



제429회 국회(정기회)
제1차 기획재정위원회

국고금관리법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국회 등 독립기관의 재정 독립성 강화 등〉
■ 최기상의원 대표발의 (의안번호 제2208099호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 독립기관의 재정독립성 훼손 방지를 위한 지출 원칙 신설 (안 제19조)	2
2. 독립기관의 재정독립성 강화를 위한 자금계획 수립 및 조정 방안 마련 (안 제30조 등)	6

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 최기상의원 등 19인

나. 발 의 일 : 2025. 2. 12.

다. 회 부 일 : 2025. 2. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국고금의 지출 절차 등에 관한 규정을 두고 있지만 헌법상 독립기관(국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회)의 독립성 보장에 관한 규정이 없으며, 기획재정부장관은 자금의 수급을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 각 중앙관서의 장이 제출한 월별 세부자금계획서를 종합한 월별 세부자금계획을 조정할 수 있도록 규정함.

하지만 헌법상 독립기관이 자율적으로 지출에 관한 사무를 운영할 수 있도록 할 필요가 있으며, 기획재정부장관의 결정으로 헌법상 독립기관에 대한 월별 세부자금계획을 조정할 수 있도록 한 현행 규정은 보완이 필요함.

이에 정부는 지출을 조정하거나 제한하는 등 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회의 재정 독립성을 훼손하여서는 아니 됨을 규정하고, 기획재정부장관이 헌법상 독립기관에 대한 월별 세부자금계획을 조정하려면 사전에 해당 독립기관의 장의 동의를 얻도록 규정하려는 것임(안 제19조의2 신설 등).

II. 검토의견

1. 독립기관의 재정독립성 훼손 방지를 위한 지출 원칙 신설 (안 제19조의2 신설)

현행	개정안
○ <신설>	○ 정부는 지출을 조정하거나 제한하는 등 독립기관의 재정독립성을 훼손하여서는 아니됨 (안 제19조의2)

개정안은 지출의 조정이나 제한 등을 통해 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회(이하 ‘독립기관’)의 재정독립성을 훼손하지 않도록 하는 지출의 원칙을 명시하는 것을 주요내용으로 함.

「국가재정법」은 독립기관¹⁾의 재정독립성을 존중하기 위하여 정부가 독립기관의 예산을 편성할 때 해당 독립기관의 장의 의견을 존중하도록 하고 독립기관이 제출한 예산의 조정이 필요할 경우 독립기관의 장과 미리 협의하도록 정하고 있음²⁾. 다만, 확정된 예산의 지출에 대해서는 「국고금 관리법」에 독립기관의 재정독립성 훼손을 방지하기

1) 「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 법을 적용할 때 중앙관서의 장으로 본다.

2) 「국가재정법」 제40조(독립기관의 예산) ① 정부는 독립기관의 예산을 편성할 때 해당 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 해당 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

② 정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 해당 독립기관의 장의 의견을 들어야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다.

위한 원칙 규정이 부재한 상황임.

현행 「국고금 관리법」은 지출에 관한 사무를 총괄하는 기획재정부장관³⁾이 「헌법」에 따른 독립기관에 대하여도 지출을 조정하거나 제한할 수 있는 바, 자금계획 수립 및 변경 과정에서 독립기관에 대한 기획재정부장관의 영향력이 상당한 측면이 있음.

이에 개정안은 예산편성 절차에서의 독립기관 재정독립성 뿐만 아니라, 자금계획 수립 및 변경 과정에서 발생하는 독립기관에 대한 과도한 지출 조정을 방지함으로써, 예산 집행 과정에서의 독립기관 재정독립성을 실질적으로 유지할 수 있을 것으로 보임.

다만, 「국고금 관리법」은 국고금의 효율적이고 투명한 관리를 목적으로⁴⁾ 하고 있으며 국고금의 시기적 적절성, 안정성 등을 주요 원칙⁵⁾으로 제시하고 있는 바, 개정안의 지출 원칙이 「국고금 관리법」의 목적과 체계에 비추어 적절한 것인지 논의할 필요성이 있음.

개정안에 대하여 기획재정부는 국고금 지출은 수입·지출 전망 등 자

3) 「국고금 관리법」 제19조(지출의 총괄과 관리) 기획재정부장관은 지출에 관한 사무를 총괄하고, 중앙관서의 장은 그 소관 지출원인행위(국고금 지출의 원인이 되는 계약이나 그 밖의 행위를 말한다. 이하 같다)와 지출에 관한 사무를 관리한다.

4) 「국고금 관리법」 제1조(목적) 이 법은 국고금의 관리에 필요한 사항을 정함으로써 국고금을 효율적이고 투명하게 관리하도록 함을 목적으로 한다.

5) 「국고금 관리법」 제4조(국고금 관리의 원칙) 국고금은 다음 각 호의 요건에 적합하도록 관리하여야 한다.

1. 국고금은 계획에 따라 효율적이고 투명하게 관리할 것
2. 국고금은 적절한 때에 지출되도록 할 것
3. 국고금은 안전성을 해치지 아니하는 범위에서 운용할 것
4. 국고금의 수입 및 지출 등과 관련된 사항은 신속하고 정확하게 기록·관리할 것

금 여건과 기관별 긴급·특이 소요, 집행가능성 등 집행 현황을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있다는 점에서, 독립기관에 대하여 별도로 재정독립성 훼손 금지 원칙을 규정하는 것은 수용이 곤란하다는 입장임.

그러나, 2025년도 본예산 기준 독립기관 예산이 총지출 예산 규모에서 차지하는 비중⁶⁾은 0.5%에 불과하여 그 규모가 미미한 점을 고려하면 국고금의 효율적·안정적 사용을 위한 기획재정부장관의 지출 조정과 제한 필요성은 높지 않은 것으로 보임.

또한, 정부가 독립기관에 대하여 지출을 조정하거나 제한할 경우 독립기관의 재정독립성을 훼손하고 불필요한 오해를 불러일으킬 소지가 있다는 점을 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

6) 2025년도 본예산 기준 독립기관 예산은 3조 5,102억원(국회: 7,761억원, 대법원: 2조 3,123억원, 헌법재판소: 584억원, 중앙선거관리위원회: 3,634억원)으로 2025년도 총지출 예산(673.3조원) 대비 0.5%에 불과함

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
<신 설>	제19조의2(지출의 원칙) 정부는 지출을 조정하거나 제한하는 등 국회·대법원·헌법재판소·중앙선거관리위원회(이하 “독립기관”이라 한다)의 재정 독립성을 훼손하여서는 아니 된다.

2. 독립기관의 재정독립성 강화를 위한 자금계획 수립 및 조정 방안 마련 (안 제30조)

현행	개정안
○ 기획재정부장관은 중앙관서의 장이 제출한 월별 자금계획서를 종합하여 월별 자금계획을 작성함 <u><후단 신설></u> ○ 기획재정부장관은 중앙관서의 장이 제출한 월별 세부자금계획서를 종합하여 월별 세부자금계획을 작성하고 이를 중앙관서의 장 및 한국은행에 통지하여야 함 <u><후단 신설></u> ○ 기획재정부장관은 자금의 수급을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 월별 세부자금계획을 조정할 수 있음. 이 경우 기획재정부장관은 해당 중앙관서의 장 및 한국은행에 <u>통지하여야 함</u>	○ 기획재정부장관은 중앙관서의 장이 작성·제출한 월별 자금계획서를 종합하여 월별 자금계획을 작성함 <u>이 경우 기획재정부장관은 독립기관의 자금계획에 대하여는 독립기관이 제출한 월별 자금계획서의 내용을 월별 자금계획에 그대로 반영하여야 함</u> (안 제30조제2항) ○ 기획재정부장관은 중앙관서의 장이 제출한 월별 세부자금계획서를 종합하여 월별 세부자금계획을 작성하고 이를 중앙관서의 장 및 한국은행에 통지하여야 함 <u>이 경우 기획재정부장관은 독립기관의 자금계획에 대하여는 독립기관이 제출한 월별 세부자금계획서의 내용을 월별 세부자금계획에 그대로 반영하여야 함</u> (안 제30조제4항) ○ 기획재정부장관은 자금의 수급을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 월별 세부자금계획을 조정할 수 있음. 이 경우 기획재정부장관은 해당 중앙관서의 장 및 한국은행에 <u>통지하여야 하며, 독립기관의 예산에 대한 월별 세부자금계획을 조정하려면 사전에 해당 독립기관의 장의 동의를 얻어야 함</u> (안 제30조제5항)

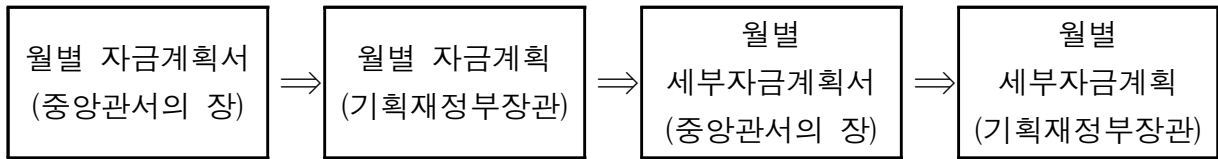
개정안은 기획재정부장관이 작성하는 월별 자금계획과 세부자금계획에 독립기관이 제출한 월별 자금계획서와 세부자금계획서를 그대로 반영하도록 하며 독립기관의 월별 세부자금계획을 조정할 경우 독립기관장의 동의를 얻도록 하는 것을 주요내용으로 함.

「국고금 관리법」은 중앙관서의 장으로 하여금 수입·지출의 전망 등에 관한 사항을 종합적으로 고려한 월별 자금계획서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하도록 하고 있으며 기획재정부장관은 이를 종합하여 월별 자금계획을 작성하도록 정하고 있음.

또한, 중앙관서의 장은 월별 자금계획에 기초하여 월별 세부자금계획서를 작성하여 매월 기획재정부장관에게 제출하고 있으며 기획재정부장관은 이를 종합하여 월별 세부자금계획을 작성하고 각 중앙관서의 장과 한국은행에 통지함. 아울러, 기획재정부장관은 자금의 수급을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 작성된 월별 세부자금계획을 조정할 수 있음⁷⁾.

-
- 7) 「국고금 관리법」 제30조(자금계획) ① 예산이 성립되면 중앙관서의 장은 수입·지출의 전망과 그 밖에 자금의 출납에 관한 사항을 종합적으로 고려한 월별 자금계획서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
- 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 수급을 위하여 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 대통령령으

[자금계획 작성 절차]



현행 「국고금 관리법」에 따르면 「헌법」상 독립기관이라고 하더라도 운영자금을 비롯한 자금계획에 있어서는 기획재정부장관이 작성한 월별 세부자금계획서에 따라 자금을 지출하여야 함⁸⁾. 더욱이, 기획재정부 장관은 이미 중앙관서의 장에게 월별 세부자금계획을 통지하였다고 하더라도 자금의 수급을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 독립 기관의 장과 협의나 동의 없이 월별 세부자금계획을 조정할 수 있는 바, 독립기관의 지위에도 불구하고 자금적 측면에서 기획재정부장관의 영향이 상당한 상황임.

이에 개정안은 독립기관의 월별 세부자금계획을 기획재정부장관이 수립할 수 있도록 하되, 독립기관의 월별 자금계획서와 세부자금계획서의 내용을 그대로 반영하도록 하고, 그에 대한 조정이 필요한 경우 독립 기관의 장의 동의를 얻도록 함으로써 국회, 대법원 등 「헌법」상 독립 기관의 지위를 견고하게 하고자 하는 취지를 가진 것으로 보임.

로 정한다.

8) 「국고금 관리법」 제22조(지출의 절차) ①~④ (생략)

⑤ 제1항·제3항 및 제4항에 따른 지출은 제30조제6항에 따른 지출관별 월별 세부자금계획의 범위에서 하여야 한다.

개정안에 대하여 기획재정부는 자금 배정은 수입·지출 전망 등 자금 여건과 기관별 긴급·특이 소요, 집행가능성 등 집행 현황을 종합적으로 고려하여 결정되고 있으며, 헌법기관장의 동의를 의무화할 경우 자금 운용의 경직성을 초래하고 적시성 훼손, 불필요한 차입 이자 발생 등 비효율이 우려된다는 점, 헌법기관이 제출한 월별 세부자금계획서는 최대한 존중하여 요청액 이상으로 자금을 배정 중인 점도 감안할 필요가 있다는 점에서 수용이 곤란하다는 입장임.

그러나, 개정안은 헌법상 삼권분립의 원칙을 공고히 하고 독립기관의 예산 집행 자율성을 보장할 수 있다는 점에서 그 타당성이 인정된다고 보임.

「헌법」은 행정·입법·사법권을 각각 행정부, 입법부, 사법부에 부여함으로써 삼권분립을 규정하고 있으나 예산편성권은 행정부가 가지고 있으므로 비록 헌법상 독립기관이라고 할지라도 기획재정부가 편성한 예산안에 큰 영향을 받을 수 밖에 없음. 특히, 독립기관이 요구한 예산요구를 감액할 경우 정부는 독립기관의 장과 협의를 거치면 될 뿐, 합의가 필요하지 않다는 점⁹⁾과 정부의 동의 없이 예산안 증액이 불가하다는 점¹⁰⁾을 고려할 때, 정부의 독립기관에 대한 예산상 영향력은

9) 「국가재정법」 제40조(독립기관의 예산) ①정부는 독립기관의 예산을 편성할 때 해당 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하여야 하며, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 해당 독립기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

②정부는 제1항의 규정에 따른 협의에도 불구하고 독립기관의 세출예산요구액을 감액하고자 할 때에는 국무회의에서 해당 독립기관의 장의 의견을 들어야 하며, 정부가 독립기관의 세출예산요구액을 감액한 때에는 그 규모 및 이유, 감액에 대한 독립기관의 장의 의견을 국회에 제출하여야 한다.

10) 「대한민국 헌법」 제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을

매우 큰 상황임. 이에 따라 정부의 독립기관에 대한 예산편성권과 정부의 증액 동의 체계에 대한 비판이 제기되고 있음¹¹⁾.

더욱이, 「국고금 관리법」에 따르면 독립기관의 장이 제출한 월별 세부자금계획서를 바탕으로 작성된 월별 세부자금계획을 기획재정부장관이 자금의 수급을 위하여 필요한 경우에 별도의 절차 없이 조정할 수 있도록 규정하고 있어 독립기관의 예산 집행상 자율성이 정부에 의해 제한될 우려가 있음.

개정안은 독립기관이 제출한 월별 자금계획서와 세부자금계획서를 그대로 각각 월별 자금계획과 세부자금계획에 반영하도록 하고, 자금 수급을 위하여 필요한 경우라 하더라도 독립기관의 월별 세부자금계획 조정에 있어 독립기관의 장의 동의를 얻도록 함으로써 정부가 자의적으로 독립기관의 예산 집행을 변경하는 문제를 해소할 수 있을 것으로 기대됨.

특히, 월별 세부자금계획의 조정을 통해 독립기관의 운영자금 등 자금의 출납을 제한하는 경우 독립기관의 기본적인 업무수행이 불가능하다는 점, 독립기관의 장이 기획재정부장관의 월별 세부자금계획 조정을 견제할 수단이 전무하다는 점을 고려할 때, 독립기관의 자율적·독립적 업무수행을 보장하기 위한 독립기관 장의 동의 규정이 필요한 측면이 있음.

증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

11) 「“사법부 등 헌법상 독립기관의 예산에 대한 존중”의 실질적 의미와 국가재정법 제40조에 대한 비판론적 고찰-미국과의 비교를 중심으로」, 한윤옥, 홍익법학 제22권 제4호, 2021.12., 310p

아울러, 2025년도 본예산 기준 독립기관 예산이 총지출 예산 규모에서 차지하는 비중은 0.5%에 불과하여 자금 운용의 경직성을 초래하는 등의 문제는 미미할 것으로 보임.

다만, 독립기관의 월별 자금계획서 및 월별 세부자금계획서를 그대로 반영하도록 하는 경우 독립기관 예산이 국고금의 효율적 관리 영역에서 배제될 수 있다는 점을 고려하여, 자금계획과 세부자금계획 수립 과정에서 독립기관 장의 동의를 하도록 하는 등 동 규정을 완화하는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보임.

한편, 월별 세부자금계획 조정시 독립기관 장과 합의하도록 하는 「국고금 관리법」 일부개정법률안(의안번호_2207540, 임광현의원 대표발의)이 기획재정위원회에 계류 중이므로 심사 과정에서 함께 논의될 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제30조(자금계획) ① (생략)	제30조(자금계획) ① (현행과 같음)
② 기획재정부장관은 제1항에 따른 계획서를 종합하여 월별 자금계획을 작성한다. <후단 신설>	② ----- ----- -----. 이 경우 기획재정부장관은 독립기관의 자금계획에 대하여는 독립기관이 제1항에 따라 제출한 월별 자금계획서의 내용을 월별 자금계획에 그대로 반영하여야 한다.
③ (생략)	③ (현행과 같음)
④ 기획재정부장관은 제3항에 따라 중앙관서의 장이 제출한 월별 세부자금계획서를 종합하여 월별 세부자금계획을 작성하고 이를 중앙관서의 장 및 한국은행에 통지하여야 한다. <후단 신설>	④ ----- ----- ----- ----- ---. 이 경우 기획재정부장관은 독립기관의 자금계획에 대하여는 독립기관이 제3항에 따라 제출한 월별 세부자금계획서의 내용을 월별 세부자금계획에 그대로 반영하여야 한다.
⑤ 기획재정부장관은 자금의 수급을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제4항에 따른 월별 세부자금계획을 조정할 수 있다. 이 경우 기획재정부장관은 해당 중앙관서의 장 및 한국은행에 통지하여야 한다.	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- -----하며, 독립기관의 예산에 대한 월별 세부자금계획을 조정하려면 사전에 해당 독립기관의

현행	개정안
⑥·⑦ (생략)	<u>장의 동의를 얻어야 한다.</u> ⑥·⑦ (현행과 같음)

문의처
02)6788-5150