제15장 법안비용추계

1. 법안비용추계의 의의

법안비용추계는 법안이 통과되어 시행될 경우 추가적으로 발생할 것으로 예상되는 재정 수입 또는 지출의 변화를 각종 추계기법을 활용하여 객관적으로 추산하는 것을 의미한다.

법안비용추계는 법안이 수반하는 비용을 사전적으로 검토함으로써 해당 법안을 심사할 때 법안의 비용효과성을 판단할 수 있게 지원하는 역할을 한다. 뿐만 아니라 법안이 실제 시행될 경우 재정적인 문제가 없는 것인지 등을 판단하는 데에도 이용할 수 있다. 법안이 통과될 경우 시행에 소요되는 재원은 어떻게 조달할 것인지를 논의하기 위한 기초자료 역할을 하며, 재정부담주체들에게 미치는 영향에 대해 검토할 때에도 활용된다.

또한 법안비용추계는 정부가 객관적인 추계 결과에 기초하여 합리적인 재정계획을 수립하고 있는지, 의회가 부여한 집행 권한을 준수하고 있는지를 판단할 수 있게 한다. 그리고 장기적으로는 국가재정의 안정적인 관리에도 기여할 수 있다.

2. 법안비용추계의 필요성

국가재정의 건전성 유지

재정에 영향을 주는 법안이 통과되는 경우, 재정지출이나 재정수입에 변화가 발생한다. 통과된 재정수반법률이 재정지출을 증가시키거나 재정수입을 감소시키는 경우에는 국가 재정의 건전성이 악화될 수 있다. 비용추계는 법안의 심사단계부터 법안의 재정적 영향을 살펴봄으로써 입법에 의한 국가재정의 악화를 방지할 수 있다.

자원의 효율적 배분

국회에서 비용추계 정보를 이용하여 국가의 재정부담능력을 고려할 경우 한정된 예산을 보다 중대하고 시급한 법안에 집중하거나, 법안 내용을 수정 또는 폐지함으로써 불요불급한 입법행위를 방지할 수 있다. 이를 통해 희소한 자원의 효율적 배분을 기대할 수 있다.

법률과 예산의 연계성 강화

입법과정과 예산과정을 연계시키는 데 있어서 핵심적 역할을 하는 것이 법안비용추계제도이다. 비용추계 결과는 미시적으로 국회 소관 상임위원회에서 법안의 재정적 타당성을 검토하고 법안을 수정하는 데 활용되기도 하지만, 거시적으로 예산안 심사시 당해 법안으로 인해 총액 및 부문별 예산 한도를 초과하는지를 판단하는 중요한 기준이 될 수 있다.

또한 비용추계는 입법과정에서 재정부담에 대한 논의를 유도함으로써 예산의 뒷받침이 없는 입법을 방지하고, 법률 제 · 개정에 수반되는 재정규모를 사전에 산출 · 검토함으로써 법률과 예산의 괴리 문제를 시정하는 계기가 될 수 있다.

법안 내용의 질적 제고

법안의 소요비용을 제대로 추계하기 위해서는 관련 법률, 제도 등을 정책적인 측면에서 면밀히 검토해야 한다. 비용추계는 가장 실현가능성이 높은 정책을 가정하고 진행되므로 정책에 대한 구체적 파악이 선행되어야 한다. 법안비용추계 과정에서 관련 정책을 소상히 파악하는 과정은 법안의 내용이 추상적인 경우에 더 요구되며, 비용추계과정에서의 정책분석을 통해 새로 발견된 재정 관련 정보가 당초의 법안 내용을 보완하는 데 유용하게 활용되기도 한다.

일반적으로 법안을 만들 때 비용측면은 고려하지 않는 경우가 많으므로, 비용추계를 통해 법안 내용이 발전적으로 변화될 수 있음은 당연한 결과이다.

3. 법안비용추계제도의 연혁

국회는 1973년에 「국회법」을 개정하여 예산상의 조치를 수반하는 법안에 대하여 예산명세서를 첨부하도록 하였다. 그러나 실제 예산명세서 첨부 실적은 제13대국회에서 제16대국회까지 총 의원발의 법안 수 대비 3.1%에 불과할 정도로 미미하였다. 정부 제출 법안에 대해서도 1999년에 재정소요추계제도의 근거는 마련되었으나 실적은 많지 않았다.

이후 실질적으로 비용추계제도가 활성화된 것은 2005년 개원한 제17대국회부터이다. 국회예산정책처는 제17대국회가 개원하기 전인 2004년부터 비용추계업무를 시작하였고, 정부입법의 경우에도 2006년 「국가재정법」의 제정을 통해 비용추계 작성 및 제출 절차 등을 구체화하였다.

4. 법안비용추계서 작성 주체

국회의원 및 정부가 재정을 수반하는 법률안을 제출하려면 「국회법」 및 「국가재정법」에 따라 비용추계서를 첨부해야 한다. 그런데 비용추계서의 작성주체에 대해서는 구체적인 규정이 없으므로 해당 분야의 재정에 대한 정보를 제공할 수 있는 주체라면 누구라도 비용추계서를 작성할 수 있다. 국회의원은 국회예산정책처, 국회의원 보좌직원, 관련분야 전문가, 이익단체 등의 도움을 받아 비용추계서를 작성하고 있다. 정부는 관계부처 협의를 통해 법안의 전체적인 체계를 조정하고, 비용추계서와 재원조달방안을 함께 작성하고 있다.

비용추계 제도는 법안의 비용에 관한 정보를 제공하는 문서로 법안의 통과가능성에 상당한 영향을 미칠 수 있으므로, 전문성과 중립성이 확보된 주체에 의해 작성되는 것이 바람직하다. 국회예산정책처는 2004년 비용추계 전담조직인 '예산분석실 법안비용추계팀'과 '경제분석실 세입세제분석팀'을 신설하였고, 2009년 4월에 기존의 법안비용추계팀을 '법안비용추계1팀'과 '법안비용추계2팀'으로, 세입세제분석팀을 '세제분석팀'과 '세수추계팀'으로 확대개편하였다.

외국의 법안비용 추계 사례

미국의 경우 의회예산처(CBO: Congressional Budget Office)에서 지출관련 법안의 비용추계를 전담하고 있다. CBO가 작성하는 비용추계서에는 향후 10년간 혹은 그 이후까지 당해 법안으로 인해 세출에 미치게 될 영향에 대한 추정치와 특정 제안에 대한 부가적 해설 및 비용추계 과정 등이 포함되어 있다.

추계 결과는 법안심사보고서에 첨부되어, 법안심사시 재정소요를 고려하도록 하고 있다. 또한 CBO의 비용추계는 입법의 주요단계마다 예산위원회에 제출되어 해당 법안이 '세입세출균형원칙(PAYGO; pay-as-you-go)', '재량지출한도(Spending Cap)' 등 재정규율을 준수하는가를 판단할 때 결정적인 역할을 하고 있다.

CBO의 공식적인 추계는 하원이나 상원의 위원회 전체회의를 통과하고 본회의에 심사보고된 법안과 직접지출이나 수입에 영향을 미치는 법안을 대상으로 한다. 또한 비공식적으로 의원들의 개별적 요청에 의해 입법과정 전 단계의 법안유형에 대해 비용추계를 실시하고 있다.

EU는 법률안에 대한 재정영향평가(Ex-Ante Evaluation)를 실시함에 있어 비용추계를 활용하고 있다. 재정영향평가는 객관적인 자료에 기초하여 정책이 재정에 미치는 영향을 분석하는 제도이다.

세법개정에 따른 비용추계

국회의원이 제안하는 세법개정과 관련한 세수변화는 국회예산정책처 내의 세제분석팀과 세수추계팀에서 추계하고 있으며, 정부에서 제안하는 세제개편에 대한 세수추계는 기획재정부에서 담당하고 있다. 추계는 새로운 세법개정안에 따른 세수전망치와 현행 세법 하에서의 세수실적 사이의 차이를 산출하여 세법개정에 따른 세수효과를 계산하는 방식으로 이루어진다.

미국의 경우 세법개정에 따른 세수변화 추계를 의회의 합동조세위원회(Joint Committee on Taxation, JCT)와 정부의 재무부에서 각각 담당하고 있다. 미국의 JCT에서도 현행 세법 체계 하에서 예상되는 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)의 기준선 전망(baseline)의 수치와 새로운 세법개정안에 따른 세수전망치를 비교하여 세법개정 효과를 산출한다.

비용추계 활용 실적

제17대국회 이후 법안의 비용추계 첨부 현황

2004년 제17대국회부터 재정수반법안에 대해서 비용추계서를 첨부하도록 「국회법」이 개정되고 「국가재정법」이 제정되었다. 이때부터 법안비용에 대한 관심이 증가하면서 제17대국회의 전체 의원발의 법안 중 23.9%에 해당하는 1,367건의 법률안에 비용추계서가 첨부되었다. 정부제출 법안의 경우 전체 법률안 중 22.1%인 243건의 법률안에 비용추계서가 첨부되었다. 비용추계서 첨부율도 제17대국회 임기말인 2008년 전반기를 제외하면 매년 꾸준히 증가하였다.

제18대국회가 개원된 이후 의원발의 법안의 비용추계서 첨부율은 더욱 높아졌다. 2008년에는 29.0%, 2009년에는 36.4%로 나타나 대부분의 재정수반 법률에 대해서 비용추계서가 첨부되고 있는 것으로 보인다. 정부제출 법안의 비용추계서 첨부율도 2008년 32.0%, 2009년 30.8%로 나타나 제17대국회보다 높은 수준이다. 참고로 이 수치는 법안에 첨부된 비용추계서와 미첨부사유서를 합하여 구한 것이다. 미첨부사유서는 특정한 사유[주]가 있을 때 비용추계서 대신 제출하는 문서이다.

국회에 제안된 법안의 비용추계서 첨부 현황

(단위 : 건, %)

		의원발의			정부제출			위원회 제안			합 계		
		전체	첨부	첨부율	전체	첨부	첨부율	전체	첨부	첨부율	전체	첨부	첨부율
제17대	2004(5.30~)	807	149	18.5	201	0	0.0	50	0	0.0	1,058	149	14.1
	2005	1,817	331	18.2	242	23	9.5	174	3	1.7	2,233	357	16.0
	2006	1,452	317	21.8	325	64	19.7	165	5	3.0	1,942	386	19.9
	2007	1,476	513	34.8	319	149	46.7	192	6	3.1	1,987	669	33.7
	2008(~5.29)	176	57	32.4	15	7	46.7	78	3	3.8	269	67	24.9
제18대	2008(5.30~)	2,675	776	29.0	548	175	32.0	37	0	0.0	3,260	951	29.1
	2009	3,009	1,097	36.4	399	123	30.8	272	9	3.3	3,680	1,229	33.3
합 계		11,412	3,240	28.3	2,049	541	26.4	968	26	2.6	14,429	3,808	26.3

주) ① 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나, 한시적 경비로 총 30억원 미만인 경우
② 국가안전보장 및 군사기밀에 관한 사항인 경우
③ 의안의 내용이 선언적 · 권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계하기 어려운 경우

국회예산정책처의 비용추계 실적

국회예산정책처에서 국회의원에게 제공한 비용추계서의 실적도 매년 증가하는 추세를 보이고 있다. 2004년에는 법안비용추계와 세수추계를 합쳐 62건을 국회의원에게 회신하였으나 회신 건수는 큰 폭으로 증가하여 2008년에는 580건을 기록하였다. 2009년에는 571건으로 전년과 유사한 수준을 보이고 있다.

국회예산정책처의 비용추계 실적

(단위 : 건)

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009
법안비용추계	54	145	139	143	402	435
세수추계	8	23	39	78	148	136
계	62	168	178	221	580	571

국회예산정책처의 법안비용추계 사례

「중 · 소형자동차 구매촉진을 위한 특별조치법안」

2009년 3월에 발의된 이 법안은 중 · 소형자동차의 구매촉진을 위해 10년이 경과한 자동차 소유주가 중 · 소형자동차를 구매할 경우 차종별로 100~200만원의 지원금을 지급하도록 규정하고 있다. 국회예산정책처는 이 법안의 비용추계를 위해 중 · 소형 자동차의 판매량을 예측하고, 중 · 소형자동차의 교차수요 상황에 대해 분석하였다. 국회예산정책처는 이러한 분석을 바탕으로 연간 1,710억원이 소요될 것으로 예측하였다. 이 후 행정부는 10년 이상 경과한 자동차 소유주가 중 · 소형자동차를 구매할 경우 세제 지원을 해주는 정책을 시행하였다. 이 사례는 해당 법안이 시행되지 않더라도 비용추계가 실제 정책에 영향을 미칠 수 있음을 보여주고 있다.

「국민건강보험법 일부개정법률안」

이 법안은 자녀가 3명 이상인 가입자에게 보험료를 경감해 주는 내용을 담고 있다. 국회예산정책처는 이 법안의 비용을 추계하기 위해 3자녀 이상 지역가입자 및 직장가입자의 수와 보험료를 보험료 크기에 따라 10개 분위로 나누어 체계적으로 파악하였다. 그리고 3자녀 이상 보험가입자 중 기존부터 보험료를 경감 받던 사람과 기존 경감이 없던 사람을 별도로 분석하여 최종적인 경감 총액을 구하였다. 그 결과 3자녀 이상 가입자 전체에게 경감 혜택이 주어질 경우 5년간 총 1조 5,026억원이 소요될 것으로 예측되었다. 국회예산정책처는 또한 보험료 크기에 따른 10분위 중 보험료가 낮은 1~5분위 계층에게만 보험료를 경감해 줄 경우의 경감 총액도 함께 제시하여 국회의원 및 관계자의 비용추계 활용도를 높였다.

이 법안이 발의되자 국회 보건복지가족위원회의 해당 법안 검토보고서는 국회예산정책처의 비용추계를 근거로 건강보험재정 악화 문제를 언급하였다. 뿐만 아니라 행정부의 담당자도 본 비용추계 결과에 공감을 표시하고 비용추계 내용을 적극적으로 인용하고 있다.

「독립유공자예우에 관한 법률 일부개정법률안」

이 법안은 독립유공자로 선정될 당시에 유족이 모두 사망하여 유족의 혜택을 누릴 수 없는 경우, 유족 대상의 범위를 손자녀(3대)에서 증손자녀(4대)까지 확대하여 보상급여를 받을 수 있도록 하고 있다. 미등록 독립유공자의 손자녀 및 증손자녀의 존재 여부에 대해서는 자료가 전무하므로 이러한 내용의 법안을 비용추계하는 것은 매우 어렵다. 하지만 국회예산정책처는 통계청의 인구총조사 등을 활용하여 연령대별 인구 비율, 기혼여성 1인당 평균 자녀수 등을 추정하였고 이를 바탕으로 미등록 독립유공자의 손자녀 중 증손자녀를 낳은 사람의 수를 분석하였다. 그 결과 유족 보상금과 대학교육비 지원으로 5년간 총 84억원이 소요될 것으로 예측하였다. 이 법안은 2009년 11월 발의되어 현재 소관 상임위원회에 계류 중이다. 이 사례는 비용추계가 상당히 어려운 법안에 대해서도 국회예산정책처에서 비용에 관한 정보를 제공하기 위해 최선을 다하고 있음을 보여주고 있다.

주요 현안에 대한 비용추계

국회예산정책처는 의안의 발의, 정부의 정책 발표 등 다양한 방법으로 제기된 현안에 대해 비용추계를 제공하여 재정현안에 대하여 비용 측면에서 유의미한 정보를 제시하고자 노력하고 있다.

지방행정체제 개편 관련 법안 비용추계

국회예산정책처는 2009년 12월 지방행정체제 개편과 관련하여 국회에 계류 중인 8개 법안에서 공통적으로 규정하고 있는 내용에 대해 적시성 있는 비용추계를 제공하였다.

이 보고서에서는 주민투표의 실시, 통합 전 인력의 유지, 범국가적 추진위원회 구성 등 관련 법안에서 공통적으로 나타나고 있는 사항을 근거로 하고 서울특별시의 25개 자치구를 10개 자치구로 통합하는 가상적인 경우를 상정하여 비용을 추계하였다. 2014년에 통합이 이루어질 경우 주민투표 실시 비용으로 500억원, 자치단체의 물리적 통합 비용으로 614억원이 소요될 것으로 분석되었으며, 구청장 및 구의회 의장단 관련 비용절감액이 70억원으로 나타났으므로 순 소요비용은 1,044억원으로 추정되었다. 본 보고서는 지방행정체제 개편의 비용과 관련된 논의가 전무한 상황에 발간되어 국회의원 및 관계자에게 다양한 정보를 제공하였다.

2010~2015년 장애인연금 재정소요 추계

국회예산정책처는 2010년 7월부터 시행 예정인 장애인연금 제도로 인해 소요되는 비용을 다양한 시나리오 별로 나누어 추계하였다. 이로 인해 국회에서는 정부안의 유지 또는 수정에 대해 비용에 관한 정보를 바탕으로 논의를 진행할 수 있게 되었다. 이 보고서에서는 우선 해당 법안에 대한 정부의 비용추계를 검토하고 장애인연금 제도의 도입과 관련한 다양한 논의를 변수로 지정하여 변수 별로 비용을 추계하였다. 변수는 기초급여의 인상, 부가급여 인상, 중증장애인 범위 확대, 수급권자 소득 기준 확대 등으로서 모두 법안의 논의 과정에서 주장된 내용이다. 국회예산정책처는 변수들 중 일부를 결합하여 제도를 변경할 경우에 대해서도 시나리오 별로 추계하여 다각도의 비용 정보를 제공하고 있다.

취업 후 학자금 상환제 재정소요 전망

2010년부터 도입되는 취업 후 학자금 상환제도(ICL; Income Contingent Loan)는 대학생이 재학 중 학자금을 대출받고 졸업 후 일정한 소득이 발생하는 시점부터 대출금을 상환하는 소득 연계형 대출 제도이다. 국회는 2010년 1월 18일 해당 법안을 통과시켰으나 법안 통과 이후에도 제도의 개선과 관련한 다양한 논의가 진행 중에 있다. 국회예산정책처는 정부의 비용추계를 바탕으로 하여 ICL과 관련된 쟁점인 군복무기간 이자면제, 대출금리 인하, 대출 가능 학점기준 변경, 상환기준 소득 인상, 상환율 인하, 회수율 하락 등 여러 변수에 대하여 30년 동안의 비용을 추계하였다. ICL은 장기간에 걸쳐 상당한 비용이 소요되는 제도이므로 비용에 대한 예측이 중요하다. 그러므로 비용추계에 대해 전문성을 가지고 있는 국회예산정책처가 ICL에 대해 비용 정보를 제공한 것은 큰 의미를 가진다.

5. 비용추계제도의 발전 방향

가. 중립적인 비용추계 결과를 고려한 법안심사

비용추계서는 객관적이고 중립적으로 작성되어야 한다. 현재는 다양한 주체가 비용추계서를 작성할 수 있도록 되어 있는데, 이는 편의성을 확보하는 데에는 도움이 될 수 있으나 중립성 측면에서 문제가 있을 수 있다. 제17대국회에 제출된 법안에 첨부된 추계서 중 19.9%만이 국회예산정책처에서 작성된 비용추계서로 나타나고 있으며, 의원발의 법안에 한정하는 경우에도 25.1%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 제18대국회에서는 국회예산정책처에서 작성한 비율이 꾸준히 상승하고 있으나 의원발의 법안의 경우에도 29.5%로 나타나 30%를 넘지 못하고 있다. 비용추계의 객관성 및 중립성을 확보하기 위해 모든 발의 법안에 대해 국회예산정책처에서 추계를 담당하는 방법을 고려해 볼 수 있다.

그런데 현재 위원회의 수정안이나 대안에 대해서는 비용추계서가 거의 첨부되고 있지 않다. 위원회 수정안이나 대안도 모두 의안이므로 비용추계서가 첨부되어야 하고, 비용을 고려하여 법안이 심사되거나 제안되어야 한다. 부득이한 사정으로 인하여 수정안이나 대안에 충실한 비용추계서를 첨부할 시간이 없는 경우라고 할지라도 본회의 심의 이전에는 비용추계서가 제공될 수 있도록 절차가 정비되어야 한다. 예를 들면 긴급한 수정안이나 대안의 경우에는 우선 약식 비용추계서를 첨부하고, 정식 비용추계서는 본회의 안건 심의 이전에 제공하여 본회의 속기록에 첨부하도록 하는 방안도 고려할 수 잇다.

나. 법안 집행에 따른 비용 정보의 보고

현재의 비용추계제도는 사전적인 자료로 쓰이고 있을 뿐 사후적인 관리는 미비한 실정이다. 법안이 의결되어 집행되는 과정에서 얻어지는 비용에 관한 정보를 국회에 보고하게 한다면 단가, 집행률 등에 관한 현실성 있는 자료를 구할 수 있어 향후 작성될 비용추계의 질을 높일 수 있다. 또한 이렇게 제대로 작성된 비용추계는 정책의 집행 상황에 대한 기준으로 활용할 수 있게 된다. 이처럼 비용 정보를 국회에 보고하게 되면 예산과 법률의 연계성을 강화시킬 수 있을 것으로 기대된다.

다. 동적 추계

동적 추계(dynamic scoring)는 정책이 경제에 미치는 모든 효과를 고려하여 재정에 미치는 영향을 추계하는 것을 말한다. 동적 추계라는 용어 때문에, 현재의 추계는 완전한 의미의 정적 추계(행동의 변화가 전혀 없다고 가정하는 추계)인 것으로 생각될 수 있다. 그러나 현재의 추계 역시 객관성을 유지하는 범위 내에서 어느 정도 행동의 변화를 고려하고 있다. 동적 추계는 이러한 측면을 좀 더 강조한 개념으로 볼 수 있다.

동적 추계는 주로 조세절감의 효과를 논의하는 과정에서 제기되어 왔다. 동적 추계를 위해서는 정책의 유인 체계에 따른 납세자 등 정책 관련 주체들의 행동 변화를 예측하여야 하기 때문에, 완전한 의미의 동적 추계는 불가능하다.

동적 추계가 어려운 작업이라고 해서 이를 포기하여야 한다는 뜻은 아니다. 동적 추계가 정확한 결과는 아니지만 "최선의 추측"으로서 중요한 의미를 가질 수 있다.

제16장 그 밖의 재정제도

1. 재정융자

가. 재정융자의 이해

재정융자사업이란 국가가 정책목표의 달성을 위해 국가의 제도 또는 신용을 배경으로 조성된 각종 공공자금을 특정 대상에게 융자하는 사업을 말한다. 국가는 재정융자사업을 통해 자원의 배분, 소득재분배, 경제안정화 등 재정의 기본기능 이외에도 민간기업으로서는 채산이 맞지 않거나 투자할 의사를 갖고 있지 않는 분야에 대해 금융기능을 수행하게 된다.

정부의 재정융자사업은 민간금융부문으로부터 필요한 자금을 공급받는 데에 어려움이 있는 계층에 보다 완화된 기준으로 자금을 공급해줌으로써 해당 계층의 자금부족현상을 완화시켜주는 역할을 수행한다. 또한 재정융자사업은 시중금융기관보다 낮은 금리로 대출해주기 때문에 융자대상자의 이자부담을 완화시켜주는 기능을 수행한다. 끝으로 재정융자사업은 정보의 비대칭으로 인해 발생하는 시장실패를 개선해주는 역할을 수행한다. 즉 특정기업이 향후 성장할 가능성이 높음에도 불구하고 해당 기업에 대한 정보부족으로 인해 시중금융기관이 자금 대출을 꺼려하는 경우 정부가 재정융자를 통해 자금을 공급하게 됨으로써 정보비대칭으로 인한 시장실패를 사전에 방지할 수 있다.

모든 재정융자사업에 공통적으로 적용되는 법적 근거는 마련되어 있지 않아 개별 융자사업들은 개별 법령에 의거해 사업을 실시하고 있다. 예를 들어 국가보훈처의 국가유공자대부사업은 「국가유공자예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 융자사업이 실시되고 있고, 기획재정부의 대개도국차관사업은 「대외경제협력기금법」에 의거해 실시되고 있다.

2010년도에는 17개 부처가 142개 사업을 통해 총 25조 9,442억원 규모의 융자사업을 수행하고 있는데 이 금액은 2010년도 정부 총지출 292조 8,000억원의 8.86%에 해당한다.

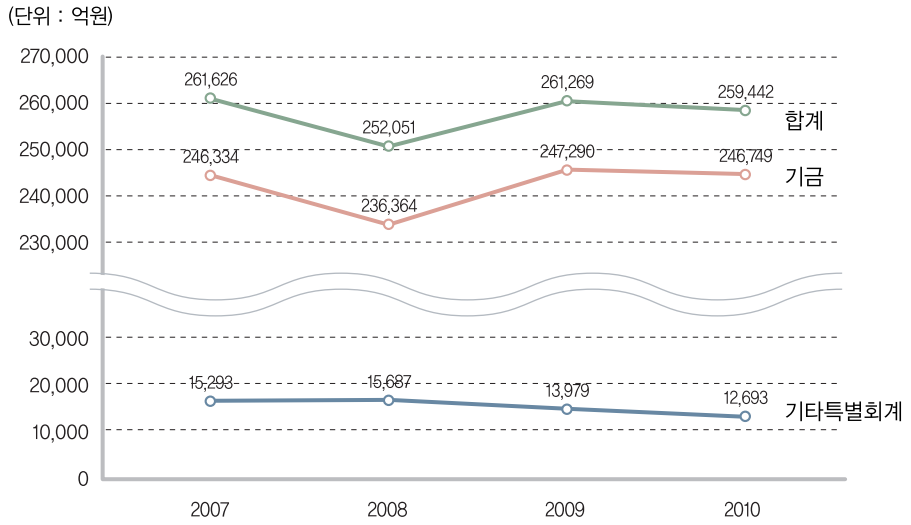
나. 재정융자사업의 주요 내용

(1) 재정융자사업의 규모

2007년부터 2010년까지의 연도별 재정융자사업의 규모를 살펴보면 매년 25조원 내지 26조원 규모로 조성되고 있으며, 2010년도에는 25조 9,442억원이 집행될 예정이다.

재정융자사업은 특별회계와 기금으로 구성되는데 기금이 절대적인 비중을 차지하고 있다. 2010년의 경우 기금이 전체 재정융자사업 재원 중 95.1%(24조 6,749억원)를 차지하고 특별회계가 4.9%(1조 2,693억원)를 차지하고 있다. 그리고 특별회계의 재원규모가 해마다 감소하고 있음을 아래의 그래프를 통해 알 수 있다.

그림 16.1 연도별 재정융자사업의 총규모(2007-2010년)



(2) 재정융자사업의 집행률 현황

2006년 이후 2009년까지 재정융자사업의 집행률을 보면, 집행률이 90%이상인 사업은 전체 재정융자사업의 약 70%임을 알 수 있다. 2009년도의 경우 집행률이 71~90%의 범위에 있는 사업의 비중이 15.04%이고, 집행률이 70%이하인 사업의 비중도 12.04%이다. 이 같은 집행률 분포를 2006~2008년도까지 각 연도의 집행률 분포와 비교하면 집행률 70% 미만인 사업수가 2009년도 16개, 2008년도 21개, 2007년도 13개, 2006년도 17개로 해마다 그 비중이 비슷하다는 것을 알 수 있다.

표 16.1 재정융자사업의 연도별 집행률

(단위 : 개, %)

집행률	2006년도 사업수 (비율)	2007년도 사업수 (비율)	2008년도 사업수 (비율)	2009년도 사업수 (비율)
0~40%	7 (6.54)	6 (5.45)	8 (6.78)	8 (6.02)
41~70%	10 (9.35)	7 (6.36)	13 (11.02)	8 (6.02)
71~90%	17 (15.89)	21 (19.09)	15 (12.71)	20 (15.04)
91~100%	73 (68.22)	76 (69.09)	82 (69.49)	97 (72.93)
합계	107 (100)	110 (100)	118 (100)	133 (100)

자료 : 각 부처 제출자료를 토대로 국회예산정책처 재정리

(3) 재정융자사업의 회수금 현황

2010년도 사업을 기준으로 회수금 규모를 파악해 볼 때 2006년에는 15조 5,960억원, 2007년에는 16조 1,119억원, 2008년에 17조 4,223억원이었지만 2009년에는 9조 9,950억원에 불과해 과거년도에 비해 회수금 규모가 작다는 것을 알 수 있다. 회수금 규모의 전년대비 증가율을 분석해보면, 2007년도는 2006년에 비해 3.31%가 증가했고, 2008년도는 2007년도에 비해 8.82%가 증가했지만 2009년도는 2008년도에 비해 42.63%가 감소했다. 2009년도에 회수금 규모가 그 전년도에 비해 크게 감소한 것은 재정융자규모가 가장 큰 국민주택기금에서의 융자사업(국민임대, 공공임대, 분양주택, 주택구입 · 전세자금)에 대한 결산이 실시되지 않아 전체 회수금 규모가 포함되지 않았기 때문이다.

표 16.2 연도별 회수금 현황

(단위 : 개, 백만원)

연도	2006	2007	2008	2009
사업수	94	100	102	104
회수원금 규모	15,595,961	16,111,850	17,422,347	9,994,985
전년대비 증가율	–	3.31%	8.82%	△42.63%

자료 : 각 부처 제출자료를 토대로 국회예산정책처 재정리

다. 재정융자제도의 개선과제

(1) 재정융자사업의 타당성을 심의할 수 있는 법적 근거 마련 필요

현재 재정융자사업은 개별법 또는 지침에 의해 실시되고 있으며, 융자사업 전체를 포괄하는 법적 근거는 마련되어 있지 않다. 재정융자사업이 각 개별법에 의해 실시됨에 따라 각 사업의 타당성이나 사업조건 등에 대한 심사가 재정융자사업이라는 큰 틀에서 이루어지지 못하고 있다. 그러다 보니 재정융자사업의 취지에 맞지 않는 사업이 포함되기도 하고, 사업마다 융자조건도 매우 달라 융자사업 간의 비교가 어려우며, 보조금 수준에 있어서 합리성이 결여된다는 지적이 제기되고 있다. 이를 바로잡기 위해 「재정융자에 관한 법률」(가칭)을 제정해 기존의 사업뿐만 아니라 새로운 재정융자사업의 타당성과 사업내용을 심의하는 것이 필요하다.

(2) 「재정융자사업심의위원회」구성 및 운영 필요

재정융자사업의 수립 및 집행에 앞서 사업의 타당성, 유사 · 중복사업의 존재 여부, 융자조건(금리와 상환기간 등)의 적정성 등을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 「재정융자사업심의위원회」(가칭)를 구성하는 것이 필요하다. 「재정융자사업심의위원회」는 위에서 언급된 기능이외에도 재정융자사업의 운영지침의 제정, 재정융자사업의 성과평가 등의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

(3) 재정융자사업을 총괄하는 부처 및 부서 지정 필요

2010년도 재정융자사업의 경우 17개 부처에서 142개 사업이 수행되고 있으나 어느 부처에서도 총괄하고 있지 않아 재정융자사업이 체계적으로 관리되고 있지 않다. 전체적인 현황파악도 어려울 뿐만 아니라 개별 사업내용도 사업담당자에게 직접 문의하지 않는 이상 쉽게 파악하기 어려운 것이 현실이다. 또한 재정융자사업의 재원이 기금과 특별회계로 이루어져 국회의 예산심의 과정에서도 엄격한 심사가 이루어지지 못하고 있다.

아울러 재정융자사업을 계획하고 집행하는 관리주체가 각 부처인 관계로 다양한 융자사업 간의 연계성이 부족하고 정부 내에 재정융자사업 전체를 총괄하는 부처 및 부서가 없어 사업 관련 정보가 체계적으로 생산되지 못하고 있다. 그 결과 재정융자사업 관련 통계도 일관되게 제공되지 못하고 있고, 그에 따라 재정융자사업에 대한 개선방안 조차 제대로 마련되지 못하고 있다.

총괄부처 및 부서가 지정될 경우 위에서 언급된 「재정융자사업심의위원회」관련 업무를 지원할 수 있고, 재정융자사업의 운영지침의 제정 및 개정업무에 대한 지원도 가능할 것이다.

2. 부담금 관리제도

가. 부담금 관리제도의 의의 및 현황

부담금이란 특정 공익사업을 위해 일반국민 또는 기업에 조세 외로 금전적 납부의무를 부과하는 것을 말하며, 조세 이외에 국가 재정수입의 원천으로서 특별회계나 기금의 주요한 재원을 구성한다.

부담금은 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 공익적 목적에 따라 일반 국민들에게 금전적 의무를 부과한다는 점에서 그 성격이 조세와 유사하다. 그러나 부담금은 조세에 비하여 신설 등에 대한 국민 저항과 국회 등의 통제가 상대적으로 미약하다. 또한 조세 수입이 대부분 일반회계로 귀속되어 사업의 타당성이나 우선순위에 따라 엄격하게 배분되는 것에 비하여, 부담금은 기금이나 특별회계로 귀속되어 칸막이식으로 운영되므로 국가재정 전체적 관점에서는 재정운용의 효율성을 저하시키는 측면이 존재한다.

그런데 행정기관은 지속적 · 안정적으로 사업비를 확보할 수 있다는 점 때문에 부담금을 선호하는

경향이 있다. 실제 부담금의 징수 규모는 2001년 7.1조원에서 2008년에는 2배가 넘는 15조 2,780억원으로 증가하였고, 2010년에는 16조원을 넘어설 것으로 추정되고 있다. 2001년부터 2008년까지 부담금 징수 규모의 연평균증가율은 11.6%로, 동 기간 국세수입의 연평균증가율 8.3%의 1.4배에 달할 정도로 부담금 규모는 급속하게 증가하였다.

그림 16.2 증가율 비교 : 부담금 vs 국세수입

주 : 전년대비 증가율 기준.

이렇게 부담금 규모가 급속하게 증가하고 있는 것에 대하여 국회는 무분별한 부담금의 신 · 증설을 억제하고, 중복되거나 불합리한 기준을 개선하며, 부과 · 징수의 공정성과 투명성을 높이기 위하여 엄격한 관리 · 감독이 필요하다는 점을 지속적으로 지적하여 왔다. 그리고, 이러한 필요성에 따라 국회는 「부담금관리 기본법」을 제정하여 2002년부터 시행하고 있다. 현행 「부담금관리 기본법」은 이 법 별표에 규정된 근거 법률에 의하여만 부담금을 설치할 수 있도록 규정하고, 부담금 신설 심사와 존속기한 설정 등을 통하여 부담금의 신 · 증설을 억제하고 있다. 또한 부담금운용 평가제도와 부담금운용종합보고서의 국회 제출 등을 통하여 지속적인 사후관리가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

나. 부담금 관리제도의 개선과제

「부담금관리 기본법」의 제정 · 시행에도 불구하고 현행 부담금 관리제도는 다음과 같은 측면에서 추가적 개선이 필요한 것으로 평가된다.

(1) 부담금을 포함한 실효적 국민부담률 지표 산출

먼저 부담금은 실질적으로 상당한 국민 부담으로 작용하고 있음에도 불구하고 국민부담률 통계에 포함되고 있지 않다. 현행 「국가재정법」 제16조제2호는 "정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다"고 규정하고 있으며, 이를 구체화하기 위해 동법 제7조제2항에서 국가재정운용계획에 조세부담률 및 국민부담률 전망을 포함토록 하고 있다. 그러나 국민부담률(Total tax revenue as percentage of GDP)에는 국세와 지방세 등 조세 부담과 사회보험 보험료인 '사회보장기여금'은 포함되지만 부담금은 포함되지 않는다.

100여종의 부담금을 조세 외로 운용하면서, 16조원을 상회하는 국민부담이 발생된다면, 정책입안의 토대가 되는 국민부담 지표는 이러한 상황을 민감하게 반영할 수 있어야 할 것이다. 왜냐하면, 지표(indicator)란 통계(statistics)와 달리 이를 통해 제시하려는 어떤 상태를 명확하고 압축적으로 반영해야 하기 때문이다. 아울러 국민부담률이 국민들의 재정 부담 수준과 관련하여 국가재정운용계획과 예산안 등 조세 및 재정정책 입안에 토대가 되는 자료[1]일 뿐 아니라 국가 간 비교의 준거가 되는 주요 지표[2]라는 점, 그리고 우리나라의 부담금 규모가 GDP의 1.5% 수준(2008년 기준)에 이르는 점 등을 감안할 때, 국민부담률이 우리나라 국민의 부담수준을 간명하게 반영하는 진정한 잣대 구실을 하기 위해서는 이 지표의 포괄범위를 실효성 있게 조정할 필요가 있다.

1) 기획재정부 국세 세입예산안 보도자료(2009.9)에 따르면 2010년도 예산안은 조세부담률 20.1%, 국민부담률 26.4%에 토대를 두고 편성된 것으로 나타난다.
2) OECD는 매년 「Revenue Statistics」를 통해 회원국의 동 지표수준을 발표한다.

즉, 재정정책 수립 및 국민부담의 국제비교 등에 있어 현행 국민부담률 뿐 아니라, GDP의 1.4~1.5%에 해당하는 부담금 부담까지를 포괄하는 '실질적인 국민부담률' 도 고려하는 것이 바람직할 것이다.[3]

(2) 「부담금운용계획안」(가칭)의 국회 제출

「부담금관리 기본법」이 시행된 이래 정부는 「부담금운용종합보고서」를 국회에 제출하여 왔다. 동 보고서는 소관 중앙행정기관의 장으로부터 제출받은 전년도 부담금 부과실적 및 사용명세 등을 토대로 기획재정부장관이 작성하여 국회에 제출하는 것으로, 부담금 운용에 관한 일종의 결산보고서 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.

그런데 연간 16조원을 상회하는 부담금 운용에 관하여 이와 같은 사후적 결산보고서만 국회에 제출되고 있을 뿐, 차년도 부담금 징수 규모 및 운용계획에 대한 사전적 계획안은 현재 국회에 제출되고 있지 않다. 중앙정부에 귀속되는 부담금의 경우 각 회계별 · 기금별 세입예산안과 수입계획안에 개별적으로 포함되어 있기는 하지만, 현실적으로 국회 차원에서 이러한 각각의 부담금규모 및 운용계획을 별도로 파악하여 부담금의 부과총액, 부담금별 적정부과 수준, 부담금 부과목적에 적합한 사용내역 여부 등을 종합적으로 심의하기는 어려운 실정이다. 또한 지방자치단체나 공단 등으로 귀속되는 부담금의 경우는 예산안과 기금운용계획안에도 포함되어 있지 않아 그 규모나 내역 등을 파악하기 어려운 상황이다.

따라서 "투명한 재정운용과 국민부담의 최소화를 위해서는 차년도 예산안을 국회에 제출할 때, 별도의 「부담금운용계획안」(가칭) 제출을 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 「국가재정법」 제34조(예산안의 첨부서류) 및 「부담금관리기본법」의 개정[4]이 수반되어야 할 것이다.

---

3) OECD 보고서에서 정의하는 'Total tax revenue'는 우리나라에서 말하는 '조세' 뿐 아니라, 특정 물품/재화의 사용 또는 이에 대한 허용 등과 관련하여 부과되는 비용, '사회보장기여금'인 사회보장세(payroll taxes) 등을 포함하여 정부에 납부하는 의무적이며 필수적인 비용을 모두 포함하는 개념이다. 원문을 일부 인용하면 다음과 같다. "Taxes are defined as compulsory, unrequited payments to general government. They are unrequited in the sense that benefits provided by government to taxpayers are not normally in proportion to their payment. Taxes on incomes and profits covers all taxes ..... Taxes on goods and services covers all taxes levied on the production....., or on the use of goods or permission to use goods or to perform activities ..... Note that the sum of taxes on goods and services and taxes on income and profits do not equal total tax revenues, which also includes payments by employers and employees made under compulsory social security schemes as well as payroll taxes, taxes related to the ownership and transfer of property, and other taxes."(OECD, OECD Factbook 2008, p 224)

4) 이와 관련하여 부담금 부과 및 사용에 관한 부담금운용종합계획서를 작성하고 예산안 제출 시기에 맞추어 국회에 제출하도록 하는 내용의 「부담금관리기본법 일부개정법률안」(2009.12.31 정의화의원 대표발의)이 발의되었으며, 2010년 4월말 현재 국회 기획재정위원회에 계류 중이다.

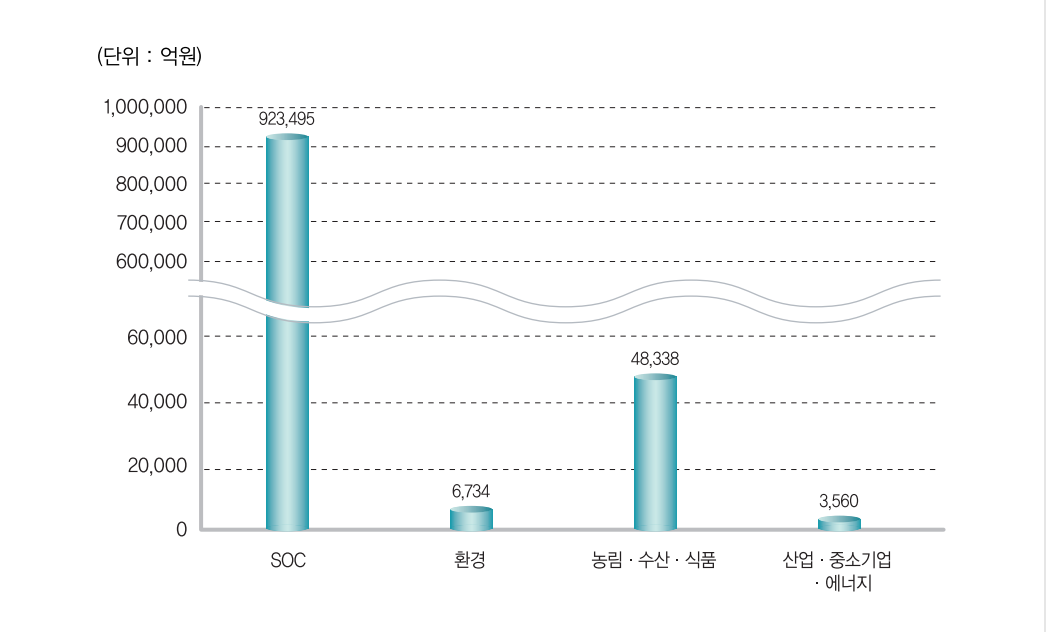
3. 총사업비관리

가. 제도 개요

총사업비관리제도는 국가재정으로 시행되는 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 조정하고 관리하기 위한 제도로 1994년에 처음 도입되었고, 현재「국가재정법」제50조에 법적 근거를 두고 있다. 관리대상사업은 사업기간이 2년 이상으로 총사업비가 300억원 이상인 토목사업과 100억원 이상인 건축사업이다. 대상사업의 수는 2000년 483건(182조원)에서 2009년 11월 기준 1,145건(240조원)으로 대폭 증가되었다.

2009년까지 사업추진이 확정된 SOC분야, 환경분야, 농림 · 수산 · 식품분야 및 산업 · 중소기업 · 에너지분야 등 주요 분야의 총사업비관리대상사업 규모는 98조 2,127억원이다(2009~사업종료일까지). 분야별로는 SOC분야 92조 3,495억원, 농림 · 수산 · 식품분야 4조 8,338억원, 환경분야 6,734억원, 산업 · 중소기업 · 에너지분야 3,560억원 순으로 나타난다.

그림 16.3 주요 분야 총사업비 사업 재정소요규모(2009~2020)



자료 : 국회예산정책처, 「국가 주요사업의 분야별 중장기재정소요분석-총사업비사업을 중심으로」, 2009.11.

나. 총사업비관리제도 평가

2009년 11월 현재 총사업비관리대상사업 1,145건 가운데 총사업비가 두 배 이상 증액된 사업은 58건이다. 이들 사업을 중심으로 총사업비가 당초보다 크게 증가한 원인 및 실태를 살펴보면, 다음과 같은 몇 가지 유형이 발견된다.

(1) 예산확보를 위해 최초 총사업비 과소 추정

최초 총사업비를 추정하는 단계에서 일반적으로 예산확보를 의식하여, 일정 품질을 확보하기 위해 필요한 비용정보를 산출하기 보다는 재정당국의 요구 단가에 맞추어 비용정보를 산출하는 경향을 보인다.

예를들어, 보건복지부의 「식약청 등 국책기관이전사업」은 재정당국으로부터 사업착수 승인을 보다 쉽게 얻기 위해 매각대금으로만 이전비용을 충당한다는 원칙을 제시하고 이에 맞추어 총사업비를 설정하였다. 그러나 사업추진과정에서 당초 계획과 달리 총사업비가 1,593억원에서 3,680억원으로 증가하였다.

또한 환경부의 「강원 속초 쓰레기 소각시설 설치사업」은 총사업비에 당연히 포함되어야 할 보상비와 시설부대경비를 제외한 채 최초 총사업비를 설정하였다. 그 결과 최초 총사업비 140억원은 262억 2,400만원으로 증가하였다.

표 16.3 최초 총사업비 과소 추정 사례

(단위 : 백만원)

사업명 (부처)	총사업비 최초	2009	총사업비 증액 사유
식약청 등 국책기관이전사업 (보건복지가족부)	159,300	368,000	매각대금으로만 이전비용을 충당한다는 무리한 계획 하에 최초 총사업비 과소 추정
강원 속초 쓰레기 소각시설 설치사업 (환경부)	12,000	26,224	보상비 및 시설부대경비를 제외한 채 총사업비 과소 추정

자료 : 국회예산정책처, 「총사업비관리제도 평가」, 2009.11.

(2) 불분명한 투자우선순위 및 분산투자로 인한 사업의 장기화

투자우선순위가 명확하게 제시되지 않은 채 분산투자[5]가 이루어지는 것은 사업을 필요 이상으로 장기화하고, 이러한 사업기간의 연장은 총사업비의 증액을 초래하는 요인이 되고 있다.

국토해양부의 「수원-인천 복선전철사업」은 최초 총사업비 5,710억원이 1조 3,287억원으로 증액되었고, 사업기간도 16년 연장되었다. 2004년에 고시된 '제2차 수도권 광역교통 5개년 계획'에서 2007년까지 4,057억원이 투입될 계획이었으나, 2008년까지 실제 투입된 금액은 1,835억원에 불과하다.

또한, 「덕소-원주 복선전철사업」은 총사업비가 7,740억원에서 2조 30억원으로 증액되었고, 사업기간도 5년 연장되었다. 당초 투자계획은 사업기간 13년동안 균등투자하는 것으로 계획되었으나, 1997년 91억원, 1998년 61억원, 1999년 0원, 2000년 100억원 등 초기 투자가 저조하였다.

표 16.4 분산투자로 인한 사업기간의 장기화 사례

(단위 : 백만원)

사업명 (부처)	총사업비 최초	총사업비 2009	총사업비 증액 사유
수원-인천 복선전철사업 (국토해양부)	571,000	1,328,700	투자계획 이행 차질로 인한 사업 장기화
덕소-원주 복선전철사업 (국토해양부)	774,000	2,003,000	투자계획 이행 차질로 인한 사업 장기화

자료 : 국회예산정책처, 「총사업비관리제도 평가」, 2009.11.

5) 2009년도 국토해양부 소관 대상사업 33건 가운데 예산부족 등을 이유로 기간이 연장된 사업이 18건임에 이르는바, 이는 한정된 재원으로 사업을 다기화함으로써 예산배정이 계획대로 원활하게 이루어지지 못하였음을 보여준다.

다. 개선과제

(1) 총사업비관리에 대한 국회의 재정통제 강화

최초 총사업비가 과소 추정되거나 사업추진과정에서 총사업비가 증액되는 행태가 반복됨에도 불구하고 총사업비관리 관련 정보가 체계적이고 투명하게 관리되고 있지 않으며 국회에도 정확한 정보가 제공되지 않고 있다. '최초 총사업비' 에 대한 기획재정부와 각 사업시행부서 간의 자료가 불일치하는 등 기초 자료의 정합성이 미흡한 문제를 해소하고, 정부는 총사업비 관련 정보가 국회에 체계적으로 제공될 수 있도록 총사업비 관련 보고서를 예산안 · 결산과 함께 국회에 제출토록 「국가재정법」을 개정할 필요가 있다.

(2) 투자우선순위가 전제된 집중투자 확대

단년도 중심의 예산편성방식은 사업기간 연장과 총사업비의 점증적인 증액 행태를 억제하기 곤란하다. 사업기간 연장으로 총사업비가 증액되는 악순환을 방지하고 사업추진주체의 자율적인 책임을 강화하기 위하여 예산편성 방식에 대한 변화가 요구된다. 즉, 구속력 있고 명확한 투자우선순위가 제시되고, 권한과 책임을 확보할 수 있는 성과관리체계가 구축된 전제 하에서 집중투자가 이루어지도록 국가재정운용의 틀을 개선해 나갈 필요가 있다.

(3) 타당성재조사의 실효성 제고

타당성재조사 실시 근거는 「국가재정법」에 규정되어 있는 반면, 타당성재조사 면제 요건은 하위법령에 광범위하게 규정돼 있어 타당성재조사의 실효성을 저하시키고 있다. 총사업비가 당초보다 증액되거나 수요가 감소하는 등 문제 징후를 이미 노정한 사업들임에도 불구하고 예외적으로 타당성재조사 시행을 면제하는 것은 시행령이나 지침 단계에서 규정하는 것보다 법으로 직접 규율하는 것이 타당하다.

4. 재정기준선 전망

가. 재정기준선 전망의 개념

재정기준선 전망(fiscal baseline projection under current law)은 "현재의 법과 제도가 그대로 유지된다"는 가정 하에 향후 일정기간 동안 총수입, 총지출 그리고 각 항목별 지출에 대하여 전망하는 것을 의미한다.

재정기준선은 정책이 변화하지 않는 것을 전제로 하므로 그 자체로서는 향후의 정책변화에 따른 재정 소요를 포함하고 있지 않다. 예를 들면 현재 정부가 국회에 제출하고 있는 예산안이나 국가재정운용계획에 나타나고 있는 수입, 지출, 그리고 국가채무 전망은 행정부의 정책의지가 반영된 계획이므로 재정기준선이 아니다.

재정기준선은 현행법과 제도에 기초하여 수입과 지출을 추계하는 것이므로 법률이나 정책의 변화로 인한 재정 운용의 변화를 확인하는 데 사용될 수 있다. 즉, 재정기준선은 향후 행정부가 예상하고 있는 정책변화를 반영한 예산안이나 국가재정운용계획에 대해서 국회가 심의할 때, 또는 법률의 제 · 개정안을 통해 재정수입, 재정지출이 영향을 받는 정도를 측정할 때, 비교기준이 될 수 있다.

나. 재정기준선 전망의 필요성

(1) 정책 변화의 지표로서 재정기준선

재정기준선 전망은 간단하고 실용적이다. 미국 의회예산과정에서도 핵심적인 역할을 수행하고 있는 재정기준선은 어떠한 정책적인 성격도 갖고 있지 않지만, 정책 중립적인 비교기준(benchmark)으로서 예산상의 변화나 정책의 변화를 확인하는 데 사용되고 있다.

재정기준선 전망은 정책의 변화가 작고, 관심사항이 예산총액에 집중되어 있을 때 큰 효과를 본다. 정부가 제출한 예산안 및 예산부수법안이 재정수입, 지출, 그리고 재정수지에 미치는 영향에 대한 분석은 재정기준선 전망치에 대하여 증감으로 표현될 수 있다. 국가재정운용계획의 총량 지표에 대한 분석도 같은 방식으로 표현될 수 있다. 또한 예산안이나 국가재정운용계획의 부문별, 분야별 지출에 대해서도 재정기준선 전망치와 대비한 분석이 가능하다.

그러나 의료보험제도의 개혁과 같이 커다란 정책변화를 모색할 때는 기준선전망은 준거 기준으로서의 기능이 축소될 수밖에 없다. 개별 법안이 미치는 모든 효과를 알고자 할 때도 기준선전망은 거시경제적 변화를 충분히 고려할 수 없기 때문에 내재적인 한계를 드러낸다.

(2) 예산심의의 기준으로서 재정기준선

현재 국회는 정부가 제출한 예산안을 심의할 때, 여전히 전년도 대비 증감률을 중심으로 심의하고 있다. 이러한 심의 방법으로는 의무적인 지출 변화와 재량적인 지출 변화를 구분할 수 없다. 또한 우리나라의 예산과정에서 국회가 독자적으로 재원배분에 대하여 의견을 제시하거나 결정할 수 있는 절차가 없다.

따라서 재정기준선 전망 제도를 도입하면 국회는 현재에 비하여 더욱 충실하게 예산사업에 대하여 심의할 수 있고, 재원배분을 결정할 수 있을 것이다.

(3) 예산 개념 투명화의 출발점으로서 재정기준선

예산법안을 심사할 때 재정기준선 전망을 적극적으로 활용하고 있는 미국 의회에서는 재정기준선 전망 제도의 도입단계부터 행정부와 의회가 기준선을 작성하도록 하고 있다. 지금도 행정부(관리예산처, OMB)와 의회(의회예산처, CBO)는 기준선 전망 과정에서 긴밀히 협의하면서 자료를 공유하고 있다.

우리도 재정기준선을 도입하려면 기획재정부가 재정기준선을 작성하여 국회에 제출하고 국회도 이를 바탕으로 재정기준선을 작성하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이를 위해서는 국회와 행정부가 같은 방식으로 기준선을 작성할 수 있도록 개념적인 합의가 있어야 한다. 예를 들면 의무지출과 재량지출은 자의적으로 구분되는 것이 아니라 공통의 기준을 갖고 있어야 한다. 이런 점에서는 국회와 행정부가 합동으로 "예산개념위원회"(가칭)을 구성한다면 재정기준선 및 재정과 관련된 개념에 대하여 합의하는 구조가 마련될 수 있을 것이다.

(4) 예산과정 개혁의 출발점으로서 재정기준선

1974년 「의회예산법」에 의하여 도입된 재정기준선 전망은 미국의 의회예산과정에서 핵심적인 역할을 수행하였다. 재정기준선 전망은 1975년 이래 예산결의안 작성의 기초가 되었다. 미국 역사에서 사실상 최초의 지출제한 제도인 1985년 「균형예산법」에 의한 적자목표도 재정기준선 전망이 있었기에 가능했다. 1990년 예산집행법에 의하여 도입된 의무지출과 세법에 대한 세입세출균형원칙(PAYGO; pay-as-you-go)과 재량지출에 대한 지출상한선도 재정기준선 전망에 기초하고 있다. 이러한 점에서 미루어 봤을 때 미국의 재정기준선 전망은 오늘날 미국의 의회예산과정의 출발점이라고 해도 과언이 아니다.

우리나라의 경우도 재정기준선 전망 제도가 도입되면 예산과정도 크게 변화할 것으로 기대된다. 나아가 필요한 경우 재정규율까지도 마련할 수 있을 것이다. 재정기준선 전망제도는 국회가 예산 결정 과정과 재정통제에 있어서 적극적인 역할을 할 수 있는 근거를 마련하는 것이다.

다. 재정기준선 전망의 활용

(1) 중기적 관점의 예산안 심사

중기적 관점의 재정운용을 위해서는 행정부의 재정운용뿐만 아니라 국회의 예산안 심의도 중기적 관점에서 이루어져야 한다. 이 때 재정기준선 전망은 정부의 「국가재정운용계획」에 대한 합리적인 비교 준거로 예산안 심의 과정에서 활용될 수 있다.

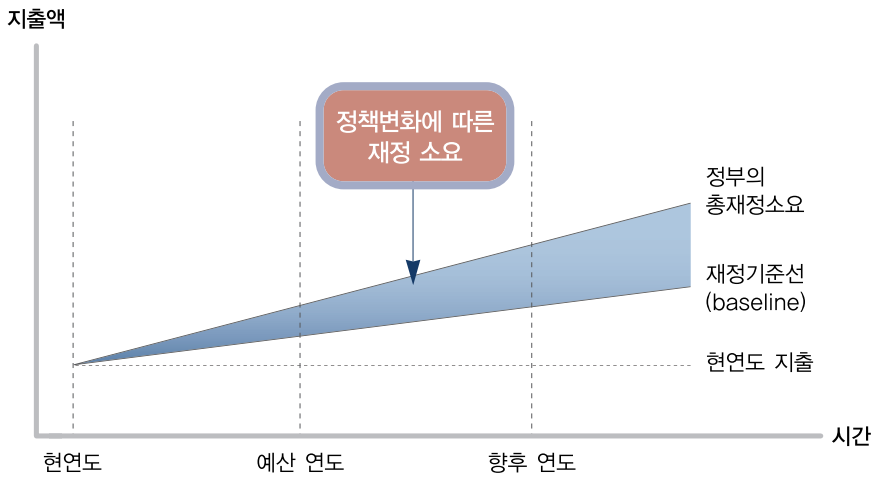
국회는 재정기준선을 통해서 향후 5년간의 지출 수준과 분야별 재원 배분 등 거시적 관점에서 재정 운용의 적정성을 심사할 수 있게 된다. 정부의 정책 의지가 배제된 상태에서 경제적 · 사회적 여건 변화에 따른 재정소요의 변화를 파악하고, 이를 기준으로 국가재정운용계획의 총지출 수준과 분야별 재원배분 등 중기적 관점의 재정운용에 대한 합리적인 논의가 가능하게 된다.

(2) 법률 제 · 개정 및 정책 변화에 따른 재정 부담 파악

재정기준선은 현재의 법과 제도가 그대로 유지된다는 가정 하에 전망되기 때문에 새로운 법률의 제정이나 현행 법률의 개정이 국가재정에 미치는 영향, 타 지출과의 관계, 중기재정운용에 미치는 영

향 등에 대한 국회의 심사에 활용될 수 있다. 현재, 재정수반 법률안에 대해서는 「법안비용추계」를 통해 그에 따른 재정 소요를 법률안 심사 과정에서 고려하고 있으나 이는 개별 법령의 제 · 개정에 따른 재정소요에만 초점을 맞추고 있다. 따라서 법률 제 · 개정에 따른 전체 국가재정의 변화를 보다 정확히 파악하기 위해서는 별도의 재정전망이 필요하다. 또한, 정부의 정책 변화에 따른 재정의 변화는 예산안 및 국가재정운용계획에 이미 반영되어 국회에 제출되기 때문에 재정기준선은 국회의 예산안 심의에 있어서 정부의 정책 변화에 따른 효과를 제거한 비교 준거로 활용될 수 있다.

그림 16.4 재정기준선과 정책변화에 따른 재정소요 예측



(3) 예산총액과 분야별 재원배분, 사업별 예산안 심사에 활용

예산총액과 분야별 혹은 부처별 재원배분에 대한 국회의 심사에 있어 재정기준선 전망은 유용한 정보를 제공해 준다.

현행 행정부의 총액배분 · 자율편성예산제도(top-down)에 부합하기 위해서는 분야 · 부처별 총지출 규모와 개별 사업예산에 대한 국회의 심의를 분리하여 수행하는 것이 바람직하다. 예산총액과 재원배분에 대한 국회심의 과정에서 국가 재정운용의 건전성과 분야별 재원 배분의 적정성을 평가하는

데 총수입과 총지출, 분야별 재정소요의 추계치를 제공하는 재정기준선 전망이 활용될 수 있다.

또한, 재정기준선 전망은 단년도 예산안의 사업별 심사에서도 활용될 수 있다. 재정기준선 전망은 개별 지출항목(단위사업 기준)에 대해서도 이루어지기 때문에 단년도 예산안 심사에서 정부가 편성한 예산안의 개별 사업별 재정소요에 대한 비교준거로 활용될 수 있으며, 특히, 의무지출 사업은 재정 기준선 전망에 의한 추계치를 예산안 심의의 근거로 직접 활용할 수 있다.

국회의 재정기준선 전망과 정부 예산안과의 차이는 전망에 사용된 가정, 자료, 전망 방식 등의 차이로 설명될 수 있을 것이며, 예산안 심사과정에서 이에 대한 검토를 통해 지출 규모의 합리적 조정이 가능할 것이다.

라. 재정기준선 전망의 향후과제

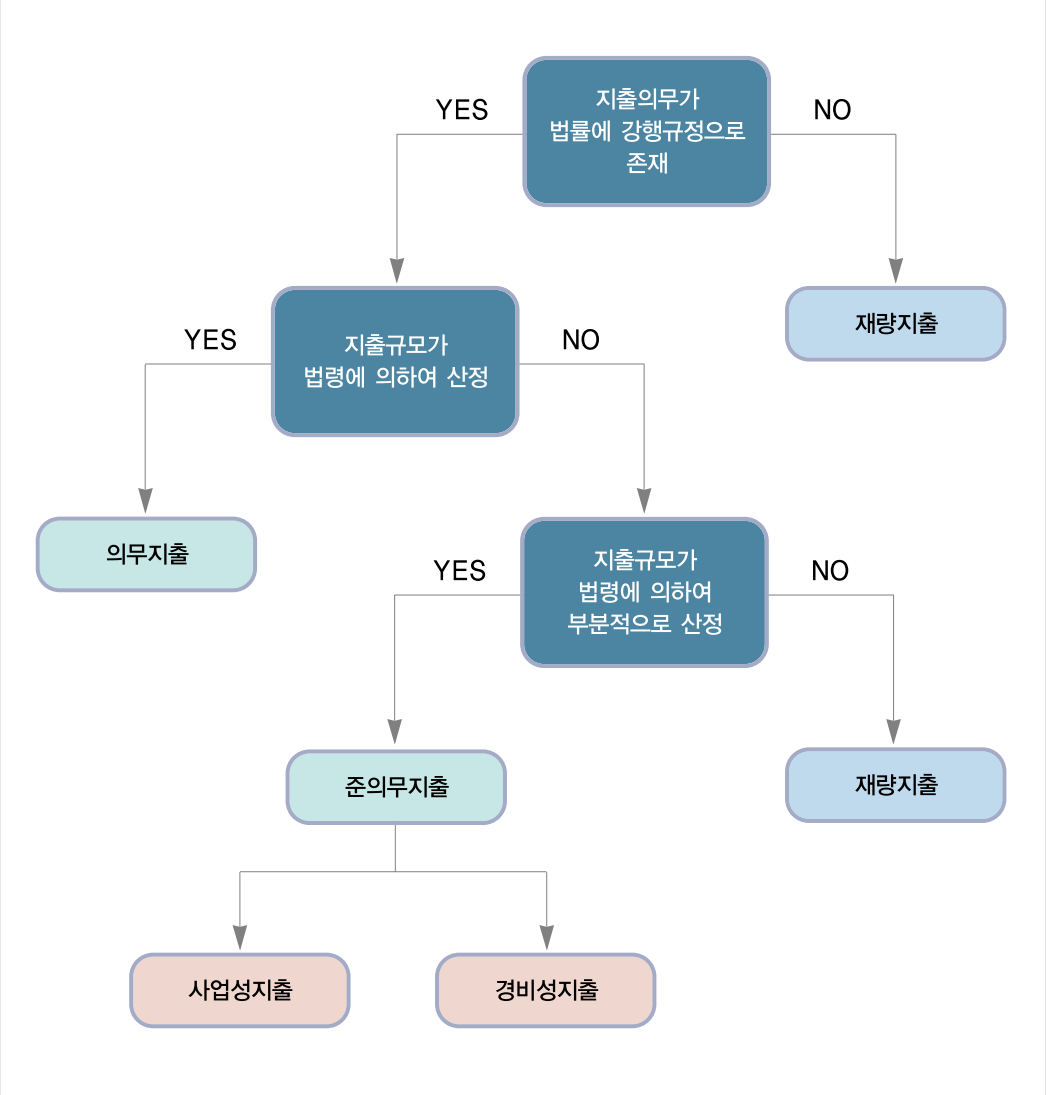
(1) 의무지출 분류기준의 정립 및 대상사업의 선별

재정기준선은 총지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 각각의 기준선을 전망한 후 이를 단순 합하여 나타낸 추계선이다. 총지출 중 의무지출 규모를 구하기 위해서는 의무지출에 대한 명확한 기준이 필요하나 현행 법령 등에서 구체적으로 정해진 바는 없는 실정이다.

국회예산정책처는 의무지출을 "법령에 지출근거 및 지출요건(지출대상 및 단가)이 구체적으로 규정되어 지출규모 결정에 있어 예산편성 · 심사권자의 재량이 개입될 여지가 없는 지출"로 정하고 있다. 준의무지출은 원칙적으로 법률에서 강행규정으로 국가의 지출 의무가 존재하고, 지출 규모를 결정하는 물량(대상), 단가(지출율) 중 일부는 법령에서, 일부는 예산을 통해 결정되는 경우를 의미한다. 이 기준을 적용한다고 하더라도 지출의 성격이 명확하지 않은 경우가 있다. 이 경우는 물량 또는 단가 등을 결정함에 있어 실질적으로 예산결정과정에서 재량의 여지가 있는지 또는 없는지를 판단하여 지출의 성격을 구분할 수 있다. 준의무지출의 대표적인 사례로는 인건비가 있다. 재량지출은 의무지출과 준의무지출을 제외한 지출을 의미한다.

다음은 국회예산정책처의 의무/준의무 및 재량지출 구분방법과 이 방법에 따라 구분한 사업의 예시이다.

그림 16.5 지출유형의 구분방법



자료 : 국회예산정책처

표 16.5 국회예산정책처의 지출유형 구분(예시)

지출 유형		지출 항목	
		부 처	세부사업 명
의무지출	보훈	국가보훈처	보상금, 간호수당, 6.25자녀수당, 무공영예수당, 참전명예수당, 사망일시금, 재해보상금, 보철구 지급, 사립대수업료등보조
	사회보장	보건복지부	생계급여, 주거급여, 해산장제급여, 의료급여, 교육급여, 장애수당, 의사상자지원, 기초노령연금지급, 노인장기요양보험, 건강보험가입자지원, 긴급복지
		노동부	진폐위로금지급
		농림수산식품부	쌀소득보전고정직불
		여성가족부	일본군위안부피해자생활안정
	보육	여성가족부	차등보육료지원, 만5세아무상보육료지원, 장애아무상보육료지원, 민간영아기본보조금, 종사자인건비
	연금	행정안전부	공무원연금기금 공무원연금퇴직급여, 공무원연금기금 재해보상급여, 공무원연금기금 퇴직수당
		보건복지부	국민연금기금 국민연금급여지급
		국방부	군인연금기금 군인연금지급금
		노동부	고용보험기금 구직급여, 취업촉진수당, 육아휴직급여, 산재보험기금 산재보험급여
		교육과학기술부	사립학교교직원연금기금 연금급여, 사립학교교직원연금기금 재해보상급여, 사립학교교직원연금기금 퇴직수당급여
	의료	보건복지부	국민건강증진기금 국민건강보험지원
	교부금 및 보조금	행정안전부	지방교부금
		교육과학기술부	지방교육재정교부금
		중앙선거관리위원회	정당보조금
		기획재정부	복권기금 수익금 법정배분금
	이자 및 상환 지출	환경부	하수처리장융자원리금상환, 하수관거융자원리금상환
		기획재정부	일시차입금이자상환, 공자기금 기타민간차입이자상환, 공자기금 국채이자상환, 공자기금 차관계정 차관상환
		지식경제부	지급이자
		중소기업청	신용보증재원상환, 중산기금 차입금이자상환
		외교통상부	재외공관국유화이자상환
		농림수산식품부	비료계정적자보전, 한은차입금이자상환, 대단위농업개발채무상환

지출 유형			지출 항목	
			부 처	세부사업 명
의무지출		이자 및 상환지출	국토해양부	기타민간이자상환, 국공채이자상환
			교육과학기술부	취업후학자금상환
		분담금 등	외교통상부	여권발급, 국제기구분담금납부
			국방부	방위비분담금, 연합정보통신체계분담금, 대외분담금
			노동부	국제기구협력지원
			국토해양부	국민주택기금 주택금융신용보증기금출연
			기획재정부	농어가목돈마련저축장려기금출연
		계약	해양경찰청	대형함정건조, 노후함정대체건조
			소방방재청	다목적대형헬기구입
			방위사업청	기계약사업
준의무지출	사업성지출	보훈	국가보훈처	국비진료, 위탁진료, 고엽제환자검진, 신체검사
		사회보장	보건복지부	건강보험가입자지원
			농림수산식품부	부채대책자금이차보전, 정책자금이차보전
		출연금, 배상금, 반환금 등	법무부	국가배상금, 형사보상및피해자구조
			병무청	병역의무자여비
			노동부	고용보험기금 고용안정능력개발보험료반환금, 고용보험기금 실업급여보험료 반환금, 장애인고용촉진및직업재활기금 부담금 반환금, 임금채권보장기금 체당금 지급, 임금채권보장기금 반환금 지급, 산업재해보상보험및예방기금 보험료반환
			보건복지부	국민건강증진기금 부담금환급금
			국방부	대민보상
			농림수산식품부	과오반환금
	경비성지출	인건비	각 부처	인건비
		기본경비	각 부처	기본경비, 건강보험료, 공공요금
			보건복지부	공교국가부담보험료
재량지출		국방	국방부	국방비 지출
		기타	각 부처	의무지출과 준의무지출을 제외한 세부사업

자료 : 국회예산정책처

(2) 재량지출에 대한 재정통제의 강화

재량지출은 관련 법령에 따른 정책을 집행하기 위하여 행정부가 편성한 예산안을 국회가 심의 · 의결함으로써 구체적인 금액이 결정되는 지출이다. 재량지출은 사회 · 경제적 여건의 변화, 정치적 합의 및 행정부의 정책 추진 방향 등 다양한 요인에 의하여 지출의 범위가 결정되는 경향이 많으므로 재량 지출기준선을 추정하는 것은 현실적으로 어려운 점이 많다. 그러나 재량지출 중 행정부가 계속적으로 추진하는 사업이 많은 점을 감안하여 행정부가 소관법령을 어느 정도 수행하고 있는지에 대한 조사를 통해 기준선 추계가 가능하다.

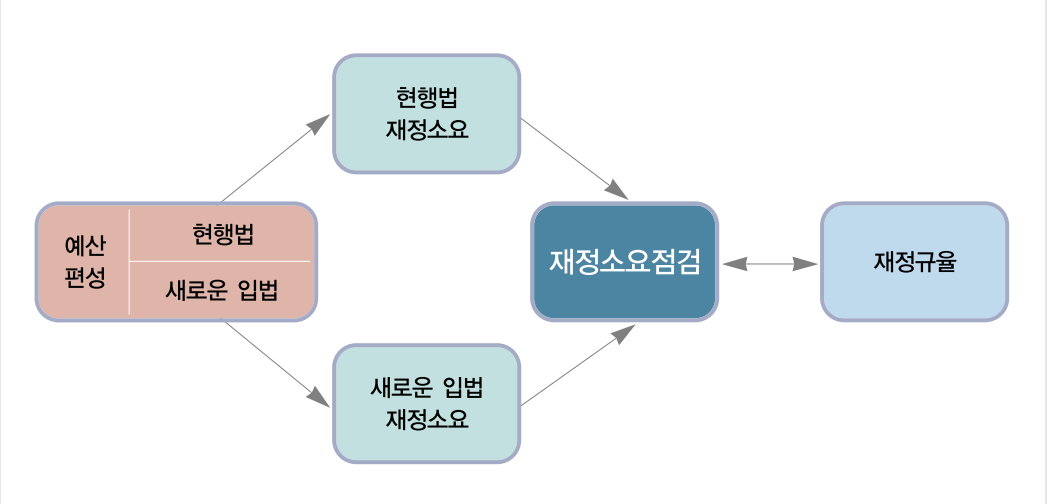
국회예산정책처는 소관부처가 정해져 있는 우리나라의 모든 법령 조문에 대하여 추진현황, 예산내역 및 중기재정계획 등을 조사 · 분석하여 국회 상임위원회별로 재량지출에 대한 기준선을 단계적으로 정립할 계획이다. 이러한 작업을 통하여 ① 재량지출이 필요한 개정 법률안의 경우 재량지출 기준선과 재정소요를 동시에 제공함으로써 법률안 검토 · 심사 시 해당 위원회는 기준선에 기초한 재정통제가 가능하고, ② 예산 등의 미확보로 행정부의 추진실적이 없는 법령 조문에 대해서는 예산 심의 시 이를 적극 반영하거나, 불필요한 또는 사문화된 조문의 경우에는 법령 개정 등을 통하여 폐기함으로써 법령에 대한 예산연계성을 강화할 수 있다. 법령에 대한 연계성의 강화는 입법부의 행정부에 대한 재정통제를 강화하는 근거가 될 수 있다.

5. 재정소요점검

가. 재정소요점검의 의의

재정소요점검(Scorekeeping)은 ① 현행 제도 하에서 예상되는 향후 재정소요에 ② 새로운 입법에 의하여 예상되는 재정소요를 더하여 향후 5~10년간 재정소요를 파악하는 행위이다. 재정소요점검을 통하여 현재 논의되고 있는 재정수반법안들이 재정규율을 준수하고 있는지 점검할 수 있다.

그림 16.6 재정소요점검의 역할

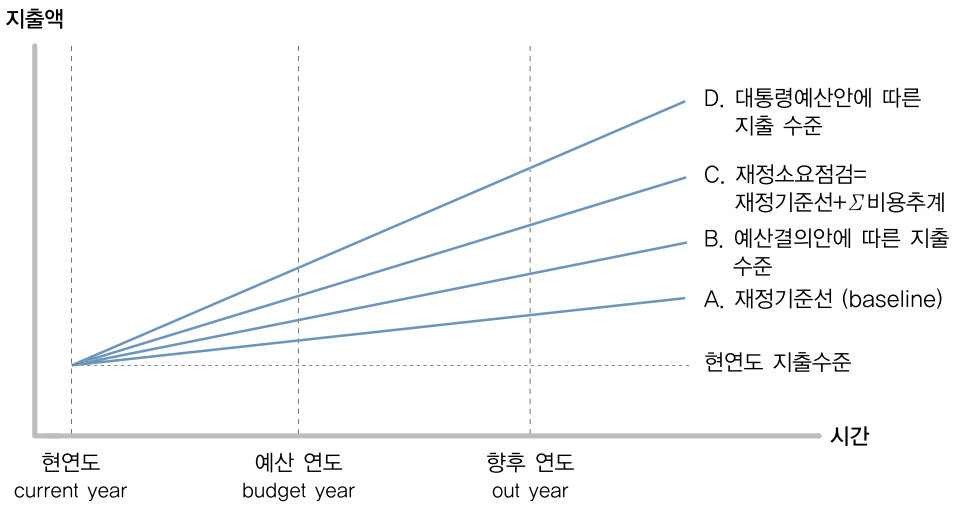


재정소요점검이 예산과정에서 갖고 있는 의의를 구체적으로 살펴보기 위하여 미국의 의회예산과정에서 재정소요점검제도의 역할을 살펴보면, 미 의회는 예산을 본격적으로 심의하기에 앞서 예산총량에 대해 의회가 결정한 예산결의안을 의결한다. 이후 의회 예산과정에서는 예산결의안에 명시된 분야별 재원배분과 그에 따른 위원회별 할당한도를 원칙적으로 준수하여야 한다. 만약 상임위원회나 세출위원회를 통과한 재정수반법안이나 세출법안이 예산결의안을 위반한다고 판단되는 경우에는 본회의에서 법안의 심사종료나 수정을 요구(의사진행상 이의 제기, point of order)할 수 있다. 이와 같이 예산결의안은 재정규율의 기능을 하고 있다.

따라서 미 의회예산과정에서는 상임위원회의 법안 심사 결과 또는 세출위원회의 세출법안 심사 결과가 예산결의안에서 미리 정해진 재원배분 한도를 초과하는지 여부를 점검하는 기능이 필요하다. 이 기능을 재정소요점검(scorekeeping)이라고 한다.

의회에서 심사되는 법과 예산에 따라 발생하는 재정소요는 두 종류이다. 하나는 이미 존재하는 법률에 의한 재정소요이고, 다른 하나는 새롭게 입법된 법률(안)에 의하여 발생하는 재정소요이다. 전자는 기존의 법과 제도에 따른 재정소요를 전망하는 것으로서 이미 살펴 본 바와 같이 '기준선전망(baseline)' 이다. 후자인 새롭게 입법되는 개별적인 법률(안)에 따른 지출 전망은 이미 살펴 본 바와 같이 '법안비용추계' 이다. 따라서 재정소요점검은 기준선전망에 새롭게 입법되는 모든 법률(안)에 대한 비용추계를 더한 것과 같다. 이와 같이 미 의회예산과정에서 재정소요점검은 기준선전망, 법안비용추계에 바탕을 두고 이루어지고 있는 것으로서 의회가 정한 예산결의안 수준을 강제하기 위한 제도적 장치로 운용되고 있다.

그림 16.7 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

나. 재정소요점검의 필요성

우리나라 국회가 재정규율 또는 예산과정의 일부로서 예산 총액을 먼저 결정하고 이를 분야별이나 위원회 별로 할당하는 제도를 도입한다면, 위원회에서 심사한 법안에 따른 재정소요가 위원회 할당액을 넘지 않도록 점검하기 위하여 재정소요점검제도가 도입되어야 한다.

그런데 현재의 입법 · 예산과정 하에서도 재정소요점검제도를 도입하는 것은 여전히 큰 의미를 가지고 있다. 그 이유는 첫째, 신규 제 · 개정 법률에 의한 재정소요와 기존 법률에 의한 재정소요(기준선전망, baseline)를 더하면 장래의 총 재정소요를 파악할 수 있으므로 장래의 재정소요를 고려한 법률안 심사가 가능하기 때문이다.

둘째, 더욱 중요한 것으로서 재정소요점검의 핵심은 국회에서 심의되는 예산안에 대한 재정소요를 파악하는 데 있다는 점이다. 현재 우리 국회에는 예산안을 재정수반법안과 체계적으로 연결하여 재정소요를 파악하는 장치가 없다. 예산안이 국회 심의 중 수정되는 과정을 추적하는 공식적인 장치도 없

고, 제 · 개정된 재정수반법이 향후 우리 재정에 미치는 영향을 총괄적으로 점검하는 장치도 없다. 따라서 현행 예산제도 하에서도 재정소요점검제도의 도입은 재정수반법안 심사와 예산안 심의를 연계해준다는 의미를 갖는다.

다. 재정소요점검 예시작업을 통한 모형제시

국회에서는 재정소요점검제도를 도입하기 위하여 농림수산식품위원회와 지식경제위원회 소관 재정수반법률(안)과 예산을 대상[6]으로 재정소요점검을 시험적으로 실시했다. 구체적으로 해당위원회의 2010년도 예산을 기준으로 2009년도 기존 법에 의한 사업(기준선 전망)과 2009년도 재정수반 통과법의 예산반영 사업에 대하여 재정소요점검을 실시하였다.

(1) 농림수산식품위원회 2009년 통과법 재정소요점검

농림수산식품위원회 소관 부처인 농림수산식품부, 농촌진흥청 및 산림청의 재정소요점검 내역은 다음 표와 같다. 2010년도 예산(C)은 기존 사업(A)에 2009년에 통과된 법에 근거한 사업(B)을 합한 금액이다(C=A+B).

농림수산식품위원회의 경우 총 23건의 재정수반법 중 9건이 2010년도 예산에 반영되었다. 예산반영액과 추계액의 차이는 법안이 수정가결 또는 대안으로 통과되면서 재정수반요인의 정비가 이루어진 데서 원인을 찾을 수 있다.

표 16.6 2009년도 농림수산식품위원회 소관 재정소요점검

(단위 : 억원)

소관부처	재정소요점검		2010년도 확정예산(C)
	기존 사업(A)	2009년도 통과법사업(B)	
농림수산식품부	146,852.6	−115.0	146,737.8
농촌진흥청	9,130.0	0	9,130.0
산림청	16,086.0	0	16,086.0
합계	172,068.6	−115.0	171,953.8

주 : 2009년도 통과법사업은 농림수산식품위원회 소관 재정수반통과법률 총 23건 중 9건에 대한 예산반영액

6) 2009년 기준 통과법률의 건수가 많고 비용추계서 미첨부 3호의 비율이 상대적으로 낮은 위원회를 대상으로 하였다.

표 16.7 2010년 예산이 반영된 2009년도 농림수산식품위원회 소관 재정수반법률 목록

(단위 : 억원)

연번	의안번호	의결일자	의결결과	제안자	법안명 -사업명	2010년 예산 반영액	추계액 2010년	추계액 5년	소관부처
1	02013	09.03.02	수정	정부	농림수산식품과학기술 육성법안 -농림수산식품기술 기획평가원	45	1.0	5.0	농림수산식품부
2	06364	09.12.29	수정	의원	농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률안 -농식품전문투자펀드	507	600.0	3,000.0	농림수산식품부
3	06279	09.12.29	수정	의원	농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 일부개정법률안 -농수산물사이버거래소운영	24	-	-	농림수산식품부
4	03954	09.03.02	원안	위원장	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률안(대안) -농가단위 소득안정직불제 -농업경영체등록제	5	1,000.0	9,200.0	농림수산식품부
5	03670	09.04.29	수정	의원	농어업인 부채경감에 관한 특별조치법 일부개정법률안 -농업자금이차보전 /수산금융자금이차보전	466	643.0	1,829.0	농림수산식품부
6	03964	09.03.02	원안	위원장	쌀소득 등의 보전에 관한 법률 일부개정법률안(대안) -고정직불금, 변동직불금 축소 (쌀기금, 농특)	-1,329	0.5	2.5	농림수산식품부
7	05262	09.12.30	수정	의원	전통주 산업 진흥에 관한 법률안 -전통발효식품육성(융자)	70	116.0	252.0	농림수산식품부
8	04591	09.04.17	원안	위원장	축산물가공처리법 일부개정법률안(대안) -살처분보상금	50	12.0	314.0	농림수산식품부
9	02011	09.03.02	수정	정부	한국농업대학 설치법 일부개정법률안 -학과 신설	47	2.5	46.3	농림수산식품부

주 : 2009년도 통과법사업은 농림수산식품위원회 소관 재정수반통과법률 총 23건 중 9건에 대한 예산반영액

(2) 지식경제위원회 2009년 통과법 재정소요점검

다음 표는 지식경제위원회 소관 부처인 지식경제부, 중소기업청 및 특허청의 재정소요점검 내역이다. 2010년도 예산(C)은 기존 사업(A)에 2009년에 통과된 법에 근거한 사업(B)을 합한 금액이다(즉, C=A+B).

지식경제위원회의 경우 총 16건의 재정수반법 중 5건이 2010년도 예산에 반영되었다. 예산반영액과 추계액의 차이는 법안이 수정가결 또는 대안으로 통과되면서 재정수반 내역이 변경된 데서 원인을 찾을 수 있다.

표 16.8 2010년도 지식경제위원회 소관 재정소요점검

(단위 : 억원)

소관부처	재정소요점검		2010년도 확정예산(C)
	기존 사업(A)	2009년도 통과법사업(B)	
지식경제부	155,143.0	−15.0	155,128.0
중소기업청	88,081.1	0.0	88,081.1
특허청	3,474.8	23.2	3,498.0
합계	246,698.9	8.2	246,707.1

주 : 2009년도 통과법사업안은 지식경제위원회 소관 재정수반통과법률 총 16건중 5건에 대한 예산반영액

표 16.9 2010년 예산이 반영된 2009년도 지식경제위원회 소관 재정수반법률 목록

(단위 : 억원)

연번	의안번호	의결일자	의결결과	제안자	법안명 -사업명	2010년 예산 반영액	추계액		소관부처
							2010년	5년	
1	04009	09.04.01	원안	위원장	국가균형발전 특별법 -광역경제권발전위원회 지원	35.0	-	-	지식경제부
2	06749	09.12.07	원안	위원장	방사성폐기물관리법 일부개정법률안 -사용후핵연료 공론화사업	0.0	0.5	2.5	지식경제부
3	02012	09.03.02	수정	정부	부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률 일부개정법률안 -위조상품유통 근절	23.2	16.0	88.0	특허청
4	03712	09.04.30	수정	정부	정보통신산업 진흥법안 -정보통신산업진흥원지원 -기금관리	−60.0	0.0	0.0	지식경제부
5	03972	09.03.02	원안	위원장	지역특화발전특구에 대한 규제특례법안 -연구개발특구 육성	10.0	10.0	50.0	지식경제부

(3) 재정소요점검표 예시

국회에서 실시한 농림수산식품위원회와 지식경제위원회에 대한 예비적 재정소요점검 결과에 비추어 볼 때, 재정수반법과 예산에 대하여 동시에 재정소요를 점검하여 일정한 재정 목표를 달성하려면 예산안 심의 중에 재정소요의 변화를 점검하는 절차로서 다음과 같은 형식의 위원회별 재정소요점검표가 필요하다.

표 16.10 위원회별 재정소요점검표

(단위 : 조원)

소관 부처	예산연도 예산한도액	재정소요점검		
		기 시행법 재정소요	이번 회기 통과법 재정소요	본회의 상정법안 재정소요
부처1				
부처2				
부처3				
합계				

주 : 본회의 상정법안은 위원회별 심사를 마치고 본회의에 회부한 법안

라. 재정소요점검제도 도입을 위한 보완 사항

향후 우리 국회의 재정소요점검제도 도입을 위하여 우리가 고려하여야 할 점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라에서 재정소요점검제도가 도입되고 정착되기 위해서는 비용추계 업무를 전담하고 있는 국회예산정책처가 중요한 역할을 수행하여야 한다. 즉, 국회예산정책처는 법안비용추계를 바탕으로 상임위원회에 대하여 재정소요점검을 실시하고, 예산결산특별위원회에서 논의되고 있는 예산안의 수정과정을 추적하여야 한다. 미국의 경우 비용추계와 기준선전망을 수행하는 의회예산처(CBO)가 재정소요점검 업무를 수행하고 있다.

둘째, 비용추계제도 및 재정소요점검제도가 법안심사에 기여한다는 본래의 기능을 수행하기 위해서는 위원회 통과법안과 본회의를 통과한 법률에 대한 비용추계가 이루어져야 한다.

셋째, 재정소요점검을 효과적으로 수행하기 위하여 국회예산정책처는 국회 예산결산특별위원회, 기획재정부 등과 유기적인 업무 협조체제 및 인적 네트워크를 구성해야 한다. 미국 CBO는 행정부의 관리예산처(OMB)와 자료를 공유하면서 비용추계와 기준선전망을 실시하고 있다.

넷째, 예산안이 실질적으로 심의되기 시작한 이후에 제출된 새로운 재정수반법안은 심사 일정을 다음 회기로 이월하는 방안이 필요하다. 참고로 미국은 예산결의안이 합의된 이후에 제출된 재정수반법안은 원칙적으로 해당 회기에 심사하지 않는다.

다섯째, 우리나라는 예산심의가 '상임위원회 예비심사→예산결산특별위원회 종합심사→본회의 의결' 의 절차로 이루어지고 있어 상임위원회 예산 심의 이전에 예산 전체 규모에 대한 별도의 논의 절차가 없다. 우리나라도 상임위원회 예산 심의 이전에 예산의 전체 규모에 대하여 미리 결정하고 이것을 기준으로 하여 소관 위원회별로 심의가 이루어지는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이것은 행정부의 예산편성 방식인 총액배분-자율편성(top-down)제도와도 부합하는 심의방법이다.

여섯째, 예산 총액이 먼저 결정되고 이를 분야별이나 위원회 별로 할당하는 제도가 도입되는 경우, 할당액을 초과하는 경우에는 이를 처리할 수 있는 제도적 장치가 도입되어야 한다. 미 의회의 의사진행상이의제기제도는 한도를 위반하는 경우 법안 심사를 종료하거나 법안을 수정할 것을 요구하고 있다.

6. 규제

가. 규제의 이해

정부가 정책목표를 실현하기 위해 동원할 수 있는 대표적인 정책수단은 "재정"과 "규제"이다. 재정은 정부의 직접적인 수입과 지출활동을 기반으로 운용되는 반면, 규제는 민간(가계, 기업)에 특정한 준수의무를 부과함으로써 사회 · 경제적 활동을 제약하는 형태로 이루어진다.

예를 들어 자동차의 에어백 장착을 의무화하는 규제는 자동차 가격을 높여 가계와 기업의 소비 · 생산 활동의 변화를 유발한다. 이렇듯 규제는 직접적인 조세부담과 정부지출의 형태로 나타나지는 않지만, 이를 준수해야 하는 민간의 비용을 수반하게 된다. 이 때문에 규제를 "보이지 않는 세금(hidden tax)"이라고 한다.

규제의 사회적 비용 추정사례

국회차원에서는 법안심의시 밖으로 드러나는 국민의 조세부담을 검토하는 것도 중요하지만 눈에 보이지 않는 조세부담, 즉 규제의 비용을 분석 · 평가하는 것도 매우 중요하다.

1998년 심야영업제한규제 완화조치로 국민부담 절감액이 향후 5년 동안 약 3,600억원에 이른다는 보고가 있었다.[주] 규제완화 이전, 심야시간에 청소년과 가정을 보호한다는 사회적 편익을 지키기 위해 연간 700억 원 이상의 비용을 국민이 부담했다는 결론에 이른다.

미국의 대표적인 환경규제인 「공기정화법(Clean Air Act of 1970)」의 경제사회적 편익을 추정한 보고서에 따르면 공기정화법 제정 이후 미국의 민간부문이 20년간 부담한 비용은 1990년 당시 화폐가치로 5,230억 달러에 달하는 것으로 알려졌다.

주) 자료 : 하병기외, 「규제개혁의 경제효과분석」, 1999. 12

나. 규제 현황

지난 10년간 우리나라 규제 현황을 살펴보면, 총 규제건수가 1998년 10,185건에서 2009년 5,088건으로 크게 감소하였으나 대대적인 규제개혁의 효과가 나타난 1999년과 규제등록기준의 변경으로 총 규제건수의 감소가 있었던 2007년을 제외하면 총규제건수는 해마다 조금씩 증가하는 추세를 보이다 2009년 들어 약간 감소한 것으로 나타나고 있다.

표 16.11 연도별 규제수 현황

(단위 : 건, 2009 현재)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
규제수	10,185	7,128	7,157	7,461	7,724	7,837	7,846	8,017	8,084	5,116	5,186	5,088

* 2007년의 경우, 규제등록기준이 개별행위단위에서 사업단위로 통합 · 변경됨에 따라 전년도에 비해 규제 수가 감소하였다.
자료 : 규제개혁위원회.

규제가 갖는 유인체계

정부는 정책수단으로서 재정보다 규제를 선호하는 유인체계를 가지고 있다. 규제는 정책을 시행하는 데 드는 비용을 국민이나 기업이 부담하게 하는 구조를 갖기 때문에, 정부는 규제로 인해 발생하는 사회적 비용을 명확히 인식하지 못하며, 재정적인 제약(인력 또는 예산의 확대)을 우회할 수 있는 수단으로 규제를 활용할 수 있다. 또한, 규제에 대한 평가기능이 구조적으로 취약해 정부의 규제도입에 대해서는 예산이나 인력확대의 경우와는 달리 외부의 엄격한 통제를 받기 어렵다.

다. 규제영향분석서 평가

(1) 규제영향분석서 평가의 실시

1998년 시행된 「행정규제기본법」 제7조제1항은 과도한 규제, 불필요한 규제, 불량규제의 도입을 억제하기 위해 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(존속기한 연장을 포함)하려면 규제영향분석서를 작성하여 규제심사 시 제출하도록 하고 있으며 입법예고 시 규제영향분석서를 공개할 것을 규정하고 있다.

규제개혁은 국가경쟁력과 국민의 삶의 질을 제고하는 필요조건이라는 인식 하에 국회예산정책처에서는 2009년에 2008년 한 해 동안 신설 · 강화된 정부규제 중 사회 · 경제적 영향이 큰 중요규제 159건에 대한 각각의 규제영향분석서를 평가하였다.[6]

규제영향분석서 평가 결과를 종합하면, 규제의 필요성을 제외한 나머지 평가항목의 분석이 전반적으로 미흡한 것으로 나타났다. 이는 규제의 비용과 편익의 분석, 대안의 비교 검토 등을 통해 보다 과학적이고 객관적인 방법으로 규제 도입의 타당성을 입증하려는 중앙행정기관의 노력이 미흡하다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다. 그리고 규제의 필요성 항목에 대한 평가결과 역시 시장실패의 차원에서의 분석이 제대로 이루어지지 않고 있으며 자료를 구체적으로 제시함으로써 더욱 철저하게 규제의 필요성을 입증하려는 노력이 미흡한 것으로 나타났다.

6) 자료 : 국회예산정책처, 「2008년도 정부 규제영향분석서 평가」, 2009.

표 16.12 국회예산정책처의 정부 규제영향분석서 평가기준 및 평가척도

평가영역	평가항목	평가기준	평가척도
규제 도입의 정당성	1. 규제의 필요성	규제의 필요성을 시장실패, 문제의 정의, 문제발생의 원인과 관련시켜 엄밀하고 상세하게 규명하였는가?	명료 보통 미흡
	2. 규제대안의검토	무규제 대안을 포함한 규제대안을 구체적으로 충실하게 비교하고 있는가?	모두검토 일부검토 검토안함
	3. 집행 및준수가능성	규제의 집행 및 준수가능성을 집행비용 혹은 현재의 집행여건과 연계시켜 구체적 수준에서 검토하고 있는가?	적절 미흡
규제의 비용 · 편익 분석	4. 비용항목의 확인	규제비용을 기회비용의 차원에서 가능한 한 모두 구체적으로 상세하게 확인하고 있는가?	적절 미흡
	5. 비용의 측정	최대한 많은 데이터와 근거 자료를 활용하여 적절하고 상세하게 비용을 추정하고 있는가?	적절(계량화) 적절(정성적) 미흡
	6. 편익의 측정	최대한 많은 데이터와 근거 자료를 활용하여 적절하고 상세하게 편익을 추정하고 있는가?	적절(계량화) 적절(정성적) 미흡
	7. 할인율	할인율이 일관성 있게 적용되고 있으며 화폐화 항목뿐만 아니라 물리적 가치에도 적용되고 있는가?	적절 미흡 해당없음
	8. 불확실성	규제도입의 필요성 및 집행, 그리고 그 효과와 관련된 '주요한 불확실성'이 의사결정에 충실하게 반영되고 있는가?	적절 미흡 해당없음
	9. 분배적 함의	규제의 도입에 따른 '분배적 영향이 명백하거나 주요한 경우', 그 영향의 정도를 충실히 검토하고 있는가?	적절 미흡 해당없음

규제영향분석서 평가 사례

규제의 필요성에 대한 검토 미흡

평가대상 159건의 규제영향분석서 가운데 52.8%에 이르는 84건이 규제의 필요성을 충분히 고려하지 않은 것으로 나타났다. 「수출입 공고」의 〈수입 승인〉 규제의 경우, 중국 철강 수입량의 증가가 국내 철강 시장의 안전성에 심각한 영향을 초래한다고 기술하고 있을 뿐 국내 철강 산업의 총매출액 감소 현황에 대한 자료를 구체적으로 제시하지 않아, 규제의 필요성을 명확하게 규명하지 않았다.

다른 대안의 검토 미흡

규제 이외의 다른 대안들을 충분히 검토하지 않은 규제영향분석서가 전체의 83%에 해당하는 132건으로 나타났다. 예를 들면,「지속가능 교통물류발전법안」의 〈자동차의 운행제한〉 규제의 경우, 자동차 운행을 직접적으로 제한하는 방법 이외에 대국민 홍보를 강화함으로써 에너지 소비와 이산화탄소 감축 효과를 이끌어낼 수 있는 가능성이 있음에도 불구하고 규제 이외의 다른 대안에 대한 검토가 이루어지지 않았다.

집행 및 준수가능성 미검토

규제의 집행 및 준수가능성을 구체적으로 검토하지 않은 규제영향분석서가 전체의 98.7%인 157건에 이르는 것으로 평가되었다. 이는 규제당국의 규제 집행에 대한 관심과 전략적 인식의 부족을 보여주는 것이라 할 수 있다. 「인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령」의 〈방송프로그램의 구성과 운용 등〉 규제의 경우, 인터넷 멀티미디어 방송사업자와 기존 방송사업자 간의 서비스 성격의 차이를 고려하지 않고 모든 방송사업자를 동일하게 규제할 때 규제순응의 문제가 발생할 수 있는 개연성에도 불구하고 이에 대한 검토가 이루어지지 않은 전형적인 사례라 할 수 있다.

규제 비용의 추정 미흡

규제로 인해 소요되는 비용을 적절하게 추정하지 않은 규제영향분석서가 평가대상의 84.9%에 해당하는 135건인 것으로 나타났다. 이는 규제비용에 대한 규제당국의 인식이 제대로 정립되지 않았거나 규제당국이 규제비용 항목을 의도적으로 확인하지 않음으로써 규제의 비용을 과소 추정하려는 경향을 보여주는 것으로 볼 수 있다. 예를 들면, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률 시행령」의 〈문화 · 예술 활동의 정당한 편의내용〉 규제의 경우, 비용을 추정하는 과정에서 비용항목별 가중치를 사용하면서도 그 출처나 사용 근거를 명확하게 밝히고 있지 않아 비용추정의 신뢰성을 확보하지 못하고 있는 것으로 평가되었다.

규제 편익의 추정 미흡

규제가 가져올 편익을 적절하게 추정하지 않은 규제영향분석서가 전체의 88.7%에 이르는 141건인 것으로 나타났다. 예를 들면,「은행법」의 〈이사회의 독립성 강화〉 규제의 경우 "경영의 투명성과 효율성 제고, 이를 통한 주주의 이익을 강화함으로써 편익이 비용을 초과할 것으로 예상"이라고 기술하는 방법으로 편익을 추정하는 데 그치고 있다. 하지만 투명성 및 효율성과 같은 편익의 측정이 불가능하지 않고 계량화 · 화폐화가 어렵다고 한다면 구체적 자료를 예시하는 등의 방법을 통해 간접적으로 규제의 편익을 추정하는 것이 가능함에도 불구하고 편익의 추정이 적절하게 이루어지지 않았다.

분배적 타당성 미검토

전체의 19.5%에 해당하는 31건의 규제의 경우, 분배적 함의에 대한 검토가 필요함에도 불구하고 이에 대한 검토가 이루어지지 않았다.「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률 시행령 및 시행규칙」의 〈건설폐기물 중간처리업 자본금 허가기준 강화〉규제의 경우, 건설폐기물 중간처리업에 종사할 수 있는 자본금 기준을 1억원으로 제한하는 것을 내용으로 하고 있는바, 자본금 규모가 1억원 미만의 영세업체들이 사업에 참여하지 못해 불이익을 받을 수 있는 가능성에도 불구하고 이에 대한 검토가 이루어지지 않았다.

(2) 규제영향분석제도 정착을 위한 제도개선의 필요성

첫째, 규제개혁위원회의 내실있는 운영을 통한 규제영향분석제도의 실질적인 정착을 위해 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 즉, 중앙행정기관이 제 · 개정 법령안의 규제 해당 여부에 대한 심사를 자체적으로 판단하지 않고 반드시 규제개혁위원회의 엄격한 심사를 거칠 수 있도록 행정규제 기본법 등 관련법령을 개정할 필요가 있다.

둘째, 규제개혁위원회가 규제심사 시 규제영향분석서의 내용을 평가하고 분석이 부실하다고 판단하는 경우, 각 중앙행정기관에 규제영향분석서의 보완을 적극적으로 요구할 필요가 있다.

셋째,「행정규제기본법」에서 중앙행정기관이 입법예고 시 규제영향분석서를 함께 공표하도록 의무화하고 있으나, 이를 제대로 준수하지 않고 있어 이에 대한 규제개혁위원회의 철저한 감독과 관리가 요구된다.

넷째, 의원입법의 증가 추세를 고려할 때, 정부 제출 법률안 등에 대해서만 적용되고 있는 규제영향분석을 의원입법에 대해서도 적용하여 불필요한 규제가 양산될 수 있는 가능성을 차단할 필요가 있다.

National Assembly Budget Office

부 록

최근 재정제도 개편 내용

nabo

National Assembly Budget Office

최근 재정제도 개편 내용

최근 국회 본회의에서 의결(2010. 4. 28)된 「국가재정법 일부개정법률」[1]과 「사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률」 및 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률」의 주요 개정내용은 다음과 같다.

1. 국가재정법 일부개정법률

가. 국가재정운용계획의 보완

내 용	개 정 사 항	해당조문
국가재정 운용계획의 보완을 통한 중기재정 건전성관리 강화	국가재정운용계획에 다음의 사항이 포함되어야 함 • 의무지출주)의 증가율 및 산출내역 • 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 • 세입 · 세외수입 · 기금수입 등 재정수입의 증가율 및 근거 • 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획	제7조제2항
	국가재정운용계획에 다음의 서류가 첨부되어야 함 • 전년도 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동 요인 및 관리계획 등에 대한 평가 · 분석보고서 • 중장기기금재정관리계획 • 국가채무관리계획	제7조제2항
	수정예산안 및 추경예산안을 제출하는 때에는 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 관리방안에 대해 국회에 보고하여야 함	제7조제3항

주) 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정 지출 및 이자지출을 말한다.

1) 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 발전적으로 통합하여 2006년 10월 4일 제정(법률 제8050호)된 「국가재정법」은 이후 총 30회의 개정이 이루어졌다. 30회의 개정 중 23회는 타 법률의 개정으로 인하여 개정된 경우이고 나머지 7회가 「국가재정법」 자체가 개정된 경우이다.

2010년 4월 28일 본회의에서 의결된 「국가재정법 일부개정법률」(이하 "개정법률")은 국가재정운용계획에 의무지출의 증가율 및 산출내역, 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획, 세입 · 세외수입 · 기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거, 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획을 포함시켰음. 또한, 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가 · 분석보고서, 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획, 제91조에 따른 국가채무관리계획을 국가재정운용계획에 첨부할 서류[2]로서 구체적으로 명시하였음.

그리고 기획재정부장관으로 하여금 수정예산안 및 추가경정예산안을 제출하기 전에 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대해 국회에 보고하도록 하였고, 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 규정하였음.

상기 개정사항은 국회 내 · 외부 특히, 국회예산정책처에서 논의되었던 국가재정운용계획 개선방안의 상당부분을 반영한 것으로서, 재정운용의 효율화 및 재정건전화의 틀을 구축하는 데 기여할 것으로 보임.

나. 재정관련 자료의 국회제출

내 용	개 정 사 항	해당조문
재정위험요인 관리를 위한 재정 관련 자료의 국회 제출	기획재정부장관은 매 회계연도 개시 90일 전까지 다음의 서류를 국회에 제출하여야 함 • 국가보증채무관리계획 • 공기업 · 준정부기관의 중장기 재무관리계획 • 임대형 민자사업 정부지급금추계서	제9조의2

통상 보증채무의 발생은 우발적으로 발생하게 되어 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 i)국가보증채무관리계획, ii)공기업 · 준정부기관의 중장기 재무관리계획 및 iii)임대형 민자사업 정부지급금추계서를 국회에 제출하도록 하였음.

2) 현행 「국가재정법」 및 동법 시행령은 국가재정운용계획의 첨부서류에 대하여 규정하고 있지 않다.

다. 성인지 예산서 및 결산서

내 용	개 정 사 항	해당조문
성인지 예산서 및 결산서 작성 대상을 기금까지 확대	예산서 및 기금운용계획서에는 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등이 포함되어야 함	제16조제2항 및 제68조의2
	결산서 및 기금결산서에는 집행실적, 성평등, 효과분석 및 평가 등을 포함해야 함	제57조제2항 및 제73조의2

2002년 11월 5일에 「성인지적예산편성및자료제출촉구결의안」을 국회 본회의에서 의결한 이후 2007년 「국가재정법」 및 「국가회계법」에 성인지 예산제도가 도입되었고 「2010년도 성인지 예산서」가 국회에 최초로 제출되었음. 개정법률은 성인지 예산서의 작성시 성평등 기대효과, 성과목표, 성별 수혜분석 등을 포함하도록 규정하였고, 성인지 결산서 역시 기재사항으로 집행실적, 성평등 효과분석 및 평가 등을 포함하도록 규정하였음. 또한 기금에도 성인지 제도를 도입하여 성인지 기금운용계획서 및 성인지 기금결산서를 반드시 작성하도록 하는 등 성인지 예산제도의 기재사항을 명확히 하고 그 범위에 기금을 포함시켰음.

라. 예비타당성조사

내 용	개 정 사 항	해당조문
예비타당성조사 결과의 국회제출	기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고 그 결과를 요약하여 국회 소관상임위원회와 예결위에 제출하여야 함	제38조제1항

「국가재정법」 제38조는 "대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하되, 예비타당성조사 대상사업은 기획재정부장관이 중앙관서의 장의 신청에 따라 또는 직권으로 선정"할 수 있도록 규정하고 있음.

개정법률은 예비타당성조사 결과를 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 함으로써 예비타당성조사 결과가 국회 예산심사시 고려될 수 있는 계기가 마련되었다고 할 수 있음. 다만, 동 제도 운영상의 투명성과 실효성 제고를 위해서는 현행 「국가재정법 시행령」 제13조제1항제10

호에서 규정하고 있는 예비타당성조사 면제대상을 직접 법률에 규정하되 면제대상의 범위를 대폭 축소하는 방안의 검토가 필요함.

마. 중장기 기금재정관리계획 등

내 용	개 정 사 항	해당조문
기금의 재정관리강화를 위한 중장기 기금재정관리계획 수립 등	연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금 중 대통령령으로 정하는 기금의 관리주체는 소관 기금에 관한여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 중장기 기금재정관리계획을 수립하되, 다음의 사항이 포함되어야 함 • 재정 수지 등의 전망과 근거 및 관리계획 • 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 • 전년도 중장기 기금재정관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가 · 분석 등	제73조의3

「국가재정법」은 "기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여" 설치하도록 규정(제5조제1항)함으로써 개별기금에 대한 자금운용의 신축성을 부여하고, 일반회계와는 독립적인 기금의 영역을 인정[3]하되, 그 설치요건을 엄격하게 규정하고 있음. 이에 따라 기금은 중장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능한 재정구조를 갖추는 것이 설립 및 존속의 요건이 되는 것임. 따라서 개별 기금별로 수입 · 지출의 중기계획을 토대로 수지 및 부채의 증감에 대한 중장기 전망을 제시하는 것은 기금의 재무상태와 재정의 위험요소를 파악하기 위해 선행될 과제라 할 것임.

개정법률은 중장기 기금재정관리계획에 관한 규정을 신설하여 연금급여 및 보험사업 수행을 목적으로 하는 기금 또는 채권을 발행하는 기금 중 대통령령으로 정하는 기금의 관리주체는 소관 기금에 관하여 매년 해당 회계연도로부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 "중장기 기금재정관리계획"을 수립하도록 의무화하고 있음. 또한, i) 재정 수지 등의 전망과 근거 및 관리계획, ii) 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획, iii) 전년도 중장기 기금재정관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획

3) 「국가재정법」 제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ②기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.
1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신축적인 사업추진이 필요할 것
3. 중 · 장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계 · 기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

등을 포함하여 수립된 중장기 기금재정관리계획을 국가재정운용계획 수립시 반영하도록 하고 있음.

바. 국가채무관리계획

내 용	개 정 사 항	해당조문
국가채무관리계획 작성대상기간 확대	국가채무관리계획 수립시 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채발행계획 또는 차입계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환계획과 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획이 포함되어야 함	제91조
	기획재정부장관은 매년 국가보증채무관리계획을 작성하여야 함	제92조

2007년부터 모두 4회에 걸쳐 국회에 제출된 국가채무관리계획은 「국가재정법」상 그 작성목적에 대하여 "국가채무와 관련된 현황 및 분석내용을 충분히 제공함으로써 재정의 투명성을 확보하고, 재정의 건전성과 국가채무 관리에 대한 국민의 신뢰를 확보"라고 명시하고 있지만 채무관리 등에 대한 구체적 방안을 제시하지 못한 채 국가재정운용계획에 포함된 통합재정수지 및 국채 수치의 전망 수준에서 크게 벗어나지 못하였음.

이러한 문제점을 고려하여 개정법률은 국가채무관리 계획에 포함되는 국채 또는 차입금 상환계획의 기간을 3년에서 5년으로 변경하였고 채무의 증감 전망 뿐 아니라 그 근거 및 관리계획도 국가채무관리계획에 포함하도록 하여 국가채무의 효율적 관리나 재정건전성 확보에 도움이 되는 방향으로 국가채무관리계획이 보다 구체적으로 작성되도록 하였음.

사. 그 밖의 개정사항

내 용	개 정 사 항	해당조문
보조금 관리 강화	지자체 및 민간에 지원한 실적과 해당 보조사업자의 집행실적을 기획재정부장관, 국회 소관상임위 및 예결위에 각각 제출	제54조
재정부담수반법령 재협의 규정 마련	재정부담 수반 법령안의 재정지출 또는 재원조달 방안에 대한 내용에 관하여 변경이 발생하는 경우 기획재정부장관에게 통보 후 재협의	제87조제3항
국세감면 요청시 "재정지출 축소방안" 포함	각 중앙관서의 장은 국세감면을 요청할 때 기획재정부장관에게 "재정지출 축소방안"도 제출	제88조제2항

2. 사회기반시설에 대한 민간투자법

내 용	개 정 사 항	비 고
임대형 민자사업 정부지급금추계서 작성	실시계획 승인을 얻은 임대형 민자사업의 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업에 대하여 5회계연도 이상의 기간에 대한 정부지급금 규모를 연도별로 주무부처별 · 대상시설별 등으로 전망한 임대형 민자사업 정부지급금추계서를 작성하여야 함	제24조의2
	상기 추계서에는 정부지급금 규모의 증감 원인 등을 분석하여 이를 포함시켜야 함	

임대형 민자사업은 통상 20년간의 장기간에 걸쳐 재정부담이 발생하고 있는 반면, 현행 규정은 다음 연도의 정부지급금 규모만을 국회에 제출하게 함으로써 장기적인 국가의 부담과 재정위험요인의 파악을 곤란하게 하고, 임대형 민자사업 한도액 심의 등 국회의 예산심의에 필요한 충분한 정보를 제공하지 못하고 있다는 문제점이 있음.

개정법률은 임대형민자사업의 중장기 재정부담을 명확히 하고, 이를 토대로 국회의 체계적인 예산심의를 가능하게 하기 위하여 임대형 민자사업의 국가사업 및 국고보조지방자치단체사업에 대하여 5회계연도 이상의 기간에 대한 정부지급금 규모를 연도별로 그리고 주무부처별 · 대상시설별 등으로 전망한 정부지급급추계서를 작성하도록 하였음.

참고로 국회예산정책처가 추산한 2010년 정부지급금규모는 8,451억원임.[4)]

4) 국회예산정책처, 「2010년도 임대형민자사업(BTL) 한도액안 분석」, 2009. 11

3. 공공기관의 운영에 관한 법률

내 용	개 정 사 항	비 고
공기업 · 준정부기관 중장기 재무관리계획 작성	자산규모 2조원 이상이거나 대통령령으로 정하는 기준에 따른 기관의 장은 5회계연도 이상의 중장기 재무관리계획을 수립하여 매년 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출	제39조의2
	상기 재무관리계획에는 다음 사항이 포함되어야 함 • 경영목표 • 사업계획 및 투자방향 • 재무 전망과 근거 및 관리계획 • 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획 • 전년도 중장기 재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가 · 분석	
경영목표의 수립	기관장은 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고 이를 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 함	제46조

개정법률은 공기업 및 준정부기관의 기관장이 당해 회계연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표' 와 경영목표를 포함하는 '중장기 재무관리계획' 을 수립하여 이를 매년 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하도록 하였음.

공기업 · 준정부기관이 국가재정과 밀접하게 관련되어 있고, 공공기관의 재정건전성이 악화되면, 국가는 예산으로 출자 · 출연을 하게 되거나, 경우에 따라서는 이들 기관의 채무를 인수하게 되는데, 이는 공기업 · 준정부기관의 재무상태가 재정의 위험요소로 작용하고 있음을 보여주는 것임. 따라서 공기업 · 준정부기관의 재무상태는 재정의 위험요소로 체계적으로 관리될 필요가 있는데, 개정법률은 공기업 · 준정부기관이 중장기 재무관리보고서를 작성 · 제출하게 함으로써 이들 기관의 재무상황과 관련하여 국가재정에 부담으로 귀결될 수 있는 위험요소를 사전에 파악하여 체계적으로 관리하고자 하는 취지임.

다만, 공기업의 다양한 사업특성을 감안할 때 작성양식 등의 준비과정이 필요함을 고려하여 2012년에 수립하는 중장기 재무관리계획 및 경영목표부터 각각 적용하도록 유예기간을 부칙에서 규정하였음.

찾아보기

ㄱ

감사요구 81
개시재무제표 120
계정성기금 43
공공기관 146
공기업채무 129
국가보증채무관리계획 232
국가재정운용계획 98, 231
국가채무 124
국가채무관리계획 126, 235
국고보조금 33, 167
국세감면율한도제 59
규제 222
규제개혁위원회 227
규제영향분석서 224
금융성기금 43
기금관리형 준정부기관 146
기금운용계획 변경 78
기준보조율 168

ㄷ

독립기관의 예산 71
동적 추계 193

ㅁ

민간투자사업 152

ㅂ

법안비용추계 184
보통교부세 165
부담금 67
부담금 관리제도 198
부담금운용종합보고서 97
부대의견 74
부동산교부세 165
분권교부세 165

ㅅ

사업성기금 43
사전예산제도 102
사회보험성기금 43
성과계획서 106
성과관리 106
성과보고서 106
성과정보 107
성인지예산 133
성인지예산제도 133
세계잉여금 92, 125
세입세출균형원칙(PAYGO) 105, 208
수시배정 77
수정동의 75
시장형 공기업 146

ㅇ

예비타당성조사 175
예산배정 76
예산의 이 · 전용 94
예산의 총액배분 · 자율편성(Top-down) 90
예수금 37
예탁금 37

찾아보기

우발채무 129
위탁집행형 준정부기관 146
의무지출 210
의사진행상 이의 제기 215
이용(移用) 78
이체(移替) 78
일반정부 총지출 28
임대형 민자사업 정부지급금추계서 236
임대형 민자사업(BTL) 95, 153, 156

ㅈ

자산부채 실사 120
재량지출 210
재정규율 104
재정기준선 전망 206
재정사업심층평가제도 113
재정사업자율평가 112
재정상태표 119
재정성과목표관리제도 113
재정소요점검 214
재정영향평가 187
재정운영표 119
재정융자 194
재정융자사업 38, 195
재정제도 89
재정지출 89
전용(轉用) 78
전입금 37
정기국회의 예산국회화 72
조기집행 77
조세지출 58, 130
조세지출예산서 131
조세지출예산제도 130, 243
준시장형 공기업 146
준예산 72
중장기 기금재정관리계획 234
지방교부세 164
지방교육재정교부금 169
지출상한선(Spending Caps) 104

ㅊ

총사업비 관리제도 202
총지출 21
추가경정예산 91
출연금 35
출자금 36
충당부채 121

ㅌ

타당성 재조사 177
통합재정규모 26
특별교부세 165

ㅎ

현물출자 17
회계 116

국가재정제도

원리와 실제

발 행 일	2010년 5월 19일
발 행 인	신해룡
편 집 인	김호성
편 집	예산분석실 경제예산분석팀
발 행 처	국회예산정책처 서울특별시 영등포구 의사당로 1 TEL 02 · 788 · 3769
디자인 · 인쇄	(주)메이커뮤니케이션 TEL 02 · 761 · 8340

* 이 책의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.

ISBN 978-89-6073-318-3 93350

© 국회예산정책처, 2010