

재정기본법은 재정 또는 예산에 관한 권한이 행정부와 입법부, 그리고 행정부 내에서 분배되는 형태를 규정함으로써 재정관련 각종 쟁점이 해결되는 방법을 제시하여야 한다. 특히 입법부의 권한에 대해 가능한 명확한 지침이 재정기본법에 제시되어야 하는데, 일반적으로 다음의 사항들이 포함되어야 한다. 입법부는 행정부가 제시한 거시경제정책의 범위 내에서 예산을 승인하여야 하며, 연도예산항법에서는 당해 회계연도의 적자 및 적자보전 차입규모가 규정되어야 하며, 입법부가 예산안을 수정하거나 신규사업을 추가하는 등의 제안을 할 때에는 추가적인 수입원이 확보되어야 한다.

재정관리에 대한 행정부의 권한과 관련하여 재정부의 중앙관리 역할이 재정기본법에 규정되어야 한다. 재 정부는 예산안 작성, 정부의 은행계정, 수입 및 지출, 자산과 부채의 감독, 차입금과 융자금 등에 대한 책임을 부담한다. 또한 재 정부는 예산체계 내에 속하지 않는 재정에 관한 모든 사항을 보고 받을 권한을 가져야 한다. 특히 중앙정부는 지방정부의 예산을 점검하고 통제할 수 있는 권한을 보유하며, 지방정부는 중앙정부 이외로부터 재원을 차입할 수 없으며 또 지방정부는 매월 총지출, 총수입, 은행잔고(예산의 자금 포함)를 중앙정부에 보고하여야 한다.

#### 다. 예산의 작성 및 승인(Preparation and approval of the budget)

재정기본법은 예산안의 작성, 의회제출, 의회의 심사 및 승인에 대한 원칙

과 절차를 명시하여야 한다. 일반적으로 재정기본법은 예산작성의 자세한 과정(예컨대 예산한도 금액의 설정, 중앙관서의 장과 재정부의 협의, 각종 이견의 조정방법 등)을 명시하지 않고 있다. 이러한 사항들은 일반적으로 행정적인 지시와 정부 내의 절차에 의해 확립되는 것이 바람직한 것이다.

그런데 재정기본법 내에서 예산의 작성 및 승인과 관련하여 규정되어야 할 사항들은 다음과 같이 정리될 수 있다. 예산은 다년도 재정계획의 체계 내에서 그리고 정부의 경제정책에 대한 자세한 분석과 설명에 근거하여 작성되어야 하는데, 예산의 표시 및 예산항의 형식 및 내용에 대한 요구사항들이 법률에 포함될 필요가 있다. 프랑스, 미국 등 일부 국가에서는 중장기적 재정적자의 상한을 법률에 구체적으로 명시하기도 하는데, 예산제도가 충분히 정비되지 않은 국가에서는 현실적이고 실현가능한 구체적 목표를 제시하는 것이 어렵기 때문에 재정기본법에서 이들 목표를 구체적으로 규정하는 것은 적절하지 않을 것이다.

#### 라. 예산의 집행 및 조정(Execution and Adjustment of the Budget)

재정부는 경제환경의 변화 특히 예상되는 수입이 변화할 수 있기 때문에 예산집행을 통제할 수 있는 권한을 보유하여야 한다. 일반적으로 유럽 국가에서는 경제사정에 따라 행정부가 의회가 승인한 한도 이하로 지출을 제한할 수 있는 권한을 암묵적으로 부여받고 있다. 이에 반해 미국에서는 행정부가 의회의 승인을 받아야만 지출권한을 취소할 수 있을 뿐이며, 또 의회가 반대하지 않을 때에 비로소 지출을 연기할 수 있기 때문에 행정부가 지출을 조정하는 것이 훨씬 어렵다.

재정부는 예산의 전용, 세출항의 이월, 다음연도 세출항으로부터의 차월 등에 대해 다양한 권한을 행사할 수 있어야 한다. 특히 요구되는 결과를 달성할 수 있도록 관리자에게 최대한의 자율성을 부여할 수 있을 것이다. 재정기본법에서는 예산의 집행 및 조정에 대해 재정부의 재량적 권한이 명확하게 확립되어 있어야 한다. 물론 재정제도가 발달하지 않은 국가에서는 강력한 관리체계가 형성되어 있지 않기 때문에, 지출관서에 재량권을 너무 많이 부여하면 상당한 위험이 따를 것이다.

재정기본법에서는 예산의 집행과 조정에 대한 재정부의 권한이 규정되어야



한다. 예산집행의 승인, 중분류 예산항목 사이의 이전에 대한 승인, 중분류 항목 내에서의 항목간 자금이전을 규제할 수 있는 권한 등에 대해 규정된다. 재정부 장관은 경제환경의 변화에 따라 예산의 상당한 변화가 있을 때 또는 재정적자의 규정된 금액이 초과될 때 내각을 정유하여 의회에 보고해야 한다. 또 재정부는 예산집행의 진척도에 대해 반년도 보고서를 의회에 제출해야 한다.

#### 마. 정부차입 및 보증(Government Borrowing and Issue of Guarantees)

대부분의 선진국들은 재정부에 정부의 직접 차입뿐만 아니라 공기업 또는 기타 정부산하기관의 채무를 보증할 수 있도록 허용하고 있다. 재정기본법에서는 재정부에 정부의 순채무액에 대한 허용가능한 상한금액을 설정할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 또한 보증행위가 효과적으로 감독될 수 있도록, 재정기본법에서는 보증행위의 공시 및 보고에 대한 조항이 있어야 한다.

재정기본법에서는 이와 관련하여 다음과 같은 조항들이 포함되어야 한다. 중앙은행의 차입은 법률로 규제되어야 하며, 이러한 법률들은 모두 재정부 장관에 의해 제정되어야 한다. 재정부장관은 법률에 명시된 한도 내에서 채권발행, 차입, 당좌대입, 여타 적정한 수단을 통해 재정적자를 보전하기 위하여 차입할 수 있다.

재정부는 개인, 기관 또는 정부가 부담하는 채무를 보증할 수 있는데 다음과 같은 절차가 필요하다. ① 보증행위 일체는 의회에 보고되고 공보를 통해 공고되어야 하며, ② 당해 회계연도에 귀속되는 잠재적 채무는 예산안의 첨부자료로서 제시되고, 잠재적 손실을 보전하기 위하여 예산안에 예비비가 포함되어야 하며, ③ 재 정부는 정부의 모든 우발채무를 기록 관리하여야 하며, ④ 정부는 보증 또는 법률에 따라 부담해야 할 금액을 제외하고는 정부산하기관의 채무에 대해 아무런 책임을 부담하지 않아야 한다.

#### 바. 예금 및 금융자산(Banking and Financial Assets)

재정기본법에는 정부의 은행계정 설치 및 관리감독, 제3자를 위한 또는 통합자금 계정으로의 전송 및 자금취급에 관한 회계서비스, 민간인 또는 민간기관을 위한 신탁자금의 보유 등의 사항들이 규정되어야 한다. 이 과정에서 특히 유의할 점은 정부의 모든 예금은 중앙은행에 예치되어야 한다는 것이다.

특히 예산제도가 발달하지 않은 국가에서는 재정부의 은행계정 관리에 관한 역할을 명확하게 규정하여야 한다. 영연방의 국가들에서는 자금통제 및 효율적인 현금관리를 위해 상업은행에 정부가 예금할 수 있는데, 이에 대한 재량권은 재 정부가 보유하고 있다.

재정부 장관은 단기적인 운영상 필요한 금액을 초과하는 잉여자금을 중앙은행에 예금형태로 보유할 수 있다. 중앙은행의 예금에 대해서는 정부가 이자를 수취할 수 있어야 한다. 물론 정부는 중앙은행의 재정적 역할에 대해 대가를 지급하지 않으며, 또 그 이자는 궁극적으로 중앙은행의 이윤을 통해 보상한다고 주장될 수 있다. 그러나 이윤은 연도말에 또 중앙은행 비용(재정부가 통제할 수 없는)을 공제한 후에 수취될 수 있을 뿐이다. 또 인센티브의 측면에서 볼 때 정부차입과 예금을 상업적 측면에서 접근하는 것이 바람직할 것이다.

#### 사. 재정보고 및 회계감사(Financial Reporting and Audit of Accounts)

재정기본법은 재정부 장관이 각부 장관이 작성한 재정관련 보고서들 기초로 정부부문 전체의 재정보고서를 작성하고 이를 외부 감사기관에 제출하는 조항을 포함하여야 한다. 이러한 재정보고서는 일반적인 회계관습에 일치하여야 하며 다음을 포함하여야 한다. 작성일 현재의 재정상태에 대한 보고서, 당해 연도의 수입 및 지출보고서, 당해연도의 차입 및 최근까지의 총차입액 보고서, 작성일의 우발채무 보고서, 당해연도에 부담한 예비비지출보고서, 당해연도와의 비교를 위한 이전 회계연도의 실적치 등의 보고서가 작성된다. 이 과정에서 특히 유의해야 할 사항은 재무부가 각부 및 예산지원 정부산하기관의 연도별 재정보고서 및 관리보고서를 요구할 수 있어야 한다는 것이다.

재정부는 통상 회계연도 종료 3개월 이내에 연도별 재정보고서를 작성하여 감사원에 제출한다. 감사원장은 통상 의회에서 지명되며 모든 공공자금, 자산, 재정자료, 기타 형태의 자료에 대해 감사할 책임을 진다. 또한 감사원은 재정부와 협조하여 정부 재정보고서의 작성에 적용되는 인정되는 회계관습을 설정하여야 한다. 감사원은 정부의 재정보고서에 대한 감사의견을 일정 기간(예전대 수령후 2개월 이내)에 제시하여야 할 것이다. 재정부 장관은 매년의 재정보고서를 감사보고서와 함께 의회에 일정 기간 내에 제출하여야 한다.

## 아. 관리책임과 제재(Accountability and Sanctions)

대부분의 선진국에서는 재정기본법에서 법적 책임과 불이행시의 제재를 규정하고 있다. 재정기본법을 준수하도록 하기 위해 각 부처 장의 책임을 가능한 명확하게 규정하고, 또 각 부처 장관은 재정자원의 효율적이고 효과적인 사용에 대해 책임을 부여하는 조항을 포함하고 있다.

## V. 맺음말 - 주요 시사점

제II장에서는 국가재정의 의의를, 제III장에서는 재정법의 의의를, 제IV장에서는 재정법의 체계를 각각 조명하였다. 본 절에서는 이들의 논의를 참조하여 우리나라에서 재정기본법을 마련할 때 보완해야 할 사항들이 무엇인지를 요약 정리하기로 한다.<sup>10)</sup>

첫째, 재정법에는 재정과 관련하여 사용되는 각종 용어들을 체계적이고 엄밀하게 정의하여야 한다. 현재 재정관련 주요 용어들이 실질적 내용을 중심으로 엄격하게 정의되지 않고 실무적으로 혼동하여 사용되는 경우가 많다. 예컨대 보조금, 부담금, 출연금, 출자금, 기여금, 국고납입금, 부과금, 수수료, 공적자금 등의 용어가 엄밀하게 법률적 행정적으로 정의되지 않고 있는 것이다. 또한 공공부분의 기관들에 대해서도 산하기관, 출연기관, 무자기관, 출자기관, 기금관리기관, 보조기관, 지원기관, 위탁기관, 정부관리기업, 공적유관단체, 재보조 및 재출연기관 등의 용어가 엄밀히 구분없이 사용되어 혼란이 야기될 수 있는 것이다.

둘째, 재정법에는 재정의 범위에 대한 체계적인 규정이 명시되어야 한다. 기존의 예산회계법에는 재정범위에 관한 근거조항이 구비되지 못하여 통합재정에 관한 구속력 있는 계획을 수립하기가 어려웠다. 현행 예산회계법에서는 예산의 범위를 일반회계, 특별회계, 기금에 한정하고 있는데 이는 재정의 총괄적인 범위를 망라하지 못하고 있다. 실질적으로 또 국제적으로 통용되는 통합재정의 범위는 중앙행정기관, 정부산하기관, 지방자치단체를 망라하는 일반정부(general government)와 공공부분으로 규정되어야 한다.

10) 재정제도의 전반적인 개선방향에 대해서는 옥동식, 「재정개혁의 목표와 과제」, 한국조세연구원, 2003 참조.

셋째, 재정운용이 지나치게 칸막이식으로 운용되지 않도록 이에 대한 제한이 필요할 것이다. 현재 우리나라에서는 일반회계 이외에 20여개의 특별회계, 60여개의 기금이 존재함으로써 칸막이식 재정운용이 과도하게 이루어지고 있다. 칸막이식 재정운용이 과도하게 이루어지면, 특정 부분에서는 정부차입이 나타나고 다른 부분에서는 여유자금의 방만한 운영이 나타나 재정운용의 효율성이 저하된다. 이와 관련하여 재정법에서는 정부의 모든 수입이 국고로 귀속된다는 규정이 명시되어야 할 것이다. 현재의 예산회계법에서는 국고금에 대한 정의가 명확하지 않고, 국가의 모든 재정수입이 국고로 귀속된다는 취지의 규정이 없어 실질적으로 국고로 간주되는 자금들이 국고로 통일되지 못하는 것이다.

그런데 칸막이식 재정운용이 과도하게 나타나는 이유는 중기재정계획의 실효성이 낮아 사업부처 등이 사업예산을 안정적으로 확보할 수 없기 때문이다. 매년 예산실은 거의 모든 사업의 예산을 원점에서 재검토함으로써 사업부처에 안정적인 예산을 보장하지 않고 있는 것이다. 분야별 재정배분이 전략적 우선순위에 따라 원활하게 이루어질 수 있도록 일반회계와 특별회계, 일반회계와 기금 상호간에 재원의 상호이전 체제가 구비되어야 할 것이다.

넷째, 재정부담을 초래하는 법률과 정책이 무분별하게 공포되지 않는 체제를 구비하여야 한다. 특정한 법률에서 재정지원 근거조항 또는 기금설치에 관한 조항을 규정하여 재정부담을 초래하면, 재정당국은 전략적 우선순위에 따른 '분야별 재정배분'을 효과적으로 달성하기 어렵다. 즉 "예산의 범위 안에서 필요한 재정지원을 할 수 있다"는 규정이 무분별하게 제정되면 국민들의 기대감을 부추기고 나아가 국민들의 상실감과 분노로 연결될 수 있을 것이다. 현행의 예산회계법에서도 재정부담을 초래하는 법률과 정책이 무분별하게 공포되는 것을 방지하기 위한 조항들이 있으나 이들이 사실상 유명무실하다. 재정법에서는 재정부담을 초래하는 법률과 정책이 무분별하게 공포되는 것을 실질적으로 방지할 수 있도록 보다 강력한 내용의 조항이 포함되어야 할 것이다.

다섯째, 비현금거래의 통합적 관리체제를 정비하여야 한다. 현행 예산회계법에서 세입세출예산은 현금거래들만을 망라하는데, 재정운용에 관한 합리적인 의사결정을 위해서는 비현금거래들도 세입세출예산과 동등한 방법으로 심사되어야 한다. 비현금거래들에 대해 체계적인 의사결정이 이루어지기 위해서는 세출상의 보조금과 대비된 수 있도록 그 보조효과를 추정하고 이들을 다른 세출예산항목들과 유사한 방법으로 소관별·기능별·부분별로 구분 관리하여야

한다. 특히 정부가 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결할 때에는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다는 헌법 제58조의 조항을 보다 포괄적으로 해석하여 비현금거래를 중시할 필요가 있다.

여섯째, 국회에 충분한 재정권한을 부여하여 비합리적인 예산심사가 이루어지지 않도록 개선하여야 한다. 국회의 예산심사에서는 예산집행과 관련하여 행정부에 요구하는 사항들을 체계적으로 정리하여 구속력 있는 규정의 형태로 발간할 수 있는 체계를 마련하여야 한다. 우리나라 헌법에서는 예산의 비법률주의를 채택함으로써 행정부에 대한 예산의 구속력이 약하며, 또 감사원을 행정부 소속에 둠으로써 국회가 예산집행에 관한 책무성(accountability)을 확보하기 어렵다. 예산 비법률주의와 감사원 행정부 소속에 따른 문제점을 완화할 수 있도록, 예산의 내용에 국회가 규정하는 예산세칙을 포함하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

일곱째, 재정법의 기본정신 구현을 위한 지속적인 노력이 필요하다. 재정법의 제·개정보다 재정관련 행정업무의 절차와 관습을 각종 재정운용 원칙에 충실하도록 정비하는 것이 훨씬 더 중요하다. 재정운용과 관련된 각종 시행령, 시행규칙, 훈령, 예규, 지침 등을 체계적으로 정비하여 재정제도에 관한 연구를 지속 추진할 필요가 있다. 재정제도는 국가경영의 패러다임을 변경시키는 핵심 요소로서 이를 정비 개선하는 것은 대단히 중요한 것이다.

## The Budget and Budget Management Law

Oak, Dong-Suk\*

The legal framework for public budgeting consists of several levels, namely: the constitution, the organic budget law(or budget management law) and related laws(e.g. accounting, public debt management, treasury management, financial control, external audit, and local government finance), the annual budget law and supplementary budgets, and financial regulations and instructions. Legal and institutional frameworks of public expenditure management in Korea do not have evolved over the decades of the rapid-high economic development.

This study aims to explain the meaning and role of public expenditure management and its three basic objectives: aggregate fiscal discipline, allocative efficiency and technical efficiency. Additionally, this study aims to suggest several directions for reform which may guide Korean government in reengineering the institutional arrangements that increase transparency, effectiveness and soundness in the public expenditure management process.

---

\* Professor, College of Law, Incheon Univ.