

국회의 연중 예산심의 방안

— 사전예산제도 도입을 중심으로

2011. 7. 8

「예산정책 지식포럼」에 즈음하여

연일 푸르름이 짙어가는 계절을 맞아, 출범 8년째로 접어든 국회예산정책처가 새로이 뜻을 담아 「예산정책 지식포럼」을 시작하려 합니다. 이는 재정 분석 전문기관으로서의 직무를 더욱 충실히 수행하기 위한 우리 처 전직원의 준비와 배움의 자세를 담고 있습니다.

국회의 효율적인 재정권한 행사를 뒷받침하는 예산정책처의 가장 큰 소임이 전문성 있는 분석보고서를 적시성 있게 제공하는 것인 만큼, 정기적인 포럼을 통해 국가재정과 정책에 대한 지식과 정보를 학습하고 논하는 것은 정확한 현안 인식에 토대를 둔 재정분석의 출발점이라고 생각합니다.

더욱이 경제·사회적 여건이 급변하고 정책요구가 다양해지면서, 재정분석에 필요한 지식의 양과 질이 방대해지고 고도화되므로, 개개인의 역량이 제고되도록 조직적으로 뒷받침하는 것이 중요할 것입니다. 이러한 배경과 지식 사회의 큰 흐름에서 본 포럼이 계획된 만큼, 우리 처 직원들이 함께 모여 최근의 재정정책 동향과 관점을 습득하고 공유한다면, 이는 고품질 분석보고서 생산의 첩경이 될 것입니다.

앞으로 한 사람 한 사람의 진정성 있는 참여가 모여 「예산정책 지식포럼」이 점점 더 깊이 있고 폭 넓은 의제를 논하는 학습과 토론의 장으로 발전하면서 우리에게 유익함과 즐거움을 주게 되리라 믿습니다.

오늘 이 자리가 이러한 뜻을 담은 새로운 출발이 되기를 기원하며,
직원 여러분의 한결같은 열의와 헌신에 감사드립니다.

2011. 7. 8

국회예산정책처장 주영진

목 차

발 제

- 국회의 연중 예산심의 방안 - 사전예산제도 도입을 중심으로

이덕만 건국대학교 경제학과 교수 / 2

(PPT 및 발제문)

토 론

지동하 국회예산결산특별위원회 입법조사관 / 38

윤용중 국회예산정책처 경제정책분석팀장 / 39

발 제

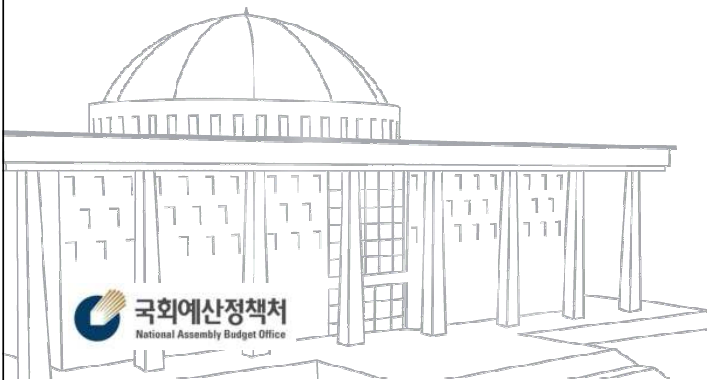
국회의 연중 예산심의 방안

- 사전예산제도 도입을 중심으로

이덕만 건국대학교 경제학과 교수

국회의 연중 예산심의 방안 — 사전예산제도 도입을 중심으로

2011. 7. 8



이 덕 만
건국대학교 경제학과 교수

목 차

- I. 문제 제기 / 3
- II. 사전예산제도(Pre-budget) 개요 / 4
- III. 사전예산제도 운영실태 / 10
- IV. 사전예산제도 도입 필요성 및 향후 과제 / 17

I. 문제 제기

- [정 부]

2005년도 예산안 국회 제출 시부터 중기재정계획인 「국가재정운용계획」 제출

- 「2004~2008 국가재정운용계획」 이래 「2010~2014 국가재정운용계획」까지 7번 국회에 제출하였고, 현재 「2011~2015 국가재정운용계획」 수립 중
- 단년도 재정운용의 문제점 보완하고, 국가재원의 전략적 배분 도모를 위한 혁신적 재정개혁의 출발점
- 재정 건전성 확보, 재정운용의 효율성 제고를 위한 중요 정책과제

- [국 회]

정부의 재정개혁 노력이 성과를 거두기 위해서는

국회의 재정통제 기능도 보다 효율적으로 수행될 수 있는 제도적 방안 필수적으로 마련 되었어야 함

II. 사전예산제도 개요

1. 사전예산제도의 도입 배경

2. 사전예산제도의 주요 내용

1. 사전예산제도의 도입 배경

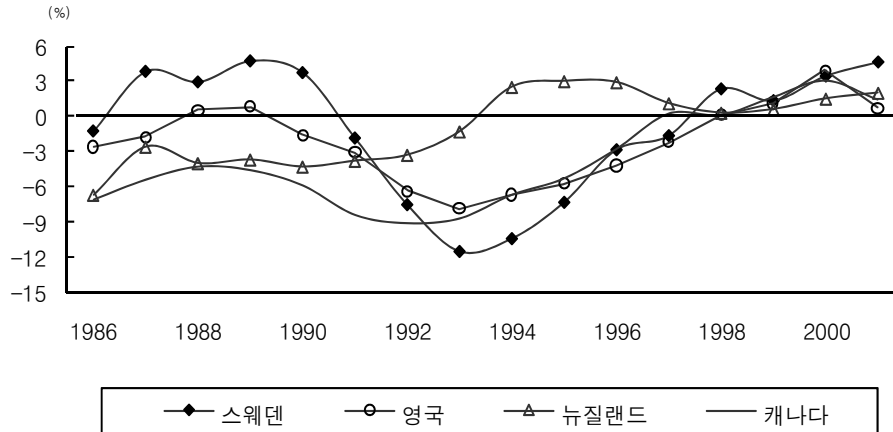
● 국가별 GDP 대비 재정수지 추이

[스웨덴] 1990년 3.7% 수지흑자 → 1994년 10.5% 수지적자

[영국] 1990년 1.6% 수지적자 → 1993년 7.9%로 수지적자 폭 더욱 확대

[뉴질랜드] 1990년 4.3% 수지적자

[캐나다] 1993년 8.7% 수지적자



자료: 1. OECD, *OECD Economic Outlook*, No.74, 2003
2. Official Statistics Agency, *New Zealand Official Yearbook 2000*, 2004

1. 사전예산제도의 도입 배경

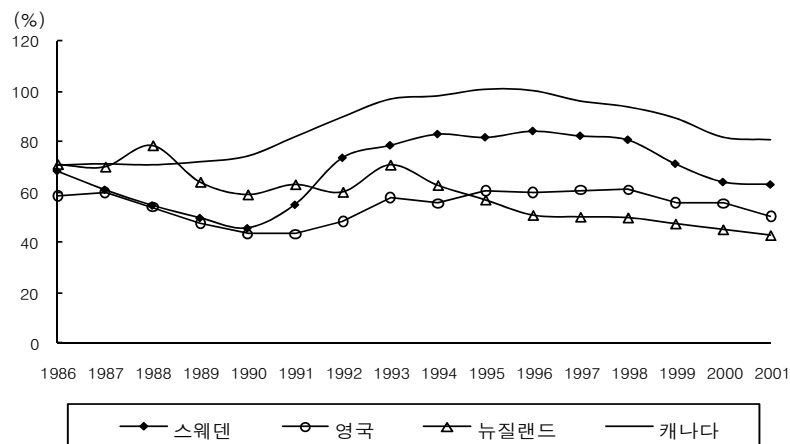
● 국가별 GDP 대비 국가 총 채무 추이

[스웨덴] 1990년 GDP의 46% → 1995년 GDP의 82%로 약 1.8배 증가

[영국] 1990년 GDP의 43% → 1995년 GDP의 60%로 약 1.5배 증가

[뉴질랜드] 1993년 GDP의 71%

[캐나다] 1990년 GDP의 75% → 1995년에는 100%를 초과



자료: 1. OECD, *OECD Economic Outlook*, No.74, 2003
2. Official Statistics Agency, *New Zealand Official Yearbook 2000*, 2004

1. 사전예산제도의 도입 배경

- 각국은 1990년대 중반의 심각한 재정적자를 극복하고 재정안정화를 도모하기 위해, **정부의 재정운용과 의회에 대한 재정보고를 엄격히 관리하는 법적 기준 마련**

[뉴질랜드] 1994년 「재정책임법(Fiscal Responsibility Act)」 제정

[영 국] 1998년 「재정안정화 준칙(The Code for Fiscal Stability)」 제정

[브라질] 2000년 「브라질재정책임법(The Brazilian Fiscal Responsibility Law)」 제정

- [재정개혁을 위해 정부가 준수해야 할 주요 내용]

- 재정운용의 기본원칙(principles)
- 재정적자와 재정위험 감소 목표
- **사전예산보고서(Pre-budget Report) 작성**
- 정부회계기준에 입각한 재정보고서 작성
- 본예산안 보고서(Full-budget Report) 작성
- 경제 및 재정운용 전략보고서 작성

2. 사전예산제도의 주요 내용

- **사전예산제도 도입 목적**

- 1) 예산안 확정 이전에 **의회를 통해 경제 및 재정정책 전반에 대한 공개적인 논의를 활성화**
- 2) **사전예산의 내용을 의회에서 공개적으로 논의함으로써 정부는 경제 및 재정정책의 목표 달성을 위한 사회적 합의를 도출**
- 3) **전반적인 재정전략에 대한 논의와 개별사업에 대한 구체적인 예산배정 논의를 분리**
- 4) 사전예산에 대한 의회의 공개적인 논의를 통해 정부가 예산편성 과정에서 **재정목표의 조정을 위해 내리는 어려운 결정에 대한 사전근거 확보**

- **사전예산보고서 형태**

- 뉴질랜드: 「재정책임법(Fiscal Responsibility Act)」에 따라 「**예산정책서(Budget Policy Statement)**」 의회에 제출
- 영 국: 「재정안정화 준칙(The Code for Fiscal Stability)」에 따라 「**사전예산보고서(Pre-Budget Report)**」 하원에 제출
- 스 웨 덴: 「예산법(Budget Law)」에 따라 「**춘계재정정책법(Spring Fiscal Policy Bill)**」 형태로 의회에 제출
- 브 라 질: 「브라질재정책임법(Brazilian Fiscal Responsibility Law)」에 따라 「**예산편성지침법(Budget Guidance Law)**」 형태로 의회에 제출
- 캐 나 다: 1994년부터 「**사전예산 자문과정(Pre-Budget Consultation Process)**」 도입 시행
✓ 캐나다는 사전예산의 의회 제출을 법률로 규정하지는 않음

2. 사전예산제도의 주요 내용

● 사전예산보고서에 공통적으로 포함되는 내용

- 1) 경제 및 재정에 대한 전망
- 2) 재정정책의 목표 대비 성과를 판단할 수 있는 지표
- 3) 경기변동이 재정변수에 미치는 영향
- 4) 예산규모가 경제에 미치는 영향

[경제 및 재정전망에 포함할 최소요건] - 영국 「재정안정화 준칙」을 기준으로

- 경제 및 재정전망에 사용된 주요 가정
- GDP, GDP 구성요소, 소비자 물가 및 경상수지에 대한 추정치
- 각 연도별 재정수입과 재정지출의 추정치
- 각 연도별로 추정된 현금흐름에 대한 설명
- 국유재산 수입에 대한 설명
- 재정성과에 대한 추정치를 예산편성에 반영하는 데 필요한 설명
- 경제 및 재정전망에 따른 위험요인 분석

2. 사전예산제도의 주요 내용

● 재정전망에 포함될 내용

- 재정수입, 재정지출, 재정수지, 재정적자, 국가 총 채무, 국가 순 채무, 공공부문 차입필요액, 국가 순 자산, 분야별 재정수입과 재정지출에 대한 설명 등
- 특히, 재정정보고서에는 재정정책의 목표대비 성과를 판단할 수 있는 지표 포함, 정부회계제도 변경 내용, 정부회계의 주요 정책에 대한 설명을 추가 요구하고 있음

III. 사전예산제도 운영 실태

1. 뉴질랜드
2. 스웨덴
3. 영국
4. 캐나다
5. 브라질
6. 국가별 비교와 시사점

1. 뉴질랜드

[예산안 심의절차]

- 3월 31일 정부 「예산정책서(Budget Policy Statement)」 의회에 제출
- 4월~7월 의회 재정지출위원회 「예산정책서」 검토
재정지출위원회 검토보고서 본회의 제출
정부가 예산안 확정할 때(7월 31일)까지, 본회의에서 「예산정책서」와 재정지출위원회
검토보고서 토의
- 7월 31일 정부 예산안 의회 제출
- 8월~9월 상임위원회 예산안 심의
- 10월 31일 본회의 예산안 의결

자료: The Treasury, *The Budget Process*, New Zealand, 2004

2. 스웨덴

[예산안 심의절차]

- 4월 15일 정부 「춘계재정정책법(Spring Fiscal Policy Bill)」 의회에 제출
스웨덴 정부는 이 법을 통해 각료회의에서 결정된 향후 3년 동안 각 연도의 27개 분야별 재정지출 규모를 제안- 스웨덴 정부는 3년 후의 총 재정지출 규모를 처음으로 의회에 제안
- 6월 15일 본회의 「춘계재정정책법」 의결
- 9월 20일 정부 「예산법」 의회에 제출
- 11월 31일 본회의 27개 부문으로 구분된 총 지출규모 의결
- 12월 31일 본회의 27개 부문의 각 부문에 포함된 개별항목에 대한 지출규모 의결

자료: J.R. Blondal, "Budgeting in Sweden", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1(1), 2001

3. 영국

[예산안 심의절차]

- 11월 정부 「사전예산보고서(Pre-Budget Report)」 의회 제출(본 예산 확정 3개월 전)
- 12월 하원 재정위원회 「사전예산심의보고서(The Pre-Budget Report)」 정부로 이송
- 3월 초 정부 예산안 하원 제출
 - 예산안 시정연설
 - 거시경제 전망(경제운용 방안 및 세입예산 전망)
 - 재정 및 예산보고서(Red Book)
- 3월 중 하원 재정위원회 재정 및 예산보고서 심의
하원 재정위원회 토론 후 재정법(Finance Bill) 작성 위한 특별위원회 구성(30~40인)
- 4월~5월 중 정부 본세출예산서 의회 제출
- 5월말~7월초 부처별 위원회 심사
- 7월 중 하원 본회의 예산안 의결

주: 최근 「예산책임 및 감사법 2011」(Budget Responsibility and National Audit Act 2011) 제정(2011. 3. 22)에 따른 제도 변경은 미반영
자료: 1. Treasury Committee, *The 2003 Pre-Budget Report: Third Report of Session 2003-04*, The House of Commons, UK, 2003.
2. The House of Parliament, <<http://www.parliament.uk/faq/budget.cfm>>

4. 캐나다

[예산안 심의절차]

- 9월 하순 하원 재정위원회 사전예산 내용 청문회 개시
- 10월 중순 재무장관 재정위원회에 출석하여 사전예산 내용설명(이때 경제 및 재정에 대한 재무성 최근 전망치 발표)
- 11월 하순 하원 재정위원회 각 지역을 순회하며 사전예산과 관련한 공개적인 청문회 개최(1998년 10개 지역 20회 실시)
- 12월 초 하원 재정위원회 사전예산자문에 대한 보고서 작성
- 12월 중순 하원 본회의 사전예산 내용 토의(표결은 없음)-사전예산자문보고서 정부 송부
- 2월 하순 재무장관 예산안 의회 제출
 - 하원 특별위원회 예산안 심의
- 3월 하순 국가재정위원회(Treasury Board) 위원장 각 부처 예산개요와 자원배분 우선순위 담은 보고서 의회 제출
 - 하원 본회의 6월 말까지의 준예산 승인
- 4월 1일 회계연도 개시
- 5월 하순 하원 특별위원회 예산안 심사보고서 제출
- 6월 하순 하원 본회의 예산안 승인

자료: J.R. Blondal, "Budgeting in Canada," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1(2), 2001

5. 브라질

[예산안 심의절차]

- 4월 15일 「예산편성지침법(Budget Guidance Law)」 의회 제출
- 6월 30일 본회의에서 「예산편성지침법」 표결
- 8월 30일 정부 예산안 의회 제출
- 10월 초 양원 합동위원회(기획, 공공예산, 회계감사) 예산안 심의 1차 의견 제시
- 11월 초 양원 합동위원회 부문별 지출규모 승인
- 12월 초 양원 합동위원회 예산안 승인
- 12월 15일 양원 합동 본회의 예산안 표결

자료: J.R. Blondal, C. Goretti, and J.K. Kristensen, "Budgeting in Brazil," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3(1), 2003

6. 국가별 비교와 시사점

	뉴질랜드	스웨덴	영국	캐나다	브라질
보고서 형태	예산정책서 (Budget Policy Statement)	춘계재정정책법 (Spring Fiscal Policy Bill)	사전예산보고서 (Pre-Budget Report)	사전예산 자문과정 (Pre-Budget Consultation Process)	예산편성지침법 (Budget Guidance Law)
법적 근거	재정책임법 (Fiscal Responsibility Act)	예산법 (Budget Law)	재정안정화 준칙 (The Code for Fiscal Stability)	없음	브라질 재정책임법 (Brazilian Fiscal Responsibility Law)
내용 명문화 규정	없음	없음	재정안정화 준칙에 명시	없음	예산편성지침법에 명시
제출 시기	3월 31일	4월 15일	본예산 제출 3개월 전 (11월/ 12월)	10월 중순	4월 15일
심의 기간	4개월	2개월	1개월	2개월	2.5개월
의회 심의 과정	재정지출위원회 심의 본회의 토의	야당의 대안 제시 재정위원회 심의 본회의 토의 및 표결	본회의 보고시 질의토론 재정위원회의 심의 및 보고서 본회의 보고 하원본회의 (토론 없음)	재정위원회 전국순회 청문회 재정위원회 보고서 작성 본회의 토론 거쳐 정부에 이송	의회의 청문회 의회의 예산편성지침법안 표결
주요 내용	향후 3년간 재정운용 방침과 재정의 장기적 목표 재정원칙과 재정목표 간 일치성 여부	현재와 향후 3년 포함한 경제상황 평가 경제정책과 재정정책 방안 향후 3년간 27개 분야 재정지출 규모, 3년후 재정지출 총액 제안	재정정책 변화를 위한 제안 경제 및 재정전망 재정현황과 실적	향후 재정전망과 재정목표 경제 및 재정변수에 관한 최근 전망치	향후 3년간 재정흑자 목표치 재정수입 및 지출전망 경직성경비 지출규모 정부차입 채무액

주: 캐나다의 경우, 명시적 법적근거는 없으나, 1990년 중반 재정위기 극복과정에서 도입되어 현재까지 운영

IV. 사전예산제도 도입 필요성 및 향후 과제

1. 국회의 예산심의 실태와 과제

2. 국회의 재정권한 두 단계로 행사

1. 국회의 예산심의 실태와 과제

- 국가재정운용계획이 처음 제출된 2004년 10월 이래 지난 7년간 **국회 예산심의과정**을 살펴보면, 예산편성에서 가장 중요한 변수인 **경제 및 재정정책 관련 전망(추정치)**에 관한 논의는 매우 미흡
- **예산심의의 효율성 제고**를 위해서는, 현행 예산안 심의과정 대폭 변경 ⇒ 차년도 예산편성과 연관된 **경제 및 재정정책 전반의 윤곽에 대한 국회의 공개 논의 활성화**되도록 **사전예산제도 도입방안** 검토 필요

[예결위 예산안 심의 일정: 2006년~2011년도 예산안]

	일 시	안 건
2006년 (총 23일)	2005. 11. 14~15(2일간)	종합정책질의
	2005. 11. 17~18(2일간)	부별심사(경제부처)
	2005. 11. 21~22(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2005. 11. 25~12. 9(11일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2005. 12. 12	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2005. 12. 19~21(3일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2005. 12. 23	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2005. 12. 30	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회(의결)
	2005. 12. 30	2006회계연도예산안 의결
2007년 (총 14일)	2006. 11. 23~24(2일간)	종합정책질의
	2006. 11. 27~28(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2006. 11. 29~12. 1(3일간)	부별심사(경제부처)
	2006. 12. 1~8(6일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2006. 12. 26~27(2일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회(의결)
	2006. 12. 27	2007회계연도예산안 의결

1. 국회의 예산심의 실태와 과제

	일 시	안 건
2008년 (총 18일)	2007. 11. 12~14(3일간)	종합정책질의
	2007. 11. 15	부별심사(경제부처)
	2007. 11. 16	부별심사(비경제부처)
	2007. 11. 19~12. 7(12일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2007. 12. 28	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회(의결)
	2007. 12. 28	2008회계연도예산안 의결
2009년 (총 18일)	2008. 11. 19~21(3일간)	종합정책질의
	2008. 11. 25~26(2일간)	부별심사(경제부처)
	2008. 11. 27~28(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2008. 12. 1~9(9일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2008. 12. 10, 2008. 12. 13(2일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회(의결)
	2008. 12. 13	2009회계연도예산안 의결
2010년 (총 9일)	2009. 12. 7~9(3일간)	종합정책질의
	2009. 12. 10~11(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2009. 12. 12~15(3일간)	부별심사(경제부처)
	2009. 12. 31	2010회계연도예산안 의결
2011년 (총 15일)	2010. 11. 19~25(5일간)	종합정책질의
	2010. 11. 25~26(2일간)	부별심사(경제부처)
	2010. 11. 29~30(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2010. 12. 2~7(6일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2010. 12. 8	2011회계연도예산안 의결

자료: 국회 예산결산특별위원회 회의록, 2006~2011년 예산안

2. 국회의 재정권한 두 단계로 행사

- 「국가재정법」의 「국가재정운용계획」 규정

- 2006년 10월: 「국가재정법」 제정 통해, 「국가재정운용계획」을 회계연도 개시 90일 전까지 국회 제출토록 의무화
- 2008년 2월, 2010년 5월: 두 차례의 「국가재정법」 개정 통해, 「국가재정운용계획」 포함내용을 보다 구체적으로 명시, 동 계획의 국회 제출 전, 소관 상임위(기재위)에 재정규모, 재정수지, 자원배분 방향 등 보고

- 국회의 「국가재정운용계획」 회의: 총7회 제출되었지만, 시안 논의는 2005년 1회에 불과

[국회에결위의 국가재정운용계획 관련 회의일정]

일 시	회 차	안 건
【2005~2009년 국가재정운용계획】		
'05. 3. 16	제252회 제1차	국가재정운용계획 수립 추진상황 보고
'05. 5. 24	제253회 제1차	국가재정운용계획안 보고
'05. 5. 25	제253회 제2차	국가재정운용계획안 보고
'05. 5. 26	제253회 제3차	국가재정운용계획안 보고
【2006~2010년 국가재정운용계획】		
'06. 3. 29	제258회 제1차	국가재정운용계획 수립 추진상황 보고
【2007~2011년 국가재정운용계획】		
'07. 4. 26	제267회 제1차	국가재정운용계획 수립 추진상황 보고

자료: 국회 예산결산특별위원회 회의록, 2005~2007년

2. 국회의 재정권한 두 단계로 행사

- 국가재정법 제 7조에 규정된 따라, 국가재정운용계획에 포함될 내용

- 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정전망, 분야별 자원배분 계획, 재정규모 증가율, 조세 및 국민부담률 전망
- 통합재정수지 및 국가채무에 대한 전망 등 중기적 재정의 건전성과 효율성을 확보하는 데 필요한 핵심내용

- ✓ 특히 2010년 5월 개정된 국가재정법에 따라, 국가재정운용계획에 포함될 내용

- 의무지출 및 재량지출의 증가율 및 산출내역, 재정수입의 증가율 및 근거, 통합재정수지의 관리계획, 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인, 관리계획 등에 대한 평가분석 보고서
- 주요 기금의 중장기 재정관리계획, 국가채무관리계획, 수정예산안 및 추가경정예산이 재정총량에 미치는 효과 및 관리방안
- ✓ 이들 내용은 사전예산제도를 실시하고 있는 국가들이 의회에 제출하는 사전예산보고서에 포함하고 있는 대부분의 내용들을 망라할 뿐만 아니라, 의무지출, 재량지출 증가율 및 산출내역을 포함하도록 규정한 것은 사전예산보고서에 포함된 내용보다 더욱 진일보한 내용을 포함하고 있음

2. 국회의 재정권한 두 단계로 행사

- **국회가 연중 예산심의 주도적으로 수행하려면,**
국회의 재정권한 두 단계(two-stage budget approval)로 나누어, 거시예산에 대한 심사 강화 필요
 - 「국가재정법」 개정: 5회계년도 이상 기간의 국가재정운용계획을 회계년도 개시 90일 전까지 국회에 제출토록 한 규정을 개정하여, 정부는 **본예산안 제출 약 5개월 전까지 국가재정운용계획** 제출토록 함
 - ✓ 스웨덴 등과 같이 본 예산안 국회 제출 5개월 전까지 **국가재정운용계획 및 예산안 편성 관련 재정목표, 운용방향**에 관한 사전예산 내용을 국회에 제출하고, 국회는 **심의결과를 본 예산안 제출 3개월 전까지 정부로 이송**
 - 현행 국가재정법은 국가재정운용계획의 제출 의무만 규정하며, 이에 대한 국회 심의/승인 절차나 국가재정운용계획의 이행을 기속(enforcement)하는 규정 없음
- ⇒ **정부가 「국가재정운용계획」을 차년도 예산편성에 앞서 국회에 제출하고,**
이에 대한 국회 심사와 의결을 받는 사전예산제도 도입 적극 검토
- ✓ 사전예산에 대한 국회 의결을 통해, 정부의 재정운용 방향 및 목표, 재정총량과 분야별/부처별 지출한도액 규모를 확정 지은 후, 본 예산안을 편성토록 하여야 **중기적 재정운용에 대한 국회의 통제기능 강화**할 수 있음



[발 제]

사전예산제도(Pre-budget) 운영실태 분석 및 도입 필요성

I. 서 론

정부는 2005년도 예산안 편성 시부터 중기적 재정운용을 위해 「2004~2008년 국가재정운용 계획」을 수립하였으며, 총액배분 자율편성 방식(top-down)에 의해 편성된 2005년도 예산안을 국회에 제출하였다. 이것은 이전의 단년도 재정운용과 상향식(bottom-up) 예산편성의 문제점을 보완하고, 국가 재원의 전략적 배분과 각 부처의 예산편성에 대한 자율권을 강화하기 위한 재정제도의 변화로서 우리나라의 재정변천사에서 그 유례를 찾기 어려운 혁신적인 재정개혁의 출발점으로 볼 수 있다. 당시 우리나라는 성장동력 강화와 사회안전망 확충, 교육투자 확대, 자주 국방의 실현 등을 위해 지속적인 재정 지출의 확대가 요구되었고, 경제성장을 둔화와 조세부담의 한계 등으로 인해 세입 여건은 점점 어려워지는 상황이었다. 이런 상황에서 국가재정운용계획의 수립과 예산의 총액배분 자율편성, 성과주의 예산제도 도입 등의 재정개혁을 정부가 주도한 것은 재정 건전성을 확보하고 재정운용의 효율성을 제고하기 위해 매우 중요한 정책과제임에 틀림없다. 그러나 이러한 정부의 재정개혁 노력이 성과를 거두기 위해서는 국회의 재정 통제 기능도 보다 효율적으로 수행될 수 있는 제도적인 방안이 필수적으로 마련되었어야 할 것이다.

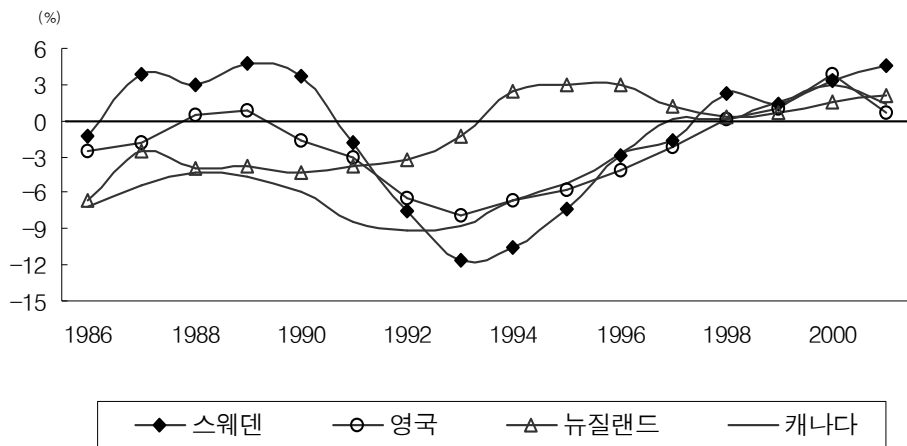
따라서 본 연구는 1990년대 중반에 심각한 재정적자에 직면했던 국가들이 재정적자를 극복하고 재정 안정화를 달성한 사례들을 검토하고, 이러한 국가들의 재정개혁 과정에서 의회가 수행한 역할을 분석하여 향후 재정건전성 강화를 위해 예산과정에서 국회가 주도적으로 추진해야 할 과제를 제안하고자 한다. 특히, 본 연구는 1990년대 후반부터 재정개혁의 일환으로 각국이 도입·시행하고 있는 사전예산(pre-budget)제도의 기능과 운영실태에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 이를 위해 II장에서 사전예산제도를 도입하여 시행하고 있는 국가들의 도입 배경과 사전예산제도의 주요 내용을 소개한다. III장에서는 사전예산제도를 시행하고 있는 뉴질랜드, 스웨덴, 영국, 캐나다, 브라질의 운영 실태를 각각 분석하고, IV장에서는 향후 사전예산제도의 도입을 위한 과제를 제시하고자 한다.

II. 사전예산제도의 개요

1. 사전예산제도의 도입 배경

사전예산(Pre-budget) 제도를 도입하여 시행하고 있는 주요 국가들은 공통적으로 1980년대 후반의 급격한 경기침체로 재정수지가 점차 악화되었고, 그 결과 1990년대 중반에 이르러서는 심각한 재정적자에 직면하게 되었다. 이들 국가가 심각한 재정적자에 직면한 주요 원인은 경기침체로 인한 재정수입 감소를 정확히 예측하지 못하고, 재정을 방만하게 운영한 데 기인한 것으로 분석된다(OECD, 1997; Blondal 2001a, 2001b; Blondal et al. 2003). OECD(2003)에 따르면 스웨덴은 1990년도에 GDP의 3.7%에 해당하는 재정흑자를 기록했다가 1994년도에 이르러서는 GDP의 10.5%에 해당하는 큰 폭의 재정적자를 기록하였다.

[그림 1] 국가별 GDP 대비 재정수지 추이



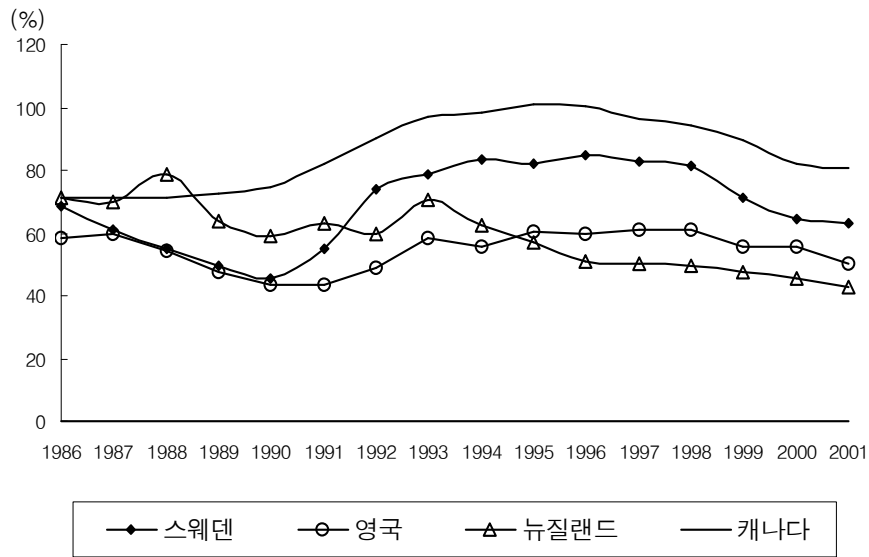
자료: 1. OECD, *OECD Economic Outlook*, no.74, 2003.

2. Official Statistics Agency, *New Zealand Official Yearbook 2000*, New Zealand, 2004.

영국의 경우는 1990년도에 GDP의 1.6%에 해당하는 재정적자가 1993년도에는 GDP의 7.9%로 더욱 확대되었다. 그리고 뉴질랜드의 경우는 1990년도 GDP의 4.3%에 해당하는 재정적자를 기록하였으며, 캐나다는 1993년에 GDP의 8.7%에 해당하는 재정적자를 기록하였다.

이들 국가의 국가 총 채무의 변화 추이를 살펴보면, 스웨덴의 경우는 GDP 대비 국가 총 채무비율이 1990년도의 46%에서 1995년도에는 82%로 약 1.8배 증가하였고, 영국의 경우는 이 비율이 1990년도의 43%에서 1995년도에 60%로 약 1.5배 증가하였다. 그리고 뉴질랜드의 경우는 1993년도에 이 비율이 71%에 도달하였으며, 특히 캐나다의 경우는 1990년도에 75%에 도달한 이 비율이 1995년도에는 100%를 초과하였다.

[그림 2] 국가별 GDP 대비 국가 총 채무 추이



자료: 1. OECD, *OECD Economic Outlook*, no.74, 2003.
2. Official Statistics Agency, *New Zealand Official Yearbook 2000*, New Zealand, 2004.

따라서 이 국가들은 1990년대 중반의 심각한 재정적자를 극복하고 재정안정화를 달성하기 위해서 정부의 재정운용과 재정보고를 엄격히 통제하는 법적 기준을 마련하였다. 이를 위해 뉴질랜드는 1994년에 「재정책임법(Fiscal Responsibility Act)」을 제정하였으며, 영국은 1998년에 뉴질랜드의 재정책임법과 매우 유사한 「재정안정화준칙(The Code for Fiscal Stability)」을 제정하였다. 브라질도 재정개혁을 적극 추진하기 위해서 2000년에 「브라질재정책임법(The Brazilian Fiscal Responsibility Law)」을 제정하였다. 이들 법률은 정부가 재정의 건전성을 확보하고 효율적인 재정운용을 위해 반드시 지켜야할 주요 내용을 [표 1]과 같이 규정하고 있다.

[표 1] 정부가 재정개혁을 위해 준수해야할 내용

- 재정운용의 기본원칙(principles)
- 재정적자와 재정위험의 감소 목표
- 사전예산보고서(pre-budget report) 작성
- 정부회계기준에 입각한 재정보고서 작성
- 본 예산안 보고서(full-budget report) 작성
- 경제 및 재정운용 전략보고서 작성

특히, 이 내용들 중에서 사전예산보고서의 작성을 제도적으로 의무화한 것은 매우 특이한 내용으로 주목된다. 그리고 이 제도는 재정개혁을 추진하는 우리나라에 매우 의미 있는 시사점을 제공할 것으로 본다. 사전예산제도를 도입하여 시행하고 있는 국가들은 본 예산안을 확정하기 이전에 사전예산보고서를 의회에 제출하여 사전심의를 받고 있다. 즉, 이들 국가의 의회는 과거 한 차례의 예산심의를 통해 정부가 제출한 예산안을 승인하는 방식을 개선하여, 두 차례에 걸쳐 정부가 제출하는 사전예산(pre-budget)과 본예산(full-budget)을 심의하고 있다.

2. 사전예산제도의 주요 내용

가. 사전예산제도의 도입 목적

1990년대 중반 재정위기를 경험한 국가들이 재정개혁의 일환으로 사전예산제도를 도입한 주요 목적은 다음과 같다.

첫째, 사전예산제도의 목적은 예산안을 확정하기 이전에 의회를 통해 경제 및 재정정책 전반에 대한 공개적인 논의를 활성화하는 데 있다. 사전예산제도는 경제 및 재정정책에 대한 공개적인 논의를 통해 정부가 독점하고 있는 재정정보의 공개를 촉진하고, 그 결과 재정의 투명성을 높여 나갈 수 있기 때문이다.

둘째, 사전예산의 내용을 의회에서 공개적으로 논의함으로써 정부는 경제 및 재정정책의 목표를 달성하기 위한 사회적 합의를 도출할 수 있으며, 의회의 논의 과정에 참여한 재정전문가, 관련연구기관, 관련단체 및 관련기업들이 보유한 탁월한 지식과 축적된 경험을 예산편성 과정에 적극 활용할 수 있다.

셋째, 사전예산제도는 전반적인 재정전략에 대한 논의와 개별사업에 대한 구체적인 예산배정 논의를 분리하는 데 있다. 의회가 사전예산 심의를 통해서 경제 및 재정정책의 전반적인 윤곽을 논의함으로써 정부가 예산편성 과정에 참고할 경제정책 및 재정정책에 대한 지침을 제시한다. 이 제도는 본 예산안의 심의가 주로 단기적인 개별사업의 예산배정에 치중하고, 중·장기적인 시각에 입각한 경제 및 재정정책에 대한 심의가 소홀해 지는 점을 보완할 수 있다.

넷째, 사전예산에 대한 의회의 공개적인 논의를 바탕으로 정부가 예산편성 과정에서 재정 목표의 조정을 위해 내리는 어려운 결정에 대한 사전근거를 확보하는 데 있다. 이는 정부가 예산편성 과정에서 내려야 하는 어려운 결정 중의 하나인 재정수입, 재정지출 및 재정수지 규모를 적절히 설정하고자 함이다(The Treasury, 1994; HM Treasury, 1998; OECD, 1997).

나. 사전예산보고서의 형태

사전예산제도를 가장 먼저 도입한 뉴질랜드는 1994년에 제정된 「재정책임법」의 규정에 따라 사전예산의 내용을 담은 「예산정책서(Budget Policy Statement)」를 의회에 제출하고 있으며, 영국은 1998년에 제정된 「재정안정화준칙」에 따라 「사전예산보고서(Pre-Budget Report)」를 하원에 제출하고 있다.¹⁾ 스웨덴은 「예산법(Budget Law)」의 규정에 따라 사전예산의 내용을 「춘계재정정책법(Spring Fiscal Policy Bill)」의 형태로 의회에 제출하며, 브라질은 2000년에 제정된 「브라질재정책임법」의 규정에 따라 사전예산의 내용을 「예산편성지침법(Budget Guidance Law)」의 형태로 의회에 제출한다. 캐나다는 이들 국가와는 달리 사전예산을 의회에 제출할 것을 법률적으로 규정하고 있지는 않지만 1994년 가을부터 「사전예산 자문과정(Pre-Budget Consultation Process)」을 도입하여 시행하고 있다. 캐나다의 경우는 사전예산보고서를 의회에 제출하는 대신에 재무장관이 의회의 재정위원회에 출석하여 향후 수년간의 경제전망 및 이와 관련된 재정정책 목표를 설명하고, 예산편성과 관련한 주요 현안에 대해 재정위원회의 자문을 구하고 있다.²⁾

다. 사전예산보고서의 주요 내용

사전예산보고서에 공통적으로 포함되는 주요 내용은 첫째, 경제 및 재정에 대한 전망, 둘째, 재정정책의 목표 대비 성과를 판단할 수 있는 지표, 셋째, 경기변동이 재정변수에 미치는 영향, 넷째, 예산규모가 경제에 미치는 영향 등을 포함하고 있다. 그러나 사전예산보고서에 포함될 구체적인 내용에 대해서는 이 제도를 시행하고 있는 국가에 따라 다소 차이가 있다. 사전예산제도를 가장 먼저 도입하여 시행하고 있는 뉴질랜드는 사전예산보고서인 「예산정책서」에 포함될 항목을 매우 포괄적으로 규정하고 있다. 스웨덴의 경우도 정부가 의회에 제출하는 「춘계재정정책법」에 포함될 구체적인 내용에 대한 규정이 없다.

반면에 영국의 경우는 「재정안정화준칙」에 「사전예산보고서」에 포함될 내용을 상세히 규정하고 있다. 따라서 사전예산보고서에 포함될 내용에 대해서는 그 내용을 상세히 규정하고 있는 영국의 사례를 통해 살펴보고자 한다. 영국의 「재정안정화준칙」은 사전예산보고서에 포함될 내용 중 경제 및 재정전망과 관련해서는 발표 연도를 포함한 향후 최소 3개년도³⁾ 이상의 경제 및 재정변수에 대한 전망치와 재정성과의 비교를 위해 발표연도 이전 2개년도 재정변수의 실적을 포함하도록 규정하고 있다. 그리고 이 준칙에 의하면 경제 및 재정전망에 [표 2]의 사항을 최소요건으로 포함할 것을 요구하고 있다. 또한, 경제 및 재정전망은 재정변수의 예측에 영향을

1) 영국의 「재정법(Finance Act)」은 「재정안정화준칙」의 제정 근거를 제공하고 있음.

2) 캐나다 재무성은 재무성 장관의 의회 재정위원회의 설명 시점에 맞추어 경제 및 재정변수 최근 전망치를 발표함.

3) 영국은 3년 단위의 중기재정계획을 수립하고 있음.

줄 수 있는 정부정책과 여타 상황을 바탕으로 예측할 것을 요구하고 있다. 이들 전망에는 정부 정책과 여타 상황이 재정에 미치는 영향을 예측 종료시점 기준으로 계량화하여 포함시키도록 규정하고 있으며, 만약 이들 영향을 계량화하지 못할 경우에는 이를 특별재정위험(special fiscal risks)으로 기술할 것을 요구하고 있다.

[표 2] 경제 및 재정전망에 포함되어야 할 최소 요건

-
- 경제 및 재정전망에 사용된 주요 가정
 - GDP, GDP 구성요소, 소비자 물가 및 경상수지에 대한 추정치
 - 각 연도별 재정수입과 재정지출의 추정치
 - 각 연도별로 추정된 현금흐름에 대한 설명
 - 국유재산 수입에 대한 설명
 - 재정성과에 대한 추정치를 예산편성에 반영하는 데 필요한 설명
 - 경제 및 재정전망에 따른 위험요인 분석
-

재정전망에 포함될 내용은 재정수입, 재정지출, 재정수지, 재정적자, 국가 총 채무, 국가 순 채무, 공공부문 차입필요액, 국가 순 자산, 그리고 분야별 재정수입과 재정지출에 대한 설명 등이다. 특히 재정보고서에는 재정정책의 목표 대비 성과를 판단할 수 있는 지표를 포함시키고, 정부회계 제도의 변경 내용과 정부회계의 주요정책에 대한 설명을 추가할 것을 요구하고 있다.

Ⅲ. 사전예산제도 운영 실태

1. 뉴질랜드

사전예산제도를 가장 먼저 도입하여 시행하고 있는 뉴질랜드는 과도한 국가채무를 줄이고 재정운영의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 노력으로 1993년에 「재정책임법」을 제정하였다. 뉴질랜드가 「재정책임법」 제정을 통해 기대하는 정책효과는 첫째, 경제 및 재정정책의 목표와 결과에 대한 투명성 제고, 둘째, 장기적 시각에 입각한 재정계획 수립, 셋째, 예산의 총체적 파급효과 제시, 넷째, 재정정책에 대한 독립적인 성과평가, 다섯째, 의회의 경제 및 재정에 대한 통제와 용이성 등으로 요약할 수 있다. 뉴질랜드의 「재정책임법」은 이러한 정책목표를 달성하기 위해서 정부가 예산안을 확정하기 이전에 사전예산 내용을 담은 「예산정책서」를 의회에 제출하도록 의무화하고 있다. 뉴질랜드는 영국과 달리 「예산정책서」에 포함될 구체적인 내

용을 법률로 규정하지 않고 있다. 뉴질랜드 정부가 그동안 의회에 제출한 「예산정책서」의 내용을 살펴보면 향후 3년간 재정운용 방침과 재정의 장기적 목표, 그리고 「재정책임법」에 규정된 재정운용에 대한 기본원칙과 장·단기 재정목표들 간의 일관성 여부를 주로 기술하고 있다(OECD, 1997).⁴⁾ 뉴질랜드 의회가 사전예산을 심의하는 절차는 다음과 같다.

뉴질랜드 정부는 매년 3월 31일까지 「예산정책서」를 의회에 제출하도록 의무화되어 있다. 정부의 「예산정책서」가 의회에 제출되면 의회의 재정지출위원회(the Finance and Expenditure Committee)는 「예산정책서」를 심의하여 그 결과를 본회의에 보고한다. 본회의는 정부가 제출한 「예산정책서」와 재정지출위원회의 보고서에 대한 토의를 시작하며, 이 토의는 뉴질랜드 정부가 예산안을 최종 확정하는 7월 31일까지 계속된다. 뉴질랜드 야당은 이 토의 과정에서 국가채무 감소, 조세 및 지출에 대한 야당의 입장을 발표하고, 야당이 발표한 재정목표가 「재정책임법」에 규정된 재정운용에 대한 기본원칙과 어떤 측면에서 일관성이 있는가를 설명한다. 참고로 뉴질랜드 의회가 사전예산과 본예산을 심의하는 절차는 [표 3]에 나타난 바와 같다.

[표 3] 뉴질랜드의 예산안 심의절차

• 3월 31일	정부 「예산정책서(Budget Policy Statement)」 의회에 제출
• 4월~7월	의회 재정지출위원회 「예산정책서」 검토 재정지출위원회의 검토보고서 본회의 제출 정부가 예산안을 확정할 때까지 본회의에서 「예산정책서」와 재정지출위원회의 검토보고서 토의
• 7월 31일	정부 예산안 의회에 제출
• 8월~9월	상임위원회 예산안 심의
• 10월 31일	본회의 예산안 의결

자료: The Treasury, *The Budget Process*, New Zealand, 2004.

2. 스웨덴

스웨덴은 1990년대 중반의 심각한 재정적자를 해소하고 재정안정화를 달성하기 위해서 중기 재정계획에 입각한 하향식 예산편성방식을 도입하여 성공적으로 시행하고 있다. 스웨덴은 이러한 재정개혁 프로그램을 적극 추진하기 위해서 1996년에 제정된 「예산법」에 정부는 사전예산 내용을 「준계재정정책법」의 형태로 매년 4월 15일까지 의회에 제출하도록 의무화하고 있다. 그러나 스웨덴의 「예산법」은 「준계재정정책법」에 포함될 구체적인 내용을 규정하고 있지 않다.

4) 재정목표가 재정운영에 대한 기본원칙을 벗어난 경우는 그 이유를 구체적으로 설명하고, 어떤 방식으로 언제 재정운영 규율로 복귀할 것인가를 밝히고 있음.

스웨덴 정부는 「춘계재정정책법」을 통해서 스웨덴의 향후 경제 및 재정에 대한 전체적인 윤곽을 제시하고, 이들에 대한 구체적인 내용은 본예산의 내용을 담아 제출하는 「예산법」에 포함되어 있다. 스웨덴 정부가 그 동안 의회에 제출한 「춘계재정정책법」의 주요 내용을 분석해 보면, 이 법은 거시경제, 재정수입, 재정지출 및 기타 주요 재정변수에 대한 중기전망을 포함하고 있다. 특히, 스웨덴 정부는 「춘계재정정책법」을 통해 각료회의에서 결정된 향후 3년 동안 각 연도의 27개 분야별 재정지출 규모를 제안한다. 이때 스웨덴 정부는 3년 후의 총 재정지출 규모를 처음으로 의회에 제안하게 된다(Frank, 2004; Gustafsson 2004).⁵⁾

스웨덴 의회는 정부가 제출한 「춘계재정정책법」을 다음의 절차에 따라 심의하고 있다. 정부가 「춘계재정정책법」을 의회에 제출하면 의원들은 이 법안에 대한 의견을 개진할 준비 기간을 15일에서 30일 정도 갖는다. 이 기간 동안에 스웨덴의 야당들은 경제전망에 대한 각 정당의 입장을 개진할 뿐만 아니라, 경제 및 재정정책의 방향에 대한 대안을 제시한다. 의회의 재정위원회는 정부안과 야당안 그리고 각 위원회가 이 법안을 검토한 후 제출하는 의견들을 심의하고, 그 결과를 본회의에 보고한다. 그리고 본회의는 재정위원회의 보고 내용을 바탕으로 이 법률안에 대한 토의를 거쳐 6월 중순경에 이 법률안을 표결 처리한다. 스웨덴 의회가 사전예산인 「춘계재정정책법」과 본예산인 「예산법」을 심의하는 절차는 [표 4]에 나타난 바와 같다.

[표 4] 스웨덴의 예산안 심의절차

• 4월 15일	정부 「춘계재정정책법(Spring Fiscal Policy Bill)」 의회에 제출
• 6월 15일	본회의 「춘계재정정책법」 의결
• 9월 20일	정부 「예산법」 의회에 제출
• 11월 31일	본회의 27개 부문으로 구분된 총 지출규모 의결
• 12월 31일	본회의 27개 부문의 각 부문에 포함된 개별항목에 대한 지출규모 의결

자료: J.R. Blondal, "Budgeting in Sweden," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1(1), 2001.

5) 스웨덴의 재정운용 방식에 의하면 스웨덴은 3년 후 회계연도의 총 재정지출 규모를 금년도 의회의 의결을 거쳐 결정함. 그리고 스웨덴 정부는 3년 후 회계연도의 예산편성시 이 규모를 반드시 준수해야만 함.

3. 영국⁶⁾

영국은 1990년에 GDP의 1.6%에 해당하던 재정적자 규모가 1995년에 이르러 GDP의 7.9%로 크게 증가하였고, 정부 총 채무 규모도 GDP 대비 약 60%에 도달하였다. 영국은 이러한 재정적자를 극복하고 재정안정을 달성하기 위한 재정개혁을 1990년대 후반부터 추진하게 되었다. 영국 의회는 정부가 추진하는 재정개혁을 지원하기 위해서 「재정법」의 규정에 의거하여 「재정안정화준칙」을 제정하였다. 그리고 「재정안정화준칙」은 **영국 정부가 본예산을 확정하기 3개월 이전까지 사전예산의 내용을 담은 「사전예산보고서」를 하원에 제출하도록 의무화**하고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 뉴질랜드와 스웨덴의 경우는 이들 정부가 의회에 제출하는 사전예산보고서인 「예산정책서」와 「준계재정정책법」에 포함될 구체적인 내용을 법률적으로 규정하지 않고 있다. 그러나 영국의 경우는 이들 국가와는 달리 정부가 의회에 제출하는 「사전예산보고서」에 포함될 구체적인 내용을 「재정안정화준칙」에 상세히 규정하고 있다.⁷⁾

[표 5] 영국의 예산안 심의절차

• 11월	정부 「사전예산보고서(Pre-Budget Report)」의회에 제출
• 12월	하원 재정위원회의 「사전예산심의보고서(The Pre-Budget Report)」를 정부로 이송
• 3월 초	정부 예산안 하원에 제출 - 예산안 시정연설 - 거시경제 전망(경제운용 방안 및 세입예산 전망) - 재정 및 예산보고서(Red Book)
• 3월 중	하원 재정위원회 재정 및 예산보고서 심의 하원 재정위원회 토론 후 재정법(Finance Bill) 작성을 위한 특별위원회 구성(30~40인)
• 4월~5월 중	정부 본세출예산서 의회에 제출
• 5월 말~7월 초	부처별 위원회 심사
• 7월 중	하원 본회의 예산안 의결

자료: 1. Treasury Committee, *The 2003 Pre-Budget Report: Third Report of Session 2003-04*, The House of Commons, UK, 2003.

2. The House of Parliament. <<http://www.parliament.uk/faq/budget.cfm>>

6) 최근 영국에서 제정된 「예산책임 및 감사법 2011」(2011. 3. 23)에 따른 재정제도 변화는 반영하지 않음.

7) 영국의 「재정안정화준칙」이 규정하고 있는 사전예산 내용에 관해서는 이미 제II장 2절에서 자세히 소개한 바 있음.

영국 하원이 정부가 제출하는 「사전예산보고서」를 심의하는 절차를 살펴보면 하원 본회의는 정부가 제출한 「사전예산보고서」를 정식 의제로 채택하여 토의하는 절차는 없다. 그러나 영국의 재무장관은 통상적으로 하원 본회의에 출석하여 정부가 제출한 「사전예산보고서」의 내용을 설명하고, 「사전예산보고서」의 내용과 관련한 의원들의 질의에 답변한다.⁸⁾ 그리고 정부가 제출한 「사전예산보고서」의 내용에 대한 구체적인 심의는 통상 하원 재정위원회가 수행한다.

하원 재정위원회는 「사전예산보고서」를 3일 간의 일정으로 청문회를 개최하여 심의한다. 청문회의 첫째 날은 정부가 제출한 「사전예산보고서」의 내용에 대한 외부 전문가들의 의견을 청취하고, 둘째 날은 예산편성의 실무책임자를 맡고 있는 각 부처 담당 공무원들의 의견을 듣고, 셋째 날은 영국 재무장관의 의견을 청취한다. 재정위원회는 이러한 공식적인 심의일정 이외에도 외부의 재정 전문가 및 관련 연구기관들의 「사전예산보고서」에 대한 의견을 충분히 수렴하고 있다. 하원 재정위원회는 「사전예산보고서」의 내용에 대한 심의를 종료한 후 그 결과를 담은 보고서를 정부로 이송한다.⁹⁾

4. 캐나다

캐나다는 뉴질랜드, 스웨덴, 영국과는 달리 정부가 의회에 사전예산보고서를 제출할 것을 법률적으로 규정하지 않고 있다. 그러나 캐나다는 1990년대 중반의 심각한 정부채무 규모를 줄여 재정안정을 달성하기 위해서 의회가 「사전예산자문과정」을 통해서 정부의 예산편성 과정을 통제하고 있다. 1994년 가을에 이 제도가 도입되기 이전에는 캐나다 재무장관은 의회를 구성하는 각 정당들과 개별적인 당정협의를 통해 예산편성에 대한 자문을 구해왔다. 그러나 이러한 형태의 자문에 대한 비판이 고조됨에 따라, 캐나다는 의회를 통해 정부가 예산편성에 대한 공개적인 자문을 구하도록 공식적인 절차를 도입하였다. 그리고 캐나다 정부는 이 절차를 통해 국민들에게 어려운 재정수지 상황을 알리고 국민의 이해를 구하는 데 활용하고 있다. 특히, 이 제도는 의회의 공식적인 자문 절차이므로 야당의 참여를 자연스럽게 유도할 수 있다.

캐나다 의회의 사전예산자문과정은 다음의 절차를 통해 진행된다. 매년 10월 중순에 캐나다 재무장관은 의회의 재정위원회에 출석하여 향후 경제전망 및 이와 관련한 재정정책 목표를 설명한다. 캐나다 재무성은 이 시점에 맞추어 경제 및 재정변수에 관한 가장 최근 전망치를 발표한다. 그리고 캐나다 재무장관은 이 과정을 통해 예산편성과 관련하여 의회의 자문이 필요한 사항들을 설명한다. 의회의 재정위원회는 재무장관의 사전예산 내용에 대한 설명을 청취한 후 각 지역을 순회하면서 공개적인 청문회를 실시한다. 1998년에 재정위원회는 캐나

8) 영국 의회의 설명에 의하면 영국 재무장관의 사전예산보고서의 내용 설명과 답변 시간은 통상 1시간 반 정도가 소요됨.

9) 영국 정부가 의회에 제출하는 사전예산보고서의 명칭은 「Pre-Budget Report」이고, 하원 재정위원회가 심의결과를 담아 정부로 이송하는 보고서의 명칭은 「The Pre-Budget Report」임.

다의 10개 지역을 순회하면서 20차례에 걸쳐 사전예산관련 청문회를 개최하였다.

재정위원회는 지역별 청문회를 마감한 후 사전예산 내용에 대한 보고서를 작성하여 본회의에 제출하며, 이 보고서는 본회의의 토론을 거쳐 정부에 송부된다. 정부는 이 보고서를 예산편성과정에서 내려야 하는 어려운 결정의 근거로 활용하고 있다. 본회의에서는 재정위원회가 제출한 보고서의 내용을 토의하는 과정에 다양한 소수의견들이 제시되고 있다. 그리고 이 시점에서 캐나다의 야당은 재정지출에 대한 토론을 위해서 야당에게 법적으로 할애된 기간¹⁰⁾ 중 하루를 사용하여 재정위원회가 작성한 보고서 및 제시된 소수의견을 중심으로 재정정책 전반에 걸친 토론을 진행한다.

[표 6] 캐나다의 예산안 심의절차

• 9월 하순	하원 재정위원회 사전예산 내용에 대한 청문회 개시
• 10월 중순	재무장관 재정위원회에 출석하여 사전예산 내용설명, 이때 경제 및 재정에 대한 재무성의 최근 전망치 발표
• 11월 하순	하원 재정위원회 사전예산 내용과 관련한 청문회 종료
• 12월 초	하원 재정위원회 사전예산자문에 대한 보고서 작성
• 12월 중순	하원 본회의 사전예산 내용 토의. 표결은 없음
• 2월 하순	재무장관 예산안 의회에 제출 - 하원 특별위원회 예산안 심의
• 3월 하순	국가재정위원회(Treasury Board) 위원장이 각 부처의 예산개요와 재원 배분 우선순위를 담은 보고서를 의회에 제출 - 하원 본회의 6월 말까지의 준예산 승인
• 4월 1일	회계연도 개시
• 5월 하순	하원 특별위원회 예산안 심사보고서 제출
• 6월 하순	하원 본회의 예산안 승인

자료: J.R. Blondal, "Budgeting in Canada," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1(2), 2001.

10) 캐나다 의회는 20일간 본회의를 개최하여 정부가 제출한 예산안에 대한 토의를 진행한다. 이 기간 중에서 19일간을 야당에게 할애하여 야당이 예산과 관련된 주제를 자유롭게 토의하게 함.

5. 브라질

브라질이 재정개혁을 추진할 시점의 경제상황은 앞서 언급한 국가들이 재정개혁을 추진할 때 직면했던 경제상황과는 다소 차이가 있다. 브라질은 연간 약 5000%에 달하던 인플레이션을 1995년도에 22%로 감소시키는 데 성공하였으며, 1995년 이후에는 인플레이션을 연간 10% 이하로 유지해 오고 있다. 브라질은 특단의 수단을 강구하여 극심한 인플레이션을 진정시키는 데 성공하였지만, 인플레이션의 진정으로 인해 인플레이션 조세(inflation tax)가 급격히 감소하였다. 그 결과 재정수입은 줄어든 반면 재정지출은 큰 변화 없이 유지됨에 따라 정부채무가 계속 늘어나고 있는 실정이었다. 특히 브라질 지방정부는 이런 상황이 더욱 심각하여 지방정부의 채무가 심각할 정도로 증가하게 되었다. 브라질 중앙정부는 지방정부의 이런 재정상황을 타개하기 위하여 지방정부의 채무를 인수(assumption)하는 정책을 시행하였다. 브라질 중앙정부는 인플레이션 조세의 감소와 지방정부 채무의 인수라는 두 가지 요인으로 인해 국가채무의 급격한 증가를 경험하게 되었다. 이에 브라질은 2000년에 「브라질재정책임법」을 제정하여 과도한 국가채무를 줄이고 재정안정화를 달성하기 위한 재정개혁을 추진하였다. 이러한 재정개혁에 따라 브라질 정부는 사전예산의 내용을 담은 「예산편성지침법」을 브라질 의회에 제출하게 되었다. 「브라질재정책임법」은 정부가 「예산편성지침법」을 매년 4월 15일까지 의회에 제출하도록 의무화하고 있으며, 「예산편성지침법」에 포함될 내용을 구체적으로 명시하고 있다.

[표 7] 브라질의 예산안 심의절차

• 4월 15일	「예산편성지침법(Budget Guidance Law)」 의회에 제출
• 6월 30일	본회의 「예산편성지침법」 표결
• 8월 30일	정부 예산안 의회에 제출
• 10월 초	양원 합동위원회(기획, 공공예산, 회계감사) 예산안 심의 1차 의견 제시
• 11월 초	양원 합동위원회 부문별 지출규모 승인
• 12월 초	양원 합동위원회 예산안 승인
• 12월 15일	양원 합동 본회의 예산안 표결

자료: J.R. Blondal, C. Goretti, and J.K. Kristensen, "Budgeting in Brazil," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3(1), 2003.

「브라질재정책임법」의 규정에 따라 정부가 의회에 제출하는 「예산편성지침법」에 포함되는 내용은 다음과 같다. 첫째, 향후 3년간의 연도별 재정흑자 달성을 위한 목표치와 재정수입 및 재정지출에 대한 전망이 포함되어야 하고, 둘째, 경직성 경비의 성격을 띠고 있는 항목들의 지출규모를 포함하여야 한다. 본예산 심의과정에서 이들 항목의 지출규모가 일부 변경될 수 있지만, 이들 항목의 지출규모를 「예산편성지침법」에 포함시키는 이유는 자원배분의 우선순위에 대한 전반적인 개요를 설명하기 위해서이다. 셋째, 정부가 다양한 공적금융기관으로부터 차입한 채무액을 포함하고, 넷째, 주요 OECD 회원국들의 기본적인 예산제도 및 예산관련 법률에 따른 예산편성 절차를 포함하여야 한다. 그리고 브라질 의회는 「예산편성지침법」이 의회에 제출된 2개월 반이 경과한 6월 30일에 이 법안에 대한 표결을 실시한다.

6. 시사점

사전예산제도는 1990년대 중반 심각한 재정적자에 직면했던 국가들이 재정위기를 극복하고 재정안정화를 달성하기 위해 다른 재정제도들과 함께 도입되었다. 따라서 사전예산제도의 시행 성과를 재정개혁을 위해 도입된 다른 제도들의 성과와 분리하여 논의하는 데는 현실적 한계가 있다. 이러한 점을 감안하여 여기서는 사전예산제도를 도입하여 시행해온 주요 국가들이 달성한 재정개혁의 성과와 사전예산제도의 시행경험을 토대로 사전예산제도의 시행성과를 포괄적으로 정리하고자 한다.

사전예산제도를 도입하여 시행한 국가들은 1990년대 중반의 심각한 재정적자를 극복하고 2000년 초에는 재정안정화를 달성하는 데 성공하였다. 스웨덴은 2000년도에 이르러 GDP 대비 3.4%의 재정흑자를 달성하였고, 영국도 2000년도에 GDP 대비 3.9%에 이르는 재정흑자를 기록하였다. 그리고 뉴질랜드의 경우도 1993년도에 「재정책임법」을 제정하여 재정개혁을 추진한 이후 재정적자 규모가 점차 감소하여 1997년도에 GDP 대비 1.9%의 재정흑자를 기록하였다. 캐나다도 2000년도에 GDP 대비 3.0%에 해당하는 재정흑자를 달성하였다. 이러한 재정개혁의 성과는 이들 국가들이 재정개혁을 위해 제정한 재정관련 법률들에 규정된 사항¹¹⁾들을 철저히 시행한 결과라고 생각된다. 특히, 이들 국가들이 도입하여 시행하고 있는 사전예산제도는 의회의 예산심의를 개별사업의 예산배정 논의에 치중하고 경제 및 재정운용 전반에 대한 논의가 소홀한 점을 보완하여 이들 국가가 설정한 재정목표를 달성하는 데 기여하였다고 볼 수 있다.

사전예산제도를 시행하고 있는 국가들이 그 동안의 시행 경험을 바탕으로 이 제도에 대해 내리는 평가는 매우 긍정적이다. 영국은 2003년 하원 재정위원회가 정부가 제출한 「사전예산보고서」를 심의한 후 정부로 이송한 「사전예산심의보고서」를 통해 “사전예산제도는 영국

11) 재정개혁을 추진하기 위해 제정된 법률들에 규정된 주요 내용은 제II장의 [표 1]에 요약하였음.

의 경제 및 재정운용을 위한 주요한 재정제도들 중의 하나이며, 이 제도는 빠른 시간 내에 가능한 한 많은 정보를 일반인에게 제공함으로써 영국 정부의 재정정책을 공개적으로 토론하는데 명백히 기여하였다(p.3).”라고 평가하고 있다.

캐나다의 재정운용 방식을 전반적으로 평가한 OECD 보고서(Blondal, 2001b)는 “「사전 예산자문과정」은 1990년대 중반 재정위기에 직면한 캐나다의 재정안정화를 위해서 도입되었지만, 재정여건이 개선된 지금에도 이 제도를 포기해야 한다는 어떤 징후도 발견할 수 없다.”, 그리고 “「사전예산 자문과정」은 예산편성 과정의 공개화를 촉진하고, 일반국민들이 스스로 재정정책에 기여할 수 있다는 생각을 가지게 한 단초가 되었다(p.18).”라고 평가하고 있다.

스웨덴의 경우, 사전예산제도를 포함한 재정개혁을 통해 재정적자를 개선할 수 있었으며, 총 지출한도 내에서 재정을 운용하는 엄격한 재정 규율을 확립하여 재원조달 계획이 없는 증액 요구나 대안의 제시는 그 효력을 가질 수 없게 되었고, 공개적 논의 과정을 통해 재정운용의 투명성이 제고된 것으로 평가되고 있다.

한편, 사전예산제도의 도입은 예산심의 과정이 일년 내내 이루어짐에 따라 국회의 부담¹²⁾이 커지고, 재정운용의 신축성이 떨어진다는 비판이 제기되기도 한다(Frank, 2004). 사전예산제도에 대한 이러한 평가들을 고려할 때, 이 제도는 재정개혁을 위해 새로운 재정 제도들의 도입을 적극 추진하고 있는 우리나라에서 고려해야 할 중요한 정책 과제로 볼 수 있다. 재정 건전성을 확보하고 효율적 재정운용을 위해 재정개혁 과정을 거친 선진국들이 도입하여 시행하고 있는 사전예산제도는 각국의 여건에 따라 법적 근거나 운용방식에 있어서 조금씩 차이를 보이고 있다. 그러나 **재정개혁에 있어서 의회를 통한 의견수렴과 사회적인 합의를 이끌어내는 과정은 변화하는 재정제도를 조기에 정착시키고 당초 목표한 재정개혁의 성과를 얻기 위해 필수적인 과정이었다.**

12) 특히, 야당이나 소수정당의 경우 계속적으로 예산안에 대한 대안을 제시해야하는 부담이 커질 수 있음.

[표 8] 국가별 사전예산제도 비교

	뉴질랜드	스웨덴	영국	캐나다	브라질
보고서 형태	예산정책서 (Budget Policy Statement)	춘계재정정책법 (Spring Fiscal Policy Bill)	사전예산보고서 (Pre-Budget Report)	사전예산자문과정 (Pre-Budget Consultation Process)	예산편성지침법 (Budget Guidance Law)
법적 근거	재정책임법 (Fiscal Responsibility Act)	예산법 (Budget Law)	재정안정화준칙 (The Code for Fiscal Stability)	없음 ¹⁾	브라질 재정책임법 (Brazilian Fiscal Responsibility Law)
내용의 명문화 규정	없음	없음	재정안정화준칙 에 명시	없음	예산편성지침법 에 명시
제출 시기	3월 31일	4월 15일	본예산 제출 3개월 전 (11월 혹은 12월)	10월 중순	4월 15일
심의 기간	4개월	2개월	1개월	2개월	2개월 15일
의회 심의 과정	재정지출위원회 심의 본회의 토의	야당의 대안제시 재정위원회 심의 본회의 토의 및 표결	본의회 보고서 질의 토론 재정위원회의 심의 및 보고서 의본회의 보고 하원본회의 (토론 없음)	재정위원회 전국순회 청문회 재정위원회 보고서작성 본회의 토론을 거쳐 정부에 이송	의회의 청문회 의회의 예산편성지침 법안 표결
주요 내용	향후 3년간 재정운영의 방침과 재정의 장기적 목표 재정원칙과 재 정목표 간의 일치성 여부	현재와 향후 3년 포함한 경제상황 평가 경제정책과 재정정책 방안 향후 3년간의 27개 분야 재정지출규모 와 3년후 재정지출총액 제안	재정정책의 변화를 위한 제안 경제 및 재정 전망 재정현황과 실적	향후 재정전망과 재정목표 경제 및 재정변수에 관한 최근 전망치	향후 3년간 재정흑자 목표치 재정수입 및 지출전망 경직성경비 지출규모 정부차입 채무액

주: 1) 캐나다의 경우 명시적인 법적 근거는 없으나 1990년 중반 재정위기를 극복하는 과정에서 도입되어 현재까지 운영되고 있음.

IV. 사전예산제도 도입의 필요성 및 향후 과제

본 장에서는 앞서 논의한 사전예산제도의 주요 내용과 이 제도를 도입하여 시행하고 있는 각국의 운영 실태를 토대로 우리나라가 재정건전성 강화 및 재정 효율성 제고를 위해 사전예산제도를 도입해야하는 필요성과 향후 과제를 제시하고자 한다.

1. 예산 심의의 효율성 강화

제 II장에서 사전예산제도를 도입하여 운영하는 주요 목적은 국회가 예산을 확정하기 이전에 경제 및 재정정책 전반에 대한 공개적인 논의의 활성화를 통해 본 예산안 심의가 주로 단기적인 개별사업의 예산배정에 치중하고 중장기적인 시각에 입각한 경제정책 및 재정정책에 대한 심의가 소홀해 지는 것을 보완하는데 있음을 살펴보았다. 그 결과 사전예산제도는 전반적인 재정전략에 대한 논의와 개별사업에 대한 구체적인 예산배정 논의를 분리함으로써 국회가 예산편성의 주요 변수인 경제 및 재정정책의 전반적인 윤곽에 대한 논의를 통해 정부가 예산편성 과정에서 참고할 경제 및 재정정책에 대한 지침을 제시하는 데 있다. 그러나 지난 6년간 국회의 예산심의 과정을 살펴보면 예산편성에 있어 가장 중요한 변수인 경제 및 재정정책 추정치에 대한 국회의 논의는 매우 미흡한 것으로 나타나고 있다.

[표 9]는 지난 5년 간(2006년~2011년도 예산안) 국회 예산결산특별위원회의 예산심의 일정을 보여주고 있다. 이 표에 의하면 국회 예산결산특별위원회의 예산심의 일정의 대부분을 정부가 제출한 예산안 및 기금운용계획안 조정을 위한 소위원회의 운영에 할애하고 있으며, 경제 및 재정정책 변수들에 대한 논의를 위해 할애된 시간은 매우 짧다는 사실을 알 수 있다. 그 결과 경제 및 재정전망, 소비자 물가, 경상수지, 환율에 대한 추정, 연도별 재정수입 및 재정지출에 대한 추정, 경제 및 재정전망에 따른 재정위험 요인분석 등에 대한 논의는 매우 부실하였음을 알 수 있다. 따라서 예산안 심의의 효율성을 강화하기 위해서는 현재의 예산심의 과정을 대폭 조정·변경하여 국회에서 경제 및 재정정책의 전반적인 윤곽에 대한 공개적인 논의가 본 예산안 편성 이전에 충분한 시간을 가지고 보다 활성화 될 수 있도록 사전예산제도를 도입하는 방안을 신중히 검토할 필요성이 있을 것이다.

[표 9] 예결위 예산심의 일정 (2006년~2011년도 예산안)

년 도	일 시	안 건
2006 (총 23일)	2005. 11. 14~15(2일간)	종합정책질의
	2005. 11. 17~18(2일간)	부별심사(경제부처)
	2005. 11. 21~22(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2005. 11. 25~12. 9(11일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2005. 12. 12	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2005. 12. 19~21(3일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2005. 12. 23	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2005. 12. 30	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회(의결)
	2005. 12. 30	2006회계연도예산안 의결
2007 (총 14일)	2006. 11. 23~24(2일간)	종합정책질의
	2006. 11. 27~28(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2006. 11. 29~12. 1(3일간)	부별심사(경제부처)
	2006. 12. 1~8(6일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2006. 12. 26~27(2일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회(의결)
	2006. 12. 27	2007회계연도예산안 의결
2008 (총 18일)	2007. 11. 12~14(3일간)	종합정책질의
	2007. 11. 15	부별심사(경제부처)
	2007. 11. 16	부별심사(비경제부처)
	2007. 11. 19~12. 7(12일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2007. 12. 28	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회(의결)
	2007. 12. 28	2008회계연도예산안 의결
2009 (총 18일)	2008. 11. 19~21(3일간)	종합정책질의
	2008. 11. 25~26(2일간)	부별심사(경제부처)
	2008. 11. 27~28(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2008. 12. 1~9(9일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2008. 12. 10	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회(의결)
	2008. 12. 13(2일간)	
	2008. 12. 13	2009회계연도예산안 의결
2010 (총 9일)	2009. 12. 7~9(3일간)	종합정책질의
	2009. 12. 10~11(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2009. 12. 12~15(3일간)	부별심사(경제부처)
	2009. 12. 31	2010회계연도예산안 의결
2011 (총 15일)	2010. 11. 19~25(5일간)	종합정책질의
	2010. 11. 25~26(2일간)	부별심사(경제부처)
	2010. 11. 29~30(2일간)	부별심사(비경제부처)
	2010. 12. 2~7(6일간)	예산안 및 기금운용계획안 조정 소위원회
	2010. 12. 8	2011회계연도예산안 의결

자료: 국회 예산결산특별위원회 회의록, 2006~2011년 예산안.

2. 국가재정운용계획의 효과성 확보

우리나라의 재정상황은 외환위기와 글로벌 금융위기를 거치면서 국가채무의 증가와 사회복지 지출, 방위비 등의 재정지출 요인을 고려할 때 재정건전성 확보가 중요한 정책과제로 대두되었다. 정부는 재정의 건전성 확보 및 유지, 국가적 우선순위에 따른 자원배분, 재정의 경기조절 기능 강화 등의 차원에서 중기적 시각의 「2004~2008년 국가재정운용계획」을 2004년 10월에 처음 발표한 이후 매년 예산안과 더불어 5년 단위의 국가재정운용계획을 국회에 제출하고 있다. 동시에 정부는 국가재정운용계획의 효율성을 확보하고자 전략적 자원배분을 위한 예산 총액배분 자율편성 제도와 예산과 연계된 성과관리시스템 등 재정운용시스템 전반에 걸친 개혁을 지속적으로 추진하고 있다.

국회는 2006년 10월에 제정한 국가재정법을 통해 정부가 수립한 국가재정운용계획을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출할 것을 의무화한 바 있으며, 재정운용의 건전성 및 효율성을 제고하기 위해 2008년 2월과 2010년 5월 두 차례에 걸쳐 국가재정법의 개정을 통해 국가재정운용계획에 포함될 내용을 보다 구체적으로 명시하였다.

국가재정법 제7조에 규정된 국가재정운용계획은 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정전망, 분야별 자원배분 계획 및 투자방향, 재정규모 증가율, 조세 및 국민부담률 전망, 통합재정수지 및 국가채무에 대한 전망 등 중기적 재정의 건전성과 효율성을 확보해 나가는 데 필요한 핵심적인 내용들을 포함하고 있다. 특히, 2010년 5월에 개정된 국가재정법은 국가재정운용계획에 의무지출 및 재량지출의 증가율 및 산출내역, 재정수입의 증가율 및 근거, 통합재정수지의 관리계획, 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인, 관리계획 등에 대한 평가분석보고서, 주요기금의 중장기 재정관리계획, 국가채무관리계획, 수정예산안 및 추가경정예산이 재정총량에 미치는 효과 및 관리방안 등을 포함하도록 규정하고 있다.

이러한 내용을 감안할 때 2010년 5월에 개정된 국가재정법에 의하면 중기적 재정 건전성 및 효율성을 제고를 위한 제도로서의 국가재정운용계획에 사전예산제도를 실시하고 있는 국가들이 의회에 제출하는 사전예산보고서에 포함하고 있는 내용을 대부분 망라할 뿐만 아니라, 의무지출 및 재량지출의 증가율 및 산출내역을 포함시키도록 규정한 것은 재정 건전성 강화를 위해 사전예산보고서에 포함된 내용보다 더욱 진일보한 내용을 포함하도록 한 것이다.

그리고 국가재정법의 국가재정운용계획 수립에 관한 규정에 의하면 정부가 국가재정운용계획을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 할 뿐만 아니라, 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 이전에 재정규모, 재정수지, 자원배분 등 수립 방향을 국회의 소관 상임위원회에 보고하도록 되어 있다.

그러나 국가재정법에 규정된 국가재정운용계획 수립에 관한 조항은 다음과 같이 보완될 필요성이 있다. 첫째, 정부가 국가재정운용계획을 회계연도 개시 90일 이전까지 국회에 제출

하도록 규정한 조항은 정부가 수립한 재정운용 방향 및 목표, 중장기 재정전망, 재정규모 증가율, 통합재정수지 관리계획 등을 단지 국회가 예산안을 심의하는데 필요한 참고자료로 활용하는데 목적이 있는 것으로 보인다. 앞 절의 [표 9]에 제시된 지난 6년 간 국회의 예산심의 일정을 감안할 때 예산안과 함께 국회에 제출된 국가재정운용계획은 국회가 예산심의 과정을 통해 국가재정운용계획에 포함된 내용에 대한 충분한 논의를 거치지 못하고 있다. 따라서 정부의 경제 및 재정정책의 방향과 목표에 대한 공개적인 논의를 통해 이에 대한 사회적 합의를 도출하고, 재정전문가, 관련연구기관 등이 보유한 지식과 축적된 경험을 예산편성 과정에 적극 활용할 뿐만 아니라 정부가 독점하고 있는 재정정보의 공개를 통해 재정의 투명성을 확보하기에는 매우 미흡한 것으로 평가된다.

둘째, 정부가 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 이전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등의 수립 방향을 국회의 소관 상임위원회에 보고하도록 규정한 내용은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 소관 상임위원회의 의견을 계획수립에 반영하겠다는 것으로 해석될 수 있으며, 이는 사전예산제도를 도입하여 시행하는 국가들의 제도 도입 취지를 어느 정도 반영한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 우리나라는 사전예산제도를 시행하고 있는 국가들과는 달리 정부가 제출한 예산안과 결산을 보다 심도있게 심의하기 위해 예산결산특별위원회를 설치 운영하고 있다. 따라서 국가재정법 제7조 8항에 소관 상임위원회에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등의 수립 방향을 보고하기보다는 예산결산특별위원회에 보고하는 것이 바람직한 방향이라고 생각한다. 예산결산특별위원회에 보고해야 하는 주요한 이유는 예산결산특별위원회는 세입 예산뿐만 아니라 지출예산을 동시에 심의하기 때문이다. 따라서 정부는 국가재정운용계획을 수립하기 이전에 재정규모, 재정수지, 분야별 재원배분 및 투자방향, 통합재정수지 관리계획 등 재정운용 목표 및 방향을 **소관 상임위원회뿐만 아니라, 국회의 예산결산특별위원회에도 동시에 보고함으로서 국가재정운용계획 수립 및 예산안 편성 전반에 걸친 국회의 의견을 광범위하게 수렴할 필요가 있을 것이다.** [표 10]은 지금까지 국회 예산결산특별위원회의 국가재정운용계획 관련 회의일정을 보여준다.

[표 10] 예결위 국가재정운용계획 관련 회의일정

일 시	회 차	안 건
【2005~2009년 국가재정운용계획】		
'05. 3. 16	제252회 제1차	국가재정운용계획 수립 추진상황 보고
'05. 5. 24	제253회 제1차	국가재정운용계획안 보고
'05. 5. 25	제253회 제2차	국가재정운용계획안 보고
'05. 5. 26	제253회 제3차	국가재정운용계획안 보고
【2006~2010년 국가재정운용계획】		
'06. 3. 29	제258회 제1차	국가재정운용계획 수립 추진상황 보고
【2007~2011년 국가재정운용계획】		
'07. 4. 26	제267회 제1차	국가재정운용계획 수립 추진상황 보고

자료: 국회 예산결산특별위원회 회의록, 2005~2007년

이 표에 의하면 2005년도에 국가재정운용계획이 국회에 처음 제출된 이래 지금까지 일곱 번의 국가재정운용계획이 수립되어 국회에 제출되었으나 예산결산특별위원회는 국가재정운용계획 수립과 관련한 회의를 3개 연도에 걸쳐 개최하였다. 2005년에 개최된 국가재정운용계획과 관련한 예결위의 첫 회의는 상당한 의욕을 가지고 국가재정운용계획에 대한 보고를 청취하고 정부의 국가재정운용계획 수립 방향에 대한 질의를 하였으나, 국회의원들의 국가재정운용계획에 대한 이해 부족으로 소기의 성과를 달성하기에는 부족하였음을 알 수 있다. 2006년과 2007년에 걸쳐 개최된 국가재정운용계획과 관련한 예결위의 회의는 형식적인 보고 수준에 그쳤으며, 이후에는 국가재정운용계획과 관련한 회의가 단 한 차례도 개최된 바 없다. 이러한 점을 감안할 때 국회가 국가재정운용계획의 수립 및 예산안 편성 방향에 관한 공개적인 논의를 주도적으로 수행할 필요가 있다.

국회가 이러한 논의를 주도적으로 수행하기 위해서는 예산안과 동시에 국가재정운용계획을 회계연도 개시 90일 이전에 국회에 제출하도록 규정한 조항을 개정하여 예산안 편성 시부터 국회의 의견과 지침을 적극적으로 정부에 전달할 수 있도록 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 사전예산제도를 도입하여 시행하는 영국과 스웨덴 같이 국회는 본 예산안이 국회에 제출되기 5개월 전까지 국가재정운용계획 및 예산안 편성과 관련된 재정목표 및 운용방향과 관련한 사전예산의 내용을 국회에 제출하고, 국회는 이를 심의한 결과를 본 예산안 제출 3개월 전까지 정부로 이송하도록 규정할 필요가 있다고 본다.

셋째, 현행의 국가재정법은 국가재정운용계획에 대한 제출만을 의무적으로 규정하고 있을 뿐, 이에 대한 국회의 심의나 검토, 승인 등의 절차나 국가재정운용계획의 이행을 기속(enforcement)할 수 있는 아무런 규정이 없다. 따라서 현행의 제도를 변경하여 정부가 국가

재정운용계획을 차년도 예산안 편성에 앞서 국회에 제출하고, 이에 대한 국회의 심의와 의결을 받는 사전예산제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 사전예산에 대한 국회의 심의·의결을 통해 정부의 재정운용 방향 및 목표, 총 지출규모와 부처별 지출한도액의 규모를 확정지은 후에 본 예산안을 편성하도록 하여야 중기적 재정운용에 대한 국회의 통제 기능을 강화할 수 있을 것이다.

본 연구는 정부가 추진해온 재정개혁에 따라 국회의 예산 심의도 변화해야 하며, 이를 위해 사전예산제도를 도입·시행하고 있는 재정 선진국의 사례를 소개하는 데 그 의의가 있다. 사전예산제도는 중기적 재정운용에 대한 국회의 예산 심의를 강화하고 성공적인 재정개혁을 위해 필수적 제도로써 이 제도의 도입은 현재 우리나라가 직면하고 있는 악화된 재정수지를 개선하고 재정운용의 효율성을 제고하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

1. 기획예산처, 「2005년도 예산안편성지침」, 기획예산처, 2004b.
2. Blondal, J.R. "Budgeting in Sweden," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1(1), pp. 27-57, 2001a.
3. Blondal, J.R. "Budgeting in Canada," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1(2), pp. 39-72, 2001b.
4. Blondal, J.R. "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends," *OECD Journal on Budgeting* vol. 2(4) OECD, 2003
5. Blondal, J.R., C. Goretti and J.K. Kristensen, "Budgeting in Brazil," *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3(1), OECD, 2003, pp. 97-131.
6. Frank, N. "The Swedish Budget Process: Expenditure Targets and Top-down Decisions," mimeo, presented at a Joint Conference of World Bank and KDI, Seoul, Korea, 2004.
7. Gustafsson, A. "MTEF Case Study," mimeo, presented at a Joint Conference of World Bank and KDI, Seoul, Korea, 2004.
8. HM Treasury The Code for Stability, UK. <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9F339/fiscal_stability.pdf>
9. Ministry of Planing, Budget, Management The Brazilian Fiscal Responsibility Law, Brazil. 2004.
<http://www.planejamento.gov.br/./arquivos_down/lrf/integra_lei/lei_101_ingles.PDF>
10. OECD, "Budgeting for the Future," 1997. <[http://www.oilis.oecd.org/oilis/1997doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD\(97\)178](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1997doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD(97)178)>
11. OECD, "OECD Best Practices For Budget Transparency," 2001. <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>
12. OECD, *OECD Economic Outlook*, no.74, OECD, 2003. <http://www.oecd.org/docu-ment/18/0,2340,en_2649_33733_20347538_1_1_1_1,00.html>
13. Official Statistics Agency, *New Zealand Official Yearbook 2000*, New Zealand, 2004.
<<http://www.stats.govt.nz/domino/external/web/nzstories.nsf/Response/Assets+and+Liabilities>>
14. Schiavo-Campo, S. and Tommasi, D, *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, 1999.
15. Seok-Kyun Hur "Successful Instalation of MTEF to the Korean Fiscal System," Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term

- Expenditure Framework, A Joint Conference of World Bank and KDI, 2004.
16. The Treasury, Fiscal Responsibility Act 1994: An Explanation, New Zealand, 1994.
<<http://www.treasury.govt.nz/legislation/fra/explanation/>>
 17. The Treasury, *The Budget Process*, New Zealand, 2004. <<http://www.treasury.govt.nz/search/default.asp>>
 18. Treasury Committee, *The 2003 Pre-Budget Report: Third Report of Session 2003-04*, The House of Commons, UK, 2003.

토 론

국회의 연중 예산심의 방안

- 사전예산제도 도입을 중심으로

지동하 국회예산결산특별위원회 입법조사관

윤용중 국회예산정책처 재정정책분석팀장

[지정토론]

국회의 연중 예산심의 방안: 사전예산제도 도입을 중심으로

지 동 하

(국회예산결산특별위원회 입법조사관)

1. 도입 필요성

- 현재의 국회 예산심의가 사업별 심사에 머물고 있어서 중기적·거시적 시야가 부족한 것에 대하여는 동의함. 따라서 사전예산제도의 도입이 이러한 문제점을 해결하는 중요한 방안이 될 수 있을 것으로 기대함.

2. 구체적 도입 방안

(1) 법적 형식

- 동 제도의 도입을 위한 구체적인 방안으로, 영국, 뉴질랜드 등의 예와 같이 (가칭) 사전예산법 또는 재정책임법 등을 제정하는 방안과 현재 우리나라의 국가재정법에 규정된 국가재정운용계획 보고제도를 발전시키는 방안 등이 있을 수 있음.

(2) 국회 의결 문제

- 제도 도입의 핵심적 사항은 거시적·중기적 자원배분에 대한 국회의 의결임. 특히, 예결위 차원의 소위원회 심사와 전체회의에서의 사전예산이나 국가재정계획 등에 대한 심사 및 의결이 필요함.
- 국회의결에 대한 구속력과 관련하여 법에서 구속력을 부여하여 예산안의 편성에 반영되도록 하여야 할 것이며, 기금계획의 변경 사례와 같이 국회에 대한 사전 변경요청 및 의결 등 일정 조건하에서 예외를 부여할 수도 있을 것임.

(3) 심사시기 문제

- 심사시기(국회제출시기)와 관련하여 예산안 제출 5개월 전은 적절한 시기인 것으로 보이며, 중기사업계획서의 제출이 1월 31일인 것과 국가결산보고서에 대한 제출시한이 5월 31일인 것 등을 감안할 때, 6개월 전으로 당기는 것도 검토할 수 있음.

3. 기 타 - 헌법상 예산편성권의 문제

[지정토론]

국회의 연중 예산심의 방안: 사전예산제도 도입을 중심으로

윤 용 중

(국회예산정책처 재정정책분석팀장)

국가재정에 대한 발제자의 풍부한 학식과 경험이 담긴 유익한 발제이며, 바람직한 논의의 출발을 제시해 주셨습니다. 이에 대해 한가지 보완적인 의견을 제시하고, 발제문에서 다루어지지 않은 세가지 부분에 대한 발제자의 의견을 듣고 싶습니다.

□ “사전예산”(Pre-budget) 용어 사용의 적절성

- 「사전예산」(제도)이라는 용어는 영국의 사례에 기초하여 사용되었으나, 최근 영국이 재정제도의 변화가 있어 사전예산제도가 폐지되었음(2010년도 사전예산서(Pre Budget Report) 제출하지 않았음)
- 「예산책임 및 감사법 2011」(Budget Responsibility and National Audit Act 2011) 제정(2011. 3. 22)을 통해 재정책임헌장(Charter for Budget Responsibility)의 발표, 연간예산서류(Annual Budget Document)로 재정현황(재무제표) 및 예산보고서(Financial Statement and Budget Report)만 규정, 예산책임청(Office for Budget Responsibility) 신설 등
- 재정목표, 분야별 자원배분 등을 담은 중기 재정운용계획인 지출 검토 보고서(Spending Review)에 대한 논의
- 따라서, 우리나라에서는 향후 “국가재정운용계획의 조기 제출”로 사용하는 것이 적절

□ 국가재정운용계획의 조기(4월 또는 5월)제출이 이루어진다면, 국회는 무엇을 심의(의결)할 것인가에 대한 발제자의 의견을 듣고 싶습니다.

- 중기재정운용, 총액배분-자율편성(top-down)제도의 취지에 부합하기 위해서는 경제전망을 포함한 재정여건에 관한 논의와 재정목표, 재정총량(분야별, 부처별 지출한도)에 대해 심의하고 의결하는 것이 바람직

- 이에 따른 문제로 본예산안 편성·제출(10월)과 6개월 정도의 시차가 존재하고 그 동안의 재정여건 변화를 반영하지 못하는 문제가 발생할 수 있으나 이것은 스웨덴의 Budget Margin과 같이 분야별로 배분하지 않는 재원을 두는 방안을 고려
- 현행, 「국가재정법」 상으로도, 예산안 편성지침(4월말 통보)에 분야별, 부처별 지출한도를 반영할 수 있기 때문에 행정부의 업무 부담도 실질적으로는 아무런 문제가 되지 않을 것임

□ 또한, 국가재정운용계획에 대해 국회는 어떻게(어떤 과정을 통해) 심의(의결)할 것인가에 대한 의견도 듣고 싶습니다.

- 현재 「국가재정운용계획」 사전 보고에 대한 소관 상임위는 기획재정위원회
- 향후, 예결위에서는 총량에 대해 심의(의결)하고 각 상임위원회는 지출한도 내에서 개별 사업 예산을 심사하는 방안 고려(미국의 예산제도)
- 이를 위해서는 현재 예결위(특히, 소위)에 집중되어 있는 심사권한이 분산될 필요가 있음
- 또한, 기획재정위원회는, 현재 상대적으로 소홀하게 다루어지는 국가재정운용계획 중 중기 세제개편방향에 대한 심사를 강화하고, 예산안 편성의 전제가 되는 세입 예산에 대한 가이드라인을 조기에 제시할 필요
- 이를 위해 정부는, 조기에 제출되는 국가재정운용계획에 단년도 및 중기 세제개편방향 그리고 세수 전망이 구체적으로 반영되어야 할 것임

□ 끝으로, 국가재정운용에 대한 입법부와 행정부의 권한 배분에 관한 의견을 듣고 싶습니다.

- 논의의 근거로 제시되는 많은 외국 사례가 우리나라와는 다른 정치구조(내각책임제)와 역사를 가지고 있는 상황에서 최근의 입법부를 통한 의무지출의 증가 등을 고려할 때, 단순히 국회의 재정권한 강화가 건전재정을 위해 바람직한 것인가에 대한 심도있는 고민이 필요