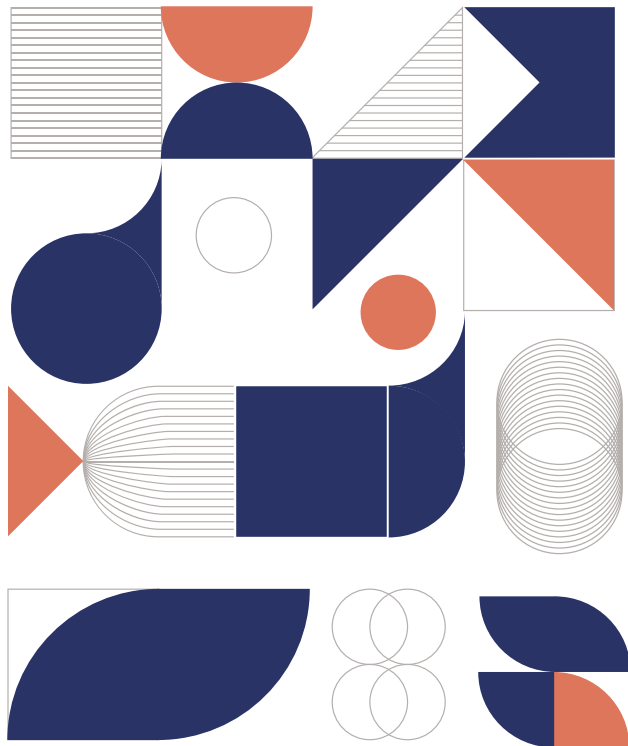


「국가재정법」 상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-

신 정 규 충북대학교 법학전문대학원 교수



「국가재정법」 상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-

신 정 규 충북대학교 법학전문대학원 교수

「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-

CONTENTS

Part I	들어가는 글	6
Part II	국가 및 지방재정의 구성요소로서 기금	10
	1. 국가 및 지방재정의 구성요소	10
	2. 기금과 예산	13
Part III	‘기금’의 설치·운영 및 평가에 법제 구조	20
	1. ‘기금’관련 법제의 정비 과정	20
	2. 「국가재정법」상 ‘기금’의 설치·관리·운영 및 집행 등에 관한 내용	21
	3. 소결	29
Part IV	「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 문제점과 개선 방향	32
	1. 재정법(헌법)적 문제점	32
	2. 개선방향	33
Part V	맺는 글	48
	참고문헌	50
	부록	54

ISSUE PAPER

「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-

Part

I

들어가는 글

Part I

들어가는 글

엘리네크(Georg Jellinek)의 국가론적 사고를 기초로 할 때 국가의 중요한 구성요소로서 국토, 국민 그리고 주권을 들 수 있다. 민주주의와 자유시장주의 경제체제를 정치와 경제영역에서의 기본구조로 취하는 현대국가에 있어서 재정(Finanzen)은 국토, 국민 그리고 주권으로 구성되는 국가의 기능이 실질적으로 이루어질 수 있도록 해주는 물질적·경제적 기본수단이라고 할 수 있다. 다시 말해 국가 3요소가 정치적 공동체로서 국가로 통합되고, 법규범적·정치적·경제적 주체로서 국가의 활동이 이루어지기 위한 경제적 수단이자 기초가 되는 것이 국가의 재정이라 할 수 있다.¹⁾ 중앙정부로서 국가뿐만 아니라 지방정부로서 지방자치단체(광역 및 기초)도 범위와 내용에 있어서 차이가 존재하지만 국가재정이 아닌 ‘지방’재정의 주체가 된다. 재정학적 의미에서 국가나 지방재정이 가지는 기능은 자원배분기능, 소득분배기능, 경제안정화기능으로 분류할 수 있다.²⁾ 재정작용 내지 행위를 통해 정부는 공공재, 외부효과 등 시장실패가 존재하는 경우 시장에 개입하여 자원의 효율적 배분을 위한 조정역할을 수행하게 된다(자원배분기능). 그러나 재정이 가지는 자원배분기능이 충실히 구현된다고 하더라도 국민의 소

1) 이와 유사한 의미에서 재정을 국가 또는 공공단체가 그 존립을 유지하고 활동하는데 필요한 재화를 취득, 관리, 운용하는 일체의 활동을 의미하며, 재정을 구성하는 자금의 근원이 국민의 일반적 부담인 조세를 통한 세입(稅入)으로 이루어지므로 재정에 관한 기본적 사항은 헌법에서 정하는 財政立憲主義를 채택하게 되는 것으로 보는 입장도 제시된 바 있다(김철수, 학설판례 헌법학(下), 박영사, 2008, 1648면 및 장용근, 재정민주주의적 관점에서의 기금에 대한 재정법적 검토, 세계헌법연구 제20권 제1호, 세계헌법학회 한국학회, 2014, 159면).

2) 기획재정부, 국가재정소개 중 예산소개. 이를 위해 http://finedu.moef.go.kr/html.do?menu_code=010201 참조(최근 검색일: 2023.10.07.). 이외에 김동건, 현대경제학, 박영사, 1993, 19~24면 참조.

득까지 공정하게 분배되리라는 보장은 없기 때문에 정부는 재정을 통해 소득 재분배 기능도 수행하게 된다(소득분배기능). 아울러 정부는 통화·금융정책과 재정정책을 이용해 경제의 안정화를 도모하게 되는데, 경기안정화의 기능을 구현하기 위한 수단은 경기변동에 따라 조세수입과 재정지출이 자동적으로 조절되는 자동안정화장치와 재정당국의 의사결정에 따라 이루어지는 재량적 재정정책으로 구분된다.³⁾ 재정이 가지는 이러한 재정학적 기능과 의미를 고려할 때 지방소멸로 부각되는 지역불균형과 지방위기의 국가적 위기를 극복하기 위해서는 국가 및 지방재정의 역할이 중요하다는 점을 충분히 추론할 수 있다. 그러나 지방위기의 극복을 위한 지방재정과 국가재정의 기능적 중요성에도 불구하고 그에 대한 현실적 평가는 긍정적이지 않다.⁴⁾ 지방재정을 위한 수단으로 언급되는 각종 특별회계 및 계정, 기금, 지방교부세, 국고보조금 등의 수단을 통한 재정지원에도 불구하고 오히려 지방소멸을 막을 기한이 얼마 남지 않았다는 평가마저 나오고 있는 실정이다.⁵⁾ 현실적으로 독일과 같은 연방과 전체 주 정부 상호간 그리고 연방주 상호 간에 세원의 직접이전 또는 공유가 주된 방식이 되는 세입분배구조를 수용하는 것이 어려운 한국의 현실에서 국가재정의 지출구조에 변화를 주는 방식으로 국가재정의 수입을 분배하는 것이 일반적인 방식이 되게 된다. 이와 같은 방식이 지방위기의 극복이라는 분명한 목표 지향점을 향해 보다 국가재정이 체계적이고 일관된 방향으로 작동한다면 지방소멸 등을 통해 야기되는 지방위기의 극복을 위한 매우 훌륭한 수단이 될 수 있다. 그러나 반대의 경우라면 오히려 지방재정의 자율성과 기능의 발전을 가로막는 제도적 장애물이 될 수밖에 없게 된다. 부처별로 지원되는 다양한 지원정책은 보다 장기적이고 건설적인 지방위기 극복을 위한 재정수단이 되기 어렵고, 정치적 사회적 환경의 변화에 따라 달라질 수 있는 가변적인 국가의 재정지출은 안정적인 재원확보와는 거리가 멀게 된다. 이에 본고에서는 국가재정의 다양한 구성요소(일반 및 특별회계, 기금 등) 중에서 기금제도에 대한 재정법적 문제점과 개선방향을 알아보고자 한다. 이를 위해 우선 국가 및 지방재정의 요소로서 ‘기금’에 대해서 알아보고(Ⅱ.), ‘기금’의 설치·운영 등에 관한 법제구조를 살펴보기로 한다(Ⅲ.). 마지막으로 「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 문제점과 개선 방향을 제시하면서 글을 마무리하기로 한다(Ⅳ.~ Ⅴ.).

3) 한국재정정보원, 국가재정과 정부기능 (8월호), 2017.08. 이를 위해 <https://blog.naver.com/kpfisnet/221081989669> 참조(최근 검색일: 2023.10.07.).

4) 이를 위해 <https://m.khan.co.kr/politics/politics-general/article/202209111005001#c2b> 참조(경향신문, “지방에 재정 쏟아부었는데…지방소멸위기는 왜 커지나”, 2022.09.11. 최근 검색일: 2023.10.07.).

5) 이를 위해 <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202209130940001#c2b> 참조(경향신문, 마강래 교수 “지방소멸 바로잡을 시한 얼마 남지 않았다”. 2022.09.13.).

ISSUE PAPER

「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-

Part
II

**국가 및 지방재정의
구성요소로서 기금**

1. 국가 및 지방재정의 구성요소
2. 기금과 예산

Part II

국가 및 지방재정의 구성요소로서 기금

1. 국가 및 지방재정의 구성요소

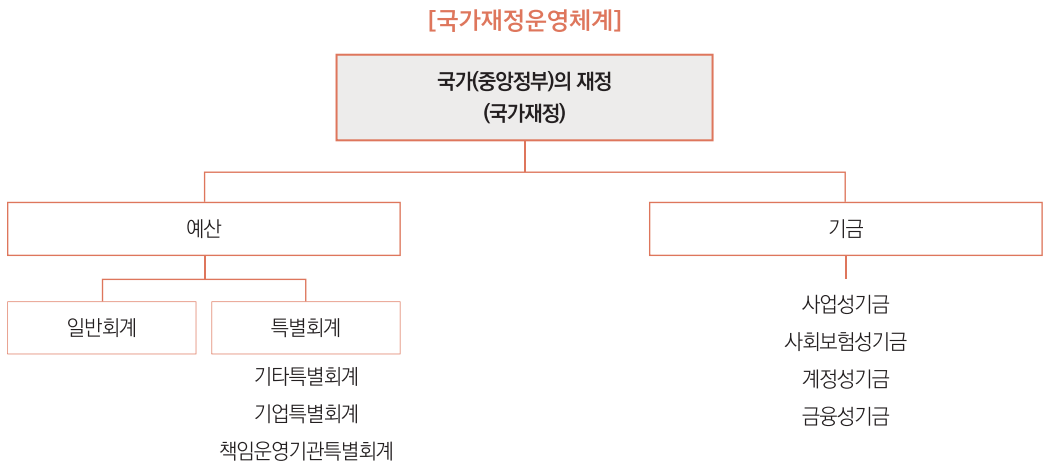
1) 국가재정의 구성요소(국가재정체계)

국가재정의 구성요소라 함은 국가재정을 국세수입(내국세, 관세 등), 자체수입 등의 세입(수입)과 일반지출, 정부내지출 등의 세출(지출)로 구성되는 공적 자금의 구성단위라고 할 수 있다.⁶⁾ 이와 같은 의미에서 국가재정의 구성요소는 ‘국가재정체계’를 이루게 되는데, 이를 구성하는 것은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 예산과 기금으로 대별되며, 예산은 다시 일반회계와 특별회계로 구분된다. ‘예산’에 관한 사항을 규정하고 있는 최상위법은 헌법이라 할 수 있지만, 현행 헌법의 경우 독일 헌법인 기본법 제10장처럼 독립된 장으로 규정되어 있지 않다. 단지 국회의 권한영역으로 보고 제3장 국회에 규정되어 있는데, 관련 규정으로 볼 수 있는 것은 헌법 제54조에서부터 제58조의 규정이다. 개별적인 국가재정체계의 구성요소 중 ‘예산’은 「국가재정법」 제2장 예산에 관한 규정에 따라 정부가 편성하고 국회가 심의·의결로 확정된 재정지출계획을 의미한다.⁷⁾ 이와 같은 의미의 예

6) 「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.

7) 독일 기본법상 예산법률(안)과 예산계획은 법적으로 구분되는 개념이다. 이를 위해 기본법 제111조 및 제113조 참조.

산은 국가회계의 측면에서 ‘일반회계’와 ‘특별회계’로 구분되며, 이 중 ‘일반회계’는 국세 등의 조세 수입 등을 주요 재원으로 하여 국가의 일반적 재정사업에 사용하거나 또는 일반적인 세출에 충당하기 위해 설치하는 것을 의미한다.⁸⁾ ‘특별회계’는 목적세, 일반회계 전입금 등을 세입으로 하여 특정 목적 사업에 사용하기 위해 설치하기 위해 설치되는 것을 말한다.⁹⁾ ‘기금’은 일반 및 특별회계로 구성되는 예산과 달리 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치할 수 있으며, 세입세출예산에 의하지 아니하고 운영할 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁾ 기금은 「국가재정법」에서 규정하고 있는 바와 같이 예산과 구분되는 국가의 재정수단으로서 재정운영의 신축성을 위해 정부가 편성하고 국회에서 심의·의결한 기금운영계획에 의해 운용되는 자금으로 볼 수 있다.¹¹⁾



※ 출처: 기획재정부, 2023 회계·기금 운영 구조 1. 국가재정 운용 개요, 11면

주.1) 2023 회계·기금별 재정운영 규모 기준

주.2) 2023 본예산 기준 일반회계, 21개 특별회계, 68개 기금이 설치 및 운영되고 있음.

8) 「국가재정법」제4조(회계구분) ①국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.
②일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치한다.

9) 한편「국가재정법」제4조(회계구분) 제3항은 구체적으로 규정하고 있다. 「국가재정법」제4조(회계구분) ③특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

10) 「국가재정법」제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다. ②제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

11) 한국재정정보원, 2023 회계·기금 운영구조, 2023, 10면. 이를 위해 https://fis.kr/ko/notification/data/financial_stat 참조(최근 검색일: 2023.10.08.).

2) 지방재정의 구성요소(지방재정체계)

지방자치단체의 재정작용은 중앙정부의 지위를 가지는 국가와 달리 자체수입에 기반을 둔 재정 수입뿐만 아니라 국가로부터 이전되는 재원으로 인한 수입과 세입요소를 고려해야 한다. 연방국가적 구조를 취하고 있지 않고, 조세의 세입 분배구조에 있어서 국세의 비중이 높은 단일국가체제에서는 더욱더 지방재정의 구성요소들을 파악함에 있어서 이전 및 의존재원에 대한 흐름의 파악이 중요하다고 볼 수 있다. 다만 이러한 수입 또는 세입 측면에서의 지방재정은 재정수입의 구성인자들을 파악한다는 점에서 유용하다고 볼 수 있으나, 이러한 구성인자들로 설치 및 운영되는 자금의 단위로 지방재정의 구성요소를 이해함에 있어서는 국가재정운영체제와 크게 다르지 않다. 다소 차이점이 있다면 지방재정의 경우 일반행정과 교육행정 영역이 상호 분리된 재정운영체계를 가지고 있는 점이 다르다. 특히 이러한 점은 지방교육재정의 경우 지방자치단체의 예산을 구성하는 일반 및 특별회계와 구분하기 위해 ‘교육비특별회계’가 설치되어 교육활동에 필요한 수입 및 지출 활동과 자산·부채 등을 관리하는 재정활동을 이루어지는 점에서 확인할 수 있다.¹²⁾

[지방재정운영체계]



※ 출처: 지방교육재정알리미¹³⁾

주.1) 지방교육재정교부금은 내국세분 교부금과 교육세분 교부금으로 구성

주.2) 지방자치단체 일반회계 전입금은 지방교육세, 담배소비세 전입금, 시·도세 전입금 및 교부금 보전금으로 구성

12) 지방재정교부금의 재원인 교육세(유아교육지원특별회계 지원분 제외)의 50%(2023년 본예산 기준)는 2023년에 「고등·평생교육지원특별회계법」에 의해 설치되는 고등·평생교육지원특별회계의 세입으로 전환되었다. 이를 통해 총 규모가 약 9.7조원에 해당하는 고등 및 평생 교육을 위한 재원이 특별회계 형식으로 마련되게 되었다(한국재정정보원, 2023 회계·기금 운영구조, 2023, 13면).

13) 이를 위해 <https://eduinfo.go.kr/portal/theme/forOrdinaryMain.do?pageUrl=forOrdinaryRbudg#none> 참조(최근 검색일: 2023.10.08.)

2. 기금과 예산

1) 기금의 개념 및 기능

국가 및 지방재정의 구성요소이자 운용체계의 단위로 볼 수 있는 기금은 그 설치와 운영에 관한 사항을 「국가재정법」 및 「지방자치단체 기금관리기본법」(이하 ‘지방기금법’이라 한다)에 규정하고 있다.¹⁴⁾ 국가재정의 측면에서 기금은 「국가재정법」 제5조에 따르면 국가가 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 신축적으로 운영할 필요가 있을 때 한정하여 법률로써 설치할 수 있고, 그 운영에 있어서 일반회계와 특별회계로 구성되는 예산의 세입·세출예산에 의하지 아니하고 운영할 수 있는 자금을 의미한다.¹⁵⁾ 다시 말해 기금은 예산의 일반적인 운영원칙을 따르지 않고 특정한 국가의 정책목적을 위한 자금의 신축성 있는 운영의 필요성(특정목적에 위한 자금의 탄력적 운용의 필요성)이 존재하고, 그 설치의 근거가 법률로 정해져서 보관 및 운영되는 특별한 자금이라 할 수 있다.¹⁶⁾ 기금은 국가재정의 구성요소를 이룬다는 점에서 재정이 가지는 일반적 기능을 가지고 있는 것으로 볼 수 있으므로, 재정의 일반적 3대 기능인 자원배분기능, 소득분배기능, 경제안정화기능은 기금제도를 통해서도 구현된다고 할 수 있다. 이와 같은 3대 기능 이외에도 금융기능을 추가할 수 있다. 기금이 가지는 ‘금융기능’이라 함은 기금으로 조성되는 자금을 통해 국가재정이 민간 금융영역에 대한 양적·질적 보완을 해주는 역할을 하는 것을 말한다.¹⁷⁾ 여기서 양적 보완이라 함은 경제활동에 필요한 자금의 일부가 기금을 통해 민간금융기관에 공급되어 민간자금의 양적 확대가 이루어지는 것을 의미하는 것을 말하는데, 이는 주로 자본시장에서 자본수요에 비해 민간의 투자 재원의 규모가 부족할 때 기금재원이 투입되는 것을 말한다. 이에 반해 질적 보완이라 함은 민간기업의 투자유인 또는 수익창출이 어려운 분야이지만 공공성 또는 공공필요성에 따라 국가의 유지와 존속을

14) 지방재정의 구성요소로서 ‘기금’에 대한 사항은 지방기금법에서 규정하고 있다. 같은 법 제2조에 따르면 지방기금법상 기금이라 함은 지방자치단체가 특정한 행정목적에 달성하기 위하여 「지방자치법」 제159조 또는 다른 법률에 따라 설치·운용하는 자금을 말한다. 지방기금법 제2조의 기금정의 규정은 「국가재정법」 제5조 제1항과 비교해볼 때 기금의 자금으로서 지방재정의 구성요소라는 점을 분명히 하고 있는 점이 특징이다. 한편 「지방자치법」 제159조는 지방자치단체가 행정목적의 달성이나 공익상 필요한 경우에 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운영하기 위한 기금을 설치할 수 있도록 하고 있으며, 이를 위해 필요한 사항은 ‘조례’로 정할 수 있도록 하였다.

15) 문광민, 국회의 재정통제권 강화를 위한 기금제도 개편방안에 관한 연구, 연구용역보고서, 국회예산정책처, 2012, 5면; 강주영·현대호·김도승, 재정법제의 현대적 과제(II)-공기금의 관리 및 통제-, 재정법제연구, 한국법제연구원, 2010, 11면.

16) 특별회계의 경우 「국가재정법」 제4조(회계구분) 제3항에 따라 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치되는 회계 및 자금 단위로 볼 수 있다. 특별회계도 기금과 마찬가지로 「국가재정법」 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없다.

17) 이에 대한 상세는 문광민, 앞의 글, 7면 참조. 기금의 기능에 대한 내용을 소개한 다른 문헌으로 강주영 외 2인, 앞의 글, 31-32면 참조.

위해 필요한 분야이기 때문에 기금의 재원이 투입되어 민간자금의 사용에 대한 보완이 이루어지는 것을 말한다.

2) 기금의 설치목적과 기능에 따른 구분

가. 개관

국가의 공재정영역에 속하는 자금단위로서 기금의 분류는 다양한 기준으로 이루어질 수 있지만, 일반적인 분류방식(기준)은 기금의 관리주체, 설치목적, 운영방식 그리고 회계처리방식으로 구분할 수 있다.¹⁸⁾ 구「예산회계법」 제7조에 의한 기금의 설치, 운영 등에 관한 구「기금관리기본법」(2001.12.) 개정되기 이전에는 기금의 조성재원, 공공성의 정도, 기금관리주체가 중앙관서의 장인지 여부에 따라 공공기금과 기타 기금으로 구분하여 기금운용계획의 확정 및 변경 절차가 상이하였으나, 개정 이후 공공기금과 기타기금의 구분을 없애고 기금으로 일원화 하였다.¹⁹⁾ 다만, 금융적 성격을 갖고 있으면서 통합재정에 포함되지 않는 기금은 국가재정법 제70조 제3항 관련 별표 3에 따라 금융성 기금으로 분류되었다. 이하에서는 설치목적과 기능에 따라 기금의 분류를 해보기로 한다.²⁰⁾

나. 설치목적과 기능에 따른 기금의 분류

설치목적과 기능에 따른 기금을 분류한다면 ‘사업성·사회보험성·계정성·금융성 기금’으로 구분된다.²¹⁾ ‘사업성 기금’은 예산으로 지원되는 사업과 유사한 내용의 특정한 목적 사업을 수행하는데

18) 이종의·강창구, 재무행정론, 2004, 390면.

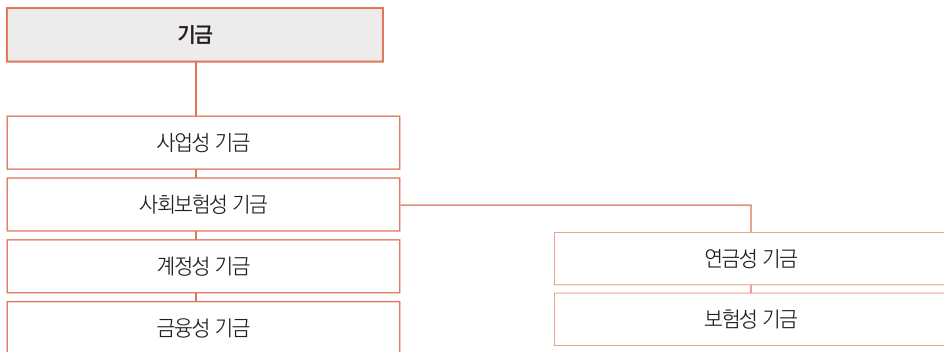
19) 이와 같이 기금의 구분을 없애고 일원화 한 이유는 기타 기금의 대부분이 정부의 지원이나 준조세성격인 법정부담금으로 조성되고 있어서 실질적으로 공공기금과 큰 차이가 없었기 때문이다(강주영 외 2인, 앞의 글, 24면; 나중식, 재무행정론, 2008, 40면).

20) 현재 기획재정부의 회계 및 기금 운용 등에 관한 문헌에서는 기금을 설치목적과 기능에 따라 구분한다. 이를 위해 한국재정정보원, 2023년 회계·기금운영구조, 2023, 62면 이하 참조.

21) 기금의 ‘성질’과 관련하여 두 가지 입장이 존재한다. ‘신탁’으로 보는 입장과 ‘예산의 일환’으로 보는 입장이다. 먼저 전자에 따르면 정부가 행하는 예산집행은 정부가 국민으로부터 받은 ‘위탁’을 받아 행하는 재정지출작용으로 보고, 특정 기금은 특정된 사업이나 과제 등을 추진하기 위한 비용의 조달을 위해 조성되는 재원으로서 국민과 정부 간의 약속이라고 할 수 있다. 이 경우 신탁자인 국민과 피신탁자인 정부는 민사법의 계약관계인 ‘신탁’으로 볼 수 있다. 피신탁자인 정부는 신탁자인 국민의 이익을 위해서 이들의 재산을 관리하는 계약관계에 있다고 볼 수 있게 되어, 기금에 대한 통제와 간섭은 신탁자의 이익에 반하는 것으로 보게 된다. 따라서 기금을 신탁으로 보는 입장은 기금에 대한 자율성 보호라는 가치를 더 중요시 여기는 것으로 볼 수 있다. 이에 반해 후자에 따르면 기금을 조성하고자 하는 정부와 조성된 기금으로부터 수익을 받을 가능성이 있는 잠재적인 수혜자 간의 개별적인 계약의 합의임과 동시에 ‘사회적인 계약’을 동시에 함유하고 있는 것으로 보게 된다. 특히 후자에 의한 사회적 계약의 함의로 인해 기금은 사회 전체의 이익을 위해 사용·운영되어야 하므로 예산과 유사한 수준의 통제와 감시를 받아야 한다는 입장에 서게 된다(문광민, 앞의 글, 8면).

필요한 자금을 관리 및 운영하는 기금을 말한다. ‘사회보험성 기금’은 연금성 및 보험성 기금으로 구분되는데, 연금성 기금은 장래의 연금지출을 대비하기 위해 징수된 보험료를 재원으로 하여 연금급여 및 여유자금을 운용하는 성격의 기금이고, 이에 반해 보험성 기금은 보험기능의 수행을 행하는 성격의 기금을 말한다. ‘금융성 기금’은 재정 및 금융활동을 위한 직접적이고 독자적인 기능을 행하지 않고, 특정의 기금 사업에 수반하여 보증이나 보험 등의 보조적 역할을 수행하는 기금을 말한다. 마지막으로 ‘계정성 기금’은 기금관리주체와 사업집행 주체가 다른 기금으로 기금재원을 이용하여 사업집행주체에게 자금을 전달하여 주는 역할을 하는 기금을 말한다.²²⁾

[설치목적과 기능에 따른 기금의 분류]



3) 기금과 예산과의 비교

가. 기금과 예산

먼저 기금의 경우 수지체계에 있어서 일반 및 특별회계로 구성되는 예산과 다른 구조를 가지고 있다. 예산의 경우 「국가재정법」 제17조 예산총계주의에 따라 독립된 회계연도 단위로²³⁾²⁴⁾ 세입과 세출을 일치시키는 반면에 기금의 경우 재원조성과 운영으로 구분된다. 예산과 구분되는 기금의 이와 같은 성격은 「국가재정법」 제4장의 규정에서 확인할 수 있다. 가령 같은 법 제62조는 기금관리

22) 이외에 운용방식에 의한 분류를 한다면 기금은 소비자성 기금, 회전성 기금 및 준비성 기금으로 구분된다. 이를 위한 상세는 강주영 외 2인, 앞의 글, 27-28면 및 이종익 외 1인, 앞의 책, 394면 참조.

23) 「국가재정법」 제2조(회계연도) 국가의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료한다.

24) 「국가재정법」 제3조(회계연도 독립의 원칙) 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다.

주체의 기금의 설치목적과 공익에 부합하는 기금의 관리 및 운영의무를 규정하고 있고, 제63조는 기금자산운용원칙을 명시하고 있다. 또한 제66조 이하에서는 기금운영계획안의 수립, 내용과 변경, 결산 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 운용의 자율성 측면에서 본다면 예산안의 경우 편성권이 기획재정부로 일원화 되어 있지만, 기금의 경우 기금설치 근거가 되는 개별 법률의 목적에 따라 기금관리주체의 자율적인 기금사용(운용)계획 수립이 가능하고, 계획수립과정에서 기획재정부와 협의 또는 조정이 가능하기 때문에 정부예산보다 형식적인 측면에서 자율성을 더 보장받는 것으로 볼 수 있다. 집행 및 지출단계에서의 탄력성과 자율성에 있어서도 기금과 예산은 비교된다. 예산의 경우 지출항목이 입법과목과 행정과목으로 구분되고 그에 따라 상당한 통제가 가해지는 반면에 기금의 경우는 「국가재정법」 제70조에 따라 기금관리주체가 기획재정부장관과의 협의를 거친 후 대통령령의 승인을 받으면 지출에 관한 기금운영계획의 변경을 통해 기금운영계획 중 주요항목 지출금액의 변경이 가능하다.

[기금과 예산의 구별]²⁵⁾

구분	기금	예산	
		일반회계	특별회계
설치사유	특정목적을 위해 특정자금을 운용	국가 고유의 일반적 재정활동	특정사업운영 특정자금운용 특정세입으로 특정세출 총당
운용형태	출연금, 부담금 등 다양한 재원으로 유자사업등 수행	공권력에 의한 조세수입과 무상금 부 원칙	일반회계와 기금의 운용 형태 혼재
확정절차	기금관리주체가 운영 계획(안) 수립 기획재정부장관 협의·조정 국회심의·의결 확정	부처의 예산요구 기획재정부가 정부 예산안 편성 국회심의·의결로 확정	좌동
집행절차	합목적성 차원에서 상대적으로 자 율성과 탄력성을 보장	합법성에 입각하여 엄격히 통제 예산의 목적외 사용금지 원칙	좌동
수입과 지출 연계	특정수입과 지출의 연계	특정수입과 지출의 연계배제	특정수입과 지출의 연계

25) 이를 위해 <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/ui/UOPKOUIA05?op092=S9100&op093=S9120&ofdBrld=S9120> 참조(최근 검색일: 2023.10.12.).

구분	기금	예산	
		일반회계	특별회계
계획변경	주요항목지출금액의 20% 이상 변경시 국회의결 필요 (금융성기 금의 경우 30%)	추경예산편성	좌동
결산	주요항목지출금액의 20% 이상 변경시 국회의결 필요 (금융성기 금의 경우 30%)	좌동	좌동

※ 출처: 기획재정부, 열린 재정

나. 기금과 실질적 특별회계

(1) 실질적 특별회계의 의미와 재정헌법(법)적 문제점

기금의 설치목적은 「국가재정법」제5조에 따르면 특정한 목적과 그를 위한 자금을 신축적 운용의 필요성이 있을 때로 한정된다. 특별회계의 경우는 같은 법 제4조에서 특정한 사업의 운영, 특정자금의 보유를 통한 자산의 형성 및 특정세입으로 충당해야 하는 세출예산으로 일반회계와 구분하여 회계처리 할 필요성이 있을 때에 설치할 수 있는 것으로 규정되어 있다. 이와 같은 법령상 설치 목적을 보더라도 기금의 설치목적적인 ‘국가의 특정한 목적을 위한 특정자금의 신축적 운용 필요성’은 특별회계의 설치목적적인 ‘국가의 특정 사업을 운영하고자할 때’ 또는 ‘특정 세출에 충당하기 위한 특정한 세입의 필요성’과 유사한 측면이 존재한다고 볼 수 있다. 이외에도 특별회계와 기금의 신설에 대한 심사지표를 보더라도 「국가재정법」 제14조에 의할 경우 같은 조 제2항제4호 “일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것”은 특별회계와 기금 설치의 공통된 심사대상이다. 기금과 특별회계의 이러한 유사성 외에도 ‘실질적 특별회계’의 문제가 있다.²⁶⁾ 실질적 특별회계의 문제가 재정헌법 내지 재정법적 의미에서 문제가 되는 것은 특별회계의 형식이나 특성을 가지고 있으면서 기금이나 특별회계처럼 재정민주주의적 관점에서 통제나 감독이 어렵고, 이는 재정운용의 통일성의 관점에서(통합적 재정운용의 관점) 예외적인 자금형식 또는 단위가 만들어 지도록 유도함으로써 예산원칙의 엄격성을 해할 수 있

26) ‘실질적 특별회계 문제’를 제기한 선행연구는 정성호·전주열, 특별회계의 제도적 의의와 공법적 쟁점, 법학연구 제66집, 전북대학교 법학연구소, 2021, 333-358면 참조.

다는 점에 있다.²⁷⁾ 이와 같은 의미의 실질적 특별회계로 볼 수 있는 형식들을 살펴본다면, 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」(이하 ‘가습기살균제 피해구제법’이라 한다)²⁸⁾ 제3장에 규정된 “가습기살균제 피해구제금”, 부담금으로 조성되는 자금의 회계와 「도로명주소법」 제25조제4항과 제7항의 주소정보제공에 따른 수입은 주소정보시설의 설치·유지 및 관리에 사용하여야 하는 것과 같은 법률상 용도가 한정된 수입 등이다.²⁹⁾

(2) 실질적 특별회계의 기금 또는 형식적 의미의 특별회계로의 전환

실질적 특별회계는 그 자금의 조성이나 운용에 있어서 「국가재정법」 제5조 별표 2에 규정된 형식적 의미의 특별회계의 성격과 기금의 성격을 가지는 국가재정의 자금형식이라 할 수 있다. 재정민주주의 및 재정입헌주의 관점에서 볼 때, 실질적 특별회계 형식의 자금단위가 확대되고 늘어나게 된다면 예산법상의 원칙들의 예외가 늘어나게 되어, 예산운용의 통일성 또는 통합적인 재정운용의 구현에 상당한 장애를 야기할 수 있다. 특별회계와 기금 자체가 예산의 통일성의 관점에서 예외적인 제도로 볼 수 있는데, 특별회계나 기금에 속하지 아니하는 제3의 국가재정 요소나 운용체계를 확대한다는 것은 결국 재정민주주의와 재정입헌주의의 후퇴를 의미한다고 볼 수밖에 없다. 따라서 실질적 특별회계에 속하는 유형의 자금형식(단위)에 대해서는 그 자금의 재원조성과 운영 및 관리 측면에서 특별회계나 기금으로 전환하여 「국가재정법」과 헌법이 정한 재정질서의 정합성을 갖추도록 해야 한다.³⁰⁾

27) 정성호·전주열, 앞의 글, 348-349면.

28) 가습기살균제 참사 피해에 대한 사회보상의 필요성과 당위성에 관한 선행연구로 진성영, 가습기살균제 참사 피해구제를 위한 사회보장법적 접근, 사회보장법연구 제8권 제2호, 서울대 사회보장법연구회, 2019, 103-124면 참조.

29) 정성호·전주열, 위의 글, 349-351면. 이러한 실질적 특별회계로 볼 수 있는 국가재정의 자금형식들은 재원의 조성이나, 사용용도의 특정성과 예산인 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요성 등이 존재하기 때문에 예산의 통합적 운용이라는 측면에서 볼 때 형식적 의미의 특별회계나 기금의 형식으로 조성 및 운영 되어야 한다.

30) 이와 같은 입장으로 정성호·전주열, 위의 글, 353면 이하 참조.

Part
III

‘기금’의 설치·운영 및
평가에 법제 구조

1. ‘기금’관련 법제의 정비 과정
2. 「국가재정법」상 ‘기금’의 설치·관리·운영 및 집행 등에 관한 내용
3. 소결

Part III

‘기금’의 설치·운영 및 평가에 법제 구조

1. ‘기금’관련 법제의 정비 과정

기금제도의 최초 도입은 1961년 국가재건최고회의에서 기존의 재정법을 대체하는 구「예산회계법」의 제정을 통해서 이루어 졌다(예산회계법 제89조). 1973년 대통령에 의한 기금 통제를 강화하기 위해 기금운용계획을 수립하여 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받도록 하였는데, 1991년 「기금관리기본법」을 제정하여 정부가 기금에 대한 총괄적인 관리를 맡고, 기금을 ‘정부관리기금’과 ‘민간관리기금’으로 구분하였다. 민간관리기금은 이후 ‘기타기금’으로 변경되었고, 경제기획원의 기금에 대한 통제 강화되었다. 2001년 「기금관리기본법」의 개정과 함께 금융성 기금을 제외한 모든 기금의 기금운영계획안과 기금결산은 국회의 의결을 거치도록 하였으며, 2007년에 「기금관리기본법」이 폐지되고 현행 「국가재정법」이 제정 및 시행되면서 기금에 관한 일반적인 사항을 다루는 법률은 「국가재정법」이 되었다. 다만 기금의 재원이나 목적 등 개별적인 사항들은 관련 기금의 설치를 위한 개별 법률에서 규정하게 되지만, 기금의 설치 자체는 법률에 의해 이루어져야 한다. 현행 「국가재정법」 제4장은 기금의 설치에 관한 일반적 사항을 규정하고 있으며, 같은 법 제5조는 기금의 설치가 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 정하고 있다. 지방자치단체의 기금에 관해서는 국가와 달리 별도의 지방기금법을 제정하여 규율하고 있다.

2. 「국가재정법」 상 '기금'의 설치·관리·운영 및 집행 등에 관한 내용

1) 기금의 설치

이미 앞서 언급한 바와 같이 기금의 설치는 「국가재정법」 제5조에서 규정하고 있다. 특정목적에 위한 특정한 자금의 신축적 운용 필요성이라는 기금설치의 요건과 기금 설치의 법정주의 및 그 재원의 구성에 있어서 정부의 출연금³¹⁾이나 법률에 따른 민간부담금을 경우 같은 법 제5조 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 설치할 수 없도록 하였다(제1항).³²⁾ 기금의 설치가 이루어지게 되면 일반 및 특별회계로 이루어지는 예산과 달리 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다(제2항). 2023년도 본예산 기준으로 현재 68개의 기금이 설치되어 있고, 이중에서 사업성 기금은 49개, 사회보험성 기금은 6개, 계정성 기금은 5개 그리고 금융성 기금은 8개이며, 2023년도 본예산 기준 총지출 기준(638.7조원)³³⁾으로 할 때 사업성 기금은 75.6조원, 사회보험성 기금은 97.8조원 그리고 계정성 기금은 24.2조원이다.³⁴⁾

2) 기금의 관리·운영

가. 기금의 관리·운영에 관한 주요 원칙

기금관리주체는 기금의 설치 목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운영하여야 한다.³⁵⁾ 「국가재정법」 상 기금관리주체는 '중앙관서의 장'과 개별 법률에 따라 기금을 관리 및 운영하는 자³⁶⁾를 말하며, 여기서의 '중앙관서'라 함은 「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관

31) 「국가재정법」 제12조(출연금) 국가는 국가연구개발사업의 수행, 공공목적에 수행하는 기관의 운영 등 특정한 목적을 달성하기 위하여 법률에 근거가 있는 경우에는 해당 기관에 출연할 수 있다.

32) '소방산업진흥기금' 설치에 관한 최근의 주장으로 한명진, 소방산업진흥기금 설치에 관한 법적 소고, 법과정책 제27권 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2021, 247면 이하 참조.

33) 금융성 기금 및 일부 내부거래 성격의 계정성 기금(외국환형평기금)은 제외된다.

34) 한국재정정보원, 2023 회계·기금 운용구조, 2023, 11면.

35) 「국가재정법」 제62조(기금관리·운영의 원칙)

36) 「국가재정법」 제9조(재정정보의 공표) ④ 각 중앙관서의 장은 해당 중앙관서의 세입·세출예산 운용상황을, 각 법률에 따라 기금을 관리·운영하는 자(기금의 관리 또는 운용 업무를 위탁받은 자는 제외하며, 이하 "기금관리주체"라 한다)는 해당 기금의 운용상황을 인터넷 홈페이지에 공개하여야 한다..

을 말한다.³⁷⁾ 기금관리주체를 기준으로 기금을 구분한다면 중앙관서의 장이 기금관리주체인 경우는 ‘국가기금’으로, 중앙관서의 장이 아닌「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이나 「지방공기업법」에 따른 지방공사·공단 등과 같은 개별 법률에 따라 기금을 관리·운영하는 자가 기금관리주체인 경우는 ‘기타기금’으로 분류된다.³⁸⁾ 기금의 설치 목적과 공익에 맞게 기금을 관리·운영하여야 한다는 기금의 관리 및 운영원칙은 공적 자산의 성격을 가지는 기금이 개별 법률에 명시적으로 규정되어 있는 설치목적과 사회공공의 이익을 위한 방향으로 관리와 운영이 이루어져야 한다는 것을 의미하며, 개인이나 기업, 단체의 이익 등과 같은 사적 이익을 위해 사용되지 말아야 한다는 것을 가리킨다.³⁹⁾ 「국가재정법」 제62조에 명시된 기금의 관리·운영원칙은 기금 형식의 자산운용 측면에서 보다 구체적인 내용으로 같은 법 제63조에 규정되어 있다. 동 규정에 따르면 기금관리주체는 안정성, 유동성, 수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운영하여야 하며, 같은 법 제79조의 규정에 따라 작성된 자산운용지침에 따라 기금자산을 운용하여야 한다.

나. 기금운용계획안의 수립 및 제출

(1) 기금운용계획안의 수립·변경

기금운용계획안의 수립과 제출 등에 관한 사항은 「국가재정법」 제66조 이하의 규정에서 정하고 있다. 우선 기금운용계획안의 수립을 위해 기금관리주체는 매년 1월 31일 전까지 해당 회계연도로부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속 사업에 대한 중기사업계획서를 제출해야 한다(제1항). 한편 기획재정부장관은 자문회의의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음에 다음 연도의 기금운용계획안 작성지침을 매년 3월 31일까지 기금관리주체에게 통보하여야 하며, 국회 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다(제2항과 제4항). 국회 예산결산위원회에 통보된 기금운용계획안 작성지침에 따라 기금관리주체는 기획재정부장관에게 다음 연도의 기금운용계획안을 작성해서 매년 5월 31일까지 기획재정부장관에게 제

37) 「국가재정법」 제6조(독립기관 및 중앙관서) ②이 법에서 “중앙관서”라 함은 「헌법」 또는 「정부조직법」 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다.

38) 국가기금과 기타기금의 차이는 「국가재정법」 제91조 제1항에 따라 국가채무관리계획의 대상이 되는 것은 국가기금에 한정되지만, 제2항 제1호에 따라 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 기금은 제외된다. 이러한 기금은 같은법 시행령 제43조 제2항에 따라 중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금을 말한다.

39) 문광민, 앞의 글, 35면.

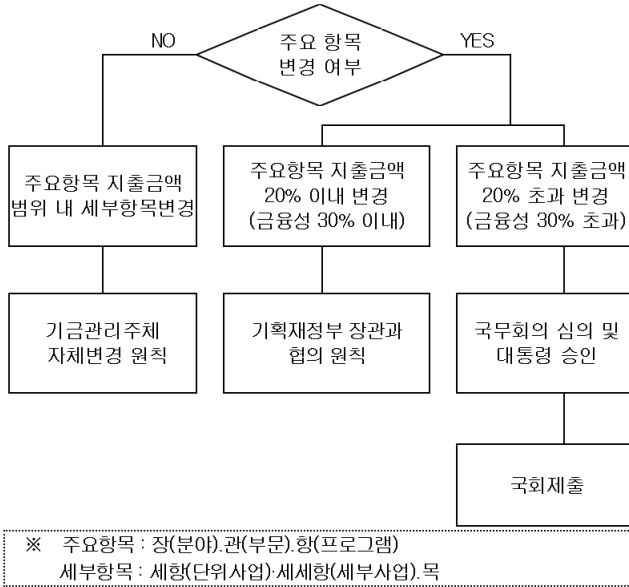
출하여야 한다(제5항). 기금관리주체에 의해 제출된 기금운용계획안에 대해서는 기금관리주체와 협의 및 조정하여 기금운영계획안을 기획재정부장관이 마련한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다(제6항). 이와 같은 규정을 통해 예산과 함께 국가재정의 근간을 이루고 있는 기금의 수입 및 지출계획 등을 담고 있는 기금운용계획안이 법률이 정한 절차에 따라 수립되도록 하고, 전체 국가재정운용의 틀 속에서 기금이 운용될 수 있도록 하게 해준다. 또한 기금관리주체에 통보하는 기금운용계획안 작성지침을 국회 예산결산특별위원회에 보고토록 한 것은 재정민주주의 및 재정입헌주의의 관점에서 국회의 기금 심의에 필요한 자료를 충분히 제공하고, 기금운용계획 수립 초기 단계에서부터 국회의 의견을 반영하기 위한 제도로 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 국회제출 대상 기금운영계획의 변경은 기금의 성격이 금융성 기금인지 여부와 주요항목 지출금액 범위 내인지 여부에 따라 달라진다. 비금융성 기금의 경우 주요항목지출금액의 20%를 초과할 때 그리고 금융성 기금의 경우는 주요항목 지출금액의 30% 초과할 경우(단, 기금운영비는 20%)이다.⁴¹⁾

40) 문광민, 위의 글, 37면. 「국가재정법」 제66조의 내용을 기초로 할 때 기금운용계획안의 작성은 기금관리주체에 의한 작성과 기획재정부장관에 의한 작성의 두 단계로 구분된다. 즉, 기금운용계획안의 1차적 작성은 기금관리주체가 작성하며, 이를 협의하고 종합하여 총괄적 기금운용계획안을 작성하여 국무회의와 국회에 제출하는 자는 기획재정부장관이 된다.

41) 「국가재정법」 제70조(기금운영계획의 변경) ③제2항에도 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

[기금운영계획의 변경]⁴²⁾



※ 출처: 기획재정부, 2023년도 예산 및 기금운영계획 집행지침, 2023, 287면.

(2) 기금운영계획안의 내용 및 국회 제출

기금운영계획안은 운용총칙과 자금운영계획으로 구성되며, 운용총칙에는 기금의 사업목표, 자금의 조달과 운용(주식 및 부동산 취득한도를 포함한다) 및 자산취득에 관한 총괄적 사항을 규정한다.⁴³⁾ 자금운영계획은 수입계획과 지출계획으로 구분하되, 수입계획은 성질별로 구분하고 지출계획은 성질별 또는 사업별로 주요항목 및 세부항목으로 구분한다.⁴⁴⁾ 「국가재정법」 제67조 각 항에 규정된 이외의 사항 중 기금운영계획안의 작성에 관하여 필요한 사항은 같은 법 시행령 제28조⁴⁵⁾에 따라 작성되어야 한다. 정부는 「국가재정법」 제67조 제3항의 규정에 따른 주요항목 단위로 마련된 기금

42) 이를 위해 https://www.moef.go.kr/com/bbs/ComtPolbbsList.do?bbsId=MOSFBBS_000000000039&menuNo=5020200 참조(최근 검색일: 2023.10.12.).

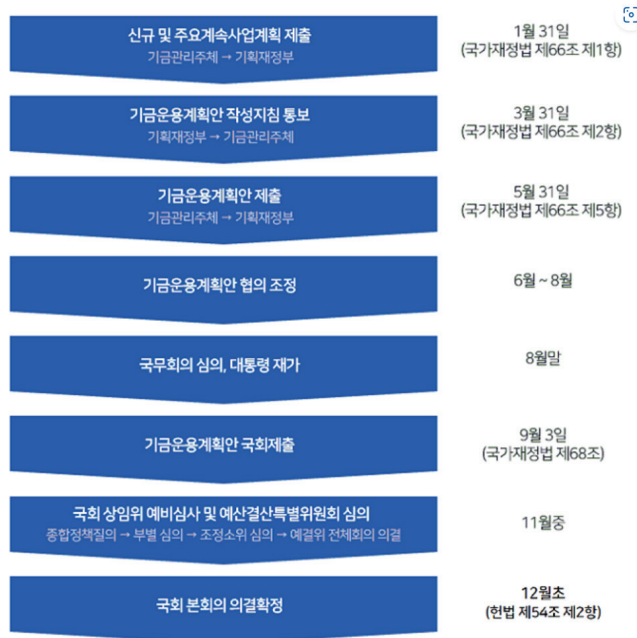
43) 「국가재정법」 제67조 제1항과 제2항 참조.

44) 이 경우 주요항목의 단위는 장·관·항으로, 세부항목의 단위는 세항·목으로 각각 구분한다. 이를 위해 「국가재정법」 제67조 제3항 참조.

45) 「국가재정법 시행령」 제28조(기금운영계획안의 작성) 법 제67조제4항에 따라 기금운영계획안은 다음 각 호의 방법으로 작성하여야 한다.
 1. 자금운영계획 중 수입계획은 정부세입예산과 같이 관·항·목으로 구분하여 작성하고, 기금운영계획안에 첨부되는 기금조성계획은 정부세입예산의 목으로 구분하여 작성한다.
 2. 자금운영계획 중 지출계획은 정부세출예산과 같이 장·관·항·세항·목으로 구분하여 작성하고, 당해 회계연도에 여유자금을 운용하는 경우에는 이를 별도의 항으로 하며 그 운용대상을 세항으로 하여 작성한다.
 3. 삭제 <2009. 3. 25.>

운용계획안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액은 「국가재정법」 제20조의 규정에 따른 예산총칙에 규정하여야 하고, 기금관리주체는 기금운용계획이 확정된 때에는 기금의 월별 수입 및 지출계획서를 작성하여 회계연도 개시 전까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.⁴⁶⁾

[기금계획의 순기]⁴⁷⁾



※ 출처: 기획재정부, 열린재정

46) 「국가재정법」 제68조(기금운용계획안의 국회제출 등) 참조.

47) 이를 위해 <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/ui/UOPKOUIA05?op092=S9100&op093=S9120&ofdBrdId=S9120> 참조(최근 검색일: 2023.10.12.).

3) 기금의 집행

가. 지출사업의 이월

기금의 집행을 위해서 기획재정부장관은 「국가재정법」 제80조에 근거하여 기금운용계획 집행의 효율성 및 공공성을 높이기 위하여 기금운용계획으로 집행에 관한 지침(기금운용계획 집행지침)을 정할 수 있으며, 같은 법 시행령 제36조 제1항에 따라 매년 1월 말까지 각 기금관리주체에 통보하여야 하고, 기금운용계획 집행지침에는 경비유형 및 비목별 기금집행에 관한 사항(제1호), 기금관리주체가 같은 법 시행령 제29조제4항에 따른 변경을 하고자 하는 경우 기획재정부장관과 협의를 하여야 하는 지출항목(제2호) 및 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항(제3호)이 포함되어야 한다. 또한 기금관리주체는 회계연도내에 지출원인행위가 이루어지고 불가피한 사유로 당해 회계연도 내에 지출하지 못한 금액일 경우에 한하여 매 회계연도의 지출금액을 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있으나, 지출금액의 이월이 있을 경우 같은 법 시행령 제30조기⁴⁸⁾ 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부장관과 감사원에 각각 송부하여야 하며, 이 경우 경유기관에 대하여는 「국가재정법」 제66조 제8항의 규정⁴⁹⁾이 준용된다.⁵⁰⁾ 그 밖에 각 기금별 지출사업 집행에 있어 수입재원 없는 지출사업의 이월을 지양하여야 하고, 이월된 지출금액은 이월된 당해 사업에 충당하고 타 사업으로 전환하여 집행할 수 없도록 하고 있다.⁵¹⁾

48) 「국가재정법 시행령」 제30조(기금이월명세서의 내용) 법 제72조제2항에 따른 이월명세서에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다.

1. 이월을 필요로 하는 과목별 경비의 금액
2. 제1호의 경비의 금액 중 지출액 또는 지출추정액
3. 제1호의 경비의 금액 중 다음 연도에 이월할 금액 및 당해 경비의 현 연도와 다음 연도의 지출과목
4. 제1호의 경비의 금액 중 불용액
5. 이월이유

49) 「국가재정법」 제66조(기금운용계획안의 수립) ⑤제1항·제5항 및 제6항에 규정된 기금관리주체 중 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체는 각각 같은 항에 규정된 제출·협의 등을 하는 경우 소관 중앙관서의 장을 거쳐야 한다.

50) 「국가재정법」 제72조(지출사업의 이월) ①기금관리주체는 매 회계연도의 지출금액을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다. 다만, 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 연도 내에 지출하지 못한 금액은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

- ② 기금관리주체는 제1항 단서의 규정에 따라 지출금액을 이월하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부장관과 감사원에 각각 송부하여야 한다. 이 경우 경유기관에 관하여는 제66조제8항의 규정을 준용한다.

51) 기획재정부, 2023년도 예산 및 기금운용계획집행지침, 2023. 304면.

나. 여유자금의 통합운영

기획재정부장관은 기금 여유자금의 효율적인 관리·운영을 위하여 각 기금관리주체가 위탁하는 여유자금을 일정한 기준과 절차에 따라 선정된 금융기관으로 하여금 통합하여 운용하게 할 수 있다. 여기서 여유자금의 통합운영을 위한 금융기관의 선정 기준과 절차는 「국가재정법 시행령」 제37조에 규정되어 있다. 동 규정에 따르면 여유자금의 통합운용을 위한 금융기관은 관계 전문가의 자문을 거쳐 기획재정부장관이 정하되 재무상태 및 경영지표의 건전성, 수익률 등 자산운용의 성과, 자산운용 전략 및 계획의 적정성, 그 밖에 효율적이고 안정적인 자산운용을 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항을 선정기준으로서 고려해야 한다. 「국가재정법 시행령」 제37조 제1항에서 규정한 사항 외에 「국가재정법」 제81조에 따른 기금 여유자금의 통합운용에 관하여 필요한 사항은 기획재정부훈령인 「기금 여유자금의 통합운용 등에 관한 규정」에서 정하고 있다.⁵²⁾ 기금의 여유자금의 운용방식은 직접운용과 위탁운용 중 한 가지형태를 사용하거나 두 가지 형태를 절충하여 함께 사용할 수 있다. 1999년도 기금운용평가에서 기금의 자산운영 문제점이 크게 지적되면서 제2차 기금정책심의회에서 “연기금투자폴 제도”의 도입이 결정되었고, 이는 기금 여유자금 운용규모의 경제 달성, 자산운용의 전문성 확보 및 수익성 제도를 위한 것으로 볼 수 있다.⁵³⁾

4) 기금의 결산

각 중앙관서의 장은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 소관 기금의 결산보고서를 중앙관서결산보고서에 통합하여 작성한 후 「국가재정법」 제58조제1항⁵⁴⁾에 따라 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. 이와 같이 기금의 결산은 중앙관서결산보고서와 같이 처리되기 때문에 결산에 관한 「국가재정법」 규정의 적용을 받게 된다. 기획재정부 장관은 대통령의 승인을 받은 기금의 결산보고서를 다음 연도 4월 10일까지 감사원에 제출하여야 하고, 감사원에 제출된 기금의 결산보고서를 포함한 국가결산보고서는 회계검사를 거친 후 5월 20일까지 기획재정부장관에게 다시 송부되어야 한다.⁵⁵⁾ 감사원의 감사를 거친 기금을 포함한 국가결산보고서는 정부가 5월 31일까지 국회에 제

52) 동 규정 내용 중 기금 여유자금의 통합운영에 관한 사항은 제4장(기금 등의 여유자금의 운용)에 규정되어 있다.

53) 이를 위해 https://neisopen.moe.go.kr/portal/baeoom/baeoom04_1.do?code=fsl&leftCd=7&subCd=3&depCd=0 참조(최근 검색일: 2023.10.12.).

54) 「국가재정법」 제58조(중앙관서결산보고서의 작성 및 제출) ① 각 중앙관서의 장은 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성한 결산보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

55) 「국가재정법」 제59조(국가결산보고서의 작성 및 제출) 및 제60조(결산검사) 참조.

출하게 된다.⁵⁶⁾ 기금의 결산보고서는 「국가회계법」에서 정하는 바에 따라 되므로, 같은 법 제13조제 1항에 따라 일반회계·특별회계와 통합되어 작성된다. 기금의 재무제표는 2009회계연도 결산부터는 개정된 같은 법 제11조의 ‘국가회계기준’에 따라 작성되고 있다.⁵⁷⁾ 또한, 기금결산이 국가결산보고서에 통합되면서 2009회계연도부터 기금 역시 성과보고서 작성대상이 되고 있다.⁵⁸⁾

5) 기금운용의 평가

기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다(기금존치평가).⁵⁹⁾ 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다.⁶⁰⁾ 기금존치평가 내용은 기금의 사업성과 및 여유자금 운용의 적정성 등을 평가하며, 기획재정부장관은 기금존치평가를 위해 지침을 수립하고 이를 기금

56) 「국가재정법」 제61조(국가결산보고서의 국회제출) 정부는 제60조에 따라 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여야 한다.

57) 이에 따라 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표 등이 재정상태표, 재정운영표, 순자산변동표 등으로 명칭이 바뀌었으며, 재정상태표는 ‘자본’ 대신 ‘순자산’ 개념을 사용하게 되었고, 재정운영표는 프로그램별 순원가 중심으로 작성하게 되었다.

58) 이를 위해 「국가재정법」 제85조의6(성과목표관리를 위한 성과계획서 및 성과보고서의 작성) ① 각 중앙관서의 장 및 기금관리주체는 재정사업 성과목표관리를 위하여 매년 예산 및 기금에 관한 성과목표·성과지표가 포함된 성과계획서 및 성과보고서(「국가회계법」 제14조제4호에 따른 성과보고서를 말한다. 이하 같다)를 작성하여야 한다.

59) 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가) ① 기획재정부장관은 회계연도마다 전체 기금 중 3분의 1 이상의 기금에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 운용실태를 조사·평가하여야 하며, 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 존치 여부를 평가하여야 한다.

60) 「국가재정법」 제82조(기금운용의 평가) ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 기금운용실태의 조사·평가와 기금제도에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 기금운용평가단을 운영할 수 있다. ④ 제2항의 규정에 따른 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「국가재정법 시행령」 제38조(기금운용평가단의 구성 및 운영) ① 기획재정부장관은 법 제82조제2항에 따라 다음 각 호의 자 중에서 기금운용평가위원을 선정하여 수시로 기금운용평가단을 구성·운영할 수 있다.

1. 기금의 운용 및 관련분야에 관한 전문지식이 있는 조교수 이상의 대학교수
2. 정부출연연구기관에 소속된 박사학위 소지자로서 기금에 관한 전문지식이 있는 자
3. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 금융업무에 관한 전문가
4. 그 밖에 기금운용실태의 조사 및 평가업무에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자

② 기획재정부장관은 기금운용평가단을 구성함에 있어서 제1항 각 호에 해당하는 자를 기금 소관 중앙관서의 장으로부터 추천받을 수 있다.

③ 기금운용평가단은 기금관리주체에게 필요한 자료 및 정보의 제출을 요구할 수 있으며, 기금관리주체는 이에 응하여야 한다.

④ 기획재정부장관은 예산의 범위 안에서 기금운용평가단의 기금제도에 관한 연구 또는 자문, 기금운용실태의 조사 및 평가업무 등에 소요되는 경비를 지급할 수 있다.

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 기금운용평가단의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 자문회의의 자문을 거쳐 기획재정부장관이 정한다.

관리주체에게 통보할 수 있다.⁶¹⁾ 기금관리주체는 기획재정부장관에게 기금운용실적을 매년 2월말까지 제출하도록 하였다.⁶²⁾ 기금운용의 평가결과는 기획재정부장관이 국무회의에 보고한 후 국회에 제출하는 국가결산보고서와 함께 국회에 제출하여야 한다.

3. 소결

국가재정의 중요 요소인 기금제도에 관한 「국가재정법」상 규율 내용은 재정민주주의 관점에서 볼 때 기금에 대한 국회의 통제장치를 강화한 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 무엇보다 일반 및 특별회계로 구성되는 예산과 다른 특성을 가지고 있지만 형식적 특별회계나 기금에 속하지 않는 실질적 특별회계의 문제는 재정법적 관점에서 입법적인 제도 개선이 필요하다고 본다. 그리고 국가재정의 구성요소와 예산수립에 관한 사항들이 대부분 법률에 규정되어 있고, 헌법에 기금을 포함한 국가재정제도의 근간에 대한 법률적 위임의 근거가 충분하지 않다는 점은 재정헌법적 관점에서 재정입헌주의 실현과 거리가 멀다는 비판을 면할 수 없다. IV.에서는 '기금'과 관련하여 앞서 언급한 「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 문제점을 중심으로 개선 방향에 대한 내용을 다루기로 한다.

61) 「국가재정법 시행령」 제37조의2(기금운용의 평가)① 기획재정부장관은 법 제82조제1항에 따라 기금의 사업 성과 및 여유자금 운용의 적정성 등을 평가한다. ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 기금운용의 평가를 위하여 지침을 수립하여 기금관리주체에게 통보할 수 있다.

62) 「국가재정법 시행령」 제37조의2 ③ 기금관리주체는 기획재정부장관에게 기금운용 실적을 매년 2월말일까지 제출하여야 한다.

ISSUE PAPER

「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-

Part
IV

「국가재정법」상 기금제도의
재정법적 문제점과 개선 방향

1. 재정법(헌법)적 문제점
2. 개선방향

Part IV

「국가재정법」 상 기금제도의 재정법적 문제점과 개선 방향

1. 재정법(헌법)적 문제점

재정질서에 관한 헌법전의 수용에 있어서 가장 모범적인 독일 기본법 제10장의 재정제도(Finanzwesen)를 비교해볼 때, 현행 헌법이 국가 및 지방재정체계의 본질적이고 중요한 내용으로 볼 수 있는 규정이 어느 정도 명문화되었는지는 재정과 예산의 측면에서 검토할 수 있다. 국가와 지방자치단체의 재원의 분배구조를 재정질서로 본다면 현행 헌법은 실질적으로 관련 규정이 전무하다.⁶³⁾ 이러한 점은 독일과 달리 세원의 분배 내지 공유를 중심으로 한 국가와 지방자치단체의 재정조정체계를 취하고 있지 않은 한국의 재정구조에 그 원인을 찾을 수 있다. 하지만 국가의 세출 예산이나 특별회계 및 기금을 통한 재정지출을 통해 지방재정의 지원과 조정을 수행한다고 하더라도 국가재정 및 지방재정의 중요요소들이 재정입헌주의의 관점에서 헌법전에 어느 정도 규범화되어야 할 필요성을 부정할 수 없다. 따라서 기금제도에 대해서도 예산에 준하여 기금의 설치와 운영 등의 중요 사항에 관한 근거규정을 둘 필요가 있다.⁶⁴⁾ 법률적 관점에서 볼 때 「국가재정법」 제74조 제1항에 따르면 기금운용심의회를 설치할 필요가 없다고 인정되는 기금의 경우에는 기획재정부장

63) 이와 유사한 관점에서 장용근, 앞의 글, 162면; 김덕연, 2006 헌법개정최종보고서, 한국헌법학회, 2006, 99면 참조.

64) 장용근, 위의 글, 181-182면 참조.

관과 협의하여 설치하지 아니할 수 있도록 하고 있고, 제2항에서는 필요적 기금운용심의회 심의 사항을 규정하고 있다. 필요적 기금운용심의회 심의사항을 규정하고 있지만, 기금에 대한 심의회 설치 필요성과 기획재정부장관의 협의로만 기금운용심의회 심의를 받지 않도록 하는 것은 명확성 원칙에 반할 소지가 있다. 기금 운용의 평가가 가지는 중요성을 감안할 때, 좀 더 구체화되고 명확한 기준을 설정할 필요가 있다.⁶⁵⁾ 이외에도 국가재정 및 지방재정의 구성요소로서 설치된 기금 중에는 기능적으로 중복되는 기금이 적지 않다. 이러한 중복된 기금에 대해서는 ‘지방시대 및 지역균형발전 관점’에서 기능적으로 중복되는 기금 또는 기금과 특별회계 간에 통폐합이 필요하다. 마지막으로 이미 앞에서 언급한 바 있듯이, 기금제도를 포함한 국가재정 및 예산제도의 중요 사항들이 법률로 규정되어 있고, 이러한 법률적 규율사항에 대해서 헌법에 근거를 두고 있지 않은 점도 문제점이라 할 수 있다. 이하에서는 이러한 문제의식을 가지고 개선방향에 대해서 검토하기로 한다.

2. 개선방향

1) 재정헌법적 관점에서의 개선 방향

가. 현행 헌법상 재정 및 예산질서에 대한 규율 내용

현행 헌법상 재정 및 예산질서에 대한 규율 내용을 볼 수 있는 것은 헌법 제54조-제57조, 제89조 및 제97조에 규정된 예산 심의 확정 및 결산에 관한 권한 및 절차, 헌법 제58조에 규정된 국채모집에서의 국회의 의결, 조세의 종목과 세목에 대한 법정주의를 규정한 헌법 제59조, 국가나 국민에 대한 재정적 부담을 지우는 조약에 대한 국회의 동의권을 규정한 헌법 제60조 제1항이다. 이들 조항에 규정된 내용은 국가와 지방재정의 구성요소들을 공통되는 재정과 예산원칙에 대한 내용을 규율한 것으로 보기 어렵고, 그러한 내용으로 본다고 하더라도 국가재정질서의 내용적 정합성을 갖춘 규율체계로 보기 어렵다. 왜냐하면 전체 헌법전의 장체계와 구성위치를 볼 때 이는 국회와 대통령의 권한관계라는 관점에서 국회의 장에 규정된 것으로 볼 수 있기 때문이다. 국가재정의 요소를

65) 이와 같은 입장으로 장용근, 앞의 글, 181면.

이루는 개별적인 사항들과 내용들은 단지 국회만의 권한으로 보기 어렵고 국가작용 전체가 원만하게 이루지기 위한 재정적 내지 경제적 수단이 재정과 예산이라는 점을 고려한다면 특정 헌법기관의 권한 문제로 볼 것이 아니라 독립적이고 헌법기관 전체의 문제라는 시각에서 다루어져야 한다. 또한 단일국가체제라고 하더라도 실질적 분권과 자율성을 강조하여 보다 실질적인 지방자치의 구현을 위해서는 지방재정에 관한 사항도 향후 헌법개정을 통해 헌법전에 수용될 필요가 있다. 이와 같은 관점에서 「국가재정법」상 규율내용 중 ‘기금’을 중심으로 헌법전에 수용되어야 할 사항들을 알아보기로 한다.

나. 「국가재정법」상 헌법전에 수용되어야 할 ‘기금’에 관한 내용

현행 「국가재정법」은 총 7장으로 구성되어 있다. 이 중 ‘예산’과 ‘기금’에 관한 규정은 제2장(예산)과 제4장(기금)이며, 이들 자금단위의 결산에 대한 사항은 제3장(결산)에 규정되어 있다. 이외에 제1장 총칙에도 예산과 기금에 대한 총론적인 규정이 존재한다. ‘기금’을 중심으로 「국가재정법」상 헌법전에 수용되어야 할 내용에 대한 검토는 ‘예산’에 관한 원칙의 내용도 동시에 고려해야 할 것으로 본다. 왜냐하면 기금의 설치와 운영 그리고 결산 등에 있어서 예산과 마찬가지로 의회적 통제가 이루어지는 분야이므로, 기금에 관한 내용 중 헌법에 반영되어야 할 내용은 예산에 관한 내용과 중복적일 수 있기 때문이다. 이와 같은 관점에서 「국가재정법」제1장 총칙, 제2장 예산, 제3장 결산 및 제4장 기금에 관한 내용 중 헌법에 수용되어야 할 내용을 아래에서 개선방향으로 제시하기로 한다.

다. 개선 방향

(1) 제1장 총칙

제1장 총칙의 내용 중 제3조의 회계연도 독립의 원칙과 더불어 제2조 회계연도의 규정은 일반 및 특별회계로 구성되는 예산의 시간적 기본단위이므로 예산안 편성과 예산 집행에 있어서 중요한 시간적 기준점이 되는 기간으로 볼 수 있다. 독일 기본법 제110조 제2항은 예산법률(Haushaltsgesetz)에 의해 확정되는 예산계획(Haushaltsplan)의 경우 원칙적으로 1년 또는 다년간의 회계연도(매년 독립된 회계연도로)로 회계연도 개시 전에 예산법률에 의해 확정된다고 하고 있다.⁶⁶⁾ 또한

66) 독일 기본법 및 예산법상 다년간 회계연도를 위한 예산은 현행 헌법 제55조 계속비와 비교될 수 있다. 따라서 계속비 제도를 유지한다면 예산안 수립에 있어서 다년간 회계연도를 위한 예산은 계속비로 작성되고 집행되어야 한다.

같은 조 제1항 제1문은 연방의 모든 수입과 지출은 예산 계획으로 편성되도록 정하고 있다. 이들 규정을 종합적으로 해석해보면 회계연도 별로 예산이 집행되고 아울러 각 회계연도의 경비는 당해 연도의 수입과 지출로 편성되는 예산계획에 의하도록 한다는 점을 명시한 것으로 이해할 수 있다. 제1장 제2조 및 제3조 규정의 의미와 독일 기본법 조항의 내용을 고려할 때 「국가재정법」 제2조 및 제3조는 헌법전에 명시적으로 규정되어야 할 사항으로 볼 수 있다. 그리고 「국가재정법」 제5조 기금의 설치에 관한 조항도 헌법전에 반영되어야 할 것으로 본다. 비록 독일 기본법의 경우 기금설치에 관한 명시적인 규정이 존재하지 않지만, 기금은 앞서 살펴본 바와 같이 국가 및 지방재정의 중요한 구성요소로 볼 수 있으므로, 기금의 설치요건과 기금설치의 법정주의 내용도 헌법전에 직접 규정되어야 한다. 이외에 기금이라는 국가재정의 자금형식이 특별회계와 더불어 재정운용의 통일성을 해칠 위험이 있다는 점을 감안할 때 「국가재정법」 제14조와 제15조에 규정된 특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사 내용과 특별회계 및 기금의 통합·폐지에 관한 내용도 헌법전에 반영할 필요성이 존재한다고 볼 수 있다.

(2) 제2장 예산

예산의 경우 예산원칙과 예산총계주의를 규정한 제16조와 제17조, 국가의 세출제원과 예산의 구성에 관한 제19조가 헌법전에 반영되어야 할 규정으로 검토할 필요성이 존재한다. 이들 조항들은 내용적인 관점에서 본다면 계정으로 구분될 수 있고 일반 및 특별회계로 구성되는 예산편성과 구성에 관한 원칙적인 사항들이라고 할 수 있다.⁶⁷⁾ 독일 기본법 제110조 제1항은 연방의 모든 수입과 지출은 1년 또는 다년간 회계연도로 예산계획에 편성되도록 규정하고 있다. 또한 제109조는 연방과 주의 예산운영에 있어서 상호 독립성과 자주성, 유럽공동체의 예산원칙의 준수, 재정준칙 등에 관한 원칙적으로 내용을 담고 있다. 비교법적 관점에서 독일 기본법의 규정 내용과 앞서 언급한 규정의 예산법적 의미와 내용을 고려할 때, 헌법전에 명시적으로 수용되어야 한다.⁶⁸⁾

67) 「국가재정법」 제21조(세입세출예산의 구분) ①세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.

② 세입세출예산은 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 구분한 후 소관 내에서 일반회계·특별회계로 구분한다.

③ 세입예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 규정에 따른 구분에 따라 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.

④ 예산의 구체적인 분류기준 및 세항과 각 경비의 성질에 따른 목의 구분은 기획재정부장관이 정한다.

68) 다만 예산원칙에 관한 「국가재정법」 제16조 제3호, 제5호 및 제6호의 경우 예산서 작성에 기술적인 사항으로 볼 수 있다는 측면에서 반드시 헌법전에 반영되어야 할 사항으로 보기 어려울 것으로 판단된다.

(3) 제4장 기금

「국가재정법」 제4장의 기금에 관한 조항 중 기금관리 및 운영의 원칙과 기금자산운영의 원칙을 규정한 제62조 및 제63조 제1항, 기금운용계획안의 주요항목 지출금액의 증액 및 새로운 과목의 설치에 대한 정부의 동의를 규정한 제69조 그리고 기금결산에 관한 규정인 제73조는 헌법전에 반영되어야 할 필요성이 존재한다. 우선 기금관리·운영 및 기금자산운영의 원칙은 기금의 설치와 더불어 기금자산의 효율적인 운영과 책임성 강화를 위한 중요한 제도적 장치로 볼 수 있다. 이러한 의미에서 기금설치에 관한 법정주의와 요건을 규정한 제5조와 더불어 기금제도의 중요하고 본질적인 내용이라 평가할 수 있다. 따라서 제62조 및 제63조 제1항의 내용은 헌법전에 명시적으로 규정되어야 한다. 그리고 기금운용계획안의 주요항목 지출금액의 증액과 새로운 기금 지출과목의 설치에 대한 정부의 동의를 규정한 제69조는 현행 헌법 제57조가 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.”고 규정하고 있는 점과 기금 또한 예산과 더불어 국가재정의 중요한 한 요소라는 점에 비추어 볼 때 헌법전에 직접적으로 규정되어야 한다.⁶⁹⁾ 또한 기금결산에 관한 제73조는 예산결산에 관한 규정이 적용되므로 예산의 결산에 관한 규정과 함께 헌법전에 직접 규정되어야 한다.

(4) 제3장 결산

제3장 결산에 관한 규정 중 결산의 원칙을 규정하고 있는 제56조와 감사원의 결산검사에 관한 사항을 규정하고 있는 제59조 그리고 감사원의 결산검사와 국가결산보고서의 국회제출을 규정하고 있는 제60조와 제61조가 헌법전에 수용되어야 할 규정으로 검토할 필요가 있다. 「국가재정법」 제56조는 「국가회계법」에 따른 회계형식의 결산과 유용하고 적절한 재정정보를 제공할 수 있도록 하

69) 독일 기본법 제112조 “Überplanmäßige und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden. Näheres kann durch Bundesgesetz bestimmt werden(예산계획을 초과한 지출과 예산계획 외의 지출은 연방재무부장관의 동의를 요한다. 동의는 단지 예견가능하지 않고 불가피한 수요가 존재하는 경우만 허용된다. 이에 관한 자세한 사항은 연방법률로 정한다)”; 제113조 “(1) Gesetze, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. Das gleiche gilt für Gesetze, die Einnahmeminderungen in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen. Die Bundesregierung kann verlangen, daß der Bundestag die Beschlußfassung über solche Gesetze aussetzt. In diesem Fall hat die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen dem Bundestage eine Stellungnahme zuzuleiten((1) 연방정부가 제안한 예산안의 지출을 증액하거나, 새로운 지출을 포함하거나 또는 향후 새로운 지출을 수반하는 법률은 연방정부의 동의를 요한다. 이는 수입 감소를 포함하거나 또는 장차 수입 감소를 수반하는 법률의 경우에도 동일하다. 연방정부는 연방의회가 그러한 법률에 관한 의결을 연기하도록 요구할 수 있다. 이 경우에 연방정부는 6주 이내에 연방의회에 입장을 표명하여야 한다.”).

되 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 결산이 이루어지도록 할 것을 요청하고 있다. 또한 제59조는 국가결산보고서의 작성 및 제출의무를 기획재정부장관에게 부여하고 있으며, 제60조는 기획재정부장관이 제출한 국가결산보고서를 감사원이 검사하도록 하고 관련 검사보고서를 다음 연도 5월 20일까지 다시 기획재정부장관에게 보고하도록 하고 있다. 마지막으로 제61조는 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서의 국회에 대한 제출의무를 정부에 부여하고 있다.

[독일 기본법 제114조(Art. 114 GG)]⁷⁰⁾

제114조 (1) 연방재무장관은 연방의회 및 연방참사원에 모든 수입 및 지출과 재산 및 부채에 관하여 다음 회계연도 중에 연방 정부의 책임을 면제하기 위하여 결산을 행하여야 한다.

(2) 구성원이 사법적 독립성을 갖는 연방회계감사원은 결산과 연방의 예산집행 및 경제운영의 경제성과 적정성을 심사한다.

제1문에 따른 심사를 위하여 연방회계감사원은 연방행정 이외의 기관에 대하여도 조사를 실시할 수 있다. 이는 연방이 주의 과제 수행을 위한 특정 목적의 지원자금을 교부하는 경우에도 적용된다. 연방회계감사원은 연방정부 이외에 연방의회 및 연방참사원에 매년 직접 보고하여야 한다. 그 밖에 연방회계감사원의 권한은 연방법률로 정한다

위에서 제시된 결산에 관한 독일 기본법 제114조의 규정을 보면 연방회계감사원의 심사의 범위(예산집행과 경제운영의 경제성과 적정성 그리고 결산)와 대상, 연방정부 이외에 연방의회 및 연방참사원에 대한 연방회계감사원의 결산 등의 심사보고의무 등의 내용을 담고 있다.⁷¹⁾ 현행 헌법 제 54조는 국회의 예산안 심의·확정권과 예산안 제출시기 및 의결기한에 관한 내용 이외에는 결산 자체에 대한 어떠한 내용도 규정하고 있지 않다. 독일 기본법 제114조의 내용을 결산에 관한 「국가재정법」 규정과 비교해보면 같은 법 제59조에서부터 제61조까지의 규정 내용은 독일 기본법 제114

70) Art. 114 GG (1) Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen.

(2) Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Zum Zweck der Prüfung nach Satz 1 kann der Bundesrechnungshof auch bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Erhebungen vornehmen; dies gilt auch in den Fällen, in denen der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länderaufgaben zuweist. Er hat außer der Bundesregierung unmittelbar dem Bundestage und dem Bundesrate jährlich zu berichten. Im übrigen werden die Befugnisse des Bundesrechnungshofes durch Bundesgesetz geregelt.

71) 최근에 국회의 결산심사권의 강화를 위한 제도적 방안으로 정부가 국회에 결산을 제출하도록 하고, 국회가 본회의 의결로써 결산을 승인하도록 하는 등의 내용이 헌법개정안에 반영되어야 한다는 입장이 제시된 바 있다. 이를 위해 김건오, 국회의 결산 심의 및 감사권에 관한 연구 - 주요국 입법례 분석을 중심으로, 예산정책연구 제10권 제1호, 국회예산정책처, 2021, 36면.

조의 내용과 중복되는 부분이 존재한다. 가령 제1항은 연방재정부장관의 결산의무를 규정하고 결산에 대한 심사권한을 연방회계감사원으로 하고 있다는 점에서 「국가재정법」 제59조의 내용과 유사한 면이 존재한다. 그리고 「국가재정법」 제61조의 국가결산보고서의 국회제출은 독일 기본법 제114조 제2항에 따라 연방회계감사원이 결산에 관한 사항을 연방정부 이외에 연방의회와 연방참사원에 매년 직접 보고하도록 한 점과 유사한 면이 존재한다. 이외에 결산의 원칙을 규정한 제56조도 독일 기본법상 관련 규정이 존재하지 않으나, 예산원칙과 더불어 국가재정운용과정에서 재정헌법적 의미가 크다고 볼 수 있으므로 헌법전에 직접 규정되어야 할 필요성은 예산원칙의 경우와 동일하게 보아야 한다.

(5) 국가재정 및 지방재정의 입법적 규율에 대한 헌법상 위임조항의 신설

독일 기본법 제10장의 재정제도에 관한 규정의 경우 개별 국가재정요소에 대한 입법적 구체화를 위한 헌법적 근거를 두고 있다. 그에 반해 우리 헌법 국가 및 지방재정의 중요한 사항에 대하여 헌법전에 최소한의 내용만 입법위임 없이 정해놓은 상태에서 법률로 규정할 사항에 대해 입법위임의 근거를 충분히 두고 있지 않다. 재정민주주의 관점에서 볼 때 의회의 의사이고 국민의 의사로 볼 수 있는 법률의 구속을 받는 것은 헌법이 국가의 근본규범으로 작동하는 국가에서 지극히 당연한 일이다. 하지만 재정민주주의적 요청과 더불어 재정입헌주의적 요청 또한 재정과 예산질서에 반드시 지켜야 할 헌법적 구속이라 할 수 있다.⁷²⁾ 이런 관점에서 볼 때 재정 및 예산질서의 중요부분 또는 사항에 대한 법률적 규율의 근거가 헌법전에 충분히 명시될 필요가 있다.⁷³⁾ 이는 향후 헌법개정 시 충분히 숙의과정을 통해 반드시 헌법개정 내용으로 반영되어야 한다고 본다.⁷⁴⁾

72) 성낙인, 헌법학, 법문사(제22판), 2022, 484면.

73) 재정준칙의 헌법규범화를 주장하는 견해로 김건오, 앞의 글, 36면.

74) 이러한 점은 조세국가의 개념을 전제로 현대국가의 역할과 기능 확대와 국가의 공적 재정작용이 사경제에 미치는 영향이 크다는 점을 고려할 때 마찬가지의 결론에 이르는 것으로 볼 수 있다. 이와 관련되어 한수웅, 헌법학, 법문사(제11판), 2022, 1164면.

2) 재정법적 관점에서의 개선 방향

가. 「국가재정법」과 지방기금법상 기금제도의 기능적 조정

(1) ‘지방소멸대응기금’과 ‘지방상생발전기금’

① 설치근거 및 주요 재원

‘지방상생발전기금’과 ‘지방소멸대응기금’은 「국가재정법」이 아닌 지방기금법에 따라 설치되는 기금이다.⁷⁵⁾ 지방기금법 제17조에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금⁷⁶⁾이 설치되었다. 그리고 같은 법 제22조에 따라 시·도는 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위하여 지방소멸대응기금이 설치되었다. 두 기금 전부 설치주체에 있어서 시·도로 하고 있고, 기금의 관리를 위해 지방소멸대응기금은 기금관리법 제22조제2항 및 같은 법 시행령 제12조에 따라 ‘지방소멸대응기금 관리조합’이 관리·운영을 하고, 그에 관한 사무를 한국지방공제회에 위탁할 수 있도록 하고 있다. 지방상생발전기금도 지방소멸대응기금과 마찬가지로 지방기금법 제17조제2항과 제6항 및 같은 법 시행령 제12조에 따라 ‘지역상생발전기금 관리조합’이 관리·운영을 하고, 그에 관한 사무를 한국지방공제회에 위탁할 수 있도록 하고 있다. 기금의 재원조성 측면에서 볼 때 지방상생발전기금은 서울특별시·인천광역시·경기도의 출연금으로 이는

75) 지방기금법상 기금의 설치는 소관 중앙행정기관의 장은 기금 신설의 타당성을 심사하기 위하여 미리 행정안전부장관과 협의를 하여야 하고, 협의를 하는 과정에 행정안전부장관은 기금을 설치하려는 지방자치단체의 의견을 들어야 한다. 무엇보다 기금의 설치 예산형태의 일반 및 특별회계로 사업 수행이 곤란한 경우에만 설치할 수 있는 거승로 제한하고 있다. 이를 위해 지방기금법 제3조(기금의 설치 제한) 참조.

76) 지역상생발전기금은 지방자치단체 간 상생발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 2010년에 설치된 지방자치단체 기금으로, 신설 당시 지역상생발전기금은 2008년 말 이명박 정부의 수도권 규제 합리화 정책 추진으로 인한 개발 이익을 비수도권에 지원하여 수도권과 비수도권의 상생발전을 도모하고 국가경제의 국제경쟁력 향상을 지원하는 데 목적을 두었고, 「지방자치단체 기금관리기본법」에 근거한 지역발전협력기금을 확대하는 방식으로 설치되었다. 그 재원은 수도권 3개 시·도 지방소비세액(최초 5%p분3)의 35% 등으로 조성하였고, 지방채 인수 기능에 더하여 지역발전에 필요한 재정 지원 및 보조사업 지원이 새로 기금 용도 항목에 추가되었다. 그런데 지역상생발전기금 재원에 대한 출연기한이 최근 당초 10년에서 20년으로 연장되고, 출연 대상 재원도 변경되면서 그 운용방식이 새로운 틀을 갖추게 되었다. 우선 2020년부터 지역상생발전기금은 1단계(2019~2020년) 재정분권 추진에 따른 지방소비세 추가 인상분(10%p)의 일부를 재원으로 하여 새롭게 개편되었다. 이러한 개편에 따라 지방자치단체조합 내 기금운용심의위원회의 설치, 전환사업보전계정의 한시적 운영, 지역상생발전기금 성과분석 및 결과공개 등이 제도적으로 도입되게 되었다(한재명·이상훈·김경민·이슬이, 지역상생발전기금 성과관리 개선방안 연구, 한국지방재정논집 제26권 제1호, 한국지방재정학회, 2021, 154~156면).

수도권 지역의 지방소비세액의 35%에 해당하는 금액이 주된 재원인⁷⁷⁾ 반면에 지방소멸대응기금은 1조원의 정부출연금이 주된 재원이다.⁷⁸⁾

② 기금의 용도

지역상생발전기금의 경우 기금의 용도에 대해서는 지방기금법 제18조 제1항에 규정되어 있다. 이에 따르면 지역상생발전기금은 「지방자치법」 제139조⁷⁹⁾에 따른 지방채의 인수(제1호), 「지방공기업법」 제68조⁸⁰⁾에 따른 공사채(公社債)의 인수(제2호), 지방기금법 제19조에 따른 예치금의 원리금 상환(제3호), 지방기금법 시행령 제13조의2에 따라 지역발전과 지역상생을 위하여 필요한 것으로 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원⁸¹⁾ 및 으로 국가에서 지방으로 전환되는 사업⁸²⁾의 비용 보전(제4호 및 제5호), 그 밖에 발전기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출(제6호)이다. 지역상생발전기금은 지방기금법 제18조 제1항에 규정된 기금의 용도를 위해 재정지원계정, 융자관리계정 및 전환사업보전계정으로 구분되고, 지방기금법 제18조 제1항 제1호부터 제3호까지의 용도를 위해서 융자관리계정, 제4호 및 제6호까지의 용도를 위해 재정지원계정, 제5호의 용도를 위해 전환사업보정계정을 운영한다. 지역상생발전기금의 용도와 주요 계정은 다음과 같이 정리할 수 있다.

77) 지방기금법 시행령 제12조의2(출연금) 제1항 참조.

78) 「지방기금법」 제23조(지방소멸대응기금의 재원) 제1호 참조.

79) 「지방자치법」 제139조(지방채무 및 지방채권의 관리) ① 지방자치단체의 장이나 지방자치단체조합은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 채무부담의 원인이 될 계약의 체결이나 그 밖의 행위를 할 수 있다.

③ ~ ⑤ (생략)

80) 「지방공기업법」 제68조(사채 발행 및 차관) ① 공사는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 사채를 발행하거나 외국차관을 할 수 있다. 이 경우 사채 발행의 한도는 대통령령으로 정한다.

② ~ ⑦ (생략)

81) 지방기금법 시행령 제13조의(발전기금의 계정 구분과 용도) ③ 법 제18조제1항제4호에서 “대통령령으로 정하는 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원”이란 「지방재정법 시행령」 제47조제2항에 따른 지방자치단체 세출예산의 과목(사회복지과목 및 농림해양수산과목과 행정안전부장관이 정하는 과목으로 한정한다) 중에서 조합이 매년 정하는 과목의 사업에 대한 지원을 말한다.

82) 지방기금법 시행령 제13조의2(발전기금의 계정 구분과 용도) ④ 법 제18조제1항제5호에서 “대통령령으로 정하는 국가에서 지방으로 전환되는 사업”이란 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 제4조제1항 단서에 따라 보조금 지급 대상에서 제외되는 지방자치단체의 사업으로서 별표에 따른 사업을 말한다.

[지방기금법상 지역상생발전기금의 용도와 계정의 구분]

기금의 용도 (지방기금법 제18조 제1항)	지역상생발전기금의 계정 (지방기금법 시행령 제13조의2)
「지방자치법」제139조에 따른 지방채의 인수(제1호)	융자관리계정
제19조에 따른 예치금의 원리금 상환(제2호)	
제19조에 따른 예치금의 원리금 상환(제3호)	
지역발전과 지역상생을 위하여 필요한 것으로서 대통령령으로 정하는 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원(제4호)	재정지원계정
대통령령으로 정하는 국가에서 지방으로 전환되는 사업의 비용 보전(제5호)	전환사업보전계정
그 밖에 발전기금의 관리 운용을 위하여 필요한 경비의 지출(제6호)	재정지원계정

지방소멸대응기금의 용도와 계정의 구분은 지방상생발전기금과 달리 지방기금법 제24조 및 제25조에 규정되어 있다.⁸³⁾ 지방기금법 제24조 지방소멸⁸⁴⁾대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·도에 대한 재정지원(제1호), 지방소멸대응⁸⁵⁾ 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·군·자치구에 대한 재정지원(제2호) 및 그 밖에 지방소멸대응기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출(제3호)을 위해 지방소멸대응기금은 운용되며, 제1호 및 제2호에 따른 재정지원이 상호 연계가 이루어지도록 지방자치단체 간의 협력의무를 두고 있다. 기금의 이와 같은 용도를 위해 지방소멸대응기금의 계정은 광역지원계정과 기초지원계정으로 구분되고, 계정별 재원의 경우 광역지원계정은 지방소멸대응기금 재원 총액의 100분의 25에 해당하는 금액으로 하고, 기초지원계정은 지방소멸대응기금 재원 총액의 100분의 75에 해당하는 금액으로 하도록 하였다(지방기금법 제25조 제1항 내

83) 지역상생발전기금의 경우 기금의 계정 구분은 지방기금법이 아닌 시행령에서 규정하고 있다.

84) 지방소멸은 해당 지역의 인구 감소에 따른 자연적 소멸을 의미하는 것으로 볼 수 있다. ‘인구감소지역’에 대한 법적 정의는 「국가균형발전 특별법」 제2조(정의) 제9호에서 이루어졌다. 그러나 「국가균형발전 특별법」이 법률 제19430호로 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의해 폐지되면서, 같은 법 제2조(정의) 제12호에 ‘인구감소지역’에 대한 법적 정의를 두고 있다. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 11. 생략
1. ~ 11. 생략
12. “인구감소지역”이란 인구감소로 인한 지역 소멸이 우려되는 시(특별시는 제외하고 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시는 포함한다)·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.
13. ~ 18. 생략

85) 인구감소를 주된 원인으로 하는 지역소멸에 대응하기 위한 법률로 2023년 1월 1일에 법률 제18877호로 「인구감소지역 지원 특별법」이 제정되었다. 같은 법 제5장에는 인구감소지역에 대한 특례를 규정하고 있으며, 재정적인 측면에서는 인구감소지역에 대한 지방교부세의 특별지원제도를 두고 있다. 이를 위해 「인구감소지역 지원 특별법 시행령」 제7조(지방교부세의 특별지원) 참조.

지 제3항).⁸⁶⁾ 지방기금법상 지방소멸대응기금의 용도와 계정 등에 관한 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

[지방소멸대응기금법상 지방소멸대응기금의 용도와 계정의 구분]

기금의 용도 (지방기금법 제24조 제1항)	지역소멸대응기금의 계정 및 재원 (지방기금법 시행령 제25조)	
지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·도에 대한 재정지원(제1호)	광역지원계정	
지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 시·군·자치구에 대한 재정지원(제2호)	기초지원계정	
그 밖에 지방소멸대응기금의 관리·운용을 위하여 필요한 경비의 지출(제3호)	광역	기초
	지방소멸대응기금 재원 총액의 100분의 25	지방소멸대응기금 재원 총액의 100분의 75

③ 문제점

지방상생발전기금과 지역소멸대응기금에 대한 문제점을 지적한 선행연구들이 존재한다.⁸⁷⁾ 지방상생발전기금의 문제점에 대한 선행연구는 주로 재정지원계정의 재정적 형평화 작용을 위한 배분 방식과 성과관리 측면에서 다루었다. 그리고 지역소멸대응기금의 경우 기업의 지방이전 및 투자촉진, 차등적 지원 필요성과 향후 발전 방안 등을 중심으로 문제점을 제시하고 있다. 다만 이러한 선행연구는 개별 기금의 운영에 대한 기능적 실태적 평가를 기반으로 한 것이라는 점에서 ‘전체 국가 및 지방재정의 방향성과 기능성’에 대한 검토가 더 보충되어야 할 필요성이 있다. 우선 ‘국가 및 지방재정의 방향성’이라는 점에서 생각할 수 있는 것은 국가와 지방자치단체의 재정구조를 세원 공유나 이전을 중심으로 할지 아니면 현재와 같은 방식의 국가가 세출예산의 재분배를 주된 방식을 할지에 대한 결정이다. 현행 헌법은 후자의 방식으로 국가 및 지방재정의 기능적 분배구조를 취한 것으로 볼 수 있으나, 지방재정의 자율성과 책임성의 요청이 강력하게 요청되는 현실을 고려할 때

86) 지방기금법 제25조 제1항부터 제3항까지의 규정에서 정한 사항 이외의 지방소멸대응기금의 배분에 관하여 필요한 사항은 행정안전부 장관이 정하도록 하고 있으며, 이에 관한 행정안전부고시「지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준」이다.

87) 지방상생발전기금에 대한 선행연구로 한재명 외 3인, 앞의 글, 181-192면; 임상수·김행선, 지역상생발전기금 중 재정지원계정의 재정 형평화에 관한 연구, 지방세논집 제9권 제3호, 한국지방세학회, 2022, 52-54면; 복문수, 지역상생발전기금의 배분 형평성 및 운영 실태 분석, 융합사회와 공공정책 제14권 제4호, 단국대학교 융합사회연구소, 2021, 205면 참조. 이외에 지방소멸대응기금에 대한 선행연구로 류영아, 지방소멸대응기금의 도입 현황 및 향후 발전방안, 지방세논집 제9권 제2호, 한국지방세학회, 2022, 11-15면; 오병기, 인구소멸지역에 대한 지방소멸대응기금 개선 방향, 공공정책 제202권, 한국주민자치학회, 2022, 28면 이하; 황한순, 기업의 지방이전 및 투자촉진을 위한 지방소멸대응기금의 문제점과 개선방향, 재정법연구 제8권, 한국재정법학회, 2023, 54-60면;

국가기금의 통합적 운용을 통해 지역에 보다 강화된 재정적 자율성을 위한 재정지원정책을 취해야 한다.

지방소멸대응기금의 광역지원계정과 지방상생발전기금의 광역지원계정의 경우 광역단위의 지방소멸대응정책과 지역발전과 지역상생을 위한 재정지원정책의 내용이 동일하거나 중복된 영역이 존재할 수 있다. 이러한 점은 기초지원계정에서도 동일하게 지적할 수 있는 사안이다. 왜냐하면 지방소멸대응기금의 기초지원계정을 통해 지원되는 전체 사업비의 범위는 지방소멸대응기금의 75%에 해당하고, 지원받은 대부분의 사업은 지방상생발전기금을 재원으로 하는 국고 및 지방보조금사업의 사업비 재원으로 사용될 수 있기 때문이다. 그렇다면 결국 지방소멸대응기금과 지방상생발전기금은 재원의 구성에 있어서 다소 차이점이 존재하고 형식적으로는 계정의 분류가 다르지만 수도권 이외 지역의 급격한 ‘인구소멸의 위험’에 따른 지역발전의 필요성과 지역상생 및 지역소멸대응이라는 정책과 비교해볼 때 정책적 지향점과 내용적 유사성 또는 중복 가능성 등으로 인해 두 기금 자체의 통합적인 운용이 필요하다는 문제점을 지적하지 아니할 수 없다. 최근에 제정된 「인구감소 지역 지원 특별법」(이하 ‘인구감소지역법’이라 한다) 제20조는 인구소멸대응을 위한 시·도 기본계획 및 시·군·구기본계획을 수립할 때 기본계획을 수립할 때 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금과 지방소멸 대응 등을 위한 투자계획과 연계되도록 할 것을 규정하고 있는데, 지방자치단체의 입장에서 볼 지역발전을 위한 동력으로 지역의 인구감소 및 소멸의 위험에 대응하고자 할 것이 너무나 분명하기 때문에 양 기금을 통한 보조금 형식의 재정지원은 재정적 자율성과 독자성을 보다 강화하기 위한 지방재정구조의 건설과 그에 걸맞은 국가 및 지방재정의 기능 재정립에도 부합하지 아니한다.

지방상생발전기금과 지역소멸대응기금은 기금의 용도와 계정 내용을 볼 때 재정법적 법적 성격은 수평적·수직적 재정조정수단으로 볼 수 있다.⁸⁸⁾ 지방상생발전기금의 경우 지방소비세의 대부분을 차지하는 수도권 지역의 지방소비세액의 35%를 주된 재원으로 하고 있다는 점에서 제3차 연방주의개혁을 통해 변화된 독일의 연방 주 상호간의 수평적 재정조정과 유사하다. 왜냐하면 독일 기본법 제107조제2항에 따른 주 상호 간의 수평적 재정조정은 연방부가가치세액을 재원으로 하여 이루어지는 수평적 재정조정이기 때문이다. 지역소멸대응기금은 국가가 한시적이지만 1조원의 출연금을 주된 재원으로 하고 있는데, 이는 독일 기본법상 재정조정의 마지막 단계이면서 임의적 재정

88) 한재명 외 3인, 앞의 글, 185면; 임상수 외 1인, 앞의 글, 38면.

조정이라 할 수 있는 연방보충교부금(Bundesergänzungszuweisung)과 유사하다.⁸⁹⁾ 세출예산의 확대를 통한 지방재정의 운영이라는 현실적인 틀 속에서는 재정조정의 관점에서 중복되는 기금, 특별회계 등의 재정지원제도가 확대될 수밖에 없다. 수직적·수평적 재정조정수단으로 지방소멸대응기금과 지방상생발전기금을 통한 지방재정정책목표는 최근에 새롭게 재정된「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 ‘지방분권균형발전법’이라 한다)상의 지역균형발전특별회계의 지역자율, 지역지원계정의 세출항목과 유사한 측면이 존재한다. 결국 거시적인 관점에서 각종 기금과 특별회계의 계정에 속하는 세출사업과의 기능과 내용을 기준으로 전면적인 통·폐합이 필요하다고 볼 수 있다.⁹⁰⁾

(2) 「국가재정법」상 기금과의 통합적 운용

지방기금법상 기금과 지방균형발전법상의 특별회계 간의 기능적 중복성과 유사성으로 인한 통합 필요성은 「국가재정법」상 기금인 국가기금과의 통합적 운용 필요성과도 연결될 수 있다. 가령 「국가재정법」상 기금 중 사업성 기금을 통해 교부되는 사업의 내용 중 지역발전과 지방상생 및 인구소멸대응을 위한 정책과 중복되는 사업이 존재할 수 있다. 이러한 사업성 기금 사업들은 기금관리주체 또는 운용주체가 중앙부처이고 그 관리와 운용의 주안점이 중앙정부의 시각에서 결정될 가능성이 높으므로 재정지원의 방향성이 상호 충돌될 수 있다. 이러한 문제점을 고려할 때 「국가재정법」의 적용을 받는 국가기금 중 사업성 기금에 대해서는 지방소멸대응기금과 지방상생발전기금과 기능적 중복성이나 유사성이 인정되는 범위에서 지방소멸대응기금이나 지방상생발전기금의 재원으로 조성하거나 지역균형발전특별회계의 지역지원과 지역자율계정의 세입재원으로 할 필요성이 존재한다.

나. ‘고등·평생교육 지원 특별회계’와 지역균형발전특별회계와 기금과의 통합

현 정부의 중요 국정목표인 지방시대의 구현을 위해서는 교육인프라 구축도 중요하기 때문에 고

89) 다만 차이점이 존재한다면 임의적이지만 한시적인 재정지원제도가 아니라는 점이 지방소멸대응기금과 다르다.

90) 이와 관련되어 지역상생발전기금의 전환사업보전계정이 지방세이자 동시에 자치단체 간 수평적 재정조정장치로서의 이중적 성격을 갖는다는 점을 고려하여 일몰 이후를 대비할 필요가 있으므로, 예를 들어 시행 3년 이후 전환사업보전계정을 시·도 지방소비세로 통합하기보다는 (가칭)재정형평화계정으로 전환하여 지역상생발전기금 내에 존치시키거나, 혹은 시·도별 균형발전특별회계로 전환하여 각 시·도 예산체제 내로 흡수·편성하는 등 다양한 운영 방안에 대한 검토가 필요하다는 주장이 제기되고 있다(한명진 외 3인, 위의 글, 185면).

등 및 평생교육을 위한 재정지원도 단일한 자금단위 형식으로 이루어질 필요가 있다. ‘고등·평생교육 지원 특별회계’로 조성되는 자금의 경우 고등교육기관에 대한 재정지원을 위해 사용된다. 고등·평생교육 지원 특별회계는 대학의 인재양성과 고등교육 여건의 개선을 위해 사용되는 자문에 대한 특별회계이기 때문에 사업성 기금 중에 고등 및 평생교육 여건의 개선과 인프라 구축을 위한 사업성 기금과의 유사성과 중복성을 검토할 필요가 있다. 그리고 사업성 기금에 해당하는 과학기술진흥기금의 경우 지역과학기술역량의 강화를 통한 지역개발과 기업의 유치나 지역대학의 과학기술 교육역량 강화, 지역별 과학기술 역량의 격차 극복을 위한 지원정책 등을 위해 교부될 수 있다면 지방소멸대응기금 및 지방상생발전기금 그리고 고등·평생교육 지원 특별회계와 기능적으로 중복될 수 있다. 따라서 고등·평생교육 지원 특별회계를 한시적으로 운용할 것이 아니라 기존의 「국가재정법」의 적용을 받는 국가기금 중 사업성 기금과의 통합을 통한 상시적으로 운용되는 기금이나 특별회계로 존치할 필요성이 존재한다. 이러한 점은 지역균형발전특별회계에도 적용된다. 왜냐하면 지역균형발전특별회계 중 지역자율 및 지역지원계정의 세출사업도 「국가재정법」의 적용을 받는 국가기금 중 사업성 기금과 기능적으로 중복되는 존재할 수 있기 때문이다.

ISSUE PAPER

「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-

Part

V

맺는 글

Part IV

맺는 글

지금까지 국가 및 지방재정의 구성요소로 기금과 기금의 설치, 운영 및 평가에 관한 법제구조 그리고 「국가재정법」상 설치·운영되는 기금제도의 문제점과 개선방향에 대해서 살펴보았다. 현재 한국사회가 겪고 있는 문제점들에 대해서는 다양한 원인분석과 그에 따른 해법이 존재할 수 있다. 급격하게 이루어진 저출산과 인구감소는 한국사회가 지난 시간동안 경험했던 급속도로 이루어진 경제성장의 모습과 흡사하다. 그러한 과정에 벌어진 어두운 면을 이제는 새로운 사회 및 국가체계를 갖추어 극복해야 할 필요성이 요구되는 시대라고 할 수 있다. 이와 같은 시대적 요청에 부응하기 위한 국가와 지방자치단체의 실질적인 정책수단은 재정이라고 할 수 있으며, 그 중요성은 재정정책이 수반되거나 결부되지 않는 어떠한 정책도 실효적 집행과 성과를 담보할 수 없다는 점에서 찾을 수 있다. 지방시대의 구현과 지역균형발전을 위한 기금제도의 구축과 재정민주주의와 입헌주의에 부합하는 국가재정의 한 요소로서 기금제도를 실현하기 위한 재정법적 개선안을 제시하고자 한다. 첫째, 재정헌법적 관점에서 「국가재정법」상 기금제도에 대한 중요한 내용은 헌법전에 수용되어야 하며, 그러한 의미에서 같은 법 제2조, 제3조, 제16조, 제17조, 제56조, 제59조, 제60조, 제61조, 제62조, 제63조 제1항, 제69조, 제73조의 내용은 헌법전에 반영할 필요성이 존재한다. 이들 조항의 내용은 국가개정의 본질적인 사하이면서 기금제도에 관한 중요한 내용에 해당하기 때문이다. 둘째, 「국가재정법」상 기금과 지방기금법상의 기금제도의 기능적 조정을 위해 지방소멸대응기금과 지방상생발전기금과의 통합과 더불어 이들 기금과 「국가재정법」상 기금과의 통합적 운용의 필

요하다. 특히 국가기금 중 사업성 기금과 지방기금법상의 기금 및 지역균형발전특별회계와의 기능적 관련성과 유사성이 검토되어야 한다. 마지막으로 고등·평생교육특별회계와 지역균형발전특별회계와 「국가재정법」상 기금과의 통합적 운용도 고려할 필요가 있다. 인구감소로 유인되는 지역소멸의 위험 대응과 지역개발 등의 정책적 목표는 칸막이식의 수동적인 국가에 의한 재정지원보다는 보다 지방자치단체가 주체적으로 그리고 자율적으로 사용할 수 있는 이전재원의 총량을 확대하는 것이 적합하고, 아울러 지역의 재정적 자율성과 책임성을 강화해야 한다는 현재의 시대적 요청과도 부합하기 때문이다.

참고문헌

단행본

김수갑, 헌법총론·통치구조론, 법문사, 2022.

김철수, 학설판례 헌법학(下), 박영사, 2008.

성낙인, 헌법학, 법문사(제22판), 2022.

한수웅, 헌법학, 법문사(제11판), 2021.

논문

기획재정부, 2023년도 예산 및 기금운용계획집행지침, 2023.

강주영·현대호·김도승, 재정법제의 현대적 과제(II)-공기금의 관리 및 통제-, 재정법제연구, 한국법제연구원, 2010.

류영아, 지방소멸대응기금의 도입 현황 및 향후 발전방안, 지방세논집 제9권 제2호, 한국지방세학회, 2022.

문광민, 국회의 재정통제권 강화를 위한 기금제도 개편방안에 관한 연구, 2012년 연구용역보고서, 국회예산정책처, 2012.

복문수, 지역상생발전기금의 배분 형평성 및 운영실태 분석, 융합사회와 공공정책 제14권 제4호, 단국대학교 융합사회연구소, 2021.

오병기, 인구소멸지역에 대한 지방소멸대응기금 개선 방향, 공공정책 제202권, 한국주민자치학회, 2022.

이정미·이길재, 국립대학 재정지원 및 배분 개선방안 연구, 교육재정경제연구 제31권 제3호, 한국교육재정경제학회, 2022.

- 임상수·김행선, 지역상생발전기금 중 재정지원계정의 재정 형평화에 관한 연구, 지방세논집 제9권 제3호, 한국지방세학회, 2022.
- 장용근, 재정민주주의적 관점에서의 기금에 대한 재정법적 검토, 세계헌법연구, 세계헌법학회 한국 학회, 2014.
- 정성호·전주열, 특별회계의 제도적 의의와 공법적 쟁점, 법학연구 제66집, 전북대학교 법학연구소, 2021.
- 진성영, 가습기살균제 참사 피해구제를 위한 사회보장법적 접근, 사회보장법연구 제8권 제2호, 서울대 사회보장법연구회, 2019.
- 조진우, 지역소멸 대응을 위한 지방자치의 법적 과제, 지방자치법연구 제23권 제1호, 한국지방자치 법학회, 2023.
- 한명진, 소방산업진흥기금 설치에 대한 법적 소고, 법과정책 제27권 제2호, 제주대학교 법과정책연구원, 2021.
- 한재명·이상훈·김경민·이슬이, 지역상생발전기금 성과관리 개선방안 연구, 한국지방재정논집 제 26권 제1호, 한국지방재정학회, 2021.

인터넷 자료

- https://www.fis.kr/ko/notification/data/financial_stat?articleSeq=2383 (한국재정정보원, 2022 회계·기금 운용 구조).
- http://finedu.moef.go.kr/html.do?menu_code=010201 (최근 검색일: 2023.10.07).
- <https://m.khan.co.kr/politics/politics-general/article/202209111005001#c2b> 참조(경향신문, “지방에 재정 쏟아부었는데…지방소멸위기는 왜 커지나”).
- <https://m.khan.co.kr/national/national-general/article/202209130940001#c2b> (경향신문, 마 강래 교수 “지방소멸 바로잡을 시한 얼마 남지 않았다.”
- <https://eduinfo.go.kr/portal/theme/forOrdinaryMain.do?pageUrl=forOrdiRbudg#none>(지방 교육재정 알리미).
- https://www.moef.go.kr/com/bbs/ComtPolbbsList.do?bbsId=MOSFBBS_000000000039&menu-No=5020200 (기획재정부, 2023년도 예산 및 기금운영계획 집행지침).

ISSUE PAPER

「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-

부록

[부록 1]

■ 국가재정법 [별표 2] <개정 2023. 8. 8.>

기금설치 근거법률(제5조제1항 관련)

1. 고용보험법
2. 공공자금관리기금법
3. 공무원연금법
4. 공적자금상환기금법
5. 과학기술기본법
6. 관광진흥개발기금법
7. 국민건강증진법
8. 국민연금법
9. 국민체육진흥법
10. 군인복지기금법
11. 군인연금법
12. 근로복지기본법
13. 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
14. 삭제 <2021. 12. 21.>
15. 기술보증기금법
16. 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
17. 남북협력기금법
18. 농림수산업자 신용보증법
19. 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률
20. 농어가 목돈마련저축에 관한 법률
21. 「농어업재해보험법」

22. 대외경제협력기금법
23. 문화예술진흥법
24. 「방송통신발전 기본법」
25. 보훈기금법
26. 복권 및 복권기금법
27. 사립학교교직원 연금법
28. 사회기반시설에 대한 민간투자법
29. 산업재해보상보험법
30. 「무역보험법」
31. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」
32. 신용보증기금법
33. 「농업·농촌 공익기능 증진 직접지불제도 운영에 관한 법률」
34. 「양곡관리법」
35. 「수산업·어촌 발전 기본법」
36. 「양성평등기본법」
37. 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
38. 예금자보호법(예금보험기금채권상환기금에 한한다)
39. 「산업기술혁신 촉진법」
40. 외국환거래법
41. 「원자력 진흥법」
42. 응급의료에 관한 법률
43. 임금채권보장법
44. 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법
45. 장애인고용촉진 및 직업재활법
46. 전기사업법
47. 「정보통신산업 진흥법」
48. 「주택도시기금법」
49. 「중소기업진흥에 관한 법률」

50. 지역신문발전지원 특별법
51. 청소년기본법
52. 축산법
53. 삭제 <2010.12.27>
54. 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률
55. 한국국제교류재단법
56. 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」
57. 한국사학진흥재단법
58. 한국주택금융공사법
59. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」
60. 독립유공자예우에 관한 법률
61. 삭제 <2009.3.5>
62. 「방사성폐기물 관리법」
63. 「국가유산보호기금법」
64. 「석면피해구제법」
65. 「범죄피해자보호기금법」
66. 「국유재산법」
67. 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」
68. 「공탁법」
69. 자동차손해배상 보장법
70. 국제질병퇴치기금법
71. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」

[부록 2]

■ 국가재정법 [별표 3] <개정 2021. 12. 21.>

금융성 기금(제70조제3항 관련)

1. 삭제 <2021. 12. 21.>
2. 「기술보증기금법」에 따른 기술보증기금
3. 「농림수산업자 신용보증법」에 따른 농림수산업자신용보증기금
4. 「농어가 목돈마련저축에 관한 법률」에 따른 농어가목돈마련저축장려기금
5. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 산업기반신용보증기금
6. 「무역보험법」에 따른 무역보험기금
7. 「신용보증기금법」에 따른 신용보증기금
8. 「예금자보호법」에 따른 예금보험기금채권상환기금
9. 삭제 <2021. 12. 21.>
10. 「한국주택금융공사법」에 따른 주택금융신용보증기금

| 재정법제 이슈페이퍼 | 23-20-②

「국가재정법」 상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-

발행일 2023년 10월 16일

발행인 한영수

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

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

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



「국가재정법」상 기금제도의 재정법적 개선 방향

- 지방소멸의 방지와 지방시대 구현을 위한
지방재정의 자율성 강화의 관점에서-