

국가재정 건전화를 위한 사전예산제도 도입

김진영 부연구위원 (법학 박사)

올해 우리나라 국가채무는 약 645조원으로 예상되며 이는 전년보다 50조원 많은 것으로 사상 처음 40% (GDP대비)를 돌파하는 것임. 이는 최근 몇 년간 확장적 재정정책을 펼치고 몇 차례 추가 경정예산을 편성하여 국가부채가 급속도로 증가한 것임. 더욱이 저유가와 중국경제 성장의 부진으로 향후 세계 경제가 침체될 위기에 있으며 이를 극복하고자 확장재정 정책을 펼칠 수밖에 없는 데, 이 경우 국가채무가 다시금 증가하는 등 국가재정 건전성이 문제됨. 또한 공공기관 부채는 2013년 기준 523.2조원으로 2012년 대비 29.8조원 증가하였으며 최근 5년을 기준으로 하였을 때 국가채무 보다 증가폭이 큼. 따라서 국가재정을 건전화할 수 있는 방안들이 마련되어야 하며, 이와 관련하여 사전예산제도의 도입을 제안하고자 함.

사전예산제도는 정부가 본예산을 국회에 제출하기 전에 미리 국회와 협의하여 예산안을 제출·검토하도록 하는 제도로 사전예산보고제도 또는 2단계 예산심사제도라고 함. 사전예산제도에는 일반적으로 경제 및 재정에 대한 전망, 예산규모, 재정운용 기본원칙 등이 포함되나 구체적인 내용은 개별 국가마다 다름. 사전예산제도는 본예산이 국회에 이송되기 전에 예산에 관한 논의를 할 수 있기 때문에 예산편성의 투명성을 강화할 수 있으며 재정민주주의 관점에서 예산에 대한 적절한 의회 통제가 가능하고 전문가 활용이 용이. 더욱이 예산에 대한 장기간의 심도 있는 검토가 가능하기 때문에 매년 반복되는 예산의 졸속처리를 방지할 수 있음. 실제로 스웨덴, 뉴질랜드 등 1990년대 중반 심각한 재정적자에 직면한 국가들이 재정위기를 극복하기 위하여 사전예산제도를 도입하였으며 재정안정화를 달성하는데 성공하였음.

먼저 사전예산제도가 도입되면 국회에서는 예산계획에 대한 사전심사를 하고 추후 본예산에 대한 실질 심사를 하는 구조를 취하게 됨. 다만 이 경우 심사주체와 심사과정을 어떻게 구분할지에 대해서는 의견이 나뉨. ① [예산결산특별위원회와 개별 상임위원회의 역할을 구분하는 방안]은 예산결산특별위원회가 먼저 예산총액에 대하여 심사하고 개별상임위원회가 세부예산을 심사함. 이 경우에 의원들의 예산에 대한 전문성을 강화하기 위하여 예산결산위원회를 특별위원회로 두지 않고 상임위원회 형태로 운영함. ② [예산안에 대하여 해당 상임위원회가 상시 검토하는 방안]은 사전예산에 대하여 상임위원회가 우선적으로 검토하여 정부와 합의 후 이를 국회에 넘기면 국회는 예산결산특별위원회에서 기존 합의가 미진한 사항에 대하여 최종적으로 조율하고 본회의 의결하게 됨.

예산결산특별위원회가 상임위원회보다 먼저 예산을 검토하는 경우 현 예산 처리절차와 상충되는 면이 있고 예산결산특별위원회에 막강한 권한을 부여하기 때문에 상임위원회의 기능을 확대하는 방안이 타당. 이 경우 국정감사 전에 상임위원회에 예산담당 부(部)를 편성하여 정부와 사전협의한 후 합의된 예산이 국회로 이송되도록 하며, 협의 사항을 단순히 예산계획에 한정하지 않고 본예산을 기속할 수 있는 사전예산을 검토하도록 하여 제도의 효율성을 증대토록 함

I 국가재정의 악화

□ 국가 채무의 증가와 전망

○ 국가채무의 증가

- 올해 우리나라 국가채무 규모는 약 645조원으로 예상되고 이는 전년보다 50조원 많은 것으로 사상 처음 40%를 돌파하여 국가 재정건전성이 문제됨¹⁾
- 이는 최근 몇 년간 확장적 재정정책을 펼치고 몇 차례 추가경정예산을 편성하여 국가부채가 급속도로 증가하였음
- 더욱이 저유가와 중국의 경제성장 부진 등으로 전 세계 경제가 어려움을 겪고 있으며 이는 향후 당분간 지속될 가능성이 있기에 경제 활성화를 위한 재정투입 확대는 지속될 가능성
- 지출의 증가만큼 적정한 세수가 확보되어야 국가채무의 적정선을 유지하고 재정정책의 근간을 마련할 수 있으나 정부는 증세 없는 복지 등 실패한 정책을 내세워 국가채무 관리의 한계를 드러내고 있음

○ 국가채무 전망

- 국가채무는 장기적으로 증가할 것으로 전망되며 연간 약 8.0%의 증가율 추세를 나타낼 것으로 보임 ('12~'19 국가채무 증가율)
- 더욱이 적자성채무가 증가하고 일반회계에서 적자보전 비율이 증가하여 우리나라의 재정이 악화될 위험이 존재

[표1] 국가채무 추이와 전망

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	12~19 증가율
국가채무	443.1 (100.0)	489.8 (100.0)	533.2 (100.0)	595.1 (100.0)	645.2 (100.0)	692.9 (100.0)	731.7 (100.0)	761.0 (100.0)	8.0
적자성채무	220.0 (49.7)	253.1 (51.7)	286.4 (53.7)	333.0 (55.9)	373.1 (57.8)	409.9 (59.2)	442.4 (60.5)	469.0 (61.6)	11.4 12.0%p
일반회계 적자보전	148.6 (33.5)	172.9 (35.3)	200.6 (37.6)	243.1 (40.9)	283.9 (44.0)	323.8 (46.7)	361.6 (49.4)	394.3 (51.8)	15.0 18.3%p
금융성채무	223.1 (50.3)	236.7 (48.3)	246.7 (46.3)	262.2 (44.1)	272.1 (42.2)	283.0 (40.8)	289.3 (39.5)	292.0 (38.4)	3.9 -12.0%p

주: 괄호 안은 전체 국가채무 대비비율

자료 : 대한민국 정부, 「2015~2019 년 국가채무관리계획」 2015

- 2014년 7월 기준 국가채무는 약 500조원이었으나 2016년 2월 기준 국가채무는 약 600조원 (예산정책처 국가채무시계 참조)으로 2년이 채 되지 못하여 약 100조원의 국가채무가 증가

1) 이는 지난해 정부가 예상한 35.7%보다 4.4%높은 것으로 정부의 채무관리 능력의 한계를 명확하게 보여주고 있음

- 더욱이 2017년에는 약 700조에 육박하는 등 국가채무의 증가속도는 점점 더 빨라지고 있음

□ 공공부문 부채의 증가

○ 공공부문 부채 증가

- 공공부문 부채는 국가채무와 비영리공공기관, 비금융공기업을 포괄한 공공부문의 부채를 의미
- 2014년 말 957.3조원에서 2015년 말 약 1,020조원으로 약 60조원이 증가하였음
- 공공기관의 부채감축을 위한 노력이 진행 중에 있으나 근본적이고 지속적인 감축 노력이 진행되어야 할 필요가 있음
- 여전히 국가부채가 큰 폭으로 증가하고 있기에 전체적으로 공공부문의 부채는 필연적으로 증가

○ 공공기관²⁾ 부채 증가

- 2013년 공공기관 총 부채규모는 523.2조원으로 2012년 대비 약 29.8조원이 증가하였음
- 2013년 말 기준 국가채무 대비 공공기관의 부채비율은 약 108.4%로 국가채무는 최근 5년간 134.7조원(약 43.6%)이 증가한 반면, 공공기관의 부채는 같은 기간 동안 약 233.2조원(약 80.4%)이 증가함
- 2010년 최초로 공공기관 부채가 국가채무 규모를 넘어선 뒤, 지속적으로 국가채무보다 큰 규모를 유지하고 있음

II 사전예산제도의 도입

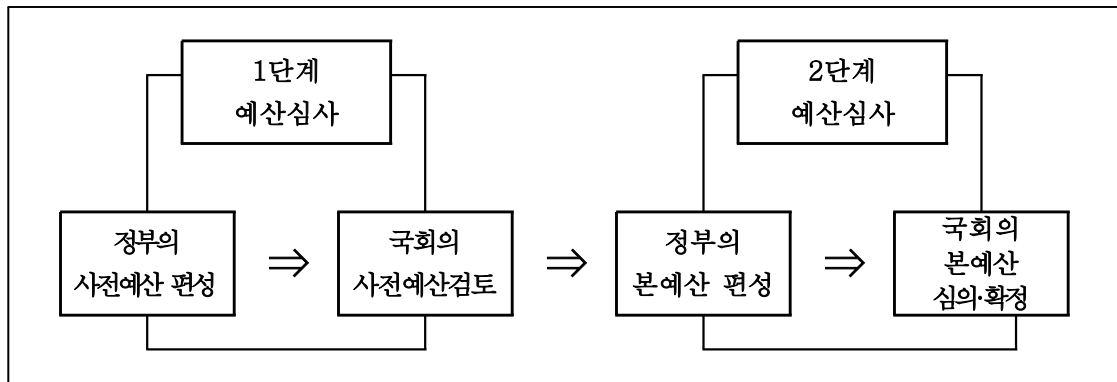
□ 사전예산제도의 의의와 장·단점

○ 사전예산제도의 의의

- 사전예산제도는 정부가 본예산을 의회에 제출하기 전에 미리 의회와 협의하여 예산안을 제출·검토하도록 하는 제도
- 사전예산보고서에는 일반적으로 경제 및 재정에 대한 전망, 재정정책의 목표 대비 성과를 판단할 수 있는 지표, 경기변동이 재정변수에 미치는 영향, 예산규모 등이 포함되나 구체적인 내용은 국가마다 다름
- 사전예산제도를 도입하는 경우 의회가 예산편성을 담당하는 정부로부터 미리 재정운용의 기본원칙, 경제전망, 재정수지 등을 보고 받고 이에 대하여 논의한 후 정부에 관련 의견을 전달할 수 있음
- 따라서 사전예산제도는 사전예산고보제도, 2단계 예산심사제도 라고 명명되며 본 제도를 개관하면 다음과 같음

2) 공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로 「공공기관 운영에 관한 법률」 제4조 각호의 요건에 해당하고 기획재정부 장관이 지정한 기관을 의미함.

[표2] 사전예산제도 개관



○ 사전예산제도의 장점

- 사전예산은 본예산이 국회에 이송되기 전에 예산에 관한 논의를 할 수 있기 때문에 예산편성에 관한 투명성을 강화
- 또한 재정민주주의 관점에서 적절한 의회통제가 가능하고 전문가 활용이 가능
- 더불어 국가채무를 관리하고 재정준칙의 준수여부를 감독하는 등 국가재정목표를 설정 및 달성할 수 있음
- 그동안 의회에서 예산을 검토할 수 있는 시간이 부족하였기 때문에 줄속 처리되는 문제가 있었고, 이러한 예산 편성은 국가 재정건전성을 악화시키기 때문에 사전예산제도의 도입을 통하여 충분한 예산검토 시간 확보 가능
- 특히 예산에 관한 여야의 다툼을 사전에 제거하고 준예산의 편성 또는 예산자동상정의 문제점을 극복할 것으로 예상

○ 사전예산제도의 단점

- 예산심사가 길어짐에 따라 국회의 심의 부담이 증가할 위험
- 국회의 심사가 지속되면 정부가 자율성을 가지고 재정운용을 할 수 없어 유연성이 떨어짐
- 국가재정운용계획과 내용면에서 중복되는 한계

□ 사전예산제도의 필요성과 도입

○ 사전예산제도의 도입 필요성과 선행

- 사전예산제도의 장단점이 분명히 존재하지만 재정적자가 지속되고 있는 우리나라의 현 상황에서는 반드시 도입되어야 할 필요성이 있음
- 사전예산제도는 1990년 대 중반 심각한 재정적자에 직면했던 국가들이 재정위기를 극복하고 재정안정화를 달성하기 위하여 도입
- 실제로 사전예산제도를 도입하여 시행한 국가들은 심각한 재정적자를 극복하고 2000년대 초반에는 재정안정화를 달성하는데 성공
- 예를 들어, 스웨덴의 경우 2000년도에 GDP 대비 3.9%에 이르는 재정흑자를 기록하고, 뉴질랜드의 경우 1997년도에는 GDP 대비 1.9%의 흑자로 전환하였음

- 결국 사전예산제도만으로 재정건전화가 달성되었다고 할 수 없지만, 사전예산제도 등 다양한 재정건전화 방안의 도입으로 재정안정화 성공 가능
- 또한 헌법상 보장된 국민의 알권리 증대와 재정건전성 제고를 위한 국회의 예산심의 실질화 차원에서 사전예산제도는 도입되어야 함

○ 사전예산제도 도입방안

- 사전예산제도가 도입되면 국회에서는 사전에 예산계획에 대한 실질적 심사가 이루어지고, 추후 이를 바탕으로 하여 작성된 본예산에 대한 이중의 심사를 하게 됨
- 즉, 정부가 의회에 제출하는 사전예산은 단순히 보고 형태로 끝나는 것이 아니라 실질적 관리·감독을 받는 실질예산이 됨
- 다만, 사전예산이 본예산을 구속하는 효과를 가지는지에 대해서는 견해 대립이 있을 수 있으나 사전예산이 본예산에 대한 직접적인 구속력은 없다고 하여도 어느 정도 구속력을 부여하는 것이 타당³⁾
- 사전예산제도의 도입 방안은 크게 두 가지로 고려해 볼 수 있음

① 예산결산특별위원회와 개별 상임위원회의 역할을 구분하는 방안

- 사전예산제도의 도입으로 예산결산특별위원회와 상임위원회의 역할을 구분
- 예산결산특별위원회는 예산총량을 담당하고 각 상임위원회는 예산결산특별위원회가 배정한 지출한도 내에서 소관부처의 예산을 다시 심의 함
- 따라서 이 경우에는 예산결산특별위원회가 먼저 예산에 대하여 총액을 심사하고 개별 상임위원회가 세부 예산을 심사함⁴⁾
- 이 방안은 의원들이 예산에 대한 전문성을 강화하기 위하여 예산결산 위원회를 특별위원회로 두지 않고 일반 상임위원회의 형태로 운영하여야 함

② 예산안에 대하여 해당 상임위원회가 상시 검토하는 방안

- 사전예산에 대하여 상임위원회가 우선 검토하고 이를 정부에 이송하면 정부가 이를 바탕으로 본예산을 편성 함
- 이 경우 상임위원회는 실질적으로 연간 상설화되어 활동하여야 하며, 위원회의 의견이 반영된 본예산을 최종적으로 검토하게 됨
- 그 후 예산결산특별위원회의 심의 후 최종 본회의 의결하게 되는 등 현재 예산처리 시스템을 거쳐 예산 확정

○ 실질적 사전예산제도 도입 제안

- ① 예산결산특별위원회와 개별 상임위원회의 역할을 구분하는 방안은 예산결산특별위원회가 상임위원회보다 우선적으로 예산을 검토하는 등 현재 예산처리 절차와 상충되는 면이 있기에 국회법 등을 개정하여야 함

3) 사전예산과 본예산의 연계성과 구속력을 강화하지 않으면 사전예산은 요식행위에 지나지 않고

4) 이 경우 예산결산특별위원회의 총액 심사 및 분야별 배정 ⇒ 상임위원회의 사업별 심사 ⇒ 본회의 의결 순으로 예산에 대한 검토가 이루어짐

- 더욱이 예산결산특별위원회의 권한이 막강해지는 등 예산에 대한 처리권한이 일방에 쏠리는 문제점도 존재
- 따라서 ② 예산안에 대하여 해당 상임위원회가 상시 검토하는 방안이 타당할 것으로 보이며 이 경우 기존 예산처리과정은 그대로 유지한 채, 상임위원회의 기능을 보다 확대
- 국정감사 전에 상임위원회에 예산담당 부(部)를 따로 편성하여 정부와 사전협의를 한 후 합의된 예산이 국회로 이송되도록 하는 방안
- 또한 협의 사항을 단순히 예산계획에 한정하지 않고 본예산을 기속할 수 있는 사전예산을 검토하도록 하여 사전예산제도의 효율성을 증대도록 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.