



제418회 국회(정기회)
제7차 기획재정위원회

재정건전화법안 · 국가재정법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈재정준칙 도입 등 건전재정 운용에 관한 기본법 제정〉

■ 송언석의원 대표발의(의안번호 제2200529호)

〈재정건전화법안과 중복되는 규정 정리〉

■ 송언석의원 대표발의(의안번호 제2200530호)

2024. 11.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 송주아

목 차

I . 제안경위	1
1. 송언석의원안(재정건전화법안)	1
2. 송언석의원안(국가재정법 일부개정법률안)	1
II . 제안이유 및 주요내용	2
1. 송언석의원안(재정건전화법안)	2
2. 송언석의원안(국가재정법 일부개정법률안)	5
III . 검토의견	7
1. 총괄	7
가. 법률안의 주요내용	7
나. 제정안의 입법취지 및 입법필요성	9
다. 재정준칙 등 재정건전화 관련 논의경과	13
2. 조문별 검토	17
가. 정의(안 제2조)	17
나. 재정전략위원회 신설(안 제5조)	20
다. 재정준칙 법제화 등(안 제6조 및 제7조)	26

라. 국세감면의 제한(안 제8조)	46
마. PAYGO 원칙의 확대(안 제9조)	54
바. 중앙관서·지방자치단체·공공기관·사회보험의 재정건전화 (안 제10조·제12조·제13조·제15조)	60
사. 재정개혁포상금의 지급(안 제11조)	66
아. 장기재정전망(안 제14조)	68
자. 재정 정보 및 통계의 공개(안 제16조)	70
차. 「국가재정법」의 개정 (송언석의원안 「국가재정법 일부개정법률안」)	73
카. 재정준칙 등의 도입시기(안 부칙)	76

I . 제안경위

1. 송언석의원안(재정건전화법안)

가. 발 의 자 : 송언석의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2024. 6. 17.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 27

2. 송언석의원안(국가재정법 일부개정법률안)

가. 발 의 자 : 송언석의원 등 12인

나. 발 의 일 : 2024. 6. 17.

다. 회 부 일 : 2024. 6. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 송언석의원안(재정건전화법안)

(1) 제안이유

현재 우리나라는 저출산·고령화로 인한 생산가능인구의 지속적인 감소로 경제성장률이 낮게 형성되고 있어 재정수입 증가율은 점점 감소하고 있는 반면, 복지지출·각종 사회보장성 보험 부담의 증가로 재정지출은 꾸준히 증가하고 있음.

특히, 코로나19의 확산으로 침체된 국내 경기를 부양하기 위해 확장적 재정정책을 실시하면서 재정건전성이 급격하게 악화되었으며, 재정건전화를 달성하기 위한 국가채무의 통합적인 관리, 재정준칙 도입 등 통합적인 재정건전성 관리가 절실한 상황임.

이에 국가·지방자치단체·공공기관 및 사회보험을 포괄하는 범정부적인 재정건전화 정책 추진을 위한 법적·제도적 기틀을 마련하여 재정의 중장기적인 지속가능성을 확보하려는 것임.

(2) 주요내용

가. 재정의 중장기적인 지속가능성을 확보하기 위하여 중앙관서, 지방자치단체 및 공공기관의 장은 재정건전화를 위해 필요한 정책을 마련하도록 함(안 제4조).

나. 국가채무, 관리재정수지 및 국세감면과 관련된 의무의 준수 및 이

행 여부, 재정주체별 재정건전화계획 등의 관리 및 장기재정전망의 추계 및 재전망 등 재정건전화에 대한 주요사항을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 9명의 위원으로 구성된 재정전략위원회를 설치함 (안 제5조).

다. 국가채무 및 재정수지의 관리의무

1) 정부는 국가채무를 관리하기 위하여 다음 회계연도 예산을 편성할 때 전쟁이나 대규모 재난이 발생한 경우 또는 대내외 재정여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우를 제외하고는 국내총생산 대비 국가채무총액의 비율을 100분의 45 이하로 유지하도록 하며, 매 회계연도 결산 시 국내총생산 대비 국가채무총액의 비율이 100분의 45를 초과하는 경우에는 「국가재정법」에 따른 세계잉여금을 국가채무의 원리금을 상환하는 데 모두 사용하도록 함 (안 제6조).

2) 정부는 재정수지의 관리를 위하여 다음 회계연도 예산을 편성할 때 전쟁이나 대규모 재난이 발생한 경우 또는 대내외 재정여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우를 제외하고는 관리재정수지의 적자는 국내총생산액의 100분의 2 이하로 유지하도록 함(안 제7조).

라. 예산 또는 기금상의 조치를 수반하거나 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 국회의원 또는 「국회법」에 따른 위원회가 발의 또는 제안하거나 정부가 국회에 제출하는 경우에는 해당 법률안의 시행

일이 속하는 회계연도부터 5회계연도 기간 동안의 재정 수입·지출 증감액에 대한 추계자료와 이와 관련된 구체적인 재원조달방안을 작성하여 해당 법률안에 첨부하도록 함(안 제9조).

마. 재정건전화계획의 수립 등

- 1) 각 중앙관서의 장은 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정건전화계획을 수립하여 매년 1월 31일까지 기획재정부 장관에게 제출하도록 하고, 기획재정부 장관은 제출된 재정건전화계획을 평가하여 그 결과를 재정전략위원회에 보고하도록 함(안 제10조).
- 2) 지방자치단체의 장 또는 교육감은 지방재정 또는 지방교육재정의 건전화를 위하여 재정건전화에 관련된 정책을 마련·추진하고, 교육부장관 및 행정자치부장관은 지방자치단체에 대하여 「지방재정법」에 따라 재정건전화계획의 수립 및 이행에 관한 사항을 권고하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도한 경우 그 결과를 매년 재정전략위원회에 제출하도록 함(안 제12조).
- 3) 각 사회보험별 장기재정전망 추계와 연계하여 사회보험별 재정건전화계획 수립·제출을 의무화하고 그 평가결과를 재정전략위원회에 보고하도록 함(안 제15조).

바. 기획재정부 장관은 5년마다 해당 회계연도부터 40회계연도 이상까지의 기간에 대한 중앙관서의 수입·지출과 중앙관서의 장이 소관하는 사회보험의 수입·지출을 포함한 재정에 대한 전망을 실시하도록 함(안 제14조).

사. 중앙관서, 지방자치단체 및 공공기관의 장은 재정건전화계획 등과 관련된 재정 정보 및 통계를 수집·분석하고, 이를 정보시스템 등을 이용하여 공개하도록 하는 한편, 이해당사자 등을 대상으로 재정건전화계획과 관련된 의견을 적극적으로 수렴하도록 함(안 제16조).

(3) 참고사항

이 법률안은 송언석의원이 대표발의한 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 제530호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

3. 송언석의원안(국가재정법 일부개정법률안)

(1) 제안이유 및 주요내용

현재 우리나라는 저출산·고령화로 인한 생산가능인구의 지속적인 감소로 경제성장률이 낮게 형성되고 있어 재정수입 증가율은 점점 감소하고 있는 반면, 복지지출·각종 사회보장성 보험 부담의 증가로 재정지출은 꾸준히 증가하고 있음.

특히, 코로나19의 확산으로 침체된 국내 경기를 부양하기 위해 확장적 재정정책을 실시하면서 재정건전성이 급격하게 악화되었으며, 재정

건전화를 달성하기 위한 국가채무의 통합적인 관리, 재정준칙 도입 등 통합적인 재정건전성 관리가 절실한 상황임.

이에 국가·지방자치단체·공공기관 및 사회보험을 포괄하는 범정부적인 재정건전화 정책 추진을 위한 「재정건전화법」을 제정하면서 현행법상 중복되는 규정을 정리하려는 것임(제7조제4항, 제87조 및 제88조 삭제).

(2) 참고사항

이 법률안은 송언석의원이 대표발의한 「재정건전화법안」(의안번호 제529호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄

가. 법률안의 주요내용

「재정건전화법안」은 국가·지방자치단체·공공기관의 건전한 재정운용을 위한 재정전략위원회 설치, 국가채무준칙 및 재정수지관리준칙, PAYGO 확대 등의 사항을 규정하고 있으며, 각각 17개의 조문으로 구성되어 있음.

[제정안의 주요내용]

구 분	내 용
목 적 (제1조)	○국가, 지방자치단체 및 공공기관의 건전한 재정운용에 필요한 사항을 규정함으로써 재정의 중장기적인 지속가능성 확보
재정건전화 책무 (제4조)	○중앙관서의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장에게 재정건전화 정책 마련 및 성실 추진 책무 부여
재정전략위원회 (제5조)	○대통령 소속 / 위원장 : 기획재정부장관 ○국가채무·관리재정수지 준칙 준수 여부, 재정건전화계획의 수립·이행점검·평가, 지방자치단체 재정건전화계획의 수립·이행 권고 지도, 사회보험 재정건전화계획 수립·평가, 재정정보·통계에 대한 사항 등 심의
국가채무준칙 (제6조)	○예산안 편성시 GDP 대비 국가채무비율을 45%이하로 유지, 초과시 세계잉여금을 국가채무 상환에 모두 사용 ○GDP대비 국가채무비율 45% 초과시 국가채무감축계획 작성 ○예외 : 전쟁, 대규모 재난, 경기침체, 대량실업 등
재정수지관리 준칙(제7조)	○예산안 편성시 관리재정수지 적자를 100분의 2 이하로 유지 ○예외 : 전쟁, 대규모 재난, 경기침체, 대량실업 등

구 분	내 용
국세감면 제한 (제8조)	○ 연도별 국세수입 총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세 감면액 총액이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 함
PAYGO 확대 (제9조)	○ 국회의원 또는 위원회가 재정부담을 수반하는 법률안 발의시 5 회계연도 수입·지출 증감액 추계자료와 재원조달방안 첨부
재정개혁포상금 (제11조)	○ 예산의 효율적 운용, 재정 관련 제도의 개선 등으로 수입을 늘리거나 지출을 줄인 경우 재정개혁포상금 지급
지방자치단체 재정건전화 (제12조)	○ 교육부장관과 행정안전부장관은 지방자치단체에 대한 재정건전화계획의 수립 및 이행 권고에 관한 내용 등을 재정전략위원회에 제출
사회보험 재정건전화계획 (제15조)	○ 사회보험의 장기재정전망 추계 일원화 및 재정건전화계획의 수립·평가

나. 제정안의 입법취지 및 입법필요성

제정안은 국가·지방자치단체·공공기관 및 사회보험을 포괄하여 재정 건전화 정책 추진을 도모하고 재정의 중장기적인 지속가능성을 확보하기 위한 법적·제도적 기틀을 마련하려는 것임.

현재의 우리나라 국가채무 수준은 다른 선진국에 비해 상대적으로 양호한 수준으로 관리되고 있음. 2023년 기준¹⁾ 우리나라의 일반정부 부채(D2²⁾)의 GDP 대비 비율은 55.2%로, 미국(122.1%), 영국(101.1%), 독일(64.3%) 및 선진국 평균(111.0%)보다 낮은 수준임.

그러나 코로나19 확산 및 경기침체 대응 등으로 본예산은 2020년 512조, 2021년 558조, 2022년 608조원, 2023년 639조원, 2024년 657조원이 편성되어 매년 큰 폭으로 증가했고, 2020년 한 해 동안 4차례의 추가경정예산을 편성하고 2021년 및 2022년도 추경을 계속 편성하는 등 확장적 재정정책으로 인해 국가채무와 재정수지 적자가 큰 폭으로 증가하고 있음.

이에 따라 국가채무(D1), 일반정부 부채(D2) 및 공공부문 부채(D3)가 과거에 비해 급격히 증가했고, 2017년 $\Delta 1.0\%$, 2018년 $\Delta 0.5\%$ 수준

1) 국가부채의 국제비교가 가능한 최신의 통계로 2024년 4월 IMF Fiscal Monitor에서 발표함. [참고1] 참조.

2) 정부부채의 범위는 중앙 및 지방정부의 회계·기금을 포괄하는 국가채무(D1), D1에 비영리공공기관까지를 포괄하는 일반정부 부채(D2), D2에 비금융공기업까지를 포괄하는 공공부문 부채(D3)로 구분되며, IMF 및 OECD 등에서 정부부채를 국제 비교하는 경우 일반정부 부채(D2)의 개념을 사용함.

이었던 GDP 대비 관리재정수지 비율이 2023년 △3.6% 수준으로 크게 증가했으며, GDP 대비 국가채무비율³⁾ 또한 2019년까지 40% 미만 수준에서 관리되던 것이 2024년에는 47.4% 수준까지 증가할 것으로 예상되고 있음.

[국가채무 등(D1, D2, D3) 추이]

(단위: 조원, %)

구분 연도	국가채무(D1)		일반정부 부채(D2)		공공부문 부채(D3)	
	금액	GDP대비	금액	GDP대비	금액	GDP대비
2015	591.5	34.0	676.2	38.8	1,003.5	57.6
2016	626.9	34.2	717.5	39.1	1,036.6	56.5
2017	660.2	34.1	735.2	38.0	1,044.6	54.0
2018	680.5	33.9	759.7	37.9	1,078.0	53.7
2019	723.2	35.4	810.7	39.7	1,132.6	55.5
2020	846.6	41.1	945.1	45.9	1,280.0	62.2
2021	970.7	43.7	1,066.2	48.0	1,427.3	64.2
2022	1,067.4	45.9	1,157.2	49.8	1,588.7	68.4
2023	1,126.8	46.9				

* 한국은행 GDP 기준년 개편 반영('15년 → '20년 기준년 개편, '24.6.2)

** 2023년 D2, D3는 지방정부 및 공공부문 결산이 완료된 이후 확정 발표 예정(2024년 12월)

자료: 기획재정부

[재정수지 및 국가채무 현황 및 전망]

(단위 : GDP 대비, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*
관리재정수지 비율	△1.0	△0.5	△2.7	△5.4	△4.1	△5.0	△3.6	△3.6
통합재정수지 비율	1.2	1.6	△0.6	△3.5	△1.4	△2.8	△1.5	△1.8
국가채무비율	34.1	33.9	35.4	41.1	43.7	45.9	46.9	47.4

* 예산 기준

** 한국은행 GDP 기준년 개편 반영('15년 → '20년 기준년 개편, '24.6.2)

자료 : 기획재정부

3) 여기에서 쓰이는 국가채무 비율은 앞서 살펴본 D1, D2, D3 중 D1의 개념임.

제정안은 이와 같은 국가부채 전망 및 미래 재정위험을 고려할 때 재정건전성 관리를 강화할 필요가 있다는 취지로서, 다음과 같은 점에서 제정 필요성이 인정됨.

첫째, 현재 재정운용 관련 법률이 중앙정부·지방정부·공공기관 및 사회보험 별로 각각 운영⁴⁾되고 있어 통합적인 재정관리가 어려운 상황인바 법률안의 제정을 통해 포괄적인 재정건전화 정책을 추진할 수 있을 것으로 기대됨.

둘째, 법제화된 재정준칙의 도입을 통해 재정건전화의 실효성을 제고할 수 있음. 그동안 정부는 국가재정운용계획을 국회에 제출하면서 중앙정부 채무에 대해서 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지한다는 재정규율을 제시하여 왔으나, 이를 준수하지 못하는 등 신뢰성 문제가 제기되고 있으므로 법 제정을 통해 재정준칙의 준수를 담보할 수 있음.

또한, 우리나라의 국가채무 증가 속도가 빠르고 국가채무의 급증이 국가의 대외신인도에 영향을 미칠 수 있는 등 관리의 필요성이 인정됨.

4) 중앙정부 재정은 「국가재정법」, 지방정부 재정은 「지방재정법」·「지방교부세법」·「지방교부금법」, 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정하고, 사회보험은 사회보험법 기본법에서 규정하고 있음.

다만, 법률안 제정에 있어서 다음과 같은 점에 대한 고려가 필요함.

첫째, 재정정책은 경기상황과 대내외 경제여건 등에 따라 탄력적으로 추진해야 하고 재정의 규모 또한 여러 상황을 고려하여 결정해야 하는바, 재정준칙에 구속되는 경우 상황에 따라 필요한 정책을 적시 추진하기 어려워진다는 지적이 있음.

인구구조 고령화 등으로 인한 경기침체, 전세계적 경제변동성이 커지는 대전환의 시기에 적극적으로 대응할 필요성이 제기되는 상황에서 법령에 근거한 재정준칙을 도입하는 것은 변화하는 상황에 따른 국가재정의 유연한 대처를 어렵게 할 수 있음.⁵⁾

둘째, 제정안은 재정수입 증대를 위한 구체적 방안을 마련하지 않은 채 국가채무 준칙과 사회보험 개혁 등 강력한 지출제한을 규정하고 있어 결과적으로 국민복지에 필수적으로 요구되는 지출이 제약될 수 있음.

5) 재정준칙의 법률 명시에 관하여는 ‘2. 조문별 검토’ ‘다. 재정준칙 법제화 등(안 제6조 및 제7조)’에서 자세히 검토함.

다. 재정준칙 등 재정건전화 관련 논의경과

그동안 법률에 재정준칙 등 재정건전화를 규정하기 위해 크게 두 가지 방식이 활용되어 왔는데, 한 가지는 제정안과 같은 「재정건전화법안」 제정이고, 다른 하나는 「국가재정법」을 개정하는 방식임.

「재정건전화법안」 및 「국가재정법 일부개정법률안」의 재정준칙에 관한 내용 및 범위는 그 방식 및 수준 등에 있어서 약간의 차이만 있을 뿐 유사하나, 다만 「재정건전화법안」의 경우 「국가재정법」에 담겨 있지 않은 지방정부 및 공공기관의 재정건전화에 관한 사항까지 추가로 규정하고 있다는 점이 다름.

재정준칙의 도입과 관련하여 제20대 국회에서는 「재정건전화법안」 3건 및 「국가재정법 일부개정법률안」 3건이 각각 제출·발의되었으나 재정준칙의 도입 필요성 및 그 수준과 관련한 이견으로 합의되지 못하고 임기만료 폐기되었음.

[제20대 국회 심사경과]

안건명	대표발의	재정준칙 내용	심사경과
재정건전화법안 (의안번호 2974)	정부	국가채무비율 45% 관리재정수지 3%	○ 제348회국회(임시회) 제1차 전체회의 상정(2017.1.16.) ○ 제348회국회(임시회) 제1차 경제재정소위 상정/축조심사(2017.1.17.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)

안건명	대표발의	재정준칙 내용	심사경과
재정건전화법안 (의안번호 4378)	송영길 의원	신규 국가채무 전년도 GDP의 0.35% 이내	○ 제348회국회(임시회) 제1차 전체회의 상정(2017.1.16.) ○ 제348회국회(임시회) 제1차 경제재정소위 상정/축조심사(2017.1.17.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 9888)	백재현 의원	국채 발행 및 차입금 순증 규모 GDP 0.35% 이내	○ 제354회국회(정기회) 제4차 전체회의 상정(2017.11.10.) ○ 제371회국회(정기회) 제4차 경제재정소위 상정/축조심사(2019.11.21.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 14426)	추경호 의원	국가채무비율 40% 관리재정수지 2%	○ 제364회국회(정기회) 제1차 전체회의 상정(2018.9.19.) ○ 제371회국회(정기회) 제4차 경제재정소위 상정/축조심사(2019.11.21.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
재정건전화법안 (의안번호 20593)	송언석 의원	국가채무비율 40% 관리재정수지 2%	○ 제369회국회(임시회) 제2차 전체회의 상정(2019.7.12.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 23260)	박명재 의원	국가채무비율 40% 관리재정수지 3%	○ 「국회법」에 따라 법안심사소위원회에 직접 회부(2019.11.12.) ○ 제371회국회(정기회) 제4차 경제재정소위 상정/축조심사(2019.11.21.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)

한편, 제21대 국회에서는 「재정건전화법안」 2건과 「국가재정법 일부개정법률안」 4건이 각각 발의·제출돼 기획재정위원회 경제재정소위원회에서 심사 및 공청회를 거친 바 있으나, 재정준칙 도입의 시의 적절성에 대한 이견으로 합의되지 못하고 임기만료 폐기되었음.

[제21대 국회 심사경과]

안건명	대표 발의	재정준칙 내용	심사경과
재정건전화법안 (의안번호 96)	류성걸 의원	국가채무비율 45% 관리재정수지 2%	○ 제382회국회(정기회) 제3차 전체회의 상정(2020.9.21.) ○ 제382회국회(정기회) 제2차 경제재정소위 상정/축조심사 (2020.11.11.)
재정건전화법안 (의안번호 1270)	송언석 의원		
국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 229)	추경호 의원	국가채무비율 45% 관리재정수지 3%	○ 제382회국회(정기회) 제3차 경제재정소위 상정/축조심사 (2020.11.16.) ○ 제391회국회(정기회) 제3차 경제재정소위 상정/축조심사 (2021.11.23.)
국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 1994)	윤희숙 의원	균형재정 원칙 (단 국가채무비율 0.5% 허용)	○ 제382회국회(정기회) 제3차 전체회의 상정(2020.9.21.) ○ 제391회국회(정기회) 제3차 경제재정소위 상정/축조심사 (2021.11.23.)
국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 7025)	정부	국가채무비율 60%, 통합재정수지 적자 3% 기준을 상호 보완 적용 <계산식> $\left(\frac{\text{국가채무 비율}}{60\%} \right) \times \left(\frac{\text{통합재정수지 비율}}{\Delta 3\%} \right) \leq 1.0$	○ 제384회국회(임시회) 제1차 전체회의 상정(2021.2.16.) ○ 제391회국회(정기회) 제3차 경제재정소위 상정/축조심사 (2021.11.23.)
국가재정법 일부개정법률안 (2117428)	박대출 의원	관리재정수지 △3%, 다만, 국가채무비율 60% 초과할 경우 관리재정수지 △2%	○ 제400회국회(정기회) 제9차 전체회의 상정(2022.12.1.) ○ 제403회국회(임시회) 제1차 경제재정소위 상정/축조심사 (2023.2.15.) ○ 제404회국회(임시회) 제1차 경제재정소위 상정/축조심사 (2023.3.15.) ○ 제407회국회(임시회) 제2차 경제재정소위 상정/축조심사 (2023.6.27.)

제정안 및 개정안에 대하여 긍정적인 입장에서는, 우리나라의 GDP 대비 국가채무비율이 2019년 35.4%에서 2023년에는 46.9%에 이르는 등 국가채무 증가 속도가 빠르고 국가채무의 급증이 국가의 대외신인

도에 영향을 미칠 수 있는 등 관리의 필요성이 시급하므로 재정준칙의 도입이 필요하다는 의견임.

제정안 및 개정안에 대하여 부정적인 입장에서는, 고금리·고환율·고물가 상황과 대전환 시기 선점에 대응하기 위해 재정의 적극적인 역할이 필요한 이 시기에 재정준칙 도입을 논의하는 것은 부적절하며, 현재 우리나라의 국가채무 수준이 다른 국가와 비교할 때 높은 수준이라고 평가하기 어려우므로 재정준칙을 시급히 도입할 필요성은 적다는 의견임.

2. 조문별 검토

가. 정의(안 제2조)

제 정 안
○ 이 법에서 사용하는 용어의 정의 - 재정건전화 : 국가, 지방자치단체 및 공공기관의 재정을 안정적·효율적으로 관리하여 재정 운용의 기반을 강화하고 재정의 지속가능성을 확보하는 것 - 중앙관서의 장 : 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장 - 지방자치단체의 장 : 「지방자치법」 제2조제1항에 따른 지방자치단체의 장 (「지방교육자치에 관한 법률」 제18조에 따른 교육감 포함) - 공공기관의 장 : 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장 - 사회보험 : 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도로써 대통령령으로 정하는 연금 또는 보험 - 장기재정전망 : 해당 회계연도부터 40회계연도 이상까지의 기간에 대한 중앙관서의 수입·지출과 중앙관서의 장이 소관하는 사회보험의 수입·지출을 포함한 재정에 대한 전망

안 제2조는 재정건전화, 중앙관서의 장, 지방자치단체의 장, 공공기관의 장, 사회보험, 장기재정전망 등 이 법에서 사용되는 용어를 정의하고 있는데, 제정안에 따라 의무가 부여되는 주체 및 그 의무의 내용과 범위를 명확히 하기 위함임.

그런데, 안 제2조제2호는 “중앙관서의 장”을 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장으로 정의하고 있음.

「국가재정법」 제6조제2항은 “중앙관서”를 ‘「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관’으로 정의하고 있

는데, 이는 같은 법 제6조제1항에서 별도로 “독립기관”으로 정의하고 있는 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 제외한 것임.⁶⁾

다만 「국가재정법」은 제6조제3항에서 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장을 이 법을 적용할 때 중앙관서의 장으로 보도록 하는 간주규정을 별도로 마련함으로써 이들을 「국가재정법」의 적용 대상으로 포섭하고 있음.

이와 같은 「국가재정법」의 규정을 고려할 때 제정안이 “중앙관서의 장”을 「국가재정법」 제6조제2항을 인용하여 규정할 경우 이에 국회의 사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소의 사무처장 및 중앙선거관리위원회의 사무총장이 포함되는지 여부가 불명확하다고 할 것이므로, 이를 명확히 하여 조문을 정비할 필요가 있다고 보임.

6) 「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.

※ 제정안 원문

제 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “재정건전화”란 국가, 지방자치단체 및 공공기관의 재정을 안정적·효율적으로 관리하여 재정 운용의 기반을 강화하고 재정의 지속가능성을 확보하는 것을 말한다. 2. “중앙관서의 장”이란 「국가재정법」 제6조제2항에 따른 중앙관서의 장을 말한다. 3. “지방자치단체의 장”이란 「지방자치법」 제2조제1항에 따른 지방자치단체의 장(「지방교육자치에 관한 법률」 제18조에 따른 교육감을 포함한다)을 말한다. 4. “공공기관의 장”이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장을 말한다. 5. “사회보험”이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도로써 대통령령으로 정하는 연금 또는 보험을 말한다. 6. “장기재정전망”이란 해당 회계연도부터 40회계연도 이상까지의 기간에 대한 중앙관서의 수입·지출과 중앙관서의 장이 소관하는 사회보험의 수입·지출을 포함한 재정에 대한 전망을 말한다.

나. 재정전략위원회 신설(안 제5조)

제 정 안
○ 재정전략위원회 소속 : 대통령 ○ 재정전략위원회 심의사항 - 국가채무, 관리재정수지 및 국세감면과 관련된 의무의 이행상황 관리 - 중앙관서·지방자치단체·사회보험의 재정건전화계획의 수립·이행에 관한 사항 - 공공기관 중장기재무관리계획의 이행실적 등 점검 - 장기재정전망의 추계 및 재전망 - 수입기반 확충 및 지출의 우선순위 설정·효율화를 위한 재정전략 수립·추진·제도개선 - 그 밖에 위원장이 회의에 부치는 사항 - 재정 정보 및 통계에 대한 운영 실태 평가·개선에 관한 사항 ○ 재정전략위원회 구성 - 기획재정부장관(위원장), 국회예산정책처장, 기획재정부차관 중 재정담당차관, 한국개발연구원장, 한국조세재정연구원장 - 국회의장 추천 2명, 행정안전부·교육부장관 추천 각 1명

제정안은 재정준칙의 이행 등 재정건전화에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 재정전략위원회를 설치하려는 것임.

재정전략위원회는 ‘국가채무, 관리재정수지 및 국세감면과 관련된 의무의 이행상황 관리, 재정건전화계획의 수립·이행에 관한 사항, 장기 재정전망의 추계 및 재전망, 재정정보 및 통계에 대한 운영 실태 평가·개선에 관한 사항 등’에 관한 사항을 심의함.

위원장은 기획재정부장관이 되고, 당연직 위원으로 국회예산정책처장, 기획재정부차관, 한국개발연구원장, 한국조세재정연구원장이 되며 이외에 국회의장 추천 2인, 교육부장관·행정안전부장관 추천 각 1인으로 총 위원의 수는 위원장 포함 9인임.

제정안의 재정건전화 제도가 중앙정부·지방정부·사회보험·공공기관 등을 포괄하고 있다는 점을 고려할 때 제정안과 같이 각 재정운용 주체를 포함하는 재정전략위원회를 별도로 설치하여 재정건전화를 위한 정책방향을 체계적·종합적으로 심의할 필요성이 있다고 보임.

다만, 제정안은 재정전략위원회를 행정부 중 대통령 소속으로 규정하고 있음.

현재 우리나라의 예산 체계상 행정부가 예산을 편성하고, 이를 입법부가 심의한다는 점에서 재정전략위원회를 행정부 또는 입법부 중 어느 소속으로 둘 것인지에 대해 여러 가지 견해가 있음.

재정전략위원회를 행정부 소속으로 하여야 한다는 입장에서는, 재정건전화계획이나 재정전략의 수립 등은 기본적으로 예산의 편성과정으로 볼 수 있으므로 예산의 편성권을 가진 행정부 소속으로 둘 필요가 있다는 의견임.

다만, 재정전략위원회가 수립하는 재정건전화계획 등은 중앙정부뿐 아니라 행정안전부, 교육부 등의 소관인 지방재정⁷⁾, 각 중앙관서의 장

7) 「정부조직법」 제34조(행정안전부) ① 행정안전부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 정부조직과 정원, 상훈, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체간 분쟁조정, 선거·국민투표의 지원, 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·총괄·조정, 비상대비, 민방위 및 방재에 관한 사무를 관장한다.

② ~ ⑧ (생략)

「지방재정법」 제10조(교육·과학 및 체육 등에 관한 사항의 적용) 이 법(제59조는 제외한

이 소관하는 사회보험을 포괄하는 개념이므로 모든 중앙행정기관을 통할하는 대통령 소속으로 할 필요가 있다는 견해가 있으며 이에 따라 제21대 국회에서 제출된 2건의 제정안⁸⁾은 모두 재정전략위원회를 대통령 소속으로 하고 있음.

한편, 재정전략위원회를 대통령 소속으로 할 경우 사무처 조직 신설 및 인원 확보로 인한 행정비용이 발생하므로 비효율적이고, 「정부조직법」에 따르면 기획재정부장관은 재정정책 전반의 수립·총괄·조정을 할 수 있으므로⁹⁾ 재정전략위원회를 기획재정부 소속으로 할 필요가 있다는 견해도 있는바 이에 따라 제20대 국회에 제출된 정부안(의안번호 2002974)의 경우 재정전략위원회를 기획재정부 소속으로 규정하였음.¹⁰⁾

반면 재정전략위원회를 입법부 소속으로 하여야 한다는 입장에서는, 재정건전성 제고라는 제정안의 목적을 달성하기 위해서는 재정전략위원회의 독립성을 확보할 필요가 있으므로 이를 국회 소속으로 하여야 한다는 입장임.

다)에서 교육·과학 및 체육에 관한 사항 또는 교육비 특별회계에 관하여는 "지방자치단체의 장"이나 "시·도지사"는 "교육감"으로, "행정안전부장관"은 "교육부장관"으로, "행정안전부"는 "교육부"로, "지방재정"은 "지방교육재정"으로, "행정안전부령"은 "교육부령"으로 각각 본다.

8) 재정건전화법안(류성걸의원안·의안번호 2200096, 송인석의원안·의안번호 2201270)

9) 「정부조직법」 제27조(기획재정부) ① 기획재정부장관은 중장기 국가발전전략수립, 경제·재정정책의 수립·총괄·조정, 예산·기금의 편성·집행·성과관리, 화폐·외환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관 관리, 경제협력·국유재산·민간투자 및 국가채무에 관한 사무를 관장한다.

② ~ ⑩ (생략)

10) 다만, 제20대 국회 정부안은 지방자치단체의 재정건전화 계획에 대해 재정전략위원회가 확인만 할 수 있도록 위원회의 권한을 제한하여 기획재정부장관이 지방재정에 대한 행정안전부장관·교육부장관의 권한을 침해할 여지를 최소화하였음.

즉, 예산을 편성하는 주체인 행정부가 재정준칙 준수 여부 등에 관한 사항을 스스로 심의하는 것은 재정준칙의 실효성을 약하게 할 우려가 있고¹¹⁾¹²⁾, 중앙정부·지방정부·공공기관·사회보험 등 국가 전체의 재정건전성과 관련된 사항을 심의한다는 점에서 예산편성에 대한 최종적인 심의 권한을 가진 국회 소속으로 할 필요가 있다는 것인바, 이와 같은 견지에서 제20대 국회에 제출된 송영길의원안(의안번호 2004378)은 재정전략위원회를 국회 소속으로 규정하였음.

한편, 체계·자구에 관한 사항으로, 위원회의 업무로서 재정정보 및 통계에 대한 운영 실태 평가 등에 관한 사항을 규정하면서 이에 대한 인용조문을 ‘제16조제2항’으로 명시하고 있음. 그러나 안 제16조제2항은 재정 정보 및 통계 등에 관한 중앙관서의 장의 업무를 총괄하는 기획재정부장관의 권한에 관한 규정이므로, 직접적으로 재정정보 및 통계에 관한 업무를 규정하고 있는 제16조제1항제1호를 인용하는 것이 보다 바람직하다고 보임¹³⁾.

11) 정문식, “독일 개정헌법상 국가부채제한 체계”, 『국가부채와 재정준칙 세미나』, 한국조세연구원, 2013.2.

12) 최승필, “재정건전화법안에 대한 법적검토, 재정준칙을 중심으로”, 『재정헌법과 재정관리』, 한국법제연구원-한국재정법학회 공동학술회의, 2016.12.

13) 「**재정건전화법안(송영석의원안)** 제16조(재정 정보 및 통계의 공개 등) ① 중앙관서등의 장은 소관 분야에 대한 재정건전화계획 등의 수립 및 이행 과정의 투명성을 높이고 국민의 참여를 촉진하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다.

1. 다음 각 목의 계획(이하 이 조에서 “재정건전화계획등”이라 한다)과 관련된 재정 정보 및 통계의 수집·분석

가. ~ 라. (생략)

2. 대통령령으로 정하는 정보시스템 등을 통한 제1호에 따른 재정정보 및 통계의 공개

3. 국민 또는 재정건전화계획등과 관련된 이해당사자를 대상으로 한 재정건전화계획등에 대한 적극적인 의견 수렴

② 기획재정부장관은 제1항 각 호와 관련된 업무를 총괄하며, 필요하다고 인정되는 경우에는 중

※ 제정안 원문

제 정 안
제5조(재정전략위원회) ① 재정건전화에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 재정전략위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다. 1. 제6조부터 제8조까지의 규정에 따른 국가채무, 관리재정수지 및 국세감면과 관련된 의무의 준수 여부와 적용 제외 대상에 해당하는지 여부 등 이행상황의 관리 2. 제10조제2항에 따른 재정건전화계획의 수립·평가와 그 이행상황의 점검·보완에 관한 사항 3. 제12조제2항에 따라 제출받은 지방자치단체 재정건전화계획의 수립, 이행 권고 및 지도에 관한 사항 4. 제13조에 따른 중장기재무관리계획 이행실적의 점검에 관한 사항 5. 제14조에 따른 장기재정전망의 추계(推計) 및 재전망 6. 제15조제1항에 따른 사회보험 재정건전화계획의 수립·평가에 관한 사항 7. 제16조제2항에 따른 재정 정보 및 통계에 대한 운영 실태 평가 및 개선에 관한 사항 8. 수입 기반 확충을 위한 재정전략의 수립·추진 및 제도 개선 9. 지출의 우선순위 설정 및 효율화를 위한 재정전략의 수립·추진 및 제도개선 10. 그 밖에 재정건전화를 위하여 필요한 주요 정책에 관한 사항으로서 위원장이 위원회의 회의에 부치는 사항 ② 위원회는 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성한다. ③ 위원장은 기획재정부장관이 되고, 위원은 다음 각 호의 사람으로서 대통령이 임명 또는 위촉한다. 1. 기획재정부장관 2. 국회예산정책처장 3. 기획재정부차관 중 재정을 담당하는 차관 4. 한국개발연구원장

양관서등의 장의 해당 업무에 대하여 그 운영 실태를 평가할 수 있다.

제 정 안

5. 한국조세재정연구원장

6. 재정 운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 각 목에 해당하는 사람

가. 국회의장이 추천하는 2명

나. 교육부장관이 추천하는 1명

다. 행정안전부장관이 추천하는 1명

④ 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년으로 하고 1차에 한하여 연임할 수 있다.

⑤ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 위원장은 필요하다고 인정할 때에는 관계 중앙관서등의 장, 관계 공무원 및 전문가 등을 위원회의 회의에 출석시켜 발언하게 할 수 있다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다. 재정준칙 법제화 등(안 제6조 및 제7조)

송언석의원안
○ 국가채무비율 45% 이하 유지 - 예산 편성 시 45%를 초과하는 경우 감축계획을 국가재정운용계획에 포함 - 결산 시 45%를 초과하는 경우 세계잉여금을 국가채무 상환에 사용 ○ 관리재정수지 적자 2% 이하 유지 ○ 국가채무비율·관리재정수지 적자비율 유지의무 예외사유 - 전쟁이나 대규모 재난으로 인한 피해 - 경기침체, 남북관계의 변화 등으로 대내외 재정 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려 ○ 국가채무비율 산정 대상 - 중앙정부 및 지방정부 채무 (재정증권, 한국은행 일시차입금 등 제외)

1) 제정안의 취지 및 주요내용

현행 「국가재정법」은 지속가능한 재정건전성을 확보하기 위하여 국가채무관리에 관한 여러 사항이 규정하고 있음. 제86조14)에서는 정부로 하여금 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력할 의무를 부여하고 있으며, 제20조15)에서는 예산총칙에 국채와 차입금의 한도액을

14) 「국가재정법」 제86조(재정건전화를 위한 노력) 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.

15) 「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 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.

규정하도록 하고 있어 국가채무의 총량을 관리하는 요소를 포함하고 있음.

또한, 「국가재정법」 제87조제1항¹⁶⁾에서는 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 5회계연도의 재정수입 등에 관한 추계자료와 재원조달방안을 법률안에 첨부해야 하도록 하고 있으며, 제90조제4항¹⁷⁾에서는 지방교부세(금) 정산 및 공적자금상환기금 출연 후 남은 세계잉여금은 30% 이상을 국가채무 등 상환에 사용하도록 하고 있음.

한편, 「국가재정법」 제91조¹⁸⁾는 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채발행·차입계획과 상환계획을 포함한 국가채무관리계획을 수립하도록 규정하고 있음.

그러나 국가채무관리계획은 「국가재정법」 제7조에 따라 수립하여 국회에 제출하는 국가재정운용계획의 첨부서류¹⁹⁾로서 참고자료의 형

16) 「국가재정법」 제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ①정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.

17) 「국가재정법」 제90조(세계잉여금 등의 처리) 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

18) 「국가재정법」 제91조(국가채무의 관리) ①기획재정부장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다(이하 생략).

19) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 "국가재정운용계획"이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

② (생략)

태로 국회에 제출되고 있을 뿐이며, 다른 규정들도 엄격한 법적·제도적 구속성을 지니지 않고 별다른 이행 강제 수단이나 제재 수단이 없는 등 한계가 있는 상황임.

이에 제정안은 전쟁, 대규모 재난으로 피해가 발생하거나 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화 또는 경제협력 등으로 대내외 재정 여건에 중대한 변화가 발생한 경우를 제외하고 GDP 대비 국가채무 비율을 45% 이내로, 관리재정수지 적자는 2% 이내로 각각 유지하도록 하는 재정준칙을 법률에 명시하려는 것임.

참고로 우리 위원회에 계류 중인 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2200829·2202844, 박덕흠·박대출의원 대표발의)과 제정안을 비교하면, ① 재정건전화법안은 채무준칙과 수지준칙을 각각 독립적으로 적용하는 반면, 국가재정법 개정안들은 수지준칙을 채택하되 채무지표를 보충적으로 활용하고 있고, ② 준칙 허용한도 초과 시, 재정건전화법안은 해당 회계연도부터 5회계연도 이내의 기간 동안 감축계획을 국가재정운용계획에 포함하고 세계잉여금을 국가채무 상환에 모두 사용하도록 하는 반면, 국가재정법 개정안들은 재정수입 증대방안, 지출효율화 방안 등 재정건전화 대책을 마련하여 국가재정운용계획에 반영하도록 하고, 추가로 박대출

③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. · 2. (생략)

3. 제91조에 따른 국가채무관리계획

4. · 5. (생략)

④ ~ ⑪ (생략)

의원안은 지방교부세(금) 정산 및 공적자금상환기금 출연을 제외한 세계잉여금의 전부를 국가채무 상환에 사용하도록 규정하고 있음.

[국가재정법 개정안과 재정건전화법안의 비교]

구 분	박덕흠·박대출의원안 (국가재정법 일부개정법률안)	송언석의원안 (재정건전화법안)
국가채무 비율	관리재정수지 적자 3% 이하	45% 이하 유지
재정수지	다만, 국무채무비율 60% 초과 시 관리재정수지 적자 2% 이하	관리재정수지 적자 2% 이하
준칙적용 예외	- 전쟁이나 대규모 재난으로 인한 피해 - 경기침체, 남북관계 변화 등 대내외 재정여건에 중대한 변화 ※ ‘법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우’ 요건이 규정되지 않은 것 외에는 추경 편성요건과 동일	
준칙 허용한도 초과 시 조치	- 재정수입 증대방안, 지출효율화 방안 등 재정건전화 대책을 마련하여 국가재정운용계획에 반영 (박덕흠·박대출의원안) - 지방교부세(금) 정산 및 공적자금상환기금 출연을 제외한 세계잉여금의 전부를 국가채무 상환에 사용 (박대출의원안)	- 해당 회계연도부터 5회계연도 이내의 기간 동안 감축계획을 국가재정운용계획에 포함 - 세계잉여금 전부를 국가채무 상환에 사용

2) 재정준칙 설정 검토

가) 재정준칙의 법제화 검토

재정준칙이란 ‘재정총량에 대한 구속력²⁰⁾ 있는 수량의 제한’을 의미하는데, 목표지표에 따라 채무준칙·수지준칙·지출준칙·수입준칙²¹⁾으로 분류하고 있음. 제정안은 채무준칙과 수지준칙을 각각 독립적으로 적용하고자 함.

재정준칙을 법령에 근거하여 도입하는 것은 다음과 같은 점에서 긍정적인 측면이 있음.

첫째, 재정건전화의 실효성을 제고할 수 있음. 그동안 정부는 국가 재정운용계획을 국회에 제출하면서 중앙정부 채무에 대해서 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 낮게 유지한다는 재정규율을 제시하여 왔으나 이를 준수하지 못하는 등 신뢰성 문제가 제기되고 있으므로 개정안을 통해 재정준칙의 준수를 담보할 수 있음.

20) IMF(2017) : “재정목표가 법제화된 경우뿐 아니라 법령 형태가 아니어도 최소 3년 이상 이행이 의무화되었으면 재정준칙으로 간주”

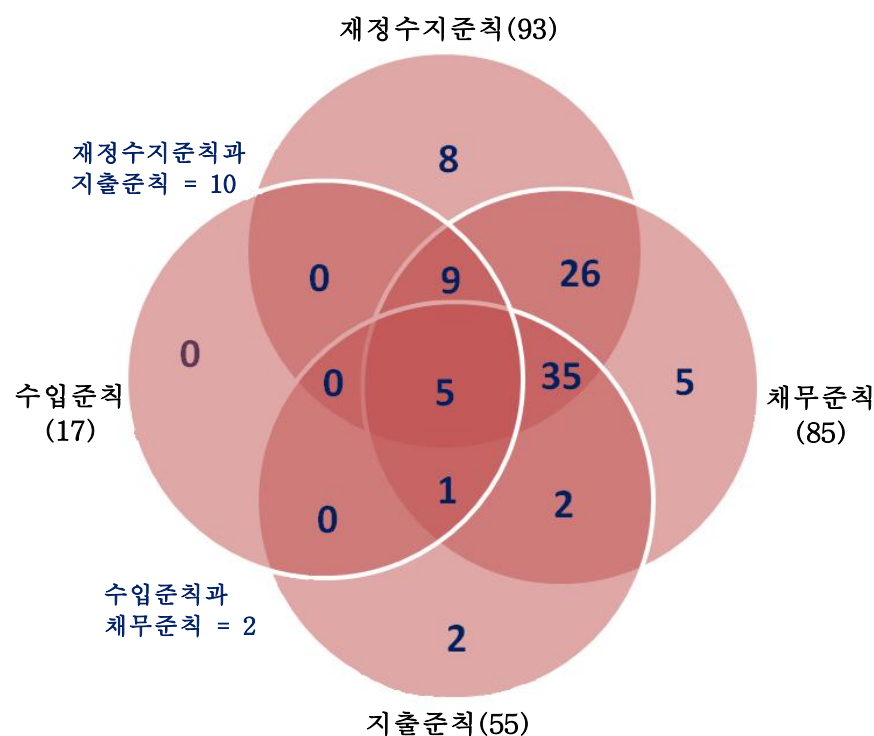
21) <재정준칙의 분류>

유형	주요내용	주요 운용국
채무준칙	GDP 대비 국가채무 비율의 한도를 제시하거나 단계적으로 감소하도록 제약조건을 가하는 방식	영국, 호주, 핀란드
수지준칙	매 회계연도 또는 일정기간 동안의 재정수지를 균형 또는 일정 범위 내에서 관리하는 방식	독일, 스위스, 오스트리아
지출준칙	총지출 한도, 총지출 증가율 등 재정지출 규모나 증가율을 직접적으로 제한하는 방식	미국, 스웨덴
수입준칙	재정수입의 최고 또는 최저한도를 설정하거나, 특정 수입에 대한 배분비율을 설정하는 방식	프랑스, 네덜란드

둘째, 국가의 재정건전성에 대한 대내외 신뢰도를 제고할 수 있음.
국가채무비율과 관리재정수지에 관한 준칙을 규정하는 것은 국가의 재정건전성이 개선될 것이라는 예상을 가능하게 하여 한국경제에 긍정적인 신호로 작용할 수 있음.

IMF에 따르면 2021년 말 기준 최소 하나 이상의 재정준칙을 채택한 국가가 약 105개국에 달하며²²⁾ 수지준칙(93개국)과 채무준칙(85개국)을 보편적으로 활용 중임.

[재정준칙 도입의 보편화(2021년 말 기준)]



자료 : IMF Fiscal Rules Dataset: 1985 - 2021; Davoodi, Elger, Fotiou, Garcia-Macia, Lagerborg, Lam and Pillai (2022a).

22) IMF, 「Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic」, Working Paper, 2022. 1., p. 6.

특히 2000년대 말 이후로는 신흥시장과 개발도상국도 재정준칙을 일반적으로 채택하고 있으며²³⁾ OECD 회원국 38개국 중에서는 우리나라와 튀르키예만 준칙 도입 경험이 없음.

[주요국의 재정준칙 도입 사례]

구 분	준칙내용	도입시기	법적기반
EU	▪ GDP 대비 재정적자 3% 이내 유지 ▪ GDP 대비 부채비율 60% 이내 유지	1992년	안전성협약
	▪ 일부 회원국 대상 지출준칙* 적용 및 재정준칙 적용 완화 * 재정적자 △3% 미만 달성·유지 등	2012년	新재정협약
미국	▪ 재량지출 상한 설정 ▪ 의무지출·세입감소 입법시 PAYGO 원칙	1990년	법률
	▪ PAYGO 원칙 재도입 ▪ 법률에 의해 채무한도 통제	2010년	법률
영국	▪ 자본지출에 한하여 차입 허용 (Golden rule) ▪ 공공부문 순채무 안정적 수준(40%) 유지 * 2008년 글로벌 경제위기로 적용중단	1998년	내부규칙
	▪ 5년 중기계획의 5년차에 순차입 △3% 이내 ▪ 5년 중기계획의 5년차까지 순채무 비율 감소	2022년	법률
독일	▪ 원칙적으로 수입과 지출 균형 (신규 채무규모 GDP 대비 0.35% 이내 제한) * 연방정부 2016년, 지방정부 2020년부터 적용	2009년	기본법 (헌법)
스웨덴	▪ 총지출 및 분야별 지출한도 설정	1997년	중기계획
	▪ 구조적 재정수지 GDP 대비 1% 흑자 * 재정위원회 설치	2007년	법률
일본	▪ 경상지출의 국내 수입 초과 금지²⁴⁾ ▪ 일반정부 재정적자 GDP 대비 3% 이내²⁵⁾	1947년 1998년	법률
	▪ 2025년까지 기초재정수지의 흑자 전환 목표 등	2006년	중기계획

자료 : 기획재정부

또한, 점점 더 많은 국가에서 국가별 재정준칙에 대한 법적 근거가

23) IMF, 「Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic」, Working Paper, p. 6.

24) 1975년부터 정부는 동 준칙의 적용 배제 요청

25) 1998년 아시아 금융위기에 따른 경기 침체 여파로 1년여 만에 폐지

마련되고 있음. IMF에 따르면 2000년만 해도 법률에 재정준칙을 명시한 국가는 190개 회원국 중 30%에 불과했으나 현재는 60여 개국에서 재정준칙이 재정책임이나 예산체계 관련 법률(아르메니아, 자메이카, 파라과이) 혹은 헌법을 통해(브라질, 덴마크) 규정돼 있고, 홍근석·김성찬(2017)에 따르면 각국의 종류별 재정준칙 159개 중 103개가 성문화된 법률의 형태이며 법률보다 강화된 형태인 헌법에 규정된 재정준칙도 14개에 이르는 것으로 나타남.

[해외 국가의 재정준칙의 법적근거]

구 분	지출준칙	수입준칙	수지준칙	채무준칙	계
헌법	4	1	11	3	19
국제조약	0	0	0	0	0
법률	29	2	52	32	115
연정합의	4	2	4	4	14
정치적 협약	5	4	6	8	23
계	42	9	73	47	

자료 : IMF Fiscal Rules at a Glance('22.1월)

다만, 제정안에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 고려가 필요함.

첫째, 재정정책은 경기상황과 대내외 경제여건 등에 따라 탄력적으로 추진해야 하고 재정의 규모 또한 여러 상황을 고려하여 결정해야 하는바, 재정준칙에 구속되는 경우 상황에 따라 필요한 정책을 적시 추진하기 어려워진다는 지적이 있음.

인구구조 고령화 등으로 인한 경기침체, 전세계적 경제변동성이 커지

는 대전환의 시기에 적극적으로 대응할 필요성이 제기되는 상황에서 법령에 근거한 재정준칙을 도입하는 것은 변화하는 상황에 따른 국가재정의 유연한 대처를 어렵게 할 수 있음.

IMF에 따르면 많은 국가들이 코로나 팬데믹에 대응하기 위해 예외조항을 발동하거나 재정준칙을 일시적으로 중단하는 등 각자의 재정준칙을 조정한 것으로 분석되고 있음²⁶⁾²⁷⁾.

둘째, 제정안은 재정수입 증대를 위한 구체적 방안을 마련하지 않은 채 강력한 지출제한을 규정하고 있어 결과적으로 국민복지에 필수적으로 요구되는 지출이 제약될 수 있음.

나) 재정준칙의 수준 검토

제정안은 국가채무비율 45%, 관리재정수지적자 비율 2%로 재정준칙의 수준을 명시하고 있는데, 재정준칙 마련을 통해 우리나라 국가채무 증가 속도가 가속화되는 문제를 개선할 수 있고 법률에 이를 명시함으로써 국가의 재정준칙 준수 의지를 대내외적으로 보여준다는 점

26) IMF, 「Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic」, Working Paper, 2022. 1., p. 13.

27) 코로나 팬데믹 대응을 위해 재정준칙 적용 등을 중단했던 주요국들은 코로나 팬데믹 종료 이후 재정준칙 적용을 재개하였음.

국 가	경 과
EU	▶ '20.3월 재정준칙 일반면제조항 적용 ▶ '23년 말 면제조항 적용 중단 결정
영국	▶ '20.3월 재정준칙 면제 ▶ '22, '23년 두차례에 걸쳐 재정준칙 재도입
독일	▶ '20~'22년 코로나 대응을 위해 준칙 면제, '23년 러-우 전쟁, 에너지 가격 위기 등 이유로 면제 ▶ '24년부터 준칙 재적용

자료: 기획재정부

에서 입법 취지의 타당성이 인정된다고 보임.

또한, 제정안이 통합재정수지가 아닌 관리재정수지를 재정준칙으로 삼은 것은 복지제도가 아직 성숙하지 않아 고용보험기금·국민연금기금·사립학교교직원연금기금·산업재해보상보험및예방기금 등 사회보장성기금수지가 흑자인 우리나라의 특수성을 감안한 것으로서 타당한 입법조치로 보임.

다만, 제정안의 재정준칙 수준에 관하여는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 해외 상당수의 국가가 국가채무비율 기준을 60% 수준으로, 재정수지적자 비율은 3% 수준의 재정준칙을 마련하고 있다는 점을 고려한다면 제정안의 재정준칙은 상대적으로 엄격한 수준임.

[국가채무준칙 적용 국가의 국가채무비율 상한 기준]

기준	국가명
80%	모리셔스
70%	카메룬, 세네갈, 말리
60%	EU 회원국, 인도네시아, 몰디브
55%	슬로바키아
50%	헝가리
45%	세르비아
40%	탄자니아, 안도라, 몽골
35%	나미비아

자료 : IMF, 「Fiscal Rules at a Glance」, 2022.1.

[재정수지준칙 적용 국가의 GDP 대비 재정수지비율 상한 기준]

기준	국가명
△3.5%	몰디브, 그레나다
△3%	EU 회원국, 세네갈, 인도, 인도네시아
△2%	코소보, 몽골
△1%	페루, 칠레
△0.5%	그리스, 벨기에, 라트비아
△0.35%	독일
0%	스위스, 홍콩
1%	호주, 스웨덴

자료 : IMF, 「Fiscal Rules at a Glance」, 2022.1.

또한, 현재 우리나라의 재정상황을 감안할 때 제정안과 같은 수준으로 재정준칙을 규정할 경우 법률안을 제정함과 동시에 긴축재정기조로 재정을 운영하여야 재정준칙을 준수할 수 있는 상황임을 감안할 필요가 있음.

제정안의 재정준칙을 기준으로 연도별 재정준칙 준수여부를 살펴보면, 수지준칙은 2019년부터 미준수하는 것으로 나타남. 국가채무비율은 2022년부터 2024년까지 각각 45.9%, 46.9%, 47.4%로 채무준칙 위반 정도가 심화되며, 2022년부터 2024년까지는 국가채무비율 및 관리재정수지비율이 모두 준칙을 위반하고 있으므로 법률안이 제정될 경우 재정준칙을 준수하기 위해서는 긴축재정운영이 필요한 상황임. 2025년 예산안을 살펴보면 국가채무비율 48.3%, 관리재정수지비율 △2.9%로 재정준칙을 미준수하는 것으로 전망됨.

[연도별 재정준칙 준수여부]

	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
국가채무(D1) 비율	29.0	29.5	31.2	32.5	34.0	34.2	34.1	33.9
채무준칙 준수여부	○	○	○	○	○	○	○	○
관리수지 비율	△0.9	△1.2	△1.3	△1.8	△2.2	△1.2	△1.0	△0.5
수지준칙 준수여부	○	○	○	○	X	○	○	○
	'19	'20	'21	'22	'23	'24 (예산)	'25 (예산안)	
국가채무(D1) 비율	35.4	41.1	43.7	45.9	46.9	47.4	48.3	
채무준칙 준수여부	○	○	○	X	X	X	X	
관리수지 비율	△2.7	△5.4	△4.1	△5.0	△3.6	△3.6	△2.9	
수지준칙 준수여부	X	X	X	X	X	X	X	

* 한국은행 GDP 기준년 개편 반영('15년 → '20년 기준년 개편, '24.6.2)

둘째, 정부부채의 범위를 제정안과 같이 국가채무인 D1²⁸⁾을 기준으로 하는 것이 타당할지에 대한 논의가 필요해보임.

국가채무의 국제적 기준은 IMF와 OECD에서 규정한 D2 기준인데, 현행 법률 및 개정안과 같이 D1을 기준으로 삼을 경우 비영리공공기관의 부채는 계상되지 않아 실질적인 국가의 채무를 과소평가하는 문제가 있음. 실제 2022년 기준 우리나라의 GDP 대비 D1 비율은 45.9%인데 반해 비영리공공기관의 부채까지 합산한 D2 비율은 49.8%임²⁹⁾.

다만 기획재정부는 우리나라 예산이 현금주의로 편성되므로 발생주

28) 중앙 및 지방정부의 회계·기금을 포괄하는 국가채무

29) 일반정부 부채(D2)에 비금융공기업부채까지 더한 공공부문 부채(D3)의 GDP 대비 비율은 2022년 기준 68.4%임.

의 기준인 D2를 적용하기 어려우며, D2에는 비영리공공기관을 포함하는데 해당 기관들에 정부를 구속하는 재정준칙을 적용하기 어렵다는 의견을 제시하고 있는바 심사시 함께 참고할 필요가 있을 것임³⁰⁾.

셋째, 향후 우리나라 복지제도가 성숙해질 경우 사회보장성기금수지가 적자로 전환돼 관리재정수지보다 통합재정수지가 더욱 엄격한 기준이 될 것이므로 사회보장성기금수지의 적자전환 시 통합재정수지로 변경하여 적용하도록 하는 규정을 추가할 필요가 있을 것임.

국회예산정책처에 따르면 사립학교교직원연금기금 및 국민연금기금 재정수지가 각각 2031년과 2043년부터 적자로 전환될 것으로 예상³¹⁾되는 등 사회보장성기금수지의 흑자폭이 지속적으로 감소되고 있는 상황임을 고려해 향후에도 재정준칙이 실효성을 유지할 수 있기 위해서는 기준 수지가 변경될 수 있도록 할 필요가 있겠음.

다) 국가채무 감축계획의 국가재정운용계획 포함 여부 검토

제정안은 기획재정부장관으로 하여금 예산안을 편성할 때 국가채무 비율이 45%를 초과하는 경우 해당 회계연도부터 5회계연도 이내의 기간 동안 그 초과한 국가채무를 감축하기 위한 계획을 국가재정운용

30) 참고로 지난 제21대국회 재정준칙 관련 법안 심사시에도 정부부채의 범위를 D1으로 하는 것의 적절성에 대해 논의하였으나, 기획재정부에서 이와 같은 의견을 제시함에 따라 기획재정부 의견을 고려하여 D1을 기준으로 하는 안으로 계속 논의를 진행하였음.

31) 국회예산정책처, 『2022~2070 NABO 장기 재정전망』, 2022. 8. pp. 72-76.

계획에 포함하도록 규정하고 있음.

이는 정부의 국가채무비율에 관한 재정준칙 준수의무를 강화하려는 것으로 제정안이 재정준칙을 법률에 규정하여 정부가 이를 엄격히 준수하도록 함으로써 재정의 지속가능성을 확보하려는 목적임을 고려할 때, 결산시뿐 아니라 예산 편성 단계에서부터 재정준칙 준수에 관한 의무를 부여할 필요성이 있다고 보임.

라) 세계잉여금의 국가채무 우선상환 검토

현행 「국가재정법」 제90조는 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다음연도 이월액을 공제한 금액인 ‘세계잉여금’을 교부세의 정산 및 교부금의 정산에 우선적으로 사용하고, 이를 제외한 세계잉여금은 공적자금상환기금 출연, 국가채무 상환에 순서대로 사용하며 남은 금액은 추가경정예산안 편성에 사용하고 다음연도 세입에 이입하도록 규정하고 있음³²⁾.

32) 「국가재정법」 제90조(세계잉여금 등의 처리) ① (생략)

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.

④ 제2항 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.

제정안은 이와 같은 「국가재정법」 제90조에도 불구하고 결산 시 국가채무비율이 45%를 초과하는 경우 세계잉여금을 국가채무의 원리금 상환에 모두 사용하도록 하려는 것임.

이는 제정안이 도입하려는 국가채무비율 준칙의 이행력을 확보하기 위한 것으로서, 세수여건의 변화에 따라 국가채무비율의 증감이 조절되는 효과를 기대할 수 있음.

다만, 제정안에 따르면 「지방교부세법」과 「지방교육재정교부금법」에 따라 국세수입의 일정비율³³⁾로 지방자치단체에 교부하여야 하는 지방교부세(금)을 정산하지 못하게 되는바, 이에 우선하여 국가채무를 상환한다고 하더라도 지출의 이연(移延)효과³⁴⁾만을 발생시킨다는

4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.

⑥ · ⑦ (생략)

⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다.

33) 「지방교부세법」 제4조(교부세의 재원) ① 교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.

1. 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액

「지방교육재정교부금법」 제3조(교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 “교부금”이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

② 교부금 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(세목)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,079

34) 「지방교부세법」 제5조(예산 계상) ③ 다음 각 호의 교부세 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

1. 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

2. 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

3. 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

점을 고려할 필요가 있음.

또한, 안 제6조는 ‘국가채무’의 범위에 대하여 중앙정부뿐 아니라 지방정부의 채무도 포함하고 있으므로, 제정안이 세계잉여금으로 상환할 의무를 규정하고 있는 ‘국가채무의 원리금’에는 지방정부 채무의 원리금이 포함된다고 할 것임.

이러한 점에서, 제정안에 따르면 중앙정부의 재원인 세계잉여금으로 직접 지방정부 채무의 원리금을 상환하게 되는 구조인바 중앙정부와 지방정부의 재정이 분리 운영된다는 점을 고려할 때 이와 같이 규정하는 것이 적절한지에 대한 검토가 필요하다고 보임.

마) 국가채무비율 준칙 준수의 예외 검토

제정안은 국가채무비율 45%를 준수하도록 하면서도, 전쟁이나 대규모 재난으로 피해가 발생하였거나, 경기침체·대량실업·남북관계의 변화 또는 경제협력 등으로 대내외 재정 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에는 국가채무비율 준칙을 준수하지 않을 수 있도록 예외사유를 규정하고 있음.

이는 대규모 재해나 경기침체 등 발생 시 재정지출 증가를 통해 내수시장을 활성화시키는 정부의 역할이 필요할 수 있어 재정준칙의 유연성을 도모하려는 취지인 것으로 이해됨.

다만, 제정안은 예외사유를 「국가재정법」 제89조제1항 각 호에서 규정한 추가경정예산안의 편성사유 중 제1호 및 제2호의 사유³⁵⁾와 동일한데, 최근 10회계연도(2015~2024년) 중 최근 2년(2023·2024년)을 제외한 8회계연도에서 추가경정예산안이 편성되었다는 점을 고려할 때, 추가경정예산안 편성의 주된 사유 발생시 재정준칙을 배제하게 되면, 재정준칙 도입 취지가 희석될 우려가 있을 것으로 보임.

한편, 제정안 제6조제7항은 기획재정부장관으로 하여금 재정 여건의 변화 등을 고려하여 필요한 경우 국가채무비율을 45% 이하로 유지하는 것이 적정한지를 5년마다 다시 검토할 수 있다고 규정하고 있는데, 이는 재정준칙의 엄격한 적용으로 인한 부작용을 방지하기 위한 것으로 보임.

다만, 동 조항에 대해서는 다음과 같은 점에 대한 고려가 필요함.

첫째, 제정안은 기획재정부장관으로 하여금 국가채무비율 준칙의 적정성에 대하여 검토하도록 하고 검토 결과의 보고 및 활용 등에 관해

35) 「국가재정법」 제89조(추가경정예산안의 편성) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되어 이미 확정된 예산에 변경을 가할 필요가 있는 경우에는 추가경정예산안을 편성할 수 있다.

1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 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

서는 아무런 규정이 없으나 검토 결과를 국회 소관 상임위원회 등에 보고하는 등의 조치를 할 필요성에 대한 논의가 필요하다고 보여짐.

둘째, 제정안은 국가채무비율의 적정성 여부를 검토할 요건을 ‘재정 여건의 변화 등을 고려하여 필요한 경우’와 ‘5년마다’로 각각 규정하고 있는데, 조문의 해석상 ‘필요한 경우로 인정되지는 아니하나 5년의 기한이 도래한 경우’ 또는 ‘필요한 경우로 인정되나 아직 5년의 기한이 도래하지 않은 경우’에 국가채무비율의 적정성을 검토할지 여부에 대한 해석이 불명확하다고 보이므로, 이를 명확하게 정비할 필요가 있다고 보임.

※ 제정안 원문

제 정 안
제6조(국가채무의 관리) ① 정부는 국가채무의 적절한 관리를 위하여 「국가재정법」 제32조에 따라 예산안을 편성할 때에는 국가채무총액을 국내총생산액으로 나눈 비율(이하 이 조에서 “국가채무비율”이라 한다)을 100분의 45 이하로 유지하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 전쟁이나 대규모 재난(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호 각 목에 따른 자연재난 또는 사회재난을 말한다)으로 피해가 발생한 경우 2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화 또는 경제협력 등으로 대내외 재정여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 ② 제1항 본문에 따른 국가채무는 다음 각 호의 채무로 한다. 1. 「국가재정법」 제91조제2항에 따른 금전채무. 다만, 같은 조 제3항에 따른 채무는 제외한다. 2. 「지방재정법」 제11조제1항에 따른 지방채, 같은 법 제13조제1항에 따른 보증채무부담행위 중 지방자치단체의 이행 책임이 확정된 금전채무 및 같은 법 제44조제1항에 따른 채무부담행위에 따른 채무. 다만, 국가의 회계 또는 기금이 인수하여 보유하고 있는 채무는 제외한다. ③ 기획재정부장관은 「국가재정법」 제32조에 따라 예산안을 편성할 때 해당 회계연도의 국가채무비율이 100분의 45를 초과하는 경우에는 해당 회계연도부터 5회계연도 이내의 기간 동안 그 초과한 국가채무를 감축하기 위한 계획(이하 이 조에서 “감축계획”이라 한다)을 같은 법 제7조에 따른 국가재정운용계획에 포함하여야 한다. ④ 감축계획에는 다음 각 호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 재정지출의 효율성 제고 방안 2. 조세감면의 축소, 세입 투명성의 제고 등 재정수입의 증대 방안 3. 재정관리체계의 개선 방안 4. 국가채무 감축을 위한 세계잉여금(歲計剩餘金) 및 결산상 잉여금의 관리 계획 5. 그 밖에 국가채무를 감축하는 방안으로서 대통령령으로 정하는 사항 ⑤ 기획재정부장관은 감축계획에 제2항제2호에 따른 채무의 감축에 관한 사

제 정 안

항이 포함되는 경우에는 교육부장관 또는 행정안전부장관에게 미리 그 필요성 여부를 판단하도록 하고, 교육부장관 또는 행정안전부장관이 구체적인 감축방안 등을 수립한 경우에는 그 내용을 감축계획에 포함하여야 한다.

⑥ 기획재정부장관은 「국가재정법」에 따른 결산 시 국가채무비율이 100분의 45을 초과하는 경우에는 같은 법 제90조제2항부터 제5항까지의 규정에도 불구하고 세계잉여금을 국가채무의 원리금을 상환하는 데에 모두 사용하여야 한다.

⑦ 기획재정부장관은 재정 여건의 변화 등을 고려하여 필요한 경우 국가채무비율을 100분의 45 이하로 유지하는 것이 적정한지를 5년마다 다시 검토할 수 있다. 이 경우 제2항제2호에 따른 채무에 관련된 사항에 대해서는 교육부장관 및 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

제7조(재정수지의 관리) ① 정부는 재정수지의 적절한 관리를 위하여 「국가재정법」 제32조에 따라 예산안을 편성할 때에는 관리재정수지의 적자를 국내총생산액의 100분의 2 이하로 유지하여야 한다. 다만, 제6조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 관리재정수지는 「국가재정법」 제7조제2항제6호에 따른 통합재정수지에서 대통령령으로 정하는 사회보장성기금의 재정수지를 제외한 것을 말한다.

라. 국세감면의 제한(안 제8조)

제 정 안
○ 국세감면률 준수 의무화 - 구체적인 비율은 대통령령으로 위임

제정안은 현행 「국가재정법」 제88조를 제정안에 옮겨 규정하면서, 국세감면비율 준수를 의무화하여 국세감면과 관련한 준칙을 엄격히 하려는 것임.

조세지출이란 조세의 일반적인 체계에서 벗어난 조세특례에 따라 납세자에 대한 재정지원 등을 목적으로 발생하는 국가 세입의 감소를 의미함. 이와 관련하여 「조세특례제한법」³⁶⁾은 조세지출을 “조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율 적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원”으로 규정하고 있음³⁷⁾.

조세지출은 명시적인 정부지출로 집계되지 않아 세출 프로그램의 대체수단으로 방만하게 운영될 가능성이 높음. 이에 「국가재정법」 제88조³⁸⁾는 국세감면율을 일정 한도 이하로 유지하도록 노력할 의무를

36) 「조세특례제한법」 제142조의2(조세지출예산서의 작성) ① 기획재정부장관은 조세감면·비과세·소득공제·세액공제·우대세율적용 또는 과세이연 등 조세특례에 따른 재정지원(이하 “조세지출”이라 한다)의 직전 연도 실적과 해당 연도 및 다음 연도의 추정금액을 기능별·세목별로 분석한 보고서(이하 “조세지출예산서”라 한다)를 작성하여야 한다.

37) 참고로, OECD는 조세지출의 개념을 “조세체계상 일반적인 원칙인 기준조세체계(benchmark tax system: 세목별 과세대상, 세율구조, 과세구간, 과세단위, 과세기간, 국제조세규약 등)를 벗어난 것”으로 규정하고 있음(1996년). 국가별로 조세체계가 상이하고 조세지출의 범위에 대한 국가 간 합의된 기준이나 원칙은 존재하지 않으므로 각국 사정에 따라 조세지출의 범위를 달리 설정하고 있는 상황임. 주요국의 국세감면 한도 규정 현황은 [참고] 자료 참조.

규정하고 있고, 동 법 시행령³⁹⁾은 그 한도 비율을 당해 연도 직전 3년간의 평균 국세감면율에 0.5%포인트를 더한 비율로 명시하고 있음.

제정안은 이와 같은 권고 규정만으로는 무분별한 조세지출을 억제하는 데 한계가 있으므로 국세감면율 한도 준수를 의무화하려는 것인바, 다음과 같은 점에서 개정 취지의 타당성이 인정될 수 있음.

첫째, 조세지출이 방만하게 운영될 소지가 높음에도 현행 국세감면 한도 준수 권고 조항만으로는 이를 통제하기 부족하므로 보다 엄격한 재정규율을 할 필요가 있음.

조세지출은 일반적인 정부 지출의 엄격한 사전·사후 관리체계로부터 비교적 자유롭다는 점에서 세출 프로그램의 대체수단으로 광범위하게 도입·운영될 개연성이 높음.⁴⁰⁾ 그럼에도 불구하고 현행과 같이 국세감면율의 한도⁴¹⁾ 준수를 “노력하여야 한다”는 방식으로 규정하는 것은

38) 「국가재정법」 제88조(국세감면의 제한) ①기획재정부장은 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.

39) 「국가재정법 시행령」 제41조(국세감면의 제한) ①법 제88조제1항에서 “대통령령이 정하는 당해 연도 국세 수입총액”이란 법 제61조에 따라 정부가 작성한 결산 중 국세수납액(결산을 작성하기 전 회계연도의 경우에는 법 제33조의 예산안 중 국세 세입예산액)과 「부가가치세법」 제72조제1항에 따른 지방소비세액을 합한 금액을 말한다.

②법 제88조제1항에서 “국세감면액 총액”이란 「조세특례제한법」 제142조의2에 따른 조세지출 예산서의 국세감면액을 말한다.

③법 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.

40) 김성태·유한옥, 조세지출의 효율적 관리방안, KDI, 2013.12.

41) 한편, 현행 국가재정법 시행령에서 정하고 있는 국세감면율의 한도는 “직전 3년간의 평균 국세감면율에 0.5%포인트를 더한 비율”로서, 매년 조세지출이 0.25%포인트씩만 증가해도 계속하

단지 권고 사항에 불과하여 조세지출의 무분별한 확대를 사전에 통제하기에는 부족한 상황임.

둘째, 심화되고 있는 저출산·고령화 문제 등 재정수요 증대를 고려할 때, 조세지출을 더욱 엄격하게 관리하여 재정안정화를 도모할 필요가 있음.

최근 저출산·고령화 심화 등으로 인해 세입기반이 갈수록 악화될 것으로 예상되는 상황이나, 국세감면액은 최근 5년 간 지속적으로 증가하고 있음.

특히, 아래 표에서 보는 바와 같이 2023년 국세수입이 전년대비 52.5조원(약 12.4%) 감소하고 2024년 국세수입의 증가율이 둔화될 것으로 예상되나 국세감면액은 지속적으로 증가함에 따라, 2019년·2020년에 이어 2023~2025년에도 국세감면율이 법정한도를 초과할 것으로 전망되고 있음.

여 국세감면한도를 준수할 수 있기 때문에 조세지출의 꾸준한 확대가 지속적으로 이루어질 가능성이 높다고 할 수 있음.

[최근 7년간 국세감면 추이]

(단위: 조원, %)

구 분	2019년 실적	2020년 실적	2021년 실적	2022년 실적	2023년 실적	2024년 (전망)	2025년 (전망)
○국세감면액(A)	49.6	52.9	57.0	63.5	69.8	71.4	78.0
○국세수입총액(B)	306.7	303.7	364.0	422.9	370.4	394.9	412.2
○국세감면율 [A/(A+B)]	13.9	14.8	13.5	13.0	15.8	15.3	15.9
○국세감면한도	13.3	13.6	14.3	14.6	14.3	14.6	15.2

※ 자료: 대한민국정부 「조세지출예산서」(각 연도)

셋째, 현재 국세감면율의 한도를 대통령령으로 정하도록 규정함에 따라 조세지출의 효과적인 통제에 한계가 있는 상황인바, 적어도 한도 준수 의무화를 통해서라도 그 실효성을 강화할 필요가 있음.

현행 「국가재정법 시행령」에 따른 국세감면한도는 “직전 3년간의 평균 국세감면율에 0.5%포인트를 더한 비율”로 정해지므로, 특정연도의 국세감면율이 크게 증가할 경우 그 이후의 국세감면한도 자체가 상향되는 구조임.

실제로 「국가재정법」 제정 이후 국세감면율 추이를 보면, 2008년 및 2009년 글로벌 금융위기 대응 등을 위해 국세감면율이 크게 증가하자 2010년 이후 3년간의 국세감면한도가 크게 증가된 바 있음.

[국가재정법 제정 이후 국세감면율 및 국세감면한도 추이]

(단위: 조원, %)

구분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년
국세감면액	23.0	28.8	31.1	30.0	29.6	33.4	33.8	34.3	35.9	37.4	39.7	44.0
국세수입총액	161.5	167.3	164.5	177.7	192.4	203.0	201.9	205.5	217.9	242.6	265.4	293.6
국세감면율	12.5	14.7	15.8	14.4	13.3	14.1	14.3	14.3	14.1	13.4	13.0	13.0
국세감면한도	14.5	13.9	14.0	14.8	15.5	15.0	14.4	14.4	14.7	14.7	14.4	14.0

주: 국세수입은 각 연도별 조세지출예산서를 기준으로 작성

※ 자료: 기획재정부

특정연도의 국세감면율 상향이 그 이후의 국세감면한도의 상승으로 이어지는 연쇄적 효과를 일으키게 되고 이는 결국 방만한 조세지출로 이어질 개연성이 높으므로, 최소한 국세감면율의 한도 준수 자체는 의무사항으로 규정할 필요가 있음. 나아가 현재 위 시행령에 따른 국세감면율 규정이 적정한지에 대한 검토와 더불어, 향후 이를 법률에 직접 규정하는 방안에 대한 논의도 필요할 것으로 보임.

다만, 국세감면율 한도 준수를 의무화하는 것에 대해서는 다음과 같은 반대의견도 고려되어야 할 것임.

첫째, 개정안과 같이 국세감면율 한도 준수를 의무화할 경우 경기회복이나 민생안정 등을 위해 불가피하게 재정확대가 필요한 상황에서

탄력적 정책대응을 저해할 우려가 있음.

예를 들어, 최근 코로나19와 같은 유례없는 재난 상황이나 급격한 경기침체 또는 대외금융위기 등 불가피하게 재정확대가 필요한 상황에서 정책수단이 제한될 수 있음.

2008년 당시 금융위기가 발생했을 때에도 경기부양을 위해 통상적인 재정지출 확대뿐만 아니라 유가환급금 보조 등 조세지출도 크게 확대하는 등 다양한 정책수단을 통해 경기침체에 대응하였다는 점도 참고할 필요가 있음.

둘째, 정부가 정하는 국세감면한도 수치에 국회의 법률안 및 예산안 심사권이 제한되는 결과가 초래될 수 있음.

헌법에 따라 국회는 법률로써 조세특례 확대와 같은 고유 권한을 행사하고 있는바, 개정안과 같이 대통령령으로 정한 한도 준수가 의무화 되는 경우 국회의 권한이 대통령령에 의해 제한되는 문제가 있음.

셋째, 국세감면율과 국세감면한도는 세법 개정 추진시점에는 확정할 수 없는 추정치에 불과하므로, 그 성격상 의무규정으로 운영이 곤란한 측면이 있다는 것이 기획재정부의 의견임.

세법 개정을 통한 국세감면액 등 세수효과는 개정 후 2년 뒤에야 집계 가능하고, 국세감면율의 분모항목인 국세수입총액도 불확정 전

망치로서 경기변동에 크게 영향을 받음. 따라서 변동성이 높고 통제가 곤란한 불확정 수치를 기준으로 하여 의무준수 여부를 사전적으로 판단하는 것은 현실적으로 쉽지 않다는 것임.

또한, 국세감면한도는 재정여력과 향후 재정소요 및 대내외적 경제 상황 등 다양한 요인을 종합적으로 고려하여 결정해야 하는 사항임에도 불구하고, 현행 국세감면한도는 단순히 과거 3개년 평균치에 따라 결정되고 있어, 이를 의무적으로 준수하도록 할 경우 오히려 조세지출 행정의 비효율을 야기할 수 있다는 점도 고려하여야 함.

참고로, 지난 제21대 국회에서는 같은 취지의 내용을 포함한 「재정건전화법안」(의안번호 2100096·2101270, 류성걸·송언석의원 대표발의) 및 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2100229·2106086, 추경호·류성걸의원 대표발의)이 임기만료 폐기된 바 있고⁴²⁾,

제22대 국회에서는 현재 같은 취지의 내용을 포함한 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2201205·2202310, 안도걸·차규근의원 대표발의)이 발의되었음.

42) 2021년 경제재정소위원회(2021.11.23.) 심사 당시, 기획재정부에서 불가피한 재정 확대 가능성에 대응할 필요가 있고, 다른 주요국가에서도 조세지출에 대해서는 법적 한도를 별도로 관리하고 있지 않으며, 국세감면율은 추정치인 점을 고려하여야 한다는 의견을 제시하여 계속 심사하기로 함.

※ 제정안 원문

제 정 안
제8조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 하여야 한다. ② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖에 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

마. PAYGO 원칙의 확대(안 제9조)

제 정 안
○ 국회의원·위원회와 정부의 법률안 제출에 동일한 PAYGO 원칙 적용 - 대상 : 예산·기금상의 조치를 수반하거나 조세특례를 신규로 도입하는 법률안 - 첨부자료 : 해당 법률안의 시행일이 속하는 회계연도부터 5회계연도 기간 동안의 재정 수입·지출 추계자료와 재원조달방안

현행 「국가재정법」 제87조⁴³⁾는 정부로 하여금 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하려는 때 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하도록 하고 있음.

한편, 「국회법」 제79조의2⁴⁴⁾는 의원 또는 위원회가 예산상·기금상 조

- 43) 「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.
- ② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다.
- 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.
- 44) 「국회법」 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 의원이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 함께 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다.
- ② 위원회가 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서를 함께 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 추계서 제출을 생략할 수 있다.
- ③ 정부가 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 비용추계 및 재원조달방안에 관한 자료의 작성 및 제출 절차 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

치를 수반하는 의안을 발의하거나 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 추계서를 제출하도록 하고 있음.

제정안은 「국가재정법」에 정부를 대상으로 규정하고 있는 PAYGO 원칙⁴⁵⁾을 옮겨 규정하면서, PAYGO 원칙을 국회의원 및 국회 상임위·특별위 발의 의안에도 적용하려는 것임.

제정안에 따르면 국회의원 및 국회 상임위·특별위는 현행 「국회법」에 따라 비용추계서를 첨부하고 있는 예산상·기금상 조치를 수반하는 법률안뿐 아니라 조세특례를 신규로 도입하는 법률안에 대해서도 관련 자료를 첨부하여야 하며, 첨부하여야 하는 자료 또한 현행 의안 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서뿐만 아니라 이에 상응하는 구체적인 재원조달방안으로 확대됨.

[국회의원 및 국회 상임위·특별위 발의 의안 PAYGO 원칙 적용범위]

구 분	현행 「국회법」	제정안
적용 대상 의안	- 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안 - (신 설)	- 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안 - 조세특례를 신규로 도입하는 법률안
첨부서류	- 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서 - (신 설)	- 법률안의 시행일이 속하는 회계연도부터 5회계연도 기간 동안의 재정 수입·지출 증감액에 대한 추계자료 - 추계자료에 상응하는 구체적인 재원조달방안

45) PAYGO(Pay As You GO) 원칙은 특정 법률에 의해 정부지출이 증가하거나 세입이 감소하면, 반드시 지출증가분 또는 수입감소분 만큼 다른 지출을 감소하게 하거나 세입을 증가시켜야 한다는 원칙임. 다만, 미국의 PAYGO 원칙은 재정부담을 상쇄하는 입법을 의무화하고 있지만 우리나라의 「국가재정법」 및 제정안은 단지 재원조달방안을 첨부하도록 한 것으로서 완화된 형태를 도입하고 있음.

제정안에 따라 PAYGO원칙을 의원입법까지 확대 시행할 경우 재원 조달방안이 마련되지 않은 채 비용이나 세입 감소가 수반되는 법률안이 시행되어 의무지출이 증가하고 국가재정건전성의 악화를 초래하는 결과가 발생하는 것을 사전에 방지할 수 있을 것임.

정부의 ‘2020~2060 장기재정전망’에 따르면, 개별 시나리오에 따라 2060년의 국가채무비율은 64.5%~81.1%로 나타날 것으로 전망되고 있으나 신규의무지출 도입과 함께 수입확대를 가정한 정책조합을 시행하는 것을 가정할 경우의 2060년 국가채무비율은 55.1%~65.4%로, 9.1%p~15.7%p의 차이가 발생할 것으로 예상되고 있음.

[2020~2060 장기재정전망 결과 요약]

구분	주요전제		2060년 국가채무비율 (%)
	인구	거시	
시나리오1 : 현상유지 (정책무대응)	중위	중립	81.1
정책조합*			65.4
시나리오2 : 성장대응	중위	적극	64.5
정책조합*			55.1
시나리오3 : 인구대응	고위	중립	79.7
정책조합*			64.6

* 신규의무지출 도입과 함께 수입확대를 가정

※ 자료 : 기획재정부, 「2020~2060년 장기재정전망」, 2020.9.3..

다만, 제정안에 대해서는 국회의원의 법률안 제출권을 지나치게 제한하는 것은 아닌지에 대한 검토가 필요함.

「대한민국헌법」은 법률안 제출권을 ‘국회의원’과 ‘정부’에 각각 부여하고, 예산안의 경우 편성권을 ‘정부’에, 심의·확정권을 ‘국회’에 각각 부여하고 있음.⁴⁶⁾

즉, 정부의 경우 예산안의 편성권과 법률안 제출권이 각각 동일한 주체에게 부여됨으로써, 법률안 제출시에 자신이 편성할 예정인 예산안을 조정하여 재원조달방안을 마련하는 것이 가능하다고 보임.

다만, 국회의 경우 법률안의 제출권자는 개별 국회의원으로 하더라도 예산안의 심의·확정권을 개별 국회의원의 집합체인 국회로 규정하고 있으므로, 개별 국회의원들이 각각의 국민들의 요구를 반영한 재정지출·세입감소를 수반하는 법률안을 발의하면, 국회의 심의 과정에서 재원조달방안에 대해 논의하고 이를 조정하여 최종적인 법률안·예산안에 이를 반영·확정하는 구조라고 할 수 있음.

우리 헌법이 국회의 법률안·예산안의 제출 및 심의에 관하여 이와 같이 규정하고 있는 것은 민주주의 원칙에 따라 국민을 대표하는 헌법기관으로서의 개별 국회의원의 지위에 따른 것으로, 다양한 국민의 요구를 반영하기 위함이라고 할 것임.

그러나 제정안은 국회의원의 법률안 제출시에 미리 구체적인 재원조달방안을 마련하도록 제한함으로써 재정적 한계에 따라 국민의 요

46) 「대한민국헌법」 제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다.

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 (생략)

구가 입법에 제대로 반영되지 못하고 국회의원의 법률안 제출권을 제한할 우려가 있음.

한편, 제정안은 현행 「국회법」 제79조의2에 규정되어 있는 비용추계 자료 제출과 관련한 사항을 강화하여 제정안에 규정하려는 것으로, 법안이 제정될 경우 「국회법」의 규정과 제정안의 규정이 불일치하게 되므로, 해당 내용을 「국회법」에 규정하거나, 제정안에 맞게 「국회법」을 개정하는 방안에 대한 검토도 필요할 것으로 보임.

※ 제정안 원문

제 정 안
제9조(재정부담을 수반하는 법률안의 제출 등) ① 국회와 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안의 제정 또는 개정과 관련하여 재정건전화를 도모하고 국민의 부담을 최소화하여야 한다.
② 국회의원 또는 「국회법」 제35조에 따른 상임위원회 또는 특별위원회가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법률안을 발의하거나 제안하려는 경우에는 법률안의 시행일이 속하는 회계연도부터 5회계연도 기간 동안의 재정 수입·지출 증감액에 대한 추계자료와 이에 상응하는 구체적인 재원조달방안을 작성하여 그 법률안에 첨부하여야 한다.
1. 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안
2. 조세특례를 신규로 도입하는 법률안
③ 정부는 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 법률안을 국회에 제출하는 경우 법률안의 시행일이 속하는 회계연도부터 5회계연도 기간 동안의 재정 수입·지출 증감액에 대한 추계자료와 이에 상응하는 기존 사업의 축소 또는 폐지를 통한 조정 방안 등 구체적인 재원조달방안을 작성하여 그 법률안에

제 정 안

첨부하여야 한다.

- ④ 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령안이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 추계자료 및 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고를 하기 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다.
- ⑤ 각 중앙관서의 장은 제4항에 따른 협의를 한 후 법령안이 변경됨에 따라 대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우에는 변경된 법령안에 대하여 추계자료 및 재원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 다시 협의하여야 한다.
- ⑥ 제2항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출 절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙 또는 대통령령으로 정한다.

바. 중앙관서·지방자치단체·공공기관·사회보험의 재정건전화
(안 제10조·제12조·제13조·제15조)

제 정 안
○ 중앙관서의 재정건전화계획 - 각 중앙관서의 장은 5년 이상의 기간에 대한 재정건전화계획을 수립하고 기재부장관에게 제출 - 기획재정부장관은 재정건전화계획을 평가하고 결과를 위원회에 보고 ○ 지방자치단체의 재정건전화 - 행안부장관·교육부장관은 지자체장의 재정건전화 정책 추진을 위하여 지원·관리 - 행안부장관·교육부장관은 지자체 재정건전화계획의 수립·이행권고에 관한 내용과 재정건전화를 위한 지도에 관한 내용을 위원회에 제출 ○ 공공기관의 재정건전화 - 기재부장관은 공공기관 중장기재무관리계획의 이행실적을 점검하고 그 결과를 위원회에 보고 ○ 사회보험의 재정건전화계획 - 사회보험을 관장하는 중앙관서의 장은 재정건전화계획을 수립하여 기재부장관에게 제출 - 기재부장관은 재정건전화계획을 평가하여 그 결과를 위원회에 보고

현행법은 중앙관서, 지방자치단체, 공공기관, 사회보험 각각의 근거법에서 재정건전화를 위한 규정을 개별적으로 마련하고 있는데, 이들 각각의 재정이 악화될 경우 궁극적으로 국가재정에 부담이 된다는 점에서 이를 통합하여 관리할 필요성이 제기되고 있음.

이에 제정안은 개별법에서 규정하고 있는 중앙관서, 지방자치단체, 공공기관, 사회보험의 재정건전화를 위한 조치를 하나의 법률에 규정하되, 개별 재정의 관리주체로 하여금 재정건전화를 위한 의무를 강화하고, 그 결과를 위원회에 보고·제출하도록 하여 위원회에서 국가재정

과 관련한 사항을 통합하여 분석하고 이에 대응한 계획을 수립할 수 있도록 하려는 것임.

제정안에 따르면 각 중앙관서의 장은 「국가재정법」에 따라 신규사업 및 주요 계속사업에 대하여만 작성하였던 중기사업계획서를 포함한 포괄적인 재정건전화계획을 수립하여 기획재정부장관에게 제출하고, 기획재정부장관은 이를 평가하여 그 결과를 위원회에 보고하게 됨.

또한 행정안전부장관 및 교육부장관은 「지방재정법」에 따라 자체적으로 실시하였던 지방자치단체의 재정건전화와 관련한 조치들에 관한 내용을 위원회에 추가적으로 보고하게 되고, 기획재정부장관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관에게 제출받아 경영실적평가 등에 반영하였던 공공기관 중장기재무관리계획의 이행실적을 점검하고 그 결과를 위원회에 제출하게 됨.

그리고 사회보험의 경우 해당 보험의 근거법률에 따라 개별적으로 실시하였던 재정전망 등에 관한 각종 계획 수립을 제정안에 따라 재정건전화계획을 수립하여 기획재정부장관에게 제출하고, 기획재정부장관은 이를 평가하여 그 결과를 위원회에 보고하게 됨.

[중앙관서·지자체·공공기관·사회보험의 재정건전화 관련 규정]

구 분	현 행	제정안
중앙관서	○ 「국가재정법」 제28조 - 5회계연도 이상의 신규사업 및 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기재부장관에게 제출	○ 안 제10조 - 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정건전화계획(중기사업계획서 포함)을 수립하고 기재부장관에게 제출 - 기재부장관은 이를 평가하고 그 결과를 위원회에 보고
지방자치단체	○ 「지방재정법」 제5장·제5장의2 - 행안부장관·교육부장관의 재정분석 및 재정진단, 재정위기단체의 재정건전화계획 수립, 긴급재정관리단체의 지정 등	○ 안 제12조 - 행안부장관·교육부장관에게 재정건전화 관련 지원·관리 의무 부여 - 행안부장관·교육부장관은 재정위기단체의 재정건전화계획의 수립 등에 관한 내용을 매년 위원회에 제출
공공기관	○ 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2 등 - 일정 기준에 해당하는 공공기관은 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획을 수립하고 기재부장관·주무기관장에게 제출 - 기재부장관은 이를 경영실적 평가에 반영	○ 안 제13조 - 기재부장관에게 중장기재무관리계획의 이행실적을 점검하고 그 결과를 위원회에 보고할 의무 부여
사회보험	○ 개별 사회보험 근거법 - 각 사회보험을 관장하는 중앙관서의 장이 재정전망 등에 관한 계획을 수립하도록 규정(주기는 개별법 별 상이)	○ 안 제15조 - 사회보험 소관 중앙관서의 장은 재정건전화계획을 수립하여 기재부장관에게 제출 - 기재부장관은 이를 평가하고 그 결과를 위원회에 보고

제정안에 따라 개별법의 규정에 따라 각기 다른 기준과 내용으로 개별적으로 운영되는 중앙관서·지방자치단체·공공기관·사회보험의 재정건전화 관련 제도들이 일관되게 설정된 기준에 따라 체계적으로 관리될 수 있을 것으로 기대됨.

특히, 사회보험의 경우 개별 사회보험별로 차이는 있으나 이미 공무원연금과 군인연금의 경우 지속적인 적자보전이 이루어지고 있고, 건강보험의 경우 2024년 적자 전환, 2028년 누적준비금이 소진되며⁴⁷⁾, 노인장기요양보험의 경우 2026년 적자 전환, 2031년 누적준비금이 소진될 것으로 예측⁴⁸⁾되고 있음.

그럼에도 불구하고 현행법상 각 사회보험별 장기재정전망의 시점 등이 상이⁴⁹⁾하여 사회보험의 지속가능성에 대한 통합적인 진단이 어려우므로, 제정안을 통해 사회보험의 재정건전성에 대한 통합적인 분석과 이에 연계한 재정건전화계획 수립이 가능해질 것으로 기대됨.

47) 국회예산정책처, 「2023~2032년 건강보험 재정전망」, 2023.10.

48) 국회예산정책처, 「2023~2032년 노인장기요양보험 재정전망」, 2023.10.

49) 8대 사회보험별 장기재정전망 근거규정 및 실시내역은 다음과 같음.

- ① 국민연금 : 「국민연금법」 제4조에 근거, 5년마다 실시. 가장 최근은 2023년
- ② 사학연금 : 「사학연금법」 제43조에 근거, 5년마다 실시. 가장 최근은 2020년
- ③ 공무원연금 : 「공무원연금법」 제66조에 근거, 5년마다 실시. 가장 최근은 2020년
- ④ 군인연금 : 「군인연금법」 제41조에 근거, 5년마다 실시. 가장 최근은 2020년
- ⑤ 고용보험 : 「고용보험법」에 별도의 장기재정전망 관련 규정 없음. 2020년에 실시
- ⑥ 산업재해보상보험 : 「산업재해보상보험법 시행령」 제90조에 근거, 3년마다 실시. 가장 최근은 2022년
- ⑦ 국민건강보험 : 「국민건강보험법」에 별도의 장기재정전망 관련 규정 없음. 2020년에 실시
- ⑧ 노인장기요양보험 : 「노인장기요양보험법」에 별도의 장기재정전망 관련 규정 없음. 2020년에 실시

다만, 제정안이 개별 사회보험 소관 중앙관서의 장으로 하여금 수립하도록 하는 ‘재정건전화계획’과 개별 사회보험 근거법에 별도로 규정되어 있는 장기재정전망 등이 서로 중복되는 측면이 있다고 하겠으므로 제정안의 재정건전화계획과 개별법 상의 장기재정전망의 관계에 대한 검토가 추가적으로 이루어질 필요가 있다고 보임.

한편, 제정안의 체계·자구와 관련하여, 안 제12조제2항은 「지방재정법」에 따른 재정건전화계획에 대한 인용조문으로 「지방재정법」 제55조제3항을 명시하고 있으나 동 규정은 지방자치단체에 대한 재정진단에 관한 사항으로서, 재정건전화계획에 관한 사항은 「지방재정법」 제55조의3⁵⁰⁾에 규정되어 있으므로 향후 심사 시 이를 반영할 필요가 있겠음.

※ 제정안 원문

제 정 안
제10조(중앙관서의 재정건전화계획) ① 각 중앙관서의 장은 소관 분야에 대한 재정건전화를 위하여 지출구조조정 및 효율화 방안 등을 포함한 재정개혁 과제를 발굴하여 성실하게 추진하여야 한다.

50) 「지방재정법」 제55조의3(재정위기단체 등의 의무 등) ① 제55조의2제1항제1호에 따른 재정위기단체로 지정된 지방자치단체의 장(이하 "재정위기단체의 장"이라 한다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정건전화계획을 수립하여 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 시장·군수 및 자치구의 구청장은 시·도지사를 경유하여야 한다.

② 재정위기단체의 장은 제1항에 따른 재정건전화계획에 대하여 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

③ ~ ⑧ (생략)

제 정 안

- ② 각 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 회계연도부터 5 회계연도 이상의 기간에 대한 재정건전화계획(「국가재정법」 제28조에 따른 중기사업계획서를 포함한다)을 수립하여야 한다.
- ③ 각 중앙관서의 장은 제2항에 따른 재정건전화계획을 매년 1월 31일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
- ④ 기획재정부장관은 제3항에 따라 제출된 재정건전화계획을 평가하여 그 결과를 위원회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 기획재정부장관은 제4항에 따른 평가의 결과에 따라 제11조에 따른 재정개혁포상금을 지급하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.

제12조(지방자치단체의 재정건전화) ① 교육부장관과 행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 지방재정 또는 지방교육재정의 건전화를 위하여 재정건전화에 관련된 정책을 마련하고 이를 효율적으로 추진할 수 있도록 지원하고 관리하여야 한다.

- ② 교육부장관과 행정안전부장관은 「지방재정법」 제55조제3항에 따른 지방자치단체에 대한 재정건전화계획의 수립 및 이행 권고에 관한 내용과 재정건전화를 위한 지도에 관한 내용을 매년 위원회에 제출하여야 한다.

제13조(공공기관의 재정건전화) 기획재정부장관은 공공기관의 재정건전화를 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2제1항에 따라 공공기관으로부터 받은 중장기재무관리계획의 이행실적을 점검하고, 그 결과를 위원회에 보고하여야 한다.

제15조(사회보험의 재정건전화계획) ① 사회보험을 소관하는 중앙관서의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 사회보험의 재정건전화계획을 수립하여 매년 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 재정건전화계획에는 제14조제2항에 따른 추계의 결과를 포함하여야 한다.
- ③ 기획재정부장관은 제1항에 따른 재정건전화계획을 평가하여 그 결과를 위원회에 보고하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 사회보험의 재정건전화를 위한 절차 및 운용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

사. 재정개혁포상금의 지급(안 제11조)

제 정 안
○ 재정개혁포상금 지급 근거 마련 - 각 중앙관서의 장이 소관 예산의 효율적 운용 등으로 수입을 늘리거나 지출을 줄인 경우 예산의 범위에서 지급

현행 「국가재정법」 제49조는 각 중앙관서의 장으로 하여금 예산의 집행방법 또는 제도의 개선 등으로 인하여 수입이 증대되거나 지출이 절약된 때에는 이에 기여한 자에게 성과급을 지급할 수 있도록 하고 있음.

그러나 「국가재정법」 상 예산성과금은 과·팀 등 조직의 최소단위나 개인의 예산절감 아이디어를 중심으로 운영되고 있어 각 중앙관서 차원에서 재정건전성에 유의미한 효과를 나타낼 정도의 재정효율화 노력을 유도하기에는 상대적으로 미흡하다는 의견이 있음.

이에 제정안은 각 중앙관서의 장이 소관 예산의 효율적 운용 등으로 수입을 늘리거나 지출을 줄인 경우 예산의 범위에서 재정개혁포상금을 지급할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 중앙관서 차원의 재정개혁을 유도하려는 것으로서, 각 중앙관서의 자발적인 재정개혁을 통한 재정건전성 제고가 이루어질 것으로 기대됨.

다만, 현행 「국가재정법」 제49조⁵¹⁾는 예산절약에 기여한 자에게

성과금을 지급하는 한편 해당 중앙관서가 절약된 예산을 다른 사업에 사용할 수 있도록 하여 중앙관서에 대한 인센티브도 포함하고 있으므로, 제정안에 따라 재정개혁포상금이 도입될 경우 예산절감 및 재정개혁에 대한 중앙관서 차원의 인센티브 제도가 이원화되어 운영됨에 따라 비효율이 발생할 가능성에 대한 검토도 필요하다고 보임.

※ 제정안 원문

제 정 안
제11조(재정개혁포상금의 지급) ① 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장이 소관 예산의 효율적 운용, 재정 관련 제도의 개선 또는 재정건전화계획의 이행 등으로 수입을 늘리거나 지출을 줄인 경우 예산의 범위에서 재정개혁포상금을 지급할 수 있다.
② 제1항에 따른 재정개혁포상금의 지급 기준, 절차 및 구체적인 지급액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 51) 「국가재정법」 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.

아. 장기재정전망(안 제14조)

제 정 안
○ 5년마다 장기재정전망 실시 - 특별한 경제적·사회적 여건 변화가 발생하는 경우 5년 이내에 장기재정전망 실시 - 중앙관서의 장은 관장하는 사회보험에 대한 장기재정전망 추계와 이에 관련된 자료를 기재부장관에게 제출

현행 「국가재정법」 제7조⁵²⁾는 기획재정부장관으로 하여금 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기재정전망을 실시하도록 하고, 국회에 제출하는 국가재정운용계획에 그 결과를 첨부하도록 규정하고 있음.

제정안은 「국가재정법」 제7조제4항에 따른 장기재정전망에 관한 사항을 제정안에 규정하면서, 특별한 경제적·사회적 여건 변화가 발생하는 경우에는 5년 이내에 재정전망을 실시할 수 있도록 근거를 마련하고, 중앙관서의 장으로 하여금 사회보험의 장기재정전망 추계 등의 자료를 기획재정부장관에게 제출하도록 하여 장기재정전망에 사회보험에 관한 사항을 포함시키려는 것임.

52) 「국가재정법」 제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ①·② (생략)

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
4. 「국세기본법」 제20조의2에 따른 중장기 조세정책운용계획
5. 제4항에 따른 장기 재정전망 결과

④ 기획재정부장관은 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기 재정전망을 실시하여야 한다.

⑤ ~ ⑪

국가재정이 장기적인 관점에서 운용되어 재정건전성을 체계적으로 관리할 필요가 있다는 점에서 장기재정전망의 중요성이 인정된다고 할 것임.

그러나 현행 「국가재정법」은 장기재정전망의 실시 주기를 5년으로 한정하고 있는데, 최근의 사례와 같이 코로나-19 확산에 따른 경기 침체 대응을 위하여 4차에 걸친 추경예산안이 편성되는 등 재정운용에 급격한 변화가 발생한 경우 이를 반영하여 장기재정전망이 수정될 필요가 있을 것이나 현행법에 의할 경우 장기재정전망의 주기가 도래할 때까지 이를 수정할 수 없는바 제정안과 같이 특별한 사유가 있는 경우 주기가 도래하지 않았더라도 장기재정전망을 실시할 수 있도록 근거를 마련할 필요가 있다고 보임.

※ 제정안 원문

제 정 안
제14조(장기재정전망) ① 기획재정부장관은 5년마다 장기재정전망을 실시하여야 한다. 다만, 장기재정전망에 중대한 영향을 미치는 경제적·사회적 여건 변화가 발생하는 경우에는 5년 이내에 장기재정전망을 실시할 수 있다.
② 중앙관서의 장은 제1항에 따라 실시하는 장기재정전망을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관하는 사회보험에 대한 장기재정전망 추계와 이에 관련된 자료를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.
③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 장기재정전망의 실시 절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자. 재정 정보 및 통계의 공개(안 제16조)

제 정 안
○ 재정건전화계획등과 관련된 재정 정보 및 통계를 수집·분석하고 이를 공개 - 중앙관서등의 장 : 재정 정보 및 통계 수집·분석 및 공개 - 기재부장관 : 중앙관서등의 업무를 총괄하고, 운영실태를 점검·평가하며, 그 결과를 위원회에 보고하고 중앙관서등의 장에게 개선 권고

현행 「국가재정법」 제9조는 정부로 하여금 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액, 통합재정수지 및 일반정부 및 공공부문 재정통계 등을 매년 1회 이상 공표하도록 규정⁵³⁾하고 있는데, 이에 따라 공개되는 정보는 대부분 국가재정과 관련된 현재의 정보로서, 일반 국민들이 정부가 현재의 재정건전성을 개선하기 위하여 어떠한 조치들을 하고 있는지 등에 대해 알기 어려운 구조임.

이에 제정안은 중앙관서등의 장으로 하여금 제정안 및 관련 법령에 따라 작성하는 재정건전화계획 등과 관련한 재정 정보 및 통계를 수

53) 「국가재정법」 제9조(재정정보의 공표) ① 정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액, 통합재정수지 및 제2항에 따른 일반정부 및 공공부문 재정통계, 그 밖에 대통령령으로 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다.

② 기획재정부장관은 회계연도마다 결산을 기준으로 다음 각 호의 재정상황을 종합적으로 나타내는 통계(이하 "일반정부 및 공공부문 재정통계"라 한다)를 작성하여야 한다. 이 경우 제2호와 제3호에 관하여는 해당 기관 및 관계 중앙관서의 장과 협의하여 작성하여야 한다.

1. 국가 및 지방자치단체의 일반회계, 특별회계 및 기금

2. 다음 각 목의 기관 중 시장성이 없는 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관

가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관

나. 「지방공기업법」에 따른 지방공사·공단

다. 그 밖에 공영방송사·국립대학법인 등 공공성이 인정되는 법인

3. 제2호 각 목의 기관 중 시장성이 있는 기관(금융을 다루는 기관은 제외한다)으로서 대통령령으로 정하는 기관

③ ~ ⑥ (생략)

집·분석하고, 이를 실시간으로 공개하도록 하려는 것으로서 재정건전화계획의 수립 및 이행 과정의 투명성이 제고될 것으로 기대됨.

※ 제정안 원문

제 정 안
제16조(재정 정보 및 통계의 공개 등) ① 중앙관서등의 장은 소관 분야에 대한 재정건전화계획 등의 수립 및 이행 과정의 투명성을 높이고 국민의 참여를 촉진하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다. 1. 다음 각 목의 계획(이하 이 조에서 “재정건전화계획등”이라 한다)과 관련된 재정 정보 및 통계의 수집·분석 가. 제10조제2항에 따른 중앙관서의 재정건전화계획 나. 제12조제2항에 따른 지방자치단체의 재정건전화계획 다. 제13조에 따른 공공기관의 중장기재무관리계획 라. 제15조제1항에 따른 사회보험의 재정건전화계획 2. 대통령령으로 정하는 정보시스템 등을 통한 제1호에 따른 재정정보 및 통계의 공개 3. 국민 또는 재정건전화계획등과 관련된 이해당사자를 대상으로 한 재정건전화계획등에 대한 적극적인 의견 수렴 ② 기획재정부장관은 제1항 각 호와 관련된 업무를 총괄하며, 필요하다고 인정되는 경우에는 중앙관서등의 장의 해당 업무에 대하여 그 운영 실태를 평가할 수 있다. ③ 기획재정부장관은 제2항에 따른 평가를 하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 중앙관서등의 장에 대하여 제1항 각 호의 업무와 관련된 자료 또는 의견 등의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙관서등의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. ④ 기획재정부장관은 필요하다고 인정되는 경우 제2항에 따른 평가의 결과를 위원회에 보고하고 중앙관서등의 장에게 개선을 권고할 수 있다. ⑤ 제4항에 따라 개선 권고를 받은 중앙관서등의 장은 그 권고사항을 이행하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 조치 결과를 기획재정부장관과 위원회

제 정 안

에 제출하여야 한다.

- ⑥ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 재정 정보 및 통계의 공개, 운영 실태의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

차. 「국가재정법」의 개정

(송언석의원안 「국가재정법 일부개정법률안」)

송언석의원안 「국가재정법 일부개정법률안」	
○ 「국가재정법 일부개정법률안」 발의를 통해 「국가재정법」 개정	
- 「국가재정법」 제7조제4항, 제87조 및 제88조 삭제 및 제7조제3항제5호 개정	

제정안은 현행 「국가재정법」의 일부를 옮겨 규정하였으므로, 법체계상의 정합성을 위해 「국가재정법」의 해당 조문을 삭제할 필요가 있음.

※ 신·구조문 대비표(송언석의원안 「국가재정법 일부개정법률안」)

현행	개정안
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① · ② (생략) ③ 제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다. 1. ~ 4. (생략) 5. 제4항에 따른 장기 재정전망 결과 ④ 기획재정부장관은 40회계연도 이 상의 기간을 대상으로 5년마다 장기 재정전망을 실시하여야 한다. ⑤ ~ ⑪ (생략)	제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ① · ② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. 「재정건전화법」 제14조에 따른 장기재정전망----- <u><삭 제></u> ⑤ ~ ⑪ (현행과 같음) <u><삭 제></u>
제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제 정 및 개정) ① 정부는 재정지출 또	<u><삭 제></u>

현행	개정안
는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정 수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다. ② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 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. 제88조(국세감면의 제한) ① 기획재정부장관은 대통령령으로 정하는 해당 연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율(이하 “국세감면율”이라 한다)이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 한다. ② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세	<삭 제>

현행	개정안
<u>감면을 요청하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.</u>	

카. 재정준칙 등의 도입 시기 (안 부칙)

제 정 안
○ 시행일 - 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행 ○ 국가채무 및 관리재정수지 허용한도 등(안 제6조 및 제7조)에 관한 적용례 - 이 법 시행 후 편성하는 예산안부터 적용 ○ 폐이고 제도 확대(재정부담 수반 법률안 첨부서류 등)에 관한 적용례 - (의원·위원회 발의 법안) 이 법 시행 이후 3년 이내에 대통령령으로 정하는 시기부터 적용 - (정부 제출 법안) 이 법 시행 이후 제출하는 법안부터 적용

제정안은 공포 후 6개월부터 시행하되, 재정준칙 등에 대해서는 시행 후 편성하는 예산안부터 적용하고, 폐이고 제도 확대에 대해서는 의원·위원회 발의 법안은 시행 이후 3년 이내에서 대통령령으로 정하는 시기부터 적용하도록 유예기간을 두는 한편, 정부 제출 법안에 대해서는 시행 이후 제출하는 법안부터 적용하려는 것임.

재정준칙 등을 어느 시점에 도입할지 여부는 재정준칙의 빠른 도입을 통하여 사전에 재정건전성을 관리할 수 있다는 측면과 함께, 대내외 경제상황을 고려하고 원활한 제도 실시를 위해 일정한 준비기간이 필요할 수 있는 점을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있겠음.

참고로 재정준칙 도입과 관련해 우리 위원회에 계류 중인 「국가재정법 일부개정법률안」(의안번호 2200829·2202844, 박덕흠·박대출의원 대표발의)은 시행일을 공포한 날(박덕흠의원안) 또는 2025년 1월 1일

(박대출의원안)로 규정하는 한편, 박대출의원안은 재정준칙에 대해서는 시행 후 편성하는 예산안부터 적용하도록 하고 있음⁵⁴⁾.

문 의 처
02)6788-5147

54) 박덕흠의원안은 적용례를 미규정함.

참고1

일반정부 부채(D2) 국제비교

(단위: GDP대비, %)

구분	일반정부 부채							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
안도라	39.8	37.9	36.3	35.4	46.4	48.6	38.9	36.4
호주	40.6	41.2	41.7	46.7	57	55.5	50.1	49.4
오스트리아	82.5	78.6	74.1	70.6	83	82.5	78.4	75.5
벨기에	105.0	102.0	99.9	97.6	111.8	108	104.3	104.5
캐나다	92.4	90.9	90.8	90.2	118.2	113.5	107.4	107.1
크로아티아	79.5	76.3	73.1	70.9	86.8	78.1	68.2	63.5
키프로스	102.6	92.6	101.1	93	114.9	99.3	85.6	77.4
체코	36.6	34.2	32.1	30.0	37.7	42.0	44.2	44.2
덴마크	37.2	35.9	34.0	33.7	42.3	36.0	29.8	30.4
에스토니아	10.0	9.1	8.2	8.5	18.6	17.8	18.5	20.7
핀란드	68.0	66.0	64.8	64.9	74.7	72.6	73.5	76.7
프랑스	98.0	98.1	97.8	97.4	114.7	113.0	111.8	110.6
독일	69.0	65.2	61.9	59.6	68.8	69.0	66.1	64.3
그리스	183.7	183.2	190.7	185.5	213.2	201.1	179.5	168.8
홍콩	0.1	0.1	0.1	0.3	1.0	1.9	4.3	6.5
아이슬란드	82.5	71.7	63.2	66.5	77.5	74.8	67.4	64.8
아일랜드	74.4	67.4	62.9	57.1	58.1	54.4	44.4	43.3
이스라엘	61.8	59.8	60.1	59.2	70.9	67.8	60.5	61.9
이탈리아	134.8	134.2	134.5	134.2	154.9	147.1	140.5	137.3
일본	232.4	231.3	232.4	236.4	258.3	253.9	257.2	252.4
한국	41.2	40.1	40.0	42.1	48.7	51.3	53.8	55.2
라트비아	40.4	39.0	37.0	36.7	42.2	44	41.5	43.5
리투아니아	39.9	39.3	33.7	35.8	46.2	43.4	37.8	35.6
룩셈부르크	19.6	21.8	20.9	22.4	24.6	24.5	24.7	25.7
몰타	54.7	47.8	43.4	40.0	52.2	53.9	51.6	51.8
네덜란드	61.9	57.0	52.4	48.5	54.7	51.6	50.1	47.2
뉴질랜드	33.4	31.1	28.1	31.8	43.3	47.5	47.2	45.9
노르웨이	37.9	38.3	39.4	40.6	46.1	41.7	36.3	41.8
포르투갈	131.5	126.1	121.5	116.6	134.9	124.5	112.4	99.0
싱가포르	106.5	107.8	109.4	127.8	148.1	142.9	158.2	162.1
슬로바키아	52.3	51.5	49.4	48.0	58.9	61.1	57.8	57.9
슬로베니아	78.5	74.2	70.3	65.4	79.6	74.4	72.3	68.5
스페인	102.7	101.8	100.4	98.2	120.3	116.8	111.6	107.5
스웨덴	42.3	40.7	39.2	35.6	39.9	36.5	32.9	35.9
스위스	40.9	41.8	39.8	39.6	43.2	41.1	37.6	38.3
영국	87.8	86.7	86.3	85.7	105.8	105.2	100.4	101.1
미국	106.6	105.5	106.8	108.1	132	125	120	122.1

* 출처: IMF Fiscal Monitor(24.4월)

※ 위 자료는 한국은행 GDP 기준년 개편('15년 → '20년 기준년 개편, '24.6.2) 수치가 반영되기 전의 자료로 본문상 일반정부 부채(D2) 수치와 차이가 있음.

참고2

국가별 주요 재정준칙 운용 사례 [IMF, 2022년]

국가명	주요 준칙 내용	시행시기
〈OECD 회원국〉		
호주	(수지) 예산 흑자 $\geq$ GDP 1% (수입) 세수비율 $\leq$ GDP 23.9%	1998
오스트리아	(수지) 구조적수지 적자 $\leq$ GDP 0.45%	1999
벨기에	(수지) 구조적 재정적자 목표를 GDP의 0.5% 한도 내에서 설정	2014
칠레	(수지) 구조적수지 적자 $\leq$ GDP 1%	2009
콜롬비아	(수지) 구조적수지 적자 $\leq$ GDP 1%	2011
코스타리카	(수지) 신규차입 규모 $\leq$ 공공투자 규모	2001
체코	(채무) 일반정부 채무 $\leq$ GDP 60%	2017
덴마크	(지출) 지출증가율 $\leq$ 잠재GDP성장률 (수지) 구조적수지 적자 $\leq$ GDP 0.5%	2014
에스토니아	(수지) 구조적수지 적자 $\leq$ GDP 0.5%	2014
핀란드	(수지) 재정적자 $\leq$ GDP 1%	2011
프랑스	(지출) 지출 증가율 한도(이자·연금지출 제외) (수지) 중기예산법안에 구조적 수지목표 설정	98/12
독일	(수지) 구조적수지 적자 $\leq$ GDP 0.35%	2009
그리스	(수지) 재정적자 $\leq$ GDP 0.5%	2014
헝가리	(채무) 정부채무 $\leq$ GDP 50%	2016
아이슬란드	(수지) 재정적자 $\leq$ GDP 2.5% (채무) 일반정부 순채무 $\leq$ GDP 30%	2016
아일랜드	(수지) 구조적수지 적자 $\leq$ GDP 0.5%	2012
이스라엘	(지출) 실질지출증가율 $\leq$ 3년평균 인구증가율 + 50/국가채무비율	2014
이탈리아	(수지) 구조적수지 적자 $\leq$ GDP 0.5%	2014
일본	(수지) 2025년까지 기초재정수지 흑자	2018
라트비아	(수지) 구조적수지 적자 $\leq$ GDP 0.5% (채무) 공공채무 $\leq$ GDP 60%	2013
리투아니아	(지출) 예산, 사회보험기금 건강보험지출 $\leq$ 잠재GDP성장률의 0.5%	2015
룩셈부르크	(채무) 일반정부채무 $\leq$ GDP 60%	2004
멕시코	(지출) 구조적 경상지출의 실질 증가율 $\leq$ 2%	2014
네덜란드	(수지) 일반정부 재정적자 수준 $\leq$ GDP 1.0%	2011
뉴질랜드	(수지) 채무가 신중한 수준(prudent levels)에 이를 때까지 흑자 운영	1994
노르웨이	(수지) 중앙정부 재정적자(석유 부문 제외) $\leq$ 3%(연금펀드 장기기대수익률)	2017
폴란드	(지출) 재정지출·신규 지출 실질증가율 $\leq$ 1.0% (채무) 일반정부채무 $\leq$ GDP 60%	15/14
포르투갈	(수지) 일반정부 재정적자 $\leq$ 중기목표(MTO)	2015
슬로바키아	(채무) 공공채무 $\leq$ GDP 55%	2012
슬로베니아	(수지) 구조적재정수지 준칙과 자동시정 메커니즘 채택	2015
스페인	(지출) 명목 지출증가율 $\leq$ 스페인 명목 중기 GDP 성장률(이자지출, 실업급여 제외)	2011
스웨덴	(수지) 재정수지 흑자 GDP 1%	2000
스위스	(수지) 구조적 예산 균형	2003
영국	(수지) 5년 단위 중기계획의 3년차 연도에 균형 (채무) 순채무 비율 5개년도 종료시까지 감소	2021
미국	(지출) 2012~30년 기간 동안 의무지출 한도 명시	2010
캐나다	(수지) 1998~2005년간 재정수지 균형	1998
〈非 OECD 회원국〉		
안도라	(수지) 일반정부 재정적자 $\leq$ GDP 1.0% (채무) 중앙정부채무 $\leq$ GDP 40%	2014
앤티가 바부다	(수입) GDP 대비 세수 $\geq$ 18% (채무) 공공채무 $\leq$ GDP 70%	2021
아르헨티나	(지출) 기초재정지출증가율 $\leq$ 명목 GDP 증가율, 기초경상지출 증가율 $\leq$ CPI	2018
아르메니아	(수지) 재정적자 $\leq$ GDP 7.5% (채무) 중앙정부채무 $\leq$ GDP 60%	02/08
아제르바이잔	(수지) 석유수입 제외 GDP 대비 석유수입 제외수지가 전년대비 개선	2019
바하마제도	(채무) 2030/31까지 채무 $\leq$ GDP 50%	2018
베네투	(수지) 재정적자 $\leq$ GDP 3% (채무) 공공채무 $\leq$ GDP 70%	2015
보츠와나	(채무) 대내외 채무한도 각각 GDP 20%(총 40%)	2005
브라질	(수지) 신규차입 규모 $\leq$ 공공투자 규모	1998
불가리아	(지출) 지출한도 $\leq$ GDP 40% (채무) 미지급정부채무 $\leq$ GDP 60%	12/03
부키나파소	(수지) 재정적자 $\leq$ GDP 3% (채무) 공공채무 $\leq$ GDP 70%	2015
부룬디	(채무) 공공채무 $\leq$ GDP 50.0%	2013
카보 베르데	(수지) 차입 상한 $\leq$ GDP 3% (채무) 국가채무 $\leq$ GDP 60%	1998
캄보디아	(채무) 공공채무 $\leq$ GDP 55%	2018

국가명	주요 준칙 내용	시행시기
카메룬	(수지) 구조적수지 적자 ≤ GDP 1.5% (채무) 공공채무 ≤ GDP 70%	17/02
중앙아프리카공화국	(수지) 구조적수지 적자 ≤ GDP 1.5%	2017
차드	(수지) 구조적수지 적자 ≤ GDP 1.5%	2017
콩고	(수지) 구조적수지 적자 ≤ GDP 1.5% (채무) 공공채무 ≤ GDP 70%	17/02
코트디부아르	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 공공채무 ≤ GDP 70%	2015
크로아티아	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (지출) 수지균형시까지 연간 GDP 1% 지출 삭감	2012
키프로스	(수지) 구조적수지 적자 ≤ GDP 0.5%	2014
도미니카	(수지) 2026년까지 GDP 2% 흑자 (채무) 2035년까지 GDP의 60% 달성	2021
에콰도르	(수지) 균형예산 달성 시까지 매년 비석유 부문 적자 0.2% 감축	2020
적도기니	(수지) 구조적수지적자 ≤ GDP 1.5%	2017
가봉	(수지) 구조적수지 적자 ≤ GDP 1.5%	2017
조지아	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 채무 ≤ GDP 60%	2013
그레나다	(수지) 기초재정수지 적자 ≤ GDP 3.5% (채무) 정부채무 ≤ GDP 55%	2015
기니비사우	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 공공채무 ≤ GDP 70%	2015
홍콩	(수지) 균형재정 달성, 재정적자 방지	1997
인도	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 중앙정부채무 ≤ GDP 40%	2018
인도네시아	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 일반정부채무 ≤ GDP 60%	67/04
이란	(채무) 공공채무 ≤ GDP 40%	2016
자메이카	(수지) 기초재정수지 적자 ≤ GDP 7.0%	2017
카자흐스탄	(수지) 2018년부터 재정적자 ≤ GDP 1.0% (채무) 정부채무 ≤ GDP 27%	2016
케냐	(채무) 정부채무 ≤ GDP 50%	2019
코소보	(수지) 재정적자 ≤ GDP 2.0%	2015
라이베리아	(채무) 공공채무 ≤ GDP 60%	2009
말레이시아	(채무) 2022년까지 정부채무 ≤ GDP 65%	2020
몰디브	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3.5% (채무) 정부채무 ≤ GDP 60%	2013
말리	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 공공채무 ≤ GDP 70%	2015
몰타	(채무) 정부채무 ≤ GDP 60%	2014
모리셔스	(채무) 2025년까지 정부채무 ≤ GDP 80%, 2030년까지 정부채무 ≤ GDP 70%	2020
몽골	(수지) 구조적수지 적자 ≤ GDP 2% (채무) 정부채무 ≤ GDP 40%	2021
몬테네그로	(수지) 일반정부 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 일반정부채무 ≤ GDP 60%	2014
나미비아	(채무) 정부채무 ≤ GDP 35%	2001
니제르	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 공공채무 ≤ GDP 70%	2015
나이지리아	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3.0%	2007
파키스탄	(수지) 연방 재정적자 ≤ GDP 3.5%	2016
파나마	(수지) 2022년에 재정적자 ≤ GDP 4.0% 2024에 재정적자 ≤ GDP 2.0%	2020
파라과이	(수지) 중앙정부 재정적자 ≤ GDP 1.5%, 3년 평균 재정적자 ≤ GDP 1.0%	2015
페루	(수지) 구조적수지 적자 ≤ GDP 1%	2013
루마니아	(수지) 일반정부 재정적자 ≤ GDP 1.0% (채무) 일반정부 채무 ≤ GDP 60.0%	2013
러시아	(수지) 기준 유가(\$40)에서 재정수지 균형	2019
르완다	(수지) 중앙 정부 재정적자 5년 평균 ≤ GDP 5.5%	2019
세네갈	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 공공채무 ≤ GDP 70%	2015
세르비아	(채무) 일반정부채무 ≤ GDP 45%	2011
싱가포르	(수지) 정부 임기 동안 예산 균형	1995
남수단	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3.0% (채무) 공공채무 ≤ GDP 50.0%	2013
스리랑카	(수지) 다년도 기준 재정적자 목표치 설정	2013
세인트키츠네비스	(채무) 2035년까지 채무 ≤ GDP 60.0%	2021
세인트루시아	(채무) 2035년까지 채무 ≤ GDP 60.0%	2021
세인트빈센트그레나딘	(지출) 정부 임금 및 총 지출의 GDP대비 비중 설정	2022
탄자니아	(지출) 정부 지출 ≤ GDP 40.0%,	2015
태국	(채무) 공공채무 ≤ GDP 70.0%	2018
동티모르	(수입) 예산 목적 석유기금 인출 ≤ 3.0%	2005
토고	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3% (채무) 공공채무 ≤ GDP 70%	2015
투르크메니스탄	(수지) 중앙정부 균형수지	2015
우간다	(수지) 재정적자 ≤ GDP 3.0%	2016
우루과이	(지출) 중앙 정부 및 사회보장 지출 실질 증가율 ≤ 추정 잠재 성장률	2020
베트남	(수지) 2021~2025 평균재정수지적자 ≤ GDP 3.7%	2021

참고3

주요국의 국세감면 한도 규정 현황

□ 미국·영국·독일 등 주요국가의 경우 조세지출(국세감면)의 법적한도를 법률을 통해 규정하고 있지 않음

국 가	주요내용
미 국	▶ 예산집행법(the Budget Enforcement Act) 및 상·하원의 의원규칙으로 운영되는 페이고 제도(Pay-as-you go rules)로 관리 - (예산집행법) 재정지출 확대가 요구되는 제도에 대해 예산중립 요구, 재정적자가 야기되는 법안에 대해 대통령이 삭감 가능 - (의원규칙) 강제조항이라기 보다 이의제기에 의해 집행
영 국	▶ 조세지출에 대한 법률적, 제도적 관리규정 無 ▶ 부채와 지출을 규정하는 재정준칙(fiscal rule)에서 간접적으로 조세지출에 대한 관리가 이루어지는 것으로 추정
독 일	▶ 조세지출에 대한 법적한도 규정 無 ▶ 정치적 협약을 토대로 한 보조금 정책지침에 의해 관리 - 신규 보조금 도입은 기존 보조금 감축이 전제되어야 하고, 기존 조세지출은 재정적 지원으로 대체될 있는지 재검토
프랑스	▶ 조세지출에 대한 법적한도 규정 無 ▶ 재정과 예산 관련 법률을 통해 간접적으로 조세지출을 관리하는 것으로 추정
일 본	▶ 조세지출에 대한 법적한도 규정 無 ▶ 조세지출을 새로 도입하거나 변경할 경우 재정건전화 목표에 따라 운영되도록 함
캐나다	▶ 조세지출에 대한 법률적, 제도적 관리규정 無
호 주	▶ 조세지출에 대한 법률적, 제도적 관리규정 無 ▶ 재정건전성을 위한 예산법(Charter of Budget honesty Act)에서 일반적 원칙을 제시하는 수준

※ 자료: 조세연구원