

2024. 6.

예산분석실 | 제22대 국회 재정법령 개선과제

제22대
국회개원

제22대 국회 재정법령 개선과제

Recommended Improvements
to Finance Law for
the 22nd National Assembly



국회의산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

제22대 국회 재정법령 개선과제

**Recommended Improvements to Finance Law
for the 22nd National Assembly**



국회예산정책처

National Assembly Budget Office

제22대 국회 재정법령 개선과제

총괄 | 김경호 예산분석실장

심의 | 전용수 사업평가심의관
황영준 산업예산분석과장
최철민 예산분석총괄과장
유재민 사회예산분석과장
이종구 행정예산분석과장
변재연 경제산업사업평가과장
권순영 사회행정사업평가과장
이은경 공공기관평가과장

작성	최성찬	이규민	한지은	유민호	임동훈
	강지혜	남명진	윤성노	김용오	이미선
	신지현	김민석	이지선	김정훈	정성영
	허아름	이한성	황진솔	권인오	박은형
	이병철	이상아	장희란	박지원	장설희
	박정환	김민혁			

지원 | 정진아

「제22대 국회 재정법령 개선과제」는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의(2024. 6. 11.)를 거쳐 발간되었습니다.

문의 : 예산분석실 산업예산분석과 | 02-6788-3770 | iba@nabo.go.kr

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통해서 다운로드 받을 수 있습니다.

발간사

2023년 대한민국 재정은 56.4조원의 세수결손과 87조원의 관리 재정수지 적자를 기록하였으며, 국가채무도 1,127조원으로 처음으로 연간 GDP의 50%를 넘어섰습니다. 2024년 역시 대내외 경제여건의 불확실성이 여전한 가운데 인구위기와 기후변화 등에 대응하기 위한 중·장기 재정 소요도 증가하고 있습니다. 재정 배분과 운용의 기틀이 되는 재정법령을 보완하고 개선하려는 노력이 어느 때보다 필요한 상황입니다.

이에 제22대 국회 개원을 맞이하여 국회예산정책처는 예·결산 분석, 추계세제 분석, 경제 분석, 사업평가 및 조사 분석 등의 업무를 수행하는 과정에서 개선이 필요하다고 인식한 과제들을 모아 「제22대 국회 재정법령 개선과제」를 발간하게 되었습니다.

이번 보고서는 종전 보고서에서 법률로 국한했던 분석의 범위를 시행령·시행규칙 등까지 넓혔습니다. 39개의 개선과제를 8개 분야로 묶어 각각 ‘국회의 예·결산 심사기능 강화’, ‘국회의 재정규율 확보’, ‘재정 외 운용자금의 국가재정 편입’, ‘재정 운영방식의 합리화’, ‘조세 지출 및 세제 관련 제도’, ‘재정자료의 제출 확대’, ‘중·장기 재정전망과 재정의 지속가능성 확보’ 및 ‘재정제도 관리 강화’ 등으로 제시하였습니다.

아무쪼록 본 보고서가 재정법령의 기틀을 더욱 공고히 하기 위한 의정활동에 유용한 참고자료로 활용될 수 있기를 바라며, 앞으로도 국회예산정책처는 건전한 국가재정을 위한 개선과제를 적극적으로 발굴해 나가도록 하겠습니다.

2024년 6월

국회예산정책처장 조 의 섭

총 론	1
-----------	---

국회의 예·결산 심사기능 강화

1. 부처별 예산요구서와 지출한도의 국회 제출	8
---------------------------------	---

관련 법령: 「국가재정법」 제29조②, 제31조①

2. 하향식(Top-down) 국회 예산심사 방식 도입	14
--------------------------------------	----

관련 법령: 「국회법」 제84조①·②

국회의 재정규율 확보

3. 현물출자에 대한 국회 사전동의제도 도입	22
--------------------------------	----

관련 법령: 「국가재정법」 제53조②

4. 국유재산 위탁개발에 대한 국회 의결제도 도입	27
-----------------------------------	----

관련 법령: 「국유재산법」 제59조

5. 민간투자사업 보상자금 선투입 제도에 대한 국회 통제제도 도입	32
--	----

관련 법령: 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 및 같은 법 시행령

재정 외 운용자금의 국가재정 편입

6. 국민건강보험의 기금화 및 국가재정 편입 40

관련 법령: 「국민건강보험법」

7. 위탁선거경비의 세입·세출예산 외 운용 개선 47

관련 법령: 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」

8. 산림환경기능증진자금의 국가재정 편입 53

관련 법령: 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조①

9. 옥외광고사업 수익금의 국가재정 편입 57

관련 법령: 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제6조⑤ 및
같은 법 시행령 제31조

10. 법원보관금 운용수익의 국가재정 편입 62

관련 법령: 「법원보관금취급규칙」

재정 운영방식의 합리화

11. 근로장려금·자녀장려금의 세출 예산 통합 운영 68

관련 법령: 「조세특례제한법」 제100조의7, 제100조의8

12. 농업·농촌 공익직불기금 폐지 및 특별회계 통합 운영 73

관련 법령: 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제7장

13. 계속비 제도의 확대 운영 80

관련 법령: 「국가재정법」 제23조, 제34조 및 같은 법 시행령 제14조의2

14. 복권수익금 법정배분제도의 개편 운영 88

관련 법령: 「복권 및 복권기금법」 제23조 및 같은 법 시행령 제17조

15. 지방자치단체 보조금 차등보조제도의 개편 운영 96

관련 법령: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조①, 제5조① 및
「기초연금법 시행령」 제23조①

조세지출 및 세제 관련 제도

16. 조세지출과 재정지출 간 연계 기반 마련 108

관련 법령: 「조세특례제한법」 제142조의2 및 같은 법 시행령 제135조의3②

17. 조세지출의 총량적 관리·통제 강화 방안 모색 113

관련 법령: 「국가재정법」 제88조①, 제7조②

18. 조세지출 일몰제도의 실효성 강화 121

관련 법령: 「조세특례제한법」 제142조④ 및 같은 법 시행령 제135조①

19. 조세지출결산서의 작성 필요 126

관련 법령: 「조세특례제한법」 제142조의2 및 「국가재정법」 제34조

20. 지방세지출 전망치를 수록한 예산서의 작성 방안 검토 등 129

관련 법령: 「지방세특례제한법」 제5조

21. 과세정보 표본자료 등의 제공범위 확대 132

관련 법령: 「국세기본법」 제85조의6⑧

재정자료의 제출 확대

22. 총사업비 관리대상사업 사업별 집행명세서 상세내용 국회 제출 138

관련 법령: 「국가회계법 시행령」 제5조

23. 이차보전 및 융자에 대한 종합명세서 국회 제출 144

관련 법령: 「국가재정법」 제34조 및 「국가회계법」 제15조의2①

24. BTL 한도액안 개별 사업에 대한 설명자료 국회 제출 148

관련 법령: 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2①

25. 결산 시정요구 미완료 사항에 대한 지속적인 후속조치 보고 153

관련 법령: 「국회법」 제84조 후단

중·장기 재정전망과 재정의 지속가능성 확보

26. 국가재정운용계획 이행 실적 및 전망 근거 국회 제출 160

관련 법령: 「국가재정법」 제7조② 및 같은 법 시행령 제2조

27. 장기재정전망 수시 실시 및 지출관리계획 수립 166

관련 법령: 「국가재정법」 제7조④

28. 국가채무에 사학진흥기금 등 21개 기금을 포함 173

관련 법령: 「국가재정법」 제91조②, 제20조① 및 개별 기금의 근거 법률

29. 세계잉여금의 국가채무 의무상환비율 조정 181

관련 법령: 「국가재정법」 제90조④

30. 재정준칙의 도입 관련 쟁점 186

관련 법령: 「국가재정법」 및 「재정건전화법(안)」

31. 예비타당성조사 대상 사업 판단 기준 개선 193

관련 법령: 「국가재정법」 제38조① 및 같은 법 시행령, 「예비타당성조사 운용지침」 제18조

32. 방위사업타당성조사 관련 법률 규정 개선 197

관련 법령: 「방위사업법」 제14조의2 등

재정제도 관리 강화

33. 각종 출연금에 대한 통일적 관리 근거 마련 204

관련 법령: 「국가재정법」 제12조

34. 성인지 예산제도 운영체계 법적 근거 마련 209

관련 법령: 「국가재정법」 제26조 및 「양성평등기본법」 제16조

35. 다부처 사용 기금의 부처별 관리 근거 마련 218

관련 법령: 개별 기금의 근거 법률

36. 공기업별 사채발행 한도액 산정 기준의 법정화 223

관련 법령: 개별 공기업의 근거 법률

37. 국민연금 출산크레딧의 국고부담비율 상향 및 법정화 227

관련 법령: 「국민연금법」 제19조①

38. 국가과학기술자문회의 R&D 사업 예산안 심의 강화 232

관련 법령: 「과학기술기본법」 제12조의2⑤

39. 국립연구기관을 국가연구개발혁신법에 따라 평가 238

관련 법령: 「국가연구개발혁신법 시행령」 제51조

제22대 국회 재정법령 개선과제

총론





제22대 국회 개원에 맞추어 국회예산정책처는 국가재정의 투명성 및 효율성을 제고하기 위해 중전의 예·결산 분석과 사업평가, 세제 분석 등에서 이미 제시되었던 의견을 바탕으로 재정법령상 개선과제들을 요약하여 발간하게 되었다.

지난 제21대 국회에서도 국가재정 관련 제도에 변화가 있었다. 우선 「국가재정법」에서는 기후대응기금을 신설하고 온실가스감축인지 예산제도를 도입하여 탈탄소 이행을 위한 국가재정 지원을 강화하도록 하였으며, 재정사업의 성과관리제도를 별도의 장으로 신설하고 원칙, 추진체계, 관리절차 등을 법률에 명확하게 규정함으로써 제도의 실효성을 확보하고자 하였다. 또한, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」을 별도의 법률로 제정하여 지방자치단체의 보조사업에 대한 관리 가능성을 제고하는 한편, 「소프트웨어 진흥법」을 개정하여 국가재정이 소요되는 민간투자형 소프트웨어사업에 대한 한도액을 국회에서 의결하도록 하여 국회의 재정규율을 강화하였고, 「보조금 관리에 관한 법률」에서는 보조금의 부정수급을 방지하기 위해 제재기간과 제재범위를 강화하는 등 여러 가지 제·개정 사항이 있었다.

「제22대 국회 재정법령 개선과제」는 이러한 성과를 제22대 국회에서도 이어 나가기 위한 참고자료의 성격을 띠고 있다. 특히 법률이 아닌 하위 법령에 규정되어 있는 제도들이 실제 재정제도 운영에 미치는 영향을 감안하여, 법률 개선과제만을 다루었던 중전 보고서와 달리 분석의 범위를 시행령, 시행규칙 등 관련 행정입법까지 확대하였다.

특히 우리 재정의 가장 근간이 되는 제도인 「국가재정법」을 중심으로 제21대 국회에서 논의되었던 재정법령 관련 개정 논의들의 주요 내용을 요약하여 제시하였으며, 장기적으로 우리의 재정법령이 나아가야 할 방향에 대한 제언도 함께 담아 8개 분야, 총 39개의 개선과제로 정리하였다. 주요 내용을 간략히 정리해 보면 다음과 같다.

‘**국회의 예·결산 심사기능 강화**’에서는 우선 예산안 편성 단계에서부터 중앙관서별 지출한도와 예산요구서를 국회에 제출하여, 예산안 제출 이전에도 국회가 사전적으로 재원배분의 방향성을 검토할 수 있도록 하는 방안을 제시하였다. 또한 장기적으로는 예산결산특별위원회가 사전에 재정총량 및 부처별 지출한도를 설정하고, 상임위원회가 해당 범위 안에서 소관 부처의 예산안을 심사한 후, 예산결산특별위원회가 다시 지출한도의 준수 여부를 심사하는 하향식(Top-down) 예산심사 방식을 도입하여 국회의 예산안 심사기능을 강화하고 위원회 간의 역할 배분을 명확히 하는 방향을 검토할 필요가 있다고 보았다.

‘**국회의 재정규율 확보**’에서는 재정에 대한 민주적 통제를 강화하기 위해 종래 국회의 규율 영역 밖에 있던 현물출자, 국유재산의 위탁개발 방식, 민간투자사업의 보상자금 선투입 제도 등에 대해 사전동의 또는 한도액 의결 등 국회의 통제절차를 둘 필요가 있다고 제안하였다.

‘**재정 외 운용자금의 국가재정 편입**’에서는 현재 세입·세출예산이나 기금 등 국가재정의 범위에 포함되지 않는 국민건강보험, 위탁선거경비, 산림환경증진자금, 옥외광고사업 수익금, 법원보관금 운용수익 등을 각각 국가재정에 편입하여 관리할 필요성이 있다고 보았다.

‘**재정 운영방식의 합리화**’에서는 기존에 세입감면과 세출예산으로 분리되어 운영되던 근로장려금과 자녀장려금을 세출예산으로, 자체수입의 비중이 낮아 전입액에 의존하고 있던 농업·농촌 공익직불기금을 농어촌구조개선 특별회계로 각각 통합하는 등 재정 운영의 합리화를 도모할 수 있는 여러 방안을 제시하였다.

‘**조세지출 및 세제 관련 제도**’에서는 현행 「조세특례제한법」상의 조세지출제도를 재정지출과 연계하여 파악할 수 있도록 하고, 조세지출의 총량적 관리, 조세지출 결산서의 작성과 지방세지출 전망치의 국회 제출 등 세제 관련 제도의 개선방안에 대해 소개하였다.

‘**재정자료의 제출 확대**’에서는 기존에 국회에 제출되지 않고 있던 총사업비 관리대상사업의 사업별 집행명세서와 이차보전 및 용자에 대한 종합명세서, BTL 한도 액안의 사업별 설명자료 등을 국회에 제출하도록 함으로써 국회 심사 과정의 실효성을 제고하는 방안을 정리하였다.

‘**중·장기 재정전망과 재정의 지속가능성 확보**’에서는 현행 국가재정운용계획 및 장기재정전망의 제도 개선사항과 함께, 국가채무·세계잉여금·재정준칙 관련 논의 등을 소개하였다.

‘**재정제도 관리 강화**’에서는 각종 출연금의 통일적인 관리와 여러 부처가 사용하는 기금에 대한 부처별 관리를 위한 근거 마련, 성인지 예산제도의 운영체계 강화, 공기업의 사채발행 한도액 산정기준의 법정화 등 재정법령 개선과제들을 제안하였다.

「제22대 국회 재정법령 개선과제」는 원칙적으로 구체적인 개정의견을 직접 제시하기보다 해당 주제의 핵심적인 현황을 정리하고 관련된 논의와 입장을 풍부하게 제공하여 의정활동의 참고자료로 활용될 수 있도록 하였다. 향후 국회의 예·결산 심사과정의 사각지대를 해소하여 국가재정 운용 전반의 투명성과 합리성을 강화하는 계기가 되길 기대한다.

제22대 국회 재정법령 개선과제

국회의 예·결산 심사기능 강화



관련 법령: 「국가재정법」 제29조②, 제31조①

개요

헌법 제54조는 정부에게 예산안 편성권을 부여하고 있으며, 「국가재정법」은 정부의 예산안 편성 절차에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다. 먼저 각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간동안 추진할 신규사업 및 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출해야 한다. 제출된 중기사업계획서는 국가재정운용계획 수립과 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성을 위한 지출한도 설정의 기초자료로 활용된다.

다음으로, 기획재정부장관은 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안 편성지침을 매년 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 하며, 국회 예산결산특별위원회에도 보고하여야 한다. 예산안 편성지침에는 예산안 편성 기본방향, 재정운용방식, 분야별 중점투자방향 등의 내용이 포함되며, 기획재정부장관은 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 예산안 편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.

이후 각 중앙관서의 장은 예산안 편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서(이하 “예산요구서”)를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하고, 기획재정부장관은 예산요구서를 바탕으로 예산안을 편성하여 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 다음 회계연도 개시 120일 전(9월 3일)까지 국회에 제출한다.

[국가재정법]

제28조(중기사업계획서의 제출) 각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 해당 회계연도부터 5회계 연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

제29조(예산안 편성지침의 통보) ① 기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안 편성지침을 매년 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안 편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.

제30조(예산안 편성지침의 국회보고) 기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안 편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

제31조(예산요구서의 제출) ① 각 중앙관서의 장은 제29조의 규정에 따른 예산안 편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서(이하 “예산요구서”라 한다)를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

제32조(예산안의 편성) 기획재정부장관은 제31조제1항의 규정에 따른 예산요구서에 따라 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.

제33조(예산안의 국회제출) 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

예산안 편성과 관련된 정보의 비대칭으로 인한 국회의 예산안 심의 한계

현재 정부는 국회에 예산안 편성과 관련된 정보를 충실히 제공하고 있지 않아 국회는 예산안에 관한 정보를 정부가 실제로 예산안을 국회에 제출한 이후에야 확인할 수 있다. 이로 인하여 국회가 한정된 예산안 심의기간 동안 분야별 자원배분의 적정성, 세부사업별 예산안 편성의 적정성 등을 면밀히 심의하는 데 한계가 있다.

일례로 「국가재정법」 제29조는 기획재정부장관으로 하여금 각 중앙관서의 장에게 중앙관서별 지출한도를 포함한 예산안 편성지침을 통보할 수 있도록 하고 있으며 예산안 편성지침은 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 하고 있다. 따라서 기획재정부장관이 중앙관서별 지출한도를 예산안 편성지침에 포함하여 통보할 경우 국회도 중앙관서별 지출한도를 바탕으로 거시적·총량적 측면의 자원배분 논의에 착수할 수 있으나, 현재 예산안 편성지침에는 해당 내용이 제외되어 있다.¹⁾

이에 따라 국회는 중앙관서별 예산 현황, 총지출 규모 등을 예산안이 제출되고 나서야 파악할 수 있으며, 그 이전까지는 중앙관서별 지출한도, 지출한도의 총합과 같은 재정총량에 관한 내용을 파악하기 어렵다. 참고로 과거에는 재정당국이 예산결산특별위원회에 예산안 편성방향과 국가재정운용계획안 등을 보고한 바 있으나²⁾ 최근에는 예산결산특별위원회에 보고한 사례가 없다. 또한, 정부는 예산안 편성지침이나 「국가재정운용계획 수립 방향」³⁾을 통해 분야별 자원배분에 관한 방향을 개략적으로 제시하고 있으나, 어떠한 방향으로 재원이 얼마나 배분될 것인지에 대해서는 구체적으로 다루고 있지 않다.

예를 들어 2024년도 예산안 편성지침의 경우 보건·복지 분야의 중점 투자방향으로 저출산·고령화 대응을 위한 출산·양육, 일·가정 양립, 돌봄·보육 등 전 주기에 걸친 지원 및 노인층 맞춤형 지원체계 구축을 제시하고 있으나, 구체적으로 해당 분야 또는 관련 부처에 어느 정도로 재원을 반영할 것인지에 대해서는 다루고 있지 않다.⁴⁾

다음으로, 「국가재정법」 제31조에 따라 각 중앙관서의 장은 5월 31일까지 기획재정부장관에게 예산요구서를 제출하고 있으며, 기획재정부장관은 해당 자료를 바탕으로 예산안을 편성하여 국회에 제출하고 있으나 편성의 기반자료로 볼 수 있는 예산요구서는 국회에 제출하지 않고 있다. 이에 따라 국회는 예산안 제출 이전에는 각 부처별로 어떠한 사업의 예산편성이 검토되고 있는지 파악하기 어렵다.

1) 현재 기획재정부는 다음 연도 예산안 편성 시 중앙관서별 지출한도를 비공식적으로 통보하고 있다.

2) 재정당국의 예산안 편성방향 등 예결특위 보고 사례

구분	일자	주요 안건
제17대 국회	2005. 3. 16	국가재정운용계획수립 추진상황 및 2006년 예산안 편성방향 보고
	2005. 5. 24, 25, 26	국가재정운용계획안보고
	2006. 3. 29.	2007년도 예산안 편성방향 보고 및 국가재정운용계획수립 추진상황 보고

자료: 정치개혁특별위원회 자료를 바탕으로 작성성

3) 「국가재정법」 제7조제9항은 기획재정부장관이 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 30일 전에 재정규모, 재정수지, 자원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 규정하고 있으며, 이에 따라 기획재정부장관은 「국가재정운용계획 수립 방향」을 국회 기획재정위원회에 보고하고 있다.

4) 「2023~2027년 국가재정운용계획 수립 방향」 역시 사회, 경제, 행정 분야별 자원배분 방향에 대해서 제시하고 있으나 구체적으로 어떠한 분야 또는 부처에 어느 정도의 재원을 투입할 것인지에 대해서는 명시하고 있지 않다.

이외에도 「국회법」에 따른 국회의 예산안 심사는 일반적으로 정기국회⁵⁾ 중 이루어지는데, 해당 기간 동안 국회는 예산안 심의 외에 법률안 심의, 국정감사 등의 의정활동도 수행하고 있어 실질적으로 예산안을 심의할 수 있는 기간은 1개월(11월) 수준에 불과하다. 또한 국회는 일반적으로 세부사업⁶⁾을 기준으로 예산안을 심의하고 있는데, 2024년도 예산 기준 세부사업 수는 8,000개 이상으로, 한정된 예산안 심의 기간 동안 각 세부사업별 예산안 편성의 적정성을 면밀히 검토하기 어렵다. 따라서 예산안 제출 이전부터 관련 자료를 제출받아 선제적으로 논의할 필요가 있으나 「국가재정법」상 해당 자료를 제출받을 수 있는 근거가 부재한 상황이다.

국회의 예산안 심의권 강화를 위한 예산안 편성 관련 정보 제출 의무화

기획재정부장관이 예산안 편성지침에 중앙관서별 지출한도를 의무적으로 포함하도록 하고, 각 중앙관서의 장이 예산요구서를 기획재정부장관 외에 국회에도 제출하도록 하여 국회가 예산안 제출 이전에도 예산안과 관련된 정보를 확인하고 이를 바탕으로 사전적으로 거시적 자원배분의 방향성을 논의하고 예산안 편성의 적정성을 검토할 수 있도록 할 필요가 있다.

우리나라는 코로나19 대응과정에서 국가채무(D1)가 빠른 속도로 증가하여 2024년 기준 국가채무는 1,195.8조원(GDP 대비 51.0%)에 달할 예정이다. 또한 저출산·고령화로 인해 복지분야를 중심으로 의무지출이 증가하는 반면 생산가능인구는 감소하여 세입여건이 긍정적이지 않다는 점을 감안할 때, 국가채무 관리를 위한 적정 재정규모, 분야별 자원규모의 적정성 등 거시적·총량적 자원배분에 대한 논의가 국회에서 이루어질 필요가 있다.⁷⁾

5) 9월 1일부터 100일간 진행된다.

6) 예산구조는 장(분야)-관(부문)-항(프로그램)-세항(단위사업)-세세항(세부사업)-목으로 구성된다.

7) 이와 관련된 이론적 논의를 살펴보면, Schick(1998)는 공공지출관리의 3대 기준으로 총량적 재정규율(aggregate fiscal discipline), 자원배분의 효율성(allocative efficiency), 재정집행의 효율성(operational efficiency)을 제시하였고, Schick(2002)에서는 정부의 재정 확대를 억제하기 위한 재정총량 규율이 의회의 중요한 예산안 심의 기능이 되어야 한다고 주장한 바 있다.

Schick, Allen., A Contemporary Approach to Public Expenditure management. The World Bank, 1998; 옥동석 번역, 현대적 공공지출 관리: 예산편성 및 분석 방법론, 국회 예산결산특별위원회 수석전문위원실, 2020.

이에 「국가재정법」 개정을 통해 기획재정부장관으로 하여금 중앙관서별 지출한도를 예산안 편성지침에 의무적으로 포함하도록 할 경우 국회는 예산안 편성지침을 통해 중앙관서별 지출한도, 지출한도의 총합 등 재정총량에 관한 내용을 확인할 수 있으며, 이를 기반으로 적정 재정규모, 분야 또는 부처별 재원투입의 적정성에 대해서 정부의 예산안 제출 이전 단계부터 논의할 수 있다.

이외에도 「국가재정법」 개정을 통해 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관에게 제출한 예산요구서를 국회에도 제출하도록 하는 경우 국회는 예산안 제출 이전부터 관련자료 검토를 통해 예산안을 보다 충실히 심의할 수 있다.⁸⁾ 보다 구체적으로 각 중앙관서의 장이 5월 31일까지 기획재정부장관에게 예산요구서를 제출하고 있으므로, 국회는 그 직후 예산요구서를 제출받아 8월 말~9월 초 정부의 예산안 제출 이전까지 예산요구서를 검토하여 예산안 심의를 사전에 준비할 수 있다.

참고로 프랑스는 정부가 제출한 예산 편성에 관한 보고서를 바탕으로 의회에서 토의를 실시하고 있으며, 캐나다의 경우에도 예산안 제출 4개월 전 공청회에서 예산안에 포함될 사항에 대한 권고안을 작성하도록 하는 등 예산안 편성과정에 의회가 의견을 개진할 수 있도록 제도적 기반을 두고 있는 국가들이 있다. 따라서 예산안 편성지침에 포함되는 중앙관서별 지출한도와 예산요구서를 바탕으로 국회 역시 예산안 편성과정에서 정부에 의견을 제시할 수 있도록 하는 방안도 검토할 수 있다고 판단된다.

* Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?, OECD Journal on Budgeting, 1(3):15-42, 2002.

8) 국회가 예산안 편성과정과 관련된 정보를 정부로부터 제출받도록 하는 것에 대해서 정부에 예산안 편성권을 부여한 헌법 제54조제2항의 취지와 상이한 측면이 있다는 의견이 제시될 수 있다고 보인다. 그러나 ① 예산요구서의 제출이 국회의 효율적 예산안 심의에 기여함으로써 재정민주주의를 실질화할 수 있다는 점, ② 예산요구서의 제출이 국회와 정부 간 정보 비대칭성을 최소화하여 정부의 예산편성권과 국회의 예산안 심의·의결권 간 견제와 균형의 원칙을 실현할 수 있다는 점 등을 고려할 때 예산요구서의 국회 제출은 예산안 심의·확정권을 국회에 부여한 헌법 제54조제1항의 취지와 부합한다고 판단된다.

[의회가 예산안 편성과정에 관여 또는 의견 개진 절차를 두고 있는 국가 사례]

구분	주요 내용
프랑스	- (의회) 하원과 상원은 예산법안의 심사 및 표결을 위한 질의서를 7월 10일 전까지 정부에 송부 * 하원 재정·일반경제·예산통제위원회의 보고관(rapporteur)은 해당 소관사항의 예산에 대한 검토를 상시적으로 수행 - (정부) 10월 10일까지 질의서에 대한 답변을 의회에 제출하고, 10월 초 예산법안을 의회에 제출(회계연도: 1~12월)
캐나다	- (의회) 하원 재정 상임위원회는 일반국민, 시민단체, 이익단체 등으로부터 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 예산안 편성과 관련하여 정부에 의견을 제시하는 사전 예산제도(Pre-budget Consultations)를 운영 * 6월말 참여국민 모집, 9월말 공청회 실시, 12월 하원에 보고서 제출 - (정부) 2월말까지 의회에 예산안을 제출(회계연도: 4~3월)
뉴질랜드	- (정부) 사전예산으로써 재정목표, 중점 정책분야, 재정 관련 중장기 전망 등을 담은 '예산정책서(Budget Policy Statement)'를 매년 3월 31일까지 의회에 제출 * 의회에 예산안을 7월 31일까지 제출(회계연도: 7~6월) - (의회) 재정지출위원회의 예산정책서 심의를 거쳐 본회의에서 예산정책서와 재정지출위원회의 보고서에 대해 토의하며, 토의는 7월 31일까지 진행
스웨덴	- (정부) 사전예산으로써 거시경제전망, 재정정책 목표에 대한 전망 및 평가, 재정전망 및 장기적 지속가능성 등에 대한 평가 등으로 구성된 '춘계재정정책안(Spring Fiscal Policy Bill)'을 매년 4월 15일까지 의회에 제출 * 의회에 예산안을 9월 20일까지 제출(회계연도: 1~12월) - (의회) 춘계재정정책안을 바탕으로 각 정당은 경제전망, 경제·재정정책 방향에 대한 대안을 제시하며, 재정위원회는 검토의견을 심의하고 본회의에서 토의를 거쳐 6월 중순 표결로 처리 * 춘계재정정책안에는 가을에 진행되는 예산법안의 구체화를 위한 출발점으로 기능하며, 세부 예산안 작성 이전에 의회가 재정과 관련된 논의에 참여할 기회를 제공

자료: 한국조세연구원, 「국가별 정부·의회 예산 편성 및 심의과정 비교 분석」, 2023.1.을 바탕으로 재작성

관련 법령: 「국회법」 제84조①·②

개요

현행 헌법은 정부에 예산안 편성권을, 국회에 예산안 심의·확정권을 각각 부여하여 재정권한의 견제와 균형을 도모하고 있으며 구체적인 심사 절차는 「국회법」에서 규정하고 있다.

「국회법」 상의 예산안 심사 방식은 2단계의 상향식(bottom-up) 심사과정이라고 할 수 있다. 예산안이 정부로부터 제출되면 우선 소관 상임위원회(이하 “상임위”)에 회부되어 부처별로 예비심사를 거치게 된다(제84조제1항). 이후 예비심사를 거친 각 부처의 예산안은 다시 예산결산특별위원회(이하 “예결특위”)의 전체적인 심사를 거쳐 본회의에 부의된다(제84조제2항).

[국회법]

제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ① 예산안과 결산은 소관 상임위원회에 회부하고, 소관 상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대해서는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다.

② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

현행 상향식(Bottom-up) 예산심사 방식의 한계

(1) 상임위와 예결특위 간 심사 기능 중복과 예결특위의 전략적 자원배분 기능 약화

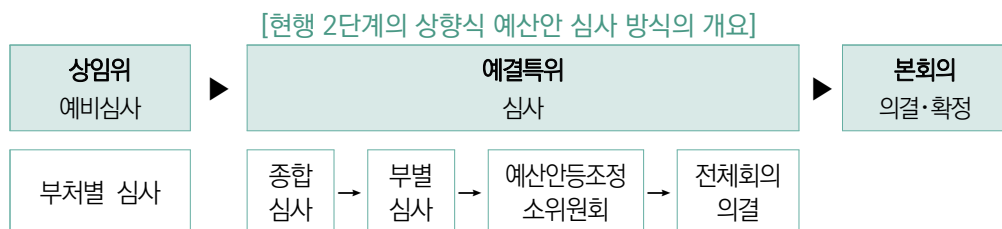
현행 2단계의 상향식 예산안 심사 과정의 가장 큰 문제는 상임위와 예결특위 모두 심사 과정에서 재정총량 및 향후 재정운용계획 등에 대한 거시적 논의보다는 편

최성찬 예산분석관(csc@assembly.go.kr, 6788-4631)

성된 개별 사업들에 대한 예산액 증감 위주로 심사가 진행된다는 것이다. 그 결과 상임위와 예결특위의 심사가 모두 개별 사업 단위의 미시적 조정에 편중되어 역할과 기능이 상당 부분 중복되는 결과를 가져온다.

예산의 거시적 자원배분 조정은 국가가 사용하는 전체적인 예산 지출규모를 총량적으로 결정하는 작업임과 동시에, 다양한 분야 중 어떠한 분야에 재원을 보다 많이 투입할 것인지를 살피는 중요한 과정이다. 이는 부처별 또는 분야별 지출총액이나 장기적 재정운용 방향의 결정과도 밀접한 연관이 있으므로, 상임위와 예결특위의 심사 단계 모두에서 이러한 논의를 구속력 있게 다루지 못하는 것은 국회의 예산심사 기능의 중요한 부분을 저해하는 문제가 된다고 볼 수 있다.

이는 과거에도 지적된 바 있는 문제인데, 2013년 국회 예산·재정개혁특별위원회에서도¹⁾ 현행 상향식 예산 심사방식에 따른 상임위와 예결특위 간 기능 중복 문제가 국회의 거시적 총량 예산규율과 전략적 자원배분 조정 기능을 제한하는 주요 원인 중 하나라는 점이 제기된 바 있다.²⁾



(2) 상임위의 심사기능 저하 및 상임위 예비심사의 부처 옹호자적 경향 강화

상임위와 예결특위의 역할 중복 문제는 상임위의 예산심사 기능을 상당 부분 저해하는 결과를 가져올 수 있다. 현행 심사 체제에서 각 부처별 사업 예산은 상임위의 심사에도 불구하고 예결특위 단계에서 한 번 더 심사한 이후에야 비로소 최종적인 예산액이 결정된다. 비록 현행 「국회법」 제84조제5항³⁾은 예결특위로 하여금 상임위

1) - 구성목적: 예산안·기금운용계획안 및 결산 심사의 투명성 확보와 국회의 재정통제권 강화 등 예산 및 재정제도 전반에 대한 개혁방안을 모색하고, 지방재정 부담 및 지역 간 불균형 심화문제 해결과 공공기관의 건전재정 운용을 위한 재정개혁 방안 마련을 위한 효과적인 대책을 논의한다.

- 활동기간: 2013. 3. 22. ~ 9. 30. / 위원 수 : 18인(새누리당 9인, 민주당 8인, 비교섭 1인)

2) 이와 함께 예결특위가 상임위원회가 아닌 것에 따른 전문성 약화도 함께 원인으로 지적된 바 있다.

의 예비심사 결과를 존중하도록 하고 있으나, 실제로는 상임위의 예비심사 의결이 있더라도 예결특위에서는 그 결과를 그대로 반영하지는 않는 것이 현실이다.

한편, 다른 방향으로서는 상임위가 소관 부처의 예산 증액을 옹호하는 부처 옹호자(advocator)⁴⁾로 기능하는 원인이 되기도 한다. 이는 앞서 서술한 상임위의 심사 기능 저하 문제와 무관하지 않은데, 예결특위에서 상임위의 의결사항 중 증액의결은 거의 반영하지 않고 감액의결만 받아들이는 경향과 관련이 있다.⁵⁾ 이러한 예결특위의 심사 관행은 상임위의 입장에서 결과적으로 소관 예산을 감액시키는 결과를 가져올 가능성이 크므로, 상임위 단계에서는 미리 삭감하는 것을 자제할 이유가 될 수 있다.

여기에 덧붙여 상임위는 예결특위와 달리 체감하는 지출의 상한선인 예산제약(budget constraint)이 없는 것도 증액을 촉진하는 원인이 된다. 재정 전체를 심사하는 예결특위는 세입액이라는 총 지출한도를 의식하지 않을 수 없지만, 상임위는 이러한 지출한도가 현재로서는 없다고 볼 수 있다. 이러한 ‘엄격하지 않은’ 예산제약(soft budget constraint)⁶⁾ 하에서 상임위는 적극적인 증액 의결을 자제할 유인이 적으며, 소속 위원들 역시 쟁점 사업에 대해 상임위 단계에서는 구태여 증액 여부를 다룰 필요가 적은 것도 상임위의 증액 심사 경향을 촉진하는 원인이 된다.

3) 「국회법」

제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ⑤ 예산결산특별위원회는 소관 상임위원회의 예비심사 내용을 존중하여야 하며, 소관 상임위원회에서 삭감한 세출예산 각 항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목(費目)을 설치할 경우에는 소관 상임위원회의 동의를 받아야 한다. 다만, 새 비목의 설치에 대한 동의 요청이 소관 상임위원회에 회부되어 회부된 때부터 72시간 이내에 동의 여부가 예산결산특별위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관 상임위원회의 동의가 있는 것으로 본다.

4) 예산행태론에 따르면 재정정책 참여자는 증액 지향적인 옹호자(소비자), 감액지향적인 절약자로 구분된다.

Wildavsky, Aaron., *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed. NY: Little Brown, 1984

5) 이러한 예결특위의 심사 경향은 「국회법」 제84조제5항에 따라 예결위가 소관 상임위원회에서 삭감한 예산항목을 증액하거나 새로운 비목을 설치할 경우 소관 상임위원회의 동의를 받아야 한다고 규정한 것에 원인이 있다(하연섭, 「정부예산과 재무행정」, 제3판, 다산출판사, 2018).

6) 느슨한 예산제약으로 인해 지출이 예산을 쉽게 초과하는 현상을 의미한다. 헝가리 출신의 경제학자 코르나이(Kornai, János., 1986)가 주장하여 재무행정 분야에서 널리 받아들여지고 있는 개념이다.

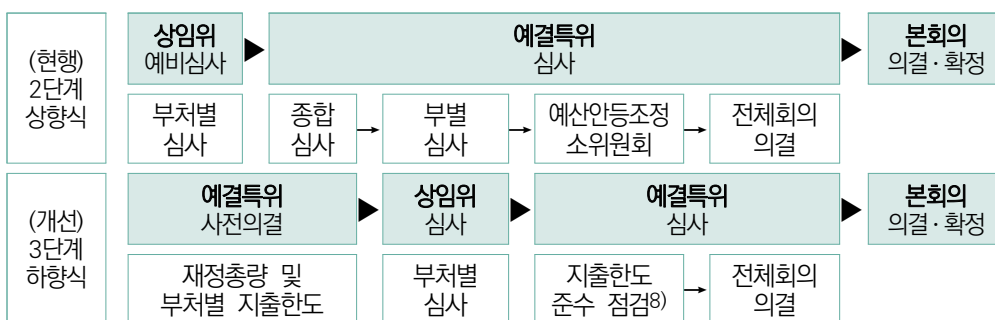
국회의 예산심사 기능 강화를 위한 하향식(Top-down) 예산심사 방식의 도입

예결특위가 사전에 재정총량 및 부처별 지출한도를 설정하고, 상임위가 해당 범위 안에서 재량을 갖고 책임있게 소관 부처의 예산안을 심사하며, 예결특위는 사후적으로 지출한도의 준수 여부를 심사하는 3단계의 하향식(top-down) 예산심사 방식은 상임위와 예결특위 간 역할 배분을 명확히 하고 심사 간의 연계성을 제고할 수 있으므로 실질적인 국회의 예산심사를 위해 해당 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

하향식 예산심사 제도의 핵심적인 개념은 예결특위에서 국가 전체적인 재정 총량 및 부처별 지출한도를 각 상임위의 심사 전에 사전 설정한다는 것이다.

구체적으로는 ① 정부가 국회에 예산안을 제출하면 우선 예결특위에서 상임위의 예비심사 전에 국가 전체의 재정총량 및 부처별 지출한도를 심사·의결한다. 이후 ② 각 상임위는 예결특위에서 정한 부처별 지출한도 내에서 재량적으로 각 부처별 예산의 증감을 심사·의결하며, ③ 최종적으로 예결특위는 의결된 각 상임위별 예산안이 설정된 지출한도를 준수하였는지를 점검하여 최종 예산안을 의결하는 방식으로 운영된다.⁷⁾

[3단계의 하향식 예산안 심사 방식의 개요]



7) 현재 정부는 예산안 편성 시 기획재정부가 부처별 지출한도를 설정하여 부처에 통보하고, 각 부처는 해당 지출한도 내에서 재량을 갖고 사업예산을 편성하는 하향식 예산편성을 기본으로 하고 있는데(총액배분자율편성제, 본 하향식 예산심사 제도는 이것을 국회의 예산심사에 유사하게 적용한 것으로 볼 수 있다.

8) 상임위의 심사 결과가 지출한도를 준수하지 못할 경우, 예결특위에서 이를 직접 종합조정하도록 할 수 있다. 참고로 예산법률주의를 채택하고 있는 미국의 경우에는 개별 위원회의 예산결의안이 지출한도를 위반할 경우, 예산위원회가 의사진행상 이의제기를 통하여 해당 법률안의 본회의 상정을 저지하는 방식으로 운영된다. (류철, 「법안비용추계와 타다운식 예산안 심의과정」, 2021 NABO 예산정책심포지엄-코로나19 이후의 재정, 그리고 국회의 역할 자료집, 2021.7, p.154)

과거 2013년 국회 예산·재정개혁특별위원회에서도 상향식 예산심사 방식의 도입은 국회의 재정통제권을 확보하고 상임위·예결특위 간 역할 분담을 효율적으로 재구성하는 효과적인 대안으로 제시된 바 있다.

하향식 예산심사 방식을 도입할 경우 기대할 수 있는 효과로는, 우선 상임위와 예결특위 간의 차별성을 기할 수 있다. 예결특위는 국가 전체적인 지출 수준과 거시적 재원배분 방향을 결정하고, 상임위는 부처별 예산안 및 개별 사업 수준의 미시적 심사를 독립적으로 진행한다는 점에서 상호 간의 권한 및 역할 중복 문제도 상당 부분 해결할 수 있는 장점이 있을 것으로 보인다.

또한, 예결특위에서 설정된 지출한도에 각 상임위가 구속되고, 반면 해당 한도를 준수하는 한 각 상임위에서 의결한 예산안이 그대로 국회의 예산 의결안으로 연결된다는 점에서 상임위-예결특위 심사 간 연계성이 제고될 수 있을 것으로 보인다. 특히 시기적으로 상임위의 심사가 이뤄지기 전에 예결특위의 총량 심사가 이뤄지므로, 기존과 달리 예결특위의 총량 심사가 상임위의 예비심사 결과에 영향을 받는 문제를 방지할 수 있다.

끝으로 각 상임위는 사업 예산심사 시 설정된 지출한도가 ‘엄격한’ 예산제약(hard budget constraint)으로 작용하므로 지나친 증액 의결을 제한하는 효과를 기대할 수 있다. 이는 주어진 부처별 지출 총액 하에서 어떠한 사업비의 대폭 증액은 다른 사업비를 삭감시킬 수 밖에 없는 기회비용(opportunity costs)의 증가를 의미하므로, 상임위 차원에서 이를 견제할 수 있는 내재적 동기가 마련됨을 의미한다.

이와 관련하여 제21대국회의 정치개혁특별위원회에서도 「국가재정법」 및 「국회법」 등의 개정을 통해 현행 상향식 예산심사 방식을 개선하려는 논의가 몇몇 개정안을 중심으로 제기된 바 있다.⁹⁾ 해당 개정안들은 현행 「국가재정법」이 예산안의 국회 제출을 회계연도 개시 120일 전으로 규정하고 있다는 점을 감안하여,¹⁰⁾ 예결특

9) 국회예산정책처는 코로나19로 인한 재정운용 환경 변화에 대응하여 심포지엄을 열고, 하향식 예산심사 제도를 비롯한 다양한 국회 예산심사 제도의 개선 방안을 논의한 바 있다. (<2021 NABO 예산정책심포지엄-코로나 19 이후의 재정, 그리고 국회의 역할>, 2021. 7. 13.)

10) 「국가재정법」

제33조(예산안의 국회제출) 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) ① 정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금 운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. (후단 생략)

위의 사전 총량심사는 회계연도 90일 전, 상임위의 부처별 예산안 심사는 회계연도 40일 전까지 의결하는 것으로 개정하는 방향을 제시하였다. 또한 제83조의3에 재정 총량심사 조항을 신설하고, 소관 상임위가 그 결과를 준수하도록 의무화하였다. 해당 안건들은 제21대국회 임기만료로 폐기된 상태이나, 향후 국회 예산심사 제도를 개선함에 있어 주요한 개선방향 중 하나로 고려될 필요가 있다.

[국회 예산심사 방식 개선 관련 의안 발의현황(제21대국회)]

의안번호	의안명	대표발의	관련 주요 내용
2104020	국회법 일부개정법률안	민형배 의원	하향식 예산심사방식의 도입
2115995	국가재정법 일부개정법률안	맹성규 의원	부처별 예산요구서, 기재부 예산안 편성지침 (부처별 지출한도 포함)의 국회 보고의무
2115996	국회법 일부개정법률안		- 하향식 예산심사방식의 도입 - 예결특위를 상임위원회로 변경
2121040	국회법 일부개정법률안	장철민 의원	하향식 예산심사방식의 도입
2121043	국가재정법 일부개정법률안		- 위원회 지출한도의 국회 보고의무 - 정부의 의무지출·재량지출 구분 제출

자료: 국회 의안정보시스템

제22대 국회 재정법령 개선과제

국회의 재정규율 확보



관련 법령: 「국가재정법」 제53조②

개 요

「국유재산법」은 국유재산에 관한 기본적인 사항을 정하고 있으며, 국유재산의 적절한 보호와 효율적인 관리·처분을 목적으로 한다. 국유재산이란 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 재산을 의미하며, 구체적으로는 부동산, 선박, 지상권·지역권·전세권 등의 물권, 유가증권, 특허권, 저작권 등이다(같은 법 제5조제1항 각 호).

「국유재산법」은 정부가 정부출자기업체를 새로 설립하려는 경우 등 일정한 경우에는 현물출자할 수 있음을 규정하고 있으며(같은 법 제60조제1항),¹⁾ 정부출자기업체가 현물출자를 받으려는 경우 현물출자의 필요성, 출자재산의 규모와 명세, 가격평가, 재무제표 등 서류를 첨부하여 주무기관의 장에게 신청을 하도록 한다(같은 법 제61조). 그런데 이에 대하여 「국가재정법」 제53조제2항에서는, 예산총계주의 원칙의 예외로서 국가가 현물로 출자하는 경우에는 이를 세입세출예산 외로 처리할 수 있다고 규정하고 있다.²⁾ 즉 현행 법체계상 국유재산 현물출자의 근거와 범위, 절차에 대해서는 「국유재산법」이 규정하고 있으며, 국유재산 현물출자의 예산상 처리 방법에 대해서는 「국가재정법」에서 규정하고 있는 것으로 이해된다.

김민석 예산분석관(kms@assembly.go.kr, 6788-4638)

1) 「국유재산법」

제60조(현물출자) 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일반재산을 현물출자할 수 있다.

1. 정부출자기업체를 새로 설립하려는 경우
2. 정부출자기업체의 고유목적사업을 원활히 수행하기 위하여 자본의 확충이 필요한 경우
3. 정부출자기업체의 운영체제와 경영구조의 개편을 위하여 필요한 경우

2) 이와 같이 현금출자와 현물출자를 구별하여 규정한 이유는, 재정자금이 새로이 소요되는 현금출자와 달리 현물출자는 정부 보유 국유재산을 정부출자기관의 재산으로 전환하는 것이므로 국유재산의 구성만 변동되고 현금의 수입·지출을 수반하지 않기 때문이다. 이를 고려하여, 「국가재정법」에서는 현물출자를 예산총계주의의 예외로 규정하고 있다.(국회예산정책처, 「국가재정법: 이해와 실제」, 2014.5, p.424)

[국가재정법]

제53조(예산총계주의 원칙의 예외) ① 각 중앙관서의 장은 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령으로 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)의 경우 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과지출할 수 있다.
② 국가가 현물로 출자하는 경우와 외국자관을 도입하여 전대(轉貸)하는 경우에는 이를 세입세출예산 외로 처리할 수 있다.
(이하 생략)

현행 현물출자 방식의 문제점

정부는 「국가재정법」 제53조제2항에 근거하여 현물출자를 세입세출예산 외로 처리하고 있으며, 예산안과 달리 국회의 심의절차를 거치지 않고 있다. 다만, 「국가회계법」 제15조의2제1항제9호에 따라 현물출자명세서를 결산보고서 부속서류로 국회에 제출하고 있다.³⁾

현금출자의 경우 세입세출예산안에 반영되므로 국회의 예산안 심의를 받게 된다. 그러나 현물출자는 입법부에서 그 출자의 필요성, 출자규모 및 방식의 적정성 등에 관하여 검토할 수 없는 실정이며, 국회는 결산보고서 제출 이후에 현물출자 규모·방식을 사후적으로 확인하는 역할에 그치고 있다. 특히 현물출자는 지분증권 취득을 전제로 국유재산의 소유권을 특정 공공기관에 이전하여 정부출자기관의 자본을 확충하는 것이므로 현금출자와 자본확충 효과가 동일함에도 불구하고 현금출자와는 다르게 처리되고 있는 것이다.

또한, 현물출자의 경우 매년 수천억원에서 수조원에 이르고 있어 그 규모의 측면에서도 국가재정에 미치는 영향력이 크다고 할 수 있다. 2023년에도 한국토지주택공사 출자증권으로 한국산업은행(4,350억원), 한국수출입은행(2조원) 등 현물출자가 이루어진 것을 확인할 수 있다.

3) 「국가회계법」

제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

9. 「국가재정법」 제53조제2항에 따른 현물출자명세서

[국유재산 현물출자 현황]

(단위: 억원)

연도	출자대상기관	현물출자내역	
		출자재산	출자가액
2011	한국전력공사	군 배전선로 및 전신주 등	106
	한국수자원공사	댐사용권	121
	여수광양항만공사	시설관리권, 건물, 공작물	15,523
	울산항만공사	시설관리권, 건물, 공작물	2,860
	부산항만공사	토지, 건물, 공작물	1,743
2012	한국수출입은행	도로공사 주식, 자산관리공사 주식	7,793
	한국수출입은행	도로공사 주식	1,000
2013	한국공항공사	토지	2,606
	한국수자원공사	댐사용권	167
2014	한국수출입은행	토지주택공사 출자증권	3,800
2015	한국산업은행	토지주택공사 출자증권, 한국전력공사 주식	20,000
	한국주택금융공사	도로공사 주식	1,500
	한국철도공사	고속철도차량	3,469
	한국수출입은행	토지주택공사 출자증권	10,000
2017	한국산업은행	인천항만공사, 여수광양항만공사 출자증권	2,500
	한국수출입은행	인천항만공사, 여수광양항만공사 출자증권	2,500
2018	한국해양진흥공사	부산, 울산, 인천, 여수광양항만공사 출자증권	13,500
	새만금개발공사	새만금 공유수면 매립면허권	10,970
2021	한국자산관리공사	도로공사, 공항공사 주식	6,500
	한국철도공사	토지, 건물, 기계기구 등 철도운영자산	1,804
	인천국제공항공사	인천국제공항 민자시설(건물 4개동)	403
2022	인천국제공항공사	인천국제공항 민자시설(건물 3개동)	425
	한국자산관리공사	도로공사 주식	5,000
	한국산업은행	토지주택공사 출자증권	5,650
2023	한국수출입은행	토지주택공사 출자증권	20,000
	한국산업은행	토지주택공사 출자증권	4,350
	인천국제공항공사	건물(공항시설)	288
	주식회사에스알	도로공사 주식	3,590

자료: 기획재정부

국회의 현물출자 심의 강화를 위한 사전동의제도 방식의 도입

일정 규모 이상의 현물출자에 대하여는 사전에 국회의 심의를 거쳐 동의를 얻도록 함으로써 국가재정에 관한 입법부의 감독 기능 및 행정부의 재량권에 대한 민주적 통제를 강화할 필요가 있다.

「국가재정법」을 개정하여 일정 규모 이상의 현물출자에 대하여는 국회의 사전 동의가 필요하도록 절차를 개선할 필요가 있다. 위와 같은 절차 개선을 통하여 기대할 수 있는 효과로는 다음의 3가지를 들 수 있다.

첫째, 현물출자에 관한 행정부의 재량권을 입법부가 적정 수준에서 모니터링 할 수 있다. 현행 「국유재산법」 제60조는 ① 정부출자기업체를 새로 설립하려는 경우, ② 정부출자기업체의 고유목적사업을 원활히 수행하기 위하여 자본의 확충이 필요한 경우, ③ 정부출자기업체의 운영체제와 경영구조의 개편을 위하여 필요한 경우에 현물출자가 가능하다고 규정하고 있는데, 이는 현물출자의 사유를 포괄적으로 규정하고 있어 정부의 재량이 큰 상황이라고 할 수 있다. 국회의 사전동의 절차가 신설되면, 이와 같은 재량권의 행사에 대하여 입법부의 심의를 거쳐 적정 수준에서 견제가 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 현물출자의 지원기준에 대하여 국회 차원에서의 논의가 이루어질 수 있다. 현재로서는 현물출자를 통한 지원기준이 명확하지 않아, 동일한 사유가 발생하더라도 특정 기관에만 현물출자가 이루어지고 다른 기관에는 이루어지지 않는 원인을 파악하기 어려운 측면이 있다. 이는 출자를 받은 기관과 다른 기관 사이의 형평성 문제가 될 수 있으므로, 사전동의 절차의 신설을 통하여 국회 차원에서 현물출자대상의 선정과 기준에 관하여 논의 할 수 있을 것으로 보인다. 특히 현물출자는 사안에 따라 현금출자의 필요성과 규모에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서, 현물출자 기준의 명확화는 나아가 현금출자의 건전성 강화에도 기여할 수 있는 여지가 있다.

셋째, 재정정보의 투명성 강화에 기여할 수 있다. 현재 정부는 매년 「국유재산법」 제9조4)에 따라 국유재산의 처분계획 등이 포함된 국유재산종합계획을 작성하여

4) 「국유재산법」

제9조(국유재산종합계획) ① 총괄청은 다음 연도의 국유재산의 관리·처분에 관한 계획의 작성을 위한 지침을 매년 4월 30일까지 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

국회에 제출하고 있으나, 현물출자는 국유재산종합계획에도 반영되어 있지 않아 국유재산의 처분과 달리 사전에 현물출자 계획을 파악하기 어려운 실정이다. 「2024년도 국유재산종합계획」(‘23. 8.)에서도 국유재산 관리·처분의 총괄계획 및 국유재산 특례 종합계획 등이 포함되었을 뿐, 현물출자에 대해서는 별도로 기재되지 아니하였다.⁵⁾ 사전동의 절차가 신설되면 현물출자 계획 등 관련 정보가 국회 회의와 심의를 통하여 공개되고 이는 누구나 접근할 수 있으므로, 재정정보의 투명성 강화에 기여할 수 있을 것으로 보인다.

제21대국회에서도 「국가재정법」의 개정을 통해 현행 국유재산 현물출자 방식을 개선하려는 논의가 이루어졌던 바 있다. 예를 들어 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2107629, 송재호의원 대표발의)은 「국가재정법」 제53조제2항에 단서조항을 신설(“다만, 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상을 현물로 출자하는 경우에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.”)하는 내용을 담고 있다.⁶⁾

또한, 국회 기획재정위원회는 2021회계연도 결산 심사에서 국유재산 현물출자 국회 사전동의 등의 도입을 검토할 필요가 있다고 하면서, “기획재정부는 국유재산 현물출자에 대해 국회 심의나 사전 보고 등의 절차를 마련하는 방안을 검토할 것”이라는 내용의 제도개선 사항을 의결하였던 바 있다.

5) 「국유재산법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “처분”이란 매각, 교환, 양여, 신탁, 현물출자 등의 방법으로 국유재산의 소유권이 국가 외의 자에게 이전되는 것을 말한다.

6) 참고로, 동 의안의 검토보고서에서는 「국유재산법」의 경우 제4장 제7절(현물출자)에서 그 법적근거·절차 등을 규정하고 있으므로, 「국가재정법」이 아니라 「국유재산법」을 개정하여 위 내용을 규정하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이라는 의견을 제시한 바 있다.

관련 법령: 「국유재산법」 제59조

개요

기획재정부는 「국유재산법」 제42조제1항에 근거하여 소관 일반재산의 관리·처분을 한국자산관리공사에 위탁하고, 한국자산관리공사는 같은 법 제59조에 근거하여 일반재산을 개발하고 그 위탁기간, 보수, 지급차임의 한도 등에 대해 기획재정부의 승인을 받는다.

이에 따라 한국자산관리공사가 위탁개발하는 사업 중에는 수원법원종합청사, 중부세무서 등 공공청사 신축사업이 있고, 위탁운영기간도 2025년에서 2033년까지 비교적 장기간으로 나타나 해당 기간에 걸쳐 사용료가 국고금에서 지출된다.

[국유재산관리기금 위탁개발 공공청사 개요]

(단위: 백만원)

사업명		위탁운영 기간	총 사용료	연간 사용료	2022 결산	2023 계획액	2024 계획액 ¹⁾
수원법원종합청사		2019~2043 (25년)	283,309	11,332	19,903	9,890	9,419
수원고·지검청사		2019~2044 (25년)	256,387	10,255	18,718	9,429	9,435
중부세무서		2021~2046 (25년)	68,893	2,755	12,136	3,028	3,028
서대문세무서		2021~2046 (25년)	42,362	1,694	12,275	3,095	3,039
남양주 복합청사	통계청	2023~2056 (33년)	15,531	485	-	346	655
	선관위				-	225	333
영등포 복합청사		2023~2053 (30년)	10,042	837	-	457	770
광주동구 복합청사		2021~2051 (30년)	5,382	196	1,168	230	198

주: 1) 당초 계획 기준
자료: 기획재정부

임동훈 예산분석관(forallglory@assembly.go.kr, 6788-3736)

일반적인 청사 신축사업의 경우 기금사업으로 수행되므로 기금운용계획에 신축 사업 예산이 반영되어 국회의 심의를 받게 되고, 임대형 민간투자사업(BTL)으로 청사를 신축하는 경우에도 임대형 민간투자사업의 한도액과 대상시설별 한도액을 국회에 제출하고 이에 대해 국회의 심의를 받는 반면, 한국자산관리공사의 위탁개발 방식으로 청사를 신축하는 경우 이후 장기간에 걸쳐 지속적인 국고 지출이 발생함에도 불구하고 기획재정부의 동의만 얻으면 국회의 심의 절차를 거칠 필요가 없게 된다.

[국유재산법]

- 제59조(위탁 개발) ① 제42조제1항¹⁾과 제3항에 따라 관리·처분에 관한 사무를 위탁받은 자(이하 이 조에서 “수탁자”라 한다)는 위탁받은 일반재산을 개발할 수 있다.
- ② 수탁자가 제1항에 따라 개발하려는 경우에는 위탁기간, 위탁보수, 자금차입의 한도, 시설물의 용도 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청이나 중앙관서의 장의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ③ 중앙관서의 장이 제2항에 따라 개발을 승인하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 총괄청과 협의하여야 한다. 협의된 사항 중 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ④ 제1항에 따른 위탁 개발로 발생한 수익의 국가귀속방법, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 제1항에 따라 개발한 재산의 대부·분양·관리의 방법은 제43조·제44조·제46조 및 제47조에 도 불구하고 수탁자가 총괄청이나 중앙관서의 장과 협의하여 정할 수 있다.

1) 「국유재산법」

제42조(관리·처분 사무의 위임·위탁) ① 총괄청은 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 일반재산의 관리·처분에 관한 사무의 일부를 총괄청 소속 공무원, 중앙관서의 장 또는 그 소속 공무원, 지방자치단체의 장 또는 그 소속 공무원에게 위임하거나 정부출자기업체, 금융기관, 투자매매업자·투자중개업자 또는 특별법에 따라 설립된 법인으로서 대통령령으로 정하는 자에게 위탁할 수 있다.

「국유재산법 시행령」

제38조(관리·처분기관) ③ 총괄청은 법 제42조제1항에 따라 다음 각 호의 일반재산의 관리·처분에 관한 사무(관리·처분과 관련된 소송업무를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 이미 처분된 총괄청 소관 일반재산의 처분과 관련된 소송업무(제59조제2호에 따른 소송업무는 제외한다)를 한국자산관리공사에 위탁한다.

1. 국세물납에 따라 취득한 일반재산
2. 법 제40조제2항 본문에 따라 용도폐지되어 총괄청에 인계된 재산
3. 삭제
4. 법 제59조의2제2항 전단에 따른 출자로 인하여 취득한 증권
5. 제47조에 따라 대여의 방법으로 운용하기 위하여 총괄청이 지정하는 증권
6. 제79조에 따른 청산법인의 청산이 종결됨에 따라 국가에 현물증여되는 재산
7. 그 밖에 일반재산의 효율적 관리·처분을 위하여 총괄청이 지정하는 재산

현행 위탁개발 방식의 문제점

현행 헌법 제58조는 국채를 모집하거나 국가에 부담이 되는 계약을 체결하려 할 때 정부가 국회의 의결을 얻어야 한다고 규정하고, 「국가재정법」 제25조는 법률에 따른 채무 등 일부 예외를 제외한 채무부담행위를 할 때 그 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여 미리 예산으로서 국회의 의결을 얻도록 하고 있다.

공공청사를 위탁개발 방식으로 건설하는 것은 실질적 비용부담 측면에서 기금사업과 차이가 없고, 한국자산관리공사가 개발비용을 선투자하고 이를 사후에 국가가 사용료로 상환하는 측면에서는 임대형 민간투자사업과 초기 자금부담 주체만 다를 뿐 나머지는 동일하다고 할 수 있다. 하지만, 기금사업 및 임대형 민자투자사업과는 다르게 위탁개발 방식에 대해서는 국회의 심의를 받고 있지 않으므로 현행 헌법 및 「국가재정법」 체계에 반하여 국회의 예산심의권과 재정통제권을 침해하는 측면이 있다.

이에 대해 기획재정부는 「국유재산법」 제9조에 따른 국유재산종합계획에 위탁개발 사업과 관련한 사항을 포함하여 국회에 제출하고 있다는 입장이지만, 국유재산종합계획은 국회의 심의·의결 대상이 아니고, 위탁개발로 지어진 건물에 대한 국가의 임차료 상환의무 및 구체적 내용 등이 포함되어 있지 않다는 점 등을 고려할 때, 국유재산종합계획에 일부 내용을 포함하는 것만으로는 국고채무부담행위에 대해 충분한 국회의 심의를 거쳤다고 보기는 어렵다.

[정부청사 신축 사업방식별 비교]

구분		기금사업	임대형 민간투자사업	위탁개발
사업방식		정부청사 신축에 필요한 제반 비용을 기금에서 지출	민간의 시설투자에 대한 보상으로 임차료와 운영비 지급	한국자산관리공사의 위탁개발에 대한 보상으로 임차료 지급
사업구성		설계비, 공사비, 감리비 등	임차료, 운영비, 경상보조 등	임차료
건축비		기금지출	민간 사업시행자 부담	한국자산관리공사 부담
국 회 심 의	준공 이전	건축 제반 비용 (국유재산관리기금 운용계획안)	총한도액 (임대형 민자사업 한도액안)	-
	준공 이후	유지관리비 (국유재산관리기금 운용계획안)	총한도액(임대형 민자사업 한도액안) 및 임차료, 운영비 등(소관부처 예산안)	임차료 (예산안, 국유재산관리기금 운용계획안)

국회의 예산심사 기능 강화를 위한 위탁개발 관련 자료 제출 의무화

국유재산 위탁개발 방식에 대해서도 임대형 민간투자사업과 같이 총한도액, 대상시설별 한도액 및 예비한도액을 국회에 제출하도록 하고, 국회의 의결을 받도록 하여 위탁개발 방식에 대한 국회의 예산심사권 및 재정통제권을 실질화할 필요가 있다.

임대형 민간투자사업의 경우 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2²⁾에 따라 다음 연도에 실시할 민간투자사업의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 예측할 수 없는 지출에 대비한 예비한도액을 국회에 제출하고 국회의 의결을 받도록 하며, 총한도액을 변경하기 위해서는 미리 국회의 의결을 받도록 하고 있다. 또한, 예비한도액의 상한에 대해서도 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계의 100분의 20 이내로 정해져 있으며, 「국가재정법」 제9조의2³⁾에서는 이를 위한 임대형 민자사업 정부지급금추계서를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하도록 하고 있다.

「국유재산법」에 근거하여 한국자산관리공사가 실시하는 공공청사 위탁개발의 경우 비용부담주체만 다를 뿐 그 구조는 임대형 민간투자사업과 유사하여 국가가 비용을 부담하게 되나, 이에 대해 기획재정부장관의 승인을 받기만 하면 국회에 자료를 제출하여 의결을 받을 것이 요구되지 않고, 사업의 중요 사항을 변경하는 경우에도 기획재정부장관의 승인을 얻는 것으로 충분한 상황이므로, 이에 대한 국회의 예산심사권을 강화하기 위해서는 임대형 민간투자사업과 마찬가지로 위탁개발 방식에 대해서도 총한도액과 대상시설별 한도액 및 예비한도액을 국회에 제출하도록 하고 국회의 의결을 받도록 하는 방안을 검토할 수 있다.

2) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

제7조의2(민간투자사업의 총한도액등 국회 의결) ① 정부는 다음 연도에 실시할 제4조제2호에 따른 민간투자사업(이하 “임대형 민자사업”이라 한다)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서 예측할 수 없는 지출에 총당하기 위한 예비한도액(이하 “총한도액등”이라 한다)을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다.

② 제1항에 따른 예비한도액은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20 이내의 금액으로 한다.

③ 정부는 제1항에 따른 임대형 민자사업의 총한도액등을 국회에 제출할 때 전년도에 지출한 대상시설별 예비한도액의 사용 명세를 함께 제출하여야 한다.

3) 「국가재정법」

제9조의2(재정 관련 자료의 제출) 기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 120일 전까지 다음 각 호의 서류를 국회에 제출하여야 한다.

3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제24조의2에 따른 임대형 민자사업 정부지급금추계서

위탁개발 방식의 한도액에 대해 임대형 민간투자사업과 유사한 방식으로 국회의 의결을 거치도록 하는 경우 법 기술적으로 그 적용대상과 범위에 대해 한정하는 것이 필요할 것으로 보인다. 국회의 심의 대상은 위탁개발에 따른 사용료를 국가나 지방자치단체가 부담하여야 하는 경우로 한정하여 임대형 민간투자사업 대비 심사 범위가 확대되지 않도록 하고, 이미 의결된 정부청사 위탁개발 총한도액 및 대상시설별 한도액 등을 변경하려는 경우 어느 범위의 변경까지 국회의 심의를 거치도록 할 것인지 추가적인 논의를 거쳐 구체화할 필요가 있을 것으로 보인다.

관련 법령: 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 및 같은 법 시행령

개요

민간투자사업 보상자금 선투입 제도는 주무관청이 예산으로 지급하기로 한 건설보상비에 대하여 민간 사업시행자가 대출 등을 통해 보상자금을 선투입한 경우, 그 원금 및 조달비용(이자 및 산업기반신용보증기금 보증수수료)을 사업시행자에게 상환하는 것으로, 토지보상을 위한 국가예산 확보가 어려운 경우에 신속한 보상을 추진하여 사업 추진 지연 및 보상비 상승을 방지하기 위한 목적에서 2014년부터 도입되었다.

제도 도입 이전에는 민간사업자가 정부로부터 연도별로 지급받은 토지보상예산의 범위 내에서만 보상을 하고 공사에 착수할 수 있었으나, 보상자금 선투입 제도 도입을 통해 민간사업자는 당해연도에 토지보상예산이 없어도 자체적으로 보상자금을 마련·투입할 수 있게 되었다.

[보상자금 선투입제도 개요]

1. 개요

- ☐ (필요성) 토지보상비 지급이 늦어져 사업이 지연되고 또한 보상비 과다증가로 재정부담이 커지는 사례가 다수 발생
- ☐ (개념) 민간투자사업자가 토지보상자금을 자체조달할 경우 정부에서 조달비용(이자, 보증수수료)을 지원

2. 주요 절차

- ① 사업시행자가 주무관청에 당해 회계연도의 보상비 선투입 규모 신청 및 확인서(계약서) 체결 (3~4월)
- ② 확인서를 근거로 금융기관약정 및 대출 실행(4월~)
- ③ 선투입에 따른 조달비용을 다음해 예산에 반영 (6~12월)
- ④ 주무관청이 전년도 선투입 조달비용을 지급 (n+1년)

3. 조달비용 지원수준

- ☐ 5년만기 국고채 금리('24.3.6. 기준 3.368%) + 1.1%(가산금리)에 신용보증수수료(0.1%)를 합한 금액을 지원

유민호 예산분석관(romer87@assembly.go.kr, 6788-4687)

[보상자금 선투입과 국고채무부담행위]

구 분	보상자금 선투입	국고채무부담행위
개념	민간투자사업 건설보상비 자금을 민간사업자가 자체조달하여 先투입하고 정부가 조달비용을 보상하는 제도	예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하는 행위
목적	토지보상을 위한 국가예산 확보가 어려운 경우, 신속히 보상을 추진하여 사업 추진 지연 및 보상비 상승을 방지	지출원인행위와 지출이 동일 연도에 귀속되지 않는 사업에 주로 허용
국회 심의	국회의 사전 심의 없이 기재부장관과 협의하여 보상자금을 선투입하고, 국회는 보상자금의 원금 및 조달비용 상환 예산을 사후에 심사	국회의 사전 심의의결 필요
근거 규정	「민간투자사업 추진 일반지침」(기획재정부 공고)	「대한민국 헌법」, 「국가재정법」
2024년 예산규모	5,866억원	1조 5,000억원 (재해복구 국고채무부담행위 한도액 ¹⁾)
사업 예시	민자고속도로 건설 (포천-화도, 광명-서울, 평택-익산)	대형함정 건조, 해외공관 건축, 평택기지이전

주: 1) 「국가재정법」 제25조제1항에 따른 통상적인 국고채무부담행위의 경우, 2024년도 예산에는 편성되지 않았음(2023년에는 녹색기후기금운영지원(ODA)을 위해 14조 9,640억원 편성).

사실상 국고채무부담행위인 ‘보상자금 선투입’에 대한 통제수단 및 법적 근거 미흡¹⁾

헌법 제58조에서는 국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다고 규정하고 있다.²⁾ 이에 「국가재정법」에서는 국가가 법률에 따른 것, 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻도록 하고 있다.³⁾

1) 국회예산정책처, 「2024년도 예산안 위원회별 분석(국토교통위원회)」, pp.145~152

2) 「대한민국 헌법」

제58조 국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

그런데 선투입한 보상자금의 원금 및 조달비용은 결국 국가예산으로 상환하여야 하는바, 보상자금 선투입은 국가(주무관청)가 사업시행자와 확인서(계약서)를 체결함으로써 국가의 채무부담을 발생시키는 행위로 볼 수 있음에도 국회의 사전의결을 받고 있지 않다.

이로 인해 국회는 예산안 심사 시 이미 선투입된 보상자금의 원금 및 조달비용을 상환하기 위한 예산을 사후에 심사할 수 있을 뿐, 보상자금 선투입 여부·규모와 상환기간 및 연도별 상환계획에 대해 심의·의결할 수 없는 문제가 있다. 또한, 보상자금 선투입으로 인해 사실상 채무부담이 발생함에도 국가채무로 관리되지 않아⁴⁾ 국가채무 규모를 실제보다 축소시키는 측면이 있다.

그럼에도 불구하고 정부는 법률상 명확한 근거 없이 보상자금 선투입 제도를 통해 민자도로건설 등 사업을 추진하고 있다. 보상자금 선투입 제도는 「민간투자사업 기본계획(기획재정부공고)」에 따른 「민간투자사업 추진 일반지침」⁵⁾을 근거로 시행되고 있을 뿐, 현행법상 동 제도에 대한 근거규정은 미흡한 상황이다.

정부는 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」 제29조제2항⁶⁾을 동 제도의 근거규정으로 들고 있으나, 이는 산업기반신용보증기금의 보증한도를 규정하는 것

3) 「국가재정법」

제25조(국고채무부담행위) ① 국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.

③ 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.

4) 반면, 국고채무부담행위의 경우 국가채무에 포함된다.

5) 「민간투자사업 추진 일반지침」

제157조(보상자금 선투입) ① 사업시행자는 시행령 제2조의2제4호에 따른 보상비로서 주무관청이 예산으로 지급하기로 한 보상비에 대하여, 주무관청과 협의하여 금융회사등으로부터 해당 보상자금을 차입하거나 사회기반시설채권을 발행함으로써 주무관청을 대신하여 보상자금을 선투입(이하 “보상자금 선투입”이라 하고, 사업시행자가 보상자금 선투입을 위하여 금융회사등과 체결한 대출약정 또는 사회기반시설채권 발행 관련 계약을 “선투입 보상자금 대출약정등”이라 하며, 대출약정을 체결한 금융회사등 또는 사회기반시설채권을 인수한 사채인수인을 “보상자금 금융회사등”이라 한다)할 수 있다.

② 주무관청은 사업시행자가 제1항에 따라 보상자금 금융회사등으로부터 조달하여 선투입한 보상자금의 원금 및 조달비용을 사업시행자에게 지급하며, 정부는 원금 및 조달비용의 상환이 원활하게 이루어질 수 있도록 최대한 노력하여야 한다.

6) 「사회기반시설에 대한 민간투자법 시행령」

제29조(보증의 한도) ② 법 제34조제4항에 따라 관리기관이 기금의 부담으로 동일한 민간투자사업에 대하여 신용보증을 할 수 있는 최고한도는 다음 각 호의 구분에 따른다.

2. 사업시행자가 제2조의2제4호에 따른 보상비를 지급하기 위한 자금을 미리 조달하는 경우에 발생하는 금전채무에 대한 신용보증의 경우: 3천억원

으로, 사업시행자가 보상자금을 미리 조달하는 경우에 기금 보증이 가능하다는 점을 간접적으로 알 수 있을 뿐, 보상자금 선투입 제도의 명시적인 근거규정으로 보기는 어렵다.

이처럼 국회의 의결을 통한 법률로써 제도의 핵심적인 내용, 조달비용 산정방식 및 관련 절차 등을 규정하지 않은 채로, 헌법상 국회의 의결을 요하는 행위로 볼 수 있는 보상자금 선투입을 국회의 사전 심의·의결 없이 실시하고 있는 것은 적절하지 않다.⁷⁾

따라서 현행 보상자금 선투입 제도는 국가의 채무부담행위에 대해 국회의 사전 의결을 받도록 함으로써 민주적 재정통제권을 보장하려는 헌법 및 「국가재정법」의 취지에 부합하지 않는 측면이 있는 것으로 보인다.

보상자금 선투입 제도의 법적 근거 및 국회의 통제수단 마련 필요

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 등 관련 법령에 ‘민간투자사업 보상자금 선투입’의 정의, 선투입 요건 및 절차 등을 구체적으로 규정하고, 보상자금 선투입 제도를 활용하는 사업에 대한 국회의 통제수단을 마련할 필요가 있다.

현행 보상자금 선투입 제도의 문제점을 종합적으로 고려할 때, 다음과 같은 법령상 개선이 필요할 것으로 보인다.

첫째, 헌법과 「국가재정법」의 취지를 고려하여 민간투자사업 보상자금 선투입 제도의 구체적인 법적 근거 마련이 요구된다. 민간투자사업에 대한 기본적인 사항을 규정한 현행 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에는 보상자금 선투입 제도에 관한 별도 규정이 존재하지 않고, 「민간투자사업 추진 일반지침」 제157조(보상자금 선투

7) 이에 대해 정부는, 판례에 따르면 도로건설을 위한 민간투자사업에 대한 “건설보조금 등 재정지원은 국회의 사전심의를 거친 국가예산의 범위 내에서 시행되므로, 피고와 참가인 사이에 체결된 이 사건 실시협약은 별도로 헌법 제58조에 따라 국회의 사전결의를 얻어야 하는 예산 외의 국가부담이 되는 계약이라고 할 수 없다”고 판단하였다는 입장이다. 그러나 해당 판례의 판단 대상이 되는 ‘이 사건 실시협약’은 보상자금을 선투입하기 위한 협약서 체결이 아니라, 민간투자 도로건설사업의 사업시행자 지정을 위한 실시협약을 말한다. 또한, 해당 실시협약은 2004년에 체결되었고, 대법원 판결은 2009년에 선고된바, 이는 보상자금 선투입 제도 시행(2014년) 이전이므로, 해당 판례가 보상자금 선투입에 대해 판단한 것이라고 볼 수 없다. 즉, 해당 판례는 보상자금 선투입 없이 미리 편성한 예산의 범위 내에서 건설보조금 등의 재정지원을 수행하는 민간투자 도로건설 사업에 대해 문제가 없다고 판단한 것으로 보아야 할 것이므로, 보상자금 선투입 행위에 대해 국회의 의결을 받지 않아도 된다는 근거로 보기 어렵다.

입), 제158조(보상자금 선투입 시행절차), 제159조(선투입 보상자금 조달비용의 상환조건)에서 구체적인 사항을 규율하고 있으나 이는 기획재정부 지침에 불과하다.

따라서 보상자금 선투입 제도의 내용, 선투입 요건, 조달비용 산정방식 및 관련 절차 등 핵심적인 사항을 「사회기반시설에 대한 민간투자법」과 법 시행령에 명시함으로써, 민간투자사업자에 대한 조달비용 지원 및 예산 산출 근거를 명확히 할 필요가 있다.

둘째, 민간투자사업 보상자금 선투입 제도를 활용하는 사업에 대한 국회의 사전적 통제수단을 마련할 필요가 있다. 현행 「국가재정법」 제34조⁸⁾는 정부가 국회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 서류를 열거하고 있다. 대표적으로 계속비 명세서, 총사업비 관리대상사업 현황, 국고채무부담행위 명세서, 조세지출예산서 등이 이에 해당한다. 이는 세입세출예산 사업별 심의를 통해서도 종합적으로 파악하기 어

8) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 세입세출예산 총계표 및 순계표
2. 세입세출예산사업별 설명서
 - 2의2. 세입예산 추계분석보고서(세입추계 방법 및 근거, 전년도 세입예산과 세입결산 간 총액 및 세목별 차이에 대한 평가 및 원인 분석, 세입추계 개선사항을 포함한다)
3. 계속비에 관한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 해당 연도 이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 명세서
 - 3의2. 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액
4. 국고채무부담행위 설명서
5. 국고채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 경우 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액과 해당 연도 이후의 지출예정액에 관한 명세서
 - 5의2. 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 대규모 사업의 국고채무부담행위 총규모
6. 예산정원표와 예산안편성기준단가
7. 국유재산의 전전년도 말 기준 현재액과 전년도말과 해당 연도 말 기준 현재액 추정에 관한 명세서
8. 제85조의7에 따른 성과계획서
9. 성인지 예산서
 - 9의2. 온실가스감축인지 예산서
10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서
11. 제40조제2항 및 제41조의 규정에 따라 독립기관의 세출예산요구액을 감액하거나 감사원의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유와 감액에 대한 해당 기관의 장의 의견
12. 삭제
13. 회계와 자금 간 또는 회계 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 재정의 상황과 예산안의 내용을 명백히 할 수 있는 서류
14. 「국유재산특례제한법」 제10조제1항에 따른 국유재산특례지출예산서
15. 제38조제2항에 따라 예비타당성조사를 실시하지 아니한 사업의 내역 및 사유
16. 지방자치단체 국고보조사업 예산안에 따른 분야별 총 대응지방비 소요 추계서

렵거나 증장기·대규모 예산이 투입되는 사업의 경우, 국회 예산심사 과정에서 보다 면밀하고 심도있는 검토가 이루어지도록 하기 위함이다.

민간투자사업 보상자금 선투입은 그 실질적인 성격을 국고채무부담행위로 볼 수 있다. 헌법 제58조가 국고채무부담행위에 대해 미리 국회의 의결을 얻도록 한 취지를 고려할 때, 보상자금 선투입의 경우에도 각 사업별로 보상자금 선투입이 필요한 사유와 사업별 총 한도액, 연도별 원리금 상환계획 등을 포함한 서류를 예산안 제출 시 첨부할 필요가 있다.

제22대 국회 재정법령 개선과제

재정 외 운용자금의 국가재정 편입



관련 법령: 「국민건강보험법」

개요

우리나라는 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 사회보험을 운영하고 있는데, 그 중 국민연금과 고용보험, 산재보험은 국가재정에 포함되어 기금으로 운영되며 기금운용계획안과 결산에 대해 국회의 심의·의결을 거치는 방식으로 재정이 관리되고 있다.

하지만 건강보험의 경우, 기금의 형식으로 운용되지 않고 국민건강보험공단의 건강보험 일반회계로 운영되고 있어 건강보험 재정의 운용 및 예·결산은 국회의 심의를 받지 않고 있다.¹⁾

[현행 4대 사회보험 운영기관의 예·결산 절차]

구분	건강보험	국민연금, 고용보험, 산재보험 (국가재정법상 절차)
편성	자체 사업계획 및 사업예산안 편성 보건복지부 심의 보건복지부 승인	사업계획 수립 (기금운용계획안 작성지침 의거) 기획재정부 심의 국회 심의·의결
집행	기획재정부 지침을 반영한 자체 예산집행지침 마련·집행	기획재정부 및 국회의 통제
변경	보건복지부 승인	주요 지출항목의 20% 이상 변경 시 국회 의결
결산	보건복지부 승인 및 국회 제출 (국회 심의 절차 없음)	국회 결산 심의 및 승인

자료: 보건복지부

정성영 예산분석관(jeongsy@assembly.go.kr, 6788-4637)

1) 건강보험 재정에 대한 적자보전적 성격으로 지원되고 있는 건강보험가입자 지원 사업(일반회계, 국민건강증진 기금)의 예산만 국가재정 내에 포함되어 있다.

현행 건강보험 재정 관련 거버넌스의 한계

(1) 보건복지부 중심의 건강보험 재정 관련 거버넌스 운영

건강보험 재정에 관한 거버넌스 구조를 살펴보면, 보건복지부는 「국민건강보험법」 제2조에 따라 건강보험사업의 주관 부처로서 건강보험 종합계획 등 주요 정책을 수립·추진하고 있으며, 같은 법 제4조에 근거하여 요양급여의 기준, 요양급여 비용, 보험료율 등 건강보험 재정에 영향을 미치는 주요 안건에 대해서는 건강보험정책심의위원회의 심의·의결을 거쳐 정책을 추진하고 있다.²⁾

[건강보험정책심의위원회 심의·의결 안건]

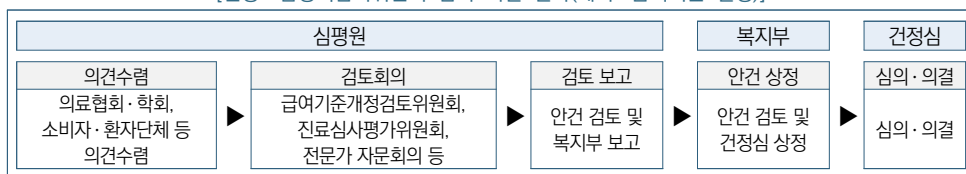
각 호	대상	관련 조항
제1호	건강보험 종합계획 및 시행계획에 관한 사항	법 제3조의2 제1항 및 제3항
제2호	요양급여의 기준	법 제41조 제3항
제3호	요양급여비용에 관한 사항	법 제45조 제3항 및 제46조
제4호	직장가입자의 보험료율	법 제73조 제1항
제5호	지역가입자의 보험료부과점수당 금액	법 제73조 제3항
제6호	요양급여 각 항목에 대한 상대가치점수 등	시행령 제21조 제2항 등

자료: 「국민건강보험법」 제4조

그러나 현재 건강보험 재정에 관한 의사결정이 ① 외부의 통제 없이 보건복지부 소속으로 설치·운영되는 건강보험정책심의위원회³⁾의 심의·의결, ② 건강보험이 운

- 2) 구체적인 절차를 살펴보면, 건강보험심사평가원이 검토 대상 안건에 대해 이해관계자의 의견을 수렴하고 내·외부 전문가 검토회의를 거쳐 보건복지부에 검토 결과를 보고하면, 이를 보건복지부가 최종 검토한 후 건강보험정책심의위원회에 안건을 상정하여 심의·의결을 받고 있다.

[건강보험정책심의위원회 심의·의결 절차(예시: 급여기준 결정)]



자료: 감사원, “감사 보고서 - 건강보험 재정관리 실태”, 2022.7.

- 3) 건강보험정책심의위원회의 위원장은 보건복지부 차관이 맡게 되며, 위원회에 참여하는 심의 위원에 대한 임명 권한 또한 보건복지부에 부여되어 있다.

영되는 국민건강보험공단 회계 및 예·결산에 대한 보건복지부의 승인에 의해 이루어지고 있는바, 전체적인 거버넌스 구조상 건강보험 관련 정책 수립의 주체인 보건복지부가 건강보험 사업 예산 및 결산에 대한 심의 권한까지 동시에 가지고 있는 상황이다.

[건강보험 재정 관련 주요 의사결정 구조]

구분		의사결정 주체	관련 근거
지출	정책 수립	• 보건복지부가 종합계획 및 시행계획 등 수립 (건정심의 심의를 거치며, 국회 상임위에 보고)	법 제3조의2
	개별 의사결정	• 건정심이 요양급여 기준, 상대가치점수 등 심의·의결	법 제4조
수입	보험료율	• 건정심이 의결하여 대통령령으로 정함	법 제73조
	정부지원금	• 국회 승인으로 국가재정에서 지원 (보험료 예상 수입액 연동)	법 제108조
건강보험정책심의위원회 구성		• 복지부가 건정심 위원을 임명·위촉	법 제4조
예산·결산		• 복지부가 건보공단의 예·결산을 승인	법 제36조, 제39조

자료: 「국민건강보험법」 내용을 바탕으로 재작성

(2) 건강보험 재정에 대한 국회의 통제 기능 약화

이와 같이, 건강보험이 국가재정 외로 운영·관리되고 주요 의사결정이 보건복지부 중심으로 이루어짐에 따라 건강보험 재정에 대한 국회의 통제를 강화하고 재정 운영의 투명성 및 책임성을 강화해야 한다는 논의가 지속적으로 제기되고 있다.⁴⁾

4) 건강보험제도 및 재정 운용에 대한 민주적 통제를 강화하는 것을 목적으로 「국민건강보험법」 개정법률안이 지속적으로 발의되었으며, 제21대국회에서는 강기윤 의원과 한정애 의원이 「국민건강보험법 일부개정법률안」(의안번호: 2104727, 2118922)을 대표발의한 사례가 있었다.

[「국민건강보험법 일부개정법률안」 발의 현황]

개정안	의안번호	대표발의
「국민건강보험법	2104727	강기윤의원
일부개정법률안」	2118922	한정애의원

자료: 국회 의안정보시스템

구체적으로, 건강보험 재정의 주요 재원은 보험료 수입과 정부지원금으로 구성되는데, 「국민건강보험법」 제5조제1항에 근거하여 국내에 거주하는 국민은 의무적으로 가입하여 보험료를 납부해야 하며, 보험료 체납 시 같은 법 제81조제3항에 따라 국세 체납처분의 예에 따라 징수가 이루어진다는 점 등을 고려할 때 사실상 준조세의 성격을 가지고 있으므로 건강보험 재정에 대한 통제 및 관리의 필요성이 높다고 볼 수 있다.

이에 더해, 정부는 매년 해당연도 건강보험료 예상 수입액의 총 20%에 상당하는 금액을 정부지원금으로 건강보험 재정에 지원하고 있는데,⁵⁾ 이는 건강보험 가입자로부터 징수하는 수입만으로는 전체 지출을 자체적으로 충당하기 어려운 측면이 있어 건강보험 재정수지 적자분을 보전해주기 위해 국가재정을 활용하는 것으로 이해할 수 있다.

그러나 건강보험의 경우, 재정수지 산정 시 정부지원금을 수입에 포함시키고 있어 실질적인 재정수지를 파악하는 데에 제약이 따르게 되며,⁶⁾ 정부지원금을 제외할 경우 재정수지 흑자로 전환된 2021~2023년 또한 실제 재정수지는 평균 약 6.8조원 규모의 적자가 발생하고 있는바, 건강보험 재정 지출의 증가가 적절히 통제되지 않을 경우, 이를 충당하는 비용은 보험료와 조세를 납부하는 가입자 및 일반 국민이 부담하게 되는 상황이다.

[2018~2023년 건강보험 재정수지 현황(당초, 수정)]

(단위: 억원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023
수입		621,159	680,643	734,185	804,921	887,773	949,113
지출		622,937	708,886	737,716	776,692	851,482	907,837
재정수지	정부지원금 포함	△1,778	△28,243	△3,531	28,229	36,291	41,276
	정부지원금 제외	△72,580	△106,046	△95,814	△67,492	△68,701	△68,426

주: 현금흐름 기준

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

5) 정부는 「국민건강보험법」 제108조에 따라 일반회계에서 매년 해당연도 건강보험료 예상 수입액의 14%에 상당하는 금액과 「국민건강증진법」(법률 제6619호) 부칙 제2조 등에 따라 국민건강증진기금에서 해당연도 건강보험료 예상 수입액의 6%에 상당하는 금액을 건강보험 재정에 지원하고 있다.

6) 정부지원금을 수입으로 계상하는 건강보험과는 달리, 공무원연금 및 군인연금의 경우 재정수지 산정 시 국가로부터 보전받는 금액을 제외하고 있다.

또한, 정부는 「국가재정법」 제7조에 따라 매년 해당 회계연도로부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국가재정운용계획을 수립하여 차년도 예산안과 함께 국회에 제출하고 있는데, 국가재정운용계획에는 각 기금별 재정수지 등 전망과 관리계획, 기금 부채 전망 및 관리계획, 주요 변동요인 등을 포함한 중장기 기금재정관리계획의 내용을 반영하도록 하고 있어 국민연금 등 기금의 형태로 운영되고 있는 3개 사회보험은 국가재정의 틀 안에서 관리되고 있다.⁷⁾

하지만 기본적으로 국민건강보험공단 회계로 운영되고 있는 건강보험의 경우, 국가재정운용계획에는 정부지원금(건강보험가입자 지원 사업) 등 일부 예산만이 반영되어 있어 보건·복지 분야의 지출 규모가 과소평가되고,⁸⁾ 나아가 실질적인 국가총지출 규모를 정확히 파악하는 데에 제약이 따를 가능성이 있다.

건강보험 기금화 등 재정 투명성 제고 및 외부통제 강화 방안 마련 필요

「국민건강보험법」 개정을 통해 건강보험을 타 사회보험과 유사하게 「국가재정법」 제5조에 따른 기금 방식으로 국가재정에 포함시킴으로써 건강보험 재정 운영에 대한 투명성을 제고하고, 국회 등 외부의 민주적 통제를 강화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

7) 「국가재정법」

제73조의4(중장기 기금재정관리계획 등)

① 연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금 중 대통령령으로 정하는 기금의 관리주체는 소관 기금에 관하여 매년 해당 회계연도로부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중장기 기금재정관리계획(이하 “중장기 기금재정관리계획”이라 한다)을 수립하고 이를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

② 중장기 기금재정관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정 수지 등의 전망과 근거 및 관리계획
2. 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획
3. 전년도 중장기 기금재정관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항에 따라 수립된 중장기 기금재정관리계획을 제7조에 따른 국가재정운용계획 수립 시 반영하여야 한다.

8) 감사원(“감사보고서-건강보험 재정관리 실태”, 2022.7.)에 따르면, 최근 5년간(2017~2021년) 건강보험 지출 중 국가재정에 포함되어 있지 않은 예산의 규모를 파악한 결과, 국가재정에 포함되지 않은 건강보험 재정이 2017년 49.1조원에서 2021년 68.3조원으로 증가하는 등 최근 5년간 연평균 약 60조원 규모의 건강보험 예산이 국가재정에 포함되어 있지 않은 것으로 제시하였다.

국민건강보험은 건강보험 재정의 특성과 여건, 건강보험 재정 통제 기능의 부재 문제 등을 고려하여 「국민건강보험법」 개정을 추진하여 타 사회보험과 유사하게 건강보험을 「국가재정법」 제5조⁹⁾에 따른 기금 방식으로 국가재정에 포함시킴으로써 건강보험 지출·수입 등 재정 운영에 대한 투명성을 제고하고, 국회의 민주적 통제를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있다.¹⁰⁾¹¹⁾

다만, 정부는 건강보험 기금화에 대해 부정적인 입장으로, 건강보험 재정을 기금으로 운영할 경우 이해당사자의 자율성이 침해될 수 있고, 단기적인 변동성이 큰 의료비 지출의 특성상 다른 6개 사회보험과는 달리 신축적인 재정운영의 필요성이 높으며, 건강보험 보장성 정책이 전반적인 국가재정의 틀 속에서 논의될 경우, 정책의 우선순위에 따라 보장성 강화를 위한 예산 확보가 쉽지 않아 건강보험 보장성 확대가 어려워 질 수 있다는 입장을 제시하고 있다.

그러나 기금의 경우, 예산(일반회계, 특별회계)과는 달리 특정목적을 위해 특정자금을 운용하고, 합목적성 차원에서 상대적으로 자율성과 탄력성이 보장되므로 단기적 변동성에 대응이 가능한 측면이 있다. 이에 더해, 기금화 시 여타 사회보험과 마찬가지로 매년 자산운용 체계, 자산운용 정책, 자산운용 위험 및 성과관리 등에 관한 기금운용평가를 통해 보다 엄밀한 재정관리가 가능해질 수 있을 것으로 판단되므로, 건강보험이 다른 사회보험과 달리 재정 외로 운용될 필요성이 낮은 것으로 판단된다.¹²⁾

9) 「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

②제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

10) 참고로, 보건복지부는 건강보험 재정 투명성 제고를 위한 국회 보고절차 강화의 필요성에 대해서는 공감하였으나, 구체적인 방식과 절차에 대한 추가적인 논의 과정이 필요하다는 의견을 제시하였으며, 특히 결산과 관련해서는 현행체계와 같이 보건복지부에서 승인·확정하되 확정된 결산서를 국회에 보고하는 방식이 적절하다는 입장이다.

11) 현재 사회보험 방식으로 의료서비스를 운영하는 주요 국가 중 건강보험 재정을 기금화하여 운영하는 사례는 없으나, 프랑스와 대만의 경우 건강보험 지출 총액(프랑스는 건강보험 목표지출, 대만은 총액 증가율)에 대해 국회의 심의가 이루어지고 있다.

12) 보건복지부는 건강보험 재정 투명성 제고를 위한 국회 보고절차 강화의 필요성에 대해서는 공감하였으나, 구체적인 방식과 절차에 대한 추가적인 논의 과정이 필요하다는 의견을 제시하였으며, 특히 결산과 관련해서는 현행체계와 같이 보건복지부에서 승인·확정하되 확정된 결산서를 국회에 보고하는 방식이 적절하다는 입장이다(보건복지부, “제2차 국민건강보험 종합계획”, 2024.2.).

또한, 최근 조세재정연구원¹³⁾에서도 보건복지부 중심의 의사결정구조로 인해 국회와 기획재정부(재정당국)의 역할이 미미하다는 문제제기와 함께, 건강보험 재정 지출 관리를 강화하기 위한 방안으로 건강보험정책심의회의 재정관리 기능을 분리하여 기획재정부와 보건복지부 등이 참여하는 별도의 위원회를 설치하고, 지출상한 설정 및 준수기제 등 거시적 차원의 재정관리 매커니즘 도입을 제안하였다는 점을 참고할 필요가 있다.¹⁴⁾

13) 한국조세재정연구원, “건강보험 지출전망과 재정관리 방안”, 조세재정Brief, 2023.12.19. No.154.

14) 사회보험 방식으로 건강보험 재정을 운영하고 있는 프랑스, 독일, 일본 등 주요 선진국들의 경우, 환경적·제도적 차이점에도 불구하고 건강보험 재정관리를 위한 매커니즘을 운영하고 있으며, 특히 프랑스의 경우, 설정된 총액을 외래, 입원, 약제 등 부문별·지역별로 구분하여 배분하는 총액계약제 하에서 건강보험 지출 총액 및 보험료율에 대한 의회의 심의·통제가 이루어지고 있다.

관련 법령: 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」

개요

위탁선거경비란 「선거관리위원회법」¹⁾ 및 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」²⁾에 따라 선거관리위원회가 공공단체등으로부터 선거의 관리를 위탁받은 선거를 관리하는 데 드는 경비를 말한다.

위탁선거는 농협(축협 포함)·수협·산림조합의 조합장 및 중앙회장 선거, 새마을금고 이사장 및 중앙회장 선거, 국립대학 총장 선거, 대한체육회장·지방체육회장 선거 등이 있으며, 법령에 따라 대상단체가 선거관리위원회에 의무적으로 위탁하여야 하는 의무위탁선거와 재량에 따라 임의로 위탁할 수 있는 임의위탁선거로 구분된다.

[위탁선거의 구분]

구분	의무위탁선거	임의위탁선거
내용	• 단체가 선거관리위원회에 위탁하여야 하는 선거	• 단체가 재량에 따라 선거관리위원회에 위탁할 수 있는 선거
대상 단체	• 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「산림조합법」에 따른 조합 및 중앙회와 「새마을금고법」에 따른 금고 및 중앙회 • 「교육공무원법」에 따른 대학 • 「국민체육진흥법」에 따른 대한체육회 및 지방체육회 • 「신용협동조합법」에 따른 신용협동조합 및 중앙회	• 「중소기업협동조합법」에 따른 중소기업 중앙회 및 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 조합과 조합설립추진위원회 • 그 밖에 의무·임의위탁선거 대상 단체에 준하는 단체로서 임원 등의 선출을 위한 선거의 관리를 선거관리위원회에 위탁하려는 단체

자료: 중앙선거관리위원회 및 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」을 바탕으로 재작성

권인오 예산분석관(kwonton@assembly.go.kr, 6788-4641)

1) 「선거관리위원회법」

제3조(위원회의 직무) ① 선거관리위원회는 법령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사무를 행한다.

4. 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」에 따른 위탁선거(이하 “위탁선거”라 한다)에 관한 사무

2) 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “위탁선거”란 관할위원회가 공공단체등으로부터 선거의 관리를 위탁받은 선거를 말한다.

위탁선거경비는 크게 위탁선거에 관한 사무편람의 제·개정, 위탁선거 사무의 지도·감독 등 국가가 부담할 경비와 위탁선거의 준비 및 관리, 제도·홍보, 위반행위의 단속 및 조사 등 위탁단체가 부담할 경비로 구분된다.³⁾ 전자는 세입세출예산으로 편성되어 집행되고 있으나, 후자의 경우 세입·세출예산으로 편성하지 않고 선거관리위원회가 위탁단체로부터 별도로 납부받아 운용하고 있으며, 집행하고 남은 경비는 위탁단체에 반환하고 있다.

위탁선거경비의 세입·세출예산 외 운용으로 국회의 재정 통제 약화

현행법은 국가재정의 투명성과 책임성을 제고하기 위하여 한 회계연도의 국가 재정활동으로 발생하는 수입과 지출을 모두 예산에 계상하는 예산총계주의 원칙을 규정하고 있다.⁴⁾ 또한, 중앙관서의 장은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 소관 수입을 국고에 납입하여야 하며 이를 직접 사용하지 못하도록 하는 수입의 직접 사용 금지 원칙을 규정하고 있다.⁵⁾

다만, 예산총계주의 원칙과 수입의 직접 사용 금지 원칙의 예외로서 「국가재정법」과 「국고금 관리법」은 수입대체경비, 현물출자, 전대차관, 차관물자대 등을 규정하고 있다.

따라서 법령상 근거 없이 각 중앙관서의 장이 예산서에 명시되지 않은 자금을 임의로 운용하는 것은 제한될 필요가 있고, 국가 재정활동은 원칙적으로 국회에서 심의·확정하는 예산을 근거로 이루어질 필요가 있다.

3) 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」

제78조(선거관리경비) ① 위탁선거를 위한 다음 각 호의 경비는 해당 위탁단체가 부담한다. (이하 생략)

1. 위탁선거의 준비 및 관리에 필요한 경비
2. 위탁선거에 관한 제도·홍보에 필요한 경비
3. 위탁선거 위반행위의 단속 및 조사에 필요한 경비

③ 위탁선거의 관리에 필요한 다음 각 호의 경비는 국가가 부담한다.

1. 위탁선거에 관한 사무편람의 제정·개정에 필요한 경비
2. 그 밖에 위탁선거 사무의 지도·감독 등 통일적인 업무수행을 위하여 필요한 경비

4) 「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.

5) 「국고금 관리법」

제7조(수입의 직접 사용 금지 등) 중앙관서의 장은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 소관 수입을 국고에 납입하여야 하며 이를 직접 사용하지 못한다.

그런데, 선거관리위원회의 위탁선거경비 집행 현황을 살펴보면, 세입·세출예산으로 편성되는 위탁선거관리 사업 예산은 2023년 결산 기준으로 4억 8,800만원에 불과한 반면, 위탁단체에서 선거관리위원회로 납부하여 세입·세출예산 외로 운용되는 위탁선거경비는 2023년 실제 집행액 기준으로 340억 200만원에 이르고 있다. 세입·세출예산으로 운용되는 위탁선거관리 사업비는 실제 위탁선거경비 집행액 344억 9,000만원⁶⁾의 1.4%에 불과한 수준으로, 대부분의 위탁선거경비가 국회의 사전 심의 없이 집행되고 있는 문제가 있다.

[위탁선거관리 사업 예산 현황]

(단위: 백만원, %)

회계기금	세부사업	2022 결산	2023 예산(A)	2024 예산(B)	증감률 (B-A)/A
일반회계	위탁선거관리	199	501	258	△48.5

자료: 중앙선거관리위원회

[위탁선거관리 건수 및 위탁선거경비 납부 및 집행 현황]

(단위: 건, 백만원, %)

구 분	2018	2019	2020	2021	2022	2023
위탁선거관리 건수	27	1,376 ¹⁾	45	37	265 ²⁾	1,376 ³⁾
납부액	876	37,968	1,733	1,237	3,703	38,163
집행액	578	27,597	1,123	908	2,387	34,002
반환액	298	10,371	610	329	1,316	4,161
집행률	66.0	72.7	64.8	73.4	64.5	89.1

주: 1) 동시조합장 선거 1,344회 포함

2) 지방체육회장 선거 244회 포함

3) 동시조합장 선거 1,347회 포함

자료: 중앙선거관리위원회 제출 자료를 바탕으로 재작성

또한, 대상단체가 선거관리위원회에 위탁하여야 하는 의무위탁선거의 대상도 증가하고 있어, 선거관리위원회에서 운용하는 위탁선거경비의 규모도 확대될 것으로 예상된다.

6) 2023년 결산액 4억 8,800만원 + 위탁선거경비 집행액 340억 200만원

위탁선거경비를 세입·세출예산 외로 운영하는 문제에 대해서는 다음과 같이 국회 차원의 지속적인 시정요구가 있어 왔고, 그에 따라 중앙선거관리위원회는 위탁선거경비의 집행 결과를 행정안전위원회에 보고하고는 있으나, 아직까지 세입세출예산으로 편성하지는 않고 있다.

[위탁선거경비 예산총계주의 위배 관련 시정요구]

구 분	시정요구사항(유형) 및 지적사항
2021회계연도 결산	• 중앙선거관리위원회는 위탁단체 부담경비의 예산 외 운용을 위한 법적 근거를 마련하고, 위탁단체 부담경비 집행의 투명성 제고를 위한 추가적인 개선사항을 강구할 것(제도개선)
2019회계연도 결산	• 중앙선거관리위원회는 위탁선거경비 예산 외 운용 관련 지적이 반복되는 것과 관련하여 관련 법령에 대한 면밀한 검토와 더불어 위탁선거경비를 국가재정으로 운용하는 방안 등 개선방안을 마련할 것(시정) • 중앙선거관리위원회는 위탁선거경비 결산심사 기능 강화를 위해 위탁선거경비 감사를 매년 실시하며 결산 내역 및 감사 결과를 매년 행정안전위원회에 보고할 것(제도개선)
2018회계연도 결산	• 중앙선거관리위원회는 위탁선거관리경비 운용의 투명성·적정성 확보 방안을 마련할 것(제도개선)
2016회계연도 결산	• 세입·세출 외로 운영하고 있는 ‘민간위탁선거관리 경비’의 집행결과를 소관 위원회인 행정안전위원회에 보고하는 것 등을 포함한 제도개선 방안을 강구할 것 (제도개선)

자료: 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제2119266호) 검토보고(2023. 4.)

위탁선거경비의 세입·세출예산 편입

위탁선거경비를 세입·세출예산 외로 운용하기 위해 별도의 법적 근거를 마련하기보다는 국가재정에 포함되도록 「국가재정법」에 따른 수입대체경비 등으로 운용함으로써 국회의 재정통제 권한 강화에 부합하도록 관리할 필요가 있다.

위탁선거경비의 법적 근거 없는 세입·세출예산 외 운영 문제를 해소하기 위해서 제21대국회에서는 다음과 같이 「공공단체등 위탁선거에 관한 법률」 개정안이 발의되었다.

[위탁선거경비 세입·세출 외 운용 근거 마련 관련 의안 발의현황(제21대국회)]

의안번호	의안명	대표발의	관련 주요 내용	비 고
2104455	공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안	이해식 의원	- 위탁선거경비의 세입·세출예산 외 운용의 법적 근거 명시 - 위탁선거 관련 특별정려금의 지급 근거 명시	임기만료 폐기
2109879	공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안	임호선 의원	- 위탁선거경비의 세입세출예산 외 운용의 법적 근거 마련 - 후보자·예비후보자 배우자의 선거운동 허용 - 선거운동을 위한 위탁단체 구성원의 개인 정보 제공 근거 신설 - 위탁단체·언론기관 후보자 초청 대담·토론회 도입	위탁선거 경비 관련 내용 반영 없이 대안반영 폐기
2119266	공공단체등 위탁선거에 관한 법률 일부개정법률안	전봉민 의원	위탁선거경비의 세입세출예산 외 운용의 법적 근거 마련	임기만료 폐기

자료: 국회 의안정보시스템

이와 같이 위탁선거경비의 세입·세출예산 외 운용에 대한 법적 근거가 마련될 경우 예산총계주의의 예외가 적용되어 법적 효과가 인정되며, 「국가재정법」의 규정에 구애받지 않고 위탁선거경비를 운용함으로써 다양한 상황변화에 따른 융통성 있는 재정집행이 가능할 수 있다.

중앙선거관리위원회는 공공단체등의 재량에 따라 위탁 여부가 달라질 수 있는 위탁선거의 특성상 예산안 편성·심의 단계에서 예산규모를 확정하기가 어렵고, 선거기간이 두 회계연도에 걸쳐 있는 경우 경비의 이월처리 문제 등이 있으므로, 현행과 같이 위탁선거경비를 세입·세출예산 외로 운영하는 것이 불가피하다는 입장이다. 또한, 「공공단체등 위탁선거에 관한 규칙」 개정(2021.8.30.)으로 현재 위탁선거경비 결산내역 및 감사결과를 국회 소관 상임위인 행정안전위원회에 제출하고 있어 세입세출예산에 준하는 투명성 및 적정성을 확보하는 방안을 시행 중이라는 입장이다.⁷⁾

7) 국회예산정책처, 「2023년도 예산안 위원회별 분석(행정안전위원회)」

그러나 위탁선거경비의 대부분은 전국동시조합장선거, 전국새마을금고이사장 선거 등 사전에 실시가 예정된 의무위탁선거에 대한 것으로 예측가능성 문제로 인한 예산 편성의 어려움은 설득력이 낮고, 두 회계연도에 걸쳐 있는 경비의 경우 이월 제도를 활용할 수 있다는 점 등을 고려할 수 있다. 또한, 위탁선거경비의 경우 국가가 제공하는 용역에 대한 비용을 징수하는 수입대체경비로 볼 수 있고, 수입대체경비는 현행 법령에 따르면 기획재정부장관이 정하도록 하고 있다⁸⁾. 수입대체경비로는 외교부의 여권발급수수료, 인사혁신처의 수탁출제경비, 국가인재원 교육과정 운영경비 등을 들 수 있다.

따라서, 위탁선거경비의 세입·세출예산 외 운용에 대한 법적 근거를 마련하기 보다는 위탁선거경비를 국가재정에 포함되도록 수입대체경비 등으로 운용하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 「국가재정법」 제53조제1항⁹⁾은 예산총계주의 원칙의 예외로서 수입대체경비에 관한 규정을 두고 있는데, 이에 따르면 중앙선거관리위원회가 제시하는 융통성 있는 재정집행을 추구하면서도 동시에, 재정의 투명성과 책임성을 확보하고 국민을 대표하는 국회의 재정통제 권한 강화에 기여하도록 운영할 수 있을 것으로 보인다.

8) 「국가재정법 시행령」

제24조(예산총계주의 원칙의 예외) ① 법 제53조제1항에 따른 수입대체경비(이하 “수입대체경비”라 한다)는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비로서 기획재정부장관이 정하는 경비를 말한다.

1. 국가가 특별한 용역 또는 시설을 제공하고 그 제공을 받은 자로부터 비용을 징수하는 경우의 당해 경비
2. 수입의 범위 안에서 관련경비의 총액을 지출할 수 있는 경우의 당해 경비

9) 「국가재정법」

제53조(예산총계주의 원칙의 예외) ① 각 중앙관서의 장은 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령으로 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)의 경우 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과지출할 수 있다.

관련 법령: 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조①

개요

복권기금은 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항에 따라 복권수익금의 35%를 과학기술진흥기금 등 5개 기금과 지방자치단체, 제주특별자치도, 사회복지공동모금회, 산림환경기능증진자금, 한국보훈복지의료공단에 배분하고 있다. 이 가운데 산림환경기능증진자금(녹색자금)의 경우 같은 법 시행령 제17조에 따라 총 법정배분비율(35%) 중 5.846%을 복권기금으로부터 배분받고 있다.

[복권 및 복권기금법 및 같은 법 시행령, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률]

「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금 소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.

7. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조 제1항에 따른 산림환경기능증진자금

「복권 및 복권기금법 시행령」

제17조(복권수익금의 배분 및 용도) ① 법 제23조 제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 복권수익금 배분비율은 다음 각 호와 같다.

9. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항에 따른 산림환경기능증진자금: 100분의 5.846

「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제58조(녹색자금) ① 산림청장은 산림환경을 보호하고 산림의 기능을 증진하며 해외산림자원을 조성하는 데에 드는 경비 및 사업비를 지원하기 위하여 산림환경기능증진자금(이하 “녹색자금”이라 한다)을 설치한다.

예산총계주의 원칙에 위배되는 문제

산림환경기능증진자금의 최근 3년간 수입·지출 현황을 보면, 2023년의 경우 수입액은 737억 4,000만원인데, 이 중 복권기금 전입금이 725억 7,600만원이고 이자 등이 11억 6,400만원으로, 실질적으로 복권기금 전입금 외 다른 수입원은 없다. 2023년 지출액은 740억 900만원으로, 산림청은 동 자금을 취약지역 녹색인프라 확충사업에 448억 6,100만원, 취약계층 숲체험·교육 지원사업에 278억 4,100만원을 사용하였다.

[최근 3년간 산림환경기능증진자금 수입·지출 현황]

(단위: 백만원)

구 분	2021	2022	2023
기초잔액	2,155	1,569	1,462
수 입 액	58,744	70,231	73,740
지 출 액	57,477	69,057	72,702
반 납 액	1,853	1,281	1,307
기말잔액	1,569	1,462	1,193

자료: 산림청

그런데 산림청은 복권기금으로부터 전입받은 산림환경기능증진자금을 국가재정 외로 운영하고 있어, 「국가재정법」 제17조¹⁾의 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다는 ‘예산총계주의’ 원칙에 부합하지 않는 방식으로 운용되고 있다.

1) 「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.

산림환경기능증진자금을 국가재정으로 편입할 필요

산림환경기능증진자금은 그 수입 및 지출에 대해 국가재정 외로 운영되고 있어 「국가재정법」상 예산총계주의 원칙에 부합하지 않는 문제가 있으므로, 동 자금을 별도의 기금을 신설(가칭 “산림환경기능증진기금”)하는 등 국가재정 내로 편입하여 운용·관리하는 방안을 검토할 필요가 있다.

산림환경기능증진자금은 산림청이 자체적으로 운용·관리하고 있다. 산림청장은 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」²⁾에 따라 회계연도마다 산림환경기능증진자금의 수입·지출, 사용계획 등의 내용을 포함하는 녹색자금운용계획을 수립하여 집행·관리하고 있으며, 동 자금의 운용·관리에 관한 업무는 한국산림복지진흥원이 위탁받아 수행하고 있다.

동 자금이 국가재정 외로 운용·관리되고 있는 문제에 대하여 산림청은 매년 국회 소관 상임위원회에 녹색자금 결산서를 보고³⁾하고 있어 동 자금의 투명성을 제고하고 있다는 입장이다. 그러나 이러한 결산보고는 국회 전체가 아닌 소관 상임위에 국한되는 것이고, 「국가재정법」, 「국가회계법」 등에 따라 감사원의 결산검사를 거쳐 국회가 심사하여 시정요구사항 이행을 촉구하는 국회의 결산심사와는 재정통제 측면에서 미흡한 것으로 보인다.

2) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제58조(녹색자금) ① 산림청장은 산림환경을 보호하고 산림의 기능을 증진하며 해외산림자원을 조성하는 데에 드는 경비 및 사업비를 지원하기 위하여 산림환경기능증진자금(이하 “녹색자금”이라 한다)을 설치한다.

② 녹색자금은 산림청장이 운용·관리한다.

제59조(녹색자금운용계획의 수립 등) ① 산림청장은 회계연도마다 다음 각 호의 사항을 포함한 녹색자금운용계획을 수립하여야 한다.

1. 녹색자금의 수입과 지출에 관한 사항
2. 녹색자금의 사용계획에 관한 사항
3. 그 밖에 산림청장이 녹색자금의 운용을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

3) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」

제59조의2(녹색자금결산서의 국회 보고) 산림청장은 회계연도마다 녹색자금의 결산서를 작성하여 해당 회계연도 종료 후 2개월 이내에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

1. 녹색자금결산의 개황과 분석에 관한 서류
2. 녹색자금 결산명세서
3. 전년도 녹색자금사업의 추진현황 및 실적에 관한 사항
4. 그 밖에 녹색자금결산의 내용을 명확히 하는 데 필요한 서류

따라서 산림환경기능증진자금을 국가재정 내로 편입하여 국회의 예결산 심사 및 감사원의 결산 검사 등을 받도록 함으로써 동 자금의 투명성을 제고하고 예산총계주의 원칙에 부합하도록 운용할 필요성이 제기된다. 구체적인 방안을 살펴보면, 동 자금은 매년 복권기금으로부터 법정배분 비율에 따라 700억원 내외의 대규모 자금을 전입받아 고정적인 수입원이 확보되고 있으므로, 동 자금을 「국가재정법」 제5조⁴⁾에 따른 별도의 기금으로 신설(가칭 “산림환경기능증진기금”)하는 등 국가재정 내로 편입하여 운용·관리하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

참고로, 국가재정 외로 운영되다가 국가재정 내로 편입된 사례로는 산업통상자원부 소관의 기술료 징수액(2014년부터 산업기술진흥기금으로 편입), 대법원 소관의 법원 공탁금(2016년부터 사법서비스진흥기금으로 편입), 문화체육관광부 소관의 공익사업적립금(2018년부터 국민체육진흥기금으로 편입) 등이 있다.

4) 「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

관련 법령: 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제6조⑤ 및 같은 법 시행령 제31조

개요

옥외광고사업 수익금이란 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」(이하 “「옥외광고물법」”)¹) 에 근거하여 국가등이 광고물등의 정비 및 주요 국제행사의 성공적 개최에 필요한 재원을 위해 광고물등의 설치가 금지되는 지역·장소를 이용하여 옥외광고사업을 하여 발생한 금액이다.

[옥외광고사업 수익금 조성현황]

구분	1차 사업	2차 사업	3차 사업	4차 사업	5차 사업
사업기간	2009~2012	2013~2015	2016~2018	2019~2021	2022~2024
수익금	695억원	899억원	706억원	1,018억원	920억원
사업권역	8개 권역	7개 권역	7개 권역	7개 권역	14개 권역

주: 1차 사업은 4년 단위로 추진되었으나 이후는 3년 단위 사업으로 추진 중임

자료: 행정안전부

옥외광고사업은 2009년 이후 전국 사업권역에 대한 다년도 단위의 계약을 통해 추진되고 있으며, 같은 법 시행령²)에 따라 국제행사의 개최, 지방자치단체 및 한국

박은형 예산분석관(vitaly27@assembly.go.kr, 6788-4640)

1) 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」

제6조(다른 법령 또는 국가등의 광고물 제한) ③ 국가등은 재원 마련을 목적으로 제3조제3항·제6항, 제4조제4항, 제4조제2제2항, 제4조제3제2항 전단 및 제4조제4제2항에 따른 광고물등의 표시·설치 방법 외의 방법을 이용하거나 제4조제1항에 따른 광고물등의 설치가 금지되는 지역·장소를 이용하여 옥외광고사업을 하여서는 아니 된다. 다만, 광고물등의 정비 및 대통령령으로 정하는 주요 국제행사의 성공적 개최에 필요한 재원을 마련하기 위한 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 제4항에 따른 옥외광고사업 수익금의 배분대상, 배분비율, 용도, 그 밖에 수익금의 배분, 운용 및 관리에 필요한 사항은 행정안전부장관이 문화체육관광부장관 등 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 대통령령으로 정한다.

2) 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 시행령」

제31조(기금조성용 옥외광고사업의 수익금 배분 등) ① 법 제6조제5항에 따른 옥외광고사업 수익금의 산정 방법, 배분비율 및 배분방법은 별표 2 제2호 및 제3호와 같다.

지방재정공제회 한국옥외광고센터로 배분된다.

[옥외광고사업 수익금 배분비율]		
구분		비율(%)
국제행사	문화체육관광부	50
행정안전부 배분	계	50
	지방자치단체	26
	옥외광고센터	24

주: 1. 국제행사 경비 집행 후 잔여금은 지자체 및 옥외광고센터로 재배분함

2. 타부처 국제행사 경비는 문제부 및 행안부 배분비율에서 각각 균등하게 조정하여 배분함

자료: 행정안전부

옥외광고사업 수익금의 세입·세출예산 외 운용으로 국회의 재정통제 약화

「국가재정법」 제17조³⁾는 국가재정의 투명성과 책임성을 제고하기 위하여 한 회계연도의 국가 재정활동으로 발생하는 수입과 지출을 모두 예산에 계상하는 예산 총계주의 원칙을 규정하고 있다. 또한, 「국고금 관리법」 제7조⁴⁾는 중앙관서의 장은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 소관 수입을 국고에 납입하여야 하며 이를 직접 사용하지 못하도록 하는 수입의 직접 사용 금지 원칙을 규정하고 있다. 다만, 예산총계주의 원칙과 수입의 직접 사용 금지 원칙의 예외로서 「국가재정법」과 「국고금 관리법」은 수입대체경비, 현물출자, 전대차관, 차관물자대 등을 명시하고 있다.

따라서 법령상 근거 없이 각 중앙관서의 장이 예산서에 명시되지 않은 자금을

② 국제행사에 지원되는 옥외광고사업 수익금은 국제행사 준비 및 운영 등에 사용하고, 시·도 및 시·군·구에 지원되는 옥외광고사업 수익금은 광고물등의 정비사업에 사용한다.

③ 한국옥외광고센터는 법 제6조제3항 단서에 따른 옥외광고사업으로 적립된 수익금을 수입 및 지출 계획서와 집행계획서를 작성하여 배분하여야 하고, 한국옥외광고센터에 배분되는 수익금에 대해서는 「한국지방재정공제회법」에 따른 한국지방재정공제회의 정관으로 정하는 바에 따라 운용하여야 한다.

④ 제2항 및 제3항에 따라 옥외광고사업 수익금을 사용·운용하고 남은 금액의 처리방법은 별표 2 제4호와 같다.

3) 「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.

4) 「국고금 관리법」

제7조(수입의 직접 사용 금지 등) 중앙관서의 장은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 소관 수입을 국고에 납입하여야 하며 이를 직접 사용하지 못한다.

임의로 운용하는 것은 제한될 필요가 있고, 국가 재정활동은 원칙적으로 국회에서 심의·확정하는 예산을 근거로 이루어질 필요가 있다.

그런데 2023년 결산 기준으로 275억 1,100만원 규모에 해당하는 옥외광고사업 수익금은 예산총계주의 원칙의 예외 사유⁵⁾에 포함되지 않는 경비임에도 명확한 법적 근거 없이 세입·세출 예산 외로 운용되고 있다. 이에 따라 옥외광고사업 수익금을 재원으로 추진하는 사업 등의 경우 국회의 예산심의를 거치지 않고 각 기관에서 자체적으로 그 내용 및 예산액을 결정하여 추진하고 있으며, 그 집행에 관하여도 국회 결산 심의를 받지 않고 있다.

[최근 10년간(2014~2023년) 옥외광고수익금 발생 및 처리 현황]

(단위: 백만원)

연도	수익금 조성액	수익금 배분현황						
		국제행사					지자체	센터
		소계	집행금	잔여금	지자체	센터		
2014	29,525	17,715	17,715	-	-	-	6,598	5,212
2015	29,008	16,836	16,836	-	-	-	5,720	6,451
2016	23,150	11,575	11,575	-	-	-	6,007	5,568
2017	23,199	11,600	11,600	-	-	-	6,031	5,569
2018	28,340	14,170	14,170	-	-	-	7,368	6,802
2019	34,369	17,185	1,180	16,005	15,033	972	8,928	8,256
2020	31,185	15,592	960	14,632	12,219	2,413	8,107	7,486
2021	31,788	15,894	750	15,144	15,144	-	8,265	7,629
2022	23,573	13,081	3,738	9,343	7,336	2,007	5,456	5,036
2023	27,511	15,556	11,144	4,412	4,350	62	6,217	5,738

자료: 행정안전부

5) 「국가재정법」

제53조(예산총계주의 원칙의 예외) ① 각 중앙관서의 장은 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령으로 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)의 경우 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과지출할 수 있다.

② 국가가 현물로 출자하는 경우와 외국차관을 도입하여 전대(轉貸)하는 경우에는 이를 세입세출예산 외로 처리할 수 있다.

③ 차관물자대(借款物資貸)의 경우 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환율 및 금리의 변동으로 인하여 세입이 그 세입예산을 초과하게 되는 때에는 그 세출예산을 초과하여 지출할 수 있다.

④ 전대차관을 상환하는 경우 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인하여 원리금 상환액이 그 세출예산을 초과하게 되는 때에는 초과한 범위 안에서 그 세출예산을 초과하여 지출할 수 있다.

⑤ (삭 제)

⑥ 수입대체경비 등 예산총계주의 원칙의 예외에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한 지방자치단체로 배분되는 수익금의 경우 「옥외광고물법」 제6조의2⑥에 따라 각 지방자치단체에 설치·운영되는 ‘옥외광고발전기금’의 수입으로 편입되어 「지방자치단체 기금관리기본법」의 규정이 적용되는 반면, 옥외광고센터로 배분되는 수익금은 행정안전부 차원의 자체적 관리만 이루어지고 있다.

이러한 문제를 고려하여 옥외광고사업 수익금을 세입·세출예산 외로 운영하는 문제에 대해서는 다음과 같이 국회 차원의 지속적인 시정요구가 있어 왔고, 그에 따라 행정안전부는 옥외광고수익금의 집행 결과를 행정안전위원회에 보고하고 있으나, 세입·세출예산으로 편성하지는 않고 있다.

[옥외광고사업 수익금 예산총계주의 위배 관련 시정요구]

구 분	시정요구사항(유형) 및 지적사항
2022회계연도 결산	• 행정안전부는 단기적으로 국회에 옥외광고사업 수익금의 수입 및 집행실적 등의 보고를 관련 법률에 명문화하는 등 재정통제를 강화하는 방안을 마련할 것 • 행정안전부는 중장기적으로 옥외광고사업 수익금이 예산총계주의의 원칙에 따라 체계적이고 투명하게 운용될 수 있도록 옥외광고사업 수익금을 세입·세출예산에 편입하는 방안 또는 기금화를 통해 관리하는 방안을 마련하고, 수익금 편성·집행에 대하여 국회의 예결산 심사를 거치도록 보완할 것
2017회계연도 결산	• 행정안전부는 옥외광고사업 수익금에 대해 단기적으로는 국회보고 등을 통하여 국회가 통제할 수 있도록 하고, 중장기적으로는 이를 국가재정 내로 편입할 수 있는 제도개선방안을 강구할 것

자료: 의안정보시스템, 「각 연도 결산 심사결과 시정요구사항에 대한 조치결과」를 바탕으로 작성

6) 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」

제6조의2(옥외광고발전기금의 설치) ① 시·도지사 및 시장등은 광고물등의 정비와 옥외광고산업의 진흥을 위하여 옥외광고발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운영한다.

② 기금은 다음 각 호의 재원으로 마련한다.

1. 제6조제4항에 따른 옥외광고사업 수익금 중 시·도(특별자치시 및 특별자치도를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 시·군·자치구에 배분되는 수익금

옥외광고 수익금의 세입·세출예산 편입

옥외광고사업 수익금은 관련 법령에서 규정한 예산총계주의 원칙의 예외 대상이 아님에도 불구하고 세입·세출 외로 운용되고 있으므로 이를 국가재정에 편입하여 「국가재정법」에 따라 관리되도록 함으로써 국회의 재정통제를 강화하고 수익금 운용의 투명성과 책임성을 제고할 필요가 있다.

행정안전부는 국회의 시정요구사항을 고려하여 관리체계 개편과 옥외광고기금 신설안 검토 등에 대한 연구용역을 실시(2019년, 2021년)하고 관련 부처 등과 협의하여 국가재정 편입방안 등을 마련한다는 계획이었으나 아직 후속 조치 중인 상황이다. 행정안전부는 상임위원회 정산서 제출 등 국회에 대한 옥외광고사업 수익금 결산보고를 강화하고 있으며, 금년도에 국회 결산보고 명문화를 규정한 시행령 개정을 추진했지만 법제처 심사과정에서 제외되었다고 설명하였다. 또한 국가회계 편입방안도 관계기관과 함께 검토하고 있으나 수익금의 배분체계와 기금신설 등에 대한 시각차가 존재하고, 사업 차수별 재원조달 수준과 당해연도의 국제행사 규모에 따라 배분되는 잔여분으로 인해 수익금의 변동 규모가 상당하다는 점 등을 고려하여 장기적 관점에서 신중한 접근이 필요하다는 입장이다.

그러나 전년도 수입·지출에 대한 상임위원회 사후 보고로 국회의 재정통제에 따른 수익금 운용의 합리성과 책임성이 확보되었다고 보기에는 제약이 있으며, 기금 신설에 따른 배분체계 개선과 기금에 편입될 배분액에 대해서는 관련 부처 간 협의를 통해 기준을 만들고 운용과정에서의 변동성에 대해서는 국회 심의과정에서 조정이 가능할 것으로 보인다. 더불어 지방자치단체는 「지방자치단체 기금관리기본법」에 근거하여 배분된 수익금을 관리하고 있는 반면, 중앙정부에 배분된 수익금에 대해서는 별도의 재정통제 기제 없이 운용되고 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

따라서 행정안전부는 옥외광고 수익금에 대하여 기금 신설 등을 통해 국가재정에 편입함으로써 국회의 재정통제를 기반으로 운용의 투명성과 책임성을 강화할 필요가 있다.

관련 법령: 「법원보관금취급규칙」

개 요

정부 보관금 유형¹⁾은 ① 공탁금, ② 보증금²⁾, ③ 압수·압류금³⁾, ④ 권리자미상금⁴⁾, ⑤ 기타보관금, ⑥ 일시보유금⁵⁾으로 구분된다. 공탁금은 채무자가 직접 상환이 어려운 경우 법원에 맡기는 금전으로, 「공탁법」에 따른 공탁하는 금전 등을 뜻하며, 기타보관금은 다른 분류에 속하지 않은 정부 소유가 아닌 현금으로 정부가 보관하는 금전을 뜻하며 「법원보관금취급규칙」에 따른 법원보관금이 이러한 분류에 속한다.

법원은 “공탁금”과 기타보관금에 속하는 “법원보관금”을 정부 보관금으로 보유하고 있으며, 법원보관금은 주로 경매와 관련된 대금으로 구성된다.

[법원이 보유하는 보관금의 운용수익금 현황]

구분	근거법률	운용수익금
공탁금	공탁법 제19조	보관은행이 공탁금 운용수익금의 일부를 사법서비스 진흥기금으로 출연
기타보관금 (법원보관금)	-	별도 규정이 없어 운용수익금이 보관은행에 귀속

자료: 국가법령정보시스템, 국회 의안정보시스템

이한성 예산분석관(eclipse2@assembly.go.kr, 6788-4642)

- 1) dBrain 보관금 통합관리 시스템 상의 “표준 분류 유형”에 따른 구분
- 2) 행정사무의 진행을 필요로 하는 자가 자신의 자격을 증명하거나 사무 이행을 보증·보장하기 위하여 납부하는 금전
- 3) 법무·세무 행정상 압수된 금전 또는 압수물·압류재산 환가대금
- 4) 권리자의 신원 또는 거소 불명, 지급 거부·포기, 요구 부재, 배분에 대한 이의 발생 등으로 지급하지 못하는 금전
- 5) 국가소유 현금에 해당하여 국고에 귀속되어야 하나 사무처리절차 등의 사유로 일시적으로 보관금 계좌에서 처리하는 몰수금, 납입금, 소액현금, 미지급금

법원보관금의 운용수익이 국가가 아닌 보관은행에 귀속되는 문제

법원의 보관금 중 공탁금의 경우에는 「공탁법」 제19조에 공탁금 보관은행이 공탁금 운용수익금을 공탁금관리위원회에 출연하고, 공탁금관리위원회는 제29조제2항에 따라 운영비를 제외한 나머지를 사법서비스진흥기금에 출연하도록 하여 공탁금에 대한 운용수익금을 공적 재원으로 활용할 수 있도록 하고 있다.

[공탁법]

제19조(출연금) ① 공탁금을 보관하는 은행은 매년 공탁금 운용수익금의 일부를 위원회에 출연(出捐)할 수 있다.

② 공탁금을 보관하는 은행이 제1항에 따라 위원회에 출연하는 경우 수익금의 범위·방법·조건 등에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

제29조(기금의 조성) ① 기금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 조성한다.

1. 제2항에 따른 위원회의 출연금
2. 다른 회계 또는 기금으로부터의 전입금
3. 위원회 이외의 자가 출연 또는 기부하는 현금, 물품 그 밖의 재산
4. 기금의 운용으로 인하여 생기는 수익금
5. 그 밖에 대법원규칙으로 정하는 수입

② 위원회는 제19조에 따라 위원회에 출연된 출연금 중 위원회의 운영비를 제외한 나머지 자금을 기금에 출연하여야 한다.

사법서비스진흥기금의 2022년 수입은 민간출연금(공탁금 운용수익금) 755억 3,000만원과 기타 예탁금 예치금 회수로 구성되었고, 대법원은 이러한 재원으로 마련된 사법서비스진흥기금으로 자금능력이 부족한 당사자의 변호사 비용 등을 지원하는 ‘소송구조 지원 사업’, 조정센터 운영 등을 위한 ‘조정제도 지원 사업’, 통합민원상담창구 운영 등을 위한 ‘민원서비스 개선 사업’ 등을 하고 있다.

[사법서비스진흥기금 수입 현황]

(단위: 백만원)

구 분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
기금 수입액	53,818	54,479	65,121	94,569	135,870	123,597	133,284
민간출연금 (공탁금 운용수익금)	53,517	48,440	54,476	84,111	91,499	83,970	75,530
예탁금, 예치금 회수 등	301	6,039	10,645	10,458	44,371	39,627	57,754

자료: 대법원

한편, 「법원보관금취급규칙」 제2조⑥에 따라 민사 예납금(소송·조정·비송·신청·집행 등 사건의 비용예납금), 매수신청보증금, 매각대금 등으로 구성된 법원보관금은 공탁금 보관은행이 함께 보관하도록 하고 있다.

그러나, 보관은행의 공탁금의 운용수익금을 공적재원으로 활용하도록 하는 것과는 달리 보관은행의 법원보관금 운용수익금은 보관은행에 귀속되고 있어 공적 재원으로서 활용하지 못하고 있다. 감사원에 따르면, 2020년 기준으로 법원보관금 운용수익에서 비용을 차감한 79억~265억 원 상당의 금액을 매년 공적 재원으로 사용하지 못하고 있다.

법원보관금의 운용수익금을 보관은행이 공적재원으로 출연하도록 하는 근거 마련

보관은행의 법원보관금 운용수익금을 공탁금 운용수익금과 같이 사법서비스진흥기금 등 「국가재정법」에 따른 기금으로 출연하도록 하는 근거 규정을 마련하여, 매년 79억~265억원(2020년 기준 감사원 추정액) 상당의 금액을 공적 재원으로 활용할 수 있도록 하는 것을 검토할 필요가 있다.

6) 「법원보관금취급규칙」

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “법원보관금”이라 함은 민사예납금(소송·조정·비송·신청·집행등 사건의 비용예납금), 매수신청보증금, 매각대금, 세출예산 집행에 따른 계약보증금·입찰보증금·하자보수보증금(이하 “계약보증금 등”이라 한다), 공무원의 급여 채권에 대한 가압류금 및 증권관련집단 소송의 권리실행금(이하 “권리실행금”이라 한다)등 법령에 의하여 법원이 보관하는 세입세출외현금등을 말한다.

법원이 보유하고 있는 정부보관금 중 공탁금의 경우 보관은행의 공탁금 운용수익의 일부를 사법서비스진흥기금으로 출연받아 2020년 914억원, 2021년 840억원, 2022년 755억원, 2023년 1,009억원을 각각 공적 재원으로 활용할 수 있게 되었다. 반면, 법원보관금의 경우에는 운용수익금에 대한 출연 등의 근거 규정이 없음을 이유로 그 운용수익금이 보관은행에 귀속되었다.

[공탁금 및 법원보관금 잔액 및 출연금 현황]

(단위: 억원)

구분		2020	2021	2022	2023
공탁금	공탁금 잔액	100,518	112,398	113,114	108,423
	(기금으로의) 출연금	914	840	755	1,009
법원보관금	법원보관금 잔액	21,603	18,892	14,949	17,618
	출연금	-	-	-	-

주: 공탁금 및 법원 보관금은 연말 잔액 기준. 단, 기금 출연금은 평균잔액 기준
 자료: 기획재정부, 대법원 제출자료를 바탕으로 재작성

감사원은 2022년에 공탁금 및 법원보관금의 관리실태에 대해 법원보관금 운용에 따른 수익이 보관은행에 귀속되는 것이 부적절하다는 감사보고서를 낸 바 있으며, 이에 대해 법원행정처는 이는 입법으로 결정되어야 할 사항이라고 답변한 바 있다.

따라서, 법원보관금에서 발생하는 법원보관금 운용수익금도 사법서비스진흥기금 등 「국가재정법」 제5조7)에 따른 기금에 편입되어 공적 재원으로 활용할 수 있도록 근거 규정을 마련⁸⁾하고, 이러한 공적 재원을 바탕으로 사법서비스 이용자들의 편익을 증진시키는 사업을 추진하도록 할 필요가 있다.

7) 「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

②제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

8) 사법서비스진흥기금의 주요 재원이 공탁금 운용수익금으로써 동 기금의 설치 근거가 공탁법에 규정되어 있다. 법원보관금의 운용수익금도 사법서비스진흥기금의 수입으로 한다면, 현행 법령과 같이 공탁법에 기금의 근거 규정을 유지할 것 인지 여부에 대해서도 입법정책적인 결정이 필요하다.

제22대 국회 재정법령 개선과제

재정 운영방식의 합리화



관련 법령: 「조세특례제한법」 제100조의7, 제100조의8

개 요

근로장려세제는 저소득 근로가구에 대하여 가구소득(근로소득, 사업소득, 종교인소득)에 따라 산정된 금액(근로장려금)을 지급하여 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 근로연계형 소득지원제도이며, 자녀장려세제는 18세 미만 부양자녀가 있는 저소득가구에 자녀수별로 자녀장려금을 지급함으로써 자녀양육을 지원하는 제도이다. 근로장려세제와 자녀장려세제는 「조세특례제한법」에 따라 운용되고 있으며, 「조세특례제한법」 상 근로장려금·자녀장려금은 “이미 납부한 세액”으로 간주되어 「국세기본법」에 따른 국세환급절차에 따라 세금환급의 형태로 지급된다. 현행 「국고금관리법」에 따라 “법률에 따른 환급액에 대해서는 세출예산과 관계없이 환급”해야 하므로, 근로장려금·자녀장려금은 소득세수의 차감항목인 환급세액으로 운용되고 있으며, 이에 따라 국세청을 통해 징수된 세수의 일부가 국고로 귀속되지 않고, 근로장려금·자녀장려금으로 지급(환급)되어 지급규모만큼 국세수입 및 세출 규모가 과소집계되는 측면이 있다.

「조세특례제한법, 국세기본법 및 국고금관리법」

「조세특례제한법」

제100조의7(근로장려금의 결정) ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 결정된 근로장려금은 제100조의8에 따라 근로장려금을 환급받는 사람이 이미 납부한 해당 소득세 과세기간의 소득세액으로 본다.

제100조의8(근로장려금의 환급 및 정산 등) ① 납세지 관할 세무서장은 제100조의7에 따라 결정된 근로장려금을 환급세액으로 하여 「국세기본법」 제51조를 준용하여 환급한다.

「국세기본법」

제51조(국세환급금의 총당과 환급) ⑦ 제6항에 따라 국세환급금을 환급할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 한국은행이 세무서장의 소관 수입금 중에서 지급한다.

박지원 추계세제분석관(jwpark1209@assembly.go.kr, 6788-4662)

「국고금관리법」

제16조(수입금의 환급) 수입으로서 납입된 금액 중 법률에 따라 환급할 금액이 있을 때에는 세출예산 또는 기금운용계획과 관계없이 대통령령으로 정하는 바에 따라 환급하여야 한다.

동일목적 정책에 대한 통합적인 재정점검 미흡

근로장려세제 및 자녀장려세제 운용과 관련하여 다음과 같은 문제점을 검토해 볼 필요가 있다.

근로장려세제 및 자녀장려세제는 기존의 현금 복지인 기초생활수급제도와는 다르게 환급형 세액공제로 운영되어 저소득 근로자에게 소득세 체계 내에서 현금급여를 제공하는 방식을 취하고 있다. 이에 따라 소득이 낮아 납부할 세액이 없는 가구에도 장려금이 지급되는 등 일종의 보조금 성격을 가진다. 일반적인 복지정책들이 대부분 재정지출 방식으로 운영되고 있으나, 근로장려세제 및 자녀장려세제는 조세지출 방식으로 운영됨에 따라 유사한 정책목표를 위해 시행되고 있는 정책들에 대한 통합적이고 포괄적인 재정점검을 저해하고 있다. 최근 이러한 논의들이 증가함에 따라 2023년 국회 기획재정위원회는 자녀장려세제의 소득요건을 완화하고 지급액을 인상하는 정부 세법개정안 심사 시 정부에 자녀장려세제를 계속 조세지출로 운영할 필요가 있는지 검토할 것을 요구하는 부대의견¹⁾을 채택하기도 했다.

또한 근로장려금·자녀장려금이 세입·세출 외로 운용됨에 따라 세수의 일부가 국고로 귀속되지 않고 근로장려금·자녀장려금으로 지급되어 해당 지급규모 만큼 국세수입이 과소집계되는 측면이 있다. 근로장려세제 및 자녀장려세제는 제도 도입 이후 거의 매년 지급대상자 및 지급액을 확대하는 방향으로 개편되어 근로장려금 지급액은 2008년(귀속연도 기준) 0.5조원에서 2022년 4.7조원으로 확대되었고²⁾, 자녀장려금과 합산한 총지급액은 2014년 1.7조원에서 2022년 5.2조원으로 대폭 증가했다. 이처럼 상당규모의 비용이 예산상 지출의 증가가 아닌 수입의 감소로 나

1) 기획재정부는 자녀 출생·양육과 관련한 각종 재정지출·조세지출 지원제도의 필요성 및 수단의 적절성 여부 등을 종합적으로 검토하여 그 결과를 국회 기획재정위원회에 보고한다.

2) 근로장려세제의 경우 제도가 처음 시행된 2009년 이후 15년 동안 총 12차례 지급기준을 완화하는 개정이 이루어졌다. 근로장려금 지급대상은 일정 소득요건 및 재산요건을 충족하는 자로 한정되지만, 그동안 적정 급여 수준 및 소득기준 등에 대한 구체적 기준 없이 정부 방침에 따라 지급기준이 거의 매년 상향조정되어 왔다.

타나기 때문에 근로장려세제 및 자녀장려세제의 운용방식은 납세자가 부담하는 조세규모 및 국가재정 규모를 왜곡하여 정부의 실제 활동범위와 예산을 작아보이게 한다. 근로장려세제 및 자녀장려세제는 그동안의 확대 추이를 고려할 때 향후에도 더 증가할 것으로 예상되므로, 현행 운용방식을 고수 할 경우 정보의 왜곡이 더 심화될 수 있다.

[근로장려금·자녀장려금 지급 실적]

(단위: 만가구, 만원, 조원)

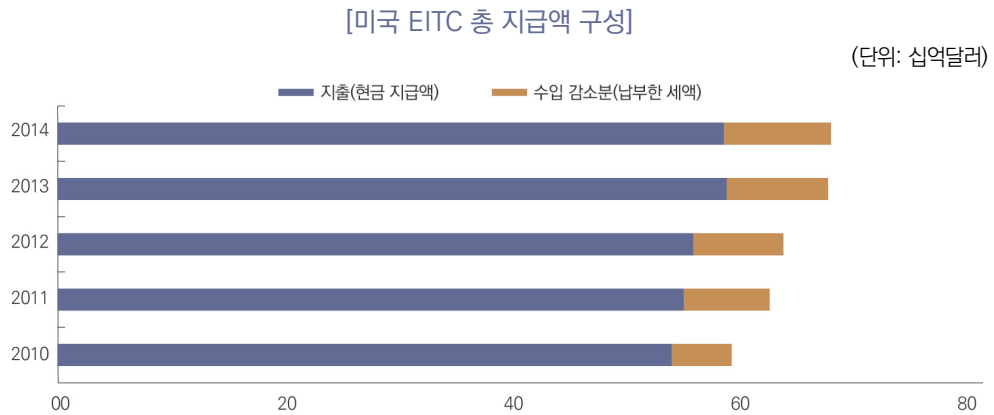
귀속 연도	근로장려금			자녀장려금			지급액 합계 (A+B)
	가구수	가구당 지급액	총지급액 (A)	가구수	가구당 지급액	총지급액 (B)	
2008	59	77	0.45	-	-	-	0.45
2009	57	77	0.44	-	-	-	0.44
2010	52	77	0.40	-	-	-	0.40
2011	75	82	0.61	-	-	-	0.61
2012	78	72	0.56	-	-	-	0.56
2013	85	92	0.77	-	-	-	0.77
2014	128	82	1.06	107	61	0.66	1.71
2015	144	73	1.06	94	60	0.57	1.63
2016	166	72	1.20	106	53	0.56	1.76
2017	179	75	1.34	94	52	0.49	1.83
2018	410	110	4.50	88	86	0.75	5.26
2019	432	103	4.47	74	87	0.65	5.11
2020	426	105	4.47	71	86	0.61	5.08
2021	442	102	4.49	58	86	0.50	4.98
2022	426	111	4.73	52	97	0.50	5.23

자료: 국세청 제출자료를 바탕으로 재작성

우리나라보다 먼저 제도를 도입한 미국(EITC)과 영국(WTC)의 경우도 우리나라와 동일하게 환급형세액공제(Refundable Tax Credit) 방식으로 제도를 운영하고 있으나, 총지급액(총공제액) 중 납부한 세액에 대해서는 세입·세출 외(수입 감소분)로 관리하고, 납부한 세액을 초과하는 공제액(현금 지급액)은 지출(Outlays)로 처리한다. 미국 EITC 총공제액 중 환급액(현금 지급액)이 차지하는 비율은 2020년 기

준 약 87.3%로 대부분의 비용이 지출로 처리되어 연방정부 예산에 반영된다. 미국은 EITC 외에도 2014년에 도입된 PTC(Premium Tax Credit, 보험료 세액공제)³⁾도 환급형 세액공제로 운영하고, 이에 대한 현금지급액을 지출로 처리하고 있다.

다만 이에 대하여 CBO(2013)⁴⁾는 환급형 세액공제의 현금지급액 대부분이 지출로서 관리되고 있지만, 일부는 수입감소분(납부한 세액)에 혼용됨에 따라 정확한 지출 규모 파악이 어렵다는 점에서 투명성이 떨어진다고 지적한 바 있다.



자료: <http://www.taxpolicycenter.org/statistics/eitc-recipients> 자료를 바탕으로 재작성

근로장려금·자녀장려금 세출예산으로의 관리방안 검토 필요

재정운영의 투명성을 강화하고, 유사한 정책목표를 위해 시행되고 있는 제도에 대한 종합적인 재정점검이 이루어질 수 있도록 근로장려금·자녀장려금 현금지급액을 세출예산으로 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다.

근로장려세제 및 자녀장려세제의 지급대상의 범위는 선진국 수준에 근접할 정도로 확대되었고, 그에 따라 지급규모도 크게 확대되었으며, 그동안의 확대 추이를 고려할 때 향후에도 더 증가할 것으로 예상된다. 향후 동 제도가 정착단계로 나아가

3) 건강보험시장을 통해 건강보험에 가입한 경우 소득기준 등 충족 시 보험료세액공제를 청구할 수 있다.

4) CBO, Refundable Tax Credit, 2013.

기 위해서는 재정운영의 투명성을 강화하는 것이 바람직하며, 유사한 정책목표를 가진 제도들의 재정 규모 및 정책의 효과성에 대한 종합적인 점검이 이루어질 수 있도록 근로장려금·자녀장려금 현금지급액을 국고로 편입한 후 세출예산으로 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다. 근로장려금·자녀장려금을 세출예산으로 관리·운용하기 위해서는 「조세특례제한법」 등의 개정이 필요하다.

관련 법령: 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제7장

개 요

농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도의 체계 확립, 시행 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하는 「농업·농촌의 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」(이하 “농업농촌공익직불법”)에 근거하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금(이하 “공익직불기금”)이 설치되고 동 기금을 재원으로 하여 농업·농촌 공익기능직불금(이하 “공익직불금”) 및 기금관리·운용경비 등이 지출되고 있다.

「농업농촌공익직불법」 제26조에 따르면, 공익직불기금은 정부 출연금, 「양곡관리법」 및 같은 법 시행규칙¹⁾에 따라 미곡수입자로부터 징수하는 수입이익금, 농어촌구조개선 특별회계(농어촌특별세사업계정) 및 일반회계로부터의 전입금, 동법에 따른 부과·징수되는 과태료 등을 그 수입으로 하고 있으며, 「농어촌구조개선 특별회계법」 제5조에서는 농어촌구조개선 특별회계 농어촌특별세사업계정의 세출 항목으로 공익직불기금으로의 전출금을 규정하고 있다.

윤성노 예산분석관(yoonsn@assembly.go.kr, 6788-4629)

1) 「양곡관리법」

제13조의2(수입이익금의 징수 등) ① 농림축산식품부장관은 제12조제1항 또는 제2항에 따른 허가 또는 추천을 받아 양곡을 수입하는 자 중 농림축산식품부령으로 정하는 품목을 수입하는 자에 대하여 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 국내가격과 수입가격의 차액의 범위에서 수입이익금을 부과·징수할 수 있다.

② 제1항에 따른 수입이익금은 농림축산식품부령으로 정하는 바에 따라 「정부기업예산법」 제3조제3호에 따른 양곡관리특별회계, 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제25조에 따른 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금 또는 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」 제54조에 따른 농산물가격안정기금에 납입하여야 한다.

③·④ (생략)

「양곡관리법 시행규칙」

제2조의4(수입이익금의 산정 등) ① (생략)

② 법 제13조의2에 따라 수입이익금을 낼 의무가 있는 자는 농림축산식품부장관이 정하여 고시하는 기한까지 다음 각 호에 따른 기금 또는 특별회계에 수입이익금을 내야 한다.

1. 제2조의3제1호에 따른 미곡: 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제25조에 따른 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금

2. 3. (생략)

③ (생략)

[농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률 및 농어촌구조개선 특별회계법]

「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」

제26조(기금의 재원) ① 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부의 출연금
 2. 「양곡관리법」 제13조의2에 따른 수입이익금
 3. 제27조에 따른 차입금
 4. 기금의 운용수익금
 5. 「농어촌구조개선 특별회계법」 제5조제2항제6호에 따라 농어촌구조개선 특별회계의 농어촌특별세사업계정으로부터 받은 전입금 및 일반회계로부터 받은 전입금
 6. 이 법에 따른 징수금 및 과태료
 7. 그 밖의 대통령령으로 정하는 수입금
- ② 정부는 예산의 범위에서 기금에 출연할 수 있다.

「농어촌구조개선 특별회계법」

제5조(농어촌특별세사업계정의 세입 및 세출) ① (생략)

② 농어촌특별세사업계정의 세출은 다음 각 호와 같다.

- 1.~5. (생략)
6. 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」 제25조에 따른 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금으로의 전출금
- 7.~9. (생략)

기금의 재원구조 문제 및 기금 유지 필요성에 대한 검토 필요

공익직불기금은 자체수입 비중이 미미하고 재원의 대부분을 농어촌구조개선 특별회계 전입금으로 충당하고 있으므로 「국가재정법」 상의 별도 기금으로 유지할 필요성이 있는지, 공익직불사업을 농어촌구조개선 특별회계 사업으로 통합하여 운영할 필요성은 없는지 등에 대한 검토가 필요하다.

2021년부터 2023년까지의 공익직불기금 수입결산 내역을 살펴보면 농어촌구조개선 특별회계 전입금이 총수입의 98.9%에서 96.1%로, 재원의 대부분을 농어촌구조개선 특별회계로부터의 전입금에 의존하고 있다. 2024년 기금운용계획 또한 전체 계획액의 98.9%가 농어촌구조개선 특별회계 전입금으로 구성되어 있는 상황으로, 동 기금의 수입 중 자체수입이 차지하는 비중은 미미하다.

[공익직불기금 수입·지출 현황(2021~2024)]

(단위: 백만원, %)

구분	2021			2022			2023			2024
	계획		결산	계획		결산	계획		결산	계획 당초
	당초	수정		당초	수정		당초	수정		
기타 재산수입	500	500	818	500	500	1,268	800	800	7,143	800
과태료	2,000	10	-	2,000	2,000	-	2,000	2,000	-	2,000
법정부담금	-	-	-	-	-	-	4,200	4,200	20,128	-
기타 경상·전 수입	-	1,990	1,965	1,990	1,990	16,903	1,990	1,990	14,299	1,990
한국은행 예치금회수	-	-	303	-	-	-	-	-	12,283	-
비통화 금융기관 예치금회수	22,800	22,800	23,576	23,885	23,885	46,223	26,734	26,734	55,966	27,396
특별회계 전입금	2,391,906	2,391,906	2,391,906	2,393,811	2,393,811	2,341,848	2,821,872	2,821,872	2,671,872	2,987,213
합 계	2,417,206	2,417,206	2,418,568	2,422,186	2,422,186	2,406,242	2,857,596	2,857,596	2,781,691	3,019,399
전입금 비율	99.0	99.0	98.9	98.8	98.8	97.3	98.7	98.7	96.1	98.9

자료: 농림축산식품부 제출자료를 바탕으로 재작성

동 기금의 전신이라고 할 수 있는 농업소득보전직접지불기금 역시 자체 수입원이 미흡한 상황이었다. 기획재정부의 「2018년 기금존치평가 보고서」는 재정구조의 적정성 측면에서 자체수입의 비중이 낮거나 차입금·전입금 비율이 과도한 기금은 원칙적으로 폐지를 검토하지만, 동 기금은 쌀가격 변동에 따른 탄력적 예산집행의 필요성을 감안하여 예외적으로 존치를 판정한다고 하면서, 기금 재정의 지속가능성에 문제가 있으므로 향후 자체수입 증가 방안 및 신규 수입원을 마련하는 대안이 필요하다고 권고하였다.

[2018년 농업소득보전직불기금 기금존치평가 결과]

구 분	내 용
존 치	• 외부재원 의존도가 아주 높으며 쌀 가격 변동에 따른 위험을 기금이 떠안는 구조가 아니라 전적으로 정부의 내부수입이나 공자기금예수금으로 충당하여 정부가 위험을 부담하는 구조 • 자체수입의 비중이 낮거나(자체수입 / 경상지출 < 33.3%), 차입금·전입금 비율이 과도(차입금·전입금 / 총수입 > 50%)한 기금은 원칙적으로 폐지 검토. 다만, 쌀 가격 변동에 따른 탄력적 예산집행의 필요성을 감안, 예외적으로 존치를 판정함

자료: 기획재정부, 「2018년도 기금존치평가 보고서」, 2018. 5.

그러나 2020년 쌀변동직불제는 폐지되었고 공익기능증진직불제로 개편된 현 상황에서는 2018년 기금존치평가에서 제시한 기금존치의 필요성은 없어졌다고 볼 수 있다. 즉, 공익형직불제가 도입된 지금은 정해진 단가에 따라 면적과 조건에 부합하는 경작자에게 직불금을 지급하는 구조이기 때문에, 쌀 가격의 변동에 따라서 지출이 탄력적으로 대응해야 할 필요성은 사라진 상황이며, 이는 「2021년 기금존치평가」의 내용에서도 확인할 수 있다.

동 평가보고서는 공익직불기금의 지급대상이 과거 농업소득보전직불기금과 같이 변동성이 크지 않으므로 기금으로서의 유효성에 대한 관련부처 간 협의가 필요해 보인다고 하였지만, 2019년 법 개정²⁾에 따른 신규 기금으로 추진됨에 따라 단기적으로는 존치하는 것으로 판정한다고 하고 있다.

2) 법률 제16858호 농업소득의 보전에 관한 법률 전부개정법률(2019. 12. 31.) 주요 내용

- 법률의 제명을 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」로 변경
- 기본형공익직접지불제도(소규모농가직불 및 면적직불)와 선택형공익직접지불제도(친환경농업직불, 친환경 안전축산직불, 경관보전직불 및 대통령령으로 정하는 선택직불)로 구성하고, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따라 농업경영정보를 등록한 농업인등과 농지등을 대상으로 함
- 공익직접지불제도에 따른 직접지불금의 지급에 필요한 재원을 확보하고 효율적으로 관리하기 위하여 농업·농촌 공익기능 증진 직접지불기금을 설치함

[2021년 공익기능직접지불기금 기금존치평가 결과]

구 분	내 용
존 치	• 정부내부수입(특별회계전입금)에 크게 의존하고 있으며 안정적인 자체 수입 조성이 아주 미흡한 상태 • 새롭게 개편된 공익직불기금의 지급대상이 과거 농업소득보전직불기금과 같이 변동성이 크지 않는 등의 근거를 볼 때, 기금으로서의 유효성에 대한 관련 부처 간 협의는 필요해 보이지만, '19년 법 개정에 따른 신규 기금으로 추진됨에 따라 단기적으로는 존치를 판정함

자료: 기획재정부, 「2021년도 기금존치평가 보고서」, 2021.5.

재정의 지속가능성과 관련된 두 평가 결과를 요약하면, 농업소득보전직불기금의 경우 기금의 요건으로서 요구되는 재원구조의 건전성 면에서 취약하지만 쌀가격 변동직불제의 특성으로 신속적인 사업추진 필요성을 인정하여 기금으로 존치하는 방향으로 검토되었으나, 공익기능증진직불기금의 경우 해당 존치 사유가 해소되었으므로 기금으로서의 유효성에 대해 검토될 필요가 있다는 것이다. 다만, 평가시점(2021년)에서는 법 개정에 따라 기금이 신설된 지 약 1년밖에 경과되지 않은 상황이기 때문에 단기적으로는 기금으로 존치하는 것으로 판정한다는 것이다.

2021회계연도 결산의 국회 심사 시에도 국회는 이러한 기금의 재원구조 취약성을 지적하였다. 국회는 2021회계연도 결산을 승인하면서 “농림축산식품부는 단기적으로 공익직불기금의 자체수입 증가 방안 및 신규 수입원을 마련하고, 장기적으로 농어촌구조개선특별회계로 통합하는 것을 검토할 것”이라는 제도개선 사항을 의결하였다.³⁾

정부는 2023년 4월 국회에 제출한 ‘2021회계연도 결산 시정요구 사항에 대한 조치결과’에서 해당 사항에 대해 “조치 중”임을 밝히면서, “농업직불금 확대 추진으로 매년 공익직불금 지급액이 유동적일 수 있는 상황으로, 기금 여유자금 운용 등을 통해 변동 요인에 보다 탄력적으로 대응하기 위해서는 단기적으로 기금으로 운용할 필요”가 있다는 의견을 제출하였다.

3) 앞서 언급한 바와 같이, 2022년과 2023년에도 특별회계 전입금이 전체 수입의 96.1% 이상을 차지하고 있어 기금 유지 필요성을 인정할 만한 진전이 있었다고 보기에는 어려운 상황이다.

이와 함께, 농림축산식품부는 「농업농촌공익직불법」 제4조에 따른 ‘공익직접지불제도에 관한 기본계획’(25~29년)을 수립 중으로,⁴⁾ 기본·선택직불제 확대, 준수 사항 개편 등 국정과제 실현을 위한 기금의 탄력적인 운용이 필요한 실정이며 국정 과제 추진 및 기본계획에 따른 재정운용 변동성 등이 해소되는 시점에 농어촌구조개선 특별회계로의 통합 여부 등을 재검토하는 것이 바람직하다는 입장이다.

한편, 2024년 5월 말에 공익기능증진직불기금에 대한 ‘2024년도 기금존치평가’가 실시되었는데, 해당 결과보고서는 동 기금에 대해 ‘농특회계로부터 전출받은 자금을 연중 직불금으로 거의 소진하는 형태로 수입·지출에 대한 예측가능성이 높기 때문에 별도의 안정적인 자체수입원을 발굴하지 못한다면 농어촌구조개선 특별회계에서 사업을 운영하는 것이 효율적일 것으로 판단’된다고 하면서도, ‘공익직불금 지급대상 확대에 따른 대상 작물, 기준 등의 변동성 증가에 따른 신속적 대응 필요성이 보다 증가’하였으므로 당분간 탄력적인 재정운용이 필요하므로 일전 수준의 자체수입원을 확보하는 것을 조건으로 “조건부 존치”를 권고함으로써, 농림축산식품부와 의 기존 입장과 궤를 같이 하였다.

[2024년 농업소득보전직불기금 기금존치평가 결과]

구분	평가결과	평가결과 근거 및 조치사항
재원 구조 적정성	부적정	자체수입 비중이 0.42%로 미흡하고 정부내부수입과 차입금 등 외부재원에 대한 의존도는 98.44%로 의존도 역시 매우 높음. 중기가용자산 규모가 최소규모에 미달하여 과소한 상태임.
조건부 존치	조건부 존치	제도개선이 어느 정도 완료된 후 일정 수준의 자체수입원을 확보하는 것을 조건으로 조건부존치를 권고함. 일정수준의 자체수입원 확보가 어렵다면 기금은 폐지하고 사업은 농특회계로 수행하는 것이 효율적일 것으로 판단됨.

자료: 기획재정부, 「2024년도 기금존치평가 보고서」, 2024. 5.

4) 공익직접지불제도에 관한 기본계획은 「농업농촌공익직불법」 제4조에 따라 농업·농촌의 공익기능 증진과 농업인등의 소득안정을 위하여 농림축산식품부장관이 공익직접지불제도의 기본방향 및 목표, 기본형·선택형공익직불제 시행에 관한 사항 등을 포함하여 5년마다 수립하는 계획으로, 정부의 계획수립 의무는 2020년 5월 1일 공익직불제 전환을 위한 입법조치(법률 제16858호 농업소득의 보전에 관한 법률 전부개정법률)와 함께 도입되었다. 그러나, 법 시행일인 2020년 5월 1일로부터 약 4년이 경과한 2024년 6월말 현재까지 동 계획은 수립되지 아니한 상황이다.

다만 이러한 정부의 입장에 대해서는, 직불제 확대개편 추진 등 농림축산식품부와 기금존치평가가 보고서가 기금유지 필요 요인으로 언급한 '재정운용 변동 가능성'이 제도의 확대개편과 관련된 정책변동 가능성에 기인한 것이고 쌀가격 변동직불제와 같이 제도 자체에 내재한 속성이 아니라는 점, 즉 「국가재정법」이 기금 신설의 조건으로 규정하고 있는 '사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것'에 해당된다고 보기에는 어렵다는 점이 추가로 고려될 필요가 있다.

따라서 향후 공익직불사업은 「국가재정법」 제5조5)에 따른 별도 기금으로 운영하기보다는 농어촌구조개선 특별회계 사업으로 통합하여 운영하는 방안을 다각도로 검토할 필요가 있을 것으로 보인다.

[국가재정법]

제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서 "계획서"라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것

2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것

3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것

4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

③ (생략)

5) 「국가재정법」

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

관련 법령: 「국가재정법」 제23조, 제34조 및 같은 법 시행령 제14조의2

개요

계속비는 완성에 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업에 대하여 그 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있는 제도이다.

헌법 제55조¹⁾에서는 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다고 규정하고 있으며, 이에 따라 「국가재정법」 제23조는 완성에 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있도록 규정하고 있다.

[국가재정법]

제23조(계속비) ① 완성에 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있다.

② 제1항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 사업규모 및 국가재원 여건상 필요한 경우에는 예외적으로 10년 이내로 할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 제2항의 지출연한을 연장할 수 있다.

유민호 예산분석관(romer87@assembly.go.kr, 6788-4687)

1) 「대한민국 헌법」

제55조 ① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

장기계속계약을 통한 대규모 개발사업의 계속비 편성 우회 문제²⁾

2014~2024년 계속비 사업 편성 현황을 살펴보면, 계속비 사업의 총액은 2014~2017년간 20조원대를 유지하였으나, 2015년 이후 신규로 지정되는 계속비 사업이 없어 2018년 17.9조원(11개 사업) → 2019년 4.8조원(5개 사업) → 2020년 2.7조원(4개 사업)으로 급격히 감소하였으며, 2021년에 기존 사업 3개가 종료연도로서 편성된 이후 2022년 예산부터는 전혀 편성되지 않고 있다.

[2014~2024년 계속비 사업 편성 현황]

(단위: 개, 억원)

연도	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
계속비 사업 수	15	17	15	14	11	5	4	3	-	-	-
계속비 총액	251,813	279,523	257,404	246,190	179,229	48,361	26,739	24,833	-	-	-

자료: 각 연도 예산총칙(안)을 바탕으로 재작성

계속비 사업은 헌법상 재정 제도로, 「국가재정법」에서 그 내용을 구체화하고 있으며, 특히 법 제39조에서는 대규모 개발사업 중 국가기간 교통망 구축 등 중요 사업에 대해서는 원칙적으로 계속비로 편성하도록 의무화하고 있다³⁾.

예를 들어, 일반국도 건설사업 중 교통정체로 인한 교통 혼잡비용 증가를 해소하고 국가 간선망 조기구축 필요성이 확대됨에 따라 국회 승인을 받아 일부 세부사

2) 국회예산정책처, 「2024년도 예산안 총괄분석 I」, pp.140~146

3) 「국가재정법」

제39조(대규모 개발사업예산의 편성) ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 대규모 개발사업에 대하여는 같은 항에 따른 요구에 따라 단계별로 해당 연도에 필요한 예산안을 편성하여야 한다. 이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 전체공정에 대한 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 경우에는 그 사업이 지연되지 아니하도록 계속비로 예산안을 편성하여야 한다.

1. 국가기간 교통망 구축을 위하여 필수적인 사업

2. 재해복구를 위하여 시급히 추진하여야 하는 사업

3. 공사가 지연될 경우 추가 재정부담이 큰 사업

4. 그 밖에 국민편익, 사업성격 및 효과 등을 고려하여 시급히 추진할 필요가 있는 사업

③ 기획재정부장관은 제2항 후단에도 불구하고 재정여건, 사업성격, 사업기간 및 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 대규모 개발사업은 계속비로 예산안을 편성하지 아니할 수 있으며 이에 대한 기준, 절차 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

업은 2013년부터 ‘지역간선국도8차’ 계속비 사업으로 편성하는 등 기존에는 도로, 철도 등 SOC 사업이 계속비로 편성되어 왔다.

그러나 계속비 사업으로 편성하는 사업의 수가 점차 감소하여 2021년 기존의 계속비 사업이 모두 종료된 이후, 2022년부터 정부는 다년간의 공사가 필요한 신규 SOC 사업을 계속비로 편성하지 않고 있다. 2024년도 예산 기준, ‘수도권광역급행철도(GTX) B노선 및 C노선’, ‘일반국도건설(단위사업)’ 중 일부 도로 건설사업 등은 계속비로 편성할 필요성이 있음에도 이를 고려하지 않은 것으로 보인다.

[연도별 계속비 사업 현황]

2018	2019	2020	2021
지역간선국도5차	지역간선국도6차	지역간선국도8차	지역간선국도6차
지역간선국도6차	지역간선국도8차	익산-대야복선전철	익산-대야복선전철
지역간선국도7차	익산-대야복선전철	군장산단인입철도	군장산단인입철도
지역간선국도8차	군장산단인입철도	울산신항인입철도	
물류간선국도1차	울산신항인입철도		
익산-대야복선전철			
군장산단인입철도			
울산신항인입철도			
포항영일만신항인입철도			
원주-강릉복선전철			
수원-인천복선전철			

자료: 각 연도 예산총칙(안)을 바탕으로 재작성

정부는 이처럼 계속비 사업을 편성하지 않는 대신 장기계속계약 및 총사업비관리제도를 통해 대규모 공사 사업 등을 수행하고 있는 상황이다. 장기계속계약은 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 계약에 대하여 총공사금액을 부기하되 각 회계연도별로 예산의 범위에서 독립된 연차별 계약을 체결하는 것을 말하며⁴⁾, 총사업비관리제도는 완성에 2년 이상이 소요되는 대규모사업

4) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」

제21조(계속비 및 장기계속계약) ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차, 운송, 보관, 전기·가스·수도의 공급, 그 밖에 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 계약의 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우 각 회계연도 예산의 범위에서 해당 계약을 이행하게 하여야 한다.

에 대하여 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하도록 하는 제도이다⁵⁾).

계속비와 장기계속계약은 다년도 사업에 적용된다는 점에서는 동일하나, ① 계속비는 헌법 및 「국가재정법」에 근거를 둔 예산제도인 반면 장기계속계약은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국가계약법」)을 근거로 한 계약제도인 점, ② 계속비는 총사업비 및 연부액을 의결하여 총예산이 확보되어 있는 반면 장기계속 계약은 1차년도의 예산만이 확보될 뿐 이후 매 회계연도마다 예산을 확보하여야 하는 점, ③ 계속비는 총공사금액의 확정에 따라 사업자와 1회만 계약하는 일괄계약방식이지만 장기계속계약은 총공사금액만 정해져 있을 뿐, 매해 연차별 계약을 체결하는 점, ④ 계속비 사업기간은 5년 이내(예외적으로 연장 시 10년 이내)인데 비해 장기계속계약은 원칙적으로 사업기간 제한이 없는 점 등에서 차이가 있다⁶⁾⁷⁾.

그런데 계속비 사업이 아닌 장기계속계약 및 총사업비관리제도를 통해 대규모 공사 사업 등을 수행하는 것은 다음과 같은 문제가 있는 것으로 보인다.

첫째, 계속비 사업은 헌법상 재정 제도이고, 「국가재정법」에서는 대규모 개발사업의 경우 원칙적으로 계속비로 편성하여야 함을 명시하고 있음에도, 대규모 공사를 장기계속계약으로 추진하는 것은 헌법의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

앞서 서술한 바와 같이, 계속비 사업은 헌법상 재정 제도로서 「국가재정법」에서 그 내용을 구체화하고 있으며, 특히 「국가재정법」 제39조에서는 대규모 개발사업 중 국가기간 교통망 구축 등 중요 사업에 대해서는 원칙적으로 계속비로 편성하도록 의무화하고 있다⁸⁾.

5) 「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 대규모 사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

6) 김대인, 「장기계속계약제도에 대한 비교법적 고찰」, 행정법연구 제61호, 2020.5. p.90

7) 홍성진, 「장기계속공사계약제도의 공법적 쟁점과 시사점」, 토지공법연구 제87집, 2019.8. pp.238~239

8) 「국가재정법」

제39조(대규모 개발사업예산의 편성) ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 대규모 개발사업에 대하여는 같은 항에 따른 요구에 따라 단계별로 해당 연도에 필요한 예산안을 편성하여야 한다. 이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 전체공정에 대한 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 경우에는 그 사업이 지연되지 아니하도록 계속비로 예산안을 편성하여야 한다.

1. 국가기간 교통망 구축을 위하여 필수적인 사업

반면, 장기계속계약은 「국가계약법」을 근거로 하는 계약제도의 일종인바, 「국가계약법」에서는 장기계속계약의 대상 사업을 “임차, 운송, 보관, 전기·가스·수도의 공급, 그 밖에 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 계약의 경우”로 규정하고 있어 대규모 “공사”에 대하여 장기계속계약을 체결할 수 있다는 법률상 근거가 불명확함에도, 같은 법 시행령⁹⁾을 근거로 이를 공사계약에 까지 확대 적용하고 있는 상황이다.

이처럼 정부가 대규모 개발사업에 대한 계속비 편성 원칙을 지키지 않고, 계속비 사업은 전혀 편성하지 않은 채 장기계속공사만으로 대규모 개발사업을 수행하고 있는 것은 계속비 제도를 명시적으로 규정한 헌법의 취지에 부합하지 않는 측면이 있다.

둘째, 계속비 사업은 그 총액과 연부액에 대해 국회 의결로 관리되는 반면, 장기계속계약과 총사업비관리제도는 국회 승인 없이 총사업비 변경이 가능하므로 국회의 예산안 심의·확정권과 재정부담의 투명성·책임성을 저해하는 측면이 있다.

계속비 제도는 도로·철도 등 다년간 대규모 재정이 소요되는 사업에 대해 국회가 총규모 및 이를 위한 재정소요 총액과 연부액에 대해 결정하도록 한 데에 그 의의가 있다. 이에 따라 계속비 의결 시 국회가 사업의 전체적인 규모, 총사업비 및 연부액에 대해 심사할 수 있을 뿐만 아니라, 연차별 투자액을 투명하게 공개하고 관리할 수 있는 장점이 있다.

그런데 장기계속계약의 경우 총 사업범위는 정해져 있으나 매년 당해연도의 예산을 편성·확보하여 그 범위에서 계약을 체결·시행하는 제도이므로, 총사업비나 연차별 투자액에 대해 국회가 의결할 수 없다. 총사업비관리대상 사업의 경우 관련 내

2. 재해복구를 위하여 시급히 추진하여야 하는 사업

3. 공사가 지연될 경우 추가 재정부담이 큰 사업

4. 그 밖에 국민편익, 사업성격 및 효과 등을 고려하여 시급히 추진할 필요가 있는 사업

③ 기획재정부장관은 제2항 후단에도 불구하고 재정여건, 사업성격, 사업기간 및 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 대규모 개발사업은 계속비로 예산안을 편성하지 아니할 수 있으며 이에 대한 기준, 절차 등 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

9) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제69조(장기계속계약 및 계속비계약) ②장기계속공사는 낙찰등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위안에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 제2차공사 이후의 계약은 부기된 총공사금액(제64조 내지 제66조의 규정에 의한 계약금액의 조정이 있는 경우에는 조정된 총공사금액을 말한다)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 한다.

역을 예산안 첨부서류로 국회에 제출하기는 하나, 총사업비나 연부액이 국회 의결 대상이 되는 것은 아니다.

이에 따라 장기계속계약은 계속비 사업과 달리 국회 승인 없이 총사업비 변경이 가능하여 사업비가 빈번하게 증액될 수 있고, 단년도 예산으로 편성되므로 전체 사업규모를 고려하여 사업의 우선순위 등을 판단하기 어려워 관련 예산안 심의를 부실하게 하는 요인으로 작용할 수 있으므로, 국회의 예산안 심의·의결권과 재정운용의 투명성 및 책임성을 저해할 수 있다.

계속비 예산안 편성 원칙 준수를 위한 법령 개선 필요

계속비 편성 원칙의 예외로서 장기계속계약을 체결할 경우, 그 사업 내역과 사유를 예산안 제출시 첨부하도록 하고, 해석상 재량의 여지가 지나치게 넓거나 행정 편의적으로 규율된 계속비 편성 예외 규정은 정비할 필요가 있다.

매년 SOC 분야의 예산 규모는 지속적으로 증가하여 2024년에는 26.4조원이 편성되었다. 계속비 편성 원칙을 준수한다면, 대규모 개발사업 예산안의 상당 부분이 계속비로 편성되어 국회의 사전 심의·의결을 받았어야 한다.

그러나 정부가 장기계속계약을 활용하여 대규모 개발사업의 계속비 편성 원칙을 우회하는 경향이 지속되고 있어, 이를 해소하기 위해 다음과 같은 법령상 개선 방안이 필요할 것으로 보인다.

첫째, 「국가재정법」상 계속비 예산안 편성의 예외로서 장기계속계약을 체결할 경우, 그 사업 내역과 사유를 예산안 제출시 첨부하도록 규정할 필요가 있다.

계속비 사업은 헌법상 재정 제도이고, 「국가재정법」에서는 대규모 개발사업의 경우 원칙적으로 계속비로 편성하여야 함을 명시하고 있다. 따라서 대규모 개발사업을 장기계속계약으로 추진하는 것은 예외적인 경우에 한하여 허용해야 할 것으로 보이며, 이 경우에도 예비타당성조사 면제 절차 등에 준하여 구체적인 사업 내역과 사유를 「국가재정법」 제34조의 예산안 첨부서류로 제출하도록 개선할 필요가 있다.

이를 통해, 정부의 우회적인 예산편성 문제를 완화하고, 대규모 개발사업에 대한 국회의 사전 통제를 강화할 수 있을 것으로 기대된다.

둘째, 대규모 개발사업에 대한 계속비 편성의 예외 규정을 정비할 필요가 있다.

현행 「국가재정법」 제39조제3항은 재정여건, 사업성격, 사업기간 및 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 대규모 개발사업은 계속비로 예산안을 편성하지 아니할 수 있도록 규정하고, 「국가재정법 시행령」 제14조의2에서 다음과 같이 예외 사유를 정하고 있다.

[국가재정법 시행령]

제14조의2(계속비 예산안 편성의 예외) 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제39조제3항에 따라 대규모 개발사업의 예산안을 계속비로 편성하지 아니할 수 있다.

1. 재정여건상 계속비로 편성하면 지나치게 재정 경직성을 불러일으키는 경우: 계속비로 편성하는 예산안의 규모가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 가. 법 제21조제3항에 따라 관으로 구분되는 예산안에서 차지하는 비중이 법 제29조에 따른 예산편성지침에서 정하는 기준을 초과하는 경우
 - 나. 해당 중앙관서의 시설투자 관련 예산안에서 차지하는 비중이 법 제29조에 따른 예산안편성지침에서 정하는 기준을 초과하는 경우
2. 사업성격상 계속비로 편성하는 것이 적절하지 아니한 경우: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 가. 「건설기술 진흥법 시행령」 제73조에 따른 실시설계의 대상이 아닌 경우
 - 나. 법 제50조제5항에 따른 총사업비 관리에 관한 지침이 적용되는 총사업비 관리대상 사업이 아닌 경우
 - 다. 낙찰차액(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제2조제2호에 따른 예정가격과 낙찰금액 간의 차액을 말한다)이 발생하는 등 대규모 개발사업을 추진하는 과정에서 총사업비가 변경될 가능성이 큰 경우
 - 라. 지방비 등 국고 외의 재원이 소요되거나 토지 등의 보상이 지연되는 등 부득이한 사유로 대규모 개발사업의 사업계획이 변경될 가능성이 큰 경우
 - 마. 법 제50조제2항 및 제4항에 따른 사업의 타당성재조사나 타당성재조사에 앞서 같은 조 제5항에 따른 총사업비 관리에 관한 지침에 따라 실시하는 수요예측재조사가 진행 중이거나 제22조와 법 제50조제5항에 따른 총사업비 관리에 관한 지침에서 정하는 타당성재조사나 수요예측재조사의 요건에 해당되어 해당 재조사가 진행될 것으로 예상되는 경우
3. 사업기간 및 규모를 고려할 때 계속비로 편성할 실익이 없거나 계속비로 편성하는 것이 적절하지 아니한 경우: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우
 - 가. 대규모 개발사업의 남은 사업기간이 짧아 계속비로 편성할 실익이 없다고 판단되는 경우
 - 나. 단일 대규모 개발사업의 회계연도별 연부액 규모가 지나치게 커 다른 사업의 추진에 지장을 줄 것으로 판단되는 경우로서 법 제29조에 따른 예산안 편성지침에서 정하는 기준에 해당하는 경우

그러나 동 규정은 해석상 재량의 여지가 지나치게 넓거나 행정 편의적으로 규율된 측면이 있으므로 이에 대한 정비가 필요하다.

예컨대, 시행령 제14조의2제1호나목은 해당 중앙관서의 시설투자 관련 예산안에서 계속비로 편성하는 예산안의 비중이 '예산안 편성지침에서 정하는 기준'을 초과하는 경우, 지나친 재정경직성을 초래하는 것으로 보아 계속비로 편성하지 않을 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 헌법상 재정 제도인 계속비 편성 원칙의 예외를 행정규칙 수준에 불과한 예산안 편성지침에서 정하도록 하는 것은 헌법과 「국가재정법」의 취지 및 위임의 범위를 벗어난 것으로 보인다. 특히, 정부의 예산안 편성지침에는 시행령에서 위임한 바를 규정하지 않고 있는 것으로 확인된다.

또한, 같은 조 제2호는 대규모 개발사업의 총사업비 변경 가능성 또는 사업계획의 변경 가능성을 계속비 편성의 예외 사유로 규정하고 있는데, 법문언이 다소 추상적이고 최소한의 기준이나 요건, 예시 등이 규정되어 있지 않아 정부의 자의적인 판단이 개입할 여지가 큰 상황이다.

따라서 「국가재정법 시행령」 제14조의2의 내용은 계속비 편성 원칙을 도입한 헌법 및 「국가재정법」의 취지를 반영하여 개선할 필요가 있다.

참고로, 국회는 계속비계약의 방식과 근거를 법률에 명시하는 내용의 「국가계약법」(법률 제11377호, 2012.3.21. 개정) 개정 시 부대의견으로 “「국가계약법 시행령」 제69조제2항에서 규정하고 있는 장기계속공사는 헌법 제55조제1항에 부합되지 않는 측면이 있으므로 기획재정부는 필요한 연구와 조사를 거쳐 개선방안을 강구하고 그 결과를 2013년 6월 말까지 국회에 보고할 것”을 의결하였으나, 현재까지도 장기계속공사의 헌법 합치 여부 및 법적 근거에 대한 후속조치가 수행되지 않고 있다.

관련 법령: 「복권 및 복권기금법」 제23조 및 같은 법 시행령 제17조

개요

2004년 「복권 및 복권기금법」의 제정 이전까지는 각 부처가 개별 법률에 근거하여 복권을 발행하고 관련 사업을 수행함에 따라 복권수익금 배분의 법적 근거 미비, 체계적 관리감독 미흡 등의 문제가 발생하였다. 이에 「복권 및 복권기금법」 제정을 통해 복권수익금의 배분·용도를 체계적으로 규율하고 기획재정부 소관 복권위원회가 복권발행업무를 전담하게 되었다.

복권수익금의 배분 현황을 살펴보면, 「복권 및 복권기금법」 제23조제1항 및 같은 법 시행령 제17조에 따라 복권수익금의 35%가 과학기술진흥기금, 국민체육진흥기금 등 5개 기금과 지방자치단체, 제주특별자치도, 사회복지공동모금회, 산림환경기능증진자금, 한국보훈복지의료공단에 배분되고 있다.

또한 같은 법 제23조제3항에서는 복권수익금 중 제1항에 따른 법정배분액과 사행심 억제와 중독 예방·치유를 위한 교육 및 홍보에 필요한 비용, 복권기금의 조성·운용 및 관리에 드는 비용을 제외한 금액은 저소득층 주거안정 지원사업, 국가유공자에 대한 복지사업, 소외계층 복지사업, 다문화가족 지원사업, 문화·예술 진흥사업 등 공익사업에 사용하도록 규정하고 있다.

[복권 및 복권기금법 및 같은 법 시행령]

「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금 소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.

1. 「과학기술기본법」 제22조에 따른 과학기술진흥기금
2. 「국민체육진흥법」 제19조에 따른 국민체육진흥기금
3. 「근로복지기본법」 제87조에 따른 근로복지진흥기금

이규민 예산분석관(dlrals90@assembly.go.kr, 6788-4625)

4. 삭제

5. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제63조에 따른 중소기업창업 및 진흥기금

6. 「문화재보호기금법」 제3조에 따른 문화재보호기금

7. 지방자치단체

8. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제160조에 따른 제주특별자치도 개발사업특별회계

9. 「사회복지공동모금회법」에 따른 사회복지공동모금회

10. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항에 따른 산림환경기능증진자금

11. 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단

③ 제1항에 따라 배분된 복권수익금과 제4항에 따른 비용 및 경비를 제외한 복권기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 사용한다. 다만, 제5호의 사업에 사용되는 복권기금의 비율은 100분의 5 범위로 한다.

1. 임대주택의 건설 등 저소득층의 주거안정 지원사업

2. 국가유공자에 대한 복지사업

3. 저소득층, 장애인, 성폭력·가정폭력·성매매 피해여성, 불우청소년 등 소외계층에 대한 복지사업과 다문화가족 지원사업

4. 문화·예술 진흥사업

5. 공익사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

④ 복권으로 인한 사행심을 억제하고 중독을 예방·치유하기 위한 교육 및 홍보에 필요한 비용과 복권기금의 조성·운용 및 관리에 드는 경비는 기금에서 지급한다.

「복권 및 복권기금법 시행령」

제17조(복권수익금의 배분 및 용도) ① 법 제23조제1항 각 호 외의 부분 본문에 따른 복권수익금 배분비율은 다음 각 호와 같다.

1. 「과학기술기초법」 제22조에 따른 과학기술진흥기금: 100분의 12.583

2. 「국민체육진흥법」 제19조에 따른 국민체육진흥기금: 100분의 10.371

3. 「근로복지기본법」 제87조에 따른 근로복지진흥기금: 100분의 5.310

4. 「중소기업진흥에 관한 법률」 제63조에 따른 중소기업창업 및 진흥기금: 100분의 6.356

5. 「문화재보호기금법」 제3조에 따른 문화재보호기금: 100분의 14.286

6. 지방자치단체: 100분의 17.267

7. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제160조에 따른 제주특별자치도 개발사업특별회계: 100분의 17.267

8. 「사회복지공동모금회법」에 따른 사회복지공동모금회: 100분의 4.286

9. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조제1항에 따른 산림환경기능증진자금: 100분의 5.846

10. 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단: 100분의 6.428

복권기금의 법정배분비율은 당초 복권수익금의 30% 수준이었으며, 이는 2003년 개최된 제6차 복권발행조정위원회¹⁾에서 발행기관 간 합의를 통해 복권수익금의 30%를 로또복권 수익금 배분비율에 따라 배분하기로 결정한 것에 근거한다. 로또복권 수익금 배분비율²⁾의 경우 2002년 개최된 제2차 복권발행조정위원회에서 로또복권 총수익금의 50%는 균등배분하고, 나머지 50%는 1999년도의 시장점유율에 따라 배분하기로 결정한 것에 기인한다.³⁾

이후 2009년 「국가유산보호기금법」⁴⁾이 제정되어 복권수익금의 배분대상에 국가유산보호기금⁵⁾이 추가됨에 따라 법정배분비율이 35%로 상향되었다. 이외에도 법률상 정해진 비율로 배분이 이루어지는 경직적인 한계를 고려하여 2011년 「복권 및 복권기금법」 개정을 통해 법정배분비율의 100분의 20의 범위에서 배분기관의 자금 소요, 성과평가 결과 등을 고려하여 가감조정할 수 있도록 하였으며, 이를 반영한 2024년도 복권기금 법정배분액은 1조 401억 5,000만원이다.

1) 복권발행 등에 관한 업무를 담당하던 국무총리 소속의 위원회이다. 참고로 당초 「복권 및 복권기금법」 제정 시 복권의 발행과 판매, 복권수익금의 배분과 사용 등에 관한 업무를 수행하는 복권위원회를 국무총리 소속으로 두도록 하였으나, 복권위원회를 행정의 지휘·감독, 정책의 조정, 심사평가 및 규제개혁 등을 주요 업무로 하는 국무총리 소속으로 두기보다는 예산안 편성에 관한 업무를 수행하는 기획재정부 장관 소속으로 두는 「복권 및 복권기금법」 개정이 2008년 이루어져 현재는 기획재정부가 복권 관련 업무를 담당하고 있다.

* 「복권 및 복권기금법 일부개정법률안 심사보고서(의안번호 178106, 안상수 의원 대표발의)」

2) [2003년 기준 로또복권 수익금 배분비율]

구분	(단위: %)									
	기술 복권	체육 복권	복지 복권	주택 복권	기업 복권	자치 복권	관광 복권	엔젤 복권	녹색 복권	플러스 복권
소관 부처	과기부	문광부	노동부	건교부	중기청	행자부	제주도	복지부	산림청	보훈청
배분 비율	14.68	12.12	6.20	28.00	7.42	6.07	6.20	5.00	6.82	7.50
법정 배분 (현재)	과학기술진흥기금	국민체육진흥기금	근로복지진흥기금	-	중소벤처기업창업 및 진흥기금	지자체	제주도 개발사업특별회계	사회복지공동모금회	산림환경기충기금	한국보훈복지의료공단

자료: 국회예산정책처, 「복권기금의 수익금 운용과 문제점」, 2004.7 등을 바탕으로 재작성

3) 「복권기금 운용과 복권사업 운용체계의 문제점과 개선과제」(2012.6), 국회예산정책처

4) 2024년 5월부터 「문화재보호기금법」이 「국가유산보호기금법」으로 제명이 변경되었다.

5) 前 문화재보호기금

[2024년도 복권기금 법정배분 현황]

(단위: %, 백만원)

구 분	법정배분비율	2024	
		배분비율	배분액
합 계	35.00	100.00	1,040,150
과학기술진흥기금	12.58	12.02	125,055
국민체육진흥기금	10.37	8.84	91,954
근로복지진흥기금	5.31	6.11	63,513
중소벤처기업창업및진흥기금	6.36	7.00	72,752
국가유산보호기금	14.29	14.67	152,611
지방자치단체	17.27	16.33	169,863
제주도개발사업특별회계	17.27	17.27	179,600
사회복지공동모금회	4.29	4.01	41,697
산림환경기능증진자금	5.85	7.02	72,967
한국보훈복지의료공단	6.43	6.74	70,138

자료: 「2024년도 복권기금운용계획」 등을 바탕으로 재작성

재정여건을 충분히 고려하지 않는 경직적 법정배분으로 인한 복권수익금 배분의 합리성 저해

「복권 및 복권기금법」 상 법정배분제도는 2004년 정부와 민간이 보유한 복권 발행권한을 기획재정부 소속 복권위원회로 일원화하면서 기존 복권 발행기관들의 수익금 손실을 보전해 주기 위한 취지이나, 2009년 배분대상에 국가유산보호기금이 추가된 것 외에는 법정배분비율의 변화가 없어 배분대상의 재정여건, 지출소요 등의 변화를 반영하지 못하고 있으며, 이로 인해 복권수익금 배분의 합리성을 저해할 수 있다.

「복권 및 복권기금법」 제23조제1항 단서⁶⁾는 이를 보완하기 위해 배분 시 자금 소요 및 복권기금사업 성과평가결과 등을 반영하여 배분비율을 20% 범위에서 가감

6) 「복권 및 복권기금법」

제23조(복권기금의 배분 및 용도) ① 매년 복권수익금 가운데 100분의 35는 다음 각 호의 기금 등에 배분하되 그 배분 비율은 대통령령으로 정한다. 다만, 복권위원회는 다음 각 호의 기금 등의 자금소요 및 제22조제3항에 따른 평가 결과 등을 고려하여 각 기금 등의 배분비율에 대하여 100분의 20의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 가감 조정할 수 있다.

조정 할 수 있도록 하고 있으나, 가감범위가 한정된다는 점⁷⁾에서 배분대상별 재정여건 및 지출소요를 충분하게 반영하기에는 한계가 있다.

일례로 과학기술진흥기금의 경우 법정배분비율이 12.58%이나 가감조정결과 2024년 실제배분비율은 12.02%로, 1,250억 5,500만원을 배분받게 된다. 그런데 배분액 중 344억 300만원은 사업비가 아닌 여유자금으로 운용할 예정으로, 지출소요 대비 법정배분액이 많은 상황이다.

[2024년도 과학기술진흥기금 복권기금 법정배분액 지출계획]

(단위: 백만원)

합계	사업비	여유자금 운용
125,055	90,652	34,403

자료: 「2024년도 복권기금운용계획」 등을 바탕으로 재작성

다음으로, 국민체육진흥기금은 법정배분비율이 10.37%이나 가감조정결과 2024년 실제배분비율은 8.84%로, 919억 5,400만원을 배분받게 된다. 그런데 국민체육진흥기금은 전체 수입 3.4조원 대비 복권수익금 배분액의 비중이 2.7%에 불과하며, 2024년 기준 국민체육진흥기금이 계획 중인 여유자금은 1조 377억원 수준으로, 복권수익금 배분액의 약 11배에 달하고 있다.

이외에도 국민체육진흥기금은 공공자금관리기금에 6,000억원 예탁하고 문화예술진흥기금과 영화발전기금에 각각 1,000억원, 300억원을 전출하는 등 타 기금으로 총 7,447억원 규모의 예탁·전출을 계획하고 있는 상황으로, 여유자금의 규모, 타 기금으로의 예탁·전출 계획 등을 고려할 때 이미 사업수행에 필요한 재원을 충분히 보유하고 있는 것으로 판단된다.

7) 예를 들어 가감조정을 반영한 과학기술진흥기금 법정배분비율은 최소 10.0664%, 최대 15.0996%이다.

[2024년 국민체육진흥기금 재정구조 현황]

(단위: %, 억원)

구분		2024
법정비율		10.37
실제 배분비율		8.84
수입(A)		34,051
복권수익금 배분액(B)		920
비중(B/A)		2.70
지출	사업비(A)	15,906
	여유자금(B)	10,377
	내부거래	7,447
	기금운영비	321
	합 계	34,051
사업비 대비 여유자금(B/A)		42.7

자료: 디지털예산회계시스템 등을 바탕으로 재작성

또한 사회복지공동모금회의 경우⁸⁾ 2024년 416억 9,700만원을 법정배분⁹⁾받아 저소득 아동청소년 야간보호 및 환경개선(석면제거), 경제성 지능아동 지원 등의 사업을 추진하고 있는데, 동 기관의 경우 2019~2023회계연도 간 차기이월순자산이 6,625억원에서 9,956억원 수준으로 증가하였다.

[2019~2023회계연도 사회복지공동모금회 차기이월순자산 현황]

(단위: 백만원)

2019	2020	2021	2022	2023
662,530	761,367	818,107	884,125	995,645

자료: 사회복지공동모금회 제출자료를 바탕으로 재작성

8) 다른 법정배분기관이 국가기관, 지자체, 공공기관인 것과 달리 사회복지공동모금회의 경우 「사회복지공동모금회법」에 따라 보건복지부장관의 인가를 받아 설립된 사회복지법인으로, 사회복지법인으로서의 공익성을 감안 하더라도 법령에 따라 복권수익금의 일정 금액을 민간기관에 매년 배분하는 것이 적절한지에 대해서도 추가적인 검토가 필요하다고 판단된다.

9) 2009년 국가유산보호기금이 법정배분대상에 추가되기 전까지는 5%, 추가된 이후에는 4.286%

[2022~2023회계연도 사회복지공동모금회 차기이월순자산 중 이월금 현황]

(단위: 백만원)

구분	2022	2023
차기이월순자산	884,125	995,645
이월금	822,100	930,782
지정기탁배분이월금(일반회계)	413,214	468,185
- 미지급금 등(일반회계)	9,052	9,983
일반배분이월금(일반회계)	396,854	448,342
차년도 배분이 예정된 기획사업 배분금 등	196,135	193,572
다년도 연차사업, 미지정배분금 등 일반배분이월금	136,759	189,704
차년도 관리운영비 등	63,960	65,065
복권기금사업 이월금	1,594	2,560
- 수익사업 이월금	1,386	1,712
기타(기본재산, 적립금 등)	62,025	64,862

자료: 사회복지공동모금회 제출자료를 바탕으로 재작성

이에 대해 사회복지공동모금회는 회계연도 말 모금된 금액, 기부금의 용도가 지정된 금액, 사업의 성격상 다년간 지출이 필요한 금액, 재난구호 등 긴급지원을 위한 적립금 등을 차년도로 이월하여 지출하고 있다는 입장이다. 실제로 모금액이 연말에 집중됨에 따라 다음연도로의 이월은 불가피한 측면이 있다고 보이나, 2023회계연도 차기이월순자산 중에는 용도가 정해지지 않은 미지정배분금, 다년도 연차사업 등을 포함하는 개념인 일반배분이월금이 전년 대비 증가하여 1,897억원 수준임을 감안할 필요도 있다.¹⁰⁾

10) 참고로 사회복지공동모금회의 모금규정 제15조에 따르면 1회당 기부금액이 1억원인 기부자는 기부금을 정해진 용도로만 사용하도록 하는 지정기탁을 할 수 있는데, 기부금액이 10억원 이상인 경우 50% 이내, 5억원 이상 10억원 미만인 경우 70% 이내, 1억원 이상 5억원 미만인 경우 90% 이내로 지정기탁의 한도가 규정되어 있어 기부금이 용도가 정해지지 않고 모금되는 경우가 있고, 기부금의 집행잔액은 일반성금으로 전환되고 있어 용도가 정해지지 않은 미지정배분금이 발생하고 있는 것으로 보인다.

* 다만 사회복지공동모금회는 별도 협약, 모금사업 목적 달성을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 등에는 지정기탁의 한도를 별도로 정할 수 있도록 하고 있다.

법정배분제도의 개편을 통한 복권수익금의 효율적 배분 및 운용

2009년 이후 약 15년간 경직적으로 복권수익금 법정배분제도가 유지되어 복권 수익금 배분 시 재정여건, 지출소요가 충분히 고려되지 못하고 있으므로, 국회에서의 논의를 통해 보다 재원이 시급한 분야에 복권수익금이 우선적으로 사용될 수 있도록 할 필요가 있다.

복권수익금 법정배분제도는 2009년 배분대상에 국가유산보호기금이 추가된 이후 약 15년간 배분대상과 배분비율이 개편되지 않았으며, 이로 인하여 변화된 재정여건, 지출소요를 충분히 반영하는 배분이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 국회에서의 논의를 통해 재정여건 상 여유가 있는 기존 배분대상에 대해 법정비율을 하향 조정하고, 공익사업을 수행하고 있으나 자체수입 부족 등으로 인해 사업수행이 원활하지 못한 기금 등을 법정배분대상에 추가하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이에 대해 기존 복권 발행기관의 경우 법정배분제도의 취지가 수익금 손실 보전에 있다고 주장할 수 있으나, 과열 경쟁에 의한 사행성 조장, 복권수익금 사용의 불투명성 등의 문제를 해결하기 위한 공익적 측면에서 「복권 및 복권기금법」을 제정하여 복권발행업무를 복권위원회로 일원화했다는 점, 이들 기관이 복권발행을 중단하지 않았더라도 영구적으로 복권판매수입이 발생하였다고 보기 어렵고 오히려 법정배분제도 도입을 통해 지금까지 수익금을 안정적으로 확보해 왔다고 볼 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.¹¹⁾

11) 예를 들어 「복권 및 복권기금법」 제정된 2004년 사회복지공동모금회의 엔젤복권 판매액은 전체 복권 판매액 3조 4,595억원 대비 0.15% 수준인 51억원 수준이었으나, 2024년의 경우 전체 복권 판매액 7조 2,918억원 대비 0.57% 수준인 416억 9,700만원을 배분받게 된다.

[2004년 복권 판매 현황]

(단위: 억원, %)

구분	합계	온라인 (로또)	주택 복권	체육 복권	기술 복권	보훈 복권	복지 복권	기업 복권	자치 복권	관광 복권	녹색 복권	엔젤 복권
판매액	34,595	32,984	697	281	201	157	20	110	53	156	68	51
비율	100	95.34	2.01	0.81	0.58	0.45	0.06	0.32	0.15	0.45	0.20	0.15

자료: 2022년 복권백서를 바탕으로 재작성

관련 법령: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조①, 제5조① 및 「기초연금법 시행령」 제23조①

개요

현행 「보조금 관리에 관한 법률」 상 지방자치단체에 대한 보조금 예산 편성 시 필요하다고 인정되는 보조사업의 경우 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율¹⁾에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용한다(제10조제1항). 차등보조율의 적용 기준은 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 정한다(제10조제2항).

[보조금 관리에 관한 법률]

제10조(차등보조율의 적용) ① 기획재정부장관은 매년 지방자치단체에 대한 보조금 예산을 편성할 때에 필요하다고 인정되는 보조사업에 대하여는 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율을 더하거나 빼는 차등보조율을 적용할 수 있다. 이 경우 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 「지방교부세법」에 따른 보통교부세를 교부받지 아니하는 지방자치단체에 대하여만 적용할 수 있다.

② 차등보조율의 적용기준은 그 적용대상이 되는 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항으로 하며, 각 적용기준의 구체적인 산식은 대통령령으로 정한다.

③ 기획재정부장관은 제2항의 차등보조율의 적용으로 인한 국고보조금의 추가적인 소요예산과 관련된 사항을 국회에 보고하여야 한다.

허아름 예산분석관(liebe89@assembly.go.kr, 6788-3728)

1) 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」

제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율) ① 법 제9조제1항제1호에 따른 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 항 제2호에 따른 기준보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 별표 1과 같다. 다만, 별표 2에서 정한 지방자치단체의 사업은 보조금 지급 대상에서 제외한다.

② 기준보조율은 해당 회계연도의 국고보조금, 지방비 부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율로 한다.

③ 기획재정부장관은 제2항의 차등보조율의 적용으로 인한 국고보조금의 추가적인 소요예산과 관련된 사항을 국회에 보고하여야 한다.

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」은 차등보조율의 적용기준(제5조)에 대해 세부적으로 규정하고 있다. 차등보조율은 기준보조율에 더하거나 빼는 방식(20%, 15%, 10%)을 적용하는 것으로 세부 적용기준 및 산정식(재정자주도, 사회복지비 지수)²⁾은 ‘별표3’에 따른다.(제1항)

보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율은 ‘재정자주도’ 및 ‘사회복지비 지수’를 사용하여 차등보조율을 산정하는 경우 ① 사회복지비 지수가 25 이상이면 재정자주도가 80% 미만이면 10%p 인상, ② 사회복지비 지수가 20 미만이면 재정자주도가 85% 이상이면 10%p 인하, ③ 그 외의 경우 기준보조율을 적용한다.

[보조금 관리에 관한 법률 시행령]

제5조(차등보조율의 적용기준 등) ① 법 제10조에 따라 기준보조율에 일정 비율을 더하는 차등보조율(이하 “인상보조율”이라 한다)은 기준보조율에 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 더하여 적용하고, 기준보조율에서 일정 비율을 빼는 차등보조율은 기준보조율에서 20퍼센트, 15퍼센트, 10퍼센트를 각각 빼고 적용하며, 그 적용기준과 각 적용기준의 구체적인 계산식은 별표 3과 같다.

② 인상보조율은 재정사정이 특히 어려운 지방자치단체에 대해서만 적용한다.

③ 기획재정부장관은 인상보조율의 적용을 요구한 지방자치단체에 대하여 보조금을 교부하는 경우에는 해당 지방자치단체의 재정운용에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다.

[별표 1] 보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율(제4조제1항 본문 관련)

구분		사회복지비지수		
		20%미만	20% 이상 25% 미만	25% 이상
재정 자주도	85% 이상	기준보조율-10%p	기준보조율	기준보조율
	80% 이상 85% 미만	기준보조율	기준보조율	기준보조율
	80% 미만	기준보조율	기준보조율	기준보조율+10%p

주: 재정자주도는 전전년도 말 기준 최종 예산자료를 기준으로 산정함

자료: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조제1항 관련 [별표1]

2) 보조금 관리에 관한 법률 시행령 [별표 3] 차등보조율의 적용기준(제5조제1항 관련)

지표	산식 및 사용자료 등
재정자주도	가. 산식 = $\left\{ \frac{(\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금})}{\text{일반회계 예산규모}} \right\} \times 100$ 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용한다.
사회복지비 지수	가. 산식 = $\left(\frac{\text{사회복지 분야 세출예산 순계 규모}}{\text{세출예산 순계 규모}} \right) \times 100$ 나. 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용한다.

한편, 개별법령으로 차등보조율을 적용하는 사업은 「기초연금법 시행령」에 따른 기초연금이 있으며, 지방자치단체의 재정자주도와 노인 인구 비율³⁾을 고려하여 국고보조율을 산출하고 있다.

[기초연금법 시행령]

[별표 2] 국가가 부담하는 기초연금 지급 비용의 비율(제23조제1항 관련)

1. 국가부담비율은 지방자치단체의 재정자주도와 노인 인구 비율을 고려하여 다음 표의 구분에 따른다.

구분		지방자치단체의 노인인구 비율(%)		
		14 미만	14 이상 20 미만	20 이상
지방자치 단체의 재정자주도	90 이상	100분의 40	100분의 50	100분의 60
	80 이상 90 미만	100분의 50	100분의 60	100분의 70
	80 미만	100분의 70	100분의 80	100분의 90

주: 재정자주도는 전전년도 말 기준으로 이전 최종 예산자료 3년간 평균, 노인인구 비율은 전전년도말 기준으로 산정
자료: 「기초연금법 시행령」 제23조 제1항 관련 [별표2]

이와 같이 재정자주도 및 사회복지지수, 노인인구비율을 활용하여 차등보조율을 적용하는 국고보조사업은 총 13개⁴⁾이다. 이 중 「보조금 관리에 관한 법률」에 따

3) 기초연금법 시행령 [별표 2] 국가가 부담하는 기초연금 지급 비용의 비율(제23조제1항 관련)

지표	지표 산식 및 사용자료(%)
지방자치 단체의 재정자주도	가. 산식 = $\frac{\text{자체수입} + \text{자주채원}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$ 나. 자체수입은 지방세 및 세외수입의 합계액으로 하며, 자주채원은 지방교부세와 조정교부금의 합계액으로 한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 그 전 3년간 평균치(최종 예산상의 지수를 기준으로 한다)를 사용한다.
노인인구 비율	가. 산식 = $\frac{\text{65세 이상 노인인구 수}}{\text{전체 인구 수}} \times 100$ 나. 전체 인구 수 및 65세 이상 노인인구 수는 「주민등록법」에 따라 신고된 인구 수로 한다. 다. 자료는 해당 회계연도의 전전년도 12월 31일을 기준으로 산정된 자료를 사용한다.

4) [차등보조율 적용 대상 국고보조사업 및 적용기준]

구분	사업	기준보조율(%)	비고
보조금 관리에 관한 법률 시행령	기초생활보장수급자 생계급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
	기초생활보장수급자 주거급여		
	기초생활보장수급자 자활급여 (근로능력있는 수급자의 탈수급지원)		

른 보조사업은 기초생활보장급여, 영유아보육료 및 가정양육수당, 보육서비스 지원 등 12개 및 「기초연금법」에 따라 재정자주도 및 노인인구비율로 차등보조율을 산정하는 기초연금이 있다.

현행 차등보조율 적용기준의 한계

(1) 보조사업 차등보조율 적용기준의 실효성 부족

차등보조사업은 차등보조금에 따라 국고보조금 교부 규모 및 대응 지방비가 달라지므로 지자체 간 재정 균형을 유지하기 위해 차등보조율 적용기준의 합리성과 실효성은 중요하다고 할 수 있다.

그러나 현행 차등보조율 적용기준을 살펴보면, 「보조금 관리에 관한 법률」 및 「기초연금법」에 따라 재정자주도 및 사회복지지비 지수, 노인인구비율을 적용하여 차등보조율을 산정하고 있다. 이는 지방자치단체 간 재정 상황을 고려하기 위한 목적이거나, 재정자주도 구간 중 한 구간(80% 미만)에 모든 지자체가 편중되어 있어 차등보조율 적용 기준이 실효성이 없는 것으로 나타났다.

구분	사업	기준보조율(%)	비고
보조금 관리에 관한 법률 시행령	기초생활보장수급자 해산급여·장제급여	서울: 50 지방: 80	해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하
	기초생활보장수급자 교육급여		
	영유아보육료 및 가정양육수당 지원(부모급여)	서울: 35 지방: 65	
	보육서비스 지원 (어린이집 교원 양성 지원, 보육교직원 인건비 및 운영지원)	서울: 20 지방: 50	
	그 밖에 국가와 지방자치단체 상호 간에 이해관계가 있고 보조금의 교부가 필요한 사업 (아동수당 지급)	사업 수행의 근거 법령·성격에 따라 정률 (100%, 80%, 70%, 50%, 40%, 30%, 20%) 또는 정액 보조 (서울: 50 지방: 70)	기획재정부장관이 수립한 예산안 편성지침에 대상 사업 명칭과 기준보조율을 분명하게 밝히거나 매년 예산으로 정함 (해당 회계연도의 전전년도 최종예산에서 가. 사회복지지비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 10%p 인상 나. 사회복지지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 85 이상인 기초자치단체는 10%p 인하)
기초연금법 시행령	기초연금	40~90%	재정자주도, 노인인구비율

자료: 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 제1항 관련 [별표1] 및 「기초연금법 시행령」 제23조 제1항 관련 [별표2]를 바탕으로 재작성

실제로 2017~2021년간 전국 지자체 재정자주도 구간별 분포 현황을 보면 재정자주도와 사회복지비 지수를 통해 차등보조율을 산출하는 보조사업 12개 및 기초연금 사업의 경우 전국 기초자치단체(228개) 모두 재정자주도 80% 미만 구간에 해당하였으며, 차등보조율이 지자체별 재정자주도의 수준에 관계없이 사회복지비지수 또는 노인 인구 수에 따라 결정되는 구조이다.

[전국 지자체 최근 5년간 재정자주도 구간별 분포 현황]

(단위: 개)

구분	재정자주도 구간 기준	지자체 수				
		2017	2018	2019	2020	2021
보조사업	85% 이상 (기준보조율 -10%p 또는 기준보조율 적용)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	80% 이상 85% 미만 (기준보조율 적용)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	80% 미만 (기준보조율 또는 기준보조율+10%p 적용)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)
	계	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)
기초연금	90% 이상 (국고보조율 40%, 50%, 60%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	80% 이상 90% 미만 (국고보조율 50%, 60%, 70%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	80% 미만 (국고보조율 70%, 80%, 90%)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)
	계	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)	228 (100%)

주: 1. 226개 시군구 + 2개 시도(세종, 제주) 기준으로 산출

2. 보조사업 : 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 별표1에 따라 사회복지비 지수 및 재정자주도를 통해 차등보조율을 적용하는 사업(총 12개)

자료: 보건복지부

2023년 예산 차등보조율 산정의 근거가 되는 2021년 기준 지방자치단체 재정자주도의 최솟값 및 최댓값 현황을 살펴보면 재정자주도 80% 미만 지자체 중 재정자주도가 가장 낮은 광주 북구(23.09%)와 가장 높은 경기 성남시(65.75%) 간에 차이는 42.66%p 수준이다. 3년 평균 재정자주도 기준으로는 재정자주도가 가장 낮은 광주 북구(24.13%)와 가장 높은 강원 평창군(63.51%) 간의 차이는 39.38%p 수준

으로 동일 재정자주도 구간 내에서도 지역 간 편차가 크게 나타남에도 두 단체 모두 동일한 재정자주도 구간으로 분류되고 있다.

[지방자치단체 재정자주도의 최솟값 및 최댓값 현황]

(단위: %, %p)

예산 편성	재정자주도				3년 평균 재정자주도			
	자료	80 미만		차이 (B-A)	자료 (평균)	80 미만		차이 (b-a)
		최솟값(A)	최댓값(B)			최솟값(A)	최댓값(B)	
2023	2021	23.09	65.75	42.66	2019~ 2021	24.13	63.51	39.38
		광주북구	경기성남시			광주북구	강원평창군	

주: 각 연도 최종예산 기준으로 작성

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

또한 지방자치단체별 차등보조율 적용사례를 비교해 보면, 2021년도에 재정자주도가 상대적으로 높은 충북 충주시(51.0%), 경남 사천시(54.7%) 경우 사회복지비 지수가 25%를 초과함에 따라 차등보조율 10%p가 가산 적용된 반면, 상대적으로 재정자주도가 낮은 전북 완주군(43.0%), 충북 제천시(49.2%)와 경기 이천시(49.4%)는 사회복지비지수가 25%에 미치지 못해 차등보조율 10%p 가산을 적용 받지 못하였다. 이들 지역 간 사회복지비지수의 차이는 0.7~1.1%p 수준으로 현행 재정자주도 적용 기준에 변별력이 없어 미세한 사회복지비 지수의 차이에 따라 지역 간 보조율이 결정되는 구조이다.

[2021년 지방자치단체별 차등보조율 적용사례 비교]

(단위: %)

구분	재정자주도	사회복지비지수	보조율
충북 충주시	51.0	25.1	인상보조율(10%p 가산)
경남 사천시	54.7	25.0	인상보조율(10%p 가산)
전북 완주군	43.0	24.0	기본보조율
충북 제천시	49.2	24.3	기본보조율
경기도 이천시	49.4	24.3	기본보조율

주: 2023년 차등보조율 적용 시 재정자주도와 사회복지비지수는 2021년 최종예산 자료임

자료: 보건복지부 제출자료를 바탕으로 재작성

즉, 현행 재정자주도 및 사회복지비 지수를 사용하여 차등보조율을 산정하는 경우 재정자주도 기준이 변별력을 갖지 못해 지방자치단체의 재정 여건이 거의 반영되지 않고 있다는 것을 의미한다. 이는 지역 간 균형 발전과 지방자치단체의 재정 사정을 고려하고자 하는 차등보조율의 도입 취지에 부합하지 못한다고 볼 수 있다.

지방자치단체의 재정여력 및 정책 수요를 반영한 차등보조율 적용기준 개선

「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 및 「기초연금법 시행령」 개정을 통해 지방자치단체의 실제 재정 현황 및 정책 수요에 따라 국고보조율이 적절히 반영될 수 있도록 차등보조율 적용 기준을 합리적으로 개선할 필요가 있다.

「보조금 관리에 관한 법률」에 따르면 차등보조율 도입 목적은 지방자치단체별 재정 상황을 반영하기 위한 것으로 차등보조율 적용기준 개선 시 고려해야 할 사항은 차등보조율 적용기준의 실효성을 확보하는 것이다.

구체적으로는 현행 차등보조율 산정 시 활용되는 ① 재정자주도 구간은 총 3가지(80% 미만, 80% 이상 85% 미만, 85% 이상)이며, 이는 지방자치단체별 재정자주도의 실제 분포를 반영하지 못한 절댓값을 기준으로 설정되어 있으므로, 재정자주도 구간을 정규분포화하여 차등구간을 상대적 수준에 따라 설정하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이때 지방자치단체의 재정 사정에 따라 국고보조율의 적절한 차등이 이루어질 수 있도록 국가·지방자치단체 간 재원배분 조정계획 등을 종합적으로 고려하고 실제 재정 여력의 분포를 반영하여 상대 구간을 설정해야 할 것이다.

현재 ② 사회복지비 지수는 차등보조율 산정 시 지방자치단체의 보조율을 결정하는 주요 요인이나, 지방자치단체 간 사회복지비 지수의 미세한 차이가 차등보조율을 결정하는 구조로 지방자치단체의 정책 수요 보다 지방재정의 재정 부담을 완화하는 방향으로 사회복지비 규모가 편성될 가능성이 있으므로 지방자치단체의 정책 수요가 적절하게 반영될 수 있도록 차등보조율 지표를 설정할 필요가 있다. 정책수요를 반영하는 지표로는 지역별 인구구조, 수급률 등을 반영하는 방안을 고려할 수 있다.

차등보조율 적용기준의 개선 시 기대할 수 있는 효과로는 재정자주도 구간에 변별력을 확보함으로써, 각 지방자치단체의 재정 사정을 반영하여 지방자치단체 간 재정 균형을 유지할 수 있으며 지역의 정책 수요를 반영할 수 있는 요인을 제공할 수 있다는 점이다. 이에 따라 당초 차등보조율 적용기준이 제도 도입 취지에 맞게 운용되며, 국고보조율 산정의 합리성을 제고할 수 있을 것으로 보인다.

차등보조사업은 차등보조금에 따라 국고보조금 교부 규모 및 대응 지방비도 달라지므로 지자체 간 재정 균형을 유지하기 위해 도입된 바, 재정당국은 지자체의 재정자주도 추이 및 지역별 재정현황과 사업 수요 등을 고려하여 지자체 간 재정력 및 정책 수요가 반영될 수 있도록 차등보조율 기준을 합리적으로 개선할 필요가 있다.

참고로 2022년 재정자주도 분포에 따라 재정자주도 구간을 재구성한 결과 재정자주도 60 이상 지자체는 80개(32.9%), 50 이상 60 미만 지자체 88개(36.2%), 50 미만 지자체는 75개소(30.9%)로 나타났다. 그러므로 재정 여건 상 어려움을 고려하여 국비 총액이 변동 없는 내에서 각 지자체의 재정자주도를 고려하여 보다 합리적으로 차등보조금을 지원받을 수 있도록 재정자주도 구간을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

[2022년 재정자주도 분포에 따른 재정자주도 구간 현황]

(단위: 개)

재정자주도 구간	지자체 분포		
	총계(비율)	시·도(비율)	시·군·구(비율)
60 이상	80 (32.9%)	4 (23.5%)	76 (33.6%)
50 이상 60 미만	88 (36.2%)	5 (29.4%)	83 (36.7%)
50 미만	75 (30.9%)	8 (47.1%)	67 (29.6%)

주: 최종예산 기준

자료: 행정안전부

제21대국회에서 「보조금 관리에 관한 법률」의 개정을 통해 현행 차등보조율 적용기준을 개선하려는 논의가 제기된 바 있다. 개정안들은 현행 「보조금 관리에 관한 법률」에서 규정하는 보조사업의 차등보조율을 상향하고자 하는 것으로, 세부 내용으로는 인구감소지역에 해당하는 지방자치단체에 대한 저출산 및 고령화 관련 보조사

업, 공공보건의료기관 및 지방의료원의 보조사업, 농어촌 지역 및 시·군·자치구에 대한 차등보조율 상향 등이 있다.

한편, 보건복지부는 기초연금 비용 분담 기준의 합리적인 개선방안 마련을 위해 「기초연금 재정절약지자체 추가지원금 효과분석 및 국고보조기준 개선방안 연구(한국보건사회연구원, 2023)」를 추진하였고 이를 통해 기초연금의 차등보조율 적용 기준을 검토 중이나, 차등보조율 적용기준과 관련하여 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 개정을 위한 기획재정부 차원의 계획은 없는 것으로 파악되고 있다.

[차등보조율 적용기준 개선 관련 의안 발의현황(제21대국회)]

의안번호	의안명	대표발의	관련 주요 내용
2117039	보조금 관리에 관한 법률 일부개정법률안	하영제 의원	인구감소지역에 해당하는 지방자치단체에 대하여 저출산 및 고령화 관련 보조사업에 차등보조율을 적용
2107135	보조금 관리에 관한 법률 일부개정법률안	신현영 의원	공공보건의료기관 및 지방의료원의 보조사업에 대해 기준보조율 100분의 150 이상의 범위에서 우대할 보조율 적용
2102654	보조금 관리에 관한 법률 일부개정법률안	서삼석 의원	농어촌 지역에 대해 기준보조율에 다른 지방자치단체에 비해 높은 수준의 비율을 더하는 차등보조율을 적용
2102266	보조금 관리에 관한 법률 일부개정법률안	김원이 의원	시·군·자치구에 대하여는 다른 지자체보다 높은 인상보조율 적용하는 것으로 기초지방자치단체 차등보조율 상향

자료: 국회 의안정보시스템

제22대 국회 재정법령 개선과제

조세지출 및 세제 관련 제도



관련 법령: 「조세특례제한법」 제142조의2 및 같은 법 시행령 제135조의3②

개요

조세지출(租稅支出, tax expenditure)이란 경제·사회적인 정책목표 달성을 위해 일정 요건을 충족하는 개인과 기업을 대상으로 조세우대 또는 조세지원을 제공함으로써 조세부담을 감면해 주는 것을 뜻한다. 조세지출은 예산상의 직접적인 재정지출에 대응하는 관점에서 조세특례에 따른 재정지원이 국가 세입의 감소를 야기한다는 점을 표현한 것이다.

조세지출은 국가의 주요 재원인 조세수입을 감소시킨다는 점에서 예산사업으로 이루어지는 재정지출과 대비되는 정책 수단으로 볼 수 있다. 재정지출은 국가가 수혜대상을 선정하여 재정수입에서 직접적인 지출을 통해 지원하는 반면, 조세지출은 불특정 납세자를 대상으로 세법상 조세특례 요건을 충족할 때 간접적인 방식으로 수혜대상을 지원하기 때문에 수혜대상을 선정하기 위한 행정 비용을 절감할 수 있다.

이러한 조세지출의 내용, 규모 등을 파악하기 위해 「조세특례제한법」에 따라 기획재정부장관은 조세지출의 직전연도 실적과 해당 연도·다음 연도의 추정금액을 기능별(분야-부문)·세목별¹⁾로 분석한 조세지출예산서를 작성하여야 하며, 「국가재정법」에서는 조세지출예산서를 국회에 제출되는 예산안의 첨부서류 중 하나로 규정하고 있다.

[조세특례제한법 및 국가재정법]

「조세특례제한법」

제142조의2(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

장설희 추계세제분석관(shjang@assembly.go.kr, 6788-4836)

1) 「조세특례제한법 시행령」

제135조의3(조세지출예산서의 작성) ② 기획재정부장관은 법 제142조의2제1항에 따라 조세지출예산서를 작성할 때에는 다음 각 호의 내용을 포함하여 작성해야 한다.

1. 세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석

「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

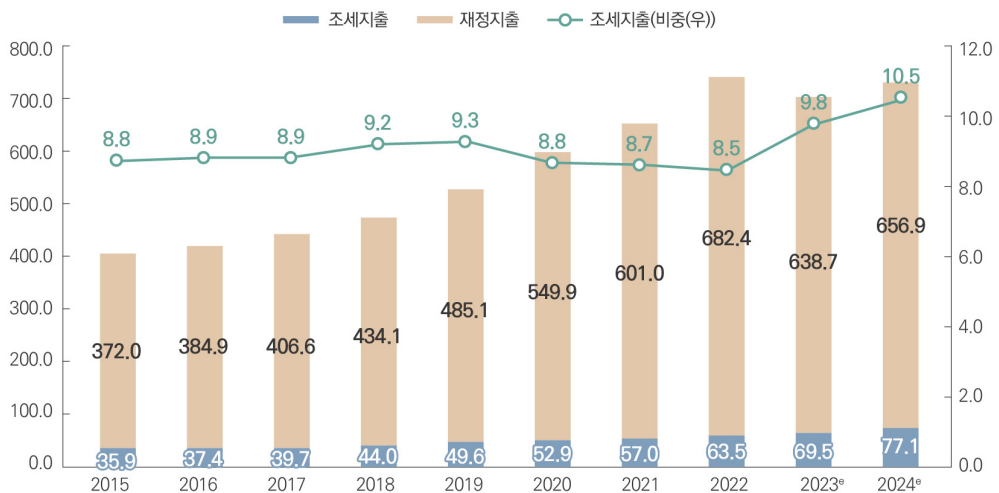
10. 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출예산서

조세지출과 재정지출 간 연계 미흡

2024년 정부지출(조세지출과 재정지출의 합) 규모는 정부 예산안 기준 734.0조원으로, 조세지출은 전체 정부지출의 10.5%인 77.1조원이다. 전체 정부지출에서 조세지출이 차지하는 비중은 최근 10년 중 가장 높은 수준에 해당하는데, 2024년 조세지출 전망치가 같은 해 재정지출보다 더 빠르게 증가한 점에 주로 기인한다²⁾.

[총 재정지출 중 조세지출 비중 추이: 2015~2024년]

(단위: 조원, %)



자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도 및 디지털예산회계시스템 자료를 바탕으로 재작성

2) 2024년 재정지출은 전년 대비 2.8% 증가한 반면 같은 해 조세지출은 11.0% 증가하였다.

OECD는 조세지출의 특성 중 하나로 ‘대체가능성’³⁾을 제시하였다. 조세지출도 특정 정책목표를 달성하기 위한 정책수단의 한 축으로서 재정지출과 대체가능성이 있고, 국가 세입의 감소를 초래한다는 점 또한 동일함을 감안할 때 조세지출도 명시적인 정부 지출로서 재정지출과 연계하여 관리할 필요성이 있다.

그런데 조세지출예산서는 분야-부문⁴⁾까지만 작성되고 있어 분야-부문-프로그램까지 작성되는 예산안과 연계하여 비교하기 어려운 상황이다.

예를 들어, 2024년 정부는 영상콘텐츠 제작 활성화를 위하여 세액공제율을 현행 3~10%에서 15~30%로 확대할 계획인데, 이와 관련된 조세지출예산서에는 부문(문화예술), 조세지출내역, 3년간의 실적·전망치만 기재되어 있어 이를 토대로 유사한 목적의 재정지출 사업이 구체적으로 어떻게 추진되고 있는지 확인하기 어렵다.

[조세지출예산서에 따른 조세지출내역-예시]

(단위: 억원)

예산분류	조세지출 내역	2022 실적	2023 전망	2024 전망
문화예술 (060-061)	영상콘텐츠 제작비용에 대한 세액공제			
	■ 근거규정: 조세특례제한법 제25조의6	계	계	계
	■ 도입목적: 관광 등 파급효과가 큰 영상콘텐츠 제작지원	309	325	336
	■ 수혜자: 내국인 영상제작자	소득세 (0.8)	소득세 (1)	소득세 (1)
	■ 수혜내용: 영상콘텐츠 제작비용에 대해 3% 세액공제 (중견 7%, 중소 10%)	법인세 (309)	법인세 (324)	법인세 (335)
	■ 적용기한: '25. 12. 31.			

자료: 「2024년 조세지출예산서」를 바탕으로 재작성

또한 조세지출예산서는 3개 연도 조세지출을 16대 분야로 분류한 현황만을 제시하고 있어 5개 연도·12대 분야의 예산규모 전망을 제시하는 국가재정운용계획과 시계·분야 측면에서 분류체계가 달라 정부의 재정지출과 조세지출을 증기적으로 비교·검토하기 어려운 측면이 있다.

3) 조세지출은 특정한 정책목표 달성을 위한 수단으로 사용되지만, 다른 정책수단(예: 재정지출)을 통해서도 달성 가능한 대체가능성이 존재해야 한다는 것이다.

4) 2024년도 조세지출예산서에 따르면 조세지출은 16대 분야-75개 부문으로 분류된다.

조세지출예산서의 작성 시계·분야 개정을 통한 조세지출-재정지출 간 연계방안 마련

조세지출과 재정지출을 합한 총 정부지출 측면에서 분야별 자원배분의 방향성에 관한 검토가 가능하도록 단기적으로는 조세지출예산서의 조세지출 항목을 보다 세분화된 단위까지 분류하여 작성하고, 중기적으로는 조세지출예산서의 시계를 국가재정운용계획과 연계하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

정부는 정책수단으로 직접 재원을 사용하는 재정지출 또는 특정 수혜계층의 세부담을 경감하는 조세지출을 선택할 수 있다.⁵⁾ 이에 국회의 예산안 및 세법 개정안 심의 시 재정지출과 조세지출을 연계하여 검토함으로써 재정지출과 조세지출 중에서 무엇이 더 효과적인 정책 수단인지 혹은 기존에 활용되는 정책수단이 어떠한 효과를 거두고 있는지 논의가 필요하나, 현재는 조세지출과 재정지출을 직접적으로 비교하기 어려운 한계가 있으므로 개선이 필요하다.

따라서 단기적으로는 조세지출예산서도 예산안과 마찬가지로 분야-부문-프로그램 단위까지 기재하거나,⁶⁾ 유사한 목적으로 활용되는 재정지출 사업을 기재하도록 「조세특례제한법 시행령」 등을 개정하여 조세지출과 예산의 연계성을 강화하는 방안을 검토할 수 있다.

예를 들어, 문화예술 부문은 콘텐츠산업육성, 콘텐츠방송산업육성 등의 프로그램으로 세분화되므로, 조세지출예산서 역시 가능한 경우 프로그램 단위까지 기재하거나 유사한 목적으로 활용되는 세부사업을 함께 기재할 경우 해당 조세지출과 유사한 재정지출 사업을 비교할 수 있을 것이다.

또한 국가재정운용계획을 수립하는 단계에서 재정지출뿐 아니라 조세지출도 함께 연계하여 관리하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 3년 단위($t-2$ 년도 조세지출 실적치, $t-1$ 년도 및 t 년도의 전망치)로 작성되는 조세지출예산서의 작성 시계를 5년⁷⁾으로 확대하도록 「조세특례제한법」을 개정할 필요가 있다.⁸⁾

5) 예를 들어, 저소득층의 생활안정을 위해 생계급여를 지급하거나 소득세를 환급할 수 있으며, 신기술 개발을 위해 정부가 직접 R&D 분야에 투자하거나 R&D 분야에 투자하는 기업을 대상으로 세액공제를 실시할 수 있다.

6) 참고로, 정부는 「2024년 조세지출 기본계획」(2024.3.26. 발표)에서 현재 조세지출예산서에 따라 16대 분야별 조세지출 총계표를 작성·공개하고 있는데, 국가재정운용계획에 따른 12대 분야 분류를 추가하여 정부지출 통계를 통합하여 공개할 예정이라고 밝혔다.

7) 다만, 조세특례 항목별로 일몰기한이 상이하여 모든 항목에 대하여 5년 단위의 전망치를 작성하기는 어려울 것

이러한 제도적 기반이 마련될 경우 조세지출과 재정지출을 연계하여 5년의 중기적 시계에서 재정수지와 국가채무 등 재정총량 지표를 전망하고, 조세지출을 포함한 총 정부지출에 대하여 분야별 자원배분 계획을 수립하게 됨으로써 국가재정의 운영의 효율성이 제고될 것으로 보인다.

으로 보인다. 일몰기한이 없는 조세특례 항목은 5개년의 조세지출 전망치를 포함하도록 하되, 일몰기한이 있는 조세특례 항목은 일몰기한대로 적용이 종료될 것을 전제로 조세지출 전망치를 작성하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

- 8) 참고로, 미국의 경우 재무부가 발표한 2024년도 조세지출 규모는 2022~2032년의 시계로 작성되어 있다. 또한 의회예산법(The Congressional Budget Act of 1974, Public Law 93-344)은 예산위원회(Budget Committees) 보고서 조세지출도 정부 예산안에 포함하고, 법률에 따른 조세지출 감면규모 및 전망치뿐 아니라 타 세출예산과의 대체가능성 및 국가예산 배분에 있어서의 우선순위 등을 포함할 것을 규정하고 있다. 아울러 같은 법률에서 조세지출은 주요 기능별 예산분류에 따라 보고할 것을 규정함으로써 세출예산과의 연계를 위한 전제가 존재하는 상황이다.

관련 법령: 「국가재정법」 제88조①, 제7조②

개요

“국세감면율 한도제”는 국세 조세지출에 대한 총량적인 관리를 위한 조치로서, 국세수입 총액(국세수납액과 지방소비세액을 합한 금액)과 국세감면액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율인 “국세감면율¹⁾”이 법정한도를 초과하지 않도록 관리하는 것이다. 「국가재정법」 제88조제1항이 국세감면율 한도제의 근거 규정이 되는데, 동 조항에서는 기획재정부장관으로 하여금 국세감면율이 법정한도 이하가 되도록 노력할 것을 규정하고 있다.

국세감면율 법정한도의 산정방식은 현행 「국가재정법 시행령」 제41조제3항에 규정되어 있는데, 동 조항에 따르면 직전 3년간의 국세감면율의 평균값에 0.5%p를 더한 값을 국세감면율 법정한도²⁾로 설정하고 있다.

[국가재정법 및 같은 법 시행령]

「국가재정법」

제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

「국가재정법 시행령」

제41조(국세감면의 제한) ③ 법 제88조제1항에서 “대통령령이 정하는 비율”이라 함은 당해 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 합을 3으로 나눈 것에 1천분의 5를 더한 비율을 말한다. 이 경우 비율을 계산함에 있어서 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

장설희 추계세제분석관(shjang@assembly.go.kr, 6788-4836)

1) 국세감면율(%) = {국세감면액/(국세수입+국세감면액)} × 100

2) 국세감면율 법정한도(%) = 해당 연도의 직전 3년간의 국세감면율의 평균 + 0.5

“지방세감면율 한도제”는 국세감면율 한도제와 유사하게 지방세 조세지출의 급격한 증가를 억제하기 위한 제도이다. 「지방재정법」 제28조의2는 행정안전부장관으로 하여금 지방세 징수 결산액과 지방세 비과세·감면액을 합한 금액에서 지방세 비과세·감면액이 차지하는 비율인 “지방세감면율³⁾”이 법정한도 이하가 되도록 노력할 것을 규정하고 있다.

지방세감면율 법정한도의 산정방식은 현행 「지방재정법 시행령」 제35조의7제2항에 규정되어 있는데, 동 조항에 따르면 직전 3년간의 지방세감면율의 평균 값에 0.5%p를 더한 값을 지방세감면율 법정한도⁴⁾로 설정하고 있다.

[지방재정법 및 같은 법 시행령]

「지방재정법」

제28조의2(지방세 감면의 제한 등) ① 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도의 지방세 징수결산액과 지방세 비과세·감면액을 합한 금액에서 지방세 비과세·감면액이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.

「지방재정법 시행령」

제35조의7(지방세 감면의 제한) ② 행정안전부장관은 법 제28조의2제1항에 따라 해당 연도의 지방세 징수결산액과 지방세 비과세·감면액을 합한 금액에서 지방세 비과세·감면액이 차지하는 비율(이하 이 조에서 “지방세 비과세·감면율”이라 한다)이 다음 각 호의 연도별 구분에 따른 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다. 이 경우 비율을 계산할 때 1천분의 1 미만은 없는 것으로 한다.

1. 2017년까지: 100분의 15
2. 2018년: 2017년의 지방세 비과세·감면율에 1천분의 5를 더한 비율
3. 2019년: 2017년과 2018년의 지방세 비과세·감면율 평균에 1천분의 5를 더한 비율
4. 2020년 이후: 해당 연도의 직전 3년간 지방세 비과세·감면율 평균에 1천분의 5를 더한 비율

3) 지방세감면율(%) = {지방세 비과세·감면액/(지방세수입+지방세 비과세·감면액)} × 100

4) 지방세감면율 법정한도(%) = 해당 연도의 직전 3년간의 지방세감면율의 평균 + 0.5

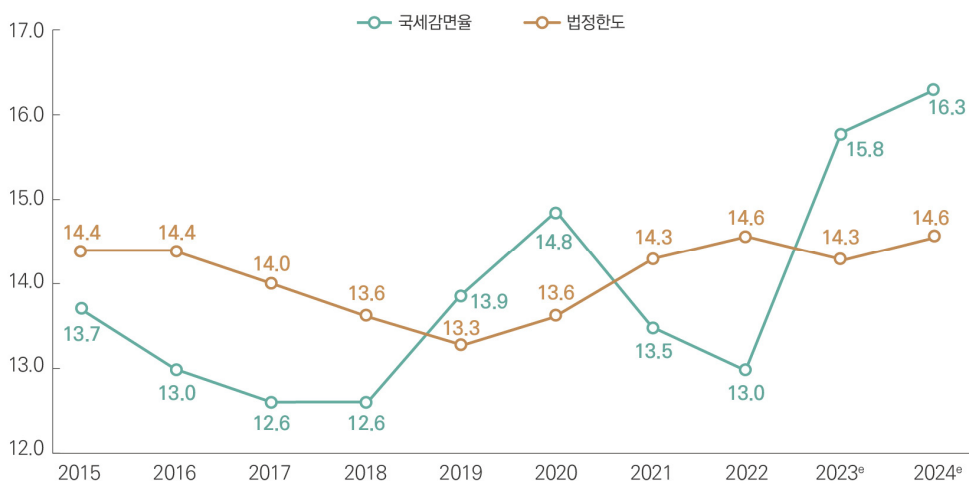
현행 국세·지방세 감면을 한도제의 한계

(1) 국세감면을 법정한도 초과에 대한 관리방안 부재

최근 10년간(2015~2024년)의 국세감면율 추이를 살펴보면 4개년(2019, 2020, 2023년, 2024년)의 국세감면율이 법정한도를 초과하였으며, 그 초과폭도 확대되는 양상이다. 2019년과 2020년 국세감면율은 각각 법정한도를 0.6%p, 1.2%p 초과하였다. 2023년에는 국세감면율(15.8%)이 법정한도(14.3%)를 1.5%p, 2024년에는 국세감면율(16.3%)이 법정한도(14.6%)를 1.7%p 상회할 것으로 전망되어 국세감면율이 법정한도를 예년보다 더 크게 초과할 것으로 예상된다. 이는 조세지출 규모는 지속적으로 증가할 것으로 예상되는 반면, 2023년 국세수입이 전년대비 감소하고 2024년 국세수입의 증가율이 둔화될 것으로 전망한 데 기인한다.

[국세감면율 및 법정한도 추이 : 2015 ~ 2024년]

(단위: %)



주: 1. 국세감면율의 2022년 실적치 및 2023년·2024년 전망치는 「2024년도 조세지출예산서」에 근거

2. 2019년 수처부터 국세수납액에 지방소비세액을 포함하는 「국가재정법 시행령」 개정사항 반영

자료: 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도를 바탕으로 재작성

이처럼 국세감면율이 법정한도를 초과하였음에도 정부는 ‘조세지출 기본계획’이나 ‘조세지출예산서’에 법정한도를 초과하게 된 사유를 분석하거나 향후 국세감면율을 낮추기 위한 대응방안 등의 제시가 부족하다. 2024년 조세지출예산서에 따르면 정부는 당초 계획대로 통합투자세액공제 및 근로·자녀장려금 등의 조세지출 항목을 확대 시행하였으며, 2023년 일몰기한 도래 예정 항목 대부분의 일몰기한을 연장하였다.⁵⁾

이처럼 국세감면율이 법정한도를 크게 초과할 것으로 예상됨에도 정부의 대응방안이 부재한 것은 「국가재정법」 제88조제1항에 따른 국세감면율 관리가 정부의 의무사항으로 규정되어 있지 않기 때문인 것으로 보인다. 동 조항에서는 국세감면율이 법정한도 이하가 되도록 “노력하여야 한다”고 규정하고 있어 국세감면율의 관리는 법적 의무사항이 아닌 선언적·권고적 사항이다. 또한 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 예상되는 경우 정부가 이를 관리하기 위한 방안을 마련하는 등의 후속 조치에 관한 규정이 부재하다.

국가재원의 효율적 운용이라는 조세지출예산서 작성 취지를 고려할 때, 향후 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 예상되는 경우에는 이를 보완하기 위해 정부가 적극적으로 대응하도록 함으로써 조세지출 총량을 적정 수준에서 관리할 필요가 있다.

(2) 국세·지방세 조세지출에 관한 통합지표의 부재

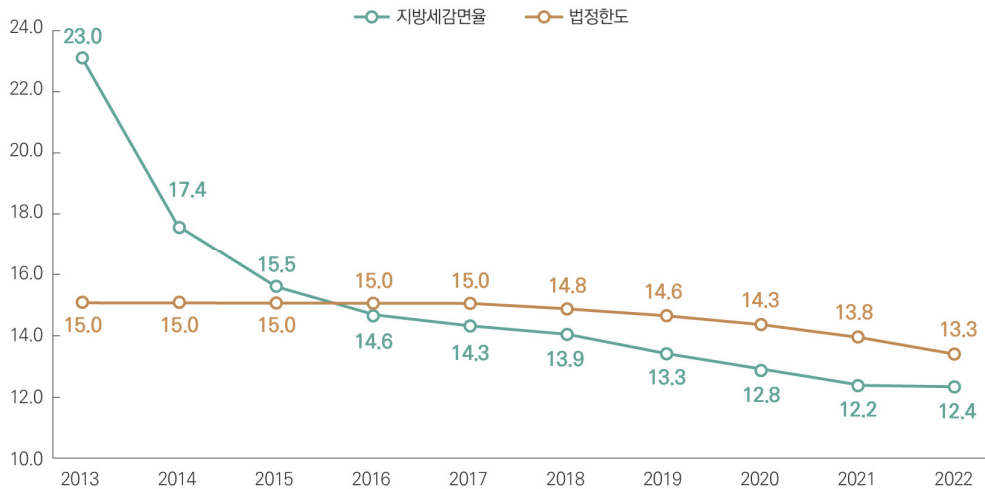
현재 국세 조세지출과 지방세 조세지출이 각각 국세감면율 및 지방세감면율 한도제에 근거하여 관리되고 있으나, 국세감면율 및 지방세감면율이 법정한도 이하가 되도록 노력하여야 한다고 권고하는 수준에 그쳐 국세 및 지방세 조세지출의 실질적인 통제 기능을 수행하는 데 한계가 있다.

한편, 최근 10년간(2013~2022년) 지방세감면율 및 법정한도 추이를 살펴보면 2015년까지는 지방세감면율이 법정한도를 초과하였으나 2016년 이후 2022년까지는 지방세감면율이 법정한도를 하회하는 것으로 나타났다. 이는 최근 국세감면율이 법정한도를 초과하면서 그 초과폭이 확대되는 것과는 대조된다.

5) 2023년 일몰기한이 도래하는 조세특례 항목 71건 중 91.6%인 65개 항목의 일몰기한이 연장되었다.

[지방세감면율 및 법정한도 추이: 2013 ~ 2022년]

(단위: %)



자료: 행정안전부, 「지방세지출 기본계획」, 2015~2024를 바탕으로 재작성

그러나 현재 국세와 지방세 조세지출을 통합한 지표는 별도로 생산·관리되고 있지 않아 국세감면율 및 지방세감면율에 관한 정보만으로는 국가 조세 총량적 관점에서 조세지출 규모 및 조세수입 대비 조세지출 비중의 적절성 등에 대한 심도있는 검토가 이루어지기에는 한계가 있다.

국세·지방세 조세지출 모두 국회에서 심사 및 의결을 거친 법률에 근거하여 실시되는 조세지출⁶⁾이라는 점에서 총계적 관점에서 국가 조세지출의 범주에 포함하여 총량 개념으로 집계할 필요가 있다. 국가 조세정책 수립에 활용할 수 있도록 전체 조세(국세+지방세) 수입에서 조세지출이 차지하는 비중을 산출하고 조세지출 총량을 관리하는 방안의 도입을 검토해 볼 수 있을 것이다.⁷⁾⁸⁾

6) 다만, 지방세 지출 중 일부는 지방자치단체의 조례에 의한 감면으로, 2022년 결산 기준 전체 지방세 조세지출 16.8조원 중 지방자치단체 조례에 의한 감면은 0.4조원(2.6%)이다. 「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 「조세특례제한법」 등 법률에 근거하여 이루어지는 조세지출만이라도 국가 조세지출의 범위에 포섭하여 총량 개념으로 파악하는 것은 지방자치단체의 자율권을 부당하게 침해할 소지가 크지 않을 것으로 보인다.

7) 참고로, 현재 정부는 국내총생산(GDP)에서 조세(국세+지방세)가 차지하는 비중인 '조세부담률(= 조세(국세 + 지방세) / 경상GDP)'을 산출하고 있으며, 조세부담률은 국가재정운용계획에 포함되어 국가 경제·재정정책에 활용되고 있다.

8) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

5. 조세부담률 및 국민부담률 전망

국가 전체 조세지출의 총량적 관리·통제 강화 방안 모색

(1) 국세감면율의 법정한도 초과가 예상될 경우 법정한도 준수를 위한 계획안 제출 의무 신설

국세감면율 관리에 구속성을 부여함으로써 국세감면율 한도제의 실효성을 강화하기 위하여 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 예상되는 경우 국세감면율 법정한도 준수를 위한 구체적인 항목별 계획안을 국회에 보고하도록 하는 등의 방안을 검토할 필요가 있다.

현행 「국가재정법」에서 국세감면율 한도 준수가 법적 의무사항으로 규정되어 있지 않은 것은 조세지출예산서 제출 시점에는 다음 연도 조세지출 규모의 추정치만 제시할 수 있고 국회의 세법 개정 과정에서 정부가 제시한 조세지출 규모가 변동될 수 있어 그 성격상 의무사항으로 규정하기에는 곤란한 측면이 있기 때문인 것으로 보인다.

그러나 “노력하여야 한다”는 선언적·권고적 규정에 근거하여 국세감면율 한도제가 운영되다 보니 국세감면율이 법정한도를 초과하는 사례가 수차례 발생하여 사실상 국세감면율 한도제가 조세지출 증가를 효과적으로 통제하는 데 한계가 있는 실정이다.

따라서 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 예상되는 경우에는 국세감면 내역 및 사유와 더불어 기존의 조세지출 항목의 정비·새롭게 도입되는 조세지출 항목의 운용계획 등 향후 국세감면율을 적정 수준으로 조정하기 위한 계획안을 국회에 보고하도록 「국가재정법」을 개정함으로써 현행 국세감면율 한도제의 한계를 보완할 필요가 있다.

참고로 제21대국회에서는 국세감면율 한도제 준수를 의무화하고, 국세감면율이 법정한도를 초과하는 경우 국세 감면 내역과 사유를 국회에 제출하도록 하는 내용의 법률안이 발의된 바 있다.

[국세감면율 한도제 실효성 제고를 위한 의원안 발의 현황(제21대국회)]

의안번호	의안명	대표발의	관련 주요 내용
2100229	국가재정법 일부개정법률안	추경호 의원	• 정부의 국세감면율 관리 의무화
2106086	국가재정법 일부개정법률안	류성걸 의원	• 정부의 국세감면율 관리 의무화 • 국세감면율이 법정한도를 초과하는 경우 국세감면 내역과 사유 국회 제출

자료: 국회 의안정보시스템

(2) 국가재정운용계획에 국가 조세지출 총액 및 감면율 관리계획 추가

국세와 지방세 지출의 총량에 대한 관리·감독 장치를 마련하고 재정운용의 투명성 및 자원배분의 효율성을 제고하기 위하여 국가재정운용계획에 “국가 조세지출 총액 및 감면율 관리계획”을 추가하고, “중장기 국가 조세감면 한도관리 및 조세지출의 효율적 관리를 위한 조세지출 기본계획”을 첨부서류로 제출하는 방안을 검토할 필요가 있다.

조세지출은 한번 도입되면 이해관계자를 형성하여 축소·폐지가 쉽지 않을 뿐 아니라 국가 세입기반을 약화시켜 재정의 지속가능성에도 부정적인 영향을 초래한다. 따라서 국가 재원을 효율적으로 운용하고, 재정의 투명성을 제고하기 위해서는 국가 전체 조세지출에 대한 총계적 관점의 관리·통제를 도모할 필요가 있다.

구체적인 방안을 살펴보면, 국세·지방세 조세지출의 총계를 파악한 후에 이를 바탕으로 전체 조세지출의 감면 규모를 관리하는 방안을 마련할 필요가 있다. 그 방안으로는 현행 「국가재정법」 제7조제2항⁹⁾에 따른 국가재정운용계획 포함사항에

9) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중기 재정전망 및 근거
3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율 및 그 근거
- 4의2. 의무지출의 증가율 및 산출내역
- 4의3. 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획
- 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지 전망과 관리계획. 다만, 통합재정수지에서 제외되는 기금은 국제기구에서 권고하는 기준에 준하여 대통령령으로 정한다.

‘국가 조세지출 총액 및 감면을 관리계획’을 추가하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이는 현재 국세감면을 한도제 및 지방세감면을 한도제에 근거하여 각각 관리되고 있는 국세·지방세 지출을 통합한 지표를 생산·관리하는 명시적인 근거를 규정하여 정부로 하여금 국가 전체 조세지출의 총량을 파악·관리하게 하는 제도적 근거를 마련하는 방안이라고 볼 수 있다.

또한 「국가재정법」 제7조제3항¹⁰⁾에서 규정하는 국가재정운용계획의 첨부서류에 ‘중장기 국가 조세감면 한도관리 및 조세지출의 효율적 관리를 위한 조세지출 기본계획’을 추가하여 제도적 연계를 구축할 수 있다. 이는 국세 및 지방세의 조세지출 기본계획의 작성 시계를 중장기로 확대¹¹⁾하고 조세정책운용계획과의 연계를 반영하는 방식에 해당한다.

이러한 방안이 실제 구현되기 위해서는 기획재정부 및 행정안전부 등 관계 부처 간 긴밀한 논의가 전제되어야 할 것으로 보인다. 현행 「국가재정법」 제7조제5항¹²⁾에 따라 필요한 경우 기획재정부장관은 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 자료 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의할 수 있다. 이러한 규정에 근거하여 각 부처 간 자료 제출 및 협의를 추진하는 것이 가능한 것으로 보인다.

7. 삭제 <2010. 5. 17.>

8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

10) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서
2. 제73조의4에 따른 중장기 기금재정관리계획
3. 제91조에 따른 국가채무관리계획
4. 「국세기본법」 제20조의2에 따른 중장기 조세정책운용계획
5. 제4항에 따른 장기 재정전망 결과

11) 현재 국세 및 조세지출 기본계획은 단년도 기준으로 작성되고 있는데, 국가재정운용계획의 첨부서류로 조세지출 기본계획을 추가하는 것은 5년 단위의 시계에서 작성되는 국가재정운용계획에 맞추어 조세지출 기본계획의 작성시계를 확대한다는 의미를 지닌다.

12) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ⑤ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 중·장기 대내·외 거시경제전망 및 재정전망 등에 관하여 자료의 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의할 수 있다.

관련 법령: 「조세특례제한법」 제142조④ 및 같은 법 시행령 제135조①

개요

조세지출 관리 강화를 위해 특정 감면조항에 적용시한을 명기한 후 그 기한이 지나면 자동적으로 폐지되도록 하는 조세지출 일몰제도가 1998년 도입되었다.

일몰기한이 도래하는 항목은 「조세특례제한법」 제142조제3항 및 「조세특례제한법 시행령」 제135조제1항1제1호에 따라 소관 부처가 의무적으로 조세지출평가서(자율평가)를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 각 부처가 특정 조세특례 항목의 감면 등을 유지할 필요가 있다고 판단하는 경우에는 일몰기한 연장의견을 작성하여 제출하고, 기획재정부가 이를 검토하여 일몰기한 연장 여부 등을 결정한다.

그리고 이 중 연간 조세특례금액이 300억원 이상인 항목은 「조세특례제한법」 제142조제4항에 따라 기획재정부의 심층평가¹⁾까지 거쳐 일몰기한 연장 여부 등을 결정하게 된다.

[조세제한특례제한법 및 같은 법 시행령]

「조세특례제한법」

제142조(조세특례의 사전·사후관리) ③ 대통령령으로 정하는 조세특례사항에 대하여 중앙행정기관의 장은 조세감면으로 인한 효과분석 및 조세감면제도의 존치 여부 등에 대한 의견을 매년 4월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

④ 기획재정부장관은 주요 조세특례에 대한 평가를 실시할 수 있다. 다만, 해당 연도에 적용기한이 종료되는 사항(지원대상의 소멸로 조세특례의 폐지가 명백한 사항 등 대통령령으로 정하는 사항은 제외한다)으로서 연간 조세특례금액이 대통령령으로 정하는 일정금액 이상인 조세특례에 대해서는 예산의 범위 내에서 전문적인 조사·연구기관이 목표달성도, 경제적 효과, 소득재분배효과, 재정에 미치는 영향 등 대통령령으로 정하는 내용에 대해 평가한 결과를 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

장설희 추계세제분석관(shjang@assembly.go.kr, 6788-4836)

1) 매년 일몰이 도래하는 조세특례 중에서 연간조세특례금액이 300억원을 초과하는 항목의 경우 기획재정부장관의 요청에 따라 전문연구기관이 심층평가를 수행하는데 이를 의무심층평가라고 한다. 연간 조세특례금액이 300억원을 초과하지는 않지만 조세지출의 효율성을 제고하기 위해 심층평가가 필요한 조세특례에 대해서도 심층평가를 수행할 수 있는데, 이를 임의심층평가라고 한다. 이하에서는 의무심층평가에 대하여만 분석하였다.

「조세특례제한법 시행령」

제135조(조세특례의 사전·사후관리) ①법 제142조제3항에서 “대통령령으로 정하는 조세특례사항”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 말한다.

1. 해당 과세연도에 적용기한이 종료되는 조세특례사항

일몰도래 항목의 연례적 기한연장에 따른 조세지출 일몰제도의 실효성 약화

최근 5년간(2019~2023년) 일몰기한이 도래한 항목의 일몰 연장 현황을 살펴보면, 정부는 대부분의 일몰기한 도래 항목에 대해 일몰기한 연장안을 제출해 왔다. 정부는 2019년에 일몰기한 도래 항목의 79.4%를 재설계연장 또는 기한연장 하고자 하였으며, 2023년에는 일몰기한 도래 항목 중 91.6%에 대해 일몰기한 연장안을 제출하였다. 이렇게 일몰기한을 연장하고자 하는 항목의 비중이 커짐에 따라 전체 일몰기한 도래 항목 중 당초 일몰기한대로 적용이 종료되는 항목의 비중은 2019년 20.6%에서 2023년 8.5%로 큰 폭으로 낮아졌다.

[일몰기한 도래 항목 수 현황: 2019~2023년]

(단위: 개)

구분	2019 일몰도래	2020 일몰도래	2021 일몰도래	2022 일몰도래	2023 일몰도래
총료	7 (20.6%)	10 (18.5%)	9 (10.5%)	10 (13.5%)	6 (8.5%)
재설계연장	9 (26.5%)	5 (9.3%)	23 (26.7%)	15 (20.3%)	7 (9.9%)
기한연장	18 (52.9%)	39 (72.2%)	54 (62.8%)	49 (66.2%)	58 (81.7%)
합계	34 (100%)	54 (100%)	86 (100%)	74 (100%)	71 (100%)

주: 재설계 연장은 제도를 재설계하면서 일몰기한을 연장한 경우를 의미하며, 기한연장은 제도 재설계 없이 일몰기한만 연장한 경우를 의미함

자료: 기획재정부, 세법개정안 보도자료, 각 연도

2023년 일몰기한이 도래하는 항목 중 단순 일몰기한 연장이 된 항목은 총 58개로 2024년 조세지출 전망치 기준 3조 3,917억원 규모이다.²⁾ 이 중 ‘채무구조개선·

2) 조세특례 항목의 일부뿐만 일몰기한이 연장되었으나 그 규모에 대한 추정이 곤란한 경우(자경농지에 대한 양도소득세 감면 중 한국농어촌공사·농업법인에 양도하는 경우, 재활용폐자원 등에 대한 부가가치세 매입세액공제 특례 중 재활용폐자원의 경우, 면세 농수산물 등 의제매입세액공제 중 소규모 개인음식점 공제율 항목 3개)는 제외된 것으로, 이러한 부분을 감안하면 전체 조세지출 규모는 더 커질 수 있다.

사업구조개선 구조조정에 관한 과세특례’ 등 잠재적 관리대상 12개를 제외한 46개 항목이 적극적 관리대상이며, 항목별 평가 결과는 다음과 같다.

[2023년 일몰도래 항목 중 단순연장으로 제안된 항목의 평가 결과]

(단위: 억원)

소관 부처 자율평가 결과	기획재정부 심층평가 결과	2024년 감면액 규모
• 58개 항목 모두 일몰연장 의견 제시 • 11개에 대해 감면을 상향 등 제도확대·개선도 함께 제시	• 총 13개 항목 평가 • 2개 항목에 대해 제도개선 요구 (농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제 및 일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감 영농조합법인 등에 대한 법인세 및 조합원의 배당소득세 면제 등) • 그 외 10개 항목에 대해서는 일몰연장의견 제시	33,917

자료: 각 부처 조세지출평가서 및 기획재정부 심층평가결과서를 바탕으로 재작성

모든 부처에서 자율평가 결과 소관 항목에 대해 일몰연장 의견을 제시하였고, 기획재정부는 이를 수용하여 대부분의 항목이 단순 일몰기한 연장된 것으로 보인다. 부처 자율평가를 보면 일몰연장 의견을 제시하면서 그 근거로 현행 지원을 지속할 필요가 있다는 간단한 견해와 자료를 제시할 뿐, 원칙적으로는 종료되어야 하는 항목이 왜 존속해야 하는지, 향후 얼마나 존속되어야 하는지에 대한 구체적인 내용은 찾기 힘들다³⁾. 또한 종료되었어야 할 조세특례 항목의 일몰을 연장하게 되면서 해당 기간만큼 추가적인 세입 감소가 발생하게 되는데, 이에 대한 재원확보 계획도 언급하고 있지 않다.

한편, 기획재정부는 2023년 일몰기한이 도래하는 항목 중 13개 항목에 대하여 심층평가를 실시하였다. 그 결과 10개 항목에 대하여는 일몰연장 의견이 제시되었고, ‘농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제’, ‘일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감’, ‘영농조합법인 등에 대한 법인세 및 조합원의 배당소득세 면제 등’의 항목의 경우 현 제도의 한계를 지적하며 제도개선이 요구되었다. 이 중 ‘영농

3) 조세지출평가서 항목은 제도개요(조세지출 내용, 적용실적, 주요 세법 변경사항)와 작성 항목(목적, 성과지표, 대상자, 목적달성도, 정책효과, 세출예산, 일몰연장 및 제도개선 의견제출)으로 구분되며, ‘일몰연장 및 제도개선 의견제출’ 항목에서 구체적인 자료를 요구하는 별도 항목은 없다.

조합법인 등에 대한 법인세 및 조합원의 배당소득세 면제 등'의 경우 제도개선이 반영되었으나, 나머지 2건은 제도 재설계 없이 일몰기한만 연장되었다.

[심층평가 결과 제도개선이 요구되었으나 일몰기한만 연장된 항목]

항목	농업·임업·어업용 석유류에 대한 간접세 면제	일반택시 운송사업자의 부가가치세 납부세액 경감
주요 내용	- 제도의 효과성과 타당성에 대한 긍정적인 평가를 실증적으로 확인하기 어려우므로, 제도의 일몰 연장을 지금과 같은 형태로 제안하기 어려움 - 단기적으로는 면세유 부정 사용을 차단하는 것이 필요하며, 장기적으로는 동 제도를 일몰하고 다른 지원사업과 통합할 필요	- 정부개입의 필요성은 인정되나 정책수단과 제도 운영 측면에서의 적절성이 낮고 제도 시행의 효과성 또한 낮음 - 정부개입 필요성에 따라 일정기간 본 제도를 유지하더라도 제도 중복성에 대한 개편 필요성 및 전달체계의 간소화 방안 마련 검토 - 정부개입의 방식(직접 재정지출)에 대한 재정립이 필요

자료: 기획재정부, 각 심층평가결과서를 바탕으로 재작성

특히 심층평가 대상이 되는 항목의 연간 조세특례금액이 300억원 이상이므로 일몰기한 연장에 따라 유발되는 세입감소 효과가 커 일몰기한 연장이 지속될 경우 세입 기반의 약화가 우려된다. 또한 일몰연장의 사유 등을 구체적으로 제시하지 않은 채 일몰기한 연장안을 제출하고 있어 감면조항의 유지가 필요한 항목의 일몰기한이 연장된 것인지 판단하기 어려워 개선이 필요한 것으로 보인다.

부처 자율평가 보강 및 기획재정부 심층평가의 환류 기능 강화

국회의 세법개정안 심의 시 관련 자료를 참고하여 일몰기한 연장의 필요성·적절성을 논의하기 위하여 소관 부처가 자율평가 후 일몰기한 연장 의견을 제출하는 경우에는 조세지출의 지속 필요성, 정책목표의 예상 달성시기, 세수감소에 따른 보완 대책 등을 명시적으로 포함하도록 하고, 기획재정부가 심층평가 결과와 다르게 일몰기한을 연장하는 경우에는 관련 내용 및 사유를 작성하여 국회에 보고하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

먼저, 개별 부처 차원에서 자율평가 결과 일몰기한 연장 의견을 제출하는 경우에는 동 제도의 존속기간, 추가적인 세수감소에 따른 보완대책 등을 구체적으로 기재하는 항목을 추가하여 만성적으로 일몰기한 연장 의견을 제출하는 것을 방지할 필요가 있다. 이를 위해서는 「조세특례제한법 시행령」에 각 부처가 연장 의견을 제출하는 경우에는 조세지출의 지속 필요성, 정책 목표의 예상 달성시기, 세수감소에 따른 보완대책 등을 포함하도록 규정하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 그리고 기획재정부의 각 부처가 제출한 자료를 심도있게 검토하여 일몰기한 연장이 만연하게 이루어지지 않도록 하여야 할 것이다.

다음으로, 원칙적으로 기획재정부는 심층평가 결과 제도개선 또는 일몰종료가 요구된 경우 그에 맞추어 제도를 재설계할 필요가 있다. 다만, 경제적·사회적 상황의 변화와 정책적·정치적 판단 등에 따라 심층평가 결과를 참고할 뿐 그대로 반영하지 않을 수 있을 것으로 보인다.

그러나 현재와 같이 심층평가 검토 결과와 심층평가 미반영 사유를 구체적으로 제시하지 않은 상태에서 심층평가 결과와 다른 내용으로 정부 세법개정안을 제출할 경우 해당 항목의 감면조항 유지의 필요성 등에 대해 심도있는 검토가 이루어지기 어렵다.

따라서 심층평가 결과와 달리 일몰기한을 연장하는 등 심층평가 결과를 정부안에 반영하지 않은 경우에는 해당 사유 및 향후 계획 등에 대하여 국회에 별도로 보고하도록 「조세특례제한법」을 개정할 필요가 있다. 국회는 세법개정안 심의과정에서 관련 자료를 참고하여 논의함으로써 일몰연장의 필요성·적절성 등에 대하여 검토할 수 있을 것이다.

관련 법령: 「조세특례제한법」 제142조의2 및 「국가재정법」 제34조

개요

현행 「조세특례제한법」에 따라 정부는 매년 조세지출 항목별로 3개 연도(직전·해당·다음 연도)에 대한 조세지출 실적 및 전망을 집계·분석한 조세지출예산서를 작성하고 있다.

정부는 직전연도(t-1) 조세지출 실적은 국세청 등에서 제출받은 조세감면 신고금액을 집계하여 작성하며, 해당연도(t) 조세지출 금액은 해당연도 상반기까지 신고한 조세감면액에 이전 연도의 진도비를 적용하여 추정한다. 다음연도(t+1) 조세지출의 규모는 해당연도 조세지출 추정금액을 바탕으로 정부의 경상성장률 등 경제지표 전망, 세목별 탄성치 등을 반영하여 추정하며, 이를 조세지출예산서에 제시하고 있다.

[조세특례제한법]

- 제142조의2(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.
- ② 기획재정부장관은 조세지출예산서를 작성하기 위하여 필요할 때에는 관계 중앙행정기관의 장 등 대통령령으로 정하는 자에게 자료제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 한다.
- ③ 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

조세지출예산서를 토대로 한 조세지출의 효과성 등에 대한 심도있는 검토 미흡

현재 「조세특례제한법」, 「국가재정법」 등 관련 법률에서 조세지출예산서를 예산안 첨부서류로 작성·제출하도록 규정하고 있어 조세지출예산서는 예산안과 함께 9월에야 국회에 제출되고 있다.

장설희 추계세제분석관(shjang@assembly.go.kr, 6788-4836)

그런데 조세지출예산서에 수록된 직전연도($t-1$) 조세지출 실적은 국세청 등에서 제출받은 조세감면 신고금액을 집계하여 작성한 것이어서 정부의 결산보고서 제출 시점에 이미 확정된 것임에도,¹⁾ 조세지출예산서를 통해서만 조세지출 결산 자료가 제공되고 있어 조세지출의 운영실적이 전년도 결산 심의시기가 아닌 다음 연도 예산안 심사시기에 국회에 제출되어 검토되고 있다.

국회의 결산 심의·의결은 정부지출의 적법성·타당성·효과성 등을 확인하는 절차로서, 이러한 재정운용의 분석 결과를 다음 연도 예산안 편성에 반영하도록 함으로써 효율적인 재정운용을 도모하는 기능을 지닌다. 그런데 현행 법률은 재정지출에 대해서만 국회 결산제도가 적용되도록 규정하고 있어, 조세지출은 물론 조세지출과 재정지출을 합한 전체 정부 재정운용의 적법성·타당성·효과성 등에 대한 검증이 이루어지지 못하고 있는 상황이다.

당초 「조세특례제한법」이 조세지출예산서를 작성하도록 한 취지는 조세지출을 일반 재정지출과 유사한 것으로 간주하여 조세지출 항목별로 조세지출 내역 등 정보를 제공함으로써 한정된 국가재원을 효율적으로 배분하고자 하는 것으로 이해된다. 또한 「국가재정법」이 조세지출예산서를 예산안 첨부서류로 국회에 제출하도록 한 것은 국회에서 재정지출과 조세지출을 함께 분석·심의하도록 함으로써 재정운영의 투명성과 효율성을 제고하기 위한 것으로 보인다. 이러한 점들을 고려할 때, 현행 제도 하에서는 국회에서 결산시점에 재정지출과 함께 조세지출 실적을 심의할 수 없어 근거 법률의 취지를 충분히 이행하기 어려운 측면이 있다.

또한 조세지출예산서가 국회에 제출된 이후에는 세법개정안의 심의와 예산안 심사가 맞물리며 개별 조세지출 항목이 직접적인 재정지출 혹은 일반적인 세율 인하와 비교할 때 정책목표 달성 측면에서 효과성·효율성이 있었는지 심도있는 검토가 이루어지기에는 물리적으로 한계가 있다. 이로 인하여 국회에서 기존의 조세지출 실적을 고려한 전체 조세지출제도의 효율화 방안을 모색하기 위한 심도있는 논의도 이루어지기 어려운 상황이다.

1) 조세지출 실적은 “신고연도”를 기준으로 집계하기 때문에 국가결산보고서의 국회 제출 시점인 t 년도 5월 31일 이전에 $t-1$ 년도의 조세지출 실적($t-1$ 년도에 신고된 조세지출 규모의)의 집계가 가능한 것으로 보인다.

조세지출의 효과성 검토 등을 위한 조세지출결산서 작성 필요

결산 시점에 조세지출 규모의 적정성 및 조세지출을 통한 정책목표의 달성도 등을 검토하고 그 결과를 반영하여 세법개정안 심의가 이루어질 수 있도록 하고, 나아가 조세지출과 재정지출을 합한 전체 정부 재정운용의 성과를 심의할 수 있도록 조세지출결산서를 작성하여 국회의 심의를 받도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

조세지출은 정책 목적 달성을 위하여 기존 조세체계에 대한 특례를 설정하는 것으로서, 조세지출 항목의 운용으로 인해 유발되는 세입감소를 감수할 만큼 해당 조항이 당초 의도한 정책목적을 실현하고 있는지 등에 대한 평가를 통해 제도의 유지 및 개선, 폐지에 대한 논의가 이루어질 필요가 있다.

또한 조세지출 또한 정부 재정운용의 중요한 수단임에도 결산 시점에 조세지출 결산자료가 제출되지 않고 있어 재정지출 실적에 대해서만 국회의 심의가 이루어져 정부 재정운용의 전체적인 성과를 검증하지 못하고 있는 상황이다.

이에 결산 시점에 전년도 조세지출 실적 및 개별 조세지출 항목의 정책목표에 대한 구체적인 정보, 수혜자별 귀착 내역 등에 대한 정보를 수록한 조세지출 결산보고서가 제출된다면 조세지출 분야·항목별 실효성을 검토하고 그 결과를 반영하여 세법개정안을 제출·논의함으로써 실효성이 있는 조세지출 항목의 확대 및 실효성이 떨어진 조세지출 항목의 정비 등을 통해 조세지출제도의 효율화가 가능해질 것으로 보인다.

나아가 결산 시점에 재정지출과 조세지출의 실적을 함께 심의할 경우 재정지출과 조세지출을 합한 전체 정부 재정운용의 성과 및 정책 수단별 효과성 등을 검증함으로써 재원의 효율적 배분 방안을 검토할 수 있을 것으로 기대된다.

따라서 「조세특례제한법」 및 「국가재정법」을 개정하여 조세지출결산서를 작성하고 이를 국회에 제출하여 결산 과정에서 국회의 심의를 받도록 규정할 필요가 있다.

관련 법령: 「지방세특례제한법」 제5조

개요

현행 「지방세특례제한법」에서는 지방세 조세지출에 대하여 지방세 특례에 따른 재정지원의 직전 회계연도 실적과 해당 회계연도의 추정금액을 담은 지방세지출보고서를 작성하도록 하고 있다. 한편, 현행 「조세특례제한법」에서는 국세 조세지출에 대하여 직전 연도의 국세감면 실적 및 해당연도·다음연도의 국세감면 전망치를 수록한 조세지출예산서를 작성하도록 하고 있다.

지방세의 경우에는 지방세지출보고서에 2개 연도(직전연도·해당연도)의 실적 및 전망치가 제시되는 반면, 국세의 경우에는 조세지출예산서에 3개 연도(직전연도·해당연도·다음연도)의 실적 및 전망치가 제시된다는 점에서 차이를 보인다.

[지방세특례제한법]

제5조(지방세지출보고서의 작성) ① 지방자치단체의 장은 지방세 감면 등 지방세 특례에 따른 재정지원의 직전 회계연도의 실적과 해당 회계연도의 추정 금액에 대한 보고서(이하 “지방세지출보고서”라 한다)를 작성하여 지방의회에 제출하여야 한다.

② 지방세지출보고서의 작성방법 등에 관하여는 행정안전부장관이 정한다.

현행 지방세지출보고서의 지방세 지출 예산 정보 제공 기능 미흡

국세 조세지출의 경우 1999년부터 2009년까지는 현행법상 지방세지출보고서와 동일하게 직전연도 국세 감면 실적과 해당연도의 국세감면 전망치를 수록한 조세지출보고서의 형태로 관리되었다. 이후 2010년 「국가재정법」 개정과 함께 국세감면의 직전연도 실적 및 해당연도·다음연도 전망치를 수록한 조세지출예산서로 변경되어 정부예산안의 첨부서류로 국회에 제출되고 있다.

현행 「지방세특례제한법」은 각 지방자치단체별로 직전 회계연도의 실적과 해당 회계연도의 전망치를 지방세지출보고서에 수록하도록 규정하고 있고, 「지방재정법」 제44조의2제2항은¹⁾ 지방세지출보고서를 예산안의 첨부서류로 규정하고 있다. 그러나 현행의 지방세지출보고서는 각 지방자치단체별로 작성되어 개별 지방의회에 제출되고 있어 전체적인 지방세 지출 규모의 실적 및 추정치를 파악하는 데 한계가 있다. 또한 당해연도 전망치까지만 수록하고 있어 다음연도의 전망치에 대한 정보가 부재하여 국회 행정안전위원회에서 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 등 지방세 지출 관련 법안을 심사할 때 지방세 지출로 인한 예산 감소분에 대한 충분한 정보를 제공하지 못하고 있는 실정이다.

지방세 지출 규모에 대한 통제를 강화하고 지방세 지출 항목별 타당성 및 효율성을 검토하기 위해서는 지방세 지출의 수혜자별 귀착, 항목별 수혜자 및 수혜내용, 현행 운용 기조를 유지하는 경우의 지방세 감면 전망치 등 다양한 정보가 필요하다. 그러나 조례감면을 제외한 지방세 지출은 그 권한(중앙정부)과 집행(지방자치단체)의 괴리²⁾로 인하여 지방자치단체 차원에서는 단년도의 지방세 비과세·감면 실적을 집계하는 것에 나아가 비과세·감면 실적을 추정하기에는 인력·조직 측면에서 한계가 있는 것으로 보인다.³⁾

중앙정부 차원의 지방세지출예산서 작성·제출 필요

지방세 지출 항목별 타당성 및 효율성을 검토하기 위한 정보를 보다 충분히 제공함으로써 지방세 지출의 총량 검토 및 지방세 지출 법안의 심도 있는 심사가 이루어지도록 행정안전부가 법률에 근거한 지방세 비과세·감면액의 해당연도·다음연도 전망치를 추정하여 지방세지출예산서를 작성하여 국회에 제출하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

1) 「지방재정법」

제44조의2(예산안의 첨부서류) ① 예산안에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다. 다만, 수정예산안 또는 추가경정예산안을 제출하는 경우에는 그 일부 또는 전부를 생략할 수 있다.

5. 「지방세특례제한법」 제5조에 따른 지방세지출보고서(추정액 기준)

2) 조례에 근거한 감면의 경우 지방자치단체의 권한에 따라 비과세·감면이 이루어지는 반면, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」 등 법률에 근거한 지방세 비감면·비과세는 중앙정부의 정책적 판단에 의해 시행되나 실제 집행은 지방자치단체에서 이루어져 그 권한과 집행에 있어 괴리가 발생한다.

3) 한국지방세연구원, 「지방세지출보고서 효용성 제고를 위한 개선방안」, 2022.12.31., p.41

지방세지출보고서가 일목요연하게 지방세 예산지출의 항목별 필요성과 타당성, 효과성 등을 판단할 수 있는 기초자료로 기능할 수 있도록 지방세지출보고서의 구성 등에 대한 개선이 필요하나, 앞서 검토한 바와 같이 개별 지방자치단체에서는 이를 수행하기에 인력·조직 등의 측면에서 한계가 있는 상황이다.

다만, 중앙정부 차원에서 각 지방자치단체에서 작성한 지방세지출보고서를 취합하여 기능별, 조항별 감면 현황 등을 분석 및 평가하고 법률 규정에 근거한 해당 연도 및 다음연도의 지방세 비과세·감면액의 추정치를 작성하도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 구체적으로는 「지방세법」, 「지방세특례제한법」에 따른 감면조항의 권한을 가지고 있는 행정안전부가 개별 지방자치단체의 전년도 비과세·감면액 실적 총량을 토대로 지방세 수입 증감률, 경제성장률, 세목별 탄성치 등을 반영하여 당해 연도 및 다음연도 지방세 지출 규모를 추정하여 지방세지출예산서를 작성하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.⁴⁾

이처럼 지방세지출예산서가 작성·제출 될 경우 국회의 지방세 지출 관련 법안 심사 시 지방세지출예산서에 포함된 정보를 바탕으로 해당 지방세 지출 법안의 타당성 여부를 다 각도로 검토할 수 있을 것으로 보인다.

따라서 행정안전부장관으로 하여금 지방세 지출의 전년도 실적치 및 당해·다음 연도 전망치를 포함한 “지방세지출예산서”를 작성하고 이를 국회에 제출하도록 「지방세특례제한법」을 개정할 필요가 있다.

4) 다만, 이에 대해 행정안전부는 지방세는 재산 과세 비중이 높아 사전에 예측이 어려운 부동산 경기 등의 영향을 크게 받아 추계의 실효성에 한계가 있다고 설명하고 있다.

관련 법령: 「국세기본법」 제85조의6⑧

개요

현행 「국세기본법」 제85조의6은 과세정보 관련 통계자료의 작성 및 공개에 대한 내용으로 국세통계의 제공요건, 범위, 절차 등을 규정하고 있다. 동조 제8항은 2020년 신설된 과세정보 표본자료 제공에 대한 규정으로, 이에 따르면 국세청은 소득세에 한정하여 국세통계 작성에 사용된 기초자료 중 일부를 표본으로 추출한 후, 전자매체에 수록하거나 정보통신망을 통해 제공할 수 있다.

[국세기본법]

제85조의6(통계자료의 작성 및 공개 등) ⑧ 국세청장은 조세정책의 평가 및 연구를 목적으로 기초자료를 이용하려는 자가 소득세 관련 기초자료의 일부의 제공을 요구하는 경우에는 제7항 및 제81조의13제1항 각 호 외의 부분 본문에도 불구하고 소득세 관련 기초자료의 일부를 검증된 통계작성기법을 적용하여 표본 형태로 처리한 기초자료(이하 “표본자료”라 한다)를 대통령령으로 정하는 방법에 따라 제공할 수 있다. 이 경우 표본자료는 그 사용 목적에 맞는 범위에서 개별 납세자의 과세정보를 직접적 또는 간접적 방법으로 확인할 수 없는 상태로 가공하여 제공하여야 한다.

이에 따라 국세청은 현재 소득세 세부세목 중 종합소득세와 근로소득세에 한정하여 과세정보 표본자료를 제공하고 있다. 과세정보의 표본자료를 이용하려는 자가 요구할 경우 국세청은 2018~2021년 귀속 종합소득세 및 근로소득세 기초자료 중 일부 항목(종합소득세 18개, 근로소득세 15개)에 대하여 납세자 모집단의 일부를 표본추출한 후, 개별 납세자가 식별되지 않도록 비식별 처리하여 자료를 제공한다.¹⁾

박정환 추계세제분석관(jhpark83@assembly.go.kr, 6788-4835)

1) 국세청, 「국세 데이터 활용 안내서」, 2023.11.

[표본자료 제공 관련 개요]

구 분	표본자료
설명	기초자료를 표본*추출하여 구성한 자료 * 표본크기: 모집단의 1~2%
이용대상자	국회의원, 국회사무총장·국회도서관장·국회예산정책처장·국회입법조사처장 및 국회미래연구원장, 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 정부출연연구기관의 장 등
적용세목	소득세(종합·근로소득세)
제공시기열	2018~2021년 귀속분
제공항목	종합소득세(18개): 연령대, 성별, 지역, 업태, 총수입합계액, 종합소득금액, 소득공제, 과세표준, 산출세액, 세액공제, 결정세액 등 근로소득세(15개): 연령대, 성별, 지역, 근로소득합계액, 과세대상 소득금액, 소득공제, 과세표준, 근로소득산출세액, 세액공제, 결정세액 등

자료: 국세청, 「국세 데이터 활용 안내서」, 2023. 11.를 바탕으로 재작성

현행 과세정보 표본자료 제공의 한계

현재 국세통계는 매년 발간되는 「국세통계연보」에 준하여 제공되는데, 대부분의 세목에서는 과세표준, 산출세액, 결정세액 등 각각의 과세정보에 대해 평균이나 총량적 지표로 공개하고, 납세자별 미시자료의 형태로는 제공하지 않고 있다.

다만, 2020년 「국세기본법」 개정을 통해 소득세에 한하여 과세정보 표본자료 제공에 대한 법적 근거가 마련되었으나, 여전히 과세정보 표본자료의 제공범위는 세목(종합소득세, 근로소득세)과 항목(세부세목별 15~18개) 면에서 한정적이다. 이에 따라 양도소득세, 법인세, 부가가치세 등 세목에 대하여 세입전망 등 정책의 심사와 검증에 필요한 자료의 제공이 원활히 이루어지지 않는 한계가 존재한다.

또한, 종합소득세와 근로소득세와 같이 과세정보 표본자료가 제공되는 경우에도 소득데이터와의 연계가 실질적으로 불가능하여 복잡다단해지는 조세정책 분석에 있어서 자료를 충분히 활용할 수 없는 한계가 존재한다.

세입예산 편성 등 정책심사 및 검증 강화를 위한 과세정보 표본자료의 제공범위 확대 등

정부의 세입예산안 편성과 조세정책에 대한 국회의 심사 및 검증 기능을 강화하기 위하여 과세정보 표본자료의 제공범위를 확대하고, 표본자료와 소득자료와의 연계성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있다.

최근 정부의 본예산 대비 세수오차는 2021년 61.3조원 및 2022년 52.6조원으로 대규모 초과세수가 발생하였다. 반면, 2023년에는 본예산 대비 △56.4조원의 부족세수가 발생하여 이에 따른 지방교부세 미집행, 기존에 편성한 예산의 불용 및 이월액 증가 등 예산운용의 효율성이 감소하는 문제가 발생하였다.

본예산 대비 세수오차를 세목별로 살펴보면, 양도소득세 및 법인세 오차액의 비중이 다른 세목에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 따라서 세수오차를 축소하기 위하여 현행 양도소득세 및 법인세 전망의 정확성을 제고할 필요가 있다.

[2021~2023년간 주요 세목별 본예산 대비 세수오차]

(단위: 조원, %)

연도	총국세	소득세	양도소득	법인세	부가가치세	기타 ¹⁾
2021	61.3 (100.0) ²⁾	24.3 (39.6)	19.8 (32.3)	17.1 (27.9)	4.6 (7.4)	15.3
2022	52.6 (100.0)	22.9 (43.7)	9.8 (18.6)	28.6 (54.5)	4.1 (7.9)	△3.1
2023	△56.4 (100.0)	△16.0 (28.4)	△12.2 (21.6)	△24.6 (43.6)	△9.4 (16.7)	△6.3

주: 1) 기타는 전체 국세수입에서 소득세, 법인세, 부가가치세를 제외한 모든 세목을 의미

2) ()안은 총국세의 세수오차에서 각 세목별 세수오차가 차지하는 비중(%)을 의미

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 재작성

정부는 세입전망시 세목별로 세액과 세입여건에 영향을 줄 것으로 예상되는 거시경제지표와의 관계를 회귀분석하여 추정하는 시계열 모형을 주로 활용하고 있다. 이러한 시계열 모형을 활용한 전망은 상위 과표구간의 세수 비중이 높은 우리나라 소득세 및 법인세의 분포적 특성과 조세제도 변화 시 개별 납세자의 행태변화를 적절하게 반영하지 못하는 단점이 있다.

따라서, 세입예산 편성 시 시계열 전망모형과 함께 과세정보 표본자료와 같은 미시정보를 통해 미시 시뮬레이션 모형을 구축하여 보완적으로 활용할 필요²⁾가 있다. 이 경우 예산편성에 대한 심사 및 검증 기능을 강화하기 위해 미시 시뮬레이션 모형을 구성하는 과세정보 기초자료 및 표본자료에 대한 국회의 접근성을 높일 필요가 있다. 이와 관련하여 미국 등 해외 주요국에서는 납세자의 미시정보를 국세청으로부터 제공받아 세입전망 및 조세정책 효과 분석 등에 활용³⁾하고 있다.

과세정보 표본자료에 대한 국회의 접근성을 높이기 위해 우선 「국세기본법」 제 85조의6제8항의 개정을 통해 현행 과세정보 표본자료의 제공범위를 소득세뿐만 아니라 법인세 등 다른 세목으로 확대할 필요가 있다. 또한, 소득세 표본자료가 제공되는 범위를 현행 종합소득세 및 근로소득세에서 양도소득세 등 다른 세부세목으로 확대하는 한편, 세부세목별로 제공되는 항목도 다양화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

이외에도 국세청은 과세정보 표본자료의 활용도를 제고하기 위하여 표본자료와 소득자료와의 연계성을 강화할 필요가 있다. 현재 국세청에서 제공하는 소득세의 표본자료는 개인 납세자의 경상소득, 자본소득, 이전소득 간 데이터의 연계가 불가능하여 정책분석의 활용에 있어서 한계가 존재한다. 이에 국세청과 정부기관 및 외부 데이터전문기관간의 연계를 강화하여 과세정보 표본자료가 소득자료와 결합할 수 있도록 개선방안을 모색할 필요가 있다.

2) 정부도 2022년 세수오차 축소를 위한 개선방안으로 미시 시뮬레이션 모형의 도입을 발표한 바 있다.(기획재정부, “세수오차 원인분석 및 세제 업무 개선방안”, 2022.2.)

3) 가령, 미국 의회예산처(CBO)는 국세청(IRS)에서 매년 발간하는 SOI(Statistics of Income)를 인구통계와 결합하여 세입전망 등 정책분석에 활용 중이다.

제22대 국회 재정법령 개선과제

재정자료의 제출 확대



관련 법령: 「국가회계법 시행령」 제5조

개요

총사업비관리제도는 대규모 사업의 총사업비를 사업 추진 단계별로 관리함으로써 재정지출의 효율성을 제고하기 위한 제도이다. 총사업비관리대상사업은 「국가재정법」 제50조 및 같은 법 시행령 제21조¹⁾에 따라 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설공사가 포함된 사업, 정보화 사업 등이며 총사업비가 200억원 이상인 건축사업, 연구개발사업을 포함한다.

정부는 총사업비관리대상사업의 국회 결산 심사를 위해 「국가회계법」 제15조의2 제1항에 따라 2018회계연도부터 국가결산보고서의 부속서류로 「총사업비관리대상사업 사업별 집행명세서」를 작성·제출하고 있다.

[국가재정법 및 국가회계법]

「국가재정법」

제50조(총사업비의 관리) ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령으로 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

남명진 예산분석관(lovejmh@assembly.go.kr, 6788-4632)

1) 「국가재정법 시행령」

제21조(총사업비의 관리) ① 법 제50조제1항 전단에서 “대통령령이 정하는 대규모사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 총사업비와 국가의 재정지원 규모가 법 제38조제1항 각 호 외의 부분 본문에서 정하고 있는 규모(사업추진 과정에서 총사업비 또는 국가의 재정지원 규모가 증액되어 해당 기준을 충족하는 경우를 포함한다) 이상인 사업
 - 가. 건설공사가 포함된 사업. 다만, 건축사업은 제외한다
 - 나. 「지능정보화 기본법」 제14조제1항에 따른 정보화 사업
 - 다. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업
2. 건축사업 또는 연구개발사업으로서 총사업비가 200억원 이상(사업추진 과정에서 총사업비 규모가 증액되어 총사업비가 200억원 이상에 해당하는 경우를 포함한다)인 사업

「국가회계법」

제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

8의2. 「국가재정법」 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서

또한 장기계속계약제도는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “「국가계약법」”) 제21조에 따라 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 계약에 대하여 총공사금액을 부기하되 각 회계연도별로 예산의 범위에서 독립된 연차별 계약을 체결하는 것을 말한다. 장기계속계약은 사업의 규모, 내용 등은 정해졌으나 총사업예산이 확보되지 않고 당해연도 예산만 확보된 상황에서 활용되는 제도이다.

【국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률】

제21조(계속비 및 장기계속계약) ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차, 운송, 보관, 전기·가스·수도의 공급, 그 밖에 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 계약의 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우 각 회계연도 예산의 범위에서 해당 계약을 이행하게 하여야 한다.

다년도 사업으로 추진되는 대부분의 총사업비관리대상사업은 장기계속공사계약을 통해 추진된다. 장기계속공사는 국회 심의 없이 총액으로 계약입찰이 이루어지고 각 연도 사업비는 국회가 의결한 예산한도 내에서 집행되므로, 사정변경에 따라 실시시기 등을 조정하기가 용이하여 예산집행의 신축성을 확보하는 장점이 있다. 반면, 당초 계획대로 소요예산이 확보되지 못한 해에는 향후 공사 기간이 연장되고 물가변동, 간접노무비 등 상승으로 총사업비가 증가하는 문제가 있다.

총사업비관리대상사업 및 장기계속계약 정보 부실 문제

정부가 예·결산 심사를 위해 국회에 총사업비집행명세서 등을 부속서류로 제출하고 있으나, 총사업비관리대상사업은 행정부 주도로 추진·관리되고 있어 국회 및 국민이 접근할 수 있는 총사업비관리대상 사업 및 장기계속계약과 관련된 정보는 미

흡한 수준이다. 기획재정부는 디지털예산회계시스템을 통해 각 기관의 총사업비대상사업을 관리하고, 각 사업추진 기관은 기획재정부 지침인 「총사업비관리지침」에 따라 기획재정부와의 협의를 통해 총사업비 및 사업기간 변경과 같은 중요사항을 결정하고 있다.

정부가 2023회계연도 국가결산보고서의 부속서류로 국회에 제출한 총사업비 관리대상사업 사업별 집행명세서를 보면, 각 사업별로 사업기간, 총사업비 규모 및 당해연도 예산액 대비 집행액 등 기본적인 현황만이 단 한 줄로 기재되어 있어, 국회가 결산 심사 시 다년도에 걸쳐 추진되는 총사업비관리대상사업의 사업비 규모 및 사업기간의 변경 등을 동태적으로 파악하기에는 그 내용이 불충분하고 장기계속공사계약과 관련된 사항은 포함되어 있지 않다.

[2023회계연도 총사업비관리대상사업 사업별 집행명세서 예시]

(단위: 원, %)

소관	사업명	회계	사업 기간	총사업비 (A)	집행 (B=C+b)	% (B/A)
합 계				264,930,252,507,883	121,969,184,283,567	46
대 법 원	[차세대전자소송시스템 구축(정보화)] 차세대전자 소송 시스템 구축	일 반 회 계	'20~'29 (10년)	213,469,000,000	83,265,676,030	39
대 법 원	[미래등기시스템 구축(정보화)] 미래등기시스템 구축	일 반 회 계	'20~'29 (10년)	306,751,000,000	54,124,241,360	17.6
기 획 재 정 부	[디지털예산회계시스템 전면 재구축(정보화)] 디지털 예산회계시스템 전면 재구축	일 반 회 계	'19~'26 (8년)	195,698,000,000	148,250,000,000	75.8

'22년까지 집행액 (C)	'23년						'24년이후 집행예정액 (A-B)
	세출예산액	예산현액 (a)	집행액 (b)	이월액 (c)	불용액 (a-b-c)		
108,261,069,558,127	15,149,984,036,350	18,471,530,457,344	13,708,114,725,440	2,725,962,822,403	2,037,462,939,501		142,329,003,001,648
801,367,970	3,022,000,000	3,022,000,000	0	0	3,022,000,000		45,977,632,030
62,223,156,040	24,777,000,000	32,502,259,490	21,042,519,990	11,037,136,920	422,602,580		130,203,323,970
36,546,151,200	17,362,000,000	17,945,996,990	17,578,090,160	47,300,000	320,606,830		252,626,758,640

자료: 대한민국정부, 「2023회계연도 총사업비관리대상사업 사업별 집행명세서」, pp.44~45

총사업비관리제도는 대규모 재정이 소요되는 공공사업을 총사업비관리대상사업으로 지정하여 해당 사업의 총사업비를 추진 단계별로 합리적으로 조정·관리함으로써 재정지출의 효율성을 제고하기 위한 것이다. 그러나 실제로는 상당수 총사업비관리대상사업의 경우 당초 계획보다 사업기간이 연장되고 이에 따라 총사업비가 증가하는 문제가 있어 당초 제도의 취지대로 운영되지 않는 문제가 있다.²⁾

또한, 「국가계약법」에서는 장기계속계약의 대상 사업을 “임차, 운송, 보관, 전기·가스·수도의 공급, 그 밖에 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년이 필요한 계약의 경우”로 규정하고 있어 대규모 “공사”에 대하여 장기계속계약을 체결할 수 있다는 법률상 근거가 불명확함에도, 같은 법 시행령³⁾을 근거로 이를 공사계약에까지 확대 적용하고 있는 상황이다. 따라서 총사업비관리대상사업 및 장기계속계약에 대한 국회의 재정통제가 강화될 필요가 있다.

총사업비 관리대상사업 사업별 집행명세서의 수록내용 충실화 필요

국회가 총사업비 관리대상사업에 대하여 충실한 결산심사를 통해 재정지출의 효율성을 제고할 수 있도록 「국가회계법」에 따라 정부가 국회에 제출하는 「총사업비 관리대상사업 사업별 집행명세서」에 총사업비 및 사업기간의 변경 현황, 장기계속계약 현황 등 보다 자세한 내용을 포함하여 작성·제출하도록 관련법령을 개정할 필요가 있다.

정부로 하여금 「총사업비관리대상사업 사업별 집행명세서」를 국회에 제출하도록 한 취지는 국회의 결산심사 시 단년도 사업 위주의 심사에서 벗어나, 총사업비관리대상사업을 추진하는 과정에서 총사업비의 규모가 과다하게 증가하거나 당초 계

2) 예를 들어, 2022년의 경우 각 기관이 총사업비를 20% 이상 증액한 사업은 모두 28개이다. 이 가운데 증액비율이 가장 높았던 사업은 문화체육관광부 소관 옛 전남도청 복원 사업으로, 동 사업의 2022년도 조정 전 총사업비는 254억 7,600만원이었으나, 기획재정부와 협의를 거쳐 조정한 후의 총사업비는 498억 4,000만원으로 95.6% 증액되었다.

3) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」

제69조(장기계속계약 및 계속비계약) ②장기계속공사는 낙찰등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위안에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 제2차공사이후의 계약은 부기된 총공사금액(제64조 내지 제66조의 규정에 의한 계약금액의 조정이 있는 경우에는 조정된 총공사금액을 말한다)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 한다.

확보다 사업이 과다하게 지연되는 사례를 방지함으로써 여러 연도에 걸쳐 시행되는 대규모 사업의 재정지출 효율성을 제고하기 위한 것이다.

이러한 점을 감안할 때 결산보고서 제출 시 부속서류로 제출되는 총사업비관리 대상사업 사업별 집행명세서는 총사업비관리대상사업의 내용, 최초 계획 대비 연도 별 총사업비 및 사업기간 조정 규모, 총사업비 및 사업기간 조정 사유 및 장기계속계약 현황 등에 대해서는 추가적인 정보를 제공하지 않고 있으므로 현행보다는 상세하게 작성·제출될 필요성이 있다.

이를 위해 「국가회계법 시행령」에 총사업비집행명세서 작성·제출 시 ① 총사업비관리대상사업의 목적 및 내용, 총사업비 및 사업기간의 조정내역 및 사유, 집행부진 사유 등과 ② 총사업비관리대상사업의 장기계속계약의 내용, 총 계약액과 연부액 등을 포함하도록 하는 규정을 신설하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

참고로, 정부가 다음 연도 예산안을 제출할 때에는 「국가재정법」 제34조⁴⁾에 따라 「총사업비관리대상사업 현황」을 첨부서류로 제출하고 있는데, 동 서류는 각 사업 별로 사업의 목적 및 내용, 전년대비 총사업비 증감내역과 증감사유, n년도 예산안 제출 시 n-2년도까지의 연부액, n-1년 예산, n년 예산안, n+1년 이후 지출 예정액 등에 대하여 1페이지 분량으로 작성되어 있다.⁵⁾

4) 「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

3의2. 제50조에 따른 총사업비관리대상사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액

5) 다만, 예산안 첨부서류로 제출하는 총사업비관리대상 현황의 경우에도 총사업비 변동내역을 누락하거나, 변동 사유가 부실하게 기재되어 있으며, 장기계속계약에 대한 내용은 포함되지 않고 있다.

[예산안 첨부서류로 제출되는 총사업비관리대상사업의 사업별 개요(예시)]

〈기획재정부〉

수원 통합청사 신축

(1) 사업개요

사업목적	직제개편에 따른 관할구역 증가 및 기관 광역화에 따른 경인통계청의 업무량 증가와 임차청사 사용에 따른 불안정한 업무수행 개선
사업내용	부지 6,979㎡, 연면적 10,011㎡(지하 1층~지상 5층)
사업기간	'17~'23 (7년)
소관부처	기획재정부
총사업비	24,065백만원
국고지원율	100%

(2) 전년대비 총사업비 증감내역과 증감사유

(백만원)

총사업비			증감 사유
'21년말(A)	'22.6말(B)	증감(B-A)	
24,065	24,065	-	-

(3) 해당연도까지의 연부액, 해당연도 이후의 예산 및 지출 예정액

(백만원)

총사업비	'21년까지의 연부액	'22년 예산	'23년 예산안	'24년이후 지출예정액
24,065	3,629	4,800	7,816	7,820

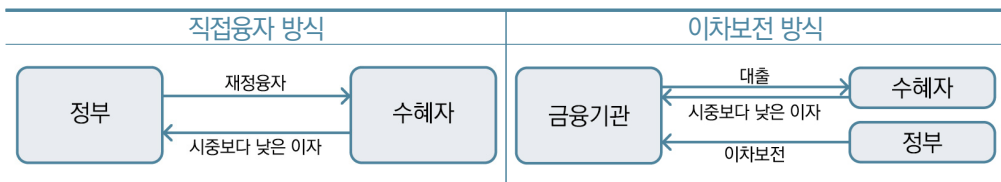
자료: 대한민국정부, 「2023년도 예산안 첨부서류」, 2022. 9., p.59

관련 법령: 「국가재정법」 제34조 및 「국가회계법」 제15조의2①

개요

이차보전 사업은 정부가 특정 정책 추진을 위하여 민간을 통해 낮은 금리로 자금을 공급할 필요가 있는 경우 민간의 시중금리와 정부가 목표로 하는 정책금리의 차이만큼을 정부의 재원으로 보전해 주는 정책 수단으로, 정부가 수혜자에게 직접 저리로 자금을 공급하는 융자 사업과 차이가 있다.

[직접융자 및 이차보전 방식 비교]



한편, 현행 「국가재정법」 제34조 및 「국가회계법」 제15조의2는 각각 예산안의 첨부서류와 결산보고서의 부속서류를 규정하고 있으며, 계속비에 관한 명세서나 총사업비 관리대상 사업의 명세서 등을 예산안 첨부서류 및 결산보고서의 부속서류로 포함하도록 하고 있다.

[국가재정법 및 국가회계법]

「국가재정법」

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

3. 계속비에 관한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 해당 연도 이후의 지출예정액과 사업 전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 명세서
- 3의2. 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감 내역과 증감 사유, 해당 연도까지의 연부액 및 해당 연도 이후의 지출예정액

한지은 예산분석관(jieun3137@assembly.go.kr, 6788-4623)

「국가회계법」

제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

1. 계속비 결산명세서

8의2. 「국가재정법」 제50조에 따른 총사업비 관리대상 사업의 사업별 집행명세서

이차보전 및 용자사업 규모 등에 대한 총괄적인 규모 파악 한계

최근 5년간 연도별 이차보전 및 용자 현황을 살펴보면, 2024년 예산의 경우 이차보전금으로 2조 4,037억원이 편성되었고, 용자금으로 49조 3,802억원이 편성되었다. 이차보전금의 2024년 예산은 2020년(7,875억원) 대비 205.2% 증가한 것으로, 용자금(2020년 대비 10.7% 증가)에 비해 높은 증가율을 나타내고 있다.

[최근 5년간 연도별 이차보전 및 용자 현황]

(단위: 억원, %)

구분	2020 (A)	2021	2022	2023	2024 (B)	증가율 [(B-A)/A]
이차보전금(320-05)	7,875	8,292	11,271	16,038	24,037	205.2
용자금(450)	446,182	476,709	454,214	416,640	493,802	10.7

주: 2020년부터 2022년까지는 결산, 2023년 및 2024년은 예산 수치임

자료: 디지털예산회계시스템

이차보전과 용자 사업은 정부가 국민에게 낮은 금리로 자금을 공급한다는 점에서 공통점이 있지만, 방식의 차이로 인하여 투입되는 재원 규모나 회수 여부 등에 차이가 있다. 용자 사업의 경우 수요자에게 직접 용자하기 때문에 재원 소요가 큰 반면, 이차보전 사업은 직접 용자방식과 비교할 때 같은 재원을 투입하면서 더 많은 수요자에게 저리의 용자를 공급할 수 있으며, 이를 통하여 재정지출의 규모를 줄일 수 있다는 장점이 있다.

용자의 경우 용자로 집행된 재원을 용자원금과 이자로 회수할 수 있어 다시 용자에 활용하는 방식으로 지속적인 사업추진이 가능한 반면, 이차보전으로 투입되는 재원은 회수가 불가능하다는 특징이 있어 무분별한 확대에 대한 경계가 필요하다.

또한, 이차보전의 경우 시중금리와 정책금리의 차이가 확대되거나 시중금리가 상당 기간 높은 수준을 유지하는 경우 이차보전 사업에 투입되는 재원이 당초 계획보다 커질 수 있는 가능성도 존재한다.

용자와 이차보전은 원리금 상환 불능 시 그 손실의 귀속 측면에서도 차이가 있다. 용자는 정부가 직접 수혜자에게 재원을 용자하는 것이기 때문에 원리금 상환이 불가능한 경우 그 손실이 정부에게 귀속되는 반면, 이차보전의 경우 금융기관이 수혜자에게 자금을 대출하는 것이며, 정부는 시중금리와 정책금리 간의 차이만큼을 보전해 주는 것이기 때문에 원리금 상환이 불가능할 경우 그 손실이 금융기관에 귀속된다는 점에서 차이가 있다.

그럼에도 불구하고 현행 「국가재정법」 및 「국가회계법」에서는 예·결산 심사 시 이차보전이나 용자에 대한 종합 명세서를 국회에 제출하도록 하는 규정이 부재하여 이차보전이나 용자에 대한 부처별·사업별 규모 등 총괄적인 파악에 한계가 있는 상황이다.

예산안 첨부서류 및 결산보고서의 부속서류로 이차보전 및 용자에 대한 종합명세서 포함 필요

예산안 첨부서류 및 결산보고서의 부속서류에 이차보전과 용자에 대한 종합명세서를 포함하도록 「국가재정법」 및 「국가회계법」을 개정함으로써 이차보전과 용자에 대한 부처별·사업별 집행 현황 등 총괄적인 현황을 파악할 필요가 있다.

최근 5년간 용자금 및 이차보전의 예산 규모는 증가 추세에 있으며, 특히 이차보전의 경우 2024년 예산이 2020년 대비 205.2%, 전년 대비 49.9% 증가하는 등 가파른 증가세를 보이고 있다.

앞서 기술한 바와 같이 용자의 경우 국가가 직접 재원을 공급하기에 재원의 규모가 크다는 특징이 있어 그 총괄적인 규모 및 집행 현황 등에 대한 파악이 필요할 것이다. 또한, 이차보전의 경우 용자와 달리 회수가 불가능한 재원이며, 이차보전 지원 대상의 대출계약기간 중에는 지속적인 재정지출의무가 발생하여 당초 계획과 달리 실제 집행 규모가 커질 수 있다는 점에서 예·결산 심사 시 그 총괄적인 규모를 파악할 필요가 있다.

따라서 국회의 예·결산 심사 시 용자와 이차보전에 대한 부처별, 사업별 집행 현황 등 총괄적인 파악이 용이하도록 「국가재정법」 및 「국가회계법」 개정을 통하여 용자 및 이차보전에 대한 종합명세서를 제출하도록 할 필요가 있다.

관련 법령: 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2①

개 요

임대형 민자사업(Build-Transfer-Lease, BTL)은 기존에 국가재정으로 건설·운영해 왔던 도로·철도·항만 및 학교 등의 사회기반시설을 민간의 재원으로 건설하고 민간이 운영하는 민간투자사업의 한 종류로, 민간이 사회기반시설을 건설(Build)하여 주무관청인 국가와 지방자치단체로 소유권을 이전(Transfer)한 후, 민간이 관리운영권을 획득하여 국가나 지방자치단체로부터 시설임대료(Lease)를 받아 투자비를 회수하는 방식으로 추진된다.¹⁾

임대형 민자사업을 시행하는 민간사업자는 해당 시설이 준공된 후 운영이 개시된 때로부터 실시협약에서 정한 기간 동안 주무관청으로부터 정부지급금을 지급받는다. 사업 특성상 정부지급금이 장기간에 걸쳐 지출되므로 정부지급금 부담이 과도해지는 것을 방지하기 위해, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」은 매년 다음 연도에 실시할 BTL 사업의 총한도액과 시설별 한도액 등을 국회에 제출하여 심의받도록 규정하고 있다.

[사회기반시설에 대한 민간투자법]

제7조의2(민간투자사업의 총한도액등 국회 의결) ① 정부는 다음 연도에 실시할 제4조제2호에 따른 민간투자사업(이하 “임대형 민자사업”이라 한다)의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액(이하 “총한도액등”이라 한다)을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다.

② 제1항에 따른 예비한도액은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20 이내의 금액으로 한다.

김정훈 예산분석관(haste0408@assembly.go.kr, 6788-4634)

1) 임대형 민간투자사업(BTL)은 사용료 징수를 통해 투자비를 회수하기 곤란한 학교·병원·군생활관 등 수익성이 낮은 시설에 대하여 주로 활용되는 민간투자 방식으로, 사용료 징수를 통해 투자비를 회수하는 수익형 민자사업(Build-Transfer-Operate, BTO)과는 구분된다.

- ③ 정부는 제1항에 따른 임대형 민자사업의 총한도액등을 국회에 제출할 때 전년도에 지출한 대상시설별 예비한도액의 사용 명세를 함께 제출하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 임대형 민자사업의 총한도액등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

임대형 민자사업에 대하여 국회 심의에 필요한 주요 첨부서류 등의 제출 규정 부재

임대형 민자사업은 그 한도액안이 국회에서 의결된다고 하여도 당장의 재정지출이 이루어지는 것은 아니나, 이후 실시협약 체결 등의 절차를 거쳐 장기간의 재정지출을 불러온다는 점에서 그 적정성을 면밀히 검토할 필요가 있다.

실제로, 기획재정부가 제출한 「2023~2032년 재정 관련 자료 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」에 따르면, 해당 기간 동안 총 18조 1,500억원의 정부재정지출이 이루어질 것으로 추계되며, 중앙정부 외에 지방정부의 지출까지 포함한다면 재정지출 규모는 더욱 큰 상황이다.

[2023~2032년도 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금 추계 상위 10개 시설 현황]

(단위: 억원)

구분	2023	2024	2025	2026	2027	2028
합 계	15,728	16,954	19,335	19,427	19,478	19,473
• 군주거시설	5,688	5,964	6,110	6,126	6,133	6,147
• 철도	3,536	4,038	5,037	5,058	5,080	5,102
• 하수관거	3,359	3,487	3,543	3,564	3,564	3,562
• 유치원 및 학교	2,150	2,413	2,586	2,600	2,611	2,563
• 정보통신망	201	177	1,099	1,105	1,112	1,118
• 공공보건의료	277	278	280	281	281	282
• 어린이집	155	159	159	162	163	163
• 박물관 및 미술관	153	153	154	156	158	160
• 그린스마트스쿨	0	71	151	160	160	160
• 청소년 수련시설	76	79	80	80	81	81

(단위: 억원)

구분	2029	2030	2031	2032	합계
합 계	19,242	18,669	17,403	15,797	181,507
• 군주거시설	6,162	6,132	5,708	4,662	58,832
• 철도	5,125	5,148	5,173	5,197	48,494
• 하수관거	3,537	3,156	2,482	1,913	32,167
• 유치원 및 학교	2,308	2,111	1,918	1,925	23,185
• 정보통신망	1,125	1,132	1,139	1,146	9,354
• 공공보건의료	282	284	274	243	2,763
• 어린이집	164	165	166	168	1,624
• 박물관 및 미술관	162	164	166	168	1,594
• 그린스마트스쿨	160	160	160	160	1,340
• 청소년 수련시설	82	83	83	84	809

주: 국고에서 지급되는 정부지급금만을 대상으로 집계(지자체가 부담하는 정부지급금 제외)

자료: 기획재정부, 「2023~2032년 재정 관련 자료 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서」, p.3.

그러나 임대형 민자사업의 국회 심의와 관련하여서는 그 한도액안을 국회에 제출하여 의결을 받도록 규정하고 있을 뿐, 실질적인 검토에 필요한 첨부서류를 제출하도록 하고 있지 않아 국회 심의가 제한되는 측면이 있다.

「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2는 정부가 다음 연도에 실시할 임대형 민자사업의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 예비한도액, 전년도에 지출한 대상시설별 예비한도액의 사용 명세를 제출하도록 규정하고 있을 뿐, 실질적 심사에 필요한 개별 사업에 대한 사업설명서·타당성분석 보고서·적격성조사 보고서 등의 주요 서류는 제출 의무를 규정하지 않고 있다.

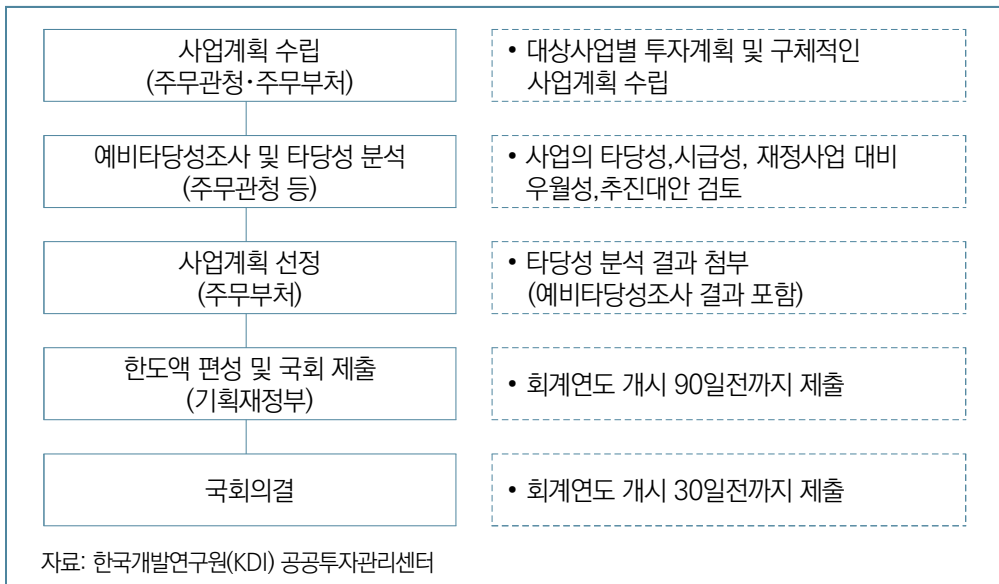
이에 따라 현재 국회에 제출되고 있는 임대형 민자사업 관련 서류를 통해서는 총한도액, 대상시설별 한도액만을 확인할 수 있을 뿐, 별도의 자료요청 없이는 한도액안에 포함된 개별 사업에 대한 대략적인 사업내용도 알 수 없는 상황이다.

임대형 민자사업 한도액안의 국회 심의 강화를 위한 제출서류 보완 필요

임대형 민자사업 한도액안에 대한 국회 심사 과정에서 보다 면밀한 검토가 이루어질 수 있도록, 임대형 민자사업 한도액안 제출 시 개별 사업에 대한 설명서, 타당성 분석 결과 등의 주요 서류도 함께 제출하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

임대형 민자사업은 사업 제안 주체에 따라 정부고시사업과 민간제안사업으로 나누어지는데, 각각의 추진 절차를 살펴보면 정부고시사업의 경우 주무관청은 사업계획을 바탕으로 KDI 공공투자관리센터 또는 전문기관에 의뢰하여 실시한 타당성분석²⁾ 결과를 기획재정부에 제출하여야 하고, 민간제안사업의 경우에는 민간으로부터 사업 제안서를 접수받은 주무관청이 KDI 공공투자관리센터 또는 전문기관에 의뢰하여 실시한 제안내용에 대한 검토서³⁾ 또는 적격성조사⁴⁾ 결과를 기획재정부에 제출하여야 한다(「민간투자사업 기본계획(기획재정부 공고)」 제65조, 제95조 및 제96조).

[BTL 정부고시사업의 추진 절차]



2) 해당 사업의 경제성·정책성 분석 및 정부재정사업방식과 민간투자사업방식 간의 비교·평가 등 분석

3) 정부의 중장기계획 및 국가투자우선순위 등에 부합되는지 여부, 건설 및 운영계획의 적정성, 경제적 타당성 및 편익 증대 효과 등 검토

4) 총사업비가 2천억원 이상인 사업에 대하여 경제성 및 정책적 필요성 분석, 재정사업으로 추진할 경우와 비교한 민간투자방식의 적정성 등 조사

[BTL 민간제안사업의 추진 절차]



기획재정부는 주무관청으로부터 타당성분석 결과, 제안서 검토 결과, 적격성조사 결과 등의 서류를 제출받고 있음에도 불구하고, 임대형 민자사업 한도액안을 국회에 제출하는 때에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 열거된 총한도액, 대상 시설별 한도액 및 예비한도액, 전년도에 지출한 대상 시설별 예비한도액의 사용 명세서만 제출할 뿐, 실질적인 심사에 필요한 주요 서류 등은 별도의 요청이 없는 한 제출하지 않고 있다.

따라서 장기간에 걸친 재정지출을 수반하는 임대형 민자사업 한도액안에 대하여 국회 심사 과정에서 보다 면밀한 검토가 이루어질 수 있도록, 임대형 민자사업 한도액안 제출 시 개별 사업에 대한 설명서, 타당성분석 결과, 적격성조사 결과 등의 주요 서류도 함께 제출하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

관련 법령: 「국회법」 제84조 후단

개 요

「국회법」 제84조제2항에 따라 결산의 사후적인 특성으로 인해 결산 심의는 예산안 심의와 달리 상임위원회 예비심사와 예산결산특별위원회 종합심사를 거치더라도 결산의 내용이 바뀌거나 수정되지 않고 정부에서 제출한 원안 상태로 가결된다. 이에 국회 결산심사의 실효성을 확보하기 위해서 2003년 「국회법」 개정¹⁾으로 시정요구제도가 도입되었으며, 국회는 2002회계연도 결산에 대한 심의부터 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우 변상 및 징계조치 등 시정요구사항을 채택하고 있다.²⁾

[국회법]

제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사 결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당 기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당 기관은 시정 요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

최근 5년간 연도별 국회 결산심사 결과 추이를 살펴보면, 시정요구 건수는 1,356건에서 1,916건에 이르고 있다.

신지현 예산분석관(elasticshj83@assembly.go.kr, 6788-4630)

1) 「국회법」 개정(법률 제6855호, 2003.2.4., 일부개정)에 따라 제84조제2항 후단 신설

2) 「국회법」 제84조제2항에는 시정요구의 유형으로 변상과 징계만이 구체적으로 명시되어 있으나, 국회는 변상·징계·시정·주의·제도개선외의 5가지로 구분하여 운용 중이며 하나의 시정요구 건에 대하여 두 가지 이상의 복수의 유형을 적용하기도 한다.

[최근 5년간 연도별 국회 결산심사 결과 현황]

(단위: 건)

회계연도	2018	2019	2020	2021	2022
시정요구	1,356	1,647	1,881	1,416	1,916
부대의견	23	19	21	21	26
감사요구	4	4	4	0	1

자료: 예산결산특별위원회, 2022회계연도 「결산 심사보고서」 및 「예비비 지출 승인의 건 심사보고서」

결산 시정요구사항 후속 조치결과 이후 지속적인 결과 보고 필요성

정부는 결산 시정요구사항의 후속 조치결과 보고 이후, 조치가 미완료된 사항의 조치 상황 또는 최종 조치여부를 추가로 보고하지 않고 있어 동일한 시정요구 사항이 연례적으로 결산 심사에서 반복되는 등 국회가 정부의 지속적인 조치 노력을 점검하는 데 한계가 있다.

「국회법」 제84조제2항은 시정요구 사항의 처리결과 기한을 구체적으로 명시하지 않고 “지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다”고 규정하고 있다.

이에 따라 정부는 국회 시정요구에 대한 ‘조치결과 보고서’를 결산 심의 완료 후 2~4개월 내에 국회에 제출하고, 다음 회계연도 국가결산보고서 제출 시 ‘후속 조치결과보고서’를 다시 제출하고 하고 있다. 2022회계연도 시정요구의 경우 조치결과 보고서는 2024년 2월에, 후속 조치결과 보고서는 2024년 5월에 각각 제출되었다.

그러나 후속 조치결과보고 시에도 여전히 조치되지 않은 사항에 대하여는 이후 국회가 확인할 수 있는 제도적 장치가 아직 없는 상황이다. 그 결과 국회는 개별 사항마다 조치 확인 요구를 하고, 불이행 시 동일한 시정요구를 결산심사마다 연례적으로 반복해야 하는 실정이다. 참고로 최근 5년간 연도별 국회 결산시정요구사항에 대한 조치 미완료율을 살펴보면, 2018~2022회계연도 기간 동안 시정요구 사항 중 15~20% 가량이 꾸준히 조치 완료되지 않고 있는 상황이다.

[최근 5년간 시정요구사항 조치결과보고 현황]

(단위: 건, %)

회계연도	조치결과보고 일자		조치결과 ¹⁾			
	조치결과보고	후속 조치결과보고	시정요구 사항 (A)	조치완료	조치중 (B)	조치 미완료율 (B/A)
2018	2020.1월	2020.5월	1,356	1,171	185	13.6
2019	2021.1월	2021.5월	1,647	1,377	270	16.4
2020	2022.3월	2022.5월	1,881	1,534	347	18.4
2021	2023.2월	2023.5월	1,416	1,175	241	17.0
2022	2024.2월	2024.5월	1,916	1,582	334	17.4

주: 1) 후속 조치결과보고 기준 조치결과

자료: 국회사무처 의안과 제출자료를 바탕으로 재작성

후속 조치결과 보고 이후에도 조치 미완료 시 지속적인 국회 보고 절차 마련 필요

후속 조치결과 제출 이후에도 미이행이나 조치 중으로 나타난 시정요구에 대해서는 최종 조치여부까지 지속적으로 보고하도록 하여 국회가 별도의 자료 요구나 반복적인 시정요구 의결없이 이행여부를 점검·확인할 수 있도록 할 필요가 있다.

「국회법」 제84조제2항은 “지체없이 처리하여 그 결과를 보고”하도록 규정하고 있어, 차년도 결산 시점의 후속 조치결과 제출 시점 이후에는 미완료 사항에 대해 지속적인 보고의무 이행을 강제하기 어려운 측면이 있었다. 또한, 국회의 시정요구에 대한 조치를 위해 1년 이상의 준비 기간이나 검토과정이 필요한 사항에 대해서도 보고 계기를 마련해 줄 필요가 있다. 이에 시정요구에 대해 최종 조치 여부까지 지속하여 보고하도록 명확히 규정하면 보다 효율적인 결산심사를 기대할 수 있을 것으로 보인다. 이와 관련하여 국회예산정책처는 조치가 완료되지 않은 시정요구 사항에 대하여 지속적으로 이행상황을 보고하도록 하여 결산심사의 실효성을 확보할 필요가 있는 의견을 제시한 바 있다.³⁾

더불어, 제21대국회 정치개혁특별위원회(정개혁위)에서도 「국회법」의 개정을 통해 결산심사 방식을 개선하려는 논의가 제기된 바 있다. 당시 개정안은 현행 「국회

3) 국회예산정책처, 「2020회계연도 결산시정요구 사항 조치결과 분석 보고서」, 2022. 8.

법」이 동일한 시정요구 사항이 연례적으로 결산심사에서 반복되는 등 지속적인 조치 노력을 점점 또는 모니터링하는 데 한계를 지니고 있음을 지적하였다.

참고로 당시 논의된 개정안은 시정요구사항에 대한 조치결과 보고 및 후속조치 결과 보고 이후에도 1년간 6개월마다 처리 상황 및 최종 처리결과를 국회에 보고하도록 하는 제84조제3항 및 제4항 등을 신설할 것을 구체적으로 제안한 바 있다.

[국회 결산 시정요구 제도 방식 개선 관련 의안 발의 현황(제21대국회)]

의안번호	의안명	대표발의	관련 주요 내용
2109327	국회법 일부개정법률안	윤영덕 의원	시정요구 사항에 대한 조치결과 보고 및 후속조치 결과 보고 이후에도 1년 간 6개월마다 처리 상황 및 최종 처리결과를 국회에 보고하도록 함(안 제84조제3항 및 제4항 신설)

자료: 국회 의안정보시스템

제22대 국회 재정법령 개선과제

중·장기 재정전망과 재정의 지속가능성 확보



관련 법령: 「국가재정법」 제7조② 및 같은 법 시행령 제2조

개요

「국가재정운용계획」은 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 「국가재정법」 제7조1)에 따라 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대하여 수립하여 국회에 제출하는 중기 재정운용계획이다. 「국가재정운용계획」은 「국가재정법」 제7조 제2항 및 제3항에 따라 다음과 같은 사항을 포함하고 있다.

[국가재정운용계획의 내용과 부속서류]

국가재정운용계획의 내용	국가재정운용계획의 부속서류
1. 재정운용의 기본방향과 목표 2. 중기 재정전망 및 근거 3. 분야별 자원배분계획 및 투자 방향 4. 재정규모증가율 및 그 근거 4의2. 의무지출의 증가율 및 산출내역 4의3. 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거 5. 조세부담률 및 국민부담률 전망 6. 통합재정수지 전망과 관리계획 7. 삭제 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항	1. 해당 회계연도 국가재정운용계획의 전년도계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서 2. 해당 회계연도 중장기 기금재정관리계획 3. 해당 회계연도 국가채무관리계획 4. 중장기 조세정책운용계획 5. 5년마다 40회계연도 이상 기간을 대상으로 한 장기 재정전망 결과

강지혜 예산분석관(jihyekang@assembly.go.kr, 6788-4626)

1) 「국가재정법」

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

「국가재정운용계획」은 총 5부로 다음과 같이 구성된다.

[국가재정운용계획의 구성]

제1부 국가재정운용계획의 의의

제2부 경제·재정운용 여건

- 대·내외 경제 여건, 재정운용 여건 등

제3부 재정운용 방향

- 재정운용 기본 방향, 중기 재정전망 및 재정운용 목표, 분야별 자원 배분 방향 등

제4부 12대 분야별 투자 방향

제5부 재정혁신 방향

자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

현행 국가재정운용계획 및 부속서류의 한계

(1) 세부 목표에 대한 명시적인 이행 방안이나 전년도 계획의 실적 평가 결여

정부의 2023~2027년 「국가재정운용계획」 상의 중기재정목표는 “지속 가능한 재정을 위해 건전재정기조를 견지하면서, 약자복지 강화, 미래 준비, 양질의 일자리 창출, 국가의 본질기능 뒷받침 등 4대 중점 분야에 과감히 투자하되 강력한 지출 재구조화와 재정혁신을 통해 재정운용의 효율성을 제고”한다는 것이며, 이를 위해 2027년 GDP 대비 △2% 중반 수준의 관리재정수지 적자 및 GDP 대비 50%대 중반 수준의 국가채무 목표를 수립한 것으로 보인다.

그러나 이러한 중기재정목표 달성을 위한 구체적인 세부 이행방안은 제시되지 않고 있다. 일례로, 건전재정기조 견지와 관련하여 정부는 총수입, 총지출 증가율 및 GDP 대비 관리재정수지와 국가채무 비율의 목표 수준 및 관리 또는 전망 등의 표현만을 제시하고 있을 뿐, 구체적인 재정의 지속가능성 확보 방안 등을 제시하고 있지 않다.

[국가재정운용계획상 중기재정운용 목표]

국가재정 운용계획	관리재정수지/GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	수준	표현	수준	표현
2004~2008	2008년까지 균형 회복	계획	2006년 수준 이하	관리
2005~2009	2007년 이후 △1% 내외	전망	2006년 이후 감소	전망
2006~2010	2007년 이후 △1% 수준	관리	2007년 이후 감소	전망
2007~2011	2008년 이후 △1% 내외	관리	2007년 이후 감소	전망
2008~2012	2012년까지 균형	관리	2012년 30% 수준	관리
2009~2013	2013~2014년 균형	전망/관리	2013년 30%대 중반	관리
2010~2014	2013~2014년 균형	전망	2014년 30%대 초반	전망
2011~2015	2013년 균형	전망	2014년 이후 20%대 후반	관리
2012~2016	점진적으로 개선	관리	점진적 하락(30% 이내)	전망
2013~2017	2017년 균형 수준	관리	30%대 중반	관리
2014~2018	점진적으로 개선	관리	30%대 중반	관리
2015~2019	점진적으로 개선	관리	40%대 초반	관리
2016~2020	단계적으로 회복	관리	40%대 초반	관리
2017~2021	△2% 내외	관리	40% 초반	관리
2018~2022	△3% 이내	관리	40% 초반	관리
2019~2023	연평균 △3% 중반	관리	40%대 중반 이내	관리
2020~2024	△5% 중반	관리	50% 후반 이내	관리
2021~2025	2022~2025년 △4%대 (통합재정수지 △3% 수준)	전망	50% 후반	전망
2022~2026	2026년 △2% 중반	전망/관리	50%대 중반 이내	관리
2023~2027	2027년 △2% 중반	전망/관리	50%대 중반 수준	관리

자료: 대한민국정부, 「국가재정운용계획」, 각 연도

전년도 재정혁신 방안의 경우에도 세부적인 이행 실적 평가가 결여되어 있다. 예를 들어, 정부는 「2022~2026년 국가재정운용계획」에서 재정혁신 방향 중 1. 재정의 지속가능성 확보 기반 마련에 대해 재정준칙 법제화를 제시하고, GDP 대비 관리재정수지 △3% 한도(국가채무 60% 초과시 △2%) 도입 및 위기 시 재정의 역할을 담보하기 위한 보완장치 마련을 세부 방안으로 제시하였다. 그러나 「2023 ~2027년 국가재정운용계획」에서는 이에 대한 평가 없이, 재정혁신 방향 중 5. 중장기 재정건전성 관리 강화에서 유사한 내용을 다시 재정혁신 방향의 내용으로 제시하고 있을 뿐이다.

전년도 국가재정운용계획의 이행실적에 대해서도 구체적인 평가가 결여되어 있다. 정부는 「국가재정법」 제7조 제3항에 따라 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서(이하 “국가재정운용계획의 전년도 대비 평가·분석보고서”)를 작성, 국가재정운용계획의 첨부서류로 제출하고 있다. 해당 보고서에서 제시하고 있는 항목 중 IV. 관리계획 평가 분석에서는 전년도 국가재정운용계획에서 제시한 관리계획(재정혁신 방향)에 대한 평가 및 분석의 내용으로 구성되어 있다.

그러나 제시된 평가·분석의 경우 그 이행여부 및 정도가 구체적인 제도개선이나 수치로 제시된 것이 아니라 추상적인 언급에 그치고 있다. 전년도 국가재정 관리계획의 이행실적이 구체적으로 제시되지 않은 사례를 들면, 「2022~2026년 국가재정운용계획」에서는 ‘재정의 지속가능성 확보’를 위해 중장기 재정운용전략 수립·추진을 계획했고, 세부적으로는 ‘장기재정전망을 기반으로 한 범정부적 종합대책’ 수립 및 ‘재정비전 2050’ 수립 등 중장기 재정개혁 과제 발굴 목표를 수립했다. 그러나 「2023~2027년 국가재정운용계획의 전년도 계획 대비 평가·분석 보고서」에서는 ‘중장기 재정개혁을 위한 「재정비전 2050」 수립 추진 및 이해관계자의 의견을 충분히 수렴하고 관계부처 협의를 거쳐 중장기 재정운용전략을 마련할 계획’이라는 추상적인 언급만 있을 뿐, 구체적인 재정개혁 추진 과정이나 재정운용전략 수립 일정 등에 대한 언급은 없다.

(2) 국가재정운용계획의 세부 경제전망지표 포함 논의 필요

정부의 국가재정운용계획은 거시경제전망에 근거하고 있어 거시경제전망의 오차범위를 관리하여 신뢰 할 만한 전망치를 제시하는 것이 중요하다. 그러나 정부는 전망의 근거가 되는 경제성장률 등에 대해 명확히 설명하고 있지 않으며 세부 지표를 밝히지 않고 있다.

일례로, 정부는 2009년까지는 5년간의 경상성장률과 실질성장률 전망을 제시하였으나, 2010~2013년 동안에는 대략적인 실질성장률 전망만을 제시하였으며, 2023년에는 2022년 계획에 명시되었던 경상GDP 성장률이 아닌 경상GDP 수준을 근거로 제시하는 등 전년도 전망치와의 비교를 어렵게 하고 있다.

[2022년 및 2023년 국가재정운용계획의 경상GDP]

2022~2026년 국가재정운용계획							2023~2027년 국가재정운용계획					
〈재정수지 및 국가채무 전망〉							〈재정수지 및 국가채무 전망〉					
(단위 : 조원, %)							(단위 : 조원, %)					
	'22년		'23년	'24년	'25년	'26년		'23년	'24년	'25년	'26년	'27년
	본예산	2차 추경										
■ 관리재정수지	△94.1	△110.8	△58.2	△58.6	△57.4	△56.6	■ 관리재정수지	△58.2	△92.0	△72.2	△69.5	△65.8
(GDP대비, %)	(△4.4)	(△5.1)	(△2.6)	(△2.5)	(△2.3)	(△2.2)	(GDP대비, %)	△2.6	△3.9	△2.9	△2.7	△2.5
※ 통합재정수지	△54.1	△70.4	△13.1	△14.0	△13.7	△13.4	※ 통합재정수지	△13.1	△44.8	△22.9	△19.2	△14.6
(GDP대비, %)	(△2.5)	(△3.3)	(△0.6)	(△0.6)	(△0.6)	(△0.5)	(GDP대비, %)	△0.6	△1.9	△0.9	△0.7	△0.5
■ 국가채무	1,064.4	1,068.8	1,134.8	1,201.2	1,271.9	1,343.9	■ 국가채무	1134.4	1196.2	1273.3	1346.7	1417.6
(GDP대비, %)	(50.0)	(49.7)	(49.8)	(50.6)	(51.4)	(52.2)	(GDP대비, %)	50.4	51.0	51.9	52.5	53.0
■ 경상GDP 성장률		5.2*	4.5*	4.2	4.2	4.0	■ 경상GDP **	2,249.0	2,345.6	2,454.3	2,563.5	2,672.3

* '22.6.16일 발표

* 국회 확정예산 기준, ** '23년은 국회 확정시 기준, '24년 이후는 '23.6월 전망 기준

자료: 대한민국정부, 「2022~2026년 국가재정운용계획」 및 「2023~2027년 국가재정운용계획」

이와 더불어 정부가 국가재정운용계획에서 전망 기간에 대한 경제성장률을 낙관적으로 전망하는 경향은 매년 반복적으로 나타나고 있다. 2013년 계획²⁾ 이후 국가재정운용계획의 성장률 전망 및 실제 성장률을 살펴보면, 2015~2017년 계획의 전망 초기기간 및 코로나19 대응 과정에서 불확실성이 컸던 2021년 등을 제외하면 대부분 실적치가 전망치를 하회하고 있다.

[국가재정운용계획의 경상성장률 전망 및 실적치 현황]

(단위: %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2013 계획	4.2	6.5	6.6	6.6	6.6					
2014 계획		5.3	6.1	6.1	6.1	6.1				
2015 계획			4.1	4.2	5.3	5.0	5.5			
2016 계획				4.0	4.1	4.7	5.1	5.1		
2017 계획					4.6	4.5	4.9	4.9	4.9	
2018 계획						4.0	4.4	4.7	4.8	4.8
2019 계획							3.0	3.8	4.1	4.1
2020 계획								0.6	4.8	4.0
2021 계획									5.6	4.2
2022 계획										5.2
실적치	4.2	4.1	6.0	4.9	5.4	3.4	1.4	0.9	7.1	3.9

주. 1. 음영 부분은 계획보다 실적이 낮았던 연도를 의미함. 굵은 글씨는 예산안(국가재정운용계획의 2차년도) 수치를 의미함.

2. 실적치는 기획재정부, 「월간 재정동향」의 실질 GDP 성장률과 GDP디플레이터의 합으로 계산

자료: 기획재정부, 각 연도별 「국가재정운용계획」 자료 및 「월간 재정동향」

2) 정부는 2011계획 및 2012계획에서는 경상성장률 전망이 아닌 실질성장률 전망을 제시하였다.

국가재정운용계획에 구체적인 세부 이행방안·실적 포함 필요

국가재정운용계획에 구체적인 세부 이행방안이나 실적을 포함하여 계획 이행 여부의 평가 및 환류가 이루어지도록 할 필요가 있고, 국가재정운용계획에서 제시하는 전망의 근거를 명시적으로 제시할 필요가 있다.

국가재정운용계획은 재정운용의 기본 방향 및 목표, 분야별 자원배분 방향 등을 제시하고 있으나, 구체적으로 세부 목표에 대한 명시적인 이행방안이나 전년도 계획의 이행실적에 대한 평가는 결여되어 계획 이행 여부의 실효성 있는 평가 및 환류가 제대로 이루어지지 않는 문제가 있다. 이러한 점에서 이를 명시적으로 포함하도록 법률을 개정할 필요가 있다.

또한 국가재정운용계획은 총수입, 총지출, 관리재정수지 및 국가채무 지표 전망에 있어 연례적으로 전년 계획 대비 금년 계획 수치에 차이가 존재하며, 전망치 대비 실적치 간 오차도 지속적으로 발생하고 있는바, 전망의 근거가 되는 세부 지표(명목 및 실질 경제성장률, 지출 항목별 GDP, GDP에 대한 성장기여도, 고용 변수 등)를 공개하여 실효성 있는 전망 평가가 이루어질 수 있도록 시행령을 개정할 필요가 있다. 경상성장률은 실질 GDP와 GDP 디플레이터의 합이므로, 실질 GDP 성장률을 낮게 전망하더라도 물가 상승률을 높게 전망하면 경상성장률 전망치는 상승할 수 있다. 즉 국가재정운용계획에서 가정한 경제전망의 실효성을 평가하기 위해서는 국가재정운용계획에서 명시하고 있는 경상성장 전망 외에, 물가 상승률 등 세부 경제 전망지표를 추가적으로 제시할 필요가 있다.

관련 법령: 「국가재정법」 제7조④

개요

재정전망은 재정운용 시 참고할 수 있도록 총수입, 총지출, 재정수지, 국가채무 등을 전망하는 것으로, 「국가재정법」 제7조제4항은 기획재정부장관이 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기 재정전망을 실시하도록 규정하고 있으며, 같은 법 제7조제3항제5호는 정부로 하여금 장기 재정전망 결과를 첨부하여 국회에 국가재정운용계획을 제출하도록 하고 있다.

[국가재정법]

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서
2. 제73조의4에 따른 중장기 기금재정관리계획
3. 제91조에 따른 국가채무관리계획
4. 「국세기본법」 제20조의2에 따른 중장기 조세정책운용계획
5. 제4항에 따른 장기 재정전망 결과

④ 기획재정부장관은 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기 재정전망을 실시하여야 한다.

기획재정부장관이 가장 최근 실시한 장기 재정전망은 2020년 실시한 「2020~2060년 장기재정전망」으로, 「2020~2024년 국가재정운용계획」의 첨부서류로 2020년 9월 3일 국회에 제출되었다. 당시 재정전망은 인구와 성장률을 중심으로 2060년까지의 국가채무를 전망하는 3가지 시나리오로 구성되었다.

보다 구체적으로, ① 정부의 정책적 대응 없이 인구감소 및 성장률 둔화추세가 유지되는 경우(현상유지(정책無대응)), ② 4차 산업혁명, 기술발전 등으로 성장률 하락폭이 둔화된 경우(성장대응), ③ 출생률 제고, 외국인 인력 활용 등을 통해 인구감소폭이 둔화된 경우(인구대응)를 시나리오로 가정하였다.

이규민 예산분석관(dlrals90@assembly.go.kr, 6788-4625)

한편 고령화, 사회안전망 확충 등으로 인해 의무지출은 지속적으로 증가하나 재량지출 비중은 상대적으로 축소될 것으로 예상하여 총지출 증가율이 중장기적으로 경상성장률 수준으로 증가한다고 전제하였는데, 이는 지출 구조조정 등을 통한 재량지출 관리를 가정한 것으로 보인다.

상기 시나리오와 가정에 따른 2060년 GDP 대비 국가채무 비율은 64.5~81.1% 범위로 예측되었으며, 전망기간 도중 신규 의무지출의 도입¹⁾, 수입확대²⁾라는 정책조합이 병행될 경우 그 비율은 47.1~92.0% 범위로 전망되었다. 이에 정부는 저출생·고령화, 성장률 하락 등 재정위험요인에 대해 대응할 필요가 있으며, 재량지출 구조조정, 사회연금·보험 개혁 등을 통해 재정의 지속가능성을 유지할 필요가 있다고 밝혔다.

[시나리오별 2060년 국가채무비율 전망]

구분	주요 전제		2060년 국가채무비율 (GDP 대비 %)
	인 구 (통계청 추계)	거시경제지표 (KDI 전망)	
현상유지(정책無대응) 시나리오	중위	중립	81.1
성장대응 시나리오	중위	적극	64.5
인구대응 시나리오	고위	중립	79.7

자료: 「2020~2024년 국가재정운용계획 첨부서류」를 바탕으로 재작성

[정책조합별 2060년 국가채무비율 전망]

구분	주요 전제		2060년 국가채무비율 (GDP 대비 %)	
	인 구	거시지표		
현상유지(정책無대응) 시나리오	중위	중립	신규 의무지출 도입	92.0
			수입확대	54.5
			신규 의무지출 도입 + 수입확대	65.4
성장대응 시나리오	중위	적극	신규 의무지출 도입	72.5
			수입확대	47.1
			신규 의무지출 도입 + 수입확대	55.1
인구대응 시나리오	고위	중립	신규 의무지출 도입	89.7
			수입확대	54.6
			신규 의무지출 도입 + 수입확대	64.6

자료: 「2020~2024년 국가재정운용계획 첨부서류」를 바탕으로 재작성

1) (2025~2040년) 10조원 → (2041~2050년) 20조원 → (2051~2060년) 30조원

2) 2050년까지 점진적으로 GDP 대비 2%p 수준의 수입확대 후 유지가정

5년 단위의 경직적인 전망 실시에 따른 장기 재정전망의 한계

「국가재정법」 제7조제4항은 기획재정부장관으로 하여금 5년마다 장기 재정전망을 실시하도록 하고 있으며 이는 현행 연금·보험 관련 전망이 일반적으로 5년 주기로 이루어지고 있다는 점을 감안한 것이다. 그런데 장기 재정전망 이후 대내외적 여건 변동으로 인해 전망의 전제가 되는 인구, 경상GDP 등 거시변수가 변화되거나 재정제도가 변경될 경우 기존 전망의 현실성이 낮아지게 된다. 따라서 적시에 전망을 추가적으로 실시할 필요가 있으나, 현행 「국가재정법」 상 실시주기는 5년으로 고정되어 있어 장기 재정전망을 활용하여 현실성·시의성 있는 재정운용계획을 수립하기 어려울 수 있다.

정부의 「2020~2060년 장기재정전망」 이후 대내외 여건 변화를 살펴보면, 출생률 하락으로 인해 당시 가정한 인구 전망과 2023년 12월 통계청이 발표한 「2022~2072년 장래인구추계」 상 총인구의 차이가 발생하고 있다. 전자의 경우 2060년 총인구를 4,284만명(중위) 또는 4,808만명(고위) 수준으로 가정한 반면 후자의 경우 4,230만명(중위), 4,740만명(고위), 3,742만명(저위)까지 추계하고 있다.

〔「2020~2060년 장기재정전망」과 「2022~2072년 장래인구추계」상 총인구 비교〕

(단위: 만 명)

구분		2020	2030	2040	2050	2060	2072
「2020~2060년 장기재정전망」	현상유지, 성장대응 시나리오 (인구 중위)	5,178	5,193	5,086	4,774	4,284	-
	인구대응 시나리오 (인구 고위)	5,194	5,341	5,355	5,161	4,808	-
「2022~2072년 장래인구추계」	인구 중위	5,184	5,131	5,006	4,711	4,230	3,622
	인구 고위	-	5,215	5,244	5,095	4,740	4,282
	인구 저위	-	5,051	4,774	4,333	3,742	3,017

주: 1. 중위, 고위, 저위는 각각 중간, 높은, 낮은 수준의 출산율을 의미함

2. 「2020~2060년 장기재정전망」은 인구 저위를 가정하지 않음

자료: 「2020~2024년 국가재정운용계획 첨부서류」 등을 바탕으로 재작성

3) 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등의 경우 근거법률에 따라 5년 주기로 재정 전망을 실시하고 있다.

또한 코로나19로 인해 2020년부터 2022년까지 총 8차례의 추가경정예산안이 편성되는 등 확정적 재정정책이 추진됨에 따라 국가채무(D1)가 2019년 723.2조원(GDP 대비 37.6%)에서 2023년 1,092.5조원(GDP 대비 48.9%)까지 증가하는 등 「2020~2060년 장기재정전망」 이후 예측하기 어려운 재정소요 발생으로 국가채무가 급증한 바 있다.

이러한 추세를 반영하여 정부가 2023년 9월 국회에 제출한 「2023~2027년 국가재정운용계획」에 따르면 2027년 국가채무는 1,417.6조원(GDP 대비 53.0%)까지 증가할 것으로 예상되는데, 이는 정부가 「2020~2060년 장기재정전망」을 통해 제시한 ① 현상유지 시나리오(수입확대)와 ② 인구대응 시나리오(수입확대)에 따른 2060년 GDP 대비 국가채무 비율 54.5%, 54.6%와 불과 1.5%p, 1.6%p 차이가 나는 수준이다.

참고로 정부의 「2020~2060년 장기재정전망」을 국회예산정책처가 가장 최근에 실시한 장기재정전망인 「2022~2070년 장기 재정전망」과 비교해보면, 전자의 경우 2060년 GDP 대비 국가채무 비율이 최대 92.0%, 최소 47.1% 수준이나 후자의 경우 최대 161.0%, 최소 115.8% 수준으로 큰 격차를 보이고 있으며, 이는 주요 전제의 차이 외에 「2022~2070년 장기 재정전망」이 최근 변화된 대내외 여건을 전망에 반영함에 따라 차이가 발생한 것으로 보인다.⁴⁾

「정부의 「2020~2060년 장기재정전망」과 국회예산정책처의 「2022~2070년 장기 재정전망」 비교」

구분		주요 전제	2060년 국가채무비율 (GDP 대비)	
정부 「2020~2060년 장기재정전망」	현상유지 시나리오	인구 중위 거시경제지표 중립	전망	81.1%
			정책조합 병행	54.5~92.0%
	성장대응 시나리오	인구 중위 거시경제지표 적극	전망	79.7%
			정책조합 병행	47.1~72.5%
	인구대응 시나리오	인구 고위 거시경제지표 중립	전망	64.5%
			정책조합 병행	54.6~89.7%

4) 예를 들어 「2020~2060년 장기재정전망」은 통계청이 2019년 발표한 장래인구추계를 사용한 반면, 「2022~2070년 장기 재정전망」은 통계청이 2021년 발표한 장래인구추계를 활용하였고, 「2022~2070년 장기 재정전망」은 코로나19로 인해 2020년부터 2022년까지 편성된 추가경정예산안으로 인한 재정투입과 그로 인한 국가채무 확대까지 반영하였다.

구분		주요 전제	2060년 국가채무비율 (GDP 대비)
국회예산정책처 「2022~2070년 장기 재정전망」	시나리오 1	인구 중위 재량지출이 장기 수렴 수준(GDP 대비 12.8%)에서 유지	161.0%
	시나리오 2	인구 중위 재량지출 일부 축소 (GDP 대비 11.7%)에서 유지	128.4%
	시나리오 3	인구 중위 재량지출 소비자물가상승률에 따라 증가	115.8%

자료: 「2020~2024년 국가재정운용계획 첨부서류」 등을 바탕으로 재작성

장기 재정전망에 기반한 재정의 지속가능성 확보 계획의 구체성 부족

정부는 「2020~2060년 장기재정전망」 결과를 기반으로 재정의 지속가능성 유지를 위해 ① 성장률 제고를 통한 재정과 성장의 선순환 구조 구축, ② 수입기반 확충, ③ 지출관리 및 재정준칙, ④ 사회연금·보험 개혁, ⑤ 위험 모니터링이 필요하다고 밝혔으나, 해당 내용의 구체성이 부족하고 실제로는 제시한 방향과 다른 정책이 추진되는 경우도 있다.

예를 들어 당시 정부는 수입기반 확충을 위하여 기존 비과세·감면제도 중 실효성이 낮고 불요불급한 항목 중심으로 정비하는 방안을 추진하겠다고 제시하였으나, 정비대상·일정 등 구체적인 정비계획에 관한 내용이 미흡하며, 조세지출은 연례적으로 증가하고 있는 추세⁵⁾로, 2024년 예산안 기준 국세감면율은 「국가재정법」에 따른 법정한도를 2.3%p 초과한 16.3% 수준에 달할 예정이다.

또한 정부는 재정의 지속가능성을 유지하기 위하여 유사·중복, 저성과, 집행부진사업 등을 중심으로 재량지출에 대해 과감한 구조조정을 실시하겠다고 밝히며 2021년 예산안 편성 시 재량지출의 10% 수준을 구조조정하였다는 입장이나, 지출 구조조정의 대상이 되는 사업의 구체적인 기준이 제시되지 않았으며 2021년 예산안 기준 구조조정이 이루어진 재량지출 사업목록도 첨부하지 않아 실제로 무슨 사업이 어떠한 사유로 구조조정이 이루어졌는지 확인하기 어렵다.

5) 조세지출액 추이: 2020년 52.9조원, 2021년 57.0조원, 2022년 63.5조원, 2023년 69.5조원, 2024년 77.1조원
* 2023년은 예산 및 2024년은 예산안 기준

이외에도 정부는 의무지출의 경우 복지전달체계 개선 등을 통해 지출 효율화를 지속적으로 추진하겠다고 밝히고 있어 복지분야 의무지출을 중심으로 관리를 강화할 것으로 보인다. 그런데 복지분야 의무지출의 경우 국민기초생활보장·건강보험·공적연금·노인·아동보육·고용노동·보훈 등 다양한 분야로 구성되는데 각 분야별 관리계획에 관한 내용은 제시되어 있지 않다.

[「2020~2060년 장기재정전망」상 지출관리 계획]

- (지출관리) 혁신적 포용국가 성과 확산을 적극 뒷받침하면서도 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 특단의 지출구조조정 추진
 - 의무지출 비중 증가 추세를 감안, 유사·중복, 저성과, 집행부진 사업 등을 중심으로 재량지출에 대한 과감한 구조조정 실시*
 - * '20년 2~3차 추경(총 47.3조원) 예산에 약 20조원 수준의 지출구조조정 포함, '21년 예산안에는 재량지출의 10% 수준 지출 구조조정 반영
 - 의무지출도 복지전달체계 개선 등 제도개선 노력을 통해 지출 효율화 지속 추진
 - 관행적 출연·보조사업 존속 필요성을 원점에서 재검토하고, 보조금 부정수급 근절노력도 확대
 - 재정사업 평가제도*를 적극 활용하여 투자우선순위에 입각한 전략적 자원배분 및 지출구조 개선 노력 지속 추진
 - * 재정사업자율평가, 심층평가, 핵심사업평가 등
 - 인구·사회·산업 구조 변화 등 미래 재정수요 변화 양상에 대한 면밀한 분석을 토대로 기존 재정지출 구조를 전면 재검토

장기 재정전망의 수시 실시 및 장기 재정전망과 연계한 지출관리계획 수립

중대한 대내외 여건 변화가 발생한 경우에는 5년 주기와 별도로 전망을 실시할 수 있도록 하여 장기 재정전망과 이에 기반한 중장기 재정운용계획 수립이 시의성 있게 이루어질 수 있도록 할 필요가 있으며, 장기 재정전망과 연계하여 구체적인 지출관리계획을 수립하도록 할 필요가 있다.

현재와 같이 장기 재정전망을 5년 주기로만 실시하는 상황에서 중대한 대내외 여건 변화가 발생할 경우 기존 장기 재정전망의 현실성이 낮아지게 되며, 해당 전망 결과를 바탕으로 중장기적인 재정운용계획을 수립할 경우 계획의 현실성과 시의성 역시 저하되는 결과로 이어질 수 있다. 따라서 「국가재정법」 개정을 통해 장기 재정전망의 결과에 중대한 영향을 미칠 수 있는 대내외 여건 변화가 발생한 경우 5년 주기와 별도로 수시 장기 재정전망을 실시할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.⁶⁾

또한 「국가재정법」 제7조제4항은 기획재정부장관이 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기 재정전망을 실시하도록 규정하고 있을 뿐이며 법률상 장기 재정전망과 연계하여 재정의 지속가능성 확보 계획을 수립하도록 하는 내용이 부재하다. 현재 정부가 장기 재정전망을 기반으로 관련된 내용을 일부 제시하고 있으나 구체성이 부족한 실정이다. 이에 장기 재정전망을 실시할 경우 의무지출과 재량지출에 대한 구체적인 관리계획을 연계하여 수립하도록 「국가재정법」에 명시하여 정부로 하여금 보다 실효적인 재정의 지속가능성 확보 계획을 수립하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

6) 통계청의 경우 장래인구추계를 5년 주기로 실시해왔으나, 급변하는 인구구조 변화에 대응하여 인구와 관련된 정책 수립이 보다 시의성 있게 이루어질 수 있도록 하기 위해 「2022~2072년 장래인구추계」부터 추계 주기를 2~3년으로 변경한 바 있다는 점도 참고할 필요가 있다.

관련 법령: 「국가재정법」 제91조②, 제20조① 및 개별 기금의 근거 법률

개 요

현행 「국가재정법」 제5조는 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표2에 규정된 법률에 의하지 않고는 설치할 수 없다고 규정하고 있다.

[국가재정법]

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

이에 따라 현행 「국가재정법」 별표2에서는 기금설치 근거 법률을 규정하고 있으며, 2024년 3월 말 기준 총 68개 기금이 설치되어 운용되고 있다. 이 중 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금은 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융 신용보증기금 등 총 21개로, 구체적인 기금명 및 관리운용주체는 다음과 같다.

[중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금 현황]

기금명	유형	소관부처	관리운용주체
농림수산업자신용보증기금	금융성	금융위원회	농협중앙회
신용보증기금	금융성		신용보증기금
예금보험기금채권상환기금	금융성		예금보험공사
주택금융신용보증기금	금융성		한국주택금융공사
산업기반신용보증기금	금융성	기획재정부	신용보증기금

기금명	유형	소관부처	관리운용주체
사립학교교직원연금기금	보험성	교육부	사립학교교직원연금공단
사학진흥기금	사업성		한국사학진흥재단
국제교류기금	사업성	외교부	한국국제교류재단
공무원연금기금	보험성	인사혁신처	공무원연금공단
국민체육진흥기금	사업성	문화체육관광부	서울올림픽기념 국민체육진흥공단 (국민체육진흥계정) 사행산업통합감독위원회 (사행산업중독예방치유계정)
문화예술진흥기금	사업성		한국문화예술위원회
언론진흥기금	사업성		한국언론진흥재단
영화발전기금	사업성		영화진흥위원회
무역보험기금	금융성	산업통상자원부	한국무역보험공사
중소벤처기업창업및진흥기금	사업성	중소벤처기업부	중소벤처기업진흥공단
기술보증기금	금융성		기술보증기금
금강수계관리기금	사업성	환경부	금강수계관리위원회
낙동강수계관리기금	사업성		낙동강수계관리위원회
영산강·섬진강수계관리기금	사업성		영산강·섬진강수계관리위원회
한강수계관리기금	사업성		한강수계관리위원회
근로복지진흥기금	사업성	고용노동부	근로복지공단

주: 「국가재정법」상 기금만을 대상으로 함

중앙관서의 장이 관리하지 않는 「국가재정법」 상 기금에 대한 국회 통제 미비

(1) 국채 발행 및 차입금 한도에 대한 국회 사전 의결 원칙 위배

현행 「국가재정법」 제91조제1항은 기획재정부장관이 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 있으며, 같

은 조 제2항 및 「국가재정법 시행령」 제43조제2항에서는 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금이 발행한 채권이나 차입금은 국가채무관리계획의 대상인 금전채무에서 제외하도록 규정하고 있다.

[국가재정법 및 같은 법 시행령]

「국가재정법」

제91조(국가채무의 관리) ① 기획재정부장관은 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. 해당 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액
3. 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채 발행 계획 또는 차입 계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환 계획
4. 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획
5. 그 밖에 대통령령으로 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 대통령령으로 정하는 회계 또는 기금은 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 대통령령으로 정하는 채무

「국가재정법 시행령」

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

또한, 현행 「국가재정법」 제20조 및 제68조는 예산총칙에 국채와 차입금의 한도액을 규정하도록 하면서 기금의 경우에는 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금 운용계획안에 계상된 국채 발행 및 차입금의 한도액만 포함하도록 규정하고 있다.

[국가재정법]

제20조(예산총칙) ① 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.

1. 제18조 단서의 규정에 따른 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금은 용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)
2. 「국고금관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액
3. 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항

제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) ① 정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 한다.

이에 따라 「국가재정법」 상의 기금이라도 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개 기금의 경우 그 기금운용계획에 계상된 채권 발행 및 차입금의 한도액이 국가채무관리계획 상 금전채무에도 포함되지 않으며, 예산총칙에 포함되지 않는 문제가 있다.

이러한 현행 「국가재정법」 규정은 「국가재정법」이 제정되기 전¹⁾인 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」 당시부터 규정되어 있었던 조문이다. 2001년 당시 「기금관리기본법」에 따르면 기금은 공공기금과 기타기금으로 구분되었는데, 이 중 공공기금은 중앙관서의 장이 기금관리주체가 되는 기금과 중앙관서의 장이 기금관리주체가 되지 않는 기금 중 공공성이 큰 8개의 기금²⁾이 해당되었다. 2001년 당시에는 공공기금만이 국회의 통제를 받고 있었으나, 2001년 말 기금의 투명성·효율성·책임성을 높이기 위하여 공공기금과 기타기금의 구분을 폐지하였으며, 금융성기금을 제외한 모든 기금의 기금운용계획안과 기금결산은 국회의 의결을 거치도록 「기금관리기본법」이 개정되었다.

또한, 2003년 말에는 신용보증기금 등 금융성 기금도 국회의 심의·의결을 받도록 「기금관리기본법」이 개정됨에 따라 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 전부 국회의 통제를 받도록 제도가 개선되었다.

1) 「국가재정법」은 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」을 통합하여 국가 재정운용의 기본법으로서의 역할을 하기 위하여 2006년에 제정되었음

2) 공무원연금기금, 사학진흥기금, 중소기업창업및진흥기금, 특정물질사용합리화기금, 근로복지진흥기금, 도로교통안전관리기금, 축산발전기금, 사립학교교직원연금기금

[기금구분 폐지에 따른 변경된 기금 현황]

2001년 현행			⇒	2002년 변경		
구분	기금명			구분	기금명	
공 공 기 금	• 공공자금관리기금	• 특정물질사용합리화기금		기 금	• 공공자금관리기금	• 전력산업기반기금
	• 국민투자기금	• 정보화촉진기금			• 국민투자기금	• 특정물질사용합리화기금
	• 대외경제협력기금	• 국민건강증진기금			• 대외경제협력기금	• 정보화촉진기금
	• 외국환평형기금	• 국민연금기금			• 외국환평형기금	• 국민연금기금
• 사립학교교직원연금기금	• 편의시설설치촉진기금	• 사립학교교육연구기금		• 국민건강증진기금		
• 사학진흥기금	• 한강수계관리기금	• 사학진흥기금		• 편의시설설치촉진기금		
• 남북협력기금	• 고용보험기금	• 남북협력기금		• 응급의료기금		
• 국민연금기금	• 근로복지진흥기금	• 국제교류기금		• 한강수계관리기금		
• 군인연금기금	• 산업재해보상보험기금	• 법률구조기금	• 고용보험기금			
• 방위산업육성기금	• 산업재해예방기금	• 국민연금기금	• 장애인고용촉진 및 직업재활기금			
• 공무원연금기금	• 임금채권보장기금	• 방위산업육성기금	• 산업재해보상보험 및 예방기금			
• 과학기술진흥기금	• 장애인고용촉진 및 직업재활기금	• 군인복지기금	• 임금채권보장기금			
• 원자력연구개발기금	• 여성발전기금	• 방위산업육성기금	• 근로복지진흥기금			
• 관광진흥개발기금	• 국민주택기금	• 군인복지기금	• 여성발전기금			
• 문화산업진흥기금	• 수산발전기금	• 공무원연금기금	• 국민주택기금			
• 청소년육성기금	• 보존기금	• 과학기술진흥기금	• 수산발전기금			
• 농수산물가격안정기금	• 순국열사·애국지사 사업기금	• 원자력연구개발기금	• 보존기금			
• 농지관리기금	• 참전기념사업기금	• 청소년육성기금	• 순국선열·애국지사 사업기금			
• 양곡증권정리기금	• 도로교통안전관리기금	• 관광진흥개발기금	• 중소기업진흥 및 산업기반기금			
• 축산발전기금	• 중소기업창업및진흥기금	• 문화산업진흥기금	• 중소기업공제사업기금			
• 산업기반자금	• 방송발전기금	• 국민체육진흥기금	• 방송발전기금			
• 염안정기금		• 문예진흥기금				
		• 농산물가격안정기금				
		• 농지관리기금				
		• 양곡증권정리기금				
		• 축산발전기금				
	43개		45개			
기 타 기 금	• 기술신용보증기금	• 새마을금고안전기금	(민 용 성 기 금)	• 기술신용보증기금	• 재정저축장려기금	
	• 농림수산업자신용보증기금	• 국민체육진흥기금		• 농림수산업자신용보증기금	• 예금보험기금	
	• 농어가목돈마련저축장려기금	• 문화예술진흥기금		• 농어가목돈마련저축장려기금	• 수출보험기금	
	• 신용보증기금	• 발전소 주변지역지원기금		• 신용보증기금	• 산업기반신용보증기금	
• 예금보험기금	• 수출보험기금	• 주택금융신용보증기금	• 주택금융신용보증기금	• 부실채권정리기금		
• 재산형성저축장려기금	• 우체국보험기금	• 국제교류기금				
• 주택금융신용보증기금	• 산업기반신용보증기금	• 법률구조기금				
• 국제교류기금	• 부실채권정리기금					
• 법률구조기금	• 중소기업공제사업기금					
	18개		10개			
계	61개		55개			

자료: 「정부기금의 운용실태와 효율화방안 연구」, 권오열(2002)의 기획예산처 자료 재인용

이에 따라 현재 「국가재정법」상 기금은 그 유형과 관계없이 국회의 심의·의결을 받는 등 국회의 통제 대상이 되고 있다. 이는 예산과 동일하게 국가재정의 범위에 있는 기금에 대한 국회의 통제를 강화함으로써 재정의 투명성과 지속가능성을 도모하려는 취지이다.

그러나 현행 「국가재정법」 제20조제1항은 예산총칙에 규정되어야 할 국채 발행 및 차입금의 한도액에 중앙관서의 장이 관리하는 기금만의 국채 발행 및 차입금 한도액을 포함하도록 하고 있어, 「국가재정법」 상 기금 중 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개 기금의 국채 발행 및 차입금 한도액은 예산총칙에서 제외되어 있다.

비록 정부가 기금운용계획안에 대하여 국회의 의결을 받는다 하더라도, 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금의 국채 발행 및 차입금 한도액을 예산총칙에서 제외시키는 것은 헌법 제58조3)에서 규정하고 있는 국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하는 경우 국회의 사전 의결을 받도록 하는 원칙에 위배 된다는 문제가 있다.

또한, 이러한 규정은 예산과 동일하게 기금도 국회의 통제 대상으로 하려는 「기금관리기본법」 개정 취지와 부합하지 않을 뿐만 아니라, 국가 재정의 총괄적인 국채 발행 및 차입금 한도의 규모를 파악하는 데 한계가 있다.

참고로, 2023년 기준 기금운용계획 총칙 상에 채권 발행 또는 차입금 한도액이 설정된 기금은 중소벤처기업창업및진흥기금(101조 1,474억원), 무역보험기금(5,000억원), 사학진흥기금(1,472억원)으로, 이 중 중소벤처기업창업및진흥기금(5조 2,600억원)과 사학진흥기금(988억원)에서 실제 차입금이 발생하였다. 그 외에도 최근 10년 중 공무원연금기금(2015년, 2016년)의 기금운용계획에 차입금 한도액이 설정되어 차입이 이루어진 바 있다.

[중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금 중 채권발행 또는 차입금 한도액 설정 기금 현황]

(단위: 억원)

기금명	2023년 차입금 한도액	2023년 실제 차입금	2023년 말 기준 잔액	비고
중소벤처기업창업 및 진흥기금	1,011,474	52,600	235,002	중소벤처기업 진흥채권
무역보험기금	5,000	-	-	무역보험기금채권
사학진흥기금	1,472	988	11,012	차입금
공무원연금기금	-	-	-	차입금

자료: 각 기관 제출자료를 바탕으로 재작성

3) 「대한민국 헌법」

제58조 국채를 모집하거나 예산 외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

(2) 차입금 규모가 국가채무(D1)에 포함되지 않아 국가채무 규모의 왜곡 가능성

국가채무(D1)는 중앙정부 채무에 지방자치단체의 회계·기금을 포함하여 산출한 국가채무로, 2023년 결산 기준 국가채무는 1,092.5조원(GDP 대비 48.9%)이다. 전술한 바와 같이 현행 「국가재정법」 제91조 및 같은 법 시행령 제43조제2항은 국가채무관리계획의 대상이 되는 금전채무에 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금은 제외하도록 규정하고 있다. 이에 따라 현행 「국가재정법」 상 기금 중 신용보증기금 등 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개의 기금은 사실상 국가의 일을 중앙정부가 아닌 공공기관 등이 수행하는 것임에도 불구하고 해당 기금이 채권을 발행하거나 차입을 하더라도 중앙정부 채무에 포함되지 않아 국가채무(D1)의 규모가 왜곡되는 문제가 있다.

또한, 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개의 기금 중 국민체육진흥기금의 사행산업종독예방치유제정이나 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금은 그 관리·운용 주체가 공공기관이 아닌 사행산업통합감독위원회나 금강수계위원회 등이다. 따라서 해당 기금들이 향후 국채를 발행하거나 차입을 하는 경우 그 관리·운용 주체가 공공기관이 아니므로 일반정부 부채(D2)⁴⁾에도 포함되지 않게 되어 일반정부 부채의 규모도 왜곡될 가능성이 있다.

「국가재정법」 상 기금의 채권 발행 및 차입금 한도액 국가채무관리계획 및 예산총칙 포함 및 기금관리주체 변경 필요

「국가재정법」 상 기금은 기금관리주체와 관계없이 예산총칙에 국채발행 및 차입금 한도액을 포함하여 국회의 사전 의결을 받도록 「국가재정법」을 개정할 필요가 있으며, 나아가 「국가재정법」 상 기금은 모두 국가 재정에 해당하고 국회의 통제를 받는다는 점에서 개별 법률의 개정을 통하여 기금의 관리주체를 중앙관서의 장으로 변경하는 방안도 검토할 필요가 있다.

4) 일반정부 부채(D2)란 중앙 및 지방의 회계·기금 부채에 비영리공공기관 부채를 포함하여 산출한 것으로, IMF, OECD 등 국제기구에서 국가 간 부채 수준 비교 시 일반정부 부채(D2)를 활용하고 있음

예산총칙은 예산의 기본이 되는 서류라는 점에서 예산총칙만으로도 국가 재정의 총괄적인 파악이 가능하여야 한다. 또한, 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금이 발행한 채권이나 차입금은 국가재정에 해당함에도 불구하고 국가채무(D1)에 계상되지 않아 국가채무의 규모를 왜곡시킬 가능성이 있다. 국채 발행이나 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 하는 경우 국회의 사전 의결을 얻도록 하는 헌법 제58조를 고려할 때, 국가재정에 해당하는 「국가재정법」 상의 기금은 그 기금관리주체가 중앙관서의 장인지 여부를 불문하고 국채발행 및 차입금 한도를 국가채무에 포함하고, 예산총칙에도 국채발행 및 차입금 한도액을 포함하여 규정함으로써 국회의 사전 의결을 받도록 「국가재정법」 제20조, 제68조 및 제91조를 개정할 필요가 있다.

나아가, 「국가재정법」 상의 기금은 국가재정에 해당한다는 점을 고려할 때, 현재 중앙관서의 장이 관리하지 않는 21개 기금들은 그 근거가 되는 개별 법률 개정을 통하여 중앙관서의 장이 직접 관리·운용하도록 하고, 필요한 경우 공공기관 등에 위탁하여 운용하도록 함으로써 중앙관서의 관리·감독 및 책임성을 강화하는 방안도 검토할 필요가 있다.

참고로, 국민연금기금의 경우 「국민연금법」에 보건복지부장관이 기금의 관리·운용주체로 규정되어 있으며, 보건복지부장관의 위탁을 받아 국민연금공단(이하 “공단”이라 한다)을 설립하고 있다.

[국민연금법]

제102조(기금의 관리 및 운용) ① 기금은 보건복지부장관이 관리·운용한다.

제24조(국민연금공단의 설립) 보건복지부장관의 위탁을 받아 제1조의 목적을 달성하기 위한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 국민연금공단(이하 “공단”이라 한다)을 설립한다.

관련 법령: 「국가재정법」 제90조④

개 요

세계잉여금은 중앙정부의 1년간 총세입에서 총세출을 차감한 결산상 잉여금 중 다음 연도로 이월하는 금액을 공제한 금액으로, 경기호황 등으로 초과세수가 발생할 경우 세계잉여금의 규모 역시 증가하게 된다. 「국가재정법」 제90조는 세계잉여금¹⁾에 대해서 ① 지방교부세 및 교부금 정산에 활용할 수 있고, ② ①에 따라 사용한 금액을 제외한 금액의 30% 이상을 공적자금상환기금에 출연하여야 하며, ③ ①과 ②에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 금액의 30% 이상을 국채 및 차입금의 원리금, 국가배상금 등의 상환에 사용하도록 규정하고 있다.

또한 ④ ①부터 ③까지의 방법으로 사용하거나 출연하고도 남은 금액이 있으면 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있도록 하고 있으며, ⑤ ①부터 ④까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도 세입에 이입하도록 하고 있다.

[세계잉여금 처리 방법]

구분	주요 내용
처리 순서	① 지방교부세 및 교부금 등 정산 → ② 남은 금액의 30% 이상은 공적자금 상환기금 출연 → ③ 남은 금액의 30% 이상은 채무상환 → ④ 추가경정예산안 편성 → ⑤ 다음 연도 세입 이입

공적자금상환기금은 금융구조조정을 위해 공공기관이 부담한 채무의 상환을 목적으로 하고 있어 세계잉여금 중 동 기금에 출연되는 부분 역시 국가채무 상환의 목적²⁾을 지니고 있다. 이에 세계잉여금 중 국채 및 차입금의 원리금 상환 등에 사용되

이규민 예산분석관(dlrals90@assembly.go.kr, 6788-4625)

1) 여기에서 세계잉여금은 일반회계 세계잉여금을 의미하며, 특별회계 세계잉여금은 개별 법령에 따라 해당 회계의 세입으로 이입되거나 적립금·잉여금 등으로 적립된다.

는 금액까지 포함할 경우 전체 세계잉여금 중 지방교부세 및 교부금 정산에 활용하고 남은 금액 중 최소 51%가 국가채무 상환(공적자금상환기금 출연, 국채 및 차입금의 원리금 상환 등)에 사용되는 구조이다.

[국가재정법]

제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용계획) ① 일반회계 예산의 세입 부족을 보전(補填)하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서는 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있다. 이 경우 세입·세출 외로 처리할 수 있다.

② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 “세계잉여금”이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.

④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.

1. 국채 또는 차입금의 원리금
2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 융자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한정한다.
4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정 예산안의 편성에 사용할 수 있다.

세계잉여금의 연례적인 추경재원 활용에 따른 재정의 지속가능성 및 경기 대응성 약화

세계잉여금을 통해 재정의 지속가능성을 적극적으로 제고하기 위해서는 법정 비율 이상의 국가채무 상환이 필요하나 실제로는 법정 최저한도만 국가채무 상환에 쓰이고 있다. 최근 10회계연도 간 세계잉여금의 사용 현황을 살펴보면, 지방교부세·

2) 예금보험공사와 한국자산관리공사가 금융구조조정을 위하여 부담한 채무를 공적자금상환기금의 부담으로 국채를 발행하여 상환하고, 일반회계 전입금 등을 통해 해당 국채를 상환한다.

교부금 정산 이후 남은 금액은 「국가재정법」에서 규정하고 있는 최저한도인 30%만 공적자금상환기금 출연과 국채 원리금 등 상환에 집행되어 결과적으로 지방교부세·교부금 정산 이후 잔액의 51%만 국가채무 상환용으로 사용되었다.

[최근 10회계연도 세계잉여금을 통한 국가채무 상황 현황]

(단위: 억원)

회계연도	세계 잉여금 (A)	지방 교부세등 정산(B)	정산 후 잔액 (C=A-B)	공적자금 상환기금 출연(D)	출연 후 잔액 (E=C-D)	국채 원리금 상환(F)	국가채무 상환 (G=D+F)
2013 (2014년 사용)	812	-	812	244 (30%) ¹⁾	568	170 (30%) ²⁾	414 (51%) ³⁾
2014 (2015년 사용)	964	-	964	289 (30%) ¹⁾	675	203 (30%) ²⁾	492 (51%) ³⁾
2015 (2016년 사용)	25,277	-	25,277	7,583 (30%) ¹⁾	17,694	5,308 (30%) ²⁾	12,891 (51%) ³⁾
2016 (2017년 사용)	60,920	38,091	22,829	6,849 (30%) ¹⁾	15,980	4,794 (30%) ²⁾	11,643 (51%) ³⁾
2017 (2018년 사용)	100,422	59,762	40,660	12,198 (30%) ¹⁾	28,462	8,539 (30%) ²⁾	20,737 (51%) ³⁾
2018 (2019년 사용)	106,575	105,292	1,283	385 (30%) ¹⁾	898	269 (30%) ²⁾	654 (51%) ³⁾
2019 (2020년 사용)	619	619	-	-	-	-	-
2020 (2021년 사용)	57,193	22,653	34,540	10,362 (30%) ¹⁾	24,178	7,253 (30%) ²⁾	17,615 (51%) ³⁾
2021 (2022년 사용)	179,949	113,382	66,567	19,970 (30%) ¹⁾	46,597	13,979 (30%) ²⁾	33,979 (51%) ³⁾
2022 (2023년 사용)	60,248	4,103	56,145	16,843 (30%) ¹⁾	39,302	11,791 (30%) ²⁾	28,634 (51%) ³⁾

주: 1) 공적자금상환기금 출연(D) ÷ 정산잔액(C)

2) 국채 원리금 상환(F) ÷ 출연 후 잔액(E)

3) (공적자금상환기금 출연(D) + 국채 원리금 상환(F)) ÷ 정산잔액(C)

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

반면 같은 기간 발생한 세계잉여금이 추경재원으로 사용되지 않은 경우는 총 3 회계연도(2013·2020·2023년)에 불과한 상황으로, 코로나19와 같은 특수한 상황을 고려할 필요도 있다고 보이나 세계잉여금을 활용한 추가경정예산안 편성이 연례적으로 이루어졌다는 점을 알 수 있다.

[최근 10회계연도 세계잉여금 사용 현황]

(단위: 억원, %)

회계연도	세계 잉여금	사용내역			
		지방교부세 등 정산	국가채무 상환 ¹⁾	추경재원	다음연도 세입이입
2013(2014년 사용)	812	-	414	-	398
2014(2015년 사용)	964	-	491	472	-
2015(2016년 사용)	25,277	-	12,891	12,386	-
2016(2017년 사용)	60,920	38,091	11,644	11,186	-
2017(2018년 사용)	100,422	59,762	20,736	19,923	-
2018(2019년 사용)	106,575	105,292	654	629	-
2019(2020년 사용)	619	619	-	-	-
2020(2021년 사용)	57,193	22,653	17,615	16,924	-
2021(2022년 사용)	179,949	113,382	33,949	32,618	-
2022(2023년 사용)	60,248	4,103	28,633	-	27,511
합 계	592,979	343,902	127,027	94,138	27,909
(비 중)	(100.0)	(58.0)	(21.4)	(15.9)	(4.7)

주: 1) 공적자금상환기금 출연과 국가채무 원리금 상환을 포함

자료: 대한민국정부, 연도별 「국가결산보고서」를 바탕으로 재작성

코로나19 대응과정에서 추진된 8차례의 추가경정예산안 편성 등 확장적 재정 정책에 따라 국가채무(D1)는 2019년 723.2조원(GDP 대비 37.6%)에서 2023년 1,092.5조원(GDP 대비 48.9%)까지 증가하였다.

또한 저출생·고령화로 인해 복지분야를 중심으로 의무지출의 증가가 불가피하나 생산인구 감소로 중장기적 세수여건이 긍정적이지 않다는 점을 고려할 때 재정의 지속가능성에 대한 선제적 관리가 필요하다. 그런데 향후에도 세계잉여금이 추가경정예산안의 편성재원으로 빈번히 활용될 경우 재정의 지속가능성이 원활하게 제고되지 않을 수 있다.

이외에도 재정정책이 경기진폭을 완화함으로써 거시경제의 안정화에 기여하는 경기대응성을 갖기 위해서는 경기에 역행적인 재정정책이 이루어져야 하는데, 세계잉여금은 경기호황일 때 그 규모가 커지는 경향이 있으며 전년도 세계잉여금이 증가하면 추가경정예산안의 규모 역시 커지면서 재정정책이 경기동행적으로 이루어짐에 따라 결과적으로 재정의 경기대응성이 약화되는 문제가 발생할 수 있다.³⁾

3) 세계잉여금과 추가경정예산의 관계, 재정정책의 경기대응성에 관한 보다 자세한 내용은 국회예산정책처의 「세

세계잉여금의 국가채무 상환비율 상향을 통한 재정의 지속가능성 제고 및 재정여력 확보

급증한 국가채무에 대한 관리 필요성과 저출생·고령화에 대비한 재정여력 확보 필요성을 고려할 때 「국가재정법」상 세계잉여금의 국가채무 상환비율을 상향하여 재정의 지속가능성을 도모할 필요가 있다.

현행 「국가재정법」 제90조는 세계잉여금의 국가채무 상환비율을 최소 30% 이상으로 규정하고 있다. 이는 초과세수의 일정비율 이상을 국가채무 상환에 사용하도록 강제하여 재정의 지속가능성을 제고하기 위한 취지이나, 앞서 검토한 바와 같이 코로나19 대응과정에서 국가채무가 급증하였다는 점, 저출생·고령화에 대비하여 재정여력을 확보할 필요가 있다는 점⁴⁾ 등을 고려할 때 앞으로 발생하는 초과세수의 경우 국가채무 상환에 보다 적극적으로 사용할 필요성이 크다고 판단된다. 이에 「국가재정법」에 따른 세계잉여금의 국가채무 최소 상환비율을 현행 30% 대비 상향하는 방안을 검토할 필요가 있다.

추가적으로, 당해연도 중 초과세수가 발생하였거나 발생할 것으로 예상되어 세입 증액경정을 통하여 추가경정예산안을 편성하는 경우⁵⁾도 있는데, 초과세수를 활용한다는 측면에서 세계잉여금을 활용한 추가경정예산안 편성과 유사하다는 점, 경기호황으로 발생한 초과세수를 활용하여 추가경정예산안을 편성할 경우 재정정책이 경기동행적으로 이루어질 수 있다는 점 등을 고려할 때, 세입 증액경정분의 일정 비율을 국가채무 상환에 의무적으로 사용하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

수오차의 원인과 개선과제」(2023.8.)를 참고

4) 높은 국가채무 비율은 정부의 대외신인도 저하로 이어져 국채 발행의 부담요인으로 작용할 수 있는데, 세계잉여금을 국가채무 상환에 적극적으로 활용하여 국가채무 비율을 낮게 유지할 경우 저출생·고령화에 대응하여 지출재원을 확보하기 위해 국채를 발행하는 부담을 줄일 수 있다.

5) 일례로 정부는 2021년 중 초과세수 발생에 따른 재정여력 확충 등을 고려하여 같은 해 7월 총수입을 31.6조원 증액 경정하고 총지출을 31.8조원 증액하는 내용의 제2회 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출한 바 있다.

관련 법령: 「국가재정법」 및 「재정건전화법(안)」

개 요

정부는 2023~2027년 국가재정운용계획에서 미래세대의 부담 완화, 대외 신인도 제고, 재정의 지속가능성 확보를 위해 건전재정 기조를 견지한다는 재정운용방향을 제시하고 있다. 이와 더불어 재정준칙 법제화를 지속적으로 추진하여 건전재정기조를 뒷받침하겠다고 밝혔다.

정부는 2020년 「한국형 재정준칙」 도입 추진 후, 2022년 국가재정전략회의(7. 7.)를 거쳐 비상경제장관회의(9. 13.)에서 재정준칙 도입방안을 수정하여 발표하였다. 정부는 2022년 9월 재정준칙 도입방안에서 관리재정수지 한도를 GDP 대비 △3%, 국가채무 비율을 GDP 대비 60% 한도로 설정하고, 국가채무 비율이 60%를 초과할 경우 관리재정수지 한도를 △2%로 축소하는 안을 제시하였다.

[정부의 재정준칙 도입방안 비교]

2020년	2022년
$\frac{\text{국가채무 비율}}{60\%} \times \frac{\text{통합재정수지 비율}}{\Delta 3\%} \leq 1.0$	• 관리재정수지 한도: GDP의 △3% • 국가채무비율이 GDP 대비 60% 초과시 관리재정수지 한도를 GDP의 △2%로 축소

주: 1. 통합재정수지: 총수입 - 총지출

2. 관리재정수지: 통합재정수지 - [4개 사회보장성 기금(국민연금기금·사립학교교직원연금기금·고용보험기금·산업재해보상보험및예방기금) 수지]

자료: 기획재정부 보도자료(2022. 9. 13.)를 바탕으로 재작성

이와 관련하여 제21대국회에서는 「국가재정법 일부개정법률안」 및 「재정건전화법안 등」 9건의 재정준칙 도입 관련 법률안이 발의되어 논의되었다.

[재정준칙 도입 관련 법률안 현황]

의안번호	법률안	대표발의자	재정준칙 관리지표 및 목표
2100096	재정건전화법안	류성걸의원	국가채무비율 45% / 관리재정수지 △2%
2101270	재정건전화법안	송언석의원	국가채무비율 45% / 관리재정수지 △2%
2100229	국가재정법 일부개정법률안	추경호의원	국가채무비율 45% / 관리재정수지 △3%
2101265	국가재정법 일부개정법률안	송언석의원	(국가·지방자치단체·공공기관 및 사회보험을 포괄하는 범정부적인 재정건전화 정책 추진을 위한 「재정건전화법」을 제정, 현행법상 중복되는 규정을 정리)
2101994	국가재정법 일부개정법률안	윤희숙의원	균형재정(단, 국가채무비율 0.5% 허용)
2106086	국가재정법 일부개정법률안	류성걸의원	(국세감면률 한도 재량에서 의무로 강화)
2107025	국가재정법 일부개정법률안	정 부	국가채무비율 60% / 통합재정수지 △3% 상호 보완적용
2112244	국가재정법 일부개정법률안	태영호의원	(세계잉여금 국가채무 상환 비율 30% → 50% 상향)
2117428	국가재정법 일부개정법률안	박대출의원	국가채무비율 60% / 관리재정수지 △3% (국가채무비율 60% 초과시 관리재정수지 △2%)

자료: 국회 의안정보시스템

재정준칙 관리지표의 타당성 검토 필요

(1) 관리재정수지 지표 및 한도

정부는 재정준칙 관리지표로 중앙정부 기준 관리재정수지¹⁾를 제시하고 있으며, EU 등 해외 국가들은 재정준칙 관리지표로 일반정부 기준 통합재정수지²⁾를 설정하고 있다. 통합재정수지는 일반회계·특별회계 및 기금을 모두 포괄하는 수지로서, 회계·기금 간 내부거래 및 차입·채무상환 등 보전거래를 제외한 실질적 의미의 수입·지출 차이를 나타낸다.³⁾ 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를

1) 이 지표는 재정 통계 작성 국제 기준인 GFS 1986을 기준으로 하여 현금주의 회계기준에 따라 금융활동(금융성·외국환평형기금)을 제외하고 재정 기능과 직접 관련된 거래만 포함하여 작성된다.

2) 일반정부 기준 통합재정수지는 재정통계 작성 국제 기준인 GFS 2001 기준에 따른 것으로, 중앙정부를 포함하는 일반정부 부문이 수행하는 모든 활동을 포함(금융활동 포함)하여 발생주의 기준으로 작성되는 지표이다.

3) 통합재정수지는 국제통화기금(IMF)의 권고에 따라 1979년부터 연도별로, 1999년 7월부터는 월별로 작성·공표하고 있으며 IMF 「정부재정통계 1986(A Manual on Government Finance Statistics: GFS 1986)」을

차감하여 산출하는 지표이다.

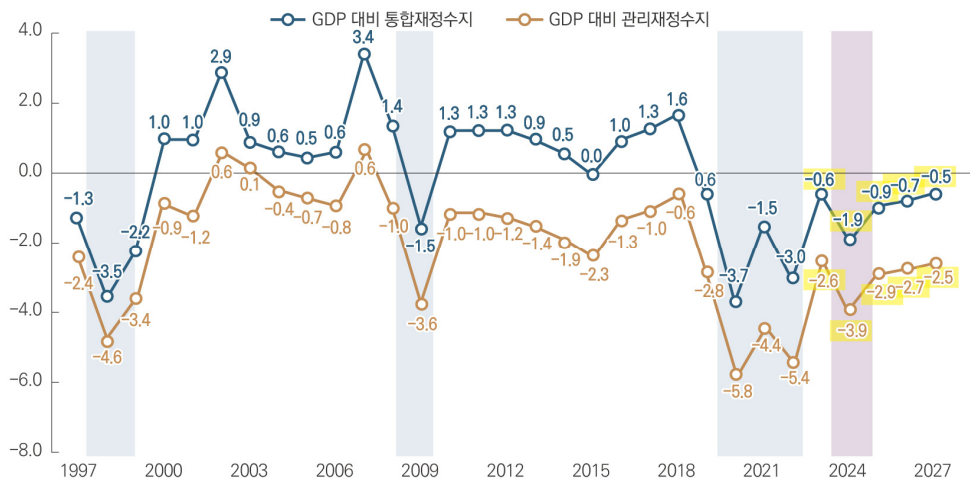
정부 범위 및 재정준칙 관리지표로서의 재정수지 산정 방식의 차이를 고려할 때, 추후 관리재정수지 기반 재정준칙이 도입될 경우 재정 운용의 성과를 평가하는 등의 목적을 위한 국제 비교 및 지표의 보편성 확보 등을 위해 일반정부 기준 통합재정수지를 보조지표로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

관리재정수지 한도 목표가 적절한지에 대해서도 논의할 필요가 있다. 정부는 관리재정수지의 적자 한도를 $\Delta 3\%$ 수준으로 제시하고 있다. 그러나 관리재정수지의 추이를 고려해보면 $\Delta 3\%$ 의 한도 수준이 일반적인 경기 상황에 따른 재정 운용을 반영한다고 보기 어렵다. GDP 대비 관리재정수지 적자가 $\Delta 3\%$ 를 초과한 경우는 대규모 세수결손의 영향을 받은 2024년과 외환위기, 금융 위기, 코로나19 시기 등 경제 위기사 등으로 한정되기 때문이다.

이러한 점에서 추후 관리재정수지 기반 재정준칙 도입이 논의될 경우 재정의 지속가능성 확보를 위한 관리재정수지의 적정 관리 수준에 대해서도 함께 논의할 필요가 있다.

[GDP 대비 통합재정수지와 관리재정수지 비율 추이]

(단위: %)



자료: 대한민국정부, 「2023~2027년 국가재정운용계획」, 2023.9. 및 기획재정부, 「월간 재정동향」

기준으로 '통합재정수입'에서 '통합재정지출 및 순융자'를 차감하여 계산한다.

(2) GDP 대비 국가채무 비율(D1) 지표 및 한도

정부는 재정준칙의 관리지표로 GDP 대비 국가채무 비율 기준 60%를 제시하고 있다. 현재 기획재정부가 산출하는 국가채무(부채) 관련 재정지표는 회계의 인식시점과 포괄범위에 따라 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2), 공공부문 부채(D3), 국가재무제표상 부채 등이 있다. 이 중 국가채무(D1)는 「국가재정법」 제91조에 따라 현금주의 기준으로 중앙 및 지방정부의 회계·기금을 대상으로 산출하며, 예·결산, 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 수립 시 활용된다.⁴⁾

그러나 EU 등 해외 국가들은 대부분 재정준칙 관리지표로 일반정부 부채(D2)를 설정하고 있다. 일반정부 부채(D2)는 국제기준(GFS5)) 및 해외사례 등을 고려하여 발생주의 기준으로 중앙 및 지방정부의 회계·기금뿐만 아니라 비영리 공공기관까지 포함하여 산출하며, IMF, OECD 등 국제기구에서 국가 간 재정건전성 비교 시 활용되는 지표이다. 즉 일반정부 부채(D2)의 경우 국가채무(D1)에 비해 재정지표 작성 시 포괄범위가 넓어 상대적인 규모가 더 커지게 된다.

[국가채무(부채) 지표별 주요 활용 현황]

재정지표	규모('22년) (GDP대비)	포괄범위	산출기준	주요 활용
국가채무 (D1)	1,067.4조원 (49.4%)	중앙 및 지방정부의 회계·기금	국가재정법, 현금주의	예산·결산, 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 수립
일반정부 부채 (D2)	1,157.2조원 (53.5%)	D1 + 비영리 공공기관	국제지침(GFS), 발생주의	국가간 재정건전성 비교 (IMF, OECD)
공공부문 부채 (D3)	1,588.7조원 (73.5%)	D2 + 비금융 공기업	국제지침(PSDS), 발생주의	공공부문의 재정위험 및 재정건전성 관리 지표

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

4) 중앙관서의 장이 관리하지 않는 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금 등 총 20개 기금은 국가채무 범위에서 제외된다.

5) IMF의 정부재정통계(GFS: Government Financial Statistics)는 일반정부 단위의 재정상태와 재정운영 결과의 투명성 등을 제고하기 위해 제시된 통계작성매뉴얼로, 현재까지 3차례(1986, 2001, 2014) 개정되었으며 우리나라는 GFS 1986(국가채무(D1))과 GFS 2001(일반정부 부채(D2))을 적용하고 있다.

이러한 점을 고려할 때 국가채무 비율과 관련하여 재정 운용의 성과를 평가하는 등의 목적을 위한 국제 비교 시 추가적인 지표를 활용할 필요가 있으며, 국제비교가 가능한 D2 등의 지표를 활용하여 평가할 경우 현재 정부안에서 가정하는 재정여력보다 실제 재정여력이 더 낮을 가능성⁶⁾이 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

[2013-2023년 국가채무(D1) 및 일반정부 부채(D2) 현황]

(단위: 조원, %)

구 분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
국가 채무 (D1)	규모	489.8	533.2	591.5	626.9	660.2	680.5	723.2	846.9	970.7	1,067.4	1,092.5
	GDP 대비	32.6	34.1	35.7	36.0	36.0	35.9	37.7	43.8	46.7	49.4	48.9
일반 정부 부채 (D2)	규모	565.6	620.6	676.2	717.5	735.2	759.7	810.7	945.1	1,066.2	1,157.2	발표전
	GDP 대비	37.7	39.7	40.8	41.2	40.1	40.0	42.1	48.7	51.3	53.5	발표전
차이 (D2- D1)	규모	75.9	87.4	84.7	90.6	75.0	79.2	87.5	98.5	95.6	1,092.5	-

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

재정준칙 관리·감독 체계의 필요성

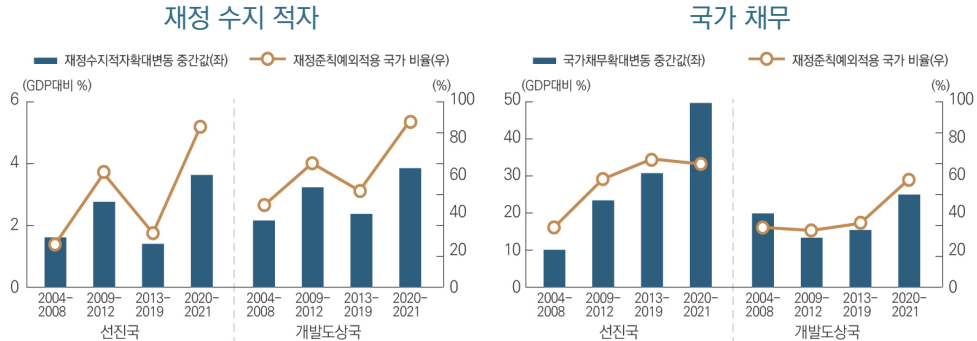
중·장기적 재정준칙의 실효성 있는 운용을 뒷받침하기 위한 제도적 인프라 중 하나로 재정준칙의 준수 여부 등을 관리 감독하는 기구인 독립재정기구로 국회예산정책처가 기능할 수 있도록 정보 접근성 강화 및 감독권 부여 등 재정준칙 준수와 관련된 제반 환경 정비에 대해 함께 논의할 필요가 있다.

재정준칙 운용을 통한 재정건전성 및 지속가능성의 확보는 국가마다 다르며, 실질적인 재정 지속가능성 확보를 위해서는 중장기적으로 재정준칙의 실효성 있는 운용을 뒷받침할 수 있는 여러 제도적 인프라 구성이 필수적이다. 실제로 코로나19 기간 동안 많은 국가들이 경기 부양을 위한 확장적 재정정책 운용을 위해 재정준칙 예

6) 국가채무 지표에 비해 재정수지의 경우 발생주의 지표 기준으로는 실제 재정여력이 더 높을 가능성도 존재한다.

외 사유를 적용하였으며, 그로 인해 국가채무 비율(D2)이 급증한 상황이다.⁷⁾

[2004~2021 기간 동안 재정준칙 도입 국가들의 적용 예외 현황]



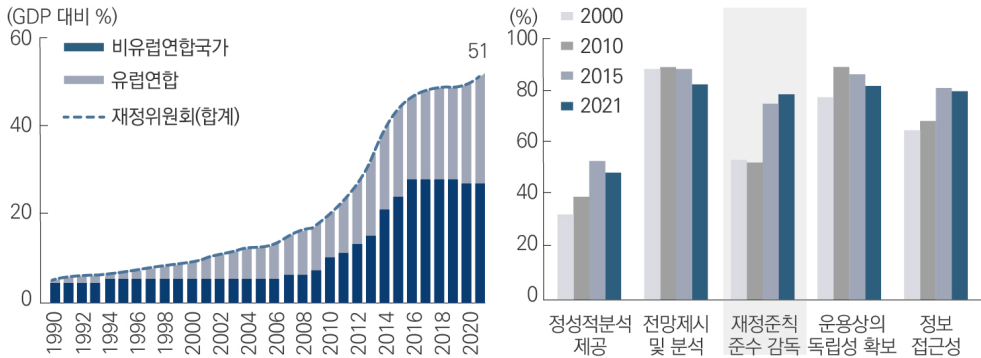
자료: IMF, The Return to Fiscal Rules, 2022.

이러한 상황에서 재정준칙 도입 이후에도 재정준칙의 이행을 모니터링하고 평가할 독립재정기구의 역할이 점점 강조되고 있다. IMF(2022)는 독립재정기구를 항구적 기관으로서, 장기적 재정의 안전성 및 단기적 거시경제적 안정성을 포함한 거시경제적 정책 목표와 관련하여, 정부의 재정정책과 계획 및 성과를 공개적이며 독립적으로 평가하는 기관으로 정의하고 있다. 최근 재정준칙 도입 국가 증가와 더불어 독립재정기구 설립 국가가 급증하여 2021년 49개국의 51개의 독립재정기구가 설치·운영되고 있으며, 이는 2010년 기준 2배 이상 증가한 수치이다. 특히 최근 독립재정기구의 재정준칙 준수 여부 감독 기능이 강조되어 해당 기능을 담당하는 독립재정기구의 비중이 증가(2010년 55% → 2021년 85%)하고 있다.

최근 코로나19 등 경기변동 요인에 따라 재정준칙의 예외가 적용되는 사례가 빈번해짐에 따라 재정준칙 준수 여부 판단에 있어 다년도에 걸친 경기 주기를 감안할 필요가 커지고 있다. 이러한 상황에서 재정의 경기 대응 능력 및 지속가능성을 동시에 담보하기 위해 장·단기적인 재정목표 달성을 점검하고, 객관적이고 전문적으로 재정준칙 준수 여부를 감독할 독립재정기구의 역할이 더욱 강조되고 있다.

7) 2020~2021년 동안 약 90%의 국가에서 재정적자가 목표치보다 증가하였으며, 국가채무 또한 재정준칙 도입 국가 중 절반 이상의 국가에서 목표치를 초과하였다.

[독립재정기구 설립 현황 및 독립재정기구의 기능 변화 추이]



자료: IMF, The Return to Fiscal Rules, 2022.

우리나라의 경우도 향후 재정준칙이 도입되더라도 거시경제적, 재정 여건을 고려하여 실질적으로 안정적인 국가채무관리가 이루어질 수 있도록 지속적으로 개선할 필요가 있다. 거시경제 및 인구구조 변화 등 향후 발생 가능한 재정위험요인을 고려하고, 위험 수준에 따른 재정준칙의 관리지표 수준 등 세부사항과 재정준칙 예외 적용사유 및 예외 적용 후 재정건전성 회복 프로세스 등을 명시하여 준칙 운용을 위한 현실적인 방안을 함께 논의할 필요가 있다. 이러한 점에서 실효성 있는 재정준칙 운영을 위해 예산 편성 주체인 행정부의 재정준칙 준수 여부를 감독할 수 있는 전문적이고 독립적인 독립재정기구로서 국회예산정책처가 기능할 수 있도록 정보 접근성 강화 및 감독권 부여 등 재정준칙 준수와 관련된 제반 환경 정비에 대해 함께 논의할 필요가 있다.

관련 법령: 「국가재정법」 제38조① 및 같은 법 시행령, 「예비타당성조사 운용지침」 제18조

개요

정부는 「국가재정법」에 따라 총사업비 500억원 이상, 국가의 재정지원 규모 300억원 이상인 신규 사업의 예산을 편성하기 위해서는 미리 대규모 사업에 대한 예비타당성조사를 실시해야 한다(제38조제1항).

이때 예비타당성조사 대상사업의 단위는 기획재정부 훈령인 「예비타당성조사 운용지침」에 따라 원칙적으로 현행 예산 및 기금의 과목구조상 ‘세부사업’을 기준으로 하되, 세부사업이 독립적인 하위의 내역사업들로 구성되어 있는 경우에는 ‘내역사업’으로 하도록 규정하고 있다(제18조제1항).

[국가재정법 및 예비타당성조사 운용지침]

「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

「예비타당성조사 운용지침」

제18조(대상사업의 단위) ① 예비타당성조사 대상사업의 단위는 원칙적으로 현행 예산 및 기금의 과목구조상 ‘세부사업’을 기준으로 한다. 다만, 세부사업이 독립적인 하위의 내역사업들로 구성되어 있는 경우에는 내역사업을 예비타당성조사 대상으로 한다.

예비타당성조사 대상사업 단위 설정에 따른 문제점

「국가재정법」 제38조는 대규모 신규사업을 추진하고자 할 때에는 예산안을 편성하기 전에 미리 예비타당성조사를 실시하여 타당성을 확보하도록 규정하고 있고, 「국가재정법 시행령」에는 예비타당성조사의 시행 및 면제 절차 등을 구체적으로 정

이미션 예산분석관(miseonlee@assembly.go.kr, 6788-4628)

그러나 기획재정부는 예비타당성조사 대상사업 여부를 판단함에 있어서 실무적인 편의성 측면을 고려하여, 「예비타당성조사 운용지침」을 통해 예비타당성조사 대상사업의 단위를 현행 예산 및 기금의 과목구조상 ‘세부사업’ 또는 독립적인 하위의 ‘내역사업’으로 규정하고 있다.

일례로 과학기술정보통신부는 ‘국가과학기술연구회 연구운영비 지원(R&D)’ 사업의 내역사업인 ‘융합연구사업’ 내에 ‘글로벌 Top 전략연구단 지원사업’을 신설하고, 2024년 예산안 1,000억원을 편성하였다. 동 사업은 국회과학기술정보방송통신위원회의 예산안 예비심사 시 ‘대규모 신규사업으로 예비타당성조사 대상에 해당하는지’에 대한 여부가 주요 쟁점으로 논의된 바 있다.¹⁾

(단위: 백만원)

사업명	2023예산	2024예산안
(세부) 국가과학기술연구회 연구운영비	121,717	195,226
(1) 기관운영비	13,575	14,681
(2) 주요사업비	108,142	180,545
(내역) 출연연 지원·육성사업	12,053	14,335
(내역) 출연연 맞춤형 인력양성사업	10,380	9,060
(내역) 융합연구사업	82,031	153,072
(내내역) 융합연구단	43,084	32,760
(내내역) 융합클러스터사업 등	4,262	2,677
(내내역) 글로벌 Top 전략연구단 지원사업	-	100,000
:	:	:

1) 「글로벌 Top 전략연구단 지원사업」은 내내역사업으로 「예비타당성조사 운용지침」에 따라 예비타당성조사 대상사업에 해당하지 않는다는 정부 입장과, 사업체계에도 불구하고 예비타당성조사 대상에 해당한다는 입장이 제기되었다. 결과적으로 동 사업은 정부안대로 2024년 예산이 확정되어 예비타당성조사를 거치지 않고 추진되고 있다.

또 다른 사례로 산업통상자원부는 ‘산업기술국제협력(R&D)’ 사업의 내역사업인 ‘글로벌산업기술협력센터’ 내역사업을 신설하고, 5년간 6,870억원을 투입할 계획으로 2024년 예산안 665억원을 편성하였다. 예비타당성조사 없이 대규모 신규 내역사업이 편성된 데 대해 산업통상자원부는 「예비타당성조사 운용지침」에 따라 예비타당성조사는 세부사업 또는 독립적인 내용의 내역사업에 해당하나, 동 내역사업은 기존 세부사업의 국제공동기술개발의 연장선상에서 추진되는 것으로 예비타당성조사 대상에 해당하지 않는다고 설명한 바 있다. 국회 예산결산특별위원회는 이와 같이 사업 편성 단위에 따라 예비타당성조사 대상 여부가 결정되는 것은 예비타당성조사 제도의 실효성을 저해하는 측면이 있다고 보았다.²⁾³⁾

[글로벌산업기술협력센터 사업]

(단위: 백만원)

사업명	2023예산	2024예산안
(세부) 산업기술국제협력	106,052	174,819
(내역) 국제공동기술개발	101,052	103,594
(내역) 국제협력기반구축	5,000	4,725
(내역) 글로벌산업기술협력센터	-	66,500

자료: 과학기술정보통신부 제출자료를 바탕으로 재작성

사업 편성단위보다는 실질적인 사업내용을 바탕으로 예비타당성조사 대상사업 판단 필요

대규모 신규사업 추진 시 사전에 객관적인 점검을 통해 재정집행 의사결정의 합리성과 재정의 효율성을 높이하고자 하는 예비타당성조사 제도의 취지를 고려할 때, 사업 편성 단위에 국한하지 않고, 실질적으로 하나의 독립적인 사업으로 볼 수 있는 경우 예비타당성조사를 실시하도록 법령 개정을 검토할 필요가 있다.

예비타당성조사는 대규모 국가재정이 투입되는 신규사업을 착수하기 전에 객관적이고 중립적인 조사결과를 제시하여 합리적인 재정집행 의사결정이 이루어질 수 있도록 지원하는 데 그 목적이 있다. 또한, 사업의 경제성과 정책적 필요성 등을 종합

2) 국회예산결산특별위원회, 「2024년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(종합)」, pp.179~180, 2023.11.

3) ‘글로벌산업기술협력센터’ 사업은 국회 예산안 심사 과정에서 90억원이 감액되어 575억원으로 확정되었다.

적으로 검토하고, 적정 사업규모를 도출함으로써 불요불급하거나 사업비가 과다하게 계상된 신규 사업의 예산 조정을 가능케하여 재정의 효율성과 중장기적인 예측가능성을 확보할 수 있다.

그러나 현행 「국가재정법」은 예비타당성조사 대상 신규사업의 단위나 사업체계에 대해 별도로 제한을 두고 있지 않음에도 불구하고, 정부가 「예비타당성조사 운용지침」에서 대상사업 단위를 ‘세부사업’ 또는 ‘독립적인 하위의 내역사업’으로 제한하고 있는 것은 예비타당성조사의 취지와 목적에 부합하지 않는 측면이 있는 것으로 판단된다.

또한, 예비타당성조사 대상이 되는 대규모 신규사업임에도 불구하고 내내역사업이나 하위 과제로 편성하여 예비타당성조사를 우회하는 방식으로 예산안이 편성될 우려도 있다.

따라서 예비타당성조사 대상사업의 단위에 대해 규정하고 있는 「예비타당성조사 운용지침」 제18조는 신규사업의 실질적인 내용 보다는 사업의 체계나 형식으로 인한 논쟁을 불러일으키는 측면이 있으므로 삭제하는 방안을 검토할 필요가 있다.

아울러 「국가재정법」 또는 「국가재정법 시행령」에 예비타당성조사 대상사업 단위를 ‘실질적으로 하나의 사업이나 독립적인 사업으로 볼 수 있는 경우’ 등으로 명시하도록 개정하여, 정부가 예비타당성조사 제도의 취지와 목적을 충실히 이행하도록 할 필요가 있다.

관련 법령: 「방위사업법」 제14조의2 등

개 요

타당성조사제도는 대규모 재정사업에 대하여 예산을 편성하기 이전 그 타당성에 대하여 실시하는 조사로, 그 결과를 바탕으로 재정사업의 신규투자를 우선순위에 입각하여 결정하도록 함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여하기 위하여 운영되고 있다.

현재 일반적인 대규모 재정사업에 대하여는 「국가재정법」에 따른 예비타당성조사를 실시하고 있으나, 국가안보와 관계되거나 보안이 필요한 국방 관련 사업의 경우 그 특수성·전문성을 고려하여 예비타당성조사 대상 사업에서 제외하고 있다.

다만, 국방 관련 사업의 경우에도 재정운영의 효율성 제고를 위해 사업 착수 이전 타당성조사를 실시할 필요성이 인정되므로, 국방 관련 사업 중 총사업비가 500억원 이상인 국방연구개발사업 및 무기체계 구매사업 등에 대하여는 「방위사업법」에 따른 사업타당성조사를 실시하고 있다.

[타당성조사제도 개요]

구분	예비타당성조사	사업타당성조사
주관부처	기획재정부	국방부·방위사업청
대상사업	총사업비 500억원 이상, 국가 재정지원이 300억원 이상인 신규 사업	총사업비 500억원 이상인 방위력개선 분야 사업
조사기관	한국개발연구원, 한국조세재정연구원, 한국과학기술기획평가원(R&D), 과학기술정책연구원(R&D)	한국국방연구원, 한국과학기술기획평가원
법적근거	국가재정법	방위사업법
세부근거	예비타당성조사 운용지침 (기획재정부)	국방사업 총사업비 관리지침 (기획재정부)
도입연도	1999	2011

황진솔 예산분석관(jinsol5621@assembly.go.kr, 6788-4644)

[국가재정법 및 방위사업법]

「국가재정법」

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

1. ~ 4. (생략)

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.

3. 국가안보와 관계되거나 보안이 필요한 국방 관련 사업

「방위사업법」

제14조의2(사업타당성조사) ① 국방부장관 및 방위사업청장은 대통령령으로 정하는 대규모 신규사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 사업 착수 이전에 사업 추진과 관련된 사항을 투명하고 공정하게 점검하는 사업타당성조사를 실시하여야 한다.

1. 제3조제4호에 따른 전력지원체계사업

2. 제19조에 따른 무기체계 구매사업

3. 「국방과학기술혁신 촉진법」 제2조제5호에 따른 국방연구개발사업

사업타당성조사 관련 주요사항의 하위법령 위임 문제

(1) 사업타당성조사 기준금액의 하위법령 위임

사업타당성조사는 방위력개선사업의 추진 및 예산 편성 과정에서 핵심적인 제도로 운영되고 있다. 방위력개선사업의 평균적인 예산규모 증가에 따라 예산 편성된 방위력개선사업 중 사업타당성조사를 받는 사업의 비율은 2006년 33.9%에서 2023년 77.1%로 증가하였다.

[사업타당성조사제도 운영 현황]

구분	2006	2011	2023
예산편성 사업 수	124개	174개	192개
사업타당성조사 대상사업 수 (비율)	42개 (33.9%)	96개 (55.2%)	148개 (77.1%)

그런데 현행 「방위사업법」의 사업타당성조사 관련 규정을 살펴보면, 사업타당성조사 대상사업의 범위, 주관부처, 수행기관 및 수행시기에 관한 내용은 법률에서 직접 규정하고 있으나, 사업타당성조사의 기준금액은 하위 법령에서 정하도록 위임하고 있다.

사업타당성조사의 기준금액은 조사의 대상이 되는 대규모 재정사업의 실질적인 범위를 설정하는 것으로서 제도의 핵심적인 사항에 해당하고, 조사 대상 여부에 따라 사업의 추진절차 및 국회 예산심의 과정에서의 검토내용이 달라짐에도 기준금액의 설정이 하위 법령에 위임되어 있는 것이다.

이에 따라 국회 차원에서 사업타당성조사 기준금액의 적절성 및 조정 필요성에 대한 논의도 충분히 이루어지지 못하고 있는 측면이 있으며, 정부가 기준금액을 조정하더라도 그와 관련하여 예산심의주체인 국회의 입장을 반영할 수 없는 한계가 있다.

(2) 타당성재검증의 법적 근거 미흡

방위사업 타당성재검증 제도는 방위력개선사업 중 총사업비 관리대상이 되는 총사업비 500억원 이상인 양산·연구개발사업이 사업 추진과정에서 총사업비가 대폭 증가하는 등 일정 요건에 해당하는 경우, 사업 타당성에 대한 객관적이고 공정한 재검증을 통하여 불필요한 사업비 증액과 예산낭비를 방지하기 위해 운영되는 제도이다.

이러한 타당성재검증 제도는 최초 예산편성 및 국회 예산심의 과정에서 검토하거나 예상하지 못했던 요인 등으로 인해 총사업비 변동이 발생하는 경우 사업 타당성을 다시 검증하여 불필요한 사업비 증액을 억제하기 위한 것으로, 방위사업과 관련된 건전하고 투명한 재정운용을 위한 주요 제도로 볼 수 있다.

그러나 현재 타당성재검증 제도는 「방위사업법」 등 관련 법률에 그 법적 근거가 마련되어 있지 않은 채 기획재정부의 「국방사업 총사업비 관리지침」에 근거하여 운영되고 있어, 제도운영의 실효성 및 안정성이 충분히 확보되지 못하고 있다. 또한, 방위사업 타당성재검증이 이루어지게 되면 그 결과를 바탕으로 총사업비 조정 및 다음 연도 예산 편성이 이루어지게 되는데, 예산과정에서 타당성재검증 제도가 가지는 중요성을 고려할 때 그 수행기관·대상범위·면제요건 등 주요 사항이 모두 기획재정부 지침에 규정되어 있는 것은 국회의 재정권한을 제한하는 측면도 있다.

국회의 재정권한 강화를 위한 방위사업 타당성조사 주요 사항의 법률 규정

방위사업 타당성조사 관련 주요 사항이 하위 법령에 위임되어 있어 제도의 효율적·안정적 운영이 확보되지 못하고 국회의 재정권한이 약화되는 측면이 있으므로, 제도의 핵심 사항인 기준금액을 법률에 직접 명시하고 방위사업 타당성재검증의 법적 근거를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

사업타당성조사는 국회 심의 과정에서 개별 사업에 대한 기술적·전문적 검토를 충분히 실시하기 어려운 한계를 보완하는 역할을 하며, 국회는 예산 심의 과정에서 타당성조사 결과 및 관련 자료를 제출받아 이를 바탕으로 사업의 타당성 및 예산의 적정성에 대한 심도 있는 검토를 수행할 수 있다.

이러한 점에서 사업타당성조사의 실질적인 수행범위를 결정하는 핵심적인 사항인 기준금액을 국회 차원에서 결정하여 법률에 명시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 방위사업에 대한 국회 예산심의 이전 전문적 검토의 필요성과 신속한 사업추진을 위한 절차 간소화의 필요성을 종합적으로 고려하여 적정 금액을 설정하고, 이를 통해 제도의 도입 취지에 맞게 제도가 실제로 운영되도록 할 필요가 있는 것이다.

다음으로, 방위사업 타당성재검증 제도가 예산과정에서 가지는 중요성을 고려할 때, 제도의 효율성·실효성이 충분히 확보될 수 있도록 「방위사업법」 등 관련 법률에 그 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 방위사업 타당성재검증의 수행기관·대상범위·면제요건 등 주요 사항과 제도의 운영과 관련된 국회의 권한 및 역할을 법률에 규정함으로써, 제도가 예산의 편성·집행주체인 정부에 의하여 자의적으로 운영되는 것을 방지하고, 국회의 재정권한을 강화할 수 있을 것으로 보인다.

특히, 일반적인 대규모 재정사업에 대하여 실시하는 예비타당성조사의 경우에도 「국가재정법」에서 직접 그 기준금액을 명시하고 있고 재정사업의 타당성재조사에 관한 주요 사항을 법률에서 규정하고 있다는 점을 고려하면, 예비타당성조사와 유사한 목적으로 운영되고 있는 사업타당성조사에 대하여도 마찬가지로 법률에서 기준금액을 명시하고 타당성재검증의 법적 근거를 마련하는 것이 적절한 측면이 있다.

제22대 국회 재정법령 개선과제

재정제도 관리 강화



관련 법령: 「국가재정법」 제12조

개 요

현행 「국가재정법」에서는 국가가 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우 해당 기관에 출연할 수 있다고 규정하고 있으며(「국가재정법」 제12조), 이러한 출연 규정에 따라 정부가 집행하는 출연금 예산은 53.3조원으로 총지출 대비 8.1%(2024년 예산 기준)에 이른다.

[국가재정법]

제12조(출연금) 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 별도로 법률적 근거가 있는 경우 해당 기관에 출연할 수 있다.

이렇듯 출연금 예산은 재정지출에 있어서 큰 비중을 차지하는 만큼 법적으로 타당하고 효율적으로 운영되어야 하지만, 관련 법체계의 불완전함과 출연금 특성상 다른 비목에 비해 상대적으로 크게 인정되는 집행의 탄력과 자율성으로 인해 관리·감독 측면의 어려움이 지적되어 왔다. 이러한 문제는 2006년 「국가재정법」 제정시 포함된 출연금 규정이 집행의 자율성을 요하는 연구개발사업을 중심으로 제정되었으며, 이후 그 규모와 중요성이 커진 비연구개발사업 출연금에 대해서는 법적 관리체계가 마련되지 않고 있는 것에서 발생한다.

출연금 예산이 합목적적이고 보다 효율적으로 운영되기 위해서는 현재의 상황에 적합하도록 법령의 재정비가 필요하므로 출연금 관련 법령의 관리체계 미비에 따른 문제를 검토하고 개선안을 제시하고자 한다.

사업출연금의 법적 근거 불명확성 및 출연금 관리체계의 문제

(1) 사업출연금에 대한 법적 근거의 불명확성

「국가재정법」 제12조에서 명시하는 출연 유형은 ‘공공목적 수행하는 기관의 운영(기관운영출연)’과 ‘국가연구개발사업의 수행’ 등으로, 동 법은 두 유형을 제외한 다른 유형의 출연금에 대한 목적과 성질을 규정하지 않고 있다.¹⁾ 그러나 실제로 예산 편성시 활용되는 「예산안 편성 및 기금운용계획 편성 세부지침」을 살펴보면, 출연금 예산은 기관운영출연금, 연구개발출연금, 사업출연금, 금융성·민간기금출연금 등의 세분화된 유형으로 각각 나누어 편성·집행되고 있음을 알 수 있다.

이에 따라 법에서 명시적으로 제시하고 있지 않은 사업출연금 등의 경우 법 규정상 ‘공공목적 수행하는 기관의 운영 등’에 포함하여 해석의 영역으로 두고 있어, 실제 예산편성과 상이하게 이루어지고 있다.

[법·제도상 상이한 출연 구분]

「국가재정법」상 출연 구분(목적)	「예산안편성지침」상 출연 구분
• 기관운영출연	• 일반출연금 - 기관운영출연금 - 사업출연금 - 금융성기금 출연금 - 민간기금 출연금
• 국가연구개발사업출연	• 연구개발출연금

자료: 「국가재정법」, 「예산안 편성 및 기금운용계획 편성 세부지침」

법에서 명시적으로 규정하고 있는 출연 목적 외의 출연은 전체 출연금 예산의 49.9%(2024년 예산 기준)를 차지하고, 특히 사업출연의 경우 49.0%(2024년 예산 기준)로 그 규모가 상당하며, 지속적인 증가가 이루어지고 있다.

1) 이에 대해 기획재정부는 「국가재정법」은 원칙적인 사항을 명기하고 「예산편성지침 및 집행지침」에 세부적으로 사업출연금 등을 포함하고 있어 다른 목적 출연금의 법적 모호성은 발생하지 않으며, 또한 사업출연금은 법에서 규정한 ‘공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성’에 포함된 개념으로 해석할 수 있다는 입장이다.

[출연사업 유형 분류 예산 현황(2024년 예산 기준)]

(단위: 억원, %)

구분	기관운영출연	연구개발사업출연	비연구개발사업출연	금융성·민간기금출연	합계
출연금	24,658 (4.6)	242,581 (45.5)	261,229 (49.0)	4,245 (0.9)	532,714 (100.0)

자료: D-Brain자료를 바탕으로 재작성

출연금 제도의 연혁상 자율성과 유연성의 필요성이 요청되는 연구개발사업을 중심으로 정책적 공감대가 형성되었고 이러한 취지가 「국가재정법」에 명문화되었다. 그러나 출연금이 법에 규정된 지 15년이 지나면서 사업출연금을 기타의 출연 목적으로 포함시켜 해석의 영역으로 두기에는 사업출연예산의 편성 규모와 그 중요성이 커졌다.

따라서 이 사업들에 대해서 왜 출연금으로 수행되어야 하는지, 어떠한 조건으로 출연할 것인지를 법에 명시적으로 규정함으로써 사업비 등 출연 예산의 법적 타당성을 확보할 필요가 있다.

(2) 출연금 관리체계의 문제

앞서 보았듯이 실제 편성·집행되는 출연금의 유형은 크게 일반출연금과 연구개발출연금으로 구분하며, 일반출연금은 다시 기관운영출연금, 사업출연금, 금융성기금출연금, 민간기금출연금으로 구분할 수 있다.

출연금에 대한 통일된 관리체계의 미비로 인해 출연금 유형에 따라 정산 및 사후관리 체계가 상이한 문제가 있다. 첫째, 연구개발출연금의 경우 「국가연구개발혁신법」(이하 「혁신법」) 및 같은 법 시행령에 따라 관리하며, 이 중 ‘정책 개발 또는 주요 정책현안에 대한 조사·연구 등을 목적으로 추진되는 사업’은 이 법의 적용을 받지 않아 정책연구기관인 경제인문사회연구회 및 소관 연구기관이 이러한 성격의 연구개발 출연사업을 수행할 경우 정산 등을 「경제인문사회연구회 예산편성 집행지침」에 따른다.

둘째, 기관운영출연금과 사업출연금을 포함한 일반출연금의 경우 연구개발출연금과 같은 출연금 관리에 관한 법적 규정은 존재하지 않는다. 다만 출연금 정산에 대한 가이드라인을 제시하고 있는 「예산 및 기금운용계획 집행지침」은 사업출연금의

경우 관련 법령에 구체적인 처리 규정이 있으면 이에 따라 처리하고, 관련 법령에 구체적인 처리 규정이 없는 경우에는 필요시 주무부처가 집행잔액 및 이자수입에 대한 별도의 처리 지침을 마련하여 통보할 것을 규정하고 있다.

[2024년도 예산 및 기금운용계획 집행지침]

14. 일반출연금(350목)·연구개발 출연금(360목)

14-2. 기타출연금(350-01목, 350-02목, 360목)

나. 세부지침 中

- ~(생략). 非연구개발사업은 관련 법령에 구체적인 처리규정이 있으면 이에 따라 처리하되, 관련 법령에 구체적인 처리 규정이 없는 경우에는 필요시 주무부처가 집행잔액 및 이자수입에 대한 별도의 처리지침을 마련하여 통보하는 등 출연금 집행의 투명성과 효율성을 강화하는 방안을 강구하여야 한다.
- 다만, 출연기관의 기관운영출연금(인건비, 경상경비, 사업비)의 경우에는 기관 세입에 계상하되, 필요시 이사회 승인을 거쳐 사용할 수 있다.

이처럼 연구개발출연금이 「혁신법」 및 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따라 비교적 일률적으로 정산이 수행되고 있는 것과 달리, 사업출연금은 기관마다 관련 법령이나 소관부처 및 해당기관의 지침·규정에 따라 관리하도록 하고 있어 공통적인 규율체계가 갖추어지지 않아 출연사업을 수행하는 공공기관별로 또는 사업별로 출연금에 대한 사후관리가 상이하게 이루어지고 있다.

한편, ‘반대급부가 없는 국가의 재정적 원조’라는 점에서 출연금과의 공통적 특성을 가진 보조금의 경우 「보조금관리에 관한 법률」(이하 「보조금법」), 「보조금관리에 관한 법률 시행령」(이하 「보조금법 시행령」) 및 「국고보조금 통합관리지침」에서 보조금 예산의 편성 및 집행, 사후관리 등을 규정하고 있다. 보조사업이 완료하거나 폐지되었을 때, 또는 회계연도가 종료된 때 「보조금법」 제27조2)와 「보조금법 시행

2) 「보조금법」

제27조(보조사업 또는 간접보조사업의 실적 보고) ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 중앙관서의 장이 정하는 바에 따라 보조사업 또는 간접보조사업을 완료하였을 때, 폐지의 승인을 받았을 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 대통령령으로 정하는 기한까지 그 보조사업 또는 간접보조사업의 실적을 적은 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장 또는 보조사업자에게 제출하여야 한다.

② 제1항의 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서에는 그 보조사업 또는 간접보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 정산보고서 및 중앙관서의 장이 정하는 서류를 첨부하여야 한다. 이 경우 보조사업 또는 간접보조사업에 대한 보조금 또는 간접보조금이 대통령령으로 정하는 금액 이상인 보조사업자 또는 간접보조사업자(보조사업자 또는 간접보조사업자가 지방자치단체인 경우는 제외한다)는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호 및 제9조에 따른 감사인으로부터 정산보고서의 적정성에 대하여 검증을 받아

령」 제12조에 따라 정산보고서 등이 포함된 실적보고서를 제출하여야 하며, 집행잔액과 보조금으로 발생한 이자, 보조사업의 수익금을 반납하여야 한다. 이때 반납해야 하는 집행잔액과 이자 등에 대해서는 「국고보조금 통합관리지침」에서 상세히 규정하고 있다.

사업출연금의 법적 근거 및 통일된 정산규정 마련 필요

「국가재정법」 제12조가 포괄하고 있지 못한 출연금 유형에 대한 법적 근거와 사업출연금의 통일된 정산 규정을 마련할 필요가 있다.

「국가재정법」 제12조는 ‘국가연구개발사업의 수행과 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등’ 목적의 출연금만 규정하고 있어, 사업출연 등 다른 목적의 출연금은 해석의 영역에 두고 있다. 그러나 법이 명시하지 않고 있는 사업출연금 예산은 전체 출연 예산의 49%에 이르는 등 출연금이 처음 「국가재정법」에 규정될 때보다 우리나라 재정지출에서 차지하는 중요성이 커졌다. 따라서 현재 규정된 두 가지 유형의 출연금 이외에 어떠한 성격과 목적을 가진 사업이 출연사업으로 수행되어야 할 것인지를 법에 명시함으로써 사업출연금의 중요성을 법에 반영할 필요가 있다.

한편, 출연금은 그 특성상 집행에 있어 재량의 범위가 상대적으로 큰 반면 통일된 관리체계를 갖추고 있지 않아 출연금 유형에 따라 정산 및 사후관리 체계가 상이하게 이루어지고 있다. 이러한 문제는 일반출연금에서 주로 나타나는데, 연구개발출연금의 경우 법령(「혁신법」 등)에 따라 일률적으로 정산이 이루어지고 있는 것과 달리 일반출연금의 경우 통일된 상위의 규정이 없어 사업별, 기관별로 다른 정산체계를 갖기 때문이다. 따라서 일반출연금에 대해서도 출연의 특성인 집행의 자율성을 어느 정도 인정하는 범위 내에서 비효율적 재정 운영을 개선할 수 있도록 공통의 규정을 마련하여 투명한 출연금 관리가 이루어지도록 개선할 필요가 있다.

야 한다. <개정 2016. 1. 28., 2017. 10. 31.>

③ 중앙관서의 장은 보조사업자 또는 간접보조사업자가 제1항 및 제2항에 따른 보고서 및 서류를 제1항에 따른 기한이 지난 후 제출한 경우에는 해당 보고서가 제출된 이후 최초로 지급하는 보조금(간접보조사업자의 경우 간접보조금에 관련된 보조금을 말한다. 이하 이 항에서 같다)의 100분의 50 이내의 범위에서 지연 기간을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 보조금을 삭감할 수 있다. <신설 2020. 3. 31.>

④ 제2항 후단에 따른 정산보고서의 정산 및 검증 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설 2016. 1. 28., 2020. 3. 31.>

관련 법령: 「국가재정법」 제26조 및 「양성평등기본법」 제16조

개 요

(1) 법령 현황

성인지 예산제도는 재정운용 전 과정에서 성별 영향이 고려될 수 있도록 함으로써 정책과 재정운용에 있어서 성평등에 대한 인식을 제고하고, 정부의 책임성을 강화하며, 성평등을 위해 정책과 재정운용을 실질적으로 변화시키는 것을 목적으로 한다. 성인지 예산제도의 법적 근거는 2006년에 「국가재정법」 제정 당시 마련되었으며, 2010년도 예산안부터 적용되었다. 다만, 제도 적용 후 15년이 경과하였음에도, 관련 법령체계의 정비는 충분히 이루어지지 못한 측면이 있다.

현행 「국가재정법」은 성인지 예산서·기금운용계획서 및 결산서·기금결산서에 포함되어야 하는 사항을 규정하고 있으나,¹⁾ 그 밖에 필요한 사항들은 시행령으로 정하도록 포괄적으로 위임하고 있다. 「국가재정법 시행령」에도 성인지 예산서·기금운용계획서의 내용과 작성기준 마련에 관한 대략적인 사항들이 규정되어 있을 뿐 제도 운영에 필요한 조직·절차에 관한 사항은 규정하지 아니하고 있다.²⁾

[국가재정법 및 같은 법 시행령]

「국가재정법」

제26조(성인지 예산서의 작성) ① 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서 [이하 "성인지(性認知)예산서"라 한다]를 작성하여야 한다.

② 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수해분석 등을 포함하여야 한다.

③ 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

「국가재정법 시행령」

제9조(성인지 예산서의 내용 및 작성기준 등) ① 법 제26조에 따른 성인지 예산서(이하 "성인지 예산

김민혁 경제분석관(mh.k@assembly.go.kr, 6788-4750)

1) 성인지 예산제도 대상사업을 기금까지 확대하면서, 예산서 등을 작성할 때 포함하여야 하는 사항들을 명시적으로 규정하였다.(2010.5.17. 신설)

2) 결산서 및 기금결산서에 관한 사항은 「국가회계법 시행령」에서 규정하고 있다.

서"라 한다)에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. ~ 3. (생략)

② 성인지 예산서는 기획재정부장관이 여성가족부장관과 협의하여 제시한 작성기준(성인지 예산서 작성 대상사업 선정 기준을 포함한다) 및 방식 등에 따라 각 중앙관서의 장이 작성한다.

한편, 2014년 5월 「여성발전기본법」이 「양성평등기본법」으로 전부개정됨에 따라 같은 법에도 성인지 예산 관련 규정이 도입되었으며, 여성가족부장관의 성인지 예산제도 관련 지원업무(기준제시, 자문 및 교육훈련 등) 수행 근거가 마련되었다.

[양성평등기본법]

제16조(성인지 예산) ① 국가와 지방자치단체는 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석하고 이를 국가와 지방자치단체의 재정운용에 반영하는 성인지(性認知) 예산을 실시하여야 한다.

② 여성가족부장관은 기획재정부장관 및 행정안전부장관과 협의하여 제1항에 따른 성인지 예산에 필요한 기준제시, 자문 및 교육훈련 등 지원을 할 수 있다. 이 경우 국가성평등지표 및 지역성평등지표 등을 활용하여야 한다.

또한, 기획재정부는 2020년 10월 「성인지 예·결산 협의회 운영규정」을 마련하여 기존의 관계부처 상설협의체를 확대·개편한 “성인지 예·결산 협의회”를 구성·운영하고 있다.³⁾ 성인지 예·결산 협의회는 상설협의체의 범부처 협업 기능을 강화하였고, 협의회 내에 전문평가위원회를 신설하여 심의 기능을 보강하였다.

[성인지 예·결산 협의회 운영규정(기획재정부훈령)]

제1조(목적) 이 규정은 「국가재정법」 제26조와 제57조에 따른 성인지 예·결산제도 운영의 성과 제고와 관계부처 간 협의를 위하여 성인지 예·결산 협의회(이하 "협의회"라 한다)의 구성과 운영 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제3조(협의회의 기능 및 운영) ① 협의회는 다음 각 호의 사항에 대해 협의한다.

1. 성인지 예·결산서 작성기준 및 방식에 관한 사항
2. 성인지 예·결산서 작성 대상사업 선정기준 마련 및 선정에 관한 사항
3. 그 밖에 성인지 예·결산제도의 효율적인 운영과 발전을 위하여 필요한 사항

② 협의회의 사무 처리를 위해 간사를 두며, 간사는 기획재정부 복지예산과장, 여성가족부 성별영

3) 정부는 2014년 6월부터 “성인지 예·결산 관계부처 상설협의체”를 구성하여 운영해왔으나, 협의체의 법적 근거가 미비하고 형식적으로 운영된다는 지적이 반복 제기됨에 따라 개선방안을 마련하였다.

향평가과장이 공동 간사가 된다.

③ 협의회는 제1항의 규정에 정한 사항을 논의하기 위해 소집하며, 정기회의는 연 3회 이상 개최할 것을 원칙으로 한다. 다만, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 서면회의를 개최할 수 있다.

제4조(전문평가위원회) ① 제3조제1항의 사항을 미리 검토하고, 협의회가 위임한 사항을 처리하기 위하여 성인지 예·결산 전문평가위원회(이하 “평가위원회”라 한다)를 둔다.

② 평가위원회는 성평등 분야 전문가, 재정분야 전문가 및 성인지 예산 대상사업 분야별로 풍부한 경험과 전문적 식견을 가진 사람 중에서 15명 이내로 구성한다.

③ 그 밖에 평가위원회 구성과 운영 등에 필요한 사항은 협의회 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

(2) 추진체계 현황

현행 법령에 따르면 성인지 예산제도의 주무부처는 기획재정부이다. 여성가족부는 제도 운영에 필요한 지원 및 협조 기능을 수행하고 있으며, 한국여성정책연구원 성인지예산센터가 제도 운영 업무를 함께 지원하고 있다.

또한, 주무부처인 기획재정부가 구성·운영하는 성인지 예·결산 협의회에서 산하 전문평가위원회를 중심으로 하여 “대상사업 적절성 검토”를 비롯한 전문적·객관적 심의 기능을 제공하고 있다.

[성인지 예산제도 추진체계]

구분	담당기관	역할 및 기능
제도 총괄	기획재정부	- 성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회 구성·운영(주관) - 성인지 예·결산서 작성지침(대상사업 선정기준 포함) 수립 및 통보 - 부처별 성인지 예·결산서 취합·검토 및 국회 제출
	성인지 예·결산 협의회 (전문평가위원회)	- 성인지 예·결산서 작성지침 심의 - 성인지 예·결산 대상사업 적절성 검토 및 대상사업 확정 - 성인지 예산서 개요 심의 - 성인지 예·결산 사업 성과평가
제도 지원 및 협조	여성가족부	- 성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회 구성·운영(공동) - 성인지 예·결산서 작성지침 제작 지원 - 성인지 예·결산서 작성 교육(한국여성평등교육진흥원)
	여성정책연구원 (성인지예산센터)	- 성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회 운영 지원 - 성인지 예·결산서 작성 컨설팅 - 성인지 예·결산서 자료 취합 지원

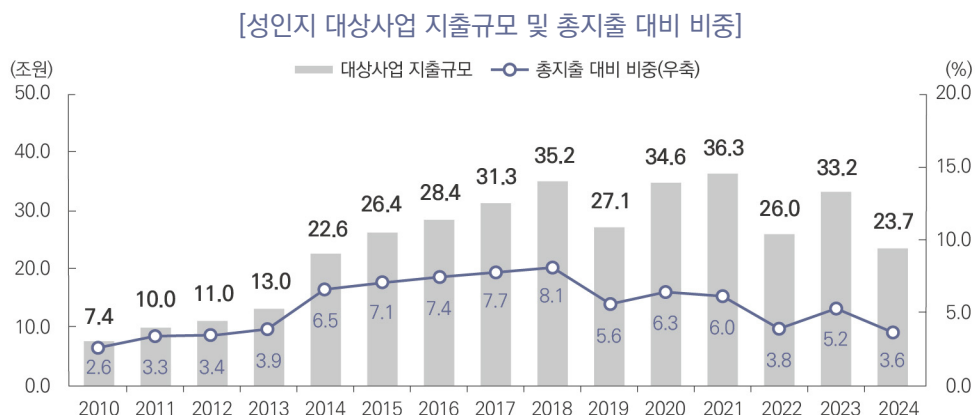
성인지 예산제도 추진체계상 문제점

(1) 성인지 예산제도의 총괄적 점검·관리 주체의 책임성 확보 미흡

성인지 예산제도는 대상 사업 선정과 성과목표 설정 등 주요 결정이 개별 부처 단위에서 이루어지는 상향식(bottom-up)으로 설계되어 있다. 성인지 예산의 주무 부처인 기획재정부는 개별 부처 단위에서 선정된 성인지 대상사업을 중·장기적 재정 운용 관점에서 총괄적으로 점검·관리할 책임이 있다.

그런데 성인지 대상 사업의 총괄적인 관리가 일관되게 이루어지지 못함에 따라 지난 15년간 성인지 대상사업의 지출규모는 높은 변동성을 보여 왔다. 예를 들어, 2024년도 성인지 예산의 총 지출규모는 23.7조원으로 전년대비 9.5조원 감소(Δ 28.6%)하였다. 이는 2023년도에 성인지 대상 사업으로 신규 선정되었던 9.7조원 규모의 국토교통부 소관 주거지원 사업들이⁴⁾ 2024년도에 다시 제외되었기 때문인데, 해당 사업들은 단일 회계연도에 그치는 사업이 아니라 2004·2005년부터 장기간 지속되어 온 사업임을 참고할 필요가 있다.

이와 같이 성인지 예산사업이 단일 회계연도 기준으로 선정·관리되고 있고, 개별 부처의 판단에 따라 대상 사업이 매년 변동하기 때문에 성인지 예산제도의 환류 체계가 특히 취약해지는 문제가 발생한다.



주: 2010~2022년은 결산 기준, 2023~2024년은 확정예산 기준

자료: 국회예산정책처 자료를 재구성

4) ① 다가구매입임대출자(주택도시기금 1440-402), ② 다가구매입임대(융자)(주택도시기금 1336-401), ③ 전세임대(융자)(주택도시기금 1337-401), ④ 전세·매입임대 경상보조(주택도시기금 1440-403) 사업

국회예산정책처도 성인지 대상사업 적절성 여부에 대한 재검토가 필요하거나 대상사업으로 선정될 필요성이 높은 사례들을 반복적으로 지적해 왔다.⁵⁾ 일례로 2024년도 성인지 예산서에서 과학기술정보통신부는 인공지능반도체응용기술개발(R&D) 사업을 성인지 대상사업으로 선정하였으나, 국회예산정책처는 해당 사업이 2024년을 마지막으로 종료되므로 성평등 목표의 지속성 확보가 어렵고, R&D과제 평가위원회 구성에는 성별에 대한 고려보다 평가위원의 전문성과 공정성, 중립성 등의 가치가 우선될 필요가 있으므로 성인지 대상사업으로서 적절성 여부에 대한 재검토가 필요하다고 본 사례가 있다.

이처럼 부처별로 파편화되어 종합적인 관리가 이루어지지 못하고 있는 성인지 예산제도의 한계를 개선하고자 2021년부터 성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회에서 “대상사업 적절성 검토” 업무를 수행하고 있다. 검토 결과의 부처 반영률을 살펴보면, 2022년 83.3%, 2023년 92.1%, 2024년 97.0%로 상승 추세를 나타내고 있다.⁶⁾

이처럼 전문평가위원회의 적절성 검토 결과에 대한 부처 수용도가 높은 점을 고려하면, 기획재정부는 성인지 예산제도의 총괄적 점검·관리를 위해서 협의회와 심의 기능을 적극 활용할 필요가 있다.

[대상사업 적절성 검토 결과 및 부처 반영 현황]

(단위: 개)

구분	2022			2023			2024		
	소계	부처 작성	부처 미작성	소계	부처 작성	부처 미작성	소계	부처 작성	부처 미작성
적절	194	153	41	229	207	22	306	296	10
부적절	57	1	56	51	-	51	32	-	32
계	251	반영 209 (83.3%)		280	반영 258 (92.1%)		338	반영 328 (97.0%)	

자료: 한국여성정책연구원

5) 국회예산정책처, 「2024회계연도 성인지 예산서 분석」, 「2022회계연도 성인지 결산서 분석」 등

6) 김영숙·이택면·성민정·김병권·김해람·안주희·박가현, 「성인지 예결산 협의회 및 전문평가위원회 운영 사업」, 2023 사업보고서-1. 한국여성정책연구원, 2023

(2) 성인지 예·결산 협의회의 법률상 근거 미비

기획재정부장관은 「성인지 예·결산 협의회 운영규정」 제5조에 근거하여 한국여성정책연구원을 성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회의 운영기관으로 지정하였으며, 정부출연연구기관인 한국여성정책연구원은 연구사업의 형식으로 “성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회 운영 사업”을 수행하고 있다.

[성인지 예·결산 협의회 운영규정]

제5조(협의회 및 평가위원회 운영기관) 협의회와 평가위원회의 원활한 운영을 위하여 기획재정부장관은 여성가족부장관과 협의하여 한국여성정책연구원 등 전문인력과 조사연구능력을 갖춘 기관을 협의회 및 평가위원회 운영기관으로 지정할 수 있다.

그런데 성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회는 국가재정운용의 효과성 제고 차원에서 연례적으로 운영 중인 심의기관이므로 해당 사업이 어떠한 학술적 연구 목적을 갖추었다고 인정하기 어렵다. 또한, 현행 「국가재정법」은 출연할 때에는 반드시 법률상 근거를 갖추도록 하고 있는데,⁷⁾ 「성인지 예·결산 협의회 운영규정」은 훈령에 불과하므로 한국여성정책연구원이 출연을 받아 협의회 운영업무를 수행할 직접적인 근거가 될 수도 없다. 따라서 협의회 운영사업에 필요한 예산을 정부출연연구기관이 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 출연을 받아 수행하는 일반적인 연구사업으로 편성하는 것은 부적절한 측면이 있다.

[국가재정법]

제12조(출연금) 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있다.

협의회 운영사업을 정부출연연구기관의 연구사업으로 편성하면 매년마다 예산안 심의를 거쳐 사업 타당성을 인정받아야 하므로 협의회의 운영의 안정성 측면에서도 한계가 발생한다. 국회 정무위원회 또한 2021회계연도 결산 예비심사에서 한국여성정책연구원의 “성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회 운영사업”의 법률상 근거가 미비함을 지적한 바 있다.⁸⁾

7) 출연금의 경우 집행과정에서 또는 사후적으로 통제가 쉽지 않은 측면을 고려한 것이다.

성인지 예산제도 내실화를 위한 체계 정비

법률에 성인지 예·결산 협의회 및 산하 전문평가위원회의 구성·운영 근거를 마련하고, 기획재정부장관은 협의회 운영 사업을 자체 예산사업으로 편성하여 직접 관리할 필요가 있다. 기획재정부가 성인지 예산의 배분·조정을 총괄 관리하는 것이 재정운용의 책임성 확보 측면에서 바람직하겠으나, 전문성을 갖춘 기관의 지원이 필요하다면 업무의 위탁 근거 또는 전문기관 지정 근거를 별도로 마련하여야 할 것이다.

(1) 성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회의 법률상 근거 마련

정부는 최근 성인지 예·결산 협의회 및 전문평가위원회를 신설하여 부처 간 조정 절차를 마련하고, 예산심의 기능을 보강하였으나, 이에 대한 법률상 근거는 미비하다. 정부 R&D 사업의 경우 예산심의(R&D 예산배분·조정안에 대한 심의·의결 등)를 담당하는 국가과학기술자문회의의 심의회의가 헌법 제127조제3항⁹⁾과 「국가과학기술자문회의법」에 근거하고 있는 것과 차이가 있다.

이에 “기획재정부장관은 성인지 예산제도를 효과적으로 운영하기 위하여 관계 부처 간 협의와 전문적인 심의기능을 갖춘 성인지 예·결산 협의회를 구성·운영하여야 한다”는 근거 조항을 법률에 마련할 필요가 있다. 또한, 협의회 산하에 성평등분야, 재정분야 등 각계 전문가가 참여하는 전문평가위원회를 두도록 할 수 있다.

또한, 협의회 운영은 정부출연연구기관의 연구사업으로 수행하는 것이 아니라 기획재정부가 자체 예산을 편성하여 관리하는 것이 운영사업의 지속성과 책임성 확보 측면에서 바람직할 것으로 보인다.¹⁰⁾

8) 정부위원회, 「2021회계연도 정부위원회 소관 결산 예비심사보고서」 pp.157~160 참고

9) 「대한민국 헌법」

제127조 ① 국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

② 국가는 국가표준제도를 확립한다.

③ 대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

10) 국민경제자문회의지원단 운영(일반회계 1431-301) 사업과 같이 성인지 예·결산 협의회 운영 사업을 기획재정부 자체 예산으로 편성하여 관리할 수 있을 것으로 보인다.

(2) 업무위탁 또는 전문기관 지정 근거 마련

기획재정부가 성인지 예산을 총괄 관리하는 것이 재정운용의 책임성 확보 측면에서 바람직하다. 그런데, 기획재정부 내에 성인지 예산을 총괄하는 조직이 별도로 구성되어 있지 않고, 예산실 복지예산심의관 산하 복지예산과의 여성가족부 담당자가 성인지 예산제도를 함께 소관하고 있다. R&D 예산의 경우 기획재정부 경제예산심의관 산하 연구개발예산과에서 총괄을 맡고, 과학기술정보통신부 과학기술혁신본부 연구개발투자심의국 연구예산총괄과에서 주요 R&D 예산 배분·조정을 총괄하는 것과 대조적이다.¹¹⁾ 이와 같은 현실적 한계를 고려하여 제도 운영에 있어 전문성을 갖춘 기관의 지원이 필요하다면, 업무의 위탁 근거 또는 전문기관의 지정 근거를 별도로 마련할 필요가 있다.

그러나 한국여성정책연구원(성인지예산센터)이 제도 도입 초기부터 성인지 예·결산서 작성·검토 등을 지원해 왔고, 성인지 예·결산 협의회의 전신인 성인지 예·결산 관계부처 상설협의체에도 지속적으로 참여하는 등 사실상 성인지 예산제도 운영 지원업무를 계속하여 수행해 왔음에도 법령에 관련 업무를 위탁할 근거가 없다. 이는 최근 도입된 온실가스감축인지 예산제도의 경우 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령」에서 법률의 위임을 받아 환경부장관이 온실가스감축인지 예산제도에 필요한 지원 업무를 한국환경공단에 위탁할 수 있도록 규정한 것과 대비된다.

[기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령]

제16조(온실가스감축인지 예산제도) 환경부장관은 기획재정부장관 또는 행정안전부장관과 협의하여 법 제24조에 따른 온실가스감축인지 예산제도의 실시를 위하여 다음 각 호의 업무를 지원한다.

1. 예산과 기금이 기후변화에 미치는 영향 분석
2. 대상사업 선정기준, 온실가스감축인지 예산·결산서 작성 방법 등을 포함한 운영지침 마련
3. 온실가스감축인지 예산·결산서의 검토·분석
4. ~ 6. (생략)

제74조(업무의 위탁)

② 환경부장관은 법 제81조제2항에 따라 다음 각 호의 업무를 한국환경공단에 위탁한다.

1. ~ 3. (생략)
4. 제16조 각 호의 업무 지원

11) 주요 R&D 예산은 과학기술정보통신부가, 일반 R&D예산은 기획재정부가 예산을 배분·조정한다.

한편, 현행 「국가재정법」은 예비타당성조사의 적절한 수행을 위해 한국개발연구원 및 한국조세재정연구원 등을 전문기관으로 지정할 수 있도록 근거를 마련하고 있는바, 향후 성인지 예산제도 운영업무를 지원하기 위하여 전문기관을 지정하고자 한다면 관련 법률 개정 과정에서 이를 참고할 수 있을 것으로 보인다.¹²⁾

[국가재정법]

제8조의2(전문적인 조사·연구기관의 지정 등) ① 기획재정부장관은 예비타당성조사 등을 적정하게 수행하기 위하여 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 한국개발연구원 및 한국조세재정연구원과 전문 인력 및 조사·연구 능력 등 대통령령으로 정하는 지정기준을 갖춘 기관을 전문기관으로 지정하여 다음 각 호의 업무 중 전부 또는 일부를 수행하게 할 수 있다.

1. 제38조제1항 및 제3항에 따른 사업의 예비타당성조사 및 그 조사와 관련된 전문적인 조사·연구
- 2.·3. (생 략)
4. 제82조제2항에 따른 기금운용평가단의 운영
5. ~ 8. (생 략)

② 기획재정부장관은 제1항에 따라 지정된 전문기관이 그 업무를 수행하는 데에 드는 비용을 지원하기 위하여 해당 전문기관에 출연할 수 있다.

12) 재정사업 타당성조사(일반회계 2646-301) 사업은 기획재정부 자체 예산으로 편성하고 있으며, 「국가재정법」 제8조의2제2항에 근거하여 한국개발연구원 및 한국조세재정연구원에 출연하고 있다.

관련 법령: 개별 기금의 근거 법률

개요

국가와 지방자치단체의 재정 활동은 주로 일반회계와 특별회계 등 세입·세출 예산에 의하여 운용된다. 그러나 통제 위주의 경직된 예산 제도만으로는 복잡 다양한 행정수요에 능동적·탄력적·지속적으로 대응하기 어렵다.

따라서 국가가 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로써 특정한 자금을 운용할 수 있도록 기금제도를 두고 있다. 이러한 기금은 주로 특정한 목적을 위해 운용되는 자금이라는 점에서 특정 부처가 기금을 관리·운용하고 직접 사업을 수행한다.

그러나 범죄피해자보호기금, 기후대응기금, 국유재산관리기금, 복권기금 등은 실제 사업을 시행하는 부처가 2개 이상으로 다부처가 사용하는 기금이다. 다부처가 사용하는 기금임에도 기금 지출 계획안을 마련하는 업무는 기금을 관리·운용하는 1개의 부처가 전담한다는 점에서 특수성이 있다.

[다부처 사용 기금 현황]

(단위: 억원)

구분	기금 목적	2024년 계획액	사업 주체
범죄피해자 보호기금 (범죄피해자보호기금법)	범죄피해자를 보호·지원하는 데 필요한 자금을 조성	1,371	법무부, 여성가족부, 검찰청, 경찰청, 해양경찰청
국유재산관리기금 (국유재산법)	국유재산의 원활한 수급과 개발 등을 통한 국유재산의 효용 증진	32,705	국회, 대법원 및 헌법기관을 포함한 전 부처
복권기금 (복권 및 복권기금법)	복권사업으로 조성된 재원(財源)을 투명하고 효율적으로 관리·사용	83,580	기획재정부, 보건복지부
기후대응기금 (기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법)	기후위기에 효과적으로 대응하고 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장을 촉진하는 데 필요한 재원을 확보	23,918	환경부, 과학기술정보통신부, 국토교통부, 산림청 등 13개 부처

자료: 「2024년도 기금운용계획」 및 관계 법령을 바탕으로 재작성

이한성 예산분석관(eclipse2@assembly.go.kr, 6788-4642)

다부처 사용 기금의 사업의 효율성 확보 및 통제 가능성 부문의 한계

(1) 기금 관리 주체와 사업부처의 이원화로 인한 비효율 발생 가능성

범죄피해자보호기금은 범죄피해자를 보호·지원하는 데 필요한 자금을 운용하는 기금으로 범죄피해자를 1차적으로 대면하는 일선의 경찰청, 여성가족부 등의 부처와 법무부, 검찰청이 사업을 시행하고 있으며, 기후대응기금은 탄소중립사회로의 이행을 위한 기금으로 환경부와 과학기술정보통신부 등 다양한 부처가 사업을 수행하고 있다. 국유재산기금은 국유재산의 취득 등을 위한 기금으로 실제 청사 신축 등의 해당 국유재산을 이용하는 부처가 사업을 수행하며, 복권기금은 복권사업으로 마련된 재원을 통해 재난적 의료비 지원, 입양아동 가족 지원 등을 보건복지부가 서민금융지원 등은 기획재정부가 사업을 진행하고 있다.

이와 같이 하나의 기금을 재원으로 하지만 다양한 부처가 사업을 시행하는 경우 실제 해당 사업을 시행하는 각 부처가 기금 지출계획을 마련하지 않고, 각 기금의 관리·운용 주체인 부처가 기금 지출계획을 마련한다. 다만, 각 기금의 관리·운용 부처가 기금 지출계획을 마련할 때 사업을 실제 시행하는 부처의 의견을 반영하고, 결산 시에는 사업을 시행하는 각 부처가 기금 운용을 하는 부처에게 사업 결과 보고를 하는 형식으로 운용되고 있다.

그러나 실제 사업부처의 의견을 반영한다고 하더라도 기금 지출 계획의 책임은 기금의 관리·운용 주체에게 있다고 보아야 하고, 사업 집행 부분에 문제가 발생할 경우 그 책임은 실제 사업 시행 부처에게 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 기금 지출 계획안을 마련하는 부처와 사업을 시행하는 부처가 다른 경우에는 책임의 분산으로 인해 비효율성이 발생할 우려가 있다.

(2) 소관 상임위원회의 기금 사업에 대한 통제 가능성 문제

다부처 사용 기금의 경우 기금 지출계획을 마련하는 부처와 사업을 집행하는 부처가 다르기에 각 기금운용계획안에 대한 국회의 민주적 통제 관점에서 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 기획재정부가 관리·운용하는 복권기금으로 추진하는 보건복지부의 재난적 의료비 지원 사업의 경우 보건복지부 소관 사항에 대한 심의 권한이

있는 보건복지위원회는 이를 심의할 수 없게 된다. 기금운용계획안을 마련한 기획재정부 소관 사항을 심의하는 기획재정위원회에 보건복지부의 사업을 심의할 권한이 있는 것이다.

재난적 의료비 지원 사업의 근거가 되는 「재난적의료비 지원에 관한 법률」은 보건복지부 소관 법률로 국회 보건복지위원회에서 심사된다. 즉, 동 사업의 근거 법률은 보건복지위원회에서 의결되지만 그에 근거하여 추진되는 실제 사업은 기금의 관리·운용주체가 기획재정부임을 이유로 기획재정위원회에서 심의하는 상황이 발생한다.

[다부처 사용 기금 현황]		
구분	사업	근거 법률
	재난적 의료비 지원 사업	「재난적의료비 지원에 관한 법률」
실제 소관 부처	보건복지부	
국회 심의	기획재정위원회	보건복지위원회

자료: 「2024년도 기금운용계획」 및 관계 법령을 바탕으로 재작성

즉, 사업관리는 보건복지부가 해당 법률에 근거하여 집행하기 때문에 보건복지부가 시행하는데 국회의 소관상임위원회인 보건복지위원회는 해당 기금 사업의 지출계획에 대해 적절성 및 효과성 등을 심의할 수 없는 상황이 발생하는 것이다. 이와 같은 상황은 국회의 민주적인 통제 가능성을 저해하는 상황으로 이어질 수 있다.

사업부처의 책임성 강화를 위해 기금 지출을 부처별로 구분할 수 있는 근거를 신설

기금 지출계획을 실제 사업을 수행하는 각 부처가 하도록 하는 근거를 마련하여 기금 지출의 계획 수립 주체와 실제 집행의 주체를 일치시키고, 사업을 시행하는 부처의 국회 소관 상임위원회가 해당 기금 사업을 직접 심의할 수 있도록 하는 것을 검토할 필요가 있다.

「에너지 및 자원사업 특별회계법」 제3조는 회계의 운용·관리주체는 산업통상자원부장관으로 규정하면서도 예산을 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있도록 하는 근거를 마련하여, 사업을 실제 추진하는 부처가 세출 예산을 편성할 수 있도록 하였다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제75조에서도 지역균형발전 특별회계의 예산을 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 따라 사업을 실제 시행하는 각 부처는 사업예산을 직접 편성하게 되었고, 특별회계의 운용·관리 주체가 아닌 실제 사업부처를 소관으로 하는 국회 상임위원회에서 해당 부처의 사업에 대해 심의를 하고 있다.

[에너지 및 자원사업 특별회계법, 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법]

「에너지 및 자원사업 특별회계법」

제3조(회계의 운용·관리) ①에너지 및 자원사업 특별회계(이하 “특별회계”라 한다)는 산업통상자원부장관이 운용·관리한다.

② 특별회계의 예산은 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제74조(지역균형발전특별회계의 설치) 지방시대 종합계획 및 지역균형발전시책 지원 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 지역균형발전특별회계(이하 “회계”라 한다)를 설치한다.

제75조(회계의 관리·운용) ① 회계는 기획재정부장관이 관리·운용한다.

② 회계의 예산은 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있다.

뿐만 아니라, 방송통신발전기금의 경우에는 과학기술정보통신부와 방송통신위원회가 기금 사업을 시행하고 있는데, 「방송통신발전 기본법」은 과학기술정보통신부와 방송통신위원회가 방송통신발전기금을 공동으로 관리·운영하도록 하고 있고, 이에 따라 각 부처는 별도의 기금 지출 계획을 각 부처의 책임하에 마련하여 집행하고 있으며, 소관 상임위원회의 심의 시에도 각 부처는 본인 소관의 기금 지출계획안에 각기 심의를 받고 있다.¹⁾

1) 다만, 두 부처 모두 국회 과학기술정보방송통신위원회의 소관 기관으로 심의의 주체는 같다.

제27조(기금의 관리·운용) ① 기금은 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회가 관리·운용한다.

이러한 입법례들과 같이 기금의 운용 부처와 사업 시행 부처가 다른 기금의 경우에는 실제 사업을 실시하는 주체가 기금 지출 계획을 마련하고 사업을 시행할 수 있도록 한다면 비효율 발생 가능성을 감소시키고 사업의 성과에 대한 책임성을 강화할 수 있다.

국유재산관리기금은 국유재산의 효율적 이용이라는 목적하에 부처별로 사실상 유사한 내용의 건설사업 등을 추진하는 기금으로 현재와 같이 기금을 운용 관리하는 부처가 기금 지출계획까지 마련하는 것이 타당할 수 있다.²⁾ 그러나, 범죄피해자보호기금, 복권기금, 기후대응기금의 경우 동일한 기금 재원을 사용하더라도 각 부처의 소관 사항에 따른 각기 상이한 사업을 추진한다는 점을 고려할 필요가 있다.

예를 들어, 성폭력 피해자 통합지원센터 운영이나 성폭력 피해상담소 및 보호시설 운영의 경우 범죄피해자보호기금으로 사업이 추진되고 있어 법무부가 기금 지출 계획을 마련하고 있다.

그러나, 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제10조 및 제18조에 따라 여성가족부가 소관 부처로서 실제 사업을 시행하고 있고, 해당 시설의 운영에 대한 감독 및 관리 권한이 여성가족부에 있는 상황이다.

이러한 경우 여성가족부에서도 기금 지출계획을 마련할 수 있는 근거 법률을 둔다면 사업 시행 주체와 기금 지출계획의 주체를 일치시켜 책임성을 강화할 수 있다. 이를 통해 국회 여성가족위원회에서 해당 사업들을 심의할 수 있게 되고, 국회의 민주적 통제를 용이하게 할 수 있다.

2) 특히 재산을 소유할 수 있는 단위는 “자연인” 또는 “법인”으로써 국가의 재산은 각 부처가 아닌 법인인 “대한민국”의 소유이고, 「국유재산법」 제8조에 따라 기획재정부가 국유재산에 관한 사무를 총괄하며 국유재산을 관리·처분하도록 되어 있다.

관련 법령: 개별 공기업의 근거 법률

개요

2024년 기준 32개 공기업 중 설립근거법 및 정관상 일반사채 발행 한도에 대한 규정을 명시하고 있는 기관은 14개 기관이며,¹⁾ 해당 한도는 대부분 ‘자본금과 적립금의 합계액’의 1~5배 수준이다.

[공기업별 사채발행 한도 규정]

(단위: 억원)

연 번	기관명	사채발행 잔액 (2022.12.)	관련 법률 (또는 정관)	사채발행 한도
1	한국석유공사	123,169	「한국석유공사법」 제12조	자본금과 적립금 합계액의 2배
2	한국광해광업공단	40,145	「한국광해광업공단법」 제11조	자본금과 적립금 합계액의 2배
3	인천국제공항공사	55,802	「인천국제공항공사법」 제14조	자본금과 적립금 합계액의 4배
4	한국공항공사	10,400	「한국공항공사법」 제13조	자본금과 적립금 합계액의 4배
5	한국토지주택공사	338,284	「한국토지주택공사법」 제10조	자본금과 적립금 합계액의 5배
6	한국도로공사	329,853	「한국도로공사법」 제15조, 정관 제46조	자본금과 적립금 합계액의 4배
7	한국지역난방공사	36,300	정관 제56조	자본금과 적립금 합계액의 4배
8	한국철도공사	138,281	「한국철도공사법」 제11조	자본금과 적립금 합계액의 5배

이상아 예산분석관(ivory@assembly.go.kr, 6788-3745)

1) ① 한국전력공사의 6개 발전자회사인 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남동발전(주)와 한국전력공사의 자회사인 한국전력기술 및 한전KPS(주)의 경우 설립근거법 및 정관 등에서 사채발행 한도를 별도로 규정하고 있지 않고, 전환사채와 신주인수권부사채의 발행 한도만을 규정하고 있다.

② 제주국제자유도시개발센터의 경우 규정상 별도 한도는 없으나 설립근거법에서 사채 발행 시 국토교통부장관의 승인 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하도록 되어 있으며, 주식회사 에스알의 경우 면허기준 상 리스를 제외한 부채비율이 150%를 넘지 않도록 하는 규정이 있으나 사채 한도에 대한 규정을 명확히 하고 있지는 않다.

③ 이 외에 ㈜한국가스기술공사, 그랜드코리아레저(주), ㈜강원랜드, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국조폐공사, 한전 KDN(주), 해양환경공단 등의 8개 기관은 사채발행 한도와 관련한 설립근거법 또는 정관 등 별도의 규정이 없다.

(단위: 억원)

연 번	기관명	사채발행 잔액 (2022.12.)	관련 법률 (또는 정관)	사채발행 한도
9	한국전력공사	705,798	「한국전력공사법」 제16조	자본금과 적립금 합계액의 2배 ※ 2022.12.31. 법률 개정사항 ① 경영위기 상황 해소 등을 위하여 긴급하게 필요한 경우로서 산업 통상자원부장관의 승인을 받은 경우에는 자본금과 적립금 합계 액의 6배 ② 그럼에도 불구하고 2027년 12월 31일까지 사채 발행액은 자본금 과 적립금 합계액의 5배를 초과 하지 못함
10	한국가스공사	267,052	「한국가스공사법」 제14조	자본금과 적립금 합계액의 5배
11	한국수자원공사	84,450	「한국수자원공사법」 제13조	자본금과 적립금 합계액의 2배
12	대한석탄공사	0	「대한석탄공사법」 제13조	자본금과 적립금 합계액의 1배
13	주택도시보증공사	0	정관 제19조	자본금과 적립금 합계액의 4배
14	한국부동산원	0	「한국부동산원법」 제15조	자본금과 적립금 합계액의 2배

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

법률상 사채발행 한도의 기준이 되는 ‘자본금과 적립금의 합계액’의 명확한 산정 기준 미비

사채발행 한도 규정이 있는 14개 공기업 중에서 2022년 말 기준으로 사채 잔액을 보유 중인 공기업은 11개(주택도시보증공사, 대한석탄공사, 한국부동산원 제외) 인바, 이들 기관의 2022년 말 자본현황을 기준으로 사채발행한도를 산정하여 2022년 사채발행 잔액과 비교해 보았다.²⁾

먼저 2022년 말 기준으로 미처리결손금을 보유하고 있는 7개 공기업 중 한국석유공사, 한국광해광업공단, 인천국제공항공사, 한국공항공사의 경우 사채발행 한도 산정 시 자본금(a)과 각종 적립금(b)만을 포함(a+b)하고 있으며 미처리결손금(c)은 한도 산정 시 고려하지 않고 있다.

2) 한국전력공사, 한국가스공사 등의 기관은 직전연도 말 별도 재무제표 상 자본을 기준으로 다음 해 사채발행한도를 산정하고 있다. 이에 2022년 자본을 기준으로 산정한 사채발행한도와 2023년 사채발행 잔액을 비교하는 것이 일반적이나, 동 보고서 작성시점에 동 기관들의 2023년 재무제표가 확정되지 않음에 따라 다음 표에서는 2022년 사채발행잔액을 사용하였다.

한편, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국수자원공사의 경우 미처분이익잉여금(혹은 미처리결손금)(c), 기타자본구성요소(d) 등의 자본 요소를 사채발행 한도 산정 시 이를 반영하고 있다.

[공기업의 사채발행 한도 및 사채발행액]

(단위: 억원, %)

구분	자본 구성(2022.12)						
	자본금 (a)	주식발행 초과금 (주식할인 발행차금) (a')	각종 적립금 (b)	미처분이익 잉여금 (미처리결손금) (c)	기타자본 구성요소 (d)	신종 자본 증권 (e)	자본 총계 [a+(a')+b+c+d+e]
한국석유공사	106,998	0	0	△135,996	7,797	0	△21,202
한국광해광업공단	20,488	△97	0	△37,203	1,461	0	△15,351
인천국제공항공사	37,006	△4	52,684	△16,966	17	0	72,736
한국공항공사	23,578	0	6,090	△1,729	8,403	0	36,342
한국토지주택공사	436,256	△197	218,837	15,179	363	0	670,438
한국도로공사	409,740	△193	14,626	1,024	△542	0	424,655
한국지역난방공사	579	1,137	13,887	△1,591	112	2,498	16,622
한국철도공사	108,539	△46	0	△115,990	96,240	0	88,743
한국전력공사	32,098	8,438	293,879	△249,707	135,899	0	220,607
한국가스공사	4,616	13,035	45,567	8,742	4,476	3,345	79,780
한국수자원공사	102,560	△173	509	4,950	△38	0	107,808

구분	사채발행 한도				사채발행액 (2022.12) (D)	한도액 대비 사채 발행액 비율(D/C)
	자본 중 포함	금액 (A)	사채발행 한도 배수 (B)	사채발행 한도 (C=AXB)		
한국석유공사	a+b	106,998	2	213,996	123,169	57.6
한국광해광업공단	a+b	20,488	2	40,976	40,145	98.0
인천국제공항공사	a+b	89,690	4	358,760	55,802	15.6
한국공항공사	a+b	29,668	4	118,672	10,400	8.8
한국토지주택공사	a+b	596,673	5	2,983,365	338,284	11.3
한국도로공사	a+b	424,366	4	1,697,464	329,853	19.4
한국지역난방공사	a+a'+b+c	14,012	4	56,048	36,300	64.8
한국철도공사	a+a'+c+d	88,743	5	443,715	138,281	31.2
한국전력공사	a+b+c+d	209,221	5	1,046,105	705,798	67.5
한국가스공사	a+a'+b+c+d+e	79,780	5	398,900	267,052	66.9
한국수자원공사	a+a'+b+c+d+e	107,808	2	215,616	84,450	39.2

주: 1. 통상 2022년 자본 현황을 바탕으로 2023년의 사채발행한도를 산정함에 따라 동 표에서도 2023년 기준 사채 발행 잔액을 활용해야 하나, 보고서 작성 시점에 기관별 2023년 재무제표가 확정되지 않음에 따라 2022년 사채발행잔액을 사용해 2022년 자본현황을 기준으로 산정한 사채발행한도와 단순 비교함

2. 별도 재무제표 기준임

3. 사채 발행액은 원화차입금으로 구분하고 있는 전자단기사채도 포함하고 있음

자료: 각 공기업 제출자료를 바탕으로 재작성

이와 같이 개별 공기업들이 법률상 규정된 사채발행 한도의 산정 기준을 각기 다르게 해석·적용할 경우, 재무건전성 관리를 위해 사채발행 한도를 법률로 규정한 취지에 부합하지 않는 결과가 발생할 우려가 있다.

공기업의 재무건전성 관리를 위한 사채발행 한도 산정 기준의 법정화 필요

공기업의 재무건전성 관리 측면에서 각 공기업의 사채발행 한도 산정 기준을 ‘순자산(자본)’으로 법률에 명확히 규정할 필요가 있다.

현재 설립근거법에 일반사채 발행 한도를 규정하고 있는 공기업의 경우 대부분 ‘자본금과 적립금의 합계액’을 기준으로 하고 있으나, 실제로 이를 산정하는 방식은 제각기 다르게 나타나고 있어 법률상 사채 발행 한도 규정을 도입한 취지가 형해화 되는 측면이 있다.

따라서 공기업에 대한 재무건전성 관리를 강화하기 위하여 개별 법률상 규정된 사채발행 한도에 동일한 산정 방식이 적용될 수 있도록 사채 발행 한도 산정 기준을 ‘순자산(자본)’으로 법률에 명시할 필요가 있다.

관련 법령: 「국민연금법」 제19조①

개요

국민연금의 출산크레딧은 2008년 1월 1일 이후에 출산 또는 입양으로 둘째 자녀 이상을 얻은 가입자에 대하여 노령연금 수급권 취득 시 가입기간을 추가로 인정해주는 제도¹⁾²⁾로, 국민연금 사각지대를 축소하는 한편 고령화 사회에 대비하여 출산을 장려하는 것에 그 목적이 있다.³⁾

현행 「국민연금법」에서는 출산크레딧의 법적 근거를 마련하면서 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담하도록 규정하고 있다. 다만, 구체적으로 국가가 부담하는 비율에 대한 명시적인 법령 규정은 없이 예산상으로 보건복지부 일반회계 30%, 국민연금기금 70%의 비율로 출산크레딧에 소요되는 재정을 분담하고 있다.

[국민연금법]

제19조(출산에 대한 가입기간 추가 산입) ① 2 이상의 자녀가 있는 가입자 또는 가입자였던 자가 노령연금수급권을 취득한 때(이 조에 따라 가입기간이 추가 산입되면 노령연금수급권을 취득할 수 있는 경우를 포함한다)에는 다음 각 호에 따른 기간을 가입기간에 추가로 산입한다. 다만, 추가로 산입하는 기간은 50개월을 초과할 수 없으며, 자녀 수의 인정방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 자녀가 2명인 경우 : 12개월

이지선 예산분석관(ezsun@assembly.go.kr, 6788-4633)

1) 최대 50개월의 범위에서 자녀 수에 따라 추가 가입기간을 차등 적용하며, 해당 기간의 소득은 A값(연금 수급 직전 3년간 전체 가입자의 평균소득월액)의 100%가 인정된다.

2) 국민연금 크레딧 제도에는 출산크레딧 외에도 군복무크레딧과 실업크레딧이 있다. 군복무크레딧은 2008년 1월 1일 이후에 입대하여 6개월 이상의 병역의무를 이행한 사람에게 국민연금 가입기간 6개월을 추가로 인정해주는 제도이며, 실업크레딧은 국민연금 가입자(였던) 구직급여 수급자가 보험료 납부를 희망하는 경우 국가가 연금보험료의 75%를 지원하는 제도이다.

출산크레딧과 군복무크레딧은 「국민연금법」에 따라 추가 가입기간을 인정해 주는 제도이며, 실업크레딧은 「고용보험법」에 따라 보험료를 지원해주는 제도로서 각각 운영방식에 다소 차이가 있다.

3) 국민연금공단, 「2023년 국민연금 100문100답」, p.16.

2. 자녀가 3명 이상인 경우 : 둘째 자녀에 대하여 인정되는 12개월에 2자녀를 초과하는 자녀 1명마다 18개월을 더한 개월 수
- ② 제1항에 따른 추가 가입기간은 부모가 모두 가입자 또는 가입자였던 자인 경우에는 부와 모의 합의에 따라 2명 중 1명의 가입기간에만 산입하되, 합의하지 아니한 경우에는 균등 배분하여 각각의 가입기간에 산입한다. 이 경우 합의의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
- ③ 제1항에 따라 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부 또는 일부를 부담한다.

현행 출산크레딧 재원분담비율에 따른 국민연금기금의 재정부담 및 형평성 문제

출산크레딧 비용 지원에 소요되는 재정 투입 추이를 살펴보면, 그 규모는 2008년 40만원에서 2023년 22억 4,600만원까지 지속적으로 증가하였다.

[출산크레딧 재정투입 추이]

(단위: 백만원)

구분	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23
합계	0.4	2.2	6	12	27	49	76	137	222	317	408	507	742	1,115	1,656	2,246
일반회계	-	2	2	3	4	8	19	33	45	116	157	177	177	199	338	525
국민연금 기금	0.4	0.2	4	9	23	41	57	104	177	201	251	330	565	916	1,318	1,721

주: 일반회계 예산은 매 연도 말 출산크레딧 예산 집행 후 과·부족금(정산금)을 익익년도 예산 편성 시 반영
자료: 국민연금공단

현재까지는 출산크레딧 적용을 받는 수급자 수가 많지 않아 재정부담이 크지 않았으나, 2008년 이후 시행된 출산크레딧 대상자들이 본격적인 노령연금 수급자가 되는 미래에는 상당한 재정부담이 발생할 것으로 예상된다.⁴⁾ 국민연금공단 추계에 따르면 2040년에는 연간 2,752억원, 2093년에는 연간 2조 3,431억원이 소요될 것으로 추산되고 있다.

4) 현행 출산크레딧 제도는 출산 시점이 아닌 노령연금 수급 시점에 가입기간을 추가 산입하고 이에 따른 재정소요를 반영하므로, 출산크레딧 대상자들이 노령연금 수급자가 되는 미래(노령연금 지급개시연령은 출생연도에 따라 61세~65세)에 재정부담이 발생하게 된다.

[출산크레딧 재정 소요 관련 장기 재정전망]

(단위: 억원, 2023년 불변가)

연도	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090	2093
출산크레딧 재정소요	0	2,752	11,544	16,448	20,423	22,498	23,322	23,431

주: 1. 국민연금 제5차 재정계산 결과를 토대로 작성하였으며, 현행 「국민연금법」 제19조에 의거하여 산출

2. 자원분담주체를 구분하지 않은 전체 재정 소요를 의미

2. 2030년에도 재정소요는 발생하나, 억원 단위로 반올림 함에 따라 0으로 기재

자료: 국민연금공단

이러한 재정 소요의 70%를 국민연금기금이 부담하고 있으므로, 향후 연금의 재정부담 역시 큰 폭으로 증가할 것으로 전망된다. 이는 국민연금 재정안정화의 필요성이 제기되고 있는 현 상황⁵⁾에서 재정안정성의 위협요인으로 작용할 우려가 있다. 또한, 이러한 분담비율이 법령에 명시되어 있지 않고 예산상으로만 배분되고 있는 상황⁶⁾이므로, 분담비율의 모호함으로 인하여 국민연금 장기재정추계 시 재정계산에 어려움이 생길 수 있다.

한편, 출산크레딧은 정부가 출산을 장려하기 위한 목적으로 정책적으로 도입한 제도이므로, 그 비용을 가입자가 납부한 연금보험료로 구성된 국민연금기금에서 주로 부담하게 하는 것은 적절하지 않은 측면이 있다는 지적도 제기되고 있다. 국민연금기금을 통해 출산크레딧을 지원할 경우 자녀가 있는 수급권자를 지원하는 데 필요한 재원을 다른 국민연금 가입자가 부담하는 구조가 되므로 가입자 간 형평성 문제가 발생할 수 있기 때문이다.⁶⁾

5) 보건복지부의 제5차 국민연금 재정계산(2023)에 따르면 국민연금은 2041년부터 수지적자가 되고, 2055년에 기금이 소진될 것으로 전망되는바, 제4차 재정계산(2018) 대비 수지적자시점은 1년, 기금소진시점은 2년 단축되었다.

6) 우리나라의 경우 일반적으로 경제적으로 여유가 있는 가족들이 둘 이상의 자녀를 낳고 있어 역진적으로 소득을 재분배하는 상황이 발생할 수 있다는 지적도 있다.

유호선, 「국민연금 크레딧제도 개선방안」, 2016, p.86

출산크레딧 비용의 국고부담비율 상향 및 명시적 규정

현재 출산크레딧 재정소요에 대한 국고부담비율(30%) 대비 국민연금기금 부담비율(70%)이 높아 국민연금의 재정부담 및 가입자 간 형평성 문제 등이 우려되므로, 국고부담비율을 상향하고 이를 법령에 명시적으로 규정함으로써 가입자 간 형평성과 국민연금 재정의 안정성·투명성 및 예측가능성을 제고하는 방안을 검토할 필요가 있다.

출산크레딧은 출산장려의 목적을 가진 국가정책의 성격이 있으므로, 그 비용은 가입자의 보험료로 구성된 국민연금기금보다는 국고로 부담하는 것이 적절한 측면이 있다. 또한, 향후 상당한 비용부담이 발생할 것으로 예상되는 출산크레딧 제도에 대한 연금기금의 부담률을 낮춤으로써 국민연금 재정의 안정성을 도모할 수 있다. 그리고 현재 예산상으로만 배분되고 있는 출산크레딧의 재원분담비율을 법령에 명시적으로 규정함으로써 국민연금 재정운용의 투명성과 예측가능성을 제고할 수 있을 것으로 보인다.

이러한 점을 감안할 때, 재정부담수준 및 형평성 등을 고려하여 출산크레딧 재원의 국고부담비율을 적정 수준으로 상향하고 이를 법령에 명시적으로 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

참고로, 출산크레딧과 유사하게 병역의무를 이행한 사람에게 국민연금 가입기간을 추가로 인정해주는 군복무크레딧 제도⁷⁾의 경우 「국민연금법」에서 재원을 전부 국가가 부담하도록 명시하고 있으며,⁸⁾ 독일·스웨덴·일본·영국 등 해외 주요국은 출산 또는 양육크레딧 지원을 전액 국고로 부담하고 있다.

또한, 제5차 재정계산위원회에서 출산크레딧은 사회적 기여에 대한 보상이므로 선진국들과 같이 국고 지원을 100%로 확대하는 방안이 제안됨에 따라, 보건복지부는 2023년 10월 「제5차 국민연금 종합운영계획」에서 출산크레딧의 국고부담비율

7) 2008년 1월 1일 이후에 입대하여 6개월 이상의 병역의무를 이행한 사람(현역병, 사회복무요원, 전환복무자, 상근예비역, 국제협력봉사요원, 공익근무요원)에게 국민연금 가입기간 6개월을 추가로 인정하며, 해당 기간의 소득은 A값(연금 수급 직전 3년간 전체 가입자의 평균소득월액)의 50%를 인정

8) 「국민연금법」

제18조(군 복무기간에 대한 가입기간 추가 산입) ③ 제1항에 따라 가입기간을 추가로 산입하는데 필요한 재원은 국가가 전부를 부담한다.

을 현행 30%보다 확대하겠다는 계획을 발표하였다.⁹⁾

제21대국회에서도 「국민연금법」의 개정을 통해 출산크레딧의 국고부담비율을 상향하고 법령에 명시적으로 규정하고자 하는 논의가 제기된 바 있다. 당시 개정안들은 출산크레딧에 소요되는 비용을 ① 전액 국고로 부담하도록 법률에 명시하는 방안, ② 일반회계에서 70%, 국민연금기금에서 30%를 부담하도록 법률에 명시하는 방안, ③ 대통령령으로 정하는 부담비율에 따라 일반회계와 국민연금기금에서 부담하는 방안 등을 제안하였다.

[출산크레딧 국고부담비율 관련 의안 발의현황(제21대국회)]

의안번호	의안명	대표발의	출산크레딧 국고부담비율
10661	국민연금법 일부개정법률안	최혜영 의원	전액 국고 부담
12112	국민연금법 일부개정법률안	위성곤 의원	전액 국고 부담
13319	국민연금법 일부개정법률안	최혜영 의원	전액 국고 부담
18604	국민연금법 일부개정법률안	고영인 의원	전액 국고 부담
15248	국민연금법 일부개정법률안	박광온 의원	일반회계 70%, 국민연금기금 30%
13152	국민연금법 일부개정법률안	이종성 의원	대통령령으로 정하는 부담비율에 따라 일반회계와 국민연금기금에서 부담

자료: 국회 의안정보시스템

9) 다만, 구체적인 국고부담비율을 제시하지는 않았다.

관련 법령: 「과학기술기본법」 제12조의2⑤

개요

국가연구개발사업¹⁾ 예산안은 과학기술정보통신부의 주요 R&D 예산 배분·조정안 마련, 국가과학기술자문회의의 심의, 기획재정부의 전체 R&D 예산안 편성 단계를 거치며 구체적인 편성 절차는 「과학기술기본법」에 규정하고 있다.

국가연구개발사업 예산안 편성 절차는 먼저 과학기술정보통신부장관이 중앙행정기관의 장으로부터 제출받은 투자우선순위, 중기사업계획서, 예산요구서 등을 국가연구개발사업의 조사·분석·평가와 연계하여 주요 R&D사업 예산의 배분방향 및 배분·조정 내역을 마련하고, 국가과학기술자문회의의 심의를 거쳐 그 결과를 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 통보한다. 기획재정부장관은 주요 R&D사업 예산안 배분·조정 결과와 일반 R&D사업 예산안을 반영하여 전체 국가연구개발사업 예산안을 마련한다.

[과학기술기본법]

제12조의2(국가연구개발사업 예산의 배분·조정 등) ⑤ 과학기술정보통신부장관은 제1항·제2항 및 제4항에 따라 관계 중앙행정기관의 장이 각각 제출한 국가연구개발사업의 투자우선순위에 대한 의견과 국가연구개발사업 관련 중기사업계획서 및 예산요구서에 대하여 제12조에 따른 국가연구개발사업의 조사·분석·평가와 연계하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 마련하고, 과학기술자문회의의 심의를 거쳐 그 결과를 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 알려야 한다.

1. 국가연구개발사업의 목표 및 추진방향
2. 국가연구개발사업의 분야별·사업별 투자우선순위
3. 국가연구개발사업 예산의 배분방향 및 대통령령으로 정하는 주요 국가연구개발사업 예산의 배분·조정 내역 (이하 생략)

⑥ 기획재정부장관은 정부 재정규모 조정 등 특별한 경우를 제외하고는 제5항에 따른 과학기술자문회의의 심의 결과를 반영하여 다음 연도 예산을 편성하여야 한다.

이병철 예산분석관(bclee@assembly.go.kr, 6788-4841)

1) 「국가연구개발혁신법」 제2조에 따라 '중앙행정기관이 법령에 근거하여 연구개발을 위해 예산 또는 기금으로 지원하는 사업'을 말한다.

국가연구개발사업 예산안 심의 및 배분·조정 기간 부족

(1) 국가과학기술자문회의 심의 대상 주요 국가연구개발사업 예산 및 사업 수 증가

국가과학기술자문회의는 헌법²⁾에 명시된 대통령 직속 과학기술분야 최상위 조정기구이다. 현재 국가과학기술자문회의는 “국가과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 위한 과학기술 발전 전략 및 주요 정책 방향과 국가 과학기술 분야의 제도 개선 및 정책 등에 관한 사항을 대통령에게 자문”하는 ‘자문회의’와 “과학기술 주요 정책·과학기술 혁신 및 산업화 관련 인력정책·지역기술혁신정책에 대한 조정, 연구개발 계획 및 사업에 대한 조정, 연구개발 예산의 운영 등에 관한 사항을 심의”하는 ‘심의회의’로 구분된다³⁾.

국가연구개발사업 예산안 심의는 국가과학기술자문회의 내 ‘심의회의’ 산하 분야별 전문위원회⁴⁾⁵⁾에서 이루어지며, 국가연구개발사업 예산안 심의 대상은 중장기 대형 국가연구개발사업, 미래성장동력분야 연구개발사업, 기초과학분야 연구개발사업 등의 ‘주요 국가연구개발사업’⁶⁾ 예산안이다.

2) 「대한민국헌법」

제127조 ① 국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

③ 대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위하여 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

3) 「국가과학기술자문회의법」

제5조(회의) ① 과학기술자문회의의 회의는 전원회의, 자문회의 및 심의회의로 구분한다.

4) 「국가과학기술자문회의법 시행령」 제9조(전문위원회의의 구성 및 운영)

5) 전문위원회는 ‘정책조정전문위원회’, ‘성과평가전문위원회’, ‘공공우주전문위원회’, ‘에너지·환경전문위원회’, ‘ICT·융합전문위원회’, ‘기계소재전문위원회’, ‘생명의료전문위원회’, ‘기초기반전문위원회’, ‘국방전문위원회’, ‘대형연구시설전문위원회’ 등이며, 분야별 19인 내외로 총 126명이 운영되고 있다.

6) 「과학기술기본법 시행령」

제21조(국가연구개발사업 예산의 배분·조정 등)③ 법 제12조의2제5항제3호에서 “대통령령으로 정하는 주요 국가연구개발사업”이란 다음 각 호의 사업으로서 인문사회 분야 국가연구개발사업 및 국가안전보장상 고도의 보안성이 요구되는 국가연구개발사업 등을 제외한 사업을 말한다.

1. 기본계획 및 관계 중앙행정기관이 소관 법령에 따라 수립한 계획에 근거하여 추진하는 5년 이상 중장기 대형 국가연구개발사업
2. 미래성장동력 창출을 위하여 추진하는 사업으로서 고도의 전문적·기술적 판단이 필요한 국가연구개발사업
3. 새로운 지식을 획득하기 위한 기초과학 분야의 국가연구개발사업
4. 관계 중앙행정기관 간 유사하거나 중복되는 사업, 연구시설·장비 구축사업, 2개 이상의 중앙행정기관과 관련되는 연구개발사업 등 투자 효율성을 높이기 위하여 국가과학기술자문회의의 심의가 필요한 국가연구개발사업

정부의 국가연구개발사업 예산은 2024년을 제외하고는 2018년 19.7조 원에서 2023년 31.1조 원으로 연평균 증가율이 9.6%에 달한다.

[국가연구개발사업 확정 예산 추이]

(단위: 조원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
예산	19.7	20.5	24.2	27.4	29.8	31.1	26.5

자료: 과학기술정보통신부

이에 따라 매년 국가과학기술자문회의 심의 대상 주요 국가연구개발사업 예산안 규모와 사업 수는 2018년 14.6조 원(466개)에서 2024년 21.5조 원(1,158개)으로 증가했다. 신규 세부사업 예산과 사업 수도 2018년 0.2조 원(68개)에서 2024년 0.5조 원(132개)으로 증가했다. 특히, 2022년에는 신규 세부사업만 284개, 1.4조 원으로 2018년도 대비 예산안은 7배가량, 신규 세부사업 수는 4배가량 증가했었다.

[국가과학기술자문회의 심의 대상 주요 R&D 예산안 현황]

(단위: 조원, 개)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
주요 R&D	예산안	14.6	15.8	16.9	21.6	23.2	24.7	21.5
	전체	세부사업 수	466	653	814	945	1,183	1,254
주요 R&D	예산안	0.2	0.6	0.9	1.4	1.4	0.6	0.5
	신규	세부사업 수	68	152	172	246	284	196
								132

주: 국가과학기술자문회의의 주요 R&D 예산안 심의 규모 기준

자료: 과학기술정보통신부

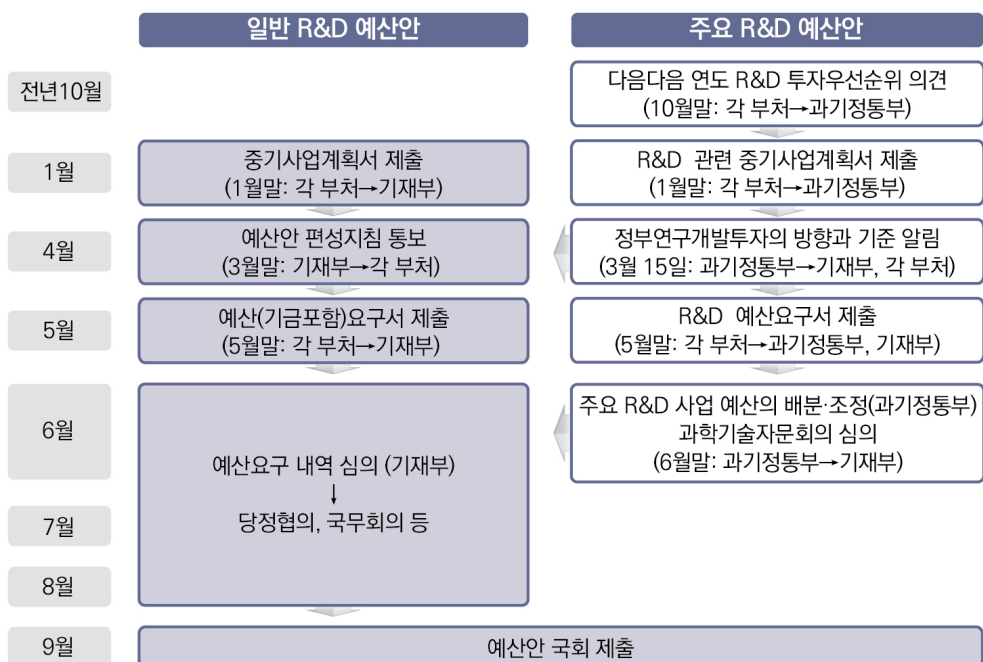
(2) 국가과학기술자문회의의 심도 있는 R&D 예산 심의 한계

과학기술정보통신부가 매년 3월 15일까지 「정부연구개발투자의 방향과 기준」을 수립하여 기획재정부와 각 부처에 알리면, 각 부처는 5월 31일까지 예산요구서를 제출한다. 국가과학기술자문회의의 전문위원회는 통상 매년 1월부터 정부연구개발 투자 방향 및 기준을 검토하고, 5월 말까지 이루어지는 각 부처의 예산요구서 제출과

함께 열리는 부처별 사업설명회를 통해 검토의견을 제시한다. 이후 과학기술정보통신부는 전문위원회의 검토의견을 반영하여 주요 국가연구개발사업 예산안 배분·조정안을 마련하면, 국가과학기술자문회의가 이를 심의하고, 6월 30일까지 최종안을 기획재정부로 제출한다.

이러한 일련의 절차를 감안하면, 국가과학기술자문회의 전문위원회에 부여된 사업검토 및 심의 기간은 통상 1개월 내외이다. 앞서 살펴본 바대로 국가연구개발사업 예산과 신규 세부사업 수는 지속해서 증가하고 있지만, 국가과학기술자문회의 전문위원회의 한정된 인원과 매년 6월 30일까지의 배분·조정안 제출 기한이 유지되면서 충실한 예산안 심의와 심도 있는 배분·조정안 마련에는 물리적인 한계가 있다고 보여진다. 또한, 중기 재정운용 및 차년도 예산편성 방향을 논의하는 ‘국가재정전략회의’가 6월 말~7월 초에 개최된 경우가 있어(’22년 7월 7일, ’23년 6월 28일, ’24년 5월 17일), 6월 말까지 제출되는 국가연구개발사업 예산 배분·조정안에 그 내용을 반영하기 어려운 측면이 있었다⁷⁾.

[국가연구개발 예산안의 편성 과정]



자료: 국회예산정책처, 「2023 대한민국 재정」, 2023.3.

7) 국회예산정책처, 「2024년도 예산안 총괄 분석 II」, 2023.10.

주요 R&D사업 예산안 배분·조정 및 심의 기능 강화

「과학기술기본법」에 규정된 주요 R&D 예산 배분·조정안의 기획재정부 제출 기한을 연장하여, 국가과학기술자문회의의 충실한 사업검토를 도모하고, 정부의 국가 재정전략회의의 방향과 국가연구개발사업 예산 배분·조정안의 연계를 강화하여 정부 예산안 편성의 전략성에 기여할 필요가 있다.

「과학기술기본법」에 국가연구개발사업 예산 배분·조정안에 대하여 국가과학기술자문회의의 심의 절차를 규정한 입법 취지는 분야별 전문가를 활용해 R&D사업의 필요성, 타당성 등에 대해 보다 전문적이고 심도 있는 검토를 도모하기 위함이다.

그러나 최근에 R&D사업의 일몰과 재기획, 대내외 경제환경 대응을 위한 부처별 신규 사업 요구가 증가하였지만, 제한된 인력과 기간으로 인해 R&D 예산안 심의와 배분·조정안 검토 업무가 가중되면서, 과학기술정보통신부의 R&D사업 예산안 배분·조정과 국가과학기술자문회의의 충실한 심의에 한계가 있다는 지적이 있다⁸⁾.

제21대국회에서 국가과학기술자문회의의 심의 대상에 ‘국제협력 촉진’에 관한 사항을 추가하는 일부개정법률안⁹⁾이 발의되었고, 자문회의의 심의 결과의 예산안 반영 의무 예외 요건을 구체화하는 일부개정법률안¹⁰⁾이 발의되는 등 국가과학기술자문회의의 심의 기능을 법률로 확대·강화하려는 경향이 있어 왔다.

이에 국가연구개발사업 예산안에 대하여 국가과학기술자문회의의 충실한 심의가 이루어지고, 과학기술정보통신부의 효과적인 배분·조정안 마련이 이루어질 수 있도록, 현재 매년 6월 30일까지 규정된 기획재정부로의 주요 R&D 예산 배분·조정안 제출 기한을 연장하는 내용의 법률 개정의 필요성에 대해 논의가 필요해 보인다.

8) 박석중·강문상, “정부 R&D예산 편성의 전략성 제고를 위한 혁신 과제”, 「KISTEP Issue Weekly」 통권 제 230호(2018-12), 한국과학기술기획평가원, 2018.

9) 과학기술 분야의 국제협력이 중요해지는 상황임에도 국가과학기술자문회의의 심의 대상에 과학기술 국제협력에 대한 사항이 누락되어 있어, 「국가과학기술자문회의법」 제2조 국가과학기술자문회의의 심의 대상에 ‘과학기술 국제협력 촉진’을 위한 정책에 관한 사항’을 추가하는 것이다.

10) 「과학기술기본법」 제12조의2제5항 및 제8항에 기획재정부장관이 과학기술정보통신부장관으로부터 국가연구개발사업 관련 예산 배분·조정 내역 등에 관한 국가과학기술자문회의의 심의 결과를 받아 ‘정부 재정 규모 조정 등 특별한 경우’를 제외하고는 이를 반영하도록 규정하고 있으나, 이러한 예외 규정의 범위가 모호하므로 보다 엄격한 요건 아래에서 국가연구개발사업 예산을 조정하도록 하는 취지이다.

[국가과학기술자문회의 예산안 심의 강화 관련 의안 발의현황(제21대국회)]

의안번호	의안명	대표발의	관련 주요 내용
2126295	국가과학기술 자문회의법 일부개정법률안	김도읍 의원	자문회의 심의대상에 과학기술 국제협력 촉진을 위 한 정책에 관한 사항 추가
2126603	과학기술기본법 일부개정법률안	김근태 의원	자문회의 심의 결과 반영 의무의 예외 요건을 구체화 하여 엄격한 요건 하에 국가연구개발사업 예산을 조 정하고, 일정 수준 이상의 예산이 감액될 경우 공청회 등을 통해 국민과 관계 전문가 의견을 충분히 수렴

자료: 국회 의안정보시스템

관련 법령: 「국가연구개발혁신법 시행령」 제51조

개 요

「국가연구개발혁신법」에 따르면 과학기술정보통신부장관은 연구개발기관이 체계적이고 전문적인 연구지원을 할 수 있도록 필요한 시책을 수립·추진해야 한다. 이를 위해 연구개발기관이 연구지원 전담 인력을 확보하고 연구지원 전담 조직 및 제반 업무 표준 등을 마련할 수 있도록 권고할 수 있으며, 연구개발기관의 연구지원 체계 구축·운영에 대해 매년 평가를 실시하고 이를 관계 중앙행정기관에 통보할 수 있다.

연구개발기관 연구지원체계 평가에 관한 구체적인 사항은 「국가연구개발혁신법」, 평가 대상 연구개발기관의 범위는 「국가연구개발혁신법 시행령」에서 규정하고 있다.

[국가연구개발혁신법 및 같은 법 시행령]

「국가연구개발혁신법」

제24조(연구지원 체계의 확립) ① 과학기술정보통신부장관은 연구개발기관이 체계적이고 전문적인 연구지원을 할 수 있도록 필요한 시책을 수립·추진하여야 한다.

② 대학 등 대통령령으로 정하는 연구개발기관은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 연구지원 체계를 갖추어야 한다.

1. 연구지원을 전담하는 인력(이하 “연구지원인력”이라 한다)을 확보할 것
2. 연구지원을 전담하는 조직(이하 “연구지원조직”이라 한다)을 갖출 것

③ 과학기술정보통신부장관은 다음 각 호의 사항을 포함하는 연구지원에 관한 기준(이하 “연구지원기준”이라 한다)을 정하고 연구개발기관에 이를 지키도록 권고할 수 있다.

1. 연구개발비, 연구시설·장비, 연구개발성과 관리 등 연구지원 제반 업무 표준
2. 제1호에 따른 연구지원 제반 업무별 연구지원인력·연구지원조직·연구자의 권한과 책임
3. 그 밖에 연구개발기관의 체계적이고 전문적인 연구지원을 위하여 필요한 사항

제25조(연구지원체계평가) ① 과학기술정보통신부장관은 매년 제24조제2항에 따른 연구개발기관을 대상으로 다음 각 호의 사항을 포함하는 연구지원 체계 구축·운영에 대한 평가(이하 “연구지원체계평가”라 한다)를 실시할 수 있다.

1. 연구지원기준 준수 정도

2. 연구개발기관의 연구지원에 대한 소속 연구자의 만족도
3. 연구개발기관의 간접비 계상·집행·관리 실태
- ② 과학기술정보통신부장관은 연구지원체계평가를 실시한 경우에는 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고 공개하여야 한다.
- ③ 과학기술정보통신부장관은 제13조제4항제2호에 따라 고시하는 연구개발기관별 간접비 계상 기준에 연구지원체계평가 결과를 반영하여야 한다.
- ④ 연구지원체계평가의 절차 및 방법, 제2항에 따른 평가 결과의 통보 및 공개 절차, 제3항에 따른 평가 결과의 반영 기준은 대통령령으로 정한다.

「국가연구개발혁신법 시행령」

제51조(연구지원 체계의 확립 대상) 법 제24조제2항 각 호 외의 부분에서 “대학 등 대통령령으로 정하는 연구개발기관”이란 다음 각 호의 연구개발기관을 말한다.

1. 법 제2조제3호나목·라목 및 바목의 연구개발기관
2. 그 밖에 과학기술정보통신부장관이 연구지원 체계를 갖춰야 할 필요가 있다고 인정하는 연구개발기관

정부R&D 투자 효율성 제고를 위한 연구개발기관 연구지원체계 평가 시행

2020년 「국가연구개발혁신법」이 제정된 배경은 중앙행정기관별로 다르게 운용되고 있는 국가연구개발사업이 통합적·체계적으로 운영될 수 있게 하고, 국가연구개발사업을 추진하는 과정 전반의 비효율과 불필요한 부담을 제거함과 동시에 자율적이고 책임 있는 연구개발 환경을 조성하기 위한 것이다.

이러한 「국가연구개발혁신법」 제정 배경에 비춰볼 때 연구개발기관의 연구지원체계 확립과 연구지원체계에 관한 평가의 목적은 연구비 집행의 투명성 확보, 연구자에 대한 연구지원 수준 향상, 연구기관의 책임성을 명확히 함으로써 연구 성과를 높일 수 있는 기반을 강화하여 정부R&D 투자의 효율성을 제고하는 데 있다¹⁾.

현재 연구지원체계 평가 항목은 연구지원기준²⁾ 준수 정도, 연구개발기관의 연구지원에 대한 소속 연구자의 만족도, 연구개발기관의 간접비 계상·집행·관리 실태 등을 포함하며 연구행정 전반에 걸친 연구지원체계를 평가한다.

1) 한국과학기술기획평가원, 「연구지원 체계평가 운영에 관한 연구 최종보고서」, 2024.2.

2) “연구지원”이란 연구개발기관이 소속 연구자가 연구개발에 전념할 수 있도록 연구개발과제의 신청·수행 및 성과 활용 등에 필요한 인력, 시설·장비, 전산시스템 등을 직접적·간접적으로 지원하는 것을 말하며(「국가연구개발혁신법」 제2조 제7호), 과학기술정보통신부는 연구지원인력, 연구지원조직, 연구지원시스템, 연구지원 제반 업무표준 등을 고시하고 있다.(과학기술정보통신부고시 제2021-111호, 2021.12.31.)

국립연구기관 연구지원체계 평가 대상 포함 검토 필요

「국가연구개발혁신법」에서 정의한 연구개발기관³⁾은 국공립연구기관, 대학, 정부·지자체출연연구기관, 특정연구기관, 민간기업·단체 등이다. 그러나 연구지원체계 평가 대상에는 「국가연구개발혁신법 시행령」 제51조에서 대학, 과학기술분야 정부출연연구기관⁴⁾, 특정연구기관⁵⁾, 과학기술정보통신부장관이 필요하다고 인정하는 연구개발기관 등에 한정한다.

[국가연구개발혁신법의 연구개발기관 중 연구지원체계 평가 대상]

연구개발기관 범위	연구지원체계 평가 대상 여부
국가 또는 지방자치단체가 직접 설치하여 운영하는 연구기관	×
「고등교육법」 제2조에 따른 학교(대학)	○
「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제2조에 따른 정부출연연구기관	×
「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제2조에 따른 과학기술분야 정부출연연구기관	○
「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 지방자치단체출연 연구원	×
「특정연구기관 육성법」 제2조에 따른 특정연구기관	○
「상법」 제169조에 따른 회사	×

자료: 과학기술정보통신부, 한국과학기술기획평가원

3) 「국가연구개발혁신법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “연구개발기관”이란 다음 각 목의 기관·단체 중 국가연구개발사업을 수행하는 기관·단체를 말한다.

가. 국가 또는 지방자치단체가 직접 설치하여 운영하는 연구기관

나. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교(이하 “대학”이라 한다)

다. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제2조에 따른 정부출연연구기관

라. 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제2조에 따른 과학기술분야 정부출연연구기관

마. 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 지방자치단체출연 연구원

바. 「특정연구기관 육성법」 제2조에 따른 특정연구기관

사. 「상법」 제169조에 따른 회사

아. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관·단체

4) 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제2조에 따른 과학기술분야 정부출연 연구기관으로 한국과학기술연구원 등 국가과학기술연구회 소관 25개 기관이 있다.

5) 「특정연구기관 육성법」 제2조에 따라 한국과학기술원 등 16개 기관이 있다.

이와 같이 연구지원체계 평가 대상에는 대학, 정부출연연, 특정연구기관 등 ‘공공연구기관’⁶⁾이 모두 포함되어 있지만 국립연구기관은 제외되어 있다. 국립연구기관은 연구개발을 주요 사무로 하는 중앙부처 소속기관으로, 국가가 반드시 직접 수행해야 할 필요가 있는 분야의 연구개발과 정부 정책지원 등의 역할을 수행하는 대표적인 공공연구기관이다. 과거 1960년대 농축산·임업·원예·식량·수산 등의 1차 산업 분야의 연구개발에서 최근에는 환경, 기상, 식의약, 재난 등 국민 생활안전과 보건 분야로 역할이 확대되고 있다.

2023년도 조사 기준 과학기술분야 국립연구기관의 총예산은 1조 7,364억 원, 전체 공무원 정원 기준 인력은 5,705명이다. 이 중 R&D 예산은 1조 3,111억 원으로 R&D 예산 비중은 75.5%이며, 근무인력 중 연구직(연구사, 연구관 등) 정원은 총 3,288명으로 57.6% 비중을 차지한다.

[과학기술분야 국립연구기관 예산·인력 현황]

(단위: 백만원, 명)

부처	국립연구기관명	설립연도	소재지	총예산	총정원
과학기술정보통신부	국립전파연구원	1966	전남	39,789	190
농림축산식품부	농림축산검역본부	1909	경북	235,954	1,154
해양수산부	국립수산과학원	1949	부산	140,859	628
행정안전부	국립과학수사연구원	1955	강원	65,063	458
	국립재난안전연구원	1997	울산	30,331	89
환경부	국립환경과학원	1978	인천	97,129	405
	국립생물자원관	2007	인천	52,590	119
질병관리청	국립보건연구원	1945	충북	172,747	212
식품의약품안전처	식품의약품안전평가원	1987	충북	162,202	458
기상청	국립기상과학원	1978	제주	65,149	121
농촌진흥청	국립농업과학원	1962	전북	138,870	531
	국립식량과학원	1962	전북	98,423	345
	국립원예특작과학원	1953	전북	127,817	339
	국립축산과학원	1952	전북	181,564	331
산림청	국립산림과학원	1949	서울	96,391	258
	국립수목원	1913	경기	31,544	67
합계				1,736,422	5,705

주: 총예산은 2023년 본예산 기준, 총정원은 2023년 정원 기준, 소재지는 본원 기준

자료: 국회예산정책처, 「과학기술분야 국립연구기관 연구개발 혁신 평가」, 2023.6.

6) 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」제2조 제6호, 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」제2조 제5호에 따라 대학, 정부출연연구기관, 특정연구기관 등의 공공목적의 연구개발을 수행하는 연구개발기관이 해당된다.

다만, 국립연구기관의 연구성과 효율성⁷⁾에서 해외 특허 출원·등록 건수, 기술료는 다소 증가했지만, 논문, 국내 특허 출원·등록, 기술이전 건수는 다소 정체되었고, 정부출연연구기관과 대학에 비교해 기술이전 건수를 제외한 모든 연구성과에서 상대적으로 낮은 것으로 분석된 바 있다⁸⁾.

[공공연구기관 국가연구개발사업 연구성과 효율성 비교]

(단위: 건/10억원, 백만원/10억원)

구분	논문	국내 특허출원	국내 특허등록	해외 특허출원	해외 특허등록	기술이전 건수	기술료
정부출연연	0.75	0.75	0.50	0.16	0.08	0.21	8.79
대 학	6.51	2.43	1.62	0.46	0.18	0.37	11.94
국립연 등	0.71	0.62	0.46	0.04	0.01	0.61	1.22

주: 2018~2020년 간 연구기관별 연구성과의 연평균 결과임

자료: 국회예산정책처, 「과학기술분야 국립연구기관 연구개발 혁신 평가」, 2023.6.

과학기술정보통신부는 2019년 「공공연구기관 R&D 혁신방안」에서 국립연구기관을 심층분석하고 ‘정부임무형 R&D기관으로서의 역할 강화’를 제시한 바 있다. 이에 따라 과학기술정보통신부와 16개 국립연구기관들은 자체적으로 연구개발 혁신계획을 수립하고, 효과적인 연구관리체계를 구축하고 우수한 연구인력 확충 방안을 모색하는 등 지속적인 연구개발 혁신을 추진해 왔다.

국립연구기관 연구지원체계 구축 및 평가 강화

국립연구기관의 연구개발 역할과 기능의 중요성이 높아지고 있으므로, 「국가연구개발혁신법 시행령」의 연구지원체계 평가 대상에 국립연구기관을 포함하여 국립연구기관의 연구지원체계를 고도화할 필요가 있다고 보여진다.

국립연구기관은 국가가 직접 수행해야 할 필요가 있는 분야의 연구개발과 정부 정책 수립을 지원해 온 대표적인 공공연구기관이다. 국립연구기관의 역할과 기능의

7) 연도별 연구성과 효율성 = 연도별 연구성과 실적 / 연도별 연구개발투자액

8) 국회예산정책처에서 2023년에 과학기술정보통신부·KISTEP의 「국가연구개발사업 조사분석 보고서」와 「국가연구개발사업 성과분석 보고서」를 바탕으로 분석한 결과이다.

중요성이 높아지고, 예산과 인력 등 외형적 규모도 성장해왔다. 그러나 국립연구기관은 정부출연연구기관이나 대학에 비해 정부의 R&D 혁신의 사각지대에 놓인 측면이 있었으며, 공공연구기관으로서 효과적인 R&D 예산·인력 체계 구축, 종합적인 연구성과 평가 등은 다소 미흡했다는 평가가 있다.

국립연구기관은 「국가연구개발혁신법」에서 정의한 연구개발기관이고, 「기술의 이전 및 사업화 촉진에 관한 법률」, 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」에 따른 공공연구기관이다. 그러함에도 「국가연구개발혁신법」의 연구지원체계 평가 대상 연구개발기관에서는 제외되어 있다.

참고로 과학기술정보통신부는 2022년에 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관 등 56개 기관, 2023년에는 연구지원 기능을 보유한 대학 중 신청대학 161개에 대해 연구지원체계 평가를 실시하였으나, 국립연구기관은 제외되었다.

[과학기술정보통신부 연구개발기관 연구지원체계 평가 현황]

평가연도	평가실시 연구개발기관
2022	「과기출연기관법」에 따른 출연(연) 25개, 「특정연구기관법」에 따른 특정(연) 14개, 「해양과기원법」에 따른 연구기관 3개, 「산업기술혁신촉진법」에 따른 전문생산기술연구소(이하 전문(연)) 14개 등 56개 기관
2023	연구지원 기능을 보유한 대학 중 신청대학 161개

자료: 과학기술정보통신부, 한국과학기술기획평가원

따라서 정부는 국립연구기관이 대표적인 공공연구기관으로 연구사업체계와 연구지원체계를 고도화할 수 있도록 「국가연구개발혁신법」에 따른 연구지원체계 구축·운영 평가 대상 기관에 국립연구기관이 포함되도록 「국가연구개발혁신법 시행령」 개정을 검토할 필요가 있다⁹⁾.

9) 과학기술정보통신부는 현재 국립연구기관에 대한 명확한 법적 정의가 부재하고, 국립연구기관의 특성상 법률의 평가 항목(연구지원기준, 연구자 만족도, 간접비 실태 등)을 적용하기에 곤란하다고 설명하였다. 그러나 정부는 「공공연구기관 R&D 혁신방안」(2019)에서 과학기술분야 16개 국립연구기관을 대상으로 연구지원체계 실태를 분석한 바 있으며, 출연연과 대학의 연구지원체계 평가 사례와 같이 국립연구기관의 특성에 맞춰 평가 항목을 조정하면 충분히 평가를 시행할 수 있다고 보여진다.

제22대 국회 재정법령 개선과제

Recommended Improvements to Finance Law
for the 22nd National Assembly

발간일 2024년 6월 27일

발행인 국회예산정책처장 조의섭

편 집 예산분석실 산업예산분석과

발행처 국회예산정책처

서울특별시 영등포구 의사당대로 1

(tel 02·2070·3114)

디자인·인쇄 명문인쇄공사 (tel 02·2079·9200)

ISBN 979-11-6799-201-7 93350

© 국회예산정책처, 2024



국회에산정책처

07233 서울특별시 영등포구 의사당대로 1
02-2070-3114
www.nabo.go.kr

발간등록번호 31-9700371-002092-01

ISBN 979-11-6799-201-7



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE