



제429회 국회 (정기회)
제1차 기획재정위원회

국가재정법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈독립기관의 예산에 대한 임의적 조정 금지〉

■ 최기상의원 대표발의(의안번호 제2208100호)

2025. 9.

기 획 재 정 위 원 회

수석전문위원 최병권

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 독립기관의 예산에 대한 임의적 조정 금지(안 제43조)	3

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 기획재정부장관으로 하여금 각 중앙관서의 장(독립기관의 장 포함)이 제출한 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하고 그 계획에 따라 예산을 배정하되, 기획재정부장관은 분기별 예산배정계획에도 불구하고 개별사업계획을 검토한 결과에 따라 재정수지의 적정관리 및 효율적 집행관리 등을 위해 필요한 때에는 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있도록 하고 있음.

국회, 대법원, 헌법재판소 및 중앙선거관리위원회는 현행법상의 독립기관으로서 예산의 편성과 집행에 대해서도 상당한 정도의 독립성을 지니고 있으나, 현행 규정에 따라 기획재정부장관의 결정으로 이들 기관에 대하여도 예산 배정계획을 조정하거나 배정을 유보할 수 있는 실정임.

하지만 헌법상 예산 심의·확정권이 있는 국회에서 확정된 헌법기관의 예산에 대해 정부가 임의로 예산 배정계획을 조정하거나 배정을 유보할 수 있도록 하는 현행 제도는 헌법기관의 독립성을 침해하고 ‘삼권분립’의 헌법가치를 훼손할 우려가 있음.

이에 독립기관의 예산에 대하여는 배정요구서의 내용을 배정계획에 그대로 반영하도록 하고, 기획재정부장관이 임의로 개별사업을 검토해 배정예산을 조정하지 못하도록 하며, 배정계획을 조정하거나 배정을 유보 또는 배정된 예산의 집행보류 조치를 취하기 위해서는 해당 독립기관의 장의 사전동의를 받도록 하려는 것임(안 제43조).

Ⅲ. 검토의견

1. 독립기관의 예산에 대한 임의적 조정 금지(안 제43조)

현행	개정안
○ 예산의 배정(§43) - 기재부장관은 각 중앙관서의 장의 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 함. <u><후단 신설></u> - 기재부장관은 각 중앙관서의 장에게 예산 배정 시 감사원에 통지 - 기재부장관은 필요 시 회계연도 개시 전에 예산 배정 가능 - 기재부장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 위 예산배정계획이 아니라 개별사업계획 검토 결과에 따른 예산 배정 가능. <u><단서 신설></u> - 기재부장관은 재정수지의 적정 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 위 예산배정계획 조정, 예산배정 유보, 배정된 예산의 집행을 보류하는 조치 가능. <u><단서 신설></u>	○ 예산의 배정(§43) - 기재부장관은 각 중앙관서의 장의 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 함. <u>이 경우 독립기관의 예산에 대해서는 예산배정요구서의 내용을 분기별 예산배정계획에 그대로 반영해야 함.</u> - (현행과 같음) - (현행과 같음) - 기재부장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 위 예산배정계획이 아니라 개별사업계획 검토 결과에 따른 예산 배정 가능. <u>다만, 독립기관의 예산은 그러하지 않음.</u> - 기재부장관은 재정수지의 적정 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 위 예산배정계획 조정, 예산배정 유보, 배정된 예산의 집행을 보류하는 조치 가능. <u>다만, 독립기관의 예산에 대한 배정계획을 조정하거나 배정유보 또는 배정예산의 집행보류를 하려면 사전에 해당 독립기관의 장의 동의를 얻어야 함.</u>

개정안은 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회(이하 “독립기관”)1)의 예산에 대해서는 예산배정요구서의 내용을 예산배정계획에 그대로 반영하도록 하고, 기획재정부장관이 개별사업계획을 검토해 배정 예산을 조정하지 못하도록 하며, 배정계획의 조정, 배정 유보 또는 배정된 예산의 집행보류 등 예산에 대한 임의적 조치를 취하기 위해서는 사전에 해당 독립기관의 장의 동의를 얻도록 하려는 것임.

현행 「국가재정법」은 예산의 집행을 위하여 예산이 확정된 후 각 중앙관서의 장이 예산배정요구서를 작성해 기획재정부장관에 제출하도록 하고2), 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장이 제출한 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성해 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻도록 하고 있으며3), 승인된 분기별 예산배정계획에 따라 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정하는 순서로 예산배정이 이루어지도록 하고 있음.

한편, 현행법은 이러한 예산배정절차에도 불구하고 수시배정, 분기별 예산배정계획의 조정, 배정유보 및 집행보류 등 정부의 예외적·자율적인 집행통제 제도를 규정하고 있음4).

1) 「국가재정법」 제6조(독립기관 및 중앙관서) ①이 법에서 “독립기관”이라 함은 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회를 말한다.

2) 「국가재정법」 제42조(예산배정요구서의 제출) 각 중앙관서의 장은 예산이 확정된 후 사업운영계획 및 이에 따른 세입세출예산·계속비와 국고채무부담행위를 포함한 예산배정요구서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

3) 「국가재정법」 제43조(예산의 배정) ①기획재정부장관은 제42조의 규정에 따른 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.

4) 「국가재정법」 제43조(예산의 배정) ③기획재정부장관은 필요한 때에는 대통령령으로 정하는

‘수시배정’(제43조제4항)은 분기별 예산배정계획에도 불구하고 예산의 효율적인 집행관리를 위해 필요한 때에 개별사업계획을 검토해 그 결과에 따라 예산을 배정하는 제도이고⁵⁾,

‘분기별 예산배정계획의 조정’(제43조제5항)은 분기별 예산배정계획을 불가피한 사유로 인하여 변경할 필요가 있을 때 예산배정계획을 조정하는 제도이며,

‘배정유보’ 및 ‘집행보류’(제43조제5항)는 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위해 필요한 때에 예산배정을 유보(배정유보)하거나, 배정된 예산의 집행을 보류(집행보류)하도록 조치를 취하는 제도임.

이러한 수시배정·배정유보·집행보류의 대상이 되는 사업에 대한 구체적인 선정기준은 기획재정부의 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에서 정하고 있음.

바에 따라 회계연도 개시 전에 예산을 배정할 수 있다.

④기획재정부장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획에도 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정할 수 있다.

⑤기획재정부장관은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있다.

5) 사업계획이 마련되어 있지 않거나 내용이 구체화되어 있지 않은 사업들을 기획재정부장관이 수시배정사업으로 지정하여 예산배정을 보류한 후, 해당 중앙관서가 사업계획의 수립 등 요건을 충족하여 예산배정을 요구하면 기획재정부장관은 예산의 집행가능성 등을 검토한 후 예산을 배정하는 제도임. (출처: 「국가재정법 이해와 실제」, 국회예산정책처, 2014. p.345)

[수시배정 및 배정유보·집행보류 선정기준(예산 및 기금운용계획 집행지침)]

수시배정	배정유보·집행보류
사업의 기본 구성요건이 확정되지 않은 사업	① 예산 편성시 전제조건이 이행되지 않을 경우
① 구체적인 사업계획이 없는 사업	② 기획재정부장관과 사전 협의 없이 총사업비를 증액한 경우
② 재원분담 주체간의 분담비율이 미정인 사업	③ 지방비 분담 또는 민간부담 내용이 예산상 또는 기타 객관적인 방법으로 입증되지 못할 경우
③ 총사업비가 확정되지 않은 사업	④ 「공기업·준정부기관 경영실적평가」 결과가 저조한 경우
④ 지방비 또는 민자 확보 등 원활한 사업을 위해 점검이 필요한 사업	⑤ 세입징수실적이 당초 세입예산과 현저한 차이가 발생하여 집행관리가 필요하다고 인정되는 경우
법률 제·개정, 협의 등의 조건이 충족된 후 집행되어야 하는 사업	⑥ 집행점검 및 예산낭비신고사례 검토 등을 통해 사업이 효율적으로 추진되지 않거나 예산낭비 소지가 있다고 판단되는 경우
⑤ 사업 근거 법령의 제·개정, 권리의무관계·외국과의 계약체결·공모절차 등 규정 마련이 필요한 사업	⑦ 수시배정 대상 사업으로 기획재정부장관이 사전에 지정한 사업
⑥ 예비타당성 조사, 환경영향평가 등 관련법에서 규정하고 있는 조건이 충족되지 않은 사업	⑧ 기타 재정집행의 효율성 및 예산 절감 등을 위해 기획재정부장관이 정하는 경우
⑦ 지방재정투융자심사 등 기타 선결 조건이 충족되어야 집행되는 사업	
당초 사업 여건이 변경되어 점검이 필요한 사업	
⑧ 사업여건 변화로 타당성재조사, 환경영향재평가, 부처간 사전협의를 요하는 대규모 재정소요사업	
⑨ 수행주체, 지원조건, 추진방식 및 계약내용 변경 등 사업의 중요한 내용이 변경되어 검토가 필요한 사업	
효율적 집행을 위하여 점검이 필요한 사업	
⑩ 회계연도 중 사업구조의 개편이 예정되어 있는 사업	
⑪ 재원분담 조건 변경 등 기타 효율적 집행을 위하여 점검이 필요한 사업	

자료: 기획재정부, 「2025년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」

현행 「국가재정법」 제40조⁶⁾에서 정부가 독립기관의 예산을 편성할 때 해당 기관의 장의 의견을 최대한 존중하도록 하고, 국가재정상황 등에 따라 조정이 필요한 때에는 미리 해당 기관의 장과 협의하도록 규정함으로써 독립기관의 재정독립성을 존중하도록 하고 있기는 하나,

독립기관의 예산에 대해서도 기획재정부장관이 필요하다고 판단하는 경우 수시배정, 분기별 예산배정계획의 조정, 배정유보 및 집행보류 등의 조치를 통해 기관의 예산과 조직의 운영을 간접적으로 통제할 수 있으므로, 독립기관의 지위에도 불구하고 자금적 측면에서 기획재정부 장관의 영향이 상당한 상황임.

이에 개정안은 정부가 분기별 예산배정계획 수립·조정 및 예산의 수시배정·배정유보·집행유보를 통해 독립기관의 예산을 임의로 조정할 수 없도록 함으로써 국회, 대법원 등 헌법상 독립기관의 지위를 견고하게 하려는 취지를 가진 것으로 보임.

개정안에 대하여 기획재정부는 개정안과 관련하여 수시배정 및 배정유보 등은 사업요건의 흠결을 보완하여 예산을 효율적으로 집행하기 위한 제도이므로 독립기관만 예외를 인정하는 것은 곤란하고, 배정유보 및

6) 「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.

집행보류는 예산액 자체를 변경하는 것이 아닌 예산 집행 제도로써 헌법기관의 독립성을 침해한다고 보기 곤란하며, 현재 독립기관에 대한 수시배정 제도의 적용은 매우 미미하고⁷⁾ 수시배정 사유가 해소되는 경우 즉시 예산을 배정하고 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

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

대한민국헌법은 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 예산 요구를 감액할 경우 정부는 독립기관의 장과 협의를 거치면 될 뿐, 합의가 필요하지 않다는 점⁸⁾과 정부의 동의 없이 예산안 증액이 불가하다는 점⁹⁾

7) 수시배정 건수

구 분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025. 4월 기준
전 체 / 독립기관	94건 / 1건	69건 / -	62건 / -	98건 / 3건	26건 / 1건

*기획재정부 제출자료 재구성

8) 「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.

9) 「대한민국헌법」 제57조 국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

을 고려할 때, 정부의 독립기관에 대한 예산상 영향력은 매우 큰 상황임. 이에 따라 정부의 독립기관에 대한 예산편성권과 정부의 증액 동의 체계에 대한 비판이 제기되고 있음¹⁰⁾.

개정안은 독립기관이 제출한 예산배정요구서의 내용을 그대로 분기별 예산배정계획에 반영하도록 하고, 독립기관 예산에 대한 수시배정을 금지하며, 예산배정계획 조정·배정유보·배정예산의 집행보류 시 사전에 해당 독립기관 장의 동의를 얻도록 함으로써 정부가 자의적으로 독립기관의 예산 집행을 변경하는 문제를 해소할 수 있을 것으로 기대됨.

특히 현재 독립기관의 장이 기획재정부장관의 예산배정계획 조정 및 수시배정·배정유보·집행유보에 대하여 견제할 수단이 전무하고, 독립기관 예산이 전체 총지출에서 차지하는 비중이 0.5%에 불과하여 정부의 재정수지 관리 등에 제약을 초래할 우려가 거의 없다는 점을 고려할 때, 독립기관의 자율적·독립적 업무수행을 보장하기 위한 규정이 필요한 측면이 있음.

다만, 독립기관의 예산배정요구서를 예산배정계획에 그대로 반영하도록 규정하는 것보다는 기획재정부장관이 독립기관의 배정요구서에 대한 수정이 필요한 경우 독립기관 장의 동의를 얻도록 하는 등 동 규정을

10) 「“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

완화하는 방안을 고려할 필요가 있겠음.

참고로, 개정안과 유사한 취지에서 기획재정부장관이 월별 자금계획과 세부자금계획에 독립기관이 제출한 월별 자금계획서와 세부자금계획서를 그대로 반영하도록 하며, 독립기관의 월별 세부자금계획을 조정할 경우 독립기관 장의 동의를 얻도록 하는 등의 「국고금 관리법 일부 개정법률안」(의안번호 제2208099호, 최기상의원 대표발의)이 현재 우리 위원회에 계류되어 있음.

※ 신·구조문 대비표

현행	개정안
제43조(예산의 배정) ① 기획재정부장관은 제42조의 규정에 따른 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다. <후단 신설>	제43조(예산의 배정) ① ----- ----- ----- ----- ----- 이 경우 독립기관의 예산에 대하여는 독립기관이 제42조에 따라 제출한 예산배정요구서의 내용을 분기별 예산배정계획에 그대로 반영하여야 한다.
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)
④ 기획재정부장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획에도 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정할 수 있다. <단서 신설>	④ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 다만, 독립기관의 예산에 대하여는 그러지 아니하다.
⑤ 기획재정부장관은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있다. <단서 신설>	⑤ ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 다만, 독립기관의 예산에 대한 배정계획을 조정하거나 배정을 유보 또는 배정된 예산의 집행보류 조치를 취하려면 사전에 해당 독립기관

의 장의 동의를 얻어야 한다.

문 의 처

02)6788-5160