

조세재정 브리프

2019. 12. 27
www.kipf.re.kr

주요국 예비비 운용 현황

송경호 한국조세재정연구원 부연구위원 kyungho@kipf.re.kr

- 1 예비비의 성격 및 관련 규정
- 2 주요국 현황
- 3 정책적 함의

참고문헌





요약

- ▶ 우리나라와 주요국의 예비비 운용 현황을 파악하고 정책점 시사점을 도출
- ▶ 예비비는 예산 사용의 목적과 금액을 구체적으로 명시하지 않는다는 점에서 예산안 편성의 중요한 원칙 중 하나인 구체성(specificity)의 원칙에서 벗어나는 예외항목
 - 다수의 OECD 회원국에서는 예비비로 미리 재원을 배정하기보다는 가급적 정식 예산의 테두리 안에서 필요시 긴급한 재원을 신속히 추가로 배정함으로써 투명성과 구체성을 위한 노력을 하고 있는 것으로 파악
 - 우리나라도 일반적인 여타 예산항목으로서 심의·승인을 받도록 가능한 한 예비비편성규모를 조정하는 등, 투명성과 국회 및 예산당국의 통제를 강화하는 한편, 예비비로 배정되는 재원에 대해서는 재원의 사용과 의회 사후승인 요건의 정비를 검토해볼 수 있음
 - 다만 미국 등은 의회가 연중 상시 개최되므로 긴급한 지출과 같은 사안에 대해 신속히 의결할 수 있으나, 우리나라는 국회 회기가 이에 비해 제한되어 재해대응과 같은 긴급한 자원 사용의 승인이 지연될 수도 있다는 점도 고려할 필요가 있음

※ 본 조세재정브리프는 「OECD 주요국 예비비 예산 현황 조사」 한국조세재정연구원 (2019. 10)의 내용을 참고하여 작성하였음

1 예비비의 성격 및 관련 규정

▶ 예비비란? (「국가재정법」 제22조)

- 정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출을 충당하기 위해 일반회계 예산 총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 책정이 가능

▶ 예비비를 사용하기 위해서는? (「국가재정법」 제51조)

- 각 중앙관서의 장은 예비비의 사용이 필요한 때, 그 이유 및 금액과 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획재정부 장관에게 제출하여야 함
- 다만 대규모 재난에 따른 피해의 신속한 복구를 위하여 필요한 때에는 「재난 및 안전관리기본법」에 의거 피해상황 보고를 기초로 긴급구조, 구조 및 복구에 소요되는 금액을 추정하여 예비비를 신청할 수 있음
- 기획재정부 장관은 예비비 신청을 심사한 후, 예비비 사용계획명세서를 작성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 함

▶ 예비비 사용 후에는? (「국가재정법」 제52조)

- 각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 기획재정부장관에게 제출하여야 함
- 기획재정부장관은 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받은 후 감사원에 이를 제출해야 함
- 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 승인을 얻어야 함

KIPF ISSUE PAPER

2 주요국 현황

① 미국

- ▶ 미국은 예비비와 같이 사용목적이 명확히 적시되지 않은 지출에 대해서는 별도의 예산을 편성하고 있지 않음
 - 따라서, 미국은 우리나라와 같은 명시적인 예비비 항목은 파악되지 않으며, 예측하지 못한 사안에 대해 긴급지출(emergency spending) 항목의 추경편성을 통해 해당 현안을 지원하고 있음
 - 대통령은 어느 때나 공공의 이익에 부합된다고 판단 시, 의회에 추가 세출에 대한 제안 가능

〈표 1〉 최근 4년간 긴급지출 추경예산

| 회계연도 | 긴급지출 추경예산 내용 |
|--------|---|
| FY2016 | 지카 바이러스에 대응하기 위해 추경예산 11억달러 편성 |
| FY2017 | 허리케인 Harvey, Irma 피해 복구를 위해 152억 5천만달러 규모의 긴급구조 패키지 지원 허리케인, 산불피해, 자연재해 등에 대응한 2차 긴급재난 지원 자금 365억달러 승인 |
| FY2018 | 허리케인(Harvey, Irma, Maria) 및 산불 등에 대한 피해 복구를 위해 900억달러 승인 |
| FY2019 | 최근 3년간 발생했던 자연재해에 대한 복구를 목표 남부 국경지역의 인도적 위기 대응을 위해 46억달러 편성 |

출처: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「OECD 주요국 예비비 예산 현황 조사」 내부자료, 2019



② 영국

▶ 영국은 부처별 지출한도(DEL; Departmental Expenditure Limit) 내에서 처리할 수 없는 실로 예측하지 못한 우발적인 상황(genuinely unforeseen contingencies)에 대해 예비비(Reserve)를 할당한다고 명시

- Reserve는 주로 정책환경 변화에 따른 추가적인 지출을 충당하기 위한 것으로 우리나라의 예비비와 유사
- 이와 별도로 Special Reserve가 존재, 이에 대한 별도의 규정은 없으나 FY2010-11부터 FY2015-16까지 아프가니스탄 군사작전 명목으로 Special Reserve를 할당

▶ 이와 별도로 연간관리지출(AME; Annually Managed Expenditure)¹⁾의 성격상 정확한 예측이 어려우므로 거시경제 여건 등의 변화로 인한 영향을 흡수하기 위해 AME Margin을 설정

- 2014년 복지지출한도(Welfare Cap)가 도입되면서 AME 복지지출한도 설정 시 일시적 변동성 및 예측 변동을 고려하기 위해 margin을 설정하도록 명시(Forecast Margin)
 - FY2015-16 예산부터 복지지출한도에 대한 Forecast Margin을 총액의 2% 규모로 설정

〈표 2〉 영국의 예비비 예산 추이

(단위: 십억파운드)

| 회계연도 | TME(a) | DEL Reserve(b) | b/a * 100 |
|-----------|--------|----------------|-----------|
| FY2015-16 | 742.6 | 3.1 | 0.42% |
| FY2016-17 | 771.9 | 4.6 | 0.60% |
| FY2017-18 | 802.4 | 6.3 | 0.79% |
| FY2018-19 | 809.3 | 7.5 | 0.93% |
| FY2019-20 | 841.6 | 14.5 | 1.72% |

출처: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「OECD 주요국 예비비 예산 현황 조사」 내부자료, 2019

③ 프랑스

▶ 프랑스에서는 예산의 최상위 분류단위인 30개 이상 미션²⁾ 중 하나로 예비비* 미션을 편성하며 예비비 미션은 두 개의 프로그램(인건비, 재난에 대비한 우발적 지출)으로 구분

* Provisions 혹은 Crédits non répartis

1) 연간관리지출은 사회보장지출, 세액공제 등 수요주도형 프로그램에 대한 지출로 예측이나 통제가 비교적 어려운 지출

2) 프랑스의 예산분류는 최상위의 미션(mission) 아래 프로그램(programmes) 단위로 설정됨. 재정운영의 책임성 확보와 성과 통제를 위해 예산을 지출성질별이 아닌 정책목표별로 분류하여 동일한 부처 내의 하나의 단위사업(activity) 또는 여러 개의 단위사업을 묶어 프로그램을 구성하도록 2005년부터 프로그램 예산체계로 재편성하여 목표와 연계

▶ 위의 통상적인 예비비 외에 추가적 예비비로 선급금명령이 있음

- 긴급하고 국익에 절대적으로 필요한 경우 하원과 상원 재정위원회의 의결을 거쳐 세출예산의 1% 한도 내에서 보충적 세출예산을 허용할 수 있음
 - 세출예산의 수정을 담은 재정법안은 다음 의회 회기에 제출됨

〈표 3〉 프랑스의 예비비 규모

(단위: 백만유로)

| 회계연도 | 미션별 합계(a) | 예비비 미션(b) | b/a * 100 |
|-------|-----------|-----------|-----------|
| 2016년 | 409,900 | 35.4 | 0.009% |
| 2017년 | 427,369 | 24 | 0.006% |
| 2018년 | 446,248 | 124 | 0.028% |
| 2019년 | 468,550 | 176.7 | 0.038% |
| 2020년 | 478,009 | 150 | 0.031% |

출처: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「OECD 주요국 예비비 예산 현황 조사」 내부자료, 2019

④ 독일

▶ 독일은 예산법에 예산 초과지출과 예산외 지출에 대한 규정이 있어 우리나라의 예비비와 유사한 사항을 규정하고 있음

- 재무부 장관의 승인하에 예산 초과지출이나 예산외 지출이 발생하는 경우 매 분기마다 연방하원 및 상원의 승인을 얻어야 함
 - 초과지출이 5천만유로를 초과할 경우 재무부장관 승인 이전 예산위원회에 통지해야 함

▶ 초과 및 예산외 지출은 동일한 개별 부처예산의 지출을 절감하여 충당되어야 하며, 사용목적은 자세하게 기술하지 않고 계상된 지출은 초과지출할 수 없음

- 초과 및 예산외 지출가능 총액은 500만유로이며, 법적의무 수행을 위한 경우 이를 초과할 경우 재무부장관 승인 이전 예산위원회에 통지하도록 되어 있음

▶ 지난 5개년 독일의 초과지출 규모는 연평균 12.4억유로, 재정지출평균 대비 0.3% 수준으로 방산, 난민지원, 에너지공급 등에 승인, 지출됨



〈표 4〉 독일의 초과지출(Inanspruchnahme) 규모

(단위: 백만유로)

| 예산연도 | 재정지출(a) | 초과지출(b) | b/a * 100 |
|-------|---------|---------|-----------|
| 2014년 | 296,500 | 564 | 0.190% |
| 2015년 | 306,900 | 54 | 0.017% |
| 2016년 | 316,900 | 2,051 | 0.647% |
| 2017년 | 329,100 | 2,346 | 0.712% |
| 2018년 | 343,600 | 1,202 | 0.349% |

출처: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「OECD 주요국 예비비 예산 현황 조사」 내부자료, 2019

5 일본

▶ 예상하기 어려운 예산의 부족에 대응하기 위하여 한국과 유사한 예비비 제도를 운영

- 원칙적으로 추경(보정예산)편성으로 대응하는 것이 바람직하지만 추경으로는 자연재해 등 긴급사태에 신속하게 대응하기 어려운 측면이 있음
 - 모든 예비비의 지출에 대해서 내각은 사후에 국회의 승인을 얻어야 함

▶ 최근 10년 동안 예비비의 규모는 매년 3500억엔(총 세출예산액 대비 약 0.4%)을 유지하다가 2019년 5000억엔으로 증액

〈표 5〉 일본의 연도별 세출예산 및 예비비 지출 규모(결산기준)

(단위: 억엔)

| 예산연도 | 세출예산 (a) | 책정예비비 (b) | 예비비지출 (c) | 실제예비비 지출 (d) | d/a * 100 |
|-------|----------|-----------|-----------|--------------|-----------|
| 2013년 | 926,115 | 3,000 | 254 | 254 | 0.027% |
| 2014년 | 958,823 | 2,500 | 1,683 | 1,683 | 0.175% |
| 2015년 | 963,420 | 3,500 | 1,800 | 1,800 | 0.186% |
| 2016년 | 967,218 | 3,000 | 319 | 2,796 | 0.289% |
| 2017년 | 974,547 | 3,000 | 872 | 872 | 0.089% |

- 주: 1. (a) 당초예산 확정 후 추경을 반영한 최종세출예산액
 2. (b) 추경을 거쳐 조정된 금액을 반영한 예비비
 3. (c) 책정된 예비비에서 실제로 지출한 예비비
 4. (d) 추경을 통해 추가로 확보한 예비비에서 사용된 예비비를 더한 최종예비비지출액을 의미

출처: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 「OECD 주요국 예비비 예산 현황 조사」 내부자료, 2019

- 2016년 구마모토 · 오이타 현의 지진복구를 위해 2,737억엔 규모의 예비비를 추경편성, 이 중 실제 사용된 예비비는 2,477억엔

3 정책적 함의

- ▶ 예비비는 예산 사용의 목적과 금액을 구체적으로 명시하지 않는다는 점에서 예산안 편성의 중요한 원칙 중 하나인 구체성(specificity)의 원칙에서 벗어나는 예외항목
 - 미국을 비롯한 다수의 OECD 회원국에서는 예비비의 불가피성을 인정하면서도 미리 재원을 배정하기보다는 가급적 정식 예산의 테두리 안에서 필요시 긴급한 재원을 신속히 추가로 배정함으로써 이를 포괄하려는 노력을 하고 있는 것으로 파악
 - 우리나라도 구체적 목적과 금액이 적시되는 일반적인 여타 예산항목으로서 심의·승인을 받도록 예비비를 일부 축소·흡수함으로써 투명성과 국회 및 예산당국의 통제를 강화하는 한편, 예비비로 배정되는 재원에 대해서는 재원의 사용과 국회의 사후승인 요건의 정비를 검토해볼 수 있음
 - 다만 미국 등은 의회가 연중 상시 개최되므로 긴급한 지출과 같은 사안에 대해 신속히 의결할 수 있으나, 우리나라는 국회 회기가 이에 비해 제한되어 긴급한 자원사용의 승인이 지연될 수도 있다는 점도 고려할 필요가 있음



[참고문헌]

한국조세재정연구원 재정지출분석센터, 『OECD 주요국 예비비 예산 현황 조사』, 내부자료, 2019

<웹 사이트>

국회법률정보시스템, 「국가재정법」 / <http://likms.assembly.go.kr/law/lawsLawtInqyDetl1010.do>,
(접속일: 2019. 12. 01.)