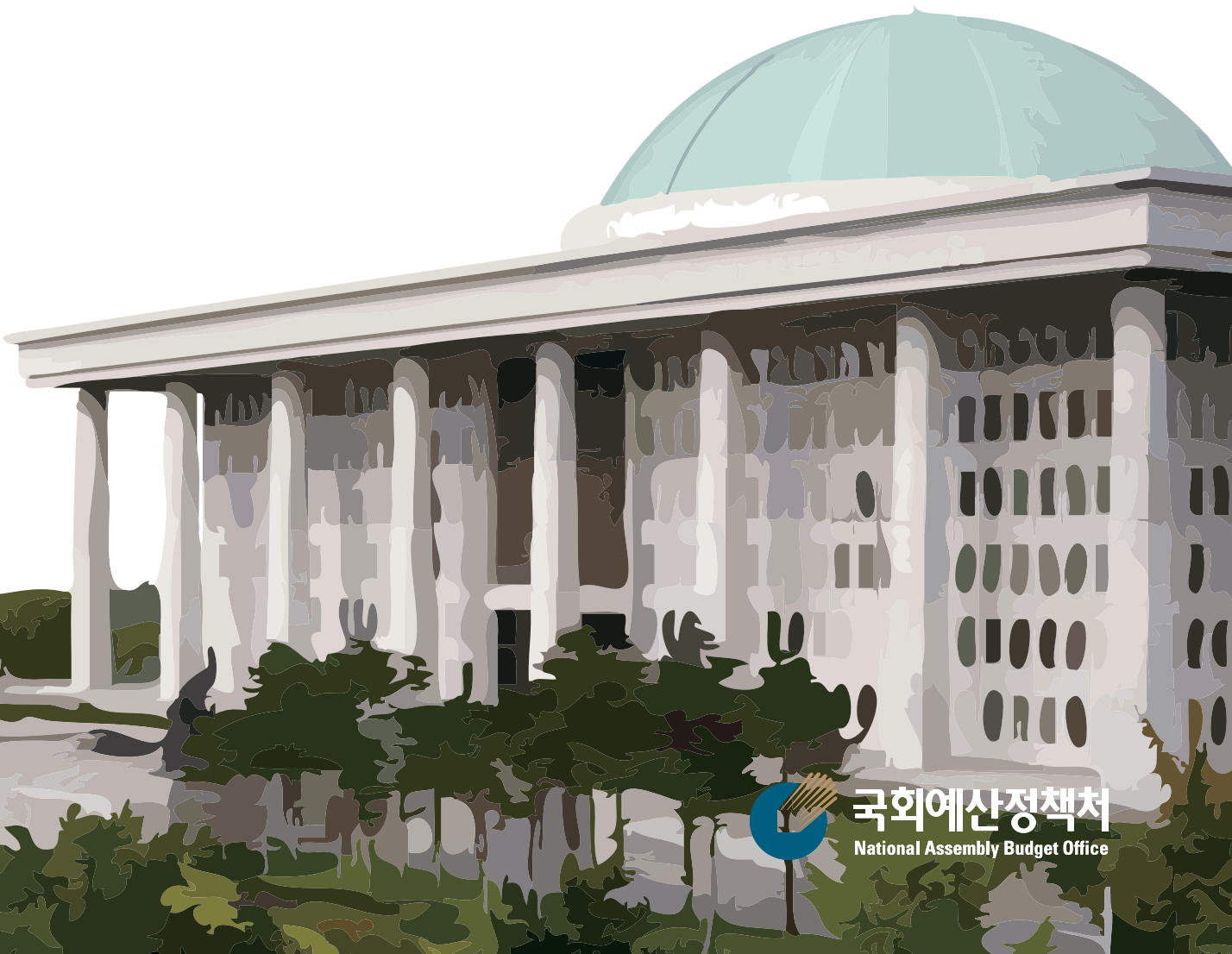


제19대  
국회개원

National Finance Act

# 국가재정법

이해와 실제



국회예산정책처  
National Assembly Budget Office

# 국가재정법

## 이해와 실제

2012. 5.

## 국가재정법 이해와 실제

감수위원 | 장기태 (전 예산결산특별위원회·보건복지위원회 수석전문위원)

국경복 (기획재정위원회 수석전문위원, 전 예산분석실장)

김호성 (지식경제위원회 수석전문위원, 전 예산분석실장)

김인철 (전 농림수산물위원회 수석전문위원)

이병길 (예산결산특별위원회 수석전문위원)

김춘순 (국회예산정책처 예산분석실장)

총괄 | 박용주 (사업평가국장)

기획·조정 | 천우정 (행정사업평가과장)

정문종 (행정예산분석과장)

작성 | 예산분석관 강상규 김양혜 김형진 김효진 예승우 정진욱

경제분석관 신영임 윤준승

사업평가관 김수진 박홍엽 신혜연 윤성식 이세진 이은경 하현선

지원 | 황수지 (행정사업평가과)

정진아 (행정예산분석과)

「국가재정법 이해와 실제」는 국가재정법의 규정을 법리적으로 해석함과 동시에 실제 운용되는 현황을 쉽게 설명하여 국가의 예산·결산·기금 및 재정운용과 관련한 의원님들의 의정활동을 효율적으로 지원하는 데 목적을 두고 있습니다.

문의 : 사업평가국 행정사업평가과 788-4749

이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지([www.nabo.go.kr](http://www.nabo.go.kr))를 통하여 보실 수 있습니다.

발간등록번호 31-9700384-000973-01

# 국가재정법 이해와 실제

2012. 5.

---

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 작성되었습니다.

---

## 발 간 사

우리나라는 IMF 외환위기와 금융위기를 겪으면서 재정의 건전성이 크게 나빠졌고, 2000년대 이후 재정의 규모와 내용이 크게 변했으며, 국가채무의 증가 및 복지수요 증대 등과 같은 재정위험요소가 부각되고 있습니다.

국가재정법은 우리나라가 당면한 새로운 재정운용 여건 하에서 국가재정이 효율적이고 건전하게 운용되고 재정운용과정의 투명성을 확보할 수 있도록 하기 위하여 제정된 법률로써, 재정운용의 일반원칙, 예산의 편성·집행, 결산, 국가채무관리, 성과관리, 재정건전화 등에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있습니다. 이 법은 2006년 10월 4일 법률 제8050호로 제정되어 2007년 1월 1일부터 시행되었으며, 2012년 5월 현재까지 총 39차례에 걸쳐 개정되었습니다.

「국가재정법 이해와 실제」는 국회예산정책처에서 그 동안의 예산·결산·기금 및 재정운용에 대한 분석 및 평가의 경험을 바탕으로, 국가재정법의 규정을 법리적으로 해석함과 동시에 실제 운용되는 현황을 쉽게 설명하여 국가재정법에 대한 실질적인 이해를 돕고자 작성된 것입니다. 이 책은 총 2부 9장 및 부록으로 구성되어 있습니다. 제1부에서는 우리나라 재정 관련법의 체계와 국가재정법의 제정경과 및 연혁을 정리하였고, 제2부에서는 국가재정법의 106개 규정에 대하여 조문순서에 따라 그 취지 및 연혁, 법조문 해설, 해외사례, 실제 운용 현황 등을 상세히 설명하였습니다. 마지막으로 헌법, 국회법 및 국가재정법 등을 부록으로 수록하였습니다.

최근 대내·외 경제여건의 변동이 심해지면서 안정적인 경제성장과 서민생활 안정을 위한 재정의 역할이 중요해지는 상황입니다. 이러한 시점에서 「국가재정법 이해와 실제」가 국가재정법에 대한 해설서로써 국회 내·외부에서 적극 활용되어 국가재정이 효율적이고 건전하게 운용되는데 큰 역할을 할 수 있기를 기대합니다.

2012년 5월

국회예산정책처장 주 영 진



---

---

# 차 례

---

---

## 제1편 재정 관련법의 체계와 제도개혁의 경과 / 1

### 제1장 우리나라 재정 관련법의 체계 / 3

### 제2장 국가재정법의 제정경과 및 연혁 / 12

## 제2편 국가재정법의 해설 / 27

### 제1장 총칙 / 29

제1조 목적 .....	29
제2조 회계연도 .....	44
제3조 회계연도 독립의 원칙 .....	46
제4조 회계구분 .....	49
제5조 기금의 설치 .....	57
제6조 독립기관 및 중앙관서 .....	72
제7조 국가재정운용계획의 수립 등 .....	76
제8조 성과중심의 재정운용 .....	97
제9조 재정정보의 공표 .....	124
제9조의2 재정 관련 자료의 제출 .....	135
제10조 재정운용에 대한 의견수렴 .....	144
제11조 업무의 관장 .....	147
제12조 출연금 .....	148



제13조 회계·기금간 여유재원의 전입·전출 .....	162
제14조 특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사 .....	167
제15조 특별회계 및 기금의 통합·폐지 .....	171

## 제2장 예산 / 175

### 제1절 총칙 / 175

제16조 예산의 원칙 .....	175
제17조 예산총계주의 .....	183
제18조 국가의 세출재원 .....	192
제19조 예산의 구성 .....	195
제20조 예산총칙 .....	199
제21조 세입세출예산의 구분 .....	205
제22조, 제51조, 제52조 예비비, 예비비의 관리와 사용, 예비비사용명세서의 작성 및 국회제출 .....	216
제23조 계속비 .....	225
제24조 명시이월비 .....	234
제25조 국고채무부담행위 .....	242
제26조 성인지 예산서의 작성 .....	251
제27조 조세지출예산서의 작성 .....	260

### 제2절 예산안의 편성 / 279

제28조 중기사업계획서의 제출 .....	279
제29조 예산안편성지침의 통보 .....	283
제30조 예산안편성지침의 국회보고 .....	290
제31조 예산요구서의 제출 .....	297
제32조 예산안의 편성 .....	302
제33조 예산안의 국회제출 .....	305

제34조 예산안의 첨부서류 .....	327
제35조 국회제출 중인 예산안의 수정 .....	336
제36조 예산안 첨부서류의 생략 .....	339
제37조 총액계상 .....	341
제38조 예비타당성조사 .....	349
제39조 대규모 개발사업예산의 편성 .....	363
제40조 독립기관의 예산 .....	373
제41조 감사원의 예산 .....	379

### 제3절 예산의 집행 / 384

제42조, 제43조 예산배정요구서의 제출, 예산의 배정 .....	384
제44조 예산집행지침의 통보 .....	393
제45조 예산의 목적 외 사용금지 .....	397
제46조 예산의 전용 .....	404
제47조 예산의 이용·이체 .....	415
제48조 세출예산의 이월 .....	424
제49조 예산성과금의 지급 등 .....	433
제50조 총사업비의 관리 .....	438
제53조 예산총계주의 원칙의 예외 .....	451
제54조 보조금의 관리 .....	467
제55조 예산불확정 시의 예산집행 .....	487

### 제3장 결산 / 497

제56조 결산의 원칙 .....	497
제57조, 제73조의2 성인지 결산서의 작성, 성인지 기금결산서의 작성 ..	504
제58조, 제59조, 제60조 중앙관서결산보고서의 작성 및 제출, 국가결산 보고서의 작성 및 제출, 결산검사 .....	509
제61조 국가결산보고서의 국회제출 .....	522

제4장 기금 / 533

제62조 기금관리·운용의 원칙	533
제63조 기금자산운용의 원칙	548
제64조 의결권 행사의 원칙	556
제65조 다른 법률과의 관계	563
제66조 기금운용계획안의 수립	566
제67조 기금운용계획안의 내용	577
제68조 기금운용계획안의 국회제출 등	580
제68조의2 성인지 기금운용계획서의 작성	584
제69조 증액동의	586
제70조 기금운용계획의 변경	588
제71조 기금운용계획안 등의 첨부서류	602
제72조 지출사업의 이월	605
제73조 기금결산	608
제73조의3 중장기 기금재정관리계획 등	615
제74조 기금운용심의회	622
제75조 삭 제	626
제76조 자산운용위원회	627
제77조 자산운용전담부서의 설치 등	631
제78조 국민연금기금의 자산운용에 관한 특례	634
제79조 자산운용지침의 제정 등	640
제80조 기금운용계획의 집행지침	643
제81조 여유자금의 통합운용	645
제82조 기금운용의 평가	652
제83조 국정감사	663
제84조 기금자산운용담당자의 손해배상 책임	666
제85조 준용규정	671

## 제5장 재정건전화 / 672

제86조 재정건전화를 위한 노력	672
제87조 재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정	678
제88조 국세감면의 제한	688
제89조 추가경정예산안의 편성	694
제90조 세계잉여금 등의 처리	705
제91조 국가채무의 관리	712
제92조 국가보증채무의 부담 및 관리	728

## 제6장 보칙 / 736

제93조 유가증권의 보관	736
제94조 장부의 기록과 비치	740
제95조 자금의 보유	742
제96조 금전채권·채무의 소멸시효	746
제97조 재정집행의 관리	754
제97조의2 재정업무의 정보화	757
제98조 내부통제	763
제99조 예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산의 감독	766
제100조 예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시	767
제101조 재정 관련 공무원의 교육	775

## 제7장 벌칙 / 776

제102조 벌칙	776
----------	-----

## 부 록 / 779

대한민국헌법	781
국회법	783

국가재정법 .....	788
국가재정법 시행령 .....	835
국가회계법 .....	864

색 인 / 872

참 고 문 헌 / 881

## 표 차례

[표 1] 국가재정법의 구성 .....	5
[표 2] 국가재정법 (2006. 9. 8. 국회 본회의 의결) 주요내용 .....	18
[표 3] 국가재정법 일부개정법률(2009. 3. 2. 의결) 주요내용 .....	20
[표 4] 국가재정법 일부개정법률(2010. 4. 28. 의결) 주요내용 .....	21
[표 5] 국가재정법 일부개정법률(2012. 2. 27. 의결) 주요내용 .....	24
[표 6] 총지출 추이: 2005~2012년도 .....	35
[표 7] 통합재정지출 추이: 2000~2010년도 .....	36
[표 8] 세계 각국의 회계연도 .....	45
[표 9] 최근 6년간 일반회계 세출예산 추이: 2007~2012년도 .....	51
[표 10] 2012년 현재 중앙정부 특별회계 설치 현황: 총 18개 .....	53
[표 11] 최근 7년간 특별회계 세출예산 추이: 2006~2012년도 .....	54
[표 12] 2012년 부처별 기금 현황: 총 65개(2012년 3월 기준) .....	63
[표 13] 예산과 기금의 비교 .....	68
[표 14] 과거의 중기재정계획과 국가재정운용계획의 비교 .....	78
[표 15] 의무지출과 재량지출의 차이 .....	84
[표 16] 연도별 분야별 의무지출 추이: 2007~2012년도 .....	85
[표 17] OECD 국가 조세부담률·국민부담률 .....	87
[표 18] 연도별 국가채무 규모 .....	90
[표 19] OECD 주요국의 최근 4개년 GDP 대비 국가채무 비율 .....	90
[표 20] 국가재정운용계획의 수립 절차 .....	92
[표 21] OECD 국가에서의 성과관리제도 도입 배경 .....	98
[표 22] 우리나라에서의 성과관리제도 도입 배경 .....	99
[표 23] 성과관리제도 추진 현황 .....	100
[표 24] 재정사업심층평가 완료 사업수 현황 .....	110

[표 25]	국가재정법 및 국가회계법 상의 성과관리 관련 규정 .....	112
[표 26]	성과계획서 및 성과보고서의 운영절차 .....	113
[표 27]	재정 관련 주요 평가제도(총45개) .....	116
[표 28]	국회에 제공되는 디지털예산회계시스템의 재정정보 .....	128
[표 29]	최근 6년간 보증채무 규모: 2005~2011년도 .....	138
[표 30]	연도별 임대형 민자사업(BTL) 한도액 추이: 2005~2012 .....	140
[표 31]	기획재정부 임대형 민자사업 정부지급금 규모(실시계획 승인 기준) .....	141
[표 32]	국회예산정책처의 임대형 민자사업 정부지급금 추계결과(실시협약 체결 기준) .....	141
[표 33]	연도별 임대형 민자사업 정부지급금 예·결산 내역: 2007~2011년도 .....	142
[표 34]	정부출연연구기관 현황(58개) .....	149
[표 35]	출연금과 보조금의 차이점 .....	155
[표 36]	연도별 출연금 현황: 2010~2012년도 .....	157
[표 37]	주요국의 국가연구개발사업 예산 현황 .....	159
[표 38]	회계·기금간 여유재원의 일반회계 전출 현황: 2008~2012년도 .....	166
[표 39]	예산 외로 운영되는 국가재정활동 규모: 2007~2011년도 .....	190
[표 40]	일반회계 세입 및 중앙정부 채무의 증가율: 2003~2010년도 .....	193
[표 41]	국가의 세출재원 관련 한·일 재정법 조문 비교 .....	194
[표 42]	예산의 구성 관련 조문의 일본 재정법과 비교 .....	198
[표 43]	세입예산의 구분 .....	207
[표 44]	소관별 구분 .....	209
[표 45]	세출예산의 기능별 분류 현황 .....	210
[표 46]	세출예산의 성질별 분류 .....	211
[표 47]	예산구조의 변화 .....	213
[표 48]	예비비 예·결산 추이: 2006~2010년도 .....	221
[표 49]	계속비 관련 주요국 재정법 조문 비교 .....	227
[표 50]	최근 5년간 계속비 예산 추이: 2008~2012년도 .....	228
[표 51]	2012년도 계속비 예산 현황 .....	233
[표 52]	최근 5년간 부처별 명시이월비 규모: 2008~2012년도 .....	238

[표 53]	2012년도 명시이월비 내역 .....	239
[표 54]	2010년도 부처별 자치단체 국고보조금 명시이월액 과다 사업 현황 .....	240
[표 55]	최근 5년간 종류별 국가채무 규모: 2007~2011년도 .....	245
[표 56]	국고채무부담행위 관련 일본 재정법 조문 비교 .....	247
[표 57]	최근 5년간 국고채무부담행위 규모: 2008~2012년도 .....	248
[표 58]	2012년도 예산 국고채무부담행위 내역 .....	249
[표 59]	성인지 예산서 및 결산서 작성 내용 .....	254
[표 60]	주요국의 성인지 예산제도 .....	259
[표 61]	조세지출예산서에 포함되지 않는 비과세·감면 예시 .....	263
[표 62]	조세지출의 추이: 2000~2012년도 .....	264
[표 63]	기능별 국세감면 현황: 2010~2012년도 .....	267
[표 64]	세목별 조세지출 추이: 2000~2012년도 .....	269
[표 65]	감면방법별 조세지출 추이: 2000~2012년도 .....	270
[표 66]	‘세법 개정안 세수효과’의 조세지출예산서 반영 여부 .....	272
[표 67]	조세지출 규모 재추정: 2011년도 .....	273
[표 68]	OECD 국가들의 조세지출보고서 .....	275
[표 69]	연도별 예산요구 증가율 추이: 2001~2012년도 .....	286
[표 70]	주요국의 예산전보고제도 도입 사례 .....	293
[표 71]	예산요구서 작성 및 제출 관련 일본 재정법과 비교 .....	298
[표 72]	예산요구서 첨부서류(「국가재정법 시행령」 제10조제5항) .....	300
[표 73]	예산안의 편성 관련 일본 재정법 조문 비교 .....	304
[표 74]	국회의 예산안 수정액 현황: 2010~2012년도 .....	313
[표 75]	OECD 국가의 예산일정 .....	314
[표 76]	재정 관련 보고서의 국회 소관 상임위원회 또는 예산결산특별위원회 제출 현황 (총 55건) .....	315
[표 77]	주요국 의회 예산 지원 조직 현황(2012. 3.) .....	322
[표 78]	주요국 의회의 예산심의 제도 .....	325
[표 79]	예산안 첨부서류의 제출 방식 .....	331



[표 80] 예산안 첨부서류의 문제점 .....	333
[표 81] 예산안 첨부서류 관련 주요국 재정법 조문 비교 .....	335
[표 82] 수정예산안과 예산안에 대한 수정안의 비교 .....	337
[표 83] 수정예산안 편성 내역 .....	338
[표 84] 총액계상 예산사업의 범위 .....	342
[표 85] 총액계상사업 예산 현황: 2011~2012년도 .....	344
[표 86] 순계 대비 총액계상사업 예산 현황: 2011~2012년도 .....	345
[표 87] 총액계상사업의 사업추진 절차 .....	346
[표 88] 예비타당성조사 면제사업 .....	353
[표 89] 타당성 제도 비교 .....	359
[표 90] 연도별 예비타당성조사 실시 현황: 1999~2011년도 .....	360
[표 91] 2012년 예산안에 반영된 신규 사업 예비타당성 조사 현황 .....	361
[표 92] 대규모 개발사업 중 계속비 편성 대상 사업 .....	368
[표 93] 독립기관 예산요구액 대비 예산안 현황: 2008~2012년도 .....	376
[표 94] 주요국의 독립기관 예산편성 입법례 .....	378
[표 95] 감사원 예산요구액 대비 예산안 현황: 2008~2012년도 .....	381
[표 96] 주요국 감사기관의 유형별 분류 .....	382
[표 97] 수시배정사업 예·결산 추이: 2008~2010년도 .....	390
[표 98] 2012년도 예산 및 기금운용계획안 집행지침 .....	395
[표 99] 예산의 변경제도 비교 .....	408
[표 100] 자체전용의 위임범위 .....	414
[표 101] 2012년도 예산총칙에 따른 예산 이용의 허용범위 .....	419
[표 102] 2012년도 예산집행지침에 따른 자체 이용권의 위임범위 .....	422
[표 103] 타당성재조사 대상사업의 요건 .....	445
[표 104] 수요예측재조사 요건 .....	446
[표 105] 연도별 총사업비 관리대상 사업 추이: 2000~2011년도 .....	448
[표 106] 총사업비 변경 추이: 2000~2011년도 .....	449
[표 107] 수입대체경비 초과지출규모: 2007~2010년도 .....	457

[표 108]	현물출자 및 현금출자 현황: 2005~2010년도 .....	459
[표 109]	기술료 수입 현황: 2007~2011년도 .....	465
[표 110]	민간보조금 수급 출연기관 예·결산 현황: 2008~2011년 .....	481
[표 111]	예산안 편성지침 중 보조사업 운용평가 지침 .....	483
[표 112]	최근 5년간 보조금 추이: 2008~2012년도 .....	486
[표 113]	가예산이 시행된 회계연도의 예산 국회의결일 .....	491
[표 114]	헌법상 임시예산 관련조항의 변천 .....	492
[표 115]	예산불확정 시의 예산집행 관련 일본 재정법 조문 비교 .....	495
[표 116]	주요국가의 임시예산 비교 .....	496
[표 117]	미국의 결산과정 .....	501
[표 118]	결산보고서의 구성 .....	515
[표 119]	결산보고서의 부속서류 .....	516
[표 120]	세입세출결산 명시사항 .....	517
[표 121]	발생주의·복식부기의 도입목적 .....	519
[표 122]	2010회계연도 국가결산보고서 구성 .....	523
[표 123]	결산시정요구유형(5개 기준) 및 조치대상 기관 .....	527
[표 124]	18대 국회 결산시정 요구 현황 .....	528
[표 125]	국회 지적사항에 대한 2012년도 예산안 반영 현황 .....	529
[표 126]	18대 국회의 감사요구 현황 .....	530
[표 127]	18대 국회의 결산 상정일 및 실제 본회의 의결일 .....	532
[표 128]	법률에 명시된 65개 기금별 설치목적 .....	538
[표 129]	기금자산운용평가에서의 기금자산운용원칙 관련 평가지표 .....	551
[표 130]	국민연금기금 의결권 행사 세부지침 중 사외이사 관련 내용 사례 .....	559
[표 131]	기금의 주식 투자 허용 여부에 대한 국회 논의사항(2005년 법률 개정 당시) .....	560
[표 132]	기금운용계획안 수립 절차 .....	569
[표 133]	기금유형별 여유자금 비중 .....	572
[표 134]	국가재정운용계획에 포함된 기금 범위 .....	576
[표 135]	금융성 기금 현황: 2012년 3월 기준 10개 .....	595

[표 136]	세입세출결산과 수입지출결산 비교 .....	613
[표 137]	기금 수입지출결산의 부속서류 .....	614
[표 138]	중장기 기금재정관리계획 대상기금(11개) .....	617
[표 139]	기금운용심의회 설치 현황: 총 65개 기금중 63개 (2012. 3. 현재) .....	623
[표 140]	2012년 3월 현재 자산운용위원회 설치 기금 현황: 총 45개 .....	629
[표 141]	자산운용위원회 민간위원 자격 .....	630
[표 142]	국민연금공단·사립학교교직원연금공단·공무원연금공단의 자산운용부서 및 평가·감독부서 .....	633
[표 143]	국민연금기금 운용자산 현황 .....	636
[표 144]	국민연금기금 운용자산 중 금융자산 수익률 현황 .....	637
[표 145]	연기금 투자폴 예탁규모 추이: 2001~2011년도 .....	650
[표 146]	연기금 투자폴 자산운용 수익률 추이: 2002~2011년도 .....	651
[표 147]	2010년 기금운용평가 중 자산운용부문 평가대상: 총 63개 .....	655
[표 148]	2010년 기금운용평가결과 .....	657
[표 149]	운용자산 규모별 최상위 및 최하위 기금 .....	657
[표 150]	기금 성격별 점수 현황 .....	657
[표 151]	기금 성격별 최상위 및 최하위 기금 .....	658
[표 152]	평가분야별 평가지표 .....	660
[표 153]	2010년 기금존치평가결과 유형별 기금현황 .....	661
[표 154]	기금별 국정감사 대상기관 .....	664
[표 155]	재정수지 추이: 2000~2012년도 .....	673
[표 156]	역대 제안 법안의 비용추계서 첨부 현황 .....	684
[표 157]	최근 추가경정예산안의 편성 재원 .....	700
[표 158]	추가경정예산안의 편성 관련 주요국 재정법 조문 비교 .....	702
[표 159]	연도별 추가경정예산의 편성 횟수 .....	703
[표 160]	외환위기 이후 추가경정예산 편성 내역 .....	703
[표 161]	연도별 세입·세출 결산 및 일반회계 세계잉여금 현황: 2000~2010년도	709
[표 162]	연도별 세계잉여금(일반회계) 처리 현황: 2000~2011년도 .....	711

[표 163] 최근 국가채무(중앙정부)의 현황: 2008~2012년도 .....	715
[표 164] 국가채무 및 GDP 대비 비율 추이: 2000~2012년도 .....	715
[표 165] 2010년 말 기준 주요국의 GDP 대비 국가채무 비율 .....	716
[표 166] 국채 종류별 발행조건 및 발행방법 .....	720
[표 167] 재정위험요인의 분류 .....	727
[표 168] 종류별 보증채무 추이 및 전망 .....	730
[표 169] 연도별 조달특별회계 회전자금 조성 현황: 2006~2011년도 .....	744
[표 170] 공법상 금전채권의 개별 소멸시효 규정(5년 이외의 것) .....	747
[표 171] 예산상 세입(기금수입 포함)의 불납결손액의 추이: 2007~2010년도 .....	753
[표 172] 예산상 세외수입의 불납결손액의 추이: 2007~2010년도 .....	753
[표 173] 국회에 제공되는 디지털예산회계시스템의 재정정보 .....	759

## 그림 차례

[그림 1] 재정법률 체계 .....	3
[그림 2] 통합재정지출과 총지출의 차이 .....	35
[그림 3] 연도별 특별회계 개수 변동 추이 .....	56
[그림 4] 연도별 기금 개수 변동 추이 .....	63
[그림 5] 2012년 예산의 의무지출과 재량지출 구조 .....	86
[그림 6] 연도별 조세부담률 .....	87
[그림 7] 재정성과목표관리제도의 운용체계 .....	106
[그림 8] 성과계획서상의 성과목표체계 .....	107
[그림 9] 3개 주요 재정성과관리제도와 그 관계 .....	111
[그림 10] 재정성과목표관리제도와 예·결산과정과의 연계 .....	114
[그림 11] 디지털예산회계시스템 구성도 .....	127
[그림 12] 2012년도 기준 출연금 규모 상위 10개 부처 .....	158
[그림 13] 기금 존치평가 판정절차 요약 .....	174
[그림 14] 예산총계주의의 예외사례 구분 .....	187
[그림 15] 근로장려금 지급구조: 2012년부터의 제도변화 .....	276
[그림 16] 국회의 예산안 심의 절차 .....	311
[그림 17] 국회의 예산 편성 절차 .....	374
[그림 18] 정부 결산 과정 .....	513
[그림 19] 국회의 결산심의 절차 .....	525
[그림 20] 기금운용계획변경 절차 .....	593
[그림 21] 국민연금기금 자산 추이 .....	635
[그림 22] 국민연금공단 내 기금운용본부 조직도 .....	638
[그림 23] 자산운용의 형태 .....	646
[그림 24] 연기금 투자폴 구조 .....	647

[그림 25] 재정소요점검의 역할 .....	685
[그림 26] 미국의 재정기준선, 비용추계, 재정소요점검의 관계 .....	686
[그림 27] 세계잉여금의 사용순서 .....	710
[그림 28] 국가채무 성질별 추이 .....	716
[그림 29] 현행 국가재정법상 국가채무의 범위 .....	717
[그림 30] 국가보증채무의 규모 및 GDP 대비 비중 추이 .....	731

## 보론 차례

[1] 재정의 범위에 대한 국제기준 .....	32
[2] 일반정부 포괄범위 .....	33
[3] 주요국의 헌법상 예산법률주의 입법례 .....	43
[4] 장기계속계약과 회계연도 독립의 원칙 .....	48
[5] 국가재정법의 통제를 받지 않는 기금 사례 .....	59
[6] 18대 국회에서 의원발의로 신설된 기금 .....	69
[7] 부담금 .....	70
[8] 독립기관의 예산안 편성 .....	75
[9] 국가재정운용계획 관련 제2차 개정(2010. 5. 17.)의 주요 내용 .....	79
[10] 2011~2015년도 국가재정운용계획 개관 .....	82
[11] 국가재정법 시행령에 규정된 의무지출의 범위(시행령 제2조4항) .....	83
[12] 통합재정수지 지표의 유용성 .....	89
[13] 민간투자사업 시행자 범위 문제 .....	143
[14] 출연의 법적 근거 없는 연구개발(R&D) 사업에 대한 논란 .....	160
[15] 회계·기금간 여유재원의 일반회계 진출 현황 .....	166
[16] 기금존치평가 제도 .....	173
[17] 개별법에 따른 예산총계주의 예외 .....	189
[18] 예산 외로 운영되는 국가재정활동에 대한 부대의견 .....	191
[19] 계속비 집행의 특례에 관한 논의 .....	202
[20] 국채발행 한도액의 범위에 관한 논의 .....	203
[21] 프로그램 예산제도 .....	213
[22] 예비금제도 .....	219
[23] 예비비 사용 현황 .....	221
[24] 지방재정에서의 계속비 .....	231

[25]	지방자치단체의 명시이월비 .....	250
[26]	부적절한 국고채무부담행위 사용례 .....	256
[27]	지방재정법상 성인지 예산제도 .....	275
[28]	근로장려세제 (EITC: Earned Income Tax Credit) .....	277
[29]	2012년도 조세지출예산서의 개선사항 .....	281
[30]	국가재정전략회의 .....	292
[31]	예산안 편성지침 중 세출구조조정 지침 .....	288
[32]	예산전보고 (pre-budget report) 제도 .....	292
[33]	미국 의회의 예산결의안(Budget Resolution) .....	296
[34]	주요국 의회 예산 지원 조직 .....	322
[35]	예산안 의결 시 부대의견의 효력 및 예산포함여부 .....	324
[36]	주요국 의회의 예산심의 제도 .....	325
[37]	국유재산특례지출예산서 .....	329
[38]	장기계속계약제도의 문제점 .....	369
[39]	감사기관의 유형별 분류 .....	382
[40]	수시배정제도 운영 현황 .....	390
[41]	예산의 조정 .....	408
[42]	전용 내역의 분기별 국회제출 .....	410
[43]	전용 요건의 명확화 .....	412
[44]	이용의 허용범위에 관한 논의 .....	420
[45]	부적정한 이월 사례 .....	432
[46]	수입대체경비의 이·전용 가능성 .....	456
[47]	수입대체경비 수입액에 부족액이 발생한 경우 지출가능성 .....	458
[48]	현물출자에 대한 국회의 사전 동의 문제 .....	460
[49]	기술료 수입의 예산 외 운용 문제 .....	466
[50]	차등보조금 제도 .....	471
[51]	부적정한 보조금의 집행 사례 .....	476
[52]	출연기관에 대한 보조금 지원 .....	481



[53] 임시예산에 대한 우리나라 법규정의 변천 .....	490
[54] 주요국의 결산제도 비교 .....	501
[55] 개별법상 국회의 심사를 받는 결산보고서 .....	524
[56] 기금운용계획 변경시 기획재정부장관과 협의 사항 .....	598
[57] 기금운용계획 변경으로 신규사업 추진 .....	600
[58] 2011년 회계법인 감사보고서 제출대상 기금(총 14개) .....	611
[59] 공적연금의 재정재계산제도 .....	620
[60] 법안비용추계제도 개관 .....	682
[61] 재정소요점검(scorekeeping) .....	685
[62] 지방세 비과세·감면의 제한 .....	692
[63] 우리나라의 추가경정예산 편성 사례 .....	702
[64] 국가채무 (일반정부 총부채) .....	723
[65] 재정위험 (Government Fiscal Risk) .....	727
[66] 소멸시효와 불납결손처분 .....	753

**제1편 재정 관련법의 체계와  
제도개혁의 경과**

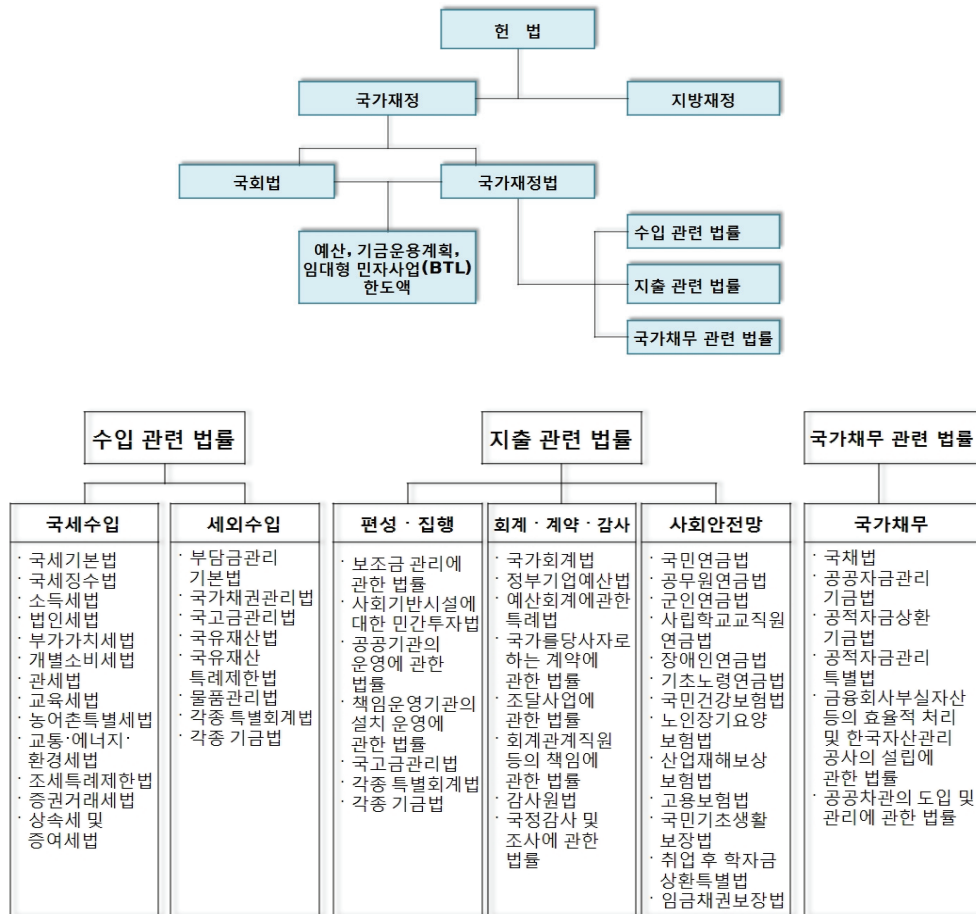


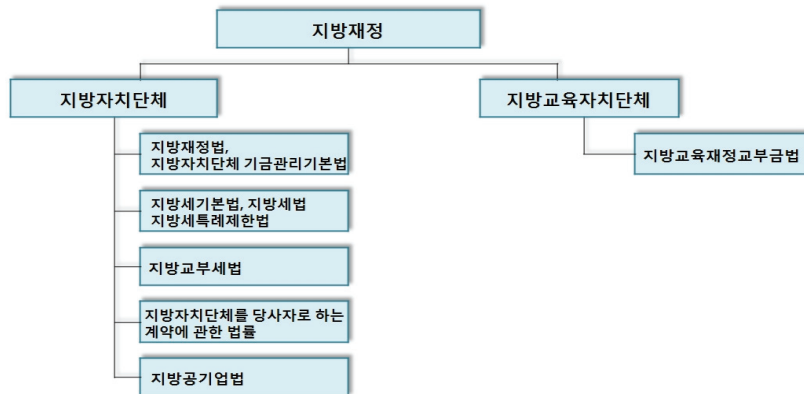
# 제1장 우리나라 재정 관련법의 체계

## 1. 개관

우리나라 재정 관련 법률의 체계는 최상위에 「헌법」이 있고, 그 하위에 예산의 편성·집행·결산 등을 관장하는 「국가재정법」과 예·결산 심의 등을 관장하는 「국회법」이 있다. 이들 법률들에 의해 1년 단위 한시 규범으로써 예산 및 기금운용계획 등이 수립·운용되고 있다. 그 외에도 재정과 관련된 법률에는 다음의 [그림 1]에서 보는 바와 같이 수입 관련 법률, 지출 관련 법률 및 국가채무 관련 법률이 있다.

[그림 1] 재정법률 체계





\* 지방교육자치단체는 「지방재정법」 등을 준용.

## 2. 「헌법」

우리 「헌법」은 국가재정에 관한 최상위 법원(法源)으로서 국가의 재정기능에 대한 원칙적인 사항들을 규정하고 있다. 「헌법」은 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률과 국회의 통제 하에 국가의 재정활동이 이루어져야 한다는 재정민주주의를 선언하고 있고, 조세법률주의·예산의결원칙 등을 규정하고 있다.

「헌법」은 재정에 관하여 ① 법률에 의한 납세의무(제38조) ② 국회의 예산안 및 추가경정예산안의 심의·확정권(제54조, 제56조) ③ 계속비에 대한 국회의 의결권(제55조제1항) ④ 예비비설치에 관한 의결권과 그 지출승인권(제55조제2항) ⑤ 국채의 모집과 예산외에 국가의 부담이 될 계약의 체결에 대한 의결권(제58조) ⑥ 조세법률주의(제59조) ⑦ 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준에 대한 동의권(제60조) ⑧ 국가의 세입·세출 결산을 위한 감사원 설치규정(제97조) ⑨ 감사원의 결산검사(제99조) 등 10개 조항을 규정하고 있다.

## 3. 「국가재정법」

「국가재정법」은 「헌법」의 재정 조항들(재정헌법)을 구체화한 법이며, 국가재정의 기본법이다. 이 법은 재정운용의 일반원칙, 예산 및 기금의 편성·집행·결산·성

과관리 및 국가채무 등에 대해 규정하고 있다. 이 법은 2006년 10월 4일 법률 제 8050호로 제정되어 2007년 1월 1일부터 시행되었고, 2012년 2월 27일까지 총 39차례에 걸쳐 개정되었다.

이 법의 구성은 7장, 106개 조문과 [별표 1·2·3]으로 되어있다. 제1장에서는 재정운영의 일반원칙에 관하여, 제2장에서는 예산의 편성·집행에 관하여, 제3장에서는 결산의 원칙 및 절차에 관하여, 제4장에서는 기금관리·운용의 원칙과 기금의 편성·집행에 관하여, 제5장에서는 재정건전화를 실현하기 위한 방안에 관하여, 제6장에서는 재정집행 관리 등에 관하여, 제7장에서는 벌칙에 관하여 각각 규정하고 있다. 「국가재정법」 [별표 1]은 특별회계설치 근거법률을, [별표 2]는 기금설치 근거법률을, [별표 3]은 금융성 기금을 각 규정하고 있다.

[표 1] 국가재정법의 구성

국가재정법 (7장 106개조, 3개 별표)		
제1장	총 칙	제1조~제15조
제2장	예 산	제1절 총 칙: 제16조~제27조
		제2절 예산안의 편성: 제28조~제41조
		제3절 예산의 집행: 제42조~제55조
제3장	결 산	제56조~제61조
제4장	기 금	제62조~제85조
제5장	재정건전화	제86조~제92조
제6장	보 칙	제93조~제101조
제7장	벌 칙	제102조
별표 1	특별회계설치 근거법률	
별표 2	기금설치 근거법률	
별표 3	금융성 기금	

## 4. 재정관계 주요 법률

### 가. 「국회법」

「국회법」은 재정에 대한 심의주체, 심의절차를 규정하고 있다. 재정에 관한 「국회법」 규정으로는 ① 예산결산특별위원회 설치(제45조) ② 의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출(제79조의2) ③ 예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의(제83조의2) ④ 예산안·결산의 회부 및 심사(제84조) ⑤ 기금운용계획안의 회부 등(제84조의2) ⑥ 예산안 및 기금운용계획안 및 결산에 대한 공청회(제84조의3) ⑦ 임대형 민자사업 한도액안의 회부 등(제84조의4) ⑧ 예산안등 본회의 자동회부 등(제85조의3) ⑨ 무제한 토론 실시 등(제106조의2제10항) ⑩ 감사원에 대한 감사요구 등(제127조의2) ⑪ 결산의 심의기한(제128조의2) 등 11개 규정이 있다.

### 나. 「국가회계법」

「국가회계법」은 결산과 관련된 법이다. 이 법은 국가회계 및 이와 관계되는 기본적인 사항을 정하여 국가회계를 투명하게 처리하고, 재정에 관한 유용하고 적절한 정보를 생산·제공하기 위하여 제정된 법률이다. 2007년에 제정된 「국가회계법」은 「국가재정법」과 별도로 발생주의·복식부기 방식의 재무보고서를 도입하였고, 이에 따라 「국가재정법」에 따른 현금주의·단식부기 방식의 결산보고서와 「국가회계법」에 따른 발생주의·복식부기 방식의 재무보고서를 각각 별도의 법률에 근거하여 따로 작성하는 것으로 되었다.

이처럼 결산에 관한 보고서가 「국가재정법」과 「국가회계법」에 분산되어 있던 것을 체계적으로 정비하는 법 개정이 2008년 12월 31일에 이루어졌다. 「국가재정법」에서는 결산보고서의 작성·제출절차 및 일정을 규정하고, 국가회계의 처리기준과 결산보고서의 구성·내용, 작성방법은 「국가회계법」으로 이관함으로써 양 법률의 역할을 구분하여 정비하였다.

국가회계에 관한 사항을 보다 구체적으로 규율하기 위하여 「국가회계법 시행령」, 「국가회계기준에관한 규칙」, 「사업별회계처리준칙」 등이 제정·시행되고 있다.

## 다. 「감사원법」

「감사원법」은 결산(회계검사)과 관련된 법이다. 이 법은 재정과 관련하여 감사원의 임무로서 국가의 세입·세출의 결산검사와 국가 회계의 상시 검사 및 감독의무를 규정하고 있다. 이에 관한 「감사원법」 규정으로는 ① 국가의 세입·세출의 결산 확인 의무(제21조) ② 국가회계 및 지방자치단체의 회계의 필요적 검사사항(제22조) ③ 국가회계 및 지방자치단체의 회계 사항 중 감사원이 필요하다고 인정하거나 국무총리의 요구가 있는 경우에 검사할 수 있는 선택적 검사사항(제23조) ④ 「헌법」 제99조에 따라 작성하는 검사보고서에 포함되어야 하는 검사보고사항(제41조) ⑤ 결산검사의 수시보고(제42조) 규정이 있다.

## 라. 「부담금관리 기본법」

「부담금관리 기본법」은 예산 및 기금의 세외수입인 부담금에 대해 규정하고 있다. 부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권을 부여받은 자가 분담금, 부과금, 기여금 등 그 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말한다. 부담금은 국가재정수입의 중요한 수단으로서, 특별회계나 기금의 주요 재원이지만, 국민과 기업의 입장에서는 경제적 부담이 되므로 그 남설을 방지하기 위해 「부담금관리 기본법」 별표에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없도록 하고 있다.

부담금은 이른바 준조세에 해당하는 성격의 것으로 국민부담이 되므로, 「부담금관리 기본법」이 부담금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 부담금 운용의 공정성 및 투명성을 확보하여 국민의 불편을 최소화하고 기업의 경제활동을 촉진하기 위하여 제정되었다. 즉, 부담금 설치의 제한, 부담금의 부과요건, 부담금부과의 원칙(필요최소한 부과 원칙, 이중부과 금지 원칙 등), 부담금 존속기한의 설정(10년 이내), 가산금, 권리구제절차, 부담금의 신설에 관한 부담금운용심의위원회의 타당성 심사, 부담금운용종합보고서의 국회제출, 부담금운용의 평가 등의 조항을 규정하고 있다. 2010년 말 부담금 수는 총 94개이고 징수실적은 14.5조원이다.



마. 「국유재산법」, 「국유재산특례제한법」, 「물품관리법」, 「국고금 관리법」,  
「국가채권 관리법」

「국유재산법」, 「국유재산특례제한법」, 「물품관리법」, 「국고금 관리법」 및 「국가채권 관리법」은 수입 중 세외수입과 관련이 있는 법률이다. 「국유재산법」은 부동산 등에 대해, 「국유재산특례제한법」은 국유재산특례와 그 제한에 대해, 「물품관리법」은 동산에 대해, 「국고금 관리법」은 현금에 대해, 「국가채권 관리법」은 채권에 대해 규정하고 있다.

보다 상술하면, 「국유재산법」은 국유재산의 적절한 보호와 효율적인 관리·처분을 위해 제정된 법률로서 국유재산에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 국유재산이란 국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 재산을 말하는 것으로, 부동산, 선박, 「정부기업예산법」에 따른 정부기업, 지상권, 지역권, 전세권, 특허권, 저작권 등이 있다.

「국유재산특례제한법」은 국유재산 사용료 감면 등 국유재산특례와 그 제한에 관한 사항을 규정하여 국유재산의 적절한 관리를 도모함으로써 국가재정의 건전한 운영에 이바지함을 목적으로 제정된 법률이다. 이법에 따르면 국유재산특례는 「국유재산법」 및 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없고, 국유재산특례의 근거가 되는 법률에는 국유재산특례의 목적, 적용대상, 사용료 등의 산정기준, 사용허가 또는 대부의 기간 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다. ‘국유재산특례지출예산서’는 2016년도 예산안부터 첨부서류로 국회에 제출될 예정이다.

「물품관리법」은 국가 물품을 효율적이고 적정하게 관리하기 위하여 제정된 법률로서 국가 물품의 취득, 보관, 사용 및 처분에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다. 물품이란 국가가 소유하는 동산과 국가가 사용하기 위하여 보관하는 동산을 말하고, 현금과 법령에 따라 한국은행에 기탁하여야 할 유가증권은 제외된다.

「국고금 관리법」은 국고금의 관리에 필요한 사항을 정함으로써 국고금을 효율적이고 투명하게 관리하기 위하여 제정된 법률로서, 수입·지출·자금관리 등을 규정하고 있다. 국고금이란 법령 또는 계약 등에 따라 국가의 세입으로 납입되거나 기금에 납입된 모든 현금 및 현금과 같은 가치를 가지는 것을 말한다. 이 법은 「국가재정법」에 따른 일반회계와 특별회계, 중앙관서의 장이 관리·운영하는 기금에 적용된다.

「국가채권 관리법」은 국가의 채권에 대한 관리기관, 관리절차, 채권의 내용 변경 및 면제 등에 관한 기준을 정함으로써 채권의 적정한 관리를 도모하기 위한 목적으로 제정된 법률이다. 「국가재정법」 제86조에서 재정건전화를 위하여 국가채권을 효율적으로 관리하여야 한다고 규정하고 있는 바, 「국가채권 관리법」에서는 국가채권을 보다 효율적으로 관리하기 위한 구체적인 방법이 규정되어 있다.

#### 바. 「보조금 관리에 관한 법률」

「보조금 관리에 관한 법률」은 예산의 편성 및 집행과 관련된 법이다. 보조금이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금 등 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금을 말한다.

「보조금 관리에 관한 법률」은 보조금 예산의 편성, 교부 신청, 교부 결정 및 사용 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 효율적인 보조금 예산의 편성 및 집행 등 보조금 예산의 적정한 관리를 도모하기 위하여 제정된 것으로, 지출에 관한 법률에 해당한다. 보조금 예산의 편성, 보조금의 교부 신청과 교부 결정, 보조사업의 수행, 보조금의 반환 등의 내용을 규정하고 있다.

2012년 보조금 예산은 46.6조원(자치단체 보조금: 34.3조원, 민간보조금: 12.3조원)인데, 이는 2012년 정부 총지출 325.4조원의 14.3%에 해당한다.

#### 사. 특별회계·기금설치 근거법

이 법들은 18개 특별회계와 65개 기금의 수입 및 지출과 관련된 법들이다. 이 법들은 「국가재정법」 별표 1·2·3에 법 명칭이 규정되어 있다. 이 법들을 통해 예산안·결산심의 시 특별회계 및 기금의 사업들이 이 법에서 규정하고 있는 설치 목적, 수입재원 및 지출용도에 부합하는지 여부 등을 점검 할 수 있다.

## 아. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」

「사회기반시설에 대한 민간투자법」은 임대형 민간투자사업(BTL: Build - Transfer - Lease)의 근거법률이다. 이 법은 사회기반시설에 대한 민간의 투자를 촉진하여 창의적이고 효율적인 사회기반시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지하기 위한 목적에서 제정된 법률이다.

민간투자사업은 도로, 철도, 항만, 학교시설 등 사회기반시설을 민간자금으로 건설하고 민간이 운영하는 제도로, 정부의 부족한 재정을 보완하고, 민간의 창의와 효율을 활용하여 다양하고 질 좋은 공공서비스를 제공하려는 취지에서 도입되었고, 그 근거법률이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」이다.

민간투자사업은 시행방식에 따라 크게 수익형 민자사업(BTO)과 임대형 민자사업(BTL)으로 구분된다. 임대형 민자사업(BTL) 한도액은 예산안과 함께 국회에 제출된 후 소관 상임위원회의 예비심사와 예결산특별위원회의 종합심사를 거쳐 본회의의 의결을 통해 확정되는 절차를 거친다. 2012년도 임대형 민자사업(BTL) 총한도액은 2011년 3,704억원 대비 104.2% 증가한 7,565억원이다.

## 자. 「공공기관의 운영에 관한 법률」

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관의 재정에 대해 규정하고 있다. 이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하기 위한 목적에서 제정된 법률이다.

공공기관이란 국가나 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관 등 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 각호에 해당하는 기관 중 기획재정부장관이 공공기관으로 지정하는 기관을 말한다. 국회는 공공기관에 대하여 국정감사를 실시할 수 있고, 국가의 예산 및 기금의 지원을 받는 공공기관에 대해서는 그 예산 및 기금운용계획을 심의·확정한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관의 의의 및 지정절차, 공공기관운영위원회의 설치, 공공기관의 경영공시, 공기업·준정부기관의 운영사항(정관·이사회·

임원·예산회계·경영평가와 감독), 외부감사인의 회계감사, 결산서의 국회제출 등의 내용을 규정하고 있다.

2012년도 공공기관 정부지원 예산 규모는 37조 303억원으로 2011년 34조 539억원에 비하여 2조 764억원 증가하였고, 2012년 정부 총지출 325.4조원에서 차지하는 비중은 11.4%에 달하였다.

### 차. 「지방재정법」

「지방재정법」은 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장하기 위하여 제정된 법률이다. 이 법은 지방자치단체의 재정활동을 총괄적으로 관리하는 일반법이며 또한 지방재정 관리 절차를 규정하는 절차법이기도 하다.

「지방재정법」은 지방재정운용의 일반원칙, 자치사무 경비의 부담, 예산의 편성·집행, 결산, 재정분석 및 공개, 수입, 지출, 현금과 유가증권, 시효, 채권과 채무, 복권, 회계관계공무원에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있다.

참고로, 2011년 기준 국세 대 지방세 비율은 78.6 대 21.4인 반면 재정사용액은 중앙 42.8 대 지방 57.2로 나타나고 있다. 또한, 지방교부세, 지방교육재정교부금 및 자치단체 국고보조금으로 구성되는 지방이전재원 예산은 2012년도 105.6조원(지방교부세: 33조원, 지방교육재정교부금: 38.4조원, 자치단체 국고보조금: 34.2조원)인데, 이는 전년대비 7.8조원 증가된 것이며 2012년도 정부 총지출 325.4조원 중 32.5%를 차지하고 있다.

## 제2장 국가재정법의 제정경과 및 연혁

### 1. 대한제국(大韓帝國) 및 대일항쟁기(對日抗爭期)의 회계법<sup>1)</sup>

우리나라의 근대적 예산제도는 1895년 3월 30일 제정된 대한제국의 「회계법」에서 시작되었다. 이 「회계법」은 일본제국 회계법을 그대로 모방하여 계승한 것이었지만 1910년 대한제국이 일본에 강점될 때까지 대한제국의 예산제도에 관한 기본법으로서의 역할을 수행하였다. 그러나 이 「회계법」의 구성이나 내용은 당시 일본제국 회계법과 크게 다르지 않았다.

1910년 일본제국 헌법과 회계법이 적용되어 한국의 예산제도는 일본의 예산제도 속에 편입되어 ‘조선총독부특별회계’로 운영되었다. 한편, 대한민국 임시정부는 「대한민국 임시정부헌장」에 재정관련 조항으로 ‘제6장 회계’를 규정한 바 있다.<sup>2)</sup> 1945년 해방과 함께 시작된 미 군정기는 일본의 예산제도를 기본으로 하면서 필요에 따라 미 육군성의 회계방식이 접목되었고, 1947년 5월 과도정부 수립 이후에 민정장관과 군정장관의 공동명의로 발행한 통첩(재무부보)이 예산운영의 기준이 되었다. 1948년 대한민국 「헌법」이 제정·공포된 후에도 1951년 「재정법」이 제정될 때까지 일제·군정·과정(過政)시대의 많은 법령(法令)·훈령(訓令)·통첩(通牒) 등이 함께 사용됨으로써 국가예산의 운영상 많은 혼란이 야기되었다.

### 2. 1951년 「재정법(財政法)」 제정<sup>3)</sup>

정부는 국가활동의 기본이 되는 재정법의 제정이 긴급한 과제임을 인식하고,

- 1) 김인철, 「예산제도에 관한 연구: 의회의 예산의결형식을 중심으로」, 1998. 2.
- 2) 「대한민국 임시정부헌장」 중 예산조항에 해당하는 「제6장 회계」의 주요 내용은 다음과 같다.  
제57조 : 조세와 세율은 법률로써 정함.  
제58조 : 국가의 예산결산 및 회계는 감사확정한 회계감사원의 보고와 같이 의정원에 제출하여 보고함.  
제59조 : 회계감사원에서는 국가의 일체회계를 수시로 검사함.  
제60조 : 회계연도는 4월1일부터 익년 3월말까지로 정함.  
(김인철, 「예산제도에 관한 연구: 의회의 예산의결형식을 중심으로」, 1998. 2, p. 164.)
- 3) 김인철, 「예산제도에 관한 연구: 의회의 예산의결형식을 중심으로」, 1998. 2.

제정에 착수하여 1951년 7월 임시수도 부산에서 법률안을 마련하였다.

재정법안은 국무회의의 의결을 거쳐 대통령의 재가를 얻어 국회에 제출되었고, 국회 재경위원회와 법제사법위원회의 심의를 거친 후 본회의에 상정·의결되어 1951년 9월 24일 법률 제217호로 공포되고 같은 해 10월 1일부터 시행하였다. 또한, 12월 1일 대통령령 제570호로 전문 12장 155개 조의 「재정법 시행령」이 공포되어 시행되었다.

1951년 「재정법」의 제정 작업이 시작되었을 무렵 종래 일본의 법체계에서는 예산과 결산 등은 「재정법」으로, 수입·지출 등은 「회계법」으로 각각 독립하여 시행하고 있었다. 당시 우리나라는 종래 일제시대의 「회계법」에 따라 수입·지출 등 회계 절차도 광의의 재정에 포함된다고 보고 법률명을 「재정법」으로 하였으며, 예산결산·수입지출 등 국가재정에 관한 사항을 모두 망라하여 단일법으로 제정하였다. 그리고 일본 회계법에 새로이 등장한 「국고금 및 유가증권」에 관한 장(章)을 우리나라의 「재정법」에도 신설하였다.

당시 「재정법」은 우리나라의 헌법정신을 토대로 하여 현실에 적합한 재정제도를 확립하며 재정처리의 기본인 예산·결산·회계 등 관련 모든 원칙을 정하여 재정 운영을 합리화하고 재정의 민주주의적 발전, 도모를 제정이유로 밝히고 있다.

이 법은 10장 85개 조로 구성되어 있으며, 제1장 총칙, 제2장 예산(총칙, 예산의 편성), 제3장 결산, 제4장 수입, 제5장 지출(총칙·지출원인행위·지출·지불), 제6장 계약, 제7장 시효, 제8장 국고금과 유가증권, 제9장 출납공무원, 제10장 잡칙으로 구성되어 있다.

이 법은 두 차례의 개정을 거쳤는데, 회계연도의 시기와 종기가 원래 4월 1일과 3월 30일인 것을 7월 1일과 6월 30일로 변경(1954. 1. 23.)하였다가 이를 다시 1월 1일과 12월 31일로 변경(1956. 6. 27.)하였다.

### 3. 1961년 「예산회계법(豫算會計法)」 제정<sup>4)</sup>

「예산회계법」은 경제개발 추진과정에서 보다 신속적이고 탄력적인 재정정책 운용의 필요에 따라 1961년 6월 6일의 「국가재건비상조치법」에 의거 국가재건최고회

4) 김인철, 「예산제도에 관한 연구: 의회의 예산의결형식을 중심으로」, 1998. 2.

의에서 12월 8일 의결되어 제정되었다.

이 법은 당초에 새로운 구상으로 입안된 것이 아니라 종전의 ‘재정법중개정법률안(財政法中改正法律案)’으로 입안되었으나, 그 심의과정에서 명칭이 「예산회계법」으로 변경되었고 결국 기존의 「재정법」을 대체하는 법률이 된 것이다.

「예산회계법」은 그 제정이유에서 종전의 「재정법」이 국가목표의 달성을 지원하기 위한 효율적인 재정관리에 이바지하지 못하고 있으므로 이러한 결함을 시정하여 국가정책의 원활한 수행을 위한 정부운영계획에 따른 목표에 도달하는데 필요한 예산 및 회계적인 지원에 중점을 두는 한편 회계질서의 확립을 도모하기 위하여 제정된 것임을 밝히고 있다.

제정 당시 「예산회계법」은 계속비제도 등 새로운 제도를 채택하고 긴급국고채무부담행위 등을 폐지하였다.

제1장 총칙에서는 회계연도(제2조), 국가 세출재원의 근거(제4조) 등을 두고, 제2장 예산 중 제1절은 예산총계주의(제17조), 국고채무부담행위(제18조), 계속비(제19조)를, 그리고 제2절 예산편성에서는 예산의 내용(제24조), 예비비(제26조), 국회제출 중인 예산안의 수정(제30조), 추가경정예산안(제31조), 예산불성립시의 예산집행(제32조) 등을 규정하였다. 제3절 예산의 집행에서는 예산의 목적 외 사용금지와 예산이체(제34조), 예산의 유용(제35조) 등 국회의결 이후 예산집행에 관한 규정을 두고 있다.

이어 제3장 결산, 제4장 수입, 제5장 지출, 제6장 계약, 제7장 시효, 제8장 국고금과 유가증권, 제9장 출납공무원, 제10장 기록과 보고, 제11장 잡칙 등 총 97개조로 구성되어 있었다.

특히, 재정정보의 공개를 위하여 제10장에서 정부는 예산이 성립되면 지체없이 예산, 전전년도 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재고 및 기타 제정에 관한 일반사항을 인쇄물 기타 적당한 방법으로써 국민에게 보고하도록 하는 ‘재정상황에 관한 보고 규정’을 두고 있었다.

1995년 1월 5일 「예산회계법」 중 계약에 관한 부분을 분리하여 별도로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 제정하면서 「예산회계법」을 일부 정비하였다.

2002년 12월 30일에 「예산회계법」 중 세입·세출과 개별법에 따라 설치된 기금의 수입·지출 등 국고금 관리에 관한 부분을 분리하여 별도로 「국고금관리법」을 제정하면서 「예산회계법」을 다시 대폭적으로 개정하였다.



이후에도 「예산회계법」은 2006년 9월까지 약 25차례의 크고 작은 개정이 이루어졌으나, 시대 및 정책방향 등에 따라 부분적인 정비만 이루어지고 근본적·전면적 개정은 이루어지지 않았다.

#### 4. 2006년 「국가재정법(國家財政法)」 제정

1961년에 제정된 「예산회계법」을 비롯한 당시 재정관계법령은 그 동안 여러 차례의 개정이 있었으나 재정민주화 요구 증대, 국가채무 증가, 정보화 등 우리나라를 둘러싼 여러 가지 재정여건의 변화에 능동적으로 대응하기에는 미흡한 실정이었다. 특히, 우리나라 재정의 규모와 내용이 크게 변했고, IMF 외환위기를 겪으면서 재정의 건전성도 크게 나빠졌다.

이러한 재정제도 전반에 대한 개혁의 필요성에 따라 국회에서는 2001년 1월~4월에 특별위원회의 구성없이 여·야간의 합의에 따라 이를 다룰 「9인 소위원회」를 구성·운영한 바 있으나, 「국회법」상 공식기구가 아닌 관계로 법률로 뒷받침되는 심사의결권의 부재, 예산 및 인력지원 미비 등으로 「기금관리기본법」의 개정에 의한 기금의 예산화를 이루는데 그쳤다.

이에 국회는 2003년 1월 「국회재정제도개혁실무준비단」을 구성하고 6차례에 걸친 실무준비단 회의, 2차례에 걸친 전문가 간담회 등을 개최하는 등 5개월여의 활동에 따른 결과물로서 「국가재정법」 등 재정관계법령 개편체계에 대한 의견을 제시하였다.<sup>5)</sup>

이후 정부는 2004년 10월 19일 기존의 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 발전적으로 통합하여 국가재정운용의 기본법을 제정하기 위하여 「국가재정법안」을 국회에 제출하였다.<sup>6)</sup>

5) 국회재정제도개혁실무준비단이 제시한 재정제도개혁의 기본방향은 다음과 같다. ① 재정에 대한 국민참여 확대 ② 재정운용의 투명성·효율성 확보 ③ 재정여건변화에 대응한 재정체계 확립 ④ 성과관리 강화를 통한 결산과 예산의 연계 강화 ⑤ 국회의 실질적 심사강화를 통한 결산과 예산의 연계 강화 ⑥ 독립기관의 예산편성 및 집행의 자율성 제고 (국회재정제도개혁실무추진단, 「재정제도 개혁방안」, 2003. 8.)

6) 이와 더불어 정부는 2006년 12월 27일 중앙관서 등에 복식부기 및 발생주의 기반의 회계방식을 도입하는 근거를 마련하고, 이와 관계되는 국가회계의 처리기준과 재무보고서의 작성 등에 관한 사항을 정하기 위하여 「국가회계법안」을 제출하였으며, 2007년 10월 17일 법률 제8636호로 「국가회계법」이 제정되었다. 「국가재정법」이 「국회법」과 더불어 결산의 원칙 및 절차 등에



이 법안은 중장기 재정운용계획을 수립하여 단년도 위주의 재정 운용방식을 보완하고, 예산편성에 있어 국가재정계획에 따라 분야별·부처별 지출한도를 미리 설정하고 그 한도 안에서 중앙행정기관의 장이 자율적으로 예산을 편성하도록 하여 중앙행정기관의 자율권을 확대하되 시행된 재정사업에 대한 평가를 강화하도록 하는 등 재정의 효율성·건전성·투명성을 제고하는 것을 주요 내용으로 하는 것이었다.

그리고 이 법안에 대해 당시 야당인 한나라당은 대응적 성격의 「국가건전재정법안」을 2004년 12월 6일 박재완의원의 대표발의로 국회에 제출하였다.

정부안인 「국가재정법안」과 다른 주요 내용은 통합재정의 용어 정의에서 통합재정의 범위를 국가, 지방자치단체 및 준정부 공공기관의 ‘순수한 기업활동 이외의’ 모든 경제활동으로 하고, 국가채무의 범위를 통합재정에 포함되는 기관들의 채무로 하며, 국회가 심의·확정한 예산총칙에 법률과 동일한 효력을 부여하고, 입법과목별 목적·용도·사업내용 등을 명시한 입법과목별 예산세칙은 법률로써 승인하도록 하였다.

재정활동에 대한 성과관리체계를 구축하고, 예비비는 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내에서 계상하며, 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 5회계연도 이상의 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하고, 총사업비 500억원 이상인 대규모 사업 등에 대한 예비타당성조사를 의무화하며, 국민이 국가재정과 관련한 위법한 행위로 손해를 입을 경우에 납세자소송을 제기할 수 있도록 하는 것 등이다.

그 외에 두 법안은 우리가 당면한 새로운 재정운용 여건 하에서 재정운용의 효율성·건전성·투명성을 제고하고, 선진화된 재정제도의 기반을 마련하고자 한다는 점에서는 취지를 같이 하고 있었으며, ① 「예산회계법」과 「기금관리기본법」의 통합 ② 중기재정관리체계의 도입 ③ 성과중심의 재정운용 ④ 국가채무관리계획의 수립 및 국회제출 ⑤ 「예산총액배분·자율편성제도(Top-Down)」 도입 ⑥ 조기결산체제 구축 ⑦ 재정정보의 공표 확대 ⑧ 예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시제도의 도입 ⑨ 예비타당성조사·총사업비관리·총액계상사업제도 등에 대한 법률적 근거의 마련 등에 대해서도 같은 입장을 취하고 있었다.

결론적으로 정부안은 재정의 탄력성 및 효율성 제고<sup>7)</sup>에 보다 비중을 두고 있

---

대해서 규율하고 있는 반면, 「국가회계법」은 결산보고서의 구성 및 부속서류 등 결산의 구체적인 내용에 대해서 규율하고 있다.

7) ① 재정의 경기대응 기능 강화를 위한 국채의 탄력적 발행과 계속비 선집행 ② 통합적 재정운용의 효율을 증진하기 위한 회계·기금간 여유재원의 신속적인 운용 ③ 추경에 대한 세계잉여금의 우선적 사용을 허용 등.

는데 반해, 박재완의원안(「국가건전재정법안」)은 국회의 재정통제 권한을 강화함으로써 정부안에 비해 재정의 건전성 확보<sup>8)</sup>에 보다 주안점을 두고 있었다고 할 수 있다.

이외에도 2004년 11월 11일 정성호의원이 대표발의한 대규모사업의 예산편성 시 예비타당성조사를 의무화하는 내용의 「예산회계법중개정법률안」, 2004년 12월 8일 박형준의원이 대표발의한 완성에 2년 이상을 요하는 대규모사업에 대하여 사전에 사업규모·총사업비 등을 사전에 기획예산처장관과 협의하도록 의무화하는 내용의 「예산회계법중개정법률안」, 2005년 1월 3일 박성범의원이 대표발의한 법률적 근거가 있는 사업에 한하여 다음 연도 신규사업 등으로 편성할 수 있도록 의무화하는 내용의 「예산회계법 일부개정법률안」 등이 국회에 제출되어 있었다.

이에 소관 상임위원회인 국회운영위원회는 2005년 4월 18일 「국가재정법안」 및 「국가건전재정법안」에 대하여 공청회를 개최하여 각계 재정분야 전문가들의 의견을 청취<sup>9)</sup>하였고, 2005년 4월 22일 국회운영위원회는 「국가재정법안」, 「국가건전재정법안」 및 3건의 「예산회계법중개정법률안(예산회계법 일부개정법률안)」을 일괄하여 상정하고, 기획예산처장관, 박재완의원 등의 제안설명 및 전문위원의 검토보고를 들었다.

국회운영위원회는 대체토론(大體討論)을 종결한 후 동 법률안들에 대한 심도 있는 심사를 위하여 이를 법안심사소위원회에 회부하였으며, 2005년 6월 22일 제 254회 국회(임시회) 제1차 법안심사소위원회는 이 법안들에 대하여 정부안을 토대로 야당안인 「국가건전재정법안」을 최대한 수렴하여 법률안을 작성하되 공청회 및 관계 전문가들의 의견을 반영하기로 하고, 효율적인 법안심사를 위해 각 당의 재정분야 전문식견을 가진 의원들과 법안의 제안자가 참여하는 협의체를 구성하여 절충안을 마련하기로 하였다.

이에 따라 당시 여당인 열린우리당과 야당인 한나라당의 양당 실무협의체를 구성하여 2005년 11월 25일부터 2006년 3월 20일까지 모두 6차례의 회의를 거쳐 양 법안의 쟁점사항을 논의하였으며, 또한 기획예산처 소관의 법률안에 대하여는 국회 예산결산특별위원회와 협의하도록 규정하고 있는 「국회법」(제83조의2)에 따라 국회

8) ① 국가채무의 범위 확대 ② 채무상환을 위한 세계잉여금의 우선적 사용 의무화 ③ 추경남발을 억제하기 위한 추경 편성 요건의 강화 ④ 예산의 법률적 효력 부여와 예산편성지침의 국회 동의 등.

9) 이와 관련하여 보다 자세한 내용은 국회속기록 및 “국회운영위원회 수석전문위원, 「국가재정법안(정부제출) 외 4건 검토보고서」, 2005. 4.” 참조.

예산결산특별위원회와의 협의를 거쳤다.

2006년 8월 29일 제261회 국회 임시회에서 국회운영위원회는 합의에 이르렀는 바, 2004년 10월 19일 정부가 제출한 「국가재정법안」 및 동년 12월 6일 박재완의원 대표발의로 제출된 「국가건전재정법안」 및 3건의 「예산회계법증개정법률안」에 대한 심의가 마무리되었으며, 이들 법안을 묶어 국회운영위원회 대안으로 「국가재정법안」이 의결되었다. 그리고 2006년 8월 29일 국회 법제사법위원회에 회부된 「국가재정법안(대안)」은 독립기관의 정의규정 및 시행에 필요한 부칙 등에 있어 검토가 필요하다는 의견에 따라 법안심사 제2소위원회에 회부되었으며, 2006년 9월 7일 제262회 국회 정기회 제3차 법제사법위원회 전체회의는 법안심사 제2소위원회에서 수정한 내용을 포함하여 「국가재정법안(대안)」을 의결하였다.

이러한 과정을 거쳐 「국가재정법안」은 2006년 9월 8일 제262회 국회 정기회 본회의에서 재적 260인 중 찬성 259인, 기권 1인의 압도적 찬성으로 가결되어 2007년 1월 1일부터 시행에 들어가게 되었다.

[표 2] 국가재정법 (2006. 9. 8. 국회 본회의 의결) 주요내용

### 1. 제안이유

「예산회계법」 및 「기금관리기본법」을 통합하여 국가 재정운용의 기본법을 제정함으로써 새로운 재정운용의 틀을 마련하고 국가재정운용계획 수립, 예산총액배분 및 자율편성제도, 성과관리제도 도입 등을 통하여 재정의 효율성을 도모하고 재정정보의 공표 확대, 조세지출예산제도의 도입 등에 의해 재정의 투명성을 제고하며, 추경편성요건의 강화, 국가채무관리계획의 수립 등을 통하여 재정의 건전성을 확보하려는 것임.

### 2. 주요내용

- 가. 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 연도를 포함한 5회계연도 이상의 기간에 대하여 국가재정운용계획을 수립하고 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 함(제7조).
- 나. 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 성과계획서 및 성과보고서의 제출을 의무화함으로써 성과관리제도를 도입함(제8조).
- 다. 예·결산, 통합재정수지 등 국가와 지방자치단체의 중요한 재정정보를 정부로 하여금 매년 1회 이상 공표하도록 함으로써 재정활동의 투명

성을 제고함(제9조).

- 라. 국가재정의 효율적인 운용을 위하여 회계 및 기금간 여유재원의 전출입을 허용하되, 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여 국회에 제출하도록 함(제13조·제33조 및 제68조제1항).
- 마. 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 예산편성에 반영하기 위하여 이를 예산의 원칙에 명문화하고, 이에 따른 성인지 예산서와 성인지 결산서를 예·결산 첨부서류로 국회에 제출하도록 함(제16조·제26조·제34조제9호·제57조·제58조제1항제4호 및 제61조).
- 바. 사용목적이 지정되지 않은 일반예비비 규모를 일반회계 예산총액의 1% 이내로 그 한도를 설정하고, 인건비(보수 인상) 충당을 위해 예비비의 사용목적을 지정할 수 없도록 함(제22조).
- 사. 조세감면 등의 재정지원의 추정금액을 기능별·세목별로 작성한 조세지출예산서를 예산안과 함께 국회에 제출하도록 하되, 그 준비에 필요한 기간을 고려하여 3년 유예 후 시행하도록 함(제27조·제34조제10호 및 부칙 제6조제1항).
- 아. 각 중앙관서의 장으로 하여금 5회계연도 이상의 중기사업계획서를 1월 31일까지 기획예산처장관에게 제출하도록 하는 한편, 기획예산처장관은 중앙관서별 지출한도를 포함한 예산안편성지침을 4월 30일까지 통보할 수 있도록 함(제28조 및 제29조).
- 자. 국회의 예·결산 심사 기능을 강화하기 위하여 예·결산 첨부서류를 확대함(제34조·제58조 및 제59조).
- 차. 예비타당성조사와 총사업비관리제도의 법적 근거를 마련하고, 국회가 요구하는 사업에 대해서는 예비타당성조사와 타당성 재조사를 실시하도록 함(제38조 및 제50조).
- 카. 현물출자, 전대차관 도입, 기술료 등에 대해 예산총계주의원칙의 예외를 인정하여 예산에 계상하지 않도록 함. 다만, 기술료의 수입·지출내역에 대해서는 국회 예결위에 보고하도록 함(제53조).
- 타. 정부는 결산을 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하도록 함(제58조 내지 제61조).
- 파. 기금운용계획변경시 국회에 제출하지 아니하고 자율적으로 변경할 수 있는 주요항목 지출금액의 범위를 비금융성기금은 20% 이하(현행 30%)로, 금융성기금은 30% 이하(현행 50%)로 축소함(제70조).
- 하. 국가재정의 건전성을 제고하기 위하여 추경의 편성사유를 ① 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우 ② 경기침체, 대량실업 등 대내·

외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 ③ 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우로 한정함(제89조).

거. 세계잉여금의 사용순서를 ① 교부금정산 ② 채무상환 ③ 추경편성 순으로 하고, 사용시기와 관련하여 정부 결산에 대한 대통령의 승인 이후 사용할 수 있도록 명문화함(제90조).

너. 국가채무에 대한 체계적인 관리를 위해 재정경제부장관에게 매년 국채·차입금의 상환실적 및 상환계획, 증감에 대한 전망 등을 포함하는 국가채무관리계획을 수립하여 회계연도 90일 전까지 국회에 제출하도록 의무화함(제91조).

더. 예산 및 기금의 불법지출에 대하여 일반 국민들이 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 시정을 요구할 수 있도록 하고, 이에 따른 시정처리결과 예산절약 등에 기여한 경우 시정요구를 한 자에게 성과금을 지급할 수 있도록 함(제100조).

자료: 국회운영위원회, 「국가재정법(대안)」, 2006. 9.

## 5. 「국가재정법(國家財政法)」 제정 이후의 주요 개정 경과

2006년 10월 4일 법률 제8050호로 제정된 「국가재정법」은 2007년 1월 1일부터 시행되었으며, 2012년 2월 27일 현재까지 총 39차례에 걸쳐 개정되었다.

이 중 주목할 만한 변화가 있었던 2009년 3월 2일, 2010년 4월 28일 및 2012년 2월 27일 일부개정에 대해 살펴보면, 다음의 [표 3]과 같다.

[표 3] 국가재정법 일부개정법률(2009. 3. 2. 의결) 주요내용

### 1. 제안이유

현행 「국가재정법」에 따르면 정부에서 예산을 이용 또는 전용할 경우, 각 중앙관서의 장이 그 내용을 기획재정부장관 및 감사원에 송부하도록 하고 있고, 기금운용계획이 변경될 때에도 동일함.

그러나, 국회에 대해서는 그러한 조치를 취하도록 하고 있지 않고 있기에 국회 소관상임위원회와 예산결산특별위원회에 그 내역을 제출하도록 하여

상시적으로 예산 집행을 감시할 수 있는 제도적 근거를 마련하고자 함.

또한 총사업비 관리 규정에 의해 실시되는 사업의 타당성 재조사의 실시 요건에 감사원 감사에 따른 감사원장의 요청을 추가하고, 타당성 재조사 결과를 국회에 보고토록 하여 예산집행에 대한 국회의 심의기능과 국회 감시기능을 강화하고자 함.

## 2. 주요내용

- 가. 각 중앙관서의 장은 예산을 전용시 분기별로 그 전용 내역을 국회 소관상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 함(제46조제4항 신설).
- 나. 각 중앙관서의 장은 예산을 이용 또는 이체시 분기별로 그 이용 또는 이체 내역을 국회 소관상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 함(제47조제4항 신설).
- 다. 기획재정부장관은 제50조(총사업비의 관리) 제1항의 규정에 따른 사업 중 대통령령이 정하는 요건에 해당되는 사업 및 감사원의 감사결과에 따라 감사원장이 요청하는 사업에 대해서는 사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고토록 함(제50조제2항).
- 라. 기획재정부장관은 국회의 의결로 요구되는 사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고토록 함(50조제3항).
- 마. 기금관리주체는 기금운용계획을 변경시 분기별로 그 변경 내역을 국회 소관상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 함(제70조제6항 신설).

자료: 기획재정부위원회, 「국가재정법 일부개정법률안(대안)」, 2009. 3.

[표 4] 국가재정법 일부개정법률(2010. 4. 28. 의결) 주요내용

### 1. 제안이유

최근 국제신용평가사들이 국가채무 비율이 높은 일부 유럽국가에 대해서 국가신용등급을 하향조정하거나, 경고하는 사례에 비추어 볼 때, 재정의 건전성 여부가 국가의 신인도에 직접적인 영향을 미치며, 새로운 경제위기의 요인이 되기도 함. 또한, 재정이 대내외 경제적 위험으로부터 나라살림의 최후의 보루(Last Resort)로서의 역할을 수행하여야 한다는 점을 고려하면,

재정의 건전성과 지속가능성은 아무리 강조해도 지나치지 않음. 저출산·고령사회로 진입, 연금성숙도의 상승에 따른 사회복지비용의 증대, 통일비용의 증가 가능성과 잠재성장률 하락에 따른 세수여력의 감소 등 요인들이 우리나라의 중장기적 재정의 건전성과 지속가능성에 위협요소가 되고 있음.

2007년 「국가재정법」의 출범을 통해 중장기적 시각에서 재정의 건전성과 투명성을 제고하기 위한 다양한 제도적인 장치를 강화한 바 있음에도 그간 국가재정운영계획의 운영과정에서 나타난 문제점과 한계로 인해 당초의 취지를 제대로 구현하지 못하고 있으며, 특히, 최근 국가채무의 급속한 증가에 대한 우려와 더불어 기존의 재정건전성 지표(재정수지, 국가채무)들이 국가의 재정위험요소들을 충분히 반영하고 있지 못하고 있다는 문제점을 보완하기 위하여 국가의 중장기적인 재정부담과 재정위험요인을 포괄적이고 체계적으로 파악할 수 있도록 재정체계의 보완방안이 요구되고 있음.

따라서 재정부담을 낮추고 건전재정을 유지하기 위하여 재정지출과 대규모의 감세로 이루어지는 조세지출의 연계성을 강화하는 한편 의무지출과 재량지출을 구분함으로써 보다 과학적인 중장기 전망의 제시와 통제가 가능하도록 하고, 수정예산안 및 추경예산안을 제출할 때에 국가재정운영계획의 재정총량에 관한 사항을 국회에 보고하도록 하며, 전년도 국가재정운영계획에 대한 평가를 강화하고, 국가재정운영계획상의 전망치를 객관화하기 위하여 근거를 제시하도록 하며, 이와는 별도로 재정운용의 관리계획을 분명히 하도록 하는 등 그간 국가재정운영계획의 운영과정에서 나타난 문제점을 보완함으로써 제도의 실효성을 제고할 필요가 있음.

또한, 건전성 관리가 요구되는 기금에 대해서는 중장기 기금재정관리계획을 수립하도록 하고, 국가보증채무관리계획, 공기업·준정부기관의 중장기 재무관리계획, 임대형 민자사업에 대한 중장기 정부지급금 규모 등을 「국가재정법」의 재정관련 자료로 국회에 제출하게 함으로써 그간 재정제도에서 제대로 작성, 보고되지 않았던 재정위험요소를 보다 체계적으로 파악할 수 있도록 규정하고자 함.

그 밖에 2010회계연도 예산안에 첨부하여 처음으로 제출된 성인지 예산서 제도를 보완하기 위하여 성인지 예산서의 포괄범위에 기금을 포함하는 등 관련 규정을 정비하는 한편 보조금 교부 및 집행실적 보고대상의 범위를 확대하고 대규모사업에 대한 예비타당성조사 결과를 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 보고하도록 하는 등 「국가재정법」에서 운영하고 있는 제도들을 보완하려는 것임.

## 2. 주요내용

- 가. 국가재정운용계획에 의무지출의 증가율 및 산출내역과 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획, 재정수입 증가율 및 근거, 통합재정수지, 국가채무의 증감 등에 대한 전망과 근거 및 관리계획을 포함하도록 함(제7조제2항제4호의2·제4호의3·제4호의4·제6호, 제91조).
- 나. 국가재정운용계획에 전년도 수립한 국가재정운용계획의 평가·분석보고서, 중장기 기금재정관리계획, 국가채무관리계획을 첨부하도록 함(제7조제3항 신설).
- 다. 수정예산안 및 추가경정예산안을 제출할 때, 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 관리방안을 국회에 보고하도록 함(제7조제7항 신설).
- 라. 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 그 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함(제7조제8항 신설).
- 마. 매년 회계연도 개시 90일 전까지 국가보증채무관리계획, 공기업·준정부기관의 중장기 재무관리계획, 임대형 민자사업 정부지급금추계서를 국회에 제출하도록 함(제9조의2 신설).
- 바. 정부는 재정을 운용함에 있어 조세지출의 성과도 제고하여야 함(제16조제3호).
- 사. 성인지 예산서에 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하도록 함(제26조제2항 신설).
- 아. 기획재정부장관은 예비타당성조사 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 함(제38조제1항).
- 자. 국고보조금의 집행실적뿐만 아니라 보조사업자의 실집행실적을 제출하도록 규정하고, 민간에 지원한 국고보조금에 대해서도 실집행실적을 제출하도록 함(제54조).
- 차. 성인지 결산서에 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하도록 함(제57조제2항 신설).
- 카. 정부는 기금이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서를 작성하도록 함(제68조의2제1항 신설).
- 타. 성인지 기금운용계획서에 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하도록 함(제68조의2제2항 신설).
- 파. 기금운용계획안 등의 첨부서류에 성인지 기금운용계획서를 포함하도록 함(제71조제6호 신설).



- 하. 정부는 여성과 남성이 동등하게 기금의 수혜를 받고 기금이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서를 작성하도록 함(제73조의2 신설).
- 거. 재정수지 및 부채 등을 포함한 중장기 기금재정관리계획을 작성하도록 함(제73조의3 신설).
- 너. 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하기 위하여 기획재정부 장관에게 제출하는 방안에 재정지출의 축소방안도 포함하도록 함(제88조제2항).

자료: 기획재정위원회, 「국가재정법 일부개정법률안(대안)」, 2010. 4.

[표 5] 국가재정법 일부개정법률(2012. 2. 27. 의결) 주요내용

### 1. 수정이유

개정안은 대규모 개발사업 예산 가운데 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업에 대하여는 그 사업이 지연되지 않도록 모두 계속비 또는 국고채무부담행위로 예산안을 편성하도록 하고 있는데 계속비를 급격하게 확대하기 어려운 점이 있음을 감안하여 계속비 편성을 원칙으로 하되 그 대상을 법률로 규정함.

또한, 대규모 개발사업 예산편성에 있어서 원칙적으로 각 단계별 그리고 연도별로 구분하여 요구하고 편성하는 것이 현실적으로 곤란한 점을 있음을 감안하여 현행과 같이 하나의 단계에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 당해 연도의 예산으로 요구하고 편성하게 하고 총사업비 관리에 있어서는 연부액을 제외하도록 함.

한편, 이미 계속비 연장이 빈번하게 발생하고 있고 향후 계속비 편성이 확대됨에 따라 계속비가 확대될 것을 감안하여 필요한 경우 예외적으로 계속비 지출연한을 10년 이내로 할 수 있도록 하고, 대규모 개발사업예산에 대한 통제를 강화하기 위하여 예산안의 첨부서류 제출대상을 계속비도 포함하는 총사업비로 확대함.

### 2. 주요내용

- 가. 사업규모 및 국가재원 여건상 필요한 경우에는 예외적으로 계속비 지출연한을 10년 이내로 할 수 있도록 함(제23조제2항 단서 및 제3항

신설).

- 나. 총사업비 관리대상 사업별 개요 및 전년도 증감내역 등을 예산안 첨부서류로 제출하도록 함(제34조제3의2호 신설).
- 다. 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 대규모 개발사업이 지연되지 않도록 계속비로 편성하게 하면서 편성대상을 법률로 규정함(제39조 제1항부터 제4항까지).
- 라. 시행일을 “2014년 1월 1일부터”로 유예함(부칙 제1조).

자료: 기획재정위원회, 「국가재정법 일부개정법률안 심사보고서」, 2012. 2.



## 제2편 국가재정법의 해설



# 제1장 총칙

## 제1조

## 목적

제1조(목적) 이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운동과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다.

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」은 제정 당시 국회운영위원회의 대안으로 제정되었는데, 이 안은 법의 제정목적(제안 이유)에 대해 구 「예산회계법」 및 구 「기금관리기본법」을 통합하여 국가 재정운동의 기본법을 제정함으로써 새로운 재정운동의 틀을 마련하고 국가재정운동계획 수립, 예산총액배분 및 자율편성제도, 성과관리제도 도입 등을 통하여 재정의 효율성을 도모하고, 재정정보의 공표 확대, 조세지출예산제도의 도입 등에 의해 재정의 투명성을 제고하며, 추경편성요건의 강화, 국가채무관리계획의 수립 등을 통하여 재정의 건전성을 확보하려는 것임을 밝히고 있다.

이전 「예산회계법」과 「기금관리기본법」의 목적 조항은 각각 예산과 기금 관련 사항만을 규정하고 있었다. 더욱이 「예산회계법」은 그 규율대상인 예산과 회계를 통하여 이루려는 궁극적인 목적을 명시하지 않았고, 「기금관리기본법」은 기금운동의 공공성과 재정의 효율성만을 간략하게 명시하고 있었을 뿐 재정운동의 기본법 성격에 비추어 그 내용이 다소 미흡하였다.

- \* 구 「예산회계법」 제1조(목적) ① 이 법은 국가의 예산과 회계 및 이에 관련되는 기본적인 사항을 정함을 목적으로 한다.  
② 물품과 국유재산의 관리 및 회계에 관하여는 따로 법률이 정하는 바에 의하되 다른 법률에 특별한 규정이 없는 사항은 이 법이 정하는 바에 의한다.
- \* 구 「기금관리기본법」 제1조(목적) 이 법은 「예산회계법」 제7조의 규정에 의한 기금의 설치·관리 및 운용에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 기금운동의 공공성과 재정의 효율성 증진에 기여함을 목적으로 한다.

이에 2006년 제정된 「국가재정법」에서는 동 법이 국가재정에 관한 기본법으로서의 역할을 다할 수 있도록 그 규정대상과 목적을 구체화하고 있다. 우선 이 법의 규정대상으로 이전 「예산회계법」과 「기금관리기본법」 상의 ‘예산과 기금’ 외에 ‘성과관리와 국가채무’ 등을 새롭게 추가하고 있다. 또한, 효율성, 성과지향, 재정의 투명성 및 건전재정의 기틀 확립이라는 재정운영의 목적을 보다 명료화하고 있다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

## 2. 조문해설

### 가. 재정의 개념

국가재정이란 국가의 존립과 목적달성을 위하여 필요한 경비를 조달하고 관리하는 일체의 활동을 말한다.<sup>1)</sup> 특히 현대 민주국가에 있어서의 재정은 국가경비의 단순한 수입과 지출의 관리차원을 넘어 국민의 인간으로서 존엄과 가치 및 행복추구(「헌법」 제10조)의 실현 그리고 기본권의 보장이라는 국가적 책무의 수행을 위한 물적 기초가 된다.

2006년 제정된 「국가재정법」은 구 「예산회계법」의 예산과 구 「기금관리기본법」의 기금을 합친 개념으로 ‘재정’이라는 용어를 사용하고 있다.

재정은 지출과 수입이라는 양 측면을 가지고 있는데, 이에 관한 규정이 「헌법」 제54조의 국회예산의결과 제59조의 조세법률주의이다. 그리고 이 두 조항은 재정헌법의 중심규정인 동시에 예산제도의 핵심조항인 것이다. 따라서 재정헌법은 민주적인 예산제도의 확립여하에 따라서 그 이상인 재정민주주의의 원리가 현실로 구현되는 정도가 결정된다고 하겠다. 아울러 민주적인 재정제도의 실현은 재정헌법의 제규정을 재정민주주의의 원리에 충실하고 실효성 있게 입법적으로 구체화하느냐 여하에 따라 구체적인 재정제도의 모습이 달라질 수 있다.<sup>2)</sup>

1) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 1997, p. 784.

2) 김인철, 「예산제도의 관한 연구: 의회의 예산의결형식을 중심으로」, 1997. 12, pp. 14~16.

## 재정의 범위

「국가재정법」은 재정의 정의나 범위에 대해 규정하지 않고 있다. 실무적으로 정부는 재정의 범위와 관련해 ‘통합재정’ 개념을 사용하고 있다.

통합재정은 국제통화기금(IMF: International Monetary Fund)이 정한 국제기준(정부재정통계편람: Government Finance Statistics Manual, 약칭 GFSM)에 따라 회계·기금간, 중앙·지방정부간 내부거래와 차입·상환 등의 보전거래<sup>3)</sup>를 제외한 순수한 재정활동 규모(통합재정규모 = 지출 + 순융자)와 재정수지를 산출함으로써 전체 재정규모와 재정의 건전성을 측정하기 위한 유용한 지표로 활용되고 있다.<sup>4)</sup>

2012년 3월 현재 우리나라의 통합재정의 범위에는 중앙 및 지방정부<sup>5)</sup>의 일반회계, 특별회계 및 일부기금만 포함되어 국제기준보다 통합재정의 범위가 협소한 실정이며, 이로 인해 재정정책의 효과분석과 재정위험요인에 대한 체계적인 관리에 한계가 있고, 재정규모·수지 등에 대한 타국 통계와 동일한 기준에서의 비교가 어려운 점이 있다.

참고로, 통합재정 범위와 관련된 국제기준을 보면, 1986년 IMF GFSM 지침은 동 범위에 대해 정부기능을 수행하는 기관을 포괄하는 일반정부(중앙정부 + 지방정부 + 비영리공공기관)를 대상으로 하고 있고, 2001년 GFSM 지침에서는 일반정부 포괄 범위에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있다.

또한, 통합재정의 범위설정기준과 관련해서도 회계·기금 등의 자원 중심인 우리나라와는 달리, IMF의 2001년 GFSM 지침은 법인격을 갖는 기관단위 즉, 제도단위(Institutional Unit)<sup>6)</sup>를 중심으로 하고 있다.

- 
- 3) 차입·상환, 여유자금 운용 등 보전거래는 정부의 재정활동결과 발생하는 금융활동으로 보아 순수 재정활동만을 대상으로 하는 통합재정 규모 및 수지의 집계에서 제외하고 있다.
  - 4) IMF는 1974년 재정통계작성 기준인 “정부재정통계편람(GFSM)”을 발간하였고, 세계각국은 IMF의 권고에 따라 매년 통합재정편제의 재정통계를 작성·제출하여 각국 재정운용 결과의 구체적인 비교가 가능하게 되었으며, 우리나라의 경우 IMF의 권고에 따라 1979년부터 통합재정수지를 작성하고 있다.
  - 5) 2012년 3월 현재 정부(기획재정부)는 통합재정 작성에 있어 중앙정부와 지방자치단체 재정통계산출시스템의 불일치로 지방자치단체를 제외하고 있다.
  - 6) 제도단위는 “그 자신의 권리로 자산을 소유하고 부채를 부담하며, 경제활동 및 다른 단위들과 거래에 종사할 수 있는 경제적 실체(economic entity)”를 말한다.



재정의 범위에 대한 국제기준과 재정 범위의 기준인 일반정부의 포괄 범위는 다음에서 보는 바와 같다.

### 재정의 범위에 대한 국제기준

세계 주요 국가는 GFSM (Government Finance Statistics Manual, IMF), SNA (System of National Accounts, UN) 등 국제기준에 따라 통합재정 등 재정통계를 산출하고 있다.

#### ① GFSM 1986

- 재정의 범위: 정부기능을 수행하는 기관을 포괄하는 일반정부(= 중앙정부 + 지방정부 + 비영리공공기관)를 대상

\* 단, 비영리공공기관 해당여부를 판단하기 위한 구체적인 기준은 미제시

#### ② GFSM 2001, SNA 2008 등 최신 국제기준

- 재정의 범위: 공공기관을 비영리공공기관과 공기업으로 분류하는 구체적 판단기준(제도단위, 시장성기준 등)을 제시

1. 독립된 경제활동을 수행하는 제도단위<sup>1)</sup>로서, 시장성기준<sup>2)</sup>을 통과 시 공기업, 미통과시 비영리공공기관으로 분류

1) 자율적인 의사결정체계 및 독립적인 자금운용계정 보유

2) 원가보상률(= 판매액 ÷ 생산원가)이 50% 이하이면 비영리공공기관, 50%를 초과하면 공기업으로 분류

2. 일반정부 범위에 포함시켜야 할 추가적인 기관유형\*을 제시

\* GFSM 2001 : 사회보장기구(국민건강보험공단 등), SNA 2008 : 구조조정기구(한국자산관리공사 등), 정부가 유일한 고객(근로복지공단 등) 등

(기획재정부, 「재정통계 개편」, 기획재정위원회 설명자료, 2011. 10.)

## 일반정부 포괄범위

정부(기획재정부)는 2008년 11월부터 재정통계 TF를 운영하여 최신 국제 기준(GFSM (Government Finance Statistics Manual, IMF), SNA 2008 (System of National Accounts, UN))과 해외사례 등을 토대로 재정통계 개편안을 마련하고 공청회, 국회 등의 지적사항을 TF 및 재정위험관리위원회 등의 검토 및 국무회의의 보고(2011. 9. 27.)를 통해 최종 확정하였다.

또한, 정부는 새로운 기준에 의한 2011회계연도 결산 재정통계를 국회제출 등을 통해 공표할 예정이다.

이 중 재정의 범위와 관련된 일반정부 포괄 범위의 개편 주요 내용은 다음과 같다.

### □ 적용기준

- **(1단계) 정부로부터 독립적인 제도단위 여부:** 정부와 독립적인 제도단위가 아닌 경우(일반·특별회계, 정부관리기금), 일반정부로 분류
- **(2단계) 원가보상률\*:** 정부와 독립적인 제도단위인 경우(민간관리기금, 비영리공공기관 등), 3년(2007~2009) 평균 원가보상률이 50% 이하이면 일반정부로 분류
  - \* OECD 21개 회원국 중 17개 국가에서 시장성 판단기준으로 활용 (2005. 9, OECD)
- **(3단계) 특수기준:** 2단계 기준 해당여부와 관계없이 특수기준에 해당되면 일반 정부로 분류 (SNA 2008 등)
  - 사회보장기구(국민건강보험공단 등)·구조조정기구(한국자산관리공사 등)
  - 정부가 유일한 고객인 공공기관(근로복지공단 등)

### □ 개편안(2010년말 기준)

- **(특별회계)** 15개 특별회계는 정부와 독립적인 제도단위가 아니므로 일반정부에 포함하고, 우편사업·예금·보험 특별회계\* 3개는 제도단위로서 원가보상률이 50%를 초과하므로 일반정부에서 제외
  - \* 「우정사업운영에 관한 특례법」에서 경영자율성 보장(제3조) 및 별도 의사결정체계(제4~5조 : 우정사업운영위원회)에 대한 법률적 근거를 확보

- (기금) 모든 정부관리기금(39개)과 원가보상률이 50%를 초과하는 4개 기금\*을 제외한 민간관리기금(20개)을 일반정부에 포함
  - \* 사학연금, 사학진흥, 국민체육진흥, 주택금융신용보증 기금
- (비영리공공기관) 원가보상률, 특수기준 등에 따라 146개 준정부기관·기타 공공기관\*을 일반정부에 포함
  - \* 전체 공공기관(2009년말 기준): 282개 (공기업 21, 준정부기관 79, 기타 공공기관 182)
- ‘정부가 유일한 고객’의 구체적 판단기준을 마련하여 재분류
  - (출연연구기관) 당초 정부 R&D 수행기관임을 감안, 전(全) 기관을 비영리공공기관으로 분류하였으나, 세부기준에 따라 공기업으로 재분류
  - (기 타) 당초 원가보상률이 50% 초과하여 공기업으로 분류된 기관 중 정부 판매수익 비중이 높은 기관을 대상으로 일반정부로 재분류

《 ‘정부가 유일한 고객’의 구체적 판단기준 》

해당기관의 판매액(매출액 등)중  
정부가 고객인 판매수익 비중이 80% 이상인 기관

\* 해외사례(독일은 80% 기준 적용) 등을 반영하여 세부 판단기준 마련

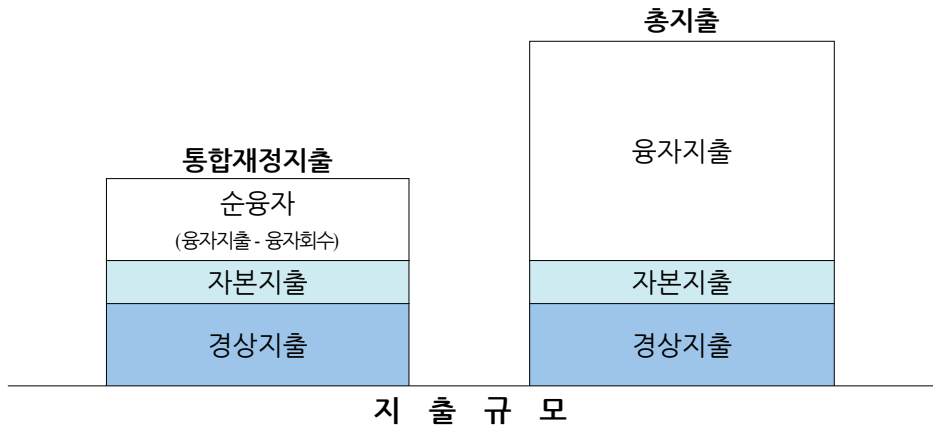
(기획재정부, 「재정통계 개편」, 기획재정위원회 설명자료, 2011. 10.)

## 재정 규모

재정의 규모는 정부의 수입과 지출 규모로 나타낼 수 있는데, 통상 재정규모를 언급할 때는 지출규모를 지칭하는 경우가 대부분이다. 지출규모는 통합재정지출과 총지출 기준으로 산정될 수 있는데, 현재 우리나라는 예산안 작성 시에는 총지출을, 결산 시에는 통합재정지출 규모로 산정하고 있다.

통합재정지출과 총지출은 그 범위가 동일함에도 불구하고 규모가 다소 다르게 나타나는데, 이는 융자금과 기업특별회계의 처리 차이 때문이다. 통합재정지출이 경상지출 및 자본지출에 순융자(융자지출 - 융자회수)만을 합산하는 데 반해 총지출은 융자지출을 모두 포함한다.

[그림 2] 통합재정지출과 총지출의 차이



또한 기업특별회계의 경우, 통합재정지출은 영업수지가 적자인 경우 그 적자분만을 계상하는 데 반해 총지출은 영업비용을 모두 계상한다.

재정규모 산정 시 2005년 이전까지는 통합재정지출만을 사용하였으나, 통합재정지출은 융자지출을 포함하지 않아 정부의 예산이 어떻게 사용되는지를 정확히 알 수 없다는 점이 문제로 지적되어 왔다. 이에 따라 2005년 이후부터는 정부의 예산안 작성 및 국회에서의 심의 시 총지출 규모를 기준으로 하고 있다.

특히 우리나라는 융자사업의 규모가 상대적으로 크기 때문에, 총지출이 통합재정지출에 비해 당해 연도 국민경제에 투입되는 재정의 규모를 보다 명확히 보여주는 측면이 있다.

총지출 추이(확정예산 기준)를 살펴보면 2005년 209.6조원에서 2012년 325.4조원으로 증가하였고, 통합재정지출의 경우 2005년 186.6조원에서 2010년 254.2조원으로 증가하였다.

[표 6] 총지출 추이: 2005~2012년도

(단위: 조원)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
총지출	209.6	224.1	237.1	262.8	301.8	292.8	309.1	325.4

자료: 기획재정부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성.

[표 7] 통합재정지출 추이: 2000~2010년도

(단위: 조원)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
통합재정 지출	129.3	136.7	136.0	164.3	173.1	186.6	203.6	206.6	238.8	272.9	254.2

자료: 기획재정부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성.

## 나. 「국가재정법」의 관장사항

「국가재정법」은 제1조에서 이 법의 관장사항으로 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등을 열거하고 있다. 목적 조항에서 이 법이 국가재정 전반을 관장하는 기본법임을 명확하게 드러내고 있는 것이다. 「국가재정법」이 국가재정의 모법(母法)으로서 제대로 기능하기 위해서는 국가재정에 관한 사항들은 기본적으로 「국가재정법」에 규정되어야 하며 「국가재정법」에 규정됨이 없이 개별법으로 추진하는 것은 지양되어야 한다. 개별법의 입법이 많아질 경우 법체계를 복잡하게 하여 국가재정에 대한 투명성과 일반국민들의 이해도를 떨어뜨리게 된다.

「국가재정법」은 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등에 적용되는 원칙과 절차 등을 세부적으로 정하고 있다. 「국가재정법」을 살펴보면 예산에 관한 사항은 제2장, 결산에 관한 사항은 제3장, 기금에 관한 사항은 제4장, 성과관리에 관한 사항은 제1장 제8조, 국가채무에 관한 사항은 제5장에서 다루고 있다.

## 예산

예산은 정부가 회계연도마다 작성하여 국회에 제출하고, 국회가 심의·확정한 것으로, 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위로 구성된 1년간의 국가의 재정활동계획이라고 할 수 있다. 예산의 편성 및 집행 등에 적용되는 원칙과 절차는 「국가재정법」 제2장에서 규정하고 있다.

실무적으로 예산이라고 할 때는 일반회계와 특별회계를 지칭하며, 기금은 제외된다. 특별회계는 남설을 방지하기 위해 법률로써 설치하되, [별표 1]에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없다(「국가재정법」 제4조). 구 「예산회계법」 제

제에서는 기금은 세입세출예산외로 운영된다고 규정하고 있었고, 국회의 심의대상에서 벗어나 있었다. 그러나 2002년 제정된 「기금관리기본법」부터 기금운용계획안이 예산안과 마찬가지로 국회의 심의·의결을 받게 되었으며, 2007년부터 시행된 「국가재정법」은 이러한 구 「예산회계법」과 구 「기금관리기본법」의 이원적 체제를 예산과 기금을 포괄하는 단일한 법체제로 통합하였다. 이는 이미 기금이 국회의 심의대상이 됨으로써 사실상 운용과정에서 예산과 차이가 축소되었기 때문이다.

## 기금

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하는 것으로, 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있는 자금을 의미한다. 기금은 남설을 방지하기 위해 법률로써 설치하되, [별표 2]에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없다(「국가재정법」 제5조). 이것은 국가가 특수한 정책목적을 실현하기 위하여 세입·세출예산에 적용되는 엄격한 원칙을 완화하여 환경의 변화에 탄력적으로 대처하고 국가의 특정 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 보유·운용하는 특정한 자금이라 할 수 있다. 기금의 관리·운용 등에 적용되는 원칙과 절차는 「국가재정법」 제4장에서 규정하고 있다.

기금은 예산과는 달리 조세수입보다는 출연금·부담금 등을 재원으로 하는 경우가 많고, 특정목적 사업의 추진을 위해 수입과 지출의 연계가 강하게 나타난다. 또한 기금의 집행에 있어서 예산에 비해 보다 많은 자율과 탄력성이 허용되고 있다. 「국가재정법」에서는 금융성기금의 경우 주요 항목 지출금액의 30%, 그 외의 기금의 경우에는 20% 이내의 범위에서 국회의 의결 없이 기금운용계획을 변경할 수 있도록 하고 있다.

## 결산

결산은 한 회계연도 내에서 세입예산과 세출예산의 모든 수입과 지출을 확정적 계수로 표시하는 행위이다. 「국가재정법」은 결산에 관한 기본적인 사항을 제3장에서 규정하면서, 결산보고서 작성 등에 관한 세부적인 사항은 「국가회계법」을 따르도록 하고 있다. 「국가회계법」은 일반회계, 특별회계, 기금 모두 회계처리기준에 따라 결산보고서를 작성하도록 규정하고 있다.

결산보고서는 한 회계연도의 재정운영 결과에 관한 정보를 제공하며, 이러한 정보를 다음 연도 예산안 편성 및 심의과정에 반영하여 환류를 가능하게 한다. 또한, 결산은 위법하거나 부당한 지출을 무효로 만들 수는 없지만 사후적으로 국회의 시정요구나 감사원의 감사를 통해 그 지출에 대한 책임을 물을 수 있다. 「국회법」 제84조제2항에 따라 국회는 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우 시정요구<sup>7)</sup>를 할 수 있으며, 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여야 할 의무를 가진다. 이와 같은 결산 시정요구사항을 예산안에 반영함으로써 결산과정이 예산에 연계될 수 있다.

## 성과관리

성과관리제도란 기존의 투입·통제 중심의 재정운영방식을 벗어나 성과관리를 통해 획득된 성과정보를 바탕으로 정부업무 수행의 책임성을 제고하며, 예산의 편성·심의·집행·결산의 전 과정을 성과위주로 운영하는 제도를 의미한다. 「국가재정법」은 성과관리에 관한 사항을 제1장 제8조에서 규정하고 있다.<sup>8)</sup>

대부분의 OECD 국가들은 성과중심의 재정운영제도를 시행하고 있다. 이는 1980년대 이후 누적되기 시작한 재정적자에 대응하기 위한 방안으로 1990년대부터 시작되었다. 각국 정부는 공공서비스의 감소 없이 정부지출을 축소하기 위한 방안을 모색했고, 그 결과 성과관리제도가 도입되었다.

## 국가채무

국가채무란 국가의 회계 및 기금이 부담하는 금전채무를 말한다(「국가재정법」 제91조제1항). 국가채무를 적정수준으로 유지하는 것은 재정 건전성을 확보하기 위한 핵심적인 요인이 된다. 이와 같은 국가채무 관리의 중요성을 고려하여 「국가재정법」은 국가채무를 이 법의 주요 관장사항 중 하나로 정하고 있다.

국가채무를 적정수준으로 유지하고 안정적으로 관리하기 위하여 「국가재정법」 제86조는 정부로 하여금 건전재정을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 하고 있으며, 제90조는 세계잉여금을 공적자금 및 국가채무에 우선상환하도록 규정

7) 시정요구와 관련한 내용은 제61조(국가결산보고서의 국회제출) 참조.

8) 성과관리에 관한 구체적인 사항은 제8조(성과중심의 재정운영) 참조.

하고 있다. 또한, 제91조는 국가채무의 관리에 관한 사항을 규정하고 있고, 제92조는 국가보증채무의 관리에 관한 사항을 규정하고 있다.

## 다. 「국가재정법」의 목적

「국가재정법」은 재정운영의 효율성이라는 종전 「기금관리기본법」이 규정하고 있던 목적 이외에도 성과지향성, 투명성 및 건전성을 새로이 추가하여, 「국가재정법」이 4가지 재정운영 목표를 지향하고 있음을 명시하고 있다. 이와 같은 「국가재정법」의 목적은 궁극적으로 「헌법」 제10조에서 규정하고 있는 국민의 인간으로서 존엄과 가치 및 행복추구를 실현하기 위한 물적 기초를 마련하는데 있다.

### 효율성

효율성이란 최소한의 비용으로 재정운영의 효과를 극대화하려는 재정목표를 의미한다. 재정운영의 효율성은 미시적으로는 개별 재정사업의 투입 대비 효과가 높은 것을 의미하며, 거시적으로는 자원배분의 효율성, 장기적인 재정 효율성 등을 모두 포괄하는 재정목표로 볼 수 있다.

정부부문은 민간부문과 달리 경쟁에 노출되어 있지 않으므로 효율성을 제고하려는 유인이 부족하고, 비효율적 요소가 개선되지 않은 상태로 유지될 가능성이 있다. 재정분야 역시 필요성·시급성이 높지 않거나 성과가 낮은 사업임에도 불구하고 관행적으로 재정을 투입할 우려가 있다. 따라서 「국가재정법」은 재정운영의 효율성을 첫 번째 재정목표로 설정하고, 효율성을 높이기 위한 구체적인 원칙과 체도를 규정하고 있다.

「국가재정법」 제8조는 재정사업의 효과를 높이기 위하여 성과관리체도를 규정하고 있으며, 제29조는 자원배분의 효율성을 확보하기 위하여 총액배분·자율편성 예산제도를 규정하고 있고, 제7조는 중장기적인 재정 효율성을 제고하기 위하여 국가재정운용계획에 관한 사항을 규정하고 있다.

또한 회계·기금간 여유재원의 전출입 허용(제13조), 예비타당성 조사(제38조), 대규모 개발사업의 편성(제39조), 예산집행지침(제44조), 총사업비의 관리(제50조), 결산결과의 국회제출 및 예산환류(제61조), 중장기 기금재정관리계획(제73조의3), 기



금 여유자금의 통합운용(제81조), 기금운용의 평가(제82조) 등 국가재정에 적용되는 각종 제도와 원칙 역시 재정운영의 효율성을 높이기 위한 규정으로 볼 수 있다.

## 성과지향성

「국가재정법」은 국가재정활동의 주요 목표 중 하나로 성과지향성을 명시하고 있다. 앞서 성과관리제도에서 살펴본 것처럼 성과지향성이란 투입을 중심으로 하는 전통적인 재정운용방식에서 벗어나 성과를 중심으로 재정사업을 평가·관리하는 것을 의미한다. 성과지향성은 재정지출뿐만 아니라 조세지출에도 적용되는 재정운영의 일반원칙이다.

재정지출의 성과제고를 위해 규정된 「국가재정법」의 조항으로는, 성과중심의 재정운용(제8조), 예비타당성 조사(제38조), 예산성과금의 지급(제50조) 등이 있다. 또한, 조세지출의 성과제고를 위한 규정으로는 「국가재정법」의 조세지출예산서의 작성 및 제출(제27조 및 제34조)과, 「국가재정법 시행령」의 조세지출예산서의 기능별 세목별 분석 내용 포함(「국가재정법 시행령」 제9조의2) 등이 있다.

## 투명성

재정의 투명성이란 재정의 편성부터 심의, 집행에 이르는 과정에서의 제반 사항 및 경과를 일반국민들이 확인할 수 있는 정도를 의미한다. 국가재정활동의 투명성과 국민참여 제고는 재정민주주의를 실현하기 위한 핵심요소이며, 재정의 성과를 제고하고 건전화를 유지하는 데 도움이 된다는 면에서 다른 목표들과 연계된다.

국가재정활동의 투명성 제고를 위해 「국가재정법」은 정부가 예산, 결산, 통합재정수지 등 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 통신매체, 인쇄물 등을 통해 공표하도록 하고 있으며(제9조), 국가재정운용계획 및 예산안 등 작성 시 30명 이내의 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의의 의견을 수렴하도록 하였고(제10조), 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있도록 하였다(제100조). 국가재정활동으로 발생하는 수입과 지출을 모두 예산에 계상하도록 하

는 예산총계주의 원칙 역시 재정 투명성 확보를 위한 조항으로 볼 수 있다(제17조).

아울러 국가보증채무관리계획 등의 국회제출(제9조의2), 총액계상사업 계획 및 실적의 국회제출(제37조), 예비타당성 조사 결과의 국회제출(제38조), 이·전용 내역서의 국회제출(제46조 및 제47조), 예비비사용명세서의 국회제출(제52조), 국고보조금 사용실적의 국회제출(제54조), 기금 자산운용지침의 국회제출(제79조), 기금운용평가결과의 국회제출(제82조) 등 재정운영에 관한 각종 정보의 국회제출의무 역시 국가재정활동의 투명성 제고를 위하여 마련된 규정으로 볼 수 있다.

## 건전성

재정 건전성은 지출이 수입의 범위 내에서 충당되어 국채발행이나 차입이 없는 재정운영 또는 다소 적자가 발생하더라도 장기적으로 상환가능 할 정도로 크지 않은 재정운용을 의미한다. 안정적으로 재정을 운용하는 동시에 재정이 장기적으로 지속가능하기 위해서는 재정 건전성의 확보가 필수적이다.

「국가재정법」은 재정 건전성 확보를 위한 구체적인 조항들을 두고 있다. 재정 부담을 수반하는 법령의 제·개정 시 재원조달방안을 첨부하도록 한 제87조, 국세감면율을 일정비율 이하로 유지하도록 하고 새로운 국세감면 도입 시 보충방안을 제출하도록 한 제88조, 세계잉여금의 공적자금 및 국가채무 우선상환을 규정한 제90조 등은 재정 건전성과 관련된 규정이다. 또한, 추가경정예산의 요건을 규정하는 제89조, 국가채무의 관리를 규정하는 제91조, 국가보증채무의 관리를 규정하는 제92조 등 「국가재정법」 제5장의 모든 규정이 이에 포함된다. 아울러 국가의 세출은 국채·차입금 외의 세입을 그 재원으로 한다고 규정하고 있는 제18조도 이른바 ‘양입제출(量入制出)의 원칙’으로서 건전재정을 위한 규정으로 볼 수 있다.

## 라. 예산법률주의

예산법률주의란 예산이 법률로 성립하게 되어 예산의 내용과 예산의 각종 첨부서류들이 법률적인 효력을 갖게 되는 것을 말한다.

## 예산 비법률주의

현재 우리나라에서는 예산의 법적 성격과 관련하여, 예산 비법률주의를 채택하고 있는 것으로 헌법학계의 통설은 파악하고 있다. 그 이유는 현행 「헌법」 상의 예산 관련 규정 방식에서 찾을 수 있다. 「헌법」 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”고 규정하고 있으나, 입법권과 별도로 제54조에서 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있다. 또한 「헌법」 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 즉, 「헌법」에서 국회의 예산안 심의·확정권이 입법권 규정과 별도로 규정되어 있고, 예산지출에 대해서는 조세와 달리 법률로 규정한다는 내용이 없는 관계로, 예산은 법률과는 다른 성격의 것으로 파악되고 있다. 이를 ‘예산 비법률주의’ 혹은 ‘예산 특수의결주의’라고 부른다. 우리 「헌법」의 예산 비법률주의는 일본제국헌법의 영향 하에 있던 식민지 시절의 제도를 답습한 것이며, 1948년 제헌국회의 헌법안에 대한 심의 시 재정입헌주의에 있어 그 핵심 내용인 예산의 의결형식, 즉 법률 또는 비법률에 대한 논의는 없었다.<sup>9)</sup>

한편 국회 헌법연구 자문위원회<sup>10)</sup>는 2009년 지출근거법률과 지출예산의 이원화로 인한 예산과 법률의 불일치 해소, 예산정보의 공개 등을 통한 재정민주주의 실현, 국회의 재정통제권 강화를 위해 예산법률주의 도입이 필요하다는 의견을 제시한 바 있다.

## 예산법률주의 도입의 기대효과

예산법률주의의 도입으로 거둘 수 있는 효과로는 예산의 법적 규율의 강화, 행정부와 국회의 예산갈등의 합리적 해소, 예산의 투명성의 강화 등이 있다.

첫째, 예산법률주의를 도입하게 되면 예산의 내용과 각종 첨부서류들이 법률적인 효력을 가지게 되어, 대외적인 구속력을 가지게 되고 이에 위반하면 위법행위가 되므로 예산집행의 법적 규율을 강화할 수 있게 된다.

9) 김인철, 「예산제도에 관한 연구: 의회의 예산의결형식을 중심으로」, 1997. 12.

10) 헌법연구 자문위원회는 「헌법」 개정의 필요성과 개정 방향 등에 대한 사회 각계의 의견을 수렴하고 이에 관한 국회의장의 자문에 응하기 위하여 ‘헌법연구 자문위원회 설치 및 운영에 관한 규정(국회규정 제629호)’에 따라 2008년 9월에 구성된 자문위원회로서 2009년 8월 연구 결과보고서를 채택하였다.

둘째, 예산법률주의를 도입하게 되면 일반 법률과 마찬가지로 대통령에게 거부권을 인정할 수 있게 되어 행정부와 국회의 예산갈등을 대통령 재의요구와 의회 재의결의 과정을 통해 해소할 수 있게 된다.<sup>11)</sup>

셋째, 그동안 국회가 개별 예산사업의 집행에 관한 세부적인 조건을 입법의 형식으로 규율할 수 없어 부대의견이라는 형식을 활용하고 있으나, 예산법률주의 하에서는 부대의견을 개별 법조문화하여 법적 효력을 부여할 수 있게 된다.

마지막으로 예산의 투명성을 강화할 수 있다. 현재 정부는 예산의 세부편성내역에 대해서는 국민들에게 밝히지 않고 있으나 예산이 법률로 의결될 경우 개별 사업 하나하나가 조문화되고 세부내용들이 국민들에게 공포되어 투명성을 높일 수 있게 된다.

### 주요국의 헌법상 예산법률주의 입법례

미국헌법 제9조제7항:

국고금은 법률에 따른 지출 승인에 의하여서만 지출할 수 있다.

독일연방공화국 기본법 제110조제2항:

예산안은 그 연한에 따라 1 또는 다수의 회계연도로 나뉘며, 제1차 회계연도의 개시 전에 예산법에 의하여 확정되어야 한다.

프랑스헌법 제34조제4항:

재정법(lois de finances)은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 국가의 자원 및 부담을 정한다.

11) 옥동석, 「예산법률주의: 의회와 행정부의 관계」, 국회예산정책처 예산정책지식포럼, 2012. 1.

제2조(회계연도) 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

## 1. 취지 및 연혁

우리나라의 회계연도는 1951년 「재정법(財政法)」 제정 당시에는 회계연도의 시기(始期)와 종기(終期)가 원래 4월 1일과 3월 30일이었던 것을 1954년 7월 1일과 6월 30일로 변경(1954. 1. 23. 법률 제305호)하였다. 1956년 이를 다시 1월 1일과 12월 31일로 변경(1956. 6. 27. 법률 제387호)하였다.

회계연도에 관한 규정은 구 「예산회계법」<sup>1)</sup>이 1961년 제정된 이후에는 한 번도 개정되지 않았고, 현행 「국가재정법」에서도 표현을 달리하지 않고 동일하게 규정되었으며, 2006년 「국가재정법」 제정 이후 변동 사항 없이 현행과 같이 유지되어 오늘에 이르고 있다.

## 2. 조문해설

회계연도란 재정의 회계 운용기간을 말한다. 이처럼 회계연도를 두는 이유는 행정활동은 끊임없이 연속되지만 회계를 일정기간에 한정하여 회계를 정리함으로써 수입과 지출의 예측성을 갖게 하고, 지출을 억제할 필요가 있으며, 집행을 국민의 감시 아래에 두어 재정의 민주적 통제를 도모할 필요가 있기 때문이다.

회계는 이와 같은 필요로 국가의 수입과 지출을 구분하여 정리하고 재정상태를 명확히 함으로써 건전한 재정이 유지되어야 한다.

우리나라의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료하는 「단년도 회계주의」를 채택하고 있다.

1) 구 「예산회계법」 제2조(회계연도) 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

[표 8] 세계 각국의 회계연도

구 분	국 가
1월~12월	한국, 독일, 브라질, 이집트, 프랑스, 인도네시아, 러시아, 이탈리아, 스위스, 오스트리아, 네덜란드, 벨기에, 스페인, 포르투갈, 노르웨이, 핀란드, 그리스, 폴란드, 루마니아, 헝가리, 불가리아, 중국, 멕시코, 알제리, 볼리비아, 칠레, 콜롬비아, 말레이시아, 페루, 싱가포르 등
4월~3월	영국, 일본, 캐나다, 덴마크, 인도, 인도네시아, 아일랜드, 이스라엘, 뉴질랜드, 남아프리카공화국 등
7월~6월	호주, 케냐, 스웨덴, 필리핀, 대만 등
10월~9월	미국, 스리랑카, 미얀마, 타이 등
기타	터키(3월~2월), 이란(3월 21일~3월 20일), 룩셈부르크(5월~4월), 사우디아라비아(10월 15일~10월 14일)

제3조(회계연도 독립의 원칙) 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

## 1. 취지 및 연혁

예산과 마찬가지로 기금에 대해서도 회계연도 독립의 원칙이 적용되어야 하나 이전 「기금관리기본법」은 「예산회계법」과 달리 이에 대한 명시적인 규정이 없었다.

따라서 「국가재정법」은 기금에 대해서도 명시적으로 이를 적용하도록 규정하고 있다. 다만, 예산회계의 세입·세출에 대응하여 기금은 수입·지출의 개념을 사용하고 있으므로, 총당 재원의 명칭으로 세입과 함께 수입을 함께 표시함으로써 회계연도 독립의 원칙이 기금에도 적용됨을 명시하고 있다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

## 2. 조문해설

### 가. 회계연도 독립의 원칙

회계연도 독립의 원칙이란 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로써 충당해야 한다는 원칙이다. 즉, 그 연도에 지출하여야 할 경비의 재원은 그 연도내의 세입에 의하여 조달되어야 하고, 그 연도에 지출되어야 할 경비가 다른 연도에 지출되어서는 아니 된다는 뜻이다. 이는 현금회계뿐만 아니라 물품, 채권관리, 국·공유재산 및 임대형 민자사업(BTL)에도 공통적으로 적용되는 원칙이다.

이 원칙은 일정기간에 해당하는 회계를 타 기간과 구분하여 정리함으로써 그 기간에 해당하는 회계내용을 명확하게 하기 위한 것이다.

## 나. 회계연도 독립의 원칙의 예외

현실적으로 복잡다기한 국가재정의 특성을 고려할 때 이 원칙이 일관되게 지켜지기 어려운 경우가 있으므로, 「국가재정법」 자체에서 이에 대한 예외를 인정하고 있는바, 계속비(「국가재정법」 제23조), 세출예산이월(「국가재정법」 제48조), 세계잉여금의 다음 연도 이입(「국가재정법」 제90조) 규정 등이 그것이다.

### \* 계속비

완성에 수년이 걸리는 공하나 제조 및 연구개발사업에 대해 총 투자할 금액과 매년 투자예정액을 미리 국회의 의결을 얻어 수년에 걸쳐 지출하는 제도

### \* 결산상 잉여금과 세계잉여금

결산상 잉여금이란 당초 세입예산에 비해 세수가 초과해서 징수되었거나 당초 세출예산에 비해 지출이 적어 발생하게 되는, 즉 초과징수 된 세입과 쓰지 않은 세출불용액을 합한 금액이다. 세계잉여금은 결산상 잉여금에서 다음 연도에 사용할 세출이월액에 대한 재원을 제외한 것이다.

## 다. 단년도 예산편성 개념과의 구별

본래 회계연도 독립의 원칙은 당해 회계연도의 세입을 초과하여 경비를 지출할 수 없다는 재정건전성의 원칙에서 파생된 것이라고 할 수 있다. 반면 단년도 예산주의 원칙은 예산의결을 각 회계연도마다 새로이 하여야 한다는 원칙으로서 의회의 예산에 대한 심의권 확보의 요청에서 나온 것이라는 점에서 구별할 필요가 있다.

이와 관련하여 일부에서는 예산과정을 2년 주기(다년도)로 연장하는 방안을 제기하는 견해도 있다. 이러한 견해들은 행정기관들이 1년 주기의 빠듯한 시한으로부터 자유롭게 되면 전략계획과 사업 검토에 더 많은 시간을 투입할 수 있을 것이라고 그 이유를 제시하고 있다. 그러나 이러한 2년 주기 혹은 다년도로 예산과정을 변경하는 것은 의회의 운영과 행정부에 대한 견제의 측면에서 신중하게 접근할 필요가 있다고 하겠다.<sup>1)</sup>

1) Allen Schick, 「미국연방예산론」, 현성수·국경복·김승기·정문중·이양성 옮김, 한울아카데미, 2005, pp. 401~404.



## 장기계속계약과 회계연도 독립의 원칙

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서는 계약의 여러 형태 중 하나로 제21조에서 “장기계속계약(長期繼續契約)”의 근거를 마련하여, 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차·운송·보관·전기·가스·수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장기계속계약을 체결할 수 있다고 규정하고 있다. 다만, 이 경우에도 회계연도 독립의 원칙상 각 회계연도 예산의 범위 안에서 당해 계약을 이행하게 하여야 한다(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제21조제2항 후단).

- \* 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제21조(계속비 및 장기계속계약) ② 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차·운송·보관·전기·가스·수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우에는 각 회계연도 예산의 범위 안에서 당해 계약을 이행하게 하여야 한다.
- \* 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제69조(장기계속계약 및 계속비계약) ① 다음 각호의 1에 해당하는 계약으로서 법 제21조의 규정에 의하여 장기계속계약을 체결하고자 하는 경우에는 각 소속중앙관서의 장의 승인을 얻어 단가에 대한 계약으로 체결할 수 있다
  1. 운송·보관·시험·조사·연구·측량·시설관리 등의 용역계약 또는 임차계약
  2. 전기·가스·수도 등의 공급계약
  3. 장비의 유지보수계약

② 장기계속공사는 낙찰 등에 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.

③ 장기물품제조 등의 계약체결방법에 관하여는 제2항의 규정을 준용한다.

④ 제2항 및 제3항의 규정에 의한 제1차 및 제2차이후의 계약금액은 총공사·총제조등의 계약단가에 의하여 결정한다.

⑤ 계속비에산으로 집행하는 공사에 있어서는 총공사와 연차별공사에 관한 사항을 명백히 하여 계약을 체결하여야 한다.

제4조(회계구분) ① 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.

② 일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치한다.

③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

## 1. 취지 및 연혁

이전 「예산회계법」은 일반회계가 국가재정의 기본단위임에도 그 설치목적에 대한 명시적 규정이 없었고, 특별회계에 대해서는 이를 총괄적으로 규율하는 제한규정 없이 그 설치목적만이 규정되어 있어 특별회계가 남설되는 문제가 있었다.

- \* 구 「예산회계법」 제9조(회계구분) ① 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.  
 ② 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로 설치한다.

따라서 「국가재정법」에서는 국가재정운용에 있어 포괄성과 원칙을 명확히 하고, 예외적으로 법률로써 특별회계를 설치할 수 있는 요건을 규정하는 이외에 그러한 법률이 다시금 국가재정법 별표의 법률에 규정되어야 함을 명시함으로써 이 법에 의하여 특별회계의 설치를 총괄적으로 제한하고 있다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

## 2. 조문해설

### 가. 회계구분의 필요성

일반적으로 국가의 회계는 재정 전반을 일목요연하게 알 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이에 따라 회계방법은 단일회계주의(單一會計主義)를 채택하고, 이에 수반하여 예산면에서 예산총계주의(豫算總計主義)를 원칙으로 하고 있다. 이것은 재정상태의 파악, 수입과 지출의 조정 등을 용이하게 하고, 건전재정의 유지에 보다 적합하기 때문이다.

#### \* 예산총계주의

회계연도 내에 있어서의 일체의 수입을 세입으로 하고, 일체의 경비를 세출로 하여 각각 예산에 계상하여야 한다는 원칙을 말한다. 예산총계주의에서는 수입과 지출의 상계를 허용하지 않는다. 예를 들면, 조세수입을 예산에 계상하는 경우, 징세비를 공제한 순세입만을 계상하는 순계예산을 사용해서는 안 되며 조세수입 총액을 계상해야 한다는 원칙이라 할 수 있다. 재정의 전반을 파악하는 것이 용이하고 예산집행의 책임을 명확히 할 수 있다는 장점 때문에 현재 대부분의 국가들은 예산 총계주의를 채택하고 있고, 우리나라에서도 「국가재정법」 제17조제2항에 ‘세입·세출은 모두 예산에 계상해야 한다’고 규정함으로써 예산총계주의를 채택하고 있다. 다만, 대통령령에서 규정하는 수입대체경비, 국가가 현물로 출자하는 경우와 외국 차관을 도입하여 전대하는 경우 및 국가연구개발사업의 개발 성과물 사용에 따른 대가 등 예산총계주의의 예외사항을 「국가재정법」 제53조와 동법 시행령 제24조 등에서 규정하고 있다.

그러나 행정활동의 범위가 증대하면서 다양화·복잡화 되고 있는 사회현실에서 국가의 회계를 단일회계주의로만 처리하는 것이 꼭 바람직한 것은 아니다. 특히, 일반행정과 다른 기업적 성격의 사업은 그 책임의 소재를 명백히 하고, 예산집행의 탄력성을 높이기 위하여 일반회계와 구분하여 특별회계를 운영하도록 할 필요가 있다.

이에 따라 우리나라의 중앙정부 예산은 일반회계와 5개의 기업특별회계 및 농어촌구조개선특별회계를 비롯한 13개의 기타 특별회계로 구성되어 있다.

## 나. 일반회계

일반회계는 국가의 중심회계로서 정부의 모든 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치한다(법 제4조제1항). 기본적인 국가 고유활동과 주요 재정활동 등이 모두 이 회계를 통하여 계리되며, 통상 예산이라고 할 때에는 일반회계를 지칭한다.

일반회계는 국가의 모(母)회계로서 재정의 최종적인 책임은 일반회계로 귀결된다. 일반회계는 국가경제의 규모가 증가함에 따라 정부수립 이후 매년 증가하는 추세에 있다.

[표 9] 최근 6년간 일반회계 세출예산 추이: 2007~2012년도

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
일반회계	1,565,177	1,795,537	2,035,497	2,012,835	2,099,303	2,231,384

주: 최종예산 기준.

자료: 국회예산정책처.

## 다. 특별회계

### (1) 특별회계의 개념

특별회계는 ① 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때 ② 특정한 자금을 보유하여 운영하고자 할 때 ③ 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로 설치하는 회계를 말한다.

특별회계 중 「정부기업예산법」에 따라 설치된 조달, 양곡관리, 우편사업, 우체국예금특별회계 및 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 따라 설치된 책임운영기관특별회계 등 5개는 기업형태로 운영되는 정부사업의 합리적 경영을 위해 설치된 기업특별회계로 분류된다. 그 밖의 13개 특별회계는 각각 개별 근거법률에 따라 설치되어 있으며 환경개선부담금을 통해 재원을 조성하여 수질보전·대기개선 등의 사업을 수행하는 환경개선특별회계, 농어촌특별세와 수입 농수산물에 부과되

는 관세 수입 등으로 재원을 조성하여 농어촌구조개선사업을 수행하는 농어촌구조 개선특별회계 등이 있다.

## (2) 특별회계 설치의 제한

특별회계는 항상 남설의 위험이 상존하고 있으므로, 「국가재정법」은 특별회계를 법률로써 설치하되, [별표 1]에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다고 규정하고 있다(「국가재정법」 제4조제3항).

[표 10] 2012년 현재 중앙정부 특별회계 설치 현황: 총 18개

	구 분	소 관 부 처	근 거 법 률
1	교도작업	법무부	교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률
2	광역·지역발전	기획재정부, 각 소관부처	국가균형발전특별법
3	양곡관리	농림수산식품부	정부기업예산법
4	조달	조달청	정부기업예산법
5	우체국예금	지식경제부	정부기업예산법
6	우편사업	지식경제부	정부기업예산법
7	농어촌구조개선	농림수산식품부	농어촌구조개선특별회계법
8	등기	대법원	등기특별회계법
9	행정중심 복합도시건설	국토해양부	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법
10	아시아문화 중심도시조성	문화체육관광부	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법
11	에너지 및 자원사업	지식경제부	에너지및자원사업특별회계법
12	우체국보험	지식경제부	우체국보험특별회계법
13	주한미군기지이전	국방부	주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원에 관한 특별법
14	책임운영기관	행정안전부, 각 소관부처	책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률
15	환경개선	환경부	환경개선특별회계법
16	국방· 군사시설이전	국방부	국방·군사시설이전특별회계법
17	혁신도시건설	국토해양부	공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법
18	교통시설	국토해양부	교통시설특별회계법

주: 1. 순서는 국가재정법 [별표 1]에 기재된 설치 근거법률에 따른 것임.

2. 국가균형발전특별회계는 2010년부터 광역·지역발전특별회계로 회계명칭 변경.

자료: 국회예산정책처.

[표 11] 최근 7년간 특별회계 세출예산 추이: 2006~2012년도

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
재정용자*	103,824	-	-	-	-	-	-
국유재산관리*	13,926	-	-	-	-	-	-
농어촌구조개선	70,672	86,715	83,583	87,853	93,305	87,267	136,814
농어촌특별세관리*	27,786	-	-	-	-	-	-
교통시설	125,953	129,027	139,424	170,800	146,999	144,899	150,101
등기	2,668	2,727	2,563	2,238	2,298	2,401	2,494
교도작업	492	507	440	450	420	430	420
군인연금*	17,747	-	-	-	-	-	-
에너지및자원사업	30,072	38,944	56,178	38,018	45,075	40,847	46,946
환경개선	26,326	28,967	31,309	41,172	39,651	42,715	43,640
국립의료원*	675	-	-	-	-	-	-
우체국보험	5,611	5,941	5,795	5,701	6,152	6,528	7,038
자동차교통관리*	6,690	-	-	-	-	-	-
특허관리*	2,980	-	-	-	-	-	-
광역·지역발전	59,067	67,929	78,377	90,769	98,615	98,526	94,085
주한미군기지이전	6,264	5,049	2,629	2,130	6,967	3,869	3,850
행정중심복합도시건설	453	801	3,267	5,771	6,951	7,859	8,028
국방·군사시설이전	-	2,951	3,275	2,218	2,599	8,227	5,317
혁신도시건설	-	-	1,113	2,956	11,469	13,664	8,986
아시아문화중심도시조성	-	-	917	569	497	719	990
양곡관리	12,932	12,937	15,307	14,658	13,368	13,890	14,287
책임운영기관	6,168	10,572	8,923	9,038	8,476	7,164	7,759
통신사업*	50,062	-	-	-	-	-	-
조달	2,151	2,022	2,272	2,947	3,437	3,822	2,547
우편사업	-	30,384	31,854	33,343	34,427	36,721	36,992
우체국예금	-	18,872	19,095	19,119	19,804	22,080	25,197
<b>특별회계 합계</b>	<b>572,520</b>	<b>444,342</b>	<b>486,322</b>	<b>529,750</b>	<b>540,509</b>	<b>541,626</b>	<b>595,490</b>

주: 1. 최종예산 기준.

2. \*표시된 특별회계는 2007년 기준으로 폐지된 특별회계임.

3. 국가균형발전특별회계는 2010년부터 광역·지역발전특별회계로 회계명 변경.

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재구성.

## 라. 재정의 칸막이식 운영의 문제점

회계의 구분은 여러 가지 필요성이 있음에도, 특별회계 및 기금이 지나치게 많아질 경우 재정운용의 일관성 있는 기준 적용을 어렵게 하고 사실상 예산규모의 팽창을 야기하여 결과적으로 자원배분을 왜곡할 우려가 있다.

2012년 3월 현재 총 84개[일반회계(1) + 특별회계(18) + 기금(65)<sup>1)</sup>]의 칸막이식 운용으로 인해 재정운용이 복잡해지고 일부는 재원이 남는 반면, 일부는 모자라는 현상이 발생하여 재정운용의 비효율성을 초래하고 있다.

이와 같은 문제점을 개선하기 위해 「국가재정법」 제13조제1항 본문은 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다고 규정하고 있다.

\* 「국가재정법」 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ① 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금을 제외한다.

1. 우체국보험특별회계
  2. 국민연금기금
  3. 공무원연금기금
  4. 사립학교교직원연금기금
  5. 군인연금기금
  6. 고용보험기금
  7. 산업재해보상보험및예방기금
  8. 임금채권보장기금
  9. 방사성폐기물관리기금
  10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령이 정하는 특별회계와 기금
- ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 전입·전출을 하고자 하는 때에는 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다.

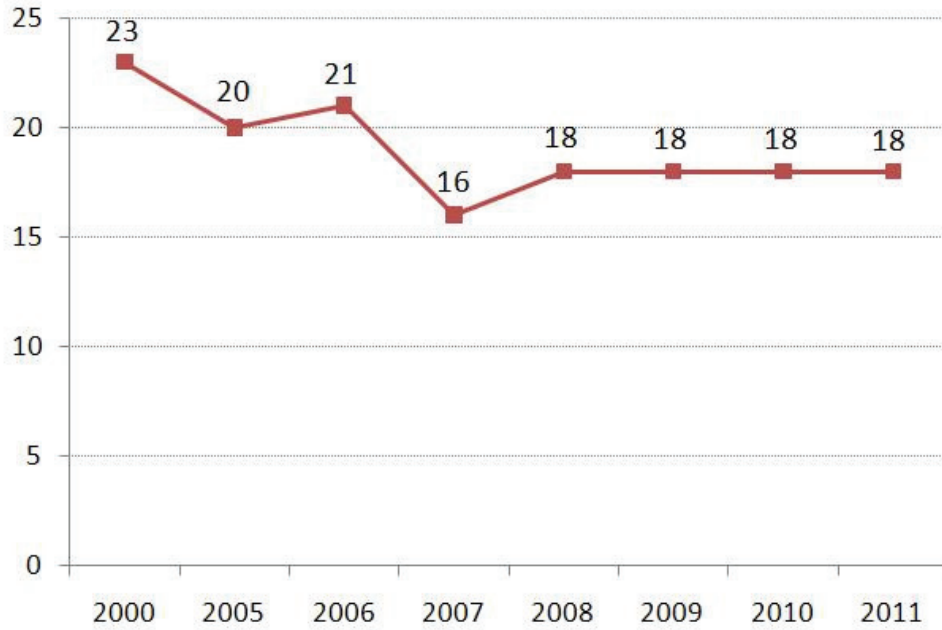
1) 2015년 1월 1일부터 시행되는 「농업소득의 보전에 관한 법률」(2012. 1. 26, 법률 제11230호)에 따라 설치되는 「농업소득보전직접지불기금」이 2015년부터 추가될 예정이다.



동 규정은 2006년 「국가재정법」 제정과 함께 신설된 것으로, 특별회계·기금의 경우 재정의 칸막이식 운용에 따른 비효율이 발생할 수 있으므로 여유재원이 필요 이상으로 존재할 경우 동 재원을 일반회계 등 다른 회계 및 기금에서 사용할 수 있도록 신축성을 부여함으로써 재정 운용의 효율성을 제고하기 위한 것으로 볼 수 있다.

동 규정 신설 이전에는 특별회계·기금 운용을 위한 재원이 부족한 경우 일반회계가 부족 재원을 해당 회계·기금에 전출하는 경우는 많았으나, 반대로 일반회계가 세입재원이 부족하여 국채를 발행하는 경우에도 일부 기업특별회계를 제외하고는 다른 특별회계나 기금의 여유재원을 거의 활용할 수 없는 실정이었다.<sup>2)</sup>

[그림 3] 연도별 특별회계 개수 변동 추이



2) 이와 관련하여 보다 자세한 설명은 「국가재정법」 제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) 참조.

제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신속적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 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.

## 1. 취지 및 연혁

일반적인 세입세출예산 형태로는 당해사업의 목적을 효과적으로 달성할 수 없는 경우 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 재정을 탄력적으로 운영할 수 있도록 기금을 법률로써 설치할 수 있도록 하고 있다. 그러나 예외적인 재정운영형태인 기금이 과다하게 설치·운영됨에 따른 문제를 방지하기 위하여 기금의 설치를 억제하려는 목적에서 기금은 설치 근거 법률이 있어야 하고, 그 개별 법률은 「국가재정법」 [별표 2]에 규정되어 있어야 한다는 제한규정을 두게 되었다.

「국가재정법」은 국가 재정의 효율적인 운용을 위해 기존 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 통합한 것이다. 「국가재정법」 상의 기금의 설치 규정은 「예산회계법」 상 기금의 설치규정과 「기금관리기본법」의 기금설치의 제한규정을 통합하여 규정되었고, 본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「예산회계법」 제7조(기금의 설치) ① 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치할 수 있고 이렇게 설치된 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.
- \* 구 「기금관리기본법」 제2조의2(기금설치의 제한) 정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 [별표 2]에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

## 2. 조문해설

### 가. 기금의 개념

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률로써 설치하는 것을 말하고, 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 재정을 탄력적으로 운영하기 위해 설치된 특정자금이다.

#### 특정한 목적

기금은 국가가 특정한 목적을 위해 필요한 경우에 설치하는 것으로 국가의 일반적 재정활동을 위해 설치된 일반회계와 구분되고, 특별회계와는 유사하다. 예를 들어 문화재보호기금은 문화재 보호·관리라는 특정한 목적을 위해 설치되었고, 「문화재보호기금법」에 그 목적이 규정되어 있다.

#### 특정한 자금

기금은 국가가 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 조성하여 운용하는 점에서 조세수입 등을 주요재원으로 하는 일반회계와는 구분되고, 특정자금을 보유하여 운용할 필요가 있을 때에 설치되는 특별회계와는 유사하다. 기금은 특정한 자금을 재원으로 하여 조성되는데, 예를 들어 범죄피해자보호기금은 벌금 수납액·「범죄피해자보호법」(제21조제2항)에 따라 대위(代位)하여 취득한 구상금 등 특정한 자금을 재원으로 하고, 재원인 특정자금에 대하여는 근거법률인 「범죄피해자보호기금법」에서 규정하고 있다.

#### 신축적 운용

기금은 예산원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 재정을 탄력적으로 운영하기 위해 설치된 특정자금이다. 「국가재정법」 제70조에서 금융성기금의 경우에는 주요항목 지출금액의 30%, 그 외의 기금의 경우에는 20%이내의 범위에서 국회의 의결 없이 변경할 수 있도록 규정하고 있다. 이를 근거로 하여 기금은 예산에 비하여 보

다 신축적 운영이 가능하게 되고, 이러한 점에서 특별회계와 다르다.

#### 나. 「국가재정법」 [별표 2]에 규정된 법률에 의해서만 기금 설치 가능

기금은 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 [별표 2]에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없도록 규정하고 있다. 이와 같이 기금의 설치 근거 법률을 [별표 2]에 한정하고 있는 것은 예외적인 재정운영형태인 기금이 과다하게 설치·운영됨에 따른 방만하고 비효율적인 재정운영을 방지하기 위하여 기금신설을 억제하는데 그 목적이 있다.

동 규정에 따르면 개별법에 의해서 기금을 설치하더라도 그 설치 근거 법률이 [별표 2] 규정에 포함되지 않으면 기금을 설치할 수 없게 된다. 따라서 기금을 설치하는 개별 법률이 제정된 경우에는 [별표 2]에 기금설치 근거법률이 포함되도록 「국가재정법」을 개정하여야 한다. 예를 들어, 「범죄피해자보호기금법」의 경우에도 「범죄피해자보호기금법」은 2010년 5월 14일 제정되었으나, 「국가재정법」은 [별표 2]에 「범죄피해자보호기금법」이 포함되는 내용으로 2010년 12월 27일 일부 개정되었다.

##### \* 정부출연금

정부출연금이란 정부가 법령에 의하여 설치된 연구기관·기금·공단 등 정부출연 기관에 대하여 특정 목적을 위하여 반대급부 없이 지원하는 금전급부를 말한다.

##### \* 법률에 따른 민간부담금

법률에 따른 민간부담금이란 법률에 따라 금전적 부담의 부과 권한이 부여된 자가 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말한다(「부담금관리기본법」 제2조 참조).

### 국가재정법의 통제를 받지 않는 기금 사례

#### 기금이 아닌 자금으로 운용

「국가재정법」 제95조는 국가는 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 자금을 보유할 수 있는 경우를 특별히 예외적인 경우로 한정하지 아니하고 ‘법률로 정하는 경우’라고만 규

정하고 있고, 자금의 관리방식에 대하여는 아무런 규정도 두고 있지 않다.

국가가 특별한 자금을 보유한다는 것은 본질적으로는 기금과 유사한 것으로 보인다. 특별한 자금과 기금을 비교해 보면, 기금은 「국가재정법」에 ‘국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치한다’고 규정되어 있고, 자금은 ‘국가는 법률로 정하는 경우에 한하여’ 특별한 자금을 보유할 수 있다고 규정되어 있어서 자금을 보유할 수 있는 경우가 기금보다 오히려 더 포괄적이고 제한이 없는 것으로 보인다. 더구나 기금의 경우 설치에 관한 개별 법률의 근거 뿐 아니라 「국가재정법」도 개정해야 하지만, 특별한 자금을 보유하는 것은 「국가재정법」 개정 없이도 가능하기 때문에 절차적으로는 보다 용이한 측면이 있고, 기금의 경우 기금운용계획안 및 기금결산을 국회에 제출하여 심사를 받지만 자금의 경우 이러한 국회의 통제를 받지 않게 된다.

따라서, 기금에 대한 통제를 회피하기 위하여 기금으로 운용되어야 하는 것을 특별한 자금을 보유하는 형태로 운용될 가능성도 전적으로 배제하기 어려울 것으로 보인다.

#### (1) 녹색자금

「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에서는 산림청장이 산림환경기능증진자금(이하 녹색자금)을 설치하고 이를 운용·관리하도록 규정하고 있다. 녹색자금은 산림청의 세입·세출예산에 포함되지 않고, 운용계획에 대한 국회심사도 받고 있지 않다.

#### (2) 선박현대화지원사업자금

「해운법」에서는 정부가 선박현대화지원사업에 따른 선박의 건조사업을 효율적으로 지원하기 위하여 매년 필요한 자금을 대통령령으로 정하는 바에 따라 조성할 수 있다고 규정하고 있다.

#### 특수법인 등의 적립금 중 실제 정부가 관리하는 자금

「국민체육진흥법」 및 「경륜·경정법」 등의 규정에 따라 체육진흥투표권 수익금의 7%와 경륜·경정수익금의 2%는 문화체육관광부령이 정하는 공익사업에 사용되는데 이를 공익사업적립금이라 한다. 마사회특별적립금은 한국마사회 이익금 중 70%를 특별적립금으로 적립하도록 하여 조성한 자금이고, 특별적립금 중 80%는 축산발전기금에 출연하고 나머지 20%는 농림수산식품부장관이 정하는 바에 따라 농어업인 지원 등에 사용하도록 규정하고 있다.

공익사업적립금과 마사회특별적립금의 경우 자금의 관리주체는 각각 서울 올림픽기념국민체육진흥공단 또는 한국마사회 등 국가기관이 아닌 특수법인 등이지만, 실제 자금의 사용은 문화체육관광부장관이나 농림수산물부 장관이 정하도록 되어 있다.

기존에 예산이나 기금에서 지원되던 사업이 적립금사업으로 이관되어 지원되는 사례가 나타나는 등 국가재정으로 수행해야 할 사업을 적립금을 활용하여 수행하고 있고, 이러한 적립금을 실제 해당 부처가 예산이나 기금처럼 사용하고 있음에도 불구하고 편성이나 집행과정에서 국회의 통제가 이루어지지 아니하여 자의적이고 방만하게 운영될 우려가 있으며, 재정운용의 비효율을 초래하는 측면이 있음을 지적받아 왔다.

이러한 사항을 반영하여 체육진흥투표권 수익금의 사용내역을 다음 연도 5월 31일까지, 마사회특별적립금의 전년도 집행실적을 특별적립금 회계연도 종료 후 3개월 이내에, 특별적립금의 다음 연도 집행계획을 그 계획이 확정되는 즉시 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다는 규정이 각각 2010년 1월 27일과 2011년 3월 9일에 신설되었다.

#### 국민건강보험과 노인장기요양보험

국민연금, 고용보험 및 산업재해보상보험은 기금형태로 운용되면서 기금은 용계획안과 결산에 대한 국회의 심의를 받고 있는데, 4대 사회보험 중 유일하게 국민건강보험만 기금으로 운용되지 않고 있어서 국회의 재정통제권이 미치지 못하고 있다.

국민건강보험 재원은 가입자 보험료와 정부 지원금 등으로 조달되는데, 국민건강보험 자금은 보건복지부장관의 승인 하에 국민건강보험공단 자체예산으로 운영하고 있다. 건강보험에 대한 국가 지원규모는 2010년 4조 8,614억원, 2011년 5조 1,425억원, 2012년 5조 4,065억원에 달하고 있다.

건강보험이 타 사회보험과 같이 기금화 되지 않은 이유는 2000년 이전까지 300여개 이상의 독립채산제 개별조합으로 운영됨에 따라 기금으로 통합하는 것이 물리적으로 어려웠던 점이 고려되었으나, 현재는 조직 및 재정이 통합되어 운영되고 있다는 점에서 기금화에 큰 어려움이 없을 것으로 보이므로 다른 사회보험과 마찬가지로 기금화하여 국회의 심사를 거치도록 할 필요가 있다.

노인장기요양보험도 국민건강보험과 마찬가지로 기금화하여 보다 투명하게 관리할 필요가 있다. 노인장기요양보험 역시 국민건강보험공단 자체예산으로 운영하고 있는데, 국민건강보험과는 별도의 회계로 관리되고 있으며, 국

가재정에서 매년 지원이 이루어지고 있다(2012년 4,879억원).

(이성곤, 「국가재정법의 통제를 받지 않는 기금 사례」, 국회보, 2012. 3.)

#### 다. 기금설치 근거법률 [별표 2]

2012년 3월 현재 「국가재정법」 [별표 2]에서 설치할 수 있도록 규정하고 있는 기금 수는 총 65개로, 사업성 기금 44개, 사회보험성 기금 6개, 계정성 기금 5개, 금융성 기금 10개로 구성되어 있다.

농업소득보전직접지불기금의 설치 근거 법률인 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 2012년 1월 26일에 제정되었고, 「국가재정법」 [별표 2]에 위 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 포함되었다.<sup>1)</sup>

\* **사업성기금**

예산사업과 유사한 내용의 특정한 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리·운영하는 기금

\* **금융성기금**

직접적이고 독자적인 재정활동을 수행하기보다 특정사업에 수반하여 보증·보험 등의 보조적 역할을 수행하는 기금

\* **사회보험성기금**

장래의 연금지출에 대비하여 보험료를 징수하여 연금급여 및 여유자금을 운용하는 연금성기금과 보험기능을 수행하는 보험성기금으로 구성됨.

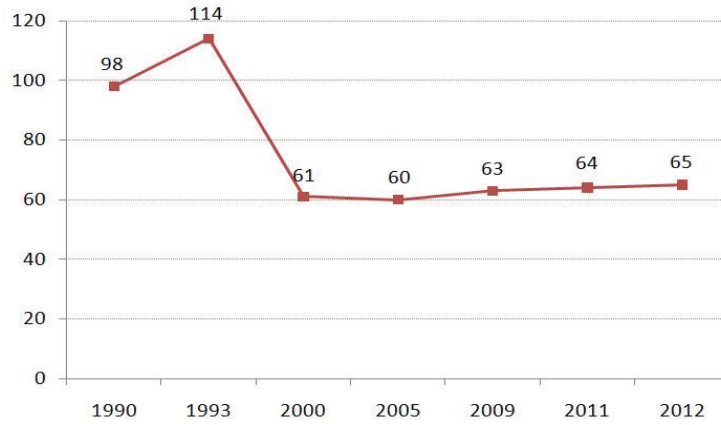
\* **계정성기금**

기금관리주체와 사업집행 주체가 다른 기금으로서 자금을 모아 사업을 집행하는 주체에게 전달하여 주는 역할을 수행하는 기금

1) 농업소득보전직접지불기금은 그 근거 법률인 「농업소득의 보전에 관한 법률」이 2015년 1월 1일부터 시행되는 관계로 2012년 3월 현재 운용중인 기금수 65개는 포함시키지 않았다.

[그림 4] 연도별 기금 개수 변동 추이

(단위: 개)



[표 12] 2012년 부처별 기금 현황: 총 65개(2012년 3월 기준)

소관부처 (기금수)	기금명	유형	설치근거법 [별표 2]
금융위원회 (9)	공적자금상환기금	계정성	공적자금상환기금법
	구조조정기금	금융성	금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률
	기술신용보증기금	금융성	기술신용보증기금법
	농림수산업자신용보증기금	금융성	농림수산업자 신용보증법
	농어가목돈마련저축장려기금	금융성	농어가 목돈마련저축에 관한 법률
	부실채권정리기금	금융성	금융회사자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률
	신용보증기금	금융성	신용보증기금법
	예금보험기금채권상환기금	금융성	예금자보호법
	주택금융신용보증기금	금융성	한국주택금융공사법
농림수산물식품부 (8)	양곡증권정리기금	계정성	양곡관리법
	농산물가격안정기금	사업성	농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률
	농어업재해재보험기금	사업성	농어업재해보험법
	농지관리기금	사업성	한국농촌공사 및 농지관리기금법
	수산발전기금	사업성	수산업법
	쌀소득보전변동직접지불기금	사업성	쌀소득 등의 보전에 관한 법률
	자유무역협정이행지원기금	사업성	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법
	축산발전기금	사업성	축산법



소관부처 (기금수)	기금명	유형	설치근거법 [별표 2]
문화체육관광부 (6)	관광진흥개발기금	사업성	관광진흥개발기금법
	국민체육진흥기금	사업성	국민체육진흥법
	문화예술진흥기금	사업성	문화예술진흥법
	언론진흥기금 (구, 신문발전기금)	사업성	신문 등의 진흥에 관한 법률
	영화발전기금	사업성	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률
	지역신문발전기금	사업성	지역신문발전지원 특별법
고용노동부 (5)	고용보험기금	보험성	고용보험법
	산업재해보상보험및예방기금	보험성	산업재해보상보험법
	근로복지진흥기금	사업성	근로복지기본법
	임금채권보장기금	사업성	임금채권보장법
	장애인고용촉진및직업재활기금	사업성	장애인고용촉진 및 직업재활법
기획재정부 (5)	공공자금관리기금	계정성	공공자금관리기금법
	복권기금	계정성	복권 및 복권기금법
	외국환평형기금	계정성	외국환거래법
	산업기반신용보증기금	금융성	사회기반시설에 대한 민간투자법
	대외경제협력기금	사업성	대외경제협력기금법
	국유재산관리기금	사업성	국유재산법
지식경제부 (5)	무역보험기금	금융성	무역보험법
	방사성폐기물관리기금	사업성	방사성폐기물 관리법
	전력산업기반기금	사업성	전기사업법
	정보통신진흥기금	사업성	정보통신산업 진흥법
	특정물질사용합리화기금	사업성	오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률
환경부 (5)	금강수계관리기금	사업성	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
	낙동강수계관리기금	사업성	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
	영산강·섬진강수계관리기금	사업성	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
	한강수계관리기금	사업성	한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률
	석면피해구제기금	사업성	석면피해구제법
교육과학기술부 (4)	사립학교교직원연금기금	보험성	사립학교교직원 연금법
	과학기술진흥기금	사업성	과학기술기본법
	사학진흥기금	사업성	한국사학진흥재단법
	원자력연구개발기금	사업성	원자력진흥법

소관부처 (기금수)	기금명	유형	설치근거법 [별표 2]
보건복지부(3)	국민연금기금	보험성	국민연금법
	국민건강증진기금	사업성	국민건강증진법
	응급의료기금	사업성	응급의료에 관한 법률
국가보훈처(2)	보훈기금	사업성	보훈기금법
	순국선열애국지사사업기금	사업성	독립유공자예우에 관한 법률
국방부(2)	군인연금기금	보험성	군인연금법
	군인복지기금	사업성	군인복지기금법
여성이족부(2)	여성발전기금	사업성	여성발전기본법
	청소년육성기금	사업성	청소년기본법
국토해양부(1)	국민주택기금	사업성	주택법
문화재청(1)	문화재보호기금	사업성	문화재보호기금법
방송통신위원회(1)	방송통신발전기금	사업성	방송통신발전 기본법
법무부(1)	범죄피해자보호기금	사업성	범죄피해자보호기금법
외교통상부(1)	국제교류기금	사업성	한국국제교류재단법
중소기업청(1)	중소기업진흥및산업기반기금	사업성	중소기업진흥에 관한 법률
통일부(1)	남북협력기금	사업성	남북협력기금법
행정안전부(1)	공무원연금기금	보험성	공무원연금법

주: 순서는 기금은 많은 부처순으로 정렬.

자료: 기획재정부 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재구성.

## 라. 기금 운용의 특수성

동 규정에서 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다고 규정하고 있다. 이는 국가의 특정 목적을 효율적으로 달성하기 위해 세입세출예산의 엄격성을 완화하여 탄력적으로 대처하기 위한 것이다.

### 집행절차의 특수성

예산의 집행은 국회에서 확정된 예산을 배정받아 지출하는 재정활동을 의미한다. 예산배정은 ① 각 중앙관서의 장이 예산배정요구서를 기획재정부장관에게 제출하고 ② 기획재정부장관은 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하며

③ 분기별 예산배정계획에 따라 각 중앙관서의 장에게 배정하는 절차를 거친다. 이에 반하여 기금의 경우 배정요구의 절차 없이 기금관리주체가 확정된 기금운용계획에 따라 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하게 된다.

세출예산의 경우 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다(명시이월비). 또한, 그 외에 「국가재정법」 제48조는 제2항2호 내지 5호에서 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비 등 일부 사항에 대해서는 예외적으로 당해 연도를 넘겨 다음 연도에 지출할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 비해 기금의 경우에는 「국가재정법」 제72조 단서에서 ① 연도 내에 지출원인행위를 하고 ② 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 금액에 대해서만 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있도록(사고이월) 예외적인 경우를 마련하고 있다. 이 경우 기금관리주체는 이월명세서를 작성하여 기획재정부장관과 감사원에 송부하면 된다. 기금은 불가피한 사유로 미사용 시 보다 신속적으로 다음 연도 기금운용계획에 다시 편성하여 자체적으로 운용할 수 있기 때문이다.

\* 「국가재정법」 제24조(명시이월비) ① 세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

제48조(세출예산의 이월) ① 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다.

② 제1항의 규정에 불구하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다. 이 경우 이월액은 다른 용도로 사용할 수 없으며, 제2호에 해당하는 경비의 금액은 재이월할 수 없다.

1. 명시이월비
2. 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
3. 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비
4. 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비

5. 경상적 성격의 경비로서 대통령령이 정하는 경비

③ 제1항의 규정에 불구하고 계속비의 연도별 연부액 중 당해 연도에 지출하지 못한 금액은 계속비사업의 완성연도까지 계속 이월하여 사용할 수 있다.

④ 각 중앙관서의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 따라 예산을 이월하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부 장관 및 감사원에 각각 송부하여야 한다.

⑤ 각 중앙관서의 장이 제2항 및 제3항의 규정에 따라 예산을 이월한 경우 이월하는 과목별 금액은 다음 연도의 이월예산으로 배정된 것으로 본다.

⑥ 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금이 발생하는 경우에는 제2항 및 제3항의 규정에 따른 세출예산 이월액에 상당하는 금액을 다음 연도의 세입에 우선적으로 이입하여야 한다.

⑦ 기획재정부 장관은 세입정수상황 등을 감안하여 필요하다고 인정하는 때에는 미리 제2항 및 제3항의 규정에 따른 세출예산의 이월사용을 제한하기 위한 조치를 취할 수 있다.

- \* 「국가재정법」 제72조(지출사업의 이월) ① 기금관리주체는 매 회계연도의 지출금액을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다. 다만, 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 금액은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다. ② 기금관리주체는 제1항 단서의 규정에 따라 지출금액을 이월하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부 장관과 감사원에 각각 송부하여야 한다. 이 경우 경유기관에 관하여는 제66조제8항 규정을 준용한다.

## 변경절차의 특수성

「국가재정법」 제70조에서는 기금운용계획의 변경도 국회의 심의·의결을 받는 것을 원칙으로 하고 있지만, 금융성기금의 경우 주요항목 지출금액의 30%, 그 외의 기금의 경우에는 20%이내의 범위에서 국회의 의결 없이 변경할 수 있도록 예외를 인정하고 있다. 이는 기금운용의 자율과 탄력성을 높여 사업의 효율성을 보장하기 위한 취지이다.

- \* 「국가재정법」 제70조(기금운용계획의 변경) ① 기금관리주체는 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 세부항목 지출금액을 변경할 수 있다. ② 기금관리주체(기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 말한다)는 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부 장

관과 협의·조정하여 마련한 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여야 한다.

③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.

1. [별표 3]에 규정된 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2이하
2. [별표 3]에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3이하. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다.

[표 13] 예산과 기금의 비교

구분	예산		기금
	일반회계	특별회계	
설치 사유	국가고유의 일반적 재정 활동	특정사업 운용 특정자금 운용 특정세입을 특정세출에 충당	특정목적에 위해 특정자금을 운용
운영 형태	공권력에 의한 조세수입과 무상급부 원칙	세입 측면에서 각종 목적세 및 부담금 등으로 구성	출연금·부담금 등 다양한 재원으로 다양한 목적사업 수행
수입과 지출 연계	특정세입과 세출의 연계 배제	특정세입과 세출의 연계	특정수입과 지출의 연계
확정 절차	부처의 예산요구 기획재정부의 정부예산안 편성 국회의 심의·의결로 확정		기금관리주체의 기금운용계획안 수립 기획재정부장관과 운용주체간의 협의·조정 국회의 심의·의결로 확정
계획 변경	추가경정예산 편성 이용·전용·이체		주요 항목 지출금액의 20% (금융성기금의 경우 30%) 초과 변경시 국회의결 필요
결산	국회 결산 심의·의결		

## 18대 국회에서 의원발의로 신설된 기금

18대(2008년~2012년) 국회에서 의원발의로 제정된 기금설치 근거 법률로는 「문화재보호기금법」(박근혜의원 대표발의, 법률 제9756호, 2009. 6. 9. 제정), 「범죄피해자보호기금법」(박민식의원 대표발의, 법률 제10284호, 2010. 5. 14. 제정)이 있다.

### 《문화재보호기금법》

최근 문화재의 가치를 중요하게 인식하면서 문화재 보존에 관한 국민적 관심이 증대되고 국가에 의한 즉각적이고 실질적인 문화재 보존정책의 수행이 요청되고 있다.

문화재는 보존·관리의 특성과 문화재구역 주변의 재산권 보호 등을 위해 중장기적인 측면에서 안정적이고 예측 가능한 자원조달이 필요하고, 재해 등에 의한 문화재의 신속한 보수·정비 등 예측이 어려운 재정수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 제도적 장치가 필요하여, 문화재 보존·관리에 필요한 재원을 효과적이고 안정적으로 확보하기 위해 「문화재보호기금법」이 제정되었다.

### 《범죄피해자보호기금법》

2000년대 이후 폭증하고 있는 흉악범죄의 결과 수많은 범죄피해자가 양산되고 있고, 범죄피해자와 그 가족들은 범죄로 인한 직접적인 피해뿐만 아니라 오랜 기간 ‘외상 후 스트레스 장애’와 같은 정신적 고통에 시달리고 있는 문제가 심각함에도 범죄자를 위하여 사용되는 예산에 비해 범죄피해자를 위한 예산은 턱없이 부족하였다. 범죄피해자보호에 있어서 일반회계 예산의 편성만으로는 충분한 자원 마련이 어렵고 효과적인 범죄피해자보호·지원을 위해 안정적이고 신속적인 대응이 가능한 별도의 자원 확보의 필요성에 의해 「범죄피해자보호기금법」이 제정되었다.

「범죄피해자보호기금법」은 범죄피해자를 보호·지원하는데 필요한 자금을 조성하기 위하여 범죄피해자보호기금을 설치한다. 이 기금은 범죄피해자 및 가족에 대한 범죄피해자 구조금 지급과 범죄피해자 보호 및 지원 사업에 사용된다.

## 부담금

부담금이란 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 따라 금전적 부담의 부과권한을 부여받은 자(부과권자)가 분담금, 부과금, 기여금 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률에서 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무(「부담금관리기본법」 제2조)를 말한다.

이러한 부담금의 개념에는 부담금이 일반 재정수요보다는 특정사업을 위한 경비에 충당되고, 특정한 사업과 이해관계를 가지는 자에 대한 “특별한 재정책임”이라는 특징을 가지고 있다. 여기서 “특별한 재정책임”이라는 것은 부담금은 부담금 부과대상자의 범위와 부담금 징수목적 사이에 밀접한 관계가 있어서 부담금을 납부할 의무를 지는 집단이 다른 집단 또는 일반적 납세의무자보다 징수목적에 대해 명백한 상관관계가 있어야 함을 뜻한다.

이러한 부담금은 조세 이외에 국가의 재정수입의 원천으로서 역할을 하고 있으며, 특히 특별회계나 기금의 주요한 재원을 구성하고 있다. 이러한 부담금을 규율하기 위하여 2001년 12월 31일 법률 제6589호로 「부담금관리기본법」이 제정되었으며, 동 법은 부담금의 부과조건(제4조), 부담금 부과 원칙(제5조), 부담금운용종합보고서의 국회제출(제7조) 등을 규정하고 있다. 또한 특별회계나 기금과 마찬가지로 부담금의 경우에도 「부담금관리기본법」은 제3조에서 “부담금은 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다”고 규정하여 무분별한 부담금 설치를 제한하고 있다.

2010년 12월말 기준 현재 부담금 수는 총 94개로 전년대비 5개가 감소하였다. 총 94개 부담금을 소관 부처별로 구분하면, 국토해양부 24개, 환경부 20개, 농림수산식품부·지식경제부 각 10개, 금융위원회 8개, 문화체육관광부 6개, 산림청·교육과학기술부 각 3개, 외교통상부·보건복지부·노동부 각 2개, 기획재정부·행정안전부·방송통신위원회·중소기업청이 각 1개의 부담금을 운용하고 있다.

2010년도 부담금 총 징수실적은 전년대비 3,422억 원이 감소한 14조 4,591억 원으로 2.3% 감소하였으며, 2010년도 부담금을 운용한 15개 부처별 징수금액은, 지식경제부가 가장 많은 4조 390억 원으로서 전체 징수실적의 27.9%를 차지하였고, 다음으로 금융위원회가 2조 9,264억 원으로 20.2%를, 환경부가 2조 2,842억 원으로 15.8%를 차지하였다. 행정안전부, 외교통상부는 각각 652억 원, 626억 원으로 다른 부처에 비해 상대적으로 적은 수준이었다.

(기획재정부, 「2010년도 부담금운용종합보고서」, 2011. 10.)

참고로 2012년 5월 현재 부담금이 본래의 설치 목적에 부합하게 사용되고 있는지를 적절하게 평가하고 효과적으로 관리하기 위하여 기획재정부장관이 부담금의 부과 및 사용계획이 포함된 부담금운용종합계획서를 작성하여 매년 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출(2014년부터 적용)하도록 하는 내용의 「부담금관리기본법 일부개정법률안」이 기획재정위원회 전체회의를 통과하여 법제사법위원회에 계류 중에 있다.



## 제6조

## 독립기관 및 중앙관서

제6조(독립기관 및 중앙관서) ① 이 법에서 “독립기관”이라 함은 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 말한다.

② 이 법에서 “중앙관서”라 함은 「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다.

③ 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장은 이 법의 적용에 있어 중앙관서의 장으로 본다.

### 1. 취지 및 연혁

동 조항의 입법취지는 예산운영의 독립단위인 독립기관 및 중앙관서를 정의하고 그 책임성을 확보하기 위함이다.

「국가재정법」 제정 이전의 「예산회계법」은 「정부조직법」에 따라 설치된 중앙행정기관의 장과 「헌법」 상 독립기관인 국회의장·대법원장·헌법재판소장·중앙선거관리위원회위원장을 중앙관서의 장의 범주에 포함하여 동일한 지위로 규정하고 있었으나, 세입세출예산을 중앙관서의 조직별로 구분하여 편성하도록 함으로써 독립기관의 독립성이 확보되지 못하였다.

그러나 「헌법」 상의 독립기관을 행정부 내 중앙행정기관과 같이 중앙관서의 장으로 규정하는 것은 권력분립원칙에 반하는 것으로 「국가재정법」은 과거 「예산회계법」상의 “중앙관서의 장”을 “독립기관과 중앙관서”로 이원화하여 독립기관을 「헌법」 취지에 맞추어 입법·사법·행정으로 우선 분류하고, 행정부는 다시 중앙관서별로 편

1) 구 「예산회계법」 제14조(중앙관서의 장의 정의) ① 이 법에서 “중앙관서의 장”이라 함은 국회의장, 대법원장, 헌법재판소장, 중앙선거관리위원회위원장, 「헌법」 또는 「정부조직법」 기타 법률에 의하여 설치된 중앙행정기관의 장을 말한다.

② 국회의장·대법원장·헌법재판소장 및 중앙선거관리위원회위원장은 국회의 사무총장·대법원의 법원행정처장·헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장에게 이 법에 의한 직무를 위임할 수 있다. 이 경우 국회의 사무총장·대법원의 법원행정처장·헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장은 그 위임받은 범위 안에서 제1항의 중앙관서의 장으로 본다.

③ 제2항의 규정에 의하여 국회의장·대법원장·헌법재판소장 및 중앙선거관리위원회위원장이 그 직무를 위임하였을 때에는 재정경제부장관·기획예산처장관과 감사원에 통지하여야 한다.

④ 삭제.

제되도록 규정하고 있다.

동 조항에서의 독립기관 규정은 당초 정부가 제출한 「국가재정법안」 및 박재완 의원이 대표발의한 「국가건전재정법안」에는 마련되어 있지 않던 사항이었으나, 국회 심의과정에서 많은 논란 끝에 구 「예산회계법」에서 국회의장·대법원장 등을 중앙관서의 장으로 하고, 국회사무총장 등에게 직무를 위임할 경우에 그 범위 내에서 국회 사무총장 등을 중앙관서의 장으로 간주하도록 되어 있는 규정을 국회의장 등을 독립기관의 장으로 하고, 국회사무총장 등을 중앙관서의 장으로 규정하도록 하였으며, 본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 「국가재정법」 제40조(독립기관의 예산) ① 정부는 독립기관의 예산을 편성함에 있어 당해 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 당해 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다.
- ② 정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다.

## 2. 조문해설

### 가. 독립기관

국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회를 독립기관으로 규정하고 국회 사무총장·법원행정처장·헌법재판소사무처장·중앙선거관리위원회사무총장을 이 법을 적용함에 있어 중앙관서의 장으로 보도록 규정하고 있다.

### 나. 중앙관서

「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다. 여기서 중앙행정기관이란 관할구역이 전국에 미치는 행정관청을 말한다. 관할지역이 한 지방에 한정되어 있는 지방관청에 대응하는 개념으로서, 부·처·청이 이에 해당한다.

2012년 3월 현재 중앙관서는 총 51개(「헌법」상 독립기관 4개 포함)로서, 2원(감사원, 국정원) 15부 2처 18청 3실로 구성<sup>2)</sup>되어 있으며, 중앙행정기관의 기능을 수행하고 있는 합의제행정기관으로서 7개의 위원회<sup>3)</sup>가 있다.

### 중앙관서별 예산편성 불일치 사례

「국가재정법」은 제21조제2항에서 “세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 한다”라고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 중앙관서에 해당함에도 불구하고 검찰청의 경우 별도로 예산을 편성하지 않고 법무부 예산에 통합하여 편성하고 있다. 또한 「국가재정법」 제31조의 규정에 따르면 중앙관서의 장별로 예산요구서를 의무적으로 제출하도록 규정하고 있는데, 이를 준수하지 아니하고 법무부에 통합하여 편성하는 것은 「국가재정법」에 부합하지 않는 것으로<sup>4)</sup> 보여지며, 동 사안과 관련하여 국회는 2010회계연도 결산 시정요구사항에서 “법무부는 검찰청 독립예산 편성문제를 2013회계연도부터 적용하는 방안을 검토하여 보고할 것”으로 의결한 바 있다.

한편, 국회의 경우 이 법 제6조제3항에 의해 사무총장을 중앙관서의 장으로 관주하고 있다. 그러나 동 규정은 국회의장 소속기관들이 현재와 같이 활성화되지 않았던 구 「예산회계법」 제14조(중앙관서의 장의 정의)의 규정을 그대로 승계하고 있어서 기관별 책임성을 확보하기 위한 동 규정의 입법취지에 부합하지 못하는 측면이 있다.

---

2) 15부 : 기획재정부, 교육과학기술부, 외교통상부, 통일부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 여성가족부, 국토해양부  
 2처 : 법제처, 국가보훈처  
 18청 : 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 소방방재청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 식품의약품안전청, 기상청, 해양경찰청, 행정중심복합도시건설청  
 3실 : 대통령실, 특임장관실, 국무총리실

3) 7 위원회: 방송통신위원회, 국가과학기술위원회, 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회, 원자력안전위원회, 국가인권위원회.

4) 국회예산결산특별위원회, 「2010회계연도 결산 심사보고서」, 2011. 8.

## 다. 외국의 입법례

외국의 입법례를 살펴보면 영국·미국·프랑스 등 주요 선진국은 예산의 편제에 있어 입법·행정·사법 편으로 대분류하고, 행정부 편은 다시 중앙부처별로 편성하고 있다. 특히, 미국은 대통령이 연방예산을 입법부편, 사법부편, 행정부편으로 분류·작성하여 이를 대통령예산서로 국회에 제출하면, 연방의회는 대통령예산서를 참고하여 연방의 주요 기능에 따라 매년 12개의 「세출예산법」을 제정하고 있다.<sup>5)</sup>

### 독립기관의 예산안 편성

우리나라는 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 등 「헌법」 상의 독립기관에 대하여 자율적인 예산편성권을 부여하지 아니하고, 정부(기획재정부)가 그 예산안을 편성하고 있다. 다만, 「국가재정법」은 독립기관의 의견 존중, 사전협의, 의견청취 등을 의무화함으로써 권력분립원칙에 따른 예산편성의 자율성을 보장하기 위한 규정을 일부 마련하고 있다.

이는 정부가 예산편성권을 통하여 독립기관의 사업내용이나 규모를 재량적으로 조정하는 것은 독립기관의 「헌법」 상 위상을 저해하고, 권력분립의 원리에 비추어 바람직하지 않은 측면이 있는 점을 감안한 것이다. 그러나, 영국·미국·프랑스 등 주요국의 경우 행정부가 독립기관의 예산편성과 집행에 관여할 수 없고 국가예산의 전체로서 총괄차원에서 독립기관의 예산을 제출받아 국가예산에 포함하고 있는 것과 비교하면, 우리나라는 독립기관의 예산상 자율성이 낮은 상태라고 할 수 있다.

그러나 「헌법」에서 정부로 하여금 예산안을 편성하도록 하는 것은 국가 전체적으로 세입세출의 통일성과 총계성을 유지하기 위한 것이며, 정부가 예산안 편성을 통해 독립기관의 사업내용이나 규모를 재량적으로 조절할 수 있는 것으로 해석하는 것은 무리가 있다. 정부가 독립기관의 예산을 재량적으로 조정함으로써 독립기관의 자율성을 제약한다면, 보다 상위의 헌법원칙인 권력분립의 원리에 위배될 여지가 있기 때문이다.

이와 관련하여 보다 자세한 내용은 제40조(독립기관의 예산)에 대한 설명 부분에서 다루기로 한다.

(국회예산정책처, 「2011년도 예산안 중점분석 II」, 2010. 11, p. 136.)

5) 국회재정제도개혁실무추진단, 「재정제도개혁방안」, 2003. 4; 주영진, 「국회법론」, 국회예산정책처, 2011.

제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

<개정 2010. 5. 17>

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중·장기 재정전망
3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율 및 그 근거
- 4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출 규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역
- 4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획
- 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획
7. 삭제 <2010. 5. 17>
8. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. <신설 2010. 5. 17>

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서
2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획
3. 제91조에 따른 국가채무관리계획

④ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 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. <개정 2008. 2. 29, 2010. 5. 17>

- ⑤ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2010. 5. 17>
- ⑥ 제1항부터 제5항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2010. 5. 17>
- ⑦ 기획재정부장관은 제35조에 따른 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 한다. <신설 2010. 5. 17>
- ⑧ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <신설 2010. 5. 17>
- ⑨ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2010. 5. 17>
- ⑩ 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2010. 5. 17>

## 1. 취지 및 연혁

1982년 제5차 경제개발계획이 수립되면서 처음으로 우리나라에서 중기재정계획이 작성되었다. 당시 중기재정계획이 도입된 목적은 그간의 만성적인 재정적자를 해소하고 중기적으로 재정을 관리·운용하기 위함이었다. 이러한 중기재정계획은 경제개발 5개년 계획이 중단된 이후에도 국가재정의 중장기 투자계획을 제시하고 재정건전성을 유지하기 위해 지속되었다. 그러나 그때까지의 중기재정계획은 비정기적으로 작성되었고 외부에 공개되지도 않았으며 단지 예산당국의 참고자료로만 활용되었다. 내용면에서도 예측된 거시경제전망을 바탕으로 세입여건을 검토하고 재정지출규모 및 재정수지에 대한 개략적인 정책방향을 제시하는 수준에 머물렀다.

이후 2004년도부터 중기적 시계에서 재원을 전략적으로 배분함으로써 국정과제를 보다 체계적으로 추진할 목적으로 새로운 중기재정계획인 ‘국가재정운용계획’

을 수립하였다. 새롭게 도입된 국가재정운용계획은 개략적이고 추상적으로 작성되어온 기존의 중기재정계획과는 달리 재정수지와 국가채무 등의 재정총량 지표를 5년 시계에서 전망하고 연도별로 자원배분계획을 제시하고 있다.

중전의 중기재정계획과 「국가재정법」 상 국가재정운용계획을 비교하면 다음과 같다.

[표 14] 과거의 중기재정계획과 국가재정운용계획의 비교

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

자료: 국정북, 「국가재정법」, 2012.

「국가재정법」 상의 국가재정운용계획의 수립 규정은 2006년 10월 4일 규정된 이후 2008년 2월 29일, 2010년 5월 17일 두 차례에 걸쳐 개정되었다. 2008년의 제1차 개정은 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 ‘기획예산처장관’에서 ‘기획재정부장관’으로 변경되었다.

2010년의 제2차 개정에서는 일부 조항의 개정과 신설이 이루어졌다. 국가재정운용계획에 포함될 내용 가운데 ‘재정규모증가율’이 ‘재정규모증가율 및 그 근거’로 바뀌고 새로이 의무지출과 재량지출의 증가율 및 산출근거, 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거가 추가되었다.

또한 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 ‘전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서’, ‘중장기 기

금재정관리계획’ 그리고 ‘국가채무관리계획’이 포함되어야 한다는 조항이 새로이 신설되었다.

아울러 정부가 추가경정예산안을 제출할 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정 운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안을 국회에 보고하여야 한다는 조항과 정부가 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 이전에 재정수지, 재원배분 등의 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다는 조항이 새로이 신설되었다.

### 국가재정운용계획 관련 제2차 개정(2010. 5. 17.)의 주요 내용

1. 중기재정전망의 실효성 제고를 위하여 재정규모 증가율 및 그 근거를 제시하도록 함.
2. 통합재정수지에 대한 전망과 그 근거 및 관리계획을 제시하도록 함.
3. 의무지출과 재량지출 개념을 도입하고 재량지출의 분야별 전망과 그 근거 및 관리계획을 제출하도록 함.
4. 중장기 기금재정관리계획 및 5회계연도 이상의 국가채무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가와 분석을 하도록 의무화 함.
5. 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p><b>제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①</b> (생략)</p> <p>② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재정운용의 기본방향과 목표</li> <li>2. 중·장기 재정전망</li> <li>3. 분야별 재원배분계획 및 투자방향</li> <li>4. 재정규모증가율</li> </ol>	<p><b>제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①</b> (생략)</p> <p>② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재정운용의 기본방향과 목표</li> <li>2. 중·장기 재정전망</li> <li>3. 분야별 재원배분계획 및 투자방향</li> <li>4. 재정규모증가율 및 그 근거</li> </ol> <p><u>4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법</u></p>



<p>5. 조세부담률 및 국민부담률 전망</p> <p>6. 통합재정수지 및 국가채무에 대한 전망</p> <p>7. 전년도에 수립한 국가재정운용계획에 대한 평가</p> <p>8. 그 밖에 대통령이 정하는 사항</p> <p>③ 기획예산처장관은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 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.</p> <p>④ 기획예산처장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 재정경제부장관 및 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다.</p> <p>⑤ 제1항 내지 제4항에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수립</p>	<p>정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역</p> <p>4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획</p> <p>4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거</p> <p>5. 조세부담률 및 국민부담률 전망</p> <p>6. 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획</p> <p>7. &lt;삭 제&gt;</p> <p>8. 그 밖에 대통령이 정하는 사항</p> <p>③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <p>1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서</p> <p>2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획</p> <p>3. 제91조에 따른 국가채무관리계획</p> <p>④ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 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.</p> <p>⑤ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다.</p> <p>⑥ 제1항부터 제5항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수</p>
--	---

<p>에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 <u>기획예산처장관과 협의</u>하여야 한다.</p> <p>⑦ 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 <u>기획예산처장관과 협의</u>하여야 한다.</p>	<p>립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑦ <u>기획재정부장관은 제35조에 따른 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정 운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 한다.</u></p> <p>⑧ <u>기획재정부장관은 국가재정 운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</u></p> <p>⑨ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 <u>기획재정부장관과 협의</u>하여야 한다.</p> <p>⑩ 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 <u>기획재정부장관과 협의</u>하여야 한다.</p>
--	---

## 2. 조문해설

### 가. 국가재정운용계획의 개념

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

국가재정운용계획은 국가정책전망과 재원배분계획을 제시하는 5년 단위 계획

으로, 단년도 예산편성의 기본 틀이 되며, 매년 경제·사회적 여건 변화를 반영하여 연동·보완된다. 이 계획에는 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정전망, 분야별 자원배분 계획, 조세부담률·국민부담률 전망, 통합재정수지·국가채무 전망 등이 포함된다. 국가재정운용계획이 도입됨으로써 각 부처를 비롯한 정부의 단년도 예산은 중장기 국가비전과 정책우선순위를 고려한 중기적 시계에서 편성될 수 있게 되었다.

## 2011~2015년도 국가재정운용계획 개관

### 1. 대내외 거시경제 전망

- 세계경제는 2012년 4%대 중반 완만한 회복세. 다만 유럽재정위기 장기화 소지 등으로 세계경제전망률이 기존 전망보다 낮아질 가능성
- 우리경제는 잠재성장률 수준인 4%대 중반의 성장세를 유지할 것으로 예상

### 2. 2011~2015년 중기재정운용 방향

- 재정건전성을 금융위기 이전 수준으로 조기 복원
- 서민생활 안정 및 지속성장을 위한 미래 대비 투자
- 재정수지: 2013년 균형재정 달성
- 국가채무: 2015년 GDP 대비 30% 이내 수준으로 관리

### 3. 중기재정수입 전망 및 중기재정지출 계획

- 계획기간 중 재정수입은 연평균 7% 내외 증가 전망(연평균 증가율 7.2% 전망)
- 2013년 균형재정 달성을 위해 재정지출증가율은 재정수입증가율(7% 내외)보다 2~3% 낮은 수준으로 관리(연평균 증가율 4.8% 계획)

### 4. 중기재정수지 및 국가채무 전망

- 관리대상수지는 2011년 GDP 대비 2% 적자에서 2015년 GDP 대비 0.3% 흑자 전망
- 통합재정수지는 2011년 GDP 대비 0.4% 적자에서 2015년 GDP 대비 2.5% 흑자 전망
- 국가채무는 2011년 GDP 대비 35.1%에서 2015년 GDP 대비 27.9%로 감축 전망
- 조세부담률은 2011년 19.3%에서 2015년 19.7%로 증가 전망

### 5. 자원배분의 중점

- 일과 사람 중심의 삶의 질 선진화
- 녹색성장과 미래 대비
- 국민안전 및 국격 제고

## 나. 국가재정운용계획의 주요 내용

정부가 국회에 제출하는 국가재정운용계획에 반드시 포함되어야 하는 주요 내용이 법률에 상세히 규정되어 있다. 특히 2010년 5월 17일 법 개정 시 의무지출과 재량지출을 비롯해 국가채무관리계획 등 국가재정운용계획에 포함되어야 할 새로운 내용이 추가되었다. 새로이 추가된 내용을 중심으로 그 개념 및 현황을 살펴본다.

### 의무지출(mandatory expenditure)

재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말한다. 법률에서 강행규정으로 지출의무를 규정하고 있고, 법령에서 지출의 주체, 지출대상 및 지출규모를 명시하고 있으면 의무지출에 해당된다. 즉 지출근거 및 지출요건이 근거 법령에 구체적으로 규정되어 있어 지출규모를 결정함에 있어 예산편성권자 및 심의권자의 재량이 개입될 여지가 없는 지출을 말한다. 의무지출에는 자격급여, 법정(이전)지출, 조약체결 등에 의한 지출, 이자지출 등이 있다.

#### 국가재정법 시행령에 규정된 의무지출의 범위(시행령 제2조4항)

1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출
2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출
3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출

[표 15] 의무지출과 재량지출의 차이

	의무지출	재량지출
지출구분근거	국가재정법 제7조제2항제4호의2	국가재정법 제7조제2항제4호의3
지출발생요인	정부의 지출의무가 명시된 재정수반법률	사업추진 근거법 등
지출규모	법령에 의해 결정	매년 국회예산안 심의에 따라 결정
예산변경방법	재정수반법령의 제·개정	예산 심의과정에서 규모 조정
예산안 심사관점	편성규모의 정확성 등	정책(사업)과 규모의 타당성 등

자료: 국회예산정책처, 「2012 예산안 중점분석Ⅱ」, 2011, p. 1.

국회가 확정된 2012년도 예산에 대한 국회예산정책처의 분석에 따르면 2012년 총지출 325.4조원 중 의무지출은 149.2조원으로 45.9%를 점유하고 있는 것으로 파악되고 있다. 의무지출 중 국가가 발행한 채권이나 차입금에 대한 이자지출액은 15.5조원으로 총지출 대비 4.8%를 점유하고 있으며, 이자상환액을 제외한 의무지출은 133.7조원으로 총지출 대비 41.1%이다.

정부 총지출은 2007년 238.4조원에서 2012년 325.4조원으로 연평균 6.4% 증가하였으나, 같은 기간 의무지출은 99.4조원에서 150.3조원으로 연평균 8.5% 증가하여 총지출 증가율보다 1.3배 빠른 속도로 증가하고 있다.

[표 16] 연도별 분야별 의무지출 추이: 2007~2012년도

(단위: 조원, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율
교부금	50.8 (51.1)	58.8 (51.6)	58.6 (48.9)	59.7 (47.4)	65.5 (47.2)	71.5 (47.9)	7.1
보건·복지· 노동	34.9 (35.1)	40.8 (35.9)	45.9 (38.4)	48.9 (38.9)	53.2 (38.3)	58.1 (38.9)	10.7
이자지출	10.4 (10.5)	10.6 (9.3)	11.6 (9.7)	13.4 (10.7)	16.5 (11.9)	15.5 (10.4)	8.2
기타	3.3 (3.3)	3.7 (3.3)	3.7 (3.1)	3.8 (3.1)	3.7 (2.6)	4.2 (2.8)	4.8
합계	99.4 (100.0)	113.9 (100.0)	119.8 (100.0)	125.8 (100.0)	138.9 (100.0)	149.2 (100.0)	8.4

주: 1. 2007~2010년은 결산기준, 2011년과 2012년은 예산기준.

2. 괄호안은 전체의무지출대비 비중.

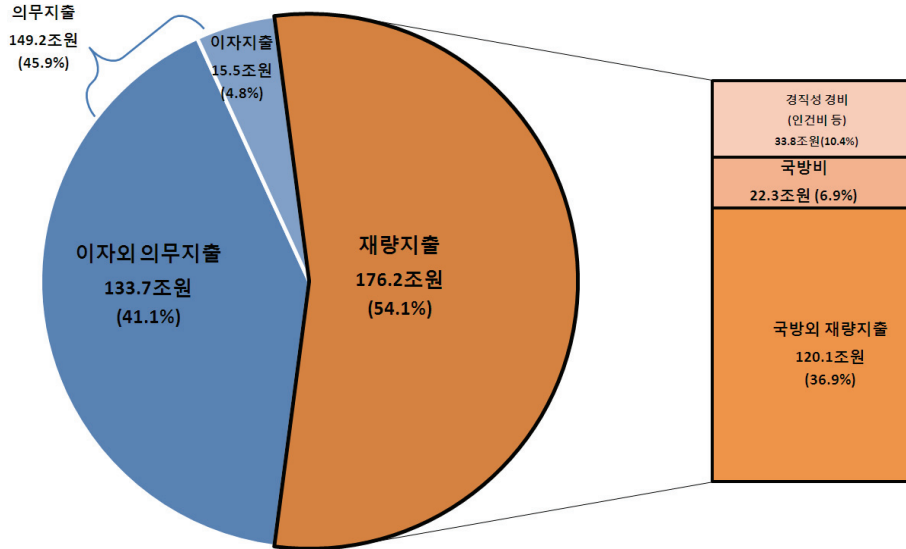
3. 2007~2012년까지의 연평균 증가율.

자료: 국회예산정책처, 기획재정부.

### 재량지출(discretionary expenditure)

재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말하고, 매년 국회예산안 심의에 따라 결정되는 지출이다. 국회에서 확정된 2012년도 예산에 대한 국회예산정책처의 분석에 따르면 2012년 총지출 325.4조원 중 재량지출은 176.2조원으로 54.1%를 점유하고 있는 것으로 파악되었다.

[그림 5] 2012년 예산의 의무지출과 재량지출 구조



주: 1. 의무지출은 국회예산정책처의 분류기준을 적용.  
 2. 인건비와 기본경비는 중앙관서 유지·운영 경비.  
 3. 이미 예산이 승인된 사업의 계속 비용(완성에 수년을 요하는 공사 등).  
 4. 국방부와 방위사업청 일반회계 지출(33.2조원)에서 인건비(9.3조원), 기본경비(0.4조원), 의무지출(1.0조원, 건강보험 등) 제외.  
 5. 공자기금(외평채 이자상환 제외), 공무원연금, 중소기업창업및진흥기금, 근로복지진흥기금, 국민주택기금의 이자상환액만을 포함하였으며, 단기차입금에 대한 지급이자는 제외.  
 자료: 국회예산정책처, 「한눈에 보는 대한민국재정 2012」, 2012, p. 18.

### 조세부담률

한 나라의 국내총생산에 대한 조세총액(국세 + 지방세)의 비율을 말하는 것으로, 제정의 상대적 규모를 나타내는 지표이다. 조세부담률은 세금부담의 정도를 파악하고자 할 때 사용되며 조세부담률이 높다는 것은 세부담이 많다는 의미로 받아들여진다.

우리나라의 연도별 조세부담률은 2005년 18.9%에서 점차 증가하여 2007년 21.0%까지 상승하였다가 2012년에는 19.2%로 전망되고 있다. 조세부담률은 단지 국내총생산 대비 조세총액을 보여주는 개념이기 때문에 조세부담의 배분상황 내지 공평성 등 세부담의 내용에 대해서는 전혀 알려주지 못한다.

우리나라의 조세부담률을 OECD 국가전체 평균과 비교하였을 때 수치상으로는 높지 않게 나온다. OECD 국가의 평균 조세부담률이 2005년에 26.6%, 2006년에 26.8%, 2007년에 26.7%, 그리고 2008년에 26.6%를 보이고 있기 때문이다.

[그림 6] 연도별 조세부담률



### 국민부담률

국민들이 1년 동안 낸 세금과 국민연금·의료보험료·산재보험료 등 각종 사회 보장기여금을 합한 총액이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중을 말한다. 즉, 국민 부담률은 조세부담률과 사회보장부담률을 합한 것이다. 우리나라의 국민부담률은 2004년 23.3%에서 해마다 증가해 2007년 26.5%까지 상승하였다가 2010년 25.1%를 보이고 있다. 우리나라의 국민부담률을 OECD 국가들의 국민부담률과 비교하였을 때 수치상으로 높은 것은 아니다. OECD 국가 전체의 평균 국민부담률이 2004년도에 34.6%이었고, 2007년에 35.4%를 보였으며, 2008년에는 약간 감소해 34.8%를 보이고 있기 때문이다.

[표 17] OECD 국가 조세부담률·국민부담률

	OECD 평균	한 국
조세부담률	26.6% (2008년도)	19.2% (2012년도 전망)
국민부담률	34.8% (2008년도)	25.1% (2010년도)

자료: 기획재정부.



## 통합재정수지 및 관리대상수지

통합재정수지는 일반회계·특별회계·기금을 모두 포괄하는 수지로서, 회계·기금간 내부 거래 및 차입·채무상환 등 보전거래를 제외한 실질적 의미의 수입·지출의 차이를 나타내며, ‘통합재정수입’에서 ‘통합재정지출 및 순융자’를 차감하여 계산한다.

정부는 매년 1회 이상 통합재정수지를 공표하고 있고, 국가재정운용계획에 통합재정수지에 대한 전망을 포함하고 있으며, 결산에 통합재정수지표를 첨부하고 있다.

통합재정수지는 정부부문의 재정규모를 파악할 수 있고, 내부거래와 보전거래를 차감한 순수 재정활동 규모를 파악할 수 있다는 점에서 유용하다. 또한 통합재정수지는 재정적자 혹은 흑자에 대한 보전재원을 뺀 순수 재정활동으로 인한 재정수지를 나타내므로 당해 연도 재정활동의 건전성을 파악할 수 있는 지표로도 활용된다.

통합재정관련 국제기준에는 지방정부도 포함하게 되어있으나 우리나라는 중앙정부 기준으로만 작성하고 있다. 통합재정규모에 지방정부도 포함될 필요가 있다는 논의 또한 제기되고 있다.

관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 산재보험, 고용보험) 수지를 제외한 것으로서 재정건전성을 보다 정확히 판단하기 위한 지표로 사용된다. 국민연금을 비롯한 사회보장성기금은 장기적으로 상당한 재정문제를 낳을 것으로 예상되지만 현재는 통합재정수지의 흑자를 증가시키는 요인으로 작용하고 있는데, 이는 아직 연금수급자가 본격적으로 발생하지 않고 있기 때문이다. 따라서 사회보험성기금의 장기적인 재정불안정을 고려하면 이러한 기금의 흑자를 통합재정수지에서 제외하는 관리대상수지 역시 유용한 재정지표라 할 수 있다.

$$\text{통합재정수지} = \text{통합재정수입} - (\text{통합재정지출} + \text{순융자})$$

$$\text{관리대상수지} = \text{통합재정수지} - \text{사회보험성기금의 흑자부}$$

## 통합재정수지 지표의 유용성

1. 내부거래와 보전거래를 차감한 순수 재정활동 규모 파악에 유용
2. 재정적자 또는 흑자에 대한 보전재원을 뺀 순수재정활동으로 인한 재정수지를 파악하므로 당해 연도 재정활동의 건전성 파악에 유용
3. 재정이 실물부문에 미치는 영향 및 효과 파악에 유용

2011년도 통합재정수지는 총수입 292.3조원, 총지출 273.7조원에서 18.6조원(GDP 대비 1.5%) 흑자를 나타냈고, 관리대상수지는 13.5조원(GDP 대비 -1.1%) 적자를 보였다.

## 국가채무 및 국가채무관리계획

국가채무란 정부가 정부 이외의 민간이나 해외에 원금 또는 원리금의 상환의무를 지고 있는 채무를 의미한다. 우리나라는 국가채무 규모를 파악함에 있어 IMF 기준과 거의 유사하지만 차이점 또한 크다.

IMF는 국가채무를 ‘통합재정기준으로 일반 정부가 직접적인 원금 또는 원리금의 상환의무를 지고 있는 확정채무’로 규정하고 있다. 이 같은 기준에 따라 우리나라는 정부의 채무 보증, 사회보장기금의 잠재채무, 공기업의 채무를 국가채무에 포함하지 않고 있다. 그러나 IMF 기준과는 달리 비영리공공기관의 채무를 포함하지 않고 있으며, 우발채무에 대해서도 전혀 파악하지 않고 있다. 또한 IMF는 공공부문 전체에 대한 통계를 작성해 공표할 것을 권고하고 있으나 우리나라는 일반정부와 공기업을 포함한 공공부문 전체의 재정통계는 아직 발표하지 않고 있다.

국가채무 규모를 그 성질에 따라 향후 조세 등 실질적인 국민의 부담으로 상환해야 하는 채무인 적자성 채무와 대응 재산으로 상환할 수 있는 채무인 금융성 채무로 구분할 수 있다.

우리나라의 국가채무는 2002년 133.8조원에서 2011년 420.7조원으로 가파르게 증가하고 있다. 그러나 국내총생산(GDP) 대비 국가채무규모는 2011년도에 34.0%(전년대비 0.5%p 증가)로 OECD 평균 102.4%에 비해서는 낮은 편이다.

[표 18] 연도별 국가채무 규모

(단위: 억원)

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 전망
국가 채무	133.8	165.8	203.7	247.9	282.7	299.9	309	369.9	392.2	420.7	448.2

자료: 기획재정부, 「e-나라지표」.

[표 19] OECD 주요국의 최근 4개년 GDP 대비 국가채무 비율

(단위: %)

구분	영국	프랑스	미국	일본	독일	한국	OECD 평균
2008	57.0	77.8	71.0	174.1	69.3	30.1	79.3
2009	72.4	89.2	84.3	194.1	76.4	33.8	90.9
2010	82.4	94.1	93.6	199.7	87.0	33.4	97.6
2011	88.5	97.3	101.1	212.7	87.3	33.3	102.4

자료: OECD, 기획재정부.

「국가재정법」 제86조는 정부에 건전재정을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력할 의무를 부여하고 있다. 이를 위하여 제91조제1항에서 국채 또는 차입금의 상환실적·계획 및 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무 증감 전망 등을 포함한 국가채무관리계획을 매년 수립하도록 규정하고 있으며, 국회가 동 계획을 심의할 수 있도록 국가채무관리계획을 국가재정운용계획과 함께 국회에 제출하도록 하고, 결산보고서에도 국가채무관리보고서를 첨부하도록 규정하고 있다.

보다 구체적인 국가채무관리계획 관련 내용은 제91조(국가채무의 관리) 해설에서 기술하고 있다.

## 다. 국가재정운용계획의 수립 절차

국가재정운용계획이 수립되어 국회에 제출되기까지의 절차를 살펴보면, 기획재정부의 지침통보 → 의견수렴 → 자료제출 요청 및 협의 → 최종 수립을 위한 중앙관서장과의 협의 → 국회 소관 상임위 보고 → 국회제출 등의 단계를 밟아 진행된다.

### (1) 국가재정운용계획 수립을 위한 지침 통보

「국가재정법 시행령」 제2조제1항에 기획재정부장관은 국가재정운용계획의 수립을 위한 지침을 마련하여 당해 회계연도의 전년도 12월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다고 규정하고 있다.

### (2) 의견수렴

「국가재정법 시행령」 제2조제2항에 기획재정부장관은 국가재정운용계획에 관한 의견 수렴을 위하여 공청회 또는 토론회 등을 개최할 수 있다고 규정하고 있다.

### (3) 자료제출 요청 및 협의

「국가재정법」 제7조제4항에 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 필요한 때에는 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 중·장기의 대내·외 거시경제전망 및 재정전망 등에 관하여 자료의 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의할 수 있다는 점을 명시하고 있다.

또한 「국가재정법 시행령」 제2조제5항에 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 확정하기 30일 전에 재원조달방안 및 국가재정운용계획과의 연관성 등을 명시하여 기획재정부장관에게 협의를 요청하여야 한다고 명시되어 있다.

「국가재정법」 제7조제10항에 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부 장관과 협의하여야 한다고 규정되어 있다.

#### (4) 중앙관서의 장과 협의

「국가재정법」 제7조제5항에 따라 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 하고 국가재정운용계획을 최종 수립하기에 앞서 국무회의 등을 통해 중앙관서의 장과 협의를 진행하여야 한다.

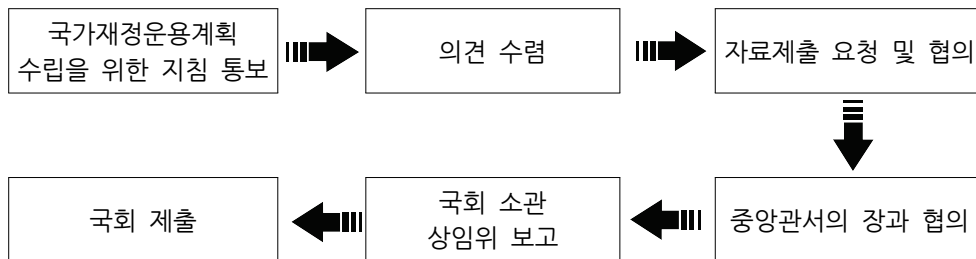
#### (5) 국회 소관 상임위 보고

「국가재정법」 제7조제8항에 따라 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 이에 따라 기획재정부장관은 2010년부터 예산안 및 국가재정운용계획 제출 한 달 전에(9월 초) 기획재정위원회에 재정의 규모와 재원배분 방향을 포함한 국가재정운용계획 수립방향을 보고하고 있다.

#### (6) 국회제출

「국가재정법」 제7조제1항에 정부는 매년 국가재정운용계획을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다고 규정되어 있다.

[표 20] 국가재정운용계획의 수립 절차



#### 라. 국가재정운용계획의 운영 현황

정부는 2004년에 「2004~2008년 국가재정운용계획」을 처음으로 국회에 제출한 이후 해마다 5년 단위의 국가재정운용계획을 수립하여 제출하고 있다. 국가재정운

용계획은 중기적 관점에서의 재원총량 및 배분전략 제시 등 재정운용 비전을 결여하는 단연도 예산과는 달리, 총수입·총지출·재정수지·국가채무 등을 명확히 제시하고 있을 뿐만 아니라 수년 동안의 개별 부처 또는 사업에 대해 일정한 예산제약을 설정하여 총량목표들을 달성하려는 계획을 포함하고 있어 재정건전화의 기초를 구축하는 데 중요한 역할을 하고 있다. 또한 Top-down 예산제도와 더불어 국가재정운용계획이 도입된 후, 정부 개별부처들 간에 자율과 책임이 증대되면서 과거 행해지던 예산 과다요구 관행이 줄어들고 자발적인 세출구조조정이 나타나는 등 일정부분 성과가 있었다.

그러나 그동안의 국가재정운용계획은 당초의 취지에 제대로 부합하지 못한 채 운영되어 온 점도 지적될 수 있다. 현행 국가재정운용계획은 예산안과 함께 국회에 제출되고 있으나 예산안과는 달리 국회의 심의를 받지 않는다. 뿐만 아니라 제도적으로 계획의 달성여부에 대한 구속성이 없기 때문에 행정부는 동 계획의 수립과 운용에 어떠한 제약도 받지 않는 상황으로, 향후 실효성 제고를 위한 구체적인 방안이 강구될 필요가 있다.

국가재정운용계획의 운영상 문제점을 살펴보면, 먼저 국가재정운용계획의 목표가 명확하지 않고 목표달성을 위한 전략이 미흡하다는 점이 지적될 수 있다. 중기 재정운용계획은 재정운용 목표와 이를 달성하기 위한 체계적인 전략이 필요한데, 동 계획은 목표가 불분명하고 실효성 제고를 위한 정책수단의 구체성이 결여되어 경제여건 변화에 따른 대응방안 제의가 미흡한 실정이다.

2004년부터 작성된 국가재정운용계획은 국가채무·재정수지·총수입·총지출 등 주요 재정지표 전망에 있어 ‘전년 계획 대비 금년 계획’ 또는 ‘계획 대비 실적’에 있어 오차가 지속적으로 나타나고 있는데도 이에 대한 평가와 환류(feedback)가 이뤄지지 않고 있는데, 이러한 문제들은 국가재정운용계획의 실효성을 제약하는 요인이 되고 있다.

대체적으로 낙관적인 경제전망에 기초하는 경우가 많아 총수입은 과다 추정되는 경향이 있으며 실제 국가재정운용계획에서 제시되는 4개 총량지표(총수입, 총지출, 관리대상수지, 국가채무)의 목표달성 여부를 분석할 경우, 분석대상 중 90%가 목표달성에 성공하지 못하는 것으로 나타나고 있다.<sup>1)</sup> 예산 편성 시 중기적 재정여건의 자료로 활용될 수 있는 재정운용계획에서의 낙관적인 경제전망은 총지출을 증

1) 국회예산정책처, 「NABO 2009~2013년 국가재정운용계획 분석」, 2009. 11.

가시켜 국가재정운용계획의 도입취지와 반대로 재정건전성을 오히려 해치는 결과를 초래할 수도 있다.

그 밖에 국가재정운용계획의 자원배분체계가 일관되지 못할 뿐만 아니라 결산 및 통합재정상의 자원배분체계와 상이하다는 점, 동 계획에 성과평가 결과가 환류되고 있는지에 대한 명시적인 내용이 없다는 점 등이 문제로 지적되고 있다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 첫째, 목표와 실행전략을 명확히 하고 구체화할 필요가 있으며, 거시경제전망을 보다 신중하게 할 필요가 있다.

둘째, 국가재정운용계획상 재정통계의 투명성을 확보하여 동 계획을 효과적으로 감시할 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 예산안에 앞서 국가재정운용계획시안을 확정하고 부처별 지출한도를 결정할 시기에 동 계획을 제출하도록 하여 국회에서 충분히 논의될 수 있도록 할 필요가 있다. 현재는 계획수립과정에서 국회의 참여 또는 의견교환이 충분치 못하고, 더욱이 예산안과 동시에 제출됨에 따라 국가재정운용계획을 충분히 검토하지 못하는 등 예산과 연계되지 못하는 문제가 있다.

넷째, 재정전망 및 계획에 대한 명확한 기준 설정, 통합재정기준으로의 재정지표 일치, 재정수지와 국가채무 간 범위의 불일치 시정 등을 통해 국가재정운용계획상 재정지표의 투명성을 제고시킬 필요가 있다.

## 마. 외국의 국가재정운용계획 제도<sup>2)</sup>

### (1) 미국

관리예산처(OMB) 및 각 부처는 5개년 재정계획을 세우고 있으며, 거시재정통계의 목적이기 때문에 대략적인 수준으로 작성된다. 외부에 공시되는 내용은 매년 수정되는 5개년 예산금액과 국방/비국방으로 구분된 재량지출의 총액정도이다. 각 부처도 5개년 재정계획을 가지고 있으며, 관리예산처 및 의회와의 협의 목적으로 공표하고 있다. 관리예산처는 이를 검토하고 매년 예산편성시 부처와 협의하지만 최종 결정은 관리예산처가 행한다. 중요한 점은 예산편성권(budget authority)이 의회

2) 김동건 외, 「각 부처 중장기 계획과 국가재정운용계획 연계 방안」, 기획예산처 연구용역 보고서, 2006, pp. 18~43.

에 있기 때문에 각 부처의 중기재정계획에 따른 예산반영 여부는 의회에서 이루어진다는 점이다.

중기재정계획의 작성에 있어서 의회예산처(CBO)는 행정부와는 다른 독자적인 전망치를 제시하고 있으며 「의회예산법」(the Congressional Budget Act of 1974)202절(e) 규정에 따라 예산과 경제전망보고서(the budget and economic outlook & an update)를 매년 작성해 의회에 보고하고 있다.

매년 관리예산처와 의회예산처는 재정지출추계를 통해 향후 10년의 기간에 걸쳐 현행 법률과 정책이 유지된다는 가정 하에 물가변동을 감안하여 조정한 추정(projection)으로 미래경로에 대한 재정기준선을 제시한다. 재정기준선은 정책과 경제상황의 변화에 따른 효과가 반영된 ‘재정결과의 미래경로에 대한 예측(prediction)’과는 구분되며, 이러한 점은 재정수입추계에도 동일하게 적용된다.

미국의회에서는 재정소요점검(scorekeeping)을 하고 있다. 예산심의는 예산지출 권한, 재정수입과 지출, 재정흑자와 적자, 연방정부의 부채한도에 영향을 미치게 되므로, 현재 계류 중이거나 최근 통과된 법률의 예산효과를 재정기준선 또는 예산결의안에서 정한 수준과 비교하여 측정하게 되는데 이러한 절차를 재정소요점검이라 한다. 이는 재정적자가 증가하던 시기에 적자를 통제하기 위한 방안으로 1974년 의회예산법에 근거하여 도입되었으며, 이후 1985년 「균형예산과 긴급재정적자통제법」(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)에 의해 재정기준선이 도입되면서 더욱 발전하였다.

5개년 재정운용계획은 의무지출과 재량지출로 구분되고, 의무지출 분야는 현행법에 의해 지출이 규정되는 영역이고, 재량지출 분야는 5개년 재정운용계획에 의해 지출계획을 세우게 된다. 5개년 재정운용계획의 단년도 예산으로의 연동방식은 기존의 5개년 계획에 개정된 법률에 의해 수반되는 지출변동만을 조정하여 반영한다.

## (2) 영국

영국정부의 예산정책은 1980년 이래로 통화와 재정의 기본적인 틀을 제공하고 있는 중기재정전략(Medium-Term Financial Strategy, MTFS)에 의해 결정되고 있다. 중기재정전략은 예산보고서에 의해 발표되며 매년 개정되지만, 지속되는 높은 증가율을 억제하는 것이 핵심 목표이다.



각 중기재정전략에는 향후 4~5년간의 공공부문 차입소요액과 그 주요비용 등 주요 재정지표에 대한 추계치가 포함되어 있다. 공공지출의 목표는 공공지출이 국가소득에서 차지하는 비중을 낮추고 공공지출의 가치(value for money)를 향상시키는 데에 맞추어져 있다. 이러한 예산편성 목표를 달성하기 위해 공공지출을 효과적으로 통제할 수 있어야 하며, 이를 위해 1992년 총액예산편성(top-down) 방식이 도입되었고, 이에 따라 총통제치(control total)라 불리는 지출통제액의 개념이 도입되었다.

각 부처는 부처투자전략서(Department Investment Strategies, DIS)를 작성해 그 안에 자본지출을 어떻게 관리할 것인가에 관한 계획을 담는다. DIS에는 각 부처가 수행하거나 수행하고자 하는 자본프로젝트들에 관한 평가, 자금배정, 조달에서부터 프로그램의 최종산출에 대한 평가에 이르기까지 다양한 내용을 담는다. DIS에는 각 부처의 전략, 각 부처의 자산에 대한 설명, 향후 3년 동안의 새로운 투자계획 등이 포함된다.

장기 사업은 총액예산편성정책에 의해 관리되며 다년도 예산제도에 의해 보완된다. 다년도 예산제도는 3년 동안의 예산이 정해지면 2년 단위로 재검토하나 인플레이션 발생 등 당초 예측과 크게 달라지는 경우에만 재조정된다. 다년도 예산제도 하에서 정부의 총지출은 총관리지출(Total Managed Expenditure, TME)에 의해 이루어지게 되는데 TME는 부처지출한도(Departmental Expenditure Limits, DEL)와 연관리지출액(Annually Managed Expenditure, AME)으로 구분된다. 부처지출한도는 자원지출(resource spending)과 자본지출(capital expenditure)로 구분된다.

제8조(성과중심의 재정운용) ① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 “기금관리주체”라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 제31조제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 예산 및 기금의 성과보고서를 작성하여야 한다. <개정 2008. 12. 31>

④ 삭제 <2008. 12. 31>

⑤ 기획재정부장관은 제2항에 따른 성과계획서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

⑥ 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

⑦ 기획재정부장관은 제6항의 규정에 따른 평가와 관련하여 전문적인 조사·연구 등이 필요한 때에는 관계 전문기관 등에 조사·연구 등을 위탁할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

⑧ 기획재정부장관은 제6항의 규정에 따른 평가를 행함에 있어 필요하다고 인정하는 때에는 관계 행정기관의 장 등에 대하여 평가에 관한 의견 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 등은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 한다. <개정 2008. 2. 29>

⑨ 제33조에 따른 예산안, 제35조에 따른 수정예산안, 제68조제1항에 따른 기금운용계획안, 제70조제2항에 따른 기금운용계획변경안 및 제89조제1항에 따른 추가경정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서는 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치하도록 노력하여야 한다. <신설 2009. 5. 27>

## 1. 성과관리제도의 도입 배경

대부분의 OECD 국가들은 성과중심의 재정운영체도를 시행하고 있는데 이는 1980년대 이후 누적되기 시작한 재정적자에 대응하기 위하여 1990년대부터 시작되었다. 각국 정부는 공공서비스의 감소 없이 정부지출을 축소하기 위한 방안으로 그 결과 중기예산제도와 성과관리제도가 도입되기 시작했다.

중기예산제도는 예산의 감축가능성을 높이기 위한 것이고 성과관리 제도는 재정지출의 성과와 효율성을 제고하기 위한 것인데 이 같은 제도를 통해 각국 정부는 불요불급한 지출을 억제하고 정부성과 및 책임성을 제고하는 데에 노력을 기울이게 되었다.

[표 21] OECD 국가에서의 성과관리제도 도입 배경

과제	방향	대책	목적
과다한 재정적자	공공서비스유지, 지출축소	중기예산	재원의 효율적 배분
		성과관리 제도	재정지출의 효율성과 효과성 제고

자료: 국회예산정책처.

이와 같이 국제적 행정환경의 변화에 따라 우리나라에서도 ‘성과(결과)중심의 관리제도’를 도입하고자 하였다. 당시 국무조정실의 기관평가제, 기획예산처의 재정 성과관리제도, 행정자치부의 목표관리제 등이 모두 성과관리제도 도입을 염두에 두고 실시된 것이었다.

그러나 참여정부가 출범한 후 각 행정기관들에 의해 중복적으로 운영되어 온 성과관리제도를 통합하여 운영할 필요성이 제기되자 정부는 2006년 「정부업무평가 기본법안」과 「국가재정법안」을 국회에 제출하였으며, 각각 동년 4월과 10월 동 법안이 국회를 통과하였다.

성과관리제도의 도입 목적은 투입을 중심으로 하는 전통적인 사업 추진방식에서 벗어나 성과(결과)를 중심으로 사업을 추진함으로써 사업의 효율성·효과성·책임

성을 제고하는 데에 있다. 사실 성과관리제도가 도입되기 이전까지는 공공부문의 경우 그 성과의 다차원성·불분명성으로 인하여 산출 및 결과와 같은 성과보다는 투입 및 과정을 중심으로 통제가 이루어져 왔다. 이로 인하여 절차와 규칙에 치중하는 업무행태를 유발하고 정책의 최종 목적에 무관심하며 비효율이 발생하는 등 문제점이 발생하였다. 따라서 최소의 비용으로 실제 정책성과를 어느 정도 달성하였는지에 중점을 두고 정책성과에 대한 과학적 측정기법 등을 적용하여 정책의 책임성과 효율성을 제고시킬 필요성이 대두되었다.

우리나라에서 성과관리제도가 도입되게 된 배경을 요약하면 첫째, 재정사업의 성과를 제고하기 위한 것이었다. 우리나라의 경우에도 정부사업에 대한 재정지출에 있어 투입 위주의 관리방식을 사용함에 따라 성과 및 책임성 측면에서 취약하였다. 정부의 재정지출은 투입보다 성과가 중요한데 실제 예산편성 및 환류가 투입 위주로 운영됨으로써 성과가 없거나 낮은 사업이 지속될 가능성이 상존했다. 투입 위주의 예산편성에서는 한 번 편성·배정된 예산은 적법하게 사용하기만 하면 문제가 발생하지 않으므로 기관 및 부서의 성과의식이 희박했고 성과결과에 대한 책임의식도 낮았다.

둘째로, 미래의 재정수요에 대비하기 위해 성과관리제도 도입이 시급하였다. 우리나라는 사회보장 관련 재정지출수요의 지속적 증가 등 재정부담을 증가시킬 수 있는 요인들이 상존하고 있다. 성과관리제도는 이러한 미래의 재정수요에 대비하여 정부사업의 효과를 대폭 증대시킬 필요에 부합하기 위한 것이다.

[표 22] 우리나라에서의 성과관리제도 도입 배경

과제	방향	대책	목적
투입위주의 예산편성으로 인한 성과의식 결여	정부재정지출의 효율성 및 효과성 제고	재정성과목표관리제도 도입	재정성과평가 통해 성과가 우수한 사업은 예산지원 확대
미래의 재정부담에의 대응		예산요구 시 성과계획서와 성과보고서 제출	재정성과평가 통해 성과가 낮은 사업은 예산감축 및 폐지 검토

자료: 국회예산정책처.

## 2. 연혁

우리나라에서는 1999년에 처음으로 성과관리제도가 도입되어 16개 기관에서 시범적으로 성과계획서를 작성하여 제출하였고, 2003년에 22개 부처를 대상으로 재정성과목표관리제도가 도입됐다. 2004년에 정책·성과중심의 프로그램 예산체계가 도입되었고, 2005년에 성과관리제도를 보완하기 위해 재정사업자율평가제도가 도입되었으며, 2006년부터는 재정사업심층평가가 시행되었다. 2006년 3월에는 「정부업무평가기본법」이 제정되어 4월부터 시행되었으며, 2006년 10월에는 「국가재정법」이 제정되어 2007년 1월부터 시행되었다.

한편 「정부업무평가기본법」 상의 성과관리시행계획과 「국가재정법」 상의 성과계획서는 2007년 통합되었다가 2010회계연도부터는 분리 운영되도록 결정되었으며<sup>1)</sup>, 2009회계연도 성과보고서가 2010년에 최초로 작성되어 국회에 제출되었다.

[표 23] 성과관리제도 추진 현황

일자	추진 내용
1999. 1.	성과주의 예산제도 도입 및 추진계획 마련 - 16개 기관을 선정하여 시범사업 실시
1999. 12.	2000년 예산의 국회 확정 이후, 16개 시범사업기관이 성과계획서를 최종 수정, 제출
2000. 3~4.	16개 시범사업기관의 성과계획서를 기획예산처 홈페이지를 통해 일반국민에 공개 2001년 예산과 관련한 시범사업 추진방침을 2001년도 예산안편성지침을 통하여 시달 - 12개 기관을 시범사업 대상기관으로 추가 선정(총 28개 기관)
2001. 6.	2002년도 성과계획서 및 2000년도 성과보고서 작성지침 시달 - 11개 기관을 시범사업 대상기관으로 추가 선정(총 39개 기관)

1) 2007년부터 2009년까지는 「정부업무평가기본법」 상의 성과관리시행계획과 「국가재정법」 상의 성과계획서가 통합되어 작성되어 국회에 제출되었다. 그 이유는 각 부처로 하여금 비슷한 성격의 성과관리시행계획과 성과계획서의 작성 업무 부담을 덜어주기 위한 것이었다. 그런데 성과관리시행계획은 국회에 제출되어야 할 의무가 없다는 이유로 2010년부터는 성과계획서만 국회에 제출되고 있다. 그 결과 이전에는 포함되었던 주요정책과제에 대한 관리과제는 재정사업이 아니라는 이유로 빠지고 성과계획서에는 오로지 재정사업과 정보화사업의 관리과제만 포함되어 국회에 제출되고 있다.

일자	추진 내용
2003. 5.	성과중심의 재정운영으로 전환하기 위해 성과관리제도를 도입 - 주요 재정사업(예산+기금)의 목표와 성과지표를 사전에 설정하고 지표에 의한 평가결과에 의해 재정사업을 관리하는 제도
2003. 12.	정부사업의 성과평가를 위한 지표 선정 - 선행부처 22개 기관의 주요 재정사업 30%에 대하여 성과목표와 성과지표 개발
2004. 5.	2004년도 성과관리제도 시행지침 시달 - 기획예산처에 예산을 요구할 때 재정사업으로 달성하고자 하는 성과목표와 목표달성 여부를 측정할 수 있는 지표를 제시하는 「성과계획서」를 작성, 제출해야 함 - 「성과계획서」에 제시된 성과지표의 목표치와 재정사업 집행 후 달성한 실적치를 비교, 분석하여 해당 사업의 집행방식을 개선하거나 예산규모를 조정하는 등 예산편성 과정에 환류
2004. 11.	정책·성과 중심의 프로그램 예산체계 도입 - 정책사업으로서의 개별 프로그램이 예산편성, 집행, 결산, 평가 등 재정운영 전 과정상의 중심적 역할 수행
2005	성과관리제도의 보완을 목적으로 재정사업자율평가제도 도입
2006	9월 「국가재정법」 국회 통과 2006년 성과계획서 및 성과보고서 시행지침을 마련 - 기획예산처는 각 부처 재정지출의 효율성·책임성을 높이기 위해 2006년도 성과계획서 및 성과보고서의 시행지침을 마련하여 22일 각 부처에 통보 재정사업 심층평가 실시
2007	2007회계연도 1월부터 「국가재정법」이 시행됨으로써 재정사업 성과관리제도의 법적 근거 마련 성과계획서를 정부업무평가기본법에 의한 성과관리 시행계획으로 통합
2008	대상부처 모든 사업을 포괄하는 부처별 성과보고서(2007년분)가 처음으로 작성 완료
2009. 5.	성과계획과 성과관리시행계획을 분리(2010회계연도부터)
2010. 5.	성과보고서 최초 작성 및 국회 제출

자료: 한국조세연구원, 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」, 2008을 참조해 국회예산정책처에서 재구성.

성과중심의 재정운용 규정(제2조)은 2006년 10월 4일 제정된 이후 2007년 1월 26일과 2008년 2월 29일에 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경되었다. 그 후 2008년 12월 31일에 일부개정이 이루어졌는데 이때에도 내용상의 변화가 아닌 조문내용을 명확하게 하기 위해 일부 내용이 추가된 것이었다.

즉 제2항의 ‘전년도 예산의 성과보고서’가 의미하는 것은 다름 아닌 「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다는 내용이 추가된 것이다. 또한 제3항의 ‘예산 및 기금의 성과보고서’를 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 작성해야 한다는 점이 추가된 것에 불과했다.

그러나 2009년 5월 27일 일부개정에서는 제9항 ‘예산안, 수정예산안, 기금운용계획안, 기금운용계획변경안 및 추가경정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서는 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치하도록 노력하여야 한다’는 내용의 규정이 신설됐다. 이 조항이 신설되기까지 국회예산정책처는 이 조항의 신설 필요성과 신설되어야 할 구체적인 내용들을 제시하였고, 법안심사과정에서 대부분 그대로 채택되어 법률로 확정되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호	제24차 일부개정 2009. 5. 27. 법률 제9712호
<b>제8조 (성과중심의 재정운용) ① (생략)</b> ② 각 중앙관서의 장은 제31조제1항의 규정에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서를 기획예산처장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항의 규정에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금	<b>제8조 (성과중심의 재정운용) ① (생략)</b> ② 각 중앙관서의 장은 제31조제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는	<b>제8조 (성과중심의 재정운용) ① (생략)</b> ② 각 중앙관서의 장은 제31조제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는

<p>의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획예산처장관에게 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 <u>제58조제1항 및 제73조제1항의 규정</u>에 따라 <u>세입세출 결산보고서 및 기금결산보고서</u>를 제출할 때에 예산 및 기금의 성과보고서를 재정경제부장관에게 함께 제출하여야 한다.</p> <p>④ 감사원은 <u>제60조 및 제73조제4항의 규정</u>에 따라 <u>결산검사보고서 및 기금결산검사보고서</u>를 송부할 때에 예산 및 기금의 성과검사보고서를 재정경제부장관에게 함께 송부하여야 하며, 국회에도 5월 31일까지 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ (생략) ⑥ (생략) ⑦ (생략) ⑧ (생략)</p>	<p>제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 예산 및 기금의 성과보고서를 작성하여야 한다.</p> <p>④ &lt;삭제&gt;</p> <p>⑤ (생략) ⑥ (생략) ⑦ (생략) ⑧ (생략)</p>	<p>제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다.</p> <p>③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 예산 및 기금의 성과보고서를 작성하여야 한다.</p> <p>④ &lt;삭제&gt;</p> <p>⑤ (생략) ⑥ (생략) ⑦ (생략) ⑧ (생략) ⑨ <u>제33조에 따른 예산안, 제35조에 따른 수정예산안, 제68조제1항에 따른 기금운용계획안, 제70조제2항에 따른 기금운용계획변경안 및 제89조제1항에 따른 추</u></p>
---	---	---



		가경정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서는 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치하도록 노력하여야 한다.
--	--	---

### 3. 조문해설

#### 가. 성과관리의 개념

성과관리제도란 기존의 투입·통제 중심의 방식을 벗어나 성과관리를 통해 획득된 성과정보를 바탕으로 정부업무 수행의 책임성을 제고하며, 예산의 편성·심의·집행·결산의 전 과정을 성과위주로 운용하는 제도를 의미한다.

「국가회계법」 제8조제1항에서는 각 중앙관서의 장과 기금관리주체로 하여금 재정활동의 성과관리체계를 구축하도록 규정하는 한편, 「정부업무평가기본법」 제2조제6호에서는 ‘성과관리’란 정부업무를 추진함에 있어 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 정리하는 일련의 활동으로 규정하고 있다.

즉, 성과관리란 각 기관이 그 임무달성을 위해 전략적 관점에서 계획을 수립하고, 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 업무를 추진한 후, 조직의 역량과 성과를 정확히 측정하여 그 결과를 정책의 개선이나 자원배분, 개인의 성과보상에 반영함으로써 조직의 전반적인 효율성을 높이고자 하는 과정으로 이해할 수 있다.

#### 나. 성과관리의 주요 내용

성과관리제도는 크게 재정성과목표관리제도, 재정사업자율평가제도, 심층평가 제도로 나뉘어 운영되고 있다.

## 재정성과목표관리제도(performance monitoring)

‘재정성과목표관리제도’란 각 부처의 임무, 전략목표, 성과목표, 성과지표, 목표치를 중심으로 부처 전체 예산사업의 계획과 성과를 점검하는 것을 말한다. 재정성과목표관리제도는 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용), 제34조(예산안 첨부서류) 제8호, 제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류) 제4호, 「국가회계법」 제14조(결산보고서의 구성) 제4호, 제15조(결산보고서의 작성) 제4항의 규정에 따라 운영되고 있다.

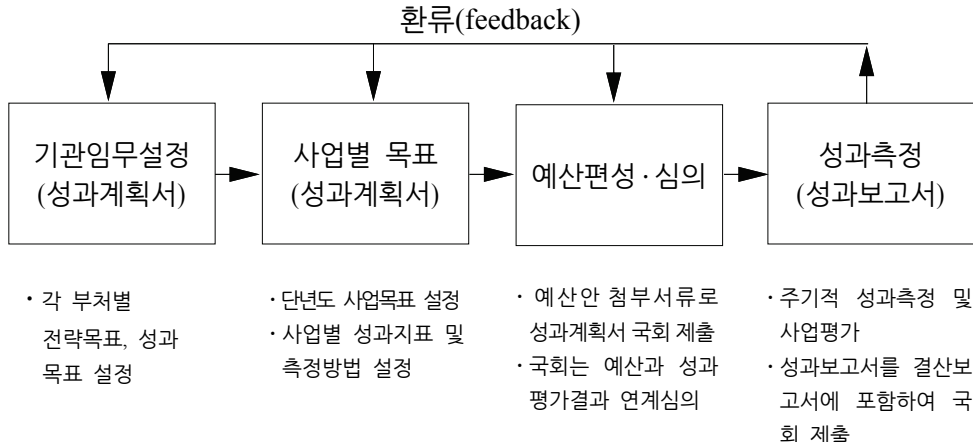
재정성과목표관리에서는 사업별(관리과제별) 성과목표와 추진계획을 설계하고, 사업집행 이후 목표했던 산출과 결과를 달성하였는지에 대해 점검·평가하여, 획득한 성과정보를 다시 예산 및 성과계획 등에 환류시키는 일련의 활동을 의미한다.

이러한 일련의 활동은 재정운용의 효율성 제고와 밀접한 관련을 갖고 있다. 각 부처는 먼저 기관의 임무 및 전략목표를 결정하고 그에 따라 성과목표를 설정한다. 다음으로 성과목표를 달성하기 위한 개별 관리과제의 성과지표를 설정한 후 성과계획서를 작성한다. 매년 10월 2일(회계연도 개시 90일전)까지 정부예산안 국회 제출시 다음 연도의 성과계획서를 부속서류로 함께 제출한다. 그리고 매년 5월 31일까지 국가결산보고서를 국회에 제출할 때에는 전년도의 성과보고서를 부속서류로 제출한다.

재정성과목표관리제도는 성과계획서와 성과보고서를 중심으로 이루어지고 있다. 성과계획서 및 성과보고서는 기획재정부가 정하는 성과계획서, 성과보고서작성지침에 근거하여 매년 작성되고 있다.

성과계획서란 중앙관서의 장이 기관의 전략목표 및 당해 연도 성과목표 달성을 위해 수립하는 연도별 시행계획이다. 성과계획서는 기관의 임무·전략목표 등을 설정하고 「국가재정법」에 의한 중·장기 재정운용계획을 반영하며 관련 법령에 의한 중·장기 계획뿐만 아니라 당해 연도의 성과목표·성과지표 및 과거 3년간의 성과결과 등을 포함하고 있다.

[그림 7] 재정성과목표관리제도의 운용체계



각 정부기관은 성과계획서에 그간의 정책성과, 해당연도의 정책추진 방향을 제시하고 해당 기관의 조직, 인원 등 일반현황과 재정현황을 작성하도록 되어 있다. 또한 성과목표체계에 따라 임무<sup>2)</sup>, 비전<sup>3)</sup>, 전략목표<sup>4)</sup>, 성과목표<sup>5)</sup>를 논리적인 흐름에 맞게 순차적으로 작성하도록 되어 있고, 각 성과목표를 달성하기 위한 관리과제<sup>6)</sup>의 이행정도를 측정하기 위한 성과지표<sup>7)</sup>와 목표치를 설정하고 있다. 그리고 성과목표와 관리과제의 주요내용 및 해당 관리과제와 관련된 예산사업의 내역을 제시하도록 되어 있다.

성과보고서란 성과계획서에서 목표한 바를 어느 정도 달성하였는지를 계획 대비 실적의 형식으로 점검하는 결과보고서를 말한다. 성과보고서의 경우 「국가회계법」 제15조에서 성과계획서 작성 시 설정된 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하도록 하고 있는 바, 성과계획서에 제시된 임무, 비전, 전략목표, 성과목표 및 그 주요 내용들에 대해서는 성과계획서와 동일하게 작성해야 한다.

- 2) 조직이 존재하는 근본적인 목적을 의미하며, 기관 고유의 사명과 역할을 나타낸다.
- 3) 조직이 추구하는 장기적인 목표와 바람직한 미래상으로 조직의 전략방향설정 기능을 수행한다.
- 4) 해당기관이 최대 중점을 두고 지향하는 정책방향을 의미한다.
- 5) 전략목표 달성을 위한 구체적인 행동방향을 나타내며, 연간단위의 단기적이고 구체화된 계획이다.
- 6) 성과목표 달성을 위한 개별 정책 또는 사업을 의미한다.
- 7) 성과목표 및 관리과제의 달성정도를 측정하는 잣대이다.

그리고 추가적으로 성과지표에 대한 실적 및 성과달성률을 산정하도록 되어 있으며, 목표달성 기여도와 목표달성 과정 및 성과미달성 원인 분석과 향후 성과이행 방안 등을 제시하도록 되어 있다.

정부가 제출한 성과계획서/성과보고서를 국회예산정책처는 매년 평가하여 “정부 성과계획서 평가”, “정부 성과보고서 평가”를 발간해 의정활동을 지원하고 있다. 2010년 결산심의 결과 성과보고서 평가에서 지적된 결산시정요구 사항 15건이 반영·조치완료 되었다.

[그림 8] 성과계획서상의 성과목표체계



자료: 구 기획예산처, 「성과관리 및 재정사업 자율평가 개요」, 2007. 1.를 참조하여 국회예산정책처 재구성.

### 재정사업자율평가제도(Program Review)

재정사업자율평가는 이 법에서 “기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다”는 조항(제8조제6항)에 근거해 기획재정부가 주관해 실시하고 있다.

재정사업자율평가란 각 부처가 소관 재정사업을 매년 1/3씩 자체적으로 평가하여 예산편성에 활용하는 제도이다. 구체적으로는 주요재정사업을 주관하는 부처가 해당 사업에 대해 자율평가하고 기획재정부가 확인·점검하여 그 결과를 예산편성 등 재정운용에 활용하는 한편, 미흡한 점에 대해서 각 부처에 제도개선을 권고하여 재정사업 효율화를 지원하는 제도이다.

재정사업자율평가는 평가결과를 통해 세출 구조조정 등 예산과의 연계를 강화하고, 지속적인 재정지원 필요성이 없거나 유사·중복사업 등으로 평가받은 사업의 경우 추진여부를 재검토하여 예산을 편성하며, 사업별 평가결과를 제도 개선 등에 적극 활용하기 위해 실시된다.

재정사업자율평가 결과, ‘매우 우수’, ‘우수’ 등급을 받은 사업에 대해서는 전년 예산대비 10%를 증액하고, ‘미흡’ 등급을 받은 사업에 대해서는 전년 예산대비 10% 감액, 그리고 ‘매우 미흡’ 등급을 받은 사업에 대해서는 전년 예산대비 10% 삭감 또는 사업폐지 검토라는 예산반영 원칙이 세워져 있다. 이 같은 예산반영원칙은 기획재정부가 해마다 작성해 각 부처의 예산편성 시 활용하게 하고 있는 정부의 연도별 「예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」 상의 “성과관리 지침”에 나와 있다. 이 지침에 따르면 ‘매우 미흡’ 등급 사업은 예산삭감 원칙 적용과 함께 사업 폐지도 검토하며, 평가결과 3회 연속 ‘미흡’ 등급사업은 원칙적으로 폐지된다.

국회예산정책처에서 2010년도 재정사업자율평가 결과를 분석한 바에 따르면<sup>8)</sup>, ‘미흡’ 이하 평가를 받은 21개 중앙행정기관의 132개 사업 중 12.1%에 해당하는 16개 사업은 폐지되었고, 54.5%에 해당하는 72개 사업은 2012년 안에 2011년 예산 대비 10% 이상 감액 편성되었으며, 18.2%에 해당하는 24개 사업은 2012년 예산안에 2011년 예산 대비 10% 이하의 범위에서 감액되었다. 그리고 15.2%에 해당하는 20개 사업은 ‘미흡’ 이하의 평가를 받았음에도 2012년도 예산액이 전년 대비 오히려 증액 편성되었다. 이 같은 예산반영 결과는 정부가 재정사업자율평가의 평가결과를 예산편성 시 반영하려는 노력을 어느 정도는 기울이고 있지만 그러한 원칙이 엄격하게 적용되고 있지 않다는 점을 보여 주고 있다.

8) 국회예산정책처, 「2012년도 정부 성과계획서 평가」, 2011, p. 30.

## 재정사업심층평가제도(program evaluation)

재정사업심층평가는 「국가재정법」 제8조제6항부터 제8항까지에 그 근거를 두고 있으며<sup>9)</sup>, 구체적인 사항은 시행령에 위임되어 있다. 「국가재정법 시행령」 제3조는 기획재정부장관이 재정사업심층평가를 실시할 수 있는 대상을 규정하고 있는 바, “재정사업자율평가 결과 추가적으로 정밀검토가 필요하다고 판단되는 사업, 부처간 유사 사업, 국회·감사원 등 타 기관에서 심층평가의 필요성을 제기한 사업, 중복사업 또는 예산낭비 소지가 있는 사업, 향후 지속적으로 재정지출이 급증할 것으로 예상되는 사업, 심층분석을 통해 사업추진성과를 점검할 필요가 있다고 판단되는 사업” 등을 대상으로 깊이 있게 분석·평가하는 것을 말한다.

한국개발연구원에서 작성해 활용하고 있는 재정사업심층평가지침에 따르면<sup>10)</sup>, 재정사업심층평가제도는 계량분석 등 과학적 기법을 동원하여 문제가 제기된 사업들의 성과를 분석·평가하고, 그 성공요인과 실패요인을 파악하여 해당 사업의 운용체계를 개선하고 재정의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다.

재정사업자율평가와 비교하면 그 주체가 각 중앙관서의 장 또는 기금관리주체가 아닌 기획재정부장관이라는 점에서 구별될 수 있다. 또한 재정사업자율평가는 매년 전체 성과목표 중 3분의 1에 해당하는 관리과제를 대상으로 하고 있으나, 심층평가는 자율평가 결과 및 국회와 같은 외부기관의 지적사항 등을 종합적으로 반영하여 그 대상을 선정하고 있다는 점에서도 구분될 수 있다. 그리고 재정사업자율평가가 정형화된 일련의 질문들로 구성된 체크리스트 점검을 통하여 그 성과를 평가하고 있는데 반하여 심층평가는 이를 계량분석 등 과학적인 기법을 활용하여 해당 사업의 추진내용과 성과의 인과관계를 분석하여 사업추진체계를 개선한다는 점에서도 차별성이 있다.

기획재정부는 2005년 노인일자리지원사업, 해외취업지원사업, 지역전략산업진흥사업 등 3개의 사업에 대한 심층평가를 시범 실시하였고, 2006년부터 본격적으로 심층평가를 실시하고 있다. 2005년부터 2009년까지 5년간 총 42건에 대한 평가를 완료하였다.

9) 재정사업자율평가에 대한 법적 근거도 동일하다. 즉, 「국가재정법」에서는 재정사업자율평가와 심층평가를 구분하지 않고 총괄적으로 재정사업에 대한 평가의 근거를 마련하고 있는 것이다. 이러한 재정사업자율평가와 심층평가의 구분은 「국가재정법 시행령」 제3조에서 규정하고 있다.

10) 고영선·김정호, 「재정사업 심층평가 지침」, 한국개발연구원, 2007, p. 30.

[표 24] 재정사업심층평가 완료 사업수 현황

(단위: 개)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	총계
사업수	3	8	9	12	10	42

자료: 기획재정부.

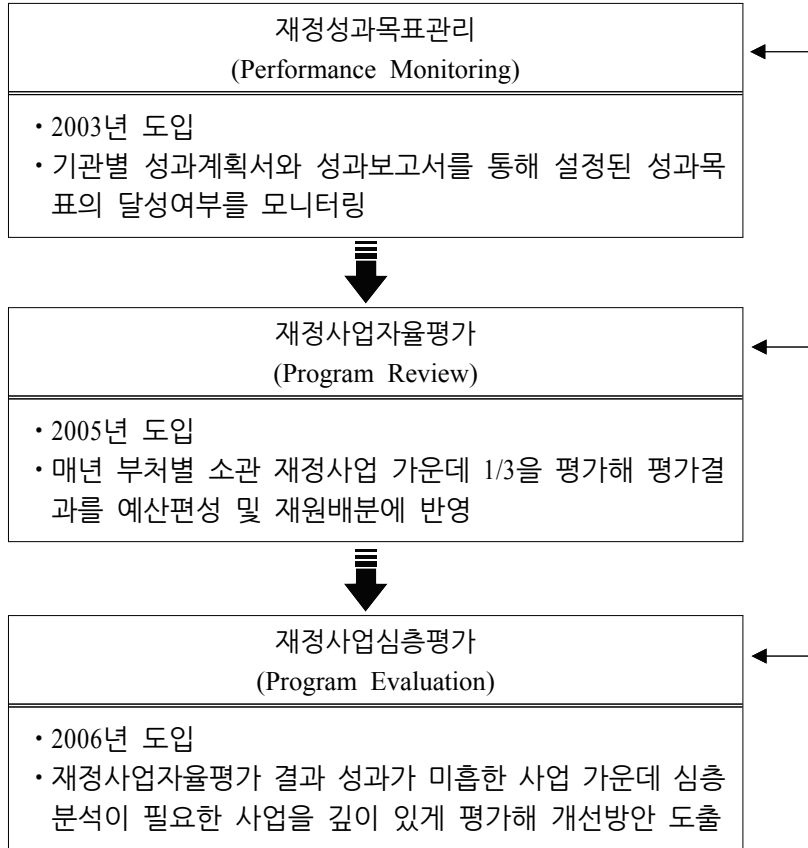
2009년까지의 심층평가는 개별사업을 대상으로 이루어져 왔으나, 2010년부터는 심층평가 대상을 사업군(群)으로 변경하여 실시하고 있다. 이는 기존의 심층평가가 재정지출의 효율성 제고 등 나름대로의 성과를 거두어 왔으나 그 대상을 개별 사업으로 한정함에 따라 과급효과 역시 제한적일 수밖에 없었다는 점을 고려한 것이다.

2010년에는 기초생활보장 지원사업군, 쌀농업 지원사업군, 중소기업 지원사업군, 직업훈련 사업군 등 4개의 사업군을 선정하여 평가하였고, 2011년에는 다문화가족 지원 사업군, 대학경쟁력 강화 사업군, 농산물 유통구조 개선 사업군 등 3개의 사업군에 대하여 심층평가를 수행하기 위하여 계획을 수립하였다.

### 재정성과관리제도간의 관계

재정성과관리를 위한 위 3개의 제도는 상호 밀접하게 연관되어 있다. 첫째, 각 부처는 재정성과목표관리제도를 제대로 운영해야 재정사업자율평가의 결과를 긍정적으로 받을 수 있고 사업도 원활하게 추진할 수 있다. 왜냐하면 재정성과목표관리 관련 항목이 재정사업자율평가의 평가항목에 반영되어 있기 때문이다. 둘째, 재정사업자율평가제도는 재정사업심층평가제도와 밀접하게 연관되어 있다. 재정사업자율평가 결과 성과가 미흡한 사업은 재정심층평가의 대상이 될 수 있기 때문이다. 재정사업자율평가제도와 타 성과관리제도와의 관계를 도식화하면 다음과 같다.

[그림 9] 3개 주요 재정성과관리제도와 그 관계



### 성과관리 관련 「국가회계법」 상의 주요 내용

「국가회계법」은 복식부기·발생주의 회계제도의 근거법으로서 2007년 10월 제정되어 2009년 1월 1일 부로 시행되고 있다. 동법이 제정됨에 따라 정부와 국회는 회계·결산의 결과를 국가재정 운용과정에 활용할 수 있게 되었다. 「국가회계법」 상의 성과관리 규정으로는 제14조(결산보고서의 구성)제4호, 제15조(결산보고서의 작성)제4항이 있다.



[표 25] 국가재정법 및 국가회계법 상의 성과관리 관련 규정

제도	관련 법조문 및 주요내용
성과계획서	국가재정법 제34조, 제71조 : 예산안 및 기금운용계획안의 첨부서류로서 성과계획서 규정
성과보고서	국가회계법 제14조 내지 제15조 : 결산보고서의 구성요소로서 성과보고서 규정, 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하도록 규정
재정사업 자율평가	국가재정법 시행령 제3조 전단 : 재정사업자율평가 실시 규정
재정사업 심층평가	국가재정법 시행령 제3조 후단 및 각호 : 재정사업심층평가의 실시 및 대상사업 규정

자료: 국회예산정책처.

#### 다. 재정성과목표관리제도의 운영 절차

성과계획서 및 성과보고서의 운영절차를 살펴보면 정부의 예산안 및 결산 국회 제출시기와 맞물려 있음을 알 수 있다. n년도 성과계획서는 (n-1)회계연도 6월 말일 까지 각 부처에서 작성하여 기획재정부에 제출하고, 기획재정부는 8월 말일까지 이를 검토하여 각 부처에 보완요청을 한다. 각 부처는 회계연도 개시 90일전까지 기획재정부의 의견을 반영하여 예산안과 함께 국회에 제출한다. 한편 2010년도 성과계획서부터는 (n-1)회계연도 12월 31일까지 기획재정부의 보완 요청사항 및 국회의 예산심의 결과를 반영하여 수정할 수 있게 되었다.

성과계획서 및 성과보고서 작성의 대상이 되는 정부기관은 n회계연도에 예산을 집행한 후 (n+1)회계연도 2월까지 n회계연도에 대한 성과보고서를 작성하여 기획재정부에 제출하고, 기획재정부는 이를 4월 10일까지 감사원에 제출한다. 감사원은 5월 20일까지 성과보고서에 대한 검사를 마치고 기획재정부에 송부하며, 각 부처는 5월 31일까지 감사원의 의견을 반영한 성과보고서를 결산보고서와 함께 국회에 제출하게 된다.

[표 26] 성과계획서 및 성과보고서의 운영절차

일시		주요내용
(n-1)년도	5월 중	성과계획서 작성지침 통보
	~ 6.30	성과계획서 작성 및 기획재정부에 제출
	7.1~8.31	기획재정부의 사전검토 및 보완요청
	회계연도 개시 90일전	기획재정부 의견을 반영하여 예산안과 함께 국회에 제출
	~12.31	기획재정부의 보완 요구사항, 국회의 심의결과를 반영하여 성과계획서 수정
n년도	1. 1~12.31	예산 집행
	1월 중	성과보고서 작성지침 통보
	~ 2.31	성과보고서 작성 및 기획재정부에 제출
(n+1)년도	~ 4.10	감사원 제출
	~ 5.20	감사원 검사 및 기획재정부에 송부
	~ 5.31	감사원 의견반영 및 결산보고서와 함께 국회제출

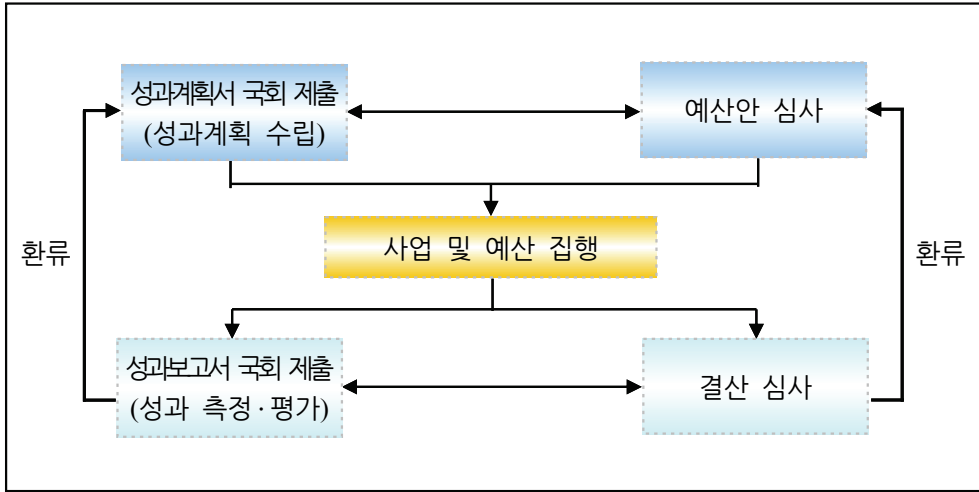
자료: 국회예산정책처, 「2010년도 정부 성과보고서 평가」, 2011. 7.

#### 라. 재정성과목표관리제도와 예·결산 과정과의 연계<sup>11)</sup>

「국가재정법」 제8조 및 제34조에 따르면 정부는 회계연도 개시 90일 전까지 예산안과 함께 성과계획서를 국회에 제출하도록 되어 있으며, 동법 제8조 및 「국가회계법」 제14조 내지 제15조에 따라 5월 31일까지 국가결산보고서와 성과보고서를 국회에 제출하도록 되어 있다. 이와 같은 법적 기반을 토대로 성과관리와 예·결산심사 과정의 연계를 통한 재정사업의 효율성 제고가 필요하고, 이를 위해 성과관리 결과를 예·결산과정으로 환류시킬 수 있는 시스템 구축이 필요하다.

11) 한국조세연구원, 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」, 2008.  
국회예산정책처, 「2010년도 성과계획서 평가」, 2009.

[그림 10] 재정성과목표관리제도와 예·결산과정과의 연계



자료: 한국조세연구원, 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」, 2008.을 바탕으로 국회예산정책처 재구성.

#### 마. 재정사업의 균형발전영향평가

「국가재정법 시행령」 제4조(재정사업의 균형발전영향평가)에서는 기획재정부 장관이 재정사업자율평가를 실시할 때에 국가균형발전에 대한 평가를 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 시행령 상의 이 조항은 재정사업평가 시 ‘균형발전’ 요소도 포함해 평가할 수 있다는 점을 알려주고 있지만 현재의 재정사업자율평가 항목에는 이를 포함하여 실시하지는 않고 있다.

#### 바. 조세지출에 대한 성과관리

「국가재정법」 제16조(예산의 원칙)제3항에서는 정부에게 재정지출 및 조세지출의 성과를 제고하여야 한다는 의무를 부과하고 있다. 특히 「국가재정법」 제27조제1항에서 규정하고 있는 조세지출예산서<sup>12)</sup>를 작성할 때에는 성과관리를 실시하여야 한다는 점을 명확히 하고 있다.

12) 조세지출예산서에 대한 설명은 「국가재정법」 제27조(조세지출예산서의 작성)제1항에 나와 있다. 즉 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연(課稅移延) 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서”를 조세지출예산서라 한다.

또한 「조세특례제한법」 제142조(조세특례의 사전·사후관리) 제3항에서는 대통령령으로 정하는 조세특례사항에 대하여 중앙행정기관의 장은 조세감면으로 인한 효과분석 및 조세감면제도의 존치 여부 등에 대한 의견서(조세감면평가서)를 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다. 조세지출에 대한 성과관리와 조세지출 관련 법안의 국회심의를 효과적으로 하기 위해서는 조세감면평가서를 국회 소관 상임위원회에 제출하는 방안 등에 대해 검토할 필요가 있다.

한편, 성과관리에 있어서도 세출예산과 조세지출예산의 통합재정관리가 부재하다. 예컨대 산업·중소기업 및 에너지분야 세출예산과 조세지출예산의 연계를 구체적으로 확인해 보면, 임시투자세액공제 조세지출의 경우, 투자세액을 공제하여 투자를 유치하고 그 결과 산업경쟁력기반을 구축했는지를 성과목표로 두고, 투자율, 분산투자율, 고용률(혹은 고용유지율)을 성과지표 및 달성률로 두고 있다. 따라서 세출예산과 조세지출예산은 서로 같은 성과목표에 따라 목표치를 달성했는지, 달성하기 위해서는 어떠한 집행점검이 필요한 것인지, 효율적인 성과관리를 위해서는 둘을 어떻게 연계하여 관리할 것인지 등에 대한 성과관리시스템을 갖추어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 통합성과관리시스템을 갖추지 못하고 있다. 향후 「국가재정법」에서의 성과관리와 「조세특례제한법」에서의 사후관리를 연계하여 관리하는 시스템이 필요하다.<sup>13)</sup>

## 사. 우리나라 재정 관련 주요 평가제도

우리나라 재정 관련 평가제도에는 예비타당성조사, 재정사업 자율평가, 보조사업운용평가, 기금운용평가, 환경영향평가 및 국회예산정책처의 국가주요사업평가 등이 있으며 보다 자세한 내역은 다음의 표에서 보는 바와 같다.

13) 국회예산정책처, 「산업·중소기업 및 에너지 분야 중기재정소요 분석」, 2011. 10.

[표 27] 재정 관련 주요 평가제도(총45개)

평가제도	근거 법령	주관기관
1. 예비타당성 조사	국가재정법 제38조 및 시행령 제13조	기획재정부장관
2. 타당성 재조사	국가재정법 제50조 및 시행령 제22조	
3. 재정사업 자율평가	국가재정법 제8조	
4. 재정사업 심층평가	국가재정법 제8조 및 시행령 제3조	
5. 재정사업의 균형발전영향평가	국가재정법시행령 제4조	
6. 보조사업운용평가	보조금 관리에 관한 법률 제15조	
7. 부담금운용평가	부담금관리기본법 제8조	
8. 국유재산 특례에 대한 점검·평가	국유재산특례제한법 제7조	
9. 민간투자사업 종합평가	사회기반시설에 대한 민간투자법 제51조의2	
10. 기금운용평가	국가재정법 제82조	기획재정부장관 (기금운용평가단)
11. 기금준치평가		
12. 기금자산운용실적평가	국가재정법 제76조·제77조·제79조	기금관리주체 (자산운용위원회)
13. 공기업·준정부기관 경영실적평가	공공기관의 운영에 관한 법률 제48조	기획재정부장관 (공공기관운영 위원회)
14. 조세감면평가	조세특례제한법 제142조	기획재정부장관 (중앙행정기관의 장)
15. 국가정보화사업 평가	국가정보화기본법 제10조·제11조 전자정부법 제68조	국가정보화전략위원회 (대통령소속)/ 중앙사무관장기관의 장 행정안전부장관
16. 정부업무평가 (자체평가)/(특정평가)	정부업무평가기본법 제14조·제17조 / 제19조·제20조	중앙행정기관의 장/ 국무총리실
17. 규제개선 점검·평가	행정규제기본법 제34조, 제36조	규제개혁위원회

평가제도	근거 법령	주관기관
18. 경제·인문사회연구회 소관 정부출연 연구기관 평가	정부출연연구기관등의설립·운영 및 육성에관한법률 제28조	경제·인문사회연구회
19. 국가연구개발사업 평가	과학기술기본법 제9조, 국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률	국가과학기술위원회 (대통령 소속)
20. 인적자원개발사업에 대한 자체평가 및 특정평가	인적자원개발기본법 제8조·제9조	중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 국가인적자원위원회 (위원장 대통령)
21. 교육과학기술부 직할기관 출연연구기관 평가	과학기술분야정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률 제28조	교육과학기술부장관
22. 기초기술연구회 출연 연구기관 평가	과학기술분야정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률 제28조	기초기술연구회
23. 산업기술연구회 출연 연구기관 평가	과학기술분야정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률 제28조	산업기술연구회
24. 방위사업청 소관 정부출연연구기관 평가	과학기술기본법 제32조 국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률 제8조	방위사업청장
25. 방위력개선사업 분석·평가	방위사업법 제23조	
26. 지역축제 실태조사·평가	관광진흥법 제48조의2	문화체육관광부장관
27. 환경영향평가 (전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모환경영향평가)	환경정책기본법 제41조, 환경영향평가법	환경부장관 (환경영향평가 대상 사업자)
28. 4대강수계관리기금 성과평가	한강수계관리기금운용규칙 제41조 낙동강수계물관리및주민지원사업등에관한 법률시행령 제37조 금강수계물관리및주민지원사업등에관한법 른시행령 제36조 영산강·섬진강수계물관리및주민지원사업 등에관한법률시행령 제36조	환경부장관
29. 지역발전 5개년 계획 등 시행계획 평가	국가균형발전특별법 제9조	지역발전위원회 (대통령소속)

평가제도	근거 법령	주관기관
30. 책임운영기관 종합평가	책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 제51조	행정안전부장관
31. 지방재정 분석 및 진단	지방재정법 제54, 제55조	
32. 지방자치단체기금 운용성과 분석	지방자치단체 기금관리기본법 제14조	
33. 국가위임사무 등에 대한 평가	정부업무평가기본법 제21조	행정안전부장관 (필요시 관계 중앙행정기관의 장과 합동평가)
34. 지방공기업 경영평가	지방공기업법 제78조 및 78조의2	행정안전부장관 및 시·도지사
35. 지방자치단체 출연 연구원 경영평가	지방자치단체출연연구원의설립및운영에관한법률 제19조	지방자치단체장 (행정안전부지원)
36. 지방자치단체 자체평가	정부업무평가기본법 제18조	지방자치단체장 (행정안전부지원)
37. 고용 영향 평가	고용정책기본법 제13조	고용노동부장관, 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장
38. 재정지원 일자리사업평가	고용정책기본법 제13조의2	고용노동부장관
39. 청년실업대책 및 지역실업자 직업훈련 평가	정부업무평가기본법 제21조	
40. 중기교통시설투자계획의 집행실적평가	국가통합교통체계효율화법 제9조 및 시행령 제5조	국토해양부장관
41. 국가교통물류 경쟁력 조사·평가	국가통합교통체계효율화법 제11조	
42. 교통시설투자 타당성 평가	국가통합교통체계효율화법 제18조	공공기관의 장 및 사회기반시설에 대한 민간투자법에 따른 사업시행자
43. 타당성 조사	건설기술관리법시행령 제57조	발주청
44. 성별영향분석평가/ 특정성별영향분석평가	성별영향분석평가법 제5조 / 제10조	중앙행정의 장, 지방자치단체의 장/ 여성가족부장관
45. 국가의 주요 사업에 대한 분석·평가	국회예산정책처법 제3조	국회예산정책처장

자료: 국회예산정책처, 「재정관련 주요 평가제도」, 2009, pp. 92~93.를 보완·정리.

## 아. 외국의 성과관리제도<sup>14)</sup>

### (1) 미국

미국에서는 1949년 후버 위원회(Hoover Commission)가 성과주의 예산제도를 제안한 이래 성과와 예산을 연계하려는 다양한 시도가 있었다. 1950년에는 「예산 및 회계 절차법」(Budget and Accounting Procedure Act)을 제정하였고, 예산서를 기능과 활동 기준으로 작성하여 제출하도록 하였다. 1965년 존슨대통령이 시행한 계획예산제도와 1973년 닉슨대통령 당시 연방정부 관리를 제고하기 위해 도입된 목표관리제도, 그리고 1977년 영기준예산 등이 이 범주에 속한다.

그러다가 1993년 「정부성과결과법」(Government Performance and Results Act, GPRA)이 제정되면서 본격적으로 성과주의 예산제도가 시작되었다. 「정부성과결과법」에 따라 정부기관은 1997년부터 1999년 초까지 연간성과계획을 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)에 제출하고, 1999년에는 성과보고서를 제출하였다. 2001년 부시 정부는 대통령 국정과제(Presidential Management Agenda<sup>15)</sup>, PMA)를 발표하면서 결과지향적 정부로의 개혁 방안을 발표하였다. 그 중 다섯 번째 과제가 ‘성과와 예산의 통합’이다. 이에 따라 각 부처의 성과 개선 및 「정부성과결과법」의 성과정보를 예산배분에 활용하기 위한 사업평가등급제도(Program Assessment Rating Tool, PART)가 도입되었다.

미국은 행정 서비스의 효과성과 책임성을 높이기 위해 성과중심적인 예산개혁을 지속적으로 추진하고 있다. 미국 성과관리제도의 핵심은 「정부성과결과법」이다. 미국은 「정부성과결과법」을 통해 각 기관이 명확한 임무와 전략을 개발할 수 있게 했고, 모든 정부 프로그램의 성과측정을 가능하게 했을 뿐 아니라 예산에 대해 보다 정확한 정보를 제공받을 수 있게 하였다. 또한 성과결과를 예산에 반영하기 어렵다는 「정부성과결과법」의 한계를 보완하기 위해 사업평가등급제도(PART)라는 평가시스템을 도입하였으며, 아울러 고위험 재정사업관리제도(High - Risk Lists)를 도

14) 한국행정연구원, 「성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석(2008)」, 「중앙행정기관 성과관리시스템의 실태분석 및 개선방안 연구(2009)」, 「예산관리의 효율성 제고를 위한 재정성과관리 연구(2008. 12.)」, 한국조세연구원, 「주요국의 성과관리제도(2011. 2.)」 참조.

15) 1. Strategic Management of Human Capital, 2. Competitive Sourcing, 3. Improved Financial Performance, 4. Expanded Electronic Government, 5. Budget and Performance Integration.



입하여 재정낭비 가능성이 큰 사업들을 고위험 사업으로 지정하여 감시함으로써 예산의 낭비를 방지하고 있다. 한편 성과관리에 대한 관심을 제고하고 성과관리의 일관성을 확보하기 위하여 성과개선담당관(Performance Improvement Officers: PIO)을 백악관 내 관리예산처(OMB)에 신설함으로써 성과관리의 추진체계를 강화하였다.

미국 정부의 성과계획은 다음과 같이 수립된다. 첫째, 5개년을 포괄하는 전략계획을 세우며 이를 3년 주기로 갱신한다. 전략계획은 단기적인 기관의 운영과 활동의 실질적인 지침역할을 할 수 있도록 충분히 구체적으로 설정하도록 되어 있다. 둘째, 「정부성과결과법」에서는 범정부적인 전략계획의 수립을 의무화하고 있지 않다. 따라서 다수의 기관이 관여하고 있는 프로그램과 관련된 전략계획의 수립은 불가능하며, 다수기관의 협력 및 조정을 통해 프로그램을 운영하는 기관은 자신의 전략계획을 수립하는데 타 기관과의 협력과 조정을 계획의 일부로 포함해야 한다. 셋째, 미국 관리예산처는 각 행정기관들의 연간성과계획을 바탕으로 연방성과계획을 작성하여 예산안과 함께 의회에 제출한다.

미국 정부의 성과보고서는 다음과 같이 작성된다. 첫째, 성과보고서에 지난해의 성과달성에 근거한 올해 성과계획의 평가가 포함되도록 하여 성과보고서와 성과계획서가 유기적으로 연계되도록 하고 있다. 둘째, 행정절차와 의무사항의 면제조항이 있는 경우 이들 면제조항의 효과를 제시하도록 하고 있다.

## (2) 캐나다

캐나다는 1970년대 후반 최초로 사업평가를 실시한 이래로 꾸준히 성과정보를 생산하고 활용해 왔다. 1990년대 중반 이후에는 약화된 재정사업 성과관리의 강화를 추진하였고, 2006년부터 지금까지는 현재의 재정위기에 대응하여 정부지출 삭감과 세출구조조정을 위한 성과관리에 노력하고 있다.

2000년 들어 정부 예산사업에 대한 성과관리와 책임성 강화의 필요성이 강하게 부각되었으며, 관련 대책이 마련되어 2006년부터 일련의 개혁이 이루어졌다. 성과관리제도의 도입 필요성은 ‘캐나다인을 위한 결과(Result for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada)’ 및 ‘결과 관리하기(Managing for Result, 2000)’ 등과 같은 보고서에 잘 나타나 있다. 2000년에 발표된 ‘캐나다인을 위한 결과’에서 시민 중심, 가치 추구, 결과 지향, 책임 있는 지출이라는 4가지 관리 선언이

주창되었다. 또 같은 해 발표된 ‘결과 관리하기’에서는 포괄적인 성과관리 체계를 수립하고자 효율적인 정책결정 및 적절한 통제를 위한 재정정보와 비재정정보의 통합, 발생주의 회계제도의 적용, 성과보고서의 개선 등이 제시되었다.

캐나다의 성과관리제도는 다음과 같이 운영된다. 첫째, 성과를 관리하는데 있어 ‘계획 - 집행 - 보고’의 3단계 구성을 지켜나간다. 둘째, 예산과 부처별 성과목표 달성의 연계를 강조한다. 셋째, 전년도와 금년도의 업무수행계획과 보고를 비교하여 발전을 추구하려 한다.

캐나다 정부의 성과계획서는 다음과 같이 작성된다. 첫째, 1년 단위의 단기계획을 운영하며 매년 계획을 수정·보완한다. 둘째, 성과와 예산과 인적자원관리의 유기적 연계를 시도하고 있다. 향후 3년간의 중기적 전략목표의 정책효과별 사업 활동 계획 추세와 재정자원 및 인적자원 계획추세를 동시에 제공해 준다. 셋째, 정책 차원의 성과계획 뿐만 아니라 전략 실현을 위한 지원업무의 계획영역(내부서비스)을 별도로 설정하고 있다.

캐나다 정부의 성과보고서는 다음과 같이 작성된다. 첫째, 재정자원과 인적자원의 계획예산과 실제지출을 비교·제시하고 둘째, 의회에 제출할 세출예산안 준비를 위한 가이드라인을 제공하며 셋째, 정책효과의 인과적 성과결과를 기술하여 사업과 프로그램의 설정 논리를 뒷받침한다. 구체적으로 사회이슈, 이슈에 대한 부처의 역할, 성과달성과정에서의 부처의 우선순위와 행동계획 등을 제시한다.

### (3) 호주

호주의 성과관리제도는 예산과 부처별 성과목표달성을 철저히 연계하여 운영하고 있으며, ‘계획 - 집행 - 보고’ 3단계 형태로 구성되어 있다. 또한, 프로그램과 사업의 구체적 계획과 보고결과가 국·과별로 기술되고 있어 이에 대한 구체적인 성과정보를 확보할 수 있다.

호주 정부의 성과계획 수립은 다음과 같이 이루어진다. 첫째, 3년 단위의 중장기 계획(통합계획)과 1년 단위 단기계획이 연계된다. 통합계획은 비전과 미션을 중심으로 조직이 나아가야 할 방향을 포괄적으로 제시하고 있고, 단기계획은 장기적 방향으로 나아가는 과정에서 직면하는 부처 수준의 전략적 이슈들과 우선사업들을 선정하고 이에 대한 성과목표들을 설정한다. 둘째, 성과계획서의 전체적 구성은 장

기목표를 중심으로 당해 연도 정책수행 성과목표를 설정하여 후속목표를 예측할 수 있도록 한다. 셋째, 정책차원의 성과와 더불어 정책성과 달성을 지원하는 관리차원의 성과목표를 통합적 정책효과라는 영역 아래 차별적으로 설정하여 운영한다.

호주 정부의 성과보고서 작성은 다음과 같이 이루어진다. 첫째, 예산보고서 상에 성과정보를 제공한다. 둘째, 정책효과와 최종산출물에 대한 책임 조직을 명시하고 있다. 셋째, 단순한 지표와 달성도 중심의 보고를 지양하고 성과결과 보고를 인과적 구성에 따라 기술하는 방식으로 운영하고 있다. 넷째, 정책효과별로 우수성과 달성사례는 벤치마킹이 가능하도록 사례분석 결과를 제시하고 있다. 다섯째, 성과평가결과를 평가총괄부처와 해당부처가 상호 협의하여 결정한다.

#### (4) 뉴질랜드

뉴질랜드 성과관리제도의 특징은 1990년대까지만 해도 산출물 위주의 성과관리를 추구하였다는 점이다. 이처럼 산출위주의 성과관리를 추구한 것은 정부가 재정 지출을 통해 달성하고자 하는 목표는 효과나 성과이지만 이를 측정하기가 어려우므로 구체적인 수치로 표시되는 산출을 중심으로 관리하기 위한 것이었다. 그러나 산출중심의 성과관리가 지니는 근본적인 문제 즉, 부처가 산출물 중심으로 규정된 성과지표를 달성한다 하더라도 실제로 그 부처가 추구하는 목표를 달성하였는지의 여부를 확인하기 어렵다는 점 때문에 결과중심으로 전환하게 된다. 이에 따라, 부처들은 계획·집행·보고에 있어서 더욱 전략적이고 결과에 초점을 맞추는 접근이 요구되었다.

성과관리절차는 계획·실행·자체평가·성과검토 및 보고의 사이클로 순환된다. 계획단계에서는 각 부처 및 부처소속 산하기관이 미션, 목표에 따른 성과계획서를 작성하도록 하고 있는데, 산출계획서가 1년간 부처가 이행할 산출의 전체 범위를 적용 가능한 성과지표와 함께 제시하는 문서라면, 성과계획서는 3~5년간 공공서비스 이행에 따른 결과와 산출에 관한 정보를 포함, 어떻게 부처가 의도한 결과를 도출하도록 관리할 것인지를 보여주는 상위 수준의 문서이다. 성과계획서에서는 부처의 역할, 장관 및 사무차관의 책임기술서, 부처의 전략적 방향, 부처가 의도하는 결과와 그에 대한 관리, 결과 산출여부를 평가할 수 있는 지표 등 성과계획에 대한 내용뿐만 아니라 환경변화에 대한 부처의 위험 관리방법, 부처의 조직 건강과 능력

등에 대한 정보를 포함해야한다.

자체평가단계에서는 각 기관의 사무차관들이 자체평가결과로서 연간보고서를 작성한다. 국민에게 더 나은 결과를 궁극적으로 제공하기 위한 결과 중심의 관리제도는 부처의 계획, 관리와 보고에 대한 더욱 전략적이고 결과중심의 접근방법을 추구한다. 이때 연간보고서는 의회와 국민들에게 부처의 책임을 나타낼 수 있는 가장 중요한 수단으로 결과에 대한 관리의 틀에서 가장 중요한 부분이 된다. 연간보고서에 성과계획서에서 제시한 목표, 지표와 기준들에 대한 부처의 성과에 대한 내용, 서비스 성과보고서(statement of service performance), 연간재무보고서(annual financial statements), 책임성 기술서(statement of responsibility), 감사보고서(audit report) 등의 내용을 포함해야 한다.

성과검토 및 보고단계에서는 성과관리 대상기관인 정부부처와 책임운영기관이 작성한 “연간보고서”를 국가서비스위원회(State Services Commission)에 제출하면, 국가서비스위원회는 각 부처들이 제출한 연간보고서 등에 기초하여 기관 및 사무차관에 대한 성과검토를 수행하여 최종보고서를 관련 장관 및 의회에 제출한다.

최근 뉴질랜드는 성과개선체계를 도입하여 추진하고 있다. 성과개선체계는 고위관리자들이 국가서비스에 대한 성과개선을 유도하도록 돕기 위한 중앙정부의 추진과제로서, 성과와 능력을 검토하기 위한 종합적인 모델이다. 성과개선체계는 투명하고 비교가능한 성과정보를 제공하고, 기대목표와 정부기관의 성과에 대한 명확한 신호를 제공하며, 지속적인 사업개선을 강조하는 문화를 조성하기 위해 설계되었다.

성과개선체계에 대한 보고서의 구조는 크게 결과 부분과 조직관리 부분으로 나뉘어, 각 해당 부분에서 하부 내용에 해당하는 등급을 매기고, 간략한 설명을 덧붙이는 형태로 작성되고 있다. 우선, 결과 부분은 정부의 우선순위에 대한 내용과 해당부처의 핵심사업에 대한 내용으로 구성되어 있다. 조직관리 부분은 크게, 리더쉽, 방향과 추진현황, 외부와의 관계, 인력개발, 재무와 자원관리로 구성되어 있다.

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

② 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장에게 제1항의 규정에 따른 재정정보의 공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

## 1. 취지 및 연혁

본 조항의 도입 목적은 정부가 공표하는 재정정보의 범위 및 방법을 확대하여 재정의 투명성을 제고하기 위한 것이다. 「국가재정법」이 제정되기 이전의 구 「예산회계법」 상에 규정된 재정정보의 공표 범위는 ‘예산, 전년도 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액’으로 되어 있어 공표대상의 범위가 협소하였다. 이 같은 문제점을 개선하기 위해 재정정보의 공표 범위를 ‘예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액, 통합재정수지, 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항’으로 확대하였다.

또한 구 「예산회계법」 상에 규정된 재정정보의 공표 방식도 ‘인쇄물’ 방식이었지만 「국가재정법」에서는 ‘정보통신매체·인쇄물’로 규정함으로써 공표방식에 있어서도 확대를 가져왔다.

아울러 구 「예산회계법」 상에서는 규정하지 않았던 재정정보의 공표 횟수도 ‘매년 1회 이상’으로 규정함으로써 재정정보의 공표주기를 명확히 하고 있다.

결론적으로 본 조항을 도입한 목적은 일반국민들의 재정정보에 대한 접근 가능성을 확대함으로써 재정의 투명성을 제고하고, 그에 따라 재정운용의 민주성을 강화하기 위한 것이라 할 수 있다.

이 규정은 2006년 10월 4일에 제정된 이후 2008년 2월 29일에 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경되었다.

## 2. 조문해설

### 가. 재정정보의 개념

일반적으로 정보란 ‘체계적으로 수집된 자료를 특정 목적에 의거하여 체계적으로 조직하고 의미를 부여하여 활용할 수 있도록 만든 것’을 지칭하므로, 재정정보란 ‘재정활동의 전 과정에서 발생하는 각종 자료를 체계적으로 분류하여 의미 있는 수준으로 구현하는 것’이라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

정부는 IMF의 정부재정통계매뉴얼(GFSM; Government Finance Statistics Manual 1986) 지침에 따라 정보의 범위를 설정하며, 이에 기반하여 주요 재정정보를 산출하고 있다. 통합재정지출 및 순융자(또는 총지출) 등의 재정정보는 예산 및 결산의 재정수지를 결정하는 데에 실질적으로 활용되고 있고, 예·결산의 소관·회계·분야·부문·프로그램·단위사업·세부사업 단위의 집행정보 등 구체적 재정정보는 예산안 편성·심사·집행·결산 과정의 각 단계별로 활용되고 있다.

### 재정투명성(Fiscal Transparency)

재정투명성이란 ‘예산의 편성과정, 재정수입의 확보과정, 예산의 계획·편성·운용·집행과정과 환류 및 성과를 공개하는 것’<sup>2)</sup>을 의미하며, 이는 재정을 집행·운용하는 행정주체가 보유한 재정정보를 적시에 정확하고 공정하게 접근가능 하도록 제공하는 것을 의미한다.

재정투명성은 행정부와 국회 간, 행정부와 국민 간 정보의 비대칭(asymmetry of information) 문제를 해결하는 데에 매우 중요하다. 정보의 비대칭이란 정보를 생산·공급하는 쪽이 해당 정보의 소비자·수요자에 비해 월등히 많은 정보를 갖고 있는 현상을 말한다. 재정투명성이 제대로 이루어질 때 국회의 행정부에 대한 재정 감시 및 견제 기능이 원활하게 수행될 수 있으며, 국민들의 정부의 재정사업에 대한 이해도 증진될 수 있다.

1) 재정정보, 재정투명성 및 디지털예산회계시스템에 관한 내용은 서재만, 「재정정보 공개 현황 및 개선방안」, 국회예산정책처, 2010. 을 참조.

2) 길준규·강주영, 「주민참여를 통한 재정투명성 확보방안」, 한국법제연구원, 2007, p. 19.

재정투명성은 국민의 재정운용 과정의 참여 기반을 조성하고 재정민주주의를 담보할 수 있는 틀을 마련한다는 점에서 중요하며, 특히 재정투명성을 제고하기 위해서는 국회와 행정부간의 상호 균형적인 재정 정보 공유가 필수적이다.

#### 디지털예산회계시스템([www.digitalbrain.go.kr](http://www.digitalbrain.go.kr))

디지털예산회계시스템은 예산편성, 집행, 회계결산, 성과관리 등 재정활동의 과정에서 생성된 정보가 관리되는 재정정보시스템이다. 지난 2005년부터 구 기획예산처와 구 재정경제부 등 정부는 중기재정운용, 예산총액배분·자율편성(Top-Down) 및 성과관리 제도의 3대 재정개혁과제의 수행을 뒷받침하기 위해 정부 및 산하기관, 공기업 등 공공부문 전체를 포괄하는 재정정보시스템을 개발하기 시작하여 2007년 도에 구축이 완료되었다.

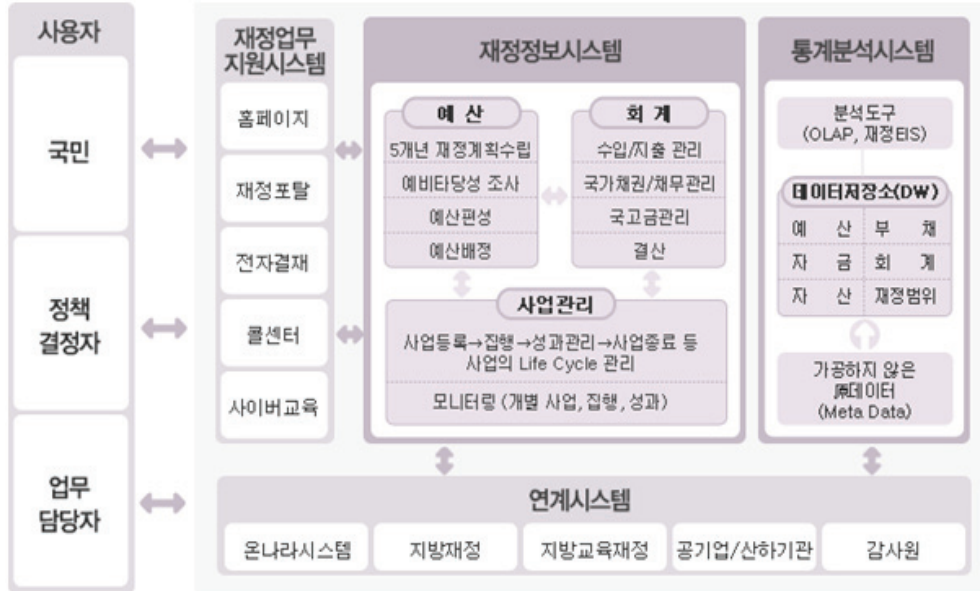
정부는 디지털예산회계시스템의 기대효과로 공공부문 재정활동의 정확한 현황 파악과 재정낭비 요인 제거, 재정관련 정책의 합리적인 의사결정 지원, 예산규모·집행실적·성과평가 결과 등 정보의 투명한 제공을 통한 다양한 재정주체의 만족도 제고, 사업의 Life-Cycle 관리 효율화 등을 제시하고 있다.<sup>3)</sup>

디지털예산회계시스템은 중앙재정정보 통합시스템과 통계분석시스템, 연계시스템, 재정업무지원시스템 등으로 구성되어 있다. 중앙재정정보 통합시스템은 ‘예산관리시스템’, ‘회계관리시스템’, ‘사업관리시스템’이 핵심적이다. 통계분석시스템은 OLAP(On-Line Analytical Processing)과 재정 EIS(Executive Information System) 등으로 구성되어 있으며, 재정업무지원시스템은 홈페이지, 재정포털, 전자결재 시스템으로 구성된다. 연계시스템은 행정부의 업무관리시스템과 지방재정시스템, 국세청, 관세청, 국방부 등의 자체 시스템과 연계되어 있다. 디지털예산회계시스템은 2005년 10월부터 2007년 2월말까지 개발·구축되었으며, 2007년 1월부터 시스템 운영이 시작되었다.

3) 디지털예산회계기획단, ‘디지털예산회계시스템 개발사업 최종보고서-개발완료보고서’, 2007. 2. 참조



[그림 11] 디지털예산회계시스템 구성도



자료: 디지털예산회계시스템 홈페이지 ([www.digitalbrain.go.kr](http://www.digitalbrain.go.kr)).

정부는 2007년부터 디지털예산회계시스템(d-Brain)을 운영하여 예산·집행·결산 등 전 과정을 시스템화하였으나, 국회에 대하여는 디지털예산회계시스템 접근권한을 제한적으로 부여하고 있다.<sup>4)</sup>

이에 국회는 “법정서류, 예산안 세부사업자료, 재정집행상황에 대한 월별 보고 등을 포함하는 적정한 수준의 전자적 재정정보를 제공받을 수 있도록 국회 소관상임위원회 및 예산결산특별위원회와 협의하여, 의원실, 예산결산특별위원회, 예산정책처 등 필요기관으로 d-Brain의 정보제공범위를 확대할 것”을 시정·요구하였다.<sup>5)</sup>

이 같은 국회의 요구에 대해 기획재정부는 2010년 10월 각종 예·결산 관련 법정서류 및 사업설명서를 디지털예산회계시스템에 공개하였으며, 2011년 4월 세부사업별 집행실적을 추가로 제공하였다.

4) 국회에는 단년도 예산·기금편성과 예산·기금변경, 단위업무시스템의 결산에 대한 총계정보에 한해 제공되고 있으며, 이는 종이서류로 제공되는 법정서류보다 낮은 수준의 정보를 담고 있음. 기획재정부 위원회 수석전문위원실, 「2009회계연도 기획재정부위원회 소관 결산 검토보고(Ⅰ)」, 2010. 9, pp. 21~23.

5) 국회예산결산특별위원회, 「2010회계연도 결산심사보고서」, 2011.



[표 28] 국회에 제공되는 디지털예산회계시스템의 재정정보

예 산		결 산		예산변경 현황	법정서류 (2010. 10. 제공)	집행실적 (2011. 4. 제공)
세입/수입	세출/지출	세입/수입	세출/지출			
소관/회계/ 계정	소관/회계/ 계정	소관/회계/ 계정	소관/회계/ 계정	소관	예산/결산	소관/회계/ 계정
수입관· 항·목	분야/ 부문/ 프로그램/ 단위사업/ 세부사업/ 지출목/ 지출세목	수입관· 항·목	분야/ 부문/ 프로그램/ 단위사업/ 세부사업/ 지출목	전용/ 자체전용/ 이용/ 자체이용/ 이체	예산안/ 예산안 개요/ 편성지침 / 사업별 설명서/ 성과계획서 등	분야/ 부문/ 프로그램/ 단위사업/ 세부사업/ 지출목/ 지출세목
정부안/국회확정	예산액/ 증감액/ 예산현액/ 징수결정액/ 수납액/ 미수납액/ 불납결손액	예산액/ 증감액/ 예산현액/ 지출액/ 다음년도 이월액/ 불용액		분야/부문/ 프로그램/ 단위사업/ 지출목	국가결산 보고서/ 중앙관서별 결산보고서 /기금결산/ 국가채무관리 보고서 등	예산액/ 예산현액/ 실집행계획 금액/ 실집행액/ 집행률

자료: 기획재정부.

그러나 기획재정부의 전자적 재정정보 공개범위의 확대조치가 시정·요구 사항에 미치지 못하고 있다.

2010년 10월 기획재정부는 입법과목(장·관·항)에 대한 사업설명서를 공개하였으나, 이는 ‘세부사업 설명자료’를 공개할 필요가 있다는 국회 시정요구에 미치지 못하는 수준이다.<sup>6)</sup> 기획재정부가 공개한 사업설명서는 「국가재정법」 제34조에 따른 예산안 첨부서류(법정서류) 중 하나인 ‘세입세출예산 사업별 설명서’(국회 의안정보 시스템 상에 이미 등재)를 디지털예산회계시스템에 업로드한 것에 지나지 않아 실효성이 없는 조치로 보인다. 또한, 동 자료는 ‘단위사업 단위의 개략적인 사업개요’만을 간략하게 적시하고 있어, 예·결산 심사에 필수적인 세부사업 단위의 사업 목적, 법적 근거, 연도별 예·결산 현황, 추진경과, 구체적 사업계획, 수혜대상, 집행현황 등을 파악할 수 없다.<sup>7)</sup>

6) 장·관·항은 각각 분야·부문·프로그램을 의미하며, 단위사업 및 세부사업은 각각 세항 및 세세항에 해당한다.

## 나. 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항

「국가재정법 시행령」 제5조(재정정보의 공표)는 ‘국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항’으로 국가채권의 현황 및 그 변동내역, 국가재정운용계획, 주요 재정사업에 대한 평가 결과, 조세지출예산서, 국가채무관리계획, 중기지방재정계획을 열거하고 있으며, 이 같은 정보도 함께 공표되어야 한다는 점을 명시하고 있다.

## 다. 연관된 주요 재정정보시스템

### 지방재정관리시스템(e-호조)

기초·광역지방자치단체의 재정계획, 집행, 결산, 분석, 자산관리 등 전체 재정 업무를 하나의 시스템으로 통합·관리하는 것으로 예산운영, 집행상황 등 재정운영 현황을 실시간으로 관리하고, 국고보조금, 지방교부세 등 중앙정부와 지방자치단체 간 재정 관련 업무를 통합·연계해 처리해주는 관리시스템이다.

### 지방교육행재정통합시스템(에듀파인)

16개 시·도 교육지원청의 단위업무, 예산, 통합결산, 재정분석 및 통계를 하나의 시스템으로 통합하는 것으로 교육행정 관련 업무처리의 효율을 높이고, 투명하고 건전한 재정운영을 목적으로 개발·운영되고 있다.

### 사회복지통합관리망(행복e음)

각종 사회복지 급여 서비스 지원 대상자의 자격 및 이력에 관한 정보를 통합 관리하고 지자체의 복지업무 처리를 지원하는 시스템으로 각 기초지방자치단체별로 집행해 왔던 120여개의 복지급여 및 서비스 내역을 전국에 걸쳐 개인별·가구별로 통합 관리하는 정보시스템이다. 사회복지통합관리망은 지자체의 보다 정확하고 효율적인 복지행정 업무(특히, 대상자의 급여자격 유무 확인 업무)를 통해 복지급여의 부정·중복·누락을 차단하려는 목적으로 개발·운영되고 있다.

7) 이러한 문제로 인하여 국회 각 상임위원회와 예산결산특별위원회 등에서는 실무적으로 예·결산 심의에 필수적인 기본사항이 포함된 별도의 양식을 제시하여 개별 부처로부터 세부사업별 설명자료 등 관련 재정정보를 제출받고 있다.

## 보조금통합관리망

2011년 7월 25일에 신설된 「보조금 관리에 관한 법률」 제26조의2(보조사업 관리체계의 개선)는 기획재정부장관 및 중앙관서의 장으로 하여금 보조사업을 원활하게 수행하고 보조금의 중복 수급이나 부정 수급을 방지하기 위하여 보조금통합관리망을 구축하는 등 필요한 노력을 하여야 한다고 규정하고 있다. 2012년 3월 현재 보조금통합관리망이 구축되고 있는 중이다.

## 라. 재정투명성 관련 국제기구 및 외국의 제도

### (1) IMF의 재정투명성 규약

1998년 IMF는 재정투명성과 관련한 각국의 모범관행을 반영하여 재정투명성 규약(Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles)을 채택하였고, 2001년, 2007년 두 차례에 걸쳐 개정하였다. 2007년의 재정투명성 규약은 기본적인 4대 구조 하에 10개의 원칙, 45개의 세부 코드를 규정하고 있다.

### IMF 재정투명성 규약의 4대 기본 구조

IMF의 재정투명성 규약의 핵심 내용이라 할 수 있는 4대 기본 구조는 ‘정부의 역할과 책임의 명확화’, ‘공개된 예산 과정’, ‘정보에 관한 국민의 이용가능성 보장’, ‘재정정보의 완전성에 대한 보증’이다.

첫째, ‘정부의 역할과 책임의 명확화’는 정부의 범위와 관련하여 정부부문이 기타 공공부문·민간경제와 구별되어야 하며, 공공부문 내에서의 각각의 역할에 대한 명확한 공표가 있어야 함을 강조하고 있다. 또한, 재정운영을 위한 명확하고 공개된 법적·규제적·행정적 틀이 있어야 함을 주장한다.

둘째, ‘공개된 예산 과정’에서는 예산 편성(budget preparation)이 기수립된 일정을 준수해야 하며, 잘 정의된 거시경제 및 재정정책의 목적에 의해 조정되어야 한다는 원칙과 예산 집행(execution)·감시(monitoring)·보고(reporting)의 명확한 절차가 있어야 한다는 원칙을 제시한다.

셋째, ‘정보에 관한 국민의 이용가능성 보장’에 있어 3가지 원칙을 제시하는데 먼저 국민은 정부의 과거·현재·미래의 재정활동과 주요 재정위기에 관한 완전한

정보를 제공받아야 한다는 원칙을 제시하며, 다음으로 재정정보는 정책분석이 가능하고, 책임성을 강화하는 방식으로 제공되어야 함을 강조한다. 마지막으로 재정정보의 시기적절한 대외 공표에 관한 약속이 있어야 함을 제시한다.

넷째, ‘재정정보의 완전성에 대한 보증’에 있어서는 재정 데이터가 일반적으로 받아들여질 수 있는 데이터 질에 관한 기준을 충족시켜야 하며, 재정 활동이 효과적인 내부 감시와 세이프 가드에 의해야 함을 제시한다. 마지막으로 재정정보는 독립적인 감사를 받아야 한다고 주장한다.

IMF 재정투명성 규약의 4대 기본 구조 가운데 ‘공개된 예산과정’과 ‘정보에 관한 국민의 이용가능성 보장’의 주요 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

IMF의 규약에 있어서, 각각의 원칙을 모두 준수할 수 있는 투명한 재정체계를 갖추는 것이 중요하겠으나 이중 재정투명성을 정의하는 가장 핵심적인 내용으로 평가되는 것은 ‘공개된 예산 과정’과 ‘정보에 관한 국민의 이용가능성 보장’이라고 할 수 있다. IMF의 동 원칙에 대한 매뉴얼에서는 국민이 재정정보를 활용가능하게 하는 것이 재정투명성의 핵심적인 특징이며, 재정활동과 정부 목표에 관한 종합적인 정보 제공과 정책분석을 가능하게 하고 정부 책임성을 고양시키는 방식의 정보제공이 중요하다고 평가한다. 또한 재정정보의 시기적절하고 균일한 이용을 확실하게 하는 초석은 인터넷을 통한 자유로운 접근이라고 밝히고 있다.<sup>8)</sup>

먼저 IMF 재정투명성 규약에서는 ‘공개된 예산 과정’의 항목 내에서 예산 현황(budget development)에 관한 반기보고서(midyear report)를 의회에 제출하도록 권고하고 있으나, 우리의 경우 「국가재정법」상 행정부의 예산 현황에 대한 반기보고서 규정이 없으며, 실제적으로도 보고되지 않고 있다. 현재 정부가 당해 연도 중에 예산집행 현황에 대해 발표하고 있는 사항은 통합재정에 관한 월간 보고에 그치고 있는 실정이다. IMF의 매뉴얼에 따르면<sup>9)</sup>, 반기 보고서에는 예산 집행에 관한 종합적인 분석을 담고 있어야 하며, 이 종합적인 분석에는 주요 세입, 세출에 대한 전년도 실적과 함께 연도말 추정이 포함되어야 한다. 또한 예산에 영향을 미칠 수 있는 정부의 결정과 환경적 요인들<sup>10)</sup>이 의회에 제출되어야 한다. 기획재정부는 2009년도와

8) IMF, ‘Manual on Fiscal Transparency’, 2007, p. 61.

9) IMF, ‘Manual on Fiscal Transparency’, 2007, p. 58.

10) 변화된 경제성장에 대한 전망, 새로운 정책, 우발채무(contingencies), 세입과 세출의 시기 변화 등을 의미한다.

2010년도에 ‘거시경제안정보고서’라는 이름의 보고서를 통해 당해 연도의 거시경제 상황에 대한 설명을 제시하고 있으나, 예산과 재정에 특화된 반기보고서의 성격을 가지고 있지는 않다.

다음으로 ‘정보에 관한 국민의 이용가능성 보장’의 항목 내에서 과거와 미래의 재정 상황에 관한 보고가 포함되어야 한다고 권고하고 있다. 즉, 당해 회계연도의 재정 상황에 대한 완전한 모습을 파악하기 위해서는 과거 재정 성과에 대한 내용이 연도별 예산서(the annual budget presentation)에 포함되어야 한다. 우리나라의 경우 다음 연도 예산안 제출 시 ‘국가재정운용계획’을 함께 제출하여 미래의 재정 상황에 대한 전망을 제시하고 있으나 향후 경제 상황 추정에 대한 설명이 부족하며, 법정 예산안 서류에도 과거의 실적 정보와 예산안 정보가 비교가능하게 제공되지 못하는 한계가 있다. 칠레의 2006년도 예산서를 살펴보면<sup>11)</sup>, 예산연도 이전 4년간의 예산총계에 관한 정보와 향후 3년간의 예산에 관한 전망을 보여주고 있다. 이러한 정보는 소관부처, 프로그램 단위 등 최대한 많은 총계 정보 이하의 세부정보도 포함한다.

또한, IMF의 재정투명성 규약에서는 장기 재정에 관한 전망을 제시하도록 하고 있다. 일부 국가에서는 고령화와 한정된 자연자원, 기후변화에 의한 잠재 효과 등과 관련한 재정변수(fiscal variables)가 중요한 이슈가 되고 있으며 미국의 경우, 현재 재정 정책으로 인한 장기 전망을 제시하고 있다. 미 정부 예산서의 ‘분석전망’(Analytical Perspectives)을 살펴보면, 최대 75년 단위의 사회보장지출(social security) 등에 대한 추계를 제시하고 있다.<sup>12)</sup> 또한 영국, 호주, 뉴질랜드 등이 재정에 관한 장기 보고서를 작성하고 있으며, EU의 경우에도 2006년도에 ‘EU의 장기 재정 안정성(Long-Term Sustainability of Public Finances in the European Union)’에 관한 보고서를 작성한 바 있다.<sup>13)</sup> 우리나라의 경우 급속한 고령화 등을 고려할 때, 세대간 회계 등을 활용한 재정 상황에 대한 장기추계가 더욱 요청된다고 본다.

마지막으로 IMF 재정투명성 규약에 있어 우리나라가 참고할 주요 사항으로 재정정보의 시기적절한 공표를 들 수 있다. 현행 「국가재정법」 제9조에 재정 상황에 대한 정보 공표를 규정하고 있으나, 그 시기가 특정되어 있지 못한 문제가 있다.

11) IMF, ‘Manual on Fiscal Transparency’, 2007, p. 64.

12) [www.whitehouse.gov/omb/budget](http://www.whitehouse.gov/omb/budget) 참조.

13) IMF, ‘Manual on Fiscal Transparency’, 2007, pp. 78~81.

## (2) 미국의 재정투명성법(Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006)

「재정투명성법」(Transparency Act)으로 불리는 동 법률은 당시 민주·공화 양당의 대표적 대선 주자였던 버락 오바마 대통령과 존 매케인 상원의원 등이 주도해 초당적으로 통과시켰다.<sup>14)</sup>

입법 목적은 국민들에게 그들의 세금이 어떻게 사용되는지에 대한 정보를 제공하기 위해서였다. 국민들은 세금이 어디에 사용되는지에 대해 알 권리가 있으며, 다양한 형태의 계약, 보조금, 용자금, 그리고 기타 형태의 지출에 대해 수집된 자료는 연방정부 지출에 대한 폭 넓은 그림을 제공할 것이고, 재정투명성을 보다 강화시킬 것이란 입법배경을 가지고 제정되었다. 또한 많은 정부기관들의 다양한 형태의 계약, 보조금, 용자금, 그리고 기타 형태의 지출을 보다 자세히 들여다봄으로써 정부에 대한 국민들의 믿음과 전문가들의 신뢰를 형성할 수 있을 것으로 판단해 제정하게 되었다. 정보제공은 [www.usaspending.gov](http://www.usaspending.gov)를 통해 이루어진다.

### 미국연방정부 재정지출 사이트: [USAspending.gov](http://USAspending.gov)

[usaspending.gov](http://usaspending.gov)를 통해 제공되는 정보는 연방정부기관별, 주별, 의원지역구별 계약, 보조금, 용자금, 직접지출, 기타 형태의 지출에 대해 1차 수급자(prime award), 2차 수급자(sub-award)<sup>15)</sup>, 그리고 지역(location)으로 구분하여 제공된다. 2002년도부터 2011년도까지의 정보가 제공되고 있으며, 2만5천달러 이하는 제외된다.<sup>16)</sup>

상위 10위 계약자(Top 10 Contractors) 또는 지원수혜자(Assistance Recipients) 등의 정보는 표로 재가공하여 제공되는데, 예를 들어, 2011년 최대 계약자는 록히드 마틴이며 계약액이 307억 달러임을 알려주고 있다. 아울러 추세(trend)정보와 연방정부기관별 거래 목록(transaction list)과 수취자 목록(recipients list)도 제공된다(국방부도 포함).

14) 선대인, 「세금혁명-새로운 세상을 만드는 최선의 돈」, 2011. 3, p. 376.

15) Monetary award made as a result of Federal award to a grant recipient or contractor to a sub-recipient or sub-contractor respectively.

16) 2만 5천 달러 이하의 경우 Multiple recipient로 표시하여 제공된다.

그러나 [usaspending.gov](https://usaspending.gov)에서는 연방공무원 인건비(salary and wages data for federal employees), 연방 퇴직수당, 퇴역군인급여를 포함한 연방정부 퇴직·장애인 수당(federal retirement and disability benefits; including military and veteran benefits), 각종 세금공제(various tax credits), 국채이자(interest on national debt) 등의 정보는 제공되지 않고 있다.

## 제9조의2 재정 관련 자료의 제출

제9조의2(재정 관련 자료의 제출) 기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 90일 전까지 다음 각 호의 서류를 국회에 제출하여야 한다.

1. 제92조에 따른 국가보증채무관리계획
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따른 중장기 재무관리계획
3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제24조의2에 따른 임대형 민자사업 정부지급금추계서

[본조신설 2010. 5. 17]

### 1. 취지 및 연혁

국가보증채무관리계획, 공공기관의 중장기재무관리계획, 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서 등은 국가채무와는 별개로 국가재정의 건전성 및 지속가능성에 영향을 미칠 수 있는 중대한 사안이다. 이들 중요한 요소에 관한 5년 시계의 중장기 정보를 회계연도 개시일 90일 전까지 국회에 제출토록 함으로써 재정의 지속 가능성을 담보할 수 있는 재정위험 관리체계를 마련한 것으로 볼 수 있다.

통상 보증채무는 우발적으로 발생할 가능성이 있어 재정건전성을 저하시키는 재정위험요인으로 작용할 수 있으며 공기업·준정부기관의 재무상황 악화와 임대형 민자사업에 대한 정부지급금 역시 미래 발생 가능한 재정위험요인이므로 이들 요인을 보다 체계적으로 관리하기 위하여 위 조문을 신설한 것이다.

동 조항의 추가를 위한 개정 법률이 2010년 4월 28일 국회 본회의에서 의결되었고, 2010년 5월 17일에 공포되어 현재에 이르고 있다.

### 2. 조문해설

현재 정부는 결산 시 국가채무관리보고서<sup>1)</sup>를 국회에 제출하고 있다. 그러나 국

1) 「국가회계법」 제15조의2(결산보고서의 부속서류) ④ 제14조제3호에 따른 재무제표에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.



가보증채무는 1998년 외환위기 당시 지급보증한 보증채무가 국가채무로 전환된 사례에서 보듯<sup>2)</sup>, 우발채무이지만 중요한 재정위험 가능성이 있으므로 이를 내실 있게 관리할 필요성이 있다. 따라서 보증채무를 국가채무와는 별개로 관리하는 것이 필요하다. 아울러 보증채무를 국가채무관리보고서의 참고사항 정도로만 여길 것이 아니라 보증채무에 관한 사항을 대상별·종류별로 구분하여 보증채무의 발생 및 상환 일정을 상세히 작성해 국회에 제출하게 함으로써 보증채무의 위험성을 사전에 관리할 수 있는 체계를 갖추었다고 볼 수 있다.

공기업·준정부기관이 국가재정과 밀접하게 관련되어 있고, 공공기관의 재정건전성이 악화되면, 국가는 예산으로 보조·출연을 하게 되거나, 경우에 따라서는 이들 기관의 채무를 인수하게 되는데, 이는 공기업·준정부기관의 재무상태의 위험이 재정의 위험요소로 작용하고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 공기업·준정부기관의 재무상태는 재정의 위험요소로 체계적으로 관리될 필요가 있는데, 본 조문은 공공기관의 중장기 재무관리보고서를 작성·제출하게 함으로써 공기업 및 준정부기관의 부채 등 재무상황과 관련하여 국가재정에 부담으로 귀결될 수 있는 위험요소를 사전에 파악할 수 있게 하겠다는 취지를 담고 있다.

공기업이 정부의 경기부양 및 대규모 국책사업에 동원되면서 과도한 차입을 통하여 외형이 급속히 확대되고 있는 가운데 한국수자원공사, 한국토지주택공사 등 10개 대규모 공공기관의 2012년 부채 추정액만 302조원에 달하고 있다. 이 같은 규모는 2007년에 비해 무려 181조원이 급증할 것으로 전망된다. 이에 따라 2009년 이후 2012년까지 재정지원이 39조원이나 계획되어 있는 등 미래의 국민부담이 가중될 뿐만 아니라 민간자금 흡수와 채권금리 인상 등으로 민간경제 활동을 위축시키는 부작용을 초래할 가능성이 높은 실정이다.<sup>3)</sup> 이에 공기업 및 준정부기관으로 하여금 중장기 재무관리계획을 수립하게 하여 부채 등 재무상황과 관련하여 국가재정의 부담과 연계될 수 있는 문제에 대한 대책을 세울 수 있도록 하려는 것이 본 조문 신

---

1. 국가채무관리보고서  
 2. 「국가채권관리법」 제36조에 따른 국가채권현재액보고서  
 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류

2) 1997년 외환위기 당시 정부는 금융구조조정 등을 추진하기 위해 예금보험공사의 예금보험기금 채권 발행에 대해서는 83.5조원, 자산관리공사의 부실채권정리기금채권 발행과 관련해서는 20.5조원을 지급보증 하였고, 이중 49조원이 국채로 전환되었음.

3) 국회기획재정위원회, 「검토보고」, 2010. 4, p. 2.

설의 목적이라 할 수 있다.

10년~20년에 달하는 장기간에 걸쳐 시행되는 임대형 민자사업으로 인하여 정부지급의무가 계속적으로 발생하고 있으나 정부는 국회에 다음 연도의 지급금 정도에 불과한 자료만 국회에 제출함으로써 향후 중장기 정부 지급규모 관련 내용을 파악하는 데에 어려움이 있었다. 그 결과 국회에서 임대형 민자사업의 한도액 등 국가재정 부담 수준 책정과 관련한 예산 심의가 곤란한 상황이었다. 이에 임대형 민자사업과 관련해 국가재정 부담 규모의 중장기 기간에 대한 분석을 하고, 국가재정 부담과 연계될 수 있는 문제에 대해 사전대책을 세울 수 있도록 하려는 취지에서 본 조문이 신설되었다.

## 보증채무

보증채무란 정부가 지급을 보증한 채무를 말한다. 즉, 주채무자의 채무이행을 국가가 보증하는 것이다. 보증채무는 통상 정부보증채권, 차관지불보증, 일반채무보증으로 구분된다. 정부보증채권의 대부분을 차지하는 구조조정채권은 외환위기 이후 금융구조조정을 위하여 정부의 지급보증 하에 예금보험공사와 자산관리공사가 발행한 채권이고, 차관지불보증의 대상은 지방자치단체 등의 대한민국 법인이 도입하고 정부가 지급을 보증하는 차관이다. 일반채무보증은 정부 이외의 자의 일반적인 차입(채권·차관 제외)에 대한 채무보증을 의미한다.

정부보증 관련 법규정은 「헌법」 제58조, 「국가재정법」 제92조, 「국가재정법 시행령」 제44조, 「국가보증채무관리규칙」 등이 있다. 현재 보증채무 잔액의 대부분은 구조조정채권, 즉, 외환위기시 발생한 공적자금에 대하여 정부가 보증한 것이다.

기획재정부는 국가보증채무관리계획을 통해 보증채무의 부담 및 관리를 담당하고 있다. 보증채무는 2010년 말 예보채상환기금채권(76.7%), 구조조정기금채권(11.5%), 한국장학재단채권(7.2%), 국내은행 외화표시채무(4.3%), 수리자금(水利資金 0.3%)으로 구성되어 있다.<sup>4)</sup>

4) 각 보증채무에 대한 상세 설명은 국회예산정책처, 「2010~2014년 국가보증채무관리계획 분석」, 2010. 에 나와 있다.

[표 29] 최근 6년간 보증채무 규모: 2005~2011년도

(단위: 조원)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
보증채무 (GPD 대비 %)	55.0 (6.4)	36.6 (4.0)	33.1 (3.4)	28.2 (2.7)	29.7 (2.8)	34.8 (3.0)	36.5 (2.9)
예보채상환기금 채권	50.5	34.0	30.6	28.0	27.3	26.7	24.0
구조조정기금채권	-	-	-	-	0.8	4.0	5.9
한국장학재단채권	-	-	-	-	-	2.5	5.3
국내은행 외화 표시 채무	-	-	-	-	1.5	1.5	1.2
수리자금	0.2	0.2	0.2	0.15	0.1	0.1	0.1
부실채권정리기금채권	4.0	2.3	2.3	-	-	-	-
일본수출입은행 차관	0.3	0.1	0.03	-	-	-	-

주: 국내은행 외화표시 채무는 '09년말 매매기준율 1,167.6원을 적용하였고 2010년말 예산 편성 기준 환율 1,150원으로 적용.

자료: 기획재정부.

보증채무는 2010년 12월말 34.8조원으로 전년대비 16.8% 증가하였다. 2011년 국가재정운용계획에 따르면, 2014년까지 예보채상환기금채권과 구조조정기금채권, 국내은행 외화표시 채무, 수리자금의 경우 상환일정에 따라 잔액이 감소할 예정이나<sup>5)</sup> 한국장학재단채권의 경우 신규대출 증가로 채권발행 수요가 증가하여 2014년에 총 보증채무 규모는 35.4조원(GDP 대비 2.2%)으로 전망된다.

국가보증채무의 본질은 우발채무라는 점에서 피보증기관(자)의 신용도 및 채무 건전성의 악화로 대위변제가 발생할 수 있는 문제점이 있다. 따라서 보증채무는 예상 보증규모가 증가할 수 있다는 점<sup>6)</sup>에서 피보증기관(자)의 신용도 및 채무 건전성 강화, 체계화된 유동성 리스크 관리 구축 등 사전 관리가 필요하다.

5) 국내은행 외화표시 채무와 구조조정기금채권은 각각 2012년, 2014년에 상환할 예정이다.

6) 2010년 말 기준 예보채상환기금채권의 보증 한도 대비 실적은 66.7%, 구조조정기금채권은 40%, 한국장학재단채권의 경우 27.8%에 이른다.

## 공공기관의 중장기재무관리계획

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2(중장기재무관리계획의 수립 등)는 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관과 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공기업·준정부기관으로 하여금 매년 해당 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획을 수립하고, 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하게 하고 있다.

2012년 5월 현재 국회기획재정위원회를 통과하여 국회법제사법위원회에 계류 중인 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안」 제39조제2항에 의하면 설립 근거 법률에 정부의 손실보전 조항이 있는 공기업·준정부기관도 중장기재무관리계획을 제출하게 되어 있다. 이 경우 손실보전조항이 있는 10개 기관 중 9개 기관(7)은 자산규모 2조원 이상으로 이미 중장기재무관리계획 작성 대상이며, 나머지 1개 기관인 대한석탄공사가 새로이 작성대상이 된다.

중장기재무관리계획에는 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 재무 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획, 전년도 중장기재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석 등이 포함되어야 한다.

## 임대형 민자사업(BTL) 정부지급금추계서

임대형 민자사업(BTL: Build - Transfer - Lease)은 2005년 1월 새롭게 도입된 민간투자방식으로 도로·철도·하수도 등 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식의 민간투자 사업을 말한다(「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조제2호).

그 근거법률은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」이며 대상시설은 학교·군주거시설 등 48개 유형이 있다.

7) 한국토지주택공사, 한국신용보증기금, 한국기술신용보증기금, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국주택금융공사, 한국광물자원공사, 한국무역진흥공사, 한국장학재단.

정부는 다음 연도에 실시할 임대형 민자사업의 총한도액, 대상시설별 한도액 및 사업추진 과정에서의 예측할 수 없는 지출에 충당하기 위한 예비한도액을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다. 예비한도액은 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업 한도액 합계액의 100분의 20이내의 금액으로 한다(동 법 제7조의2(민간투자사업의 총한도액 등 국회 의결) [전문개정 2011. 8. 4]). 참고로 2012년도 임대형 민자사업 한도액은 7,565억원이다.

[표 30] 연도별 임대형 민자사업(BTL) 한도액 추이: 2005~2012

(단위: 억원)

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
27,014	51,347	45,962	21,022	50,329	23,541	3,704	7,565

자료: 국회예산정책처, 「민간투자사업 편람」, 2010. 7;  
대한민국 국회, 「2012년도 임대형 민자사업 한도액」, 2012. 1.

정부는 미리 국회의 의결을 받아 총한도액을 변경할 수 있다. 정부는 대상시설별 한도액을 100분의 20 이내에서 변경(예비한도액을 초과할 수 없다)할 수 있으며, 주무관청이 대상 시설별 한도액을 변경하려면 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 국회는 정부가 제출한 임대형 민자사업 총한도액을 증액하거나 새로운 대상 시설을 추가하려면 정부의 동의를 받아야 한다.

주무관청은 민간투자사업의 추진방식별로 그 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서를 매년 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 기획재정부장관은 동 보고서를 공개하고 이를 매년 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다(동 법 제51조의2(민간투자사업 추진실적 등의 제출 및 평가)).

아울러, 기획재정부장관은 「국가재정법」 제9조의2(재정 관련 자료의 제출) 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제24조의2(임대형 민자사업 정부지급금추계서의 작성)에 따라 실시단계 승인을 받은 임대형 민자사업의 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업에 대하여 해당 회계연도로부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 정부지

급금 규모를 연도별로 주무부처별·대상시설별 등으로 전망한 임대형 민자사업 정부지급금추계서를 매년 작성하여야 한다. 정부지급금추계서를 작성하는 때에는 정부지급금 규모의 증감 원인을 분석하고 이를 추계서에 포함하여야 한다.

임대형 민자사업의 정부지급금추계서에 따르면 실시계획을 승인받은 국가사업 및 국고보조사업에 2011년부터 2015년까지 지급할 정부지급금 규모는 3조 6,679억 원으로 전망되고 있다.

[표 31] 기획재정부 임대형 민자사업 정부지급금 규모(실시계획 승인 기준)

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	합계
국고 부담	3,727	6,026	8,347	9,173	9,407	36,679

자료: 대한민국 정부, 「2012년 임대형 민자사업(BTL) 한도액안」.

그러나 국회예산정책처가 실시계획 승인 사업 외에 실시협약이 체결된 사업과 지방비 부담 사업까지 합하여 추계한 결과는 2011년부터 2015년까지 9조 7,116억 원으로 전망되고 있다.

[표 32] 국회예산정책처의 임대형 민자사업 정부지급금 추계결과(실시협약 체결 기준)

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	합계
국고 부담	3,889	6,721	9,263	10,243	10,523	40,640
지방비 부담	9,437	10,666	11,509	12,298	12,567	56,476
합계	13,326	17,387	20,772	22,541	23,090	97,116

주: 기획재정부는 실시협약 승인을 기준으로 국고 부담 3조 6,679억 원을 추계하였으나 국회예산정책처는 실시협약 체결을 기준으로 국고 부담 4조 640억 원으로 추계함.

자료: 국회예산정책처, 「2012년 임대형 민자사업(BTL) 한도액안 분석」, 2011. 10.

현재 기획재정부에서 제출하는 임대형 민간투자사업 정부지급금추계서는 실제 계획이 승인된 사업과 국고부담사업을 대상으로 하고 있으나 지방비 부담까지 추계에 포함시킨 결과 BTL 지급금 규모가 2배 정도 확대되는 것으로 나타난다. 정부지급금 중의 일부를 국고에서 지급하지 않고 지방비에서 부담한다고 하더라도 국가의 재정부담을 증가시키는 것은 마찬가지이므로 지방재정 부담의 증가 현황을 국회가 파악할 필요가 있다. 따라서 추계 대상을 지방비 부담 사업까지 확대하도록 체도를 개선하는 것이 필요하다.<sup>8)</sup>

[표 33] 연도별 임대형 민자사업 정부지급금 예·결산 내역: 2007~2011년도

(단위: 백만원, %)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	예산액	집행액 (집행률)	예산액	집행액 (집행률)	예산액	집행액 (집행률)	예산액	집행액 (집행률)	예산액	집행액 (집행률)
환경부					6,886	4,664 (67.7)	50,163	50,163 (100)	130,559	79,164 (60.6)
고용부			4,069	4,068 (100)	4,102	4,102 (100)	4,136	4,135 (100)	4,169	2,085 (50)
복지부					546	0 (0)	1,185	1,185 (100)	8,726	7,999 (91.7)
문광부			207	134 (65)	2,686	1,963 (73)	9,241	8,155 (88)	14,890	7,525 (51)
교육부			5,545	5,173 (93.3)	34,543	33,275 (96.3)	60,364	59,949 (99.3)	83,456	60,517 (72.5)
국방부	1,048	1,048 (100)	1,520	1,447 (95.2)	1,466	1,457 (99.4)	16,888	7,278 (43)	115,282	47,584 (41.3)
계	1,048	1,048 (100)	11,341	10,822 (95.4)	50,229	45,461 (90.5)	141,977	130,865 (92.2)	357,082	204,874 (57.4)

주: 1. 2011년 집행액의 경우 9월 또는 10월말 기준.

2. 교육부의 경우 국립대학시설(울산과기대 포함) 및 과학관 포함 금액임.

3. 국토부, 여성가족부의 경우 운영중인 시설 없음.

4. 복지부 2009년 예산의 경우 한약재유통지원시설에 대한 BTL 정부지급금이었으나, 준공 지연으로 인하여 불용처리 되어 집행률이 0%임.

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 재정리.

8) 국회예산정책처, 「2012년도 대한민국 재정」, 2012. 03, pp. 103~104.

## 민간투자사업 시행자 범위 문제

민간투자사업 시행자의 범위와 관련하여, 2004년도에 (구)기획예산처는 국가, 지방자치단체, 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 정부투자기관 및 특별법에 의하여 설립된 각종 공사 또는 공단 외에는 모두 민간투자사업 사업시행자가 될 수 있다고 밝힌 바 있다.<sup>1)</sup> 따라서 공공기관인 한국도로공사와 국민연금관리공단이 부산울산민자고속도로의 출자지분 100%를 가지게 되었다. 현재 부산울산민자고속도로 사업시행자인 부산울산고속도로(주)에 대한 출자지분 소유 현황은 한국도로공사 51%, 국민연금관리공단 49%이며, 부산울산민자고속도로는 민간투자가 전혀 없는 민간투자사업시설이다.

또한, 기획재정부는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 근거하여 공공부문이 아닌 자는 민간투자사업 시행자가 될 수 있다고 밝히고 있다.<sup>2)</sup> 동법에서 “공공부문”이란 국가, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 기획재정부장관이 지정하는 기관 및 특별법에 따라 설립된 각종 공사 또는 공단이다. 공공기관에서 제외된 한국산업은행, 국민연금관리공단 등은 ‘공사’ 및 ‘공단’이 아니라고 간주될 수 있으므로, 현재 법적으로 민간부문으로 분류될 수 있다. 따라서 한국산업은행 및 국민연금관리공단은 민간부문으로써 자유로이 민간투자사업 시행자가 될 수 있다.

그러나 한국산업은행 및 국민연금관리공단은 정부가 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관임에도 불구하고, 민간부문으로써 분류되는 것은 재고될 필요가 있다. 따라서 기획재정부는 민간투자사업에서의 공공부문 범위를 공공기관으로 지정할 수 있는 법인, 단체 및 기관으로 확대하는 것이 타당할 것이다. 공공기관 지정 대상은 정부가 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관이기 때문이다.

- 1) 기획예산처 공문 민간투자제도과-130(2004. 10. 07.)
- 2) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조(정의)[시행 2012.4.15] [법률 제 10599호, 2011.4.14, 타법개정] 7. “사업시행자”란 공공부문 외의 자로서 이 법에 따라 사업시행자의 지정을 받아 민간투자사업을 시행하는 법인을 말한다. 10. “공공부문”이란 국가 및 지방자치단체와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인을 말한다. 가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 기획재정부장관이 지정하는 기관 나. 특별법에 따라 설립된 각종 공사 또는 공단 11. “민간부문”이란 공공부문 외의 법인(외국법인과 제12조에 따른 민관합동법인을 포함한다)을 말한다.



## 제10조

## 재정운용에 대한 의견수렴

제10조(재정운용에 대한 의견수렴) ① 기획재정부장관은 재정운용에 대한 의견수렴을 위하여 각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의(이하 “자문회의”라 한다)를 운영하여야 한다.

<개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

② 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립할 때, 매 회계연도의 예산안을 편성할 때와 기금운용계획안을 마련할 때에는 미리 자문회의의 의견수렴을 거쳐야 한다.

<개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

③ 자문회의의 구성·기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2008. 12. 31>

### 1. 취지 및 연혁

2006년 「국가재정법」 제정 당시 본 조문에서는 단순히 ‘자문기구’의 설치를 규정하고 있었으나 2008년 말의 개정에서 이를 ‘재정정책자문회의’로 구체화하였다.

이 같은 조문의 배경에는 각종 정부위원회의 정비 방침에 따라 종전의 예산성과금심사위원회와 기금정책심의회를 폐지하고, 각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의에서 종전 기금정책심의회 기능을 통합하여 수행하도록 하게 하려는 취지에서 개정되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호
<b>제10조 (재정운용에 대한 의견수렴)</b> ① 재정경제부장관과 기획예산처장관은 재정운용에 대한 의견수렴을 위하여 각 부처의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 <u>자문기구</u> 를 운영하여야 한다.	<b>제10조 (재정운용에 대한 의견수렴)</b> ① 기획재정부장관은 재정운용에 대한 의견수렴을 위하여 <u>각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의(이하 “자문회의”라 한다)</u> 를 운영하여야 한다.

<p>② 기획예산처장관은 국가재정운용계획을 수립할 때, 매 회계연도의 예산안을 편성할 때와 기금운용계획안을 마련할 때에는 <u>미리 제1항의 규정에 따른 자문기구와 광역지방자치단체의 장의 의견수렴을 거쳐야 한다.</u></p> <p>③ 제1항의 규정에 따른 <u>자문기구</u>의 구성·기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>② 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립할 때, 매 회계연도의 예산안을 편성할 때와 기금운용계획안을 마련할 때에는 <u>미리 자문회의의 의견수렴을 거쳐야 한다.</u></p> <p>③ <u>자문회의</u>의 구성·기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--	---

## 2. 조문해설

재정정책자문회의의 구성과 운영에 관해서는 「국가재정법 시행령」 제6조에 자세히 규정하고 있다.

### 재정정책자문회의의 구성

재정정책자문회의는 기획재정부장관, 행정 각 부처의 차관, 기금 소관 위원회·처·청의 부기관장, 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 시장·도지사, 재정운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 기획재정부장관이 위촉하는 30명 이내의 민간위원으로 구성된다.

재정정책자문회의의 의장은 기획재정부장관이 되고, 위촉된 민간위원의 임기는 2년이다.

### 재정정책자문회의의 운영

재정정책자문회의에서는 국가재정운용계획의 수립, 회계연도별 예산안의 편성 및 기금운용계획안·기금운용계획변경안의 수립, 회계연도별 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침의 수립, 특별회계 및 기금의 신설, 통합 및 폐지에 관한 사항, 기금운용평가단의 기금운용평가 결과 및 개선 권고 사항, 재정제도와 관련된 법

령의 제정·개정 사항, 예산 및 기금 관련 제도개선 사항을 심의한다.

정부는 1년에 4~6회의 재정정책자문회의를 개최하고 있다. 예산안편성지침 및 기금운용계획안작성지침을 각 부처에 전달하기 이전인 4월과 예산안을 작성해 국회에 제출하기 이전인 9월에는 필수적으로 개최하고 있으며, 사안에 따라 서면개최로 대신하기도 한다. 9월 회의에서는 국가재정운용계획 및 기금운용계획안 등을 상정해 토의 형식으로 의견을 수렴하고 있다.

통상 재정정책자문회의는 먼저 기획재정부차관 주재 하에 중앙행정기관의 기획조정실장을 대상으로 개최되고, 그 다음으로 광역지방자치단체의 부지사 및 부시장을 대상으로 개최된다. 그리고 끝으로 30명 이내(2012년 3월 현재 18명)로 구성된 민간위원을 대상으로 재정정책자문회의를 개최해 의견을 수렴하고 있다.

## 제11조

## 업무의 관장

제11조(업무의 관장) ① 예산, 결산 및 기금에 관한 사무는 기획재정부장관이 관장한다. <개정 2008. 2. 29>

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 사무에 관한 법령을 제정·개정 또는 폐지하거나 제1항의 규정에 따른 사무와 관련되는 사항을 다른 법령에 규정하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

구 「예산회계법」에서는 예산과 결산만을 규정하고 있었지만 새로운 「국가재정법」이 종전의 「기금관리기본법」을 통합하면서 기금에 관한 내용도 규정하게 되었으므로, 기존의 예산, 결산 사무에 더하여 기금에 관한 사무도 기획재정부장관이 관장하도록 규정하고 있다.

2006년 10월 4일에 제정된 이후 2008년 2월 29일 개정에서 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경되었다.

### 2. 조문해설

구 「예산회계법」 제15조제1항에서 ‘예산관계법령에 관한 사무’와 ‘회계관계법령에 관한 사무’로 나뉘어져 있던 것이 「국가재정법」에서는 ‘예산, 결산에 관한 사무’로 단순화시켰고, 그리고 새로이 ‘기금에 관한 사무’가 추가되었다.

아울러 과거에는 예산에 관한 법령은 기획예산처장관과 협의해야 하고, 회계에 관한 법령은 재정경제부장관과 협의해야 했지만 「정부조직법」 개정에 따라 2008년 2월 29일 기획재정부장관으로 일원화되었다.

## 제12조

## 출연금

제12조(출연금) 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있다.

### 1. 취지 및 연혁

출연금 지원규모는 매년 상당한 수준임에도 불구하고 과거 「예산회계법」에서는 출연금의 요건에 대한 명확한 근거규정이 없어 지원을 남발하게 될 가능성이 많았다.

이에 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 별도로 법률적 근거가 있는 경우에만 그 출연이 가능하도록 근거 규정이 2006년 「국가재정법」 제정 시 신설되어 오늘에 이르고 있다.

### 2. 조문해설

#### 가. 출연금 개념

출연금이란 국가가 국가연구개발사업의 수행, 공공목적을 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에 지원하는 자금을 말한다. 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」(대통령령)에서는 출연금에 대하여 아래와 같이 정의 하고 있다.

#### 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」의 출연금 정의

‘출연금’이란 연구개발사업의 목적을 달성하기 위하여 국가가 반대급부 없이 예산이나 기금 등에서 연구수행기관에게 지급하는 연구소요경비를 말한다. 그러나 동 정의는 연구개발사업에 국한하여 규정하고 있다는 점에서 비연구개발분야에 지급되는 출연금을 포함한 포괄적인 정의규정으로 보기는 어렵다.<sup>1)</sup>

1) 자료: 국회예산정책처, 「출연사업평가」, 2010, p. 5.

## 나. 출연금 적용 대상기관<sup>2)</sup>

출연금 적용대상기관은 정부출연연구기관과 그 밖의 정부출연기관으로 분류된다.

### 정부출연연구기관

정부출연연구기관은 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「과학기술분야 정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「특정연구기관육성법」 적용 대상기관을 말하며, 각 법에 따라 설립된 연구기관은 총 58개로 다음 표와 같다.

[표 34] 정부출연연구기관 현황(58개)

근거법	기관명	
정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(23개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 한국개발연구원</li> <li>2. 한국조세연구원</li> <li>3. 대외경제정책연구원</li> <li>4. 통일연구원</li> <li>5. 한국형사정책연구원</li> <li>6. 한국행정연구원</li> <li>7. 한국교육과정평가원</li> <li>8. 산업연구원</li> <li>9. 에너지경제연구원</li> <li>10. 정부통신정책연구원</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. 한국보건사회연구원</li> <li>12. 한국노동연구원</li> <li>13. 한국직업능력개발원</li> <li>14. 한국해양수산개발원</li> <li>15. 한국법제연구원</li> <li>16. 한국여성정책연구원</li> <li>17. 한국청소년정책연구원</li> <li>18. 한국교통연구원</li> <li>19. 한국환경정책·평가연구원</li> <li>20. 한국교육개발원</li> <li>21. 한국농촌경제연구원</li> <li>22. 국토연구원</li> <li>23. 과학기술정책연구원</li> </ol>
과학기술분야 정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률(20개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 한국과학기술연구원</li> <li>2. 한국기초과학지원연구원</li> <li>3. 한국천문연구원</li> <li>4. 한국생명공학연구원</li> <li>5. 한국과학기술정보연구원</li> <li>6. 한국한의학연구원</li> <li>7. 한국생산기술연구원</li> <li>8. 한국전자통신연구원</li> <li>9. 한국건설기술연구원</li> <li>10. 한국철도기술연구원</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. 한국표준과학연구원</li> <li>12. 한국식품연구원</li> <li>13. 한국해양연구원</li> <li>14. 한국지질자원연구원</li> <li>15. 한국기계연구원</li> <li>16. 한국항공우주연구원</li> <li>17. 한국에너지기술연구원</li> <li>18. 한국전기연구원</li> <li>19. 한국화학연구원</li> <li>20. 한국원자력연구원</li> </ol>

2) 기획재정부, 「2011년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2010. 12, p. 150.

특정연구기관육성법(15개)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 한국과학기술원</li> <li>2. 광주과학기술원</li> <li>3. 대구경북과학기술원</li> <li>4. 한국원자력안전기술원</li> <li>5. 한국원자력의학원</li> <li>6. 한국원자력통제기술원</li> <li>7. 한국연구재단</li> <li>8. 한국과학기술기획평가원</li> <li>9. 한국과학창의재단</li> <li>10. 한국산업기술진흥원</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. 한국산업기술평가관리원</li> <li>12. 한국세라믹기술원</li> <li>13. 한국산업기술시험원</li> <li>14. 정보통신산업진흥원</li> <li>15. 기초과학연구원</li> </ol>
----------------	--	--

자료: 국회예산정책처.

## 기타 정부출연기관

기타 정부출연기관은 정부출연연구기관을 제외한 정부출연기관을 말한다.

### 다. 출연금과 보조금의 구분<sup>3)</sup>

출연금의 특징을 논의할 때 통상 보조금과의 비교가 많이 이루어지는데 출연금과 보조금은 다음과 같은 세 가지 측면에서 구분할 수 있다.

#### 출연금은 반드시 개별 법률에 교부근거 필요

보조금은 반드시 개별 법률에 교부 근거가 있어야 하는 것은 아니나, 출연금은 개별 법률에 반드시 교부 근거가 있어야 한다.

#### 집행상 재량정도

보조금은 일반적으로 사용용도를 구체적으로 지정하여 교부하고 있으며, 용도 외 사용금지규정<sup>4)</sup> 위반 시 보조금 결정의 전부 또는 일부가 취소될 수도 있고<sup>5)</sup>, 이

3) 자료: 국회예산정책처, 「국가재정제도 원리와 실제」, 2010.

4) 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조(용도 외 사용 금지).

5) 「보조금 관리에 관한 법률」 제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소).

미 지급된 보조금일 경우 전부 또는 일부를 반환해야 하며<sup>6)</sup>, 3년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하는<sup>7)</sup> 등 법률로 엄격하게 규정하고 있다. 반면 출연금은 그 사용 용도가 보다 포괄적이며, 「국가재정법」 제45조(예산의 목적 외 사용금지) 일반 규정만이 적용되므로 보조금에 비해 재량이 크다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조(용도 외 사용 금지) ① 보조사업자는 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다.

② 간접보조사업자는 법령과 간접보조금의 교부 목적에 따라 선량한 관리자의 주의로 간접보조사업을 수행하여야 하며 그 간접보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 제31조제4항에 따라 보조금 초과액을 반납하지 아니하고 활용하는 경우에는 유사한 목적의 사업에 사용할 수 있다.

**제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소)** ① 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우
2. 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분을 위반한 경우
3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우

② 중앙관서의 장은 간접보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조사업자에 대하여 그 간접보조금에 관련된 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 간접보조금을 다른 용도에 사용한 경우
2. 법령을 위반한 경우
3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 간접보조금을 교부받은 경우

③ 제1항과 제2항에 따라 교부 결정을 취소한 경우에는 제19조를 준용한다.

**제33조 2(보조금수령자에 대한 보조금의 환수 등)** ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 해당 보조금수령자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기한을 정하여 지급한 보조금의 전부 또는 일부의 반환을 명하여야 한다.

1. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 지급받은 경우
2. 보조금의 지급 목적과 다른 용도에 사용한 경우
3. 보조금을 지급받기 위한 요건을 갖추지 못한 경우

6) 「보조금 관리에 관한 법률」 제33조의 2(보조금수령자에 대한 보조금의 환수 등).

7) 「보조금 관리에 관한 법률」 제41조(벌칙).



② 보조사업자 또는 간접보조사업자는 보조금수령자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 중앙관서의 장이 정하는 기간 동안 보조금을 지급하지 아니할 수 있다.

③ 중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장인 보조사업자는 제1항에 따라 보조금을 반환하여야 할 보조금수령자가 정하여진 기한까지 반환하지 아니하였을 때에는 국세 또는 지방세 징수의 예에 따라 징수할 수 있다.

- \* 「보조금 관리에 관한 법률」 제41조(벌칙) 제22조를 위반하여 보조금이나 간접보조금을 다른 용도에 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
- \* 「국가재정법」 제45조(예산의 목적 외 사용금지) 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.

## 사후정산 의무

보조금의 경우 중앙관서의 장은 보조사업실적보고서 심사를 통해 보조금의 금액을 확정된 경우에 이미 교부된 보조금이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명하여야 한다. 또한 각 중앙관서의 장은 보조사업이 완료되거나 회계연도가 종료하여 집행된 보조금을 정산·반납 받을 경우 사용잔액 및 보조금으로 인해 발생한 이자를 함께 반납 받아야 한다.<sup>8)</sup>

정부출연연구기관 출연금의 집행잔액은 원칙적으로 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제12조 및 제19조에 따라 처리하도록 하고 있다. 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제19조 제4항에 따르면 중앙행정기관의 장은 연구개발과제의 수행이 종료된 후에 연구개발비에서 사용잔액이 있거나 연구개발비 정산 결과 부당하게 집행한 금액이 있는 경우에는 해당 금액 중 정부출연금 지분에 해당하는 금액을 회수할 수 있도록 하고 있다. 단, 비연구개발비의 경우 관련 법령에 구체적인 처리규정이 있으면 이에 따라 처리하도록 되어 있다.<sup>9)</sup>

정부출연연구기관이 아닌 기타 정부출연기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 세출 예산을 집행하여야 하는데 이 때 사후정산 후 집행잔액 반환 의무 사항은 명시되어 있지 않다. 다만 기타 정부출연기관의 출연금 집행잔액은 다음 연도 예산안 심의 시 감안된다.

8) 「보조금 관리에 관한 법률」 제31조(보조금의 반환).

9) 기획재정부, 「2011년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2010. 12. p. 161.

### 「국가재정법」 제53조제5항(예산총계주의원칙의 예외인정)

연구개발사업의 개발성과물 사용에 따른 대가를 기술료라 하는데 과거의 경우 기술료 수입은 명시적인 법률 근거 없이 세입세출예산 외로 운용되고 있었다. 그러나 「국가재정법」 제53조제5항은 이러한 문제점을 해결하기 위해 출연금이 지원된 국가연구개발사업의 개발성과물 사용에 따른 대가를 중앙관서의 장과 기획재정부 장관의 협의를 거쳐 세입세출예산 외로 사용할 수 있도록 하고 있다.

### 「보조금관리에관한법률」 제14조(출연기관에 대한 별도의 보조금 교부 제한)

동 규정에 의해 국가는 출연금을 예산에 계상한 기관에 대해 출연금 외에 별도의 보조금을 예산에 계상할 수 없다. 다만, 기획재정부장관이 사업수행상 특히 불가피하다고 인정한 때에는 가능하다.

### 「예산 및 기금운용계획 집행지침」

출연금의 집행 잔액 및 이자수입 등의 처리에 관하여 실제적인 규율의 근거가 되고 있는 것은 「국가재정법」 제44조(예산집행지침의 통보) 및 제80조(기금운용계획의 집행지침)에 근거하여 작성·배포한 각 회계연도의 「예산 및 기금운용계획 집행지침」이 있다.

- \* 「보조금 관리에 관한 법률」 제31조(보조금의 반환) ② 중앙관서의 장은 보조사업자에게 교부하여야 할 보조금의 금액을 제28조에 따라 확정된 경우에 이미 교부된 보조금과 이로 인하여 발생한 이자를 더한 금액이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명하여야 한다. 다만, 보조사업자가 지방자치단체의 장인 경우 중앙관서의 장으로부터 보조금을 지급받은 후 대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 발생한 이자는 그러하지 아니하다.
- \* 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제19조(사용실적 보고 및 정산) ① 주관 연구기관의 장은 협약기간(다년도 협약과제의 경우 해당 연도 협약기간을 말한다) 종료 후 3개월 이내에 다음 각 호의 문서 또는 전자문서로 연구개발비의 사용실적을 중앙행정기관의 장 또는 전문기관의 장에게 보고하여야 한다.
  1. 연구개발계획과 집행실적의 대비표
  2. 연구개발과제를 수행하는 연구기관의 자체 회계감사 의견서. 다만, 중앙행정기관의 장이 별도로 정하는 경우에는 해당 중앙행정기관의 장의 확인서로 갈음할 수 있다.

② 제1항에 따라 연구개발비의 사용실적을 보고받은 중앙행정기관의 장 또는 전문기관의 장은 연구개발비 집행이 적절한지를 확인하기 위하여, 수행한 연구개발과제 중 일부를 추출하여 연구개발비를 정산(精算)하여야 한다. 다만, 주관연구기관에 정산시스템이 구축되지 아니한 경우 또는 그 밖에 중앙행정기관의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 수행한 연구개발과제 전부에 대하여 정산할 수 있다.

③ 제1항에 따라 연구개발비의 사용실적을 보고받은 전문기관의 장은 보고내용에 대한 검토 및 제2항에 따른 연구개발비 정산 결과를 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다.

④ 중앙행정기관의 장은 연구개발과제의 수행이 종료된 후에 연구개발비에서 다음 각 호에 해당하는 금액을 제외한 후 사용잔액이 있거나, 제1항에 따른 연구개발비 사용실적의 보고내용에 대한 검토 및 제2항에 따른 연구개발비 정산 결과 부당하게 집행한 금액이 있는 경우에는 해당 금액 중 정부 출연금 지분에 해당하는 금액을 회수하여야 한다.<개정 2011. 6. 24>

1. 다년도 협약과제의 연구개발비의 경우 연도별로 발생한 사용잔액으로서 중앙행정기관의 장이 해당 연구개발과제의 다음 연도 연구개발비에 포함하여 사용하게 하는 금액
2. 연구개발비 중 간접비의 사용잔액으로서 중앙행정기관의 장이 다음 연도의 간접비로 사용하게 하는 금액. 다만, 제11조제1항제2호부터 제4호까지 및 제6호부터 제8호까지의 규정에 해당하는 사유로 협약이 해약된 경우는 제외한다.
3. 연구개발비 중 대학 및 「특정연구기관 육성법 시행령」 제3조제1호부터 제3호까지에 해당하는 특정연구기관의 학사·석사 및 박사과정 중에 있는 연구원(「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률 시행령」 제2조제3호에 따른 박사후연구원을 포함하며, 이하 “학생연구원”이라 한다)에게 지급되는 인건비로 해당 연구개발과제 종료 후 1년 이내에 사용하게 하는 금액. 이 경우 지급되는 인건비의 단가(單價)는 연구개발과제 참여 당시의 인건비 단가를 초과할 수 없으며, 해당 연구개발과제 종료 후 1년 이내에 연구책임자가 퇴직하거나 이직하였을 때에는 그 때부터 학생연구원의 인건비로 사용할 수 없다.

⑤ 중앙행정기관의 장 또는 전문기관의 장은 제1항 및 제2항에 따른 연구개발비의 사용실적 보고 및 정산이 완료된 후에도 사용잔액이 있거나 연구개발과제를 수행한 연구기관에서 연구개발비를 부당하게 집행한 사실을 알게 된 경우에는 정산 및 현장검증을 할 수 있으며, 그 결과 사용잔액이 있거나 부당하게 집행한 금액이 있는 경우에는 해당 금액 중 정부 출연금 지분에 해당하는 금액을 회수하여야 한다.

⑥ 중앙행정기관의 장은 제4항 및 제5항에 따라 회수된 금액을 국고 또는 해당 기금 등에 납입하여야 한다.

⑦ 중앙행정기관의 장은 제4항 및 제5항에 따라 연구개발비의 사용잔액과 부당하게 집행한 금액을 회수하는 경우에는 별도의 관리계좌를 지정하여 주관연구기관으로 하

여금 이에 입금하도록 하여야 한다.<개정 2011. 3. 28>

⑧ 제4항 및 제5항에 따른 연구개발비의 사용잔액과 부당하게 집행한 금액의 구체적 회수기준 및 범위는 별표 2의2와 같다.<신설 2011. 3. 28>

⑨ 제1항 각 호의 문서 작성에 필요한 서식은 국가과학기술위원회규칙으로 정한다.<신설 2011. 3. 28>

[표 35] 출연금과 보조금의 차이점

구분	출연금	보조금
정의	국가가 국가연구개발 사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에 해당 기관에 출연하는 것(「국가재정법」 제12조)	국가외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위해 교부하는 보조금, 부담금, 그밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것(「보조금 관리에 관한 법률」 제2조)
개별법적근거 필요 유무	반드시 법률의 지원근거가 있어야 함	대부분 개별 법령에 “보조할 수 있다 또는 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다”로 지급근거가 명기되어 있으나 반드시 개별법에 지원근거가 있어야 하는 것은 아님
용도 외 사용금지 및 벌칙 등 법률 규정 여부	국가연구개발사업 수행 또는 기관운영 등 특정한 목적의 용도를 지정하고는 있으나 보조금과 달리 법률로 용도 외 사용금지 및 벌칙 등을 규정하고 있지 않음	사용용도를 지정하여 교부하고 있으며 용도 외 사용금지 규정 위반 시 취소·반환 및 3년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하는 등 법률로 규정하고 있음
사용잔액 및 이자의 처리	<ul style="list-style-type: none"> <li>출연금의 집행잔액 및 이자수입은 원칙적으로 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(대통령령)」 제12조 및 제19조에 따라 처리함</li> <li>중앙행정기관의 장은 연구개발과제의 수행이 종료된 후에 연구개발비에서 사용잔액이 있을 경우 정부출연금 지분에 해당하는 금액을 회수할 수 있도록 하고 있음</li> <li>非연구개발사업의 경우 관련 법령에 구체적인 처리 규정이 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙관서의 장은 보조사업실적보고서 심사를 통해 보조금의 금액을 확인한 경우에 이미 교부된 보조금이 그 확정된 금액을 초과한 경우에는 기한을 정하여 그 초과액의 반환을 명하여야함(「보조금법」 제31조제2항)</li> <li>각 중앙관서의 장은 보조사업이 완료되거나 회계연도가 종료하여 집행된 보조금을 정산·반납 받을 경우 사용잔액 및 보조금</li> </ul>

구분	출연금	보조금
	<p>으면 이에 따라 처리함</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부출연연구기관이 아닌 기타 정부출연기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 세출 예산을 집행하여야 하는데 이 때 사후정산 후 집행잔액 반환 의무 사항은 명시되어 있지 않음. 다만 기타 정부출연기관의 출연금 집행잔액은 다음 연도 예산안 심의시 감안됨</li> </ul>	<p>으로 인해 발생한 이자를 함께 반납 받아야함</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지방자치단체의 장은 해당 보조사업의 당초 목적을 달성하고, 자체 노력에 의하여 예산을 절감한 경우에는 그 초과액을 반환하지 아니하고 해당 보조사업의 목적과 유사한 사업에 사용할수 있음(「보조금법」 제31조제 4항&lt;신설 2009. 1. 30&gt;)</li> </ul>
세출과목구분	350(출연금)	320-01(민간경상보조) 320-07(민간자본보조) 330-01(자치단체 경상보조) 330-03(자치단체 자본보조) 340-03(해외자본이전)

자료: 국회예산정책처.

#### 라. 연도별·부처별 출연금 현황

연도별 출연금 현황을 살펴보면 2010년 출연금 총액은 21조 7,129억원(24개 부처)이며, 2011년은 전년 대비 5.6% 증가한 22조 9,317억원(24개 부처), 2012년은 전년 대비 13.3% 증가한 25조 9,771억원(28개 부처)이다.

2012년 기준 출연금이 가장 많은 부처는 교육과학기술부로 7조 6,781억원이며, 다음으로 지식경제부 5조 5,131억원, 국토해양부 5조 1,042억원, 방위사업청 1조 5,661억원 순이다.

[표 36] 연도별 출연금 현황: 2010~2012년도

(단위: 백만원)

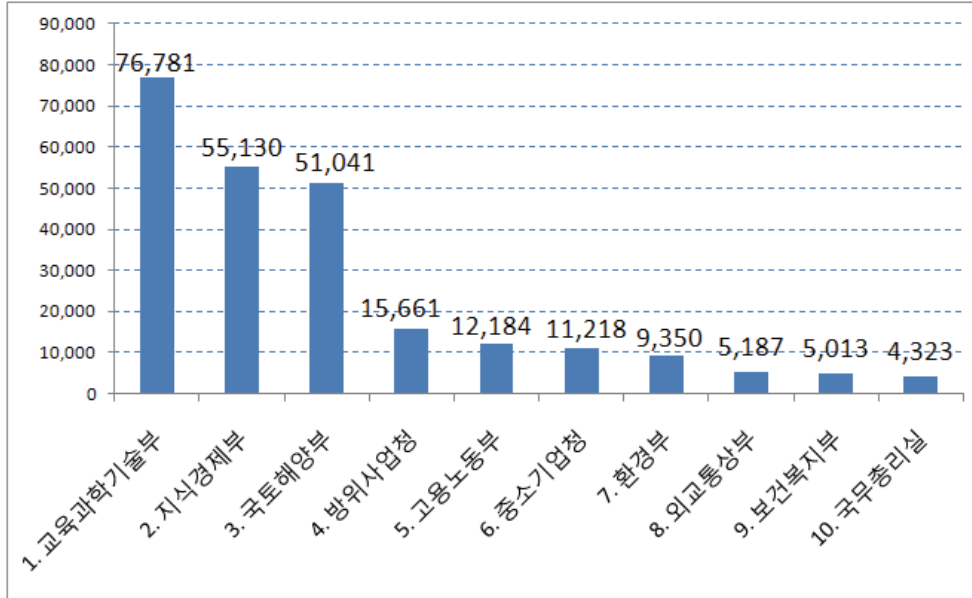
순위	소관	2010	2011	2012
1	교육과학기술부	5,607,488	5,666,655	7,678,117
2	지식경제부	5,036,523	5,252,317	5,513,097
3	국토해양부	4,500,337	4,799,724	5,104,185
4	방위사업청	1,268,918	1,406,165	1,566,138
5	고용노동부	1,153,869	1,198,191	1,218,445
6	중소기업청	1,009,259	1,090,646	1,121,867
7	환경부	753,874	902,091	935,026
8	외교통상부	443,125	514,503	518,757
9	보건복지부	323,737	436,912	501,352
10	국무총리실	395,176	419,049	432,309
11	행정안전부	271,408	230,310	215,917
12	농림수산식품부	292,204	212,658	203,764
13	농촌진흥청	139,747	157,988	180,325
14	기획재정부	32,762	142,383	142,016
15	금융위원회	195,557	191,060	136,569
16	경찰청	57,981	71,675	116,002
17	방송통신위원회	122,860	110,350	102,628
18	원자력안전위원회	0	0	63,940
19	국가과학기술위원회	0	0	45,545
20	기상청	18,580	0	42,082
21	공정거래위원회	26,717	28,615	31,961
22	국방부	27,078	33,892	30,762
23	소방방재청	15,610	18,183	26,297
24	통일부	0	0	25,873
25	산림청	12,100	12,100	13,200
26	여성가족부	3,759	5,385	4,969
27	식품의약품안전청	0	25,386	3,490
28	문화체육관광부	4,300	5,470	2,500
합계		21,712,968	22,931,708(↑ 5.6%)	25,977,133(↑ 13.3%)

주: 2012년 기준 출연금이 큰 순서대로 나열함.

자료: 디지털예산회계시스템, 2012. 1.

[그림 12] 2012년도 기준 출연금 규모 상위 10개 부처

(단위: 억원)



자료: 디지털예산회계시스템, 2012. 1.

### 주요국의 국가연구개발사업 예산 현황<sup>10)</sup>

2012년도 국가연구개발사업 예산은 2011년보다 7.3% 증가한 15조 9,725억 원이다. 부처별로는 교육과학기술부가 5조 400억 원으로 가장 많은 규모이며, 지식경제부가 4조 6,843억 원으로 두 번째로 많은 규모이다. 9대 기술 부문 중 정보·전자 부문이 14.8%(2조 3,663억 원), 생명 부문이 13.8%(2조 2,069억 원), 에너지·자원 부문이 11.1%(1조 7,799억 원)를 차지한다. GDP 대비 정부 R&D 예산 비중은 우리나라가 주요국 중 4위 수준이며, 정부 R&D 예산 규모는 주요국 중 6위에 해당하여(2009년 기준) 우리나라의 경제력 수준에 비하여 적지 않은 투자가 이루어지고 있다.

10) 자료: 국회예산정책처, 「2012년도 예산안 분석종합」, 2011. 10.

[표 37] 주요국의 국가연구개발사업 예산 현황

(단위: 구매력평가기준 백만달러)

	미국	일본	독일	프랑스	영국	한국	이탈리아	스페인
R&D 예산	165,317	31,073	25,858	17,011	15,146	13,210	12,557	12,229
(순위)	1	2	3	4	5	6	7	8

주: 2009년 기준임.

자료: 한국과학기술기획평가원, 「주요국의 정부연구개발예산 현황 분석」, 2011. 8.

#### 마. 국가연구개발(R&D) 사업에 대한 출연범위<sup>11)</sup>

일반적으로 연구개발(R&D) 사업의 대부분은 출연사업이다. 정부 주도 하의 경제개발이 본격적으로 시작되던 1960년대에 국내 연구개발기반 구축에 대한 수요가 폭발적으로 증가하게 되었는데, 이 때 대학과 민간 기업의 연구개발능력이 매우 취약하여 정부가 예산을 지원하고 자율적 운영을 보장하는 정부출연연구기관의 설립을 추진한 것이 출연사업의 시초라고 할 수 있다.

그러나 모든 연구개발(R&D) 사업은 출연사업이라는 등식이 기계적으로 성립되어질 수는 없다.<sup>12)</sup> 왜냐하면 「국가재정법」 제12조(출연금)에서 “국가는 국가연구개발사업의 수행 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있다”라고 규정하고 있기 때문이다. 즉, ‘국가연구개발사업의 수행’이라는 목적 규정뿐만 아니라 ‘법률에 근거가 있는 경우’라는 근거 규정을 함께 요구하고 있다. 따라서 국가연구개발사업이라 하더라도 출연의 근거법률이 존재하지 않는다면 출연으로 사업을 수행할 수 없다고 보는 것이 타당하다.

11) 자료: 국회예산정책처, 「출연사업평가」, 2010. 6.

12) 출연방식은 기술지향적 R&D 사업에는 적합하나 시장지향적인 R&D 사업에 있어서는 용자나 투자와 같은 다른 재정전달방식이 적합할 수 있으므로 목표와 추진방식에 비추어 어떠한 재정전달방식이 가장 적합한지에 대한 고민이 필요하다는 지적이 있다(국회예산정책처, 「중소기업 기술혁신개발사업 평가」, 2009. 5.).



### 출연의 법적 근거 없는 연구개발(R&D) 사업에 대한 논란

행정안전부의 「국가재난관리 표준개발 사업」은 다양한 유형의 재난에 대응하여 재난관리책임기관이 신속한 대비태세를 유지하고 효율적으로 협력하여 대응할 수 있도록 관련 업무 절차를 체계화하고 표준화하는 사업이다. 2010년 출연규모는 5억원이고, 2009년에도 동일한 금액인 5억원이 한국지방행정연구원으로 출연되었다.

동 사업은 「재난 및 안전관리기본법」 제74조를 법적 근거로 한다. 그러나 동 조항은 사업의 추진 근거는 될 수 있어도 출연의 근거는 되지 못한다는 지적이 있었다.

이에 대하여 행정안전부는 국가연구개발사업에 대한 일반법인 「과학기술기본법」을 출연의 근거로 설명하고 있다. 또한 「과학기술기본법」에 따른 시행령인 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조제5호에서 출연금을 “국가연구개발사업의 목적을 달성하기 위하여 국가가 반대급부 없이 예산이나 기금 등에서 연구수행기관에게 지급하는 연구소요경비”로 정의하고 있다는 점을 출연의 근거로 함께 제시하고 있다. 즉, 국가연구개발사업이라면 출연금을 지급할 수 있다는 입장이다.

그러나 「과학기술기본법」이라는 일반법만을 근거로 모든 국가연구개발사업의 출연 법적근거로 인정하는 것은 출연의 범위를 지나치게 확대한 것일 뿐만 아니라 「국가재정법」의 입법취지와도 맞지 않다. 즉, 단순히 국가연구개발사업이라는 이유뿐만 아니라 법률에 출연의 근거가 있을 것을 함께 요구하고 있다. 그런데 만약 「과학기술기본법」을 모든 국가연구개발사업에 대한 출연의 법적 근거로 인정한다면 「국가재정법」 제12조의 요건을 무의미하게 하는 결과를 낳게 된다.

(국회에산정책처, 「출연사업평가」, 2010. 6.)

#### 바. 국가연구개발사업비 사용잔액 국고환수<sup>13)</sup>

「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제19조제4항(사용실적 보고 및 정산)에 따르면, 중앙행정기관의 장은 연구개발과제의 수행이 종료된 후에 연구개발비

13) 자료: 국회예산정책처, 「출연사업평가」, 2010. 6.

사용잔액이 있거나 연구개발비 사용실적의 보고내용 검토·정산 시 부당하게 집행한 금액이 있는 경우에는 해당 금액 중 정부 출연금 지분에 해당하는 금액을 국고로 환수하게 되어있다. 다만, 다년도 협약과제의 연구개발비의 경우 연도별로 발생한 사용잔액 및 연구개발비 중 간접비의 사용잔액 등에 대해서는 예외를 두고 있다.

예산결산특별위원회의 「2001년도 예산안 검토보고서」에 따르면, 출연금관리기관에서 대규모 집행잔액 발생이 연례화 되는 경향을 보이고 있으니 이러한 집행잔액을 국고로 환수하여 예산편성시 우선순위가 높은 분야에 재투자 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다고 지적하였으며<sup>14)</sup>, 「2003년도 예산안 검토보고서」에서는 국립암센터 등 출연금에 따른 이자발생액 및 정산액을 매년 국고로 환수할 필요가 있음을 지적한 바 있다.<sup>15)</sup>

한편 감사원은 연구개발계획서상의 현물부담액을 제대로 계상하지 않는 수법으로 정부출연금을 과다지원 받은 연구기관에 대하여 과다지원된 정부출연금을 전액 환수하도록 하고, 연구개발계획서를 잘못 작성한 연구 참여기업과 연구책임자에게는 연구개발사업 참여제한이라는 조치를 권고한 바 있다.<sup>16)</sup>

## 사. 「출연목적」에 따른 출연금액상의 관리

앞에서 살펴본 바와 같이 출연금예산이 보조금에 비하여 상대적으로 포괄적 운용이 가능한 것은 사실이지만, 출연에는 반드시 명시적인 법률적 근거가 필요한 이외에 특정목적에 의한 관리가 수반되어야 한다.

연구개발사업의 경우 그 특성상 보다 자율적 운영이 허용되지만 과제선정의 오류나 연구 관리 소홀에 의한 예산의 누출까지 용인되는 것은 아니며, 특정기관에 대한 정상운영에 지원을 위한 경우 그것이 연대적 조치라면 그 사용잔액에 대하여 다음 연도 예산에서 감안될 수 있으나, 특별한 시설건립이나 장비도입목적의 출연금인 경우 그 집행잔액은 즉시 철수 조치되어야 할 것이다.

14) 자료: 예산결산특별위원회, 「2001년도예산안 검토보고서」, 2000.

15) 자료: 예산결산특별위원회, 「2003년도예산안 검토보고서」, 2002.

16) 자료: 감사원, 「환경분야 연구개발사업 추진실태」, 2010. 6.

## 제13조

## 회계·기금간 여유재원의 전입·전출

제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출) ① 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금을 제외한다. <개정 2008. 2. 29>

1. 우체국보험특별회계
  2. 국민연금기금
  3. 공무원연금기금
  4. 사립학교교직원연금기금
  5. 군인연금기금
  6. 고용보험기금
  7. 산업재해보상보험및예방기금
  8. 임금채권보장기금
  9. 방사성폐기물관리기금
  10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령이 정하는 특별회계와 기금
- ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 전입·전출을 하고자 하는 때에는 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

특별회계와 기금은 특정 사업이나 목적에 운용되는 것이기 때문에 고유재원을 타 회계나 기금에 무상으로 이전하지 아니하는 것이 원칙이다. 반면 모 회계인 일반회계에서는 타 회계나 기금에 무상으로 재원을 이전하고 있었기 때문에 일부 특별회계와 기금에서는 상당한 규모의 여유재원을 운용하고 있는 상황에서 일반회계에서는 적자국채를 발행해야하는, 통합적 재정운영 측면에서는 매우 불합리한 상황이 발생하게 되었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 다른 법률의 규정에도 불구하고 회계 및 기금의 목적수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계·기금

상호간 여유재원을 전입 또는 전출할 수 있게 하여 국가 전체적으로 재정이 통합적으로 운용될 수 있도록 하는 규정을 신설하였다.

그러나 이로 인해 특별회계나 기금의 고유 설치목적이 훼손될 수 있으며, 여유재원에 대한 정의와 그 범위가 불분명하다는 한계점을 가지고 있다. 이와 관련하여 제13조제2항은 당초 정부의 「국가재정법안」에서는 없는 내용이었으나, 국회 심의과정에서 추가된 규정이다. 여유재원의 전출입이 대통령의 승인만으로 이루어지지 않도록 하기 위하여 이를 예산안 및 기금운용계획안에 반영함으로써 최종적으로 국회의 심의·의결을 거쳐 확정되도록 명확히 규정할 필요가 있다는 지적<sup>1)</sup>에 따라 추가된 것이다.<sup>2)</sup>

동 규정은 2006년 「국가재정법」 제정과 함께 신설되었고, 이후 2008년에 2차례 개정되었다. 개정 내용을 살펴보면 전출입이 가능하지 않은 연금성 및 보험성 기금에 방사성폐기물관리기금이 추가<sup>3)</sup>되었고, 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경되었다.

## 2. 조문해설

### 가. 전입금·전출금의 개념<sup>4)</sup>

#### 전입금과 예수금

각 회계나 기금은 저마다 고유한 수입이 있지만 그것만으로 세출 소요를 충당하지 못하면 타 회계나 기금으로부터 재원을 빌리거나 이전받아야 한다. 이 때 다른 회계 또는 기금으로부터 이자를 지불하고 자금을 차입하는 금액을 예수금(豫受金)이라 하며<sup>5)</sup>, 이자 없이 단순히 이전 받는 것을 전입금이라 한다. 예를 들면 2009

1) 자료: 국회운영위원회 수석전문위원, 「국가재정법안검토보고」, 2005. 4.

2) 자료: 국회예산정책처 「2011년도 예산안 중점분석 Ⅱ」, 2010. 11.

3) 개별 법률에 산발적으로 규정되어 있던 방사성폐기물의 관리에 관한 사항을 체계적으로 규정함으로써 실효성 있는 방사성폐기물 관리정책을 추진할 수 있도록 하고, 국가 주요 에너지원으로서의 원자력에 대한 체계적인 사후관리체계를 구축함은 물론 방사성폐기물의 안전하고 효율적인 관리를 통하여 국민생활의 안전에 이바지하기 위하여 전출입이 가능하지 않은 기금에 추가되었다.

4) 자료: 국회예산정책처, 「국가재정제도 원리와 실제」, 2010.

5) 「재정투융자 특별회계의융자·예탁및예수에 관한 규칙」 2조(정의).

년도 예산안 심의 시 외교통상부 소관 국제교류기금 등의 여유재원을 공공자금관리 기금에 예수토록 하여 국채발행규모를 축소시키는 효과를 가져오기도 하였다.

### 전출금과 예탁금

예탁금은 다른회계 또는 기금에 이자를 받고 자금을 대여하는 것이며, 전출금은 각 회계와 기금이 다른 회계와 기금에게 이자 없이 단순히 이전 해주는 자금을 말한다. 즉 전입금이 있는 회계 또는 기금은 차후 전출금을 준 회계 또는 기금에 그 전입금에 상당하는 금액을 반드시 상환할 의무가 생겨나는 것은 아니다.

2012년도 특별회계에서 일반회계에 대한 전출금을 살펴보면, 대법원 등기특별회계 300억원, 지식경제부 우편사업특별회계 100억원, 우체국예금특별회계 1,100억원으로 총 1,500억원이며, 2012년도 예탁금은 일반회계로의 예탁금 13조 8,400억원, 기타특별회계로의 예탁금 4,754억원, 공공기금 예탁금 23조 6억원으로 총 37조 3,160억원<sup>6)</sup>이다.

### 전출금과 예치금

전출금은 특정 정책목적 달성을 위해 각 회계와 기금이 다른 회계와 기금에게 이자 없이 주는 자금을 의미하나 예치금은 공공분야가 여유자금 운용 등의 목적으로 한국은행, 통화금융기관 등에 예치하는 자금을 의미한다. 또한 전출금은 차후 원금을 회수할 수 없으나 예치금은 원금 회수는 물론 자금을 예치한 금융기관 등으로부터 이자를 받을 수 있다.

예탁금의 대상이 다른 회계나 기금인데 반해, 예치금은 다른 회계 또는 기금이 외의 금융기관 등에 대한 것이다.

## 나. 여유재원의 전입·전출이 제한되는 회계 및 기금

동 규정에서 여유재원의 전입·전출을 제한하고 있는 회계 및 기금은 국민의 기여금으로 적립·운용하여 장래에 지급해야 할 연금성 기금과 보험성 기금이다. 예를 들어 우체국보험특별회계, 국민연금기금, 공무원연금기금, 사립학교 교직원 연금

6) 디지털예산회계시스템, 2012. 2.

기금, 군인연금기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험 및 예방기금, 임금채권보장기금, 방사성폐기물관리기금 등은 타 회계기금에 여유재원의 전입·전출이 제한된다.

#### 다. 특별회계 전출금 회계처리<sup>7)</sup>

「국가재정법」 제13조제2항에서는 여유재원을 전입·전출하고자 하는 때에는 기획재정부장관이 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다고 규정하고 있다.

그러나 2008년도의 경우 조달특별회계, 우편사업특별회계, 우체국예금특별회계의 일반회계 전출금이 예산총칙에만 규정되어 있었을 뿐 각 회계의 세출예산으로 계상되지 않아 결산서에서 일반회계 전출에 관한 내용이 기록되지 아니 하였다.<sup>8)</sup> 2009년도 이후에도 조달특별회계의 경우에만 세출예산에 일반회계 전출금을 계상하고 있을 뿐 우편사업특별회계와 우체국예금특별회계의 경우에는 여전히 세출예산에 편성되지 아니하였다.<sup>9)</sup>

- \* 「국가재정법」 제13조제2항 ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 전입·전출을하고자 하는 때에는 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다.
- \* 「정부기업예산법」 제21조(이익 및 손실의 처분) 특별회계는 매 회계연도의 결산 결과 이익이 생겼을 경우에는 이를 적립금 및 잉여금으로 적립하고 결손이 생겼을 경우에는 적립금 및 잉여금 중에서 결손을 정리한다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 결산의 결과 생긴 적립금 및 잉여금의 전부 또는 일부를 일반회계에 전입할 수 있다.
- \* 「국가재정법」 제90조제6항(세계잉여금 등의 처리) ⑥ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 그 세계잉여금이 발생한 다음 연도까지 그 회계의 세출예산에 관계없이 이를 하되, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

7) 국회예산정책처, 「2011년도 예산안중점분석 II」, 2010. 11.

8) 다만, 일반회계 세입예산으로는 기획재정부 소관의 기타 잡수입 항목에 포함되어 있다.

9) 국회예산정책처는 「2011년도 예산안중점분석 II」에서 이와 같은 점을 지적하고, 특별회계의 일반회계 전출금이 「국가재정법」 제13조제2항 및 예산총계주의 원칙에 따라 이를 세출예산에 계상하여야 함을 명시한 바 있다.

### 회계·기금간 여유재원의 일반회계 전출 현황

조달특별회계, 등기특별회계, 책임운영기관특별회계 등의 특별회계와 신용보증기금, 기술신용보증기금 등의 기금은 「국가재정법」 제13조에 따라 여유재원을 일반회계로도 전출하고 있는데 2012년도 규모는 총 1,500억원 수준이다.

예산결산특별위원회는 2009년도 예산안 심사보고서에서 기획재정부와 특허청이 책임운영기관특별회계(특허관리)를 운영함에 있어 일반회계 전출금 규모는 회계·기금의 여유재원을 통합·운용할 수 있도록 규정한 「국가재정법」 제13조의 취지를 고려하되, 특허수수료가 일반조세와 구별되는 점을 감안하여 특허수수료 수입이 특허관련 분야에 중점적으로 재투자 될 수 있도록 노력할 것을 지적한 바 있다.

[표 38] 회계·기금간 여유재원의 일반회계 전출 현황: 2008~2012년도

(단위: 백만원)

	2008 예산	2009 예산	2010 예산	2011 예산	2012 예산
등기특별회계 (대법원)	30,000	-	10,000	20,000	30,000
책임운영기관특별회계 특허관리계정 (특허청)	40,000	-	-	-	-
우편사업특별회계 (지식경제부)	25,200	40,000	30,000	30,000	10,000
우체국예금특별회계 (지식경제부)	74,800	60,000	70,000	70,000	110,000
조달특별회계 (조달청)	30,257	9,041	25,700	-	-
신용보증기금 (중소기업청)	100,000	1,980,000	-	-	-
기술신용보증기금 (중소기업청)	170,000	720,000	-	-	-
합계	470,257	2,809,041	135,700	120,000	150,000

자료: 각 부처(2012. 1.) 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성.

## 제14조

## 특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사

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 기획재정부 장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 기획재정부장은 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.

<개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 자원조달과 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 계리할 필요가 있을 것

③ 기획재정부장은 제2항의 규정에 따른 심사 결과 특별회계 또는 기금의 신설이 제2항의 규정에 따른 심사기준에 부합하지 아니한다고 인정하는 때에는 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

구 「기금관리기본법」에는 기금이 과다하게 신설되는 것을 방지하기 위하여 기금설치를 제한하는 사전심사제도 규정을 두고 있었다. 그러나 특별회계의 경우에는 기금신설 사전심사제도와 같이 별도의 명문규정을 두고 있지 않아 이에 대한 법적 보완이 필요하였다. 이에 따라 「국가재정법」 제정 시 기금 외에 특별회계의 신설에 대해서도 기획재정부장관의 사전심사를 받도록 하였다.



「국가재정법」상의 특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사 규정은 구 「기금관리기본법」의 기금신설에 관한 심사규정을 토대로 하였고, 2006년 10월 4일 제정된 이후 3차례 개정되었다. 개정내용을 살펴보면 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경되었다.

- \* 구 「기금관리기본법」 제3조의4(기금신설에 관한 심사) ① 중앙관서의 장은 소관사무와 관련하여 기금을 신설하고자 하는 경우 해당 법률안을 입법예고하기 전에 기획예산처장관에게 기금신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.
- ② 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 의하여 심사를 요청하는 때에는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 “계획서”라 한다)를 제출하여야 한다.
- ③ 기획예산처장관은 제1항의 규정에 의하여 심사를 요청받은 경우에는 신설하고자 하는 기금이 다음 각호의 기준에 적합한지의 여부를 제11조의2의 규정에 의한 기금정책심의회에서 심의하도록 하여야 한다.
1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
  2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
  3. 중장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
  4. 일반회계나 기존의 특별회계 또는 기금보다 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
- ④ 기획예산처장관은 심사결과 신설하고자 하는 기금이 제3항 각호의 기준에 적합하지 아니하다고 인정하는 경우에는 그 이유를 명시하여 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다.

## 2. 조문해설

### 가. 중앙관서장의 특별회계·기금 신설계획서 제출

과다한 특별회계와 기금으로 인해 재정운용의 효율성이 저하되는 것을 방지하기 위해 특별회계·기금의 신규 설치에 엄격하게 제한하고 있다.

과거 기금의 경우 구 「기금관리기본법」은 기금 설치를 제한하는 사전심사제도가 있어 중앙관서의 장이 소관사무와 관련하여 기금을 신설하고자 하는 경우 해당 법률안을 입법예고하기 전에 구 기획예산처장관에게 기금신설의 타당성에 관한 심사를 요청해야 하며, 심사를 요청하는 때에는 기금의 신설에 관한 계획서를 제출하

도록 하고 있었다. 그러나 특별회계는 「예산회계법」에서 계획서 제출에 대한 별도의 명문 규정을 두지 않아 보완이 요구되었다.

이에 「국가재정법」 제14조제1항은 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 기금뿐만 아니라 특별회계를 신설하고자 하는 때에도 해당 법률안을 입법예고하기 전에 그 신설에 관한 계획서를 기획재정부장관에게 제출하여 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하도록 규정하여 기금·특별회계 신설계획서 제출 의무를 명시 하였다.

## 나. 기획재정부장관의 특별회계·기금신설 적합성 심사

### 기금 신설의 적합성 심사

과거 「기금관리기본법」에 따르면, 기금신설을 요청받은 경우 구 기획예산처장관은 기금정책심의회(의 심의를 거쳐 결정하도록 하였다. 현재 「국가재정법」 역시 기획재정부장관이 기금신설을 요청받은 경우 적합성 여부를 심사해야 하며, 미리 재정정책자문회의(위원장: 기획재정부장관) 자문회의에 자문하도록 하고 있다.

기금신설을 위해서 기획재정부장관과 재정정책자문회의에서는 기금이 ① 목적사업과 재원이 긴밀하게 연계되어 있는지 ② 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요한 것인지 ③ 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능한지 ④ 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적인지에 대해 심사한다.

심사사례로서는 범죄피해자보호기금을 들 수 있는 바, 동 기금의 설치목적은 범죄피해자를 보호·지원하는 것이고 기금의 재원은 범죄 벌금 수납액, 「형사소송법」 제477조제1항에 따라 집행된 벌금의 일정부분 납입액, 기부금으로 조성하고 있어 목적사업과 재원이 긴밀하게 연계되어 있음을 알 수 있다.

### 특별회계 신설의 적합성 심사

특별회계 적합성 심사도 기금과 마찬가지로 기획재정부장관이 특별회계신설을 요청받은 경우 적합성 여부를 심사해야 하며, 미리 자문회의에 자문하여야 하도록 하고 있다. 다만, 특별회계 신설에 대한 적합성 심사 기준은 기금 심사기준과 다소 상이하다.

특별회계 신설을 위해서 기획재정부장관과 재정정책자문회의에서는 ① 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계로 사업을 수행하는 것이 더 효과적인지 ② 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있는지에 대해 심사하여야 한다.

#### 다. 계획서 재검토·수정 요구

기획재정부장관은 이러한 심사를 거쳐 특별회계 또는 기금의 신설이 심사기준에 적합하지 않다고 인정하는 때에는 그 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 이에 대한 재검토 또는 수정을 요청할 수 있도록 하고 있다.

#### 라. 국가재정법 제정 이후 신설된 기금 및 특별회계

「국가재정법」 제정 이후 신설된 기금<sup>1)</sup>을 연도별로 살펴보면 다음과 같다.

우선 2007년에는 양식수산물재해보험기금, 2008년에는 방사성폐기물 관리기금, 2009년에는 문화재보호기금, 2010년도에는 범죄피해자보험기금, 석면피해구제기금, 2011년도에 국유재산관리기금이 신설되었다. 특별회계는 국가균형발전 특별회계가 광역·지역발전특별회계로 변경되는 등 새롭게 신설된 것은 없다.

---

1) 기금설치 근거법 제·개정일을 기준으로 한다.

## 제15조

## 특별회계 및 기금의 통합·폐지

제15조(특별회계 및 기금의 통합·폐지) 특별회계 및 기금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 특별회계 또는 기금과 통합할 수 있다.

1. 설치목적 달성한 경우
2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우
3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우
4. 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운영하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우

### 1. 취지 및 연혁

구 「기금관리기본법」은 기금의 정비를 통해 재정체계를 단순화하기 위하여 기금의 통합·폐지 기준을 명문화 하고 있었다. 그러나 특별회계에 대해서는 적용되지 않아 특별회계의 통합·폐지 기준에 대해서도 명문규정이 필요하였다. 이에 동 규정은 기금뿐만 아니라 특별회계를 추가하여 통합·폐지에 대한 법적 근거를 제시하고 있다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

\* 구 「기금관리기본법」 제12조의2(기금의 통합·폐지) 기금은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 별표의 당해 기금설치 근거법률이 정하는 바에 따라 이를 폐지하거나 다른 기금과 통합할 수 있다.

1. 기금설치의 목적을 달성한 경우
2. 기금설치의 목적달성이 불가능하다고 판단될 경우
3. 「예산회계법」 제9조의 규정에 의한 특별회계와 기금간에 또는 기금 상호간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우

## 2. 조문해설

### 가. 특별회계 및 기금 통합·폐지 요건

#### 특별회계 및 기금 통합·폐지 요건

특별회계 및 기금은 ① 설치목적은 달성한 경우 ② 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우 ③ 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우 ④ 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운용하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우에 이를 폐지하거나 다른 특별회계 또는 기금과 통합할 수 있도록 하고 있다.<sup>1)</sup> 「국가재정법」 제정(2006. 10.)이후 통합·폐지된 특별회계는 총 8개이다.<sup>2)</sup>

#### 기금존치평가<sup>3)</sup>

기금의 통합·폐지의 경우 특별회계와는 달리 기금존치평가 결과를 준용하고 있다. 기금존치평가란 「국가재정법」 제82조제1항에 의거하여 매 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가하는 것이다.

기금존치평가의 목적은 현재 설치되어 운용중인 개별 기금의 설치목적, 기능 및 역할에 대한 종합적이고 전문적인 분석을 통해 존치 여부를 재평가하여 재정운용의 합목적성과 효율성을 제고하고, 기금 제도의 개선 및 혁신에 기여하기 위함이다.

현재까지 기금존치평가는 기획재정부 기금운용평가단에 의해 2004년, 2007년에 이어 2010년에 세 번째로 실시되었다. 평가지표는 정책적합성, 사업의 중복성·유사성, 재원조성의 적정성 등 3개 분야이다. 2007년 기금존치평가에서 폐지 결정을 받은 기금은 지역신문발전기금이 있으며, 2010년에는 국가장학기금이 폐지 결정을 받

1) 연도별 기금수를 살펴보면 2006년 61개, 2007년 57개, 2008년 60개, 2009년 62개, 2010년 63개, 2010년 63개, 2011년 65개, 2012년 65개이다.

2) 자동차교통관리개선특별회계, 국유재산관리특별회계, 특허관리특별회계, 국립의료원특별회계, 재정융자특별회계, 군인연금특별회계, 농어촌특별세관리특별회계, 통신사업특별회계는 2007년에 폐지되었으며, 2010년 국가균형발전특별회계는 폐지된 것이 아니라 광역·지역발전특별회계로 명칭이 변경되었다.

3) 기획재정부 기금운용평가단, 「기금존치평가 보고서」, 2010. 5.

아 한국장학재단으로 이전되었다. 기금존치평가에 대한 보다 자세한 사항은 아래의 내용을 참고 하기 바란다.

\* 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

## 기금존치평가 제도

### 1. 평가목적

현재 설치되어 운용중인 개별 기금의 설치목적, 기능 및 역할에 대한 종합적이고 전문적인 분석을 통해 존치여부를 재평가하여 재정운용의 합목적성과 효율성을 제고하고, 기금제도의 개선 및 혁신에 기여하기 위함이다.

### 2. 평가근거

「국가재정법」 제82조제1항에 의거 매 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가하고 있으며, 2010년 기금존치평가는 2004년·2007년에 이어 세 번째 평가이다.

### 3. 기금존치평가 방법

기금존치평가지표는 정책적합성, 사업의 중복성·유사성, 자원조성의 적정성 등 3개 분야에서 2개씩, 총 6개 지표를 대상으로 평가한다. 이 때 평가지표는 3개 분야별로 제시된 평가기준과 평가내용으로 구성되어 있다.

기금의 존치 여부에 대한 평가는 각 지표별 평가결과를 종합적으로 검토하여 존치, 조건부 존치, 예산 또는 타기금에 통합, 폐지 또는 민간전환 등으로 판정된다.

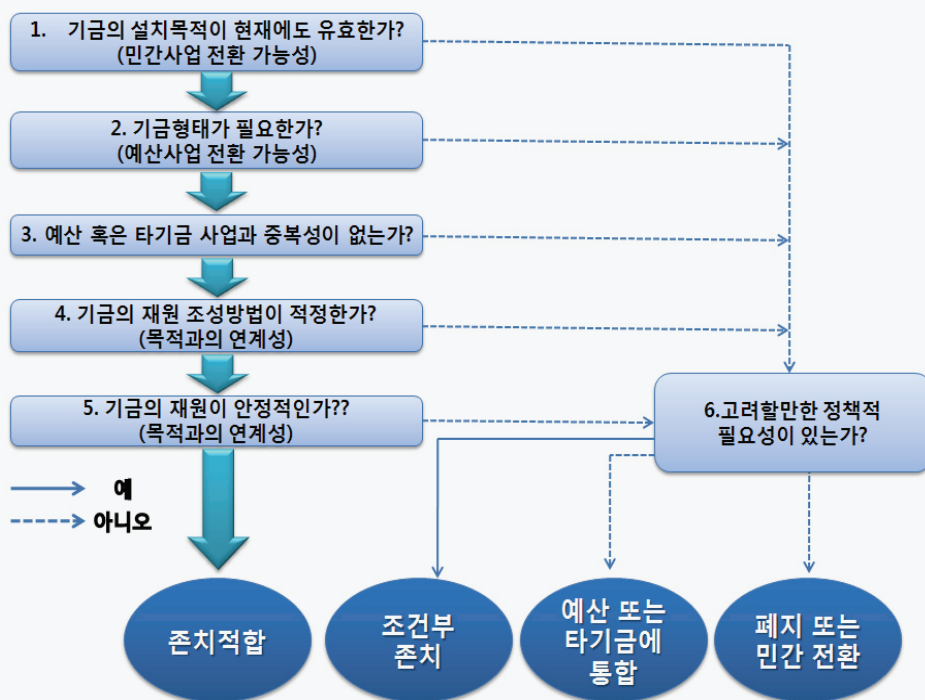
### 4. 2010년 기금존치평가 결과 종합

2010년도 기금존치평가의 경우 63개 기금 중 폐지될 예정인 2개 기금(양식수산물재해보험기금, 지역신문발전기금)을 제외한 61개 기금을 대상으로 하였다.

평가 결과 국민연금, 고용보험기금 등 48개 기금은 ‘존치’ 평가를 받았으나

다만, 일부 기금은 사업운영의 효율화 권고를 받았다. 또한 평가기준에 미흡하여 향후 존치를 위해서 이행조건이 필요한 7개 기금(과학기술진흥기금, 특정물질사용합리화기금, 응급의료기금, 청소년육성기금, 여성발전기금, 부실채권정리기금, 농어가목돈마련저축장려기금)은 ‘조건부 존치’ 평가가 내려졌다. 마지막으로 양곡증권정리기금과 쌀소득보전변동직불기금간 통합, 4대 수계관리기금 ‘통합’ 평가가 내려졌으며, 국가장학기금은 ‘폐지’ 평가를 받았다.

[그림 13] 기금 존치평가 판정절차 요약



자료: 기획재정부, 「기금존치평가 보고서」, 2010. 5.

## 제2장 예산

### 제1절 총칙

#### 제16조 예산의 원칙

제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출 및 제27조제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

#### 1. 취지 및 연혁

본 조항은 「국가재정법」 제정 시 처음으로 규정되었다. 이는 예산의 편성과 집행과정에서 「국가재정법」 제1조(목적) 규정을 보다 구체화 한 것으로 볼 수 있다.

당초 제3호는 정부가 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하여야 한다고 규정하고 있었는데, 2010년 5월 개정 시 ‘조세지출’도 함께 규정함으로써 성과 제고의 대상범위를 확대하였다. 이는 조세법상 감면 등을 통한 조세지출의 경우 일반적으로 재정지출보다 그 성과에 대한 인식이 낮으므로 이를 추가하여 보다 성과 제고에 힘쓰도록 하는 한편, 재정지출과 조세지출의 연계성을 강화하고자 한 것이다. 조세지원도 세입의 일정 부분을 포기하는 것인 만큼 재정지출과 동일한 방식으로 관리되어야 한다는 점이 고려되었다.

「국가재정법」 제정 시 처음 규정되었고, 제30차 개정(2010. 5.)시 조세지출의 성과를 제고하도록 하는 부분이 추가되었다.



제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제30차 일부개정 2010. 5. 17 법률 제10288호
<p><b>제16조 (예산의 원칙)</b> 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.</li> <li>2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.</li> <li>3. 정부는 재정을 운용함에 있어 <u>재정지출의 성과</u>를 제고하여야 한다.</li> <li>4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.</li> <li>5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.</li> </ol>	<p><b>제16조(예산의 원칙)</b> 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.</li> <li>2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.</li> <li>3. 정부는 재정을 운용함에 있어 <u>재정지출 및 제27조제1항에 따른 조세지출의 성과</u>를 제고하여야 한다.</li> <li>4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.</li> <li>5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.</li> </ol>

## 2. 조문해설

### 가. 원칙 규정

본 조항은 예산의 편성과 집행 과정에서의 원칙준수를 규정하는 것을 그 내용으로 하고 있다.

본 조항이 예산과정에서 국가가 다음 회계연도에 수행하고자 하는 수입과 지출에 대해 재정건전성 확보 등 여러 의무를 부여하기는 하지만, ‘최선을 다하여야 한다’ 또는 ‘~를 위해 노력하여야 한다’ 등에서 보여지 듯 추상적으로 표현되고 있고 당해 원칙준수의무의 이행 강제측면에서는 낮은 수준으로 규정되고 있다.

따라서 본 조항이 규정하는 원칙은 선언적인 의미가 있는 것으로, 구체적인 규정들이 뒷받침되어야만 실효성 있게 적용될 수 있을 것으로 보인다.

## 나. 재정건전성 확보

### 재정건전성의 개념

재정건전성은 재정이 건전한지 여부를 의미하며, 다소 추상적인 용어이다.

ECB(European Central Bank; 유럽중앙은행)는 재정건전성에 대해 ‘단기적으로는 재정의 안정성을 의미하고, 장기에서는 재정의 지속가능성을 의미한다’고 설명한 바 있다.<sup>1)</sup>

단기적 재정건전성인 ‘재정의 안정성’이란 경제의 혼란을 초래하지 않고 단기 지불의무를 이행할 수 있는 정부의 능력을 의미한다. 쉽게 말해서 이는 유동자산의 가용성이라고 볼 수 있는데, 이는 정부 내부에서의 세입 증대 및 세출경감을 통한 재원창출 능력과 금융시장에서의 유동성 차입 능력에 의존한다.

장기적 재정건전성인 ‘재정의 지속가능성’이란 장기에 있어 채무의 원리금을 상환할 수 있는 정부의 능력으로 정의된다.

우리나라의 경우 지난 IMF 사태와 금융위기 국면에서 재정의 건전성을 바탕으로 재정확대정책에 의해 이를 극복하여 왔다. 그 결과 GDP 대비 국가채무 비율이 급증하였다. 아직도 선진제국에 비하여 상대적으로 높은 수준이 아니지만 짧은 기간동안 빠른 속도로 증가되어온 것이 사실이다. 이러한 재정위험에 대처하고자 본 조 첫머리에 이를 규정하게 된 것이다.

### 재정건전성의 판별기준

재정건전성을 판별하기 위한 단일하고도 확실한 기준은 존재하지 않는다고 볼 것이다. 이는 재정건전성이라는 용어 자체가 다양한 의미를 가지고 있는데도 기인하며, 재정건전성을 완벽한 하나의 지표로 나타내기가 어렵다는 점에도 기인한다.

현실에서 통상 자주 사용되는 재정건전성의 판별 기준은 재정수지와 국가채무이다. 이 역시 기준으로서의 한계를 갖고 있지만, 용이성 및 단순성 때문에 가장 널리 사용되고 있다. 재정수지란 정부의 수입에서 지출을 차감한 것을 말하며, 국가채무는 국가의 회계 및 기금이 부담하는 금전채무<sup>2)</sup>를 의미한다.

1) ECB, 「Assessing Fiscal Soundness」, Occasional Paper Series, 2007.

2) 공무원연금기금 등 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 기금은 제외됨.

## 예산과정에서의 재정건전성 확보를 위한 수단

예산과정에서 재정건전성을 확보하기 위한 수단은 「국가재정법」의 여러 조항에서 규정되어 있다. 그 중 대표적인 것이 재정부담을 수반하는 법령의 제·개정시 재원조달방안 첨부(제87조), 국세감면율의 일정비율 이하 유지 및 새로운 국세감면 요청 시 보충방안 제출(제88조), 세계잉여금의 공적자금 및 국가채무 우선상환(제90조) 등 규정이 그것이다.

\* 「국가재정법」 제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.

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

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

제90조(세계잉여금 등의 처리) 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.

## 다. 국민부담 최소화

### 개념 및 판별기준

제2호는 정부가 국민부담의 최소화를 위해 최선을 다하도록 하였다. 여기서의 국민부담이란 다소 추상적인 용어이지만, 국민이 정부에 납부해야 하는 조세와 부담금, 기여금 등 준조세를 통칭한다고 볼 수 있다.

국민부담을 판별하는 기준으로는, 대표적으로 조세부담률과 국민부담률을 들 수 있다. 조세부담률은 국민이 1년 간 부담한 조세가 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비율을 의미하며, 국민부담률은 국민이 1년 간 부담한 조세와 각종 사회보장기

여금이 국내총생산에서 차지하는 비율을 의미한다.

### 국민부담 최소화 규정의 의미

제1호에서 재정건전성을 조속히 회복하도록 의무화 하면서 제2호에서 국민부담의 최소화를 규정하고 있는 것은 일용 상호 모순되는 것으로 이해될 수도 있다.

왜냐하면, 재정건전성 회복은 조세부담을 줄이거나 재정지출의 절감을 통해서 이루어지는데 이 때 조세부담의 증가는 피할 수 없는 정책적 선택이기 때문이다. 그러나 굳이 제2호에서 국민부담의 최소화를 규정하고 있는 것은 증세에 따라 생겨날 수 있는 수요감축 효과를 최소화 할 뿐 아니라 재정지출의 측면에서도 그 효율성을 최대화 하여 국민부담을 최대한 줄여나가야 한다는 의미이다.

## 라. 재정지출 및 조세지출 성과 제고

### 개념

재정지출은 정부가 그 기능을 수행하기 위해 자금을 사용하는 것을 의미하며, 조세지출이란 정부가 특정한 사회적·경제적 목적을 달성하기 위해, 특정 활동 또는 특정 부문에 세제상의 혜택을 제공해 지원하는 것을 말한다.

### 예산과정에서 재정지출 및 조세지출의 성과제고를 위한 수단

재정지출의 성과제고를 위해 규정된 「국가재정법」의 조항으로는, 성과중심의 재정운용(제8조), 예비타당성 조사(제38조), 예산성과금의 지급(제50조) 등을 들 수 있다.

\* 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용) ① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 “기금관리주체”라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

제49조(예산성과금의 지급 등) ① 각 중앙관서의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 인하여 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 이에 기여한 자에게

성과금을 지급할 수 있으며, 절약된 예산을 다른 사업에 사용할 수 있다.

또한, 조세지출의 성과제고를 위한 규정으로는 「국가재정법」의 조세지출예산서의 작성 및 제출(「국가재정법」 제27조 및 제34조)과, 이에 따라 시행령에서의 조세지출예산서의 기능별 세목별 분석 내용 포함(「국가재정법 시행령」 제9조의2) 등이 있다.

\* 「국가재정법」 제27조(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연(課稅移延) 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

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

#### 10. 조세지출예산서

\* 「국가재정법 시행령」 제9조의2(조세지출예산서의 작성 등) ① 법 제27조제1항에 따른 조세지출(이하 “조세지출”이라 한다)에는 「조세특례제한법」 제2조제1항제8호 및 제3조제1항에 따른 조세특례 중 특정 산업 또는 경제활동에 대한 지원 여부, 조세특례의 폐지가능성 등을 고려하여 기획재정부장관이 법 제27조제1항에 따른 조세지출예산서(이하 “조세지출예산서”라 한다)에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항을 포함한다.

② 기획재정부장관은 법 제27조제1항에 따라 조세지출예산서를 작성할 때에는 다음 각 호의 내용을 포함하여 작성하여야 한다.

1. 세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석
2. 세목(稅目)별로 집계한 세목별 분석
3. 「조세특례제한법」 제2조제1항제8호에 따른 조세특례의 감면방법별 분석

## 마. 투명성 및 국민참여 제고

### 개념

예산과정에서의 투명성이란, 예산의 편성 심의, 집행 및 결산에 이르기까지 제반 사항 및 경과를 일반인들이 확인할 수 있는 정도를 의미한다. 예산과정에서의 국민 참여는 현행 「헌법」과 법률을 감안할 때 예산과정을 일반 국민이 주도하라는

의미는 아니지만 국민의 뜻이 예산의 편성에 반영될 수 있도록 하고 집행 과정에서 부조리한 일이 없도록 감시하는 등의 행동들을 포함한다. 이러한 예산과정에서의 투명성과 국민참여 제고는 재정의 성과를 제고하고 건전화를 유지하는 데 도움이 된다는 면에서 앞서 언급한 예산과정에서의 원칙들과 연계된다.

### 예산과정에서의 투명성 및 국민참여 제고를 위한 수단

예산과정에서의 투명성 제고를 위해 「국가재정법」은 정부가 예산·결산·통합재정수지 등 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 통신매체와 인쇄물 등을 통해 공표하도록 하고 있다(「국가재정법」 제9조).

국민 참여 제고를 위해서는, 국가재정운용계획 및 예산안 등 작성 시 30명 이내의 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의의 의견을 수렴하도록 하였고(「국가재정법」 제10조 및 「국가재정법 시행령」 제6조), 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있도록 규정하고 있다(「국가재정법」 제100조).

## 바. 성인지 반영

### 개념

성인지(性認知)란 남성과 여성이 생물학적 성에서의 차이가 있다는 걸 전제로 사회적인 성에 있어서는 차별이 있어서는 안된다는 것을 고려해야 한다는 것으로, 성인지예산은 예산의 편성이나 지출이 남성과 여성의 삶의 차이와 특성을 고려하여 그 효과가 평등하게 나타나도록 하는 것을 말한다. 일반적인 경우 정부 예산은 여성과 남성의 경제·사회적 역할과 상황, 수요의 차이를 고려하지 않기 때문에 성인지가 고려되지 않은 재정 운용은 현재의 성불평등도를 개선하지 못할 우려가 있다. 이에 따라 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석하여 양성평등을 제고할 수 있도록 하는 것이 필요한 것이다.

## 예산과정에서의 성인지 반영을 위한 수단

예산 과정에서 성인지를 반영하기 위해 「국가재정법」은 정부가 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 파악·관리할 수 있도록, 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 ‘성인지 예산서’와 기금 차원의 ‘성인지 기금운용계획서’를 작성하여 국회에 제출하도록 하였다(「국가재정법」 제26조 및 제34조, 제68조의2, 「국가재정법 시행령」 제9조).

또한, 결산 과정에서 정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 ‘성인지 결산서’와 ‘성인지 기금결산서’를 작성하여 국회에 제출하도록 하였다(「국가재정법」 제57조 및 제73조의2, 「국가회계법」 제15조의2). 한편, 성별영향분석평가의 실시를 통해 정책의 수립과 집행에서 성평등을 실현하기 위해 2011년 9월 「성별영향분석평가법」이 제정되었다.

## 제17조

## 예산총계주의

제17조(예산총계주의) ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다.  
② 제53조에 규정된 사항을 제외하고는 세입과 세출은 모두 예산에 계상하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」은 국가 재정의 투명성과 책임성을 제고하기 위하여 국가 재정활동으로 발생하는 수입과 지출을 모두 예산에 계상하도록 하는 예산총계주의 원칙을 규정하고 있다. 한 회계연도의 모든 수입과 지출을 예산에 계상함으로써 모든 국가 재정활동을 예산의 형식으로 투명하게 파악할 수 있다.

「국가재정법」에서 규정하고 있는 예산총계주의의 원칙은 구 「예산회계법」 제18조의 내용을 특별한 변경 없이 이관한 조항이다. 다만, 구 「예산회계법」에서는 예산총계주의의 예외사항을 동일한 조항(제18조)에 규정하고 있었으나, 「국가재정법」에서는 예산총계주의의 원칙과 그 예외를 다른 조항으로 분리하였다. 현행 「국가재정법」은 예산총계주의 원칙을 제17조에서, 그 예외는 제53조에서 규정하고 있다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「예산회계법」 제18조(세입세출의 정의 및 예산총계주의원칙) ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다.  
② 세입세출은 모두 예산에 계상하여야 한다. 다만, 국가가 현물로 출자하는 경우 및 외국차관을 도입하여 전대하는 경우에는 이를 세입세출예산외로 처리할 수 있다.  
③ 차관물자대의 경우 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환율의 변동으로 인하여 세입이 예산을 초과하게 되는 경우에는 당해 세출예산을 초과하여 지출할 수 있다.



## 2. 조문해설

### 가. 예산총계주의 원칙의 개념

#### 예산총계주의 원칙의 의미와 취지

예산총계주의란 한 회계연도에 발생하는 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 하며, 세입과 세출은 빠짐없이 예산에 계상하여야 한다는 원칙이다. 예산총계주의 원칙에 따라 국가기관이 예산서에 명시되지 않은 자금을 임의로 운용하는 것은 제한되며, 모든 국가 재정활동은 원칙적으로 국회에서 심의·확정하는 예산을 근거로 이루어져야 한다.

「국가재정법」에서 예산총계주의를 국가 재정활동의 기본원칙으로 규정하고 있는 취지는 외부에서 재정 전반을 투명하게 파악할 수 있게 하고, 예산집행의 책임을 명확하게 하기 위한 것이다. 국가작용에 따라 발생하는 수입과 지출을 모두 예산에 계상함으로써 예산서를 통하여 국가 재정활동을 명확하게 파악할 수 있고, 이를 통해 국민이 국가 재정활동을 효과적으로 통제할 수 있기 때문이다.

#### 예산총계주의의 적용 범위: 모든 수입과 모든 지출

예산총계주의의 원칙은 국가 재정활동에 수반되는 다양한 형태의 수입과 지출에 모두 적용된다.

예산총계주의 원칙을 적용받는 모든 수입에는 소득세, 법인세 등과 같은 각종 국세수입을 비롯하여, 국가가 부과하는 각종 부담금, 국가가 행하는 사업에서 발생하는 사업수입, 국유재산이나 물품의 매각 대금이나 임대수입, 민간차입금, 국공채 매각대, 각종 수수료·벌금·과태료·과징금 등 일체의 수입을 모두 포함한다. 다만, 지방자치단체가 부과 징수하는 지방세 수입이나 지방자치단체에 귀속되는 부담금 수입은 지방재정에 포함되므로 「국가재정법」에 따른 예산총계주의 원칙의 적용대상에서 제외된다.

국가 재정활동에 수반되는 ‘모든 지출’ 역시 예산총계주의 원칙에 따라 세출예산에 계상하여야 한다. 모든 지출은 공무원 인건비와 국가기관 운영비를 비롯하여 보조금이나 출연금과 같은 이전재원, 국유재산 취득 및 물품 획득에 소요되는 경비,

각종 융자금이나 출자금, 차입금에 대한 상환지출 등 국가 작용에 소요되는 제반 경비를 모두 포함한다.

## 예산의 범위

예산총계주의는 국가 작용으로 인하여 발생하는 모든 수입과 지출을 예산에 계상할 것을 요구하고 있다. 이 경우 「국가재정법」 제17조에 규정된 ‘예산’의 범위를 일반회계와 특별회계로 구성되는 좁은 의미의 예산으로만 볼 것인지, 국회에서 심의·의결하는 예산과 기금을 모두 포함할 것인지에 대한 논의가 필요하다.

현행 「국가재정법」은 국가재정과 예산의 범위를 명확하게 규정하지 않고 있다. 다만, 전체 법체계를 살펴보면 「국가재정법」은 국가재정을 예산과 기금으로 구분하면서 예산에 관한 사항은 ‘제2장 예산’에서 규정하고 있으며, 기금에 관한 사항은 ‘제4장 기금’에서 규정하고 있다. 예산총계주의 원칙을 규정하고 있는 제17조는 ‘제2장 예산’에 위치하고 있다. 따라서 법 문언을 제한적으로 해석한다면, 예산총계주의가 적용되는 예산의 범위를 일반회계와 특별회계로 구성되는 좁은 의미의 예산으로도 볼 수 있다.

그러나 「국가재정법」의 제정취지가 예산과 기금의 통합을 통하여 통합재정의 관리에 있고 비록 예산총계주의 원칙이 예산의 장에 규정되어 있다하더라도 예산총계주의를 규정하고 있는 취지가 재정 전반의 파악을 용이하게 하여 재정의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 것인 만큼, 예산의 범위를 좁은 의미로 제한할 필요성은 높지 않은 것으로 보인다. 기금 역시 예산과 마찬가지로 기금운용계획의 형태로 국회에서 사업내용과 규모가 심의·확정되며 결산결과가 국회에서 심의되므로 재정 운영의 투명성과 책임성을 확보할 수 있다. 따라서 예산총계주의가 적용되는 예산의 범위를 일반회계·특별회계·기금을 모두 포함하는 것으로 확대하여 해석하는 것도 가능하다.

예산총계주의가 적용되는 예산의 범위를 확대하여 해석할 경우에는 국가 재정 활동으로 인하여 발생하는 수입과 지출을 당해 일반회계·특별회계·기금의 적합한 항목으로 계상한다면 예산총계주의 원칙을 충족한 것으로 볼 수 있다.

## 관련 조문: 「국고금 관리법」 제7조 및 제20조

「국고금 관리법」 제7조 및 제20조에서도 예산총계주의와 유사한 취지로 수입의 직접 사용 금지원칙과 지출원인행위의 준칙을 규정하고 있다.

「국고금 관리법」 제7조에서 각 중앙관서의 장이 소관 수입을 직접 사용하지 못하도록 규정하고 있으므로 국가 활동으로 인한 수입이 발생하더라도 소관 부처는 이를 임의로 집행할 수 없고 반드시 국고에 납입하여야 한다. 또한 「국고금 관리법」 제20조에서 지출원인행위를 예산 또는 기금운용계획 금액 범위에서 하도록 규정하고 있으므로, 예산집행주체가 예산에 계상되지 않은 사업에 임의로 재정을 지출하는 것은 제한된다. 「국고금 관리법」에 따른 수입의 직접사용금지 원칙과 지출원인행위 준칙은 예산총계주의와 마찬가지로 국가 재정활동의 투명성과 책임성을 제고하기 위하여 마련된 조항으로, 예산총계주의를 수입과 지출의 집행 측면에서 보다 구체화한 조문으로 이해할 수 있다.

\* 「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.

제20조(지출원인행위의 준칙) 지출원인행위는 중앙관서의 장이 법령이나 「국가재정법」 제43조에 따라 배정된 예산 또는 기금운용계획의 금액 범위에서 하여야 한다.

## 나. 예산총계주의 원칙의 예외

「국가재정법」이 예산총계주의를 명시하고 있으므로, 이에 대한 예외로서 예산 외로 국가재정을 운용하기 위해서는 명확한 법적 근거가 필요하다. 예산총계주의의 예외 사례를 살펴보면, 우선 예산총계주의를 명시하고 있는 「국가재정법」에서 인정하고 있는 예외사항이 있다. 또한 개별 법률에 근거를 두고 예산 외로 국가재정을 운용하는 사례도 존재한다. 이와 달리 실질적으로 국가가 행하는 재정활동이면서도 명확한 법적 근거 없이 예산 외로 운영되고 있는 자금이 존재한다.

[그림 14] 예산총계주의의 예외사례 구분

「국가재정법」에 따른 예외	개별 법률에 따른 예외	법적 근거가 없는 예외
① 수입대체경비 초과지출 ② 현물출자 ③ 외국차관의 전대 ④ 차관물자대 세입이 예산을 초과하는 때 ⑤ 전대차관 원리금 상환액이 세출예산을 초과하는 때 ⑥ 국가연구개발사업의 기술료	① 국고금 통합계정 자금 운용수익금 ② 자동차손해배상 보장사업 분담금 ③ 전파 검사 수수료	① 국제빈곤퇴치기여금 ② 공탁금관리위원회 출연금 ③ 국립대학교 기성회비 ④ 문화체육관광부 공익사업적립금 ⑤ 한국마사회 특별적립금 ⑥ 중앙선거관리위원회 위탁선거관리비

자료: 국회예산정책처.

### 「국가재정법」에 근거가 있는 경우

예산총계주의에 대한 예외로서 「국가재정법」 제53조는 ① 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비(수입대체경비) ② 현물출자 ③ 외국차관을 도입하여 전대(轉貸)하는 경우 ④ 차관물자대(借物物資貸)의 경우 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환율 및 금리의 변동으로 인한 초과지출 ⑤ 전대차관 상환시 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 초과지출 ⑥ 출연금이 지원된 국가연구개발사업의 개발 성과물 사용에 따른 대가 등을 명시하고 있다.<sup>1)</sup>

### 개별 법률에 근거가 있는 경우

「국가재정법」 외에도 개별 법률에서 세입·세출예산 및 기금 외로 운영하는 자금을 규정하고 있는 경우가 있다. 「국고금 관리법」 제34조는 국고금 통합계정의 자금을 예산 외로 운용하며 그 수익금을 예산 외로 법률이 정한 용도에 사용할 수 있

1) 「국가재정법」에 따른 예산총계주의의 예외사항에 대한 자세한 설명은 제53조(예산총계주의 원칙의 예외) 참조.

도록 규정하고 있다. 「자동차손해배상보장법」 제37조는 자동차손해배상 보장사업 분담금을 세입·세출예산 외로 운용하도록 규정하고 있다. 「전과법」 제66조의3에서는 정부 업무의 위탁수행에 따라 발생하는 수수료 수입을 국고로 납입하지 않고, 해당 업무를 위탁받아 수행하는 한국방송통신전파진흥원이 직접 사용할 수 있도록 규정하고 있다.

- \* 「국고금관리법」 제34조(국고금의 운용) ① 기획재정부장관은 국고금의 출납에 지장이 없다고 인정할 때에는 통합계정의 자금을 세입세출예산 외에 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 운용할 수 있다.
  - ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 통합계정의 자금 운용으로 생긴 수익금을 세입세출예산 외에 다음 각 호의 용도로 사용할 수 있다.
- \* 「자동차손해배상보장법」 제37조(자동차손해배상 보장사업 분담금) ① 제5조제1항에 따라 책임보험 등에 가입하여야 하는 자와 제5조제4항에 따른 자동차 중 대통령령으로 정하는 자동차보유자는 자동차손해배상 보장사업을 위한 분담금을 정부에 내야 한다.
  - ③ 제1항에 따른 분담금은 정부의 세입세출예산 외로 운용하며, 그 금액과 납부 방법 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- \* 「전과법」 제66조의3(진흥원의 운영경비 등) ① 진흥원의 운영에 필요한 경비는 다음 각 호의 재원으로 충당한다.
  - 2. 제69조제1항제3호에 따른 검사 수수료(방송통신위원회가 진흥원에 위탁한 검사 업무에 만 적용한다)

## 개별법에 따른 예산총계주의 예외

「국가재정법」은 국가재정의 투명성 강화를 위하여 예산총계주의를 국가 재정운용의 기본원칙으로 규정하고 있으므로, 개별법에서 많은 예외를 허용할 경우 예산총계주의의 취지를 저해할 수 있다는 우려가 존재한다. 예산총계주의의 예외사항은 「국가재정법」에서 직접 열거된 사항으로 제한하는 것이 바람직하며, 개별법에서 그 예외조항을 임의로 설치하는 것은 국가재정의 투명성 측면에서 적절하지 않다는 것이다. 이에 따라 개별법에서 인정하는 예산총계주의의 예외사항을 제한하고, 특별한 사유가 있는 경우에 한하여 「국가재정법」에 예외 조항을 추가하는 방법으로 예산총계주의의 예외사항을 인정할 필요가 있다는 논의가 있다.

한편, 불가피한 사정으로 개별법에 예외사항을 규정하더라도 개별법에 “「국가재정법」 제17조의 규정에도 불구하고 세입세출예산 외로 운용할 수 있다”라고 명시하여 「국가재정법」과의 관계를 명확히 할 필요가 있다.

(국회예산정책처, 「2012년도 예산안 중점 분석 II」, 2011, pp. 210~215.)

## 법적 근거 없이 예산 외로 운영되는 경우

「국가재정법」 제53조 및 개별 법령이 허용하고 있는 예외사항에 해당하지 않지만, 실질적으로 국가가 행하는 재정활동이면서도 예산 외로 운영되고 있는 자금이 존재한다. 이러한 자금 중 대표적인 것들로 외교통상부 소관의 국제빈곤퇴치기여금, 대법원 소관의 공탁금관리위원회 출연금, 교육과학기술부 소관의 국립대학교 기성회비, 문화체육관광부 소관의 공익사업적립금, 농림수산물식품부 소관의 한국마사회 특별적립금, 중앙선거관리위원회 소관의 위탁선거관리비 등이 있다.<sup>2)</sup>

이와 같은 국가 재정활동은 법률에 명시적인 근거 없이 예산 외로 운영되고 있어서 예산총계주의 원칙에 부합하지 않는 측면이 있다. 또한 해당 자금의 사용계획에 대하여 국회의 심사를 받지 않고 있어 국회 예산심사의 사각지대에 놓이게 된다는 문제가 있다. 법적 근거가 미비한 상태로 예산 외로 운영되는 자금의 경우 원칙

2) 법적 근거 없이 예산 외로 운영되는 자금의 규모나 내용 등 상세한 사항에 관해서는 「2012년도 예산안 중점분석 II」(국회예산정책처, 2011. 11.)를 참조.

적으로 예산이나 기금으로 편입하는 방안을 고려할 수 있으며, 특수성이 인정되는 경우에는 예산 외로 운영할 수 있는 법적 근거를 마련하는 등 제도적인 개선이 필요한 것으로 보인다.

[표 39] 예산 외로 운영되는 국가재정활동 규모: 2007~2011년도

(단위: 백만원)

	2008	2009	2010	2011
국제빈곤퇴치기여금	13,273	13,609	12,297	15,000
공탁금관리위원회 출연금	46,221	61,630	45,623	54,910
국립대 기성회비	1,484,756	1,512,704	1,550,396	1,525,476
문화체육관광부 공익사업적립금	42,958	50,748	39,551	39,265
한국마사회 특별적립금	25,650	33,835	42,954	29,748
중앙선거관리위원회 위탁선거관리비	1,680	6,154	4,961	1,985

주: 1. 국제빈곤퇴치기여금, 공탁금관리위원회 출연금, 중앙선거관리위원회 위탁선거관리비는 지출 기준으로 작성.  
 2. 국립대 기성회비는 수입기준으로 작성.  
 3. 문화체육관광부 공익사업적립금, 한국마사회 특별적립금은 적립액 기준으로 작성.  
 4. 2011년도 국제빈곤퇴치기여금은 추정치 기준, 2011년도 위탁선거관리비는 9월 기준으로 작성.  
 자료: 각 부처 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성.

## 예산 외로 운영되는 국가재정활동에 대한 부대의견

예산 외로 운영되는 국가재정활동은 국회 예산심사의 사각지대에 놓이게 되어 재정운용의 투명성을 저해할 수 있다. 이에 따라 국회는 예·결산 심사 시 이러한 국가재정활동의 투명한 운영을 지속적으로 촉구하고 있다. 2009년도 결산 심사 시 국회는 “예산총계주의 예외로 운용되는 사항에 대해 종합적으로 재검토할 것”과, “세입·세출예산외 지출에 대한 항목별 운용실적을 제출할 것”을 시정요구사항으로 채택하였다. 2012년도 예산 심사에서는 “정부는 예산 외로 운영되는 현물출자, 기술료수입, 국제빈곤퇴치기여금 등에 대한 국회 심사기능이 보강될 수 있도록 노력할 것”을 부대의견으로 채택하였다.

(국회예산결산특별위원회, 「2009년도 결산 심사보고서」 및 「2012년도 예산안 심사보고서」)



## 제18조 국가의 세출재원

제18조(국가의 세출재원) 국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차입자금을 포함한다. 이하 같다) 외의 세입을 그 재원으로 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.

### 1. 취지 및 연혁

우리나라는 다른 OECD 국가들에 비해 재정이 건전한 편으로 평가받아왔다. 동 조문은 극히 예외적인 경우에 한해 국채·차입금을 통한 세출재원 조달을 인정하는 ‘세입 내 세출’ 원칙을 표명한 것이다.

「국가재정법」 제정 당시, 단년도 중심으로 세출규모를 세입규모에 연동시켜 재정을 운영할 경우 경기변동의 진폭을 오히려 확대할 수 있다는 비판에 따라 행정부는 국채·차입금을 정상적인 조달수단으로 명시하고자 하였다. 예를 들어, 경기가 불황인 경우 세입이 감소하고, 이에 따라 세출이 축소되어 경기가 더욱 위축될 수 있다. 반대로, 경기가 호황인 경우 세입이 증가하여, 세출이 확대되고, 경기가 과열될 수 있다. 그러나 건전재정의 원칙을 표명하고자, 구 「예산회계법」과 같이 국채와 차입금을 예외적인 재원조달 수단으로 규정하게 되었다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「예산회계법」 제5조(국가의 세출재원의 근거) 국가의 세출은 국채 또는 차입금(외국정부, 국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차관자금을 포함한다. 이하 같다) 이외의 세입으로써 그 재원으로 하여야 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.

### 2. 조문해설

「국가재정법」에서는 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다고 명시하고 있다. 이 때 ‘부득이한 경우’는

세출을 ‘세입으로 충당하기 어려운 경우’로 엄격히 제한하는 것이 바람직하다. 성장률이 이자율을 상회할 정도로 충분히 높은 경우에는 국가채무의 지속가능성이 크게 문제시 되지 않을 수 있다. 그러나 성장률이 낮고 이자율이 높아 세입으로 이자상환이 어려운 경우, 세입부족으로 인한 국채발행이 세입증가분을 지속적으로 상회한다면 재정건전성이 문제가 될 수 있다. 최근 7년간 일반회계 세입의 증가율은 5.3%에 불과한 반면, 중앙정부 채무 증가율은 13.0%이고, 이 중에서도 국채의 증가율은 14.7%로 매우 높은 편이다. 국채의 증가율은 2003~2006년 23.4%에서 2007~2010년 9.4%로 큰 폭 하락하였으나, 여전히 세입증가율에 비해 높은 수치이다.

[표 40] 일반회계 세입 및 중앙정부 채무의 증가율: 2003~2010년도

(단위: 조원, %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	연평균증가율		
									'03 ~ '10	'03 ~ '06	'07 ~ '10
일반회계세입	142.9	148.5	166.3	180.7	171.2	181.6	204.9	205.2	5.3	8.1	6.2
(증가율)	-	3.9	12.0	8.7	-5.3	6.1	12.9	0.1			
중앙정부채무	158.8	196.1	238.8	273.2	289.1	297.9	346.1	373.8	13.0	19.8	8.9
(증가율)	-	23.5	21.8	14.4	5.8	3.1	16.2	8.0			
- 차입금	15.8	10.7	7.6	6.4	5.7	5.3	5.4	3.5	-19.2	-25.8	-14.8
(증가율)	-	-32.4	-28.4	-15.6	-11.1	-7.6	2.7	-34.8			
- 국채	140.6	182.9	229.0	264.3	280.5	289.4	337.5	367.2	14.7	23.4	9.4
(증가율)	-	30.1	25.2	15.4	6.1	3.2	16.6	8.8			
- 국고채무 부담행위	2.4	2.5	2.1	2.5	2.9	3.2	3.2	3.1	3.6	0.3	2.5
(증가율)	-	2.4	-14.4	15.0	18.4	11.0	-1.3	-1.9			

자료 : 기획재정부, 「결산개요」, 각 연도.

다음은 한국과 일본의 세출재원과 관련된 재정법 조문을 비교한 것이다. 일본 역시 한국과 마찬가지로 공채나 차입금 이외의 세입을 재원으로 하고 있다. 단, 특정 조건을 만족시키는 경우 그 내역을 국회에 제출하는 조건으로 공채발행과 차입을 허용하고 있다.

[표 41] 국가의 세출재원 관련 한·일 재정법 조문 비교

	한국	일본
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가재정법 제18조(국가의 세출재원) 국가의 세출은 국채·차입금(외국 정부·국제협력기구 및 외국법인으로 부터 도입되는 차입자금을 포함한다. 이하 같다) 외의 세입을 그 재원으로 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정법 제4조 ① 국가의 세출은 공채 또는 차입금 이외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다. 다만, 공공사업비, 출자금 및 대출금의 재원에 대하여는, 국회의 의결을 거친 금액의 범위 내에서 공채를 발행하거나 차입을 할 수 있다.</li> <li>② 전항 단서의 규정에 의해 공채를 발행하거나 차입을 하는 경우에 대하여는, 그 상환계획을 국회에 제출하여야 한다.</li> <li>③ 제1항에 규정하는 공공사업비의 범위에 대하여는, 매 회계연도 국회의 의결을 거쳐야 한다.</li> </ul>

자료: 국회예산정책처.

## 제19조

## 예산의 구성

제19조(예산의 구성) 예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭한다.

### 1. 취지 및 연혁

본 조는 「국가재정법」 제정 시부터 계속 존재하였으며 구 「예산회계법」의 내용이 그대로 이어지고 있다. 본 조항이 처음 마련된 것은 구 「예산회계법」의 이전 법률인 구 「재정법」에서부터였고, 구 「재정법」의 본 규정은 일본 재정법의 내용을 참고한 것이다.

구 「재정법」에서는 예산이 예산총칙과 세입세출예산, 국고채무부담행위를 포함한다고 규정하였으나, 구 「예산회계법」 제정 시 계속비를, 제8차 개정(1973. 2.)에서 명시이월비를 각각 추가하였다. 구 「예산회계법」 제정 당시에는 ‘예산의 내용’이라는 조 제목 아래 여러 개의 항 중 하나로 규정되었으나 1989년의 제13차 개정에서 별도의 조문으로 규정되었다. 「국가재정법」이 제정되면서부터 조 제목이 ‘예산의 구성’으로 변경되었고 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「재정법」 제17조 예산은 예산총칙, 세입세출예산과 국고채무부담행위를 총칭한다.
- \* 구 「예산회계법」 제24조(예산의 내용) ① 예산은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비와 국고채무부담행위를 총칭한다.

### 2. 조문해설

「국가재정법」은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 대해 개별 조(제21조, 제23조~제25조)에서 구체적으로 규정하고 있다. 이하에서는 각 개념에 대해 간략히 설명하고 보다 구체적인 사항은 해당 조문 해설 부분에서 설명하기로 한다.

## 가. 예산총칙

예산총칙은 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고부담행위 등 예산전반에 관한 총괄적 규정과 그 밖에 국채 발행, 차입금의 한도액, 재정증권 발행한도 등 기초적인 사항과 예산집행에 필요한 사항을 정한 것을 말한다. 예산총칙에 포함되어야 할 사항으로는 ① 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정 ② 국채와 차입금의 한도액 ③ 「국고금관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액 ④ 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항 등이 있다(「국가재정법」 제20조).

예산총칙은 예산의 구성요소 중 유일하게 조문형식으로 되어있다. 이에 대해 현재 예산이 비법률주의 형태로 운용되고 있으나 원래 법률이던 것을 비법률로 운용하는 과정에서 법률의 잔존형태가 남은 것이라는 논의가 있다.

## 나. 세입세출예산

세입세출예산은 국가의 일반회계 및 특별회계의 모든 수입과 지출의 세부사항을 정한 것으로서, 세입예산과 세출예산을 총칭하는 용어이다. 세입예산은 회계연도에 발생할 금전적 수입을 견적하여 예산서에 표시한 것이며, 세출예산은 행정목적 달성을 위해 필요한 지출의 내역을 예산서에 표시한 것이다.

세입예산은 소관별로 구분한 후 성질별로 관·항으로 구분한다. 2012년 세입예산은 21개의 관과 58개의 항으로 분류되어 있다. 조세수입 중 내국세, 관세, 교육세, 교통·에너지·환경세, 양여세, 농어촌특별세, 종합부동산세 등이 별도의 관으로 분류되고 있으며, 세외수입 중 재산수입, 경상이전수입, 재화 및 용역판매수입, 수입대체경비수입, 관유물매각대, 등이 별도의 관으로 구분되고 있다.

세출예산은 우선 소관별로 구분한 후 그 내용을 기능별·성질별로 구분하도록 규정하고 있다. 기능별 분류는 국가 재정활동의 기능을 외교·통일, 국방, 교육, 환경, 보건 등의 분야로 구분하고, 그 아래에서 부문으로 구분하는 방식인데, 현재 16 분야, 69부문으로 구분된다. 성질별 분류는 경비지출의 직접적인 대상을 기준으로 인건비, 물건비, 자산취득비 등으로 구분하는 방식이며, 현재 23개 목으로 구분되고 있다.

## 다. 계속비

계속비는 여러 해에 걸친 사업의 경비를 미리 일괄하여 국회의 의결을 얻고, 이를 변경할 경우 외에는 다시 의결을 얻을 필요가 없는 경비이다. 국가의 예산은 회계연도마다 새로 심의 결정하는 것이 원칙이나, 계속비는 예외이다. 대규모의 토목공사와 같이 수년간 계속되는 사업 등이 일단 착수된 후에 중도에서 국회의 의결을 얻지 못함으로써 중단되는 일이 일어나지 않도록 하기 위한 것으로, 계속비라는 항목으로 총경비와 각 연도마다 지출할 금액을 미리 정하여 국회의 의결을 얻어야 한다(「헌법」 제55조제1항).

계속비는 총 사업비와 매년 연간 투자예정액이 국회의 의결로 미리 확정되기 때문에 수년간의 예산이 안정적으로 집행되어 재정투자의 효율성을 높일 수 있는 특징이 있다.<sup>1)</sup>

## 라. 명시이월비

명시이월이란 세출을 연도 내에 지출을 할 수 없을 것으로 예견되는 예산을 다음 연도에 이월하여 사용하겠다는 취지를 명백히 하여 이월을 미리 허용하는 것이며, 명시이월비는 경비의 성질상 연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때 그 취지를 세입세출 예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻는 경우 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있도록 하는 경비이다. 사업의 수행과정에서는 지출행위가 단년도로 종료하는 경우도 있으나, 단년도로 종료하게 하는 경우 재정운용에 불리한 결과를 초래하는 경우가 있으므로 이러한 사업들에 대해서는 미리 국회의 의결을 거쳐 이월이 가능하도록 하고 있다.<sup>2)</sup>

## 마. 국고채무부담행위

국고채무부담행위란 국가가 예산의 확보 없이 미리 채무를 부담하는 행위를 의미한다. 국고채무부담행위는 일반적인 채무부담행위와 재해복구를 위한 채무부담행

1) 계속비에 관해 보다 자세한 내용은 제23조(계속비) 참조.

2) 명시이월비에 관해 보다 자세한 내용은 제24조(명시이월비) 참조.

위로 분류된다. 일반적인 채무부담행위는 법률에 따른 것, 세출예산금액 또는 계속비 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 것이며, 사전에 사업 및 금액이 특정되어 국회의 의결을 거쳐 확정되게 된다. 재해복구를 위한 채무부담행위는 예산총칙에서 한도액을 규정하고, 그 한도 내에서 필요에 따라 사용할 수 있다.<sup>3)</sup>

한편, 일본의 「재정법」 제16조는 예산이 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 이월명허비(우리나라의 명시이월비와 유사) 및 국고채무부담행위로 구성됨을 규정하고 있다. 우리의 「국가재정법」 조항과 거의 동일하다고 할 수 있다.

[표 42] 예산의 구성 관련 조문의 일본 재정법과 비교

	한 국	일 본
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국가재정법」 제19조(예산의 구성) 예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정법 제16조 예산은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 이월명허비 및 국고채무부담행위로 한다.</li> </ul>

3) 국고채무부담행위에 관해 보다 자세한 내용은 제25조(국고채무부담행위) 참조.

## 제20조

## 예산총칙

제20조(예산총칙) ① 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.

<개정 2008. 12. 31>

1. 제18조 단서의 규정에 따른 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)
2. 「국고금관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액
3. 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항

② 정부는 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위하여 필요한 경우에는 제1항제1호의 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있다. 이 경우 미리 국회의 이를 보고하여야 한다. <신설 2008. 12. 31>

### 1. 취지 및 연혁

예산총칙은 예산의 구성요소 중 하나로 예산 전반에 걸쳐 적용되는 총괄적인 사항을 규정하고 있다. 「국가재정법」 제20조는 예산총칙의 내용과 구성에 관한 사항을 규정하고 있다. 동 규정은 예산총칙에 포함되어야 할 사항으로 ① 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정 ② 국채와 차입금의 한도액 ③ 「국고금 관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액 ④ 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항 등을 열거하고 있다. 이에 따라 예산총칙에는 「국가재정법」 제20조에서 열거하고 있는 사항이 필수적으로 기재되어야 한다. 다만, 「국가재정법」 제20조는 예산총칙의 기본구조를 정하고 있을 뿐이며, 그 구체적인 내용은 매년 국회 예산안 심사를 통하여 심의·확정된다.

본 조는 구 「예산회계법」 제26조를 특별한 변경없이 이관한 조항이다. 이 조항은 「국가재정법」 제정 이후 2008년 12월에 한 차례 개정되었다. 법 개정을 통하여 국가채무 증가를 초래하지 않는 국채의 차환발행이나 차환차입의 경우 예산총칙에



따른 국채 및 차입금 한도액을 초과할 수 있도록 허용하였다. 국채 차환발행에 관한 특례조항은 국채관리에 대하여 행정부에 재량을 부여함으로써 국채 및 차입금 관리의 효율성을 제고하기 위한 취지로 도입되었다.

- \* 구 「예산회계법」 제26조(예산총칙) 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비와 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 이외에 다음 사항을 규정하여야 한다.
1. 제5조 단서의 규정에 의한 국채 또는 차입금의 한도액.
  2. 국고금관리법 제32조의 규정에 의한 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액.
  3. 기타 예산집행에 관하여 필요한 사항.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호
<p><b>제20조(예산총칙)</b> ① 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제18조 단서의 규정에 따른 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)</li> <li>2. 「국고금관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액</li> <li>3. 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항</li> </ol> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제20조(예산총칙)</b> ① 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제18조 단서의 규정에 따른 국채와 차입금의 한도액(중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)</li> <li>2. 「국고금관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액</li> <li>3. 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항</li> </ol> <p>② 정부는 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위하여 필요한 경우에는 제1항제1호의 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있다. 이 경우 미리 국회에 이를 보고하여야 한다.</p>

## 2. 조문해설

### 가. 예산총칙의 개념과 구성

예산총칙은 세입세출예산 전반에 걸쳐 적용되는 총괄적인 사항을 규정하고 있다. 예산총칙은 예산의 구성요소 중 하나로 예산서의 가장 앞부분에 위치하며, 법규범 형식으로 작성된다. 예산총칙에는 ① 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정 ② 국채와 차입금의 한도액 ③ 「국고금 관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액 ④ 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다.

예산총칙은 「국가재정법」에서 열거하고 있는 사항 이외에도 재해복구 국고채무부담행위 한도액, 수입금 마련 지출의 범위, 목적예비비의 규모, 기업특별회계 전입·전출금, 원자력손해배상보상계약금액의 한도액 등을 규정하고 있다. 2012년도 예산총칙의 경우 총 17개 조문으로 구성되어 있다.

### 나. 예산총칙의 내용

#### 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 규정

「국가재정법」 제20조제1항에서는 예산총칙에 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두도록 하고 있다. 이에 따라 2012년도 예산총칙에서는 각 회계별 세입·세출예산총액에 관한 규정을 두고 있다. 그러나 계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정은 별도로 두지 않고 있으며, 예산의 다른 구성요소인 계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위의 명세서를 참고하도록 규정하고 있다. 다만, 계속비와 관련하여 예산집행의 신속성을 부여하기 위하여 총공사 계약이 체결된 경우 계속비 예산에서 예정하고 있는 연부액을 초과하여 시공할 수 있는 규정을 두고 있다.

### 계속비 집행의 특례에 관한 논의

2012년도 예산총칙 제7조는 계속비 예산으로 총공사 계약이 체결되었을 경우에는 기획재정부장관과 사전에 협의된 한도액 범위내에서 연부액을 초과하여 시공할 수 있도록 규정하고 있다. 계속비 집행에 관한 특례 조항은 매년 예산총칙에 포함되고 있다. 이에 따라 계속비 집행기관은 당해 연도에 승인된 계속비 한도액을 초과하여 다음 연도의 공사비를 미리 집행할 수 있다.

이는 예산집행기관에 계속비 집행의 신속성을 부여함으로써 재정운용의 효율성을 제고하기 위하여 마련된 조항으로 보인다. 그러나 당해 연도에 승인된 예산의 범위를 넘어서서 예산을 집행하는 것은 「국가재정법」 제17조에 따른 예산총계주의와 「국고금관리법」 제20조에 따른 지출원인행위 준칙에 부합하지 않으므로, 필요한 경우 법률에서 규정하여야 하며 예산총칙에서 규정할 내용으로는 적절하지 않다는 논의가 있다.

(최병권, 「재정효율성 및 건전성 제고를 위한 국가재정법의 법제개선방안 연구」, 2007, pp. 75~81.)

### 국채와 차입금의 한도액

「국가재정법」 제20조제1항제1호에서는 예산총칙에 국채와 차입금의 한도액을 규정하도록 하고 있다. 이에 따라 예산총칙에서는 공공자금관리기금, 국민주택기금 등 각 회계·기금이 발행할 수 있는 국채 한도액을 정하고 있다. 이와 같은 국채 및 차입금의 한도액은 해당 회계연도에 발행할 수 있는 국채발행 한도액을 의미한다. 참고로, 2012년도 예산총칙에서는 국민주택기금의 국채발행한도액은 11조원, 공공자금관리기금의 한도액은 80조원, 외국환평형기금의 외화표시채권 발행 한도액은 10억달러로 각각 정하고 있다.

한편, 「국가재정법」 제20조제2항에서는 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위하여 필요한 경우에는 예산총칙에서 정한 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있도록 허용하고 있다. 이와 같이 「국가재정법」은 기존 국채를 차환하기 위한 국채 발행에 대해서는 정부의 자율성을 인정하고 있다. 국채의 차환발행에 관한 특례 규정은 차환일정을 신속적으로 조정하여 대규모 일시 상환에 따른 시장불안을 해소하고 탄력적인 차환 운용으로 국채유동성 문제를 해소하려는 취지로 도입되었다.

## 국채발행 한도액의 범위에 관한 논의

「국가재정법」 제20조제1항제1호는 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 채권 발행 및 차입금 한도액만을 예산총칙에 규정하도록 하고 있으므로, 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금의 채권발행은 예산총칙에 따른 채권발행 한도액에 포함되지 않는다. 그러나 예금보험기금채권상환기금, 공무원연금기금 등 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금에서도 차입금 및 채권발행액이 존재한다. 비록 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금 채무가 공식적인 국가채무의 범위에서 제외되고는 있으나, 기금을 통한 차입금과 채권 발행은 재정 건전성에 직접적인 영향을 미치는 것으로서 국회가 전체 회계·기금의 차입금과 채권 발행 한도를 총괄적으로 파악하고 심의할 필요가 있으므로 이를 예산총칙에 규정할 필요가 있다는 논의가 있다.

(국회예산정책처, 「2012년도 예산안 총괄」, 2011, pp. 17~27.)

## 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액

「국가재정법」 제20조제1항제2호에서는 국고금의 출납상 필요할 때에는 자금조달 수단으로 사용할 수 있는 재정증권의 발행과 한국은행으로부터의 일시차입금 최고액을 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 예산총칙은 자금조달을 필요로 하는 각 회계·계정(통합계정에 포함되는 회계·계정은 제외), 통합계정 및 기금별로 각 회계연도마다 재정증권 발행 및 한국은행 일시차입의 최고한도액을 규정하고 있다. 2012년도 예산총칙을 살펴보면 통합계정의 최고한도액은 20조원, 양곡관리특별회계와 공공자금관리기금의 최고한도액은 각각 2조원과 10조원, 국유재산관리기금의 최고한도액은 3,000억원, 공적자금상환기금 최고한도액은 3,500억원으로 각각 규정되어 있다.

- \* 「국고금 관리법」 제32조(자금의 조달) ① 국가는 국고금의 출납상 필요할 때에는 제 33조에 따른 재정증권의 발행, 한국은행으로부터의 일시차입, 그 밖에 대통령령으로 정하는 방법으로 자금을 조달할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 조달한 자금은 그 회계연도의 세입으로 상환하여야 한다.

③ 제1항에 따른 자금조달의 최고액은 이를 필요로 하는 각 회계·계정(통합계정에 포함되는 회계·계정은 제외한다. 이하 제4항에서 같다), 통합계정 및 기금별로 회계연도마다 국회의 의결을 받아야 한다.

#### 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항

「국가재정법」 제20조제1항제3호에서는 예산총칙에 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항을 포함하도록 규정하고 있다. 이에 따라 예산총칙에서는 예산이용의 범위, 목적예비비의 규모, 기업특별회계의 전입·전출금, 재해복구 국고채무부담행위 한도액, 수입금 마련 지출의 범위, 원자력손해배상보상계약금액의 한도액 등을 규정하고 있다.<sup>1)</sup>

---

1) 예산총칙을 통한 예산 이용의 허용범위에 관한 추가적인 논의는 제47조(예산의 이용·이체) 참조.

## 제21조

## 세입세출예산의 구분

제21조(세입세출예산의 구분) ① 세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.

② 세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다.

③ 세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

④ 예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분은 기획재정부장관이 정한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

세입세출예산의 일반적인 구분 방식을 정하여 일정한 기준에 따라 예산안을 편성, 제출하게 함으로써 예산안의 편성 및 심의를 정확하고 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위하여 세입세출예산의 편성체계에 관한 규정을 두고 있다.

구 「예산회계법」에서는 기획재정부 장관이 예산의 분류기준 및 경비의 성질에 따른 목의 구분을 정할 수 있다는 규정이 동 법 시행령 제9조에 있었으나 「국가재정법」 제정시 이를 법률에 명시하였다.

동 조항은 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경되었다.

\* 「국가재정법」 제19조(예산의 구성) 예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭한다.

\* 구 「예산회계법」 제20조(예산의 구분) ① 세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.

② 세입세출예산은 중앙관서의 조직별로 구분한다.

③ 세입예산은 제2항의 구분에 의하여 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 구분에 의하여 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

\* 구 「예산회계법 시행령」 제9조(예산의 과목구분) 세입예산의 관·항·목의 구분 설정, 세출예산 및 계속비의 장·관·항·세항·목의 구분과 설정, 국고채무부담행위의 사항 구분은 기획예산처장관이 정하는 바에 따른다.

## 2. 조문해설

### 가. 세입세출예산의 구분

동 조항에서는 세입세출예산을 필요한 경우 계정으로 구분할 수 있도록 규정하고 있으며, 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계 및 특별회계로 구분하도록 규정하고 있다.

위 규정에 따라 동일 회계 내에서 별도로 구분하여 예산을 관리할 필요가 있는 경우 계정을 구분하고 있다. 실질적으로 계정구분은 특별회계에서만 운영되고 있다. 예를 들어 광역지역발전특별회계는 3개의 계정(지역개발, 광역발전, 제주특별자치도)으로, 교통시설특별회계는 6개의 계정(도로, 철도, 교통체계관리, 공항, 광역교통시설, 항만)으로 구분된다.

### 나. 세입예산

세입예산은 소관별로 구분한 후 성질별로 관·항으로 구분한다. 「2012년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」에 따르면, 세입예산은 21개의 관과 58개의 항으로 분류되어 있다.

세입예산은 크게 조세수입과 세외수입으로 나누어진다. 조세수입 부분에서는 내국세, 관세, 교육세, 교통·에너지·환경세, 양여세, 농어촌특별세, 종합부동산세 등을 별도의 관으로 구분하고 있으며, 세외수입 부분에서는 재산수입, 경상이전수입, 재화 및 용역판매수입, 수입대체경비 수입, 관유물매각대, 용자 및 전대차관 원금회수, 차관수입, 정부내부수입 등을 별도의 관으로 구분하고 있다.

[표 43] 세입예산의 구분

관(20)	항(58)
01 내국세	11.소득세, 12.법인세, 13.부당이득세, 14.토지초과이득세, 15.상속세, 16.재평가세, 21.부가가치세, 22.개별소비세, 23.주세, 24.전화세, 25.증권거래세, 26.인지세, 27.기타내국세
02 관세	31.관세
03 방위세	32.방위세
04 교통·에너지·환경세	33.교통·에너지·환경세
05 양여세	36.지방교육양여세
06 교육세	34.교육세
07 사회보장기여금	38.사회보장기여금
08 농어촌특별세	37.농어촌특별세
09 종합부동산세	39.종합부동산세
10 기업특별회계영업수입	41.양곡사업수입, 43.우정사업수입, 45.조달사업수입, 49.책임운영기관사업수입
11 재산수입	51.관유물대여료, 52.정부출자수입, 53.전대차관이자수입, 54.기타이자수입 및 재산수입
12 경상이전수입	55.연금수입, 56.벌금, 몰수금 및 과태료, 57.변상금 및 위약금, 59.기타경상이전수입
13 재화및용역판매수입	62.병원수입, 63.교도소수입, 64.입장료수입, 65.면허료 및 수수료, 66.입학금 및 수업료, 67.항공, 항만 및 용수수입, 69.잡수입
14 수입대체경비수입	
15 관유물매각대	71.고정자산매각대, 72.토지및무형자산매각대, 73.재고자산매각대 및 유동자산
20 용자 및 전대차관원금회수	75.용자원금 회수, 77.전대차관원금회수
31 차입금 및 여유자금회수	81.국공채수입, 82.민간차입금, 84.유가증권매각대, 85.정부예금회수
32 차관수입	86.차관수입
33 전년도이월금	88.전년도이월금
34 세계잉여금	89.세계잉여금이입액
40 정부내부수입 및 기타	91.전입금, 92.예탁원금회수, 94.예수금, 95.예탁이자수입, 96.기타

자료: 기획재정부, 「2012년 예산안 및 기금운용계획안 작성지침」(2011. 4.)을 토대로 국회예산정책처 작성.



## 다. 세출예산

세출예산은 소관별로 구분한 후 그 내용을 기능별·성질별로 구분하도록 규정하고 있다. 재정운용의 책임성을 확보하기 위하여 소관별 구분을 우선적으로 규정하고 있다.

### 소관별 분류

「국가재정법」 제6조(독립기관 및 중앙관서)에서는 중앙관서를 「헌법」과 「정부조직법」 또는 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관으로 규정하고 있다. 또한, 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회를 독립기관으로 규정하고 있으며, 국회 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소 사무처장, 중앙선거관리위원회 사무총장을 중앙관서의 장으로 보도록 규정하고 있다. 즉, 독립기관과 중앙행정기관이 같은 법에서 규정하는 중앙관서에 해당하게 되고 중앙관서별로 세출예산을 분류하게 된다.

2012년 예산은 51개의 소관으로 구분된다. 2011년도에는 소관이 49개였으나, 국가과학기술위원회와 원자력안전위원회가 신설되면서 2개 기관이 증가하였다.

- \* 「국가재정법」 제6조(독립기관 및 중앙관서) ① 이 법에서 “독립기관”이라 함은 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 말한다.  
② 이 법에서 “중앙관서”라 함은 「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다.  
③ 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장은 이 법의 적용에 있어 중앙관서의 장으로 본다.
- \* 「과학기술기본법」 제9조(국가과학기술위원회의 설치 및 소관 사무) ① 과학기술 주요 정책, 기초과학·산업기술 연구개발 계획 및 사업, 인력정책 및 지역기술혁신정책을 조정하고 연구개발예산의 효율적인 운영 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속으로 국가과학기술위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.  
② 위원회의 소관 사무는 다음 각 호와 같다.
  1. 기본계획의 수립 및 시행에 관한 사항
  2. 정부가 추진하는 연구개발사업(이하 “국가연구개발사업”이라 한다) 예산의 배분·조정 등에 관한 사항
  3. 기초과학, 산업기술, 과학기술인력 및 지식재산 등 과학기술진흥 관련 정책의 조정 등에 관한 사항
  4. 국가연구개발사업의 평가에 관한 사항

5. 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에서 위원회의 소관 사무로 규정한 사항

\* 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 원자력안전위원회를 설치하여 원자력의 생산과 이용에 따른 방사선재해로부터 국민을 보호하고, 공공의 안전과 환경보전에 이바지함을 목적으로 한다.

[표 44] 소관별 구분

소 관			
대통령실(01)	국회(02)	대법원(03)	헌법재판소(04)
중앙선거관리위원회(05)	민주평화통일자문회의(06)	감사원(07)	국가정보원(08)
국무총리실(09)	기획재정부(10)	교육과학기술부(11)	외교통상부(12)
통일부(13)	법무부(14)	국방부(15)	행정안전부(16)
문화체육관광부(17)	농림수산식품부(18)	지식경제부(19)	보건복지부(20)
환경부(21)	고용노동부(22)	여성가족부(23)	국토해양부(24)
특임장관실(25)	법제처(26)	국가보훈처(27)	국가인권위원회(28)
방송통신위원회(30)	공정거래위원회(32)	금융위원회(33)	국민권익위원회(34)
국세청(35)	관세청(36)	조달청(37)	통계청(38)
병무청(39)	방위사업청(40)	경찰청(41)	소방방재청(42)
문화재청(43)	농촌진흥청(44)	산림청(45)	중소기업청(46)
특허청(47)	식품의약품안전청(48)	기상청(49)	해양경찰청(50)
행정중심복합도시건설청(51)	국가과학기술위원회(52)	원자력안전위원회(53)	

주: 괄호 안의 숫자는 각 소관에 해당하는 코드번호이며, 폐지된 기관의 코드번호를 채우지 않고 신설된 기관의 코드번호를 추가로 설정하고 있어 폐지된 29번(진실화해를위한과거사정리위원회)과 31번(친일반민족행위진상규명위원회)이 비워진 상태로 53번까지 설정되어 있음.

자료: 국회예산정책처.

## 기능별 분류

기능별 분류는 국가 재정활동의 기능을 외교·통일, 국방, 교육, 환경, 보건 등의 분야로 구분하고, 그 아래에서 부문으로 구분하는 방식이다. 「2012년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」에 따르면, 세출예산은 기능별로 16개분야, 69개부문으로 구분된다.

[표 45] 세출예산의 기능별 분류 현황

16개분야 69개부문			
010. 일반공공행정	050. 교육	083 공적연금	115 에너지및자원개발
011. 입법및선거관리	051 유아및초중등교육	084 보육·가족 및 여성	116 산업·중소기업일반
012. 국정운영	052 고등교육	085 노인·청소년	120. 교통및물류
013 지방행정·재정지원	053 평생·직업교육	086 노동	121 도로
014 재정·금융	054 교육일반	087 보훈	122 철도
015 정부자원관리	060. 문화 및 관광	088 주택	123 도시철도
016 일반행정	061 문화예술	089 사회복지일반	124 해운·항만
020. 공공질서및안전	062 관광	090. 보건	125 항공·공항
021 법원및헌재	063 체육	091 보건의료	126 물류등기타
022 법무및검찰	064 문화재	092 건강보험	130. 통신
023 경찰	065 문화및관광일반	093 식품의약안전	131 방송통신
024 해경	070. 환경	100. 농림수산	132 우정
025 재난관리	071 상하수도·수질	101 농업·농촌	140. 국토및지역개발
030. 외교·통일	072 폐기물	102 임업·산촌	141 수자원
031 통일	073 대기	103 수산·어촌	142 지역및도시
032 외교·통상	074 자연	104 식품업	143 산업단지
040. 국방	075 해양환경	110. 산업중소기업및에너지	150. 과학기술
041 병력운영	076 환경일반	111 산업금융지원	151 기술개발
042 전력유지	080. 사회복지	112 산업기술지원	152 과학기술연구지원
043 방위력개선	081 기초생활보장	113 무역및투자유치	153 과학기술일반
044 병무행정	082 취약계층지원	114 산업진흥·고도화	160. 예비비
			161 예비비

자료: 기획재정부, 「2012년 예산안 및 기금운용계획안 작성지침」(2011. 4.)을 토대로 국회예산정책처 작성.

## 성질별 분류

성질별 분류는 경비지출의 직접적인 대상을 기준으로 인건비, 물건비, 자산취득비 등으로 구분하는 방식이다. 「2012년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」에 따르면, 세출예산은 23개 목으로 구분되며, 그 아래에 91개의 세목이 있다.

[표 46] 세출예산의 성질별 분류

목	내역
100 인건비	
110 인건비	01.보수, 02.기타직보수, 03.일용임금
200 물건비	
210 운영비	01.일반수용비, 02.공공요금 및 제세, 03.피복비, 04.급량비, 05.특근매식비, 06.일·숙직비, 07.임차료, 08.연료비, 09.시설장비유지비, 10.차량·선박비, 11.재료비, 12.복리후생비, 13.시험연구비, 14.학교운영비, 15.위탁사업비, 16.기타운영비
220 여비	01.국내여비, 02.국외업무여비, 03. 국제화여비
230 특수활동비	
240 업무추진비	01.사업추진비, 02.관서업무비
250 직급수행경비	01.직급보조비, 02.직책수행경비, 03.특정업무경비, 04.교수보직경비
260 연구개발비	
300 이전지출	
310 보전금	01.보상금, 02.배상금, 03.포상금 등
320 민간이전	01.민간경상보조, 02.민간위탁금, 03.연금지급금, 04.보험금, 05.이차보전금, 06.구료비, 07.민간자본보조, 08. 민간대행사업비
330 자치단체이전	01.자치단체 경상보조, 02.자치단체교부금, 03. 자치단체 자본보조, 04.자치단체 대행사업비
340 해외이전	01.해외경상이전, 02.국제부담금, 03.해외자본이전
350 출연금	01.출연금, 02.금융성기금 출연금, 03.민간기금 출연금
400 자산취득	
410 토지매입비	
420 건설비	01.기본조사설계비, 02.실시설계비, 03.시설비, 04.감리비, 05.시설부대비, 06.건설가계정
430 유형자산	01.자산취득비, 02.저장품매입비, 03.차관물자용역대
440 무형자산	

목	내역
450 용자금	01.비금융공기업 용자금, 02.통화금융기관 용자금, 03.비통화금융기관 용자금, 04.기타 민간용자금, 05.지방자치단체 용자금
460 출자금	01.일반출자금, 02.통화금융기관 출자금
470 예치금및 유가증권매입	01.한국은행 예치금, 02.통화금융기관 예치금, 03.비통화금융기관 예치금, 04.국공채매입, 05.지방채매입, 06.기타 유가증권매입
480 예탁금	01.일반회계 예탁금, 02.기타특별회계 예탁금, 03.공공기금 예탁금
500 상환지출 510 상환지출	01.국내차입금상환, 02.해외차입금상환, 03.차입금이자, 04.예수금 원금 상환, 05.예수금이자상환, 06.전대차관 원금상환, 07.전대차관 이자상환
600 전출금 등 610 전출금 등	01.일반회계 전출금, 02.기타특별회계 전출금, 03.공공기금 전출금, 04.비금융공기업 경상전출금, 05.비금융공기업 자본전출금, 06.감가상각비, 07.당기순이익
700 예비비 및 기타 710 예비비및기타	01.예비비, 02.예비금, 03.반환금 및 기타

자료: 기획재정부, 「2012년 예산안 및 기금운용계획안 작성지침」(2011. 4.)을 토대로 국회예산정책처 작성.

### 프로그램 예산제도의 도입과 세출예산 분류체계의 변화

재정운용의 초점이 투입중심에서 성과중심으로 변화함에 따라 2004년부터 국가재정운용계획, 총액배분자율편성예산제도, 성과관리예산제도, 디지털예산회계시스템을 도입하는 4대 예산개혁이 추진되었다. 그리고 이러한 예산개혁의 실효성을 확보하기 위한 제도적 기반으로 프로그램 예산제도가 2007년부터 중앙부처에 도입되었다.

프로그램 예산제도의 도입은 기존의 <장-관-항-세항-세세항-목-세목>으로 분류되던 세출예산의 체계를 <분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업>으로 변화시켰다.

## 프로그램 예산제도

### 1. 프로그램 예산제도의 의의

프로그램 예산제도는 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고 성과평가 체계와 연계시켜 성과를 관리하고자 하는 예산제도를 의미한다. 프로그램이란 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업(Activity)의 묶음으로 정책적으로 독립성을 지닌 최소 단위이다. 즉 프로그램은 단일관리자에 의해 책임이 부여되고 동일한 성격의 사업들로 구성이 되며 정책의 투입·산출, 목표가 관리되고 성과관리가 이루어지는 기본단위이다.

### 2. 프로그램 예산제도의 기본구조

기존 품목별 예산제도 하에서는 예산이 <장-관-항-세항-세세항-목-세목>의 7단계로 구성되었다. 그러나 프로그램 예산제도 하에서는 예산이 <분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업>의 5단계로 구성되며, 그 아래에서 경비의 성질을 기준으로 목별로 분류된다.

[표 47] 예산구조의 변화

품목별 예산체계 (2006)	장	관	항	세항	세세항	목 (예산편성 비목)	세목
	대기능	중기능	소기능				
프로그램 예산체계 (2007)	분야	부문	프로그램	단위사업	세부사업	목 (예산편성 비목)	세목
	대기능	중기능	실·국별 정책사업				

자료: 국회예산정책처.

### 3. 프로그램 예산제도와 품목별 예산제도와 차이

프로그램 예산제도는 기존의 품목별 예산제도와 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째, 품목별 예산제도는 투입과 통제에 초점을 두는 반면 프로그램 예산제도는 성과와 책임에 초점을 두고 있다. 둘째, 품목별 예산제도는 세부업무와 단가를 통해 예산금액을 산정하는 상향식(bottom-up) 방식을 사용하고 단년도 중심의 예산이다. 반면 프로그램 예산제도는 국가재정운용계획과 연

계되어 다년도 중심으로 지출한도를 설정하고 이를 우선순위에 맞게 배분하는 하향식(top-down) 방식을 사용한다.

#### 4. 프로그램 예산제도 법적근거 마련 논의

프로그램 예산제도는 성과중심의 재정운용을 위한 제도적 기반이므로 안정적으로 제도를 뒷받침할 법적근거가 필요하다. 그러나 품목별 예산제도에서 프로그램 예산제도로의 전환은 법 개정 없이 이루어져서 프로그램 예산제도의 법적근거가 미비한 실정이다. 현재 프로그램 예산제도가 형식적으로 운영되고 있는 것도 법적근거가 미흡한 점에 기인한다고 보인다. 이와 관련하여 「국가재정법」 제21조제3항의 규정을 프로그램 예산제도의 분류에 맞추어 개정하자는 논의가 있다.

### 라. 예산분류 설정 단위의 타당성에 관한 논의

「국가재정법」 제21조제4항 및 동 법 시행령 제7조에서는 예산의 구체적인 분류 기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분을 기획재정부장관이 정하도록 규정하고 있다. 이에 따른 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 실질적으로 중요기능을 하는 예산의 과목구조 자체를 기획재정부장관이 정할 수 있도록 위임함으로써 과목구조가 하위과목에 치우쳐 편성되고 있고, 법령의 근거없이 세세항이나 기본사업비 및 주요사업비 구분을 창설하여 행정편의적으로 운영되고 있다.

둘째, 국회·법원 등 독립기관도 기획재정부장관이 정하는 예산과목을 적용받게 되어 독립기관의 특수한 기능 수행에 필요한 비목을 독자적으로 설정할 수 없게 됨으로써 독립기관 예산편성의 자율성을 저해하는 요소가 되고 있다.

셋째, 예산안 및 결산에 대한 국회에서의 심사단위가 일반적으로 세부사업 및 내역사업임을 감안할 때, 세부사업과 내역사업을 기획재정부장관의 재량으로 정하는 것은 국회 예산심사의 일관성을 저해할 우려가 있다. 예를 들어, 2012년 예산안 심사과정에서는 ‘울산 북부 경찰서 신축 사업’과 ‘경기 남양주 북부 경찰서 신축 사업’은 세항 사업으로 보아 소관상임위원회인 기획재정위원회에 새 비목 신설을 위

한 동의 요청 공문을 발송한 반면, 법무부의 ‘부산 고·지점 어린이집 신축 사업’은 세항 사업인 ‘법무부 검찰청 기타 시설 신축 사업’의 내역사업으로 보아 소관상임위원회에 동의절차를 생략한 사례가 있었다.

넷째, 세항·목 등의 과목변경이 자주 이루어지고 있고 그 내용 및 사유도 부기되지 않아 재정사업에 대한 연속적인 분석과 심의가 어려운 실정이다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 다음과 같은 논의가 있었다.

첫째, 제21조제3항에서 세출예산을 장·관·항으로 구분하도록 한 것을 근거로 정부는 예산안을 장·관·항 수준까지만 기재하여 제출하고 있어 예산안만으로는 세부적인 사업의 내용을 파악할 수 없다는 문제점을 해결하기 위하여 예산안의 내용을 장·관·항·세항·목으로 구분할 것을 법에 명시할 필요가 있다.

둘째, 장·관·항을 실질적으로 어떤 수준의 사업에서 결정하여야 할 것인지에 대한 가이드라인이 없어 예산과목 설정의 일관성이 미흡하므로 대규모 개발사업 예산은 항으로 설정할 것을 규정하는 등 장·관·항의 대략적인 설정 기준을 법에서 명시할 필요가 있다.

셋째, 세항·목 등의 과목변경 시 그 내용과 사유를 예산서와 결산서에 부기할 필요가 있다.

\* 「국가재정법 시행령」 제7조(예산의 과목구분) 세입예산의 관·항·목의 구분과 설정, 세출예산 및 계속비의 장·관·항·세항·목의 구분과 설정, 국고채무부담행위의 사항 구분은 기획재정부장관이 정하는 바에 따른다.



**제22조**

**예비비**

**제51조**

**예비비의 관리와 사용**

**제52조**

**예비비사용명세서의 작성 및 국회제출**

제22조(예비비) ① 정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 총당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 다만, 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적을 지정해 놓은 예비비는 본문의 규정에도 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.

② 제1항 단서의 규정에도 불구하고 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 총당을 위하여는 예비비의 사용목적을 지정할 수 없다.

제51조(예비비의 관리와 사용) ① 예비비는 기획재정부장관이 관리한다.

<개정 2008. 2. 29>

② 각 중앙관서의 장은 예비비의 사용이 필요할 때는 그 이유 및 금액과 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 대규모 자연재해에 따른 피해의 신속한 복구를 위하여 필요할 때에는 「재난 및 안전관리기본법」 제20조의 규정에 따른 피해상황보고를 기초로 긴급재해구호 및 복구에 소요되는 금액을 개산(概算)하여 예비비를 신청할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따른 예비비 신청을 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. <개정 2008. 2. 29>

④ 일반회계로부터 전입받은 특별회계는 필요한 경우에는 일반회계 예비비를 전입받아 그 특별회계의 세출로 사용할 수 있다.

제52조(예비비사용명세서의 작성 및 국회제출) ① 각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용된 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. <개정 2008. 2. 29>

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 감사원에 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

④ 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

## 1. 취지 및 연혁

예산의 편성 및 심의시점과 집행시점의 차이로 인하여 예산집행시점에서 발생할 수 있는 긴급하고 불가피한 추가적 재정지출수요에 대처하기 위하여, 「헌법」 제 55조 제2항<sup>1)</sup>에 근거를 두고 예비비제도를 규정하고 있다. 그러나 예비비의 방만한 운영은 자칫 입법부의 예산심의확정권을 침해하고 정부의 임의적인 재량지출 확대를 가능케하는 수단이 될 수 있으므로 이러한 부작용을 줄이기 위하여 예비비 편성과 사용에 있어서 제한규정을 두게 되었다. 또한 국회의 예비비 지출승인권의 강화를 위해 예비비사용명세서의 국회 제출기한을 단축하였다.

이를 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 구 「예산회계법」 제21조가 “예비비로써 상당하다고 인정되는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다”고 예비비 규모를 모호하게 규정하고 있던 것을, 예비비를 일반예비비와 목적예비비로 구분하고 일반예비비의 경우 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 범위 안에서 그리고 목적예비비는 예산총칙 등에 사용목적을 지정하여 계상하도록 하였다.

둘째, 예비비는 총액으로 국회의 의결을 받아 확정된 정부 전체의 재원인 바, 이의 관리주체를 기획재정부장관으로 명확히 하여 예비비 운영의 책임소재를 명확히 규정하고 있다.

셋째, 방만한 예비비 사용에 대한 입법부 통제를 강화하려는 취지에서 예비비 사용명세서의 국회제출시한을 구 「예산회계법」 상의 ‘다음다음 회계연도 개시 120일 전’에서 ‘다음 연도 5월 31일까지’로 단축하였다.

예산집행의 신속성을 유지하기 위하여 「국가재정법」에 규정된 예비비의 설치, 관리 및 사용 그리고 사용명세서의 작성 및 국회제출 조항은 구 「예산회계법」의 관련 조항을 보완 내지 개선하여 제정된 것이라고 할 수 있다. 동 조항들은 2006년 10월 4일 제정된 이래, 2008년 2월 29일 「정부조직법」 개정에 따라 제51조의 기획예산처장관이 기획재정부장관으로, 제52조의 재정경제부장관이 기획재정부장관으로 명칭이 변경되어 오늘에 이르고 있다.

---

1) 「헌법」 제55조 제2항: 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 하고, 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 얻어야 한다.

\* 구 「예산회계법」 제21조(예비비) 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 정부는 예비비로서 상당하다고 인정되는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다.

**제39조(예비비의 관리와 사용)** ① 예비비는 기획예산처장관이 관리한다.

② 각 중앙관서의 장은 예비비의 사용을 필요로 할 경우에는 그 이유, 금액과 추산의 기초를 명확히 한 명세서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하여야 한다. 다만 대규모 자연재해의 신속한 복구를 위하여 필요할 때에는 자연재해대책법 제52조의 규정에 의한 피해상황보고를 기초로 긴급재해구호 및 복구에 소요되는 금액을 개산하여 예비비를 신청할 수 있다.

③ 기획예산처장관은 제2항의 요구를 심사한 후 필요하다고 인정할 때에는 이를 조정하고 예비비사용명세서를 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

④ 일반회계로부터 전입받은 특별회계는 필요한 경우에 일반회계 예비비를 전입받아 이를 세입으로 하여 그 특별회계의 세출로 사용할 수 있다.

**제40조(예비비사용명세서의 작성 및 국회제출)** ① 각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.

② 재정경제부장관은 제1항의 명세서에 의하여 예비비로 사용한 금액의 총괄표를 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.

③ 재정경제부장관은 제2항의 총괄표를 감사원에 제출하여야 한다.

④ 정부는 예비비로 사용한 총괄표를 다음다음 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

## 2. 조문해설

### 가. 예비비의 개념

예비비는 예산의 집행과정에서 예산의 편성 및 심의시점에서 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 총액으로 국회의 승인을 얻어 세입세출예산에 계상되었다가 필요할 때 사용하는 금액으로서 유사한 용어인 예비금과는 차별화되고 있는 개념이다.

예산집행은 크게 입법부의 예산확정 의도와 재정적 한계를 엄수하도록 재정을 통제하는 것과 동시에 예산 성립 후 여건변화에 대응할 수 있도록 신축성을 유지하는 것이 조화롭게 이루어지는 것이 바람직하다.<sup>2)</sup> 이러한 측면에 비추어 볼 때 예비

2) 신혜룡, 「예산정책론」, 2005.

비제도의 운영은 예산 성립 후 변화된 여건 또는 정세변동에 대응하여 예산집행의 신축성을 유지하기 위한 수단이라고 이해할 수 있다.

## 일반예비비

일반예비비는 특정한 목적 없이 예산편성 및 심의시점에서 예측할 수 없는 재정지출수요를 충당하기 위한 것으로, 여기에는 「예산회계에 관한 특례법」 제2조(예비비)가 규정하고 있는 국가 안전보장을 위한 활동에 소요되는 경비를 포함한다.

- \* 「예산회계에 관한 특례법」 제2조(예비비) 국가의 안전보장을 위한 활동에 소요되는 예비비의 사용과 결산은 「국가재정법」의 규정에도 불구하고 총액으로 하며 기획재정 부소관으로 한다.

## 목적예비비

목적예비비는 그 사용목적이 예산총칙 등을 통하여 제한되어 있는 예비비로서, 일반적으로 재해대책비, 인건비, 환율상승에 따른 원화부족액 보전 등의 목적으로 편성되고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 목적예비비는 구체적인 목적, 금액, 집행주체 등을 정하지 않고 총액으로 의결하여 예측할 수 없는 용도에 사용하도록 한 예비비의 본래 취지에서는 어긋나는 것이지만 제22조제1항 단서에서는 한도 적용의 예외로서 인정하고 있다.

### 예비금제도

예비금은 「국가재정법」 제6조(독립기관 및 중앙관서)에 명시된 국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 독립성 보장을 위하여 「국회법」(제23조), 「법원조직법」(제82조), 「헌법재판소법」(제11조), 「선거관리위원회법」(제18조) 등 개별 법률에 근거 규정을 두고 예산항목에 계상된 것이다. 예비금제도는 이들 기관에 대한 독립성을 보장하기 위해 별도로 예비비를 청구하지 않고도 독립기관의 내부에서 융통성 있게 사용할 수 있도록 하고 있다.

3) 「2012년도 예산안」의 예산총칙에서는 재해대책비(재해복구 국고채무부담행위 상환액 및 전염병 예방·대책비 포함), 인건비(국민건강보험 부담금, 연금부담금 등 연동경비 포함), 환율변동으로 인한 원화부족액 보전경비, 레바논·아이티·소말리아 해외 파병경비 등에만 목적예비비를 지출하도록 규정하고 있다.

## 나. 예비비 계상기준 및 사용의 제한

### 예비비 계상기준

「국가재정법」 제22조는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반예비비는 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 세입 세출예산에 계상할 수 있도록 하고 있으며, 예산총칙 등에 사용목적이 지정된 목적예비비는 일반예비비와 별도로 세입세출예산에 계상하도록 하고 있다.

특히 「국가재정법」은 정부조직의 무분별한 확대를 경계하려는 취지에서 공무원의 보수인상을 위한 인건비 충당을 목적으로 목적예비비를 계상할 수 없도록 하고 있다.

1961년 제정된 구 「예산회계법」은 일반회계 세출예산의 100분의 1 이상을 예비비로 계상하여야 한다는 예비비 하한 규정을 가지고 있었는데, 이로 인하여 예비비 규모는 꾸준히 증가하여 1980년대 말에는 거의 일반회계 세출예산의 2%에 육박하였다. 1989년 구 「예산회계법」 전문 개정 시에는 예비비의 팽창을 억제하기 위하여 예비비 하한규정을 삭제함으로써 예비비 비율이 다소 감소하였으나, 2000년대에 들어와 다시 그 비율이 증가하여 2004년에는 일반회계 세출예산의 2.8%에 이르게 되었다.<sup>4)</sup>

이러한 추세를 고려할 때, 「국가재정법」에서 일반예비비의 계상규모를 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내 금액으로 제한한 것은 정부의 재량에 따라 예측 가능한 일반경비 부족분의 충당이나 시급하지 않은 신규사업 등의 추진에 예비비가 방만하게 사용되어 입법부의 예산 심의 및 확정권한을 침해하는 등의 부작용을 줄이기 위한 것으로 보인다. 하지만, 목적예비비 계상규모에 대해서는 제한규정을 마련하고 있지 않아 일반예비비 규모제한 효과가 일정부분 반감될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다.

### 예비비 사용의 제한

예비비의 성격이나 제도도입의 취지를 고려할 때, 예비비는 예산의 편성이나 심의 당시 예측할 수 없었고(예측불가능성), 다음 연도 예산편성이나 심의를 기다릴 수

4) 유훈, 「재무행정론」, 2007.

없을 정도로 시간적으로 긴박하며(시급성), 확정된 예산으로 충당할 수 없는 불가피한 초과지출에 충당(불가피성)하기 위한 재원으로서, 비록 이러한 요건이 충족되더라도 이미 확보된 예산을 활용한 후 부족분(보완성)에 대하여 사용하는 경비로 이해할 수 있다. 그러므로 예산 성립 전부터 존재하던 사태, 연도 중 계획이나 여건변동에 따른 대규모 투자소요, 예산편성이나 심의 시 부결된 용도, 그리고 이·전용을 통하여 필요재원을 충당할 수 있을 경우 등에는 예비비 사용이 제한된다고 하겠다.

## 예비비 사용 현황

### 1. 2006~2010년간 예비비 사용 현황

최근 5년간 예비비에 대한 예·결산 추이를 보면 예산액 규모면에 있어서는 점진적으로 줄어드는 추세를 보이고 있다. 다만, 2009년의 경우에는, 「종합부동산세법」 개정 등에 따른 부동산교부세 감소분 지원 목적예비비 1조 8,600억원의 편성으로 전년대비 예비비 예산액이 급증한 것으로 나타난다. 예산액 규모와 별도로 예비비 집행실적은 지속적으로 부진한 것으로 나타나고 있는데, 특히 특별회계에 편성된 예비비의 경우 2006년 이후 전액 불용 처리되고 있는 실정이다. 2010년 일반회계 예비비의 집행률이 80.6%로 2006년 이래 가장 높은 실적을 보이고 있는데, 이는 구제역 발생에 따른 관련경비의 조속한 집행에 기인하는 것이다.

[표 48] 예비비 예·결산 추이: 2006~2010년도

(단위: 억원)

		2006	2007	2008	2009	2010
일반회계	예산액	25,498	23,000	23,000	39,885	21,000
	지출액	18,217	10,621	8,590	30,340	16,928
	집행률	71.4	46.2	37.3	76.1	80.6
특별회계	예산액	1,325	918	747	478	340
	집행액	0	0	0	0	0

자료: 대한민국정부, 「2010회계연도 예비비사용총괄명세서」, 2011. 5.

## 2. 예비비 사용과정에 내재된 제반문제

2010년 예비비 결산내역을 통해 예비비 사용과정에 내재된 문제를 살펴보면 첫째, 예비비 사용은 해당지출이 예산편성 당시에 예측할 수 없었던 것일 뿐만 아니라 차년도 예산에 반영하여 집행할 수 없는 시급성과 불가피성 그리고 해당 연도 집행가능성 등의 요건을 충족하였을 경우, 그 정당성이 인정될 수 있다. 하지만, 고용노동부의 취업장려수당사업의 경우 국가고용전략회의(2010년 1월 21일)에서 “빈 일자리 고용알선사업”을 추진하기로 함에 따라 빈 일자리 취업자에게 취업장려수당을 지급하기 위하여 예비비 116억 6,800 만원을 사용하였으나, 동 사업의 추진이 결정된 시점의 고용상황이 불과 3개월 전의 예산편성 시점에서 예측할 수 없었던 정도로 악화되었다고 보기 어렵다. 또한 빈 일자리 취업 후 1개월 경과 시 30만원, 6개월 경과 시 50만원, 12개월 경과 시 100만원의 수당을 지급함으로써 고용을 장려하는 동 사업의 성격상 국회의 심의·의결 없이 예비비를 사용하여야 할 시급성도 인정하기 어렵다. 다른 예로 중앙선거관리위원회의 경우, 국회의원 재보궐선거 관리를 위하여 2010년 101억 9,400만원의 예비비를 배정받은 것으로 나타나는데, 지출내역을 보면 체력단련실 운동기구 수리비, 청사 윈도우 단영필름 시공비 등에 5,300만원을 당초 배정목적과 무관하게 사용한 것으로 나타나 예비비 집행의 정당성을 인정하기 어렵다고 하겠다.

둘째, 동일한 사업에 연례적으로 예비비를 배정하는 것은 해당 사업 예산이 적정규모로 편성되지 못하는 현상이 반복되는 것을 의미하는데, 외교통상부의 경우, 정상회의 참가 및 총리순방 관련 비용으로 매년 예비비를 배정받아 사용하고 있다. 2010년에는 당초예산액의 67.7%에 해당하는 75억 1,000만원의 예비비를 배정받아 사용하였으며, 2009년에는 당초예산액의 152.7%에 해당하는 269억 9,500만원의 예비비가 사용되었다. 통일부는 북한이탈주민 교육훈련 및 정착금 지급사업을 위해 매년 예비비를 배정받아 사용하고 있는데 2010년에는 89억 8,000만원을 배정받아 사용하였다. 이러한 사업의 경우, 예산편성단계에서 적정소요를 반영하도록 하여 관행적인 예비비 사용을 방지할 필요가 있다.

셋째, 2010년 구제역 확산에 따라 농림수산식품부 매몰보상금과 시도가축방역사업에 4,487억 1,700만원 그리고 환경부 농어촌생활용수개발사업에 1,081억 7,600만원 등 총 5,568억 9,300만원의 예비비가 배정되었다. 하지만 사안의 시급성에 비하여 일부 예비비의 배정이 12월에 이루어져 예비비 실질행렬이 농림수산식품부 51.8% 그리고 환경부 65.1%로 저조한 것으로 나타나고 있다. 그러므로, 재해 관련 예비비 사용의 경우, 사안의 시급성을 감안 개산

예비비를 적극 활용하여 적기에 필요재원이 지원되도록 할 필요가 있다.

(국회예산정책처, 「2010회계연도 결산 중점분석 II」, pp. 148~171; 국회예산결산특별위원회, 「2010회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고」, pp. 45~55.)

## 다. 예비비 사용절차

### 예비비 관리주체

「국가재정법」 제51조는 예비비 관리주체를 기획재정부장관으로 명시하고 있는데, 이는 총액으로 국회의 의결을 받아 확정된 예비비의 특징을 고려하여 예비비 사용의 책임소재를 명확하게 하기 위한 것이라고 하겠다.

### 예비비 사용절차

각 중앙부처의 장은 예비비의 사용이 필요할 때는 그 이유 및 금액과 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하도록 하고 있다. 다만, 대규모 자연재해에 따른 피해의 신속한 복구를 위하여 필요할 때에는 「재난 및 안전관리기본법」 제20조 재난상황보고를 기초로 복구에 필요한 금액을 개산하여 신청할 수 있다. 기획재정부장관은 이를 심사한 후 필요하다고 인정할 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 하고 있다. 예비비 사용에 관한 대통령의 승인을 얻은 때에는 기획재정부장관은 이를 세출예산으로 배정하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제23조). 일반회계로부터 전입받은 특별회계는 예비비 사용이 필요할 경우 동일한 사용절차를 거쳐 일반회계 예비비를 전입받아 그 금액을 세출로 사용할 수 있다.

\* 「국가재정법 시행령」 제23조(예비비의 배정) 기획재정부장관은 법 제51조제3항에 따라 예비비의 사용에 관한 대통령의 승인을 얻은 때에는 이를 세출예산으로 배정하여야 한다.



## 라. 예비비 사용의 사후승인

### 예비비사용명세서의 작성

각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월 말까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 기획재정부장관은 이를 바탕으로 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서는 감사원에 제출되어야 한다.

### 국회의 예비비 사용에 대한 사후승인

「국가재정법」 제52조제4항은 정부가 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 승인을 얻도록 규정하고 있다. 이는 「헌법」 제55조제2항에서 인정한 국회의 예비비에 대한 ‘지출승인권’을 보장하는 것이라고 하겠다. 특히, 예비비 사용에 대한 국회의 통제를 강화한다는 측면에서 「국가재정법」은 예비비사용명세서의 국회 제출시기를 구 「예산회계법」 상의 다음다음 회계연도 개시 120일 전까지에서 다음 연도 5월 31일까지로 단축하였다.

「국가재정법」에서 규정한 국회의 예비비 지출승인권은 예비비 사용에 대한 사전승인이 아니라 사후승인으로서 그 특성상 이미 집행한 것을 취소하거나 무효화할 수 없으며 변상·징계조치 등 시정요구와 감사원 감사요구 정도로 예비비 지출효력에 대한 영향력은 제한적이라고 하겠다. 최근 이러한 승인절차와 관련하여 예비비 사용이 그 요건에 부합하지 않고 방만하게 운영되는 것은 예비비 지출에 있어 사전승인절차가 없고 사후 승인 또한 지출효력에 대한 영향력이 제한적인데 상당 부분 기인한다는 지적과 함께, 예비비사용계획서를 국회 예산결산특별위원회에 제출하도록 하는 개선방안 등이 제시되고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 현실을 고려할 때 국회의 재정통제 강화를 위하여 예산의 이·전용 및 기금운용계획 변경의 경우처럼 예비비사용계획서를 분기별로 국회에 제출하여 예비비 지출과 관련된 정보의 국회 제공을 의무화하는 방안에 대한 검토가 필요하다고 하겠다.<sup>6)</sup>

5) 강주영, 「예산집행상의 투명성 제고를 위한 법제개선방안」, 2007.

6) 국회예산정책처, 「2010회계연도 결산 중점분석 II」의 “예비비 집행의 적정성 분석”, 2011.

## 제23조

## 계속비

제23조(계속비) ① 완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 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.<개정 2012.3.21>

③ 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 제2항의 지출연한을 연장할 수 있다.<신설 2012.3.21>

※ 제23조제2항 및 제3항의 개정규정은 2014년 1월 1일부터 시행한다.

### 1. 취지 및 연혁

계속비는 완성에 수년이 소요되는 대형 사업에 대해 총 투자액과 매년 연간 투자예정액(연부액)을 미리 국회의 의결을 얻어 지출하는 제도이다. 계속비는 총 사업비와 연부액이 국회의 의결로 미리 확정되기 때문에 수년간의 예산이 안정적으로 집행되어 재정투자의 효율성을 높일 수 있는 특징이 있다.

「헌법」 제55조<sup>1)</sup>는 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻도록 정함으로써 명시적으로 계속비 제도를 인정하고 있다. 「국가재정법」은 헌법의 이러한 취지를 반영하여 계속비 규정을 두고 있다.

현행 「국가재정법」은 국가 재정의 효율적인 운용을 위해 구 「예산회계법」과 구 「기금관리기본법」을 통합한 것이다. 구 「예산회계법」은 법률제정(1961. 12. 19, 법률 제849호)당시 부터 계속비 규정<sup>2)</sup>을 두었으며, 「국가재정법」은 제23조에 계속비

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

2) 구 「예산회계법」 제19조(계속비) ① 국가는 공사나 제조에 있어서 그 완성에 수년도를 요하는 것은 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위내에서 수년도에 준하여 지출할 수 있다.  
② 전항의 규정에 의하여 국가가 지출할 수 있는 연한은 당해 회계연도로부터 5년이내로 한다.  
③ 전2항의 규정에 의하여 지출할 수 있는 경비를 계속비라 한다.

규정을 두고 있다.

이 규정은 2006년 10월 4일 제정된 이후 개정된 바 없었으나, 제39차 일부개정(2012. 2. 27, 법률 제11378호)을 통해 계속비 연장이 빈번하게 발생하고 있고 향후 계속비 편성이 확대됨에 따라 계속비가 확대될 것을 감안하여 예외적으로 계속비 지출연한을 10년 이내로 할 수 있도록 하고, 필요한 경우 국회의 의결을 거쳐 이를 연장할 수 있도록 개정하였다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제39차 일부개정 2012. 3. 21. 법률 제11378호
<p><b>제23조(계속비) ① (생략)</b></p> <p>② 제1항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, <u>필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 그 연한을 연장할 수 있다.</u></p> <p><u>&lt;신설&gt;</u></p>	<p><b>제23조(계속비) ① (현행과 같음)</b></p> <p>② 제1항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, <u>사업규모 및 국가재원 여건상 필요한 경우에는 예외적으로 지출연한을 10년 이내로 할 수 있다.</u></p> <p>③ <u>기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 제2항의 지출연한을 연장할 수 있다.</u></p>

## 2. 조문해설

### 가. 계속비의 특징

#### 단년도 예산주의의 예외

계속비는 완성에 수년이 걸리는 공하나 제조 및 연구개발사업에 대해 총 투자할 금액과 매년 투자예정액(연부액)을 미리 국회의 의결을 얻어 수년에 걸쳐 지출하는 제도를 말한다.

이러한 계속비 제도는 「헌법」에서 정하고 있는 예산제도이다. 「헌법」 제55조는

한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다고 규정하고 있다.

이는 대규모 토목공사와 같이 수년간 계속되는 사업 등이 착수되었으나 중도에 국회의 의결을 얻지 못함으로써 중단되거나 분산 투자 등으로 필요한 예산이 적기에 투입되지 못해 사업이 지연되지 않도록 하기 위한 것이다.

계속비는 수개의 회계연도를 거쳐 완성되는 사업의 총 경비 및 연도별 지출액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻어 놓고 수년에 걸쳐 지출한다는 점에서 단년도 예산주의의 예외가 된다.

[표 49] 계속비 관련 주요국 재정법 조문 비교

	한 국	미 국	일 본
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「국가재정법」 제23조(계속비) ① 완성에 수년을 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있다.</li> <li>② 제1항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 그 연한을 연장할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미국은 단년도 및 다년도 세출승인 하에 계속비제도 없이 총액편성정책(full funding policy)에 의하여 예산을 편성함</li> <li>• 총액편성정책(full funding policy)은 예산당국이 예산권한(budget authority)을 개별 사업 부처에 부여하면서 당해 연도의 지출금액 뿐만 아니라 다년간에 소요되는 총사업비에 대하여 한꺼번에 예산권한을 부여하는 제도로서, 이와 같이 사업에 필요한 자금을 일괄하여 지원하는 체계는 우리나라의 계속비와 유사한 점이 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일본은 공사와 물품제조 등과 같이 장기간에 걸쳐 안정적인 예산집행이 요구되는 사업에 대해서는 계속비와 국고채무부담행위로 예산을 편성함(일본 재정법 제4조의 2, 제15조, 제25조, 제26조)</li> <li>• 국고채무부담행위와 계속비의 가장 중요한 차이점은 일괄계약여부이며, 단일 사업에 수개의 계약이 필요하면 계속비, 일괄적인 단일 계약이 체결되면 국고채무부담행위가 이용됨</li> <li>• 계속비는 방위청의 호위함, 잠수함 건조에 한정되어 활용됨</li> </ul>

자료: 「장기계속계약제도 개선방향」, 이상호(GS건설 경제연구소장, 2011, 기획재정위원회 장기계속계약제도 개선방향에 대한 공청회 자료를 참고하여 국회예산정책처 제작성.

## 나. 계속비의 대상

### 완성에 수년도를 요하는 공로나 제조 및 연구개발사업

「국가재정법」은 완성에 수년도를 요하는 공로나 제조 및 연구개발사업은 계속비로 지출할 수 있도록 정하고 있다(「국가재정법」 제23조제1항). 이 중 어떠한 요건에 해당하는 사업을 계속비 사업으로 추진할 것인지에 대해 하위 법령에 위임된 바가 없으며, 대상사업 선정기준이나 자체 지침이 마련되어 있지도 않다. 대개 계속비 사업은 안정적인 예산확보가 보장되므로 중장기사업 중 일정한 기간 내 종결해야 할 사업이 그 대상이 된다.

실제로 국도건설, 국립해양생물자원관 건립, 복선전철, 국립생태원건립 등 장기간이 소요되는 건설사업이 계속비로 편성되고 있다.

[표 50] 최근 5년간 계속비 예산 추이: 2008~2012년도

(단위: 백만원, 개)

연도	계속비 총액	사업수	연부액								
			2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2008	123,148	7	13,200	17,965	19,461	17,700	18,818	15,917	5,192		
2009	240,844	30	5,200	10,693	14,346	57,293	53,743	44,518	31,825	21,002	
2010	269,888	28	5,200	10,693	14,346	57,923	52,810	55,334	38,166	25,914	7,907
2011	277,916	28	5,200	10,693	14,346	57,923	52,810	46,915	39,359	23,430	16,784
2012	316,870	31	5,200	10,693	14,346	57,923	52,810	46,915	40,292	32,443	28,048

자료: 기획재정부, 2012. 2.

주: 사업수는 도로사업은 단위사업 기준이며, 그 밖의 사업은 세부사업기준으로 작성.

그런데, 2012년 2월 27일 통과된 「국가재정법 일부개정법률」<sup>3)</sup>은 실시설계가

3) 「국가재정법」 제39조(대규모 개발사업예산의 편성) ① (현행과 같음)

② 기획재정부장관은 제1항에 따른 대규모 개발사업에 대하여는 같은 항에 따른 요구에 따라

완료되고 총사업비가 확정된 대규모 개발사업 중 ① 국가기간 교통망 구축을 위해 필수적인 사업 ② 재해복구를 위해 시급히 추진하여야 하는 사업 ③ 공사가 지연될 경우 추가 재정 부담이 큰 사업 ④ 그 밖에 국민편익, 사업성격 및 효과 등을 고려하여 시급히 추진할 필요가 있는 사업은 계속비로 편성하도록 규정하였다(「국가재정법」 제39조). 이에 2014년 1월 1일부터 개정된 법률 적용에 따라 위에 해당 하는 사업은 별다른 사유가 없는 한 계속비 예산안으로 편성하여야 한다.<sup>4)</sup>

## 다. 계속비의 절차

### 총액과 연부액의 국회 의결

계속비는 경비의 총액과 매년 투자예정액인 연부액(年賦額)을 정하여 미리 국회의 의결을 거쳐야 한다. 다만, 우리나라는 회계연도 독립의 원칙을 고수하고 있기 때문에 계속비의 경우에도 연부액은 매년 새롭게 세출예산에 계상하여야 하며 국회의 의결을 얻어 지출할 수 있도록 하고 있다(「국가재정법」 제23조제1항).

계속비는 세입세출예산·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정과 함께 예산총칙에 규정된다(「국가재정법」 제20조).

국회에 제출하는 예산안의 첨부서류로 ‘계속비에 관한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해 연도 이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 명세서’를 제출하여야 하며(「국가재정법」 제34조), 결산시에는 세입세출결산에 계속비 결산명세서를 별도로 첨부하여야 한다(「국가회계법」 제15조의2).<sup>5)</sup>

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 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.
- 4) 다만, ①~④의 사업의 경우 재정여건, 사업기간, 사업 규모 등을 고려하여 계속비 편성에서 제외할 수 있도록 정하고 있다.
- 5) 「국가회계법」 제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

## 라. 계속비의 허용기간

### 원칙적으로 해당 연도부터 5년 이내

계속비에 따른 지출은 원칙적으로 해당 연도부터 5년 이내로 정하고 있다. 그러나 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 받아 연장할 수도 있다. 총액이나 연부액에 변동이 가할 필요가 있거나 계속비의 연한을 5년 이상으로 연장하고자 할 때는 다시 국회의 승인을 받아야 한다(「국가재정법」 제23조제2항).

또한, 연도별 사업비 중 당해 연도에 지출하지 못한 금액은 당해 사업을 완성할 때까지 계속 이월하여 사용할 수 있다(「국가재정법」 제43조제3항).<sup>6)</sup> 일반적인 예산의 이월과 달리 계속비는 다음 연도에만 한정하는 경비가 아니라 일단 성립되면 승인받은 연한(年限), 즉 계속비사업의 완성연도까지 이월하여 사용할 수 있다.

다만, 2012년 2월 27일 통과된 「국가재정법 일부개정법률」<sup>7)</sup>은 제23조제1항에 단서를 신설하여 사업규모 및 국가재원 여건상 필요한 경우에는 지출연한을 10년 이내로 정할 수 있도록 하고, 국회의 의결을 거치면 이를 연장할 수 있도록 하였다. 이에 이 개정법률이 시행되는 2014년 1월 1일부터 계속비 허용기간이 10년 이상까지 확대될 수 있게 되었다.

- 
1. 계속비 결산명세서
  2. ~ 11. (생략)

- 6) 「국가재정법」 제43조(세출예산의 이월) ③ 제1항의 규정에 불구하고 계속비의 연도별 연부액 중 당해 연도에 지출하지 못한 금액은 계속비사업의 완성연도까지 계속 이월하여 사용할 수 있다.
- 7) 「국가재정법」 제23조(계속비) ② 제1항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 연한은 그 회계 연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 사업규모 및 국가재원 여건상 필요한 경우에는 예외적으로 지출연한을 10년 이내로 할 수 있다.
  - ③ 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 제2항의 지출연한을 연장할 수 있다.

## 지방재정에서의 계속비

「지방자치법」은 지방자치단체에 대한 계속비 제도를 인정하고 있다.

「지방자치법」 제128조는 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있으면 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방자치단체의 장이 지방의회의 의결을 받도록 정하고 있다.

이에 따라 「지방재정법」은 공사나 제조, 그 밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것에 대해 총액과 연부액에 대해 지방의회의 의결을 얻으면 계속비로서 수년에 걸쳐 지출할 수 있도록 계속비의 근거를 두고 있다.

- \* 「지방자치법」 제128조(계속비) 지방자치단체의 장은 한 회계연도를 넘어 계속하여 경비를 지출할 필요가 있으면 그 총액과 연도별 금액을 정하여 계속비로서 지방의회의 의결을 받아야 한다.
- \* 「지방재정법」 제42조(계속비 등) ① 지방자치단체의 장은 공사나 제조, 그 밖의 사업으로서 그 완성에 수년을 요하는 것은 필요한 경비의 총액과 연도별 금액에 대하여 지방의회의 의결을 얻어 계속비로서 여러 해에 걸쳐 지출할 수 있다.  
② 제1항에 따라 계속비로 지출할 수 있는 연한(年限)은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 필요하다고 인정될 때에는 지방의회의 의결을 거쳐 다시 그 연한을 연장할 수 있다.  
③ 지방자치단체는 완성하기까지 여러 해가 걸리는 공사 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업의 예산은 가능한 한 계속비로 편성되도록 노력하여야 한다.
  1. 시급하게 추진하여야 하는 사업으로서 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호의 재난(이하 “재난”이라 한다) 복구사업
  2. 중단 없이 이행하여야 하는 사업

지방재정에서의 계속비의 설정은 국가재정과 마찬가지로 그 경비의 총액과 연도별 금액을 예산으로 정하고 각 회계연도의 지출은 각 회계연도의 세출 예산에 계상하지 않으면 지출할 수 없으며, 계속비 설정 후 사정변경에 의하여 연도별 금액 등을 변경코자 할 때에는 예산으로 변경할 수 있다.

또한, 「지방재정법」은 계속비의 연도별 소요경비의 금액 중 당해 연도 내에 지출하지 못한 금액은 당해 계속비의 사업완성 연도까지 차례로 이월하여 사용할 수 있도록 규정하여 계속비의 이월을 명시적으로 제도화하고 있다(「지방재정법」 제50조제3항).



\* 「지방재정법」 제50조(세출예산의 이월) ③ 계속비의 회계연도별 필요경비 중 해당 회계연도에 지출하지 못한 금액은 그 계속비의 사업완성 연도까지 차례로 이월하여 사용할 수 있다.

「지방재정법」은 2011년 3월 8일 제27차 일부개정에서 계속비제도의 활성화를 위해 ① 시급하게 추진하여야 하는 사업으로서 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 재난복구사업과 ② 중단 없이 이행하여야 하는 사업은 가능한 한 계속비로 편성하도록 권고하는 조항을 신설하였다.

대부분 열악한 지방자치단체의 재정여건 상 다년도에 걸쳐 투입되는 대규모 사업비의 총액을 계속비로 확정하기 어렵기 때문에 지방재정의 운용에 있어서 계속비 제도가 활성화 되지 못하고 있어 지방재정에서도 역시 계속비 제도의 활용 확대 필요성이 제기되고 있다.

## 마. 그 밖에 계속비와 관련된 사항

### 준예산의 집행

국회는 정부가 회계연도 개시 90일 전까지 제출한 예산안을 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야 한다. 그런데 새 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때 정부는 예산안이 의결될 때까지 이른바 준예산을 통해 예산을 집행하게 된다.

이 경우 ① 「헌법」이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영비 ② 법률상 지출의무의 이행을 위한 경비 ③ 이미 예산으로 승인된 사업의 계속에 대해서는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있게 된다(「헌법」 제54조제1항~제3항). 이때 이미 예산으로 승인된 사업에 계속비 사업이 포함되므로, 준예산을 집행할 경우에도 계속비 예산은 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

[표 51] 2012년도 계속비 예산 현황

(단위: 백만원)

구 분	총사업비	계속비 연부액					
		2011까지	2012	2013	2014	2015	2016
<국토해양부>							
울산신항복방파제(1공구)	140,188	140,188	-	-	-	-	-
국립해양생물자원관	107,180	57,580	20,000	29,600	-	-	-
지역간선국도 1차건설	2,148,284	2,124,645	47,971	-	-	-	-
지역간선국도 2차건설	2,389,434	2,268,636	182,159	-	-	-	-
지역간선국도 3차건설	3,114,736	2,416,604	359,730	232,000	188,847	-	-
지역간선국도 4차건설	2,521,620	1,494,329	393,515	335,000	318,651	-	-
지역간선국도 5차건설	4,253,833	1,758,700	595,301	680,500	653,000	666,456	-
지역간선국도 6차건설	1,913,811	324,230	196,602	342,000	350,000	340,000	325,377
지역간선국도 7차건설	1,401,247	-	276,882	341,000	315,000	309,000	159,365
물류간선 1차건설	3,082,670	1,529,631	459,705	424,000	376,000	283,109	-
전라선 복선전철	273,733	273,733	-	-	-	-	-
동순천 - 광양 복선전철	202,010	183,410	18,600	-	-	-	-
경춘선 복선전철	827,300	814,300	13,000	-	-	-	-
순천 - 여수 복선전철	347,595	347,595	-	-	-	-	-
삼랑진 - 진주 복선전철	1,050,115	799,400	202,000	48,715	-	-	-
덕소 - 원주 복선전철	867,734	815,000	52,734	-	-	-	-
성남 - 여주 복선전철	1,306,174	-	230,000	322,852	301,329	451,993	-
진주 - 광양 복선전철	718,340	-	140,000	173,502	161,935	242,903	-
부산신항배후철도	319,453	319,453	-	-	-	-	-
부산신항만웅동배후단지	236,561	196,663	24,922	14,976	-	-	-
군장항남측안벽(3공구)	73,229	73,229	-	-	-	-	-
광양항서측배후단지	236,655	221,776	14,879	-	-	-	-
망우 - 금곡 복선전철	262,512	248,912	13,600	-	-	-	-
용산 - 문산 복선전철	915,911	700,000	190,000	25,911	-	-	-
오리 - 수원 복선전철	644,288	425,000	100,000	119,288	-	-	-
수원 - 인천 복선전철	929,590	355,000	140,000	170,000	140,000	124,590	-
천안4산단 진입도로	121,659	121,659	-	-	-	-	-
여수국가산단 진입도로	885,103	620,030	265,073	-	-	-	-
<대법원>							
서울북부지법 청사	37,400	37,400	-	-	-	-	-
서울가정 행정법원							
*2012년 국유재산관리 기금으로 이관	68,922	50,877	(18,045)	-	-	-	-
<환경부>							
국립생태원 건립	289,680	230,200	59,480	-	-	-	-

자료: 2012년도 예산서, 2012. 1.

## 제24조

## 명시이월비

제24조(명시이월비) ① 세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 명시이월비에 대하여 예산집행상 부득이한 사유가 있는 때에는 사항마다 사유와 금액을 명백히 하여 기획재정부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 승인한 때에는 감사원에 통지하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

회계연도 독립의 원칙상 이월은 허용되지 않으나, 동 원칙을 관철하게 되면 예산집행상 오히려 비효율을 초래하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 「국가재정법」에서는 일정한 경우 예외적으로 이월할 수 있도록 명시이월비에 관한 규정을 두고 있다. 이와 함께 이러한 명시이월비가 남용되지 않도록 하려는 목적에서 사전에 국회의 승인을 받도록 하며, 지출원인행위시에 기획재정부장관의 승인을 받도록 하는 등 제한규정을 두고 있다.

구 「예산회계법」에서는 제정시부터 명시이월비에 관한 규정을 두고 있었으며, 「국가재정법」은 이러한 규정을 승계하여 규정하고 있다. 다만, 구 「예산회계법」에서는 예산총칙과 관련된 제1절에서 명시이월비의 계상가능성을 규정하고(제23조), 집행에 관한 제2절에서 명시이월비의 절차와 집행에 대한 조항(제60조)을 두고 있었으나, 「국가재정법」 제24조에서는 이를 통합하여 규정하였다.

이 조항은 2008년 2월 29일 정부조직 개편에 따라 기획예산처와 재정경제부가 기획재정부로 통합됨에 따라 일부 수정이 있었다. 같은 조 제2항의 지출원인행위의 승인 주체가 기획재정부 장관으로 변경되었으며, 제3항에서 기획예산처 장관이 지출원인행위를 승인할 경우 재정경제부 장관과 감사원에 통지하도록 한 것을 감사원에만 통지하도록 개정되었다.

\* 구 「예산회계법」 제23조(명시이월비) 세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측될 때에는 특히 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻어 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

**제60조(명시이월비의 다음 연도에 걸친 지출원인행위)** ① 각 중앙관서의 장은 명시이월비에 대하여 예산집행상 부득이한 사유가 있을 때에는 사항마다 그 사유와 금액을 명백히 하여 기획예산처장관의 승인을 얻은 금액의 범위내에서 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다.

② 기획예산처장관은 제1항의 규정에 의하여 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 승인한 때에는 재정경제부장관에게 통지하여야 한다.

## 2. 조문해설

### 가. 명시이월비의 개념

명시이월비는 세출예산의 경비 중 그 성질상 연도내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때 그에 대해 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있다는 취지를 명백히 하고, 미리 국회의 의결을 거쳐 다음 연도로 이월하는 제도를 말한다. 사업의 수행과정에서는 지출행위가 단년도로 종료하는 경우도 있으나, 단년도로 종료하게 하는 경우 재정운용에 불리한 결과를 초래하는 경우가 있으므로 이러한 사업들에 대해서는 이월이 가능하도록 하고 있다.

### 경비의 성질

명시이월비는 경비의 성질상 지출을 끝내지 못하는 경우에 계상할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 경비의 성질이란 그 경비의 사용 대상 사업의 특수성으로 인하여 당해 연도에 집행을 완결하지 못할 우려가 있는 것을 의미한다. 예를 들어 방위사업청의 장비획득사업은 명시이월을 허용하고 있는데, 이는 당해 사업이 해외에서 구매하는 장비나 수리부속이 많아 해외여건 변동으로 인하여 예산집행이 지연될 수 있으며, 회계연도 종료에 맞추어 무리하게 외산장비 도입을 추진할 경우 협상력 저하로 이어져 불리한 조건으로 수입계약을 체결할 우려가 있으므로, 이와 같은 불리한 도입여건을 배제하기 위하여 허용한 것이다.

## 예측가능성

명시이월비는 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때 편성할 수 있도록 하고 있다. 지출을 끝내지 못할 경우란 경비에 대한 지출이 되지 않는 경우와 함께 계약 미체결 등으로 지출원인행위가 발생하지 않은 경우를 의미한다.

## 기타 이월과의 차이: 사고이월·계속비

명시이월과 사고이월행위와의 가장 큰 차이는 국회의 승인여부에 있다. 명시이월비는 예산의 형식으로 계속비 등과 함께 예산총칙에 미리 포함시켜 예산의 일부로 국회에 제출하고, 다음 연도 예산으로 국회의 의결을 받아야 한다. 이와 달리 사고이월은 예산의 집행상 나타나는 것이기 때문에 예산으로 승인받지 않으며 사후에 국회의 결산심사만을 받도록 하고 있다.

계속비의 경우 국회의 승인을 받도록 하고 있으나, 명시이월과는 이월시한에 차이가 있다. 명시이월은 다음 연도로의 이월가능성을 규정한 것이므로 국회의 의결 효력은 다음 연도 이월까지만 허용되고 재이월은 금지된다. 반면 계속비는 국회의 승인이 이루어지면 계속사업의 완공연도까지 이월할 수 있으므로 이와 차이가 있다.

## 나. 명시이월비의 특징

### 재차 사고이월 가능

명시이월비는 의결된 바에 따라 다음 연도까지 이월이 가능하나, 그 다음 연도까지 명시이월이 허용되지는 않는다. 다만, 명시이월을 한 후 지출원인행위를 하는 등 사고이월의 요건을 충족한 경우에는 사고이월 할 수 있다.

### 계속비 사업의 명시이월비 전환 불가

계속비사업이 진행도중 사업기간 연장 등으로 정해진 기간 내에 집행이 어려운 경우, 편의를 위하여 계속비 사업기간을 변경하지 않고 명시이월을 하려는 경우가 있다. 그러나, 계속비사업은 명시이월과는 다르게 편성되므로 명시이월을 할 수 없다. 다만, 지출원인행위를 하고 사고이월은 할 수 있다.

## 추가경정예산에서 명시이월비 지정 가능

추가경정예산은 본예산을 변동시키는 것이기 때문에 예산의 일부인 명시이월비도 변경할 수 있다. 이에 따라 본예산에서는 명시이월비가 아니었으나, 예산성립 이후 명시이월비 지정의 필요성이 있는 경우 새로운 사업을 명시이월비로 지정하거나, 기존의 명시이월비 예산액을 변동시킬 수 있다.

### 다. 명시이월비의 이월시 절차

명시이월비에 대한 국회의 의결을 받았을지라도 실제로 다음 연도에 걸쳐서 사용하기 위해서는 재정당국의 승인이 필요하다. 이에 따라 명시이월 하려는 부서의 장은 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 필요로 하는 경비의 과목과 금액 및 사유, 다음 연도에 지출할 금액을 명백히 한 서류를 기획재정부 장관에게 제출하고 승인을 받아야 한다(「국가재정법 시행령」 제8조).

#### \* 「국가재정법 시행령」 제8조(명시이월비의 다음 연도에 걸치는 지출원인행위의 승인)

각 중앙관서의 장은 법 제24조제2항에 따라 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위에 대한 기획재정부장관의 승인을 얻고자 할 때에는 다음 각 호의 사항을 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

1. 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 필요로 하는 경비의 과목과 금액 및 사유
2. 제1호의 금액 중 다음 연도에 지출할 금액

### 라. 명시이월비의 문제점

예산서의 명시이월비 항목에서는 프로그램 내역만 있을 뿐 단위사업별 내역이 없는 등 국회 예산안 심의에 필요한 정보가 충분히 제공되지 못하였고, 이에 따라 사후에 국회 심의 없이 행정부의 재량으로 프로그램 내에서의 명시이월비 대상을 변경시킬 수 있다.

즉, 사전에 명시이월비의 대상사업 및 지출목 등을 상세히 표시하지 않은 채 국회의 의결절차를 밟은 후 집행 과정에서 재정당국과의 협의만으로 명시이월비의 집행방식이 바뀌는 것이다. 이에 따라 국회의 충실한 예산심의권 확보를 위해서는 보다 세부적으로 명시이월비의 대상과 사유를 명확하게 해야 한다는 논의가 있다.

### 지방자치단체의 명시이월비

지방자치단체는 「지방재정법」에 따라 당해 회계연도 내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상되는 금액은 지방의회의 의결을 얻어 명시이월을 할 수 있다. 국고보조금 또한 지방의회의 의결을 얻어 명시이월할 수 있는데, 이는 지방자치단체가 실질적으로 국가재원인 국고보조금을 지방의회의 승인만으로 이월하는 결과를 초래한다. 이러한 행위는 국가 자원배분의 효율성을 저하시킬 뿐 아니라, 지방재정 측면에서도 방만한 재정운영의 원인이 될 우려가 있다. <첨부. 2010년도 부처별 자치단체 국고보조금 명시이월액 과다 사업 현황 참조>

- \* 「지방재정법」 제50조(세출예산의 이월) ① 세출예산 중 경비의 성질상 그 회계연도에 그 지출을 마치지 못할 것으로 예상되어 명시이월비로서 세입·세출예산에 그 취지를 분명하게 밝혀 미리 지방의회의 의결을 얻은 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다.

### 마. 연도별 명시이월비 규모 추이

2008년부터 2012년까지 명시이월비는 국방부와 방위사업청, 산림청의 사업에서만 활용되고 있다. 국방부에서는 군수지원 및 협력, 정책기획 및 국제협력 사업에 매년 명시이월비를 계상하고 있으며, 방위사업청에서는 기동전력, 함정, 항공기 사업 등 무기체계 도입사업에 명시이월비를 계상하고 있다. 주로 해외장비 도입 사업에서 명시이월비가 사용됨을 알 수 있다.

[표 52] 최근 5년간 부처별 명시이월비 규모: 2008~2012년도

(단위: 억원, 백만달러)

부처명	2008	2009	2010	2011	2012
국방부	171	166 (\$13)	284 (\$9)	484 (\$6)	323
방위사업청	765	459 (\$14)	507 (\$1)	413 (\$18)	763 (\$65)
산림청	134	-	-	-	-
합 계	1,070	625	791	897	1,086

자료: 각 연도 예산서를 바탕으로 국회예산정책처 작성.

[표 53] 2012년도 명시이월비 내역

(단위: 억원, 백만달러)

회계 및 소관	사 항	금 액			사유 및 내역
		2011 예산(A)	2012 예산(B)	증감 (B-A)	
합 계		(\$24) 897	(\$65) 1,086	(\$41) 189	
1. 국 방 부	소 계	(\$6) 484	- 323	(\$6) -161	설계지연에 의한 현물 군사건설 사업 지연 등
	군수지원 및 협력	(\$6) 64	-	(\$6) -64	
	정책기획 및 국제협력	420	323	-97	
2. 방위사업청	소 계	(\$18) 413	(\$65) 763	(\$47) 351	해외여건 변동으로 인한 외자장비 도입지연 및 신장비 개발지연 등
	기동전력	115	-	-115	
	함정	20	-	-20	
	항공기	(\$8) 97	(\$65) 693	(\$56) 596	
	정밀타격 /신특수무기	(\$10) 110	-	(\$10) -110	
	국방연구개발	71	-	-71	
	성능개량	-	70	70	

자료: 대한민국국회, 「2012년도 예산」, 2012. 1, p. 325.



첨부. 2010년 부처별 자치단체 국고보조금 명시이월액 과다 사업 현황

[표 54] 2010년도 부처별 자치단체 국고보조금 명시이월액 과다 사업 현황  
(명시이월액 100억원 이상, 명시이월비율 10%이상)

(단위: 백만원, %)

	사업명	중앙관서				자치단체			
		예산현액	교부액	예산현액	집행액	명시 이월	사고 이월	불용액	명시이월 비율
환경부	폐기물자원화(민자)	29,228	29,228	39,008	1,724	37,104	180	0	95.1
	공단폐수처리시설 확충	159,335	159,335	163,996	128,931	28,891	5,660	514	17.6
	생태하천복원사업	123,484	123,484	143,313	117,744	12,711	11,882	976	8.9
	가축분뇨공공 처리시설	80,790	80,790	80,790	41,749	10,304	28,733	4	12.8
농촌 진흥청	지역농촌지도사업 활성화지원	31,277	31,277	31,277	24,270	4,524	2,326	157	14.5
	지역연구기반조성	9,763	9,763	9,763	7,176	2,402	59	126	24.6
행정 안전부	연평도피해복구사업(경상)	14,873	14,873	14,873	2,849	12,024	0	0	80.8
	연평도피해복구사업(자본)	9,784	9,784	9,784	0	9,784	0	0	100.0
	어린이보호구역개선	95,535	95,535	97,620	84,616	8,730	1,250	3,024	8.9
	안전한보행환경조성	60,000	60,000	63,343	52,090	8,283	2,690	279	13.1
	자전거인프라구축	52,600	52,600	56,634	48,678	7,956	0	0	14.0
	경북도청신축지원	4,000	4,000	13,656	0	4,000	9,656	0	29.3
	교통사고갯은곳개선(제주)	5,350	5,350	5,350	2,357	2,914	0	79	54.5
	2.28민주운동기념회관 건립지원	2,500	2,500	2,500	111	2,389	0	0	95.6
	과거사처리지원단 운영	2,826	2,826	2,826	894	1,924	0	8	68.1
	민주공원조성	1,811	1,811	3,188	1,728	1,378	0	82	43.2
도농복합형 녹색마을 조성	402	402	402	0	402	0	0	100.0	
문화체육 관광부	공공디자인 시범도시 지정 및 조성	6,500	6,500	6,500	1,098	3,902	1,500	0	60.0
	지역근대산업유산 예술창작벨트화	7,320	7,320	9,969	1,399	7,341	1,229	0	73.6

(단위: 백만원, %)

	사업명	중앙관서				자치단체			
		예산현액	교부액	예산현액	집행액	명시 이월	사고 이월	불용액	명시이월 비율
국토 해양부	대도시권 BRT 확대구축	2,982	2,982	2,982	0	2,982	0	0	100.0
	성장촉진지역개발	213,692	213,692	259,547	207,779	51,768	0	0	19.9
	대중교통지원(특정지역)	24,123	24,123	38,181	25,586	12,595	0	0	33.0
	도청신도시진입도로	3,000	3,000	5,144	2,144	3,000	0	0	58.3
	하천재해복구	69,596	69,595	69,595	19,920	49,675	0	0	71.4
	건설기능역 양생관 지원	3,500	3,500	3,500	1,647	1,853	0	0	52.9
	독도지속가능이용 및 관리(지자체)	8,400	8,050	13,440	4,111	6,045	2,181	1,103	45.0
	부산동삼동호안정비	7,000	7,000	14,000	7,000	7,000	0	0	50.0
	서귀포항크루즈항건설	11,500	11,500	13,000	817	11,280	707	196	86.8
	전통시장및중소유통 물류기반조성	156,834	156,834	272,941	181,062	91,879	0	0	33.7
중소 기업청	전통시장및중소 유통물류기반조성	156,834	156,834	272,941	181,062	91,879	0	0	33.7
문화재청	문화재보수정비	210,000	210,000	298,369	213,388	55,663	22,812	6,506	18.7
	무형문화재전수지원	8,300	7,600	13,419	8,210	1,800	2,705	704	13.4
	문화유산관광자원개발	30,348	30,348	49,770	38,271	10,067	1,060	372	20.2
	문화재 긴급보수사업	6,000	6,000	6,000	2,558	2,710	691	41	45.2
산림청	백두대간보호사업	1,500	1,500	1,500	667	590	243	0	39.3
	산림생물다양성증진사업	3,700	100	3,700	2,294	1,281	76	49	34.6
	산림경영지도	4,241	4,241	4,241	2,982	500	629	130	11.8
농림수산 식품부	연근해어선감척(지자체)	77,500	77,500	173,716	79,290	55,414	0	39,012	31.9
	재해대책비(지자체)	10,000	25,408	25,408	6,968	18,401	0	39	72.4
	수산물가공산업육성	24,096	24,096	24,956	10,622	14,325	0	9	57.4
	수출가공선진화 단지조성	20,000	20,000	20,000	7,800	12,200	0	0	61.0
	고품질쌀유통활성화	30,490	30,490	42,687	23,823	11,642	6,429	793	27.3
	수산식품산업거점단지조성	8,759	8,759	11,910	2,549	9,140	0	221	76.7
	농산물브랜드육성(지자체)	22,230	22,230	22,230	15,349	6,866	0	15	30.9
	공영도매시장 시설현대화	8,512	8,512	9,368	3,018	6,350	0	0	67.8
	친환경농산물 종합물류센터건립	6,309	6,309	7,152	267	6,309	576	0	88.2
	친환경양식 기반시설구축(지자체)	10,700	10,700	10,700	4,983	5,714	0	3	53.4

자료: 국회예산정책처, 「2010년도 결산 중점분석 III」, 2011, pp. 241~242.

## 제25조

## 국고채무부담행위

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.

② 국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다.

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

### 1. 취지 및 연혁

국가가 재정활동을 영위함에 있어서 당해 연도에 지출행위를 완료하는 경우가 일반적이거나, 당해 연도에 지출의 원인이 되는 채무계약을 하고 사업을 수행토록 하되 다음 연도 이후에 이를 상환하도록 하는 경우가 발생한다. 이러한 경우 현금성 지출을 발생하지는 않으나, 실질적인 지출원인행위가 이루어지는 바 예산의 한 형태로 그 계약 전에 국회의 의결을 요하게 된다. 따라서 「국가재정법」에서는 당해 연도에 계약이 이루어지나 지출이 다음 연도 이후에 발생하는 채무계약을 체결하는 경우 국회의 의결을 얻도록 하고 있는데, 이를 국고채무부담행위라 한다. 이와 더불어 재해 발생시 신속한 지원을 위하여 국고채무부담행위를 할 수 있도록 규정하고 있다.

구 「예산회계법」에서 국고채무부담행위에 관한 규정을 두고 있었으며, 「국가재정법」에서 이러한 규정을 승계하여 규정하고 있다. 다만, 구 「예산회계법」에서는 예산총칙과 관련된 제1절에서 국고채무부담행위의 계상을 규정하고(제24조) 집행에 관한 것은 제2절에서 그 사유 등을 규정하고 있었으나(제27조), 「국가재정법」에서는 제25조에서 이를 통합하여 규정하였다. 아울러 재해복구와 관련된 국고채무부담행위의 사용절차에 대해서는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행하도록 새로이 규정하였다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

\* 구 「예산회계법」 제24조(국고채무부담행위) ① 법률에 의한 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위안의 것 이외에 국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때는 미리 예산으로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

② 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 경우에는 매 회계연도마다 국가는 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 의하여 채무를 부담하는 행위를 한 경우에는 그 보고서를 다음 회계연도 개시 120일전까지 국회에 제출하여야 한다.

제27조(국고채무부담행위의 이유 및 금액) 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.

## 2. 조문해설

### 가. 국고채무부담행위의 개념

국고채무부담행위는 정부가 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 것을 말한다. 국고채무부담행위를 하는 경우, 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻도록 하고 있다.

#### 정부의 권한

국고채무부담행위는 국가가 채무를 부담하는 행위이며, 국회의 의결은 정부에게 채무를 부담할 권한만을 부여하는 것이다. 당해 연도에 현금투입은 이루어지지 않으며, 국고채무부담행위를 한 다음 연도 등에 국고채무부담행위를 상환하는 지출 행위를 하기 위해서는 다시 국회의 의결을 얻어야 한다.

#### 예산 계상 방식

국고채무부담행위는 정부가 금전지출을 수반하는 계약을 하는 경우 금전의 지출은 다음 연도 이후의 예산에 계상하는데 계약만은 미리 할 경우에 활용된다. 이에 따라 국고채무부담행위와 관련된 계약은 당해 연도에 하지만 실제 세출예산의 편성을 통한 지출은 다음 연도 이후에 이루어진다. 상환에 따른 지출은 통상 다음 연도 예산에 편성되어 이루어지지만 여러 해에 걸쳐서 이루어지기도 한다.

## 부담의 내용

광의의 채무부담이라 할 때에는 금전급부를 내용으로 하는 것 이외에 물건의 인도 또는 특정의 작위, 부작위를 내용으로 하는 채무가 있으나 국고채무부담행위는 예산상의 행위이므로 금전급부만을 내용으로 한다.

## 나. 국고채무부담행위의 분류

국고채무부담행위는 일반적인 채무부담행위와 재해복구를 위한 채무부담으로 분류된다.

### 일반적인 채무부담

「국가재정법」 제25조제1항에 의하여 법률에 따른 것, 세출예산금액 또는 계속비 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 것이다. 사전에 사업 및 금액이 특정되어 국회의 의결을 거쳐 확정되게 된다.

### 재해복구를 위한 채무부담

「국가재정법」 제25조제2항에 의한 것으로 재해복구를 위한 국고채무부담행위이다. 재해복구를 위한 국고채무부담행위는 예산총칙에서 한도액을 규정하고, 그 한도 내에서 필요에 따라 사용할 수 있다. 사전에 사업의 내용 및 액수가 특정되지 않기 때문에 재해복구를 위한 국고채무부담행위는 예비비에 준하여 집행하게 된다.

\* **예비비 사용절차:** 각 중앙관서장의 예비비 요구 → 기획재정부장관의 예비비 사용명세서 작성 → 국무회의 심의 및 대통령 승인 → 예비비의 배정 → 각 중앙관서의 집행

## 다. 국고채무부담행위의 특징

### 국가채무의 일부

IMF에서는 국가채무를 일반정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 확정채무라고 규정하고 있다. 국고채무부담행위는 정부가 직접적인 상환의무를 지기 때문에

국채 및 정부차입금과 함께 국가채무에 포함된다.

[표 55] 최근 5년간 종류별 국가채무 규모: 2007~2011년도

(단위: 조원)

	2007	2008	2009	2010	2011
국가채무(GDP 대비)	298.8	309.0	359.1	392.2 (33.4)	420.7 (34.0)
중앙정부	289.1	297.9	346.1	373.8	402.8
- 국채	280.5	289.4	337.5	367.2	397.1
- 차입금	5.7	5.3	5.4	3.5	2.5
- 국고채무부담행위	2.9	3.2	3.2	3.1	3.3
지방자치단체	9.7	11.0	13.0	18.4	17.8

자료: 기획재정부의 각 연도 「나라살림」 및 「2011회계연도 국가결산 결과 보도자료」를 바탕으로 국회예산정책처가 재구성함.

#### 타 제도와와의 차이: 국채, 차입금

국고채무부담행위 외에도 당해 연도 이후에 지출이 이루어지는 재정상의 행위로 국채, 차입금이 있다.

국채는 국가의 재정수지상 세입부족액을 보전하고 수지의 균형을 도모하기 위하여 국가가 발행하는 채권으로 일반적인 재원조달을 목적으로 한다. 반면, 국고채무부담행위는 예산의 확보 없이 채무를 지는 행위로 특정사업의 재원을 미리 확보하려는 목적에서 수행된다.

국고채무부담행위와 차입금의 차이는 현금의 유입 및 지출행위의 시기에 있다. 국고채무부담행위는 부담행위를 한 당해 연도에는 현금의 유입 및 지출이 발생하지 않으나, 차입금은 차입한 당해 연도에 현금의 유입이 있게 된다.

## 이자 지급 의무 불인정

국고채무부담행위를 한 경우는 예산 배정 이후 대금을 지급하기로 약정한 것이므로 이자를 지급하지 아니한다. 다만, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 의하여 예산 배정 후 20일이 경과한 시점까지 대금이 지급되지 않은 경우에는 경과한 기간에 따라 지연이자를 지급한다.

- \* 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제59조(대가지급지연에 대한 이자) 법 제15조제2항의 규정에 의하여 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 대금지급청구를 받은 경우에 제58조의 규정에 의한 대가지급기한(국고채무부담행위에 의한 계약의 경우에는 다음 회계연도 개시후 「국가채정법」에 의하여 당해 예산이 배정된 날부터 20일)까지 대가를 지급하지 못하는 경우에는 지급기한의 다음날부터 지급하는 날까지의 일수(이하 “대가지급지연일수”라 한다)에 당해 미지급금액 및 지연발생 시점의 금융기관 대출평균금리(한국은행 통계월보상의 대출평균금리를 말한다)를 곱하여 산출한 금액을 이자로 지급하여야 한다.

## 라. 국고채무부담행위의 활용례

국고채무부담행위는 계약이 당해 연도에 이루어지고, 그에 대한 지출은 다음 연도 이후에 이루어지는 소위 “외상공사” 또는 “외상계약”의 방식으로 수행된다.

국방부는 일정기간이 소요되는 물자의 원활한 조달을 위하여 국고채무부담행위를 활용하고 있으며, 방위사업청은 계약 이후 도입에 1년 이상이 소요되는 해외장비·수리부속 조달을 위하여 국고채무부담행위를 활용하고 있다.

## 마. 일본의 국고채무부담행위

일본 재정법에서는 국고채무부담행위에 대하여 제15조와 제26조에서 규정하고 있다. 제15조는 국고채무부담행위를 정의하고 있는데, 법률에 의한 것 또는 세출예산의 금액이나 계속비의 총액범위 내에서의 것 외에 국가가 채무를 부담하는 행위를 국고채무부담행위라 하여 우리나라와 동일하게 정의하고 있다. 다만, 일본에서는 국고채무부담행위로 인하여 지출할 수 있는 연한은 5개 년도로 규정하는 반면, 우리나라에서는 그 연한이 별도로 규정되어 있지 아니한다.

[표 56] 국고채무부담행위 관련 일본 재정법 조문 비교

	한 국	일 본
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가재정법 제25조(국고채무부담행위)               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 국가는 법률에 따른 것과 세출예산 금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.</li> <li>② 국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다.</li> <li>③ 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정법 제15조 ① 법률에 의한 것 또는 세출예산의 금액(제43조의3에 규정하는 승인금액을 포함한다)이나 계속비의 총액범위 내에서의 것 외에 국가가 채무를 부담하는 행위를 하려면, 미리 예산으로 국회의 의결을 거쳐야 한다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>② 전항에 규정한 것 외에 재해복구 기타 긴급의 필요가 있는 경우에는, 국가는 매 회계연도 국회의 의결을 거친 금액의 범위 내에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다.</li> <li>③ 전 2항의 규정에 의해 국가가 채무를 부담하는 행위로 인해 지출해야 할 연한은 해당 회계연도 이후 5개연도 이내로 한다. 다만, 국회의결에 의해 다시 그 연한을 연장하는 것 및 외국인에게 지급하는 급료 및 은급, 지방공공단체의 채무보증 또는 채무원리금이나 이자의 보급, 토지, 건물의 임대료 및 국제조약에 기초한 분담금에 관한 것 기타 법률로 정하는 것은 그러하지 아니하다.</li> <li>④ 제2항의 규정에 의해 국가가 채무를 부담한 행위에 대하여는 다음의 정기국회에 보고하여야 한다.</li> <li>⑤ 제1항 또는 제2항의 규정에 의해 국가가 채무를 부담하는 행위는 이를 국고채무부담행위라 한다.</li> </ul> </li> <li>• 재정법 제26조 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 분명히 하고 행위를 하는 연도 및 채무부담의 한도액을 분명히 하며, 또한 필요로 하는 행위에 기초하여 지출을 할 연도, 연한 또는 연도할당액을 표시하여야 한다.</li> </ul>



## 바. 국고채무부담행위 현황

최근 5년간 국고채무부담행위는 지속적으로 축소되어 가는 추세이다. 일반적인 국고채무부담행위는 2008년 이래 연평균 5.6% 감소되고 있으며, 재해복구를 포함한 전체 규모도 1.7% 감소하였다. 다만, 재해복구 국고채무부담행위의 경우 2012년 3,000억원 확대된 것으로 나타나고 있다.

[표 57] 최근 5년간 국고채무부담행위 규모: 2008~2012년도

(단위: 억원, %)

	2008 예 산	2009 예 산	2010 예 산	2011 예 산	2012 예 산	연평균 증가율
일반적인 국고채무부담행위	27,029	26,373	24,411	22,680	21,598	-5.6
재해복구 국고채무부담행위 (한도액)	10,000	10,000	10,000	10,000	13,000	
합 계	37,029	36,373	34,411	32,680	34,598	-1.7

자료: 「2012회계연도 예산 중점 분석 I」(국회예산정책처) 및 각 연도 예산서를 바탕으로 국회예산처가 재작성.

[표 58] 2012년도 예산 국고채무부담행위 내역

(단위: 억원, 백만달러)

회계 및 소관	사 항	금 액			
		2010 예 산	2011 예산(A)	2012 예산(B)	증감액 (B-A)
<b>합 계</b>		(\$583) 24,411	(\$545) 22,680	(\$498) 21,598	(-\$47) -1,082
<b>I. 일반회계 소계</b>		(\$583) 19,411	(\$545) 17,680	(\$498) 16,598	(-\$47) -1,082
1. 외교통상부	○ 재외공관국유화	(\$31) 360	(\$49) 570	-	(-\$49) -570
2. 국방부	○ 경상운영비 (급식, 장비유지 등)	(\$552) 17,353	(\$495) 16,894	(\$498) 16,485	(\$3) -409
3. 방위사업청	○ 방위력개선비	101	93	-	-93
4. 해양경찰청	○ 대형함정 건조사업	1,597	122	113	-9
<b>II. 특별회계 소계</b>		5,000	5,000	5,000	0
소 계		5,000	5,000	5,000	0
1. 교통시설 특별회계 (국도해양부)	○ 일반국도 건설	4,000	4,000	4,000	0
	○ 국도대체우회 도로 건설	1,000	1,000	1,000	0

자료: 대한민국국회, 「2012년도 예산」, 2012. 1, pp. 321~322.

## 부적절한 국고채무부담행위 사용례

### 외교통상부의 재외공관 국유화 사업

#### 1. 사업내용

외교통상부의 재외공관 국유화 사업은 재외공관 청사·관저의 국유화를 하기 위하여 차입한 국고채무부담행위액의 원금 및 이자를 상환하는 사업이다. 국고채무부담행위에 의한 국유화사업 추진은 1974년부터 시작되었으며, 원금 및 이자상환은 1975년부터 시작되었다.

#### 2. 사업의 문제점

외교통상부의 재외공관 국유화 사업에서는 실제로 외환은행에서 자금을 차입하고 있음에도 불구하고 국고채무부담행위로 사업을 수행하였다. 또한 차입금의 일부는 당해 연도에 계약의 상대방에게 지출되었을 뿐 아니라 실제 차입행위를 하였으므로 차입금에 대한 이자도 지출되었다.

#### 3. 현황

이 사업의 수행방식에 대한 지속적인 문제 제기가 있었으므로, 외교통상부는 2012년도 예산안부터 동 사업을 국고채무부담행위로 추진하지 않고 신설될 국유재산관리기금에서 추진키로 하였다.

## 제26조

## 성인지 예산서의 작성

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 수혜분석 등을 포함하여야 한다. <신설 2010. 5. 17>  
③ 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.  
<개정 2010. 5. 17>

### 1. 취지 및 연혁

이 조항은 「국가재정법」 제정과 함께 신설된 조항으로 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 이를 예산편성에 반영하기 위한 것이다.

우리나라의 성인지 예산은 1990년대 후반 여성단체 예산운동의 일환으로 전체 예산 대비 여성관련 예산을 분석하여 정부와 정당에 예산요구안을 제출하면서 시작되었다. 이에 부응하여 국회는 「성인지적 예산편성 및 자료제출 촉구결의안」을 본회의에서 의결하였으며, 2006년 국회 예산결산특별위원회에서 「성인지 관련 재정연구를 위한 TF」를 구성하고 「성인지 예산안 작성지침」을 제시하여 정부의 「2007년도 예산안편성지침」에 포함토록 하였다. 이와 더불어 국회는 2006년 말 「국가재정법」 제정 시 성인지 예산서의 법적근거를 마련하고 2010년부터 정부가 성인지예산서와 결산서를 국회에 제출하도록 의무화하였다. 참고로 2010년 5월 17일 국가재정법 제68조의2(성인지 기금운용계획서의 작성), 제73조의2(성인지 기금결산서의 작성)의 신설을 통해 성인지 기금운용계획서와 성인지 기금결산서도 2011 회계연도 기금운용계획안 및 기금결산부터 제출하도록 의무화하였다.

제정 이후 2010년 5월 17일 전반적인 법 규정을 개정하여 성인지 예산서의 포괄범위에 기금을 포함하는 등 관련 규정을 정비하였으며, 기존에 대통령령에서 규정하고 있던 성인지예산서의 내용을 법률에서 규정하도록 보완하였다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p><b>제26조(성인지 예산서의 작성)</b> ① 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 미리 분석한 보고서[이하 “성인지(性認知)예산서”라 한다]를 작성하여야 한다.</p> <p><u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p>② 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제26조(성인지 예산서의 작성)</b> ① 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 미리 분석한 보고서[이하 “성인지(性認知)예산서”라 한다]를 작성하여야 한다.</p> <p>② <u>성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다.</u>&lt;신설 2010. 5. 17&gt;&lt;중전제2항은 제3항으로 이동 2010. 5. 17&gt;</p> <p>③ 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.&lt;제2항에서 이동 2010. 5. 17&gt;</p>

## 2. 조문해설

### 가. 성인지예산의 개념

#### 예산과정에 성평등관점을 통합한 자원배분과정

일반적인 경우 정부예산은 성중립적(gender neutral) 또는 몰성적(gender blind)인 것으로 가정하기 때문에, 여성과 남성의 경제·사회적 역할과 상황, 수요의 차이를 고려하지 않은 재정 운영은 현재의 성 불평등한 사회를 유지 또는 개선하지 못할 우려가 있다. 따라서 성인지 예산제도는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 예산의 편성, 심의, 집행, 결산과정에서 고려하여 국가재원이 효율적이고 성평등한 방식으로 사용될 수 있도록 예산의 배분구조와 준칙을 변화시키고자 하는 것으로 예산의 어떤 특정 범주가 아니라 ‘자원배분과정’의 의미를 갖는다.

즉, 성인지 예산은 여성을 위한 별도의 예산이 아니며, 여성과 남성의 성별 균형을 위하여 분배하는 예산도 아니다. 성인지 예산은 국가재정지출을 성인지적 관점에서 분석하여 재정지출이 성평등에 미치는 영향을 파악하고 이를 예산과정에 반영하기 위한 제도라고 할 수 있다.

## 나. 성인지 예산제도의 필요성

### 성 불평등한 효과 감소

성평등 문제와 무관해 보이는 예산사업이라 하더라도 의도하지 않게 성 불평등한 효과를 가져올 수 있다. 성인지 예산제도는 성평등효과를 분석하여 불평등한 효과를 가져오는 사업구조를 변화시켜 양성평등을 이룰 수 있게 한다. 예를 들어 문화콘텐츠진흥원에서 시행하고 있는 문화콘텐츠 핵심인력 양성사업에서는 남성들이 관리자교육을 많이 받고 여성들이 실무교육을 많이 받았다. 이는 문화콘텐츠 산업 인력에서 수직적 성별분리(여성=실무, 남성=관리직)를 심화시킬 우려가 있으므로 여성들이 관리자과정에 더 많이 참여할 수 있도록 사업방식을 변화시킬 필요성이 제기되었다.<sup>1)</sup>

### 사회·경제적 비용 감소

성별 영향 분석을 통하여 사업의 대상집단을 파악할 수 있으며, 대상집단의 특성에 따라 사업을 재구성하여 비용 감소 또는 편익 증대의 효과를 얻을 수 있다. 예를 들어 성인지 분석 결과 민간자원봉사자들을 지원하는 자원봉사활동 활성화 지원사업의 경우 여성자원봉사자가 전체 봉사자의 70%를 차지한다는 점을 고려하여 사업의 내용을 재구성(가족자원봉사 활성화, 자원봉사활동자 재교육 프로그램 강화)하도록 제시하였다. 이와 같이 수혜자 지향적인 사업 편성을 통하여 동일한 비용을 투입하고도 사업수혜자의 만족도를 제고시키는 효과를 낳게 되었다.

## 다. 성인지 예산서의 구성

### 성인지 예산 작성내용: 개요, 목표 등

성인지 예산서에서는 부처의 성평등 목표, 성인지 예산사업 총괄표가 포함되고, 개별사업에서는 사업명, 예산안, 사업목적, 정책대상, 사업내용, 성평등 목표 분야, 성평등 기대효과, 성별 수혜분석, 성과목표를 작성한다.

1) 여성가족부, 「2011년도 성인지예산서 작성 매뉴얼」, 2010. 6.

성인지 결산서는 부처별로 성평등 목표 현황, 성평등 목표 추진결과, 성인지 결산 사업 총괄표가 포함되고, 개별사업에서는 사업명, 사업목적, 정책대상, 성평등 목표, 집행실적, 성평등 효과분석, 평가가 포함된다.

[표 59] 성인지 예산서 및 결산서 작성 내용

	성인지 예산서	성인지 결산서
부처	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성평등 목표</li> <li>2. 성인지예산 사업 총괄표</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성평등 목표 현황</li> <li>2. 성평등 목표 추진결과 (지출액, 수혜여성비율)</li> <li>3. 성인지 결산 사업 총괄표</li> </ol>
개별사업	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사업명</li> <li>2. 2012년 예산안</li> <li>3. 사업목적</li> <li>4. 정책대상</li> <li>5. 사업내용</li> <li>6. 성평등 목표 분야</li> <li>7. 성평등 기대효과</li> <li>8. 성별 수혜 분석 (사업대상자, 수혜자, 예산현황)</li> <li>9. 2012 성과목표</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사업명</li> <li>2. 사업목적</li> <li>3. 정책대상</li> <li>4. 성평등 목표</li> <li>5. 집행실적</li> <li>6. 성평등 효과분석 (사업대상자, 수혜자)</li> <li>7. 평가</li> </ol>

주: 성평등 목표는 여성인력활용, 여성권익보호, 성평등 정책 추진기반강화 3가지임.  
 자료: 2012년 성인지 예산서(2011) 및 2010년 성인지결산서(2011)를 토대로 국회예산정책처 작성.

## 라. 성인지 대상사업의 선정기준 및 대상

### 작성기준 제시 주체

기획재정부장관과 여성가족부장관은 성인지 예산 대상 사업 선정기준 및 방식 등을 협의하여 작성기준을 제시한다. 이러한 기준에 따라서 각 중앙관서의 장은 각 부처 사업 중 성인지 대상사업을 선정하고 성인지 예산서를 작성한다.

\* 「국가재정법 시행령」 제9조(성인지 예산서의 내용 및 작성기준 등) ① 법 제26조에 따른 성인지 예산서(이하 “성인지 예산서”라 한다)에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 성인지 예산의 개요
2. 성인지 예산의 규모
- 2의2. 성인지 예산의 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석
3. 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 사항

② 성인지 예산서는 기획재정부장관이 여성가족부장관과 협의하여 제시한 작성기준(성인지 예산서 작성 대상사업 선정 기준을 포함한다) 및 방식 등에 따라 각 중앙관서의 장이 작성한다.

## 작성 대상

2012년 성인지 예산서의 작성대상은 제3차 여성정책기본계획의 대상 사업과 기존 성인지예산서 작성사업, 기타 성별영향분석이 가능한 사업으로 나누어진다.

첫째, 제3차 여성정책기본계획 대상사업이 성인지예산서 작성 대상사업이 된다.

「여성발전기본법」에 의하여 여성가족부장관은 5년마다 여성정책에 관한 기본계획을 수립하여야 하며, 이러한 여성정책기본계획은 정부가 추진할 정책 중 성평등을 실현하기 위한 정책들을 포괄적으로 기획하는 국가계획이다. 이와 같이 여성정책기본계획은 양성평등을 위한 국가계획이므로 이 계획 내에서 제시하고 있는 사업들은 성인지 예산사업으로 분류하여 분석한다.

둘째, 기존 성인지예산서 작성사업이 성인지예산서 작성 대상사업이 된다. 기존에 성인지예산서 작성사업은 성별영향분석의 용이성과 실익이 검토된 사업이므로, 지속적으로 성인지예산서에 포함한다.

마지막으로 위의 사업 외에도 성별 수혜분석이 가능하고, 분석결과 성 불평등 개선의 여지가 큰 사업을 선정한다. 즉, 예산 중 수혜자의 성별을 구분하기 쉬우면서도 분석 결과의 실익이 있는 사업을 선정하는데, 주로 전문인력 양성, 각종 교육·컨설팅, 취업지원·일자리 사업, 연구·장학사업, 취약계층 지원사업이 대상이 된다.

\* 「여성발전기본법」 제7조(여성정책 기본계획의 수립) ① 여성가족부장관은 여성정책에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 여성정책의 기본방향



2. 여성정책의 추진 목표
  - 가. 남녀평등의 촉진
  - 나. 여성의 사회참여 확대
  - 다. 여성의 복지 증진
  - 라. 그 밖에 여성정책에 관한 주요 시책
3. 여성정책 추진과 관련한 재원의 조달방법

### 지방재정법상 성인지 예산제도

「국가재정법」에 성인지 예산제도가 도입된 이래 여성단체를 중심으로 지방재정에 대해서도 성인지 예산제도를 도입하여야 한다는 문제제기가 지속되었다. 이에 국회에서는 「지방재정법」을 개정(2011. 3. 8.)하여 지방정부 또한 성인지 예산서와 결산서를 지방의회에 제출하도록 하였다. 국가재정의 경우 성인지예산제도의 시행을 위해 2006년 도입 후 3년여의 유예기간을 두고 추진하였음에도, 2012년도 성인지 예산서의 경우까지 상당수의 사업이 사업대상자 및 사업수혜자 선정이나 통계가 부적절하며, 사업성과를 측정하기 어려운 성과목표를 설정하는 등의 문제가 나타나고 있다. 이러한 사업 시행 초기 혼란을 최소화하고, 지방정부에서 성인지 예산에 대한 교육 및 준비기간을 가질 수 있도록 「지방재정법」 부칙에서는 지방정부의 2013회계연도 예산서부터 성인지 예산서를 작성·제출하도록 하고 있다.

(국회예산정책처, 「2012년도 성인지 예산서 분석」, 2011. 11.)

- \* 「지방재정법」 제36조의2(성인지 예산서의 작성·제출) ① 지방자치단체의 장은 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서[이하 “성인지 예산서”(性認知 豫算書)라 한다]를 작성하여야 한다.
- ② 「지방자치법」 제127조에 따른 예산안에는 성인지 예산서가 첨부되어야 한다.
  - ③ 그 밖에 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제53조의2(성인지 결산서의 작성·제출) ① 지방자치단체의 장은 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “성인지 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.
- ② 「지방자치법」 제134조제1항에 따른 결산서에는 성인지 결산서가 첨부되어야 한다.
  - ③ 그 밖에 성인지 결산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

## 마. 성별영향분석평가

성별영향평가(Gender Impact Assessment)는 정책과정에서 나타나는 성차별적 영향을 제거하고 정책이 양성 평등 관점에서 기획·수행되도록 하기 위하여 여성 및 남성에게 미치는 영향을 분석·평가하는 것이다.

2002년 「여성발전기본법」에 근거 규정을 신설하여 추진하였으나, 「여성발전기본법」에는 선언적 조항만 있어 각 기관의 책임 있는 추진을 이끌어내기에 어려움이 있다는 지적에 따라 2011년 9월 15일 「성별영향분석평가법」을 제정하였다.

이 법에 따라 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제·개정을 추진하는 법령과 기타 성평등에 영향을 미치는 계획 및 사업 등에 대해서는 분석평가를 실시하고 그 결과를 정책에 반영하도록 노력하여야 한다.

또한 이와 같이 정책에 반영한 결과를 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.

여성가족부장관은 분석평가 대상 중에 중요한 사항에 대해서는 특정성별영향분석평가를 실시할 수 있으며, 중앙행정기관 및 지방자치단체에 정책개선권고를 할 수 있다.

\* 「성별영향분석평가법」 제5조(분석평가 대상) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙을 말한다)과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등(이하 “대상 정책”이라 한다)에 대하여 분석평가를 실시한다.

② 제1항에 따른 대상 정책의 선정 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(특정성별영향분석평가) ① 여성가족부장관은 제5조에 따른 대상 정책 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책 또는 공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관을 말한다. 이하 같다)이 수행하는 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업을 특정하여 분석평가를 실시할 수 있다.

② 여성가족부장관은 제1항에 따른 분석평가를 실시할 경우 해당 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 공공기관의 장에게 제1항에 따른 분석평가를 실시하게 됨을 통보하여야 한다. 이 경우 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 통보받은 대상 정책에 대하여는 분석평가를 실시하지 아니할 수 있다.

③ 여성가족부장관은 제1항에 따른 분석평가 결과를 해당 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 공공기관의 장에게 통보하여야 하며, 이를 통보받은 기관의 장은

- 해당 정책 또는 사업에 반영하고 반영 결과를 여성가족부장관에게 제출하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 분석평가의 절차와 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 바. 해외의 성인지예산제도 도입 사례

성인지예산제도는 1995년 북경 세계여성대회 이후 급속하게 전 세계적으로 확산되어 세계 90여개국이 성인지예산제도를 시행한 경험이 있는 것으로 나타나고 있다. 일부 국가에서는 독립된 성인지 예산서를 작성하지 않고 일반 예산에 성인지적 내용을 포함하는 등 각 국가별로 성인지 예산제도를 수행하는 방식은 다르게 나타나고 있다.

정부차원에서 성인지 예산서를 작성하는 나라는 스웨덴, 프랑스 등 10여개국이 며, 재정당국이 직접 작성하는 곳은 우리나라와 스웨덴 뿐이다. 오스트리아에서는 헌법에 예산관리의 성평등 노력조항이 있어 재정법 시행령에 성인지예산제도를 규정하고 있고, 우리나라와 프랑스는 법률에 성인지 제도를 규정하고 있다. 그 외의 국가들은 대부분 민간에서 작성하고(70여개국 중 60여개국), 소수의 성평등 관련 특정사업(분야)에 대한 과거 성과를 간략히 서술하는 등 우리나라와 다른 체계를 띠고 있다.

우리나라는 외국에는 없는 사업별 성별 수혜분석(성별 수혜자 통계)을 포함하고 있어 외국보다 앞선 측면이 있으며, 우리나라의 대상사업도 2010년 기준으로 호주 15~160여개, 프랑스 25~50여개, 스웨덴 48개 영역보다 많은 수준이다.

[표 60] 주요국의 성인지 예산제도

	오스트리아	스웨덴
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2009년 예산개혁을 통해 성과주의 예산을 도입</li> <li>- 성인지예산제도는 성과주의 예산개혁과 성평등 개선의 두가지 목적을 달성할 수 있는 도구로 간주</li> <li>- 성인지예산제도는 성평등정책과 거시경제정책을 연결시키는 방법</li> <li>- 성인지예산제도는 예산이 남녀에게 미치는 영향을 분석함으로써 예산집행시 선택적으로 집중적인 사용이 가능하게 하며, 이를 통해 효율적 국가재정의 배분을 도모</li> <li>- 각 정부부처는 일반예산서에 성평등과 직접적으로 관련된 성과목표를 기술</li> <li>- 성과목표 달성정도를 나타내는 지표 및 성과목표 달성을 위한 구체적인 조치 등 산출/성과 및 정책수단에 대한 자세한 정보가 예산서에 포함</li> <li>- 상기의 지표가 담고있는 수치 및 양적 정보는 결산과정에서 성과점검시 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제정책에서의 성 주류화를 시작으로 하여 전체 정책영역으로 성인지예산제도의 범위를 확대</li> <li>- 성평등국은 “성 주류화 계획”의 시행 및 평가를 통해 정부의 모든 정책영역에서 성평등분석을 실시</li> <li>- 각 정부부처와 재정부는 성평등부의 협조하에 일반예산 요구안에 함께 포함되어 제출되는 성인지예산서를 작성</li> <li>- 이와는 별도로 재정부에서 의회에 「여성과 남성의 경제적 자원배분」이라는 제목의 보고서를 예산안 부속서류로 의회에 제출함</li> <li>- 성별분리통계를 정부의 재정 및 성과관리와 의사결정을 위한 중요한 정보로 활용</li> <li>- 스웨덴 지방정부에서 실시중인 성인지예산제도는 범위나 수위 등에 있어 지역별 차이가 있으나, 공무원 대상 성인지예산 교육, 기존 성평등 분석도구의 활용, 성별분리통계 생산의 중요성에 대해서는 합의</li> </ul>
근거 법령	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 헌법 제13조제3항은 “연방정부, 주정부, 지방자치단체는 예산관리에서 남녀평등을 위해 노력해야 한다”고 명시(헌법 제51조제8, 9항도 예산 및 행정관리에 있어서의 남녀평등 효과를 고려해야 함을 규정)</li> <li>- 예산법에 성인지예산제도에 관한 시행령을 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2003년에 의회에 제출된 “성 주류화 계획”을 통하여 각 정부부처는 성평등정책의 시행과 더불어 예산과정에서의 성 주류화를 도모</li> <li>- “성 주류화 계획”에 따라 모든 정책영역, 특히 법률제정과정과 예산과정에 성평등관점을 도입</li> </ul>

자료: 여성가족부, 「2011년도 성인지결산서 작성 매뉴얼」, 2010.

## 제27조

## 조세지출예산서의 작성

제27조(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연(課稅移延) 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2010. 5. 17>

② 기획재정부장관은 조세지출예산서를 작성하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장 등 대통령령이 정하는 자에게 자료제출을 요청할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

③ 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

### 1. 취지 및 연혁

조세지출예산제도는 각종 비과세·감면 등 조세특례를 통한 재정지원 현황을 예산의 기능별 분류에 따라 작성하여 공개하고, 이를 세출예산과 연계하여 국가재원배분은 물론 재정지원 수단의 효과성을 비교·평가하기 위한 것이다. 이와 같은 자료들을 예산심사 등에 직접 활용함으로써 조세정책 및 재정운용의 투명성과 효율성을 증진하려는 것이 동 제도를 도입하는 주된 목적이라 할 수 있다.

「국가재정법」에 따라 새로이 도입된 조세지출예산서는 조세지출과 세출예산의 연계성을 높였다는 점에서 의의가 크다. 과거에 기획재정부가 작성했었던 ‘조세지출 보고서’는 조세지출에 관한 전년도 실적과 당해 연도 전망액을 자체 분류기준에 따라 작성하여 연도 말에 국회에 제출하였기 때문에 조세지출과 세출예산의 연계성은 거의 없었다. 반면, ‘조세지출예산서’는 조세감면 등을 통한 재정지원 수단인 조세지출에 관한 정보를 세출예산의 분류체계와 일치시키고 다음 연도 조세지출 전망액에 관한 정보를 포함하고 있다는 점에서 종전의 조세지출보고서와 차별화된다.

「국가재정법」상 조세지출예산서 작성 규정은 2006년 10월 4일 법제정시 도입된 이후 「정부조직법」 개정에 따른 타법 개정으로 인한 개정을 제외하고는 한차례 개정되었다. 2010년 5월 17일 개정 시에 조세지출의 정의를 보다 명확히 하였는데,

이는 조세지출의 개념이 정의되어 있지 않을 경우 매년 그 범위가 변동함으로써 발생하는 법적 안정성의 저해 문제를 고려한 것이다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p><b>제27조(조세지출예산서의 작성)</b> ① 재정경제부장은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연(과세이연) 등 조세특례에 따른 재정지원의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.</p> <p>② 재정경제부장은 조세지출예산서를 작성하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장 등 대통령령이 정하는 자에게 자료제출을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제27조(조세지출예산서의 작성)</b> ① 기획재정부장은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연(課稅移延) 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다. &lt;개정 2008. 2. 29, 2010. 5. 17&gt;</p> <p>② 기획재정부장은 조세지출예산서를 작성하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장 등 대통령령이 정하는 자에게 자료제출을 요청할 수 있다. &lt;개정 2008. 2. 29&gt;</p> <p>③ 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.</p>

## 2. 조문해설<sup>1)</sup>

### 가. 조세지출의 개념

#### 조세지출의 정의

OECD(1996)는 조세지출을 ‘조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system)를 벗어난 것’으로 보고 있다. 이 때 기준조세체계란 세목별 과세대상, 세

1) 본 장의 내용은 국회예산정책처(2011. 10.), 「2012년도 조세지출예산서 분석」 보고서를 참조하였다.

율구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 회계 관행에 따른 규정, 행정 효율을 위한 규정, 국제조세규약 등을 포함하는 것이다. 다만, 국가별로 조세체계가 상이하고 조세지출의 범위에 대한 국가간 합의된 기준이나 원칙은 존재하지 않으므로 각국 사정에 따라 조세지출의 범위는 달라지게 된다.

우리나라의 경우 「국가재정법」에서는 조세지출을 ‘조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원’이라고 규정하고 있다. 또한 행정부가 작성하고 있는 조세지출예산서에 따르면, 조세지출이란 조세의 일반적인 과세체계에서 벗어난 「조세특례제한법」 상 조세특례에 의하여 납세자의 세부담 경감을 목적으로 발생하는 국가세입의 감소이다. 즉, ‘조세특례에 관한 사항은 「조세특례제한법」을 통해 관리하고 있으므로, 동 법의 조세특례규정에 의한 감면은 원칙적으로 조세지출에 해당하되, 국가세입의 감소가 발생하지 않거나 납세자의 세부담 경감 목적이 아닌 경우는 제외하고 있다.

기존의 조세지출예산서에는 이러한 정의가 존재하지 않았으나, 행정부는 2012년 조세지출예산서부터 조세지출의 정의를 위와 같이 명시하고, 이에 따라 조세지출 항목수를 재정비하였다. 그 결과 기존에 누락되었던 20개 이상의 항목이 포함되었고, 이 때 「조세특례제한법」이 아닌 개별세법상 조항은 모두 ‘비망’ 항목으로 분리되었다.

그러나 일부 조세지출 항목들은 행정부의 조세지출 기준에 대부분 부합한다고 볼 수 있음에도 불구하고, 조세지출예산서에 포함되어 있지 않다. 다음 표에서 볼 수 있는 바와 같이 ‘음식업 등 간이과세자 낮은 부가가치율적용(「부가가치세법 시행령」 제74조의3)’, ‘산학협력단 연구용역에 대한 부가가치세면제(「부가가치세법 시행령」 제37조)’ 등의 항목은 일몰시한이 존재하며, 특정 목적이나 과세대상에 대한 세부담 경감효과를 가져오는 등 조세지출 항목에서 제외된다고 보기 어렵다. 또한 소득세법 제12조에 따른 각종 비과세 조항들 중 ‘전담임대소득’, ‘농가부업소득’ 등 일부 비과세조항은 조세지출에 해당한다고 보아 조세지출예산서에 포함되어 있는 반면, ‘1개 이하 주택임대소득’, ‘학자금 비과세’ 등 일부 항목은 조세지출예산서에서 제외되어 있어 일관성이 부족하다고 할 수 있다.

물론 조세지출에 대한 기준이 명확하게 구분되는 것이 아니므로, 무엇을 조세지출로 볼 것인가는 상대적으로 주관적인 범위에 속한다. 그러나 개별세법상 감면 중에서도 특정성, 대체가능성, 폐지가능성 등 조세지출의 특성과 개별 조항의 입법

취지, 연혁, 필요적 경비 여부를 감안하여 개별적으로 조세지출 여부를 판단한다면, 그 근거가 공개되는 것이 바람직하다. 특히 조세지출 항목의 임의적인 변경은 국세 감면금액 등 조세지출에 관한 정보의 연속성과 일관성을 저해할 수 있으므로 각별한 주의가 필요한 것으로 보인다. 조세감면 즉, 조세지출의 범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제는 「국가재정법」 제88조(국세감면의 제한)의 국세감면을 산정을 위한 전제조건이라 할 수 있기 때문에 그 중요성이 더욱 크다.

[표 61] 조세지출예산서에 포함되지 않는 비과세·감면 예시

조세지출 항목	일몰연도
신용정보회사의 채권추심용역에 대한 부가가치세 면제 (부가가치세법 시행령 제33조)	2012. 12. 31.
다주택자에 대한 양도소득세 종과완화 (소득세법 제104조)	2012. 12. 31.
비사업용토지 등 양도소득에 대한 법인세추가과세 유예 (법인세법 제55조의2)	2012. 12. 31.
산학협력단 연구용역에 대한 부가가치세면제 (부가가치세법 시행령 제37조)	2013. 12. 31.
음식업 등 간이과세자 낮은 부가가치율적용 (부가가치세법 시행령 제74조의3)	2014. 12. 31.

자료: 국회예산정책처, 「2012년 조세지출예산서 분석」, 2011. 10.

## 조세지출의 추이

행정부는 각종 비과세·감면으로 인한 국세감면 금액을 2011년, 2012년 각각 30조 6,194억원, 31조 9,871억원으로 추산하고 있다. 국세감면율은 13.8%, 13.4%이고, GDP대비 규모는 2.6%, 2.4%이다. 그러나 조세지출 중 그 규모가 추정되지 않는 항목들까지 감안하면 실제 조세지출이 국가재정 및 국민경제에서 차지하는 비중은 보다 클 것으로 추정된다.<sup>2)</sup>

2) 연간 총 조세지출 규모는 개별 조세지출항목들의 감면금액을 단순 합산한 수치로서 실제 조세지출규모를 과대평가할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 왜냐하면 세수손실법에 따라 추정된 조세지출 항목별 감면금액은 세법의 다른 조항이 불변이라는 가정 하에 추정하는 것으로서 세법조항 간의 상호 영향요인을 배제한 것이므로 이를 고려할 경우 추정금액도 변화하게 된다.



다음 표는 연도별 조세지출(국세감면액) 규모의 추이를 나타낸다. 국세감면율은 1999년 이래 12% 중반 수준을 유지하였으나 2003년 이후 상승하기 시작하여 2005년 13.6%에 달하였다. 이후 다시 하락하는 듯하였으나, 2008년 및 2009년 국세감면율이 각각 14.7%, 15.9%로 급격히 증가하는 모습을 보여주고 있다. 이는 「국가재정법」에서 규정한 국세감면율 한도인 2008년 13.6%, 2009년 14.0%를 모두 초과한 수치이다. 이처럼 최근 조세감면규모가 크게 증가한 것은 고유가, 글로벌 금융위기에 따른 국내 경기침체를 방지하기 위해 재정지출은 물론 ‘유가환급금’ 및 ‘노후자동차 교체 대한 개별소비세 감면’의 시행, ‘임시투자세액공제의 확대’ 등 상당수 조세감면 제도들이 적극 활용된 데 기인하고 있다. 2008년 증가한 국세감면율은 당시 일시적으로 시행되었던 제도들이 일몰폐지되면서 2010년 이후 감소하고 있다. 2011년과 2012년에는 국세감면증가율이 국세증가율보다 작기 때문에 국세감면비율이 13.7%에서 13.4%로 하락하며, 국세감면율 한도인 15.5%와 15.1%를 준수할 것으로 예상된다.

[표 62] 조세지출의 추이: 2000~2012년도

(단위: 조원, %)

	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011 잠정	2012 전망
국세감면총액(a)	13.3	14.7	18.3	21.3	23.0	28.8	31.1	30.0	30.6	32.0
(국세감면증감률)	26.0	7.3	4.4	6.6	7.6	25.3	7.9	-3.4	2.1	4.5
국세수입총액(b)	92.9	104.0	117.8	138.0	161.5	167.3	164.5	177.7	192.8	205.9
(국세수입증감률)	22.8	8.5	2.7	8.3	17.0	3.6	-1.7	8.0	8.5	6.8
국세감면율 (a/(a+b))	12.5	12.4	13.4	13.4	12.5	14.7	15.9	14.4	13.7	13.4
국세감면율한도	-	-	-	-	14.0	13.6	14.0	14.8	15.5	15.1

주: 국세감면율한도제는 2007년부터 법제화되었다. 자세한 내용은 제88조(국세감면의 제한) 참조.  
 자료 : 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각 연도; 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도.

## 나. 조세특례에 따른 재정지원의 종류

조세특례에 대한 재정지원의 종류로는 조세감면, 비과세, 소득공제, 세액공제, 우대세율적용, 과세이연이 있다. 일반적으로 직·간접세 구분에 따라 지원 종류가 다르다.

직접세부문의 조세지출방식은 크게 직접감면과 간접감면으로 나눌 수 있다. 직접감면은 영구적인 세수감소를 초래하는 것이고, 간접감면은 일정기간 동안 과세를 연기하여 줌으로써 그 기간 동안 이연된 세액의 이차보전의 성격을 갖는다.

우선 직접감면으로 특정 소득을 과세대상에서 제외하는 비과세, 산출세액의 일정비율을 곱하여 계산한 값을 납부할 세액에서 제외하는 세액감면, 투자금액 등의 일정비율을 납부할 세액에서 차감하는 세액공제, 소득금액에서 일정금액을 차감하는 소득공제, 일반세율보다 낮은 세율을 적용하는 저율과세, 그 밖에 손금산입과 익금산입 등의 방법이 있다. 간접감면은 기업이 특정한 목적을 위하여 준비금을 사내에 적립하는 경우 사내 적립금을 일정기간 손비로 인정하여 과세를 연기하여 주는 준비금방식, 공장의 지방이전 등으로 사업용 고정자산을 양도하는 경우 대체 취득한 자산의 처분시점까지 과세를 연기하는 과세이연방식이 있다.

간접세부문의 조세지출방식으로는 재화나 용역의 공급에 대하여 “영”의 세율을 적용하는 부가가치세 영세율, 부가가치세 적용대상이 되는 거래단계에서 창출되는 부가가치에 대한 매출세액만을 면제하는 부가가치세 면제, 그 밖에 개별소비세·교통세·증권거래세·인지세 등의 면제와 기타 납부세액 경감, 매입세액공제 특례, 저율과세 방식 등이 있다.

## 다. 조세지출예산서의 내용

「국가재정법 시행령」에서는 조세지출예산서 작성시 세출예산항목별 구분, 세목별 구분, 감면방법별(「조세특례제한법」 제2조제1항제8호) 구분을 하도록 하고 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제9조의2(조세지출예산서의 작성 등) ① 법 제27조제1항에 따른 조세지출(이하 “조세지출”이라 한다)에는 「조세특례제한법」 제2조제1항제8호 및 제3조제1항에 따른 조세특례 중 특정 산업 또는 경제활동에 대한 지원 여부, 조세특례의 폐지가능성 등을 고려하여 기획재정부장관이 법 제27조제1항에 따른 조세지출예산서

(이하 “조세지출예산서”라 한다)에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항을 포함한다.

② 기획재정부장관은 법 제27조제1항에 따라 조세지출예산서를 작성할 때에는 다음 각 호의 내용을 포함하여 작성하여야 한다.

1. 세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석
2. 세목(稅目)별로 집계한 세목별 분석
3. 「조세특례제한법」 제2조제1항제8호에 따른 조세특례의 감면방법별 분석

③ 법 제27조제2항에서 “대통령령이 정하는 자”란 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 국세청장
2. 관세청장
3. 그 밖에 조세지출과 관련된 중앙관서의 장

### 세출예산항목별 구분

조세지출보고서는 자체의 분류기준에 따라 지원분야별로 조세지출 항목들을 분류하여 분야별 감면액을 집계해 왔다.<sup>3)</sup> 그러나 2011년도 조세지출예산서부터 세출예산의 분류체계에 따라 분야·부문·프로그램 단위까지 조세지출 항목들을 재분류하여 항목별 분류정보를 제공하고 있다.

2011년 세출예산과 조세지출 규모는 각각 309.1조원과 30.6조원으로 조세지출을 통한 재정지원규모가 총 예산지출과 조세지출을 합한 재정지출 대비 9.0%에 이르는 것으로 집계되었다. 총 재정지출의 증가율이 조세지출의 증가율보다 크기 때문에 총 재정지출 대비 조세지출비중은 지속적으로 하락하는 추이다.

분야별로 세출예산과 조세지출을 비교하여 보면, 산업·중소기업 및 에너지(임시투자세액공제 등), 사회복지(각종 기부금 공제 및 근로장려세제, 자녀양육비 공제 등), 보건, 농림수산 분야에서 조세지출을 통한 지원 규모가 상당히 크게 나타나고 있다. 산업·중소기업 및 에너지, 사회복지 두 분야가 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 54.2%로 절반을 상회하며, 산업·중소기업 및 에너지, 사회복지, 보건, 농림수산의 4개 분야가 전체 조세지출에서 차지하는 비중은 82.1%에 해당한다.

이처럼 현재 농어민, 장애인, 중소기업 등에 대한 조세지원과 같이 사회적 형평을 제고하기 위한 목적으로 상당수 조세지원 제도들이 활용되고 있다. 이는 조세지

3) 2009년도 조세지출보고서의 경우 4개의 대분류(근로자·농어민 등 중산층 지원, 성장잠재력 등 경제개발 지원, 사회개발 지원, 기타)와 12개 소분류(저축지원, 근로자지원, 농어민지원, 벤처·중소기업, 투자촉진, 연구 및 인력개발, 공공투자, 금융산업 및 구조조정, 지방이전 등 경쟁력 강화, 교육 및 문화·체육, 환경·주택, 사회보장)를 적용하였다.

원의 효과성과 무관하게 이를 폐지하는 것이 현실적으로 용이하지 않은 측면이 크다. 조세지원대상은 기본적으로 R&D, 환경, 에너지 등 긍정적인 외부효과가 있어 조세지원을 통해 경제적 효율을 증대시킬 수 있는 분야를 중심으로 운용되는 것이 바람직하다. 특히 조세지출은 직접세의 경우, 과세소득이 낮아 면제점 이하인 납세자들에게는 조세지원이 어렵고, 간접세의 경우 조세감면의 혜택이 매우 복잡한 과정을 거쳐 여러 집단에 귀속되므로 제도 도입의 취지와는 달리 조세감면에 따른 혜택이 정책대상 집단에게 충분히 돌아가지 않을 수 있다는 단점이 있으므로 비과세·감면을 지속적으로 정비해 나가야 할 것이다.

[표 63] 기능별 국세감면 현황: 2010~2012년도

(단위: 조원, %)

	조세지출(A)			조세지출의 비중			직접지출(예산,B)			A/(A+B)		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
일반공공행정	2.0	1.7	1.8	6.6	5.5	5.5	48.7	52.4	56.6	3.9	3.1	3.0
공공질서 및 안전	-	-	-	-	-	-	12.9	13.7	14.5	-	-	-
외교 통일	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3	3.7	3.9	0.0	0.0	0.0
국방	0.3	0.2	0.3	0.9	0.8	0.9	29.0	30.9	32.2	0.9	0.8	0.9
교육	1.3	1.4	1.4	4.4	4.6	4.4	38.3	41.2	45.1	3.4	3.3	3.0
문화 및 관광	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.9	4.2	4.4	0.1	0.1	0.2
환경	0.7	0.7	0.7	2.4	2.3	2.2	5.4	5.8	6.1	11.7	10.7	10.5
사회복지	6.6	7.1	8.2	21.9	23.2	25.5	73.9	78.9	84.1	8.2	8.3	8.9
보건	3.3	3.6	3.8	11.1	11.8	11.9	7.3	7.5	7.8	31.3	32.5	32.7
농림수산	5.3	4.4	5.1	17.5	14.3	16.0	17.3	17.6	18.1	23.3	19.9	22.1
산업중소기업 에너지	8.4	10.2	9.2	28.2	33.2	28.7	15.1	15.2	15.2	35.9	40.1	37.6
교통 및 물류	1.0	0.6	0.6	3.2	1.8	1.8	17.5	16.8	17.1	5.2	3.2	3.2
통신	-	-	-	-	-	-	6.2	6.6	7.0	-	-	-
국토 및 지역개발	1.1	0.8	0.9	3.7	2.6	2.9	7.6	7.6	5.5	12.7	9.3	14.3
과학기술	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	4.3	4.7	5.4	0.5	0.5	0.5
예비비	-	-	-	-	-	-	2.1	2.4	2.8	-	-	-
합계	30.0	30.6	32.0	100.0	100.0	100.0	292.8	309.1	326.1	9.3	9.0	8.9

주: 2012년 직접지출은 예산안 기준임.

자료 : 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각 연도; 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도.

## 세목별 구분

국세수입과 조세지출 연평균 증감률을 보면, 1999년부터 2012년까지 전체 국세 총수입 연평균 증가율(8.0%)에 비해 조세지출 총액의 연평균 증가율(8.9%)이 크게 나타나고 있다. 2000년부터 2012년까지 직접세와 간접세 부분 조세지출의 연평균 증가율을 보면, 직접세 감면은 9.9%, 간접세 감면은 5.9%의 증가 추세를 보여준다. 이는 항목 수의 증가와 조세지출 규모의 증가 모두에 기인하는 것이다.

총 조세지출 규모에서 2012년도 직접세는 총 25조 464억원, 간접세는 6조 7,091억원으로 각각 78.3%와 21.0%를, 그 밖에 관세는 2,316억원으로 0.7%를 차지하고 있다. 이와 같이 전체 조세지출 금액 중 소득세·법인세 등 직접세 부분의 감면 비중이 절대적으로 높게 나타나고 있다.

직접세 부분 감면 비중은 높을 뿐만 아니라, 꾸준히 증가해왔다. 특히 소득세는 2000년대 이후 신용카드 사용액·보험료·교육비·의료비·기부금 등에 대한 소득공제 규모가 크게 확대됨에 따라 소득세부분 조세지출의 연평균 증가율(9.9%)이 소득세수의 연평균 증가율(8.3%)보다 높다. 반면 법인세는 조세지출이 꾸준히 증가하였으나, 외환위기 이후 전반적인 기업수익률(특히 영업외 손익률) 개선에 따른 법인세수 증가가 더욱 컸다.

간접세는 개별소비세·주세만 조세지출증가율이 국세수입증가율을 상회하고 있고, 나머지 항목(부가가치세·교통세·인지세·증권거래세·교육세·관세)은 모두 국세수입증가율이 조세지출증가율을 상회하고 있다. 개별소비세 감면의 연평균 증가율(8.4%)은 해당 세목의 국세수입증가율(5.8%)을 크게 상회하고 있는데, 이는 최근 ‘골프장입장행위에 대한 개별소비세 면제’, ‘노후자동차 교체에 대한 개별소비세 면제’, ‘택시연료에 대한 개별소비세 면제’와 같이 경제 활성화 대책 등으로 개별소비세의 감면이 크게 증가했기 때문이다. 증권거래세와 인지세는 2005년 이후 많은 항목들이 폐지되어 옴에 따라 조세지출규모와 비중이 하락하고 있다.

[표 64] 세목별 조세지출 추이: 2000~2012년도

(단위: 조원, %)

	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 잠정	2012 전망	연평균증가율	
												조세지출	국세
합 계	13.3	14.7	18.3	20.0	21.3	23.0	28.8	31.1	30.0	30.6	32.0	8.9	8.0
직접세	9.5	10.2	13.1	14.9	15.2	16.6	22.5	23.3	22.4	24.0	25.0	9.9	10.0
(비중)	71.6	69.0	71.9	74.6	71.4	72.5	78.2	74.9	74.5	78.3	78.3	-	-
소득세	5.2	5.6	7.4	8.0	9.1	10.4	15.5	16.1	15.3	15.1	16.4	9.9	8.3
법인세	4.3	4.6	5.7	6.8	6.1	6.2	7.0	7.2	7.0	8.9	8.6	9.8	12.9
상속·증여세	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-4.2	11.3
간접세	3.6	4.4	5.0	4.9	5.8	6.0	6.0	7.5	7.4	6.4	6.7	5.9	7.4
(비중)	27.3	30.1	27.5	24.6	27.2	26.3	20.8	24.1	24.6	20.9	21.0	-	-
부가가치세	2.6	3.0	3.2	3.1	3.8	4.0	4.0	4.4	4.6	4.4	4.8	6.4	8.2
교통세	0.7	0.9	1.2	1.3	1.2	1.2	1.0	1.1	1.1	0.9	1.0	3.7	4.8
개별소비세	0.1	0.2	0.4	0.4	0.3	0.2	0.5	1.1	1.2	0.7	0.5	8.4	5.8
주세	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3	3.0
인지세	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-17.3	4.4
증권거래세	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.3	0.5	0.0	0.0	0.0	-17.4	9.6
전화세	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교육세	-	-	-	-	0.2	0.3	0.2	0.4	0.4	0.3	0.3	4.7	11.2
관세	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	4.4	7.7
(비중)	1.0	0.9	0.6	0.8	1.4	1.2	1.0	1.0	0.9	0.8	0.7	-	-

주: 전화세는 2001년 9월 1일부터 부가가치세로 통합, 관세는 2000년부터, 교육세는 2006년부터 집계.  
 자료: 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각 연도; 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도.

### 감면방법별 구분

2012년도 조세지출의 감면방법별 감면금액을 보면, 직접세 부문의 감면이 간접세 부문의 감면보다 훨씬 많은 부분을 차지하고 있으며, 직접세 감면 중에서도 직접감면의 비중이 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 이 중 비과세·세액공제·세액감면·소득공제 등 직접감면은 24조 8,829억원(77.8%), 준비금·과세이연 등 간접감면은 1,635억원(0.5%)이다. 직접감면 중에서도 세액공제와 소득공제는 증가하고 있는 반

면, 비과세와 저율과세 항목은 낮아지고 있다.

간접세 부문은 전체 감면금액의 24.1%에 해당하는 7조 4,925억원으로 부가가치세 영세율 및 면제 등이 2조 4,749억원(7.9%), 교통세·개별소비세·주세·증권거래세·인지세 등 면제가 3조 1,184억원(10.1%), 부가가치세 납부세액공제·매입세액공제 등 기타 감면이 1조 8,998억원(6.1%)이다. 그 밖에 관세부문의 비과세·경감 등은 3,001억원으로 전체의 1.0%에 해당하는 규모이다.

[표 65] 감면방법별 조세지출 추이: 2000~2012년도

(단위: 조원, %)

	'00	'02	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11 잠정	'12 전망	연평균 증가율
합 계	13.3	14.7	18.3	20.0	21.3	23.0	28.8	31.1	30.0	30.6	32.0	8.9
직접세	9.5	10.2	13.1	14.9	15.2	16.6	22.5	23.3	22.4	24.0	25.0	9.9
A. 직접감면	9.0	9.6	12.9	14.7	15.0	16.3	22.3	23.2	22.2	23.8	24.9	10.2
1. 비과세	2.3	1.5	1.3	1.7	1.7	1.6	1.9	2.4	2.7	3.1	3.4	3.7
2. 세액감면	1.5	1.8	2.5	2.2	2.8	3.1	3.6	5.1	4.7	4.1	4.7	9.6
3. 세액공제	1.6	1.8	3.1	3.9	3.5	3.6	4.1	4.2	4.3	6.0	5.5	17.7
4. 소득공제	1.6	3.2	4.3	5.1	5.4	6.7	8.7	9.5	8.8	8.9	9.3	16.9
5. 저율과세	1.0	0.3	0.5	0.7	0.8	0.5	0.6	0.5	0.6	0.5	0.6	-3.6
6. 기타	0.9	1.1	1.2	1.1	0.8	0.7	3.5	1.0	0.7	0.8	0.8	2.5
7. 근로장려금	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.4	0.4	0.6	11.6
B. 간접감면	0.5	0.5	0.3	0.2	0.2	0.4	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	-5.5
간접세	3.6	4.4	5.0	4.9	5.8	6.0	6.0	7.5	7.4	6.4	6.7	5.9
A. 부가가치세영세율	1.5	1.4	1.6	1.5	2.1	2.1	2.0	2.1	1.9	1.7	2.0	3.8
B. 부가가치세면세	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	-1.5
C. 개소교통교육세 면제	0.7	1.1	1.5	1.6	1.5	1.5	1.7	2.6	2.7	1.9	1.9	6.4
D. 주세·증권거래·인지세 면제	0.2	0.3	0.3	0.2	0.5	0.5	0.3	0.5	0.1	0.1	0.1	-9.2
E. 기타(매입세액공제특례등)	0.6	1.2	1.2	1.1	1.3	1.4	1.6	1.9	2.2	2.4	2.3	16.2
관세	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	4.4

주 1. 2002년 이전까지 양도소득세 항목에 특별부가세 포함.

자료 : 기획재정부, 「조세지출보고서」, 각 연도; 대한민국정부, 「조세지출예산서」, 각 연도.

## 라. 조세지출 추계

### 일반적인 조세지출 추계방법

기본적으로 세액은 소득공제나 표준공제와 같은 일반적인 공제를 제외한 과세표준에 세율을 곱한 후, 세액공제를 차감하여 구할 수 있다. 조세지출 규모를 추계할 때에는 세액을 계산하는 각 항목들에 대해 적절한 가정을 사용해 계산을 하게 된다. 과세표준 또는 과표와 근사한 변수에 대한 정보는 거시경제전망에서 도출하고, 여기에 유효세율과 같은 적정세율을 적용하여 세수를 구하는 것이다. 행정부는 현재 연도의 조세지출 금액은 국세청에서 집계한 상반기 실적 자료를 감안하여 추정하고, 향후 연도의 조세지출금액은 과거 조세감면 실적에 당해 연도의 경제성장률, 설비투자증가율 등을 반영하여 전망금액을 산정하고 있다.

### 세법 개정안의 세수효과 반영 여부

‘예산서’에는 세법 개정안의 세수효과가 반영되어 있는 반면, 조세지출예산서는 예산서의 부속서류임에도 불구하고, 세법 개정안의 세수효과가 일부만 반영되어 있다. 구체적으로, 간접세 세법 개정의 세수효과는 반영을 하고 있으나 직접세 세법 개정의 세수 효과는 반영하지 않고 있다. 또한 간접세의 경우에도 현재 법 조문이 존재하는 제도에 한해서는 세법 개정의 세수효과가 반영되어 있지만, 2011년 세법 개정안에서 ‘신설’된 항목들은 세법 개정의 세수효과가 조세지출예산서에 반영되어 있지 않다.

그러나 ‘조세지출예산서’가 ‘예산서’의 부속서류로서의 기능을 제공하기 위해서는 세법 개정안이 통과되었을 경우의 조세지출 금액이 제공되는 것이 바람직하다. 이것의 중요성은 ‘감면율’에서 나타난다. 행정부에 따르면 2012년 국세감면율은 13.4%로 예상된다. 그러나 이 수치의 분모인 ‘국세감면액+국세수입총액’ 중에서 국세수입총액은 2011년 세법 개정안이 반영된 수치인 반면, 분모와 분자에 모두 포함되는 국세감면액은 세법 개정안이 반영되지 않은 수치이므로 감면율에 관한 정확한 정보를 제공하고 있다고 할 수 없다.



[표 66] '세법 개정안 세수효과'의 조세지출예산서 반영 여부

	직접세	간접세
기존에 있던 항목	반영하지 않음	반영함
신설항목	반영하지 않음	반영하지 않음

자료: 국회예산정책처, 「2012년 조세지출예산서 분석」, 2011. 10.

### 추계금액의 정확도

국회예산정책처(2011. 10.)의 분석에 따르면, 현재 행정부가 국회에 제출하고 있는 '조세지출예산서'에는 자료와 방법의 한계 때문에 금액이 부정확하거나 누락된 항목이 일부 존재한다. 우선, 조세지출 추계오차를 줄이기 위해서는 과세표준구간별로 실효세율의 차이가 큰 경우, 해당구간별로 조세지출 금액을 구하는 것이 바람직하다. 이것은 소득세나 법인세의 소득공제 항목에 대해서는 대부분 적용되는 사항이다. 국회예산정책처에서 약 10여개 항목에 대해 조세지출 금액을 재추계하였는데, 그 결과 오차율은 22~54%에 달한다. 일례로, 행정부는 '신용카드 등 사용금액에 대한 소득공제(「조세특례제한법」 제126의2)'에 따른 조세지출금액을 2009년 기준 약 1조 8,934억원으로 추정하고 있으나, 국회예산정책처가 과세표준구간별로 조세지출 금액을 추정한 바에 따르면, 조세지출 금액은 약 8,940억원에 불과하다. 이 외에도 '추정근란'이라고 표시되었으나 추계가 가능한 항목, 누락되었으나 추계가 가능한 항목이 존재하며, 세목분류가 잘못 표기되어 있는 경우도 있다.<sup>4)</sup>

다음 표는 이러한 오류들을 수정하여, 2011년의 조세지출규모를 재추정한 결과이다. 행정부는 2011년의 조세지출규모는 30.6조원으로, 국세감면율은 13.7%로 추정하였다. 그러나 오류들을 수정하고 나면, 2011년의 조세지출규모는 27.7조원으로, 국세감면율은 12.6%로 하락한다.

4) 바이오디젤에 대한 유류세 면제는 세목별 분류에서 '개별소비세'에 분류되어 있으나, 현행법에서 개별소비세 중 휘발유 및 경유분은 교통에너지환경세로 관리되고 있으므로, 교통에너지환경세로 분류하여야 한다.

[표 67] 조세지출 규모 재추정: 2011년도

(단위: 억원, %)

	2011 행정부(A)	2011 재추정(B)	차이 (A-B)	차이의 주요 원인
소득세	150,583	124,041	26,542	- 주요 소득공제 항목 재추정 : 신용카드, 교육비 등
법인세	89,068	84,399	4,669	- 임시투자세액공제 및 고용창출투자세액공제
상속·증여세	200	200	0	
부가가치세	44,148	45,987	-1,839	- 추정근란 재추정: 공동주택 등 - 누락부분 재추정: 음식업 등 간이과세자 부가가치율 감면
교통세	8,868	10,339	-1,471	- 항목변경: 바이오디젤에 대한 '개별소비세' 면제를 '교통세' 면제로 변경
개별소비세	7,187	5,716	1,471	
주세	478	479	-1	
인지세	39	40	-1	
증권거래세	73	73	0	
교육세	3,163	3,165	-2	
관세	2,387	2,386	1	
합계	306,194	276,825	29,369	
국세전망	1,928,405	1,928,405	-	
감면율	13.7%	12.6%	-	

자료: 국회예산정책처, 「2012년 조세지출예산서 분석」, 2011. 10.

### 조세지출 추계근거 제공

조세지출예산서의 금액은 계산근거가 공개되지 않아 이 숫자들이 실제 발생할 수 있는 조세지출 규모를 잘 반영하고 있는지 검토하기에는 어려움이 존재한다. 특히 세입예산안은 추계근거가 제공되는 반면, 부속서류는 대부분 근거가 제공되지 않고 있다. 그러나 현재 조세지출예산서의 추계의 정확도를 높이고, 오류를 최소화

하기 위해서는 우선 세목별 추계방법을 정립하고, 조세지출예산서에 추계근거를 포함할 필요가 있다.

그리고 조세지출 항목 추계의 정확성을 높이기 위해 조세감면정보의 수집·보고체계를 개선해야 할 것이다. 현재 조세지출예산서의 조세지출 항목의 감면액 중 상당수 ‘추정곤란’ 항목들은 국세청의 감면 관련 신고서식이 없어 조세지원 관련 정보수집 체계가 미흡한데에도 일정부분 기인한다. 다만 조세감면정보의 추가적인 수집은 납세협력 비용을 유발하는 것이므로 이를 고려하여 감면정보에 관한 신고서식 등을 합리적으로 개선하는 것이 바람직하다.

## 마. 해외사례

다음 표는 OECD 주요국들의 조세지출보고서에 대한 내용을 정리한 것이다. 많은 국가에서 조세를 세수확보의 차원뿐만 아니라 경제적 정책목표를 달성하기 위한 수단으로 많이 사용하고 있다. 호주나 독일, 미국에서는 조세지출보고서의 제출이 법적으로 의무화되어 있으나, 캐나다 및 영국에서는 법적의무가 아니다. 측정방법도 대부분 세수손실법을 사용하고 있으나, 세수증가법이나 현재가치법을 사용하기도 한다. 이처럼 각 나라들은 각 국가의 재정상태에 따라 국가별로 상이한 조세지출제도를 운영하고 있다.

뿐만 아니라, 한 국가에서도 시기적으로 상이한 제도를 운영하기도 한다. 예를 들어 캐나다는 재정여건이 크게 악화되었던 1970년대 말 조세지출을 재정운용의 일부로 통합하여 평가·관리하는 통합관리제도(the envelope system)를 운영한 경험이 있으나, 현재는 조세지출예산서를 예산안과 별개의 문서로 발간하여, 예산편성 과정에서 참고자료로 이용하고 있다.

[표 68] OECD 국가들의 조세지출보고서

국가	목적/용도	법적요건	예산과의 관계	빈도	측정방법
호주	직접지출과 대비하여 조세 지출의 유용성 평가를 용이하게 함. 조세체계의 설계에 기여, 대중토론을 위한 자료를 제공	법적의무	별도의 정부문서	매년	발생기준 적용한 세수손실법 2008년부터 일부는 세수증기법 적용
캐나다	예산을 세우기 위한 정보를 의회와 대중에게 제공함	법적의무가 아님	예산과정과는 연계되어 있지 않음. 다만 예산을 세우기에 앞서 참고자료로 사용	매년	현금기준을 적용한 세수손실법
독일	보조금 및 지출 경감	법적의무	보조금보고서라 불리는 예산안의 일부임.	2년 주기	현금기준을 적용한 세수손실법
영국	매해 예산관련 토의와 논의를 용이하게 함	법적의무는 아니나 지출의원회에서 권장	예산과정과 관계없으며, 예산서에 첨부되지 않음	매년	발생기준을 적용한 세수손실법
미국	세계개혁 프레임워크 제시 및 적자절감	법적의무	예산서의 일부임. 하지만 예산과정에 통합되지는 않음	매년	현금기준을 적용한 세수손실법 및 현재가치법

자료 : Jon Craig and William Allan (2004); 국회예산정책처(2010. 11.), 「2011년도 조세지출예산서 분석」 재인용.

### 근로장려세제 (EITC: Earned Income Tax Credit)

근로장려세제는 근로소득수준에 따라 산정된 근로장려금을 세금 환급 형태로 지급하여 근로빈곤층의 근로유인을 제고하고 실질소득을 지원하기 위한 제도이다. 미국·영국·프랑스·뉴질랜드·캐나다 등 선진국들도 이와 유사한 제도를 시행하고 있다.

우리나라의 경우, 2009년에 처음 지급이 되었으며, 2011년에는 약 3,986억 원이 지급되었다. 근로장려세제의 지원대상은 2011년 세계개편안이 통과되면서 2012년 기준 55만 가구에서 140만 가구로 확대되었다. 수급 대상자가 이렇게 증가한 것은 '18세 미만의 부양자녀 있는 자'에서 '배우자가 있으면

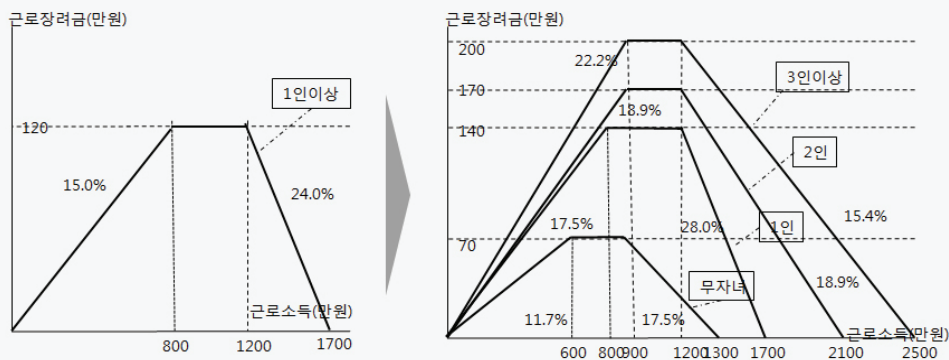
서 18세 미만 부양자녀가 없는 가구'까지 확대되었기 때문이다. 또한, 부부 합산 연간 총소득 1,700만원 미만, 최대 120만원의 지급 요건이 부양자녀수에 따라 소득기준과 최대 지급액을 차등화하는 것으로 바뀌었고, 5천만원 미만 주택소유자 대상 요건도 6천만원 미만으로 확대되었다.

근로장려세제에서는 부부의 과세대상 근로소득 합산액과 부양자녀 수를 기준으로 점증·평탄·점감구간을 나눈 후, 각 구간별로 산식에 의해 근로장려금을 지급하고 있다. 점증구간에서는 근로소득의 11.7~22.2%에 해당하는 금액이, 평탄구간에서는 70~200만원의 정액이 근로장려금으로 지급된다. 점감구간의 점감률은 15.4~28.0%이다.

향후 2014년부터는 영세자영업자들까지 확대·시행될 예정이다. 그러나 미국은 1975년 도입이후 30년이 넘는 기간 동안 근로장려세제를 운영하여 왔으나 지금도 부정 수급률이 20%에 이르는 점 등을 고려할 때 자영업자 소득 파악이 미비한 점이 국회에서 지속적으로 시정요구되고 있다.

한편, 국회예산정책처에 따르면 근로장려금은 조세환급금이지만, 실질적으로는 보조금의 성격을 갖는다는 점을 감안할 때 '예산총계주의'에 따라 세입세출 예산에 계상하여 운용하는 것이 바람직하다. 참고로 미국의 EITC의 경우 재정지출과 조세지출의 구분계리원칙에 따라 회계처리가 이루어지고 있다. OECD는 non-wastable tax credit의 재정지출성격에 의해 세입을 축소보고해서는 안된다고 규정하고 있으며, EITC 등 재정지출 성격의 환급을 조세지출로 처리함에 따라 발생하는 세입의 축소보고를 경계하고 있다.

[그림 15] 근로장려금 지급구조: 2012년부터의 제도변화



(국회예산정책처, 「세제분야 주요 쟁점 및 현안」, 2009. 8, p. 89.)

## 2012년도 조세지출예산서의 개선사항

2010년 처음 국회에 제출한 2011년도 조세지출예산서는 2011년의 예산금액이 추가되었을 뿐, 기존의 조세지출보고서가 명칭만 조세지출예산서로 변경된 형태였다. 반면 2012년도 조세지출예산서는 2011년도의 예산서와는 달리, 국회예산정책처(2010. 11.)의 「2011년도 조세지출예산서 분석」 보고서에서 지적되었던 사항들을 위주로 전반적으로 개선된 사항들이 눈에 띈다.

우선 조세지출의 정의와 범위에 대한 기준을 설정하고, 이 기준에 따라 조세지출항목을 명시화하는 동시에 비망항목을 생성하였다. ‘비망항목’은 조세지출이 갖는 개념적 모호성을 고려하여 조세지출의 특성과 일반적인 조세체계의 특성을 겸하고 있는 개별세법상 조항을 의미한다. 이에 따라 2012년에 포함된 국세감면 항목 수는 201개이지만, 이 중 조세지출 항목 수는 170개, 비망항목 수는 31개로 정리되었다. 이러한 개선은 조세지출 여부가 불명확한 경우 매년 비망항목으로 처리되어 전체 조세지출의 항목을 일정수준으로 유지할 수 있도록 함으로써, 정책의 흐름을 추적하기 쉽게 한다는 측면에서 바람직하다. 뿐만 아니라 국가재정에 영향을 미치는 조세감면 정보가 투명하게 공개되고, 의사결정권자와 일반 국민들에게 가급적 많은 정보를 제공하게 된다.

둘째, 기존에 특별한 설명 없이 누락되었던 항목들이 다시 대부분 포함되었다. 2012년 조세지출예산서부터 새로 포함된 항목 중에서 신설(12개)·누락항목 추가(17개), 항목분리(1개)의 사유로 30개가 증가하였다.

셋째, 2010년의 일몰정비내역과 2011년의 일몰정비계획이 포함되었다. 이것은 현재 우리나라에서 어느 정도의 비과세 감면이 존재하고, 얼마나 감소하고, 얼마나 증가하는지에 대해 일목요연하게 정리되어 있지 않은 현실을 감안할 때, 매우 중요한 정보이다. 조세지출은 정책수단의 하나임에도 불구하고, 세제개편의 목표와는 별개로 관행적으로 일몰연장되어 온 측면이 크다. 때문에 현재 「국가재정법」 상 중기재정운용계획을 수립하고 있음에도 불구하고, 향후 5년 내에 일몰이 도래하는 항목에 대한 정보는 전혀 관리되어 있지 않다. 이러한 현실에 비추어볼 때, 일몰정비 내역과 일몰정비 계획에 대한 정보제공은 조세지출을 하나의 정책수단으로 인식하는 첫걸음이라고 할 수 있다.

넷째, 간접세 항목의 경우 조세지출예산서에 세법 개정안의 내용이 반영되었다. 2011년 말 일몰이 도래하는 항목의 일몰이 연장된 경우에는 2012년

조세지출예산서에 조세지출금액을 표시하고 있으나, 일몰이 종료되는 경우에는 비과세·감면의 일몰이 종료됨을 표시함으로써 예산서의 기능을 더하게 되었다.

다섯째, ‘추정곤란’이었던 항목이 상당수 줄어들었고, 새로 추가된 항목 중에서도 추계가 곤란한 경우에는 그 이유가 명시되어 있다. 2011년 예산서에는 ‘추정곤란’ 항목이 16개(177개 항목 중 9%)였으나, 2012년 예산서에는 8개(201개 항목 중 4%)로 감소하였다. 또한 추정이 곤란한 사유를 명시하였는데, 그 이유로는 2011년 상반기 신설조항의 경우, 감면 신고 실적이 없어 다음 연도 실적도 추정이 어려운 점, 혹은 면세사업자는 신고의무가 없어, 면제 금액이 별도로 파악·관리되지 않는 점 등을 제시하고 있다.

## 제2절 예산안의 편성

### 제28조 중기사업계획서의 제출

제28조(중기사업계획서의 제출) 각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

#### 1. 취지 및 연혁

구 「예산회계법」은 예산안 편성과정에서 각 중앙관서의 장으로 하여금 단년도 사업계획서를 제출하도록 하였다. 이러한 단년도 위주의 재정운용방식은 정책의 일관성 및 예측가능성을 저해하고, 재정의 경기 자동조절기능이 부족한 점 등의 문제를 야기하였다.

이에 따라, 「국가재정법」은 중기적인 시계에서 재정운용 방향을 설정하기 위하여 국가재정운용계획을 수립하도록 하고 이를 위하여 각 중앙관서의 장으로 하여금 5회계연도 이상의 기간에 대한 중기사업계획서를 제출하도록 하였다. 이를 통하여 정책적 우선순위를 고려하여 국가자원배분에 관한 기본틀을 마련하는 한편, 이를 예산안 편성지침에 차질 없이 반영하는데 그 목적이 있다고 할 것이다.

본 조항에 대해서는 「국가재정법」 제정 이후 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경된 사항이외의 개정 사항은 없었다.

#### 2. 조문해설

##### 가. 중기사업계획의 의의 및 구성

중기사업계획의 수립 및 제출은 한 회계연도의 예산 편성을 준비하는 첫 번째 절차이다. 예산과정은 당해 회계연도가 개시되기 한해 전부터 이루어지게 되는데,



우리나라의 예산준비 과정은 전전년도 12월 31일 기획재정부장관이 각 중앙관서별로 중기사업계획수립지침을 통보하면서부터 시작된다.

중기사업계획이란 각 중앙관서의 장이 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대하여 작성하는 계획을 말한다. 중기사업계획서는 최근 5년간의 재정운용 추이 및 특징 등을 담은 재정운용분석, 향후 재정투자계획, 단위사업별 중기지출계획, 프로그램별 설명서, 중기 수입전망 등의 내용으로 구성된다.

중기사업계획은 국가재정운용계획 수립을 위한 사전절차로서, 정부는 부처별 중기사업계획을 기초로 하여 국가재정운용계획을 수립하고, 국가재정운용계획은 예산안편성지침 및 부처별 지출한도 설정의 기본 틀이 된다.

## 나. 제출 시기

중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 구 「예산회계법」에서 단년도 사업계획서를 매년 2월 말까지 제출하도록 하였던 것과 비교해 볼 때, 「국가재정법」은 중기사업계획서의 제출시한을 한 달 앞당기고 있다.

이는 기획재정부가 부처별 중기사업계획을 취합하여 국가재정운용계획을 수립하고, 부처별 지출한도를 설정하는데 소요되는 검토기간을 충분히 확보하기 위한 것으로 보인다.

## 다. 중기사업계획서의 검토

기획재정부는 각 부처에서 제출한 중기사업계획서를 중심으로 전년도에 작성한 국가재정운용계획 상의 사업과 비교하면서 주로 크게 변동된 사업에 대하여 검토한다. 이러한 과정에서 내·외부 전문가의 견해를 청취하면서 경제성장률, 세입규모 등 거시지표 전망에 대하여 재정규모의 윤곽을 설정하고, 4월말 또는 5월초 대통령이 주재하는 국무위원 재정전략회의에서 분야별·부처별 지출한도 및 국가재정운용계획 수립논의를 하기 위한 준비를 진행한다.

## 국가재정전략회의

### 1. 국가재정전략회의 개요

국가재정전략회의는 총액배분자율편성 예산제도의 도입을 계기로 2004년 처음 도입되었으며, ‘국무위원 재정전략회의’ 또는 ‘국무위원 자원배분회의’라고도 일컬어진다. 대통령 주재로 국무위원 및 민간전문가 등이 참석하여 중기적 관점의 국가발전계획에 입각하여 재정운영전략을 논의하는 자리이다. 동 회의는 향후 5년간의 국가 핵심의제와 지출계획을 논의하는 자리로서 정부의 재정관련 의사결정과정에서 매우 중요한 위치를 차지한다. 따라서 「국가재정법」에 국가재정전략회의의 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

### 2. 도입취지 및 주요 논의내용

국가재정전략회의는 당초 각 부처 장관들 간 토론을 통해 부처 이기주의를 넘어 국가재정운영 전반에 대한 공감대를 형성하고 합의를 도출하기 위해 도입되었다. 참석자들은 경제성장률, 재정수지, 국가채무 등 총량지표와 세입·세출 규모를 설정하고, 주요 정책과제 등에 대하여 논의한다. 이 자리에서 논의된 주요내용은 국가재정운영계획의 수립 및 다음 연도 예산안 편성에 반영된다.

### 3. 사례: 2012년도 국가재정전략회의

정부는 2012년 4월 28일(토) 청와대에서 이명박 대통령 주재로 국무위원과 민간 전문가가 참석한 가운데 「2012년 국가재정전략회의」를 개최하였다. 이날 회의에서는 재정운영의 성과와 과제를 점검하고, 2012~2016년 재정운영 목표와 이를 추진하기 위한 주요 전략 과제에 대해 논의하였다.

주요 논의내용을 살펴보면, 정부는 물가 안정·일자리 지속 창출 등 민생안정과 경제활력 제고, 미래 성장동력 확충 등의 노력과 더불어, 중장기 재정 위험 요인을 선제적으로 관리하여 재정건전성을 강화해야 한다는 데 인식을 함께 하였다.

2012~2016년 재정운영 목표는 2013년 균형재정을 회복한 후 흑자 기조를 계속 유지하고, 국가채무도 지속적으로 낮추어 2015년부터 GDP 대비 30% 이하로 유지할 필요가 있다는 데 의견을 모았다. 총수입 측면에서는 비과세·감면을 정비하고, 탈루소득을 발굴하여 적극 과세하는 등 세정노력을 대폭 강화하고, 세외수입 증대를 위해 공기업 주식 매각, 국유재산 관리 등 기타

수입확보를 위한 노력도 강화할 계획이다. 또한, 총지출 측면에서는 각 부처가 당초(2011~2015) 계획의 증가율보다 1.5배 늘어난 예산을 요구하고 있고, 국민들의 복지·교육 등 재정 수요가 늘어나고 있는 점을 감안할 때, 기존 지출에 대한 전면적인 효율화 노력이 필요한데, 이를 위해 보조금·재정용자 등 8개 영역과 연례적 집행부진 사업에 대한 세출구조조정을 강화하고, 전달체계 개선을 통해 꼭 필요한 곳에 필요한 혜택이 돌아갈 수 있도록 노력할 필요가 있다는 데 의견을 모았다.

이와 함께, 균형재정을 회복·유지하면서도 정부가 해야 할 일에 대한 투자를 지속해 나가기로 하였다. 일자리·복지 등 공생발전을 위한 투자를 강화하고, 미래대비 및 국민 안전을 위한 지원은 확대하는 반면, 위기극복 과정에서 투자가 확대된 SOC, 산업 등은 우선순위를 조정하고 내실화할 계획이다.

이날 논의에서 민간 전문가들은, 우리 여건에 맞는 복지모델을 모색할 필요가 있으며 복지혜택과 부담의 조화, 성장과 복지의 연계가 중요하다고 지적하는 한편, 최근 지방재정 위기와 관련하여 일본, 스페인 등의 주요국 사례를 소개하고 지방재정 건전화 방향에 대한 의견을 제시하였다.

또한, 보육, 국가장학금, 해외자원개발, 보금자리주택, 글로벌 일자리 창출 등 중점 추진과제에 대한 토론을 진행하였다.

(기획재정부, 「2012년 국가재정전략회의」 개최결과, 2012. 4. 28.)

## 제29조

## 예산안편성지침의 통보

제29조(예산안편성지침의 통보) ① 기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운영계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

기획재정부장관은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 하고, 이때 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다고 규정하고 있다. 중앙관서별 지출한도의 설정은 ‘총액배분 자율편성(top-down) 예산제도’의 일환으로, 동 제도는 국가재정운영계획의 기본 방향에 맞추어 단년도 예산을 편성하는 제도이다.

제도 도입 이전의 예산편성 방식은 정부 부처로부터 예산요구를 받은 기획예산처가 개별 세부사업 단위로 예산을 심의·조정하는 등 사전통제 위주의 성격이 강하였다. 이에 따라 예산편성과정에서 과도한 예산요구와 함께 사업 시행부처의 전문성 및 창의성이 발휘되기 어려웠고, 자원배분의 우선순위에 대한 면밀한 검토도 부족하였다.

이에 「국가재정법」은 국가재정운영계획에 따른 중장기적인 계획과 수입·지출에 대한 전망을 토대로 재정건전성을 유지하는 범위 내에서 국가우선순위에 따라 재원을 배분하는 한편, 예산 집행부처의 전문성을 토대로 예산을 편성할 수 있도록 총액배분자율편성 예산제도의 법적근거를 마련하고 있다.

동 조항은 2006년 법 제정 이후 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경된 것을 제외하고는 개정사항이 없이 오늘에 이르고 있다.

## 2. 조문해설

### 가. 예산안편성지침의 의의 및 구성

예산안편성지침은 각 중앙관서가 다음 연도 예산요구서를 작성함에 있어 기초로 삼아야 하는 가이드라인이다. 여기에는 다음 연도 경제·재정 여건에 대한 전망이 제시되고, 각 중앙관서가 예산요구서를 작성하는데 공통적으로 준수하여야 할 예산편성의 원칙, 기준 등과 함께 각 분야별 재정투자 방향 등이 포함된다.

2012년도 예산안편성지침을 살펴보면, 제1편 예산안 편성방향, 제2편 예산안 작성지침, 그리고 제3편 예산안 편성기준 등 모두 3편으로 구성되어 있다. 제1편 ‘예산안 편성방향’에서는 재정운용 여건, 분야별 자원배분 방향, 재정운용 방식에 있어서의 개선사항 등이 포함되어 있다. 제2편 ‘예산안 작성지침’에서는 실질적으로 예산안 편성을 위한 세부원칙과 기준인 일반지침 및 사업유형별 세부지침 등이 포함되어 있다. 제3편 ‘예산안 편성기준’에서는 세출예산 요구 양식 및 예산과목 구분에 대한 지침 등이 포함되어 있다.

### 나. 예산안편성지침의 통보 시한

기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

구 「예산회계법」은 기획재정부장관의 예산안편성지침 통보기한을 3월 31일로 설정하고 있었으나, 현행 「국가재정법」은 4월 30일까지로 정하고 있다. 이는 부처별 지출한도 설정을 위한 국가재정운용계획의 수립 일정 등을 고려하여, 예산당국이 충분한 시간을 확보할 수 있도록 하기 위한 것으로 보인다.

### 다. 총액배분자율편성 예산제도

동조 제2항은 ‘기획재정부장관은 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다’고 규정함으로써, 총액배분자율편성 예산제도의 법적근거를 마련하고 있다.

## 제도의 의의

총액배분자율편성 예산제도는 중앙예산기관이 분야별·부처별 지출한도를 설정하면, 부처는 주어진 한도 내에서 예산을 자율적으로 편성하는 제도를 말한다. 총액배분 자율편성 예산제도에 따르면, 연초에 재정당국은 국정목표와 사업의 우선순위에 따라 향후 5년을 기간으로 하는 재원배분계획인 국가재정운용계획을 수립하고, 이를 토대로 대통령, 국무총리 및 각 부처 장관 등이 참여하는 국무위원 재정전략 회의에서 분야별·부처별 지출한도를 미리 설정한다. 이후 각 부처는 지출한도의 총액 내에서 자율적으로 사업의 우선순위를 정하여 예산을 편성하고, 재정당국이 이를 최종적으로 점검·보완함으로써 정부예산안이 마련된다. 이때 각 부처의 예산편성 내역이 지출한도를 준수한 경우에는 재정당국은 세부 예산내역을 심사하지 않고 이를 최대한 인정하여 자율성을 보장하는 것을 원칙으로 한다. 동 제도는 2005년부터 전면 도입되었다.

## 제도의 도입배경

총액배분자율편성 예산제도가 도입된 것은 급변하는 환경 하에서 사업, 분야, 총액의 순서로 예산이 결정되는 기존의 상향식(bottom-up) 예산제도가 많은 문제점을 발생시켰기 때문이다. 물론 이러한 상향식 예산편성 방식이 각 부처별 사업에 대한 재정당국의 미시적·사전적 조정을 통해 불필요한 예산낭비를 억제하고, 나아가 재정건전성에 기여한 측면도 있다.

그러나 기존의 예산편성 방식은 기본적으로 각 부처가 중앙예산기관의 삭감을 고려하여 예산을 과다하게 요구하고, 중앙예산기관은 각 부처와의 협상을 통해 이를 삭감하는 예산편성방식이었다. 이에 따라 각 부처의 예산 과다 요구와 정보 왜곡, 중앙예산기관의 대폭 삭감과 같은 비합리적인 관행이 형성되었다. 그리고 단년도 중심의 예산 편성에 따라 중기적 시각의 재정운용이 어려웠고, 개별 사업 중심으로 예산편성이 이루어져 국가의 정책적 우선순위에 입각한 거시적 재원배분이 어려웠다. 또한, 예산투입에 대한 통제에 치중해 재정지출의 사후 성과관리가 미흡하였고, 이로 인해 개별 사업별·비목별 예산편성이 경직성을 띠고 현장의 수요를 효과적으로 반영하지 못하는 등의 문제가 있었다.

## 제도의 기대효과

상향식 예산제도가 갖는 문제점을 개선하기 위해 도입된 총액배분자율편성 예산제도의 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 주어진 지출한도 내에서 부처가 예산을 편성하므로 부처의 과다요구와 중앙예산기관의 대폭삭감이라는 불합리한 관행이 개선될 수 있다는 점이다. 둘째, 각 부처는 우선순위가 높은 사업위주로 예산에 반영하므로, 국정우선순위에 따라 한정된 배분을 합리적으로 배분할 수 있다. 세 번째로, 총량은 예산당국이 배분하고, 개별 사업 예산은 내용을 잘 아는 소관 부처가 편성을 주도하므로 부처의 전문성에 기초한 예산편성이 가능하다. 넷째, 부처에 예산편성의 자율성을 대폭 부여한 대신 재정지출의 성과책임을 강화함으로써 성과관리의 기반을 마련할 수 있다.

## 제도 운용 현황

2012년 현재 총액배분자율편성 예산제도는 2005년의 전면 도입·시행 이후 7년을 경과하였는바 제도의 정착기에 접어들었다고 볼 수 있다. 기획재정부는 총액배분 자율편성 예산제도의 도입으로 부처의 과다요구 관행은 개선된 것으로 평가하고 있다.<sup>1)</sup> 아래 표는 전년도 예산 대비 부처의 예산요구액 증가율을 나타낸 것이다. 총액배분자율편성 예산제도 도입 전(2001~2004년도) 예산요구 증가율은 24.5~28.6%로 나타났으나, 동 제도 도입 후(2005~2012년도) 예산요구 증가율은 이보다 크게 떨어진 4.9~8.4%범위 내에서 나타나는 것을 확인할 수 있다.

[표 69] 연도별 예산요구 증가율 추이: 2001~2012년도

(단위: %)

구분	top-down 도입 전						top-down 도입 후					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
증가율	25.3	24.5	28.6	24.9	5.0	7.0	6.8	8.4	7.4	4.9	6.9	7.6

주: 전년 예산 대비 각 부처의 예산요구액 증가율 (총지출 기준).

자료: 기획재정부 보도자료(매년도)를 국회예산정책처가 정리함.

1) 기획재정부보도자료, 「2011년도 예산안 및 기금운용계획안 요구 현황」, 2010. 7.

그러나 정부 부처는 제도 도입 초기 법령에 따른 의무적 지출 소요를 전략적으로 과소요구<sup>2)</sup>하거나, 대규모 재정사업에 대해 첫째 소규모의 예산을 요구하여 신규 진입<sup>3)</sup>을 용이하게 하는 등의 사례가 발견되었고, 자원배분의 왜곡을 가져오는 이러한 행태는 완전히 사라졌다고 보기 어렵다. 한편 기획재정부 예산실의 경우, 개별사업의 예산 편성 내역에 대한 검토·조정을 지속하고 있는바, 사업부처에 예산편성의 ‘자율권’을 부여한다는 제도의 취지가 실질적으로 구현되기에는 아직도 미흡한 실정이다.

총액배분자율편성 예산제도가 실질적으로 정착되기 위해서는 이러한 문제를 극복하기 위한 정책적 보완 노력이 지속되어야 한다. 개별 부처와 기획재정부 간의 공감대를 바탕으로 지출한도가 합리적으로 설정되어야 함은 물론, 부처에 진정한 의미의 자율성을 부여하되, 책임성을 확보하기 위한 각종 지침과 재정규율이 강화되어야 한다. 기획재정부는 「2012년도 예산안 요구현황 및 편성방향」(2011. 7.)에서 “지출한도를 자의적으로 초과하여 요구하거나, 다른 사업을 증액하기 위해 의무지출이나 경직성 경비를 줄여 요구한 경우에는 추후 편성과정에서 기본경비 삭감 등의 조치”를 검토하겠다고 밝히고 있는바, 이러한 규율의 실질적인 활용 등을 통해 부처의 책임성과 자율성을 확보할 필요가 있다.

- 
- 2) 2005년도 예산요구시 보건복지부는 생계급여사업에 적정소요보다 800억원 정도 부족하게 요구하였고, 농림부는 생계급여사업에 적정소요보다 700억원 정도 부족하게 요구하였다. (이강호, 「예산총액배분자율편성제도의 도입효과에 관한 연구」, 2006, p. 193.)
  - 3) 2005년도 예산요구시 문화관광부는 총 사업비가 6천억원이 넘는 국립자연사박물관 건립비용으로 9억원을 요구하였고, 해양수산부는 총사업비가 1.4조원인 인천 남외항 건설 사업비로 63억원을 요구하였다. (위의 책, p. 194.)



## 예산안 편성지침 중 세출구조조정 지침

### (1) 기본 원칙

- 연례적 집행부진, 성과미흡, 외부지적 사업 등 3대 유형의 전면적 예산 절감 추진
  - 그동안 지속적으로 예산이 증가해 온 R&D·보조금 등 8대 영역\*에 대한 세출구조조정 추진
    - \* ① R&D 예산 ② ODA 지원 ③ 국방경영 효율화 ④ 인건비, ⑤ 전달체계 효율화 ⑥ 보조사업 ⑦ 재정융자사업 ⑧ 정책연구용역비
- 유형 및 영역별 재정지출 효율화 지침에 따라 부처·재정당국이 합동으로 중점관리대상 사업을 선정
  - 부처에서 해당사업 축소·폐지, 우선순위 조정(5~6월), 재정당국이 실적을 검증하고 추가 조정(7~9월)

### (2) 세부 지침

- 3대 유형(연례적 집행부진, 성과미흡, 외부지적 사업) 예산 절감
  - ① '13년 예산편성시 최근 3년 평균 집행실적이 부진한 사업에 대하여 예산절감 추진
  - ② 재정사업 자율평가 결과 '미흡' 이하의 등급을 받은 사업에 대해서는 최소 10% 이상 예산 삭감
  - ③ 감사원, 국회, 언론 등이 예산낭비 사례로 지적한 사업 중 구조조정이 필요한 사업을 선별, 예산절감 추진
    - \* (예) 자치단체 재정낭비, 보조사업 횡령·유용, 정책연구용역비 낭비 등
- 8대 영역 세출구조조정
  - ① (R&D) 모든 신규사업은 사전기획(안) 제출, 일정규모 이상 계속사업은 3년간('12~'14년) 국과위에서 심층 재검토 실시
    - 분야별 연구사업, 장비현황 실태조사를 통하여 유사·중복사업 조정, 중복장비 구매 억제
  - ② (ODA) 관련 부처·전문가 T/F를 구성하여 유사·중복 검토, 신규사업에 대해서는 사전타당성 조사 강화
  - ③ (국방) 이월·불용 최소화를 위한 제도개선 추진 등 국방경영 효율화를 통한 예산절감 추진

- ④ (인건비) 편성기준을 개선하여 인건비 과다 편성 방지
  - \* (예) 특별한 사유 없이 인건비 이·전용시, 다음연도 인건비 편성시 फै넬티 부과
- ⑤ (전달체계) 복지부, 고용부(일자리), 정보화위(정보화) 등 관계 부처와 합동으로 유사·중복\* 조정, 부적정 수급 방지
  - \* (예) 동일 내용 사업을 지역공동체 일자리(행안부), 노인일자리(복지부), 공공근로사업(자치단체)에서 중복 수행
  - 성과평가 결과, 외부지적 사항 검토결과 등을 활용하여 실효성이 미흡한 사업은 사업 축소·중단
- ⑥ (보조사업) 보조사업 운용평가 결과를 적극 반영, 문제가 지적된 사업은 축소 및 제도개선 추진
  - 농업(시설)보조금, 지역투자촉진 보조금 등 문제가 지적된 사업은 관계 부처와 합동으로 제도 개선 추진
- ⑦ (재정용자) 재정용자 규모를 단계적으로 축소하고, 이차보전 방식으로 전환하는 방안도 검토
- ⑧ (정책연구용역비) '13예산 편성시 행안부 종합점검 결과 반영

(기획재정부, 「2013년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」, 2012. 4, pp. 48~49.)

## 제30조

## 예산안편성지침의 국회보고

제30조(예산안편성지침의 국회보고) 기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회예산결산특별위원회에 보고하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

기존 「예산회계법」은 예산안편성지침의 국회보고에 대한 의무규정을 두지 않았으나, 「국가재정법」에서는 기획재정부장관이 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회예산결산특별위원회에 보고하여야 한다고 규정하고 있다.

동 조항은 국회의 예산심의에 도움이 되는 자료를 충분히 확보하고, 예산안 편성의 초기단계에서부터 국회의 의견을 수렴·반영할 기회를 마련하기 위한 것이다.

현재까지 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경된 사항 이외에 개정사항은 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 예산안편성지침 국회 보고

기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회예산결산특별위원회에 보고하여야 한다. 이는 국회예산결산특별위원회에서 관례적으로 운용하고 있던 예산안편성지침 보고절차를 법률에 명시한 것이다. 이는 국회가 예산안편성단계에서부터 적극적으로 관여하고 이를 통해 국회 예산심사 기능을 보다 강화하기 위한 취지로 이해된다.

#### 나. 지출한도의 국회보고

기획재정부장관이 예산안편성지침을 국회예산결산특별위원회에 보고하는 때에는 중앙관서별 지출한도를 제외하여 보고하고 있다. 이에 대해 국회는 중앙관서별

지출한도도 포함하여 보고해 줄 것을 요구하여 왔다. 기획재정부장관이 국회에 보고하는 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함해야 하는지 여부에 대하여는 논의가 계속되고 있다.<sup>1)</sup>

### 중앙관서별 지출한도 제외 근거

기획재정부가 국회예산결산특별위원회에 보고하는 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 제외하고 있는 근거로써 제시하는 논거는 다음과 같다. 첫째, 동법 제29조제2항은 “~통보할 수 있다”고 하여 예산안편성지침에 지출한도 포함여부를 재량 사항으로 규정하고 있는바 지출한도의 국회보고를 의무사항으로 볼 수 없다는 점, 둘째, 중앙관서별 지출한도가 사전에 공개될 경우 이익집단이나 언론으로부터의 압력으로 인해 예산 편성의 어려움과 행정비용이 가중될 우려가 있다는 점, 셋째, 캐나다, 네덜란드 등 국가의 경우에도 지출한도를 비공개로 운용하고 있다는 점 등이다.

### 중앙관서별 지출한도 포함 요구 근거

국회예산결산특별위원회에 보고하는 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도가 포함되어야 한다는 국회의 요구는 다음을 근거로 한다. 첫째, 동법 제30조의 실효성을 확보하기 위해서는 예산안편성단계의 핵심정보인 중앙관서별 지출한도에 대한 정보가 국회에 보고되어야 한다는 점이다. 둘째, 지출한도의 국회보고를 통해 거시적 시각의 국회예산심의를 위한 토대를 마련할 수 있다는 점, 셋째, 국회예산 심의 기간이 짧은 점을 고려할 때, 경제·재정정책 전반에 대한 논의를 미리 공론화 할 필요가 있고 심도 있는 예산심의를 위한 시간을 확보할 수 있다는 점이다. 넷째, 스웨덴 및 뉴질랜드 등의 국가의 경우 정부가 예산안 제출 이전 의회에 재정정책 및 거시지표 등에 대한 전망을 제출하여 심사하는 ‘예산전보고(pre-budget report)제도’를 운용하고 있다는 점<sup>2)</sup> 등이다.

- 
- 1) 이에 대한 자세한 내용은 국회운영위원회, 「국가재정법안검토보고서」, 2005. 4. 및 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>) 참고.
  - 2) 이와 같은 취지에서 중앙관서별 지출한도의 국회보고를 의무화하기 위한 국가재정법 개정논의가 지속되고 있는 바, 2012년 1월말 현재 3건의 「국가재정법 개정안」이 국회기획재정위원회에 계류 중이다.

생각건대, 「국가재정법」 제29조제2항에서의 기획재정부장관이 지출한도를 예산안편성지침의 내용으로서 통보할 수 있도록 규정하고 있고, 제30조에서 이를 국회예산결산특별위원회에 보고하도록 규정하고 있으므로, 기획재정부장관이 지출한도를 통보할지 여부는 재량적여지가 있는 것이나 기왕에 지출한도를 통보하였다면 이는 예산안편성지침의 일부가 되므로 국회보고시 이를 누락하여서는 아니된다고 할 것이다.

### 예산전보고 (pre-budget report)<sup>3)</sup> 제도

#### 1. 예산전보고제도의 의의

예산전보고제도의 개념은 각국의 도입 양태가 상이하어 일의적으로 설명하기 어려운 점이 있지만, 통상 ‘미래 3~5년까지의 경제전망, 재정목표, 총지출 및 분야별 자원배분 등 중기 재정계획을 담은 예산전보고서(pre-budget report)를 당해 연도 본예산(full-budget) 심의에 앞서 국회에 제출하고 이를 논의하는 제도’를 말한다. 동 제도를 시행중인 국가들은 본예산 심의 전 예산안 편성과 관련된 경제, 재정정보를 의회에서 먼저 논의하는 2단계의 예산 심의 과정을 운영하고 있다.

#### 2. 예산전보고제도의 주요 내용

예산전보고서에 포함되는 사항은 국가별로 다소 차이가 있지만, 공통적으로 경제 및 재정에 대한 전망, 재정정책의 목표 대비 성과를 판단할 수 있는 지표, 경기변동이 재정변수에 미치는 영향, 예산규모가 경제에 미치는 영향 등이 있다. OECD(2001)는 「예산투명성을 위한 모범사례」에서 예산총량이 경제상황에 미치는 영향을 논의할 수 있도록 정부가 예산전보고서를 제출하도록 권고한 바 있고, 여기에는 “정부의 장기 경제정책과 재정정책 목표, 경제 및 재정정책 의도를 포함하여야 한다”고 적고 있다.

#### 3. 예산전보고제도의 목적 및 기대효과

첫째, 예산전보고제도의 목적은 전반적인 재정전략에 대한 논의와 개별사업에 대한 구체적인 예산배정에 관한 논의를 분리하는데 있다. 의회가 본예산 심의에 앞서 경제 및 재정정책 전반의 윤곽을 논의함으로써, 정부가 예산편성 과정에서 참고할 경제·재정정책에 대한 지침을 제시할 수 있다.

둘째, 예산전보고제도를 통해 예산안을 확정하기 이전에 의회를 통해 경제·재정정책 전반에 대한 공개적인 논의를 활성화할 수 있다. 그 결과 재정정보의 투명성을 높여 나갈 수 있으며, 이를 통해 정부는 경제·재정정책의 목표를 달성하기 위한 사회적 합의를 도출할 수 있다.

셋째, 예산전보고를 통한 의회의 공개적인 논의를 통해 정부는 예산편성 과정에서 재정목표의 조정을 위해 내리는 어려운 결정에 대한 사전근거를 확보할 수도 있다. 이러한 결정에는 재정수입, 재정지출 및 재정수지의 규모 등이 있다.

#### 4. 주요국의 예산전보고제도 도입 사례

예산전보고제도를 도입·시행하고 있는 주요 국가들은 1990년대 중반에 이르러 직면한 심각한 재정적자를 극복하고 재정안정화를 달성할 목적으로 동 제도를 도입하였다. 1994년 뉴질랜드에 의해 처음으로 시도되었고, 그 후 영국, 스웨덴, 캐나다 등에서 시행하였다. 뉴질랜드의 경우 「재정책임법」에 따라 예산전보고서의 내용을 담은 예산정책서(Budget Policy Statement)를, 스웨덴은 「예산법」에 따라 춘계재정정책법안(Spring Fiscal Policy Bill)의 형태로 각각 의회에 제출한다. 영국의 경우 1998년에 제정된 「재정안정화준칙」에 근거하여 예산전보고서(Pre-Budget Report)를 의회제출하고 이를 심의하였으나, 2010년도 보수당 집권 이후, 과거 노동당 정부에서 시행하던 예산전보고제도는 폐지되었다.

[표 70] 주요국의 예산전보고제도 도입 사례

	뉴질랜드	스웨덴	영국* (현재폐지)	캐나다
운용 형태	예산정책서 (Budget Policy Statement)	춘계재정정책법안 (Spring Fiscal Policy Bill)	예산전보고서 (Pre-Budget Report)	예산전자문과정 (Pre-Budget Consultation Process)
법적 근거	재정책임법 (Fiscal Responsibility Act)	예산법 (Budget Law)	재정안정화준칙 (The Code for Fiscal Stability)	없음
제출 시기	3월 31일	4월 15일	본예산 확정 3개월 이전 (11월 혹은 12월)	10월 중순
검토 기간	4개월	2개월	1개월	2개월

	뉴질랜드	스웨덴	영국* (현재폐지)	캐나다
의회 검토 과정	-재정지출위원회 심의 -본회의 토의	-야당의 대안제시 -재정위원회 심의 -본회의 토의 및 표결	-재무장관이 하원 본회의에서 보고 하고 질의·답변 -하원 재정위원회의 심의 및 심의 결과보고서 정부로 이송	-재무장관이 하원 재정위원회 출석, 사전예산내용 설명 -재정위원회 지역 순회 청문회 실시 및 보고서작성 -본회의 토론을 거쳐 보고서 정부에 이송
주요 내용	-향후 3년간 재정 운영의 방침과 재정의 장기적 목표 -재정운용에 대한 기본원칙과 장·단기 재정목표 간의 일관성 여부	-현재 포함 향후 3년의 경제상황 평가 -경제정책과 재정정책 방안	-재정정책의 변화를 위한 제안을 -경제 및 재정 전망 -재정현황과 실적	-향후 재정전망과 재정목표 -경제 및 재정변수에 관한 최근 전망치

주: 영국의 경우 2010년도부터 예산전보고제도를 폐지하고, 재무장관의 가을보고서(Autumn Statement)로 대체하였다. 가을보고서는 예산책임처(OBR)의 경제·재정전망 보고서 내용을 위주로 진행되는 바, 이것이 기존의 예산전보고서를 완전히 대체한다고 보기는 어렵다.

자료: 국회예산정책처.

## 5. 우리나라의 예산전보고제도 관련 논의

우리나라는 2006년부터 중기재정계획의 성격을 지닌 국가재정운용계획을 국회에 제출하고 있다. 국가재정운용계획은 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정전망, 분야별 자원배분 계획 및 투자방향, 재정규모 증가율, 통합재정수지 전망 등을 담고 있다. 특히 2010년 5월에 개정된 「국가재정법」은 국가재정운용계획에 의무지출 및 재량지출의 증가율 및 산출내역, 재정수입의 증가율 및 근거, 통합재정수지 관리계획, 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인, 주요기금의 중장기 재정관리계획, 수정예산안 및 추가경정예산이 재정총량에 미치는 효과 및 관리방안 등을 포함하도록 규정하고 있다. 또한 기획재정부장관으로 하여금 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 자원배분 등 수립방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있다(「국가재정법」 제7조제8항).

이러한 내용을 감안할 때 우리나라의 국가재정운용계획은 예산전보고제도를 실시하고 있는 국가들이 예산전보고서에 포함하고 있는 내용을 대부분 망라하고 있을 뿐만 아니라, 예산전보고서의 내용보다 더욱 진일보한 내용을 포함하고 있는 것으로 볼 수 있다.

따라서 이를 활용하면 예산전보고제도와 유사한 효과를 얻을 수 있을 것으로 보이나, 「국가재정법」 제7조는 국가재정운용계획의 국회제출시한을 예산안 제출시한과 동일하게 규정(회계연도 개시 90일전)하고 있고, 현행 국가재정운용계획은 예산안과 동시에 국회에 제출되고 있다. 이러한 실정에서 국가재정운용계획은 국회가 예산안을 심의하는데 필요한 참고자료로 활용되는 이상의 기능을 하기 어렵다.

다만, 「국가재정법」 제7조제8항은 국가재정운용계획 사전보고제도를 규정하는 바, 기획재정부장관은 2010년부터 예산안 및 국가재정운용계획 국회 제출한 달 전에 재정규모와 자원배분방향을 포함한 국가재정운용계획 수립방향을 기획재정위원회에 보고하고 있다. 향후 국가재정운용계획 수립방향 사전보고제도를 예산전보고제도로 발전시켜 나갈 필요가 있는 것으로 보인다.

국가재정운용계획을 예산전보고제도와 같은 취지로 활용하기 위해서는 동계획을 예산안보다 일찍 국회에 제출하도록 해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 이와 더불어 「국가재정법」 제30조에 따른 예산편성지침의 국회보고시 부처별 지출한도를 포함하도록 하여, 예산전보고제도의 취지를 살릴 수 있다고 보는 입장도 있다.

---

3) “pre-budget report” 제도는 ‘사전예산제도’, ‘사전예산보고’ 등의 용어로 국내에 소개된바 있다. 그러나 이와 같은 명명은 ‘사전(事前)예산’과 이에 대비되는 ‘사후(事後)예산’이 별도 존재하는 것과 같은 오해를 불러일으킬 수 있어 바람직하지 않다고 판단된다. 따라서 이 책에서는 동 제도가 본예산 심의 전(前)에 시행된다는 점에 착안하여 ‘예산전보고제도’라고 부르기로 한다.



## 미국 의회의 예산결의안(Budget Resolution)

미국 의회의 예산결의안(Budget Resolution)은 경제정책의 방향과 재정총량 등 예산의 틀에 대해 규정하는 것으로, 일종의 의회 예산편성지침의 역할을 한다.

미국 의회는 대통령예산안이 제출되면 예산위원회에서 예산결의안을 채택하는데, 예산결의안은 대통령예산안과 CBO의 경제/예산 전망보고서, 위원회의 검토보고서 등을 종합적으로 검토하여 작성된다. 여기에는 예산관계법률에서 규정할 재정규율을 준수하는데 필요한 재정상의 조치를 담고 있는바, 가장 중요한 내용은 신규예산지출권한, 채무총량, 향후 달성해야 할 적자목표와 이를 달성하기 위한 총 지출한도, 그리고 각 분야별 한도액 등이다.

예산결의안의 목적은 재정적 틀을 형성하는 것이며, 의회는 그 범위 안에서 입법적인 심의를 진행한다. 예산결의안은 공동결의안(concurrent resolution)의 형태를 띠기 때문에 법률이 아니고, 따라서 법적 효과도 발생하지 않는다. 그러나 예산결의안을 채택하기 이전에는 신규예산수권, 세입의 변경, 채무한도의 변경 등을 초래하는 법안에 대한 심사가 원칙적으로 금지되어 있다. 예산결의안은 때로 조정지침을 포함하는데, 이는 특정 상·하원 위원회로 하여금 수입 또는 지출법이 결의안에 규정된 정책과 일치하도록 조정할 것을 지시하는 내용이다. 예산결의안과 함께 조정지침이 시달되면, 각 수권(상임) 위원회는 배분된 한도액 내에서 소관 예산부수법안들을 심사하고, 전체회의(본회의)에 회부할 때는 비용추계서를 첨부해야 한다.

우리나라의 경우 예산결산특별위원회 예산안조정소위원회 위원들을 제외한 대부분의 국회의원들이 예산안 심의과정에서 소외되고, 예산안에 대한 실질적인 결정권한을 행사하기 어려운 구조이다. 이에 따라 대국민 대표성의 약화가 우려되고 있는바, 이러한 문제를 해결하기 위하여 미국 의회의 예산결의안 제도를 도입하여야 한다는 견해도 제기되고 있다. 이에 따르면 예산결산특별위원회가 예산결의안을 채택하여 상임위원회별 한도액과 조정지침을 마련하고 그 기준에 맞추어 상임위원회가 예산안을 조정·심의하도록 하는 것이다.

(Allen Schick, 현성수/국경복/김승기/정문종/이양성 옮김, 「미국연방예산론」 2005, pp. 56~57.)

## 제31조

## 예산요구서의 제출

제31조(예산요구서의 제출) ① 각 중앙관서의 장은 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서(이하 “예산요구서”라 한다)를 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 예산요구서에는 대통령령이 정하는 바에 따라 예산의 편성 및 예산관리기법의 적용에 필요한 서류를 첨부하여야 한다.

③ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 요구서가 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 부합하지 아니하는 때에는 기한을 정하여 이를 수정 또는 보완하도록 요구할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

구 「예산회계법」이 예산요구서의 수정·보완에 대한 규정을 두지 않았던 것과 달리, 「국가재정법」에서는 기획재정부장관이 중앙관서의 장에게 예산안편성지침에 부합하지 않는 경우 예산요구서의 수정·보완을 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

동 조항은 예산과정상 중앙관서의 예산요구서 제출시한을 명시하는 한편 지출한도 등 예산안편성지침을 준수하도록 유도함으로써, 국가재정운용계획 및 예산안편성지침의 실효성을 확보하기 위한 것이다.

동 조항은 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경되어 오늘에 이르고 있다.

### 2. 조문해설

#### 가. 예산요구서의 작성 및 제출

예산요구서는 기획재정부가 통보한 예산안편성지침에 따라 각 중앙관서가 소관분야의 다음 연도 사업을 추진하기 위해 필요한 재원을 요구하는 서류를 말한다.

기획재정부는 각 중앙관서가 제출한 예산요구서를 기초로 다음 연도 정부예산안을 편성하게 된다.

각 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위요구서를 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

이와 관련하여 일본 재정법의 규정을 살펴보면, 일본 재정법 제20조는 중의원의장, 참의원의장, 회계감사원장 및 각 성·청의 장이 예정경비요구서 등을 작성하고, 이를 재무장관에게 송부하도록 하고 있는바, 우리의 예산요구서 제출 관련 조항과 그 내용이 유사하다. 그러나 일본 재정법은 「국가재정법」 제31조제1항의 예산요구서 첨부서류의 제출 및 같은 조 제2항의 예산요구서 수정·보완 요구에 관한 내용은 규정하지 않고 있다.

[표 71] 예산요구서 작성 및 제출 관련 일본 재정법과 비교

	한 국	일 본
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가재정법 제31조(예산요구서의 제출)</li> <li>① 각 중앙관서의 장은 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서(이하 “예산요구서”라 한다)를 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.</li> <li>② 예산요구서에는 대통령령이 정하는 바에 따라 예산의 편성 및 예산관리기법의 적용에 필요한 서류를 첨부하여야 한다.</li> <li>③ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 요구서가 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 부합하지 아니하는 때에는 기한을 정하여 이를 수정 또는 보완하도록 요구할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정법 제20조</li> <li>② 중의원의장, 참의원의장, 최고재판소장관, 회계감사원장 및 내각총리 대신 또는 각 성 장관(이하 ‘각 성·청의 장’이라 한다)은 매회계연도 제18조의 각의 결정이 있는 개산의 범위내에서 예정경비요구서, 계속비요구서, 이월명허비요구서 및 국고채무부담행위요구서(이하 “예정경비요구서 등”이라 한다)를 작성하고, 이를 재무장관에게 송부하여야 한다.</li> </ul>

## 세입세출예산 요구서

세입세출예산 요구서는 「국가재정법」 제21조에 따른 구분과 「국가재정법 시행령」 제7조에 따라 기획재정부장관이 정하는 예산의 과목구분에 따라 구분·작성하여야 한다. (「국가재정법 시행령」 제10조제1항)

- \* 「국가재정법」 제21조(세입세출예산의 구분) ① 세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.  
② 세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다.  
③ 세입예산은 제2항의 규정에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.  
④ 예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분은 기획재정부장관이 정한다.
- \* 「국가재정법 시행령」 제7조(예산의 과목구분) 세입예산의 관·항·목의 구분과 설정, 세출예산 및 계속비의 장·관·항·세항·목의 구분과 설정, 국고채무부담행위의 사항 구분은 기획재정부장관이 정하는 바에 따른다.

## 계속비요구서

계속비요구서에는 사항별로 필요한 이유와 그 경비의 총액 및 연부액(年賦額)을 표시하여야 한다. (「국가재정법 시행령」 제10조제2항)

## 명시이월비 요구서

명시이월비요구서는 법 제21조에 따른 구분과 시행령 제7조에 따라 기획재정부장관이 정하는 예산 과목구분에 따라 구분·작성하고 이월을 필요로 하는 이유와 금액을 표시하여야 한다. (「국가재정법 시행령」 제10조제3항)

## 국고채무부담행위 요구서

국고채무부담행위 요구서에는 법 제25조제3항에 규정된 대로 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다. (「국가재정법 시행령」 제10조제4항)

\* 「국가재정법」 제25조(국고채무부담행위) ③ 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.

## 나. 예산요구서 제출 시한

「국가재정법」은 예산안편성지침 통보 이후 각 중앙부처의 예산요구서 작성시한을 구 「예산회계법」의 5월 31일에서 6월 30일로 변경하였는바, 이로 인해 기획재정부가 예산안을 편성하는 기간은 종전 대비 1개월이 단축되었다.

이는 예산당국은 거시적인 국가재원배분의 방향과 지출규모, 부처별 지출한도의 책정에 중점을 두고, 세부사업 내역이나 지출항목의 결정은 부처의 자율에 맡기는 총액배분자율편성 예산제도의 도입취지를 반영한 것이라 하였다.

## 다. 예산요구서 첨부서류의 제출

예산요구서에는 「국가재정법 시행령」 제10조제5항이 정하는 바에 따라 예산의 편성 및 관리에 필요한 서류를 첨부하여야 한다.

[표 72] 예산요구서 첨부서류(「국가재정법 시행령」 제10조제5항)

1. 세입세출예산 사업설명서 및 각목명세서
2. 국고채무부담행위설명서
3. 계속비설명서
4. 세입의 근거가 되는 법령의 내용에 관한 서류
5. 사업계획서
6. 직종별 정원표 및 전년도 정원과의 대비표
7. 국유재산의 관리운용보고서 및 전년도와의 대비표
8. 법 제28조에 따라 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 해당하는 사업에 있어서는 사업계획 및 세부내역, 사업규모의 산출내역을 명백히 함에 필요한 서류.  
다만, 법 제31조제2항에 따른 예산관리기법의 적용대상사업에 있어서는 사업계획 및 공정관리의 분석에 필요한 서류

9. 소관분야 기본정책의 변경과 예산요구와의 관계에 관한 총괄설명서
10. 성인지 예산서
11. 그 밖에 예산요구의 내용을 명백히 함에 필요한 서류

세입세출예산 사업별설명서에는 세입에 있어서는 추정금액과 산출기초를, 세출에 있어서는 신규 및 주요 계속사업의 명세표와 단위사업별 개요·예산소요 산출기초·예상되는 사업성과를 명백히 표시하여야 한다. 또한 세입세출예산 각목명세서에는 전전년도 결산액을 병기하고 예산요구액과 전년도 예산액을 비교하여 그 증감액 및 증감률을 표시하여야 한다.(「국가재정법 시행령」 제10조제6항·제7항)

#### 라. 예산요구서의 수정 또는 보완

예산안편성지침이 실제 예산편성 과정에서 적용·준수되지 않는다면 이를 작성하고 통보한 의미가 없게 된다. 중앙부처가 지출한도 등 예산안편성지침을 준수하도록 유도하기 위하여, 예산안편성지침에 부합하지 않는 예산요구서에 대하여는 기획재정부장관이 기한을 정하여 이를 수정 또는 보완을 요구할 수 있도록 하였다.

## 제32조

## 예산안의 편성

제32조(예산안의 편성) 기획재정부장관은 제31조제1항의 규정에 따른 예산요구서에 따라 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

「헌법」 제89조는 예산안에 대하여 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있다. 이에 따라 「국가재정법」에서는 기획재정부장관이 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻도록 규정하고 있다.

\* 「헌법」 제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항

동 규정은 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경된 사항 이외에 개정된 내용은 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 예산안의 편성<sup>1)</sup>

일반적으로 각 중앙관서의 장이 제출한 예산요구서에 대한 검토 및 조정 작업을 예산안편성이라고 한다. 기획재정부의 예산안 편성작업은 통상 2단계로 이루어진다. 1단계는 총지출 규모를 설정하는 단계이고, 2단계는 총지출 규모의 범위 내에서 국가의 정책 우선순위를 가려 재원을 배분하는 단계라고 할 수 있다. 두 단계의 검토과정을 거쳐 예산안 시안이 마련되면, 기획재정부는 대통령 중간보고, 당정협의, 예산자문회의 등을 거쳐 정부의 최종 예산안을 마련하게 된다.

1) 강태혁, 「한국예산제도론」, 2010, p. 174.

## 나. 국무회의 심의와 대통령 승인

정부의 예산안은 국무회의의 심의와 대통령의 승인으로써 확정된다. 한편 「국가재정법」 제10조에서는 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하거나 매 회계연도의 예산안을 편성할 때와 기금운용계획안을 마련할 때에는 미리 재정정책자문회의의 의견수렴을 거쳐야 한다. 이처럼 정부가 예산안을 마련, 확정하기 위하여 필요한 법정절차로는 재정정책자문회의의 자문, 국무회의의 심의 그리고 대통령의 승인 등이 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제6조(재정정책자문회의의 구성 및 운영) ③ 자문회의는 다음 각 호의 자로 구성한다.
1. 기획재정부장관
  2. 행정 각 부처의 장관
  3. 기금 소관 위원회·처·청의 부기관장
  4. 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 시장·도지사
  5. 재정운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 기획재정부장관이 위촉하는 30명 이내의 민간위원
- ④ 자문회의의 의장은 기획재정부장관이 된다.

이와 관련한 일본 재정법 제21조의 규정을 살펴보면, 일본 재무장관은 세입예산명세서와 예정경비요구서에 의거하여 예산을 작성하고 내각회의의 의결을 거치도록 되어있다. 이는 일본이 의원내각제를 시행하고 있어 행정권의 행사에는 의결기관인 내각회의의 의결이 반드시 필요하고 내각전체가 의회에 대하여 책임지고 있기 때문이다. 이에 비해 우리나라의 국무회의는 「헌법」 상 심의기구에 불과하고, 예산안의 확정에는 국무회의의 심의와 대통령의 승인이 필요하다.



[표 73] 예산안의 편성 관련 일본 재정법 조문 비교

	한 국	일 본
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가재정법 제32조(예산안의 편성) 기획재정부장관은 제31조제1항의 규정에 따른 예산요구서에 따라 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정법 제21조 ① 재무장관은 세입예산명세서, 중의원·참의원, 재판소, 회계검사원 및 내각(내각부를 제외한다), 내각부 및 각성의 예정경비요구서 등에 의거하여 예산을 작성하고, 각의의 결정을 거쳐야 한다.</li> </ul>

#### 다. 독립기관 등의 예산감액

기획재정부장관은 예산안을 국무회의에 부의함에 있어서 독립기관 및 감사원의 세출예산액을 그 요구액보다 감액한 때에는 감액한 이유, 세출예산액과 요구액과의 비교표 그 밖에 심의에 필요한 서류를 첨부하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제11조).

## 제33조

## 예산안의 국회제출

제33조(예산안의 국회제출) 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

예산안의 국회제출 시한은 국회의 예산심의기간과 밀접한 관련을 가진다. 이를 앞당겨 규정하면 정부의 예산안편성기간은 줄어드는 대신 국회의 예산심의기간은 늘어나게 되고, 동 기한이 늦추어지면 이와 반대가 된다.

국회가 예산안을 심의함에 있어 정부가 예산안을 제출하기전이라 하더라도 공청회의 개최 등 여러 가지 사전적·준비적 활동을 할 수는 있지만, 예산안에 대한 구체적 논의는 정부의 예산안 제출을 전제로 하기 때문에 동 시한의 설정은 국회의 예산심의기간을 결정하는 절대적 요소라는 점에서 그 중요성이 있다.

예산안의 국회제출 시한은 「국가재정법」 이전에 「헌법」에도 명시되어 있다. 제헌헌법에서는 예산안을 정기국회 개회(12월 20일)초에 제출하고 회계연도 개시(4월 1일) 전까지 의결하도록 규정하였다. 제5차 개정헌법에서는 회계연도 개시 120일(9월 2일) 전까지 국회에 제출하고 회계연도 개시 30일(12월 2일) 전까지 의결하도록 규정하였으며, 제7차 개정헌법(유신헌법)부터 현행과 동일하게 회계연도 개시 90일 전까지 제출하고, 30일 전까지 의결하도록 변경하였다.

한편 구 「예산회계법」에서도 예산안을 회계연도 90일 전까지 제출하도록 규정되었고, 「국가재정법」 제정 시에도 동일하게 규정되었으며, 동 조항은 개정된 바 없다.

- \* 「제헌헌법」 제91조 ① 정부는 국가의 총수입과 총지출을 회계연도마다 예산으로 편성하여 매년 정기국회초에 국회에 제출하여 그 의결을 얻어야 한다.
- \* 「헌법(제5차 개정)」 제50조 ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.
- \* 「헌법(제7차 개정)」 제89조 ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.

\* 구 「예산회계법」 제30조(예산안의 국회제출) 정부는 제28조의 규정에 의한 예산안을 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하여야 한다.

## 2. 조문해설

### 가. 예산안의 국회제출 시한

「헌법」 제54조제2항 및 「국가재정법」 제33조에서는 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 규정하고 있고, 「국가재정법」 제2조에서는 회계연도 개시일을 매년 1월 1일로 규정하고 있다. 따라서 정부는 대통령의 승인을 얻은 예산안을 10월 2일까지 국회에 제출하여야 한다.

한편, 국회는 「국회법 일부개정법률안」(2012년 5월 2일 국회 본회의 의결)에 대한 심사과정에서 예산안의 조기 제출과 관련하여 다음과 같은 부대의견을 첨부한 바 있다.

“여·야간에 정부의 의견을 들어 「국가재정법」 등 필요한 법률을 개정하여 예산안이 현재(10월 2일까지)보다 조기에 국회에 제출될 수 있도록 하는 것을 선행조건으로 하고, 2013년 5월 30일까지 「국가재정법」 등 관련 법률이 개정되지 아니하는 경우에는 「국회법」 중 예산안등 본회의 자동회부 관련 규정 시행일을 개정하여 연장한다.”

### 나. 국회의 예산안 심사 과정

예산안이 국회에 제출된 이후의 심사 절차는 다음과 같다.

#### 본회의 보고 및 정부의 시정연설

의장은 예산안을 의원에게 배부하고 본회의에 보고한다. 다음으로 정부는 국정의 각 부문별 역점운용 방향 등에 관하여 본회의에서 시정연설을 한다. 시정연설 시기는 예산안이 국회에 제출된 이후에 즉시 행하는 것이 일반적이며, 수정예산안 제출 시에는 별도로 시정연설을 하지 않는다. 시정연설은 원칙적으로 대통령이 하도록 되어 있으나, 3차례1)를 제외하고는 국무총리가 대독하였다.

## 소관 상임위원회 예비심사

시정연설이 끝나면 예산안이 상임위원회에 회부되어 상임위원회의 심사·의결을 거친다. 예산안에 대해서 실시하는 상임위원회의 심사는 법률안과 달리 예산결산특별위원회의 심사 전에 수행하는 예비적 성격을 가지므로 예비심사라 하며, 원칙적으로 예산결산특별위원회에 대한 구속력이 없다. 그러나 상임위원회 심사결과의 존중을 위해 「국회법」 제84조제5항에서 상임위원회예비심사의 실효성을 제고하기 위하여 예산결산특별위원회가 상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻도록 규정하고 있다.

상임위원장은 예산안이 제출되면 바로 상임위원회에 회부하고 이를 예산결산특별위원회에 통지한다. 상임위원회에서 예산안이 상정되면 소관부처 장이 제안설명을 하고, 국회 전문위원이 검토보고를 한다.

다음으로 위원회 위원들의 질의와 소관부처 장의 답변이 있는 후, 5~7인으로 구성된 예산안심사소위원회로 회부되며, 소위원회에서 합의된 예산안이 마련되면 이를 상임위원회 전체회의에서 의결하여 예산결산특별위원회로 회부한다. 상임위원회 전체회의에서 의견대립이 있거나 합의안을 도출하지 못한 부분에 대하여는 부대의견 또는 소수의견 등의 형식으로 예비심사보고서에 첨부한다.

상임위원회의 심사가 종료되면 전문위원실에서 예비심사보고서를 작성하여 위원장의 결재를 얻어 의장에게 보고하고, 의장은 상임위원회 예비심사보고서를 첨부하여 안건을 예산결산특별위원회에 회부한다. 다만, 「국회법」 제84조제6항에 따라 의장이 정한 심사기한 내에 상임위원회에서 이유 없이 심사를 마치지 못한 경우에는 안건을 예산결산특별위원회에 바로 회부할 수 있다.

\* 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ⑥ 의장은 예산안과 결산을 소관 상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다.

1) 1988년 노태우 대통령, 2003년 노무현 대통령, 2008년 이명박 대통령.

## 예산결산특별위원회 심사

상임위원회의 예비심사 과정을 고려하여 예산결산특별위원회는 심사를 개시하게 되고, 기획재정부장관의 제안설명과 전문위원의 검토보고가 이루어진다. 다음으로 정부의 시책방향, 경제정책 등에 대한 종합정책질의와 부별심사가 이루어진다.

종합정책질의 및 부별심사가 끝나면 예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회에서 각 상임위원회의 예비심사 결과, 종합정책질의, 부별심사 시 수정의견 및 전문위원 수정의견 등에 근거하여 예산안을 조정하고, 예산안의 수정안을 마련하여 예산결산특별위원회 전체회의에 보고한다.

「국회법」 제84조제5항에 따르면, 예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻도록 규정하고 있다. 다만, 새 비목 설치에 대한 동의요청이 소관상임위원회에 회부된 때부터 72시간 내에 동의여부가 통지되지 않으면, 소관상임위원회의 동의가 있는 것으로 보도록 규정하고 있다.

예산결산특별위원회에서는 「국회법」 제84조제5항의 적용에 있어 “새 비목 설치”는 “세부사업”으로 해석하여 새로운 세부사업을 설치할 경우 소관 상임위원회에 동의 요청을 하고 있다.<sup>2)</sup>

소위원회의 수정안에 대하여 의견대립이 있는 경우, 예산결산특별위원회 전체회의에서 토론 및 표결로 위원회안을 결정하며, 부대의견이 첨부될 수 있다. 심사 종료 후 위원회는 심사보고서를 작성하여 의장에게 보고한다.

한편, 「국회법」 제84조제4항에서 정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 보도록 규정하고 있다. 이에 따라 정보위원회 소관 예산안과 결산에 대한 심사결과는 해당부처별 “총액”으로 정하여 의장에게 보고하고, 의장은 이를 총액으로 예산결산특별위원회에 통보하도록 하고 있다. 즉, 정보위원회 소관 예산안 및 결산에 대해서는 예산결산특별위원회에서의 조정이 불가능하다.

2) 주영진, 「국회법론」, p. 323; 예산결산특별위원회, 「2011년도 예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회 활동계획」, 2011. 11.

\* 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ④ 정보위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 국가정보원소관예산안과 결산, 「국가정보원법」 제3조제1항제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정 대상부처소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사를 하여 그 결과를 해당 부처별 총액으로 하여 의장에게 보고하고, 의장은 정보위원회에서 심사한 예산안과 결산에 대하여 총액으로 예산결산특별위원회에 통보한다. 이 경우 정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 본다.

## 예산안등 본회의 자동회부 등

예산안·기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안(이하 “예산안등”이라 한다)과 세입예산안 부수 법률안이 법정 기한 내 처리가 될 수 있도록 제도를 보완하기 위해 「국회법 일부개정법률안」이 2012년 5월 2일 국회 본회의를 통과하였는데, 그 주요 조문은 제85조의3(예산안등 본회의 자동회부 등)과 제106조의2(무제한 토론 실시 등)가 있으며, 동 조문들은 2013년 5월 30일부터 시행되는 것으로 규정되어 있다.

「국회법」 제85조의3에서 위원회는 예산안등과 세입예산안 부수 법률안의 심사를 매년 11월 30일까지 마쳐야 한다고 규정하고 있다. 예산안등과 세입예산안 부수 법률안(체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안을 포함한다)이 기한 내(11월 30일)에 위원회의 심사가 종료되지 아니한 경우에는 그 다음날에 위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다. 다만, 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의한 경우에는 그러하지 아니하다. 법률안 중에 동일 제명의 법률안이 둘 이상일 경우에는 의장이 소관 위원회 위원장의 의견을 들어 일부 법률안만을 본회의에 부의할 수 있다.

의원 또는 정부가 세입예산안에 부수하는 법률안을 발의 또는 제출하는 경우 세입예산안 부수 법률안 여부를 표시하여야 하고, 의장은 국회예산정책처의 의견을 들어 세입예산안 부수 법률안으로 지정한다. 아울러, 위원회가 세입예산안 부수 법률안에 대하여 대안을 입안한 경우에는 그 안을 세입예산안 부수 법률안으로 지정된 것으로 본다.

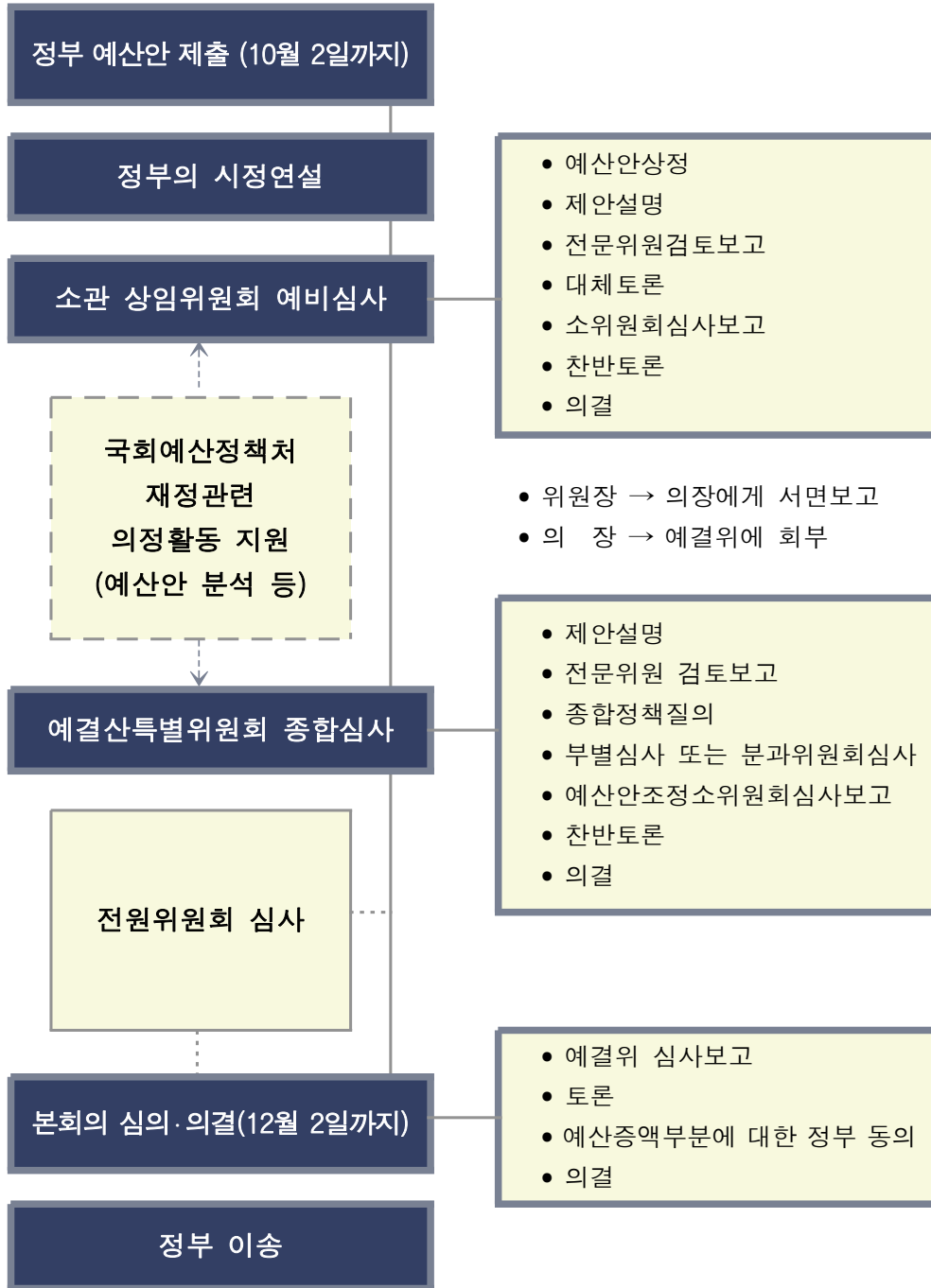
또한, 「국회법」 제106조의2제10항에서는 예산안등 및 세입예산안 부수 법률안에 대하여는 동조 제1항부터 제9항까지의 규정을 매년 12월 1일까지 실시 중인 무제한 토론, 계속 중인 본회의, 제출된 무제한 토론 종결동의에 대한 심의절차 등은 12월 1일 자정에 종료한다고 규정하고 있다.

## 본회의 심의·의결

본회의에 예산안이 상정되면, 예산결산특별위원장은 예산안의 심사경과 및 결과를 보고한다. 예산결산특별위원회의 수정안에 대하여 이견이 있는 경우 찬반토론을 수행하지만 일반적으로 예산결산특별위원회의 안대로 확정되고 있다. 지출예산 각 항을 증액하거나 새로운 비목을 설치하는 경우에는 기획재정부장관의 동의를 얻어 의결한 후 안건 이송 시 서면으로 정부의 동의를 요구하는 것이 관례이다.

예산안이 본회의에서 의결되면 정부에 이송하게 되고, 이 경우 예산안 수정안을 첨부하여 전문위원이 그 내용의 정확성 여부를 확인하고 서명날인을 한다. 정부는 이송되어온 국회의 증액동의 요구에 대하여 국무회의에서 심의하고 대통령의 승인을 얻어 서면으로 국회에 증액동의 사실을 통보한다.

[그림 16] 국회의 예산안 심의 절차



자료: 국회예산정책처, 「국가재정제도 원리와 실제」, 2010. 5, p. 80.



## 세입 관련 법안 처리 전 세입예산안 처리 금지 원칙

「국회법」 제84조제8항에서는 세목이나 세율과 관계있는 법률안의 제·개정을 전제로 하여 제출된 세입예산안은 심사할 수 없도록 하고 있다.

통상적으로 세입예산안에는 세법 등의 개정으로 인한 다음 연도의 세수증감효과를 반영하여 제출된다. 따라서 이러한 세입예산안이 국회의 심의과정에서 확정되려면 먼저 세법 등의 내용이 소관 상임위원회에서 확정될 필요가 있다. 세법 등이 확정되지 않은 상태에서 세입예산안이 확정된다면 논리상으로 모순 될 뿐 아니라 국회운영상 큰 혼란을 초래하기 때문이다.

예를 들면, 세법에 대한 소관 상임위원회인 기획재정위원회가 세입예산안에 영향을 미치는 세법안에 대한 의사결정이 미루어지고 있는 상황에서 세입예산안을 먼저 의결하거나 예산결산특별위원회가 세입예산안을 의결하는 경우가 그것이다.

- \* 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ⑧ 위원회는 세목 또는 세율과 관계 있는 법률의 제정 또는 개정을 전제로 하여 미리 제출된 세입예산안은 이를 심사할 수 없다.

## 다. 국회의 예산안 심사 현황(상임위원회, 예산결산특별위원회 수정액 등)

국회의 예산안 심사 현황을 살펴보면, 총지출기준으로 매년 정부예산안의 2% 가량을 수정하고 있다. 2010년에 7.4조원(2.5%), 2011년에 4.6조원(1.5%)을 수정하였으며, 2012년 예산안의 경우 정부예산안 326.1조원의 약 2.2%인 7.2조원을 수정(감액 3조 9조원, 증액 3.3조원)하였다.

- \* 「헌법」 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

[표 74] 국회의 예산안 수정액 현황: 2010~2012년도

(단위: 억원)

회계 연도	정부 예산안 (조원)	국회 수정액						
		세입			세출			
		세입감액	세입증액	순증액	세출감액	세출증액	수정액 (수정률)	순증액
2010	291.8	21,911	34,709	12,798	-32,043	42,397	74,440 (2.5%)	10,354
2011	309.6	-12,814	1,088	-11,726	-25,718	20,767	46,485 (1.5%)	-4,951
2012	326.1	-8,016	1,869	-6,147	-39,493	32,566	72,059 (2.2%)	-6,927

- 주 1) 정부예산안은 총지출기준임.  
 2) 국회수정액에서 세입은 일반회계와 특별회계만을 대상으로 하고, 세출은 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포함하며 총지출 기준임.  
 3) 수정액 = 세출감액규모+세출증액규모, 수정률 = (세출감액규모+세출증액규모)/정부예산안.  
 자료: 국회예산정책처.

### 라. 예산안 심의기간 연장에 대한 필요성 및 논의

「헌법」 및 「국가재정법」에 따르면, 예산안의 국회제출일은 10월 2일이고 심의기간은 12월 2일이다. 즉 60일 정도의 기간동안 다음 연도 예산안 심의를 수행하여야 한다.

실제 정기국회의 운영일정을 살펴보면, 9월에 결산, 10월에 국정감사, 11월초에 대정부질문 등을 수행하고 상임위원회는 11월 초순, 예산결산특별위원회는 11월 중순에 예산안 심의를 시작하게 되어 예산결산특별위원회에서의 실질적인 심의 기간이 2~3주에 불과한 실정이다. 주요국 의회의 예산안 심의기간은 미국 240일, 독일 120일, 일본 70일 정도로서 우리나라보다 길다.

이에 따라 예산안 심사기간을 연장할 필요가 있다는 지적이 있어 왔으며, 그 방안으로는 다음과 같은 견해들이 있다. 첫째, 국정감사 및 결산심사 등 전반적인 국회운영일정을 조정하여 정기국회에는 예산안 심의에만 집중하자는 견해 둘째, 예산안의 국회제출 기한을 정기국회 개회 전(9월 1일) 또는 회계연도 개시 120일(9월 2일)전까지로 앞당겨 물리적인 예산안 심의기간을 확보하자는 견해 셋째, 예산안 전체는 아니더라도 주요 신규사업과 대규모 계속사업의 개요를 조기에 제출하도록 하여 쟁점 사업들에 대한 국회의 실질적 심의가능 기간을 연장하자는 견해가 있다.

[표 75] OECD 국가의 예산일정

국가	회계연도 개시	예산안 제출마감	예산안 의결시한	예산안 심의기간
한국	1월 1일	10월 2일	회계연도 개시 30일 전	약 60일
그리스	1월 1일	11월 21일	12월 31일	약 40일
슬로베니아	1월 1일	10월 1일	회계연도 개시 전	약 90일
포르투갈	1월 1일	10월 15일	회계연도 개시 30일 전	약 45일
오스트리아	1월 1일	10월 말	11월 말~12월 초	약 60일
칠레	1월 1일	9월 30일	11월 중반	약 45일
에스토니아	1월 1일	9월 말	12월	약 90일
멕시코	1월 1일	9월 8일	11월 15일	약 68일
핀란드	1월 1일	9월 중반~말	12월 초	약 75일
프랑스	1월 1일	10월 첫째주 화요일	12월 중순	약 70일
스위스	1월 1일	9월 말~10월 초	12월 중순	약 75일
터키	1월 1일	10월 중반	12월 31일	약 75일
노르웨이	1월 1일	10월 중	12월 15일	약 75일
덴마크	1월 1일	8월 말	회계연도 개시 전	약 120일
스페인	1월 1일	10월 1일	회계연도 개시 전	약 90일
스웨덴	1월 1일	9월 20일	12월 15일	약 90일
헝가리	1월 1일	9월 30일	회계연도 개시 전	약 90일
네덜란드	1월 1일	9월 셋째주 화요일	회계연도 개시 전	약 100일
독일	1월 1일	9월 1일	회계연도 개시 전	약 120일
일본	4월 1일	1월 초	3월 중	약 70일
캐나다	4월 1일	2월 말	6월 말	약 120일
호주	7월 1일	5월 둘째주 화요일	회계연도 개시 전	약 50일
미국	10월 1일	2월 첫째주 월요일	회계연도 개시 전	약 240일

자료: 주영진, 「국회법론」(2011. 6, p. 322.)을 토대로 국회예산정책처 작성.

마. 재정 관련 보고서의 국회 소관 상임위원회 또는 예산결산특별위원회 제출 현황

국회 소관 상임위원회 또는 예산결산특별위원회에 제출 또는 보고되는 재정 관련 보고서에는 공공기관 결산서, 국가연구개발사업 평가 결과, 국가재정운용계획 사전보고 등이 있으며 상당 부분이 제18대 국회에서 이루어졌다. 보다 자세한 내역은 다음의 표에서 보는 바와 같다.

[표 76] 재정 관련 보고서의 국회 소관 상임위원회 또는 예산결산특별위원회 제출 현황(총 57건)

	보고서명	법적 근거	제출자 / 제출처	제출 시기
1	공기업·준정부기관 감사보고서/ 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 처분요구사항 및 그에 대한 조치계획/ 기획재정부장관의 감사나 감사위원의 직무수행 실적 평가 결과	공공기관의 운영에 관한 법률 제52조의2 (감사결과 등의 국회 제출)	공기업·준정부기관 / 국회 소관 상임위원회	지체 없이 제출
2	공공기관 결산서	공공기관의 운영에 관한 법률 제43조 (결산서의 제출)제6항	기획재정부장관 / 국회	8월 20일까지 제출
3	과학기술분야 정부출연연구기관 결산서	과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제15조 (결산서의 제출)제4항	감독관청의 장 / 국회	다음 회계연도가 시작되기 120일 전까지 제출
4	연구회의 과학기술분야 정부출연연구기관 평가 결과	과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제28조 (연구기관의 평가)	감독관청의 장 (교육과학기술부장관·지식경제부장관) / 국회	-
5	기초기술연구회 및 산업기술연구회 평가 결과	과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제29조 (감독관청 등)	감독관청의 장 / 국회	-
6	할당관세의 전년도 부과실적 및 결과	관세법 제71조(할당관세)	기획재정부장관 / 국회 소관 상임위원회	매 회계연도 종료 후 3개월 이내 보고

	보고서명	법적 근거	제출자 / 제출처	제출 시기
7	국가연구개발사업 특정평가 및 상위평가 결과	국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률 제19조 (국회 소관 상임위원회에 대한 제출의무)	국가과학기술위원회/ 국회 소관 상임위원회	지체 없이 제출
8	국가재정운용계획의 재정규모, 재정수지, 자원배분 등 수립방향	국가재정법 제7조 (국가재정운용계획의 수립 등)	기획재정부장관 / 국회 소관 상임위원회	국가재정운용 계획을 국회에 제출하기 전 보고
9	국가보증채무관리계획 / 공공기관의 운영에 관한 법률 제39조의2에 따른 중장기재무관리계획 / 사회기반시설에 대한 민간투자법 제24조의2에 따른 임대형·민자사업 정부지급금 추계서	국가재정법 제9조의2 (재정 관련 자료의 제출)	기획재정부장관 / 국회	매년 회계연도 개시 90일 전까지 제출
10	예산안편성지침	국가재정법 제30조 (예산안편성지침의 국회보고)	기획재정부장관 / 국회 예산결산특별위원회	-
11	총액계상사업의 세부사업 시행계획과 세부집행실적	국가재정법 제37조 (총액계상)	각 중앙관서의 장 / 국회 예산결산특별위원회	-
12	지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부 실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적	국가재정법 제54조 (보조금의 관리) 및 시행령 제25조	각 중앙관서의 장 / 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회	다음 연도 5월 31일까지 제출
13	전용·이용·이체 내역	국가재정법 제46조·제47조	각 중앙관서의 장 / 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회	분기별로 분기 만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지
14	체육진흥투표권 발행 사업 수익금의 사용내역	국민체육진흥법 제29조 (수익금의 사용)	서울올림픽기념 국민체육진흥공단 / 국회 소관 상임위원회	다음 연도 5월 31일까지 제출
15	세법의 제정법률안·개정법률안 세입예산안의 심사 및 국정감사 기타 의정활동에 필요한 통계자료	국세기본법 제85조의6 (통계자료의 작성 및 공개)	국세청장 / 국회 소관 상임위원회	국회 소관 상임위원회가 의결로 요구한 경우 제공

	보고서명	법적 근거	제출자 / 제출처	제출 시기
16	정부배당대상기업의 배당내역	국유재산법 제65조의6 (국회보고 등)	총괄청과 중앙관서의 장 / 국회 소관 상임위원회	정부배당대상 기업의 배당이 완료된 때 보고
17	국제개발협력사업에 관한 연간 통계자료	국제개발협력기본법	국제개발협력위원회 / 국회의 상임위원회	국회의 상임위원회가 요구하는 경우 제출
18	관계행정기관의 위법 사항이나 법령·제도 또는 행정상의 개선이 필요한 사항	국회예산정책처법 제9조 (위원회 보고 등)	국회예산정책처장 / 국회의 당해 업무의 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회	국회예산정책처장이 그 직무를 수행함에 있어서 개선이 필요한 사항이 있다고 인정할 때 보고
19	관계행정기관의 위법 사항이나 법령·제도 또는 행정상의 개선이 필요한 사항	국회입법조사처법 제8조 (위원회 보고 등)	국회입법조사처장 / 국회의 당해 업무의 소관 상임위원회	국회입법조사처장이 그 직무를 수행함에 있어서 개선이 필요한 사항이 있다고 인정할 때 보고
20	기상청 연도별 시행계획의 추진 결과에 관한 보고서	기상법 제46조 (국회 소관 상임위원회에 대한 제출 의무)	기상청장 / 국회 소관 상임위원회	다음 연도의 상반기에 제출
21	농협중앙회 상호금융예금자보호기금의 운용 등에 관한 보고서	농업협동조합의 구조개선 등에 관한 법률 제14조제3항	농협중앙회 / 국회 소관 상임위원회	국회 소관 상임위원회에서 요구할 때 제출
22	농협 경영정상화 이행약정의 이행 실적	농업협동조합의 구조개선에 관한 법률 제28조 (경영정상화 이행약정의 체결) 제4항	농협중앙회 / 국회 소관 상임위원회	국회 소관 상임위원회에서 요구할 때 제출
23	뉴스통신진흥회와 연합뉴스사의 예산서·결산서	뉴스통신 진흥에 관한 법률 제33조 (예산서 및 결산서의 제출)	뉴스통신진흥회 / 국회	예산서: 해당 회계연도가 시작되기 전 제출 결산서: 매 회계연도 종료 후 3개월 이내 제출

	보고서명	법적 근거	제출자 / 제출처	제출 시기
24	총사업비 5천억원(연구개발의 경우 500억원) 이상의 방위력 개선사업에 대한 분석·평가 및 정책 반영 결과	방위사업법 제5조 (정책실명제 및 정보공개) 제4항	국방부장관 및 방위사업청장 / 국회 소관 상임위원회	지체 없이 제출
25	국방중기계획	방위사업법 제13조 (국방중기계획 등)제4항	국방부장관 / 국회 소관 상임위원회	국방중기계획 수립 후 즉시보고
26	외국법인의 세율 인하와 그 필요성에 관한 내용	법인세법 제98조 (외국법인에 대한 원천징수 또는 징수의 특례)제2항	기획재정부장관 / 국회 소관 상임위원회	사전에 보고
27	민간투자 대상사업의 타당성분석 결과 요약	사회기반시설에 대한 민간투자법 제8조의2 (민간투자대상사업의 지정)	주무관청 / 국회 소관 상임위원회	대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 대상 사업에 대하여 그 사업에 대한 타당성분석을 한 후 제출
28	임대형 민간투자사업(BTL)의 총한도액 등	사회기반시설에 대한 민간투자법 제7조의2 (민간투자사업의 총한도액 등 국회의결)	정부 / 국회	회계연도 개시 90일 전까지 제출
29	임대형 민간투자사업(BTL) 총한도액 변경	사회기반시설에 대한 민간투자법 제7조의3 (총한도액 변경)	정부 / 국회	미리 국회의 의결을 받아야 함
30	민간투자사업 추진실적 보고서	사회기반시설에 대한 민간투자법 제51조의2 (민간투자사업 추진실적 등의 제출 및 평가)제2항	기획재정부장관 / 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회	매년 5월 31일까지 제출
31	녹색자금결산서	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 제59조의2 (녹색자금결산서의 국회보고)	산림청장 / 국회 소관 상임위원회	해당 회계연도 종료 후 2개월 이내 보고
32	산림조합 경영정상화 이행약정의 이행실적	산림조합의 구조개선에 관한 법률 제9조 (경영정상화 이행약정의 체결 등)	관리기관 / 국회 소관 상임위원회	국회 소관 상임위원회의 요구가 있으면 보고

	보고서명	법적 근거	제출자 / 제출처	제출 시기
33	외국인의 세율인하와 그 필요성에 관한 내용	소득세법 제156조 (비거주자의 국내원천소득에 대한 원천징수의 특례)	기획재정부장관 / 국회 소관 상임위원회	사전에 보고
34	수산업협동조합 경영정상화 이행약정의 이행실적	수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률 제9조 (경영정상화 이행약정의 체결 등)	관리기관 / 국회 소관 상임위원회	국회 소관 상임위원회가 요구할 때 보고
35	예금보험기금 상호저축은행 구조조정 특별계정의 전년도 결과와 해당 연도 운용계획 등	예금자보호법 제24조의4 (상호저축은행 구조조정 특별계정의 설치 등)	예금보험공사 / 국회 소관 상임위원회	매년 3월 31일까지 보고
36	외국환평형기금 변경명세서	외국환거래법 제13조 (외국환평형기금)제11항	기획재정부장관 / 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회	외국통화로 표시하는 외국환평형기금 채권 발행액의 변경 범위가 해당 회계연도의 외국환평형기금 기금운용계획에 따른 외국통화 표시 외국환평형기금 채권 발행액의 10분의 2를 초과한 경우 제출
37	자유무역협정 체결에 따른 농어업인지원 종합 대책	자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 제4조 (농어업인지원 종합대책의 수립)	정부 / 국회 소관 상임위원회	동 대책을 수립 하거나 변경하는 경우 보고
38	녹색 성장 중앙추진계획 / 이행결과	저탄소녹색성장 기본법 제62조 (국회보고)	중앙행정기관의 장 / 소관 상임위원회 (또는 관련 특별위원회)	계획 지체 없이 / 이행결과: 다음해 2월 말일까지 보고
39	정부출연연구기관 평가결과	정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제28조 (연구기관의 평가 등)	국무총리 / 국회 소관 상임위원회	-



	보고서명	법적 근거	제출자 / 제출처	제출 시기
40	정부출연연구기관 연구회 평가결과	정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률 제29조 (감독관청 등)	국무총리 / 국회 소관 상임위원회	-
41	성과관리전략계획	정부업무평가 기본법 제5조 (성과관리전략계획)제4항	중앙행정기관의 장 / 국회 소관 상임위원회	지체 없이 보고
42	성과관리시행계획	정부업무평가 기본법 제6조 (성과관리시행계획)제3항	중앙행정기관의 장 / 국회 소관 상임위원회	지체 없이 보고
43	전년도 정책 등에 대한 자체평가결과	정부업무평가 기본법 제27조 (평가결과의 보고)	중앙행정기관의 장 / 국회 소관 상임위원회	지체 없이 보고
44	지방교육재정교부금 중 보통교부금의 배분기준·배분내역·배분금액 그 밖에 보통교부금의 운영에 필요한 주요사항	지방교육재정교부금법 제12조 (보통교부금의 보고)	교육과학기술부장관 / 국회 소관 상임위원회	매년 3월 31일까지 보고
45	지방자치단체 재정분석 및 재정진단 결과의 중요사항	지방재정법 제55조 (재정분석 및 재정진단 등) 제4항	행정안전부장관 / 국회 소관 상임위원회	매년 재정분석 진단 실시 후 3개월 이내 보고
46	지방공기업보고서	지방공기업법 제78조의5 (국회에 대한 보고)	행정안전부장관 / 국회 소관 상임위원회	매년 경영진단 및 경영개선 조치 실시 후 3개월 이내 제출
47	보통교부세의 배분기준, 배분내용, 집행실적 그 밖에 보통교부세의 운영에 필요한 주요 사항	지방교부세법 제15조 (보통교부세의 보고)	행정안전부장관 / 국회 소관 상임위원회	매 회계연도 종료 후 3개월 이내 보고
48	특별교부세 배분기준, 배분내용 등 보고	지방교부세법 제9조의4 (관련 규정의 준용)	행정안전부장관 / 국회 소관 상임위원회	매 회계연도 종료 후 3개월 이내 보고
49	분권교부세 및 부동산교부세 보고	지방교부세법 제9조의4 (관련 규정의 준용)	행정안전부장관 / 국회 소관 상임위원회	매 회계연도 종료 후 3개월 이내 보고

	보고서명	법적 근거	제출자 / 제출처	제출 시기
50	책임운영기관특별회계 손익계정과 자본계정 간 융통 내역	책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 제30조 (「정부기업예산법」의 적용 등)제3항	해당 책임운영기관 특별회계기관의 소속 중앙행정기관의 장 / 국회 소관 상임위원회	분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 제출
51	한국마사회 특별적립금의 전년도 집행실적 / 다음 연도 집행계획	한국마사회법 제42조 (손익금의 처리)제6항	농림수산식품부장관 / 국회 소관 상임위원회	집행실적 회계연도 종료 후 3개월 이내에 보고 / 집행계획: 그 계획이 확정되는 즉시 보고
52	한국투자공사 경영 및 자산운용 관련 자료	한국투자공사법 제37조 (경영 및 자산운용 관련 자료의 비공개)	한국투자공사 / 국회	국회가 「국회에서 의 증언·감정 등에 관한 법률」에 의하여 요청하는 경우 제출
53	항만재개발 기본계획	항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률 제4조 (기본계획의 수립)	국토해양부장관 / 국회 소관 상임위원회	국토해양부장관이 기본계획을 수립한 경우 제출
54	행정기관 소속 위원회 현황과 활동내역서 / 위원회 정비계획 및 조치 결과 등을 종합한 위원회 운영 현황에 관한 보고서	행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 제5조 (위원회 운영 공개 및 국회보고 등)	행정기관의 장 / 국회 소관 상임위원회, 행정안전부장관 / 국회	매년 정기국회 개회 전까지 국회 제출
55	협동조합 실태조사 결과	협동조합 기본법 제11조 (협동조합에 관한 정책)	기획재정부장관 / 국회 소관 상임위원회	3년마다 실태조사 후 보고
56	한국방송공사(KBS) 결산서	방송법 제59조 (결산서의 확정)	한국방송공사사장 / 국회	매 회계연도 종료 후 2월 이내에 제출 국회의 승인을 얻어 결산을 확정
57	한국교육방송공사(EBS) 결산서	한국교육방송공사법 제23조 (결산)	한국교육방송공사사장 / 국회	매 회계연도 종료 후 2월 이내에 제출 국회의 승인을 얻어 결산을 확정

## 주요국 의회 예산 지원 조직

세계 각국의 의회에서는 예산안 분석, 경제전망, 비용추계 등을 통해 국회의 예산심의를 지원하기 위한 의회 예산 지원 조직들을 설립하여 운영하고 있다. 우리나라를 비롯한 주요국의 의회 예산 지원 조직의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

[표 77] 주요국 의회 예산 지원 조직 현황(2012. 3.)

	한국(NABO)	미국(CBO)	캐나다(PBO)	영국(OBR)
설립연도	2003년	1974년	2006년	2010년
근거법률	국회예산정책처법	Congressional Budget and Impoundment Control Act	Parliament of Canada Act	The Budget Responsibility and National Audit Act
인원	125명	240명	14명	17명
예산	141억원 (FY 2012)	515억원 46.8million USD (FY 2012)	31억원 2.8million CAD (FY 2011~2012)	32억원 1.75million GBP (FY 2011~2012)
주요업무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산안 및 결산 분석</li> <li>· 법안비용추계</li> <li>· 국가재정운용 및 거시경제동향 분석</li> <li>· 주요사업 평가</li> <li>· 조사·분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중기 예산 전망</li> <li>· 경제 예측</li> <li>· 재정기준선 전망</li> <li>· 비용추계</li> <li>· 정부예산안 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예산안 분석</li> <li>· 재정 및 경제상황 분석</li> <li>· 조사분석 및 비용추계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제·재정 전망</li> <li>· 정부의 재정목표에 대한 진행 상황 판단</li> <li>· 정부의 비용추계 검증</li> <li>· 재정의 지속가능성 평가</li> </ul>

주: 1USD, 1CAD = 1,100원, 1GBP = 1,800원의 환율로 계산.  
 자료: 국회예산정책처.

우리나라는 2003년도에 국회예산정책처(NABO: National Assembly Budget Office)가 설립되어 2012년 기준으로 125명, 141억원의 예산으로 운영되고 있으며 2실·1국·1관, 18개 과로 구성되어 있다. 국회예산정책처의 주요업무로는 정부예산안 및 결산 분석, 법안비용추계, 경제동향분석, 주요사업 평가 등이 있다.

미국의 경우, 1974년에 의회예산처(CBO: Congressional Budget Office)가 설립되어 2012년 기준으로 240명의 인원과 515억원의 예산으로 운영되고 있으며 주요업무로는 정부예산안 분석, 중기 예산 전망, 경제예측, 재정기준선 전망, 법안비용추계 등이 있다.

캐나다의 경우, 2006년에 의회예산처(PBO: Parliamentary Budget Office)가 설립되어 2012년 기준으로 14명의 인원과 31억원의 예산으로 운영되고 있으며 주요업무는 정부예산안 분석, 경제상황 분석, 비용추계 등이 있다.

영국의 경우, 2010년도에 예산책임처(OBR: Office for Budget Responsibility)가 설립되어 2012년 기준으로 17명의 인원과 32억원의 예산으로 운영되고 있으며 주요업무로는 경제·재정 전망, 정부의 비용추계 검증, 재정의 지속가능성 평가 등이 있다.

## 예산안 의결 시 부대의견의 효력 및 예산포함여부

부대의견은 국회의 의안에 대해 이루어지는 의결에 부수하여 국회의 입장을 보충적으로 제시하는 의견이다. 특히, 예산안 의결과 관련하여 최근 들어 매년 부대의견이 제시되고 있다. 최근 부대의견이 예산에 포함된다고 보아야 하는지 논의가 제기되고 있는데 이는 부대의견의 효력과도 연계된 문제라고 볼 수 있다. 부대의견이 예산에 포함된다면 부대의견 역시 예산의 효력을 갖는다고 보아야 하기 때문이다.

먼저, 부대의견의 예산 포함 여부이다. 부대의견이 예산총칙과 유사하게 예산 전반에 대한 규율로서 작용하기는 하지만, 「국가재정법」 제19조(예산의 구성)에 의하면 예산은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비로만 구성된다는 점을 감안할 때, 예비비와 마찬가지로 직접 명시되지 않은 부대의견은 예산에 포함되지 않는다고 볼 것이다. 또한, 부대의견은 의결에 부수하여 그 의결에 흡수되기는 하나, 예산안에 대한 의결 자체가 예산에 포함되어 예산을 구성하는 효과가 있는 것은 아니기 때문에 예산이 그 의결을 포함하지는 않는다고 보아야 할 것이다.

부대의견의 효력에 대해 살펴보면, 부대의견은 그 자체로 법률적 효과를 수반하는 것은 아니기 때문에 법적으로 행정부를 구속하지는 않는다고 보아야 할 것이며, 그 운영을 담당하는 국가기관에 대하여 희망·요망·권고 등의 의사를 표명하여 사실상의 구속력만을 갖는다고 볼 것이다.

따라서 예산안 의결 시의 부대의견은 예산에 포함되지 않으며, 법적인 효력을 가지지는 않는다고 할 수 있다. 다만 부대의견은 사실상의 구속력을 가지는데, 이는 예산의 효력이 아니라 행정부 통제기관으로서의 국회의 헌법적 지위로부터 도출되는 것으로 보인다. 이를 보완하기 위하여 부대의견 중 중요한 사항은 예산총칙에 규정하여 예산의 한 구성요소로 할 필요가 있다.

한편, 미국의 경우 세출법의 각 조항에 우리나라의 부대의견에 해당하는 부분을 기술함으로써 부대의견이 법률로서의 효력을 가지게 하고 있다. 이러한 점도 예산법률주의 도입의 한 이유가 된다고 할 수 있다.

## 주요국 의회의 예산심의 제도

미국, 일본, 영국 등 주요국 의회의 예산심의 제도를 살펴보면 다음과 같은 특징이 있다.

[표 78] 주요국 의회의 예산심의 제도

구 분	일 본	미 국	영 국	프랑스	한 국
정부형태	내 각 제	대통령제	내 각 제	내 각 제	대통령제
의회형태	양 원 제	양 원 제	양 원 제	양 원 제	단 원 제
예산의 법적형식	예산형식	지출예산법	세 출 법	예 산 법	예산형식
예산안 제출	내각제출	의회전속권 (대통령예산서가 참고자료로 제공)	내각제출	정부제출	정부제출
예산안 심의위원회 구성형태	상임위원회	상임위원회 (세출위원회)	상임위원회	상임위원회	특별위원회
상임위 예비심사	없 음	없 음	없 음	없 음	있 음
의회 수정권	· 헌법에 일치하는 범위 내에서 예산안의 증액 및 감액 가능	· 예산안의 증액 및 삭감 가능	· 증액 불가	· 균형재정에 중대한 영향을 미치거나 예산안의 수입과 지출규모를 변경하지 않는 범위 내에서 수정 가능	· 삭감자유 · 증액 및 새 비목설치시 정부동의 필요

자료: 주영진, 「국회법론」(2011. 6, p. 57.)을 토대로 국회예산정책처 작성.

첫째, 예산의 법적 형식을 살펴보면, 미국, 영국, 프랑스 등은 법률의 형태로 예산을 편성하는 예산법률주의를 채택한 반면, 우리나라와 일본은 예산안의 형식으로 편성된다.

둘째, 예산안 제출권자를 살펴보면, 일본과 영국은 내각이 제출하고 미국은 의회가 제출하며, 프랑스와 한국은 정부가 제출한다.

셋째, 상임위원회 예비심사 과정의 유무를 살펴보면, 우리나라를 제외한 미국, 일본, 영국, 프랑스는 상임위원회 예비심사 과정이 없이 예산위원회 등에서 바로 예산안을 심사한다.

넷째, 예산안에 대한 의회의 수정권한을 살펴보면, 미국은 의회에서 예산안을 자유롭게 증액 및 삭감을 할 수 있고 일본은 헌법에 일치하는 범위 내에서 증액 및 감액이 가능하며, 영국은 삭감만 가능하다. 프랑스는 균형재정과 수입 및 지출의 총규모를 변경하지 않는 범위 내에서 수정이 가능하며, 우리나라는 삭감은 의회가 자유롭게 할 수 있으나 새 비목 설치나 증액 시에는 정부의 동의를 받아야 한다.

제34조(예산안의 첨부서류) 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. <개정 2011. 3. 30, 2012. 3. 21>

1. 세입세출예산 총계표 및 순계표
  2. 세입세출예산 사업별설명서
  3. 계속비에 관한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해 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. 국고채무부담행위설명서
  5. 국고채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해 연도 이후의 지출예정액에 관한 명세서
  6. 예산정원표와 예산안편성기준단가
  7. 국유재산의 전전년도말에 있어서의 현재액과 전년도말과 당해 연도말에 있어서의 현재액 추정에 관한 명세서
  8. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서
  9. 성인지 예산서
  10. 조세지출예산서
  11. 제40조제2항 및 제41조의 규정에 따라 독립기관의 세출예산요구액을 감액하거나 감사원의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유와 감액에 대한 당해 기관의 장의 의견
  12. 삭제 <2010. 5. 17>
  13. 회계와 기금 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
- ※ 제34조3의2는 2014년 1월 1일부터 시행한다.



## 1. 취지 및 연혁

정부가 국회에 예산안을 제출할 때 필수적으로 함께 제출하여야 하는 첨부서류들을 규정함으로써 국회가 예산안의 내용과 관련된 자료를 충분히 확보하여 충실한 예산안 심의가 될 수 있도록 동 조항을 두게 되었다.

구 「예산회계법」 상에는 첨부서류로서 ‘예산안편성지침’이 있었으나 「국가재정법」에서는 이를 제30조의 보고사항으로 규정하는 대신 삭제하였다. 「국가재정법」에서는 구 「예산회계법」 상에는 없었던 성과계획서, 성인지예산서, 조세지출예산서, 회계와 기금 간 또는 회계 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 등이 첨부서류에 포함되었다.

\* 구 「예산회계법」 제31조(예산안의 첨부서류) 국회에 제출하는 예산안에는 다음 서류를 첨부하여야 한다.

1. 제25조제2항의 규정에 의한 예산안편성지침
2. 세입세출예산사항별 설명서
3. 국고채무부담행위 설명서
4. 세입세출예산 총계표 및 순계표
5. 국채와 차입금의 상환에 관한 전전년도 말에 있어서의 실적, 전년도 말과 당해 연도 말의 현재액 추정 및 그 상환연차표에 관한 명세서
6. 국고채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전년도 말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해 연도이후의 지출예정액에 관한 명세서
7. 계속비에 관한 전년도 말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해 연도이후의 지출예정액과 사업 전체의 계획 및 그 진행 상황에 관한 명세서
8. 예산정원표와 예산안편성기준단가
9. 국유재산의 전전년도 말에 있어서의 현재액과 전년도 말과 당해 연도 말에 있어서의 현재액 추정에 관한 명세서
10. 독립기관의 예산요구액을 감액하였을 때에는 그 삭감이유와 당해 독립기관의 장의 의견
11. 기타 재정의 상황과 예산안의 내용을 명백히 할 수 있는 서류

동 조항은 제정 이후 세 차례 개정되었다. 제30차 개정에 따라 ‘국가채무관리 계획’이 예산안 첨부서류에서 제외되었고, 제34차 개정에 따라 ‘국유재산특례지출예산서’가 추가되었다. 2012년 2월 27일 「국가재정법 일부 개정 법률」이 국회에서 의

결되면서 2014년부터 “동법 제50조의 총사업비 관리대상 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감내역·증감사유 및 당해 연도까지의 연부액과 당해 연도 이후의 지출 예정액”을 예산안의 첨부서류로 제출하도록 규정되었다. 이는 총사업비 관리대상 사업의 예산에 대한 국회의 심사를 강화하기 위한 것이다.

## 국유재산특례지출예산서

### 1. 의의 및 제도의 취지

국유재산특례지출예산서는 사용료 감면, 양여 등 국유재산 특례에 따른 재정지원의 실적과 해당 회계연도 및 다음 회계연도 추정금액을 국유재산특례의 유형별로 분석한 보고서로서 2016년도 예산안부터 첨부서류로 국회에 제출하도록 규정되었다.

국유재산특례지출예산서는 「국유재산특례제한법」에 근거하여 작성된다. 국유재산의 사용료 감면 등 국유재산에 대한 특례는 국가재정에 영향을 미치는 중대한 예외규정으로서 최소한도로 허용되어야 함에도 불구하고 개별법상 국유재산특례가 과다하게 규정되는 등 방만하게 운용되고 있으며 수익기관 간의 형평성 문제도 내포하고 있다.

이에 국유재산특례의 신설 및 운용을 적절히 제한하고, 국유재산특례의 요건, 신설 특례에 대한 심사 및 기존 특례에 대한 점검·평가 등에 관한 사항을 규정함으로써 국유재산의 효율적인 활용을 도모하고 국가 재정의 건전성을 제고하기 위해 「국유재산특례제한법」이 제정되었고, 국유재산특례지출예산서의 작성 및 국회제출을 규정하였다.

### 2. 국유재산특례지출예산서의 구성

「국유재산특례제한법」 제10조제3항에서는 국유재산특례지출예산서의 구체적인 작성방법은 대통령령으로 정하도록 하고 있으나, 2012년 3월 현재 대통령령에 관련 규정이 마련되지 않은 실정이다.

「국가재정법」과 「국유재산특례제한법 시행령」에 규정된 국유재산특례 신설·변경에 관한 계획서의 기재사항으로 미루어보아 다음과 같은 사항이 포함될 것으로 보인다. 신설 또는 변경하려는 국유재산 특례의 유형, 국유재산특례의 신설 또는 변경 목적과 필요성, 사용료 또는 대부료 등의 산출방법과 그 요율, 사용허가 또는 대부 기간, 국유재산특례의 존속기간, 국유재산특례에 따른 연간 재정지원 추정금액, 국유재산특례의 신설 또는 변경에 따른 기대

효과 등의 내용이 포함될 것으로 예상된다.

### 3. 관련 규정

- \* 「국유재산특례제한법」 제10조(국유재산특례지출예산서의 작성) ① 기획재정부장은 사용료 등의 감면, 양여 등 국유재산특례에 따른 재정 지원의 직전 회계연도 실적과 해당 회계연도 및 다음 회계연도 추정금액을 국유재산특례의 유형별로 분석한 보고서(이하 “국유재산특례지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.  
② 기획재정부장은 국유재산특례지출예산서를 작성하기 위하여 필요한 때에는 중앙관서의 장에게 자료제출을 요청할 수 있다.  
③ 국유재산특례지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- \* 「국유재산특례제한법 시행령」 제2조(국유재산특례 신설·변경에 관한 계획서의 기재사항 등) ① 「국유재산특례제한법」(이하 “법”이라 한다) 제6조제2항에 따른 국유재산특례 신설 또는 변경에 관한 계획서(이하 “계획서”라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
  1. 신설 또는 변경하려는 국유재산특례의 유형
  2. 국유재산특례의 신설 또는 변경의 목적과 그 필요성
  3. 사용료 또는 대부료 등의 산출방법과 그 요율(料率), 사용허가 또는 대부의 기간, 적용대상 등 국유재산특례의 내용
  4. 국유재산특례의 존속기간
  5. 국유재산특례의 근거가 되는 법령의 제정안 또는 개정안
  6. 국유재산특례에 따른 연간 재정지원 추정금액
  7. 국유재산특례의 신설 또는 변경에 따른 기대효과

## 2. 조문해설

### 가. 예산안의 첨부서류

동 조항에서는 예산안의 첨부서류로 다음의 14가지를 규정하고 있다. 세입세출 예산 총계표 및 순계표, 세입세출예산사업별 설명서, 계속비에 관한 명세서, 총사업비 관리대상 사업의 개요 및 증감내역 등에 관한 설명서, 국고채무부담행위 설명서, 국고채무부담행위에 관한 명세서, 예산정원표와 예산안편성기준단가, 국유재산 현황에 관한 명세서, 성과계획서, 성인지예산서, 조세지출예산서, 독립기관 및 감사원의 세출

예산요구액 감액 규모 및 이유와 당해기관 장의 의견, 회계와 기금간 또는 상호간 여유재원의 전입·전출 명세서, 국유재산특례지출예산서가 예산안의 첨부서류이다.

앞서 설명한 바와 같이, 이 중 총사업비 관리대상 사업에 대한 설명서는 2014년에 편성되는 2015년 예산안부터, 국유재산특례지출예산서는 2015년에 편성되는 2016년도 예산안부터 첨부서류로 국회에 제출될 예정이다.

2012회계연도 예산안과 함께 제출된 서류로는 의안원문, 세입세출예산안 사업별 설명서, 성인지 예산서, 성과계획서, 조세지출예산서, 예산안 독립기관 및 감사원의 예산감액 내역 및 의견, 예산안 심의자료 및 부속서류, 예산안 개요, 국유재산관리기금운용계획안에 대한 의견서, 수정명세서가 있다.

### 첨부서류의 제출방식

첨부서류들의 제출 방식을 살펴보면, 예산안 심의자료 및 부속서류에 세입세출예산 총계표 및 순계표, 계속비 관련 명세서, 국고채무부담행위설명서, 국고채무부담행위 명세서, 예산정원표와 예산안편성기준 단가, 국유재산에 관한 명세서, 회계·기금 간 여유재원 전입·전출 명세서가 포함되어 있다. 세입세출예산 사업별 설명서는 소관별로 분류되어 5권으로 제출되었고, 성과계획서, 성인지 예산서, 조세지출예산서, 독립기관 및 감사원의 세출예산요구액 감액 내역 등은 별도로 제출되었다.

[표 79] 예산안 첨부서류의 제출 방식

제출서류명	첨부서류명
예산안 심의자료 및 부속서류	세입세출예산 총계표 및 순계표
	예산정원표와 예산안편성기준단가
	국유재산에 관한 명세서
	회계·기금 간 여유재원 전입·전출 명세서
	계속비에 관한 명세서
	국고채무부담행위 설명서
	국고채무부담행위에 관한 명세서

제출서류명	첨부서류명
세입세출예산사업별 설명서	세입세출예산사업별 설명서
성과계획서	성과계획서
성인지 예산서	성인지 예산서
조세지출예산서	조세지출예산서
독립기관 및 감사원 예산 감액 내역 및 의견	독립기관 및 감사원의 세출예산요구액 감액 규모 등

자료: 국회예산정책처.

성과계획서는 「국가재정법」 제8조제2항에 따라 정부의 재정사업에 대하여 성과지표, 성과목표 등을 설정하는 보고서로서 2009회계연도 예산안부터 국회에 제출되고 있다.

성인지 예산서는 「국가재정법」 제26조에 따라 작성되는 것으로 예산이 성별로 미치는 영향을 분석한 보고서로서 2010회계연도 예산안부터 국회에 제출되고 있다. 성인지 예산서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등이 포함된다.

「국가재정법」 제27조에서 규정된 조세지출예산서는 조세감면, 비과세, 소득공제 등 조세특례에 따른 재정지원의 실적 및 추정금액을 분석한 보고서로서 2011회계연도 예산안부터 국회에 제출되고 있다.

한편, 「국유재산특례제한법」에 따라 작성되는 국유재산특례지출예산서는 「국가재정법」 부칙에 따라 2016년도 예산안부터 첨부서류로 제출된다.

### 첨부서류의 내용 미흡

동 조항에서 규정된 첨부서류 중에는 그 내용이 부실한 것들이 있다. 동조 제3호에서 규정한 계속비에 관한 명세서의 경우, 총사업비와 총사업비 변경사유 등만이 기재되어 있으며, 법에서 규정한 지출예정액과 사업전체의 계획 등에 관한 내용은 포함되어 있지 않다. 또한, 국고채무부담행위에 관한 첨부서류에는 연도별 상환액 및 상환계획, 국고채역, 당해 회계연도 예산안 등 총괄적인 수치만이 제시되어 있고, 구체적인 설명이 부족하다.

[표 80] 예산안 첨부서류의 문제점

첨부서류명	문제점
계속비에 관한 명세서(3호)	계속비에 관한 명세서에는 총사업비와 총사업비변경사유, 사업내용만이 적시되어있고, 법에서 규정한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해 연도 이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행상황에 관한 내용은 포함되어 있지 않음
국고채무부담행위 설명서(4호), 국고채무부담행위에 관한 명세서(5호)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국고채무부담행위와 관련해서는 예산안 심의자료 및 부속서류에서 “국고채무부담행위 원금 상환계획”과 “국고채무부담행위” 두 가지가 제시되어 있음</li> <li>- 그러나 이 두 가지 자료를 살펴보면, 국고채액과 연도별 상환액 및 상환계획액, 2011, 2012년도 예산안 정도가 기재되어 있음</li> <li>- 즉, 국고채무부담행위 사업의 총괄적인 수치만이 제시되어 있고, 구체적인 설명이 없음</li> </ul>

자료: 국회예산정책처.

#### 나. 첨부서류의 범위 확대에 관한 논의

구 「예산회계법」에서는 예산안 첨부서류로 10가지를 규정하고 있었으나 「국가재정법」에서는 새로 도입되는 성과계획서, 성인지예산서, 조세지출예산서 등을 추가적으로 제출하도록 규정하였다. 그러나 국회의 예산심의 기능을 강화하기 위해서는 첨부서류의 범위를 보다 확대하여야 한다는 논의가 있다.

2006년 「국가재정법안」 심의 시 국회운영위원회에서는 신규사업계획서, 준정부공공기관 예산서, 국가채권·채무 현황표, 특별회계 정비계획, 일정규모 이상의 총사업비가 투입되는 사업의 집행실적, 총사업비 변경내역, 각 부처의 경영진단서와 구조조정계획서 등을 작성에 수반되는 행정부담과 국회제출의 실익을 검토하여 제출 여부를 결정하여야 한다는 의견이 제시되었다.

또한, 중기재정계획, 예비타당성 조사 결과 및 예비타당성조사위원회의 심의 결과를 제출할 필요가 있다는 의견이 있었다. 국회예산정책처<sup>1)</sup>에서는 정부의 재정총량을 나타내는 지표로서 총수입 및 총지출의 규모뿐만 아니라 내부거래, 보전지출 등의 적정성에 대해서도 점검할 수 있도록 하기 위하여 총수입 및 총지출의 구체적 산출 내역을 예산안 첨부서류로 포함시킬 것을 제안한 바 있다.

1) 국회예산정책처, 「재정법률 개선과제」, 2011. 2, pp. 16~17.

#### 다. 미국과 일본의 예산안 첨부서류

미국과 일본의 재정법에 규정된 예산안 첨부서류를 살펴보면, 일본의 경우 예산명세서, 예산의 총계표 및 순계표, 국유재산 관련 명세서, 국고채무부담행위 관련 설명서 등이 규정되어 있는 등 우리나라와 대체로 유사하지만 성과계획서, 성인지 예산서, 조세지출예산서 등은 포함되어 있지 않다.

미국은 예산안 첨부서류로 33가지를 규정하고 있다. 조세지출예산규모, 사업별 설명서, 연방채무에 관한 정보 등의 첨부서류는 우리나라와 유사하나, 대차대조표, 통합예산에 대한 연방정부실행계획, 기관별 정규직 규모와 감축계획 등 우리나라에는 없는 첨부서류들도 다수 포함되어 있다.

[표 81] 예산안 첨부서류 관련 주요국 재정법 조문 비교

	미 국	일 본
법률	<p>미국 연방법전 제1105조에서는 아래 사항을 비롯한 33가지 내용을 예산안에 포함하도록 규정하고 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부의 기능과 활동에 관한 사항</li> <li>2. 정부사업의 성과 및 비용에 관한 사항</li> <li>3. 정보의 유형별 분류</li> <li>4. 세출승인안과 지출에 대한 개략적인 정보의 조정</li> <li>5. 향후 5년동안의 추계지출서 및 세출승인안</li> <li>6. 법률 등에 따른 5개년 추계세입</li> <li>7. 직전 회계연도의 세출승인·지출예산 및 세입</li> <li>8. 금번 회계연도의 추계된 지출·세입·세출승인 및 세출승인요구안</li> <li>9. 대차대조표</li> <li>10. 연방채무에 관한 주요 정보</li> <li>11. 국가 재무상태 설명에 필요한 연방재정상태 정보</li> <li>12. 추계지출 및 세출승인안이 부족한 경우의 추가재원 한도액</li> <li>13. 다음 회계연도의 예측 및 통제불가능한 지출의 한도액</li> <li>14. 조세지출예산규모</li> <li>15. 불가피한 지출이 소요되는 직전회계연도의 세출예산액과 실제 지출액</li> <li>16. 직전회계연도의 세입예산액과 실제 세입액</li> <li>17. 정부투자기관에 의한 국고자금회수에 대하여 재무부에 대한 권고안</li> <li>18. 감찰관과 관계되는 사업에 대한 개별 세출계정</li> <li>19. 국가마약통제국이 요구한 세출승인 금액에 대한 사업별 설명서</li> <li>20. 연방재무관리국이 요구한 세출승인 금액에 대한 사업별 설명서</li> <li>21. 통합예산에 대한 연방정부실행계획</li> <li>22. 기관별 정규직 직위 규모와 감축계획</li> <li>23. 대통령실의 수석재무관이 요구한 세출승인 금액에 관한 사업별 설명서</li> </ol>	<p>재정법 제28조 국회에 제출하는 예산에 참고자료로서 다음 각호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 세입예산명세서</li> <li>2. 각성 각청의 예정경비요구서</li> <li>3. 전전년도 세입세출결산의 총계표 및 순계표, 전년도 세입세출결산전적의 총계표 및 순계표, 당해 연도의 세입세출예산의 총계표 및 순계표</li> <li>4. 국고의 상황에 관한 전전년도말의 실적과 전년도말 및 당해 연도 말의 예상조서</li> <li>5. 국채 및 차입금의 상황에 관한 전전년도말의 실적과 전년도말 및 당해 연도 말의 예상재고 및 그 상황 연차표에 관한 조서</li> <li>6. 국유재산의 전전년도 말에서의 재고와 전년도말 및 당해 연도 말에서의 현재액의 예상조서</li> <li>7. 국가가 출자하고 있는 주요한 법인의 자산·부채·손익 그 밖에 전전년도·전년도 및 당해 연도의 상황에 관한 조서</li> <li>8. 국고채무부담행위로 다음 연도 이후에 걸치는 것의 전년도 말까지의 지출액 및 예상지출액, 당해 연도 이후의 지출예정액, 수 회계연도에 걸치는 사업의 전체계획 기타 사업등의 진행상황 등에 관한 조서</li> <li>9. 계속비의 전전년도 말까지의 지출액, 전년도 말까지의 지출액 및 예상지출액, 당해 연도 이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행상황 등에 관한 조서</li> <li>10. 그 밖에 재정상황 및 예산의 내용을 분명히 하기 위하여 필요한 서류</li> </ol>

자료: 국회예산정책처.



## 제35조

## 국회제출 중인 예산안의 수정

제35조(국회제출 중인 예산안의 수정) 정부는 예산안을 국회에 제출한 후 부득이한 사유로 인하여 그 내용의 일부를 수정하고자 하는 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 수정예산안을 국회에 제출할 수 있다.

### 1. 취지 및 연혁

동 조항은 정부가 예산안을 국회에 제출한 이후 확정되기 전까지 부득이한 사유로 그 내용을 수정하여야 하는 경우, 수정예산안을 국회에 제출할 수 있도록 규정하고 있다. 원칙적으로는 국회의 심의를 통해 수정하거나 예산안 확정 이후 추가 경정예산안을 편성하여야 하지만 부득이한 사정변경으로 인하여 국회의 예산안 심의과정 중에 예산안의 대폭적인 수정이 불가피한 경우, 예산안 심의 절차를 이중으로 거쳐야 하는 비효율성을 방지하기 위하여 규정되었다.

「국가재정법」상 국회제출 중인 예산안의 수정에 관한 규정은 구 「예산회계법」과 동일하며, 본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 수정예산안의 의의 및 제출절차

수정예산안이란 정부가 편성하여 국회에 제출한 본 예산안에 대하여 정부에서 다시 수정하여 국회에 제출한 예산안을 말한다. 수정예산안이 제출되면 기존에 제출된 예산안은 자동으로 철회된다.

수정예산안은 본 예산안과 동일하게 국무회의 심의와 대통령의 승인을 거쳐 국회에 제출된다. 이는 본 예산안의 중요한 변경이라는 점에서 당초 제출된 본예산안의 의결절차에 상응하는 절차를 거치도록 한 것으로 보인다.

## 국회 심의과정상 예산안에 대한 수정안과의 구분

예산안에 대한 수정안은 당초 제출된 예산안에 대해 ‘국회’에서 심의한 결과 변경된 안을 말한다. 예산안에 대한 수정안은 의원 50인 이상의 찬성으로 본회의에 직접 제출하는 수정안과 상임위원회와 예산결산특별위원회의 심사과정에서 마련되는 수정안이 있다. 수정예산안은 국회심의 중에 ‘정부’에서 부득이한 사유로 인하여 다시 제출하는 예산안을 의미한다. 따라서 당초 제출한 예산안은 수정예산안으로 대체되며, 일반적인 예산안 심의절차와 동일하게 수정예산안을 국회의 상임위원회 및 예산결산특별위원회에서 심의하고 이에 대한 수정안을 도출하여 본회의에서 의결함으로써 다음 연도 예산안으로 확정하게 된다.

[표 82] 수정예산안과 예산안에 대한 수정안의 비교

	수정예산안	예산안에 대한 수정안
편성(형성) 시기	정부의 예산안 제출 후 국회의 예산 확정 전에 편성·제출됨	국회의 예산안 심의 과정에서 형성 또는 국회의원 50인 이상의 수정동의에 의해 형성
주체	정부	국회
절차	국무회의의 심의 → 대통령 승인 → 국회제출	상임위원회 예비심사 → 예산결산특별위원회 심사 → 예산안에 대한 수정안 도출
특징	수정예산안이 제출되면 당초 제출한 예산안은 자동으로 철회되고 수정예산안으로 대체됨	국회의 심의과정에서 예산안이 예산안에 대한 수정안으로 변경됨

자료: 국회예산정책처.

### 나. 수정예산안 편성 현황

수정예산안은 헌정사상 3회(1970년, 1981년, 2009년) 편성되었다. 1970년에는 풍수해 복구비 증액, 세법 개정에 따른 세입경정 등을 위하여 편성되었고, 1981년에는 농업재해대책 및 중화학공업 지원 등을 위하여 편성되었다. 가장 최근의 사례인

2009년에는 글로벌 금융위기 극복을 위한 조세수입 감면, 지방 SOC 확충, 영세자영업자 지원, 청년실업 지원 확충을 위하여 수정예산안이 편성되었다.

[표 83] 수정예산안 편성 내역

(단위: 억원, %)

편성 연도	당초예산안(A)	수정예산안(B)	증감률(B-A/A)	예산안 제출일	수정안 제출일
1970	4,064	4,164	1.2	9.1	11.19
1981	78,511	81,651	4.0	9.30	11.12
2009	2,738,280	2,838,280	3.7	10.2	11.7

주 : 1970년과 1981년은 일반회계만을 대상으로 한 금액이고, 2009년은 일반회계, 특별회계, 기금을 포함한 금액임.

자료: 국회예산정책처.

## 제36조

## 예산안 첨부서류의 생략

제36조(예산안 첨부서류의 생략) 정부는 제35조에 따른 수정예산안 또는 제89조에 따른 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하는 때에는 제34조 각 호에 규정된 첨부서류의 일부를 생략할 수 있다. 다만, 제8조제2항에 따른 성과계획서의 제출을 생략하는 때에는 사후에 이를 제출하여야 한다. <개정 2009. 5. 27>

### 1. 취지 및 연혁

수정예산안 및 추가경정예산안은 특별한 사정변경으로 인하여 부득이하게 제출되는 예산안으로서 첨부서류를 모두 작성하여 함께 제출할 경우, 예산안 제출시기가 지연되어 예산안의 적시성이 떨어질 우려가 있으므로 첨부서류의 일부를 생략할 수 있도록 하는 규정을 두게 되었다.

구 「예산회계법」에서는 예산안 첨부서류의 생략 규정을 추가경정예산안 관련 조문에만 명시하였으나, 「국가재정법」에서는 별도의 조문으로 분리하여 규정하였다. 또한 구 「예산회계법」에서는 첨부서류의 전부를 생략할 수 있도록 규정하고 있었으나, 이는 국회의 예산심의권을 지나치게 제한할 수 있다는 이유로 「국가재정법」에서는 일부만을 생략할 수 있도록 규정하였다.

동 조항은 2009년 5월 27일 개정에서 수정예산안 또는 추가경정예산안 편성시 성과계획서의 제출을 생략할 경우에는 사후에 이를 제출하도록 개정하였다.

- \* 구 「예산회계법」 제33조(추가경정예산안) ① 정부는 예산성립 후에 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.
- ② 제32조 및 제1항의 규정에 의하여 수정예산안 또는 추가경정예산안을 제출하는 경우에는 제31조에 규정된 예산안첨부서류의 전부 또는 일부를 생략할 수 있다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제24차 일부개정 2009. 5. 27. 법률 제9712호
<p><b>제36조(예산안 첨부서류의 생략)</b> 제35조 또는 제89조의 규정에 따른 수정예산안 또는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하는 때에는 제34조 각 호에 규정된 첨부서류의 일부를 생략할 수 있다.</p>	<p><b>제36조(예산안 첨부서류의 생략)</b> 정부는 제35조에 따른 수정예산안 또는 제89조에 따른 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하는 때에는 제34조 각 호에 규정된 첨부서류의 일부를 생략할 수 있다. <u>다만, 제8조제2항에 따른 성과계획서의 제출을 생략하는 때에는 사후에 이를 제출하여야 한다.</u></p>

자료: 국회예산정책처.

## 제37조

## 총액계상

제37조(총액계상) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 사업으로서 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우에는 이를 총액으로 예산에 계상할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

② 제1항의 규정에 따른 총액계상사업의 총 규모는 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 대통령령이 정하는 비율을 초과할 수 없다.

③ 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 총액계상사업에 대하여는 예산배정 전에 예산배분에 관한 세부사업시행계획을 수립하여 기획재정부장관과 협의하여야 하며, 그 세부집행실적을 회계연도 종료 후 3개월 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

④ 각 중앙관서의 장은 제3항의 규정에 따른 총액계상사업의 세부사업시행계획과 세부집행실적을 국회 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

총액계상은 예산편성단계에서 세부사업을 정하지 않고 총액규모만을 예산에 반영하는 것을 의미한다. 총액규모로 예산을 편성하는 이유는 세부사업별로 나누어 예산을 편성하는 것이 곤란하거나, 예산수요자가 집행단계에서 수요를 정하는 것이 예산집행의 효율성을 제고할 수 있기 때문이다.

총액계상 사업은 명확한 법적 근거<sup>1)</sup> 없이 구 「예산회계법 시행령」(제16조의2)<sup>2)</sup>에 따라 1994년부터 도입되어 시행되었으나, 「국가재정법」 제정 당시 이에 대한 근거 규정을 신설하였다.

「국가재정법」 제37조는 대상사업의 세부기준과 총 규모에 대한 제한비율은 시행령에 위임하고 있으며, 총액계상사업에 대한 사후통제의 강화를 위해 동 사업의 집행실적을 각 부처가 기획재정부장관에게 제출하도록 규정하고 있다.

1) 구 「예산회계법」 제35조(예산의 배정) 제5항에서는 각 중앙관서의 장이 예산에 총액으로 계상된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업에 대하여 예산배정 전에 사업시행계획을 수립하여 기획예산처장관과 협의하도록 규정하고 있는데, 이를 정부측에서는 법률적 근거로 인용하고 있으나 예산배정조항을 근거로 예산편성의 중요한 예외인 총액계상사업의 법적 근거로 보기는 무리가 있다.

2) 동 시행령 제16조의2에서는 총액계상사업의 대상사업을 열거하고 있다.

총액계상사업은 「국가재정법」 제정 이전에는 명확한 법적 근거 없이 구 「예산회계법 시행령」(제16조의2)에 따라 운용되었으나, 「국가재정법」 제정을 통해 명확한 법적 근거가 신설되었다.

「국가재정법」 제정 당시, 총액계상사업에 대한 법적 근거를 마련하면서 최소한의 대상 범위와 기준은 법률에서 명확히 정하여 행정부 재량의 범위가 무분별하게 확대되는 것을 경계하고자 하는 논의가 있었으나, 탄력적인 집행을 이유로 총액계상 사업의 대상에서부터 하위법령에 위임되고 있다.

[표 84] 총액계상 예산사업의 범위

「예산회계법 시행령」 제16조의2 (타) 일부개정 2005. 6. 30. 대통령령 제18885호	「국가재정법 시행령」 제12조 제정 2006. 12. 29. 대통령령 제19806호	「국가재정법 시행령」 제12조 일부개정 2010. 7. 9. 대통령령 제222685호
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국·사립대학 재정지원사업</li> <li>2. 경지정리사업</li> <li>3. 농업용수개발사업</li> <li>4. 공업기반기술개발사업</li> <li>5. 하천치수사업</li> <li>6. 일반국도건설사업</li> <li>7. 특정연구개발사업</li> <li>7의2. 지방자치법 제115조 제1항의 규정에 의한 지방채인수사업</li> <li>8. 기타 대규모 투자 또는 보조사업</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공업기반기술개발사업</li> <li>2. 하천치수사업</li> <li>3. 특정연구개발사업</li> <li>4. 그 밖의 대규모 투자 또는 보조사업</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도로보수 사업</li> <li>2. 도로안전 및 환경개선 사업</li> <li>3. 항만시설 유지보수 사업</li> <li>4. 수리시설 개보수 사업</li> <li>5. 수리부속지원 사업</li> <li>6. 문화재 보수정비 사업</li> <li>7. 제1호부터 제6호까지의 사업 외의 대규모 투자 또는 보조사업</li> </ol>

이 규정은 정부조직 개편에 따른 「정부조직법」 개정으로 기획예산처장관을 기획재정부장관으로 개정(제8차 (타)일부개정 2008. 2. 29. 법률 제8852호)한 것 이외에는 2006년 12월 동 법 제정 이후 개정된 바 없다.

## 2. 조문해설

### 가. 총액계상사업 대상

#### 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업

총액계상사업은 「국가재정법」 제37조에 따라 세부내용을 미리 확정하기 곤란하여 총액으로 예산에 계상하게 되는 사업이다. 즉, 총액계상사업은 주로 대상사업 또는 장소가 전국적으로 분포되거나 전국에 걸쳐 연례적으로 이루어지는 유지보수사업 등 세부사업별로 나누어 예산을 편성하는 것이 곤란하거나, 예산수요자가 집행 단계에서 수요를 정하는 것이 예산집행의 효율성을 제고할 수 있는 사업을 대상으로 한다.

「국가재정법」은 그 대상을 대통령령에 위임하고 있고, 「국가재정법 시행령」 제12조는 총액계상이 가능한 사업으로 ① 도로보수 사업 ② 도로안전 및 환경개선 사업 ③ 항만시설 유지보수 사업 ④ 수리시설 개보수 사업 ⑤ 수리부속지원 사업 ⑥ 문화재 보수정비 사업 ⑦ 제1호부터 제6호까지의 사업 외의 대규모 투자 또는 보조사업에 해당하는 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업(「국가재정법 시행령」 제12조제1항<sup>3)</sup>)으로 정하고 있다.

총액계상 예산사업은 세부적인 편성내역 없이 총액으로만 국회 예산안 심의가 이루어지고 있어 예산심의의 사각지대로서 국회의 예산심의권을 약화시킬 우려가 있다는 지적이 있다. 이에 대상사업의 범위와 기준을 법률에서 명확히 규정하여야 한다는 개정 논의가 있다.

---

3) 기획재정부는 「2012년 예산안 및 기금운용계획안 작성지침」에서 사회간접자본분야의 도로보수, 도로안전 및 환경개선, 항만시설 유지보수사업, 농어촌 분야의 수리시설 개보수, 문화 및 국방 분야의 문화재 보수정비 및 수리부속지원(추후 별도 협의) 이상 6개 사업을 총액계상대상사업으로 지정하고 있다.



[표 85] 총액계상사업 예산 현황: 2011~2012년도

(단위: 억원, %)

부처명	사업명	2011	2012	증감액	증감률
국토해양부	도로보수	4,859	5,102	243	5.0
	도로안전 및 환경개선	1,680	1,080	-600	-35.7
	항만시설 유지보수	1,077	790	-287	-26.6
농림수산식품부	수리시설 개보수	2,600	3,700	1,100	42.3
국방부	수리부속 지원	11,274		(총액사업제외)	
문화재청	문화재 보수정비	1,880	2,002	122	6.5
합 계		23,370	12,674	10,696	-45.8

자료: 기획재정부.

## 나. 총액계상사업의 한도

### 예산순계 기준 100분의 3의 범위

「국가재정법」은 총액계상사업의 총 규모를 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 대통령이 정하는 비율을 초과할 수 없도록 편성 가능 범위를 제한하고 있다(「국가재정법」 제37조제2항).

이는 총액계상사업이 예산안 심의단계에서 그 내역이 구체화되지 않기 때문에 국회의 예산심의를 제약할 우려가 있음에도 불구하고 행정부의 집행 자율성을 존중하고 효율적인 예산 집행을 도모하기 위해 예외적으로 인정하는 제도이므로 최소한으로 한정하여 운용하는 것이 바람직하기 때문이다.

「국가재정법 시행령」에 따라 이러한 총액계상사업의 총 규모는 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 100분의 3의 범위에서 편성할 수 있다(시행령 제12조제2항).

2011년 예산순계는 235.6조원이고, 2012년도 예산순계 248.6조원으로 각각 회계연도의 총액계상사업 예산규모는 1,000분의 5~100분의 1 수준으로 편성되고 있다.

[표 86] 순계 대비 총액계상사업 예산 현황: 2011~2012년도

(단위: 조원)

구 분	2011	2012
총액계상사업예산 총액(A)	2.3	1.3
예산 순계(B)	235.6	248.6
비중(A/B)	1.0%	0.5%

자료: 기획재정부.

그러나 총액계상 예산제도는 국회의 예산심의권을 본질적으로 침해할 소지가 있고, 이를 규정함에 있어서도 그 대상과 한도를 모두 시행령에 위임하고 있는 것은 국회의 입법권과 예산심의확정권에 미치는 영향이 심대한 것으로 보여진다.

#### 다. 총액계상사업의 절차

##### 예산편성 및 국회 심의단계

총액계상사업은 각 중앙관서가 기획재정부에 예산을 요구하는 단계에서 지역별 및 사업대상별 세부내역자료를 제출하지 않아 여타의 일반예산요구에 비해 비교적 자율성이 부여된다.

각 부처의 예산요구단계 이후 기획재정부는 ‘예산안편성지침 및 기준’을 통해 구체적인 총액계상 예산사업을 제시하고, 예산배분기준을 첨부하여 요구하도록 한다.

기획재정부는 각 부처에서 제출된 자료를 토대로 상세한 내역 없이 총액계상 사업별로 총액규모만을 결정하여 예산을 편성하며 세부적인 내역 없이 총액규모에 대해 국회의 심의·의결을 받는다.<sup>4)</sup>

4) 서울사회경제연구원, 「총액계상예산제도의 현황 및 개선방안」, 2003, pp. 9~10.

## 예산집행 및 결산 단계

예산이 국회에서 확정되면 통상 일반 사업은 대부분 연초에 기획재정부가 예산을 배정하지만 총액계상사업은 각 부처와 기획재정부가 사전협의를 한 후 예산을 배정하고 있다.

각 중앙관서의 장은 총액계상사업에 대하여 예산배정 전에 사업시행계획을 수립하여 기획재정부장관과 협의하여야 한다(「국가재정법」 제37조제3항). 협의내용은 예산집행의 기본방향, 예산배분원칙, 사업선정기준 등이다.

이때 기획재정부는 각 부처가 수립한 사업시행계획을 기초로 예산집행방향, 예산배분기준 등에 대해 판단한다. 기획재정부장관은 총액계상예산의 배분원칙만 정하고, 구체적인 배분내역과 예산의 집행은 각 중앙관서의 장이 자율적으로 결정한다.

또한, 각 중앙관서의 장은 회계연도 종료 후 3개월 이내에 총액계상사업의 세부집행실적을 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(「국가재정법」 제37조제3항).

## 라. 국회 사후 통제

총액계상사업은 예산편성에 있어 정부의 자율성을 보장하는 제도이므로 이에 상응하는 예산집행의 책임성을 확보하기 위해서는 동 사업에 대한 사후통제와 평가는 강화될 필요가 있다.

따라서 「국가재정법」은 총액계상사업의 세부사업시행계획과 세부집행실적을 국회 예산결산특별위원회에 제출하도록 정하고 있다(「국가재정법」 제27조제4항).

[표 87] 총액계상사업의 사업추진 절차

<p>① 대상사업 지정요구(각 부처 → 기획재정부) 및 대상사업 지정 (기획재정부, 예산안 편성지침에 포함): 4월말</p> <p>② 예산요구(각 부처 → 기획재정부): 6월말</p> <p>③ 예산안 편성(총액규모만 편성): 7~9월</p>
--

- ④ 국회 예산 심의·의결
- ⑤ 세부사업시행계획 수립(각 부처) → 기획재정부와 협의: 12월  
(집행방향·배분원칙·사업선정 원칙 등 정책사항만 협의, 구체적 배분내역은 부처 자율결정)
- ⑥ 예산배경(기획재정부 → 각 부처): 1월
- ⑦ 전 회계연도 세부집행실적 제출  
(각 부처 → 기획재정부): 회계연도 종료 후 3개월 이내
- ⑧ 당해 회계연도 세부사업시행계획 및 전 회계연도 세부집행실적 국회 예산결산 특별위원회 제출  
(각 부처 → 예산결산특별위원회)

자료: 국회예산정책처 제작성.

#### 마. 국회심의결과 총액계상사업 편성대상을 축소한 사례

총액계상은 예산 편성당시 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업에 대해 「국가재정법」 제37조에 따라 예외적으로 허용되는 것으로, 국회의 예산심의 단계에서는 그 구체적 집행계획을 알 수 없기 때문에 사업비 계상규모의 적정성을 파악하기 어렵다. 이에 필요 최소한의 범위 내에서만 계상하도록 그 규모를 통제하는 것이 바람직하다.

따라서 국회의 예산안 심의·확정권을 강화하기 위하여는 총액계상 제도의 취지에 부합하지 않는 사업은 총액계상 범위에서 제외하는 한편 예산 본래의 목적에 적합한 사업에 대해서만 집행하도록 할 필요가 있다.

### ① 국방부 의무장비획득사업을 포함한 장비획득사업의 총액계상 편성 제외

2009회계연도 예산안 및 기금운용계획안 심사 시 국회는 국방부의 ‘장비획득사업’이 국직기관의 경우 비총액 계상사업으로, 육·해·공군의 경우(육·해·공군의 기동장비, 화력장비) 총액계상사업으로 편성되고 있으나, 국직기관과 각 군의 장비획득 사업이 물량의 차이만 있을 뿐 실질적으로 차이가 없고, 총액계상 사업 대상인 대규모 투자 또는 보조사업으로 보기도 어렵다고 보아 장비획득 단위사업을 총액계상에서 제외하도록 부대의견을 제시하였다.<sup>5)</sup>

이에 2010년 예산안 편성시부터 동 사업은 총액계상에서 제외되어 세부내역을 반영하여 예산안을 편성하게 되었다.

### ② 국토해양부 위험도로개선사업의 총액계상대상에서 분리

2010회계연도 결산 심사 결과 시정요구사항으로 국회는 총액계상사업인 ‘도로안전 및 환경개선’ 중 사업별 우선순위와 사업위치가 기본계획에 미리 결정되어 세부내역을 파악할 수 있는 위험도로개선사업은 총액계상의 본 취지에 부합하지 않으므로 총액계상사업에서 제외하도록 제도개선을 요구하였다.<sup>6)</sup>

이에 2012년 예산안 편성시에 ‘도로안전 및 환경개선’ 사업에서 ‘위험도로개선사업’을 분리하여 별도의 세부사업으로 편성하였다.

5) 예산결산특별위원회, 「2009회계연도 예산안 및 기금운용계획안 심사보고서」, 2008, pp. 469~470.

6) 예산결산특별위원회, 「2010회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건」, 2011, pp. 1808~1810.

## 제38조

## 예비타당성조사

제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.

④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

예비타당성조사는 대규모 공공투자사업에 대한 사전 검증을 강화하여 무분별한 투자로 인한 예산낭비를 방지하기 위해 1999년에 도입된 제도이다. 그러나 당초 이 제도는 법적근거 없이 구 기획예산처의 내부 기준인 ‘예비타당성 운용지침’에 따라 운용되어 왔다.<sup>1)</sup>

이에 「국가재정법」은 기획예산처장관이 대규모사업에 대한 예산편성 전에 예비타당성조사를 실시하도록 법적 근거를 마련하되, 대상사업의 선정은 시행령에 위임하고, 구체적인 절차와 방법 등도 기획재정부장관이 정하는 지침에 의하도록 규정하였다.

「국가재정법」 제38조는 구 「예산회계법」에 근거를 두지 않고 운용되고 있는 예비타당성조사제도에 대하여 법률적 근거를 마련함으로써 예비타당성조사제도의 투명성과 실효성을 제고하고자 신설되었다.

1) 구 「예산회계법 시행령」 제9조의2는 예비타당성 대상사업과 단계별 예산편성의무에 관한 사항을 정하고 있었다. 그러나 동 조항은 예비타당성조사 대상사업을 총사업비가 500억원 이상인 사업으로 건설공사가 포함된 사업으로 규정하고, 사업추진단계를 예비타당성조사 → 타당성조사 → 설계 → 보상 → 착공의 순으로 진행하며, 원칙적으로 예산도 단계별로 반영하도록 규정한 것으로서 예비타당성조사의 직접적인 근거로 보기는 어려운 측면이 있었다.

제8차 타법 개정(법률 제8852호, 2008. 2. 29.)을 통해 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관을 기획재정부장관으로 변경하였고, 제30차 개정(법률 제10288호, 2010. 5. 17.)을 통해 대규모사업에 대한 예비타당성조사를 실시한 경우 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 보고하도록 개정하였다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제8차 (타)일부개정 2008. 2. 29. 법률 제8852호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p>제38조 (예비타당성조사) ① <u>기획예산처장관</u>은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획예산처장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.</p> <p>③ <u>기획예산처장관</u>은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.</p> <p>④ <u>기획예산처장관</u>은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사</p>	<p>제38조 (예비타당성조사) ① <u>기획재정부장관</u>은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 있다.</p> <p>③ <u>기획재정부장관</u>은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.</p> <p>④ <u>기획재정부장관</u>은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사</p>	<p>제38조(예비타당성조사) ① <u>기획재정부장관</u>은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, <u>그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.</u></p> <p>② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.</p> <p>③ <u>기획재정부장관</u>은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.</p> <p>④ <u>기획재정부장관</u>은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사</p>

방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.	방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.	방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.
--	--	--

## 2. 조문해설

### 가. 예비타당성조사의 개념

예비타당성조사는 대규모 신규사업에 대한 사전 타당성 검증·평가를 통해 재정부의 신규투자를 투명하고 공정하게 결정함으로써 예산낭비를 방지하고 재정부의 효율성을 제고하기 위한 제도이다.

#### 타당성조사와의 차이점

예비타당성조사는 예산반영 여부 및 투자 우선순위를 결정하기 위한 개략적인 조사로서 사업의 경제적·정책적 타당성을 검토하는 반면, 타당성조사는 예비타당성 조사를 통과한 사업을 대상으로 본격적인 사업 착수를 위한 기술적 측면을 검토하는 것이다. 이에 예비타당성조사는 상대적으로 단기간 동안(6개월) 소규모 예산(1억 원 미만)으로 기획재정부가 일괄하여 추진하며, 타당성조사는 사업을 시행하는 주무 부처가 적정한 예산을 투입하여 추진한다.

예비타당성조사 예산은 예비타당성조사 전문기관인 한국개발연구원(KDI)의 재정투자평가사업을 위한 출연금(국무총리실 소관 일반회계 출연연구기관 출연사업)으로 편성되며, 타당성조사 예산은 각 부처의 개별 사업예산의 기본조사설계비로 편성된다.

예비타당성조사는 「국가재정법」에 근거를 두고 있으나, 타당성조사는 「건설기술관리법 시행령」<sup>2)</sup> 또는 「국가통합교통체계효율화법」<sup>3)</sup> 등에 따라 실시한다.

2) 「건설기술관리법 시행령」 제57조(타당성 조사) ① 발주청은 시행하려는 건설공사에 대하여 타당성 조사를 하여야 한다. 다만, 총공사비가 500억원 미만으로 예상되는 건설공사로서 발주청이 그 건설공사의 특성상 타당성 조사를 할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.



## 나. 대상사업의 범위

### 대상사업

「국가재정법」 제38조는 예비타당성조사를 실시해야하는 대규모 사업을 대통령령으로 위임하고 있다. 「국가재정법 시행령」 제13조4)에 따르면 예비타당성조사 대상사업은 ① 총사업비가 500억원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설사업(토목, 건축 등 건설공사가 포함된 사업), 정보화 사업, 국가연구개발사업과 ② 중기재정지출이 500억원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업이다. 예비타당성조사는 국가직접시행사업, 국가대행사업, 지방자치단체보조사업, 민간투자사업 등 정부 재정지원이 포함되는 모든 사업을 대상으로 한다.

여기서 총사업비란 설계비, 보상비, 공사비 등 사업추진과 관련된 모든 경비를 말하며, 국가 부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관 부담분 및 민간 부담분 등을 포함한다. 사업기간의 정함이 없이 계속 추진되는 사업의 경우에는 5년간의 사업비 합계를 기준으로 예비타당성조사 대상여부를 판단한다.

추정 총사업비가 500억원 미만 사업이라도 사업추진과정에서 500억원 이상으로 증액될 것이 명백한 사업은 기획재정부장관이 직권으로 예비타당성조사를 수행한다.

- 
- 3) 「국가통합교통체계효율화법」 제18조(타당성 평가) ① 공공기관의 장 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사업시행자(같은 법 제9조제1항에 따라 사업을 제안한 자를 포함한다. 이하 “교통시설개발사업 시행자”라 한다)는 공공교통시설의 신설·확장 또는 정비사업(이하 “공공교통시설 개발사업”이라 한다)이 포함된 국가기간교통망계획, 중기투자계획 등을 수립하거나 공공교통시설 개발사업을 시작하기 전에 제2항에 따른 투자평가지침에 따라 해당 계획 또는 사업의 타당성을 평가하여야 한다.
- 4) 「국가재정법 시행령」 제13조(예비타당성조사) ① 법 제38조제1항에서 “대통령령이 정하는 대규모 사업”이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 다만, 제4호의 사업은 법 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업을 말한다.
1. 건설공사가 포함된 사업
  2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
  3. 과학기술기본법 제11조에 따른 국가연구개발사업
  4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

## 면제사업

불필요한 예산의 낭비와 사업추진 지연을 방지하기 위하여 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업, 문화재 복원사업, 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업 등은 예비타당성조사에서 제외한다(「국가재정법 시행령」 제13조제2항).<sup>5)</sup>

[표 88] 예비타당성조사 면제사업

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순 개량 및 유지보수사업
6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업
8. 삭제 <2011. 12. 30.><sup>6)</sup>
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 융자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업

5) 2009년 3월에 개정된 「국가재정법 시행령」에 의하여 예비타당성조사 면제대상에 ‘재해예방사업 등’이 추가되었다. 그러나 ‘지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업’ 등 그 대상이 포괄적으로 규정되어 있어 행정부의 자의적인 운영의 소지를 방지하고, 동 제도의 투명성과 실효성을 제고하기 위해서는 현행 시행령 제13조제2항에 규정하고 있는 예비타당성조사 면제대상 사업을 직접 법률에 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다는 지적이 있다.

6) 2011년 12월에 개정된 「국가재정법 시행령」은 제8호의 규정(기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업)을 삭제함으로써 단순 소득이전 목적사업에 대해서도 정책적 타당성을 중심으로 장기비용추계, 효율적인 전달체계 등을 제시하는 타당성 분석을 실시하도록 하였다.

민간투자사업 중 민간제안사업은 예비타당성조사 대상에서 제외하고 공공투자관리센터에서 수행하는 적격성조사로 대체한다(「예비타당성조사 운용지침」 제5조제3항). 기금 사업 중 여유자금 등을 활용하여 수입증대를 주요 목적으로 하는 사업은 ‘기금운용계획안 작성지침’의 규정에 따라 객관적이고 공신력 있는 기관이 수행하는 수익성 분석결과 또는 타당성 조사 등으로 예비타당성조사를 대체한다(「예비타당성조사 운용지침」 제11조제2항).

## 다. 예비타당성조사의 추진 절차

### 대상사업의 선정방법

예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다(「국가재정법」 제38조제2항). 다만, 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 반드시 예비타당성조사를 실시하여야 한다(「국가재정법」 제38조제3항).

기획재정부장관은 예비타당성조사 대상사업의 선정기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다(「국가재정법」 제38조제4항). 현재 이에 관하여는 「예비타당성조사 운용지침」이 있다.

### 대상사업의 선정시기

각 중앙관서의 장은 예비타당성조사 대상에 해당하는 사업을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하고자 하는 경우에는 조사에 소요되는 기간을 감안하여 원칙적으로 ‘사업 시행 전전년도’까지 기획재정부장관에게 예비타당성조사를 요구하여야 한다. 다만, 사업추진이 시급하고 불가피한 사유가 있는 경우 다음 연도 신규 예정사업에 대해 예비타당성조사를 요구할 수 있다.

이에 중앙관서의 장은 매년 2회(상반기 12월, 하반기 8월) 사업의 명칭·개요·필요성 등을 명시한 예비타당성조사 요구서를 기획재정부장관에게 제출하여 예비타당성조사를 요구할 수 있다(「국가재정법 시행령」 제13조제3항). 각 중앙관서의 장이 2개 이상의 사업에 대한 예비타당성조사를 요구하는 경우에는 향후 중장기 재정운용계획, 국가 정책방향, 기타 분야별 형평성 등을 고려하여 사업간 우선순위를 결정

하고 이를 예비타당성조사 요구서에 반영하여야 한다. 실제로 상반기는 12~2월, 하반기는 8~10월에 대상사업을 선정하고 있다.

도로, 철도 등의 중장기계획과 같이 해당 계획에 포함된 개별사업 간에 상호연계성이 높고 우선순위에 영향을 미칠 가능성이 있는 경우에는 계획에 포함된 개별사업들에 대하여 일괄 예비타당성조사를 실시할 수 있다.

## 대상사업의 선정결정

기획재정부장관은 각 중앙관서의 장의 요구에 따라 또는 직권으로 당해 사업의 관련 중·장기 투자계획과의 부합성 및 사업추진의 시급성 등을 검토하여 예비타당성조사의 실시여부를 결정하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제13조제4항). 기획재정부장관은 대상사업 선정시 ①사업계획의 구체성 ②사업 추진의 시급성 ③국고지원의 요건 ④지역균형발전 요인(R&D 사업의 경우는 기술개발 필요성) 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

기획재정부장관은 예비타당성조사를 실시하기로 결정한 경우에는 조사대상사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 그 타당성 여부를 판단하고, 그 결과를 공개하여야 한다(「국가재정법」 제38조제5항).

## 라. 예비타당성 조사 분석 체계

### 전문기관 의뢰

기획재정부장관은 예비타당성조사를 관련 전문기관에 의뢰하여 실시할 수 있다(「국가재정법 시행령」 제13조제6항). 현재 예비타당성조사는 기획재정부장관의 요청에 의해 한국개발연구원(KDI), 공공투자관리센터(PIMAC)에서 총괄하여 수행한다. 다만, 순수 국가연구개발사업의 경우에는 한국과학기술기획평가원(KISTEP)에서 총괄하여 수행한다(「예비타당성조사 운용지침」 제28조).

예비타당성조사의 경우 한국개발연구원(KDI)과 한국과학기술기획평가원(KISTEP)으로 전문기관을 한정하고 있으나, 「환경영향평가법」<sup>7)</sup>에 따라 실시하는 환경영향평가의 경우 환경영향평가업의 대행제도를 통해 평가업무의 수행주체를 다양화하고 있다.

7) 「환경영향평가법」 제53조(환경영향평가의 대행 등) ① 환경영향평가 등을 하려는 자는 다음 각 호의 서류(이하 “환경영향평가서등”이라 한다)를 작성할 때에는 제54조제1항에 따라 환경영향평가업의 등록을 한 자(이하 “환경영향평가업자”라 한다)에게 그 작성을 대행하게 할 수 있다.

## 조사분석방법

기획재정부장관은 예비타당성조사를 실시하기로 결정한 경우에는 조사대상사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여 그 타당성 여부를 판단하고, 그 결과를 공개하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제13조제5항). 이러한 예비타당성조사는 크게 경제성 분석, 정책적 분석 그리고 다기준분석인 종합평가로 이루어진다.

### ① 경제성 분석

경제성 분석은 사업의 경제적인 가치에 대한 분석으로 B/C분석, 즉 비용(특정사업의 추진을 위한 총 비용)과 편익(특정사업의 국민후생에 대한 공헌)의 현재가치의 비율을 도입하여 조사를 수행한다. 일반적으로  $B/C \geq 1$ 이면 경제적 타당성을 확보한 것으로 본다.

### ② 정책적 분석

정책적 분석은 사업시행에 따른 비용 및 편익을 계량화 할 수 없어 B/C분석에 포함되지는 않지만 타당성 분석시 고려해야 할 평가요소를 분석한다. 정책적 분석 항목에는 지역균형발전(지역낙후도, 지역경제과급효과), 정책의 일관성 및 추진의지(관련계획 및 정책방향과의 일치성, 사업추진의지 및 선호도), 사업추진상의 위험요인(재원조달 가능성, 환경성 평가)등이 포함된다.

### ③ 종합평가

종합평가(AHP분석)는 경제적 타당성(B/C비율), 정책적 분석항목 등을 종합적으로 고려하여 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석<sup>8)</sup>으로 제시하는 것이며, 통상  $AHP \geq 0.5$ 이면 사업시행이 바람직한 것으로 본다. 이러한 AHP분석은 사업에 대한 충분한 지식과 객관성을 확보한 전문가를 참여시킨 후 이들의 의견을 수렴하여 종합적인 사업타당성을 평가하는 것이다.

8) 「예비타당성조사 운용지침」은 종합평가 시 분석점수 반영 비중을 건설사업(경제성 40~50%, 정책성 25~35%, 지역균형발전 20~30%), R&D, 정보화 사업(B/C 분석시: 경제성 40~50%, 기술성 30~40%, 정책성 20~30%), 기타 재정사업(경제성 25~50%, 정책성 분석 50~75%)으로 두고 있다.

## 조사 기간

예비타당성조사 기간은 4개월을 원칙으로 하되, 대상사업의 성격 등에 따라 기간을 연장 또는 단축할 수 있다(「예비타당성조사 운용지침」 제30조). 통상적으로는 예비타당성조사에는 6~7개월 가량이 소요되는 것으로 알려져 있다.

## 조사결과의 활용

기획재정부장관은 예비타당성조사 결과를 공개하여야 한다. 예비타당성조사를 거쳐 타당성이 인정된 경우에 한해 본 타당성조사 및 기본계획 수립을 위한 예산을 요구할 수 있다. 일반적으로 경제적 타당성을 나타내는 편익/비용 비율(B/C)이 1이상이거나 지역균형발전, 지역낙후도 등의 정책적 판단사항을 종합한 AHP(위계적 분석방법) 분석 결과 사업시행지수가 0.5이상일 경우 사업의 타당성이 확보되었다고 판단한다.

예비타당성조사가 이미 실시된 사업은 소요되는 인력·예산 등 행정력 낭비를 막고 무리한 사업 추진을 차단하기 위해 원칙적으로 재조사를 요구할 수 없지만, 이미 수행된 예비타당성조사 결과를 변경할 수 있을 정도로 해당 사업과 관련된 경제·사회적 여건이 객관적으로 변동된 경우 또는 기존 예비타당성조사 결과 반영 등을 통해 전면적으로 사업을 재기획한 경우에는 예비타당성조사를 재요구할 수 있다(「예비타당성조사 운용지침」 제21조).

## 마. 유사 제도

### 사업계획 적정성 검토(구 간이예비타당성조사)

사업계획 적정성 검토는 예비타당성조사 중 적정 사업규모 및 비용분석만을 간략하게 분석하는 제도로서 예비타당성조사 회피를 위한 의도적인 사업비 규모 축소, 비용검토 부실<sup>9)</sup> 등을 방지하기 위하여 2008년 5월에 도입한<sup>10)</sup> 간이 예비타당성조

9) 예) 한국해양수산연구원 이전사업 (당초) 454억원 → (변경 요구) 750억원.  
청소년 스페이스 캠프 건립 (당초) 480억원 → (변경 요구) 1,413억원.

10) 법률 또는 시행령이 아닌 예비타당성조사 운용지침에 근거를 두고 있어 법적 근거를 마련할 필요성도 있다.

사1)의 명칭이 변경된 제도이다.

사업계획 적정성 검토 적용 대상은 토목·건축, 정보화, R&D(순수R&D 제외) 중 ① 추정 총 사업비가 400억원 이상 500억원 미만의 신규 사업 ② 법정시설이나 국가 정책적으로 추진여부가 이미 결정되어 예비타당성조사가 면제된 사업 ③ 기타 기획재정부장관이 재정사업평가자문회의 의견수렴을 거쳐 간이 예비타당성조사가 필요하다고 판단한 사업 중 비용 검토 필요 사업이다.

사업계획 적정성 검토는 본 예비타당성조사의 절차를 간소화하여 적정 사업규모 및 비용분석만을 수행하는 것으로 예비타당성조사의 비용추정 방식에 따라 실시하며, 조사기간은 약 2개월 정도가 소요된다.

기획재정부장관은 사업계획 적정성 검토를 통한 비용분석 결과, 총사업비가 500억원 이상으로 산정된 경우 해당 부처에 향후 예비타당성조사를 거치도록 통보한다.

### 교통시설투자평가제도

「국가통합교통체계효율화법」<sup>12)</sup>은 총사업비 300억원 이상의 공공교통시설 개발 사업이 포함된 국가기간교통망계획, 중기투자계획 등을 수립하거나 개발사업을 시행하려는 교통시설개발 사업시행자는 국토해양부장관이 정한 교통시설 투자평가지침에 따라 교통시설투자의 타당성을 평가하도록 한다.

이 때 타당성조사는 ① 교통 관련 계획의 수립 단계에서 해당 계획에 포함될 예정인 공공교통시설 개발사업을 대상으로 하는 계획 타당성 평가와 ② 개별적인 공공교통시설 개발사업을 본격적으로 착수하기 위해 구체적으로 해당 사업계획을 수립하거나 기본설계를 추진하는 단계에서 해당 개별사업을 대상으로 실시하는 타

11) 「예비타당성조사 운용지침」 제13조(사업계획 적정성 검토) 기획재정부장관은 필요한 경우 제 11조의 규정에 의한 예비타당성조사 면제 사업에 대하여 예비타당성조사 방식에 준하여 채 원조달방안, 중장기 재정소요, 효율적 대안 등의 분석을 통해 적정 사업규모를 검토하고 그 결과를 예산편성 및 기금운용계획 수립에 반영 할 수 있다.

12) 「국가통합교통체계효율화법」 제18조(타당성 평가) ① 공공기관의 장 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 사업시행자(같은 법 제9조제1항에 따라 사업을 제안한 자를 포함한다. 이하 “교통시설개발사업 시행자”라 한다)는 공공교통시설의 신설·확장 또는 정비사업(이하 “공공교통시설 개발사업”이라 한다)이 포함된 국가기간교통망계획, 중기투자계획 등을 수립하거나 공공교통시설 개발사업을 시작하기 전에 제2항에 따른 투자평가지침에 따라 해당 계획 또는 사업의 타당성을 평가하여야 한다.

당성 평가로 구분된다.

교통시설개발사업 시행자는 교통시설 개발사업에 대한 타당성 평가 실시 결과와 예비타당성조사 실시 결과 간에 현저한 차이가 발생한 경우에는 국토해양부장관과 협의를 거쳐 관계 행정기관의 장에게 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다.

또한 교통시설 개발사업에 대한 타당성 평가서의 작성 당시에 예측하지 못한 교통 수요 등이 발생한 경우 타당성 재평가를 실시하여야 한다.

[표 89] 타당성 제도 비교

구 분	예비타당성조사	타당성조사	
		타당성평가	타당성조사
근 거 법	국가재정법	국가통합교통체계효율화법	건설기술관리법
업무주관	기획재정부	공공기관의 장 및 민간투자사업시행자	사업주무부서(발주처)
대상사업	총사업비가 500억원이상 + 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 토목·건축공사, 정보화, 연구개발사업 등	총사업비 300억 이상인 공공교통시설	시행하고자 하는 건설공사 (공사비 500억원 미만은 예외 가능)
실시시기	사업시행 전전연도	기본계획수립 혹은 기본설계추진 단계	예비타당성조사 이후 기본설계 이전 (기본계획 및 설계와 통합발주 가능)
준용지침	예비타당성조사지침	교통시설투자평가지침	지침언급 없으나 타당성평가와 동일

자료: 국토해양부 제공자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성.

### 바. 연도별 예비타당성조사 실시 현황

예비타당성조사제도가 도입된 1999년부터 2011년까지 총 588건(272.4조원)의 예비타당성조사를 실시하여 이 중 37%인 220개 사업, 금액으로는 43%인 117.8조원



에 해당하는 사업에 대하여 타당성이 낮아 중·장기적으로 검토가 필요한 것으로 분석되었다.<sup>13)</sup>

[표 90] 연도별 예비타당성조사 실시 현황: 1999~2011년도

(단위: 건, 조원, %)

연도	조사대상				타당성 있음			중·장기적으로 검토 필요			
	건수	사업비	건수	비율	사업비	비율	건수	비율	사업비	비율	
1999	19	27.2	12	63	7.4	27	7	37	19.8	73	
2000	30	14.0	15	50	6.1	44	15	50	7.9	56	
2001	41	19.8	14	34	6.5	33	27	66	13.3	67	
2002	30	16.2	13	43	6.2	38	17	57	10.0	62	
2003	33	21.5	20	61	17.5	81	13	39	4.0	19	
2004	55	18.7	41	75	13.3	71	14	25	5.4	29	
2005	30	12.4	19	63	8.4	68	11	37	4.0	32	
2006	52	21.5	28	54	9.3	43	24	46	12.2	57	
2007	45	16.7	26	58	10.5	63	19	42	6.2	37	
2008	43	11.0	28	65	5.2	47	15	35	5.8	53	
2009	72	35.3	48	67	24.9	71	24	33	10.4	29	
2010	77	35.2	59	77	23	65	18	23	12.2	35	
2011	61	23	45	74	16.3	71	16	26	6.6	29	
합계	588	272.4	368	63	154.6	57	220	37	117.8	43	

자료: 기획재정부, 2012. 1.

#### 사. 2012년 예산안에 반영된 신규 사업 예비타당성 조사 현황<sup>14)</sup>

2012년 신규사업 중 총 사업비 500억원 이상인 대규모 신규사업은 총 신규사업 수의 16.1%인 57개이고, 예산안은 신규사업 총 예산안의 52.8% 수준인 2조 5,114억원이다.

13) 예비타당성조사제도가 도입되기 이전인 1994~1998년까지 각 부처의 자체 타당성 조사결과 총 33건 중 단 1건(울릉도 공항건설)만 타당성이 없는 것으로 분석되었다.

14) 국회예산정책처, 「2012년도 예산안 중점분석 II」, 2011, pp. 252~269.

이 중 예비타당성조사를 받은 사업은 21개<sup>15)</sup>이고, 국토해양부의 울산대교 및 접속도로건설 사업은 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민자적격성 조사로 대체하였다. 예비타당성조사 면제 대상사업은 교육과학기술부의 대학생학비지원 사업 등 33개 사업이고, 예비타당성조사 대상에 해당함에도 불구하고 예비타당성조사를 받지 않은 사업은 보건복지부의 한국의료분쟁조정 중재원 지원 사업 등 2개 사업<sup>16)</sup>이다.

[표 91] 2012년 예산안에 반영된 신규 사업 예비타당성 조사 현황

(단위: 건)

예타대상 신규사업	시행	미시행		
		민자적격성조사	면제	대상이나 미시행
57	21	36		
		1	33	2

자료: 국회예산정책처, 「2012년도 예산안 중점분석 Ⅱ」을 기초로 재작성.

예비타당성조사를 받은 사업 중 경제성분석결과 B/C가 1 미만이나 예산안이 편성된 사업은 지식경제부의 나노융합2020 등 8개 사업이 있는데, 이들 사업은 사업 시행과정에서 경제적 타당성을 향상시킬 수 있는 방안에 대한 검토가 필요하다.

또한 총사업비가 500억원 미만이나 국가재정이 300억원 이상인 사업(24개), 총사업비가 500억원 이상이나 국가재정이 300억원 미만인 사업(1개) 등으로 예비타당성조사 대상 사업과 사업규모면에서 큰 차이가 없으나 현행 법령상 조사대상에서 제외되는 사업들에 대해서도 사전계획 적정성 검토(구 간이 예비타당성조사) 등을 활용한 검토가 필요하다.

15) 기획재정부의 병무청 공익근무요원 교육원 설립 사업은 총 사업비가 464억원이나 예비타당성 조사를 실시하였으며, 예비타당성조사 실시결과 B/C가 1.14, AHP가 0.681로 나와 사업실시 타당성이 있는 것으로 나타났다.

16) 2012년 예비타당성조사를 시행할 예정이거나 2012. 3. 현재 기획재정부와 예비타당성조사면제 여부를 협의 중인 것으로 설명하고 있다.

## 아. 국회 요구와 관련된 법률 개정

현행 「국가재정법」 제38조제3항은 국회가 의결하여 요구하는 사업에 대하여는 기획재정부장관이 예비타당성조사를 실시하도록 규정하여 예비타당성조사 실시여부가 사실상 정부의 결정만으로 이루어지는 것을 보완하고 있다.

그러나 현행 규정은 국회 의결의 주체가 명확하지 않은 바, 이를 본회의 의결로 해석할 경우 회의가 자주 열리지 않아 현실적으로 예비타당성조사 요구를 의결하기가 쉽지 않다. 이에 2009년 5월 22일 발의된 「국가재정법 일부개정법률안」은 ‘국회 본회의 또는 예산결산특별위원회의 의결’로서 예비타당성 조사요구를 정하도록 명확히 규정하여 법률 시행과정에서 발생할 수 있는 논란을 사전에 방지하고, 정부의 재정남용을 견제할 수 있는 실효적 수단을 확보하고자 하였다.

이 개정안은 2012년 2월 16일 국회 기획재정위원회를 통과하여 5월 현재 법제사법위원회에 체계·자구심사를 위해 계류 중이다.

제39조(대규모 개발사업예산의 편성) ① 각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 대규모 개발사업에 대하여는 타당성조사 및 기본설계비·실시설계비·보상비(담수물지역에 대하여 보상하는 경우와 공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 대하여 보상하는 경우를 제외한다)와 공사비의 순서에 따라 그 중 하나의 단계에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 당해 연도의 예산으로 요구하여야 한다. 다만, 부분완공 후 사용이 가능한 경우 등 사업의 효율적인 추진을 위하여 기획재정부장관이 불가피하다고 인정하는 사업에 대하여는 2단계 이상의 예산을 동시에 요구할 수 있다.<개정 2008.2.29>

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.

<개정 2008.2.29, 2012.3.21>

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 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

<신설 2012.3.21>

※ 제39조제2항 및 제3항의 개정규정은 2014년 1월 1일부터 시행하며, 제39조제2항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정되는 사업부터 적용한다.

## 1. 취지 및 연혁

대규모 개발사업예산의 편성은 타당성조사, 기본설계 및 보상, 공사 등 일련의 순서에 따라 진행되는 사업예산에 대해 적정 예산을 편성토록 하여 대규모 개발사업의 무분별한 추진에 따른 예산 낭비나 비효율을 방지하기 위한 제도이다.

이러한 대규모 개발사업예산의 편성제도는 「국가재정법」 제정 이전에는 법률이 아닌 구 「예산회계법 시행령」<sup>1)</sup>에 규정되어 있었다.

이에 「국가재정법」은 동 제도의 법적근거를 마련함으로써 제도 운용상 투명성 및 실효성을 제고하고자 하였다. 다만, 법률에서는 대규모개발사업의 범위를 포괄적으로 시행령에 위임하고 있어 법률에서 그 기준을 구체화할 필요가 있다는 논의가 있다.

「국가재정법」은 제정 당시 구 「예산회계법 시행령」 제9조의2에 규정되어 있던 대규모 개발사업의 단계적 예산 편성제도에 관한 규정을 제29조에 신설하였다. 동 규정은 정부조직법 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관을 기획재정부장관으로 개정(제8차 (타)일부개정 2008. 2. 29. 법률 제8852호)하였으며, 제39차 일부개정(2012. 2. 27. 법률 제11378호)에서 국가기간 교통망 구축을 위해 필수적인 사업, 재해복구를 위해 시급히 추진하는 사업 등의 대규모 개발사업의 경우 계속비로 예산안을 편성하도록 하는 조문을 신설하면서 관련 규정을 정비하였다. 이는 대규모 개발사업 예산 가운데 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업에 대하여는 분산 투자에 따른 사업 지연, 총사업비 증가, 착수 후 불이행 등을 최소화하기 위해 계속비로 예산안을 편성하도록 할 필요가 있으나, 계속비를 급격하게 확대하기 어려운 점이 있음을 감안하여 계속비 편성을 원칙으로 하되 그 대상을 법률에 명시한 것이다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제8차 일부개정 2008. 2. 29. 법률 제8852호	제39차 일부개정 2012. 3. 21 법률 제11378호
제39조(대규모 개발사업 예산의 단계별 편성) ① (생략)	제39조(대규모 개발사업 예산의 단계별 편성) ① (생략)	제39조(대규모 개발사업 예산의 편성) ① (생략)

1) 「예산회계법 시행령」 제9조의2는 총사업비가 500억원 이상인 사업으로서 건설공사가 포함된 사업으로서 건설공사가 포함된 사업(대규모개발사업)에 대해 타당성조사비, 기본설계비, 실시설계비, 보상비, 공사비 순서에 따른 단계별 예산편성을 규정하였다.

<p>② <u>기획예산처장관은 제1항의 규정에 따른 대규모 개발사업에 대하여는 동항의 규정에 따른 요구에 따라 단계별로 당해 연도에 필요한 예산안을 편성하여야 한다. 이 경우 전체공정에 대한 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업에 대하여는 그 사업이 지연되지 아니하도록 예산안을 적정하게 편성하여야 한다.</u></p>	<p>② <u>기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 대규모 개발사업에 대하여는 동항의 규정에 따른 요구에 따라 단계별로 당해 연도에 필요한 예산안을 편성하여야 한다. 이 경우 전체공정에 대한 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업에 대하여는 그 사업이 지연되지 아니하도록 예산안을 적정하게 편성하여야 한다.</u></p> <p><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p>② <u>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.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>국가기간 교통망 구축을 위하여 필수적인 사업</u></li> <li>2. <u>재해복구를 위하여 시급히 추진하여야 하는 사업</u></li> <li>3. <u>공사가 지연될 경우 추가 재정부담이 큰 사업</u></li> <li>4. <u>그 밖에 국민편익, 사업성격 및 효과 등을 고려하여 시급히 추진할 필요가 있는 사업</u></li> </ol> <p>③ <u>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.</u></p>
---	---	---

## 2. 조문해설

### 가. 단계별 예산편성의 대상

「국가재정법」은 대통령이 정하는 대규모 개발사업의 경우 ① 타당성조사 및 기본설계비 ② 실시설계비 ③ 보상비 ④ 공사비의 순서로 단계별 예산편성이 가능함을 정하고 있다(「국가재정법」 제39조제1항). 이 때 대규모 개발사업은 총 사업비가 500억원 이상인 개발사업과 총사업비가 200억원 이상인 건축사업으로서 각 중앙관서의 장은 이러한 사업에 대하여 위에서 정한 단계 중 하나의 단계에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 당해 연도의 예산으로 요구하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제14조).

### 나. 단계별 예산편성의 원칙

#### 연도별 한 단계 예산 편성

단계별 예산편성의 대상에 해당하는 사업은 ① 타당성조사 및 기본설계비 ② 실시설계비 ③ 보상비 ④ 공사비의 순서에 따라 그 중 하나의 단계에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 한 회계연도의 예산으로 요구하여야 한다.

타당성조사는 사전계획 수립과정에서 사업실현의 가능성을 연구·조사하는 것으로서, 기획재정부에서 소규모 예산으로 예산 투입 필요여부에 대해 평가하는 예비타당성조사와 달리 타당성조사는 예비타당성조사 이후에 주무부처가 기술적인 사항을 정밀하게 검토하고 실제 사업시행이 가능한 대안들에 대해 타당성을 비교·평가하는 것을 말한다.

기본설계는 예비타당성조사, 타당성조사 및 기본계획을 감안하여 시설물의 규모, 개략 공사방법 및 기간, 개략 공사비 등에 관한 조사, 분석, 비교·검토를 거쳐 최적안을 선정하고 기술적, 경제적 시행가능성 등에 대해 검토하는 것을 말한다. 기본설계비는 ‘타당성조사 및 기본설계’, ‘기본설계’, ‘기본조사’라고도 한다.

실시설계는 공사입찰에 대비한 설계로서 기본계획 및 기본설계를 기초로 공사의 내용, 지형, 공사기간 등을 감안하여 공사기술과 공사비에 관한 모든 사항을 상세히 설계하는 것을 말한다. 실시설계비는 타당성조사 및 기본조사설계 후 해당사

업 추진을 확정된 경우에 한하여 반영하는 것이 타당하다.

대규모 개발사업의 경우 선보상 후착공이 원칙이다. 보상비에는 댐 수몰지역에 대해 보상하는 경우와 공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 대하여 보상하는 경우를 제외한다.

### 예외적 2단계 편성 허용

원칙적으로 대규모 개발사업은 한 회계연도에 하나의 단계에 소요되는 예산을 편성하여야 하나, 부분완공 후 사용이 가능한 경우 등 사업의 효율적인 추진을 위하여 기획재정부장관이 불가피하다고 인정하는 사업에 대하여는 2단계 이상의 예산을 동시에 요구할 수 있다.

「2012년도 예산안 작성 세부지침」은 보상협의를 상당 기간이 소요되는 등 사업 추진을 위해 불가피한 경우에 토지보상 2차년도부터 시설비를 반영할 수 있도록 하고, 2012년 상반기에 실시설계가 완료되고 사업추진의 시급성이 높거나 소규모사업의 경우에는 예외적으로 설계비와 함께 공사비(시설비)를 반영할 수 있도록 정하고 있다.

### 다. 적정 예산의 편성 의무

기획재정부장관은 대규모 개발사업에 대하여는 단계별로 당해 연도에 필요한 예산안을 편성하여야 한다. 이 경우 현행 규정에 따르면 전체공정에 대한 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업에 대하여는 그 사업이 지연되지 아니하도록 예산안을 적정하게 편성하도록 정하고 있다.

그러나 2012년 2월 27일 통과된 「국가재정법 일부개정법률」은 이 중 국가기간 교통망 구축을 위해 필수적인 사업 등 일부 사업의 경우 계속비로 예산을 편성하도록 의무화하여 다년도에 걸친 대규모 사업예산을 보다 효율적·합리적으로 사용하도록 하는 한편 행정부 단독으로 예산을 편성·집행하는 것을 견제하도록 하였다.



[표 92] 대규모 개발사업 중 계속비 편성 대상 사업

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

## 라. 대규모 개발사업 예산의 계속비 편성

### 계속비 편성의 취지

그동안 정부는 대규모 개발사업예산을 편성함에 있어서 일부 사업에 대해서만 계속비로 편성하고 대부분의 대규모 개발사업예산은 단년도 예산으로 편성하여 왔다.

그러나 단년도 예산으로 편성하면 국회의 승인 없이 총사업비 변경이 가능하기 때문에 사업비가 빈번하게 증액되고, 이미 진행 중인 공사의 연차별 예산규모를 축소하는 대신 다른 신규사업을 추가로 실시하여 사업기간 연장 및 공사비 증가 등 비효율적인 예산 운용이 이루어지기 쉽다.

또한, 단년도 예산편성에 있어서는 사업의 우선순위를 판단할 필요성이 낮아질 수 있기 때문에 사업타당성 평가를 부실하게 하는 요인으로 작용할 수도 있고, 분산투자가 보편화되면서 정치적 이유로 각종 신규 사업이 남발되는 현상도 가속화될 수 있다.

이처럼 현행 방식은 분산투자에 따른 사업지연, 총사업비 증가, 착수 후 불이행 등으로 인하여 재정건전성을 저해하고, 예산확보 여부에 대한 예측이 곤란하여 수주업체 특히 하도급업체에 피해를 주고 있어 정부가 최근에 내세우고 있는 “공정사회” 구현에 적합하지 않으며, 재정의 책임성과 투명성 원칙에도 부합하지 않는 문제점이 있다는 논의가 있었다.

특히, 「헌법」 제55조제1항은 “한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다”고 규정하고 있는데, 대부분의 대규모 개발사업예산은 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출하여야 할 예산이므로 계속비로 편성하는 것이 「헌법」의 취지에 부합한다.<sup>2)</sup>

이에 2012년 2월 27일 개정된 「국가재정법 일부개정법률」은 대규모 개발사업 예산 가운데 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 사업에 대하여는 계속비로 편성하는 것을 원칙으로 하되, 계속비를 급격하게 확대하기 어려운 점이 있음을 감안하여 그 대상을 법률에서 명확히 규정하였다.

### 장기계속계약제도의 문제점

완성에 수년도를 요하는 공하나 제조 및 연구개발사업 예산은 「헌법」 제55 조제1항 및 「국가재정법」 제23조에 따른 계속비로 편성되거나 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제21조에 따른 장기계속계약제도를 적용하여 집행되고 있다.

장기계속계약제도는 국회심의 없이 총액으로 계약입찰이 이루어지고 각 연도 사업비는 국회가 의결한 예산한도 내에서 집행되므로, 사정변경에 따라 실시시기 등을 조정하기가 용이하여 예산집행의 신속성을 확보하는 장점이 있지만 당초 사업계획보다 공사기간이 지연되면서 사업비가 증가하여 예산이 낭비될 수 있다는 문제점이 있다.

또한 장기계속계약제도는 정부가 다년도에 걸친 사업을 계약하면서 예산안은 당해 연도에 소요되는 금액만 국회에 제출하기 때문에 대규모 개발사업의 총예산에 대해 국회가 심의하기 어려운 측면도 있다.

계속비제도는 국회의 의결을 거쳐 총사업비와 연부액이 결정되므로 사업이 일관성 있게 추진될 수 있고 재정낭비를 방지할 수 있는 이점이 있는데, 다만 예산집행이 경직된다는 단점이 있다.

실례를 살펴보면 2005년 9월 감사원의 “감사결과처분요구서: 내륙 물류기반시설 확충실태”는 장기계속계약제도로 운영된 고속도로는 당초 6.5년에서 13.4년으로, 일반국도는 6.6년에서 14년으로 각각 공기가 지연된 반면, 계속비로 운영된 기간국도공사는 당초 7.1년에서 7.3년으로 변경되어 대부분 공기가 준수되고 있다고 지적하면서 한정된 예산을 효율적으로 활용하는 방안을 마련하도록 통보한 바 있다.

이러한 문제점에도 불구하고 정부는 수년도를 요하는 사업에 대해 계속비제도 보다 장기계속계약 제도를 더 많이 적용하고 있는데, 실제로 2010년도

- 2) 대규모 개발사업예산의 계속비 편성에 따라 재정의 경직적 운용 등이 우려되기도 하였으나, 계속비제도 하에서도 사업계획의 변경이 가능하여 탄력적인 재정운용을 크게 저해하지 않으면서도 예측가능성은 높아진다는 장점이 있다.

에 추진된 공공 건설사업을 보면 계속비 공사는 건수기준으로 1.5%(13/844건), 금액기준으로 8.7%(3,870억원/4조 4,280억원)에 그치고 있는 반면, 장기계속계약 공사는 건수기준으로 18.1%(153/844건), 금액기준으로 80.3%(3조 5,540억원/4조 4,280억원)를 차지하고 있다.

국회, 전문가, 시민단체 등에서 장기계속계약 제도가 재정운용의 신축성을 기할 수 있다는 이점에도 불구하고 이를 적용한 계약이 증가하면서 비효율적인 재정편성이 이루어지고 있으며, 재정건전성 확보측면에서 중장기사업에 대해 계속비 제도가 더 많이 적용되어야 한다는 지적이 있다.

(기획재정위원회, 「국가재정법 일부개정법률안 심사보고서」, 이용섭의원, 제안설명의 요지, 2012. 2. pp. 2~3.)

## 예외 규정

2012년 2월 27일 개정된 「국가재정법 일부개정법률」은 원칙적으로 계속비 편성대상이 되는 사업이더라도 재정여건, 사업성격, 사업기간 및 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 대규모 개발사업은 계속비로 편성하지 않을 수 있도록 하고, 이에 대한 구체적 사항은 대통령령으로 위임하였다.

기획재정위원회는 위 규정을 신설하면서 정부가 「국가재정법 일부개정법률」(의안번호 1812833) 제39조제4항에서 위임한 바에 따라 대통령령을 마련함에 있어서 이 법률의 취지가 계속비 편성 확대에 있음을 감안하여 계속비 편성의 예외를 필요한 최소한으로 규정하는 한편 이 법률에서 열거한 기준에 따라 세부사항을 명확하게 규정함으로써 계속비 편성여부가 자의적으로 결정되지 않도록 할 것을 부대의견으로 채택하였다.

## 마. 단계별 예산편성의 부적합 사례

### 농촌진흥청의 시설원예시험장 이전사업<sup>3)</sup>

농촌진흥청의 시설원예시험장 이전사업<sup>4)</sup>은 2010년 예산현액 144억 2,500만원 중 59억 1,300만원(예산현액의 41.0%)이 집행되었고 84억 1,200만원(예산현액의 58.3%)은 다음 연도로 이월되었으며, 1억원은 불용되었다.

이 사업의 경우 총사업비가 860억원이나 2010년 예산안에 2단계 이상의 예산(토지매입비 124억 2,600만원, 건설비 18억 6,600만원)을 편성하였으나, 토지매입비는 예산현액의 41.6%(51억 6,900만원), 건설비는 39.2%(7억 4,400만원)만을 집행하였을 뿐 대부분 예산액을 다음 연도로 이월하였다.

이에 국회 예산결산특별위원회는 2010년 결산 심사 시 사업부진이 발생하지 않도록 철저히 사업계획을 수립하고 「국가재정법」에 따라 단계적으로 예산을 편성하도록 시정요구(제도개선) 하였다.

### 행정중심복합도시건설청의 복합커뮤니티센터 건립사업<sup>5)</sup>

복합커뮤니티센터 건립 사업<sup>6)</sup>은 2009년도 예산현액 898억 1,300만원 중 608억 8,600만원(예산현액의 67.8%)이 집행되었고 282억 1,200만원(예산현액의 31.4%)은 다음 연도로 이월되었으며, 7억 1,500만원은 불용되었다.

그 중 2011년 준공예정인 첫마을(2·3생활권) 복합커뮤니티센터의 경우 총사업비가 1,011억 2,600만원으로 「국가재정법」 제39조 및 동법 시행령 제14조에 따라 토지보상비를 먼저 예산에 편성하고 그 이후에 공사비(시설비)를 예산에 편성하는 등 단계별로 예산을 편성하여야 했다. 그러나 설계도 완료하지 못하는 상태에서 토지매입비와 건설비까지 동일 회계연도에 편성하여 건설비는 예산현액 대비 7%(19

3) 예산결산특별위원회, 「2010회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건」, 2011, pp. 1157~1160.

4) 시설원예시험장의 열악한 환경을 개선하고, 경제적, 사회적 파급효과를 고려한 지역균형발전을 제고하기 위한 사업.

5) 예산결산특별위원회, 「2009회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건」, 2011, pp. 2361~2372.

6) 원스톱(One-Stop) 행정서비스를 제공하고 주민의 공동생활의 장을 마련하여 미래형 모범주거지를 조성하기 위하여 행정, 문화, 복지, 체육, 교육시설 등 공공편익시설을 복합화한 22개의 센터를 소생활권별로 건립하는 사업.

억 4,100만원)만 집행하고 나머지는 차년도로 이월하였다.

또한, 2013년 준공예정인 1-1생활권 사업 및 3-2생활권 사업 역시 총사업비가 각각 538억 3,300만원 및 425억 8,400만원으로 총사업비가 300억원을 넘기 때문에 당초 예산편성시 설계비, 토지보상비, 공사비(시설비)를 단계별로 예산에 편성하였어야 함에도 2009년도 예산안 편성 시 설계비와 토지보상비를 함께 계상하였고, 집행과정에서 연구용역비나 설계비까지 모두 토지보상비로 전용하여 설계도 시작되지 않은 상태에서 토지를 매입하였다.

이에 국회는 2009년 결산 심사 시 동 사업에 대하여 「국가재정법」 제39조에 따라 설계비, 토지매입비, 시설비의 각 단계별로 예산을 편성하도록 시정요구(주의)하였다.

## 제40조

## 독립기관의 예산

제40조(독립기관의 예산) ① 정부는 독립기관의 예산을 편성함에 있어 당해 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 당해 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

② 정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

정부의 예산편성 시 독립기관 예산의 자율성을 일정 부분 보장함으로써 당해기관의 독립성 보장을 위하여 독립기관의 예산에 대해서는 별도의 규정을 두게 되었다.

구 「예산회계법」에서는 독립기관의 예산편성 규정에 감사원이 포함되어 있었으나 「국가재정법」에서는 「헌법」상 대통령 소속으로 행정부에 속하는 감사원의 경우 독립기관의 범주에서는 제외되고, 그 기능의 특수성을 감안하여 별도로 규정하고 있다.

한편 구 「예산회계법」 상에서는 독립기관의 세출예산요구액 감액 시 독립기관 장의 의견을 구하는 절차만을 규정하였으나, 「국가재정법」에서는 독립기관의 세출예산요구액 감액 시 그 규모 및 이유 등을 국회에 제출하도록 규정함으로써 독립기관의 예산편성에 대한 독립성을 보다 강하게 보장하도록 하고 있다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

\* 구 「예산회계법」 제29조(독립기관의 예산) 국회, 대법원, 헌법재판소, 감사원, 중앙선거관리위원회(이하 “독립기관”이라 한다)의 세출예산요구액을 감액할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 한다.

## 2. 조문해설

### 가. 독립기관의 의의 및 종류

「국가재정법」 제6조제1항에서는 독립기관으로 국회, 대법원, 헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 규정하고 있다. 위 기관들은 「헌법」 제3장(국회), 제5장(법원), 제6장(헌법재판소), 제7장(선거관리위원회)에서 각각 별도로 규정되어 있는 헌법기관들로서 그 독립성을 위하여 예산의 편성 및 운용에 있어 자율성이 요구된다.

독립기관이 「헌법」이 정하고 있는 독립적 기능을 수행하기 위해서는 인적독립과 함께 물적독립이 보장되어야 하는데, 「국가재정법」 제40조는 물적독립에 관한 규정이다. 헌법상 정부로 하여금 국가전체에 대한 예산안의 편성권을 부여하되, 독립기관에 대해서는 당해 편성권의 행사가 매우 제한적임을 명시하는데 그 의의가 있다 할 것이다.

그러나 독립기관의 예산은 예산당국의 실질적인 예산편성권의 행사로 예산안을 감액함으로써 침해될 수도 있지만, 국회나 법원 등의 조직과 기능의 특수성을 무시한 예산과목의 통일적 적용이나 예산안편성지침의 적용 등을 통하여 예산의 요구관계에서부터 발생할 수 있으며, 예산배정·예산정책지침을 통해서도 독립기관의 기능이 크게 제약을 받을 수 있다.

\* 「국가재정법」 제6조(독립기관 및 중앙관서) ① 이 법에서 “독립기관”이라 함은 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 말한다.

### 나. 독립기관의 예산 편성

#### 예산의 독립계상 원칙 및 예비금 편성

「국회법」, 「법원조직법」, 「헌법재판소법」, 「선거관리위원회법」에서는 각 기관의 경비를 독립하여 국가의 예산에 계상하도록 규정하고 있다. 또한, 기관별로 예비금을 편성하고 독립기관이 내부절차를 거쳐 자율적으로 사용할 수 있도록 하고 있다.

대표적으로 「국가재정법」 및 「국회법」에 규정된 국회의 예산 편성절차를 살펴보면, 정부에서 매년 4월 30일까지 예산안편성지침을 국회에 통보하고 국회소관 예산

요구서를 작성하여 국회운영위원회의 심사를 거쳐 6월 30일까지 정부에 제출한다.

[그림 17] 국회의 예산 편성 절차



자료: 국회예산정책처.

- \* 「국회법」 제23조(국회의 경비) ① 국회의 경비는 독립하여 국가예산에 이를 계상한다.  
 ② 의장은 국회소관예산요구서를 작성하여 국회운영위원회의 심사를 거쳐 정부에 제출한다. 다만, 「국가재정법」에서 정한 예산요구서 제출기일 전일까지 국회운영위원회가 국회소관예산요구서의 심사를 마치지 못한 경우에는 의장은 직접 국회소관예산요구서를 정부에 제출할 수 있다.  
 ③ 제1항의 예산중에는 예비금을 둔다.  
 ④ 국회의 예비금은 사무총장이 관리하되, 국회운영위원회의 동의와 의장의 승인을 얻어 지출한다. 다만, 폐회중일 때에는 의장의 승인으로 지출하고 다음 회기초에 국회운영위원회에 보고한다.  
 ⑤ 정부가 「국가재정법」 제40조제2항의 규정에 의한 국회소관세출예산요구액의 삭감에 대하여 의견을 구하고자 할 때에는 그 삭감내용 및 사유를 기재하여 국무회의 7일전까지 이를 의장에게 송부하여야 한다.  
 ⑥ 의장은 제5항의 규정에 의한 송부가 있는 때에는 그 삭감내용에 대한 의견서를 당해국무회의 1일전까지 정부에 송부한다.
- \* 「법원조직법」 제82조(법원의 경비) ① 법원의 경비는 독립하여 국가의 예산에 계상하여야 한다.  
 ② 법원의 예산을 편성함에 있어서는 사법부의 독립성과 자율성을 존중하여야 한다.
- \* 「헌법재판소법」 제11조(경비) ① 헌법재판소의 경비는 독립하여 국가의 예산에 계상(計上)하여야 한다.  
 ② 제1항의 경비 중에는 예비금을 둔다.
- \* 「선거관리위원회법」 제18조(중앙선거관리위원회의 경비) ① 중앙선거관리위원회의 경비는 독립하여 국가예산에 이를 계상하여야 한다.



## 다. 독립기관의 예산요구액 대비 예산안 현황

국회, 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 예산안은 예산요구액 대비 매년 감액된 규모로 편성되고 있다.

2012년 예산안의 경우 국회는 예산요구액 대비 9.0%(498억원), 법원은 11.8%(1,872억원), 헌법재판소는 7.3%(27억원), 중앙선거관리위원회는 17.0%(1,659억원)가 감액되었다. 특히 중앙선거관리위원회의 경우 예산요구액보다 예산안이 매년 10.0% 이상 감액된 규모로 편성되어 국회에 제출되고 있다.

예산요구액의 감액 사유는 주로 인건비, 기본경비와 같이 정부공통기준의 적용과 사업량 조정이다.

[표 93] 독립기관 예산요구액 대비 예산안 현황: 2008~2012년도

(단위: 백만원, %)

기관명	구분	2008	2009	2010	2011	2012
국회	예산요구액(A)	449,223	480,681	504,411	556,421	554,891
	예산안(B)	418,572	442,057	447,362	514,262	505,132
	B - A	-30,651	38,623	-57,050	42,159	49,759
	(B-A)/A	-6.8	8.0	-11.3	7.6	9.0
법원	예산요구액(A)	1,412,164	1,398,696	1,445,349	1,540,353	1,591,772
	예산안(B)	1,294,095	1,308,579	1,352,074	1,427,059	1,404,543
	B - A	-160,149	-90,117	-93,275	-113,294	-187,229
	(B - A) / A	-11.3	-6.4	-6.5	-7.4	-11.8
헌법재판소	예산요구액(A)	26,969	31,551	29,714	35,496	36,991
	예산안(B)	22,728	23,591	25,932	31,521	34,293
	B - A	-4,241	-7,959	-3,782	-3,974	2,698
	(B - A) / A	-15.7	-25.2	-12.7	-11.2	7.3
중앙선거 관리위원회	예산요구액(A)	735,292	292,789	309,947	285,170	975,640
	예산안(B)	657,782	215,892	274,716	250,484	809,731
	B - A	-77,510	-76,897	-35,231	34,686	165,909
	(B - A) / A	-10.5	-26.2	-11.4	12.2	17.0

주: 대법원의 예산안 및 예산요구액 등은 일반회계와 등기특별회계의 합계임.

자료: 국회예산정책처.

## 라. 독립기관 예산요구액 감액에 대한 의견제출 현황

2008년에서 2012년까지 정부의 예산요구액 감액에 대한 독립기관의 의견 제출 현황을 살펴보면, 2011회계연도 예산안 편성 시 국회에서 제출한 한 건이 전부이다. 국회는 2011회계연도 예산안에서 ‘의정지원’ 단위사업 중 ‘입법활동지원’ 세부사업에 대하여 국회의원의 입법활동비가 물가 및 공무원 보수 인상에도 불구하고 96년 이후 조정되지 않았음을 사유로 당초 요구액을 전액 반영해달라는 의견을 제출하였다.<sup>1)</sup>

앞서 살펴본 바와 같이, 독립기관의 예산안이 예산요구액 대비 매년 큰 폭으로 감액되고 있음에도 불구하고, 독립기관들이 이에 대한 의견을 제출하지 않는 점을 감안할 때 실제 예산 편성에 있어서 독립기관들의 자율성이 크지 않고, 「국가재정법」 상 의견 제출제도가 실질적으로는 운용되지 못하고 있다.

## 마. 독립기관 예산 편성 해외사례

독립기관의 예산 편성에 관한 외국의 사례를 살펴보면, 다음과 같이 4개의 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 행정부가 독립기관의 예산편성이나 집행에 전혀 관여하지 못하는 유형이다. 동 유형에서 행정부는 독립기관의 예산을 제출받아 국가예산에 포함할 뿐 예산요구액을 조정할 수 없다. 동 유형은 미국·영국·독일 등에서 운영되고 있다. 독일의 경우에는 독립기관의 예산요구액에 대한 연방정부의 수정내용은 독립기관의 동의 없이 못하면 요구액대로 예산안에 포함시킨다.

둘째, 독립기관의 예산요구액에 대한 형식적인 정부 승인이 필요한 유형이다. 이러한 유형에서는 독립기관의 예산편성시 정부의 승인이 필요하나 정부가 지출한도 결정권과 감액권이 없어 승인이 형식적인 절차에 불과하다. 동 유형은 캐나다·핀란드 등에서 운영되고 있다.

셋째, 일본에서 운영되고 있는 이중예산제도이다. 일본은 정부가 의회의 예산에 대하여 감액할 수 있으나, 이에 대하여 의회가 재의요구를 할 수 있고, 최종적으로 결정할 수 있어 결국 의회의 예산 편성에 자율성이 보장된다.

1) 당초요구액 14,065백만원(59억 9,200만원 증) → 정부안 84억 8,500만원(4억 1,200만원 증) → 예산요구액 감액에 대한 의견제출(당초요구한 59억 9,200만원 증액 반영 요구 → 확정예산 89억 5,000만원(정부안 대비 4억 6,500만원 증액).

넷째, 행정부가 지출한도만을 결정하는 유형이다. 정부가 의회 예산의 지출한도를 결정하지만, 실제 의회의 활동에 영향을 미치는 정도가 아니므로 지출한도 내에서 예산 편성의 자율성이 보장된다. 동 유형은 오스트리아·사이프러스 등에서 운영되고 있다.

[표 94] 주요국의 독립기관 예산편성 입법례

구분	관여배제	정부승인				기 타
		지출한도결정		감액		
		없음	있음	감액가능, 최종결정권은 의회	감액	
국명	미국, 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 덴마크, 스웨덴, 벨기에, 아이슬란드, 스위스, 이스라엘, 그리스, 인도, 카메룬, 필리핀	캐나다, 핀란드	오스트리아, 사이프러스, 말타, 르완다, 스리랑카, 자이르	일본 (이중예산제도, 실제운용은 의회운영위원회 심의과정에서 재무부와 협의하여 확정)	한국 (오스트레일리아, 가나, 룩셈부르크, 노르웨이 등은 증액되지는 않아도 감액되는 경우는 없음)	네덜란드 (대통령과 양원의장의 협의로 결정)
보장 정도	보장	지출한도 결정에 좌우, 지출한도 내에서 자율	실질적으로 보장	한국 제외, 실질적으로 보장	실질적으로 보장	

자료: 김인철, 「헌법상 독립기관(국회)의 예산제도의 문제점 및 그 개선방안」, 1993. p. 17.을 토대로 국회예산정책처 2012. 3. 보완작성.

IPU, Parliaments(1966), pp. 91~94, ASGP The Parliaments Budget(1990), pp. 2~6.의 내용을 도표화 한 것임.

## 제41조 감사원의 예산

제41조(감사원의 예산) 정부는 감사원의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 감사원장의 의견을 구하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

감사원은 정부부처의 직무 감찰 등을 수행하는 헌법기관으로 기관의 공정한 업무 수행을 위하여 운영의 독립성이 확보되어야 한다. 이를 위해 「국가재정법」에서는 감사원 예산 편성의 독립성 및 자율성을 일정 부분 보장하는 규정을 두고 있다.

구 「예산회계법」에서는 독립기관의 범주에 감사원을 포함하여 국회, 대법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회와 같이 규정하고 있었으나 「국가재정법」에서는 다른 헌법기관과 별도로 규정하고 있다. 이는 감사원이 다른 헌법기관과 달리 대통령 소속으로서 행정부에 속하기 때문이다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

\* 구 「예산회계법」 제29조(독립기관의 예산) 국회, 대법원, 헌법재판소, 감사원, 중앙선거관리위원회(이하 “독립기관”이라 한다)의 세출예산요구액을 감액할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 한다.

### 2. 조문해설

#### 가. 감사원의 지위 및 기능

##### 대통령 소속, 헌법기관, 독립적 지위

「헌법」 제97조 및 「감사원법」 제2조에 따르면 감사원은 헌법기관이며 대통령 소속 기관이다. 또한 직무에 관하여는 독립적인 지위를 가지며, 인사, 조직 및 예산 편성에 있어서도 독립성이 확보되어야 할 기관이다.

즉, 대통령의 소속하에 있지만 「헌법」 상 필수적 기관이며, 독립된 기관이다.

- \* 「헌법」 제97조 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.
- \* 「감사원법」 제2조(지위) ① 감사원은 대통령에 소속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다. ② 감사원 소속 공무원의 임면(任免), 조직 및 예산의 편성에 있어서는 감사원의 독립성이 최대한 존중되어야 한다.

### 결산 확인, 회계검사, 직무감찰, 변상책임 판정 및 징계요구

감사원은 국가 및 지방자치단체의 회계 검사 등을 시행하고 공무원의 직무에 관한 사항을 감찰하며, 이에 대하여 변상 책임의 판정 및 징계를 요구할 수 있다.

「감사원법」 제21조에서는 감사원의 임무로 국가의 세입·세출 결산의 확인을 규정하고 있다. 「감사원법」 제22조에서는 국가, 지방자치단체, 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 1/2 이상을 출자한 법인의 회계를 필요적 검사사항으로 규정하고 있다. 또한, 「감사원법」 제23조에서는 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금, 출연금 등을 교부한 자의 회계, 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계 등을 선택적 검사사항으로 규정하고 있다.

「감사원법」 제24조에서는 행정기관의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무, 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 위탁하거나 대행하게 한 사무와 그 밖의 법령에 따라 공무원의 신분을 가지거나 공무원에 준하는 자의 직무 등에 대하여 감찰할 수 있도록 규정하고 있다.

「감사원법」 제31조에서는 감사원은 감사결과에 따라 회계관계직원 등에 대한 변상책임 유무를 심리·판정하도록 규정하고 있다. 또한 같은 법 제32조에서는 「국가공무원법」과 그 밖의 법령에 규정된 징계 사유에 해당하거나 정당한 사유 없이 이 법에 따른 감사를 거부하거나 자료의 제출을 게을리한 공무원에 대하여 그 소속 장관 또는 임용권자에게 감사원이 징계를 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

- \* 「감사원법」 제21조(결산의 확인) 감사원은 회계검사의 결과에 따라 국가의 세입·세출의 결산을 확인한다.
- 제24조(감찰 사항) ① 감사원은 다음 각 호의 사항을 감찰한다.

\* 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정 등) ① 감사원은 감사 결과에 따라 따로 법률에서 정하는 바에 따라 회계관계직원 등(제23조제7호에 해당하는 자 중 제22조제1항 제3호 및 제4호 또는 제23조제1호부터 제6호까지 및 제8호부터 제10호까지에 해당하지 아니한 자의 소속 직원은 제외한다)에 대한 변상책임의 유무를 심리(審理)하고 판정한다.

제32조(징계 요구 등) ① 감사원은 「국가공무원법」과 그 밖의 법령에 규정된 징계 사유에 해당하거나 정당한 사유 없이 이 법에 따른 감사를 거부하거나 자료의 제출을 게을리한 공무원에 대하여 그 소속 장관 또는 임용권자에게 징계를 요구할 수 있다.

## 나. 감사원 예산요구안 대비 예산안 현황

감사원 예산은 2008년도부터 지속적으로 증가하여 2012년도에는 1,046억원이 편성되었다. 감사원의 예산안 현황을 살펴보면, 매년 예산요구액 대비 감액되었으며, 2012년도 예산안은 예산요구액 대비 6.5%(73억원)가 감액되었다.

그러나 감사원은 2008~2012년까지 예산요구액 감액에 대한 의견을 한번도 제출하지 않았다.

[표 95] 감사원 예산요구액 대비 예산안 현황: 2008~2012년도

(단위: 백만원, %)

연도	예산요구액(A)	예산안(B)	B - A	(B - A) / A
2008	87,627	85,300	-2,327	-2.7
2009	91,085	89,034	-2,051	-2.3
2010	96,479	90,648	-5,831	-6.0
2011	101,890	100,957	-933	-0.9
2012	111,908	104,627	-7,281	-6.5

자료: 국회예산정책처.

## 감사기관의 유형별 분류

### 1. 감사기관의 유형

감사기관의 유형은 크게 입법부형, 독립기관형, 행정부형 세 가지로 구분할 수 있다. OECD 각국의 「헌법」 및 법률을 살펴보면, 독립기관형 및 입법부형이 대부분을 차지하고 있다. 이는 회계검사를 수행하는 감사원이 특히 행정부로부터 독립적으로 운영되어야 한다는 점과, 국민의 세금으로 구성된 예산에 대한 회계검사는 국민의 대표기관인 의회가 수행하여야 한다는 점에 근거한 것이라고 보인다.

### 2. 감사기관의 유형별 특징

감사기관의 유형별 특징을 살펴보면, 다음과 같다.

[표 96] 주요국 감사기관의 유형별 분류

구분	입법부형	독립기관형	행정부형
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민의 대표기관인 국회의 재정통제 권한 강화</li> <li>· 감사원이 국회에 소속됨으로써 국회의 입법활동 등 각종 국회의 활동에 시너지효과 유발</li> <li>· 중립성 표방</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감사기능의 객관성 및 공정성 강화</li> <li>· 최고회계검사기관으로서 조직의 연속성이 유지되어 효율적인 기능 수행 가능</li> <li>· 피감기관과의 협조체제 구축 어려움(효율성 감소)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회계검사기능과 직무감찰기능이 통합적으로 수행되어 국가행정의 효율성과 적정성 확보 가능</li> <li>· 대통령 직속기관으로서 실무상 편의성과 실효성 확보 가능</li> <li>· 직무의 독립성 및 신뢰성 저하 가능성</li> </ul>
국가	미국 <sup>1)</sup> , 영국 <sup>2)</sup> , 캐나다, 덴마크, 아이슬란드, 스웨덴, 호주, 뉴질랜드, 핀란드, 헝가리, 멕시코 등	일본 <sup>3)</sup> , 프랑스, 독일, 이태리, 스페인, 체코, 그리스, 네델란드, 포르투갈, 등	한국, 스위스

자료: 국회예산정책처.

입법부형 감사기관의 경우, 국민의 대표기관인 국회의 입법활동이 강화될 수 있으며, 기관운영의 기본원칙으로 중립성을 표방하고 있다. 동 유형의 국가로는 미국, 영국 등이 있다.

독립기관형 감사기관의 경우 감사기능의 객관성 및 공정성이 강화되지만, 피감기관과의 협조체제 구축의 어려움으로 감사업무의 효율성이 저해될 우려가 있다. 동 유형의 국가로는 일본, 독일 등이 있다.

행정부형 감사기관의 경우, 회계검사기능과 직무감찰기능이 통합적으로 수행되어 감사업무의 효율성이 제고될 수 있으나, 행정권에 대한 통제라는 감사원 고유 직무의 독립성 및 신뢰성이 저하될 가능성이 있다. 동 유형의 국가로는 한국과 스위스가 있다.

(차진아, 「감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토」(2009), 장용근 「감사원의 소속에 관한 헌법적 고찰 - 감사원의 독립성확보방안을 중심으로」(2006), 김선화 「감사원의 국회이관에 관한 쟁점과 구체적 방안」(2009)을 참조하여 작성.)

- 1) GAO: Government Accountability Office, 설치근거법: Budget and Accounting Act of 1921, GAO Human Capital Reform Act of 2004, 2011년 기준 3,134명, 6,223억원(\$565.7million) 예산, 기관장의 임기: 15년, GAO 업무의 재정적 효과: 50조 2,700억원(\$45.7billion), GAO에 투자한 매 1달러 당 81달러의 효과.
- 2) NAO: National Audit Office, 설치근거법: Exchequer and Audit Department Act(1866), National Audit Act of 1983, 2012년 2월 현재 약 900명, 기관장 임기: 종신, 2010~2011회계연도 기준 1조 8,720억원(£1,040million)의 예산절감 및 효율성 증진 효과를 거둠.
- 3) 회계검사원: 헌법, 회계검사원법(1889, 1947)에 의해 설치.



## 제3절 예산의 집행

### 제42조 예산배정요구서의 제출

### 제43조 예산의 배정

제42조(예산배정요구서의 제출) 각 중앙관서의 장은 예산이 확정된 후 사업운영계획 및 이에 따른 세입세출예산·계속비와 국고채무부담행위를 포함한 예산배정요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

제43조(예산의 배정) ① 기획재정부장관은 제42조의 규정에 따른 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정할 때에는 감사원에 통지하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

③ 기획재정부장관은 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 회계연도 개시 전에 예산을 배정할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

④ 기획재정부장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획에 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

⑤ 기획재정부장관은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

재정통제의 중요 수단으로써 예산배정에 관한 「국가재정법」 조항들의 세부내용은 일정부분 구 「예산회계법」 그것과 유사하다고 할 수 있다. 그러나 구 「예산회계법」에서는 예산배정계획은 재정경제부장관이 제출한 월별자금계획과 함께 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 받도록 하였으나, 「국가재정법」에서는 중전의 기획예산처와 재정경제부가 통합되어 월별자금계획규정은 「국고금관리법」에 규정되면서 국무

회의 심의와 대통령승인제도는 폐지되었다. 또한, 재정수지의 적정관리와 예산사업의 효율적 집행관리를 위하여 법률적 근거 없이 분기별 예산배정계획에 그 내용이 포함되어 운영되던 수시배정 및 배정유보 제도에 대한 법률적 근거를 마련하였다.

「국가재정법」에 포함된 예산배정 관련 규정은 구 「예산회계법」의 관련 조항을 개선하여 규정된 것이라고 할 수 있다. 동 조항들은 제정된 이래 2008년 2월 29일 「정부조직법」 개정에 따라 제42조와 제43조의 기획예산처장관이 기획재정부장관으로 그 명칭의 개정만이 이루어졌다.

- \* 구 「예산회계법」 제35조(예산의 배정) ① 예산이 성립되면 각 중앙관서의 장은 사업 운영계획 및 이에 의한 세입세출예산·계속비와 국고채무부담행위를 포함한 예산배정요구서를 기획예산처장관에게 제출하여야 한다.
- ② 기획예산처장관은 제1항의 예산배정요구서와 「국고금관리법」 제30조제2항의 월별자금계획에 따라 분기별예산배정계획을 작성하고 재정경제부장관이 제출한 월별자금계획과 함께 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 다만, 기획예산처장관은 세출예산배정계획을 작성함에 있어서 재정경제부장관이 제출한 월별자금계획을 수정할 필요가 있을 때에는 재정경제부장관과 협의하여야 한다.
- ③ 기획예산처장관은 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정한 때에는 재정경제부장관과 감사원에 통지하여야 한다.
- ④ 기획예산처장관은 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 회계연도 개시 전에 예산을 배정할 수 있다.
- ⑤ 각 중앙관서의 장은 예산에 총액으로 계상된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 예산배정전에 사업시행계획을 수립하여 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

## 2. 조문해설

### 가. 예산배정의 의미

예산의 집행은 예산배정으로부터 시작된다. 예산배정은 예산집행기관이 예산사업 및 기금사업 수행이나 경비 지출원인행위 등을 할 수 있도록 권리를 부여하고 실제 자금을 배정하는 것이다. 따라서 국회에서 예산이 확정되더라도 해당예산이 배정되지 않은 상태에서는 예산집행기관이 지출원인행위를 할 수 없다. 일반적으로

이러한 예산배정은 회계연도를 일정한 단위로 구분하여 적정한 액수를 할당하는데, 배정된 예산은 계속 하급기관으로 내려가면서 재배정된다.

예산배정은 확정된 예산이 계획대로 회계체계에 따라 질서 있게 집행되도록 하는 내부통제 기능만이 아니라 예산배정의 유보나 배정된 예산의 집행유보를 통하여 예산의 집행과정에서 재정수지의 관리나 예산사업의 효율적인 집행관리를 위한 재정통제 또는 예산관리의 수단으로도 기능하게 된다. 더불어 경기부양이나 경제안정화 시책의 추진을 위한 수단으로써 예산배정 시기를 조정함으로써 재정의 경기조절 정책과도 밀접하게 관련된다.

## 나. 예산배정 및 재배정 절차

### 예산배정요구서의 제출

예산이 확정되면 각 중앙관서의 장은 사업운영계획 및 이에 따른 세입세출예산·계속비와 국고채무부담행위를 포함한 예산배정요구서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 하는데, 「국가재정법 시행령」 제15조는 이를 분기별로 구분·작성하도록 하고 있다.

### 예산배정계획의 작성

기획재정부장관은 각 중앙관서의 장으로부터 제출받은 사업운영계획 및 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다. 대통령의 승인을 받은 예산배정계획은 각 중앙관서의 장에게 예산집행의 권리와 의무를 부여하는 일종의 훈령과 같은 것으로 예산을 회계체계에 따라 질서 있게 집행하기 위한 내부 통제적 기능을 가진다.

### 예산배정의 통지

기획재정부장관은 대통령의 승인을 얻은 예산배정계획에 따라 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정하고 이를 감사원에 통보한다. 각 중앙관서에서는 분기별 예산배정계획을 접수하면 매분기 초일에 예산이 배정된 것으로 회계장부를 정리하고 월별로 필요한 자금 배정을 요구한다.

## 예산배정계획의 변경

각 중앙관서의 장은 대통령의 승인을 얻은 예산배정계획을 불가피한 사유로 인하여 변경하여야 할 필요가 있을 때에는 그 이유를 명백히 한 사업운영계획과 예산배정계획변경요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제16조제2항). 기획재정부장관은 사업운영계획과 예산배정변경요구서를 제출받은 때에는 필요한 조정을 하고 예산배정변경계획을 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다(「국가재정법 시행령」 제16조제3항). 기획재정부장관은 대통령의 승인을 얻은 때에는 그에 따라 당해 중앙관서의 장에게 예산을 배정하고 배정사실을 감사원에 통지하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제16조제4항).

## 예산의 재배정

각 중앙관서의 장은 「국고금관리법」 제22조제1항에 따른 지출원인행위를 하게 할 때에는 배정된 세출예산의 범위 안에서 재무관별로 세출예산배정계획서를 작성하고 이에 따라 세출예산을 재배정하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제17조제1항). 각 중앙관서의 장은 세출예산을 재배정한 때에는 이를 지출관과 기획재정부장관에게 통지하여야 하며, 예산 집행 상 필요하다고 인정된 때에는 세출예산재배정계획서를 변경할 수 있다(「국가재정법 시행령」 제17조제2항 및 제3항).

- \* 「국고금관리법」 제22조(지출의 절차) ① 중앙관서의 장 또는 제21조에 따라 위임받은 공무원(이하 “재무관”이라 한다)이 그 소관 세출예산 또는 기금운영계획에 따라 지출하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 중앙관서의 장이 임명한 공무원(이하 “지출관”이라 한다)에게 지출원인행위 관계 서류를 보내야 한다.

## 다. 예산배정의 종류

### 정기배정

분기별 예산배정계획에 의거하여 정기적으로 예산을 배정하는 것을 말한다. 즉, 각 중앙관서의 장이 분기별로 구분 작성하여 제출한 사업운영계획 및 예산배정요구서에 따라 기획재정부장관이 분기별로 작성하고 국무회의의 심의와 대통령의 승인

을 얻은 예산배정계획에 따라 예산을 배정하는 것을 의미한다(「국가재정법」 제43조 제1항). 기획재정부장관은 회계연도 초에 분기별 배정액을 명시하여 연간 예산을 일괄배정하고 각 중앙관서는 매분기 초일에 예산이 배정된 것으로 간주하고 예산을 집행한다.

### 긴급배정(회계연도 개시 전 배정)

해당 회계연도 개시 전에 각 중앙관서의 장의 요구에 의해 기획재정부장관이 배정하는 것으로써, ① 외국에서 지급하는 경비 ② 선박의 운영 및 수리 등에 소요되는 경비 ③ 교통이나 통신이 불편한 지역에서 지급하는 경비 ④ 각 관서에서 필요한 부식물의 매입경비 ⑤ 범죄수사 등 특수 활동에 소요되는 경비 ⑥ 여비 ⑦ 경제정책상 조기집행을 필요로 하는 공공사업비 ⑧ 재해복구사업에 소요되는 경비 등에 한정되어 적용된다(「국가재정법 시행령」 제16조제5항).

### 조기배정

경기회복 등 경제정책상의 필요에 의하여 예산을 조기 집행하고자 할 때, 연간 정기배정계획 자체를 앞당겨 전체 예산의 상당부분을 1/4분기나 2/4분기에 집중 배정하는 제도이다. 조기배정의 목적은 연내 상반기 중 민간의 내수부진 등으로 상저하고(上低下高)의 경기흐름이 예상될 경우 예산의 집행시기를 상반기로 앞당겨 경기의 진폭을 줄임으로써 안정적인 경제성장을 유지하려는데 있다고 하겠다.<sup>1)</sup>

조기배정의 효과와 관련하여, 조기배정을 통한 예산의 조기집행은 내수부진을 보완하여 경제성장률에 간접적인 영향을 미치고, 자금의 유통속도를 일정하게 유지하여 경기 안정성을 개선하며, 연도말 정부재정의 집중으로 민간부문과의 소비수요 증복에 의한 경기과열을 방지하는 등의 긍정적 효과가 있다고 설명되고 있다. 반면, 조기집행에 소요되는 재원은 국세, 세외수입 등 가용재원을 우선 활용하게 되는데, 세수 등 수입은 연도 중 시간이 지나면서 확보되기 때문에 재정자금을 조기에 지출하면 일시적인 자금 부족 현상이 발생되고, 지방자치단체에 있어서 조기집행을 추

1) 2003~2012년간 예산의 조기배정을 통한 재정의 조기집행이 정부 재정운용의 기본 방향이 되어 왔는데, 특히 2009년과 2010년 상반기 예산 집행실적이 각각 64.8%와 61%로 역사상 가장 높았던 것으로 나타나고 있다. 이는 2008년 하반기 글로벌 금융위기를 계기로 촉발된 경제위기에 대응하기 위하여 상반기에 재정집행을 집중시켰기 때문이다.

진하기 위하여 지방채를 발행하거나 일시차입금을 조달할 경우 재정 건정성을 악화시킬 가능성이 크다는 부정적인 견해도 있다. 더불어 예산의 조기집행을 위해 사업계획이 미비하거나 집행실적이 저조한 사업이 대상사업으로 선정될 경우 계획적인 재정 집행관리를 어렵게 함으로써 재정지출의 효과를 반감시킬 수 있다고 지적되고 있다. 특히, 예산의 조기배정은 재정의 조기집행에도 불구하고 경기침체가 지속되는 경우 또는 조기집행으로 높아진 경기부양 효과를 유지하려는 경우 정부로 하여금 추가경정예산에 대한 편성 가능성을 촉발할 우려가 있다는 지적이 제시되고 있다.<sup>2)</sup>

### 수시배정

예산의 효율적 집행관리를 위하여 필요한 때에 분기별 예산배정계획에도 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정하는 제도이다(「국가재정법」 제43조제4항). 즉, 사업계획이 마련되어 있지 않거나 내용이 구체화되어 있지 않은 사업들을 기획재정부장관이 수시배정사업으로 지정하여 예산배정을 보류한 후, 해당 중앙관서가 사업계획의 수립 등 요건을 충족하여 예산배정을 요구하면 예산의 집행가능성 등을 면밀히 검토한 후 예산배정을 하는 것으로 효율적인 예산집행과 관리를 도모하고자 하는 제도이다.<sup>3)</sup>

### 배정유보

재정수지의 적정한 관리와 예산사업의 효율적인 집행관리를 위하여 특정사업에 대한 분기별 배정계획이 확정되어 있다 하더라도 그 사업에 대한 예산배정을 유보하거나 배정된 예산의 집행을 유보하는 제도로서 재정운영 여건의 변동에 따라 유보를 해제하고 다시 배정할 수 있다(「국가재정법」 제43조제5항).<sup>4)</sup>

2) 자세한 것은 「2010년도 국가재정운용점검 보고서」(국회예산정책처, 2010.)와 「2009년도 국가재정운용점검 보고서」(국회예산정책처, 2009.) 참조.

3) 이러한 수시배정사업 지정기준으로 기획재정부의 「2011년 예산 및 기금운용계획 집행지침」은 ① 2011년도 신규사업 중 사업계획이 마련되어 있지 않거나 내용이 구체화되어 있지 않은 사업 ② 법령 제·개정, 규정마련 등 선결조건 충족 후 집행되어야 하는 사업 ③ 한·미 FTA 및 한·EU FTA 관련 사업으로 국회 비준 전까지 집행이 유보된 사업 ④ 예산편성 당시 취지나 목적과 다르게 집행되지 않도록 하는 등 효율적 집행을 위해 점검할 필요가 있는 사업 등을 예시하고 있다.

4) 기획재정부의 「2011년 예산 및 기금운용계획 집행지침」은 배정이 유보되는 경우로 ① 예산편성시 전제조건이 이행되지 않은 경우 ② 기획재정부장관과 사전협의 없이 총사업비를 증액한 사업 ③ 지방비 분담 또는 민간부담 내용이 예산상 또는 기타 객관적인 방법으로 입증되지 못

2010년의 경우, 기획재정부는 7개 부처 13개 예산사업에 계상된 3,828억원과 한미 FTA 관련사업 등 10개 기금사업에 계상된 767억원 등 총 4,595억원 전액을 수시배정으로 지정한 후, 예산을 배정하지 않았다. 예산집행의 효율성 측면에서 특정사업에 대한 예산배정이나 집행을 유보하는 것은 다른 측면에서는 한정된 재원 하에서 해당사업에 편성된 예산만큼 다른 사업에 활용되지 못하여 다른 사업을 구축(crouding-out)하는 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 배정유보에 앞서 예산편성과정에서 해당사업의 집행가능성 등에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하다고 하겠다.

### 수시배정제도 운영 현황

#### 1. 최근 3년간(2008~2010년) 수시배정사업 운영 현황

2008~2010년간 수시배정사업 예·결산 현황을 보면, 2008년에는 301개, 2009년에는 168개, 2010년에는 172개 사업이 수시배정사업으로 지정된 것으로 나타난다. 이를 수시배정사업 대상액 기준으로 보면 2008년 6조 8,521억원에 비하여 2009년에는 큰 폭으로 감소하였으나 2010년에는 전년 3조 392억원 대비 48%의 증가한 4조 4,975억원의 규모를 보이고 있다. 반면, 대상액 대비 배정액 그리고 배정액 대비 집행액의 비율은 2008년 이래 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다.

[표 97] 수시배정사업 예·결산 추이: 2008~2010년도

(단위: 억원, %)

	부처	대상사업	대상액(A)	배정액		집행액	
				금액(B)	배정률(B/A)	금액(C)	집행률(C/A)
2008	29개	301개	68,521	61,773	91.2	58,436	85.3
2009	30개	168개	30,392	24,449	80.4	23,185	76.3
2010	29개	172개	44,975	35,882	79.8	33,618	74.7

자료: 국회예산정책처: 「2010회계연도 결산중점 분석보고서」, 2011.

한 경우 ④ 「공기업·준정부기관 경영실적평가」 결과가 저조한 경우 ⑤ 수시배정 대상사업으로 기획재정부장관이 사전에 지정한 사업 ⑥ 세입징수실적이 당초 세입예산과 현저한 차이가 발생하여 집행관리가 필요하다고 인정되는 경우 ⑦ 집행점검 및 예산낭비신고사례 검토 등을 통해 사업이 효율적으로 추진되지 않거나 예산낭비 소지가 있다고 판단되는 경우 ⑧ 기타 재정집행의 효율성 및 예산절감 등을 위해 기획재정부장관이 정하는 경우 등을 나열하고 있다.



## 2. 수시배정제도 운영상의 제반문제

국회의 결산심의과정에서 수시배정제도 운영에 내재된 다양한 문제점들이 지적되어 왔는데, 그 대표적인 사례를 2010년 수시배정사업 결산내역을 바탕으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 수시배정사업 지정기준이 명확하지 않음으로써 지정권자의 자의적 운용을 배제할 수 없는데, 이로 인해 사업수행 부처에서는 지정사유를 파악하지 못하는 경우도 있으며 역으로 지정이 필요한 사업이 배제되는 경우도 발생하고 있다. 그 예로써 구 문화부 청사 본관을 리모델링하여 역사박물관을 건립하는 문화체육관광부의 대한민국역사박물관 건립사업의 경우, 기본계획을 2010년 3월에 발표하였는데 2009년 하반기에 이미 2010년 예산 97억원이 배정되었다. 하지만, 기본계획 수립 후 설계를 재공모하고 공사발주 방식도 변경되면서 저조한 예산 집행률(18.5%)을 나타냈다. 그럼에도 불구하고 동 사업은 수시배정사업에서 배제되어 있다. 이와 유사한 경우로 지식경제부의 마산자유무역지역 확대조성사업, 문화재청의 문화재 재난방지시스템 구축사업, 산림청 국립백두대간 테라피단지 조성사업 그리고 국토해양부의 복합환승센터 기반시설지원사업 등을 대표적으로 열거할 수 있다.

둘째, 수시배정사업에 대한 예산배정은 수시배정대상으로 지정된 사유가 어느 정도 해소되었다는 판단을 전제로 하는 것인데 2010년 수시배정대상 사업 172개 중 배정이 이루어지지 않은 17개 사업을 제외한 155개 사업 중 45개 사업의 실집행률이 70% 미만으로 나타나고 있어 예산배정의 적절성에 대한 검토가 미흡했던 것으로 보인다.

셋째, 예산안 심의과정에서 국회 증액사업은 국회의 재정의도가 반영된 사업이므로 기획재정부가 집행과정에서 이를 수시배정으로 지정하여 예산배정 여부를 임의로 결정하는 것은 국회의 예산 심의·확정권을 침해하는 측면이 있다. 2010년 결산에 따르면 실집행액이 90% 이상인 국회 증액사업 37개가 수시배정사업(전체 국회 증액 수시배정사업 87개의 44%) 대상으로 지정되었던 것으로 나타나는데, 이렇게 연도내 집행가능성이 충분함에도 수시배정사업으로 지정되어 기획재정부의 예산배정 통제를 받는 것은 수시배정 지정 필요성에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않고 있음을 보여주는 것이라고 하겠다.

넷째, 예산에 적용되는 수시배정제도와 유사한 ‘기금 집행 전 사전협의제도’가 기획재정부의 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 바탕을 두고 운영되고 있는데, 동 제도에 대한 법적인 근거가 결여되어 있다. 그럼에도 2010



년 7개 부처 38개 사업(9,806억 5,800만원)이 사전협의 대상사업으로 지정되고, 이 중 한·미 FTA와 관련된 사업 등 총 10개 기금사업은 재원이 배정되지 않은 것으로 나타나고 있다.

### 3. 개선과제

국회에서 확정된 예산을 수시배정대상사업으로 지정하여 정부에서 예산배정을 통제하는 것은 국회의 결정을 행정부가 집행을 지체하는 등의 결과를 초래하여 국회의 예산심의권을 침해할 수 있다. 따라서 「국가재정법」 제43조제4항에서 수시배정사업 선정기준을 명시적으로 규정하여 수시배정대상사업 선정의 합리성 및 예측가능성을 제고할 필요가 있다고 하겠다.

또한, 수시배정제도를 보다 투명하고 합리적으로 운영하기 위해서는 수시배정제도의 운영권한을 가진 기획재정부가 수시배정사업 지정여부, 지정사유, 규모, 예산배정 요청일과 배정일, 예산배정규모, 배정액 대비 집행실적 등의 자료를 통합적으로 관리하여 이를 외부에 공개할 필요가 있다. 그러나 현재 이러한 자료를 국회에 제출하지 않고 있어 수시배정사업 선정의 타당성이나 규모의 적절성 등에 대한 국회차원의 검증이 어려운 실정이다. 이런 점을 고려할 때, 수시배정사업 운영과 관련된 자료를 분기별로 국회에 제출하도록 의무화하는 조항을 「국가재정법」에 신설하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

(국회예산정책처, 「2010회계연도 결산 중점분석 II」, pp. 214~232;

국회예산결산특별위원회, 「2010회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고」, pp. 217~248.)

## 제44조

## 예산집행지침의 통보

제44조(예산집행지침의 통보) 기획재정부장관은 예산집행의 효율성을 높이기 위하여 매년 예산집행에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

예산집행지침은 정부의 예산 집행상의 효율성과 형평성을 제고하기 위해 매 회계연도 초에 작성하는 공통지침이다. 이는 각 중앙관서의 예산집행에 대한 기본원칙과 기준을 제시하고, 각 중앙관서의 예산 집행의 자율성 범위를 명확히 하는 데 그 목적이 있다.

구 「예산회계법」은 이러한 예산집행지침에 대한 별도의 법적근거 없이<sup>1)</sup> 구 기획예산처의 내부지침으로 운용되어 예산집행 관리의 투명성과 실효성을 저해할 우려가 있었다.

이에 「국가재정법」은 제44조에 예산집행지침의 작성지침에 관한 명확한 법적근거를 신설하였다.

구 「기금관리기본법」에서는 기금운용계획의 집행지침에 관한 법적근거가 있었으나, 구 「예산회계법」은 예산집행지침에 관한 별도의 근거규정이 없었다.

「국가재정법」은 두 법률을 통합하면서 예산집행지침의 작성 및 통보에 관한 법적근거를 신설하였으며, 동 규정은 「정부조직법」 개정<sup>2)</sup>에 따른 조직개편으로 기획예산처장관을 기획재정부장관으로 개정(제8차 (타)일부개정 2008. 2. 29. 법률 제8852호)한 것 이외에는 법률 제정 이후 개정된 바 없다.

1) 구 「기금관리기본법」 제12조의3은 기금운용계획안 작성지침에 관한 법적근거를 규정하고 있었다.

## 2. 조문해설

### 가. 예산집행지침의 통보

#### 매년 1월말까지 통보

기획재정부장관은 정부 각급 기관의 예산집행상의 효율성과 형평성을 제고하기 위해 매년 예산집행에 관한 지침을 작성하여 매년 1월말까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다(「국가재정법」 제44조, 「국가재정법 시행령」 제18조제1항).

「국가재정법」에 따르면 기금운용계획의 지침은 기획재정부장관의 재량 사항으로 규정(제80조)<sup>2)</sup>되어 있으나, 예산집행에 관한 지침은 반드시 작성하여야 하는 의무사항이다.

### 나. 예산집행지침의 내용

예산집행지침에는 ① 경비유형 및 비목별 예산집행에 관한 사항 ② 전용 및 이용권 위임범위에 관한 사항 ③ 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 한다(「국가재정법 시행령」 제18조제2항).<sup>3)</sup>

기획재정부는 「국가재정법」 제44조(예산집행지침의 통보)와 「국가재정법」 제80조(기금운용계획의 집행지침)에 근거하여 「예산 및 기금운용계획안 집행지침」을 매년 작성하여 통보하고 있다.

예산집행지침은 예산집행의 효율성 제고 등 일반지침과 인건비, 기본경비 등 사업유형별 집행지침, 운영비, 여비 등 비목별 집행지침 및 자체 이용·전용권 위임 범위에 관한 사항 등을 포함하고 있다.

2) 「국가재정법」 제80조(기금운용계획의 집행지침) 기획재정부장관은 기금운용계획 집행의 효율성 및 공공성을 높이기 위하여 기금운용계획의 집행에 관한 지침을 정할 수 있다.

3) 「국가재정법 시행령」 제18조(예산집행지침의 통보) ① 기획재정부장관은 법 제44조에 따른 예산집행지침을 매년 1월말까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

② 제1항에 따른 예산집행지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 경비유형 및 비목별 예산집행에 관한 사항
2. 법 제46조제2항 및 법 제47조제1항 단서에 따른 전용 및 이용권 위임범위에 관한 사항
3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

< 2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침 >

**제2편 2012년도 예산 집행지침**

I. 일반지침

1. 예산 조기집행
2. 일자리지원 및 비정규직 고용안정
3. 에너지절약 목표관리
4. 예산집행의 투명성·책임성 제고
5. 예산집행의 효율성 제고
6. 수입관리강화
7. 기타사항

II. 사업유형별 지침

1. 인건비 예산
2. 기본경비 이월
3. 국고채무부담행위
4. 맞춤형 복지 예산
5. 수입대체경비 예산
6. 공무원교육훈련기관 및 교육훈련비 예산
7. 재외공관 운영경비 예산
8. 행사비 예산
9. 예비비 예산
10. 예비금 예산
11. 연구개발 관련 예산
12. 정보화 관련 예산
13. 분권교부세 예산
14. 책임운영기관 관련 예산
15. 광역·지역발전특별회계 예산
16. 민간보조사업
17. 자치단체보조사업
18. 특별교부세 예산
19. 지방교육재정특별교부금 예산

III. 비목별 지출

1. 운영비
2. 여 비
3. 특수활동비
4. 업무추진비
5. 직무수행경비
6. 연구개발비
7. 보전금
8. 민간위탁금
9. 국제부담금
10. 출연금
11. 토지매입비
12. 건설비
13. 자산취득비
14. 출자금

IV. 자체 이용·전용권 위임범위

1. 자체 이용권 위임범위
2. 자체 전용권 위임범위

V. 2012년도 세입세출예산 과목 구분

1. 세입 과목구분
2. 세출 과목구분

자료: 기획재정부 예산집행지침(2012).

## 제45조

## 예산의 목적 외 사용금지

제45조(예산의 목적 외 사용금지) 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」은 행정부에 의한 자의적 예산집행을 통제하여 예산사업이 당초 목적대로 집행되도록 하기 위하여, 예산의 목적 외 사용금지 원칙을 규정하고 있다. 예산의 심의·확정권은 국회에 속하지만, 예산집행의 대부분은 행정부에서 수행되고 있다. 이에 따라 행정부는 예산집행과정에서 국회에서 심의·확정한 내용과 다르게 사업을 수행할 가능성이 있다. 이를 방지하고 국회에서 정한대로 예산이 집행되도록 하기 위하여 예산의 목적 외 사용금지 원칙이 필요하다. 국회는 예산의 목적 외 사용금지 원칙에 비추어 예산집행이 당초 목적인 것과 동일하게 이루어졌는지 결산 심사 시 평가할 수 있다.

「국가재정법」에서 규정하고 있는 예산의 목적 외 사용금지 원칙은 구 「예산회계법」 제36조의 내용을 특별한 변경 없이 이관한 조항이다. 다만, 구 「예산회계법」에서는 예산의 목적 외 사용금지 원칙과 예산의 이용·이체를 동일한 조항에 규정하고 있었으나, 「국가재정법」에서는 두 내용을 분리하여 규정하고 있다. 현행 「국가재정법」은 예산의 목적 외 사용금지 원칙을 제45조에서, 예산의 이용·이체는 제47조에서 규정하고 있다.

- \* 구 「예산회계법」 제36조(예산의 목적외 사용금지와 예산이체) ① 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 이외에 경비를 사용하거나 예산이 정한 각 기관 간, 각 장·관·항간에 상호이용 할 수 없다. 다만, 예산집행 상 필요에 의하여 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻었을 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용할 수 있다.
- ② 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 그 직무와 권한에 변동이 있을 때에는 기획예산처장관은 당해 중앙관서의 장의 요구에 의하여 그 예산을 상호 이용 및 이체할 수 있다.
- ③ 기획예산처장관은 제1항 단서와 제2항의 규정에 의하여 예산을 이용 또는 이체한 때에는 당해 중앙관서의 장·재정경제부장관 및 감사원에 통지하여야 한다.

## 2. 조문해설

### 가. 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 개념

#### 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 의미와 취지

「국가재정법」 제45조에 따르면 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없도록 하고 있다. 이에 따라 예산의 집행주체인 각 중앙관서의 장은 국회가 심의·확정한 예산서에서 정한대로 예산을 사용하여야 하고, 세출예산에서 계획하지 않고 있는 사업을 임의로 수행하는 것은 제한된다.

예산의 목적 외 사용금지 원칙은 집행단계에서 행정부가 임의로 예산을 운용하는 것을 통제하여 예산사업이 당초 목적대로 집행되도록 하기 위한 것이다. 동 원칙은 「헌법」 제54조제1항에서 규정하고 있는 국회의 예산 심의·확정권을 보장하기 위한 헌법적 요청에서 도출된 예산의 기본원칙으로 볼 수 있고, 이러한 점을 감안하여 구 「예산체계법」에서의 규정체계와는 달리 이를 별도의 조문으로 구성한 것이라 볼 것이다.

\* 「헌법」 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

#### ‘세출예산이 정한 목적’의 의미와 판단기준

결산과정에서 예산의 목적 외 사용금지 원칙 위반 여부를 판단하기 위해서는, ‘세출예산이 정한 목적’의 내용과 범위를 명확하게 정하고, 이에 비추어 예산집행이 적절하게 이루어졌는지 평가하는 것이 필요하다. 그런데 「국가재정법」 제45조의 문리상 규정만으로는 ‘세출예산이 정한 목적’이 무엇인지 명확하게 해석되지 않는다. 따라서 이를 제대로 해석·적용하기 위해서는 동 규정의 취지와 목적을 다시금 정의해 볼 필요가 있다.

예산의 목적 외 사용금지 원칙은 예산의 자의적 집행을 방지하고 궁극적으로 국회의 예산 심의·확정권을 보장하기 위한 헌법적 요청에서 도출된 기본원칙이다. 따라서 예산집행이 세출예산의 목적에 부합하는지 여부는 예산이 당초 어떤 근거와 목적에 따라 편성되었고, 국회의 의결과정에서 어떤 논의가 있었으며 집행과정에서

어떤 상황변화가 있었는지 등을 종합적으로 고려하여, 예산을 국회가 심의·확정한 대로 집행하였는지 여부를 판단해야 할 것이다.

이를 위하여 국회에 제출되는 각 부처의 예산서와 사업설명자료, 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 예산심사 관련 속기록, 예산안 심사보고서, 부대의견 등의 자료를 참고할 수 있다.

#### 나. 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외

예산의 목적 외 사용금지 원칙은 국회에서 정해진 것과 동일하게 예산을 집행할 것을 요구하고 있다. 다만, 사전에 예측하기 어려운 사정변경이나, 정부조직의 변화 등에 탄력적으로 대응할 수 있도록 「국가재정법」은 동 원칙의 예외로 예산의 전용, 이용, 이체 등을 허용하고 있다.

예산의 이·전용 등은 재정운용의 효율성을 위하여 예외적으로 인정되는 제도이다. 따라서 당초 예산이 정하고 있는 기본적인 내용을 훼손하지 않는 범위 내에서 최소한의 규모로 허용되는 것이 바람직하다. 예산의 이·전용으로 인하여 다른 사업에 큰 영향을 주거나, 국회가 확정하지 않은 신규사업을 추진하는 것은 지양하여야 한다.<sup>1)</sup>

\* 「국가재정법」 제46조(예산의 전용) ① 각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기획재정부장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. 이 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

제47조(예산의 이용·이체) ① 각 중앙관서의 장은 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간에 상호 이용(移用)할 수 없다. 다만, 예산집행 상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획재정부장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다.

#### 다. 예산의 목적 외 사용금지 원칙 위반 유형

「국가재정법」에서 규정하고 있는 ‘세출예산의 목적’의 의미가 명확하지 않은

1) 예산의 이·전용 등에 대해서는 제46조(예산의 전용) 및 제47조(예산의 이용·이체) 참조.



측면이 있다. 따라서 예산의 목적 외 사용금지 원칙을 위반한 사례를 유형화하여 살펴봄으로써 동 원칙의 의미와 적용범위를 보다 정확하게 이해할 수 있다. 예산의 목적 외 사용금지 원칙을 위반한 유형은 신규사업의 추진, 사업내용의 변경 및 사업규모의 확대, 비목별 용도에 맞지 않는 편성 및 집행, 이용 및 전용의 절차 규정 위반, 예비비의 목적 외 집행, 이월예산의 목적 외 사용 등으로 구분할 수 있다.<sup>2)</sup>

### 신규사업의 추진

예산 전용이나 사업내역 변경 등을 통하여 당초 예산에 반영되어 있지 않았던 사업을 추진하는 것은 예산의 목적 외 사용금지 원칙을 위반한 대표적인 사례이다. 이는 예산의 심의·확정 권한이 없는 행정부가 국회의 심의를 받지 않은 사업을 다른 용도로 편성된 예산을 활용하여 신설하는 것으로 국회의 예산 심의·확정권을 침해한다. 재정운용의 효율성 측면에서 보더라도 회계연도 중에 전용 등을 통하여 새로운 사업을 추진한다면 해당 사업의 타당성을 검증할 기회가 없으며, 사업추진을 위한 준비가 부족하여 집행이 부진하거나 예산낭비가 발생할 우려가 있다.

### 사업내용의 변경 및 사업규모의 확대

국회의 예산심의는 사업규모 뿐만 아니라, 사업의 지원대상, 지원방식, 지원조건, 추진체계 등을 다각적으로 검토하는 정책결정과정이다. 따라서 예산이 정하고 있는 사업의 핵심적인 내용과 조건이 집행단계에서 변경되거나 사업규모가 크게 달라진다면, 이는 국회가 확정된 사업과 사실상 다른 사업을 추진하는 것이므로 예산의 목적 외 사용으로 볼 수 있다.

### 이용 및 전용 관련 규정 위반

예산의 이용 및 전용 제도는 예산의 목적 범위 안에서 재원의 효율적 운용을 위하여 국회에서 확정된 예산을 상호 융통하는 것으로, 예산의 목적 외 사용금지에 대한 예외적인 제도이다. 따라서 예산의 이용 및 전용은 관련 법령이 허용하고 있는 규정을 준수하여야 한다.

2) 예산의 목적 외 사용에 대해서는 「2010년도 결산 중점 분석 II」(국회예산정책처, 2011, pp. 186~213.)을 참조.

「국가재정법」 제46조는 전용의 요건으로 “사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려” 하도록 규정하고 있다. 따라서 예산 전용은 「국가재정법」에 따른 요건을 충족하는 범위 내에서 이루어져야 한다.<sup>3)</sup>

또한 예산 이·전용에 관한 절차적인 규정 역시 준수되어야 한다. 「국가재정법」 제46조 및 제47조는 예산 이·전용 시 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관의 승인을 얻도록 하되, 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서는 자체적으로 이·전용을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 예산집행지침은 승인 이·전용과 자체 이·전용의 기준과 범위를 구체적으로 정하고 있다. 그런데 예산집행지침에 따른 승인 전용 대상임에도 불구하고 기획재정부장관의 승인 없이 집행부서에서 무단으로 예산을 이·전용하여 집행하는 사례가 있다. 이는 전용의 승인과정을 회피한 것이며, 예산의 용도를 변경하는 합법적인 절차를 거치지 않았기 때문에 예산을 목적 외로 사용한 것으로 볼 수 있다.

#### 비목별 용도에 맞지 않는 편성 및 집행

「국가재정법」 제29조 및 제44조에 따른 예산안편성지침과 예산집행지침은 세출예산을 20여개의 비목과 90여개의 세목으로 구분하면서 비목별로 구체적인 용도와 사용범위를 정하고 있다. 사업수행과정에서 예산편성 시 결정된 비목과 다른 용도로 집행하기 위해서는 「국가재정법」과 집행지침에 따라 목간 전용이나 세목간 조정 절차를 거쳐야 한다. 따라서 전용이나 조정 절차를 거치지 않고 집행지침이 정하고 있는 용도와 다르게 집행하는 것은 예산의 목적 외 사용으로 볼 수 있다.

#### 예비비의 목적 외 집행

예비비는 「국가재정법」 제22조에 따라 예산편성 시 예측이 곤란한 긴급한 경비 소요와 집행과정에서의 불가피한 초과지출 소요에 사용되어야 한다. 긴급성과 불가피성이 없음에도 불구하고 예비비를 사용하거나, 예비비 요구시 기획재정부장관에게 제출하는 사용명세서와 다른 용도로 예비비를 집행하는 것은 예비비를 편성한 목적에 부합하지 않으므로, 예산의 목적 외 사용금지 원칙을 위반한 것이라 볼 수 있다.

3) 예산 전용의 요건에 대해서는 제46조(예산의 전용) 참조.

## 이월예산의 목적 외 사용

「국가재정법」 제48조는 다음 연도로 이월한 예산을 다른 용도로 사용하는 것을 금지하고 있다. 「국가재정법」이 일반적인 예산의 목적 외 사용금지와 별도로 이월 예산의 목적 외 사용을 재차 금지하고 있으므로, 이월예산에 대해서는 당초 사업목적에 부합하는지 여부와 함께 전년도에 이월한 용도와 동일하게 집행하였는지를 면밀하게 검토할 필요가 있다.

따라서 이월한 예산을 당초 목적대로 집행하기 어려운 경우에는 해당 예산을 불용처리하여야 한다. 또한 사업방식의 변경으로 해당 예산을 당초 목적대로 집행할 수 없는 경우에는, 해당 예산을 이월하더라도 본 사업의 목적과 다르게 집행될 수밖에 없으므로 다음 연도로 예산을 이월하는 것을 제한할 필요가 있다.

## 라. 예산집행지침에 따른 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 구체화

국회에서 예산의 목적 외 사용금지 원칙 위반사례에 대한 문제제기가 지속적으로 이루어지면서 기획재정부는 예산집행지침에 예산의 목적 외 사용금지 원칙에 대한 기준을 정하여 발표하고 있다. 「2012년도 예산집행지침」에서는 ① 당초 예산에 계상되지 않은 대규모 신규사업을 전용에 의하여 추진하는 경우 ② 연도말에 다른 사업예산의 집행 잔액을 전용하여 불요·불급한 소요에 충당하여 집행하거나 다음 연도로 이월하는 경우 ③ 국회에서 의결한 취지와 다르게 과도한 사업변경을 초래하는 경우 등을 예산의 목적 외 사용 사례로 예시하고 있다.

그러나 예산의 목적 외 사용금지 원칙 위반사례는 개별사업의 특성에 따라 다양한 형태로 나타나고 있기 때문에 동 규정과 같이 소수의 사례만 제시할 경우에는 목적 외 사용금지 원칙 위반 여부를 판단하기 어려운 경우가 발생할 수 있다. 따라서 국회 결산심사, 감사원 결산검사 등에서 지적된 예산의 목적 외 사용 사례 등을 고려하여 예산의 목적 외 사용에 대한 보다 구체적인 지침이나 예규를 정립하여야 한다는 지적이 제기되고 있다.

또한, 예산의 목적 외 사용이 적발되는 경우 그 정도에 따라 이를 당해 중앙관서의 다음 연도 예산에 감액 반영하는 등 동 규정의 실효성 제고를 위한 방안이 아울러 강구될 필요가 있다.

- \* 「2012년도 예산집행지침」(p. 216.) 6. 각 중앙관서는 자체전용을 함에 있어 다음 각 호와 같은 자체전용으로 「국가재정법」 제45조에서 규정하고 있는 예산의 목적 외 사용금지 여부에 대한 논란이 일어나지 않도록 노력하여야 한다.
- 가. 당초 예산에 계상되지 않은 대규모 신규사업을 전용에 의하여 추진하는 경우
  - 나. 연도말에 다른 사업예산의 집행 잔액을 전용하여 불요·불급한 소요에 충당하여 집행하거나 다음 연도로 이월하는 경우 등
  - 다. 국회에서 의결한 취지와 다르게 과도한 사업변경을 초래하는 경우

## 제46조

## 예산의 전용

제46조(예산의 전용) ① 각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기획재정부장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. 이 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운동을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

<개정 2008. 2. 29>

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 불구하고 회계연도마다 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 각 세항 또는 목의 금액을 자체적으로 전용할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

③ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 전용의 승인을 한 때에는 그 전용명세서를 그 중앙관서의 장 및 감사원에 각각 송부하여야 하며, 각 중앙관서의 장은 제2항의 규정에 따라 전용을 한 때에는 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 기획재정부장관 및 감사원에 각각 송부하여야 한다.

<개정 2008. 2. 29>

④ 각 중앙관서의 장이 제1항 또는 제2항에 따라 전용을 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. <신설 2009. 3. 18>

⑤ 제1항 또는 제2항의 규정에 따라 전용한 경비의 금액은 세입세출결산보고서에 이를 명백히 하고 이유를 기재하여야 한다. <개정 2009. 3. 18>

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제46조는 예산집행과정에서 사전에 예측하기 어려운 사정변경이 발생한 경우, 이에 탄력적으로 대응하여 재정운영의 효율성을 제고할 수 있도록 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외로 예산의 전용을 규정하고 있다. 그런데 예산을 과도하게 전용하여 국회에서 확정된 예산의 내용에 큰 변화를 가져올 경우 국회의 예산권을 침해할 수 있다. 따라서 특별한 사정변경으로 인하여 예외적으로 그 필요성이 불가피하게 인정되는 경우에 한하여 예산 전용이 허용되도록, 예산 전용

의 범위를 제한할 필요가 있다. 이를 위해 「국가재정법」은 예산 전용의 내용적 한계와 절차적 요건을 명시하고 전용내역의 국회 및 감사원 제출을 의무화하는 등 예산 전용에 대한 통제수단을 강화하고 있다.

「국가재정법」의 예산 전용 조항은 구 「예산회계법」 제37조와 달리 전용사유를 구체화하고 있다. 구 「예산회계법」에서는 기획예산처장관의 승인만 얻을 수 있다면 자유롭게 전용할 수 있었으나, 「국가재정법」의 경우 전용을 위하여 사업간 유사성이 있는지 등을 검토하여야 한다. 이는 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외사항인 예산 전용의 허용범위를 제한하려는 취지로 추가되었다.

예산의 전용 규정은 2009년 3월 한 차례 개정되었다. 법 개정을 통하여 전용 내역을 분기별로 국회에 제출하도록 하는 규정이 신설되었다. 전용 내역의 국회 제출 의무제도는 예산 전용에 대한 국회의 통제를 강화하기 위한 취지로 도입되었다.

- \* 구 「예산회계법」 제37조(예산의 전용) ① 각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 각 세항 또는 목의 금액을 기획예산처장관의 승인을 얻어 전용할 수 있다.  
 ② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 불구하고 회계연도마다 기획예산처장관이 정하는 범위안에서 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다.  
 ③ 기획예산처장관은 제1항의 규정에 의하여 전용의 승인을 한 때에는 그 전용명세서를 당해 중앙관서의 장·재정경제부장관 및 감사원에 송부하여야 하며, 각 중앙관서의 장은 제2항의 규정에 의하여 전용을 한 때에는 그 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 재정경제부장관·기획예산처장관 및 감사원에 송부하여야 한다.  
 ④ 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 전용한 경비의 금액은 세입세출결산보고서에 이를 명백히 하고 그 이유를 기재하여야 한다.

제정 2006. 10. 4 법률 제8050호	제18차 일부개정 2009. 3. 18. 법률 제9486호
제46조(예산의 전용) ①~③ (생략) <u>&lt;신설&gt;</u>	제46조(예산의 전용) ①~③ (생략) ④ <u>각 중앙관서의 장이 제1항 또는 제2항에 따라 전용을 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.</u>

④ 제1항 또는 제2항의 규정에 따라 전용한 경비의 금액은 세입세출결산보고서에 이를 명백히 하고 이유를 기재하여야 한다.	⑤ 제1항 또는 제2항의 규정에 따라 전용한 경비의 금액은 세입세출결산보고서에 이를 명백히 하고 이유를 기재하여야 한다.
---	---

## 2. 조문해설

### 가. 예산 전용의 개념

#### 예산 전용의 의미와 취지

예산의 전용(轉用)이란 예산이 정한 각 세항 또는 목의 금액을 상호 융통하는 것을 의미한다. 예산 전용제도는 「국가재정법」 제45조에 따른 예산의 목적 외 사용 금지 원칙의 예외로서, 예산집행에 자율성을 부여하여 사업의 효율적인 추진을 도모하기 위한 제도이다.

「국가재정법」은 예산 전용의 단위로 규정하고 있는 ‘각 세항 또는 목’의 의미를 명확하게 정의하지 않고 있다. 다만, 실무적으로는 세항이란 프로그램 예산체계 중 단위사업을 의미하며<sup>1)</sup>, 목은 기획재정부가 발표하는 예산안 편성지침 및 예산집행지침에서 구분하고 있는 바를 의미하는 것으로 이해되고 있다.<sup>2)</sup> 따라서 국회에서 심의·확정된 예산 중 단위사업에 편성된 예산을 상호 융통하여 그 금액을 변경시키거나, 동일한 단위사업 내에서도 서로 다른 목에 편성된 예산을 상호 융통하여 그 금액이 변경하는 경우에는 예산 전용 절차를 거쳐야 한다.

정부가 예산을 집행함에 있어 예외적으로 행할 수 있는 전용의 범위는 사실 세항 및 세세항의 범위설정과 밀접한 관련이 있고, 세항 등의 세출예산구분을 기획재정부 장관이 정하도록 하고 있다(「국가재정법」 제21조제4항).

- 
- 1) 프로그램 예산체제는 예산구조를 ‘분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업’으로 구분하고 있으나 「국가재정법」에는 이에 대한 규정이 부재하다. 다만, 실무적으로는 프로그램 예산체계를 각각 ‘장-관-항-세항-세세항’에 대응하여 운영하고 있다.
  - 2) 예산안 편성지침이나 예산집행지침에서는 목 아래에 그 기능을 더욱 세분화한 세목을 별도로 두고 있다.

예산의 목적 외 사용을 최소화 하고 집행과정에서 전용의 남용을 방지하려면, 우선 「국가재정법」 자체에서 세출예산의 중심항목인 ‘항’을 구체적으로 정의하고 이에 따라 세항 및 세세항 등을 규정하는 문제를 검토할 필요가 있다고 하겠다.

### 구별개념: 예산의 이용·이체 및 조정과의 구별

국회가 심의·확정한 예산을 집행과정에서 발생한 사유로 변경하는 제도에는 예산 전용제도 이외에도 예산의 이용(移用), 이체(移替), 조정제도가 있다.

예산의 이용이란 예산이 정한 각 기관, 장(분야)·관(부문)·항(프로그램)의 금액을 상호 융통하는 것을 의미한다. 예산의 이용은 원칙적으로 허용되지 않으나, 예산 집행상 필요에 의하여 미리 예산으로서 국회의 의결을 얻은 경우<sup>3)</sup>와 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 그 직무와 권한에 변동이 있는 경우 제한적으로 허용된다.

예산의 이체란 정부조직·직제 또는 정원 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 그 직무와 권한에 변경이 있는 경우에, 그 변경에 따라 당초 편성된 예산을 이전하여 사용하거나 그 소관을 변경하는 제도를 의미한다.<sup>4)</sup>

예산의 조정이란 ① 목의 범위 내에서 세목간에 예산을 상호 융통하는 것과 ② 동일한 세항(단위사업)내에서 동일 목을 세세항(세부사업)간에 상호 융통하여 사용하는 것을 의미한다. 즉 예산의 조정은 예산 전용보다 한 단계 낮은 예산 단위간 금액을 상호융통하는 것을 의미한다. 예산의 조정은 법률적으로 정의된 개념이 아니며, 예산집행지침에서는 예산 조정에 대하여 “세목간 조정” 또는 “내역변경” 등의 용어를 사용하고 있다.

3) 예산의 이용에 관한 사항은 예산총칙을 통해 미리 국회의 의결을 받고 있다.

4) 예산의 이용 및 이체에 관한 세부사항은 제47조(예산의 이용·이체) 참조.



[표 99] 예산의 변경제도 비교

	전 용	이 용	이 체	조 정
개념	예산이 정한 각 세항(단위사업), 목에 편성된 금액을 상호 융통하는 제도	예산이 정한 각 기관, 장(분야), 관(부문), 항(프로그램)에 편성된 금액을 상호 융통하는 제도	정부조직의 권한에 변동이 있는 경우 관련 예산의 소관을 변경하는 제도	· 세목간에 예산을 상호 융통하는 제도 · 동일 목을 세세항(세부사업)간에 상호 융통하는 제도
법적 근거	국가재정법 제46조	국가재정법 제47조	국가재정법 제47조	법률 규정 부재

자료: 국회예산정책처.

## 예산의 조정

### 1. 예산 조정의 개념

예산의 조정은 예산 전용보다 한 단계 낮은 예산 단위간 금액을 상호 융통하는 것을 의미한다. 즉 ① 목의 범위 내에서 세목간에 예산을 상호 융통하는 것과 ② 동일한 세항(단위사업) 내에서 동일 목을 세세항(세부사업)간에 상호 융통하여 사용하는 것을 의미한다. 예산의 조정은 법률적으로 정의된 개념이 아니며, 예산집행지침에서 예산 조정에 대하여 전자에 대해서는 세목간 조정, 후자에 대해서는 내역변경의 용어를 사용하고 있다.

### 2. 예산 조정의 절차

예산 조정에 대해서는 「국가재정법」에 별도의 규정이 없으며, 예산집행지침에 따라 자체전용과 동일하게 중앙관서의 장이 자체적으로 조정할 수 있도록 허용하고 있다. 다만, 예산집행지침은 정보화관련경비 및 인건비의 경우처럼 예산집행지침 또는 다른 규정에 별도의 제한이 있는 경우 이에 따른 절차를 준수하도록 하고 있다.

### 3. 예산의 조정과 예산의 목적 외 사용금지 원칙

「국가재정법」에 예산 조정에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않으나, 예산 조정 역시 국회에서 심의·확정한 예산의 내용을 변경하는 것이므로 예산의 목적 외 사용금지 원칙에 부합하도록 운영되어야 한다. 국회 예산심의는 세부사업(세세항)을 기본단위로 하여 진행되며, 필요한 경우 세목 등에 대한

심사도 진행하고 있다. 즉, 예산 조정에 따라 변경되는 대상인 세부사업과 세목에 편성된 예산규모에도 국회의 재정의도가 반영된 것으로 볼 수 있다. 따라서 결산 과정에서 정부에 의한 예산 조정이 당초 국회가 확정된 예산의 목적범위 안에서 이루어졌는지 여부를 면밀하게 검토할 필요가 있다.

## 예산 전용의 유형: 승인전용과 자체전용

예산 전용은 기획재정부장관의 승인이 필요한지 여부에 따라 승인전용과 자체전용으로 구분할 수 있다. 원칙적으로 예산 전용을 하기 위해서는 기획재정부장관의 승인을 받아야 한다(승인전용). 다만, 각 중앙관서에 예산집행의 신속성을 부여하기 위하여 「국가재정법」 제47조제2항은 일정범위 내에서 기획재정부장관의 승인 없이 각 중앙관서의 장이 자체적으로 예산을 전용할 수 있도록 허용하고 있다(자체전용). 이에 따라 각 중앙관서의 장은 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 각 세항 및 목에 편성된 예산을 상호 융통하여 사용할 수 있다. 승인전용과 자체전용의 구분기준과 위임범위는 기획재정부가 매년 발표하는 예산집행지침에서 구체적으로 정하고 있다.

## 나. 예산 전용의 절차

### 일반적인 예산 전용(승인전용)의 절차

일반적인 예산 전용(승인전용)의 절차는 「국가재정법」 제46조와 「국가재정법 시행령」 제19조에 따라 이루어지고 있다. 일반적인 예산 전용의 절차는 다음과 같다. ① 각 중앙관서의 장은 전용에 관하여 기획재정부장관의 승인을 얻고자 할 경우에는 전용을 필요로 하는 과목 및 금액과 그 이유를 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하고 ② 기획재정부장관은 전용의 적정성을 판단하여 승인여부를 결정하며 ③ 전용을 승인한 경우에는 기획재정부장관이 그 명세서를 해당 중앙관서의 장 및 감사원에 송부한다. ④ 각 중앙관서의 장은 분기별로 전용 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 하며 ⑤ 회계연도가 종료된 이후에는 전용한 경비의 금액과 전용사유를 세입세출결산보고서에 기재하도록 하고 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제19조(예산의 전용·이용 및 이체) ① 각 중앙관서의 장은 법 제46조제1항 또는 법 제47조제1항 단서에 따른 전용 또는 이용에 관하여 기획재정부장관의 승인을 얻고자 하거나 법 제47조제2항에 따른 이용요구를 할 때에는 전용 또는 이용을 필요로 하는 과목 및 금액과 그 이유를 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
- ② 법 제47조제2항에 따라 예산을 이체 받고자 하는 중앙관서의 장은 이체하여야 할 중앙관서의 장과 협의하여 이체의 대상이 되는 예산의 과목과 금액을 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

### 자체전용의 절차

자체전용 역시 승인전용과 유사한 절차를 거치게 되지만 승인전용과 달리 전용에 대한 기획재정부장관의 승인절차가 불필요하다. 자체전용의 일반적인 절차는 다음과 같다. ① 중앙관서의 장은 기획재정부장관이 위임한 범위 내에서 자체전용을 하고 ② 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 기획재정부장관 및 감사원에 각각 송부하며 ③ 분기별로 전용내역을 국회에 보고하고 ④ 회계연도가 종료된 이후에는 전용한 경비의 금액과 전용사유를 세입세출결산보고서에 기재하면 된다.

#### 전용 내역의 분기별 국회제출

2009년 3월 법률 개정을 통하여 전용 내역을 분기별로 국회에 제출하도록 하는 규정이 신설되었다. 예산의 전용은 국회에서 확정된 예산을 행정부에서 임의로 변경하는 제도이므로, 전용 내역의 국회제출 의무를 부과하여 예산 전용에 대한 국회 통제를 강화할 수 있다는 점에서 긍정적인 제도변화로 볼 수 있다. 다만, 각 중앙관서의 장이 각각 국회에 전용내역을 제출함에 따라 중앙관서별로 전용내역서의 제출시기와 작성양식이 상이하다는 문제가 발생하고 있다. 이에 따라 국회에 제출되는 전용내역서를 효율적으로 활용하기 위하여 제출시기와 작성양식 등을 일치시키고 전용내역서에 기재되는 전용사유 등을 구체적으로 작성하도록 하여야 한다는 논의가 제기되고 있다.

(국회예산결산특별위원회, 「2009년도 결산 검토보고서(총괄)」, 2010, pp. 470~471.)

## 다. 예산 전용의 한계와 요건

### 「국가재정법」 제46조제1항에 따른 전용의 한계와 요건

「국가재정법」 제46조제1항에서는 전용의 한계에 대하여 ‘예산의 목적 범위 안’에서 재원의 효율적 활용을 위하여 허용하되, ‘사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려’하도록 규정하고 있다.

동 규정은 예산집행과정에서 발생한 사정변경으로 인하여 불가피하게 예산을 전용하더라도, ‘예산의 목적 범위 안’에서 하여야 하며, 당초 예산이 정하고 있는 목적을 훼손하거나 그 범위를 이탈하는 것은 제한하고 있다. 또한 재해발생 등으로 인한 시급한 필요성이 있거나 기관운영경비 등으로 충당할 필요성이 발생한 경우에 예산을 전용하는 것이 허용되며, 이 경우에도 예산을 상호 융통하는 사업간 유사성이 있을 것을 요구하는 것으로 해석할 수 있다.

## 전용 요건의 명확화

「국가재정법」 예산 전용의 요건으로 ① 사업간 유사성 ② 시급한 필요성 ③ 기관운영경비의 총당이 모두 필요한 것인지, 아니면 어느 하나의 요건을 충족하는 것만으로도 예산 전용이 가능한지 명확하지 않은 측면이 있다. 특히 위에서 열거한 요건을 ‘종합적으로 고려하여야 한다’는 법 문언만으로는 규정의 실효성에 한계가 있을 수 있다.

또한 예산 전용의 요건 중 사업간 유사성은 그 금액을 상호융통하는 두 사업간 관계를 제한하는 요건인 반면, 시급한 필요성과 기관운영경비의 총당은 예산 전용 사유의 적정성과 관련된 요건이다. 현행 「국가재정법」은 상이한 성격의 요건을 수평적으로 나열하면서 이를 ‘종합적으로 고려’하도록 규정하고 있어 예산 전용의 요건과 한계가 명확하게 정해지지 않는다는 문제가 있다. 한편 현행법에서 전용의 요건 중 하나로 규정하고 있는 “기관운영을 위한 경비”의 범위가 모호하여 이를 확대해석할 경우 예산 전용을 통해 다양한 경비나 사업에 활용할 우려가 제기되고 있다.

이와 같은 문제를 해소하기 위하여 제18대국회에서는 「국가재정법」에서 예산 전용을 통하여 신규사업을 추진하거나 사업을 대폭 확대하는 것을 금지하는 내용의 「국가재정법 일부개정법률안」(강창일의원이 대표발의, 2011. 3. 16.)이 발의되기도 하였다.

(국회예산정책처, 「2010년도 결산 중점 분석Ⅱ」, 2011, p. 211.)

## 자체전용의 한계와 요건

「국가재정법」 제47조제2항은 ‘제1항에도 불구하고’ 각 중앙관서의 장이 자체적으로 예산을 전용할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 자체전용의 경우에는 「국가재정법」 제47조제1항에 따른 전용의 한계와 요건에 구애됨 없이 자유롭게 전용할 수 있는지 여부가 문제될 수 있다. 그러나 「국가재정법」 제47조제2항에서 규정하고 있는 ‘제1항에도 불구하고’라는 법 문언은 기획재정부장관의 승인을 받도록 하는 절차적인 규정의 적용을 배제하는 것이며, 전용의 한계와 요건에 관한 규정은 자체전용에도 그대로 적용되는 것이 합리적이다. 자체전용은 승인전용과 절차적인 측면

에서 차이가 있을 뿐 전용의 유형 중 하나일 뿐이며, 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외로서 일정한 한계와 범위 내에서 운용하는 것이 타당하기 때문이다. 따라서 중앙관서의 장이 자체전용을 하려는 경우에는 승인전용과 마찬가지로 예산의 목적 범위 안에서 하는 것인지, 사업간 유사성 등 예산 전용의 요건을 갖추었는지를 검토할 필요가 있다.

### 연도 말 전용 문제

연도 말 전용은 11, 12월에 해당 사업의 불용이 예상되는 상황에서 그 예산을 다른 사업에 전용하여 쓰는 것을 의미한다. 연도 말 전용은 불용액을 최소화하여 예산삭감을 피하고자 하는 의도에서 비롯되는 경향이 강하며, 예산을 불요불급한 곳에 전용함으로써 예산낭비가 발생할 우려가 있다. 따라서 연도 말에 전용대상이 된 사업에 대해서는 예산이 과다편성된 것이 아닌지, 집행부진 사유는 무엇인지 점검해볼 필요가 있으며, 전용을 통해 증액된 사업에 대해서는 꼭 필요하고 시급한 경비였는지, 전용 증액된 예산은 연내 집행이 이뤄졌는지 검토할 필요가 있다.<sup>5)</sup>

### 라. 자체 전용권의 위임범위

기획재정부는 「국가재정법」 제46조제2항에 따른 자체 전용권의 위임범위를 매년 예산집행지침에 포함하여 공표하고 있다. 자체 전용권의 위임범위를 살펴보면 매년 큰 변동 없이 유사한 내용으로 유지되고 있다. 「2012년도 예산집행지침」에 따르면 동일 항(프로그램) 내에서 인건비, 물건비, 이전지출, 자산취득비 등에서 부족이 생겼을 경우에는 자체전용이 가능하지만, 기타직 보수, 특수활동비, 업무추진비, 출연금 등은 자체전용의 대상에서 제외하고 있다.

5) 연도 말 전용 문제에 대한 자세한 설명은 「2009년도 결산 중점 분석 I」(국회예산정책처, 2010. 7, pp. 222~232.)을 참조.

[표 100] 자체전용의 위임범위

구 분	목 (23개)	자체전용대상	자체전용제외
100 (인건비)	110 (인건비)	상호간 자체전용 가능	타 비목에서 110-02(기타직 보수)으로의 전용은 자체 전용에서 제외
200 (물건비)	210 (운영비)	상호간 자체전용 가능	타비목에서 230목, 240목, 250-03목(특정업무경비)으로의 전용은 자체전용에서 제외
	220 (여비)		
	230 (특수활동비)		
	240 (업무추진비)		
	250 (직무수행경비)		
	260 (연구개발비)		
300 (이전지출)	310 (보전금)	상호간 자체전용 가능 - 예산성과금 규정에 따른 예산성과금 및 정부업무평가 우수기관 포상금으로 사용하기 위한 포상금 등(310-03목)은 모든 비목으로부터 자체전용 가능	320목, 330목, 340목, 350목은 자체전용에서 제외 - 단, 320-03목(연금지급금)은 인건비(110목)로부터의 자체전용 허용, 340-03목(해외자본이전)은 자체전용 허용
	320 (민간이전)		
	330 (자치단체이전)		
	340 (해외이전)		
	350 (출연금)		
400 (자산취득)	410 (토지매입비)	상호간 자체전용 가능  410목, 420-03목(시설비), 420-04목(감리비)로의 자체전용은 현행 총사업비 범위 내에 있는 경우에 한함	420-01목(기본조사설계비), 420-02목(실시설계비), 420-05목(시설부대비)는 자체전용에서 제외
	420 (건설비)		
	430 (유형자산)		
	440 (무형자산)		
	450 (융자금)		
	460 (출자금)		
	470 (예치금 및 유가증권매입)		
	480 (예탁금)		
500 (상환지출)	510 (상환지출)	상호간 자체전용 가능	710-01목(예비비), 710-02목(예비금)은 자체전용에서 제외
600 (전출금등)	610 (전출금등)		
700 (예비비 및 기타)	710 (예비비 및 기타)		

자료: 기획재정부, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2012. 1.

## 제47조

## 예산의 이용·이체

제47조(예산의 이용·이체) ① 각 중앙관서의 장은 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간에 상호 이용(移用)할 수 없다. 다만, 예산집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획재정부장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

② 기획재정부장관은 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에는 그 중앙관서의 장의 요구에 따라 그 예산을 상호 이용하거나 이체(移替)할 수 있다.

<개정 2008. 2. 29>

③ 각 중앙관서의 장은 제1항 단서의 규정에 따라 예산을 자체적으로 이용한 때에는 기획재정부장관 및 감사원에 각각 통지하여야 하며, 기획재정부장관은 제1항 단서의 규정에 따라 이용의 승인을 하거나 제2항의 규정에 따라 예산을 이용 또는 이체한 때에는 그 중앙관서의 장 및 감사원에 각각 통지하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

④ 각 중앙관서의 장이 제1항 또는 제2항에 따라 이용 또는 이체를 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 이용 또는 이체 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

<신설 2009. 3. 18>

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제47조는 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항간에 상호 예산을 이용하는 것을 금지하고 있다. 예산의 이용은 예산과목 중 가장 상위 항목에 해당하는 장·관·항 간 금액을 상호 조정하여 국회에서 정한 분야별·부문별·프로그램별 재원배분에 변경을 가하는 것이다. 예산 이용을 통하여 분야별·부문별·프로그램별 재원배분이 크게 변경될 경우 국회에서 확정된 예산이 예정하고 있는 거시적인 정책방향을 행정부가 임의로 수정하는 결과가 되므로 「국가재정법」은 이를 제한하고 있다.



다만, 회계연도 중에 발생한 불가피한 여건변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 미리 국회의 의결을 얻은 경우에 한하여 예산 이용이 허용되고 있으며, 정부조직 등에 관한 법령의 변동이 있는 경우에는 해당 예산의 소관을 변경할 수 있도록 허용하고 있다.

「국가재정법」의 예산 이용·이체 조항은 구 「예산회계법」 제36조의 내용을 이 관한 조항이다. 구 「예산회계법」에서는 예산의 목적 외 사용금지 원칙과 예산의 이용·이체를 동일한 조항에 규정하고 있었으나, 「국가재정법」에서는 두 내용을 분리하여 규정하고 있다. 현행 「국가재정법」은 예산의 목적 외 사용금지 원칙을 제45조에서, 예산의 이용·이체는 제47조에서 규정하고 있다.

「국가재정법」의 예산 이용 조항은 구 「예산회계법」 제36조와 달리 자체이용을 허용하고 있다. 구 「예산회계법」에서는 모든 예산 이용에 대하여 중앙관서의 장이 기획예산처장관의 승인을 얻도록 하고 있었으나, 「국가재정법」에서는 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 중앙관서의 장이 자체적으로 예산을 이용할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 예산 이용이 국회의 의결을 얻은 범위 내에서만 가능하고, 그 대상이 주로 법정 경비와 같이 자동적으로 지출되는 사항이 많아서 별도의 기획재정부장관 승인을 얻도록 할 필요성이 적었기 때문이다.

동 규정은 2009년 3월 한 차례 개정되었다. 2009년 3월 법 개정을 통하여 이용 내역을 분기별로 국회에 제출하도록 하는 규정이 신설되었다. 예산의 이용제도가 국회에서 확정된 예산을 행정부에서 임의로 변경하는 제도이므로, 이에 대한 통제를 강화하기 위하여 도입된 제도로 볼 수 있다.

- \* 구 「예산회계법」 제36조(예산의 목적외 사용금지와 예산이체) ① 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 이외에 경비를 사용하거나 예산이 정한 각 기관간, 각 장·관·항간에 상호 이용할 수 없다. 다만, 예산집행상 필요에 의하여 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻었을 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용할 수 있다.
- ② 정부조직등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 그 직무와 권한에 변동이 있을 때에는 기획예산처장관은 당해 중앙관서의 장의 요구에 의하여 그 예산을 상호 이용 및 이체할 수 있다.
- ③ 기획예산처장관은 제1항 단서와 제2항의 규정에 의하여 예산을 이용 또는 이체한 때에는 당해 중앙관서의 장·재정경제부장관 및 감사원에 통지하여야 한다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제18차 일부개정 2009. 3. 18. 법률 제9486호
제47조(예산의 이용·이체) ①~③ (생략) <u>&lt;신설&gt;</u>	제47조(예산의 이용·이체) ①~③ (생략) <u>④ 각 중앙관서의 장이 제1항 또는 제2항에 따라 이용 또는 이체를 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 이용 또는 이체 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.</u>

## 2. 조문해설

### 가. 예산 이용의 개념과 분류

#### 예산 이용의 의미

예산의 이용이란 예산이 정한 각 장·관·항에 편성된 예산금액을 상호 융통하는 것을 의미한다. 예산 이용제도는 「국가재정법」 제45조에 따른 예산의 목적 외 사용금지 원칙의 예외로서, 예산집행에 신축성을 부여하여 예산집행주체가 집행과정에서 발생한 여건변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 미리 국회의 의결을 받은 경우에 한하여 예외로 허용되고 있다.

「국가재정법」에서 예산 이용의 단위로 명시하고 있는 장·관·항의 의미는 법률에서 명확하게 정의하지 않고 있다. 다만, 실무적으로는 장이란 프로그램 예산체계 중 가장 상위의 범주인 분야를, 관은 부문을, 항은 프로그램을 의미한다. 행정부에 의한 예산의 이용은 프로그램 예산체계에서 가장 상위 항목에 해당하는 분야별·부문별·프로그램별 재원배분에 변경을 가하게 된다.

## 예산 이용의 분류: 승인이용과 자체이용

예산 이용은 기획재정부장관의 승인이 필요한지 여부에 따라 승인이용과 자체이용으로 구분할 수 있다. 일반적으로 예산 전용을 하기 위해서는 기획재정부장관의 승인을 받아야 한다(승인이용). 다만, 각 중앙관서에 예산집행의 자율성을 부여하기 위하여 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 각 중앙관서의 장이 자체적으로 예산을 이용할 수 있도록 허용하고 있다(자체이용). 이에 따라 각 중앙관서의 장은 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 각 장·관·항에 편성된 예산을 상호 융통하여 사용할 수 있다. 자체이용의 위임범위는 기획재정부가 매년 발표하는 예산집행지침에서 구체적으로 정하고 있다.

## 나. 예산 이용의 허용범위

### 예산의 이용 금지 원칙

「국가재정법」 제47조제1항은 예산의 이용을 원칙적으로 금지하고 있으며, 미리 국회의 의결을 받은 경우에 한하여 제한적으로 허용하고 있다. 예산 전용과 예산 이용은 모두 국회에서 확정된 예산을 변경한다는 공통점을 갖고 있다. 그런데 예산 전용은 상대적으로 작고 세부적인 예산 과목 상호간 금액을 변경하는 것이지만, 예산 이용은 거시적인 정책방향이 반영되어 있는 분야별·부문별·프로그램별 재원배분을 변경하는 행위이다. 즉, 예산의 이용은 예산심의를 통하여 국회가 결정한 거시적인 정책결정을 행정부가 임의로 수정하는 결과를 초래한다. 따라서 예산 이용은 원칙적으로 금지됨을 명시적으로 규정하여 강조하고 있다.<sup>1)</sup>

1) 예산과목 중 장·관·항은 국회에서 정하는 입법과목이며 세항 이하는 행정부가 임의로 변경할 수 있는 행정과목이므로, 장·관·항에 대한 예산 이용은 국회의 의결을 받아야 하고 그 이하에 대한 예산 전용은 행정부가 자체적으로 할 수 있다는 해석이 있다. 그러나 「국가재정법」은 입법과목과 행정과목을 별도로 구분하지 않고 있으며, 실제로 행정과목으로 분류된 세세항(세부사업)을 기준으로 국회 예산심사가 이루어지고 있고, 필요한 경우 세목에 편성된 예산규모를 심사대상으로 하기도 한다. 이와 같이 실질적으로는 장·관·항 이하의 예산과목에 대해서도 국회가 그 규모를 결정하고 있어 입법과목과 행정과목의 구별기준과 구별실익이 불분명한 측면이 있다. 따라서 입법과목/행정과목 구분에 따라 예산의 이용과 전용을 구분하는 것보다 장·관·항과 세항 이하 예산과목의 특성에 따라 이용과 전용의 의미와 취지를 구분하는 것이 타당한 것으로 보인다.

### 예산총칙에 따른 예산의 이용(제47조제1항)

「국가재정법」은 미리 예산으로서 국회의 의결을 얻은 때에만 예산을 이용할 수 있도록 제한하고 있다. 현재 예산 이용의 허용범위는 예산의 구성요소 중 하나인 예산총칙에 포함하여 매년 국회의 의결을 받고 있다.

예산총칙이 허용하고 있는 예산 이용의 범위를 살펴보면 ① 공무원 보수, 공공요금, 급량비, 법정 보상금 등의 법정 경비나 필수적 경비의 부족액 ② 환율변동으로 인한 원화경비 부족액, 국제유가 변동으로 인한 유류경비 부족액, 재해대책비 등 사전에 예측하기 어려운 외부환경의 변화로 인한 경비 부족액 ③ 방위사업청 소관 무기획득 사업 등에 인정되고 있다. 이와 같이 예산의 이용은 법정 경비나 불가피한 경비 부족액을 충당하기 위한 목적으로 인정되고 있으며, 방위사업청의 경우 무기획득사업의 특수성을 고려하여 집행의 신축성을 폭넓게 보장하고 있다.

[표 101] 2012년도 예산총칙에 따른 예산 이용의 허용범위

<p>제10조 ① 다음 경비 또는 비목에 부족액이 생겼을 경우에는 「국가재정법」 제47조제1항 단서규정에 의하여 당해 소관 내의 타 비목으로부터 이용할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 공무원의 보수, 기타직 보수, 일용임금</li><li>2. 공공요금 및 제세, 급량비, 임차료, 직급보조비</li><li>3. 배상금, 국선변호금, 법정보상금</li><li>4. 국공채 및 재정차관원리금 상환금과 금리변동으로 인한 이자지출 경비</li><li>5. 환율변동으로 인한 원화경비 부족액</li><li>6. 국제유가 변동으로 인한 군 및 해양경찰의 유류경비 부족액</li><li>7. 기업특별회계의 양곡관리비용, 우체국예금 지급이자, 우편운송료</li><li>8. 재해대책비(전염병 예방·대책비 포함)</li><li>9. 반환금</li><li>10. 선거관련경비</li><li>11. 국민기초생활보장급여, 기초노령연금급여, 장애인연금급여</li></ol> <p>② 방위사업청 소관 지휘통제 통신 사업·기동전력 사업·함정 사업·항공기 사업·화력탄약 사업·감시정찰·정보 전자전 사업·정밀타격/신폭수무기 사업·국방연구개발 사업은 상호간 이용할 수 있다.</p>
--

## 이용의 허용범위에 관한 논의

예산의 이용은 예산과목 중 장·관·항에 해당하는 예산에 변경을 가하는 것으로서 「국가재정법」 제47조는 예산의 이용을 원칙적으로 금지하되, 미리 국회의 의결을 얻은 범위 내에서만 이용을 제한적으로 허용하고 있다. 정부는 예산총칙에 이용의 허용범위를 포함하는 방법으로 이용에 대한 국회의 동의를 얻고 있다.

「국가재정법」에서는 예산 전용과 달리 이용의 요건과 한계를 명시하지 않고 있어 예산총칙에서 규정된 비목의 범위 내에서는 예산의 이용이 무제한적으로 가능한 것으로 해석될 수 있다. 또한, 예산총칙에 따른 예산의 이용 범위를 확대해석하여 실질적으로 이용 범위에 해당하지 않는 예산항목에 대해서도 이용을 통해 예산을 충당할 우려가 제기되고 있다. 방위사업청 소관 예산의 경우에도 예산총칙에서 대부분의 사업에 대하여 아무런 제한 없이 상호 이용이 가능하도록 규정하고 있어, 이용을 남용하여 자의적으로 예산을 집행할 수 있다는 문제가 지적되었다.

이에 따라 예산총칙에 관한 실질적인 국회 심사를 통하여 예산 이용의 허용범위를 신중하게 결정하여야 한다는 필요성이 제기되고 있다. 또한 「국가재정법」에 예산 이용의 한계와 요건을 사전에 예측하기 어려운 불가피한 사정이 발생한 경우 등으로 제한하고 이용 대상 사업의 범위를 축소하여야 한다는 논의가 제기되고 있다.

(국회예산정책처, 「2010년도 결산 중점 분석 II」, 2011, pp. 209~210.)

### 정부조직 변동에 따른 예산의 이용(제47조제2항)

「국가재정법」 제47조제2항은 정부조직의 변동이 있는 경우에는 그 예산을 상호 이용할 수 있도록 하고 있다. 국회의 의결을 얻은 경우에 한하여 이용을 허용하고 있는 「국가재정법」 제47조제1항과 달리, 정부조직의 변동이 있는 경우에는 국회의 의결이 없더라도 장·관·항에 편성된 예산을 상호 융통하는 것을 허용하고 있다.

정부조직의 개편은 「정부조직법」 등 관련 법률의 제·개정이 선행되어야 가능하다. 정부조직 개편을 위한 법률 제·개정 과정에서 예산의 소관 변경 등에 대한 국회의 동의를 있었던 것으로 볼 수 있다. 따라서 「국가재정법」 제47조제2항은 정

부조직 변동에 따른 예산의 이용을 제1항과 달리 미리 국회의 의결을 받지 않은 경우에 대해서도 허용하고 있는 것으로 보인다.

다만, 제47조제2항에 따른 예산의 이용은 정부조직 개편과 관련된 범위 내에서 허용되어야 한다. 정부조직 변동을 사유로 당초 예산이 정하고 있는 실질적인 재원 배분이나 사업내용의 변경을 수반하는 범위까지 확대하여 예산을 이용하는 것은 바람직하지 않다.

#### 다. 예산 이용의 절차

예산 이용의 절차는 예산 전용의 절차와 동일하다. 일반적인 예산 이용(승인이용)의 절차는 ① 각 중앙관서의 장은 이용에 관하여 기획재정부장관의 승인을 얻고자 할 경우에는 이용을 필요로 하는 과목 및 금액과 그 이유를 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하고 ② 기획재정부장관은 이용의 적정성을 판단하여 승인 여부를 결정하며 ③ 이용을 승인한 경우에는 기획재정부장관이 그 명세서를 해당 중앙관서의 장 및 감사원에 송부하며 ④ 각 중앙관서의 장은 분기별로 전용 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 하고 있다. 다만, 예산 이용에 관한 규정은 예산 전용과 달리 결산보고서에 그 내역을 기재하는 조항은 두지 않고 있다. 자체이용 역시 자체전용과 유사한 절차를 거치게 된다.

#### 라. 자체 이용권 위임범위

기획재정부는 「국가재정법」 제47조제1항에 따른 자체 이용권의 위임범위를 매년 예산집행지침에 포함하여 공표하고 있다. 자체 이용권의 위임범위를 살펴보면 매년 큰 변동 없이 유사한 수준으로 유지되고 있다. 「2012년도 예산집행지침」에 따르면 공공요금 및 제세, 직급보조비, 배상금, 국선변호금, 법정보상금, 국공채 및 재정차관원리금 상환금과 금리변동으로 인한 이자지출 경비 등에 부족액이 발생한 경우에 중앙관서의 장은 자체적으로 예산을 이용할 수 있다.

[표 102] 2012년도 예산집행지침에 따른 자체 이용권의 위임범위

1. 2012년도 예산총칙에서 정한 아래경비에 부족이 생겼을 경우에는 기획재정부 장관의 승인을 얻어 당해 소관내 타 비목으로부터 이용할 수 있다. 다만, 각 중앙관서의 장은 ‘나’ 항목 중 공공요금 및 제세, 직급보조비, ‘다’ ‘라’ ‘사’ ‘아’ ‘자’ 항목에 부족이 생겼을 경우에는 타 비목으로부터 자체 이용할 수 있다.

- 가. 공무원의 보수, 기타직 보수, 일용임금
- 나. 공공요금 및 제세, 급량비, 임차료, 직급보조비
- 다. 배상금, 국선번호금, 법정보상금
- 라. 국공채 및 재정차관원리금 상환금과 금리변동으로 인한 이자지출 경비
- 마. 환율변동으로 인한 원화경비 부족액
- 바. 국제유가 변동으로 인한 군 및 해양경찰의 유류경비 부족액
- 사. 기업특별회계의 양곡관리비용, 우체국예금 지급이자, 우편운송료
- 아. 재해대책비(전염병 예방·대책비 포함)
- 자. 반환금
- 차. 선거관련경비
- 카. 국민기초생활보장급여, 기초노령연금급여, 장애인연금급여

자료: 기획재정부, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」(2012. 1.).

## 마. 예산의 이체

### 예산 이체의 개념

예산의 이체는 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 그 직무와 권한에 변동이 있는 경우 관련되는 예산의 귀속을 변경하여 예산집행의 신속성을 부여하는 제도이다. 정부조직 및 업무범위의 변동이 있는 경우에는 당초 예산에서 정하고 있는 사업수행주체가 변경될 수 있다. 이 경우 해당 예산의 소관기관을 변경시켜 정부조직의 변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 「국가재정법」은 예산의 이체를 허용하고 있다. 예산의 이체는 사업내용이나 규모 등에 변경을 가하지 않고 해당 예산의 귀속만 변경하는 것으로써, 어떤 과목의 예산부족을 다른 과목의 금액으로 보전하기 위하여 당초 예산의 내용을 변경시키는 예산의 이·전용과는 구분된다.

## 예산 이체의 절차

「국가재정법」 제47조제2항은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 요구에 따라 예산을 이체할 수 있도록 규정하고 있다. 이를 위하여 예산을 이체받고자 하는 중앙관서의 장은 이체하여야 할 중앙관서의 장과 협의하여 이체의 대상이 되는 예산의 과목과 금액을 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제19조(예산의 전용·이용 및 이체) ② 법 제47조제2항에 따라 예산을 이체받고자 하는 중앙관서의 장은 이체하여야 할 중앙관서의 장과 협의하여 이체의 대상이 되는 예산의 과목과 금액을 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.



## 제48조

## 세출예산의 이월

제48조(세출예산의 이월) ① 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다.

② 제1항의 규정에 불구하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다. 이 경우 이월액은 다른 용도로 사용할 수 없으며, 제2호에 해당하는 경비의 금액은 재이월할 수 없다.

1. 명시이월비
2. 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
3. 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비
4. 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비
5. 경상적 성격의 경비로서 대통령령이 정하는 경비

③ 제1항의 규정에 불구하고 계속비의 연도별 연부액 중 당해 연도에 지출하지 못한 금액은 계속비사업의 완성연도까지 계속 이월하여 사용할 수 있다.

④ 각 중앙관서의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 따라 예산을 이월하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부장관 및 감사원에 각각 송부하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

⑤ 각 중앙관서의 장이 제2항 및 제3항의 규정에 따라 예산을 이월한 경우 이월하는 과목별 금액은 다음 연도의 이월예산으로 배정된 것으로 본다.

⑥ 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금이 발생하는 경우에는 제2항 및 제3항의 규정에 따른 세출예산 이월액에 상당하는 금액을 다음 연도의 세입에 우선적으로 이입하여야 한다.

⑦ 기획재정부장관은 세입징수상황 등을 감안하여 필요하다고 인정하는 때에는 미리 제2항 및 제3항의 규정에 따른 세출예산의 이월사용을 제한하기 위한 조치를 취할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

이 조항은 회계연도 독립의 원칙에 따라 세출예산은 이월할 수 없다는 원칙과

함께 이에 대한 예외사유를 규정하기 위한 것이다. 회계연도 독립의 원칙에 따라 정 부예산은 한 회계연도를 기준으로 작성되게 되며, 다음 연도로의 이월은 원칙적으로 허용되지 아니한다. 다만, 국가재정의 연속성을 고려하여 일부 사항에 대해서는 다음 연도로 이월할 수 있도록 하되, 이월가능한 사유를 법률로써 제한하고 있다.

구 「예산회계법」에서도 원칙적 이월금지와 예외적 허용사유를 규정하고 있었으 며, 「국가재정법」에서는 이 조항을 승계하여 규정하였다. 다만, 추가적으로 이월사 업예산을 다른 사업예산으로 사용할 수 없도록 명문화하였으며 연도 내에 지출원인 행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행 위를 하지 아니한 그 부대경비에 대해서는 재이월할 수 없도록 명문화하였다.

이 조항은 2008년 2월 29일 정부조직 개편에 따라 기획예산처와 재정경제부가 기획재정부로 통합됨에 따라 일부 수정이 있었다. 같은 조 제4항의 이월명세서의 통보대상이 기획재정부 장관 및 감사원으로 변경되었으며, 제7항에서 이월사용 제 한조치 권한 주체가 기획예산처 장관에서 기획재정부 장관으로 변경되었다.

\* 「국가재정법」 제3조(회계연도 독립의 원칙) 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

\* 회계연도(fiscal year)

회계상의 정리기술면에서 편의에 따라 일정한 기간을 정하고 그 수치상황을 명 확히 하는 예산의 기간적 단위이다. 예산은 이 기간을 단위로 하여 편성되고 예 산의 집행 및 결산도 이 기간마다 구분 정리되는 것이다. 회계연도는 보통 1년을 주기로 하고 있으며, 우리나라는 현행 「국가재정법」 제2조에 따라 정부나 지방 자치단체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 동년 12월 31일에 종료하도록 되어 있다.

## 2. 조문해설

### 가. 이월의 개념

예산의 이월이란 예산을 당해 연도에 집행하지 아니하고 다음 연도에 지출하는 것을 의미한다. 예산은 1년에 한하여 효력을 가지게 되는 것이므로 미지출액은 다

음 연도의 세입이 되어 국회의 의결을 거쳐 지출하여야 하나, 이러한 원칙을 관철하는 경우 재정의 연속성을 저해하여 예산집행의 효율성을 저하시킬 수 있으므로 예외적인 경우 이월을 허용하고 있다.

#### 각 회계연도의 세입은 당해 연도 세출에 사용

같은 조 제1항은 회계연도 독립의 원칙에 따라서 당해 연도의 세출예산은 다음 연도에 이월할 수 없다는 것을 규정하고 있다. 이 원칙은 한 회계연도의 경비는 해당 연도의 세입으로 충당해야 하고 원칙적으로 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 없다는 것을 의미하는 것이기도 하다. 즉, 각 회계연도는 각각 독립되어 있으므로 그 해의 세입은 그 해의 세출로 쓰여야 하며, 예외적으로 세출이 이월될 경우에는 우선적으로 이에 대한 세입을 다음 연도에 이입하여야 한다.

#### 예외적 이월 허용

같은 조 제1항에 따르면 세출예산 중 미지출액이 발생할 경우 불용처리를 하고 다음 연도 세출예산에 새로이 계상하여 국회의 승인을 받고 집행하여야 할 것이다. 그런데 국가재정은 연속성을 가지고 있으므로 회계연도만을 기준으로 세출예산을 엄격히 집행할 경우 연도말 낭비성 지출이 발생할 우려가 있으며 불필요한 행정절차의 낭비가 이루어질 수 있다. 이에 따라 일부 사항에 대해서는 당해 연도를 넘겨 다음 연도에 지출할 수 있도록 하고 있다. 다만, 이월은 재정의 예외사항이므로 법률로써 가능사유를 정하고 있다.

### 나. 이월의 종류 및 성격

#### 명시이월비(제2항제1호)

세출예산 중 경비의 성질상 연도내 지출을 끝내지 못할 것으로 예견되는 경우, 다음 연도로 이월할 수 있다는 취지를 명백히 하여 미리 국회의 의결을 거쳐 다음 연도에 이월하는 제도이다. 이에 대해서는 이미 제24조에서 설명한 바 있다.

### 계속비 이월(제3항)

계속비의 연도별 연부액 중 당해 연도에 지출하지 못한 금액은 당해 계속비사업의 완성연도까지 이월하여 사용할 수 있다. 제23조에서 계속비의 절차 및 내용에 대하여 설명한 바 있다.

### 사고이월(제2항제2호~제5호)

이월에는 명시이월 이외에 사고이월이 있다. 사고이월은 연도 내에 지출원인행위를 하였으나, 재해 또는 공사기간 부족 등으로 공사 등이 연도 내에 완성되지 못하여 지출할 수 없는 경우 등 불가피한 사유로 연도 내에 지출을 하지 못한 경비 등을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있는 제도를 말한다. 이러한 사고이월 사유에 대하여는 제48조제2항제2호부터 제5호까지 4가지로 구분하고 있다.

제2항제2호에서는 연도내 지출원인행위를 하였으나, 불가피한 사유로 인하여 연도내에 지출하지 못한 경비 등을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있도록 하고 있다. 이 행위는 후발적 사유로 인하여 지출이 되지 않은 것이기 때문에 내재적 특성상 국회의 사전승인을 받지 아니한다. 이 조항으로 인해 어떤 공사나 제조 계약 등 연도 내에 마치기로 되어 있던 것이 불가피한 사유로 지연되어 연도 내 끝내지 못할 경우 다음 해로 넘겨서 그 경비를 지출할 수 있다. 다만 이월을 위해서는 지출원인행위를 연도 내에 행하여야 한다.

제2항제3호에서는 지출원인행위를 연도 내에 하지 못하였으나 이를 위한 입찰 공고 후 장기간이 소요되어 이월이 불가피한 경비는 이월할 수 있도록 하고 있다. 「국가재정법 시행령」에서 그 종류를 정하고 있는데, 시행령에서는 부대입찰 또는 입찰참가자격 사전심사방법으로 진행되는 공사에 소요되는 경비, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조에 따라 협상에 따른 계약체결의 방법으로 집행되는 경비, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제80조에 따른 대형공사에 소요되는 경비, 재해복구사업에 소요되는 경비는 이월할 수 있도록 하고 있다.

제2항제4호에서는 공익사업시행 손실보상비를 이월할 수 있도록 하고 있다. 「국가재정법 시행령」 제20조에서는 공익사업시행보상비를 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 보상 대상이 되는 토지·물건 등의 조사 및 감정평가가 완료되

어 보상절차에 착수하였거나 보상절차가 진행 중인 경비, 공사완료 후 존속하는 업권의 피해에 관한 보상비 등 간접보상비로서 보상에 필요한 감정평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행 중인 경비, 재해복구사업을 위한 보상에 소요되는 경비로 규정하고 있다.

제2항제5호에서는 경상적 성격의 경비 중 대통령령이 정하는 경비를 이월할 수 있도록 하고 있다. 여기에서 경상적 성격의 경비라 함은 각 중앙관서의 장이 각 부서의 기본적 기능 수행을 위해 자율적으로 내역을 결정하여 기본경비 세부사업으로 편성한 경비이다.<sup>1)</sup> 즉, 각 기관의 단위사업으로 편성된 기본경비사업(프로그램 코드 7011~7030)이 대상이 된다. 이러한 기본경비는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기본 경비 예산총액의 100분의 10 범위 내에서 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 있다.

이는 연도말에 기본경비사업예산의 불용이 예상되는 경우 이러한 불용액의 과다는 다음해의 예산에 악영향을 미칠 수 있으므로 이를 최소화하기 위해 연도말에 집중하여 불합리한 예산집행이 이루어지는 경향을 막기 위하여 허용되고 있다.

다만, 개별 법률에서 경상경비의 이월에 관하여 규정할 경우 개별 법률을 따른다. 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에서는 책임운영기관의 경상경비에 대해서는 100분의 20 범위 내에서 이월할 수 있도록 하고 있으며, 「군책임운영기관의 지정·운영에 관한 법률」에서도 군책임운영기관의 경상경비는 100분의 20 이하에서 이월할 수 있도록 하고 있다. 「우정사업운영에 관한 특별법」에서는 우편사업특별회계예산 또는 우체국예금특별회계예산 중 경상적 경비의 예산은 100분의 10 이하를 이월할 수 있도록 하고 있다.

#### \* 지출원인행위

중앙관서의 장 또는 지출원인행위에 관한 사무의 위임을 받은 자가 법령에 따라 배정된 예산 또는 기금운용계획의 금액 범위 안에서 국고금 지출의 원인이 되는 계약 그 밖의 행위를 하는 것을 말한다. 지출의 원인이 되는 계약행위는 상호간에 대립하는 2개 이상의 의사표시가 합치되어 성립하는 법률행위로 당사자간에 지출금액 등을 확정하는 행위라 할 수 있으며, 그 밖의 행위는 당사자간의 계약 외의 행위로서 최소한 예산지출의 대상자, 지출금액 및 지출시기 등을 확정하는 행위라 할 수 있다.<sup>2)</sup>

1) 기획재정부, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2012. 1.

2) 기획예산처 유권해석, 2007. 6.

- \* 「국가재정법 시행령」 제20조(세출예산의 이월) ① 법 제48조제2항제3호에서 “대통령령이 정하는 경비”라 함은 다음 각 호의 경비를 말한다.
1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제19조에 따른 부대입찰 또는 같은 시행령 제13조에 따른 입찰참가자격 사전심사방법으로 집행되는 공사에 소요되는 경비
  2. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조에 따라 협상에 따른 계약체결의 방법으로 집행되는 경비
  3. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제80조제3항에 따라 공고된 공사에 소요되는 경비
  4. 재해복구사업에 소요되는 경비
- ② 법 제48조제2항제4호에서 “대통령령이 정하는 경비”라 함은 다음 각 호의 경비를 말한다.
1. 보상 대상이 되는 토지·물건 등의 조사 및 감정평가가 완료되어 보상절차에 착수하였거나 보상절차가 진행 중인 경비
  2. 공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 관한 보상비 등 간접보상비로서 보상에 필요한 감정평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행 중인 경비
  3. 재해복구사업을 위한 보상에 소요되는 경비
- ③ 법 제48조제2항제5호에서 “대통령령이 정하는 경비”란 각 기관 또는 시설의 유지·운영에 드는 경비로서 기획재정부장관이 정하는 경비를 말한다. 이 경우 이월한도는 해당 경비에 대한 예산의 100분의 10으로 한다.<개정 2008. 2. 29, 2009. 11. 23>

## 다. 이월의 처리

### 이월명세서의 작성

각 중앙관서의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 따라 예산을 이월할 때에는 이월을 필요로 하는 과목별 경비의 금액, 이월대상 경비의 금액 중 지출액 또는 지출추정액, 이월대상 경비의 금액 중 다음 연도에 이월할 금액 및 당해 경비의 현 연도와 다음 연도의 예산과목, 이월대상 경비의 금액 중 불용액, 이월이유를 명시한 이월명세서를 작성하고 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부장관 및 감사원에 송부하여야 한다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제20조(세출예산의 이월) ④ 법 제48조제4항에 따른 이월명세서에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다.
1. 이월을 필요로 하는 과목별 경비의 금액
  2. 제1호의 경비의 금액 중 지출액 또는 지출추정액

3. 제1호의 경비의 금액 중 다음 연도에 이월할 금액 및 당해 경비의 현 연도와 다음 연도의 예산과목
4. 제1호의 경비의 금액 중 불용액
5. 이월이유

#### 다음 연도의 이월예산으로 배정

본래 당해 연도 세출에 대해서는 국회의 심의를 거쳐야 하나, 이월된 예산은 다음 연도 예산에 배정된 것으로 보아 국회의 심의를 거치지 않고 다음 연도 예산으로 배정이 된다.

#### 결산상 잉여금의 세입 우선이입

제6항에서 규정하는 바와 같이 결산상 잉여금이 발생하는 경우는 세출예산이월액의 재원으로서 다음 연도 세입에 우선적으로 이입하여야 한다.

### 라. 이월의 한계

#### 재정상황에 따른 이월 제한

이월은 기본적으로 예외적인 제도이므로 재정상황을 고려하여 제한될 수 있다. 기획재정부 장관은 세입징수상황 등 재정여건을 고려하여 세출예산의 이월사용을 제한하기 위한 조치를 취할 수 있다.

#### 다른 용도로 사용 금지

예산의 목적 외 사용금지원칙의 예외로서 예산전용이 인정되고 있으나, 예산의 집행과정 중에 있는 이월예산은 다른 용도로 사용할 수 없다.

#### 사고이월의 재이월 제한

연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비(제2항제2호)는 「국가재정법」 제48조제2항 후단에 따라 다른 용도로 사용할 수 없을 뿐 아니라 재이월할 수 없다.

그러나 같은 조 제2항제3호에서 제5호까지의 경비의 재이월에 대해서는 명확한 규정은 없다. 다만, 제2항제3호에서 제5호까지는 재이월할 수 있다고 해석할 경우 제2항제3호부터 제5호까지 사유로 이월된 경비는 무제한적인 이월이 가능하게 될 것이므로, 동 규정의 취지상 이 또한 제한적으로 해석할 필요가 있다.

#### 마. 세입재원 없는 세출예산의 이월

세입재원 없는 세출예산의 이월이란 특별회계 등에서 세입을 과다하게 추산하여 당해 연도 세출예산이 세입예산을 초과하게 되어 당해 연도에 예산을 지출하지 못하고 다음 연도로 이월하는 것을 의미한다. 인천공항 매각 지연에 따른 교통시설 특별회계에서의 이월 등이 대표적인 예이다.

이와 같이 세입재원 없는 세출 예산의 이월을 허용하게 되면 「국가재정법」 제3조(회계연도 독립의 원칙)에서 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다고 규정하고 있으나, 세입재원 없는 세출예산의 이월은 그 연도의 세입 또는 수입이 아니라 다음 연도의 세입 또는 수입으로 충당하게 되어 회계질서를 어지럽게 한다. 또한 다음 연도의 세입으로 이월된 세출예산과 다음 연도의 세출예산이 모두 집행되어야 하는데 집행될 사업의 우선순위가 행정부의 자의적인 판단을 통하여 결정되는 문제가 발생하며, 예산 관리자체가 훼손된다.<sup>3)</sup>

따라서 세입재원 없이 세출이월을 금지할 필요가 있으며, 이를 위해서는 무리한 세입계상에 의한 세출예산의 편성이 이루어지지 않도록 해야 할 것이다.

#### 바. 이월조항의 특례

##### 일부 특별회계 이월 허용 범위 확대

특별회계는 회계의 특수성을 고려하여 이월 사유를 「국가재정법」보다 광범위하게 인정하고 있다. 광역·지역발전특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 환경개선특별회계, 농어촌구조개선특별회계에서는 해당 연도에 지출하지 않은 금액에 대해서 특정한 한계를 두지 않고 이월할 수 있도록 하고 있다.

3) 국회예산결산특별위원회, 「2001년도 결산검토보고서」, 2002, p. 28.



- \* 「국가균형발전특별법」 제43조(예산의 이월) ① 회계는 세출예산 중 부득이한 사유로 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계의 소관 부처별 또는 지방자치단체별 세출예산의 총액 범위에서 다음 연도에 이월(移越)하여 사용할 수 있다. 다만, 그 회계연도부터 2회계연도를 초과하여 이월할 수 없다.
- \* 「에너지및자원사업특별회계법」 제9조(세출예산의 이월) 특별회계의 세출예산 중 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 금액은 「국가재정법」 제48조제1항에도 불구하고 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다.
- \* 「환경정책기본법」 제50조(세출예산의 이월) 회계의 세출예산 중 해당 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」 제48조에도 불구하고 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있다.
- \* 「농어촌구조개선특별회계법」 제8조(세출예산의 이월) 이 회계의 세출예산은 「국가재정법」 제48조의 규정에 불구하고 당해 회계연도 내에 지출하지 아니한 경우에도 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

## 부적정한 이월 사례

### <<방위사업청의 방위력 개선사업>>

#### 1. 사업내용

방위사업청의 방위력 개선사업은 군사력을 개선하기 위한 무기체계의 구매 및 신규개발·성능개량 등을 포함한 연구개발과 이에 수반되는 시설의 설치 등을 행하는 사업을 말한다.

#### 2. 문제 사례

2010년에 방위력 개선 부문에 편성된 사업 중 000 사업, △△△ 사업, □□□ 사업의 경우 입찰을 하였으나, 유찰되었고 다음 연도에 재입찰하여 사업을 추진하였다. 방위사업청에서는 입찰공고를 하였으므로 「국가재정법」 제48조제2항제3호 요건에 해당하여 이월하였다고 설명하였다. 그러나 입찰공고 후 연도 말에 유찰되어 다음 연도에 재입찰이 이루어진 경우 사고이월의 요건이 되는 입찰행위가 유효하게 이루어진 것이라 볼 수 없다. 국회 2010회계연도 결산심사 결과 방위사업청에 대해 “국회가 의결한 예산을 집행하는 과정에서 「국가재정법」 등 예산 관련법령을 준수할 것”을 시정요구(주의)하였다.

(국회에산정책처, 「2010회계연도 결산 부처별 분석 II」, 2011, pp. 104~106.)

## 제49조

## 예산성과금의 지급 등

제49조(예산성과금의 지급 등) ① 각 중앙관서의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 인하여 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 이에 기여한 자에게 성과금을 지급할 수 있으며, 절약된 예산을 다른 사업에 사용할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따라 성과금을 지급하거나 절약된 예산을 다른 사업에 사용하고자 하는 때에는 예산성과금심사위원회의 심사를 거쳐야 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 성과금 지급, 절약된 예산의 다른 사업에의 사용 및 예산성과금심사위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 1. 취지 및 연혁

예산성과금 제도는 예산의 집행방법 또는 제도를 개선하여 지출을 절약하거나 국고 수입을 증대시키는 데 기여한 자에게 지급하는 인센티브이다. 이러한 인센티브를 통하여 공공부문의 효율성 향상을 목적으로 하는 제도이다.

이 조항은 구 「예산회계법」의 예산성과금 제도를 승계한 조항이다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「예산회계법」 제36조의2(예산성과금 지급등) ① 각 중앙관서의 장은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선등으로 수입이 증대되거나 지출이 절약된 경우에는 증대 또는 절약된 예산의 일부를 이에 기여한 자에게 성과금으로 지급하거나 다른 사업에 사용할 수 있다.

## 2. 조문해설

### 가. 예산성과금의 개념

예산성과금은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 인하여 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에 이에 기여한 자에게 성과금을 지급하거나, 절약된 예산을 다른 사업에 사용할 수 있도록 하는 인센티브제도이다.

#### 지급요건

예산성과금은 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 인하여 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때 지급할 수 있다.

수입의 증대란 새로운 세입원의 발굴 또는 제도 개선 등 특별한 노력을 통하여 국고의 수입(국채발행수입금과 차입금을 제외한 국세·관세 및 세외수입 등 일체의 세입재원을 말한다)이 늘어난 경우 또는 「국유재산법」 제5조에 따른 국유재산이 늘어난 경우를 의미한다.

지출의 절약은 자발적인 노력을 통하여 정원감축, 예산의 집행방법 또는 제도 개선 등으로 업무성과를 종전 수준 또는 그 이상으로 유지하면서 경비를 적게 사용하여 예산이 남게 된 경우나 예산편성과정에서 절약예상액을 미리 감액 편성하거나 반영하지 아니하는 경우를 의미한다.

#### 지급대상

예산성과금의 지급대상은 당해 사무를 수행하는 중앙관서의 공무원 뿐 아니라 사무를 위임·수탁하는 기관의 임직원 및 국민 제안을 한 국민, 최소단위 조직 등도 포함된다. 다만, 지출절약 또는 수입증대가 발생한 중앙관서 소속 공무원이 아닌 다른 중앙관서 소속 공무원은 지출절약 또는 수입증대가 발생한 중앙관서의 장의 동의를 받아야만 예산성과금을 지급받을 수 있다.

\* 「예산성과금 규정」 제15조(지출절약 또는 수입증대에 기여한 자의 범위) ① 법 제49조제1항에 따라 지출절약 또는 수입증대에 기여한 자는 다음 각 호에 해당하는 자로서 지출절약 또는 수입증대에 직접 기여한 자로 한다.

1. 지출절약 또는 수입증대가 발생한 중앙관서 소속 공무원 및 다른 중앙관서 소속 공무원
2. 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」이나 그 밖의 다른 법령에 따라 중앙관서의 사무를 위임·위탁받아 수행하는 기관의 임직원
3. 「민원사무처리에 관한 법률」 제31조 및 「국민제안규정」에 따라 채택된 국민제안을 한 자
4. 중앙관서의 장에게 예산낭비에 대한 신고를 하거나 예산낭비 방지와 관련한 제안을 한 자
5. 조직 구성원이 집단적으로 노력하여 지출절약이나 수입증대를 한 경우에는 그 조직의 최소단위 조직

② 지출절약 또는 수입증대가 발생한 중앙관서 소속 공무원이 아닌 다른 중앙관서 소속 공무원은 지출절약 또는 수입증대에 기여한 자로 인정되기 위해서는 지출절약 또는 수입증대가 발생한 중앙관서의 장의 동의를 받아야 한다.

## 나. 절차

### 예산성과금 심사의 신청

예산성과금을 지급하기 위해서는 중앙관서의 장이 자체위원회의 심의를 거쳐 지출절약 또는 수입증대가 발생한 다음 회계연도 2월 말일까지 지출절약액 또는 수입증대액을 산정하여 기획재정부장관에게 예산성과금 심사를 요청하여야 한다.

\* 「예산성과금 규정」 제14조(심사의 신청) ① 중앙관서의 장은 예산성과금을 지급하려면 자체위원회의 심사를 거쳐 지출절약 또는 수입증대가 발생한 다음 회계연도 2월 말일까지 지출절약액 또는 수입증대액을 산정하여 기획재정부장관에게 예산성과금 심사를 요청하여야 한다.

### 예산성과금심사위원회 심의

예산성과금을 지급하거나 절약된 예산을 다른 사업에 사용하고자 하는 때에는 예산성과금심사위원회의 심사를 거치도록 하고 있다. 예산성과금심사위원회는 기획재정부장관소속으로 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 12명 이내의 위원으로 구성되며, 위원장은 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관이 된다. 예산성과금심

사위원회에서는 예산성과금 지급 심사기준 및 규모에 관한 사항, 예산성과금 지급 대상 여부에 관한 사항, 지출절약액 및 수입증대액 규모의 산정(算定), 예산성과금 지급규모의 산정, 지출절약으로 인한 예산성과금 지급에 따른 예산조치 사항 등을 심의하게 된다.

\* 「예산성과금규정」 제6조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 예산성과금 지급 심사기준 및 규모에 관한 사항
2. 예산성과금 지급 대상 여부에 관한 사항
3. 지출절약액 및 수입증대액 규모의 산정(算定)
4. 예산성과금 지급규모의 산정
5. 지출절약으로 인한 예산성과금 지급에 따른 예산조치 사항
6. 그 밖에 기획재정부장관이 위원회의 심의를 거칠 필요가 있다고 인정하여 심의에 부치는 사항

## 예산성과금의 지급

예산성과금심의위원회에서 예산성과금 지급 결정이 이루어지게 되면, 중앙관서의 장은 지출절약 또는 수입의 증대가 발생한 회계연도의 다음 회계연도 중으로 기획재정부장관이 정하는 기한 이전에 부처의 예산 범위 내에서 예산성과금을 지급하여야 한다.

예산성과금을 지급할 경우에는 해당 금액을 포상금 등 목(310-03)으로 집행하고, 민간 제안자에게는 보상금 목(310-01)으로 지급한다. 예산성과금을 지급하기 위한 해당 목의 예산이 부족한 경우 모든 비목(인건비 포함)으로부터 자체전용이 가능하다.

- \* 「예산성과금 규정」 제18조(예산성과금의 지급) ① 중앙관서의 장은 제17조에 따른 심사결과에 따라 지출절약 또는 수입증대가 발생한 회계연도의 다음 회계연도 중으로서 기획재정부장관이 정하는 기한 이전에 예산의 범위에서 예산성과금을 지급하여야 한다. 다만, 제14조제3항에 따라 결정된 예산성과금은 해당 회계연도의 예산 범위에서 지급할 수 있다.
- ② 중앙관서의 장은 제1항에 따라 예산성과금으로 지급할 재원이 없는 경우에는 다음 회계연도에 예산의 범위에서 예산성과금을 지급할 수 있다.

## 예산성과금의 상한

예산성과금의 한도에 대해서는 대통령령인 「예산성과금 규정」에 규정되어 있다. 1인당 3천만원의 한도 내에서, 지출절약의 경우 지출절약의 비목에 따라 절약된 금액의 일정부분을 지급받을 수 있으며, 수입을 증대시킨 경우 증가된 수입의 10퍼센트의 범위 내에서 지급받을 수 있다. 이러한 지출절약 또는 수입증대가 유사사업 및 다른 행정기관에 확대 적용될 경우는 위원회의 심사를 거쳐 통상한도의 130% 범위 내에서 1인당 3,900만원의 한도 내에서 지급받을 수 있다.

- \* 「예산성과금 규정」 제16조(예산성과금의 규모) ① 지출절약에 대한 예산성과금은 다음 각 호의 범위에서 지출절약에 기여한 자에게 지급하되, 1인당 3천만원을 초과할 수 없다.
1. 정원감축으로 인건비를 절약한 경우에는 감축된 인원의 인건비 1년분
  2. 경상적 경비를 절약한 경우에는 절약된 경비의 50퍼센트
  3. 주요사업비를 절약한 경우에는 절약된 경비의 10퍼센트
- ② 수입증대에 대한 예산성과금은 수입증대에 기여한 자에게 수입증대액의 10퍼센트 범위에서 지급하되, 1인당 3천만원을 초과할 수 없다.
- ③ 지출절약 또는 수입증대의 내용이 유사 사업 또는 다른 행정기관 등에 확대 적용됨으로써 지출절약 또는 수입증대의 효과가 현저하다고 위원회가 인정하는 경우에는 예산성과금을 제1항 및 제2항에 따라 산정된 금액의 130퍼센트 범위에서 지급할 수 있다. 이 경우 1인당 지급액은 3천900만원을 초과할 수 없다.

## 제50조

## 총사업비의 관리

제50조(총사업비의 관리) ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. <개정 2008. 2. 29>

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업 및 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2009. 3. 18>

③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2009. 3. 18>

④ 기획재정부장관은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

총사업비관리제도는 기본설계, 실시설계, 공사착공 후 설계변경 등 각 단계별로 사업비 변동에 대한 관리를 통해 국고 또는 기금으로 시행하는 시설공사의 무분별한 사업비 증액을 방지하기 위하여 예산당국인 기획재정부와 사업추진 부처가 사전에 협의·조정하는 제도이다.

이 제도는 공공투자사업에 대한 체계적인 관리수단의 일환으로 1994년 도입되었으나, 별도의 법적 근거 없이 구 「예산회계법 시행령」<sup>1)</sup>에 근거하여 집행되어 왔다.

「국가재정법」은 법률 제정 당시 총사업비관리제도의 근거 규정을 신설하였으며, 이에 그간 시행령에 근거하여 수행되던 총사업비관리제도가 법적 근거를 확립하게 되었다.

1) 「예산회계법 시행령」 제3조에서는 각 중앙관서의 장이 기획예산처장관이 정하는 완성에 2년 이상을 요하는 사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획예산처장관과 협의하도록 하고, 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 경우에도 기획예산처장관과 협의하도록 규정하고 있다.

「국가재정법」에서는 총사업비 관리 대상사업의 세부기준은 시행령에 위임하고, 총사업비 관리제도의 운영 절차 등 구체적인 사항은 기획재정부장관이 ‘총사업비 관리에 관한 지침’에서 정하도록 규정하고 있다.

「국가재정법」은 제정 당시 구 「예산회계법 시행령」 제9조의3에 규정되어 있던 총사업비 관리에 관한 규정을 제50조로 신설하였다.

이 규정은 제8차 일부개정으로 정부조직 개편에 따른 「정부조직법」 개정에 따라 기획예산처장관을 기획재정부장관으로 개정(2008. 2. 29, 법률 제8852호)하였고, 제18차 일부개정(2009. 3. 18, 법률 제9486호)을 통해 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여도 사업의 타당성을 재조사하고, 감사원 및 국회 요청사업에 대한 타당성 재조사 결과를 국회에 보고하도록 하였다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제8차(타) 일부개정 2008. 2. 29. 법률 제8852호	제18차 일부개정 2009. 3. 18. 법률 제9486호
<p><b>제50조(총사업비의 관리)</b> ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.</p> <p>② <u>기획예산처장관</u>은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업에 대</p>	<p><b>제50조(총사업비의 관리)</b> ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.</p> <p>② <u>기획재정부장관</u>은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업에 대</p>	<p><b>제50조 (총사업비의 관리)</b> ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.</p> <p>② <u>기획재정부장관</u>은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업</p>



<p>하여는 사업의 타당성을 재조사하여야 한다.</p> <p>③ <u>기획예산처장관</u>은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사하여야 한다.</p> <p>④ <u>기획예산처장관</u>은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.</p>	<p>하여는 <u>사업의 타당성을 재조사하여야 한다.</u></p> <p>③ <u>기획재정부장관</u>은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 <u>사업의 타당성을 재조사하여야 한다.</u></p> <p>④ <u>기획재정부장관</u>은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.</p>	<p>및 <u>감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.</u></p> <p>③ <u>기획재정부장관</u>은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 <u>사업의 타당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.</u></p> <p>④ <u>기획재정부장관</u>은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.</p>
---	---	--

「국가재정법」은 총사업비 관리대상사업으로서 완성에 2년 이상이 소요되는 대규모사업을 시행령에 위임하고 있다.

이에 따라 제정(2006. 12. 29, 대통령령 제19806호) 당시 「국가재정법 시행령」은 500억원 이상 규모의 토목사업과 200억원 이상 규모의 건축사업을 총사업비 대상사업으로 규정하였다. 이후 2008년 7월 일부개정(2008. 7. 23, 대통령령 제20923호)을 통해 총사업비 관리를 강화하기 위한 목적에서 관리대상 사업 기준을 300억원 이상 규모의 토목사업과 100억원 이상 규모의 건축사업으로 하향 조정하였다.

그러나 2010년 11월, 대규모 사업 위주로 집중 관리를 실시하여 효율화를 도모 하겠다는 취지로 관리대상 사업비 기준을 제정 당시와 같이 상향 조정하면서 관리 제외 사업에 관한 기준을 신설하는 일부개정(2010. 11. 10, 대통령령 제22472호)을 하였다.

현행 「국가재정법」에서 총사업비 관리대상으로 대규모 사업을 상정하고 있지만 그 범위나 기준을 포괄적으로 대통령령으로 위임하면서 입법 취지와 달리 대규모 사업 범위가 하부법령의 내용에 따라 축소되거나 대상을 제한하는 문제가 생기고 있다. 대규모 투자사업에 대한 총사업비를 별도로 관리함으로써 불필요하게 총사업

비가 늘어나는 것을 방지하기 위한 제도의 본 취지를 달성하기 위해서는 관련된 중요사항을 직접 법에 규정하거나 최소한의 범위 내에서 하위법령에 위임 규정함으로써 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 효율적 관리를 도모할 필요가 있다는 논의가 있다.

제정 2006. 12. 29. 대통령령 제19806호	일부개정 2008. 7. 23. 대통령령 제20923호	일부개정 2010. 11. 10. 대통령령 제22472호
<p><b>제21조(총사업비의 관리)</b>            ① 법 제50조제1항에서 “대통령령이 정하는 대규모사업”이라 함은 총사업비가 <u>500억원 이상인</u> 사업을 말한다. 다만, 건축사업의 경우에는 총사업비가 <u>200억원 이상인</u> 사업을 말한다.  <u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p>② ~ ④ (생략)</p>	<p><b>제21조(총사업비의 관리)</b>            ① 법 제50조제1항 전단에서 “대통령령이 정하는 대규모사업”이란 총사업비가 <u>300억원 이상인</u> 사업을 말한다. 다만, 건축사업의 경우에는 총사업비가 <u>100억원 이상인</u> 사업을 말한다.  <u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p>② ~ ④ (생략)</p>	<p><b>제21조(총사업비의 관리)</b>            ① 법 제50조제1항 전단에서 “대통령령이 정하는 대규모사업”이란 총사업비가 <u>500억원 이상인</u> 사업을 말한다. 다만, 건축사업의 경우에는 총사업비가 <u>200억원 이상인</u> 사업을 말한다.  <u>② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 총사업비를 관리하는 대규모사업에서 제외한다.</u>            1. 국고에서 정액(定額)으로 지원하는 사업            2. 국고에서 용자로 지원하는 사업            3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업            4. 도로 유지·보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순 개량 및 유지·보수 사업</p> <p>② ~ ④ (생략)</p>

## 2. 조문해설

### 가. 총사업비 관리대상사업

#### 총사업비 관리의 개념

총사업비 관리란 재정지출의 효율성을 제고하기 위해 국가의 예산 또는 기금으로 시행하는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정하고 관리하는 것을 의미한다. 이 때 총사업비란 건설사업에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비로 구성된다. 또한 총사업비에는 국가부담분, 지방자치단체 부담분, 공공기관부담분, 민간부담분이 모두 포함된다.

각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친 사업규모·총사업비 및 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 기획재정부장관과 협의하여야 한다(「국가재정법」 제50조제1항).

#### 대상사업의 요건

총사업비 관리대상사업의 요건은 사업기간이 2년 이상인 사업으로서 총사업비가 일정규모 이상인 사업이다. 「국가재정법」은 총사업비 관리대상사업의 규모를 직접적으로 명시하지 않고 시행령으로 위임하고 있다. 현행 시행령에 따르면 일반적인 토목사업은 총사업비가 500억원 이상이고 건축사업은 총사업비가 200억원 이상인 사업이다(「국가재정법 시행령」 제21조제1항). 따라서 당해 연도 예산편성으로 종료되는 사업이나 토목·건축사업과 같이 건설공사가 포함되지 않은 단순한 부지조성사업 등은 관리대상에 포함되지 않는다.

당초 「국가재정법 시행령」은 500억원 이상 규모의 토목사업과 200억원 이상 규모의 건축사업을 총사업비 대상사업으로 정하였으나, 2008년 7월 시행령 개정(일부개정 2008. 7. 23, 대통령령 제20923호)으로 대상규모를 하향 조정하였다. 그러나 2010년 11월 다시 시행령을 개정(일부개정 2010. 11. 10, 대통령령 제22472호)하여 당초와 같이 총사업비가 500억원 이상이고 건축사업은 총사업비가 300억원 이상인 사업이 총사업비 관리대상사업이 되었다.

다만, 정액으로 국고를 지원하는 사업 및 재정용자사업, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업, 도로 유지·보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순 개량 및 유지·보수 사업 등은 총사업비 관리대상사업에서 제외된다(「국가재정법 시행령」 제21조제2항).

## 나. 총사업비 관리절차

### 단계별 총사업비 협의

각 중앙관서의 장은 기획재정부장관이 정한 「총사업비관리지침」을 바탕으로 예비타당성조사, 타당성조사, 기본계획 수립, 기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공의 각 단계별로 기획재정부장관과 총사업비를 협의하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제21조제3항).

사업규모·총사업비 및 사업기간에 관하여 기획재정부장관과 협의할 때에는 사업계획 및 세부내역, 사업규모의 산출내역, 공정관리의 분석에 필요한 서류(기본설계서, 실시설계서를 포함한다)를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제21조제4항).

조달청장은 기획재정부에서 조정된 총사업비의 범위 안에서 계약을 하되, 이 범위를 초과하는 경우에는 다시 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

### 총사업비의 변경

각 중앙관서의 장은 기본계획수립, 기본설계, 실시설계 등 각각의 단계가 완료될 때마다 반드시 기획재정부장관과 총사업비 변경여부를 협의하여야 한다. 총사업비가 종전에 비해 크게 증가되는 경우 예산안에 연차별 적정소요가 반영될 수 있도록 사업기간 조정을 함께 검토하여야 한다.

또한, 각 중앙관서의 장은 총사업비의 변경이 필요한 경우로서 ① 당해 사업의 실시설계 용역이 완료된 경우 ② 당해 사업에 대하여 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 후 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조에 따른 물가변동으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우 ③ 그 밖에 신규 공종(工種)이 추가되는 등의 사유에 해당되어 조달청장의 전문적인 단가 검토가 필요한 경우에 해당하

여 총사업비를 변경하고자 하는 때에는 총사업비 또는 변동금액의 적정성 등에 관한 조달청장의 사전검토를 거쳐 기획재정부장관과 협의하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제21조제5항).

다음 연도에 완공되는 사업은 예산안에 완공소요가 반영될 수 있도록 당해 연도 6월말까지 총사업비를 변경하되, 완공연도에는 특별한 사유가 없는 한 총사업비의 변경을 제한적으로 허용하고 있다.

### 예산안 첨부서류 제출

2012년 2월 27일 개정된 「국가재정법 일부개정법률」은 총사업비 관리대상 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감내역·증감사유 및 당해 연도까지의 연부액과 당해 연도 이후의 지출예정액을 예산안 첨부서류에 포함시켜 국회 차원에서 총사업비 관리를 보다 강화할 수 있도록 하였으며, 이에 법률이 시행되는 2014년 1월 1일부터 예산안 첨부서류에 총사업비 관련 자료를 포함하여야 한다.

### 다. 타당성재조사

타당성재조사는 사업 추진과정에서 일정한 요건에 해당하는 사업에 대해 타당성을 객관적으로 재조사하여 불필요한 사업비 증액을 억제함으로써 재정 통제를 강화하고 재정지출의 효율성을 제고하기 위한 것이다(「국가재정법 시행령」 제22조).

### 재조사 대상사업

기획재정부장관은 ① 총사업비가 일정규모 이상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업 ② 감사원의 감사결과에 따라 감사원이 요청하는 사업 ③ 국회가 의결로 요구한 사업에 대해서는 사업의 타당성을 재조사하여야 한다(「국가재정법」 제50조제2항·제3항).

시행령은 타당성재조사 대상사업의 요건으로 다음의 요건을 정하고 있다(「국가재정법 시행령」 제22조제1항).

[표 103] 타당성재조사 대상사업의 요건

1. 총사업비가 예비타당성조사 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비가 예비타당성조사 대상 규모로 증가한 사업
2. 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업
3. 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 기획재정부장관과 협의를 거쳐 확정된 총사업비 대비 100분의 20 이상 증가한 사업
4. 사업여건의 변동 등으로 당해 사업의 수요예측치가 100분의 30 이상 감소한 사업
5. 그 밖에 중복투자 등으로 예산낭비 소지가 있는 등 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업

자료: 기획재정부의 총사업비관리지침, 2010. 12.

### 재조사 제외사업

총사업비 관리대상사업의 요건에 해당하더라도 ① 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우, 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 및 상위계획의 변경 등에 해당되는 경우 등과 같이 타당성재조사의 실익이 없는 때와 ② 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 목적으로 추진되는 사업, 재해예방·복구 지원 또는 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업의 경우에는 타당성 재조사를 실시하지 않을 수 있다(「국가재정법 시행령」 제22조제2항).

다만, 타당성재조사는 예비타당성조사와 달리 사업 추진과정에서 총사업비가 당초보다 증액되거나 사업수요가 감소하는 등 문제점이 사실상 노정되는 사업을 대상으로 한다는 점에서 보다 엄격한 절차와 기준에 따라 면제요건을 적용할 필요가 있다.

따라서 포괄적인 위임규정에 따라 시행령에서 추상적으로 정하고 있는 재조사 제외대상 사업요건을 구체화 하여 상향 입법해야한다는 논의가 이루어지고 있다.

## 조사내용 및 국회보고

타당성재조사는 사업의 개요 및 재조사의 쟁점 파악, 사업계획의 적절성 검토, 경제성 분석, 정책적 분석, 지역균형발전 분석 등 재조사 수행단계별로 제시된 내용을 조사하고, 이를 종합하여 사업의 타당성 및 대안을 제시하여야 한다.

기획재정부장관은 타당성재조사 사업 대상이 된 사업의 타당성을 재조사한 경우 그 결과를 국회에 보고하여야 한다(「국가재정법」 제50조제3항 및 제4항).

## 라. 수요예측재조사

「국가재정법」 및 동 법 시행령에서는 정하고 있지 않지만 「총사업비관리지침」은 타당성재조사 이전 단계에서 총사업비 관리대상사업 중 도로·철도·공항·항만·수자원 등 사회기반시설(SOC)의 건설사업을 대상으로 수요예측재조사를 실시하도록 정하고 있다. 이러한 SOC 수요예측재조사는 사업구상에서 완공까지 장기간이 소요되는 대규모 공공투자사업의 수요 변화를 사업추진 단계별로 면밀히 관리하여 재정투자의 효율을 높이고 예산낭비를 미연에 방지하기 위함이다.

## 수행시기 및 대상사업

수요예측재조사는 기본계획 또는 타당성조사 완료 단계, 기본설계 완료 단계, 실시설계 완료 단계, 시공단계 등 각각의 사업 추진단계에서 당해 사업 수요에 직접 관련되는 대규모 국제행사, 신도시 개발계획, 주변 택지개발 계획 등이 취소 또는 변경된 경우 등 일정한 요건에 해당되어 이전 단계에서 예측한 수요에 중대한 변경이 있을 것으로 예상되는 경우 등에 시행한다.

[표 104] 수요예측재조사 요건

1. 당해 사업 수요에 직접 관련되는 대규모 국제행사, 신도시 개발계획, 주변 택지개발계획 등이 취소 또는 변경된 경우
2. 당해 사업과 경쟁관계가 될 수 있는 대체 교통수단 건설이 추진되어 당해 사업의 수요에 중대한 변경이 예상되는 경우
3. 도로, 철도사업 중 당해 사업구간의 전·후 연결구간에 대한 확장·신설 계

획이 취소·변경되는 경우

4. 수요예측 방법론상의 변화 등으로 현저한 수요감소가 발생할 것으로 예상되는 경우
5. 민간투자사업으로 추진되는 사업이 재정투자사업으로 사업추진 방식이 변경되어 수요예측치에 대한 재검토가 필요하다고 인정되는 사업
6. 제4조 제1항의 규정에 따른 사업추진 단계별 시행시기에 5년 이상의 차이가 있는 사업
7. 기타 기획재정부장관 또는 중앙관서의 장이 수요예측재조사가 필요하다고 인정하는 사업

자료: 기획재정부의 총사업비관리지침, 2010. 12.

## 수행주체 및 결과의 활용

총사업비가 500억원 이상인 사업은 기획재정부장관이, 500억원 미만인 사업은 당해 사업의 소관 중앙관서의 장이 수요예측재조사를 시행한다.

기획재정부장관은 수요예측재조사 결과 수요가 종전 수요예측치 대비 100분의 30이상 감소한 것으로 확인된 사업에 대하여는 타당성재조사를 시행하고, 당해 사실을 소관 중앙관서의 장에게 통보한다. 중앙관서의 장은 기본계획 수립, 타당성조사, 기본설계 또는 실시설계 과정 등에서 수요예측치가 이전단계 대비 100분의 30 이상 감소한 것으로 확인된 사업에 대하여는 기획재정부장관에게 타당성재조사 시행을 요구하여야 한다.

## 마. 총사업비관리 대상사업의 일반 현황

### 총사업비 관리대상 사업현황

총사업비관리 대상사업은 2000년 483건(182조원)에서 2011년 12월 기준 964건(264조원)으로 증가되었다. 2008년 7월 대상기준이 하향 조정됨에 따라 2008년에 1,126건으로 대상사업 수가 크게 늘어났고 이러한 증가 추세가 계속되다가 2011년 다시 대상기준이 상향 조정되면서 전체 대상사업 수가 다소 줄어들었다.



[표 105] 연도별 총사업비 관리대상 사업 추이: 2000~2011년도

(단위: 건, 조원)

연 도	합 계		토목사업		건축사업		정보화사업	
	사업수	총사업비	사업수	총사업비	사업수	총사업비	사업수	총사업비
2000	483	182	395	174	88	8.1	-	-
2001	693	184	595	176	98	8.3	-	-
2002	602	183	517	176	85	6.5	-	-
2003	668	205	570	198	98	7	-	-
2004	698	206	586	198	112	8	-	-
2005	718	221	567	208	151	13	-	-
2006	766	223	605	211	161	12	-	-
2007	780	221	625	208	155	13	-	-
2008	1,126	241	870	224	256	17	-	-
2009	1,268	251	931	227	337	24	-	-
2010	1,351	276	951	247	398	28	2	0.9
2011	964	264	699	236	263	26	2	0.9

주: 1. 2008년 「국가재정법 시행령」 개정(토목 500→300, 건축 200→100억원)으로 대상사업 확대.

2. 2011년 「국가재정법 시행령」 개정(토목 300→500, 건축 100→200억원)으로 대상사업 축소.

자료: 기획재정부, 2012.

### 총사업비 변경 현황

총사업비 관리가 강화된 2000년 이후 과거 10~20%에 달하던 총사업비의 총액 대비 증가액 비율은 1%내외 수준을 유지하고 있다.

[표 106] 총사업비 변경: 2000~2011년도

(단위: 조원, %)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총사업비 총액(A)	182	184	183	205	206	221	223	221	241	251	276	264
변경액(B)	1.4	4.8	1.4	0.3	0.5	1.5	△1.4	1.9	2.8	3.4	3.2	0.33
B/A	0.8	2.6	0.8	0.1	0.2	0.7	△0.6	0.9	1.2	1.3	1.1	0.1

주: 1. 총사업비 총액(A)는 관리대상 사업의 총사업비를 합계한 금액.

2: 증가액(B)는 연도 중 총사업비 변경금액을 합계한 금액.

자료: 기획재정부, 2012.

그러나 2009년 현재 총사업비가 당초보다 두 배 이상 증액된 사업은 총 58건으로 이 가운데 2000년 이후에 시작된 사업은 19건에 이르는 등 보다 체계적인 관리가 요구되고 있다. 총사업비의 과다한 증액은 예산확보에 치중한 최초 총사업비의 과소 추정, 투자우선순위를 고려하지 않은 분산투자로 인한 사업 지연, 하위법령에 추상적으로 규정된 타당성재조사의 면제 사유, 총사업비 관리 정보의 체계성 및 투명성 저하 등이 그 요인으로 지적되고 있다.<sup>2)</sup>

#### 최초 총사업비 추정의 부적절 사례

환경부의 강원 속초 쓰레기 소각시설사업은 총사업비에 공사비, 보상비, 시설부대경비가 포함되어야 함에도 불구하고, 보상비와 시설부대경비를 제외한 채 최초 총사업비를 추정하였기 때문에 2004년 최초 총사업비 120억원이 2009년 262억 2,400만원으로 증액되었다.

#### 분산투자로 인한 사업지연 사례

국토해양부의 덕소-원주 복선전철사업은 당초 13년 동안 균등 투자하는 것으로 사업 계획이 수립되었으나, 1997년 91억원, 1998년 61억원, 1999년 0원, 2000년 100억원 등으로 초기 투자가 저조하여 총사업비가 1993년 7,740억원에서 2009년 2조 30억원으로 대폭 증액되었으며, 사업기간은 5년 연장되었다.

2) 국회예산정책처, 「총사업비관리제도평가」, 2009. 12.

## 바. 국방분야 총사업비관리<sup>3)</sup>

### 방위력개선사업의 총사업비 현황

국방부 방위력개선사업 중 2011년 기준으로 총사업비 관리대상사업은 총 96개 이고, 총사업비 규모는 70조 3,690만원이다. 이는 부처별로 비교할 때, 국토해양부(615개사업, 217조 7,507억원)를 제외한 다른 부처 보다 대상 사업 수가 많고 사업비 규모도 크다. 2011년 현재 계속사업 중 총사업비 관리대상 사업의 총사업비는 69조 5,344억원으로 최초 계획대비 12조 4,243억원이 증가하였다.

이 중 총사업비가 당초 최초계획 대비 30% 이상 증가한 사업은 13건으로 그 중 단안형 야간투시사업 등 5개 사업이 5회, K-2소총 등 2개 사업이 4회 등 총사업비 변경이 빈번하게 이루어지고 있다. 또한, 최초 계획 대비 300% 이상 증가한 사업이 1개(K-2소총), 200% 이상이 3개(장보고-Ⅱ사업 등), 100% 이상이 4개(K-9 자주포 등), 30% 이상이 5개(함대공 유도탄 등)인 등 최초 계획대비 총사업비 변동폭이 크게 발생하고 있다.

2009년 및 2010년 타당성 재검증에 있어서는 2009년에 전구작전지휘시설 등 4개 사업, 2010년에 GOP 과학화 경계시스템 등 8개 사업이 타당성 재검증을 면제받았다.

### 방위력개선사업의 총사업비 관리 문제점 및 개선방안

이처럼 총사업비 관리가 제대로 이루어지지 않는 것은 우선, 총사업비 조정기관인 기획재정부가 소요량 조정, 전력화 시기 조정 등 전문적인 사업별 사정을 고려하기에는 제약이 있기 때문이다. 그러므로 국방 분야의 경우 전력소요검증위원회와 같은 전문기구가 총사업비 변경 사유를 검증하여 그 결과를 기획재정부에 제출하게 하는 등의 방법을 통해 총사업비 관리체계를 강화하여야 한다는 논의가 있다.

또한, 「국방사업 총사업비 관리지침」은 최초계획 대비 총사업비가 30% 이상 증가하는 등의 사유에 해당할 때 타당성 재검증이 이루어지도록 하고 있으나, 일부 사업에 대해서는 철저한 검증이 이루어지고 있지 않다. 따라서 타당성 재검증 면제요건을 보다 엄격하게 하고, 방위사업청의 요구가 없더라도 기획재정부가 자체적으로 타당성 재검증을 시행할 수 있도록 관련 규정을 개정할 필요가 있다는 논의가 있다.

3) 국회예산정책처, 「방위력 개선사업 재정운용체계의 문제점과 개선과제」, 2011. 10.

## 제53조

## 예산총계주의 원칙의 예외

제53조(예산총계주의 원칙의 예외) ① 각 중앙관서의 장은 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 “수입 대체경비”라 한다)에 있어 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 대통령령이 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 각 중앙관서의 장은 제12조의 규정에 따라 출연금이 지원된 국가연구개발사업의 개발 성과물 사용에 따른 대가를 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 세입세출예산 외로 사용할 수 있다. 이 경우 수입·지출에 관한 내역을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

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

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」은 국가 재정의 투명성과 책임성을 제고하기 위하여 국가작용에 따라 발생하는 수입과 지출을 모두 예산에 계상하도록 하는 예산총계주의 원칙을 규정하고 있다. 그러나 이러한 원칙을 관철하는 경우 예산과정에 크나큰 비효율을 초래하는 경우가 생겨날 수 있다. 따라서 국가활동으로 인하여 발생하는 수입과 지출을 예산에 계상하는 것이 적절하지 않거나, 예산 외로 운용하는 것이 보다 효율적인 경우에는 예산총계주의에 대한 예외로 운용할 수 있도록 허용하고 있다.

「국가재정법」은 구 「예산회계법」 제18조, 제41조 등에 산재해 있던 예산총계주의 예외 관련 사항을 하나의 조항에 통합하여 규정하고 있으며, 전대차관 상환과 기술료를 예산총계주의의 예외사항에 추가하고 있다.

구 「예산회계법」에서는 현물출자와 전대차관의 도입(제18조제2항), 차관물자대(제18조제3항), 수입대체경비(제41조)를 여러 조항에서 분리하여 규정하고 있었다. 또한 전대차관 상환을 예산 외로 운용할 수 있는 명확한 법적 근거가 없었으며, 기술료는 대통령령인 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」에서 세입세출예산 외로 사용할 수 있는 근거를 두고 있었다. 반면, 「국가재정법」은 예산총계주의의 원칙을 제17조에서 규정하고, 제53조에서는 그 예외로 수입대체경비, 현물출자, 전대차관의 도입 및 상환, 차관물자대, 기술료를 통합하여 열거하고 있다.

- \* 구 「예산회계법」 제18조(세입세출의 정의 및 예산총계주의원칙) ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다.
- ② 세입세출은 모두 예산에 계상하여야 한다. 다만, 국가가 현물로 출자하는 경우 및 외국차관을 도입하여 전대하는 경우에는 이를 세입세출예산외로 처리할 수 있다.
- ③ 차관물자대의 경우 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환율의 변동으로 인하여 세입이 예산을 초과하게 되는 경우에는 당해 세출예산을 초과하여 지출할 수 있다.
- 제41조(수입대체경비) ① 용역 및 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)에 있어서는 중앙관서의 장은 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우에는 그 초과수입을 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비에 초과지출할 수 있다.
- ② 수입대체경비의 예산초과집행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 2. 조문해설

### 가. 예산총계주의 원칙과 예외

예산총계주의란 한 회계연도에 발생하는 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 하며, 세입과 세출은 빠짐없이 예산에 계상하여야 한다는 원칙이다. 「국가재정법」에서 예산총계주의를 국가 재정활동의 기본원칙으로 규정하고 있는 취지는 외부에서 재정 전반을 투명하게 파악할 수 있게 하고 예산집행의 책임을 명확하

계 하기 위한 것이다.)<sup>1)</sup>

그런데 국가활동으로 인하여 발생하는 수입과 지출을 예산에 계상하는 것이 적절하지 않거나, 예산 외로 운용하는 것이 오히려 효율적인 경우가 있다. 「국가재정법」 제53조는 이와 같은 예산총계주의의 예외로 수입대체경비 초과지출(제1항), 현물출자(제2항), 차관물자대 초과지출(제3항), 전대차관의 도입 및 상환(제2항, 제4항), 기술료(제5항) 등을 열거하고 있다.

「국가재정법」에서 예산총계주의 원칙과 그 예외사항을 명확하게 열거하고 있으므로 개별법에서는 가급적 예산총계주의의 예외를 인정하지 않는 것이 바람직하다. 개별법에서 많은 예외를 허용할 경우 국가재정의 투명성 강화를 위하여 예산총계주의를 국가 재정운용의 기본원칙으로 규정한 「국가재정법」의 취지를 훼손할 수 있기 때문이다. 따라서 개별법에 따른 예산총계주의의 예외사항을 최소화하고, 예산 외로 운용할 특별한 사유가 있는 경우에 한하여 「국가재정법」에 예외 조항을 추가하는 것이 바람직하다.

## 나. 수입대체경비의 초과지출

### 수입대체경비의 개념

수입대체경비란 국가가 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비를 의미한다. 복지서비스나 국방 서비스와 같이 국가가 제공하는 공공 서비스는 직접적인 반대급부가 없는 경우가 많다. 그런데 여권발급 수수료나 공무원시험 응시료와 같이 공공 서비스 제공에 따라 직접적인 수입이 발생하는 경우도 존재한다. 국가가 용역 또는 시설을 제공함에 따라 이와 같은 직접적인 수입이 발생하는 경우 해당 용역과 시설의 생산·관리에 소요되는 비용을 수입대체경비로 지정하고, 그 수입의 범위 내에서 초과지출을 예산 외로 운용할 수 있다.

수입대체경비를 예산 외로 운용한다는 것은 수입대체경비를 모두 예산서에서 제외한다는 것을 의미하지는 않는다. 수입대체경비 사업 관련 비용을 예산서에 기재하되, 사업규모의 확대에 의하여 초과지출이 필요한 경우에는 해당 사업에서 발생한 초과수입을 당초 세출예산규모를 초과하여 직접 사용할 수 있다는 의미이다.

1) 예산총계주의 원칙에 대해서는 제17조(예산총계주의) 참조.

## 수입대체경비 초과지출의 예산 외 운영

정부는 필요한 경우 국가활동으로 인하여 발생하는 수입과 지출을 수입대체경비로 지정할 수 있다. 수입대체경비로 지정된 예산사업은 해당 사업명에 수입대체경비임이 표시되며, 수입대체경비 사업의 수행으로 인하여 발생하는 수입은 별도의 수입과목으로 분류하여 편성하고 있다.<sup>2)</sup>

수입대체경비로 분류된 사업에서 세입예산을 초과하는 규모의 수입이 발생하였다는 것은 당초 계획보다 용역이나 시설의 제공규모가 확대되었다는 것을 의미한다. 이에 따라 해당 용역과 시설의 제공규모를 확대하기 위한 추가비용이 소요된다. 「국가재정법」은 수입대체경비 사업의 수행으로 발생한 초과수입을 이러한 추가비용의 충당에 직접 사용할 수 있도록 허용하고 있다. 일반적인 재정사업은 국회에서 확정된 예산의 범위 내에서만 지출행위를 할 수 있으나 수입대체경비는 해당 사업에서 초과수입이 발생할 경우 국회에서 확정된 예산규모를 초과하여 지출행위를 할 수 있다.

이와 같이 수입대체경비는 예산총계주의 및 수입의 직접 사용 금지원칙에도 불구하고 그 수입이 확보되는 범위 내에서는 이를 직접 사용할 수 있도록 허용하고 있다. 이를 통해 해당 사업수행에 필요한 경비를 용이하게 확보하여 예산집행의 자율성과 신축성을 부여하고 있다.

## 수입대체경비의 분류

수입대체경비는 두 가지 종류로 구분된다. 「국가재정법 시행령」에 따라 수입대체경비는 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 경비로 구분된다. 「국가재정법 시행령」은 수입대체경비를 두 가지 유형으로 구분하고 있으나, 집행절차나 관리방법은 동일한 것으로 나타난다.

\* 「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.

2) 「2012년도 예산집행지침」은 수입대체경비와 관련된 수입을 14관 수입대체경비수입에 분리하여 관리하고 있다.

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

### 수입대체경비 초과지출의 범위

「국가재정법」은 수입대체경비 초과지출의 범위를 “그 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비”로 제한하고 있다. 「국가재정법 시행령」은 그 범위를 구체화 하여 ① 업무수행과 직접 관련된 자산취득비·국내여비·시설유지비 및 보수비 ② 일시적인 업무급증으로 사용한 일용직 임금 ③ 초과수입 증대와 관련 있는 업무를 수행한 직원에게 지급하는 보상적 경비 ④ 그 밖에 초과수입에 수반되는 경비로서 기획재정부장관이 정하는 경비로 정하고 있다.

예산집행지침에서는 그 밖에 기획재정부 장관이 정하는 경비를 다시 구체적으로 규정하고 있다. 「2012년도 예산집행지침」에 따르면 (가) 공무원교육훈련기관에서 교육수요 증가로 인한 추가 강좌개설에 따라 강사를 초빙하여 초빙강사료를 지급해야 할 경우의 기타직 보수 (나) 업무수행과 직접 관련된 운영비(운영비중 복리후생비는 제외) (다) 업무수행과 직접 관련된 사업추진비 등을 수입대체경비 초과지출의 범위에 포함하고 있다.

\* 「국가재정법 시행령」 제24조(예산총계주의 원칙의 예외) ② 법 제53조제1항에 따라 대통령령으로 정하는 “초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비”라 함은 다음 각 호의 경비를 말한다.

1. 업무수행과 직접 관련된 자산취득비·국내여비·시설유지비 및 보수비
2. 일시적인 업무급증으로 사용한 일용직 임금
3. 초과수입 증대와 관련 있는 업무를 수행한 직원에게 지급하는 보상적 경비
4. 그 밖에 초과수입에 수반되는 경비로서 기획재정부장관이 정하는 경비



## 수입대체경비의 이·전용 가능성

수입대체경비 사업의 예산을 다른 사업으로 이·전용하여 사용하면서, 수입대체경비 사업의 부족한 경비는 초과지출 승인액으로 충당하는 경우에 실질적으로 초과지출 승인액을 수입대체경비사업이 아닌 이·전용된 사업에 사용하는 것과 같은 효과를 가진다. 이는 수입대체경비 초과지출액을 해당 사업에만 사용하도록 한 「국가재정법」 제53조제1항과 상충된다. 이러한 문제를 방지하기 위하여 「2012년도 예산집행지침」은 각 중앙관서의 장이 수입대체경비 사업을 이·전용 재원으로 활용할 수 없으며, 이·전용을 통하여 증액할 수도 없도록 규정하고 있다.

(국회예산정책처, 「2009년도 결산 중점 분석 I」, 2010, pp. 247~248.)

### 수입대체경비 초과지출의 절차

수입대체경비의 초과지출 절차는 「국가재정법 시행령」 제24조에서 규정하고 있다. 각 중앙관서의 장은 예산을 초과하여 수입대체경비를 지출하고자 하는 때에는 「국고금 관리법」 제22조제1항에 따른 재무관별로 예산초과집행 한도액을 통지하여야 한다. 또한 예산을 초과하여 수입대체경비를 지출한 이후에는 각 중앙관서의 장이 그 이유 및 금액을 명시한 명세서를 기획재정부장관과 감사원에 송부하도록 하고 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제24조(예산총계주의 원칙의 예외) ③ 각 중앙관서의 장은 법 제53조제1항에 따라 예산을 초과하여 수입대체경비를 지출하고자 하는 때에는 「국고금관리법」 제22조제1항에 따른 재무관별로 예산초과집행한도액을 통지하여야 한다.
- ④ 각 중앙관서의 장은 법 제53조제1항에 따라 예산을 초과하여 수입대체경비를 지출한 때에는 그 이유 및 금액을 명시한 명세서를 기획재정부장관 및 감사원에 각각 송부하여야 한다.

## 수입대체경비 초과지출 현황

2012년 현재 수입대체경비는 감사원 등 23개 부처 소관 예산에 편성되어 있다. 2007년부터 2010년까지 수입대체경비 초과지출액 현황을 살펴보면, 2007년 417억 1,100만원, 2008년 386억 9,000만원, 2009년 329억 400만원, 2010년 364억 5,300만원을 초과지출하였다.

[표 107] 수입대체경비 초과지출규모: 2007~2010년도

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2010
초과지출액	41,711	38,690	32,904	36,453

자료: 각 연도 정부 결산보고서.

수입대체경비 초과지출분에 대해서는 사업내용이나 규모에 대한 국회의 승인 없이 정부가 재량적으로 지출할 수 있어 정부로서는 예산 편성시 이를 과소 계상할 유인이 있다. 그러나 수입대체경비를 통한 초과지출은 예산총계주의의 예외적인 사항으로서 최소화할 필요가 있다. 이에 따라 국회는 결산심사 시 수입대체경비 초과지출 규모가 과다할 경우 이에 대하여 시정을 요구하고 있다.<sup>3)</sup>

수입대체경비 초과지출은 수입이 세입예산을 초과하는 경우에 발생한다. 따라서 초과지출분을 최소화하기 위해서는 최근 수납실적 등을 고려하여 세입예산이 과소계상되지 않도록 편성할 필요가 있다. 기획재정부 「2012년도 예산안 작성 세부지침」에서도 “수입대체경비 세입예산은 전년도 수입 수납실적, 향후 여건변화 등을 면밀히 검토하여 연례적인 과소계상문제가 발생하지 않도록 적정규모를 반영”하도록 정하고 있다.<sup>4)</sup>

3) 국회는 2010년도 결산심사 시 외교통상부·행정안전부 등에 대하여 초과지출승인액 과다편성 문제를 지적하였다.

4) 기획재정부, 「2012년도 예산안 작성 세부지침」, 2011. 5, p. 74.

### 수입대체경비 수입액에 부족액이 발생한 경우 지출가능성

수입대체경비는 재정사업 수행에 따라 발생하는 수입과 지출을 연계하는 것이므로, 수입이 세입예산을 초과하는 경우뿐만 아니라 수입이 예산보다 부족한 경우에 지출을 당초 예산이 정한 규모와 동일한 수준으로 할 수 있는지 여부가 문제될 수 있다. 「국가재정법」에서는 수입대체경비 초과지출에 대해서만 규정하고 있고, 부족한 경우에 대해서는 별도의 제한을 두지 않고 있다. 수입대체경비 세출예산 역시 예산의 일부로 국회의 의결을 거친 것이므로, 세입징수액과 상관없이 해당 연도에 편성된 세출예산 범위 내에서는 집행할 수 있는 것으로 보아야 한다. 예를 들어, 세입예산이 100, 세출예산이 100으로 편성되었으나, 연도말에 세입예산이 80만 들어왔다고 하더라도, 당초 편성된 세출예산액(100) 전부를 지출할 수 있다.

(기획재정부, 「2012년도 예산집행지침」, 2012, p. 339.)

## 다. 현물출자

### 현물출자의 개념과 예산 외 운용

현물출자는 국가가 소유한 재산을 현물의 형태로 정부출자기관에 자본으로서 출자하는 것을 의미한다. 재정자금이 신규로 소요되는 현금출자와 달리 현물출자는 정부가 보유하고 있는 국유재산을 정부출자기관의 재산으로 전환하는 것이므로, 국유재산의 구성만 변동되고 현금의 수입·지출을 수반하지 않는다. 이를 고려하여 「국가재정법」은 현물출자를 예산총계주의의 예외로서 세입세출예산 외로 처리할 수 있도록 규정하고 있다.

### 현물출자 현황

2005년 이후 현물출자 규모를 살펴보면 총 16건에 대하여 29조 7,522억원을 출자하였다. 동일한 기간에 23조 7,260억원 규모의 현금출자가 이루어지고 있어, 2005년 이후에는 현금출자보다 현물출자 규모가 큰 것으로 나타난다. 현물출자는 주로

공기업의 경영상 이유로 발생하고 있다. 최근에는 2009년 한국정책금융공사를 설립 하면서 14조 9,000억원 규모의 산은금융지주주식을 출자한 사례가 있다.

[표 108] 현물출자 및 현금출자 현황: 2005~2010년도

(단위: 건, 억원)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	합 계
현물 출자	건수	6	1	1	4	3	1	16
	금액	114,241	5,070	1,545	20,019	155,740	907	297,522
현금출자		30,653	29,314	30,945	37,347	65,177	43,824	237,260

자료: 기획재정부 제출자료를 토대로 국회예산정책처 작성.

### 현물출자 절차

「국유재산법」 제61조 및 「국가회계법」 제15조의2에 따른 현물출자의 절차는 다음과 같다. ① 정부출자기업체가 현물출자를 받으려면 현물출자의 필요성 등을 기재한 서류를 붙여 주무기관의 장에게 신청한다. ② 주무기관의 장은 현물출자의 적정성 여부를 검토한 후 총괄청(기획재정부)에 현물출자를 요청한다. ③ 기획재정부가 현물출자계획서를 작성하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령을 승인을 받은 이후에 현물출자를 하게 된다. ④ 회계연도가 종료된 이후에 정부는 결산보고서의 부속서류 형식으로 현물출자명세서를 작성하여 국회에 제출한다.

- \* 「국유재산법」 제61조(현물출자 절차) ① 정부출자기업체는 제60조에 따라 현물출자를 받으려는 때에는 다음 각 호의 서류를 붙여 관계 법령에 따라 해당 정부출자기업체의 업무를 관장하는 행정기관의 장(이하 “주무기관의 장”이라 한다)에 신청하여야 한다.
1. ~ 5. (생략)
  - ② 주무기관의 장이 제1항에 따라 출자신청을 받은 때에는 현물출자의 적정성 여부를 검토한 후 제1항 각 호의 서류와 현물출자의견서를 붙여 총괄청에 현물출자를 요청하여야 한다.
  - ③ 총괄청은 제2항에 따라 현물출자를 요청받은 경우에는 현물출자계획서를 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다.

\* 「국가회계법」 제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조제2호에 따른 세입세출 결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.

9. 「국가재정법」 제53조제2항에 따른 현물출자명세서

### 현물출자에 대한 국회의 사전 동의 문제

현물출자에 대한 국회 통제를 강화하기 위하여 현금출자와 마찬가지로 사전에 국회의 동의를 받도록 하는 방안이 논의되고 있다. 이와 같은 주장은 현물출자는 출자의 대상이 현물이라는 점 이외에 현금출자와 차이가 없으므로 현금출자와 다른 절차를 거치도록 할 필요성이 낮으며, 현금출자의 경우에도 국유재산의 구성이 현금에서 지분증권으로 변화한다는 점에서 현물출자와 차이가 없고 한번 출자하면 현금출자와 마찬가지로 출자기업의 지분을 매각하기 전에는 출자한 금액을 회수할 수 없기 때문에 출자한 이후에도 현금출자와 현물출자는 동일한 지위를 갖는다고 볼 수 있고, 현물출자는 현금출자 규모에 상응하는 대규모 국가재정활동이므로 국회의 통제가 필요하다는 측면 등을 고려한 것이다. 이에 따라 제18대국회에서는 현물출자에 대한 국회의 사전 동의절차를 규정하고 있는 「국가재정법 일부개정법률안」(이종걸의원 대표발의, 2011. 3.)이 발의된 바 있다.

## 라. 전대차관의 도입 및 상황

### 전대차관의 개념

전대차관은 정부가 국내 거주자인 실수요자에게 전대할 것을 조건으로 하여 외국으로부터 외화자금을 차입하는 것을 의미한다. 차관도입시 계약 당사자는 차관 공여자(외국 금융기관 등)와 대한민국 정부이지만 차입된 자금의 실수요자는 기업과 같은 국내 민간부문이 된다. 전대차관은 1998년 IMF 구조조정차관 2차 분을 마지막으로 도입이 중지되었다.

## 전대차관의 예산 외 운용

전대차관을 도입할 경우 한국정부는 차관을 공여한 외국과의 관계에서 차주의 지위에 있지만, 실질적으로는 자금의 연계창구 역할만 수행하고 실제 차입된 자금은 국내 민간부문에서 사용하게 된다. 따라서 전대차관을 예산에 계상할 실익이 높지 않으며, 예산에 계상하면 재정규모를 불필요하게 확대하는 결과를 야기할 수 있다. 따라서 「국가재정법」 제47조제2항은 전대차관의 도입을 세입세출 예산 외로 처리하도록 규정하고 있다.

## 전대차관의 도입 및 상환절차

전대차관 형식으로 차입된 자금을 국내 실수요자가 인출할 때에는 「국가재정법」에 따라 예산에 계상하지 않고 세입세출예산 외로 처리한다. 차관 실수요자는 만기 시 또는 조기상환 결정시 차관 상환을 위한 원리금을 국고에 납입하게 된다. 국고에 납입된 전대차관 원리금 상환액은 세입예산에 계상된다. 차관 상환을 위한 원리금이 국고에 납입되면 한국정부는 이를 외국의 차관 공여자에게 지급하고 이는 세출예산에 계상된다.

## 전대차관의 상환에 관한 특례(「국가재정법」 제47조제4항)

앞서 설명한 것처럼 전대차관 상환 시 차관 실수요자가 국고에 원리금 상환액을 납입하면, 정부는 외국의 차관공여자에 원리금을 상환하게 된다. 이 경우 국고에 납입된 원리금 상환액은 세입처리하며, 차관공여자에게 상환할 금액은 세출예산으로 편성한다. 즉, 전대차관 도입은 예산 외로 처리하지만 전대차관 상환은 예산에 계상하는 것이다.

그런데 원리금 상환규모는 환율 및 금리 등 사전에 예측하기 어려운 외부조건의 변동으로 변경될 수 있다. 이러한 여건변화에 신속적으로 대응할 수 있도록 「국가재정법」 제47조제4항은 전대차관을 상환하는 경우 환율 및 금리의 변동, 기한 전상환으로 인하여 원리금 상환액이 그 세출예산을 초과하게 되는 때에는 초과한 범위 안에서 그 세출예산을 초과하여 지출할 수 있도록 규정하고 있다.

## 마. 차관물자대의 도입 및 상황

차관물자대(借款物資貸)란 외국의 실물자본을 일정기간 사용하거나 대금결제를 유예하면서 도입하는 것으로서 원자재차관과 자본차관으로 구분된다. 차관물자대는 1989년까지 예산 외로 처리하도록 하였으나, 1989년 3월 이후 구 「예산회계법」이 개정되면서 세입세출예산에 계상하도록 하였다.<sup>5)</sup> 「국가재정법」에서도 차관물자대를 예산에 계상하도록 하되, 전년도 인출예정분의 부득이한 이월 또는 환율 및 금리의 변동으로 인하여 세입이 그 세입예산을 초과하게 되는 때에는 그 세출예산을 초과하여 지출할 수 있도록 하고 있다. 차관물자대 도입 및 상황의 방법, 절차, 채무관리는 전대차관과 유사하다. 세출예산을 초과하여 차관물자대를 지출하거나 전대차관을 상환한 경우 중앙관서의 장은 이를 기획재정부장관 및 감사원에 통지하여야 한다.

\* 「국가재정법 시행령」 제24조(예산총계주의 원칙의 예외) ⑤ 각 중앙관서의 장은 법 제53조제3항 및 제4항에 따라 당해 세출예산을 초과하여 차관물자대(借款物資貸)를 지출하거나 전대차관(轉貸借款)을 상환한 때에는 이를 기획재정부장관 및 감사원에 각각 통지하여야 한다.

## 바. 기술료

### 기술료의 개념과 예산 외 운용 취지

국가연구개발 예산을 지원받아 수행된 연구개발 과제는 특허, 논문 등의 형태로 성과물이 발생하게 된다. 「국가재정법」 제53조제5항에 의하면 국가연구개발사업의 개발 성과물 사용에 따른 대가(이하 기술료)는 중앙관서의 장과 기획재정부장관과의 협의만으로 세입세출예산 외로 사용할 수 있다.

이와 같이 기술료를 세입세출예산 외로 사용할 수 있도록 한 것은 기술료를 연구개발에 재투자하여 기술개발 선순환 구조 구축에 활용될 수 있도록 하기 위함이다. 기술료가 발생하는 연구개발사업의 예산이 일반회계에 편성되어 있는 경우가 많아, 기술료를 다른 수입과 같이 세입예산에 계상할 경우 연구개발 재투자와 연계되지 않을 수 있다. 따라서 기술료에 대한 특례조항은 기술료를 참여 연구원 인센

5) 국회예산결산특별위원회, 「재정관련 용어해설집」, 1998.

티브, 연구개발 채투자 등에 직접 사용할 수 있도록 함으로써 연구개발분야에 대한 투자를 촉진하기 위한 취지로 도입되었다.

\* 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

8. “기술료”란 법 제11조의4제1항에 따라 연구개발결과물을 실시하는 권리(이하 “실시권”이라 한다)를 획득한 대가로 실시권자가 국가, 전문기관 또는 연구개발 결과물을 소유한 기관에 지급하는 금액을 말한다.

### 기술료의 징수 및 사용 절차

기술료의 징수 및 사용절차와 관련된 사항은 「과학기술기본법」 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(이하 공동관리규정)」에서 정하고 있다.

기술료의 징수절차는 연구개발결과물의 소유기관과 실시권자에 따라 세 가지로 구분할 수 있다. ① 연구개발결과물의 소유기관이 국가인 경우에는 연구개발 전문기관<sup>6)</sup>이 기술료 징수를 위탁하여 수행한다. ② 연구개발결과물의 소유기관이 정부출연연구기관이나 참여기업 등 비정부기관인 경우에는 해당 기관이 기술료를 징수하게 된다. ③ 연구개발 결과물 소유기관이 영리법인이면서 소유하고 있는 결과물을 직접 실시할 경우에는 전문기관이 기술료를 징수할 수 있다.

기술료의 사용방식은 사용주체에 따라 두 가지로 구분할 수 있다. ① 연구개발 전문기관이 기술사용자로부터 징수하거나 영리법인으로부터 납부받은 기술료는 해당 연구개발 전문기관에 기술료 징수업무를 위탁한 소관 중앙행정기관이 사용하게 된다. ② 정부출연연구기관 등 비영리법인이 징수한 기술료는 전문기관이나 소관부처로 납부하지 않고 해당 기관이 직접 사용한다. 기술료의 사용절차와 활용비율 등에 관한 세부적인 사항은 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제23조에서 구체적으로 정하고 있다.

---

6) 전문기관은 중앙행정기관의 장이 소관 연구개발사업에 대한 기획·평가·관리 등의 업무를 위탁하여 수행하기 위하여 설립하거나 지정한 기관인데, 예를 들면 교육과학기술부 산하 연구재단, 지식경제부 산하 한국산업기술진흥원 등이 해당 부처의 연구개발사업과 관련한 업무를 수행하고 있다.



- \* 「과학기술기본법」 제11조의4(기술료의 징수 및 사용) ① 연구개발결과물 소유기관의 장은 연구개발결과물을 실시하려는 자와 실시권의 내용, 기술료 및 기술료 납부방법 등에 관하여 계약을 체결하는 때에는 기술료를 징수하여야 한다. 다만, 연구개발결과물 소유기관이 소유하고 있는 결과물을 직접 실시하려는 경우에는 전문기관의 장이 기술료를 징수할 수 있다.
  - ③ 연구개발결과물 소유기관의 장은 제1항에 따라 징수한 기술료를 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 다음 각 호의 용도에 사용하여야 한다.
    1. 참여연구원이나 기술확산에 기여한 직원 등에 대한 보상금
    2. 연구개발재투자
    3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야
- \* 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제23조(기술료의 사용) ① 연구개발결과물 소유기관의 장이 비영리법인인 경우에는 징수한 기술료를 다음 각 호에 따라 사용하여야 한다.
  1. 정부 출연금 지분의 50퍼센트 이상: 연구개발과제 참여연구원에 대한 보상금
  2. 제1호의 금액을 제외한 나머지 금액: 연구개발 재투자, 기관운영경비, 개발한 기술을 이전하거나 사업화하기 위하여 필요한 경비, 지식재산권 출원·등록·유지 등에 관한 비용 및 기술확산에 기여한 직원 등에 대한 보상금
 ② 연구개발결과물 소유기관의 장이 영리법인인 경우에는 징수한 기술료를 다음 각 호에 따라 사용하여야 한다.
  1. 정부 출연금 지분의 30퍼센트 이상: 전문기관에의 납부
  2. 정부 출연금 지분의 35퍼센트 이상: 연구개발과제 참여연구원에 대한 보상금
  3. 제1호 및 제2호의 금액을 제외한 나머지 금액: 연구개발 재투자, 기관운영경비, 지식재산권 출원·등록·유지 등에 관한 비용 및 기술확산에 기여한 직원 등에 대한 보상금
 ⑥ 중앙행정기관의 장은 제22조제1항에 따라 전문기관의 장이 징수한 기술료 중 제5항에 따라 사용한 금액을 제외한 기술료와 제2항제1호에 따라 전문기관에 납부된 기술료를 기획재정부장관과 협의하여 다음 각 호의 용도에 사용하여야 한다.
  1. 국가연구개발사업에의 재투자
  2. 기술개발을 장려하고 촉진하기 위한 사업
  3. 과학기술인의 복지 증진을 위한 사업
  4. 「국가재정법」에 따른 기금에의 산입·활용

## 기술료 수입현황

중앙행정기관으로 납부된 기술료 수입은 「국가재정법」 제53조제5항에 근거하여 예산 외로 운용되고 있다. 중앙행정기관이 운용하는 기술료는 6월말까지 다음년도 기술료 집행계획을 국가과학기술위원회 및 기획재정부장관에게 제출하고, 12월

말까지 기획재정부장관과의 협의·확정을 거쳐 소관부처가 다음년도에 집행하게 되어 있다. 2007년 이후 기술료 수입 현황을 살펴보면, 2007년 1,433억원, 2008년 1,495억원, 2009년 1,440억원, 2010년 1,613억원 등으로 나타난다.

[표 109] 기술료 수입 현황: 2007~2011년도

(단위: 백만원)

부처명	2007	2008	2009	2010	2011
교육과학기술부	11,133	4,586	2,915	5,503	2,367
국토해양부	1,209	3,636	1,420	3,131	917
지식경제부	83,280	96,051	91,475	107,018	73,451
농수산식품부	281	257	150	835	87
보건복지부	2,199	2,799	4,616	3,211	4,999
환경부	10,759	12,773	13,732	10,372	5,304
중소기업청	34,402	29,421	29,668	31,436	34,739
합 계	143,263	149,523	143,976	161,506	121,864

주: 2011년은 9월말 기준으로 작성함.

자료: 각 부처 제출자료를 토대로 예산정책처 작성.

### 기술료 수입의 예산 외 운용 문제

기술료 수입은 연구개발 투자 강화를 위하여 예산 외로 운용되는 것이 허용되고 있다. 그러나 매년 기술료 수입의 규모가 지속적으로 증가하고 있으며, 이를 이용하여 신규사업을 추진하거나 기존사업을 확대하는 등 당초 목적과 다르게 집행하고 있어 이에 대한 통제를 강화할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다. 특히, 전문기관이 징수하여 중앙행정기관이 사용하고 있는 기술료 사업을 보면 중앙행정기관의 장이 기획재정부와 협의하여 기술료 수입을 집행하도록 하고 있어 일반적인 예산사업의 편성 및 집행절차와 유사하고, 세출예산 사업과 기술료 사업의 명확한 구분기준이 없으며, 일부 부처에서는 기술료 수입을 연구개발의 촉진과 관련성이 낮은 용도로 사용되는 사례가 발견되는 등의 문제가 지적되었다. 이에 따라 중앙행정기관이 기획재정부장관과 협의하여 사용하는 기술료의 경우 예산 외로 운용하는 것은 적절하지 않으며 세입세출예산에 편입하여야 한다는 논의가 있다.

(국회예산정책처, 「2009년도 결산 중점 분석 II」, 2010, pp. 174~188.)

## 제54조

## 보조금의 관리

제54조(보조금의 관리) 각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다.

[전문개정 2010. 5. 17]

### 1. 취지 및 연혁

구 「예산회계법」 하에서는 국고보조금의 경우 지자체의 고유사업이 아님에도 불구하고 지자체별 집행실적이 각 부처에만 보고되고 국회에 제출되고 있지 않았다. 이에 국고보조사업의 불투명성이 심화된다는 지적에 따라 국고보조사업의 투명하고 효율적인 관리차원에서 사용명세서 및 총괄표를 국회에 제출하도록 「국가재정법」 제정시 이 조항을 신설하였다.

제정시에는 지방자치단체에 대하여 지원한 보조금의 집행실적만을 제출하도록 하였으나, 이러한 경우 지방자치단체에 대한 중앙부처의 보조금 교부는 집행률이 100%일지라도 실제 지방자치단체에서는 동 보조금을 제대로 집행하지 못해서 집행률이 저조한 사례가 다수 있었다.<sup>1)</sup> 이에 따라 2010년 5월 17일 이 조항을 개정하여 국고보조금의 집행실적뿐만 아니라 보조사업자의 실집행실적을 제출하도록 규정하고, 민간에 지원한 국고보조금에 대해서도 실집행실적을 제출하도록 하였다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
제54조(지방자치단체 보조금의 관리) 각 중앙관서의 장은 지방자치단체에 지원한 국고보조금의 집행실적을 재정경제부장관, 기획예산처장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다.	제54조(보조금의 관리) <u>각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다.</u>

1) 국회예산정책처, 「재정법률 개선과제」, 2009, p. 15.

## 2. 조문해설

### 가. 국고보조금의 개념

보조금이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금을 말한다. 이러한 국고보조금은 지방재정의 형평성을 유지하고 외부효과가 큰 사업에 대한 투자유인으로 작용할 뿐 아니라, 행정의 효율성을 위하여 활용된다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “보조금”이란 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가(「국가재정법」 [별표 2]에 규정된 법률에 따라 설치된 기금을 관리·운영하는 자를 포함한다)가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금(지방자치단체에 교부하는 것과 그 밖에 법인·단체 또는 개인의 시설자금이나 운영자금으로 교부하는 것만 해당한다), 부담금(국제조약에 따른 부담금은 제외한다), 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 아니하고 교부하는 급부금으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

### 보조금 지급 대상

보조금은 지방자치단체, 법인·단체, 개인 등 중앙정부가 아닌 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 지급된다. 중앙정부가 사업을 수행함에 있어서 지방자치단체 및 민간에 위임하여 수행하는 경우나, 정부의 시책상 사업을 보조하여 확대할 필요성이 인정될 때 등에 보조금이 활용된다.

### 보조금 지급 자원

국고보조금은 중앙정부에서 지출하는 것으로 중앙정부의 재원을 보조하는 것이다. 이와는 반대로 지방교부세는 본래 지방자치단체에 속해야 할 재원을 편의상 중앙정부가 일괄적으로 징수하여 교부하는 것이므로 국고보조금에 포함되지 않는다.

## 보조금의 특성

국고보조금은 이에 대한 반대급부를 요하지 않고 지출된다. 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체 간의 쌍무계약에 의한 중앙정부로부터의 급부금, 중앙정부가 지방자치단체의 공공시설을 활용하고 지방자치단체에 지출하는 사용료 또는 수수료, 그리고 국세의 일부를 지방자치단체에 위탁하여 징수하는 경우 국고에서 지급되는 국세징수교부금 등도 국고보조금이 아니다.

### 나. 국고보조금의 법적 근거

국고보조금은 다양한 법률에서 규정되어 있다. 보조금의 예산편성 교부신청과 결정의 절차 및 사후관리, 보조금의 반환 등에 관한 일반적인 사항에 대하여는 「보조금 관리에 관한 법률」이 규정하고 있으며, 「지방자치법」과 「지방재정법」에서 보조금의 종류 및 근거 등을 규정하고 있다. 그밖에 개별법에서 사업별로 구체적인 근거를 마련하고 있다. 다만, 보조금의 지급을 위해서는 반드시 구체적인 법률적 근거를 필요로 하지는 않으므로, 개별 사업 중에서는 법률적 근거 없이 수행되고 있는 사례들이 있다.

### 다. 국고보조금의 분류

국고보조금은 보조의 목적에 따라 부담금, 교부금, 협의의 보조금으로 나누어지며, 보조의 형태에 따라 정률보조금, 정액보조금, 차등보조금으로 나누어진다. 또한 보조금의 시행주체에 따라 직접보조금과 간접보조금으로 나누어지며, 지원내용에 따라 자본보조와 경상보조로 구분된다.

#### 목적상 분류: 부담금, 교부금, 협의의 보조금

국고보조금은 그 교부의 목적상 부담금과 교부금, 협의의 보조금으로 구분된다. 「지방재정법」 제21조와 제23조제1항에서도 목적에 따라 보조금을 구분하고 있다.

부담금은 「지방재정법」 제21조제1항에 따라 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 따라 실시하여야 할 사무로서 중앙정부와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는

경우에는 그 원활한 사무처리를 위하여 국가가 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 것을 말한다.

교부금은 「지방재정법」 제21조제2항에 따라 국민투표·징병 등 중앙정부가 스스로 시행하여야 할 사무를 국민의 편리도모와 경비의 효율화 등을 이유로 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 경우에 이에 소요되는 경비를 국가가 전액 부담하는 것을 말한다.

협회의 보조금이라 함은 중앙정부가 시책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정될 때, 중앙정부의 예산 범위 내에서 중앙정부의 자유의사에 따라 지방자치단체에 교부하는 금전을 말한다. 「지방재정법」 제23조제1항에 규정되어 있다.

\* 「지방재정법」 제21조(부담금과 교부금) ① 지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.

② 국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.

제23조(보조금의 교부) ① 국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다.

#### 보조의 형태에 따른 분류: 정률보조금, 정액보조금, 차등보조금

보조의 형태에 따라 보조금을 정률보조금, 정액보조금과 차등보조금으로 나눌 수 있다.

정률보조금은 민간 또는 지방자치단체에 지출하는 경비의 일정 비율을 국가가 보조하는 것을 지칭하며, 이는 현행 보조금의 대부분을 점하고 있다. 하나의 단위사업에서 국고보조금과 대응되는 자금(지방비 부담액, 재정용자금, 수익자 부담금 등)을 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율을 국고보조율이라고 하며, 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조 및 [별표 1]에서 기준보조율을 정하고 있다.

정액보조금은 특정한 행정사무의 실시에 대해서 일정한 금액의 보조금을 교부하는 것이다. 정액보조금은 보조대상이 되는 사무의 양을 일정한 수량으로 환산한 다음 일정한 단가를 곱한 액수를 교부하는 방법과 매건마다 일정액을 교부하는 방법이 있다.

차등보조금은 정률보조금의 결점을 보완하기 위하여 만들어진 것으로 지방자치단체의 재정사정을 감안하여 기준보조율에 일정률을 가감하여 지원하도록 하는 것이다. 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조제1항에 근거를 두고 있으며, 재정자주도와 분야별 재정지출지수를 통해 가감률을 결정한다.

### 차등보조금 제도

정률보조금 제도는 지방의 재정적 격차에 대한 고려 없이 일률적으로 지원되므로, 재정여력이 부족한 지자체는 지방비 매칭으로 인한 재정압박을 받게 된다. 이러한 상황을 해결하고자 차등보조금제도를 도입하게 되었다. 「보조금 관리에 관한 법률」 제정시에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 차등보조율을 적용할 수 있도록 하고 있었으나, 이러한 경우 차등보조율 적용이 임의적이고 실제 적용사례가 거의 없는 등 문제가 발생한다는 지적에 따라 2011년 7월 25일 동 조항을 개정하여 차등보조율의 적용요건과 기준이 법률에 명문화되었다.

(국회예산정책처, 「재정법률 개선과제」, 2009, pp. 45~48.)

- \* 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율) ① 법 제9조제1호에 따른 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 조 제2호에 따른 기준보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 [별표 1]과 같다. 다만, [별표 2]에서 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.
- \* 「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.

- \* 「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 3]과 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.

\* 재정자주도

계산식:  $\{ (\text{지방세수입} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{재정보전금} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계 예산규모} \} \times 100$

\* 분야별 재정지출지수

계산식:  $\{ \text{분야별 세출예산 순계 규모}(\text{일반회계} + \text{특별회계}) / \text{세출예산 순계 규모}(\text{일반회계} + \text{특별회계}) \} \times 100$

분야별 세출예산은 지방자치단체 세출예산의 기능 분류에 따른 13개 분야(일반 공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 과학기술, 예비비 및 기타) 각각의 예산 규모를 말한다.

시행주체에 따른 분류: 직접보조, 간접보조

중앙정부로부터 보조금을 지원받은 주체가 해당사업을 직접 수행하는지 아니면 타 주체를 통하여 수행하는지에 따라서 직접보조와 간접보조로 구분된다. 즉, 보조사업자가 직접 사업을 수행하는 경우를 직접보조라 하며, 보조사업자가 타 기관이나 단체를 통하여 사업을 수행하는 경우는 간접보조라 한다.

- \* 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
  - 4. “간접보조금”이란 국가 외의 자가 보조금을 재원(財源)의 전부 또는 일부로 하여 상당한 반대급부를 받지 아니하고 그 보조금의 교부 목적에 따라 다시 교부하는 급부금을 말한다.

## 지원내용에 따른 분류: 경상보조, 자본보조

실무상 보조금을 지원할 경우 세목을 경상보조와 자본보조로 구분하여 지원하고 있다. 경상보조는 민간 또는 지방자치단체의 사무 또는 사업을 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 행하는 경상적 지원 및 국가조성사업 또는 보호사업 중 물가안정 또는 기타 정책 목적에 의하여 원가 이하로 판매함으로써 야기되는 차액 보상을 위한 일반적인 생산장려금 또는 보조금이다. 자본보조는 민간의 자본형성 또는 경제개발을 위하여 지급하는 보조금으로 자본형성적 경비이다.

## 라. 국고보조금의 특징

### 용도 외 사용금지

보조금은 특정한 목적을 위하여 지출되는 것이기 때문에 보조금 집행주체가 다른 목적으로 사용하는 것은 금지된다. 「보조금 관리에 관한 법률」에서도 보조금을 다른 용도로 사용한 경우 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있도록 하고 있다. 다만, 사정 변경으로 인하여 보조사업의 내용을 변경해야할 경우는 중앙관서의 장의 승인을 받고 변경할 수 있도록 하고 있다.

보조금은 엄격하게 관리되므로 보조금이나 간접보조금을 다른 용도로 사용한 자는 「보조금 관리에 관한 법률」 제41조에 의하여 형사처벌을 받게 된다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조(용도 외 사용금지) ① 보조사업자는 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 그 보조사업을 수행하여야 하며 그 보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다.

② 간접보조사업자는 법령과 간접보조금의 교부 목적에 따라 선량한 관리자의 주의로 간접보조사업을 수행하여야 하며 그 간접보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 제31조제4항에 따라 보조금 초과액을 반납하지 아니하고 활용하는 경우에는 유사한 목적의 사업에 사용할 수 있다.

제23조(보조사업의 내용 변경 등) 보조사업자는 사정의 변경으로 보조사업의 내용을 변경하거나 보조사업에 드는 경비의 배분을 변경하려면 중앙관서의 장의 승인을 받아야 한다. 다만, 중앙관서의 장이 정하는 경미한 사항은 그러하지 아니하다.

\* **제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소)** ① 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우

**제41조(벌칙)** 제22조를 위반하여 보조금이나 간접보조금을 다른 용도에 사용한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

## 보조사업자의 실적 보고

보조금의 경우 보조사업자의 고유사무가 아니라 중앙정부의 사업을 수행하는 것이므로 중앙정부의 통제를 받게 된다. 이에 따라 보조사업자는 수행상황을 중앙관서의 장 등에게 보고하여야 하며, 사업 종료시 중앙관서의 장에게 실적보고서를 제출하도록 하고 있다. 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제12조에서 보조사업자는 실적 보고 사유가 발생한 날로부터 2개월 내에 보고서를 제출하도록 하고 있으며, 지방자치단체의 장인 보조사업자 또는 간접보조사업자는 3개월 내에 보고서를 제출하도록 하고 있다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률」 **제25조(보조사업의 수행 상황 점검 등)** ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 중앙관서의 장이 정하는 바에 따라 보조사업 또는 간접보조사업의 수행 상황을 중앙관서의 장 또는 보조사업자에게 보고하여야 한다.

② 중앙관서의 장은 보조사업 또는 간접보조사업의 수행 상황을 파악하기 위하여 필요한 경우 현장조사를 할 수 있다.

**제27조(보조사업의 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.

\* 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 **제12조(보조사업의 실적 보고)** ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 법 제27조제1항에 따라 보조사업실적보고서 또는 간접보조사업실적보고서를 실적 보고 사유가 발생한 날부터 2개월(지방자치단체의 장인 보조사업자 또는 간접보조사업자의 경우에는 3개월) 내에 제출하여야 한다.

## 집행잔액 반환

각 중앙관서의 장은 보조사업이 완료되거나, 폐지가 승인되거나 회계연도가 종료된 때에는 집행된 보조금을 정산하여 집행잔액, 보조금으로 발생한 이자를 함께 반납받아야 한다.<sup>2)</sup> 다만, 지급받은 날부터 1개월 이내에 집행된 보조금 금액으로 인하여 발생한 이자, 천재지변이나 그밖에 이에 준하는 사유로 보조사업이 지연된 기간에 발생한 이자 등은 대통령령이 정하는 바에 따라 반납대상에서 제외한다.

아울러 사업을 수행한 지방자치단체의 자체노력으로 예산을 절감한 경우는 초과액을 반납하지 아니하고 해당 보조사업과 유사한 사업에 사용할 수 있다. 자체노력으로 절감한 경우란 집행방식을 개선하거나 새로운 공법을 적용하는 등의 경우를 의미하며 수요 부족 등으로 집행을 하지 못한 경우는 포함하지 않는다.

---

2) 현재는 세입과목 구분 상 국고보조사업의 집행잔액 반환 분은 기타경상이전수입(12-59-596)으로, 이자수입 반납 분은 기타재산수입(11-54-545)으로 각각 따로 세입조치하고 있다.

## 부적정한 보조금의 집행 사례

### <<행정안전부의 기타재산수입>>

#### 1. 사업내용

기타재산수입은 국고보조사업 및 위탁사업 등 세입·세출금의 금융기관 예치에 따른 이자수입이다.

#### 2. 문제 사례

기획재정부의 「2010년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면 보조사업자는 정산 시 집행잔액 뿐 아니라 보조금의 금융기관 예치에 따른 이자액을 함께 반납하여야 한다. 그런데 행정안전부는 2010회계연도 결산과정에서 기타재산수입 중 지방자치단체 국고보조금 교부액에 대한 지방자치단체의 이자수입의 대부분을 징수결정액에 계상하지 않았고 실제로 이자수입의 반납도 거의 이루어지지 않은 것으로 확인되었다.

행정안전부에서는 국고보조금 교부액의 이자발생액을 세입예산에 계상조차 못한 것은 지방자치단체가 행정안전부 국고보조금 교부액 뿐만 아니라 타 중앙행정기관의 모든 국고보조금을 보통 하나의 금융기관 계좌<sup>3)</sup>로 관리하고 있으며, 19개 중앙부처가 각기 별도의 국고보조금을 서로 다른 시점에 지방자치단체 계좌로 이체하기 때문에 정확한 예탁이자수익에 대한 정보를 얻기가 어려워 이자반납액에 대한 징수결정액을 파악하지 못하였다고 밝히고 있다.

국고보조금 이자반납액에 대한 파악이 어렵다고 하여 해당 반납액에 대한 징수가 제대로 이루어지지 못하게 되면, 국고보조금을 유희화시켜 재정운용의 효율성을 저하시키고 지방자치단체의 도덕적 해이 문제를 유발시킬 개연성이 있다.

국회에서는 2010회계연도 결산 심사시 “지자체의 추경편성 시 국고보조금 집행잔액 반납액의 예산편성을 보다 우선순위에 두기 위해 지자체 합동평가의 평가항목에 국고보조금 집행잔액의 반납실적을 지표화하는 등 인센티브 제도를 도입하고, 회계연도 종료 즉시 지자체가 국고보조금 사업비를 정산하고 이자발생액을 반납하도록 독려하는 등 국고보조금에 대한 정산관리를 보다 철저히 할 것”이라 하여 제도개선조치를 취하였다.

(국회예산정책처, 「2010회계연도 결산 부처별 분석 II」, 2011, pp. 168~170.)

## <<경찰청의 광역교통정보관리체계 구축사업>>

### 1. 사업내용

광역교통정보관리체계 구축사업은 전국 주요도시(인구 20만 이상)에 도시교통정보시스템(UTIS)<sup>4)</sup> 및 관련 시설(CCTV, 가변전광판) 등 광역교통정보기반시설을 확충하려는 사업이다.

### 2. 문제 사례

이 사업은 광역지역발전특별회계로 추진되는 보조사업으로 「국가균형발전특별법」 제43조에 따르면 광역지역발전특별회계의 사업에 대해 이월의 특례를 인정하고 있으나, 같은 조 단서에서 그 회계연도로부터 2회계연도를 초과하여 이월할 수 없다고 규정하고 있다<sup>5)</sup>. 또한, 같은 법 제44조제1항 단서에서는 제43조에 따라 다음 연도로 이월한 세출예산을 다음 다음 회계연도까지 지출하지 아니한 때에는 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 따라 정산을 하도록 규정하고 있다.

경기도 고양시는 동 사업으로부터 지원받은 보조금을 2회계연도 이상 이월하여 집행하였음에도 불구하고, 경찰청은 2011년 3월 고양시의 책임자로부터 예산 집행 부진 사유 및 향후 계획에 대한 대책보고만 받았을 뿐, 예산 반환조치는 취하지 않았다.

이에 대하여 경찰청은 해당 보조금을 고양시가 계속비로 편성하였기 때문에, 「지방재정법」 제50조제3항에 따라 이월이 가능하였다고 설명하고 있다. 그러나, 이는 이월에 대한 제한조치를 회피하기 위한 편법적인 예산운용으로 볼 수 있다.

국회에서는 2010회계연도 결산심사시 “관련 법령을 위반하여 이월을 반복하는 지자체의 경우 보조금의 반환조치를 취할 것”이라고 시정조치를 취하였다.

(국회예산정책처, 「2010회계연도 결산 부처별 분석 II」, 2011, pp. 323~329.)

3) 이를 “지방자치단체 금고”라고 부른다.

4) UTIS(Urban Traffic Information System)는 경찰청에서 교통정보 수집·제공의 효율성을 제고하고 호환성을 확보하기 위해 채택한 시스템으로, 노면기지국, 차량탑재장치, CCTV 등을 통해 교통정보를 수집하고, 각 센터에서 수집된 정보를 활용하여 ‘광역 교통정보’를 생성하며, 생성된 정보를 가변전광판·인터넷·방송국 등에 제공하는 시스템이다.

5) 이에 대하여 기획재정부는 2회계연도 초과 이월금지 조항은 2010년 1월 1일부터 시행되었고, 국가균형발전특별회계의 2009회계연도 세입·세출 및 결산에 관하여는 종전의 규정에 따른다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률」 제31조(보조금의 반환) ③ 중앙관서의 장은 제1항에 따라 반환 명령을 한 경우에 그 보조금 교부 결정의 취소가 제30조제2항에 따른 것일 때에는 부득이한 사정이 있다고 인정하는 경우에만 대통령령으로 정하는 바에 따라 반환 기한을 연장할 수 있다.

④ 제2항에도 불구하고 지방자치단체의 장은 해당 보조사업의 원래 목적을 달성하고, 자체 노력으로 예산을 절감한 경우에는 그 초과액을 반환하지 아니하고 해당 보조사업의 목적과 유사한 사업(신규사업 등 대통령령으로 정하는 사업은 제외한다)에 사용할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 반환하지 아니한 초과액의 사용명세서(과목별로 금액 및 구체적 이유 등을 포함하여야 한다)를 초과액을 사용한 날부터 1개월 이내에 해당 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제13조(보조금의 반환 등) ① 법 제31조제2항 단서에서 “대통령령으로 정하는 불가피한 사유로 발생한 이자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 이자를 말한다.

1. 지급받은 날부터 1개월 이내에 집행된 보조금 금액으로 인하여 발생한 이자
2. 천재지변이나 그 밖에 이에 준하는 사유로 보조사업이 지연된 기간에 발생한 이자
3. 보조금 교부 후 법령 개정 등으로 인하여 그 집행방법 등을 개선하여야 하는 경우 그 개선기간 중에 발생한 이자
4. 지방자치단체의 교부 신청과 무관하게 중앙관서의 장이 주기적으로 교부하는 보조금으로 인하여 발생한 이자
5. 그 밖에 기획재정부장관이 보조사업의 특성을 고려하여 불가피한 것으로 인정하는 사유로 발생한 이자

제13조의2(보조금 초과액의 사용요건 등) ① 법 제31조제4항 전단에서 “자체 노력으로 예산을 절감한 경우”란 다음 각 호의 경우를 말한다.

1. 새로운 기술 또는 공법을 적용하여 사업비를 절감한 경우
2. 원래 예정된 공정 및 집행방법을 개선하여 사업비를 절감한 경우
3. 일상 업무 추진방법을 개선하여 경상적 성격의 경비를 절감한 경우
4. 보조금을 절약 집행하여 집행 잔액이 소액인 경우 등 기획재정부장관이 정하는 경우

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우는 법 제31조제4항 전단에 따른 자체 노력으로 예산을 절감한 경우로 보지 아니한다.

1. 환율, 금리, 공공요금의 변경 등 외부요인에 의하여 자연적으로 지출이 감소된 경우
2. 원래 사업계획의 취소, 변경에 따라 지출이 감소된 경우
3. 예측한 수요와 실제 수요의 차이로 인하여 지출이 감소된 경우

---

록 정하고 있으므로, 2010년도에 편성된 사업부터 2회계연도 이상 이월금지의무가 적용되어야 한다고 주장하고 있다. 그러나, 고양시의 2회계연도 이상 재이월이 문제되는 것은 2010년도 결산과 관련된 것이며, 2010년 1월 1일부터 2회계연도 이상 이월금지의무가 효력을 가진다는 점을 감안할 때, 고양시가 2008년도 예산을 2011년도로 이월한 행위는 해당 법령을 위반한 것으로 보인다.

4. 예측하지 못한 상황변경 등 기획재정부장관이 정하는 경우

③ 법 제31조제4항 전단에서 “해당 보조사업의 목적과 유사한 사업”이란 같은 중앙관서의 장이 교부한 보조사업 중 국가재정운용계획의 같은 부문에 속하는 사업을 말한다.

④ 법 제31조제4항 전단에서 “신규사업 등 대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.

1. 신규사업
2. [별표 2]에 따른 보조금 지급 제외사업
- ⑤~⑦ (생략)

### 보조금 교부결정 취소 및 반환

보조사업자가 보조금 신청시 거짓으로 신청하거나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우는 이를 취소할 수 있다. 또한 사후 사정변경으로 사업을 수행하기 어려운 경우, 보조금을 다른 용도로 사용한 경우, 법령이나 교부 결정 등을 위반한 경우에 보조금 교부 결정의 일부 또는 전부를 취소할 수 있다.

보조금 교부 결정이 취소되면 중앙관서의 장은 취소된 부분의 보조사업에 대하여 보조금과 그로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다. 보조사업자가 중앙관서의 장의 반환명령에 따르지 않을 경우 「보조금 관리에 관한 법률」 제33조에 따라 「국세징수법」에 따른 체납처분 절차 등에 따라 징수할 수 있도록 하고 있다. 다만, 가산금 부과에 관한 규정은 없으므로 가산금을 부과할 수는 없다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률」 제21조(사정 변경에 의한 교부 결정의 취소 등) ① 중앙관서의 장은 보조금의 교부를 결정한 경우 그 후에 발생한 사정의 변경으로 특히 필요하다고 인정할 때에는 보조금의 교부 결정 내용을 변경하거나 그 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다. 다만, 이미 수행된 부분의 보조사업에 대하여는 그러하지 아니하다.

② 중앙관서의 장이 제1항에 따라 보조금의 교부 결정을 취소할 수 있는 경우는 보조금의 교부 결정을 한 후에 발생한 천재지변이나 그 밖의 사정 변경으로 보조사업의 전부 또는 일부를 계속할 필요가 없는 경우와 대통령령으로 정하는 경우로 한정한다.

제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소) ① 중앙관서의 장은 보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 보조금을 다른 용도에 사용한 경우
2. 법령, 보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 중앙관서의 장의 처분을 위반한 경우



3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 보조금을 교부받은 경우  
 ② 중앙관서의 장은 간접보조사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조사업자에 대하여 그 간접보조금에 관련된 보조금 교부 결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있다.

1. 간접보조금을 다른 용도에 사용한 경우
2. 법령을 위반한 경우
3. 거짓 신청이나 그 밖의 부정한 방법으로 간접보조금을 교부받은 경우

③ 제1항과 제2항에 따라 교부 결정을 취소한 경우에는 제19조를 준용한다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률」 제31조(보조금의 반환) ① 중앙관서의 장은 보조금의 교부 결정을 취소한 경우에 그 취소된 부분의 보조사업에 대하여 이미 보조금이 교부되었을 때에는 기한을 정하여 그 취소한 부분에 해당하는 보조금과 이로 인하여 발생한 이자의 반환을 명하여야 한다.

제33조(강제징수) ① 중앙관서의 장은 제31조에 따라 반환하여야 할 보조금에 대하여는 국세 징수의 예에 따라 징수할 수 있다.

② 제1항에 따른 반환금 징수는 국세와 지방세를 제외하고는 다른 공과금에 우선한다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제9조(사정 변경에 의한 교부 결정의 취소) 법 제21조제2항에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 보조사업의 수행에 필요한 토지 또는 주요시설 등을 보조사업자 또는 간접보조사업자의 책임에 속하지 아니하는 사유로 사용하거나 이용할 수 없게 된 경우
2. 보조사업 또는 간접보조사업에 드는 경비 중 보조금 또는 간접보조금으로 충당되는 부분 외의 경비(보조사업자 또는 간접보조사업자가 부담하는 경비는 제외한다)를 그의 책임에 속하지 아니하는 사유로 조달하지 못하는 경우

## 출연기관에 대한 보조 제한

출연기관에 대한 보조금의 중복 계상 문제로 인하여 원칙적으로 출연기관에 대해서는 보조를 제한하고 있다. 다만 기획재정부장관이 불가피하다고 인정할 때에는 출연기관에 대하여 보조금을 계상할 수 있도록 하고 있다. 기획재정부장관이 불가피하다고 인정하는 기준 및 절차에 대해서는 명확한 규정은 없으나, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」에서는 출연기관 근거법에 규정된 ‘고유업무’ 이외의 사업으로 공모방식을 통해 사업자를 선정하는 과정에서 해당 출연기관이 보조사업자로 선정된 경우와 출연기관의 고유업무는 아니나 업무 유관성 및 전문성 등을 감안, 효율적 사업관리 차원에서 보조금을 교부받아 간접보조사업자에게 재교부하는 경우로 해석하고 있다.

\* 「보조금 관리에 관한 법률」 제14조(출연기관에 대한 별도의 보조금 교부 제한) 국가는 출연금을 예산에 계상한 기관에 대하여는 출연금 외에 별도의 보조금을 예산에 계상할 수 없다. 다만, 기획재정부장관이 사업 수행상 특히 불가피하다고 인정할 때에는 그러하지 아니하다.

## 출연기관에 대한 보조금 지원

### 1. 현황

2010년도 결산결과 101개 출연기관 중 민간보조금 사업을 수행한 기관은 아래 [표 109]에서 제시된 바와 같이 5개 부처 소관의 17개 기관이다. 동 기관은 교부액 9,052억원 대비 8,197억원을 집행하여 집행률은 90.6%이며, 사업 수는 89개에 달한다. 출연기관 민간보조사업의 세목별 사업 수는 경상보조와 자본보조가 각각 66개, 23개로 경상보조사업 수가 2.8배 많은 것으로 나타나고 있다

[표 110] 민간보조금 수급 출연기관 예·결산 현황: 2008~2011년

(단위: 억원, %, 개)

	2008		2009		2010		2011
	예산	결산	예산	결산	예산	결산	예산
[예·결산액]							
총 수입(a)	14,455	13,893	29,397	30,020	48,256	48,322	50,848
- 출연금	6,884	6,934	21,228	21,874	36,093	35,969	37,531
- 민간보조(b+c)	4,286	4,139	4,988	5,122	9,052	8,197	10,153
경상보조(b)	3,902	3,756	4,487	4,621	8,421	7,583	9,499
자본보조(c)	384	384	501	501	631	615	654
- 자체수입 등(d)	3,285	2,820	3,181	3,024	3,111	4,156	3,164
(비중: d/a)	(22.7)	(20.3)	(10.8)	(10.1)	(6.4)	(8.6)	(6.2)
[사업 수]							
민간경상보조	41	41	57	56	66	66	54
민간자본보조	1	1	17	17	23	23	20

주: 2010년 5개 부처 17개 기관.

자료: 각 부처에서 취합한 자료를 국회예산정책처 재구성.

## 2. 문제점

출연기관은 예외적인 경우 보조금을 지급받을 수 있도록 하고 있으나, 지식경제부 소관 ‘세계김치연구소’에서는 건설비를 농림수산식품부에서 지원받았으며, 한국교육학술정보원의 지방교육행재정통합시스템사업의 경우에도 동 정보원이 운영하는 ‘총괄센터’(중계센터) 유지보수 및 운영비 등의 경상경비와 응용SW에 대한 유지보수비를 출연금이 아닌 민간보조금으로 지원받고 있는 등 같은 법의 취지와 달리 예외적인 사유가 광범위하게 해석하여 보조금을 지급하는 사례가 있다.

(국회예산정책처, 「2010회계연도 결산 중점분석Ⅲ」, 2011, pp. 270~274.)

### 마. 보조사업 운용평가제도

「보조금 관리에 관한 법률」 제15조에서는 기획재정부장관이 3년마다 국고보조사업의 실효성 및 지원 필요성을 평가하여 존속 여부를 결정하도록 하고, 보조사업을 평가하고 존속 여부를 결정하기 위하여 보조사업평가단을 구성·운영하도록 하며, 관련사항은 대통령령으로 정하도록 규정하는 등 보조사업 운용평가제도에 대해서 규정하고 있다.

보조금은 일단 도입되면 기득권으로 인식되어 축소·폐지가 곤란하여 지속적으로 확대되는 경향이 있으며, 이에 따라 재정운용의 경직성을 초래한다는 비판이 있어 왔다. 또한 보조사업에 대한 평가방식인 재정사업평가는 사업내용 및 과정에 초점을 맞춘 ‘실적’ 평가로 보조사업의 ‘존치’ 여부에 대한 판단은 미흡하였다. 이에 국회예산정책처에서는 국고보조사업에 대한 일몰제 성격의 국고보조사업 운용평가제도를 도입할 필요가 있다는 의견을 제시하였으며<sup>6)</sup>, 이러한 국회예산정책처의 의견을 정부가 수용하여 보조사업 운용평가제도를 도입(2011. 7. 25.)하게 되었다.

정부(기획재정부)는 2011년에도 예산안 편성 시 828개 사업에 대하여 보조사업 운용평가제도를 시범 적용한 결과, 413개 사업에 대해 사업폐지 및 예산 감액(전년대비 3,000억원 감액) 하였고, 2012년 예산안 편성 시에도 1,268억원의 예산절감을 하였다.

6) 국회예산정책처, 「재정법률 개선과제」, 2009, pp. 37~39.

- \* 「보조금 관리에 관한 법률」 제15조(보조사업의 운용 평가) ① 기획재정부장관은 「국가재정법」 제8조의 재정사업 자율평가 대상사업 중 보조사업에 대하여 실효성 및 지원 필요성 등을 평가하고, 그 존속 여부를 결정하여야 한다.
- ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 보조사업을 평가하고 존속 여부를 결정하기 위하여 보조사업평가단을 구성·운영할 수 있다.
- ③ 기획재정부장관은 제1항에 따른 보조사업에 대한 평가 결과를 「국가재정법」 제33조에 따른 예산안과 함께 국회에 제출하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 보조사업의 구체적인 범위와 제2항에 따른 보조사업평가단의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[표 111] 예산안 편성지침 중 보조사업 운용평가 지침

- 원칙적으로 모든 보조사업의 국고지원 타당성 등을 전면 재검토하여 존치 여부 결정(보조사업 운용평가)
- 각 중앙관서의 장은 다음 각각의 요건에 해당하는 사업에 대해 자체 구조조정 우선 추진

《 일몰 대상(예시) 》

- ① 당초 지원 목적이 달성되어 시장기능을 통해 자율적 수행이 가능한 사업
- ② 그간의 지원에도 불구하고 당초 지원효과가 불투명한 사업
- ③ 여건변화 등으로 국고지원 필요성이 감소한 사업
- ④ 다른 재정사업과의 중복 등으로 세출구조조정이 필요한 사업
- ⑤ 부정수급이 발생하는 등 전달체계가 비효율적인 사업

- 다만, 다음과 같은 사업은 평가 대상에서 제외

- ① 법정 복지지출 및 쌀 직불금 등 의무지출사업
- ② 자치단체 포괄보조금으로 운영되는 광특회계 자율편성사업
  - \* 지역거점조성지원, 지역문화산업육성 지원 사업 등
- ③ 사업타당성이 인정\*되어 진행중인 장기공사 등의 계속사업
  - \* 국가재정법에 따른 예비타당성조사나 지방재정법에 의한 지방재정 투·융자사업 심사결과 타당성이 인정된 사업 등

- 자체 구조조정은 다음과 같이 적용

《 구조조정 내용 》

- ① 사업폐지 : 일물기준에 부합하고, 예외적이고 불가피한 지속 지원사유가 인정되지 않을 경우
- ② 단계적인 감축(Fade-Out) : 민간의 자율수행이 바람직하나, 즉각적인 사업폐지가 곤란한 경우, 자체수입 증대방안을 병행하여 지원규모를 단계적 축소
- ③ 조건부 일몰(추후 사업폐지) : 계속사업 진행 등으로 금년 즉각적인 사업폐지는 곤란하나, 사업목적 달성 시점(내년 또는 내후년)에서 폐지 가능한 경우
- ④ 전달체계 개선 : 보조금 지원이 아닌, 기관 직접수행 또는 위탁사업 등으로 운영이 바람직한 경우
- ⑤ 감액 조정 : 보조금 지원필요성은 인정되나, 여건변화 등으로 국고지원 필요성이 감소한 사업

자료: 기획재정부, 「2013년도 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」, 2012. 4, pp. 25~26.

#### 바. 포괄보조금(통합보조금)

포괄보조금이란 재원용도를 포괄적으로 지정하고, 부여된 한도 내에서 자체 실정에 맞는 사업을 자율적으로 기획·설계하는 것을 의미한다. 이러한 포괄보조금 제도는 지역의 특성에 부합하고 지역주민이 선호하는 사업을 보다 합리적으로 수행할 수 있게 하는 동시에 지방재정운영의 자율성을 제고할 수 있고, 보조사업 세분화에 따른 행정비용을 감소시키며, 국고보조사업의 과도한 지방비 부담으로 인한 재정압박을 경감시킬 수 있다. 이에 따라 2009년 4월 22일 「국가균형발전 특별법」을 개정하여 광역지역발전특별회계의 지역개발계정의 사업들을 대상으로 포괄보조금 제도를 실시하고 있다. 이와 더불어 2011년 7월 25일 「보조금 관리에 관한 법률」을 개정하여 통합보조금 제도를 도입하였다.

- \* 「국가균형발전 특별법」 제40조(포괄보조금의 지원) ① 정부는 제34조제2항에 따른 지역개발계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 “포괄보조금”이라 한다)으로 편성하여 지원한다.
  - ② 제1항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 수개의 세부내역을 구분하여서는 아니 된다.
- \* 「보조금 관리에 관한 법률」 제20조(보조금의 통합 운용) ① 중앙관서의 장은 보조금의 교부 결정을 할 때 보조사업의 명세를 세분함으로써 보조금의 규모가 영세하여질 경우에는 단위사업 내의 여러 개의 경비 명세를 합하여 교부 결정을 하여야 한다.
  - ② 제1항에 따라 단위사업 내의 여러 개의 경비 명세를 합하여 교부 결정을 하여야 하는 금액 등의 기준은 대통령령으로 정한다.
  - ③ 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업목적이 유사한 보조사업의 예산을 통합하여 운용할 수 있다.

## 사. 보조금의 규모 및 현황

2012년 자치단체 보조금은 총 34조 1,965억원이며, 민간보조금은 12조 2,898억원이다. 2008년부터 2012년까지 5년간 정부총지출의 증가율은 5.5%이나, 자치단체 보조금의 증가율은 8.2%, 민간보조금은 4.2%로 보조금은 총 7.1% 증가하여 정부총지출에서 차지하는 보조금의 비율이 증가하고 있다.

[표 112] 최근 5년간 보조금 추이: 2008~2012년도

(단위: 억원, %)

			2008	2009	2010	2011	2012	연평균 증가율	
정부 총지출(A)			262.8조원	284.5조원	292.8조원	309.1조원	325.4조원	5.5	
보조금 (B)	자치 단체 보조	자치단체 경상보조	139,798	160,088	173,926	181,227	193,100	8.4	
		자치단체 자본보조	109,814	133,971	142,466	142,062	148,865	7.9	
		소 계	249,612	294,059	316,392	323,289	341,965	8.2	
	민간 보조	민간경상 보조	78,981	90,006	87,953	85,713	93,843	4.4	
		민간자본 보조	25,253	22,169	22,353	28,083	29,055	3.6	
		소 계	104,234	112,175	110,306	113,796	122,898	4.2	
	합 계		353,846	406,234	426,698	437,085	464,863	7.1	
	B/A			13.5	14.3	14.6	14.1	14.3	

자료: 디지털예산회계시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성.

## 제55조

## 예산불확정 시의 예산집행

제55조(예산불확정 시의 예산집행) ① 정부는 국회에서 부득이한 사유로 회계연도 개시 전까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 「헌법」 제54조제3항의 규정에 따라 예산을 집행하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따라 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 확정된 때에는 그 확정된 예산에 따라 집행된 것으로 본다.

### 1. 취지 및 연혁

우리 「헌법」은 재정입헌주의의 원칙에 따라 재정에 관한 중요한 사항은 「헌법」에 규정하고 있으며, 국회는 국가의 예산안을 심의·확정하되 회계연도 개시 30일전(12월 2일)까지 이를 의결하여야 한다. 그러나 「헌법」상 처리시한을 넘기고도 새로운 회계연도가 개시(1월 1일)될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부가 전년도 예산에 준하여 일부경비를 집행할 수 있도록 하고 있다(「헌법」 제54조제3항).

이처럼 「헌법」은 국회의 예산안 심의 확정시한을 명시하고, 이를 지키지 못할 만일의 경우에 대비하여 임시방안을 마련하고 있는바, 이를 국가예산 실무상 준예산이라고 부르고 있다. 우리 헌법의 ‘전년도 예산에 준하여’라는 표현에 초점을 맞추어 붙여진 이름이다. 동 제도는 예산이 불성립하는 경우에도 정부지출의 근거를 확보하여 정부가 기능을 계속할 수 있도록 하기 위해 제정되었다.

이른바 준예산 제도는 1960년 제3차 개헌 시 연도 내 예산불성립시의 임시방안으로 도입되었다. 예산불성립시의 예산집행에 관한 규정은 구 「예산회계법」과 현행 「국가재정법」이 크게 차이가 없으며, 본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 준예산의 개념



준예산이란 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때 정부가 국회에서 예산안이 의결될 때까지 「헌법」 제54조제3항에서 정한 경비를 전년도 예산에 준하여 집행하는 예산을 말한다. 우리나라는 독일의 임시예산제도를 모델로 하여 1960년 3차 개헌 시 도입하였으나, 현재까지 예산안이 연내 통과되지 못하여 준예산이 집행된 사례는 없다.

한편, 기금의 경우에도 「국가재정법」 제85조(준용규정)에 따라 준예산제도가 준용된다.

\* 「헌법」 제54조 ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

## 나. 준예산의 요건

「헌법」은 준예산에 대한 기본적인 원칙을 규정하고 있으며, 「국가재정법」 조항은 헌법의 내용을 반복하고 있어 준예산 집행대상과 그 절차 등에 대한 보다 구체적인 내용을 규정하고 있지 못하다.

「헌법」 제54조제3항에 따르면, 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산이 채택되지 못한 경우에 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 ① 「헌법」이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 ② 법률상 지출의무의 이행 ③ 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 목적으로 하는 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

헌정 사상 회계연도 개시 이전에 예산이 통과되지 않은 사례는 아직 없으나, 향후 발생할지도 모를 상황에 대비하여 준예산 제도를 보다 명확히 규정할 필요성이 제기되고 있다.

## 「헌법」이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영

국가의 기능 유지를 위해 기 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영을 위한 경비가 1차적인 준예산 집행 대상이다. 동 요건과 관련하여 이것이 기존 인력과 사업에 대한 지속성 유지를 명시한 것인지, 아니면 최소한의 필수적 인력만을 운영한다는 것인지 명확히 할 필요가 있다. 기존 인력과 사업에 대한 지속성 유지를 명시한 것으로 해석할 경우 새로운 업무를 하기 위한 신규인력 임용은 어렵다고 하더라도, 기존 인력 중 퇴직·이직자를 대체하기 위한 인력임용은 가능한 것으로 해석되어야 할 것이다.

## 법률상 지출의무의 이행

재정지출을 재량지출과 의무지출로 구분할 때, 준예산은 의무지출 사업에 집행할 수 있다. 「국가재정법」 제7조제2항은 의무지출은 “재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고, 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출”로서, 구체적인 범위는 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 「국가재정법 시행령」 제2조제4항<sup>1)</sup>은 의무지출의 범위를 정하고 있으나 여전히 해석의 여지가 있는 부분이 있다. 따라서 「국가재정법」이 정한 의무지출의 개념에도 불구하고, 법령의 해석 및 지출사업의 성격과 내용 등에 따라 의무지출과 재량지출 간의 명확한 구분이 곤란한 경우가 있으며, 실제 분류과정에서 다양한 이견이 있을 수 있다. 국회예산정책처는 의무지출·재량지출 간 분류기준에 대한 논의·연구를 지속적으로 진행하고 있는바, 대표적인 의무지출 사업을 예시하면 다음과 같다.<sup>2)</sup>

예컨대 지방교부금, 지방교육재정교부금과 같이 법률에서 강행규정으로 지출의무를 규정하고, 법령에서 지출의 주체, 지출 대상 및 규모를 명시적으로 규정하고 있는 경우에는 의무지출에 해당한다. 또한 생계급여, 주거급여, 요양급여, 직업능력개발수당 등과 같이 법률에 강행규정으로 지출의무가 존재하며, 지출규모에 관한

1) 「국가재정법 시행령」 제2조(국가재정운용계획의 수립 등) ④ 법 제7조제2항제4호의2에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다.<신설 2011.12.30>

1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출
2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출
3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출

2) 이에 대한 자세한 내용은 「2011년도 대한민국재정」(국회예산정책처, 2011, pp. 45~46.)을 참조.

규정 중 일부는 법령에서, 일부는 예산 결정과정에서 결정되나 규모 등의 결정에 실질적으로 재량성이 개입되기 어려운 경우에도 의무지출로 간주할 수 있다. 뿐만 아니라, 국내외 차입금에 대한 이자지출 및 UN정규분담금, SOFA에 의한 분담금 등과 같이 「헌법」 제60조제1항에 따라 국회의 동의를 받은 국제협약, 협정 등 조약에 의한 지출은 의무지출에 해당하는 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 이상과 같은 지출의 경우에는 준예산의 집행대상이 된다.

### 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

제8차 헌법 개정(1980)<sup>3)</sup> 당시, 종전 ‘이미 예산으로 승인된 **계속비**’가 ‘이미 예산으로 승인된 **사업의 계속**’으로 변경되었으나 그 개정이유에 대해서는 관련 자료가 있지 않아 알 수가 없다.

‘이미 예산으로 승인된 사업의 계속’이라는 문언이 계속비를 의미하는 것인지, 아니면 계속비 외에도 신규사업이 아니라는 뜻에서 ‘계속사업’을 포함하는 것인지 명확히 할 필요가 있다. 계속비는 국가가 미리 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있는 권한을 부여한 것이므로, 예산이 성립되지 않은 상태에서 준예산으로 집행할 수 있다. 그러나, 의무지출이 아닌 계속사업의 경우 전년도에 그 사업을 추진하였다 하더라도, 사업의 지속 여부는 매년 국회의 심의를 통해 결정하는 것이며, 준예산을 통해 계속사업을 집행하는 것은 사업의 지속 여부를 행정부가 결정하는 결과가 됨으로써, 국회의 예산심의권을 침해하는 문제가 있다. 따라서 준예산으로 집행가능한 사업의 범위를 ‘계속비’로 명확히 규정하는 것이 타당하다고 보인다.

### 임시예산에 대한 우리나라 법규정의 변천

우리나라의 법체계에서 임시예산 관련 법규정은 「헌법」의 제정에서 비롯된다. 여기서는 임시예산 관련 「헌법」 규정의 변천과정과 실제 운용경험에 대하여 살펴보고자 한다. 제도의 내용이 크게 구분되는 제헌헌법(제1공화국),

3) 1980. 9. 29. 정부가 제안하여 공고 후 국민투표를 거쳐 원안 가결되어 공포된 것으로 국회에서 의결되지 않았다. (국회의안정보시스템 [http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill\\_id=009031](http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=009031), 2012. 4. 3.)

제3차 개헌(제2공화국), 제5차 개헌(제3공화국) 이후로 나누어 검토한다.

### 1. 제헌헌법 시기: 가예산

제헌헌법 제7장(재정) 제94조는 회계연도 개시 전까지 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월 이내의 가예산을 의결하고, 그 기한 내에 예산을 의결하도록 하였다. 이에 근거하여 1948년부터 1960년까지 6차례의 가예산이 의결·집행된 바 있으며, 각 회계연도별 예산이 성립된 국회 의결일은 아래 [표 111]과 같다. 정부는 통상 연간 예산액의 12분의 1에 해당되는 가예산을 편성하여 회계연도 말일에 국회에 제안설명을 하고 국회는 이를 의결하였다. 기준이 되는 예산액에 대하여는 다소 논란이 있었으나 정부가 제출한 새해예산안을 기준으로 하였다. 국회는 가예산제도의 규정에 충실하게 1개월의 시한 내에 예산을 의결하는 관행을 만들었다. 가예산제도는 회계연도 개시 1개월 후에도 예산이 의결되지 못할 경우 다시 1개월 분의 가예산을 의결하게 된다.

[표 113] 가예산이 시행된 회계연도의 예산 국회의결일

가예산 시행 회계연도	회계기간	국회의결일
1949	4. 1. ~ 3. 31.	4. 30.
1950	"	4. 22.
1951	"	4. 30.
1952	"	4. 18.
1953	"	4. 30.
1955 <sup>1)</sup>	55. 7. 1. ~ 56. 12. 31.	7. 31.

주: 1. 우리나라 회계연도 개시일은 당초 4월 1일이었으나, 1954년 1월 23일 재정법 개정으로 1955회계연도부터 7월 1일로 변경되었다. 그 후 1956년 6월 27일 재정법 개정으로 1957회계연도부터 1월 1일로 변경되어 현재에 이르고 있다. 이러한 변경과정에서 1955회계연도는 1년 6개월간이며, 1956회계연도는 없다.

자료: 정해방, 「현행 헌법상 준예산제도의 해석 및 입법론」, 일감법학 제20호, 2011, p. 473.

### 2. 제3차 개헌에 의한 제2공화국 시기: 준예산

제3차 개헌에 의해 권력구조가 의원내각제로 바뀌면서 임시예산 관련 법규정도 변천을 겪는다. 제2공화국 「헌법」 제10장(재정) 제94조는 회계연도가 개시되기까지 예산이 의결되지 못한 경우, 정부가 일정 경비에 대하여 전년

도 예산에 준하여 세입의 범위 내에서 지출할 수 있도록 하는 준예산 제도를 규정하였다. 가예산과 달리 준예산은 국회의 의결을 요하지 않으며, 새 회계연도가 시작되면 정부는 즉시 집행할 수 있고, 국회가 언제까지 예산을 의결해야 하는지는 국회의 자율적인 판단과 관행에 맡겨진다. 준예산 제도는 도입 이후 현재에 이르기까지 실제 시행된 경우는 한 번도 없었다.

### 3. 제5차 개헌에 의한 제3공화국 시기 이후 현재: 준예산

제3공화국은 제5차 개헌에 의해 정부형태가 대통령제로 바뀌었으나, 예산불성립시의 임시예산제도로써의 준예산 제도의 틀은 유지하였다. 다만 국회가 회계연도 개시 일정기간 전에(회계연도 개시 30일 전, 즉 12월 2일) 예산을 처리하도록 하는 법정시한 제도가 새로이 도입되어 현재까지 이어지고 있다.

한편, 1980년 제8차 전부개정 당시 준예산 대상이 되는 경비 중 일부에 대한 자구수정이 있었는데, “이미 예산상 승인된 계속비”가 “이미 예산으로 승인된 사업의 계속”으로 변경되어 현행 「헌법」인 제9차 개정헌법도 이에 대한 논의 없이 그대로 이어받고 있다.

[표 114] 헌법상 임시예산 관련조항의 변천

제헌헌법 (1948. 7. 17.)	제3차 개정헌법 (1960. 6. 15.)	제5차 개정헌법 (1962. 12. 26.)	제9차 개정헌법 (1987. 10. 29.)
제94조 ① 국회는 회계연도가 개시되기까지 예산을 의결하여야 한다.	제94조 ① 제헌헌법과 동(同) ③ 전항의 경우에 민의원 의원 총선거가 된 때에는 다시 예산안을 제출하여야 하며, 국회는 민의원이 최초로 집회한 날로부터 2개월 이내에 예산을 심의 결정하여야 한다.	제50조 ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.	제54조 좌동(左同)
제94조 ② 부득이한 사유로 인하여 예산이 의결되지 못한 때에는 국회는 1개월 이내의 가	제94조 ② 국회가 전항의 기간 내에 예산을 의결하지 아니한 때에는 정부는 국회에서 예산	제50조 ③ 전항의 기간 내에 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때	제54조 ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예

제헌헌법 (1948. 7. 17.)	제3차 개정헌법 (1960. 6. 15.)	제5차 개정헌법 (1962. 12. 26.)	제9차 개정헌법 (1987. 10. 29.)
예산을 의결하고 그 기간 내에 예산을 의결하여야 한다.	이 의결될 때까지 다음 각호의 경비를 전년도 예산에 준하여 세입의 범위내에서 지출할 수 있다. 1. 공무원의 봉급과 사무처리에 필요한 기본경비 2. 법률에 의하여 설치된 기관과 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무가 있는 경비 3. 전년도 예산에서 승인된 계속사업비	까지 다음 각호의 경비를 세입의 범위 안에서 전년도 예산에 준하여 지출할 수 있다. 1. 공무원의 보수와 사무처리에 필요한 기본경비 2. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지비와 법률상 지출의 의무가 있는 경비 3. 이미 예산상 승인된 계속비	산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다. 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영 2. 법률상 지출의 의무 이행 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

주: 1. 1980년 제8차 전부개정시 자구의 수정이 이루어짐.

다. 주요국의 예산불확정시 예산집행<sup>4)</sup>

미국

새로운 회계연도가 개시될 시점(10월 1일)까지 세출예산법이 채택되지 않을 경우 미국 의회는 전년도의 예산 또는 대통령예산안에 기초하여 정부의 필수불가결한 지출이 이루어질 수 있도록 ‘잠정결의(continuing resolution)’를 통해 조치한다. 잠정결의안은 일반세출법안과 달리 예산집행 권한을 행사할 수 있는 구체적인 액수 및 용도를 지정하지 않고, 포괄적인 규정과 신규사업을 위한 예산배정을 금지하는 조항으로 간단하게 이루어진다. 상하원의 공동결의안 중 합동결의안(joint resolution)으로서 의회의 의결과 대통령의 비준 및 공포에 의하여 법적 효력을 갖게 되고, 어떤 경

4) 주요국의 임시예산 제도에 대한 내용은 「현행 헌법상 준예산제도의 해석 및 입법론」(정해방, 2011, 일감법학 제20호) 및 「미국연방예산론」(Allen Schick, 현성수/국경복/김승기/정문중/이양성 옮김, 2005), 「준예산의 범위에 관한 법제연구」(김세진/전학선/정문식/이정희, 2011, 한국법제연구원)을 참조.

우에는 대통령에 의하여 거부될 수도 있다. 동 제도는 1876년에 제도화되었으며, 1977년 10월 1일로 회계연도 시작일이 바뀐 이후 시행되지 않은 회계연도가 단 3차례(FY 1989, 1995, 1997)에 그칠 정도로 일반적인 예산과정의 한 요소로 자리잡았다.

만약 의회가 잠정결의안의 채택에 실패하거나 의회의 잠정결의안을 대통령이 거부하는 경우에는 이른바 ‘연방정부폐쇄사태(shutdown)’가 발생한다. 연방정부가 폐쇄되면 정무직, 국회의원, 군인 등을 제외한 연방정부 공무원이 무보수 휴가상태에 들어가게 된다. 이는 비필수적인 인원의 일시해고와 정부활동 및 서비스의 단축을 의미한다. 미국 역사상 가장 길고 심각한 정부폐쇄로는 클린턴 행정부 시기인 1996년도에 발생한 약 한 달간의 정부폐쇄사태(1995. 12. 16 ~ 1996. 1. 6)가 손꼽힌다. 미국은 예산심의절차가 매우 복잡하고 입법부와 행정부간 예산을 둘러싼 마찰이 빈번하여 거의 매년 미국 특유의 임시예산제도인 잠정결의가 활용된다.

## 영국

영국은 의회의 예산심의기한에 대한 법의 규정이 없으며 의회의 규정인 의사규칙(Standing Orders)에서 이를 구체화하고 있다. 의사규칙에 의하면 예산지출에 관한 하원의 토론은 3일로 제한되고, 하원은 8월 5일까지 예산지출안에 대한 토론을 완료해야 한다. 영국의 회계연도는 4월 1일에 개시되는데, 오랜 관행상 정부의 예산안 제출은 회계연도 개시 직전에 이루어지고, 「예산법」은 7월 또는 8월에 제정된다.

이에 따라 영국의회는 매 회계연도 개시 4~5개월 전에 정부가 제출한 임시예산을 승인(vote on account)함으로써 지출의 법적권한을 부여하고 있다.

## 독일

독일은 연방기본법에서 상세하게 임시예산제도를 규정하고 있는바, 이를 긴급예산권(nothaushaltsrecht)이라 한다. 즉, 회계연도 개시 시점까지 예산안이 법률에 의하여 확정되지 않은 경우, 연방정부는 연방기본법이 정하는 일정경비에 대하여 전년도 예산을 기준으로 지출을 계속할 권한을 갖는다.

연방기본법이 정하는 지출대상 경비에는 ① 법률에 의하여 설치된 시설을 유지하고 또한 법률이 정한 처분을 실행하기 위하여 ② 법률상 연방에 속하는 의무를 이행하기 위하여 ③ 전년도의 예산에서 이미 승인을 얻은 범위 내에서 건축, 조달

및 그 밖의 사안을 계속하거나, 또는 이러한 목적에 대하여 보조를 계속하기 위하여 필요한 일체의 경비 등이 있다.

## 일본

일본은 예산 기타 재정에 관한 기본법인 재정법에서 임시예산의 형태로 잠정예산을 규정하고 있다. 재정법 제30조는 “① 내각은 필요에 따라 1회계연도 중의 일정기간에 걸친 잠정예산을 작성하고, 이를 국회에 제출할 수 있다. ② 잠정예산은 당해 연도 예산이 성립했을 때에는 실효하는 것으로 하고, 잠정예산에 기한 지출 또는 그에 기한 채무의 부담이 있을 때에는, 이를 당해 연도의 예산에 기해서 반환하는 것으로 본다”고 규정하고 있다. 이러한 규정에 의해 실제 일본에서는 자주 잠정예산이 활용되고 있다. 예산이 성립되지 않을 경우 3월말 경 내각은 잠정예산을 제출하고 의회는 이를 의결한다. 잠정기간은 의결시마다 다르며 통상 10일에서 50일 간이다.

일본 재정법은 내각이 잠정예산을 작성하여 국회에 제출하면 이를 상·하원이 합동으로 의결하도록 하는데 반해, 우리의 「국가재정법」은 임시적인 예산안의 국회 제출 및 의결을 요하지 않고, 「헌법」 제54조제3항에서 정한 요건을 충족하는 경비에 한해 전년도 예산에 준하여 집행하도록 한다는 점에서 구별된다.

[표 115] 예산불확정 시의 예산집행 관련 일본 재정법 조문 비교

	한 국	일 본
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가재정법 제55조(예산불확정 시의 예산집행)</li> <li>① 정부는 국회에서 부득이한 사유로 회계연도 개시 전까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 「헌법」 제54조제3항의 규정에 따라 예산을 집행하여야 한다.</li> <li>② 제1항의 규정에 따라 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 확정된 때에는 그 확정된 예산에 따라 집행된 것으로 본다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정법 제30조(잠정예산)</li> <li>① 내각은 필요에 따라서 1회계연도 중의 일정기간에 걸친 잠정예산을 작성하고 이를 국회에 제출할 수 있다.</li> <li>② 잠정예산은 당해 연도 예산이 성립했을 때에는 실효하는 것으로 하고, 잠정예산에 기한 지출 또는 그에 기한 채무의 부담이 있는 때에는, 이를 당해 연도의 예산에 기해서 반환하는 것으로 본다.</li> </ul>



[표 116] 주요국가의 임시예산 비교

구분	미국	영국	독일	일본	한국
제도	잠정결의 (continuing resolution)	임시예산 승인 (vote on account)	긴급예산권 (nothaushaltsrecht)	잠정예산	준예산
의회 의결 여부	상하원 합동 의결	의회의결	불필요 (전년도 예산에 준하여 집행)	상하원 합동의결	불필요 (전년도 예산에 준하여 집행)
대상 경비	지출연기가 허용되지 않는 경비	전년도 예산에 포함된 경비, 개별법률에서 승인된 경비	① 법률에 의해 설치 된 시설의 유지 및 법 률이 정한 처분의 실 행에 소요되는 경비 ② 법률상 연방에 속 하는 의무 이행 ③ 전년도 예산에서 승인을 얻은 범위 내 에서 건축, 조달 등 을 계속하거나 동 목 적의 보조를 계속하 는데 소요되는 경비	법률상 지출의 무 있는 경비 (국채이자, 공 무원봉급 등) 단, 본예산 심 의에 영향을 미칠 주요 정 책수행을 위한 경비 제외	① 헌법이나 법 률에 의하여 설 치된 기관 또는 시설 유지·운영 ② 법률상 지출의무이행 ③ 이미 예산으 로 승인된 사업 의 계속을 목적 으로 하는 경비
사용 빈도	통상 매년	통상 매년	자주 활용	1990년대 자주 활용	운용사례 없음

자료: 국회예산정책처.

## 제3장 결산

### 제56조 결산의 원칙

제56조(결산의 원칙) 정부는 결산이 「국가회계법」에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지게 하여야 한다. <개정 2008. 12. 31>

#### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제56조 ‘결산의 원칙’은 구 「예산회계법」에는 존재하지 않던 내용이다. 「국가재정법」 제정 시 재정에 관한 정보를 제공하는 결산의 기능이 인정됨에 따라 규정되었다. 제정 당시에는 “정부회계에 관한 기준에 따라”라고 규정되었으나, 2008년 12월에 “「국가회계법」에 따라”로 개정되었다. 같은 시기에 「국가회계법」이 발생주의·복식부기 방식의 재무제표를 포함한 결산보고서를 작성하도록 개정되었고, 「국가재정법」 역시 이에 따르게 되었다.

\* 「국가회계법」 제11조(국가회계기준) ① 국가의 재정활동에서 발생하는 경제적 거래 등을 발생 사실에 따라 복식부기 방식으로 회계 처리하는 데에 필요한 기준(이하 “국가회계기준”이라 한다)은 기획재정부령으로 정한다.

제13조(결산의 수행) ① 중앙관서의 장은 회계연도마다 제14조·제15조 및 제15조의 2에 따라 그 소관에 속하는 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 결산보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 작성하여야 한다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호
<p><b>제56조(결산의 원칙)</b> 정부는 결산이 정부회계에 관한 기준에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지게 하여야 한다.</p>	<p><b>제56조(결산의 원칙)</b> 정부는 결산이 「국가회계법」에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지게 하여야 한다.</p>

## 2. 조문해설

### 가. 결산의 의미<sup>1)</sup>

결산은 한 회계연도 내에서 세입예산과 세출예산의 모든 수입과 지출을 확정적 계수로 표시하는 행위로서, 다음과 같은 기능을 한다. 첫째, 재정보고서를 산출함으로써 재정에 관한 정보를 제공한다. 둘째, 이러한 정보를 차년도 예산편성 및 예산심의 과정에 반영하여 환류를 가능하게 한다. 셋째, 결산은 위법하거나 부당한 지출을 무효로 만들 수는 없지만 사후적으로 국회의 시정요구나 감사원의 감사를 통해 그 지출에 대한 책임을 물을 수 있다.

국회의 예산안 심의·의결권이 「헌법」 제54조제2항에 규정된 것과 달리, 「헌법」상 결산의 의결에 관한 규정은 없다. 다만 「헌법」 제99조에서 감사원이 결산검사를 대통령과 국회에 보고하도록 규정하고 있고, 「국회법」 제84조제2항에 결산에 대한 의결 규정이 있다.

- \* 「헌법」 제54조 ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.
- 제99조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

1) 국회예산정책처, 「국가재정제도 - 원리와 실제」, 2010, p. 81.;  
윤영진, 「새재무행정학」, 2010, pp. 207~209.

\* 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

#### 나. 「국가회계법」과의 관계: ‘「국가회계법」에 따라’

「국가재정법」 제56조에서 결산은 ‘「국가회계법」에 따라’ 이루어지도록 규정하고 있다. 「국가회계법」은 2008년 개정을 통해 제11조제1항에서 발생주의·복식부기<sup>2)</sup>를 도입한다는 원칙을 제시하고, 제13조 및 제14조에서 재무제표를 포함한 결산 보고서를 작성하도록 규정하였다. 2009회계연도 결산부터 「국가회계법」에 따른 재무보고서를 작성하여 제출하도록 규정하였고, 2009년 3월 국가 재무제표의 작성방법 등 세부처리기준을 담은 「국가회계기준에 관한 규칙」을 제정하였다. 또한, 발생주의·복식부기를 안정적으로 도입하기 위하여 2008년 12월 「국가재정법」 부칙을 개정하여 재무제표의 국회제출시기를 2년 유예하여 2011회계연도부터 국회에 제출하기로 하였다.

#### 다. 결산심의회와 예산안심의회 연계

「국가재정법」 제56조에서 규정하듯, 결산이 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공하는 기능을 수행하기 위해서는 결산심의회 결과가 예산안의 편성 및 심의 과정과 연계될 필요가 있다.

#### 결산의 정보제공 기능 강화

2009회계연도 결산부터 성과보고서를 국회에 제출하고, 2011회계연도 결산부터 재무제표를 국회에 제출하게 됨에 따라 결산보고서의 정보제공기능은 더욱 강화될 것으로 예상된다. 특히 재무제표의 구성요소 중 하나인 재정상태표를 통해 국가의

2) 발생주의·복식부기와 관련된 자세한 내용은 제58조(중앙관서결산보고서의 작성 및 제출)~제60조(결산검사) 참조.

자산과 채권에 대하여 이전보다 더욱 잘 파악할 수 있게 되어 결산보고서가 예산안 편성 및 심의과정에 실질적으로 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

### 결산시정요구사항과 예산안의 연계<sup>3)</sup>

「국회법」 제84조제2항에 따라, 국회는 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우 시정요구<sup>4)</sup>를 할 수 있으며, 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여야 할 의무를 가진다. 따라서 시정요구사항을 예산안에 반영함으로써 결산과정이 예산에 연계될 수 있다.

\* 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에는 국회는 본회의의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

3) 국회예산정책처, 「2011년도 예산안 분석 종합」, 2010, p. 240;  
국회예산정책처, 「2012년도 예산안 중점 분석Ⅱ」, 2011, pp. 232~233.

4) 시정요구와 관련한 내용은 제61조(국가결산보고서의 국회제출) 참조.

## 주요국의 결산제도 비교

### 《미국의 결산》

미국의 회계연도는 매년 10월부터 9월(FY2011: 2010. 10. ~ 2011. 9.)이며, 우리나라와 다르게 의회가 결산심사를 하는 제도는 존재하지 않는다. 대신 입법부 소속의 정부책임처(GAO; Government Accountability Office)가 회계검사를 실시한다. GAO는 의회의 위원회 및 의원들의 요청에 따라 상시적으로 행정부 기관 및 사업들을 감사·조사하여 공공자금이 적절하게 지출되었는지 점검할 수 있다.

미국 재무부에서는 매년 12월 15일 결산보고서(Financial Report of the United States Government)를 발행하며, GAO에서는 결산보고서에 대한 해설(Understanding the Primary Components of the United States Government)을 발행한다.

[표 117] 미국의 결산과정

시기	주요 내용
11월 16일까지	기관 및 정부기업은 Performance and Accountability Report(PAR), Agency Financial Reports(AFR), Annual Management Report(해당기관)을 OMB와 의회에 회계연도 종료 후 45일 이내에 제출 기관 및 정부기업은 PAR, AFR, AMR의 최종본이 발행되기 10일전(11월 2일까지)에 OMB의 Office of Federal Financial Management와 Resource Management Office에 초안을 제출해야함
12월 15일까지	재무부는 회계연도 종료이후 75일 이내에 Financial Report of the United States Government를 발간해야함
2월 15일까지	Annual Performance Report(APR)와 AFR을 작성해야 하는 재정관리법(Chief Financial Officer's Act, CFOA)의 적용을 받지 않는 기관과 재정관리법의 적용을 받는 모든 기관은 성과 및 재정정보의 요약본을 2월 15일까지 OMB에 제출
3월 30일까지	U.S.C(United States Code) Title 31. Section 331(e)에 따라 재무부는 회계연도 종료후 6개월 이내에 GAO에 의해 감사를 받은 보고서를 대통령과 의회에 제출

자료: OMB, Circular No. A-136 Revised를 기획재정부, 「2009년 통합결산제도(발생주의 회계도입) 시행에 따른 결산분석 역량강화 방안 연구」, 2010, p. 95.에서 재인용.

(한국조세연구원, 「KIPF 재정동향 제2권 제3호(통권 제7호)」, 2011, p. 78.; 국회예산결산특별위원회, 「국회에산정책처 설립이 예산심의에 미친 영향에

관한 연구」, 2011, p. 22.; 기획재정부, 「2009년 통합결산제도(발생주의 회계 도입) 시행에 따른 결산분석 역량강화 방안 연구」, 2010, p. 25.)

### 《영국의 결산》

영국 의회가 보유한 예산권 중 가장 중요한 부분은 사전통제가 아니라 사후통제이므로 결산과정에서 회계의 검사 및 성과감사가 중요한 부분을 차지하며, 영국의 결산은 부처별 사업평가(VFM; Value for Money)를 중심으로 이루어진다.

영국에서는 3월 31일 회계연도가 끝나면 감사원법 규정에 의하여 국방부는 12월 31일까지, 국방부 외 부처는 11월 30일까지 결산서를 작성하여 감사원(NAO; National Audit Office)에 제출하여야 하는데, 국방부 외 부처는 9월 30일까지 결산서를 제출하는 것을 목표로 한다. 감사원장은 제출된 결산서를 검토하고 의회에 결산보고서를 제출하는데, 이 때 예산안에서 배정된 금액의 사용 내역을 약 2천개 정도 달하는 세목별로 자세히 설명한다.

결산보고서는 하원의 공공결산위원회(PAC; Public Accounts Committee)에서 심의하고 하원 본회의로 회부하며, 필요한 경우에는 각 부처 예산결산관이 의회의 분과위원회에 출석해서 각 부처의 예산 사용에 대해 답변한다.

PAC의 위원수는 16명이고, 2012년 1월말 현재 노동당 9명, 보수당 5명, 자민당 2명으로 구성되어 있으며(현재 PAC의 위원장은 야당인 노동당에서 맡고 있음), 결산위원회의 조사관 수는 전문위원을 포함한 4명이다. PAC는 예산사업의 효율성 및 효과성을 중점적으로 검토하며, 결산심사 대상은 매년 의제선정위원회(Agenda Committee)에서 감사원의 각종 보고서를 검토한 후에 선정한다.

PAC의 심사보고서 부대의견에 대해 정부는 2개월 이내에 답변서를 제출하여야 하고, PAC는 답변서 검토를 통해 정부가 충실히 이행했는지를 판단한다.

(최미희(국회예산정책처), 「영국 단기국외직무훈련 결과보고서」, 2012, pp. 66~67.)

### 《프랑스의 결산》

프랑스의 회계연도는 매년 1월부터 12월(FY2011: 2011. 1. ~ 2011. 12. 31.)까지이며, 프랑스의 결산은 결산법의 형태로 의회가 결산법안을 승인하는 과

정을 거친다.

프랑스의 회계검사원(Cour des comptes)은 행정부와 입법부에 속하지 않는 독립형 기관으로, 이전 연도 집행실적 및 관련회계보고서와 국가회계의 정확성, 진실성 및 성실성에 대한 증명서를 결산법률안에 첨부하여 의회에 제출하는 역할을 수행한다.

프랑스는 국가재정조직법에서 결산법률에 관한 규정을 두고 있다. 프랑스 국가재정조직법 제37조에서 “결산법률은 예산의 최종 수입액과 지출액 및 예산에서 발생하는 결과치를 확정한다”고 규정하는 등 결산법률에 대한 내용을 규정하고 있으며, 제46조에서 “결산법률안은 이 법 제54조, 제58조제4호 및 제5호에 명시된 서류를 첨부하여, 예산을 집행한 다음 연도 6월 1일 이전에 제출·배포한다”고 규정하고 있다.

(한국조세연구원, 「KIPF 재정동향 제2권 제3호(통권 제7호)」, 2011, p. 128.  
국회에산정책처, 「프랑스 국가재정조직법」, 2005, p. 47, p. 50.)

### 《일본의 결산》

일본의 회계연도는 매년 4월부터 3월(FY2011: 2011. 4. ~ 2012. 3.)이며, 우리나라와 동일하게 결산서를 의회에 제출하여 심의 의결하는 과정을 거친다.

우선 재무장관은 재정법 제38조에 따라 내각의 세입세출결산을 작성하고 같은 법 제39조에 따라 다음 연도 11월 30일까지 세입결산명세서 등을 첨부하여 회계검사원에 송부하여야 한다. 그리고 내각은 같은 법 제40조에 따라 회계검사원의 검사를 거친 세입세출결산을 다음 연도 개최하는 정기 국회에 제출하여 심의를 거친다.

결산에 대한 국회 심의는 중의원의 경우 결산행정감시위원회에서, 참의원의 경우 결산위원회에서 행하며 그 결과를 각각 본회의에 보고하여 의결한다. 회계검사원은 행정부와 의회로부터 독립되어 있으나 중의원의 경우 회계검사원에 대한 검사요구권이 있으며, 결산위원회는 예산집행에 대한 상시적 견제 및 통제가 가능하다.

(한국조세연구원, 「KIPF 재정동향 제2권 제3호(통권 제7호)」, 2011, p. 92.  
기획재정부, 「정부결산제도 개편에 따른 결산분석 강화방안연구」, 2008, pp. 12~13.  
국회도서관 역, 「재정법[일본]」, 2002, pp. 10~11.)



## 제57조

## 성인지 결산서의 작성

## 제73조의2

## 성인지 기금결산서의 작성

제57조(성인지 결산서의 작성) ① 정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “성인지 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다. <신설 2010. 5. 17>

제73조의2(성인지 기금결산서의 작성) ① 정부는 여성과 남성이 동등하게 기금의 수혜를 받고 기금이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “성인지 기금결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 기금결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

[본조신설 2010. 5. 17.]

### 1. 취지 및 연혁<sup>1)</sup>

성인지 결산서의 내용에 관한 사항은 「국가재정법」 제정 당시에 같은 법 시행령 제26조<sup>2)</sup>에 규정되었으나, 2008년 12월 「국가재정법」을 개정하면서 제2항이 삭제되었다. 이후 2010년 5월 개정을 통해 같은 법 제57조제2항에서 성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하도록 규정하였다.

「국가재정법」을 제정하면서 성인지 결산서의 작성 및 국회 제출은 2010회계연도 결산부터 적용하도록 하였고, 이에 따라 2011년 5월 말에 최초로 성인지 결산서가 국회에 제출되었다.

1) 「국가재정법 일부개정법률안 심사보고서」, 기획재정위원회, 2010. 4.  
「국가재정법 일부개정법률안(대안)」, 기획재정위원회, 2010. 4.

2) 국가재정법 제정 당시 「국가재정법 시행령」 제26조의 내용은 다음과 같다.  
「국가재정법 시행령」 제26조(성인지 결산서의 내용) 법 제57조에 따른 성인지 결산서에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.  
1. 성인지 결산의 개요  
2. 성인지 예산의 집행실적  
3. 그 밖에 재정경제부장관이 정하는 사항

「국가재정법」 제73조의2는 2010년 예산안 및 기금운용계획안의 총지출 291.8조 원 중 기금이 89조원(30.5%)으로 예산 뿐 아니라 기금에 대해서도 성인지적 접근이 필요하다는 점이 인정되어 신설된 조항이다. 2010년 5월 대안으로 가결되어 같은 법 제68조의2(성인지 기금운용계획서의 작성)와 함께 신설되었으며, 2011회계연도 결산부터 성인지 기금결산서를 작성하여 국회에 제출할 예정이다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p><b>제57조(성인지 결산서의 작성)</b> ① (생략) ② 성인지 결산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><b>제57조(성인지 결산서의 작성)</b> ① (생략) ② &lt;삭제&gt;</p>	<p><b>제57조(성인지 결산서의 작성)</b> ① (생략) ② <u>성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.</u> &lt;신설&gt;</p> <p><b>제73조의 2(성인지 기금 결산서의 작성)</b> ① <u>정부는 여성과 남성이 동등하게 기금의 수혜를 받고 기금이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “성인지 기금결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.</u> ② <u>성인지 기금결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.</u> &lt;본조 신설&gt;</p>

## 2. 조문해설<sup>3)</sup>

### 가. 성인지 결산 개관

성인지 예산제도<sup>4)</sup>는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석하는 것이며, 성인지 결산제도는 이미 집행된 정부예산이 여성과 남성의 성평등을 제고하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 것이다.

#### 성인지 결산서

성인지 결산서는 「국가재정법」 제57조에 근거하여 작성되며, 「국가회계법」 제15조의2제1항제7호 및 같은 법 시행령 제5조제2항에 의해 결산보고서의 부속서류로서 결산보고서와 함께 국회에 제출되어야 한다. 성인지 결산서는 2010회계연도 결산부터 작성되어 국회에 제출되었으며, 2011회계연도부터는 성인지 결산서의 내용에 성과목표 달성현황을 추가할 예정이다.

#### 성인지 기금결산서

성인지 기금결산서는 기금결산보고서의 부속서류 중 하나로 「국가재정법」 제73조의2에 근거하여 작성되며, 「국가회계법」 제15조의2제2항제2호 및 같은 법 시행령 제5조제2항에 의해 기금결산보고서와 함께 국회에 제출되어야 한다. 성인지 기금결산서는 2011회계연도 결산부터 작성되어 국회에 제출된다.

- \* 「국가회계법」 제15조의2(결산보고서의 부속서류) ① 제14조 제2호에 따른 세입세출결산(기금의 수입지출결산은 제외한다)에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
- 7. 성인지 결산서
  - ② 기금의 수입지출결산에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
  - 2. 성인지 기금결산서
  - ⑤ 제1항 제7호에 따른 성인지 결산서 및 제2항제2호에 따른 성인지 기금결산서의

3) 기획재정부·여성가족부·한국여성정책연구원 성인지예산센터, 「2011년도 성인지 결산서 작성 매뉴얼」, 2012. 1, pp. 6~13.

4) 성인지 예산에 관한 자세한 내용은 제26조(성인지 예산서의 작성) 참조.

작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

\* 「국가회계법 시행령」 제5조(결산보고서 부속서류의 제출 및 작성 등) ② 법 제15조의2제1항제7호에 따른 성인지(性認知)결산서 및 같은 조 제2항제2호에 따른 성인지 기금결산서에는 다음 각 호의 내용을 포함하여야 한다.

1. 성인지 결산 또는 성인지 기금결산의 개요
2. 성인지 예산 또는 성인지 기금의 집행실적
3. 성평등 효과분석 및 평가
4. 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 사항

### 해외의 성인지 결산제도 도입사례<sup>5)</sup>

스웨덴 등 세계 10여 개의 나라들이 정부차원에서 성인지 예산서를 작성하고 있으나, 성인지 결산제도를 도입하였거나 성인지 결산서를 작성하는 곳은 찾아보기 어렵다. 이는 국가에 따라 성인지 예산이 성별영향평가와 연계 또는 귀속되어 있거나 중앙정부 차원에서 제도화되지 않았기 때문이다. 스웨덴의 경우 성인지 결산을 별도로 작성하지 않고, 성과보고서 내용 중 성평등, 사회평등 및 공정한 사회에 대한 평가가 성인지 결산과 유사한 내용으로 볼 수 있다. 또한, 영국의 경우 성인지 예산을 제도화되어 있지 않기 때문에 성인지 결산 역시 제도로 존재하지는 않으나, 국가재무회계체계와 부합될 수 있는 성인지적 감사 및 결산체계를 가지고 있다.

## 나. 성인지 결산서의 내용

### 성인지 결산서 작성 내용

성인지 결산서는 개요와 사업별 집행내역으로 구성된다. 개요에서는 해당부처의 결산담당자가 사업별 집행내역을 취합하여 성평등목표와 성평등목표 추진 결과를 종합기술하며, 세부사업의 결산결과를 성인지 결산 사업 총괄표를 통해 정리한다. 2011회계연도 성인지 결산서부터는 2011년 목표치와 실적치를 비교하여 2011년 성과목표 달성현황을 보여줄 예정이다.

사업별 집행내역은 부처의 세부사업 담당자가 담당사업의 집행내역에 관하여 사업명, 사업목적, 정책대상, 성평등목표, 집행실적, 성평등 효과분석, 평가 등을 기술하는 것이다. 이 때 사업명, 사업목적, 정책대상, 성평등목표는 해당 회계연도 성

5) 여성부, 「2009년 성인지 결산서(안) 시범작성」, 2009. 12, pp. 60~64.

인지 예산서의 내용과 동일하게 기술하여 성인지 예산서와 결산서를 연계시키고자 하고 있다.

성인지 기금결산서는 성인지 결산서와 동일한 작성 매뉴얼에 따라 작성되므로 내용상 차이는 없으며, 2011회계연도부터 작성될 예정이다.

#### 2010회계연도 성인지 결산서: 최초의 성인지 결산서 제출<sup>6)</sup>

정부는 2011년 5월에 2010회계연도 결산보고서의 부속서류로 최초의 성인지 결산서를 제출하였다. 2010년도 성인지 결산서는 기금을 제외한 일반회계·특별회계를 대상으로 작성되었으며, 성인지 기금운용계획서와 성인지 기금결산서는 2011회계연도부터 작성하여 제출된다.

2010회계연도 성인지 결산서에 대한 국회예산정책처의 분석 결과, 2010년 총 29개 기관이 195개 사업, 7조 4,208억원 규모의 사업에 대해 성인지 결산서를 제출하였으며, 보건복지부가 21개 사업, 5조 1,127억원 규모의 지출(총 대상지출의 68.9%)에 대한 성인지 결산서를 제출하여 가장 많은 비중을 차지한 것으로 나타났다.

다만, 2010회계연도 성인지 결산서는 각 기관의 성인지 결산서를 병렬식으로 나열한 것으로 국가재정운용이나 국가정책 전반에 성인지적 관점을 적용하지 못하였다는 지적이 있으며, 성별영향이나 양성평등과 연관성이 미흡한 사업의 지출액이 2조 9,830억원(성인지 대상사업 총지출액의 40.2%)으로 성인지 대상사업의 선정에 문제가 있다는 지적이 있다.

6) 국회예산정책처, 「2010회계연도 성인지 결산서 분석」, 2011, pp. 7~25.

**제58조**

**중앙관서결산보고서의 작성 및 제출**

**제59조**

**국가결산보고서의 작성 및 제출**

**제60조**

**결산검사**

제58조(중앙관서결산보고서의 작성 및 제출 <개정 2008. 12. 31>) ① 각 중앙관서의 장은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성한 결산보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 12. 31>

② 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장은 회계연도마다 예비금사용명세서를 작성하여 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

③ 삭제 <2008. 12. 31>

④ 삭제 <2008. 12. 31>

제59조(국가결산보고서의 작성 및 제출) 기획재정부장관은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성하여 대통령의 승인을 받은 국가결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 한다.

[전문개정 2008. 12. 31]

제60조(결산검사) 감사원은 제59조에 따라 제출된 국가결산보고서를 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

**1. 취지 및 연혁<sup>1)</sup>**

2008년 12월, 「국가재정법」 및 「국가회계법」 개정을 통해 두 법에 분산되어 있는 결산 관련 규정을 정비하였다. 2007년 제정된 「국가회계법」에서 재무보고서의 작성내용 및 제출 절차를 규정하고, 당시 「국가재정법」에서는 결산보고서의 작성내용 및 제출 절차를 규정하여 결산에 관련된 법체계가 이원화되어 있었다. 이에 대해 결산보고서의 작성내용과 제출절차를 별도의 법에서 각기 규정하는 것은 국민의 이해가능성 측면에서 바람직하지 못하다는 문제점이 제기되어 관련 규정을 정비하였다.

1) 「국가재정법 일부개정법률안 심사보고서」, 기획재정부위원회, 2008. 12. 「국가재정제도-원리와 실제」, 국회예산정책처, 2010.

해당 개정과 관련하여 「국가재정법」 제58조 내지 제60조와 관련된 내용을 살펴 보면 첫째, 결산보고서를 통합하여 결산보고서의 내용을 정리하였다. 결산보고서를 결산개요, 세입세출결산, 재무제표, 성과보고서로 구성하여 현금주의·단식부기 방식의 세입세출결산을 작성하고, 발생주의·복식부기 방식의 재무제표를 작성하여 한 서류로 구성하였다. 둘째, 결산보고서 작성 및 제출 절차에 관한 사항은 「국가재정법」 제58조 내지 제60조에, 결산보고서의 작성 및 기준에 관한 내용은 「국가회계법」 제14조 내지 제16조에 규정을 두었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제 8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호
<p><b>제58조(결산보고서 등의 작성 및 제출)</b> ① 각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 회계연도마다 그 소관에 속하는 다음 각 호의 서류를 작성하여 다음 연도 2월 말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 세입세출결산보고서</li> <li>2. 계속비결산보고서</li> <li>3. 국고채무부담행위명세서</li> <li>4. 성인지 결산서</li> <li>5. 통합재정수지보고서</li> <li>6. 국가채무관리보고서</li> <li>7. 「국가채권관리법」 제36조의 규정에 따른 국가채권현재액 보고서</li> <li>8. 제24조의 규정에 따른 명시이월비의 집행실적 보고서</li> <li>9. 사고이월명세서</li> <li>10. 수입대체경비의 세입세출결산보고서</li> <li>11. 제37조제1항의 규정에 따른 총액계상 사업의 세부사업별 집행실적 보고서</li> <li>12. 제53조제2항의 규정에 따른 현물출자의 집행실적보고서</li> <li>13. 「국고금관리법」 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권발행 및 한</li> </ol>	<p><b>제58조(중앙관서결산보고서의 작성 및 제출)</b> ① 각 중앙관서의 장은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성한 결산보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.</p>





<p>국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 다음 연도 4월 10일까지 기획예산처장관과 감사원에 각각 제출하여야 한다. 이 경우 결산의 작성에 있어서는 제58조제3항의 구분에 따라야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제58조제1항제1호의 규정에 따라 각 중앙관서의 장이 제출한 세입세출결산보고서에 따른 세입세출결산보고서</li> <li>2. 제58조제2항의 규정에 따른 예비금사용명세서에 따른 예비금사용총괄명세서</li> </ol> <p>② 결산에는 제1항 각 호의 서류와 제58조제1항 각 호의 서류 및 제8조제3항의 규정에 따른 성과보고서를 첨부하여야 한다.</p> <p><b>제60조(결산검사)</b> 감사원은 제59조제1항의 규정에 따라 제출된 결산과 동조 제2항의 규정에 따라 첨부한 서류를 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 재정경제부장관에게 송부하여야 한다.</p>	<p><u>연도마다 작성하여 대통령의 승인을 받은 국가결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 한다.</u></p> <p><b>제60조(결산검사)</b> 감사원은 제59조에 따라 제출된 국가결산보고서를 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부하여야 한다.</p>
--	---

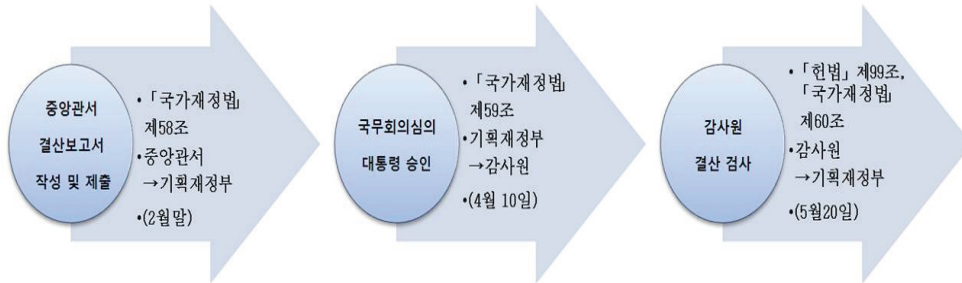
## 2. 조문해설

### 가. 결산 과정

#### 정부 결산 과정

정부 내부의 결산 과정은 「국가재정법」 제58조 내지 제60조와 「국가회계법」 제13조의 규정에 따라 이루어진다.

[그림 18] 정부 결산 과정



자료: 국회예산정책처.

「국가회계법」 제13조제1항에 따라 중앙관서의 장은 회계연도마다 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 중앙관서결산보고서를 작성하고, 「국가재정법」 제58조제1항에 따라 다음 연도 2월 말까지 이를 기획재정부장관에게 제출한다. 기획재정부장관은 「국가회계법」 제13조제3항에 따라 중앙관서결산보고서를 통합한 국가결산보고서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받는다. 「국가재정법」 제59조에 따라 기획재정부장관은 대통령의 승인을 받은 국가결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 하며, 같은 법 제60조에 따라 감사원이 국가결산보고서를 검사하여 다음 연도 5월 20일까지 이를 기획재정부장관에게 송부하면 행정부 내부의 결산과정은 모두 종료된다.

#### 독립기관의 예비금 사용명세서 제출

제58조제2항에 따라 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장은 매 회계연도마다 예비금 사용명세서를 작성하여 다음 연도 2월 말까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다. 국회의 사무총장 등은 같은 법 제6조에 규정된 독립기관<sup>2)</sup>이다.

2) 독립기관에 관한 자세한 내용은 제6조(독립기관 및 중앙관서) 참조.

독립기관 예산에 예비금을 두도록 한 것은 재정운용의 자율성을 보장하려는 취지로, 개별법률에 근거규정이 있다. 예비금은 정부 예비비<sup>3)</sup>의 성격도 가지고 있으나, 사용범위가 해당 독립기관에 한정되고 사후에 별도로 국회의 지출승인을 요하지 않는다는 점에서 차이가 있다.

#### 나. 결산보고서의 구성<sup>4)</sup>

국가결산보고서는 「국가회계법」 제14조에 따라 결산개요, 세입세출결산, 재무제표, 성과보고서로 구성된다. 이러한 구성에 따라, 우리나라의 결산보고서는 현금주의·단식부기 방식의 세입세출결산과 발생주의·복식부기 방식의 재무제표를 모두 작성하고 있다.

\* 「국가회계법」 제14조(결산보고서의 구성) 결산보고서는 다음 각 호의 서류로 구성된다.

1. 결산 개요
2. 세입세출결산(중앙관서결산보고서 및 국가결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 포함하고, 기금결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 말한다)
3. 재무제표
  - 가. 재정상태표
  - 나. 재정운영표
  - 다. 순자산변동표
4. 성과보고서

**제15조(결산보고서의 작성)** ① 제14조제1호에 따른 결산 개요는 결산의 내용을 요약하여 예산 및 기금의 집행 결과, 재정의 운영 내용과 재무상태를 분명하게 파악할 수 있도록 작성하여야 한다.

② 제14조제2호에 따른 세입세출결산은 세입세출예산 또는 기금운용계획과 같은 구분에 따라 그 집행 결과를 종합하여 작성하여야 한다. 이 경우 구체적인 작성사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제14조제3호에 따른 재무제표는 국가회계기준에 따라 작성하여야 한다.

④ 제14조제4호에 따른 성과보고서는 「국가재정법」 제8조에 따른 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하여야 한다.

3) 예비비에 관한 자세한 내용은 제22조(예비비) 참조.

4) 기금의 결산에 관한 자세한 내용은 제73조(기금의 결산) 참조.

## 국가결산보고서

결산개요는 「국가회계법」 제15조제1항에 따라 결산의 내용을 요약하여 예산 및 기금의 집행 결과, 재정의 운영 내용과 재무상태를 분명하게 파악할 수 있도록 작성되어야 한다. 세입세출결산은 같은 법 제15조제2항에 따라 그 집행 결과를 종합하여 작성되어야 하며, 「국가회계법 시행령」 제4조제1항에 따른 사항을 명시하여야 한다. 재무제표는 「국가회계법」 제15조제3항에 의해 국가회계기준에 따라 작성되어야 하며, 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표로 구성된다. 성과보고서는 같은 법 제15조제4항에 따라 「국가재정법」 제8조에 따른 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성되어야 한다.

[표 118] 결산보고서의 구성

결 산 보 고 서	결산개요	
	세입세출(수입지출) 결산	세입세출 결산: 일반회계·특별회계
		수입지출 결산: 기금
	재무제표 <sup>5)</sup>	재정상태표
		재정운영표
순자산변동표		
성과보고서		

자료: 국회예산정책처.

- \* 「국가재정법」 제8조(성과중심의 재정운용) ② 각 중앙관서의 장은 제31조제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다.
- ③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 예산 및 기금의 성과보고서를 작성하여야 한다.

5) 단, 재무제표는 2011 회계연도 결산부터 제출된다.

## 결산보고서의 부속서류

「국가회계법」 제15조의2와 같은 법 시행령 제5조에서 결산보고서의 부속서류에 대해서 규정하고 있는 바, 각 결산보고서에는 법령에 명시된 결산보고서의 부속서류를 첨부하여야 한다.

[표 119] 결산보고서의 부속서류

구분	근거 조항	부속서류
중앙관서 결산보고서의 세입세출결산	「국가회계법」 제15조의2 제1항	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 계속비 결산명세서</li> <li>2. 총액계상 사업집행명세서</li> <li>3. 수입대체경비 사용명세서</li> <li>4. 이월명세서</li> <li>5. 명시이월비 집행명세서</li> <li>6. 정부기업특별회계 회전자금운용명세서</li> <li>7. 성인지(性認知) 결산서</li> <li>8. 예비금 사용 명세서</li> <li>9. 「국가재정법」제53조제2항에 따른 현물출자 명세서</li> <li>10. 「국고금관리법」제32조제1항에 따른 재정증권의 발행 및 한국은행 일시차입금의 운용명세서</li> <li>11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류<sup>6)</sup></li> </ol>
국가결산보고서의 세입세출결산	「국가회계법」 제15조의2 제3항	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 통합재정수지표</li> <li>2. 통합계정자금 운용 및 수익금 사용명세서</li> </ol>
재무제표	「국가회계법」 제15조의2 제4항	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가채무관리보고서</li> <li>2. 「국가채권관리법」 제36조에 따른 국가채권현 재액보고서</li> <li>3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류</li> </ol>
	「국가회계법 시행령」 제5항	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「국유재산법」 제69조에 따른 국유재산관리운 용보고서</li> <li>2. 「물품관리법」 제21조에 따른 물품증감과 현재 액의 총계산서</li> </ol>

자료: 국회예산정책처.

6) 현재 이에 해당하는 서류는 없다.

## 다. 세입세출결산

「국가회계법」 제14조제2호의 세입세출결산은 「국가재정법」 및 「국가회계법」이 개정되기 이전의 「국가재정법」 제58조제1호의 세입세출결산보고서로, 현금주의·단식부기 방식에 따라 예산이 집행된 결과를 보여주는 것이다. 「국가회계법 시행령」 제4조제1항에 따라 세입세출결산에는 다음의 사항을 명시하여야 한다.

[표 120] 세입세출결산 명시사항

세입에 관한 사항	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 세입예산액</li> <li>2. 이체 등 증감액</li> <li>3. 세입예산 현액</li> <li>4. 징수결정액</li> <li>5. 수납액</li> <li>6. 불납결손액</li> <li>7. 미수납액</li> </ol>
세출에 관한 사항	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 세출예산액</li> <li>2. 전년도 이월액</li> <li>3. 예비비 사용액</li> <li>4. 전용 등 증감액</li> <li>5. 「국가재정법」제53조에 따른 초과 지출액</li> <li>6. 세출예산 현액</li> <li>7. 지출액</li> <li>8. 다음 연도 이월액</li> <li>9. 불용액</li> </ol>

자료: 국회예산정책처.

## 라. 재무제표: 발생주의·복식부기의 도입<sup>7)</sup>

### 재무제표의 도입

예산집행에 따른 재정활동의 결과를 현금주의·단식부기 기준에 따라 회계처리

7) 국회예산정책처, 「국가재정제도-원리와 실제」, 2010, pp. 78~79, pp. 116~119.  
 기획재정부위원회, 「국가재정법 일부개정법률안 심사보고서」, 2008. 12.

하는 것을 예산회계라 하고, 발생주의·복식부기 회계기준에 따라 재무제표를 작성하여 보고하는 시스템을 재무회계라 한다.

2008년 12월 「국가회계법」과 「국가재정법」을 정비하면서, 「국가회계법」 제14조에서 결산보고서를 결산개요, 세입세출결산, 재무제표, 성과보고서로 구성하고, 2011 회계연도 결산부터 재무회계 방식으로 작성된 재무제표를 국회에 제출하도록 하였다. 국가결산보고서에서 ‘세입세출결산’은 종전과 같은 예산회계의 방식으로 작성하고 재무회계 방식의 ‘재무제표’를 도입함으로써 국가결산보고서는 예산회계와 재무회계 방식을 모두 작성한다고 할 수 있다.

### 재무제표의 내용

재무제표란 거래를 측정·기록·분류·요약해 작성되는 회계보고서로, 「국가회계법」 제14조제3호에 따른 결산보고서의 재무제표는 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표로 구성된다. 「국가회계기준에 관한 규칙」 제6조제1항의 재무제표 작성원칙을 준수하여야 하며, 같은 규칙 제5조에 따른 부속서류를 포함하여야 한다.

재정상태표는 기업의 대차대조표에 해당하며, 현재의 자산과 부채의 명세 및 상호관계 등 재정상태를 나타내는 것으로서 자산, 부채 및 순자산으로 구성된다.

재정운영표는 기업의 손익계산서에 해당하며, 회계연도 동안 수행한 정책 또는 사업의 원가와 재정운영에 따른 원가의 회수명세 등을 포함한 재정운영결과를 나타내는 것을 말한다. 특히 기금별, 부처별 재정운영표에 프로그램 순원가를 표시하여 사업별 순원가에 대한 정보를 제공한다.

순자산변동표는 회계연도 동안 순자산의 변동명세를 표시한다.

### 발생주의·복식부기의 도입<sup>8)</sup>

회계는 거래를 인식하는 시점에 따라 현금주의와 발생주의로 구분한다. 현금주의는 현금을 수취했을 때 수익으로, 현금을 지불했을 때 비용으로 거래를 인식하는 방식이다. 발생주의를 도입할 경우 현금주의에서 인식하지 못하는 미지급비용과 미수수익을 부채와 자산으로 인식하고, 감가상각과 대손상각은 비용으로 인식하는 등 현금주의에서 인식하지 못했던 거래를 인식할 수 있다.

8) 윤영진, 「새재무행정학」, 2010, pp. 478~485.

또한 회계는 기장(記帳)방식에 따라 단식부기와 복식부기로 구분한다. 단식부기는 거래를 단일항목의 증감을 중심으로 수입과 지출로만 기록 하는 것이다. 복식부기는 거래의 자산, 부채, 순자산 또는 자본<sup>9)</sup>을 파악하여 대차 평균의 원리에 따라 차변과 대변에 이중으로 기록하는 방식이다. 복식부기를 도입할 경우, 항상 최근의 총량 데이터를 확보하여 적시에 유용한 정보를 제공할 수 있으며, 대차 평균 원리를 통해 자동검증이 가능하다. 또한, 자동이월기능이 있으며, 결산과 회계검사의 효율성, 효과성을 높여 회계정보의 이해가능성을 높일 수 있다.

[표 121] 발생주의·복식부기의 도입목적

<p>국가보유자산에 대한 효율적인 자원관리체계 정립</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가가 활용가능한 모든 자원을 결산에 포함·관리함에 따라 자원의 방치 및 유실 방지</li> <li>- 자산가치의 지속적인 평가에 따른 국가 자산현황의 측정·관리</li> </ul>
<p>사업별 투입 원가정보 제공을 통한 성과관리 기반 제공</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업(프로그램)별 원가계산 방식의 도입으로 사업의 원가대비 성과 파악 가능</li> <li>- 효율적인 자원배분 및 성과중심의 책임행정체제 구축</li> </ul>
<p>국가부채에 대한 투명한 공개를 통한 재정건전성 관리 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연금충당부채, BTL 미지급금 등 미확정 채무도 부채에 포함하여 장기 재정건전성 유도</li> </ul>

자료: 편호범, 예산정책 지식포럼 자료「국가회계제도 변화에 따른 국회 결산심사의 과제」, 2012, p. 13.

다만, 발생주의·복식부기는 현금주의·단식부기에 비해 일반 국민들이 쉽게 이해하기 어렵다는 단점이 있다. 이러한 단점을 극복하기 위해 중앙정부는 아니지만 영국의 지방정부인 스코틀랜드에서는 스코틀랜드지방회계자문위원회(LASAAC; Local Authority Scotland Accounts Advisory Committee)가 스코틀랜드 지방정부 재무제표에 대한 지침서를 작성하여, 의회의원 및 이해관계자들이 복잡한 발생주의·복식부기 재무제표를 쉽게 이해할 수 있도록 재작성하여 참고할 수 있도록 하고 있다.

9) 기업의 경우 자본이라 하고, 우리나라 정부의 경우 “순자산”이라 한다.



## 재무제표 도입의 기대효과: 원가 정보의 제공 및 데이터의 신뢰성 확보

발생주의·복식부기 방식의 재무제표의 작성은 프로그램 예산제도와 성과관리 제도에 재무·원가 정보를 제공한다. 특히 재정상태표에서 제공되는 국가자산과 채권에 관한 정보를 이용하여 국가의 자산상태를 파악할 수 있고, 재정운영표에 나타난 프로그램 순원가를 바탕으로 프로그램 예산을 편성, 심의하고 성과를 측정할 수 있을 것이다. 따라서 재무제표의 작성을 통한 정확한 원가 산출과 적절한 재무·원가 정보의 제공은 결산과 예산의 연계를 강화시키고, 성과관리를 실효성 있게 할 수 있도록 하여 예산의 편성 및 집행의 효율성을 더욱 제고시킬 것으로 기대된다.

### 마. 성과보고서<sup>10)11)</sup>

성과보고서는 「국가재정법」 제8조에 따른 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하는 것으로, 해당 회계연도 성과목표관리체계, 성과목표관리체계별 결산 현황, 해당 회계연도 성과보고로 구성된다. 2010년 5월에 최초로 2009회계연도 성과보고서가 국회에 제출되었다.

국회예산정책처가 2010회계연도 성과보고서를 평가한 결과, 평가대상 47개 기관의 평균 성과달성률은 82.7%로 2009회계연도의 87.0%보다 하락하였다. 평가 대상 47개 기관의 관리과제 중 61개 사업이 성과달성률이 30%미만인 성과지표를 포함하고 있거나 성과실적 및 성과달성률 등의 정보를 누락한 것으로 나타났다. 또한, 성과목표를 쉽게 달성하기 위해 성과목표를 소극적으로 설정하거나 성과담당자의 역량부족으로 성과보고서를 잘못 작성한 경우, 성과지표를 임의로 삭제하여 실질적인 성과달성은 미흡한 경우 등이 발견되었다.

이를 개선하기 위해서는 성과목표를 달성하지 못하였더라도 보통 수준의 성과를 달성한 경우 페널티를 부여하지 않는 방안을 검토해야 한다는 지적이 있다. 또한, 성과보고서의 성과정보를 작성할 때 예산 편성 및 집행 과정을 염두에 두고 작성한다면 성과와 예산과정의 연계가 강화될 수 있다는 의견이 있다.

10) 국회예산정책처, 「2010회계연도 성과보고서평가 I-총괄」, 2011. 7, p. 1, p. 45, pp. 54~79.

11) 성과관리에 대한 자세한 설명은 제8조(성과중심의 재정운용) 참조.

## 바. 감사원의 결산검사

감사원은 「헌법」 제99조 및 「감사원법」 제21조에 따라 국가의 세입·세출의 결산을 검사·확인한다. 「감사원법」 제22조에 따라 국가의 회계, 지방자치단체의 회계 등을 필수적으로 검사하며 같은 법 제23조에 따라 필요하다고 인정되거나 국무총리의 요구가 있는 경우 검사를 선택적으로 할 수 있다. 같은 법 제31조·제32조·제33조 내지 제35조에 의해 감사결과에 따른 변상책임을 묻거나 징계를 요구할 수 있고, 시정·주의, 개선 등을 요구하거나 권고·통보·고발 등을 할 수 있다.

「감사원법」 제21조에 따른 결산감사는 종래 정확성·합법성을 점검하는 회계검사만을 의미하였으나, 2009회계연도 결산검사부터 기존의 결산확인 및 검사 뿐 아니라 성과보고서에 대한 검사도 실시하여 감사의 범위가 넓어지고 있다.

- \* 「헌법」 제99조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다.
- \* 「감사원법」 제20조(임무) 감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사를 하고, 이 법 및 다른 법률에서 정하는 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정 운영의 개선과 향상을 기한다.  
제21조(결산의 확인) 감사원은 회계검사의 결과에 따라 국가의 세입·세출의 결산을 확인한다.

## 제61조 국가결산보고서의 국회제출

제61조(국가결산보고서의 국회제출) 정부는 제60조에 따라 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다. <개정 2008. 12. 31>

### 1. 취지 및 연혁<sup>1)</sup>

구 「예산회계법」 제45조에서는 정부가 결산을 회계연도 개시 120일 전(9월 2일)까지 국회에 제출하도록 규정하여 국회의 예·결산 심사가 정기국회기간에 이루어지게 되어 부실하다는 지적이 있었다. 지난 2003년 「국회법」 개정을 통해 국회는 5월 31일까지 정부에 결산을 제출하도록 요구하는 등의 조기결산심사제도를 도입한 바 있으나, 결산일정을 직접 규정하고 있는 구 「예산회계법」 등 관련 법률이 정비되지 않아 원활하게 시행되지 않았다. 이에 「국가재정법」을 제정할 당시 정부안에서는 다음 연도 6월 말까지, 의원발의안에서는 다음 연도 5월 말까지 정부결산을 국회에 제출해야 한다는 논의가 있었고 수정안에서 의원발의안이 받아들여져 다음 연도 5월 말까지 정부결산을 국회에 제출하도록 법령이 제정되었다.

또한 2008년 12월, 「국가회계법」이 개정됨에 따라 결산 및 첨부서류가 국가결산보고서로 통합·재정비되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제 8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제 9278호
<b>제61조(결산의 국회제출)</b> 정부는 제60조의 규정에 따라 감사원의 검사를 거친 <u>결산 및 첨부 서류</u> 를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.	<b>제61조(국가결산보고서의 국회제출)</b> 정부는 제60조에 따라 감사원의 검사를 거친 <u>국가결산보고서</u> 를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

1) 「국가재정법안 등 검토보고서」, 국회운영위원회, 2005. 4.  
「국가재정법안 심사보고서」, 국회운영위원회, 2006. 9.

\* 구 「예산회계법」 제45조(세입세출결산의 국회제출) 정부는 감사원의 검사를 거친 세입세출결산을 회계연도마다 다음다음 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출한다.

## 2. 조문해설

### 가. 국가결산보고서의 구성

「국가재정법」 제58조제1항의 중앙관서결산보고서와 같은 법 같은 조 제2항의 예비금사용명세서를 포함하여 실제 국회에 제출된 2010회계연도 국가결산보고서는 다음과 같다.

[표 122] 2010회계연도 국가결산보고서 구성

1. 국가결산보고서 1권
* 첨부: 중앙관서결산보고서(50권), 성과보고서(48권)
2. 예비비사용총괄명세서 1권
3. 정부기업특별회계 및 책임운영기관특별회계결산보고서 1권
4. 기금결산 1권
* 첨부: 기금 결산보고서(4권)
5. 국가채무관리보고서 1권
6. 채권현재액총계산서 1권
7. 물품관리운용보고서 1권
8. 국유재산관리운용총보고서 1권
※ 참고용 통계편 및 성인지 결산서(부처 취합분) 별도 작성

자료: 「2010회계연도 국가결산보고서」, 대한민국 정부, p. 5.

정부가 제출하는 국가결산보고서 이외에도 결산과 관련하여 개별법이 정하는 규정에 따라 국회에 제출되어 심사를 받는 결산보고서들이 있다.

### 개별법상 국회의 심사를 받는 결산보고서

「부담금관리기본법」 제7조에서 **부담금운용종합보고서**를 국회에 제출하도록 하고 있다. 소관 중앙행정기관의 장이 기획재정부장관에게 부담금운용보고서를 제출하고, 이를 기초로 기획재정부장관이 부담금운용종합보고서를 작성하여 매년 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

**한국방송공사(KBS)결산서**는 「방송법」 제59조에 따라, **한국교육방송공사(EBS)결산서**는 「한국교육방송공사법」 제23조에 따라 회계연도 종료 후 2월 이내에 이전 회계연도의 동 결산서를 국회에 제출하여야 하며, 국회의 승인을 얻어 결산이 확정된다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 상 **공기업·준정부기관의 결산서** 역시 같은 법 제43조에 따라 기획재정부 장관이 감사원의 검사 결과를 첨부하여 8월 20일까지 국회에 제출하여야 한다. <개정 2009. 12. 29>

**민간투자사업의 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서**도 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제51조의2에 따라 기획재정부장관이 매년 5월 31까지 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 규정되어 있다. <전문개정 2011. 8. 4>

산림청 소관 **녹색자금결산서**도 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제 59조의2(녹색자금결산서의 국회보고)에서 “산림청장은 회계연도마다 동 결산서를 작성하여 해당 회계연도 종료 후 2개월 이내에 동 결산서를 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다”고 규정하고 있다. <신설 2010. 1. 25>

**뉴스통신진흥회와 연합뉴스사의 결산서**도 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제33조(예산서 및 결산서의 제출)에 따라 뉴스통신진흥회는 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 국회와 문화체육관광부에 제출하여야 한다. <전문개정 2011. 4. 14>

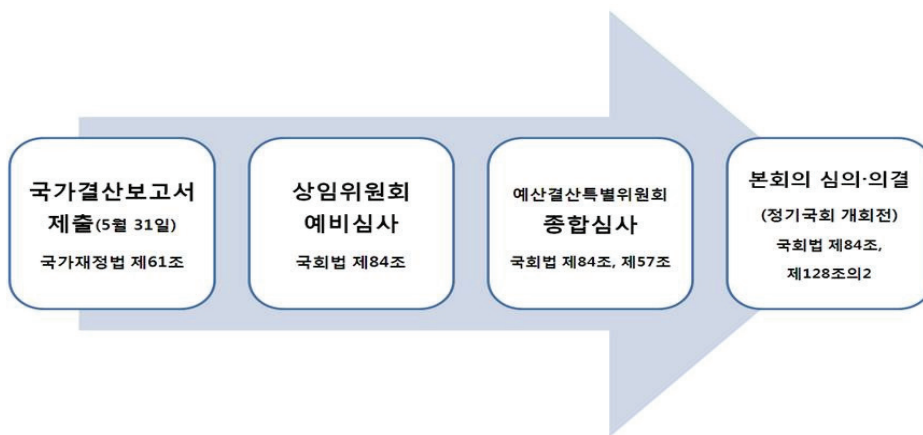
**체육진흥투표권 발행 사업 수익금의 사용내역**도 「국민체육진흥법」 제29조(수익금의 사용) 제4항에 따라 서울올림픽기념국민체육진흥공단은 다음 연도 5월 31일까지 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. <신설 2010. 1. 27>

**한국마사회 특별적립금의 전년도 집행실적**도 「한국마사회법」 제42조제6항에 따라 농림수산물부장관이 회계연도 종료 후 3개월 이내에 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. <신설 2011. 3. 9>

## 나. 결산심의 과정

「국가재정법」 제61조에 따라 정부가 감사원의 결산검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하면, 소관상임위원회에서 예비심사를 하고 그 결과를 의장에게 보고한다. 상임위 예비심사는 제안설명, 전문위원 검토보고, 소위원회 심사보고, 찬반토론, 의결 순으로 이루어진다. 의장은 결산에 예비심사보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부하고, 예산결산특별위원회는 상임위원회의 심사결과를 참고하여 결산을 종합심사하고 본회의에 상정한다. 종합심사는 제안설명, 전문위원 검토보고, 종합정책질의, 결산심사소위원회 심사·보고, 찬반토론, 의결의 순서로 이루어진다. 국회예산정책처의 결산분석 등의 보고서는 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회 종합심사를 지원하는 자료로 사용된다.

[그림 19] 국회의 결산심의 절차



자료: 국회예산정책처.

본회의에 상정된 결산은 「국회법」 제128조의2에 따라 정기국회 개회 전(8월 31일)까지 심의·의결되어야 한다.

- \* 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ① 예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다.

② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

③ 예산결산특별위원회의 예산안 및 결산의 심사는 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다. 이 경우 위원장은 종합정책질의를 함에 있어서 간사와 협의하여 각 교섭단체별 대표질의 또는 교섭단체별 질의시간할당 등의 방법으로 그 기간을 정한다.

④ 정보위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 국가정보원소관예산안과 결산, 국가정보원법 제3조제1항제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정 대상부처소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사를 하여 그 결과를 해당 부처별 총액으로 하여 의장에게 보고하고, 의장은 정보위원회에서 심사한 예산안과 결산에 대하여 총액으로 예산결산특별위원회에 통보한다. 이 경우 정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 본다.

⑤ 예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻어야 한다. 다만, 새 비목의 설치에 대한 동의요청이 소관상임위원회에 회부되어 그 회부된 때부터 72시간 이내에 동의여부가 예산결산특별위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관상임위원회의 동의가 있는 것으로 본다.

⑥ 의장은 예산안과 결산을 소관상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유 없이 그 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다.

⑦ 삭제

⑧ 위원회는 세목 또는 세율과 관계있는 법률의 제정 또는 개정을 전제로 하여 미리 제출된 세입예산안은 이를 심사할 수 없다.

\* 「국회법」 제128조의2(결산의 심의기한) 국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하여야 한다.

## 다. 결산과정에서 국회의 기능 1: 시정요구

### 시정요구의 의의

국회는 「국회법」 제84조제2항에 따라 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 시정요구를 할 수 있다. 이때, 위법이란 예산집행에 있어 관련법규를 위반한 것이며, 부당한 사항이란 예산을

부적절하게 편성 또는 집행하였거나 집행이 부진한 경우, 회계처리에 오류가 있었던 경우 등을 의미한다.

시정요구 유형은 법령에 규정되어 있지는 않고, 매년 국회 예산결산특별위원회 결산심사 소위원회에서 의결하여 시정요구서를 작성하는 기준으로 사용하고 있다. 다음 [표 121]은 2010회계연도 결산심사에 사용된 결산시정요구유형 및 조치대상 기관이다.

[표 123] 결산시정요구유형(5개 기준) 및 조치대상 기관

시정요구 유형	적용기준	조치대상 기관
변상	고의 또는 중대한 고실로 법령을 위반하여 국가 재산상 금전적 손실을 가한 경우	소속장관, 감독기관장 또는 소속기관장
징계	국가공무원법 또는 기타 법령에 규정된 징계 사유에 해당하는 경우	소속장관 또는 임용권자
시정	법령 등에 비추어 위법 또는 부당한 사실이 있어 이를 추후 바로 잡을 필요가 있는 경우 (법령상·사실상 시정이 가능할 것)	소속장관, 감독기관장 또는 소속기관장
주의	예산집행 또는 업무처리가 부적정한 경우로 향후 동일한 일이 재발하지 않도록 해당 기관이나 책임자에게 주의를 줄 필요가 있는 경우	소속장관, 감독기관장 또는 소속기관장
제도 개선	법령·제도의 불합리 또는 미비로 인해 예산집행상 문제가 초래된 경우로서 제도개선이 필요한 경우	소속장관, 감독기관장 또는 소속기관장

자료: 국회 예산결산특별위원회.

## 18대 국회의 시정요구 현황<sup>2)</sup>

18대 국회에서는 2007회계연도 결산부터 2010회계연도 결산까지 총 3,571개의 시정요구를 하였다.

2) 주영진, 「국회법」, 2011, p. 298;

국회예산정책처, 「2009회계연도 결산시정요구사항 조치결과 분석」, 2011, p. 16.



[표 124] 18대 국회 결산시정 요구 현황

(단위: 건)

	예산결산	기금결산	예비비	계
2007회계연도	550	109	10	669
2008회계연도	637	110	9	756
2009회계연도	1,029		10	1,039
2010회계연도	1,092		15	1,107
계	3,527		44	3,571

자료: 주영진, 「국회법」, 2011, p. 298. <결산시정 요구 현황>을 재구성.

하지만 국회예산정책처가 결산시정요구사항 조치결과를 분석한 결과에 따르면, 시정요구사항이 여러 회계연도에 걸쳐 중복되는 현상이 나타나고 있다. 2007회계연도 결산시정요구사항 669건 중 64건은 2005회계연도 혹은 2006회계연도 시정요구사항과 중복되며, 2008회계연도 결산시정요구사항 756건 중 56건은 2006회계연도 혹은 2007회계연도 시정요구사항과 중복된다. 2009회계연도 결산시정요구사항 1,039건 중 92건은 2007회계연도 혹은 2008회계연도 시정요구사항과 중복된다. 따라서 국회의 결산시정요구에 대한 실효적인 사후조치가 필요할 것으로 보인다.

\* 「국회법」 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에는 국회는 본회의의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.

### 시정요구사항과 예산안의 연계<sup>3)</sup>

국회는 2009회계연도 결산과 관련하여 총 1,039건에 대하여 시정·주의·제도개

3) 국회예산정책처, 「2012년도 예산안 중점 분석Ⅱ」, 2011, p. 232, pp. 247~248.

선 등의 시정요구사항을 채택하였으며, 국회예산정책처는 2011년도 예산안 분석 중 2009회계연도 국회 시정요구사항과 직접적으로 연계되는 총36개 사업을 분석하여 결산심사의 결과를 예산안에 반영할 수 있도록 하는 자료를 제시하고 있다.

2010회계연도 결산심사에서는 총 1,107건에 대하여 시정·주의·제도개선 등의 시정요구사항을 채택하였으며, 이 중 183건은 2012년도 예산안에 편성되었으며, 69건은 예산규모가 증가하였다.

[표 125] 국회 지적사항에 대한 2012년도 예산안 반영 현황

(단위: 건)

	지적 건수	예산안 증가 건수	예산안 동일 건수	예산안 감소 건수	종료·통합
예산 과다편성	23	10	-	11	2
집행실적 부진	132	50	4	65	13
유사·중복 사업	28	9	4	9	6
합 계	183	69	8	85	21

자료: 국회예산정책처, 「2012년도 예산안 중점 분석Ⅱ」, 2011, p. 248.

그 중에서 국회의 시정요구에도 불구하고 2012년도 예산안에 지적 사항이 반영되지 않은 경우는 86건으로, 예산규모를 감액하라는 취지의 지적을 하였음에도 불구하고 2011년도 대비 예산규모가 증가한 사업이 69건, 동일한 사업이 8건, 유사·중복 지적에도 불구하고 사업을 종료하거나 통합시키지 않고 예산규모를 감액한 건수가 9건이었다. 국회의 시정요구가 실질적인 의미를 갖기 위해서는 이러한 지적사항을 면밀히 검토하고, 예산안에 반영될 수 있도록 하는 사후적 관리조치가 필요할 것으로 보인다.

## 라. 결산과정에서의 국회의 기능2: 감사요구

### 감사요구<sup>4)</sup>

「국회법」 제127조의2에 따라 국회는 그 의결로 「감사원법」에 의한 감사원의 직무범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 감사원은 감사요구를 받은 날부터 3개월 이내에 감사결과를 국회에 보고하여야 하며, 특별한 사유로 이 기한을 지키지 못할 경우에는 중간보고를 하고 감사기간을 연장할 수 있다.

감사요구는 종래 “감사청구”라고 하였으나, 국회와 감사원의 법적지위를 고려하여 2010년 3월 “감사요구”로 개정되었다.

18대 국회의 연도별 감사요구 현황은 다음과 같다.

[표 126] 18대 국회의 감사요구 현황

결산연도	국회의결일	건수	감사요구사항
2007	2008. 11. 24.	6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정보화 및 전산화 사업에 관한 감사</li> <li>2. 시민단체 지원금에 관한 감사</li> <li>3. 낙후지역개발사업에 관한 감사</li> <li>4. 각 부처 및 공공기관 투자펀드에 관한 감사</li> <li>5. 군인공제회 투자내역에 관한 감사</li> <li>6. 가축분뇨 처리방식에 관한 감사</li> </ol>
2008	2009. 9. 29.	6	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주요 하천 정비사업에 관한 감사</li> <li>2. 건국 60주년 기념사업 관련 예비비 집행에 관한 감사</li> <li>3. 국회 삭감사업의 증액집행 및 과도한 이·전용 실태에 관한 감사</li> <li>4. 지방자치단체의 각종 지역축제·행사 집행실태에 관한 감사</li> <li>5. 행정중심복합도시 이전대상 변경 고시 미이행에 관한 감사</li> <li>6. 전자부품연구원의 연구개발사업에 관한 감사</li> </ol>
2009	2010. 10. 1.	5	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부 홍보비 집행의 적정성에 대한 감사</li> <li>2. 장비유지 및 수리부속 지원 사업에 대한 감사</li> </ol>

4) 국회운영위원회, 「국회법 일부개정법률안」, 2010. 2.

결산연도	국회의결일	건수	감사요구사항
			3. 지방자치단체의 국비지원 국제행사 유치 관련 감사 4. 국립오페라단의 예산집행 등에 대한 감사 5. 공적자금 운용에 대한 감사
2010	2011. 8. 31.	5	1. 정부의 정책연구용역비 집행에 대한 감사 2. C&K 주가와 관련한 외교통상부의 부적절한 보도자료 배포 등에 관한 감사 3. 저수지 독 높임 사업에 대한 감사 4. 국방부 피복비 사업체계 및 구매실태에 대한 감사 5. 민간 자본보조 사업에 대한 현황 및 실태에 대한 감사

자료: 각 회계연도 결산 관련 감사원에 대한 감사요구안을 재구성.

\* 「국회법」 제127조의2(감사원에 대한 감사요구 등) ① 국회는 그 의결로 감사원에 대하여 감사원법에 의한 감사원의 직무범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사요구를 받은 날부터 3월 이내에 감사결과를 국회에 보고하여야 한다.

② 감사원은 특별한 사유로 제1항에 규정된 기간 이내에 감사를 마치지 못하였을 때에는 중간보고를 하고 감사기간의 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 2월의 범위 이내에서 감사기간을 연장할 수 있다.

미국의 경우 상·하 양원은 물론 위원회 및 의원 개인까지도 회계감사원에 감사 요구를 할 수 있으며, 영국은 공공결산위원회와 사전에 감사대상목록을 협의하도록 규정하고 있고, 일본의 경우(일본 국회법 제105조) 본회의 또는 위원회 의결로 감사원에 감사요구를 할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 현재 본회의 의결로 되어 있는 감사요구제도를 「국회법」 제127조의2를 개정하여 본회의 또는 상임위원회의 의결로 가능하도록 제도를 확대할 필요성이 있다는 논의가 있다.

## 마. 결산의 심의기한

「국회법」 제128조의2에서는 결산의 심의기한을 정기회 개회 전까지로 규정하고 있는 바, 정기회가 9월 1일 개최하므로 8월 31일까지 결산의 심의·의결을 완료하여야 한다. 국회가 결산의 심의기한을 준수할 경우, 9월 10일부터 시작되는 국정 감사와 10월 2일 정부 예산안 제출로 시작되는 예산안 심의에 결산 결과를 반영할 수 있게 된다.

18대 국회의 실제 결산이 본회의에서 의결된 날짜는 다음과 같으며, 2011년 8월 31일에 2010회계연도 결산을 의결하여 결산 심의기한을 앞당긴 이후 처음으로 법정 심의기한을 준수하였다.

[표 127] 18대 국회의 결산 상정일 및 실제 본회의 의결일

회계연도	상정일	본회의 의결일
2007	2008. 05. 30.	2008. 11. 24.
2008	2009. 05. 28.	2009. 09. 29.
2009	2010. 05. 28.	2010. 10. 01.
2010	2011. 05. 30.	2011. 08. 31.

자료: 국회예산정책처.

\* 「국회법」 제128조의2(결산의 심의기한) 국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료 하여야 한다.

제4조(정기회) 정기회는 매년 9월 1일에 집회한다. 그러나 그 날이 공휴일인 때에는 그 다음날에 집회한다.

## 제4장 기금

### 제62조 기금관리·운용의 원칙

제62조(기금관리·운용의 원칙) ① 기금관리주체는 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운영하여야 한다.

② 삭제 <2008. 12. 31>

#### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제62조에서는 기금관리주체로 하여금 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운영하도록 하고 있다. 기금은 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 법률로써 설치되며, 정부출연금 또는 법률에 따른 민간 부담금 등을 재원으로 하여 만들어진다. 기금의 설치목적과 재원이 가지는 특징은 기금 자체가 공적 자산의 성격을 가지고 있다는 것을 보여준다.

「국가재정법」 제62조에서 명시하고 있는 기금관리·운용의 원칙은 공적 자산으로서 기금이 가지는 특성에 부합하는 방향으로 기금이 관리·운영되어야 한다는 취지를 반영하고 있다. 그리고 공적 자산으로서 기금이 가지는 특성은 설치목적과 공익을 통해 구체화되어 있다. 설치목적은 각 기금의 설치 근거 법률에 구체적으로 명시되어 있으며, 공익은 기금이 사회공공의 이익을 위하는 방향으로 관리 및 운영되어야 한다는 것을 보여준다. 이는 기금이 설치목적의 범위 안에서 특정한 개인이나 기업, 단체의 이익 등 사적 이익을 위해 사용되지 말아야 한다는 것을 의미한다.

법률에 의해 설치된 기금은 관리 및 운용 방향과 범위가 법률이 정한 설치목적에 의해 제한되며, 설치목적에 부합하더라도 공익에 부합하지 않을 경우 관리 및 운용이 제한될 수 있다는 측면에서 사적 기금과 다른 특성을 가진다. 따라서 「국가재정법」 제62조의 기금관리·운용의 원칙은 기금이 공적 자산으로서의 특성에 따라 어떻게 관리 및 운영되어야 하는지를 명시하기 위해 제정된 것이라 할 수 있다.

「국가재정법」 제62조 기금·관리 운용의 원칙은 2008년 12월 31일에 개정되어 제2항이 삭제되었다. 「국가재정법」 제62조제2항은 기금관리주체가 「기업예산회계법」

의 발생주의회계원칙에 따라 기금을 계리해야 한다는 것이었다. 하지만 「국가회계법」이 2008년 12월 31일에 개정되어 기금을 포함한 국가회계 처리기준이 발생주의회계원칙에 따른 복식부기 방식으로 변경되었다. 이에 「국가재정법」에서 별도로 발생주의회계원칙에 따른 기금 처리 기준을 명시할 필요가 없게 되어 삭제되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호
<p><b>제62조(기금관리·운용의 원칙)</b> ① 기금관리주체는 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운영하여야 한다.</p> <p>② 기금관리주체는 「기업예산회계법」 제5조의 규정에 따른 원칙에 따라 기금을 계리하여야 한다</p>	<p><b>제62조(기금관리·운용의 원칙)</b> ① 기금관리주체는 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운영하여야 한다.</p> <p>② &lt;삭 제&gt;</p>

## 2. 조문해설

### 가. 기금관리주체

기금관리주체는 기금의 관리 및 운용의 주체로서 각 기금의 설치 근거법 중 주로 ‘기금의 관리·운영’ 조항에 명시되어 있다. 기금관리주체는 크게 중앙관서의 장, 각종 공단, 재단 또는 위원회로 구분할 수 있다. 예컨대, 국민건강증진기금은 「국민건강증진법」 제24조에 따라 기금 관리·운영의 주체가 중앙관서의 장인 보건복지부장관이며, 공무원연금기금은 「공무원연금법」 제74조에 따라 ‘공무원연금공단’이 기금관리주체로 되어 있다.

- \* 「국민건강증진법」 제24조(기금의 관리·운영) ① 기금은 보건복지부장관이 관리·운영한다.
- \* 「공무원연금법」 제74조(기금의 관리·운영) ① 기금은 공단(공무원연금공단)이 관리·운영한다.

「국가재정법」에서는 기금관리주체가 중앙관서의 장인 기금을 국가 기금으로 분류하는 한편, 그 외 공단, 공사 등 다른 주체가 관리하는 기금은 기타 기금으로 분류하고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 기금은 관리·운용의 주체가 중앙관서의 장 또는 공단 및 재단 등 민간주체인지에 따라 기금의 관리 측면에서 각기 다른 특성을 가지고 있다.<sup>2)</sup>

기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 기금은 국채발행 및 차입금 한도액 등에 대해 국회의 의결을 받지 않고 있으며, 국가 채무로도 관리하지 않고 있다. 이와 관련, 「국가재정법」 제91조에서는 국가의 기금이 부담하는 금전채무에 대해 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 있으나, 재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 국가 기금으로 보기 어려운 기금을 제외하도록 하고 있다. 그리고 「국가재정법 시행령」 제43조에서는 국가 기금으로 보기 어려운 기금을 중앙관서의 장이 관리하지 않는 기금으로 정하고 있다. 이는 「국가재정법」에서 국가 채무 측면에서 기금을 국가 기금과 그 외 기금으로 분류하고 있다는 것을 보여준다. 또한, 중앙관서의 장이 기금을 관리 및 운용하는 기금은 「국가재정법」 제20조 및 제68조에 따라 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금 한도액을 예산총칙에 규정하여야 한다. 이는 기금관리주체가 중앙관서의 장인 기금은 기타 기금과 달리 국채발행 및 차입금에 있어서 국회의 심의와 의결을 필요로 한다는 것을 의미한다.

- \* 「국가재정법」 제91조(국가채무의 관리) ① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.
- 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 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
  2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
  3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위

1) 국가 기금이 아닌 기금은 일반적으로 민간 기금으로 기술되기도 한다. 하지만, 「국가재정법」에서는 기금을 국가 기금과 그 외 기금으로 구분하고 있는 바, 본 절에서는 국가 기금 외의 기금을 기타 기금으로 기술하였다.

2) 2012. 3. 현재 기금관리주체가 중앙관서의 장인 기금은 전체 65개 기금 중 총 39개이다.



- \* 「국가재정법 시행령」 제43조(국가채무의 관리) ② 법 제91조제2항제1호에서 “대통령령이 정하는 회계 또는 기금”이라 함은 중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금을 말한다.

## 나. 기금의 설치목적

### 법률이 정한 기금설치 목적

「국가재정법」 제62조에서는 기금관리주체가 기금을 법률이 정한 설치 목적에 맞게 관리 및 운용하도록 하고 있다. 기금의 설치는 「국가재정법」 제5조에서 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치할 수 있도록 하고 있다. 예컨대, 기술신용보증기금의 경우 「기술신용보증기금법」 제12조(기금의 설립)에 “담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하게 하여 기업에 대한 자금 융통을 원활하게 하기 위하여 기술신용보증기금을 설립한다”고 기금의 설치목적을 명시하고 있다. 모든 기금은 이와 같이 각 기금의 근거 법률에 설치목적이 명시되어 있으며, 기금관리주체는 기금의 관리 및 운용이 설치목적의 범위 안에서 이루어지도록 해야 한다.

- \* 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 채원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.
- ② 제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

### 기금을 통한 사업운영과 기금 설치목적

「국가재정법」 제62조에 따른 기금의 관리·운용 대상은 크게 기금관리주체의 기금을 통한 사업운영과 자산운용의 두 분야로 구분할 수 있다. 사업운영은 기금을 통해 특정한 목적의 사업을 운영하는 것이며, 자산운용은 사업운영을 위해 설치된 자산을 운용하는 것에 해당한다. 예컨대 「원자력진흥법」에 의한 원자력연구개발기금을 통해 원자력 관련 R&D 사업을 수행하는 것은 기금의 사업운영에 해당하며, 동 기금의 자산을 운용하여 사업운영에 필요한 자산을 증대시키는 것은 자산운용에

해당한다.

이중 기금 자산운용의 경우 설치목적에 따라 운용 범위를 설정하는 것이 어렵다. 예컨대 자산운용을 통해 기금자산의 수익을 높이는 것은 궁극적으로 설치목적 달성에 기여할 수 있지만, 기금자산운용을 통한 수익성 증대는 각기 다른 설치목적 가지고 있는 모든 기금에 공통적으로 적용될 수 있는 사항이다. 따라서 기금의 자산운용 측면에서의 특성인 수익성·안정성·유동성 등은 설치 목적을 통해 구체적인 운용 원칙을 설정하기 어렵다. 이에 「국가재정법」에서는 제63조에 기금자산운용의 원칙을 별도로 명시하고 있다. 따라서 「국가재정법」 제62조에 명시하고 있는 설치목적에 따른 관리와 운용은 기금을 통한 사업운영 측면에서 보다 적극적으로 해석하는 것이 바람직할 것이다.

#### 설치목적에 따른 기금유형

기금의 설치목적은 성격에 따라 크게 사업성·금융성·계정성·사회보장성으로 구분된다. 사업성 기금은 특정한 목적의 사업을 수행하기 위한 기금에 해당하며, 금융성 기금은 중소기업에 대한 융자 등 금융역할을 수행하는 기금에 해당한다. 계정성 기금은 기금관리주체와 사업집행주체가 다른 기금으로서 자금을 모아 사업집행주체에게 전달하여 주는 역할을 수행하는 기금이며, 사회보험성은 국민연금과 같이 기금을 통해 연금 지급과 같은 사회보험의 역할을 하는 기금에 해당한다.<sup>3)</sup>

#### 다. 공익에 부합하는 기금관리 및 운용

기금의 관리 및 운용은 기금이 가진 특수성으로 인하여 기금관리 및 운용 방향과 범위가 제한된다. 기금의 특수성은 법률에 명시된 설치목적의 범위에서 기금이 공익에 부합하는 방향으로 관리 및 운용되어야 하는 것에서 나타난다. 기금이 공익에 부합하는 방향으로 관리 및 운용되어야 한다는 것은 기금이 특정한 개인이나 기업, 단체 등의 이익이 아닌 사회 전체의 이익을 위하는 방향으로 관리 및 운용되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 기금관리주체는 기금 자산의 증대와 같이 기금의 이익이 예상되는 기금의 관리 및 운용 방안이 있더라도 법률을 저해하거나, 사회적

3) 기금의 유형은 「국가재정법」 제5조(기금의 설치) 부분을 참조하기 바란다.

통념에 어긋나는 경우 이러한 방안을 선택하지 말아야 한다.

기금의 자산운용 측면에서 기금의 관리 및 운용이 공익에 부합하는 방향으로 이루어져야 한다는 것은 자산운용의 영역을 설정한 것에 해당한다. 하지만, 동 조항만으로는 자산운용이 공익에 부합하는 영역에서 구체적으로 어떻게 이루어져야 하는지는 설명하지 못하는 한계를 가지고 있다. 이에 「국가재정법」은 제63조에서 별도로 자산운용 원칙을 명시하고 있다. 그 결과, 기금자산을 통해 사기업의 주식을 매입하는 것과 같은 투자의 적절성과 같은 자산운용의 구체적인 사항은 「국가재정법」 제62조에서 명시하고 있는 설치목적이나 공익과의 부합성 보다는 「국가재정법」 제63조에 제시된 기금자산운용의 원칙 측면에서 살펴보는 것이 바람직할 것이다.

- \* 「국가재정법」 제63조(기금자산운용의 원칙) ① 기금관리주체는 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다.
- ② 기금관리주체는 제79조의 규정에 따라 작성된 자산운용지침에 따라 자산을 운용하여야 한다.
- ③ 기금관리주체는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 사모투자전문회사의 무한책임사원이 될 수 없다.

## 라. 기금별 설치목적

기금의 설치목적은 다음 [표 126]에서와 같이 각 기금의 설치근거 법률에 명시되어 있다.

[표 128] 법률에 명시된 65개 기금별 설치목적

기금명 (기금관리운용주체)	설치근거법	설치목적
공적자금상환기금 (금융위원회)	공적자금상환기금법	제3조(공적자금상환기금의 설치) ① 정부는 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금 채무의 원활한 상환을 위하여 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금에 자금을 출연하는 등의 사업을 수행하는 공적자금상환기금을 설치한다.

기금명 (기금관리운용주체)	설치근거법	설치목적
구조조정기금 (한국자산관리공사)	금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국 자산관리공사의 설립에 관한 법률	제43조의2(구조조정기금의 설치) 금융회사 등이 보유하고 있는 부실자산, 부실정후기업 및 구조개선기업이 보유하고 있는 자산의 효율적인 인수정리 등을 위하여 공사에 구조조정기금을 둔다.
기술신용보증기금 (기술신용보증기금)	기술신용보증기금법	제12조(기금의 설립) ① 담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하게 하여 기업에 대한 자금 유통을 원활하게 하기 위하여 기술신용보증기금을 설립한다.
농림수산업자 신용보증기금 (농업협동조합중앙회)	농림수산업자 신용보증법	제4조(농림수산업자 신용보증기금) ① 농림수산업자등의 신용을 보증하기 위하여 농업협동조합중앙회에 농림수산업자 신용보증기금을 설치한다.
농어가목돈마련 저축장려기금 (금융위원회)	농어가목돈마련 저축에 관한 법률	제7조(농어가목돈마련저축장려기금) ① 정부는 저축장려금을 지급하기 위하여 농어가목돈마련저축장려기금을 설치한다.
부실채권정리기금 (한국자산관리공사)	금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률	제38조(부실채권정리기금의 설치) 금융회사 등이 보유하고 있는 부실채권 등을 효율적으로 정리하기 위하여 공사에 부실채권정리기금을 둔다.
신용보증기금 (신용보증기금)	신용보증기금법	제1조(목적) 이 법은 신용보증기금을 설립하여 담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하게 하여 기업의 자금유통을 원활히 하고, 신용정보의 효율적인 관리·운용을 통하여 건전한 신용질서를 확립함으로써 균형 있는 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
예금보험기금 채권상환기금 (예금보험공사)	예금자보호법	제26조의3(예금보험기금채권상환기금의 설치 등) ① 부보금융기관의 구조조정을 지원하는 과정에서 발생한 예금보험기금의 채무를 정리하기 위하여 공사에 예금보험기금채권상환기금을 설치한다.
주택금융신용보증기금 (한국주택금융공사)	한국주택금융공사법	제55조(주택금융신용보증기금의 설치) 신용보증을 통한 주택금융의 활성화를 위하여 공사에 주택금융신용보증기금을 설치한다.

기금명 (기금관리운용주체)	설치근거법	설치목적
양곡증권정리기금 (농림수산식품부장관)	양곡관리법	제25조(양곡증권정리기금의 설치) ① 부채의 정리 및 양곡증권의 관리 등에 관한 사업을 하기 위하여 양곡증권정리기금을 설치한다.
농산물가격안정기금 (농림수산식품부장관)	농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률	제54조(기금의 설치) 정부는 농산물의 원활한 수급과 가격안정을 도모하고 유통구조의 개선을 촉진하기 위한 재원을 확보하기 위하여 농산물가격안정기금을 설치한다.
농어업재해보험기금 (농림수산식품부장관)	농어업재해보험법	제21조(기금의 설치) 농림수산식품부장관은 재보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위하여 농어업재해보험기금을 설치한다.
농지관리기금 (농림수산식품부장관)	한국농촌공사 및 농지관리기금법	제31조(농지관리기금의 설치) 정부는 영농규모의 적정화, 농지의 집단화, 농지의 조성 및 효율적 관리와 해외농업개발에 필요한 자금을 조달·공급하기 위하여 농지관리기금을 설치한다.
수산발전기금 (농림수산식품부장관)	수산업법	제76조(기금의 설치) 정부는 어업경영기금의 지원, 수산물 유통구조개선 및 가격안정, 경쟁력 있는 수산업 육성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 수산발전기금을 설치한다.
쌀소득보전변동 직접지불기금 (농림수산식품부장관)	쌀소득 등의 보전에 관한 법률	제17조(쌀소득보전변동직접지불기금의 설치 등) ① 정부는 농업인등의 소득안정을 위한 변동직접지불금의 지급에 필요한 재원을 확보하고 효율적으로 관리하기 위하여 쌀소득보전변동직접지불기금을 설치한다.
자유무역협정이행 지원기금 (농림수산식품부장관)	자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	제13조(자유무역협정 이행지원기금의 설치) ① 정부는 협정의 이행으로 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업인등에 대한 지원대책에 필요한 재원을 확보하기 위하여 자유무역협정 이행지원기금을 설치한다.
축산발전기금 (농림수산식품부장관)	축산법	제43조(축산발전기금의 설치) ① 정부는 축산업을 발전시키고 축산물 수급을 원활하게 하며 가격을 안정시키는 데에 필요한 재원을 확보하기 위하여 축산발전기금을 설치한다.

기금명 (기금관리운용주체)	설치근거법	설치목적
관광진흥개발기금 (문화체육부장관)	관광진흥개발기금법	제2조(기금의 설치 및 재원) ① 정부는 이 법의 목적을 달성하는 데에 필요한 자금을 확보하기 위하여 관광진흥개발기금을 설치한다. * 제1조(목적) 이 법은 관광사업을 효율적으로 발전시키고 관광을 통한 외화수입의 증대에 이바지하기 위하여 관광진흥개발기금을 설치하는 것을 목적으로 한다.
국민체육진흥기금 (서울올림픽기념 국민체육진흥공단)	국민체육진흥법	제19조(기금의 설치 등) ① 체육 진흥에 필요한 시설 비용, 그 밖의 경비를 지원하기 위하여 국민체육진흥기금을 설치한다.
문화예술진흥기금 (한국문화예술위원회)	문화예술진흥법	제16조(기금의 설치 등) ① 문화예술 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 문화예술진흥기금을 설치한다.
언론진흥기금 (한국언론진흥재단)	신문 등의 진흥에 관한 법률	제34조(언론진흥기금의 설치 및 조성) ① 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지의 진흥을 위하여 한국언론진흥재단에 언론진흥기금을 설치한다.
영화발전기금 (영화진흥위원회)	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	제23조(기금의 설치 등) ① 영화예술의 질적 향상과 한국영화 및 영화·비디오물산업의 진흥·발전을 위하여 영화발전기금을 설치한다.
지역신문발전기금 (문화체육관광부장관)	지역신문발전 지원특별법	제13조(기금의 설치 및 조성) ① 지역신문의 발전과 지원을 위하여 지역신문발전기금을 설치한다.
고용보험기금 (고용노동부장관)	고용보험법	제78조(기금의 설치 및 조성) ① 고용노동부장관은 보험사업에 필요한 재원에 충당하기 위하여 고용보험기금을 설치한다.
산업재해보상보험 및 예방기금 (고용노동부장관)	산업재해보상보험법	제95조(산업재해보상보험및예방기금의 설치 및 조성) ① 고용노동부장관은 보험사업, 산업재해 예방 사업에 필요한 재원을 확보하고, 보험급여에 충당하기 위하여 산업재해보상보험및예방기금을 설치한다.

기금명 (기금관리운용주체)	설치근거법	설치목적
근로자복지진흥기금 (근로복지공단)	근로복지기본법	제87조(근로복지진흥기금의 설치) 고용노동부 장관은 근로복지사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 근로복지진흥기금을 설치한다.
임금채권보장기금 (고용노동부장관)	임금채권보장법	제17조(기금의 설치) 고용노동부장관은 제7조에 따른 채당금의 지급에 충당하기 위하여 임금채권보장기금을 설치한다.
장애인고용촉진 및 직업재활기금 (고용노동부장관)	장애인고용촉진 및 직업재활법	제68조(장애인 고용촉진 및 직업재활 기금의 설치) 고용노동부장관은 공단의 운영, 고용장려금의 지급 등 장애인의 고용촉진 및 직업재활을 위한 사업을 수행하기 위하여 장애인 고용촉진 및 직업재활 기금을 설치한다.
공공자금관리기금 (기획재정부장관)	공공자금관리 기금법	제2조(기금의 설치) 정부는 재정용자 등 공공목적에 필요한 자금을 확보·공급하고, 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위하여 공공자금관리기금을 설치한다.
복권기금 (복권위원회)	복권 및 복권기금법	제21조(복권기금의 설치) ① 복권위원회는 복권사업으로 조성된 재원을 투명하고 효율적으로 관리·사용하기 위하여 복권기금을 설치한다.
외국환평형기금 (기획재정부장관)	외국환거래법	제13조(외국환평형기금) ① 외국환거래를 원활하게 하기 위하여 「국가재정법」 제5조에 따른 기금으로서 외국환평형기금을 설치한다.
산업기반신용보증기금 (신용보증기금)	사회기반시설에 대한 민간투자법	제30조(산업기반신용보증기금의 설치 및 관리) ① 민간투자사업자금이 원활하게 조달될 수 있도록 제34조제1항 각 호의 금전채무를 보증하기 위하여 산업기반신용보증기금을 설치한다.
대외경제협력기금 (기획재정부장관)	대외경제협력기금법	제3조(기금의 설치) 정부는 대외경제협력에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 대외경제협력기금을 설치한다.
국유재산관리기금 (기획재정부)	국유재산관리기금법	제26조2(국유재산관리기금의 설치) 국유재산의 원활한 수급과 개발 등을 통한 국유재산의 효율을 높이기 위하여 국유재산관리기금을 설치한다.

기금명 (기금관리운영주체)	설치근거법	설치목적
무역보험기금 (한국무역보험공사)	무역보험법	제30조(기금의 설치) 무역보험사업의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 무역보험기금을 설치한다. * 제1조(목적) 이 법은 무역이나 그 밖의 대외거래와 관련하여 발생하는 위험을 담보하기 위한 무역보험제도를 효율적으로 운영함으로써 무역과 해외투자를 촉진하여 국가경쟁력을 강화하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
방사성폐기물관리기금 (지식경제부장관)	방사성폐기물관리법	제28조(방사성폐기물관리기금의 설치) 방사성폐기물 관리에 필요한 재원을 확보하기 위하여 방사성폐기물관리기금을 설치한다.
전력산업기반기금 (지식경제부장관)	전기사업법	제48조(기금의 설치) 정부는 전력산업의 지속적인 발전과 전력산업의 기반조성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 전력산업기반기금을 설치한다.
정보통신진흥기금 (지식경제부장관)	정보통신산업진흥법	제41조(정보통신진흥기금의 설치) 정부는 정보통신의 진흥을 지원하기 위하여 정보통신진흥기금을 설치한다.
특정물질사용합리화 기금 (지식경제부장관)	오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률	제21조(특정물질 사용합리화 기금의 설치) 정부는 다음 각 호(오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률 제21조 1. 대체물질의 개발 2. 특정물질의 배출 억제 3. 특정물질의 사용합리화)의 사항 등을 효율적으로 추진하기 위하여 특정물질 사용합리화 기금을 설치한다.
금강수계관리기금 (금강수계관리위원회)	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	제31조(금강수계관리기금의 설치) 물이용부담금을 효율적으로 관리하기 위하여 제35조에 따른 금강수계관리위원회에 금강수계관리기금을 설치한다.
낙동강수계관리기금 (낙동강수계관리위원회)	낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	제33조(낙동강수계관리기금의 설치) 물이용부담금을 효율적으로 관리하기 위하여 제37조에 따른 낙동강수계관리위원회에 낙동강수계관리기금을 설치한다.



기금명 (기금관리운용주체)	설치근거법	설치목적
영산강·섬진강수계 관리기금 (영산강·섬진강수계 관리위원회)	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	제31조(영산강·섬진강수계관리기금의 설치) 물이용부담금을 효율적으로 관리하기 위 하여 제35조에 따른 영산강·섬진강수계 관리위원회에 영산강·섬진강수계관리기금 을 설치한다.
한강수계관리기금 (한강수계관리위원회)	한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률	제20조(한강수계관리기금의 설치) 제19조에 따라 부과·징수된 물이용부담금을 효율 적으로 관리하기 위하여 제24조에 따른 한강수계관리위원회에 한강수계관리기금 을 설치한다.
석면피해구제기금 (환경부장관)	석면피해구제법	제24조(기금의 설치 및 조성) ① 환경부장관 은 이 법에 따른 구제급여를 지급하는 데 드는 비용에 충당하기 위하여 석면피해구 제기금을 설치한다.
사립학교교직원연금 기금 (사립학교교직원연금 공단)	사립학교교직원 연금법	제53조의2(사립학교교직원 연금기금의 설치 및 조성) ① 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 사립학교교직원 연 금기금을 둔다.
과학기술진흥기금 (교육과학기술부장관)	과학기술기본법	제22조(과학기술진흥기금) ① 교육과학기술 부장관은 과학기술의 진흥과 과학기술문 화의 창달을 효율적으로 지원하기 위하여 과학기술진흥기금을 설치한다.
사학진흥기금 (한국사학진흥재단)	한국사학진흥재단법	제17조(사학진흥기금의 설치) 재단의 사업 수행에 필요한 자금을 충당하기 위하여 재단에 사학진흥기금을 설치한다.
원자력연구개발기금 (교육과학기술부장관)	원자력진흥법	제17조(원자력연구개발기금의 설치) ① 정부 는 제12조에 따른 원자력연구개발사업에 드 는 재원을 확보하기 위하여 원자력연구개발 기금을 설치한다.
국민연금기금 (보건복지부장관)	국민연금법	제101조(기금의 설치 및 조성) ① 보건복지 부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연 금기금을 설치한다.

기금명 (기금관리운용주체)	설치근거법	설치목적
국민건강증진기금 (보건복지부장관)	국민건강증진법	제22조(기금의 설치 등) ① 보건복지부장관은 국민건강증진사업의 원활한 추진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 국민건강증진기금을 설치한다.
응급의료기금 (보건복지부장관)	응급의료에 관한 법률	제19조(응급의료기금의 설치 및 관리·운영) ① 보건복지부장관은 응급의료를 효율적으로 수행하기 위하여 응급의료기금을 설치한다.
보훈기금 (국가보훈처장)	보훈기금법	제3조(보훈기금의 설치 및 재원) ① 정부는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 보훈기금을 설치한다. * 제1조(목적) 이 법은 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」, 「참전유공자예우에 관한 법률」, 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」, 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 및 「제대군인지원에 관한 법률」의 적용대상자의 명예를 선양(宣揚)하고 복지를 증진하며, 대한민국재향군인회의 사업을 지원하기 위하여 보훈기금을 설치하고 그 운용·관리에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
순국선열애국지사사업기금 (국가보훈처장)	독립유공자예우에 관한 법률	제27조(기금의 설치 및 재원) ① 독립유공자와 그 유족을 돕고, 독립 정신을 계승하여 민족정기를 선양할 수 있는 사업을 수행하기 위하여 순국선열·애국지사사업기금을 설치한다.
군인연금기금 (국방부장관)	군인연금법	제37조(기금의 설치 및 조성) ① 이 법에 따른 군인연금제도의 운영에 필요한 재원에 충당하기 위하여 군인연금기금을 설치한다.
군인복지기금 (국방부장관)	군인복지기금법	제3조(군인복지기금의 설치) 정부는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 군인복지기금을 설치한다.

기금명 (기금관리운용주체)	설치근거법	설치목적
		* 제1조(목적)이 법은 군의 복지사업을 효율적으로 수행하기 위하여 군인복지기금을 설치·운영함으로써 군인 등의 생활안정과 국군의 전력 향상에 이바지함을 목적으로 한다.
여성발전기금 (여성가족부장관)	여성발전기본법	제29조(기금의 설치 등) ① 국가는 이 법의 목적을 실현하기 위한 사업 등을 지원하는 데에 필요한 재원을 확보하기 위하여 여성발전기금을 설치한다. * 제1조(목적) 이 법은 「대한민국헌법」의 남녀평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항을 규정하여 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모함을 목적으로 한다.
청소년육성기금 (여성가족부장관)	청소년기본법	제53조(기금의 설치 등) ① 청소년육성에 필요한 재원을 확보하기 위하여 청소년육성기금을 설치한다.
국민주택기금 (국토해양부장관)	주택법	제60조(국민주택기금의 설치 등) ① 정부는 주택종합계획을 효율적으로 실시하기 위하여 필요한 자금을 확보하고, 이를 원활히 공급하기 위하여 국민주택기금을 설치한다.
문화재보호기금 (문화재청장)	문화재보호기금법	제3조(기금의 설치) 정부는 문화재의 보존 및 관리에 필요한 재원을 확보하기 위하여 문화재보호기금을 설치한다.
방송통신발전기금 (방송통신위원회)	방송통신발전기본법	제24조(방송통신발전기금의 설치) 방송통신위원회는 방송통신의 진흥을 지원하기 위하여 방송통신발전기금을 설치한다.
범죄피해자보호기금 (법무부장관)	범죄피해자보호기금법	제3조(기금의 설치) 정부는 범죄피해자 보호·지원에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 범죄피해자보호기금을 설치한다.

기금명 (기금관리운용주체)	설치근거법	설치목적
국제교류기금 (한국국제교류재단)	한국국제교류재단법	제13조(기금의 설치·운영) ① 재단의 운영 및 사업에 드는 자금을 충당하기 위하여 재단에 국제교류기금을 설치한다.
중소기업창업 및 진흥기금 (중소기업진흥공단)	중소기업진흥에 관한 법률	제63조(중소기업창업 및 진흥기금의 설치) 정부는 중소기업의 창업 촉진, 산업의 균형 있는 발전과 산업기반의 구축, 경영 기반 확충 및 구조고도화에 필요한 재원을 확보하기 위하여 중소기업창업 및 진흥기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.
남북협력기금 (통일부장관)	남북협력기금법	제3조(기금의 설치) 정부는 이 법의 목적달성에 필요한 자금을 확보·공급하기 위하여 남북협력기금을 설치한다. * 제1조(목적) 이 법은 「남북교류협력에 관한 법률」에 따른 남북 간의 상호교류와 협력을 지원하기 위하여 남북협력기금을 설치하고 남북협력기금의 운용과 관리에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.
공무원연금기금 (공무원연금공단)	공무원연금법	제73조(공무원연금기금의 설치 및 조성) ① 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로 공무원연금기금을 둔다.

주. 기금순서는 기금의 소관부처 및 기금유형별로 국회예산정책처에서 분류한 결과임.  
자료 : 국회예산정책처.

## 제63조

## 기금자산운용의 원칙

제63조(기금자산운용의 원칙) ① 기금관리주체는 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다.

② 기금관리주체는 제79조의 규정에 따라 작성된 자산운용지침에 따라 자산을 운용하여야 한다.

③ 기금관리주체는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 사모투자전문회사의 무한책임사원이 될 수 없다. <개정 2008. 12. 31>

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제63조에서는 기금관리주체가 기금자산을 운용함에 있어서 고려해야 할 원칙을 명시하고 있다. 동 원칙에 따라 기금관리주체는 기금자산을 안정성·유동성·수익성·공공성을 고려하여 투명하고 효율적으로 운용해야 한다. 또한, 기금관리주체의 기금자산 운용은 기금관리주체가 설치한 자산운용위원회나 기금관리주체 자신이 사전에 직접 작성한 자산운용지침에 근거하여 이루어져야 한다.

「국가재정법」 제62조에서 기금관리·운용의 원칙을 명시하고 있음에도 불구하고, 제63조에서 자산운용의 원칙을 별도로 명시하고 있는 것은 기금 자산의 특수성을 반영한 보다 구체적인 자산운용 원칙이 필요하기 때문이다.

이에 「국가재정법」에서는 자산운용과 관련한 별도의 운용 원칙을 명시하고 있으며, 자산운용의 세부적인 원칙은 각 기금관리주체 또는 동 주체가 설치한 자산운용심의위원회에서 사전에 작성한 자산운용지침을 따르도록 하고 있다. 이는 기금 전체의 관리·운용계획인 기금운용계획안이 기획재정부장관이 「국가재정법」 제66조에 근거하여 통보하는 「기금운용계획안 작성지침」에 따라 작성되는 것과 구별된다.

\* 「국가재정법」 제62조(기금관리·운용의 원칙) ① 기금관리주체는 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하여야 한다.

제66조(기금운용계획안의 수립) ② 기획재정부장관은 자문회의의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 매년 4월 30일까지 기금관리주체에게 통보하여야 한다.

⑤ 기금관리주체는 제2항의 규정에 따른 기금운용계획안 작성지침에 따라 다음 연도의 기금운용계획안을 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

- \* 「국가재정법」 제79조(자산운용지침의 제정 등) ① 기금관리주체는 기금의 자산운용이 투명하고 효율적으로 이루어지도록 하기 위하여 자산운용업무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 지침(이하 “자산운용지침”이라 한다)을 심의회의 심의를 거쳐 정하고, 이를 14일 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 자산운용위원회가 설치되어 있는 기금은 심의회의 심의 전에 자산운용위원회의 심의를 거쳐야 한다. ② 제1항의 규정에 불구하고 제74조제1항 단서의 규정에 따라 심의회를 설치하지 아니한 기금의 경우에는 기금관리주체가 직접 자산운용지침을 정하여야 한다.

「국가재정법」 제63조는 2007년 8월 3일 「간접투자자산운용법」이 폐지되고 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」로 대체됨에 따라 2008년 12월 31일에 제63조제3항이 변경되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제13차 (타)일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9280호
<p><b>제63조(기금자산운용의 원칙)</b> ① 기금관리주체는 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다.</p> <p>② 기금관리주체는 제79조의 규정에 따라 작성된 자산운용지침에 따라 자산을 운용하여야 한다.</p> <p>③ 기금관리주체는 「<u>간접투자자산운용법</u>」에 따른 사모투자전문회사의 무한책임사원이 될 수 없다.</p>	<p><b>제63조(기금자산운용의 원칙)</b> ① 기금관리주체는 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다.</p> <p>② 기금관리주체는 제79조의 규정에 따라 작성된 자산운용지침에 따라 자산을 운용하여야 한다.</p> <p>③ 기금관리주체는 「<u>자본시장과 금융투자업에 관한 법률</u>」에 따른 사모투자전문회사의 무한책임사원이 될 수 없다.</p>

## 2. 조문해설

### 가. 기금자산 운용의 특수성

#### 수익성·안정성·유동성과 공공성의 균형

기금관리주체는 기금자산을 운용함에 있어 수익성·안정성·유동성·공공성을 고려하여야 한다. 「국가재정법」 제63조에서 명시하고 있는 기금자산 운용에 있어서의 네 가지 고려사항은 각기 다른 특성을 가지고 있다. 또한, 기금자산의 수익성이 높아지면 안정성이 낮아질 수 있는 네 가지 고려사항은 각기 상호연관적인 관계가 있다. 따라서 기금자산의 운용은 수익성·안정성·유동성·공공성의 네 가지 특성이 균형을 이루는 방식으로 이루어지는 것이 필요하다.

수익성·안정성·유동성과 공공성이 균형을 이루는 것이 기금자산운용의 중요한 특성에 해당한다. 하지만 수익성을 높이며 공공성을 동시에 높이거나, 수익성과 안정성을 동시에 높이는 것은 현실적으로 어려운 과제이다. 수익성은 기금자산을 통해 수익을 극대화하는 것인 반면, 안정성은 수익 증대에 따른 위험을 회피하는 개념에 해당한다. 기금은 장기적이고 특정한 설치목적에 필요한 재원이기 때문에 수익성을 높이기 위해 고위험 자산에 투자하는 것은 안정성을 저해할 수 있다. 또한, 기금은 기금의 운용을 통해 특정한 사업에 재원을 투입하거나, 연금과 같이 일정 시간이 도래한 이후 자금 지출이 예정되어 있다. 따라서 기금자산은 수익성과 안정성 뿐만 아니라 기금이 목적인 바를 이루기 위해 사용될 수 있도록 유동성을 갖추어야 한다. 이와 함께 공적 자산의 특성을 가지기 때문에 공공성을 고려한 운용이 필요하다. 공공성에 대한 고려는 자산운용의 수익성이나 안정성 등이 높더라도 사회의 일반적인 통념이나 법률에 어긋나는 방향이나 방식으로 자산이 운용되지 말아야 한다는 것을 의미한다.

#### 기금운용평가에 나타난 수익성·안정성·유동성·공공성의 특징

기금자산운용 원칙과 관련하여 기획재정부의 「2010년도 자산운용 부문 기금운용평가(2011. 5.)」에서는 수익성·안정성·유동성·공공성에 대한 평가 비중을 일정하게 유지하여 각 특성이 균형을 이루는 방식으로 기금자산이 운용되고 있는지 평가

하고 있다.

기획재정부의 기금자산운용 평가에 나타난 「국가재정법」의 기금자산 운용 원칙인 수익성·안정성·유동성·공공성은 각기 다음과 같은 지표를 통해 구체화되고 있다.

첫째, 유동성과 관련하여 기금자산운용 평가에서는 자산운용실적에 대한 평가항목 중 자산운용정책(계획)의 평가지표로 ‘적정 유동성 규모 추정’, ‘유동성 자금 운용정책의 합리성’ 등을 평가하고 있다. 둘째, 안정성 측면에서는 자산운용관리(집행) 평가항목의 평가지표로 ‘위험관리 프로세스의 효율성’, ‘포트폴리오 전체 통합리스크 관리의 효율성’, ‘위험대비 성과 및 원인분석’ 등을 보고 있다. 셋째, 수익성과 관련하여서는 자산운용실적 평가항목의 평가지표로 ‘단기자산 절대 및 상대수익률’, ‘중장기자산 상대 수익률 및 과거 3년간 누적수익률’ 등 수익성 측면을 주로 평가하고 있다. 그리고 자산운용의 공공성은 기타 조정 항목에서 다루고 있다.

[표 129] 기금자산운용평가에서의 기금자산운용원칙 관련 평가지표

기금자산 운용원칙	기금자산운용 평가항목	평가지표
유동성	자산운용정책(계획)	적정 유동성 규모 추정, 유동성 자금 운용 정책의 합리성 등
안정성	자산운용관리(집행)	위험관리 프로세스의 효율성 포트폴리오 전체 통합리스크 관리의 효율성 위험대비 성과 및 원인분석 등
수익성	자산운용실적	단기자산 절대 및 상대 수익률 중장기자산 상대수익률 및 과거 3년간 누적 수익률 등
공공성	기타 조정항목	-

자료: 기획재정부 「2010년도 자산운용 부문 기금운용평가(2011. 5.)」의 내용을 국회예산정책처에서 재정리.



## 기금자산 운용의 범위

구 「기금관리기본법」(2006. 12. 29, 폐지)에서는 2001년 12월 31일 동 법 개정 이전까지 기금관리주체의 기금을 통한 주식투자를 원칙적으로 제한하였다. 구체적으로 구 「기금관리기본법」 제3조제3항(2001. 12. 31, 삭제)에서는 “기금관리주체는 당해 기금으로 주식과 부동산을 매입할 수 없다. 다만, 당해 기금의 설치목적과 공익에 위배되지 아니하는 범위 안에서 기금운용계획에 반영된 경우에는 그러하지 아니하다”고 하여 기금관리주체의 주식과 부동산 매입을 통한 기금 관리 및 운용을 원칙적으로 제한하고 있었다.

2001년 12월 31일 동 법 개정을 통해 동 조항을 삭제한 것은 기금운용에 있어서 기금관리주체의 운용 수단 선택권을 넓혀준 것으로 해석할 수 있다. 그리고 「국가재정법」에서도 기금자산 운용에 있어서 특정한 자금 운용 수단을 명시적으로 제한하지 않고, 기금자산 운용방향만을 명시하고 있어 기금자산 운용에 있어서 기금관리주체의 자율권은 계속적으로 유지되고 있다. 따라서 「국가재정법」 제63조 기금자산운용의 원칙에서는 자산운용 수단에 대해서는 특별한 제한을 두고 있지 않고 자산운용 방향에 대해서만 기금관리주체의 준수 원칙을 제시하고 있다.

## 나. 기금자산 운용 기준

### 자산운용지침에 따른 운용

「국가재정법」 제63조에 따라 기금관리주체는 「국가재정법」 제79조의 자산운용지침에 따라 기금자산을 운용해야 한다. 자산운용지침은 기금별로 설치된 기금운용심의회나, 자산운용위원회가 설치되어 있는 경우 자산운용위원회와 기금운용심의회를 거쳐 정해진다. 그리고 이러한 위원회 또는 심의회가 없는 경우 기금관리주체가 직접 자산운용지침을 정하도록 하고 있다.<sup>1)</sup>

기금관리주체가 자산운용지침에 따라 자산을 운용하도록 하고 있는 것은 투자 결정이나 위험관리, 투자자산별 배분, 보유주식의 의결권 행사의 기준과 절차를 사전에 설정하고 이에 따라 기금자산이 운용되도록 하는 것이다. 이는 기금관리주체

1) 기금자산운용위원회 및 기금운용심의회에 대한 자세한 내용은 「국가재정법」 제74조(기금운용심의회) 및 제76조(자산운용위원회)를 참조하기 바란다.

에게 기금자산 운용의 자율권을 주는 동시에 자산운용이 공개된 기준에 의해 「국가재정법」 제63조제3항에서 명시하고 있는 것과 같이 투명하게 이루어지도록 하기 위한 제도적 장치에 해당한다.

\* 「국가재정법」 제74조(기금운용심의회) ① 기금관리주체는 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의회(이하 “심의회”라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 아니할 수 있다.

제79조(자산운용지침의 제정 등) ① 기금관리주체는 기금의 자산운용이 투명하고 효율적으로 이루어지도록 하기 위하여 자산운용업무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 지침(이하 “자산운용지침”이라 한다)을 심의회(이하 “심의회”)의 심의를 거쳐 정하고, 이를 14일 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 자산운용위원회가 설치되어 있는 기금은 심의회(이하 “심의회”)의 심의 전에 자산운용위원회의 심의를 거쳐야 한다.

② 제1항의 규정에 불구하고 제74조제1항 단서의 규정에 따라 심의회를 설치하지 아니한 기금의 경우에는 기금관리주체가 직접 자산운용지침을 정하여야 한다.

## 다. 기금자산운용의 투명성과 효율성

### 기금자산운용의 투명성 제고를 위한 장치

「국가재정법」 제63조에서는 기금자산이 기금관리주체에 의해 투명하고 효율적으로 운영되어야 한다고 명시하고 있다. 기금자산의 투명한 운용은 기금관리주체가 공개기준에 의해 자산을 운용하고 그 결과를 공개해야 한다는 것을 의미한다.

「국가재정법」에서는 이를 위해 「국가재정법」 제79조 자산운용지침을 제정하여 기금관리주체가 자산운용지침을 정한 후 이를 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있으며, 「국가재정법」 제82조에서는 기획재정부장관이 기금운용실태를 정기적으로 평가하고 그 결과를 국회에 제출하도록 하고 있다. 또한, 「국가재정법」 제64조에서는 기금관리주체가 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권을 행사할 경우 그 결과를 공시하도록 하고 있다. 이러한 제도는 기금자산 운용의 투명성을 높이기 위한 방안이 해당한다.

하지만 이러한 제도적 장치에도 불구하고 기금자산의 보다 투명한 운용을 위해서는 보다 기금운용에 대한 감사를 강화해야 한다는 의견도 제기되었다. 이와 관련, 2008년 발의 후 국회 기획재정위원회 소위심사에서 폐기된 「국가재정법」 일부개정

법률안(2008. 9. 17.)에서는 기금관리주체가 회계연도 마다 회계법인의 감사보고서를 첨부하는 방향으로 법률 개정을 추진한 바 있다.<sup>2)</sup>

법률 개정의 추진 이유는 직전 회계연도말 기준으로 자산총액이 3천억원 이상인 기금에 대해서만 「국가재정법」 제73조제1항에 의거하여 회계법인의 감사보고서를 첨부하고 있으며, 군인복지기금 등 중앙관서의 장이 직접 관리하는 경우에 동 대상에서 제외되고 있는 경우가 있어 이를 모든 기금에 대해 외부 감사를 받도록 하자는 취지였다.<sup>3)</sup> 하지만, 이후 2009년에 회계법인의 감사를 받아야 하는 기금규모는 직전 회계연도 말 자산총액이 3천억원 이상인 기금에서 직전 회계연도의 기금 운용규모가 5천억원 이상인 기금으로 변경되었다.<sup>4)</sup>

동 법률 개정안은 국회 기획재정위원회의 경제재정소위원회에서 상대적으로 적은 규모의 기금까지 회계법인의 감사보고서 첨부를 의무화하는 것의 실효성이 적다는 이유로 폐기되었으나, 국회 기획재정위원회의 심사보고서에서는 “외부감사의 범위가 모든 기금에까지 확대되는 경우 개정안의 취지대로 기금결산의 신뢰성과 투명성이 높아지는 효과를 기대할 수 있다”는 의견도 제시되었다. 이는 비록 동 법률 개정안은 폐기되었지만, 기금자산의 투명한 운용에 대한 사회적 요구가 있다는 것을 보여준다.

\* 「국가재정법」 제64조(의결권 행사의 원칙) 기금관리주체는 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권을 기금의 이익을 위하여 신의에 따라 성실하게 행사하고, 그 행사내용을 공시하여야 한다.

제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.  
③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제 61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

2) 최규식 의원 대표 발의 「국가재정법」 일부개정 법률안(2008. 9. 17.).

3) 동 법률 개정안은 자산총액이 3천억원 미만인 기금은 감사원 결산 감사로 법률 개정안의 기대 목표를 달성할 수 있다는 의견에 따라 2008. 12. 2. 국회 기획재정위원회 소위심사에서 폐기되었다.

4) 「국가회계법 시행령」 제3조.

## 자산운용 관리의 효율성

기금자산 운용의 효율성은 공적 자산인 기금자산의 운용을 위탁받은 기금관리주체가 자산운용 관리를 얼마나 효율적으로 하고 있는가와 관련되어 있다. 기획재정부의 「자산운용 부문 기금운용평가(2011. 5.)」에서는 자산운용관리에 대한 평가지표로 자산운용 관련 주요 위원회의 활동실적, 자산운용 전담조직의 전문성 및 업무체계 등을 적용하고 있다. 이는 기금관리주체가 자산운용을 위해 관련 조직 및 인력 등을 얼마나 효율적으로 운영하고 있는가와 관련되어 있다.

## 라. 기금관리주체의 제한 요건

### 사모투자회사의 무한책임사원 배제

「국가재정법」에서는 사모투자회사의 무한책임사원을 기금관리주체에서 배제하고 있다. 사모투자회사는 “경영권 참여, 사업구조 또는 지배구조의 개선 등을 위하여 지분증권 등에 투자·운용하는 투자합자회사로서 지분증권을 사모로만 발행하는 집합투자기구”로 정의된다.<sup>5)</sup> 이는 기업의 경영권 참여를 통해 사업구조나 지배구조를 개선하는 것과 같은 방식으로 기업의 가치를 높이고, 그 수익을 사원에 배분하는 것을 목적으로 하는 상법상 합자회사 형태의 펀드를 의미한다. 사모투자회사의 사원은 무한책임사원과 유한책임사원으로 구성되는 바, 무한책임사원은 업무집행의 권리를 가지며 사모투자전문회사의 재산인 주식이나 지분의 의결권 행사에 영향을 미칠 수 있다.<sup>6)</sup>

「국가재정법」에서 기금관리주체의 요건에 사모투자전문회사의 무한책임사원을 배제한 것은 사모투자전문회사의 이익을 우선하여 의결권을 행사할 수 있는 무한책임사원이 기금운용을 하지 못하도록 한 장치로 설명할 수 있다.

5) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조(그 밖의 용어의 정의).

6) 금융감독원 금융용어사전(2012. 2.).

## 제64조 의결권 행사의 원칙

제64조(의결권 행사의 원칙) 기금관리주체는 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권을 기금의 이익을 위하여 신의에 따라 성실하게 행사하고, 그 행사내용을 공시하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제64조에서는 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권 행사와 관련하여, 기금관리주체가 기금의 이익을 위해 신의성실의 원칙에 따라 의결권을 행사하고 그 결과를 공시하도록 하고 있다. 기금관리주체는 기금자산운용에 있어 주식이나 부동산과 같은 특정한 자산 유형에 제한을 받지 않고 있다. 그 결과, 기금관리주체는 기금자산 운용을 위해 기업의 주식에 투자할 수 있으며, 이를 통해 보유 주식에 따른 의결권을 가질 수 있다.

「국가재정법」 제64조는 구 「기금관리기본법」 제3조제6항 의결권행사의 원칙 조항<sup>1)</sup>을 「국가재정법」으로 옮겨온 것이다. 동 조항은 2005년 1월 27일 구 「기금관리기본법」 제3조제3항<sup>2)</sup>이 삭제되어 기금관리주체가 주식과 부동산을 매입할 수 있게 됨에 따라 신설된 조항이다. 이전까지 기금관리주체는 원칙적으로 주식을 매입할 수 없어 기금 보유 주식에 대한 의결권 행사 조항이 필요하지 않았다. 하지만, 구 「기금관리기본법」 개정<sup>3)</sup>에 따라 기금관리주체가 주식을 매입하고, 이에 따라 보유 주식에 대한 의결권을 가지게 됨에 따라 기금관리주체의 의결권 행사 절차 및 내용을 법률로 명시할 필요가 생겼다. 이에 「국가재정법」 제64조의 전신인 구 「기금관리기본법」 제3조의6에 의결권행사의 원칙이 제정되었다.

- 1) 구 「기금관리기본법」 제3조의6(의결권 행사의 원칙) 기금관리주체는 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권을 기금의 이익을 위하여 신의에 따라 성실하게 행사하고, 그 행사내용을 공시하여야 한다.
- 2) 구 「기금관리기본법」 제3조(기금관리·운용의 원칙) ③ 기금관리주체는 당해 기금으로 주식과 부동산을 매입할 수 없다. 다만, 당해 기금의 설치목적과 공익에 위배되지 아니하는 범위안에서 기금운용계획에 반영된 경우에는 그러하지 아니하다. <2005. 1. 27. 삭제>

「국가재정법」 제64조는 2006년 10월 4일 제정 이후 변경된 내용이 없었으며, 구 「기금관리기본법」에서는 2005년 1월 27일 본 조항이 신설되었다.

## 2. 조문해설

### 가. 기금 보유 주식에 대한 의결권 행사

#### 기금의 이익을 고려한 의결권 행사

「국가재정법」에서는 기금의 의결권 행사가 기금 이익을 고려하여 이루어지도록 하고 있다. 의결권 행사란 기금이 보유한 주식에 따른 주주로서의 권리를 행사하는 것이며, 의결권은 이중 주주총회에서 이사회에 상정된 안건에 대해 투표할 수 있는 권리를 의미한다.

그리고 의결권 행사의 고려사항인 기금의 이익은 기금의 일반적 특성 및 설치 목적에 따라 여러 의미를 가질 수 있다. 기금은 법률이 정한 설치목적에 따라 사업을 운영하거나, 연금을 지급하는 것과 같은 기능을 가진다. 따라서 이러한 사업을 효율적으로 수행하는데 필요한 재원을 마련하거나, 연금 지급 등을 위해 충분한 재원을 확보하는 것이 기금의 이익이 될 수 있다. 하지만 기금이익은 기금의 소유권이 누구에게 있는가에 따라 이익의 범위가 달라질 수 있다. 넓은 의미에서 기금관리주체는 국민으로부터 기금의 관리·운용을 위탁받은 주체이기 때문에 기금의 이익은 궁극적으로 국민의 이익으로 해석할 수 있다. 따라서 기금의 이익을 고려한 기금관리주체의 의결권 행사는 좁게는 기금의 자산운용 수익을 증대시키는 것과 같은 형태의 이익을 고려하여 이루어지는 것이 필요하며, 넓게는 국민의 삶에 긍정적인 영향을 줄 수 있는 보다 다양한 형태의 이익을 고려하여 행사되는 것이 필요하다.

#### 국민연금기금 의결권 행사지침에 나타난 기금의 이익 사례

「국민연금기금 의결권 행사지침 (2011. 2.)」에서는 기금의 이익을 크게 선관주의(善管主義), 주주가치 증대, 사회책임투자로 구분하여 명시하고 있다. 선관주의는 국민연금 가입자 및 수급권자에게 이익이 되는 방향에 대한 것이며, 주주가치 증대는 장기적으로 보유 주식 기업의 주주가치 증대에 대한 것이고, 사회책임투자는 환

경, 사회, 기업지배구조 등 사회책임투자요소를 고려하여 의결권을 행사해야 한다는 것이다. 그리고 의결권 행사의 기본원칙으로 ‘주주가치의 감소를 초래하지 않고 기금의 이익에 반하지 않는 경우 찬성, 그 외 반대, 중립 또는 기권의 의사표시’를 한다고 명시하고 있다.

국민연금기금의 의결권 행사지침에 나타난 의결권 행사원칙에서 기금의 수익성을 높이거나 주주가치를 증대시키는 것과 함께 사회책임투자를 중요한 원칙으로 제시한 것은 기금의 의결권 행사에서 기금의 이익이 기금의 직접적인 이익을 넘어 기업의 지배구조 개선과 같은 보다 사회적 이익의 측면에서 해석되고 있다는 것을 보여준다. 이는 궁극적으로 기업의 지배구조 개선이 기업의 가치를 높여 기금의 직접적인 이익으로 전환될 것이란 기대를 반영하고 있지만, 다른 한편에서는 보다 넓은 의미에서 기금의 이익을 해석하고 이에 따라 의결권 행사 원칙이 정해지고 있다는 것도 확인할 수 있다.

#### 기금자산운용 원칙에 따른 의결권 행사 방향

기금의 이익은 「국가재정법」 제62조에 명시된 기금자산운용의 원칙인 수익성·안정성·유동성 그리고 공공성과 관련하여 살펴볼 수 있다. 첫째, 의결권 행사를 통해 기금자산 운용의 수익을 높일 수 있는 것 둘째, 기금운용 과정에서 소요되는 재원을 필요한 시기에 마련할 수 있도록 유동성을 저해하지 않는 것 셋째, 기금이 보유하고 있는 자산의 위험도를 낮추어 안정성을 저해하지 않는 것 넷째, 기금이 주식을 보유한 기업의 경영활동이 사회적 관습이나 법률에 어긋나지 않는 방향으로 이루어져 기금자산 운용이 공공성을 가지고 이루어지도록 하는 것으로 설명할 수 있다.

특히, 기금자산 운용에서 공공성 측면은 기금 보유주식에 대한 의결권 행사가 일반 자산 관리주체의 의결권 행사와 구별되는 영역이다. 앞서 살펴본 국민연금의 의결권 행사지침에 나타난 기금이익 중 공공성 측면은 현재의 의결권 행사지침에 나타난 기금의 이익 중 주로 기업의 지배구조 개선과 관련되어 있다. 여기에는 사외이사 비중, 사외이사의 임기, 이사회 의장과 CEO의 분리 등의 내용이 포함되어 있다.

[표 130] 국민연금기금 의결권 행사 세부지침 중 사외이사 관련 내용 사례

- o 사외이사의 비중 : 사외이사의 비중을 높이는 안에 찬성하고 정당한 사유 없이 낮추는 안에 반대한다.
- o 사외이사의 임기 : 정당한 사유 없이 사외이사의 임기를 단축하거나 연장하는 안에 반대한다.
- o 이사회 의장과 CEO의 분리 : ① 이사회 의장과 최고경영자(CEO)의 직책을 분리하는 안에 찬성하고, 분리되어 있는 경우 정당한 사유 없이 이를 합치는 안에 반대한다.

자료: 국민연금기금의 「의결권 행사지침(2011. 2.)」의 내용을 국회예산정책처에서 재정리.

### 기금의 주식투자 및 보유주식 의결권 행사에 대한 국회 논의

기금의 주식투자 허용과 이를 통한 기금의 의결권 행사와 관련하여 구 「기금관리기본법」 제3조제3항<sup>3)</sup>을 삭제하는 법률 개정안(2005. 1. 27.)에 대해 당시 국회 기획재정위원회의 검토 및 심사 보고서에서는 기금의 주식투자에 대한 국회의 의견을 긍정적 입장과 소극적 입장으로 구분하여 정리하였다.

기금의 주식 투자 허용에 대한 소극적 입장은 기금의 주식투자로 기금의 안정적 운용이 저해될 수 있다는 것과 정부가 증시 부양을 위해 연기금을 활용할 가능성이 있다는 것, 그리고 연기금이 대주주로서 의결권을 행사하여 민간 기업의 경영권에 정부가 간섭할 수 있다는 것이었다.

반면, 긍정적 입장은 개별 기금에게 기금운용의 자율적인 선택권을 줄 수 있다는 것과 다양한 자산에 대한 기금의 분산투자로 수익률을 높일 수 있다는 것, 그리고 기금이 기관투자자로서 자본시장의 안정적 성장과 기업경영의 투명성을 높일 수 있다는 것이었다.

- 
- 3) 구 「기금관리기본법」 제3조(기금관리·운용의 원칙) ③ 기금관리주체는 당해 기금으로 주식과 부동산을 매입할 수 없다. 다만, 당해 기금의 설치목적과 공익에 위배되지 아니하는 범위안에서 기금운용계획에 반영된 경우에는 그러하지 아니하다. <2005. 1. 27. 삭제>
  - 4) 「기금관리법」의 주식투자 원칙금지 조항이 삭제되어도 개별 「기금법」에서 주식투자를 금지한 14개 기금은 여전히 주식투자가 불가능하다.



[표 131] 기금의 주식 투자 허용 여부에 대한 국회 논의사항(2005년 법률 개정 당시)

소극적 입장	긍정적 입장
<p>① 국민의 부담으로 조성되는 공적연금의 경우 기금의 안정적 운용이 특히 중요함에도 불구하고 투자 위험이 큰 주식에 대한 투자로 자칫 기금이 부실해질 우려가 있고, ② 연기금의 주식투자가 허용될 경우 정부가 증시부양을 위해 연기금을 활용할 가능성이 있으며, ③ 주식투자의 확대에 따라 연기금이 대주주로서 의결권을 행사하는 과정에서 민간 기업의 경영권에 정부가 직접적으로 개입할 수가 있음</p>	<p>① 개정안은 주식시장을 부양하기 위하여 기금의 주식투자를 전면적으로 허용하는 것이 아니라) 확실적이고 일률적인 규제를 철폐하여 개별기금에게 기금 운용의 자율적인 선택권을 부여하기 위한 것이며, ② 현재의 저금리 기조하에서 주식을 포함한 다양한 자산에 대한 분산투자를 통해 위험은 줄이면서도 적절한 수익률을 확보할 수 있고, ③ 자본시장에서 연기금이 기관투자자로서 적절한 역할을 할 경우에, 자본시장의 안정적 성장과 기업경영의 투명성을 제고할 수 있음</p>

자료: 국회 기획재정위원회, 「정부제출(2004. 6. 3) 기금관리기본법 개정법률안 검토 및 심사보고」 2004. 7. 내용을 국회예산정책처에서 재정리.

구 「기금관리기본법」 개정 당시 국회에서 논의된 이러한 내용은 기금 보유 주식의 의결권 행사에 대한 기대와 우려를 보여주고 있다. 우려 측면에서는 기업 경영활동에 대한 정부의 간섭이, 기대 측면에서는 자본시장의 안정적 성장과 기업경영의 투명성 제고가 각각 논의되었다.

## 나. 기금관리주체의 의결권 행사 기준

### 기금운용에 있어 신의성실 원칙의 특수성

「국가재정법」은 기금관리주체가 의결권을 기금이익을 고려하여 신의성실의 원칙에 따라 행사해야 한다고 명시하고 있다. 의결권 행사에 있어서 신의성실의 원칙은 기금관리의 위탁을 맡은 기금관리주체가 기금을 위탁한 국민의 신뢰와 기대에 반하지 않는 방향으로 의결권을 행사해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 기금관리주체는 기금자산의 관리 및 운용 측면에서 위탁받은 권리를 남용하지 않는 방향으로 의결권을 행사해야 한다.

명목적으로는 기금 보유 주식의 소유권은 기금관리주체에게 있지만 기금관리주체는 법률이 그 소유권에 따른 권리를 위임한 관리인에 해당한다. 기금의 공적 특성을 고려할 때 기금자산의 궁극적인 소유권은 국민에게 있다고 할 수 있다. 그 결과, 기금관리주체가 기금 보유 주식에 따른 의결권을 행사할 경우 무엇보다 국민에 대한 신의·성실의 원칙에 입각하여 의결권을 행사하는 것이 필요하다.

### 의결권 행사지침에 따른 의결권 행사

기금관리주체는 보유 주식에 대한 의결권을 행사하는데 있어서 기금의 이익을 위해 신의성실의 원칙을 따라야 한다. 이는 기금관리주체가 주어진 권리를 남용하지 않고 의결권을 행사해야 한다는 것을 의미한다. 이에 각 기금관리주체는 의결권 행사를 위해 사전에 의결권 행사지침을 제정하고, 이에 따라 의결권을 행사하고 있다.

이와 관련 「국민연금기금 의결권 행사지침(2011. 2.)」에서는 의결권의 행사방법 및 절차를 구체적으로 명시하고 있다. 국민연금기금 보유 주식의 의결권은 국민연금공단이 기금운용본부에 설치한 투자위원회의 심의 및 의결을 통해 행사된다. 그리고 동 투자위원회에서 판단하기 어려운 안건의 경우 국민연금기금운용위원회에 결정을 요청하거나, 외부 의결권 전문기관의 자문을 받을 수 있도록 하고 있다.

투자위원회는 사전에 제정된 의결권 행사지침에 따라 각 사항에 대해 의결권을 행사한다. 국민연금기금의 의결권 행사지침에 제시된 국내주식 의결권 행사 세부기준에 따르면 예컨대 사외이사의 비중과 관련한 안건에서는 사외 이사의 비중을 높이는 안에는 찬성하고 정당한 사유없이 낮추는 안에는 반대하도록 하고 있다. 이와 같이 의결권 행사 내용을 유형화하고 각 유형별로 의결권 행사 방향을 정하는 방식으로 의결권 행사가 이루어지고 있다. 이는 앞서 언급한 신의·성실의 원칙에 입각하여 기금관리주체가 주어진 권리의 남용 없이 성실한 대리인으로서 의결권을 행사하도록 하는 제도적 장치로 설명할 수 있다.

## 다. 의결권 행사결과의 공시

「국가재정법」 제64조에서는 기금관리주체가 의결권을 행사한 이후 그 결과를 공시하도록 하고 있다. 의결권 행사 결과의 공시는 기금자산 운용이 투명한 방향으로 이루어지도록 하기 위한 장치에 해당한다.

### 국민연금기금의 의결권 행사 결과 공시 사례

이와 관련, 국민연금기금의 의결권 행사지침에서는 기금 보유 상장주식에 대한 의결권 행사내역을 주주총회 후 14일 이내에 공시하도록 규정하고 있다. 또한, 의결권 행사결과는 안건별 의결권 행사내용을 찬성 및 반대로 구분하여 공시된다.

예컨대, 2011년 1월 중 국민연금기금이 1차로 공시한 의결권 행사 내용을 살펴 보면 6개 법인의 주주총회에서 의결권을 행사하였으며, 이중 반대의견을 행사한 것은 전체 안건 중 2개였다. 2개 안건에 대한 반대사유는 적정배당 미실시로 인한 재무제표 승인 반대, 감사의 장기재임에 따른 감사선임 반대였다.<sup>5)</sup>

5) 국민연금 의결권행사결과 공시내용(2011. 1, 1차 공시자료), 국민연금관리공단 홈페이지.

## 제65조 다른 법률과의 관계

제65조(다른 법률과의 관계) 기금운용계획안의 작성 및 제출 등에 관하여는 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 제66조부터 제68조까지, 제68조의2, 제69조부터 제72조까지의 규정을 적용한다. 다만, 기금신설로 인하여 연도 중 기금운용계획안을 수립할 때에는 제66조제5항, 제68조제1항 전단의 규정 중 제출시기에 관한 사항은 적용하지 아니한다. <개정 2008. 12. 31, 2010. 5. 17>

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제65조에서는 기금운용계획안의 작성 및 제출과 관련하여 다른 법률이 있더라도 「국가재정법」이 우선적으로 적용된다는 것을 명시하고 있다. 이는 「국가재정법」이 기금운용계획안의 수립절차, 각 기금의 사업목표, 자산취득 등 운용 총칙, 수입 및 지출계획 등 자산운용계획 수립 측면에서 각 기금의 설치근거가 되고 있는 개별 법률이 이와 달리 규정하고 있는 경우에도 「국가재정법」이 우선적용 됨을 명시하여 법 적용에 혼선을 방지하고 동 법 제정의 취지를 살리기 위한 것이다.

「국가재정법」 제65조는 2008년 12월 31일 일부개정을 통해 본문 중 “기금운용 계획안과 기금결산”을 “기금운용계획안의 작성 및 제출”로, “제66조 내지 제73조의 규정을”을 “제66조부터 제72조까지를”로 개정하고, 같은 조 단서 중 “이를 적용하지”를 “적용하지”로 변경하였다.

법률 개정을 통해 제65조의 해당 범위에서 제외된 「국가재정법」 제73조는 기금 결산 관련 사항이다. 「국가회계법」에서 국가회계 및 결산에 관한 일반적인 사항을 규정하기로 함에 따라 기금운용계획안의 작성 및 제출 등에 관한 내용에서 제73조의 규정을 우선 적용한다는 내용이 제72조까지로 변경되었다. 이는 「국가회계법」에서 국가회계 및 기금결산에 관한 일반적인 사항을 규정하기로 함에 따라 이 법에서 정하고 있던 결산보고서의 작성에 관한 내용 등은 「국가회계법」에서 규정하고 결산 보고서의 제출 절차에 관한 내용 등은 「국가재정법」에서 규정하는 방향으로 개정된 것이다.<sup>1)</sup>

1) 국회 기획재정위원회, 「정부제출(2008. 1. 17.) 국가재정법 일부개정법률안 검토보고」, 2008. 11.

그 결과 제65조에서 기금결산 관련부분이 삭제되고 기금운용계획안의 작성 및 제출 관련 사항은 「국가재정법」 제66조부터 제72조까지의 사항이 우선적용 됨을 명시하였다.

또한, 「국가재정법」 제68조제2항(성인지 기금운용계획의 작성)의 신설됨에 따라 동조 제2항의 성인지 기금운용계획서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜 분석 등을 포함하여야 한다는 내용이 포함되었다. 이에 기금운용계획안에 이러한 내용이 반영되도록 2010년 5월 17일 「국가재정법」 제65조가 개정되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p><b>제65조(다른 법률과의 관계)</b> 기금운용계획안과 기금결산 등에 관하여는 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 <u>제66조 내지 제73조의</u> 규정을 적용한다. 다만, 기금신설로 인하여 연도 중 기금운용계획안을 수립할 때에는 제66조제5항, 제68조제1항 전단의 규정 중 제출 시기에 관한 사항은 이를 적용하지 아니한다.</p>	<p><b>제65조(다른 법률과의 관계)</b> 기금운용계획안의 작성 및 제출 등에 관하여는 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 <u>제66조부터 제72조까지의</u> 규정을 적용한다. 다만, 기금신설로 인하여 연도 중 기금운용계획안을 수립할 때에는 제66조제5항, 제68조제1항 전단의 규정 중 제출 시기에 관한 사항은 적용하지 아니한다.</p>	<p><b>제65조(다른 법률과의 관계)</b> 기금운용계획안의 작성 및 제출 등에 관하여는 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 <u>제66조부터 제68조까지, 제68조의 2, 제69조부터 제72조까지의</u> 규정을 적용한다. 다만, 기금신설로 인하여 연도 중 기금운용계획안을 수립할 때에는 제66조제5항, 제68조제1항 전단의 규정 중 제출 시기에 관한 사항은 적용하지 아니한다.</p>

## 2. 조문해설

기금운용계획안의 작성 및 제출에 대한 사항은 다른 법률에 불구하고 「국가재정법」이 우선적으로 적용된다. 여기에는 「국가재정법」 제66조(기금운용계획안의 수립), 제67조(기금운용계획안의 내용), 제68조(기금운용계획안의 국회제출 등), 제69조(증액 동의), 제70조(기금운용계획의 변경), 제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류), 제72조(지출사업의 이월)에 해당하는 내용이 포함된다. 하지만 기금결산은 「국가회계법」에 따라 결산을 수행하도록 하고 있다.

제66조(기금운용계획안의 수립) ① 기금관리주체는 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 기획재정부장관은 자문회의의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 매년 4월 30일까지 기금관리주체에게 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

③ 기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 기금운용계획 수립을 연계하기 위하여 제2항의 규정에 따른 기금운용계획안 작성지침에 기금별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

④ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 기금관리주체에게 통보한 기금운용계획안 작성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

⑤ 기금관리주체는 제2항의 규정에 따른 기금운용계획안 작성지침에 따라 다음 연도의 기금운용계획안을 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

⑥ 기획재정부장관은 제5항의 규정에 따라 제출된 기금운용계획안에 대하여 기금관리주체와 협의·조정하여 기금운용계획안을 마련한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. <개정 2008. 2. 29>

⑦ 기획재정부장관은 제6항의 규정에 따라 기금운용계획안을 조정함에 있어 과도한 여유재원이 운용되고 있는 기금(구조적인 요인을 지닌 연금성 기금을 제외한다)에 대하여는 예산상의 지원을 중단하거나 당해 기금수입의 원천이 되는 부담금 등의 감소를 위한 조치를 취할 것을 기금관리주체에게 요구할 수 있다. 이 경우 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 그 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다. <개정 2008. 2. 29>

⑧ 제1항·제5항 및 제6항에 규정된 기금관리주체 중 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 각각 동항에 규정된 제출·협의 등에 있어 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

## 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제66조에서는 기금운용계획안의 수립 및 심의와 국회 제출 절차를 규정하고 있으며, 기금관리주체로 하여금 중기사업계획서를 기획재정부 장관에게 제출하도록 하고 있다. 「국가재정법」에서 기금운용계획안 수립 및 심의, 국회 제출에 대한 절차를 규정하고 있는 것은 예산과 함께 국가재정의 중요한 축을 이루고 있는 기금의 수입 및 지출계획 등을 담고 있는 기금운용계획안을 법률이 정한 절차에 따라 수립되고 전체 국가재정운용의 틀 속에서 기금이 운용될 수 있도록 하기 위한 것이다.

기금운용계획안의 수립 및 심의와 국회 제출절차를 「국가재정법」에 규정한 것은 정부의 예산안에 해당하는 기금운용계획안이 기획재정부가 마련한 기금운용계획안 작성지침에 따라 수립되도록 하여 국가 전체 재정운용의 틀 속에서 각 기금관리주체가 기금별 운용계획안을 작성토록 하기 위한 것이다. 또한, 기금관리주체에게 통보하는 기금운용계획안 작성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고토록 한 것은 국회의 기금 심의에 필요한 자료를 충분히 제공하고, 기금운용계획 수립 초기 단계에서부터 국회의 의견을 반영하기 위한 제도로 설명할 수 있다.

「헌법」 제89조는 기타 재정에 관한 중요사항에 대하여 국무회의의 심의를 거치도록 하고 있다. 예산안의 경우 「헌법」에서 명시적으로 국무회의 심의를 거치도록 하고 있으나, 기금의 경우 기타 재정에 관한 중요사항에 포함하여 국무회의 심의를 거치도록 이 법에서 명시하고 있다. 이에 따라 기획재정부장관이 각 기금관리주체가 제출한 기금운용계획안에 대해 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하고 있다.

\* 「헌법」 제89조 다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획 및 국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항

이와 함께 「국가재정법」에서는 기획재정부장관이 기금운용계획안을 조정함에 있어 기금이 과도한 여유재원을 가지고 있을 경우 예산 지원을 중단하거나 부담금을 감소 조치를 요구할 수 있도록 하고 있어 전체 국가재정운용의 측면에서 효율적



인 기금운용이 이루어지도록 하고 있다.

「국가재정법」 제66조 기금운용계획의 수립은 2008년 8월 29일 개정되어 제2항에서 기획재정부장관이 기금운용계획안의 수립 과정에서 기금정책심의회 심의를 받도록 한 것에서 재정정책자문회의(이하 ‘자문회의’)의 자문을 받도록 하는 내용으로 개정되었다. 이는 정부의 정부위원회 정비계획에 따라 예산성과금심사위원회와 기금정책심의회를 자문회의로 기능을 통합하여 수행하도록 한 결과에 따른 것이다.<sup>1)</sup>

이외에 동 조항은 2008년 2월 29일 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경되었다.

## 2. 조문해설

### 가. 기금운용계획안의 수립 절차

「국가재정법」에서는 기금관리주체가 기획재정부로부터 통보받은 「기금운용계획안 작성지침」에 따라 각 기금별 기금운용계획안을 작성토록 하고 있다. 기금운용계획안의 구체적인 수립 절차는 다음 [표 130]과 같다.

먼저 기금관리주체는 다음 연도 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규 사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출해야 한다.

기획재정부장관은 자문회의의 자문과 국무회의 심의를 거쳐 대통령 승인을 얻은 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 매년 4월 30일까지 기금관리주체에게 통보해야 한다. 기금관리주체는 기금운용계획안 작성지침에 따라 다음 연도의 기금운용계획안을 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출해야 한다. 이렇게 제출된 기금관리주체의 기금운용계획안은 기획재정부와의 협의 및 조정 과정, 대통령 중간보고, 당정협의, 재정정책자문회의 등을 거쳐 최종안이 마련된 후 국무회의 심의와 대통령의 승인을 얻어 국회에 제출된다. 또한, 기획재정부장관은 기금관리주체가 제출한 기금운용계획안에 대해 기금관리주체와 협의 및 조정하는 과정

1) 국회 기획재정위원회, 「정부제출(2008. 11. 17.) 국가재정법 일부개정법률안 검토보고」, 2008. 11.

에서 기금이 과도한 여유재원을 보유하고 있을 경우 예산상의 지원을 중단하거나, 기금의 수입원천이 되는 부담금의 감소 등의 조치를 기금관리주체에게 요구할 수 있다.

[표 132] 기금운용계획안 수립 절차

기금운용계획안 수립 절차	
전년 12월	기획재정부가 각 부처에 국가재정운용계획 수립 지침 통보
1월	신규사업 및 주요 계속사업에 대한 기금별 중기사업계획서 제출(1월 31일)
4월	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="flex: 1;"> <p>기획재정부가 각 기금관리주체에게 기금운용계획안 작성 지침 통보(지출한도 포함, 4월 30일)</p> </div> <div style="flex: 1; text-align: center;"> <p>← 기금운용계획안 작성지침은 기획재정부장관이 자문회의 자문 및 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 통보</p> <p>↓</p> </div> </div>
5월	기금운용계획안 작성지침 국회예산결산특별위원회 보고
6월	기금관리주체별 기금운용계획안 작성·제출(6월30일)
7월	각 기금관리주체와 기획재정부 기금운용계획안에 대해 협의·보완 (과도한 여유재원 운용 기금에 대한 예산지원 중단 또는 기금수입원천 부담금 감소 조치 요구 가능)
8월	
9월	기금운용계획안 국무회의 심의·대통령 승인(9월말)
10월	국회제출(10월 2일)
11월	국회 심의 및 확정 - 상임위원회 예비심사, 예결위원회 종합심사, 본회의 심의·확정
12월	

자료 : 국회예산정책처.

## 나. 기금운용계획안 작성지침의 국회 보고

기획재정부장관은 「국가재정법」 제66조제4항의 규정에 따라 각 기금관리주체에게 통보한 「기금운용계획안 작성지침」을 국회예산결산특별위원회에 보고하여야 한다. 「국가재정법」에서 국회예산결산특별위원회에 대한 「기금운용계획안 작성지침」 보고 절차를 법률로 명시한 것으로, 국회가 기금을 포함한 예산 편성단계에서부터 적극적으로 기금운용계획안 수립에 관여하고, 이를 통해 국회의 기금 심사 기능을 강화하기 위한 제도적 장치로 설명할 수 있다.

## 다. 기금의 과도한 여유재원 조정

### 여유재원의 개념

기금은 특정한 목적을 위해 법률로써 설치되는 특정한 자금으로 예산과 다른 회계연도에 조달된 재원을 모두 지출하지 않아도 되기에 여유재원이 발생하게 된다. 여유재원은 기금의 여유자금인 발생하는 수입원천 내지 항목으로 설명할 수 있으며, 여유자금은 기금의 설치목적 달성을 위한 사업비지출 및 기금운영 등을 위한 지출을 제외하고 남는 자산에 해당한다.

여유재원은 기금의 수입이 지출보다 많은 경우에 발생한다. 기금의 수입 실적 이 계획을 초과하거나, 지출부문에서 계획 대비 적은 금액이 집행·지출되었을 때 발생할 수 있다. 기금이 과도한 여유재원을 보유하고 있다는 것은 출연금이나 부담금을 통해 조달되는 기금자산이 기금의 사업목적 달성에 필요한 규모보다 많게 존재한다는 것을 의미한다. 따라서 기금이 과도한 여유재원을 보유하고 있을 경우 전체 국가 재정의 효율성을 높이기 위해 출연금이나 부담금을 통해 조달되는 기금자산을 조정하는 것이 필요하다. 이에 「국가재정법」 제66조제7항에서는 기획재정부장관이 기금운용계획안을 조정함에 있어 과도한 여유재원이 운용되고 있는 기금에 대해서는 예산상의 지원을 중단하거나 당해 기금수입의 원천이 되는 부담금 등의 감소를 위한 조치를 취할 것을 기금관리주체에게 요구할 수 있도록 하고 있다.

이외에도 기획재정부장관은 제13조에 따라 당해 여유재원의 상당부분을 타 체계 또는 기금의 수입재원이 될 수 있도록 조치할 수 있다.

## 기금유형별 과도한 여유재원의 차이

기금의 여유재원은 기금의 유형에 따라 다른 의미를 가지고 있다. 기금은 성격에 따라 사회보장성 기금, 사업성 기금, 금융성 기금, 계정성 기금으로 구분할 수 있다.<sup>2)</sup> 이중 사회보장성 기금은 미래의 지불의무를 준수하기 위해 여유재원을 최대한 확충하는 것이 필요하다. 따라서 동 기금에서 여유재원의 확충은 그 자체로서 사업 목적 달성을 위한 사업에 해당한다. 이에 「국가재정법」 제13조제1항에서는 구조적인 요인을 지닌 연금성기금은 과도한 여유재원에 따른 조정 대상에서 제외하고 있다.

기금유형별 여유재원을 통해 확보한 여유자금 현황이 [표 131]에 정리되어 있다. 2010년 결산 기준 63개 기금별 여유자금 현황을 기금유형별로 비교한 결과, 기금의 자산총계 중 여유자금의 비율은 2010년 기준 평균 43.0%였으나, 사회보험성 기금은 96.2%, 금융성 기금은 45.2%, 사업성 기금은 16.7%, 계정성 기금은 5.4%로 기금유형에 따라 큰 차이를 보이고 있다.

---

2) 사회보험성 기금은 사회보장적 성격을 가지는 기금으로 공무원연금기금 등이 해당되며, 계정성 기금은 자금을 모아 사업집행주체에게 전달하는 역할을 수행하는 기금으로 공공자금관리기금 등이 있다. 금융성 기금은 보증, 보험 등 금융역할을 수행하는 기금으로 구조조정기금 등이 있으며, 사업성 기금은 특정 목적사업을 수행하는데 필요한 자금을 관리 및 운영하기 위한 기금으로 원자력연구개발기금 등이 있다(국회예산정책처, 「2010회계연도 결산총괄」, 2011. 7.).

[표 133] 기금유형별 여유자금 비중

(단위: 억원, %)

		여유자금	사업자산	자산총계	여유자금비율
사업성 기금	2009	181,844	1,136,463	1,318,307	13.8
	2010	232,377	1,159,107	1,391,484	16.7
금융성 기금	2009	165,386	239,883	405,269	40.8
	2010	201,565	244,496	446,061	45.2
사회보험성 기금	2009	3,065,874	132,206	3,198,080	95.9
	2010	3,509,549	138,634	3,648,184	96.2
계정성 기금	2009	189,820	3,617,317	3,807,137	5.0
	2010	226,889	3,993,491	4,220,380	5.4
총계	2009	3,602,924	5,125,869	8,728,794	41.3
	2010	4,170,380	5,535,728	9,706,108	43.0

주 1. 사업성 기금 : 2009년 및 2010년 각 41개 기금을 합한 금액.

주 2. 금융성 기금 : 2009년 및 2010년 각 11개 기금을 합한 금액.

주 3. 사회보험성 기금 : 2009년 및 2010년 각 6개 기금을 합한 금액.

주 4. 계정성 기금 : 2009년 및 2010년 각 5개 기금을 합한 금액.

자료 : 국회예산정책처, 「2010회계연도 결산 중점 분석 I」, 2011.

기금유형별로 여유자금의 평균 비중이 다르다는 것은 과도한 여유자금에 대한 해석에서 절대적인 기준 보다는 기금유형별 및 기금별 특성에 적합한 해석이 필요하다는 것을 보여준다. 그리고 기금유형 중 사업성 기금의 경우 법률에 정한 특별한 목적을 달성하는데 필요한 사업을 관리 및 운영하기 위한 사업으로서 여유자금이 발생하는 것은 사업계획에 비해 사업의 집행이 부진하거나, 계획보다 많은 수입이 발생하는 경우에 해당할 수 있다. 기금은 특정한 목적을 위해 법률로써 설치된 공적자금으로서 기금의 목적을 달성할 수 있는데 필요한 규모에서 효율적으로 운용되는 것이 필요하다. 따라서 기금의 특성을 고려할 때 기금이 사업운영에 필요한 자원보다 많은 여유자원을 가지고 있을 경우 기금의 수입원천을 감축하거나 예산상 지원을 중단하는 등의 조치가 필요하다.

## 과도한 여유재원의 처리

기금의 과도한 여유재원에 대한 처리는 수입원천을 제한하거나, 예산상 지원을 중단하는 것과 같이 향후 발생할 여유재원을 억제하는 것과 함께 현재의 여유재원에 대한 처리로 이어질 수 있다. 현재의 여유재원 운용은 공공자금관리기금으로 예탁하는 방식으로 이루어지기도 한다. 공공자금관리기금은 정부가 재정용자 등 공공목적에 필요한 자금을 확보·공급하고, 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위하여 설치한 기금이다. 공공자금관리기금에 대한 예탁은 기금이 보유한 여유자금을 운용하는 방법 중 하나로 당장 사업에 이용되지 못할 여유자금을 공공자금관리기금에 대여하고, 이후 재원이 필요한 시기에 공공자금관리기금으로부터 자금을 회수하는 방식으로 자금이 운용된다.

기금관리주체는 공공자금관리기금에 여유자금을 예탁하여 이자 수익을 받을 수 있고, 공공자금관리기금은 예탁한 금액을 재원으로 활용하게 되어 국채 발행 규모를 줄이는 효과를 가질 수 있다. 하지만 기금의 여유재원을 공공자금관리기금에 예탁하는 것은 여유재원을 운용하는 다양한 방법 중 하나이며, 기금관리주체는 기금 자산 운용의 원칙인 수익성·안정성·유동성·공공성 등을 고려하여 여유재원 운용 방식을 선택하게 된다.

## 라. 지출한도의 통보

「국가재정법」에서는 국가재정운용계획과 기금운용을 연계하기 위해 「기금운용계획안 작성지침」에 기금별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있도록 하고 있다. 지출한도 통보는 총액예산배분 자율편성제도의 취지에 따라 기금운용의 경우에도 중장기적인 시각에서의 재원배분, 과다요구·대폭삭감 관행의 최소화, 우선순위에 입각한 재원배분, 주요사업의 안정적 추진, 자율성 및 책임성을 구현하기 위한 등의 목적을 가지고 있다.<sup>3)</sup>

3) 국회 기획재정위원회, 「임도성 의원 대표발의(2009. 3. 6.) 「국가재정법」 일부개정법률안에 대한 검토보고」, 2009. 4.

현재 정부는 「기금운용계획안 작성지침」을 국회 예산결산특별위원회에 보고할 때 기금별 지출한도를 제외하고 있다.<sup>4)</sup> 이에 2010년에는 지출한도가 포함된 기금운용계획안 작성지침을 국회에 보고토록 하는 「국가재정법」 개정안이 발의되었으며, 2012년 3월 현재 국회 기획재정위원회에 계류 중에 있다.<sup>5)</sup> 동 법률 개정안에 대해 정부는 “(기금별 지출한도를 일반에 공개하는 것이) 정부 내 합의도출을 어렵게 하고 이익집단이나 언론으로부터의 압력으로 인해 예산편성과정에서의 어려움이 가중될 수 있다는 점과 캐나다·스웨덴·네덜란드 등의 다른 나라들도 지출한도를 비공개로 하고 있다는 점 등을 이유로 반대 입장”이라는 의견을 제시하였다.<sup>6)7)</sup>

#### 마. 기금의 중기사업계획서 수립

「국가재정법」 제66조제1항에서는 기금관리주체로 하여금 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대해 중기사업계획서를 작성하여 제출하도록 하고 있다. 이렇게 제출된 기금사업에 대한 중기사업계획서는 국가재정운용계획 수립과 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성을 위한 지출한도 설정의 기초 자료로 활용된다.<sup>8)</sup>

기금사업에 대한 중기사업계획서는 직전 연도 국회에서 통과된 최종 예산 및 기금을 기준으로 작성된다. 예산의 경우 「국가재정법」 제28조의 중기사업계획서의 제출에서 신규 및 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 제출하도록 하고 있으나, 기금은 「국가재정법」 제66조제1항에 동 내용을 명시하고 있다.

4) 「기금운용계획안 작성지침」은 실무적으로는 정부의 예산안 편성지침과 함께 「회계연도별 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침」으로 국회에 보고되고 있다.

5) 임두성 의원 대표 발의 「국가재정법」 일부개정법률안(2009. 3. 6.)

6) 국회 기획재정위원회, 「임두성 의원 대표발의(2009. 3. 6.) 「국가재정법」 일부개정법률안에 대한 검토보고」, 2009. 4.; 국회 기획재정위원회, 「이주영 의원 대표발의(2010. 6. 8.) 「국가재정법」 일부개정법률안에 대한 검토보고」, 2010. 11.

7) 보다 자세한 사항은 「국가재정법」 제30조(예산안 편성지침의 국회 보고) 내용을 참조.

8) 기획재정부, 「국가재정운용계획 수립 지침」, 2011. 12. 30.

## 기금의 중기사업계획과 국가재정운용계획의 연계

기금별로 기금사업의 중기사업계획서를 작성토록 하는 것은 국가재정운용계획과 연계하여 주요 사업에 대한 재정소요를 예측하고, 이를 통해 국가재정운용계획의 실효성을 높이려는 것으로 설명할 수 있다. 5회계연도 이상에 대해 중기사업계획서를 작성한 것은 중장기적인 시각에서 재정의 건정성 및 투명성을 높이려는 취지이다. 중기사업계획서의 작성 및 제출은 중장기적인 시각에서 기금을 운용하고 기금 관련 재원을 배분하며 국가의 중장기적인 재정부담과 재정위험요인을 사전에 예측하기 위한 장치로서 의미를 갖는다.

또한, 「국가재정법 시행령」 제31조제1항에 규정된 11개 기금의 경우 중장기 기금재정관리계획을 함께 작성하고 국가재정운용계획의 첨부서류로 국회에 제출한다. 기금별 중기사업계획서는 각 기금의 지출한도, 기금이 포함된 국가재정운용계획의 수립을 위한 기초 자료인 반면, 기금재정관리계획은 주요 기금의 중장기적인 관리목적에서 재정수지, 부채증감, 기존 중장기 기금재정관리계획의 변동사항 등에 대해 작성된다.<sup>9)</sup>

\* 「국가재정법 시행령」 제31조(중장기 기금재정관리계획의 수립대상 및 절차 등) ①  
법 제73조의3제1항 전단에서 “대통령령으로 정하는 기금의 관리주체”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기금의 관리주체(이하 이 조에서 “중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금관리주체”라 한다)를 말한다.

1. 「고용보험법」에 따른 고용보험기금
2. 「공무원연금법」에 따른 공무원연금기금
3. 「국민연금법」에 따른 국민연금기금
4. 「군인연금법」에 따른 군인연금기금
5. 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따른 구조조정기금
6. 「사립학교교직원 연금법」에 따른 사립학교교직원 연금기금
7. 「산업재해보상보험법」에 따른 산업재해보상보험및예방기금
8. 「무역보험법」에 따른 무역보험기금
9. 「예금자보호법」에 따른 예금보험기금채권상환기금
10. 「주택법」에 따른 국민주택기금
11. 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금

9) 기금재정관리계획 관련 세부 내용은 「국가재정법」 제72조에서 구체적으로 다루고 있다.



### 국가재정운용계획에 반영되지 않는 기금

하지만 모든 기금의 중기사업계획이 국가재정운용계획에 반영되는 것은 아니다. 현재 국가재정운용계획 수립 과정에서는 [표 132]와 같이 기술신용보증기금 등 11개 기금의 중기사업계획서 내용을 국가재정운용계획에 반영하지 않고 있다. 11개 기금 중 계정성 기금인 외국환평형기금을 제외한 나머지 10개 기금은 금융성 기금에 해당한다. 금융성 기금의 중기사업계획이 국가재정운용계획에 포함되지 않는 것은 국가재정운용계획이 통합재정을 기본으로 작성되기 때문이다. 2012년 3월 현재 정부는 통합재정에서 금융활동을 수행하는 금융성 기금과 외환안정을 위한 외국환평형기금이 제외되기 때문에, 국가재정운용계획의 수립에서도 동 기금의 중기사업계획을 반영하지 않고 있다.<sup>10)</sup>

[표 134] 국가재정운용계획에 포함된 기금 범위

국가재정운용계획에 포함되지 않은 기금(11개)	국가재정운용계획에 포함된 기금의 범위(54개)
기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금, 무역보험기금, 산업기반신용보증기금, 부실채권정리기금, 구조조정기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 외국환평형기금	범죄피해자보호기금, 보훈기금, 순국선열애국지사사업기금, 공적자금상환기금, 공공자금관리기금, 대외경제협력기금, 복권기금, 국유재산관리기금, 국제교류기금, 남북협력기금, 군인복지기금, 군인연금기금, 공무원연금기금, 과학기술진흥기금, 사립학교교직원연금기금, 사학진흥기금, 원자력연구개발기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 지역신문발전기금, 문화재보호기금, 방송통신발전기금, 농산물가격안정기금, 농어업재해재보험기금, 농지관리기금수산발전기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 양곡증권정리기금, 자유무역협정이행지원기금, 축산발전기금, 방사성폐기물관리기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 특정물질사용합리화기금, 중소기업창업및진흥기금, 국민건강증진기금, 국민연금기금, 응급의료기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 석면피해구제기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금, 고용보험기금, 근로복지진흥기금, 산업재해보상보험및예방기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 국민주택기금, 여성발전기금, 청소년육성기금

자료 : 국회예산정책처.

10) 통합재정의 범위에 대한 자세한 내용은 「국가재정법」 제1조(목적)을 참조.

## 제67조

## 기금운용계획안의 내용

제67조(기금운용계획안의 내용) ① 기금운용계획안은 운용총칙과 자금운용계획으로 구성된다.

② 운용총칙에는 기금의 사업목표, 자금의 조달과 운용(주식 및 부동산 취득 한도를 포함한다) 및 자산취득에 관한 총괄적 사항을 규정한다.

③ 자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 지출계획은 성질별 또는 사업별로 주요항목 및 세부항목으로 구분한다. 이 경우 주요항목의 단위는 장·관·항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 각각 구분한다.

④ 기금운용계획안의 작성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」에서는 기금운용계획안의 체계와 내용을 법률로 명문화하고 있다. 이는 기금운용계획안이 정부의 예산안과 동일하게 국회의 심의 및 의결대상이 되는 문서이기 때문이다. 따라서 기금운용계획안의 내용에 포함되어야 할 사항과 체계를 법률로 정하여 기금운용계획안에 대한 심의가 보다 효율적으로 이루어지도록 하기 위해 동 조항을 두게 되었다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 기금운용계획안의 구성

기금운용계획안은 기획재정부가 기금관리주체에게 통보한 기금운용계획안 작성지침에 따라 각 기금관리주체가 해당 기금의 운용계획을 작성한 계획서이다. 기금관리주체의 기금관리는 크게 사업운영과 자금운용으로 구분되며, 이에 따라 기금운용계획안도 운용총칙과 자금운용계획으로 구분되어 작성된다.

## 나. 기금운용총칙

「국가재정법」이 명시하고 있는 기금운용계획안의 운용총칙에는 기금의 사업목표, 자금의 조달과 운용(주식 및 부동산 취득한도 포함) 및 자산취득에 관한 총괄적 사항을 규정한다.

기금운용계획안의 실제 작성 내용을 살펴볼 경우<sup>1)</sup>, 운용총칙에는 크게 기금운용의 기본방향, 자금의 조달과 운용에 관한 주요내용, 자산에 관한 주요사항이 기술되어 있다. 기금운용의 기본방향에는 기금의 사업목표, 기금사업의 개요가 포함되어 있으며, 자금의 조달과 운용에 관한 주요 내용에는 자금조달 및 운용규모, 일시차입금, 주식 및 부동산 취득한도, 기타 자금조달 및 운용에 관한 주요사항이 기술되어 있다. 그리고 자산에 관한 주요사항에는 보유자산 규모의 변동내용이 포함되어 있다.

## 다. 자금운용계획

기금운용계획안에서 자금운용계획은 「국가재정법」에 따라 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 지출계획은 성질별 또는 사업별로 주요항목 및 세부항목으로 구분한다. 이 경우 주요항목의 단위는 장·관·항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 각각 구분한다.<sup>2)</sup>

\* 「국가재정법 시행령」 제28조(기금운용계획안의 작성) 법 제67조제4항에 따라 기금운용계획안은 다음 각 호의 방법으로 작성하여야 한다.

1. 자금운용계획 중 수입계획은 정부세입예산과 같이 관·항·목으로 구분하여 작성하고, 기금운용계획안에 첨부되는 기금조성계획은 정부세입예산의 목으로 구분하여 작성한다.
2. 자금운용계획 중 지출계획은 정부세출예산과 같이 장·관·항·세항·목으로 구분하여 작성하고, 당해 회계연도에 여유자금을 운용하는 경우에는 이를 별도의 항목으로 하며 그 운용대상을 세항으로 하여 작성한다.

1) 과학기술진흥기금의 2011년 기금운용계획안 작성 사례.

2) 기금운용계획안의 수입 및 지출계획에 대한 성질별 구분 방식은 「국가재정법」 제21조 세입세출예산의 구분 부분을 참고하기 바란다.

2011년도 기금운용계획안에 기술된 자금운용계획을 과학기술진흥기금을 사례로 살펴보면, 수입계획에서 관은 재산수입, 향은 정부출자수입 등으로 구성되며, 지출계획은 장(분야) 과학기술 관(부문) 과학기술연구지원 항(프로그램) 과학기술기반 조성 등과 같은 체계로 구성된다.

## 제68조

## 기금운용계획안의 국회제출 등

제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) ① 정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 한다.

② 기금관리주체는 기금운용계획이 확정된 때에는 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」에서는 기금운용계획안의 국회 제출을 법으로 명기하여 국회의 기금운용계획안에 대한 심사를 명문화하고, 기금운용계획안에 대한 국회의 심사 기한을 안정적으로 확보하도록 하고 있다. 또한 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금 한도액을 「국가재정법」 제20조의 예산총칙에 규정하도록 하여 국가 전체 재정운용의 관점에서 기금운용계획안을 심의토록 하였다.

동 조항은 2006년 10월 4일 제정된 이후, 2008년 2월 29일 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관이 기획재정부장관으로 변경되었으며, 그 외 변경된 내용은 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 기금운용계획안의 국회 제출 시일

「국가재정법」에서는 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 하고 있다. 「국가재정법」 제2조에서 회계연도 개시일을 매년 1월 1일로 규정하고 있기에 정부는 대통령의 승인을 얻은 예산안을 10월 2일까지 국회에 제출하여야 한다.

이와 관련, 정부의 예산안은 「헌법」 제54조제2항에 따라 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 규정되어 있다. 기금의 경우 비록 「헌법」에 제출 및 의결 규정이 명시되어 있지 않지만 예산안에 준하여 동 규정을 따르는 것으로 설명할 수 있다.

- \* 「헌법」 제54조 ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.
- \* 「국가재정법」 제2조(회계연도) 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

#### 나. 기금운용계획안에 대한 국회 심의 절차

기금운용계획안이 국회에 제출된 이후 심사 절차는 예산안에 준하여 이루어진다. 예산안 심사 절차는 「국가재정법」 제33조(예산안의 국회 제출)의 설명에 자세히 기술되어 있다.

#### 다. 국채발행 및 차입금 한도액의 예산총칙 규정 의무

「국가재정법」 제68조에서는 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 「국가재정법」 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하도록 하고 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 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)
  2. 「국고금관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액
  3. 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항
- ② 정부는 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위하여 필요한 경우에는 제1항제1호의 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있다. 이 경우 미리 국회에 이를 보고하여야 한다.

예산총칙은 세입세출예산, 계속비, 명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 사항을 규정하고 있다. 이러한 예산총칙에 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금 한도액을 예산총칙에 규정하도록 한 것은 국가 재정운용의 큰 틀에서 중앙관서의 장이 운용하는 기금운용계획을 살펴보기 위함이다.

따라서 기금운용에 따라 향후 발생할 수 있는 위험 등을 사전에 인지하고, 이를 통해 국가 전체 재정에 대한 심사가 보다 체계적인 틀 속에서 이루어지도록 하기 위해 기금운용계획의 국채발행 및 차입금 한도액을 예산총칙에 의무적으로 규정하게 하고 있다.

### 기금의 국채발행 및 차입금 한도액 예산총칙 규정 필요성

중앙관서의 장이 관리하는 기금의 국채발행 및 차입금 한도액을 예산총칙에 규정한 것은 1993년 구 「기금관리기본법」을 개정하여 이루어졌다. 당시 동 법률 개정안에 대한 국회 기획재정위원회의 검토보고서에서는 “기금의 국채 발행 및 차입도 결국 예산의 부담이 될 것이므로 예산총칙에 규정하는 것이 타당하다”는 의견을 제시하였다.<sup>1)</sup> 이는 기금을 통한 국채 발행이나 차입금이 향후 국가 채무의 형태로 국가 재정에 부담을 줄 것이라는 인식이 시작된 것으로 해석할 수 있다. 이에 국회의 심의 및 의결을 필요로 하는 예산총칙에 규정하여 궁극적으로 기금에 의해 발생하는 채무를 포함한 전체 국가채무에 대한 국회의 통제를 강화한 것으로 설명할 수 있다.

### 중앙관서의 장이 관리하는 기금만을 대상

하지만 「국가재정법」에서는 예산총칙에 규정해야 하는 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금 한도액을 중앙관서의 장이 관리하는 국가 기금으로 한정하고 있다. 이와 관련 「국가재정법」 제91조에서는 국가 채무의 관리 대상에서 재원의 조성 및 운용방식에 따라 실질적으로 국가 기금으로 보기 어려운 기금을 제외하도록 하고 있으며, 이를 구체적으로 정한 「국가재정법 시행령」 제43조에서는 중앙관서의 장이 관리 및 운용하지 않는 기금을 「국가재정법」에서의 국가채무 관리대상에

1) 국회 기획재정위원회, 「정부제출(1993. 10. 11.) 구 기금관리기본법 개정법률안에 대한 검토보고」, 1993. 12.

서 제외하도록 하고 있다.)

- \* 「국가재정법」 제91조(국가채무의 관리) 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 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
  2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
- \* 「국가재정법 시행령」 제43조(국가채무의 관리) ② 법 제91조제2항제1호에서 “대통령령이 정하는 회계 또는 기금”이라 함은 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금을 말한다.

---

2) 이에 대한 자세한 내용은 제91조(국가채무의 관리)를 참조.



## 제68조의2

## 성인지 기금운용계획서의 작성

제68조의2(성인지 기금운용계획서의 작성) ① 정부는 기금이 여성과 남성에게 미치는 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “성인지 기금운용계획서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 기금운용계획서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다.

③ 성인지 기금운용계획서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2010. 5. 17]

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제68조의2는 2010년 5월 17일 국가 재정의 중요한 축인 기금에도 성인지 영향 분석이 필요하다는 취지에 따라 신설되었다. 동 조항은 기금 운용이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 이를 기금운용계획안에 반영하기 위해 명문화된 것이다. 성인지 기금운용계획서는 2011회계연도 기금운용계획안부터 국회에 제출되고 있다.

2010년 5월 17일 동 조항이 신설된 이후 변경되지 않았다.

### 2. 조문해설

#### 가. 성인지 기금운용계획서의 개념

성인지 기금운용계획서의 작성은 기금운용이 여성과 남성에 미치는 영향을 분석하여 양성평등을 제고할 수 있도록 기금운용계획안을 수립하고 기금을 운용하도록 하기 위한 목적을 가지고 있다.

기금운용계획에 제시된 기금관리주체의 기금운용은 여성과 남성의 상황이나 차이를 고려하지 않고 이루어져 성불평등 사회를 유지시키거나, 불평등을 개선시키지 못하는 방향으로 이루어질 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 「국가재정법」에

서는 국가 재정의 중요한 축인 기금에 있어서도 성평등의 관점에서 기금운용계획안을 수립하고, 이에 따라 기금운용이 이루어질 수 있도록 성인지 기금운용계획서를 작성하도록 명시하고 있다.

## 나. 성인지 기금운용계획서의 주요 내용

성인지 기금운용계획안은 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여 작성되어야 한다. 성인지 기금운용계획안의 구체적인 작성 내용은 「국가재정법 시행령」 제28조의2에 구체적으로 명시되어 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제28조의2(성인지 기금운용계획서의 내용 및 작성기준 등) ①  
법 제68조의2에 따른 성인지 기금운용계획서(이하 “성인지 기금운용계획서”라 한다)에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.
1. 성인지 기금운용계획의 개요
  2. 성인지 기금운용계획의 규모
  3. 성인지 기금운용계획의 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석
  4. 제1호부터 제3호까지의 내용 외에 기획재정부장관이 정하는 사항
- ② 성인지 기금운용계획서는 기획재정부장관이 여성가족부장관과 협의하여 제시한 작성기준(성인지 기금운용계획서 작성 대상사업 선정기준을 포함한다) 및 방식 등에 따라 각 기금관리주체가 작성한다.

동 시행령에 명시된 성인지 기금운용계획서의 내용에는 기금관리주체별로 기금운용계획안에 성인지 기금운용계획의 개요, 성인지 기금운용계획의 규모, 성인지 기금운용계획의 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석 등이 포함되어야 한다.<sup>1)</sup>

---

1) 성인지 기금운용계획서 내용의 세부적인 사항은 「국가재정법」 제26조(성인지 예산서의 작성)를 참고하기 바란다.

## 제69조

## 증액동의

제69조(증액동의) 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

「헌법」 제57조에서 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산각항의 금액을 증가하거나 새비목을 설치할 수 없다”고 규정하고 있다. 이는 의회의 본래 기능이 국민의 부담을 덜어주는 데 있음을 반영하고 있는 것이다. 구 「기금관리기본법」은 기금운용계획이 정치적으로 남용되는 것을 방지할 목적으로 「헌법」 제57조 규정과 동일한 내용인 기금운용계획안 증액동의 규정을 두었고, 「국가재정법」에 통합되면서 증액동의 규정이 그대로 제정되었다.

2003년 12월 31일 구 「기금관리기본법」에서 증액동의 규정이 신설되었고, 이후 2006년 10월 4일 「국가재정법」에 제정된 이후 개정된 바 없다.

\* 「헌법」 제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산각항의 금액을 증가하거나 새비목을 설치할 수 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 주요항목 지출금액의 증액 또는 새로운 과목 설치

국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다. 반면에 주요항목 지출금액을 감액하거나 과목을 삭제하는 경우에는 정부의 동의를 필요로 하지 않는다. 여기서 주요항목이란 「국가재정법」 제67조에 근거한 장·관·항을 말하고, 최소 범위인 항을 기준으로 하게 된다.

새로운 과목의 설치라 함은 사업을 신설하는 것으로서 단위사업 및 세부사업을 신설하는 것까지 포함되는 것으로 이해되고 있다.

#### 나. 정부의 사전동의

국회는 기획재정부장관이 작성하여 제출한 기금운용계획안을 심의·확정하게 되는데, 국회가 기획재정부장관이 제출한 기금운용계획안의 주요항목 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 정부의 사전동의<sup>1)</sup>가 필요하다.

---

1) 증액동의 세부절차는 「국가재정법」 제33조(예산안의 국회제출) 중 정부의 증액동의 부분을 참조.

제70조(기금운용계획의 변경) ① 기금관리주체는 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 세부항목 지출금액을 변경할 수 있다.

② 기금관리주체(기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 말한다)는 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의·조정하여 마련한 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여야 한다.

<개정 2008. 2. 29>

③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다. <개정 2008. 12. 31>

1. 별표 3에 규정된 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하
2. 별표 3에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다.
3. 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액
4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지출금액
  - 가. 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액
  - 나. 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액
  - 다. 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액
5. 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환
6. 일반회계 예산의 세입부족을 보전하기 위한 목적으로 해당연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환

④ 기금관리주체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 때에는 변경명세서를 기획재정부장관과 감사원에 각각 제출하여야 하며, 정부는 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고

서에 그 내용과 사유를 명시하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

⑤ 기금관리주체는 제3항제4호다목, 같은 항 제5호 및 제6호에 따라 지출금액을 변경한 때(주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2를 초과한 경우에 한정한다)에는 변경명세서를 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 변경명세서에는 국채 발행 및 상환 실적을 포함하여야 한다. <신설 2008. 12. 31>

⑥ 각 기금관리주체가 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 다음 달 말일까지 그 변경 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. <신설 2009. 3. 18>

⑦ 제2항부터 제6항까지의 경우 경유기관에 관하여는 제66조제8항의 규정을 준용한다. <개정 2008. 12. 31, 2009. 3. 18>

## 1. 취지 및 연혁

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 설치하는 것이다. 이러한 기금의 설치 목적을 달성하기 위해 기금운용계획을 변경함에 있어 국회의 심의·의결을 받도록 하는 것을 원칙으로 하면서도, 신축적 운용을 위하여 예외적으로 기금운용계획안의 주요항목지출금액에 대하여 일정 범위 내에서는 국회의 심의를 거치지 않고 자율적으로 변경할 수 있도록 하였다.

또한 제12차 일부개정(2008. 12. 31. 법률 제9278호)으로 기금운용계획안의 주요항목지출금액의 변경범위의 제한 없이 기금운용계획 변경이 가능하도록 하는 규정이 신설되었는데, 이는 국가채무의 효율적 관리를 위한 목적에서 이루어진 것이다. 그러한 경우로는 ① 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액 ② 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환 ③ 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환의 경우가 그것이다.

그리고, 제18차 일부개정(2009. 3. 18. 법률 제9486호)으로 기금운용계획의 변경에 자율성을 부여하는 것과 동시에 국회가 정부의 기금집행을 상시적으로 감독할

수 있도록 하기 위해서 기금관리주체에게 기금운용계획을 변경한 경우에 분기별로 그 변경 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출의무를 부과하는 규정이 신설되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호	제18차 일부개정 2009. 3. 18. 법률 제9486호
<p><b>제70조(기금운용계획의 변경) ① (생략)</b>  <b>② (생략)</b>            ③ 제2항의 규정에 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령이 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. [별표 3]에 규정된 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하</li> <li>2. [별표 3]에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다.</li> <li>3. 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액</li> </ol>	<p><b>제70조(기금운용계획의 변경) ① (생략)</b>  <b>② (생략)</b>            ③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. [별표 3]에 규정된 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하</li> <li>2. [별표 3]에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다.</li> <li>3. 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액</li> </ol>	<p><b>제70조(기금운용계획의 변경) ① (생략)</b>  <b>② (생략)</b>            ③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. [별표 3]에 규정된 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하</li> <li>2. [별표 3]에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다.</li> <li>3. 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액</li> </ol>

<p>4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지출금액</p> <p>가. 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액</p> <p>나. 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액</p> <p>④ 기금관리주체는 제1항 내지 제3항의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 때에는 변경명세서를 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 감사원에 각</p>	<p>4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지출금액</p> <p>가. 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액</p> <p>나. 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액</p> <p>다. <u>환율·금리의 변동 및 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액</u></p> <p>5. <u>기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환</u></p> <p>6. <u>일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환</u></p> <p>④ 기금관리주체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 때에는 변경명세서를 기획재정부장관과 감사원에 각각 제</p>	<p>4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지출금액</p> <p>가. 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액</p> <p>나. 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액</p> <p>다. <u>환율·금리의 변동 및 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액</u></p> <p>5. <u>기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환</u></p> <p>6. <u>일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환</u></p> <p>④ 기금관리주체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 때에는 변경명세서를 기획재정부장관과 감사원에 각각 제</p>
---	--	--



<p>각 제출하여야 하며, 정부는 제73조제5항의 규정에 따라 국회에 제출하는 기금결산에 그 내용과 사유를 명시하여야 한다.</p> <p>⑤ 제2항 내지 제4항의 경우 경유기관에 관하여는 제66조제8항의 규정을 준용한다.</p>	<p>출하여야 하며, 정부는 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서에 그 내용과 사유를 명시하여야 한다.</p> <p>⑤ 기금관리주체는 제3항제4호다목, 같은항 제5호 및 제6호에 따라 지출금액을 변경한 때(주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2를 초과한 경우에 한정한다)에는 변경명세서를 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 변경명세서에는 국채 발행 및 상환 실적을 포함하여야 한다.</p> <p>⑥ 제2항부터 제5항까지의 경우 경유기관에 관하여는 제66조제8항의 규정을 준용한다.</p>	<p>출하여야 하며, 정부는 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서에 그 내용과 사유를 명시하여야 한다.</p> <p>⑤ 기금관리주체는 제3항제4호다목, 같은항 제5호 및 제6호에 따라 지출금액을 변경한 때(주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2를 초과한 경우에 한정한다)에는 변경명세서를 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 변경명세서에는 국채 발행 및 상환 실적을 포함하여야 한다.</p> <p>⑥ 각 기금관리주체가 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 변경 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>⑦ 제2항부터 제6항까지의 경우 경유기관에 관하여는 제66조제8항의 규정을 준용한다.</p>
---	---	---

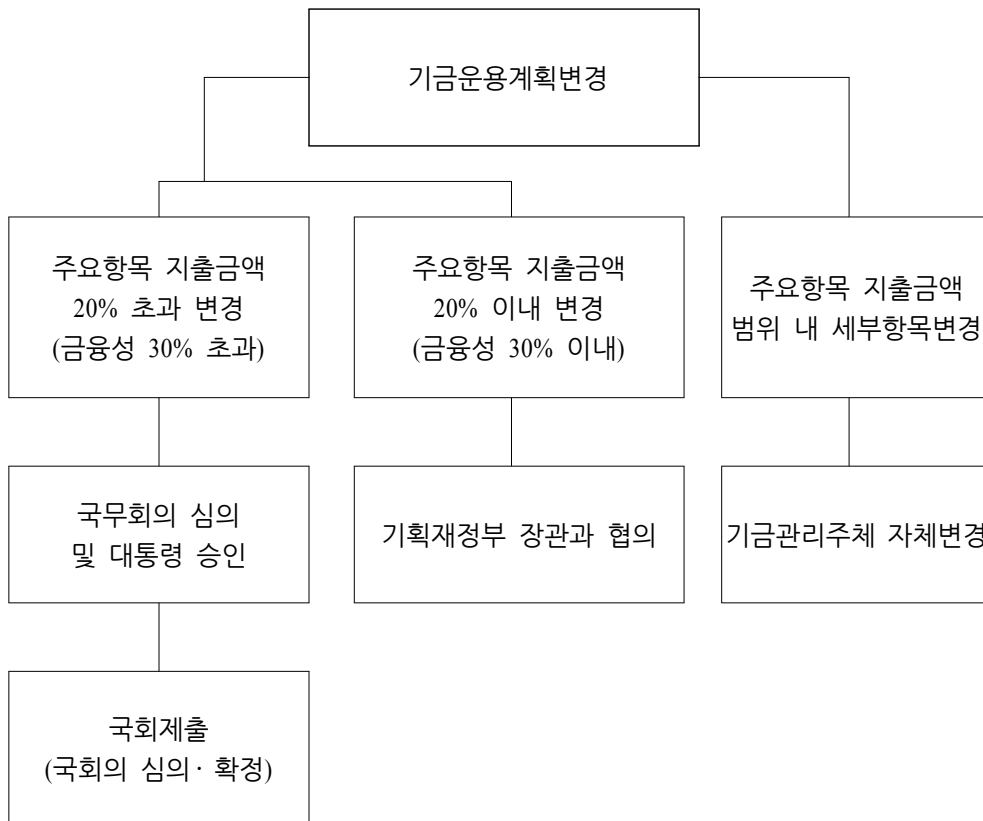
## 2. 조문해설

### 가. 기금운용계획 변경의 개념

기금운용계획의 변경은 주로 지출부분의 변경을 의미한다. 지출금액의 변경에는 주요항목 지출금액의 변경과 세부항목 지출금액의 변경이 있다. 여기에서 주요항목이란 「국가재정법」 제67조에 근거한 장·관·항이며, 최소 범위인 항을 기준으로 하게 되고, 세부항목의 단위는 세항·목으로 구분한다.

- \* 「국가재정법」 제67조(기금운용계획안의 내용) ③ 자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 재출계획은 장·관·항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 각각 구분한다.

[그림 20] 기금운용계획변경 절차



#### 나. 주요항목 20%(금융성 기금은 30%) 초과 변경: 국회의 심의 필요

기금관리주체는 기금운용계획 중 주요항목 지출금액의 20%(금융성 기금은 30%)를 초과하여 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의·조정하여 기금운용계획변경안을 마련하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여야 한다. 이는 기금의 특성을 고려하여 기금관리주체에게 신축적 운용의 자율성을 부여하되 주요항목변경이 일정비율 이상에 이르면 이는 새로운 기금운용계획안으로 보아 국회의 심의·의결을 받도록 한 것이다.

국회에 제출된 기금운용계획변경안은 소관 상임위원회에 회부되고, 소관 상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 의장은 기금운용계획안의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다(「국회법」 제84조, 제84조의2).

#### 다. 주요항목 20%(금융성 기금은 30%) 범위 내 변경: 정부 내 협의만 필요

기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용하기 위하여 설치하는 특정자금으로서, 신축적 운용의 목적을 달성하기 위해 기금운용계획 중 주요항목의 20%(금융성 기금은 30%) 범위 내에서는 국회의 심의·의결을 거치지 아니하고 확정된 기금운용계획을 변경할 수 있다. 다만, 기금관리주체는 「기금운용계획 집행지침」에서 정하는 지출항목에 대해서는 기획재정부장관과 협의를 하여야 하고, 이 경우 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 기획재정부장관과 협의를 함에 있어 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

#### 주요항목에 대한 변경비율 기준

금융성 기금은 주요항목 지출금액의 10분의 3, 비금융성 기금은 주요항목 지출금액의 10분의 2 범위 내에서 변경할 수 있다. 즉, 변경하고자 하는 지출금액의 주요항목에 대한 비율에 따라 국회의 제출 여부가 결정된다.

2009년 기금운용계획 변경을 예로 들자면 국민주택기금의 경우, 주택시장안정 및주거복지향상(1300) 항의 당초 지출계획액 규모가 4조 1,688억원인데, 이중 8,312억원을 변경하였음에도 불구하고 주요항목 기준으로 당초 지출계획액의 19.9%이기

때문에 국회의 의결 없이 기금운용계획을 변경할 수 있었다.

이와 같이 현행 기준이 당초 지출계획액의 일정 비율에 따라 국회의 제출 여부가 결정되기 때문에 변경 금액의 규모와는 상관없이 변경이 이루어지고 있다.<sup>1)</sup>

### 변경범위의 이원화

기금관리주체는 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 10분의 2이하, 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 10분의 3이하(기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액은 10분의 2)의 범위에서는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 변경할 수 있다. 금융성 기금이란 특정사업에 수반하여 보증·보험 등의 역할을 수행하는 기금을 말하고 「국가재정법」 [별표 3]에 한정적으로 열거되어 있다.

[표 135] 금융성 기금 현황: 2012년 3월 기준 10개

소관부처 (기금수)	기금명	설치근거법 [별표 3]
금융위원회(8)	구조조정기금	금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률
	기술신용보증기금	기술신용보증기금법
	농림수산업자신용보증기금	농림수산업자 신용보증법
	농어가목돈마련저축장려기금	농어가 목돈마련저축에 관한 법률
	부실채권정리기금	금융회사자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률
	신용보증기금	신용보증기금법
	예금보험기금채권상환기금	예금자보호법
	주택금융신용보증기금	한국주택금융공사법
기획재정부(1)	산업기반신용보증기금	사회기반시설에 대한 민간투자법
지식경제부(1)	무역보험기금	무역보험법

자료: 「국가재정법」 [별표 3]을 토대로 국회예산정책처 작성.

1) 국회예산정책처, 「2009회계연도 결산 중점 분석 I」, 2010. 7, p. 345.

## 지출금액 변경 범위제한의 예외

주요항목의 지출금액을 변경하는 경우 주요항목 지출금액의 10분의 2(금융성 기금은 10분의 3)이하의 범위에서 자체적 변경이 가능한 것이 원칙이지만, 이에 대한 예외로서 지출금액 변경 범위의 제한 없이 자체변경이 가능한 경우가 있다.

이러한 경우로는 ① 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액 ② 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액 ③ 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액 ④ 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액 ⑤ 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환 ⑥ 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환이 있다.

다른 법률의 규정에 따른 의무지출이란 지출 근거 및 지출 요건이 근거 법령에 의해 구체적으로 규정되어 지출규모 결정에 있어 예산편성·심사권자의 재량이 개입될 여지가 없는 지출을 의미하고, 법률에 근거하여 예산이 편성된다.

환율 및 금리의 변동으로 인한 차입금 원리금 상환이나 조기상환의 경우 그 이익발생시 기금채무를 축소하는 효과가 있게 되므로, 국가채무의 효율적 관리 측면에서 국회의 심의를 받지 않도록 하는 것이라 볼 수 있다.

또한 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환의 경우 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위해서는 국회의 의결 없이도 예산총칙의 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있도록 한 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있다(「국가재정법」 제20조).

일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액범위에서 해당연도에 예상되는 초과 세수입을 이용한 국채 원리금 상환금의 경우 국가채무 증가에 따른 불필요한 이자 지출을 감소시키는 효과가 있어 국회의 심의 의결을 거치지 않고 기금운용계획변경이 가능하도록 하였다.

## 라. 주요항목 지출금액 범위 내 세부항목 변경

기금관리주체는 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위 안에서는 세부항목 지출

금액을 변경할 수 있는데, 그 사유로는 ① 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우 ② 긴급한 소요가 발생한 경우 ③ 기존사업을 보완하는 경우로 한정된다. 다만, 기존 사업을 보완하는 경우에 있어서는 국회의 기금운용계획안 심사과정에서 삭감된 부분에 사용할 목적으로는 변경할 수 없다.

세부항목 지출금액의 변경은 국회의 심의·의결을 필요로 하지 않는데, 이러한 점이 주요항목의 20%(금융성 기금은 30%)를 초과하여 변경하는 경우에 국회의 심의를 거치는 것과 다르다.

\* 「국가재정법 시행령」 제29조(기금운용계획의 변경) ① 기금관리주체는 법 제70조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 세부항목의 지출금액을 변경할 수 있다. 다만, 제3호의 경우에 있어서는 국회의 기금운용계획안 심사과정에서 삭감된 부분에 사용할 목적으로는 변경할 수 없다.

1. 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우
2. 긴급한 소요가 발생한 경우
3. 기존사업을 보완하는 경우

기금관리주체는 「국가재정법」 제70조제1항과 제3항에 따른 변경을 함에 있어 「국가재정법 시행령」 제36조에 따른 「기금운용계획 집행지침」에서 정하는 지출항목에 대해서는 기획재정부장관과 협의를 하여야 하고, 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 같은 항에 규정된 협의를 함에 있어 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

\* 「국가재정법 시행령」 제29조(기금운용계획의 변경) ④ 기금관리주체는 법 제70조제1항과 제3항에 따른 변경을 함에 있어 제36조에 따른 기금운용계획 집행지침에서 정하는 지출항목에 대해서는 기획재정부장관과 협의를 하여야 한다.

⑤ 제4항에 규정된 기금관리주체 중 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 같은 항에 규정된 협의를 함에 있어 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

**제36조(기금운용계획의 집행지침)** ① 기획재정부장관은 법 제80조에 따른 기금운용계획 집행지침을 매년 1월말까지 각 기금관리주체에게 통보하여야 한다.

② 제1항에 따른 기금운용계획 집행지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 경비유형 및 비목별 기금집행에 관한 사항
2. 기금관리주체가 제29조제4항에 따른 변경을 하고자 하는 경우 기획재정부장관과 협의를 하여야 하는 지출항목
3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

## 기금운용계획 변경시 기획재정부장관과 협의 사항

### 1. 기금운용계획 변경시 기획재정부장관과 협의

기금관리주체는 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위 안에서 세부항목 지출금액을 변경하는 경우(「국가재정법」 제70조제1항)와 자체적으로 주요항목 지출금액을 변경하는 경우(「국가재정법」 제70조제3항)에 기금운용계획 집행 지침에서 정하는 지출항목에 대해서는 기획재정부장관과 협의를 하여야 한다. 이 경우 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 기획재정부장관과 협의를 함에 있어 중앙관서의 장을 거쳐야 한다(「국가재정법 시행령」 제29조 및 제36조).

### 2. 주요항목 지출금액 범위 안에서 세부항목 지출금액 변경

기금관리주체가 세부항목 지출금액을 변경하는 경우에 기획재정부장관과 협의해야 하는 사항으로는 ① 기금운용계획에 반영되지 아니한 사업을 신설(세항, 세세항 및 세세항내에서의 세부사업 신설을 포함한다)하고자 하는 경우 ② 융자성 지출금액의 축소분을 재원으로 출자금·출연금·보조금·시설비 등 경상적 또는 자본적 지출금액을 증액시키는 경우 ③ 의무적 경비의 축소분을 재원으로 의무적 경비가 아닌 다른 경비(경상·자본·용자 지출을 모두 포함)의 지출금액을 증액시키는 경우 등이 있다.

### 3. 주요항목 20%(금융성 기금은 30%) 범위 내 변경

기금관리주체가 주요항목의 20%(금융성기금의 경우 기금운영비를 제외한 지출항목은 30%)범위 내에서 변경하는 경우에 기획재정부장관과 협의해야 하는 사항으로는 ① 기금운영비 항목 ② 회계 또는 기금의 세입부족 보전을 위해 국회로부터 승인 받은 국채발행 한도분을 활용하여 공공자금관리기금의 타회계·기금 예탁금을 증액하는 경우 ③ 실질적으로 기금재원의 잠식을 초래하는 계획변경에 해당하는 지출항목 등이 있다. 실질적으로 기금재원의 잠식을 초래하는 계획변경에 해당하는 지출항목이란 늘어난 기금수입을 재원으로 여유자금 운용, 차입금상환, 차입금이자상환, 의무적 경비항목 이외의 지출금액을 증액시키는 경우 등을 말한다.

### 4. 의무적 지출항목의 20%(금융성 기금은 30%) 초과 변경

다른 법률 규정에 따른 의무지출금액, 차입금 원리금 상환과 국채 원리금 상환의 경우에는 주요항목 지출금액의 변경 범위의 제한 없이 국회의 심의·

의결을 받지 않아도 된다. 다만, 의무적 지출항목의 20%(금융성 기금은 30%)를 초과하여 변경하고자 하는 경우에는 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

(기획재정부, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2012. 1. pp. 291~293.)

## 마. 변경명세서 및 변경내역서의 제출

### 변경명세서 감사원 제출

기금관리주체는 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 때에는 변경이 확정된 날로부터 20일 이내에 변경명세서를 기획재정부장관과 감사원에 각각 제출하여야 한다. 또한 정부는 국회에 제출하는 국가결산보고서에 기금운용계획 변경의 내용과 사유를 명시하여야 한다. 이와 같이 변경명세서를 기획재정부장관 뿐만 아니라 감사원에도 제출하도록 하는 이유는 정부가 작성한 국가결산보고서는 감사원의 검사를 거친 후 국회에 제출되므로(「국가재정법」 제61조), 국회가 예산통제 및 직무수행에 대한 감독을 적절히 수행하기 위해서는 감사원의 국가결산보고서에 대한 적절한 검사가 선행되어야 하기 때문이다.

\* 「국가재정법 시행령」 제29조(기금운용계획의 변경) ③ 법 제70조제4항에 따른 세부항목 또는 주요항목의 지출금액변경명세서는 변경이 확정된 날부터 20일 이내에 이를 제출하여야 한다.

### 변경명세서 국회 제출

기금관리주체는 ① 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액 ② 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환 ③ 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상



환으로 인한 기금운용계획을 변경하는 경우 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지는 않는다. 다만, 그러한 경우에도 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2를 초과한 경우에는 변경명세서를 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 하는데, 이 경우 변경명세서에는 국채 발행 및 상환실적을 포함하여야 한다.

이는 주요항목 지출금액의 변경범위의 제한 없이 자율적으로 기금운용계획을 변경할 수 있는 경우라고 하더라도 그 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2를 초과하는 경우에는 변경명세서를 제출하도록 하여 국회로 하여금 재정통제를 할 수 있도록 한 것이다.

### 변경내역서 국회 제출

기금관리주체는 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음달 말일까지 그 변경 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 이는 국회가 정부의 예산집행을 상시적으로 감독할 수 있도록 하기 위한 것이며, 결산시가 아닌 분기별로 제출하도록 하는 것은 국회가 재정심사권과 통제권을 유효하게 행사하기 위함이다.

#### 기금운용계획 변경으로 신규사업 추진

기금운용계획변경으로 신규사업을 추진하는 것은 애초에 국회에서 심의·확정된 기금운용계획안에 반영되지 않았던 새로운 사업을 추진하는 것이므로, 국회의 기금운용계획안에 대한 심의·확정권의 침해문제가 야기될 수 있다.

기금운용계획 집행지침에서 기금운용계획 변경시 준수사항으로 기금운용계획 변경을 통하여 주요항목에 해당하는 신규사업을 추진하지 않는다고 규정하고 있는데 반해, 주요항목 지출금액 범위 내에서 세부항목의 변경으로 사업을 신설(세항, 세세항 및 세세항내에서의 세부사업 신설을 포함)하는 것은 기획재정부장관과의 협의사항으로 규정하고 있다. 즉, 주요항목에 해당하는 신규사업은 금지하고 있으면서도 주요항목 지출금액 범위 내에서의 세부항목에 해당하는 신규사업은 기획재정부장관과 협의를 하면 가능하다고 규정하고 있는 것이다.

그러나 이에 대하여 신규사업은 기금운용계획의 국회심사를 통해 결정되어야 할 것이고, 기금운용계획 변경을 통해 신규사업을 추진하는 것은 지양되어야 한다는 논의가 있다. 그 이유는 「국가재정법 시행령」 제29조에서는 세부항목의 지출금액 변경사유로 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우, 긴급한 소요가 발생한 경우, 기존사업을 보완하는 경우로 한정하여 열거하고 있고, 기존사업을 보완하는 경우에 있어서는 국회의 기금운용계획안 심사과정에서 삭감된 부분에 사용할 목적으로는 변경할 수 없다고 규정하고 있기 때문이다. 즉, 세부항목 지출금액 변경사유를 제한적으로 열거하고 있는 것은 기금운용계획의 변경 사유는 예상치 못한 시급한 수요, 법률의 제·개정에 의한 지출 발생 등 부득이한 사항에 국한하려는 의도로 볼 수 있기 때문이다.

(기획재정부, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2012. 1, p. 290, 국회예산정책처, 「2009회계연도 결산 중점 분석 I」, 2010. 7, pp. 336~338.)

## 제71조

## 기금운용계획안 등의 첨부서류

제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류 <개정 2008. 12. 31>) 정부 또는 기금관리 주체는 제68조제1항 및 제70조제2항에 따라 기금운용계획안과 기금운용계획 변경안(이하 “기금운용계획안등”이라 한다)을 국회에 제출하는 경우에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 기금운용계획변경안을 제출하는 경우로서 첨부서류가 이미 제출된 서류와 중복되는 때에는 이를 생략할 수 있다. <개정 2008. 12. 31, 2010. 5. 17>

1. 기금조성계획
2. 추정재정상태표 및 추정재정운영표
3. 수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서
4. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서
5. 기금과 회계 간 또는 기금 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 기금운용계획안등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류
6. 성인지 기금운용계획서

### 1. 취지 및 연혁

구 「기금관리기본법」에서는 기금운용계획안 및 기금운용계획변경안에 대한 실질적인 국회심사를 위하여 첨부서류로 기금운용계획안의 작성지침, 기금조성계획, 추정대차대조표 및 추정손익계산서, 수입지출계획의 총계표, 순계표 및 주요항목별 내역서, 그 밖에 기금운용계획안 등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류를 제출하도록 하였다. 이후 「국가재정법」이 제정되면서 첨부서류로 성과계획서 및 여유재원의 전입·전출 명세서가 추가되었다.

기금운용계획안 등의 첨부서류 중 추정대차대조표 및 추정손익계산서는 2008년 12월 31일 제12차 개정에서 추정재정상태표 및 추정재정운영표로 변경되었고, 2010년 5월 17일 제30차 일부개정 당시 성인지 기금운용계획서 작성이 신설됨에 따라 성인지 기금운용계획서도 첨부서류로 추가되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<b>제71조(기금운용계획안등의 첨부서류) (생략)</b> 1. 기금조성계획 2. 추정대차대조표 및 추정손익계산서 3. 수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서 4. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서 5. 기금과 회계 간 또는 기금 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 기금운용계획안등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류	<b>제71조(기금운용계획안등의 첨부서류) (생략)</b> 1. 기금조성계획 2. 추정재정상태표 및 추정재정운영표 3. 수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서 4. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서 5. 기금과 회계 간 또는 기금 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 기금운용계획안등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류	<b>제71조(기금운용계획안등의 첨부서류) (생략)</b> 1. 기금조성계획 2. 추정재정상태표 및 추정재정운영표 3. 수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서 4. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서 5. 기금과 회계 간 또는 기금 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 기금운용계획안등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류 6. 성인지 기금운용계획서

## 2. 조문해설

기금운용계획안 등의 첨부서류로 ① 기금조성계획 ② 추정재정상태표 및 추정재정운영표 ③ 수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서 ④ 성과계획서 ⑤ 기금과 회계 간 또는 기금 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 기금운용계획안 등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류 ⑥ 성인지 기금운용계획서가 있다.

기금조성계획은 총조성액, 사용액, 순조성액(총조성액-사용액)이 전년도 계획과 당해 연도 계획안으로 나타나있다. 총조성액은 출연금(정부출연, 민간출연), 부담금, 차입금(예금은행, 한국은행, 기금, 특별회계, 비통화금융기관, 기타민간), 운용수입(재화및용역판매수입, 자산매각수입, 정부내부이자수입, 민간이자수입), 평가계정으로 구성되어 있다. 사용액은 경상지출, 정부내부상환, 차입금원금상환, 기타관리비, 평가계정으로 구성되어 있다.

추정재정상태표는 자산, 자본 및 부채를 전년도 말 계획과 당년도 계획안, 증감 현황으로 구분하여 나타내고 있다. 자산은 유동자산, 고정자산, 운용자산, 투자와 기타자산으로 구성되어 있고, 부채는 유동부채, 고정부채, 기타부채로, 자본은 자본금, 자본잉여금, 이익잉여금, 자본조성으로 구성되어 있다. 자본 및 부채의 총계는 자산 총계와 동일하다.

추정재정운영표는 영업(사업)이익, 영업(사업)비용, 일반관리비, 영업(사업)외 수익, 영업(사업)외 비용, 특별이익, 특별손실, 법인세차감전순이익, 법인세비용을 모두 계산하여 당기순이익을 계산한 표이다.

수입지출계획의 총계표·순계표는 전체 기금의 기금명, 수입, 지출을 포함하고 있다. 수입은 총계, 전입계, 순계(총계 - 전입계), 지출은 총계, 전출계, 순계(총계 - 전출계)로 표시된다.

수입계획의 주요항목별 내역은 관·항별로 수입액, 수입개요 및 내역이 표시되고, 지출계획의 주요항목별 내역은 장(분야)·관(부문)·항(프로그램)·세항(단위사업)의 지출금액, 지출개요 및 내역이 표시된다.

성과계획서는 중앙관서의 장이 기관의 전략목표 및 당해 연도 성과목표 달성을 위해 수립하는 연도별 시행계획이다. 성과계획서는 기관의 임무·전략목표 등을 설정하고 「국가재정법」에 의한 중·장기 재정운용계획을 반영하며 당해 연도의 성과목표·성과지표 및 과거 3년간의 성과결과 등을 포함하고 있다.

성인지 기금운용계획서는 2011년도 기금운용계획안의 첨부서류로 처음 제출되었는데, 각 부처별로 성평등 목표, 사업 총괄표, 사업별 설명자료의 내용으로 성인지 기금운용계획서를 작성한다. 성인지 기금운용계획서에는 사업명, 당해 연도 예산안, 사업목적, 정책대상, 사업내용, 성평등 목표분야, 성평등 기대효과, 성별 수혜분석, 당해 연도 성과목표가 자세히 설명되어 있다.

## 제72조

## 지출사업의 이월

제72조(지출사업의 이월) ① 기금관리주체는 매 회계연도의 지출금액을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다. 다만, 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 금액은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

② 기금관리주체는 제1항 단서의 규정에 따라 지출금액을 이월하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부장관과 감사원에 각각 송부하여야 한다. 이 경우 경유기관에 관하여는 제66조제8항의 규정을 준용한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

기금의 경우 예산과 마찬가지로 회계연도 독립의 원칙상 지출사업의 이월은 원칙적으로 허용되지 않지만, 동 원칙을 엄격히 고수할 경우에 발생할 수 있는 비효율을 감안하여 예외적으로 지출사업의 이월을 허용하고 있다.

구 「기금관리기본법」에서 기금 지출사업 이월에 관한 규정이 2003년에 신설<sup>1)</sup>된 이후 「국가재정법」으로 통합되면서 동일한 내용의 규정을 두게 되었다.

본 규정은 「정부조직법」 개정<sup>2)</sup>에 따른 조직개편으로 재정경제부장관과 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경된 것 이외에 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 이월의 원칙적 금지

지출사업의 이월이란 당해 회계연도에 지출을 다하지 못하고 남은 것을 다음

1) 구 「기금관리기본법」에 위 규정이 신설되기 전 기금은 “계획”과 “실적”만을 결산보고서에 명기하고 있어 이월 등의 사업관리내역을 알기 곤란한 구조였다. 그러나 사업집행측면에서 기금사업도 세출예산사업과 지출 관리 방식에 차이가 없는 바, 결산보고서에 “이월 등”을 표시하게 하여 세출결산보고서와 같게 하였다.

연도로 넘겨서 다음 회계연도에 사용하는 것을 말하는데, 지출사업의 이월은 원칙적으로 금지된다. 이는 회계연도 독립의 원칙상 각 회계연도의 경비는 그 연도의 수입으로 충당하여야 하기 때문이다.

기금의 경우 예산과 달리 명시이월 규정이 없고, 사고이월 요건은 단순하게 규정되어 있다. 이는 기금의 경우 예산과 달리 신축적 운용이 가능하여 대부분의 이월원인의 발생을 다음 연도의 운영계획에 반영할 수 있기 때문이다.

\* 「국가재정법」 제3조(회계연도 독립의 원칙) 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

#### 나. 예외적 허용

기금관리주체는 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 금액은 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있는 바, 다음 회계연도의 기금운용계획안으로 국회의 의결을 얻지 아니하고도 사용할 수 있게 된다.

이월의 요건은 ① 연도 내에 지출원인행위를 하고 ② 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 경우이다. 즉, 기금 지출사업의 이월은 연도 내에 지출원인행위를 한 경우에만 가능하다.

또한 기금운용계획 집행지침<sup>2)</sup>에서는 각 기금별 지출사업 집행에 있어 수입재원 없는 지출사업의 이월을 지양하고, 이월된 지출금액은 이월된 당해 사업에 충당하고 타사업으로 전환하여 집행할 수 없도록 규정하고 있다.

#### 다. 이월명세서의 제출

기금관리주체는 지출금액을 이월하는 때에는 ① 이월을 필요로 하는 과목별 경비의 금액 ② 이월을 필요로 하는 경비의 금액 중 지출액 또는 지출추정액 ③ 이월을 필요로 하는 경비의 금액 중 다음 연도에 이월할 금액 및 당해 경비의 현 연도와 다음 연도의 지출과목 ④ 이월을 필요로 하는 경비의 금액 중 불용액 ⑤ 이월이유를 명시한 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부장관과 감

2) 기획재정부, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2012. 1, p. 280.

사원에 각각 송부하여야 한다. 국가회계에 관한 사무를 총괄하는 기획재정부장관과 결산검사를 하는 감사원에 송부함으로써 기금운용에 대한 통제가 가능하게 된다. 이 경우 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관 중앙관서의 장을 거쳐 기획재정부장관과 감사원에 송부한다.

\* 「국가재정법 시행령」 제30조(기금이월명세서의 내용) 법 제72조제2항에 따른 이월명세서에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다.

1. 이월을 필요로 하는 과목별 경비의 금액
2. 제1호의 경비의 금액 중 지출액 또는 지출추정액
3. 제1호의 경비의 금액 중 다음 연도에 이월할 금액 및 당해 경비의 현 연도와 다음 연도의 지출과목
4. 제1호의 경비의 금액 중 불용액
5. 이월이유



## 제73조

## 기금결산

제73조(기금결산) 각 중앙관서의 장은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 소관 기금의 결산보고서를 중앙관서결산보고서에 통합하여 작성한 후 제58조제1항에 따라 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

[전문개정 2008. 12. 31]

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」이 제정되면서 구 「기금관리기본법」이 폐지되고, 구 「기금관리기본법」 제9조(기금의 결산 등)의 내용은 「국가재정법」 제73조(기금결산 등)에 규정되었다. 해당 조항은 2008년 12월 「국가재정법」 및 「국가회계법」의 정비로 개정되었다. 기금의 결산보고서가 「국가회계법」 제13조 및 제14조에 따라 국가결산보고서에 통합되었으며, 이에 따라 일반회계·특별회계 및 기금을 포함한 국가결산보고서가 「국가재정법」 제58조 내지 제60조의 결산절차를 거치게 되었다.

또한 「국가재정법」과 「국가회계법」이 정비됨에 따라, 「국가재정법」 제73조제1항 하단에 규정되어 있었던 회계법인 감사보고서 첨부에 관한 내용은 「국가회계법」 제13조제2항에 이관, 규정되었다. 이 내용과 관련하여 2008년 12월 「국가재정법」을 개정하면서 기금결산에 대한 회계법인의 감사가 감사원 감사와 중복되므로 업무부담의 문제가 있고 국고가 낭비된다는 논의가 있었으나, 감사원의 인력이 부족하고 시간이 제약되어 있는 상황을 고려하여 외부감사는 계속하게 되었다.

다만, 회계법인의 감사를 받아야하는 기금의 규모는 「국가재정법 시행령」 제31조에서 “직전 회계연도말 자산총액이 3천억원 이상인 기금”에서 「국가회계법 시행령」 제3조에서 “직전 회계연도의 기금운용규모가 5천억원 이상인 기금”으로 변경되었다.<sup>1)</sup>

1) 해당조항의 개정으로 2009년 회계법인 감사보고서 제출대상 기금은 13개로 2008년의 26개에서 절반으로 감소하였다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호
<p><b>제73조(기금결산 등)</b> ① 기금관리주체는 회계연도마다 기금결산보고서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 하며, 소관 중앙관서의 장이 직접 관리하지 아니하는 기금으로서 자산규모 등을 고려하여 대통령이 정하는 기준에 해당하는 기금의 기금관리주체는 기금결산보고서에 「공인회계사법」 제23조의 규정에 따른 회계법인의 감사보고서를 첨부하여야 한다.</p> <p>② 재정경제부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 결산보고서에 따라 기금결산을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>③ 재정경제부장관은 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 기금결산에 기금관리주체의 기금결산보고서 및 제8조제3항의 규정에 따른 성과보고서를 첨부하여 이를 다음 연도 4월 10일까지 기획예산처장관과 감사원에 각각 제출하여야 한다.</p> <p>④ 감사원은 제3항의 규정에 따라 제출된 기금결산을 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 재정경제부장관에게 송부하여야 한다.</p> <p>⑤ 정부는 감사원의 검사를 거친 기금결산을 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>⑥ 제5항의 규정에 따라 국회에 제출하는 기금결산에는 기금결산보고서를 첨부하여야 하며, 기금결산보고</p>	<p><b>제73조(기금결산)</b> 각 중앙관서의 장은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 소관 기금의 결산보고서를 중앙관서결산보고서에 통합하여 작성한 후 제58조 제1항에 따라 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.</p>

<p>서에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기금결산의 개황 및 분석에 관한 서류</li> <li>2. 대차대조표 및 손익계산서 등 재무제표</li> <li>3. 수입 및 지출계산서 등 현금의 수입 및 지출을 명백히 하는 서류</li> <li>4. 재원조성실적표</li> <li>5. 사업성과평가서</li> <li>6. 제1항의 규정에 따른 회계법인의 감사 보고서</li> <li>7. 제4항의 규정에 따라 감사원의 검사를 거친 성과보고서</li> <li>8. 그 밖에 기금결산의 정확성 확인에 필요하다고 인정하여 대통령령이 정하는 서류</li> </ol> <p>⑦ 제1항의 규정에 따른 회계감사의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	
---	--

## 2. 조문해설<sup>2)</sup>

### 가. 기금 결산 과정

「국가회계법」 제13조제2항에 따라 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 기금결산보고서를 작성하여 소관 중앙관서의 장에게 제출하며, 「국가회계법 시행령」 제3조제1항에 따라 “직전 회계연도의 기금운용규모가 5천억원 이상인 기금”의 경우 회계법인의 감사보고서를 첨부하여야 한다. 해당 기준에 따라 2010회계연도 기금운용규모가 5천억원 이상에 해당하여 2011회계연도 회계법인 감사보고서를 첨부해야 하는 기금은 다음과 같다.

2) 대한민국 정부, 「2009회계연도 기금결산(재무제표 및 첨부서류)」, pp. 1~3.

## 2011년 회계법인 감사보고서 제출대상 기금(총 14개)

공무원연금기금, 구조조정기금, 국민체육진흥기금, 근로복지진흥기금, 기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 무역보험기금, 부실채권정리기금, 사립학교교직원연금기금, 신용보증기금, 예금보험채권상환기금, 주택금융신용보증기금, 중소기업창업및진흥기금, 한강수계관리기금

(기획재정부 제출자료를 국회예산정책처에서 재구성)

각 중앙관서의 장은 「국가회계법」 제13조제1항에 따라 소관 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 중앙관서결산보고서를 작성한다. 2008년 12월 「국가재정법」 및 「국가회계법」 개정 이전에는 결산을 회계·기금별로 작성하였으므로 각 기금관리주체가 기금결산보고서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하였으나, 개정 이후에는 기금결산보고서를 작성하지 않고 중앙관서별 통합결산보고서를 작성하게 되었다.<sup>3)</sup>

「국가재정법」 제58조제1항에 따라 각 중앙관서의 장은 중앙관서결산보고서를 다음 연도 2월 말까지 기획재정부장관에게 제출하여야 하며, 기금의 결산보고서를 일반회계·특별회계와 통합하여 제출하기 때문에 이하의 과정은 「국가재정법」 제58조 내지 제61조에 규정된 결산과정과 동일하다.<sup>4)</sup>

\* 「국가회계법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “기금관리주체”란 법률에 따라 기금(제3조제2호의 기금을 말한다. 이하 이 호에서 같다)을 관리·운용하는 자(기금의 관리업무나 운용업무를 위탁받은 자를 제외한다)를 말한다.

**제13조(결산의 수행)** ① 중앙관서의 장은 회계연도마다 제14조·제15조 및 제15조의 2에 따라 그 소관에 속하는 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 결산보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 회계연도마다 제14조·제15조 및 제15조

3) 2009회계연도와 2010회계연도에 작성되어 국회에 제출된 기금결산은 재무제표 제출이 2년 유예되면서 기금의 재무제표를 별도로 첨부한 것으로 2011회계연도 결산부터 통합될 예정이다.

4) 결산과정에 대한 자세한 내용은 제58조(중앙관서결산보고서의 작성 및 제출)-제60조(결산검사) 참조.

의2(세입세출결산에 관한 부분은 제외한다)에 따라 기금에 관한 결산보고서(이하 “기금결산보고서”라 한다)를 작성하여 소관 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 기금운용규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기금은 기금결산보고서에 「공인회계사법」 제23조에 따른 회계법인의 감사보고서를 첨부하여야 한다.

③ 기획재정부장관은 회계연도마다 중앙관서결산보고서를 통합하여 국가의 결산보고서(이하 “국가결산보고서”라 한다)를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다.

④ 제2항 후단에 따른 회계감사의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

\* 「국가회계법 시행령」 제3조(회계법인에 의한 회계감사) ① 법 제13조제2항 후단에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기금”이란 직전 회계연도의 기금운용규모가 5천억 원 이상인 기금을 말한다.

## 나. 기금의 결산보고서

### 기금의 결산보고서

기금의 결산보고서는 「국가회계법」이 정하는 바에 따라 작성되며, 「국가회계법」 제13조제1항에 따라 일반회계·특별회계와 통합되어 작성된다.

\* 「국가회계법」 제14조(결산보고서의 구성) 결산보고서는 다음 각 호의 서류로 구성된다.

1. 결산 개요
2. 세입세출결산(중앙관서결산보고서 및 국가결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 포함하고, 기금결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 말한다.)
3. 재무제표
  - 가. 재정상태표
  - 나. 재정운영표
  - 다. 순자산변동표
4. 성과보고서

기금의 수입지출결산에는 「국가회계법 시행령」 제4조제2항 각 호의 사항을 명시하여야 하며, 같은 법 같은 조 제1항의 세입세출결산과 비교해보면 다음과 같다.

기금의 경우, 예산과 구분하기 위하여 “세입세출”이 아닌 “수입지출”이라 한다.

[표 136] 세입세출결산과 수입지출결산 비교

	세입세출결산	기금의 수입지출결산
세입 또는 수입에 관한 사항	가. 세입예산액 나. 이체 등 증감액 다. 세입예산 현액 라. 징수결정액 마. 수납액 바. 불납결손액 사. 미수납액	가. 당초 수입계획액 나. 수정 지출계획액 다. 징수결정액 라. 수납액 마. 불납결손액 바. 미수납액
세출 또는 지출에 관한 사항	가. 세출예산액 나. 전년도 이월액 다. 예비비 사용액 라. 전용등 증감액 마. 「국가재정법」 제53조에 따른 초과 지출액 바. 세출예산 현액 사. 지출액 아. 다음 연도 이월액 자. 불용액	가. 당초지출계획액 나. 수정 지출계획액 다. 전년도 이월액 라. 지출계획 현액 마. 지출액 바. 다음 연도 이월액 사. 불용액

자료: 국회예산정책처.

기금의 재무제표는 2008회계연도 결산까지는 ‘기업회계기준’에 따라 작성되었으나, 2009회계연도 결산부터는 개정된 「국가회계법」 제11조의 ‘국가회계기준’에 따라 작성되고 있다. 이에 따라 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표 등이 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표 등으로 명칭이 바뀌었으며, 재정상태표는 ‘자본’ 대신 ‘순자산’ 개념을 사용하게 되었고, 재정운영표는 프로그램별 순원가 중심으로 작성하게 되었다.

또한, 기금결산이 국가결산보고서에 통합되면서 2009회계연도부터 기금 역시 성과보고서 작성 대상이 되고 있다.

\* 「국가회계법」 제11조(국가회계기준) ① 국가의 재정활동에서 발생하는 경제적 거래 등을 발생 사실에 따라 복식부기 방식으로 회계처리하는 데에 필요한 기준(이하 “국가회계기준”이라 한다)은 기획재정부령으로 정한다.

### 기금수입지출결산의 부속서류

기금의 수입지출결산에는 「국가회계법 시행령」 제4조제2항 각 호의 사항을 명시하여야 하며, 「국가회계법」 제15조의2제2항의 부속서류를 첨부하여야 한다. 기금 수입지출결산의 부속서류를 정리하면 다음과 같다.

[표 137] 기금 수입지출결산의 부속서류

구분	근거 조항	부속서류
수입지출결산	「국가회계법」 제15조의2 제2항	1. 재원조성실적표 2. 성인지 기금결산서 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류
	「국가회계법 시행령」 제5조 제3항	기금운용계획의 변경내용 설명서

자료: 국회예산정책처.

### 제73조의3

### 중장기 기금재정관리계획 등

- 제73조의3(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 회계연도부터 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.
- ④ 중장기 기금재정관리계획의 수립 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2010. 5. 17]

## 1. 취지 및 연혁

본 규정이 신설되기 전에는 국가재정운용계획에 기금의 중장기 운용계획이 포함되어 있었지만, 국가재정운용계획에 나타나는 기금과 관련된 사항은 기금의 수입·지출 총량만을 제시하고 있어 개별 기금에 대한 재정건전성 및 재무적 안전성을 검토하기가 어려운 문제가 있었다. 이러한 문제점을 시정하고자 재정위험요인에 영향을 미칠 수 있는 사회보험성 기금과 채권을 발행하는 기금에 한정하여 중장기 기금재정관리계획 작성의무를 부여하게 되었다.

본 조문은 제30차 일부개정(2010. 5. 17. 법률 제10288호)으로 신설된 이후 개정된 바 없다.



## 2. 조문해설

### 가. 중장기 기금재정관리계획의 개념 및 구성

중장기 기금재정관리계획이란 연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금의 관리주체가 소관 기금에 관하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 기금재정관리에 관하여 작성하는 계획을 말한다.

중장기 기금재정관리계획은 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 기금의 중장기 운용여건 전망 ⑤ 보유자산의 중장기 변동내역 추정 등의 내용으로 구성되어 있다.

### 나. 중장기 기금재정관리계획 수립의 필요성

정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하고 있지만, 국가재정운용계획만으로는 개별 기금에 대한 재정건전성 및 재무적 안전성을 심사하기에 부족하였다. 그래서 이러한 문제점을 해결하기 위해 재정관리가 필요한 기금에 한하여 기금의 재무상태와 재정의 위험요소를 파악할 수 있는 자료를 제공하려는 취지에서 수입·지출의 중기계획을 토대로 수지·부채 전망 및 관리계획을 수립하도록 한 것이다.

정부는 중장기 기금재정관리계획을 첨부하여 국가재정운용계획을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하는데, 기획재정부장관은 기금관리주체가 제출한 중장기 기금재정관리계획을 반영하여 국가재정운용계획을 수립하여야 한다.

\* 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화を 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

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. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획
3. 제91조에 따른 국가채무관리계획

## 다. 중장기 기금재정관리계획의 수립 대상

### 재정관리 필요성이 높은 기금에 한정

연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 및 채권을 발행하는 기금관리주체는 소관 기금에 관하여 중장기 기금재정관리계획을 수립할 의무가 있는데, 모든 기금이 아니라 재정관리 필요성이 높은 기금에 한정하고 있다. 본 규정을 신설할 당시인 2010년을 기준으로 63개 기금 중 19개 기금이 2007년 및 2008년에 연속하여 부채가 0으로 나타나는 등 중장기 기금재정관리계획의 필요성이 작은 기금도 존재하였기 때문에 중장기적으로 재정위험요인에 영향을 미칠 수 있는 기금 11개에 한정하는 것이다.

[표 138] 중장기 기금재정관리계획 대상기금(11개)

	기금명	근거법률	자원	용도
연 금 성 기 금	국민연금 기금	국민연금법	·연금보험료 ·기금운용수익금 ·적립금 ·공단의 수입지출 결산상 잉여금	·연금보험료 징수사업 ·연금급여사업 ·국민연금 기금 여유자금 운용 ·회관·복지 시설 건립 및 운영
	공무원 연금기금	공무원 연금법	·기여금 ·부담금 및 기금운용수익금	·퇴직급여·퇴직수당·유족급 여·재해보상급여의 지급 ·후생복지시설운영 ·학자금 대여업무 ·맞춤형복지, 기금증식사업 등
	사립학교 교직원 연금기금	사립학교 교직원 연금법	·부담금 ·기금운용수익금 ·보유부동산운용사업 수익	·교직원 및 의제 급여 지급 ·교직원 및 연금수급자 대여

	기금명	근거법률	재원	용도
	군인연금 기금	군인연금법	·군인연금법에 따른 기여금, 부담금, 보전금 ·책임준비금 ·기금의 운용수익 ·다른 기금 또는 회계에서의 차입금 전입금	·군인연금법에 따른 급여·환급 금의 지급 및 기여금의 반환 ·차입금상환과 이자지급
사 회 보 험 성 기 금	고용보험 기금	고용보험법	·사업주 및 피보험자의 보험료 ·기타 징수금, 기금운용수익금 및 기타 수입, 차입금, 전입금	·실업급여 지급 ·육아휴직 급여 및 산전후 휴가 급여 등 지급 ·보험료의 반환 ·일시 차입금의 상환금 및 이자 ·업무대행자 또는 위탁자에 대한 출연금
	산업재해 보상보험및 예방기금	산업재해보 상보험법	·사업주 보험료 ·징수금, 차입금, 기금운용수익금, 전입금 등	·교직원 및 연금수급자의 제 급여 지급 ·교직원 및 연금수급자에 대해
	무역보험 기금	무역보험법	·정부와 정부 외의 자의 출연금 ·보험료·회수금·이자 ·기금운용으로 생기는 수익 및 공사의 업무수행 과정에서 발생하는 수익	·보험사고 또는 신용보증사고가 발생시 보험금 또는 대위변제 금을 지급
채 권 발 행 기 금	구조조정 기금	금융기관 부실자산등의 효율적처리및 한국자산 관리공사의 설립에 관한 법률	·구조조정기금채권 발행 ·공사로부터의 전입금	·금융기관 보유 법인 부실채 권 및 구조조정기업 보유자 산 인수 ·인수·정리를 위해 설립하는 회사에 출자 및 투자 ·구조조정기금채권 원리금상환
	예금보험 기금채권 상환기금	예금자 보호법	·부보금융기관 특별기여금 ·화수지급·채권발행 이자 수입 등	·만기 도래 채권 및 차관의 원 리금 상환 ·금융구조조정 자금 지원

기금명	근거법률	재원	용도
국민주택 기금	주택법	·정부 출연금 및 예탁금 ·주택채권발행, 청약저축수입·복권기금전입금 ·차관자금, 융자회수금, 이자수 입금 및 운용수익 ·출자기관의 배당수익 및 대 출자산의 매각자금 ·한국은행 또는 금융기관 차입금	·주택건설대지조성 ·예탁금·국민주택채권 등 원리금 상환 ·국민주택 공급자에 융자 ·주택기금의 조성·운용 및 관 리를 위한 정비 ·관련회사에 출자·융자·출연 ·국민주택의 리모델링 및 주거 환경 정비사업
중소기업 창업 및 진흥기금	중소기업진 흥에 관한 법률	·채권발행수입 ·융자원리금 회수 ·일반회계 전입금 ·복권기금수익 배분금 ·경상사업 추진 이용료	·융자지출 ·모태조합 출자 연수사업시설 구축 ·연수 등 사업예산 ·만기채권 및 공자기금 차입금 원리금 상환

자료: 국회예산정책처.

## 라. 중장기 기금재정관리계획 제출 시기

기금관리주체는 중장기 기금재정관리계획을 수립하여 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이와 같이 제출시기에 제한을 둔 이유는 중장기 기금재정관리계획을 국가재정운용계획의 첨부서로 제출하여야 하기 때문이다.

국가재정운용계획은 정부가 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 거시경제전망을 바탕으로 세입, 세출, 재정수지, 조세부담률, 국가채무 등의 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하는 문서를 말하고, 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출한다.

다만, 중장기 기금재정관리계획의 내용 중 ① 재정 수지 등의 전망과 근거 및 관리계획 ② 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획은 중기사업계획서와 함께 매년 1월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

이와 같이 제출시기를 달리 정하고 있는 이유는 재정 수지 등의 전망과 부채의 증감에 대한 전망은 국가재정운용계획을 제출하는 시기까지 파악하기가 힘들고, 중

기사업계획서와 함께 제출하는 것이 내용적·시기적으로 적합하기 때문이다.

중기사업계획서란 각 중앙관서의 장이 당해 회계연도부터 5회계연도 이상 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요계속사업에 대하여, 최근 5년간의 재정운용분석, 향후 재정투자계획, 단위사업별 중기지출계획, 프로그램별 설명서, 중기 수입 전망 등을 설명한 계획서를 말한다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제31조(중장기 기금재정관리계획의 수립대상 및 절차 등) ③ 중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금관리주체는 법 제73조의3제1항 전단에 따른 중장기 기금재정관리계획(이하 “중장기 기금재정관리계획”이라 한다)을 수립하여 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 중장기 기금재정관리계획의 내용 중 법 제73조의3제2항제1호 및 제2호에 해당하는 내용은 매년 1월 31일까지 법 제66조제1항에 따른 중기사업계획서와 함께 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
- \* 「국가재정법」 제66조(기금운용계획안의 수립) ① 기금관리주체는 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

### 공적연금의 재정재계산제도

공적연금제도의 경우 미래 재정부담 및 제도의 지속가능성을 재정추계를 통해 검토하고 대비할 필요가 있고, 공적연금에 대한 재정추계를 통해 향후 적립금 규모 또는 정부의 재정투입 규모를 예측할 수 있어 적립금을 효율적으로 운용할 수 있게 된다.

재정재계산제도는 매년 또는 몇 년 단위의 주기적인 장기재정추계를 통하여 세대간의 수급부담관계를 조정하는 제도이다. 중장기 기금재정관리계획 대상 기금 중 연금성기금에는 국민연금기금, 공무원연금기금, 사립학교교직원연금기금, 군인연금기금이 있는데, 각 근거법률에서 재정재계산제도를 도입하고 있다.

「국민연금법」 제4조에서 “보건복지부장관은 5년마다 국민연금 재정 수지를 계산하여야 한다”고 규정하고 있고, 「공무원연금법」 제65조에서 “퇴직급여

및 유족급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다”고 규정하고 있으며, 「사립학교교직원연금법」 제43조에서 “급여나 그 밖에 이 법을 운용하기 위하여 필요한 비용은 그 비용의 예상액과 개인부담금, 국가부담금, 법인부담금, 재해보상부담금 및 그 예정 운용수익금의 합계액이 장래에 균형이 유지되도록 하여야 하고, 이 경우 급여에 드는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여야 한다.”고 규정하며, 「군인연금법」 제36조에서 “급여 및 급여에 소요되는 비용은 군인과 국가가 부담하고, 급여에 소요되는 비용은 적어도 5년마다 다시 계산하여 재정적 균형이 유지되도록 하여야 한다”고 규정하고 있다.

그런데 위 기금들은 해당법률에서 재정재계산제도에 관한 근거규정은 두고 있지만 재정재계산의 방법이나 재정재계산 결과의 적용 방법에 대해서는 규정되어 있지는 않다. 그런데 재정재계산을 통한 재정추계의 목적을 생각하면 재정재계산의 결과를 바탕으로 적시에 수지균형을 위한 제도개선이 있어야 하므로, 그러한 조정과정에 대하여는 자세히 규정하여 재정재계산제도의 취지를 살릴 필요가 있다.

일본의 경우 1954년에 재정재계산제도를 도입하여 매 5년마다 50~60년 단위의 장기재정재계산을 행하고 있고, 연금심의회와 자문과 사회보장제도심의회를 권고로 구하여 의회에 개정법안을 제출하여 연금액 보험료의 개정의 기초가 되고 있다. 미국의 재정재계산제도는 일본처럼 연금법 개정과 직접적인 연관성이 있는 것은 아니지만 장래연금재정상태를 의회에 보고하여 문제를 제기하고 있다.

(최은수, 「국민연금재정안정화에 관한 연구」, 2004, pp. 71~74;  
전병목, 보건복지포럼 「공적연금제도와 재정추계」, 2007, pp. 46~49;  
김용하, 보건복지포럼 「사학연금제도의 재정재계산」, 2007. 4, pp. 77~78).

## 제74조

## 기금운용심의회

제74조(기금운용심의회) ① 기금관리주체는 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의회(이하 “심의회”라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 아니할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

② 다음 각 호의 사항은 심의회의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2008. 12. 31>

1. 제66조제5항의 규정에 따른 기금운용계획안의 작성
2. 제70조제2항 및 제3항의 규정에 따른 주요항목 지출금액의 변경
3. 제73조에 따른 기금결산보고서의 작성
4. 제79조의 규정에 따른 자산운용지침의 제정 및 개정
5. 기금의 관리·운용에 관한 중요사항으로서 대통령령이 정하는 사항과 기금관리주체가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

③ 심의회의 위원장은 기금관리주체의 장이 되며, 위원은 위원장이 위촉하되, 학식과 경험이 풍부한 자로서 공무원이 아닌 자를 2분의 1 이상 위촉하여야 한다.

④ 그 밖에 심의회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 다른 법률에 따라 설치된 위원회 등은 이를 심의회로 보며, 그 위원회 등이 다른 법률에 따라 심의하여야 하는 사항은 제2항 각 호의 심의사항에 해당하는 것으로 본다.

### 1. 취지 및 연혁

기금의 관리·운용에 관한 중요사항을 심의하도록 하기 위해 기금운용심의회를 설치하였고, 기금운용의 자율성과 독립성 확보를 위해 일정비율 이상의 민간위원을 위촉할 것을 의무화하게 되었다.

본 규정은 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경된 것 외에는 개정된 바 없다.

## 2. 조문해설

### 가. 기금운용심의회의 개념 및 설치현황

기금운용심의회란 기금의 관리·운영에 관하여 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 설치되는 것으로서, 기금관리주체는 기금운용심의회를 설치할 의무가 있다. 다만, 기금관리주체는 기금운용심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 아니할 수 있다.

2012년 현재 총 65개의 기금 중 본 규정에 따라 설치된 기금운용심의회는 57개, 다른 법률에 근거하여 위원회를 설치한 기금은 6개(국민연금기금, 공무원연금기금, 과학기술기금, 원자력연구개발기금, 범죄피해자보호기금, 국유재산관리기금), 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되어 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 아니한 기금은 2개(외국환평형기금, 농어가목돈마련저축장려기금)이다. 결국 외국환평형기금, 농어가목돈마련저축장려기금 외에는 모두 기금운용심의회가 설치된 것으로 볼 수 있다.

[표 139] 기금운용심의회 설치 현황: 총 65개 기금중 63개 (2012. 3. 현재)

	구 분	내 용
사회 보험성 기금 (6)	설치기금 (4)	사립학교교직원연금기금, 고용보험기금, 군인연금기금, 산업재해보상보험및예방기금
	국가재정법이 아닌 다른법률에 따라 설치된 위원회 및 해당기금명 (2)	국민연금기금: 기금운용위원회(국민연금법 제103조) 공무원연금기금: 공무원연금위원회(공무원연금법 제75조)
계정성 기금 (5)	설치기금 (4)	공적자금상환기금, 복권기금, 양곡증권정리기금, 공공자금관리기금
	미설치기금 (1)	외국환평형기금: 국가재정법 제74조제1항 중 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되어 기획재정부 장관과 협의하여 미설치



	구 분	내 용
금융성 기금 (10)	설치기금 (9)	예금보험기금채권상환기금, 신용보증기금, 부실채권정리기금, 무역보험기금, 주택금융신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 산업기반신용보증기금, 기술신용보증기금, 구조조정기금
	미설치기금 (1)	농어가목돈마련저축장려기금 : 국가재정법 제74조제1항 중 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되어 기획재정부 장관과 협의하여 미설치
사업성 기금 (44)	설치기금 (40)	관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 국민건강증진기금, 국민주택기금, 국제교류기금, 군인복지기금, 근로복지진흥기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 남북협력기금, 농산물가격안정기금, 농어업재해재보험기금, 농지관리기금, 대외경제협력기금, 문화예술진흥기금, 문화재보호기금, 방사성폐기물관리기금, 방송통신발전기금, 보훈기금, 사학진흥기금, 석면피해구제기금, 순국선열애국지사사업기금, 수산발전기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 언론진흥기금, 여성발전기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 영화발전기금, 응급의료기금, 임금채권보장기금, 자유무역협정이행지원기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 중소기업창업및진흥기금, 지역신문발전기금, 청소년육성기금, 축산발전기금, 특정물질사용합리화기금, 한강수계관리기금
	국가재정법이 아닌 다른법률에 따라 설치된 위원회 및 해당기금명 (4)	과학기술: 기금자산관리위원회 (과학기술기금 자산운용지침 4-3조) 원자력연구개발: 기금자산관리위원회 (원자력연구개발기금 자산운용지침 4-3조) 범죄피해자보호기금: 범죄피해자보호기금운용심의회 (범죄피해자보호기금법 제7조) 국유재산관리기금: 국유재산정책심의위원회 (국유재산법 제26조)

자료: 기획재정부 자료를 토대로 국회예산정책처 재구성.

## 나. 기금운용심의회회의 구성

기금운용심의회는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다. 기금운용심의회회의 위원장은 기금관리주체의 장이 되는데, 이는 기금관리주체의 책임성을 확보하기 위해서이다. 기금운용심의회회의 위원은 위원장이 임명 또는 위촉하는 자가 된다. 위원장은 고위공무원단에 속하는 공무원으로서 당해 중앙관서의 기금관리업무를 관장하는 자, 기금의 관리 및 운용에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자, 당해 기금의 사업과 관계가 있는 기관·단체의 대표자 또는 임원 중에서 위원을 위촉 또는 임명한다. 다만, 학식과 경험이 풍부한 자로서 공무원이 아닌 자를 2분의 1 이상 위촉하여야 한다. 이처럼 위원의 2분의 1 이상을 민간위원으로 위촉하도록 한 것은 기금운용의 자율성과 투명성을 확보하기 위해서다.

\* 「국가재정법 시행령」 제33조(기금운용심의회회의 구성 및 운영) ① 법 제74조에 따른 기금운용심의회(이하 “심의회”라 한다)는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원은 다음 각 호의 자 중에서 기금관리주체가 임명 또는 위촉하는 자가 된다.

1. 고위공무원단에 속하는 공무원으로서 당해 중앙관서의 기금관리업무를 관장하는 자
2. 기금의 관리 및 운용에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자
3. 당해 기금의 사업과 관계가 있는 기관·단체의 대표자 또는 임원

③ 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 제2항 제1호에 따른 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.

## 다. 심의사항

기금운용심의회회의 심의 대상으로는 ① 기금운용계획안의 작성(「국가재정법」 제66조) ② 주요항목 지출금액의 변경(「국가재정법」 제70조제2항 및 제3항) ③ 기금결산보고서의 작성(「국가재정법」 제73조) ④ 자산운용지침의 제정 및 개정(「국가재정법」 제79조) ⑤ 기금운용계획 집행지침에서 정하는 지출항목 변경(「국가재정법」 제29조제4항) ⑥ 기금의 관리·운용에 관한 중요사항으로서 기금관리주체가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항이 있다.

## 1. 삭제이유

「국가재정법」 제75조는 기금운용심의회에 관한 규정으로, 2008년 12월 31일 제 12차 일부개정으로 삭제되었다. 정부위원회 정비 방침에 따라 종전의 예산성과금심사위원회와 기금정책심의회를 폐지하고, 각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의에서 종전 기금정책심의회 기능을 통합하여 수행하도록 하였다.

- \* 「국가재정법」 제10조(재정운용에 대한 의견수렴) ① 기획재정부장관은 재정운용에 대한 의견수렴을 위하여 각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의(이하 “자문회의”라 한다)를 운영하여야 한다.
  - ② 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립할 때, 매 회계연도의 예산안을 편성할 때와 기금운용계획안을 마련할 때에는 미리 자문회의의 의견수렴을 거쳐야 한다.
  - ③ 자문회의의 구성·기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- \* **구 「국가재정법」 제75조(기금정책심의회)** ① 기금 관련 정책과 그 운용방향 등을 심의하기 위하여 기획재정부장관 소속하에 기금정책심의회(이하 “정책심의회”라 한다)를 둔다.
  - ② 다음 각 호의 사항은 정책심의회 심의를 거쳐야 한다.
    1. 제66조제2항의 규정에 따른 회계연도별 기금운용계획안 작성지침의 수립
    2. 회계연도별 기금운용계획안등(기금운용계획변경안은 제70조제2항의 규정에 따라 국회에 제출하는 경우에 한한다)의 수립
    3. 제80조의 규정에 따른 회계연도별 기금운용계획 집행지침의 제정 및 개정
    4. 제82조제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 기금평가결과 및 개선권고사항
    5. 기금의 신설·통합 및 폐지에 관한 사항
    6. 그 밖에 대통령이 정하는 사항과 위원장이 정책심의회 심의가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항
  - ③ 정책심의회는 다음 각 호의 자로 구성한다.
    1. 기획재정부장관
    2. 기금의 소관 중앙관서의 부기관장 또는 이에 상당하는 공무원으로서 기금관리업무를 관장 하는 공무원
    3. 학식과 경험이 풍부한 자로서 공무원이 아닌 자 중에서 기획재정부장관이 위촉하는 10인 이내의 위원
  - ④ 정책심의회 위원장은 기획재정부장관이 된다.
  - ⑤ 제3항제3호의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 한다.
  - ⑥ 정책심의회 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 제76조

## 자산운용위원회

제76조(자산운용위원회) ① 전전 회계연도 말에 보유한 여유자금의 규모가 1조 원을 초과하는 기금(「외국환거래법」 제13조의 규정에 따른 외국환평형기금을 제외한다)의 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 심의회에 자산운용위원회(이하 “자산운용위원회”라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 다른 법률에 따로 정한 바가 있는 경우에는 그 법률에 따른다.

② 다음 각 호의 사항은 자산운용위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 제77조의 규정에 따른 자산운용 전담부서의 설치 등에 관한 사항
2. 제79조의 규정에 따른 자산운용지침의 제정 및 개정에 관한 사항
3. 자산운용 전략에 관한 사항
4. 자산운용 평가 및 위험관리에 관한 사항
5. 그 밖에 자산운용과 관련된 중요한 사항

③ 자산운용위원회의 위원장은 기금관리주체의 장이 기금의 여건 등을 고려하여 당해 기금관리주체 및 수탁기관의 임·직원 또는 공무원 중에서 선임한다.

④ 자산운용위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 기금관리주체의 장이 선임 또는 위촉한다. 이 경우 제2호에 해당하는 위원의 정수는 전체인원 정수의 과반수가 되어야 한다.

1. 당해 기금관리주체 및 수탁기관의 임·직원 또는 공무원
2. 자산운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 자격을 갖춘 자

⑤ 그 밖에 자산운용위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 1. 취지 및 연혁

중전에는 원칙적으로 금지하였던 기금의 주식·부동산 투자가 2005년 1월 27일 구 「기금관리기본법」을 개정을 통하여 허용되면서 연기금의 기본원칙인 안정성과 공익성을 확보하기 위한 보완장치의 필요성이 대두되었다. 이에 따라 기금자산을 운용함에 있어 정부의 관여를 최소화하고 전문성·투명성 및 책임성을 확보하기 위하여 1조원 이상의 여유자금을 보유한 기금에 대하여는 자산운용위원회를 두어 자

산운용에 관한 중요한 사항을 심의하도록 하고 있다.

동 조문은 구 「기금관리기본법」의 자산운용위원회 규정과 내용이 동일하며, 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「기금관리기본법」 제11조의3(자산운용위원회) ① 전전 회계연도말에 보유한 여유자금의 규모가 1조원을 초과하는 기금(외국환거래법 제13조의 규정에 의한 외국환평형기금은 제외한다)의 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 심의회에 자산운용위원회를 설치하여야 한다. 다만, 다른 법률에 따로 정한 바가 있는 경우에는 그 법률에 따른다.

## 2. 조문해설

### 가. 자산운용위원회 설치

전전 회계연도 말에 보유한 여유자금의 규모가 1조원을 초과하는 기금의 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금운용심의회에 자산운용위원회를 설치하도록 하고 있다.

#### 여유자금 정의

여유자금은 「기금 여유자금의 통합운용에 관한 규정」에서 정의하고 있는데, 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않는 자산(사업성 대기자금 포함)을 말한다. 여유자금은 구체적으로 금융기관 예치금, 유가증권, 수익증권, 파생상품, 자산운용 목적의 대출 등 금융자산과 자산운용을 목적으로 보유한 부동산 등의 실물자산으로 구성되어 있다.

- \* 「기금 여유자금의 통합운용에 관한 규정」 제3조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
  3. “여유자금”이라 함은 특정 시점에 기금이 보유한 자산 중에서 기금의 고유사업을 위해 활용되고 있지 않는 자산(사업성 대기자금 포함)으로서, 다음 각 호의 자산을 포함한다.
    - 가. 금융기관 예치금, 유가증권, 수익증권, 파생상품, 자산운용 목적의 대출 등 금융자산
    - 나. 자산운용을 목적으로 보유한 부동산 등 실물자산

## 자산운용위원회 설치대상 기금

여유자금의 규모가 1조원을 초과하는 기금의 기금관리주체는 의무적으로 자산운용위원회를 설치하여야 한다. 다만, 여유자금 규모가 1조원 이하인 기금이라도 기금관리주체의 자체적인 필요에 의하여 자산운용위원회를 설치하고 있으며, 2011년 말 현재 65개 기금 중 45개 기금의 기금관리주체가 자산운용위원회를 설치하여 자산운용에 관한 주요 사항을 심의하도록 하고 있다.

[표 140] 2012년 3월 현재 자산운용위원회 설치 기금 현황: 총 45개

여유 자금	기금명
1조원 초과 기금 (13)	국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상보험및예방기금, 고용보험기금, 공무원연금기금, 신용보증기금, 예보채상환기금, 기술보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 주택금융신용보증기금, 무역보험기금, 부실채권정리기금, 국민주택기금
1조원 이하 기금 (32)	산업기반신용보증기금, 구조조정기금, 복권기금, 남북협력기금, 농지관리기금, 농산물가격안정기금, 전력산업기반기금, 문화예술진흥기금, 정보통신진흥기금, 방사성폐기물관리기금, 영화발전기금, 관광진흥개발기금, 근로자복지진흥기금, 축산발전기금, 국제교류기금, 보훈기금, 국민건강진흥기금, 농어업재해재보험기금, 중소기업창업및진흥기금, 수산발전기금, 자유무역협정이행지원기금, 과학기술진흥기금, 언론진흥기금, 쌀소득보전변동직불기금, 문화재보호기금, 한강수계관리기금, 사학진흥기금, 원자력연구개발기금, 금강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 특정물질사용합리화기금, 낙동강수계관리기금, 방송발전기금

자료: 기획재정부가 제출한 자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

### 나. 자산운용위원회 심의사항

자산운용위원회에서는 기금의 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하는데, 주요 심의 사항은 ① 자산운용 전담부서의 설치 ② 자산운용지침의 제정 및 개정 ③ 자산운용 전략에 관한 사항 ④ 자산운용 평가 및 위험관리에 관한 사항 ⑤ 그 밖에 자산운용 관련 주요 사항 등이다.

## 다. 자산운용위원회 구성

### 자산운용위원회 구성

자산운용위원회는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성하며, 자산운용위원회의 위원은 기금운용의 전문성 및 투명성을 확보하기 위하여 경제·경영 및 금융관련 분야에 관한 외부전문가로 구성되어 있다.

자산운용위원회 위원장은 기금관리주체의 장이 기금의 여건 등을 고려하여 당해 기금관리주체 및 수탁기관의 임·직원 또는 공무원 중에서 선임한다. 자산운용위원회 위원은 다음 [표 139]에서 언급하는 자 중에서 기금관리주체의 장이 선임 또는 위촉한다. 이 경우 자산운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자에 해당하는 위원의 정수는 전체위원 정수의 과반수가 되도록 하여 기금운용의 전문성과 투명성을 강조하고 있다. 자산운용위원회의 위원 임기는 2년으로 하며, 당해 기금관리주체 및 수탁기관의 임·직원 또는 공무원의 경우는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.

[표 141] 자산운용위원회 민간위원 자격

자산운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서,

1. 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융기관 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제258조에 따른 집합투자기평가회사에서 자산운용·자산운용평가 및 위험관리를 담당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항에 따른 주권상장법인, 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관에서 재정 또는 자산운용을 담당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
3. 「고등교육법」에 따른 학교에서 경제·경영 및 금융 관련 학문분야를 연구하거나 가르치는 전임강사 이상의 직에 3년 이상 재직한 경력이 있는 자
4. 경제·경영 및 금융 관련 분야의 박사학위를 취득한 자로서 연구기관 또는 공공기관에서 3년 이상 재직한 경력이 있는 자
5. 변호사 또는 공인회계사의 직에 3년 이상 종사한 자
6. 그 밖에 제1호 내지 제5호에 해당하는 자와 동등 이상의 학식과 경험이 있다고 기금관리주체가 인정하는 자

자료: 「국가재정법 시행령」 제35조.

## 제77조

## 자산운용전담부서의 설치 등

제77조(자산운용전담부서의 설치 등) ① 기금관리주체는 자산운용위원회의 심의를 거쳐 자산운용을 전담하는 부서를 두어야 한다.

② 기금관리주체는 자산운용위원회의 심의를 거쳐 자산운용평가 및 위험관리를 전담하는 부서를 두거나 그 업무를 외부 전문기관에 위탁하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

종전에 금지되고 있던 기금의 주식·부동산 투자가 2005년 1월 27일 구 「기금관리기본법」을 개정시 허용됨에 따라 기금자산 운용의 전문성을 제고하기 위하여 여유자금 규모가 1조원을 초과하는 기금에 대해 자산운용을 전담하는 부서를 설치하고, 자산운용평가 및 위험관리를 전담하는 부서를 설치하거나 그 업무를 외부 전문기관에 위탁하도록 규정하고 있다.

동 조문은 구 「기금관리기본법」의 자산운용전담부서의 설치 등 규정과 내용이 동일하며, 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「기금관리기본법」 제77조(자산운용전담부서의 설치 등) ① 기금관리주체는 자산운용위원회의 심의를 거쳐 자산운용을 전담하는 부서를 두어야 한다.
- ② 기금관리주체는 자산운용위원회의 심의를 거쳐 자산운용평가 및 위험관리를 전담하는 부서를 두거나 그 업무를 외부 전문기관에 위탁하여야 한다.

### 2. 조문해설

#### 가. 자산운용 전담 부서

##### 자산운용업무와 위험관리·성과평가의 분리 및 견제

여유자금 규모가 1조원을 초과하는 기금의 기금관리주체는 자산운용위원회의 심의를 거쳐 자산운용을 전담하는 부서를 두어야 하며, 위험관리·성과평가 및 감사는 자산운용 계획수입과 운용을 담당하는 조직과 독립된 별도의 조직에서 수행하도



록 하고 있다. 다만, 조직규모 상 독립이 곤란한 경우 외부 전문기관의 활용 등을 통해 적절한 견제장치를 마련하도록 규정하고 있다.

위험관리를 독립된 별도의 조직에서 수행토록 하는 목적은 자산운용 여건의 변동성이 커짐에 따라 위험관리가 자산운용의 핵심요소로 부각되고 있으며, 특히 안정성이 중요시되는 기금의 특성상 위험관리가 더욱 중요하기 때문이다.

성과평가는 일련의 자산운용 프로세스에 따라 이루어진 자산운용의 수익률을 측정하고 평가하는 과정이며, 성과평가 결과의 자산운용 및 보상체계에의 반영(feedback)을 통해 기금자산 운용의 효율성과 책임성을 제고하기 위한 것이다.

성과평가 결과는 기금을 실제로 운용하는 담당자 또는 담당조직에게 피드백되어 운용방향을 결정짓게 하고, 장기적으로 기금의 운용성과를 결정하는데 중요한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 성과평가는 자산운용 계획수립과 운용을 담당하는 조직과 독립된 별도의 조직 및 위원회 또는 외부 전문기관에서 수행하는 것을 원칙으로 한다.

### 자산규모 상위 3개 연기금의 자산운용, 위험관리·성과평가 부서 분리

2011년 11월 말 기준 적립금 규모가 346조원인 국민연금기금을 관리·운영하는 국민연금공단은 기금운용본부 내 자산운용전담부서인 주식운용실, 채권운용실, 대체투자실, 해외증권실, 해외대체실 운용전략실 외에 이들 부서를 관리·감독하기 위하여 리스크관리실, 준법감시인 등을 별도로 두고 있다.

여유자금의 규모가 두 번째로 큰 사립학교교직원연금기금을 관리·운영하는 사립학교교직원연금관리공단의 경우도 자금운용관리단(투자전략팀, 채권운용팀, 주식운용팀, 위탁운용팀, 대체투자팀)과 리스크관리부, 성과관리부를 별도로 독립적으로 운영하고 있다.

공무원연금기금을 관리·운영하는 공무원연금공단의 경우 자금운용본부와 경영관리본부를 분리하여 자산운용부서와 이를 평가·감독하는 부서를 독립적으로 운영하고 있다. 자금운용본부는 투자전략실, 채권운용실, 주식운용실, 대체투자실 등 4개 부서로 구성되어 있으며, 경영관리본부 내 리스크관리실을 두어 자산운용과 관리·감독을 독립적으로 운영하고 있다.

[표 142] 국민연금공단 · 사립학교교직원연금공단 · 공무원연금공단의 자산운용부서 및 평가·감독부서

	자산운용부서	평가·감독부서
국민연금공단	주식운용실, 채권운용실, 대체투자실, 해외증권실, 해외대체실, 운용전략실	리스크관리실, 준법감시인
사립학교교직원 연금공단	투자전략팀, 채권운용팀, 주식운용팀, 위탁운용팀, 대체투자팀	리스크관리부, 성과관리부
공무원연금공단	투자전략실, 채권운용실, 주식운용실, 대체투자실	리스크관리실

자료: 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 공무원연금공단.

## 제78조

## 국민연금기금의 자산운용에 관한 특례

제78조(국민연금기금의 자산운용에 관한 특례) ① 제77조의 규정에도 불구하고 국민연금기금은 자산운용을 전문으로 하는 법인을 설립하여 여유자금을 운용하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 법인의 조직·운영 및 감독에 관하여 필요한 사항은 「국민연금법」에서 따로 정한다.

### 1. 취지 및 연혁

국민연금기금은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활히 확보하고 연금가입자를 위한 노령연금, 유족연금, 장애연금 등 연금급여의 지급에 충당하기 위한 목적으로 설치된 기금으로서, 국민 대부분이 노후소득보장을 위하여 강제로 가입하고 있는 공공적 자금의 성격이 강하다. 한편, 국민연금기금이 최초로 설치된 1988년에는 5,279억원이던 적립금 규모가 2010년 7월에는 300조원을 돌파하였고 2011년 12월에는 349조원에 이르는 등 가파르게 증가하고 있어, 국민연금 기금의 자산운용의 전문성 확보가 시급함에 따라 「국가재정법」에서는 별도로 자산운용을 전문으로 하는 법인설치를 의무화 하고 있다. 국민연금공단 내 기금운용본부에서 자산운용을 전담하고 있다. 하지만 자산운용을 전문으로 하는 별도 법인이 아니다. 이에 따라 국민연금의 여유자금의 운용업무를 수행할 법인 설립을 위한 「국민연금법」 개정안이 2008년 8월에 정부에 의해 발의되어 국회에서 계류 중이다.

한편, 동 조문은 구 「기금관리기본법」의 국민연금기금의 자산운용에 관한 특례 규정(부칙 제7385호)과 내용이 동일하며, 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「기금관리기본법」 부칙<제7385호, 2005. 1. 27> 제2조(국민연금기금의 자산운용에 관한 특례) ① 국민연금기금은 제11조의4의 개정규정에 불구하고 자산운용을 전문으로 하는 법인을 설립하여 여유자금을 운용하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의한 법인의 조직·운영 및 감독에 관하여 필요한 사항은 국민연금법에서 따로 정한다.

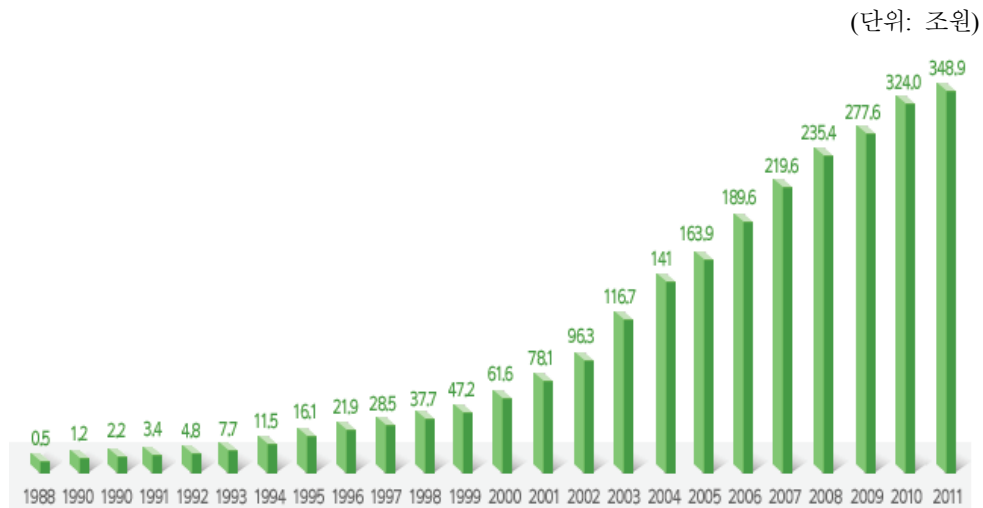
## 2. 조문해설

### 가. 국민연금기금 자산운용 특례

#### 국민연금기금 자산 및 수익률 현황

국민연금기금은 「국민연금법」에 의하여 설치되어 최초 회계연도인 1988년에 5,279억원이 적립된 이후 급속하게 증가하여 2010년 말 현재 적립금 규모는 시가 기준으로 총 324조원이다.

[그림 21] 국민연금기금 자산 추이



각주: 자산규모는 1999년 이전은 매입가, 2000년 이후는 시가 기준임.  
 자료: 국민연금공단.

국민연금기금의 적립금은 금융자산을 중심으로 운용되고 있으며, 최근에는 주식·대체투자 등 고위험·고수익 상품을 확대하는 등 투자를 다변화하고 있으나 2010년 말 총자산 349조원 중 채권투자액이 238조원(68.2%)이 대부분을 차지하고 있다.

한편, 최근 국민연금기금의 기금적립금 팽창 및 국내시장 내 국민연금 투자비중 확대에 따라 국내투자의 폭이 제한되고 있어, 투자 다변화를 통한 수익성·안정성 등을 제고하고자 해외투자를 확대하고 있는 추세이다.

[표 143] 국민연금기금 운용자산 현황

(단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
주식	219,863 (11.6)	384,704 (17.5)	339,737 (14.4)	495,051 (17.8)	<b>748,939</b> <b>(23.1)</b>	<b>818,600</b> <b>(23.5)</b>
채권	1,644,324 (86.7)	1,748,442 (79.6)	1,910,538 (81.2)	2,150,866 (77.5)	<b>2,291,663</b> <b>(70.7)</b>	<b>2,380,719</b> <b>(68.2)</b>
대체투자	21,678 (1.1)	54,061 (2.5)	88,025 (3.7)	125,222 (4.5)	<b>188,981</b> <b>(5.8)</b>	<b>271,940</b> <b>(7.8)</b>
단기자금	4,478 (0.2)	3,726 (0.2)	16,908 (0.7)	3,422 (0.1)	<b>6,391</b> <b>(0.2)</b>	<b>13,422</b> <b>(0.4)</b>
기타	5,722 (0.3)	4,465 (0.2)	- 883 (0.0)	1,863 (0.1)	<b>3,933</b> <b>(0.1)</b>	<b>3,996</b> <b>(0.1)</b>
합계	1,896,065	2,195,399	2,354,325	2,776,424	<b>3,239,908</b>	<b>3,488,677</b>

주: ( )안은 비중임.

자료: 국민연금공단 홈페이지를 참조하여 국회예산정책처가 작성함.

국민연금기금의 금융자산 운용수익률 추이를 살펴보면, 2008년에 글로벌 금융 위기로 사상 처음 마이너스 수익률을 시현한 후 최근 경기회복에 힘입어 2009년 10.39%, 2010년 10.37%의 높은 수익률을 기록하였다. 그러나 2011년의 미국 신용등급 하락, 유럽 재정위기 등에 따른 글로벌 경기 불확실성 및 금융시장 변동성 확대

로 주식에서 -9.46%의 수익률을 기록하였다. 대체투자에서 10.22%의 수익률이 발생하는 등 전체 금융자산의 운용수익률은 2.31%이다.

[표 144] 국민연금기금 운용자산 중 금융자산 수익률 현황

(단위: %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
금융 전체	5.77	6.79	-0.18	10.39	10.37	2.31
채권	5.81	2.65	10.51	4.02	7.55	5.74
주식	5.49	33.66	-42.87	45.4	21.86	-9.46
대체투자	6.59	6.08	2.73	-0.92	8.66	10.22
단기자금	4.19	4.75	5.87	-0.49	2.31	3.20

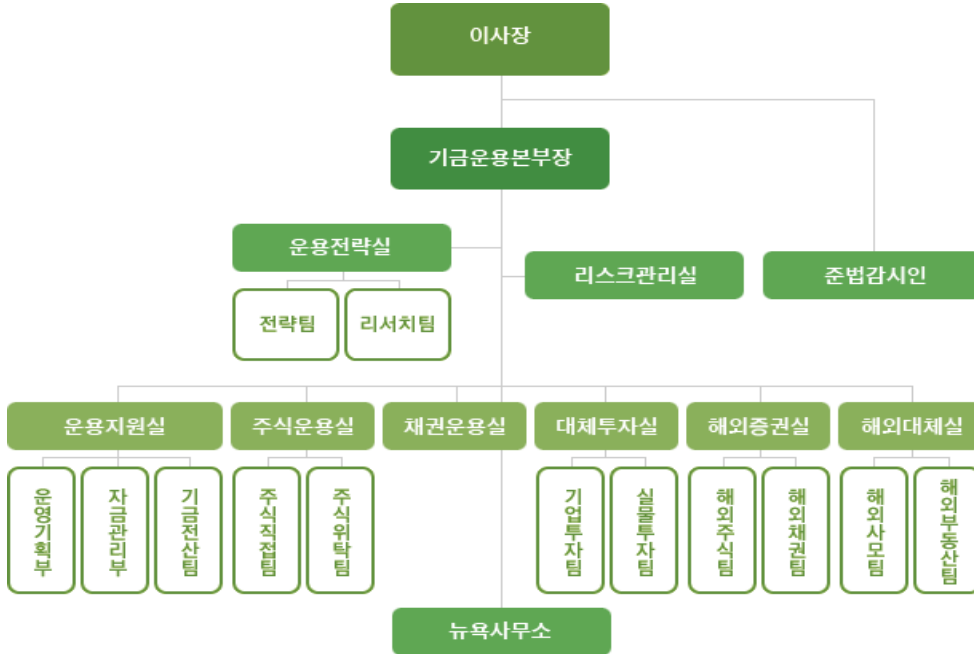
자료: 국민연금공단 홈페이지를 참조하여 국회예산정책처가 작성함.

#### 국민연금공단의 기금 관리·운용 전담부서 설치

국민연금공단 내 기금운용본부는 동 조항(「국가재정법」 제78조)과 「국민연금법」 제102조에 의거하여 국민연금기금을 관리·운용하고 있다. 2012년 3월 현재 국민연금공단 내 기금운용본부는 운용전략실(17명: 기금운용본부장 포함), 리스크관리실(7명), 운용지원실(47명), 주식운용실(14명), 채권운용실(8명), 대체투자실(13명), 해외증권실(14명), 해외대체실(13명) 등 8개실과 뉴욕사무소(5명)로 구성되어 있으며, 인원은 138명이다.

\* 「국민연금법」 제102조(기금의 관리 및 운용) ⑤ 보건복지부장관은 기금의 관리·운용에 관한 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단에 위탁할 수 있다.

[그림 22] 국민연금공단 내 기금운용본부 조직도



자료 : 국민연금공단.

## 국민연금공단에 대한 감독

국민연금공단은 매 회계연도마다 사업운영계획과 예산에 관하여 보건복지부장관의 승인을 받아야 한다. 또한 회계연도가 끝나고 2개월 내에 사업실적과 결산을 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.

또한 보건복지부장관은 공단에 대하여 사업에 관한 보고를 명하거나, 사업이나 재산상황을 검사할 수 있으며, 필요하다고 인정하면 정관의 변경을 명하는 등 감독에 필요한 조치를 취할 수 있다.

## 나. 자산운용 전문법인 설립 지연

국민연금기금은 2012년 3월 말 현재까지 국민연금공단 내 기금운용본부가 자산운용을 전담하고 있지만, 국가재정법에서 요구하는 자산운용을 전문으로 하는 법인을 별도로 설립하지 않고 있다.

별도 법인 설립이 지연되고 있는 사유에 대해 정부(보건복지부)는 국민연금의 여유자금의 운용업무를 수행할 법인 설립을 위한 「국민연금법」 개정안(2008. 8.)을 국회에 제출하였지만 주요 쟁점인 별도 법인의 법적 지위에 관하여 합의가 도출되지 않은데 따른 것을 설명하고 있다. 주요 쟁점이었던 기금운용위원회의 구성과 관련하여 정부의 책임성을 반영하여 정부위원 2인을 포함하고, 가입자의 대표성을 강화하기 위해 사용자, 근로자, 지역가입자를 대표하는 위원을 각각 1명씩 포함하도록 하였다. 또한 기금운용위원회 위원수를 기존 정부안 7명에서 11명으로 확대하는 데 합의하였다. 하지만, 공사의 법적 성격과 관련하여 정부측에서는 향후 기타공공기관으로 지정하겠다는 입장이지만, 야당에서는 기관 설립 전에 공공기관 유형을 확정하도록 할 것을 주장하고 있어 합의를 도출하지 못하고 있는 상황이다.



## 제79조

## 자산운용지침의 제정 등

제79조(자산운용지침의 제정 등) ① 기금관리주체는 기금의 자산운용이 투명하고 효율적으로 이루어지도록 하기 위하여 자산운용업무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 지침(이하 “자산운용지침”이라 한다)을 심의회의 심의를 거쳐 정하고, 이를 14일 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다

② 제1항의 규정에도 불구하고 제74조제1항 단서의 규정에 따라 심의회를 설치하지 아니한 기금의 경우에는 기금관리주체가 직접 자산운용지침을 정하여야 한다.

③ 자산운용지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 투자결정 및 위험관리 등에 관련된 기준과 절차에 관한 사항
2. 투자자산별 배분에 관한 사항
3. 자산운용 실적의 평가 및 공시에 관한 사항
4. 보유주식의 의결권 행사에 대한 기준과 절차에 관한 사항
5. 자산운용과 관련된 부정행위 등을 방지하기 위하여 자산운용업무를 수행하는 자가 지켜야 할 사항
6. 그 밖에 자산운용과 관련하여 기금관리주체가 필요하다고 인정하는 사항

### 1. 취지 및 연혁

그 동안 원칙적으로 금지하고 있던 기금의 주식·부동산 투자를 2005년 1월 27일 구 「기금관리기본법」을 개정하여 허용함에 따라 기금자산운용의 전문성을 제고하기 위하여 기금관리주체는 자산운용이 투명하고 효율적으로 이루어지도록 자산운용위원회의 심의를 거쳐 작성된 자산운용지침에 따라 자산을 운용하도록 규정하고 있다.

동 조문은 구 「기금관리기본법」의 자산운용지침 규정과 내용이 동일하며, 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

\* 구 「기금관리기본법」 제11조의5(자산운용지침의 제정 등) ① 기금관리주체는 기금의 자산운용이 투명하고 효율적으로 이루어지도록 하기 위하여 자산운용업무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 지침(이하 “자산운용지침”이라 한다)을 심의회의 심의를 거쳐 정하고, 이를 14일 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 제11조의3제1항의 규정에 따른 자산운용위원회가 설치되어 있는 기금은 심의회의 심의 이전에 자산운용심의회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 제11조제1항 단서의 규정에 따라 심의회가 설치되어 있지 않은 기금의 경우에는 기금관리주체가 직접 자산운용지침을 정한다.

## 2. 조문해설

### 가. 자산운용지침 의의 및 주요 내용

#### 자산운용지침 의의

자산운용지침의 제정은 기금의 목적 및 원칙을 기술하고 기금운용의 목표와 투자정책 및 전략을 수립하여 이를 여러 이해관계자에게 공지하고 운용의 일관성을 유지함으로써 효율적인 운용을 도모하는데 목적이 있다.

#### 자산운용지침 주요 내용

자산운용지침의 주요 내용은 ① 투자결정 및 위험관리 등에 관련된 기준과 절차 ② 투자자산별 배분 ③ 자산운용 실적의 평가 및 공시 ④ 보유주식의 의결권 행사에 대한 기준과 절차 ⑤ 자산운용과 관련된 부정행위 등을 방지하기 위하여 자산운용업무를 수행하는 자가 지켜야 할 사항 ⑥ 그 밖에 자산운용과 관련하여 기금관리주체가 필요하다고 인정하는 사항 등으로 구성되어 있다.

#### 자산운용지침 가이드라인

기금의 자산운용은 각 기금관리주체의 자율적 판단과 책임 하에 이뤄지고 기금별로 자산운용여건이 다르므로 자산운용지침의 세부내용 또한 자율적으로 판단하여 작성하는 것이 원칙이다. 기획재정부는 각 기금관리주체가 자산운용지침 작성 시 참고자료로 활용할 수 있도록 전문가들의 다양한 의견수렴을 통해 자산운용지침 작

성을 위한 가이드라인을 마련하여 제공하고 있다.

#### 나. 자산운용지침 작성 및 보고절차

기금관리주체는 자산운용지침을 제정 및 개정 시에 기금운용심의회회의 심의를 거쳐 정하고, 이를 14일 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 규정하고 있다. 일반적으로 기금관리주체는 자산운용지침을 작성하여 기금심의위원회의 심의를 거친 후 14일 이내에 국회에 제출한다.

여유자금의 규모가 1조원을 초과하여 자산운용위원회를 두고 있는 기금의 경우 자산운용업무를 수행하는 데 필요한 지침인 자산운용지침의 제정 등에 대해 보다 엄격한 절차를 요구하고 있다. 기금관리주체는 자산운용지침을 작성하여 자산운용위원회의 심의와 기금운용심의회회의 심의를 거친 후 14일 이내에 국회 소관 위원회에 제출하여야 한다.

## 제80조

## 기금운용계획의 집행지침

제80조(기금운용계획의 집행지침) ① 기획재정부장관은 기금운용계획 집행의 효율성 및 공공성을 높이기 위하여 기금운용계획의 집행에 관한 지침을 정할 수 있다. <개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

### 1. 취지 및 연혁

기금별 운용계획 집행의 효율성과 공공성을 높이기 위하여 기획재정부장관이 매년도 기금운용계획의 집행에 관한 지침을 정하도록 하였다.

동 조문은 구 「기금관리기본법」의 기금운용계획의 집행지침 규정과 내용이 동일하며, 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「기금관리기본법」 제12조의3(기금운용계획의 집행지침) 기획예산처장관은 기금 운용계획 집행의 효율성 및 공공성을 높이기 위하여 정책심의회를 거쳐 기금 운용계획의 집행에 관한 지침을 정할 수 있다.

### 2. 조문해설

#### 가. 기금운용계획 집행지침

##### 기금운용계획 집행지침 개요

기획재정부장관은 기금운용계획 집행의 효율성과 공공성을 높이기 위하여 기금 운용계획 집행지침을 작성하여 정책심의회를 거쳐 매년 1월 말까지 각 기금 관리주체에 통보한다.

## 기금운용계획 집행지침 주요 내용

기금운용계획 집행지침은 집행전반에 대한 기준인 일반지침 외에 기금수입지침, 기금지출지침 등으로 구성된다.

일반지침은 통일적으로 준수하여야 할 사항을 규정하고 있는데, 기금운용의 기본원칙, 기금성과 평가 실시 및 결과 반영, 국회 및 감사원 시정권고 이행, 「예산집행지침 I. 일반지침」 준용, 「공기업·준정부기관 예산지침」 등 준수 등이 주요 내용이다.

기금수입지침은 자체수입 증대 노력, 여유자금운용 효율화, 차입비용 최소화 등에 대한 준수사항을 규정하고 있다.

기금지출 지침은 기금지출의 기본원칙 외에 경상경비, 인건비, 사업비(민간보조, 지방자치단체보조, 용자사업), 펀드출자사업 등에 대한 세부집행 사항을 규정하고 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제26조(기금운용계획의 집행지침) ① 기획재정부장관은 법 제80조에 따른 기금운용계획 집행지침을 매년 1월말까지 각 기금관리주체에게 통보하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 기금운용계획 집행지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 경비유형 및 비목별 기금집행에 관한 사항
  2. 기금관리주체가 기획재정부장관과 협의를 하여야 하는 지출항목
  3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

## 제81조

## 여유자금의 통합운동

제81조(여유자금의 통합운동) 기획재정부장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운동을 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

이는 기획재정부가 2001년부터 운영하던 연기금 투자권을 법적으로 제도화한 것이다. 개별 기금관리주체의 여유자금을 통합하여 운용할 수 있도록 여유자금의 통합운동 조항을 두게 되었다. 연기금 투자권은 연기금 자산의 효율적인 운용을 위해 중전의 기획예산처에서 기금정책심의회 의결을 거쳐 2001년 12월에 도입한 것으로 개별 연기금의 여유자금을 통합하여 위탁받아 민간금융기관을 통해 운영하였다. 즉 기금관리주체는 연기금 투자권에 자율적으로 위탁하는 것이며, 기획재정부가 직접 위탁받아 여유자금을 운용하는 것은 아니다. 기획재정부는 동 제도와 관련하여 전반적인 관리와 감독의 업무를 수행한다.

동 조문은 구 「기금관리기본법」의 여유자금의 통합운동 규정과 내용이 동일하며, 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「기금관리기본법」 제12조의4(여유자금의 통합운동) 기획예산처장관은 기금의 여유자금의 효율적인 관리·운동을 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합운동하게 할 수 있다.

## 2. 조문해설

### 가. 여유자금 통합운용

기금은 여유자금의 운용 목적, 운용자산의 크기, 보유인력의 전문성 등 그 특성에 따라 직접운용과 위탁운용 중 한 가지 형태를 사용하거나, 두 가지 형태를 절충하여 함께 사용할 수 있다. 내부운용(직접운용)은 기금 내부인력이 자산을 운용하는 것을 말하며, 위탁운용(외부운용)은 외부 전문인력에게 자산의 운용을 위탁하는 것을 의미한다. 위탁운용 방식에는 연기금 투자풀이나 한국투자공사를 이용하거나 직접 위탁운용사를 선택하는 방법이 있다. 외국환평형기금이 일부 자금을 한국투자공사에 위탁하고 있으며, 대부분의 기금은 직접 위탁운용사를 선택하거나 연기금 투자풀을 이용하고 있다.

[그림 23] 자산운용의 형태



### 연기금 투자풀 제도 도입배경

“연기금 투자풀”은 연기금 여유자금의 운용수익률 제고 및 안정적 관리를 위하여 구 기획예산처에서 구 「기금관리기본법」 제12조4의 규정에 따라 기금정책심의회(현 기금운용심의회) 의결을 거쳐 2001년 12월에 도입되었다.

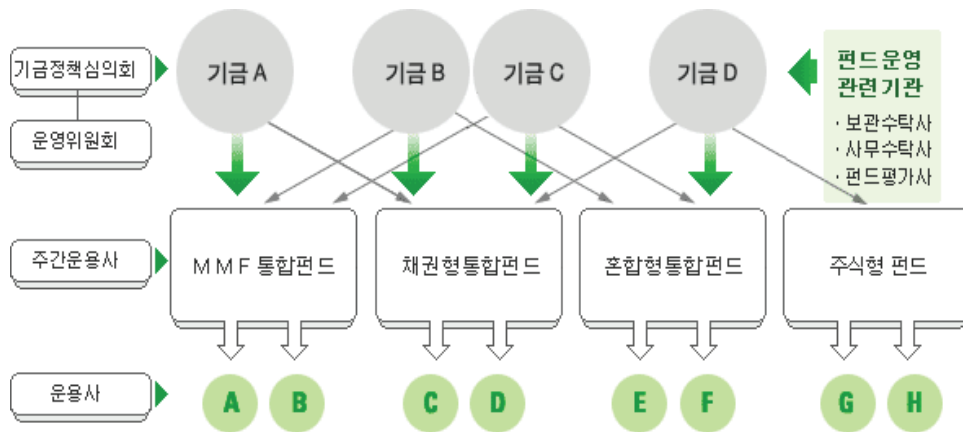
\* 「국가재정법」 제81조(여유자금의 통합운용) 기획재정부장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합운용하게 할 수 있다.

### 연기금 투자품의 구조 및 운영체계

연기금 투자품은 재간접투자방식(Fund of funds)으로 운영되는데, 여유자금을 통합 관리할 통합펀드(상위펀드)와 금융시장에서 실제 운용되는 운용펀드(하위펀드)로 구성되어 있다. 개별 연기금은 투자기간, 투자상품 유형을 지정하여 통합펀드에 자금을 예치하고, 통합펀드의 주간운용사는 개별 연기금에서 기간과 유형을 결정하여 예치한 자금을 통합관리하며, 기금이 제시한 조건을 가장 잘 수행할 수 있는 개별운용사에 자금을 배정한다. 또한 개별 개별운용사는 주간운용사에서 자금을 수탁 받아 주간운용사가 제시한 조건에 맞게 자산을 운용한다. 2012년 3월 말 현재 투자품 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 선정된 25개 운영기관이 투자품 펀드를 운용·관리하고 있다.

연기금 투자품 상품은 MMF펀드·채권형펀드·혼합형펀드·주식형펀드·ELF펀드(Equity-Linked Fund, 주가연계펀드) 등 국내투자 상품으로 구성되어 있다.

[그림 24] 연기금 투자품 구조



자료 : 기획재정부.



## 연기금 투자폴 건전성, 투명성 확보를 위한 제도적 장치

연기금 투자폴의 건전성 및 투명성을 확보를 위해 기획재정부, 투자폴 운영위원회, 주간운용사, 펀드 평가회사, 수탁회사 등이 다양한 준법감시 및 성과평가 시스템을 구축하고 있다.

기획재정부는 연기금 투자폴 운영위원회를 운영하고 투자폴 전반에 대한 관리·감독업무를 수행하며, 기획재정부 차관이 위원장이 되는 투자폴 운영위원회에서 투자방향 설정, 운용기관 선정과 투자폴 운영기관 전반을 관리 감독한다.

주간운용사는 운용펀드의 성과에 따른 차등배분을 통해 투자폴 성과를 극대화하고 투자폴 운영 관련 모니터링을 실시한다. 펀드 평가회사는 정기적인 평가를 통한 성과평가 및 운용현황 모니터링을 실시한다. 사무수탁사 및 보관수탁사를 두어 운용제한사항을 점검하고 준법감시를 실시한다. 참고로 투자폴 운영기관 중 주간운용사, 사무 및 보관수탁사는 매 4년마다, 개별운용사 및 펀드평가사는 매 2년마다 재선정하고 있다.

## 연기금 투자폴 운영위원회 구성 및 역할

연기금 투자폴 운영에 관한 최고 의사결정기구인 투자폴 운영위원회는 투자폴 투자방향 설정, 운용기관 선정 등 투자폴 운영에 관한 주요사항에 대해 심의·의결한다. 투자폴 운영위원회는 위원장 1인을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성되는데, 기획재정부 차관을 위원장으로 하고, 기금관리주무부처의 7인 이내의 정부위원, 연기금 투자폴의 학식과 경험이 풍부한 12인 이내의 민간위원으로 구성된다.

투자폴 운영위원회는 투자폴의 기본방향을 수립하고 운영기관의 선정과 교체, 운용사 운용에 대한 성과, 연기금 투자폴 운영규정의 제·개정 등 투자폴 제도에 관한 전반적인 사항에 대한 의사결정을 담당한다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제37조(여유자금의 통합운용을 위한 금융기관의 선정 등) ② 제1항에서 규정한 사항 외에 법 제81조에 따른 기금 여유자금의 통합운용에 관하여 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다.
- \* 「기금 여유자금의 통합운용에 관한 규정」 제8조(투자플 운영위원회의 설치) 연기금 투자플의 운영 및 관리에 관한 주요사항을 심의, 의결하기 위해 기획재정부장관 소속 하에 투자플 운영위원회를 둔다.

## 연기금 투자플 운영 현황

연기금 투자플은 2001년 12월 12일부터 기금의 여유자금 등을 수탁받아 운용을 개시한 이후 최근까지 수탁규모를 확대하고 있는데, 2001년의 550억원 규모에서 2009년에는 4.3조원, 2011년에는 8.7조원으로 확대되었다. 연기금 투자플에 예탁한 기금수도 2001년에는 2개에 불과하였지만 2011년 말에는 56개까지 확대되었다.

펀드 유형별 예탁규모를 살펴보면, 채권형 펀드와 혼합형(채권, 주식, EFL) 펀드가 꾸준히 증가하고 있으며, 2011년 전체 예탁규모에서 차지하는 비중이 86.8%를 차지하고 있다. 반면, MMF는 상대적으로 규모가 확대되지 않고 있으며, 2011년 말에는 전체 예탁규모의 12.4%에 불과하여 전년 대비 약 2.5조원 이상 감소하였다.

[표 145] 연기금 투자폴 예탁규모 추이: 2001~2011년도

(단위: 억원)

구분	MMF	채권형	혼합형	주식형	ELF	합 계	기금수
2001. 12. 12.	150	400	-	-	-	550	2
2001년	3,920	3,256	500	-	-	7,676	19
2002년	10,338	17,705	2,345	-	-	30,388	42
2003년	11,118	15,657	771	48	2,159	29,753	38
2004년	8,383	13,773	599	32	400	23,187	41
2005년	1,834	7,450	685	67	-	10,036	25
2006년	2,193	17,230	1,116	105	100	20,744	34
2007년	1,932	8,094	8,712	338	252	19,328	44
2008년	11,046	9,352	5,253	619	275	26,545	45
2009년	6,240	22,169	10,140	532	516	39,597	50
2010년	14,415	39,452	20,746	406	300	75,319	53
2011년	11,831	51,939	31,086	550	250	95,656	56

주: 연도는 매 연도 말을 의미하며, 예탁금 합계액은 매 연도 말 잔액임.

자료: 기획재정부.

2001년 12월에 연기금 투자폴 체도를 도입한 이후 2011년까지 수익률은 전반적으로 업계 평균수익률 등 유형별 벤치마크 대비 높은 경향을 보이고 있다. 전체 예탁규모의 66.7%를 차지하는 MMF와 채권형에서 초과수익률이 약 0.15%p 이상 발생하였고, 예탁규모의 32.5%를 차지하는 혼합형에서 0.1%p 가량 낮음에 따라 전반적으로 업계 평균보다 높다고 볼 수 있다. 참고로 2011년의 경우 MMF 운용수익률은 업계 평균보다 0.17%p, 채권형은 0.14%p, 주식형은 0.36%p 높았지만, 혼합형에서는 0.1%p 정도 저조한 것으로 나타났다.

[표 146] 연기금 투자폴 자산운용 수익률 추이: 2002~2011년도

(단위: %)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
MMF	수익률	4.68	4.19	3.68	3.32	4.25	4.98	5.61	2.99	2.75	3.31
	초과 수익률	0.24	0.11	0.09	0.12	0.21	0.30	0.30	0.35	0.19	0.17
채권형	수익률	6.16	4.45	6.54	1.47	4.79	3.96	8.70	3.65	5.89	4.21
	초과 수익률	0.75	0.62	0.73	-0.40	0.03	0.49	-0.40	0.66	0.42	0.14
혼합형	수익률	6.33	20.24	5.73	24.57	3.68	12.68	-1.27	8.71	7.16	1.62
	초과 수익률	3.66	8.61	0.91	9.39	0.31	0.07	7.04	0.27	1.48	-0.1
주식형	수익률	-	-	6.35	66.94	1.67	40.35	-37.03	57.45	24.38	-9.3
	초과 수익률	-	-	-2.75	21.30	-3.04	13.73	-3.40	13.57	4.92	0.36

주: 연도별 연간수익률과 초과 수익률은 업계 평균수익률 등 유형별 벤치마크 대비 초과 수익률을 의미함.

자료: 기획재정부.

#### 나. 연기금 투자폴 운영사(금융기관) 선정절차 및 기준

위탁기관 선정, 감독, 위탁기관 교체, 성과평가 및 위험관리 항목에 대해 명확히 표명하는 것이 바람직하다. 따라서 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 통합하여 운용하는 금융기관은 관계 전문가의 자문을 거쳐 기획재정부장관이 선정하며, ① 재무상태 및 경영지표의 건전성 ② 수익률 등 자산운용의 성과 ③ 자산운용 전략 및 계획의 적정성 ④ 그 밖에 효율적이고 안정적인 자산운용을 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정되는 사항 등을 고려하고 있다.

## 제82조

## 기금운용의 평가

제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운용할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

④ 제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 1. 취지 및 연혁

기금이 설치목적에 따라 효율적으로 운용되는지 주기적으로 점검·평가하는 기금운용평가제도가 1999년 12월 구 「기금관리기본법」 개정을 통하여 2000년부터 실시되었다. 또한, 존치 실익이 없는 기금의 정비를 용이하게 하여 재원배분의 효율성과 재정구조의 투명성을 제고하기 위하여 기금의 존치여부에 대한 정기적인 평가제도를 2003년에 도입하여 2004년·2007년·2010년 등 세 차례 존치평가를 실시하였다.

동 조문은 구 「기금관리기본법」의 기금운용의 감독·평가 규정과 내용이 동일하며, 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

- \* 구 「기금관리기본법」 제12조(기금운용의 감독·평가) ① 기획예산처장관은 기금운용의 적정을 기하기 위하여 예산회계법 제117조를 준용하여 필요한 조치를 할 수 있다.  
② 기획예산처장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기금의 운용실태를 조사하여 평가하되, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치여부를 평가하여야 한다.

- ③ 기획예산처장관은 제4항의 규정에 의한 기금운용평가단의 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제9조제5항의 규정에 따라 제출하는 기금결산과 함께 국회에 제출하여야 한다.
- ④ 기획예산처장관은 기금운용실태의 조사 및 평가를 하거나 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 구하기 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.
- ⑤ 제4항의 규정에 의한 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 2. 조문해설

### 가. 기금운용평가제도

#### 기금운용평가제도 개요

기금으로 운용되는 사업은 일반·특별회계 사업과 중복되는 경우가 있고, 무원칙하게 설립되는 등 방만하고 자의적인 지출의 가능성이 존재하여 재정적자의 주요 원인이 될 수 있으므로 2000년부터 민간전문가로 「기금운용평가단」을 구성하여 매년 기금의 운용실태를 점검·평가하고, 결과를 국회에 제출하고 있다.

#### 평가분야

기금운용평가는 기금운용의 효율성과 투명성을 제고하고 기금정책 수립 및 제도개선에 기여하기 위하여 2000년부터 사업운영부문과 자산운용부문으로 나누어 실시해오고 있다. 기금운용평가는 성격이 유사한 기금을 동일 그룹으로 분류하여 비교·평가하며, 경영개선·사업운영 부분에서는 경영혁신 노력과 개별사업의 타당성·성과·효율성을, 자산운용 부분에서는 운용시스템의 효율성 및 자금 관리의 적정성에 대하여 동일 그룹 내에서 부문별로 순위를 부여하는 방식으로 이루어진다. 한편, 2008년부터는 사업운영부문은 기획재정부(성과관리과)에서 직접 평가하고, 자산운영부문은 민간전문가로 구성된 기금운용평가단에서 실시하고 있다.

## 평가주체

기금의 운용평가와 존치평가를 실시하기 위하여 외부전문가로 구성된 기금운용평가단을 구성하도록 하고 있다.

## 평가 및 국회제출 시기

기금관리주체가 매년 2월 말일까지 기획재정부장관에게 제출한 기금운용실적을 토대로 기금운용평가단은 매년 3~5월에 기금운용평가를 실시하고, 기금운용평가 결과는 매년 5월말까지 국무회의 보고 후 국회에 제출된다.

## 평가대상

기금운용평가 중 사업운영부문의 평가대상은 부처별로 매년 전체 재정사업의 1/3씩 실시하고 있는 재정사업 자율평가 대상사업 중 기금으로 수행하는 사업이다. 2010년도의 경우 기금운용평가 중 사업운영부문의 대상이 된 사업은 29개 기금의 93개 사업(약 25조원)이다.

자산운용부문 평가는 경영평가 대상인 17개 기금은 매년 평가하고 그 외 계정성 기금을 제외한 나머지 기금은 2년 주기로 평가한다. 2010년의 경우 기금운용평가 중 자산운용평가대상이 된 기금은 63개 기금 중 37개 기금(17개 경영평가대상 기금, 격년 평가대상 20개 기금), (운용자산 약 342조원)이었다.

[표 147] 2010년 기금운용평가 중 자산운용부문 평가대상: 총 63개

유형	기금명
계정성기금(4) (평가제외)	공공자금관리기금, 외환평형기금, 양곡증권정리기금, 공적자금상환기금
경영평가 대상기금 (17)	사립학교교직원연금기금, 공무원연금기금, 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 방사성폐기물관리기금, 무역보험기금, 국민연금기금, 근로복지진흥기금, 기술신용보증기금, 부실채권정리기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금, 구조조정기금, 중소기업창업및진흥기금
격년 평가대상 (20)	복권기금, 산업기반신용보증기금, 과학기술진흥기금, 원자력연구개발기금, 관광진흥개발기금, 지역신문발전기금, 농산물가격안정기금, 농어업재해재보험기금, 농지관리기금, 수산발전기금, 쌀소득보전변동직불 기금, 축산발전기금, 전력산업기반기금, 특정물질사용합리화기금, 고용보험기금, 산업재해보상보험및예방기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 국민주택기금, 농림수산업자신용보증기금
전년도 평가 기금 (20)	대외경제협력기금, 사학진흥기금, 국제교류기금, 남북협력기금, 군인복지기금, 군인연금기금, 자유무역협정이행지원기금, 정보통신진흥기금, 국민건강증진기금, 응급의료기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금, 여성발전기금, 청소년육성기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 방송발전기금, 보훈기금, 순국선열·애국지사사업기금
평가제외(2)	장학기금(폐지), 문화재보호기금(신설)

자료: 기획재정부.

## 평가방법

사업운영부문의 평가는 재정사업 자율평가와 동일한 방식으로 사업별 성과를 중점 평가한다. 소관 부처를 기준으로 경제·사회·행정분야로 구분하여 계획·관리·성과·환류의 사업단계별로 체크리스트 방식으로 평가하여 5단계로 등급을 부여한다. 한편, 기획재정부장관은 기금의 사업성과와 운영평가를 위한 지침인 기금평가편람을 수립하여 기금관리주체에 통보하고 있다.



자산운용부분의 평가는 자산운용의 계획과 집행부문은 비계량평가, 성과부문은 계량평가하여 그 결과를 합산한다. 비계량평가(60점)는 자산운용정책, 의사결정체계, 위험관리, 성과관리 등 평가지표(6개 지표, 21개 세부지표)에 대해 체크리스트 방식으로 절대평가하여 등급(매우양호, 양호, 미흡, 매우미흡)을 부여한다.

계량평가(40점)는 유형별 구분 없이 평가 대상기금 전체에 대해 상대평가한다. 장단기수익률, 적정유동성 등 평가지표(4개 지표, 9개 세부지표)별로 전체 기금의 실적을 9개 등급으로 분류하여 평가한다.

#### 2010년 기금운용평가결과: 사업운영분야

29개 기금이 관리하는 93개 사업의 사업운영평가 결과, 사업별 평가점수 평균은 60.6점이며, 등급별로 보면 ‘매우우수’ 또는 ‘우수’ 사업이 3.2%(3개), ‘미흡’ 또는 ‘매우 미흡’ 사업이 28.0%(26개)이었다. 계획 - 집행 - 성과 단계별로는 성과단계 점수가 계획단계에 비해 낮은 수준이었다. 한편, 분야별로는 점수 차이가 크지는 않으나, 경제(63.1), 행정(61.0), 사회(59.3) 분야 순으로 나타났다. 이는 사회분야가 타 분야보다 집행관리 등이 어려운 보조사업을 많이 포함하고 있기 때문이다.

#### 2010년 기금운용평가결과: 자산운용분야

기금 규모별로는 자산운용의 규모가 큰 대형기금의 점수가 높고 소형기금이 낮은 편이었다. 37개 기금 중 자산규모가 1조원을 상회하는 12개 대형기금 중에서 사립학교교직원연금기금이 86.51점으로 가장 높은 점수를 받았으며, 국민주택기금은 53.21점으로 최하위점수를 받았다. 중대형기금(5천억원~1조원)에서 부실채권정리기금이 최상위, 농지관리기금이 최하위를 기록하였고, 중형기금(1천억원~5천억원)에서 산업기반신용보증기금이 최상위, 관광진흥개발기금이 최하위였다.

[표 148] 2010년 기금운용평가결과

구 분	대형 (1조원이상)	중대형 (5천억~1조원)	중형 (1천~5천억원)	소형 (1천억원미만)	전체
총점	74.41	70.05	64.16	58.20	66.67
비계량지표	51.20	48.92	42.92	40.88	45.65
계량지표	22.67	20.70	20.65	17.45	20.61

자료 : 기획재정부.

[표 149] 운용자산 규모별 최상위 및 최하위 기금

구 분	기금수	최상위기금	최하위기금
대형	12개	사립학교교직원연금기금 (86.51점)	국민주택기금 (53.21점)
중대형	3개	부실채권정리기금 (83.41점)	농지관리기금 (58.64점)
중형	14개	산업기반신용보증기금 (83.05점)	관광진흥개발기금 (23.51점)
소형	8개	원자력개발기금 (75.76점)	지역신문발전기금 (30.26점)

자료 : 기획재정부.

기금 성격별로는 자산운용 경험이 축적된 연금성 및 금융성기금의 점수가 높고 사업성기금이 낮은 편이었다.

[표 150] 기금 성격별 점수 현황

구 분	연금성	금융성	사업성	전체
총점	74.17	79.43	60.06	<b>66.67</b>
비계량지표	49.72	55.83	40.79	<b>45.65</b>
계량지표	24.15	22.81	18.99	<b>20.61</b>

자료 : 기획재정부.

5개 연금성기금 중에는 사립학교교직원연금기금이 최상위, 산업재해보상보험기금이 최하위를 기록하였고, 9개 금융성기금 중에는 신용보증기금이 최상위, 농림수산신용보증기금이 최하위를 기록하였다. 23개 사업성 기금 중에서 근로자복지진흥기금이 82.18점으로 최상위, 관광진흥개발기금이 23.51점으로 최하위를 각각 기록하였다.

[표 151] 기금 성격별 최상위 및 최하위 기금

구 분	기금수	최상위기금	최하위기금
연금성	5개	사립학교교직원연금기금 (86.51점)	산업재해보상보험기금 (60.60점)
금융성	9개	신용보증기금 (83.55점)	농림수산업신용보증기금 (63.94점)
사업성	23개	근로자복지진흥기금 (82.18점)	관광진흥개발기금 (23.51점)

자료 : 기획재정부.

## 평가결과 활용

기금운용평가결과는 예산 편성 시 기금운영비 증감에 반영(0.5p%)하고, 기금관리형 준정부기관이 운영하는 기금은 자산운용평가점수를 경영평가에 반영(2%p)한다. 사업운영평가에서 ‘미흡’ 이하의 등급을 받은 사업은 기금운용계획 수립 시 원칙적으로 전년 대비 10% 이상의 예산을 삭감하고, 자산운용평가에서 하위 1/3의 기금은 기금운영비를 0.5%p 삭감하고 상위 1/3의 기금은 0.5%p 증액한다. 기금관리형 준정부기관은 경영평가 점수에 2%를 반영하며, 평가결과가 우수한 기금은 담당자 표창 등 인센티브를 부여한다. 사업운영부문은 2012년도 기금운용계획 수립 시 ‘미흡’ 이하 등급을 받은 사업은 원칙적으로 전년대비 10% 이상 예산을 삭감한다. 자산운용부문은 2012년도 기금운용계획 수립 시 자산규모에 따른 분류별로 하위 1/3의 기금은 기금운영비를 0.5%p 삭감, 상위 1/3의 기금은 0.5%p 증액하고, 기금관리형 준정부기관이 운영하는 기금은 경영평가 점수에 2% 반영하였다.

## 나. 기금존치평가제도

### 기금존치평가제도 개요

기금은 한 번 설치되면 폐지하기 곤란하고 기금 간에 유사한 사업이 중복 추진되거나 세출예산사업과의 차별성이 없는 기금이 계속 존치·운영되는 문제점이 발생함에 따라 기금 설치목적 및 기능 등에 대한 검토를 통해 존치의 필요성을 3년마다 재평가하여 그 결과를 기금정비에 활용하고자 2004년 처음 실시된 이래 2007년에 이어 2010년에 세 번째 기금존치평가가 이루어졌다.

### 평가주체 및 대상

기금존치 평가의 객관성과 전문성을 확보하기 위하여 민간전문가로 구성된 “기금운용평가단”에 평가를 위탁하여 실시하고 있다. 기금존치평가의 대상은 원칙적으로 전체 기금이며, 2010년의 평가대상이 된 기금은 2009년 말에 운영 중이던 63개 기금 중 정비계획이 마련된 2개 기금(양식수산물재해재보험기금, 지역신문발전기금)을 제외한 61개 기금이었다.

### 평가지표의 구성 및 평가결과

기금운용평가단은 정책적합성, 사업의 중복성·유사성, 재원조달의 적정성 등 3개 분야에서 2개씩, 총 6개 지표별로 설정된 세부판단기준에 평가대상기금이 적합한지 여부를 검토한 후, 각 지표별 평가결과를 종합적으로 검토하여 ① 존치 ② 조건부 존치 ③ 타 기금과 통합 ④ 폐지 또는 민간전환 등 4개 유형 중 하나로 의견을 제시한다.

[표 152] 평가분야별 평가지표

평가분야	평가지표
정책적합성	① 기금의 설치목적이 현재에도 유효한가? (민간사업과의 차별성)
	② 기금형태가 필요한가? (예산과의 차별성)
사업의 중복성·유사성	③ 기금사업이 예산 또는 다른 기금과 차별성이 있는가? (중복성 여부)
재원조달의 적정성	④ 재원조성방법이 적정한가?
	⑤ 기금의 재원확보가 안정적인가?
기타	⑥ 고려할만한 특수한 정책적 필요가 있는가?

자료 : 기획재정부.

2010년에 세 번째로 시행된 기금존치평가결과, 48개 기금은 존치, 7개 기금은 조건부존치, 5개 기금은 통합, 1개 기금은 폐지하도록 하였다.

먼저 평가기준에 적합한 국민연금, 고용보험기금 등 사회보험성기금과 공공자  
관리기금 등 계정성기금 등 48개 기금은 존치하기로 하였다.

다음으로 평가기준에 미흡하여 존치를 위해서는 이행조건이 필요한 과학기술진  
흥기금, 농어가목돈마련저축장려기금, 부실채권정리기금, 여성발전기금, 응급의료기  
금, 청소년육성기금, 특정물질사용합리화기금 등 7개 기금은 사업의 성과지표 개발,  
기금사업으로 적합한 새로운 사업모델 개발 등의 이행을 조건으로 존치토록 하였다.

세 번째로 금강, 낙동강, 영산강·섬진강, 한강 등 각 수계별로 설치된 4개 수계  
관리기금은 기금설치목적이 동일하고 수질개선, 주민지원 등 사업내용이 유사한 점을  
감안하여 수계별 별도계정 운영을 전제로 1개로 통합하고, 양곡증권정리기금은 기능  
이 유사한 양곡관리특별회계 또는 쌀소득보전변동직불기금과 통합하도록 하였다.

마지막으로 2009년 2학기부터 학자금대출 신용보증이 중단되었고 모든 기금사  
업을 한국장학재단에 위탁·관리시켜 기금의 주요기능을 상실한 국가장학기금은 폐  
지하기로 하였다.

[표 153] 2010년 기금존치평가결과 유형별 기금현황

유형	기금명
존치(48)	공공자금관리기금, 대외경제협력기금, 복권기금, 산업기반신용보증기금, 외국환평형기금, 사립학교교직원연금기금, 사학진흥기금, 원자력연구개발기금, 남북협력기금, 국제교류기금, 군인복지기금, 군인연금기금, 공무원연금기금, 관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금, 신문발전기금, 영화발전기금, 농산물가격안정기금, 농작물재해재보험기금, 농지관리기금, 수산발전기금, 쌀소득보전변동직불기금, 자유무역협정이행지원기금, 축산발전기금, 방사성폐기물관리기금, 수출보험기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 국민건강증진기금, 국민연금기금, 고용보험기금, 근로자복지진흥기금, 산업재해보상보험및예방기금, 임금채권보장기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 국민주택기금, 보훈기금, 순국선열애국지사사업기금, 중소기업창업및진흥기금, 공적자금상환기금, 구조조정기금, 기술신용보증기금, 농림수산업자신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금, 방송발전기금
조건부 존치(7)	과학기술진흥기금, 특정물질사용합리화기금, 응급의료기금, 청소년육성기금, 여성발전기금, 부실채권정리기금, 농어가목돈마련저축장려기금
통합(5)	양곡증권정리기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 영산강·섬진강수계관리기금, 한강수계관리기금
폐지(1)	장학기금

주: 2010년 평가 당시 양식수산물재해재보험기금(2010년 1월 농작물재해재보험기금과 통합), 지역 신문발전기금(2010년 9월 폐지에정)은 존치평가대상에서 제외함.

자료: 기획재정부.

## 다. 기금운용평가단

### 기금운용평가단 설치 배경

그 동안 기금이 설치 목적에 맞게 운영되고 있는지에 대한 체계적인 점검이나 평가시스템이 없어 자금운용과 기금사업의 성과분석 등에 대한 지속적인 점검·평

가가 부족하였다. 이에 따라 기획재정부는 지난 2000년부터 구 「기금관리기본법」에 의거해 기금운용실태 등 기금운용 전반에 대해 점검·평가하고 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문 등을 수행하기 위하여 해당분야 전문가로 구성된 기금운용평가단을 운영하고 있다.

## 기금운용평가단 기능 및 구성

「국가재정법 시행령」 제38조에서는 기금운용평가단의 전문성을 강조하기 위하여 기금운용평가위원의 자격요건을 정하고 있다. 해당 분야 전문가는 조교수 이상의 대학교수, 정부출연연구기관 소속 박사학위 소지자로서 기금 관련 전문지식을 구비한 자, 5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사·변호사, 금융업무 전문가 등으로 구성되도록 하고 있다.

\* 「국가재정법 시행령」 제38조(기금운용평가위원의 구성 및 운영) ① 기획재정부장관은 법 제82조제2항에 따라 다음 각 호의 자 중에서 기금운용평가위원을 선정하여 수시로 기금운용평가단(이하 “평가단”이라 한다)을 구성·운영할 수 있다.

1. 기금의 운용 및 관련분야에 관한 전문지식이 있는 조교수 이상의 대학교수
2. 정부출연연구기관에 소속된 박사학위 소지자로서 기금에 관한 전문지식이 있는 자
3. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 금융업무에 관한 전문가
4. 그 밖에 기금운용실태의 조사 및 평가업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

## 제83조

## 국정감사

제83조(국정감사) 이 법의 적용을 받는 기금을 운용하는 기금관리주체는 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조의 규정에 따른 감사의 대상기관으로 한다.

### 1. 취지 및 연혁

기금을 운용하는 기금관리주체로 하여금 국정감사를 받도록 법적 근거를 마련하기 위하여 규정하였다.

동 조문은 「기금관리기본법」의 국정감사 규정과 내용이 동일하며, 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

\* 구 「기금관리기본법」 제13조(국정감사) 이 법의 적용을 받는 기금을 운용하는 기금관리주체는 국정감사및조사에관한법률 제7조의 감사의 대상기관으로 한다.

### 2. 조문해설

#### 기금별 국정감사 대상기관

65개 기금은 정부가 관리주체가 되는 38개 기금과 민간이 관리주체가 되는 27개 기금으로 구성된다. 38개 기금은 기획재정부, 교육과학기술부, 법무부, 국방부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 방송통신위원회, 보건복지부, 여성가족부, 통일부, 환경부, 고용노동부, 법무부, 국토해양부, 국무총리실, 국가보훈처, 문화재청 등 19개 부처가 관리주체가 된다. 27개 민간기금은 한국자산관리공사, 사학연금공단, 기술보증기금, 신용보증기금 등 23개 민간기관이 관리주체가 된다.



[표 154] 기금별 국정감사 대상기관

	기금명	관리주체		기금명	관리주체
1	고용보험기금	고용노동부	22	복권기금	복권위원회
2	공공자금관리기금	기획재정부	23	산업재해보상보험및 예방기금	고용노동부
3	공적자금상환기금	기획재정부	24	석면피해구제기금	환경부
4	과학기술진흥기금	교육과학부	25	수산발전기금	국토해양부
5	관광진흥개발기금	문화체육관광부	26	순국선열·애국지사사업 기금	국가보훈처
6	국민건강증진기금	보건복지부	27	쌀소득보전변동직불 기금	농림수산식품부
7	국민연금기금	보건복지부	28	양곡증권정리기금	농림수산식품부
8	국민주택기금	국토해양부	29	여성발전기금	여성가족부
9	군인복지기금	국방부	30	외국환평형기금	기획재정부
10	군인연금기금	국방부	31	원자력연구개발기금	교육과학부
11	남북협력기금	통일부	32	응급의료기금	보건복지부
12	농산물가격안정기금	농림수산식품부	33	임금채권보장기금	고용노동부
13	농어가목돈마련 저축장려기금	기획재정부	34	자유무역협정이행지원 기금	농림수산식품부
14	농어업재해보험 기금	농림수산식품부	35	장애인 고용 촉진 및 직업재활기금	고용노동부
15	농지관리기금	농림수산식품부	36	전력산업기반기금	지식경제부
16	대외경제협력기금	기획재정부	37	정보통신진흥기금	지식경제부
17	문화재보호기금	문화재청	38	지역신문발전기금	문화체육관광부
18	방사성폐기물관리 기금	지식경제부	39	청소년육성기금	문화체육관광부
19	방송발전기금	방송통신위원회	40	축산발전기금	농림수산식품부
20	범죄피해자보호기금	법무부	41	공무원연금기금	공무원연금공단
21	보훈기금	국가보훈처	42	구조조정기금	한국자산관리공사

	기금명	관리주체		기금명	관리주체
43	국민체육진흥기금	국민체육진흥공단	55	주택금융신용보증기금	한국주택금융공사
44	국제교류기금	한국국제교류재단	56	신용보증기금	신용보증기금
45	근로자복지진흥기금	근로복지공단	57	언론진흥기금	한국언론진흥재단
46	금강수계관리기금	금강수계관리위원회	58	영산강·섬진강수계관리기금	영산강수계관리위원회
47	기술보증기금	기술보증기금	59	예금보험기금채권상환기금	예금보험공사
48	낙동강수계관리기금	낙동강수계관리위원회	60	영화발전기금	영화진흥위원회
49	농림수산업자신용보증기금	농협신용보증	61	수출보험기금	한국무역보험공사
50	문화예술진흥기금	한국문화예술위원회	62	중소기업창업및진흥기금	중소기업진흥공단
51	부실채권정리기금	한국자산관리공사	63	특정물질사용합리화기금	정밀화학산업진흥회
52	사립학교교직원연금기금	사학연금공단	64	한강수계관리기금	한강수계관리위원회
53	사학진흥기금	한국사학진흥재단	65	국유재산관리기금	기획재정부
54	산업기반신용보증기금	신용보증기금			

\* 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조(감사의 대상) 감사의 대상기관은 다음 각 호와 같다.

1. 정부조직법 기타 법률에 의하여 설치된 국가기관
2. 지방자치단체중 특별시·광역시·도 다만, 그 감사범위는 국가위임사무와 국가가 보조금 등 예산을 지원하는 사업으로 한다.
3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 한국은행, 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회
4. 제1호 내지 제3호외의 지방행정기관·지방자치단체·감사원법에 의한 감사원의 감사대상기관. 다만, 이 경우 본회의가 특히 필요하다고 의결한 경우에 한한다.

## 제84조

## 기금자산운용담당자의 손해배상 책임

제84조(기금자산운용담당자의 손해배상 책임) ① 기금의 자산운용을 담당하는 자는 고의 또는 중대한 과실로 법령을 위반하여 기금에 손해를 끼친 경우 그 손해를 배상할 책임이 있다.

② 공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 기금관리주체 그 밖에 기금의 자산운용을 담당하는 자에게 부당한 영향력을 행사하여 기금에 손해를 끼친 경우 당해 공무원은 제1항의 규정에 따른 책임이 있는 자와 연대하여 손해를 배상하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

자산운용의 책임성을 확보하기 위하여 기금자산운용담당자가 고의 또는 중대한 과실로 법령에 위반하여 기금에 손해를 끼친 경우 그 손해를 배상하도록 함과 동시에, 기금자산운용에 대한 공무원의 부당한 개입을 방지하기 위하여 공무원이 직권을 남용하여 자산운용담당자에게 부당한 영향력을 행사하여 기금에 손해를 끼친 경우 그 발생한 손해에 대하여 손해배상책임이 있는 자산운용담당자와 연대하여 그 손해를 배상하도록 하는 규정을 두게 되었다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 기금자산운용담당자의 손해배상책임

##### 기금자산운용담당자

기금의 자산운용을 담당하는 자란 공무원 여부와는 상관없이 기금의 자산운용을 담당하는 자를 말하고, 국민 재산의 수탁관리자에 해당한다.

## 고의 또는 중대한 과실

기금의 자산운용을 담당하는 자가 고의 또는 중대한 과실로 법령을 위반한 경우여야 한다. 따라서 경과실로 법령을 위반한 경우는 면책되고 손해배상책임을 지지 않게 된다.

고의란 자기행위로 인해 위법한 결과가 발생할 것을 인식하면서 이를 의욕하는 것을 말하고, 고의에는 직접적 고의와 미필적 고의가 있다. 직접적 고의는 행위자가 자기행위로 인해 일정한 결과가 필연적으로 발생할 것임을 인식하면서도 행위로 나아가는 심리상태를 말하고, 미필적 고의는 결과가 발생할지도 모른다는 것을 인식하였음에도 불구하고 그 결과를 감수할 생각이었던 경우에 존재하는 것이다.

중대한 과실이란 통상적으로 요구되는 정도의 상당한 주의를 하지 않더라도 약간의 주의를 한다면 손쉽게 위법·유해한 결과를 예견할 수 있는 경우임에도 만연히 이를 간과함과 같은 거의 고의에 가까운 현저한 주의를 결여한 상태를 의미한다.<sup>1)</sup>

여기서 고의 또는 중대한 과실의 증명책임은 「민법」상 불법행위 책임의 고의 및 과실의 증명책임이 피해자에게 있는 것에 비추어 기금에게 있다고 볼 수 있다.

## 법령위반

기금의 자산운용을 담당하는 자가 법령을 위반한 것이어야 하고, 단순한 임무해태 행위는 여기에 해당하지 않는다고 볼 수 있다. 여기에서 법령이란 법률과 그 밖의 법규명령으로서 대통령령·총리령·부령 등을 의미하는 것이다.

동규정의 법령위반의 의미에 대하여 판시한 직접적인 판례는 없지만, 「상법」 제399조제1항에서 정한 이사의 법령위반행위에 대하여 대법원은 “여기서 법령을 위반한 행위라고 할 때 말하는 ‘법령’은 일반적인 의미에서의 법령, 즉 법률과 그 밖의 법규명령으로서의 대통령령·총리령·부령 등을 의미하는 것이다”라고 판시한바 있다.<sup>2)</sup>

1) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2011다34521 판결.

2) 대법원 2006. 11. 9. 선고 2004다41651, 41668 판결.

## 기금에 손해 발생

기금운용담당자의 법령위반행위로 인해 기금에 현실적으로 손해가 발생하여야 한다. 여기서 말하는 손해는 금전적인 손해를 의미한다고 볼 수 있으므로, 기금에 현실적으로 금전적인 손해가 발생하여야 한다. 또한 기금운용담당자의 법령위반행위와 손해발생 사이에 인과관계가 있어야 한다.

## 손해배상의 범위

손해배상의 범위에 대해서는 “그 손해를 배상하여야 한다”고 규정하고 있는데, 법령위반으로 인해 발생한 손해액 전부를 배상해야 한다는 의미이다.

## 나. 공무원의 손해배상책임

### 공무원

공무원이란 법령에 의하여 국가 또는 공공단체의 사무에 종사하는 모든 사람을 말하고, 공무원의 범위는 원칙적으로 「국가공무원법」과 「지방공무원법」에 의해 정해진다.<sup>3)</sup>

### 직권을 남용하여 부당한 영향력 행사

공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 부당한 영향력을 행사하는 것이어야 하는데, 기금의 자산운용을 담당하는 자 뿐만 아니라 기금 관리주체에게 부당한 영향력을 행사한 경우도 포함된다. 여기서 직권의 남용이란 공무원이 일반적 권한에 속하는 사항을 불법하게 행사하는 것, 즉 형식적·외형적으로는 직무집행으로 보이나 실질은 정당한 권한 외의 행위를 하는 경우를 의미한다.<sup>4)</sup> 따라서 일반적인 직무권한과 아무 관련이 없는 사항에 대한 행위는 이에 포함되지 않는다.

3) 대법원 1997. 3. 1. 선고 96도1258 판결.

4) 대법원 2011. 7. 28. 선고 2011도1739판결.

## 연대하여 손해배상책임

공무원이 직권을 남용하여 부당한 영향력을 행사하여 기금에 손해를 끼친 경우 손해배상책임이 있는 기금자산운용담당자와 연대하여 손해를 배상할 책임이 있다. 그런데 민법상 공동불법행위에 기한 손해배상책임은 부진정연대채무관계에 있으므로, 공무원과 기금자산운용담당자의 손해배상 책임도 부진정연대채무관계에 있다고 볼 수 있다. 부진정연대채무의 경우 동일한 손해배상채무에 관하여 각자 독립하여 전부의 급부를 하여야 할 채무를 부담하고, 그 중 1인의 이행으로 모든 채무자의 채무가 소멸한다는 점에서 연대채무와 동일하나, 각 채무자 사이에 구상관계가 존재하지 않는다는 점에서 차이가 있다.

## 손해배상의 범위

기금자산운용담당자와 연대하여 손해배상책임이 있으므로 그 손해배상의 범위도 기금자산운용담당자의 손해배상책임과 동일하게 해석하여 기금에 발생한 손해액 전부를 배상해야 한다.

## 회계관계직원의 변상책임

「국가재정법」 상의 손해배상책임 규정 이외에도 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」에서 회계관계직원의 변상책임에 관하여 규정하고 있다. 회계관계직원은 고의 또는 중대한 과실로 법령이나 그 밖의 관계 규정 및 예산에 정하여진 바에 따라 성실하게 직무를 수행할 의무가 있는데, 이를 위반하여 국가, 지방자치단체, 그 밖에 감사원의 감사를 받는 단체 등의 재산에 손해를 끼친 경우에는 변상할 책임이 있다.

- \* 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」 제4조(회계관계직원의 변상책임) ① 회계관계직원은 고의 또는 중대한 과실로 법령이나 그 밖의 관계 규정 및 예산에 정하여진 바를 위반하여 국가, 지방자치단체, 그 밖에 감사원의 감사를 받는 단체 등의 재산에 손해를 끼친 경우에는 변상할 책임이 있다.

- ② 현금 또는 물품을 출납·보관하는 회계관계직원은 선량한 관리자로서의 주의를 기울리어 그가 보관하는 현금 또는 물품이 망실(亡失)되거나 훼손(毀損)된 경우에는 변상할 책임이 있다.
- ③ 제2항의 경우 현금 또는 물품을 출납·보관하는 회계관계직원은 스스로 사무를 집행하지 아니한 것을 이유로 그 책임을 면할 수 없다.
- ④ 제1항 및 제2항의 경우 그 손해가 2명 이상의 회계관계직원의 행위로 인하여 발생한 경우에는 각자의 행위가 손해발생에 미친 정도에 따라 각각 변상책임을 진다. 이 경우 손해발생에 미친 정도가 분명하지 아니하면 그 정도가 같은 것으로 본다.

## 제85조

## 준용규정

제85조(준용규정) 제31조제3항·제35조·제38조·제39조·제45조·제49조·제50조 및 제55조의 규정은 기금에 관하여 이를 준용한다.

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」은 국가재정의 효율적인 운용을 위해 구 「예산회계법」과 구 「기금관리기본법」을 통합 규정하면서 예산관련 규정이 기금에도 중복규정 될 필요성이 있는 사항에 대하여 이를 준용규정으로 정리하게 되었다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

「국가재정법」 규정 가운데 ① 기획재정부장관의 예산요구서의 수정·보완 요구(제31조제3항) ② 국회 제출중인 예산안의 수정(제35조) ③ 예비타당성조사(제38조) ④ 대규모 개발사업예산의 단계별 편성(제39조) ⑤ 예산의 목적 외 사용금지(제45조) ⑥ 예산성과금지(제49조) ⑦ 총사업비의 관리(제50조) ⑧ 예산불확정 시의 예산집행(제55조) 규정을 기금에도 준용한다.

이에 따라 「국가재정법 시행령」 가운데 ① 예비타당성조사(제13조) ② 대규모 개발사업(제14조) ③ 총사업비의 관리(제21조) ④ 타당성 재조사(제22조)의 규정 또한 기금에도 준용하게 된다.



## 제5장 재정건전화

### 제86조 재정건전화를 위한 노력

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

#### 1. 취지 및 연혁

외환위기 이전 10% 미만에 머물렀던 국가채무의 GDP 대비 비율이 외환위기 이후 계속 증가하여 2002년 18.6%, 2003년 21.6%, 2004년 24.6% 수준으로 급격하고도 지속적으로 증가하였다. 이에 ‘재정의 건전성’을 향후 재정운용의 주요 목표로 추진하기 위해 “재정건전화를 위한 노력” 규정을 신설하게 되었다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

#### 2. 조문해설

##### 가. 건전재정 유지

##### 건전재정의 개념

건전재정은 다소 추상적인 용어로서, 지출이 수입의 범위 내에서 충당되어 국채발행이나 차입이 없는 재정운용 또는 다소 적자가 발생하더라도 장기적으로 상환 가능할 정도로 크지 않은 재정운용을 의미하기도 하며, 보다 넓은 의미로서는 재정건전성(단기적인 재정의 안정성과 장기적인 지속가능성)이 어느 정도 확보된 상태를 의미하기도 한다. 본문 후단이 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 하는 내용을 별도로 포함하고 있으며, 조 제목이 ‘재정건전화를 위한 노력’으로 해당 조문의 전체 내용이 재정건전화를 위한 수단이라는 점을 감안하여 볼 때, 입법자가 의미하

는 ‘건전재정’은 재정건전성(fiscal soundness)의 의미보다는 재정의 건전운용(sound budgeting) 측면에서의 의미를 주로 강조하는 것으로 보인다.

### 재정현황

재정의 기준이 되는 지출과 수입의 범위는 현재 통합재정으로 볼 수 있으며, 통합재정범위 기준으로 나타나는 재정수지는 통합재정수지와 관리대상수지가 있다. 통합재정수지는 중앙정부와 지방자치단체의 일반·특별회계, 기금, 지방교육재정의 교육비 특별회계 등을 모두 포함하되, 내부거래와 보전지출, 중앙정부의 금융성기금 및 외국환평형기금을 제외한 수지를 말하며, 관리대상수지는 통합재정수지에서 사회보장성기금(국민연금·사학연금·산재보험·고용보험) 수지를 제외한 것이다. 관리대상수지가 사회보장성기금 수지분을 차감하는 것은 국민연금 등 사회보장성기금의 수입은 장기적으로 다시 그 납부자에게 지출될 수 밖에 없어 이를 수지흑자로 계상하지 않는 것이 재정현황을 보다 실질적이고 객관적으로 나타내기 때문이다.

2012년도 예산 기준의 통합재정수지는 18.0조원의 흑자이나, 관리대상수지는 -8.9조원으로 전망되고 있다. 통합재정수지는 2000년 이후 매년 흑자로 나타나고 있다가 글로벌 금융위기 이후인 2009년과 2010년에 적자로 전환되었고, 관리대상수지는 2002년~2003년, 2007년의 경우만 흑자일 뿐 매년 적자로 나타나고 있다.

또한, 재정건전성은 GDP 대비 국가채무의 비율로도 나타낼 수 있다. 2012년 국회 확정예산에서 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율은 32.7%를 보이고 있다. 동 비율은 2010년 결산 기준으로 33.5%, 2011년 전망치 기준으로 33.3%였다. 참고로 OECD 국가평균 GDP 대비 일반정부 총금융 부채 비율은 2011년 기준 101.6%이다.

[표 155] 재정수지 추이: 2000~2012년도

(단위: 조원)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (예산)	2012 (예산)
통합재정 수지	6.5	7.3	22.7	7.6	5.2	3.5	3.6	33.8	11.9	-17.6	-2.0	5.3	18.0
관리대상 수지	-6.0	-8.2	5.1	1.0	-4.0	-8.1	-10.8	3.6	-15.6	-43.2	-30.1	-25.0	-8.9

자료: 기획재정부.

## 건전재정의 필요성

건전재정은 정부지출의 증가를 억제하여 구축효과 등으로 대표되는 정부지출의 비효율을 완화시킨다. 또한 정부지출의 증가로 총수요가 증대되면 인플레이션이 발생할 수 있는데 이를 억제하여 물가안정에 도움이 된다. 건전재정이 유지되지 않을 경우 신용등급의 하락을 통해 외국인 투자 감소와 경기 침체가 야기될 수도 있다. 최근 유럽에서 발생한 글로벌 재정위기가 2008년 글로벌 금융위기에 대응한 정부의 확대재정정책으로 인한 것이라는 점은 이를 보여주고 있다.

우리나라의 경우, 최근 글로벌 금융위기로 인해 재정건전성이 다소 훼손된 바 있어 이를 회복하는 것이 시급하다. 향후의 고령화 등으로 인한 복지지출 요구의 증대나 통일비용 등을 감안할 때 앞으로 건전재정의 달성은 긴요한 일이 될 것이며, 그 중요성이 더욱 강조될 것으로 보인다.

## 건전재정유지를 위한 법 규정

「국가재정법」은 건전재정을 위한 여러 구체적인 조항들을 규정하고 있다. 그 중 대표적인 것이 예산원칙규정상의 재정건전성의 확보를 규정하고 있는 제16조, 재정부담을 수반하는 법령의 제·개정시 재원조달방안을 첨부하도록 한 제87조, 국세감면율을 일정비율 이하로 유지하도록 하고 새로운 국세감면 도입 시 보충방안을 제출하도록 한 제88조, 세계잉여금의 공적자금 및 국가채무 우선상환을 규정한 제90조 등 규정이다.

보다 넓은 의미로 보아서는 그 밖에도 추가경정예산의 요건을 규정하는 제89조, 국가채무의 관리를 규정하는 제91조, 국가보증채무의 관리를 규정하는 제92조 등 제5장의 모든 규정이 포함되며, 국가의 세출은 원칙적으로 국채·차입금 외의 세입을 그 재원으로 한다고 규정하고 있는 제18조도 건전재정을 위한 원칙 조항으로 볼 수 있다.

## 나. 국가채권의 효율적 관리

### 국가채권의 개념

국가채권이란 금전의 지급을 목적으로 하는 국가의 권리를 의미한다(「국가채권 관리법」 제2조). 따라서 금전채권에 한정되며, 금전 이외의 물품의 인도나 작위나 부작위의 급부를 목적으로 하는 채권은 제외된다. 또한 국가의 권리이기 때문에 현행 재정통계에서 정부의 범위에 해당하는 회계 및 기금이 해당 채권의 보유주체여야 한다. 즉 중앙관서의 장이 관리·운영하는 회계 및 기금에서 발생한 금전채권이 국가채권이라고 볼 수 있다.

한편, 「국가채권 관리법」 제3조제1항 각호의 규정은 벌금·과료·형사추징금·과태료 및 이에 준하는 채권, 증권으로 되어 있는 채권, 한국은행에 대한 국가의 예금 및 예탁금에 관한 채권, 기부금에 관한 채권, 국세 및 관세의 징수와 관련된 채권 등의 경우 「국가채권 관리법」에 의해 관리되는 국가채권의 범위에서 제외하고 있다. 그러나 「국가채정법」에서의 ‘국가채권’은 「국가채권 관리법」의 적용을 받는 국가채권만을 의미하는 것은 아니며, 증권으로 되어 있는 채권 등이 모두 포함된다 할 것이다. 「국가채권 관리법」이 증권으로 되어 있는 채권 등을 제외하고 있는 것은 제외된 채권이 「국유재산법」 등 다른 법률에 근거하여 관리가 이루어지고 있어 같은 법에 의한 규율 필요성이 없기 때문이지 증권으로 된 채권 등이 국가채권의 범주에 해당하지 않기 때문은 아니다.

### 국가채권의 종류 및 현황

국가채권의 종류로는 사회보장기여금, 재산수입, 경상이전수입, 재화및용역판매수입, 관유물매각대, 용자회수금, 예금및예탁금, 유가증권매각대, 유가증권 등이 있다.

2010년 말 기준으로 「국가채권 관리법」 상 관리대상이 되는 국가채권 규모는 185.9조원이며, 「국유재산법」의 관리대상이 되는 유가증권 형태의 국가채권의 경우 10.6조원 규모로 나타나고 있다. 국가재정규모가 지속적으로 확대됨에 따라 채권규모도 계속 증가할 것으로 예상되며, 국가채무배율이 급속히 증가하고 있는 상황 속에서 결손채권 최소화 등 채권관리의 필요성이 더욱 강조될 것으로 보인다.

## 국가채권의 효율적 관리를 위한 규정

국가채권의 적정한 관리를 위한 일반법인 「국가채권 관리법」이 1970년에 제정되어 현재까지 적용되고 있는데, 기획재정부장관의 채권관리사무 총괄(제5조), 총괄채권관리관의 임명(제5조의2), 채권관리사무의 위임(제6조), 채권자대위권 행사의무(제21조), 시효중단조치 의무(제23조), 채권현재액 보고서 및 총계산서의 작성 및 보고(제36조 및 제37조) 등 다수의 규정들이 국가채권의 효율적 관리를 위한 것이다.

「국가채권 관리법」의 관리대상에서 제외되는 유가증권의 경우, 「국유재산법」에서 그 관리를 규정하고 있다. 대표적인 규정으로 유가증권을 한국은행이나 증권예탁결제원 등에 보관·취급하도록 하고, 한국은행 등 취급자는 감사원의 검사를 받도록 동 법 제15조가 규정하고 있다.

조세징수와 관련된 채권의 경우 「국세징수법」에서 규정하고 있다. 구체적인 납부 과세요건이 충족되면 납세의무가 성립하고, 대다수의 국세가 납세의무가 성립하는 때 세액확정된다는 점을 감안하면, 「국세징수법」의 모든 규정들이 이들 채권의 효율적 관리를 위한 규정이라고 볼 수 있다.

다만, 현재 국가채권 중 「국가채권관리법」의 관리대상인 채권이 있고, 「국유재산법」등 다른 법률의 관리대상인 채권이 있는데, 이러한 개별적인 관리로 인해 국가채권의 전체적인 규모 파악 및 관리가 쉽지 않은 실정이다. 이의 개선을 위해서는 이들 국가채권들을 통괄하는 관리보고서를 작성하도록 할 필요가 있으며, 관련 조항을 재정예에 관한 일반법인 「국가재정법」에 마련할 필요가 있다고 본다.

## 다. 국가채무의 적정수준 유지

### 적정수준의 의미

‘적정수준의 국가채무’라는 용어는 다소 모호하지만, 국가채무가 적정수준인지 여부는 이론적으로는 두 가지 의미를 적용하여 판단할 수 있다고 본다.

첫째, 국가채무가 장기적으로 지속가능한지 여부인 ‘국가채무의 지속가능성(sustainability)’을 들 수 있다. 둘째, 사회적 효용이 극대화되는 국가채무 수준 여부인 ‘국가채무의 최적성(optimality)’이 그것이다.

## 적정수준의 판단 기준

지속가능성에 의한 판단기준에 따르면, 국가채무가 장기적으로 지속가능한 경우 적정수준의 국가채무로 판단된다. 이는 정부지출이 장기적으로 벌어들일 수 있는 수입의 범위에서 이루어지는지 여부에 대한 문제이다. 정부 종료시점까지의 전체 수입이 종료시점까지의 전체 지출보다 작지 않다면 국가채무가 장기적으로 지속가능하다고 볼 수 있다. 다만, 통상 정부는 지속적으로 영위된다고 가정되기 때문에 미래의 어느 시점에서든 국가채무 전부를 상환할 필요가 없다. 따라서 정부가 일정 규모의 정부지출을 유지하면서도 국가채무로부터 발생하는 이자비용을 감당할 수 있는지 여부가 중요한 기준이 될 것이다.

최적성에 의한 판단기준에 따르면, 사회적 효용을 극대화하는 국가채무의 규모가 적정수준의 국가채무가 된다. 국가채무를 늘려 정부지출을 증가시키면 경기확장 효과가 나타나 성장률이 제고되는 장점이 있으나, 국가채무의 증가는 금리상승효과를 위시하며 국가신인도 하락 및 이에 따른 해외자본 유출을 야기할 수 있으며 이자지출 증가로 인해 재정경직의 원인이 될 수 있다. 다만, 사회적 효용을 극대화하는 국가채무를 합리적으로 계산해 내기가 매우 어렵기 때문에 동 기준을 현실에서 적용하기에는 여러 가지 한계가 있다.

## 국가채무의 적정수준 유지를 위한 규정

「국가재정법」 중 세계잉여금 중 공적자금 상환을 제외한 부분의 100분의 30 이상을 국채 및 차입금의 상환에 사용하도록 하고 있는 제90조, 국채 또는 차입금의 발행 및 상환계획, 전망 및 근거 등을 수립하도록 한 제91조가 대표적인 규정이다.<sup>1)</sup>

1) 세계잉여금 중 국채 및 차입금 상환에 사용되는 금액과 관련한 내용은 제90조(세계잉여금 등의 처리) 관련 부분 참고.

## 제87조

## 재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정

제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

<개정 2008. 2. 29>

③ 각 중앙관서의 장은 제2항에 따른 협의를 한 후 법령안의 변경으로 대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우에는 그 법령안에 대하여 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 재협의하여야 한다. <신설 2010. 5. 17>

### 1. 취지 및 연혁

1973년 최초로 「국회법」 개정을 통하여 재정소요를 수반하는 의원발의 법률안에 대하여 예산명세서를 첨부하도록 하였는데, 그 동안에 동 규정은 사문화되어 운용되지 않았다. 2003년 상임위원회의 요청에 따라 국회예산정책국에서 시범 운용한 바 있고, 이후 2004년 국회예산정책처의 출범과 함께 본격적으로 시행하게 되었다. 2005년 7월 28일 개정된 「국회법」에서는 이를 보다 발전시켜 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안 등의 의안을 발의 또는 제안하는 경우 뿐만 아니라 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에도 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 재원조달방안을 첨부하도록 하였다(「국회법」 제79조의2).

「국가재정법」 제87조는 재정부담을 수반하는 정부 법률안에도 비용추계와 재원조달방안을 첨부하도록 한 「국회법」 제79조의2의 취지를 계승·발전시켜 국회에 제출하는 정부의 법률안만이 아니라 대통령령, 총리령, 부령 등의 개별 법령안이 재정에 미치는 영향을 사전에 점검할 수 있도록 법령안 재정소요추계제도를 제도화하기 위하여 법 제정시 신설된 것이다. 또한, 재정부담 능력을 고려한 입법을 유도하기 위하여 법령안이 재정부담을 수반하는 경우에는 입법예고 전 재정소요 추계자료와 재

원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 협의하도록 하는 규정을 두게 되었다.

- \* 「국회법」 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.  
 ② 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.  
 ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

「국가재정법」 제87조는 제정된 이후, 2008년 8월 29일 「정부조직법」 개정에 따라 제2항의 기획예산처장관이 기획재정부장관으로 명칭의 변경이 있었고, 2010년 5월 17일 일부개정을 통하여 기획재정부장관과 협의 후 변경된 법령안에 대한 비용추계 재작성을 규정한 제3항을 신설하였다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p><b>제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ① (생략)</b>                      ② 각 중앙관서의 장이 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 <u>기획예산처장관</u>과 협의하여야 한다.</p>	<p><b>제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ① (생략)</b>                      ② 각 중앙관서의 장이 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 <u>기획재정부장관</u>과 협의하여야 한다. &lt;개정 2008. 8.29&gt;                      ③ <u>각 중앙관서의 장은 제2항에 따른 협의를 한 후 법령안의 변경으로 대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우에는 그 법령안에 대하여 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 재협의하여야 한다.</u> &lt;신설 2010. 5. 17&gt;</p>



## 2. 조문해설

### 가. 법안비용추계의 개념<sup>1)</sup>

법안비용추계는 재정부담을 초래하는 법률, 대통령령, 총리령, 부령을 제·개정할 시 당해 법령안의 시행에 따른 재정소요비용을 추정함으로써, 재정부담 능력을 고려한 법령 제·개정 여부 판단에 도움을 주기 위한 것이다. 즉, 법령안 입안 시 향후 재정소요를 추계함으로써 당해 법령안의 재정적 측면에서의 타당성 여부를 검토할 수 있게 해주는 수단이라고 하겠다. 「국가재정법」 제87조제1항과 제2항은 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 정부 법령안 제출 시 당해 법령안의 시행에 따른 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안의 작성의 의무화하고 있다.

### 나. 추계자료 및 재원조달방안의 작성

각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반할 때에는 당해 법령안의 시행에 따른 ‘재정수입·재정지출의 증감액에 관한 추계자료’와 재원조달방안을 작성하고, 특히 재정부담을 수반하는 법률안을 국회에 제출할 때에는 당해 법률안의 시행에 따른 재정부담 추계자료와 재원조달방안을 첨부하도록 하고 있다.

#### \* 재정부담 수반

재정부담의 수반이란 「국가재정법」 제87조제1항에서 규정하듯 재정지출 및 조세감면을 의미한다.

#### \* 재정수입 및 재정지출

비록 국가재정법 및 동 법 시행령은 재정수입 및 재정지출에 관한 정의를 포함하고 있지 않지만, ‘의안의 비용추계 등에 관한 규칙’ 제2조 및 ‘법제업무 운영 규정 시행규칙’ 제5조제1항을 고려할 때, 재정수입이란 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계 및 「국가재정법」 [별표 2]의 규정에 따른 법률에 의하여 설

1) 국회의원 및 국회 상임위원회 발의 법안에 수반되는 추가적 재정소요 추정은 “법안비용추계” 그리고 정부가 발의하는 법률안, 대통령령, 총리령, 부령에 수반되는 추가적 재정소요 추정은 “법령안 비용추계”로 구분할 수 있으나, 일반적으로는 이를 통칭하여 “법안비용추계”로 사용하고 있다.

치된 기금의 수입을 그리고 재정지출이란 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계 및 기금의 지출을 의미한다고 하겠다.

### 추계자료의 작성

추계자료는 ① 법령안명 및 관련조문 ② 재정부담 수반의 요인, 추계의 전제, 추계의 결과, 추계의 상세내역을 포함한 재정소요추계의 내역 ③ 작성자를 주요 내용으로 한다(「국가재정법 시행령」 제40조제1항). 또한 추계기간은 일반적으로 당해 법령안의 시행일로부터 5년으로 하고 동 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다(「국가재정법 시행령」 제40조제2항).

### 추계자료 작성의 예외

「국가재정법」과 동 법 시행령에는 관련 규정이 없지만, 의원, 위원회 및 정부 법률안의 법안비용추계의 첨부를 규정한 「국회법」 제79조의2와 이에 따라 추계자료 및 재원조달방안 작성에 필요한 사항을 규정한 ‘의안의 비용추계 등에 관한 규칙’ 그리고 정부 법령안의 재정소요추계서의 작성에 필요한 사항을 규정한 ‘법제업무 운영규정 시행규칙’은 ① 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우 ② 비용추계의 대상이 국가안전보장이나 군사기밀에 관한 사항인 경우 ③ 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우엔 추계자료 작성의 예외를 인정하고 대신 미첨부 사유서를 제출하도록 하고 있다.

### 재원조달방안

재원조달방안에는 기존 예산이나 기금의 항목간 조정, 조세수입, 세외수입, 국채발행, 차입, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등의 방안을 구체적으로 작성하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제40조제3항).

## 다. 관계기관 협의

법안 비용추계는 법령안 입안 시 향후 재정소요를 추계함으로써 당해 법령안의 재정적 측면에서의 타당성 여부를 검토할 수 있게 해주는 수단이라고 하겠다. 이런 점을 고려하여 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 법령안을 입안하는 경우, 무분별한 입법으로 인하여 국가재정이 악화되는 경우를 방지하기 위하여 당해 법령안의 시행에 따른 재정소요 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하도록 하고 있다. 또한, 이러한 협의의 결과 ① 재정지출 규모가 100분의 20 이상 변경되는 경우 ② 연간 재정지출 규모가 100억원 이상 변경되는 경우 ③ 법령안의 시행시기 또는 시행기간이 1회계연도 이상 변경되는 경우 ④ 이외에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 변경된 법령안에 대한 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 재협의하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제40조 제5항).

본 회의에 상정되는 심사보고서 형식의 한 항목으로 비용추계서(상임위원회 수정시 수정안)를 첨부토록 제도화 할 필요가 있다.

### 법안비용추계제도 개관

#### 1. 개념

법안비용추계는 재정수반법안에 대해 당해 법안이 시행될 경우, 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 총 비용, 연도별 소요비용, 부담주체별 소요 비용을 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것을 의미한다.

법안비용추계는 비용을 추계대상으로 한다는 점에서 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)과 유사하나, 비용만을 추계대상으로 하고, 비용도 단순히 법안의 시행에 따라 소요되는 화폐적, 회계적 비용을 다룬다는 점에서, 비용뿐만 아니라 편익도 분석대상에 포함시키고 더욱이 단순히 화폐적, 회계적 비용만이 아니라 경제학적 기회비용까지 포함하는 비용-편익분석과는 차이가 난다.

법안비용추계는 입법에 대한 분석이라는 점에서 입법평가(legislative evaluation)와 유사하나, 입법에 따르는 재정적 측면의 영향에 한정하여 분석한다는 점에서 국가나 사회에 미칠 영향을 다양한 측면에서 분석하는 입법평가와 차이가 있다.

## 2. 우리나라의 법안비용추계제도

법안비용추계제도의 도입은 선진 각국에서 1970~1980년대 심각한 재정적자와 이에 따른 국가채무의 증가를 경험하면서 재정적자를 통제하기 위해서는 국가 및 지방정부의 재정부담을 초래하는 무분별한 입법에 대한 규제가 필요하다는 인식의 증가에서 비롯되었다. 우리나라의 경우, 1973년 「국회법」 개정을 통하여 처음 도입되기 시작하였는데 의원(위원회 포함)입법, 정부입법, 그리고 지방자치단체 조례입법에 있어서 각각 상이한 법적 근거를 가지고 제도화되었다.

### (1) 의원입법

의원과 위원회의 발의 및 제안 법률안에 대한 법안비용추계는 1973년 「국회법」 개정을 통하여 처음으로 도입되었다. 하지만, 실제로 법안비용추계서가 첨부되기 시작한 것은 1988년부터이고 2004년까지 총 발의법안 대비 법안비용추계 첨부율은 3.8%로 미미한 수준이었다.

의원과 위원회의 발의 및 제안 법률안에 법안비용추계가 본격화되기 시작한 것은 2003년 국회예산정책처의 설치와 2005년 「국회법」 제79조의2의 신설이 직접적 계기가 되었다고 할 수 있다. 의원발의 재정수반법안의 효과적 입법을 위해서는 보다 전문적인 비용추계제도의 도입과 이를 지원할 전문조직의 설치가 필요하다는 인식하에 2003년 「국회법」 제22조의2 신설을 통하여 국회예산정책처를 신설하고 동시에 「국회예산정책처법」을 제정하여 법안비용추계 의무를 국회예산정책처의 직무로 포함시켰다. 이런 조직정비와 별도로, 2005년 신설된 「국회법」 제79조의2 제1항은 의원 또는 위원회가 재정수반 법률을 발의 및 제안 할 시 그 의안의 시행에 따라 예상되는 소요비용에 대한 추계서를 제출하도록 하고 있으며, 제2항은 정부가 재정수반 법률안을 제출할 시에도 비용추계서와 재원조달방안을 첨부하도록 하고 있다. 특히, 제3항은 비용추계자료의 작성 및 제출절차 등에 관한 구체적 사항은 국회규칙으로 정하도록 하고 있어, 이에 따라 비용추계서의 제출범위 및 작성방안 등에 관한 ‘의안의 비용추계 등에 관한 규칙’과 ‘의안의 비용추계 등에 관한 규정’이 정비되었다.

### (2) 정부입법

정부 제출 법률안에 대한 비용추계의 경우, 1999년 10월 30일 ‘법제업무운영규정’ 및 ‘법제업무운영규칙’의 개정 그리고 이에 따른 기획예산처의 “법

령안 재정소요추계서 작성요령”의 통보로 그 근거를 마련하였다. 하지만, 2005년 「국회법」 제79조2의 신설에 따른 정부 제출 법률안에 대한 법안비용 추계서의 첨부 의무화와 2006년 「국가재정법」 제87조의 제정이 있기 전에는 정부 제출안에 있어 법안비용추계서는 첨부되지 않고 있었다.

이에 따라 「국가재정법」 제87조는 재정부담을 수반하는 법률안의 경우 소요비용추계와 재원조달방안의 작성을 의무화하고 있으며, 동법 시행령 제40조는 추계자료 및 재원조달방안의 작성방법과 추계기간 등에 대해 구체적으로 규정하고 있다.

### (3) 지자체 입법

2011년 지방재정의 건전성 향상을 위하여 「지방자치법」 제66조의3을 신설하여 2011년 10월 15일부터 지방자치단체의 장이 발의하는 조례안에 대해서도 비용추계서와 재원조달방안을 첨부하도록 하고 구체적인 추계서의 작성 방법은 해당 지자체의 조례로 정하도록 하였다.

[표 156] 역대 제안 법안의 비용추계서 첨부 현황

	의원발의			위원회발의			정부발의			합 계		
	발의 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)	제안안	추계서 첨부	첨부율 (%)	제출 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)	제출 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)
제13대	462	20	4.3	108	0	0	368	0	0	938	20	2.1
제14대	252	12	4.8	69	0	0	581	0	0	902	12	1.3
제15대	806	13	1.6	338	0	0	807	0	0	1,951	13	0.7
제16대	1,651	76	4.6	261	0	0	595	0	0	2,507	76	3.0
제17대	5,728	1,367	23.9	659	17	2.6	1,102	243	22.1	7,489	1,628	21.7
제18대	11,016	3,854	35.0	969	9	0.9	1,683	518	30.8	13,668	4,381	32.1

주. 제18대 국회는 2008년 5월 30일부터 2011년 12월 31일까지 누계치.  
자료: 국회예산정책처.

## 재정소요점검(scorekeeping)

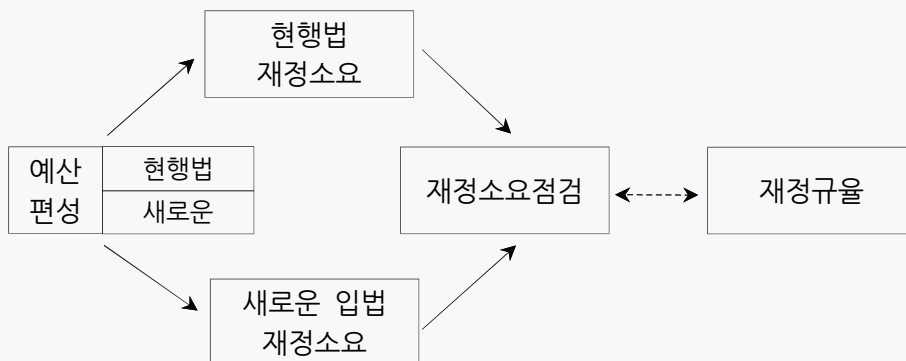
### 1. 개념

만성적인 재정적자에 시달리던 미국은 재정건전성의 향상을 위하여 1970년대 중반 여러 가지 재정원칙의 법제화와 더불어 의회의 예산심의과정에서 지출을 통제할 수 있는 각종 제도적 장치를 마련하였는데, 그 중 하나가 1974년 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)에 의해 도입된 재정소요점검(scorekeeping) 제도라고 할 수 있다.

재정소요점검제도는 ① 현행 제도 하에서 예상되는 향후 재정소요에 ② 새로운 입법에 의하여 예상되는 재정소요를 더하여 향후 5~10년간 재정소요를 파악하는 행위라고 정의할 수 있는데, 미국의 예산과정에서 상임위원회의 법안심사 결과 또는 세출위원회의 세출법안 심사결과가 미리 정해진 자원배분한도를 초과하는지 여부를 점검하는 중요한 기능을 하고 있다.

미국 의회는 예산을 본격적으로 심의하기에 앞서 예산총량에 대한 의회의 결정인 예산결의안(Budget Resolution)을 의결한다. 향후 의회의 예산과정은 이 예산결의안이라는 일종의 ‘예산준칙’하에서 진행되는데, 예산결의안에 명시된 분야별 자원배분과 그에 따른 위원회별 할당은 재정수반 법안이나 세출법안을 심사할 때 원칙적으로 지켜져야 한다. 만약 상임위원회나 예산위원회를 통과한 재정수반 법안이나 세출법안이 예산결의안을 위반한다고 판단되는 경우, 본 회의에서 법안의 심사종료나 수정을 요구할 수 있다. 이렇게 예산결의안에 따라 미리 정해진 자원한도를 초과하는지 여부를 점검하는 것을 재정소요점검이라고 하는데, 논의되고 있는 법안들이 재정규율을 준수하고 있는지를 점검하는 기능을 한다.

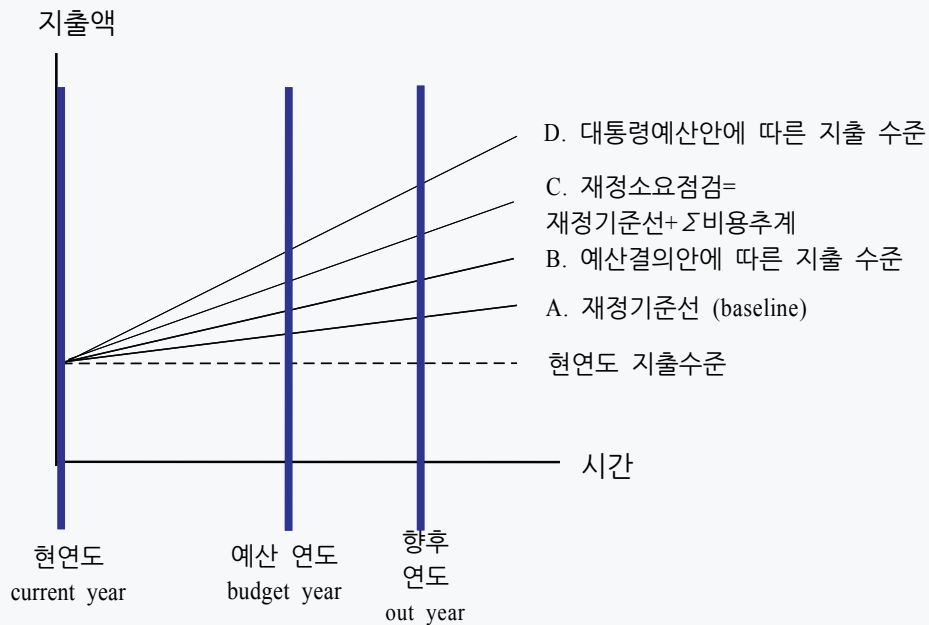
[그림 25] 재정소요점검의 역할



미국 의회에서 심사하는 법과 예산에 따라 발생하는 재정소요는 두 종류로 양분할 수 있다. 하나는 이미 존재하는 법과 제도에 의한 재정소요이고 다른 하나는 새롭게 입법화된 법률에 의해 발생하는 재정소요이다. 전자인 이미 존재하는 법과 제도에 따른 재정소요를 전망하는 것을 기준선전망(baseline) 그리고 후자인 새롭게 입법화되는 법률에 의해 발생하는 재정소요를 전망하는 것을 법안비용추계(cost estimation)라고 한다.

재정소요점검은 기준선전망에 새롭게 입법되는 모든 법률에 대한 비용추계를 더한 것으로, 결국 새롭게 입법되는 법률이 재정에 미치는 영향을 파악하고자 하는 것이다. 다만, 상임위원회를 통과한 법률안에 대해서는 비용추계서가 첨부되기 때문에 재정소요가 확인되지만 세출법안은 법안비용추계의 대상이 아니므로 세출법안 심사과정에서 재정에 대한 영향이 어떻게 변화하는지를 별도로 점검하여야 한다. 실제 미국의 재정소요점검제도는 세출법안에 대한 재정소요점검에 집중되어 있다.

[그림 26] 미국의 재정기준선, 비용추계, 재정소요점검의 관계



- D-A: 대통령 예산안에 따른 추가적인 재정소요
- C-A: 상임위원회를 통과한 법안에 따른 추가적인 재정소요
- B-A: 의회가 목표로 하는 추가 지출 수준
- D-B: 의회가 정한 대통령 예산안 삭감 목표
- C-B: 위원회 별로 할당된 한도를 초과하는 수준=의사진행상 이의 제기 대상

## 2. 필요성

현재 우리나라 국회에는 예산안과 재정수반법안을 체계적으로 연결하여 재정소요를 파악하는 장치가 부재하다. 예산안이 국회에서 수정되는 과정을 추적하는 공식적 장치도 없고 입법된 재정수반법률이 향후 재정에 어떠한 영향을 미치는지 점검하는 장치도 없다. 이런 실정을 고려할 때, 비록 우리나라 국회가 미국과 같이 예산법률주의를 취하면서 일종의 재정규율로써 예산총액을 먼저 결정하고 이를 분야별 그리고 위원회별로 할당하는 권한을 가지고 있지는 못하지만, 현행 예산제도 하에서 재정소요점검제도의 도입 가능성 등을 검토해 볼 여지가 있다고 하겠다.

이러한 검토와 관련하여 먼저, 우리나라는 예산심의가 상임위원회 예비심사, 예산결산특별위원회 종합심사, 그리고 본 회의 의결의 절차로 이루어지고 있어 상임위원회 예산 전체 규모에 대한 별도의 논의 절차가 없다. 우리나라도 상임위원회 예산심사 이전에 예산총량에 대하여 미리 결정하고 이것을 기준으로 하여 소관위원회별로 심의가 이루어지는 방법을 고려할 필요가 있다. 이러한 방법은 행정부의 예산편성 방식인 총액배분-자율편성제도와의 부합한다고 하겠다. 둘째, 예산총액이 결정되고 이를 분야별이나 위원회별로 할당하는 제도가 도입되는 경우에는 예산총액 수준을 강제하기 위하여 할당액을 초과할 시 미국의 심사종료나 수정요구와 같은 의사진행상 이의제기제도 등의 도입도 필요하다.

(국회예산정책처, 「국가재정제도: 원리와 실제」, 2010, pp. 214~221.)



## 제88조

## 국세감면의 제한

제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2010. 5. 17>

### 1. 취지 및 연혁

‘국세감면율의 제한’ 규정은 재정건전성을 확보하기 위하여 추경편성요건의 강화, 국가채무관리계획의 수립 등과 함께 도입된 것이다. 그동안 조세감면에 대해서는 「조세특례제한법」에 따라 동 법에 규정되고 있는 법률 이외의 법률로는 조세특례를 규정할 수 없도록 규제하여 왔으나, 「국가재정법」 제정 당시 2000~2005년의 기간 중의 조세지출증가율은 연평균 8.5%로, 같은 기간의 국세수입증가율인 6.5%를 2%포인트 상회하는 수준이었다. 이와 같이 조세지출의 통제에 필요성이 가중됨에 따라 국세 감면액의 증가를 제한하기 위한 통제장치로 국세감면율 제한제가 도입되었다.

「국가재정법」 상 국세감면 제한 규정은 2006년 10월 4일 제정된 이후 「정부조직법」 개정에 따른 타법 개정으로 인한 개정을 제외하고 한 번 개정되었다. 2010년 5월 17일 개정 당시에는, 조세감면건의서를 제출할 경우 감면액을 보충하기 위한 방안으로서, 기존 조세감면의 축소 또는 폐지방안 이외에도 재정지출의 축소방안을 추가하여 규정하게 되었다.

제정 2006.10. 4. 법률 제8050호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p><b>제88조(국세감면의 제한) ①</b> 재정경제부 장관은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 <u>축소 또는 폐지방안</u> 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 <u>재정경제부 장관에게 제출</u>하여야 한다.</p>	<p><b>제88조(국세감면의 제한) ①</b> 기획재정부 장관은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다. &lt;개정 2008. 2. 29&gt;</p> <p>② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 <u>축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과</u> 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 <u>기획재정부 장관에게 제출</u>하여야 한다. &lt;개정 2008. 2. 29, 2010. 5. 17&gt;</p>

## 2. 조문해설

### 가. 국세감면율의 제한

#### 대통령령이 정하는 비율

「국가재정법 시행령」 제41조에 따르면 국세감면율 한도는 ‘직전 3년 평균 국세 감면율 + 0.5%포인트’를 초과하지 않도록 되어 있다. 비율을 계산할 때 1천분의 1 미만 부분은 없는 것으로 한다.

그런데 현행과 같이 일정비율 이하가 되도록 노력할 것을 규정하고 있는 국세 감면율의 한도설정 방식 하에서는 구조적으로 매년 국세감면율이 지속적으로 상승 가능하고 국세감면액이 국세수입 총액보다 빠르게 증가할 수 있는 문제점이 상존하고 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제41조(국세감면의 제한) ① 법 제88조제1항에서 “대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액”이라 함은 법 제61조에 따라 정부가 작성한 결산 중 국세수납액을 말한다. 이 경우 결산을 작성하기 이전 회계연도의 국세 수입총액은 법 제33조의 예산안 중 국세 세입예산액을 말한다.
- ② 법 제88조제1항에서 “국세감면액 총액”이란 조세지출예산서의 국세감면액을 말한다. <개정 2009. 3. 25, 2011. 12. 30>
- 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.

## 나. 국세감면의 요청

### 조세감면평가서, 조세감면건의서 제공

조세지출예산서가 세법 또는 예산심사과정에서 국가재원배분의 효율성을 제고하는 데 기여하려면 조세지출 항목들을 세출예산과 동일한 선상에서 비교·평가할 수 있는 기본적인 정보가 함께 제공되어야 한다. 이를 위해 조세지출 항목들 중 당해 연도 일몰도래 항목과 감면규모 일정금액 이상의 주요 항목 등을 중심으로 제도 운용과 실효성을 객관적으로 평가한 정보를 함께 제출하도록 할 필요가 있다.

「국가재정법」 제88조제2항에 따른 ‘국세감면 사전제한제’ 및 「조세특례제한법」 제142조에 따른 ‘조세감면 평가서·건의서’는 조세감면 제도의 방만한 운용을 방지하기 위해 행정부처 내부 통제장치의 일환으로 도입·운용되고 있는 제도이다. ‘조세감면평가서’는 해당 부서에서 운용하고 있는 조세감면 항목들의 조세지원 실적, 감면제도 도입 전후의 효과, 현행 제도의 유지 필요성에 대한 총괄적 평가 등에 대해 서술한 것이다. ‘조세감면건의서’는 조세감면이 필요하다고 생각되는 항목들 혹은 일몰이 예정되어 있으나 일몰을 연장하고자 하는 조세감면 항목들에 대해 도입 시 예상되는 세수효과 및 필요성에 대해 서술하는 것이다.

현재 동 제도들의 운용현황은 특별한 이유 없이 외부로 공개되지 않고 있어 정확한 운용실태를 파악하기 어려운 측면이 있다. 하지만 행정부 주요시책의 일환으로 조세지원제도를 도입하는 법안이 제출되는 경우 유관 부서의 기존 감면제도의 폐지가 함께 이루어지고 있지 않은 관행을 고려할 때 행정부 내부 통제장치로서 동 제도의 실효성이 크지 않은 것으로 보인다. 그러나 조세감면 항목에 관하여 중앙관

서의 장이 작성하는 조세감면 건의서 및 평가서 등은 조세감면 제도에 대한 운용실태를 파악하고, 신규감면제도 도입의 필요성을 평가하는 중요한 기초자료가 될 수 있다.

현재 ‘조세감면평가서’는 예산안의 정식 부속서류가 아니기 때문에 국회에 제출되고 있지 않을 뿐만 아니라 평가기준이 정립되어 있지 않아 ‘필요한 측면’을 부각하는 경향이 있다. 현재 ‘조세감면평가서’에는 조세지원 실적, 조세지원 전후의 경제적 효과 비교, 조세지원이외 재정·금융 등 지원 실적, 참고자료 등의 내용이 포함되어 있다. 이러한 내용을 바탕으로 ‘조세지원제도에 대한 총괄적 평가’를 표기하도록 되어 있으나, 대부분 ‘연장·존속’ 등의 메모형식으로 기재되고 있다. 그러나 예산지출과 조세지출 중에서 어느 수단이 적합한지, 조세지출로 하더라도 타당한 목적을 가지고 있는지, 타당한 목적이 있더라도 효과성이 없는 것은 아닌지에 대한 실증적인 내용이 바탕이 되어야 한다. 이런 이유로 사업타당성을 평가하는 것과 같이 조세지출항목의 대표적인 평가기준을 설정하고, 이를 바탕으로 항목별로 효과성이 평가되는 것이 바람직하다.

‘조세지출 혜택의 귀속집단’이나 ‘조세지출의 기능별 분류’에 따라 조세지출 평가항목의 기준이 달라질 수 있는데, 예를 들면 상대적으로 수혜계층을 파악하기 쉬운 소득세의 경우 소득계층별 세부담 분포를 반드시 명시하는 내용을 조세지출평가서의 형태에 넣을 수 있다.

그러므로 현재 비공개로 운용되고 있는 조세감면 평가서 및 건의서를 외부에 공개하는 방안을 제도화하는 한편, 조세감면 항목에 대한 각 부처별 총량관리를 의무화하는 방안 등 제도운용의 내실화 방안을 적극적으로 강구하여야 한다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제42조(조세감면건의서의 제출) ① 법 제88조제2항에 따라 각 중앙관서의 장이 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 「조세특례제한법」 제142조제2항에 따른 조세감면건의서를 제출하여야 한다.  
② 각 중앙관서의 장은 제1항에 따른 조세감면건의서를 제출할 때에는 해당 분야 전문연구기관의 의견서를 첨부하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2010. 11. 10>
- \* 「조세특례제한법」 제142조(조세특례의 사전·사후관리) ① 기획재정부장관은 매년 3월 31일까지 조세특례 및 그 제한에 관한 기본계획을 수립하여 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.  
② 중앙행정기관의 장은 경제·사회정책 등의 효율적 수행을 위하여 조세감면이 필

요하다고 인정되는 사항에 대하여 조세감면의 목적, 조세감면으로 인하여 기대되는 정책효과, 연도별 예상 세수효과 및 관련 통계자료 등을 포함한 조세감면건의서(이하 이 조에서 “조세감면건의서”라 한다)를 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

③ 대통령령으로 정하는 조세특례사항에 대하여 중앙행정기관의 장은 조세감면으로 인한 효과분석 및 조세감면제도의 존치 여부 등에 대한 의견서(이하 이 조에서 “조세감면평가서”라 한다)를 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 조세감면건의서, 조세감면평가서의 제출과 그 밖에 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다. [전문개정 2010. 1. 1.]

### 지방세 비과세·감면의 제한

2010년 제출된 「지방세지출보고서」의 추계상 2010년 지방세 비과세·감면액은 13조 9,832억원이다. 2005년 지방세 비과세·감면액이 5.3조원이었던 반면에 2009년에는 15.0조원으로 증가하였고, 비과세·감면율은 2005년 12.8%에서 2009년 25.0%로 대폭 증가하였다. 동 기간 동안 지방세 수입총액은 연평균 5.9% 증가한데 비해 비과세·감면액은 29.8%나 증가였다. 현행 지방세 비과세·감면제도의 가장 큰 문제점으로는 국세감면율(2010년 기준 30조 1,396억원의 14.7%)에 비해 큰 지방세 감면율(2010년 기준 22.3%)을 들 수 있다.

지방세 비과세·감면이 매년 크게 증가하여 열악한 지방재정을 더욱 어렵게 하고 있다는 비판에 따라 행정부는 2011년 「지방재정법」 제28조의2에 지방세 감면 제한 조항을 신설하였다. 동법 시행령에서는 2015년까지 지방세 비과세·감면 비율을 국세 수준인 15% 이하로 축소하고, 2016년 이후에는 국세와 같은 방식으로 직전년도 또는 전년도 비율의 평균값에 0.5%포인트를 더한 비율 이하로 유지하도록 한도를 설정하고 있다.

\* 「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.

② 각 중앙행정기관의 장은 그 소관 사무로서 새로운 지방세 감면을 요청할 때에는 그 감면액을 보충하기 위한 대책으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 「지방세특례제한법」 제97조제1항에 따른 지방세 감면건의서에 포함하여 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

1. 기존 지방세 감면의 축소 또는 폐지
2. 국고보조사업의 국고 부담비율 상향조정
3. 지방자치단체 예산지원 등 그 밖에 지방재정 보전을 위하여 필요한 사항  
[본조신설 2011. 8. 4.]

\* 「지방재정법 시행령」 제35조의3(지방세 감면의 제한) ① 행정안전부장관은 법 제 28조의2제1항에 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. 2015년까지: 100분의 15
2. 2016년: 2015년의 지방세 비과세·감면율에 1천분의 5를 더한 비율
3. 2017년: 2015년과 2016년의 지방세 비과세·감면율 평균에 1천분의 5를 더한 비율
4. 2018년 이후: 해당 연도의 직전 3년간 지방세 비과세·감면율 평균에 1천분의 5를 더한 비율

② 제1항 각 호의 지방세 비과세·감면율을 계산할 때 다음 각 호의 금액은 지방세 비과세·감면액에 포함하지 아니한다.

1. 「지방세특례제한법」 제40조의2에 따른 취득세 감면액(2010년 감면 결산액인 3조4천775억원 초과분으로 한정한다)
2. 「지방세특례제한법」 제57조제3항에 따른 농업협동조합 사업구조 개편 지원을 위한 감면 등 국가 정책적으로 지원이 불가피하여 일시적으로 발생하는 비과세·감면액[본조신설 2012. 1. 31.]

\* 「지방세 특례제한법」 제97조(지방세 특례의 사전·사후관리) ① 중앙행정기관의 장은 그 소관 사무로서 지방세를 감면하려는 경우에는 감면이 필요한 사유, 세목 및 세율, 감면기간, 지방세 수입 증감 추계, 관련 사업계획서, 예산서 및 사업 수지 분석서 및 조세부담능력 등을 적은 지방세 감면건의서를 행정안전부장관 또는 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2010. 12. 27>

② 대통령령으로 정하는 지방세 특례 사항에 대하여 중앙행정기관의 장은 지방세 감면으로 인한 효과 분석 및 지방세 감면제도의 존치 여부 등에 대한 의견서를 행정안전부장관 또는 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2010. 12. 27>

③ 제1항 및 제2항에 따른 지방세 감면건의서 및 지방세 감면평가서의 제출이나 그 밖에 필요한 사항은 행정안전부장관이 정한다.

## 제89조

## 추가경정예산안의 편성

제89조(추가경정예산안의 편성 <개정 2009. 2. 6.>) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다. <개정 2009. 2. 6.>

1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우
2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우

② 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.

### 1. 취지 및 연혁

우리나라는 1962년 제5권 「헌법」 개정에서 추가경정예산에 관한 규정을 둔 이후, 구「예산회계법」에서는 ‘예산성립 후에 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우’에 추가경정예산안을 국회에 제출할 수 있도록 포괄적으로 규정하고 있었다. 이에 따라 추가경정예산편성이 관례화 되고 과도하여 재정건전성을 해치고 있다는 지적이 많았다.

이에 따라 「국가재정법」 제정 시, 추가경정예산안을 편성할 수 있는 경우를 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 경기침체 및 대량실업 등 대내외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 법령에 의하여 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우로 한정하였으며, 이러한 경우를 제외하고는 추가경정예산안을 편성할 수 없도록 규정하였다. 추가경정예산안 편성이 가능한 요건을 불가피한 사유로 구체화함으로써 과도한 추가경정예산안 편성을 사전에 방지하고 건전재정기조를 유지하고자 한 것이다.

제15차 개정(2009. 2.)에서는 각 호의 사유 이외에는 추가경정예산안을 편성할 수 없게 규정된 제한요건 조항을 개정하여 각 호의 사유에 해당하게 될 경우 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하였다. 당초 제출된 개정안의 취지는 추가경정예산안 편성요건을 완화하고자 한 것이었으나, 사실상 편성요건을 무의미하게 할 수



있는 포괄적 허용규정을 소위원회 심사 과정에서 삭제하였다. 이에 따라 실질적으로는 추가경정예산안 편성요건에는 큰 변화가 없게 되었다.

다만, 우선 동 조문의 제목을 ‘추가경정예산안 편성의 제한’에서 ‘추가경정예산안의 편성’으로 변경하고 추경편성사유로 ‘남북관계의 변화’, ‘경제협력’을 추가하였다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제15차 일부개정 2009. 2. 6. 법률 제9411호
<p><b>제89조 (추가경정예산안 편성의 제한)</b> ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우를 제외하고는 <u>추가경정예산안을 편성할 수 없다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우</li> <li>2. <u>경기침체·대량실업과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우</u></li> <li>3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우</li> </ol> <p>② (현행과 같음)</p>	<p><b>제89조 (추가경정예산안의 편성)</b></p> <p>① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 <u>추가경정예산안을 편성할 수 있다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우</li> <li>2. <u>경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우</u></li> <li>3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우</li> </ol> <p>② (생략)</p>

- \* 구 「재정법」 제23조 정부는 예산편성 후에 생한 사유로 인하여 필요불가피한 경비, 국고채무부담행위나 법률상 또는 계약상 국가의 의무에 속하는 경비에 부족이 생한 경우에 한하여 예산편성의 절차에 따라 추가예산을 편성하여 국회에 제출할 수 있다. 정부는 전항의 경우이외에 예산성립 후에 생한 사유로 인하여 기히 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 그 경정예산을 편입하여 국회에 제출할 수 있다.
- \* 구 「예산회계법」 제33조(추가경정예산안) ① 정부는 예산성립 후에 생긴 사유로 인하여 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.



## 2. 조문해설

### 가. 추가경정예산의 개념 등

#### 개념

추가경정예산이란 예산성립 후에 생긴 사유로 인하여 필요한 경비의 부족 등이 생겨 본예산에 추가 또는 변경을 가한 예산을 의미한다.

추가경정예산은 추가예산과 경정예산을 합쳐 만든 용어인데, 구 「재정법」 당시에는 양자를 구분하였으나 종전 「예산회계법」 이후 합쳐서 사용하고 있다. 추가예산과 경정예산은 본예산이 성립 한 후에 발생한 사정 변화에 따른 예산변경이라는 공통점이 있지만 구별되는 개념이다. 추가예산은 비목을 신설하거나 기존 비목의 금액을 추가 또는 증액하는 것이며, 경정예산은 이미 정해진 예산의 범위 내에서 금액에만 한정하지 않고 예산총칙 등도 수정할 수 있다. 특히 경정예산은 금액의 감소, 예산목적의 변경, 명시이월비의 변경 등이 모두 가능하지만, 예산 총액 규모는 증가될 수 없다.

#### 특징

추가경정예산의 편성 시기는 예산성립 후 당해 편성 사유가 발생하는 때이다. 본예산이 국회에서 계류 중인 경우에는 수정예산의 제출이 가능하기 때문에 추가경정예산안을 제출할 수 없다.

추가경정예산의 편성절차는 기본적으로 본예산의 편성절차와 동일하다. 그러나 추가경정예산안을 편성할 때는 예산편성지침의 작성 등 일부 절차가 생략되며, 국회에 제출할 때에도 예산안의 첨부서류 일부를 생략할 수 있다. 다만, 「국가재정법」 제8조제2항에 따른 성과계획서의 제출을 생략하는 때에는 사후에 이를 제출하여야 한다(「국가재정법」 제36조).

## 기대효과 및 문제점

추가경정예산은 예산성립 후 불가피한 재정수요가 발생한 경우 기존의 예산을 수정하여 탄력적으로 대응함으로써 경기안정 및 사회안정에 도움이 될 수 있으며, 예산의 재정적 기능을 실현하는 수단이 된다.

그러나 추가경정예산안에 대한 심의는 통상 짧은 기간 내에 이루어지기 때문에 국회에서의 심도 있는 검토가 이루어지기 어렵다. 이에 따라 연례적으로 편성하게 되면 정부의 지출증대 경향에 따라 재정건전성이 훼손될 수 있다. 또한, 국가재정운용계획 등에서 수립한 중장기 재정운용 목표 등이 자주 변경됨으로 인해 재정목표의 규율성이 약화될 수 있다.

## 나. 추가경정예산 편성의 형식적 요건

### 예산성립 후에 생긴 사유

추가경정예산안을 편성·제출하기 위해서는 예산 성립 후에 발생한 사유가 있어야 한다. 예산이 확정된 후 집행이 완료되는 시기 사이에 최소 1년 가량의 시간적 격차가 있기 때문에 그 기간 사이에 예상하지 못한 사태가 발생할 수 있다. 추가경정예산제도는 이러한 점을 염두에 둔 것이다. 따라서 예산확정 이전에 이미 필요성이 생긴 경비, 예산 확정 이전 단계에서 쉽게 미리 예견할 수 있었던 경비 등은 추가경정예산편성의 대상이 아니다.

### 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요

추가경정예산안은 이미 성립된 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때 인정된다. 이는 예산 성립 후에 발생한 사유로 인해 이미 정해진 예산금액이 부족하거나, 예산목적의 변경이 필요하거나, 각 예산과목 간 조정 등의 필요로 재정수요가 변경되어 예산의 규모와 내용을 보정할 필요가 있는 경우를 의미한다. 따라서, 예산성립 후에 어떠한 사유가 발생하였더라도 예산을 변경할 필요 없이 전용·이용·이체 등 융통이나 예비비를 활용할 수 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 없다고 보아야 한다.

## 다. 추가경정예산 편성의 내용적 요건

### 「헌법」을 고려한 「국가재정법」의 해석론

「헌법」 제56조에서는 “정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다”고 규정하고 있다.

반면, 2006년 제정된 「국가재정법」은 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우, 경기침체 및 대량실업 등 대내외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우, 법령에 의하여 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우에만 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 한정하였으며, 이러한 경우를 제외하고는 추가경정예산안을 편성할 수 없도록 규정하였다.

이에 따라 해당 사유 외에는 원칙적으로 추가경정예산안을 제출할 수 없도록 한 「국가재정법」 제89조가, 추가경정예산안의 편성을 허용하고 있는 「헌법」 제56조를 과도하게 제한하는 위헌 규정에 해당한다는 주장이 있었다.

그러나 최근의 제15차 개정(2009. 2.)에서 규정 방식을 원칙적 금지 조항에서 ‘원칙적 허용 조항’으로 변경하여, 요건에 해당하는 경우 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하였기 때문에 위헌 논의의 필요성이 감소한 것으로 보인다. 한편으로 변화된 상황에 맞추어 추가경정예산의 요건을 다소 제한하는 방향으로 「헌법」 조항을 개정하는 것이 필요하다는 견해도 나타나고 있다.

### 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우

전쟁이란 둘 이상의 서로 대립하는 국가 또는 이에 준하는 집단이 군사력을 비롯한 각종 물리적 수단을 사용하는 상태를 의미하며, 대규모 자연재해란 기상, 지반, 생물 등의 급격한 자연현상으로 입는 일정 규모 이상의 재난을 말한다.

즉, 대규모 자연재해란 전·이용을 통한 예산의 신속적 집행과 목적예비비의 활용 등 기존 예산의 범위를 초과하는 재해일 경우에 한정한다는 의미이다.

### 대내·외 여건의 중대한 변화 또는 변화가능성

제89조제1항제2호는 경기침체 및 대량실업, 남북관계의 변화 및 경제협력 등 대내·외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 추가경정예

산안을 편성할 수 있도록 하고 있다. 이에 따르면 전쟁 등 제1호의 요건과 달리 경기침체 및 대량실업이 현재 발생하지 않더라도 그 발생우려만으로 추가경정예산안을 편성할 수 있다. 경기침체란 국가 전체적으로 구매활동 등 경제활동이 저조해지거나 저조해진 상태를 의미하며, 대량실업은 이전 시기 등과 비교하여 실업자가 급격히 많아지는 것을 의미한다.

그러나 경기침체 및 대량실업 등은 ‘대내·외 요건의 중대한 변화 또는 변화가능성’의 한 예시일 뿐이기 때문에 제2호의 추가경정예산 편성 요건에 해당하는지 여부는 경기침체 등에 해당하는지로 판단할 것이 아니라 결과적으로 대내·외 요건의 중대한 변화 또는 변화가능성에 해당하는지를 중점적으로 판단하여야 한다. 대내 여건에 중대한 변화가 없는 정도의 경기침체는 제2호의 요건에 해당하지 않는다고 볼 것이다.

당초 「국가재정법안」에서는 경기침체만을 규정하고 있었으나 법안 논의 과정에서 실업문제는 국민경제적 파급효과가 클 뿐만 아니라 서민생활 안정을 위해서도 중요하다는 데 의견이 모아져 ‘대량실업’이 요건으로 추가된 바 있다. 제15차 개정(2009년)에서 추가경정예산편성의 원칙적 금지 규정을 원칙적 허용 규정으로 변경하면서는 당초 개정안의 포괄적 허용사유를 삭제하는 대신 남북관계의 변화, 경제협력의 사유를 추가하였다.

글로벌 금융위기 직후인 2008년에 고유가 극복을 위한 추가경정예산안이 편성되었는데, 당시 고유가 상황이 제2호의 ‘대외여건의 중대한 변화’에 해당하는지에 대한 논란이 있기도 했다. ‘중대한 변화’의 ‘중대성’을 판단할 수 있는 객관적 기준을 설정하기 어려워 요건 충족 여부 판단은 변화폭에 대한 가치판단으로 귀결되기 때문이다. 참고로, 2008년 추가경정예산안 편성 당시 실업률은 3%대 초반으로, 2007년 말에 비해서는 다소 증가한 것이지만 2007년 초에 비해서는 다소 감소한 것이었다. 당시 경제성장률은 2008년 1분기 5.5%에서 지속적으로 감소하여 4분기에는 -3.3%를 나타냈다.

결국, 국회 논의과정에서 ‘예산 편성 당시에 비해 급등한 유가’는 ‘대외여건의 중대한 변화’로 보아야 한다고 하여 추가경정예산안 편성 요건이 충족된다고 보았다.

## 의무지출의 발생 및 증가

제3호는 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우 추가경정예산안을 편성할 수 있도록 하였다. 「국가재정법」 제7조에 따르면 의무지출은 재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말한다. 의무지출의 발생 및 증가만을 이유로 하여 추가경정예산안이 편성된 적은 없다. 2008년 추가경정예산에서 「조세특례제한법」에 의거하여 국가가 유가환급금을 지급하도록 한 적이 있지만, 이는 법률의 개정으로 의무지출이 발생하여 추가경정예산안을 편성한 것이 아니라 추가경정예산안을 6월에 제출한 후 예산안의 내용을 실현하기 위해 같은 해 9월 법률개정안이 사후적으로 제안된 것이다.

## 라. 추가경정예산 편성을 위한 재원

추가경정예산안 편성을 위해서는 재원 마련이 필요하다. 과거의 추가경정예산의 편성 사례를 보면, 주로 세계잉여금, 한은잉여금의 사용이나 국채발행을 통한 차입으로 그 재원을 조달해 왔다. 2009년의 경우 추가경정예산안 28.9조원 중 대부분인 22.0조원의 재원을 국채발행을 통한 차입으로 조달함으로써 대부분을 국채발행에 의하였다.

[표 157] 최근 추가경정예산안의 편성 재원

(단위: 조원)

	2004	2005	2006	2008	2009
세계잉여금	0.5	5.7	0.9	4.9	2.1
한은잉여금	-	-	-	-	-
기금재원	-	-	-	-	4.8
국채발행	1.3	-	1.3	-	22.0
계	1.8	5.7	2.2	4.9	28.9

자료: 각 연도 추가경정예산안 심사보고서.

추가경정예산안 편성의 재원으로 세계잉여금을 사용하는 것이 문제점으로 지적된 바 있다. 세계잉여금은 당초 예산상 금액보다 세입이 초과해 수납되었거나 지출이 세출예산보다 적게 이루어져 발생한 것이며, 통상 매년 발생하고 있다. 세계잉여금은 원칙적으로는 「공적자금상환기금법」 제5조제2항 등에 따라 공적자금상환 등에 먼저 사용되어야 한다. 그러나 같은 조의 예외규정에 의거하여 잉여금을 공적자금상환에 주로 사용하지 않고 추가경정예산 편성에 먼저 사용하는 경우가 많았다. 이는 예외와 원칙의 혼란을 가져왔고, 연례적인 추가경정예산 편성과 맞물려 세계잉여금의 존재 자체가 추가경정예산 편성을 야기하는 상황을 가져오기도 하였다. 이후, 「국가재정법」 제정으로 세계잉여금 사용 순서가 법정화됨으로써 이러한 문제는 완화되었다.

#### 마. 추가경정예산안 확정 전 배정 및 집행금지

제2항은 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 정부가 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다고 규정하고 있다. 이는 추경이 편성·확정되기 전에 이를 전제로 추가 확보될 예산을 미리 배정하여 집행하는 사례를 방지하기 위한 것으로 「국가재정법」 제정 시 신설되었다.

#### 바. 주요국의 추가경정예산안 편성 입법례

외국의 입법례를 보면, 추가경정예산안의 편성요건을 비교적 넓게 인정하고 있다.

일본 재정법 제29조에 따르면, 추가경정예산안 편성의 요건으로 ① 예산작성 후에 발생한 사유로 특히 긴요한 경비의 지출 ② 채무부담을 행하기 위해 필요한 예산 등 편성요건을 제1호에서 규정하고 있지만, 제2호에서는 그 요건으로 ‘예산작성 후에 생긴 사유에 의하여 예산에 추가 그 밖에 변경을 가하는 경우’를 제시하고 있어 사실상 추가경정예산안 편성 사유에 제한이 없는 효과를 나타내고 있다.

미국의 경우, 미국연방법 제1107조에 따르면 추가경정예산안 편성요건을 ‘예산이 제출된 이후 법률 제정에 따른 경우’, ‘공공의 이익을 위한 법률로 인하여 필요하다고 판단할 경우’로 넓게 규정하고 있다.

[표 158] 추가경정예산안의 편성 관련 주요국 재정부 조문 비교

	한 국	미 국	일 본
법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.               <ol style="list-style-type: none"> <li>전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우</li> <li>경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우</li> <li>법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우</li> </ol> </li> <li>② 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>미국연방법전 제1107조               <p>대통령은 예산이 제출된 이후에 제정된 법률로 인하여 혹은 공공의 이익을 위한 법률로 인하여 필요하다고 판단할 경우 추가경정세출예산안을 의회에 제출할 수 있다. 대통령은 추가경정예산안이 본예산안에 포함되지 못한 이유를 포함하여 제출사유서를 첨부하여야 한다. 추가경정세출예산안의 총액이 당초 예산안에 포함되고 대통령이 제1105조(C)의 규정에 의한 권고안을 제시하여야 할 의무가 생겼을 경우 대통령은 이 조에 따라 권고안을 제시하여야 한다.</p> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정부 제29조 내각은 다음에 열거한 경우에 한하여 예산작성의 절차에 준하여 수정 예산을 작성하여 이를 국회에 제출할 수 있다.               <ol style="list-style-type: none"> <li>법률상 또는 계약상 국가의 의무에 속하는 경비의 부족을 보충하는 것 외에 예산작성 후에 발생한 사유로 특히 긴요한 경비의 지출(당해 연도의 국고내의 전출입을 포함한다) 또는 채무부담을 행하기 위하여 필요한 예산을 추가하는 경우</li> <li>예산작성 후에 생긴 사유에 의하여 예산에 추가 그 밖에 변경을 가하는 경우</li> </ol> </li> </ul>

### 우리나라의 추가경정예산 편성 사례

우리나라의 추가경정예산 편성 사례를 보면, 추가경정예산이 편성되지 않은 해가 정부 수립 이후 64년간 11차례 밖에 되지 않을 정도로 연례적으로 추가경정예산이 편성되어 왔으며, 한 해에 여러 번 추가경정예산이 편성된 적도 23차례 있었다.

[표 159] 연도별 추가경정예산의 편성 횟수

연도	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63
횟수	-	3	7	3	2	2	3	2	-	-	1	-	2	4	3	3
연도	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79
횟수	1	3	2	2	3	3	1	1	3	-	1	1	1	1	1	1
연도	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
횟수	1	1	1	-	1	1	-	1	1	1	2	2	1	-	1	1
연도	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11
횟수	1	1	2	2	1	2	1	2	1	1	1	-	1	1	-	-

자료 : 국회예산정책처.

또한, 추가경정예산안은 천재지변이나 국가위기 상황 등 불가피한 경우에 한정적으로 편성되어야 하지만, 사전에 예측할 수 있는 경우이거나 단기적인 경기부양책으로 활용되는 경우가 많았다. 정부가 추가경정예산안을 제출한 구체적인 사례들을 살펴보면 아래와 같이 교부금 정산, 경기활성화 대책 등 불가피한 사유로 보기 힘든 경우가 많이 나타나고 있기 때문이다.

[표 160] 외환위기 이후 추가경정예산 편성 내역

구 분	규모(조원)	주요 편성내용 및 규모	주요재원
1998년 1차	-1.4	세출삭감(-5.0) 금융구조조정비용(3.6)	세출삭감
1998년 2차	13.9	경기활성화 대책(13.0) 재해대책(0.9)	국채발행 주식매각
1999년 1차	0.8	실업대책 지원(2.6) 금융구조조정(-1.9) 어업민 지원(0.2)	한은잉여금
1999년 2차	2.7	재해대책(1.0) 중산층 및 서민생활안정(0.9) 항구대책 지원(0.5)	세계잉여금 세수증가분



구 분	규모(조원)	주요 편성내용 및 규모	주요재원
2000년	2.3	교부금 정산(1.1) 저소득층 생계안정(0.7) 의약분업·산불·구제역(0.3)	세계잉여금 한은잉여금
2001년 1차	5.1	교부금 정산(3.6) 건강보험 및 의료보호(1.2) 재해대책(0.3)	세계잉여금 한은잉여금
2001년 2차	1.6	SOC 등 건설투자(0.7) 테러사태 관련 지원(0.4) 수출 및 중소기업 지원(0.3)	이자불용액
2002년	4.1	재해대책(3.6) 교부금 정산(0.5)	이자불용액 주식매각
2003년 1차	4.5	SOC 등 건설투자(1.4) 교부금 정산(1.3) 서민·중산층 지원(0.6)	세계잉여금 한은잉여금
2003년 2차	3.0	재해대책(1.5) 교부금 정산(1.3)	국채발행
2004년	1.8	중소기업 경쟁력 강화(0.8) 서민생활 안정(0.5) 교부금 정산(0.5)	국채발행 세계잉여금
2005년	4.9	세수부족 보전(3.8) 교부금 정산(0.7)	세계잉여금
2006년	2.2	재해대책(2.1)	국채발행 세계잉여금
2008년	4.6	고유가 종합대책(3.9) 교부금 정산(0.7)	세계잉여금
2009년	28.4	중소기업 및 자영업자 지원(4.5) 저소득층 생활안정(4.2) 고용유지 및 취업확대(3.5) SOC확충 등 지방경제활성화(2.5)	국채발행 세계잉여금

자료 : 국회예산정책처.

## 제90조

## 세계잉여금 등의 처리

제90조(세계잉여금 등의 처리) 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. <신설 2008.12.31>

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. <개정 2008. 12. 31>

③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다. <개정 2008. 12. 31>

④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다. <개정 2006. 12. 30, 2008. 12. 31>

1. 국채 또는 차입금의 원리금
2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 용자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한한다.
4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다. <개정 2008. 12. 31>

⑥ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 그 세계잉여금이 발생한 다음 연도까지 그 회계의 세출예산에 관계없이 이를 하되, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. <개정 2008. 12. 31>

⑦ 제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 다른 법률의 규정에 불구하고 「국가회계법」 제13조제3항에 따라 국가결산보고서에 대한 대통령의 승인을 얻은 때부터 이를 할 수 있다. <개정 2008. 12. 31>

⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다. <개정 2008. 12. 31>

## 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」의 세계잉여금이란 결산상 잉여금에서 다음 연도 이월액을 차감한 금액을 의미한다. 과거에는 세계잉여금 발생 시 이를 국채 상환에 우선적으로 사용한다는 구 「예산회계법」 제47조의 규정에도 불구하고, 세계잉여금을 대부분 추경의 재원으로 활용하여 왔다. 이에 따라 「국가재정법」에서는 세계잉여금을 교부금정산, 공적자금상환, 국채 및 차입금 상환에 우선 사용하도록 순서와 비율을 명시하고, 추경재원으로의 사용을 제한함으로써 재정건전성을 도모하고 있다.

「국가재정법」 상 세계잉여금 등의 처리에 관한 규정은 2006년 10월 4일 제정된 이후 「정부조직법」 개정에 따른 타법 개정으로 인한 개정을 제외하고 한 번 개정되었다. 2008년 12월 31일 개정에서는 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서는 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있도록 하는 조항을 신설하였고 2007년부터 재정융자특별회계와 공공자금관리기금이 통합되어 공공자금관리기금이 회계·기금의 여유자금 운용 및 국고채 통합 발행 등 자원조달의 중심 기능을 수행하게 됨에 따라, 제3항의 재정융자특별회계가 제4항의 공공자금관리기금으로 변경되면서 2006년 이전의 차입금에 대한 단서조항이 신설되었다. 이 외에도 정부조직개편에 따라 세계잉여금 처리에 대한 기획예산정책처장관과의 사전협의 규정이 삭제되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제12차 일부개정 2008. 12. 31. 법률 제9278호
<p><b>제90조 (세계잉여금의 처리)</b>  <u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p>③ 제1항 및 제2항의 규정에 따라</p>	<p><b>제90조 (세계잉여금 등의 처리)</b> ① 일  <u>반회계 예산의 세입 부족을 보전하</u>  <u>기 위한 목적으로 해당 연도에 이</u>  <u>미 발행한 국채의 금액 범위에서는</u>  <u>해당 연도에 예상되는 초과 조세수</u>  <u>입을 이용하여 국채를 우선 상환할</u>  <u>수 있다. 이 경우 세입·세출 외로</u>  <u>처리할 수 있다.</u></p> <p>④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라</p>

<p>사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국채 또는 차입금의 원리금</li> <li>2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금</li> <li>3. 「재정융자특별회계법」에 따른 재정융자특별회계의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금 &lt;단서 신설&gt;</li> <li>4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무</li> </ol> <p>⑧ 재정경제부장관은 제1항 내지 제3항의 규정에 따라 세계잉여금을 사용하거나 출연하고자 하는 때에는 그 규모 등에 관하여 미리 기획예산처장관과 협의하여야 한다.</p>	<p>사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국채 또는 차입금의 원리금</li> <li>2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금</li> <li>3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 융자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한한다.</li> <li>4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무</li> </ol> <p>&lt;삭 제&gt;</p>
--	--

주: 타법 개정으로 인한 조문변경만 있는 경우에는 표에 표시하지 않았다.

## 2. 조문해설

### 가. 세계잉여금의 개념

#### 세계잉여금의 개념

세계잉여금은 재정 운용 결과 당초 목표한 세수액을 초과해 징수되었거나, 지출이 세출 예산보다 적어 사용하지 않은 금액(세출불용액)을 합한 것에서 다음 연도 이월액을 차감한 금액을 말한다. 즉, 정부회계 결산 결과, 세입과 세출의 차이로 발생한 결산상 잉여금에서 다음 연도 이월액을 차감한 것이다. 구 「예산회계법」에서는 이를 순세계잉여금이라고 정의한 바 있다.

## 세계잉여금과 재정운영결과와의 개념구분

2011년 회계연도 결산부터 발생주의 복식부기 방식으로 작성한 국가통합재무제표가 국회에 제출된다. 이 때 국가의 재무제표 중의 하나인 재정운용표는 기업의 손익계산서와 대비되는 것으로, 비용에서 수익을 빼서 프로그램순원가 및 재정운영결과를 산출하기 위한 것이다. 재정운용표의 가장 아래에 표시되는 재정운영결과는 국가가 국민에게 공공서비스를 제공하기 위하여 소요된 비용에서 국세나 부담금 등의 수익을 차감하여 구하는 것으로, 국가가 한 해 동안 나라살림을 운영한 결과를 보여주는 수치이다. 재정운영결과는 발생주의 회계에서 손실인지 이익인지를 표시해주는 숫자이고, 세계잉여금은 현금주의 회계에서 현금이 남았는지 부족한지를 표시해주는 숫자이다. 예를 들어 현금 지출을 통해 건물을 건설했다면, 현금은 지출되었지만 현금 지출로 건물이라는 자산이 생긴 것이다. 이 때 현금이 지출되었으므로 세계잉여금에는 영향을 미치지 않지만, 현금을 사용해서 없어진 것이 아니므로 재정운영결과에는 영향을 주지 않는다.

## 최근 세계잉여금의 발생 원인

지난 10여 년 간, 일반회계의 세계잉여금 규모는 증감을 반복하여 왔으나, 일부 연도를 제외하고는 세입 예산액 대비 2% 내외에서 움직여왔다. 단, 2007년은 일시적인 특이요인에 의해 세입예산액 대비 약 10%의 세계잉여금이 발생하였다.<sup>1)</sup>

---

1) 2007년의 세계잉여금 15.3조원은 세입이 예산액보다 약 14조원 증가하고, 세출측면에서 약 1.2조원의 불용액이 발생한 데 따른 것이다. 세입이 일시적으로 크게 증가한 것은 2006년 말일이 공휴일이어서 2007년으로 세수가 일부 이월되었고, 실거래가 과세 전면시행 등을 앞두고 2006년 말 부동산 거래 급증으로 양도세가 약 4.1조원 증가하는 등의 특이요인이 있었기 때문이다. 이 외에도 또한 경기회복 등에 따라 법인세 4.9조원, 증권거래세 1.1조원 등의 초과 징수가 있었다.

[표 161] 연도별 세입·세출 결산 및 일반회계 세계잉여금 현황: 2000~2010년도

(단위: 억원, %)

	세입 예산액	세입 결산액	세출 결산액	결산상 잉여금	이월액	세계 잉여금	(증가율)	(예산액 대비)
	A	B	C	D=B-C	E	F=D-E	G	H=F/A
2000	887,363	926,022	874,645	51,377	10,822	40,555	70.9	4.6
2001	991,801	1,020,084	986,685	33,399	9,325	24,074	-40.6	2.4
2002	1,096,298	1,133,800	1,089,183	44,617	11,756	32,861	36.5	3.0
2003	1,181,323	1,196,755	1,172,229	24,526	13,264	11,262	-65.7	1.0
2004	1,201,394	1,196,460	1,182,362	14,098	12,372	1,726	-84.7	0.1
2005	1,352,156	1,364,592	1,342,077	22,515	10,148	12,367	616.5	0.9
2006	1,469,625	1,478,668	1,448,360	30,307	16,576	13,730	11.0	0.9
2007	1,565,177	1,711,721	1,543,309	168,412	14,985	153,428	1,017.5	9.8
2008	1,795,537	1,815,858	1,754,695	61,163	15,400	45,763	-70.2	2.5
2009	2,035,497	2,049,475	1,998,760	50,715	14,628	36,087	-21.1	1.8
2010	2,012,835	2,052,000	1,971,000	81,000	21,000	59,514	64.9	3.0

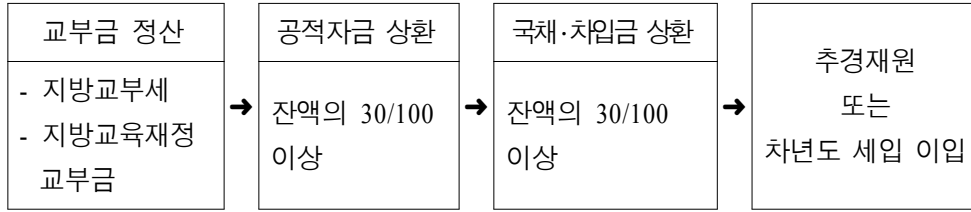
자료: 대한민국정부, 각 연도 세입·세출결산보고서(동 보고서의 명칭은 2008년 회계연도까지의 명칭이며, 2009년부터는 “국가결산보고서”로 이름이 변경됨).

## 나. 세계잉여금의 사용순서

### 세계잉여금의 사용순서: 규정

세계잉여금은 「국가재정법」에 규정된 다음의 우선순위에 따라 처리하게 된다. 우선 교부금을 「지방교부세법」, 「지방교육재정교부금법」에 따라 정산하여야 하는데, 2012년 현재 지방교부세는 일반회계 내국세의 19.24%, 지방교육재정교부금은 일반회계 내국세의 20.27%이다. 이렇게 사용하고 남은 잔액의 100분의 30이상을 공적자금 상환에 사용하여야 한다. 공적자금을 상환하고 남은 금액의 100분의 30이상은 국채와 차입금 상환에 사용하여야 한다. 그 후 남은 금액은 추경편성과 다음 연도 세입 이입 처리가 가능하다. 다만, 추경예산의 재원으로 사용되기 위해서는 「국가재정법」의 추경예산편성요건에 부합되어야 한다.

[그림 27] 세계잉여금의 사용순서



### 세계잉여금의 사용순서: 실제 처리 현황

「국가재정법」이 제정되기 이전인 2006년 이전에는 세계잉여금 발생 시 우선적으로 국채 상환에 사용한다는 구 「예산회계법」 47조의 규정이 존재하였으나, 대부분은 추경재원으로 사용되었다. 실제 외환위기 이후부터 2006년까지 발생한 세계잉여금의 처리현황을 보면, 1999년과 2005년 단 2차례만 국채상환에 사용되었다. 또한 「공적자금 상환기금법」 제5조는 전년도 세계잉여금의 100분의 30이상을 동 기금에 출연하도록 규정하였다. 그러나 이와 같은 규정에도 불구하고, 2003년 이후 2005년까지 순세계잉여금이 공적자금상환기금에 출연된 적이 없었다. 2006년에서야 처음으로 2005년에 발생한 12,367억원의 세계잉여금 중 30.9%에 해당하는 3,818억 원을 공적자금상환기금에 출연하고, 남은 재원을 추경의 세입으로 편성하였다.

「국가재정법」이 제정된 이후에는, 세계잉여금은 앞에서 살펴본 바와 같이 교부세 및 교부금 등 정산, 공적자금상환기금 출연, 채무상환, 추경편성, 다음 연도 세입 이입 순으로 처리하고 있다.

[표 162] 연도별 세계잉여금(일반회계) 처리 현황: 2000~2011년도

(단위: 억원, %)

	세계잉여금	처리내역				
		지방교부금 정산	공적자금 상환	채무상환	세입이입	추경재원
2000	40,555	-	-	-	-	40,555
2001	24,074	-	-	-	18,693	5,381
2002	32,861	-	-	-	18,693	14,168
2003	11,262	-	-	-	-	11,262
2004	1,726	-	-	-	-	1,726
2005	12,367	-	3,818	-	-	8,549
2006	13,730	13,730	-	-	-	-
2007	153,428	54,133	29,788	20,852	45,685	2,970
2008	45,763	2,947	12,845	8,991	-	20,980
2009	36,087	7,864	8,467	5,927	13,829	-
2010	59,514	15,817	13,109	9,176	21,412	-
2011	51,285	19,586	9,510	6,657	15,532	-

주: 세계잉여금의 처리내역은 다음 연도에 이루어진 수치임. 즉, 2011 회계연도 결산상 세계잉여금의 처리는 2012년도에 이루어짐.

자료: 대한민국정부, 각 연도 세입·세출결산보고서.

#### 다. 세계잉여금처리의 절차

「일반회계 세입세출결산상 세계잉여금 처리안」은 국무회의 심의를 거쳐 대통령 승인을 얻어 확정된다. 이 경우, 대통령의 승인을 끝으로 행정부가 예산 외로 사용할 수 있어 예산의 심사·확정 및 결산에 대한 최종적 심사권한을 가지는 국회의 재정통제권을 저해하고 있다는 비판이 있을 수 있다. 이에 따라 「국가재정법 일부개정법률안」(오세재의원 대표발의(2011. 10. 11.))에서는 2012년 3월 현재 국회에 계류 중이다.

이 법안에서는 세계잉여금의 사용 또는 출연에 대하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 보고하여 국회의 승인을 얻도록 규정함으로써 국회의 재정통제권을 강화하려는 것을 내용으로 하고 있다(안 제90조 제6항).



## 제91조

## 국가채무의 관리

제91조(국가채무의 관리) ① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다. <개정 2008. 2. 29, 2010. 5. 17>

1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적
2. 당해 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 대통령령이 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 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위
4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무

③ 제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다.

1. 「국고금관리법」 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금
2. 제2항제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권
3. 제2항제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금

④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 국가채무관리계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장에게 자료제출을 요청할 수 있다.

<개정 2008. 2. 29>

## 1. 취지 및 연혁

국가채무 규모가 외환위기 극복과정에서 지속적으로 증가하고, 향후 공적연금, 통일비용, 복지소요 등 중장기 재정위험요인에 대비하여 국가채무를 종합적·체계적으로 관리할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 「국가재정법」 제정 시 국가채무를 별도로 정의하고, 국가채무관리계획을 수립하여 국회에 제출하도록 하였다.

제30차 개정(2010. 5.)에서는 전망 및 계획작성 대상기간을 3년에서 5년으로 확대하였다. 이는 보다 장기적인 시계를 고려한 채무관리를 통해 재정건전성을 제고하는 한편 5년을 대상으로 작성되는 국가재정운용계획과의 연계성을 강화 한 것으로 볼 수 있다.

「국가재정법」 제정 이후 2차례 개정이 있었는데, 그 중 제8차 개정(2008. 2.)에서는 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편에 따라 ‘재정경제부장관’을 ‘기획재정부장관’으로 변경한 것이었고, 제30차 개정(2010. 5.)에서 다소 내용의 변경이 있었다.

첫째, 국가채무관리계획의 작성 대상기간을 4년에서 5년으로 확대하였다. 즉 ‘다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간’에서 ‘해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간’으로 개정하였다. 둘째, 종전에는 채무의 증감에 관한 전망만을 국가채무관리계획에 포함하도록 하였으나, 채무 증감에 관한 전망 및 전망근거를 함께 포함하도록 하였다. 셋째, 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 관리계획을 포함하여 국가채무관리계획을 작성하도록 함으로써 명실상부하게 국가채무관리에 관한 내용이 국가채무관리계획에 포함되게 하였다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p><b>제91조 (국가채무의 관리) ① 재정</b> 경제부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.</p> <p>1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적</p>	<p><b>제91조(국가채무의 관리) ① 기획</b> 재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.</p> <p>1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적</p>

<p>2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액</p> <p>3. <u>다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획</u></p> <p>4. <u>채무의 증감에 대한 전망</u></p> <p>5. 그 밖에 대통령이 정하는 사항 ②~④ (생략)</p>	<p>2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액</p> <p>3. <u>해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채 발행 계획 또는 차입 계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환 계획</u></p> <p>4. <u>해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획</u></p> <p>5. 그 밖에 대통령이 정하는 사항 ②~④ (현행과 같음)</p>
--	--

## 2. 조문해설

### 가. 국가채무의 현황 등

#### 개념

국가채무란 국가의 회계 및 기금이 부담하는 금전채무를 말한다(「국가재정법」 제91조제1항). 국가의 회계 및 기금이 부담하는 채무만을 의미하기 때문에 지방자치단체의 채무나 순채무는 「국가재정법」 상의 국가채무에 해당되지 않는다. 통상 재정통계 목적으로 사용하는 국가채무의 개념은 지방자치단체 순채무<sup>1)</sup>도 포함하기 때문에 「국가재정법」 상의 국가채무 개념보다 더 넓다.

#### 현황 및 추이

국가채무(중앙정부)는 2010년 결산 기준 373.8조원으로 나타나고 있으며, 2012년 예산에 따르면 430.1조원이 될 것으로 전망되고 있다. 2012년 예산 기준으로 국가채무 중 국채가 424.1조원으로 대부분을 차지하고 있으며, 차입금과 국고채무부담

1) 「국가재정법」에 의한 국가채무의 범위에는 포함되지 않지만 1999년부터 지방자치단체의 지방채 및 지방교육채잔액에서 중앙정부에 대한 채무잔액을 차감(지방자치단체 순채무)하여 국가채무에 포함시키고 있다.

행위는 각각 2.8, 2.9조원으로 유사하게 나타나고 있다. 구체적인 종류별 국가채무에 대한 설명은 ‘다. 국가채무의 종류’에서 설명한다.

[표 163] 최근 국가채무(중앙정부)의 현황: 2008~2012년도

(단위: 조원)

	2008	2009	2010	2011		2012
	결산			예산	결산	예산
■ 국가채무 총계 (중앙정부)	297.9	346.1	373.8	417.3	402.8	430.1
○ 국채	289.4	337.5	367.2	411.2	397.1	424.4
국고채	239.3	280.9	310.1	351.2	340.1	365.7
국민주택채권	44.9	48.3	49.0	48.2	48.9	48.5
외평채	5.2	8.3	8.0	11.8	8.1	10.2
○ 차입금	5.3	5.4	3.5	3.0	2.5	2.8
국내차입금	1.5	2.8	1.7	1.8	1.3	2.1
해외차입금	3.8	2.6	1.9	1.2	1.2	0.6
○ 국고채무부담행위	3.2	3.2	3.1	3.1	3.3	2.9

자료 : 기획재정부.

국가채무의 증가추이를 살펴보면 2001년 121.8조원에서 2011년 420.7조원으로 10년간 3배 이상 증가하였다. GDP 대비 비율 역시 같은 기간 18.7%에서 34.0%로 15.3%p 증가하였다.

[표 164] 국가채무 및 GDP 대비 비율 추이: 2000~2012년도

(단위: 조원)

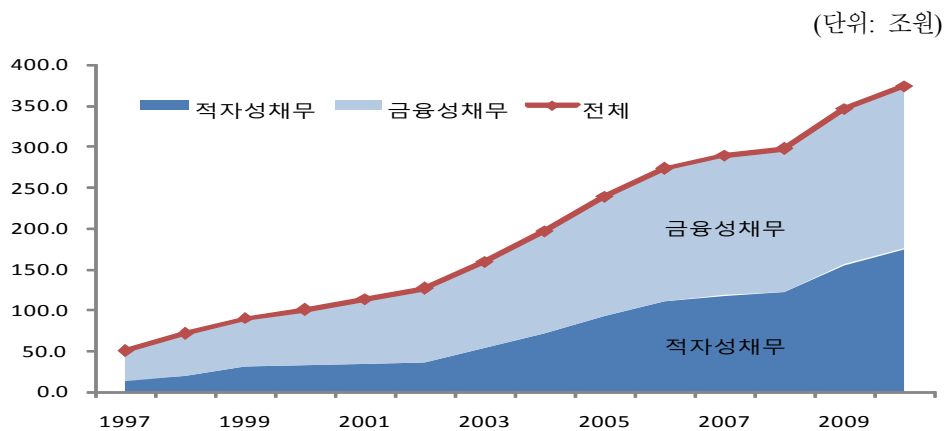
연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (예산)
규모	111.2	121.8	133.8	165.8	203.7	247.9	282.7	299.2	309.0	359.6	392.2	420.7	448.2
국가채무 /GDP	18.4	18.7	18.6	21.6	24.6	28.7	31.1	30.7	30.1	33.8	33.4	34.0	32.8

주 : 여기에서의 국가채무에는 지방정부 순채무 포함.

자료 : 기획재정부.

국가채무를 성질별로 살펴보면, 적자성 채무와 금융성 채무로 나눌 수 있다. 적자성 채무는 자체상환재원이 없어 향후 조세 등 국민부담으로 상환하여야 할 채무이며, 금융성 채무는 외환·융자채권 등 자체상환재원(대응자산)을 보유한 채무이다. 1997년 당시에는 적자성 채무가 전체 채무에서 차지하는 비율이 약 26% 가량이었으나, 외환위기 이후 전체 국가채무에서 적자성 채무가 차지하는 비중이 계속 증가하여 2010년 결산 기준으로는 약 47% 가량으로 나타나고 있다.

[그림 28] 국가채무 성질별 추이



자료 : 기획재정부.

한편, OECD 주요국과 비교하면 우리나라의 국가채무는 아직은 상대적으로 낮은 수준이나, 국가채무의 증가추이가 빠르다는 점을 경계하여야 하며, 나라마다 사회·경제적 성숙도가 서로 다르다는 점, 국가채무 통계작성기준이 국제기준과 다소 차이가 있다는 점을 감안할 필요도 있다.

[표 165] 2010년 말 기준 주요국의 GDP 대비 국가채무 비율

(단위: %)

국가	한국	영국	프랑스	미국	일본	독일
2010년 국가채무/GDP	33.4	82.4	94.1	93.6	199.7	87.0

자료 : OECD, Economic Outlook, 2011, p. 89.

## 나. 국가채무의 범위

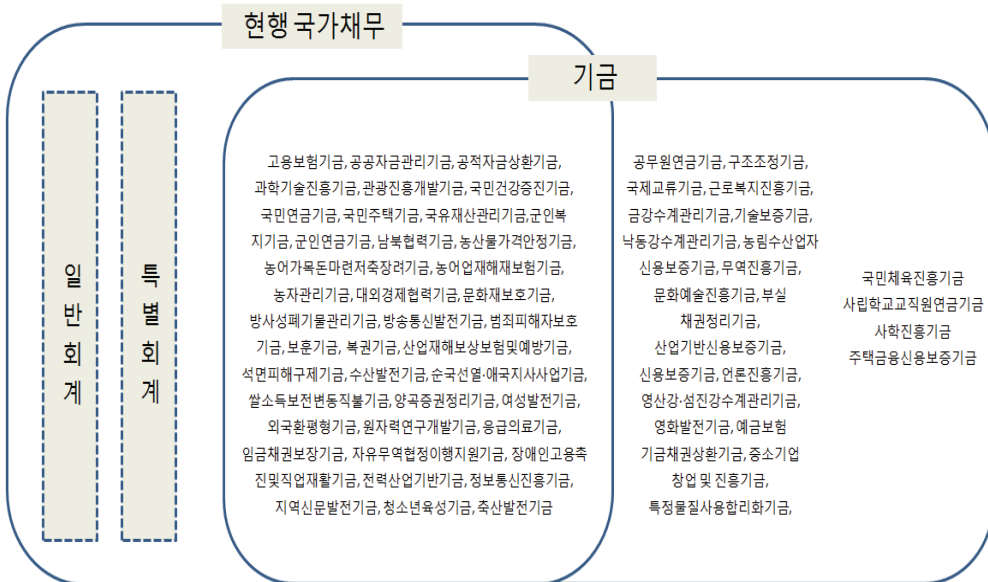
### 「국가재정법」상 국가채무의 범위

「국가재정법」은 국가채무를 ‘국가의 회계 및 기금’이 부담하는 채무로 정의하고 있어, 국가채무의 범위는 국가의 회계 및 기금에 한정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 제91조제2항에서는 재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 그 범위에서 제외하도록 하고 있다.

이는 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금을 말하는데(「국가재정법 시행령」 제43조제2항), 「공무원연금법」 등 각 개별법에 따르면 공무원연금 기금, 신용보증기금 24개 기금은 중앙관서의 장이 관리·운용하는 것이 아니라 공무원연금관리공단 등 각 공단 등이 관리·운용하도록 하고 있다.

따라서 「국가재정법」에 따르면 국가채무 범위에는 일반회계 및 특별회계와 41개 기금만 포함되고 있다.

[그림 29] 현행 국가재정법상 국가채무의 범위



자료: 국회예산정책처.

## 국가채무 범위에 대한 국제기준

국가채무에 대해서 종전에는 IMF와 OECD가 서로 다른 각각의 기준을 적용하여 각각 국가채무(national debt), 정부부채(government financial liabilities)라는 별도의 통계를 작성하였다. 그러나, IMF가 자신들의 통계작성 지침인 「GFSM 1986」(Government Finance Statistics Manual 1986)을 「GFSM 2001」로 개정하면서 OECD 기준 통계 작성 기준을 적용하여 현재는 OECD 기준 ‘정부부채’ 통계만 국제적으로 통용되는 국가채무 통계가 되고 있다.

참고로 IMF의 「GFSM 1986」 기준은 정부의 범위를 기능(function)과 목적(purpose)·활동(activity) 등에 따라 분류한 뒤, 정부부문이 보유한 채무가 국가채무가 된다고 보았다. 따라서, 어떠한 주체가 재정 기능을 수행하고 있다면 그 주체가 보유한 채무는 국가채무로 계상된다.

OECD 기준 통계는 UN의 2008년 국민계정체계(SNA 2008: System of National Accounting)에 근거한 것이다. SNA에서의 정부부채란 UN의 국민계정체계에 따라 추정된 일반정부의 금융부채의 누적액을 의미한다. 「GFSM 2001」 기준 역시 이와 동일하게 규정하고 있다. 더욱 중요한 것은 정부의 범위를 판별함에 있어서 해당 제도단위(institutional units)<sup>2)</sup>가 시장성을 갖는지<sup>3)</sup> 여부에 따라 결정한다는 것이다. 예를 들어 어떠한 공기업이 법적으로 정부와 독립되어 있고 재정활동이 아닌 금융활동만을 수행하더라도, 시장성을 갖지 못한다면 정부의 범위에 포함되는 것이다. 결국, OECD의 「SNA 2008」기준 및 IMF의 최근 기준인 「GFSM 2001」에 따르면 시장성을 갖지 않는 기관의 금융부채는 모두 국가채무(정부부채)에 포함되게 된다.<sup>4)</sup>

2) 자신의 명의로 자산을 보유하고 부채를 감당할 수 있으며 경제활동 및 다른 실체와의 거래활동을 수행할 수 있는 경제적 실체를 의미.

3) ESA(European System of Accounts) 1995에 따르면, 시장성을 갖기 위해서는 자신이 생산한 어떠한 산출물이나 서비스의 대부분을 ‘경제적으로 의미있는 가격(Economically Significant Price)’에 판매할 수 있어야 하며, ‘경제적으로 의미있는 가격’이란 판매액이 생산원가의 50%이상인지 여부에 의해 결정됨.

4) 「SNA 2008」 등에 따르면 시장성이 없는 제도단위 중에서도 정부가 유일한 고객인 경우, 사회보장기구 및 구조조정기구, 정부와 독립적으로 운용되지 않는 직역연금(군인연금 등) 등은 일반정부에 포함.

## 현행 국가채무 범위의 문제점

현재 우리나라의 국가채무 범위는 「국가재정법」 및 「국가재정법 시행령」에 따라 ‘중앙관서의 장이 관리·운용하는 회계 및 기금’으로 한정된다. 정부는 이러한 기준이 「GFSM 1986」 등 국제기준에 따른 것이라 주장하고 있지만, 이는 타당하지 않은 것이다. 살펴본 바와 같이 「GFSM 1986」은 정부의 범위를 기능·목적·활동 등에 따라 분류하고 있는데, 정부는 현재의 「국가재정법」 조항에 따라 일반회계 및 특별회계, 일부 기금만 정부의 범위로 포함하고 있기 때문이다. 국제기준에 따르지 않은 국가채무 통계를 다른 국가들과 비교한다는 것은 공정하고 객관적인 비교가 될 수 없으므로, 「GFSM 2001」 기준에 맞추어 「국가재정법」의 국가채무 관련 조항을 개정할 필요가 있다.

또한, 현재 우리나라는 국가채무의 범위와 통합재정의 범위가 다르게 되어 있다. 국가채무의 범위는 「국가재정법」 규정에 따라 ‘중앙관서의 장의 관리여부’에 따라 판단하고 있으며, 통합재정의 범위는 법령의 근거없이 IMF의 「GFSM 1986」을 상당부분 적용하고 있기 때문이다. 예를 들어, 외국환평형기금의 경우 국가채무에는 포함되지만 통합재정에는 포함되지 않고 있다. 이러한 범위의 차이는 재정통계의 내적 일관성을 결여하게 되는바, 다른 OECD 국가들의 재정수지 및 국가채무통계가 단일한 기준에 따라 작성되는 것과 대조된다 할 것이다.<sup>5)</sup>

## 다. 국가채무의 종류

### 회계 또는 기금이 발행한 채권

국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권은 국채로 분류되는데, 국채는 국가의 재정수지 상의 세입부족액을 보전하고 수지균형을 도모하기 위해 국가가 발행하는 채권이다. 국채는 공공자금관리기금의 부담으로 기획재정부장관이 발행한다(「국채법」 제3조). 다만, 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따라 회계·다른 기금 또는 특별계정의 부담으로 기획재정부장관이 이를 발행하도록 하고 있다.

5) 최근 국가채무 범위를 개편하는 것을 주요 내용으로 하는 재정통계 개편안이 제시된 바 있는 바, 이와 관련하여서는 ‘국가채무 규모에 관한 논쟁과 최근의 재정통계 개편’ 참고.



2011년 말 기준으로 현재 발행되고 있는 국채는 세 종류로서 국고채권, 국민주택채권(제1종, 제2종), 외화표시 외국환평형채권으로 구분된다.<sup>6)</sup> 국고채권은 공공자금관리기금이 발행한 채권이며, 국민주택채권은 국민주택기금이 발행하는 채권이고 제3종 국민주택채권과 출자재정증권은 제도상 발행은 가능하나 2000년 이후 발행되지 않고 잔액만 남아 있는 상태이다.

[표 166] 국채 종류별 발행조건 및 발행방법

	부담주체	발행목적	발행방법	발행조건		근거법	비고
				만기	이율		
국고채권	공공자금 관리기금 (기획재정부)	재정자금 조달	경쟁 입찰	3~ 20년	시장 금리	국채법, 공공자금 관리기금법	국채잔액 의 80% 이상
외국환 평형채권 (외화표시)	외국환평형기금 (기획재정부)	외환시장 안정 등	경쟁 입찰	10~ 20년	시장 금리	외국환 거래법	
제1종 국민 주택채권	국민주택기금 (국토해양부)	주택건설 촉진 재원마련	첨가 소화	5년	3%	주택법	2006년 이후 발행 없음
제2종 국민 주택채권				10년	0%		
제3종 국민주택채권				-	0%		
출자재정증권	일반회계	국제금융 기구에의 출자	-	-	0%	국제금융기 구에의가입 조치에관한 법률	2000년 이후 발행 없음

자료: 기획재정부.

## 회계 또는 기금의 차입금

차입금은 정부가 한국은행, 민간기금 또는 국제기구 등으로부터 법정 유가증권의 발행 없이 직접 차입한 금액을 의미한다. 차입대상에 따라 정부가 한국은행 등 국내 금융기관, 민간기금 등으로부터 차입하는 국내차입금과 IBRD, ADB 등 국제기구와 외국정부 등으로부터 차입하는 해외차입금으로 구분된다.

6) 원화표시 외국환평형기금채권은 2003년 11월부터 국고채로 통합발행 되고 있다.

## 회계 또는 기금의 국고채무부담행위

국고채무부담행위는 「국가재정법」 제25조에 의하여 국가가 예산의 확보 없이 미리 채무를 지는 행위로서, 사전에 국회의 의결을 받은 범위 내에서 이루어진다. 국고채무부담행위는 채무를 부담할 권한만을 부여받은 것으로서 실제 지출에 있어서는 다음년도 이후 예산안으로 다시 국회 의결을 받아야 한다.

## 국가보증채무 중 정부의 대지급 이행이 확정된 채무

「국가재정법」 제91조제2항제4호는 국가의 회계 및 기금의 채권이나 차입금에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무는 국가채무에 포함된다고 규정하고 있다. 이에 따라 국가보증채무 중 정부의 대지급 이행이 확정된 채무는 국가채무에 해당한다(「국가재정법 시행령」 제43조제3항). 현재 보증채무 중 정부의 대지급 이행이 확정된 것은 없다.

## 라. 국가채무관리계획의 수립

### 수립배경

외환위기 이후 재정의 적극적인 역할 수행과정에서 국가채무 규모가 빠르게 증가하여 재정건전성에 대한 국민들의 우려가 고조되었고, 이에 재정의 건전성 유지와 국가채무의 체계적인 관리필요성이 대두되어 매년 국가채무관리계획을 수립하도록 하게 되었다.

### 작성주체 및 범위

기획재정부장관은 매년 각 부처의 협조를 얻어 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 있어(「국가재정법」 제91조제1항), 작성주체는 기획재정부장관이 된다.

그 작성범위는 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무부담행위가 대상이며, 「국고금관리법」에 따른 재정증권 및 한국은행 일시차입금, 국가의 회계 또는 기금간 내부거래로 발생하는 채권·차입금은 제외한다(「국가재정법」 제91조제1항부터 제3항). 이는 「국가재정법」 상의 국가채무 범위와 동일하다.

## 포함내용

「국가재정법」 제91조제1항의 규정에 따르면, 국가채무관리계획에는 전전년도 및 전년도 국채 및 차입금의 차입 및 상환실적(제1호), 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액(제2호), 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채 발행 계획 또는 차입 계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환 계획(제3호), 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획(제4호)을 포함하여야 한다. 또한, 「국가재정법 시행령」 제43조제1항은 「국가재정법」 제25조에 따른 국고채무부담행위의 현황과 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 포함하도록 하고 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제43조(국가채무의 관리) ① 법 제91조제1항제5호에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 사항”이라 함은 다음 각 호의 사항을 말한다.
1. 법 제25조에 따른 국고채무부담행위의 현황
  2. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 법 제91조제2항제1호에서 “대통령령이 정하는 회계 또는 기금”이라 함은 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금을 말한다.
- ③ 법 제91조제2항제4호에서 “대통령령이 정하는 채무”라 함은 법 제92조의 국가보증채무 중 정부의 대지급(代支給) 이행이 확정된 채무를 말한다.

실제 작성되는 국가채무관리계획은 법적 의무사항 외에, 국가채무 관련 채무위험에 대한 분석과 관리계획을 포함하고 있으며, 지방자치단체 및 지방교육자치단체의 채무에 대한 전망 및 관리방안도 간략히 제시하고 있다.

## 효과

중기적 시각에서 국가채무에 대한 국가채무에 대한 전망 및 상환계획을 제시함으로써 체계적이고 효율적인 국가채무 관리에 도움이 된다. 국가채무의 중기 전망을 제시하는 것은 재정운용의 방향을 제시하여 재정의 예측가능성과 투명성을 높이고, 채무 전망치 자체가 일종의 재정규율로 작용하여 재정운용의 책임성 제고와 재정건전성 확보에 긍정적인 효과를 가져오기 때문이다.

## 작성시기 및 계획수립대상기간

기획재정부장관은 국가채무관리계획을 매년 수립하여야 하며 계획수립 대상기간은 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간이다(「국가재정법」 제91조제1항). 「국가재정법」 제7조제1항 및 제3항에 따라 국가채무관리계획은 국가재정운용계획의 첨부서류로서 회계연도 개시 90일 전까지 제출되어야 하므로, 동 계획은 통상 9월 말 경에 작성된다. 수립대상기간의 경우 ‘해당 회계연도부터 5회계연도 이상’의 기간에 대해 작성하도록 하고 있는데, 실제 작성은 최소 의무사항인 ‘해당 회계연도부터 5회계연도’ 까지만을 대상으로 이루어지고 있다.

## 마. 국가채무관리계획 작성을 위한 자료제출요구

기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 국가채무관리계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장에게 자료제출을 요청할 수 있다(「국가재정법」 제91조제4항)

### 국가채무 (일반정부 총부채)

#### 1. 「국가재정법」 상 국가채무

「국가재정법」 제91조는 국가채무에 대해 ‘국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무’로 정의하고 있다. 이에 따라 국가채무의 범위는 국가의 회계 또는 기금에 한정되고 있으며, 재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금 역시 그 범위에서 제외되고 있다. 따라서 현행법에 따른 국가채무는 일반회계 및 특별회계와 41개 기금이 발행한 채권 및 차입금만 포함되고 있다.

이에 따른 국가채무는 2012년 확정예산 기준으로 445.9조원이며, GDP 대비 32.7% 수준이다.

#### 2. 국가채무 관련 논의사항

국가채무의 규모와 증가속도 등에 대한 문제 제기는 외환 위기 이후 지속

적으로 있어 왔다. 외환 위기 당시에도 국채를 발행하여 적자재정을 운영해야 하는지에 대한 논쟁이 있었고, 2000년도 초반부터 국가채무의 증가속도가 급격히 증가하면서부터는 ‘사실상의 국가채무’ 규모가 1,000조원~2,000조원에 달한다는 지적도 제기되고 있다.

국가채무 논쟁의 시작은 2000년 총선 직전 당시 한나라당 이한구 의원이 사실상의 국가채무가 582조원에 이른다고 주장한 데서 비롯되었다. 이는 이한구 의원이 중앙정부와 지방자치단체 채무에 보증채무, 공기업채무, 연금 잠재채무, 통화안정증권 등을 합하여 제시한 숫자이며, 이에 대해 정부는 IMF기준 국가채무는 119조원에 불과하다고 반박하였다.

또한, 이 의원은 2011년 기획재정부에 대한 국정감사에서 직접적인 국가채무 외에 보증채무(35조원), 공적연금 책임준비금 부족액(860조원), 통화안정증권 잔액(160조원), 공공기관 부채(380조원)를 모두 더하면 사실상의 국가채무가 1,850조원에 달한다고 주장한 바 있다. 이에 대해 정부는 국가채무 통계는 신뢰성 및 국가간 비교를 위해 IMF, OECD 등의 국제기준에 따라 작성되어야 하며, 현재 우리나라는 「국가재정법」 제91조 및 '86 IMF 재정통계 매뉴얼 「GFSM 1986<sup>1)</sup>」에 따라 국가채무 통계를 작성하고 있다고 한 바 있다.

이와 같은 논의와 관련하여 국가채무 해당 여부를 떠나 재정위험관리 차원에서 공공부문 채무에 대해 정부가 관리할 필요가 있다는 견해도 있었다.

### 3. 국제기준: 일반정부 총부채

국가채무에 대한 논쟁에서 중요한 것은 국가채무의 범위 즉 어디까지를 국가 또는 정부의 범위로 볼 것인가 하는 부분과 차입금 외의 어떠한 부분까지 채무의 개념에 포함할 것인가 여부이다. 이에 관한 국제기준을 간략히 검토할 필요가 있다.

IMF의 「GFSM 2001」, UN의 「SNA 2008<sup>2)</sup>」 등 주요 국제기준은 국가채무에 대해 ‘일반정부 총부채’ 개념을 사용하고 있다.

먼저 ‘일반정부’ 개념과 관련하여, 정부부문은 정부단위 및 정부단위들이 통제하고 주로 자금을 제공하는 시장외적 비영리기관 전부로 구성된다.

1) GFSM: Government Finance Statistics Manual

2) SNA: System of National Accounts

기본적으로 시장기관이란 ‘경제적 의미가 있는 가격(Economically Significant Price)’으로 산출물의 전부 또는 대부분을 판매 또는 처분하는 기관이며, 그 외의 기관은 거의 대다수가 시장외적 기관으로 분류된다. ‘경제적으로 의미있는 가격’이란 생산자가 장기적으로 이윤을 남기거나 최소한 자본과 기타 생산 비용을 상쇄하기 위해 공급량을 조절할 유인이 있는 가격 등으로 정의되는데, EU의 재정 표준회계 지침인 「ESA 1995<sup>3)</sup>」는 이를 보다 구체적으로 규정하여 판매액이 생산원가의 50%이상인 경우 경제적으로 의미있는 가격이라고 판단하였다.

따라서, 어떤 기관의 판매액이 생산원가의 50%이하인 경우 해당 기관은 정부 단위에 포함되게 되며, 해당 기관의 채무는 국가채무에 포함되게 된다. 참고로, 국회예산정책처는 2011년 하반기에 이와 같은 시장성 테스트를 실시한 바 있으며, 테스트 결과 준정부기관 75개 중 40개, 기타 공공기관 160개 중 90개가 정부 범위에 포함되는 것으로 나타났다.

다음으로 ‘총부채’ 개념과 관련하여, 직접적인 채무가 아닌 보증채무나 공기업 채무 등을 국가채무에 포함하는지 여부에 대한 검토가 필요하다.

보증채무의 경우 「SNA 2008」에 따르면 특정한 조건(보증대상 기관의 부도 등)이 발생하여야만 지불의무가 생기는 우발부채(contingent liabilities)이기 때문에 부채의 범위에서 제외된다. 다만, 예외적으로 유사한 형태의 수많은 보증이 이루어지는 경우 보증액의 규모에 비례한 예상 상환요청액만큼을 부채로 계상할 수 있도록 하고 있다.

공기업 채무는 국제기준에 따르면 국가채무에 포함되지 않는다. 다만, 해당 기관이 공기업인지 여부는 그 법적성격에 따라서 정해지는 것이 아니라 시장성 테스트 등에 따라 정해지며, 해당 공기업이 경제적으로 의미있는 가격에 재화를 판매하지 않거나 정부가 유일한 고객인 경우에는 해당 기관의 채무가 국가채무에 포함되게 된다.

또한 공적연금 총당부채에 대해서도 「GFSM 2001」 등은 이를 국가채무에 포함하지 않고 있다. 다만, 현존하는 법률 등에 의해 지금까지 수급권이 발생한 공적연금 등의 사회보장급여 현재가치를 추정하여 부기하도록 하고 있다.

3) ESA: European System of Accounts

한편, 「GFSM 2001」 등 국제기준은 거래기록시점을 발생주의에 따르고 있다. 「GFSM 1986」 및 이에 따른 우리나라의 재정통계가 현금주의, 즉, 현금의 수취와 지출을 기준으로 작성되는 반면, 발생주의는 경제적가치가 창출·변환·이전·소멸될 때를 기준으로 기록된다.

#### 4. 정부의 재정통계개편(2011)

정부는 재정통계의 신뢰성과 투명성을 제고하기 위하여 ‘재정통계 개편방안’을 제시하였다. 재정통계 개편의 기본 방향은 국가채무 등 통계작성 기준을 「GFSM 1986」에서 「GFSM 2001」로 전환하는 것이며, 이를 위해 현금주의 회계를 발생주의 회계로 전환하고 정부 포괄범위를 일반정부 기준으로 설정하는 것이다.

정부는 2011년 10월 기획재정위원회 설명자료를 통해 새로운 기준에 의한 2011회계연도 결산 재정 통계를 국회제출 등을 통해 공표할 예정이라고 한 바 있으나, 2012년 3월 현재 새로운 기준에 의한 재정통계는 IMF 등에 제출하여 국제비교용으로만 활용하고, 국가재정운용계획 및 국가채무관리계획 수립 등에 활용되는 재정관리용 통계는 현행과 같이 현금주의로 별도 관리·운영할 계획이라고 설명하고 있다.

개편 내용을 보면, 민간관리기금 및 공공기관에 대한 시장성 테스트\* 등을 통해 일반정부 범위를 확정하고 있으며, 현재 포함되고 있는 국민연금의 보유국채를 내부거래로 보아 국가채무 규모에서 제외하고 있다. 또한 국민연금 등 공적연금의 총당부채는 국가채무에 포함하지 않되, 그 규모를 별도로 부기하기로 하였다.

다만 이 방안의 한계점으로는, 재정통계의 개편이 ① 국제비교용으로만 활용되어 국내에서 사용하는 국가채무 통계에서의 변화가 없는 점 ② 동 방안이 「국가재정법」의 개정으로 이어지지 않고 있다는 점 ③ 국제기준에 부합하지 않게 정부가 별도의 제도단위가 아닌 ‘기금’에 대해 시장성 테스트를 실시한 점, 우정사업본부가 관리하는 3개의 특별회계를 준기업(quasi-corporations)으로 보아 정부범위에서 제외된 점 등이 있다.

#### \* 시장성 테스트

해당 제도단위가 시장생산자인지 즉 판매액이 생산원가의 50%이상인지 여부를 검증하는 것을 의미.

### 재정위험 (Government Fiscal Risk)

현재 정부가 발표하고 있는 국가채무는 재정에 명시적이고도 직접적인 위험요인이 된다. 그러나 공기업이 파산하는 등 예외적인 상황이 되면 공기업에 대한 지원 등으로 인해 국가채무가 급격히 증가할 수 있는데, 이러한 요인들은 현재의 국가채무에 포함되고 있지 않다.

[표 167] 재정위험요인의 분류

구 분	직접채무 (모든 채무)	우발채무 (특정 사안을 전제)
명시적 채무 (법 또는 계약에 의한 채무)	- 국가채무 - 공무원 연금 등 의무지출	- 각종 정부보증 - 국가보험제도 등
암묵적 채무 (법 또는 계약에 의하지 않은 채무)	- 공적연금 미적립채무 - 사회보장제도 등	- 지방정부의 채무불이행 - 공기업의 채무불이행

출처 : Hana Polackova and Allen Schick, Government at RISK(2002).

재정위험은 직접채무와 우발채무, 명시적 채무와 암묵적 채무 등 4가지 기준에 의해 직접·명시, 직접·암묵, 우발·명시, 우발·암묵 채무의 4가지 형태로 구분될 수 있다.

이러한 분류기준을 참고로 ‘공식적인 국가채무에 속하지 않는 항목’ 중 우리나라에서도 재정위험 요인으로 작용할 수 있는 요인들을 살펴보면, 현재 국가채무범위에서 제외되고 있는 기금의 채무, 보증채무, 공공기관 부채, 공적연금의 미적립채무, 통화안정증권 등을 들 수 있다. 이들 재정위험들을 단순 합산하면 2010년 말 기준으로 약 850조원 가량이 될 것으로 예상된다. 이들 재정위험은 현행 법률 하에서는 국가채무로 볼 수 없지만, 우발적 상황 발생 시 국가채무로 전환될 수 있다는 점을 인식하고 미리 관리하여야 할 필요가 있다.



## 제92조

## 국가보증채무의 부담 및 관리

제92조(국가보증채무의 부담 및 관리) ① 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.

② 기획재정부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 한다. <신설 2010. 5. 17>

③ 제1항에 따른 보증채무의 관리 및 제2항에 따른 국가보증채무관리계획의 작성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2010. 5. 17>

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제정 당시 제92조는 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻도록 하는 것만을 내용으로 하고 있었으며, 이는 구 「예산회계법」의 내용을 그대로 승계한 것이었다. 보증채무는 일반적인 채무와 그 성격이 다소 다르기는 하지만 국회의 동의를 얻도록 한 것은 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결할 때 국회의 동의를 얻도록 한 「헌법」 조항(제58조)의 입법취지를 적용한 것이라 하겠다.

한편, 글로벌 금융위기 이후 급격한 재정건전성 악화에 대한 우려가 있었고 국가채무 등의 통계가 재정위험요인들을 충분히 반영하지 못하고 있다는 점이 문제점으로 지적되었다. 이에 따라 중장기적으로 국가의 재정부담이 될 수 있는 재정위험요인들을 포괄적이고 체계적으로 관리할 필요성이 제기되었고, 2010년 5월 「국가재정법」 개정을 통해 매년 ‘국가보증채무관리계획’을 작성하여 국회에 제출하도록 하였다.

국가보증채무에 대한 국회의 동의 관련 조항은 「국가재정법」 제정 시부터 규정되었으며, 이는 구 「예산회계법」 제정 시부터 규정되어 오고 있었다. 그러다 제30차 개정(2010. 5.)에서 국가채무관리계획을 의무적으로 작성하도록 하는 부분이 추가되었다.

제정 2006. 10. 4. 법률 제8050호	제30차 일부개정 2010. 5. 17. 법률 제10288호
<p><b>제92조(국가보증채무의 부담 및 관리)</b> ① 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.</p> <p><u>&lt;신 설&gt;</u></p> <p>② 제1항의 규정에 따른 보증채무의 관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다</p>	<p><b>제92조(국가보증채무의 부담 및 관리)</b> ① 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.</p> <p>② 기획재정부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리 계획을 작성하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 보증채무의 관리 및 제2항에 따른 국가보증채무관리계획의 작성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

\* 구 「예산회계법」 제85조(보증채무부담행위) 국가가 보증채무를 부담함에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.

## 2. 조문해설

### 가. 국가보증채무

#### 개념

국가보증채무는 채무자의 채무상환 및 지급의무에 대해 국가가 보증한 채무로서, 「국가채정법」 상 국가채무에는 해당되지 않으나 이른바 우발채무(contingency liability)로서 특정한 경우 국가의 부담으로 전환될 수 있다. 지난 외환위기 당시 공적자금 투입을 위한 보증채무가 국가채무로 전환된 사례를 볼 때 보증채무는 쉽사리 재정의 위험요인으로 작용할 수 있음을 알 수 있다.

## 종류

보증채무는 예금보험기금채권상환기금채권, 구조조정기금채권, 한국장학재단채권, 국내은행 외화표시 채무, 수리자금 등 5가지 종류로 구성되어 있다. 2010년 결산을 기준으로 전체 국가보증채무 규모는 34.8조원으로서 이 중 76.7%에 해당하는 26.7조원이 예금보험기금채권상환기금채권이며, 그 밖에 구조조정기금채권 4.0조원(11.5%), 장학재단채권 2.5조원(7.2%), 국내은행 외화표시 채무 1.5조원(4.3%) 순으로 나타나고 있다.

예금보험기금채권 상환기금채권은 외환위기 당시 조성한 기존 예금보험기금채권을 상환하기 위해 발행한 것이며, 구조조정기금채권의 경우 글로벌 금융위기에 따른 부정적 영향이 국내 금융시장의 불안정성을 확대시킴에 따라 금융회사가 보유하는 기업부실채권이나 구조조정기업의 선박 등 주요자산을 인수·정리하고자 발행하게 되었다.

장학재단채권은 한국장학재단이 학자금 재원을 안정적으로 조달하기 위하여 발행하는 것이고, 국내은행의 외화표시 채무는 글로벌 금융위기에 따른 국내은행의 외화차입 여건 악화로 국내 금융시장의 불안정성이 확대되는 것을 방지하기 위해 국가가 지급을 보증하게 되었다. 농업용수 개발 등을 위해 사용된 융자금인 수리자금의 경우, 1988년으로 보증사업이 종료되어 현재는 상환만 이루어지고 있으며<sup>1)</sup> 잔액도 0.1조원에 불과하다.

[표 168] 종류별 보증채무 추이 및 전망

(단위: 조원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (전망)	2012 (전망)
예금보험기금채권상환기금채권	34.0	30.6	28.0	27.3	26.7	24.0	24.1
구조조정기금채권	-	-	-	0.8	4.0	5.9	5.4
장학재단채권	-	-	-	-	2.5	5.3	8.4
국내은행 외화표시채무	-	-	-	1.5	1.5	1.2	-
수리자금	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
합 계	34.1	30.7	28.1	29.7	34.8	36.5	38.0

자료 : 기획재정부.

1) 보증사업 시행기간은 1952년부터 1988년까지였으며 5년 거치 30년 상환을 조건으로 하였으므로 수리자금의 상환은 2023년에 모두 종료됨.

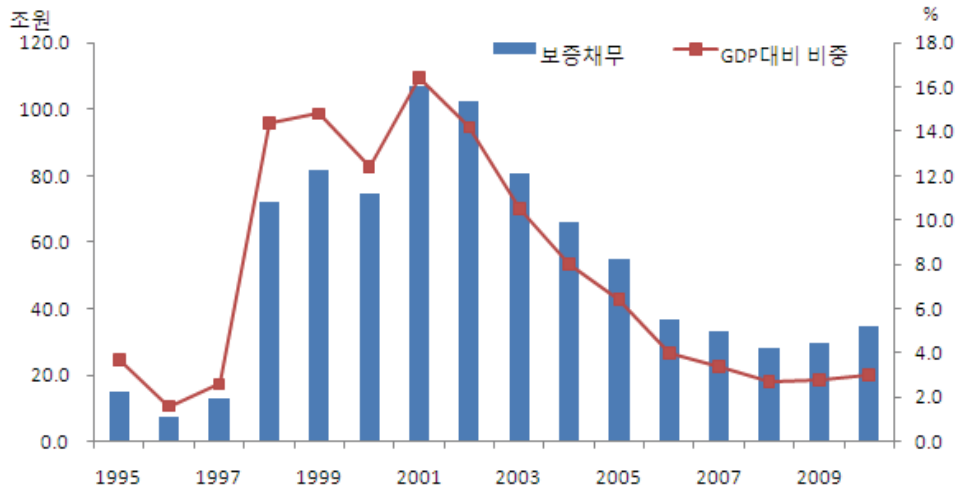
## 현황 및 추이

2010년 결산 기준으로 국가보증채무 규모는 34.8조원이며, 이는 GDP 대비 3.0%에 해당하는 규모이다. 2009년 29.8조원에 비해 5.0조원(16.8%) 증가한 것으로 GDP 대비 비중은 0.2%p 증가하였다. 2011년 8월말 기준으로는 34.1조원으로, 그 규모가 2010년 결산에 비해서 다소 감소한 것으로 나타나고 있다.

추이를 살펴보면, 보증채무는 1978년 처음으로 1,000억원대를 넘었으며 1980년대 중반을 기점으로 다소 감소하는 경향을 보이다가 90년대 들어 다시 증가하기 시작하였으며 외환위기를 계기로 급격히 증가하였다. 1997년에는 13조원 정도의 규모였으나 1998년에는 71.9조원으로 증가하였고 2001년에는 106.8조원에 이르기도 하였다. 2001년 이후 예보채 및 부실채권정리기금채권의 상황에 따라 보증채무 규모가 빠르게 감소하여 2008년 이후 30조원 이내로 줄어들었다.

GDP 대비 비중으로 보면, 외환위기 이전까지는 계속 GDP 대비 비중 10%에 미치지 못하였으나 외환위기를 계기로 16%대까지 급증하였으며 2004년부터는 10% 미만으로 감소하여 2010년 기준으로 3.0% 수준이다.

[그림 30] 국가보증채무의 규모 및 GDP 대비 비중 추이



자료 : 기획재정부, 「2011~2015년 국가보증채무관리계획」.

## 나. 국가보증채무의 부담 절차

### 채무보증의 신청

채무의 이행에 대한 국가의 보증을 받고자 하는 채무자 또는 채권자는 사업내용과 그 보증을 받고자 하는 채무의 범위·채권자명·채무자명·상환 또는 회수계획 등 필요한 사항에 대하여 미리 소관 중앙관서의 장의 의견을 받아 채무보증신청서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제44조제1항). 또한, 채무보증을 신청하는 자는 신청서에 사업계획서, 보증 받으려는 채무 발생의 원인 관계 서류 및 차입 계획서, 상환자금 조달계획서, 국가보증필요성 등에 관한 소관 중앙관서의 장의 의견서 등을 첨부하여야 한다(「국가보증채무관리규칙」 제2조).

### 채무보증의 승인

채무보증신청이 있는 경우, 기획재정부장관이 채무보증신청을 검토한 후 그 채무를 국가가 보증할 필요가 있다고 인정할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 「국가재정법」 제92조제1항에 따른 국회의 동의를 얻기 위하여 필요한 절차를 이행하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제44조제2항).

### 국회의 동의

국가가 보증채무를 부담하기 위해서는 국회의 동의를 있어야 한다(「국가재정법」 제92조제1항). 정부는 각 보증채무 종류별로 다음 회계연도에 보증할 채무에 대한 별도의 보증 동의안을 예산안 제출 시 함께 제출한다. 제출된 동의안은 기획재정부위원회에 상정되고, 검토보고와 대체토론이 이루어진 후에 예산결산소위원회에 회부된다. 채무보증 동의안에 대한 상세한 심사는 예산결산소위원회에서 이루어진다. 소위원회에서 의결이 이루어지면 전체회의에서 다시 의결이 이루어지며, 본회의로 부의된다. 본회의에서 재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수의 찬성이 있으면 가결되어 동의의 효력이 발생한다.

## 보증의 승인통지 및 보증서의 발급

채무보증에 대한 국회의 동의가 있는 경우, 기획재정부장관은 그 채무의 이행을 국가가 보증한다는 뜻을 문서로써 신청인에게 통지하여야 하며, 신청인에게 통지하는 문서에는 국가가 보증하는 채무의 범위, 채무자 및 채권자, 기획재정부장관이 정하는 채무자 또는 채권자의 준수사항 등을 기재하여야 한다(「국가채정법 시행령」 제44조제3항 및 제4항). 이러한 보증의 통지문서는 ‘국가채무보증 승인통지서’라는 형식으로 소관 중앙관서의 장을 거쳐 신청인에게 발급된다.

승인통지서를 받은 신청인이 채권·채무관계의 성립을 위하여 국가채무보증서가 필요할 때에는 그 발급에 필요한 서류를 갖추어 기획재정부장관에게 국가채무보증서 발급을 신청할 수 있으며, 기획재정부장관은 이에 대해 국가채무보증서를 발급할 수 있다(「국가보증채무관리규칙」 제5조).

## 다. 국가보증채무관리계획

### 도입배경

국가보증채무는 그 대지급이 확정되기 전까지는 미확정채무로서 국가채무에는 포함되지 않으나, 1998년 외환위기 당시 공적자금 투입을 위한 보증채무가 국가채무로 전환된 사례에서 보듯<sup>2)</sup>, 우발채무의 성격을 가지고 있어 특정한 상황 하에서 국가채무로 전환될 수 있는 재정위험요소이다.

글로벌 금융위기 이후, 부실자산 등에 대한 매입 등으로 인해 다소 감소 추이를 보이던 국가보증채무가 증가하기 시작하였다. 이에 따라 국가보증채무를 내실 있게 관리하여야 한다는 데 공감대가 이루어졌으며, 그 관리방안으로서 매년 국가보증채무관리계획을 작성하도록 하였다.

2) 1997년 외환위기 당시 정부는 금융구조조정 등을 추진하기 위해 예금보험공사의 예금보험기금 채권 발행에 대해서는 83.5조원, 자산관리공사의 부실채권정리기금채권 발행과 관련해서는 20.5조원을 지급보증 하였고, 이중 49조원이 국채로 전환되었음.

## 포함내용

국가보증채무관리계획은 해당 회계연도부터 5 회계연도 이상의 기간에 대한 보증채무의 전망과 산출근거 및 관리계획 등을 포함하여 작성하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제44조제7항). 실제로 작성되는 국가보증채무관리계획에는 각 보증채무 종류별 보증현황, 보증채무 추이, 각 보증채무 종류별 보증채무 발행 및 상환 전망, 전년도 계획과의 비교, 종류별 관리방안 등이 포함되어 있다.

## 국회 제출

기획재정부장관은 매년 회계연도 90일 전까지 국가보증채무관리계획을 작성하여 국회에 제출하여야 한다(「국가재정법」 제9조의2제1호).

## 라. 그 밖의 국가보증채무에 대한 관리를 위한 조치

### 보증내용의 변경의 경우

채권자 또는 채무자는 사업내용 또는 보증받은 사항을 변경하고자 할 때에는 기획재정부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 그 변경이 당해 계약의 중요한 부분에 관한 것인 때에는 미리 국회의 동의를 얻은 후 승인하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제44조제5항).

### 담보 제공 등의 요구

기획재정부장관은 보증채무를 효과적으로 관리하고 보증채무 이행에 대비하기 위하여 주채무의 채무자(이하 “주채무자”라 한다)에게 담보의 제공 또는 보증채무액의 일정 비율에 해당하는 금액의 적립 등 필요한 조치를 요구할 수 있다. 다만, 주채무자가 지방자치단체, 정부가 출자한 법인, 법률의 규정에 따라 정부가 출연금을 지급한 법인, 정부가 채무보증을 할 수 있도록 법률에 규정된 법인, 정부를 대신하여 공공사업을 시행하거나 공익기능을 수행하는 법인으로서 기획재정부장관이 인정하는 법인 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다(「국가보증채무관리규칙」 제4조). 한국토지주택공사 등 대부분 공공기관의 경우 국가가 채무보증을

할 수 있도록 하는 규정이 그 설치근거법률에 규정되어 있다. 기획재정부장관은 담보의 제공 등을 요구하려면 국가채무보증 승인통지서에 그 내용을 분명히 밝혀야 한다.

#### 국회 보고

기획재정부장관은 매년 보증채무의 관리에 관한 사항을 세입세출결산과 함께 국회에 보고하여야 한다(「국가재정법 시행령」 제44조제8항).



## 제6장 보칙

### 제93조 유가증권의 보관

제93조(유가증권의 보관) ① 중앙관서의 장은 법령의 규정에 따르지 아니하고는 유가증권을 보관할 수 없다.

② 중앙관서의 장은 법령의 규정에 따라 유가증권을 보관하게 되는 때에는 한국은행 또는 대통령령이 정하는 금융기관에 보관업무를 위탁하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 따라 한국은행 또는 대통령령이 정하는 금융기관이 유가증권을 위탁 관리하는 때에는 「국유재산법」 제15조제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다. <개정 2009. 1. 30>

#### 1. 취지 및 연혁

구 「예산회계법」에서는 유가증권 관련조항들이 분리 규정되어 있었고, 국유재산의 일종인 국가소유 유가증권에 대하여 「국유재산법」이 아닌 「예산회계법」에서 규정하고 있어 법률 체계상 불합리한 점이 많았다.

이에 구 「국가재정법」에서는 유가증권 관련 조항들을 통합하여 국가소유의 유가증권 관련사항은 「국유재산법」으로 이관하여 규정하게 되었다.

\* 구 「예산회계법」 제99조(유가증권보관의 제한) 중앙관서의 장은 법령의 규정에 의하지 아니하고는 공유 또는 사유의 유가증권을 보관할 수 없다.

제101조(한국은행 또는 금융기관의 유가증권 취급) 국가는 그 소유 또는 보관에 속하는 유가증권의 취급을 한국은행 또는 대통령령으로 정하는 금융기관(이하 “금융기관”이라 한다)에 명할 수 있다.

제102조(한국은행에 대한 검사) 한국은행은 제101조의 규정에 의하여 취급한 유가증권의 수불에 관하여 감사원의 검사를 받아야 한다.

제103조(한국은행의 배상책임) 한국은행이 국가를 위하여 취급하는 유가증권의 출납보관에 관하여 국가에 손해를 끼친 경우의 한국은행의 배상책임에 관하여는 민법과 상법을 적용한다.

- \* 구 「예산회계법」 제108조(보고서와 계산서의 제출) 한국은행과 금융기관은 대통령이 정하는 바에 따라 국가를 위하여 취급한 유가증권의 수불 등에 관한 보고서와 계산서를 작성하여 재정경제부장관과 감사원에 제출하여야 한다.

「국가재정법」 상 유가증권의 보관 규정은 2006년 10월에 제정된 이후 2009년 1차례 개정된 바 있다. 이 때 개정된 내용은 유가증권 관련 조문이 「국유재산법」 상 제14조에서 제15조로 변경되면서 이를 반영한 것이다.

## 2. 조문해설

### 가. 국유재산으로서의 유가증권

「국유재산법」 제5조에 따르면 유가증권은 국유재산의 범위에 속한다. 또한 이와 같은 국유재산은 「국유재산법」 제3조에 따라 국가전체의 이익에 부합되고, 취득과 처분이 균형을 이루어야 하며, 투명하고 효율적인 절차를 따르는 등 국유재산 관리·처분의 기본원칙에 따라야 한다. 2011년 말 기준 정부소유 유가증권 규모는 액면가 기준 127조 4,254억원이다.<sup>1)</sup>

#### \* 유가증권 및 정부소유 유가증권

“유가증권”이란 증권거래소에서 매매되는 증권을 말한다. 이 때 “증권”이란 내국인 또는 외국인이 발행한 금융투자상품으로서 투자자가 취득과 동시에 지급한 금전 등 외에 어떠한 명목으로든지 추가로 지급의무(투자자가 기초자산에 대한 매매를 성립시킬 수 있는 권리를 행사하게 됨으로써 부담하게 되는 지급의무를 제외한다)를 부담하지 아니하는 것을 말한다. 또한 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조제2항(증권)에 따르면 증권은 채무증권, 지분증권, 수익증권, 투자계약증권, 파생결합증권, 증권예탁증권으로 구분된다. 정부가 소유하는 유가증권을 정부소유유가증권이라 한다.

- \* 「국유재산법」 제3조(국유재산 관리·처분의 기본원칙) 국가는 국유재산을 관리·처분할 때에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다.<개정 2011. 3. 30>

1) 현재 기획재정부에서 현물출자 및 주식매각, 유가증권 등에 관한 업무를 담당하는 실무과는 현물출자과이다(02-759-4737).

1. 국가전체의 이익에 부합되도록 할 것
2. 취득과 처분이 균형을 이룰 것
3. 공공가치와 활용가치를 고려할 것
- 3의2. 경제적 비용을 고려할 것
4. 투명하고 효율적인 절차를 따를 것

\* 「국유재산법」 제5조(국유재산의 범위) ① 국유재산의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 부동산과 그 종물(從物)
  2. 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물
  3. 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업(이하 “정부기업”이라 한다)이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것
  4. 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그 밖에 이에 준하는 권리
  5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권(이하 “증권”이라 한다)
  6. 특허권, 저작권, 상표권, 디자인권, 실용신안권, 그 밖에 이에 준하는 권리
- ② 제1항제3호의 기계와 기구로서 해당 기업이나 시설의 폐지와 함께 포괄적으로 용도폐지된 것은 해당 기업이나 시설이 폐지된 후에도 국유재산으로 한다.

## 나. 유가증권의 보관

중앙관서의 장은 법령의 규정에 따르지 아니하고는 유가증권을 보관할 수 없다. 그러나 유가증권을 보관하게 되는 때에는 한국은행 또는 대통령령이 정하는 금융기관에 보관업무를 위탁하도록 하고 있다. 이 때 대통령령이 정하는 금융기관은 은행(외국은행 제외), 한국산업은행, 한국수출입은행이며(「국가재정법 시행령」 제46조), 과거 장기신용은행도 이에 속했으나 2009년에 삭제되었다.

\* 장기신용은행

“장기신용은행”이란 장기신용채권을 발행하고, 장기자금 대출을 주로 하는 은행이다. 1979년 「장기신용은행법」이 제정되었으나, 2007년 동 법이 폐지되면서 제도가 사라졌다. 은행으로는 1980년 한국장기신용은행이 세워졌으며, 1998년 은행권 구조조정 당시 국민은행에 합병되었다.

\* 「국가재정법 시행령」 제46조(유가증권의 관리) ① 각 중앙관서의 장이 보관하는 유가증권은 그 관서의 장이 관리한다.

② 국가가 소유하는 유가증권은 기획재정부장관이 관리한다. 다만, 법 제4조제3항에 따라 설치된 특별회계 또는 법 제5조제1항에 따라 설치된 기금에 소속된 것은 그 특

별회계 또는 기금을 관리하는 중앙관서의 장이 관리한다. <개정 2008. 2. 29>

③ 제1항과 제2항에 따른 유가증권은 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 한국은행 또는 제4항에 따른 금융기관으로 하여금 이를 취급하게 하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

④ 법 제93조제2항과 제3항에 따른 금융기관은 다음 각 호와 같다. <개정 2010. 11. 15>

1. 「은행법」 제2조제1항제2호에 따른 은행(외국은행을 제외한다)

2. 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행

3. 「한국수출입은행법」에 따른 한국수출입은행

4. 삭제 <2009. 3. 25>

⑤ 법 제93조제2항과 제3항에 따라 국가가 보관하는 유가증권을 취급하는 한국은행과 금융기관은 그 유가증권에 대한 수급계산서(收給計算書)를 기획재정부장관 및 감사원에 제출하여야 한다. 이 경우 감사원에 제출하는 수급계산서에는 증거서류를 붙여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

#### 다. 유가증권의 관리

동 규정은 중앙관서의 장이 한국은행 또는 대통령령이 정하는 금융기관이 유가증권을 위탁 관리할 때 「국유재산법」 제15조 제2항부터 제5항까지의 규정을 준용하도록 하고 있다. 따라서 한국은행과 유가증권을 위탁보관·관리하고 있는 금융기관은 증권의 보관·취급에 관한 장부를 갖추어 두고 증권의 수급을 기록하여야 하며, 증권의 수급에 관한 보고서 및 계산서를 작성하여 총괄청과 감사원에 제출하되, 감사원에 제출하는 수급계산서에는 증거서류를 붙여야 한다. 또한 증권의 보관·취급에 관한 장부를 갖추어 두고 증권의 수급을 기록하여야 하며, 증권의 수급에 관하여 감사원의 검사를 받아야 한다.

\* 「국유재산법」 제15조(증권의 보관·취급) ① 총괄청이나 관리청등은 증권을 한국은행이나 대통령령으로 정하는 법인(이하 “한국은행 등”이라 한다)으로 하여금 보관·취급하게 하여야 한다.

② 한국은행 등은 증권의 보관·취급에 관한 장부를 갖추어 두고 증권의 수급을 기록하여야 한다. 이 경우 장부와 수급의 기록은 전산자료로 대신할 수 있다.

③ 한국은행 등은 증권의 수급에 관한 보고서 및 계산서를 작성하여 총괄청과 감사원에 제출하되, 감사원에 제출하는 수급계산서에는 증거서류를 붙여야 한다.

④ 한국은행 등은 증권의 수급에 관하여 감사원의 검사를 받아야 한다.

⑤ 한국은행 등은 증권의 보관·취급과 관련하여 국가에 손해를 끼친 경우에는 「민법」과 「상법」에 따라 그 손해를 배상할 책임을 진다.

## 제94조

## 장부의 기록과 비치

제94조(장부의 기록과 비치) 기획재정부장관, 중앙관서의 장, 제93조제2항의 규정에 따라 유가증권 보관업무를 위탁받은 한국은행 및 금융기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 장부를 비치하고 필요한 사항을 기록하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

동 규정은 정부보유 유가증권 보관업무와 관련 되는 자에 대하여 장부비치와 기록의무를 부과하기 위한 것이다.

「국가재정법」 상 장부의 기록과 비치 관련 규정은 구 「예산회계법」의 내용과 동일하며, 2006년 10월 4일 제정된 이후 한 차례 개정되었다. 개정 내용은 「정부조직법」 개정에 따라 기획예산처 장관에서 기획재정부 장관으로 변경되었다.

\* 구 「국유재산법」 제106조(장부의 비치) ① 재정경제부장관, 기획예산처장관, 중앙관서의 장, 한국은행 및 금융기관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 장부를 비치하고 필요한 사항을 기록하여야 한다.

### 2. 조문해설

#### 가. 장부의 기록

기획재정부장관, 중앙관서의 장, 「국가재정법」 제93조제2항의 규정에 따라 유가증권 보관업무를 위탁받은 한국은행 및 금융기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 사항을 기록하여야 한다. 기록이 필요한 사항은 국가를 위하여 취급하는 현금의 출납 또는 유가증권의 수급사항에 관한 것이다. 현재 기획재정부에서 장부를 담당하고 있는 실무과는 출자관리과)이다.

1) 기획재정부 출자관리과 현물투자, 주식매각 담당자 02-2150-5172.

## 나. 장부의 비치

비치하여야 할 장부는 국채의 발행과 상환에 관한 출납을 기록할 장부, 유가증권의 수급을 기록할 장부이다.

현재 한국은행은 장부에 기록하여야 할 사항을 한국은행 회계온라인 시스템에 등록하고, 매월 말일 집계표를 기획재정부에 송부하고 있다.<sup>2)</sup>

- \* 「국가재정법 시행령」 제47조(장부의 비치) ① 각 중앙관서의 장은 국가채무를 기록할 장부, 그밖에 필요하다고 인정하는 장부를 비치하여야 한다.
- ② 법 제93조제2항에 따라 유가증권 보관업무를 위탁받은 한국은행은 국채의 발행과 상환에 관한 출납을 기록할 장부, 유가증권의 수급을 기록할 장부를 비치하고 국가를 위하여 취급하는 현금의 출납 또는 유가증권의 수급을 기록하여야 한다.
- ③ 법 제93조제2항에 따라 유가증권 보관업무를 위탁받은 금융기관은 유가증권의 수급을 기록하여야 할 장부를 비치하고 유가증권의 수급을 기록하여야 한다.

---

2) 자료: 한국은행, 2012. 1.

## 제95조

## 자금의 보유

제95조(자금의 보유) 국가는 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있다.

### 1. 취지 및 연혁

본 조항은 국가가 특별회계나 기금 이외에 특별한 자금을 보유하는 경우에도 법률에 근거해야 함을 명시하기 위한 것이다. 이는 「국가재정법」 제정 시 구 「예산회계법」의 규정을 이관 규정한 이래 개정사항이 없었다.

\* 구 「예산회계법」 제115조(자금의 보유) 국가는 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있다.

### 2. 조문해설

#### 가. 특별한 자금

「국가재정법」 제95조는 국가는 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 자금을 보유할 수 있는 경우를 특별히 예외적인 경우로 한정하지 아니하고 ‘법률로 정하는 경우’라고만 규정하고 있고, 자금의 관리방식에 대하여는 아무런 규정도 두고 있지 않다.

국가가 특별한 자금을 보유한다는 것은 본질적으로는 기금과 유사한 것으로 보인다. 특별한 자금과 기금을 비교해 보면, 기금은 「국가재정법」에 ‘국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치한다’고 규정되어 있고, 자금은 ‘국가는 법률로 정하는 경우에 한하여’ 특별한 자금을 보유할 수 있다고 규정되어 있어서 자금을 보유할 수 있는 경우가 기금보다 오히려 더 포괄적이고 제한이 없는 것으로 보인다. 더구나 기금의 경우 설치에 관한 개별 법률의 근거 뿐 아니라 「국가재정법」도 개정해야 하지만, 특별한 자금

을 보유하는 것은 「국가재정법」 개정 없이도 가능하기 때문에 절차적으로는 보다 용이한 측면이 있고, 기금의 경우 기금운용계획안 및 기금결산을 국회에 제출하여 심사를 받지만 자금의 경우 이러한 국회의 통제를 받지 않게 된다.<sup>1)</sup>

## 나. 특별한 자금 보유 현황

「국가재정법」 제95조에 따라 2012년 3월 현재 국가가 보유하고 있는 특별한 자금은 조달청 소관 조달특별회계 회전자금, 산림청 소관 녹색자금 등이 있다. 특별한 자금의 경우에도 그 적정한 관리를 위해 특별회계나 기금의 경우와 같이 법률로 정할뿐만 아니라 「국가재정법」 별표의 규정에 포함되지 않으면 설치할 수 없게 하는 방안<sup>2)</sup>에 대해 검토할 필요가 있다.

### 조달특별회계 회전자금

조달특별회계 회전자금은 「정부기업예산법」 제13조(회전자금의 보유 및 운용)에 따라 세입세출예산외로 보유하고 있는 것으로서 조달사업으로 발생한 잉여금을 회전자금에 적립한다. 조달청은 이러한 조달특별회계 회전자금을 활용하여 조달물자대금을 납품업자에게 4시간 이내에 대신 지급하고 원자재 비축 및 방출을 통해 원자재 물자안정 및 중소기업 안정(중소기업에 우선방출)을 꾀하고 있다. 또한 조달특별회계 회전자금은 조달수요물자의 물품대금과 하역비·운송비 등의 조작비, 정부비축물자의 매입비, 보관관리비 등의 용도로 사용된다.

- \* 「정부기업예산법」 제13조(회전자금의 보유 및 운용) ① 특별회계는 세입·세출 외에 사업의 운영에 필요한 자금(이하 이조에서 “회전자금”이라 한다)을 보유할 수 있다.  
② 특별회계가 회전자금을 보유하여 운용하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기획재정부 장관의 승인을 받아야 한다.  
③ 제9조제2항에도 불구하고 회전자금 운용과 관련하여 「국고금관리법」 제30조는 적용하지 아니한다.
- \* 「국고금관리법」 제30조(자금계획) ① 예산이 성립되면 중앙관서의 장은 수입·지출의 전망과 그밖에 자금의 출납에 관한 사항을 종합적으로 고려한 월별 자금계획서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

1) 이성근, 「국가재정법의 통제를 받지 않는 기금 사례」, 국회보, 2012. 3.



- ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 계획서를 종합하여 월별 자금계획을 작성한다.
- ③ 중앙관서의 장은 제2항에 따라 작성된 월별 자금계획에 따라 월별 세부자금계획서를 작성하여 매월 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
- ④ 기획재정부장관은 제3항에 따라 중앙관서의 장이 제출한 월별 세부자금계획서를 종합하여 월별 세부자금계획을 작성하고 이를 중앙관서의 장 및 한국은행에 통지하여야 한다.
- ⑤ 기획재정부장관은 자금의 수급상 필요하다고 인정하는 경우에는 제4항에 따른 월별 세부자금계획을 조정할 수 있다. 이 경우 기획재정부장관은 해당 중앙관서의 장 및 한국은행에 통지하여야 한다.
- ⑥ 중앙관서의 장은 제4항 및 제5항에 따라 월별 세부자금계획을 통지받았을 때에는 그 소속 지출관별로 월별 세부자금계획을 통지하여야 한다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지의 규정에 따른 자금계획의 작성 및 조정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[표 169] 연도별 조달특별회계 회전자금 조성 현황: 2006~2011년도

(단위: 억원)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011. 8
조달특별회계 회전자금	조성액	490	427	591	907	905	700
	누계	7,725	8,152	8,743	9,650	10,555	11,255

자료: 조달청, 2012. 1.

### 유가완충준비금(폐지)

유가완충준비금이란 국제유가가 급등할 경우를 대비하여 정부에서 석유판매가격의 최고액을 지정함으로써 석유가격의 변동 요인을 흡수하고 이에 따른 관련업계의 손실을 보전하기 위한 것이다. 이러한 유가완충준비금은 「에너지 및 지원사업 특별회계법」에 따라 설치되었으며, ‘에너지 및 지원사업 특별회계’의 세출예산으로 적립되었다.

그러나 석유가격 자유화(석유제품은 1997년, LPG는 2001년)가 실시됨에 따라 실효성이 감소하고 정부의 재원 부족 등으로 예산편성 시 배정 우선순위에 밀려 예산규모가 점차 축소되어 왔고, 특히 1999년 이후 집행실적이 전무하였을 뿐만 아니

라 2004년 이후로는 예산배정도 전혀 이루어지지 않은 상태였다.

이에 따라 지식경제위원회 등에서 목표대비 적립률이 낮아 비상시 실질적인 활용효과가 미미할 것이라는 지적이 있었고, 지속적인 고유가 상황에서도 사용처를 찾지 못함에 따라 2010년 1월에 폐지되었다. 그간 적립된 유가완충준비금은 해외자원개발 등에 활용하기 위해 한국석유공사에 출자하였다(2010년 6,956억원<sup>2)</sup>).

### 녹색자금

「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제58조(녹색자금<sup>3)</sup>)는 산림청장이 산림환경기능증진자금(이하 녹색자금)을 설치하고 이를 운용·관리하도록 규정하고 있다. 녹색자금은 산림청의 세입·세출예산에 포함되지 않고, 운용계획에 대한 국회심사도 받고 있지 않다. 다만, 2010년 1월 25일 법 개정을 통해 제59조의2항에서 “산림청장은 회계연도마다 녹색자금의 결산서를 작성하여 해당 회계연도 종료 후 2개월 이내에 ‘녹색자금결산서’를 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다”고 규정하였다. 2012년도 녹색자금 예산규모는 271억원이다.

### 선박현대화지원사업자금

「해운법」 제39조에서는 정부(국토해양부)가 선박현대화지원사업에 따른 선박의 건조사업을 효율적으로 지원하기 위하여 매년 필요한 자금을 대통령령으로 정하는 바에 따라 조성할 수 있다고 규정하고 있다. 1976년도에 설치된 선박현대화지원사업자금은 용자사업으로 운영되고 있는데 2010년도까지 총 35차에 걸쳐 1조 8,926억원이 조성되었으며, 2010년도 예산규모는 52억원이었다.

---

2) 한국석유공사 예산팀, 2012. 2.

3) 개정 2007. 12. 21.

## 제96조

## 금전채권·채무의 소멸시효

제96조(금전채권·채무의 소멸시효) ① 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년 동안 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

② 국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 제1항과 같다.

③ 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리에 있어서는 소멸시효의 중단·정지 그 밖의 사항에 관하여 다른 법률의 규정이 없는 때에는 「민법」의 규정을 적용한다. 국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 같다.

④ 법령의 규정에 따라 국가가 행하는 납입의 고지는 시효중단의 효력이 있다.

### 1. 취지 및 연혁

국가기관의 채권·채무관계를 조기에 확정·종결함으로써 예산수립에 있어 예측가능성을 높이고, 단기결산을 통해 재정수지를 조속히 확정함으로써 행정의 안정성을 도모하여 국가재정을 효율적으로 운영하기 위해 단기 소멸시효 규정을 두게 되었다.

구 「예산회계법」에서 금전채권·채무의 소멸시효와 관련하여 금전채권과 채무의 소멸시효, 소멸시효의 중단과 정지, 시효중단의 효력 3개의 조로 분리되어 규정되어 있던 것을 「국가재정법」은 이를 통합하였다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 소멸시효의 개념

소멸시효란 권리자가 권리를 행사할 수 있음에도 불구하고 권리를 행사하지 않는 사실상태가 일정기간 계속된 경우에 권리소멸의 효과를 부여하는 것을 말한다.

## 나. 소멸시효기간<sup>1)</sup>

금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리와 금전의 급부를 목적으로 하는 국가에 대한 권리는 시효에 관하여 다른 법률의 규정이 없는 한 5년 동안 행사하지 않으면 시효로 소멸하게 된다. 「민법」상 일반채권의 소멸시효기간이 10년인데 반해 「국가재정법」은 5년의 단기소멸시효를 규정하고 있다.

단기소멸시효를 정하고 있는 이유는 국가기관은 개인과는 달리 회계연도 단위로 예산회계제도를 운영하고 있으므로 국가기관의 채권·채무관계를 조기에 확정·종결함으로써 예산수립에 있어 예측가능성을 높일 필요가 있기 때문이다. 또한 단기결산을 통해 재정수지를 조속히 확정함으로써 행정의 안정성을 도모하여 국가재정을 효율적으로 운영할 필요가 있기 때문이다.<sup>2)</sup>

[표 170] 공법상 금전채권의 개별 소멸시효 규정(5년 이외의 것)

권리	소멸시효 기간	근거법률
단기급여수급권	3년	공무원연금법 제81조
급여청구권, 대불금상환청구권	3년	의료급여법 제31조
부담금 기타 징수금징수권 및 환급청구권·장려금수급권	3년	장애인고용촉진 및 직업재활법 제40조
보험료징수권, 보험급여수급권, 과오납금환급권	3년	국민건강보험법 제91조 제1항
구조금수급권	2년	범죄피해자보호법 제31조

## 다. 소멸시효의 대상

소멸시효의 대상이 되는 권리로 “금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리”, “금전의 급부를 목적으로 하는 국가에 대한 권리”라고만 규정 되어 있는바 「공법」상의 금전채권 뿐만 아니라 「사법」상의 금전채권도 포함되는 것인지가 문제된다.

1) 유지은, 「공법상 소멸시효제도에 관한 연구」, 2008. 2, pp. 29~35.

2) 헌법재판소 2001. 4. 26. 99헌바37결정 중 재정경제부장관의 의견요지.

이에 대하여 헌법재판소<sup>3)</sup>는 지방자치단체에 대한 금전채권의 소멸시효를 5년의 단기로 정하고 있는 「지방재정법」 제69조제2항 위헌소원 판결에서 “공공기관 기록물 중 일반사항에 관한 예산·회계 관련 기록물들은 보존기간이 5년으로 정해져 있으므로 지방자치단체 채무의 변제를 둘러싼 분쟁을 방지하기 위하여 소멸시효기간을 이보다 더 장기로 정하는 것은 적절하지 않고 이러한 점은 「공법」 상 원인에 기한 채권과 「사법」 상 원인에 기한 채권에 모두 공통된다는 점 등의 이유를 들면서 이 사건 법률조항이 지방자치단체에 대한 금전채권을 「공법」 상의 원인에 기한 것과 사법상의 원인에 기한 것으로 구분하지 아니하고, 「사법」 상의 채권에 대하여 공법상 채권과 마찬가지로 5년의 소멸시효를 규정한 것은 합리적인 이유가 있다”고 판시한바 있다. 따라서 「국가재정법」의 소멸시효 규정도 동일한 취지에서 금전의 급부를 목적으로 하는 권리에 「공법」 상 금전채권 뿐만 아니라 「사법」 상의 금전채권도 포함된다.

## 라. 소멸시효의 중단·정지

소멸시효의 중단·정지에 관하여 다른 법률의 규정이 없는 때에는 「민법」의 규정을 적용한다고 규정하고 있어, 「민법」 상 소멸시효의 중단·정지 개념이 그대로 적용된다.

### 소멸시효 중단의 개념 및 사유

소멸시효의 중단이란 소멸시효가 진행되는 도중에 권리의 불행사라는 지속적인 사실상태와 조화될 수 없는 사정이 발생한 경우에, 그 사실상태를 존중할 이유가 없어져서 이미 진행한 시효기간은 무의미하게 되므로, 그 효력을 상실하게 하는 제도를 말한다.<sup>4)</sup> 시효가 중단된 때에는 중단까지에 경과한 시효기간은 산입하지 아니하고 중단사유가 종료한 때부터 새로이 진행하게 된다.

소멸시효의 중단사유는 ① 청구 ② 압류 또는 가압류·가처분 ③ 승인이 있다(「민법」 제168조). 청구란 시효의 대상인 권리를 행사하는 것을 말하는 것으로 재판상 청구뿐만 아니라 재판 외의 것도 포함한다. 「민법」은 시효중단 사유인 청구의 유

3) 헌법재판소 2004. 4. 29. 선고 2002헌바58 결정.

4) 대법원 1979. 7. 10. 선고 79다569 판결.

형으로 재판상 청구(「민법」 제170조), 파산절차 참가(「민법」 제171조), 지급명령(「민법」 제172조), 화해를 위한 소환 내지 임의출석(「민법」 제173조), 최고(「민법」 제174조)를 각 규정하고 있다.

\* 「민법」 제168조(소멸시효의 중단사유) 소멸시효는 다음 각호의 사유로 인하여 중단된다.

1. 청구
2. 압류 또는 가압류, 가처분
3. 승인

**제170조(재판상의 청구와 시효중단)** ① 재판상의 청구는 소송의 각하, 기각 또는 취하의 경우에는 시효중단의 효력이 없다.

② 전항의 경우에 6월내에 재판상의 청구, 파산절차참가, 압류 또는 가압류, 가처분을 한 때에는 시효는 최초의 재판상청구로 인하여 중단된 것으로 본다.

**제171조(파산절차참가와 시효중단)** 파산절차참가는 채권자가 이를 취소하거나 그 청구가 각하된 때에는 시효중단의 효력이 없다

**제172조(지급명령과 시효중단)** 지급명령은 채권자가 법정기간내에 가집행신청을 하지 아니함으로 인하여 그 효력을 잃은 때에는 시효중단의 효력이 없다.

**제173조(화해를 위한 소환, 임의출석과 시효중단)** 화해를 위한 소환은 상대방이 출석하지 아니 하거나 화해가 성립되지 아니한 때에는 1월내에 소를 제기하지 아니하면 시효중단의 효력이 없다. 임의출석의 경우에 화해가 성립되지 아니한 때에도 그러하다.

**제174조(최고와 시효중단)** 최고는 6월내에 재판상의 청구, 파산절차참가, 화해를 위한 소환, 임의출석, 압류 또는 가압류, 가처분을 하지 아니하면 시효중단의 효력이 없다.

압류 또는 가압류·가처분은 재판상 청구를 전제로 하지 않고, 판결이 있더라도 재판확정 후에는 다시 시효가 진행하므로, 압류 등을 별도의 시효중단사유로 정하고 있다. 승인은 시효이익을 받을 자가 시효의 완성으로 말미암아 권리를 상실하게 될 자에 대하여 그 권리가 존재함을 인식하고 있다는 뜻을 표시하는 행위이다.<sup>5)</sup>

## 납입고지의 시효중단 효력

본 규정에서 시효중단 사유로서 법령의 규정에 따라 국가가 행하는 납입의 고지를 규정하고 있다. 납입고지란 수입징수관이 수입을 징수하려는 경우에 납세의무

5) 지원림, 「민법강의」 9판, 2011. 1, pp. 408~424.

자 또는 그 밖의 채무자에게 납입하라고 고지하는 것을 말한다. 이는 「민법」 상의 최고와 유사한 의미를 가지는 것인데, 「사법」 상의 원인에 기한 국가채권의 경우에도 「민법」 상의 최고와 달리 중국적인 시효중단을 인정하고 있는 것이 그 특징이다.

**\* 헌법재판소 2004. 3. 25. 2003헌바22 결정**

「민법」 상의 최고와 달리 중국적인 시효중단을 인정한 것이 국민의 평등권 및 재산권을 침해하는가에 대하여 헌법재판소는 “입법자가 소멸시효의 중단 문제를 어떻게 정할 것인가 하는 점은 상당한 정도로 입법재량이 허용되고, 「예산회계법」 제98조상 국가채권에 대한 납입의 고지는 법령의 규정에 의하여 하는 것이므로, 절차와 형식이 명확하게 정하여져 있어 채무이행을 구하는 국가의 의사가 그 절차에서 명확히 드러나며, 이 점에서 「민법」 상 사인 간에 행해지는 최고가 아무런 형식을 요하지 않는 점과 차이가 있고, 국가채권의 정당한 회수는 공공복리의 증진을 위한 사항이며, 만일 국가채권의 납부의 고지에서 일정기간(6개월) 내에 재판상의 청구나 가압류, 가처분 등을 행하여만 시효중단 효력을 받을 수 있다면, 법령에 따라 적법절차에 의하여 명확하게 이루어지는 국가채권의 납입의 고지에 추가하여 불필요한 추가적 국가재정의 손실과 국가업무의 낭비를 초래할 수 있고, 공법과 사법의 구분이 명확한 것은 아니므로 사법상의 원인에 기한 국가채권의 경우에도 납입의 고지에 있어 「민법」 상의 최고의 경우보다 더 강한 시효중단 효력을 인정한 것은 합리적인 이유가 있다”고 판시하였다.

### 채권의 적정한 관리

「국가채권 관리법」은 국가의 채권을 적정하게 관리하기 위하여 제정된 법률이다. 각 중앙관서의 장은 「국가채권 관리법」에서 정하는 바에 따라 채권의 보전 및 회수를 위해 노력해야 하고, 국가의 채권이 시효완성으로 소멸되는 일이 없도록 시효중단의 조치를 하여야 한다.

각 중앙관서의 장은 납부 독촉을 한 후 그 독촉기한을 지나도 이행되지 아니한 경우에는 ① 담보권이 있는 채권에 대하여는 담보물을 처분하거나 법무부장관에게 담보권 실행 절차를 요청하고 ② 집행권원(執行權原)이 있는 채권에 대하여는 법무부장관에게 강제집행 절차를 요청하며 ③ 그 외 나머지 채권에 대하여는 법무부장관에게 소송절차에 따른 이행청구를 요청하거나 공정증서 작성 등 집행권원 취득 절차를 요청하여야 한다.

\* 「국가채권 관리법」 제15조(강제이행의 청구 등) 각 중앙관서의 장은 채권의 전부 또는 일부가 제14조에 따른 독촉을 한 후 그 독촉기한이 지나도 이행되지 아니한 경우에는 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 다만, 제24조제1항에 따른 관리정지 조치를 하거나 제27조에 따라 이행기한을 연장하는 경우(제30조에 따른 화해로 이행기한이 연장되는 경우 및 다른 법률에 따라 이에 준하는 조치를 하는 경우를 포함한다), 국세징수 또는 국세 체납처분의 예에 따라 징수하는 채권의 경우 및 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의하여 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 담보가 있는 채권(보증인의 보증이 있는 채권을 포함한다. 이하 같다)에 대하여는 채권의 내용에 따라 그 담보물을 처분하거나 법무부장관에게 경매나 그 밖의 담보권 실행 절차를 요청하는 일 또는 보증인에게 이행을 청구하는 일
2. 집행권원(執行權原)이 있는 채권(제3호에 따라 집행권원을 취득한 경우를 포함한다)에 대하여는 법무부장관에게 강제집행 절차를 요청하는 일
3. 제1호와 제2호에 해당하지 아니하는 채권(제1호에 해당하는 채권으로서 같은 호의 조치를 하여도 이행되지 아니한 경우를 포함한다)에 대하여는 법무부장관에게 소송절차(비송사건 절차를 포함한다)에 따른 이행청구를 요청하는 일 및 공정증서(公正證書) 작성 등 집행권원 취득 절차를 요청하는 일

또한 각 중앙관서의 장(또는 채권관리관)은 채권의 보전을 위하여 가압류, 가처분, 사해행위의 취소 등의 조치를 하여야 하고, 채권이 시효로 소멸할 우려가 있을 때에는 법무부장관에게 재판상의 청구를 요청하는 등 지체 없이 시효중단을 위한 조치를 하여야 한다.

\* 「국가채권 관리법」 제20조(가압류와 가처분) 각 중앙관서의 장은 채권을 보전하기 위하여 필요할 때에는 법무부장관에게 가압류 또는 가처분 절차를 밟을 것을 요청하여야 한다.

**제21조(채권자대위권의 행사)** 채권관리관은 채권을 보전하기 위하여 필요할 때에는 채권자대위권을 행사하기 위한 조치를 하여야 한다.

**제22조(사해행위의 취소)** 중앙관서의 장은 채권에 대하여 채무자가 국가의 이익을 해치는 사해행위(詐害行爲)를 한 것을 알았을 때에는 지체 없이 법무부장관에게 그 취소를 법원에 청구할 것을 요청하여야 한다.

**제23조(시효중단)** 채권관리관은 채권이 시효로 소멸할 우려가 있을 때에는 법무부장관에게 재판상의 청구를 요청하는 등 지체 없이 시효중단을 위한 조치를 하여야 한다.



## 소멸시효 정지의 개념 및 사유

소멸시효의 정지란 시효가 거의 완성될 무렵에 권리자가 시효를 중단시키는 행위를 할 수 없거나 그 행위를 하는 것이 대단히 곤란한 경우에 그 사정이 소멸한 후 일정기간이 경과하는 시점까지 시효의 완성을 유예하는 것을 말한다. 따라서 정지사유가 소멸된 후 일정한 유예기간이 경과하면 시효는 완성하게 되고, 이 점에서 시효가 새로이 진행되는 시효중단과는 다르다.<sup>6)</sup>

「민법」에서 정하고 있는 소멸시효 정지 사유로는 ① 제한능력자의 시효정지 ② 재산관리자에 대한 제한능력자의 권리, 부부 사이의 권리와 시효정지 ③ 상속재산에 관한 시효정지 ④ 천재 기타 사변에 의한 시효정지가 있다.

\* 「민법」 제179조(제한능력자의 시효정지) 소멸시효의 기간만료 전 6개월 내에 제한능력자에게 법정대리인이 없는 경우에는 그가 능력자가 되거나 법정대리인이 취임한 때부터 6개월 내에는 시효가 완성되지 아니한다.

제180조(재산관리자에 대한 제한능력자의 권리, 부부 사이의 권리와 시효정지) ① 재산을 관리하는 아버지, 어머니 또는 후견인에 대한 제한능력자의 권리는 그가 능력자가 되거나 후임 법정대리인이 취임한 때부터 6개월 내에는 소멸시효가 완성되지 아니한다.

② 부부 중 한쪽이 다른 쪽에 대하여 가지는 권리는 혼인관계가 종료된 때부터 6개월 내에는 소멸시효가 완성되지 아니한다.

제181조(상속재산에 관한 권리와 시효정지) 상속재산에 속한 권리나 상속재산에 대한 권리는 상속인의 확정, 관리인의 선임 또는 파산선고가 있는 때로부터 6월내에는 소멸시효가 완성하지 아니한다.

제182조(천재 기타 사변과 시효정지) 천재 기타 사변으로 인하여 소멸시효를 중단할 수 없을 때에는 그 사유가 종료한 때로부터 1월내에는 시효가 완성하지 아니한다.

## 마. 소멸시효 완성의 효력

동 규정은 5년 동안 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다고 규정하고 있어 「민법」 상 소멸시효 완성의 효력에 해석의 여지가 있는 것과는 달리 시효완성으로 당연히 권리가 소멸하게 된다.

6) 지원림, 「민법강의」 9판, 2011. 1, p. 424.

### 소멸시효와 불납결손처분

국세의 징수를 목적으로 하는 국가의 권리는 이를 행사할 수 있는 때부터 5년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성되어 납부의무는 소멸하게 된다(「국세기본법」 제27조). 세무서장은 납세자에 대한 국세징수권의 소멸시효가 완성되면 결손처분을 할 수 있게 되는데, 이를 불납결손이라고 한다. 불납결손 처리가 되는 경우 국가의 재산이 손해를 입게 되는데, 2007년부터 2010년까지 4년 동안 예산상 세입의 불납결손액의 합계는 30조 2,303억 원에 이르고, 같은 기간 예산상 세외수입의 불납결손액의 합계는 19조 7,728억 원에 이른다.

[표 171] 예산상 세입(기금수입 포함)의 불납결손액의 추이: 2007~2010년도

(단위: 백만원, %)

	예산액	징수결정액	수납액	불납결손액	미수납액	수납률
2007	509,516,427	897,399,044	875,899,056	7,345,984	14,154,004	97.6
2008	597,753,824	1,088,502,288	1,062,824,281	7,313,988	18,364,019	97.6
2009	678,354,231	1,105,886,062	1,081,683,348	7,560,787	16,641,929	97.8
2010	732,207,408	1,248,091,379	1,222,317,851	8,009,561	17,763,967	97.9

자료: 디지털예산회계시스템을 토대로 국회예산정책처 작성.

[표 172] 예산상 세외수입의 불납결손액의 추이: 2007~2010년도

(단위: 백만원, %)

	예산액	징수결정액	수납액	불납결손액	미수납액	수납률
2007	53,649,445	59,688,380	54,576,334	4,516,024	596,022	91.4
2008	62,623,626	70,083,405	64,869,637	4,684,794	528,974	92.6
2009	92,522,997	102,358,337	96,800,900	5,003,994	553,443	94.6
2010	84,876,887	89,633,546	83,501,033	5,568,038	564,475	93.2

자료: 디지털예산회계시스템을 토대로 국회예산정책처 작성.

## 제97조

## 재정집행의 관리

제97조(재정집행의 관리) ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 기획재정부장관은 예산 및 기금의 효율적인 운용을 위하여 제1항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하고 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 집행 애로요인의 해소와 낭비 방지를 위하여 필요한 조치를 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 요구할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

예산 및 기금의 효율적인 운용과 재정의 낭비를 방지하기 위하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체로 하여금 사업집행보고서, 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 제출하도록 하여 재정집행을 관리할 수 있도록 하였다.

본 규정은 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 집행보고서 제출대상이 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경된 것 외에는 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 재정집행의 관리

##### 집행보고서 작성 및 제출

각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 매월 경과 후(「외국환관리법」 제13조에 따른 외국환평형기금은 분기 종료 후) 다음달 20일 이내에 기획재정부장관에게 제출한다.

사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서에는 ① 예산 및 기금운용계획의 월별 집행실적 ② 예산 및 기금 등의 집행부진 사유 및 향후 개선계

획 ③ 각 부처 및 기관별 예산낭비신고실적 및 대응실적(「국가재정법」 제100조에 따른 시정요구내용 및 처리결과를 포함) ④ 그 밖에 기획재정부장관이 예산 및 기금운용계획의 효율적 집행을 위하여 정하는 사항 등이 포함되어 있어야 한다.

\* 「국가재정법 시행령」 제48조(재정집행의 관리) ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 법 제97조제1항에 따른 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 다음 각 호의 사항을 포함하여 매월 경과 후(「외국환관리법」 제13조에 따른 외국환평형기금은 분기 종료 후) 다음달 20일 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

1. 예산 및 기금운용계획의 월별 집행실적
2. 예산 및 기금 등의 집행부진 사유 및 향후 개선계획
3. 각 부처 및 기관별 예산낭비신고실적 및 대응실적(법 제100조에 따른 시정요구내용 및 처리결과를 포함한다)
4. 그 밖에 기획재정부장관이 예산 및 기금운용계획의 효율적 집행을 위하여 정하는 사항

#### 필요한 조치 요구

기획재정부장관은 제출된 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 바탕으로 재정집행을 관리하고 있는데, 예산총액배분 자율편성제도의 도입으로 재정집행 관리가 더욱 중요해졌다.

기획재정부장관은 제출된 보고서의 내용을 분석하고 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 집행 애로요인의 해소와 낭비 방지를 위하여 필요한 조치를 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 요구할 수 있다.

#### 나. 재정관리점검단의 설치·운영

##### 재정관리점검회의

기획재정부장관은 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태의 확인·점검을 위하여 재정관리점검단을 설치·운영할 수 있고, 재정관리점검단의 구성 및 운영 등에 관한 세부적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.

기획재정부는 2001년 7월에 예산집행특별점검단을 구성하여 재정집행점검을 실시하였고, 「국가재정법」이 제정된 이후에는 본 규정을 근거로 한 재정관리점검단을 설치·운영할 수 있게 되었다. 재정관리점검단은 2009년 1월에 금융위기를 맞아 예산집행특별점검단회의로 명칭을 변경하여 운영되다가 2011년 6월에 재정관리점검회의로 명칭이 변경되었다. 재정관리점검회의는 기획재정부 2차관과 각 부처 1급 및 공기업 부사장이 단장을 맡고 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제48조(재정집행의 관리) ② 기획재정부장관은 법 제97조제2항에 따른 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태의 확인·점검을 위하여 재정관리점검단을 설치·운영할 수 있다.
- ③ 재정관리점검단의 구성 및 운영 등에 관한 세부적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.

#### 다. 국회 미제출

각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 기획재정부장관에게 제출하지만, 국회에는 제출하지 않고 있다. 그런데 내부적으로 예산 및 기금운용계획의 집행관리가 이루어지는 것뿐만 아니라 국가재정에 관한 통제권을 가지고 있는 국회에 보고 될 필요가 있다. 이러한 인식을 바탕으로 기획재정부 장관으로 하여금 총괄적인 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 작성하여 분기별로 국회에 제출하고 대외적으로 공표하는 방안을 검토해 볼 수 있다는 논의가 있다.<sup>1)</sup>

1) 국회예산정책처, 「재정정보 현황 및 개선방안: 디지털예산회계시스템을 중심으로」, 2010. 12, pp. 42~43.

## 제97조의2 재정업무의 정보화

제97조의2(재정업무의 정보화) ① 기획재정부장관은 재정에 관한 업무를 원활하게 수행하기 위하여 정보통신매체 및 프로그램 등을 개발하여 중앙관서의 장이 사용하게 할 수 있다. 이 경우 국가회계업무에 관한 정보통신매체 및 프로그램 등의 개발에 대하여는 감사원과 미리 협의를 하여야 한다.

② 중앙관서의 장은 제1항에도 불구하고 재정에 관한 업무를 처리하는 정보통신매체 및 프로그램 등을 직접 개발하여 사용할 수 있다. 이 경우 기획재정부장관 및 감사원(국가회계업무에 관한 정보통신매체 및 프로그램 등의 개발인 경우에 한정한다)과 미리 협의를 하여야 한다.

[본조신설 2008. 12. 31]

### 1. 취지 및 연혁

재정운용의 효율성을 증진시키고 재정투명성을 제고하기 위해서는 재정운용과 관련된 정보기반의 구축이 필요하였고, 그에 대한 근거조항으로 재정업무의 정보화 규정을 두게 되었다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 재정업무의 정보화

재정업무의 정보화란 재정에 관한 업무를 원활하게 수행하기 위하여 정보통신매체 및 프로그램 등을 개발하는 것을 말한다. 재정업무의 정보화로 보다 체계적이고 효율적으로 재정집행 관리를 할 수 있게 되어 재정에 관한 업무 효율성이 제고되고, 재정업무의 투명성도 확보된다. 또한 프로그램예산제도, 총액배분·자율편성제도의 도입과 이를 바탕으로 한 성과관리제도를 실질적으로 뒷받침하기 위해서는 재정업무의 정보화가 선결요건이라 볼 수 있다.

## 나. 디지털예산회계시스템(D-brain)

기획재정부장은 재정에 관한 업무를 원활하게 수행하기 위하여 정보통신매체 및 프로그램 등을 개발하여 사용 할 수 있는데, 대표적인 것으로 디지털예산회계시스템이 있다.

### 디지털예산회계시스템의 구축 취지

디지털예산회계시스템은 중기재정운용, 예산총액배분·자율편성 및 성과관리 제도의 재정개혁과제의 수행을 뒷받침하기 위해 공공부문 전체를 포괄하는 재정정보 시스템으로 구축되고 있다. 재정자금의 마련, 재정자금의 배분, 세입·세출 예산의 집행, 결산 및 성과관리 등 재정활동의 전 과정을 온라인으로 처리하고, 재정운영과 관련된 정보를 관리하는 시스템이다.

디지털예산회계시스템의 효과로는 공공부문 재정활동의 정확한 현황 파악과 재정낭비 요인 제거, 재정관련 정책의 합리적인 의사결정 지원, 예산규모·집행실적·성과평가 결과 등 정보의 투명한 제공을 들 수 있다. 디지털예산회계시스템은 중앙 재정정보 통합시스템과 통합분석시스템, 연계시스템, 재정업무지원시스템 등으로 구성되어 있다.<sup>1)</sup>

### 국회의 제한적 접근권한

국회의 디지털예산회계시스템의 공개 요구에 따라 2008년 9월부터 디지털예산회계시스템의 통계분석시스템의 일부가 국회예산정책처, 국회기획재정위원회, 예산결산특별위원회, 국회의원 등에 개방되었다. 그러나 국회에는 단년도 예산·기금 편성과 예산·기금 변경, 단위업무시스템의 결산에 대한 총계정보에 한해 제공되고 있으며, 이는 문서 자료로 제출되는 법정서류보다 낮은 수준의 정보를 담고 있어 국회의 디지털예산회계시스템 접근권한을 매우 제한적으로 부여하고 있었다.

1) 국회예산정책처, 「재정정보 공개 현황 및 개선방안 디지털예산회계시스템을 중심으로」, 2010. 12, pp. 24~26.

## 국회의 시정요구 및 조치결과

이에 국회는 2009회계연도 결산 과정에서 “법정서류, 예산안 세부사업자료, 재정집행상황에 대한 월별보고 등을 포함하는 적정한 수준의 전자적 재정정보를 제공할 수 있도록 국회 소관상임위원회 및 예산결산특별위원회와 협의하여, 의원실, 예산결산특별위원회, 국회예산정책처 등 필요기관으로 D-Brain의 정보제공범위를 확대할 것을 시정요구하였고, 기획재정부는 시정요구에 따라 2010년 10월에 각종 예·결산 관련 법정서류 및 사업설명서를 디지털예산회계시스템에 공개하였으며, 2011년 4월 세부사업별 집행실적을 추가로 제공하였다.

[표 173] 국회에 제공되는 디지털예산회계시스템의 재정정보

예산		결산		예산변경 현황	법정서류 (2010. 10월 제공)	집행실적 (2011. 4월 제공)
세입/수입	세출/지출	세입/수입	세출/지출			
소관/회계/ 계정	소관/회계/ 계정	소관/회계/ 계정	소관/회계/ 계정	소관	예산/결산	소관/회계/ 계정
수입관· 항·목	분야/부문/ 프로그램/ 단위사업/ 세부사업/ 지출목/ 지출세목	수입관· 항·목	분야/부문/ 프로그램/ 단위사업/ 세부사업/ 지출목	전용/ 자체전용/ 이용/ 자체이용/ 이체	예산안/ 예산안개요/ 편성지침/ 사업별 설명서/ 성과계획서 등	분야/부문/ 프로그램/ 단위사업/ 세부사업/ 지출목/ 지출세목
정부안/국회확정		예산액/ 증감액/ 예산현액/ 징수결정액/ 수납액/ 미수납액/ 불납결손액	예산액/ 증감액/ 예산현액/ 지출액/ 다음년도 이월액/ 불용액	분야/ 부문/ 프로그램/ 단위사업/ 지출목	국가결산보고서/ 중앙관서별 결산보고서/ 기금결산/ 국가채무관리 보고서 등	예산액/ 예산현액/ 실집행계 획 금액/ 실집행액/ 집행률

자료: 기획재정부, 2011.



## 조치결과 분석<sup>2)</sup>

2010년 10월 기획재정부는 입법과목(장·관·항)에 대한 사업설명서를 공개하였으나, 이는 ‘세부사업 설명자료’를 공개할 필요가 있다는 국회 시정요구에 미치지 못하는 수준이다.<sup>3)</sup> 기획재정부가 공개한 사업설명서는 「국가재정법」 제34조에 따른 예산안 첨부서류(법정서류) 중 하나인 ‘세입세출예산 사업별 설명서’(국회 의안정보시스템상에 이미 등재)를 디지털예산회계시스템에 업로드한 것에 지나지 않아 실효성이 없는 조치로 보인다. 또한, 동 자료는 ‘단위사업 단위의 개략적인 사업개요’만을 간략하게 적시하고 있어, 예·결산 심사에 필수적인 세부사업 단위의 사업 목적, 법적 근거, 연도별 예·결산 현황, 추진경과, 구체적 사업계획, 수혜대상, 집행현황 등을 파악할 수 없다.<sup>4)</sup>

## 다. 중앙관서의 장이 개발한 정보통신매체 및 프로그램

중앙관서의 장은 재정에 관한 업무를 처리하는 정보통신매체 및 프로그램 등을 직접 개발하여 사용할 수 있다. 중앙관서의 장이 개발한 프로그램으로는 지방재정관리시스템(e-호조), 지방교육행재정통합시스템(에듀파인), 사회복지통합관리망(행복e음) 등이 있다.

## 지방재정관리시스템(e-호조)

지방재정관리시스템은 지방재정의 효율화·건전화·투명화를 위해 구축되었고, 전 지방자치단체가 사용 가능한 재정정보시스템이다. 지방재정관리시스템은 재정정보시스템, 재정통합결산, 의사결정지원, 재정지원, 전국결산통합, 재정분석 및 재정포털, 연계시스템으로 구성되어 있다.<sup>5)</sup>

2) 국회예산정책처, 「2009회계연도 결산시정요구사항 조치결과 분석」, 2011. 6, pp. 164~165.

3) 장·관·항은 각각 분야·부문·프로그램을 의미하며, 단위사업 및 세부사업은 각각 세항 및 세세항에 해당한다.

4) 이러한 문제로 인하여 국회 각 상임위원회와 예산결산특별위원회 등에서는 실무적으로 예·결산 심의에 필수적인 기본사항이 포함된 별도의 양식을 제시하여 개별 부처로부터 세부사업별 설명자료 등 관련 재정정보를 제출받고 있다.

5) 박대균, 「지방재정관리시스템 e-호조」, 2008. 9.

e-호조는 재정정보시스템(일반회계, 특별회계, 기금)으로서 재정계획, 예산관리, 계약관리, 자금관리 등 지방자치단체 재정활동 업무의 전 과정을 종합적으로 처리하며, 2007년 1월 1일 도입한 복식부기 회계제도와 2008년 1월 1일 도입한 사업예산제도를 모두 수용하는 시스템이다.

e-호조는 기획재정부의 디지털예산회계시스템, 조달청의 국가종합전자조달시스템, 감사원의 e-감사 등과 연계하여 중앙과 지방간의 주요 재정집행상황을 실시간으로 파악할 수 있도록 되어있다. e-호조 시스템으로 인해 재정관련 업무가 모두 온라인으로 대체되어 실시간 업무처리가 가능해졌고, 업무처리 결과는 데이터베이스에 축적되어 활용될 수 있는 기반이 마련되었다.

#### 지방교육행재정통합시스템(에듀파인)

지방교육행재정통합시스템 단위업무관리, 예산·회계 등의 재정관리, 성과관리, 지식관리의 정보를 포괄하여 한 눈에 보고 파악할 수 있도록 구축된 통합정보시스템이다. 지방교육행재정통합시스템은 단위업무, 예산, 회계, 통합통계, 통합결산, 시스템 공통으로 구성되어 있다.

지방교육행재정통합시스템 도입 효과로는 교육과학기술부는 지방교육 통합재정수지를 산출하여 성과측정을 할 수 있게 되고, 시·도교육청별 교육활동 원가산정 및 비교를 통해 시·도교육청간의 재원교부의 적정성을 확보하게 된다. 또한, 시·도교육청에서는 지방교육활동 수행에 필요한 각종 자금 흐름 및 사업, 통계분석정보를 제공받게 되어 결산 평가와 결과 환류의 효율성을 높일 수 있게 된다. 그리고 단위학교에서는 학교재정관리체계의 효율화를 도모할 수 있게 되고, 국민들은 지방교육재정의 투명성 검증에 위한 각종 재정통계 등의 정보를 제공받게 된다.<sup>6)</sup>

#### 사회복지통합관리망(행복e음)

사회복지통합관리망<sup>7)</sup>은 사회복지부문 예산규모가 증가하고 있는 상황에서 부적정한 수급과 예산중복 지출에 대한 문제가 제기되어 사회복지제도의 효율적 관리운용의 필요성이 부각되어 도입된 정보시스템이다. 보건복지부장관이 사회복지업무

6) 송기창, 윤홍주, 오범호, 「지방교육 행·재정통합시스템 사용자 만족도 및 사용실태 조사연구」, 2009.

7) 이태진, 「사회복지통합전산망의 활용과 정책과제」, 2011.

에 필요한 각종 자료 또는 정보의 효율적 관리와 기록·관리 업무의 전자화를 위하여 사회복지통합관리망을 구축하였고, 사회복지 급여 및 서비스 지원 대상자의 자격 및 이력에 관한 정보를 통합 관리하고, 지방자치단체의 복지업무 처리를 지원하고 있다.

사회복지통합관리망은 복지급여 통합관리시스템, 상담 및 사례관리시스템, 사회복지시설정보시스템으로 구성되어 있다. 복지급여통합관리시스템은 개인별·가구별 복지대상자 관리, 복지급여 및 서비스 지원, 부정수급 관리 등 복지행정 업무를 지원하고 있고, 상담사례관리시스템은 복지서비스 상담 및 안내, 사례관리 업무를 수행하고 있으며, 사회복지시설정보시스템은 사회복지시설 일반정보, 서비스이력 등을 수집·관리하고 있다.

사회복지통합관리망의 운영으로 인해 급여행정의 투명성이 제고되고, 업무의 자동화로 인해 정확하고 신속한 업무처리가 가능하게 된다. 또한 복지급여 지급과정에서 부정수급, 횡령 등의 문제점을 차단할 수 있어 재정효율성이 제고될 수 있다. 또한 통일된 조사기준이 적용되어 복지지원의 형평성도 제고될 수 있다.

### 보조금통합관리망

2011년 7월 25일에 신설된 「보조금 관리에 관한 법률」 제26조의2(보조사업 관리체계의 개선)는 기획재정부장관 및 중앙관서의 장으로 하여금 보조사업을 원활하게 수행하고 보조금의 중복 수급이나 부정 수급을 방지하기 위하여 보조금통합관리망을 구축하는 등 필요한 노력을 하여야 한다고 규정하고 있다. 2012년 3월 현재 보조금통합관리망이 구축되고 있는 중이다.

## 제98조

## 내부통제

제98조(내부통제) 각 중앙관서의 장은 재정관리·재원사용의 적정 여부와 집행 과정에서 보고된 자료의 신빙성을 분석·평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부통제를 하게 하여야 한다.

### 1. 취지 및 연혁

재정운용의 효율성과 투명성 제고를 위해서는 소속 공무원에 의한 내부통제를 통한 재정관리가 필요하여 이에 따라 내부통제 근거규정을 두게 되었다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 가. 내부통제의 의의 및 목적

각 중앙관서의 장은 재정관리·재원사용의 적정 여부와 집행과정에서 보고된 자료의 신빙성을 분석·평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부통제를 하여야 한다. 내부통제는 예산을 실제로 집행하는 각 중앙관서로 하여금 예산운용의 합법성과 적정성에 대하여 자체적으로 책임을 지도록 하는 통제 방식이다.<sup>1)</sup>

각 중앙관서의 장이 소속 공무원으로 하여금 내부통제를 하게 함으로써 각 부처의 예산집행의 자율성과 효율성을 보장하고, 예산절감의 효과를 거둬와 동시에 예산집행의 책임성 및 투명성을 확보할 수 있게 된다.

1) 하연섭, 「정부예산과 재무행정」, 2010. 8, p. 186.

## 나. 내부통제의 방법<sup>2)</sup>

### 예산집행심의회 설치 및 구성

내부통제를 위해서는 예산집행을 내부적으로 통제할 수 있는 조직이 있어야 하므로 각 중앙관서의 장에게 내부통제의 적정을 기하기 위하여 예산집행심의회를 설치·운영할 의무를 부여하고 있다. 또한 각 중앙관서는 예산규모를 고려하여 가급적 소속기관 등 주요 예산집행 단위별로 분임예산집행심의회를 설치할 수 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제49조(예산집행심의회) ① 각 중앙관서의 장은 법 제98조에 따른 내부통제의 적정을 기하기 위하여 소속 관계공무원 및 예산회계에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 구성되는 예산집행심의회를 설치·운영하여야 한다.
- ② 제1항의 예산집행심의회 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다.

예산집행심의회는 소속 관계공무원 및 예산회계에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 구성되는데, 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 30인 이하의 위원(민간위원 2인 이상 포함)으로 구성한다. 「기획재정부 예산집행심의회위원회 운영규정」에서는 위원회의 위원장은 기획조정실장이 되며, 위원은 기획재정담당관, 운영지원과장, 감사담당관, 예산실 예산총괄과장, 세제실 조세정책과장, 경제정책국 종합정책과장, 정책조정국 정책조정총괄과장, 국고국 국고과장, 재정정책국 재정정책과장, 공공정책국 정책총괄과장, 국제금융국 국제금융과장, 대외경제국 대외경제총괄과장, FTA국내대책본부 기획총괄팀장, 기획재정부장관이 위촉한 외부전문가로 구성된다고 규정하고 있다.

### 예산집행심의회 심의 대상

예산집행심의회 심의 대상으로는 ① 주요재정사업에 대한 자체 예산집행기준 ② 장·단기 예산집행의 개선방안 수립 등 예산운용에 관한 주요사항 ③ 주요사업의 여건 변경 등에 따른 사업변경에 관한 사항 ④ 예비비, 예비금, 예산의 이용 및 전용 등을 통한 부족재원의 확보에 관한 사항 ⑤ 자산취득, 물품구매, 용역구매, 예산의

2) 기획재정부, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2012. 1.

연간 집행계획 수립 및 효율적 집행방안에 관한 사항 ⑥ 월별 재정집행 실적 점검, 부진사업 개선 대책 마련 등 재정관리점검회의에 관한 사항 ⑦ 소속 기관별, 조직단위별 예산집행에 대한 종합평가 및 예산낭비사례·우수집행사례의 발굴에 관한 사항 ⑧ 자발적인 예산절감 및 사업성과의 제고를 위한 소속직원의 동기부여강화 방안에 관한 사항 ⑨ 예산낭비신고자에 대한 성과금 지급, 낭비사례 지정 등 예산낭비 신고센터 운영에 관한 주요 사항 ⑩ 그 밖에 해당 중앙관서의 장이나 심의회의 위원장이 심의에 부의할 필요가 있다고 인정하는 사항 등이 있다.

### 예산집행심의회 심사기준

예산집행심의회는 합법성, 효율성, 합목적성, 보충성을 심사기준으로 하여 심의를 한다. 합법성 심사기준은 예산·계약·회계 등 관계법령·규정·지침에 부합하게 집행되었는가를 판단하는 것을 말한다.

효율성 심사기준은 당초 계획한 성과를 달성하면서도 투입예산을 최대한 절감하거나, 동일한 예산투입으로 최대의 성과를 달성하도록 집행되었는가를 판단하는 것을 말한다.

합목적성 심사기준은 여건변경 등으로 편성대로 집행하는 것이 불합리한 경우 집행당시의 상황·여건에 따라 예산편성의 근본 목적에 맞추어 합목적적으로 집행되었는가를 판단하는 것이다.

보충성 심사기준은 예비비, 이전용 등 편성예산에 변경을 가할 경우는 다른 방법을 통해서도 해결되지 않은 경우에 시급히 해결해야 할 불가피한 경우에 한해 최소한으로 수행되었는가를 판단하는 기준이다.

### 예산집행심의회 심의의 효과

예산집행심의회에 부의한 사항으로서 의결되지 아니한 사항에 대해서는 당해 예산을 집행할 수 없고, 심의회의 심의를 거쳐 조정 집행한 사항은 「공공감사에 관한 법률」에 따라 자체감사대상에서 제외할 수 있다.

## 제99조

## 예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산의 감독

제99조(예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산의 감독) 기획재정부장관은 예산 및 기금운용계획의 집행 또는 결산의 적정을 기하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 확인·점검하게 하여야 하며, 필요한 때에는 각 중앙관서의 장에게 관련 제도의 개선을 요구하거나 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 예산 및 기금운용계획의 집행과 결산에 관한 지시를 할 수 있다.

<개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

기획재정부장관은 예산 및 기금운용계획의 집행 또는 결산의 적정성을 확보하기 위하여 중앙관서의 장에게 제도개선을 요구하거나, 지시를 할 수 있도록 하는 규정을 두게 되었다.

본 규정은 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 결산감독의 주체가 재정경제부장관과 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경된 것 외에는 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

기획재정부장관은 예산 및 기금운용계획의 집행 또는 결산의 적정을 기하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 확인·점검하게 하여야 한다. 이는 감사원의 예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산 검사와는 별개의 제도이다.

기획재정부장관은 필요한 경우 각 중앙관서의 장에게 관련 제도의 개선을 요구할 수 있다. 더 나아가 필요한 경우 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 예산 및 기금운용계획의 집행과 결산에 관한 지시를 할 수도 있다.

이와 같이 기획재정부장관에게 제도개선요구 및 지시권을 부여하여 예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산에 관한 감독권의 실효성 보장을 위한 기반이 마련되었다.

## 제100조 예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시

제100조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시) ① 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장(그 소속기관의 장을 포함한다) 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다.

② 제1항의 규정에 따라 시정요구를 받은 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 처리결과를 시정요구를 한 자에게 통지하여야 한다.

③ 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 제2항의 규정에 따른 처리결과에 따라 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 시정요구를 한 자에게 제49조의 규정에 따른 예산성과금을 지급할 수 있다.

### 1. 취지 및 연혁

「국가재정법」 제정 당시 「부패방지법」이나 「민원사무처리에관한법률」 등에서 부패행위 신고제도와 국민고충처리 제도를 규정하고 있었으나, 예산이나 기금의 지출행위에 대한 외부통제 장치가 충분히 구비되어 있지 못한 실정으로, 재정건전성 확보를 위한 외부통제 장치의 필요성이 대두되었다.<sup>1)</sup>

이에 국민이 직접 예산·기금의 불법지출에 대하여 감시하고 통제할 수 있는 근거규정으로 예산·기금의 불법지출에 대한 국민의 시정요구권을 제정하게 되었고, 시정요구권의 남용 방지를 위하여 요구자가 증거를 제출하도록 명시하였다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

1) 국회운영위원회, 「국가재정법안 심사보고서」, 2006. 9, pp. 93~95.



## 2. 조문해설

### 가. 국민감시

#### 시정요구제도

국민 누구라도 예산·기금의 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정요구 할 수 있고, 시정요구를 받은 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 그 처리결과를 시정요구를 한자에게 통지하도록 하여 그 실효성을 보장하고 있다. 이는 국가의 재정운용에 대한 국민의 통제권으로서 의미가 있다.

「국가재정법」 제정 당시 국민의 시정요구권 이외에 납세자소송제도를 도입할 것인가가 문제되었는데, 납세자소송이 전면 도입될 경우 소송의 남발로 이어질 우려가 있다는 점, 지방자치단체의 주민소송제도의 시행 성과를 분석한 다음 중앙정부차원에서 납세자소송 도입여부를 검토해야 한다는 정부의견에 따라 시정요구권만을 신설하고 납세자소송제도는 도입되지 않았다.

#### 시정요구 요건

국민이면 누구라도 예산·기금의 불법지출에 대하여 시정요구를 할 수 있는데, 무분별한 시정요구를 방지하고자 시정요구의 요건을 규정하고 있다. 국민은 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가, 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다.

즉, 법령을 위반한 불법지출이어야 하므로 범위반이 아닌 부당한 예산 집행은 이에 해당하지 않고, 불법지출임을 증명할 수 있는 증거를 제출해야 한다. 그런데 국민의 입장에서 법령을 위반한 불법지출임을 증명할 증거를 제출하기는 쉽지 않은 일이다. 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 국민의 시정요구가 요건을 충족하지 못하였다고 판단할 경우에는 일정 기간을 정하여 자료의 보완을 요구할 수 있다.

## 시정요구에 대한 조치

시정요구를 받은 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 시정요구를 받은 날부터 30일 이내에 처리결과를 통지하여야 하고, 그 기간 내에 처리가 곤란하다고 판단될 경우에는 그 사유와 처리소요기간 등을 시정요구를 한 자에게 통지하여야 한다.

중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 처리결과를 통지하기 전에 소관 중앙관서의 장과 처리내용 등을 협의하여야 한다. 또한 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 시정요구를 한 자의 동의 없이 다른 사람에게 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 아니 된다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제50조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시) ① 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 법 제100조제1항에 따른 시정요구가 요건을 충족하지 못하였다고 판단할 경우에는 일정 기간을 정하여 자료의 보안을 요구할 수 있다.
- ② 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 법 제100조제2항에 따라 시정요구를 한 자에게 처리결과를 통지할 경우에는 시정요구를 받은 날부터 30일 이내(제1항에 따른 보완 기간을 제외한다)에 하여야 한다. 다만, 기간 내 처리가 곤란하다고 판단될 경우에는 그 사유와 처리소요기간 등을 시정요구를 한 자에게 통지하여야 한다.
- ③ 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 법 제100조제2항에 따른 처리결과를 통지하기 전에 소관 중앙관서의 장과 처리내용 등을 협의하여야 한다.
- ④ 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 법 제100조제1항에 따른 시정요구를 한 자의 동의 없이 다른 사람에게 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 안 된다.
- ⑤ 법 제100조제2항에 따른 처리결과와 통지절차 등 예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시 제도의 운영을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.

## 나. 예산낭비신고센터의 설치

각 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 예산·기금의 불법지출에 대한 국민의 시정요구, 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안 등을 접수·처리하기 위해 예산낭비신고센터를 설치·운영하여야 한다.

## 예산낭비 신고 접수 후 처리

중앙관서의 장 또는 기금관리주체가 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안을 받은 경우에는 신고 또는 제안을 받은 날부터 30일 이내에 그 처리결과를 신고 또는 제안을 한 자에게 통지하여야 한다.

## 예산성과금의 지급

중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안을 한 자에게 「국가재정법」 제49조에 따른 예산성과금을 지급할 수 있다. 예산성과금이란 예산을 절약하거나 국고수입을 증대시킨 경우, 기여자에게 그 성과의 일부를 인센티브로 지급하는 것을 말한다. 예산성과금은 자발적인 노력으로 정원감축, 예산의 집행방법 또는 제도개선을 하여 업무성과는 종전수준 또는 그 이상으로 유지하면서 경비를 적게 사용하여 예산을 절약한 경우와 특별한 노력을 통하여 새로운 세입원의 발굴 또는 제도개선 등으로 국고의 수입이 증대된 경우에 지급한다.<sup>2)</sup>

기획재정부는 예산절감 및 수입증대 노력에 대한 인센티브제공을 위하여 1998년에 예산성과금 제도를 도입하였고, 도입된 이후 2011년 11월까지 345억원의 예산성과금을 지급하여 14조 3,704억원의 재정개선효과를 거두었다고 밝히고 있다.<sup>3)</sup>

- \* 「국가재정법 시행령」 제51조(예산낭비신고센터의 설치·운영) ① 각 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 법 제100조제1항에 따른 예산·기금의 불법지출에 대한 국민의 시정요구, 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안 등을 접수·처리하기 위해 예산낭비신고센터를 설치·운영하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안을 받은 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 그 처리결과를 신고 또는 제안을 한 자에게 통지하여야 한다.
- ③ 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 제1항에 따른 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안 등을 한 자에게 법 제49조에 따른 예산성과금을 지급할 수 있다.
- ④ 제50조제2항 내지 제5항의 규정은 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안 등을 처리하는 경우에 이를 준용한다.
- ⑤ 제1항에 따른 예산낭비신고센터의 설치·운영에 관하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.

2) 예산성과금의 지급에 관한 보다 자세한 설명은 제49조(예산성과금의 지급 등) 참조.

3) 기획재정부, 「나라살림 이렇게 아꼈습니다(2011 예산성과금 사례집)」, 2011.

## 다. 「지방자치법」 상 주민소송제도

「지방자치법」 제17조의 개정으로 2006년 1월 1일부터 주민소송제도가 시행되고 있다. 주민소송의 시행으로 주민은 지방자치단체의 위법한 재무행위에 대하여 직접 소송을 제기하여 그러한 행위의 중지나 취소, 시정조치 및 손해배상이나 부당이득 반환 등 낭비된 예산의 환수를 청구할 수 있게 된다.

### 주민소송의 대상

주민은 ① 공금의 지출에 관한 사항 ② 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항 ③ 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 ④ 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리 한 사항에 대하여 감사청구를 한 경우에 한하여 그 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다. 이와 같이 주민소송의 대상은 재무회계 행위에 한정하고 있다.

\* 「지방자치법」 제17조(주민소송) ① 제16조제1항에 따라 공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 해당 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 계약이나 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금의 부과·징수를 게을리한 사항을 감사청구한 주민은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 그 감사청구한 사항과 관련이 있는 위법한 행위나 업무를 게을리 한 사실에 대하여 해당 지방자치단체의 장(해당 사항의 사무처리에 관한 권한을 소속 기관의 장에게 위임한 경우에는 그 소속 기관의 장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 상대방으로 하여 소송을 제기할 수 있다.

1. 주무부장관이나 시·도지사가 감사청구를 수리한 날부터 60일(제16조제3항 단서에 따라 감사기간이 연장된 경우에는 연장기간이 끝난 날을 말한다)이 지나도 감사를 끝내지 아니한 경우
2. 제16조제3항 및 제4항에 따른 감사결과 또는 제16조제6항에 따른 조치요구에 불복하는 경우
3. 제16조제6항에 따른 주무부장관이나 시·도지사의 조치요구를 지방자치단체의 장이 이행하지 아니한 경우
4. 제16조제6항에 따른 지방자치단체의 장의 이행 조치에 불복하는 경우

## 주민소송의 유형

「지방자치법」 제17조에서는 주민소송을 4가지 유형으로 구분하여 규정하고 있고, 「지방자치법」에 규정되어 있지 않은 형태의 소송은 제기할 수 없다.

제1호 소송은 해당 행위를 계속하면 회복하기 곤란한 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우에 그 행위의 전부나 일부를 중지할 것을 요구하는 소송으로, 위법한 행위에 대하여 사전에 중지를 구하는 소송이다.

제2호 소송은 행정처분인 해당 행위의 취소 또는 변경을 요구하거나 그 행위의 효력 유무 또는 존재 여부의 확인을 요구하는 소송으로, 행정행위의 공정력을 배제시키기 위한 취소청구와 공정력이 발생하지 않는다는 것을 확인하는 무효확인 청구 소송이 있다.

제3호 소송은 게을리한 사실의 위법 확인을 요구하는 소송으로 지방자치단체가 지방세 등의 부과·징수나 각종 재산상 청구권 등의 행사를 해태하면 지방재정이 취약해지게 되므로 지방자치단체의 재산적 이익을 지키기 위한 소송이다.

제4호 소송은 해당 지방자치단체의 장 및 직원, 지방의회의원, 해당 행위와 관련이 있는 상대방에게 손해배상청구 또는 부당이득반환청구를 할 것을 요구하는 소송이다.<sup>4)</sup>

\* 「지방자치법」 제17조(주민소송) ② 제1항에 따라 주민이 제기할 수 있는 소송은 다음 각 호와 같다.

1. 해당 행위를 계속하면 회복하기 곤란한 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우에는 그 행위의 전부나 일부를 중지할 것을 요구하는 소송
2. 행정처분인 해당 행위의 취소 또는 변경을 요구하거나 그 행위의 효력 유무 또는 존재 여부의 확인을 요구하는 소송
3. 게을리한 사실의 위법 확인을 요구하는 소송
4. 해당 지방자치단체의 장 및 직원, 지방의회의원, 해당 행위와 관련이 있는 상대방에게 손해배상청구 또는 부당이득반환청구를 할 것을 요구하는 소송. 다만, 그 지방자치단체의 직원이 「지방재정법」 제94조나 「회계관계직원 등의 책임에 관한 법률」 제4조에 따른 변상책임을 져야 하는 경우에는 변상명령을 할 것을 요구하는 소송을 말한다.

4) 민윤기, 「주민직접참여제도에 관한 법적 고찰」, 2008. 8.

## 라. 외국의 국민감시제도<sup>5)</sup>

### 미국의 허위청구소송제도(Qui tam action)

미국의 허위청구소송제도는 정부계약이나 정부지출의 수혜 등 그 어떠한 형식으로든 부정한 방법으로 정부예산의 지급을 요구하는 계약자나 수혜자에 대해 이를 알게 된 시민이 정부를 대신하여 정부의 이름으로 법원에 소송을 제기할 수 있도록 하는 제도로서, 「미국의 연방사기소송법(the Federal False Claims Act)」에 근거한 것이다.

허위청구소송제도의 적용대상은 고의로 연방정부에 허위 또는 부정한 예산지출을 청구하는 행위, 연방정부에 예산청구를 위해 고의로 허위기록이나 진술을 하는 행위, 미연방정부에 허위 또는 부정한 예산청구를 위해 다른 사람과 공모하는 행위, 연방정부에게 지불해야 하는 돈이나 이전해야 하는 재산을 피하거나 축소하기 위해 부정한 기록이나 진술을 하는 행위 등이다.

소송결과 법원의 판결이 내려져 정부가 피고인으로부터 손실금을 환수하는 경우 그 기여정도에 따라 환수액의 15~30%에 해당하는 금액을 보상받게 된다.

### 미국의 납세자소송(Taxpayer's Suit)

미국의 납세자소송은 주나 지방행정기관이 부당한 예산집행이나 공금지출 또는 징수해태에 대하여 일정한 적격요건을 갖춘 납세자에 한하여 제소가 인정되는 소송이다. 지방자치단체나 주차원의 납세자소송은 불법행위 뿐 만아니라 예산낭비행위까지 대상으로 하고 있다.

미국에서 1847년 뉴욕시장을 피고로 한 납세자 소송이 처음 인정되었고, 현재는 대부분의 주에서 납세자소송을 인정하고 있다.

---

5) 차상봉, 「Qui tam action 제도」, 2004. 12;  
옥무석, 「납세자소송의 도입에 관한 연구」, 2004. 2;  
강재규, 「납세자소송」, 2001.

## 일본의 주민소송제도

일본의 주민소송은 지방자치단체의 재무회계상의 행위인 공금의 지출, 재산의 취득·관리 또는 처분, 계약의 체결 또는 이행, 채무 기타 의무부담, 공금의 부과·징수의 해태, 재산관리에 대하여 그 집행기관 또는 직원에게 위법한 행위 또는 위법한 해태 사실이 있는 경우 주민이면 누구나 제기할 수 있는 소송으로, 일본의 지방자치법에 근거한 것이다.

주민소송의 소송유형으로는 기관 또는 직원에 대한 중지청구소송, 행정처분인 당해 행위의 취소소송 또는 무효확인소송, 기관 또는 직원을 상대로 한 해태한 사실의 위법확인소송, 당해 직원에 대한 손해배상청구소송 또는 부당이득반환청구소송, 당해 행위 또는 해태한 사실과 관련한 상대방에 대한 법률관계부존재확인청구소송·손해배상청구소송·부당이득반환청구소송·원상회복청구소송·방해배제청구소송이 있는데, 주로 손해배상청구소송이 활용되고 있다.

## 제101조 재정 관련 공무원의 교육

제101조(재정 관련 공무원의 교육) 기획재정부장관은 재정업무를 담당하는 공무원의 업무전문성 향상을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 교육을 실시할 수 있다. <개정 2008. 2. 29>

### 1. 취지 및 연혁

재정업무의 전문성과 효율성을 확보하기 위해 기획재정부장관에게 재정업무를 담당하는 공무원을 교육시킬 수 있는 근거를 마련하고 있다.

본 규정은 교육실시 주체가 「정부조직법」 개정에 따른 조직개편으로 재정경제부장관과 기획예산처장관에서 기획재정부장관으로 변경된 것 이외에는 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

기획재정부장관은 재정업무를 담당하는 공무원의 업무전문성향상을 위하여 매년 1회 이상 관련 교육을 실시할 수 있고, 중앙공무원교육원 및 외부교육기관 등에 교육을 위탁할 수 있다. 재정관련 공무원이란 예산, 결산 등 재정업무를 담당하는 공무원을 의미한다. 또한 기획재정부장관은 국가회계업무 수행의 전문성을 향상시키기 위하여 회계공무원 등에 대한 교육을 실시할 수 있다.

- \* 「국가재정법 시행령」 제52조(재정 관련 공무원의 교육) ① 기획재정부장관은 예산, 결산 등 재정업무 담당 공무원을 대상으로 매년 1회 이상 관련 교육을 실시할 수 있다.
- ② 기획재정부장관은 중앙공무원교육원 및 외부교육기관 등에 제1항에 따른 교육을 위탁할 수 있다.
- ③ 기획재정부장관은 그 밖에 재정업무 담당 공무원의 교육에 필요한 사항을 따로 정할 수 있다.
- \* 「국가회계법」 제27조(회계관계공무원 등의 교육) 기획재정부장관은 국가회계업무 수행의 전문성을 향상시키기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계관계공무원 등에 대한 교육을 실시할 수 있다.



# 제7장 벌칙

## 제102조 벌칙

제102조(벌칙) 공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 기금관리주체 그 밖에 기금의 자산운용을 담당하는 자에게 부당한 영향력을 행사하는 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

### 1. 취지 및 연혁

기금자산운용에 대한 공무원의 부당한 개입을 방지하기 위하여 공무원이 직권을 남용하여 자산운용담당자에게 부당한 영향력을 행사하는 행위에 관한 형사처벌 규정을 두게 되었다.

본 조문은 2006년 10월 4일 「국가재정법」이 제정된 이후 개정된 바 없다.

### 2. 조문해설

#### 공무원

공무원이란 법령에 의하여 국가 또는 공공단체의 사무에 종사하는 모든 사람을 말한다.<sup>1)</sup> 공무원의 범위는 원칙적으로 「국가공무원법」과 「지방공무원법」에 의해 정해진다.

#### 직권을 남용하여 부당한 영향력 행사

공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 부당한 영향력을 행사하는 것이어야 한다. 여기서 직권의 남용이란 공무원이 일반적 권한에 속하는 사항을 불법하게 행사하는 것, 즉 형식적·외형적으로는 직무집행으로 보이나

1) 대법원 1997. 3. 1. 선고 96도1258 판결.

실질은 정당한 권한 외의 행위를 하는 경우를 의미한다.<sup>2)</sup> 따라서 일반적인 직무권한과 아무 관련이 없는 사항에 대한 행위는 이에 포함되지 않는다.

그리고 부당한 영향력을 행사하는 상대방은 기금의 자산운용을 담당하는 자 뿐만 아니라 기금관리주체도 포함되지만, 예산업무 담당 공무원에 대한 부당한 영향력 행사에 대해서는 규율하고 있지 않다.

### 기금에 손해발생 불요

「국가재정법」 제84조에서 규정하고 있는 공무원의 손해배상책임과 다른 점은 손해발생을 요건으로 하지 않는다는 점이다. 따라서 공무원은 부당한 영향력을 행사하는 행위만으로 형사처벌이 가능하게 된다.

### 형사처벌

공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 기금관리주체 그 밖에 기금의 자산운용을 담당하는 자에게 부당한 영향력을 행사하는 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하게 된다.

---

2) 대법원 2011. 7. 28. 선고 2011도 1739 판결.



부  
속



# 대한민국헌법

제정 1948. 7.17 헌법 제1호  
전부개정 1987.10.29 헌법 제10호

**제54조** ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

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

② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

**제56조** 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

**제57조** 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

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

**제59조** 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

**제60조** ① 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

② 국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.

**제97조** 국가의 세입·세출의 결산, 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사와 행정기관 및 공무원의 직무에 관한 감찰을 하기 위하여 대통령 소속하에 감사원을 둔다.

**제99조** 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

## 국회법

전부개정 1988.6.15 법률 제4010호  
일부개정 2012.5.2 국회 본회의 통과

**제45조(예산결산특별위원회)** ① 예산안·기금운용계획안 및 결산(세입세출결산 및 기금결산을 말한다. 이하 같다)을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다. <개정 2003.2.4, 2010.5.28>

② 예산결산특별위원회의 위원수는 50인으로 한다. 이 경우 그 선임은 교섭단체소속의원수의 비율과 상임위원회의 위원수의 비율에 의하여 각 교섭단체대표의원의 요청으로 의장이 행한다.

③ 예산결산특별위원회의 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 국회의원총선거 후 처음 선임된 위원의 임기는 그 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기개시 후 1년이 되는 날까지로 하며, 보임 또는 개선된 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

④ 예산결산특별위원회의 위원장은 예산결산특별위원회의 위원중에서 임시의장선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다.

⑤ 제44조제2항 및 제3항의 규정은 예산결산특별위원회에 적용되지 아니한다.

⑥ 제41조제3항 내지 제5항, 제48조제1항 후단 및 제2항의 규정은 예산결산특별위원회의 위원장의 선거 및 임기등과 위원의 선임에 관하여 이를 준용한다.

[전문개정 2000.2.16]

**제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)** ① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.

② 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.

③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

[본조신설 2005.7.28]



- 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의)** ① 기획재정부 소관에 속하는 재정관련 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거쳐야 한다. <개정 2010.3.12>
- ② 소관위원회의 위원장은 제1항의 규정에 따른 법률안을 심사함에 있어 20일의 범위 이내에서 협의기간을 정하여 예산결산특별위원회에 협의를 요청하여야 한다. 다만, 예산결산특별위원장의 요청에 따라 그 기간을 연장할 수 있다.
- ③ 소관위원회는 기획재정부 소관에 속하는 재정관련 법률안을 예산결산특별위원회와 협의하여 심사함에 있어서 예산결산특별위원장의 요청이 있는 때에는 연석회의를 열어야 한다. <개정 2010.3.12>
- ④ 소관위원회는 제1항 내지 제3항의 규정에 따른 협의회가 이루어지지 아니하는 경우에는 바로 심사보고를 할 수 있다.
- ⑤ 제1항의 규정에 따른 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

[본조신설 2005.7.28]

- 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사 <개정 1994.6.28>)** ① 예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다. <개정 1994.6.28>
- ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예산결산특별위원회에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에 국회는 본회의 의결후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고하여야 한다. <개정 2003.2.4>
- ③ 예산결산특별위원회의 예산안 및 결산의 심사는 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다. 이 경우 위원장은 종합정책질의를 함에 있어서 간사와 협의하여 각 교섭단체별 대표질의 또는 교섭단체별 질의시간할당등의 방법으로 그 기간을 정한다. <신설 1994.6.28>
- ④ 정보위원회는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 국가정보원소관예산안과 결산, 국가정보원법 제3조제1항제5호에 규정된 정보 및 보안업무의 기획·조정

대상부처소관의 정보예산안과 결산에 대한 심사를 하여 그 결과를 해당 부처별 총액으로 하여 의장에게 보고하고, 의장은 정보위원회에서 심사한 예산안과 결산에 대하여 총액으로 예산결산특별위원회에 통보한다. 이 경우 정보위원회의 심사는 예산결산특별위원회의 심사로 본다. <신설 1994.6.28, 2000.2.16>

⑤ 예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻어야 한다. 다만, 새 비목의 설치에 대한 동의요청이 소관상임위원회에 회부되어 그 회부된 때부터 72시간 이내에 동의여부가 예산결산특별위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관상임위원회의 동의를 있는 것으로 본다. <신설 1991.5.31, 2002.3.7, 2003.2.4>

⑥ 의장은 예산안과 결산을 소관상임위원회에 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 상임위원회가 이유없이 그 기간내에 심사를 마치지 아니한 때에는 이를 바로 예산결산특별위원회에 회부할 수 있다.

⑦ 삭제 <2003.2.4>

⑧ 위원회는 세목 또는 세율과 관계있는 법률의 제정 또는 개정을 전제로 하여 미리 제출된 세입예산안은 이를 심사할 수 없다.

**제84조의2(기금운용계획안의 회부 등<개정 2011.5.19>)** ① 국회는 「국가재정법」 제68조제1항의 규정에 의하여 제출된 기금운용계획안을 회계연도개시 30일전까지 심의·확정한다. <개정 2006.10.4>

② 제1항에 따른 기금운용계획안 및 「국가재정법」 제70조제2항에 따른 기금운용계획변경안의 회부 등에 관하여는 제84조 중 예산안 관련 규정을 준용한다. <개정 2010.5.28>

③ 제2항에 따라 상임위원회가 기금운용계획안 등에 대한 예비심사를 하는 경우(제84조제1항에 따라 결산에 대한 예비심사를 하는 경우를 포함한다) 기금을 운용·관리하는 부처의 소관 상임위원회와 기금사업을 수행하는 부처의 소관 상임위원회가 다를 때 제2항에 따라 상임위원회가 기금운용계획안 등에 대한 예비심사를 하는 경우(제84조제1항에 따라 결산에 대한 예비심사를 하는 경우를 포함한다) 기금을 운용·관리하는 부처의 소관 상임위원회는 기금사업을 수행하는 부처의 소관 상임위원회로부터 기금사업에 대한 의견을 들어야 한다. 다만, 기금을 운용·관리하는 부처의 소관 상임위원회의 의결일 전일까지 의견을 제시하지 아니할 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2010.3.12, 2010.5.28>

④ 제3항에 따른 기금사업을 수행하는 부처의 소관 상임위원회는 기금사업에 대한 업무보고를 들은 후 의견을 제시할 수 있다. <신설 2010.3.12>

[본조신설 2001.12.31]

[제목개정 2010.5.28]

**제84조의3(예산안 및 기금운용계획안 및 결산에 대한 공청회<개정 2011.5.19>)** 예산결산특별위원회는 예산안·기금운용계획안 및 결산에 대하여 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 추가경정예산안·기금운용계획변경안 또는 결산의 경우에는 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다. <개정 2011.5.19>

[본조신설 2005.7.28]

[제목개정 2011.5.19]

**제84조의4(임대형 민자사업 한도액안의 회부 등)** ① 국회는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제7조의2제1항에 따라 국회에 제출되는 임대형 민자사업 한도액안을 회계연도 개시 30일 전까지 심의·확정한다.

② 제1항에 따른 임대형 민자사업 한도액안의 회부 등에 관하여는 제84조 중 예산안 관련 규정을 준용한다.

[본조신설 2010.5.28]

**제85조의3(예산안등 본회의 자동회부 등)** ① 위원회는 예산안·기금운용계획안·임대형 민자사업 한도액안(이하 “예산안등”이라 한다)과 제4항에 따라 지정된 세입예산안 부수 법률안의 심사를 매년 11월 30일까지 마쳐야 한다.

② 예산안등과 세입예산안 부수 법률안(체계·자구심사를 위하여 법제사법위원회에 회부된 법률안을 포함한다)이 제1항에 따른 기한 내에 위원회의 심사가 종료되지 아니한 경우에는 그 다음날에 위원회에서 심사를 마치고 바로 본회의에 부의된 것으로 본다. 다만, 의장이 각 교섭단체대표의원과 합의한 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 제2항 본문에 따른 법률안 중에 동일 제명의 법률안이 둘 이상일 경우에는 제2항 본문에도 불구하고 의장이 소관 위원회 위원장의 의견을 들어 일부 법률안만을 본회의에 부의할 수 있다.

④ 의원 또는 정부가 세입예산안에 부수하는 법률안을 발의 또는 제출하는 경우 세입예산안 부수 법률안 여부를 표시하여야 하고, 의장은 국회예산정책처의 의견을 들어 세입예산안 부수 법률안으로 지정한다.

⑤ 위원회가 제4항에 따라 지정된 세입예산안 부수 법률안에 대하여 대안을

입안한 경우에는 그 안을 제4항에 따라 세입예산안 부수 법률안으로 지정된 것으로 본다.

**제93조의2(법률안의 본회의 상정시기)** ① 본회의는 위원회가 법률안에 대한 심사를 마치고 의장에게 그 보고서를 제출한 후 1일을 경과하지 아니한 때에는 이를 의사일정으로 상정할 수 없다. 다만, 의장이 특별한 사유로 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 이를 정한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 정기회 기간중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음 연도의 예산안처리에 부수하는 법률안에 한한다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회 또는 본회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2003.2.4>

[본조신설 2002.3.7]

**제106조의2(무제한 토론 실시 등)** ⑩ 예산안등 및 세입예산안 부수 법률안에 대하여는 제1항부터 제9항까지의 규정을 매년 12월 1일까지 적용하고 같은 항에 따라 실시 중인 무제한 토론, 계속 중인 본회의, 제출된 무제한 토론 종결동의에 대한 심의절차 등은 12월 1일 자정에 종료한다.

**제127조의2(감사원에 대한 감사요구 등<개정 2010.3.12>)** ① 국회는 그 의결로 감사원에 대하여 감사원법에 의한 감사원의 직무범위에 속하는 사항 중 사안을 특정하여 감사를 요구할 수 있다. 이 경우 감사원은 감사요구를 받은 날부터 3월 이내에 감사결과를 국회에 보고하여야 한다. <개정 2010.3.12>

② 감사원은 특별한 사유로 제1항에 규정된 기간 이내에 감사를 마치지 못하였을 때에는 중간보고를 하고 감사기간의 연장을 요청할 수 있다. 이 경우 의장은 2월의 범위 이내에서 감사기간을 연장할 수 있다.

[본조신설 2003.2.4]

[제목개정 2010.3.12]

**제128조의2(결산의 심의기한)** 국회는 결산에 대한 심의·의결을 정기회 개회 전까지 완료하여야 한다.

[전문개정 2010.5.28]

## 부칙

이 법은 2012년 5월 30일부터 시행한다. 다만, 제85조의3 및 제106조의2제10항의 개정규정은 2013년 5월 30일부터 시행한다.

# 국가재정법

[일부개정 2012.3.21 법률 제11378호 시행일 2014.1.1]

## 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전 재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(회계연도)** 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

**제3조(회계연도 독립의 원칙)** 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

**제4조(회계구분)** ① 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.

② 일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치한다.

③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운영하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

**제5조(기금의 설치)** ① 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 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.

**제6조(독립기관 및 중앙관서)** ① 이 법에서 “독립기관”이라 함은 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 말한다.

② 이 법에서 “중앙관서”라 함은 「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다.

③ 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장은 이 법의 적용에 있어 중앙관서의 장으로 본다.

**제7조(국가재정운용계획의 수립 등)** ① 정부는 재정운용의 효율화와 건전화의 위

하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.<개정 2010. 5. 17>

1. 재정운용의 기본방향과 목표
2. 중·장기 재정전망
3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
4. 재정규모증가율 및 그 근거
- 4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이가지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다)의 증가율 및 산출내역
- 4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획
- 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거
5. 조세부담률 및 국민부담률 전망
6. 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획
7. 삭제<2010. 5. 17>
8. 그 밖에 대통령이 정하는 사항

③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.<신설 2010. 5. 17>

1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서
2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획
3. 제91조에 따른 국가채무관리계획

④ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 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.<개정 2008.2.29>

⑤ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다.<개정 2008. 2. 29>

⑥ 제1항부터 제5항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수립에 관하

여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<개정 2010. 5. 17>

⑦ 기획재정부장관은 제35조에 따른 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 한다.<신설 2010. 5. 17>

⑧ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.<신설 2010. 5. 17>

⑨ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.<개정 2008. 2. 29>

⑩ 지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부장관과 협의하여야 한다.<개정 2008. 2. 29>

**제8조(성과관심의 재정운용)** ① 각 중앙관서의 장과 법률에 따라 기금을 관리·운용하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자를 제외하며, 이하 “기금관리주체”라 한다)는 재정활동의 성과관리체계를 구축하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 제31조제1항에 따라 예산요구서를 제출할 때에 다음 연도 예산의 성과계획서 및 전년도 예산의 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 하며, 기금관리주체는 제66조제5항에 따라 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 기금의 성과계획서 및 전년도 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하여야 한다.<개정 2008. 2. 29, 2008. 12. 31>

③ 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 예산 및 기금의 성과보고서를 작성하여야 한다.<개정 2008. 12. 31>

④ 삭제<2008.12.31>

⑤ 기획재정부장관은 제2항에 따른 성과계획서 등에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 각각 통보하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2008.12.31>

⑥ 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있다.<개정 2008.2.29>

⑦ 기획재정부장관은 제6항의 규정에 따른 평가와 관련하여 전문적인 조사·연



구 등이 필요한 때에는 관계 전문기관 등에 조사·연구 등을 위탁할 수 있다.  
<개정 2008.2.29>

⑧ 기획재정부장관은 제6항의 규정에 따른 평가를 행함에 있어 필요하다고 인정되는 때에는 관계 행정기관의 장 등에 대하여 평가에 관한 의견 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장 등은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 따라야 한다.<개정 2008.2.29>

⑨ 제33조에 따른 예산안, 제35조에 따른 수정예산안, 제68조제1항에 따른 기금운용계획안, 제70조제2항에 따른 기금운용계획변경안 및 제89조제1항에 따른 추가경정예산안과 그에 따라 작성된 성과계획서는 사업내용 및 사업비 등이 각각 일치하도록 노력하여야 한다.<신설 2009.5.27>

**제9조(재정정보의 공표)** ① 정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다.

② 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장에게 제1항의 규정에 따른 재정정보의 공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제9조의2(재정 관련 자료의 제출)** 기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 90일 전까지 다음 각 호의 서류를 국회에 제출하여야 한다.

1. 제92조에 따른 국가보증채무관리계획
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따른 중장기 재무관리계획
3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제24조의2에 따른 임대형 민자사업 정부지급금추계서

[본조신설 2010.5.17]

**제10조(재정운용에 대한 의견수렴)** ① 기획재정부장관은 재정운용에 대한 의견수렴을 위하여 각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의(이하 “자문회의”라 한다)를 운영하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2008.12.31>

② 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립할 때, 매 회계연도의 예산안을 편성할 때와 기금운용계획안을 마련할 때에는 미리 자문회의의 의견수렴을 거쳐야 한다.<개정 2008.2.29, 2008.12.31>

③ 자문회의의 구성·기능 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로



정한다.<개정 2008.12.31>

**제11조(업무의 관장)** ① 예산, 결산 및 기금에 관한 사무는 기획재정부장관이 관장한다.<개정 2008.2.29>

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 사무에 관한 법령을 제정·개정 또는 폐지하거나 제1항의 규정에 따른 사무와 관련되는 사항을 다른 법령에 규정하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제12조(출연금)** 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있다.

**제13조(회계·기금 간 여유재원의 전입·전출)** ① 정부는 국가재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률의 규정에 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 회계와 기금 간 또는 회계 및 기금 상호 간에 여유재원을 전입 또는 전출하여 통합적으로 활용할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 특별회계 및 기금을 제외한다.<개정 2008. 3. 28>

1. 우체국보험특별회계
2. 국민연금기금
3. 공무원연금기금
4. 사립학교교직원연금기금
5. 군인연금기금
6. 고용보험기금
7. 산업재해보상보험및예방기금
8. 임금채권보장기금
9. 방사성폐기물관리기금
10. 그 밖에 차입금이나 「부담금관리기본법」 제2조의 규정에 따른 부담금 등을 주요 재원으로 하는 특별회계와 기금 중 대통령령이 정하는 특별회계와 기금

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 전입·전출을 하고자 하는 때에는 관계 중앙관서의 장 및 기금관리주체와 협의한 후 그 내용을 예산안 또는 기금운용계획안에 반영하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사)** ① 중앙관서의 장은 소관 사무와 관련하여 특별회계 또는 기금을 신설하고자 하는 때에는 해당 법률안을 입법 예고하기 전에 특별회계 또는 기금의 신설에 관한 계획서(이하 이 조에서

“계획서”라 한다)를 기획재정부장관에게 제출하여 그 신설의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.<개정 2008.2.29>

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.<개정 2008.2.29, 2008.12.31>

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 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 관리할 필요가 있을 것

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따른 심사 결과 특별회계 또는 기금의 신설이 제2항의 규정에 따른 심사기준에 부합하지 아니한다고 인정하는 때에는 계획서를 제출한 중앙관서의 장에게 계획서의 재검토 또는 수정을 요청할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제15조(특별회계 및 기금의 통합·폐지)** 특별회계 및 기금이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 폐지하거나 다른 특별회계 또는 기금과 통합할 수 있다.

1. 설치목적은 달성한 경우
2. 설치목적의 달성이 불가능하다고 판단되는 경우
3. 특별회계와 기금 간 또는 특별회계 및 기금 상호 간에 유사하거나 중복되게 설치된 경우
4. 그 밖에 재정운용의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 일반회계에서 통합 운영하는 것이 바람직하다고 판단되는 경우

## 제2장 예산

### 제1절 총칙

**제16조(예산의 원칙)** 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.<개정 2010.5.17>

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출 및 제27조제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

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

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

**제18조(국가의 세출재원)** 국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차입자금을 포함한다. 이하 같다) 외의 세입을 그 재원으로 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.

**제19조(예산의 구성)** 예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위를 총칭한다.

**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 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)
2. 「국고금관리법」 제32조의 규정에 따른 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액
3. 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항

② 정부는 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위하여 필요한 경우에는 제1항제1호의 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있다. 이 경우 미리 국회에 이를 보고하여야 한다.<신설 2008.12.31>

**제21조(세입세출예산의 구분)** ① 세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.

② 세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다.

③ 세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

④ 예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분은 기획재정부장관이 정한다.<개정 2008.2.29>

**제22조(예비비)** ① 정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 다만, 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적을 지정해 놓은 예비비는 본문의 규정에 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.

② 제1항 단서의 규정에 불구하고 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위하여는 예비비의 사용목적을 지정할 수 없다.

**제23조(계속비)** ① 완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액(年賦額)을 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.<개정 2012.3.21>

③ 기획재정부장관은 필요하다고 인정하는 때에는 국회의 의결을 거쳐 제2항의 지출연한을 연장할 수 있다.<신설 2012.3.21>

**제24조(명시이월비)** ① 세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 명시이월비에 대하여 예산집행상 부득이한 사유가 있는 때에는 사항마다 사유와 금액을 명백히 하여 기획재정부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 승인한 때에는 감사원에 통지하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**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.

② 국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다.

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

**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 수혜분석 등을 포함하여야 한다.<신설 2010.5.17>

③ 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

**제27조(조세지출예산서의 작성)** ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연(課稅移延) 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 회계연도 실적과 당해 회계연도 및 다음 회계연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2010.5.17>

② 기획재정부장관은 조세지출예산서를 작성하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장 등 대통령령이 정하는 자에게 자료제출을 요청할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③ 조세지출예산서의 구체적인 작성방법 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

## 제2절 예산안의 편성

**제28조(중기사업계획서의 제출)** 각 중앙관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제29조(예산안편성지침의 통보)** ① 기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 4월 30일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제30조(예산안편성지침의 국회보고)** 기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제31조(예산요구서의 제출)** ① 각 중앙관서의 장은 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위 요구서(이하 “예산요구서”라 한다)를 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 예산요구서에는 대통령령이 정하는 바에 따라 예산의 편성 및 예산관리기법의 적용에 필요한 서류를 첨부하여야 한다.

③ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 예산요구서가 제29조의 규정에 따른 예산안편성지침에 부합하지 아니하는 때에는 기한을 정하여 이를 수정 또는 보완하도록 요구할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제32조(예산안의 편성)** 기획재정부장관은 제31조제1항의 규정에 따른 예산요구서에 따라 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.<개정 2008.2.29>

**제33조(예산안의 국회제출)** 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

**제34조(예산안의 첨부서류)** 제33조의 규정에 따라 국회에 제출하는 예산안에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.<개정 2010.5.17, 2011.3.30, 2012.3.21>

1. 세입세출예산 총계표 및 순계표
2. 세입세출예산 사업별설명서
3. 계속비에 관한 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액, 당해 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 이

후의 지출예정액

4. 국고채무부담행위설명서
5. 국고채무부담행위로서 다음 연도 이후에 걸치는 것에 있어서는 전년도말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해 연도 이후의 지출예정액에 관한 명세서
6. 예산정원표와 예산안편성기준단가
7. 국유재산의 전전년도말에 있어서의 현재액과 전년도말과 당해 연도말에 있어서의 현재액 추정에 관한 명세서
8. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서
9. 성인지 예산서
10. 조세지출예산서
11. 제40조제2항 및 제41조의 규정에 따라 독립기관의 세출예산요구액을 감액하거나 감사원의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유와 감액에 대한 당해 기관의 장의 의견
12. 삭제<2010.5.17>
13. 회계와 기금 간 또는 회계 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 제정의 상황과 예산안의 내용을 명백히 할 수 있는 서류
14. 「국유재산특례제한법」 제10조제1항에 따른 국유재산특례지출예산서

**제35조(국회제출 중인 예산안의 수정)** 정부는 예산안을 국회에 제출한 후 부득이한 사유로 인하여 그 내용의 일부를 수정하고자 하는 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 수정예산안을 국회에 제출할 수 있다.

**제36조(예산안 첨부서류의 생략)** 정부는 제35조에 따른 수정예산안 또는 제89조에 따른 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하는 때에는 제34조 각 호에 규정된 첨부서류의 일부를 생략할 수 있다. 다만, 제8조제2항에 따른 성과계획서의 제출을 생략하는 때에는 사후에 이를 제출하여야 한다.<개정 2009.5.27>

**제37조(총액계상)** ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 사업으로서 세부내용을 미리 확정하기 곤란한 사업의 경우에는 이를 총액으로 예산에 계상할 수 있다.<개정 2008.2.29>

② 제1항의 규정에 따른 총액계상사업의 총 규모는 매 회계연도 예산의 순계를 기준으로 대통령령이 정하는 비율을 초과할 수 없다.

③ 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 총액계상사업에 대하여는 예산배정 전에 예산배분에 관한 세부사업시행계획을 수립하여 기획재정부장관과



협의하여야 하며, 그 세부집행실적을 회계연도 종료 후 3개월 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

④ 각 중앙관서의 장은 제3항의 규정에 따른 총액계상사업의 세부사업시행계획과 세부집행실적을 국회 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.

**제38조(예비타당성조사)** ① 기획재정부장관은 대통령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2010.5.17>

② 제1항의 규정에 따라 실시하는 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 예비타당성조사를 실시하여야 한다.<개정 2008.2.29>

④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 예비타당성조사 대상사업의 선정 기준·조사수행기관·조사방법 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제39조(대규모 개발사업예산의 편성<개정 2012.3.21>)** ① 각 중앙관서의 장은 대통령이 정하는 대규모 개발사업에 대하여는 타당성조사 및 기본설계비·실시설계비·보상비(담수몰지역에 대하여 보상하는 경우와 공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 대하여 보상하는 경우를 제외한다)와 공사비의 순서에 따라 그 중 하나의 단계에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 당해 연도의 예산으로 요구하여야 한다. 다만, 부분완공 후 사용이 가능한 경우 등 사업의 효율적인 추진을 위하여 기획재정부장관이 불가피하다고 인정하는 사업에 대하여는 2단계 이상의 예산을 동시에 요구할 수 있다.<개정 2008.2.29> 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.<개정 2008.2.29, 2012.3.21>

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 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

<신설 2012.3.21>

**제40조(독립기관의 예산)** ① 정부는 독립기관의 예산을 편성함에 있어 당해 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 당해 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

② 정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 당해 독립기관의 장의 의견을 구하여야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다.

**제41조(감사원의 예산)** 정부는 감사원의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 감사원장의 의견을 구하여야 한다.

### 제3절 예산의 집행

**제42조(예산배정요구서의 제출)** 각 중앙관서의 장은 예산이 확정된 후 사업운영 계획 및 이에 따른 세입세출예산·계속비와 국고채무부담행위를 포함한 예산배정요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제43조(예산의 배정)** ① 기획재정부장관은 제42조의 규정에 따른 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.<개정 2008.2.29>

② 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정한 때에는 감사원에 통지하여야 한다.<개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 회계연도 개시 전에 예산을 배정할 수 있다.<개정 2008.2.29>

④ 기획재정부장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 필요한 때에는 제1

항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획에 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정할 수 있다.<개정 2008.2.29>

⑤ 기획재정부장관은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행 관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제44조(예산집행지침의 통보)** 기획재정부장관은 예산집행의 효율성을 높이기 위하여 매년 예산집행에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제45조(예산의 목적 외 사용금지)** 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다.

**제46조(예산의 전용)** ① 각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기획재정부장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다. 이 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 불구하고 회계연도마다 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 각 세항 또는 목의 금액을 자체적으로 전용할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 전용의 승인을 한 때에는 그 전용명세서를 그 중앙관서의 장 및 감사원에 각각 송부하여야 하며, 각 중앙관서의 장은 제2항의 규정에 따라 전용을 한 때에는 전용을 한 과목별 금액 및 이유를 명시한 명세서를 기획재정부장관 및 감사원에 각각 송부하여야 한다.<개정 2008.2.29>

④ 각 중앙관서의 장이 제1항 또는 제2항에 따라 전용을 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.<신설 2009.3.18>

⑤ 제1항 또는 제2항의 규정에 따라 전용한 경비의 금액은 세입세출결산보고서에 이를 명백히 하고 이유를 기재하여야 한다.

**제47조(예산의 이용·이체)** ① 각 중앙관서의 장은 예산이 정한 각 기관 간 또는

각 장·관·항 간에 상호 이용(移用)할 수 없다. 다만, 예산집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획재정부장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획재정부장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다.<개정 2008.2.29>

② 기획재정부장관은 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에는 그 중앙관서의 장의 요구에 따라 그 예산을 상호 이용하거나 이체(移替)할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③ 각 중앙관서의 장은 제1항 단서의 규정에 따라 예산을 자체적으로 이용한 때에는 기획재정부장관 및 감사원에 각각 통지하여야 하며, 기획재정부장관은 제1항 단서의 규정에 따라 이용의 승인을 하거나 제2항의 규정에 따라 예산을 이용 또는 이체한 때에는 그 중앙관서의 장 및 감사원에 각각 통지하여야 한다.<개정 2008.2.29>

④ 각 중앙관서의 장이 제1항 또는 제2항에 따라 이용 또는 이체를 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 이용 또는 이체 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.<신설 2009.3.18>

**제48조(세출예산의 이월)** ① 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다.

② 제1항의 규정에 불구하고, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다. 이 경우 이월액은 다른 용도로 사용할 수 없으며, 제2호에 해당하는 경비의 금액은 재이월할 수 없다.

1. 명시이월비
2. 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
3. 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비
4. 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비
5. 경상적 성격의 경비로서 대통령령이 정하는 경비

③ 제1항의 규정에 불구하고 계속비의 연도별 연부액 중 당해 연도에 지출하지 못한 금액은 계속비사업의 완성연도까지 계속 이월하여 사용할 수 있다.

④ 각 중앙관서의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 따라 예산을 이월하는 때에

는 대통령령이 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일  
까지 기획재정부장관 및 감사원에 각각 송부하여야 한다.<개정 2008.2.29>

⑤ 각 중앙관서의 장이 제2항 및 제3항의 규정에 따라 예산을 이월한 경우  
이월하는 과목별 금액은 다음 연도의 이월예산으로 배정된 것으로 본다.

⑥ 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금이 발생하는 경우에는 제2항 및 제  
3항의 규정에 따른 세출예산 이월액에 상당하는 금액을 다음 연도의 세입에  
우선적으로 이입하여야 한다.

⑦ 기획재정부장관은 세입정수상황 등을 감안하여 필요하다고 인정하는 때에  
는 미리 제2항 및 제3항의 규정에 따른 세출예산의 이월사용을 제한하기 위  
한 조치를 취할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제49조(예산성과금의 지급 등)** ① 각 중앙관서의 장은 예산의 집행방법 또는 제도  
의 개선 등으로 인하여 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 이에 기여  
한 자에게 성과금을 지급할 수 있으며, 절약된 예산을 다른 사업에 사용할  
수 있다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따라 성과금을 지급하거나 절약된 예  
산을 다른 사업에 사용하고자 하는 때에는 예산성과금심사위원회의 심사를  
거쳐야 한다.

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 성과금 지급, 절약된 예산의 다른 사업에  
의 사용 및 예산성과금심사위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은  
대통령령으로 정한다.

**제50조(총사업비의 관리)** ① 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사  
업으로서 대통령령이 정하는 대규모사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비  
및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 협의를 거친  
사업규모·총사업비 또는 사업기간을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.<개정  
2008.2.29>

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 사업 중 총사업비가 일정 규모 이  
상 증가하는 등 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업 및 감사원의 감사  
결과에 따라 감사원이 요청하는 사업에 대하여는 사업의 타당성을 재조사하  
고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2009.3.18>

③ 기획재정부장관은 국회가 그 의결로 요구하는 사업에 대하여는 사업의 타  
당성을 재조사하고, 그 결과를 국회에 보고하여야 한다.<개정 2008.2.29,

2009.3.18>

④ 기획재정부장관은 총사업비 관리에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제51조(예비비의 관리와 사용)** ① 예비비는 기획재정부장관이 관리한다.<개정 2008.2.29>

② 각 중앙관서의 장은 예비비의 사용이 필요한 때에는 그 이유 및 금액과 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 대규모 자연재해에 따른 피해의 신속한 복구를 위하여 필요한 때에는 「재난 및 안전관리기본법」 제20조의 규정에 따른 피해상황보고를 기초로 긴급재해구호 및 복구에 소요되는 금액을 개산(概算)하여 예비비를 신청할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따른 예비비 신청을 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.<개정 2008.2.29>

④ 일반회계로부터 전입받은 특별회계는 필요한 경우에는 일반회계 예비비를 전입받아 그 특별회계의 세출로 사용할 수 있다.

**제52조(예비비사용명세서의 작성 및 국회제출)** ① 각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.<개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 감사원에 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

④ 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.

**제53조(예산총계주의 원칙의 예외)** ① 각 중앙관서의 장은 용역 또는 시설을 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 대통령령이 정하는 경비(이하 “수입대체경비”라 한다)에 있어 수입이 예산을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 때에는 그 초과수입을 대통령령이 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 각 중앙관서의 장은 제12조의 규정에 따라 출연금이 지원된 국가연구개발사업의 개발 성과물 사용에 따른 대가를 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 세입세출예산 외로 사용할 수 있다. 이 경우 수입·지출에 관한 내역을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.<개정 2008.2.29>
- ⑥ 수입대체경비 등 예산총계주의 원칙의 예외에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제54조(보조금의 관리)** 각 중앙관서의 장은 지방자치단체 및 민간에 지원한 국고 보조금의 교부실적과 해당 보조사업자의 보조금 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다.

[전문개정 2010.5.17]

- 제55조(예산불확정 시의 예산집행)** ① 정부는 국회에서 부득이한 사유로 회계연도 개시 전까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 「헌법」 제54조제3항의 규정에 따라 예산을 집행하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 따라 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 확정된 때에는 그 확정된 예산에 따라 집행된 것으로 본다.

### 제3장 결산

**제56조(결산의 원칙)** 정부는 결산이 「국가회계법」에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지게 하여야 한다.<개정 2008.12.31>

**제57조(성인지 결산서의 작성)** ① 정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서

(이하 “성인지 결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.<신설 2010.5.17>

**제58조(중앙관서결산보고서의 작성 및 제출<개정 2008.12.31>)** ① 각 중앙관서의 장은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성한 결산보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.12.31>

② 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장은 회계연도마다 예비금사용명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

③ 삭제<2008.12.31>

④ 삭제<2008.12.31>

**제59조(국가결산보고서의 작성 및 제출)** 기획재정부장관은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성하여 대통령의 승인을 받은 국가결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 한다.

[전문개정 2008.12.31]

**제60조(결산검사)** 감사원은 제59조에 따라 제출된 국가결산보고서를 검사하고 그 보고서를 다음 연도 5월 20일까지 기획재정부장관에게 송부하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2008.12.31>

**제61조(국가결산보고서의 국회제출<개정 2008.12.31>)** 정부는 제60조에 따라 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.<개정 2008.12.31>

## 제4장 기금

**제62조(기금관리·운용의 원칙)** ① 기금관리주체는 그 기금의 설치목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운용하여야 한다.

② 삭제<2008.12.31>

**제63조(기금자산운용의 원칙)** ① 기금관리주체는 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다.

② 기금관리주체는 제79조의 규정에 따라 작성된 자산운용지침에 따라 자산



을 운용하여야 한다.

③ 기금관리주체는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 사모투자전문회사의 무한책임사원이 될 수 없다.<개정 2008.12.31>

**제64조(의결권 행사의 원칙)** 기금관리주체는 기금이 보유하고 있는 주식의 의결권을 기금의 이익을 위하여 신의에 따라 성실하게 행사하고, 그 행사내용을 공시하여야 한다.

**제65조(다른 법률과의 관계)** 기금운용계획안의 작성 및 제출 등에 관하여는 다른 법률에 다른 규정이 있는 경우에도 제66조부터 제68조까지, 제68조의2, 제69조부터 제72조까지의 규정을 적용한다. 다만, 기금신설로 인하여 연도 중 기금운용계획안을 수립할 때에는 제66조제5항, 제68조제1항 전단의 규정 중 제출시기에 관한 사항은 적용하지 아니한다.<개정 2008.12.31, 2010.5.17>

**제66조(기금운용계획안의 수립)** ① 기금관리주체는 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 기획재정부장관은 자문회의의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 매년 4월 30일까지 기금관리주체에게 통보하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2008.12.31>

③ 기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 기금운용계획 수립을 연계하기 위하여 제2항의 규정에 따른 기금운용계획안 작성지침에 기금별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.<개정 2008.2.29>

④ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 기금관리주체에게 통보한 기금운용계획안 작성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.<개정 2008.2.29>

⑤ 기금관리주체는 제2항의 규정에 따른 기금운용계획안 작성지침에 따라 다음 연도의 기금운용계획안을 작성하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

⑥ 기획재정부장관은 제5항의 규정에 따라 제출된 기금운용계획안에 대하여 기금관리주체와 협의·조정하여 기금운용계획안을 마련한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.<개정 2008.2.29>

⑦ 기획재정부장관은 제6항의 규정에 따라 기금운용계획안을 조정함에 있어



과도한 여유재원이 운용되고 있는 기금(구조적인 요인을 지닌 연금성 기금을 제외한다)에 대하여는 예산상의 지원을 중단하거나 당해 기금수입의 원천이 되는 부담금 등의 감소를 위한 조치를 취할 것을 기금관리주체에게 요구할 수 있다. 이 경우 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 그 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.<개정 2008.2.29>

⑧ 제1항·제5항 및 제6항에 규정된 기금관리주체 중 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 각각 동항에 규정된 제출·협의 등에 있어 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

**제67조(기금운용계획안의 내용)** ① 기금운용계획안은 운용총칙과 자금운용계획으로 구성된다.

② 운용총칙에는 기금의 사업목표, 자금의 조달과 운용(주식 및 부동산 취득 한도를 포함한다) 및 자산취득에 관한 총괄적 사항을 규정한다.

③ 자금운용계획은 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 지출계획은 성질별 또는 사업별로 주요항목 및 세부항목으로 구분한다. 이 경우 주요항목의 단위는 장·관·항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 각각 구분한다.

④ 기금운용계획안의 작성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제68조(기금운용계획안의 국회제출 등)** ① 정부는 제67조제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금운용계획안을 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 한다.

② 기금관리주체는 기금운용계획이 확정된 때에는 기금의 월별 수입 및 지출 계획서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제68조의2(성인지 기금운용계획서의 작성)** ① 정부는 기금이 여성과 남성에게 미치는 영향을 미리 분석한 보고서(이하 “성인지 기금운용계획서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 기금운용계획서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하여야 한다.

③ 성인지 기금운용계획서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2010.5.17]

**제69조(중액 동의)** 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목 지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 때에는 미리 정부의 동의를 얻어야 한다.

**제70조(기금운용계획의 변경)** ① 기금관리주체는 지출계획의 주요항목 지출금액의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 세부항목 지출금액을 변경할 수 있다.

② 기금관리주체(기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 말한다)는 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기획재정부장관과 협의·조정하여 마련한 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.<개정 2008.12.31>

1. 별표 3에 규정된 금융성 기금 외의 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2 이하
2. 별표 3에 규정된 금융성 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 3 이하. 다만, 기금의 관리 및 운영에 소요되는 경상비에 해당하는 주요항목 지출금액에 대하여는 10분의 2 이하로 한다.
3. 다른 법률의 규정에 따른 의무적 지출금액
4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지출금액
  - 가. 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액
  - 나. 수입이 기금운용계획상의 수입계획을 초과하거나 초과할 것이 예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련되는 지출금액
  - 다. 환율·금리의 변동 및 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액
5. 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환
6. 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환

④ 기금관리주체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 때에는 변경명세서를 기획재정부장관과 감사원에 각각 제출하여야 하며, 정부는 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서에 그 내용과 사유를 명시하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2008.12.31>

⑤ 기금관리주체는 제3항제4호다목, 같은 항 제5호 및 제6호에 따라 지출금액을 변경한 때(주요항목 지출금액의 변경범위가 10분의 2를 초과한 경우에 한정한다)에는 변경명세서를 국회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 변경명세서에는 국채 발행 및 상환 실적을 포함하여야 한다.<신설 2008.12.31>

⑥ 각 기금관리주체가 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 세부항목 또는 주요항목의 지출금액을 변경한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 변경 내역을 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.<신설 2009.3.18>

⑦ 제2항부터 제6항까지의 경우 경유기관에 관하여는 제66조제8항의 규정을 준용한다.<개정 2008.12.31, 2009.3.18>

**제71조(기금운용계획안 등의 첨부서류<개정 2008.12.31>)** 정부 또는 기금관리주체는 제68조제1항 및 제70조제2항에 따라 기금운용계획안과 기금운용계획변경안(이하 “기금운용계획안등”이라 한다)을 국회에 제출하는 경우에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 다만, 기금운용계획변경안을 제출하는 경우로서 첨부서류가 이미 제출된 서류와 중복되는 때에는 이를 생략할 수 있다.<개정 2008.12.31, 2010.5.17>

1. 기금조성계획
2. 추정재정상태표 및 추정재정운영표
3. 수입지출계획의 총계표·순계표 및 주요항목별 내역서
4. 제8조제2항의 규정에 따른 성과계획서
5. 기금과 회계 간 또는 기금 상호 간 여유재원의 전입·전출 명세서 그 밖에 기금운용계획안등의 내용을 명백히 할 수 있는 서류
6. 성인지 기금운용계획서

**제72조(지출사업의 이월)** ① 기금관리주체는 매 회계연도의 지출금액을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다. 다만, 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 금액은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

② 기금관리주체는 제1항 단서의 규정에 따라 지출금액을 이월하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부장관과 감사원에 각각 송부하여야 한다. 이 경우 경유기관에 관하여는 제66조제8항의 규정을 준용한다.<개정 2008.2.29>

**제73조(기금결산)** 각 중앙관서의 장은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 소관 기금의 결산보고서를 중앙관서결산보고서에 통합하여 작성한 후 제58조제1항에 따라 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

[전문개정 2008.12.31]

**제73조의2(성인지 기금결산서의 작성)** ① 정부는 여성과 남성이 동등하게 기금의 수혜를 받고 기금이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서(이하 “성인지 기금결산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

② 성인지 기금결산서에는 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하여야 한다.

[본조신설 2010.5.17]

**제73조의3(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 회계연도부터 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.

④ 중장기 기금재정관리계획의 수립 절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2010.5.17]

**제74조(기금운용심의회)** ① 기금관리주체는 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의회(이하 “심의회”라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 설치하지 아니할 수 있다.<개정 2008.2.29>

② 다음 각 호의 사항은 심의회의 심의를 거쳐야 한다.<개정 2008.12.31>

1. 제66조제5항의 규정에 따른 기금운용계획안의 작성
2. 제70조제2항 및 제3항의 규정에 따른 주요항목 지출금액의 변경
3. 제73조에 따른 기금결산보고서의 작성
4. 제79조의 규정에 따른 자산운용지침의 제정 및 개정
5. 기금의 관리·운용에 관한 중요사항으로서 대통령령이 정하는 사항과 기금관리주체가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

③ 심의회의 위원장은 기금관리주체의 장이 되며, 위원은 위원장이 위촉하되, 학식과 경험이 풍부한 자로서 공무원이 아닌 자를 2분의 1 이상 위촉하여야 한다.

④ 그 밖에 심의회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 기금의 관리·운용에 관한 사항을 심의하기 위하여 다른 법률에 따라 설치된 위원회 등은 이를 심의회로 보며, 그 위원회 등이 다른 법률에 따라 심의하여야 하는 사항은 제2항 각 호의 심의사항에 해당하는 것으로 본다.

**제75조 삭제<2008.12.31>**

**제76조(자산운용위원회)** ① 전전 회계연도말에 보유한 여유자금의 규모가 1조원을 초과하는 기금(「외국환거래법」 제13조의 규정에 따른 외국환평형기금을 제외한다)의 기금관리주체는 자산운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 심의회에 자산운용위원회(이하 “자산운용위원회”라 한다)를 설치하여야 한다. 다만, 다른 법률에 따로 정한 바가 있는 경우에는 그 법률에 따른다.

② 다음 각 호의 사항은 자산운용위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 제77조의 규정에 따른 자산운용 전담부서의 설치 등에 관한 사항
2. 제79조의 규정에 따른 자산운용지침의 제정 및 개정에 관한 사항
3. 자산운용 전략에 관한 사항
4. 자산운용 평가 및 위험관리에 관한 사항
5. 그 밖에 자산운용과 관련된 중요한 사항

③ 자산운용위원회의 위원장은 기금관리주체의 장이 기금의 여건 등을 고려하여 당해 기금관리주체 및 수탁기관의 임·직원 또는 공무원 중에서 선임한다.

④ 자산운용위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 기금관리주체의 장이 선임 또는 위촉한다. 이 경우 제2호에 해당하는 위원의 정수는 전체위원 정수의 과반수가 되어야 한다.

1. 당해 기금관리주체 및 수탁기관의 임·직원 또는 공무원
2. 자산운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 자격을 갖춘 자

⑤ 그 밖에 자산운용위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제77조(자산운용 전담부서의 설치 등)** ① 기금관리주체는 자산운용위원회의 심의를 거쳐 자산운용을 전담하는 부서를 두어야 한다.

② 기금관리주체는 자산운용위원회의 심의를 거쳐 자산운용평가 및 위험관리를 전담하는 부서를 두거나 그 업무를 외부 전문기관에 위탁하여야 한다.

**제78조(국민연금기금의 자산운용에 관한 특례)** ① 제77조의 규정에 불구하고 국민연금기금은 자산운용을 전문으로 하는 법인을 설립하여 여유자금을 운용하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 법인의 조직·운영 및 감독에 관하여 필요한 사항은 「국민연금법」에서 따로 정한다.

**제79조(자산운용지침의 제정 등)** ① 기금관리주체는 기금의 자산운용이 투명하고 효율적으로 이루어지도록 하기 위하여 자산운용업무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 지침(이하 “자산운용지침”이라 한다)을 심의회의 심의를 거쳐 정하고, 이를 14일 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 자산운용위원회가 설치되어 있는 기금은 심의회의 심의 전에 자산운용위원회의 심의를 거쳐야 한다.

② 제1항의 규정에 불구하고 제74조제1항 단서의 규정에 따라 심의회를 설치하지 아니한 기금의 경우에는 기금관리주체가 직접 자산운용지침을 정하여야 한다.

③ 자산운용지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 투자결정 및 위험관리 등에 관련된 기준과 절차에 관한 사항
2. 투자자산별 배분에 관한 사항

3. 자산운용 실적의 평가 및 공시에 관한 사항
4. 보유주식의 의결권 행사에 대한 기준과 절차에 관한 사항
5. 자산운용과 관련된 부정행위 등을 방지하기 위하여 자산운용업무를 수행하는 자가 지켜야 할 사항
6. 그 밖에 자산운용과 관련하여 기금관리주체가 필요하다고 인정하는 사항

**제80조(기금운용계획의 집행지침)** 기획재정부장관은 기금운용계획 집행의 효율성 및 공공성을 높이기 위하여 기금운용계획의 집행에 관한 지침을 정할 수 있다.<개정 2008.2.29, 2008.12.31>

**제81조(여유자금의 통합운용)** 기획재정부장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운용을 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 대통령령이 정하는 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제82조(기금운용의 평가)** ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 제1항 또는 제2항에 따른 평가결과를 국무회의에 보고한 후 제61조에 따라 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2008.12.31>

④ 제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제83조(국정감사)** 이 법의 적용을 받는 기금을 운용하는 기금관리주체는 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조의 규정에 따른 감사의 대상기관으로 한다.

**제84조(기금자산운용담당자의 손해배상책임)** ① 기금의 자산운용을 담당하는 자는 고의 또는 중대한 과실로 법령을 위반하여 기금에 손해를 끼친 경우 그 손해를 배상할 책임이 있다.

② 공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 기금관리주체 그 밖에 기금의 자산운용을 담당하는 자에게 부당한 영향력을 행사하



여 기금에 손해를 끼친 경우 당해 공무원은 제1항의 규정에 따른 책임이 있는 자와 연대하여 손해를 배상하여야 한다.

**제85조(준용규정)** 제31조제3항·제35조·제38조·제39조·제45조·제49조·제50조 및 제55조의 규정은 기금에 관하여 이를 준용한다.

## 제5장 재정건전화

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

**제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정)** ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다.<개정 2008.2.29>

③ 각 중앙관서의 장은 제2항에 따른 협의를 한 후 법령안의 변경으로 대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우에는 그 법령안에 대하여 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 재협의하여야 한다.<신설 2010.5.17>

**제88조(국세감면의 제한)** ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 당해 연도 국세수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2010.5.17>

**제89조(추가경정예산안의 편성<개정 2009.2.6>)** ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는



추가경정예산안을 편성할 수 있다.<개정 2009.2.6>

1. 전쟁이나 대규모 자연재해가 발생한 경우
  2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
  3. 법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우
- ② 정부는 국회에서 추가경정예산안이 확정되기 전에 이를 미리 배정하거나 집행할 수 없다.

**제90조(세계잉여금 등의 처리<개정 2008.12.31>)** 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.<신설 2008.12.31>

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.<개정 2008.12.31>

④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.<개정 2006.12.30, 2008.12.31>

1. 국채 또는 차입금의 원리금
2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 용자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한한다.

4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.<개정 2008.12.31>

⑥ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 그 세계잉여금이 발생한 다음 연도까지 그 회계의 세출예산에 관계없이 이를 하

되, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.<개정 2008.12.31>

⑦ 제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 다른 법률의 규정에 불구하고 「국가회계법」 제13조제3항에 따라 국가결산보고서에 대한 대통령의 승인을 얻은 때부터 이를 할 수 있다.<개정 2008.12.31>

⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다.<개정 2008.12.31>

**제91조(국가채무의 관리)** ① 기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다.<개정 2008.2.29, 2010.5.17>

1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적
2. 당해 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 대통령령이 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 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권
2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금
3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위
4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무

③ 제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다.

1. 「국고금관리법」 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금
2. 제2항제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권
3. 제2항제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의

차입금

④ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 국가채무관리계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 관계 중앙관서의 장에게 자료제출을 요청할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제92조(국가보증채무의 부담 및 관리)** ① 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.

② 기획재정부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 한다.<신설 2010.5.17>

③ 제1항에 따른 보증채무의 관리 및 제2항에 따른 국가보증채무관리계획의 작성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.<개정 2010.5.17>

## 제6장 보칙

**제93조(유가증권의 보관)** ① 중앙관서의 장은 법령의 규정에 따르지 아니하고는 유가증권을 보관할 수 없다.

② 중앙관서의 장은 법령의 규정에 따라 유가증권을 보관하게 되는 때에는 한국은행 또는 대통령령이 정하는 금융기관에 보관업무를 위탁하여야 한다.

③ 제2항의 규정에 따라 한국은행 또는 대통령령이 정하는 금융기관이 유가증권을 위탁 관리하는 때에는 「국유재산법」 제15조제2항부터 제5항까지의 규정을 준용한다.<개정 2009.1.30>

**제94조(장부의 기록과 비치)** 기획재정부장관, 중앙관서의 장, 제93조제2항의 규정에 따라 유가증권 보관업무를 위탁받은 한국은행 및 금융기관은 대통령령이 정하는 바에 따라 장부를 비치하고 필요한 사항을 기록하여야 한다.<개정 2008.2.29>

**제95조(자금의 보유)** 국가는 법률로 정하는 경우에 한하여 특별한 자금을 보유할 수 있다.

**제96조(금전채권·채무의 소멸시효)** ① 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로서 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년 동안 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

② 국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 제1항과 같다.

③ 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리에 있어서는 소멸시효의 중단·정지 그 밖의 사항에 관하여 다른 법률의 규정이 없는 때에는 「민법」의 규정을 적용한다. 국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 같다.

④ 법령의 규정에 따라 국가가 행하는 납입의 고지는 시효중단의 효력이 있다.

**제97조(재정집행의 관리)** ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 기획재정부장관은 예산 및 기금의 효율적인 운용을 위하여 제1항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하고 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 집행 애로요인의 해소와 낭비 방지를 위하여 필요한 조치를 각 중앙관서의 장과 기금관리주체에게 요구할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제97조의2(재정업무의 정보화)** ① 기획재정부장관은 재정에 관한 업무를 원활하게 수행하기 위하여 정보통신매체 및 프로그램 등을 개발하여 중앙관서의 장이 사용하게 할 수 있다. 이 경우 국가회계업무에 관한 정보통신매체 및 프로그램 등의 개발에 대하여는 감사원과 미리 협의를 하여야 한다.

② 중앙관서의 장은 제1항에도 불구하고 재정에 관한 업무를 처리하는 정보통신매체 및 프로그램 등을 직접 개발하여 사용할 수 있다. 이 경우 기획재정부장관 및 감사원(국가회계업무에 관한 정보통신매체 및 프로그램 등의 개발인 경우에 한정한다)과 미리 협의를 하여야 한다.

[본조신설 2008.12.31]

**제98조(내부통제)** 각 중앙관서의 장은 재정관리·재원사용의 적정 여부와 집행과정에서 보고된 자료의 신빙성을 분석·평가하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 필요한 사항에 관하여 내부통제를 하게 하여야 한다.

**제99조(예산 및 기금운용계획의 집행 및 결산의 감독)** 기획재정부장관은 예산 및 기금운용계획의 집행 또는 결산의 적정을 기하기 위하여 소속 공무원으로 하여금 확인·점검하게 하여야 하며, 필요한 때에는 각 중앙관서의 장에게 관련 제도의 개선을 요구하거나 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어 예산 및 기금운용계획의 집행과 결산에 관한 지시를 할 수 있다.<개정 2008.2.29>

**제100조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시)** ① 국가의 예산 또는 기금을 집행하는 자, 재정지원을 받는 자, 각 중앙관서의 장(그 소속기관의 장을 포함한다) 또는 기금관리주체와 계약 그 밖의 거래를 하는 자가 법령을 위반함으로써 국가에 손해를 가하였음이 명백한 때에는 누구든지 집행에 책임 있는 중앙관서의 장 또는 기금관리주체에게 불법지출에 대한 증거를 제출하고 시정을 요구할 수 있다.

② 제1항의 규정에 따라 시정요구를 받은 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 처리결과를 시정요구를 한 자에게 통지하여야 한다.

③ 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 제2항의 규정에 따른 처리결과에 따라 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 시정요구를 한 자에게 제49조의 규정에 따른 예산성과금을 지급할 수 있다.

**제101조(재정 관련 공무원의 교육)** 기획재정부장관은 재정업무를 담당하는 공무원의 업무전문성 향상을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 교육을 실시할 수 있다.<개정 2008.2.29>

## 제7장 벌칙

**제102조(벌칙)** 공무원이 기금의 자산운용에 영향을 줄 목적으로 직권을 남용하여 기금관리주체 그 밖에 기금의 자산운용을 담당하는 자에게 부당한 영향력을 행사하는 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

### 부칙 <제8050호,2006.10.4>

**제1조(시행일)** 이 법은 2007년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 제56조의 규정은 법률에 따라 정부회계에 관한 기준이 마련되어 시행되는 회계연도부터, 부칙 제11조제14항, 동조제17항(「국유재산법」 제48조제4항 관련 규정에 한한다) 및 동조제29항(「물품관리법」 제21조 관련 규정에 한한다)의 규정은 각각 2008년 1월 1일부터 시행한다.

**제2조(폐지법률)** 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」은 이를 각각 폐지한다.

**제3조(국가재정운용계획 등에 관한 적용례)** 제7조의 규정은 이 법 시행 후 최초로 수립하는 국가재정운용계획, 중·장기계획 등부터 적용한다.

**제4조(성과계획서·성과보고서 및 성과검사보고서의 제출 등에 관한 적용례)** ① 제8조제2항 및 동조제5항의 규정에 따른 성과계획서의 제출과 성과계획서에 관한 지침의 작성은 2008회계연도 예산안 및 기금운용계획안부터, 제34조제8호 및 제71조제4호의 규정에 따른 성과계획서의 국회에 대한 제출은 2009회계연도 예산안 및 기금운용계획안부터 각각 적용한다.

② 제8조제2항 및 제3항의 규정에 따른 성과보고서의 제출과 동조 제5항의 규정에 따른 성과보고서에 관한 지침의 작성은 2008회계연도 결산 및 기금결산부터, 제61조 및 제73조제6항제7호의 규정에 따른 성과보고서의 국회에 대한 제출은 2009회계연도 결산 및 기금결산부터 각각 적용한다.

③ 제8조제4항의 규정에 따른 성과검사보고서의 기획재정부장관에 대한 송부는 2008회계연도 결산 및 기금결산부터, 국회에 대한 제출은 2009회계연도 결산 및 기금결산부터 각각 적용한다.<개정 2008.2.29>

**제5조(성인지 예산서 및 성인지 결산서의 작성·제출에 관한 적용례)** 제26조의 규정에 따른 성인지 예산서의 작성 및 제34조제9호의 규정에 따른 성인지 예산서의 제출, 제57조의 규정에 따른 성인지 결산서의 작성 및 제58조제1항제4호의 규정에 따른 성인지 결산서의 제출은 각각 2010회계연도 예산안 및 결산부터 적용한다.

**제6조(조세지출예산서의 작성·제출에 관한 적용례 등)** ① 제27조 및 제34조제10호의 규정에 따른 조세지출예산서의 작성 및 제출은 2011회계연도 예산안부터 적용한다.

② 정부는 2009회계연도까지는 대통령령이 정하는 바에 따라 국세감면금액·국세감면을 등에 관한 전년도 실적 및 당해 연도 전망보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다.

**제7조(중기사업계획서에 관한 적용례)** 제28조 및 제66조제1항의 규정은 2008회계연도 예산안 및 기금운용계획안과 관련된 중기사업계획서부터 적용한다.

**제8조(총액계상사업의 세부사업시행계획 및 세부집행실적에 관한 적용례)** 제37조제3항 및 제4항의 규정은 2008회계연도 예산에 총액으로 계상된 사업에 대한 세부사업시행계획 및 세부집행실적부터 적용한다.

**제9조(예비비사용총괄명세서 및 결산·기금결산의 제출시기에 관한 적용례 등) ①**

제52조, 제58조 내지 제61조 및 제73조의 규정에 따른 예비비사용총괄명세서 및 결산·기금결산의 제출시기는 2007회계연도 예비비사용 승인 및 결산·기금결산부터 적용한다.

② 2006회계연도 예비비사용총괄명세서 및 결산·기금결산의 제출시기에 관하여는 종전의 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」에 따른다.

**제10조(재정부담을 수반하는 법률의 제정 및 개정)에 관한 적용례)** 제87조제1항의

규정은 이 법 시행 후 최초로 제출하는 법률안부터 적용한다.

**제11조(다른 법률의 개정) 생략**

**부칙 <제9278호,2008.12.31>**

**제1조(시행일)** 이 법은 2009년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 제63조제3항의 개정규정은 2009년 2월 4일부터 시행한다.

**제2조(결산보고서의 제출에 관한 적용례)** ① 제58조부터 제61조까지 및 제73조의 개정규정은 2009회계연도 결산부터 적용한다.

② 제1항에도 불구하고 제59조 및 제61조의 개정규정 중 국가결산보고서의 내용에 포함되는 재무제표에 관한 부분은 2011회계연도 결산부터 적용하고, 2009회계연도 및 2010회계연도 결산 시에는 각 중앙관서의 장 및 기금관리주체 등이 소관 회계 및 기금에 대한 다음 각 호의 서류를 작성하여 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부장관에게 제출하고 기획재정부장관은 이를 종합하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받은 후 감사원 및 국회에 제출하여야 한다.<개정 2009.1.30>

1. 각 기금의 재무제표 및 첨부서류
2. 「정부기업예산법」 제3조에 따른 특별회계의 재무제표 및 첨부서류
3. 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제27조제1항에 따른 책임운영기관 특별회계의 재무제표 및 첨부서류
4. 종전의 제58조제1항제6호에 따른 국가채무관리보고서
5. 종전의 제58조제1항제7호에 따른 국가채권현재액보고서
6. 「국유재산법」 제69조에 따른 국유재산관리운용보고서

7. 「물품관리법」 제21조에 따른 물품증감과 현재액의 총계산서

**제3조(결산보고서의 제출 등에 관한 특례)** 2009회계연도 및 2010회계연도 결산의 경우 각 중앙관서의 장은 제58조제1항의 개정규정에도 불구하고 「국가회계법」 제14조제3호에 따른 재무제표를 다음 연도 3월 말일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

#### 부칙(농작물재해보험법) <제9477호,2009.3.5>

**제1조(시행일)** 이 법은 2010년 1월 1일부터 시행한다.

제2조부터 제7조까지 생략

**제8조(다른 법률의 개정)** 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2 제21호를 다음과 같이 하고, 같은 표 제61호를 삭제한다.

21. 「농어업재해보험법」

제9조 생략

#### 부칙 <제9486호,2009.3.18>

**제1조(시행일)** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

**제2조(예산 전용 내역 등의 제출에 관한 적용례)** ① 제46조제4항 및 제47조제4항의 개정규정에 따른 예산의 전용·이용 또는 이체 내역의 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 대한 제출은 2009회계연도 예산부터 적용한다.

② 제70조의 개정규정에 따른 기금운용계획 변경 내역의 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 대한 제출은 2009회계연도 기금운용계획부터 적용한다.

**제3조(예산 전용 내역 등의 제출기한에 관한 특례)** 제46조제4항·제47조제4항 및 제70조의 개정규정 및 부칙 제2조에도 불구하고 2009회계연도 제1분기의 예산 전용·이용 또는 이체 내역 및 기금운용계획 변경내역은 2009회계연도 제2분기 내역의 제출기한까지 제출한다.



**부칙 <제9712호,2009.5.27>**

- ① (시행일) 이 법은 2010년 1월 1일부터 시행한다.
- ② (성과계획서 제출에 관한 적용례) 제8조제9항 및 제36조의 개정규정은 이 법 시행일이 속하는 다음 회계연도의 국회 제출 예산안 및 기금운용계획안부터 적용한다.

**부칙(신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률) <제9785호,2009.7.31>**

- 제1조(시행일)** 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
- 제2조부터 제7조까지 생략
- 제8조(다른 법률의 개정)** ① 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.
  - 별표 2 제31호를 다음과 같이 한다.
    - 31. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」
  - ②부터 ④까지 생략
- 제9조** 생략

**부칙 <제9801호,2009.10.21>**

이 법은 2009년 12월 10일부터 시행한다.

**부칙(석면피해구제법) <제10155호,2010.3.22>**

- 제1조(시행일)** 이 법은 2011년 1월 1일부터 시행한다.
- 제2조(다른 법률의 개정)** ① 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.
  - 별표 2에 제64호를 다음과 같이 신설한다.
    - 64. 「석면피해구제법」
  - ②부터 ④까지 생략

**부칙(방송통신발전 기본법) <제10165호,2010.3.22>**

**제1조(시행일)** 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, …<생략>…, 부칙 제6조제1항, …<생략>… 2011년 1월 1일부터 시행한다.

제2조부터 제5조까지 생략

**제6조(다른 법률의 개정)** ① 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2 제24호를 다음과 같이 한다.

24. 「방송통신발전 기본법」

②부터 ⑩까지 생략

제7조 생략

**부칙(수출보험법) <제10288호,2010.4.5>**

**제1조(시행일)** 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조 및 제3조 생략

**제4조(다른 법률의 개정)** ① 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2 제30호를 다음과 같이 한다.

30. 「무역보험법」

별표 3 제6호를 다음과 같이 한다.

6. 「무역보험법」에 따른 무역보험기금

②부터 ⑨까지 생략

제5조 생략

**부칙 <제10288호,2010.5.17>**

① (시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

② (국가재정운용계획의 수립 등에 관한 적용례) 제7조, 제9조의2, 제34조, 제73조의3, 제91조 및 제92조의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 수립하거나 작성하는 국가재정운용계획, 임대형 민자사업 정부지급금추계서, 중장기 기금재정관리계획,

국가채무관리계획, 국가보증채무관리계획부터 각각 적용한다. 다만, 제7조제2항제4호의2·제4호의3 및 제9조의2제2호의 개정규정은 2012년에 수립하는 국가재정운용계획부터 적용한다.

③ (예비타당성조사 결과 요약 제출에 관한 적용례) 제38조제1항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 실시하는 예비타당성조사부터 적용한다.

④ (성인지 기금운용계획서 및 성인지 기금결산서의 작성 및 제출에 관한 적용례) 제68조의2 및 제71조제6호의 개정규정은 2011회계연도 성인지 기금운용계획서부터 적용하고, 제73조의2의 개정규정은 2011회계연도 성인지 기금결산서부터 적용한다.

#### 부칙(근로자복지기본법) <제10361호,2010.6.8>

**제1조(시행일)** 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. <단서 생략>

제2조부터 제10조까지 생략

**제11조(다른 법률의 개정)** ①생략

② 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2 제12호를 다음과 같이 한다.

12. 근로복지기본법

③부터 ⑪까지 생략

**제12조** 생략

#### 부칙 <제10400호,2010.12.27>

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

#### 부칙(한국장학재단 설립 등에 관한 법률) <제10414호,2010.12.27>

**제1조(시행일)** 이 법은 2011년 1월 1일부터 시행한다.

제2조부터 제4조까지 생략

**제5조(다른 법률의 개정)** 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2 제53호를 삭제한다.

#### 부칙 <제10484호,2011.3.30>

**제1조(시행일)** 이 법은 2011년 4월 1일부터 시행한다.

**제2조(국유재산특례지출예산서 첨부에 관한 적용례)** 제34조제14호의 개정규정은

2016년도 예산안의 첨부서류로 국회에 제출하는 분부터 적용한다.

#### 부칙(금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률) <제10682호,2011.5.19>

**제1조(시행일)** 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

**제2조(다른 법률의 개정)** ① 및 ② 생략

③ 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2 제14호를 다음과 같이 한다.

14. 금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에  
관한 법률

별표 3 제1호 중 “「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사  
의 설립에 관한 법률」”을 “「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한  
국자산관리공사의 설립에 관한 법률」”로 한다.

④부터 <24>까지 생략

제3조 생략

#### 부칙(환경정책기본법) <제10893호,2011.7.21>

**제1조(시행일)** 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조부터 제4조까지 생략

**제5조(다른 법률의 개정)** ① 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 1 제17호를 다음과 같이 한다.

17. 「환경정책기본법」

②부터 <33>까지 생략

**제6조** 생략

### 부칙(원자력법) <제10909호,2011.7.25>

**제1조(시행일)** 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조부터 제4조까지 생략

**제5조(다른 법률의 개정)** ① 생략

② 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2 제41호를 다음과 같이 한다.

41. 「원자력 진흥법」

③부터 ⑤까지 생략

**제6조** 생략

### 부칙(농업소득의 보전에 관한 법률) <제11230호,2012.1.26>

**제1조(시행일)** 이 법은 2015년 1월 1일부터 시행한다.

제2조부터 제13조까지 생략

**제14조(다른 법률의 개정)** ① 생략

② 국가재정법 일부를 다음과 같이 개정한다.

별표 2 제33호를 다음과 같이 한다.

33. 「농업소득의 보전에 관한 법률」

**제15조** 생략

부칙 <제11378호,2012.3.21>

제1조(시행일) 이 법은 2014년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(대규모 개발사업예산의 계속비 편성에 관한 적용례) 제39조제2항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정되는 사업부터 적용한다.

## [별표 1]

[별표 1]<개정 2006. 12. 30, 2007. 12. 31, 2008. 12. 11, 2008. 12. 31, 2011. 7. 21>

### 특별회계설치 근거법률(제4조제3항 관련)

1. 교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률
2. 국가균형발전 특별법
3. 국립의료원특별회계법
4. 삭제<2006.12.30>
5. 정부기업예산법
6. 농어촌구조개선특별회계법
7. 농어촌특별세관리특별회계법
8. 등기특별회계법
9. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법
10. 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법
11. 에너지및자원사업특별회계법
12. 우체국보험특별회계법
13. 삭제<2006. 12. 30>
14. 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법
15. 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률
16. 특허관리특별회계법
17. 「환경정책기본법」
18. 국방·군사시설이전특별회계법
19. 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법
20. 교통시설특별회계법

## [별표 2]

[별표 2]<개정 2006.12.30, 2007.1.26, 2007.12.21, 2008.3.28, 2009.2.6, 2009.3.5, 2009.4.1, 2009.4.22, 2009.5.21, 2009.5.22, 2009.7.31, 2009.10.21, 2010.3.22, 2010.4.5, 2010.6.8, 2010.12.27, 2011.3.30, 2011.5.19, 2011.7.25, 2012.1.26>

### 기금설치 근거법률(제5조제1항 관련)

1. 고용보험법
2. 공공자금관리기금법
3. 공무원연금법
4. 공적자금상환기금법
5. 과학기술기본법
6. 관광진흥개발기금법
7. 국민건강증진법
8. 국민연금법
9. 국민체육진흥법
10. 군인복지기금법
11. 군인연금법
12. 근로복지기본법
13. 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
14. 금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률
15. 기술신용보증기금법
16. 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
17. 남북협력기금법
18. 농림수산업자 신용보증법
19. 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률
20. 농어가 목돈마련저축에 관한 법률
21. 「농어업재해보험법」
22. 대외경제협력기금법
23. 문화예술진흥법
24. 「방송통신발전 기본법」
25. 보훈기금법



26. 복권 및 복권기금법
27. 사립학교교직원 연금법
28. 사회기반시설에 대한 민간투자법
29. 산업재해보상보험법
30. 「무역보험법」
31. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」
32. 신용보증기금법
33. 「농업소득의 보전에 관한 법률」
34. 「양곡관리법」
35. 「수산업법」
36. 여성발전기본법
37. 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
38. 예금자보호법(예금보험기금채권상환기금에 한한다)
39. 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률
40. 외국환거래법
41. 「원자력 진흥법」
42. 응급의료에 관한 법률
43. 임금채권보장법
44. 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법
45. 장애인고용촉진 및 직업재활법
46. 전기사업법
47. 「정보통신산업 진흥법」
48. 주택법
49. 「중소기업진흥에 관한 법률」
50. 지역신문발전지원 특별법
51. 청소년기본법
52. 축산법
53. 삭제<2010.12.27>
54. 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률
55. 한국국제교류재단법
56. 한국농촌공사 및 농지관리기금법

57. 한국사학진흥재단법
58. 한국주택금융공사법
59. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」
60. 독립유공자예우에 관한 법률
61. 삭제<2009.3.5>
62. 「방사성폐기물 관리법」
63. 「문화재보호기금법」
64. 「석면피해구제법」
65. 「범죄피해자보호기금법」
66. 「국유재산법」

### [별표 3]

[별표 3]<개정 2009.2.6, 2009.5.13, 2010.4.5, 2011.5.19>

#### 금융성 기금(제70조제3항 관련)

1. 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따른 부실채권정리기금 및 구조조정기금
2. 「기술신용보증기금법」에 따른 기술신용보증기금
3. 「농림수산업자 신용보증법」에 따른 농림수산업자신용보증기금
4. 「농어가 목돈마련저축에 관한 법률」에 따른 농어가목돈마련저축장려기금
5. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 산업기반신용보증기금
6. 「무역보험법」에 따른 무역보험기금
7. 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금
8. 「예금자보호법」에 따른 예금보험기금채권상환기금
9. 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」에 따른 국가장학기금
10. 「한국주택금융공사법」에 따른 주택금융신용보증기금

# 국가재정법 시행령

[시행 2011.12.30] [대통령령 제23433호, 2011.12.30, 일부개정]

## 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 영은 「국가재정법」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(국가재정운용계획의 수립 등)** ① 기획재정부장관은 「국가재정법」(이하 “법”이라 한다) 제7조제1항에 따른 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)의 수립을 위한 지침을 마련하여 당해 회계연도의 전년도 12월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부장관은 국가재정운용계획에 관한 의견 수렴을 위하여 공청회 또는 토론회 등을 개최할 수 있다. <개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 법 제7조제2항제2호에 따른 장기 재정전망을 할 때에는 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 적어도 5년마다 실시하여야 한다. <신설 2011.12.30>

④ 법 제7조제2항제4호의2에 따른 의무지출의 범위는 다음 각 호와 같다. <신설 2011.12.30>

1. 「지방교부세법」에 따른 지방교부세, 「지방교육재정교부금법」에 따른 지방교육재정교부금 등 법률에 따라 지출의무가 정하여지고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 지출
2. 외국 또는 국제기구와 체결한 국제조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 따라 발생하는 지출
3. 국채 및 차입금 등에 대한 이자지출

⑤ 각 중앙관서의 장은 법 제7조제9항에 따른 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 확정하기 30일 전에 재원조달방안 및 국가재정운용계획과의 연관성 등을 명시하여 기획재정부장관에게 협의를 요청하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.7.9, 2011.12.30>

⑥ 각 중앙관서의 장은 제5항에 따른 중·장기계획이 연간 500억원 또는 총 2천억원 이상의 재정지출을 수반하는 경우에는 제5항에 따른 협의 완료 여부를 명시하여 「경제정책조정회의 규정」에 따른 경제정책조정회의 또는 「대외경제

장관회의규정」에 따른 대외경제장관회의에 상정하여야 하되, 필요한 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 기획재정부장관이 정하는 회의에 상정할 수 있다.

<신설 2010.7.9, 2011.12.30>

⑦ 기획재정부장관은 제5항에 따른 협의와 관련하여 그 내용 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.7.9, 2011.12.30>

⑧ 법 제7조제10항에서 “대통령령이 정하는 규모 이상인 사업”이라 함은 총사업비(총사업비가 확정되지 않은 경우에는 추정된 사업비의 총액을 말한다. 이하 같다) 중 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 사업을 말한다. <개정 2010.7.9, 2011.12.30>

⑨ 지방자치단체의 장은 법 제7조제10항에 따른 사업의 계획을 전년도 12월 31일까지 관계 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다. <개정 2010.7.9, 2011.12.30>

⑩ 각 중앙관서의 장은 제9항에 따라 지방자치단체의 장이 제출한 사업계획을 법 제28조에 따른 중기사업계획서에 반영하여 매년 1월 31일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.7.9, 2011.12.30>

**제3조(재정사업의 성과평가)** 기획재정부장관은 법 제8조제6항에 따라 각 중앙관서의 장과 법 제8조제1항에 따른 기금관리주체(이하 “기금관리주체”라 한다)에게 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 주요 재정사업을 스스로 평가(이하 “재정사업자율평가”라 한다)하도록 요구할 수 있으며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대해서는 심층평가를 실시할 수 있다. 다만, 「과학기술기본법」 제9조제2항제5호에 따른 국가연구개발사업에 대한 평가는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 따른 평가로 이를 대체할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2009.3.25>

1. 재정사업자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업
2. 부처간 유사·중복 사업 또는 비효율적인 사업추진으로 예산낭비의 소지가 있는 사업
3. 향후 지속적 재정지출 급증이 예상되어 객관적 검증을 통해 지출효율화가 필요한 사업
4. 그 밖에 심층적인 분석·평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업

**제4조(재정사업의 균형발전영향평가)** 기획재정부장관은 법 제8조제6항에 따라 주요 재정사업의 국가균형발전에 대한 영향을 평가할 수 있다. <개정 2008.2.29>

**제5조(재정정보의 공표)** ① 법 제9조제1항에서 “대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. <개정 2009.3.25>

1. 국가채권의 현황 및 그 변동내역
2. 법 제7조에 따른 국가재정운용계획
3. 법 제8조제6항에 따른 주요 재정사업에 대한 평가 결과
4. 법 제27조에 따른 조세지출예산서
5. 법 제91조에 따른 국가채무관리계획
6. 삭제 <2011.12.30>
7. 「지방재정법」 제33조제3항에 따른 중기지방재정계획

② 기획재정부장관은 법 제9조제1항에 따른 사항을 공표하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 삭제 <2008.2.29>

**제6조(재정정책자문회의의 구성 및 운영)** ① 법 제10조제1항에 따른 재정정책자문회의(이하 “자문회의”라 한다)는 다음 각 호의 사항에 관하여 기획재정부장관의 자문에 응한다. <개정 2009.3.25>

1. 국가재정운용계획의 수립
  2. 회계연도별 예산안의 편성 및 기금운용계획안·기금운용계획변경안의 수립 (기금운용계획변경안은 법 제70조제2항에 따라 국회에 제출하는 경우로 한정한다)
  3. 회계연도별 예산안 편성지침 및 기금운용계획안 작성지침의 수립
  4. 특별회계 및 기금의 신설, 통합 및 폐지에 관한 사항
  5. 법 제82조제2항에 따른 기금운용평가단의 기금운용평가 결과 및 개선 권고 사항
  6. 재정제도와 관련된 법령의 제정·개정 사항
  7. 예산 및 기금 관련 제도개선 사항
  8. 삭제 <2009.11.23>
  9. 그 밖에 기획재정부장관이 자문하는 사항
- ② 삭제 <2009.3.25>

- ③ 자문회의는 다음 각 호의 자로 구성한다. <개정 2008.2.29, 2009.3.25>
1. 기획재정부장관
  2. 행정 각 부처의 차관
  3. 기금 소관 위원회·처·청의 부기관장
  4. 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 시장·도지사
  5. 재정운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 기획재정부장관이 위촉하는 30명 이내의 민간위원
- ④ 자문회의의 의장은 기획재정부장관이 된다. <개정 2008.2.29>
- ⑤ 제3항제5호에 따라 위촉된 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 기획재정부 장관은 자문을 수행하기 곤란한 사정이 있는 경우에는 제3항제5호에 따라 위촉된 위원을 해촉할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2009.3.25>
- ⑥ 자문회의의 의장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 의장이 지명한 자가 그 직무를 대행한다.
- ⑦ 자문회의의 의장은 필요하다고 인정할 때 자문회의의 회의를 소집한다. 다만, 회의를 소집할 시간적 여유가 없거나 그 밖에 의장이 특별히 필요하다고 인정하는 경우에는 서면에 의한 의견 수렴으로 회의를 갈음할 수 있다. <개정 2009.3.25>
- ⑧ 자문회의의 의장은 제1항제1호부터 제9호까지의 안건에 대하여 제3항제2호부터 제5호까지에 규정된 자문위원별로 회의를 소집할 수 있다. <개정 2009.3.25>
- ⑨ 자문회의는 필요하다고 인정되는 때에는 관계 공무원 또는 관계 전문가를 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.
- ⑩ 자문회의의 사무처리를 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 기획재정부 소속 공무원 중에서 의장이 지명한다. <개정 2008.2.29>
- ⑪ 자문회의에 출석한 민간위원, 관계전문가 등에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당과 여비, 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.
- ⑫ 그 밖에 자문회의의 운영에 관하여 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

## 제2장 예산

### 제1절 총칙

**제7조(예산의 과목구분)** 세입예산의 관·항·목의 구분과 설정, 세출예산 및 계속비의 장·관·항·세항·목의 구분과 설정, 국고채무부담행위의 사항 구분은 기획재정부장관이 정하는 바에 따른다. <개정 2008.2.29>

**제8조(명시이월비의 다음 연도에 걸치는 지출원인행위의 승인)** 각 중앙관서의 장은 법 제24조제2항에 따라 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위에 대한 기획재정부장관의 승인을 얻고자 할 때에는 다음 각 호의 사항을 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 필요로 하는 경비의 과목과 금액 및 사유
2. 제1호의 금액 중 다음 연도에 지출할 금액

**제9조(성인지 예산서의 내용 및 작성기준 등)** ① 법 제26조에 따른 성인지 예산서(이하 “성인지 예산서”라 한다)에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.  
<개정 2008.2.29, 2009.3.25, 2010.7.9>

1. 성인지 예산의 개요
2. 성인지 예산의 규모
- 2의2. 성인지 예산의 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석
3. 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 사항

② 성인지 예산서는 기획재정부장관이 여성가족부장관과 협의하여 제시한 작성기준(성인지 예산서 작성 대상사업 선정 기준을 포함한다) 및 방식 등에 따라 각 중앙관서의 장이 작성한다. <신설 2009.3.25, 2010.3.15, 2010.7.9>

[제목개정 2010.7.9]

**제9조의2(조세지출예산서의 작성 등)** ① 법 제27조제1항에 따른 조세지출(이하 “조세지출”이라 한다)에는 「조세특례제한법」 제2조제1항제8호 및 제3조제1항에 따른 조세특례 중 특정 산업 또는 경제활동에 대한 지원 여부, 조세특례의 폐지가능성 등을 고려하여 기획재정부장관이 법 제27조제1항에 따른 조세지출예산서(이하 “조세지출예산서”라 한다)에 포함할 필요가 있다고 인정하는 사항을 포함한다.

② 기획재정부장관은 법 제27조제1항에 따라 조세지출예산서를 작성할 때에는 다음 각 호의 내용을 포함하여 작성하여야 한다.

1. 세출예산 항목별로 집계한 기능별 분석
2. 세목(稅目)별로 집계한 세목별 분석



3. 「조세특례제한법」 제2조제1항제8호에 따른 조세특례의 감면방법별 분석
- ③ 법 제27조제2항에서 “대통령령이 정하는 자”란 다음 각 호의 자를 말한다.
  1. 국세청장
  2. 관세청장
  3. 그 밖에 조세지출과 관련된 중앙관서의 장

[본조신설 2011.12.30]

## 제2절 예산안의 편성

- 제10조(예산요구서의 내용)** ① 법 제31조제1항에 따른 세입세출예산 요구서는 법 제21조 및 이 영 제7조에 따라 구분·작성하여야 한다.
- ② 법 제31조제1항에 따른 계속비 요구서에는 사항별로 필요한 이유와 그 경비의 총액 및 연부액(年賦額)을 표시하여야 한다.
- ③ 법 제31조제1항에 따른 명시이월비(明示移越費) 요구서는 법 제21조 및 이 영 제7조에 따라 구분·작성하고 이월을 필요로 하는 이유와 금액을 표시하여야 한다.
- ④ 법 제31조제1항에 따른 국고채무부담행위 요구서에는 법 제25조제3항에 규정된 사항을 명백히 하여야 한다.
- ⑤ 법 제31조제1항에 따른 예산요구서에는 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2009.7.27>
1. 세입세출예산 사업별설명서 및 각목명세서
  2. 국고채무부담행위설명서
  3. 계속비설명서
  4. 세입의 근거가 되는 법령의 내용에 관한 서류
  5. 사업계획서
  6. 직종별 정원표 및 전년도 정원과의 대비표
  7. 국유재산의 관리운용보고서 및 전년도와의 대비표
  8. 법 제28조에 따라 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 해당하는 사업에 있어서는 사업계획 및 세부내역, 사업규모의 산출내역을 명백히 함에 필요한 서류. 다만, 법 제31조제2항에 따른 예산관리기법의 적용대상사업에 있어서는 사업계획 및 공정관리의 분석에 필요한 서류

9. 소관분야 기본정책의 변경과 예산요구와의 관계에 관한 총괄설명서

10. 성인지 예산서

11. 그 밖에 예산요구의 내용을 명백히 함에 필요한 서류

⑥ 제5항제1호에 따른 세입세출예산 사업별설명서에는 세입에 있어서는 추정 금액과 산출기초를, 세출에 있어서는 신규 및 주요 계속사업의 총괄명세표와 단위사업별 개요·예산소요 산출기초·예상되는 사업성과를 명백히 표시하여야 한다.

⑦ 제5항제1호에 따른 세입세출예산 각목명세서에는 전전년도 결산액을 병기하고 예산요구액과 전년도 예산액을 비교하여 그 증감액 및 증감률을 표시하여야 한다.

**제11조(독립기관 등의 예산감액)** 기획재정부장관은 법 제32조에 따라 예산안을 국무회의에 부의함에 있어서 독립기관 및 감사원의 세출예산액을 그 요구액보다 감액한 때에는 감액한 이유, 세출예산액과 요구액과의 비교표 그 밖에 심의에 필요한 서류를 첨부하여야 한다. <개정 2008.2.29>

**제12조(총액계상사업)** ① 법 제37조제1항에서 “대통령령이 정하는 사업”이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업을 말한다. <개정 2008.2.29, 2010.7.9>

1. 도로보수 사업
2. 도로안전 및 환경개선 사업
3. 항만시설 유지보수 사업
4. 수리시설 개보수 사업
5. 수리부속지원 사업
6. 문화재 보수정비 사업
7. 제1호부터 제6호까지의 사업 외의 대규모 투자 또는 보조사업

② 법 제37조제2항에서 “대통령령이 정하는 비율”이라 함은 매 회계연도 예산순계 기준 100분의 3을 말한다.

**제13조(예비타당성조사)** ① 법 제38조제1항에서 “대통령령이 정하는 대규모 사업”이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. 다만, 제4호의 사업은 법 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억원 이상 수반되는 신규 사업을 말한다.

<개정 2008.2.29, 2008.7.23, 2009.8.21>

1. 건설공사가 포함된 사업
2. 「국가정보화 기본법」 제15조제1항에 따른 정보화 사업
3. 과학기술기본법 제11조에 따른 국가연구개발사업
4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다. <개정 2009.3.25>

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
2. 문화재 복원사업
3. 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
4. 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
5. 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효율 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
6. 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
7. 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업
8. 삭제 <2011.12.30>
9. 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
10. 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업

③ 중앙관서의 장이 법 제38조제2항에 따라 예비타당성조사를 신청하는 경우에는 사업의 명칭·개요·필요성 등을 명시한 예비타당성조사 요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

<개정 2008.2.29>

④ 기획재정부장관은 제3항의 요구에 따라 또는 직권으로 당해 사업의 관련 중·장기 투자계획과의 부합성 및 사업추진의 시급성 등을 검토하여 예비타당성조사의 실시여부를 결정하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 기획재정부장관은 제4항에 따라 예비타당성조사를 실시하기로 결정한 경우에는 조사대상사업의 경제성 및 정책적 필요성 등을 종합적으로 검토하여

그 타당성 여부를 판단하고, 그 결과를 공개하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑥ 기획재정부장관은 제5항에 따른 예비타당성조사를 관련 전문기관에 의뢰하여 실시할 수 있다. <개정 2008.2.29>

**제14조(대규모 개발사업)** 법 제39조제1항 본문에서 “대통령령이 정하는 대규모 개발사업”이란 총사업비가 500억원 이상인 사업을 말한다. 다만, 건축사업의 경우에는 총사업비가 200억원 이상인 사업을 말한다. <개정 2008.7.23, 2010.11.10>

### 제3절 예산의 집행

**제15조(예산배정요구서의 작성)** 법 제42조에 따른 사업운영계획과 예산배정요구서는 기획재정부장관이 정하는 바에 따라 분기별로 이를 구분·작성하여야 한다. <개정 2008.2.29>

**제16조(예산의 배정)** ① 기획재정부장관은 법 제42조에 따라 각 중앙관서의 장으로부터 사업운영계획과 예산배정요구서를 제출받아 예산배정계획을 작성하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 각 중앙관서의 장은 법 제43조제1항에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산배정계획을 불가피한 사유로 인하여 변경하여야 할 필요가 있을 때에는 그 이유를 명백히 한 사업운영계획과 예산배정계획변경요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 제2항에 따라 사업운영계획과 예산배정계획변경요구서를 제출받은 때에는 필요한 조정을 한 후 예산배정변경계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다. <개정 2008.2.29>

④ 기획재정부장관은 제3항에 따라 예산배정계획의 변경에 관하여 대통령의 승인을 얻은 때에는 그에 따라 당해 중앙관서의 장에게 예산을 배정하고 감사원에 통지하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 법 제43조제3항에 따라 회계연도 개시 전에 예산을 배정할 수 있는 경비는 다음 각 호와 같다.

1. 외국에서 지급하는 경비
2. 선박의 운영·수리 등에 소요되는 경비
3. 교통이나 통신이 불편한 지역에서 지급하는 경비
4. 각 관서에서 필요한 부식물의 매입경비

5. 범죄수사 등 특수활동에 소요되는 경비
6. 여비
7. 경제정책상 조기집행을 필요로 하는 공공사업비
8. 재해복구사업에 소요되는 경비

**제17조(예산의 재배정)** ① 각 중앙관서의 장은 「국고금관리법」 제22조제1항에 따른 재무관으로 하여금 지출원인행위를 하게 할 때에는 배정된 세출예산의 범위 안에서 재무관별로 세출예산재배정계획서를 작성하고 이에 따라 세출예산을 재배정하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항에 따라 세출예산을 재배정한 때에는 이를 지출관과 기획재정부장관에게 통지하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 각 중앙관서의 장은 예산집행상 필요하다고 인정할 때에는 제1항에 따라 작성한 세출예산재배정계획서를 변경할 수 있다.

④ 각 중앙관서의 장은 필요하다고 인정할 때에는 상급관서의 재무관으로 하여금 재배정받은 세출예산의 범위 안에서 그 하급관서의 재무관에게 이를 재배정하게 할 수 있다.

**제18조(예산집행지침의 통보)** ① 기획재정부장관은 법 제44조에 따른 예산집행지침을 매년 1월말까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 제1항에 따른 예산집행지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 경비유형 및 비목별 예산집행에 관한 사항
2. 법 제46조제2항 및 법 제47조제1항 단서에 따른 전용 및 이용권 위임범위에 관한 사항
3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

**제19조(예산의 전용·이용 및 이체)** ① 각 중앙관서의 장은 법 제46조제1항 또는 법 제47조제1항 단서에 따른 전용 또는 이용에 관하여 기획재정부장관의 승인을 얻고자 하거나 법 제47조제2항에 따른 이용요구를 할 때에는 전용 또는 이용을 필요로 하는 과목 및 금액과 그 이유를 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 법 제47조제2항에 따라 예산을 이체받고자 하는 중앙관서의 장은 이체하여야 할 중앙관서의 장과 협의하여 이체의 대상이 되는 예산의 과목과 금액을 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

**제20조(세출예산의 이월)** ① 법 제48조제2항제3호에서 “대통령령이 정하는 경비”라 함은 다음 각 호의 경비를 말한다.

1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제19조에 따른 부대입찰 또는 같은 시행령 제13조에 따른 입찰참가자격 사전심사방법으로 집행되는 공사에 소요되는 경비
2. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조에 따라 협상에 따른 계약체결의 방법으로 집행되는 경비
3. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제80조제3항에 따라 공고된 공사에 소요되는 경비
4. 재해복구사업에 소요되는 경비

② 법 제48조제2항제4호에서 “대통령령이 정하는 경비”라 함은 다음 각 호의 경비를 말한다.

1. 보상 대상이 되는 토지·물건 등의 조사 및 감정평가가 완료되어 보상절차에 착수하였거나 보상절차가 진행 중인 경비
2. 공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 관한 보상비 등 간접보상비로서 보상에 필요한 감정평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행 중인 경비
3. 재해복구사업을 위한 보상에 소요되는 경비

③ 법 제48조제2항제5호에서 “대통령령이 정하는 경비”란 각 기관 또는 시설의 유지·운영에 드는 경비로서 기획재정부장관이 정하는 경비를 말한다. 이 경우 이월한도는 해당 경비에 대한 예산의 100분의 10으로 한다. <개정 2008.2.29, 2009.11.23>

④ 법 제48조제4항에 따른 이월명세서에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다.

1. 이월을 필요로 하는 과목별 경비의 금액
2. 제1호의 경비의 금액 중 지출액 또는 지출추정액
3. 제1호의 경비의 금액 중 다음 연도에 이월할 금액 및 당해 경비의 현 연도와 다음 연도의 예산과목
4. 제1호의 경비의 금액 중 불용액
5. 이월이유

**제21조(총사업비의 관리)** ① 법 제50조제1항 전단에서 “대통령령이 정하는 대규모

사업”이란 총사업비가 500억원 이상인 사업을 말한다. 다만, 건축사업의 경우에는 총사업비가 200억원 이상인 사업을 말한다. <개정 2008.7.23, 2010.11.10>

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 총사업비를 관리하는 대규모사업에서 제외한다. <신설 2010.11.10>

1. 국고에서 정액(定額)으로 지원하는 사업
2. 국고에서 용자로 지원하는 사업
3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업
4. 도로 유지·보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순 개량 및 유지·보수 사업

③ 각 중앙관서의 장은 예비타당성조사, 타당성조사, 기본계획 수립, 기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공의 각 단계별로 법 제50조제1항에 따라 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.11.10>

④ 각 중앙관서의 장은 법 제50조제1항에 따라 사업규모·총사업비 및 사업기간에 관하여 기획재정부장관과 협의할 때에는 사업계획 및 세부내역, 사업규모의 산출내역, 공정관리의 분석에 필요한 서류(기본설계서, 실시설계서를 포함한다)를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.11.10>

⑤ 각 중앙관서의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 제1항에 따른 사업의 총사업비를 변경하고자 하는 때에는 총사업비 또는 변동금액의 적정성 등에 관한 조달청장의 사전검토를 거쳐 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.11.10>

1. 당해 사업의 실시설계 용역이 완료된 경우
2. 당해 사업에 대하여 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 후 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조에 따른 물가변동으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우
3. 그 밖에 신규 공종(工種)이 추가되는 등의 사유에 해당되어 조달청장의 전문적인 단가 검토가 필요한 경우

**제22조(타당성 재조사)** ① 법 제50조제2항에서 “대통령령이 정하는 요건에 해당하는 사업”이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다. <개정 2008.2.29>

1. 총사업비가 예비타당성조사 대상 규모에 미달하여 예비타당성조사를 실시하지 않았으나 사업추진 과정에서 총사업비가 예비타당성조사 대상 규모

로 증가한 사업

2. 예비타당성조사 대상사업 중 예비타당성조사를 거치지 않고 예산에 반영되어 추진 중인 사업
3. 물가인상분 및 공익사업의 시행에 필요한 토지 등의 손실보상비 증가분을 제외한 총사업비가 기획재정부장관과 협의를 거쳐 확정된 총사업비 대비 100분의 20 이상 증가한 사업
4. 사업여건의 변동 등으로 당해 사업의 수요예측치가 100분의 30 이상 감소한 사업
5. 그 밖에 중복투자 등으로 예산낭비 소지가 있는 등 타당성을 재조사할 필요가 있는 사업

② 제1항에도 불구하고 사업의 상당부분이 이미 시공되어 매몰비용이 차지하는 비중이 큰 경우, 총사업비 증가의 주요 원인이 법정경비 반영 및 상위계획의 변경 등에 해당되는 경우 등과 같이 타당성 재조사의 실익이 없는 때와 지역균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 목적으로 추진되는 사업, 재해 예방·복구 지원 또는 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업의 경우에는 타당성 재조사를 실시하지 않을 수 있다. <개정 2009.3.25>

**제23조(예비비의 배정)** 기획재정부장관은 법 제51조제3항에 따라 예비비의 사용에 관한 대통령의 승인을 얻은 때에는 이를 세출예산으로 배정하여야 한다. <개정 2008.2.29>

**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. <개정 2008.2.29>

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

② 법 제53조제1항에 따라 대통령령으로 정하는 “초과수입에 직접 관련되는 경비 및 이에 수반되는 경비”라 함은 다음 각 호의 경비를 말한다. <개정 2008.2.29>

1. 업무수행과 직접 관련된 자산취득비·국내여비·시설유지비 및 보수비
2. 일시적인 업무급증으로 사용한 일용직 임금
3. 초과수입 증대와 관련 있는 업무를 수행한 직원에게 지급하는 보상적 경비



4. 그 밖에 초과수입에 수반되는 경비로서 기획재정부장관이 정하는 경비
- ③ 각 중앙관서의 장은 법 제53조제1항에 따라 예산을 초과하여 수입대체경비를 지출하고자 하는 때에는 「국고금관리법」 제22조제1항에 따른 재무관별로 예산초과집행한도액을 통지하여야 한다.
- ④ 각 중앙관서의 장은 법 제53조제1항에 따라 예산을 초과하여 수입대체경비를 지출한 때에는 그 이유 및 금액을 명시한 명세서를 기획재정부장관 및 감사원에 각각 송부하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ⑤ 각 중앙관서의 장은 법 제53조제3항 및 제4항에 따라 당해 세출예산을 초과하여 차관물자대(借款物資貸)를 지출하거나 전대차관(轉貸借款)을 상환한 때에는 이를 기획재정부장관 및 감사원에 각각 통지하여야 한다. <개정 2008.2.29>
- ⑥ 기획재정부장관은 법 제53조제5항에 따른 국가연구개발사업의 개발 성과물 사용 대가에 관한 협의를 위해 협의내용 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보할 수 있다. <개정 2008.2.29>

- 제25조(보조금의 관리)** ① 각 중앙관서의 장은 법 제54조에 따른 국고보조금의 교부실적과 보조금 집행실적을 다음 연도 5월 31일까지 기획재정부장관, 국회소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 각각 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.7.9>
- ② 각 중앙관서의 장은 법 제54조에 따라 지방자치단체에 지원한 보조금 집행실적을 작성할 경우에는 이를 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 특별시, 광역시, 도 및 특별자치도로 구분하여 작성하여야 한다. <개정 2010.7.9>
- [제목개정 2010.7.9]

### 제3장 결산

**제26조** 삭제 <2009.3.25>

**제27조** 삭제 <2009.3.25>

### 제4장 기금

**제28조(기금운용계획안의 작성)** 법 제67조제4항에 따라 기금운용계획안은 다음 각 호의 방법으로 작성하여야 한다.

1. 자금운용계획 중 수입계획은 정부세입예산과 같이 관·항·목으로 구분하여 작성하고, 기금운용계획안에 첨부되는 기금조성계획은 정부세입예산의 목으로 구분하여 작성한다.
2. 자금운용계획 중 지출계획은 정부세출예산과 같이 장·관·항·세항·목으로 구분하여 작성하고, 당해 회계연도에 여유자금을 운용하는 경우에는 이를 별도의 항으로 하며 그 운용대상을 세항으로 하여 작성한다.
3. 삭제 <2009.3.25>

**제28조의2(성인지 기금운용계획서의 내용 및 작성기준 등)** ① 법 제68조의2에 따른 성인지 기금운용계획서(이하 “성인지 기금운용계획서”라 한다)에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다.

1. 성인지 기금운용계획의 개요
2. 성인지 기금운용계획의 규모
3. 성인지 기금운용계획의 성평등 기대효과, 성과목표 및 성별 수혜분석
4. 제1호부터 제3호까지의 내용 외에 기획재정부장관이 정하는 사항

② 성인지 기금운용계획서는 기획재정부장관이 여성가족부장관과 협의하여 제시한 작성기준(성인지 기금운용계획서 작성 대상사업 선정기준을 포함한다) 및 방식 등에 따라 각 기금관리주체가 작성한다.

[본조신설 2010.7.9]

**제29조(기금운용계획의 변경)** ① 기금관리주체는 법 제70조제1항에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 세부항목의 지출금액을 변경할 수 있다. 다만, 제3호의 경우에 있어서는 국회의 기금운용계획안 심사과정에서 삭감된 부분에 사용할 목적으로는 변경할 수 없다.

1. 예측할 수 없는 소요가 발생한 경우
2. 긴급한 소요가 발생한 경우
3. 기존사업을 보완하는 경우

② 법 제70조제3항에 따른 주요항목 지출금액의 변경은 국회에서 확정된 기금운용계획에 반영된 주요항목 지출금액을 기준으로 한다.

③ 법 제70조제4항에 따른 세부항목 또는 주요항목의 지출금액변경명세서는 변경이 확정된 날부터 20일 이내에 이를 제출하여야 한다.

④ 기금관리주체는 법 제70조제1항과 제3항에 따른 변경을 함에 있어 제36조에 따른 기금운용계획 집행지침에서 정하는 지출항목에 대해서는 기획재정부

장관과 협의를 하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 제4항에 규정된 기금관리주체 중 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 같은 항에 규정된 협의를 함에 있어 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

**제30조(기금이월명세서의 내용)** 법 제72조제2항에 따른 이월명세서에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다.

1. 이월을 필요로 하는 과목별 경비의 금액
2. 제1호의 경비의 금액 중 지출액 또는 지출추정액
3. 제1호의 경비의 금액 중 다음 연도에 이월할 금액 및 당해 경비의 현 연도와 다음 연도의 지출과목
4. 제1호의 경비의 금액 중 불용액
5. 이월이유

**제31조(중장기 기금재정관리계획의 수립대상 및 절차 등)** ① 법 제73조의3제1항 전단에서 “대통령령으로 정하는 기금의 관리주체”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기금의 관리주체(이하 이 조에서 “중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금관리주체”라 한다)를 말한다.

1. 「고용보험법」에 따른 고용보험기금
2. 「공무원연금법」에 따른 공무원연금기금
3. 「국민연금법」에 따른 국민연금기금
4. 「군인연금법」에 따른 군인연금기금
5. 「금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따른 구조조정기금
6. 「사립학교교직원 연금법」에 따른 사립학교교직원 연금기금
7. 「산업재해보상보험법」에 따른 산업재해보상보험및예방기금
8. 「무역보험법」에 따른 무역보험기금
9. 「예금자보호법」에 따른 예금보험기금채권상환기금
10. 「주택법」에 따른 국민주택기금
11. 「중소기업진흥에 관한 법률」에 따른 중소기업창업 및 진흥기금

② 법 제73조의3제2항제4호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 기금의 중장기 운용여건 전망
2. 보유자산의 중장기 변동내역 추정

③ 중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금관리주체는 법 제73조의3제1항 전단에 따른 중장기 기금재정관리계획(이하 “중장기 기금재정관리계획”이라 한다)을 수립하여 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 중장기 기금재정관리계획의 내용 중 법 제73조의3제2항제1호 및 제2호에 해당하는 내용은 매년 1월 31일까지 법 제66조제1항에 따른 중기사업계획서와 함께 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

④ 중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금관리주체는 중장기 기금재정관리계획을 수립할 때에 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

⑤ 제4항에 따른 협의 시 중장기 기금재정관리계획 수립대상 기금관리주체가 중앙관서의 장이 아닌 경우에는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

⑥ 기획재정부장관은 중장기 기금재정관리계획 수립과 관련하여 필요한 경우에는 작성방법 및 작성양식 등을 마련하여 각 기금관리주체에 통보할 수 있다.

[본조신설 2010.7.9]

**제32조** 삭제 <2009.3.25>

**제33조(기금운용심의회)의 구성 및 운영** ① 법 제74조에 따른 기금운용심의회(이하 “심의회”라 한다)는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원은 다음 각 호의 자 중에서 기금관리주체가 임명 또는 위촉하는 자가 된다.

1. 고위공무원단에 속하는 공무원으로서 당해 중앙관서의 기금관리업무를 관장하는 자

2. 기금의 관리 및 운용에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

3. 당해 기금의 사업과 관계가 있는 기관·단체의 대표자 또는 임원

③ 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 제2항제1호에 따른 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.

④ 법 제74조제2항제5호에서 “기금의 관리·운용에 관한 중요사항으로서 대통령령이 정하는 사항”이라 함은 제29조제4항에 따라 기획재정부장관과 협의를 하여야 하는 지출항목의 변경을 말한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 그 밖에 심의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 심의회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

**제34조** 삭제 <2009.3.25>

**제35조(자산운용위원회의 구성 및 운영)** ① 법 제76조제1항에 따른 자산운용위원

회(이하 “자산운용위원회”라 한다)는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다. <개정 2009.3.25>

② 법 제76조제4항제2호에서 “대통령령이 정하는 자격을 갖춘 자”란 다음 각 호의 자를 말한다. <개정 2008.7.29, 2008.12.31, 2009.3.25>

1. 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융기관 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제258조에 따른 집합투자기구평가회사에서 자산운용·자산운용평가 및 위험관리를 담당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항에 따른 주권상장법인, 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관에서 재정 또는 자산운용을 담당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
3. 「고등교육법」에 따른 학교에서 경제·경영 및 금융 관련 학문분야를 연구하거나 가르치는 전임강사 이상의 직에 3년 이상 재직한 경력이 있는 자
4. 경제·경영 및 금융 관련 분야의 박사학위를 취득한 자로서 연구기관 또는 공공기관에서 3년 이상 재직한 경력이 있는 자
5. 변호사 또는 공인회계사의 직에 3년 이상 종사한 자
6. 그 밖에 제1호 내지 제5호에 해당하는 자와 동등 이상의 학식과 경험이 있다고 기금관리주체가 인정하는 자

③ 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 법 제76조제4항제1호에 따른 위원을 직책을 정하여 위촉하는 경우에는 그 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.

④ 그 밖에 자산운용위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 자산운용위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

**제35조(자산운용위원회의 구성 및 운영)** ① 법 제76조제1항에 따른 자산운용위원회(이하 “자산운용위원회”라 한다)는 위원장 1명을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성한다. <개정 2009.3.25>

② 법 제76조제4항제2호에서 “대통령령이 정하는 자격을 갖춘 자”란 다음 각 호의 자를 말한다. <개정 2008.7.29, 2008.12.31, 2009.3.25, 2012.2.29>

1. 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 금융기관 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제258조에 따른 집합투자기구평가회사

에서 자산운용·자산운용평가 및 위험관리를 담당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자

2. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항에 따른 주권상장법인, 「정부기업예산법」 제2조에 따른 정부기업, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관에서 재정 또는 자산운용을 담당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자
  3. 「고등교육법」에 따른 학교에서 경제·경영 및 금융 관련 학문분야를 연구하거나 가르치는 조교수 이상의 직에 3년 이상 재직한 경력이 있는 자
  4. 경제·경영 및 금융 관련 분야의 박사학위를 취득한 자로서 연구기관 또는 공공기관에서 3년 이상 재직한 경력이 있는 자
  5. 변호사 또는 공인회계사의 직에 3년 이상 종사한 자
  6. 그 밖에 제1호 내지 제5호에 해당하는 자와 동등 이상의 학식과 경험이 있다고 기금관리주체가 인정하는 자
- ③ 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 법 제76조제4항제1호에 따른 위원을 직책을 정하여 위촉하는 경우에는 그 위원의 임기는 당해 직에 재직하는 기간으로 한다.
- ④ 그 밖에 자산운용위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 자산운용위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

[시행일 : 2012.7.22] 제35조

**제36조(기금운용계획의 집행지침)** ① 기획재정부장관은 법 제80조에 따른 기금운용계획 집행지침을 매년 1월말까지 각 기금관리주체에게 통보하여야 한다.  
<개정 2008.2.29>

② 제1항에 따른 기금운용계획 집행지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 경비유형 및 비목별 기금집행에 관한 사항
2. 기금관리주체가 제29조제4항에 따른 변경을 하고자 하는 경우 기획재정부장관과 협의를 하여야 하는 지출항목
3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

**제37조(여유자금의 통합운용을 위한 금융기관의 선정 등)** ① 법 제81조에 따라 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 통합운용하는 금융기관은 관계 전문가의 자문을 거쳐 기획재정부장관이 선정하되, 다음 각 호의 선정기준을 고려하여야

한다. <개정 2008.2.29, 2009.3.25, 2009.11.23>

1. 재무상태 및 경영지표의 건전성
2. 수익률 등 자산운용의 성과
3. 자산운용 전략 및 계획의 적정성
4. 그 밖에 효율적이고 안정적인 자산운용을 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 제1항에서 규정한 사항 외에 법 제81조에 따른 기금 여유자금의 통합운용에 관하여 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다. <신설 2009.3.25>

**제37조의2(기금운용의 평가)** ① 기획재정부장관은 법 제82조제1항에 따라 기금의 사업 성과 및 여유자금 운용의 적정성 등을 평가한다.

② 기획재정부장관은 제1항에 따른 기금운용의 평가를 위하여 지침을 수립하여 기금관리주체에게 통보할 수 있다.

③ 기금관리주체는 기획재정부장관에게 기금운용 실적을 매년 2월말일까지 제출하여야 한다.

[본조신설 2009.3.25]

**제38조(기금운용평가단의 구성 및 운영)** ① 기획재정부장관은 법 제82조제2항에 따라 다음 각 호의 자 중에서 기금운용평가위원을 선정하여 수시로 기금운용평가단(이하 “평가단”이라 한다)을 구성·운영할 수 있다. <개정 2008.2.29>

1. 기금의 운용 및 관련분야에 관한 전문지식이 있는 조교수 이상의 대학교수
2. 정부출연연구기관에 소속된 박사학위 소지자로서 기금에 관한 전문지식이 있는 자
3. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 금융업무에 관한 전문가
4. 그 밖에 기금운용실태의 조사 및 평가업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

② 기획재정부장관은 평가단을 구성함에 있어서 제1항 각 호에 해당하는 자를 기금 소관 중앙관서의 장으로부터 추천받을 수 있다. <개정 2008.2.29>

③ 평가단은 기금관리주체에게 필요한 자료 및 정보의 제출을 요구할 수 있으며, 기금관리주체는 이에 응하여야 한다.

④ 기획재정부장관은 예산의 범위 안에서 평가단의 기금제도에 관한 연구 또는 자문, 기금운용실태의 조사 및 평가업무 등에 소요되는 경비를 지급할 수 있다. <개정 2008.2.29>

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 자문회의의 자문을 거쳐 기획재정부장관이 정한다. <개정 2008.2.29, 2009.3.25>

**제39조(준용규정)** 제13조, 제14조, 제21조 및 제22조의 규정은 기금에 관하여 이를 준용한다.

## 제5장 재정건전화

**제40조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정)** ① 법 제87조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 추계자료에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.  
<개정 2010.7.9>

1. 법령안명 및 관련조문
2. 재정소요추계의 내역
  - 가. 재정부담 수반의 요인
  - 나. 추계의 전제
  - 다. 추계의 결과
  - 라. 추계의 상세내역

3. 작성자

② 제1항에 따른 추계의 기간은 당해 법령안의 시행일부부터 5년으로 한다. 다만 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.

③ 법 제87조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 재원조달방안에는 기존 예산이나 기금의 항목 간 조정, 조세수입, 세외수입, 국채발행, 차입, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.

<개정 2010.7.9>

④ 기획재정부장관은 제1항에 따른 추계자료와 제3항에 따른 재원조달방안의 타당성 및 정확성을 높이기 위하여 관계 전문기관에 조사·연구를 의뢰할 수 있다. <신설 2010.7.9>

⑤ 법 제87조제3항에서 “대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <신설 2010.7.9>

1. 재정지출 규모가 100분의 20 이상 변경되는 경우



2. 연간 재정지출 규모가 100억원 이상 변경되는 경우
3. 법령안의 시행시기 또는 시행기간이 1 회계연도 이상 변경되는 경우
4. 제1호부터 제3호까지의 경우 외에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 경우
  - ⑥ 기획재정부장관은 그 밖에 추계자료와 재원조달방안의 작성에 관하여 필요한 사항을 정할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.7.9>

**제41조(국세감면의 제한)** ① 법 제88조제1항에서 “대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액”이라 함은 법 제61조에 따라 정부가 작성한 결산 중 국세수납액을 말한다. 이 경우 결산을 작성하기 이전 회계연도의 국세 수입총액은 법 제33조의 예산안 중 국세 세입예산액을 말한다.

② 법 제88조제1항에서 “국세감면액 총액”이란 조세지출예산서의 국세감면액을 말한다. <개정 2009.3.25, 2011.12.30>

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.

**제42조(조세감면건의서의 제출)** ① 법 제88조제2항에 따라 각 중앙관서의 장이 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 「조세특례제한법」 제142조제2항에 따른 조세감면건의서를 제출하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항에 따른 조세감면건의서를 제출할 때에는 해당 분야 전문연구기관의 의견서를 첨부하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.11.10>

**제43조(국가채무의 관리)** ① 법 제91조제1항제5호에서 “그 밖에 대통령령이 정하는 사항”이라 함은 다음 각 호의 사항을 말한다. <개정 2008.2.29>

1. 법 제25조에 따른 국고채무부담행위의 현황
2. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항
  - ② 법 제91조제2항제1호에서 “대통령령이 정하는 회계 또는 기금”이라 함은 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금을 말한다.
  - ③ 법 제91조제2항제4호에서 “대통령령이 정하는 채무”라 함은 법 제92조의 국가보증채무 중 정부의 대지급(代支給) 이행이 확정된 채무를 말한다.
  - ④ 삭제 <2008.2.29>

**제44조(국가보증채무의 부담 및 관리)** ① 채무의 이행에 대한 국가의 보증을 받고자 하는 채무자 또는 채권자는 사업내용과 그 보증을 받고자 하는 채무(이하

“주채무”라 한다)의 범위·채권자명·채무자명·상환 또는 회수계획 등 필요한 사항에 대하여 미리 소관 중앙관서의 장의 의견을 받아 채무보증신청서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부장관은 제1항에 따른 신청서를 받은 경우에는 그 주채무를 국가가 보증할 필요가 있다고 인정할 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 법 제92조제1항에 따른 국회의 동의를 얻기 위하여 필요한 절차를 이행하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 기획재정부장관은 제2항에 따른 국회의 동의를 얻은 때에는 그 주채무의 이행을 국가가 보증한다는 뜻을 문서로써 신청인에게 통지하여야 한다. <개정 2008.2.29>

④ 제3항에 따라 신청인에게 통지하는 문서에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 국가가 보증하는 채무의 범위
2. 채무자 및 채권자
3. 기획재정부장관이 정하는 채무자 또는 채권자의 준수사항

⑤ 채권자 또는 채무자는 사업내용 또는 보증받은 사항을 변경하고자 할 때에는 기획재정부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 기획재정부장관은 그 변경이 당해 계약의 중요한 부분에 관한 것인 때에는 미리 국회의 동의를 얻은 후 승인하여야 한다. <개정 2008.2.29>

⑥ 기획재정부장관은 제1항 내지 제5항에 따라 보증채무를 부담하는 때에는 신청인에 대하여 보증수수료를 징수할 수 있다. 이 경우 보증수수료는 보증채무의 성격, 보증채무액 및 보증기간 등을 고려하여 기획재정부장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

⑦ 법 제92조제2항에 따른 국가보증채무관리계획은 해당 회계연도부터 5 회계연도 이상의 기간에 대한 보증채무의 전망과 산출 근거 및 관리계획 등을 포함하여 작성하여야 한다. <신설 2010.7.9>

⑧ 기획재정부장관은 매년 보증채무의 관리에 관한 사항을 세입세출결산과 함께 국회에 보고하여야 한다. <개정 2008.2.29, 2010.7.9>

## 제6장 보칙

**제45조(보관금의 취급)** 각 중앙관서의 장이 보관하는 현금의 취급절차에 관하여 필요한 사항은 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 기획재정부 장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

**제46조(유가증권의 관리)** ① 각 중앙관서의 장이 보관하는 유가증권은 그 관서의 장이 관리한다.

② 국가가 소유하는 유가증권은 기획재정부 장관이 관리한다. 다만, 법 제4조 제3항에 따라 설치된 특별회계 또는 법 제5조제1항에 따라 설치된 기금에 소속된 것은 그 특별회계 또는 기금을 관리하는 중앙관서의 장이 관리한다. <개정 2008.2.29>

③ 제1항과 제2항에 따른 유가증권은 기획재정부 장관이 정하는 바에 따라 한국은행 또는 제4항에 따른 금융기관으로 하여금 이를 취급하게 하여야 한다. <개정 2008.2.29>

④ 법 제93조제2항과 제3항에 따른 금융기관은 다음 각 호와 같다. <개정 2010.11.15>

1. 「은행법」 제2조제1항제2호에 따른 은행(외국은행을 제외한다)
2. 「한국산업은행법」에 따른 한국산업은행
3. 「한국수출입은행법」에 따른 한국수출입은행
4. 삭제 <2009.3.25>

⑤ 법 제93조제2항과 제3항에 따라 국가가 보관하는 유가증권을 취급하는 한국은행과 금융기관은 그 유가증권에 대한 수급계산서(收給計算書)를 기획재정부 장관 및 감사원에 제출하여야 한다. 이 경우 감사원에 제출하는 수급계산서에는 증거서류를 붙여야 한다. <개정 2008.2.29>

**제47조(장부의 비치)** ① 각 중앙관서의 장은 국가의 채무를 기록할 장부, 그 밖에 필요하다고 인정하는 장부를 비치하여야 한다.

② 법 제93조제2항에 따라 유가증권 보관업무를 위탁받은 한국은행은 국채의 발행과 상환에 관한 출납을 기록할 장부, 유가증권의 수급을 기록할 장부를 비치하고 국가를 위하여 취급하는 현금의 출납 또는 유가증권의 수급을 기록하여야 한다.

③ 법 제93조제2항에 따라 유가증권 보관업무를 위탁받은 금융기관은 유가증권의 수급을 기록하여야 할 장부를 비치하고 유가증권의 수급을 기록하여야 한다.

**제48조(재정집행의 관리)** ① 각 중앙관서의 장과 기금관리주체는 법 제97조제1항에 따른 사업집행보고서와 예산 및 기금운용계획에 관한 집행보고서를 다음 각 호의 사항을 포함하여 매월 경과 후(「외국환거래법」 제13조에 따른 외국환평형기금은 분기 종료 후) 다음달 20일 이내에 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 예산 및 기금운용계획의 월별 집행실적
2. 예산 및 기금 등의 집행부진 사유 및 향후 개선계획
3. 각 부처 및 기관별 예산낭비신고실적 및 대응실적(법 제100조에 따른 시정요구내용 및 처리결과를 포함한다)
4. 그 밖에 기획재정부장관이 예산 및 기금운용계획의 효율적 집행을 위하여 정하는 사항

② 기획재정부장관은 법 제97조제2항에 따른 예산 및 기금의 집행상황과 낭비 실태의 확인·점검을 위하여 재정관리점검단을 설치·운영할 수 있다. <개정 2008.2.29>

③ 재정관리점검단의 구성 및 운영 등에 관한 세부적인 사항은 기획재정부장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

**제49조(예산집행심의회)** ① 각 중앙관서의 장은 법 제98조에 따른 내부통제의 적정을 기하기 위하여 소속 관계공무원 및 예산회계에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 구성되는 예산집행심의회를 설치·운영하여야 한다.

② 제1항의 예산집행심의회 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

**제50조(예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시)** ① 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 법 제100조제1항에 따른 시정요구가 요건을 충족하지 못하였다고 판단할 경우에는 일정 기간을 정하여 자료의 보완을 요구할 수 있다.

② 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 법 제100조제2항에 따라 시정요구를 한 자에게 처리결과를 통지할 경우에는 시정요구를 받은 날부터 30일 이내(제1항에 따른 보완 기간을 제외한다)에 하여야 한다. 다만, 기간 내 처리가 곤란하다고 판단될 경우에는 그 사유와 처리소요기간 등을 시정요구를 한 자에게 통지하여야 한다.

③ 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 법 제100조제2항에 따른 처리결과

를 통지하기 전에 소관 중앙관서의 장과 처리내용 등을 협의하여야 한다.

④ 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 법 제100조제1항에 따른 시정요구를 한 자의 동의 없이 다른 사람에게 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 안 된다.

⑤ 법 제100조제2항에 따른 처리결과와 통지절차 등 예산·기금의 불법지출에 대한 국민감시 제도의 운영을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부 장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

**제51조(예산낭비신고센터의 설치·운영)** ① 각 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 법 제100조제1항에 따른 예산·기금의 불법지출에 대한 국민의 시정요구, 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안 등을 접수·처리하기 위해 예산낭비신고센터를 설치·운영하여야 한다.

② 제1항에 따라 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안을 받은 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 그 처리결과를 신고 또는 제안을 한 자에게 통지하여야 한다.

③ 중앙관서의 장 또는 기금관리주체는 제1항에 따른 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안 등을 한 자에게 법 제49조에 따른 예산성과금을 지급할 수 있다.

④ 제50조제2항 내지 제5항의 규정은 예산낭비신고, 예산절감과 관련된 제안 등을 처리하는 경우에 이를 준용한다.

⑤ 제1항에 따른 예산낭비신고센터의 설치·운영에 관하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부 장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

**제52조(재정 관련 공무원의 교육)** ① 기획재정부 장관은 예산, 결산 등 재정업무 담당 공무원을 대상으로 매년 1회 이상 관련 교육을 실시할 수 있다. <개정 2008.2.29>

② 기획재정부 장관은 중앙공무원교육원 및 외부교육기관 등에 제1항에 따른 교육을 위탁할 수 있다. <개정 2008.2.29>

③ 기획재정부 장관은 그 밖에 재정업무 담당 공무원의 교육에 필요한 사항을 따로 정할 수 있다.

부칙 <제19806호, 2006.12.29>

제1조 (시행일) 이 영은 2007년 1월 1일부터 시행한다.

제2조 (폐지법령) 예산회계법 시행령, 기금관리기본법 시행령 및 예산회계제도심의회규정은 이를 각각 폐지한다.

제3조 (예비타당성조사에 관한 적용례 등) ① 제13조제1항제2호, 제3호 및 제39조의 사업에 대한 예비타당성조사는 2009회계연도 예산안 및 기금운용계획안부터 적용한다.

② 이 영 시행 당시 타당성조사가 완료되었거나 진행 중인 사업에 대하여는 제13조와 제39조의 규정을 적용하지 않는다.

제4조 (조세지출보고서의 작성) ① 법 부칙 제6조제2항에서 “국세감면금액·국세감면을 등에 관한 전년도 실적 및 당해 연도 전망보고서”라 함은 기획재정부장관이 다음 각 호의 방법에 따라 연도별 국세감면액 등을 분석하여 작성한 보고서(이하 “조세지출보고서”라 한다)를 말한다. <개정 2008.2.29>

1. 근로자·농어민 지원 등 기획재정부장관이 정하는 항목에 따라 국세감면액 등을 집계한 기능별 분석
2. 「국세기본법」 제2조제1호에 따른 국세 등 각각의 세목에 따라 국세감면액 등을 집계한 세목별 분석
3. 특례세율 등 「조세특례제한법」 제2조제1항제8호에 따른 조세특례 방식에 따라 국세감면액 등을 집계한 감면방법별 분석

② 국세청장 및 관세청장은 조세지출보고서를 작성하기 위하여 필요한 내국세 및 관세의 감면 실적 등을 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

③ 제2항에 따른 자료제공 방법 그 밖에 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다. <개정 2008.2.29>

제5조 (다른 법령의 개정) 생략

부칙 <제22076호, 2010.3.15> (여성가족부 직제)

제1조(시행일) 이 영은 2010년 3월 19일부터 시행한다.

제2조 생략

**제3조(다른 법령의 개정)** ① 부터 ⑧ 까지 생략

⑨ 국가재정법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제9조제2항 중 “여성부장관”을 “여성가족부장관”으로 한다.

⑩ 부터 <26> 까지 생략

**부칙 <제22268호, 2010.7.9>**

**제1조(시행일)** 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

**제2조(국가재정운용계획의 수립 등에 관한 적용례)** 제2조제4항의 개정규정은 이 영 시행 후 최초로 수립하는 중·장기계획부터 적용한다.

**제3조(성인지 예산서의 내용 및 작성기준 등에 관한 적용례)** 제9조의 개정규정은 2011 회계연도 예산안부터 적용한다.

**제4조(중장기 기금재정관리계획 제출에 관한 특례)** 제31조제3항 단서의 개정규정에도 불구하고 2011 회계연도 중장기 기금재정관리계획의 내용 중 법 제73조의3제2항제1호 및 제2호에 해당하는 내용의 제출기한은 2010년 7월 20일까지로 한다.

**부칙 <제22472호, 2010.11.10>**

**제1조(시행일)** 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

**제2조(총사업비의 관리에 관한 적용례)** 제21조제1항 및 제2항의 개정규정은 이 영 시행 당시 이미 진행 중인 사업에 대해서도 적용한다.

**부칙 <제22493호, 2010.11.15> (은행법 시행령)**

**제1조(시행일)** 이 영은 2010년 11월 18일부터 시행한다.

**제2조 및 제3조** 생략

**제4조(다른 법령의 개정)** ①부터 <19>까지 생략

<20> 국가재정법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다.

제46조제4항제1호 중 “금융기관”을 “은행”으로, “외국금융기관”을 “외국은행”으로 한다.

<21>부터 <115>까지 생략

**제5조** 생략

**부칙 <제23433호, 2011.12.30>**

**제1조(시행일)** 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

**제2조(예비타당성조사에 관한 적용례)** 제13조제2항제8호의 개정규정은 2014회계연도 예산안 및 기금운용계획안부터 적용한다.



# 국가회계법

제정 2007.10.17 법률 제8636호  
일부개정 2010.5.17 법률 제10289호

## 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 법은 국가회계와 이와 관계되는 기본적인 사항을 정하여 국가회계를 투명하게 처리하고, 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 생산·제공하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “중앙관서의 장”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.  
가. 「헌법」이나 「정부조직법」, 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관의 장  
나. 국회사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소사무처장 및 중앙선거관리위원회 사무총장
2. “기금관리주체”란 법률에 따라 기금(제3조제2호의 기금을 말한다. 이하 이 호에서 같다)을 관리·운용하는 자(기금의 관리업무나 운용업무를 위탁받은 자를 제외한다)를 말한다.
3. 삭제 <2008.12.31>

**제3조(적용범위)** 이 법은 다음 각 호의 회계 및 기금에 대하여 적용한다.

1. 「국가재정법」 제4조에 따른 일반회계 및 특별회계
2. 「국가재정법」 제5조제1항에 따라 설치된 기금(이하 “기금”이라 한다)

**제4조(국가회계의 원칙)** 국가회계는 다음 각 호의 원칙에 따라 처리되어야 한다.

1. 국가회계는 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 증빙에 의하여 공정하게 처리되어야 한다.
2. 국가회계는 재정활동의 내용과 그 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 충분한 정보를 제공하고, 간단·명료하게 처리되어야 한다.
3. 삭제 <2008.12.31>

**제5조(회계연도)** 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

**제6조(국가회계에 관한 사무의 관장 등)** ① 기획재정부장관은 국가회계에 관한 사무를 총괄하고, 중앙관서의 장과 기금관리주체는 그 소관의 회계에 관한 사무

를 관리한다. <개정 2008.2.29>

② 중앙관서의 장은 제1항에 따른 사무에 관한 법령을 제정·개정 또는 폐지하려는 때에는 기획재정부장관 및 감사원과 협의하여야 한다. <개정 2008.2.29>

**제7조(회계책임관의 임명 등)** ① 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 회계업무를 총괄적으로 수행하도록 하기 위하여 회계책임관을 임명하여야 한다.

② 회계책임관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 제24조에 따른 내부통제 등 회계업무에 관한 사항
2. 회계·결산 및 분석에 관한 사항
3. 제1호 및 제2호의 업무와 관련된 공무원에 대한 지도·감독
4. 그 밖에 회계업무의 수행에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

③ 회계책임관의 임명은 중앙관서의 장이 소속 관서에 설치된 직위를 지정하는 것으로 갈음할 수 있다.

**제8조(국가회계제도심의위원회의 설치 등)** ① 국가회계업무의 수행과 관련하여 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 기획재정부에 국가회계제도심의위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 국가회계제도와 그 운영
2. 국가회계의 처리 또는 결산 관련 법령의 제정·개정 및 폐지
3. 국가와 지방자치단체 및 공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정·고시된 공공기관을 말한다) 간 회계제도의 연계
4. 그 밖에 국가회계제도의 운영에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 위원회는 위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원회의 위원장은 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관이 되고, 위원은 감사원, 행정안전부 등 관계 부처 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원과 회계업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 기획재정부장관이 임명 또는 위촉한다.

④ 그 밖에 위원회의 조직과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2008.12.31]

**제9조 삭제** <2008.12.31>

**제10조(다른 법률과의 관계)** 이 법은 일반회계·특별회계 및 기금의 회계 및 결산

에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

[전문개정 2008.12.31]

## 제2장 회계처리의 기준

- 제11조(국가회계기준)** ① 국가의 재정활동에서 발생하는 경제적 거래 등을 발생 사실에 따라 복식부기 방식으로 회계처리하는 데에 필요한 기준(이하 “국가회계기준”이라 한다)은 기획재정부령으로 정한다. <개정 2008.12.31>
- ② 국가회계기준은 회계업무 처리의 적정을 기하고 재정상태 및 재정운영의 내용을 명백히 하기 위하여 객관성과 통일성이 확보될 수 있도록 하여야 한다.
- ③ 삭제 <2008.12.31>
- ④ 기획재정부장관은 국가회계기준에 관한 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문성을 갖춘 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다. <개정 2008.2.29>
- 제12조** 삭제 <2008.12.31>

## 제3장 결산

- 제13조(결산의 수행)** ① 중앙관서의 장은 회계연도마다 제14조·제15조 및 제15조의 2에 따라 그 소관에 속하는 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 결산보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 작성하여야 한다.
- ② 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 회계연도마다 제14조·제15조 및 제15조의2(세입세출결산에 관한 부분은 제외한다)에 따라 기금에 관한 결산보고서(이하 “기금결산보고서”라 한다)를 작성하여 소관 중앙관서의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 기금운용규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기금은 기금결산보고서에 「공인회계사법」 제23조에 따른 회계법인의 감사보고서를 첨부하여야 한다.
- ③ 기획재정부장관은 회계연도마다 중앙관서결산보고서를 통합하여 국가의 결산보고서(이하 “국가결산보고서”라 한다)를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다.
- ④ 제2항 후단에 따른 회계감사의 방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령

령으로 정한다.

[전문개정 2008.12.31]

**제14조(결산보고서의 구성)** 결산보고서는 다음 각 호의 서류로 구성된다.

1. 결산 개요
2. 세입세출결산(중앙관서결산보고서 및 국가결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 포함하고, 기금결산보고서의 경우에는 기금의 수입지출결산을 말한다)
3. 재무제표
  - 가. 재정상태표
  - 나. 재정운영표
  - 다. 순자산변동표
4. 성과보고서

[전문개정 2008.12.31]

**제15조(결산보고서의 작성)** ① 제14조제1호에 따른 결산 개요는 결산의 내용을 요약하여 예산 및 기금의 집행 결과, 재정의 운영 내용과 재무상태를 분명하게 파악할 수 있도록 작성하여야 한다.

② 제14조제2호에 따른 세입세출결산은 세입세출예산 또는 기금운용계획과 같은 구분에 따라 그 집행 결과를 종합하여 작성하여야 한다. 이 경우 구체적인 작성사항은 대통령령으로 정한다.

③ 제14조제3호에 따른 재무제표는 국가회계기준에 따라 작성하여야 한다.

④ 제14조제4호에 따른 성과보고서는 「국가재정법」 제8조에 따른 성과계획서에서 정한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성하여야 한다.

[전문개정 2008.12.31]

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

1. 계속비 결산명세서
2. 총액계상 사업집행명세서
3. 수입대체경비 사용명세서
4. 이월명세서
5. 명사이월비 집행명세서
6. 정부기업특별회계 회전자금운용명세서

7. 성인지(性認知) 결산서
8. 예비금 사용명세서
9. 「국가재정법」 제53조제2항에 따른 현물출자명세서
10. 「국고금관리법」 제32조제1항에 따른 재정증권의 발행 및 한국은행 일시차입금의 운용명세서
11. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류
  - ② 기금의 수입지출결산에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다. <개정 2010.5.17>
    1. 재원조성실적표
    2. 성인지 기금결산서
    3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류
  - ③ 국가결산보고서의 세입세출결산에는 제1항 및 제2항에 따른 서류 외에 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
    1. 통합재정수지표
    2. 통합계정자금 운용 및 수익금사용명세서
  - ④ 제14조제3호에 따른 재무제표에는 다음 각 호의 서류가 첨부되어야 한다.
    1. 국가채무관리보고서
    2. 「국가채권관리법」 제36조에 따른 국가채권현재액보고서
    3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류
  - ⑤ 제1항제7호에 따른 성인지 결산서 및 제2항제2호에 따른 성인지 기금결산서의 작성에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2010.5.17>

[본조신설 2008.12.31]

**제16조(예비비 사용명세서의 작성)** ① 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여야 한다.

② 기획재정부장관은 제1항에 따른 예비비 사용명세서를 통합하여 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성하여야 한다.

[전문개정 2008.12.31]

**제17조** 삭제 <2008.12.31>

**제18조** 삭제 <2008.12.31>

**제19조** 삭제 <2008.12.31>

**제20조** 삭제 <2008.12.31>

제21조 삭제 <2008.12.31>

제22조 삭제 <2008.12.31>

제23조 삭제 <2008.12.31>

## 제4장 보칙

**제24조(내부통제)** ① 중앙관서의 장은 회계처리의 적정 여부와 결산보고서의 신뢰성을 평가하기 위하여 회계책임관으로 하여금 이에 관한 사항을 관리·감독하는 등 내부통제를 하게 하여야 한다. <개정 2008.12.31>

② 중앙관서의 장은 제1항에 따른 내부통제를 위하여 필요한 절차와 방법을 정하여야 한다.

③ 제2항에 따른 절차와 방법에 관한 기본적인 사항은 기획재정부장관이 감사원과 협의하여 정한다. <개정 2008.2.29>

**제25조(회계장부의 비치)** 중앙관서의 장과 기금관리주체는 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계장부를 비치하고, 필요한 사항을 기록·관리하여야 한다.

**제26조(회계처리 및 결산보고서 작성에 대한 감독)** ① 기획재정부장관은 국가회계업무를 적정하게 관리하기 위하여 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 공무원으로 하여금 회계처리 및 결산보고서 작성에 관한 실지도 및 조사를 하게 할 수 있다.

② 기획재정부장관은 결산보고서를 적정하게 작성하도록 결산에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장에게 통보할 수 있다.

③ 기획재정부장관은 국가결산보고서의 작성을 위하여 필요한 자료를 관계 중앙관서의 장에게 요구할 수 있다.

[전문개정 2008.12.31]

**제27조(회계관계공무원 등의 교육)** 기획재정부장관은 국가회계업무 수행의 전문성을 향상시키기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계관계공무원 등에 대한 교육을 실시할 수 있다. <개정 2008.2.29>

**제28조(회계관계공무원 등의 책임)** 회계관계공무원 등의 책임에 관하여는 다른 법률로 정하는 바에 따른다.

부칙<제8636호, 2007.10.17>

**제1조(시행일)** 이 법은 2009년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 부칙 제2조는 공포한 날부터 시행한다.

**제2조(국가회계제도개선실무위원회의 설치)** ① 이 법의 시행으로 도입되는 복식부기·발생주의 회계제도를 조기에 정착시키고 새로운 국가회계제도를 정립시키기 위하여 국가회계제도개선실무위원회(이하 이 조에서 “실무위원회”라 한다)를 설치하여 운영한다.

② 실무위원회는 다음 각 호의 위원으로 구성한다.

1. 재정경제부장관이 지정하는 재정경제부차관 1인
2. 감사원의 3급 공무원 또는 고위감사공무원단에 속하는 공무원 중에서 감사원장이 지정하는 자 1인
3. 기획예산처의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 기획예산처장관이 지정하는 자 1인
4. 행정자치부의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 행정자치부장관이 지정하는 자 1인
5. 공인회계사 자격을 가진 자로서 회계 관련 단체에서 추천을 받아 재정경제부장관이 위촉하는 자 1인
6. 정부 또는 공공기관의 회계 관련 업무에 10년 이상 근무한 경험이 있었던 자로서 재정경제부장관이 위촉하는 자 1인
7. 대학에서 회계학 또는 재정학 등을 전공하고 대학 또는 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 10년 이상 있는 자로서 재정경제부장관이 위촉하는 자 6인 이내

③ 실무위원회의 위원장은 다음 각 호의 자가 공동으로 된다.

1. 제2항제1호의 자
2. 제2항제5호부터 제7호까지의 규정에 따른 위원중에서 호선하는 자 1인

④ 위원장은 각자 위원회를 대표하며 위원회의 소집 등 업무를 총괄한다.

⑤ 실무위원회는 그 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 중앙관서의 장 및 기금관리주체 소속의 회계관계직원 등으로 구성되는 실무 추진반을 운영할 수 있다.

⑥ 중앙관서의 장과 기금관리주체는 이 법에 따른 국가회계업무를 차질 없이

수행하기 위하여 소관 회계업무와 관련되는 자료와 회계처리에 관한 의견 등을 실무위원회 및 실무추진반에 제공하여 국가회계제도에 반영될 수 있도록 하여야 한다.

⑦ 정부는 실무위원회의 원활한 업무수행을 위하여 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

⑧ 실무위원회의 운영 및 업무와 관련하여 필요한 사항은 실무위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

⑨ 실무위원회는 2008년 12월 31일까지 존속한다.

**제3조(재무보고서의 작성 및 제출에 관한 적용례)** 이 법에 따른 재무보고서의 작성 및 제출은 2009회계연도 결산부터 적용한다.

**제4조(다른 법률의 개정)** 생략

#### **부칙<제9279호, 2008.12.31>**

① (시행일) 이 법은 2009년 1월 1일부터 시행한다.

② (결산보고서의 작성에 관한 적용례) 제13조부터 제15조까지 및 제15조의2의 개정규정은 2009회계연도 결산부터 적용한다. 다만, 제15조의2제1항제7호 및 제5항의 개정규정은 2010회계연도 결산부터 적용한다.

#### **부칙<제10289호, 2010.5.17>**

① (시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

② (성인지 기금결산서 첨부 등에 관한 적용례) 제15조의2제2항과 제5항의 개정규정은 2011회계연도 성인지 기금결산서부터 적용한다.



## 색 인

- 【ㄱ】
- 간접보조 472
  - 감사기관의 유형별 분류 382
  - 감사원 599
  - 감사원법 7
  - 감사원의 결산검사 521
  - 건전성 41
  - 건전재정 672
  - 건전재정의 필요성 674
  - 결산 37, 498
  - 결산 과정 512
  - 결산검사 509
  - 결산보고서 38
  - 결산보고서의 구성 514
  - 결산보고서의 부속서류 516
  - 결산상 잉여금 47
  - 결산심의 과정 525
  - 경상보조 473
  - 계속비 47, 197, 427
  - 계속비요구서 299
  - 계속비의 절차 229
  - 계속비의 허용기간 230
  - 계정성기금 62
  - 고용 영향 평가 118
  - 공공결산위원회 502
  - 공공기관 10
  - 공공기관 정부지원 예산 규모 11
  - 공공기관의 운영에 관한 법률 10
  - 공공기관의 중장기재무관리계획 139
  - 공기업·준정부기관경영실적 평가 116
  - 공무원 776
  - 공적연금의 재정재계산제도 620
  - 과도한 여유재원의 처리 573
  - 관리대상수지 88
  - 관리예산처 94
  - 교부금 469
  - 교통시설투자 타당성 평가 118
  - 교통시설투자평가제도 358
  - 국가결산보고서 509, 515
  - 국가결산보고서의 국회제출 522
  - 국가교통물류 경쟁력 조사·평가 118
  - 국가보증채무 729
  - 국가보증채무관리계획 733
  - 국가보증채무의 부담 및 관리 728
  - 국가연구개발(R&D) 사업 159
  - 국가연구개발사업 평가 117
  - 국가위임사무 등에 대한 평가 118
  - 국가의 주요 사업에 대한 분석평가 118
  - 국가재정 30
  - 국가재정법 4

국가재정법 제정	15	국세감면의 요청	690
국가재정법의 목적	39	국세감면의 제한	688
국가재정운용계획	81	국유재산 특례에 대한점검·평가	116
국가정보화사업 평가	116	국유재산법	8
국가채권	675	국유재산특례제한법	8
국가채권 관리법	8, 9	국유재산특례지출예산서	329
국가채무	38, 89, 714, 723	국제통화기금	31
국가채무관리계획	89, 721	국채	202
국가채무관리보고서	135	국회법	6
국가채무의 관리	712	국회예산정책처	107, 272, 311, 322
국가채무의 적정수준 유지	676	국회의 예산안 심의 절차	311
국가채무의 종류	719	규제개선 점검·평가	116
국가회계법	6	균형발전영향평가	114
국고금 관리법	8	균형예산과 긴급재정적자통제법	95
국고보조금	468	근로장려세제	275
국고보조금의 특징	473	금융성기금	62
국고채무부담행위	197	금전채권·채무의 소멸시효	746
국고채무부담행위 요구서	299	기금	37
국고채무부담행위 현황	248	기금 결산 과정	610
국고채무부담행위의 분류	244	기금 신설	169
국고채무부담행위의 특징	244	기금 운용의 특수성	65
국민감시	768	기금 통합·폐지	172
국민계정체계	718	기금관리운용의 원칙	533
국민부담 최소화	178	기금관리주체	534
국민부담률	87	기금운용계획안의 국회제출	580
국민연금공단에 대한 감독	638	기금운용계획안의 내용	577
국민연금기금 자산운용	635	기금운용계획의 변경	588
국민참여 제고	181	기금운용계획의 집행지침	643
국방분야 총사업비관리	450	기금운용의 평가	652
국세 대 지방세 비율	11	기금운용총칙	578

기금운용평가 116  
 기금운용평가단 661  
 기금운용평가제도 653  
 기금의 결산보고서 612  
 기금의 설치목적 536  
 기금의 중기사업계획서 수립 574  
 기금자산 운용 기준 552  
 기금자산운용담당자 666  
 기금자산운용실적평가 116  
 기금자산운용의 원칙 548  
 기금준치평가 116, 172  
 기술료 462  
 기초기술연구회 출연연구기관 평가 117  
 기타 정부출연기관 150  
 긴급배정(회계연도 개시 전 배정) 388  
 긴급예산권(nothaushaltsrecht) 494

**【나】**

납세자소송(Taxpayer's Suit) 773  
 녹색자금 745  
 뉴질랜드의 성과관리제도 122

**【다】**

단년도 예산주의의 예외 226  
 단년도 예산편성 47  
 대규모 개발사업예산의 편성 363  
 독립기관 73  
 독립기관 등의 예산감액 304  
 독립기관의 예산 373  
 독립기관의 예산안 편성 75

DIS 96  
 DEL 96  
 디지털예산회계시스템(D-brain) 126, 758

**【모】**

명시이월비 197, 426  
 명시이월비 요구서 299  
 목적예비비 219  
 문화재보호기금법 69  
 물품관리법 8  
 미국 의회의 예산결의안 296  
 미국연방정부 재정지출 사이트 133  
 미국의 결산 501  
 미국의 성과관리제도 119  
 민간투자사업 종합평가 116

**【비】**

발생주의·복식부기 517  
 방위력개선사업 분석·평가 117  
 배정유보 389  
 범죄피해자보호기금법 69  
 법률에 따른 민간부담금 59  
 법안비용추계 680  
 변경내역서 599  
 변경명세서 599  
 보조금 468  
 보조사업운용평가 116  
 보조사업 운용평가제도 482  
 보조금의 관리 467  
 보조금통합관리망 130, 762

보증채무	137	성인지 기금운용계획서의 작성	584
본회의 심의·의결	310	성인지 대상사업의 선정기준 및 대상	254
부담금	70, 469	성인지 반영	181
부담금관리 기본법	7	성인지 예산 작성내용	253
부담금운용평가	116	성인지 예산서	332
부적절한 국고채무부담행위 사용례	250	성인지 예산서의 구성	253
부적정한 보조금의 집행 사례	476	성인지 예산제도의 필요성	253
부처지출한도	96	성인지(性認知)	181
부처투자전략서	96	세계잉여금	47, 705, 707
분야별 재정지출지수	472	세계잉여금의 사용순서	709
BTL	10, 139	세입세출결산	517
		세입세출예산	196
<b>【시】</b>		세입세출예산 요구서	299
사고이월	427	세입세출예산의 구분	206
사업계획 적정성 검토	357	세입예산	206
사업성기금	62	세출예산	208
사업평가등급제도	119	세출예산의 이월	424
사회기반시설에 대한 민간투자법	9, 10	세출재원	192
사회보험성기금	62	소멸시효	746
사회복지통합관리망	129, 761	수시배정	389
산업기술연구회 출연연구기관 평가	117	수시배정제도	390
선박현대화지원사업자금	745	수요예측재조사	446
성과개선담당관	120	수입대체경비	453, 454
성과계획서	112, 332	수입대체경비의 초과지출	453
성과관리	104	수입지출계획의 순계표	604
성과관리제도	38	순수한 재정활동 규모	31
성과보고서	112, 520	승인이용	418
성과지향성	40	승인전용	409
성별영향분석평가	118, 257	시정요구	526
성인지 결산서의 작성	504	시정요구제도	768

심층평가제도	104	예산배정계획	386
CBO	95, 323	예산배정요구서	386
		예산법률주의	41
<b>【○】</b>		예산법률주의 도입의 기대효과	42
예дю과인	129, 761	예산불확정 시의 예산집행	487
SNA	32, 718	예산비법률주의	42
AME	96	예산성과금	434
NAO	502	예산성과금의 지급	433
MTFS	95	예산안 심의자료 및 부속서류	331
여유자금	628	예산안 첨부서류의 생략	339
여유자금의 통합운용	645	예산안의 국회제출	305
여유재원	570	예산안의 첨부서류	327
연관리지출액	96	예산안의 편성	302
연기금 투자폴 제도	646	예산안편성지침의 국회보고	290
영국의 결산	502	예산요구서	297
예비금제도	219	예산의 목적 외 사용금지	397
예비비	218	예산의 범위	185
예비비 계상기준	220	예산의 이용	415
예비비 사용의 사후승인	224	예산의 이용 금지 원칙	418
예비비 사용의 제한	220	예산의 이용-이체	407
예비비 사용절차	223	예산의 이체	415
예비타당성 조사	116	예산의 재배정	387
예비타당성 조사 분석 체계	355	예산의 전용	404
예산	36	예산의 조정	407
예산 이용의 허용범위	418	예산전보고(pre-budget report) 제도	292
예산 이체	422	예산집행지침의 통보	393
예산결산특별위원회 심사	308	예산총계주의	50
예산과정에서의 투명성	180	예산총계주의 원칙	184
예산낭비신고센터	769	예산총계주의 원칙의 예외	186, 451
예산배정	385	예산총칙	196, 201

예산회계법 제정	13	일본의 국고채무부담행위	246
예수금	163	일본의 주민소송제도	774
예탁금	164	일시차입금	203
OBR	323	임대형 민간투자사업	10
OLAP	126	임대형 민자사업	139
OMB	94	임시예산 승인	496
OECD 국가에서의 성과관리제도	98	입지출계획의 총계표	604
외국의 국민감시제도	773		
외국의 성과관리제도	119	<b>【ㄱ】</b>	
유가완충준비금	744	자금운용계획	578
유럽중앙은행	177	자본보조	473
USAspending.gov	133	자산운용전담부서의 설치	631
UTIS	477	자산운용지침의 제정	640
의결권 행사의 원칙	556	자체 이용권	421
의무지출	83	자체 전용권	413
의제선정위원회	502	자체이용	418
의회예산법	95	자체전용	409
의회예산처	95, 323	장기계속계약	48
ECB	177	장기계속계약제도의 문제점	369
EIS	126	재량지출	85
EITC	275	재무제표의 도입	517
이월명세서	429	재정 건전성	41
이월의 원칙적 금지	605	재정 관련 공무원의 교육	775
이월의 한계	430	재정 관련 주요 평가제도	115
e-호조	129, 760	재정 규모	34
일반예비비	219	재정건전성	177
일반정부 총부채	723	재정관계 주요 법률	6
일반회계	51	재정관련 주요 평가제도	118
일본 회계감사원	298	재정법 제정	12
일본의 결산	503	재정법률 체계	3

재정부담 수반	680	정부성과결과법	119
재정사업 심층평가	116	정부소유 유가증권	737
재정사업 자율평가	116	정부업무평가	116
재정사업심층평가제도	109	정부재정통계매뉴얼	125
재정사업의 균형발전영향평가	116	정부재정통계편람	31
재정사업자율평가제도	104, 107	정부지급금추계서	139
재정성과목표관리제도	104	정부책임처	501
재정소요점검(scorekeeping)	95, 685	정부출연금	59
재정업무의 정보화	757	정부출연연구기관	149
재정위험	727	정책보조금	470
재정의 범위	31	조기배정	388
재정의 투명성	40	조달특별회계 회전자금	743
재정자주도	472	조세감면건의서	690
재정정보	125	조세감면평가서	690
재정정보의 공표	124	조세부담률	86
재정정책자문회의	145	조세지출	261
재정증권	203	조세지출 추계	271
재정지원 일자리사업평가	118	조세지출예산서	332
재정지출	179	조세지출예산서의 내용	265
재정집행의 관리	754	조세지출의 추이	263
재정투명성	125	주민소송제도	771
재정투명성 규약	130	주요국 의회 예산 지원 조직	322
재정투명성법	133	주요국 의회의 예산심의 제도	325
재정현황	673	주요국의 결산제도 비교	501
전대차관	460	주요국의 국가연구개발사업 예산	158
전용 요건의 명확화	412	주요국의 성인지 예산제도	259
전입금	163	주요국의 예산전보고제도	293
전출금	163	준예산	487
정기배정	387	준예산의 집행	232
정률보조금	470	중기사업계획	279

중기재정전략	95	총액계상사업의 한도	344
중앙관서	72, 73	총액배분자율편성 예산제도	284
중장기 기금재정관리계획	615	총액예산편성(top-down)	96
지방공기업 경영평가	118	총지출	34
지방교육행재정통합시스템	129, 761	총지출 추이	35
지방자치단체 자체평가	118	총통제치(control total)	96
지방자치단체 출연연구원 경영평가	118	추가경정예산	696
지방자치단체기금운용성과 분석	118	추가경정예산안의 편성	694
지방재정 분석 및 진단	118	추정재정상대표	604
지방재정관리시스템	129, 760	출연금 적용 대상기관	149
지방재정법	11	출연금 현황	156
GAO	501	출연기관에 대한 보조금 지원	481
GFSM	31, 125, 718		
지역발전 5개년 계획 등시행계획 평가	117	<b>【㉠】</b>	
지역축제 실태조사평가	117	캐나다의 성과관리제도	120
지출사업의 이월	605		
지출원인행위	428	<b>【㉡】</b>	
지출한도의 통보	573	타당성 조사	118
GPRA	119	타당성재조사	444
직접보조	472	타당성조사	351
		통합보조금	484
<b>【㉢】</b>		통합재정	31
차등보조금	470	통합재정규모	31
차등보조금 제도	471	통합재정수지	88
차입금	202	통합재정지출	34
책임운영기관 종합평가	118	통합재정지출 추이	36
총관리지출	96	투명성	40
총사업비 관리	442	특별한 자금	742
총사업비 관리절차	443	특별회계	51
총사업비의 관리	438	특별회계 설치의 제한	52



특별회계 신설 169  
특별회계 통합·폐지 172  
특정성별영향분석평가 118  
TME 96

**【표】**

포괄보조금 484  
프랑스의 결산 502  
프로그램 예산제도 212  
PBO 323  
PIO 120  
PAC 502  
PART 119

**【ㅎ】**

해외의 성인지 결산제도 도입사례 507  
행복e음 129, 761  
허위청구소송제도(Qui tam action) 773  
헌법 4  
현물출자 458  
협회의 보조금 469  
호주의 성과관리제도 121  
환경영향평가 117  
회계구분의 필요성 50  
회계연도 독립의 원칙 46  
회계연도 독립의 원칙의 예외 47  
회계연도(fiscal year) 425  
효율성 39

## 참 고 문 헌

- 구 기획예산처, 「성과관리 및 재정사업 자율평가 개요」, 2007.
- 구 여성부, 「2009년 성인이 결산서(안) 시범작성」, 2009.
- 감사원, 「환경분야 연구개발사업 추진실태」, 2010.
- 강재규, 「납세자소송」, 2001.
- 강주영, 「예산집행상의 투명성 제고를 위한 법제개선방안」, 2007.
- 강태혁, 「한국예산제도론」, 2010.
- 국경복, 「국가재정법」, 2012.
- 국회 기획재정위원회, 「2009회계연도 기획재정위원회 소관 결산 검토보고(I)」, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「국가재정법 일부개정법률안 심사보고서」, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「국가재정법 일부개정법률안(대안)」, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「이주영 의원 대표발의 국가재정법 일부개정법률안(2010.6.8)에 대한 검토보고」, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「임도성 의원 대표발의 국가재정법 일부개정법률안(2009.3.6.)에 대한 검토보고」, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「정부제출(1993.10.11) 구 기금관리기본법 개정법률안에 대한 검토보고」, 1993.
- \_\_\_\_\_, 「정부제출(2004.6.3) 기금관리기본법 개정법률안 검토 및 심사보고」, 2004.
- \_\_\_\_\_, 「정부제출(2008.1.17) 국가재정법 일부개정법률안 검토보고」, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「정부제출(2008.11.17) 국가재정법 일부개정법률안 검토보고」, 2008.
- 국회 예산결산특별위원회, 「2011년도 예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회 활동계획」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「2001년도예산안 검토보고서」, 2000.
- \_\_\_\_\_, 「2003년도예산안 검토보고서」, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「2009회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「2009회계연도 예산안 및 기금운용계획안 심사보고서」, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「2010회계연도 결산 및 예비비지출 승인의 건 검토보고」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「2010회계연도 결산 및 예비비지출승인의 건」, 2011.

국회 예산결산특별위원회, 「2010회계연도 결산 심사보고서」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「국회예산정책처 설립이 예산심의에 미친 영향에 관한 연구」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「재정관련 용어해설집」, 1998.

국회운영위원회, 「국가재정법안 검토보고서」, 2005.

\_\_\_\_\_, 「국가재정법안 심사보고서」, 2006.

\_\_\_\_\_, 「국가재정법안검토보고」, 2005.

\_\_\_\_\_, 「국회법 일부개정법률안」, 2010.

국회 재정제도개혁실무추진단, 「재정제도개혁방안」, 2003.

국회도서관 역, 「재정법-일본」, 2002.

국회예산정책처, 「2009년도 결산 중점 분석 I」, 2010.

\_\_\_\_\_, 「2009년도 결산 중점 분석 II」, 2010.

\_\_\_\_\_, 「2009년도 국가재정운용점검 보고서」, 2009.

\_\_\_\_\_, 「2009회계연도 결산 중점 분석 I」, 2010.

\_\_\_\_\_, 「2009회계연도 결산 중점 분석 II」, 2010.

\_\_\_\_\_, 「2009회계연도 결산시정요구사항 조치결과 분석」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010년도 결산 중점 분석 I」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010년도 결산 중점 분석 II」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010년도 정부 성과보고서 평가」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010회계연도 결산 부처별 분석I」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010회계연도 결산 부처별 분석II」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010회계연도 결산 중점 분석 I」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010회계연도 결산 중점분석 II」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010회계연도 결산 중점분석III」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010회계연도 결산중점 분석보고서」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010회계연도 결산총괄」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010회계연도 성과보고서평가 I-총괄」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2010회계연도 성인지 결산서 분석」, 2011.

\_\_\_\_\_, 「2011년도 예산안 부처별 분석 I」, 2010.

\_\_\_\_\_, 「2011년도 예산안 부처별 분석 II」, 2010.

\_\_\_\_\_, 「2011년도 예산안 부처별 분석 III」, 2010.

\_\_\_\_\_, 「2011년도 예산안 분석 종합」, 2010.

\_\_\_\_\_, 「2011년도 예산안 중점분석 I」, 2010.

- 국회예산정책처, 「2011년도 예산안 중점분석 II」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 「2012년도 예산안 분석종합」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「2012년도 예산안 중점 분석 I」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「2012년도 예산안 중점 분석II」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「2012년도 조세지출예산서 분석」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「국가재정제도 원리와 실제」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 「대한민국재정 2012」, 2012.  
 \_\_\_\_\_, 「방위력 개선사업 재정운용체계의 문제점과 개선과제」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「재정관련 주요 평가제도」, 2009.  
 \_\_\_\_\_, 「재정법률 개선과제」, 2008.  
 \_\_\_\_\_, 「재정법률 개선과제」, 2009.  
 \_\_\_\_\_, 「재정법률 개선과제」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「재정정보 공개 현황 및 개선방안: 디지털예산회계시스템을 중심으로」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 「주요 외국의 예산제도관련현황」 조사·분석에 대한 회신, 2006.  
 \_\_\_\_\_, 「중소기업 기술혁신개발사업 평가」, 2009.  
 \_\_\_\_\_, 「총사업비관리제도평가」, 2009.  
 \_\_\_\_\_, 「출연사업평가」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 「프랑스 국가재정조직법」, 2005.  
 \_\_\_\_\_, 「한눈에 보는 대한민국재정 2012」, 2012.  
 \_\_\_\_\_, 「NABO 2009~2013년 국가재정운용계획 분석」, 2009.  
 \_\_\_\_\_, 「2010년도 국가재정운용점검 보고서」, 2010.
- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 1997.
- 금융감독원, 「금융용어사전」, 2012.
- 기획재정부, 기금운용평가단, 「기금준치평가 보고서」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 보도자료, 「2011년도 예산안 및 기금운용계획안 요구 현황」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 「2009년 통합결산제도(발생주의 회계 도입) 시행에 따른 결산분석 역량강화 방안 연구」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 「2010년도 자산운용 부문 기금운용평가」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「2011년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 「2012년 예산안 및 기금운용계획안 작성지침」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「2012년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」, 2012.  
 \_\_\_\_\_, 「2012년도 예산안 작성 세부지침」, 2011.

- 기획재정부, 「결산개요」, 각 연도.
- \_\_\_\_\_, 「국가재정운용계획 수립 지침」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「나라살림 이렇게 아꼈습니다(2011 예산성과금 사례집)」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「재정통계 개편-기획재정위원회 설명자료」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「정부결산제도 개편에 따른 결산분석 강화방안연구」, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「총사업비관리지침」, 2010.
- 기획재정부·여성가족부·한국여성정책연구원 성인지예산센터, 「2011년도 성인지 결산서 작성 매뉴얼」, 2012.
- 김경수, 「美」 입법지원조직 단기직무훈련 결과 보고」, 2012.
- 김동건 외, 「각부처 중장기 계획과 국가재정운용계획 연계 방안-기획예산처 연구용역 보고서」, 2006.
- 김선화, 「감사원의 국회이관에 관한 쟁점과 구체적 방안」, 2009.
- 김용하, 「사학연금제도의 재정재계산」, 2007.
- 김인철, 「예산제도에 관한 연구: 의회의 예산의결형식을 중심으로」, 1998.
- \_\_\_\_\_, 「해설 국가재정법」, 동강사, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「헌법상 독립기관(국회)의 예산제도의 문제점 및 그 개선방안」, 1993.
- 대한민국국회, 「2012년도 임대형 민자사업(BTL) 한도액」, 2012.
- 대한민국정부, 「2010회계연도 예비비사용총괄명세서」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「2012년도 예산안」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「조세지출예산서」, 각 연도.
- 디지털예산회계기획단, 「디지털예산회계시스템 개발사업 최종보고서-개발완료보고서」, 2007.
- 민윤기, 「주민직접참여제도에 관한 법적 고찰」, 2008.
- 박대군, 「지방재정관리시스템 e-호조」, 2008.
- 서울사회경제연구소, 「총액계상예산제도의 현황 및 개선방안」, 2003.
- 선대인, 「세금혁명-새로운 세상을 만드는 최선의 돈」, 2011.
- 송기창, 윤홍주, 오범호, 「지방교육 행·재정통합시스템 사용자 만족도 및 사용실태 조사연구」, 2009.
- 신해룡, 「예산개혁론」, 세명서관, 2011
- \_\_\_\_\_, 「예산정책론」, 세명서관, 2005.
- 여성가족부, 「2011년도 성인지예산서 작성 매뉴얼」, 2010.
- 옥동석, 「예산법률주의: 의회와 행정부의 관계- 국회예산정책처 예산정책지식포럼 자료」, 2012.

- 옥무석, 「납세자소송의 도입에 관한 연구」, 2004.
- 유지은, 「공법상 소멸시효제도에 관한 연구」, 2008.
- 유훈, 「재무행정론」, 2007.
- 윤영진, 「새재무행정학」, 2010.
- 이강혁, 「캐나다 단기 국외직무훈련 결과보고서」, 2012.
- 이강호, 「예산총액배분자율편성제도의 도입효과에 관한 연구」, 2006.
- 이상호, 「장기계속계약제도 개선방향」, 2011.
- 이성곤, 「국가재정법의 통제를 받지 않는 기금 사례」, 국회보, 2012.
- 이태진, 「사회복지통합전산망의 활용과 정책과제」, 2011.
- 장용근 「감사원의 소속에 관한 헌법적 고찰-감사원의 독립성확보방안을 중심으로」, 2006.
- 전병목, 「공적연금제도와 재정추계」, 2007.
- 정해방, 「현행 헌법상 준예산제도의 해석 및 입법론」, 일감법학 제20호, 2011.
- 주영진, 「국회법론」, 2012.
- 주영진, 한정수, 오지은, 「제4회 OECD 회원국 의회예산처장 회의 참석 및 스페인 방문 결과보고서」, 2012.
- 지원림, 「민법강의」 6판, 2008.
- 차상봉, 「Qui tam action 제도」, 2004.
- 차진아, 「감사원의 독립기관화에 대한 헌법적 검토」, 2009.
- 최미희, 「영국 단기국외직무훈련 결과보고서」, 2012.
- 최은수, 「국민연금재정안정화에 관한 연구」, 2004.
- 편호범, 「국가회계제도 변화에 따른 국회 결산심사의 과제: 예산정책 지식포럼 자료」, 2012.
- 하연섭, 「정부예산과 재무행정」, 2010.
- 한국과학기술기획평가원, 「주요국의 정부연구개발예산 현황 분석」, 2011.
- 한국법제연구원, 「재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구」, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「준예산의 범위에 관한 법제연구」, 2011.
- 한국조세연구원, 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「KIPF 재정동향 제2권 제3호(통권 제7호)」, 2011.
- Allen Schick, 현성수 등 옮김, 「미국연방예산론」, 2005.
- Allen Schick, 「The Federal Budget: Politics, Policy, Process」, 2000.
- ASGP, 「The Parliament Budget」, 1990.

CBO, 「CBO Fact Sheet」, 2011.  
 CIPFA, 「A Comprehensive Guide to local government finance」, 2010.  
 ECB, 「Assessing Fiscal Soundness」, Occasional Paper Series, 2007.  
 Hana Polackova and Allen Schick, 「Government at RISK」, 2002.  
 HM TREASURY, 「AUTUMN STATEMENT 2011」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「BUDGET 2011」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「Business Plan 2011-2015」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 「Central Government Supply Estimates 2011-12」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「SPENDING REVIEW 2010」, 2010.  
 \_\_\_\_\_, 「Supply Estimates: a guidance manual」, 2011.  
 IMF, 「GFSM 2001: Government Finance Statistics 2001」, 2002.  
 \_\_\_\_\_, 「Manual on Fiscal Transparency」, 2007.  
 IPU, 「Parliaments」, 1966.  
 NAO, ANNUAL REPORT 2011, 2011.  
 OBR, 「Economic and fiscal outlook」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「Fiscal sustainability report」, 2011.  
 \_\_\_\_\_, 「Forecast evaluation report」, 2011.  
 OTS, 「Review of tax reliefs」, 2011.  
 Philip G. Joyce, 「The Congressional Budget Office」, 2011.

대법원 1979. 7. 10. 선고 79다569 판결.  
 \_\_\_\_\_ 1997. 3. 1. 선고 96도1258 판결.  
 \_\_\_\_\_ 1997. 3. 1. 선고 96도1258 판결.  
 \_\_\_\_\_ 2006. 11. 9. 선고 2004다41651, 41668 판결.  
 \_\_\_\_\_ 2011. 7. 28. 선고 2011도 1739 판결.  
 \_\_\_\_\_ 2011. 7. 28. 선고 2011도1739 판결.  
 \_\_\_\_\_ 2011. 9. 8. 선고 2011다34521 판결.  
 헌법재판소 2004. 4. 29. 선고 2002헌바58 결정.

국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)  
 디지털 예산회계시스템([www.dbrain.go.kr](http://www.dbrain.go.kr))  
 미국 연방정부 재정지출 사이트([www.usaspending.gov](http://www.usaspending.gov))  
 미국 하원 홈페이지([www.house.gov](http://www.house.gov))

미국 상원 홈페이지([www.senate.gov](http://www.senate.gov))  
미국 CBO 홈페이지([www.cbo.gov](http://www.cbo.gov))  
미국 GAO 홈페이지([www.gao.gov](http://www.gao.gov))  
캐나다 PBO 홈페이지([www.parl.gc.ca](http://www.parl.gc.ca))  
영국 의회 홈페이지([www.parliament.uk](http://www.parliament.uk))  
영국 공공결산위원회 홈페이지  
([www.parliament.uk/business/committees/committee-archive/committee-of-public-accounts](http://www.parliament.uk/business/committees/committee-archive/committee-of-public-accounts))  
영국 OBR 홈페이지(<http://budgetresponsibility.independent.gov.uk>)  
영국 NAO 홈페이지([www.nao.org.uk](http://www.nao.org.uk))  
IMF 홈페이지([www.imf.org](http://www.imf.org))  
OECD 홈페이지([www.oecd.org](http://www.oecd.org))  
미국 백악관 홈페이지([www.whitehouse.gov/omb/budget](http://www.whitehouse.gov/omb/budget))  
일본 회계검사원 홈페이지([www.jbaudit.go.jp](http://www.jbaudit.go.jp))



## 국가재정법 이해와 실제

---

발 간 일	2012년 5월 15일
편 집	사업평가국 행정사업평가과
발 행 인	주 영 진
발 행 처	<b>국회예산정책처</b> 서울특별시 영등포구 의사당대로 1 TEL 02·2070·3114
인 쇄 처	엔더블유 기획정보 (TEL 02·2235·6114)

---

1. 이 보고서의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
  2. 보고서의 내용에 관한 자세한 사항은 국회예산정책처 사업평가국 행정사업평가과(TEL 02·788·4749)으로 연락해주시기 바랍니다.
- 

ISBN 978-89-6073-525-5 93350

© 국회예산정책처, 2012