

현안분석 2007-

# 재정효율성 및 건전성 제고를 위한 국가재정법의 법제개선방안 연구

최 병 권

# 재정효율성 및 건전성 제고를 위한 국가재정법의 법제개선방안 연구

A Study on the Amendment of State Finance Act  
for the Enhancement of Efficiency & Soundness

연구자 : 최병권(한국법제연구원 파견연구원,  
국회사무처 서기관)

Choi, Byong-Kwun

2007. 10. 2.

## 국문 요약

본 연구의 목적은 국민경제와 중앙정부의 활동에 중요한 영향을 미치고 있는 국가재정법이 보다 효율적이고 건전한 국가재정에 기여하기 위해서는 어떻게 개정이 되어야 하는지 그 구체적인 개정안을 도출하는 데에 있는데, 그 개정에 척도로 활용하고자 하는 것이 재정효율성 및 건전성의 개념이다. 여기에서 말하는 효율성은 예산집행자인 정부에게 재량을 많이 부여하는 것이 아니라 재정집행상황을 투명하게 하고 이에 대한 외부의 평가 및 통제가 원활하게 이루어지도록 하여 관료 및 정부조직의 비효율성을 개선하는 데에 초점을 맞추고 있으며, 재정건전성의 개념을 ‘중장기적으로 재정수지 균형을 맞추는 원칙’ 또는 ‘재정수지 균형을 맞추어가려는 실질적인 조치 혹은 노력’으로 상정하고 있다.

이 보고서의 제2장에서는 국가재정법의 제정배경과 국회에서의 법률 제정과정을 통해 이 법의 제정 함의(含意)와 불충분한 정보 및 양당 간의 미합의 등으로 인해 향후 법률 개정논의가 필요한 사항들을 살펴보고, 제3장부터 제5장까지는 대부분 국가재정법 순서에 따라 필자가 생각하기에 국가재정법 중 개정논의가 필요한 사항들을 열거하고 있는데, 구체적으로 제3장은 국가재정법 총칙에 관한 부분으로 국가채무의 정의 및 범위 등에 관한 규율, 성과중심의 재정운용의 정착을 위한 국회 심사의 제도적 보완, 재정정보의 공표 및 공개, 출연금에 대한 별도의 법적 규율의 필요, 특별회계 및 기금 신설·폐지 등에 관한 규정의 보완 등을 다루고 있고, 다음으로 제4장은 예산에 관한 부분으로 예산총칙의 보완, 예비비 제도의 개선방안, 예산안의 편성 및 독립기관의 예산, 총사업비 관리제도 및 총액계상사업의 보완 등을 살펴보고 있으며, 끝으로 제5장에서는 예산집행과 결산을 다루

는데, 예산집행에 있어서 예산과목구조체제의 정비 및 예산의 이·전용제도의 개선방안을, 결산부분에서는 국회 결산심사제도의 개선방안을 간략하게 정리해보고자 한다.

제3장에서 제5장까지 소개되는 국가재정법 개정방안 중 필자는 투명한 재정정보와 국회의 재정에 대한 통제 기능 강화를 강조하고 있는데, 이는 그동안 헌법상 재정민주주의 원리에 비추어 그동안 헌법상 국회의 권한이었음에도 불구하고 국회의 기능을 제대로 수행하기 어려웠던 권위주의적·행정우위적 시대의 예산제도에서 효율적이지만 투명하고 그 책임을 다할 수 있는 선진화된 재정제도로 이행하기 위해서는 국회의 권한과 기능이 강화되고 재정정보가 투명하게 공개되어야 한다는 생각에 근거한다.

마지막으로 본 연구의 목적은 국가재정의 장기적인 효율성과 건전성을 제고하기 위하여 행정부 위주로 설계되어 있는 재정제도를 개정하는 논의를 촉발하고자 하는 데에 있으며, 본 연구에서 일례로 제시한 개정안들이 국가재정법 개정논의에 있어서 조금이나마 재정민주주의를 옹호하는 밑거름이 되었으면 한다.

※ 키워드 : 국가재정법, 재정보효율성, 재정건전성, 국가채무, 재정정보의 공표, 예산총칙, 예비비, 예산안의 편성, 총사업비 관리제도, 총액계상사업, 예산집행, 국회 결산심사제도

## Abstract

The purpose of this research is to deduce a concrete amendment how to amend State Finance Act which affects public economy and governmental actions much in order to make it more efficient and sound so that it would be more conducive to national finance. We use the conceptions of efficiency and soundness as a measure of that amendment.

Here, we say efficiency not as endowing much discretion to government who is budget executor but as making fiscal executive standing transparent and exterior evaluations & regulation smooth so that it focuses on improving inefficiency of organizations of government and bureaucrat. Also, we establish the conception of fiscal soundness as ‘principles to balance fiscal accounts in mid-term and long-term’ or ‘practical trial or management to balance fiscal accounts’.

In the second chapter of this report, we look for subjects that need more discussion for the amendment in the future caused by concluded meaning of this Act and mutual disagreement between two political parties through background of enacting the Act and process of enacting the Act in the National Assembly. From the third chapter to fifth chapter, there enumerate some topics of State Finance Act which the writer thought need to discuss for amendment of the Act.

The third chapter is about general provisions of the Act and deals with rules of the definition of state obligations & its range, institutional complement of parliamentary examination in order to settle performance-focused

financial management, public announcement and publication of fiscal information, need of enacting special principles of contributions in law and complement of the rules about the special accounts and funds establishment or abolition.

The fourth chapter is about budget that looks for complement of budgetary general provisions, plans for improving reserve fund system, formulation of budget bills and budget for independent government bodies, control of total project costs and complement of lump-sum allocation.

The fifth chapter deals with budget execution and settlement of accounts. In the budget execution, we will arrange readjustment of budget structural system and improvement of re-appropriation of budget & transferred use and we will summarize the improving parliamentary examination system for settlement of accounts.

Among the amendment plans introduced from the third chapter to fifth chapter, the writer emphasizes on transparent fiscal information and strengthening parliamentary function of investigation and regulation. These are based on thoughts that in this authoritarian, administration dominant days, it is difficult to execute budget system which was originally parliamentary function according to principles of fiscal democracy specified in the constitutional law properly. Therefore, it is necessary to strengthen parliamentary function and authority and open fiscal information transparently so that it will implement national finance more efficient, transparent and advanced.

Lastly, the purpose of this research is to trigger discussion about amendment of fiscal system designed for the administration in present in order to reconsider state fiscal long-term efficiency and soundness. We hope

the plans of amendment presented as examples in this research would be helpful for establishing fiscal democracy in discussion on amendment of State Finance Act.

※ Key words : State Finance Act, Fiscal efficiency, Fiscal soundness, State obligations, Public announcement and publication of fiscal information, Reserve fund system, Formulation of budget bills, Control of total project costs, Lump-sum allocation, Budget execution, Parliamentary examination system for settlement of accounts

# 목 차

국문 요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	13
제 2 장 국가재정법 제정배경 및 경과 .....	19
제 1 절 국가재정법 제정배경 .....	19
제 2 절 국가재정법안의 주요내용 및 제정경과 .....	20
1. 국가건전재정법안(박재완의원 대표발의) 및 국가재정법안 (정부안)의 주요 내용 .....	20
2. 국가재정법의 제정 과정 .....	27
제 3 장 총 칙(국가재정법) .....	33
제 1 절 국가채무 등 용어의 정의 .....	33
1. 정의규정의 필요 .....	33
2. 국가채무의 정의 및 범위 등에 관한 규율 .....	35
제 2 절 성과중심의 재정운용 및 재정정보의 공표 .....	50
1. 성과중심 재정운용의 정착을 위한 국회 심사의 제도적 보완 .....	50
2. 재정정보의 공표 및 공개 .....	52
3. 개정방안 .....	55
제 3 절 출연금 및 특별회계·기금 신설에 관한 심사 .....	61

1. 출연금에 대한 별도의 법적 규율 필요 .....	61
2. 특별회계 및 기금 신설·폐지 등에 관한 규정의 보완 .....	68
<b>제 4 장 예 산</b> .....	<b>75</b>
<b>제 1 절 예산총칙</b> .....	<b>75</b>
1. 예산총칙의 보완 .....	75
2. 현행 예산총칙의 문제점 .....	79
<b>제 2 절 예비비</b> .....	<b>82</b>
1. 예비비 제도 현황 .....	82
2. 예비비의 문제점 .....	84
3. 예비비 제도의 개정방안 .....	91
<b>제 3 절 예산안의 편성 및 독립기관의 예산</b> .....	<b>95</b>
1. 예산안의 편성 .....	95
2. 독립기관의 예산 .....	101
<b>제 4 절 총사업비의 관리 및 총액계상사업</b> .....	<b>108</b>
1. 총사업비 관리제도 .....	108
2. 총액계상사업 .....	112
<b>제 5 장 예산집행 및 결산</b> .....	<b>119</b>
<b>제 1 절 예산의 집행</b> .....	<b>119</b>
1. 예산과목의 정비 .....	119
2. 예산의 이·전용 .....	125
<b>제 2 절 결 산</b> .....	<b>133</b>
1. 국회 결산심사제도의 개요 및 문제점 .....	133

2. 국회 결산심사제도의 개선방안 .....	136
제 6 장 결 론 .....	141
<참 조 1>	
출연금의 법적근거가 미흡한 대표적 사업내역 및 법률규정 예시 .....	143
참 고 문 헌 .....	147

## 제 1 장 서 론

정부는 국민이 부담하는 조세 수입을 주요 재원으로 하고 그 밖에 정부 보유 재산의 매각, 국공채 발행, 각종 수수료 등을 수입으로 국방·외교·치안 등 국가 유지를 위한 기본적인 역할 외에도 경제개발, 사회복지, 교육, 과학기술 등 국가발전을 뒷받침하기 위한 분야에 재원을 배분한다. 이러한 정부의 재원조달 및 지출활동을 재정(財政)이라고 한다.

즉, 국가재정은 국가의 존립을 위하여 반드시 필요한 것이지만, 궁극적으로는 국민의 인간다운 삶을 보장하기 위한 국가의 물적 수단인 한편 국민경제의 관리수단이라는 점에 그 중요성이 있다. 더욱이 조세를 바탕으로 하는 국가재정의 수입과 그 지출 및 통제는 국민의 재산권과 경제활동 등에 지대한 영향을 미친다.<sup>1)</sup>

현재 우리나라 재정은 헌법과 국가재정법 및 국회법 등에 의해 규율되고 있다. 현행 헌법에서는 재정에 관한 독립적인 장(章)이 없이 전반적인 재정의 감시자 역할을 수행하는 국회에 관한 장에서 재정에 관한 대부분의 사항을 규율하고 있다. 헌법에서 부여한 국회의 재정기능에는 조세입법권, 예산의결권, 결산심사권, 정부의 중요 재정행위에 대한 동의·승인권 등이 있다.<sup>2)</sup>

국회법은 헌법에서 부여한 국회의 재정기능에 대한 국회의 심사·의결과정에 대한 절차와 심사결과 조치사항 등을 규정하고 있다. 국회법 제84조에서는 예산안 및 결산의 회부 및 심사에 관한 사항을, 동법 제84조의2에서는 기금운용계획안 및 기금결산의 회부 등에 관한 사항을, 동법 제127조의2에서는 감사원에 대한 감사청구에 관한 사항을, 동법 제128조의2에서는 결산의 제출요구 및 결산 심의 완료 등에

1) 김인철, 『해설 국가재정법』(동강사, 2007), 3~4면.

2) 허영, 『한국헌법론』(박영사, 2007), 894~895면.

관한 사항을 규정하고 있다.

2006년 10월에 제정된 국가재정법은 기존의 예산회계에 대한 기본법인 『예산회계법』과 기금관리에 관한 근거법인 『기금관리기본법』을 통합하였으며, 예산과 기금을 중심으로 하는 우리나라 국가재정을 총괄하는 법으로, 본 연구의 주요 대상이 된다.

본 연구의 목적은 국민경제와 중앙정부의 활동에 중요한 영향을 미치고 있는 국가재정법이 보다 효율적이고 건전한 국가재정에 기여하기 위해서는 어떻게 개정이 되어야 하는지, 그 구체적인 개정안을 도출하는 데에 있다. 이와 같은 개정안을 도출하기 위하여 본 연구에서는 주로 국가재정법 조문 중 재정의 효율성 및 건전성을 저해하거나, 저해할 가능성이 있는 조문의 문제점을 살펴본 후, 이와 같은 문제점을 해소하기 위한 개정방안을 제시하여 볼 것이다.

본 연구에서 국가재정법 개정방안의 기준이 되는 개념은 효율성과 건전성이다. 효율성의 개념은 일반적으로 투입과 산출의 비율로서 표현되는데, 투입을 정책이나 사업의 비용으로, 산출을 효과로 삼게 되면 다음과 같은 수식의 개념<sup>3)</sup>이다.

$$\text{효율성} = \text{산출(output)/투입(input)} = \text{효과/비용}$$

여기에서 추구하는 효율성은 개별사업에 대한 효율성이 아니라 개별사업의 효율성을 높일 수 있는 제도의 설계(design)로, 어떠한 제도 및 절차가 예산사업의 궁극적인 효율성을 높일 수 있는지와 직접적인 연관이 있다. 예산사업에 있어서 효율성은 정부의 재량을 많이 부여할수록 높아진다는 생각과 달리, 필자가 본 연구에서 상정하고 있는 효율성은 재정 집행상황이 투명하고, 외부인의 통제 및 평가가 원활하게 이루어져야 장기적인 효율성이 높아진다는 것이다.

예산 편성 및 집행에 대한 중앙관서의 장 또는 행정부의 재량이 많고 예산정보가 폐쇄적일수록 공익(公益)보다는 각 중앙관서 장의 사익

3) 정정길 외 3인 공저, 『정책평가(이론과 적용)』(법영사, 2004), 33면.

(私益) 또는 각 중앙관서의 이익을 추구하는 경향이 있어 산출(output) 측면에서 공익의 극대화보다는 관료들의 사익을 극대화하거나, 투입(input) 측면에서 자기 부서의 불필요한 증대와 통제할 수 있는 예산을 최대화하여 효율성을 오히려 저하시킬 가능성이 높다. 행정학이나 경제학에서 논의되는 니스카넨(Niskanen)의 □□예산극대화모형<sup>4)</sup>□□, □□파킨슨의 법칙(Parkinson's law)<sup>5)</sup>□□, □□관료제의 내부성<sup>6)</sup>□□ 등 이론들이 같은 맥락에서 관료제의 비효율성을 지적하고 있다.

따라서 이와 같은 관료 및 정부조직의 비효율성을 개선하기 위해서는 예산 편성 및 집행에 대한 상세한 정보가 투명하게 공개되어야 하고, 정부의 예산집행에 대한 주요 통제자인 국회의 예산통제 기능이 제대로 이루어져야 하며, 예산사업에 대한 평가 및 결산에 대한 책임 소재와 환류(feedback)기능이 강화되어야 할 것이다.

다음으로, 재정건전성에 대한 개념에 대해서 행정학에서는 재정건강도(fiscal health), 재정압박(fiscal stress)정도, 재정의무이행(fiscal obligation)가능성과 유사개념으로 보며, 재정건전성의 정도는 재정지출의 요구수준과 그러한 지출에 충당할 수 있는 이용 가능한 자원수준에 의해 결정되는 것이라 하고<sup>7)</sup>, 수지균형을 강조하여 건전재정을 ‘경상세출입만으로 수지균형이 맞는 재정<sup>8)</sup>’ 혹은 ‘재정이 수입과 지출 간에

4) 관료들은 권력의 극대화를 위해 소속 부서의 예산규모를 극대화한다는 전제하에, 관료들의 예산극대화 행태를 예산산출함수 및 정치적 수요곡선과 총비용함수 그리고 목적함수를 도입한 수리적 모형을 사용하여 설명한다. 즉, 관료들은 승진·명성 등의 자기 이익을 극대화하기 위하여 예산을 극대화한다는 것이다. 정부산출물은 그 결과 적정 생산수준보다 2배의 과잉생산이 이루어진다고 한다.

5) 파킨슨의 법칙은 끊임없이 새로운 자리를 마련해야 하는 관료조직의 속성 때문에 실제 업무량과 관계없이 불필요한 일자리가 생기고, 이를 관리하기 위해 또다시 새로운 일자리가 만들어진다는 이론이다.

6) 관료제의 내부성은 관료들은 개인적 이익이나 부서의 규모강화를 통해 권한 강화, 무조건적인 신기술 추구 등 공익 이외의 목적을 갖는 ‘내부성’을 띠는 경향을 설명하는 것이다.

7) 장선희, 『지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구』(한국법제연구원, 2006), 16면.

8) 정하중, 『행정법각론』, 570면.

균형을 이루어 적자를 방지해야 한다는 원칙<sup>9)</sup>으로 정의하거나, ‘재정의 수지균형을 통하여 재정이 제대로 기능하도록 하는 것<sup>10)</sup>’이라는 견해도 있다.

최근 재정건전성 개념이 강조되는 이유는 외환위기 이후 해마다 국가채무가 높은 증가추세로 인한 재정운용의 어려움이 커지고 있고, 향후 사회복지지출의 증대 등에 따라 재정수요는 확대추세인 반면, 저출산·고령화 현상 및 경제성장률의 둔화추세 등으로 인해 세수 증가율은 낮아질 것으로 예상되어 매년 국가채무가 중장기적으로 재정운용의 큰 압박요인으로 작용할 수밖에 없고 이렇게 증가된 국가채무의 이자 및 원금상환이 미래세대의 엄청난 부담증가 및 국민경제에 대한 악영향 등으로 귀결될 수밖에 없다는 점이 우려되기 때문이다.

실제 최근 5개년간 국가채무 추이를 살펴보면, [표1]에서 보는 바와 같이 2002년도 133.6조원에서 2006년 282.8조원으로 4년 동안 111.7%가 증가하였으며, 국가채무가 GDP에 차지하는 비중도 2002년도 19.5%에서 2006년도 33.4%로 4년 동안 13.9%p가 상승하였다.

[표1] 최근 5개년간 국가채무 추이

(단위: 조원, %)

구 분	'02년	'03년	'04년	'05년(A)	'06년(B)	증감(B-A)
□ 국가채무	133.6	165.7	203.1	248.0	282.8	34.8
(GDP 대비, %)	(19.5)	(22.9)	(26.1)	(30.6)	(33.4)	(2.7)
○ 금융성 채무	91.1	106.0	125.5	147.1	162.9	15.8
(GDP 대비, %)	(13.3)	(14.6)	(16.1)	(18.2)	(19.2)	(1.0)
- 외환 평형기금	20.7	33.5	51.3	67.1	78.6	11.5

9) 김동희, 『행정법Ⅱ』(박영사, 2005), 599면.

10) 이동식, “재정건전화법제의 발전방향”, 『공법연구』 제33집 제5호, 2005.6, 259면.

구 분	'02년	'03년	'04년	'05년(A)	'06년(B)	증감(B-A)
- 국민주택기금	34.0	36.8	36.7	39.7	43.3	3.6
- 재정융자특별회계	27.3	25.2	23.9	24.5	22.9	△1.6
- 농특회계 등	9.1	10.5	13.6	15.8	18.1	2.3
○ 적자성 채무	42.5	59.7	77.6	100.9	119.9	19.0
(GDP 대비, %)	(6.2)	(8.3)	(10.0)	(12.5)	(14.1)	(1.6)
- 일반회계 적자보전	26.4	29.4	31.9	40.9	48.9	8.0
- 공적자금 국채 전환	-	14.4	29.4	42.4	53.2	10.8
- 지방정부 순채무	7.0	6.8	7.0	9.2	9.6	0.4
- 국고채무 부담행위 등	9.1	9.1	9.3	8.4	8.2	△0.2

자료 : 재정경제부

또한, 2002년도 42.5조원이었던 적자성 채무의 규모가 2006년도 말 현재에는 119.9조원으로 4년 동안 182.1%가 증가하였는데, 이 적자성 채무는 금융성 채무와 달리 재정의 직접적인 부담 확대로 이어진다는 점에서 크게 주목해야할 부분으로, 이러한 증가는 주로 그동안 정부가 건전재정을 달성하려는 의지 또는 노력이 부족했다는 점을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 2006년도에 발생한 국채의 이자지급액(차입금 및 국고채무부담행위, 지방정부순채무를 제외)은 전년도 대비 9,000억원 가량이 증가한 11조 864억원<sup>11)</sup>으로 재정의 경직성을 더욱 심화시킬 것으로 보인다.

이와 같은 국가재정의 국채 의존도가 급격히 상승하는 재정운용 추세를 반전(反轉)시키기 위하여 본 연구에서는 재정건전성의 개념을 효

11) 국회예산결산특별위원회 전문위원, 『2006년도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토 보고(총괄)』(2007.7), 25면.

율성과 더불어 국가재정법 개정방안의 척도(尺度)로 활용하고자 한다. 여기에서 필자가 생각하는 재정건전성의 개념은 단기간에 재정수지 균형을 맞추기 불가능한 현실여건을 감안하여 ‘중장기적으로 재정수지 균형을 맞추는 원칙 또는 재정수지 균형을 맞추어가려는 실질적인 조치 혹은 노력’으로 정의하고자 한다.

따라서 본 연구의 목적은 국가재정이 관료의 사익 또는 부처의 이익이 아닌 공익을 위하여 효율적으로 운영되고 재정에 대한 미래세대의 부담이 과다하게 이전되지 않는 방향으로 재정제도를 설계하는 것이며, 이를 위해서 현행 재정제도의 근간이 되는 국가재정법의 개정안을 구체적으로 마련하려는 데에 있다.

먼저 제2장에서는 국가재정법의 제정 배경 및 국회에서의 제정 과정을 살펴보고 이 과정에서 향후 개정 혹은 보완이 필요한 부분을 찾아보며, 제3장부터는 대체적으로 국가재정법의 조문 순서에 따라 개정이 필요한 부분을 그 주제별로 논의하였는데, 제3장은 국가재정법 총칙에 관한 사항으로 국가채무 등의 용어의 정의, 성과중심의 재정 운용 및 재정정보의 공표, 출연금 및 특별회계·기금 신설에 관한 심사 등을 다루고 있고, 제4장은 예산에 관한 부분으로 예산총칙, 예비비, 예산안의 편성 및 독립기관의 예산을, 제5장에서는 예산의 집행과 결산제도에 대하여 다루고 있다.

물론, 최근에 제정된 국가재정법(2006년 10월 제정)에 대한 개정 논의가 시기상조라는 견해가 있을 수 있으나, 필자는 국가재정법 제정 과정에서 제도개선의 필요성에도 불구하고 누락된 부분 또는 논의가 충분히 이루어지지 못하거나 의견대립을 좁히지 못해 예산회계법을 답습한 부분, 국가재정법 제정 당시 제기되지는 않았지만 시급하게 개선이 되어야 하는 부분 등이 국가재정법 조문 내에 산재(散在)하고 있다는 생각으로 주로 재정효율성 및 건전성 측면에서 제도 개선이 필요한 부분을 지적해보고자 한다.

## 제 2 장 국가재정법 제정배경 및 경과

### 제 1 절 국가재정법 제정배경

국가재정법 제정 이전의 재정관계법은 여러 차례의 개정이 있었으나, 1961년에 제정된 예산회계법이 그 근간을 이루고 있었다. 이 예산회계법은 재정민주화를 위한 요구 및 인식 증대, 국가채무의 증가로 인한 재정건전성에 대한 우려, 재정정보시스템 등의 구축 등의 이 법 제정 당시 예상하지 못했던 재정여건의 변화와 예산회계법 제정 후, 45년간에 걸친 3,200배의 재정규모(일반회계 기준) 증가, 60여개의 회계·기금의 증가 등 재정규모의 질적인 변화에 대응하기 어렵다는 지적이 제기되어 왔다.

또한, 많은 예산제도가 법률에 근거하지 않고 시행령 또는 행정부 내부 지침 등으로 운용됨에 따라 재정운용에 대한 투명성과 효율성이 저해될 가능성이 높았고 법치행정의 원칙 훼손에 대한 우려 등이 끊이지 않았다.

이러한 재정제도 전반에 대한 개혁의 필요성이 제기되어 국회에서는 2001년 1월~4월에 특별위원회의 구성없이 여·야간의 합의에 따라 재정제도 개혁을 위한 『9인소위원회』를 구성·운영한 바 있으나, 국회법상 공식기구가 아닌 관계로 법률로 뒷받침되는 심사의결권의 부재, 예산 및 인력지원 미비 등으로 기금관리기본법의 개정에 의하여 기금운용계획안에 대해 국회 심의를 받도록 하는 데에 그쳤다.

2003년 2월에는 국회가 국회법을 개정하여 국회의 결산 심사제도에 대한 실효성을 확보하기 위하여 결산심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우 국회는 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구할 수 있도록 ‘결산에 대한 시정요구제도’를 신설하였고, 국회의 결산심사가 정기국회의 국정감사 및 예산심사와 중복되지 않

도록 조기결산제도<sup>12)</sup>를 도입하였다.

이와 같은 국회의 재정개혁 노력과 외환위기 이후 눈덩이처럼 불어나는 국가채무와 재정적자에 대한 우려, 법률에 근거하지 않고 운영되었던 재정제도의 산재 등으로 인한 대내외 재정개혁에 대한 요구 등으로 인하여 정부에서도 재정제도 개혁을 위하여 전문기관(한국법제연구원, 한국조세연구원)에 대한 연구용역 의뢰 및 공청회 등을 통한 의견수렴과 관계부처 협의를 통해 2004년 10월 국가재정법안을 국회에 제출하였다.

이에 대하여 2004년 12월에 한나라당 소속 박재완·유승민·이한구·윤건영·이혜훈 의원 대표발의로 국가재정의 건전성 확보와 재정민주주의의 구현을 취지로 하는 국가건전재정법안이 국회에 제출되어 정부안과 더불어 병합 심사되었다.

## 제 2 절 국가재정법안의 주요내용 및 제정경과

### 1. 국가건전재정법안(박재완의원 대표발의) 및 국가재정법안(정부안)의 주요 내용<sup>13)</sup>

우선, 2004년 12월 박재완의원이 대표 발의한 국가건전재정법안은 국회의 재정통제권 강화 및 예산총칙에 대한 법률적 효력 부여 등을 통하여 재정민주주의를 도모하고, 국가채무 범위의 확대와 세계잉여금의 국가채무 우선 상환 등을 통해 재정의 건전성을 강화하며, 국제기준에 부합하도록 조세지출예산 등을 도입하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

정부가 2004년 10월에 국회에 제출한 국가재정법안은 국가재정운용계획·Top-Down 예산편성제도·성과관리제도 도입 등의 재정개혁과

12) 국회법 제128조의2(결산의 제출요구 등)를 신설하여, 결산의 국회제출시기를 구(舊) 예산회계법상 제출기한인 6월 30일에서 5월 31일로 변경을 요구하였고, 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하도록 규정하였다.

13) 양 법안들에 대한 주요내용은 이 법안들에 대해 국회운영위원회 유병곤 수석전문위원이 검토보고(2005. 4)한 내용을 토대로 요약·정리한 것임을 미리 밝혀둔다.

제를 추진하고, 국가채무관리계획을 수립하여 국가채무를 체계적으로 관리하며, 재정정보 공표 확대와 예산지출에 대한 국민감시제도 등을 도입함으로써 재정의 건전성 및 정부의 자율성 등을 제고하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

양 법안은 새로운 재정운용 여건 하에서 재정운용의 효율성 및 건전성을 제고하고, 선진화된 재정체도의 기반을 마련하고자 한다는 점에서 그 취지를 같이하고 있으나, 아래의 [표2]에서 보는 바와 같이 여러 측면에서 다양한 차이점을 보이고 있다.

먼저, 정부안은 재정의 경기대응 기능 강화를 위한 국채의 탄력적 발행과 계속비 선집행, 통합적 재정운용의 효율을 증진하기 위한 회계·기금간 여유재원의 신축적인 운용, 추경에 대한 세계잉여금의 우선적 사용을 허용함으로써 박재원 의원 대표발의안에 비하여 재정의 탄력성 및 정부의 자율성 제고에 비중을 두고 있는 것으로 보인다.

이에 대해 박재원 의원 대표발의안은 국가채무의 범위 확대, 채무상환을 위한 세계잉여금의 우선적 사용 의무화, 추경납발을 억제하기 위한 추경 편성 요건의 강화, 예산의 법률적 효력 부여와 예산편성지침의 국회 동의 등 국회의 재정통제 권한을 강화함으로써 정부안에 비하여 재정의 건전성 확보에 보다 큰 비중을 두고 있는 것으로 보인다.

[표2] 양(兩) 법안의 주요 내용<sup>14)</sup>

구 분	정 부 안 (’04.10.19, 국회제출)	의원발의안 (’04.12. 6, 박재원의원 대표발의)
1. 국회의 예·결산 심사 권한 강화	-	○ 예산안편성지침 및 예산분류기준 국회 동의(제24조·제33조) ○ 특별회계 및 기금신설의

14) 유병근, 『국가재정법안(정부제출), 국가건전재정법안(박재원의원 대표발의) 등 검토보고』(2005.4, 국회운영위원회 수석전문위원), 21면~25면.

제 2 장 국가재정법 제정배경 및 경과

구 분	정 부 안 (’04.10.19, 국회제출)	의원발의안 (’04.12. 6, 박재원의원 대표발의)
		국회보고 및 국회 사전 심사(제17조) ○ 국회보고 대상 확대: 분기별 예산배정계획 등(제9조·제29조·제48조) ○ 국회 제출서류 확대 : 예산안(10종)·결산(24종)첨부서류추가 등(제32조·제35조·제38조·제62조·제74조)
2. 조기결산일정	○ 정부결산의 국회제출시기 : 다음연도 6월 30일 (제53조)	○ 정부결산의 국회제출시기 : 다음연도 5월 31일 (제64조)
3. 성과중심의 재정 운용	○ 성과관리제도 및 성과평가의 근거 마련(임의규정) (제7조)	○ 성과계획서·성과보고서의 제출 의무화(제10조·제38조·제62조)
4. 회계·기금간 여유재원의 신축적 운용	○ 회계·기금 상호간 여유재원의 진출입 허용(다만, 연금 및 보험성 기금은 제외)(제13조)	○ 회계·기금간 여유재원의 진출입 허용 조항 삭제 ○ 여유재원이 과도한 기금에 대한 예산지원 중단 또는 부담금 감소조치 근거 신설(제16조)
5. 예비타당성 조사	○ 예비타당성 조사대상: 대통령령에서 정함(제34조)	○ 예비타당성 조사 대상 : 총사업비 500억원 이상인 대규모 사업과 국회가 요구한 사업 ○ 국회예산정책처장은 예비타당성 조사의 타당성을 검토한 후 예결위 보고 (제42조)

구 분	정 부 안 (’04.10.19, 국회제출)	의원발의안 (’04.12. 6, 박재완의원 대표발의)
6. 총사업비 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총사업비 관리 대상: 완성에 2년 이상을 요하는 대규모사업으로 대통령령에서 정함(제45조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총사업비 관리대상 : 완성에 2년 이상을 요하고 총사업비가 500억원 이상인 대규모사업</li> <li>○ 총사업비 20% 이상 변경시 국회사전 승인 의무화</li> <li>○ 총사업비가 20% 이상 증가사업 등에 대한 타당성 재조사 의무화 및 재조사 결과 사업 타당성이 없는 사업의 중단 규정 신설(제56조)</li> </ul>
7. 총액계상사업 규모 제한 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총액계상사업의 총규모는 예산순계기준으로 대통령령이 정하는 비율 초과 금지(제33조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총액계상사업규모를 예산순계 기준의 2%이하로 제한</li> <li>○ 총액계상사업 선정기준과 예산집행 및 실적평가보고서의 국회 보고·제출(제41조)</li> </ul>
8. 국채의 탄력 발행 및 계속비 선집행 허용 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국채발행한도를 세입예산상의 국채발행액에 전년도 GDP의 1% 수준을 합산하여 국회의결 얻을 수 있는 근거 마련</li> <li>○ 계속비 사업의 선집행 근거 마련(제17조·제22조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국채의 탄력발행 및 계속비 선집행 조항 삭제</li> </ul>
9. 국가재정운용 계획(중기재정계획) 수립 및 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 명 칭 : 국가재정운용계획</li> <li>○ 대상기간 : 3회계년도 이상</li> <li>○ 국회제출시기 : 미규정(제6조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 명 칭 : 중기재정계획</li> <li>○ 대상기간 : 5회계년도 이상</li> <li>○ 국회제출시기 : 회계연도 개시 180일전(제9조)</li> </ul>

제 2 장 국가재정법 제정배경 및 경과

구 분	정 부 안 (’04.10.19, 국회제출)	의원발의안 (’04.12. 6, 박재원의원 대표발의)
10. 통합재정·국가채무 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통합재정 및 국가채무 정의 조항 없음.</li> <li>○ 현행 통합재정의 범위에 는 국가와 지자체만 포함</li> <li>○ 현행 국가채무는 정부부 문(중앙·지방정부)이 직접적 상환의무를 지는 확정채무를 대상으로 산정</li> <li>○ 국가채무관리계획의 작성 대상 : 국가의 회계 또는 기금(지자체 제외)이 부담 하는 금전 채무(제77조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 통합재정 및 국가채무 정의조항 신설</li> <li>○ 통합재정의 범위에 준정부 공공기관도 포함</li> <li>○ 국가채무 : 통합재정에 포함되는 기관들의 채무로 규정</li> <li>○ 국가관리대상채무 신설 : 국가채무에 통합재정에 포함되는 기관의 우발채무를 합산</li> <li>○ 국가채무관리계획의 작성 대상 : 국가관리대상채무 (제2조·제95조)</li> </ul>
11. 예산의 법적 성격	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산총칙 : 법률적 효력 부여</li> <li>○ 입법과목별 예산세칙을 법률로 승인(제4조·제30조)</li> </ul>
12. 예비비한도 설정 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예비비 한도 등에 관한 규정 없음(제21조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예비비 규모를 일반회계 총액의 1% 이내로 제한</li> <li>○ 목적예비비 폐지(제25조)</li> </ul>
13. 추경편성의 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 추경요건: 대규모 자연 재해·국민생활안정을 위해 필요한 경우 등 4 가지로 규정(제75조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 추경요건 : 정부안중 국민 생활안정을 위해 재정지출이 필요한 경우 삭제</li> <li>○ 당해연도 예산심의 당시 국회에서 삭감한 재원의 원칙적인 추경 편성 금지</li> <li>○ 추경의 선집행 및 사전배정금지(제93조)</li> </ul>

제 2 절 국가재정법안의 주요내용 및 제정경과

구 분	정 부 안 (’04.10.19, 국회제출)	의원발의안 (’04.12. 6, 박재완의원 대표발의)
14. 세계잉여금 사용순서 및 시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사용순서: 교부금 정산·추경→채무상환</li> <li>○ 사용 가능시점 :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교부금정산·채무상환은: 대통령의 승인 이후 사용 가능</li> <li>- 추경은 국회의 심의 이후 사용(제76조)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사용순서 :교부금정산 →채무상환→추경</li> <li>○ 사용 가능시점 :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교부금정산·채무상환·추경 모두 결산에 대한 국회의 승인 이후 사용 가능(제94조)</li> </ul> </li> </ul>
15. 조세지출 예산 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재정부장관의 국세감면 보고서 국회제출 규정은 있으나, 조세지출예산제도 규정 없음(제74조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국세감면보고서 제출이외에 조세지출예산서를 예산안과 함께 국회에 제출(제2조·제31조·제92조)</li> </ul>
16. 납세자 소송제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산·기금의 불법지출에 대한 국민의 시정요구권 신설 이외에 납세자소송제도 도입 규정 없음(제86조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국민의 시정요구권 이외에 일반국민이 위법한 재정행위에 대해 소를 제기할 수 있는 납세자소송제도 도입(제104조·제107조)</li> </ul>
17. 기금운용계획의 자율변경 범위와 심의회 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비금융성기금 : 30%이하</li> <li>○ 금융성기금 : 50%이하(경상비 30%이하)</li> <li>※ 기준 : 주요항목지출금액</li> <li>○ 기금의 여유자금은 국회에 제출하지 아니하고 변경 가능</li> <li>○ 기금운용심의회 구성 : 대통령령에 위임</li> <li>○ 기금정책심의회 구성 : 민간위원 10인 이내(제61조·제65조·제66조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 비금융성기금 : 10%이하</li> <li>○ 금융성기금 : 15%이하(경상비 5%이하)</li> <li>※ 기준 : 주요항목지출금액</li> <li>○ 기금의 여유자금에 대한 예외규정 삭제</li> <li>○ 기금운용심의회 및 기금정책심의회 구성 : 민간위원이 과반수이상 차지(제73조·제77조·제78조)</li> </ul>
18. 현물출자·전대차관·기술료 등 처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예산총계주의원칙의 예외로 규정하여 세입세출의 처리(제47조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현물출자, 전대차관, 기술료를 예산에 계상</li> <li>○ 출연금집행잔액·이자도 예산 계상(제20조·제58조)</li> </ul>

제 2 장 국가재정법 제정배경 및 경과

구 분	정 부 안 (’04.10.19, 국회제출)	의원발의안 (’04.12. 6, 박재원의원 대표발의)
19. 예산의 이·전용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각 중앙관서의 장은 기획예산처 장관의 승인을 얻거나 기획예산처장관이 정하는 범위 내 자체 이·전용 가능 (제41조·제42조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기획예산처장관의 전용승인권 삭제</li> <li>○ 전용규모를 세항사업예산의 5% 이내로 제한(단, 국회 승인시 예외 인정)</li> <li>○ 다른 목에서 인건비 중 기본급 목으로 이·전용 금지 (제51조·제52조·제53조)</li> </ul>
20. 공무원에 대한 처벌조항		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 추경의 선집행·사전배정, 예산의 불법 이·전용 등을 행한 공무원에 대한 처벌 규정 신설(제108조)</li> </ul>
21. 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>①재정부담 수반 법률안(의원입법·정부입법)에 대한 5년간 재정수지 추계자료 및 재원조달방안 첨부 의무화(제73조)</li> <li>②재정정보 공표와 관련 현행 예산회계법에 비해 대상 정보(통합재정수지 추가), 공표주기(매년 1회 이상) 등 보완 (제8조)</li> <li>③수시배정, 배정유보, 배정예산 집행 보류 근거 마련(제39조)</li> <li>④재정운용 의견수렴을 위한 자문기구 설치 근거 마련(제9조)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①의원입법은 대상에서 제외(제91조)</li> <li>②재정정보 공표와 관련 매년 국가채무백서와 재정수지 백서를 발간, 공표하도록 의무화 (제11조)</li> <li>③배정유보 및 배정예산 집행보류제도 근거 삭제(제48조)</li> <li>④자문기구 설치와 예산편성시 자문기구 및 광역자치단체장의 의견수렴 의무화(제12조)</li> <li>⑤법률의 통과를 전제로 한 예산편성 금지(제36조)</li> <li>⑥검찰총장을 중앙관서의 장에 포함(제2조)</li> <li>⑦사고이월의 재이월금지 명시 등(제54조)</li> </ul>

구 분	정 부 안 (’04.10.19, 국회제출)	의원발의안 (’04.12. 6, 박재완의원 대표발의)
		⑧예산원칙의 명시와 결산원칙과 관련한 국제기준에 부합되는 재정통계지침의 작성 의무 신설(제3조·제61조) ⑨국고보조금과 지방교부금에 대한 매 분기별 사용명세서 및 총괄표의 감사원과 국회 제출 규정 신설(제46조)

## 2. 국가재정법의 제정 과정

2004년 10월 정부가 제출한 국가재정법안과 2004년 12월에 박재완 의원이 대표 발의한 국가건전재정법안은 각각 국회 운영위원회에 회부되어 2005년 4월 국회 운영위원회 전체회의에 상정되어 제안설명과 국회 운영위원회 수석전문위원의 검토보고 및 대체토론을 거쳐 국회 운영위원회 법안심사소위원회에 회부되었다.

2005년 6월에 개최된 국회 운영위원회 제1차 법안심사소위원회에서는 방대한 분량의 조문과 재정분야에 대한 전문성 등의 사유로 우선 각 당의 재정전문가와 예산결산특별위원회의 의견을 구하여 차후에 심의하는 것으로 하고 제1차 회의를 종결하였다.<sup>15)</sup>

이에 따라 당시 열린우리당 소속 우제창 의원과 한나라당 소속 박재완 의원이 2005년 11월부터 2006년 3월까지 6차에 걸친 비공식 회의를 통해 국가재정법안에 대한 절충안을 논의하고 절충안이 도출된 부분과 미합의된 사항을 구분·적시하여 국회운영위원회 법안심사소위원회의 참고자료로 제공하였다.

15) 제254회(임시회) 국회운영위원회회의록(법안심사소위원회), 2005. 6. 22, 국회사무처.

여기에서 합의에 이르지 못한 사항도 제법 많았는데, 이 중 주요한 사항은 통합재정 및 국가채무 등에 대한 정의, 예산총계주의 원칙 및 예외, 국채의 탄력적 발행 허용, 계속비 사업의 선집행 근거 마련, 예산요구서의 국회 제출 등이며, 주요 합의사항은 국가재정운용계획의 기간·국회제출시기, 성과관리체계의 구축, 회계·기금 상호간 여유재원의 전출입 허용, 특별회계·기금 신설에 관한 심사, 인건비 목적예비의 폐지, 조세지출예산서의 작성, 지방자치단체 보조금 예산의 통보 및 관리, 전용사유에 대한 명시, 결산 시기, 기금의 자율변경 범위 등에 관한 사항이다.

다음으로 국회법 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의) 제1항16)의 규정에 따라 2005년 11월 국회 운영위원회에서 국회 예산결산특별위원회에 협의요청을 하였고, 국회 예산결산특별위원회는 재정관련법안심사소위원회를 구성하여 256회(정기회) 국회에 1차 회의(2005. 12. 1), 259회(임시회) 국회에 2차례(2006. 4. 13~4. 14)의 회의를 거쳐 국가재정법안에 대한 의견을 국회 운영위원회에 송부하였다.

국회 운영위원회에 송부된 주요 내용을 살펴보면, 다음과 같다. 국회 예산결산특별위원회에서도 합의에 이르지 못한 부분에 대해서는 ‘미합의’로 표기하였는데, 미합의된 부분은 통합재정 및 국가채무의 정의, 국가재정운용계획의 제출시기, 회계·기금간 여유재원의 전출입, 세입부족에 대비한 국채발행 또는 차입규모의 추가확보, 세입세출 예산의 구분 등이고, 합의된 부분은 국가 및 지방자치단체의 재정정보 공표의무, 독립기관의 예산감액, 독립기관의 이·전용, 예산총계주

---

16) 국회법 제83조의2 (예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의) ① 기획예산처소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거쳐야 한다.

의 원칙의 예외, 중앙관서별 지출한도의 국회보고, 총액계상사업 계획 및 집행실적의 국회 보고, 예비타당성조사 및 타당성재조사 적용대상(국회가 요구하는 사업 포함), 기금운용계획의 변경 중 국회심의 제외 항목(국회의 동의를 받은 국채발행한도 범위 내의 지출금액을 국회의 심의 없이 변경할 수 있는 규정을 삭제) 등이다.

특히, 국회 예산결산특별위원회의 의견 중 정부안 및 박재완 대표발의안에 포함되지 않고 새롭게 제기된 부분에 주목할 필요가 있다. 국회 예산결산특별위원회에서 별도로 제기한 부분을 살펴보면, 타당성이 없는 대규모사업이나 부당한 총사업비 변경을 방지하기 위하여 예비타당성조사 및 타당성재조사 결과보고서·총사업비 변경사업의 변경사유 및 변경내역 등의 자료를 국회에 제출하도록 하였고, 기술료를 예산총계주의 원칙의 예외로 인정하되, 기술료의 수입·지출에 관한 내역을 국회 예산결산특별위원회에 보고하기로 합의하였으며, 헌법상 독립기관의 경우 해당 독립기관 장의 승인으로 이·전용이 가능하도록 하였고, 정부가 헌법상 독립기관의 예산을 감액할 경우에는 독립기관과 협의를 거쳐 조정할 수 있도록 하였다.

이와 같이 국회운영위원회 법안심사소위원회에 송부된 각 당 재정전문가의 협의결과와 국회예산결산특별위원회의 의견을 기초로 하여, 법안심사소위원회는 제259회국회(임시회) 제1차(2006. 4. 18) 및 제2차(2006. 4. 24) 회의를 개최하여 정부안과 박재완의원 대표발의안을 병합심사하여 위원회 대안으로 ‘국가재정법안’을 제안하기로 하였다. 제1차 법안심사소위원회에서는 국가재정법안에 대한 구체적인 논의 없이 양당의 입장이 정리되어야 한다는 점 등을 언급하고 산회하였고, 제2차 회의에서 최종안이 도출되었다.

제2차 법안심사소위원회에서 크게 논란이 되었던 부분<sup>17)</sup>은 중앙관서별 지출한도의 국회보고, 국가채무 등에 관한 정의규정과 독립기관

17) 제259회(임시회) 국회운영위원회회의록(법안심사소위원회), 2006. 4. 24, 국회사무처.

의 예산감액 등의 문제로, 중앙관서별 지출한도의 국회보고에 대해서는 각 당간 소위원의 합의에 이르지 못하였으나, 전체 법안의 통과를 위하여 정부안과 같이 이 조항을 삭제하되, 이 부분에 대해 이견이 있는 의원이 별도로 개정안을 제출하여 차후에 논의하기로 하였고, 국가채무 등에 관한 정의규정에 대해서는 기획예산처의 적극적인 반대로 정부안대로 정의규정을 두지 아니하는 대신, 정부안에 포함되어 있는 국채의 탄력적 발행과 계속비 선집행을 허용할 수 있는 근거규정도 함께 삭제하는 것으로 결정하였고, 국가채무 등의 정의조항에 대해서는 차후에 논의하도록 하였다. 독립기관의 예산감액에 대해서는 예산결산특별위원회에서 첨부한 의견과 같이 헌법상 권력분립의 원칙 등을 고려하여 독립기관의 예산을 정부가 독자적으로 감액하지 못하도록 의결하였으나, 전체 회의에서 이 조항이 헌법상 정부의 예산편성권을 침해하는 위헌적인 조항으로 판단할 경우 이 조항을 삭제하기로 하였다.

이와 같이 국회 운영위원회 법안심사소위원회에서는 크게 논란이 되었던 몇 가지 쟁점사항에 대해서는 심도 깊은 논의가 있었으나, 시간적 한계, 정보의 부족, 축조심사의 생략 등의 여러 가지 사정으로 인해 법률자체의 완성도보다는 국가재정법 제정 자체에 큰 비중을 두었던 것 같고, 논의가 불충분하거나 미비된 부분에 대해서는 사후 보완을 염두에 둔 것으로 이해된다.<sup>18)</sup>

제261회국회(임시회) 제4차 국회운영위원회(2006. 8. 29)에서는 독립기관의 예산감액에 관한 규정을 정부의 위헌론을 수용하여 현행 규정과 같이 수정하여 국가재정법안을 위원회 대안으로 심사·의결하였고, 법제사법위원회(2006. 9. 7)의 체계·자구 수정을 통하여 2006. 9. 8. 본

---

18) 실제 법안심사소위원회회의록을 살펴보면, 중앙관서별 지출한도의 국회보고, 국가채무 등에 관한 정의규정 등에 대해서는 차후에 개정안을 발의하여 개정하거나, 시간을 가지고 계속 논의를 하여야 한다는 의견이 제시되고 있다.

회의에서 국회운영위원회 대안인 국가재정법안이 원안가결되었다.

이상으로 국가재정법안이 국회에 제출되어 본회의를 통과하기까지의 과정을 개략적으로 살펴보았는데, 정부안과 박재완의원 대표발의안을 절충하기 위하여 여·야간 또는 정부와의 협의를 상당 기일 노력을 하였으나, 여러 쟁점 중 상당부분은 합의에 이르지 못하고 이번 제정안에 누락되거나, 심지어는 예산회계법 규정과 유사하게 환원된 경우<sup>19)</sup>도 있었다.

따라서 본 연구에서는 국회의 심의과정에서 쟁점이 되었으나, 불충분한 정보 혹은 왜곡된 정보, 정부의 적극적인 반대 등으로 인하여 법률에 누락된 부분과 국가재정법의 기능 및 성격상 포함되어야 할 부분 등 개정이 필요한 부분을 항목별로 분석하고 필요한 경우에는 국회에서의 논의를 재조명함으로써 보다 합리적인 개정방안을 도출해 보고자 한다. 물론 이러한 개정방안은 서론에서 언급한 재정의 효율성 및 건전성이라는 척도를 바탕으로 하고 있다. 이하에서는 현행 국가재정법의 조문순서에 따라 재논의가 필요한 부분을 소개하고 가능한 범위 내에서 개정방안을 도출해 보고자 한다.

---

19) 예를 들면, 프로그램예산제도의 근거 및 세출예산의 과목분류 등은 합의에 이르지 못하고 예산회계법 규정으로 환원되었다.

## 제 3 장 총 칙(국가재정법)

국가재정법은 총 7장 102개의 조문으로 이루어져 있으며, 각 장(章)은 제1장 총칙, 제2장 예산, 제3장 결산, 제4장 기금, 제5장 재정건전화, 제6장 보칙, 제7장 벌칙으로 구성된다.

각 법률에서 총칙은 법률 전체에 공통된 원칙적·기본적·총괄적 사항을 내용으로 하는 부분으로, 일반적으로 법률의 목적 또는 취지, 법률에서 사용되는 용어의 정의, 법률이 적용되는 대상에 관한 적용 범위 및 해당 법률에 있어서 개괄적이고 공통적인 사항에 대해 규정한다.<sup>20)</sup>

국가재정법의 총칙은 목적, 회계연도, 회계구분 등 15개 조항으로 이루어져 있으며, 국회 심의과정에서 논란이 되었던 통합재정·국가채무 등에 관한 정의규정이 없는 것이 특징이다. 우선 정의조항에 대한 신설 여부 등에 대하여 살펴보도록 한다.

### 제 1 절 국가채무 등 용어의 정의

#### 1. 정의규정의 필요

국가재정법에서는 다른 법률과 달리 용어의 뜻을 정하는 규정을 별도로 두지 않고, 각 개별조항에서 필요한 경우 용어의 정의를 규정하는 방식을 취하고 있다. 즉, 국가재정법은 제4조(회계구분)에서 일반회계와 특별회계의 목적 및 정의를, 제5조(기금의 설치)에서 기금의 목적과 정의를, 제6조(독립기관 및 중앙관서)에서 독립기관과 중앙관서의 정의를, 제90조(세계잉여금의 처리)에서 세계잉여금의 정의를, 제91

20) 『국회법률안입안기준』, (2000. 6), 국회사무처 법제실, 23면.

조(국가채무의 관리)에서 국가채무의 범위를 규정하는 등 개별 조항에서 주요 용어의 정의 또는 목적 등을 각각 규율하고 있다.

당초 박재완 의원이 대표발의한 국가건전재정법안에서는 제2조(정의)에 재정, 통합재정, 준정부공공기관, 세입, 세출, 예산, 조세지출예산서, 성과, 세계잉여금, 독립기관, 중앙관서의 장, 기금관리주체, 국가채무, 국가관리대상채무, 우발채무 등에 대한 정의조항이 규정되었으나, 국회의 논의과정에서 국가채무, 통합재정 등에 대한 정의 및 범위가 주요한 쟁점이 되었으나, 결국 제259회국회(임시회) 국회운영위원회 법안심사소위원회에서 이에 대한 정의 등은 법률에서 규정하지 않기로 결정하였다.

여기에서 쟁점이 된 부분은 통합재정과 국가채무의 범위로, 박재완 의원 대표발의안에서는 통합재정의 범위를 국가·지방자치단체 및 준정부공공기관의 순수한 기업활동 이외의 모든 경제적 활동으로, 국가채무의 범위를 통합재정에 포함되는 기관들의 채무로 포괄적으로 규정한 반면, 정부에서는 국가채무의 범위는 IMF의 기준에 따라 중앙정부와 지방정부의 확정채무로 규정하여야 하며, 지방정부의 채무는 지방재정법의 규율에 따르므로, 국가재정법상 국가채무의 정의는 중앙정부의 확정채무에 한정하여야 한다고 주장하였다.

결국, 이와 같은 정부의 적극적인 반대와 야당의 양보로 인하여 정의조항 자체를 국가재정법에 포함시키지 않는 대신, 정부안에 포함되어 있던 국채의 탄력적 발행과 계속비의 선집행 허용근거를 함께 삭제하는 것으로 결정되었다.<sup>21)</sup>

하지만, 통합재정과 국가채무의 범위를 박재완의원 대표발의안과 같이 포괄적으로 규정하지 않더라도, 다른 용어의 정의들은 정의규정을

21) 제259회(임시회) 국회운영위원회회의록(법안심사소위원회), 2006. 4. 24, 28면, 국회사무처.

활용하여 별도로 규율하는 것이 법률 체제 및 법기술상 바람직한 것으로 생각된다.

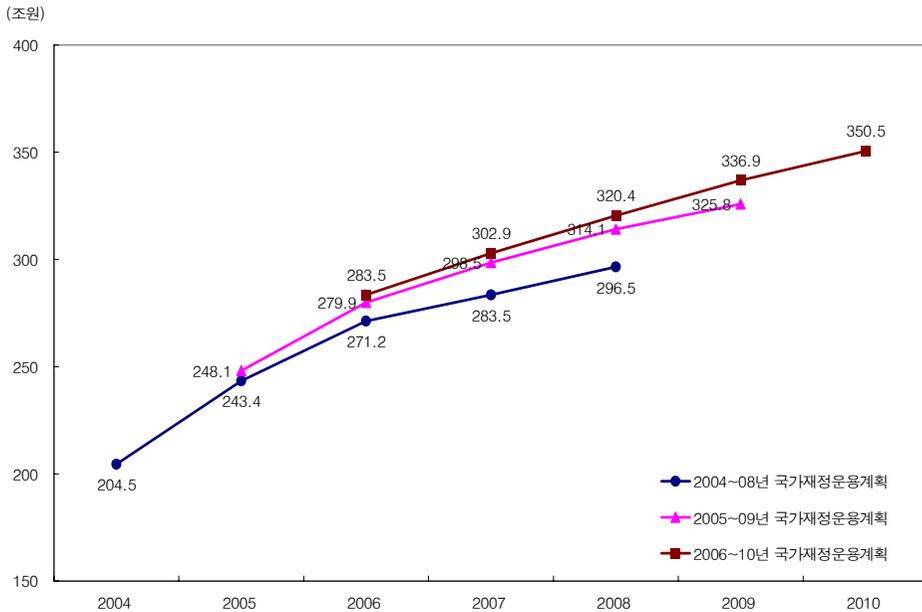
따라서, 향후 국가재정법 개정 시에는 이 법률의 대상이 되는 ‘재정’의 범위 및 정의, 출연금 등의 정의가 명확하게 규정될 필요가 있으며, 각 조항에 산재하여 있는 다수의 주요 용어에 대한 정의는 별도의 정의조항으로 규정하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 특히, 재정건전성의 중요한 척도인 국가채무의 범위에 관한 규정은 그 논의의 중요성 등을 감안하여 아래에서 별도로 논의하고자 한다.

## 2. 국가채무의 정의 및 범위 등에 관한 규율

### 1) 국가채무의 현황 및 문제점

필자는 서론에서 재정건전성의 개념을 ‘중장기적으로 재정수지 균형을 맞추는 원칙 또는 재정수지 균형을 맞추어가려는 실질적인 조치 혹은 노력’으로 가정한 바 있다. 이와 같은 재정건전성의 달성 혹은 이 원칙을 지키기 위해서는 국가채무의 관리가 가장 필수적인 요소이다. 최근 재정건전성에 대한 개념이 강조되는 사유는 외환위기 이후 국가채무가 대폭 증가하여 2006년 말 현재 282.8조원으로 GDP의 33.4%의 비중을 차지하는 등 국가채무의 급속한 증가속도와 이에 대한 우려가 팽배하기 때문이다. 최근 국가채무의 높은 증가율과 더불어 문제로 지적할 수 있는 부분은 [표3]과 같이 최근 3개년간의 국가재정운용계획상 국가채무가 매년 전년도 계획과 달리 상향 조정되고 있어, 정부의 국가채무관리능력 혹은 의지를 신뢰할 수 없다는 데에 있다.

[표3] 국가재정운용계획상 국가채무의 수정 추이<sup>22)</sup>



[표3]과 같이 정부의 국가채무 관리계획이 매년 상향 수정되는 것은 재정건전성 확보에 큰 걸림돌이라 할 수 있으며, 이로 인해 재정의 경직화를 심화시킬 수 있는 이자지급액<sup>23)</sup>도 '05년도 9조 4,607억원에서 '08년도 13조 8,625억원(예산안 기준)으로 3년간 무려 46.5%('05년도 대비)가 증가하였다.

따라서 향후 사회복지지출의 증가, 저출산·고령화 현상, 공적연금 등에 대한 재정소요 등 재정수요의 증가추세로 인하여 재정운용의 어려움이 더욱 커질 것으로 예상됨에 따라 만성적으로 국가채무의 이자

22) 국회예산결산특별위원회 수석전문위원, 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(총괄)』(2006.11).

23) 국고채권 이자, 외국환평형기금채권 이자, 국민주택채권 이자를 합한 금액을 말한다.

및 원금상환이 누적되는 적자재정의 악순환에 빠지지 않도록 국가채무 관리규정을 보다 엄격하게 규율할 필요성이 있다.

## 2) 국가재정법상 국가채무의 범위 및 문제점

우선 현행 국가재정법의 규정을 살펴보면, 제91조<sup>24)</sup> 제1항에서 재정경제부장관에게 국가채무관리계획 수립의무를 부여하고 있고, 동조(同條) 제2항에서 국가채무관리계획 수립대상이 되는 금전채무의 범위를 규정하고 있다.

국가재정법 제91조 제2항의 금전채무의 범위가 지방정부의 채무를 제외한 국가채무의 범위를 나타내는 것으로, 여기에서 국가채무의 범위를 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무부담행위 및 국가의 보증채무 중 정부의 대지급 이행이 확정된 채무로 규정하고 있다.

국가채무의 범위 중 먼저 검토되어야 할 부분은 국가재정법 제91조 제2항 제1호에서 국가의 회계 또는 기금 중 재원의 조성 및 운용방식

---

24) 국가재정법 제91조 (국가채무의 관리) ① 재정경제부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.

1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적
2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액
3. 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획
4. 채무의 증감에 대한 전망
5. 그 밖에 대통령이 정하는 사항

② 제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.

1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
  2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
  3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위
  4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령이 정하는 채무
- ③ ~ ④ 생략

에 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외하도록 규정하고 있고, 시행령에서 제외되는 회계 또는 기금을 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금으로 규정하고 있다. 이 시행령의 규정은 ‘재원의 조성 및 운용방식’에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금을 국가채무의 범위에서 배제하도록 하는 법률의 취지와 달리 중앙관서의 장이 관리하지 않고, 공사(公社) 또는 공단(公團) 등 공공부문에서 관리하는 기금을 그 실질적인 성질과 관련 없이 일률적으로 배제하게 함으로써 배제되는 국가기금 수를 대폭 늘려 결과적으로 국가채무 범위를 축소하는 결과를 초래하였다.

[표4] 부처별·관리주체별 기금현황(2007. 1. 1 기준)

소관부처	기금관리주체	
	중앙관서의 장	중앙관서의 장이 아닌 경우
재정경제부 (10)	공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 대외경제협력기금, 외국환평형기금, 농어가목돈마련저축장려기금	기술신용보증기금, 신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신보기금, 예금보험채권상환기금
교육부(3)	사학진흥기금, 학자금대출신용보증기금	사립학교교직원연금기금
통일부(1)	남북협력기금	
외교통상부 (1)		국제교류기금
국방부(2)	군인복지기금, 군인연금기금	
행정자치부(1)		공무원연금기금

소관부처	기금관리주체	
	중앙관서의 장	중앙관서의 장이 아닌 경우
과학기술부 (2)	과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금	
문화관광부 (6)	관광진흥개발기금	국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금, 신문발전기금, 지역신문발전기금, 영화발전기금
청소년위원회(1)	청소년육성기금	
농림부(7)	농산물가격안정기금, 농작물재해보험기금, 농지관리기금, 쌀소득보전변동직불기금, 양곡증권정리기금, 자유무역협정이행지원기금, 축산발전기금	
산업자원부 (3)	전력산업기반기금	특정물질사용합리화기금, 수출보험기금
정보통신부 (1)	정보통신진흥기금	
보건복지부 (3)	국민건강증진기금, 국민연금기금, 응급의료기금	
환경부(4)		금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금
노동부(5)	고용보험기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 임금채권보장기금, 산업재해보상보험및예방기금,	근로자복지진흥기금
여성가족부(1)	여성발전기금	
건설교통부 (1)	국민주택기금	
해양수산부 (1)	수산발전기금	

소관부처	기금관리주체	
	중앙관서의 장	중앙관서의 장이 아닌 경우
기획예산처 (1)		산업기반신용보증기금
금융감독위 (1)		부실채권정리기금
국가보훈처 (2)	보훈기금, 순국선열애국지사사업 기금	
중소기업청 (1)		중소기업진흥및산업기반기금
방송위원회 (1)	방송발전기금	
국무조정실 (1)	복권기금	
총 60개	37개	23개

\* 자료 : 재정경제부

[표4]는 60개의 국가기금 중 부처 및 기금관리주체에 따른 분류 현황으로 이중 중앙관서의 장이 기금관리주체인 기금은 총 37개, 중앙관서의 장이 아닌 공사(公社) 혹은 공단(公團) 등이 기금관리주체인 기금은 부실채권정리기금, 예금보험채권상환기금, 공무원연금기금, 한강수계관리기금, 산업기반신용보증기금, 중소기업진흥및산업기반기금 등 총 23개이다.

국가재정법시행령 제43조(국가채무의 관리) 제2항25)에서 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 23개의 국가기금에서 발행한 채권 및 차입금 등을 국가채무에서 제외하고 있는데, 이는 다음과 같은 측면에서 문제가 있다.

25) 국가재정법시행령 제43조 (국가채무의 관리) ② 법 제91조제2항제1호에서 “대통령령이 정하는 회계 또는 기금”이라 함은 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금을 말한다.

첫째, 법률에서 ‘재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금’을 국가채무의 범위에서 제외하도록 대통령령에 위임하였으나, 대통령령에서는 법률의 규정과 달리 ‘중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금’을 그 재원의 조성 및 운용방식을 고려함이 없이 국가채무의 범위에서 제외하는 것은 위임입법의 한계를 일탈한 것으로 볼 수 있다. 따라서 현행과 같이 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금을 대통령령에 포괄적으로 위임할 것이 아니라, 직접 국회에서의 논의를 통해 법률에서 열거하는 것이 ‘국가채무 범위’라는 사안의 중요성에 비추어 볼 때, 적절한 규정방식으로 보인다.

둘째, 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 23개의 기금도 국가채무법 제5조에 따라 국가의 특정목적 수행을 위한 국가기금으로, 공적연금기금 등 일부 기금을 제외하고는 대부분 주요 재원을 정부출연금에 의존하고 있으며, 구조적인 손실이 발생할 경우에 결국 정부가 손실을 보전할 수밖에 없다는 측면에서 기금의 재원마련을 위해 이들 기금에서 발행한 채권 및 차입금을 국가채무의 범위에 포함시키는 것이 타당한 것으로 보인다.

셋째, [표4]의 구분을 살펴보면 같은 공적연금기금이라 하더라도 기금관리주체에 따라 군인연금기금에서 발행한 채권 또는 차입금은 국가채무에 포함되고, 공무원연금기금 및 사립학교교직원연금기금 등에서 발행한 채권 또는 차입금 등은 국가채무에 포함되지 않고, 보증기금의 경우에도 학자금대출신용보증기금은 중앙관서의 장이 관리하기 때문에 국가채무의 범위에 포함되나, 기술신용보증기금이나 신용보증기금은 중앙관서의 장이 직접 기금관리주체가 아니라는 사유로 이 기금에서 발행한 채권 및 차입금 등을 국가채무의 범위에서 제외하는 등 유사한 성질의 기금을 합리적인 사유 없이 다르게 취급하는 등 분류기준이 그 실질적인 성격과 관련이 없다는 점에서 이 기준은 부적절하다.

넷째, 기금관리주체의 측면에서 볼 때에도, 중앙관서의 장이 직접 관리하지 않는다는 사유가 당해 기금을 실질적으로 국가의 기금으로 보기 어렵다는 정부의 판단기준은 다음의 예를 통해서도 부당한 것으로 생각할 수밖에 없다. 예를 들면, 한강수계관리기금 등은 중앙관서의 장이 직접 관리하지 않지만, 대부분 중앙행정기관 공무원으로 이루어지는 한강수계관리위원회(위원장 환경부차관)가 관리하고 있으며, 기술신용보증기금이나 신용보증기금 등은 그 근거법률에서 기금을 법인으로 하고, 기금의 정관·업무계획·예산·여유금의 운용 등을 재정경제부장관의 승인을 얻도록 하고 있는 등 기금의 관리 감독의 수준이 중앙관서의 장이 직접 관리하는 것과 별다른 차이점이 없는 등 기금관리주체를 기준으로 국가기금의 성격을 판단하는 것은 부적절하다.

또한, 이들 기금 대부분이 공사(公社) 혹은 공단(公團) 등을 통해 기금을 직접 관리하고 있으나, 기금채권을 발행할 경우 각각 소관 부처의 승인 혹은 다수의 공무원으로 구성된 위원회의 승인을 받고 일반적인 업무 또한, 중앙관서의 장의 감독을 받는 등 중앙관서의 장이 직접 관리하지만 그 기금관리 업무를 공사 등에 위탁하는 기금의 경우와 특별히 다른 점이 없다는 측면에서 중앙관서의 장이 직접 기금 관리의 주체가 아니라는 사유로 이들 기금들을 실질적으로 국가의 기금으로 보지 않는 시행령의 규정은 부적절한 것으로 생각된다.

이상에서 살펴본 사유들을 종합하여 볼 때, 현행 국가재정법시행령과 같이 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 23개의 국가기금에서 발행한 채권 및 차입금 등을 국가채무의 범위에서 제외시키는 것은 부당하고, 이들 23개 기금들도 각각 국가의 특정목적 수행한다는 점과 결손이 발생할 경우 최종적으로 국가의 재원으로 보전하여야 한다는 점 등을 고려할 때, 이들 기금에서 발행한 채권도 국가채무의 범위에 포함시키는 것이 타당할 것으로 생각되며, 이 경우 정부가 대

외적으로 발표하는 국가채무액은 상향 조정될 것이다.

다만, 국가의 회계 또는 기금 중 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 특별한 경우에는 정부가 직접 개정안을 제출하여 국가채무의 범위에서 제외되어야 할 회계 또는 기금을 법률에 직접 명시하는 것이 바람직할 것이다.

### 3) 국가의 회계 또는 기금의 차입금 중 그 누락여부가 논쟁이 될 수 있는 경우

국가의 회계 또는 기금에서 발행한 채권 및 국고채무부담행위 이외에도 국가채무에 포함되는 것이 국가의 회계 또는 기금의 차입금이다. 이 차입금 중에서 한국은행으로부터의 일시차입금과 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금은 국가채무의 범위에서 제외된다.

기금의 차입금 중에서 그 포함여부가 논쟁이 될 수 있는 경우는 공공자금관리기금의 민간차입금 중 우체국예금으로부터의 예수금과 국민주택기금의 민간차입금 항목으로 분류되고 있는 청약저축 수입 등이다. 이 두 항목은 현재 국가채무의 범위에서 제외되고 있으나, 다음과 같은 측면에서 국가채무의 범위에 포함되어야 할 것으로 생각된다.

첫째, 공공자금관리기금의 민간차입금(우체국예금 등) 및 국민주택기금의 청약저축 수입 등은 국가가 금전적 반환의무를 가지고 자금차입에 따르는 이자를 지급하고 있으므로 국가채무에 포함되는 차입금에 해당되는 것으로 보인다.

둘째, 이와 같은 차입금이 조달되지 못하였다면, 이 재원을 충당하기 위하여 채권을 발행하거나 혹은 차입금을 늘리거나, 정부의 출연금을 통해 자금을 조달할 수밖에 없는데, 이러한 충당 재원이 국가채무에 포함될 것이므로 이 차입금 역시 국가채무에 포함되어야 할 것으로 생각한다.

#### 4) 국가채무관리계획에 대한 국회의 승인 필요

현행 국가재정법에서는 국가채무의 관리를 위하여 이 법 제91조 제 1항에서 재정경제부장관이 매년 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 있으며, 국가채무관리계획에 포함되는 내용은 i) 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적, ii) 당해 회계연도의 국채발행 또는 차입금 등에 대한 추정액, iii) 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획, iv) 채무의 증감에 대한 전망, v) 그 밖에 대통령이 정하는 사항 등이다.

여기에서 문제가 될 수 있는 부분은 국가재정법에서 국가채무관리 계획 수립을 정부에게 의무화하고 있을 뿐, 이를 검토하여 필요한 경우 방만한 국가채무관리계획에 대해서는 이를 직접 수정·승인하고 계획 대비 실적에 대한 평가를 통해 집행 책임성을 확보하는 사전·사후 통제수단이 거의 없다는 데에 있다.

국가채무관리계획은 정부의 재량에 맡길 경우, 재정수요의 증대, 대통령의 짧은 임기·정치적 이해관계 등 경제 외적인 요인 등에 따라 매년 전년도 계획보다 국가채무가 증대될 가능성이 높고, 실제로 [표 3]과 같이 국가재정운용계획상 국가채무의 예측치가 상향 조정되고 있어 국가채무에 대한 정부 관리의 신뢰성이 떨어지는 상황에서, 중장기적인 재정건전성 확보를 위해서는 정부의 예산안 편성 이전에 국가채무관리계획을 수립하고 이를 국회에서 승인하여야 그 실효성이 담보될 가능성이 높을 것으로 생각된다.

현재까지 국가채무관리계획은 정부의 예산안 국회 제출과 함께 그 첨부서류로 국회에 제출되어, 국회의 예산안 심의 시에 참고자료의 역할을 할 뿐, 국회에서 직접적인 검토 혹은 수정의 대상이 되고 있지는 못한 실정이다.

따라서 국가재정법 제91조(국가채무의 관리) 제1항을 개정하여 정부가 국가채무관리계획을 수립하여 매년 5월 31일 이전까지 국회에 제출하면, 국회는 이를 검토하고 필요한 경우 이를 수정·승인하여 매년 6월 30일까지 정부에 송부하고 정부는 이와 같이 확정된 국가채무관리계획에 따라 다음연도 예산안을 편성하도록 하는 것이 바람직한 방안으로 생각된다.

이와 같이 예산안 편성 전에 수립된 국가채무 계획에 따라 재정수요를 그 우선순위에 따라 조정함으로써, 국가채무의 증대로 인한 재정의 무분별한 팽창을 억제할 수 있고, 중장기적으로 재정위험(Fiscal Risk)<sup>26)</sup>과 이로 인한 금융위험(Financial Risk)<sup>27)</sup> 등을 적정수준에서 관리하여 재정건전성의 확보가 가능할 것으로 생각된다.

국가채무관리계획에 대한 국회 승인제도를 도입하자는 필자의 주장과 아울러, 국가채무관리전담기구의 설립방안이 제기<sup>28)</sup>되고 있다. 즉, 급변하는 경제환경 속에서 국가채무를 적정한 수준으로 유지하기 위해서는 적절하게 관리할 수 있는 관리시스템의 구축이 필요하며, 이를 위한 구체적인 방안이 국가채무관리를 전담하는 전문적 시스템을 갖춘 기구를 구성하는 것이라고 한다.

따라서, 국가채무의 적정규모 및 중장기 상환대책 등에 대한 재정위험을 관리하는 국가채무관리위원회와 별도로 국채시장을 관리하고, 시장에서의 금리나 환율위험에 대해 분석하고 대응하는 국가채권관리기구의 설치가 검토될 필요성이 있을 것이다. 이 방안에 대해서는 별도의 법률을 제정하여 이를 규율하는 것이 바람직하기 때문에, 본 연구의 범위를 넘어서는 것이므로 더 이상의 논의를 전개하지 않으나, 이와 같은 별도의 기구의 설치에 있어서 위원의 선임이나 앞서 말한

26) 국가가 감당할 수 있는 국가채무의 정도를 판단하는 척도.

27) 이자율변동과 환율변동으로 인한 국가채무 부담의 변동가능성에 대한 척도.

28) 박관훈, 『재정건전화를 위한 현행법제의 개선방향』, (2005. 11), 한국법제연구원, 117~118면.

바와 같이 국가채무관리계획에 있어서는 국회 승인 등의 관여가 필요할 것이다.

#### 5) 재정정보로 공표되어야 할 국가채무의 범위 및 관련 정보

국가재정법의 적용을 받는 국가채무의 범위는 국가의 회계 또는 기금의 확정채무로 규정하였지만, 재정정보로 공표되어야 할 국가채무의 범위에 지방재정법의 규율을 받고 있는 지방자치단체의 채무가 포함되어야 할 것이다.

IMF기준에 따라 국가채무의 범위에 포함되지 않지만 상황에 따라서 정부가 부담할 가능성이 있는 채무로는 국가 보증채무, 공공기관의 채무, 한국은행의 통화안정증권 등을 들 수 있다.

현행 국가재정법 제9조(재정정보의 공표) 제1항에서는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다고 규정하고 있는데, 국가채무에 대해서는 IMF기준에 따른 국가채무 이외에도 재정건전성에 영향을 미칠 가능성이 있는 보증채무, 공공기관의 채무, 보증채무 등에 영향을 미칠 수 있는 사건 등을 별도로 공표대상에 포함시켜 국가채무에 대한 투명하고 풍부한 정보 제공을 통하여 현재까지 정부의 통계에 불신을 가지고 있는 전문가 및 국민들의 신뢰를 회복하여야 할 것이다.

#### 6) 개정방안

이상에서 살펴 본 국가채무에 대한 개선방안을 바탕으로 국가재정법 개정방안을 제시하여 보면 [표5]와 같다. 우선 현행 국가재정법 제91조 제2항 제1호 및 시행령 제43조 제2항에 따라 국가채무의 범위에서 제외되는 중앙관서의 장이 관리·운동하지 않는 국가기금의 채권 발행액 및 차입금 등을 국가채무의 범위에 포함시키기 위하여 제91조

제2항 제1호의 괄호를 삭제하였다.

다음으로, 국가채무관리계획에 대한 국회 승인제도를 신설하기 위하여 제91조 제1항을 수정하고, 동조 제5항을 신설하였는데, 이 계획을 다음연도 예산안과 연계시키기 위하여 제91조 제1항 제3호에서 국채 또는 차입금의 상환계획 이외에 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 예상규모를 동 계획에 포함시켰으며, 이 계획의 국회 수정의결에 따른 결과를 정부의 예산안과 연결하기 위하여 정부안의 국회 제출기한을 5월 31일로, 국회의 의결기간을 6월 30일까지로 지정하였다. 또한, 국가채무관리계획의 주체를 예산안과의 연결을 고려하여 재정경제부장관에서 정부로 변경하였다.

마지막으로 재정정보로 공표되어야 할 국가채무에 관한 정보를 확대시키기 위하여 국가재정법 제9조 제3항을 신설하여, 공표될 국가채무의 범위에 지방자치단체의 채무를 포함시켰고, 잠재적으로 국가가 부담할 가능성이 있는 채무의 정보로써 국가와 지방자치단체의 보증채무와 공공기관의 채무를 병기(併記)하도록 하여 국가채무에 대한 관련정보를 풍부하게 제공하도록 하였다.

[표5] 국가채무와 관련된 조항 개정방안(신·구조문대비표)

현행	개정안
<p><b>제91조 (국가채무의 관리)</b></p> <p>①재정경제부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 <u>수립하여야 한다.</u></p> <p>1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적 2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는</p>	<p><b>제91조 (국가채무의 관리)</b></p> <p>①정부는----- ----- ----- ----- <u>수립하여</u> <u>5월 31일까지 국회에 제출하여야</u> <u>한다.</u></p> <p>1. ~ 2. (현행과 같음)</p>

제 3 장 총 칙(국가재정법)

현 행	개 정 안
<p>차입금 등에 대한 추정액</p> <p>3. 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 <u>국채 또는 차입금의 상환계획</u></p> <p>4. 채무의 증감에 대한 전망</p> <p>5. 그 밖에 대통령이 정하는 사항</p> <p>②제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.</p> <p>1. <u>국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권</u></p> <p>2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금</p> <p>3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무 부담행위</p> <p>4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령이 정하는 채무</p> <p>③제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다.</p> <p>1. 『국고금관리법』 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금</p> <p>2. 제2항제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권</p> <p>3. 제2항제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금</p>	<p>3. ----- ----- <u>국채 또는 차입금의 예상규모 및 상환계획</u></p> <p>4. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>②----- ----- -----.</p> <p>1. <u>국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권</u></p> <p>2. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p>③ ~ ④ (현행과 같음)</p>

현행	개정안
<p>④재정경제부장관은 제1항의 규정에 따른 국가채무관리계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장에게 자료제출을 요청할 수 있다.</p> <p>&lt;신설&gt;</p> <p><b>제 9 조 (재정정보의 공표)</b></p> <p>①정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다.</p> <p>②재정경제부장관과 기획예산처장관은 각 중앙관서의 장에게 제1항의 규정에 따른 재정정보의 공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>⑤국회는 제1항의 규정에 따라 제출된 국가 채무관리계획을 매년 6월 30일까지 의결하여야 한다. 이 경우 국회는 정부의 동의 없이 제1항제3호의 국채 또는 차입금의 규모를 증가시킬 수 없다.</p> <p><b>제 9 조 (재정정보의 공표)</b></p> <p>① ~ ② (현행과 같음)</p> <p>③제1항의 규정에 따라 공표될 국가채무에는 제91조제1항에서 규정한 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무와 지방재정법 제2조제5호에서 규정하는 채무를 포함한다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 국가채무와 함께 공표하여야 한다.</p>

현 행	개 정 안
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제92조제1항의 규정에 따라 국회의 동의를 얻은 보증채무</li> <li>2. 지방재정법 제13조의 규정에 따른 지방자치단체의 보증채무</li> <li>3. 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조제1항에서 규정한 공공기관의 채무</li> <li>4. 그 밖에 대통령령에서 정하는 사항</li> </ol>

## 제 2 절 성과중심의 재정운용 및 재정정보의 공표

### 1. 성과중심 재정운용의 정착을 위한 국회 심사의 제도적 보완

국가재정법 제8조에서는 성과중심의 재정운용에 대하여 규정하고 있는데, 이 조항의 취지는 재정운용 방식을 투입중심에서 성과중심으로 전환하여 재정의 효율성을 제고하고, 예산총액배분 자율편성제도(Top-down)의 도입으로 각 부처의 자율권이 확대됨에 따라 이에 상응하는 각 부처의 책임성을 확보하기 위한 취지이며, 성과관리제도는 성과목표의 달성 여부를 객관적으로 측정·판단할 수 있도록 계량화된 성과지표의 목표치를 예산편성시 구체적으로 설정하고, 이후 재정사업의 집행을 완료한 후 성과지표와 실적치를 비교·분석하여 그 결과를 제도개선 또는 차년도 예산편성에 활용하는 것이다.<sup>29)</sup>

국가재정법 제8조 제1항에서는 각 중앙관서의 장과 기금관리주체로 하여금 재정활동의 성과관리체계를 구축하도록 하고 있으며, 예산요구서 및 기금운용계획안을 제출할 때에 다음연도 예산의 성과계획서

<sup>29)</sup> 김인철, 앞의 책, 148면.

및 전년도 예산의 성과보고서를 기획예산처장관에게 함께 제출하도록 하고 있으며, 감사원은 결산검사보고서 및 기금결산보고서를 송부할 때에 성과검사보고서를 함께 국회에 5월 31일까지 제출하도록 하고 있다.

이와 같은 성과중심의 재정제도 운영의 성공적인 정착을 위하여 국회에서도 이에 대비한 제도 및 정부의 성과평가에 대한 검증을 제대로 할 수 있는 여건 및 제도를 마련할 필요가 있다.

우선 이 법 제8조 제5항에서 기획예산처장관은 성과계획서 및 성과보고서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보하도록 규정하고 있는데, 이 지침에 따라 성과계획서 및 성과보고서의 작성이 중요한 영향을 받을 수 있다.

성과계획서 및 성과보고서에 관한 지침은 성과계획서 및 보고서 작성에 중요한 영향을 미치고 동 계획서 및 보고서를 활용 또는 해석하는 데에 기초가 되는 기준이 되고, 이 성과계획서 및 보고서의 내용이 국회의 예산안 심사와 직결될 가능성이 높으므로, 이 지침에 대해서도 국회차원에서의 검토가 필요하다. 이를 위해서는 기획예산처장관이 성과계획서 및 성과보고서 등에 관한 지침을 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 통보하기 이전에 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 규정하는 것이 필요하다.

다음으로, 동조 제6항에서 기획예산처장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있도록 규정하고 있고, 시행령 제3조에서 기획예산처장관은 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 재정사업자율평가를 하도록 요구할 수 있으며, i) 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업, ii) 부처간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업, iii) 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업, iv)

그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업 등에 대하여 심층평가를 실시할 수 있도록 규정하고 있다.

이와 같은 규정은 지표 관리방식인 성과관리제도의 한계를 보완하고 주요 재정사업과 정부의 예산안 편성의 연계성을 강화하기 위한 취지<sup>30)</sup>로 생각되며, 동일한 취지로 국회의 예산 심의과정에서도 이와 유사한 기능이 필요할 것이므로, 이에 대한 제도적 보완이 요구된다고 하겠다.

즉, 국회의 상임위원회 또는 예산결산특별위원회가 그 의결로 주요 재정사업에 대하여 객관적인 평가가 필요할 경우에 정부 혹은 국회예산정책처를 포함한 관계 전문기관에 기한을 정하여 조사·연구 등을 위탁할 수 있도록 국가재정법에 명문화할 필요가 있는 것으로 생각된다. 이를 통해 주요재정사업에 대한 정부의 평가결과를 필요한 경우에는 검증해 볼 수 있으며, 이러한 검증을 통해 객관적이고 합리적인 수준의 예산반영이 가능할 것으로 보인다.

## 2. 재정정보의 공표 및 공개

국가재정법 제9조(재정정보의 공표)에서 정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하도록 규정하고 있다.

재정정보의 공표는 재정의 투명성(Fiscal Transparency) 확보를 위한 것이며, 재정의 투명성은 일반국민들에게 재정에 관련된 모든 정보를 시의적절하고 체계적으로 완전히 공개하는 것을 의미하는 것으로 본다.<sup>31)</sup>

30) 김인철, 앞의 책, 151면.

31) 락관훈, 『재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안』(한국법제연구원, 2006. 10), 11면.

국가재정법 제9조에서 규정하는 재정정보의 공표는 이전 예산회계법에 비하여 공표대상인 재정정보가 확대되고, 공표방법에서도 정보통신매체가 추가되고 있으나, 여전히 공표해야 할 정보가 너무 포괄적으로 규정되어 있고, 매년 1회 이상 공표할 것을 규정하고 있을 뿐 어느 시점에 공표해야 하는지가 불분명하여 그 실효성이 의심스럽다는 주장<sup>32)</sup>도 있다.

이와 같은 주장과 같이 현행 국가재정법 제9조의 규정이 포괄적으로 규정되어 있어 어떠한 자료가 공표의 대상이 되는지가 불분명한 측면이 있으므로, 법률에서 이를 어느 정도 구체화할 필요가 있으며, 재정에 대한 국민들의 견해가 피드백 될 수 있는 가능성을 갖추기 위해서는 예산안 및 결산자료가 국회에 제출되는 시점에 이들 자료가 공표될 필요가 있으며, 이와 같은 공표를 통해 예산안 및 결산에 대한 국민들의 견해가 국회의 심의과정에서 반영될 가능성이 있고, 이를 통해 재정에 대한 국민들의 관심을 보다 적극적으로 유발할 수 있으므로 예산안 및 결산에 대한 공표시점은 법률에서 별도로 규정하는 것이 바람직하다.

다음으로 정부가 2004년 3월부터 추진하여 2007년 1월부터 시행중인 디지털예산회계시스템에 대해 재정정보의 공개·활용 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

정부는 2004년 3월 국정과제회의에서 중앙과 지방재정의 연계, 예산·회계제도 개혁 등 재정체계 전반을 정비하기 위한 기본 인프라로서 디지털예산회계시스템의 구축을 국정과제로 추진하기로 결정하고, 종래의 기획예산처가 관리하고 있던 예산정보관리시스템(FIMSys)과 재정경제부에서 관리하고 있던 국가재정정보시스템(NaFIS)을 통합하여 예산편성, 집행, 결산까지 모두 하나의 시스템에서 처리할 수 있는

---

32) 박관훈, 앞의 책, 132면.

디지털예산회계시스템을 구축하여 2007년도부터 운영 중에 있다.

디지털예산회계시스템의 장점을 살펴보면 모든 재정사업의 시작부터 종료까지 전 과정을 관리하고, 집행실적과 성과 등 사업 현황을 실시간으로 파악할 수 있으며, 재정자금 집행과 함께 발생한 거래는 실시간으로 계정별 거래유형을 통하여 자동으로 분류되며, 해당 프로그램별로 원가가 계산되어 성과관리에 활용할 수 있고, 분야별·부처별·기능별 등 여러 측면에서 통계분석을 수행하여 과거실적, 현황, 예측 등 다양하고 정확한 통계분석 자료를 제공하는 등 이 시스템을 통하여 재정과 관련된 양질의 정보를 쉽게 얻을 수 있으며, 이를 통해 예산안 편성 및 심의 등 정부와 국회의 의사결정에 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

하지만, 이 시스템에 대한 접근이 일반인은 물론, 국회조차 차단되고 있어 막대한 예산을 투입한 시스템이 정부 일부부처의 기능수행을 위해서만 활용되고 있다는 측면에서 이러한 재정정보시스템에 대한 접근이 가능하도록 법적인 근거를 마련할 필요가 있다. 이러한 양질의 재정에 대한 정보공개를 통하여 재정의 투명성과 정부에 대한 신뢰를 제고할 수 있는 가능성이 커질 것으로 생각한다.

디지털예산회계시스템에 대한 국회에서의 활용은 지금까지 국회의 예산안 및 결산 심사시 가장 문제가 되었던 ‘정보의 비대칭성’으로 인한 정보의 부족과 왜곡문제를 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 생각되며, 예산안 심의 시에는 디지털예산회계시스템 중 사업관리시스템, 예산관리시스템, 통계분석시스템 등에 대한 접근이 필요하고, 결산 심의 시에는 회계관리시스템, 자금관리시스템 등에 대한 활용이 허용되어야 할 것이다.

### 3. 개정방안

성과중심 재정운용 및 재정정보 공표와 관련된 국가재정법 관련조항의 개정방안을 제시하여 보면, [표6]과 같이 도출해 볼 수 있다. 우선 법 제8조 제5항에서 성과계획서 및 성과보고서에 관한 지침은 그 중요성을 감안하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 통보하기 이전에 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 규정하여 동 지침에 대한 국회의 검토가 이루어지도록 하였다. 관련 지침을 중앙관서의 장 등에게 통보하기 이전에 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 규정하면, 통보절차가 지연될 수 있다는 우려가 제기될 수 있으나, 국회의 사정 등으로 통보절차가 지연될 가능성이 있는 경우 국회 예산결산특별위원회와의 협의를 통하여 보고를 서면으로 대체하는 방법 등을 강구할 수 있으므로, 이와 같은 우려는 적기에 해소 가능할 것으로 생각된다.

다음으로, 성과중심의 재정운용에 대한 국회차원의 관련 정보 확보 등을 위하여 제6항 및 제7항에서 기획예산처장관이 실시한 평가 및 위탁하는 조사·연구 등에 관한 결과보고서를 국회에 제출하도록 하였고, 국회의 상임위원회와 예산결산특별위원회 등 특별위원회는 그 의결로 예산 및 기금의 성과계획서 및 성과보고서와 관련된 주요 재정사업에 대하여 객관적이고 전문적인 정보 획득 등을 위하여 정부 혹은 관계 전문기관 등에 평가 혹은 조사·연구 등을 위촉할 수 있는 근거를 마련하였다. 이 경우 『국회에서의증언·감정등에관한법률』 제4조 제1항의 단서를 준용하여, 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로서 그 발표로 말미암아 국가안위에 중대한 영향을 미친다는 재무부장관의 소명이 국회의 요구를 받은 날로부터 5일 이내에 있는 경

우를 제외하고는 정부가 국회의 요구에 응하여야 한다고 규정하였다.

재정정보의 공표에 대해서는 우선, 포괄적인 공표대상을 한정하기 위하여 법률에서 규정하고 있는 재정과 관련된 주요 정보를 각 호를 사용하여 명확하게 한정하였고, 특히 단서규정에서 국민들의 견해를 반영하기 위하여 예산안과 결산에 대해서는 관련자료를 국회 제출시점과 동일하게 규정하여 국회의 심의과정에서 국민들의 견해를 반영할 수 있는 개연성을 상정하였고, 일반인들이 언제든지 국가의 재정정보를 열람할 수 있도록 대통령령이 정하는 도서관 및 이와 유사한 장소에 이를 비치하도록 규정하였다.

마지막으로, 제9조의2(재정정보시스템의 구축 및 활용)를 신설하여 정부가 재정정보시스템을 구축·운영할 수 있는 근거를 마련하고, 국회의 예산안 및 결산 등의 심의 시 항상 문제가 되어 왔던 정보의 부족 혹은 정부에 의한 의도적인 정보 왜곡문제를 해소하기 위하여 직접 재정정보시스템을 열람할 수 있는 근거규정을 마련하였는데, 특히 회계 및 자금집행에 관한 정보를 통해 실제 예산집행내역을 파악함으로써 국회에서 확정된 예산이 정부의 예산집행과정에서 정부의 자유재량에 따라 변질되거나 다른 목적을 위하여 예산이 집행되는지 여부 등을 파악할 수 있어, 정부의 예산집행에 대한 책임성 및 국회의 예산심의·확정권의 실효성을 제고할 수 있을 것으로 생각된다.

이상의 재정정보의 공표 및 재정정보시스템의 활용 등에 관한 규정들은 국민들의 재정에 관한 관심을 유발함과 아울러 국회의 유용한 정보 획득 등을 통하여 재정의 투명성 및 재정정보의 신뢰성을 제고하는 데에 많은 기여를 할 것으로 보인다.

[표6] 성과중심 재정운용 및 재정정보공표와 관련된 조항 개정방안  
(신·구조문대비표)

현 행	개 정 안
<p><b>제 8 조 (성과중심의 재정운용)</b></p> <p>①각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 “기금관리주체”라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.</p> <p>②각 중앙관서의 장은 제31조제1항의 규정에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 기획예산처장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항의 규정에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획예산처장관에게 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 제58조제1항 및 제73조제1항의 규정에 따라 세입세출결산보고서 및 기금결산보고서를 제출할 때에 예산 및 기금의 성과보고서를 재정경제부장관에게 함께 제출하여야 한다.</p> <p>④감사원은 제60조 및 제73조제4항의 규정에 따라 결산검사보고서 및 기금결산검사보고서를 송부할 때에 예산 및 기금의 성과검사보고서를</p>	<p><b>제 8 조 (성과중심의 재정운용)</b></p> <p>① ~ ④ (현행과 같음)</p>

제 3 장 총 칙(국가재정법)

현 행	개 정 안
<p>재정경제부장관에게 함께 송부하여야 하며, 국회에도 5월 31일까지 제출하여야 한다.</p> <p>⑤<u>기획예산처장관</u>은 제2항 및 제3항의 규정에 따른 성과계획서 및 성과보고서 등에 관한 지침을 작성하여 <u>각 중앙관서의 장과</u> 기금관리주체에게 각각 통보하여야 한다.</p> <p>⑥<u>기획예산처장관</u>은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.</p> <p>⑦<u>기획예산처장관</u>은 제6항의 규정에 따른 평가와 관련하여 전문적인 조사·연구 등이 필요한 때에는 관계 전문기관 등에 조사·연구 등을 위탁할 수 있다.</p> <p>⑧<u>기획예산처장관</u>은 제6항의 규정에 따른 평가를 행함에 있어 필요하다고 인정되는 때에는 관계 행정기관의 장 등에 대하여 평가에 관한 의견 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 등은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 한다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>⑤정부는----- ----- ----- ----- <u>국회 예산결산특별위원회에 보고한 이후에 각 중앙관서의 장과</u> -----.</p> <p>⑥ ~ ⑧ (현행과 같음)</p> <p>⑨<u>기획예산처장관</u>은 제6항 및 제7항의 규정에 따른 평가 및 조사·연구 등에 따른 결과보고서를 지체없이 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>⑩『<u>국회법</u>』 제35조의 규정에 따른 국회의 위원회는 그 의결로 제2항</p>

현행	개정안
<p><b>제 9 조 (재정정보의 공표)</b></p> <p>①정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다.</p>	<p>및 제3항의 규정에 따른 성과계획서 및 성과보고서 등과 관련하여 주요 재정사업에 대한 평가 및 전문적인 조사·연구 등을 정부에 요청하거나, 관계 전문기관 등에 이를 위탁할 수 있다. 이 경우 정부는 『국회에서의증언·감정등에관한법률』 제 4조제1항의 단서에 해당하는 경우를 제외하고는 이에 응하여야 한다.</p> <p><b>제 9 조 (재정정보의 공표)</b></p> <p>①정부는 투명한 재정운용을 위하여 다음 각호의 사항을 매년 1회 이상 대통령령이 정하는 방법으로 공표하고 일반인이 열람할 수 있도록 대통령령이 정하는 도서관 및 이와 유사한 장소에 비치하여야 한다. 다만, 제5호 및 제8호의 자료는 회계연도 개시 90일 전까지, 제7호 및 제9조의 자료는 매년 5월 31일까지 공표하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제7조에 따른 국가재정운용계획</li> <li>2. 법 제8조에 따른 성과계획서 및 성과보고서</li> <li>3. 법 제8조제6항에 따른 주요 재정사업에 대한 평가결과</li> <li>4. 법 제29조에 따른 예산안편성지침</li> <li>5. 법 제34조에 따른 예산안의 첨부서류</li> <li>6. 법 제54조에 따른 국고보조금 집행실적</li> <li>7. 법 제58조에 따른 세입세출결산</li> </ol>

현행	개정안
<p>②재정경제부장관과 기획예산처장관은 각 중앙관서의 장에게 제1항의 규정에 따른 재정정보의 공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p> <p>&lt; 신설 &gt;</p>	<p><u>보고서</u></p> <p>8. 법 제68조에 따른 기금운용계획안</p> <p>9. 법 제73조에 따른 기금결산보고서</p> <p>10. 법 제82조제3항에 따른 평가결과</p> <p>11. 법 제89조에 따른 추가경정예산안</p> <p>12. 국가채무 및 국가보증채무의 현황 및 변동내역</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p><b>제 9 조의2 (재정정보시스템의 구축 및 활용)</b> ①정부는 재정정보의 효과적인 관리 및 활용을 위하여 재정정보시스템을 구축·운영할 수 있다.</p> <p>②국회는 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 제1항의 규정에 따른 재정정보시스템을 열람할 수 있다.</p> <p>1. 법 제33조에 따른 예산안</p> <p>2. 법 제68조에 따른 기금운용계획안</p> <p>3. 법 제70조에 따른 기금운용계획변경안</p> <p>4. 법 제89조에 따른 추가경정예산안</p> <p>5. 법 제52조에 따른 예비비총괄명세서의 승인</p> <p>6. 법 제61조에 따른 결산</p> <p>7. 법 제73조에 따른 기금결산</p>

## 제3절 출연금 및 특별회계·기금 신설에 관한 심사

### 1. 출연금에 대한 별도의 법적 규율 필요

#### 1) 출연금의 개념 및 법적 규율의 미비(未備)

국가재정법 제12조에서 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적  
을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에  
근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있도록 규정하고 있다.  
정부출연금이란 일반적으로 국가가 해야 할 사업이지만 여건상 정부  
가 직접 수행하기 어렵거나 민간이 이를 대행하는 것이 보다 효과적  
이라고 판단될 때 이러한 사업을 수행하는 자에 대하여 국가가 이를  
조성하기 위하여 재정상 원조를 할 목적으로 법령에 근거하여 민간에  
게 반대급부 없이 금전적으로 행하여지는 출연을 말한다.<sup>33)</sup>

출연금은 민간에 대한 이전지출에 해당하는 것으로, 중앙관서의 장  
이 관리·운용하는 국가기금에 대한 기금전출금이나 공기업에 대한  
경상전출금 및 자본전출금과 구분이 된다고 보는 견해<sup>34)</sup>가 있으나,  
법률에서는 이를 구분하여 규정하지 않고 있으며, 특히 보조금의 개  
념과 명확히 구분되지 않는 측면이 있다.

보조금의 개념은 『보조금의예산및관리에관한법률』 제2조 제1호에 규  
정되어 있는데, 보조금은 국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대  
하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는  
보조금(지방자치단체에 대한 것과 기타 법인 또는 개인의 시설자금이  
나 운영자금에 대한 것에 한한다)·부담금(국제조약에 의한 부담금은  
제외한다) 기타 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으

33) 김인철, 앞의 책, 171면.

34) 김인철, 앞의 책, 171면.

로서 대통령령으로 정하는 것<sup>35)</sup>을 말한다.

보조금의 개념과 달리 출연금에 대해서는 법령에서 그 개념을 명확하게 규정하지 않고 있어, 보조금과 혼용(混用)될 가능성이 있는 등 출연금에 대한 개념을 법률에서 명확하게 규정할 필요가 있다. 출연금은 보조금에 비해서 그 집행 및 집행잔액·이자수입처리 등에 있어서 자율성을 부여하고 있으므로 그 개념·유형 및 범위를 법령에 규정하여 보조금 대상사업이 무분별하게 출연금 지원사업으로 변경·추진되어서는 안된다.

출연금의 유형을 살펴보면, 출연 주체를 중심으로 정부출연금, 사적단체들의 출연금(예를 들면, 이동통신사), 교육법인의 전입금 등으로 분류하는 견해<sup>36)</sup>가 있으나, 이에 대한 연구는 거의 미미한 실정이다.

## 2) 법적 규율 부재로 인한 출연금의 문제점

출연금의 개념 및 범위 등에 관한 법적 규율 부재(不在)뿐 아니라 출연금 예산의 편성, 출연금 예산의 집행, 출연금 집행 잔액 및 이자처리에 대한 규정이 법령에 규정되지 않아 출연기관별로 그 집행실태가 상이하고 출연금에 대한 사후통제가 제대로 이루어지지 못하는 점 등이 문제되고 있다.

출연금은 보조금에 비하여 그 집행에 있어서 자율성이 부여되고 있어 보조금의 예산편성보다 더욱 엄격한 절차가 필요하나, 보조금이 『보조금의예산및관리에관한법률』에 의해 보조금예산 편성시 예산계상신청, 보조사업을 수행하고자 하는 자의 자료제출 등 법률에서 규정한 절차를 경유하여야 하는 것에 비하면 출연금은 별도의 경유절차 없이 비교적 손쉽게 편성됨에도 불구하고 집행에 대한 재량이 지나치게 크

35) 시행령 제2조(급부금의 지정)에 따르면, 기타 급부금은 『농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙』 제3조의 규정에 의한 소득보조금을 말한다.

36) 정영화·장용근, 『출연금 예산관련 제도개선방안』, (2007. 11, 한국법제연구원 전문가회의자료), 7면.

다는 문제점이 있다.

또한, 출연금은 [표7]과 같이 집행잔액 및 이자수입 처리방식이 각 기관별·소관별로 자체 정관 혹은 규정에 따라 상이하게 나타나고 있는데, 정부출연금도 국민의 세금을 재원으로 하는 국가예산의 일부분이라는 측면에서 예외적인 경우를 제외하고는 출연금의 집행잔액 및 이자수입도 보조금을 포함한 다른 예산과 동일하게 국고에 반납되어야 할 것으로 생각된다.

[표7] 각 부처 대표적 사업의 출연금 집행잔액 및 이자수입 처리 현황<sup>37)</sup>

부처명	사업명	집행잔액 및 이자수입 처리방식	근거조항
노동부	노사관계발전지원 외 다수사업	집행잔액 및 이자수입의 출연기관 보유, 다음연도 사업비 및 퇴직충당금 등으로 사용	한국노동교육원정관 제13조, 한국고용정보원정관 제34조 등 다수기관의 정관에 규정
산림청	임업기술연구개발	출연금 및 이자수입의 국고반납	임업공동연구사업관리등에관한규정 제19조 제3항
농림부	농업경영기술개발 외 다수사업	정산 후 국고세입조치	농업과학기술개발공동연구 사업관리규정 제709호, 제13조, 제16조, 제17조
중 소 기업청	대중소협력증진	집행잔액 및 이자수입의 출연기관 보유, 다음연도로 이월하여 사용	협약서 제5조
	중소벤처창업대학원운영	집행잔액은 중앙부처 세입(수입)으로 납입 후 다음연도 사업비로 사용 이자수입은 출연기관에서 보유하며, 당해연도 사업비로 사용	협약서 제5조

37) 국회예산결산특별위원회 수석전문위원, 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(총괄)』, 37면.

제 3 장 총 칙(국가재정법)

부처명	사업명	집행잔액 및 이자수입 처리방식	근거조항
행정자치부	전자정부사업지원	집행잔액·이자수입은 중앙행정부처에 반납하되, 협약과 동일사업에 대해 승인을 얻어 이월 사용	전자정부지원사업 협약서 제6조
	행정정보DB구축		
소방방재청	안전관리기술개발 외 다수사업	집행잔액의 부당집행 경우 국고반납	소방방재청 연구개발사업 처리규정 제30조
		이자수입은 연구개발에 재투자	소방방재청 연구개발사업 처리규정 제25조, 26조
산업자원부	전자상거래기술개발	주관기관단계에서 발생하는 집행잔액 및 이자수입은 국고에 반납하고 있지만, 실제 사업수행자(기업, 연구소 등)는 반납하고 있지 않음.	산업기술개발사업운영요령 제25조, 제33조
	차세대패키징공정·장비		산업기술개발사업 운영요령 제6조, 25조
	대국민홍보	출연금 및 이자수입은 출연기관에서 다음연도로 이월하여 사용	발전소주변지역지원에 관한법률 제16조의2 제3항
정보통신부	유비쿼터스원천기술개발	출연기관에서 다음연도로 이월하여 연구개발에 재투자	사업협약서
	광대역통합망구축	출연기관 정산 후 세입(수입)처리	사업협약서 및 정보통신진흥기금운용관리요령
보건복지부	한방치료기술연구개발	정산잔액을 국고(기금)에 납입	보건의료기술연구개발사업관리규정 제19조 제4항
		이자수입은 주관연구기관의 승인을 받아 사용하고 나머지는 반납	보건의료기술진흥사업 연구개발비산정·사용·관리·정산지침 제12조
교육인적자원부	기초과학학술연구조성	집행잔액은 국고반납	학술진흥및학자금대출신용보증등에 관한법률시행령제21조4의 제3항, 제4항
		이자수입 관리 규정이 없어, 자체지침 적용하여 재투자하고 있음	'06년학술연구조성사업위탁업무처리지침 제8조
문화관광부	지역문화산업연구센터지원	집행잔액 및 이자수입의 세입(수입)으로 납입 예정	출연금정산 관련 규정이 없어 보조금법 준용하여 국고에 반납 예정

위와 같이 출연금 예산 편성 및 사후처리에 대한 법적 미비로 인해 출연금 예산이 부적절하게 집행될 가능성이 높다는 필자의 주장에 대하여 출연금은 법률에 근거가 있는 경우에 한하여 국가가 출연할 수 있으므로 출연요건이 엄격하므로 앞서 제기한 문제는 기우(杞憂)에 불과하다는 주장이 제기될 수 있다.

하지만 정부는 국가재정법 제12조의 출연금에 대한 법적 근거를 포괄적으로 해석하여 ‘국가연구개발사업의 수행’, ‘공공목적의 수행하는 기관의 운영’ 이외에 특정사업에 대한 소요경비를 지원할 수 있는 규정과 특정사업이 해당 기관의 사업이라는 규정 등을 출연의 법적근거로 보는 등 출연금의 지원범위를 폭넓게 보고 있다.<sup>38)</sup>

또한, 재정경제부의 금융전문대학원에 대한 출연과 같이 금융전문대학원을 공모(公募)에 의해 그 수탁기관으로 선정된 한국과학기술원(KAIST)의 출연근거<sup>39)</sup>를 금융전문대학원의 출연근거로 보는 등 출연의 법적 근거를 잘못 적용하거나 포괄적으로 해석하여 출연의 범위가 광범위하고 증가되는 추세<sup>40)</sup>에 있으므로, 출연금 예산 편성·집행 및 사후정산에 대한 법적 규율이 더욱 필요하다고 하겠다.

위에서 언급한 출연금에 대한 정의, 예산편성, 집행, 집행잔액 및 이자수입 처리 이외에도 법적 규율이 필요한 부분으로, 출연 혹은 보조기관의 재출연 또는 재보조에 대한 문제와 국외 출연에 대한 부분을 생각해 볼 수 있다.

우선, 정부로부터 출연 혹은 보조금을 지급받는 기관(지방자치단체 제외) 혹은 공기업 등 공공기관이 다른 기관에 다시 출연 혹은 보조

38) <참조1> 『출연금의 법적근거가 미흡한 대표적 사업내역 및 법률규정 예시』를 참조.

39) 한국과학기술원법 제10조 (출연금) ① 정부 또는 정부투자기관은 과학기술원의 설립·건설·연구 및 운영에 소요되는 경비에 충당하게 하기 위하여 과학기술원에 출연금을 지급할 수 있다.

40) 김인철, 앞의 책, 172면에 따르면, 출연금사업은 '02년도 7조 2,192억원, '03년 9조 4,004억원, '04년 10조 3,466억원으로 매년 증가하는 추세에 있다고 한다.

금을 지급할 수 있는지가 문제될 수 있는데, 이 경우 출연기관 및 공기업 등의 출연 혹은 보조는 원칙적으로 금지되어야 한다. 왜냐하면, 정부출연기관 혹은 공공기관의 출연 혹은 보조금 지급은 국회의 예산 심의대상에서 제외되는 경우가 많기 때문에 정부가 국회의 심의를 회피하기 위한 목적으로 이러한 출연기관 혹은 공기업 등으로 하여금 다른 기관에게 출연 혹은 보조금을 우회적으로 출연 혹은 보조금을 지급할 우려가 있고, 출연금 혹은 보조금은 원칙적으로 지원받은 당해 기관에 한정되는 금전적 지원으로 이해되기 때문에 출연기관 혹은 공기업 등의 출연 혹은 보조는 원칙적으로 금지되어야 한다고 생각된다. 다만, 사업의 목적상 필요한 경우 미리 국회의 승인을 받을 경우에 한하여 예외적으로 인정할 수 있다고 하겠다.

다음으로 검토되어야 될 부분은 국외 출연에 대한 부분으로, 국외 출연금은 예산의 비목 중 출연금 비목으로 집행이 되지 않고 국제분담금 비목으로 예산이 집행되기 때문에 내용상 출연에 해당되어도 형식적으로는 국제분담금 형식으로 지출되어 법적 근거가 필요한 출연금이 법적 근거 없이 지원될 경우가 있으므로, 국외 출연금에 대해서는 그 실질적인 내용에 따라 출연에 필요한 법적 근거에 따라 집행되는지 점검되어야 할 것이다.

따라서 출연금에 대해서는 보조금의 경우와 같이 별도의 법률에 의해서 출연금 예산의 편성, 집행, 집행잔액 및 이자수입의 처리, 출연기관 및 공기업 등의 다른 기관에의 출연 또는 보조금지, 국외 출연에 대한 사항 등에 대하여 별도의 법률을 제정하여 이를 규율할 필요가 있다고 생각한다.

### 3) 개정방안

국가재정법 제12조의 출연금 관련 조항의 개정안을 제시하여 보면, 우선 현행 조항을 제1조로 하고 현행 포괄적인 출연금의 목적을 보다

한정하고 출연금의 법적 근거에 대해서도 법률에 출연근거가 있는 경우로 한정하여 보다 명확하게 규정하였다.

제2항을 신설하여 『보조금의예산및관리에관한법률』에 근거, 보조금 대상이 되는 사무 또는 사업에 대해서는 국가가 집행의 자율성이 대폭 부여되어 방만하게 운영되기 쉬운 출연금을 지원할 수 없게 규정하여 보조금과 출연금과의 혼용을 방지하고자 하였다.

마지막으로 제3항을 신설하여 출연금의 정의 및 대상, 예산편성 절차, 집행 절차, 집행잔액 및 이자수입 처리, 출연기관 및 공기업 등의 다른 기관에의 출연 또는 보조문제 등 앞서 논의한 부분에 대한 법적 공백(空白)을 채우기 위하여 출연금에 관하여 필요한 사항을 별도로 법률로 정하도록 규정하고 있다.

[표8] 출연금과 관련된 조항 개정방안(신·구조문대비표)

현행	개정안
<p><b>제12조 (출연금)</b>                      국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 <u>법률에 근거가 있는 경우</u> 해당 기관에 출연할 수 있다.</p> <p>&lt; 신설 &gt;</p> <p>&lt; 신설 &gt;</p>	<p><b>제12조 (출연금)</b></p> <p>①-----                      -----                      등을 위하여 법률에 출연근거가 있는 경우 -----                      -----.</p> <p>②국가는 『보조금의예산및관리에관한법률』 제2조제1호의 규정에 따른 보조금에 해당되는 사무 또는 사업에 대해서는 출연할 수 없다.</p> <p>③출연금의 대상, 예산편성, 집행, 집행잔액 처리 등 출연금에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.</p>

## 2. 특별회계 및 기금 신설·폐지 등에 관한 규정의 보완

### 1) 특별회계 및 기금 신설·폐지에 관한 현행 규정

국가재정법 제14조는 특별회계 및 기금을 신설하는 경우 그 심사에 관한 규정으로, 중앙관서의 장이 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서를 기획예산처장관에게 제출하여 그 신설 타당성에 관한 심사를 요청하도록 규정하고 있다.

기금신설의 타당성 여부는 ① 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있는지, ② 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요한지, ③ 중·장기적으로 안정적인 자원조달과 사업추진이 가능한지, ④ 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 효과적인지를 기준으로 심사하여야 하며, 특별회계의 경우에는 ① 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계로 사업을 수행하는 것이 더 효과적인지, ② 특정한 사업을 운용하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있는지를 기준으로 심사하도록 하고 있다(법 제14조제2항).

우선, 특별회계 및 기금의 현황을 살펴보면, '08년도 예산안 기준으로 특별회계는 총 18개이며, 총 예산안 규모는 44조 6,016억원으로, '07년도 법률 제·개정<sup>41)</sup>으로 2개의 특별회계(혁신도시건설특별회계, 아시아문화중심도시조성특별회계)가 신설되고 1개의 특별회계(교통시설특별회계)가 연장됨에 따라 '07년도 초 16개 특별회계에 비하여 2개의 특별회계가 증가된 규모이다.

41) 2007년 11월 현재, 혁신도시건설특별회계, 교통시설특별회계에 대한 근거법률은 국회 계류 중이다.

'08년도 예산안 기준으로 기금은 총 60개 기금이 운용 중에 있으며, '08년도 60개 기금의 총 수입·총 지출규모는 370조 8,981억원으로 '07년도 308조 5,645억원보다 20.2%가 증가한 규모이다.

위 현황과 같이 특별회계 및 기금은 총 78개로 특히, 기금의 경우 일반예산에 비하여 집행의 자율성이 크다는 특징으로 인하여 기금이 난립(亂立)되고 있는 실정이며, 이러한 실태로 인하여 우리나라의 재정구조가 복잡하고 불투명하게 운영되는 측면이 있으므로, 특별회계 및 기금의 신설에 대해서는 보다 엄격한 기준의 적용이 필요하다고 하겠다.

이러한 재정구조의 복잡성과 불투명성을 감안하여 법 제15조에서는 특별회계 및 기금이 ① 설치목적은 달성한 경우, ② 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우, ③ 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우, ④ 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운영하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우에 이를 폐지하거나, 다른 특별회계 또는 기금과 통합할 수 있도록 규정하고 있다.

## 2) 특별회계 및 기금 신설·폐지에 관한 보완

위에서 언급한 바와 같이, 법 제15조에서 '일정요건에 부합되는 경우 특별회계 및 기금을 폐지하거나 통합할 수 있다'라고 통·폐합 규정을 임의규정으로 규율하고 있으나, 특별회계 및 기금의 난립으로 인한 우리나라 재정구조의 복잡성 및 불투명성 등을 감안할 때, 특별회계 및 기금의 설치목적은 달성한 경우나 달성이 불가능하다고 판단되는 경우 등 법 제15조 각호에 해당되는 때에는 이러한 특별회계 및 기금의 통·폐합을 임의규정이 아닌 의무규정으로 규정하는 것이 바람직하다.

불필요하거나 다른 기금 등과 중복되는 특별회계 및 기금에 대한 정부의 자발적인 통·폐합 및 이에 대한 노력을 유도하기 위해서는 법 제15조에 제2항을 신설하여 매년 국회에 특별회계 및 기금에 대한 통·폐합 계획을 보고하도록 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

이러한 방안과 아울러 법 제14조의 규정에 따라 기획예산처장관이 특별회계 및 기금의 신설을 승인할 경우에도 현행과 달리 예산안과 별도로 국회에 보고할 필요가 있다. 현재 정부가 특별회계 및 기금을 신설할 경우에는 별도의 국회에 대한 보고절차 없이 예산안 제출시 이를 포함하여 회계연도 개시 90일 전까지 제출하여, 국회가 촉박한 예산심사 일정으로 인하여 특별회계 및 기금의 신설 타당성에 대하여 별도로 논의할 기회가 없었다는 문제가 있다.

따라서 국회가 예산안 심의에 앞서 국가재정의 부담을 가중시켜 재정건전성을 저해할 가능성이 있는 특별회계 및 기금의 신설여부에 대해 보다 신중하게 검토할 필요가 있으며, 이를 위해서는 앞서 설명한 특별회계 및 기금의 통·폐합 계획에 대한 국회 보고시 특별회계 및 기금의 신설 계획도 첨부하여 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 규정할 필요가 있다.

다음으로, 특별회계 및 기금 신설에 대한 국회의 입법과정에 대한 정비의 필요성이 있다. 특히, 의원입법으로 특별회계 및 기금에 대한 신설이 추진될 경우에는 국회 예산결산특별위원회의 승인을 얻도록 규정할 필요가 있다. 현행 국회법 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의)에서는 기획예산처소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거치도록 하고 있다.

하지만 현행 국회법 규정은 기획예산처소관 법률안 및 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의를 거치도록 할 뿐, 이 협의의 구속성을 부여하지 아니하고 협의가 이루어지지 않을 경우에는 소관위원회가 바로 심사보고 할 수 있도록 규정하고 있으며, 실제 협의를 거치지 않을 경우에는 예산결산특별위원회가 실질적으로 소관위원회의 의결에 어떠한 영향도 미칠 수 없다는 단점이 있다.

따라서, 최소한 특별회계 및 기금을 신설할 경우에는 미리 예산결산특별위원회의 승인을 거치도록 하여 전체 국가재정의 건전성 등을 고려하지 않는 소관위원회의 법률제정으로 회계 및 기금이 남설(濫設)될 가능성을 축소하여야 할 것으로 생각된다.

### 3) 개정방안

위와 같은 논의를 바탕으로 국가재정법 제15조 및 국회법 제83조의 2에 대한 개정방안을 제시하여 보면, 우선 국가재정법 제15조를 제15조 제1항으로 변경하고, ‘폐지하거나 통합할 수 있다’는 임의(任意)규정을 의무(義務)규정으로 전환하였으며, 제2항을 신설하여 특별회계 및 기금의 폐지 또는 통합계획과 특별회계 및 기금의 신설계획을 예산안의 국회제출 30일 전까지 국회예산결산특별위원회에 보고하도록 하였다. 정부의 특별회계 및 기금의 폐지·통합 및 신설 등을 예산안의 국회제출 30일 전까지 국회에 보고하도록 하는 것은 국가재정의 건전성 및 투명성에 영향을 미칠 수 있는 회계 및 기금의 변경계획을 예산의 심의·확정권 등의 재정통제권을 가지고 있는 국회가 별도로 심사하여 이러한 심사내용을 존중하여 정부가 예산안을 편성할 수 있도록 하기 위한 것이다.

[표9] 특별회계 및 기금 신설·폐지 등과 관련된 조항 개정방안  
(신·구조문대비표)

현       행	개       정   안
<p><b>제15조 (특별회계 및 기금의 통합·폐지)</b>                      특별회계 및 기금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 특별회계 또는 기금과 <u>통합할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 설치목적을 달성한 경우</li> <li>2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우</li> <li>3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우</li> <li>4. 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우</li> </ol> <p><u>&lt; 신   설 &gt;</u></p>	<p><b>제15조 (특별회계 및 기금의 통합·폐지)</b>                      ① -----                      -----                      -----                      ----- <u>통합하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ~ 4. (현행과 같음)</li> </ol> <p>② 정부는 제1항의 규정에 따른 특별회계 및 기금의 폐지 또는 통합계획과 제14조의 규정에 따른 특별회계 및 기금 신설의 타당성에 관한 심사결과를 제33조의 규정에 따른 예산안의 국회제출 30일 전까지 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.</p>

다음으로, 특별회계 및 기금 남설 방지를 위한 국회법 개정방안을 살펴보면, [표10]과 같이 예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의를 규정하고 있는 국회법 제83조의2에 하나의 조항을 추가하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

예산관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회의 협의가 실질적인 구속력이 없고 이 조항 제4항에서 소관위원회와 예산결산특별위원회의 협의가 이루어지지 않을 경우, 소관위원회는 예산결산특별위원회의

협의 없이 심사보고를 할 수 있으나, 특별회계 및 기금을 신설하는 예외적인 경우에는 예산결산특별위원회와의 협의를 아니라 소관위원회 심사보고 이전에 예산결산특별위원회의 승인을 얻도록 규정하여 회계 및 기금 신설이 전체 국가재정을 고려하지 않는 소관위원회의 독자적인 법률제정에 좌우되지 않도록 하였다.

[표10] 특별회계 및 기금 신설·폐지 등과 관련된 국회법 조항 개정방안 (신·구조문대비표)

현 행	개 정 안
<p><b>제83조의2 (예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의)</b></p> <p>① 기획예산처소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거쳐야 한다.</p> <p>② 소관위원회의 위원장은 제1항의 규정에 따른 법률안을 심사함에 있어 20일의 범위 이내에서 협의기간을 정하여 예산결산특별위원회에 협의를 요청하여야 한다. 다만, 예산결산특별위원장의 요청에 따라 그 기간을 연장할 수 있다.</p> <p>③ 소관위원회는 기획예산처소관에 속하는 법률안을 예산결산특별위원회와 협의하여 심사함에 있어서 예산결산특별위원장의 요청이 있는 때에는 연석회의를 열어야 한다.</p> <p>④ 소관위원회는 제1항 내지 제3항의 규정에 따른 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 바로 심사보고를 할 수 있다.</p>	<p><b>제83조의2 (예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의)</b></p> <p>① ~ ④ (현행과 같음)</p>

제 3 장 총 칙(국가재정법)

현 행	개 정 안
<p><u>&lt; 신 설 &gt;</u></p> <p>⑤제1항의 규정에 따른 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p>	<p>⑤소관위원회의 위원장은 제1항의 규정에 따른 법률안 중 회계 및 기금을 신설하는 경우 심사보고 이전에 예산결산특별위원회의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>⑥ (제5항과 같음)</p>

## 제 4 장 예 산

국가재정법 제2장에서는 예산에 대한 사항을 규율하고 있는데, 이는 다시 제1절 총칙, 제2절 예산안의 편성, 제3절 예산의 집행으로 분류하고 있으며, 제3장에서는 결산에 대한 사항을 규정하고 있다. 제4장에서는 국가재정법 제2장 제1절 및 제2절의 총칙과 예산안의 편성부분을 다루고, 법률 제2장 제3절의 예산의 집행과 이와 연관되어 있는 예산 과목은 법률 제3장 결산과 같이 본 연구의 제5장에서 다룰 것이다. 우선, 법률 제2장 예산 중 제1절 총칙에 대하여 다루어 보고자 한다.

### 제 1 절 예산총칙

#### 1. 예산총칙의 보완

국가재정법 제20조에서 예산총칙의 규정사항을 열거하고 있는데, 예산총칙에 열거할 사항은 ① 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정, ② 국채와 차입금의 한도액, ③ 국고금관리법 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액, ④ 그 밖에 예산집행에 필요한 사항 등이다.

통상적으로 예산총칙은 법률 조문 형식으로 법률에서 규정한 사항 이외에도 이용범위, 목적예비비의 규모, 기업특별회계의 전입·전출금 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, '07년도 예산총칙은 총 18개 조항으로 이루어져 있다.

각 회계연도 세입세출예산안이 각 중앙관서별·회계·기금별 편제로 계수(計數)를 중심으로 국회에 제출되고 있어 전체 예산을 총괄적으로 파악하기 어렵기 때문에 예산총칙에서는 예산안에 대한 전체적인 규율 이외에도 가능한 범위 내에서 국회심의 시에 필요한 예산안

의 총괄적인 정보를 수록할 필요가 있다.

따라서 예산의 전체적인 윤곽 등을 정확하게 파악하기 위해서는 현행 예산총칙에서 규율하는 사항 이외에도 ① 법 제12조의 규정에 따른 출연금의 중앙관서별 규모 및 법적 근거, ② 법 제13조의 규정에 따른 회계·기금 간 여유재원의 전입·전출 사항, ③ 법 제14조 및 제15조의 규정에 따른 회계·기금의 신설 및 통합·폐지내역, ④ 제22조의 규정에 따른 예비비의 규모, ⑤ 제37조의 규정에 따른 총액계상사업의 규모 등, ⑥ 제50조의 규정에 따른 총사업비의 전체 규모 및 신규 총사업비의 내역 등에 대하여는 예산안의 국회 심의 시 유용한 정보의 제공 및 국민들의 예산에 관한 이해의 제고 등을 위해서 예산총칙에서 이를 추가적으로 규정할 필요가 있다.

위에서 언급한 사항을 고려하여 법 제20조의 개정안을 제시하여 보면, [표11]과 같이 예산총칙에 포함되어야 할 사항을 3호에서 10호(7개 호 추가)로 변경하여 예산안에 대한 총괄적인 정보를 수록하도록 하였고, 현행 제1호에서 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 법 제5조의 규정에 따른 전체 국가기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액으로 확대하였다.

이는 앞서 제3장 중 국가채무의 범위에서 논의한 바와 같이 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 23개 기금을 제외하는 것은 부적절하기 때문에 법 제5조의 규정에 따른 국가기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 예산총칙에 규정하고 국회의 동의를 얻어야 한다는 사유 때문이다.

또한, 『사회기반시설에대한민간투자법(이하에서는 ‘민간투자법’이라 한다.)』 제4조제2호의 규정에 따른 민간투자사업의 총한도액, 대상시설별 한도액, 세부사업계획 및 내역, 변경내역, 예상되는 대상시설별 임차료를 예산총칙에 추가하는 사유는 민간투자법 제4조제2호의 규정에

따른 민간투자사업에 대하여 국가가 사업시행자와의 협약에서 정한 기간 동안 임차료를 부담함에도 불구하고 민간투자법에서는 국회의 동의를 얻도록 규정하지 않고 있다.

헌법 제58조에서는 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약<sup>42)</sup>을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다고 규정하고 있으며, 민간투자법 제4조제2호의 규정에 따른 민간투자사업은 헌법 제58조에서 규정하는 국가의 부담이 될 계약에 해당되므로, 이에 관한 사항을 예산총칙안에 포함하여 국회의 의결을 얻는 것이 헌법 규정에 위배되지 않는 것으로 생각된다.

마지막으로 현행 법률 제20조제3호의 ‘그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항’은 표현자체가 포괄적이며, 각 연도별로 정부가 임의대로 가감(加減)할 수 있다는 측면에서 이를 대통령령에서 명시하도록 규정 방식을 변경하였다.

[표11] 예산총칙과 관련된 조항 개정방안(신·구조문대비표)

현 행	개 정 안
<p><b>제20조 (예산총칙)</b></p> <p>예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.</p> <p>1. 제18조 단서의 규정에 따른 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용</p>	<p><b>제20조 (예산총칙)</b></p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1. -----</p> <p>----- (제5조의 규정에 따른 기금의 -----</p>

42) 성낙인, 『헌법학』, (2007. 2, 법문사), 866면에서 ‘예산외에 국가의 부담이 될 계약’을 외채지불보증계약, 외국인고용계약, 임차계약 등 사법상 계약을 체결하는 경우 등으로 보고 있다.

제 4 장 예 산

현 행	개 정 안
<p>계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)</p> <p>2. 『국고금관리법』 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액</p> <p>3. <u>그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항</u></p>	<p>----- -----)</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p>3. 제12조의 규정에 따른 출연금의 각 중앙관서별 내역 및 법적 근거</p> <p>4. 제13조의 규정에 따른 회계·기금 간 여유 재원의 전입·전출 내역</p> <p>5. 제14조 및 제15조의 규정에 따른 회계·기금의 신설, 통합·폐지내역 및 그 사유</p> <p>6. 제22조의 규정에 따른 예비비의 규모 및 사용목적</p> <p>7. 제37조의 규정에 따른 총액계상사업의 규모 및 세부내역, 각 사업별 추산의 근거</p> <p>8. 제50조의 규정에 따른 총사업비 대상사업의 현황(총사업비·사업기간·연부액을 포함한다) 및 변경내역</p> <p>9. 『사회기반시설에대한민간투자법』 제4조제2호의 규정에 따른 민간투자사업의 총한도액, 대상 시설별 한도액, 세부사업계획 및 내역, 변경 내역, 예상되는 대상시설별 입차료</p> <p>10. <u>그 밖에 대통령령에서 규정한 사항</u></p>

## 2. 현행 예산총칙의 문제점

예산총칙과 관련하여 현행 법률을 개정할 사항에 포함되지 않지만, 향후 개선이 필요한 부분을 2007년도 예산총칙을 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 계속비의 선집행을 허용하는 근거규정(총칙 제7조)에 대한 검토

우선, 예산총칙 제7조에서는 계속비 예산으로 총공사 계약이 체결되었을 경우에 기획예산처장관과 사전에 협의된 한도액 범위내에서 연부액을 초과하여 시공할 수 있도록 규정하고 있다.

이 규정은 국가재정법 제정 당시 정부가 제출한 국가재정법안 제22조 제3항에서 규정한 계속비의 선집행을 허용하는 근거규정<sup>43)</sup>과 거의 유사하며, 그 목적은 계속비의 선집행을 허용하는 것으로 동일한 것으로 보인다.

국가재정법 국회심의 과정에서 계속비의 선집행을 허용하는 근거규정은 제259회국회(임시회) 제2차(2006. 4. 24) 회의에서 국채의 탄력적 발행 규정과 함께 삭제하는 것으로 결정·의결되어 국가재정법에 포함되지 아니한 사항으로, 국회에서 이를 인정하지 않겠다는 입법의도를 명확하게 밝힌 것이다.

계속비의 선집행 제도는 국가재정법 제17조<sup>44)</sup>에서 규정하고 있는 예산총계주의 또는 국고금관리법 제20조<sup>45)</sup>에서 규정하고 있는 지출원

43) 국가재정법안(정부안) 제22조제3항 ; 각 중앙관서의 장은 경기침체 등으로 인하여 재정지출의 확대가 필요한 때에는 기획예산처장관과의 협의를 거쳐 제1항의 규정에 의하여 미리 국회의 의결을 얻은 총액의 범위안에서 연부액을 초과하여 집행할 수 있다.

44) 국가재정법 제17조 (예산총계주의) ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다.

② 제53조에 규정된 사항을 제외하고는 세입과 세출은 모두 예산에 계상하여야 한다.

45) 국고금관리법 제20조 (지출원인행위의 준칙) 지출원인행위는 중앙관서의 장이 법

인행위의 준칙을 위배하는 것이므로, 예산총칙이 아닌 법률에서 규율될 필요가 있는 사항이다.

이와 같이 법률에서 규율해야 할 계속비의 선집행 제도를 국가재정법 입법과정에서 명시적으로 인정하지 않아 정부안 중 삭제된 부분을 예산총칙을 통해 계속 유지하는 것은 국회의 입법권을 실질적으로 침해할 수 있다는 측면에서 부적절한 것으로 생각된다.

따라서 향후에는 정부가 짧은 국회의 예산심의 일정으로 예산총칙에 대한 국회심의가 제대로 이루어지지 않는 관례를 악용하여 입법과정에서 삭제된 제도를 유지하지 않도록 주의하여야 할 것이다.

## 2) 차입금 및 국채발행 한도액(총칙 제9조)에 대한 검토

2007년도 국가의 차입금 및 국채발행 한도액은 예산총칙 제9조에 규정된 바와 같이 교통시설특별회계 600억원, 국민주택기금(국민주택채권) 11조 5,000억원, 공공자금관리기금 52조 6,000억원으로 총 64조 1,600억원이다.

2007년도 국채발행 및 차입금 예산액과 그 한도액의 차이인 여유한도액은 [표12]와 같이 교통시설특별회계 600억원, 국민주택기금 2조 5,000억원, 공공자금관리기금 756억원으로 총 2조 6,356억원에 달한다.

이중 교통시설특별회계의 국채발행 한도액은 600억원으로 최근 5개년간 매년 한도액이 계상되어 있으나, 예산상 국채발행 예산액이 편성되어 있지 않으며, 실제 그 집행실적도 전무(全無)하기 때문에 이와 같은 불필요한 한도액 계상은 부적절한 것으로 생각된다.

국민주택기금과 공공자금관리기금의 여유 한도액은 각각 2조 5,000억원, 756억원으로 국채발행 및 차입금 예산에 비해 그 한도액을 여유 있게 설정하는 것은 재정건전성 측면에서 바람직하지 못하다. 당

---

령, 『국가재정법』 제43조의 규정에 따라 배정된 예산 또는 기금운용계획의 금액 범위안에서 하여야 한다.

초 예산액에 비하여 차입금 혹은 국채발행을 늘리는 경우는 크게 다른 수입이 예상보다 적게 들어오거나, 지출이 예상보다 과다하게 소요되는 경우이나, 이와 같은 경우에 손쉽게 국채발행 혹은 차입금을 늘려 국가채무를 증대시키는 것보다 다른 항목의 여유재원을 활용하거나, 자체적인 절감노력을 경주하여 국가채무를 당초 계상된 수준보다 증대시키지 않는 것이 국가재정법 제86조(재정건전화를 위한 노력)의 규정46)에 따른 정부의 재정건전성을 위한 당연한 노력으로 생각되므로, 이 여유한도액은 대폭 축소되어야 할 것으로 보인다.

물론 이러한 여유한도액이 불가피한 경우에는 정부는 추가경정예산안을 국회에 제출하여 국회의 동의를 얻어 국가채무를 늘려야 할 것이다.

[표12] '07년도 차입금 및 국채발행 한도액

(단위: 억원)

구 분	'07국채발행 예산액(A)	'07민간차입금 예산액(B)	'07총칙상 차입금 및 국채발행 한도액(C)	여유한도액 (A+B-C)
교통시설특별회계	-	-	600	600
국민주택기금 (국민주택채권)	90,000	-	115,000	25,000
공공자금관리기금	511,478	13,766	526,000	756
합 계	601,478	13,766	641,600	26,356

### 3) 이용범위(총칙 제10조 및 제11조)에 대한 검토

국가재정법 제47조(예산의 이용·이체) 제1항 단서규정에서는 예산 집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기

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

획예산처장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 이용할 수 있도록 규정하고 있으며, 이와 같은 이용범위에 대한 규정은 예산중 예산총칙에 포함되어 있다.

2007년도 예산총칙에 있어서는 제10조 및 제11조에 이용 가능범위에 대한 규정이 제시되어 있으나, 이에 대한 분석은 본 연구 ‘제5장 예산집행 및 결산’에서 다루고자 한다.

## 제 2 절 예비비

### 1. 예비비 제도 현황

#### 1) 예비비의 개요 및 구분

국가재정법 제22조제1항에 따르면, 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 계상할 수 있도록 하고 있으며, 예산총칙 등에 미리 사용목적은 지정해 놓은 예비비(목적예비비)를 별도로 계상할 수 있도록 하고 있으나, 동조제2항에서는 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위한 예비비의 사용목적은 지정할 수 없도록 규정하고 있다.

예비비의 편성 취지는 예산 편성·심의시점과 집행시점 간의 차이로 인해 예산집행시점에서 발생할 수 있는 긴급하고 불가피한 재정자금의 추가소요를 충당하기 위한 것으로 보인다.

예비비는 크게 일반예비비와 목적예비비로 구분할 수 있는데, 일반예비비는 특정한 목적 없이 예산편성·심의시점에서 예측할 수 없는 국가의 지출소요에 충당하기 위한 예비비이며, 국가재정법에서 일반예비비의 규모를 일반회계 예산총액의 1% 이내로 제한하고 있다.

반면, 목적예비비는 그 사용목적이 예산총칙 등을 통하여 제한되어 있는 예비비를 말하며, 통상적으로 재해대책비, 인건비, 환율변동으로 인한 원화부족액 보전 등의 목적으로 편성되고 있다. 이와 같은 목적예비비에 대해서는 예비비 제도자체가 예산의 신축성을 유지하기 위한 예외적인 제도로 그 구체적인 목적이나 금액, 집행주체 등을 정하지 않고 총액으로 의결하여 예측할 수 없는 예산외의 지출 혹은 예산 초과지출에 충당하기 위한 것이므로 목적예비비는 예비비 제도의 취지에 반한다는 지적<sup>47)</sup>도 있다.

## 2) 예비비의 관리·사용 및 국회의 승인

국가재정법 제51조의 규정에 따르면, 예비비는 기획예산처장관이 관리하고 중앙관서의 장은 예비비의 사용이 필요한 때에는 그 이유 및 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하여야 하며, 기획예산처장관은 이를 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후, 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하고, 예비비 사용에 관한 대통령의 승인을 얻은 때에는 기획예산처장관은 이를 세출예산으로 배정하여야 한다.

각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 하며, 재정경제부장관은 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하고, 이를 감사원에 제출한 다음, 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다(국가재정법 제52조제1항 내지 제4항).

47) 김인철, 앞의 책, 212면.

## 2. 예비비의 문제점

### 1) 예비비 집행요건

예비비는 일반 예산과 달리 그 세부내역 없이 총액으로 국회의 승인을 얻고 그 집행에 있어서는 행정부의 재량에 맡겨져 있는 극히 예외적인 예산제도로, 그 집행에 있어서는 예비비 집행요건에 부합하는 엄격한 예비비 집행이 이루어져야 한다.

예비비의 집행요건<sup>48)</sup>을 살펴보면, 첫째, 예산편성·심의 당시 예측할 수 없는 지출소요로 ‘예측불가능성’의 요건을 생각할 수 있는데, 이의 도출 근거는 국가재정법 제22조제1항<sup>49)</sup>으로 볼 수 있다.

둘째, 다음 연도 예산에 반영하면 그 집행의 목적을 현저하게 달성할 수 없는 시간적 제약성인 ‘긴급성’이라는 요건을 충족하여야 하는데, 이는 예비비 제도가 일반예산의 예외적인 제도로 추가경정예산 또는 다음 연도 일반예산 편성을 기다릴 수 없을 정도의 급박(急迫)한 경우를 상정하여 운용하는 제도의 특성에서 도출될 수 있는 요건이라 할 수 있다.

마지막으로 예비비는 국가예산의 일부로 국가예산이 갖추어야 하는 일반적인 특성인 국가정책과의 부합성, 공익적인 목적 등을 갖추어야 하며, 중앙관서의 장 혹은 관료의 사익을 충족하는 재원으로 사용되어서는 아니 된다.

우리나라와 상당히 유사한 예비비제도를 가지고 있는 일본의 경우, 예비비제도의 개념 및 취지를 예산편성 당시 예측할 수 없었던 사정

---

48) 최병권, 『예비비의 편성·집행사례 분석 및 투명성 제고방안』, (2007. 5, 한국법제연구원 재정법제 2007워크샵 자료집), 41면.

49) 법 제22조제1항 : 정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. (단서 생략)

변경 등에 의해 경비의 부족이 생기거나 예산외의 지출을 피할 수 없는 경우가 발생하는 때에 임시국회를 소집하여 보정예산(추가경정예산)을 제출하여 국회의 의결을 거쳐야 하지만, 임시국회를 소집할 시간적 여유가 없거나, 수시로 발생하는 경미한 사태나 재해 등의 긴급 사태에 즉각 대응하기 위한 것으로 파악<sup>50)</sup>하고 있으며, 이와 같은 예비비 취지 등으로부터 다음과 같은 일정한 제약 혹은 요건을 도출하고 있다.

우선 예비비는 예견하기 어려운 사유에 의해 인정되는 것이고, 예산 부족의 사유는 예산작성 후에 생긴 것이어야 하는데, 이는 위에서 언급한 ‘예측불가능성’의 요건과 동일한 것이다.

다음으로, 국회의 예산심의권을 무시하는 것과 같은 사용, 예를 들면 국회가 삭제·감액한 경비에 예비비를 사용하는 것은 허용되지 않는다고 하는데, 이는 헌법상 부여된 국회의 예산 심의·확정권에 비추어 당연한 제약으로 생각된다.

마지막으로 연도 중에 발생한 불측(不測)의 사태에 의해 새로운 경비의 지출이나 이미 정해진 경비를 증액할 필요가 생긴 때에는 임시국회를 소집하여 추가경정예산을 제출하여 국회의 의결을 받는 것이 적절한 대응으로 보고 있으므로 예비비는 임시국회를 소집할 시간적 여유가 없는 경우 등에 한정하는 것으로 우리나라보다 엄격한 요건을 적용하는 것으로 생각된다.

## 2) 예비비 집행상 문제점

예비비 집행상 문제점을 2005~2006회계연도를 중심으로 하는 최근의 예비비 세부 집행내역 중 위에서 언급한 예비비 집행요건을 위배하는 사례를 간략하게 살펴보자. 우선, 예산 소요가 예측 가능성에도 불구하고 매년 예비비를 활용하는 사례 등을 제시하면 다음과 같다.

50) 河野一之, □□新版豫算制度□□, 學陽書房, 1987, 140면.

① 예측불가능성 요건에 위배되는 사례

2006년 5월 국회에 제출된 『예산편성 및 집행실태』에 대한 감사원의 감사보고서<sup>51)</sup>에 따르면, 2002~2005년도까지 기획예산처에서 매년 예비비를 배정하고 있는 사업은 보건복지부의 기초생활보장급여, 행정자치부의 민주화운동관련자 보상금, 법무부의 공공요금·국가배상금·형사보상 및 범죄피해자 구조 등 3개 부처 5개 사업으로 2005년도에는 그 집행액이 총 2,215억 26백만원에 달한다. 이 사업들에 대하여 감사원은 해마다 예산이 부족하여 예비비를 배정하는 이 사업들은 본예산을 적정하게 증액하는 것이 바람직한데도 과거의 집행액을 고려하지 않고 전년도 예산액에 일정액을 증액 편성함으로써 예산 부족 및 예비비 사용의 악순환이 계속 되고 있음을 지적하였다.

감사원에서 지적한 사업 이외에도 '05년 및 '06년도에 연속적으로 예비비를 통해 집행한 사업은 외교통상부 및 국정홍보처의 대통령 해외순방 소요경비, 국무총리 해외순방 소요경비(외교통상부), 합정 유류비 부족경비(해양경찰청), 보훈보상금 및 위탁진료비 등(국가보훈처)으로, '05년도 663억 91백만원, '06년도 1,282억 3백만원에 달한다.

[표13] '05~'06년도 동일사업에 대한 예비비 배정사례<sup>52)</sup>

(단위 : 백만원)

사 업 명	소관부처	예비비사용액	
		'05년	'06년
대통령 해외순방 소요경비	외교통상부	6,186	10,705
대통령 해외순방 소요경비	국정홍보처	1,430	1,964
국무총리 해외순방 소요경비	외교통상부	1,237	1,681
합정 유류비 부족경비	해양경찰청	10,600	11,100
보훈 보상금 및 위탁진료비 등	국가보훈처	46,938	102,753
합 계		66,391	128,203

51) 『예산편성 및 집행실태』, (국회감사청구 2006-01-005, 감사원 감사결과보고서), 67면.

52) 최병권, 앞의 논문, 22면.

위에서 지적한 사업들은 예산편성 당시 과거의 예산소요 및 지출추이를 감안하여 적정 소요를 산정하여 본예산에 충분히 반영할 수 있음에도 불구하고 연례적으로 예비비를 통해 집행하는 것은 국가재정법 제22조제1항에 규정되어 있는 예비비의 예측불가능성의 요건을 위배하는 사례로 생각된다.

다음으로, 연례적으로 예비비를 통해 집행하는 사업은 아니지만, 예산편성 당시 충분히 예측하여 그 적정소요를 본예산에 충분히 반영할 수 있는 사업들을 언급하여 보면, 우선 '05년도 예비비 집행내역 중 APEC 정상회의 관련 소요경비(경찰청, 소방방재청, 외교통상부), 광복 60주년 기념사업 추진경비(국가보훈처, 교육인적자원부, 국무총리실, 국정홍보처, 문화관광부, 민주평화통일자문회의, 여성가족부, 통일부, 행정자치부), 국제적십자자연맹총회 및 대표자회의 개최 지원(보건복지부) 등을 들 수 있으며, '06년도 예비비 집행내역 중에서는 주한미군 기지 이전 관련 소요 경비(경찰청, 국방부, 행정자치부, 환경부, 문화관광부), 노벨평화상 수상자 광주 정상회의 지원(외교통상부), 특수임무수행자 보상금 부족분(국방부) 등을 들 수 있다.<sup>53)</sup>

## ② 긴급성의 요건에 위배되는 사례

예비비의 집행요건 중 '긴급성'은 다음연도 일반예산 편성을 기다릴 수 없는 급박한 경우에 예비비가 집행될 수 있는 요건으로, 예비비를 통해 통상적인 신규 사업을 추진하거나, 국회에서 결정된 사업에 대해 특별한 사유 없이 확대 변경하는 것 등은 이 요건에 위배된다고 하겠다.

'05년도 예비비 집행내역 중 이 요건에 위배되어 집행된 것으로 생각되는 사례는 [표14]와 같이 9개 중앙관서에 총 421억 74백만원에 달하며, 특히 정부업무평가 포상사업(국무조정실), 정부중앙청사 별관 혁신전광관 설치(행정자치부), 지방행정혁신평가 소요경비 지원(행정자

53) 최병권, 앞의 논문, 23면.

제 4 장 예 산

치부), 세계개혁연구사업(한국조세연구원) 등을 비롯해서 연말에 예비비가 배정된 시험분석 장비 구입비(12월 6일), 아동 성폭력 전담센터(12월 8일) 등은 ‘긴급성’이라는 예비비 집행요건에 전혀 부합되지 않는 사례로 볼 수 있다.

[표14] 예비비를 통한 신규사업 추진 등 긴급성의 요건에 위배되는 사례('05년도)<sup>54)</sup>

(단위 : 백만원)

사 업 명	소 관	예비비 배정액	승인일자
4대 폭력 수사단속 경비	경찰청	1,437	'05. 6. 1
배움터지킴이 운영지원	경찰청	218	'05. 11. 1
정부업무평가 포상	국무조정실	3,050	'05. 3. 22
세계개혁 연구사업비	한국조세연구원	474	'05. 8. 30
연말정산 증빙서류제출 간소화를 위한 전산프로그램 개발	국세청	640	'05. 2. 28
청소년 직장체험 프로그램 사업 지원	노동부	14,400	'05. 8. 9
지역아동센터 확충 등	보건복지부	3,367	'05. 3. 29
통합복지콜센터 설립운영지원	보건복지부	3,990	'05. 6. 7
시험분석 장비구입비	식품의약품안전청	10,000	'05. 12. 6
아동 성폭력 전담센터	여성가족부	1,088	'05. 12. 8
지방행정혁신평가 소요경비 지원	행정자치부	1,453	'05. 10. 10
정부중앙청사 별관 혁신전광판 설치	행정자치부	2,057	'05. 7. 24
합 계		42,174	

③ 조직개편 및 각종 위원회·지원단 등 조직팽창에 따른 예비비의  
과다 집행

'05~'06년도 예비비 집행내역 중 가장 빈도 수가 많은 용도는 각종 조직개편 및 위원회·지원단 등 조직팽창을 위한 경비로, 그 빈도 수

54) 최병권, 앞의 논문, 26면.

및 배정된 예산은 '05년도 39건, 801억 74백만원, '06년도 21건, 682억 18백만원이다.

'06년도 조직개편 및 각종 협의회·기획단·위원회 등의 설치·운용을 위한 예비비 배정내역을 살펴보면, [표15]와 같이 조직개편을 사유로 하는 예비비 배정사례는 12건에 414억 62백만원이 배정되었고, 각종 협의회 및 기획단, 위원회의 설치·운용을 위한 예비비 배정사례는 9건에 267억 56백만원이 배정되었다.

[표15] '06년도 조직팽창을 위한 예비비 배정내역<sup>55)</sup>

(단위: 백만원)

부 처	사 유	신청액	지 출 결정액	처리일자	
				부처요구	국무회의
국세청	세무서 신설(3개) 운영경비	36,448	9,077	'06.2.2	'06.3.21
노동부	팀제개편 및 지방청 신설경비	38,797	17,012	'06.3.9	'06.3.21
법무부	특별검사제 운영경비	112	108	'06.2.10	'06.2.21
법무부	인권국 신설 운영경비	1,437	754	'06.5.7	'06.5.16
청렴위	1단 8팀 조직신설 소요경비	966	795	'06.2.6	'06.2.21
인사위	고위공무원지원단 운영경비	2,297	512	'06.2.21	'06.4.4
산자부	자유무역협정팀 신설 소요경비	1,358	740	'06.4.28	'06.6.5
행자부	지역균형발전지원본부 개편 및 조직진단센터 신설	7,134	1,879	'06.6.8	'06.8.8
경찰청	제주도 자치경찰 창설 운영경비	6,077	1,366	'06.6.23	'06.7.4
고충위	정부민원안내콜센터 설치 경비	5,657	3,497	'06.6.27	'06.7.4
법제처	법제지원단 운영경비	822	686	'06.8.24	'06.8.31
국세청	중부세·양도세 실거래가 과세를 위한 조직 신설 소요경비	8,504	5,036	'06.9.19	'06.10.17
<b>조직개편 경비 합계</b>		<b>109,609</b>	<b>41,462</b>		

55) 국회예산결산특별위원회 전문위원, 『2006년도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토 보고(총괄)』, 60면.

제 4 장 예 산

부 처	사 유	신청액	지 출 결정액	처리일자	
				부처요구	국무회의
재정부	근로소득세제추진기획단 운영경비	444	444	'06.2.23	'06.3.21
법무부	친일반민족행위자재산조사위원회 설립준비단 운영경비	263	205	'06.2.10	'06.2.21
국무총리실	저출산·고령화대책 연석회의 운 영경비	5,076	2,112	'06.2.3	'06.3.14
외교부	한미 FTA 기획단 운영경비	4,955	3,633	'06.3.30	'06.4.25
법무부	친일반민족행위자재산조사위원 회 운영경비	5,671	3,525	'06.6.27	'06.7.4
행자부	5.18민주화운동관련보상심의위 원회 및 주민서비스혁신추진단 운영경비	25,403	2,252	'06.6.8	'06.7.4
기획처	사회서비스향상기획단 운영경비	2,083	2,083	'06.7.11	'06.7.18
재정부	한미 FTA 체결지원단 운영경비	13,533	11,241	'06.8.16	'06.8.22
국무총리실	제주특별자치도지원위원회 및 방 송통신융합추진위원회 운영경비	1,261	1,261	'06.8.7	'06.8.29
<b>각종 협의회 및 기획단·위원회 경비 합계</b>		<b>58,689</b>	<b>26,756</b>		

통상적으로 조직개편 및 각종 위원회 등의 신설은 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」에 따라 예산안의 국회 제출 이전에 다음 연도의 기관별 소요기구와 정원을 책정하여 이에 증감된 인건비 예산안을 편성하여 국회의 의결을 거쳐야 한다.

하지만 위의 사례와 같이 충분한 사전 계획 없이 연도 중에 예비비를 활용하여 정부 조직을 과도하게 팽창시키는 것은 부적절한 것으로 생각된다. 이와 같은 관료조직의 팽창이 ‘파킨슨의 법칙(Parkinson's law)’에서 지적하고 있는 불필요한 조직팽창 혹은 관료들의 권한강화를 위한 조직팽창 등이 아닌지 점검해 볼 필요가 있다고 생각된다.

### 3) 예비비 국회승인의 문제

예비비는 일반예산과 달리 그 세부내역 없이 총액으로 국회의 의결을 받아 그 실질적인 사업내용 및 목적이 전적으로 정부의 재량에 맡겨져 있으므로, 예비비 지출에 대한 사후통제에 대해서는 일반예산과 달리 보다 엄격한 국회의 사후통제가 필요할 것으로 생각된다.

헌법 제55조제2항에서 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 하며, 예비비의 지출은 차기(次期)국회의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있는데, 이는 헌법에서도 예비비에 대해서는 일반예산과는 별도의 강화된 국회의 사후통제 필요성을 규정한 것으로 해석할 수 있을 것이다.

하지만, 현행 예비비지출 승인제도는 일반예산의 결산과 함께 다음 연도 5월 31일까지 제출되어 전체 결산 승인의 일부분으로 포함되고, 예비비 신청 혹은 배정 당시 예비비 이유 및 금액에 대한 추산의 기초를 명백히 한 명세서(국가재정법 제51조제2항) 등 예비비 배정 및 집행에 관한 세부자료가 거의 제출되지 않아 예비비 지출승인에 대한 국회의 실질적인 심의가 어렵다는 문제점 등이 있어 앞서 언급한 바와 같이 집행요건에 부합되지 않은 부적절한 예비비 집행사례가 줄어들지 않고 있는 실정이다.

따라서 예비비의 사후 통제 및 집행 책임성 제고를 위해서는 예비비 배정 및 집행에 관한 세부자료의 확보와 일반결산과 다른 별도의 예비비 승인제도를 운용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 3. 예비비 제도의 개정방안

위에서 살펴본 예비비 집행상 문제점 등을 최소화하기 위한 예비비 제도의 개정방안을 제시하여 보면 [표16]과 같다.

우선, 예비비가 국회에서 총액으로 의결되고 그 집행은 정부의 재량에 맡겨져 있어 ‘예산의 사전의결의 원칙’ 혹은 국회의 예산심의·확정권을 침해할 수 있는 예외적인 제도라는 점에서 예비비의 규모를 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액으로 제한하는 현행 규정은 바람직하나, 단서규정에서 목적예비비를 예산총칙 등에 미리 지정하면 그 신설을 제한 없이 허용하고 있으므로 예비비의 규모를 축소하는 법률의 취지를 퇴색시킬 가능성이 높다.

따라서 목적예비비의 사용목적을 일반예비비 및 추가경정예산으로 해결하기 어려운 재해대책비, 환율변동으로 인한 원화부족액 보전 등으로 제한하기 위하여 제22조 단서조항을 개정하였고, 이에 따라 제2항은 별도의 규정 필요성이 없어 삭제하였다.

다음으로, 국회의 사전통제가 불가능한 예비비에 대한 국회의 적절한 사후승인을 위한 정보를 확보하기 위하여 제51조제2항을 개정하여 예비비 신청시 그 이유 및 금액과 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 기획예산처장관뿐 아니라 국회에도 제출하도록 하였고, 제51조에 제4항을 신설하여 대통령의 승인을 얻은 경우에 예비비사용계획명세서 및 기획예산처장관의 조정내역·사유 등을 포함하는 세부자료를 국회에 제출하도록 하였다.

마지막으로, 예비비의 지출은 결산국회가 아닌 차기(次期)국회의 승인을 얻어야 한다는 헌법 제55조제2항의 취지 및 예비비가 ‘예산의 사전의결원칙’의 예외적인 제도라는 점 등 예비비의 특성을 감안하여 예비비의 국회 승인제도를 일반결산과 분리하는 방안을 제시하였는데, 각 분기별로 작성된 총괄명세서 및 세부집행내역을 각 분기 종료 후 30일 이내에 국회에 제출하여 국회의 승인을 얻도록 함으로써 예비비에 대한 국회의 사후통제를 강화하고자 하였다.



현 행	개 정 안
<p>③기획예산처장관은 제2항의 규정에 따른 예비비 신청을 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>&lt; 신 설 &gt;</p> <p>④ (생 략)</p> <p><b>제52조 (예비비사용명세서의 작성 및 국회제출)</b> ①각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>②재정경제부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용한 금액의 <u>총괄명세</u>서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>③재정경제부장관은 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 감사원에 제출하여야 한다.</p> <p>④정부는 예비비로 사용한 금액의 <u>총괄명세</u>서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.</p>	<p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ 정부는 제3항의 규정에 따른 대통령의 승인을 얻은 경우에는 제3항의 규정에 따른 예비비사용계획명세서 및 조정내역·사유 등을 포함하는 예비비 세부자료를 지체 없이 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ 제4항과 같음</p> <p><b>제52조 (예비비사용명세서의 작성 및 국회제출)</b> ①각 중앙관서의 장은 예비비 사용이 완료되거나, 당해 회계연도가 종료된 때에는 예비비로 사용한 금액의 명세서를 10일 이내에 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② ----- ----- ----- <u>각 분기별 총괄명세</u>서를----- -----.</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④정부는 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 각 분기별 총괄명세서 및 세부집행내역을 각 분기 종료 후 30일 이내에 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.</p>

## 제 3 절 예산안의 편성 및 독립기관의 예산

### 1. 예산안의 편성

#### 1) 예산안편성지침 및 중앙관서별 지출한도의 통보

국가재정법 제29조제1항에서 기획예산처장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 하며, 이 경우 국가재정 운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.

법 제30조에 의해 기획예산처장관은 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

현행 예산안편성지침의 국회보고 제도는 각 중앙관서별 지출한도가 포함되어 있지 않고 이미 각 중앙관서의 장에게 통보된 예산안편성지침을 보고한다는 점에서 그 제도의 실효성이 크지 않은 것으로 생각된다.

각 중앙관서별 지출한도의 통보는 기획예산처가 2004년도부터 도입한 예산총액배분 자율편성제도<sup>56)</sup>(Top-down방식)의 근거 규정으로, 국가재정운용계획에 따라 분야별·부처별 지출한도를 미리 설정하고 그 한도 내에서 각 부처가 예산을 자율적으로 편성하는 예산편성방식이

---

56) 사전재원배분방식이라고도 소개되어지며, 동 제도의 추진은 과거 상향식(Bottom-up) 예산편성제도가 정보의 비대칭성으로 인해 예산의 과다요구와 대폭 삭감이라는 악순환이 반복되어 불필요한 행정력이 낭비될 뿐 아니라, 중기적 시각의 재정운영이 곤란하고 국가적 우선순위에 입각한 거시적 재원배분이 어렵고 재정지출의 사후적 성과관리가 어렵다는 단점에 따라 정책과 우선순위에 입각한 전략적 재원배분 방식의 채택과 불필요한 행정력의 낭비를 방지하기 위한 것이다. 이와 관련하여 재정민주주의가 보장되는 진정한 의미의 예산총액배분 자율편성은 의회에서 위원회별(소관 부처별) 예산한도(ceiling)를 정하고 이에 따라 각 위원회가 예산입법을 제정하는 것을 의미하는 것으로 보는 견해도 있다.

다. 이와 같은 예산총액배분 자율편성제도가 효과적인 예산편성제도로 정착되기 위해서는 투명하고 합리적인 분야별·부처별 지출한도의 설정 및 이에 대한 외부의 수용(受容), 국회심의과정에서의 분야별·부처별 지출한도에 대한 존중이라고 할 수 있다.

하지만 현재와 같이 기획예산처가 불투명하게 분야별·부처별 지출한도를 결정하고 이를 국회에 보고 또는 설명하지 않는다면, 이 제도의 취지와 달리 과거 상향식(Bottom-up) 예산편성과 동일한 정보의 비대칭적인 상황에서 각 부처의 지출한도를 늘리려는 정실(情實) 및 밀실(密室)을 통한 예산확보경쟁이 치열할 것이며, 국회에서도 미시(微視)적·상향식(Bottom-up) 예산심의방식을 변경할 수 없어 예산총액배분 자율편성제도(Top-down 방식)의 취지를 살릴 수 없을 뿐 아니라, 기존의 예산절차에 지출한도 설정이라는 새로운 예산편성 단계의 추가로 인한 각 중앙관서의 행정력의 낭비만 초래할 가능성이 높다.

따라서 정부는 지출한도 설정에 대한 명확한 기준과 투명한 절차의 마련이 필요하며, 지출한도 결정에 대해서는 통보 이전에 국회에 결정과정 및 사유 등을 보고하여 향후 국회 심의방식도 이러한 Top-down 방식으로 변경할 수 있는 토대를 만들어야 할 것이다.

다음으로, 예산안편성지침에 대한 국회의 보고시점이 각 중앙관서의 장에게 통보한 이후라는 점에서 그 보고가 국회의 입장에서 별다른 의미가 없다는 문제가 있다. 당초 박재완의원이 대표발의한 국가건전재정법안에서는 예산안편성지침을 국회의 동의를 얻도록 규정하였으나, 예산안편성지침에 대한 국회의 동의는 정부의 예산안편성권을 침해할 소지가 있다는 정부의 반대에 의해 국가재정법안에 포함되지 못하였다.

예산안편성권은 정부의 전속권한이라고 할 수 있으나, 국회의 예산심의·확정권과 무관한 권한이 아닌 예산심의·확정을 위한 전 단계의 권한이며, 예산안편성지침은 국회 예산심의·확정단계에서 현실적으로 이 지침에 의한 기준 등을 변경하기 어렵다는 점 등을 고려할

때, 예산안편성지침에 대한 국회 차원에서의 논의가 필요하며, 필요한 경우에는 그 변경을 정부에 요구할 수 있어야 하기 때문에 이 지침이 각 중앙관서의 장에게 통보되기 이전에 국회 예산결산특별위원회에 보고되어야 할 것이다.

위에서 언급한 사항을 고려하여 [표17]과 같이 법 제30조를 개정하여 국회에 보고할 대상에 있어서는 중앙관서별 지출한도를 추가하였고, 보고시기에 대해서는 국회에서의 논의에 따라 변경할 가능성도 있으므로, 각 중앙관서의 장에게 통보하기 10일 전까지 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 하였다.

[표17] 예산안편성지침 및 중앙관서별 지출한도와 관련된 조항 개정방안

현 행	개 정 안
<p><b>제29조 (예산안편성지침의 통보)</b>                      ① 기획예산처장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.                      ② 기획예산처장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.</p> <p><b>제30조 (예산안편성지침의 국회보고)</b>                      기획예산처장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.</p>	<p><b>제29조 (예산안편성지침의 통보)</b>                      ① ~ ② (현행과 같음)</p> <p><b>제30조 (예산안편성지침의 국회보고)</b>                      정부는 제29조제1항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안편성지침과 제29조제2항에 따른 중앙관서별 지출한도를 각 중앙관서의 장에게 통보하기 10일 전까지 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.</p>

## 2) 예산요구서 및 예산안의 제출

각 중앙관서의 장은 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서를 작성하여 매년 6월 30일까지 기획예산처장관에게 제출하도록 하고 있다(국가재정법 제31조제1항).

이는 과거 예산회계법에서의 예산요구서 제출시한인 5월 31일에서 1개월 연장된 것으로, 각 중앙관서의 예산총액배분 자율편성의 취지에 따라 기획예산처가 예산안을 편성하는 기간을 이전보다 1개월 단축·변경된 것으로 이해할 수 있다.

각 중앙관서의 장이 제출하는 예산요구서는 기획예산처가 조정하기 이전의 예산안으로 각 중앙관서의 정책 및 사업의지를 엿볼 수 있으며, 향후 예산안 조정 및 변경과정을 이해할 수 있는 자료로, 국회의 예산심의과정에서 유용한 자료로 활용될 뿐 아니라 예산요구서를 국회에 제출하여 공개함으로써 기획예산처 예산조정과정시 발생할 수 있는 정실(情實) 등을 통한 불투명한 예산확보 과다경쟁을 어느 정도는 예방<sup>57)</sup>할 수 있을 것으로 생각된다.

다음으로 예산안의 국회제출시기에 대하여 살펴보면, 헌법 제54조제2항 및 국가재정법 제33조에서는 정부의 예산안 국회제출시기를 회계연도 개시 90일 전까지로 규정하고 있고, 헌법 제54조제2항에서는 회계연도 개시 30일 전까지 국회가 이를 의결하도록 규정하고 있어 국회의 예산심의 기간은 60일에 불과하다.

국회에서의 예산안 심의과정은 크게 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 심의로 나누어져 있는데, 방대한 예산 및 기금을

---

57) 예산요구서 포함되어 있지 않은 사업을 사정변경 등의 합리적인 사유 없이 정실(情實) 등에 따라 기획예산처 심사단계에서 추가되거나, 당초 통보된 중앙관서별 지출한도가 합리적인 이유 없이 큰 폭으로 변경되는 경우 등을 예방할 수 있을 것으로 기대된다.

60일 이내에 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 심사를 완료하기 어려운 실정이다. 예산회계법 제정당시인 1961년에 비하여 '06년도 기준으로 45년간 재정규모(일반회계 기준)는 3,200배, 회계·기금 수는 19개에서 83개로 증대하였고, 2001년 기금관리기본법의 개정으로 60여개 국가기금의 기금운용계획안이 새로 국회의 심의대상이 되는 등 심사범위의 비약적인 증대도 국회의 예산심의 기간의 연장이 필요한 사유 중의 하나이다.

주요국 의회의 예산심의기간<sup>58)</sup>을 살펴보면, 미국 240일, 영국 120일, 독일 120일, 프랑스 70일, 일본 60일 등으로 우리나라는 일본과 동일한 60일이지만 다른 주요국 의회의 심의기간에 비하여 상당히 짧은 기간이 국회심의기간으로 주어져 있음을 파악할 수 있다.

또한, 2007년도부터 시행된 국가재정법에서 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획, 성과중심의 재정운용으로 인한 성과계획서 및 성과보고서 제출, 조세지출예산서, 성인지예산서 등 국회에서 추가적으로 검토하여야 할 심의대상이 늘어나고 지금까지 시간제약상 국회에서 심도 깊게 다루어지지 못했던 부문별·분야별 자원배분 즉, 거시적 자원배분에 대한 중요성이 커짐에 따라 이에 대한 국회의 논의도 보다 많은 시간이 필요할 것으로 보인다.

이와 같은 사유로 인하여 예산안에 대한 국회의 심의기간을 30일 연장하는 방안을 검토할 필요가 있는데, 각 중앙관서의 예산요구서 제출시기를 구(舊) 예산회계법과 동일하게 5월 31일로 1개월 단축하는 방안과 기획예산처의 예산안 편성기간을 3개월에서 2개월로 단축하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

예산총액배분 자율편성제도의 도입으로 1월 31일<sup>59)</sup>까지 중기사업계획서가 제출되면 2월부터 4월말까지 분야별·중앙관서별 지출한도를

58) 국회재정제도개혁실무준비단, 『재정제도 개혁방안』, (2003. 8.), 173면.

59) 국가재정법이 제정으로 중기사업계획서의 제출은 2월말에서 1월말로 1개월 단축되어 기획예산처의 심의기간이 1개월 연장되었다.

제4장 예산

결정하기 위한 기획예산처의 심의가 3개월간 이루어진다는 점과 통보된 지출한도에 따라 예산총액배분 자율편성제도의 정착으로 기획예산처의 심의기간은 단축이 가능할 것으로 생각되므로 예산안의 국회제출시기를 국가재정법에서 회계연도 개시 120일 전으로 변경할 필요가 있다고 생각된다.

이상에서 살펴본 논의를 바탕으로 예산요구서 및 예산안 국회제출 관련 조항의 개정방안을 제시하여 보면, 제31조제1항에서 예산요구서의 제출대상에 국회를 포함시켰으며, 제33조의 국회제출기간을 회계연도 개시 90일 전에서 120일 전으로 변경하였다.

[표18] 예산안요구서 및 예산안 국회제출과 관련된 조항 개정방안  
(신·구조문대비표)

현 행	개 정 안
<p><b>제31조 (예산요구서의 제출)</b></p> <p>①각 중앙관서의 장은 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서(이하 “예산요구서”라 한다)를 작성하여 매년 6월 30일까지 <u>기획예산처장관</u>에게 제출하여야 한다.</p> <p>②예산요구서에는 대통령령이 정하는 바에 따라 예산의 편성 및 예산관리기법의 적용에 필요한 서류를 첨부하여야 한다.</p> <p>③기획예산처장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 예산요구서가 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침</p>	<p><b>제31조 (예산요구서의 제출)</b></p> <p>①----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>기획예산처장관 및 국회</u>에 -----.</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p>

현 행	개 정 안
<p>에 부합하지 아니하는 때에는 기한을 정하여 이를 수정 또는 보완하도록 요구할 수 있다.</p> <p><b>제33조 (예산안의 국회제출)</b> 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 <u>90일</u> 전까지 국회에 제출하여야 한다.</p>	<p><b>제33조 (예산안의 국회제출)</b> ----- ----- -----<u>120일</u>----- -----.</p>

## 2. 독립기관의 예산

독립기관이라 함은 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 지칭하고(법 제6조제1항), 정부는 독립기관의 예산을 편성함에 있어 당해 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 당해 독립기관의 장과 미리 협의하여야 하고, 이 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다(법 제40조).

독립기관의 예산에 대하여 국가재정법에서 별도의 규정을 두는 사유는 헌법상 정치제도에 대한 기본원리인 권력분립원리에 따라 독립기관이 행정부의 예산편성권에 의해 그 독립성을 침해받지 않도록 하

기 위한 취지로 이해될 수 있으나, 현행 법률규정 하에서는 예산요구액에 대하여 협의가 이르지 못할 경우에 정부의 의지대로 정부가 독립기관의 예산을 감액할 수 있기 때문에 독립기관에 대한 예산감액 또는 조정을 통하여 독립기관에 영향력을 행사할 가능성이 높은 것으로 보인다.

### 1) 법 제정 당시 독립기관 예산에 대한 논쟁

국가재정법에 대한 국회 운영위원회의 심의 과정에서 독립기관 예산 감액 등에 대하여 논쟁이 있었는데, 이 논쟁은 국회법 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의) 제1항의 규정에 의해 국회 예산결산특별위원회가 운영위원회에 송부한 의견 중 독립기관의 예산감액에 대하여 정부와 협의가 이루어지지 않을 경우 예산안 제출시 정부측 의견을 예산안에 첨부하도록 하는 방안과 기획예산처장관의 승인이 아닌 해당 독립기관 장의 승인으로 예산의 이·전용이 가능하도록 하는 방안이 포함됨에 따라 시작되었다.

국회 예산결산특별위원회 재정관련법안심사소위원회에서는 정부가 예산편성권을 통해 독립기관의 예산을 중앙관서와 동일한 내부절차에 의해 감액 조정하여 독립기관의 물적수단인 예산이 정부의 영향력 하에 있게 되어 헌법기관의 독립성이 훼손되고 있으며, 대부분의 나라들이 독립기관의 예산을 제도적 혹은 운용상으로 그 자율성을 보장하는 데에 비하여 우리나라의 경우에만 그 자율성이 보장되지 않고 있다는 사유 등으로 이에 대한 의견을 첨부하여 국회 운영위원회에 송부하였다.

이와 같이 독립기관 예산감액에 대해 협의가 이루어지지 않을 경우, 정부의 의견을 예산안에 첨부하도록 하는 방안에 대하여 정부에서는 헌법에서 부여한 정부의 예산편성권을 침해하는 것으로 헌법에 위반

된다는 ‘위헌론’을 제기하며 적극 반대하였다.

이에 대한 논란 끝에 국회 운영위원회 제2차 법안심사소위원회(2006. 4. 24)에서는 예산결산특별위원회의 의결대로 독립기관의 자율성을 보장하는 조항을 신설하되, 이 조항이 헌법에 위배될 경우에는 이를 철회한다는 조건부 의결을 하여 국회 운영위원회 전체회의에 심사보고를 하였고, 이에 대하여 제260회국회(임시회) 제1차 국회 운영위원회(2006. 6. 29)에서 논의가 있었으나 결론을 내리지 못하고, 제261회국회(임시회) 제4차 국회 운영위원회(2006. 8. 29)에서 정부의 의견대로 현행 법률과 같이 수정되었다.

## 2) 위헌논쟁과 외국의 사례

헌법상 독립기관의 예산편성의 자율성을 제고하는 국회 예산결산특별위원회의 첨부 의견에 대해 위헌이라는 정부의 주장 근거는 헌법 제54조 제2항 및 제57조에서 찾고 있는데, 헌법 제54조제2항60)이 정부에 예산편성권을 주고, 제57조61)에서 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 국회가 증가하거나 새비목을 설치할 때에는 정부의 동의를 받도록 하고 있는 점 등을 볼 때, 예산편성권은 정부에 전속되고 이 편성권을 통하여 독립기관의 예산사업의 내용이나 규모 등을 조정할 수 있다고 한다.

이에 대하여 예산결산특별위원회의 첨부 의견이 위헌이 아니라는 견해62)는 헌법이 예산편성권을 정부에 주고 있는 것은 국가 전체적으로 세입세출의 통일성과 총계성을 유지하기 위한 것이지, 정부가 예산편

---

60) 헌법 제54조제2항 ; 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.

61) 헌법 제57조 ; 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

62) 김인철, 앞의 책, 319면.

성권을 통하여 독립기관의 사업내용이나 규모를 재량적으로 조정할 수 있는 것으로 해석되어서는 아니되며, 만약 정부가 예산편성권을 이유로 독립기관의 예산을 재량적으로 감액하여 독립기관의 자율적인 활동을 저해한다면 우리헌법의 정치구조의 기본원리인 권력분립의 원리에 위배될 수 있으므로, 예산편성과정에서 독립기관의 자율성을 어느 정도까지 보장하느냐의 문제는 정부에 예산편성권을 주고 있는 헌법규정의 취지와 독립기관의 자율성 보장이라는 권력분립의 원리를 비교·형량하여 결정되어야 하는 입법정책상의 문제로 보고 있다.

이와 관련된 외국사례를 살펴보면, [표19]를 통해 알 수 있는데, 미국·영국·프랑스·독일 등 주요국의 의회는 제도적 또는 관례상의 의회예산에 대한 정부의 관여가 배제되어 있기 때문에 독립기관의 예산 자율성은 철저히 보장되어 있으며, 우리나라와 유사한 재정제도를 가지고 있는 일본의 경우에는 소위 ‘이중예산제도’를 가지고 있어서 의회의 예산요구안에 대해 내각과 협의가 이루어지지 않을 경우에 의회의 예산요구안과 정부의 감액안을 동시에 의회에 제출하여 의회가 최종적으로 결정하는 제도이나, 지금까지 의회의 요구안을 존중하여 이중예산을 제출한 사례는 없다. 우리나라와 같이 의회예산에 대하여 정부가 감액 조정할 수 있는 나라는 오스트레일리아, 룩셈부르크, 노르웨이 등이나, 제도의 운용상 실제 의회의 예산요구안이 감액되는 사례는 없는 것으로 나타나고 있어 우리나라를 제외한 거의 모든 나라에서 의회의 예산에 대한 자율성은 보장되고 있는 것으로 생각된다.

[표19] 주요국의 의회예산요구안에 대한 정부의 관여 정도<sup>63)</sup>

구 분	간여 배제	정 부 승 인				기 타
		지출한도결정 (Right to limit)		감 액 (To reduce)		
		없 음 (not to limit)	있 음 (to limit)	감액가능, 최종결정권 은 의회	감 액	
국 명	미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 덴마크, 스웨덴, 벨기에, 아이슬란드, 스위스, 이스라엘, 그리스, 인도, 카메룬, 필리핀	캐나다, 핀란드	오스트리아, 사이프러스, 말타, 스완다, 스리랑카, 자이르	일본(이중예산제도, 실제 운용은 의회 운영위원회의 심의과정에서 재무부와 협의하여 확정)	한국(오스트레일리아, 가나, 룩셈부르크, 노르웨이 등 국가는 증액되는 경우가 없음)	네덜란드(대통령과 양원의장의 협의로 결정)
보 장 정 도	보 장		지출한도결정에 좌우, 지출한도내에서 자율	실질적으로 보장	한국 제외, 실질적으로 보장	실질적으로 보장

### 3) 개정방안

정부의 예산안 편성권은 정부의 전속적인 권리이나, 헌법상 상위원리인 권력분립원리 내에서 행사되어야 하는데, 현행법률과 같이 정부가 독립기관의 예산 증감에 대한 최종 권한을 가지고 있어 예산편성권을 통해 독립기관의 활동에 영향력을 행사하여서는 아니 된다. 이와 같은 맥락에서 예산결산특별위원회의 첨부의견이 위헌이라는 주

63) 국회예산정책처 예산분석실, 『주요 외국의 예산제도관련 현황』 조사·분석에 대한 회신, (2006. 1), 71면.

장에 동의하지 않으나, 독립기관의 예산자율성을 보장할 경우, 독립기관의 예산이 방만하게 편성·운영될 우려가 있다.

독립기관의 예산 조정을 통한 독립기관에 대한 행정부의 영향력 배제와 독립기관의 방만한 예산운용을 방지하기 위해서 [표20]과 같이, 제2항을 개정하여 일본의 사례와 유사하게 ‘이중예산’을 도입하여 독립기관의 예산요구에 대하여 정부가 당해 독립기관과의 협의를 통해 예산을 조정하고, 협의가 이루어지지 않을 때에는 정부의 감액의견을 예산안에 첨부하여 국회의 예산심의과정에서 이를 결정하도록 하였으며, 독립기관의 무리한 예산요구를 방지하기 위하여 국회의장·대법원장·헌법재판소의 장·중앙선거관리위원회 위원장 소속하에 예산심의위원회를 두어 독립기관의 예산요구서 작성에 신중을 기하도록 하였고, 그 위원회의 구성에 있어서는 당해 독립기관 및 중앙관서 소속 공무원들이 그 위원회 위원 수의 과반을 넘지 못하도록 하였다.

[표20] 독립기관의 예산과 관련된 조항 개정방안(신·구조문대비표)

현행	개정안
<p><b>제40조 (독립기관의 예산)</b></p> <p>①정부는 독립기관의 예산을 편성함에 있어 당해 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 당해 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다.</p> <p>②정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구를 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구를 감액한 때에는 그 규모 및 이유,</p>	<p><b>제40조 (독립기관의 예산)</b></p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>②정부는 제1항의 규정에 따른 협의에 따라 독립기관의 세출예산요구를 조정할 수 있다. 다만, 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 의견에 반하여 당해 독립기관의 세출예산요구를 감액이 필요하다고 인정되는 때에는 국</p>

현 행	개 정 안
<p><u>감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다</u></p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><u>무회의의 의결을 거쳐 대통령의 승인을 얻어 정부의 감액의견을 예산안에 첨부할 수 있다.</u></p> <p>③<u>독립기관은 제31조의 규정에 따른 예산요구서를 적정하게 작성하기 위하여 국회의장·대법원장·헌법재판소의 장·중앙선거관리위원회 위원장 소속하에 예산심의위원회</u>를 둔다.</p> <p>④<u>제3항의 규정에 따른 예산심의위원회의 구성·운영 등 기타 필요한 사항은 국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회 규칙으로 정한다. 다만, 당해 독립기관 및 중앙관서 소속 공무원들이 예산심의위원회 위원 수의 과반을 넘어서는 아니된다.</u></p>

다음으로, 독립기관의 이·전용과 관련하여 살펴보면, 현행 규정은 독립기관이 예산을 이·전용하는 경우에 중앙행정기관과 동일하게 기획예산처장관의 승인을 얻도록 하고 있으나, 예산편성이 아닌 예산집행에 있어서도 독립기관이 기획예산처장관의 승인을 받도록 하는 것은 헌법상 예산편성권 위배의 문제가 아닌 예산집행상 독립성의 문제로 권력분립의 원칙에 비추어 볼 때, 불합리한 것으로 생각된다.

따라서 독립기관의 예산집행의 독립성을 보장하고 정부의 영향력을 차단하기 위해서는 당해 독립기관 장의 승인을 받아 예산을 이·전용할 수 있도록 하고, 방만한 이·전용을 방지하기 위하여 관련 조항을 준수하고 그 집행 결과를 재정경제부장관과 감사원에 통지하도록 규정하여야 할 것이다.

## 제 4 절 총사업비의 관리 및 증액계상사업

### 1. 총사업비 관리제도

#### 1) 총사업비 관리제도 개요 및 현황

총사업비 관리제도는 예비타당성조사, 타당성조사, 기본계획 수립, 기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공 등의 단계별로 이루어지는 대규모사업에 대하여 사업비의 변동을 관리하여 잦은 설계변경 등으로 인한 사업비의 무분별한 증액을 방지하기 위한 것이다. 이에 따라 기획예산처는 국고 또는 기금으로 시행하는 시설공사를 사업추진 단계별로 조정·관리하여 재정지출의 생산성 및 시설공사의 품질을 제고하기 위하여 총사업비를 관리하고 있다.

국가재정법 제50조제1항에서 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업<sup>64)</sup>에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 미리 기획예산처장관과 협의하도록 규정하고 있다.

총사업비 관리제도는 1994년 도입된 이후, 1999년 예비타당성조사의 신설로 강화되었으며, 2005년 6월 현재 총사업비 관리대상은 총 735건, 총 예산규모는 약 222조원(토목 209조원, 건축 13조원)에 달한다.

#### 2) 총사업비 관리제도의 문제점 및 개선방안

총사업비 관리제도의 가장 큰 문제점은 대형 국책사업의 총사업비 규모가 행정부 내부적으로 중앙관서의 장과 기획예산처장관과의 협의에 의하여 결정이 되어 실질적으로 국회의 승인 없이 결정되고, 이와

64) 대통령령이 정하는 대규모사업은 총사업비가 500억원 이상인 사업을 말하나, 건축사업의 경우에는 총사업비가 200억원 이상인 사업을 말한다.

같은 방식에 의해 결정된 총사업비가 사실상 구속력을 가진다는 점이다. 즉, 기획예산처에서 총사업비가 확정되면, 국회에서는 그 총사업비가 아닌 당해 회계연도에 제출된 연부액에 대하여 심의를 하게 되고, 국회심의과정에서 총사업비 자체를 변경하기가 어렵기 때문에 대부분의 대규모사업에 대하여 국회의 예산심의·확정권이 실질적으로 제한되어 가장 중요한 총사업비 규모는 행정부 내부에서 결정된다는 것이다.

또한, 국회심의과정에서 대통령령이 정하는 대규모사업이 신규로 추가될 경우에는 국가재정법 제50조제1항의 규정에 따라 미리 기획예산처장관과 협의를 하여야 한다는 규정에 위배되는 문제점이 발생하고, 이 경우 국회에서 신규로 결정된 총사업비 대상사업이 국회의 예산확정에도 불구하고 다시 기획예산처장관과 사업규모·총사업비 및 사업기간을 협의하여야 하는 상황이 발생할 수 있다.

다음으로, 대규모 국책사업의 추진 여부 및 그 규모에 중요한 영향을 미치는 예비타당성조사 및 타당성조사 단계에서 국회에 정보가 제공되지 않고, 국회의 관여가 배제되어 있으며, 예비타당성조사 및 타당성조사 결과도 국회에 제출되지 않고 있어 총사업비 관리대상사업에 대한 국회심의가 제한된 국회의 예산안 심의기일(60일) 내에 제대로 이루어지기 어렵다는 문제가 있다.

이와 같은 총사업비 관리제도와 관련된 문제점을 개선하기 위해서 개정방안을 제시하여 보면, [표21]과 같이 우선 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여 그 사업규모·총사업비 및 사업기간에 대하여 각 중앙관서의 장과 기획예산처장관의 협의를 이루어지면, 그 협의결과를 국회에 제출하여 승인을 얻도록 하여 대규모사업에 대한 실질적인 예산확정권을 헌법의 규정대로 국회에 부여하였고, 불필요한 행정절차를 줄이기 위하여 국회 승인의 실익이 적은 물가변동에 따른 총사업비의 변동에 대해서는 행정부 내부적인 협의에 의하여 가능하도록

규정하였다.

국회의 총사업비 대상사업에 대한 전문성 및 정보의 부족문제를 해결하기 위하여 예비타당성조사 및 타당성재조사 결과를 국회에 제출하도록 하였고, 국회의 상임위원회 혹은 예산결산특별위원회가 그 의결로 예비타당성조사 혹은 타당성재조사를 정부에 요청하거나, 국회 예산정책처 등 관계 전문기관에 위탁할 수 있도록 규정하였다.

이를 통해 대규모 국책사업에 대한 국회에서의 실질적인 심의가 강화되고 타당성 없는 사업추진 및 과도한 총사업비의 변경사례가 감소할 것으로 생각된다.

[표21] 총사업비 관리제도와 관련된 조항 개정방안(신·구조문대비표)

현행	개정안
<p><b>제50조 (총사업비의 관리)</b></p> <p>①각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획예산처 장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제50조 (총사업비의 관리)</b></p> <p>① (현행과 같음)</p> <p>②제1항의 규정에 따른 협의결과를 지체 없이 국회에 제출하고 그 승인을 얻어야 한다. 다만, 국회의 승인을 얻은 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 경우 중 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』 제19조에 따른 물가변동으로 인한 총사업비의 변경은 제외한다.</p>

현 행	개 정 안
<p>②기획예산처장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 <u>재조사하여야 한다.</u></p> <p>③기획예산처장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 <u>재조사하여야 한다.</u></p> <p>④기획예산처장관은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p><b>제38조 (예비타당성조사)</b></p> <p>①기획예산처장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 <u>실시하여야 한다.</u></p> <p>②제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획예산처장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.</p> <p>③기획예산처장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 <u>예비타당성조사를 실시하여야 한다.</u></p>	<p>③----- ----- ----- ----- -----<u>재조사하여야 하며, 그 결과를 지체 없이 국회에 제출하여야 한다.</u></p> <p>④『국회법』 제35조의 규정에 따른 국회의 위원회는 그 의결로 사업타당성의 재조사를 정부에 요청하거나, 『국회법』 제22조의2의 규정에 따른 국회예산정책처 등 관계 전문기관에 이를 위탁할 수 있다.</p> <p>⑤기획예산처장관은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p><b>제38조 (예비타당성조사)</b></p> <p>①----- ----- ----- -----<u>실시하여야 하며, 그 결과를 지체 없이 국회에 제출하여야 한다.</u></p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③『국회법』 제35조의 규정에 따른 국회의 위원회는 그 의결로 예비타당성조사를 정부에 요청하거나, 『국회법』 제22조의2의 규정에 따른 국회예산정책처 등 관계 전문기관에 이를 위탁할 수 있다.</p>

현 행	개 정 안
④기획예산처장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.	④ (현행과 같음)

## 2. 총액계상사업

### 1) 총액계상사업의 개요 및 현황

총액계상사업이란 구체적인 세부사업을 정하지 않고 총액으로 예산에 계상하는 사업으로, 예산편성단계에서 세부사업별로 나누어 예산을 편성하는 것이 곤란하거나 세부적으로 우선순위를 정하기 어려운 경우, 예산편성 당시에 예산의 내역을 구체적으로 한정하지 않고 지출의 용도를 포괄적으로 설정하여 총액으로 예산에 계상하고 예산집행 당시에 실수요를 바탕으로 세부내역을 정하여 집행하는 사업으로 1994년부터 시행되고 있다.

총액계상사업은 예산편성에 있어 정부의 자율성을 보장하는 제도이므로 이에 상응하는 예산집행의 책임성을 확보하기 위하여 총액계상사업에 대한 사후통제와 평가가 강화될 필요가 있다.<sup>65)</sup> 각 중앙관서의 장은 총액계상사업에 대하여 예산배정 전에 예산배분에 관한 세부사업시행계획을 수립하여 기획예산처장관과 협의하여야 하며, 그 세부집행실적을 회계연도 종료 후 3개월 이내에 재정경제부장관과 기획예산처장관에게 각각 제출하여야 하며(법 제37조제3항), 각 중앙관서의 장은 총액계상사업의 세부사업시행계획과 세부집행실적을 국회 예

65) 김인철, 앞의 책, 297면.

산결산특별위원회에 제출하여야 한다(법 제37조제4항).

2007년도 총액계상사업 현황은 [표22]와 같이 7개 중앙관서에 총 3조 2,707억원으로, 주요 사업내역은 육·해·공군의 수리부속 지원사업 8,134억원, 수리시설 개보수 3,800억원, 국도유지보수 4,501억원, 국방과학연구소 연구개발 6,767억원 등이다.

[표22] 2007년도 총액계상사업 내역 및 규모

(단위 : 억원)

소 관	사업내역	예산액
국 방 부	육·해·공군의 장비 획득사업	1,735
	육·해·공군의 수리부속 지원사업	8,134
농 립 부	수리시설개보수	3,800
산업자원부	산업혁신기술개발사업	1,105
	산업기술기반구축	682
건설교통부	국토시설안전개선	1,585
	국도유지보수	4,501
	국도시설개량	806
	하천편입토지보상	459
해양수산부	항만시설유지보수	1,444
방위사업청	국방과학연구소 연구개발	6,767
문 화 재 청	문화재 보수정비	1,689
합 계		32,707

## 2) 총액계상사업의 문제점 및 개선방안

총액계상사업의 문제점은 세부사업 내역이 없이 예산에 총액으로 계상되어 세부적인 예산집행에 대해서는 전적으로 정부의 자율성을 보장하기 때문에 총액계상사업의 대상사업 범위가 불명확하게 규정되거나, 총액계상사업의 총규모가 커질수록 국회의 예산심의·확정권을 실질적으로 제한하는 효과를 갖게 되어 세부사업 혹은 사업의 우선순위가 ‘공익(公益)’보다는 각 중앙관서의 장의 사익이나 그 부처의 이익을 강화하는 경향이 커질 우려가 있다는 데에 있다.

현행 국가재정법 제37조제1항에서는 총액계상사업의 범위를 포괄적으로 대통령령에 위임하고, 대통령령에서는 총액계상사업을 ① 공업 기반기술개발사업, ② 하천치수사업, ③ 특정연구개발사업, ④ 그 밖의 대규모 투자 또는 보조사업 중 어느 하나에 해당하는 사업으로서 기획예산처장관이 정하는 사업으로 규정하고 있으나, 이는 지나치게 포괄적인 위임규정으로 법률에서 총액계상사업의 범위를 구체화하여 대통령령에 위임할 필요성이 있다. 또한, 대통령령 제12조제1항제4호에서 ‘그 밖의 대규모 투자 또는 보조사업’을 총액대상사업의 범위에 포함시키고 있으나, 이와 같은 포괄적인 규정은 총액계상사업의 범위를 법령에서 규정하고자 하는 법률의 취지를 무력화시키는 것으로 이에 대한 수정이 필요할 것으로 생각된다.

다음으로, 총액계상사업의 총 규모에 대하여 법률에서 대통령에 위임하고 있으며, 현행 대통령령에서는 총 규모를 예산의 순계 기준 100분의 3으로 규정하고 있으나, 총액계상사업의 총 규모에 대해서는 그 규모에 해당하는 세부사업에 대하여 국회의 예산심의를 받지 아니하고, 그 총 규모에 대하여 국회와 행정부간 입장차이가 클 수 있으므로, 행정입법인 대통령령에 위임할 것이 아니라 법률에서 규정하는 방안을 검토하여 볼 필요가 있다.

이상에서 언급한 사항을 바탕으로 총액계상예산과 관련된 조항에 대한 개선방안을 제시하여 보면, [표23]과 같이 법 제37조제1항을 개정하여 총액계상예산사업의 범위를 포괄적으로 대통령령에 위임하지 않고 각 호를 신설하여 총액계상이 필요한 사업을 열거하고 이와 유사한 사업범위를 대통령령에 위임하여 포괄적인 위임규정을 개정하였다.

다음으로 총액계상사업의 총 규모를 정부의 의지대로 일방적으로 결정되지 않도록 법률에서 직접 규정하였으며, 현행 대통령령에서 규정한 때 회계연도 예산순계 기준 100분의 3에서 100분의 2로 소폭으로 하향 조정하였다.

또한, 제3항을 신설하여 국회가 예산안심의를 통해 정부가 제출한 총액계상예산사업을 예산심의 당시에 세부사업으로 구분하여 그 내역의 타당성 여부를 판단할 수 있는 경우에는 이를 세부사업으로 구분·계상하고 그 세부사업에 대한 예산추계를 정확하게 하기 위하여 그 추산을 정부 혹은 관계 전문기관에 의뢰할 수 있도록 규정함으로써, 정부가 세부적인 사업에 대한 예산심의가 가능한 사업을 국회의 예산심의를 회피하기 위하여 총액으로 예산을 계상할 경우에 대비하여 국회가 이를 정정하고 적정소요를 그 세부사업별로 편성할 수 있도록 하였다.

마지막으로 현행 제3항을 개정하여 총액계상사업의 집행실적을 국회에도 제출하도록 하였고, 현행 제4항을 변경하여 총액계상사업의 세부사업계획이 기획예산처장관과의 협의를 통해 확정될 경우에 지체 없이 이를 국회에 제출하도록 하여 총액예산사업의 집행과 사후 실적에 대한 정보가 보다 적절하게 국회에 제공되도록 하였다.

[표23] 총액예산예산과 관련된 조항 개정방안(신·구조문대비표)

현행	개정안
<p><b>제37조 (총액계상)</b></p> <p>①기획예산처장관은 <u>대통령령이 정하는 사업으로서 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우에는 이를 총액으로 예산에 계상할 수 있다.</u></p> <p>②제1항의 규정에 따른 총액계상사업의 총 규모는 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 <u>대통령령이 정하는 비율을 초과할 수 없다.</u></p> <p>&lt; 신 설 &gt;</p> <p>③각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 총액계상사업에 대하여는 예산배정 전에 예산배분에 관한 세부사업시행계획을 수립하여 기획예산처장관과 협의하여야 하며, 그 세부집행실적을 회계연도 종료 후</p>	<p><b>제37조 (총액계상)</b></p> <p>①-----구체적인 세부사업내용을 예산편성 당시 확정하기 곤란한 사업 중 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는----- -----.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 하천치수사업</li> <li>2. 도로 및 항만의 유지보수</li> <li>3. 문화재보수정비</li> <li>4. 그 밖에 대통령령에서 규정하는 사업</li> </ol> <p>②제1항의 규정에 따른 총액계상사업의 총 규모는 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 <u>100분의 2</u>를 초과할 수 없다.</p> <p>③국회법 제35조의 규정에 따른 위원회는 정부가 제출한 제1항의 규정에 따른 총액계상사업 중 세부사업으로 구분이 가능한 때에는 이를 구분하여 예산을 계상할 수 있으며, 이 경우 세부사업별 예산을 적정하게 추산하기 위하여 정부 혹은 관계 전문기관에 그 예산의 추산을 의뢰할 수 있다.</p> <p>④----- ----- ----- ----- ----- -----</p>

현 행	개 정 안
<p>3개월 이내에 <u>재정경제부장관과 기획예산처장관에게</u> 각각 제출하여야 한다.</p> <p>④각 중앙관서의 장은 제3항의 규정에 따른 총액계상사업의 세부사업시행계획과 세부집행실적을 국회 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.</p>	<p>-----<u>재정경제부장관, 기획예산처장관 및 국회에</u>----- -----.</p> <p>⑤정부는 제3항의 규정에 따라 기획예산처장관과 협의가 완료될 때에는 지체 없이 총액계상사업의 세부사업시행계획과 예산배분기준 등을 ---- ----- -----.</p>

## 제 5 장 예산집행 및 결산

제5장에서는 예산이 확정된 이후의 과정인 예산집행과 집행이 완료된 예산에 대한 결과라고 할 수 있는 결산에 대하여 살펴보고자 하는데, 예산의 집행은 국가재정법 제2장 제3절 제42조(예산배정요구서의 제출)부터 제55조(예산불확정시의 예산집행)까지 규정되어 있으며, 결산에 관하여는 국가재정법 제3장 결산(제56조~제61조)에서 규정하고 있다. 우선 예산의 집행에 대하여 살펴보고자 한다.

### 제 1 절 예산의 집행

#### 1. 예산과목의 정비

##### 1) 입법과목과 행정과목의 오용(誤用) 및 이로 인한 문제점

예산과목을 입법과목과 행정과목으로 분류하는 경우가 많이 있는데, 이와 같은 분류는 입법과목과 행정과목의 분류는 구(舊) 예산회계법상의 세출예산의 분류 및 이·전용제도에 대한 규정을 통해 생성된 것으로 생각된다. 즉, 구(舊) 예산회계법에서 세출예산의 분류를 장·관·항으로 하고 있고<sup>66)</sup>, 예산의 이용을 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻었을 때에만 가능하도록 규정<sup>67)</sup>하고 있는 반면, 예산의 전용은 기획예산처의 승인을 통해 행정부 자체적으로 가능하도록 하는 규정<sup>68)</sup>에

66) 舊 예산회계법 제20조 (예산의 구분) ③ 세입예산은 제2항의 구분에 의하여 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 구분에 의하여 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

67) 舊 예산회계법 제36조 (예산의 목적외 사용금지과 예산이체) ① 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 이외에 경비를 상용하거나 예산이 정한 각 기관간, 각 장·관·항간에 상호이용할 수 없다. 다만, 예산집행상 필요에 의하여 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻었을 때에는 기획예산처의 승인을 얻어 이용할 수 있다.

68) 舊 예산회계법 제37조 (예산의 전용) ① 각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바

따라 국회의 의결이 필요한 이용 대상과목인 장·관·항을 입법과목으로, 국회의 의결이 필요 없는 전용 대상과목인 세항·목을 행정과목으로 명명(命名)한 것으로 생각된다.

이와 같은 입법과목·행정과목의 분류는 국회의 예산 심의·의결이 입법과목까지 한정되고 행정과목에 대해서는 정부의 자유재량에 따라 예산금액과 내용을 변경할 수 있다는 잘못된 생각을 유발할 우려가 있다.

하지만 이는 실제 예산사업과 국회의 예산심의 과정과 결과에 대한 인식부족과 입법과목·행정과목이라는 잘못된 분류에 기인한 것으로 생각된다. 입법과목으로 분류되는 장·관·항의 분류는 아주 포괄적인 분류이기 때문에 항의 금액은 그 세부 내역인 세항과 세세항으로 나누어 검토하지 않고서는 별의미가 없는 다른 무수한 사업의 단순한 합계금액이 되는 경우가 많다.

2006회계연도 농림부의 항(項)들을 예를 들면, 생산기반조성(1500항), 농가소득안정 및 부담경감(2700항), 양곡기금 및 비료농약계정(2800항), 타회계로의 진출금(9100항), 농업행정(1100항) 등이 항(項)의 구분이며, 이중 농가소득안정 및 부담경감(2700항)의 세항(細項)은 농업구조정책국(2717세항), 식량정책국(2718세항), 농촌정책국(2720세항)으로 나누어지며, 실제 사업내용을 알기 위해서는 세세항(細細項) 단위의 사업을 파악하여야 하는데, 예를 들어 식량정책국(2718세항)은 양곡창고차관환차손(211세세항), 비료판매가격차손보전(212세세항)으로 구성되어 있다.

따라서 항의 세부구분인 세항과 세항의 세부구분인 세세항의 사업내용을 파악하여야만 예산사업의 목적 및 내용을 알 수 있으므로, 실제 기획예산처에서 각 부처의 예산을 심의할 때에 요구하는 자료도 세세항 단위로 작성·심의하고 있으며, 국회에서의 심의 대상이 되는 사업단위 또한, 세세항 단위의 사업자료이다.

---

에 의하여 각 항 또는 목의 금액을 기획예산처장관의 승인을 얻어 전용할 수 있다.

실제 국회 예산결산특별위원회의 심의과정과 심의결과를 살펴보면, 계수조정소위원회 심의자료에서는 문제되고 있는 사업들이 세세항별로 구분되어 심의되고 있으며, 그 심의결과도 세세항 단위 사업별로 그 증감액을 결정하고 이를 의결하고 있고, 필요한 경우에는 목 또는 세목까지 변경·의결<sup>69)</sup>하고 있다.

따라서 국회가 입법과목인 장·관·항 단위로 예산안을 의결·확정한다는 생각은 잘못된 것이며, 국회가 실제적 사업단위인 세세항 과목단위의 증감으로 예산을 의결하기 때문에 행정과목인 세항, 세세항을 행정부의 자유재량으로 그 금액과 내용을 변경할 수 있다는 발상 또한 부적절한 것이다.

이와 같은 점을 고려하여 볼 때, 현재 입법과목으로 명명(命名)되는 장·관·항을 이용의 대상이 되는 과목이라는 점에서 이용과목으로, 행정과목으로 명명되는 세항·목을 전용과목으로 정정(訂正)하는 것이 국회의 예산심의·확정권과 행정부의 예산집행권한에 있어서의 불필요한 오해를 유발하지 않는 정확한 분류방법으로 생각된다.

## 2) 예산과목체제의 정비 필요성

예산과목을 입법과목·행정과목으로 분류하게 된 중요한 사유 중에 하나는 구(舊) 예산회계법 및 그 개정법인 국가재정법에서 세출예산의 분류를 장·관·항까지만 하고 있다는 점이다. 따라서 법령에서 규정되어 있지 않은 세항·세세항에 대해서는 정부가 재량적으로 변경할 수 있다는 잘못된 생각을 할 수도 있을 것이다. 하지만, 법령에 규정되어 있지 않다는 사실만으로 세항 및 세세항에 대해 정부가 자유재량을 갖게 되는 것이 아니라, 헌법에서 부여한 국회의 예산 심의·확정권에 따라 세세항 단위까지 국회에서 결정된 예산은 그 국회의 의결내용에 귀속되어야 하는 것이기 때문에 예외적인 경우를 제외하고는 세

69) 국회예산결산특별위원회, 각 회계연도 예산안 및 기금운용계획안 수정안, 각 연도.

항 및 세세항에 대한 정부의 자유재량은 인정되지 않는다고 하겠다.

하지만 실제 사업단위인 세세항이 이·전용 제도의 대상에 포함되지 않기 때문에 세세항 간의 변경이 각 중앙관서 장의 자유재량에 따라 빈번하게 일어나고 있어<sup>70)</sup> 국회에서 의결한 예산이 당초 목적대로 집행되지 않을 가능성이 클 것으로 보인다.

이와 같이 실제 사업단위인 세세항 단위의 구분이 법령상 규정되어 있지 않기 때문에 빈번한 세세항 단위의 변경으로 국회의 예산심의·확정권이 예산집행과정에서 그 실효성이 확보되지 못하는 문제가 발생할 수 있으므로 국가재정법상 예산과목에 대한 정비가 필요하다. 즉, 법령상 예산과목의 분류를 실제 사업단위인 세세항 단위까지 포함시키고, 세세항 간의 변경도 법령에서 그 과정과 요건 등을 규율하고 그 변경 사유 등의 정보를 국회에 제출하도록 제도화하는 것이 필요하다. 특히, 세세항과 세목 간의 변경에 대한 결산정보는 법령상 예산과목이 아니라는 사유 등으로 국회에 제출되지 않아 세세항 변경을 통한 사업변경이나 신규사업 등의 추진 등을 통해 예산이 방만하게 운영될 가능성이 크기 때문에 이에 대한 국회의 결산심의를 위해서는 세세항 및 세목 변경에 대한 결산자료의 제출이 시급하다.

### 3) 프로그램예산제도의 도입과정상 문제점

프로그램예산제도는 정책목표인 프로그램을 중심으로 운영하는 예산제도로 정책 및 성과와 예산을 프로그램 중심으로 연계·운영하는 취지로 2007회계연도부터 전면적으로 도입되었다. 과거 장-관-항-세항-세세항의 예산과목 구분이 프로그램예산제도의 도입으로 분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업으로 변경되었다.

---

70) 세세항 단위의 변경은 법령상 규율하고 있지 못하므로 국회의 관여는 물론, 기획예산처장관의 승인조차 없이 각 중앙관서 장의 재량에 의해 무분별하게 이루어지고 있다.

충분한 사전준비 없는 예산제도의 변경으로 과거 장·관·항·세항·세세항이 단순히 분야·부문·프로그램·단위사업·세부사업으로 명칭만 변경된 사례도 있고, 성과측정 지표개발 등의 어려움으로 프로그램예산제도의 성공적인 정착에는 어려움이 있을 것으로 예상된다. 각 부처가 각 정책목표를 설정하고 프로그램 단위의 사업을 자율적으로 관리하여 그 성과에 따라 예산을 편성하는 등 예산집행의 효과성과 성과평가에 기반한 효율적인 예산편성이라는 제도도입의 취지는 충분히 인정될 수 있다고 하겠다.

하지만 법률개정 없이 현행 장·관·항 등의 품목별 예산제도에서 일종의 성과주의 예산제도로 볼 수 있는 프로그램예산제도로 정부가 독자적으로 전면 변경한 것은 행정편의주의 혹은 행정만능주의적인 발상으로 법치행정의 원리에 위배될 우려가 있다. 특히, 예산제도에 대한 변경은 제도시행을 위한 철저한 준비와 국회의 동의를 필요함에도 불구하고 성과지표 개발·제도자체의 적절성에 대한 충분한 검증과 국가재정법의 개정 없이 프로그램예산제도로 변경한 사항에 대해서는 재검토되어야 할 것이다.

따라서 정부가 위법의 논란 없이 프로그램예산제도를 계속 유지하고자 한다면 우선 국회에서 국가재정법 제21조(세입세출예산의 구분) 제3항에서 규정하고 있는 세출예산의 분류를 프로그램예산제도의 분류에 맞추어 분야·부문·프로그램·단위사업·세부사업 등으로 개정하는 개정안을 제출하여 그에 대한 적부(適否)를 논의하여야 할 것이다.

#### 4) 개정방안

위에서 논의한 예산과목체제의 정비방안과 관련된 개정방안을 살펴보면, [표24]와 같이 개정안 제4항에서 세출예산의 기능별·단위사업별 구분을 실제 사업단위인 세세항 단위까지 규정하였고, 성질별로는 예산을 목·세목으로 분류하였다.

또한, 예산의 구체적인 분류기준 및 세항·목의 구분을 기획예산처 장관이 정하도록 규정한 현행 제4항을 개정하여 세출예산과목체제의 토대를 이루고 있는 기능별·단위사업별 구분기준을 기획예산처 장관이 임의대로 정하지 못하게 하는 대신 대통령령에 규정하도록 하였다.

[표24] 예산과목구조와 관련된 조항 개정방안(신·구조문대비표)

현행	개정안
<p><b>제21조 (세입세출예산의 구분)</b></p> <p>①세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.</p> <p>②세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다.</p> <p>③세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 <u>구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.</u></p> <p>&lt; 신 설 &gt;</p> <p>④<u>예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분은 기획예산처장관이 정한다.</u></p>	<p><b>제21조 (세입세출예산의 구분)</b></p> <p>① ~ ② (현행과 같음)</p> <p>③----- ----- ----- <u>구분한다.</u></p> <p>④<u>세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·단위사업별로 장·관·항·세항·세세항으로 구분하고, 성질별로 목·세목으로 분류한다.</u></p> <p>⑤<u>제4항의 규정에 따른 기능별·단위사업별 구분기준 등 세부적인 사항은 대통령령에서 정한다.</u></p>

## 2. 예산의 이·전용

### 1) 예산 이용제도의 현황 및 문제점

예산의 이용이란 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 사이에 상호 융통하는 것을 말하며, 국가재정법 제47조제1항에서 원칙적으로 이용을 금지하고 하나, 예산상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다.

2007년도 예산의 경우 예산총칙 제10조 및 제11조에서 이용범위를 정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같이 제10조에서는 주로 경비의 성질 및 특정용도의 경비(재해대책비, 반환금, 선거관련경비 등)에 따라 이용할 수 있는 비목 혹은 용도를 열거하고 있는 반면, 제11조에서는 각 중앙관서별 이용이 필요한 사업을 열거하고 있는데 주로 방위사업청 소관 개별사업에 대하여 이용을 허용하고 있다.

**예산총칙 제10조** 다음 경비에 부족이 생겼을 경우에는 국가재정법에 의하여 당해 소관내 아래 비목 상호간 또는 타비목으로부터 이용할 수 있다.

1. 공무원의 보수, 기타직 보수, 일용임금
2. 공공요금 및 세제, 급량비, 임차료, 직급보조비
3. 배상금, 국선 변호금, 법정 보상금
4. 국공채 및 재정 원리금 상환금과 금리변동으로 인한 이자지출 경비
5. 환율변동으로 인한 원화경비 부족액
6. 기업회계의 조작비, 우체국 예금 지급이자
7. 재해대책비
8. 반환금
9. 선거관련경비

**예산총칙 제11조** 교육인적자원부소관 학교경비중 공무원 봉급을 강사료로, 국립병원의 의사봉급을 기타직 보수로, 방위사업청소관 지휘통제통신사업·기동전력사업·함정사업·항공기사업·화력탄약사업·감시정찰정보전자전사업·신틱수유도사업·국방연구개발사업의 내역 상호간에는 국가재정법 제47조 제1항 단서규정에 의하여 이용할 수 있다. 국제유가 변동으로 국방부 소관 유류 경비에 부족을 생겼을 경우, 기초생활급여 수급자 증가 등으로 인하여 보건복지부 소관 기초생활보장급여 예산에 부족액이 발생할 경우에는 국가재정법 제47조 제1항 단서 규정에 의하여 타비목으로부터 이용할 수 있다.

예산의 이용은 예산집행과정에서 발생할 수 있는 예측하지 못한 사정변경 등에 탄력적으로 대응하여 예산집행의 효율성을 제고하기 위한 제도이나, 이용은 예산과목 중 가장 큰 분류에 해당하는 장·관·항 간의 상호 조정으로 이러한 조정은 국회에서 확정된 분야(대기능)별 또는 소관별 자원배분에 대한 변경을 의미하는 것으로 이에 대한 허용은 신중한 검토와 엄격한 절차가 필요하다고 생각할 수 있다.

하지만 현행 법령에서는 이용에 대하여 예산집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 경우에는 정부 내에서 자체적으로 이용할 수 있도록 규정하고 예산총칙에서 이용 범위를 비교적 광범위하게 규정하고 있고, 예산총칙 제11조에서는 방위사업청소관의 목적이 다른 다수의 사업에 대하여 상호 이용을 허용하는 등 예산총칙에만 규정되어 있으면 무제한적으로 이용이 허용되는 점이 문제로 지적될 수 있다.

## 2) 예산 이용제도의 개선방안

우선 현행 법령상 명문상의 이용에 대한 허용한도가 없지만 이용제도가 예산집행과정에서 예측하지 못한 사정변경 등에 효과적으로 대

응하기 위한 것이라는 제도자체의 본래 취지에 따라 이용의 허용한도도 ‘예측하지 못한 사정변경’에 따른 것이어야 하며, 예산의 이용은 정책적으로 중요한 항목(장·관·항)의 변경을 의미하므로, 예산의 목적을 변경할 경우에는 예산총칙을 통한 국회의 포괄위임이 아니라 사전의결을 받을 필요가 있다고 생각한다.

이와 같은 점 등을 고려하여 예산의 이용에 관한 규정에 대한 개정 방안을 제시하여 보면, [표25]와 같이 법 제47조제1항의 단서규정을 개정하여 예산이용의 사유를 ‘예측할 수 없는 사정변경 등’의 경우로 제한하고 원칙적으로 이용 대상과목인 장·관·항의 중요성을 감안하여 미리 국회의 승인을 얻어 이용(移用)할 수 있도록 규정하였고, 다만 비목의 특성 혹은 재해대책 등의 불가피한 용도(用途)를 감안하여 이용이 필요하다고 대통령령에서 규정한 비목 혹은 용도를 미리 예산총칙 등을 통해 국회의 의결을 얻을 때에는 현행과 같이 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용하거나, 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있도록 하였다. 즉, 2007년도 예산총칙 제10조 중 공무원의 보수, 공공요금 및 체세 등의 과목 혹은 재해대책비 등 국회가 의결한 목적의 변경과 관련 없이 집행상 각 항목별 과부족을 충당하기 위한 경우와 재해대책비 등과 같이 국회의 승인을 얻을 시간적 여유가 없는 긴급한 상황에 대비하기 위한 경우에는 미리 예산총칙을 통해 국회의 의결을 얻어 현행과 같이 정부 내부적으로 자체 이용이 가능하도록 하였으나, 이러한 필요성이 없이 현행 예산총칙 제11조에서 규정한 방위사업청의 목적이 다른 여러 사업 간의 이용에 대해서는 그 이용이 필요한 경우에 국회의 승인을 얻도록 하였다.

[표25] 예산의 이용과 관련된 조항 개정방안(신·구조문대비표)

현행	개정안
<p><b>제47조 (예산의 이용·이체)</b></p> <p>①각 중앙관서의 장은 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간에 상호 이용(移用)할 수 없다. 다만, 예산집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다.</p> <p>②기획예산처장관은 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에는 그 중앙관서의 장의 요구에 따라 그 예산을 상호 이용하거나 이체(移替)할 수 있다.</p> <p>③각 중앙관서의 장은 제1항 단서의 규정에 따라 예산을 자체적으로 이용한 때에는 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 감사원에 각각 통지하여야 하며, 기획예산처장관은 제1항 단서의 규정에 따라 이용의 승인을 하거나 제2항의 규정에 따라 예산을 이용 또는 이체한 때에는 그 중앙관서의 장 및 재정경제부장관과 감사원에 각각 통지하여야 한다.</p>	<p><b>제47조 (예산의 이용·이체)</b></p> <p>①----- ----- ----- 다만, 예측할 수 없는 사정변경 등의 사유로 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간에 상호 이용할 필요가 있는 때에는 미리 국회의 승인을 얻거나, 대통령령에서 정하는 특정 과목(科目) 혹은 재해대책 등의 용도를 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다.</p> <p>② ~ ③ (현행과 같음)</p>

현 행	개 정 안
--------	-------------

### 3) 예산 전용제도의 현황 및 문제점

예산의 전용이란 각 세항·목 사이의 상호 융통하는 것을 말하며, 각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령에서 정하는 바에 따라 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있는데, 이 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급할 필요가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다(국가재정법 제46조제1항).

법 제46조제2항에서 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 각 중앙관서의 장은 자체적으로 전용할 수 있도록 규정하였고, 자체 위임 범위는 기획예산처에서 배포하는 『예산 및 기금운용계획 집행지침』에 수록71)되어 있다.

71) 자체 전용권 위임범위는 다음과 같다.

1. 동일 항(프로그램) 내에서 다음 각호 내 비목 상호간에 부족이 생겼을 경우에는 아래 각 호에서 별도로 규정하는 바를 제외하고는 각 호 내에서 서로 자체전용하여 충당할 수 있다.
  - 아래 마호를 제외한 각 호 상호간 전용은 자체전용 대상에서 제외
  - 가. 인건비(100목)
  - 나. 물건비(200목)
    - 1) 타 비목에서 특수활동비(230목), 업무추진비(240목), 특정업무경비(250-03목)로의 전용은 자체전용 대상에서 제외
  - 다. 이전지출(300목)
    - 1) 출연금(350목), 민간이전(320목), 자치단체이전(330목), 해외경상이전(340목)은 자체전용 대상에서 제외.단, 해외자본이전(340-03목)은 자체전용 허용
    - 2) 예산성과금 규정에 따른 예산성과금 및 정부업무평가 우수기관 포상금으로 사용하기 위한 포상금 등(310-03목)은 모든 비목으로부터 자체전용 가능
  - 라. 자산취득(400목)
    - 1) 건설비(420목), 유형자산(430목)은 자체전용 대상에서 제외  
단, 시설비(420-03목), 감리비(420-04목), 건설가계정(420-06목), 저장품 매입비(430-02목), 차관물자용역대(430-03목)은 자체전용 허용
    - 2) 단, 토지매입비(410목), 시설비(420-03목), 감리비(420-04목)로의 자체전용은 예산편성 당시 총사업비의 변경을 수반하지 않은 경우에 한함.

예산의 전용에 있어서 그동안 문제가 되어 왔던 부분은 행정부 자체적으로 이루어지는 전용이 아무런 제한 없이 각 중앙관서의 장의 의지 등에 따라 이루어져 국회에서 확정된 예산목적을 훼손하는 경우가 빈번하였다는 점으로, 특히 예산전용을 통하여 대규모 신규사업을 추진하거나, 당초 예산액보다 큰 규모의 예산을 전용하여 사업규모를 확대하는 등 예산의 전용을 통하여 실질적으로 예산의 목적을 변경하는 사례가 지적되어 왔다.

#### 4) 예산 전용제도의 개선방안

국가재정법 제정과정에서 전용에 대한 한계 및 규모에 대한 논의가 있었는데, 박재완의원 대표발의안에서는 전용사유를 구체화하고 전용규모를 세항사업의 5% 이내로 제한하고 있었다. 여기에서 전용규모에 대한 규정은 입법과정에서 삭제되었으나, 전용사유에 대한 부분은 ‘전용을 하는 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책재원 등으로 사용할 시급할 필요가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다’라는 내용으로 현행 국가재정법 제46조제1항에 포함되었는데, 이 조항에서 전용요건을 열거하면서 이 요건들을 종합적으로 고려하도록 할 뿐, 적극적인 전용요건으로 규정하고 있지 않아 그 실효성이 크지 않을 것으로 생각된다.

따라서 부적절한 전용의 남용을 방지하기 위해서는 [표26]과 같이 전용요건을 각 호를 활용하여 열거하였고, 이 요건에 해당할 때에만 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수

---

마. 아래 비목 상호간에는 자체전용 가능

- 1) 상환지출(500목)
  - 2) 진출금 등(600목)
  - 3) 반환금기타(710~03목)
2. 방위사업청 방위력개선(관, 부문)의 경우, 위의 전용권 위임범위에도 불구하고 동일 세항(단위사업)내 비목 상호간에는 자체 전용할 수 있다. 단, 방위사업 종합 지원 항(프로그램)내의 세항(단위사업)은 제외한다(방위사업청만 별도시행).

있도록 하였다. 전용의 요건에 대해서는 첫째, 동일 항(項) 내의 유사한 목적을 가진 각 세항 간에 예산의 과부족을 충당할 필요가 있을 경우, 둘째, 공공요금, 유류비 등 기관운영의 필수적인 경비를 충당할 필요가 있는 경우, 셋째, 재해대책재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는 경우, 마지막으로 그밖에 위의 경우에 준하여 대통령령에서 규정하는 사항으로 한정하였다.

[표26] 예산의 전용과 관련된 조항 개정방안(신·구조문대비표)

현행	개정안
<p><b>제46조 (예산의 전용)</b></p> <p>①각 중앙관서의 장은 예산의 목적 범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 <u>대통령령이 정하는 바에 따라 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. 이 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.</u></p>	<p><b>제46조 (예산의 전용)</b></p> <p>①----- ----- -----<u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>동일 항(項) 내에서 사업목적이 유사한 각 세항 예산의 과부족을 충당할 필요가 있는 경우</u></li> <li>2. <u>공공요금, 유류비 등 기관운영의 필수적인 경비를 충당하기 위한 경우</u></li> <li>3. <u>재해대책재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는 경우</u></li> <li>4. <u>그밖에 각 호에 준하여 대통령령에서 규정하는 사항</u></li> </ol>

현행	개정안
<p>②각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 불구하고 회계연도마다 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 각 세항 또는 목의 금액을 자체적으로 전용할 수 있다.</p> <p>③기획예산처장관은 제1항의 규정에 따라 전용의 승인을 한 때에는 그 전용명세서를 그 중앙관서의 장 및 재정경제부장관과 감사원에 각각 송부하여야 하며, 각 중앙관서의 장은 제2항의 규정에 따라 전용을 한 때에는 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 감사원에 각각 송부하여야 한다.</p> <p>④제1항 또는 제2항의 규정에 따라 전용한 경비의 금액은 세입세출결산보고서에 이를 명백히 하고 이유를 기재하여야 한다.</p>	<p>② ~ ④ (현행과 같음)</p>

### 5) 세세항 및 세목 변경에 관한 규율 필요

전용의 대상이 되는 과목은 세항과 목으로 규정되어 있어 세항의 세부과목인 세세항과 목의 세부과목인 세목 간의 상호 융통에 대해서는 법령에서 규율하지 않고 있어 세세항 간 혹은 세목 간의 이동은 각 중앙관서의 장의 재량에 따라 자의적으로 이루어지고 있고, 이에 대한 결과도 결산자료로 국회 등에 제출되지 않아 세세항 및 세목 변경으로 인하여 예산집행이 국회에서 확정된 편성목적 벗어날 가능성이 있다.

여기에서 중앙관서의 장의 재량에 의해 변경될 수 있는 세세항(細細項) 과목은 실제 세부 사업단위로 기획예산처의 예산편성 혹은 국회의 예산심의시 심의 및 의결의 대상이 되는 과목이다. 따라서 이 과목의 변경은 국회에서 정한 사업목적에 중앙관서의 장이 자의적으로 조정하는 것을 의미하는 것으로 국회의 예산심의·확정권을 실질적으로 침해하는 효과가 나타날 가능성이 크다.

지금까지 세세항 및 세목이 법령상 규정된 예산과목이 아니라는 사유로 세세항 및 세목 간의 변경을 특별한 절차 혹은 제한 없이 각 중앙관서 장의 의지대로 활용하고 이에 대한 결과는 국회 등에 제출하지 않아 이에 대한 집행 책임을 부담하지 않는 등 사후적 재정책임 혹은 통제에 공백이 존재하는 등의 예산집행 및 결산상 여러 가지 문제점이 상존하고 있다.

이와 같은 세세항 및 세목 간의 변동을 통한 방만한 예산운용 혹은 편성목적에 넘어서는 예산집행 등을 방지하기 위해서는 세세항 및 세목간의 변경도 전용의 요건과 절차 등을 준용하도록 규정할 필요가 있으며, 그 결과를 결산자료에 명시하여 이에 대한 사후적 재정책임을 물을 수 있도록 하여야 할 것이다.

## 제 2 절 결 산

### 1. 국회 결산심사제도의 개요 및 문제점

#### 1) 결산의 개념 및 근거

결산이란 회계연도가 끝나고 예산집행이 종료되면 회계기간 동안의 수입과 세출을 실제 발생한 대로 계수를 맞추어 기록하는 행위를 말한다. 즉 예산이 한 회계연도에 있어서의 수입·지출의 예정계수라는 점에 대응하여 결산은 예산을 집행한 결과에 의한 수입·지출의 확정

적 계수이다. 따라서 결산은 예산에 의거하여 행동한 정부의 사후적 재정보고서를 작성하기 위한 과정으로 예산과정의 측면에서 보면 마지막 단계에 해당한다.<sup>72)</sup>

결산은 중앙관서의 예산집행 결과를 사후적으로 확인하고 심사하는 것으로, 이미 집행된 내용을 무효 또는 취소할 수 없고 위법·부당한 지출이 발견되는 경우에 그 책임을 물을 수 있을 뿐이며, 예산집행의 책임을 확인하고 해제하는 특징을 지닌다.

국회의 결산심사제도의 근거는 헌법상 재정의결주의에서 찾을 수 있다. 재정에 관한 국회의결주의란 재정제도와 재정작용의 내용을 국민의 대표기관인 국회로 하여금 의결하게 하는 원칙을 말하며<sup>73)</sup>, 여기에서 우선 우리 헌법 제54조제1항에서 규정된 국회의 예산심의·확정권이 도출되며, 국회에서 심의·확정된 예산이 실제로 적정하게 행하여졌는지 여부를 심사하는 국회의 결산심사제도도 국회의 예산심의·확정권 및 국회의 재정의결주의를 그 근거로 하고 있다고 본다.

## 2) 현행 법령상 결산 관련 규정

국가재정법 제3장에서는 결산을 규정하고 있는데, 우선 법 제56조에서 정부는 결산이 정부회계에 관한 기준에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지게 하도록 규정하고 있고 법 제57조에서는 성인지결산서의 작성을 규정하고 있으며, 법 제58조에서는 결산첨부서류 및 결산보고서의 구분 등에 대해 규정하고 있다.

재정경제부장관은 회계연도마다 법 제58조의 규정에 의한 서류에 따라 결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 다음 연도 4월 10일까지 기획예산처장관과 감사원에 각각 제출

72) 신해룡, 『예산정책론』, (세명서관, 2005. 9), 255면.

73) 권영성, 『헌법학원론』, (법문사, 2002), 840면.

하여야 하며(법 제59조제1항), 감사원은 재정경제부에서 제출한 결산 및 첨부서류를 검사하고 그 보고서를 다음연도 5월 20일까지 재정경제부장관에게 송부하여야 하고(법 제60조), 정부는 감사원의 검사를 거친 결산 및 첨부서류를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다(법 제61조).

이와 같이 국회에 제출된 결산은 예산안과 동일한 절차를 거치는데, 우선 소관상임위원회의 예비심사를 거쳐 예산결산특별위원회에 회부하고 예산결산특별위원회의 심사가 종료된 경우 본회의에 부의한다(국회법 제84조).

결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다(국회법 제84조제2항).

### 3) 현행 국회 결산심사제도의 문제점

현행 국회의 결산심사제도의 문제점을 살펴보면, 우선 예산의 세부 과목(세세항 및 세사업)에 대한 결산정보가 제출되지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 실질적인 단위사업의 예산과목인 세세항이 법령상 예산과목이 아니라는 사유로 국회의 예산 심의시에는 상세하게 제출되는 세세항별 계수자료를 결산 자료 제출 시에는 제출하지 않고 세세항의 상위 구분 과목인 세항을 기준으로 결산자료를 작성하고 있어 실제 세세항별 결산자료를 얻기 어려워 세세항 사업별로 예산편성목적에 따라 적정하게 집행되었는지 여부를 판단할 수 없다.

또한, 세세항 단위에서의 변경은 중앙관서의 장의 의지에 따라 무제한적으로 허용되고 있음에도 불구하고 그 변경결과를 결산자료로 제출하지 않고 세항 단위별 자료를 제출하여 이러한 세세항 변경을 은

폐하고 있는 등 정부가 결산자료를 실제 사업단위인 세세항 단위가 아닌 그 상위 과목인 세항 단위로 작성하여 국회에 제출하는 것이 국회의 결산심사가 제대로 이루어지기 어려운 가장 기본적인 사유이다.

다음으로 국회 결산심사제도의 주요한 문제점은 결산심사결과 국회가 요구하는 시정조치에 대한 실효성이 부족하다는 것이다. 현행 법령 하에서는 국회의 결산 심사결과 의결된 시정요구에 대하여 정부가 불응하는 경우 이에 대한 재제조치를 할 수 없고 시정요구에 대한 조치결과를 서면으로만 보고하고 있어 그 실질적인 효과가 높지 않다. 실제 국회의 시정요구 중 관련 책임자에 대한 징계요구에 대하여 해당 중앙관서는 주의조치를 하는 데에 그치거나, 국회에서 시정요구한 다수의 사항에 대하여 정부가 적정한 조치를 취하지 않아 다음 연도에도 연속적으로 동일한 사항이 지적되는 등 사후조치에 대한 실효성 확보수단이 미흡하다는 문제점이 있다.

## 2. 국회 결산심사제도의 개선방안

### 1) 적정한 결산정보의 제공

국회의 결산심사제도가 원활하게 이루어지기 위해서는 무엇보다도 결산의 자료가 세항이 아닌 실제 사업단위인 세세항 단위로 작성·제출되어야 하며, 이 세세항 단위의 변경 사항에 대한 자료도 첨부되어야 국회에서 심의·확정된 예산이 제대로 집행되었는지 여부를 판단할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 위에서 언급한 바와 같이, 법령상 예산과목구조 체계를 정비하여 실제 사업단위인 세세항 단위까지 법령에서 규율하여 이에 대한 결산자료가 국회에 제출되도록 하여야 할 것이다.

또한, 시의적절한 결산정보의 제공을 위해서는 본 연구 제3장제2절에서 제시한 바와 같이 정부의 재정정보시스템을 필요한 경우 국회에

서 예산집행내역 및 자금흐름에 대한 정보를 열람할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이와 같은 적절한 정보의 제공이 국회의 결산심사제도를 정상화시키는 데에 가장 기본적인 토대가 될 것으로 생각되며, 그동안 결산심사시 문제가 되어 왔던 정보의 부족 및 왜곡문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 기대된다.

## 2) 결산의 국회 승인에 관한 명시적인 법령 규정의 필요

국회의 결산심사제도는 헌법상 재정의결주의와 이 원칙에서 도출되는 국회의 예산심의·확정권에 근거를 찾을 수 있으며, 일반적으로 국회의 결산에 대한 의결을 통해 예산집행의 책임을 확인하고 해제하는 특징을 가지고 있는 것으로 본다.

현행 헌법과 법률에서 국회의 결산심사제도에 대한 명시적인 규정이 없어 결산에 대한 국회 의결에 대한 법적 효력 및 정부결산의 확정시기 등에 관하여 논란의 여지가 있으므로, 결산에 대하여 정부의 책임을 확인하고 결산을 확정하기 위한 국회의 승인규정을 법률에 명시할 필요가 있다.

따라서 예비비지출 승인<sup>74)</sup>과 동일하게 국가재정법 제61조를 개정하여 ‘정부가 결산 및 첨부서류를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다’라는 결산에 대한 국회의 승인을 법률에 명시하는 것이 바람직하다.

## 3) 국회의 시정요구 등에 대한 실효성 확보방안

2003년도 국회법의 개정으로 그 동안 형식적인 절차에 머물렀던 국회의 결산심사제도가 결산심사결과 위법 또는 부당한 사항에 대한 변

74) 국가재정법 제52조제4항 ; 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

상 및 징계조치 등 정부에 대한 시정요구권이 신설되어 문제사업에 대한 감사원의 감사청구제도와 함께 국회 결산심사제도의 효과성을 제고하는 계기가 되었다.

참고로 2006회계연도 국회의 결산심사 결과를 소개하면 시정 419건, 주의 78건, 제도개선 287건, 변상 1건, 징계 2건 총 787건(중복 27건)의 시정요구 조치와 감사청구 4건, 부대의견 61건 등을 국회 본회의에서 의결하였다.

이와 같은 국회 결산심사 결과 활발한 시정조치에도 불구하고 그 실효성을 확보하기 위한 수단이 없다는 점에서 그 제도적인 한계가 있는 것으로 보이므로, 이에 대한 보완이 필요한 것으로 생각된다.

국회의 제도개선 및 시정요구에 대하여 정부가 조치를 취하지 않거나 미흡할 경우에는 예산결산특별위원회의 의결로 국무총리의 소명을 요구하고 그 소명을 요구받을 경우에는 국무총리가 국회에 출석하여 소명하도록 법령화하는 방안을 생각해 볼 수 있으며, 현재까지 국회의 징계요구에 대하여 정부는 해당 공무원에 대한 주의조치에 그치고 있으나, 국회의 징계요구에 대해서는 국가공무원법 제79조에 규정된 징계(파면, 해임, 정직, 감봉, 견책)에 해당하는 조치를 하도록 관련 국회법 조항을 명확하게 할 필요가 있다.

[표27] 국회의 결산결과 시정요구 등과 관련된 국회법 개정방안(신·구조문대비표)

현행	개정안
<p><b>제84조 (예산안·결산의 회부 및 심사)</b>                      ① 예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설</p>	<p><b>제84조 (예산안·결산의 회부 및 심사)</b>                      ① (현행과 같음)</p>

현행	개정안
<p>을 듣는다.</p> <p>②의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산 특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의의 결후 정부 또는 해당기관에 <u>변상 및 징계조치</u> 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>③ ~ ⑧ (생략)</p>	<p>②----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p> <p><u>변상 및 『국가공무원법』제79조 규정에 따른 징계</u> ----- ----- ----- ----- -----</p> <p>③<u>예산결산특별위원회는 제2항의 규정에 따른 시정요구에 대하여 상당한 기일이 지나도록 정부가 조치를 취하지 않거나, 그 조치가 미흡할 때에는 그 의결로 국무총리의 소명을 요구할 수 있으며, 이 경우 국무총리는 지체 없이 국회에 출석하여 이를 소명하여야 한다.</u></p> <p>④ ~ ⑨ (현행과 같음)</p>

## 제 6 장 결 론

이상에서 국가재정법의 제정배경 및 국회에서의 제정과정과 필자가 현행 국가재정법에서 개정이 필요하다고 생각되는 부분을 예산제도를 중심으로 살펴보았다.

국가재정법에 대한 국회의 제정과정을 통해서도 오늘날 복잡다기한 국가재정에 대하여 필요한 법적 규율을 몇 차례의 회의를 통해 합리적으로 도출해내기가 어렵다는 점과 법률제정이라는 합의를 도출하기 위해 각 개별 예산제도의 개정을 차후로 미룰 수밖에 없는 어려운 입법과정을 엿볼 수 있었다.

본 고 제3장부터 제5장까지에서는 국가재정법 제정과정에서 개정필요성을 제기하였던 부분과 필자가 생각하기에 재정의 효율성과 건전성의 확보를 위해 개정이 필요한 부분을 주제별로 분석하고 그 개정방안을 제시해 보았다. 필자의 개정방안에 있어서 재정에 대한 국회의 권한 강화가 강조되고 있는데, 이는 지금까지 행정부 편의 및 의지에 의해 운영되어 왔던 재정관련 제도를 헌법상 재정민주주의 원리에 비추어 그동안 헌법상 국회의 권한이었음에도 불구하고 국회의 기능을 제대로 수행하기 어려웠던 권위주의적·행정우위적 시대의 예산제도에서 국가재정이 효율적이지만 투명하고 그 책임을 다할 수 있는 선진화된 재정제도로의 이행을 위해서는 국회의 권한과 기능이 강화되어야 한다는 생각에 근거한다.

다시 말하면, 국가재정을 행정부에 일임하고 그 통제를 소홀히 하면, 예산을 집행하는 관료들은 그 예산을 활용하여 공익보다는 자신 혹은 부서의 이익을 강화하기 위하여 예산을 낭비하는 경우가 빈번할 것이므로, 재정집행의 투명성과 책임성을 강화하기 위해서는 국민의 대표기관인 국회가 국가재정의 감시자가 되어 예산이 부적절하게 집행되고 낭비되는 것을 방지하여야 할 것이다.

## 제 6 장 결 론

본 연구의 제3장부터 제5장까지는 거의 국가재정법의 조문 순서와 동일한 순서대로 총칙, 예산총칙, 예비비, 예산안의 편성 등, 총사업비 관리제도, 예산의 집행, 결산 등에 대하여 다루고 있으나, 주어진 시간 및 필자의 능력상 한계로 인하여 기금에 대한 분석이 결여되어 있는 점에 대해서는 독자의 양해를 구하고자 한다.

국가재정법의 규율을 받는 기금의 총 보유자산 규모는 2006년도 결산을 기준으로 총 641조 4,311억원에 달하여 국가재정에서 차지하는 기능 및 역할이 크게 제고된 데에 비하여 기금에 대한 법적규율은 아직 이에 미치지 못한 것으로 생각되는데, 앞으로 이에 대한 본격적인 연구가 필요할 것으로 생각된다.

마지막으로 본 연구의 목적은 국가재정의 장기적인 효율성과 건전성을 제고하기 위하여 행정부 위주로 설계되어 있는 재정제도를 개정하는 논의를 촉발하고자 하는 데에 있으며, 본 연구에서 일례로 제시한 개정안들이 국가재정법 개정논의에 있어서 재정민주주의를 움트게 하는 작은 밑거름이 되었으면 한다.

<참 조 1>

출연금의 법적근거가 미흡한 대표적 사업내역 및 법률규정 예시

부처명	사업명	법률명 및 조항	조 항 규 정
재 정 경제부	금융전문대 학원 지원	한국과학 기술원법 제10조 제1항	제10조 ①정부 또는 정부투자기관은 과학 기술원의 설립건설연구 및 운영에 소요 되는 경비에 충당하게 하기 위하여 과 학기술원에 출연금을 지급할 수 있다
노동부	해 외 취 업 지원	한국산업 인력공단법 제6조 제6호	제 6 조 (사업) 공단의 사업은 다음과 같다. 6. 해외취업 지원 등 고용촉진사업
	고 용 평 등 지원	남녀고용 평등법시행령 제4조의3 제2항	제 4 조의3 ②노동부장관은 법 제17조의3 제6항의 규정에 따라 평가업무를 위탁 하는 경우에는 그 업무를 위탁받은 기 관에 대하여 업무수행에 소요되는 경비 를 지원할 수 있다.
	직업체험및 취업 캠프프 로그램운영 의 고용보험 기금의 대 다수 사업	고용정책 기본법 제32조	제32조 (위탁) 노동부장관은 제8조 내지 제10조의 규정에 의한 업무의 일부를 제33조의 규정에 의한 한국고용정보원 에 위탁할 수 있다.
		외국인근로자 의고용 등에 관한법률 제28조	제28조 (권한의 위임·위탁) 노동부장관은 이법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 지방노동관서의 장에 게 위임하거나 『한국산업인력공단법』에 의한 한국산업인력공단 또는 대통령령 이 정하는 자에게 위탁할 수 있다.
	고용보험법 제26조 제1항	제26조 ①노동부장관은 건설근로자등 고 용상태가 불안정한 근로자를 위하여 직 업능력의 개발·향상을 위한 사업으로 서 대통령령이 정하는 사업을 실시하는 사업주에 대하여 그 실시에 필요한 비 용을 지원할 수 있다.	

<참 조 1>

부처명	사업명	법률명 및 조항	조 항 규 정
	표준사업장 설립지원 의 장애인 고용촉진 및직업재활 기금의 대 다수 사업	장애인고용 촉진및직업 재활법 제36조 제2항	제36조 (한국장애인고용촉진공단) ②공단은 다음 각 호의 사업을 수행한다. 각호 생략
산림청	임업기술연 구개발	산림자원의 조성및관리에 관한법률 제34조 제3항	제34조 ③산림청장은 제2항의 규정에 의 한 공동연구의 수행을 위하여 필요한 자금 등을 대학·산업체·지방자치단체 등에 지원할 수 있다.
농림부	농업관측 사업	농업농촌 기본법 제30조 제2항	제30조 ②정부는 제1항의 규정에 의한 시 책을 효율적으로 시행하기 위하여 농업 경영체, 생산자단체 또는 농산물유통업 을 영위하는 자 등에게 필요한 지원을 할 수 있다.
	농림기술 개발	농업농촌 기본법 제29조 제2항	제29조 (농업기술개발사업의 추진) ②정부 는 제1항의 규정에 의하여 기술개발연 구과제를 수행하는 농업관련 연구기관 또는 단체등에게 이에 필요한 자금을 지원할 수 있다
중 소 기업청	중소벤처창 업 대학원 운영	중소기업창업 지원법 제4조 제2항	제4조 ②정부는 창업자 및 대통령령이 정하는 창업지원에 관한 사업을 하는 자에 대하여 소요자금을 투자 또는 용 자하거나 기타의 지원을 할 수 있다.
행 정 자치부	전자정부사 업지원	정보화촉진 기본법 제10조	제10조 ④공공기관은 정보진흥원의 설 립·시설 및 운영 등에 필요한 경비에 충당하게 하기 위하여 정보진흥원에 출 연할 수 있으며, 정부는 정보진흥원의 설립 및 운영 등을 위하여 필요한 국유 재산을 무상으로 대부할 수 있다.
	행 정 정 보 DB구축		

출연금의 법적근거가 미흡한 대표적 사업내역 및 법률규정 예시

부처명	사업명	법률명 및 조항	조 항 규 정
소 방 방재청	안전관리기술개발 외 다수사업	재난및안전관리기본법 제71조 제2항, 제72조 제2항	제71조 (안전관리에 필요한 과학기술의 진흥 등) ②정부는 제1항의 규정에 의하여 안전관리에 필요한 학술조사·연구 및 기술개발에 필요한 지원을 할 수 있다. 제72조 (안전관련산업의 육성 및 지원 등) ②소방방재청장은 중소기업기본법 제2조의 규정에 의한 중소기업의 안전관리 등과 관련된 기술의 개발·사업화에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.
산 업 자원부	연구 기획 조사	전기사업법 제49조	제49조 (기금의 사용)기금은 다음 각호의 사업을 위하여 사용한다. 각호 생략
정 보 통신부	한국정보통신 대학교 교육 여건 개선	정보화촉진 기본법 제20조	제20조 정부는 정보통신산업의 기반조성에 필요한 기술인력의 양성을 위하여 다음 각호의 시책을 강구하여야 한다. 각호 생략
	IT산업인력 단기재교육 지원		
	EMC 기술 지원	정보화촉진 기본법 제25조	제25조 정보통신부장관은 다음 각호의 업무를 수행하고 있는 정보통신관련기관 및 단체에 대하여 정보통신부령이 정하는 바에 따라 그 업무수행에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

## 참고문헌

### 1. 국내자료

- 감사원, 『예산편성 및 집행실태』, 2006, (국회 감사청구 2006-01-005)
- 고영선 외, 『재정운영시스템의 개선』, 2004
- 곽관훈, 『재정건전화를 위한 현행법제의 개선방향』, 2005. 11
- 곽관훈, 『재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방향』, 2006. 10
- 권영성, 『헌법학원론』, 2002
- 길준규, 『지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선방안 연구』, 2006
- 국회사무처 법제실, 『국회법률안입안기준』, 2000. 6
- 국회 예산결산특별위원회, 『각 회계연도 예산안 및 기금운용계획안 수정안』, 각 연도
- 국회 예산결산특별위원회, 『예산결산특별위원회 편람』, 2006
- 국회 예산결산특별위원회 수석전문위원, 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(총괄)』, 2006
- 국회 예산결산특별위원회 전문위원, 『2006년도 결산 및 예비비지출승인의 건 검토보고(총괄)』, 2007
- 국회 예산정책처 예산분석실, 『주요 외국의 예산제도관련 현황』, 2006. 1
- 국회 재정제도개혁실무준비단, 『재정제도 개혁방안』, 2003. 8

참 고 문 헌

- 기획예산처, 『2007 나라살림』, 2007
- 김남진·김연태, 『행정법 I』, 2007
- 김동희, 『행정법』, 2005
- 김인철, 『해설 국가재정법』, 2007
- 농림부, 『2007년도 농림부 소관 세입세출예산 각목명세서』, 2007
- 박종수, 『국가재정법의 제정방안』, 2003. 7
- 성낙인, 『헌법학』, 2007
- 송준혁·이삼호, 『위험요인을 고려한 재정의 지속가능성 : 이론과 실증분석』, 2006
- 신영수, 『재정의 건전운동을 위한 미국의 관련법제 연구』, 2005
- 신혜룡, 『예산정책론』, 2005. 9
- 신혜룡, 『지방예산결산심사론』, 2007
- 옥동석, 『예산항목별 예산권한의 법제적 개선』, 2005
- 유병곤, 『국가재정법안, 국가건전재정법안 등 검토보고(국회 운영위원회)』, 2005. 4
- 유 훈, 『재무행정론』, 2003
- 윤성식, 『예산론』, 2003
- 이동수·강주영, 『국·공채발행 및 관리법제 개선연구』, 2007
- 이동식, “재정건전화법제의 발전방향”, 『공법연구』 제33집 제5호, 2005. 6
- 이종수·윤영진 외, 『새 행정학』, 2001
- 장선희, 『재정의 건전운동을 위한 독일의 관련법제 연구』, 2005

- 장선희, 『지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구』, 2006
- 장선희 외, 『행정부와 의회간 재정권한의 배분에 관한 외국 입법례 연구』, 2006
- 장용근, 『예산의 법적 성격 및 예산통제에 관한 연구』, 2005
- 정정길 외 3인 공저, 『정책평가(이론과 적용)』, 법영사, 2004
- 정하중, 『행정법각론』, 2005
- 제254회(임시회) 국회운영위원회 회의록(법안심사소위원회), 2006. 4. 24
- 제254회(임시회) 국회운영위원회 회의록(법안심사소위원회), 2005. 6. 22
- 최병권, 『예비비의 편성·집행사례 분석 및 투명성 제고방안』, 2007. 5, 한국법제연구원 재정법제 2007워크숍 자료집
- 최병권, 『입법과목·행정과목에 대한 오용과 이에 대한 법제적 해소 방안』, 법령정보 2007. 11
- 한국법제연구원 재정법제 자료, 『국가재정법시대의 재정운영과제』, 2006. 12
- 한국법제연구원 재정법제 자료, 『국민에 의한 재정통제시스템 구축을 위한 법적 과제』, 2007. 5
- 한국법제연구원 재정법제 자료, 『예산집행의 투명성 제고』, 2007. 5
- 한국법제연구원 재정법제 자료, 『주요국가에서의 예산집행 유연성 수단의 제도운영에 관한 연구』, 2007. 6
- 한국법제연구원 재정법제 자료, 『출연금 예산 관련 제도개선방안』, 2007. 11
- 한국법제연구원 재정법제 전문가회의 자료집, 『국가재정 건전화를 위한 규범통제의 방향』, 2006. 4

참 고 문 헌

한국법제연구원 재정법제 전문가회의 자료집, 『사후적 재정통제의  
효율성 제고를 위한 법제개선방안』, 2007. 10

허 영, 『한국헌법론』, 2007

현성수 외, 『미국연방예산론』, 2005

## 2. 국외자료

河野一之, □□新版豫算制度□□, 學陽書房, 1987

小村 武, □□豫算と財政法□□, 新日本法規出版社, 2002

Allen Schick, The Federal budget, 2000

Simon Gleeson, Financial Services Regulation : The New Regime, 1999

Jonathan Gruber, Public Finance and Public Policy, 2005

Arye L. Hillman, Public Finance and Public Policy, 2003