



제418회 국회(정기회)
제7차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도 포함,
중앙관서의 예산요구서 국회 제출〉

■ 최기상의원 대표발의(의안번호 제2203377호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도 포함, 중앙관서의 예산요구서 국회 제출 (안 제29조 및 제31조)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 최기상의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 29.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 기획재정부장관이 각 중앙관서의 장에게 예산안편성지침을 통보하면서 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있도록 하고, 각 중앙관서의 장은 예산요구서를 작성하여 기획재정부장관에게 제출하도록 규정함.

그런데 기획재정부장관은 중앙관서별 지출한도를 비공식적으로 통보하고 있고 각 중앙관서의 장은 예산요구서를 기획재정부장관에게만 제출하고 국회에는 제출하지 않고 있어, 한정된 예산안 심의기간 동안 국회가 분야별 재원배분의 적정성 및 세부사업별 예산안 편성의 적정성 등을 심의하는 데 한계가 있음.

이에 기획재정부장관이 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 의무적으로 포함하도록 하고, 각 중앙관서의 장이 예산요구서를 기획재정부장관 외에 국회에도 제출하도록 하여 국회가 예산안 제출 이전에도 예산안과 관련된 정보를 확인하고 이를 바탕으로 예산안 적정성을 검토할 수 있도록 하려는 것임(안 제29조 및 제31조).

Ⅲ. 검토의견

1. 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도 포함, 중앙관서의 예산 요구서 국회 제출 (안 제29조 및 제31조)

현행	개정안
○ 예산안편성지침의 통보 - 기재부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 함 - 기재부장관은 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 <u>통보할 수 있음</u> ○ 예산요구서의 제출 - 각 중앙관서의 장은 예산안편성지침에 따라 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비·국가채무부담행위 요구서(예산요구서)를 작성하여 매년 5월 31일까지 기재부장관에게 <u>제출하여야 함</u>	○ 예산안편성지침의 통보 - (현행과 같음) - 기재부장관은 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 <u>통보하여야 함</u> ○ 예산요구서의 제출 - 각 중앙관서의 장은 예산안편성지침에 따라 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비·국가채무부담행위 요구서(예산요구서)를 작성하여 매년 5월 31일까지 기재부장관에게 <u>제출하고, 국회 소관 상임위와 예결위에 제출하여야 함</u>

개정안은 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하도록 의무화하고, 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관에게 제출하는 예산요구서를 국회에도 제출하도록 하려는 것임.

현행 「국가재정법」 제29조¹⁾에서는 기획재정부장관이 각 중앙관서의

장에게 통보하는 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있도록 규정하고 있으며, 같은 법 제30조²⁾에서는 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 예산결산특별위원회에 보고하도록 하고 있음.

그러나 기획재정부는 중앙관서별 지출한도를 예산안편성지침과 별도로 해당 부처에 비공식적으로 통보하고 있어, 국회 예산결산특별위원회에 보고하는 예산안편성지침에는 중앙관서별 지출한도가 포함되어 있지 않음.

또한 현행 「국가재정법」³⁾은 각 중앙관서의 장이 예산안편성지침에 따라 다음 연도의 예산요구서(세입세출예산·계속비·명시이월비·국고채무 부담행위에 대한 요구서)를 기획재정부장관에게 제출하도록 하고 있으나, 이를 국회에 제출·보고하는 절차는 규정하고 있지 않음.

이에 개정안은 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 반드시 포함하도록 의무화하여 국회에 보고하는 예산안편성지침에도 자동적으로 중앙관서별 지출한도를 포함되도록 하고, 중앙관서별 예산요구서

1) 「국가재정법」 제29조(예산안편성지침의 통보) ① 기획재정부장관은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 매년 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.

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

2) 「국가재정법」 제30조(예산안편성지침의 국회보고) 기획재정부장관은 제29조제1항의 규정에 따라 각 중앙관서의 장에게 통보한 예산안편성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

3) 「국가재정법」 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 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

② 예산요구서에는 대통령령으로 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.

역시 국회에 제출하도록 함으로써 국회가 정부의 예산안 제출 이전에 중앙관서별 지출한도 및 예산요구서 정보를 확인하여 국회의 예산안 심사에 활용토록 하려는 취지로 이해됨.

우리나라는 중장기적 재원배분, 우선순위에 입각한 재원배분, 각 부처의 자율성·책임성 강화 등을 위하여 국가재정운용계획과 더불어 총액예산배분 자율편성(Top-down)제도를 운영하고 있는바, 중앙관서별 지출한도를 통보하고 각 부처가 지출한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하여 예산요구서를 제출하는 절차는 총액예산배분 자율편성제도의 핵심요소라 할 수 있음.

그러나 기획재정부는 중앙관서별 지출한도를 국회에 보고하지 않고 비공개로 처리하고 있으므로, 국회는 예산안이 중앙관서별 지출한도를 준수하여 편성되었는지를 알 수 없는 상황임. 따라서 국회가 정부의 예산안이 제출되기 전에 부처별 지출한도 및 예산요구서를 검토할 경우 총액예산배분 자율편성제도의 실효성을 제고할 수 있을 것으로 보임.

또한 현재의 짧은 예산안 심의기간 동안 국회가 수많은 사업별 예산안의 적정성과 더불어 분야별 재원배분의 방향성 및 적정성 등을 심의하는 데에는 한계가 있으므로, 중앙관서별 지출한도 및 예산요구서를 사전에 검토할 경우 정부와 국회 간 정보의 비대칭성을 완화하고 짧은 예산안 심의기간을 보완함으로써 효율적인 예산안 심의가 가능해질 것으로 기대됨.

참고로 프랑스는 정부가 제출한 예산 편성에 관한 보고서를 바탕으로 의회에서 토의를 실시하고 있으며, 캐나다의 경우에도 예산안 제출 4개월 전 공청회에서 예산안에 포함될 사항에 대한 권고안을 작성하도록 하는 등 예산안 편성과정에 의회가 의견을 개진할 수 있도록 제도적 기반을 두고 있는 국가들이 있음⁴⁾.

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

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

* 한국조세연구원, 「국가별 정부·의회 예산 편성 및 심의과정 비교 분석」, 2023.1.을 바탕으로 재작성
자료: 국회예산정책처, 「제22대 국회 재정법령 개선과제」, 2024. 6.

4) 국회예산정책처, 「제22대 국회 재정법령 개선과제」, 2024. 6., p.12.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 중앙관서별 예산요구서 등을 국회에 제출토록 하는 것이 정부의 예산안 편성권을 침해하는지에 대해서는 이견이 존재하므로 심사시 참고할 필요가 있음.

기획재정부는 각 부처의 예산요구서를 사전에 국회에 제출하는 것은 행정부의 예산 편성과정에 대한 국회의 사전통제로 현행 헌법⁵⁾규정에 배치될 우려가 있고, 부처별 지출한도와 예산요구서를 공개하는 것이 불필요한 오해를 일으킬 소지가 있어 불합리하다는 의견을 제시함.

그러나 기획재정부의 의견에 대하여는 예산안 편성이 국회의 예산안 심의·확정을 위한 예산과정의 첫 단계이고, 헌법은 예산안 확정권을 국회에 부여하고 있으므로 예산안 편성권이 정부의 독점적·배타적·무제한적 권한이 되어 예산안 편성 단계에서 국회의 관여를 배제한다고 볼 수 없다는 견해도 있으며⁶⁾⁷⁾,

현행 「국가재정법」에서도 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립방향을 내용으로 하는 국가재정운용계획 국회 사전보고제도를 도입한 바 있는 점을 참고할 필요가 있음⁸⁾.

5) 「헌법」 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

6) 강주영, 「정부 예산편성권의 공법적 함의」, 2016. 8.

7) 아울러 예산에 대한 심의의결권이 입법부에 주어진 의회민주주의로부터 파생되는 행정부에 대한 감독과 통제의 수단인 점으로 미루어 본다면, 합목적적 해석상 예산에 대한 편성권이 행정부에 독점적으로 주어져 입법부에 대해서도 배타적으로 행사될 수 있는 권한으로 보기 어렵다는 의견도 있음(장선희, 「예산의 법적 성격」, 국가재정 관련 법제의 현안과 과제(I), 한국법제연구원, 2004.)

8) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ⑨ 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 30일 전에 재정규모, 재정수지, 재원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위

둘째, 「국가재정법」은 예산에 대한 사항(제2장)과 기금에 대한 사항(제4장)을 별도로 규정⁹⁾하고 있는데, 개정안은 예산안편성지침의 부처별 지출한도 및 부처별 예산요구서에 대하여만 규정하고 있어 기금운용계획안작성지침의 기금별 지출한도 및 기금관리주체별 기금운용계획안¹⁰⁾은 이에 따르지 않는 것으로 해석되므로, 개정안과 같이 할 것이라면 법체계상 기금운용계획안작성지침에도 기금별 지출한도를 반드시 포함하도록 하고 기금관리주체별 기금운용계획안을 국회에 제출하도록 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

원회에 보고하여야 한다.

9) 국가재정법 제85조*의 준용(예산에 관한 규정을 기금에 준용) 규정에도 개정안 관련 조문은 미 규정됨.

* 「국가재정법」 제85조(준용규정) 제31조제3항·제35조·제38조·제38조의2·제38조의3·제39조·제45조·제49조·제50조·제54조 및 제55조의 규정은 기금에 관하여 이를 준용한다

10) 「국가재정법」 제66조(기금운용계획안의 수립) ③ 기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 기금운용계획 수립을 연계하기 위하여 제2항의 규정에 따른 기금운용계획안 작성지침에 기금별 지출한도를 포함하여 통보할 수 있다.

④ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 기금관리주체에게 통보한 기금운용계획안 작성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

⑤ 기금관리주체는 제2항의 규정에 따른 기금운용계획안 작성지침에 따라 다음 연도의 기금운용계획안을 작성하여 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제29조(예산안편성지침의 통보) ① (생략)	제29조(예산안편성지침의 통보) ① (현행과 같음)
② 기획재정부장관은 제7조의 규정에 따른 국가재정운용계획과 예산편성을 연계하기 위하여 제1항의 규정에 따른 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 <u>통보할 수 있다.</u>	② ----- ----- ----- ----- ----- ~~통보하여야~~ <u>한다.</u>
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 5월 31일까지 기획재정부장관에게 <u>제출하여야 한다.</u>	제31조(예산요구서의 제출) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ~~제출하고, 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.~~
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)

문의처

02)6788-5147