

경제위기 하에서 지방재정의 탄력적 운용 방안

이 원 희

한 경 대 교 수

I. 의의

예산은 경제의 종속변수인가? 독립변수인가? 1936년 케인즈의 일반이론¹⁾이 등장하기 전에 재정은 주로 경제의 종속변수로 이해되었다. 경제가 발전하여 소득이 증가하면 재정 수입이 늘기 때문에 재정 지출의 여력이 커진다. 반면 경제가 어려워지면 재정 수입이 감소하기 때문에 재정지출의 여력이 줄어들게 된다고 보았다.

그러나 1930년대 공황을 경험하면서 이를 극복하기 위한 재정의 독립변수적 기능이 강화되기 시작하였다. 소위 경기 대응적인 재정 기능이 강화되었다. 경기가 하강 국면에 있을 때 오히려 재정은 신축적으로 재정 지출을 늘려야 한다는 것이다. 이럴 경우 수입에 비해 지출이 늘어나기 때문에 재정 적자가 유발된다. 민간 기업의 경우라면 이러한 적자가 장기적으로 유지될 수 없지만, 정부는 공권력에 의한 조세권과 발권력(發券力)이 있기 때문에 문제가 없다는 입장이었다.

이후 재정의 탄력적 운영이 강조되면서 고전적 예산 관리 원칙을 대체하는 현대적 예산 원칙이 개발되기 시작하였다. 고전적 예산원칙은 의회주의에 입각하여 시민의 대표인 의회가 결정해준 대로 집행해야 한다는 통제적 원칙이었다. 반면 현대적 원칙은 경기에 대응하여 신축적인

1) J. M. Keynes, (1936), The General theory of Employment, Interest and Money, Macmillan

집행이 가능하도록 하는 원칙이다. 물론 이러한 현대적 원칙의 큰 전제는 정부에 대한 시각이 불신을 전제로 하는 것이 아니라 행정부를 신뢰하여 재량을 부여하는 방식이라는 인식의 전환이 병행되었다.

그간 우리나라의 예산집행은 불신을 전제로 통제 위주의 집행을 근간으로 하여 왔다. 일 년을 단위로 구분하고, 항목별로 구분하여 통제하여 왔다. 문제는 불신을 전제로 칸막이를 하고서는 그것이 불편하여 다시 칸막이를 해제하는 행정 절차가 발생하여 행정비용이 소요된다는 점이다. 이러한 방식의 결과로 불필요한 행정비용을 유발하고 무책임한 재정집행이 묵인되는 문제점이 유발된다. 이러한 관행이 축적되다 보면 비현실적인 재정 운용이 불가피한 것으로 용인되어 재정 규율을 해치는 모습을 유발하게 된다.

이제 원칙과 예외를 구분하고, 재정 규율을 확립한다는 차원에서 우리의 재정 운용 방식을 전면적으로 재설계하는 방안이 필요하다. 이를 위한 방안 중의 하나가 재정 운용에 있어서 담당자에게 신축성을 부여하는 것이다. 이것은 궁극적으로 재정의 효율성을 제고하는 방안이 될 것이다.

물론 이러한 신축성을 부여하는 제도 도입의 속도에 맞추어 책임성을 담보하는 장치의 구축도 필요하다. 이에 본 연구에서는 재정 운영의 탄력성을 보장하는 장치를 모색하고 이러한 장치가 궁극적으로 재정의 효율성을 제고하는 방안이 될 수 있는 부수적인 장치들을 동시에 마련하고자 한다.

II. 예산 운영의 원칙 : 탄력과 통제

1. 연혁적 의미

근대 민주주의 국가의 형성기에 정립된 예산 과정은 국왕의 전횡으로부터 시민의 재산권을 보호받기 위한 절차로 시작되었다. 따라서 시민의 대표인 의회가 결정하여 주는 것을 행정부는 집행한다는 원칙이 지배적이었다. 즉 통제 지향적 원칙으로부터 출발하였다. 이것이 정립된 것이 고전적 예산 원칙이다. 이러한 고전적 예산 원칙은 공개성, 명확성, 사전의결, 정확성, 한정성, 통일성, 단일성, 완전성의 원칙으로 압축되고 있다.

그러나 예산은 1년 전에 결정되는 것이기 때문에 경직성으로 인해 변화하는 환경에 대응하지 못하는 현상이 발생하기 시작했다. 이에 고전적 예산의 원칙에 대한 예외적 장치가 개발되기 시작했다.

신축적 집행을 보장하기 위한 다양한 장치는 다음과 같은 몇 가지 유형으로 구분되어 접근 가능하다. 크게 보면 유형화를 하면 편성 시기, 신축적 집행, 포괄적 집행 위임, 배정의 자율성 등으로 구분된다.

물론 점차 예산이 갖는 경제적 기능이 강화되고 불신을 전제로 한 예산의 경직적 운영을 극복

하기 위해 이러한 예외적 장치가 개발되고 있지만, 예외적 장치가 편법으로 운영되지 않도록 하는 장치를 보완하는 노력이 병행될 필요가 있다.

〈표 1〉 탄력적 재정운용의 유형과 제도

유형 기준	제 도
편성과 운영 시기	다년도 예산 (multi-year budget)
	긴급 대비 기금(Rainy Fund)
	추가경정예산
배정의 신속성	조기배정, 당겨배정 등
집행의 신속성	총괄예산
	계속비
	예비비
	이용과 전용
	명시이월, 사고이월

2. 왜 탄력적 운용인가 : 재정과 경제의 관계

재정과 경제의 관계를 논하는 것은 경제학술사를 논하는 수준의 광범위한 논쟁이다. 그러나 경제학자들에 대한 조사에서 경제학자들이 대체로 인정하는 10가지 주요 명제에 대한 경제학자의 동의 비율²⁾의 연구에서 재정과 관련하여 정리되는 다음과 같은 결론은 흥미로운 쟁점을 제기한다. 첫째, 조세감면이나 정부지출의 증가와 같은 재정정책은 완전고용에 미달한 경제에서는 현저한 경기 부양 효과를 나타낸다(90% 동의). 둘째, 정부재정의 균형은 매년 달성하는 것보다 경기순환주기를 단위로 달성해야 한다(85% 동의). 셋째 과도한 재정적자는 국민경제에 나쁜 영향을 미친다(83% 동의).

그러나 실증적 연구를 통해 재정 지출의 증가가 소득증대나 경제 성장에 유의미한 효과를 유발하고 있는 가를 증명하는 것은 쉽지 않다. 정부주도형 경제성장기에 있었던 동아시아 국가를 대상으로 재정 운용이 경제에 미치는 효과를 비교 분석하면서 한국의 상황을 분석했던 연구에 의하면 긍정적인 결론이 도출되고 있지 않다.³⁾ 경제성장을 위한 재정 정책에서 매우 새심한 배려가 필요하다는 점을 제기하고 있다.

2) 김경환, 김종석, (2007), 맨류의 경제학, 교보문고, 43

3) Kanhaya L, Gupta, (1992), Budget Deficit and Economic Activity in Asia, London and New York

〈표 2〉 우리나라 경제 성장기 재정적자와 경제변수간의 관계

	GDP 대비 명목적자의 비율	GDP 대비 실질적자의 비율	실질재정적 자의 증가률	실질경제 성장률	본원통화량 증가률	M1 통화량의 증가률	물가상승율
1961-65	0.56	-1.31	8.3	3.5	24.7	22.3	23.3
1966-70	0.72	1.26	80.9	12.8	44.6	36.4	13.5
1971-75	1.76	1.99	40.6	9.0	30.7	31.3	20.0
1976-80	1.67	0.81	29.2	7.7	26.0	26.6	20.8
1981-85	2.20	1.94	19.58	7.7	7.1	15.7	6.7
	1961-84		1961-73		1974-84		
실질적자와 상관관계	국민소득의	0.09	0.20	-0.46			
명목적자와 상관관계	본원통화의	-0.11	0.16	-0.24			
명목적자와 M1의 상관관계		-0.04	0.08	0.13			
명목적자와 인플레이션의 관계		-0.10	-0.26	0.09			

※ Kanhaya L. Gupta, (1992). Budget Deficit and Economic Activity in Asia, London and New York, p. 35

3. 재정의 경제적 역할 강화와 새로운 관리의 등장

경제에 대한 재정의 역할이 강조되면서 재정 지출은 끊임없이 팽창되었다. OECD 국가 기준으로 1960년대 GDP 대비 28.5% 하던 재정 규모가 1994년에 이르러 41.4%로 팽창되었다. 이에 1990년대 이후 선진국을 중심으로 재정 관리에 대한 관점은 맥락을 달리하기 시작하였다. 이 시기에 재정 관리의 핵심은 다음 3가지로 요약되고 있다.⁴⁾ 첫째 재정 지출 증가와 이로 인한 재정 적자에 대응하기 위해서는 감축관리가 필요하다. 이는 신공공관리로 대변되는 관리주의 사조의 확산과 대리인 이론·거래이론 등의 확산으로 정부의 역할에 대한 불신이 작용하기도 했다. 둘째 관리의 신축과 인센티브 장치의 개발이 강조되었다. 사전적으로는 집행부의 자율성을 강화하는 대신 사후적으로 책임성을 강화하는 장치의 개발이 중요시되었다. 셋째 재정 관리에서 경쟁이 강화되었다. 민간위탁이나 아웃 소싱이 강조되는 것이 이러한 맥락이다.

재정지출의 관리 변화를 설명하기 위해 A. Premchand는 다음과 같이 패러다임의 전환과 이에 따른 관리 기법의 변화를 정리하고 있다.

4) A. Premchand, (1999). Budgetary Management in the United States and in Australia, New Zealand, and the United Kingdom, Roy T. Meyers, (ed.), Handbook of Government Budgeting, San Francisco : Jossey-Bass Publishers

〈표 3〉 재정 지출 관리의 변화하는 패러다임

패러다임	특 징
품목을 통한 통제	<ul style="list-style-type: none"> - 미세한 통제 - 총계의 과정을 통한 예산 결정 - 회계와 지출 통제의 강조 - 재무성을 통한 사전적 통제 - 투입에 대한 통제
성과 예산 패러다임	<ul style="list-style-type: none"> - 결과나 성과의 증시 - 결과의 구체화 - 활동이나 프로그램 중심의 분류 - 비용 통제의 강조
계획 패러다임	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램과 프로젝트의 개발을 강조 - 분석의 계량적 기법 활용 - 장기적 시계(視界) - 프로그램 분류
거시경제 정책 패러다임	<ul style="list-style-type: none"> - 재정 적자에 대한 관심 - 지출 증가률의 완화 - 의도된 예산 결과가 산출되고 있는 가에 관심
통합 재정 패러다임 (Fiscal Consolidation Paradigm)	<ul style="list-style-type: none"> - 민간부분에 대한 위탁을 통한 정부 운영 방식의 재구조화 - 공공서비스의 재구조화 - 공기업의 민영화 - 편익과 자격급여의 개혁
기업가적 패러다임 (Corporate Paradigm) Practice	<ul style="list-style-type: none"> - 임무 중심의 기관 창설 - 총괄적 한도액(ceiling) 설정 - 관리적 자율성 제공 - 결과의 구체화 - 성과 계약 - 소비자 지향
거버넌스 패러다임	<ul style="list-style-type: none"> - 정부거래의 투명성 - 책임성 - 윤리적 관행

※ A. Premchand, (1998). Umbrella themes obscure real problems : an appraisal of recent efforts to improve financial management. Public Budgeting & Finance, Vol. 18, no. 3; 78

4. 재정 운영의 사회적 기능 점검을 위한 점검 사항

이러한 재정 운영의 변화를 반영하여 예산이 사회경제적으로 효율적으로 운영되고 있는 가를 점검해야 할 요소들로서 다음과 같은 기준을 제시하는 연구도 있다(A. Premchand, 2005 : 288).⁵⁾

- ① 재정관련 헌법 규정 : 헌법에서 재정 운영 관련 규정이 지나치게 엄격하지 않는가? 어떠한 변화가 필요한가?

5) 본고에서 정리하는 예산의 탄력적 운영 방안도 이러한 체크리스트를 원용하고 있다.

- ② 입법부 위임 : 헌법의 의도가 구현되고 있는가? 만약 그렇지 않다면 차이는 무엇인가?
- ③ 예산이 모든 재정적 관점을 포괄하고 있는가? 만약 예산외의 계정(extra budgetary accounts)이 구성되어 있다면, 재정 관리의 모든 관점이 보장되어 있으며 재정정책 형성을 촉진하는 보완적 장치가 마련되어 있는가?
- ④ 회계연도 선택이 적합한가?
- ⑤ 만약 예산이 현금주의 관점으로 운영된다면, 경제적 자원의 실질적인 운영과 정부의 재정적 지위를 보여줄 수 있도록 제도를 강화하는 방법이 존재하고 있는가?
- ⑥ 예산 구분(budget classification)이 다양한 목적을 충족시키는 데 충분한가? 만약 아니라면 어떻게 제고될 수 있는가?

Ⅲ. 탄력적 재정 운영의 방안

1. 편성 시기와 관련한 탄력적 운용 방안

1) 다년도 예산 (MULTI-YEAR BUDGET)

우리나라에서 회계연도라 함은 1월 1일에서 12월 31일로 되어 있다. 첫째는 일년 단위이고 둘째는 달력과 같이 되어 있다. 그러나 미국은 10월 1일에 시작하고 일본과 영국은 4월 1일에 시작한다. 각국의 정치적 역사적 상황에 따라 다양하다. 특히 미국의 주 정부에서는 2년 단위로 예산을 편성하고 심의하는 주 정부가 늘어나고 있다. 2년 단위로 예산을 편성하는 경우 상황 변화에 보다 신속적으로 대응할 수 있고, 배정 받은 예산을 연도 내에 집행하지 못해 이월하는 행정비용을 줄일 수 있는 장점이 있다. 특히 지방정부의 경우 다년도 예산을 적용하는 경우 보다 신속적이고 장기적인 관점에서 예산 운용이 가능해 질 것이다.

그리고 예산 순기의 조정도 필요하다. 지금은 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 모두가 회계연도를 1월 1일에 시작하고 있다. 그래서 보조금의 경우 중앙정부가 얼마를 줄지 모르는 상황에서 지방자치단체가 예산을 편성해야 하고 그래서 실제 예산 배정액에 변화가 발생하면 추가경정예산을 편성하는 비용을 유발하고 있다. 이를 방지하기 위해 중앙정부는 1월 1일에 시작하고, 광역자치단체는 2월 1일 그리고 기초자치단체는 3월 1일에 시작하는 방식으로 회계연도를 조정하는 경우 예측 가능성을 제고하는 효과가 있을 것이다.

2) Rainy Fund의 활용

결산산 세계잉여금을 활용한 예산적립기금(Budget Reserve Fund)⁶⁾의 활용을 도입할 필요

가 있다. 결산상 세계잉여금(歲計剩餘金) 처리에 관한 규정이 없으면 잉여금은 일반회계로 전입되거나 지출에서 충당하게 된다. 이를 위해 처리하기 위해 추가경정예산이 편성된다.

그러나 주민의 세금으로 운영되는 예산에서 잉여금이 발생한다는 것은 기본적으로 세금을 더 많이 징수한 결과라는 인식이 확산되고 있다. 잉여금 처리를 위한 명확한 규정을 두지 않으면 집행부는 잉여금 처리를 통해 지출에 충당함으로써 조세와 지출의 상한선 규정이 무효화할 우려가 있다. 이에 세계잉여금의 처리에 관한 명확한 규정이 필요하고 이때 잉여금의 추경의 재원이 되어 낭비적 요인이 되지 않도록 통제할 필요가 있다.

이를 반영하여 미국의 각주에서는 잉여금 처리에 관한 규정이 발생하고 있다. 첫째, 잉여금이 발생하면 납세자에게 반환하도록 규정하는 주 정부가 있다. 둘째, 일정 금액은 적립하고 나머지는 납세자에게 반환하는 규정을 두는 지방정부도 있다.

이와 관련하여 예산적립기금을 이해할 필요가 있다. 세출을 초과하는 세입이 발생하면 예산적립기금 또는 비상시대비 기금(the Rainy Day Fund)에 적립하여 나중에 재정이 어려울 때 지출을 하도록 하기 위해 준비하여 두는 기금이다. 일 년 벌어 일 년 먹고 사는 예산방식을 극복하기 위한 장치로 이해할 수 있다. 경기가 좋을 때 확보된 세금을 적립하였다가, 경기가 어려울 때 지출하려는 것이다.

3) 추가경정예산

추가경정예산은 예산 확정 후에 발생한 사유로 인해 이미 성립한 예산에 변경을 가하기 위해 활용하는 예산이다. 중앙정부의 경우에 세계잉여금을 처리하기 위해 주로 편성하였다. 지방정부의 경우에도 추가경정예산이 일년 중 4-5회가 될 정도로 빈번하게 편성되고 있다.

그러나 2006년의 국가재정법에서 편성에 대한 제한을 두고 있다. 즉 추가경정예산안을 편성할 수 있는 상황으로 ㉠ 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우 ㉡ 경기침체·대량실업 등 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 ㉢ 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우를 한정하고 있다. 특히 세계잉여금을 재원으로 하여 추가경정예산을 편성하였으나, 세계잉여금의 활용 조건을 엄격하게 규정하여 이를 추경의 재원으로 활용하는 것을 방지하고 있다.

향후 추가경정예산을 경기대응적으로 활용하면서도 과거와 같이 낭비적 지출이 되지 않도록 하는 노력이 필요하다.

6) 각 주에서는 명칭을 달리하는 예산안정화기금(Budget Stabilization Fund) 또는 비상시대비기금(Rainy Day Fund)이 많다. 명칭과 규모 그리고 절차가 주 정부별로 다양하다.

2. 예산 배정의 신축성

1) 예산의 배정

예산이 국회에서 심의·확정되면 회계연도 개시와 더불어 예산집행단계에 들어가게 되며, 예산집행은 예산의 배정으로부터 시작된다. 예산이 배정되면 각 부처는 예산의 범위 내에서 계약 등 지출원인행위(obligation)를 하게 된다. 모든 예산은 지출원인행위를 한 때로부터 예산을 지출할 수 있는 근거가 생기게 된다.

현행 예산회계제도에 의하면 각종 정부예산사업의 수행과 경비지출을 위한 지출원인행위(대부분 계약의 형태)는 배정된 예산의 범위 내에서 하도록 되어 있다. 따라서 국회를 통과하여 예산이 확정되었다더라도 해당 예산이 배정되지 않은 상태에서는 지출원인행위를 할 수 없다. 지출원인행위는 지출행위와 구별되는 바, 이는 예산을 집행하는 데 있어서 적절하고 계획적인 예산의 집행을 기하는 동시에 지출의 합법성과 배정된 예산금액과의 관계를 사전에 확인함으로써 예산집행의 효율화를 기하기 위함이다. 우리나라에서는 각 중앙관서의 장 또는 중앙관서의 장의 위임을 받은 소속 공무원이 지출원인행위를 할 수 있다.

이때 정기배정은 4분기별 연간배정계획에 의거 정기적으로 예산을 배정하는 것이다. 즉 예산이 국회에서 의결·확정되면 각 중앙관서의 장은 기획예산처장관에게 예산배정요구서를 제출하여야 하며, 기획재정부장관은 동 예산배정요구서와 월별자금계획에 의거 4분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 각 부처에 시달하게 된다. 이와 같이 작성된 연간 예산배정계획에 의거 각 중앙관서의 장은 매분기별 정기배정을 요구하고 이에 의거 기획재정부장관은 보통 매분기 개시 15~20일 전에 정기배정을 시행하게 된다.

그러나 경제 상황에 따라 예산 배정의 신축성을 보장하는 다음과 같은 장치들이 있다.

2) 배정의 신축성을 보장하는 장치

첫째는 긴급배정이 있다. 이는 회계연도 개시전에 예산을 배정하는 것으로 각 중앙관서의 장의 요구에 의해 기획예산처장관이 행하며, ① 외국에서 지급하는 경비, ② 선박의 운영·수리 등에 속하는 경비, ③ 교통·통신이 불편한 지방에서 지급하는 경비, ④ 각 관서에서 필요한 부식물의 매입경비, ⑤ 특수활동비, ⑥ 여비, ⑦ 경제정책상 조기집행을 필요로 하는 공공사업비에 한하여 적용된다. 그러나 실제 운용에 있어서는 도서벽지의 인건비, 외국으로 출항중인 선박비, 제외공관의 특수활동비 등의 경비에 대하여 상당히 제한적으로 적용되고 있다.

둘째는 조기배정이 있다. 이는 경제정책상의 필요에 의하여 사업을 조기집행하고자 할 때, 연간 정기배정계획 자체를 1/4 또는 2/4분기에 앞당겨 집중배정하는 제도이다.

셋째는 당겨배정이 있다. 이는 사업의 실제 집행과정에서 계획의 변동이나 여건 변화로 인하여 당초의 연간 정기배정보다 지출원인행위를 앞당겨 할 필요가 있을 경우, 해당 사업에 대한 예산을 분기별 정기배정계획에 관계없이 앞당겨 배정하는 제도이다.

넷째는 배정유보가 있다. 이는 정기배정계획에 의하여 어떤 사업에 대한 분기별 배정계획이 확정되어 있다 하더라도 경제정책이나 재정운용상의 필요에 의하여 그 사업에 대한 예산배정을 유보하는 제도로써, 재정운용 여건의 변동에 따라 이를 검토하여 유보를 해제하고 다시 배정할 수 있다.

다섯째는 수시배정이 있다. 이는 예산편성시 사업계획이 미확정이거나 또는 사업수행의 점검이 필요한 사업에 대하여 분기별 정기배정에 관계없이 수시배정의 요구를 받아 해당사업의 추진 상황, 문제점 등을 분석 검토한 후 예산을 배정하는 제도로써, 수시배정 대상사업은 보통 정기배정에서 제외되며 이는 예산집행관리의 수단으로 활용된다.

3. 집행의 신축성을 보장하는 장치

1) 총괄예산

이는 예산 편성 단계에서 구체적으로 용도를 제한하지 아니하고, 포괄적인 지출을 허용하는 것이다. 예컨대 지방교부금이 이러한 예에 해당된다. 특히 종전의 보조금이 사업을 세분화하여 지원되는 것임에 반해 사업 내용을 포괄적으로 허용하는 포괄보조금(block grant)이 새로운 방식으로 활용되고 있다.

2) 예산의 이용(移用), 전용(轉用)

전통적 예산원칙 중 목적외 사용을 금지하는 한정성에 예외적인 제도이다. 예산의 이용은 입법과목(장, 관, 항)사이의 상호용통이며, 따라서 국회의 승인과 기획재정부의 승인을 얻어야 한다. 이때 국회의 승인이란 건건이 승인을 받는 것이 아니라, 이용의 구체적인 과목에 대해 예산형식의 하나인 예산총칙에서 사전승인을 받는 것이다.

한편 전용은 행정과목(세항, 목)간의 용통이며, 기획재정부장관의 승인을 통해 가능하다 그러나 일일이 기획재정부 장관의 승인을 얻는 것도 어렵고 번잡하기 때문에 자체전용권을 인정하여 일정한 항목에 대해서는 부처에서 전용할 수 있도록 하고 있다.

이때 이용과 전용의 과정에서 신규 사업을 신설하는 것은 국회의 재정심의권을 침해하는 것이기 때문에 금지된다.

7) 이하의 내용은 다음 자료를 참조함. 이원희 (2008), 새 열린 행정학, 고시출판사

3) 예산의 이체

정부조직 등에 관한 법령의 제정 개정 폐지로 인하여 그 직무권한에 변동이 있을 때에 예산도 이에 따라서 변동시키는 것이다.

4) 이 월

예산을 다음연도에 넘겨서 다음연도의 예산으로 사용하는 것이다. 이에는 명시이월과 사고이월의 두 가지가 있다.

- ① 명시이월 : 세출예산 중 연도내에 그 지출을 필하지 못할 것이 예측될 때에는 미리 국회의 승인을 얻어서 다음연도에 사용할 수 있게 한 것이다.
- ② 사고이월 : 회계연도 독립이라는 예산의 대원칙에 예외적인 장치이다. 연도내에 지출원인행위를 하고, 불가피한 사유로 인하여 연도내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 부대경비의 금액에 한하여 인정된다. 명시이월의 재이월은 법적으로 가능하지만, 사고이월의 재이월은 허용되지 않는다. 사고이월의 재이월을 인정하게 되면, 한 번 이월한 경비는 몇이라도 연속적으로 무제한 사용한다는 모순이 생기기 때문이다.

5) 계속비

완공에 수년을 요하는 공사, 제조, 연구개발사업의 경우에 총액과 연부금을 정하여 인정하는 것으로 회계연도 독립의 원칙에 대한 예외적인 장치이다. 당해연도부터 5년 이내에 한하여 사용하나, 필요하다고 인정되면 국회의 승인을 얻어 연장가능하다.

계속비의 연도별 소요경비의 금액중 당해연도내에 지출하지 못한 금액은 당해 계속비의 사업 완성연도까지 차례차례로 이월하여 사용할 수 있으며, 이를 체차이월(遞次移越)이라고 한다. 그러나 우리나라의 경우 사업의 비일관성, 낭비가 발생하고 있는바, 이의 극복이 중요하다. 특히 선거 시에 인기성 사업위주로 진행되는 전시용행정을 극복해야 하며, 총액관리가 중요하다.

6) 예비비

예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산외에 예비비를 계상하여야 한다. 「예산외의 지출」이라 함은 예산에 계상되지 않은 신규소요를 말하며, 「예산초과지출」이라 함은 예산에 계상된 경비 중 일부가 부족한 경우 해당소요예산으로 충당이 불가능한 추가소요를 말한다. 일단 추가소요가 발생한 때에는 우선 해당 소관예산중 이용, 전용으로 충당하는 것이 원칙일 것이며, 자체충당이 불가능한 경우에는 예비비를 요구해야 할 것이다.

종전에는 예비비책정 강제규정으로 「세입세출예산의 1/100 이상을 계상하여야 한다」고 규정하고 있었으나, 「상당하다고 인정되는 금액」으로 변경하였다. 그러나 아직도 관행적으로 1.8% 내외가 인정되고 있다. 이러한 관행을 철폐하기 위해 2006년의 국가재정법에서는 예비비는 1% 이하로 책정하도록 하는 예비비책정상한규정을 두었다.

이러한 예비비는 기획재정부에서 총액을 관리하며, 개별 부서의 요구에 의해 건별로 지출된다. 그리고 다음 연도 의회의 승인을 얻어야 한다.

예산은 실제 일년전에 결정되는 것이기 때문에 아무리 정확하게 추정한다 할 지라도 집행과정에서 과부족이 발생하기 마련이다. 전혀 예산편성과정에서 예상하지 못한 중대한 사항이면 추가경정예산을 편성해야 하지만, 그 정도에까지는 이르지 않는 예산의 부족에 대처하기 위한 제도이다. 따라서 국회에서 부결한 용도, 국회개회 중 거액의 지출, 예산 성립 전부터 존재하던 사태에 대한 사용은 자제해야 한다.

7) 국고채무부담행위

국가채무라 함은 차관, 국공채, 국고채무부담행위를 포함하는 개념이다. 이때 국고채무부담행위란 국고의 부담을 야기하는 채무를 체결할 권한을 부여하는 것이다. 예로써 2년 이상의 기간으로 대지 또는 건물을 임차하는 경우에 해당된다. 이는 채무를 부담할 권한만 부여받는 것이며, 지출에 대해서는 다시 국회의 의결을 얻어야 한다. 미리 의결된 채무를 집행하는 세출이기 때문에 국고채무부담행위의 세출은 경직성 경비의 성격을 갖는다.

중국에 가서는 현실적인 지출을 수반하게 되는 국고채무부담행위와 세출예산의 차이점은 다음 2가지로 요약된다. 첫째로, 세출예산에 대한 국회의 의결은 예산의 범위내에서 세출의무를 부담할 권한과 세출을 지출할 권한을 부여하는 데 대하여, 채무부담행위의 의결은 「채무를 부담」할 권한을 부여하는 데 그친다. 따라서 현실적으로 세출의 지출이 필요할 때에는 예산으로서 국회의 의결을 얻든지, 예비비를 사용하고 국회의 사후승인을 얻어야 한다. 둘째로, 세출예산은 원칙적으로 1회계연도에 한하여 효력을 가지나 채무부담행위는 수년도에 걸치는 것이 많으며, 복수년도에 걸침을 원칙으로 한다. 현재 우리나라에서 재해로 인한 복구비에 지출할 수 있도록 긴급국고채무부담행위를 인정하고 있다.

IV. 맺는 말

지금 우리나라는 유사 없는 경제위기를 경험하고 있다. 여기에 정치적 위기와 사회적 위기까지 합쳐져 위기의 삼각과도가 우리 사회를 위협하고 있다. 이럴 경우 정부의 합리적인 역할이

매우 중요하다. 그리고 재정 지출을 통해 경제위기를 극복하기 위한 노력이 필요하다. 그리고 집행된 자금이 필요하게 적절하게 지출될 수 있는 장치를 마련하는 노력도 병행되어야 한다. 이러한 맥락에서 최근 언론에 보도된 2가지의 내용은 우리의 재정 운용에 대한 중요한 시사점을 주고 있다. 하나는 여당이 경제위기를 극복하기 위해 ‘수퍼 추경’을 몰아가고 있다는 기사이다.⁸⁾ 내수 부진을 보완하고 경제 위기를 극복하기 위해 ‘짚끔짚끔 돈을 쓰다보면 경제회복의 기회를 잃을 수 있다는 절박감’으로 추경을 편성해야 한다는 주장이다. 그러나 한편 감사원은 정부가 경제위기의 해법으로 재정 조기 집행을 강조하고 있지만, 최종 집행까지 제대로 되고 있는지, 조기 집행을 빙자한 특혜나 예산 낭비 사례가 없는지에 대해 ‘재정 조기 집행 실태를 감사’하겠다고 한다.⁹⁾

경제 위기 시에 재정의 탄력적 운영이 필요하다. 일부는 이미 우리 법제에 도입된 것도 있고, 일부는 이번 기회에 새롭게 제도를 설계할 필요가 있는 것도 있다. 그럼에도 이러한 신축적 집행과 더불어 반드시 고려해야 할 사항의 점검도 필요하다. 첫째는 재정 규율의 확보이다. 낭비적 지출이 되지 않도록 해야 한다. 신축이라는 명분하에 낭비적 지출이 묵인되어서는 곤란하다. 둘째는 투명성 보장이다. 지출의 과정과 결과에 대해 정보를 공개하고 합리적 관리가 되도록 해야 한다. 셋째는 성과 관리 체계의 구축과 병행되어야 한다. 일회성의 지출이 아니라 목표를 달성할 수 있도록 관리되어야 한다. 그래서 탄력적 집행은 규모가 중요한 것이 아니라 내용이 중요하다. 넷째는 전달체계의 점검도 필요하다. 전달체계에 대한 점검 없이는 위에서는 자금을 지출했는데 현장에는 도달하지 못하는 경우가 있기 때문이다.

경제학에서 재정지출을 “잠자는 사람을 깨워서 수면제 먹이는 정책”이라고 비판하기도 한다. 적기(適期)에 필요한 사람에게 전달되지 못하는 상황을 표현하는 것이다. 부처 간 조정되지 못하는 행정부의 논의 과정, 비효율적인 의회 과정에서 중요한 시기를 놓치기 때문이다. 그러나 우리나라는 재정 정책과 재정 관리에서 높은 수준을 보여 왔다. 1970년대 정부의 주도적 역할과 재정 지출을 통해 경제 발전을 도모했듯이 2000년대에 다시 정부의 역할을 통해 재정위기를 극복할 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다.

8) 조선일보, 2008년 2월 26일자, A4면

9) 중앙일보, 2008년 2월 9일자, 2면