

국가재정법 10년 결산, 한계와 개혁과제*

The National Finance Act, 10 Years, Its Limitations and Challenges

문 병 효**

Moon, Byoung-Hyo

목 차

- | | |
|----------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 국가재정법의 한계와 개혁과제 |
| II. 국가재정법의 주요 제·개정내용 | V. 결론 |
| III. 국가재정법 10년의 결산 | |

2006년 국가재정법이 제정된 지 10년이 되었다. 기존의 예산회계법과 기금관리기본법 등으로 분리되었던 체계를 국가재정법으로 통합함으로써 예산과 기금을 통합적으로 관리 운용하고 효율성과 성과지향, 투명성 제고, 재정건전성을 확보하고자 하는 국가재정법의 취지와 목표는 부분적으로만 달성되었다. 그러나 국가재정법이 제정되었다고 하여 국가재정의 관리 운용 방식이 근본적으로 변화하였다고 보기는 어렵다. 여전히 예산에 있어서 낭비요인과 재정갈등이 존재하고 국가부채는 증가하고 있다. 예산운용의 성과가 어느 정도였는지, 예산에 따른 결산과 지출에 대한 적절한 통제와 감독, 평가가 이루어지고 있는지에 대하여는 여전히 회의적인 시각이 지배적이다. 그러한 의미에서 국가재정법은 국가재정운용과 관리에 있어서 현실과의 괴리를 보여주고 있으며 한계를 보여주고 있다. 그러한 한계를 극복하기 위해서는 국가의 존재의미와 국가재정의 관계에 대하여 근본적인 성찰을 필요로 한다. 그리고 재정민주주의를 대의민주주의로 축소하여서는 안된다. 대의기관의 재정통제뿐만 아니라 국민의 예산편성 등 재정과정 전반에 대한 참여와 투명성확보, 정보공개가 재정민주주의의 수준과 질을 결정한다. 사전예산제도나 예산법률주의, 폐이고 등 재정준칙의 도입여부에 대해서는 더 논의가 필요하지만 그러한 시도에 대하여 너무

투고일 : 2016. 8. 31. / 심사외의일 : 2016. 9. 20. / 게재확정일 : 2016. 10. 13.

* 이 글은 정해방 교수님의 정년퇴임을 기념하기 위하여 기획된 것이다.

** 강원대학교 법학전문대학원 교수

Professor, Law School of Kangwon National University

두려워하지 말아야 한다. 또한 국가재정법 자체의 개혁뿐만 아니라 재정운용주체와 통제 및 평가 주체들의 거버넌스가 개혁이 되어야 한다. 특히 감사원의 회계감사기능의 독립성을 확보하는 방향으로 감사원을 개혁할 필요가 있으며 재정전략회의나 각종 위원회에 국민참여를 늘리고 국민과의 소통을 늘리는 민주적 거버넌스를 만들어가야 한다. 재정은 진정한 의미에서 국가경제의 발전과 국민의 삶의 질을 높이기 위한 것이다. 재정민주주의의 원리는 결국 재원배분의 우선순위 결정, 적절한 재원배분 및 집행 등 일체의 재원 배분 및 집행과정에 국민의 참여와 국민과의 소통을 통하여 실현된다.

[주제어] 국가재정법, 예산, 기금, 재정민주주의, 예산법률주의

I. 서론

2006년 제정된 국가재정법이 제정된 지 벌써 10년이 되었다. 그동안 우리 사회는 고령화, 저출산으로 인한 인구구조의 변화와 2008년 글로벌 경제위기, 비정규직과 청년 실업의 증가, 경기침체로 인한 낮은 경제성장률 등 구조적인 난관에 처해 있다. 게다가 최근에는 대우조선 등 조선사업과 한진해운의 법정관리 등 해운사업의 위기 등 우리 경제의 한 축을 구성하고 있던 중심 분야가 몰락하는 등으로 위기가 고조되고 있다. 나라 전체의 전반적인 어려움을 극복하기 위한 방편으로 정부가 최근 11조에 달하는 추경예산안을 편성하는 등 노력을 하고 있으나 2017년도 국가예산으로 예정된 400조 7천억을 넘는 682조 7천억이 정부부채로서 이는 GDP 대비 40.4%에 달하고 있어¹⁾ 예산 및 재정정책에 있어서 정부의 여력은 점점 줄어들고 있는 형국이다.

“예산은 곧 국가이다”라는 말이 있듯이 국가의 예산은 현재의 국가의 의미와 기능을 그대로 드러내어 준다. 즉, 예산을 포함한 국가의 재정, 재원배분 및 관리운용체계와 실태는 국가의 존재의미를 드러내어준다. 물론 재정은 국가가 특히 경제적 위기상황에서 위기를 극복하는데 큰 역할을 할 수 있다. 그러나 재정은 곧 국가 구성원들의 노력의 산물이다. 재정을 적절하게 잘 배분하고 관리, 운용함으로써 구성원들의 안정된 삶을 위한 미래의 동력을 찾는 것은 국가가 존재하는 의미에 대하여 정당성을 부여해 준다는 점에서 현 시점에서 국가재정의 의미에 대하여 다시 한번 근본적인 성찰이 필요한 것으로 보인다.

1) 박병률, “내년 예산 400조 시대...당초 예상보다 국가채무 72조 늘었다”, 경향신문, 2016.8.31.; 손진석, “예산 400兆시대, 미래 투자는 줄었다”, 조선일보, 2016.8.31.

이하에서는 국가재정법 제정 이후 10년을 개괄하여 보고 국가재정법이 가진 한계와 법적 과제 및 개혁과제를 살펴보고자 한다.

II. 국가재정법의 주요 제·개정내용

1998년 IMF 구조조정을 거치면서 김대중 정부 하에서 재정법 개혁 논의와 노무현 정부 하에서 재정법 개혁 논의를 거쳐 2004년 10월 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하는 것을 내용으로 하는 정부의 국가재정법안이 국회에 제출된 지 2년 만에 2006년 10월 국가재정법이 제정되었다. 제헌헌법 하에서 1951년 제정된 재정법을 대체하여 1961년 제정된 예산회계법을 중심으로 하여 운용되었던 재정법 체계가 45년 만에 국가재정법을 중심으로 하여 예산과 기금을 통합하는 재정법 체계로 변모하게 된 것이다. 국가재정법은 이후 2016년 현재까지 10년 간 타법개정을 포함하여 무려 52회나 개정되었다. 국가재정법의 제정 및 개정의 주된 내용을 보면 다음과 같다.

1. 국가재정법의 제정²⁾

오랜 논의를 거친 끝에 2006년 10월 4일 국가재정법이 제정되었다. 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」으로 분리되어 있던 법제를 국가재정법으로 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써 새로운 재정운용의 틀을 마련하고자 하는 것이었다. 국가재정운용계획의 수립, 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 확보하려는 취지로 제정되었다.³⁾

2) 국가재정법의 제정. [시행 2007.1.1.] [법률 제8050호, 2006.10.4., 제정]

3) 당시 제정된 국가재정법의 주요내용은 다음과 같다.

가. 국가재정운용계획의 수립(법 제7조)

정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해연도를 포함한 5회계연도 이상의 기간에 대하여 국가재정운용계획을 수립하고 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 함.

나. 성과중심의 재정운용(법 제8조)

중앙관서의 장 및 기금관리주체는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여 예산요구서 또는 기금운용계획안을 제출하는 경우 성과계획서 또는 성과보고서를 의무적으로 제출하도록 함.

2. 국가재정법의 개정과정

국가재정법은 2006년 제정된 이후 시행되기 전부터 개정을 하여 현재까지 50여 차례의 개정이 있었다. 개정 가운데에는 기금과 특별회계의 법률적 근거가 신설되는 등 수차례 개정을 통하여 결과적으로 기금과 특별회계가 늘어났다. 2008년 개정에서는 「국가회계법」에서 국가회계 및 결산에 관한 일반적인 사항을 규정하기로 함에 따라 이 법에서 정하고 있던 결산보고서의 작성에 관한 내용 등은 「국가회계법」에 규정하고, 결산보고서의 제출 절차에 관한 내용 등은 이 법에 규정하는 등 국가회계에 관한 법체계를 정비하는 한편, 기존 국채를 대체하기 위한 경우에는 국회의 의결을 받은 국채의 한도를 초과하여 국채를 발행할 수 있도록 하여 국가채무 관리의 효율성을 제고하며, 기금정책심의회를 폐지하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하는 내용을 포함하고 있다.

다. 주요 재정정보의 공표(법 제9조)

예·결산, 통합재정수지 등 국가와 지방자치단체의 중요한 재정정보를 정부로 하여금 매년 1회 이상 공표하도록 하여 재정활동의 투명성을 제고함.

라. 회계 및 기금 간 여유재원의 신속적인 운용(법 제13조·제33조 및 제68조 제1항)

국가재정의 효율적인 운용을 위하여 회계 및 기금 간 여유재원의 전출입을 허용하되, 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여 국회에 제출하도록 함.

마. 성인지 예·결산제도의 도입(법 제16조·제26조·제34조 제9호·제57조·제58조 제1항 제4호·제61조 및 부칙 제5조)

예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석한 성인지 예산서와 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 성인지 결산서를 예·결산안 첨부서류로 국회에 제출하도록 하고, 이를 2010회계연도 예·결산안부터 적용하도록 함.

바. 예비비의 제상 한도 등(법 제22조)

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

사. 조세지출예산서의 도입(법 제27조·제34조 제10호 및 부칙 제6조 제1항)

조세감면 등의 재정지원의 추정금액을 기능별·세목별로 작성한 조세지출예산서를 예산안과 함께 국회에 제출하도록 하되, 이를 2011회계연도 예산안부터 적용하도록 함.

아. 예산 총액배분·자율편성제도의 도입(법 제28조 및 제29조)

각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 5회계연도 이상의 중기사업계획서를 기획예산처장관에게 제출하도록 하는 한편, 기획예산처장관은 다음 연도의 예산안편성지침을 4월 31일까지 통보하도록 하되, 예산안 편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함할 수 있도록 함.

자. 국가채무관리계획의 국회 제출(법 제33조·제34조 제12호 및 제91조)

국가채무에 대한 체계적인 관리를 위하여 재정경제부장관으로 하여금 매년 국채·차입금의 상환실적 및 상환계획, 채무의 증감에 대한 전망 등을 포함하는 국가채무관리계획을 수립하여 회계연도 90일 전까지 국회에 제출하도록 함.

차. 총사업비관리제도 및 예비타당성조사 등의 도입(법 제38조 및 제50조)

2009년 2월 국가재정법 일부개정에서는⁴⁾ 추가경정예산안의 편성사유를 지나치게 제약하여 긴급한 경제상황에 대한 정부의 재정대응을 어렵게 하고 있다는 이유로 추가경정예산안의 편성사유에 남북관계의 변화와 경제협력을 추가하고, 이 법 제89조 제1항 각 호에 열거된 사유 외에는 추가경정예산안을 편성할 수 없도록 하던 것을 이 법 제89조 제1항 각 호에 열거된 사유에 해당하는 때에는 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 그 표현을 변경하였다.

2009년 3월 국가재정법 일부개정에서는⁵⁾ 중앙관서의 장이 예산을 이용·전용하거나 기금운용계획을 변경하는 경우 분기별로 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 그 내역을 제출하도록 하여 국회가 정부의 예산 집행을 상시 감시할 수 있는 제도적 근거를 마련하는 한편, 대규모 사업에 대한 타당성 재조사 실시사유에 감사원 감사에 따른 감사원장의 요청을 추가하고, 타당성 재조사 결과를 국회에 보고하도록 하여 예산 집행에 대한 국회의 심의기능과 감시기능을 강화하려는 것을 내용을 하였다.

2009년 5월에도 일부개정을 하였는데,⁶⁾ 주된 내용은 예산안과 기금운용계획안을 국회에 제출할 때에는 물론 수정예산안 및 추가경정예산안과 기금운용계획변경안을 제출할 때에도 성과계획서의 내용을 일치시키도록 하여 성과 중심의 재정운용을 실현하려는 것이었다.

2010년 5월 국가재정법 일부개정에서는⁷⁾ 금융 및 경제위기를 극복하는 과정에서 대규모 재정을 투입한 결과 재정적자가 급증하고 국가채무가 증가함으로써 재정건전성이 악화될 우려가 있으므로, 재정부담을 낮추고 건전재정을 유지하기 위하여 재정지출과 대규모의 감세로 이루어지는 조세지출의 연계성을 강화하고, 전망 위주로 수립하던 국가재정운용계획에 대하여 전망에 대한 근거와 대처 계획 및 목표를 명확히 세우도록 하는 등 관련 제도를 개선하는 한편, 2010회계연도 예산안에 첨부하여 처음으로 제출된 성인지예산서제도를 보완하기 위하여 성인지예산서의 포괄범위에 기금을 포함하는 등 관련 규정을 정비하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점들을 개선·보완하는 것을 주된 내용으로 하였다.

2012년 3월 국가재정법 일부개정에서는⁸⁾ 국가기간 교통망 구축을 위하여 필수적인

4) 국가재정법 일부개정 2009.2.6. [법률 제9411호, 시행 2009.2.6.]

5) 국가재정법 일부개정 2009.3.18. [법률 제9486호, 시행 2009.3.18.]

6) 국가재정법 일부개정 2009.5.27. [법률 제9712호, 시행 2010.1.1.]

7) 국가재정법 일부개정 2010.5.17. [법률 제10288호, 시행 2010.5.17.]

8) 국가재정법 일부개정 2012.3.21. [법률 제11378호, 시행 2014.1.1.]

사업, 재해복구를 위하여 시급히 추진하여야 하는 사업 등으로서 전체 공정에 대한 실시 설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업은 계속비로 예산안을 편성하여 국회의 의결을 얻도록 함으로써 계속비 제도의 활성화를 도모하되, 필요한 경우에는 계속비의 지출연한을 예외적으로 10년 이내로 할 수 있도록 하고, 국회에 제출하는 예산안 첨부서류에 총사업비 관리대상 사업의 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역 및 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액을 추가함으로써 총사업비관리대상사업에 대한 국회의 심의를 강화하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

2013년 5월 국가재정법 일부개정에서는⁹⁾ 2012년 5월 25일 「국회법」을 개정하여, 예산안 등에 대한 위원회의 심사기한을 매년 11월 30일까지로 하고, 심사를 마치지 아니한 경우 그 다음날에 본회의에 바로 부의하도록 하면서, 예산안을 심의하기 위한 시간을 충분히 확보하기 위하여 예산안이 현재보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 것을 부대의견으로 채택하였는바, 정부의 예산안 및 이와 관련된 국가재정운용계획 등 재정 관련 자료의 국회 제출시기를 현재의 회계연도 개시 ‘90일 전까지’에서 ‘120일 전까지’로 앞당기되, 2014년에 제출되는 2015년 예산안 등의 제출일은 현행 대비 10일 앞당기고, 그 다음해는 추가로 10일, 그 다음해는 추가로 10일을 각각 앞당겨 최종 30일을 앞당기도록 하는 한편, 정부는 2015년부터 매년 2월까지 해당 연도 예산안의 이전년도 국회 조기 제출과 관련한 성과를 평가점검하여 국회에 보고하고, 국회는 이를 토대로 필요한 조치를 취하도록 하는 것이 주된 내용이었다.

2014년 1월 국가재정법 일부개정에서는¹⁰⁾ 기획재정부장관이 주요 재정사업에 대한 평가 등을 적절하게 수행하기 위하여 주요 재정사업에 대한 평가나 사업의 타당성 조사 및 그와 관련된 전문적인 조사·연구 등의 업무를 수행할 기관으로 한국개발연구원 및 한국조세재정연구원과 전문 인력 등 일정한 기준을 갖춘 기관을 지정할 수 있도록 하고, 그 기관이 업무를 수행하는 데에 드는 비용을 지원하기 위하여 출연(出捐)할 수 있는 근거를 명확히 하며, 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 출연금이 지원된 국가연구개발사업의 개발성과물 사용에 따른 대가를 세입세출예산 외로 사용할 수 있도록 하던 것을, 앞으로는 세입세출예산에 포함시켜 국가재정의 투명성을 강화하는 한편, 예산안 및 기금 운용계획안의 국회제출 시기가 앞당겨지는 것에 맞추어 그 편성절차도 조정하고, 예비타당성조사 실시 대상 및 면제대상을 직접 법률에 규정하는 등을 내용으로 하고 있다.

9) 국가재정법 일부개정 2013.5.28. [법률 제11821호, 시행 2014.1.1.]

10) 국가재정법 일부개정 2014.1.1. [법률 제12161호, 시행 2014.1.1.]

3. 국가재정법 제·개정에 관한 개괄적 평가

국가재정법은 50여 차례가 넘는 빈번한 개정을 하였고 각 개정시마다 나름 타당한 개정이유가 있다고 볼 수는 있으나 사후조치의 성격이 강하였고 때로는 입법취지에 반하여 시행령을 개정하는 경우도 발견된다. 그밖에 기금의 신설과 특별회계의 근거 신설 등으로 인하여 기금과 특별회계가 늘어났다. 그러나 국가재정법은 수십 차례가 넘는 개정을 하였음에도 불구하고 예산낭비나 국가채무증가에 대한 대책이 부족하고 저출산, 고령화 등 인구구조의 변화나 미래의 불확실성에 대한 대비가 부족하며 사회구조적인 불평등에 대하여도 거의 대응하지 못하는 등 여전히 근본적인 개정에는 미치지 못하였다는 점에 한계를 보여주고 있다. 또한 예산편성과 국회심의·의결절차에서 국회의 심의 및 감시기능을 강화하는 방향으로 개선되었다고는 하나 예산안 심의·의결절차에서 드러나는 문제들에 대하여 여전히 근본적인 변화를 모색하지 못한 채 그때그때 제기된 문제에 대하여 단방적인 처방만을 하는 방식의 임시방편적이고 소소한 대응이 주류를 이루고 있는 것으로 보인다.

III. 국가재정법 10년의 결산

국가재정법이 제정된 지 10년이 흐른 지금 그 동안의 성과와 미비점 등을 검토해볼 필요가 있다. 특히 국가재정법의 목적 실현의 차원에서 목적이 실현되고 있는지 점검이 필요하다.

국가재정법은 예산과 기금, 결산, 성과관리, 국가채무 등 재정과 관련하여 효율성, 성과지향, 투명한 재정운영, 재정건전성을 확립하는 것을 목적으로 하고 있다.¹¹⁾ 국가재정법 10년을 결산해 볼 때, 예산과 기금, 국가채무 등에 있어서 그러한 목적을 달성하였는지 자문해볼 필요가 있다.

2017년 정부예산안에 따르면 400조 7천억에 달하여 최초로 400조를 넘어섰다.¹²⁾ 이처

11) 국가재정법 제1조(목적) “이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운영과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다.”

12) 2017년 국세 세입예산안 규모는 2016년 추경예산안(232.7조원) 대비 9.0조원(3.9%) 증가한 241.8조원으로 전망. 일반회계는 229.6조원으로 2016년 추경예산안 대비 3.7조원(1.7%) 증가. 특별회계는 12.2조원으로 '16년 추경예산안 대비 5.3조원(76.4%) 증가. 기획재정부, “2017년 국세세입 예산안”, 2016.8.30. 보도자료.

럼 매년 예산은 증가하고 있고 예산낭비사례는 여전히 발견되고 있다. 기금도 국가재정법의 개정과정에서 드러나듯이 폐지되는 것보다는 신설되는 것들이 많고¹³⁾ 특별회계도 늘어나고 있다.

국가채무 역시 증가하여 2017년에는 공기업부채를 제외한 정부부문 채무가 683조원으로 국내총생산의 40.4%에 달할 것으로 전망하고 있다.¹⁴⁾ 형식적으로 재정에 관한 정보를 공시하고 투명성을 제고하려는 노력은 하여 왔으나 과연 실질적으로 투명성이 제고되었는지는 의문이다. 공개되는 정보는 이미 예산으로 확정된 예산안이거나 결산이 끝난 확정된 재정정보가 대부분이고 예산안 편성 과정에 있어서 정보나 결산과정의 정보는 제대로 알려져 있지 않다.

따라서 효율성, 성과지향, 투명성, 재정건전성의 면에서 과거보다는 부분적으로 노력하고 있고 성인지예산 등에 있어 일정한 성과가 있는 것은 사실이나 국가재정법의 목적을 실현하고 궁극적으로 세금낭비를 막고 효율적이고 미래지향적인 자원배분에 성공하고 있는지의 관점에서 볼 때 아직 갈 길이 멀다.

예산총액의 증가나 예산배분구조의 변화,¹⁵⁾ 예산안 편성권의 독점, 성과관리,¹⁶⁾ 국회의 예산안 확정을 둘러싼 만성적 갈등, 추경예산을 둘러싼 갈등,¹⁷⁾ 기금, 특별회계, 국가채무의 증가 등 문제가 산적해 있다는 점에서 국가재정법 10년은 일부 성과도 있었지만 여전히 산적한 과제 앞에 놓여있다고 볼 수밖에 없다.

13) 2016년 8월 5일 입법예고된 국가재정법 일부개정법률안 입법예고(기획재정부 공고 제2016-133호)에 따르면, 자동차사고피해지원기금과 항공권연대질병퇴치기금이 다음과 같이 신설된다.

-자동차사고피해지원기금의 근거 마련(안 별표2 제69호 신설) 정부의 세입·세출 외로 운용되던 자동차사고 피해지원 분담금을 「자동차손해배상 보장법」 개정예 따라 정부 기금으로 운용함.

-항공권연대질병퇴치기금의 근거 마련(안 별표2 제70호 신설) 정부의 세입·세출 외로 운용되던 국제빈곤 퇴치기여금을 「항공권연대질병퇴치기금법」 제정에 따라 정부 기금으로 운용함.

14) 박병률, 앞의 기사; 손진석, 앞의 기사.

15) 기획재정부, “2016-2020년 국가재정운용계획”, 2016.9.2. 보도자료. 참조.

16) 52개 중앙관서의 2017년도 성과관리 체계는 전략목표 180개, 프로그램목표 513개, 단위사업 2,133개로 구성됨. 기획재정부, 위의 자료, 참조.

17) 그 가운데 2008-9년 이명박 정부에서의 추경과 2016년 박근혜 정부에서의 추경을 주목해 볼 필요가 있다.

IV. 국가재정법의 한계와 개혁과제

1. 국가재정법의 한계

1.1 재정정책의 목표와 국가재정법의 한계

규범적으로 국가재정정책을 규율하고자 하는 목표는 쉽게 달성되기 어렵다. 정책적인 목표와 실현을 일일이 법으로 규율한다는 것 자체가 불가능에 가깝고 수많은 이해관계를 조정해야 하는 정치의 측면과 일정한 기준을 제시하는 것이 주된 기능인 법의 측면은 일치하기가 매우 어렵다. 그러한 의미에서 국가재정법은 재정법의 규율이 가지고 있는 법 자체의 한계와 함께 사회구조적인 변화와 구조적인 문제에 대한 대응에 있어서의 한계, 그리고 현행법의 미비 등의 한계를 아울러 가지고 있다.

1.2 재정법의 법규범의 특성과 한계

재정법은 법규범에 불확정법개념 등 불확정한 개념을 많이 사용하기 때문에 법원에 의한 사법심사에 상당한 제약이 있으며 재정정책 및 재정운용계획을 규범화한 것이기 때문에 법적 구속력을 인정하는데 한계가 있다. 또한 국가의 의무규정을 두고 있으나 구속력이 결여되어 있는 경우가 많은 점에서 역시 한계가 있다.

1.3 인구구조의 변화 및 사회의 구조적 불평등에 대한 대비 부족

저출산, 고령화로 인해 우리 사회의 인구구성이 크게 변화하고 있다. 그에 대한 대비는 결국 국가의 재정정책으로 나타날 수밖에 없으나 이를 재정운용계획을 세우는데 있어서 주요정책목표로 설정할 필요가 있다. 국가재정법에는 그에 대한 대비책이 명확하지 않다.

또한 성인지예산이 시행되고 있으나 우리 사회의 불평등 구조는 남녀불평등의 차원에 국한되지 않는다. 학력차별과 지역차별, 대기업과 중소기업의 불평등, 정규직과 비정규직, 교육불평등, 문화불평등, 지역간 인프라의 차이 등등 셀 수 없이 많은 불평등이 구조적으로 내재해 있다. 우리 사회가 보다 평등하고 인간다운 삶의 질이 보장되도록 구조적 개혁이 절실히 요망되고 있으나 어디에도 그에 대응한 비전이 잘 보이지 않는다. 다만

국가재정계획을 수립할 때 외관상으로만 드러날 뿐이다. 그러므로 국가재정법의 목표를 그러한 비전을 포함하는 내용으로 수정하여야 한다.

정부의 2017년 예산안에 의하면 보건·복지·고용 예산이 5.3% 증가에 그쳤다. 2011년 이래 이 분야의 증가율 8.5%에 비하면 3.2%나 증가율이 감소했다. 이것도 법적으로 정해져 있는 의무지출이 증가한데 따라 증가한 것이지 정부의 재량적 판단에 따른 복지 지출이 확대된 것은 아니다.¹⁸⁾

그리고 위험사회에서 안전에 대한 투자 역시 재정정책으로 결정할 사항이고 국가재정법으로 규범화하기 어려운 것이 사실이다. 정부의 정책목표와 관련되어 있기 때문이다. 그러나 이를 재정운용계획 등에 반영하여야 할 기준으로 명시적으로 규정하는 방식으로 법제화하는 것이 불가능한 것은 아니다. 그러한 기준을 국가재정법으로 규범화할 수 있을 것이다.

1.4 관료주의와 지대추구행위

기타 현행 국가재정법은 관료주의에 취약하고 각 주체들의 이해관계에 따라 영향을 받을 가능성이 매우 크다. 국가재정과 관련한 권한을 가진 자들과 그의 수혜자들의 지대 추구행위나 부패에 취약하다. 그에 따라 특히 자본에 의해 포획된 관료들이 재원을 분배하는 일을 주도하는 구조를 지금과 같이 그대로 방치한다면 재원을 배분함에 있어 특정 집단에 유리하거나 불리한 결과가 초래되기 쉽다. 이를 방지하기 위해서는 정경유착이나 관료주의를 막는 장치뿐만 아니라 투명성과 책임성을 제고하는 것이 필요하다.

2. 국가재정법의 개혁과제

그럼에도 불구하고 국가재정법이 재정계획과 재정정책의 절차 및 집행에 일정한 한계를 그어줄 수 있는 기준과 절차를 제시하는 기능을 포기할 수 없다. 그러므로 가능한 한 규범으로 끌어들이려는 노력을 계속하여야 하고 이는 재정법의 입법자뿐만 아니라 재정법학자에게도 숙명적인 과제이다.

국가재정은 국민들의 노력과 재산으로 이루어진 성과에 대하여 일정부분을 국가가 거두어들인 세금으로 구성되는 만큼 재원을 효율적으로 배분함으로써 재원의 낭비를

18) 기획재정부 보도자료 참조. 기획재정부 홈페이지.

방지하고 미래의 변화에 대응하여 대비하여야 한다.

2.1 국가의 존재의미와 사회의 구조적인 변화 대응의 과제 : 근본적인 성찰

세만금사업이나 4대강사업, 지방신공항건설, 교육부의 NEIS사업 등 수많은 예산낭비 사례, 그밖에 은행에 대한 수십조의 공적자금의 투입이나 국가기간산업에 대한 공적자금 낭비사례는 정책실패를 넘어 이해집단 간의 결탁, 정경유착과 국가실패 또는 정부부패를 보여주는 사례들이다.

한국사회에서 기업들은 국가주도의 산업육성정책, 막대한 재정지원, 금융지원, 세제지원 등의 막대한 특혜를 누려왔다. 빚으로 사업을 시작하여 각종 지원과 혜택을 받아 사업을 하다가 부도가 나고 망하더라도 국민의 세금으로 보전해주는 행태가 지속되고 이 과정에서 정치인들과 관료, 기업들의 유착관계가 깊어진다. 지금까지 한국사회의 경제발전은 정경유착의 뿌리를 기반으로 한 것이라고 보아도 과언이 아닐 정도로 그 뿌리가 깊다. 이 과정에서 막대한 국가재정이 투입되고 낭비되었다. 그리고 국민들의 세금과 노동력 제공으로 이루어진 재원을 투입하였음에도 국민들에게 돌아오는 것이라고는 국가부채를 줄여지기 위해서 더 허리띠를 졸라매고 더 많은 세금과 노력을 제공해야 한다는 사실이 우리 사회의 정의의 문제를 고민할 수밖에 없도록 한다. 국가의 존재의미는 국민들의 삶의 질을 향상시키고 안전을 확보해주는데 있다. 또한 이러한 목적을 위해 미래사회의 변화에 대하여 대응하는 것도 요구된다. 그러한 의미에서 국가의 존재의미에 대한 근본적인 성찰과 미래변화에 대하여 대응하기 위한 대안이 필요하다.

2.2 재정민주주의와 국민참여의 과제

2.2.1 재정민주주의의 의미 - 대의민주주의로 제한된 재정민주주의의 한계

역사적으로 재정민주주의는 왕의 조세징수 및 예산집행에 대한 의회의 견제제도로서 발전하였고 이후 재정에 관한 사항에 대하여 국민의 대표기관인 의회의 통제를 받도록 하는 의미로 받아들여지고 있다. 물론 오늘날에도 그러한 의미가 있는 것은 사실이지만 군주제국가에서 발전되어온 재정민주주의를 현대의 민주국가에서도 같은 의미로 이해할 수는 없다. 더구나 우리 헌법은 제1조에서 민주공화국과 국민주권의 원리를 천명하고 있다. 재정민주주의를 대의민주주의로 이해하여 오로지 국민들은 대표자를 선출하는데

서 임무가 끝나고 선출된 대표자들이 모든 일을 독점하여 처리하는 것으로 축소해서는 안된다. 설령 대의민주주의를 헌법상 원칙으로 본다고 하더라도 대의기관을 선출한 뒤에는 국민의 참여가 전혀 배제된다는 의미가 아니라는 점이다. 현대사회에서 대의민주주의는 제대로 작동하지 못하고 있다. 이 점은 이미 대의민주주의의 위기로 표현되고 있다.

대의민주주의를 보완하는 장치를 마련해야 한다고 하는 이유도 국민주권주의 내지 직접민주주의의 요청에서 나온다고 보아야 할 것이다. 다수의 헌법학자들은 대의민주주의가 원칙이고 직접민주주의는 단지 대의민주주의를 보완하는 의미로 이해하고 있는 듯이 보인다.¹⁹⁾

그러한 이해는 헌법상 대의제를 제도화하고 있는 현상만을 고려한 것이다. 우리 헌법은 국민주권의 원리와 대의제를 함께 채택하고 있음에 주목하여야 한다. 그러므로 원칙으로서 대의제와 예외로서의 직접민주제가 아니라 대등한 관계에서 대의제와 직접민주제를 이해하여야 하리라 본다.²⁰⁾ 그런 의미에서 의회는 현행법에 없는 제도라고 하더라도 대의제의 단점을 보완하는 직접민주주의 제도를 입법을 통하여 제도화할 수 있다. 재정주권은 납세자인 국민에게 있다. 지방자치단체 차원에서 주민참여예산제를 조례로서 도입하는 것도 같은 맥락에서 볼 수 있다.

2.2.2 재정민주주의와 국민참여의 과제

현재의 국가예산과정에 국민이 관여할 수 있는 기회는 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 국가재정을 제대로 운용하지 않고 있음이 명백함에도 국민이 전혀 간섭하고 참여할 수 없는 구조를 그대로 온존하는 근거로서 대의민주주의를 끌어올 수 없을 것이다.

법률안의 경우에는 의견제시기간이라도 형식적으로 보장되어 있으나 예산안의 경우에는 그러한 기회가 아예 주어지지 않는다. 예산안 수립 시부터 사무관을 비롯한 공무원들이 전년도에 비추어 올해 새로운 사업 등을 고려하여 예산안을 마련하고 국장을 거쳐 각 부 장관이 결정하여 그 안을 기재부에 제출하고 기재부에서 최종안을 확정하여 국회에 보낸다. 이 과정에서 국민에게 의견을 물어보는 절차는 존재조차 하지 않는다. 오로지 관료들이 결정하는 구조이다. 국민의 참여란 생각조차 할 수 없는 구조이다. 어떤 사업을 할 것인지, 우선순위를 어디에 둘 것인지 여부와 예산총액을 결정하고 각 사업에 대한

19) ‘원칙적 대의제와 예외적 직접민주제의 결합’이라는 표현이나 ‘대의제원칙과 직접민주제의 보완’이라는 표현을 쓴 예로서는 김학성, 헌법학원론, 박영사, 2011, 605쪽 및 607쪽.

20) 유사한 취지로는 장용근, “예산에 관한 권력분립적 관점에서의 국회와 행정부의 관계의 재정립 및 재정민주주의의 실현방안에 관한 연구”, 제도와 경제 제7권 제1호, 한국제도경제학회, 2013, 59-88쪽.

예산을 배분하는 등 거의 모든 것을 관료들이 결정한다.

이는 예산안이 국회에 제출된 이후에도 마찬가지이다. 예산의 감액여부는 국회에서 정하나 예산의 증액은 정부에서 관료들이 할 수 있을 뿐이다. 어디서나 국민이 예산안에 대하여 의견을 표명할 기회는 제대로 주어져 있지 않다. 언론에서 관심을 갖고 다루어지면 그나마 다행일 뿐이다.

헌법상 예산안 편성권이 정부에 있는 것으로 규정하고 있다고 하여 예산안 편성에 관한 모든 사항을 정부가 독점한다는 것을 의미하는 것으로 보아서는 안 된다. 예산절차에서 납세자 주권과 시민참여로의 패러다임 변화에 대해서는 이미 오래 전부터 지적되어왔다.²¹⁾

현재 주민참여예산제도는 재정민주주의의 가장 큰 실현의 형태로서 논의되고 있다.²²⁾ 이와 같이 지방자치단체 차원에서는 주민참여예산제도가 도입되어 운용되고 있는데 그 보다 더 막대한 예산을 운용하는 국가차원에서는 국민의 참여가 전혀 보장되고 있지 않는 것은 균형에 맞지 않다. 그러므로 예산편성 및 심의과정에 국민참여, 예산낭비의 감시, 예산정보의 공개, 납세자소송 등에 대하여 보다 전향적인 제도화를 위한 검토가 필요하다.

우선 예산에 관한 시민들의 토론과 참여가 보장되도록 제도화할 필요가 있다. 예산에 관한 시민들의 토론과 참여가 보장되는 것만으로도 상당한 효과를 거둘 수 있다. 예산을 어디에 쓸 것인지 우선순위를 어디에 둘 것인지, 예산집행은 제대로 하고 있는지 등을 납세자인 국민들이 토론하고 참여하는 제도야말로 재정주권을 국민에게 돌려주는 길이다.²³⁾

물론 예산 편성과 집행의 효율성을 근거로 반대할 것으로 예상되나 예산의 낭비를 줄이고 꼭 써야 할 적재적소에 예산을 배분하는데 성공할 수 있다면 토론과 참여를 보장함으로써 떨어지는 효율성을 만회하고도 남을 것이다.

지출에 대한 승인 및 통제 관련하여서도 국민참여의 기회를 넓히고 광범위한 논의를

21) 김용만/조성택, “한국 예산제도의 변천과 개선과제: 결과지향적 예산개혁을 중심으로”, 한국행정사학회 제20호, 한국행정사학회, 2007, 153쪽 이하(특히 157쪽); 장용근, “국민의 예산편성참여제도 -중앙정부 및 지방자치단체의 사례를 중심으로”, 유럽헌법연구 제20호, 유럽헌법학회, 2016, 389쪽 이하 참조.

22) 많은 문헌들이 주민참여예산제도를 재정민주주의의 이념을 확보하는 제도로 소개하고 있음. 그에 대해서는 주민참여예산제도에 관한 논문들을 참조할 것. 예컨대, 김명수, “지방자치의 발달과 참여민주주의에서 본 주민참여예산제도”, 공공사회연구 제5권 제2호, 한국공공사회학회, 2015, 22쪽 이하; 김정완, “주민참여예산제도의 평가와 발전방안: 웹기반구축”, 지방정부연구 제12권 제4호, 한국지방정부학회, 2008, 95쪽 이하; 이정훈, “주민참여예산제도의 성공요인과 효과분석 -알레그레시와 5개 지방자치단체를 중심으로-”, 한국균형발전연구 제2권 제3호(통권 제56호), 영남대학교 한국균형발전연구소, 2011, 115쪽 이하.

23) 이와 관련하여 일정 수 이상의 청원에 의한 국민 제안에 예산을 할당하는 것을 내용으로 하는 국민예산제도의 도입을 시사하는 글도 있다. 김용만/조성택, 위의 논문, 178쪽 참조.

거쳐 그 결과를 다음 해 예산에 반영되게 할 필요가 있다. 이를 통한 피드백 효과가 있을 것으로 본다.

그밖에 예산안이 확정되기 전에 예산안 수립 시부터 예산안에 대한 분석 및 국민에 대한 보고를 위한 예산분석 및 보고기능을 확대하고 관련 절차를 두어야 할 필요가 있다. 그밖에 혹시나 국민의 참여기회가 보장된다하더라도 단지 참고사항으로만 고려할 뿐 구속력을 부여하지 않을 가능성이 없지 않으나 정치적 책임 이외에는 아무런 제재가 없는 책임성(Accountability)이 결여된 구조를 타파하고 공무원의 책임감을 제고하는 장치를 통하여 함께 작동하는 메커니즘을 마련하는 것이 필요하다.

2.2.3 사전예산제도(Pre-budget)의 도입문제

사전예산제도는 입법례에 따라 도입의 정도가 다르나 보통은 정부가 본예산(Full-Budget)을 제출하기 이전에 사전예산(Pre-Budget)을 의회에 미리 제출하여 의회에 의하여 두 차례에 걸쳐 심의를 하도록 함으로써 재정의 책임성을 강화하고 예산심의기능을 강화하는 것을 주된 내용으로 한다.²⁴⁾

이 제도를 도입할 것인지에 관해서는 다투어지고 있다. 사전예산제가 장점이 있는 것은 분명하나 도입을 할지, 도입할 경우 어느 정도의 내용과 수준으로 도입할 지 논의를 거칠 필요가 있다. 영국, 뉴질랜드 등에서 도입하고 있는 사전예산제도는 예산편성에 대한 구체적인 자료나 구체적인 재정정보 등을 포함하고 있지 않아서 예산결정에 앞선 사전적인 재정전망 등을 포괄하고 있는데 비해 스웨덴에서는 경제 및 재정상황에 대한 분석을 바탕으로 총량목표치를 제시하고 세출분야별 지출한도액을 설정하며 의회의 의결을 바탕으로 이러한 수치들이 구속력을 갖게 되는 등 가장 강력한 사전예산제도를 시행하고 있는 것으로 보인다.²⁵⁾

2.2.4 재정민주주의와 투명성 확보

정부 예산안과 관련해서는 기획재정부 홈페이지에 상당수 정보가 공개되고 있다.²⁶⁾ 국가재정법에서는 재정업무의 정보화를 규정하고 있는데 재정업무와 관련한 정보통신매체 및 프로그램 등을 개발하여 사용할 수 있도록 규정하고 있다(제97조의2).²⁷⁾ 그러나

24) 김도승, “사전예산(Pre-Budget) 도입 논의에 대한 공법적 검토”, 미국헌법연구 제22권 제1호, 미국헌법학회, 2011, 27쪽 이하 참조.

25) 이에 대해서는 김도승, 위의 논문, 27쪽 이하 참조. 기타 일본의 사업분류제도도 참조할 필요가 있음.

26) www.openfiscaldata.go.kr.

이것은 재정업무를 정보화하는 것일 뿐 정보자체를 모두 공개하는 것과는 거리가 있다. 2014년에 국회에서 정보제공 요구가 있을 경우 정당한 이유가 없으면 해당 재정정보를 공개하도록 하는 조항을 신설하였고 일반 국민들이 정보를 열람할 수 있는 것은 아니다. 그러므로 이는 예산안을 국회에 제출한 이후에 공개되거나 국회요구가 있을 때 공개되는 것일 뿐 정부가 예산안을 국회에 제출할 때까지 예산에 관한 정보는 거의 공개되어 있지 않기 때문에 일반 국민들이 정보에 접근하기가 용이하지 않다.²⁸⁾ 국회제출 이후에도 모든 자료가 제대로 공개된다고 보기 어렵다. 국회에서도 예산결산특별위원회의 계수조정소위원회 등은 비공개절차로 행해지고 있다. 예산에 관한 자료도 상당부분 공개는 되어 있으나 일부 자료는 공개자료와 날짜만 표시되어 있어 어떤 내용인지를 알려면 일일이 클릭을 해보아야 하는 경우도 있다. 실제로 정보공개청구를 하여도 비공개결정이 많다. 그 결과 국민들은 예산통제기관의 역할에 대하여 당연히 불만이 많을 수밖에 없다.

이에 따라 투명성을 제고하기 위한 다양한 방법이 강구되고 있다. 예산편성과정의 투명성을 제고하기 위해 국가재정법 상 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 되어있는 예산안 편성지침에 지출총액 및 중앙관서별 지출한도를 반드시 포함하도록 하여, 정부의 예산편성안이 확정되기 이전에 국회가 그 적정성을 판단하도록 하고 국가재정은 용계획을 초기에 제출하도록(회계연도 개시 180일 전) 제도화함으로써 사전예산제도와 유사한 효과를 도모하자는 방안이 제시되고 있다.²⁹⁾

27) 제97조의2(재정업무의 정보화) ① 기획재정부장관은 재정에 관한 업무를 원활하게 수행하기 위하여 정보통신매체 및 프로그램 등을 개발하여 중앙관서의 장이 사용하게 할 수 있다. 이 경우 국가회계업무에 관한 정보통신매체 및 프로그램 등의 개발에 대하여는 감사원과 미리 협의를 하여야 한다.

② 중앙관서의 장은 제1항에도 불구하고 재정에 관한 업무를 처리하는 정보통신매체 및 프로그램 등을 직접 개발하여 사용할 수 있다. 이 경우 기획재정부장관 및 감사원(국가회계업무에 관한 정보통신매체 및 프로그램 등의 개발인 경우에 한정한다)과 미리 협의를 하여야 한다.

③ 기획재정부장관 및 중앙관서의 장은 제1항 및 제2항에 따른 정보통신매체 및 프로그램 등을 통하여 산출되는 재정정보에 대하여 국회의 정보 제공 요구가 있는 경우에는 정당한 사유가 없으면 해당 재정정보를 제공하여야 한다.

④ 제3항에 따른 재정정보 제공의 범위, 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

28) 2016년 8월 10일 재정전전화법안 입법예고에서는 국민참여 및 재정교육에 관하여 다음과 같이 규정하고 있음(안 제16조 및 제17조): 중앙관서, 지방자치단체, 공공기관의 장은 재정정보와 통제운용의 투명성 제고 및 국민 참여 증진을 위해 노력하여야 하고, 기획재정부장관은 재정업무 담당자의 전문성 제고를 위해 재정교육을 실시하여야 함.

29) 서세욱, “일본의 예산편성과정 개혁사례와 정책적 시사점”, 과학기술정책 제184호, 과학기술정책연구원, 2011, 144쪽 이하 참조.

2.2.5 재정 및 조세소송을 통한 사법절차 마련

외국의 입법례를 참조하여 재정 및 조세소송을 마련하는 것도 재정민주주의와 관련이 있다. 실제로 2001년 5월 하남시를 상대로 한 납세자소송에서 국제박람회 부채 보조금 지원 관련하여 납세자들이 소송을 제기한 바 있었으나 각하된 바 있다.³⁰⁾ 현행 법제 하에서는 납세자들이 자신의 법률상 이익이 인정되지 않는 한 각하될 수 밖에 없기 때문에 법원에 의한 통제가 사실상 어렵다. 그리하여 소송요건을 완화하여 일반국민들이 국가를 상대로 납세자 소송을 제기할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 그러나 이를 국가재정법에 명시하는 것은 국가재정법령의 체계상 적절치 않은 것으로 보인다. 별도의 입법을 하는 것이 바람직하다. 그리하여 실제로 2014년 재정민주화를 위한 국민소송 법안이 발의된 바 있다.³¹⁾ 이러한 방안은 세금납비와 예산의 배분에 대한 사법적 통제의 유용한 방법이 될 수 있다.

2.3 정부의 예산안 편성권 독점 및 예산안 편성수립과정의 절차 개혁

현행 헌법 및 국가재정법을 살펴보면 마치 정부의 예산안 편성권의 독점을 규정하고 있는 것으로 보인다. 이러한 규정에 따라 예산안의 편성 수립에 있어서도 기획재정부를 중심으로 한 정부가 주도권을 행사하고 국회의 예산결산특별위원회나 소관상임위에 대한 몇 차례의 보고로 갈음하고 있다.

예산과정과 관련하여 중앙관서별 지출한도의 비공개, 국가재정운용계획에 관한 국회의 의견수렴 절차 부재, 예산심의과정에서 성과계획서 및 성과보고서의 실질적 반영 미흡, 재정통제의 신뢰성이나 일관성 부족 등 문제점을 가지고 있다. 이에 대해서는 국회에 예산안 편성지침과 함께 중앙관서별 지출한도를 공개하도록 하거나 국가재정운용계획에 대해서도 국회가 심의하는 절차를 국가재정법에 마련하도록 하고 정부의 성과보고서가 예산심의과정에 실질적으로 반영될 수 있도록 하며 공식적인 정부 부채를 포함한 재정건전성의 기준을 국회가 마련하는 방안 등이 제시되고 있다.³²⁾

보다 근본적인 방안으로서 미국의 예와 같이 정부가 예산을 편성하는 것이 아니라 국회에서 예산을 편성하는 것도 생각해 볼 수 있다. 국회의 예산안 편성권은 국민의

30) 오관영, “시민의 예산통제와 재정민주주의”, 시민과 세계 제5호, 참여연대 참여사회연구소, 2004, 300쪽 이하.

31) 김현미 의원 대표발의, 2014.10.29.

32) 김철희/박경순, “재정건전성 관리를 위한 국회의 역할강화 방안 -예산안 심의과정을 중심으로-”, 사회과학연구 제20집 제2호, 한남대학교 사회과학연구소, 2011, 61쪽 이하.

대표인 국회에서 예산을 편성함으로써 재원배분을 국민 대표들이 담당한다는 점에서 재정민주주의와 대의민주주의 취지에 부합하는 면이 있다. 그러나 이를 위해서는 국회에 예산편성 인력들이 확보되고 광범위한 정보를 처리할 수 있는 인적, 물적 인프라 구축이 선행되어야 하는데 우리의 경우 국회 예산정책처가 있으나 미국과 같은 수준의 인프라를 아직 갖추고 있다고 할 수 없으며 더구나 우리의 경우에는 매년 예산안에 대한 국회의결이 늦어지고 예산안 심의과정에서 지역구 의원들의 요구나 유력 의원들의 쪽지예산 등이 문제되고 있다는 점 등을 고려할 때 국회의원들 간에 예산배정을 둘러싸고 이해관계에 따라 재원배분이 왜곡될 가능성이 매우 크다. 이러한 점을 고려할 때 예산안 편성권을 국회가 갖지 않고 정부가 갖는 데서 오는 장점도 크다. 다만 정부의 예산안 편성권을 용인한다 하더라도 예산편성단계에서부터 정부가 예산안 편성권을 독점함으로써 초래되는 폐해를 예방하기 위한 대안은 마련되어야 할 것이다. 그러한 대안으로서는 예산편성과정에서부터 상세한 예산내역을 국회에 보고하고 국회의 통제를 받도록 할 뿐 아니라 시민들도 언제든지 예산에 관하여 정보를 얻을 수 있도록 적극적으로 상세한 정보를 제공하고 시민참여와 의견제시가 가능하도록 예산편성에 참여하는 방법을 법률로 규정해둘 필요가 있다.³³⁾ 예산은 국민의 세금이 주된 재원이 되는 만큼 그 편성을 통한 재원배분에 국민들이 세세한 내용을 알고 참여하는 것은 당연한 일이므로 다소 효율성이 떨어지고 불편하더라도 이를 감수하여야 한다.

2.4 추가경정예산의 문제

추가경정예산과 관련해서는 헌법 제56조와 국가재정법 제89조가 규정하고 있다. 헌법 제56조는 “정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.”고 규정하여 추가경정예산의 편성 권한을 폭넓게 정부에 부여하고 있음에도 하위법인 국가재정법에서 제한된 요건 하에서만 추가경정예산을 허용하는 것에 대하여 위헌설과 합헌설이 대립하고 있다.³⁴⁾ 사실 추가경정예산 재정 관계법상의

33) 예컨대, 정부와 국회, 법원 등 각 부처에서 시행하고자 하는 사업에 대한 상세한 예산 내역을 공개하여야 한다. 그밖에도 기관장들의 업무추진비나 인건비, 특히 공무원 전체의 연봉수준 등을 포함하여 누가 돈을 얼마나 쓰는데 대한 명세가 구체적으로 드러나도록 각 분야별 전면적이고 적극적으로 정보를 공개하는 것도 고려해 보아야 한다. 특히 예산편성과정에서 일정 시점에 각 부처별 예산내역을 상세히 언론에도 공개할 필요가 있다(지금까지는 주로 총액수준에서 개괄적으로만 공개하고 있음). 이는 민주주의원리에서 당연히 도출될 수 있는 국가기관의 의무라고 할 수 있다.

34) 정해방, “「국가재정법」상 추가경정예산 편성 제한규정의 법적 성격과 의미에 관한 고찰”, 일감법학 제14호,

관련 조항은 IMF 경제위기 이후 재정 건전성 회복을 위해 정부의 추가경정예산 편성 요건을 매우 엄격하게 제한하는 방향으로 변화하였으나 경제, 사회여건 변화에 신속하게 대응할 필요성을 고려한다면 추경편성 요건을 너무 엄격하게 규정하는 것은 문제가 있는 것으로 보인다. 그렇다고 하여 국가재정법 제89조가 위헌이라는 것도 과도한 것으로 판단된다. 법조문의 위헌을 판단하기 위해서는 헌법과 법령전체의 체계와 취지를 고려하여야 하기 때문이다. 추경예산에 관한 국가재정법 제89조는³⁵⁾ 그 요건으로서 전쟁이나 대규모 재해발생 또는 발생우려, 경기침체나 대량실업, 남북관계 등 대내외 여건의 중대한 변화, 법령에 따른 의무지출 발생 또는 증가 등을 규정하고 있다. 동조의 규정내용으로 보아 상당히 광범위하게 추경을 인정하고 있다는 점 및 불확정개념을 포함한 개방규범이라는 점을 고려하면 헌법의 취지에 반하는 것으로 보기 보다는 헌법과 조화로운 해석을 하되 입법적 개선을 하는 방향으로 가야하리라 본다.³⁶⁾

2.5 예비타당성조사의 객관성·공정성 확보

대형국책사업에 대한 예비타당성조사의 필요성에 대해서는 이전부터 지적되어왔으나 IMF 이후 1999년 4월 예산회계법시행령 제9조의2를 신설함으로써 그 근거가 마련되었다. 기존의 타당성조사가 정부의 국책사업을 정당화하는 수단에 머물렀다는 문제의식에서 출발하여 마련되었고 그 이후 4대강사업에서 집중 조명을 받았으나 국가재정법령을 살펴보면 여전히 허점이 많은 것으로 보인다.³⁷⁾

건국대학교 법학연구소, 2008, 1쪽 이하 참조.

35) 국가재정법 제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 기할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.

1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우
2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

36) 정해방 교수(전 금융위 위원)도 같은 취지에서 위헌으로 보기보다는 국가재정법의 추경요건 규정을 선언적인 의미로 보아 헌법과 조화를 이룬 해석을 시도하고 있다. 즉, 「국가재정법」 제89조에 대한 직접적인 강제 수단이 없는 상황에서는, 동 조항을 정부가 추가경정예산안을 편성할 때 재정 건전성 유지라는 입법 취지를 존중할 것을 촉구하는 주의적·선언적 의미로 해석하는 것이 법 현실에 보다 부합하는 것으로 보고 입법개선 방향으로서 헌법 제56조를 삭제하고 국가재정법의 추경요건 규정을 개정할 것을 제안하고 있다. 정해방, 앞의 논문, 28쪽 참조.

37) 예비타당성조사의 문제점에 관한 글로서는 김현일, “예비타당성조사 제도를 통해 본 국가재정법의 개정방안

예컨대, 국가재정법 제38조 제2항을 살펴보면, 예비타당성 조사에서 제외되는 항목이 너무 많다. 제2항의 면제조항이 너무 광범위하기 때문에 경우에 따라서는 정부가 시행하는 어떤 정책이든지 면제조항에 포함될 가능성이 크다. 특히 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업(제3호), 법령에 따라 추진하여야 하는 사업(제8호), 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업(제10호) 등은 문제가 많은 것으로 보인다. 국가안보나 보안을 요하는 국방관련사업의 경우 예컨대 무기도입 등의 사업에는 막대한 예산이 소요되는데도 아무런 예비타당성 조사를 하지 못하도록 하는 것은 문제이다. 이 경우 소관상임위 소관으로 하여 비밀리에라도 예비타당성조사를 거치도록 하는 것이 필요하다. 그리고 법령에 따라 추진하는 사업이라는 점만으로 예비타당성이 면제되는 것으로 하는 것도 바람직하지 않다. 지역 균형발전이나 긴급한 경제사회상황 대응을 위하여 국가정책적으로 추진이 필요한 사업이라는 것도 매우 모호하여 남용의 위험성이 크다. 긴급예산이라하더라도 국무회의를 거치면 되는 것으로 하기보다는 긴급하게 국회를 소집하거나 이도 어려우면 소관 상임위원회에서라도 검토하고 의결하는 절차가 필요한 것으로 보인다.

2.6 예산법률주의의 문제

최근에 예산법률주의를 도입하자는 논의가 부쩍 늘어난 것으로 보인다.³⁸⁾ 예산법률주의 도입여부는 국회와 행정부간의 권한배분의 문제일 뿐만 아니라 민주주의원리와의 관련되어 있는 문제이다.³⁹⁾

연구”, 법학논총 제26권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2013, 115쪽 이하 참조.

38) 예산법률주의의 도입에 관한 비교적 앞선 논문으로는 아마도 권해호, “실질적 재정민주주의의 실현을 위한 예산법률주의”, 공법연구 제24권 제4호, 한국공법학회, 1996, 489쪽 이하가 있고 예산법률주의에 관한 비교적 최근의 문헌으로는 강기홍, “독일법상 법률안제안제도와 예산법률주의”, 유럽헌법연구 제17호, 유럽헌법학회, 2015, 87쪽 이하; 강주영, “예산의 공법적 함의 -예산법률주의를 중심으로”, 동아법학 제48호, 2010, 105쪽 이하; 김용만, “예산법률주의 도입을 통한 재정민주주의 확립에 관한 연구: 민주화 이후의예산심의 실태분석에 기초하여”, 한국행정사학지 제30호, 한국행정사학회, 2012, 121-149쪽; 박중수, “예산과 법률의 불일치 방지를 위한 입법적 방안”, 토지공법연구 제27집, 한국토지공법학회, 2005, 289-322쪽; 옥동석, “예산법률주의와 지출승인법”, 공공경제 제9권 제2호, 한국재정학회, 2004; 정문식, “독일헌법상 예산법률주의 -독일연방헌법 제110조를 중심으로”, 법과 정책연구, 제11권 제4호, 한국법정책학회, 2011, 1693-1732쪽; 황도수, “예산의 법적 성질 -예산법률주의의 논의에 대하여-”, 일감법학 제32호, 건국대학교 법학연구소, 2015, 517쪽 이하 등 다수가 있다.

39) Kube, Art. 110, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 76. EL Dezember 2015, Rn. 35 ff; Sachs, Grundgesetz, 7. Auflage, 2014, Art. 110, Rn. 22 ff.

현행법상 예산의 법적 성질을 어떻게 볼 것인지에 관하여 예산과 법률을 엄격하게 구분하고 단순한 훈령으로 보는 견해로부터 예산을 법률과 같은 성질로 보는 견해까지 (훈령설, 승인설, 법규범설, 법률설 등) 다양한 스펙트럼의 전통적인 견해들뿐만 아니라 최근에는 현행 헌법상 규정된 예산은 법률의 하위에 있으면서 명령규칙보다는 상위의 효력을 갖는 것으로서 대국민 구속력을 가지는 것으로 구성이 가능하다고 보면서 이는 헌법개정없이도 해석론으로 가능하다고 보는 견해도⁴⁰⁾ 발견되고 있다.

예산법률주의를 도입하는 것은 민주주의의 관점과 권력분립의 관점에서 의미가 있다고 볼 수 있다. 예산법률주의는 지금과 같이 예산에 대한 통제가 제대로 이루어지지 않고 있는 상황에서는 물론 의미가 없는 것은 아니지만 간과해서는 안 될 점은 예산법률주의가 기본적으로 대의제를 전제로 하는 제도라는 점이다. 예산법률주의는 오늘날 대의제가 제대로 기능하는 경우는 그 실효성을 발휘할 수 있지만 대의제가 잘 기능하지 못하거나 정부여당이 다수당을 차지하고 예산안을 강행처리할 경우에는 예산법률주의가 제도화되더라도 국회가 정부예산을 통제하는 기능을 수행하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 더구나 예산이 법률로 의결이 되는 경우에는 대통령이 예산법률안에 대하여 거부권을 가지게 된다는 점에서 국회의 통제권은 더욱 약화될 수 있는 소지도 있다.⁴¹⁾ 그런 점에서 예산법률주의는 국회의 권한강화만을 가져오는 것이 아니라 행정부의 권한을 강화하는 측면도 있다. 여러 가지 측면을 고려해 볼 때, 예산법률주의를 도입하는 것은 분명 재정민주주의 실현에 도움이 된다고 할 수는 있으나 예산법률주의가 도입된다고 하여 재정민주주의가 곧바로 실현된다고 단정하기는 어렵다. 예산법률주의를 도입하기 위해서는 정당민주화, 선거제도의 개혁 등 대의제의 기능을 정상화하는 메커니즘을 함께 고민할 것이 요구된다.

예산법률주의 하에서 예산의 효력과 관련하여서는 예산이 형식적 법률로서 효력을 발할 수 있고 정부로서도 예산으로 정해진 사업이 법률로 보장되는 효력을 가질 수 있다는 점에서 예산법률주의가 전혀 의미없는 것은 아니나 예산법률주의가 국민에 대하여 법적 구속력을 발휘하고 예산위반사항에 대하여 국민이 법원을 통하여 구제받을 수 있는냐에 대해서는 논의가 있을 수 있다.⁴²⁾ 또한 예산법률주의가 시행되면 정부가

40) 황도수, 앞의 논문, 517쪽 이하 참조.

41) 예산안을 둘러싸고 대통령과 국회의 견해가 충돌하는 경우에는 대통령이 거부권을 행사함으로써 극단적 충돌을 완화할 수 있다는 견해(옥동석, “헌법 재정조항의 개정방향 : 헌법연구자문위원회(안)을 중심으로”, 제도와 경제 제4권 제2호, 한국제도·경제학회, 2010, 53쪽 이하 참조)도 있으나 그러한 점에서 정부가 예산안을 관철할 수 있는 계기가 되어 예산안에 대한 국회의 통제 의미가 반감되는 측면이 있다.

예산에 반하는 집행을 할 경우 위법한 행위로 평가되고 이에 따라 탄핵이나 정치적, 법적 책임추궁이 가능해진다는 점에서 정부의 예산집행에 대한 통제가 강화된다는 측면이 있다.

예산법률주의는 위에 언급한 여러 장점과 함께 최소한 법률에 준하는 공정회나 의견 제출기간, 법률안 공포에 준하는 공포기간 등이 예산에도 적용될 수 있는 등 민주주의의 실현으로서 의미가 있을 수 있으나 한편으로는 의원내각제와 대통령제하에서의 예산법률주의가 달리 구현되어 나타나는 측면과 예산비법률주의와의 관계에서 상대화되고 있다는 점, 예산의 경직성으로 인하여 현실의 변화에 능동적으로 대처하지 못할 수 있다는 점, 예산법률주의 도입으로 곧바로 재정민주주의의 실현이 보장되지 않는다는 점 등이 반대논거로서 제시되고 있어⁴³⁾ 그 도입여부에 대한 찬반의견이 팽팽하다.

그러므로 현재로서 예산법률주의를 도입할 것인지에 대해서는 앞으로 논의가 더 진행되어야 할 필요가 있으나 예산법률주의의 도입만으로 예산에 대한 재정통제 및 재정민주주의가 달성된다고 보는 것은 과도한 기대가 될 것이다. 예산법률주의는 정당제도, 선거제도의 개혁 등 국회의 기능회복을 위한 전제조건들이 갖추어져야 비로소 기능을 발휘할 가능성이 클 것이다.

2.7 지출승인 및 결산의 문제

지출에 관하여 헌법에서는 예비비지출에 대한 차기국회의 승인만을 규정하고 있을 뿐(헌법 제55조 제2항) 별다른 규정이 없다. 국가재정법에는 지출에 대하여 승인하거나 통제하는 규정이 존재하지 않는다. 다만 국가재정법 제100조는 예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시 규정을 두고 있으나⁴⁴⁾ 법령위반으로 손해를 가하였음이 명백한 때 집행책임을 지는 중앙관서의 장이나 기금관리주체에게 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있을 뿐이다. 외관상으로는 불법지출에 대한 국민감시가 이루어지는 듯한 내용인

42) 법률로 확정된 예산에 의하여 어떤 재정적 이익을 받게 되는 사람에게 어떤 청구권이 발생하는 것은 아니며 국민에 대한 외부효가 어느 정도 있을지에 대해서는 독일에서도 다투어지고 있다. Vgl. Kube, aa.O., Rn. 69, 70.

43) 전광석, “국가재정운영에 있어서 정부와 국회의 기능분담”, 연세대학교 법학연구 제17권 제3호, 연세대학교 법학연구원, 2007, 1쪽 이하 참조.

44) 국가재정법 제100조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시) ① 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장(그 소속기관의 장을 포함한다) 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다.

것처럼 보이거나 엄격한 요건 하에 증거제출을 하여야 하고 기관의 장에게 시정을 요구할 수 있을 뿐 사후에 시정되었는지 여부는 묻지 않는다. 따라서 이러한 규정으로 지출에 대한 통제가 제대로 이루어질 수 있다고 보기는 어렵다. 차라리 검찰에 증거를 제출하고 법령위반행위에 대하여 고발하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 지출에 대한 통제를 위해 보다 강력한 방법으로서 지출승인법을 도입하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.⁴⁵⁾

결산과 관련하여 국가재정법은 내부통제 규정(제98조)과⁴⁶⁾ 예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산 감독에 관한 규정(제99조)을⁴⁷⁾ 두고 있으나 이러한 규정들은 기획재정부장관에 의한 내부통제에 주안점이 두어져 있어 통제의 실효성이 의문시된다.

헌법에서는 세입·세출의 결산에 관한 권한을 감사원에 부여하여 대통령과 차년도 국회에 보고하도록 규정하고 있다(제99조).⁴⁸⁾ 국회의 예산정책처에 예산결산을 심의하는 주요한 기능이 부여되어 있기 때문에 과거에 비하여 인적, 물적 인프라 면에서 진전된 측면이 있는 것은 사실이다. 하지만 여전히 문제는 남아 있다. 결산에 대한 심사가 정기국회 이전에 마무리되어 있어야 하나⁴⁹⁾ 전당대회나 국회의원의 외유 등의 이유로 심사가 제대로 이루어지지 않고 있고 국회 예산결산특별위원회도 예산에 중점을 두고 심사하고 있어 결산에 대한 심사는 소홀히 다루어지고 있다.⁵⁰⁾ 결산 심사는 국회의 중요한 기능으로서 재정민주주의를 구현하는 수단이라고 할 수 있다. 결산 심사를 강화하기 위해서는

45) 이에 대해서는 옥동석, “예산법률주의와 지출승인법”, 12쪽 참조.

46) 국가재정법 제98조(내부통제) 각 중앙관서의 장은 재정관리·재원사용의 적정 여부와 집행과정에서 보고된 자료의 신빙성을 분석·평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부통제를 하게 하여야 한다.

47) 국가재정법 제99조(예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산의 감독) 기획재정부장관은 예산 및 기금운용계획의 집행 또는 결산의 적정을 기하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 확인·점검하게 하여야 하며, 필요한 때에는 각 중앙관서의 장에게 관련 제도의 개선을 요구하거나 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 예산 및 기금운용계획의 집행과 결산에 관한 지시를 할 수 있다.

48) 헌법 제99조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

49) 국회법 제84조에 따라 예산안과 결산에 대하여는 소관상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 본회의에 부의하도록 되어 있으나 결산에 대하여는 여전히 소홀히 다루고 있는 것으로 보이고 더구나 국가정보원의 예산안과 결산에 대하여는 정보위원회의 심의를 거쳐 총액으로 예결특위에 통보만 하면 되고 예결특위에서의 제안설명과 전문위원의 검토보고, 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사, 찬반토론, 표결절차 등이 일체 생략되어(국회법 제84조 제3항, 제4항) 국정원의 특수성을 감안한다하더라도 재정민주주의의 관점에서 문제의 소지가 있다.

50) 예산안에 대해서는 국회 본회의에서 정부의 시정연설을 들도록 하고 있으나(국회법 제84조 제1항) 결산에 대해서는 규정이 없다.

다양한 방안이 논의될 수 있다. 그 가운데 예산특별위원회와 결산특별위원회를 분리하여 결산에 대하여 집중적으로 심사를 하고 결산특별위원회가 결산을 불승인하는 경우 그에 대한 책임을 국회법과 국가재정법에 명시적으로 규정하자는 견해가 주목할 만하다.⁵¹⁾ 이에 따르면 만약 동 위원회가 결산을 승인하게 되면 이는 정부책임에 대한 해제조건으로서의 의미를 갖는 것으로 본다.

물론 결산심사를 강화하는 방향으로 나아가는 것이 일반적으로 바람직하다고 할 수 있으나 그렇다고 하여 단기적 성과에만 집착해서는 안 된다. 성과지향적 재정관행(informality)이 고착화되어 재정자원이 통합·관리되지 못하는 상황에서 결과(성과)지향적 예산제도를 도입하는 것에 대해서는 자칫 ‘통제기능’의 약화를 야기할 수 있다는 지적이 있기 때문이다.⁵²⁾

2.8 거버넌스의 개혁과제

2.8.1 거버넌스개혁과 재정민주주의

재정민주주의와 거버넌스 개혁은 밀접한 관계가 있다. 재정을 진정한 의미에서 국민에게 돌려주는 국민주권의 원리를 구현하기 위해서는 대의기관으로서 국회의 역할 제고뿐만 아니라 시민참여, 관료주의 극복 등이 요청되기 때문이다.

국회의 대의기관으로서의 기능 회복을 위한 국회 및 정당의 민주화, 선거제도의 개혁 등과 병행하여 가능한 예산법률주의 도입논의, 시민참여제도의 활성화 등을 통하여 예산안 편성, 수립과 집행에 있어서 투명성과 책임성이 제고될 수 있다.

2.8.2 감사원의 법적지위

여기에 추가로 감사원의 법적 지위에 대하여 검토가 필요하다. 그 동안 발생주의 회계와 복식부기의 도입, 국가회계법의 제정을 통하여 국가 회계에 있어서 진전이 있어 온 것은 사실이나 여전히 감사원의 회계감사기능이 제대로 작동하지 않고 있다는 점은 지적의 대상이 되고 있다.⁵³⁾

51) 정영화, “헌법상 결산에 대한 국회통제의 비판적 고찰”, 세계헌법연구 제14권 1호, 국제헌법학회 한국학회, 2008, 323쪽 이하.

52) 그러므로 결과지향적 예산제도를 성공적으로 정착시키기 위해서는 재정직원들을 통합적으로 관리할 수 있는 재정건전화 및 재정통합화가 선행되어야 하는 것으로 본다. 김용만/조성택, 앞의 논문, 178쪽 이하 참조.

53) 예산편성 및 심의에 대한 지원이나 감사결과의 피드백이 부족하다는 점 등이 지적되고 있다. 이에 대해서는

감사원의 회계기능이 제대로 작동하기 위해서는 무엇보다도 감사원의 독립성이 확보되어야 할 것으로 보인다. 대통령이 감사원장을 임명하는 구조, 국회 과반수를 차지하는 정부여당이 정부를 견제하기 어려운 구조, 현행 국회의 구조상 예산결산, 지출승인 등에 있어서 적절한 평가와 감독이 이루어지지 않고 있는 점 등을 고려할 때, 감사원의 회계감사기능을 행정부와 국회가 아닌 제4의 독립기관에 귀속시켜 기관의 독립성을 보장할 필요가 있다. 물론 감사원의 직무감찰기능과 회계감사기능을 함께 두는 것에 대해서는 논의가 더 필요하겠으나 양 기능을 분리하고 있는 대부분의 해외입법례와 달리 양 기능을 통합하여 운용하는 장점도 있는 만큼 통합형태로 유지하되 두 기능을 모두 제4의 독립기관으로서의 감사원에 두는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

2.8.3 국가재정전략회의의 등

2016년 4월 22일 대통령주재 하에 개최된 국가재정전략회의에서는 당·정·청 및 정책수혜자, 민간전문가들이 참석하고 있다. 국가의 전략적 재정배분과 국가재정운용계획안 등 중요한 내용이 국가재정전략회의에서 결정된다고 해도 과언이 아니다.⁵⁴⁾ 국가재정전략회의는 그만큼 중요한 의미를 갖는다. 그렇기 때문에 국가재정전략회의의 구성이 중요한데 그 법적 근거를 명확히 하고 구성에 있어서도 다양한 의견이 반영될 수 있도록 각 직능별 대표나 민간전문가들이 광범위하게 참여할 수 있는 기회를 제공하여야 할 것으로 보인다. 2016년 8월 10일 입법예고된 정부의 재정건전화법안⁵⁵⁾ 재정건전성

김찬수, “예산 거버넌스 확립을 위한 감사원의 역할 연구: 주요국 감사원의 예산과정에서의 역할 분석을 중심으로”, 2015 한국정책학회 동계학술대회 발제문, 한국정책학회, 2015, 770쪽 이하.

54) 2016년 4월 22일 국가재정전략회의, 5월 공개토론회, 8월 재정정책자문회의 등 다양한 의견수렴 절차를 거쳐 마련된 2016-2020년 국가재정운용계획은 인구구조 변화, 복지지출 증가, 산업구조 변화 등에 대응해 재정의 역할을 성장·고용 중심으로 강화, 미래 국가재정위험에 대비해 중장기 재정건전성 강화, 지속적인 재정개혁을 통한 효율적 재정운용의 ‘틀’ 확립을 기본방향으로 삼았음. 중기 재정전망 및 재정운용 목표를 보면 2016-2020년 중 재정수입은 연평균 5.0% 증가할 것으로 내다봤고 재정지출은 연평균 3.5% 증가되며 국가채무는 GDP 대비 40%대 초반 수준에서 관리해 나가기로 했음. 재정건전성 제고를 위한 방안을 보면 국가·지자체·공공기관 등 재정운용주체별로 재정건전화계획을 수립, 이행하는 법적 근거인 재정건전화법 제정이 추진됨. 기획재정부, “2016 국가재정전략회의...‘재정운용의 새 틀’ 마련”, 2016.4.22. 기재부뉴스 참조.

55) 「재정건전화법」제정(안) 입법예고 재정건전화법 제정이유는 다음과 같다. 경제성장률의 둔화 및 생산가능인구의 감소 등 재정환경의 변화 추세, 장기재정전망결과 등을 고려할 때, 중장기 재정여력의 확보가 중요한 상황임. 한편, 「국가재정법」, 「지방재정법」, 「사회보장기본법」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등 재정운용주체별로 분산된 재정운용관련 법령체계 하에서는 효율적이고 통합적인 재정건전화 시책을 추진하기에는 한계가 있음. 이에 따라 미래 재정위험에 대비하고 중장기 재정의 지속가능성을 제고할 수 있도록 재정준칙 도입, 사회보험의 재정안정화 관리체계 수립 등 재정건전화 규율을 신설하는 한편, 범정부차원의 중장기 재정건전화계획을 수립하고, 관련 정책을 통합관리하기 위하여 재정전략위원회를 설치·운영하는 등 재정운

제고를 위한 정책사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속으로 재정전략위원회를 설치하고 있다.⁵⁶⁾ 동 위원회가 국가재정전략회의와는 다른 성격인 것으로 보이나 위원회 구성 등에 있어서 어떤 차이가 있는지는 검토가 필요하다. 그밖에 투융자심의위원회, 재정계획심의위원회에 대한 참여의 방법에 대해서도 검토가 필요하다.

2.9 재정준칙의 문제와 페이고제도의 의미와 한계

최근 재정준칙으로서 페이고제도(PAYGO)를 도입하자는 논의가 활발하게 이루어지고 있으나 페이고제도 역시 중요한 문제점과 한계를 갖고 있다는 점이 지적되고 있다. 예컨대, 기존의 프로그램과 신규 프로그램 사이에 존재하는 비대칭적인 취급의 문제를 들 수 있다. 페이고제도는 의무지출에 대한 관할권을 위원회에 부여함으로써 이미 이해집단에 의한 협력이 공고한 기존의 프로그램의 경우 기득권이 인정되고 재정통제가 느슨해지는 반면 사회적으로 필요한 새로운 의무지출의 도입은 어려워질 수 있다. 또한 페이고제도는 의무지출 프로그램의 내용에 따른 자연적 지출 증가를 통제하지 않음으로써 급속한 고령화의 변화를 겪는 나라의 경우 의무지출이 증가하게 되며 선거를 통한 정책의 우선순위의 변화를 유권자가 요구할 경우에도 정치적으로 정당한 의무지출 프로그램의 창설이 방해되는 문제가 있다.

그러므로 페이고제도가 의무지출 프로그램의 합리화와 통제를 위한 만병통치약이 아니라고 지적되고 있다.⁵⁷⁾ 페이고제도는 위와 같은 한계가 있기 때문에 만약 도입해야 한다면 다른 제도적 개선과 병행할 필요가 있다.

2.10 국가채무관리 등

현행 국가재정법은 재정건전화를 위한 노력을 규정하고(제86조)⁵⁸⁾ 재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정(제87조), 국가채무의 관리에 관한 규정(제91조), 국가보증채무

용체계를 강화함으로써, 재정건전화의 제도적 기반을 마련하려는 것임.

56) 기획재정부 공고 제2016-135호, 「재정건전화법」 제정안 입법예고, 2016.8.10. 기획재정부 홈페이지, 법령-입법·행정예고 참조.

57) 이정희, “페이고제도(PAYGO)에 대한 이론적 분석 및 한국형 페이고제도 설계에 관한 연구”, 한국사회와 행정연구 제26권 제1호, 서울행정학회, 2015, 83쪽 이하(특히 100면 이하) 참조.

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

관리에 관한 규정(제92조) 등을 포함하는 재정건전화에 관한 장을 마련하고 있다. 이와 같이 국가재정법에 재정건전화를 위한 규정들을 두고 국가채무의 지속적인 관리를 위해 선언적인 노력을 하고 있지만 공기업부채를 포함한 국가채무는 갈수록 증가하고 있다. 국가채무의 관리를 위해서는 앞서 보았던 페이고 등 재정준칙을 마련한다거나 국가채무의 한도 또는 채무상환의 준칙 등을 설정하는 것도 방법으로 제시될 수 있다. 독일과 같이 국가채무 한도를 헌법에 규정하는 것도 방법이 될 수 있으나 독일의 경우 헌법개정이 의회에서 이루어지기 때문에 상대적으로 개정이 용이한 반면 우리 헌법은 개정이 매우 까다롭다는 점을 고려하면 국가재정법에 국가채무의 한계를 설정하고 재정건전성을 기준으로 채무상환을 의무화하는 규정을 두는 것이 바람직한 것으로 보인다. 그밖에 예산 낭비를 막기 위해서는 결산결과를 차년도 예산에 반영하도록 하는 피드백 구조를 마련하고 일본 민주당정권하에서 이루어졌던 재정개혁과 같이 기존 사업에 대한 전면적 검토를 통하여 불요불급의 사업을 정리하여 낭비를 줄이는 것이 필요하다. 무엇보다도 예산과정을 더 투명하게 하고, 납세자가 언제든지 정보를 알 수 있게 하여야 하며, 예산 낭비를 줄이는 다양하고 새로운 시도들이 계속되어야 한다.

V. 결론

2006년 국가재정법이 제정된지 10년이 되었다. 기존의 예산회계법과 기금관리기본법 등으로 분리되었던 체계를 국가재정법으로 통합함으로써 예산과 기금을 통합적으로 관리운용하고 효율성과 성과지향, 투명성 제고, 재정건전성을 확보하고자 하는 국가재정법의 취지와 목표는 부분적으로만 달성되었다. 그러나 국가재정법이 제정되었다고 하여 국가재정의 관리 운용 방식이 근본적으로 변화하였다고 보기는 어렵다. 여전히 예산에 있어서 낭비요인과 재정갈등이 존재하고 국가부채는 증가하고 있다. 예산운용의 성과가 어느 정도였는지, 예산에 따른 결산과 지출에 대한 적절한 통제와 감독, 평가가 이루어지고 있는지 등에 대하여는 여전히 회의적인 시각이 지배적이다. 그러한 의미에서 국가재정법은 국가재정운용과 관리에 있어서 현실과의 괴리를 보여주고 있으며 한계를 보여주고 있다. 그러한 한계를 극복하기 위해서는 국가의 존재의미와 국가재정의 관계에 대하여 근본적인 성찰을 필요로 한다. 그리고 재정민주주의를 대의민주주의로 축소하여서는 안된다. 대의기관의 재정통제뿐만 아니라 국민의 예산편성 등 재정과정

전반에 대한 참여와 투명성확보, 정보공개가 재정민주주의의 수준과 질을 결정한다. 사전예산제도나 예산법률주의, 페이그 등 재정준칙의 도입여부에 대해서는 더 논의가 필요하지만 그러한 시도에 대하여 너무 두려워해서는 안된다. 또한 국가재정법 자체의 개혁뿐만 아니라 재정운용주체와 통제 및 평가 주체들의 거버넌스 역시 개혁할 필요가 있다. 특히 감사원의 회계감사기능의 독립성을 확보하는 방향으로 감사원을 개혁할 필요가 있으며 재정전략회의나 각종 위원회에 국민참여를 늘리고 국민과의 소통을 늘리는 민주적 거버넌스를 만들어가야 한다. 재정은 진정한 의미에서 국가경제의 발전⁵⁹⁾과 국민의 삶의 질을 높이기 위한 것이다. 재정민주주의의 원리는 결국 자원배분의 우선순위 결정, 적절한 자원배분 등 일체의 재정과정에 국민의 참여와 국민과의 소통을 통하여 실현된다.

59) 경제발전은 단순히 경제성장을 의미하는 것이 아니다. 궁극적으로는 구성원들의 삶의 질 향상에 초점이 맞춰져야 한다.

참고문헌

1. 단행본

김학성, 헌법학원론, 박영사, 2011.

2. 학술지

강기홍, “독일법상 법률안제안제도와 예산법률주의”, 유럽헌법연구 제17호, 유럽헌법학회, 2015, 87-120쪽.

강주영, “예산의 공법적 함의 -예산법률주의를 중심으로-”, 동아법학 제48호, 2010, 105-136쪽.

권해호, “실질적 재정민주주의의 실현을 위한 예산법률주의”, 공법연구 제24권 제4호, 한국공법학회, 1996, 489-506쪽.

김도승, “사전예산(Pre-Budget) 도입 논의에 대한 공법적 검토”, 미국헌법연구 제22권 제1호, 미국헌법학회, 2011, 27-46쪽.

김명수, “지방자치의 발달과 참여민주주의에서 본 주민참여예산제도”, 공공사회연구 제5권 제2호, 한국공공사회학회, 2015, 22-56쪽.

김용만, “예산법률주의 도입을 통한 재정민주주의 확립에 관한 연구: 민주화 이후의예산심의 실태분석에 기초하여”, 한국행정사학지 제30호, 한국행정사학회, 2012, 121-149쪽.

김용만/조성택, “한국 예산제도의 변천과 개선과제: 결과지향적 예산개혁을 중심으로”, 한국행정사학지 제20호, 한국행정사학회, 2007, 153-182쪽.

김정완, “주민참여예산제도의 평가와 발전방안: 웹기반구축”, 지방정부연구 제12권 제4호, 한국지방정부학회, 2008, 95-113쪽.

김찬수, “예산 거버넌스 확립을 위한 감사원의 역할 연구: 주요국 감사원의 예산과정에서의 역할 분석을 중심으로”, 2015 한국정책학회 동계학술대회 발제문, 한국정책학회, 2015, 770-796쪽.

김철희/박경순, “재정건전성 관리를 위한 국회의 역할강화 방안 -예산안 심의과정을 중심으로-”, 사회과학연구 제20집 제2호, 한남대학교 사회과학연구소, 2011, 61-79쪽.

- 김현일, “예비타당성조사 제도를 통해 본 국가재정법의 개정방안 연구”, 법학논총 제26권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2013, 115-151쪽.
- 박종수, “예산과 법률의 불일치 방지를 위한 입법적 방안”, 토지공법연구 제27집, 한국토지공법학회, 2005, 289-322쪽.
- 서세옥, “일본의 예산편성과정 개혁사례와 정책적 시사점”, 과학기술정책 제184호, 과학기술정책연구원, 2011, 144-157쪽.
- 오관영, “시민의 예산통제와 재정민주주의”, 시민과 세계 제5호, 참여연대 참여사회연구소, 2004, 300-322쪽.
- 옥동석, “예산법률주의와 지출승인법”, 공공경제 제9권 제2호, 한국재정학회, 2004, 217-251쪽.
- _____, “헌법 재정조항의 개정방향 : 헌법연구자문위원회(안)을 중심으로”, 제도와 경제 제4권 제2호, 한국제도·경제학회, 2010, 53-77쪽.
- 이정훈, “주민참여예산제도의 성공요인과 효과분석 -알레그레시와 5개 지방자치단체를 중심으로-”, 한국균형발전연구 제2권 제3호(통권 제56호), 영남대학교 한국균형발전연구소, 2011, 115-142쪽.
- 이정희, “페이고제도(PAYGO)에 대한 이론적 분석 및 한국형 페이고제도 설계에 관한 연구”, 한국사회와 행정연구 제26권 제1호, 서울행정학회, 2015, 83-113쪽.
- 장용근, “국민의 예산편성참여제도 -중앙정부 및 지방자치단체의 사례를 중심으로-”, 유럽헌법연구 제20호, 유럽헌법학회, 2016, 389-421쪽.
- _____, “예산에 관한 권력분립적 관점에서의 국회와 행정부의 관계의 재정립 및 재정민주주의의 실현방안에 관한 연구”, 제도와 경제 제7권 제1호, 한국제도경제학회, 2013, 59-88쪽.
- 전광석, “국가재정운영에 있어서 정부와 국회의 기능분담”, 연세대학교 법학연구 제17권 제3호, 연세대학교 법학연구원, 2007, 1-39쪽.
- 정문식, “독일헌법상 예산법률주의 -독일연방헌법 제110조를 중심으로-”, 법과 정책연구, 제11권 제4호, 한국법정책학회, 2011, 1693-1732쪽.
- 정영화, “헌법상 결산에 대한 국회통제의 비판적 고찰”, 세계헌법연구 제14권 1호, 국제헌법학회 한국학회, 2008, 323-344쪽.
- 정해방, “「국가재정법」상 추가경정예산 편성 제한규정의 법적 성격과 의미에 관한 고찰”, 일감법학 제14호, 건국대학교 법학연구소, 2008, 1-32쪽.

황도수, “예산의 법적 성질 -예산법률주의의 논의에 대하여-”, 일감법학 제32호, 건국대학교 법학연구소, 2015, 517-546쪽.

Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 76. EL Dezember 2015.

Sachs, Grundgesetz, 7. Auflage, 2014.

3. 기타자료

손진석, “예산 400兆시대, 미래 투자는 줄었다”, 조선일보, 2016.8.31.

박병률, “내년 예산 400조 시대...당초 예상보다 국가채무 72조 늘었다”, 경향신문, 2016.8.31.

기획재정부 공고 제2016-135호, 「재정건전화법」 제정안 입법예고, 2016.8.10.

기획재정부, “2016-2020년 국가재정운용계획”, 2016.9.2. 보도자료.

_____, “2017년 국세세입 예산안”, 2016.8.30. 보도자료.

_____, “2016 국가재정전략회의...‘재정운용의 새 틀’ 마련”, 2016.4.22. 기재부뉴스.

[Abstract]

Das Nationale Finanzrecht, 10Jahre, seine Grenzenund Herausforderungen

Moon, Byoung-Hyo*

Das Nationale Finanzrecht wurde im Jahr 2006 erlassen. Es war 10 Jahre. Das System, das in Budget Bilanzrecht und das Fondsmanagementgesetz unterteilt wurde, wurde in dem Nationalen Finanzrecht aufgenommen. Budget und Fondsmanagement integrierende Management und die Absicht und das Ziel des Nationalen Finanzrechts, die Wirksamkeit, Leistungsorientierung, Transparenz und finanzielle Solidität zu gewährleisten, wurde nur zum Teil erreicht.

Es wäre jedoch schwierig, zu sagen, dass der Ansatz der Verwaltung der Staatsfinanzen grundlegend geändert hat. Es gibt immer noch eine Verschwendung von Budget. Die finanziellen Konflikte existieren. Die Staatsverschuldung steigt.

Die Leistung des Budgets ist etwas skeptisch. Es ist immer noch die vorherrschende Skepsis, ob eine angemessene Kontrolle und Überwachung, Bewertung des Haushalts und der Ausgaben gemacht wurde.

In diesem Sinne zeigt das Nationale Finanzrecht die Kluft zwischen der Realität und dem finanzrecht im Land. Auch es zeigt seine Grenzen. Um eine solche Grenze zu überwinden, bedarf es einer grundlegenden Reflexion in Bezug auf die Beziehung zwischen der Bedeutung des heutigen Staates und der nationalen Finanzen. Und die finanzielle Demokratie sollte nicht auf die repräsentative Demokratie reduziert werden. Finanzkontrolle und Partizipation, Transparenz, die Offenlegung von Informationen über die nationalen Haushaltsverfahren bestimmen das Niveau und die Qualität der Finanz Demokratie

Es sollte keine Angst haben, zu versuchen, Pre-Budget, Budget-Gesetze, Pay-Go etc. ins System einzuführen. Darüber hinaus sollte das Nationale Finanzrecht selbst reformiert werden

* Professor, Law School of Kangwon National University

und die finanziellen Governance-Strukturen müssen reformiert werden.

Insbesondere besteht ein Bedarf zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Funktion des Rechnungshofes zu reformieren. Die Beteiligung an der Finanzstrategiesitzungen und der Ausschüsse sollte erhöht werden. Die Finanzbehoerde haben Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu erhöhen. Finanz ist die Entwicklung und die Lebensqualität der Menschen im wahrsten Sinne der nationalen Wirtschaft zu verbessern.

[Key Words] Das Nationale Finanzrecht, Budget, Fonds, Finanzdemokratie, Haushaltsgesetz