

2017 제 1호

# Issue Brief

현안분석 이슈브리프



재정건전화법안에 대한  
공법적 검토

전주열



# 재정건전화법안에 대한 공법적 검토

전주열 (한국법제연구원 부연구위원)

1. 재정건전화법안 개요 .....	2
2. 재정건전화법안 공법적 분석 .....	4
3. 재정건전화 관련 법제 이슈 .....	11

## 1. 재정건전화법의 제안이유 및 목적

### 가. 제출 재정건전화법안의 제안이유

- 재정환경의 질적인 변화에 대응
  - 질적 변화: 예) 미래 경제성장률의 둔화 및 생산가능인구의 감소추세
- 범정부적 재정건전화 정책 추진
  - 범정부: 국가·지자체·공공기관 및 사회보험
- 재정 중장기적 지속가능성 확보의 제도적 기반 마련
- 기재부 내 재정전략위원회 설치·운영 – 재정건전화와 관련된 정책 등 심의
- 적정한 국가채무·재정수지 목표 설정·관리의 근거 마련
- 재정부담
- 중앙관서의 장 등이 소관 분야 또는 사회보험 등 재정건전화계획 수립 또는 제출하도록 함
- 장기재정전망의 수립 근거 및 방법 규정
- 재정 정보 및 통계의 공개 근거 마련

- 재정계획에 대한 국민 참여 촉진 근거 마련
  - 재정건전화계획 등의 수립 및 이행 과정에 대한 참여 수반 법령안 제출·입안시 자원 조달방안 제출 의무화
  - 재정부담 수반 법령안: 재정지출이나 조세특례 도입 법안

## 나. 제출 재정건전화법안의 목적

제1조(목적) 이 법은 국가, 지방자치단체 및 공공기관의 건전한 재정 운용에 필요한 사항을 규정함으로써 재정의 중장기적인 지속가능성을 확보함을 목적으로 한다.

- 재정의 중장기적 지속가능성 확보
- 국가, 지방자치단체 및 공공기관 규율

## 2. 재정건전화법안 주요내용 분석

### 가. 규범력있는 실체적 규정

- 국가채무 관리를 위한 의무 신설(제6조)
- 재정수지 관리를 위한 예산안 편성권의 제한(제7조)
- 국세감면 제한(제8조)
- 재정부담 수반 법률안 제출 요건 강화(제9조)
- 중앙관서의 재정건전화계획 수립, 제출, 평가(제10조 및 제11조)
- 지자체 재정건전화를 위한 교육부, 행자부 장관의 의무와 위원회의 확인(제12조)
- 공공기관 재무관리계획 추진방향 및 이행실적 점검(제13조)
- 사회보험 재정건전화계획 수립, 제출, 평가(제15조)

## 나. 규율 대상별 법률안 주요내용

### 1. 국회에 대한 규율

- 국회에서 '재정부담수반 법률안 제출'하기 위한 요건 신설
  - 재정부담수반 법률안: 예산 또는 기금상 조치를 수반하거나 조세특례를 신규 도입하는 법률안
- 요건: 재정부담 추계자료 및 재원조달방안 첨부 의무 신설
  - 추계자료: 법률안 시행 회계연도부터 5회계연도 기간 동안 재정 수입, 지출 증감액 추계자료
  - 재원조달방안: 추계된 재정부담에 상응하는 재원 조달 방안

### 2. 정부에 대한 규율

#### (1) 대통령의 주요 신설 권한

- 재정전략 위원회 위원 선정(중앙관서의 장 중에서) 및 위원회 구성, 운영, 위원 임기 등 결정
- 예산편성시 재정수지 준칙의 적용을 받지 않는 기금 결정
  - 통합재정수지에서 특정 기금 재정수지를 제외한 '관리재정수지'에 대해 3% 수지준칙 적용
- 중앙관서의 장이 국세감면 요청 시 제출할 재정부담 상쇄 방안 작성 방식
- Paygo 재원조달방안 작성 방법(국회규칙 또는 대통령령)
- 중앙관서 장 재정지출 수반 법령안 입안시 작성할 추계자료 및 재원조달방안 작성 방법 및 절차 중 법령 내용 변경시 기재부장관과의 협의 필요 사항 결정

- 중앙관서 재정개혁포상금 지급 절차 등에 관하여 필요한 사항 결정
- 기획재정부장관의 5년 장기재정전망 실시 절차 및 방법 등 결정
- 사회보험 재정진전화 절차 및 운용에 필요한 사항 결정

## (2) 예산편성권에 대한 규율

### A. 채무준칙

- 예산 편성시 45% 채무준칙 적용
  - 국가채무총액:국내총생산액 비율을 45:100 이하로 유지하여 예산 편성
  - 국가채무=국가재정법상 국가채무+지방재정법상 지방채(제11조제1항), 지방금전채무(제13조제1항) 및 채무부담행위에 따른 채무(제44조제1항)
- 채무 준칙 예외 허용
  - 전쟁, 대규모 재난 피해 발생 또는 대내외 재정 여건의 중대한 변화시
  - 중대한 변화: 경기침체, 대량실업, 남북관계 변화 또는 경제협력
  - \* 중대한 변화 판단은 재정전략위원회의 심의 사항
- 예외 상황에서는 “감축계획” 수립
  - 감축계획은 국가재정법상 국가재정운용계획에 포함
- 지방재정법상 채무에 대한 감축계획이 포함되는 경우에는 교육부, 행자부장관의 감축 계획안 우선
- 결산시 국가채무비율 45% 초과시 세계잉여금 전액 채무 원리금 상환 의무
  - 국가재정법에 대한 특례

## B. 수지준칙

- 관리재정수지 적자를 국내총생산액 대비 3% 이하로 유지할 의무 신설
  - 관리재정수지=국가재정법 통합재정수지-대통령령으로 정하는 기금의 재정수지

### (3) 법률안 제출권에 대한 규율

- '재정부담수반 법률안 제출'하기 위한 요건 신설
  - 재정부담수반 법률안: 예산 또는 기금상 조치를 수반하거나 조세특례를 신규 도입하는 법률안
- 요건: 재정부담 추계자료 및 재원조달방안 첨부 의무 신설
  - 추계자료: 법률안 시행 회계연도부터 5회계연도 기간 동안 재정 수입, 지출 증감액 추계자료
  - 재원조달방안: 추계된 재정부담에 상응하는 재원 조달 방안

### (4) 중앙관서의 장에 대한 규율

- 국세감면 요청시 재정부담 상쇄 방안 제출 의무
  - 국세감면액 보충을 위한 기존 국세감면 축소, 폐지 방안 또는 재정지출 축소 방안
- 재정지출 법령안 입안 절차 강화
  - 입법예고 전에 추계자료 및 재원조달방안 작성하여 기재부장관과 협의
- 중장기 재정건전화계획 수립, 제출
  - 5회계연도 이상 기간, 계획 사항은 대통령이 결정, 기재부장관에게 제출
  - \* 기재부장관이 계획 평가 → 위원회에 보고 → 위원회가 이행상황 점검, 평가 및 보완



- 소관 사회보험 재정건전화계획 수립, 제출
  - 계획 포함 사항은 대통령이 결정, 계획은 기재부장관에게 제출
  - \* 기재부장관이 계획 평가 → 위원회에 보고 → 위원회가 이행상황 점검, 평가 및 보완
- 재정 관련 정보 공개 의무 확대

### 3. 지자체에 대한 규율

- 지방채무 감축에 대한 교육부, 행자부, 기재부 장관의 권한
  - 경기침체 등 재정 여건의 중대한 변화 발생시 기획재정부장관이 수립하는 채무감축 계획에 지방채무가 포함될 수 있음
  - \* 중대한 변화 발생 여부는 재정전략위원회에서 판단
  - 이 경우 기재부장관은 교육부, 행자부장관에게 “감축 필요성 여부를 판단하도록 하고”, 교육부, 행자부장관이 “구체적인 감축방안을 수립한 경우” 그 내용을 감축계획에 포함 시킴
- 지방재정법상 재정건전화계획 관련 사항 위원회 제출
  - 교육부, 행자부장관은 지자체의 재정건전화계획 관련 사항 매년 위원회 제출
  - \* 지자체 재정건전화계획 수립 권고 및 이행 지도는 행자부장관 재량사항

### 4. 공공기관에 대한 규율

- 기재부장관이 공공기관 중장기재무관리계획 이행실적 점검 및 보고
  - 주요 공공기관 중장기재무관리계획( 공운법 제39조의2제1항) 기재부 제출
  - 재정전략위원회에서 계획의 “추진방향 및 이행실적 등의 점검” 심의

## 5. 사회보험에 대한 규율

- 중앙관서의 장이 사회보험 재정건전화계획 수립, 기재부장관에게 제출
- 기재부장관이 평가, 위원회에 보고
- 위원회는 “재정건전화계획의 수립, 이행상황 점검, 평가 및 보완” 심의

## 다. 법률안 주요내용 공법적 검토

### 1. 헌법적 검토

- 별도 개별 법률로써 재정건전화법
  - 사회적 합의로써 ‘법률’
  - 국가재정법에 대한 특례 사항을 비롯하여 공적 자원 활용 방식에 대한 사회적 합의
- 자원 활용 방식에 대한 합의와 자원 활용 목적에 대한 합의
  - 의사 결정의 민주성과 결정된 의사 집행의 효율성 간의 분리
  - 자원 활용 방식에 대한 민주적 합의의 한계
- 자원 배분(방식 및 목적)의 의결성과 집행성 문제
- 재정에 대한 새로운 규범 형식론의 필요성(예산법률 형식의 규범성 문제)
  - \* 사법적 통제 가능성

## 2. 행정조직법적 검토

- 재정전략위원회의 법적 성격
  - 권한: 심의권
  - 조직: 기획재정부 내부
  - 구성: 기재부장관(위원장) 이하 대통령 및 기재부장관이 위촉하는 위원
  - 준칙 적용 배제 가부/ 중앙관서 계획 이행상황 점검, 평가 및 보완/ 지자체 계획 관련 사항 확인/ 공공기관 계획 추진방향 및 이행실적 점검/ 사회보험 계획 점검, 평가, 보완 등

## 3. 공공서비스법적 검토

- 공공서비스 사무 감독 권한과 재정 관리 감독 권한의 구분 문제
  - 국가적 공공기관 및 사회보험이 제공하는 서비스는 국가적 공공서비스
  - 서비스(사무)에 대한 관리, 감독 권한 → 중앙 행정부
  - 각 부처에서 사무 감독 권한 및 책임

## 4. 재정법적 검토

- 법제 담론으로써 ‘재정건전화’
  - 국가, 지자체 및 공공기관 재정을 안정적, 효율적으로 운영하여 재정 운용의 기반을 강화하고 재정의 조식가능성을 확보하는 것(법률안 제2조제1호)
  - 예) 교육부, 행자부장관은 지자체 장의 재정건전화 관련된 정책을 지원, 관리
  - 건전재정과 재정건전화
  - 수입과 지출 간의 유량적 개념으로써 재정의 건전성
- 재정의 ‘수단’으로써의 한계
  - 재정의 경기대응적 기능과 준칙의 경직성 간의 논의
  - 재정의 수단적 의의
  - 사회의 목적에 대한 합의와 재정에 대한 합의

### 3. 재정건전화 관련 법제 이슈

- 건전재정 저해 요인 발생의 법제적 구조, 원인
- 재정운용 합리성, 건전성 확보를 위한 권력 구조에 대한 헌법적 합의
- 재정에 대한 사회적 합의로써 '예산'과 재정 관련 법령의 재정 특성에 맞는 새로운 법형식의 가능성
- 지방분권의 전제로써 지방 간 재정적 연대에 대한 헌법적 합의
- 재정집행의 합리성에 대한 법제적 정비
  - 집행 감독, 관리 제도(행정적, 준사법적)
  - 개별 지급금의 법적 성격과 산정 기준(보상금, 보조금, 지원금)
  - \* 급부행정의 넓은 입법재량  $\neq$  공적 재원 지급의 불합리한 집행기준
  - 복지재정 확보의 전제로써 means test의 법제적 구조에 대한 거시적 논의와 각 영역별 복지에 답을 가치에 대한 미시적 논의

현안분석 Issue Brief 2017-01

재정건전화법안에 대한 공법적 검토

발행일 2017년 5월 31일

발행인 이익현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

T. 044)861-0300

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

- 
1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
  2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.



## 현안분석 이슈브리프

# Issue Brief