2018년도 연구용역보고서

국가재정운용계획의 운영현황과 제도개선방안 연구

- 2018. 06. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서, 보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며, 국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

한성대학교 경영학부 교수 김용식

국가재정운용계획의 운영현황과 제도개선방안 연구

2018.06.

연구책임자: 김 용 식(한성대학교 경영학부 교수)
공동연구원: 김 지 엽(세무학박사, 세아회계법인 이사)

이 연구는 국회예산정책처의 정책연구 용역사업으로
수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 정책연구과제
「국가재정운용계획의 운영현황과 제도개선방안 연구」의
최종보고서로 제출합니다.

2018.06.

한성대학교 경영학부 교수 김용식

요 약

□ 2006년 국가재정법 제정에 따른 국가재정운용계획의 주요 연혁과 현재까지의 주요 재정지표에 대한 분석결과는 다음과 같음.

○ 2006년 국가재정운용계획 도입 이후 몇 차례의 제도보완을 위한 개정이 있었음.

- 일부 재정목표 전망치(예를 들어 재정규모증가율을 재정규모 증가율 및 그 근거로 개정)에 대해서 그 산출근거를 함께 제출하도록 하였음.

- 첨부서류로 전년도 국가재정운용계획대비 변동사항, 변동요인 등에 대한 평가·분석보고서, 중장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획, 중장기 조세정책운용계획을 제출하도록 하였음.

- 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 30일 전에 보고하도록 하였음.

- 우리나라의 국가재정운용계획은 도입 및 몇 차례 제도개선을 위한 개정에도 불구하고 중기적 시계 관점에서 목표가 불분명하고 실효성 제고를 위한 정책수단이 마련되지 않아 경제여건 변화 시에 효과적인 대응이 이루어지지 않는 등 현재까지 동 제도가 본래의 도입취지에 맞게 운영되지 않고 있다는 것이 지배적인 평가임.

○ 2006년 국가재정운용계획부터 현재까지의 국가재정운용계획상 주요 재정지표별 계획기간에 따른 계획과 실제예산 간의 차이를 분석한 결과 주요 특징 및 시사점은 다음과 같음.

- 재정수입 및 국세수입은 전반적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향과 함께 과다예상하는 경향이 있었음.

- 재정지출 역시 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음. 그러나 재정수입에 비해서는 그러한 경향이 작았음. 재정지출은 과소예상하는 경향이 있었고, 그 편차는 재정수입에 비해 작았음.

- 의무지출 및 재량지출의 경우에도 계획기간이 감소할수록 계획과 예산 간의 편차가 감소하는 양상을 나타내고 있음.

- 의무지출은 대체로 예산보다 계획상 금액이 과다한 반면, 재량지출은 예산보다 계획상 금액이 과소함을 나타냄. 즉 의무지출은 국가재정운용계획상 2년 이후의 계획보다 실제

예산을 적게 확정한 반면, 재량지출은 계획보다 실제 예산을 많게 확정하였음을 의미함. 따라서 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 국가재정운용계획에 제시하도록 한 법 개정의 취지에 따라 그 실효성을 제고하기 위해서는 재량지출의 경우 그 지출 한도를 설정하여 향후 한도 내에서 예산을 확정할 수 있도록 해야 함.

- 분야별 지출의 경우에도 대체적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음.

- 통합재정수지는 대체적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음.

- 국가채무 역시 대체적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음.

□ 주요국의 중기재정계획 비교분석을 통한 주요 특징 및 시사점은 다음과 같음.

○ 미국과 일본은 공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있지는 않고, 미국의 경우에는 예산안 편성 및 심의 시에 중기재정전망을 참고목적으로 활용하는 수준으로 운영하고 있음.

○ 공식적으로 중기재정계획을 시행하고 있는 국가의 경우 프랑스, 스웨덴, 영국, 독일 순으로 구속력의 정도에 차이가 있었음. 우리나라의 경우 독일의 중기재정제도와 유사한 수준인 것으로 평가받고 있음.

○ 과학적인 실증분석에 따른 것은 아니지만, 중기재정계획제도의 구체적·세부적인 운영형태는 해당 국가의 정치제도, 예산제도, 재정 상황과는 상관관계 또는 인과관계는 없는 것으로 파악됨.

○ 중기재정계획기간의 경우 공식적으로 시행하고 있지 않은 국가인 미국과 일본은 10년으로 공식적으로 시행하고 있는 국가들(3~5년)보다 기간이 길었으며, 이는 단순한 경제 및 재정전망을 통해 단년도 예산편성에 단순한 참고목적으로 활용하기 때문인 것으로 파악됨.

○ 중기재정계획을 일정한 계획기간 동안 수립한 이후 대내외적인 경제 상황의 변화에 따라 탄력적으로 수정하는 연동방식으로 운영하는 국가들의 경우에는 매년 중기재정계획을 수정한 반면, 일정한 계획기간 동안 그 구속력을 중시하는 고정방식으로 운영하는 국가들의 경우에는 계획기간 중 초반에는 수정하지 않고 중후반에 수정하는 일정 주기(프랑스와 영국 모두 2년)에 따라 수정하는 방식을 채택하고 있음.

○ 중기재정계획을 구속력 있는 법률형태로 운영하고 있는 프랑스를 제외한 스웨덴, 영국, 독일과 같은 공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있는 국가의 경우에는 그 실행여부에 구속력이 없는 '제도상의 한계점'을 가지고 있으나 개별 지출 한도와 같은 재정준칙을 통해서 제도의 실효성을 보완하고 있음.

○ 중기재정계획을 공식적으로 운영하는 국가 중 법률형태로 운영하고 있는 프랑스를 제외한 국가들의 경우 재정정책을 담당하는 정부 부처가 작성한 중기재정계획을 의회에 별도로 의결하지는 않았고, 단년도 예산안 심의 시에 참고자료로서의 역할을 수행하였음. 다만, 스웨덴은 의회에서 중기재정계획을 의결하였음.

□ 우리나라의 국가재정운용계획 현황, 주요 선행연구에서 지적한 동 제도의 문제점, 그리고 중기재정계획을 시행하고 있는 국가들로부터 발견된 주요 시사점 등을 종합하여 다음과 같이 우리나라의 국가재정운용계획에 대한 제도개선방안을 제시함.

○ 계획기간

- 현재 우리나라 국가재정운용계획의 계획기간은 총 5년으로 이미 전년도에 예산안이 확정된 당해연도가 포함되어 있으므로 실질적으로 불확실한 경제재정전망에 근거해서 계획을 수립하는 기간은 4년에 해당하고 이 중 다음연도는 예산안편성에 해당함.

- 스웨덴의 경우에도 중기재정계획은 향후 거시경제전망 및 일반정부(중앙정부와 지방정부, 노령연금 포함)의 세입전망에 기초하여 중기 총량 목표를 달성하기 위한 향후 3년간에 걸쳐 전체 지출규모 상한 및 27개 지출분야의 지출상한을 두고 있어 우리나라와 계획기간에 있어서는 큰 차이가 있다고 할 수 없음. 스웨덴 이외의 중기재정계획을 공식적으로 시행하고 있는 국가의 경우에도 계획기간은 3~5년이고, 당해연도를 포함하는지 여부에 따라 기간의 차이가 있는 것을 고려하면 우리나라와 큰 차이는 없음.

- 따라서 계획기간의 장단에 따른 정확성과 이로 인한 실효성 측면, 종합적인 재정제도 수준, 우리나라의 국가재정운용계획의 실질적인 예상기간 및 중기재정계획을 운용하고 있는 주요국의 계획기간을 종합적으로 고려하면 국가재정운용계획의 계획기간은 현행대로 유지하거나 줄일 수 있지만, 연도별로 경제상황 및 재정전망 변동을 고려해서 업데이트 할 것인지 여부(연동방식 VS 고정방식)와 함께 전체 계획기간을 고려하는 것이 합리적일 것임.

○ 연동방식 VS 고정방식

- 중기재정계획 형식적으로 법적 강제력이 없음에도 불구하고, 중기총량목표와 지출한도 등의 중기재정계획의 수치는 특별한 사정이 없는 한 변동성이 낮게 잘 운용되고 있는

스웨덴과는 달리 우리나라의 경우에는 도입한 지 10년이 경과하였지만, 제도의 취지에 맞게 운영되고 있지 않음. 이는 종합적인 재정제도 수준의 차이에 기인한 것일 수도 있으므로 스웨덴과 같은 현행 1년 수정주기의 연동방식을 유지하기보다는 실효성을 높이는 방향으로 개선할 필요가 있음.

- 프랑스와 영국과 같이 연동방식과 고정방식의 장점을 결합하여 국가재정운용계획기간 중 전반부는 구속력을 강화하는 고정방식으로, 후반부는 구속력을 완화하는 연동방식으로 제도개선을 고려할 필요가 있음. 제2장 제1절 4. 운영현황분석에도 전반적으로 계획기간이 길어질수록 재정지표 및 재정목표의 편차가 커지는 결과를 보이는 점도 계획기간에 따른 구속력의 정도를 달리 적용해야 필요가 있음을 보여줌. 예를 들어, 2018년에 2018~2022년 국가재정운용계획을 수립할 경우 2019년과 2020년은 고정방식으로, 2021년과 2022년은 연동방식으로 하는 방법임.

- 또한 계획기간의 차이를 고려한 연동방식과 고정방식의 결합과 함께 지출항목의 속성을 반영하여 구속력을 달리 적용할 필요가 있음. 예를 들어 변동성이 적은 지출대상과 경제 상황에 따라 가변적으로 변동되는 지출대상으로 구분하여 수정여부를 달리 적용하는 것임. 즉, 의무지출에 해당하는 비용의 경우에는 경제상황에 따라 지출규모가 민감하게 변동하고, 해당관서에서 그 비용을 통제하기 어려운 속성이 있기 때문에 구속력의 정도를 낮추고, 그 변동성에 대한 대처는 예비비(budget margin)를 설정하도록 함. 반면, 재량지출에 해당하는 비용의 경우에는 구속력의 정도를 높이도록 하여 지출상한을 설정하는 방법임. 예를 들어, 의무지출의 경우에는 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타의무지출 이외에 예비비 항목을 설정함으로써 구속력의 정도를 낮추고, 재량지출의 경우에는 현재는 정책목표에 따른 연평균 증가율 및 원론적인 감축계획만 언급하고 있는데, 경직성의 정도에 따라 경직성지출과 임의지출로 구분하여 경직성지출의 경우에는 구속력의 정도를 중간으로 설정하여 지출한도액 및 지출한도액의 일정% 범위내에서 예비비를 두고, 임의지출의 경우에는 구속력의 정도를 높게 설정하여 지출한도액으로 준수하도록 할 수 있음.

○ 재정준칙

- 재정준칙이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 재정총량에 일정한 목표수치를 부여하고 이를 준수하도록 하는 재정운용방식으로 국가에 따라 기속성이 높은 헌법·법률 또는 기속성이 낮은 정부 내부규칙·규정 등의 형태로 도입하고 있음.

- 공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있는 국가의 경우 구속력이 없는 '제도상의 한계점'은 개별 지출 한도와 같은 재정준칙을 통해 보완하고 있음.

- 재정준칙은 국가별로 처한 경제상황, 정치구조 등에 따라 어느 시점에 어떤 유형의 재정준칙을 도입할 것인지는 신중한 접근이 필요하겠지만, 상대적으로 접근이 용이한 재정총량지표부터 도입함으로써 국가재정운용계획의 실효성을 높이는 것이 필요하다고

판단됨. 예를 들어 미국의 경우 2011년에 재량지출 절감 목표를 법률에 규정하였는데, 우리나라의 경우에도 재정지출 중 지출관리가 필요한 재량지출부터 고정방식과 함께 재정준칙으로 도입할 수 있을 것으로 판단함.

○ 국회의 심사제도개선

- 국가재정운용계획을 공식적으로 운영하고 있는 주요 국가 중 스웨덴만이 국회에서 의결을 함으로써 국회의 심사권을 보장하고 있음. 스웨덴은 예산비법률주의 국가임에도 재정권한지수가 높은 국가로 EU국가중에서 국가재정운용계획의 엄격성 수준 또한 레벨1로 가장 높은 것으로 평가받고 있음. 따라서 우리나라의 경우에도 조직역량지수는 높은 편에 속하고 있음을 고려하여 재정권한지수를 높이는, 즉 국회의 실질적인 심사권한을 현재보다 강화하는 방향으로 제도개선을 해야 할 것임.

- 우리나라의 경우 2014년말 국가재정법 개정 전에는 국가재정운용계획을 국회에 예산안과 동시에 제출하고, 제출 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있었으나 국회가 국가재정운용계획을 사전에 보고받고 검토할 수 있는 권리를 실질적으로 보장하기 위해서 개정 이후에는 보고를 제출 30일전에 하도록 하고 있음. 그러나 국가재정운용계획 제출 30일 전에 국회에 대한 보고는 국회의 심사권을 실질적으로 보장하지 못하는 형식적인 수준에 머무르고 있다는 평가가 지배적임.

- 국가재정운용계획의 5개년 중 다음연도는 국가재정운용계획과 함께 제출하는 예산안의 기준연도와 중복되고, 예산안은 국회의 심의를 거쳐 조정 후에 의결된다는 점을 고려한다면, 예산안 심의 이전에 국가재정운용계획 중 실질적으로 중기 전망에 해당하는 3개연도에 대한 계획을 국회에서 충분한 시간을 가지고 검토하여 중장기 시계에서 3개연도에 대한 계획을 심의·의결한 후에(1차), 다음연도에 해당하는 계획은 예산안이 심의·의결을 통해 확정되는 시점에 최종적으로 의결을 통해 확정되도록(2차) 심사과정을 개선할 필요가 있음.

- 즉, 국가재정운용계획을 1차로 6월말까지 국회에 제출 및 소관 상임위원회에 보고하도록 하고, 약 2개월 기간에 걸쳐 충분한 논의를 거쳐 8월말까지 중기 3개연도에 대한 계획을 심의·의결 후에, 이후 차기연도 예산안이 확정되는 12월초에 국가재정운용계획도 최종적으로 의결·확정되도록 하는 것임.

- 1차 심의과정에서는 중기재정계획 운영방식에 대한 제안대로 현행의 연동방식이 아닌 고정방식을 적용한다면 3개연도에 대한 부처별 지출한도액, 의무지출액 변동에 대한 예비비 금액, 재량지출액에 대한 한도액을 충분한 논의과정을 통해 심의 확정할 수 있고, 이러한 지출측면에서의 통제관리의 실효성을 담보하기 위해 3개연도 중 t+2연도에 대해서는 추후 재정준칙 도입이 가능한 경우 지출준칙과 함께 연계하는 방안을 모색할 수 있음. 그리고 다음연도에 해당하는 t+1연도에 대해서는 최초 도입 시에만 1차로 국

가재정운용계획 심의과정 또는 2차로 예산안에 대한 심의 과정에서 확정하고, 다음 연도부터는 t+2연도 계획분이 t+1연도 계획분으로 대체되는 것임. 이러한 심의과정을 보다 효과적으로 보장하기 위해서는 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관에서 중기재정계획을 제출하는 시점에 국회 소관 상임위원회에 함께 제출함으로써 편성과정에서 부처별 지출한도액, 의무지출액, 재량지출액 등에 대한 정보를 국회가 공유하는 방안도 고려해볼만한 방안임.

목 차

제 Ⅰ 장 서론 ····· 1

제 Ⅱ 장 국가재정운용계획제도의 의의와 문제점 ····· 4
제1절 국가재정운용계획제도의 개요 ····· 4
1. 의의 ····· 4
2. 연혁 ····· 5
3. 주요 내용 ····· 8
4. 운영현황분석 ····· 15
제2절 주요 선행연구 검토 ····· 24
1. 주요선행연구 ····· 24
2. 국가재정운용계획의 주요 문제점 및 개선방안 ····· 30

제 Ⅲ 장 주요국의 중기재정계획제도 ····· 31
제1절 개요 ····· 31
제2절 구체적인 중기재정계획을 운영하는 주요국 사례 ····· 37
1. 스웨덴 ····· 37
2. 프랑스 ····· 43
3. 독일 ····· 52
4. 영국 ····· 59
제3절 구체적인 중기재정계획을 운영하지 않는 주요국 사례 ····· 66
1. 미국 ····· 66
2. 일본 ····· 72
제4절 주요국의 중기재정계획 비교분석 및 시사점 ····· 76

제 Ⅳ 장 국가재정운용계획 제도개선방안 ····· 82

제 Ⅴ 장 결론 ····· 91

참고문헌 ····· 99

표 목차

(표 2-1) 과거의 중기재정계획과 국가재정운용계획의 비교 ····· 6
(표 2-2) 연도별 분야별 의무지출 및 재량지출 추이: 2012~2018년도 ····· 8
(표 2-3) 의무지출과 재량지출의 비교 ····· 9
(표 2-4) 의무지출과 재량지출 세부유형 ····· 9
(표 2-5) 2017~2021 국가재정운용계획의 구성 ····· 11
(표 2-6) 2017~2021 국가재정운용계획 주요 내용 ····· 12
(표 2-7) 5년 단위 국가재정운용계획과 실적 간의 괴리 ····· 14
(표 2-8) 우리나라 국가재정운용계획의 주요 문제점 및 개선방안 ····· 30
(표 3-1) 주요국의 정부 형태와 예산과정 ····· 31
(표 3-2) OECD 국가들의 중기재정계획 운용방식 ····· 34
(표 3-3) OECD 국가들의 중기재정계획 운용시계와 대상 ····· 35
(표 3-4) OECD 국가들의 중기재정계획 수정주기 ····· 35
(표 3-5) OECD 국가들의 경제전망 수행기관 ····· 36
(표 3-6) 스웨덴의 예산일정 ····· 38
(표 3-7) 스웨덴의 중기재정계획 요약 ····· 43
(표 3-8) 프랑스의 예산일정 ····· 44
(표 3-9) 프랑스의 2018-2012 공공재정계획법 목차 ····· 49
(표 3-10) 프랑스의 2018-2022 공공재정계획법 부록(부속보고서) 목차 ····· 42
(표 3-11) 프랑스의 중기재정계획 요약 ····· 51
(표 3-12) 독일의 예산과정 ····· 53
(표 3-13) 독일의 2019년 예산안 및 중기재정계획(2018~2022) ····· 57
(표 3-14) 독일의 연방 재정계획(중기재정계획) 문서의 구성 ····· 58
(표 3-15) 독일의 중기재정계획 요약 ····· 58
(표 3-16) 영국의 예산안 제출 및 심의일정 ····· 60
(표 3-17) 영국의 지출계획서 목차 및 개요 ····· 64
(표 3-18) 영국의 중기재정계획 요약 ····· 65
(표 3-19) 미국의 예산일정 ····· 66
(표 3-20) 미국의 중기재정계획 요약 ····· 71
(표 3-21) 일본의 예산 순기에 따른 일정표 ····· 72
(표 3-22) 일본의 중기재정계획 요약 ····· 76
(표 3-23) 주요국의 중기재정계획 비교 ····· 76
(표 4-1) 예산제도지수 ····· 83
(표 4-2) 예산제도지수 항목별 점수와 국가별 순위 ····· 84
(표 4-3) 재정권한지수와 조직역량지수의 4분면 분포 ····· 84
(표 4-4) 주요국의 예산과 중기재정계획의 법적 형태 ····· 85
(표 4-5) 국가재정운용계획상 재정준칙 도입 또는 강화방안 ····· 89
(표 4-6) 주요국의 재정준칙 ····· 89

그림 목차

(그림 2-1) 국가재정운용계획의 수립절차 ····· 14
(그림 2-2) 계획기간 감소에 따른 재정수입 편차의 추세 ····· 16
(그림 2-3) 계획기간 감소에 따른 국세수입 편차의 추세 ····· 17
(그림 2-4) 계획기간 감소에 따른 재정지출 편차의 추세 ····· 18
(그림 2-5) 계획기간 감소에 따른 의무지출 편차의 추세 ····· 19
(그림 2-6) 계획기간 감소에 따른 재량지출 편차의 추세 ····· 19
(그림 2-7) 연도별 분야별 지출액(금액기준)(2008-2017) ····· 20
(그림 2-8) 연도별 분야별 지출액(비중기준)(2008-2017) ····· 20
(그림 2-9) 계획기간 감소에 따른 보건·복지·고용분야 지출액 편차의 추세 ····· 21
(그림 2-10) 계획기간 감소에 따른 일반지방행정분야 지출액 편차의 추세 ····· 21
(그림 2-11) 계획기간 감소에 따른 통합재정수지 편차의 추세 ····· 22
(그림 2-12) 계획기간 감소에 따른 국가채무 편차의 추세 ····· 23
(그림 3-1) OECD 국가들의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017) ····· 33
(그림 3-2) OECD 국가들의 재정 건전화 조치 형태 ····· 33
(그림 3-3) OECD 국가들의 주요 분야별 GDP 대비 비율 추이 ····· 34
(그림 3-4) 스웨덴의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017) ····· 40
(그림 3-5) 프랑스의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017) ····· 47
(그림 3-6) 프랑스의 다년도 예산체계 ····· 48
(그림 3-7) 독일의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017) ····· 55
(그림 3-8) 영국의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017) ····· 62
(그림 3-9) 미국의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017) ····· 69
(그림 3-10) 일본의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017) ····· 74

제 I 장 서론

□ 우리나라의 국가재정운용계획 현황

○ 1982년 제5차 경제개발계획이 수립되면서 우리나라에서 중기재정운용계획이 처음으로 작성되었음.

- 당시 중기재정계획의 도입목적은 그간의 만성적인 재정적자를 해소하고 중기적으로 재정을 관리 운용하기 위함이었고, 경제개발 5개년계획의 중단 이후에도 지속되었음.

- 당시의 중기재정계획은 거시경제전망을 근거로 세입여건 및 재정지출 규모 검토와 함께 재정수지에 대한 대략적인 정책 방향 제시에 머물렀음. 또한 정기적으로 작성되지 않았을 뿐 아니라, 외부에도 공개하지 않고 내부적으로 예산당국의 예산편성시 참고자료로만 활용되는 수준에 머물렀음.

- 처음으로 중장기 시계 관점에서 재정정책의 방향을 제시하려고 함에 그 의의가 있음.

○ 노무현 정부가 들어서면서 중기적 시계에서 재원을 전략적으로 배분함으로써 국정과제를 보다 체계적으로 추진할 목적으로 2006년 국가재정법 시행과 함께 국가재정운용계획을 도입하였음.

- 2004년도부터 구 예산회계법에 따라 재정수지와 국가채무 등의 재정총량지표를 5년 시계에서 전망하고 연도별 재원배분계획을 제시한 중기재정계획을 수립하였으나, 임의규정인 점, 국회제출의무가 없다는 점, 예산편성 주무부처 중심의 작성에 머무르는 등의 한계점이 있었음.

- 구 예산회계법에 따른 한계점을 보완하여 2006년도에 제정된 국가재정법에 국가재정운용계획이 도입되었음.

- 중기재정계획의 매년 작성을 의무화하였고, 계획수립과정에서 외부공개를 통한 재정의 이해관계자들의 참여와 함께, 국회 제출을 통해 중장기 관점에서 효율적인 국가재원의 배분과 재정 민주주의를 제고하려고 노력하였다는 데에 그 의의가 있음.

○ 2006년 국가재정운용계획 도입 이후 몇 차례의 제도보완을 위한 개정이 있었음.

- 일부 재정목표 전망치(예를 들어 “재정규모증가율”을 “재정규모 증가율 및 그 근거”로 개정)에 대해서 그 산출근거를 함께 제출하도록 하였음.

- 첨부서류로 전년도 국가재정운용계획대비 변동사항, 변동요인 등에 대한 평가·분석보고

서, 중장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획, 중장기 조세정책운용계획을 제출하도록 하였음.

- 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 30일 전에 보고하도록 하였음.

- 우리나라의 국가재정운용계획은 도입 및 몇 차례 제도개선을 위한 개정에도 불구하고 중기적 시계 관점에서 목표가 불분명하고 실효성 제고를 위한 정책수단이 마련되지 않아 경제여건 변화 시에 효과적인 대응이 이루어지지 않는 등 현재까지 동 제도가 본래의 도입취지에 맞게 운영되지 않고 있다는 것이 지배적인 평가임.

□ 중기 재정계획의 실효성 있는 운용의 필요성 증대

○ 우리나라의 재정 상황[1)]

- 재정수지의 경우 최근 10년간 GDP 대비 일반정부 재정수지 비율이 주요 OECD 국가들이 적자를 기록하는 것에 비하면 우리나라는 흑자를 기록하고 있고, 2018년에도 1.7% 흑자를 예측하고 있어 상대적으로 양호하다고 할 수 있음. 그러나 우리나라의 경우 사회 보장성 기금의 지출이 초기 단계인 점과 최근 10년간 관리재정수지는 지속적으로 적자를 기록하고 있다는 점을 고려해야 함.

- 국가채무의 경우 OECD 통계에 따르면 최근 10년간 GDP 대비 국가채무 비율은 주요 OECD 국가들에 비해 상당히 낮은 수준으로, 2018년의 경우 46.3%로 전망되며, 이는 일본(223.3%), 미국(106.1%), OECD 국가 평균(111.3%)에 비해 낮은 수준임. 그러나 지난 16년간(2000~2016년) OECD 32개국의 국가채무 증가속도 통계자료에 따르면 우리나라의 경우 전체에서 네 번째로(11.6%), 재정위기를 겪고 있는 남유럽 국가(아일랜드 10.8%, 포르투갈 8.9%, 스페인 7.0%, 그리스 4.9%, 이탈리아 3.4%)보다 높은 증가추세를 보이고 있음.

○ 재정 상황이 악화될 수 있는 잠재적 요인

- 저출산과 인구고령화 사회로의 이전은 경제성장 중심의 국가 운용 기조가 고비용 저효율 체제 내지 복지국가로 이행될 것을 요구하는 것이며, 세입세출의 구조 및 비율에 근본적인 변화가 예상되며, 기존의 세입 및 세출 정책에 수정이 요구되고 있음[2)].

- 최근에 남북 정상회담과 북미 정상회담 개최를 계기로 북한 핵무기폐기 및 남북 화해국면으로 전환되는 시점에 남북통일 이후 재정지출의 증가요인도 통일의 편익을 고려

1) 국회예산정책처, 2018,『대한민국 재정 2018』PP 53~65 참고함.
2) 신영수·현대호·김도승, 2010,『재정법제의 현대적 과제(Ⅰ)-저출산·고령화 대응-』, 한국법제연구원, P65.

하더라도 재정 건전성에 중요한 영향을 미칠 수 있음. 국회예산정책처(2014b)[3]에 따르면 2015년 통일을 전제로 2016년부터 2060년도까지 통일 이후 45년간 통일비용을 추계한 결과 통일 직후인 2016년 68조원에서 2060년 340조원까지 평균 GDP 대비 3.9% 발생하는 것으로 예측하고 있음.

○ OECD 통계치와 향후 재정 상황이 악화될 개연성이 높은 잠재적 요인을 고려한다면, 중장기 시계에서 재정계획의 효과적인 운용을 통한 선제적 대응이 절실하다고 할 수 있음.

□ 우리나라의 국가재정운용계획의 제도개선을 위한 연구방법

○ 먼저 과거 10년간 우리나라의 국가재정운용계획의 연혁, 주요 개정사항 및 계획기간의 차이에 따른 계획과 실제 예산과의 편차에 대한 분석을 통해 운용현황을 파악함.

○ 다음으로 우리나라의 국가재정운용계획제도의 문제점 및 개선방안을 제시한 국내 주요 선행연구 등의 문헌 검토를 통해 제도 도입 이후 우리나라의 국가재정운용계획제도가 잘 정착되지 못한 원인을 정리함.

○ 중장기 재정계획을 공식적·비공식적으로 시행하고 있는 국가들의 운영현황을 분석하여 우리나라 국가재정운용계획 제도개선에 시사점을 도출하고자 함.

- 구체적으로 각각의 국가들의 최근 국가 재정 상황 추이, 정치구조, 예·결산 운용방식 등을 개관한 후에, 공식적으로 중장기 재정계획을 운용하고 있는 국가들의 경우 동 제도의 작성주체, 운용방식, 운용시계, 수정주기 등 세부사항을 검토함으로써 현재 시행 중인 우리나라의 국가재정운용계획제도와 정합성 측면에서 실행 가능한 합리적인 개선 방안을 제시하고자 함.

3) 국회예산정책처, 2014b, 『한반도 통일의 경제적 효과 세미나』 자료집.

제Ⅱ장 국가재정운용계획제도의 의의와 문제점

제1절 국가재정운용계획제도의 개요

1. 의의

□ 중기재정계획제도의 개념

○ 재정관리측면에서의 중기재정계획과 예산관리측면에서의 중기재정계획[4)]

- 재정관리측면에서의 중기재정계획은 광의의 국가가 능률적인 재정계획과 효과적인 경제정책을 실현하기 위하여 중기적 시각에서 수입과 지출을 완전히 총괄파악하고 그 중점적 집행과 우선순위를 결정하여 계획목표와 방향을 제시하는 행정계획을 말함.

- 예산관리측면에서의 중기재정계획은 통제를 주목적으로 하는 단년도 예산제도의 제약성을 보완하기 위하여 3~5년의 중기에 걸친 재정운용계획을 수립하고 이에 따른 재원의 동원 및 배분방향을 계획함으로써 종국적으로는 단년도 예산편성이 갖는 문제점을 극복하여 재정운용의 합리성을 제고하기 위한 제도의 측면이 강함.

○ 우리나라의 국가재정운용계획의 개념

- 우리나라의 국가재정운용계획은 정부가 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5년 이상의 거시경제전망을 바탕으로 세입·세출·재정수지·조세부담률·국가채무 등의 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하는 문서를 말함.

- 국가재정운용계획은 단년도 예산편성의 기본 틀이 되며, 매년 경제·사회적 여건 변화를 반영하여 연동·보완됨. 국가재정운용계획의 도입으로 각 부처를 비롯한 정부의 단년도 예산은 중장기 국가비전과 정책우선순위를 고려한 중기적 시계에서 편성할 수 있게 되었음.

□ 중기재정계획의 필요성

○ 재정지출의 우선순위 파악 용이

- 단년도 예산 운용의 경우 재정지출의 우선순위를 조정하거나 재정수지의 흐름을 파악

4) 박종수, 2003, “현행 중기재정계획제도의 개선방안”, 법제연구 제25호, PP50-52.

하기에는 너무 짧기 때문에 지출의 우선순위를 변화시키기 위해서는 장기적 시계에 따라 체계적으로 예산이 운용되어야 함.

○ 재정운용의 합리성 제고

- 다년도 계획이 없는 경우 환경의 변화에 따라 세출이 전면적 또는 임기응변식으로 조정되어 재정운용의 합리성이 결여될 수 있음.

- 제시된 각 정책의 재원소요를 중장기적 관점에서 가늠해보고 거시적인 재정운용전략과 부합하는 범위 내에서 정책을 채택함으로써 재정운용의 합리성을 제고할 수 있음.

○ 재정민주주의 측면에서 재정의 책임성과 국회의 재정권한 강화

- 국회는 국가적 차원의 정책방향과 중장기 재정전망을 심도 있게 검토할 수 있고, 중장기적 관점에서 재정수입, 재정지출, 재정수지 및 국가채무 등에 대한 정보를 확보하여 예산안 심의에 활용이 가능함.

2. 연혁[5)]

□ 중기재정제도 연혁

○ 중기재정계획은 1930년대 예산개혁의 전 세계적인 흐름에서 태동한 것임.

- 회계의 원칙을 바꾸는 미시적 개혁보다는 중장기적인 관점에서 재정운용과 연결된 거시적 개혁의 산물로 탄생한 계획예산제도의 하나로 이해됨[6)].

○ 구미각국에서는 이미 1960년대부터 도입·시행하여 오늘에 이르고 있음.

- 제2차 세계대전이 끝나고 유럽각국이 복지국가를 실현하는 과정에서 늘어나는 재정수요에 대응하기 위해 종래의 단년도 예산제도의 문제점을 보완하기 위한 목적으로 본격적으로 도입됨.[7)]

- 근대예산제도의 종주국인 영국은 1961년도부터 다년도 예산편성을 시도하였고, 1963년에는 향후 5년(예산년도+이후 4년)의 공공지출조사에 착수하였음.

---

5) 주로 국회예산정책처, 2014a, 『국가재정법 이해와 실제』와 김춘순, 2018, 『국가재정 이론과 실제』, 동연출판사를 참조함.
6) 장하진, 2010, 『5년 중기재정계획 제도의 문제점과 개선방안』, 국회예산결산특별위원회, P2.
7) 김영훈, 1988. “예산개혁을 위한 중기재정계획제도의 시도”, 사회과학논총 제19집, P3.

□ 우리나라의 중기재정제도 연혁

○ 우리나라의 국가재정운용계획의 기원은 1982년에 제5차 경제개발계획 수립과 함께 작성되기 시작한 중기재정계획에서 찾아볼 수 있음.

- 당시 중기재정계획의 도입목적은 만성적인 재정적자를 해소하고 중기적으로 재정을 관리 운영하기 위함이었고 제5차 경제개발계획이 중단된 이후에도 국가재정의 중장기 투자계획을 제시하고 재정 건전성을 유지하기 위해 지속됨.

- 그러나 중기재정계획은 비정기적으로 작성되었고, 외부에 공개되지 않았으며 예산당국의 참고자료로만 활용됨. 내용면에서도 예측된 거시경제전망을 바탕으로 세입여건을 검토하고 재정지출규모 및 재정수지에 대한 개략적인 정책방향을 제시하는 수준에 머물렀음.

○ 2004년도부터 중기적 시계에서 재원을 전략적으로 배분할 목적으로 새로운 중기재정계획인 국가재정운용계획을 수립하였음.

- 과거의 중기재정계획과는 달리 재정수지와 국가채무 등의 재정총량지표를 5년 시계에서 전망하고 연도별로 재원배분계획을 제시하고 있음.

(표 2-1) 과거의 중기재정계획과 국가재정운용계획의 비교(*)

구분	과거의 중기재정계획	국가재정운용계획
목적	· 재정운용 방향제시	· 총량목표, 구체적인 재원배분계획, 투자방향
실효성	· 재정운용 참고자료	· 해당연도 예산안 및 기금운용계획의 토대(부처별 지출한도로 활용)
수립방식	· 예산편성 주무부처 중심	· 국무위원, 관계부처, 지자체, 연구소 등의 폭넓은 사전 참여
법적근거	· 예산회계법(임의규정)	· 국가재정법(강제규정)
국회제출의무	없음	있음

(*) 국경복, 2015, 재정의 이해, P629.

○ 국가재정운용계획을 규정한 국가재정법 제7조는 2006년 10월 4일 제정된 이후 정부조직법 개정에 따른 조직개편으로 인한 변경사항, 관계부처간 협의 의무 등을 제외하고 중요한 사항으로는 크게 3차례에 걸쳐 개정되었음.

- 2010년의 개정(2010.5.17.)은 일부 조항의 개정과 신설이 이루어졌음.

먼저 제2항 4호 '재정규모증가율'이 '재정규모증가율 및 **그 근거**'로 개정되고, 4의2호 '의무지출의 증가율 및 산출내역', 4의3호 '재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획', 4의4호 '세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거'가

신설되었으며, 6호 '통합재정수지 및 국가채무에 대한 전망'에서 '통합재정수지에 대한 전망과 **근거 및 관리계획**'으로 개정되고 국가채무는 삭제되면서 제3항 첨부할 서류에 포함되는 것으로 대체되었고, 7호 '전년도에 수립한 국가재정운용계획에 대한 평가'가 삭제되고 제3항 첨부할 서류에 포함하는 것으로 대체되었음.

다음으로 제3항에서 국회에 제출하는 국가재정운용계획에 첨부할 서류로 1호 '전년도에 수립한 국가재정운용계획대비 **변동사항, 변동요인, 관리계획 등**에 대한 평가·분석보고서', 2호 '중장기 기금재정관리계획', 3호 '국가채무관리계획'이 신설되었음.

마지막으로 제7항에서 기획재정부장관은 수정예산안 및 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정운영계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 하는 내용이, 제8항에서 기획재정부장관은 **국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에** 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 **수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 하는 내용이 신설**되었음.

- 2013년의 개정(2013. 5. 28.)은 국가재정운용계획의 국회 제출 시기를 회계연도 개시 **'90일 전까지'에서 '120일 전까지'로 30일이 앞당겨졌음**. 이는 예산안의 국회 제출 시한이 30일 앞당겨지면서 예산안과 함께 제출되던 국가재정운영계획의 제출 시한도 함께 변경된 것임.

- 2014년 개정(2014.1.1.)은 제3항에 국회에 제출하는 국가재정운용계획에 첨부할 서류로 '중장기 조세정책운용계획'이 추가로 포함되었음. 중장기 조세정책운용계획은 효율적인 조세정책의 수립과 조세부담의 형평성 제고를 위하여 매년 해당 연도부터 5개 연도 이상의 기간에 대한 조세정책운용계획을 수립하는 것으로 2014년에 국세기본법 20조의2가 신설된 것으로 조세정책운용계획은「국가재정법」제7조에 따른 국가재정운용계획과 연계되어야 하는 것으로 규정하고 있음.

- 2014년 개정(2014.12.30.)은 제8항에서 기획재정부장관이 **국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전 국회 소관 상임위원회에서 보고해야 하는 시점을 30일 전으로 개정**하였음.

- 2016년 개정(2016.12.20.)은 제2항 2호에서 국가재정운용계획에 포함하여야 할 사항으로 '중·장기재정전망'을 '중·장기재정전망 및 **그 근거**'로 개정함.

3. 주요 내용

□ 국가재정운용계획의 주요 내용

○ 국가재정법 제7조 2항에 따르면 국가재정운용계획에는 1) 재정운용의 기본방향과 목표 2) 중·장기 재정전망 및 그 근거 3) 분야별 재원배분계획 및 투자방향 4) 재정규모증가율 및 그 근거 5) 의무지출의 증가율 및 산출내역과 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 6) 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거 7) 조세부담률 및 국민부담률 전망 8) 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획이 포함되어야 함.

- 의무지출은 재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말함. 의무지출에는 자격급여, 지방교부세와 지방교육재정교부금, 조약체결 등에 의한 지출, 이자지출 등이 있음.

- 재량지출은 재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말함. 국회에서 확정된 추경예산 기준 2017년도 재량지출은 209조원으로 총 지출 410.1조원 중 51%를 점유하고 있음. 기획재정부는 2012년부터 공식적으로 의무지출과 재량지출의 비중을 산정하고 있음.

(표 2-2) 연도별 분야별 의무지출 및 재량지출 추이: 2012~2018년도(*)

(단위: 조원,%)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	연평균 증가율
의무지출	교부금	71.5 (22.0)	76.6 (21.9)	76.6 (21.5)	74.3 (19.8)	77.4 (20.0)	91.1 (22.2)	99.4 (23.2)	5.5%
	보건·복지·노동	59.0 (18.1)	62.4 (17.9)	69.8 (19.6)	77.5 (20.6)	83.3 (21.6)	87.9 (21.4)	95.7 (22.3)	9.8%
	이자지출	17.3 (5.3)	15.7 (4.5)	16.8 (4.7)	16.5 (4.4)	16.7 (4.3)	16.1 (3.9)	16.7 (3.9)	-1.4%
	기타	4.1 (1.3)	4.1 (1.2)	4.1 (1.2)	4.3 (1.1)	5.2 (1.4)	6.0 (1.5)	6.1 (1.4)	9.3%
	합계	151.9 (46.7)	158.8 (45.5)	167.3 (47.0)	172.6 (46.0)	182.6 (47.3)	201.1 (49.0)	217.9 (50.8)	6.5%
재량지출		173.5 (53.3)	190.2 (54.5)	188.5 (53.0)	202.8 (54.0)	203.8 (52.7)	209.0 (51.0)	211.0 (49.2)	4.1%
총지출		325.4	349.0	355.8	375.4	386.4	410.1	428.9	5.2%

(*) 기획재정부 자료를 토대로 재구성함.
(주1) 괄호안은 총지출 대비 비중임.
(주2) 각 연도별 예산기준임.(2013년, 2017년은 추경예산 기준임)
(주3) 2018년은 국가재정운용계획서상 예상수치임.
(주4) 연평균증가율은 2012-2017년 기준임.

(표 2-3) 의무지출과 재량지출의 비교(*)

구분	의무지출	재량지출
지출구분근거	· 국가재정법 제7조 제2항 제4호의2	· 국가재정법 제7조 제2항 제4호의3
지출발생요인	· 정부의 지출의무가 명시된 재정수반법률	· 사업추진 근거법
지출규모	· 법령에 의해 결정	· 매년 국회예산안 심의에 따라 결정
예산변경방법	· 재정수반법령의 제·개정	· 예산심의과정에서 규모 조정
예산안 심사과정	· 편성규모의 정확성 등	· 정책과 규모의 타당성 등

(*) 국회예산정책처, 2011,『2012년도 예산안 중점 분석Ⅱ』, P1

(표 2-4) 의무지출과 재량지출 세부유형(*)

구분	세부유형		대상사업(예시)
의무지출	법정지출		· 교부금: 지방교부세, 부동산교부세, 교육교부금 · 연금부담금: 공무원연금,군인연금, 사학연금, 공교보험료 등 · 법정 복지지출: 기초노령연금, 기초생활보장, 장애수당, 보훈급여, 건보지원, 노인장기요양보험 지원, 보육지원 등 · 국회 비준 조약·일반적으로 승인된 국제법규: 국제기구분담금 등 · 기타: 과거사보상, 국가배상금, 쌀직불금, 농어가목돈마련저축, 가족관계등록사무, 국선변호료, 농어민지원 등
	이자지출		· 이자상환 소요: 국채, 민간차입금·차관, 일시차입금 등 이자상환
재량지출	경직성지출	인건비	· 공무원 인건비
		기본경비	· 기본경비, 기금운영비(기금의 인건비 포함)
		국가기능유지	· 기관유지: 청사유지비, 전산 운영경비 등 · 국가 책무이행: 필수 전력유지비 및 병무행정 기본소요, 국가안전보장비, 치안 및 소방 임무수행 기본소요, 징세(국세·관세) 업무수행 기본소요 식품·의료 등 국민건강 관련 기본소요, 항공안전 및 교통안전 기본소요, 범죄조사·법집행 기본소요, 일반회계 예비비 등
		계약이행	· 확정적 계약이행: 차관원금 상환, MRG, BTL 임차료, 국고채무부담행위, 외국과의 계약체결된 무기도입(전력투자비) 등
	기타재량지출	정책적 합의이행	· 지역간 합의 및 대국민약속: 평택지원, 방폐장주변지역 지원, 서천군지원, 태안유류사고관련 소요, 광특회계 자율편성 사업 등 · 국가간 합의: 국회 동의없이 체결된 조약, 국회 동의가 불필요한 단순한 행정협조, 기술적인 행정협정 등
		정책추진 소요	· 국책사업: 녹색성장사업, 신성장동력사업, 30대 선도사업 등 기획재정부와 합의된 주요 정책관련 소요 · 국회에서 의결한 계속비 사업 · 기타 국가적 핵심사업: 핵심전력투자비, 재해복구비 등
		기타사업	· 위 분류에 해당하지 않는 모든 사업

(*) 한국재정학회, 2012,『외국의 중기재정계획 내용구성 비교 및 시사점 연구』, P92.

- 조세부담률은 한 나라의 국내총생산에 대한 조세총액(국세+지방세)의 비율을 말하는 것으로 재정의 상대적 규모를 나타내는 지표임. 조세부담률은 세금부담의 정도를 파악하고자 할 때 사용되며 조세부담률이 높다는 것은 세부담이 많다는 것을 의미함. 조세부담률은 단지 국내총생산 대비 조세총액을 보여주는 개념이기 때문에 조세부담의 배분

상황 및 공평성 등 세부담의 내용에 대한 정보는 제공하지 못하는 한계가 있음.

- 국민부담률은 국민들이 1년 동안 낸 세금과 국민연금·의료보험료·산재보험료 등 각종 사회보장기여금을 합한 총액이 국내총생산에서 차지하는 비중을 말하는 것으로 국민부담률은 조세부담률과 사회보장부담률을 합한 것임.

- 통합재정수지는 일반회계·특별회계·기금을 모두 포괄하는 수지로서, 회계·기금 간 내부거래 및 차입·채무상환 등 보전거래를 제외한 실질적 의미의 수입·지출의 차이를 나타내며, 통합재정수입에서 통합재정지출 및 순융자를 차감하여 계산함. 통합재정수지는 재정적자 또는 흑자에 대한 보전재원을 뺀 순수 재정활동으로 인한 재정수지를 나타내므로 당해연도 재정활동의 건전성을 파악할 수 있는 지표로 활용되고 있음.

- 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 산재보험, 고용보험) 수지를 제외한 것으로 재정건전성을 보다 정확히 판단하기 위한 지표로 사용됨. 사회보험성기금의 장기적인 재정불안정을 고려하면 현재의 사회보장성기금의 흑자를 통합재정수지에서 제외하는 관리재정수지 역시 유용한 재정지표임.

- 국가채무 및 국가채무관리계획

  국가채무는 정부가 정부 이외의 민간이나 해외에 원금 또는 원리금의 상환의무를 지고 있는 채무를 의미함. IMF는 국가채무를 통합재정기준으로 일반정부가 직접적인 원금 또는 원리금의 상환의무를 지고 있는 확정채무로 규정하고 있음. 이에 따라 우리나라는 정부의 채무보증, 사회보장기금의 잠재채무, 공기업의 채무를 국가채무에 포함하고 있지 않음. 국가채무는 향후 조세 등 실질적인 국민의 부담으로 상환해야 하는 적자성 채무와 대응재산으로 상환할 수 있는 금융성 채무로 구분할 수 있음.

  국가재정법 제86조는 정부에 건전재정을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력할 의무를 부여하고 있고, 이를 위하여 제91조 제1항에서 국채 또는 차입금의 상환실적·계획 및 5개연도 이상의 기간에 대한 채무 증감 전망 등을 포함한 국가채무관리계획을 매년 수립하도록 규정하고 있으며, 국회가 동 계획을 심의할 수 있도록 국가채무관리계획을 국가재정운용계획과 함께 국회에 제출하도록 하고, 결산보고서에도 국가채무관리보고서를 첨부하도록 규정하고 있음.

- 중장기 조세정책운용계획은 국가가 매년 해당연도부터 5개연도 이상의 기간에 대해 효율적인 조세정책의 수립과 조세부담의 형평성 제고를 위해 수립하는 계획으로 2014년 1월 1일 국가재정법 제7조 제3항 4호 및 국세기본법 제20조의2가 신설됨에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획 첨부서류로 포함되었음. 조세정책은 국가재정운용의 근간이므로 중기적 관점에서 일관성 있게 추진할 필요가 있고, 중장기 조세정책운용계획은 국가재정운용계획과 연계된 구체적인 세제운용 계획과 그에 따른 세입규모 등을 포함하게 되므로 국가재정운용계획의 재정수입 전망에 대한 중요한 자료로 사용될 수 있다는 점에서 의의가 있음.

(표 2-5) 2017~2021 국가재정운용계획의 구성(*)

구분	내용
제1부 국가재정운용계획의 의의	국가재정운용계획의 개념과 실효성, 수립절차
제2부 2017~2021 경제·재정운용여건	대내·외 경제여건과 재정운용여건
제3부 2017~2021 재정운용 방향	· 재정운용 기본방향 · 중기 재정전망 및 재정운용 목표 · 분야별 재원배분방향
제4부 12대 분야별 투자 방향	· 보건·복지·고용 분야 · 교육 분야 · 문화·체육·관광 분야 · R&D 분야 · 산업·중소기업·에너지 분야 · SOC 분야 · 농림·수산·식품 분야 · 환경 분야 · 국방 분야 · 외교·통일 분야 · 공공질서·안전 분야 · 일반·지방행정 분야
제5부 사람 중심의 경제구현을 위한 재정혁신	· 기본 방향 · 강도 높은 양적·질적 지출 구조조정 추진 · 세입기반 확충 · 재정의 민주성·투명성 강화 · 재정관리체계 개선
(첨부서류) 1. 2017~2021년 전년도 국가재정운용계획 대비 평가·분석 보고서 2. 2017~2021년 중장기 기금재정관리계획 3. 2017~2021년 국가채무관리계획 4. 중장기 조세정책운용계획	

(*) 기획재정부

(표 2-6) 2017~2021 국가재정운용계획 주요 내용(*)

1. 기본방향
· 새 정부 국정과제의 차질 없는 이행과 우리 사회의 구조적 문제해결을 위해 재정의 적극적 역할 강화
- 재정의 적극적 역할을 강화하기 위해 향후 5년간 지출증가속도를 경상성장률보다 높게 관리
· Zero-base에서 양적·질적 지출 구조조정을 추진하고 세제개혁도 병행
· 예산과정에 국민 참여를 촉진하고 재정의 민주성·투명성을 제고하기 위한 재정시스템 혁신을 병행 추진

2. 중기 재정전망 및 재정운용 목표
· 재정수입은 17~21년 중 연평균 5.5% 증가할 전망
· 재정지출은 17~21년 중 연평균 5.8% 증가하도록 관리
· 관리재정수지는 17~21년 중 GDP 대비 (-)2% 내외에서 관리
· 국가채무비율은 GDP대비 40% 초반 수준에서 관리

3. 재정혁신방안
1) 지출구조조정추진
2) 세입기반확충
3) 재정관리체계개선
4) 국가채무관련 위험관리

4. 분야별 재원배분 계획
· 사회분야는 일자리중심·소득주도 성장을 통한 사람중심의 지속성장 구현을 위해 투자확대
- 일자리분야는 적극적 노동시장에 대한 재정투자를 총지출 증가율 이상으로 지속확대하고 고용창출효과가 높은 사업에 투자강화
- 복지분야는 아동수당도입, 기초·장애인연금 단계적 인상 등 생애주기별 맞춤별 지원확대
- 교육분야는 누리과정 어린이집 국고지원, 대학등록금 부담완화 등 사람에 대한 투자확대

· 경제분야는 그동안의 투자 스톡을 감안하여 투자내실화를 추진하고, 4차 산업혁명 대응 등 혁신성장을 위한 분야에 집중 투자
- R&D분야는 4차 산업혁명에 대비하여 기초연구에 대한 R&D를 적극 지원하고 R&D 투자효율화를 병행 추진
- SOC분야는 시설투자는 축소하고 교통서비스의 공공성 제고, 생활밀착형 안전 강화, 성장동력확충 등에 집중
- 농림분야는 농업체질 개선 등을 통해 신성장동력을 창출하고 농가소득증대에 집중

· 안보·안전분야는 북한의 위협에 대응하여 방위력 개선에 집중 투자하고, 환경위해요인 대응·먹거리 안전 등을 위한 투자확대
- 안보분야는 국방 핵심전력 확대 및 병 급여 단계적 인상 추진
- 안전분야는 선제적 예방 투자를 확대 및 현장 대응역량을 강화

(*) 기획재정부 보도자료

□ 수립절차[8)]

- 수립지침의 통보

기획재정부장관은 국가재정운용계획 수립을 위해 당해 회계연도의 전년도 12월 31일까지 '국가재정운용계획 수립지침'을 마련하여 각 부처의 장에게 통보해야 함.

- 중기사업계획서의 작성·제출

각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출해야 함.

- 분야별 작업반 운영 및 재정전략회의 개최

각 중앙관서의 장이 중기사업계획서를 제출하면 2월부터 정부·연구소·학계 및 민간전문가 등이 참여하는 분야별 작업반을 구성·운영하여 각 분야별 정책방향과 주요 이슈에 대해 논의함. 이러한 논의결과를 바탕으로 전 국무위원이 참여하는 재정전략회의를 개최하여 중기재정운용전략, 차년도 예산안 편성 방향, 각 분야별 재정투자방향 등을 논의함.

- 토론회 개최

분야별 작업반을 운영하고 재정전략회의에서 논의된 내용을 토대로 매년 5월말에서 6월초 경 KDI와 공동으로 '국가재정운용계획 수립을 위한 공개토론회'를 개최함.

- 국가재정운용계획 수립 방향의 보고

기획재정부장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 30일 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원회인 기획재정위원회에 보고함.

- 국가재정운용계획 확정 및 국회제출

8) 김춘순(2018) PP 310-311.

(그림 2-1) 국가재정운용계획의 수립절차(*)

(*) 김춘순(2018) P312 그림1.

4. 운영현황분석

□ 2004년에 '2004~2008년 국가재정운용계획'을 처음으로 국회에 제출한 이후 해마다 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하여 제출하고 있음.

○ 단년도 예산과는 달리 총수입·총지출·재정수지·국가채무 등을 명확히 제시하고 있을 뿐만 아니라, 수년 동안의 개별부처 또는 사업에 대해 일정한 예산제약을 설정하여 총량 목표들을 달성하려는 계획을 포함하고 있어 재정 건전화의 기초를 구축하는 데 중요한 역할을 하고 있음.

○ Top-down 예산제도와 더불어 국가재정운용계획 도입 이후, 정부 개별 부처들 간에 자율과 책임이 증대되면서 과거 행해지던 예산 과다요구 관행이 줄어들고 자발적인 세출구조 조정이 나타나는 등 일정 부분 성과가 있었음.

□ 국가재정운용계획과 실적 간의 괴리[9)]

○ 현대경제연구원(2015)에 따르면 국가재정운용계획이 2004년 이래 10년 이상 운영되고 있으나 실제 효과가 있는지는 의문을 나타내고 있음. 이에 대한 근거로 (표 2-7)을 제시하고 있는데, 2015년 이전에 발표된 국가재정운용계획상의 데이터를 근거로 과거에 제시했던 재정수지 및 국가채무의 예상치와 실적치 간의 괴리가 점차 커지고 있어서[10)] 그 실효성이 의문시되고 있음.

(표 2-7) 5년 단위 국가재정운용계획과 실적 간의 괴리(*)

		총지출	조세	국민	재정수지		국가채무	
		(조원)	부담률(%)	부담률(%)	규모(조원)	비중(%)	규모(조원)	비중(%)
2007년	계획(A) (2004년 수립)	234.2	19.9	25.8	-2.9	-0.3	283.5	28.8
	실적(B)	238.4	21.0	26.5	+6.8	+0.7	299.2	28.7
	증감(B-A) (조원, %P)	**4.2**	**1.1**	**0.7**	**9.7**	**1.0**	**15.7**	**-0.1**
2012년	계획(A) (2008년 수립)	326.7	20.8	27.7	0.0	0.0	407.3	30.9
	실적(B)	325.4	20.2	26.8	-17.4	-1.3	443.1	32.2
	증감(B-A) (조원, %P)	**-1.3**	**-0.6**	**-0.9**	**-17.4**	**-1.3**	**35.8**	**1.3**
2017년	계획(A) (2013년 수립)	400.7	20.1	27.5	-7.4	-0.4	610.0	35.6
	실적(B)	401.1	19.3	26.3	-28.9	-1.7	669.9	39.7
	증감(B-A) (조원, %P)	**0.4**	**-0.8**	**-1.2**	**-21.5**	**-1.3**	**59.9**	**4.1**

(*) 현대경제연구원(2015) p9를 토대로 일부 수정함.
(주1) 재정수지는 '관리재정수지', 비중은 'GDP 대비 비율'임.

9) 현대경제연구원, 2015, "정부 재정구조의 변화와 시사점", 경제주평 15-50호(통권 제671호), P9.
10) 이는 국가재정운용계획 도입 이후에 연도가 경과할수록 계획의 예측도가 낮아지고 있음을 의미함.

□ 국가재정운용계획상 주요 재정지표별 계획기간에 따른 계획과 실제예산과의 차이 분석

- 정부가 국회에 제출하는 5개년 국가재정운용계획에서 주요 재정지표별 계획금액과 실제 예산금액의 차이를 분석하고, 계획기간에 따라 정확성의 차이가 있는지 여부에 대해 검토함. 이하 2006년도에 제출한 2006~2010년도 국가재정운용계획은 "2006년 계획"이라 함.

○ 재정수입

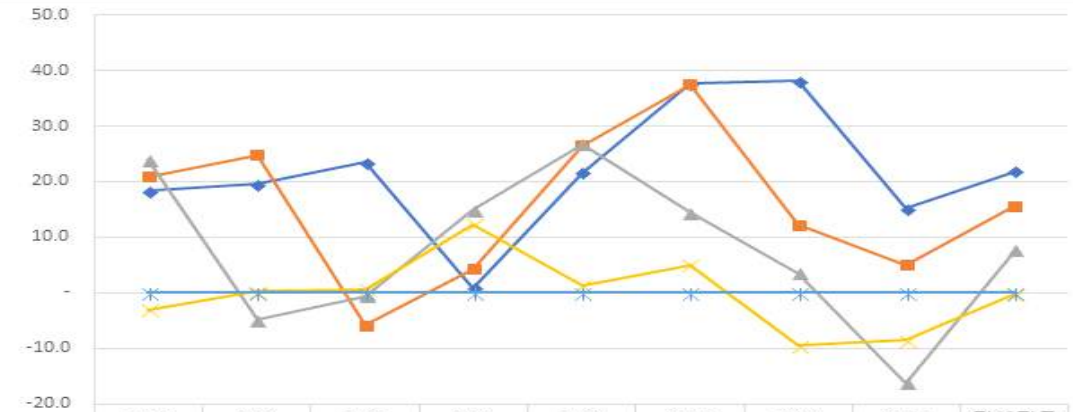
- 재정수입은 국세수입, 세외수입, 기금수입으로 구성되어 있음.

- 2006년 계획부터 2017년 계획까지 중기재정수입 전망에 대한 표시방법에 있어서 주요한 변동내역은 다음과 같음.

  * 2006년도 계획부터 2009년도 계획까지는 재정수입이 아닌 총수입으로 기재하였음.
  * 2006년도 계획부터 2008년도 계획까지는 보전수입을 포함한 예산수입을 기재하고 총수입에서 다시 보전수입을 차감하여 제시하였음.
  * 2006년도 계획부터 2007년도 계획까지는 예산수입의 경우 일반회계와 특별회계로 구분하여 기재하였음.

- (그림 2-2)는 재정수입의 계획기간이 감소함에 따라 그 편차가 어떻게 변동하는지를 보여주고 있음.

(그림 2-2) 계획기간 감소에 따른 재정수입 편차의 추세(*)



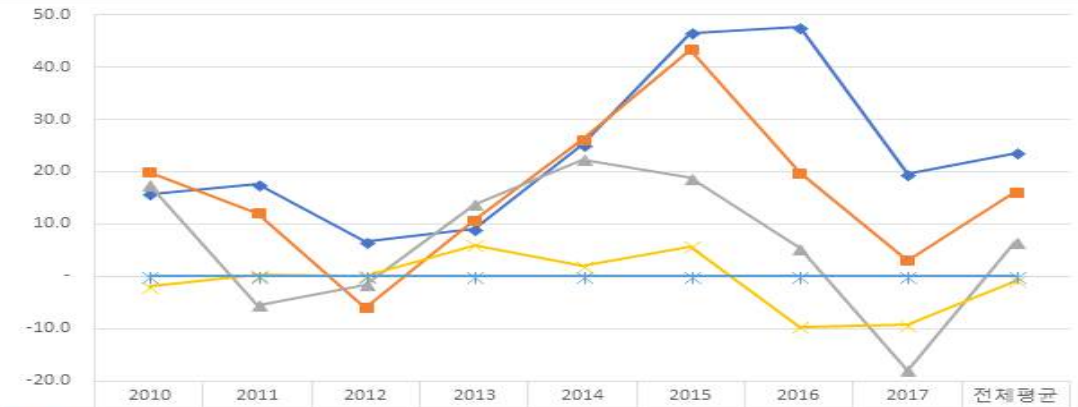
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전체평균
Y-4	18.3	19.5	23.5	0.9	21.6	37.6	38.1	15.2	21.8
Y-3	20.9	24.8	-5.9	4.3	26.5	37.5	12.2	5.0	15.7
Y-2	23.9	-4.9	-0.6	14.9	26.8	14.4	3.6	-16.3	7.7
Y-1	-3.0	0.2	0.6	12.3	1.4	5.0	-9.5	-8.6	-0.2
Y	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임.
(주1) 2010년 Y-4는 2010년 재정수입에 대하여 4년 전인 2006년 계획에 제시한 금액과 2010년 재정수입 예산금액과의 차이를 나타냄. (+)는 과다예상액을 (-)는 과소예상액을 의미함.

* 재정수입은 전반적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음.

- (그림 2-3)은 재정수입의 상당수를 차지(약 50% 후반)하는 국세수입의 계획기간이 감소함에 따라 그 편차가 어떻게 변동하는지를 보여주고 있는데, 재정수입 편차의 추세와 거의 유사함.

(그림 2-3) 계획기간 감소에 따른 국세수입 편차의 추세(*)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전체평균
Y-4	15.8	17.6	6.6	9.1	25.2	46.6	47.7	19.6	23.5
Y-3	19.9	12.1	-6.0	10.7	26.1	43.4	19.8	3.0	16.1
Y-2	17.5	-5.5	-1.6	13.8	22.4	18.8	5.4	-18.0	6.6
Y-1	-1.9	0.2	0.1	6.0	2.0	5.8	-9.6	-9.3	-0.8
Y	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임.
(주1) 2010년 Y-4는 2010년 국세수입에 대하여 4년 전인 2006년 계획에 제시한 금액과 2010년 국세수입 예산금액과의 차이를 나타냄. (+)는 과다예상액을 (-)는 과소예상액을 의미함.

○ 재정지출

- 재정지출은 예산지출, 기금지출로 구성되어 있고, 지출성격에 따라 의무지출과 재량지출로 구분하여 나타내고 있음.

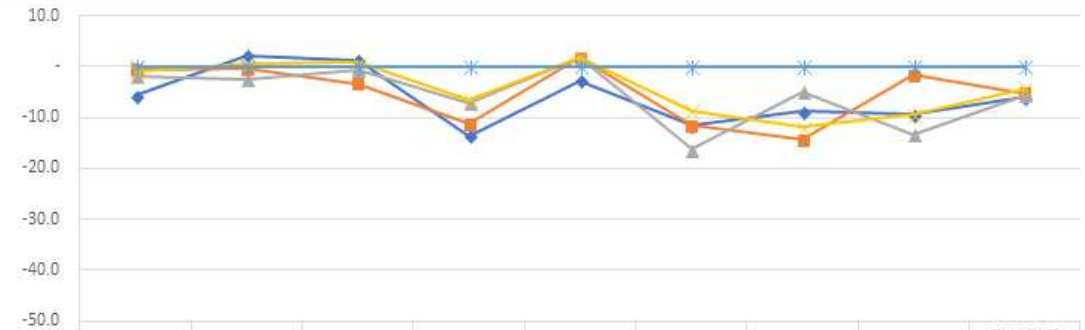
- 2006년 계획부터 2017년 계획까지 중기재정지출 전망에 대한 표시방법에 있어서 주요한 변동내역은 다음과 같음.

* 2006년도 계획부터 2009년도 계획까지는 재정지출이 아닌 총지출로 기재하였음.
* 2006년도 계획부터 2007년도 계획까지는 예산지출의 경우 일반회계와 특별회계로 구분하여 기재하였음.
* 국가재정법 개정으로 2012년도 계획부터는 추가로 지출성격에 따라 의무지출과 재량지출로 구분하여 나타내고 있음. 의무지출의 경우 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타의무지출로 구분하여 제시하고 있음.
* 분야별 지출의 경우 2006년 계획에서는 13개분야(인건비는 별도로 구분), 2007년 계획에서는 13개분야(인건비와 민간투자는 별도로 구분)로 구분한 반면, 2008년 계획부

터는 12개분야(① 보건·복지·고용, ② 교육, ③ 문화·체육·관광, ④ R&D, ⑤ 산업·중소기업·에너지, ⑥ SOC, ⑦ 농림·수산·식품, ⑧ 환경, ⑨ 국방, ⑩ 외교·통일, ⑪ 공공질서·안전, ⑫ 일반·지방행정)로 일관되게 구분하여 제시하고 있음.

- (그림 2-4)는 재정지출의 계획기간이 감소함에 따라 그 편차가 어떻게 변동하는지를 보여주고 있음.

(그림 2-4) 계획기간 감소에 따른 재정지출 편차의 추세(*)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전체평균
Y-4	-5.8	2.1	1.3	-13.7	-2.8	-11.6	-8.9	-9.4	-6.1
Y-3	-0.7	-0.4	-3.4	-11.3	1.7	-11.6	-14.4	-1.7	-5.2
Y-2	-1.9	-2.5	-0.6	-7.1	1.7	-16.3	-5.0	-13.4	-5.6
Y-1	-1.0	0.5	0.7	-6.5	1.9	-8.7	-11.9	-9.4	-4.3
Y	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임.
(주1) 2010년 Y-4는 2010년 재정지출에 대하여 4년 전인 2006년 계획에 제시한 금액과 2010년 재정지출 예산금액과의 차이를 나타냄. (+)는 과다예상액을 (-)는 과소예상액을 의미함.

* 재정지출은 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음. 그러나 재정수입에 비해서는 그러한 경향이 작음.
* 재정수입은 전반적으로 과다예상액(예상-예산)을 나타내고 있는 반면, 재정지출은 전반적으로 과소예상액(계획-예산)을 나타내고 있음. 이는 계획보다 실제 예산금액이 더 크게 확정되는 것으로, 재정수지 및 국가채무 건전성을 고려하여 계획상 목표액을 낮게 설정하는 것에 그 원인이 있을 것으로 추정됨.
* 재정지출의 편차크기에 있어서는 재정수입에 비해 훨씬 낮음을 보이고 있음. 이는 재정지출은 재정수입과는 달리 예상이 아닌 계획기준인 것과 재정수지를 고려하여 예상수입 내에서 계획을 설정하는 것에 그 원인이 있을 것으로 추정됨.

- 국가재정법 개정에 따라 2012년 계획부터 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 제시하고 있는데, (그림 2-5)와 (그림 2-6)은 의무지출과 재량지출의 계획기간이 감소함에 따라 그 편차가 어떻게 변동하는지를 보여주고 있음.

(그림 2-5) 계획기간 감소에 따른 의무지출 편차의 추세(*)

(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임.
(주1) 2016년 Y-4는 2016년 의무지출에 대하여 4년 전인 2012년 계획에 제시한 금액과 2016년 의무지출 예산금액과의 차이를 나타냄.

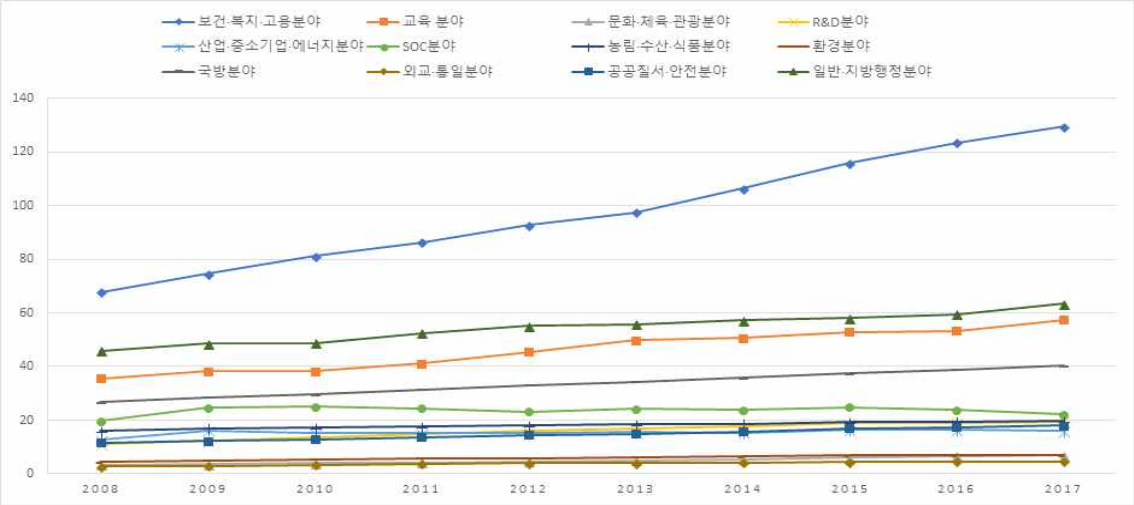
(그림 2-6) 계획기간 감소에 따른 재량지출 편차의 추세(*)

(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임.
(주1) 2016년 Y-4는 2016년 재량지출에 대하여 4년 전인 2012년 계획에 제시한 금액과 2016년 재량지출 예산금액과의 차이를 나타냄.

* 총 계획시점이 5개연도에 해당하는 2016년과 2017년 2개연도를 토대로 한 분석에 불과하지만, 전반적으로 계획기간이 감소할수록 계획과 예산 간의 편차가 감소하는 양상을 나타내고 있음.
* 2016년보다는 2017년이 계획기간에 관계없이 계획과 예산 간 편차가 감소하였음.
* 의무지출은 대체로 예산보다 계획상 금액이 과다한 반면, 재량지출은 예산보다 계획상 금액이 과소함을 나타냄. 즉 의무지출은 국가재정운용계획상 2년 이후의 계획보다 실제 예산을 적게 확정한 반면, 재량지출은 계획보다 실제 예산을 많게 확정하였음을 의미함. 따라서 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 국가재정운용계획에 제시하도록 한 법 개정의 취지에 따라 그 실효성을 제고하기 위해서는 재량지출의 경우 그 지출 한도를 설정하여 향후 한도 내에서 예산을 확정할 수 있도록 해야 함.

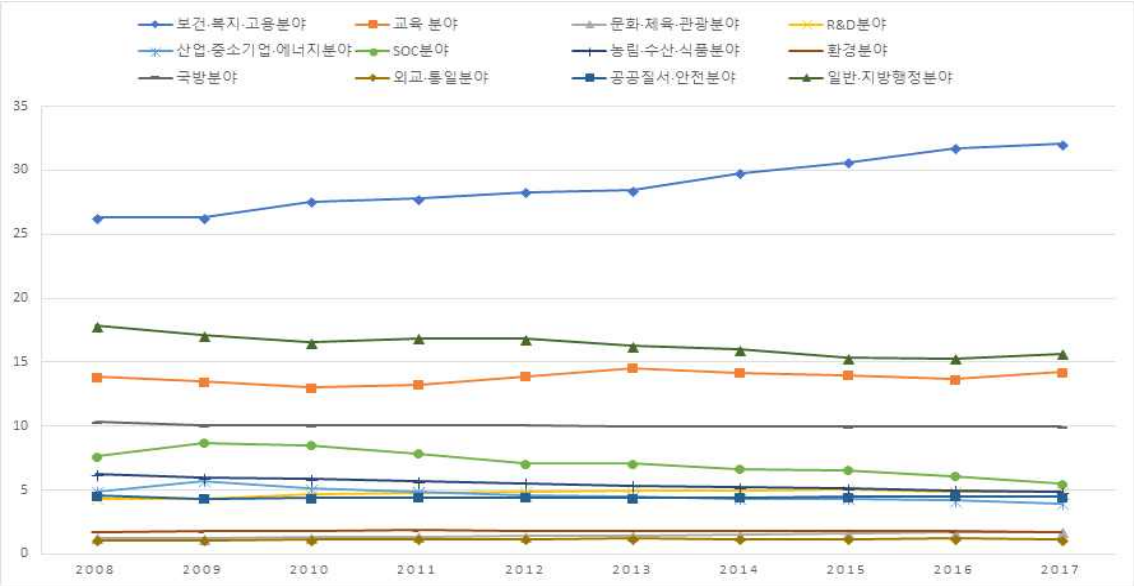
- 분야별 지출의 경우 실제 예산액을 기준으로 국가의 자원배분 우선순위를 파악하기 위해 먼저 2008년부터 2017년까지 연도별 계획상 예산액의 추이[11]를 금액 기준과 비중 기준으로 살펴보면 (그림 2-7)과 (그림 2-8)과 같음.

(그림 2-7) 연도별 분야별 지출액(금액기준)(2008-2017)(*)



(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임.

(그림 2-8) 연도별 분야별 지출액(비중기준)(2008-2017)(*)



(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 %임.

* 분야별 지출액 중 가장 많이 지출한 보건·복지·고용분야의 경우 2008년 67.7조원에서 2017년 129.5조원으로 연평균 10.1% 증가(12개분야에서 문화·체육·관광분야 12.1% 다음으로 높음)하였고, 재정지출에서 차지하는 비중도 2008년 26.3%에서 2017년

11) 2008년 국가재정운용계획부터 현재와 같이 12개분야로 지출계획을 제시하고 있어 2008년도부터의 자료를 기준으로 작성함.

32.0%로 점진적으로 증가하였음.

* 한편, 보건·복지·고용분야 다음으로 지출액이 큰 일반지방행정분야의 경우에는 2008년 45.9조원에서 63.3조원으로 연평균 4.2% 증가한 반면, 재정지출에서 차지하는 비중은 2008년 17.8%에서 2017년 15.7%로 감소하였음.
* 지난 10년간 연도별 분야별 지출액 추세는 우리나라의 재정수지 건전성을 관리하기 위해서는 보건·복지·고용분야에 대한 지출관리가 필요함을 보여주고 있음.

- 다음으로 (그림 2-9)와 (그림 2-10)은 분야별 지출액 중 가장 높은 비중을 차지했던 보건·복지·고용분야와 일반지방행정분야의 경우 각각의 분야에 대한 지출의 계획기간이 감소함에 따라 그 편차가 어떻게 변동하는지를 보여주고 있음.

(그림 2-9) 계획기간 감소에 따른 보건·복지·고용분야 지출액 편차의 추세(*)

(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임,
(주1) 2012년 Y-4는 2012년 재정지출액 중 보건·복지·고용분야에 대하여 4년 전인 2008년 계획에 제시한 금액과 2012년 예산금액과의 차이를 나타냄. (+)는 과다예상액을 (-)는 과소예상액을 의미함.
(주2) 금액기준이 아닌 분야별 지출 비중(%)를 기준으로 한 편차도 동일한 추세를 보였음.

(그림 2-10) 계획기간 감소에 따른 일반지방행정분야 지출액 편차의 추세(*)

(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임.
(주1) 2012년 Y-4는 2012년 재정지출액 중 일반지방행정분야에 대하여 4년 전인 2008년 계획에 제시한 금액과 2012년 예산금액과의 차이를 나타냄. (+)는 과다예상액을 (-)는 과소예상액을 의미함.
(주2) 금액기준이 아닌 분야별 지출 비중(%)를 기준으로 한 편차도 동일한 추세를 보였음.

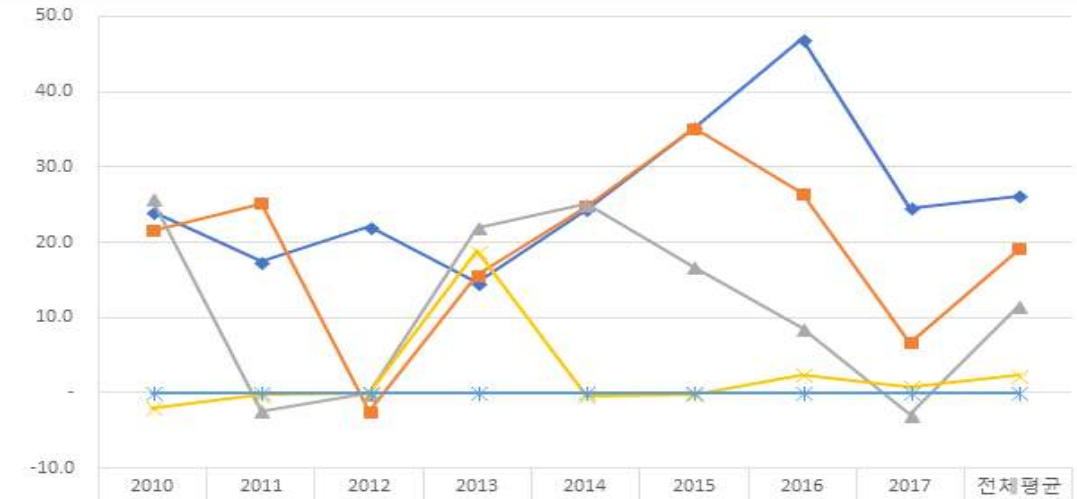
* 분야별 지출의 경우에도 대체적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음.
* 다만, 2013년을 기점으로 보건·복지·고용분야의 경우 계획보다 더 많은 금액이 실제예산으로 확정되었음을 보이고 있음. 이는 최근들어 보건·복지·고용분야에 대한 지출관리가 잘 이루어지지 않고 있어, 국가재정운용계획상 분야별 재원 지출에 대한 효과적인 관리 필요성이 커지고 있음을 보여주고 있음.

○ 통합재정수지

- 통합재정수지는 일반회계·특별회계·기금을 모두 포괄하는 수지로서, 회계·기금 간 내부거래 및 차입·채무상환 등 보전거래를 제외한 실질적 의미의 수입·지출의 차이를 나타내며, 상기 재정수입에서 재정지출을 차감한 금액임.

- (그림 2-11)은 통합재정수지의 계획기간이 감소함에 따라 그 편차가 어떻게 변동하는지를 보여주고 있음. 통합재정수지는 대체적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음. 재정수입은 과다계상하고, 재정지출은 과소계상하는 경향을 나타내었기 때문에 통합재정수지는 과다계상하는 경향을 나타내고 있음.

(그림 2-11) 계획기간 감소에 따른 통합재정수지 편차의 추세(*)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전체평균
Y-4	24.1	17.4	22.1	14.6	24.4	35.2	47.0	24.6	26.2
Y-3	21.6	25.2	-2.5	15.6	24.8	35.1	26.5	6.7	19.1
Y-2	25.8	-2.4	-0.1	22.0	25.1	16.7	8.6	-2.9	11.6
Y-1	-2.0	-0.3	-0.1	18.8	-0.4	-0.2	2.4	0.8	2.4
Y	-	-	-	-	-	-	-	-	-

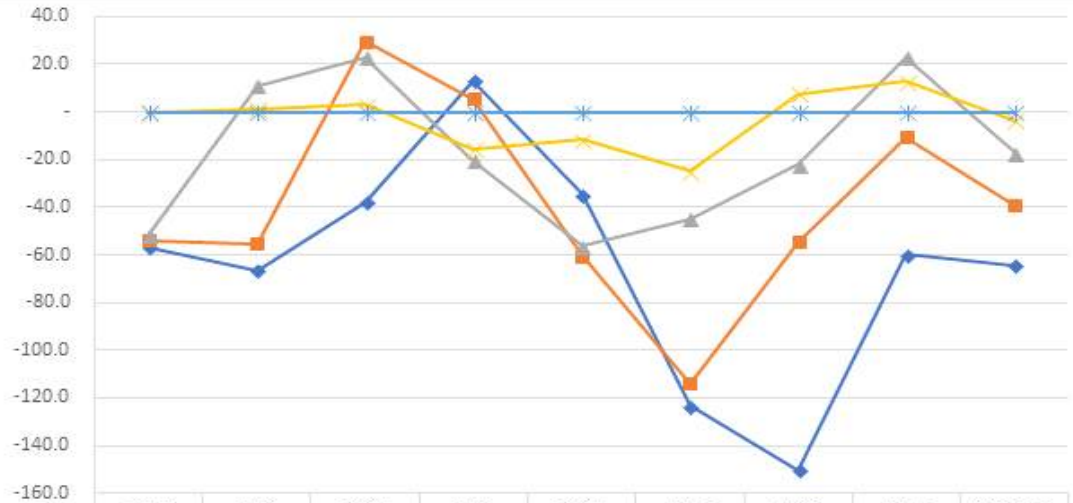
(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임.
(주1) 2010년 Y-4는 2010년 통합재정수지에 대하여 4년 전인 2006년 계획에 제시한 금액과 2010년 예산금액과의 차이를 나타냄. (+)는 과다예상액을 (-)는 과소예상액을 의미함.
(주2) GDP대비 통합재정수지(%)를 기준으로 한 편차도 동일한 추세를 보였으며, 통합재정수지 대신 관리재정수지(금액, %)를 기준으로 한 편차도 유사한 추세를 나타냈음.

○ 국가채무

- 국가채무는 정부가 정부 이외의 민간이나 해외에 원금 또는 원리금의 상환의무를 지고 있는 채무를 의미함.

- (그림 2-12)는 국가채무의 계획기간이 감소함에 따라 그 편차가 어떻게 변동하는지를 보여주고 있음. 국가채무 역시 대체적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음.

(그림 2-12) 계획기간 감소에 따른 국가채무 편차의 추세(*)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	전체평균
Y-4	-56.7	-66.4	-37.9	13.1	-34.8	-123.5	-150.3	-59.9	-64.6
Y-3	-53.9	-55.3	29.5	5.4	-60.6	-113.9	-54.7	-10.5	-39.3
Y-2	-51.7	11.2	22.9	-20.3	-56.4	-44.7	-22.3	23.0	-17.3
Y-1	-0.1	1.3	3.0	-15.5	-11.8	-25.0	7.4	12.8	-3.5
Y	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(*) 국가재정운용계획상 수치를 토대로 작성함. 단위는 조원임.
(주1) 2010년 Y-4는 2010년 국가채무에 대하여 4년 전인 2006년 계획에 제시한 금액과 2010년 예산금액과의 차이를 나타냄. (+)는 과다예상액을 (-)는 과소예상액을 의미함.
(주2) GDP대비 국가채무(%)를 기준으로 한 편차도 동일한 추세를 나타냈음.

제2절 주요선행연구 검토

1. 주요 선행연구

(1) 박형수 등의 연구(2004)[12)]

□ 주요 시사점

○ 중기재정계획을 수립하고 있는 OECD 국가들에 대해 동 계획을 작성 또는 제도를 강화하기 전후의 재정지표를 비교한 후 재정지출 감축이 관찰된 6개 국가 중에서 추세가 명확하였던 스웨덴, 캐나다, 영국 3개국을 대상으로 해당 국가의 운용사례를 심층적으로 분석함.

- 스웨덴의 경우 중기재정계획을 운용하는 과정에서 재정수지 목표의 달성 또는 지출상한 준수가 어려워질 경우에 대한 대응방안 및 정책수단이 사전에 마련되어야 필요성과 함께 예산 여유분의 규모와 그 사용기준을 사전에 명확하게 하고 신중하게 운용하여야 함을 시사함.

- 캐나다의 경우 1995년도에 도입된 지출관리제도(EMS)는 계획기간을 당해 회계연도와 차기 회계연도의 2개년으로 줄여 전체 지출의 상한을 책정하고 성과주의에 기초하여 새로운 사업이나 기존 사업의 비용 증가분에 대한 재원을 우선순위가 낮은 사업으로부터 충당하게 하는 재원 재배분을 적극 유도하였고, 기존 예비비 제도를 대폭 개편하여 법정사업의 예기치 못한 비용증가에만 사용하는 등 가급적 사용을 줄이고 불용액 전부를 정부부채 감소에 사용하도록 하였음. 캐나다는 경제 상황에 대한 신중한 가정을 바탕으로 보수적인 세입전망과 지속적인 프로그램 지출감소를 통해 성공적으로 재정목표를 달성하였는데, 이는 재정위기라는 사회적 공감대가 형성되어 재정개혁에 대한 강한 동기가 부여되었고 예산담당부서인 재무부가 총리의 강력한 지지하에 프로그램지출의 감소를 추진할 것으로 평가됨. 이는 중기재정계획의 실효성 제고에 정치적·사회적 여건이 매우 중요함을 시사함.

- 영국의 경우 중기재정계획 수립 이후 시간이 지나면서 재정적자가 확대되었는데 이는 주로 재량적 지출이 당초 계획한 것보다 증가한 것에서 비롯되었음. 특히 중기계획수립 이후 향후 1~2년 동안은 계획대로 이행되었지만, 계획수립 후 3년 정도가 지나면서 재정지출이 당초 계획보다 증가하는 문제가 발생하였음. 우리나라의 경우 재량적 지출의 비중이 영국에 비해 훨씬 크므로 이에 대한 대책으로 새로운 정책으로 인한 추가적인 재정지출소요를 충당할 수 있도록, 중기재정계획 수립 시에 분야별 지출에 할당되지 않은 일정한 완충·조정재원을 두는 것으로 고려할 필요가 있음을 시사함.

---

12) 박형수·최준욱·김진, 2004, 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(Ⅱ)-중기재정계획의 실효성 제고방안-』, 한국조세연구원.

□ 우리나라의 정책적 이슈

○ 성공적인 중기재정계획의 첫 출발점은 적절한 계획의 수립이고, 이를 위해서는 경제전망 및 재정전망의 신뢰성 확보가 중요하므로 가급적 중립적인 전망이 이루어지도록 제도적 장치를 마련하는 것이 필요함.

○ 국가재정운용계획의 대상기간을 몇 년으로 설정하는 지는 중요한 이슈인데, 캐나다의 경우에는 대상기간을 짧게 설정함으로써 구속력을 강화하여 재정통제의 효과성을 높였지만, 재정투자의 효과성을 제고하는 데에는 도움이 되지 않음. 우리나라의 경우에는 선진국들에 비해 정부지출 중에서 투자지출의 비중이 큰 특징이 있기 때문에 선진국들보다는 더 장기적인 계획이 필요한 측면이 있음. 이를 고려하여 우리나라의 경우 약 5년 정도로 비교적 긴 기간에 대해 수립하되 당해연도와 다음연도는 구속력이 강한 것으로, 3년째에는 구속력이 다소 약한 정도로 하는 식으로 연차별로 그 구속력이나 성격을 다소 달리하는 방식이 적절한 것으로 판단됨.

○ 우리나라에서는 재정총량 목표를 계획기간의 최종연도를 기준으로 하는 경향이 있는데 재정선진국들처럼 계획기간 동안의 평균치를 기준으로 수립하는 것이 적절한 것으로 판단됨.

○ 중기재정계획 수립 후 시행과정에서 통상적인 수준의 전망오차나 소규모의 세입 및 세출 변경요인에 대해서는 완충 및 조정역할을 하는 세출항목을 별도로 마련하여 중기재정계획이 준수될 수 있도록 할 필요가 있음. 재정운영의 투명성을 위해서 총지출 한도 설정시 예비비(budget margin)를 명시적으로 고려하고 작성연도에 가까운 기간에 대해서는 그 규모를 작게 하고 계획기간의 후반부에 대해서는 그 규모를 늘려 잡는 것도 하나의 방법임.

○ 중기재정계획의 구속력과 관련해서는 국가마다 정치구조가 다르고 우리나라의 정치현실을 고려하여 시행초에는 일단 법적 구속력이 약한 정부의 계획으로 시작하고, 계획수립 이후 관련정보를 국회의 예산심의과정에서 최대한 반영될 수 있도록 하고, 정부내에서도 분야별 부처별 지출한도의 설정 및 한도관리를 보다 체계적으로 할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요함.

(2) 김성태의 연구(2008)[13)]

□ 중기재정계획의 실효성 제고방안

○ 먼저 연구당시 기준 국가재정법 틀 안에서 중기재정계획의 실효성을 제고시키는 방안을 제시함.

13) 김성태, 2008, “우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안”, 재정학연구 제1권 제4호(통권 제59호), PP 269-305.

- 경제전망과 재정전망의 객관성을 제고하고, 이를 위해 국가재정운용계획의 수립을 위한 공식적인 기구 설립이 필요함.

- 중기재정계획의 재정관리에 대한 구체적 목표설정이 필요한데 1) 중기재정계획의 구속력을 연차별로 차별화하고, 2) 중기재정계획의 목표를 재정수지 뿐 아니라 재정수지와 함께 재정지출 총액을 총량목표로 설정하고 3) 국가부채에 대한 목표설정은 국가의 총부채가 아닌 순부채(총채무-총채권)를 기준으로 하는 것이 바람직함.

- 국회의 기능을 강화하여 중기재정계획에 적절한 수준의 구속력을 부여하는 것이 필요함. 구체적으로 중기재정계획에 포함된 재정수지와 총지출 상환 및 국가채무수준에 대한 목표치에 대하여 국회의 심의를 받도록 함.

- 정부의 정책과 중기재정계획의 연계를 강화하고, 중기재정계획의 목표치와 실제치의 차이를 분석하는 등 사후관리를 철저하게 함.

- 예산은 국가재정운용계획의 분류체계를 따르고 있는 반면, 결산은 통합재정수지의 분류체계를 따르고 있어 분야별 재원배분에 대한 혼선을 초래하고 있으므로 재정통계체계의 일관성을 확립하고, 국가재정관계자 간의 원활한 의사소통 및 경제환경의 변화를 체계적으로 반영하기 위한 재정종합전산망체계를 구축하도록 함.

- 중기재정계획제도의 실효성을 높이기 위해 예비비제도를 활용하도록 하고, 계획기간을 3년으로 단축하는 것에 대하여 검토할 필요가 있음.

○ 다음으로 국가재정법 개정을 전제로 개정 방향에 대해서 여러 방안을 제시하고 있음.

- 경제전망은 재정전망을 위해 가장 중요한 사항이므로 반드시 국가재정운용계획에 포함되어야 함.

- 국가재정운용계획을 예산안 제출 시에 단지 참고자료가 아닌 부속서류로 제출하도록 해야 함.

- 국가재정운용계획에 제시된 중장기 지출전망이 단년도 예산안 편성시 반드시 고려되도록 제도적 장치를 마련해야 함. 궁극적으로는 4월말 대통령이 주재하는 국가재원배분회의에서 전년도에 작성된 국가재정운용계획에서 제시된 총지출 상한이 반드시 지켜질 수 있도록 입법화해야 함.

- 국가재정운용계획의 작성 시점을 본래의 기능을 다하기 위해서 현재보다 1년 앞당겨야 함. 즉 t년도부터 (t+4)년도인 국가재정운용계획이 t년도가 아닌 t-1년도에 작성하도록 해야 함.

(3) 현대호와 김도승의 연구(2010)[14]

○ 우리나라의 GDP대비 국가부채 비율은 G20 국가평균보다는 낮지만 부채증가가 매우 빠른 속도로 진행되어 국가재정건전성 확보를 위한 조치가 필요함.

○ 우리나라의 국가재정법은 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하여 단년도 예산안을 수립할 때 참고하도록 하고 있으나, 법적 구속력과 사후검증수단이 미흡하여 정부의 책임성이 낮은 문제점이 있음.

○ 독일, 프랑스, 미국 등 주요 7개국의 중기재정관리제도를 분석하여 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였음.

- 단년도 예산제도의 문제점을 극복하고 재정운용정책의 시계를 중기로 넓혀 거시경제 및 세입여건을 전망·점검하는 행정부의 활동은 그 명칭, 형태, 기반 내지 의무화 여부 등의 상이함을 감안하더라도 분석대상 주요 7개국에서 공히 나타남.

- 중기재정계획에서 대부분의 국가에서는 재정지출, 재정수지, 국가채무 중에서 한 가지 혹은 여러 가지 목표변수로 설정하고, GDP 대비 비율이나 상한선을 통제하는 방식으로 운용하고 있음.

- 내실 있고 실효적인 재정계획을 수립하기 위해서는 과학적이고 섬세한 예산분석과 재정소요내역에 대한 추계가 뒷받침되어야 함. 중장기 국가 재정규모 변동에 대한 보다 정확한 분석을 위해 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 활용할 필요가 있음.

- 중기재정제도가 수립되어 집행되는 과정에서 통상수준의 전망오차나 소규모의 세입 및 세출 변경요인에 대해서는 완충 및 조정역할을 하는 세출항목을 별도로 마련하여 이러한 불확실성에도 불구하고 중기재정계획이 준수될 수 있도록 할 필요가 있음.

(4) 김도승의 연구(2010)[15]

□ 연구목적

○ 다년간 재정계획에 구속력을 부여하는 것과 탄력성을 인정하는 것 사이에는 상호 장단점을 가지고 있는 만큼 바람직한 구속력의 수준이 무엇인지를 검토할 필요가 있고, 이러한 관점에서 프랑스의 공공재정계획법률의 도입 배경과 내용 등을 살펴보는 것은 국가재정운용계획의 실효성 확보차원에서 계획의 구속력의 수준을 설정하는 데 유익한 참고자료가 됨.

14) 현대호와 김도승, 2010,『주요국의 중기재정계획법제현황과 시사점』, 한국법제연구원.
15) 김도승, 2010,『국가재정건전화를 위한 중기재정관리제도 개선방안-프랑스 공공재정계획법률을 중심으로-』, 한국법제연구원.

□ 프랑스 제도의 시사점

○ 공공재정계획법률의 예산법률과 같은 규범력을 인정하기 어렵다는 한계에 직면하면서 재정조직법률이 예산법률들에 요구하고 있는 성실성의 원칙을 공공재정계획법률에도 적용할 수 있는지 의문을 제기하였고, 이에 대해 헌법재판소는 정부가 합리적으로 전망을 설계하고 변화에 대해서 의회와의 토론과정을 거쳐 공공재정계획을 수정한다면 성실성의 원칙을 충족하는 것으로 인정하였음. 이러한 프랑스의 사례는 국가재정운용계획의 실효성 확보차원에서 구속력의 수준을 설정하는 데 참고가 될 수 있음.

□ 개선방안

○ 우리나라의 중기재정관리제도인 국가재정운용계획의 실효성을 높이기 위해서 구속력을 부여하자는 논의가 있어 구속력을 높이기 위한 방법을 제시하고, 우리나라의 재정제도를 고려하여 적절한 방안을 평가 및 제시하였음.

- 첫 번째는 국가재정운용계획에 일정한 법률적 지위를 부여하고 이른바 재정준칙으로 활용하는 방안임. 법적 지위에 따른 경직성이 재정의 탄력적이고 시의적인 운용에 부정적인 영향을 줄 수 있으나. 프랑스의 경우에는 예비예산을 사용하게 함으로써 예산운용의 탄력성을 확보하여 부정적인 영향을 완화하고 있음. 또한 의회가 재정계획을 확정하기 전에 이를 심의하고 의견을 제시하는 등 적극적으로 참여하는 과정에서 모든 정보를 근거로 합리적으로 재정전망을 하고, 변동이 있는 경우 정부와 토론과정을 거쳐 중기재정계획법률을 수정하는 과정은 정부의 책임성을 제고시키는 실질적인 효과가 있음.

- 두 번째는 현행 예산안을 심의·확정하는 것과 마찬가지로 국가재정운용계획을 심의하고 의결하는 방안으로 국가재정운용계획이 다년도 예산제도로서의 기능을 하게 됨. 그러나 국가차원(연방차원)에서 완전한 다년도 세출을 승인하는 국가는 없으며, 주로 연차예산을 편성하는데 있어서 정책의 우선순위와 장기적 시계를 제공하는 차원에서 중기재정계획을 운용하고, 그 실효성 제고를 위해 일정한 재정준칙을 병행한다는 점을 고려할 때 적절한 방안이 될 수는 없음.

- 세 번째는 국가재정운용계획을 예산안보다 먼저 국회에 제출하고 국회에서 별도로 국가재정운용계획을 논의하고 행정부에게 의견을 제시함으로써 실효성을 확보하는 방안임. 연구당시 국가재정법 제7조 8항인 “기획재정부장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원에 보고하여야 한다”가 신설[16]되었으나 ‘국회에 제출하기 전’ 및 ‘수립방향’이라는 모호한 문구와 더불어 국회가 구속력 있는 의견을 개진할 수 있는 장치가 없어 형식적 절차에 그칠 가능성이 높은 것으로 평가함.

- 연구자는 정부의 책임성을 부여하고 의회와 행정부 간의 활발한 토론과 협력과정을 통해 중기재정계획의 실효성을 높이는 방안으로 첫 번째 방안인 국가재정운용계획에 법

16) 신설 이후 한차례 개정되어 현재는 국회에 제출하기 30일 전에 보고하여야 함.

률적 지위를 부여하고 재정준칙으로 활용하는 방안을 제시함.

(5) 이우진의 연구(2013)[17]

○ 중기재정계획제도에 주어진 기능이 충실히 이행될 수 있는 핵심적인 조건은 다음과 같음.

- 첫째, 중기재정계획이 실효성 있는 제도로 존립하기 위해서는 매 회계연도 수립되는 단년도 예산과 상호 간 정교한 관계설정이 필요함.

- 둘째, 중기재정계획이 단순한 재정전망이나 예측에 그치지 않고, 실제 재정정책으로 이행되기 위해서는 최고 정책결정권자들의 의사가 충실히 반영되어야 할 뿐만 아니라, 이들의 강력한 정책 의지가 뒷받침되어야 함.

- 셋째, 중기재정계획의 내용이 국민에게 투명하게 공개됨으로써 민주적 통제의 가능성을 열어두어야 함.

○ 국가재정운용계획에 대한 국회의 심사 방향에 대해서 다음과 같은 제안을 함.

- 첫째, 예산안 제출에 앞서 국가재정운용계획 시안을 확정하고 부처별 지출한도를 결정할 시기에 동 계획을 국회에 제출하도록 하여 계획 확정 이전에 국회에서 충분히 논의될 수 있도록 할 필요가 있음.

- 둘째, 국회 예산안 심의에 국가재정운용계획을 충분히 반영하기 위해 현행보다 앞당겨 매년 '계획 수립을 위한 공개토론회'(3월)를 마치고 난 이후 시점(5~6월경)이 적절함.

- 셋째, 국가재정운용계획의 첨부서류 중 하나인 '5년 이상의 중장기 기금재정관리계획'은 기금이 회계보다 지속가능성의 확보가 중요한 바, 15년 정도의 기금재정관리계획을 포함하도록 수정할 필요가 있음.

- 넷째, 국가재정운용계획은 매년 그 내용이 변동되는 연동계획(rolling framework) 방식으로 수립됨으로써 현실적으로 그 유용성이 많은 부분 상실되고 있으므로 계획 기간이 고정된 계획수립방식이 재정운용에 대한 정권의 책임성을 명백하게 한다는 측면에서 바람직함. 예를 들어 새 정부 초기에 3년 단위의 중기재정계획을 수립하고, 중간점검 차원에서 중간에 한번 더 3년 단위로 수립하는 방식으로 국가재정운용계획의 수립 제출 횟수를 조정하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

- 다섯째, 정권 출범 후 3년째에 국가재정운용계획의 집행결과에 대한 보고서를 국회에 제출하도록 하고, 이에 대해 예산안 심사에 준하는 국회의 심사기능을 강화할 필요가 있음.

17) 이우진, 2013, 『국가재정운용계획과 국회의 효율적인 심사방향에 관한 연구』, 국회예산정책처.

2. 국가재정운용계획의 주요 문제점 및 개선방안

□ 상기 주요 선행연구 등에서 지적한 우리나라 국가재정운용계획의 주요 문제점 및 개선방안을 요약하면 (표 2-8)과 같음.

(표 2-8) 우리나라 국가재정운용계획의 주요 문제점 및 개선방안(*)

문제점	개선방안
· 국가재정운용계획은 독자적인 제도라고 할 수 없고 단순한 향후 5년간의 재정 운용을 전망하는 예산안 부속서류에 불과함.	· 국가재정운용계획 그 자체 또는 국가채무, 재정지출 등 일부 주요 내용만이라도 법적 지위(구속력)를 부여하고, 지출 한도 등의 재정준칙으로 활용하도록 함. 탄력적인 재정 운용을 위해서는 예비예산을 사용하도록 함.
· 국가재정운용계획이 매년 내용이 수정되는 연동방식으로 수립됨으로써 유용성 상실.	· 제도운영의 효율성과 정치적 책임성을 위해 국가재정운용계획의 제출횟수를 조정할 필요가 있음. 구체적으로 새 정부 초기에 계획을 수립하고, 중간점검차원에서 한번 더 수립하는 3년 단위의 고정방식을 대안으로 제시. · 국가재정운용계획상 계획 기간별로 구속력 정도를 달리 적용함. 예를 들어 초반에는 구속력을 높이고, 중후반에는 구속력을 다소 약하게 적용함.
· 중장기 경제성장 전망을 실제보다 낙관하여 계획에 반영하는 경향이 높음.	· 경제전망의 객관성 유지를 위해 자문기구의 활용 등을 통해 객관적·중립적으로 이루어지도록 하고, 전망치 도출 전에 외부에 공개하여 검증을 받을 수 있도록 함. · 2016년 개정 시 '중·장기재정전망'이 '중·장기 재정전망 및 그 근거'로 변경됨.
· 정부가 제출한 국가재정운용계획이 국회의 심의·의결사항은 아니므로 각 중앙관서의 예산안 편성이나 국회의 예산안 심의에 영향을 미치지 못함.	· 예산안 제출에 앞서 국가재정운용계획 시안을 확정하여 국회에 제출(5~6월 경)하도록 하고, 부처별 지출 한도 결정 이전에 국회에 제출하여 충분히 논의가 이루어지도록 하는 등 국회 역할을 강화함.(주1)
· 국가재정운용계획에 대한 사후확인절차가 없음.	· 정권 출범 후 3년차에 국가재정운용계획의 집행결과에 대한 보고서를 국회에 제출하고 예산안 심사에 준하는 심사제도를 도입할 필요가 있음.

(*) 선행연구에서 지적한 우리나라 국가재정운용계획의 문제점 및 개선방안 중에서 법령 개정시에 반영된 사항(예를 들어 의무지출 및 재량지출 신설, 전년도에 수립한 국가재정운용계획대비 변동사항, 변동요인, 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서 제출 등)은 제외함.

(주1) 국가차원에서 다년도 세출을 승인하는 국가는 없으며, 연차예산을 편성하는데 정책의 우선순위와 장기적 시계를 제공하는 차원에서 다년도 예산제도를 운영하고 실효성 제고를 위해 일정한 재정준칙을 병행하고 있다는 반론도 있음(김도승(2010), P95.)

제Ⅲ장 주요국의 중기재정계획제도

제1절 개요

□ 주요국의 정부 형태와 예산과정

○ 중기재정계획제도의 취지는 단년도 예산과정의 실효성 제고와 중기적인 재정운용의 합리성을 위해 도입된 제도이므로 국가의 조직구조와 예산제도형태가 중기재정계획제도의 그 세부적인 운용형태에 영향을 미칠 개연성이 높음. 따라서 주요국의 정부 형태와 예산과정을 개관하면 다음과 같음.

(표 3-1) 주요국의 정부 형태와 예산과정(*)

구분	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본
정부형태	의원내각제	준대통령제	의원내각제	의원내각제	대통령제	의원내각제
의회형태	단원제	양원제	양원제	양원제	양원제	양원제
의원수	349석	상원: 348석 하원: 577석	상원: 69석 하원:631석	상원: 816석 하원: 650석	상원:100석 하원: 435석	참의원: 242석 중의원: 475석
예산의 형식	예산비법률 주의	예산법률 주의	예산법률 주의	예산법률 주의	예산법률 주의	예산비법률 주의
예산의 구조	단일예산제도(일반회계)	확정예산(일반예산, 부속예산)과 특별계정예산(특별회계,4개의 재무특별계정)으로 구성	단일예산제도(일반회계)	통합국고자금, 국가대부자금, 기타기금	연방펀드, 신탁펀드	일반회계, 특별회계
주요재정 관련법률	헌법, 예산법, 의회법	헌법, 재정조직법, 예산법, 사회보장 재정법	헌법, 경제안정 및 성장촉진법, 예산원칙법, 연방예산법	재정법, 정부자원 및 회계법, 예산책임 및 감사법	예산회계법, 의회예산 및 지출거부 통제법	헌법, 재정법, 회계법, 국회법
예산안 제출자	내각(재무성장관)	내각(경제재정부 장관)	내각(재무부장관)	내각(재무성장관)	의회(대통령 예산서가 참고자료로 제공)	내각(재무성장관)
행정부 예산안 제출기한	9월20일	10월 첫째 화요일	8월(통상적)	세입예산안은 3월, 본세출예산안은 4~5월	2월 첫째 월요일	1월
회계연도	1월~12월	1월~12월	1월~12월	4월~3월	10월~9월	4월~3월

예결위원회 구성형태	상임위원회 (재무위원회)	상임위원회 (재정·일반경제·예산통제위원회)	상임위원회 (예산위원회)	상임위원회 (재무위원회)	상임위원회 (예산위원회, 세출위원회, 세입위원회)	상임위원회 (예산위원회, 결산행정감시위원회)
예산관련 주요서류	춘계재정 정책안	재정평가서, 의무지출에 관한 보고서, 경제 및 재정전망에 관한 보고서, 정책통합보고서, 황서, 백서,청서	중기재정 계획	지출계획서, 가을보고서, 경제재정전망	향후 10년간 재정전망 보고서 등	세입예산 명세서, 예정경비 요구서, 결산·예산 총계(순계)표, 국고·국채 및 차입금·국유재산·국가출자법인·국고채무부담행위·계속비 실적 및 전망조서
예산심의 기간 (관행포함)	9월~12월	10월~12월 (70일)	8월~12월	3월~8월 (6개월)	2월~6월 (5개월)	1월말~ 3월31일
의회 수정범위	예산증액 및 삭감가능	세입 증액과 세출 삭감만 가능	예산 삭감만 가능	예산 삭감만 가능	예산증액 및 삭감가능	세입 증액과 세출 삭감만 가능
예산안 미의결 또는 미확정시	잠정예산	임시예산	잠정예산	잠정예산	잠정예산 결의안	잠정예산
의회 내 주요 지원기관	없음	없음	없음	없음	CBO	조사 및 입법고시국, 중의원조사국
결산의 형식	결산보고서 제출	결산법으로 제출	재무부장관이 결산보고서를 의회에 제출하면 의회는 정부의 책임해제를 결정	자원회계 보고서의 감사원 감사 및 하원제출	결산절차 없으며 회계감사 중심	회계검사원의 검사보고서와 함께 세입세출 결산을 내각이 국회에 제출

(*) 국회예산정책처, 2016a,『주요국의 재정제도』, P 19-20.

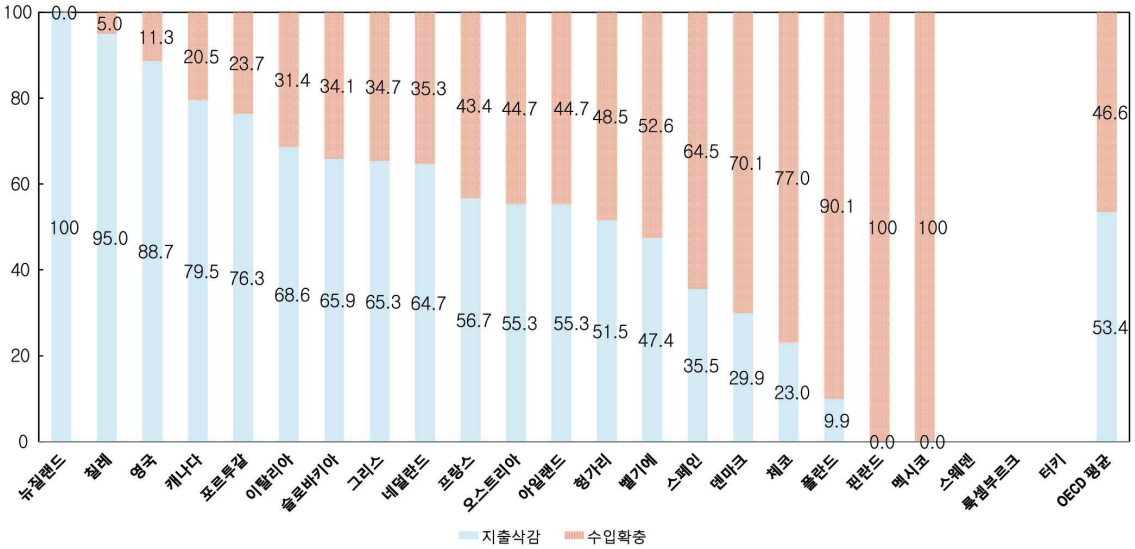
□ OECD 국가들의 재정 상황[18)]

○ OECD 국가들은 공통적으로 2008년 금융위기를 극복하기 위해 재정지출을 확대함에 따라 재정 건전성이 악화됨. 금융위기 이후 세입확충과 복지지출 삭감, 공공부문 개혁을 통한 재정지출 통제 등의 다각도의 재정 건전화 조치를 취하였고, 재정건전성을 점진적으로 회복한 것으로 나타남.

(그림 3-1) OECD 국가들의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017)(*)

(*) 자료: OECD, Economic Outlook No. 103, 2018. 5,
(주1) 단위:%

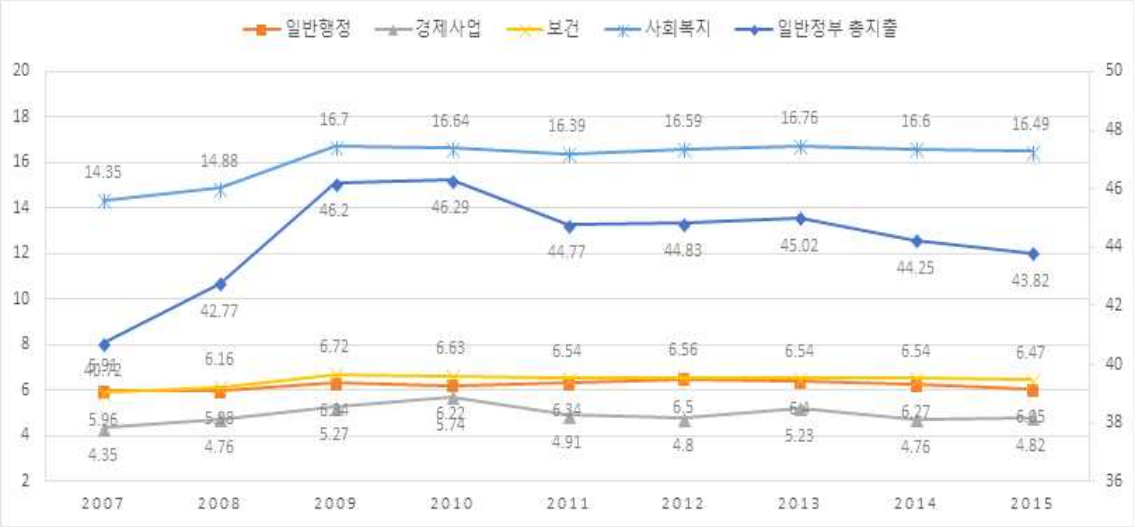
(그림 3-2) OECD 국가들의 재정 건전화 조치 형태(*)



(*) OECD, Budget Survey database, 2015. 국회예산정책처(2016a) P15 (그림2) 재인용
(주1) OECD평균은 자료가 존재하는 20개국의 단순평균.

18) 국회예산정책처(2016a) pp 14-17.

(그림 3-3) OECD 국가들의 주요 분야별 GDP 대비 비율 추이(*)



(*) OECD, General Government at a glance database, 2017.
(주1) 상기 수치는 OECD 평균 제시액임.
(주2) 일반정부총지출은 우측축, 주요 분야별 지출은 좌측축임. 단위는 %임.

□ 국가에 따라 다양한 형태의 중기재정계획들이 운용되고 있고, 법적 구속력, 감독방식, 계획기간, 경제전망 등은 중기재정계획 세부내용들은 국가의 경제·사회·재정여건에 따라 차이가 발생함. OECD 국가들의 중기재정계획 세부사항을 개관하면 다음과 같음.

○ OECD 국가들의 중기재정계획 운용방식

- 지출 한도를 설정하는 방식으로 내각이나 입법부의 승인을 받고, 정부가 입법부에 보고하는 형태가 많음.

(표 3-2) OECD 국가들의 중기재정계획 운용방식(*)

중기계획의 형태	국가수	승인방식	국가수	감독방식	국가수
법률(전망 혹은 한도)	5	재무부	2	없음	7
법률(계획과 한도)	**11**	**내각**	**15**	**의회보고**	**12**
계획/한도에 대한 정책/전략	**10**	**의회**	**10**	독립적 감독	3
기타	3	기타	2	기타	7

(*) OECD, 2014, Budgeting Practices and Procedures in OECD, 국회예산정책처(2016a) p 22.

○ OECD 국가들의 중기재정계획 운용시계와 대상

- 일반적으로 **3~4년 사이의 시계**에서 다양한 수준의 지출한도를 설정하는 방식으로 운용되고 있음.

(표 3-3) OECD 국가들의 중기재정계획 운용시계와 대상(*)

한도대상	한도설정기간					국가수
	2년	**3년**	**4년**	5년	6년이상	
전체(지출)		칠레,일본, 이탈리아, 스페인, 스웨덴	호주,오스트리아,핀란드, 뉴질랜드,포르투갈,슬로베니아,스위스	한국,멕시코	노르웨이	17
기타총량 (프로그램/부문)	뉴질랜드	프랑스	오스트리아, 덴마크,독일, 네덜란드, 포르투칼	캐나다,**한국**	미국	10
기관별		아일랜드, 슬로바키아, 터키	에스토니아, 독일,영국	그리스		7
기타		체코	뉴질랜드, 폴란드			3
국가수	1	**10**	**19**	5	2	37

(*) OECD(2014), 국회예산정책처(2016a) p 22.

○ OECD 국가들의 중기재정계획 수정주기

- 중기재정계획의 수정은 대부분의 국가에서 매년 이루어지고 **매년 수정하는 경우가** 제일 많음.

(표 3-4) OECD 국가들의 중기재정계획 수정주기(*)

한도대상	수정주기				국가수
	1년미만	**1년**	2~3년	기타	
전체(지출)	호주,칠레, 멕시코	오스트리아, 핀란드, 독일, 이탈리아,일본,한국,뉴질랜드, 노르웨이,포르투칼, 슬로베니아,스페인,스웨덴,스위스		네덜란드	17
기타총량 (프로그램/부문)	캐나다, 미국	오스트리아, 덴마크,독일,**한국**, 뉴질랜드,포르투칼	프랑스	네덜란드	10
기관별		에스토니아,독일,그리스, 아일랜드,슬로바키아,터키		영국	7
기타	뉴질랜드	체코, 폴란드			3
국가수	6	**27**	1	3	37

(*) OECD(2014), 국회예산정책처(2016a) p 22.

○ OECD 국가들의 경제전망 수행기관

- 글로벌 금융위기 이후 경제전망의 예측력을 높이고 신뢰성을 담보하기 위해 중앙예산당국이나 재무부(21개국->18개국)가 아닌 비예산부처(7개국->11개국)에서 경제전망을 실시하는 국가가 증가함.

(표 3-5) OECD 국가들의 경제전망 수행기관(*)

구분	2007년	2012년	국가
중앙예산당국	21	11	호주, 오스트리아, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 슬로바키아
재무부		7	체코, 에스토니아, 핀란드, 그리스, 이스라엘, 포르투칼, 스웨덴
소계	21	18	
비예산부처	7	11	독일, 덴마크, 스페인, 미국, 스위스, 벨기에, 칠레, 프랑스, 일본, 슬로베니아, 터키
독립적기구	3	3	룩셈부르크, 네덜란드, 영국
민간영역	2	1	캐나다
소계	12	15	
합계	33	33	

(*) OECD(2014), 국회예산정책처(2016a) p 23.

제2절 구체적인 중기재정계획을 운용하는 주요국 사례

1. 스웨덴

□ 스웨덴의 예·결산제도[19)]

○ 정부조직법, 의회법, 예산법에서 국가재정에 관한 구조를 규정하고 있음.

- 헌법, 의회법, 예산법 등에서 국가재정에 대한 사항을 규율하고 있는데, 단일 법전이 아닌 헌법은 정부조직법, 왕위승계법, 출판자유법으로 구성되고, 이 중 정부조직법에 국가 재정에 관한 의회의 결정권과 재정에 대한 포괄적인 내용을 규정하고 있음.

- 우리나라의 국회법에 해당하는 의회법은 의회와 위원회의 구성, 예산심의절차 등을 규정하고 있음.

- 우리나라의 국가재정법에 해당하는 예산법에서 예산원칙, 재정준칙, 중앙정부 차입 및 보증, 예·결산과 관련된 정부와 의회의 의무, 국가채무 관리 등 예산편성 과정에 관한 사항을 규정하고 있음.

○ 예산안과 춘계재정정책안[20)]은 법으로 제정되지 않고 의회에서 의결되는 예산비법률주의를 채택하고 있음.

○ 예산의 범위는 중앙부처, 정부기관, 사회보장성기금 등을 포함.

- 예산은 통합국고주의에 따라 예산 외에 별도의 기금을 두지 않으며, 재정수입은 8개 유형으로 재정지출은 27개 분야로 분류

○ 예산과정은 예산안편성, 예산의 심의와 의결, 예산집행, 결산 및 회계감사로 구성되며, 회계연도는 1월1일부터 12월31일까지임.

---

19) 주로 국회예산정책처(2016a)를 참조함.

20) 춘계재정정책안(Spring Fiscal Bill)은 사전예산서로서 예산법에 규정되어 있지 않지만, 예산안 편성 전에 경제상황 평가, 중기 경제전망, 주요 정책 및 예산편성의 방향 등을 포함하여 4월 15일까지 의회에 제출하며 의회는 논의를 거쳐 6월 중순에 의결함. 1997년에 도입된 춘계재정정책안에는 당초 향후 3년간 총지출 한도 및 27개 분야별 지출한도가 포함되었으나, 연 2회 예산결정과정의 비효율성이 지적되면서 2002년 이후 재정정책의 가이드라인만을 의회에 제시하고 있음.(국회예산정책처(2016a) P206.)

(표 3-6) 스웨덴의 예산일정(*)

시기	행정부	의회	비고
1월	· 각 부처는 소관지출분야 및 세부사업내역별 추계 · 재무부는 경제전망에 대한 지속적인 수정		
2월	· 각 부처는 향후 5년간 지출추계(주2)를 재무부에 제출 · 재무부는 이를 평가하고, 재정목표달성을 위해 지출조정 또는 증세 등을 제안		· 2월 22일까지 정부기관은 연간보고서를 제출
3월	· 정부각료회의를 개최하고 경제 및 재정정책의 큰 방향에 합의 - 3월말부터 27개 분야에 대한 사전적 지출구조조정 시작		· 연간보고서를 제출한 후(3월1일경) 정부기관은 향후 3개년의 예산요구서를 제출 · 감사원은 정부기관이 제출한 연간보고서에 대한 감사보고서를 정부에 제출
4월	· 의회에 춘계재정정책안 제출 - 당해연도 추경예산안을 제안	· 춘계재정정책안 심의	정부는 중앙정부 연간보고서를 의회에 재출
5월	· 각 부처는 본예산안 편성지속 - 각 부처는 3월에 합의한 분야별 한도에서 개별 세부사업 예산제안서를 재무부에 제출 - 재무부는 경제전망을 재평가	· 춘계재정정책안 심의(계속)	· 야당은 춘계재정정책안에 대한 대안을 제시
6월	· 정부내 예산심의회의 개최	· 춘계재정정책안 및 중앙정부 연간보고서에 관한 공식 의결	· 중앙정부 연간보고서에 대한 감사보고서 의결
8월	· 재무부와 각 부처의 본예산안 협의		
9월	· 의회에 본예산안 제출 - 총지출한도와 27개 분야별 지출 및 총 500여개의 세부사업 내역 포함 - 통상 당해연도 추경예산안을 본예산안과 연계하여 제출		· 총선거가 있는 경우 9월 20일보다 조금 늦어짐
10월		· 예산안 심의	· 야당은 정부 예산안에 대한 대안을 제시
11월		· 예산안 심의(계속) - 재무위원회에서 지출총액한도 및 27개	

시기	행정부	의회	비고
		분야별 배분, 세입 및 기타수입 심의 - 기타 상임위는 재무위원회에 의견제시 - 재무위원회가 취합한 종합적인 제안을 심의 - 재무위원회의 본회의에서 총지출한도, 분야별 지출, 세금 및 부담금 변화와 중앙정부 세입추계 승인	
12월	정부의 세부적인 지출 방향을 설정하고, 행정기관별 목표와 책임을 결정	중앙정부 예산안을 최종 의결	

(*) 국회예산정책처(2016a) PP 200-201.
(주1) 스웨덴의 회계연도는 매년 1월1일부터 12월 31일까지임.
(주2) 이 중 첫 3개연도 전망만 중기재정계획에 반영됨.

○ 의원내각제를 채택하고 있으며, 국가원수인 국왕은 헌법에 따라 정치에 참여할 수 없고 상징적인 역할만 수행함. 의회는 비례대표 4년 임기의 단원제로 운영되고 있음.

○ 예산안 편성 및 제출과정은 다음과 같음.

- 재무부는 부처의 예산요구안을 조정하여 예산안의 총액지출한도와 27개 분야의 지출한도를 결정하는 한편, 4월에 정부의 경제 및 재정정책 방향 등을 포함한 춘계재정정책안을 의회에 제출함.

- 부처가 세부 예산안을 작성하여 재무부에 제출하면, 재무부는 부처와의 협의를 거쳐 정부예산안을 편성하고 내각의 승인을 거쳐 9월 20일까지 의회에 제출함.

○ 예산안 심의 및 의결과정은 다음과 같음.

- 의회는 4월 15일까지 제출된 춘계재정정책안을 심의하여 6월 중에 의결함.

- 예산안의 심의 및 의결과정은 재무위원회를 중심으로 총지출 한도·분야별 지출 상한과 총수입을 결정하는 1단계와 상임위원회를 중심으로 소관 지출 한도 내에서 세부 예산안을 확정하는 2단계로 진행됨.

○ 예산안 집행과정은 다음과 같음.

- 각 부처 소속 정부기관들은 예산집행에 있어 신축성을 부여받음.

- 정부기관들은 투입을 통제받지 않는 대신 성과와 산출에 대해 책임을 짐.

○ 결산 및 회계감사 과정은 다음과 같음.

- 정부는 우리나라의 결산보고서 및 그 첨부서류에 준하는 연간보고서를 의회에 제출하며 의회는 이를 심사 및 의결함.

□ 스웨덴의 최근 재정 상황[21)]

○ 지난 20년간 재정수지와 정부 부채 추이

- 2008년 글로벌 금융위기 이전 시기의 경우 1990년대 초반 금융위기로 인해 시장규제 완화, 연금개혁, 예산편성절차, 재정준칙과 중기재정계획을 도입하고 복지제도를 개혁함으로써 1990년 후반 70%였던 정부 부채를 40%대로 감축하였음.

- 2008년 글로벌 금융위기 직후에는 금융위기 대응을 위해 확대재정정책을 실시하면서 재정수지가 흑자에서 적자로 전환하였고, 이후 재정 건전화를 위해 EU 신재정협약을 비준하는 등의 조치를 취함.

(그림 3-4) 스웨덴의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017)(*)

(*) 자료: OECD, Economic Outlook No. 103, 2018. 5,

(주1) 단위:%

21) 국회예산정책처(2016a), 한국재정학회(2012)를 주로 참조함.

□ 중기재정계획[22)]

○ 중기재정계획은 춘계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill)에 포함되어 예산확정과정의 일환으로서 의회의 심의·의결을 받으며, 법적 구속력은 없으나 이후의 예산편성에 있어 실질적인 구속력 있는 제약으로 운영되고 있음. EU국가들의 중기재정계획의 엄격성 수준을 평가한 자료에 따르면 스웨덴의 중가재정계획은 가장 높은 레벨1에 해당함.[23)]

- 춘계재정정책안은 도입 당시 총지출 또는 분야별 지출의 한도를 결정하는 용도로 사용되었으나, 연 2회 예산결산과정의 비효율성이 지적되면서 2002년 이후에는 중장기 재정정책의 가이드라인(최근 경제상황에 대한 정부의 평가, 향후 3~4년간의 경제전망과 수입 및 지출전망, 장기재정건전성에 관한 평가 등 포함)만을 의회에서 제시하는 용도(매년 9월 의회에 제출되는 예산안편성의 기초 자료로 활용)로 사용되고 있음.

- 1997년 이후 예산의 편성과 의회 승인이 하향식으로 전환되고, 자국준칙(구조적 재정수지준칙)과 초국가적 준칙(EU의 안정성장협약에 따른 채무 및 재정수지준칙)의 도입으로 중기재정계획의 실효성이 부각됨.

- 재정개혁 이전에도 중기재정전망을 시행하고 있었으나 법적으로 구속력을 갖지 않아 매년 새로운 중기재정전망을 발표하였음.

---

22) 주로 국회예산정책처(2016a), 한국재정학회(2012), 현대호와 김도승(2010), 김동건·윤영진·박정수·이원희, 2006,『각 부처 중장기 계획과 국가재정운용계획 연계 방안』, 기획예산처, 박형수 등(2004)을 참조하고, https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/central-government-budget/the-fiscal-policy-framework/ 에서 최근 동향 확인(2018. 6. 20. 방문)함.

23) Monika Sherwood(2015), P29. (표6-1) 인용.

엄격성 수준		EU 국가
1	한도 또는 목표가 어떠한 환경에서도 변하지 않을 것으로 예상	**스웨덴**, 핀란드
2	추가적 지출의 자금원천이 사전적으로 식별되는 경우에만 지출한도가 증가	덴마크, 네덜란드
3	한도 또는 목표가 법률 또는 공공 절차 문서에 의해 정의된 특정 변수의 변화에 대응해서 조정가능함 (예를 들면, 연금지출, 실업급여 등의 변경)	오스트리아, 아일랜드, 라트비아
4	한도 또는 목표가 법률 또는 공공 절차 문서에 의해 예상된 상황에 따라 변경가능함 (예를 들면, 거시경제적 전망의 변경, 비이상적 상황 등)	벨기에, 불가리아, 키프로스, 그리스, 헝가리, 이탈리아, 말타, 폴란드, 루마니아
5	한도 또는 목표가 정부의 재량에 따라 변경가능하지만, 변경에 대한 설명이 가능해야 함	체코, 에스토니아, 스페인, **프랑스**, 리투아니아, 룩셈부르크, 포르투갈, **영국**
6	한도 또는 목표가 어떠한 설명도 없이 정부의 재량에 따라 변경가능함	**독일**, 크로아티아, 슬로베니아, 슬로바키아

- 예산편성과 의회승인과정에서 총지출과 분야별 지출 한도를 먼저 설정한 후 세부지출을 결정하는 하향식으로 전환되면서 중기적 시계에서 거시경제 및 재정에 대한 고려가 가능하게 됨.

○ 중기재정계획은 3년 단위로 작성되며, 예비비를 두어 경기변동 등에 대비하고 있음.

- 중기재정계획은 향후 거시경제전망 및 일반정부(중앙정부와 지방정부, 노령연금 포함)의 세입전망에 기초하여 중기 총량 목표를 달성하기 위한 향후 3년간에 걸쳐 전체 지출규모 상한 및 27개 지출분야의 지출상한을 두고 있으며(47개 정책분야와 500개 세출항목은 단년도 예산으로 편성) 이러한 지출상한은 매년 연동되어 보완되지만, 기수립된 중기재정계획상의 수치는 특별한 사유가 없는 한 미세조정만 되고 있음. 단, 지출 상한은 내부규칙일 뿐 법적 구속력을 갖는 것은 아님.

- 지출 상한선을 유지하기 위하여 분야별 지출 상한 검토 시 분야별 세부 소요보다는 분야간 우선순위에 대한 검토방식으로 진행하여 높은 우선순위 분야 증액, 낮은 우선순위 분야 감액의 결정방식으로 채택함.

- 특정 분야의 지출증액을 주장할 경우 감액 분야를 동시에 제안하도록 의무화하고 있으며, 국회 심의과정에서도 증액과 감액을 동시에 제안하도록 의무화하고 있음.

- 재량지출과 법정지출의 한도 설정 방식에 차이 없음.

- 예비비(budget margin) 책정은 경제의 불확실성 및 예측오차에 대비하기 위해 충분하게 설정함.

○ 2019년도부터는 부채기준이 중기재정계획의 목표기준으로 신규로 도입되었는데, GDP의 35%로 설정됨.

- 이는 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에서 정한 재정준칙과 부합하는 것으로 전체의 일반정부(중앙정부, 지자체 및 지방의회)가 준수해야 할 부채총량임.

- 춘계재정정책안을 제시할 때 총 부채의 전망을 포함하여 의회에 설명하도록 하고 있음.

○ 스웨덴은 예산비법률주의를 취하고 있고, 중기재정계획도 형식적으로 법적 강제력이 없음에도 불구하고, 중기총량목표와 지출한도 등의 중기재정계획의 수치는 특별한 사정이 없는 한 변동성이 낮게 잘 운용되고 있음.

- 다른 나라에 비해 중기재정계획기간이 3년으로 비교적 짧은 기간을 대상으로 운용하는 것도 실질적인 통제력을 높여 실효성을 제고하려는 취지로 평가됨.

(표 3-7) 스웨덴의 중기재정계획 요약

명칭	춘계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill)
근거법	예산법
작성주체	재무부
운용방식	
-형태	연동계획방식
-승인	의회
-감독	없음
기간(운용시계)	3년
엄격성 수준	레벨1
작성목적 및 활용도	지출한도, 수입 및 재정적자의 목표
대상 범위	지출전체와 27개 분야별 지출한도
수정주기	매년
작성절차	· 전년도 12월말에 재정여건을 점검하는 내각회의 개최 · 1~2월에 부처별 향후 3년간 지출 소요를 재무부에 제출 · 3월에 내각회의를 통해 향후 3년간 지출총액, 27개 분야별 지출한도 등 중기재정계획안 수립 · 4월에 중기재정계획안 국회제출, 6월에 국회의결
필수내용	3년동안 연도별 27개 분야별 재정지출 규모

2. 프랑스

□ 프랑스의 예·결산제도[24)]

○ 재정법률의 체계는 헌법을 이념적·규범적 최상위체로 재정의 헌법이라 불리는 재정조직법률 아래 예산법률, 수정예산법률, 결산법률 등 개별 예산법률로 구성되고, 공공재정계획법률이 다년도 예산계획의 법적 근거로 추가된 구조임.

- 재정조직법은 헌법적 사항을 자세하게 규정할 목적으로 제정된 것으로 국가재정의 수입, 지출의 항목, 개별 재정법률의 제정절차 및 효력, 재정집행에 관한 통제절차 및 관련 보고서 등을 규정함.

- 제5공화국 헌법에 따라 정부가 예·결산을 주도하기 때문에 의회의 역할은 상대적으로 약하였으나 지속적인 재정적자로 인해 공공재정에 대한 의회의 통제의 필요성이 대두되면서 2001년 8월 의회 주도로 재정조직법이 제정되어 예산에 대한 의회의 권한이 강화됨. 재정조직법은 1959년에 제정한 조직법을 대체하고 예산편성, 의회심의·의결 및 집행에 대한 정부와 의회의 권한을 규정하고 있음.

- 조세법률주의와 함께 재정조직법에서 정한 요건과 유보조항에 따라 국가의 재원과

24) 주로 국회예산정책처(2016a), 김은경, 2012, 『프랑스의 재정』, 한국조세연구원, 현대호와 김도승(2010), 김도승(2010)을 참조함.

부담을 정하는 예산법률주의를 헌법 제5장에서 명시하고 있음.

- 프로그램법[25]에 의해 국가의 재정 운용 목적을 결정하기 위한 것임.

- 다년간의 재정운용방향은 공공재정계획법[26]에 의해 설정되는 것으로 헌법에 명시하고 있음.

- 재정조직법 내의 제1장 예산법은 매 회계연도의 재정법으로 국가의 세입과 세출 및 기타 이에 수반되는 재정의 수지균형을 고려하고 있음.

- 재정조직법은 국가 예산의 범위를 규정하지 않지만, 관행적으로 예산에 포함되는 국가나 정부의 범위는 중앙정부의 부처 및 관련 기관으로 제한되며 공공부문과 지방정부는 제외됨.

- 사회보험료와 사회보장수당은 사회보장재정법에 의해 예산법안과 마찬가지로 정부에 의해 발의되며 매년 의회의 의결을 거쳐 사회보장재정법으로 공포됨.

- 회계연도는 1월1일부터 12월31일까지임.

(표 3-8) 프랑스의 예산일정(*)

	정부	의회	회계감사원
1월	3년 중기재정계획하의 예산편성 방향 수립	전년도 예산집행에 대한 장관들 심의회 개최(재정위원회)	
2월	예산편성 방향에 대한 부처회의		결산검사보고서 발간
3~4월	예산상한선 검토		
5월	총리가 각 부처 장관들에게 예산편성지침 통보	전년도 결산법안에 대한 토론	전년도 회계결산 승인에 대한 결산검사보고서 작성
6월	부처와 예산안에 대한 협의 및 조정	양원의 예산편성 토론회의	
7~8월	총리가 각 부처 장관들에게 예산상한지침 발송	재정위원회의 예산질의서 발송(7월 10일 이전), 예산질의서에 대한 답변(10월 10일 이	

25) 프랑스 예산의 구조적 특징은 미션과 그에 맞는 프로그램으로 구성되어 있는데, 재정조직법에 따라 예산의 효율성 달성을 위해 품목별 예산에서 프로그램별 예산으로 전환되어 재원을 배분하고 기대하는 성과를 도출하는 것을 원칙으로 하면서 800개 이상의 의결항목이 100개 정도로 축소됨. 재정운용의 책임성 확보와 성과통제를 위해 예산을 지출성질별이 아니라, 동일한 부처 내의 하나의 활동 또는 여러 개의 활동으로 재편성하여 목표와 연계시킴. 따라서 예산은 100개에서 150개의 부처별 사업으로 편성되고 사업예산에서 재정운용자의 재량권을 확대하여 책임성을 강화하고 재정지출의 효과성 통제를 지향함.(김은경(2012), P 66)

26) 프랑스 헌법 제34조 제7항에 규정되어 있음(김은경(2012), P33).

	정부	의회	회계감사원
		전)	
9월	국가경제위원회 회의개최 및 국무회의에서 예산안 확정, 의회제출(10월 첫 번째 화요일 이전)		
10~12월		예산법안 심의	

(*) 국회예산정책처(2016a) P144.

(주1) 회계연도는 1월1일부터 12월31일까지임.

○ 3권 분립이 이루어진 민주공화국으로 대통령제와 의원내각제가 결합된 준대통령제(이원집정부제)를 표방하고 있음. 실제로는 대통령의 권력이 총리보다 상대적으로 강하여 대통령제 국가로 분류하기도 함. 의회는 하원 우위의 양원제로 운영되고 있음.

○ 예산 편성과정은 다음과 같음.

- 행정부만이 예산안을 편성하고 의회는 예산안을 심의함.

- 경제재정부장관은 1월에 3년 중기재정계획하에서의 예산편성방향을 수립하고, 2월에 각 부처의 장관들과 함께 예산편성방향에 대하여 논의함.

- 경제재정부는 3~4월에 예산상한선을 검토한 후 총리가 5월에 각 부처 장관들에게 예산편성지침을 발송함.

- 경제재정부의 예산실은 6월에 각 부처와 예산안에 대해 협의 및 조정함.

- 의회는 6월에 예산안 편성 토론회를 개최하고, 의회 재무위원회의 특별보고위원에 의해 각 부처 장관들의 견해를 경청하기 위해 예산질의서를 발송함.

- 총리명의로 7월 중순에 각 부처별, 항목별 예산상한지침이 부처 장관들에게 발송되고 이후 예산안에 대해 추가협의한 후 경제재정부가 정부예산법안을 최종 작성함.

- 경제재정부가 8월에 예산안을 국가평의회에 제출하면, 국가평의회는 제안된 예산안의 법적 유효성을 검토한 후 대통령의 최종 승인을 받음.

- 대통령이 최종 승인한 예산안은 예산법안의 형태로 늦어도 10월 첫째주 화요일까지 의회에 제출됨.

○ 예산안 심의과정은 다음과 같음.

- 예산법안은 70일 이내에 의회의 심의를 거쳐 매년 예산법으로 제정됨.

- 예산은 두 번에 걸쳐 심의가 이루어지는데 제1차 심의는 균형의 원칙을 중시하여 재정수지, 세입 및 세출의 상한을 조정하고, 제2차 심의는 상한 한도 내에서 예산 배분에 중점을 둠. 하원과 상원의 심의를 거쳐 예산안이 확정되고, 확정예산안은 늦어도 12월 31일까지 관보를 통해 공포됨.

- 의회의 예산수정권은 세입의 증액, 세출의 삭감 이외에는 원칙적으로 인정되지 않는 등 예산에 대한 의회의 권한이 대폭 제한됨.

- 헌법에 근거하여 의회가 70일 이내에 예산안을 처리하지 못하면 행정부는 1개월분의 임시예산안을 편성하여 의회에 제출함.

○ 예산집행 및 결산과정은 다음과 같음.

- 예산집행구조는 예산지출권자와 출납관으로 명확하게 구분되어 서로 독립적인 기능을 수행함.

- 의회 재정위원회는 1월에 각 부처 장관들을 소집하여 전년도 예산집행에 대한 심의회를 개최함.

- 정부는 결산법률안을 매년 6월 1일 이전에 의회에 제출함. 매년도 예산법안은 전년도 결산법안에 대해 의회에서 의결 이전에 제1차 예산심의에 의결할 수 없으므로 제출된 결산법안은 의회의 제1차 예산심의에서 의원들이 개별 사업들의 정책성과를 반영하여 예산을 책정하는 데 중요한 역할을 담당함. 즉, 결산도 법률의 형태로 국회를 통과하도록 하여 의회의 재정통제권을 강화하고 있음.

- 재정위원회가 결산에 대해 심사하고, 본회의에서 전년도 예산집행에 대한 결산법안을 승인함.

□ 프랑스의 최근 재정 상황[27)]

○ 지난 20년간 재정수지와 정부 부채 추이

- 2008년 글로벌 금융위기 이전 시기의 경우 경제성장률 둔화로 재정 상황이 악화됨.

- 2008년 금융위기 직후에는 금융위기를 극복하기 위한 재정지출 확대로 재정 상황이 더욱 악화되었고, 재정 건전성을 회복하기 위한 조치로 재정긴축정책, EU 신재정협약의 법제화를 추진하였으나 재정 상황이 개선되지 않아 EU의 신재정협약(2012년)의 기준은 달성하지 못함.

(그림 3-5) 프랑스의 재정수지와 정부 부채 추이(1997~2017)(*)

(*) 자료: OECD, Economic Outlook No. 103, 2018. 5,

(주1) 단위:%

□ 중기재정계획[28)]

○ 헌법에 중기재정계획의 근거를 두고 우리나라의 국가재정운용계획에 해당하는 중기재정계획을 법률형태로 운영하고 있음. 프랑스 재정법제에서는 중기재정이라는 표현을 사용하지 않으며, 기존 단년도 원칙에서 다년도 재정계획으로 변경되면서 "다년도 예산"[29)]이라 칭함. EU국가들의 중기재정계획의 엄격성 수준을 평가한 자료에 따르면 프랑스의 중기재정계획은 레벨5에 해당함(각주22 참조)

- EU의 "안정과 성장에 관한 협약"에서 합의된 국가재정건전성 제고를 실현하기 위해 2008년 공공정책의 전반적인 개선프로젝트에 근거한 3개년 계획이 있었지만, 본격

27) 국회예산정책처(2016a)를 참조함.

28) 주로 국회예산정책처(2016a), 김도승(2010), 김춘순(2018), 김은경(2012), 현대호와 김도승(2010)을 참조하고, 프랑스 재무부 (http://www.economie.gouv.fr/)와 프랑스 법무부(https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036526027)에서 최근 동향 확인(2018. 6. 24. 방문)함.

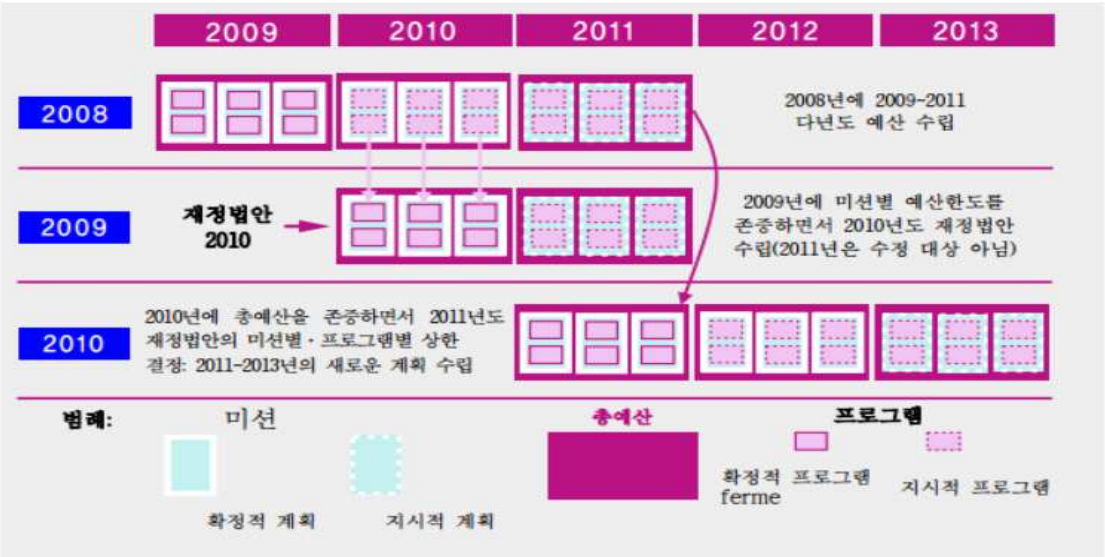
29) 현대호와 김도승(2010) P37.

적으로는 2008년 헌법개정을 거쳐 2009년 1차 예산법률에 처음으로 다년도 공공재정계획이 공공회계의 균형목표에 첨부되었고, 2009년 2월 9일 2009~2012년도 공공재정계획법률을 의결하였음[30][31].

- 법률형태로 운영하기 이전에도 기존의 다년간 예산에 관한 계획들이 의회에서의 논의나 유효한 과정 없이 정부 단독으로 작성되고, 유럽연합이 정하는 의무 범위 내에서 유럽연합에 송부되었음.

- 다년도 공공재정계획은 3년간의 국가 및 공공정책의 전체적인 지출한도를 결정하고, 3개연도안에 정해진 지출한도 내에서 국가재정운영을 할 수 있고, 단년도에 종결되는 것이 아니라 해당하는 3년 내에서 수정이 가능함. 다년도 예산제도는 매년 제정법안의 준비에 기여하는 프레임워크로서, 당해 3년의 마지막 연도 예산은 다음 3년간 새로운 예산의 출발점이 됨. 예를 들어, 2009년 2월 9일에 제정된 2009~2012년도 공공재정계획법의 마지막 연도인 2012년도 예산은 2010년 10월 28일에 제정된 2011~2014년도 공공재정계획법의 출발연도에 해당됨.

(그림 3-6) 프랑스의 다년도 예산체계(*)



자료: Ministère de l'Economie et Finances(2012)

(*) 김은경(2012) P73에서 재인용함.

30) 프랑스는 국내적 측면에서는 투자의 증대와 공공시설의 설치를 위하여 예산의 계속성이 요구될 수밖에 없었고, 국제적 측면에서는 유럽연합이 단일화된 후 회원국에게 공공재정에 관한 다년간 프로그램 등을 법규화할 것을 요구하였음. 이에 2001년 재정조직법에서 예산배정의 수단을 일반화하였고, 예산법률안의 제출시 정부에게 행정의 수입과 지출 전체에 대하여 향후 4년에 있어서의 국가의 경제, 사회 및 재정 상황과 전망에 대한 보고서를 첨부하도록 하였음. 이후 유럽연합의 '안정과 성장에 관한 협약'에서 합의된 국가재정건전성 제고를 실현하기 위해 2008년 헌법개정을 거쳐 2009년에 다년간 재정계획법률이 처음으로 시행됨.(김도승(2010) pp47-48.)

31) 2009년 이래 '2009~2012년' 공공재정계획법률 이후 '2011~2014년', '2012~2017년', '2014-2019년' 등의 공공재정계획법이 채택되었음. 2012년부터 기존 3년에서 5년으로 계획기간이 2년 늘어남.

- 재무부 내의 경제재정전망국에서 예산편성에 필요한 거시경제상황을 전망하여 예측치를 발표하고, 이를 근거로 중기재정계획을 수립하여 예산국에 제공함. 재무부는 내부 중기계획을 보유하고, 각 부서의 요구와 중기계획을 바탕으로 예산편성을 위한 수상의 지침을 작성함.

- 의회에서 통과된 중기재정법률에 따르면 구조적 재정적자를 감축하고, 재정건전성 제고를 위해 각 지출 부문별로 상한을 정하고 있으며, 이에 따라 해당 회계연도에 개별 예산법률안은 중기재정계획법률에서 정하는 지출 한도에 기속되고 있음. 예를 들어, 2009년~2012년도 공공재정계획법률의 경우 2009년부터 2012년까지 재정건정성 제고를 위해 각 지출 부문별로 한도를 구체적인 수치로 미리 정하였고, 이후 해당 회계연도에 개별 예산법률은 부문별 한도에 기속됨.

- 공공재정계획법에서 정하고 있는 재정의 목표, 국가 재정수지와 국가채무의 증가율, 다년간의 지출한도 등을 매년 예산계획을 수립함에 있어 반영해야 함.

○ 중기재정계획에 해당하는 사항을 법률의 형태로 정하여 구체적인 지표를 법률조문화 하여 운용하고 있음.

- 2018년~2022년도 공공재정계획법은 크게 2개의 주제로 구분되어 있고 첫 번째 주제(title)는 공공재정에 관한 지침을 정하고 두 번째 주제는 공공재정 관리와 국회의 정보 및 통제에 관한 정보를 정함. 첫 번째 주제는 4개의 장과 21개 조문으로 구성되어 있고, 두 번째 주제(title)는 5개의 장과 15개 조문으로 구성되어 있음.

- 공공재정계획법의 주요 내용에 대한 위반 내지 불이행이 단순한 정책의 문제가 아닌 위법의 문제에 해당함.

- 공공재정계획법은 동법의 기초가 된 경제전망과 동법의 이행을 위한 각 부문별 역할 등에 관하여 약 40페이지 분량의 부속보고서를 상세히 기술하고 있는데 이는 우리의 국가재정운용계획과 유사함. 부속보고서는 정부의 의회에 대한 정보전달이 목적일 뿐 법적 구속력은 없음.

○ 헌법에 중기재정계획의 근거를 두고 중기재정계획법률 및 예산법률을 통해 예산의 수립과 집행이 이루어지므로 행정부에게 높은 책임성을 요구하는 것으로 평가받고 있음.

(표 3-9) 프랑스의 2018~2022 공공재정계획법 목차(*)

Title 1. 공공재정에 관한 지침
1조. 공공재정계획 보고서의 승인 및 그 근거
1장. 재정 일반 목표
2조. 공공재정의 중기 목표
3조. 공공행정 부채와 재정수지에 대한 목표
4조. 재정수지 목표 달성을 위한 세금공제 등 구조적 노력
5조. 재정수지 목표 달성을 위한 정부지출 목표

6조. 계획과 실행 사이에 중요한 차이 발생시 절차
7조. 예상보다 경기 상황이 유리한 수준이 발견된 경우 적자 축소 할당
2장. 2018~2022년 공공지출의 전개
8조. 연도별 일반 정부 및 하위 분야의 공공 지출 증가율
9조. 연도별 총지출 한도
10조. 2022년의 공무원 한도
11조. 금융.법률 고용 한도에 관한 법률에 따라 금융.법률 전문가 고용의 1% 초과 제한
12조. 연도별 GDP 대비 사회보장제도 및 건강보험제도 지출 한도
13조. 연도별 지방자치단체 지출 한도
14조. 2018년 1월 1일부터 사회보장제도 목표 및 관리 협약에 따라 공공 서비스 기관의 행정관리비용 제한
3장. 중앙 정부 지출의 전개
15조. 연도별 중앙 정부 분야별 신용 한도
16조. 연도별 지방 정부에 대한 국가 재정 지원 금액
17조. 연차 결산보고서에 미지급금이 2018년~2022년까지 2017년 말 금액을 초과할 수 없음.
18조. 과세 권한의 양도 및 한도
4장. 부수적 세수입
19조. 연도별 강제 기부 한도
20조. 연도별 리베이트 한도
21조. 사회보장 기여금의 면제 한도 (14%를 초과할 수 없음)
Title 2. 공공재정 관리와 국회의 정보 및 통제에 관한 정보
1장. 공공재정계획법에 따른 보고서 제출
22조. 공공재정계획법안이 통과되면 정부는 국회에 재무 경로와 법안의 준수를 보장하는 보고서를 제출
2장. 운영자
23-25조. 공공재정계획법에 따라 운영자 공모 및 권한 이행
3장. 사회보장행정
26-28조. 정부는 사회보장기관의 재정상황에 대한 연차보고서를 의회에 제출
4장. 지방공공행정
29-30조. 정부는 지방정부의 공공 지출 및 적자 감축을 위한 목표 및 보고서를 의회에 제출
5장. 기타 규정
31조. 정부는 주요 투자계획에 대한 보고서 및 그 근거를 의회에 제출
32조. 정부는 일반 정부와 하위 부문별로 분류된 대차대조표를 의회에 제출
33-34조. 정부는 국가 총 지출에 대한 상세한 설명을 의회에 제출
36-36조. 공공재정계획법 수정 조항

(*) 프랑스 재무부 (http://www.economie.gouv.fr/) 2018년 6월 24일 확인

(표 3-10) 프랑스의 2018~2022 공공재정계획법 부록(부속보고서) 목차(*)

I. 거시경제적 배경 및 전망
A. 단기 전망 (2017~2018)
B. 중기 전망 (2019~2022)
II. 2018년을 포함한 5년간 공공재정구조의 변화
A. 균형재정 및 공공 부채 감소 목표
B. 성장과 고용을 촉진하기 위해 강제공제율을 1포인트 낮춤
C. 2022년까지 공공 지출에서 3 포인트 감소
D. 5년간 지출에 초점을 맞추어 공공 부채 감소
E. 공공 관리의 혁신

III. 일반 정부의 하위 분야에 노력 분담
A. 국가의 경로
B. 중앙 정부의 다양한 조직의 경로
C. 사회보장행정의 경로
D. 지방공공행정의 경로
E. 개혁이 없으면 5년간 지출은 느리게 감소하고 공공 부채의 감소는 없음
부속서 1-6.

(*) 프랑스 법무부
(https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000036526027)
2018년 6월 24일 확인
(주1) 2017년에 발표된 2018-2022년도 중기재정계획임.

(표 3-11) 프랑스의 중기재정계획 요약

명칭	다년도 예산(다년도 재정계획)
근거법	공공재정계획법률
작성주체	행정부
운용방식	
-형태	고정계획방식(최초 2년 고정, 3년차는 연동)
-승인	의회에서 법률로 승인
-감독	정부는 의회에 각종 보고서 및 결산서 제출 의무 있음
기간(운용시계)	3년
엄격성수준	레벨5
작성목적 및 활용도	· 계획기간동안 구체적인 공공행정 부채와 재정수지에 대한 목표를 달성하기 위함. · 유럽공동체와의(안정과 성장) 협약의 범주에 포함됨.
대상범위	· 중앙정부총지출과 32개 미션(부문)의 지출한도
수정주기	2년
작성절차	일반법률과 동일한 절차로 제정
필수내용	2018~2022년 공공재정계획법률 구성 -제1편 공공재정에 관한 지침 · 제1장 재정 일반 목표 · 제2장 공공지출의 전개 · 제3장 중앙 정부 지출의 전개 · 제4장 부수적 세수입 -제2편 공공재정 관리와 국회의 정보 및 통제에 관한 정보 · 제1장 공공재정계획법에 따른 보고서 제출 · 제2장 운영자 · 제3장 사회보장행정 · 제4장 지방공공행정 · 제5장 기타규정

3. 독일

□ 독일의 예·결산제도[32)]

○ 독일기본법[33)]에 재정 관련 기본원칙이 규정되어 있고, 하위법인 예산원칙법, 연방예산법, 예산법, 경제안정 및 성장촉진법에서 구체적으로 규정하고 있음.

- 독일기본법에 연방정부와 주정부는 독립적으로 예산을 운영하고, 균형재정을 유지하도록 예산을 관리해야 함을 명시하는 등의 기본원칙이 명시되어 있음.

- 연방예산은 법률로서 확정되는 예산법률주의를 명시하고 있으며, 새로운 지출을 초래하거나 수입을 감소시키는 법률의 경우 정부의 동의를 받도록 규정하고 있음.

- 연방예산법에는 연방예산의 편성과 집행, 결산 및 회계감사에 관한 사항을 규정하고 있음.

○ 실질적인 행정권을 보유한 연방내각은 의회다수당의 신임에 따라 구성되거나 존속되는 의원내각제로 운영되고 있고, 연방대통령은 상징적인 국가 원수로 연방하원 및 주의원 등으로 구성된 연방총회에서 선출됨. 연방의회는 선거로 선출된 연방하원과 주총리 및 주장관들로 구성된 연방상원의 양원제로 운영됨.

○ 예산구조 주요 내용

- 1970년에 단일예산제도를 채택하면서 일반회계와 특별회계의 구분을 폐지하였음. 사회보장기구에서 일반예산의 영역으로 포함되어 있는 사회보험예산(연금, 의료, 실업, 산재)을 운용하고 있음.

- 연방정부, 주정부, 기초자치단체의 예산 외에 사용 목적이 명시적으로 구별된 특별기금이 존재함.

○ 예산과정은 예산안 편성, 법안의 심의, 집행, 결산 및 감사, 의회의 결산승인으로 구분되며, 회계연도는 1월1일부터 12월31일까지임.

---

32) 주로 국회예산정책처(2016a), 이명헌, 2011,『독일의 재정제도』, 한국조세연구원을 참조함.
33) 독일 헌법은 기본법으로 지칭되고 있음.(국회예산정책처(2016a) P102)

(표 3-12) 독일의 예산과정(*)

일정	주요 내용
t-1년도	
12월	· 연방재무부가 예산안과 중기재정계획에 대한 편성지침을 각 부처에 통보하고, 각 부처는 이를 바탕으로 예산요구서를 작성하여 연방재무부에 제출
t년도	
1월	· 연방정부의 새해 경제전망보고
2~3월	· 각 부처가 연방재무부에 예산요구서를 제출하면, 연방재무부는 거시지표전망 등을 토대로 Top-down 방식으로 예산안과 중기재정계획을 편성
3월	· 연방내각회의에서 예산안과 중기재정계획을 수립
4월	· 실무적 차원에서 연방재무부와 개별부처 간 예산안 조정
5월	· 중기 세수추계
5~6월	· 예산안에 대한 장관급 조정
6월말	· 정부 예산안 및 중기재정계획에 대한 연방내각 확정
8월	· 연방 상·하원에 정부 예산안 및 중기재정계획안 제출
9월	· 연방하원 제1차 심의 · 연방상원 제1단계 심의 · 예산안보고 개시 및 연방하원 예산위원회 심의 시작
10월	· 연방하원 예산위원회 심의
11월	· 중기 경제전망 및 중기 세수 추계 · 연방하원 예산위원회의 최종심의(소위 분쟁해결 회기) · 연방하원 제2차 심의, 연방하원 제3차 심의
12월	· 연방상원 제2단계 심의·예산 공표 · 연방재무부가 예산안에 대한 편성지침을 각 부처에 통보
t+1년도	
1월	· 예산집행 시작
9월	· 재무부가 각 부처에 익년도 결산보고에 대한 지침 시달
t+2년도	
1~5월	· 연방 연간결산서 준비
6월	· 연방재무부는 연견결산서를 연방하원, 연방상원과 연방회계감사원에 이송
12월	· 연방회계감사원의 연차보고서에 익년도 회계연도에 대한 연방회계의 재무감사 실사(결산보고서 검사)
t+3년도	
6월	· 연방상원의 연방정부 결산 승인
9월	· 연방하원의 연방정부 결산 승인

(*) 국회예산정책처(2016a) PP 112-113.
(주1) 회계연도는 1월1일부터 12월31일까지임.

○ 예산안 편성과정은 다음과 같음.

- 세수추계위원회의 제1차 중기 세수추계 전망치(전년도 11월)를 기반으로 연방재무부가 각 부처에 회계연도 개시 전년도 12월에 예산안과 중기재정계획에 대한 편성지침을 시달함으로써 시작함.

- 각 부처가 3월초에 연방재무부에 예산요구서를 제출하면, 연방재무부는 중기재정계획의 기본 수치를 바탕으로 정부예산안을 편성함.

- 연방재무부는 4월에 각 부처의 예산요구서를 검토 조정하고, 6월에 장관 수준에서 예산안을 절충함.

- 연방내각은 7월에 정부 예산안 및 중기재정계획을 확정하고 9월에 의회에 제출함.

○ 예산안 심의과정은 다음과 같음.

- 일반적인 법률안은 연방하원에 먼저 제출되는 반면, 예산안은 긴급성을 이유로 양원에 함께 제출함. 연방정부 중기재정계획도 예산안과 함께 제출됨.

- 연방하원은 9월에 1차 심의를 시작하고, 연방상원도 9월에 1단계 심의를 시작함.

- 연방하원 예산위원회는 10월에 예산심의를 시작하고, 연방하원은 11월에 2차 심의(연방상원이 제시한 의견을 절충하는 과정)를 시작함.

- 연방하원은 11월에 3차 심의도 시작하는데 최종예산안에 대한 토의가 이루어지며, 예산안의 수정이 가능함.

- 연방상원은 12월에 2단계 심의를 시작함. 만약 연방하원에서 채택된 예산안에 대해 연방상원이 동의할 수 없다면, 예산안 수령 후 3주 이내에 중재위원회에 회부하고, 연방하원이 다수결로 중재위원회의 개정 건의를 기각할 수 있음.

- 예산안에 대해 연방총리와 연방재무부 장관이 서명 후, 연방대통령이 비준을 하면 입법화되고 관보에 공포됨.

○ 예산 집행과정은 다음과 같음.

- 연방재무부는 예산집행지침에 해당하는 '최종예산과 경제운용에 관한 시행규칙'을 공포함.

- 연방재무부는 전체 연방예산집행에 대하여 책임을 부담함. 연방재무부는 연방예산법 제41조에 따라 각 주의 예산집행을 감독하고, 예산집행을 정지시킬 필요가 있는 경우 또는 재정지출이나 재정수입이 중기재정계획으로부터 괴리가 생길 경우 개입할 수 있음.

○ 결산 및 회계감사과정은 다음과 같음.

- 연방재무부장관은 회계연도가 종료되는 시기에 결산서를 작성한 후 연방회계감사원이 예산의 집행결과와 결산서를 감사한 후 연방재무부장관은 결산서와 함께 연방회계감사원의 검사보고서를 연방하원과 연방상원에 제출함.

- 연방하원과 연방상원의 결산승인절차를 거친 후 연방정부의 결산을 통과시킴으로써 예

산과정의 순환을 모두 종결함.

□ 독일의 최근 재정 상황[34)]

○ 지난 20년간 재정수지와 정부 부채 추이

- 2008년 글로벌 금융위기 이전에는 인구고령화 및 경제 구조변화에 따른 고실업 등과 함께 기존 채무준칙의 제도적 미비로 인해 정부 부채가 증가하였음.

- 2008년 금융위기 극복을 위해 재정지출을 확대한 결과 재정 상황이 악화되었고, 이후 자국 재정준칙 강화, 재정긴축정책, EU 안정성장협약 개정, EU 신재정협약 비준 등 재정 건전화 정책을 추진하여 재전 건전성을 회복하기 위해 노력함. 자국 재정준칙과 EU 신재정협약 이행으로 인해 재정상태가 개선되었음.

(그림 3-7) 독일의 재정수지와 정부 부채 추이(1997-2017)(*)

(*) 자료: OECD, Economic Outlook No. 103, 2018. 5,
(주1) 단위:%

□ 독일의 중기재정계획[35)]

○ 5년에 걸친 중기재정계획은 1967년에 경제안정 및 성장촉진법을 통해 도입되었고, 이후 1969년부터는 예산원칙법에 의해 운용되고 있으며, 단년도 예산수립에 있어서 참고자료일뿐 법적 구속력은 없음. EU국가들의 중기재정계획의 엄격성 수준을 평가한 자료

34) 국회예산정책처(2016a)를 참조함.
35) 주로 이명헌(2011), 현대호와 김도승(2010), 김춘순(2018)을 참조하고, 독일 연방 재무부 (http://www.bundesfinanzministerium.de/)에서 최근 동향 확인(2018.6.23. 방문)함.

에 따르면 독일의 중가재정계획은 가장 낮은 레벨6에 해당함(각주22 참조)

- 연방정부에 더하여 모든 주정부와 기초자치단체는 재정계획을 작성할 의무가 있고 서로 다른 정부 수준의 예산 및 재정계획에 대한 조정은 재정안정위원회에서 수행됨.

- 연간예산과 연관된 정책결정을 함에 있어서 중기적 시계에서 공공재정에 발생할 수 있는 상황을 고려하기 위함. 즉, 신규정책, 개혁프로젝트, 법령 등의 영향을 초기단계에서 확인하고, 향후 현 단계의 재정정책 활동의 중기적 영향을 가능한 범위에서 평가하고, 장기적인 영향을 가지는 바람직하지 않은 재정정책 추세를 확인하고 초기에 대응할 필요에 따른 것임.

- 예산과 재정계획이 서로 밀접하게 연관되므로 재정계획은 매년도의 예산과 함께 수립되며, 입법자가 공포하는 것은 아니므로 의회 내의 절차에서 법률안과 조율되지는 않음.

- 중기재정계획은 중기적으로 계속되는 국가사업들의 재정집행계획을 보여줌으로써 연방예산이 불필요하게 팽창되는 것을 사전에 예방하는 역할을 하고 있음.

- 중기재정계획은 향후 예상되는 공공단체(연방, 주, 기초자지단체)의 재정수입과 지출을 총체적으로 파악할 수 있도록 해줄 뿐 아니라, 장기적인 관점에서 예산사업의 우선순위를 결정하게 함으로써 예산정책의 효율성을 제고하는 역할과 예산 및 재정정책의 자기책임을 강화하는 계기로 작용함.

- 중기재정계획은 연방재무부장관이 작성하여 재정안정위원회와의 토의를 거쳐 정부내각의 확정을 통해 연방상원과 하원에 제출됨. 중기재정계획은 의회에서 의결 채택되는 문서는 아니지만, 의회심의 과정에서 예산안과 함께 논의됨.

- 계획기간은 5년[36]으로 첫 번째 해는 당해 회계연도이며, 두 번째 해는 다음 회계연도에 대한 예산안, 이후 3년은 순수한 계획기간임. 재정계획에서 전반적인 경제상황 예측은 식별가능한 경제활동추세를 고려하여 계획기간 첫 2개년에 대해 이루어지고, 계획기간 마지막 3개연도에 대한 중기 경제전망은 경기 중립적으로 수행함.

- 예산에 포함되는 모든 수입과 지출에 대해 중기재정계획에서 상세한 계획을 구성함. 공개되는 재정계획에서 지출은 기능분류에 따라 약 40개 범주로 제시되고 부처별 지출액도 공개되지만, 행정부 내부에서는 약 5,500개의 지출과 930개의 수입항목에 대한 중기재정계획 데이터가 존재함.

- 재정계획은 일년 후 새로운 예산안 및 재정계획을 편성하는 데 출발점이며 참고점의 역할을 하며, 고정계획이 아닌 연동계획으로 매년 새롭게 작성되며 1년마다 업데이트

36) 중기재정계획에 포함되는 시작연도는 계획이 아닌 당해연도의 확정된 예산이 반영되기 때문에 문헌에 따라 중기재정계획의 기간(운용시계)을 언급할 때 당해연도를 포함하기도 하고 제외하기도 함.

됨. 이러한 연동계획은 고정계획보다 최신의 정보를 반영할 수 있으며, 경제환경 변화에 보다 유연하게 반응하는 것이 가능함.

- 중기재정계획은 확정재정계획(변동성이 적은 지출대상)과 유동재정계획(경제 상황에 따라 가변적으로 변동되는 지출대상)으로 구분됨. 확정재정계획은 전체 계획기간 동안 유효하며, 다음 계획이 수립되었을 때 효력을 상실하는 반면, 유동재정계획은 매년 새롭게 작성됨.

○ 독일의 가장 최근 중기재정계획인 2018~2022 중기재정계획(의회 제출 전)의 주요 내용은 다음과 같음.

- 연방내각은 2018.5.2. 신정부의 첫 예산안인 2019년도 2차 연방정부 예산안 및 2022년까지의 중기재정계획을 의결함.

- 2019년부터 2022년까지 연방정부의 지출은 3,561억 유로에서 3,677유로로 증가하지만, 신규차입 없는 균형재정을 유지. 2019년 GDP 대비 부채비율이 60% 이하로 하락하여 2002년 이래 처음으로 EU 안정성협약 기준을 충족할 것으로 예상함.

(표 3-13) 독일의 2019년 예산안 및 중기재정계획(2018~2022)(*)

	2018예산	2019예산안	중기재정계획		
			2020	2021	2022
재정지출	3,410	3,561	3,613	3,628	3,677
(전년대비 증감률)	(3.1)	(4.4)	(1.5)	(0.4)	(1.4)
재정수입	3,410	3,561	3,613	3,628	3,677
신규국채발행	0	0	0	0	0
투자지출	370	379	371	348	335

(*) 독일 연방 재무부(http://www.bundesfinanzministerium.de/)

(주1) (단위: 억 유로, %)

○ 독일의 중기재정제도는 그 형태와 운용이 우리나라의 제도와 유사한 것으로 평가됨.

- 중기재정계획이 법적 강제력이 없어 통제력에 대해 비판적인 시각적이 존재함.

- 중기재정계획을 오랫동안 시행해 온 결과 모든 부문의 예산 및 재정정책에 중기적인 시각이 당연한 것으로 받아들여지고 있음. 중기재정계획의 수립에 있어 다양한 관계자의 참여와 협력이 잘 이루어지는 것으로 평가됨.

(표 3-14) 독일의 연방 재정계획(중기재정계획) 문서의 구성(*)

1장	건실한 재정(성장과 고용의 제고) : 교육과 연구 우선	서론
2장	2011년 예산과 2010-2014 재정계획	
3장	연방지출	영역 및 성질(소비, 투자)별 지출전망
4장	연방수입	조세정책 평가전망, 세수추계 세외수입(민영화, 부동산관리, 연방은행) 기채
5장	EU 및 지방정부와의 재정관계	EU, 총세수분배, 국제기구
6장	재정계획 이후 시기의 연방예산 전망	이자, 보증, 공공건설의 민간자본 참여, 공공민간파트너쉽, 의무적 권한부여
7장	2014년까지 독일거시경제 전망	

(*) 이명헌 (2011), P98 (표28).

(주1) 2010년에 발표된 2010-2014년도 중기재정계획임.

(표 3-15) 독일의 중기재정계획 요약

명칭	연방 중기재정계획(Finanzplan des Bundes)
근거법	예산원칙법
작성주체	연방재무부장관
운용방식	
-형태	연동계획방식
-승인	의회에서 예산안 편성시 참고자료로서 심의대상 아님
-감독	없음
기간(운용시계)	5년
엄격성수준	레벨6
작성목적 및 활용도	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표
대상범위	· 연방정부, 주정부, 기초자치단체 포함 · 예산에 포함되는 모든 수입과 지출 대상 · 지출은 기능 및 부처별로 지출액 제시
수정주기	매년
작성절차	연방재무부장관이 작성 후 협의체인 재정안정위원회와 토의를 거쳐 정부내각의 확정 후 연방상원과 하원에 제출
필수내용	(표3-14) 참고

4. 영국

□ 예산구조와 예산과정[37)]

○ 예산체계를 포괄하는 성문헌법은 존재하지 않으나 다수의 법률, 공표된 지침, 행정명령에서 예산 관련 내용을 규정하고 있음. 법률은 일반적인 원칙을 명문화하는 것이 일반적이고, 구체적인 사항은 행정명령 등을 통해 규정하고 있음.

- 재정체계와 관련된 주요 법령으로 예산책임 및 감사법, 정부자원 및 회계법, 국고 및 감사부처법, 의회법 등이 있음.

- 세입예산안과 세출예산안이 별도의 일정에 따라 법률로 제정됨.

- 세출예산법은 매년 제정되며, 본예산, 추경예산, 잠정예산, 초과지출에 대한 지출권한과 통합국고자금법에 근거하여 국고인 통합기금으로부터 지출할 수 있는 총액을 포함하고 있음.

- 예산책임 및 감사법은 경제 및 재정정책의 투명성을 제고하기 위해 의회에 예산책임헌장 제출과 예산책임청(OBR) 신설 등을 규정하고 있고, 동 법의 시행으로 기존 재정법과 재정책임법은 폐지되었음.

○ 예산법률주의를 채택하고 있어 예산안이 하원에 제출되면 하원에서 심의를 거쳐 법안으로 채택되고 상원에서 의례적인 심의를 거친 후 국왕의 재가를 받아 법률로 제정됨. 다만, 예산일정은 법률로 정해져 있지 않고 주로 관습적으로 결정되고 있음.

○ 재정관련 주요 조직은 재무부, 내각 공공지출위원회, 의회, 감사원, 예산책임청 등으로 구성됨.

- 재무부는 예산편성과 집행을 주관하며, 거시경제와 재정정책을 총괄함. 예산안과 별도로 2~3년마다 중기재정계획인 지출계획서(Spending Review)를 의회에 제출함.

- 예산과 관련된 실제적인 권한은 하원에 있으며 정부의 수입 및 지출에 대해 감독과 통제의 역할을 수행함.

- 예산책임청(OBR)은 영국 재정을 객관적으로 분석하기 위해 2010년에 설립된 비부처공공기관임. 주요역할은 경제 및 재정전망, 장기재정지속가능성 분석, 재정목표에 대한 성과분석, 재정위험평가, 조세 및 복지정책의 비용 조사임.

○ 회계연도는 4월1일부터 익년도 3월 31일까지임.

37) 주로 국회예산정책처(2016a)와 홍승현, 2010,『영국의 재정제도』, 한국조세연구원을 참고함.

(표 3-16) 영국의 예산안 제출 및 심의일정(*)

일정	계획	세입	세출	결산
t년도				
4월		재정법안 2독회		
5월		재정법안 위원회 심의	금년도의 본예산안 제출	전년도 예산 집행에 대한 부처별 보고서 제출
6월				전년도 예산집행에 대한 자원회계 보고서를 의회에 제출
7월	지출계획서 제출(2~3년마다)	재정법안 3독회 후 재정법 제정	본예산에 대한 세출예산법을 제정	
11월		가을보고서 제출		
t+1년도				
1월			금년도 추가경정예산안과 전년도 초과지출서, 익년도 잠정예산안을 의회에 제출	
2월				
3월		다음 회계연도의 예산연설·토론 및 재정법안 채택	추가경정예산·초과지출서·잠정예산에 대한 세출예산법 제정	

(*) 국회예산정책처(2016a) P 81 (표12).
(주1) 회계연도는 4월1일부터 익년도 3월31일까지임.

○ 의원내각제로 의회는 양원제로 운영됨.

○ 예산 편성과정은 다음과 같음.

- 영국의 예산과정은 예산안편성, 입법, 예산집행, 결산 및 회계감사로 구성됨.

- 재무부는 사전예산서를 통해 세입변경에 대한 국민적 의견을 수렴하고 예산 초안을 작성하여 내각에서 승인함. 그러나 영국은 2010년도 보수당의 집권 이후, 과거 노동당 정부에서 시행하던 사전예산서를 폐지하고, 예산책임처(OBR)의 경제·재정전망 보고서의 주요 내용을 중심으로 이루어지는 가을 보고서(Autumn Statement)로 대체됨.

- 재무부는 2~3년마다 중기재정계획인 지출계획서를 작성하고 매 회계연도마다 세출예산안을 편성하여 의회에 제출함. 지출계획서는 중장기적 관점에서 재정운용전략과 재원배분방향을 제시하고, 정책목표와 부처별 지출의 연계성이 강화되도록 다년도 부처별 지출한도를 설정함. 지출계획서는 부처와 재무부가 정책우선순위에 대해 합의를 거치고(전년도 3~8월), 내각 공공지출위원회가 부처별 지출요구안을 논의한 후(제출연도 1월) 내각의 최종 승인을 거쳐 의회에 제출함(제출연도 7월).

- 각 부처는 지출계획서를 통해 사전에 정해진 한도 내에서 세출예산요구안을 편성하여 재무부에 제출하고, 재무부는 부처별 제출한도와 연간관리지출을 포함하여 세부 예산안을 작성하며 5월에 본세출예산안을, 1~2월에 추가경정예산안·잠정예산안 초과지출서를 의회에 제출함.

○ 예산 심의과정은 다음과 같음.

- 세입예산안은 3월에 의회에 제출되어 7월에 재정법으로 제정됨.

- 본세출예산안은 5월에 의회에 제출되어 7월에 세출예산법으로 제정되고, 전년도 초과지출서·금년도 추가경정예산안·익년도 잠정예산안은 1~2월에 제출되어 3월에 세출예산법으로 제정됨.

○ 예산집행 및 결산과정은 다음과 같음.

- 재무부는 원칙적으로 예산집행의 권한을 가지고 있으나 지출에 따라 집행권한을 부처로 위임하고 있어 신축적 집행이 가능함.

- 재무부가 감사원의 재무감사를 받은 부처의 결산보고서인 연간자원회계보고서를 의회에 제출하면 하원의 공공재정위원회는 청문회 등을 통해 지출 심의를 하고 결과보고서를 작성하며 정부에 사후조치를 요구함. 연간자원회계보고서는 2000년 정부자원 및 회계법이 근거하여 발생주의 회계기준에 따라 작성됨.

□ 영국의 최근 재정 상황[38)]

○ 지난 20년간 재정수지와 정부 부채 추이

- 2008년 글로벌 금융위기로 재정수입은 감소한 반면 경기부양을 위한 확대재정정책으로 재정 건전성이 악화되었음.

- 2008년 이후 재정건전성 악화를 극복하기 위해 2011년 새로운 재정준칙을 도입하였고, 세수확보와 재정지출의 절감 및 효율성 제고를 위해 노력함. 그러나 재정 상황이 크게 개선되지 못한 결과 재정준칙을 준수하지 못하여 EU 안전성장협약의 기준을 달성하지 못하였음.

38) 국회예산정책처(2016a)를 참조함.

(그림 3-8) 영국의 재정수지와 정부 부채 추이(1997~2017)(*)

(*) 자료: OECD, Economic Outlook No. 103, 2018. 5,
(주1) 단위:%

□ 중기재정계획[39)]

○ 1997년에 집권한 노동당 정부는 재정건전성과 책임성 강화를 위해 재정개혁을 단행하면서 3개년 중기재정계획인 지출계획서(Spending Review)를 도입[40)]하였고 2010년 이후 4~5년으로 확대함. 영국의 중기재정계획은 지출계획서와 재정계획서로 구성되고 의회의 승인절차를 요하지 않으며 그 이행에 대해 법적 구속을 받지 않음. EU국가들의 중기재정계획의 엄격성 수준을 평가한 자료에 따르면 영국의 중가재정계획은 레벨5에 해당함(각주22 참조)

- 영국의 중기재정계획은 일반적으로 5년 단위 중기재정계획으로 이해되나, 구체적으로는 총량기준으로는 5년, 소관별(부처별) 예산 기준으로는 3년으로 구분될 수 있음.

- 국가재원 배분에 대한 실질적인 결정은 단년도 예산이 아니라 중기재정계획에 해당하는 지출계획서에서 이루어짐.

- 지출계획서의 핵심적인 목표는 분야별 지출에 대해 검토하고, 향후 지출계획을 수립하는 것이며, 아울러 다양한 재정계획방안 및 정책목표 관리가 포함됨.

39) 주로 국회예산정책처(2016a), 홍승현(2010), 김춘순 (2018), 현대호와 김도승(2010)을 참조하고, https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework)에서 최근 동향 확인(2018.6.22. 방문)함.

40) 지출검토가 도입되기 전에도 오래전부터 중기재정전망을 실시하고 예산편성시에 이를 참조하는 관행이 정착되어 있었음. 실제로 1998년 이전에도 예산문서는 재정지출과 수입에 대해 당해연도를 포함한 향후 5년동안의 계획 및 전망치를 포함하고 있었고 부처별로도 3년간의 지출계획이 수립되고 있었으나 이는 구속력을 갖지 않음.(박형수 등(2004) p83)

- 지출계획서는 정부의 재정정책 기조, 재정지출에 대한 우선순위를 포함하고, 특히 향후 3년간 부처의 지출한도의 계획에 중점을 두고 있어 단년도 예산편성의 기준으로서 기능함.
- 공공지출 총한도를 정하고 단년도 관리지출(AME: Annual Managed Expenditure)에 대한 예측치를 차감함으로써 각 부처별 지출한도(DEL: Departmental Expenditure Limit)를 결정하는 방식을 통해 지출의 규모 및 재원 배분을 결정함.

- 재량적으로 한도를 설정할 수 있는 재량지출 성격의 부처별 지출한도(DEL)와 그 한도를 설정할 수는 없지만 추계할 수 있는 의무지출 성격의 단년도 관리지출(AME)로 구분하고 지출계획서는 중기재정계획 전부를 포함하고 있지는 않으며 각 부처별 지출한도(DEL)의 계획에 중점을 둠. 부처는 각 부처별 지출한도(DEL) 내에서 예산편성의 상당한 자율권(예를 들어 회계연도간 예산이월 가능)을 보장받음. 단년도 관리지출(AME)에 대해서는 부록에서 간단한 전망치만을 제시함.

- 각 부처별 지출한도(DEL)와 단년도 관리지출(AME)의 불가피한 재조정에 대응하기 위하여 각 DEL reserve와 AME margin이라는 우리의 예비비와 유사한 재원을 두고 있음. 각 부처별 지출한도(DEL)에 대한 다년간의 계획은 원칙적으로 엄격하게 지켜지도록 운용되고 있으나 사전에 계획되지 못한 우발적인 요인으로 인해 재정 소요가 발생한 경우에 DEL reserve를 활용하고 있음.

- 각 부처별 지출한도(DEL)는 천재지변이나 국가적 위기 등 예외적인 경우를 제외하고 증액되지 않으며, 의료 교통 등 장기계획을 요하는 투자지출 분야에 대해 재무부의 동의하에 계획기간을 초과하는 지출계획을 수립할 수 있음.

- 1998년 CSR(Comprehensive Spending Review) 이후 지출계획서는 2년 주기로 발표되며, CSR은 대략 10년 주기임. 지출계획서상 지출검토 마지막 기간은 다음 지출검토의 첫 번째 회계연도와 연동됨.

- 재정계획서는 매년 3월에 발표되며, 재정지출 총량(TME: Total Managed Expenditure, 단년도 관리지출과 각 부처별 지출한도의 합)과 재정수입 및 재정수지 등에 대하여 향후 5년 동안의 수치가 제시됨. 다만, 각 부처별 지출에 대해서는 향후 2년간의 수치만 제시하고 이후 3년간의 지출계획은 지출계획서에서 제시됨.

- 단년도 관리지출과 각 부처별 지출한도는 다시 경상지출과 자본지출으로 분류되고, 경상지출에 대한 통제로 황금률(투자목적의 차입만 허용하고 경상지출을 위한 차입을 불허)을 적용하고, 자본지출에 대한 통제로 지속 가능한 투자의 원칙(공공부문의 순부채 비율을 GDP의 40% 이내로 제한) 재정규율을 실현하고 있음.

○ 2015년도에 정부 부서 간 계획의 질(the quality of planning)을 향상시키기 위해 단일부서계획(SDP: Single Departmental Plans)을 도입함. 단일부서계획은 국가의 정책목표를 달성하기 위하여 국가가 보유한 자원을 어떻게 사용하고, 그 성과를 어떻게 측

정할 지 등에 대한 부서의 목표를 설정하는 것임.

- 단일부서계획은 새로운 우선순위와 책임변경을 반영하여 부서의 내부 계획에 맞춰 매년 변경됨.

- 단일부서계획은 계획 및 성과체계의 일부로써 지출계획서 및 예산절차와 연동됨. 왜냐하면 중기사업계획(the medium-term business plan)은 정부 각 부서의 자체 계획절차에 근거하여 수립되는데, 이는 정부 정책의 상황 변화, 우선순위를 고려하고, 이를 달성하기 위한 자원배분을 고려해야 하기 때문임. 중기사업계획은 정부 전체적인 우선순위를 반영하고, 지출계획서상 부서별 목표 내에서 달성하기 위해 내각과 재무부와 합의함.

○ 지출계획서 편성과정은 다음과 같음.

- 지출계획 연도의 전년도 3~8월까지 정책 우선순위에 대해 각 부처 장관과 재무부가 합의함.

- 각 부처는 지출계획연도의 1월에 부처별 지출요구안과 공공서비스 합의문을 재무부에 제출함.

- 내각에서 향후 3년간의 지출총액을 합의하고 공공지출위원회에서는 부처별 지출요구안을 검토하여 각 부처 장관과 조정 후에 부처별 지출총액을 결정함.

- 재무부장관이 내각의 결정에 따라 지출계획연도의 7월에 지출계획서와 공공서비스 합의문을 발표하고 내각의 승인을 받음.

(표 3-17) 영국의 지출계획서 목차 및 개요(*)

목차	개요
1장	영국 경제 및 공공 재무 정부의 지출 선택 영국의 국가안전보호 지속가능한 건강 및 사회 보장 시스템 가족에 대한 안전과 기회 영국 미래의 투자 권력이양 혁신 현대적 개혁
2장	부서별 설정
3장	정책결정
부록 A	통계
부록 B	복지

부록 C	금융
부록 D	예산책임청의 경제 및 재정 전망

(*) https://www.gov.uk/government/publications/planning-and-performance-framework/the-governments-planning-and-performance-framework) 2018년 6월 22일 확인함.
(주1) Spending Review and Autumn Statement 2015

○ 중기재정계획에 해당하는 지출계획서와 재정계획서의 작성은 법적으로는 요구되나 그 이행은 법적 구속을 받지 않음. 그러나 재정운용에 있어서는 지출계획서를 통해 연도별 총지출한도를 비교적 엄격한 통제를 받은 DEL과 성격상 통제로 접근하지 않은 AME로 구분하여 중기재정운용의 기본틀을 제시하고 실질적인 통제장치로 운용되는 것으로 평가받고 있음.

(표 3-18) 영국의 중기재정계획 요약

명칭	지출계획서(Spending Review)
근거법	재정책임법
작성주체	재무부장관
운용방식	
-형태	고정계획방식
-승인	의회에서 예산안 편성시 참고자료로서 심의대상 아님
-감독	없음.
기간(운용시계)	3~5년
엄격성수준	레벨5
작성목적 및 활용도	분야별 지출에 대한 검토, 향후 지출계획 수립, 다양한 재정계획방안 및 정책목표 관리 포함.
대상범위	총량기준, 부처별기준(DEL)
수정주기	2년
작성절차	· 지출계획연도의 전년도 3~8월까지 각 부처 장관과 재무부가 편성방침에 대해 논의 · 각 부처는 지출계획연도의 1월에 부처별 지출요구안과 공공서비스 합의문을 재무부에 제출 · 내각에서 향후 3년간의 지출총액을 합의하고 공공지출위원회에서는 부처별 지출요구안을 검토하여 각 부처 장관과 조정 후에 부처별 지출총액을 결정. · 재무부장관이 내각의 결정에 따라 지출계획연도의 7월에 지출계획서와 공공서비스 합의문을 발표하고 내각의 승인을 받음.
필수내용	공공지출 총한도(TME), 단년도 관리지출(AME), 각 부처별 지출한도(DEL)

제3절 구체적인 중기재정계획을 운영하지 않은 주요국 사례

1. 미국

□ 예산구조와 예산과정[41)]

○ 예산이 법률로서 성립하는 예산법률주의를 채택하고 있음.

- 특정한 사업에 예산이 반영되어 지출되기 위해서는 해당 사업에 예산이 배분될 것을 허용하는 수권법과 수권 받은 사업에 지출을 승인하는 세출법이 필요함.

- 예산은 수권법과 세출법이라는 법률의 형식으로 의회에서 승인되어짐.

- 예산이 법률의 형식을 가지고 있기 때문에 대통령령에서 송부되어 공포되고, 대통령은 거부권 행사도 가능함.

- 의무지출은 수권법에 근거하여 지출되고, 재량지출은 세출법에 의해 지출됨.

○ 예산과정은 대통령 예산안을 제출하고, 의회에서 예산결의안을 승인한 후 세출법안을 심의하여 확정하는 절차로 이루어짐.

○ 회계연도는 10월 1일부터 익년 9월 30일까지임.

(표 3-19) 미국의 예산일정(*)

일정	주요내용
2월의 첫 번째 월요일	대통령 예산안 제출(주2)
2월 15일	연방의회예산처(CBO)는 예산위원회에 보고서 제출
예산서 제출 후 6주 이내	각 위원회는 검토 및 추계보고서를 예산위원회에 제출
4월 1일	양원합동예산결의안 제출
4월 15일	양원합동예산결의안 승인
5월 15일	하원에서 세출법안 심의
6월 10일	하원세출위원회는 최종 세출법안 보고
6월 15일	의회는 예산결의안에 맞추어 조정입법 심의 완료
6월 30일	하원 세출법안 심의 완료
10월 1일	회계연도 시작

(*) 국회예산정책처(2016a) P50 (표9).
(주1) 미국의 연방정부의 회계연도는 매년 10월1일부터 다음연도 9월 30일까지임.
(주2) 예산안 제출 후의 법률 제정상황, 경제상황 등을 고려하여 제출한 예산안에 대한 추가요약서를 매년 7월 16일 이전에 제출함.

41) 주로 국회예산정책처(2016a)를 참고함.

○ 대통령제로 의회는 상원과 하원의 양원제로 운영되고 있음.

○ 대통령 예산안 제출까지의 과정은 다음과 같음.

- 미국백악관 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)는 예산안 작성의 예비단계로서 각 연방정부기관들의 예산책임자들과 재정정책 및 예산규모에 대한 개략적인 사항을 협의함.

- OMB는 예산편성지침을 각 연방정부기관에 하달하는데, 동 지침(31.1항 및 81.1항)에 다음 예산연도 및 향후 9개연도에 대한 각 부처와 정책방향 및 재원배분이 포함되도록 하는 등 향후 10년의 재정소요 추계 및 그 근거를 제시하도록 하고 있음[42].

- 모든 연방정부기관은 각 기관의 예산요구서를 작성하여 OMB에 제출함.

- OMB는 각 부처로부터 제출된 예산요구서를 심의하여 수정하고 계속적인 예산협의를 통해 예산을 조정함.

- 예산협의가 마무리되면 OMB는 예산권고안을 작성하여 대통령에게 보고함.

- 입법부와 사업부의 예산은 정부의 예산과는 독립적으로 준비하여 세출예산을 대통령에게 제출하며, 대통령은 이를 예산서에 수정 없이 반영하고, 이때 입법부 및 사법부에 대한 5년간의 지출계획도 예산서에 포함함.

○ 의회심의과정은 다음과 같음.

- 의회예산처(Congressional Budget Office: CBO)는 2월 15일까지 대통령 예산안 분석 및 경제와 예산에 관한 전망 보고서를 작성하여 제출하고, 상하원의 각 위원회는 예산위원회에 소관 사항에 관한 입법 계획을 제출하고, 검토 및 추계보고서를 제출함.

- 예산위원회는 각 위원회의 검토 및 추계보고서, 청문 결과 등을 바탕으로 예산결의안[43]을 작성하여 먼저 의결하고, 이후 각 세출법을 의결하는 형태로 예산을 심의함.

- 작성된 예산결의안은 본회의에서 합동예산결의안으로 채택되는데, 재정 관련법의 내용은 결의안의 총액 범위 내에서 이루어져야 함. 예산결의안 채택 이후 각 상임위원회는 6월 15일까지 예산결의안에 따라 지출을 삭감하는 등 예산 규모를 조정함.

- 예산결의안이 채택된 후 세출위원회는 세출법안을 입법함. 이때 세출위원회의 하부조직

42) 부시대통령 집권 이전에는 10년 동안의 재정전망을 포함하였으나, 부시 행정부에서 5년 재정전망으로 단축되었고, 이후 오바마행정부에서는 다시 10년 재정전망을 포함하고 있음(김춘순 (2018) P295).

43) 1974년 제정된 의회예산법에 따르면 의회는 개별적인 세출법을 제정하려는 활동을 개시하기 이전에 총세출 등 예산목표에 합의하고 있음. 예산결의안은 예산우선순위에 관한 상하원의 동의를 의미하는 것이므로 이후의 예산심의 과정에서 일종의 가이드라인으로 작용함.

인 세출소위원회는 기존의 수권법에서 제안하는 자금을 모두 반영할 것인지, 아니면 삭감 또는 전면 거부할 것인지를 결정하여 세출법안을 발의하고 이를 전체회의에서 가결함.

- 세출위원회가 제출한 세출법안이 하원 전체회의에서 가결되면 상원으로 전달되며 상원에서도 동일한 과정을 거쳐 승인함.

- 의회는 세입법안을 세출법과 유사한 절차로 의결함. 예산결의안 작성 시에 세입추계를 통해 향후 5개년도 동안의 총 세입과 입법활동에 의해 증액 또는 감액될 세입액을 제시함.

- 회계연도가 시작하는 10월1일까지 세출법안이 입법되지 않는 경우, 의회는 잠정예산결의안을 의결함. 의회의 잠정예산결의안은 법안과 동등한 법적지위를 가지며, 대통령령의 승인을 받아야 하고, 승인을 받지 못하는 경우 대통령의 승인 때까지 정부 폐쇄상태에 있음.

- 의회에 의해 가결된 예산 관련 법안은 대통령에 이송되어 공포됨.

○ 예산집행과정은 다음과 같음.

- 세출법안이 승인된 후, 각 연방기관은 관리예산처(OMB)에 예산배정을 요구하고, 관리예산처(OMB)는 예산배정요구서를 종합하여 세출예산을 부처별·분기별로 배정함.

- 예산이 집행되는 과정에서 예측하지 못한 환경변화가 있는 경우 각 부처는 자금 재배정을 요구할 수 있으며, 총액한도의 변경이 필요한 경우 추가경정예산의 편성을 대통령에게 요청함.

- 정부 기관들은 의회가 승인한 한도를 초과하여 지출할 수 없으며, 집행을 거부할 수도 없음.

○ 예산결산과정은 다음과 같음.

- 의회의 결산심의는 없고, 회계감사원에 의한 회계감사와 평가, 재무부가 제출하는 자료에 대하여 의회가 검토함.

- 재무부는 매년 3월 31일 이전에 각 연방기관들이 작성한 재정보고서를 토대로 통합된 재정보고서를 발간함. 통합된 재정보고서에는 발생주의 회계원칙에 따라 정부의 재정상황, 수입과 지출, 자산과 부채 등이 포함됨.

□ 미국의 최근 재정 상황[44)]

○ 지난 20년간 재정수지와 정부 부채 추이

- 2008년 글로벌 금융위기 이전 시기의 경우 재정준칙 도입 등으로 2000년까지 재정상황이 양호하였으나 2003년 PAYGO 원칙이 폐지된 이후 재정 상황이 악화됨.

- 2008년 글로벌 금융위기 이후에는 글로벌 금융위기를 극복하기 위한 재정지출 확대로 인해 재정 상황이 급속하게 악화되었고, 이를 해결하기 위해 PAYGO 원칙을 다시 도입하였고, 지출준칙 등의 재정 건전성을 강화하는 조치를 취하였음.

(그림 3-9) 미국의 재정수지와 정부 부채 추이(1997~2017)(*)

(*) 자료: OECD, Economic Outlook No. 103, 2018. 5,
(주1) 단위:%

□ 중기재정계획[45)]

○ 미국은 공식적으로 중기재정계획체계가 없고 1974년 이후 중기재정전망을 예산절차에 포함하였고, OMB와 CBO에서 수입과 지출에 대하여 향후 10년간 경제재정전망을 하고 있음. 미국의 재정전망은 우리나라의 국가재정운용계획과 마찬가지로 의회의 의결이 불필요한 예산서류의 일부로서 법적 구속력이 없음.

○ 미국이 재정목표를 관리하기 위해 일정 기간 설정한 정책에는 다음과 같은 것들이 있음.

- 1985년에 제정된 Gramm-Rudman-Hollings(GRH)법은 5년간의 재정적자 상한선을 설정하여 최종적으로 목표연도에 재정균형을 달성하는 것을 목표로 하였으나 낙관적인

44) 국회예산정책처(2016a) 참조.
45) 주로 현대호와 김도승(2010), 이우진(2013), 김춘순(2018)을 참조함.

경제전망과 과도한 목표설정으로 실효성을 거두지 못하였음.

- 1990년 Budget Enforcement Act(BEA)를 제정하여 재정수지가 아닌 재정지출을 통제하는 방법으로 재정을 관리하기 시작하였음. 총지출을 재량지출과 의무지출로 구분하여 재량지출에 대하여 미래 5년간의 상한선을 설정한 반면, 의무지출에 대해서는 일률삭감을 요구하지는 않음. GRH법과는 달리 불리한 경제조건으로 인하여 의무지출이 계획 이상으로 늘어나거나 세수입이 부족해지는 경우에 대해서는 그 효과를 상쇄하기 위한 일률삭감을 요구하지는 않음. BEA법으로 1998년에 30년만에 처음으로 재정수지 흑자를 기록하는 등 재정건전화에 성공하였고, 최종적으로 2002년 9월부로 BEA법이 종료됨.

○ 2004년 4월 미국 행정부는 재량적 지출에 대한 지출한도 제시, 의무적 지출에 대한 PAYGO(Pay-As-You-Go) 방식 적용, 장기미적립지급의무에 대한 통제강화를 주요 내용으로 하는 Spending Control Act of 2004를 다시 제안하여, 2006년초 미국의회에서 승인됨.

- 이 중 사회보장이나 건강보험 등의 장기 미적립지급의무를 통제할 메커니즘을 새롭게 제시하였는데, 이는 장기재정전망에 의하면 2008년부터 베이비붐 세대의 은퇴가 시작되고 출산율·사망률·이민 등 인구구조의 장기적 변동추이에 따라 사회보장이나 건강보험 등의 장기 미적립지급의무가 장기적인 재정부담 요인으로 작용할 것으로 보이기 때문에 도입된 것임.

- 관리예산처(OMB)로 하여금 예산안 제출시 주요 자격 프로그램의 장기 미적립지급의무의 규모, 관련법안의 제·개정시 장기미적립지급의무에 미치는 영향 등에 관한 보고서를 함께 제출하도록 하는 한편, 미 의회 내에서도 장기 미적립지급의무에 영향을 미치는 법안의 제·개정에 관한 절차를 강화함.

○ 2010년 2월 미국은 과거의 한시법인 PAYGO원칙을 부활시키는 2010 PAYGO법을 발표함.

- 기준선 대비 지출이나 수입이 변하는 입법이 발의되면 관리예산처(OMB)는 PAYGO점검표를 관리하게 되는데 점검표에는 5년간의 효과와 10년간의 효과를 구분하여 기록하게 됨.

- 의회의 회기가 끝난 후 관리예산처(OMB)는 PAYGO 점검표를 합산하여 해당 회기에 제정된 PAYGO 적용법안의 전체적 재정효과를 합산하며, PAYGO 적용법안의 재정효과가 재정적자의 증가를 가져오는 경우 관리예산처(OMB)가 준비하여 대통령이 강제삭감을 명령함.

○ 중기재정전망은 최초제출과 수정제출로 구분됨.

- 관리예산처(OMB)는 2월 첫째 월요일까지 예산안 부속서류로서 최초제출(Analytical Perspectives)을 의회에 제출하고, 하원의 세출법안 심의 및 의결 절차를 거쳐 6월말 관리예산처(OMB)는 다시 수정제출(Mid-Session Review)을 의회에 제출하여, 9월말 상원 세출법안 의결 및 양원 합동회의에서 조정되어 최종 확정됨.

- 관리예산처(OMB)가 작성하여 의회에 제출하는 대통령의 예산안에는 향후 10년간의 수입, 지출, 재정수지, 국채규모에 대한 전망이 포함되어 있고, 의회는 이를 참고하여 재정총량(연도별 연방세입, 연방세출, 적자한도, 국채발행한도, 23개 분야의 연도별 예산권한과 지출한도 등)을 예산결의안이라는 형태로 의결하고 이를 근거로 예산편성방향이 설정됨.

○ 의회예산처(CBO)가 전망한 2018년 이후 10년간 경제 및 재정전망은 다음과 같음.[46)]

- 경제성장률은 2018년에 2.0%를 약간 상회하고, 2027년까지는 이것보다 하회할 것으로 예상됨. 경제는 2018년부터 노동시장이 긴축될 것으로 예상되어 실업률에 대한 압박이 커지고 인플레이션과 금리가 상승할 것으로 예상됨. 국가 노동력 규모가 느리게 증가하는 것이 제약이 됨으로써 10년간 경제성장률을 1.9%로 예상함.

- 재정수입은 완만하게 증가하는 것에 반해서 연방 퇴직급여와 건강보험 프로그램의 급증과 정부부채에 대한 이자지급 증가로 인해서 재정적자가 증가할 것으로 예상됨. 이로 인해서 공공부채가 증가할 것으로 예상됨.

○ 중기적인 시계에서 재정을 운용하고자 하는 중기재정계획의 정신은 예산과정의 각 단계에 잘 반영된 것으로 평가됨.

- 중기재정운용은 시계의 차이는 있으나 회계별 또는 기금별, 프로그램별, 부처별, 그리고 예산단위별로 제시됨으로써 예산 및 재정 계획의 방향타 역할을 수행하고 있음.

(표 3-20) 미국의 중기재정계획 요약(*)

명칭	중기재정전망(Multi-year Projections)
근거법	예산편성지침 31.1항 및 81.1항
작성주체	관리예산처(OMB)
운용방식	
-형태	연동계획방식
-승인	예산서류의 일부로 의회의 의결은 없음
-감독	없음
기간(운용시계)	10년
작성목적 및 활용도	예산편성에 참고
대상범위	10년간의 재정총량(연도별 연방세입, 연방세출, 적자한도, 국채발행한도, 23개 분야의 연도별 예산권한과 지출한도 등 포함)
수정주기	매년

46) 미국 의회예산처 홈페이지(https://www.cbo.gov) 확인(2018년 6월 25일 방문)함.

작성절차	· 행정부는 2월 대통령 예산안 제출시 10년 단위의 재정전망을 최초 제출형태로 의회에 제출하고, 6월에 수정제출형태로 제출함.
필수내용	10년간의 재정전망, 추정 예산금액,

(*) 미국은 공식적으로 중기재정계획제도를 실시하고 있지 않으나, 중기재정계획제도를 실시하는 국가와 비교할 목적으로 항목별로 유사한 내용을 기재함.

2. 일본

□ 예산구조와 예산과정[47)]

○ 재정 관련법은 헌법을 비롯한 다수의 법률에서 규정하고 있으며 예산비법률주의를 채택하고 있음.

- 헌법은 일반적인 재정원리를 규정하고 있고, 재정법은 재무성의 예산편성 및 집행 절차를 포함하는 예산과정, 회계제도의 일반적인 원리, 국가 예산 및 전반적인 재정에 관한 사항을 규정하고 있음. 재정법은 제5장 47조로 구성되며 제1장은 재정총칙, 제2장은 회계구분, 제3장은 예산, 제4장은 결산, 제5장은 부칙으로 구성됨.

- 회계법은 국가재원과 관련 부처의 회계에 관련된 기술적인 원리를 규정하고 있음.

- 국회법은 국회의 예산 심의과정을 규정하고 있음.

- 내각은 재정법을 보완하기 위해 예산편성지침서를 발간하고 있는데, 지침서에는 기본원리, 다음 회계연도의 공공투자, 임의적·비임의적 지출을 포함하는 전체예산한도, 예산편성과정에 대한 구체적인 절차를 제시하고 있음.

○ 예산의 적용대상은 국가이고, 예산의 범위는 일반회계와 특별회계로 규정함.

- 정부 예산에는 포함되지 않는 공단, 사업단 등 특수법인이 다수 존재하지만, 우리나라의 기금에 해당하는 제도는 없음.

(표 3-21) 일본의 예산 순기에 따른 일정표(*)

시기	주요 일정
4월1일	새 회계연도 시작
7월 중	다음해 예산안 작성을 위한 기본방향에 대해 재정제도 등 심의회에 건의
9월말까지	각 부처는 익년도 예산 요구서를 작성하여 재무성에 제출
12월 중순까지	재무성은 각 부처의 예산요구서를 검토하여 정부예산안 확정
12월 중순	재무성이 정부예산안을 내각에 제출 및 결정
익년 1월	정부예산안을 국회에 제출
익년 3월	국회심의를 거쳐 확정

(*) 국회예산정책처(2016a) P176 (표35).
(주1) 회계연도는 4월1일부터 익년도 3월 31일까지임.

47) 주로 국회예산정책처(2016a)를 참고함.

○ 의원내각제로 의회로 중의원(하원)과 참의원(상원)의 양원제로 운영됨.

○ 예산안 편성과정은 다음과 같음.

- 내각은 헌법 제73조에 따라 예산안을 작성하여 국회에 제출하는데, 예산은 신중하게 편성하기 위하여 예산의 기초와 윤곽을 개괄적으로 결정하는 예산의 개정단계와 개산을 기초로 하여 상세하고 구체적인 예산안을 결정하는 단계를 거침.

- 매년 7월에 개산요구기준을 설정하고, 9월에 각 부처는 예산요구서를 재무부에 제출하면 협의 절차를 거쳐 12월말에 정부 예산안이 결정됨.

- 익년 1월에 정부 예산안을 국회에 제출함.

○ 예산안 심의과정은 다음과 같음.

- 내각에서 제출한 정부 예산안은 헌법에서 명시된 우선순위에 따라 중위원에서 먼저 검토함. 중위원의 예산심의는 2월초부터 3월초까지 재무성 장관의 제안설명, 총괄질의, 공청회 개최, 집중심의, 분과회의 개최, 본회의 의결 등을 거침.

- 참의원의 예산심의도 3월초부터 3월말까지 중의원 예산심의와 동일 과정을 거침.

- 중의원과 참의원의 예산조정을 거쳐 3월 31일까지 예산을 확정함.

- 의원내각제를 채택하고 있는 다른 국가들과 마찬가지로 일본도 정부가 편성한 예산은 거의 중요한 수정 없이 의회에서 승인됨.

○ 예산집행 및 결산과정은 다음과 같음.

- 내각은 재정법에 따라 항목과 품목별로 관계부처에 예산을 배분하고, 재무성은 이를 회계검사원에 보고함.

- 예산을 집행할 때 정해진 목적 외에 사용할 수 없으나 국회의 의결과 법률의 범위 내에서 이용 및 유용은 인정하고 있음. 예산의 이월 역시 예외적으로 일정한 조건하에서 인정됨.

- 결산은 재정법, 회계법 등이 정한 규정에 따라 정부가 집행한 실적을 국회에 사후적으로 보고하는 것으로 정부의 재정활동을 규제하지는 않음.

- 내각은 국회와 국민에게 1분기가 경과한 후 분기별 예산집행을 보고하고 있음.

- 재무성은 연간회계결산을 준비하고, 매 회계연도 종료 후 관계부처에 각 부처의 회계결산서 제출을 요구함.

- 재무성은 국가 회계결산서를 준비하고 내각의 승인 후 회계연도 종료 후 8개월 이내까지 회계검사원에 제출하면, 회계검사원은 정부의 연간회계를 검사하고 검사보고서를 작성하면, 내각이 회계결산과 함께 국회에 제출함.

- 내각은 회계검사원의 검사를 거친 세입세출결산서를 다음연도의 정기국회에 제출함. 중의원의 결산행정감시위원회와 참의원의 결산위원회가 정부 결산을 심사함.

□ 일본의 최근 재정 상황[48)]

○ 지난 20년간 재정수지와 정부 부채 추이

- 2008년 글로벌 금융위기 이전 시기의 경우 1990년대 초 버블붕괴 이후 장기침체에 따라 연평균 5% 이상의 재정적자가 지속되면서 국가채무 역시 지속적으로 증가하는 경향임.

- 2008년 글로벌 금융위기 직후에는 대규모 경기부양책 시행에 따라 재정 건전성이 더욱 악화되었고, 이를 타개하기 위해 세출 절감과 소비세율 인상 등의 세제개혁 등 새로운 재정개혁목표 및 재정 건전화 정책 추진 중에 있음.

(그림 3-10) 일본의 재정수지와 정부 부채 추이(1997~2017)(*)

(*) 자료: OECD, Economic Outlook No. 103, 2018. 5,
(주1) 단위:%

48) 국회예산정책처(2016a) 참조.

□ 중기재정계획[49)]

○ 일본의 재정법은 우리나라의 국가재정법 제7조(국가재정운용계획의 수립)에 상응하는 규정을 두고 있지 않음.

- 정부가 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하는 제도는 없음.

- 1960년대에 중기재정계획의 도입을 둘러싸고 수많은 토의가 있었고, 도입에 대한 계획은 이후 1981년 중기재정전망으로 이어졌는데, 재무성은 1981년부터 재정의 중기 전망을 작성하지만, 이는 제도적 의미를 갖지 않은 단순한 재정전망에 불과함.

- 그러나 재무성에서 작성하는 보고서나 내각부의 행정결정을 통하여 재정운용관련 계획을 수립하고 있음. 내각부에서 각의결정으로 정하는 "경제전망과 경제재정운영의 기본적 태도"에서 재정운용의 기본적 원칙을 정하고 있으며, 이는 다음 연도의 예산 교섭의 전제가 되어 각 부처의 세출을 계수적으로 제약하여 중기적인 재정운영 검토의 단서를 나타내는 것을 목적으로 작성·공표되고 있음.

- 또한 내각부에서 각의결정으로 정하는 "경제재정의 중장기 방침과 10년 전망에 대해서"에서 ① 경제 재정상황 ② 재정 건전화 ③ 10년 후의 경제 사정 등 우리의 국가재정운용계획과 유사한 내용을 수록하고 있음.

○ 한편, 2010년 6월 일본 정부는 2020년을 목표로 하는 중장기적인 재정건전화를 추진하기 위한 "재정운용전략"을 결정하였는데, 주요 내용은 다음과 같음.

- 재정건전화로서 중앙 및 지방정부의 기초재정수지 적자의 GDP비율을 2015년까지 당해연도 수준(-6.4%)의 절반으로 줄이고, 2020년까지 흑자로 전환함.

- 세출증가 또는 세입감소를 수반하는 시책을 새로 도입 확정하는 경우에는 원칙적으로 영구적인 세출삭감 및 세입확보 조치에 의해 안정적인 재원을 미리 확보함.

- 중기재정구조 측면에서는 2011년도의 신규국채발행은 당해연도 예산 수준(약 44조엔)을 상회하지 않도록 하고, 이후에도 줄어들 수 있도록 노력함.

- 세출은 2011~2013년 동안 일반회계 세출 가운데 국채비 등을 제외한 기초재정수지 대상경비가 당해연도 예산의 동 경비 규모(약 71조엔)를 실질적으로 상회하지 않도록 함.

- 이 재정구조는 매년 중반에 향후 경제 및 재정 상황과 전망을 재점검하여 다음 3년분에 대해 수정해 나감.

49) 주로 현대호와 김도승(2010), 이우진(2013)을 참조함.

(표 3-22) 일본의 중기재정계획 요약(*)

명칭	“경제전망과 경제재정운영의 기본적 태도”, “경제재정의 중장기 방침과 10년 전망에 대해서” “재정운용전략”
근거법	행정결정(각의결정)
작성주체	내각
운용방식	
-형태	연동계획방식
-승인	없음
-감독	없음
기간(운용시계)	10년(3년)
작성목적 및 활용도	다음 연도의 예산 교섭의 전제가 되어 각 부처의 세출을 계수적으로 제약하여 중기적인 재정운영 검토의 단서를 나타내는 것을 목적으로 작성 공표
대상범위	각 부처의 세출한도, 재정수지적자 비율, 기초재정수지 대상경비 등
수정주기	매년
작성절차	재무성에서 작성하는 보고서나 내각부의 행정결정을 통하여 재정운용관련 계획을 수립하고 있음.
필수내용	경제 재정상황, 재정 건전화, 10년 후의 경제 사정

(*) 일본은 공식적으로 중기재정계획제도를 실시하고 있지 않으나, 중기재정계획제도를 실시하는 국가와 비교할 목적으로 항목별로 유사한 내용을 기재함.

제4절 주요국의 중기재정계획 비교분석 및 주요 시사점

□ 주요국의 중기재정계획 비교 및 시사점

○ 본장 제2절과 제3절에 걸쳐 공식적·비공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있는 주요 국가들과 우리나라의 국가재정운용계획의 주요 내용을 요약하면 (표 3-23)과 같음.

(표 3-23) 주요국의 중기재정계획 비교(*)

주요내용	대한민국	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본
정치구조	대통령제	의원내각제	준대통령제	의원내각제	의원내각제	대통령제	의원내각제
예산제도	예산 비법률주의	예산 비법률주의	예산 법률주의	예산 법률주의	예산 법률주의	예산 법률주의	예산 비법률주의
사전예산 제도	없음	있음	있음	없음	없음(2010년 폐지)	없음	없음
의회 내 주요 지원기관	국회예산 정책처	없음	없음	없음	없음	CBO	조사 및 입법고시국, 중의원조사국
결산의 형식	감사원의 감사를	결산보고서 제출	결산법으로 제출	재무부장관이 결산	자원회계 보고서의	결산절차 없으며	회계검사원의 검사

주요내용	대한민국	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본
	거친 결산보고서의 국회에 제출			보고서를 의회에 제출하면 의회는 정부의 책임해제를 결정	감사원 감사 및 하원제출	회계감사 중심	보고서와 함께 세입세출 결산을 내각이 국회에 제출
재정준칙 (주1)	없음	있음	있음	있음	있음	있음	없음
중기재정 계획							
·명칭	국가재정 운용계획	춘계재정 정책안 (Spring Fiscal Policy Bill)	다년도 예산 (다년도 재정계획)	연방 중기 재정계획 (Finanzplan des Bundes)	지출계획서 (Spending Review)	중기재정 전망 (Multi-year Projections)	"경제전망과 경제재정 운영의 기본적 태도", "경제재정의 중장기 방침과 10년 전망에 대해서" "재정운용 전략"
·근거법	국가재정법	예산법	공공재정계획법률	예산원칙법	재정책임법	예산편성지침 31.1항 및 81.1항	행정결정 (각의결정)
·작성주체	기획재정부	재무부	행정부	연방재무부 장관	재무부장관	관리예산처 (OMB)	내각
·운용방식							
-형태	연동계획 방식	연동계획 방식	고정계획 방식	연동계획 방식	고정계획 방식	연동계획 방식	연동계획 방식
-승인	의회에서 예산안 편성시 참고자료로서 심의대상 아님	의회	의회에서 법률로 승인	의회에서 예산안 편성시 참고자료로서 심의대상 아님	의회에서 예산안 편성시 참고자료로서 심의대상 아님	예산서류의 일부로 의회의 의결은 없음	없음
-감독	없음	없음	정부는 의회에 각종 보고서 및 결산서 제출 의무 있음	없음	없음	없음	없음
·기간 (운용시계)	5년	3년	3년	5년	3~5년	10년	10년(3년)
·엄격성 수준 (주2)	-	레벨1	레벨5	레벨6	레벨5	-	-
·작성목적	예산안 편성 및 심의	지출한도, 수입 및 재	· 계획기간 동안 구체	재정적자의 한도, 지출	분야별 지출에 대한	예산편성에 참고	다음 연도의 예산 교

주요내용	대한민국	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본
및 활용도	시 참고	정 적 자 의 목표	적인 공공 행정 부채와 재정수지에 대한 목표를 달성하기 위함. · 유럽공동체와의(안정과 성장) 협약의 범주에 포함됨.	과 수입의 목표	검토, 향후 지 출 계 획 수립, 다양한 재정계획방안 및 정책목표 관리 포함.		섭의 전제가 되어 각 부처의 세출을 계수적으로 제 약 하 여 중 기 적 인 재 정 운 영 검토의 단서를 나타내는 것을 목적으로 작성 공표
·대상범위	지출전체와 분야별 재원배분계획	지출전체와 27개 분야별 지출한도	중앙정부총지출과 32개 미션(부문)의 지출한도	· 연방정부, 주정부, 기초자치단체 포함 · 예산에 포 함 되 는 모든 수입과 지출 대상 · 지출은 기능 및 부처별로 지출액 제시	총 량 기 준 , 부처별기준 (DEL)	1 0 년 간 의 재 정 총 량 (연도별 연방세입, 연방세출, 적자한도, 국채 발 행 한 도, 23개 분야의 연도별 예산권한과 지출한도 등 포함)	각 부처의 세 출 한 도 , 재정수지적자 비율, 기초재정수지 대상경비 등
·수정주기	매년	매년	2년	매년	2년	매년	매년
·작성절차	· 국가재정 운용계획수립지침 통보 · 중기사업계획서 작성 및 제출 · 분야별 작업반 운영 ·재 정 전 략 회의 개최 · 공개토론회 개최 · 국가재정 운 용 계 획 수 립 방 향 보고 · 국가재정 운 용 계 획 국회제출	· 전년도 1 2 월 말 에 재정여건을 점 검 하 는 내 각 회 의 개최 · 1~2월에 부처별 향후 3년간 지출 소요를 재무부에 제출 · 3월에 내각 회 의 를 통해 향후 3년간 지출 총액, 27개 분야별 지출한 도 등 중기재정 계 획 안 수립 · 4월에 중	일반법률과 동일한 절차로 제정	연방재무부 장관이 작성 후 협의체인 안정위 원 회 와 토의를 거쳐 정부내각의 확정 후 연방 상 원 과 하원에 제출	· 지출계획 연도의 전년도 3~8월까지 각 부처 장관과 재 무 부 가 편성방침에 대해 논의 · 각 부처는 지출계획연도의 1월에 부처별 지출요구안과 공공 서 비 스 합 의 문 을 재 무 부 에 제출 · 내각에서 향후 3년간의 지출총액을 합의하고 공공	행정부는 2월 대통령 예산안 제출시 10년 단위의 재정 전 망 을 최초제출형태로 의회에 제출하고, 6월에 수정제출형태로 제출함.	재무성에서 작 성 하 는 보 고 서 나 내 각 부 의 행정결정을 통하여 재정운용관련 계획을 수 립 하 고 있음.

주요내용	대한민국	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본
		기재정계획안 국회제출, 6월에 국회의결			지출위원회에서는 부처별 지출요구안을 검토하여 각 부처 장관과 조정 후에 부처별 지출총액을 결정. · 재무부장관이 내각의 결정에 따라 지출계획연도의 7월에 지출계획서와 공공서비스 합의문을 발표하고 내각의 승인을 받음.		
·필수내용	재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정전망과 그 근거, 분야별 재원배분계획 및 투자방향, 재정규모 증가율 및 그 근거, 의무지출의 증가율 및 산출내역, 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획, 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거, 조세	3년 동안 연도별 27개 분야별 재정지출 규모	2018~2022년 공공재정계획법률 구성 -제1편 공공재정에 관한 지침 · 제1장 재정 일반 목표 · 제2장 공공지출의 전개 · 제3장 중앙 정부 지출의 전개 · 제4장 부수적 세수입 -제2편 공공재정 관리와 국회의 정보 및 통제에 관한 정보 · 제1장 공공재정계획법에 따른	· 제1장 건실한 재정(성장과 고용의 제고):교육과 연구 우선 · 제2장 예산과 중기재정계획 · 제3장 연방지출 · 제4장 연방수입 · 제5장 EU 및 지방정부와의 재정관계 · 제6장 재정계획 이후 시기의 연방예산 전망 · 제7장 거시경제전망	공공지출총한도(TME), 단년도 관리지출(AME), 각 부처별 지출한도(DEL)	10년간의 재정전망, 추정 예산금액	경제 재정 상황, 재정 건전화, 10년 후의 경제 사정

주요내용	대한민국	스웨덴	프랑스	독일	영국	미국	일본
	부담률 및 국민부담률 전망, 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획		보고서 제출 · 제2장 운영자 · 제3장 사회보장행정 · 제4장 지방공공행정 · 제5장 기타규정				

(*) 미국과 일본은 공식적으로 중기재정계획제도를 실시하고 있지 않으나, 중기재정계획제도를 실시하는 국가와 비교할 목적으로 항목별로 유사한 내용을 기재함.
(주1) 재정준칙은 국회예산정책처(2016a) 참고함.
(주2) 엄격성수준은 EU국가를 대상으로 평가한 자료에 근거함.

○ 주요국의 중기재정계획 운영 비교분석을 통한 주요 특징 및 시사점은 다음과 같음.

- 미국과 일본은 공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있지는 않고, 미국의 경우에는 예산안 편성 및 심의 시에 중기재정전망을 참고목적으로 활용하는 수준으로 운영하고 있음.

- 공식적으로 중기재정계획을 시행하고 있는 국가의 경우 프랑스, 스웨덴, 영국, 독일 순으로 구속력의 정도에 차이가 있었음. 우리나라의 경우 독일의 중기재정제도와 유사한 수준인 것으로 평가받고 있음.

- 과학적인 실증분석에 따른 것은 아니지만, 중기재정계획제도의 구체적·세부적인 운영형태는 해당 국가의 정치제도, 예산제도, 재정 상황과는 상관관계 또는 인과관계는 없는 것으로 파악됨.

- 중기재정계획기간의 경우 공식적으로 시행하고 있지 않은 국가인 미국과 일본은 10년으로 공식적으로 시행하고 있는 국가들(3~5년)보다 기간이 길었으며, 이는 단순한 경제 및 재정전망을 통해 단년도 예산편성에 단순한 참고목적으로 활용하기 때문인 것으로 파악됨.

- 중기재정계획을 일정한 계획기간 동안 수립한 이후 대내외적인 경제 상황의 변화에 따라 탄력적으로 수정하는 연동방식으로 운영하는 국가들의 경우에는 매년 중기재정계획을 수정한 반면, 일정한 계획기간 동안 그 구속력을 중시하는 고정방식으로 운영하는 국가들의 경우에는 계획기간 중 초반에는 수정하지 않고 중후반에 수정하는 일정 주기(프랑스와 영국 모두 2년)에 따라 수정하는 방식을 채택하고 있음.

- 중기재정계획을 구속력 있는 법률형태로 운영하고 있는 프랑스를 제외한 스웨덴, 영국,

독일과 같은 공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있는 국가의 경우에는 그 실행여부에 구속력이 없는 '제도상의 한계점'을 가지고 있으나 개별 지출 한도와 같은 재정준칙을 통해서 제도의 실효성을 보완하고 있음.

- 중기재정계획을 공식적으로 운영하는 국가 중 법률형태로 운영하고 있는 프랑스를 제외한 국가들의 경우 재정정책을 담당하는 정부 부처가 작성한 중기재정계획을 의회에 별도로 의결하지는 않았고, 단년도 예산안 심의 시에 참고자료로서의 역할을 수행하였음. 다만, 스웨덴은 의회에서 중기재정계획을 의결하였음.

제Ⅳ장 국가재정운용계획 개선방안

□ 기본방향

○ 기본취지

- 우리나라의 국가재정운용계획의 개선방안을 현행제도 틀안에서 강구하는 방안은 우리나라의 정치구조 및 예산에 관한 법, 제도와 조화를 이루면서 제도의 실효성을 높이기 위함에 주된 취지가 있음.

- 한편, 제3장 제4절의 주요국의 중기재정계획 비교분석 및 시사점에서 언급한 바와 같이 주요국의 중기재정계획의 세부적인 운영형태는 당해 국가의 정치형태, 예산제도, 재정 상황과 직접적인 상관관계 또는 인과관계가 없음.

- 따라서 우리나라의 국가재정운용계획의 운영형태에 대한 개선방안을 개별 운영형태별로 합리적인 대안을 탐색하는 상향식 접근방식보다는 비교 국가의 종합적인 재정 제도의 수준을 평가하거나 또는 재정제도 간의 정합성을 고려하여 먼저 우리나라의 롤모델을 선정한 후 당해 롤모델 국가의 중기재정계획 개별 운용형태 및 그에 필요한 재정제도를 함께 도입 또는 개선하는 하향식 접근방식이 보다 합목적적인 접근방식일 것임.

○ 종합적인 재정 제도의 수준

- 중기재정계획을 공식적으로 도입하여 운영하는 국가들 사이에도 동 제도의 실효성에 차이가 있거나, 공식적으로 도입하지 않았으나 중기재정전망을 단년도 예산 편성 및 심의 시에 실질적으로 잘 활용하는 것은 국민의 대표기관인 의회가 국가의 재정정책을 결정하는 과정에서 어느 정도의 권한이 부여되어 있는지와 어느 정도의 역량이 있는지에 달려 있음. 충분한 권한이 있다 하더라도 역량이 없거나 반대로 역량이 있다 하더라도 충분한 권한이 없으면, 좋은 정책이 본래 취지대로 운용될 수 없기 때문임.

- 의회의 재정권한과 조직역량을 지수화한 예산제도지수를 통해 예산과정에서 의회와 정부간의 상대적 지위를 측정하고자 한 연구들이 있는데, 가장 최근의 대표적인 연구가 김춘순(2014)의 연구[50][51]임. 동 연구는 우리나라와 같은 대통령중심제 국가를 다수 포함하고 있는 'OECD와 World Bank 예산제도조사(2007·2008)' DB를 활용하여 60개국으로 연구범위를 확대하고 예산제도지수를 재정권한지수와 조직역량지수의 하위지수로

50) 김춘순, 2014,『비교제도예산론』, 대명출판사.

51) 예산제도와 정부·의회간 재정권한에 관한 기존 연구(Von Hagen(1992), Alesian 등(1996,1999), Gleich(2003), Wehner(2006)등은 소수의 국가들만을 대상으로 사례연구에만 치중하였고, 계량연구는 일부에 불과하며, 공통의 분석 틀을 통한 체계적인 분석이 부족했다는 비판을 받아왔음.(김춘순·문지은, 2012, "의회예산제도지수 구축에 관한 연구", 한국사회와 행정연구 제22권 제4호, P243).

구분한 후 다시, 6개의 평가요소로 세분화하였는데, 그 내용은 (표4-1)과 같음.

(표 4-1) 예산제도지수(*)

예산제도지수	내용	측정방법
재정권한지수		
·예산수정권한	행정부가 제출한 예산안을 의회가 어느 정도 수정할 수 있는가를 측정	· 의회가 예산안을 자유롭게 수정: 10점 · 총지출 범위 내에서 예산 아이템만 수정 가능: 7.5점 · 세입확보를 전제로 증액 가능: 5점 · 기존 예산을 삭감 혹은 의미 있는 수정만 가능할 경우: 2.5점 · 예산안에 대한 승인과 거부만 가능: 0점
·잠정예산범위	의회가 예산안을 승인하지 않았을 때, 행정부가 어느 정도의 예산을 임시로 편성 운용할 수 있는가를 측정	· 지출이 불가능: 10점 · 의회가 일정 기한을 투표로 결정: 7.5점 · 전년 예산이 일정 기간 효력 발생: 5점 · 정부 예산안이 일정 기간 효력 발생: 2.5점 · 정부 예산안이 효력 발생: 0점
·집행유연성	의회의 예산승인 이후 행정부가 예산집행의 신축성 유지수단을 어느 정도 갖고 있는가를 측정	· 신축성 있는 예산집행이 불가능한 경우: 3.3점 · 신축성 있는 예산집행이 가능한 경우: 0점 ※ ① 예산의 이·전용, ② 예비비지출, ③ 예산의 이월 3개 변수를 합하여 10점 부여
조직역량지수		
·예산심사기간	의회가 예산안을 심사할 충분한 시간을 확보하고 있는가를 측정	· 7개월 이상: 10점 · 5-6개월: 6.7점 · 3-4개월: 3.3점 · 2개월 이하: 0점
·위원회역량	의회를 지원하는 전문성 있는 위원회 조직이 구비되어 있는가를 측정	· 단일의 예산위원회가 상임위원회와 함께 예산안 심의에 개입하는 경우: 10점 · 상임위원회가 예산위원회에 참여하는 경우: 7.5점 · 예산위원회가 예산을 단독으로 처리하는 경우: 5점 · 예산위원회 없이 상임위원회만으로 예산안을 심의·확정하는 경우: 2.5점
·정보접근성	의회가 독자적 재정정보를 생산할 수 있을 정도의 전문가 조직을 갖고 있는가를 측정	· 전문가 50인 이상의 전문조직: 10점 · 26-49인: 7.5점 · 11-25인: 5점 · 10명 이하: 2.5점 · 전문가조직이 없는 경우: 0점

(*) 김춘순(2014), P 69 참조함.
(주1) 0점은 의회의 재정권한이 가장 취약한 경우를, 10점은 의회의 재정권한이 가장 강력한 경우를 의미함.

- 상기 기준에 따라 총 60개국 중 우리나라를 포함하여 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국, 미

국, 일본의 예산제도지수 항목별 점수와 국가별 순위는 (표 4-2)와 같음.

(표4-2) 예산제도지수 항목별 점수와 국가별 순위(*)

순위	국가명	재정권한지수						조직역량지수						예산제도지수	
		A	A_W	V	V_W	F	F_W	T	T_W	C	C_W	R	R_W	BI	BI_W
1	미국	10.0	15.5	10.0	8.2	7.7	7.9	8.0	3.0	10.0	10.3	10.0	12.0	92.8	94.8
2	스웨덴	10.0	15.5	10.0	8.2	6.7	6.8	4.0	1.5	10.0	10.3	1.3	1.6	70.1	73.3
14	한국	2.5	3.9	5.0	4.1	0.0	0.0	4.0	1.5	10.0	10.3	10.0	12.0	52.5	53.0
17	독일	10.0	15.5	5.0	4.1	3.3	3.4	4.0	1.5	5.0	5.2	0.0	0.0	45.5	49.4
49	일본	2.5	3.9	2.5	2.1	5.5	5.6	2.0	0.8	5.0	5.2	0.0	0.0	29.2	29.1
52	영국	2.5	3.9	5.0	4.1	1.1	1.1	0.0	0.0	2.5	2.6	2.5	3.0	22.7	24.5
57	프랑스	2.5	3.9	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0	1.5	7.5	7.7	0.0	0.0	23.3	21.9

(*) 김춘순(2014) PP83-84 참조함.

(주1) A: 예산수정권, V: 잠정예산, F: 집행유연성, T: 심사기간, C: 위원회구조, R: 정보접근성

(주2) A_W, V_W, F_W, T_W, C_W, R_W ,BI_W은 각각 A, V, F, T, C, R, BI의 가중치 부여 후 지수임

(주3) 예산제도지수 국가별 순위는 BI_W 기준임.

- 김춘순(2014)은 60개 국가들을 예산제도지수의 하위지수인 재정권한지수와 조직역량지수의 평균으로 구분하여 4가지 유형으로 구분하였음. 즉, G1 유형은 재정권한지수와 조직역량지수가 각각 평균보다 높은 경우에 해당하는 것으로 이를 기준으로 우리나라를 포함하여 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국, 미국, 일본을 분류하면 (표 4-3)와 같음.

(표 4-3) 재정권한지수와 조직역량지수의 4분면 분포(*)

구 분		재정권한지수	
		높음	낮음
조직역량지수	높음	스웨덴, 미국	프랑스, 한국
	낮음	독일	영국, 일본

(*) 김춘순(2014) P121 참조함.

- 현재의 재정 제도의 수준을 유지한다면 프랑스의 모델을 따라야 하고, 재정 제도의 개선을 고려한다면 스웨덴이나 미국의 모델을 따라야 함. 그러나 프랑스의 모델은 중기재정계획을 법률형태로 운영하고 있고, 예산법률주의에 따라 예산을 편성하고 집행하고 있음을 고려한다면 예산법률주의 채택이 선행되어야 함. 그러나 예산비법률주의에서 예산법률주의로 전환하는 경우 헌법개정사항인지 법률개정사항인지 논란이 있으므로 현실적으로 어려움이 있음.[52)]
- 따라서 개선방향은 조직역량지수와 재정권한지수 모두 높은 것으로 평가받는 스웨덴과

52) 현행 헌법은 예산관련 규정(제53조 내지 제58조)에서 예산안이라고 표현하고 있지만, 이를 예산법률주의를 부정하는 논거로 보기보다는 헌법상의 예산관련 규정을 예산에 관한 추가적 규범사항으로 파악하여 정부가 예산안을 법률의 형태로 제안하고, 국회도 법률제정 절차에 따라 의결함으로써 예산법률주의로의 전환이 가능하다는 견해(정종섭 등(2006))가 있는 반면, 현행 헌법, 국가재정법, 국회법에서 예산안이라는 명칭을 일관되게 사용하고 있고, 국회법에서 정하는 예산안의 심의·의결절차가 일반법률의 그것과는 다르며, 공포절차가 불필요하고, 대통령의 거부권이 인정되지 않으며, 국회를 통과한 예산은 법률과 달리 헌법재판소의 위헌심사대상이 되지 않는다는 점을 종합적으로 고려할 때, 현행 헌법의 개정 없이는 예산법률주의를 도입할 수 없다는 견해(강주영(2010)가 대립하고 있음.(김춘순 2018 P678-788에서 재인용)

미국으로 하되, 우리나라는 조직역량지수가 높기 때문에 재정권한지수 즉, 의회의 재정권한을 현재보다 높이는 방향으로 제도개선을 하는 것이 타당함. 이는 중기재정계획을 포함한 예산제도의 전반적인 수준을 의회의 재정권한을 높이는 방향으로 개선하는 것을 의미하여, 중기재정계획에 초점을 맞추는 경우에도 의회의 재정권한을 높이기 위한 세부적인 제도개선[53]이 필요함을 의미함.

○ 재정제도 간의 정합성

- 정합성[54]이란 모순 없는 일관성과 흠결없는 완전성을 포함하는 상위개념으로 일관성은 정합성의 구성요소 내지 조건으로 이해될 수 있음. 따라서 재정제도 내의 여러 제도 간의 정합성을 추구하기 위해서는 여러 제도 간에 모순이 없어야 함.

- 중기재정계획은 제도 취지 자체가 단년도 예산의 한계를 보완하기 위한 것이므로, 법률형태가 그 구속력의 정도가 높기 때문에 중기재정계획의 법적형태는 단년도 예산의 법적형태를 전제하고 고려되어야 함. 즉, 예산의 형식이 법률이 아니라면 중기재정계획의 형식도 법률이 아니어야 하고, 예산의 형식이 법률이면, 중기재정계획의 형식은 법률일 수도 아닐 수도 있음. 이러한 정합성에 입각한 논리적 추론은 (표 4-4)와 같이 실제 운영형태와도 부합함.

(표 4-4) 주요국의 예산과 중기재정계획의 법적형태

구 분		예산	
		법률	법률형태아님
중기재정계획	법률	프랑스	-
	법률형태아님 (또는 없음)	독일 영국 미국	스웨덴 일본 한국

○ 소결

중기재정계획 개선방향을 위한 하향식 접근방법에 따르면 우리나라의 국가재정운용계획의 개선방안은 2가지 기준(종합적인 재정 수준과 재정제도 간의 정합성)을 고려할 때 그 기본 모델을 스웨덴의 중기재정제도로 하는 것이 타당함.[55]

53) 이에 대해서는 구체적인 개선방안에서 후술함.
54) 오세혁, 2002,『규범충돌 및 그 해소에 관한 연구: 규범체계의 통일성을 중심으로』, 서울대학교대학원 법학과 박사학위논문, P49.
55) 2016~2020년 국가재정운용계획 공개토론회(2016.5.20.)에 따르면 재정운용의 효율성 및 효과성을 극대화하기 위해 강력한 재정개혁이 필요하다는데 의견을 같이하고, 우리와 유사한 경제 재정여건 하에서 과감한 구조조정과 연금재정개혁을 추진했던 과거 스웨덴의 개혁사례를 교훈으로 삼아 중장기 시계에서 강력한 재정개혁을 추진할 필요가 있다는데 공감하였음.(대한민국정부, 2006,『2006~2010년 국가재정운용계획』, p7)

□ 구체적인 개선방안

상기와 같이 국가재정운용계획의 기본모델을 스웨덴의 제도를 따르되, 세부적인 운용형태에 대한 개선방안을 모색하면 다음과 같음.

○ 계획기간

- 국가재정운용계획의 세부적인 운용형태를 설계 또는 개선함에 있어서 가장 먼저 고려해야 할 것은 계획기간을 몇 년으로 할 것인지에 대한 것임. 왜냐하면 계획기간이 국가재정운용계획을 수립함에 있어서 가장 거시적인 기준이기 때문임.

- 계획기간의 경우 연역적으로 기간이 증가할수록 경제전망의 정확성이 떨어져 제도의 실효성이 낮아지는 반면, 기간이 감소할수록 예산편성과의 중복성으로 인해 비효율을 야기할 수 있는데, 제2장 제1절 4. 운영현황분석에도 전반적으로 계획기간이 길어질수록 재정지표 및 재정목표의 편차가 커지는 결과를 보였음[56].

- 계획기간을 몇 년으로 할 것인지에 있어서 중요하게 고려해야 할 점은 의회의 재정권한지수와 조직역량지수로 가늠할 수 있는 재정제도의 종합적인 수준이라고 할 수 있음. 특히 미국의 경우에는 공식적으로 중기재정제도를 운영하지 않으면서 재정전망기간이 10년임에도 불구하고, 중기적 시계에서 단년도 예산이 수립되는 것으로 평가받는 것은 그만큼 미국의 재정제도의 종합적인 수준이 높기 때문임.

- 현재 우리나라 국가재정운용계획의 계획기간은 총 5년으로 이미 전년도에 예산안이 확정된 당해연도가 포함되어 있으므로 실질적으로 불확실한 경제재정전망에 근거해서 계획을 수립하는 기간은 4년에 해당하고 이 중 다음연도는 예산안편성에 해당함.[57]

- 스웨덴의 경우에도 중기재정계획은 향후 거시경제전망 및 일반정부(중앙정부와 지방정부, 노령연금 포함)의 세입전망에 기초하여 중기 총량 목표를 달성하기 위한 향후 3년간에 걸쳐 전체 지출규모 상한 및 27개 지출분야의 지출상한을 두고 있어 우리나라와 계획기간에 있어서는 큰 차이가 있다고 할 수 없음.

- 스웨덴 이외의 중기재정계획을 공식적으로 시행하고 있는 국가의 경우에도 계획기간은 3~5년이고, 당해연도를 포함하는지 여부에 따라 기간의 차이가 있는 것을 고려하면 우리나라와 큰 차이는 없음.

- 따라서 계획기간의 장단에 따른 정확성과 이로 인한 실효성 측면, 종합적인 재정제도 수준, 우리나라의 국가재정운용계획의 실질적인 예상기간 및 중기재정계획을 운용하고

56) 물론 계획기간이 길어질수록 그 정확도가 낮아지는 원천적인 문제점은 중장기재정전망의 정확도를 높이는 제도적 개선(예를 들어, 행정부로부터 인사 및 예산 등이 독립적인 재정전망기관의 설립 등)을 통해 보완할 수 있으나, 본 연구에서는 이는 논외로 함.

57) 물론 국세수입을 포함한 재정수입 및 재정수입에 영향을 받는 재정지표의 경우에는 재정지출에 비해서는 실질적인 계획기간이 길다고 할 수 있음.

있는 주요국의 계획기간을 종합적으로 고려하면 국가재정운용계획의 계획기간은 현행대로 유지하거나 줄일 수 있지만, 연도별로 경제상황 및 재정전망 변동을 고려해서 업데이트 할 것인지 여부(연동방식 VS 고정방식에서 검토)와 함께 전체 계획기간을 고려하는 것이 합리적일 것임.

○ 연동방식 VS 고정방식

- 국가재정운용계획의 구속력을 높이기 위해서는 계획을 수립한 후 재정목표가 준수되도록 제도적 방안을 강구할 필요가 있는 반면, 국가재정운용계획은 당시 이용 가능한 대내·외적인 경제데이터를 토대로 수립하기 때문에 일정 시점 경과 후 경제환경이 변경되면 융통성 있게 계획을 수정할 필요가 있음.

- 재정정책의 주요한 역할은 재정건전화 뿐만 아니라 경기조절 기능도 있음을 고려하면 국가재정운용계획의 수정주기는 제도의 형식적인 실효성과 실질적인 실효성 측면에서 상충되는 영향을 미친다고 할 수 있음.

- 우리나라의 국가재정운용계획은 1년 주기로 주요경제지표의 변동에 따른 연동방식으로 이는 스웨덴의 방식과 동일함.

- 중기재정계획 형식적으로 법적 강제력이 없음에도 불구하고, 중기총량목표와 지출한도 등의 중기재정계획의 수치는 특별한 사정이 없는 한 변동성이 낮게 잘 운용되고 있는 스웨덴과는 달리 우리나라의 경우에는 도입한 지 10년이 경과하였지만, 제도의 취지에 맞게 운영되고 있지 않음. 이는 종합적인 재정제도 수준의 차이에 기인한 것일 수도 있으므로 스웨덴과 같은 현행 1년 수정주기의 연동방식을 유지하기보다는 실효성을 높이는 방향으로 개선할 필요가 있음.

- 프랑스와 영국과 같이 연동방식과 고정방식의 장점을 결합하여 국가재정운용계획기간 중 전반부는 구속력을 강화하는 고정방식으로, 후반부는 구속력을 완화하는 연동방식으로 제도개선을 고려할 필요가 있음. 제2장 제1절 4. 운영현황분석에도 전반적으로 계획기간이 길어질수록 재정지표 및 재정목표의 편차가 커지는 결과를 보이는 점도 계획기간에 따른 구속력의 정도를 달리 적용해야 필요가 있음을 보여줌. 예를 들어, 2018년에 2018~2022년 국가재정운용계획을 수립할 경우 2019년과 2020년은 고정방식으로, 2021년과 2022년은 연동방식으로 하는 방법임.

- 또한 계획기간의 차이를 고려한 연동방식과 고정방식의 결합과 함께 지출항목의 속성을 반영하여 구속력을 달리 적용할 필요가 있음. 예를 들어 변동성이 적은 지출대상과 경제 상황에 따라 가변적으로 변동되는 지출대상으로 구분하여 수정여부를 달리 적용하는 것임. 즉, 의무지출에 해당하는 비용의 경우에는 경제상황에 따라 지출규모가 민감하게 변동하고, 해당관서에서 그 비용을 통제하기 어려운 속성이 있기 때문에 구속력의 정도를 낮추고, 그 변동성에 대한 대처는 예비비(budget margin)를 설정하도록 함. 반면, 재량지출에 해당하는 비용의 경우에는 구속력의 정도를 높이도록 하여 지출상한

을 설정하는 방법임. 예를 들어, 의무지출의 경우에는 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타의무지출 이외에 예비비 항목을 설정함으로써 구속력의 정도를 낮추고, 재량지출의 경우에는 현재는 정책목표에 따른 연평균 증가율 및 원론적인 감축계획만 언급[58]하고 있는데, 경직성의 정도에 따라 경직성지출과 임의지출로 구분[59]하여 경직성지출의 경우에는 구속력의 정도를 중간으로 설정하여 지출한도액 및 지출한도액의 일정% 범위내에서 예비비를 두고, 임의지출의 경우에는 구속력의 정도를 높게 설정하여 지출한도액으로 준수하도록 할 수 있음.

○ 재정준칙

- 재정준칙이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 재정총량에 일정한 목표수치를 부여하고 이를 준수하도록 하는 재정운용방식으로 국가에 따라 기속성이 높은 헌법·법률 또는 기속성이 낮은 정부 내부규칙·규정 등의 형태로 도입하고 있음.

- 세계 각국은 1970년대 사회복지, 교육 등으로 재정지출이 급증한 반면, 오일쇼크와 경기침체로 재정수입이 감소하여 재정이 부실화됨에 따라 1980년대부터 재정적자 해소를 위해 재정준칙(Fiscal Rules)을 도입하였음[60].

- 1995년 EU에 가입한 스웨덴은 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 의거하여 국가채무를 GDP 대비 60% 이내로, 재정적자를 GDP 대비 3% 이내로 유지하는 재정준칙을 도입하였고, 2000년에는 일반정부 구조적 재정수지 흑자를 GDP 대비 2%로 유지하는 재정수지준칙을 도입하였음[61].

- 공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있는 국가의 경우 구속력이 없는 '제도상의 한계점'은 개별 지출 한도와 같은 재정준칙을 통해 보완하고 있음.

- 과거 10여년간 정부가 제출한 국가재정운용계획에서 재정건전성 관리방안으로 제시한 재정준칙에 대한 언급을 정리하면 (표 4-5)와 같음. 이러한 정부의 계획이 실제로 실행되지 않은 이유는 국가재정운용계획의 본질적인 한계와 함께 우리나라의 국가채무가 OECD국가에 비해 양호한 수준이기 때문인 것으로 추정됨. 다만, 2015년까지는 PAYGO원칙 도입을 검토하겠다는 원론적인 수준에 머물렀다면, 2016년 계획에서는 재정건전화법[62] 제정안에 포함되어 있는 재정준칙을 통해 보다 구속력 있는 형태로 도입

58) 2017년 국가재정운용계획에 따르면 "재량지출 증가율은 연평균 4.3%라는 소제목 하에 재량지출도 일자리창출, 소득주도 성장 및 혁신성장 등을 선도하기 위해 연평균 4.3% 수준으로 지속 확대할 계획이다. 다만, 국정과제이행을 위한 재원조달계획을 실현하기 위해 강도 높은 재량지출 구조조정을 통해 불요불급한 사업 등을 지속적으로 감축해나갈 계획이다"라고 언급하고 있음.(대한민국정부(2017), P27)
59) (표 2-4)를 참조할 것
60) 국회예산정책처(2016a) P25.
61) 국회예산정책처(2016a) PP 207-208.
62) 행정부는 재정의 중장기 지속가능성을 확보하고 재정건전성을 강화하기 위해 정부입법(의안번호 2002974)으로 재정건전화법 제정안(총 18개 조문)을 2016년 10월 27일에 국회에 제출하였고 현재

을 진행하고 있음을 밝혔다는 데 그 의의가 있음.

(표 4-5) 국가재정운용계획상 재정준칙 도입 또는 강화방안(*)

연도	주요 내용
2007년	민간투자사업 추진에 따른 재정건전성 확보를 위해 재정준칙을 마련할 필요 있음. 예로 중앙정부·지방정부 세출예산(순계)의 2%를 넘지 않도록 함.
2010년	2013년~2014년 관리대상수지 균형목표를 달성할 때까지 예산편성과정에서 재정지출 증가율을 재정수입 증가율보다 매년 2~3% 낮게 유지하고, PAYGO원칙을 의무화함.
2013년	PAYGO 원칙 도입 검토
2014년	PAYGO 원칙 도입 검토
2015년	PAYGO 원칙 도입 검토
2016년	재정건전화법 제정안의 주요 내용으로 국가채무, 재정수지 등 재정총량을 실효적으로 관리할 수 있는 재정준칙 도입계획을 언급

(*) 국가재정운용계획 참고함.

(주1) 재정준칙이라는 용어를 사용한 연도만 표로 정리하였음. 예를 들어 재정준칙이라는 용어를 사용하지 않고, 국가채무관리방안과 같은 개선안을 제시한 연도는 제외함.

- 재정준칙은 국가별로 처한 경제상황, 정치구조 등에 따라 어느 시점에 어떤 유형의 재정준칙을 도입할 것인지는 신중한 접근이 필요하겠지만, 상대적으로 접근이 용이한 재정총량지표부터 도입함으로써 국가재정운용계획의 실효성을 높이는 것이 필요하다고 판단됨. 예를 들어 미국의 경우 2011년에 재량지출 절감 목표를 법률에 규정하였는데, 우리나라의 경우에도 재정지출 중 지출관리가 필요한 재량지출부터 고정방식과 함께 재정준칙으로 도입할 수 있을 것으로 판단함.

(표 4-6) 주요국의 재정준칙(*)

국가	근거	주요내용 및 도입시기
스웨덴	내부규칙	· (수지) GDP대비 2% 흑자 유지, 중앙정부 지출한도 설정(1994)
프랑스	법률 (중기계획)	· (수입·지출) 예산수입 목표 하한 설정 및 지출증가율 제한(2011) · (수지) 구조적 재정수지 목표 설정(2011)
독일	헌법	· (수지) 구조적 재정적자 규모 GDP 대비 0.35% 이하 유지(2011)
영국	법률	· (수지) 5년 내 경기조정 재정수지 균형달성(2010) · (채무) GDP 대비 공공부문 순채무 비율 전년 대비 감축(2010)
미국	법률	· (지출) 향후 10년간 재량지출 절감 목표 규정(2011) · (PAYGO) 페이고원칙 재도입(2010)

(*) IMF Fiscal Rules Dataset(1985-2015), 대한민국정부(2015)

소관위심사단계에 있음. 이후 의원입법(의안번호 2004378)으로도 재정건전화법 제정안(총 18개 조문)이 2016년 12월 14일 제출되었으나 마찬가지로 현재 소관위심사단계에 있음. 한편, 국회예산정책처는 재정건전화법 제정안을 검토한 결과 국가재정법의 관계에서 입법목적이 유사하고 재정건전화계획 수립·이행·평가 등 법안의 핵심적인 사항이 국가재정법에서 규율하는 내용과 유사하므로 기존의 국가재정법에서 별도의 장에 신설하는 것이 타당하다는 의견을 제시하고 있음. 국회예산정책처, 2016b, 『2016-2020년 국가재정운용계획 분석』 P105.

○ 국회의 심사제도개선

- 국가재정운용계획을 공식적으로 운영하고 있는 주요 국가 중 스웨덴만이 국회에서 의결을 함으로써 국회의 심사권을 보장하고 있음. 스웨덴은 예산비법률주의 국가임에도 재정권한지수가 높은 국가로 EU국가중에서 국가재정운용계획의 엄격성 수준 또한 레벨1로 가장 높은 것으로 평가받고 있음. 따라서 우리나라의 경우에도 조직역량지수는 높은 편에 속하고 있음을 고려하여 재정권한지수를 높이는, 즉 국회의 실질적인 심사권한을 현재보다 강화하는 방향으로 제도개선을 해야 할 것임.

- 우리나라의 경우 2014년말 국가재정법 개정전에는 국가재정운용계획을 국회에 예산안과 동시에 제출하고, 제출 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있었으나 국회가 국가재정운용계획을 사전에 보고받고 검토할 수 있는 권리를 실질적으로 보장하기 위해서 개정 이후에는 보고를 제출 30일전에 하도록 하고 있음. 그러나 국가재정운용계획 제출 30일 전에 국회에 대한 보고는 국회의 심사권을 실질적으로 보장하지 못하는 형식적인 수준에 머무르고 있다는 평가가 지배적임.

- 국가재정운용계획의 5개년 중 다음연도는 국가재정운용계획과 함께 제출하는 예산안의 기준연도와 중복되고, 예산안은 국회의 심의를 거쳐 조정 후에 의결된다는 점을 고려한다면, 예산안 심의 이전에 국가재정운용계획 중 실질적으로 중기 전망에 해당하는 3개연도에 대한 계획을 국회에서 충분한 시간을 가지고 검토하여 중장기 시계에서 3개연도에 대한 계획을 심의·의결한 후에(1차), 다음연도에 해당하는 계획은 예산안이 심의·의결을 통해 확정되는 시점에 최종적으로 의결을 통해 확정되도록(2차) 심사과정을 개선할 필요가 있음.

- 즉, 국가재정운용계획을 1차로 6월말까지 국회에 제출 및 소관 상임위원회에 보고하도록 하고, 약 2개월 기간에 걸쳐 충분한 논의를 거쳐 8월말까지 중기 3개연도에 대한 계획을 심의·의결 후에, 이후 차기연도 예산안이 확정되는 12월초에 국가재정운용계획도 최종적으로 의결·확정되도록 하는 것임.

- 1차 심의과정에서는 중기재정계획 운영방식에 대한 제안대로 현행의 연동방식이 아닌 고정방식을 적용한다면 3개연도에 대한 부처별 지출한도액, 의무지출액 변동에 대한 예비비 금액, 재량지출액에 대한 한도액을 충분한 논의과정을 통해 심의 확정할 수 있고, 이러한 지출측면에서의 통제관리의 실효성을 담보하기 위해 3개연도 중 t+2연도에 대해서는 추후 재정준칙 도입이 가능한 경우 지출준칙과 함께 연계하는 방안을 모색할 수 있음. 그리고 다음연도에 해당하는 t+1연도에 대해서는 최초 도입 시에만 1차로 국가재정운용계획 심의과정 또는 2차로 예산안에 대한 심의 과정에서 확정하고, 다음 연도부터는 t+2연도 계획분이 t+1연도 계획분으로 대체되는 것임. 이러한 심의과정을 보다 효과적으로 보장하기 위해서는 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관에서 중기재정계획을 제출하는 시점에 국회 소관 상임위원회에 함께 제출함으로써 편성과정에서 부처별 지출한도액, 의무지출액, 재량지출액 등에 대한 정보를 국회가 공유하는 방안도 고려해볼만한 방안임.

제V장 결론

□ 우리나라의 국가재정운용계획 현황

○ 1982년 제5차 경제개발계획이 수립되면서 우리나라에서 중기재정운용계획이 처음으로 작성되었음.

- 당시 중기재정계획의 도입목적은 그간의 만성적인 재정적자를 해소하고 중기적으로 재정을 관리 운용하기 위함이었고, 경제개발 5개년계획의 중단 이후에도 지속되었음.

- 당시의 중기재정계획은 거시경제전망을 근거로 세입여건 및 재정지출 규모 검토와 함께 재정수지에 대한 대략적인 정책 방향 제시에 머물렀음. 또한 정기적으로 작성되지 않았을 뿐 아니라, 외부에도 공개하지 않고 내부적으로 예산당국의 예산편성시 참고자료로만 활용되는 수준에 머물렀음.

- 처음으로 중장기 시계 관점에서 재정정책의 방향을 제시하려고 함에 그 의의가 있음.

○ 노무현 정부가 들어서면서 중기적 시계에서 재원을 전략적으로 배분함으로써 국정과제를 보다 체계적으로 추진할 목적으로 2006년 국가재정법 시행과 함께 국가재정운용계획을 도입하였음.

- 2004년도부터 구 예산회계법에 따라 재정수지와 국가채무 등의 재정총량지표를 5년 시계에서 전망하고 연도별 재원배분계획을 제시한 중기재정계획 수립하였으나, 임의규정인 점, 국회제출의무가 없다는 점, 예산편성 주무부처 중심의 작성에 머무르는 등의 한계점이 있었음.

- 구 예산회계법에 따른 한계점을 보완하여 2006년도에 제정된 국가재정법에 국가재정운용계획이 도입되었음.

- 중기재정계획의 매년 작성을 의무화하였고, 계획수립과정에서 외부공개를 통한 재정의 이해관계자들의 참여와 함께, 국회 제출을 통해 중장기 관점에서 효율적인 국가재원의 배분과 재정 민주주의를 제고하려고 노력하였다는 데에 그 의의가 있음.

○ 2006년 국가재정운용계획 도입 이후 몇 차례의 제도보완을 위한 개정이 있었음.

- 일부 재정목표 전망치(예를 들어 재정규모증가율을 재정규모 증가율 및 그 근거로 개정)에 대해서 그 산출근거를 함께 제출하도록 하였음.

- 첨부서류로 전년도 국가재정운용계획대비 변동사항, 변동요인 등에 대한 평가·분석보고서, 중장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획, 중장기 조세정책운용계획을 제출하도

록 하였음.

- 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 30일 전에 보고하도록 하였음.

- 우리나라의 국가재정운용계획은 도입 및 몇 차례 제도개선을 위한 개정에도 불구하고 중기적 시계 관점에서 목표가 불분명하고 실효성 제고를 위한 정책수단이 마련되지 않아 경제여건 변화 시에 효과적인 대응이 이루어지지 않는 등 현재까지 동 제도가 본래의 도입취지에 맞게 운영되지 않고 있다는 것이 지배적인 평가임.

○ 국가재정운용계획상 주요 재정지표별 계획기간에 따른 계획과 실제예산 간의 차이를 분석한 결과 주요 특징 및 시사점은 다음과 같음.

- 재정수입 및 국세수입은 전반적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향과 함께 과다예상하는 경향이 있었음.
- 재정지출 역시 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음. 그러나 재정수입에 비해서는 그러한 경향이 작았음. 재정지출은 과소예상하는 경향이 있었고, 그 편차는 재정수입에 비해 작았음.
- 의무지출 및 재량지출의 경우에도 계획기간이 감소할수록 계획과 예산 간의 편차가 감소하는 양상을 나타내고 있음.
- 의무지출은 대체로 예산보다 계획상 금액이 과다한 반면, 재량지출은 예산보다 계획상 금액이 과소함을 나타냄. 즉 의무지출은 국가재정운용계획상 2년 이후의 계획보다 실제 예산을 적게 확정한 반면, 재량지출은 계획보다 실제 예산을 많게 확정하였음을 의미함. 따라서 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 국가재정운용계획에 제시하도록 한 법 개정의 취지에 따라 그 실효성을 제고하기 위해서는 재량지출의 경우 그 지출 한도를 설정하여 향후 한도 내에서 예산을 확정할 수 있도록 해야 함.
- 분야별 지출의 경우에도 대체적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음.
- 통합재정수지는 대체적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음.
- 국가채무 역시 대체적으로 계획기간이 짧을수록 그 정확도가 높아지는 경향을 보이고 있음.

□ 주요 선행연구들에서 지적하고 있는 우리나라 국가재정운용계획의 문제점과 이에 대한 개선방안으로 제시한 내용은 다음과 같음.

○ 국가재정운용계획은 독자적인 제도라고 할 수 없고 단순한 향후 5년간의 재정 운용을 전망하는 예산안 부속서류에 불과함.

- 국가재정운용계획 그 자체 또는 국가채무, 재정지출 등 일부 주요 내용만이라도 법적

지위(구속력)를 부여하고, 지출 한도 등의 재정준칙으로 활용하도록 함. 탄력적인 재정운용을 위해서는 예비비항목을 설정하도록 함.

○ 국가재정운용계획이 매년 내용을 수정하는 연동방식으로 수립됨으로써 유용성이 상실되고 있음.

- 제도운영의 효율성과 정치적 책임성을 위해 국가재정운용계획의 제출횟수를 조정할 필요가 있음. 구체적으로 새 정부 초기에 계획을 수립하고, 중간점검차원에서 한번 더 수립하는 3년 단위의 고정방식을 대안으로 제시함.

- 국가재정운용계획상 계획 기간별로 구속력 정도를 달리 적용함. 예를 들어 초반에는 구속력을 높이고, 중후반에는 구속력을 다소 약하게 적용함.

○ 중장기 경제성장 전망을 실제보다 낙관하여 계획에 반영하는 경향이 높음.

- 경제전망의 객관성 유지를 위해 자문기구의 활용 등을 통해 객관적·중립적으로 이루어지도록 하고, 전망치 도출 전에 외부에 공개하여 검증을 받을 수 있도록 함.

- 2016년 개정 시 '중·장기재정전망'이 '중·장기 재정전망 및 그 근거'로 변경됨.

○ 정부가 제출한 국가재정운용계획이 국회의 심의·의결사항은 아니므로 각 중앙관서의 예산안 편성이나 국회의 예산안 심의에 영향을 미치지 못함.

- 예산안 제출에 앞서 국가재정운용계획 시안을 확정하여 국회에 제출(5~6월 경)하도록 하고, 부처별 지출 한도 결정 이전에 국회에 제출하여 충분히 논의가 이루어지도록 하는 등 국회 역할을 강화함.

○ 국가재정운용계획에 대한 사후확인절차가 없음.

- 정권 출범 후 3년차에 국가재정운용계획의 집행결과에 대한 보고서를 국회에 제출하고, 예산안 심사에 준하는 심사제도를 도입할 필요가 있음.

□ 주요국의 중기재정계획 비교분석을 통한 주요 특징 및 시사점은 다음과 같음.

○ 미국과 일본은 공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있지는 않고, 미국의 경우에는 예산안 편성 및 심의 시에 중기재정전망을 참고목적으로 활용하는 수준으로 운영하고 있음.

○ 공식적으로 중기재정계획을 시행하고 있는 국가의 경우 프랑스, 스웨덴, 영국, 독일 순으로 구속력의 정도에 차이가 있었음. 우리나라의 경우 독일의 중기재정제도와 유사한

수준인 것으로 평가받고 있음.

○ 과학적인 실증분석에 따른 것은 아니지만, 중기재정계획제도의 구체적·세부적인 운영형태는 해당 국가의 정치제도, 예산제도, 재정 상황과는 상관관계 또는 인과관계는 없는 것으로 파악됨.

○ 중기재정계획기간의 경우 공식적으로 시행하고 있지 않은 국가인 미국과 일본은 10년으로 공식적으로 시행하고 있는 국가들(3~5년)보다 기간이 길었으며, 이는 단순한 경제 및 재정전망을 통해 단년도 예산편성에 단순한 참고목적으로 활용하기 때문인 것으로 파악됨.

○ 중기재정계획을 일정한 계획기간 동안 수립한 이후 대내외적인 경제 상황의 변화에 따라 탄력적으로 수정하는 연동방식으로 운영하는 국가들의 경우에는 매년 중기재정계획을 수정한 반면, 일정한 계획기간 동안 그 구속력을 중시하는 고정방식으로 운영하는 국가들의 경우에는 계획기간 중 초반에는 수정하지 않고 중후반에 수정하는 일정 주기(프랑스와 영국 모두 2년)에 따라 수정하는 방식을 채택하고 있음.

○ 중기재정계획을 구속력 있는 법률형태로 운영하고 있는 프랑스를 제외한 스웨덴, 영국, 독일과 같은 공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있는 국가의 경우에는 그 실행여부에 구속력이 없는 '제도상의 한계점'을 가지고 있으나 개별 지출 한도와 같은 재정준칙을 통해서 제도의 실효성을 보완하고 있음.

○ 중기재정계획을 공식적으로 운영하는 국가 중 법률형태로 운영하고 있는 프랑스를 제외한 국가들의 경우 재정정책을 담당하는 정부 부처가 작성한 중기재정계획을 의회에 별도로 의결하지는 않았고, 단년도 예산안 심의 시에 참고자료로서의 역할을 수행하였음. 다만, 스웨덴은 의회에서 중기재정계획을 의결하였음.

□ 우리나라의 국가재정운용계획 현황, 주요 선행연구에서 지적한 동 제도의 문제점, 그리고 중기재정계획을 시행하고 있는 국가들로부터 발견된 주요 시사점 등을 종합하여 다음과 같이 우리나라의 국가재정운용계획에 대한 제도개선방안을 제시함.

○ 계획기간

- 계획기간의 경우 연역적으로 기간이 증가할수록 경제전망의 정확성이 떨어져 제도의 실효성이 낮아지는 반면, 기간이 감소할수록 예산편성과의 중복성으로 인해 비효율을 야기할 수 있는데, 제2장 제1절 4. 운영현황분석에도 전반적으로 계획기간이 길어질수록 재정지표 및 재정목표의 편차가 커지는 결과를 보였음.

- 현재 우리나라 국가재정운용계획의 계획기간은 총 5년으로 이미 전년도에 예산안이 확정된 당해연도가 포함되어 있으므로 실질적으로 불확실한 경제재정전망에 근거해서 계

획을 수립하는 기간은 4년에 해당하고 이 중 다음연도는 예산안편성에 해당함.

- 스웨덴의 경우에도 중기재정계획은 향후 거시경제전망 및 일반정부(중앙정부와 지방정부, 노령연금 포함)의 세입전망에 기초하여 중기 총량 목표를 달성하기 위한 향후 3년간에 걸쳐 전체 지출규모 상한 및 27개 지출분야의 지출상한을 두고 있어 우리나라와 계획기간에 있어서는 큰 차이가 있다고 할 수 없음. 스웨덴 이외의 중기재정계획을 공식적으로 시행하고 있는 국가의 경우에도 계획기간은 3~5년이고, 당해연도를 포함하는지 여부에 따라 기간의 차이가 있는 것을 고려하면 우리나라와 큰 차이는 없음.

- 따라서 계획기간의 장단에 따른 정확성과 이로 인한 실효성 측면, 종합적인 재정제도 수준, 우리나라의 국가재정운용계획의 실질적인 예상기간 및 중기재정계획을 운용하고 있는 주요국의 계획기간을 종합적으로 고려하면 국가재정운용계획의 계획기간은 현행대로 유지하거나 줄일 수 있지만, 연도별로 경제상황 및 재정전망 변동을 고려해서 업데이트 할 것인지 여부(연동방식 VS 고정방식)와 함께 전체 계획기간을 고려하는 것이 합리적일 것임.

○ 연동방식 VS 고정방식

- 국가재정운용계획의 구속력을 높이기 위해서는 계획을 수립한 후 재정목표가 준수되도록 제도적 방안을 강구할 필요가 있는 반면, 국가재정운용계획은 당시 이용 가능한 대내·외적인 경제데이터를 토대로 수립하기 때문에 일정 시점 경과 후 경제환경이 변경되면 융통성 있게 계획을 수정할 필요가 있음.

- 중기재정계획 형식적으로 법적 강제력이 없음에도 불구하고, 중기총량목표와 지출한도 등의 중기재정계획의 수치는 특별한 사정이 없는 한 변동성이 낮게 잘 운용되고 있는 스웨덴과는 달리 우리나라의 경우에는 도입한 지 10년이 경과하였지만, 제도의 취지에 맞게 운영되고 있지 않음. 이는 종합적인 재정제도 수준의 차이에 기인한 것일 수도 있으므로 스웨덴과 같은 현행 1년 수정주기의 연동방식을 유지하기보다는 실효성을 높이는 방향으로 개선할 필요가 있음.

- 프랑스와 영국과 같이 연동방식과 고정방식의 장점을 결합하여 국가재정운용계획기간 중 전반부는 구속력을 강화하는 고정방식으로, 후반부는 구속력을 완화하는 연동방식으로 제도개선을 고려할 필요가 있음. 제2장 제1절 4. 운영현황분석에도 전반적으로 계획기간이 길어질수록 재정지표 및 재정목표의 편차가 커지는 결과를 보이는 점도 계획기간에 따른 구속력의 정도를 달리 적용해야 필요가 있음을 보여줌. 예를 들어, 2018년에 2018~2022년 국가재정운용계획을 수립할 경우 2019년과 2020년은 고정방식으로, 2021년과 2022년은 연동방식으로 하는 방법임.

- 또한 계획기간의 차이를 고려한 연동방식과 고정방식의 결합과 함께 지출항목의 속성을 반영하여 구속력을 달리 적용할 필요가 있음. 예를 들어 변동성이 적은 지출대상과

경제 상황에 따라 가변적으로 변동되는 지출대상으로 구분하여 수정여부를 달리 적용하는 것임. 즉, 의무지출에 해당하는 비용의 경우에는 경제상황에 따라 지출규모가 민감하게 변동하고, 해당관서에서 그 비용을 통제하기 어려운 속성이 있기 때문에 구속력의 정도를 낮추고, 그 변동성에 대한 대처는 예비비(budget margin)를 설정하도록 함. 반면, 재량지출에 해당하는 비용의 경우에는 구속력의 정도를 높이도록 하여 지출상한을 설정하는 방법임. 예를 들어, 의무지출의 경우에는 지방이전재원, 복지분야 법정지출, 이자지출, 기타의무지출 이외에 예비비 항목을 설정함으로써 구속력의 정도를 낮추고, 재량지출의 경우에는 현재는 정책목표에 따른 연평균 증가율 및 원론적인 감축계획만 언급하고 있는데, 경직성의 정도에 따라 경직성지출과 임의지출로 구분하여 경직성지출의 경우에는 구속력의 정도를 중간으로 설정하여 지출한도액 및 지출한도액의 일정% 범위내에서 예비비를 두고, 임의지출의 경우에는 구속력의 정도를 높게 설정하여 지출한도액으로 준수하도록 할 수 있음.

○ 재정준칙

- 재정준칙이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 재정총량에 일정한 목표수치를 부여하고 이를 준수하도록 하는 재정운용방식으로 국가에 따라 기속성이 높은 헌법·법률 또는 기속성이 낮은 정부 내부규칙·규정 등의 형태로 도입하고 있음.

  - 1995년 EU에 가입한 스웨덴은 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)에 의거하여 국가채무를 GDP 대비 60% 이내로, 재정적자를 GDP 대비 3% 이내로 유지하는 재정준칙을 도입하였고, 2000년에는 일반정부 구조적 재정수지 흑자를 GDP 대비 2%로 유지하는 재정수지준칙을 도입하였음.

- 공식적으로 중기재정계획을 운영하고 있는 국가의 경우 구속력이 없는 '제도상의 한계점'은 개별 지출 한도와 같은 재정준칙을 통해 보완하고 있음.

- 재정준칙은 국가별로 처한 경제상황, 정치구조 등에 따라 어느 시점에 어떤 유형의 재정준칙을 도입할 것인지는 신중한 접근이 필요하겠지만, 상대적으로 접근이 용이한 재정총량지표부터 도입함으로써 국가재정운용계획의 실효성을 높이는 것이 필요하다고 판단됨. 예를 들어 미국의 경우 2011년에 재량지출 절감 목표를 법률에 규정하였는데, 우리나라의 경우에도 재정지출 중 지출관리가 필요한 재량지출부터 고정방식과 함께 재정준칙으로 도입할 수 있을 것으로 판단함.

○ 국회의 심사제도개선

- 국가재정운용계획을 공식적으로 운영하고 있는 주요 국가 중 스웨덴만이 국회에서 의결을 함으로써 국회의 심사권을 보장하고 있음. 스웨덴은 예산비법률주의 국가임에도 재정권한지수가 높은 국가로 EU국가중에서 국가재정운용계획의 엄격성 수준 또한 레

벨1로 가장 높은 것으로 평가받고 있음. 따라서 우리나라의 경우에도 조직역량지수는 높은 편에 속하고 있음을 고려하여 재정권한지수를 높이는, 즉 국회의 실질적인 심사권한을 현재보다 강화하는 방향으로 제도개선을 해야 할 것임.

- 우리나라의 경우 2014년말 국가재정법 개정 전에는 국가재정운용계획을 국회에 예산안과 동시에 제출하고, 제출 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있었으나 국회가 국가재정운용계획을 사전에 보고받고 검토할 수 있는 권리를 실질적으로 보장하기 위해서 개정 이후에는 보고를 제출 30일전에 하도록 하고 있음. 그러나 국가재정운용계획 제출 30일 전에 국회에 대한 보고는 국회의 심사권을 실질적으로 보장하지 못하는 형식적인 수준에 머무르고 있다는 평가가 지배적임.

- 국가재정운용계획의 5개년 중 다음연도는 국가재정운용계획과 함께 제출하는 예산안의 기준연도와 중복되고, 예산안은 국회의 심의를 거쳐 조정 후에 의결된다는 점을 고려한다면, 예산안 심의 이전에 국가재정운용계획 중 실질적으로 중기 전망에 해당하는 3개연도에 대한 계획을 국회에서 충분한 시간을 가지고 검토하여 중장기 시계에서 3개연도에 대한 계획을 심의·의결한 후에(1차), 다음연도에 해당하는 계획은 예산안이 심의·의결을 통해 확정되는 시점에 최종적으로 의결을 통해 확정되도록(2차) 심사과정을 개선할 필요가 있음.

- 즉, 국가재정운용계획을 1차로 6월말까지 국회에 제출 및 소관 상임위원회에 보고하도록 하고, 약 2개월 기간에 걸쳐 충분한 논의를 거쳐 8월말까지 중기 3개연도에 대한 계획을 심의·의결 후에, 이후 차기연도 예산안이 확정되는 12월초에 국가재정운용계획도 최종적으로 의결·확정되도록 하는 것임.

- 1차 심의과정에서는 중기재정계획 운영방식에 대한 제안대로 현행의 연동방식이 아닌 고정방식을 적용한다면 3개연도에 대한 부처별 지출한도액, 의무지출액 변동에 대한 예비비 금액, 재량지출액에 대한 한도액을 충분한 논의과정을 통해 심의 확정할 수 있고, 이러한 지출측면에서의 통제관리의 실효성을 담보하기 위해 3개연도 중 t+2연도에 대해서는 추후 재정준칙 도입이 가능한 경우 지출준칙과 함께 연계하는 방안을 모색할 수 있음. 그리고 다음연도에 해당하는 t+1연도에 대해서는 최초 도입 시에만 1차로 국가재정운용계획 심의과정 또는 2차로 예산안에 대한 심의 과정에서 확정하고, 다음 연도부터는 t+2연도 계획분이 t+1연도 계획분으로 대체되는 것임. 이러한 심의과정을 보다 효과적으로 보장하기 위해서는 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관에서 중기재정계획을 제출하는 시점에 국회 소관 상임위원회에 함께 제출함으로써 편성과정에서 부처별 지출한도액, 의무지출액, 재량지출액 등에 대한 정보를 국회가 공유하는 방안도 고려해볼만한 방안임.

□ 요약

현재 시행중인 우리나라의 국가재정운용계획은 도입한 지 10여년이 경과했음에도 불구하고 효과적으로 운영되고 있지 않은 것으로 평가받고 있음. 종합적인 재정제도의 수준 및 재정제도 간의 정합성을 고려하여 스웨덴의 모델을 기본으로 하되, 구체적인 운용방법은 우리나라의 상황에 맞게 적용하는 것이 바람직함. 우선 계획기간은 현행 5년을 유지하거나 4년으로 단축하되, 그에 대한 기준은 운용방식과 함께 고려되어야 할 것임. 운용방식은 매년 수정하는 연동방식에서 계획기간의 차이 및 지출항목의 속성에 따라 구속성을 달리하는 고정방식으로 변경하고, 이에 대한 완충장치로 예비비항목을 설정하여야 함. 또한 재량지출에 대한 실효성 있는 통제를 위해 지출준칙과 같은 재정준칙을 함께 법제화할 필요가 있음. 마지막으로 국회의 심사권을 강화하는 것이 실질적으로 국가재정운용계획의 실효성을 제고하는 가장 중요한 기반이 될 것이므로 정부의 중기재정계획 편성과정에서 정보를 공유하고, 국가재정운용계획 제출시점 및 보고시점을 현재보다 앞당겨 국회에서 중장기적인 시각에서 정부의 예산안과 국가재정운용계획을 연계해서 충분한 논의를 거쳐 의결이 이루어지도록 제도적인 개선이 필요함.

참고문헌

국경복, 2015,『재정의 이해』

국회예산정책처, 2011,『2012년도 예산안 중점 분석Ⅱ』

_____, 2014a,『국가재정법 이해와 실제』

_____, 2014b,『한반도 통일의 경제적 효과 세미나』자료집.

_____, 2016a,『주요국의 재정제도』

_____, 2016b,『2016-2020년 국가재정운용계획 분석』

_____, 2018,『대한민국 재정 2018』

김도승, 2010,『국가재정건전화를 위한 중기재정관리제도 개선방안-프랑스 공공재정계획 법률을 중심으로-』, 한국법제연구원.

김동건·윤영진·박정수·이원희, 2006,『각 부처 중장기 계획과 국가재정운용계획 연계 방안』, 기획예산처.

김성태, 2008, "우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안", 재정학연구 제1권 제4호(통권 제59호), PP 269-305.

김영훈, 1988. "예산개혁을 위한 중기재정계획제도의 시도", 사회과학논총 제19집. PP 3-9.

김은경, 2012,『프랑스의 재정』, 한국조세연구원.

김춘순, 2014,『비교제도예산론』, 대명출판사.

_____, 2018,『국가재정 이론과 실제』, 동연출판사.

김춘순·문지은, 2012, "의회예산제도지수 구축에 관한 연구", 한국사회와 행정연구 제22권 제4호, PP 237-263.

대한민국정부, 2006,『2006~2010년 국가재정운용계획』

_____, 2007,『2007~2011년 국가재정운용계획』

_____, 2008,『2008~2012년 국가재정운용계획』

_____, 2009,『2009~2013년 국가재정운용계획』

_____, 2010,『2010~2014년 국가재정운용계획』

_____, 2011,『2011~2015년 국가재정운용계획』

_____, 2012,『2012~2016년 국가재정운용계획』

_____, 2013,『2013~2017년 국가재정운용계획』

_____, 2014,『2014~2018년 국가재정운용계획』

_____, 2015,『2015~2019년 국가재정운용계획』

_____, 2016,『2016~2020년 국가재정운용계획』

_____, 2017,『2017~2021년 국가재정운용계획』

박종수, 2003, "현행 중기재정계획제도의 개선방안", 법제연구 제25호, PP 49-74.

박형수·최준욱·김진, 2004,『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(Ⅱ)-중기재정계획의 실효성 제고방안-』, 한국조세연구원.

신영수·현대호·김도승, 2010,『재정법제의 현대적 과제(Ⅰ)-저출산·고령화 대응-』, 한국법제연구원.

오세혁, 2002,『규범충돌 및 그 해소에 관한 연구: 규범체계의 통일성을 중심으로』, 서울대학

교대학원 법학과 박사학위논문.
이명헌, 2011,『독일의 재정제도』, 한국조세연구원.
이우진, 2013,『국가재정운용계획과 국회의 효율적인 심사방향에 관한 연구』, 국회예산정책처.
장하진, 2010,『5년 중기재정계획 제도의 문제점과 개선방안』, 국회예산결산특별위원회,
한국재정학회, 2012,『외국의 중기재정계획 내용구성 비교 및 시사점 연구』
현대경제연구원, 2015, “정부 재정구조의 변화와 시사점”, 경제주평 15-50호(통권 제671호)
현대호와 김도승, 2010,『주요국의 중기재정계획법제현황과 시사점』, 한국법제연구원.
홍승현, 2010,『영국의 재정제도』, 한국조세연구원.
OECD, 2014, Budgeting Practices and Procedures in OECD countries.
Monika Sherwood, 2015, Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States, European Commission.