



제424회 국회 (임시회)
제2차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈기금의 자체변경이 허용되는 차입금 원리금 상환에
기금 예수금의 상환은 제외됨을 명확화〉
■ 안도걸의원 대표발의(의안번호 제2204955호)

2025. 4.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경 위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 기금의 자체변경이 허용되는 차입금 원리금 상환에 기금 예수금의 상환은 제외됨을 명확화 (안 제70조제3항제4호다목)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 안도걸의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 10. 28.

다. 회 부 일 : 2024. 10. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 기금관리주체가 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기금운용계획변경안을 마련하여 국무회의 심의와 대통령 승인을 얻은 후 국회 심의·의결을 거치도록 하되, 예외적으로 ‘기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액’은 기금운용계획변경안의 국회의 심의·의결 없이 정부 내에서 주요항목 지출금액을 자체 변경할 수 있음. 또한 금융성 기금과 비금융성 기금의 경우 각각 30%와 20% 이내의 범위에서는 이러한 자체 변경이 허용되고 있음.

2023회계연도 결산에 따르면 정부가 공공자금관리기금으로부터 예산 대비 9조 5,927억원을 일반회계에 추가로 예탁했으며, 예산에 따라 해당 기금에 상환하여야 할 예수이자 중 8조 5,787억원을 미지급함으로써 일반회계 지출을 절감하여 세수결손에 대응한 것이 확인되었음.

한편 정부는 외국환평형기금으로부터 예산에 따라 49조 8,018억원의 예수원금을 공공자금관리기금에 상환하여야 하나, 공공자금관리기금의 재원 확보를 위하여 추가적으로 14조 4,000억원(예산 대비 28.9%)을

국회의 심의·의결 없이 조기 상환한 것으로 확인되었음.

외국환평형기금은 금융성 기금 외의 기금으로 예산 대비 20% 이내의 범위에서만 지출금액 자체 변경이 허용되는데, 2023회계연도에 발생한 예수금 조기 상환이 금액 제한 없이 지출금액 자체 변경이 허용되는 사유인 ‘차입금 원리금의 기한 전 상환’에 해당하는지 불분명하다는 의견이 있어, 이를 명확히 할 필요가 있음.

이에 예수금의 조기 상환이 국회의 심의·의결 없이 지출금액 자체 변경이 허용되는 차입금의 기한 전 상환에 해당되지 아니함을 규정함으로써 정부의 기금운용계획 임의 변경 행위를 통제하려는 것임(안 제 70조제3항제4호다목).

Ⅲ. 검토의견

1. 기금의 자체변경이 허용되는 차입금 원리금 상환에 기금 예수금의 상환은 제외됨을 명확화 (안 제70조제3항제4호다목)

현행	개정안
○ 기금운용계획변경안의 국회 제출 없이 자체변경 가능한 경우(\$70③) - 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 해당하는 경우 기금운용계획변경안을 국회 제출하지 않고 변경 가능 1. 금융성기금 외 기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 20% 이하 2. 금융성기금은 주요항목 지출금액의 변경범위가 30% 이하 3. 타 법률에 따른 의무적 지출금액 4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 금액 가. 기금운용계획상 여유자금 운용으로 계상된 지출금액 나. 수입이 기금운용계획상 수입계획을 초과하거나 초과예상되는 경우 그 초과수입과 직접 관련된 지출금액 다. 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 <u>차입금</u> 원리금 상환 지출금액 5. 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위한 국채 원리금 상환 6. 일반회계 예산의 세입부족 보존을 위하여 해당연도에 기발행한 국채 금액 범위에서 해당연도에 예산되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환	○ 기금운용계획변경안의 국회 제출 없이 자체변경 가능한 경우(\$70③) - 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 해당하는 경우 기금운용계획변경안을 국회 제출하지 않고 변경 가능 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. (현행과 같음) 4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 금액 가. (현행과 같음) 나. (현행과 같음) 다. 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 <u>차입금(기금의 예수금 제외)</u> 원리금 상환 지출금액 5. (현행과 같음) 6. (현행과 같음)

개정안은 현행법상 기금운용계획 자체변경이 가능한 경우인 ‘환율·금리 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액’에

기금 예수금의 상환은 제외된다는 것을 명확히 규정하려는 것임.

현행 「국가재정법」 제70조¹⁾ 제2항에서는 기금관리주체가 기금운용계획 중 주요항목 지출금액을 변경하고자 하는 때에는 기금운용계획변경안을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 국회에 제출하여야 한다고 규정하고 있음.

다만, 같은 조 제3항에서는 금융성 기금 이외의 기금의 경우 주요항목 지출금액을 20% 이하로 변경할 때(제1호), 금융성기금의 경우 주요항목 지출금액을 30% 이하로 변경할 때(제2호), 다른 법률에 따른 의무적 지출금액(제3호), 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액(제4호) 등에 해당하는 경우에는 기금운

-
- 1) 「국가재정법」 제70조(기금운용계획의 변경) ②기금관리주체(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.
- 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 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 운용에 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 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금 상환
- 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.

용계획변경안을 국회에 제출하지 않고 자체변경할 수 있도록 규정하고 있음.

한편, 기획재정부는 2023년 발생한 세수결손에 대응하는 과정에서 2023년 10월 24일 외국환평형기금의 기금운용계획을 자체변경하여 ‘공자기금으로 예수원금상환 사업’ 지출규모를 14.4조원 증액하였음.

[2023년 외국환평형기금 기금운용계획 자체변경 내역]

(단위: 백만원, %)

구분		당초(a)	수정(b)	증감 (b-a)	증감률 (b-a)/a
기금간거래(예수원금상환)	프로그램	49,801,850	64,201,850	14,400,000	28.9
공자기금 예수원금 상환	단위사업	49,801,850	64,201,850	14,400,000	28.9
공자기금 예수원금 상환	세부사업	49,801,850	64,201,850	14,400,000	28.9

자료: 기획재정부 제출자료를 바탕으로 재작성

외국환평형기금은 금융성 기금이 아닌 계정성 기금으로, 2023년 ‘공자기금 예수원금상환 사업’에서 자체변경한 14.4조원은 당초 계획액 대비 28.9% 증가한 것이므로 「국가재정법」상 기금운용계획 자체변경 범위에 포함되지 않아 원칙적으로 기금운용계획변경안을 국회에 제출하여야 했을 것으로 보임.

그러나, 기획재정부는 ‘예수원금 상환’을 「국가재정법」 제70조제3항제4호다목의 ‘기한 전 상환으로 인한 차입금 원리금 상환 지출금액’에 해당한다고 보고 기금운용계획을 자체변경하였음.

이처럼 「국가재정법」 제70조제3항의 ‘차입금 원리금 상환 지출금액’에 예수원금 상환이 포함되는지에 대하여 해석상의 차이가 있는 상황으로, 개정안은 이러한 차입금에 예수금이 포함되지 않는다는 것을 명확히 하려는 것으로 그 취지가 타당한 것으로 보임.

다만, 기획재정부는 「국가재정법」 제70조의 ‘차입금’에 ‘예수금’을 포함하는 것이 명확하도록 개정할 필요가 있다는 입장임. 기획재정부는 「국가재정법」 제70조에서 의미하는 ‘차입금’은 ‘국가’가 아니라 ‘기금관리주체’가 차입한 자금을 의미하는 것으로 해석되어야 하며, 해당 조문의 취지는 기금관리주체가 차입금의 조기상환을 통해 기금 채무를 효율적으로 관리할 수 있도록 하는 취지이므로, 이런 취지를 고려 시 「국가재정법」 제70조에 따른 차입금에 예수금을 포함하지 않도록 하는 것은 부적절하며 기금의 예수금 조기상환을 통한 채무관리 노력을 저해할 우려가 있다는 입장임.

이처럼 「국가재정법」 제70조의 ‘차입금’에 예수금이 포함되는지에 대해서 해석상의 차이가 있는 상황으로, 차입금에 예수금이 포함되는지를 확인하기 위해서는 ‘차입금’의 의미를 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

우선, 「국가재정법」²⁾ 제18조는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위

내에서 차입금을 통해 국가의 세출에 필요한 재원을 충당할 수 있다고 하고 있으며, 제20조는 이러한 차입금의 한도액을 예산총칙에서 규정하도록 하고 있음. 2023년의 경우 예산총칙³⁾에서는 주택도시기금, 공공자금관리기금, 외국환평형기금의 차입금 한도액 또는 국채발행한도액을 각각 19조원, 169조원, 27억 달러로 정하고 있는데, 이는 정부재정에 포함되지 않는 외부 자금을 국채 발행이나 차입을 통해 조달하는 것으로, 이러한 차입금에 예수금은 포함되지 않고 있음.

또한, 「국가재정법」 제90조제4항제3호⁴⁾는 차입금에 예수금이 포함되는 경우 ‘예수금을 포함한다’고 법문언에 명시하고 있는데, 이를 반대해석할 경우 이러한 명시가 없는 「국가재정법」 제70조의 경우 차입금에 예수금이 포함되지 않는다고 해석하는 것이 보다 타당할 것임.

2) 「국가재정법」 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.

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 기금 운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다)

3) 「2025년도 예산안 및 기금운용계획안 중 예산총칙」 제9조 2025년도 중 국가의 차입금 한도액 또는 국채발행한도액(액면가 기준)은 다음과 같다. 다만, 당해연도에 발행한 국채를 차환하기 위한 국채발행액은 그 한도액에 포함되지 아니한다.

① 주택도시기금	19,000,000,000,000 원
② 공공자금관리기금	203,000,000,000,000 원
③ 외국환평형기금	1,200,000,000 달러(미합중국화폐)
④ 외국환평형기금(원화)	20,000,000,000,000 원

4) 「국가재정법」 제90조(세계잉여금 등의 처리 및 사용계획) ④제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30 이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.

1. 국채 또는 차입금의 원리금
2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 용자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한정한다.
4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무

뿐만 아니라 정부가 매년 국회에 제출하는 「국가채무관리보고서」에서도 차입금을 정부가 한국은행, 민간기금, 국제기구 또는 외국정부 등으로부터 차입하는 자금으로 규정하고 있다는 점, 기획재정부가 작성하는 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에서도 차입금은 민간으로부터의 차입금인 민간차입금으로 규정하는 반면 공공자금관리기금으로부터의 예수금은 정부의 내부거래로서 기금예수금으로 구분하여 명시하고 있다는 점, 기획재정부가 관리하는 ‘재정용어사전’에서는 상환지출을 ‘예수원리금 상환’과 ‘국내차입금 상환’으로 구분하고 있다는 점 등을 고려할 때, 차입금에는 예수금이 포함되지 않는다고 보는 것이 보다 적절할 것임.

따라서 개정안은 기금의 예수금의 상황이 「국가재정법」 제70조제3항제4호다목에 따른 차입금의 원리금 상환에 해당하지 않는다는 것을 명확히 함으로써 법 해석상 혼란을 해소하는 측면이 있으므로 타당한 입법조치로 보임.

또한, 「국가재정법」에서 기금운용계획 변경 시 국회에 변경안을 제출하는 취지가 일정 규모 이상이거나 주요한 지출의 변경에 대해서는 국회가 이를 심의함으로써 기금운용계획변경의 타당성을 검토하고 민주적 정당성을 도모하기 위함임을 고려할 때, 국회가 예수금 상환으로 인한 기금운용계획변경의 타당성을 검토함으로써 민주적 정당성을 도모하는 효과도 있을 것으로 보임.

종합하면, 최근 외평기금의 공자기금 예수원금 상환 사업에서 자체 변경한 14.4조원은 2023년 발생한 세수결손에 대응하기 위한 이례적인 사례이나, 주요항목 지출금액의 변경범위가 20%이상임에도 불구하고 정부는 차입금에 예수금이 포함되는 것으로 해석하여 자체적으로 기금운용계획을 변경하였음. 이는 차입금에 대한 해석이 불분명한 문제에서 비롯된 것으로 이를 명확하게 할 필요가 있으며, 세수결손 대응방안에 대한 국회의 논의를 배제한 채 정부가 자체적으로 기금운용계획 변경을 한 사례로, 국회의 예산·기금에 대한 심의·확정 권한의 형식화 우려가 제기될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제70조(기금운용계획의 변경) ①·② (생략)	제70조(기금운용계획의 변경) ①·② (현행과 같음)
③ 제2항에도 불구하고 주요항목 지출금액이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기금운용계획변경안을 국회에 제출하지 아니하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 변경할 수 있다.	③ ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지출금액	4. ----- -----
가.·나. (생략)	가.·나. (현행과 같음)
다. 환율 및 금리의 변동, 기한 전 상환으로 인한 <u>차입금</u> 원리금 상환 지출금액	다. ----- ----- <u>차입금(기금의 예수금은 제외한다)</u> ----- -----
5.·6. (생략)	5.·6. (현행과 같음)
④ ~ ⑦ (생략)	④ ~ ⑦ (현행과 같음)

문의처

02)6788-5157