

재정법제 자료 07-02

# 예산집행의 투명성제고

2007. 5. 15.

## 워크샵일정

◇ 일 시 : 2007년 5월 15일(화), 15:00~18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구 성

○ 사 회

이준우(한국법제연구원 연구위원, 행정사회법제연구실장)

○ 제 1 주제 : 예비비의 편성·집행사례 분석 및 투명성 제고방안

발 제 : 최병권(한국법제연구원 파견연구원,  
국회예산결산특별위원회)

토 론 : 김배원(부산대 법대 교수)

오준근(경희대 법대 교수)

○ 제 2 주제 : 예산의 이용·전용의 투명성제고를 위한  
법적 고찰

발 제 : 강주영(한국법제연구원 부연구위원)

토 론 : 문병효(한경대 법학과 교수)

장선희(대구가톨릭대 법학과 교수)

# 목 차

## ▣ 예비비의 편성·집행사례 분석 및 투명성 제고방안 (칙명권)

I. 머리말 .....	9
II. 우리나라 예비비 제도의 개요 .....	10
1. 예비비의 구분 .....	11
2. 예비비의 관리·사용 및 국회의 승인 .....	12
III. 예비비 편성 및 집행 사례 분석 .....	31
1. 예비비 편성사례 및 문제점 .....	13
2. 예비비 집행사례 및 문제점 .....	19
IV. 예비비 제도의 투명성제고 방안 .....	43
1. 예비비 편성시 개선방안 .....	35
2. 예비비 집행상 개선방안 .....	40
3. 예비비에 대한 국회 승인절차의 개선 .....	43
V. 결 론 .....	47
◎ 지정토론 1(김배원) .....	94
◎ 지정토론 2(오준근) .....	75

**▣ 예산의 이용·전용의 투명성제고를 위한 법적 고찰  
(강주영)**

I. 들어가며 .....	6
II. 재정투명성과 예산의 이·전용 .....	56
1. 재정투명성 .....	65
2. 예산집행의 신축성수단으로서의 이·전용 .....	68
3. 재정투명성과 예산의 이·전용 .....	73
III. 현황 및 관련사례 .....	67
1. 예산 이·전용 현황 .....	76
2. 관련사례 .....	78
IV. 현행법상의 재정통제수단을 통한 이·전용의 투명성 제고 .....	8
1. 의회통제 .....	80
2. 감사원에 의한 재정통제 .....	81
3. 행정부에 의한 통제 .....	82
V. 맺으며 .....	8
◎ 지정토론 1(문병효) .....	58
◎ 지정토론 2(장선희) .....	98

# 예비비의 편성 · 집행사례 분석 및 투명성 제고방안

최 병 권

[한국법제연구원 파견연구원,  
前 국회예산결산특별위원회 입법조사관]

## I. 머리말

국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다(헌법 제54조 제1항). 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다(헌법 제54조 제2항). 이와 같은 헌법 규정에 따라 국가의 활동을 뒷받침해주는 예산에 대한 심의·확정권한은 국회에 있으며, 정부는 예산안의 편성권한을 가지고 있다.

예산안의 심의·확정은 회계연도 개시 전까지 이루어짐에 따라 확정된 예산과 당해 회계연도에 이루어지는 예산의 집행시점은 차이가 발생하게 된다. 이러한 차이로 인하여 아무리 예산을 완벽하게 편성하더라도 예산집행 시점에서는 예산편성·심의 단계에서 예측할 수 없는 사정변경으로 인하여 예산 외의 지출 또는 예산초과지출 소요가 발생할 수 있다. 이와 같은 예측할 수 없는 사정변경에 대비하여, 우리나라 재정관련 법령에서는 예산의 이·전용, 예산의 이체·이월, 예비비 제도 등을 두고 있다.

예비비 제도 및 예산의 이·전용 등은 대부분 예산 집행의 효율성 제고를 위하여 국회의 사전통제 없이 운용할 수 있도록 법령상 정부의 재량권을 부여하고 있다. 그러나 이러한 재량권의 부여는 예산에 대한 국회의 통제권을 약화시키므로 재량권 부여와 함께 이를 적절하게 통제할 수 있는 방안이 필요하다.

특히 예비비는 예산심의과정에서 사업내역 없이 총액으로 계상되어 정부가 재량적으로 사업을 결정·집행할 수 있으므로 국회의 행정 통제를 약화시키고 남용의 가능성이 높아 그 집행에 대한 면밀한 검토와 이를 적절히 통제할 수 있는 방안을 연구하는 것이 필요하다.

이와 같은 점에서 출발하여, 본 연구에서는 '05~'06년도 예비비를 중심으로 예비비 편성 및 집행사례가 예비비 제도의 본래의 취지에 부합되는지를 살펴보고 이 과정에서 도출되는 문제점과 이를 개선할 수 있는 방안을 모색하여 보는 데에 연구의 목적이 있다고 하겠다.

또한, 이번 연구에서는 예비비 제도의 투명성 제고를 위한 제도 개선방안을 모색함에 있어, 현행 국가재정법에서 규정하고 있는 예비비 관련 조항에 대한 수정의견을 제시해보고자 한다.

## II. 우리나라 예비비 제도의 개요

국가재정법 제22조 제1항에 따르면, 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 계상할 수 있도록 하고 있으며, 예산총칙 등에 미리 사용목적에 지정해 놓은 예비비(목적예비비)를 별도로 계상할 수 있도록 하고 있다. 이는 예산 편성·심의시점과 집행시점간의 차이로 인해 예산집행 시점에서 발생할 수 있는 긴급하고 불가피한 재정자금의 추가소요를 충당하기 위한 것으로 보인다.

'07년 1월부터 시행된 국가재정법에서는 기존의 예산회계법<sup>1)</sup>과 달리 일반예비비의 규모를 일반회계 예산총액의 1% 이내로 제한하고 있으며, 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당 목적을 제외하고는 예산총칙 등에 따라 목적예비비를 예산에 계상할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 같이 새로 제정된 국가재정법에서는 예비비를 일반예비비와 목적예비비로 분류하고, 일반예비비 규모는 일반회계 예산총액의 1% 이내로 제한하고 있으며, 공무원의 보수인상을 위한 인건비 충당 목적으로 목적예비비를 편성하지 못하도록 규정하고 있다.

1) 예산회계법 제21조(예비비) 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 정부는 예비비로서 상당하고 인정되는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다.

## 1. 예비비의 구분

일반예비비는 특정한 목적 없이 예산편성·심의시점에서 예측할 수 없는 국가의 지출소요에 충당하기 위한 예비비이며, 여기에는 『예산회계에 관한 특례법<sup>2)</sup>』에 따라 국가안전을 위한 활동경비가 포함<sup>3)</sup>되어 있다. 국가재정법에서 일반예비비의 규모를 일반회계 예산총액의 1% 이내로 제한하고 있는 취지는 특정한 목적 없이 편성된 예비비는 정부의 재량에 따라 신규사업의 추진, 사업 규모의 확대 등을 통해 국회의 예산 심의·확정 권한을 제약할 수 있는 부작용을 줄이기 위한 것으로 이해된다. 하지만 목적예비비 규모에 대한 제한이 없으므로 일반예비비 제한 효과가 반감될 가능성이 있는 것으로 보인다.

다음으로 목적예비비는 그 사용목적이 예산총칙 등을 통하여 제한되어 있는 예비비를 말하며, 통상적으로 재해대책비, 인건비, 환율변동으로 인한 원화부족액 보전 등의 목적으로 편성되고 있다. 하지만, 예비비 제도는 예산의 신축성을 유지하기 위한 예외적인 제도로 그 구체적인 목적이나 금액, 집행주체 등으로 정하지 않고 총액으로 의결하여 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 것이므로 목적예비비는 예비비 제도 취지에 반한다는 지적<sup>4)</sup>도 있으며, 당초 박재완의원이 대표발의한 국가건전법안에서는 목적예비비의 폐지를 규정하고 있었다.

2) 예산회계에 관한 특례법 제2조(예비비) 국가의 안전보장을 위한 활동에 소요되는 예비비의 사용과 결산은 『국가재정법』의 규정에 불구하고 총액으로 하며 기획예산처소관으로 한다.

3) 국가안전보장활동 예비비를 일반예비비에 포함하여 편성하는 것은 정보활동 관련 예산규모가 사전 공개되어 국가의 정보활동 역량이 드러나는 것을 방지하기 위한 취지로 이해된다.

4) 해설 국가재정법(2007. 2), 김인철 저, 동광사.



## 2. 예비비의 관리·사용 및 국회의 승인

예비비는 기획예산처장관이 관리하며(국가재정법 제51조 제1항), 각 중앙관서의 장은 예비비의 사용이 필요한 때에는 그 이유 및 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하여야 하며, 기획예산처장관은 이를 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다(국가재정법 제51조 제2항 및 제3항). 예비비 사용에 관한 대통령의 승인을 얻은 때에는 기획예산처장관은 이를 세출예산으로 배정하여야 한다(국가재정법 시행령 제23조).

각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 하며, 재정경제부장관은 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하고, 이를 감사원에 제출한 다음, 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다(국가재정법 제52조 제1항 내지 제4항). 예비비사용총괄명세서의 국회 제출시기는 「예산회계법」에서 ‘다음다음 회계연도 개시 120일 전’까지로 규정되었던 것을 ‘다음 연도 5월 31일’까지로 변경되었다.

국가재정법에서는 예비비사용총괄명세서의 국회제출을 결산제출시기(다음 연도 5월 31일)과 동일하게 규정하여 예비비에 대한 국회 승인을 다음연도에 이루어지도록 규정한 반면, 헌법 제55조 제2항<sup>5)</sup>에서는 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻도록 규정하고 있다. 예비비는 그 경비의 성격상 세부 사업내역 없이 총액으로 국회의 의결을 얻는 반면, 그 지출에 대해서는 일반예산과 다르게 취급하여 차기국

5) 헌법 제55조 제2항 ; 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

회의 승인을 얻도록 헌법에서 규정하고 있으나, 국가재정법에서 이와 달리 국회의 예비비 승인을 일반예산의 결산과 동일하게 다음 연도 5월 31일까지로 규정하고 있는 바, 동 규정의 헌법합치여부가 논란<sup>6)</sup>이 될 수 있다.

### Ⅲ. 예비비 편성 및 집행 사례 분석

#### 1. 예비비 편성사례 및 문제점

예비비는 편제상 기획예산처 소관 예산에 포함되어 있으므로, 예비비의 편성 및 국회 심의·확정절차는 일반예산과 동일하나, 목적예비비의 규모 및 용도는 예산총칙에 규정되어 있다. 이하에서는 우선 2007회계연도 예비비의 국회 심의과정 및 결과를 살펴보고, 매년 예비비의 삭감 추이를 통해 예비비가 연례적으로 예산심의과정에서 삭감재원으로 활용되고 있는 문제점을 도출해보고자 한다.

정부가 제출한 2007회계연도 예비비 예산안 규모는 2조 6,000억원이며, 이중 예산총칙안 제13조에서 규정한 목적예비비는 1조 5,000억원, 사용내역이 규정하지 않은 일반예비비는 1조 1,000억원으로, '06년도 예비비 예산액 2조 2,498억원<sup>7)</sup>(일반예비비 1조 498억원, 목적예비비 1조 2,000억원)에 비해 15.6% 증가한 것이다.

이에 대해 국회예산결산특별위원회 수석전문위원실에서 발간한 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(총괄)』에 따르면, 일반예비비 불용률이 [표1]과 같이 '02년도 10.0%, '03년도 14.4%, '05년도 15.4%로 매년 10%이상 과다하게 발생되고 있으며, '06년 10월말 현재, 일반예비비 지출결정액이 5,523억원으로, '06년도 11월 이후, 일반예비비의 특별한 소요가 발생하지 않는 한, '06년도 일반예비비 잔액(4,975억원)

6) 이에 대한 논의는 『Ⅳ. 예비비제도의 투명성 제고방안』에서 다루고자 한다.

7) 추가경정예산(2006. 8)을 통한 재해대책 등 목적예비비 3,000억원은 제외한다.

중 불용이 상당부분 발생할 것으로 예상된다. 따라서 '06년도 일반예비비 예산보다 502억원 증액된 '07년도 일반예비비의 규모조정에 대한 검토가 필요하다고 적시하고 있다. 실제 발생한 '06년도 일반예비비의 불용액은 1,769억원으로 전체 일반예비비의 16.9%에 해당되는 규모이다.

[표1] '02년도 이후 연도별 일반예비비 지출규모

(단위: 억원, %)

연 도	예산액(A)	지출결정액	집 행 액			불용액(B) (B/A)
			소계	지출액	이월액	
'02	9,391	8,619	8,456	7,419	1,037	936 (10.0)
'03	9,814	8,511	8,402	8,210	192	1,412 (14.4)
'04	17,822	16,453	16,081	15,807	274	1,741 (9.8)
'05	9,352	8,067	7,912	7,741	171	1,440 (15.4)
'06	10,498	8,852	8,729	8,683	46	1,769 (16.9)

\* 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서(총괄)』p16, 국회예산결산특별위원회 수석전문위원

\*\* '06년도 통계는 재정경제부 제출자료임.

다음으로, 목적예비비에 대해서는 [표2]에서 보는 바와 같이, 대규모 재해가 발생했던 '02~'03년도의 경우에는 재해복구를 위한 추가경정 예산을 편성할 수밖에 없었고 그렇지 않은 경우에는 목적예비비중 상당한 금액이 불용처리하고 있으므로, 대규모 재해까지 대비하여 당초 예산을 편성할 수 없으므로, 대규모 재해가 발생하지 않았던 '04년도 및 '05년도의 목적예비비 지출액('04년도 1조 1,115억원, '05년도 7,028

억원) 등을 감안하여 목적예비비 규모에 대한 재검토가 필요할 것으로 적시하고 있다.

[표2] '02년도 이후 연도별 목적예비비 지출규모

(단위: 억원, %)

연 도	예 산 액 (추경증감분)	지 출 결정액	집 행 액			불용액
			소계	지출액	이월액	
'02	16,000 (36,050)	51,254	51,232	49,682	1,550	817
- 재해대책비		49,446	49,433	47,888	1,545	
- 인건비 등		1,808	1,799	1,794	5	
'03	16,000 (14,500)	27,876	27,685	24,852	2,833	2,815
- 재해대책비		26,022	25,838	23,005	2,833	
- 인건비 등		1,854	1,847	1,847	0	
'04	15,000	11,347	11,233	11,115	118	3,767
- 재해대책비		8,498	8,387	8,269	118	
- 인건비 등		2,849	2,846	2,846	0	
'05	13,500 (△6,400)	7,082	7,070	7,028	42	30
- 재해대책비		5,225	5,222	5,180	42	
- 인건비 등		1,857	1,848	1,848	0	

\* 『2007년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고서(총괄)』p17, 국회예산결산특별위원회 수석전문위원

2007년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 국회 예산결산특별위원회의 심사는 '06. 11. 23부터 시작되어 7일에 걸친 종합심사·부별심사, '06. 12. 1~'06. 12. 26까지 이루어진 예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회의 심의, 비공개로 이루어진 제1·2소소위의 심의, 간사회

의를 통해 계수조정이 이루어졌으며, '06. 12. 27 국회 본회의를 통과하여 2007년도 예산안 및 기금운용계획안이 확정되었다.

국회 예산결산특별위원회 종합심사·부별심사에서 이루어진 예비비에 대한 논의<sup>8)</sup>를 살펴보면, 재해대책예비비는 대규모 재해가 발생할 경우 추경을 편성으로 이의 부족분을 충당하고 있으므로, 미리 과도한 금액을 본예산으로 계상할 필요성이 없어 목적예비비(1조 5,000억원) 중 4,000억원 정도의 삭감이 필요하고, 일반예비비의 경우에는 그 집행실적을 살펴보면, 그 대부분이 예산편성당시 예상하지 못한 사업이 아니거나, 국회의 사업 승인을 회피할 목적으로 예비비를 통해 신규사업을 진행시키고, 이를 다음연도에 본예산으로 반영하는 등 많은 문제점이 발생하고 있어 일반예비비(1조 1,000억원) 중 4,000억원 정도의 삭감이 필요하다는 지적 등이 제기되었다.

예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회에서는 예비비 규모 조정에 대한 구체적인 논의가 이루어지지 않았는데, 이는 예비비가 관례적으로 예산안 삭감규모의 최종 확정시 삭감재원으로 이를 조정하는 역할을 하였기 때문에 예비비에 대한 논의가 소위원회에서 구체적으로 이루어지지 않고, 여야 정당간의 예산안 순삭감규모의 합의(1조 1,000억원 이상)에 따라 정부가 목적예비비 3,000억원을 자체 삭감재원에 포함시켜 결과적으로 3,000억원의 목적예비비가 삭감되었다.

최근 5개년간의 국회 예산심의과정에서 예비비 조정내역을 살펴보면, [표3]과 같이 '01년도 9,463억원, '02년도 2,989억원, '03년도 2,200억원, '04년도 3,000억원, '05년도 2,898억원, '06년도 2,502억원, '07년도 3,000억원 등이 매년 예산심의과정에서 삭감되었으며, '01년~'07년도 연평균 삭감규모는 3,722억원으로 나타나고 있다.

---

8) 국회예산결산특별위원회 회의록 중 예비비에 대해 지적한 예산결산특별위원회 위원들의 발언내용을 참조하였음.

[표3] '01~'07년도 예비비 편성내역

(단위: 억원)

연 도	구 분	예산안(A)	예산(B)	국회삭감규모 (A-B)	추 경
'01년도	목적예비비	9,000	9,000	-	2,778
	일반예비비	18,200	8,537	9,463	-
	소 계	27,200	17,537	9,463	2,778
'02년도	목적예비비	16,000	16,000	-	36,050
	일반예비비	12,380	9,391	2,989	-
	소 계	28,380	25,391	2,989	36,050
'03년도	목적예비비	18,000	16,000	2,000	14,500
	일반예비비	10,014	9,814	200	-
	소 계	28,014	25,814	2,200	14,500
'04년도	목적예비비	17,000	15,000	2,000	-
	일반예비비	18,822	17,822	1,000	-
	소 계	35,822	32,822	3,000	-
'05년도	목적예비비	13,500	13,500	-	△6,400
	일반예비비	12,250	9,352	2,898	-
	소 계	25,750	22,852	2,898	△6,400
'06년도	목적예비비	12,000	12,000	-	3,000
	일반예비비	13,000	10,498	2,502	-
	소 계	25,000	22,498	2,502	3,000
'07년도	목적예비비	15,000	12,000	3,000	-
	일반예비비	11,000	11,000	-	-
	소 계	26,000	23,000	3,000	-

\* 기획예산처 제출자료와 예산결산특별위원회 『예산수정안』을 기초로 작성

예비비 편성과과정상 문제점은 위 [표3]에서 살펴본 바와 같이, 매년 예비비를 국회 예산조정과정에서 삭감재원으로 활용하기 위하여 예비비 예산안을 과다하게 편성하여 국회에 제출하는 관례에 있다. 국회에서의 예비비 삭감 규모는 당해연도의 예산결산특별위원회의 구성,

조정소위원회의 삭감규모, 예산안에 대한 정치적 협상 등의 요인에 따라 좌우될 수 있으므로, 동 요인들에 따라 연도간 예비비 규모의 편차가 크게 나타날 수 있고, 경우9)에 따라서는 예비비 규모가 불합리하게 결정될 가능성도 있다. 이와 같은 점을 고려할 때, 기획예산처가 예비비 예산안 규모를 부적정하게 부풀릴 가능성이 크다고 가정할 수 있으며, 이는 예비비 불용률이 '03~'06년도 4개년간 평균 12.9%<sup>10)</sup>로 높게 나타난다는 점이 이를 반증하는 것으로 생각된다.

예비비 예산안을 국회심의시 삭감 재원으로 활용하는 정부의 행태는 부적절한 관행으로 생각되며, 이로 인해 예비비 규모가 실제 필요한 규모보다 커질 가능성이 높으며, 이와 같이 부풀려진 예비비 규모로 인해 예비비 집행이 방만하게 이루어질 수 있는 문제점 등이 있으므로, 향후 예비비의 규모는 과거 예비비 집행실적, 예산의 규모, 예비비의 불필요한 집행사례 등을 고려하여 매년 일정하게 편성하여 국회에 제출하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

또한, 예비비 편성규모 논의시 추가적으로 고려하여야 할 부분은 예비비의 목적(예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출)에 부합되지 않는 사업 등에 대한 연례적인 예비비 지출규모이다. 이와 같이 연례적으로 예비비를 지출하고 있는 사업은 예산편성 당시 예측할 수 없는 지출이라 볼 수 없으므로 연도별 예산 증감추세를 감안한 예산편성으로 예비비 사용이 연례적으로 이루어져서는 아니되고, 이를 감안하여 예비비 편성규모를 줄여야 할 것이다.

'06년 5월 국회에 제출된 『예산편성 및 집행실태』에 대한 감사원의 감사보고서에 따르면, '02~'05년도까지 기획예산처에서 매년 예비비를 배정하고 있는 사업은 [표4]와 같이 보건복지부의 기초생활보장급

9) 여야간 최종 삭감안이 정부 예측보다 적게 결정되거나, 예비비를 제외한 예산결산 특별위원회 예산조정소위원회 삭감안이 예상보다 크게 결정될 경우 예비비 삭감 규모를 당초 정부 예상보다 적게 결정하여야 할 경우 등을 생각해 볼 수 있다.

10) [표5] '03~'06년도 연도별 예비비 집행실적 참조.

여 등 3개 부처 5개 사업으로, '05년도에는 2,215억 26백만원에 달한다고 지적하고 있다.

[표4] '02~'05년도 동일사업에 대한 예비비 배정 현황

(단위 : 백만원)

사 업 명	소관부처	예비비사용액			
		'02년	'03년	'04년	'05년
기초생활보장급여	보건복지부	45,057	30,793	136,540	176,501
민주화운동관련자 보상금	행정자치부	6,296	7,465	5,740	21,235
법무부 공공요금	법 무 부	6,664	13,441	10,522	8,780
국가배상금	법 무 부	1,216	4,558	990	14,130
형사보상 및 범죄피해자 구조	법 무 부	2,198	1,453	1,069	880
합 계		61,431	57,710	154,861	221,526

\* 감사원 국회제출자료

예비비는 국가재정법 제22조의 규정에 따라 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 계상하는 것으로, 예산편성 및 심의단계에서 예측할 수 있는 재정소요는 증감추세 등을 고려하여 예산으로 편성하여야 한다. [표4]에서 열거된 사업은 연례적으로 예비비를 통해 지출되고 있으나, 예비비의 목적에 부합되지 않으므로 본 예산으로 편성되어야 할 것으로 보이며, 향후 예비비 편성 규모 심의시 이와 같은 사업소요를 감안하여 일반예비비 규모를 축소하여야 할 것이다.

## 2. 예비비 집행사례 및 문제점

예비비 관리와 사용은 국가재정법 제51조에 따라, 그 관리는 기획예산처장관이 담당하고, 각 중앙관서의 장은 예비비 사용이 필요한 때



에 예비비 추산명세서를 작성, 기획예산처장관에게 제출하며, 기획예산처장관은 이를 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후, 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 통해 세출예산으로 배정된다.

예비비의 세부 사업내역은 국회의 승인을 얻어 세출예산으로 배정되지 않고 대통령의 승인을 통해 사업추진 여부가 인정되므로, 국회의 통제를 받지 아니하고 그 지출승인은 결산과 함께 국회에 제출되나, 예비비 지출승인시 예비비 추산명세서 등의 세부자료가 국회에 제출되고 있지 않아, 그 집행의 투명성이 일반예산에 비해 저해될 가능성이 있는 것으로 보인다. 이하에서는 최근 4개년간 연도별 예비비 결산내역을 살펴보고, '05년도~'06년도의 구체적인 예비비 집행실태를 점검해 보고자 한다.

최근 4개년간 예비비 집행실적을 일반예비비와 목적예비비로 분류하여 살펴보면, [표5]와 같이 연도별 예비비 불용률이 '03년도 7.7%, '04년도 16.8%, '05년도 8.9%, '06년도 18.0%로 4개년간 평균 불용률이 12.9%로 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

[표5] '03~'06년도 연도별 예비비 집행실적

(단위: 억원)

연도	구 분	예산(A) (추경)	지 출 결정액	집 행 액			불용액(B) (B/A)
				소계	지출액	이월액	
'03	합 계	40,314 (14,500)	36,387	36,087	33,062	3,025	4,227 (7.7)
	○ 일반예비비	9,814	8,511	8,402	8,210	192	1,412 (14.4)
	○ 목적예비비	30,500 (14,500)	27,876	27,685	24,852	2,833	2,815 (6.3)
'04	합 계	32,822	27,800	27,314	26,922	392	5,508 (16.8)
	○ 일반예비비	17,822	16,453	16,081	15,807	274	1,741 (9.8)
	○ 목적예비비	15,000	11,347	11,233	11,115	118	3,767 (25.1)

'05	합 계	16,452	15,149	14,982	14,769	213	1,470 (8.9)
	○ 일반예비비	9,352	8,067	7,912	7,741	171	1,440 (15.4)
	○ 목적예비비	7,100*	7,082	7,070	7,028	42	30 (0.4)
'06	합 계	25,498 (3,000)	20,576	20,376	18,217	2,159	5,122 (18.0)
	○ 일반예비비	10,498	8,852	8,729	8,683	46	1,769 (16.9)
	○ 목적예비비	15,000 (3,000)	11,724	11,647	9,534	2,113	3,353 (18.6)

\* '05년에는 추경을 통해 목적예비비 1조 3,500억원 중 6,400억원을 감액하였음.

이하에서는 '05~'06회계연도 예비비 세부 집행내역 중 문제가 있다고 생각되는 집행사례를 유형별로 적시하여 보고자 한다.

#### 가. 예비비 요건에 부합되지 않은 예비비<sup>11)</sup>

예비비 집행사례 중 처음으로 지적할 수 있는 문제점은 국가재정법 제22조에 규정된 예비비의 요건(예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출)에 부합되지 않는 경우를 들 수 있다. 앞서 [표4]에서 지적된 기초생활보장급여(보건복지부), 민주화운동관련자 보상금(행정자치부), 법무부 공공요금, 국가배상금(법무부), 형사보상 및 범죄피해자 구조(법무부) 등의 사업은 예산 편성 및 심의 단계에서 연도별 증감추이 및 단가·물량 변동 여부 등을 감안하여 본 예산으로 편성하고 이를 감안하여 예비비 규모를 축소하여야 할 것이다.

감사원에서 지적한 사업 이외에도 '05년 및 '06년도에 연례적으로 예비비를 집행한 사례는 [표6]과 같이 외교통상부 및 국정홍보처의 대통령 해외순방 소요경비, 국무총리 해외순방 소요경비(외교통상부), 함

11) 이 항목에서 열거한 사업 이외에도 이하 다른 항목에서 소개하는 예비비 집행사례의 대부분이 예비비 요건에 부합되지 않은 사업이나, 예측불가능성이라는 예비비의 요건 미비 이외에 다른 특징들을 지니고 있어 그 특징들을 기준으로 분류하였다.

정 유류비 부족경비(해양경찰청), 국회의원 재보궐선거 소요경비(중앙선거관리위원회), 특별감사제 운영경비(법무부), 보훈 보상금 및 위탁진료비 등(국가보훈처)으로, '05년도 833억 4백만원, '06년도 1,332억 94백만원에 달한다.

[표6] '05~'06년도 동일사업에 대한 예비비 배정 현황

(단위 : 백만원)

사 업 명	소 관 부 처	예비비사용액	
		'05년	'06년
대통령 해외순방 소요경비	외교통상부	6,186	10,705
대통령 해외순방 소요경비	국정홍보처	1,430	1,964
국무총리 해외순방 소요경비	외교통상부	1,237	1,681
합정 유류비 부족경비	해양경찰청	10,600	11,100
국회의원 재보궐선거 소요경비	중앙선거관리위원회	14,955	4,983
특별감사제 운영경비	법무부	1,958	108
보훈 보상금 및 위탁진료비 등	국가보훈처	46,938	102,753
합 계		83,304	133,294

\* 기획예산처 제출자료를 재구성

위의 사업 중 예산편성 당시 예측할 수 없는 소요로 인정할 수 있는 국회의원 재보궐선거 소요경비와 특별감사제 운영경비를 제외한 사업은 예산편성 당시 충분히 그 소요를 예상하여 본예산에 반영할 수 있는 예산으로 예비비 요건에 부합되지 않은 집행사례로 생각된다.

[표6]에서 지적한 사업과 [표4]에서 감사원이 지적한 사업 중 법무부 공공요금, 합정 유류비 부족경비와 같은 정상적 경비의 연례적인 예비비 지출은 예비비 요건에 전혀 부합되지 않고 정부가 예산편성 당시 예산을 부적정하게 편성했던 것으로 간주할 수 있으며, 기초생활보장급여(보건복지부), 민주화운동관련자 보상금(행정자치부), 보훈

보상금 및 위탁진료비 (국가보훈처) 등 법정 보상경비에 대한 연례적 예비비 집행의 경우에도 연도별 추이 및 수급자의 증감요인을 예산편성 당시 적정하게 산정하여 이를 본예산에 반영하는 것이 적정한 예산운용이라 할 수 있다.

대통령 해외순방 소요경비는 예측할 수 있는 정상회담 소요 등을 감안하여 필요경비를 본예산에 편성하고, 예측하지 못한 해외순방 소요경비에 한하여 예비비를 신청하여야 할 것으로 보이며, 기본적인 해외순방 소요에 대한 구체적인 내역을 국회에 제출하여 그 적정성에 대한 심의를 받는 것이 정부의 적정한 예산운영으로 볼 수 있다.

다음으로, 연례적으로 예비비를 집행하는 사업은 아니지만, 예산편성 당시 충분히 예측하여 본 예산에 반영할 수 있는 사업을 살펴보면, 다음과 같다.

'05년도 예비비 집행내역 중 APEC 정상회의 관련 소요경비(경찰청, 소방방재청, 외교통상부), 광복 60주년 기념사업 추진경비(국가보훈처, 교육인적자원부, 국무총리실, 국정홍보처, 문화관광부, 민주평화통일자문회의, 여성가족부, 통일부, 행정자치부), 국제적십자연맹총회 및 대표자회의 개최 지원(보건복지부)등을 들 수 있으며, '06년도 예비비 집행내역 중에서는 주한미군기지 이전 관련 소요 경비(경찰청, 국방부, 행정자치부, 환경부, 문화관광부), 노벨평화상 수상자 광주 정상회의 지원(외교통상부), 특수임무수행자 보상금 부족분(국방부) 등을 들 수 있다.

APEC 정상회의 관련 예비비 배정경비는 경찰청의 APEC 정상회의 경호관련 소요 경비 29억 95백만원, APEC 관련 초과근무수당·유류비 부족분 등 253억 43백만원, 외교통상부의 APEC 정상회의 지원 4억 80백만원으로 배정하였으나, APEC 정상회의는 '05년도 예산편성 이전에 예정되어 있었으므로, 예비비 배정요건에 해당되지 않는 것으로 볼 수 있다.

특히, 외교통상부에서 집행한 APEC 정상회의 지원 예산은 APEC 정상회의 준비에 참여한 군경 및 자원봉사단 등에게 APEC 정상회의 준비위원장 명의의 격려금 또는 격려회식으로 전액 지급한 것으로, 예비비의 방만한 운용사례로 지적될 수 있는 것으로 보인다.

다음으로 광복 60주년 기념사업 추진 예비비 배정경비는 [표7]과 같이 9개 부처에 총 123억 22백만원이나, 동 사업과 같은 대규모 기념사업은 예산편성 당시 계획을 세워 국회의 심의를 거쳐 사업을 확정하는 것이 적정한 것으로 보인다.

[표7] 광복 60주년 기념사업 추진 관련 예비비 배정현황

(단위 : 백만원)

사 업 명	소 관	예비비 배정액	승인일자
광복 60주년 기념사업 추진경비	국가보훈처	2,390	'05. 6. 1.
광복 60주년 기념사업 추진경비	교육인적자원부	235	"
2005광복 60년 추진기획단 운영	국무총리실	2,357	'05. 1. 25.
광복 60주년 관련 사이버 광복군 운영	국정홍보처	300	'05. 6. 1.
광복 60주년 기념사업 추진경비	문화관광부	2,100	"
광복 60주년 기념사업 추진경비	민주평통	100	"
광복 60주년 기념사업 추진경비	여성가족부	70	"
광복 60주년 기념사업 추진경비	통일부	300	"
광복 60주년 기념사업 추진경비	행정자치부	4,470	"
합 계		12,322	

보건복지부의 국제적십자자연맹총회 및 대표자회의 개최 지원 사업은 제15차 국제적십자자연맹 서울 총회('05. 11. 10~11. 18) 개최를 지원하는 것으로, '05년도 예산으로 2억원을 편성하였으나, 회의장 대여료, 문화행사비 등에 예비비 8억 2백만원을 추가로 배정하였다. 예비비 추가 배정 사유는 당초 총 소요예산 37억 20백만원 중 대한적십자사 부담분 22억 8,000만원에 대해 대한적십자사의 경영악화('04년도 190

억원 적자)등으로 인해 정부부담분을 2억원에서 10억 2백만원으로 확대한 것이다. 대한적십자사의 경영악화는 '05년도 예산편성 당시 이미 예견된 상황으로 예산편성 당시 예측불가능하지 않았던 것으로 생각된다.

'06년도 예비비 집행내역 중 주한미군기지 이전 관련 소요 경비(경찰청, 국방부, 행정자치부, 환경부, 문화관광부), 노벨평화상 수상자 광주 정상회의 지원(외교통상부), 특수임무수행자 보상금 부족분(국방부) 등도 예산편성 당시 충분히 예측할 수 있는 예산소요라 할 수 있으며, 특히 광주광역시와 연세대학교 김대중도서관에서 주최한 노벨평화상 수상자 광주 정상회의 지원 예비비 2억 50백만원의 경우, 예비비의 예측불가능성 및 『보조금의 예산 및 관리에 관한 법률』상 규정된 보조금 계상신청 절차를 거치지 않았다는 측면<sup>12)</sup>에서 문제가 있는 것으로 보인다.

#### 나. 예비비를 통한 신규사업 등의 추진

예비비 제도는 헌법에서 부여한 국회의 예산 심의·확정권에 대한 예외적인 제도로, 예산편성 당시 예측할 수 없는 소요에 한정되어야 하며, 다음연도 예산에 반영하면 그 집행의 목적을 현저하게 달성할 수 없는 시간적 제약성의 요건을 충족하여야 할 것이다. 따라서, 예비비를 통해 통상적인 신규 사업을 추진하거나, 국회에서 승인된 사업계획을 특별한 사유 없이 예비비를 통해 확대 변경하는 것은 법령상 예비비의 취지에 반한다고 할 수 있다.

12) 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 및 동 시행령에서는 보조금 예산의 계상시 예산계상신청 절차 등을 경유하도록 규정하고 있으며, 동 시행령 제3조에서는 i) 국가가 소요경비의 전액을 교부하는 보조사업의 경우, ii) 재해발생 등 사전에 예측하지 못한 사유로 인하여 보조금의 교부가 불가피한 경우, iii) 기타 기획예산처 장관이 국가의 주요시책수행상 보조금의 교부가 불가피하다고 인정하는 사업의 경우에 한하여 예산계상 신청이 없는 보조금의 예산계상을 허용하고 있다.

우선, '05년도 예비비 집행내역 중 예비비를 통한 신규사업 추진 또는 기존사업을 국회의 예산확정 당시 계획보다 확장한 사례는 [표8]과 같이, 경찰청·국무조정실 등 9개 소관기관에 총 421억 74백만에 달한다.

[표8] 예비비를 통한 신규사업 추진 및 기존사업을 확장한 사례('05년도)

(단위 : 백만원)

사 업 명	소 관	예비비 배정액	승인일자
4대 폭력 수사단속 경비	경찰청	1,437	'05. 6. 1
배움터지킴이 운영지원	경찰청	218	'05. 11. 1
정부업무평가 포상	국무조정실	3,050	'05. 3. 22
세계개혁 연구사업비	한국조세연구원	474	'05. 8. 30
연말정산 증빙서류제출 간소화를 위한 전산프로그램 개발	국세청	640	'05. 2. 28
청소년 직장체험 프로그램 사업 지원	노동부	14,400	'05. 8. 9
지역아동센터 확충 등	보건복지부	3,367	'05. 3. 29
통합복지콜센터 설립운영지원	보건복지부	3,990	'05. 6. 7
시험분석 장비구입비	식품의약품안전청	10,000	'05. 12. 6
아동 성폭력 전담센터	여성가족부	1,088	'05. 12. 8
지방행정혁신평가 소요경비 지원	행정자치부	1,453	'05. 10. 10
정부중앙청사 별관 혁신전광판 설치	행정자치부	2,057	'05. 7. 24
합 계		42,174	

이상에서 열거한 사업 중 정부업무평가 포상사업(국무조정실)은 '04년도 정부업무 평가결과 7개 종합우수기관 및 5개 분야별 우수기관에 대해 총 30억 50백만원을 지급하는 사업으로, 종합우수기관 7곳에 각 2억원씩, 각 평가항목별 우수기관에 70백만원씩 지급하였으며, 각 기관별로 배정된 포상금은 대부분 복리후생비용과 기관내 우수부서 포상금의 용도로 집행되었다. 동 포상금은 다음연도에 편성하여도 별다

른 문제가 없는 것으로 보이며, 자칫 불필요한 복리후생경비로 예산 낭비사례로 지적될 우려도 있을 수 있다.

세계개혁연구사업은 세법·세정에 대한 연구를 위한 세법연구센터를 한국조세연구원 내에 '05년 10월에 설립했던 사업으로 예비비 사용을 통한 신규사업 추진은 적절하지 못한 것으로 판단되며, 특히, 행정자치부의 정부중앙청사 별관 혁신전광판 설치(20억 57백만원)사업은 예비비로 편성될 성격의 사업으로 보기 어렵다. 또한, 시험분석 장비 구입비('05. 12. 6), 아동 성폭력 전담센터('05. 12. 8)사업은 예비비가 연말에 배정된 사업으로 다음연도에 반영하여도 시기상 큰 차이가 없을 것으로 생각된다.

다음으로, '06년도의 예비비 집행내역 중 예비비 요건에 부합되지 않음에도 불구하고 예비비를 통해 신규사업 또는 기존사업을 확장한 사례는 매니페스토 도입 정착 경비(선거관리위원회, 11억 15백만원), 국정브리핑 포털화(국정홍보처, 25억 51백만원), UN기금에 대한 기여<sup>13)</sup>(외교통상부, 50억원), 해저지형자료 처리비용 및 해양조사장비(해양수산부, 29억 85백만원), 국정관리시스템 구축(행정자치부, 67억 22백만원) 등을 들 수 있다.

#### 다. 예비비를 통한 신규 기금의 전출금 지원 사례

'05년도 예비비 집행내역 중 지역신문발전기금 전출금(문화관광부) 250억원은 신규로 설치된 지역신문발전기금에 출연하는 사업으로 예비비를 통해 신규 기금에 대해 전출하는 사례이다. 지역신문발전기금은 '04. 3. 22 제정·공포된 「지역신문발전지원특별법」을 근거로 신설된 기금으로, 이 법 제정 당시 부칙에서 6월이 경과한 날부터 시행하도록 규정하였으나, 특별한 사유 없이 '05년도 예산편성·심의 단계에

13) 동 사업은 유엔 중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund)에 대하여 50억원을 기여한 사업이다.



서 동 기금에 대한 기금운용계획안이 제출되지 못하였다.

이 법률이 제정되어 1년이 지난 '05. 3. 24. 부칙개정을 통하여 문화관광부장관은 2005년도 기금운영계획안을 수립하고 이를 기획예산처 장관에게 제출하여야 하며, 기획예산처장관은 2005년도 기금운용계획안을 이 법 시행 후 30일 이내에 국회에 제출하도록 규정하고 있으며, 이 경우 「기금관리기본법」의 규정에 불구하고 기금운용계획안이 심의·확정된 것으로 간주하도록 하였다.

기금운용계획안의 심의·확정은 기금관리기본법과 국회법에 따라 예산안과 동일하게 국회의 심의를 통해 확정되며, 회계연도 중 기금운용계획의 변경시 주요항목지출금액의 30% 이상 변경될 경우에도 국회의 승인을 얻도록 규정하고 있다. 이와 같은 규정에도 불구하고 부칙 개정을 통하여 기획예산처장관이 지역신문발전기금의 기금운용계획안에 대한 국회 제출만으로 그 운용계획안 심의·확정된 것으로 간주하도록 하고, 이에 따라 예비비를 통해 이 기금에 출연하는 것은 기금운용계획안에 대한 국회 심의·확정절차를 규정한 국회법 제84조2에 위배되고, 기금관리기본법의 취지에 어긋나는 사례이다.

이와 같이 편법적으로 확정된 지역신문발전기금의 2005회계연도 결산 결과, 여유자금 운용 및 기금관리비를 제외한 205억 38백만원의 사업비 지출계획 중 그 실적은 65억 6백만원에 불과하였다. 이는 국회의 심의·확정절차 없이 정부가 편법적으로 예비비를 통해 출연금을 과다 계상한 것으로 해석할 수 있다.

따라서 동 사례와 같이 예비비 집행의 정부 재량을 활용하여 기금운용계획안을 국회의 심의·확정절차를 거치지 않고 확정·운용하는 것은 국가의 예산회계 질서에 반하는 것으로 볼 수 있는 사례로, 예비비에 대한 국회의 적극적인 통제의 필요성을 반증하는 것으로 보인다.

라. 조직개편 및 각종 위원회·지원단 등 조직팽창에 따른 예비비  
과다 사용

'05년도 및 '06년도 예비비 집행내역 중 가장 빈도수가 많은 내역은 각종 조직개편 및 위원회·지원단 등 조직팽창을 위한 경비임을 알 수 있다. '05년도의 경우 [표9], [표10]을 보면, 조직 및 직제개편 사유로 지출결정된 예비비 내역은 총 14건에 459억 58백만원이고, 각종 위원회·지원단 등의 설치 및 운영경비는 25건에 342억 16백만원이다.

[표9] 조직개편 위한 예비비 소요 내역('05년도)

(단위: 백만원)

부 처	사 유	신청액	지 출 결정액	처리일자	
				부처요구	국무회의
법 무 부	법무부 검찰관실 신설 운영경비	1,595	1,035	05. 3.11	05. 4.12
청소년위원회	청소년위원회 관련경비	11,895	8,138	05. 5. 9	05. 6. 1
기획예산처	직제개정에 따른 사무실 재배치 및 사무환경 개선	787	787	05. 5.18	05. 6. 1
국민경제 자문회의	조직개편에 따른 운영경비	453	261	05. 5. 4	05. 7.12
국 세 청	종합부동산세제 운영경비(인력 증원)	8,225	5,404	05. 5.19	05. 7.12
외교통상부	외교통상부 자유무역협정국 신설 소요경비	2,773	668	05. 6. 2	05. 7.26
국 방 부	방위사업청 개청준비단	22,020	16,017	05. 7. 7	05. 7.26
여성가족부	여성가족부 조직개편 관련경비	7,619	678	05. 7.13	05. 8.12
소방방재청	소방방재청 조직개편 소요 경비	2,586	1,809	05. 7.26	05. 9. 6
노 동 부	조직개편관련 소요경비지원	3,999	1,953	05. 9. 1	05. 9.20
보건복지부	조직개편 소요경비 지원	2,191	858	05. 7.21	05.10. 4
건설교통부	행정중심복합도시건설청 개청준 비 지원	9,069	4,843	05.10.11	05.10.25
고충처리 위 원 회	고충위 운영경비 지원	2,932	1,090	05. 9.15	05.11. 1
과거사위	과거사정리위원회 운영	4,007	2,417	05.11 7	05.11.29
합 계		80,151	45,958	-	-

[표10] 각종 위원회·지원단 설치·운영경비('05년도)

(단위: 백만원)

부처	사유	신청액	지출결정액	처리일자	
				부처요구	국무회의
국무총리실	2005광복60년추진기획단 운영	4,143	2,357	05. 1.13	05. 1.25
국무총리실	국방획득제도개선단 운영	348	180	05. 1.13	05. 1.25
국무총리실	한일수교회담문서공개등대책기획단 운영	837	439	05. 1.13	05. 1.25
국무총리실	국민건강T/F 운영	810	538	05. 1.13	05. 1.25
국무총리실	국가평가인프라구축추진단 운영	1,201	686	05. 1.13	05. 1.25
국무총리실	공공투자관리센터 운영비	7,630	2,700	05. 1.18	05. 1.25
행정자치부	사법제도개혁추진위원회 운영경비	5,361	4,844	05. 1.25	05. 2. 1
행정자치부	정부혁신지방분권위원회 운영경비 등	1,278	1,093	05. 2. 1	05. 2. 7
정보통신부	정부통합전산센터추진단 운영비	6,506	918	05. 3. 3	05. 3.29
외교통상부	바른역사기획단 설치 및 운영경비 지원	1,871	1,478	05. 4. 6	05. 4.12
행정자치부	친일반민족행위진상규명위 운영경비등	3,100	1,834	05. 3.28	05. 5.17
행정자치부	강제동원진상규명위 운영경비	9,089	4,971	05. 4.22	05. 5.17
국무총리실	4대폭력근절대책추진지원반 운영	488	153	05. 5. 6.	05. 6. 1
법무부	조직폭력대책단 운영 경비	1,743	445	05. 5.10	05. 6. 1
보건복지부	통합복지콜센터 설립운영지원	6,258	3,990	05. 4. 8	05. 6. 7
재정경제부	대외경제위원회실무기획단운영	974	645	05. 2.17	05. 7.12
재정경제부	부동산실무기획단운영	280	138	05. 4.19	05. 7.12
재정경제부	조세개혁실무기획단운영	499	352	05. 6. 8	05. 7.12
감사원	평가연구원 설립소요경비	1,956	1,682	05. 6.29	05. 8. 9
국무총리실	제주특별자치도추진기획단 운영	1,310	638	05. 8.12	05. 8.30
법제처	법령해석단 설립 운영 경비	816	793	05. 8.22	05. 8.30

부 처	사 유	신청액	지 출 결정액	처리일자	
				부처요구	국무회의
국무총리실	의료산업선진화위원회 운영	761	527	05. 8.29	05. 9.27
정보통신부	정부통합전산센터 운영비	2,272	1,907	05.10.21	05.11. 1
건설교통부	건설기술,건설문화선진화위원회 운영경비	1,326	548	05.10.17	05.11. 8
노동부	사람입국일자리위원회 운영비	659	360	05.11. 8	05.11.21
합 계		61,516	34,216		

정부 조직개편의 절차 및 기준은 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령)」에 따라 행정자치부장관은 매년 3월 말일까지 당해 연도의 행정조직의 관리·운영방침과 다음 연도의 기구개편안 및 소요정원안의 작성에 필요한 기준을 정한 정부조직관리지침을 수립하여 국무총리의 승인을 얻어 중앙행정기관에 통보하여야 하고, 중앙행정기관의 장은 당해 기관과 그 소속기관의 기구와 정원을 조정할 필요가 있다고 인정할 때에는 지침에 따라 다음 연도의 기구 개편안과 소요정원안을 작성하여 당해 연도 4월 말일까지 행정자치부 장관에게 제출하여야 하며, 행정자치부장관은 이를 검토하여 다음 연도의 기관별 소요기구와 정원을 책정하여야 하고, 이 때에 필요한 조치는 다음 연도중에 그 소요시기에 따라 행한다(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제8조).

이와 같이 책정된 결과는 당해연도 6월말일까지 기획예산처장관에게 통보하여야 하며, 기획예산처장관은 통보된 정원의 범위안에서 다음 연도의 인건비예산을 편성하여야 한다(행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제9조 제1항).

따라서 당해 연도중에 긴급히 기구와 정원을 조정할 필요가 인정되지 않는 경우에는 대통령령에 따라 다음 연도의 조직개편안을 행정자치부장관이 책정하여 이를 기획예산처에 통보하여 조직개편에 따른

인건비 예산을 본예산에 편성하기 때문에 직제개정으로 인한 예비비 소요가 발생하지 않는다.

하지만 [표9]의 사례와 같이 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙에서 규정한 일반적인 절차를 따르지 않고, 증원된 인건비 소요에 대해 국회의 심의·확정을 거치지 않는 예비비를 통해 손쉽게 당해 연도의 조직개편을 과다하게 추진<sup>14)</sup>하는 것은 바람직하지 못하다. 향후 공무원의 적정 정원관리 및 조직개편에 따른 인건비 예산안에 대하여 국회의 심의를 받아 추진하고, 예비비를 통한 조직 증대는 엄격하게 제한되어야 할 것이다.

또한, [표10]과 같이 각종 위원회·지원단 등을 예비비를 통해 설치·운영하는 사례도 최소화시켜야 할 것이다.

#### 마. 예비비 집행잔액의 목적 외 사용사례<sup>15)</sup>

국가재정법 제51조 제2항의 규정에 따르면 각 중앙관서의 장은 예비비의 사용이 필요한 때에는 그 이유 및 금액과 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하도록 되어 있고, 『세출예산집행지침(각 연도)』의 규정에 따르면 예비비는 예비비 사용명세서에 정해진 목적대로 집행해야 하며, 타 비목으로 전용하여 사용할 수 없도록 되어 있다. 따라서 예비비의 집행잔액이 발생할 경우 불용처리 하여야 하며, 예비비 사용명세서에 정해진 목적과 다르게 집행하여서는 안된다.

하지만 감사원의 감사결과<sup>16)</sup>에 따르면, '04년 및 '05년도 중앙선거

---

14) 공무원의 수는 해야 할 일의 경중, 때로는 일의 유무와 관계없이 상급공무원으로 승진하기 위하여 부하의 수를 늘릴 필요가 있다는 사실 때문에 일정한 비율로 증가한다는 파킨슨의 법칙을 유념하여 조직팽창을 위한 예비비 집행에 있어 신중한 검토가 필요하다.

15) 예비비 목적 외 사용사례는 감사원에서 제출한 『예산편성 및 집행실태(국회감사청구 2006-01-005)』에 대한 감사보고서를 인용하였다.

16) 『예산편성 및 집행실태(국회감사청구 2006-01-005)』에 대한 감사.

관리위원회 예비비 중 총 3억 8,351만원과 '04년도 국무조정실 예비비 중 1억 6,128만원을 목적 외로 집행하였음을 확인하고 주의 조치한 바, 자세한 내용은 다음과 같다.

중앙선거관리위원회에서는 2004. 3. 25. 제17대 국회의원선거 관련 예비비 24억 9,801만여 원과 2005. 4. 4. 제17대 국회의원 재·보궐선거 관련 예비비 10억 2,027만여 원 등 총 35억 1,828만여 원을 집행하면서 2004. 12. 8. 간부실 탁자구입비로 2,722만원, 직원 의자 구입비로 1,749만여 원을 사용하는 등 총 3억 8,351만여 원의 예비비를 배정 목적과 다르게 집행하였다.

국무조정실에서도 2004. 3. 29. 배정받은 복권위원회 운영 예비비 37억 4,789만여 원, 같은 해 9. 13. 배정받은 국정상황실 운영 예비비 4억 149만여 원, 같은 해 12. 6. 배정받은 국가평가인프라구축추진단 운영 예비비 2억 1,614만여 원 등 총 43억 6,552만여 원을 집행하면서 2004. 12. 28. 사무실의 전자복사기(7대) 구입비로 8,283만여 원을 사용하는 등 총 1억 6,128만여 원의 예비비를 배정목적과 다르게 집행하였다.

#### 바. 기획예산처의 부당한 예비비 집행사례

국가재정법 제51조 제1항에 따라 예비비는 기획예산처장관이 관리하고 있으며, 예비비 사용 여부·규모 등을 기획예산처에서 조정할 수 있어, 예비비에 대한 적절한 운영여부는 주로 예산주무부처인 기획예산처에 맡겨져 있다. 따라서 기획예산처는 중앙행정기관의 부당한 예비비 요구 및 집행을 통제할 입장이라 할 수 있으므로, 기획예산처 자체의 예비비 편성 및 집행에서는 보다 엄격한 자세가 필요할 것이다.

기획예산처는 '05년 5월 총 정원의 변동 없이 재정혁신과 5대 정책 목표에 부합하기 위하여 인력과 기능을 재조정하여 조직을 3실, 2본부, 3단, 7관 20팀, 25과 및 담당관으로 개편하였고, 동 직제개정에 따

라 예비비 7억 8,700만원을 배정하여 7억 8,200만원을 집행하였다. 예비비 편성내역은 사무실 재배치에 따른 칸막이 및 LAN설치 등 관서 운영비 2억 1,000만원, 출입문 보안시스템 설치를 위한 시설비 1억 3,000만원, OA사무실 집기구입등 자산취득비 4억 4,700만원 등으로 구성되어 있었다.

기획예산처의 예비비 편성 및 집행내역 중 출입문 보안시스템 설치(1억 3,000만원), 음성사서함 장치 구입 등은 직제개정과 관련 없는 예산소요로 부적절한 예비비 편성 및 집행사례로 보이고, 정원 증원 없는 사무실 재배치 등을 위한 예비비 중 자산취득비를 4억 4,700만원<sup>17)</sup>으로 편성한 것은 과도한 예비비 편성이라 생각된다.

즉, 기획예산처는 정원 증원도 없는 직제개정을 활용하여 본 예산으로 추진하여야 할 출입문 보안시스템 설치, 음성사서함 장치 구입, PC 구입 등을 예비비로 추진한 결과, 예비비 관리부서로서의 요구되는 자세가 부족하다는 비판을 면하기 어려울 것으로 보인다.

#### IV. 예비비 제도의 투명성제고 방안

이상에서 예비비 집행사례를 구체적으로 살펴 본 결과, 상당수의 예비비 집행내역이 예비비의 요건(예측불가능성, 다음연도 예산에 반영하면 그 집행목적을 현저하게 달성할 수 없는 시간적 제약성)에 충족되지 않거나, 조직개편 및 각종 위원회·지원단 등 조직팽창에 과도하게 사용되고 있는 것을 알 수 있다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위해서는 우선 예비비 편성시 예비비 규모가 일정한 원칙 없이 과도하게 편성되지 않아야 하고, 기획예산처가 예비비를 배정할 때에 예비비 요건을 엄격하게 적용하고 그 집행을 적절하게 관리하여야 하

17) 2005년도 기획예산처 본 예산에 계상된 자산취득비는 연간 총 4억 5,200만원이었으나, 예비비에 계상된 자산취득비는 이를 초과하는 4억 4,700만원으로 과도한 예비비 편성으로 판단된다.

며, 예비비에 대한 국회의 승인 절차를 개선하여 예비비 집행이 방만하게 운용되지 않도록 하여야 한다. 이하에서는 이와 같은 점을 감안하여 예비비 제도의 투명성 제고를 위하여 예비비 편성, 예비비 집행, 예비비에 대한 국회 승인 절차 등으로 구분하여 필요한 방안을 도출하고 특히, 목적예비비 규정 및 예비비 승인절차에 대한 법률개정방안을 제시하고자 한다.

## 1. 예비비 편성시 개선방안

예비비 편성시 문제점은 [표3]에서 적시한 바와 같이, 한 해도 거르지 않고 정부가 예비비를 국회심의과정에서 일반회계 세출규모를 조정하는 삭감 재원으로 활용한다는 점에 있다. 즉, 정부는 '01년~'07년도까지 연평균 3,722억원의 예비비를 국회 심의과정에서의 삭감재원으로 활용하여 왔다. 매년 예비비를 일정한 기준 없이 예비비를 과다하게 편성한 예산안을 국회에 제출하여 해마다 국회의 심의과정 및 정치적 환경에 따라 다른 편성·삭감규모로 인해 연도별 예비비 규모의 편차가 크게 나타나게 되며, 결과적으로 예비비 규모가 부정정하게 결정될 가능성이 높았다.

예비비를 적정한 규모로 편성하기 위해서는 우선 예비비 예산안을 국회 예산심의과정에서 삭감재원으로 활용되는 관계가 중단되어야 하며, 이를 위해서는 예비비 규모에 대한 적정한 산정방법을 통한 규모 산출이 필요하다. 예비비 적정 규모에 대한 산정방법을 도출하기 위해서는 경직성 경비 및 법정 경비로 지출되는 규모를 제외한 과거 예비비의 집행실적, 과거 예비비 불용률<sup>18)</sup>, 예산안의 규모 등을 감안하여 일정한 규모 산정 원칙을 설정하는 것이 필요하다.

우리나라와 같이 일반예비비 제도를 운영하고 있는 일본<sup>19)</sup>의 예비

18) '03~'06년도 4개년간 예비비 불용률은 평균 12.8%이다.

19) 일반예비비 제도를 가지고 있는 나라는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본 중 일본



비 규모는 [표11]을 살펴보면, 일본의 일반예비비는 '80년도에서 '05년도까지 3개년도를 제외한 22년간 3,500억엔 정액으로 계상하고 있음을 알 수 있고, 이는 '05년도 일반회계(약 82조엔)의 0.43%에 해당하는 규모이며, '99년~'01년도까지는 경기진작을 목적으로 공공사업예비비를 별도로 계상하였다.

[표11] 일본의 예비비 편성규모

(단위 : 억엔)

	'80~'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년
합 계	3,500	8,500	8,500	6,500	3,500	3,500	3,500	3,500
· 일반예비비	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500	3,500
· 공공사업예비비	-	5,000	5,000	3,000	-	-	-	-

\* 일본재무성의 “Highlights of the Budget” (각 년도)

또한, 예비비의 규모 산정시 감안하여야 할 요인으로 예비비를 대체할 수 있는 이용·전용·이체 등 예산집행의 탄력성을 제고하기 위한 제도들의 활용 여부 및 과거 실적 등이라 할 수 있다.

예산의 전용은 예산의 목적범위 안에서 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 조정하는 것으로, 세출예산집행지침을 통해 중앙행정기관의 자체 전용범위를 규정하고, 자체 전용범위를 넘어서는 부분에 대해서는 기획예산처장관의 승인을 거쳐 전용할 수 있다. 예산의 이용은 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간의 금액의 조정으로, 이는 국회의 승인 사항으로 규정되고 있으나, 예산총칙<sup>20)</sup>에서 이용 범위를 설정하여 이 범위 내에서 이용을 허용하고

이 유일하다.

20) 2007회계연도 예산총칙 제10조 다음경비에 부족이 생겼을 경우에는 예산회계법 제36조 제1항 단서규정에 의하여 당해 소관내 아래 비목 상호간 또는 타 비목으로부터 이용할 수 있다.

있다. 그리고 기획예산처장관이 정부조직 등에 관한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 때에는 그 중앙관서의 장의 요구에 따라 그 예산을 이용하거나 이체할 수 있다.

예산의 전용은 전적으로 정부의 재량에 맡겨져 있고, 이용은 예산총칙에 규정된 범위 내에서 정부가 자체적으로 활용할 수 있으며, 중앙관서의 직무와 권한에 변동이 있는 경우에는 기획예산처장관이 이용 또는 이체를 할 수 있다.

실제 전용 및 이용·이체규모는 [표12]와 같이 '05년도 1조 6,612억 원, '06년도 8조 9,759억원으로 '06년도의 경우 전체 예산대비 6.1%에 해당하는 상당한 규모임을 알 수 있다.

[표12] '04~'06년도 연도별 이·전용 등 결산 총괄표(일반회계 세출기준)

(단위 : 억원)

연도	예산	예산결정후 증감액					예산현액	지출액	다음연도 이	불용
		전년도 이월	예비비	전용	이용및 이체	수입 대체				
'04	1,201,394	13,264	27,885 △27,885	9,200 △9,200	8,430 △8,430	191	1,214,849	1,182,362	12,372	20,114
'05	1,352,156	12,372	15,165 △15,165	10,264 △10,264	6,348 △6,348	281	1,364,809	1,342,077	10,148	12,584
'06	1,469,625	10,138	20,593 △20,593	8,075 △8,075	81,693 △81,693	450	1,480,204	1,448,360	16,577	15,267

1. 공무원의 보수, 기타직 보수, 일용임금
2. 공공요금 및 제세, 급량비, 임차료, 직급보조비
3. 배상금, 국선변호금, 법정보상금
4. 국공채 및 재정차관원리금 상환금과 금리변동으로 인한 이자지출 경비
5. 환율변동으로 인한 원화경비 부족액
6. 기업회계의 조작비, 우체국예금 지급이자
7. 재해대책비
8. 반환금
9. 선거관련경비

따라서 예비비 규모를 결정할 때에는 지금까지 예비비로 집행해 온 경직성 경비 및 법정 경비를 제외한 예비비 집행실적과 과거 예비비의 불용률, 예비비 소요를 대체할 수 있는 이·전용제도의 활용도 등을 감안하여 적정 규모를 산출하고, 이를 일본의 사례를 참조하여 일정기간 정액화 하여 운용하는 방안을 적극 검토할 필요성이 있다.

다음으로, 목적예비비 편성규모에 논의를 한정하여 살펴보자. 목적예비비는 그 사용목적이 예산총칙 등을 통하여 제한되어 있는 예비비를 말한다. 앞서 말한 바와 같이 예비비 제도는 예산의 신축성 운용을 위하여 그 구체적인 목적이나 금액·집행주체 등을 정하지 않고 총액으로 국회의 의결을 얻어(헌법 제55조 제2항) 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위한 것이므로 목적예비비는 예비비 제도 취지에 어긋난다는 지적을 소개한 바 있다.

과거 예산회계법에서는 목적예비비에 대한 규정이 없었으나, '07년 1월부터 시행되는 국가재정법 제22조 제1항에서는 예산총칙 등을 통하여 목적예비비를 계상할 수 있도록 규정하고 있으며, 국회의 예산심의·확정권을 제한하는 역할을 하고 있는 예비비의 무분별한 규모 팽창을 제한하기 위하여 일반예비비의 규모를 일반회계 예산총액의 1% 이내로 제한하고 있다.

이러한 일반예비비의 규모 제한은 국회의 재정권한을 제한하고 있는 예비비 제도의 무분별한 팽창을 억제한다는 측면에서 긍정적으로 평가될 수 있으나, 국가재정법 제22조 제1항 단서에서 목적예비비의 신설을 제한 없이 허용하고 있어 일반예비비의 규모를 제한하는 법 취지가 퇴색될 우려가 크다.

따라서 현행 국가재정법과 같이 인건비 충당을 위한 사용목적 이외에 다른 목적의 목적예비비의 편성을 허용하는 규정방식을 목적예비비를 편성할 수 있는 목적을 열거하고 이 목적 이외에 목적예비비를 허용하지 않도록 변경하는 것이 바람직 할 것으로 보이며, 예측하지

못한 대규모 예산소요가 발생하여 일반예비비로 이를 충당할 수 없는 극히 예외적인 상황이 발생하는 경우에는 추가경정예산안을 활용하여야 할 것이다.

'07년도 목적예비비에 관한 규정은 예산총칙 제13조 및 제14조에 규정되어 있으며, 예산총칙 제13조에서는 목적예비비 1조 2,000억원은 재해대책비(재해복구 국고채무부담행위 상환액 포함), 인건비(의료보험 부담금, 연금부담금 등 연동경비 포함), 환율변동으로 인한 원화부족액 보전 이외에는 지출할 수 없도록 규정하고 있고, 제14조에서는 각종 선거경비와 법률에 의한 과거사 관련 보상금의 예비비지출은 제13조 규정에 의한 예비비 용도 제한을 받지 아니한다고 규정하고 있다. 따라서 '07년도 목적예비비는 재해대책비, 인건비, 환율변동으로 인한 원화부족액 보전, 각종 선거경비, 법률에 의한 과거사 관련 보상금으로 구성되어 있다.

'07년도 목적예비비 중 인건비(의료보험 부담금, 연금부담금 등 연동경비 포함)는 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위한 목적예비비를 금지하고 있는 국가재정법 제22조 제2항의 규정에 위배될 수 있으므로 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당 부분을 제외하도록 규정하여야 하며, 각종 선거경비는 지금까지 일반예비비로 충당하고 있으므로 불필요하게 이를 목적예비비로 규정하는 것은 바람직하지 못하고, 과거사 관련 보상금과 같이 예산소요 여부가 불투명한 목적을 목적예비비로 규정하는 것은 목적예비비 항목 증가로 인한 예비비의 증대 및 이로 인한 자원배분의 비효율성<sup>21)</sup>, 일반예비비의 연례적인 높은 불용률 등을 감안할 때, 부적정한 것으로 생각된다.

따라서 예비비 제도의 취지에 부합되지 않는 측면이 있는 목적예비

21) 발생가능성이 불확실한 목적예비비 항목 증대로 예비비가 증대되면, 한정된 재원의 활용 측면에서 목적예비비 규모 증대에 따른 기회비용의 발생으로 인한 비효율성을 말한다.

비를 불가피한 경우에 한정하는 방식으로 변경하는 방안을 제시하여 보면, [표13]과 같다.

[표13] 국가재정법 제22조에 대한 수정방안

현행	수정안
<p>제22조(예비비) ①정부는 예측할 수 없는 예산외의 지출 또는 예산초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 다만, 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적용을 지정해 놓은 예비비는 본문의 규정에 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.</p> <p>②제1항 단서의 규정에 불구하고 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위하여는 예비비의 사용목적용을 지정할 수 없다.</p>	<p>제22조(예비비) ----- ----- ----- ----- 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비는 본문의 규정에도 불구하고 예산총칙에 미리 사용 목적용을 지정하여 별도로 세입세출 예산에 계상할 수 있다.</p> <p>1. 재해대책비 2. 환율변동으로 인한 원화부족액 보전</p> <p>② (삭제)</p>

[표13]과 같은 목적예비비에 대한 규율은 목적예비비제도 자체는 유지하면서, 무분별한 목적예비비의 설정으로 예비비가 부적절하게 팽창하는 것을 방지하는 데에 기여하여 국회의 예산심의·확정권한과 예산집행에 대한 탄력적 운용간에 균형적인 조화를 이룰 수 있을 것으로 생각된다.

## 2. 예비비 집행상 개선방안

예비비 집행에 있어서 가장 중요한 사항은 예비비 사용요건에 부합되는 적정한 예비비 집행이 이루어져야 한다는 점으로 생각된다. 예

비비 사용요건은 첫째, 예측불가능성으로 ‘예산편성·심의 당시 예측할 수 없는 지출소요’라는 요건이 충족되어야 하는데, 이는 국가재정법 제22조 제1항22)에 규정되어 있다. 둘째, 다음 연도 예산에 반영하면 그 집행의 목적을 현저하게 달성할 수 없는 시간적 제약성이라는 요건을 충족하여야 하며, 이에 대해서는 법령상 규정되어 있지 않으나, 이는 예비비 제도가 일반예산의 예외적인 제도로 본 예산 편성이 가능하지 않는 경우를 상정하여 운용하고 있는 제도의 특성에서 도출되는 요건이라 할 수 있다. 마지막으로 예비비는 국가예산의 일부로 국가 예산이 갖추어야 하는 일반적인 특성<sup>23)</sup>을 갖추어야 한다.

앞에서 살펴 본 '05년~'06년도의 예비비 집행사례를 통하여 예비비 요건에 부합되지 않은 예비비 집행사례가 전체 예비비 중 상당부분 차지함을 알 수 있었다. 예산편성 당시 적정소요를 산정할 수 있었음에도 불구하고 경상경비 및 법정경비에 대해 연례적으로 예비비 지출을 한 사례, 다음 연도 본 예산에 편성해도 그 사업 목적 달성에 별다른 차질이 없는 사업을 예비비를 통해 집행한 사례, 기금운용계획안에 대한 국회의 승인 없이 예비비로 기금에 전출한 사례, 예비비 집행잔액을 그 목적과 관련 없는 소요에 지출한 사례 등 예비비를 그 요건과 관련 없이 정부가 재량적으로 지출하고 있음을 볼 수 있었다.

예비비 집행에 있어서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 우선 예측가능한 경상경비 및 법정소요에 대해서는 이를 본 예산에 편성하고, 예비비 불용률 등을 감안하여 예비비 규모를 적정하게 편성하여야 하며, 다음으로 예비비 관리부서인 기획예산처가 예비비 신청에 대한 심사시 예비비 요건을 엄격하게 적용하여 조정하고, 예비비 요

22) 국가재정법 제22조 제1항 ; 정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 다만, 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적은 지정해 놓은 예비비는 본문의 규정에 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.

23) 국민의 세금을 재원으로 하는 국가예산은 국가정책과의 부합성, 공익성 등의 특성을 갖추어야 할 것으로 생각된다.

건에 부합되지 않는 소요에 대해서는 예산의 이·전용 등의 다른 제도를 통하여 그 소요를 충당하거나, 다음 연도 예산에 반영하도록 하여야 할 것이다.

다음으로, '05년도 지역신문발전기금 전출금과 같이 신규 기금에 대한 일반회계 전출금을 예비비를 통해 집행하는 사례가 재발되지 않아야 하며, '05. 3. 24 공포된 「지역신문발전지원특별법」 부칙과 같이 기금운용계획안을 국회의 심의 없이 국회에 제출한 것만으로 기금운용 계획안이 심의·확정된 것으로 간주하도록 하는 것은 국가재정법 및 국회법 규정에 상충하는 것으로, 이는 헌법에서 규정한 국회의 재정 권한을 침해하는 소지가 있다고 보인다. 위 사례와 같이 일반 상임위원회에서 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사할 때에는 국회법 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의)<sup>24)</sup> 규정에 따라 예산결산특별위원회의 협의를 거쳐 부당하게 국가재정법 및 국회법과 상충되지 않도록 하여야 할 것이다.

예비비 배정 후 집행단계에서는 감사원에서 지적한 바와 같이, 예비비 편성목적과 다르게 목적 이외로 집행하는 사례가 통제되어야 할 것이다. 이를 위해서 기획예산처는 예비비 집행에 관한 지침에 대한 규제력을 보다 강화시키기 위해 현행 「세출예산집행지침」에 규정되어 있는 지침을 대통령령에서 규정하는 방안을 검토할 필요성이 있을 것으로 보인다.

이러한 예비비의 적정 집행에 대한 행정부 내부 통제에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 현재 결산과 함께 예비비 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻도록 하고 있는 국회의 승인절차는 예비비 지출효력에 대한 영향을 미칠 수

24) 국회법 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의) ① 기획예산처소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거쳐야 한다.

없으므로 이에 대한 개선방안이 필요할 것이다.<sup>25)</sup>

마지막으로, 재해대책 관련 목적예비비 배정에 있어서는 재해피해지역의 신속한 복구를 위하여 국가재정법 제51조 제2항에서 대규모 자연재해에 따른 피해의 신속한 복구를 위하여 필요한 때에는 「재난 및 안전관리기본법」 제20조의 규정에 따른 피해상황보고를 기초로 긴급재해구호 및 복구에 소요되는 금액을 개산(概算)하여 예비비를 신청할 수 있도록 규정하고 있으므로 이를 최대한 활용하여 신속하게 재해복구가 이루어지도록 집행하여야 할 것이다.

하지만, 감사원의 「예산편성 및 집행실태」에 관한 감사결과보고서에 따르면, '04년 및 '05년에 발생한 재해에 대한 예비비를 배정한 10건의 예산배정 소요 일수를 분석한 결과 재해발생일로부터 부처의 예비비 요구일까지 평균 25일이 소요되고 있는 등 1건을 제외하고는 개산예비비 제도를 제대로 활용하지 못하고 있으며, 대통령 재가를 받으면 그날 예비비를 배정할 수 있음에도 불구하고 대통령 재가 문서를 행정자치부에 송부한 결과 형식적인 절차에 평균 6.3일이 추가적으로 소요되고 있다고 한다.

따라서 향후 재해대책 예비비 배정에 있어서 신속한 재해복구를 위하여 개산예비비 제도를 적극적으로 활용하고 국무회의 심의 후 대통령 재가를 즉시 받음으로써 예비비 배정에 소요되는 기간을 최대한 단축하여야 할 것이다.

### 3. 예비비에 대한 국회 승인절차의 개선

앞서 지적한 바와 같이 대다수의 예비비 집행이 그 요건에 부합되지 않고 방만하게 운영되는 것은 예비비에 대한 국회의 사전 승인절차가 없고 사후 승인 또한 결산과 함께 다음 연도 5월 31일까지 제출

25) 이에 대한 논의는 「3. 예비비 승인 절차 등의 개선」에서 다루어진다.



되어 예비비 집행내역에 대한 국회의 승인절차가 예비비 지출효력에 대한 영향을 미칠 수 없으며, 예비비에 대한 국회 승인이 실질적으로 정부 전체의 결산 승인의 일부분으로 포함되고 있다는 점과 예비비 신청 당시 기획예산처에 제출하는 예비비 이유 및 금액에 대한 추산의 기초를 명백히 한 명세서(국가재정법 제51조 제2항) 등 세부자료가 상당부분 제출되지 않아 예비비 지출승인에 대한 국회 심의가 제대로 이루어지지 않는 점 등의 문제점이 있으므로 예비비 지출 승인절차에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다.

헌법 제55조 제2항에서는 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 하며, 예비비의 지출은 차기(次期)국회의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있는 반면, 국가재정법 제52조 제4항에서 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻도록 규정하고 있다.

예비비는 일반예산과 달리 목적과 내용 없이 총액으로 국회의 의결을 받아 그 실질적인 사업내용이 전적으로 정부의 재량에 맡겨져 있는 만큼, 그 지출 통제에 대해서는 일반예산과 달리 차기국회의 승인을 얻도록 하여 국회의 예비비 지출통제가 다음 연도가 아닌 차기국회에서 이루어지도록 하고 있는 것이다. 하지만 이와 같은 헌법 취지와 달리 국가재정법에서는 예비비의 지출승인을 다음 연도 결산국회에 받도록 규정하고 있는 것은 헌법규정을 위배하고 있는 것으로 보인다.

정기국회를 제외한 국회의 임시회의 개회가 법률에 규정되어 있지 않은 과거와 달리 개정된 국회법('05. 7. 28)에서는 매 짝수 월(8월 제외) 1일에 집회하도록 되어 있고, 최근 증가된 안전 등에 따라 수시로 임시회가 소집되고 있는 상황에서 예비비의 지출승인을 다음연도 5월 31일 이후로 미루는 것은 부적절하다.

따라서 헌법취지에 부합하여 예비비에 대한 국회의 승인이 제대로 이루어지기 위해서는 정부가 예비비를 배정할 때에는 지체 없이 예산이 배정된 예비비 사업에 대한 자료(사업목적·내용, 예비비 추산명세서 등)를 국회에 제출하여 예비비 사업에 대한 정보가 국회에 제공되어야 하며, 예비비 사업별 지출이 완료된 때에는 그 지출명세서를 작성하여 국회에 제출하고 그 승인을 얻도록 국회 승인절차를 개선하는 것이 바람직하다.

이와 같은 국회 승인절차의 개선방안을 구체적으로 제시하여 보면, [표14]와 같이 우선 예비비 배정시 예비비 부속서류를 국회예산결산특별위원회에 제출하도록 규정하여 국회의 예비비 지출승인을 위한 기초자료를 확보함과 아울러 정부가 예비비 요건을 엄격하게 심의하여 부당한 예비비 지출을 억제하는 부수적인 효과도 기대할 수 있는 것으로 생각된다.

다음으로 국회의 예비비 지출승인절차를 헌법규정에 부합되도록 결산절차와 분리하되, 행정의 복잡성을 경감하기 위하여 매 분기별로 예비비사용총괄명세서 등을 국회에 제출하여 승인을 받도록 개선하여 부당한 예비비 지출에 대한 국회의 통제를 보다 효과적으로 통제할 수 있도록 하였다.

[표14] 국가재정법 제51조 및 제52조에 대한 수정방안

현행	수정안
제51조(예비비의 관리와 사용) ①예비비는 기획예산처장관이 관리한다. ②각 중앙관서의 장은 예비비의 사용이 필요한 때에는 그 이유 및 금액과 추산의 기초를 명백히 한 명세서를 작성하여 기획예산처장관에게 제출하여야 한다. (단서 생략)	제51조(예비비의 관리와 사용) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음)

<p>③ 기획예산처장관은 제2항의 규정에 따른 예비비 신청을 심사한 후 필요하다고 인정하는 때에는 이를 조정하고 예비비사용계획명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>④ (생략)</p> <p>제52조(예비비사용명세서의 작성 및 국회제출) ① 각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 재정경제부장관은 제1항의 규정에 따라 제출된 명세서에 따라 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.</p> <p>③ 재정경제부장관은 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 감사원에 제출하여야 한다.</p> <p>④ 정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.</p>	<p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ 정부는 제3항의 규정에 따른 대통령의 승인을 얻은 경우에는 제2항의 규정에 따른 명세서 및 제3항의 규정에 따른 예비비사용계획명세서를 포함하는 예비비 부속서류를 지체 없이 국회예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.</p> <p>⑤ 제4항과 같음</p> <p>제52조(예비비사용명세서의 작성 및 국회제출) ① 각 중앙관서의 장은 예비비 사용이 완료되거나, 당해 회계연도가 종료된 때에는 예비비로 사용한 금액의 명세서를 10일 이내에 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>②----- ----- 매 분기별 사용한 금액의 총괄명세서를 작성한 후 ----- ----- -----.</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④ 정부는 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서 및 예비비 사용에 관한 부속서류를 매 분기 종료 후 30일 이내에 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.</p>
--	---

이와 같은 제도 개선에도 불구하고 국회의 사전 승인절차가 없어 국회의 예비비 승인절차가 예비비의 지출효력에 대한 영향을 미칠 수 없다는 점에서는 변동이 없으나, 예비비 배정시 국회에 이를 보고하도록 함으로써 어느 정도 사전적 통제 역할을 할 수 있으리라 기대되며, 이러한 보고를 통해 정부의 예비비 배정이 명백하게 예비비의 요건을 위배할 경우에는 국회가 그 예비비의 자금배정을 연기하여 동 예산이 당해연도에 집행하지 않도록 권고하여 부당한 예비비 집행을 사전에 방지할 수도 있으리라 생각된다.

## V. 결 론

예비비와 관련된 선행 연구과제 중 『한국 예비비제도의 운영 실태, 이영조·최희경(1996)』에 따르면, 예비비 제도는 나라에 따라 차이가 있는데, 미국·독일·영국·프랑스 등에서는 우리나라와 같은 일반예비비제도를 인정하지 않고 일본만이 우리나라와 유사한 일반예비비를 두고 있다고 한다. 하지만 일본은 우리나라와 달리 예산외 지출은 허용하지 않고 있다. 따라서 우리나라의 예비비제도는 그 인정 범위가 매우 포괄적이기 때문에 행정부의 자의적인 지출의 폭이 넓고, 입법부의 예산심의권을 제약하는 요인이 되고 있다고 한다.

본 연구에서도 실제 '05~'06년도 예비비 집행내역을 중심으로 문제가 있는 개별 집행사례를 살펴본 결과, 전체 예비비 집행사례 중 대부분이 예비비 요건에 부합되지 않거나, 부당하게 예비비를 통해 신규사업 등을 추진하고 예비비 집행잔액을 예비비 목적 외로 사용하는 등 여러 가지 문제점이 산재해 있음을 알 수 있었다.

이와 같은 문제점을 최소화하기 위해서는 예비비 관리·사용에 대한 정부의 재량권을 적절히 통제하는 방안이 필요하며, 이에 대한 구체적인 방안으로 우선 목적예비비를 통한 예비비 규모의 확대를 방지

하기 위해서는 허용될 수 있는 목적예비비의 목적을 구체적으로 법률에 규정하는 것이 바람직하다.

다음으로, 예비비에 대한 국회통제가 효과적으로 이루어지기 위해서는 정부가 예비비를 배정할 때에는 지체 없이 예비비 사업에 대한 자료를 제출하여 예비비 지출승인의 기초가 되는 자료가 제공되어야 하며, 국회의 승인절차도 헌법 규정에 맞추어 결산절차와 다른 별도의 승인절차가 마련되어야 할 것이다.

예비비는 행정부에서 재량적으로 사용할 수 있는 예산이 아니라 예산편성·심의 단계에서 예측할 수 없었고, 다음 연도 예산으로 편성할 경우에 그 사업목적은 현저하게 저해하는 경우에 예외적으로 집행될 수 있는 일반예산과 대비되는 예산제도임을 유념하여야 할 것이다.

## □□예비비의 편성·집행사례 분석 및 투명성 제고방안□□에 대한 지정토론 1

김 배 원  
(부산대 법대 교수)

최병권 연구원(전 국회 입법조사관)님이 발표한 “예비비의 편성·집행사례 분석 및 투명성 제고방안”은 예비비의 편성·집행에 대한 구체적인 사례분석을 바탕으로 투명성 제고를 위한 개선방안을 제시하고 있는 발제입니다. 국회예산결산특별위원회 입법조사관으로서 실무경험을 통하여 조사·분석한 이 발제 내용은 문제의 지적과 개선방안의 제시에 있어서 그 적실성을 높여주고 있습니다. 이번 워크숍을 통해서도 실무계와 학계의 상호교류와 보완의 필요성을 절실하게 느끼게 됩니다. 최병권 연구원님의 문제 지적과 개선방안에 기본적으로 동의하면서 다음 세 가지 점에 대하여 토론을 하고자 합니다.

### (1) 예비비제도의 투명성 제고방안으로서 예비비 편성시 개선방안

현행 국가재정법 제22조 제1항 단서는 “다만, 예산총칙 등에 따라 미리 사용목적을 지정해 놓은 예비비는 본문의 규정에 불구하고 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다.”라고 규정하고, 동조 제2항에서 “제1항 단서의 규정에 불구하고 공무원의 보수인상을 위한 인건비 충당을 위하여는 예비비의 사용목적을 지정할 수 없다.”라고 하고 있다. 이에 대하여 발제자는 동법 제22조 제1항 단서를 “다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비는 본문의 규정에도 불구하고 예산총칙에 미리 사용목적을 지정하여 별도로 세입세출예산에 계상할 수 있다. 1.

재해대책비 2. 환율변동으로 인한 원화부족액 보전”으로 함과 동시에 제2항을 삭제하는 수정방안을 제시하였다.

현행 국가재정법상의 예비비관련 규정은 목적예비비를 개방적으로 규정하면서 소극적 열거로서 ‘공무원의 보수인상을 위한 인건비 충당의 목적예비비’는 인정을 하지 않고 있다. 이에 대하여 수정안은 목적예비비 자체를 제한적 열거규정으로 하여 ‘재해대책비와 환율변동으로 인한 원화부족액 보전’에 한정하고 다른 목적예비비를 전혀 인정하지 않는 형식으로 규정하고 있다. 이러한 개선안에 의할 때, 목적예비비를 명문으로 열거하여 그 이외의 목적예비비를 인정하지 않는다는 점에서 예비비의 투명성은 분명히 제고될 것이다. 다만, 예비비 운용의 탄력성이라는 점에서 볼 때에는, 물론 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 계상할 수 있지만, 목적예비비를 설정할 수 있는 여지를 조금 완화하여 예를 들면 ‘기타 재정·경제상의 위기극복을 위한 경우’ 등을 추가한다면 예비비제도를 투명하게 하면서도 그 탄력성을 어느 정도 보장하여 예산운용의 융통성을 발휘할 수 있을 것으로 본다.

## (2) 예비비에 대한 국회 승인절차의 개선방안

발제자는 현행 헌법과 국가재정법, 국회법의 규정들을 종합적으로 고려할 때, 국회의 예비비의 지출승인을 다음연도 5월 31일 이후로 미루는 것은 부적절하며 헌법규정에도 위배되는 것으로 보인다는 견해를 피력하고 있다. 즉, 헌법 제55조 제2항의 “예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기(次期)국회의 승인을 얻어야 한다.”는 규정과 국가재정법 제52조 제4항의 “정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.”는 양 규정은 상호 정합성이 결여된 것으로서 후자의 위헌성을 지적하고 있다. 즉, 예비비는 일반예산과 달리

목적과 내용 없이 총액으로 국회의 의결을 받아 그 실질적인 사업내용이 전적으로 정부의 재량에 맡겨져 있는 만큼, 그 지출 통제에 대해서는 일반예산과 달리 차기국회의 승인을 얻도록 하여 국회의 예비비 지출통제가 다음 연도가 아닌 차기국회에서 이루어지도록 하고 있는 것이다. 하지만, 이와 같은 헌법 취지와 달리 국가재정법에서는 예비비의 지출승인을 다음 연도 결산국회에 받도록 규정하고 있으므로 헌법규정을 위배하고 있는 것으로 보인다. 더욱이 정기국회를 제외한 국회의 임시회의 개회가 법률에 규정되어 있지 않은 과거와 달리 개정된 국회법('05. 7. 28)에서는 매 짝수 월(8월 제외) 1일에 집회하도록 되어 있고, 최근 증가된 안건 등에 따라 수시로 임시회가 소집되고 있는 상황에서 예비비의 지출승인을 다음연도 5월 31일 이후로 미루는 것은 부적절하다고 보고 있다.

위와 같은 전제 하에서 발제자는 국가재정법 제51조 및 제52조에 대하여 다음과 같은 수정안을 제시하고 있다.

- 1) 국가재정법 제51조에 제4항을 신설하여 “정부는 제3항의 규정에 따른 대통령의 승인을 얻은 경우에는 제2항의 규정에 따른 명세서 및 제3항의 규정에 따른 예비비사용계획명세서를 포함하는 예비비 부속서류를 지체 없이 국회예산결산특별위원회에 제출하여야 한다.”라고 하는 규정을 두고자 하는 것이다. 이러한 신설규정은 예비비 배정시 예비비사용계획명세서 등 예비비 부속서류를 가급적 빠른 시기에 국회예산결산특별위원회에 제출하도록 규정하여 국회의 예비비 지출승인을 위한 기초자료를 확보함과 아울러 정부가 예비비 요건을 엄격하게 심의하여 부당한 예비비 지출을 억제하는 부수적인 효과도 기대할 수 있을 것으로 보는 발제자의 견해에 동의한다.
- 2) 국가재정법 제52조와 관련하여서는 국회의 예비비 지출승인절차를 결산절차와 분리하여 차기국회의 승인을 받도록 개선함으로써



부당한 예비비 지출에 대한 국회의 통제를 보다 효과적으로 하고 헌법규정에도 부합되도록 한다는 것이다.

구체적으로 살펴보면, 동법 제52조 제1항의 “각 중앙관서의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.”를 “각 중앙관서의 장은 예비비 사용이 완료되거나, 당해 회계연도가 종료된 때에는 예비비로 사용한 금액의 명세서를 10일 이내에 재정경제부장관에게 제출하여야 한다.”로 수정하고, 동조 제4항의 “정부는 예비비로 사용한 금액의 총괄명세서를 다음 연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.”를 “정부는 제2항의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 30일 이내에 국회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.”로 수정하는 안을 제시하였다. 이와 관련하여 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 제1항에 대한 수정안은 예비비 사용금액의 명세서를 ‘예비비 사용이 완료된 시점’ 또는 ‘당해 회계연도가 종료된 때’로부터 10일 이내에 제출하도록 하여, 현행 제1항 하에서 일괄하여 다음연도 2월 말까지 제출하도록 할 때 나타나는 명세서 제출기한을 앞당기는 효과를 노리고 있다. 이것은 헌법 제55조 제2항에서 규정하고 있는 “예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.”는 헌법조항과 연계하여, 당해연도 내에 예비비의 사용이 완료된 때에는 다음연도가 아닌 당해연도의 차기국회에서 지출통제를 받을 수 있도록 하려는 취지로 보인다.

둘째, 제4항에 대하여 수정안은 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 30일 이내에 국회에 제출하여 그 승인을 얻도록 하고 있다. 이 수정안 역시 위의 제1항에 대한 수정안과 함께 ‘다음 연도 5월 31일’ 이전에 예비비지출에 대한 국회의 승인을 받을 수 있도록 보장하려는 취지가 담겨 있음을 알 수 있다.

그런데 현행 국가재정법 제52조에서는 예비비로 사용한 금액의 ‘명

세서'와 '총괄명세서'를 구분하여 사용하고 있다. 즉, 각 중앙관서의장이 다음연도 2월말까지 제출한 '명세서'(동조 제1항)를 기초로 하여 재정경제부장관이 작성한 총괄명세서(동조 제2항, 제3항, 제4항)를 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻고 감사원에 제출하며, 다음연도 5월 31일까지 국회에 제출하여 그 승인을 얻도록 하고 있다.

이에 대하여 발제자의 국가재정법 제52조 수정안 제1항 및 제4항을 함께 살펴보면 다음과 같다. 우선 '명세서'에 대하여는 ① 당해 회계연도 중에도 '예비비의 사용이 완료 된 경우'와 ② '당해 회계연도가 종료된 경우'에 예비비로 사용한 금액의 명세서를 10일 이내에 재정경제부장관에게 제출하도록 하고 있다(수정안 동조 제1항). 그리고 '총괄명세서'와 관련하여서는 국가재정법 제52조 제2항에 따라 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서를 30일 이내에 국회에 제출하여 그 승인을 얻도록 하고 있다(수정안 동조 제2항). 이에 따르면, ②의 경우는 명세서 또는 총괄명세서의 작성이 한 번에 끝나겠지만, ①의 경우는 각 중앙관서별 또는 각 중앙관서 내에서도 예비비의 항목별 또는 예비비를 통한 사업 집행 시기 등에 따라 예비비사용의 완료시점이 상이할 것이므로, 그때마다 수시로 명세서를 작성하여 제출하여야 할 것이다. 더욱이 ①의 경우는 재정경제부장관이 작성하는 총괄명세서의 작성 시기의 기준과 그 기한이 문제될 수 있다. 실제로 현행 국가재정법 제52조 제2항에서는 재정경제부장관의 총괄명세서 작성 기한을 정하고 있지 않고, 국회의 제출기한을 규정하고 있을 뿐이기 때문이다(현행법상으로는 ②의 경우에만 작성하므로 작성시기의 기준은 문제가 없고, 기한도 국회제출기한에 맞추면 될 것이다). ①과 같은 경우에 명세서를 기초로 하는 총괄명세서 작성을 늦추거나 대통령의 승인절차가 늦어지게 되면, 수정안의 의도가 제대로 나타날지 우려되는 바가 있다.

셋째, 예비비의 지출승인과 관련한 현행법의 규정과 발제자의 수정안은 예비비지출승인에 대한 입법정책적 문제와도 연계되어 있다. 발

제자는 예비비의 지출이 있으면, 가급적 빠른 시간 내에 국회의 승인 절차를 밟도록 하려는 의도를 지니고 있다. 그리하여 당해 회계연도가 끝난 후뿐만 아니라 당해 회계연도 중에도 예비비의 지출이 있으면, 그 직후에 개최되는 차기국회의 승인을 받도록 하려고 한다. 이러한 취지가 이루어지려면, ①의 경우는 현실적으로 당해 회계연도 내의 일정시기를 정하여 수시로 당해기간 내에 제출된 명세서를 바탕으로 총괄명세서를 작성하고, 이에 대하여 대통령과 국회에 역시 수시로 승인을 얻는 절차를 밟아야 할 것이다. 만약 그러하지 아니하면, 위에서 명세서 작성시기를 ①과 ②로 나누는 의미가 반감되고 말 것이기 때문이다.

예비비지출의 승인을 그 때 그 때마다 할 것인가 아니면 회계연도가 끝난 뒤 총괄적으로 할 것인가의 문제를 살펴보면, 통제효과의 면에서는 분명히 전자가 나을 것이다. 그러나 실무상의 관점에서는, 그러한 절차가 중앙관서 내부의 절차도 아니고 행정부와 국회간의 절차인데 과연 이렇게 수시로 행하는 것이 과연 그 가능하고 또 소기의 목적도 달성할 수 있는 것인지에 대한 현실적인 검토도 있어야 할 것이다. 어느 쪽이든 예비비의 지출결과 자체에 대하여는 영향을 미칠 수 없다는 점을 고려하면, 발제자가 제안한 국가재정법 수정안 제51조 제4항을 통한 통제(국회가 예비비를 총액으로 의결할 당시에 정부로부터 미리 제출받은 예비비사용계획명세서 등 관련 부속서류를 통한 통제)를 강화하여 의결 시에 철저하게 파악하고, 사후통제는 수시로 하지는 아니 하더라도, 발제자의 제안처럼 결산국회와는 따로 예비비 통제를 할 수 있도록 하는 방안을 강구하는 것도 고려해볼 만하다고 생각한다.

### (3) 현행 국가재정법 제52조 제4항의 위헌성 문제

현행 국가재정법 제52조 제4항의 위헌성 문제와 관련하여 발제자는 “예비비는… 그 지출 통제에 대해서는 일반예산과 달리 차기국회의

승인을 얻도록 하여 국회의 예비비 지출통제가 다음 연도가 아닌 차기국회에서 이루어지도록 하고 있는 것이다. 하지만 이와 같은 헌법 취지와 달리 국가재정법에서는 예비비의 지출승인을 다음 연도 결산 국회에 받도록 규정하고 있는 것은 헌법규정을 위배하고 있는 것으로 보인다.”라고 하면서 나아가 “정기국회를 제외한 국회의 임시회의 개회가 법률에 규정되어 있지 않은 과거와 달리 개정된 국회법('05. 7. 28)에서는 매 짝수 월(8월 제외) 1일에 집회하도록 되어 있고, 최근 증가된 안건 등에 따라 수시로 임시회가 소집되고 있는 상황에서 예비비의 지출승인을 다음연도 5월 31일 이후로 미루는 것은 부적절하다.”라고 하고 있다.

위에서 언급하고 있는 위헌성의 문제와 관련하여서는 무엇보다 헌법 제55조 제2항의 해석에 있어서 ‘차기국회’의 의미를 구체적으로 살펴볼때까지는 계기를 만들었다는 점에서 의미가 크다고 본다. 대부분의 헌법교과서에 차기국회에 대한 설명이 없이 그대로 쓰여지고 있다. 다만, 여기에서의 차기국회를 ‘차기 정기국회’로 파악하는 견해(성낙인, 헌법학, 법문사, 2007, 863면)가 있기는 한데, 이 견해에 의하면 발제자의 결산국회보다 더 늦은 정기국회에서 승인을 하는 것이 되게 된다.

발제자가 주장하는 현행 국가재정법의 위헌성 문제와 관련하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, “국회의 예비비 지출통제가 ‘다음 연도가 아닌 차기국회’에서 이루어지도록 하고 있는 것이다.”라고 하고 있다. 이러한 견해는 예비비에 대한 지출통제는 다음연도의 차기국회에서 하게 되면 위헌성이 있다는 뜻인지 아니면 회계연도의 차기국회에서 지출통제를 할 수 없도록 하고 있는 것이 위헌성을 지닌다는 의미인지 분명하지 않으나, 발제자가 제안한 수정안을 종합해보면 후자의 의미를 지닌 것으로 보인다.

둘째, ‘차기국회’라고 할 때 어느 시점을 기준으로 ‘차기’인가도 문

제된다. 지출 통제 후 다음 연도까지 미루지 말고 회계연도 중의 국회에서도 통제할 수 있도록 하려는 의도라면, 그 때의 차기국회는 회계연도 내에 예비비의 지출이 이루어진 후 가급적 빠른 시기에 열리는 임시국회라고 할 것이다. 그런데 발제자의 수정안에서도 알 수 있듯이 예비비 지출에 대한 국회의 통제는, 각 중앙관서의 장의 명세서에 대해서가 아니라 재정경제부장관이 작성하여 다시 대통령의 승인을 얻은 총괄명세서에 대하여 국회의 승인을 말한다. 수정안대로 한다면 현행법보다는 빠른 시기에 국회의 승인을 받을 가능성이 높겠지만, 기술한 바와 같이 재정경제부장관의 총괄명세서 작성과 대통령의 승인절차에 대한 기한을 두고 있지 않기 때문에, ‘차기’를 확정하기 위한 기준시점을 언제로 할 것인가가 문제 된다. 현행법처럼 기한을 정하지 않은 상태(발제자는 이에 대한 수정안은 제시하고 있지 않다)에서는, 수정안대로 하더라도 극단적인 경우에는 차기국회가 결국 결산국회와 같아질 수도 있게 될 것이다. 더욱이 헌법에서는 ‘차기국회’라고 규정하고 있을 뿐 ‘회계연도의 차기국회’인지 ‘다음연도의 차기국회’인지에 대한 아무런 제한을 두고 있지 않으므로 결국 입법정책의 문제로 귀결될 사안으로 보인다.

셋째, 기술한 바와 같이 예비비 지출에 대한 국회 통제를 가급적 빨리 가능하면 지출시마다 통제를 할 것인지 아니면 회계연도가 끝난 뒤 일괄적으로 할 것인지도 입법정책의 문제라고 할 것인데, 현행 국가재정법 제52조 제4항은 후자의 입장을 채택하고 있다. 이와 같이 예비비 지출에 대한 국회의 구체적인 통제문제는 입법사항으로 본다면, 정책적인 견지에서 어느 것이 더 효율적이고 타당한지의 문제는 있을 수 있으나, 입법의 결과 다음연도의 국회(예를 들면, 결산국회)에서만 예비비 지출에 대한 국회의 승인을 할 수 있도록 한 것이 바로 위헌성 문제와 직결된다고 볼 수 있는지에 대하여는 재고할 필요가 있다고 본다.

## □□예비비의 편성·집행사례 분석 및 투명성 제고방안□□에 대한 지정토론 2

오 준 근

(경희대 법대 교수)

### I. 전체적 체계의 검토

우리나라 예비비제도를 개괄적으로 살펴본 후, 예비비 편성 및 집행 사례 분석을 통하여 구체적인 문제점을 발굴하였으며, 예비비 제도의 투명성제고 방안이라는 관점에서 편성상 및 집행상의 개선방안과 국회승인절차의 개선방안을 체계적으로 정리한 것은 매우 전문가적인 식견에서 적절한 분석방법이었다고 생각된다. 많은 공부가 되었으며, 장차 국가재정법제연구의 중요한 틀 중의 하나로 작용할 수 있을 것이라 생각한다. 감사한다.

### II. 국가재정법상의 큰 틀과 예산에 대한 국회통제권의 강화 필요성

국가재정법의 제정목적은 ①효율성, ②성과지향성, ③재정운용의 투명성 및 ④재정의 건전성 등을 그 목적으로 하고 있다(제1조). 효율성과 성과지향성은 정부에게 예산운용의 재량권을 부여하는 이념적 기초로 작용한다. 그 반면에 투명성과 재정건전성은 국회에게 예산과 결산의 통제권한을 부여하는 근거가 된다.

예비비제도는 기본적으로 재량권부여를 위하여 설정된 제도이다. 이를 통제할 필요가 있다고 판단할 경우, 재량통제에 관한 논리적 근거가 필요하다. 이 글은 “예측할 수 없는 예산외 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여” 정부에게 재정재량권을 부여함을 목적으로 설

정된 예비비제도에 대하여 통제가 필요함을 그 전제로 하고 있다. 그러나 통제가 필요한 이유, 통제한다면 어떠한 헌법 및 재정법원리를 기초로 하여 통제할 수 있는가에 대한 이론적 고찰을 하지 아니하고 있다.

예컨대, 재정행정부의 경우에도 행정법총론상의 재량통제의 논리를 원용할 수 있다. 즉 재량통제의 경우 국가재정법이 정한 재량권 부여의 한계(재량권의 외적 한계 - 위반시 재량권 일탈)와 재량권 운용과 관련한 재량권 범위 안에서의 한계로서의 비례원칙 등(재량권의 내적 한계 - 위반시 재량권 남용)의 논리가 그 것이다. 이러한 기본적인 틀을 설정하고, 이 틀에 따라서 사례분석과 개선방안을 제시하였다면 논의의 전개가 보다 치밀할 수 있었을 것이라는 아쉬움이 있다.

이와 같은 아쉬움을 근거로 한 첫째 질문은 다음과 같다.

[질문 1] 국가재정법상 재량권이 부여된 예비비 제도에 대하여 국회의 통제가 필요한 이유를 법 이론적으로 제시해 주시기 바란다. 그 필요성이 긍정된다면, 재량통제의 내용과 그 방법 및 범위 등에 관하여 체계적인 설명을 부탁한다.

### Ⅲ. 예비비의 편성 및 집행사례 분석

Ⅱ. 우리나라의 예비비제도의 개요에 대한 설명은 잘 정리되어 있다는 언급 외에는 특별한 토론을 요하지 아니한다고 생각한다.

Ⅲ. 예비비의 편성 및 집행사례의 분석에 있어서 2007 회계연도 예비비의 국회 심의과정 및 결과 까지를 기초로 한 것은 최신의 자료를 기본으로 하여야 한다는 법제연구의 틀에 매우 충실한 것으로서 바람직하다.

실제로 정부가 예비비 예산안을 국회 심의시의 삭감재원으로 활용한다면, 이는 매우 부적절하다. 이는 정부 대 국회의 관계에 있어 예산편성의 도덕성의 문제와도 연관되는 매우 심각한 문제에 해당한다. 따라

서 이와 같은 판단을 하고자 할 경우 정밀한 근거가 있어야 한다.

이와 같은 견지에서 다음의 질문을 한다.

[질문 2] 2.1. 필자는 예비비의 불용률과 조정과정에서의 삭감내역을 그 근거로 제시한다. 그러나 과연 이러한 근거로 인해서 “정부는 매년 예비비를 국회 예산조정과정에서 삭감재원으로 활용하기 위하여 예비비 예산안을 과다하게 편성하여 국회에 제출하는 관례에 있다”고 판단할 수 있는가? 이는 법적인 논문에서 주장될 수 있는 판단이 아니라, 신문기사에서 활용되는 판단에 해당할 수 있다는 언급도 가능할 수 있을 것이라 생각한다. 추가적으로 다음 사항을 아울러 질문한다.

2.2. 불용률이 발생하는 것은 예비비의 특성상 어떻게 생각하면 당연한 것이라고 할 수 있다. 불용액이 많다는 것은 그만큼 국가재정이 건전하다는 뜻일 수 있다. 불용률을 가지고 삭감의 근거를 삼는다면 정부는 어떠한 형태로든 지출을 완료하고자 하며, 이 과정에서 예산의 낭비를 가져올 것이 분명하다. 따라서 불용률을 근거로 하는 것이 바람직한가에 대한 답변이 필요하다.

2.3. 국가재정법은 예비비를 “일반예비비의 경우 일반회계 예산총액의 100분의 1 이내 금액, 그 밖의 목적예비비 계상의 가능성”을 규정하고 있다. 정부는 이 규정에 따라 예비비를 계상한다. 국회의 경우, 원칙적으로 국가재정법 제21조에 규정한 독립기관 및 중앙관서의 소관별로 작성된 세출예산에 대한 정밀한 삭감이 필요하다. 이러한 삭감을 행하기보다, 예측 불가능하고, 정부의 재량권의 범위 안에 있는 예비비의 삭감이 간편한 작업일 수 있다. 따라서 삭감액의 문제점은 오히려 국회와 정부가 공동으로 책임을 져야 할 문제라 볼 수는 없는가?



[질문 3] 질문2의 취지를 기초로 생각한다면, 필자가 “향후 예비비의 규모는 과거 예비비 집행실적, 예산의 규모, 예비비의 불필요한 집행사례 등을 고려하여 매년 일정하게 편성하여 국회에 제출하는 것이 바람직한 것으로 생각 된다”고 결론을 맺은 것은 매우 타당한 분석이다. 필자가 재정법 논리를 기초로 예비비의 규모 설정의 원칙을 보다 정밀하게 구성하는 방향으로 보완을 해 줄 수는 없는가?

[질문 4] 예비비의 집행사례의 분석은 매우 구체적이며, 타당한 내용을 담고 있다. 그러나 그 분석 순서가 어떠한 기준에 따라 설정된 것인지를 알기가 어렵다. 집행사례의 분석을 하고자 할 경우 그 구체적인 체계와 이론의 제시가 있고, 이를 기초로 하여, 분석의 순서 및 문제점의 경중 등을 가려내는 작업이 이루어졌다면 보다 바람직할 수 있을 것이라 생각한다. 집행사례 분석을 행한 논리적 틀에 대한 설명을 부탁한다.

예비비 제도의 투명성 제고를 위하여 필자는 국가재정법의 수정안을 조문화하여 제시하고 있다. 법제연구에 있어 특정한 법률의 개정안을 구체적으로 제시하는 이와 같은 태도는 매우 바람직하다고 할 수 있다. 이와 관련하여 다음 사항을 질문하고자 한다.

[질문 5] 표13에 국가재정법 제22조의 수정방안을 제시하면서, 목적예비비의 항목을 1. 재해대책비 2. 환율변동으로 인한 원화부족액 보전 등 두 가지로 설정하고 있다. 이는 목적예비비 제도의 투명성 확보에 기여할 수 있음을 인정한다. 그러나 목적예비비의 재량권을 전혀 인정하지 아니한다는 점에서 예비비 제도의 취지와 전혀 상반되는 결과를 가져올 수 있다. 이와 같은 점은 문제점이라 생각되는데, 필자의 의견을 묻고 싶다.

[질문 6] 표14에 국가재정법 제51조의 수정안을 제시하면서, 예비비의 경우 사용금액의 명세서를 사용 완료후 10일 이내, 총괄명세서를 대통령의 승인을 얻은 후 30일 이내에 제출하도록 하고 있다. 과연 이와 같은 수정안이 국가재정법상의 결산제도의 큰 틀에 부합하는가에 대하여 질문하고 싶다. 국가재정법 제58조는 결산서를 중앙행정기관의 장이 다음연도 2월말까지 재경부장관에게 제출하면, 재경부장관이 정부의 결산서를 작성하여 기획예산처장관과 감사원에게 제출하고, 감사원의 검사를 받아 5월 31일까지 국회에 제출하도록 하고 있다. 국가재정법 제52조는 예비비의 경우 제58조의 틀과 일치시키고 있다. 국회의 엄격한 통제가 이루어지는 일반적인 세출예산에 대한 결산의 경우 위와 같이 총괄적인 결산서의 형태로 국회에 제출되는데, 오히려 재량권이 부여된 예비비를 일반적 세출예산에 대한 결산보다 훨씬 더 엄격하게 하여야 하는가, 과연 이러한 입법이 가능하며, 또 타당한가를 질문하고 싶다.

# 예산의 이용 · 전용의 투명성제고를 위한 법적 고찰

강 주 영

[한국법제연구원 부연구위원]

## I. 들어가며

현대의 국가는 재정국가로서 표현될 수 있다. 즉, 국가의 활동 및 과업은 기본적으로 재정활동을 통하여 이루어지고 있다. 이러한 재정 활동은 행정부가 편성한 예산안을 통해서 계획되어지며 의회의 확정 을 통하여 구체적으로 구속력을 가진다. 따라서 실제로 예산이 집행 되기까지는 피할 수 없는 시차가 생기고, 이러한 시차로 인해 집행 시 예상하지 못했던 재정적 상황에 대처하기 위해 예산의 신속적 운영이 필요하게 된다. 특히, 현대와 같이 재정적 정세가 급변할 수 있으며 그 신속한 대응이 절실한 때에는 예산의 신속적 운영이 무엇보다 필요하다고 할 것이다. 그러나 예산의 신속성이 강조되면 될수록, 현대 민주주의 원칙과 법치국가 원칙에서 파생되는 재정투명성의 원칙은 점점 더 그 원칙으로서의 향도력을 잃는 바, 예산의 신속적 운영에 대한 통제를 통해 재정운영의 투명성을 담보해야 할 요청이 대두되고 있다. 따라서 예산의 이·전용에 대한 적절한 통제방안의 연구를 통해 재정투명성의 제고에 대해 중점적으로 살펴보고자 한다.

다만, 이 글은 연구의 시작단계에서 향후 연구의 기본적 방향을 모색하고자 하는 것을 기본목적으로 하고 있다. 그러므로 이 글의 논의는 아직 완성된 단계는 아니며 향후의 계속적 연구를 통해 보완 될 수 있으며 내용과 결론까지도 변경 및 보완의 대상이 됨을 밝혀둔다.

## II. 재정투명성과 예산의 이·전용

### 1. 재정투명성

#### (1) 재정의 의미

재정이란 일반적으로 ‘국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에

필요한 재원을 취득하며 이를 관리하는 작용'으로 이해되고 있다.<sup>1)</sup> 이와 같이 종래의 재정의 개념은 국가 또는 지방자치단체의 재원취득과 관리작용으로 한정하고 있으나, 공공부문의 활동영역이 넓어져 가는 추세에는 재정에 관한 최근의 상황을 제대로 담아내지 못하는 문제점이 있다.<sup>2)</sup> 공공부문의 역할확대는 자연히 민간부문으로의 침윤을 야기하는 바, 이럴 경우 공공부문경제냐 민간부문경제냐의 특징은 강학상 가능할지는 모르겠지만 현실에서는 명확히 구분하는 것은 사실상 불가능 할 것이다.<sup>3)</sup>

따라서 본원적인 행정주체인 국가나 지방자치단체 이외에 이들에 의해 만들어진 모든 公法人도 국민의 생활 및 국가 등의 재정과 밀접한 관련성을 가지고 있으므로 광의의 재정개념에 포함된다고 할 수 있을 것이다.<sup>4)</sup> 결국 재정에 대하여는 현재와 같이 제한적으로 정의할 것이 아니라 정부의 경제활동 전체를 의미하는 보다 포괄적인 개념으로 이해하는 것이 타당할 것으로 생각된다.<sup>5)</sup>

## (2) 재정투명성의 의의

### 1) 헌법상 원칙으로부터의 도출

‘다스리는 자’를 직접 또는 간접적으로 선출하는 민주주의 제도를 가지고 있는 국가에서는 ‘다스리는 자’에게 국가나 공동체의 사무를 위임하는 것이 자연스러운 것이고, 이러한 권력과 집행의 이양에 대한 전제조건으로서 신뢰가 중요하다. 또한 그러한 신뢰관계는 필수적으로 ‘다스리는 자’들에 의한 다스림, 관리 등의 행위가 투명할 것이

---

1) 김남진·김연태, 행정법 II, 2006, 641면.

2) 박관훈, 재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안, 한국법제연구원, 2006, 17면.

3) 박관훈, 앞의 보고서, 17면.

4) 박종수 외, 재정관련 법령체계의 개편방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2003, 11면.

5) 박관훈, 앞의 보고서, 18면.

필요하다.6) 이러한 투명성의 원칙은 민주주의원칙에서만 아니라 법치국가원칙에서도 도출될 수 있다. 국가행위의 예측성, 국가의지에 대한 인지, 국가의 명령, 금지 등의 규정 등은 투명성과도 관련이 있지만 법치국가 원칙과도 직결된다.7)

## 2) 재정국가와 투명성

재정국가라는 의미는 조세국가주의와 그 맥이 닿아 있으며, 국가의 과업의 수행이 본질적인 측면에서 국민이 납부하는 조세 즉, 세입을 통해서 수행되는 국가를 의미한다.8) 재정국가로서 현대 국가가 그의 권력을 우선적으로 금전조달과 투입에 행사하는 경우에, 이러한 재정 권력이 민주주의에 있어서 민중에 의하여 정당성을 필요로 하는 경우에 그리고 예산안이 국가적 재정운명을 위한 중심 그리고 척도를 형성하는 경우에는, 재정업무에 있어서 결정과 조종을 위하여 예산안, 예산법률 그리고 기타 재정권은 투명할 것이 필수적이다.9)

## 3) 국가예산관리와의 관련

재정투명성을 제고하기 위해서는 국가예산의 관리가 관건이 되는데, 국가의 예산관리는 직접적 정당성은 전적으로 의회의 법률에 의한다.10) 예산에 관한 의회의 입법관할은 법적으로 포괄적이고도, 유일한 입법자의 결정과 확정권한을 구체화11) 한다. 그러한 권한은 “민주주의의 성

---

6) 참고. C. Gröpl, *Transparenz im deutschen Haushaltsrecht - Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe*, 한국법제연구원 2006년도 국제학술회의 자료집, 2006, 17면.

7) 앞의 글, 52면.

8) 참고, K. Tipke, *Die Steuerrechtsordnung*, Bd. I. 2000, S. 1; J. Isensee, *Steuerstaat als Staatsform*, in: FS für H.P. Ipsen, 1977, S. 409; P. Kirchhof, *Verfassungsrecht und öffentliches Einnahmsystem*, in: K.H. Hansmeyer (Hrsg.), *Staatsfinanzierung im Wandel*, 1983, S. 33.

9) C. Gröpl, 앞의 글, 25면.

10) 참조. Lepsius, *Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik*, 1999, S. 21 f.

11) BVerfG, Urteil vom 25.5.1977.

과”로서, “합헌적 자유의 주된 표현과 담당자”<sup>12)</sup>로서, 이전의 “절대주의에 대항하는 주된 무기”로서, “정부업무와 의식 있는 국민의 조화”<sup>13)</sup>의 표현으로서 수입과 지출의 계획과 예산관리의 조정에 있어서 최소한 민주주의 이론상 국민대표의 선도적 역할을 전체적으로 보장한다.<sup>14)</sup> 이와 관련하여 독일연방행정법원은 “...예산확정과 관련되 공적이며, 본질적으로 국민의 급부를 통해 공급된 자금사용의 기속적 확정에 대해, 현저하고도 모든 국민의 이해에 가장 강력한 의미가 주어지며 또한 민주국가에서는 그 수단의 사용이 단지 국민의 대표기관을 통해서만이 가능할 수 있을 것이다”라고 판결하여 재정국가에서의 자금사용의 기속적 확정에 대한 의회의 전속적 권한을 확인하였다.<sup>15)</sup>

## 2. 예산집행의 신축성수단으로서의 이·전용

재정의 투명성을 보장하기 위한 방법으로서 통상적으로는 결산검사 등의 재정통제를 통한 투명성의 확보가 고려되어 왔다. 그러나 예산의 불투명한 집행이 있고 난 후의 통제와 그 피드백이 있고 나서의 예산집행에 대한 교정은 절차와 시간에 있어서 낭비적 요소가 있으므로 예산의 집행 단계에서 바로 투명성이 담보되는 것이 훨씬 필요하고 효과적일 것이다.

이를 위한 조치로서 예산집행에 대한 통제가 필요로 함은 주지의 사실이나 엄격한 통제에 의해 정부 각 부처에서의 필요한 재원이 적시에 배분되지 못하여 예산집행의 목표를 달성하지 못하는 부작용이 있을 개연성이 있다. 이러한 예산집행의 엄격성과 경직성으로부터 발

---

12) v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 1871.

13) 앞의 글, S. 71.

14) 참조. Eichhorn, Kostendenken im öffentlichen Dienst, in; König, Klaus/Laubinger, Hans-Werner/Wagner, Frido (Hrgs.), Öffentlicher Dienst. FS. für C.H. Ule, 1977, S. 33; Mußnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 50.

15) BVerwG, Urteil vom 5.2.1960.

생하는 부작용을 회피하고 예산집행의 유연성과 신축성을 기하기 위하여 우리 국가재정법은 예산집행신축성 확보수단에 대한 여러 가지 규정들을 두고 있으며 그 중에서도 예비비와 예산의 이·전용이 있다. 이러한 예산의 이·전용 및 예비비 등의 신축성확보 수단은 예산의 신축적 집행이라는 목적에 기여한 바가 적지 않지만 마찬가지로 신축성이 가지는 그 이면의 불투명성 또한 있다.

### (1) 예산집행

예산의 집행은 예산의 지출만으로서 이해되는 것은 아니다. 즉, 예산의 집행이란 국가의 수입·지출을 실행·관리하는 모든 행위를 의미하며, 단순히 예산에 정하여진 금액을 국고에 수납하고 국고로부터 지출하는 행위만을 의미하는 것은 아니다. 그러므로 예산의 집행은 예산에 계상된 세입·세출을 실행관리하는 것만이 아니라 국고채무부담행위, 지출원인행위 및 예산성립 이후 발생할 수 있는 세입·세출전부를 포함하는 국가의 수입·지출을 실행·관리하는 행위를 의미한다. 즉, 국회에서 의결·확정된 예산에 따라 수입을 조달하고 공공경비를 지출하는 재정활동이 예산집행이다.<sup>16)</sup>

#### 1) 재정통제

예산집행은 그 공정성을 확보하기 위해서는 국회 또는 지방의회의 예산확정에 대한 의도가 충실히 구현되도록 이행되어야 한다. 이를 위해서는 예산의 집행에 대한 재정적 한계(financial limitations)를 엄수하도록 재정통제가 필요하게 된다.<sup>17)</sup> 이러한 재정통제는 회계감사기관(우리의 경우 감사원)에 의한 통제와는 달리 집행부 스스로가 예산집행의 과정 중에 행하는 재정통제로서 구체적으로는,

16) 이종익·강창구, 재무행정론, 2001, 273면.

17) 앞의 글, 274면; 신해룡, 예산정책론 -예산결산과 재정정책, 2005, 228면.



- ① 예산의 배정·재배정 및 자금공급의 일원화가 필요하고,
- ② 지출원인행위와 수입·지출에 관한 기록·보고가 이뤄져야 하며,
- ③ 정원과 보수 등의 통제가 행해져야 하고,
- ④ 국고채무부담행위가 통제되어야 하며,
- ⑤ 일정한 계약에 관해 중앙 예산기관이 승인할 것이 필요로 하며,
- ⑦ 월별지출한도액이 설정되어야 하고,
- ⑧ 항목별로 통제되어야 하는 등이다.<sup>18)</sup>

## 2) 신축성의 유지

그러나 확정된 예산안은 효율적 집행을 위하여, 그 성립 후의 변화된 여건이나 또는 정세변동에 대응할 수 있도록 신축성을 유지하여야 한다. 이러한 신축성을 유지하기 위한 수단으로서는,

- ① 의회가 明細豫算이 아니라 총괄예산을 통과시키는 것과,
- ② 예산의 이용과 전용이 허용될 것과,
- ③ 예비비를 운용할 것과,
- ④ 추가경정예산 편성을 탄력적으로 활용 할 것과,
- ⑤ 예산의 이체와 이월이 허용되어야 할 것 등이다.<sup>19)</sup>

예산의 집행에 있어서는 재정적 한계를 지키는 것을 원칙으로 하되, 구체적인 집행단계에 있어서는 무엇을 어떻게 하는 것이 국가목적에 보다 합목적적이며 입법부의 의도를 충실히 구현하고 소기의 예산성과를 거둘 수 있는가를 판단하여 집행하도록 신축성이 있어야 할 것이다. 이러한 예산집행의 신축성은 주로 입법부가 예산에 관한 승인을 어떻게 내리느냐에 달려 있다 할 것이며, 입법부가 사전에 모든 기관에 대한 전 활동의 국면을 열거할 수 없다는 이유만으로도 예산

18) 이종익·강창구, 앞의 책, 274면; 신해룡, 앞의 책, 228면; 강신택, 재무행정론 -예산과정을 중심으로, 2000, 297-298면.

19) 이계탁, 재무행정학, 1998, 285면 이하.

집행에 있어서의 신축성은 필요하다.<sup>20)</sup>

## (2) 예산의 移用과 轉用

전술한 바와 같이 예산의 신축적 집행을 위한 여러 방안이 있을 수 있다. 그 중에서 확정된 예산 내에서 동일 예산년도에서의 신축적 운용을 기하기 위한 수단으로는 예산의 이·전용이 있다.

### 1) 예산의 이용

국가재정법 제47조 제1항은 “각 중앙관서의 장은 예산이 정한 각 기관 간 또는 각 장·관·항 간에 상호 이용할 수 없다”고 정하여 원칙적으로 이용은 허용되지 않는다고 한다. 다만, 단서에서 “예산집행상 필요에 따라 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻은 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용하거나 기획예산처장관이 위임하는 범위 안에서 자체적으로 이용할 수 있다”고 정하여 예외적으로 예산의 이용을 허용하고 있다.

마찬가지로 지방재정법도 제47조 제1항에서 “지방자치단체의 장은 세출예산에 정한 목적 외에 경비를 사용하거나 세출예산이 정한 각 장·관·항 사이에 상호 이용할 수 없다”고하여 국가재정법에서와 마찬가지로 원칙적으로는 예산의 이용을 금하고 있다. 그러나 단서에서 “예산집행상의 필요에 의하여 미리 예산으로서 지방의회의 의결을 얻은 때에는 이용할 수 있다”고 하여 지방의회의 의결을 받은 때에는 예외적으로 예산 집행 시 이용을 허용하고 있다.

### 2) 예산의 전용

예산의 전용에 관하여는 국가재정법 제46조에서 “각 중앙관서의 장은 예산의 목적범위 안에서 재원의 효율적 활용을 위하여 대통령령이

---

20) 이종익·강창구, 앞의 책, 275면.

정하는 바에 따라 기획예산처장관의 승인을 얻어 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다”고 하여 원칙적으로 예산의 전용에 대하여 허용하는 입장을 취하고 있다. 또한 “이 경우 사업 간의 유사성이 있는지, 재해대책 재원 등으로 사용할 시급한 필요가 있는지, 기관운영을 위한 경비의 충당을 위한 것인지 여부 등을 종합적으로 고려하여야 한다”고 규정하여, 과거 예산회계법 제37조 제1항의 “각 中央官署의 長은 大統領令이 정하는 바에 의하여 각 細項 또는 目的 金額을 企劃豫算處長官의 승인을 얻어 轉用할 수 있다”고만 규정한 것과 달리 전용사유를 구체화 하고 있다. 이는 예산의 목적 외 사용이 금지되고 있음에도 모든 세항·세목 간에 기획예산처장관의 승인을 얻으면 전용할 수 있는 것으로 운용되어 확정된 예산과 실제집행에 비교적 큰 차이가 발생하고 있는 점을 고려하여 전용사유를 구체화한 것이다.<sup>21)</sup>

### (3) 예산의 이·전용의 남용

예산의 이용과 전용은 예산배정과 마찬가지로 예산회계정보시스템, 내부통제제도, 경영통제시스템, 감사가 제 기능을 발휘하지 못할 때에는 남용되기 쉽다. 예산의 이·전용의 남용은 한 편으로는 예산집행의 신축성이 확보 된다는 말이지만 또 다른 한편으로는 재정통제를 통한 예산집행의 투명성은 기대하기 어렵게 되기도 한다. 즉, 양자는 동전의 양면과도 같은 성격을 가지게 된다. 우리나라의 현실은 실제로 예산의 이·전용이라고 할 만한 일들이 빈번히 이루어지고 있으나 국회 또는 기획예산처장의 승인을 얻는 경우는 매우 드물다는 평가를 받고 있다.<sup>22)</sup> 즉, 예산의 이·전용의 활용에 대한 현실 그대로의 보고는 되지 않고 예산의 확정안 대로 집행된 것처럼 회계정리를 하는 경우가 많다는 것이다.

21) 김인철, 해설 국가재정법, 2007, 355면.

22) 신해룡, 앞의 책, 240면.

예산의 이·전용이 활용되지 못하는 이유로는<sup>23)</sup>,

첫째, 예산의 이·전용에 대한 절차가 시간을 소요하기 때문에 긴급한 상황에 있어서의 대처에는 적합하지 못하다.

둘째, 예산의 이·전용으로 원래의 계획보다 예산이 감소되는 항목과 증가되는 항목이 있다면, 다음 예산의 편성 시에 증가되는 항목은 과거액수로 고정되고 감소되는 항목만 삭감되어 편성될 우려 때문에 예산의 이·전용을 회피하게 된다.

셋째, 예산의 이·전용은 엄격한 규정에 의해서 신청하여도 승인되지 못할 우려가 있기 때문에 상대적으로 자유로운 불법적인 용통을 선호한다.

### 3. 재정투명성과 예산의 이·전용

#### (1) 재정투명성 확보를 위한 재정운영상의 원칙

##### 1) 예산 원칙

예산의 원칙(principles of budgeting)이란 예산의 기능을 효과적으로 수행하기 위하여 준수해야 할 준칙, 즉 예산운영에서 지켜야 할 기본 규율이라고 할 수 있다.<sup>24)</sup> 이러한 예산원칙이 법령에 법 규정으로 표현되어 있을 때는 법적 구속력을 가진다.

예산원칙은 예산에 관한 입법부와 행정부의 비중이 어디가 더 크냐에 따라 입법부 우위의 예산원칙과 행정부 우위의 예산원칙으로 구분할 수 있다. 입법부의 우위를 유지하려는 것은, 역사적으로 과세동의권과 지출승인이 행정권의 독단과 전횡을 견제하는 중요한 수단으로 발전되었기 때문이며, 이러한 입장에서는 의회가 예산운영을 통하여

---

23) 앞의 책, 241면.

24) 이계탁, 앞의 책, 121면.

행정부를 가능한 한 철저히 감독함으로써 국민의 자유와 권리를 보장할 뿐만 아니라, 진정으로 국민복지에 기여할 수 있는 정책이 형성되기를 바라기 때문이다.<sup>25)</sup> 반면에 행정국가적 입장에서는 오늘날의 급격한 사회·경제·기술적 변동에 신속히 대응하고 급증하는 행정기능을 원활히 수행하기 위해서는 행정권의 재량의 폭과 신축성이 커져야 하는데, 그러기 위해서는 예산운영도 입법부의 과도한 세부적인 통제에서 벗어나도록 해야 한다는 것이다.<sup>26)</sup>

## 2) 재정투명성 관련 예산원칙

예산원칙 중 재정의 투명성에 기여하는 것으로는 가장 핵심적인 것으로서 예산공개와 예산명료성의 원칙 그리고 예산총계주의 원칙이 있다. 이 중 우리의 예산관련법이 명시적으로 규정하고 있는 것은 예산공개와 예산총계주의 원칙(국가재정법 제9조 및 제16조 4호, 지방재정법 제60조)과 예산총계주의 원칙(국가재정법 제17조, 지방재정법 제34조)이다.

재정투명성과 관련하여 가장 중요하면서도 핵심적인 예산원칙은 예산공개와 예산명료성의 원칙이다. 즉, 예산의 공개와 명료성의 원칙은 예산 운영의 모든 상태가 국민에게 공개되어야 한다는 원칙이다.<sup>27)</sup> 이 원칙에 의할 경우 재정민주주의의 관점에서 볼 때 예산내용이 국민에게 공개되어 자유로운 비판을 받을 수 있는 것은 명확한 일이다.<sup>28)</sup> 민주적 의회주의 국가에서 예산공개와 예산명료성의 원칙은 재정에 대한 감독과 규제를 위해 가장 중요한 원칙이다. 이 때, 공개성의 원칙이 더욱 실효를 발휘하기 위해서는 국민이 가능한 한 이해할 수 있는 형태로써 공개되어야 할 것이다.<sup>29)</sup>

---

25) 강신택, 앞의 책, 66면.

26) 앞의 책, 66면.

27) 신무섭, 재무행정학, 2001, 57면.

28) 이계탁, 앞의 책, 125면.

29) 참고. 앞의 책, 125면.

다음으로 예산총계주의 원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 豫算純計主義 원칙에 대칭되는 것으로서, 국가의 세입과 세출은 모두 예산에 편입시켜야 한다는 것이다. 이 같은 원칙을 채택하는 목적은 국가재정의 전체를 명확히 함과 동시에 국회와 국민의 재정에 대한 감독을 용이하게 하려는 것이다.<sup>30)</sup>

## (2) 재정의 투명성 확보요청과 예산실무상의 한계<sup>31)</sup>

상기한 바와 같이 예산의 이용이나 전용 등과 같이 예산집행상의 유연성, 탄력성 확보방안은 예산운영의 실무상 필요한 조치이다. 그러나 이는 예산집행의 투명성 보장에 역행하는 결과를 낳을 수 있을 뿐만 아니라 헌법상 도출할 수 있는 예산관련 기본원칙들이나 국가재정법상의 예산원칙들과의 저촉문제도 발생할 여지가 크다. 이 문제의 해명을 위해서는 예산집행의 탄력성 확보방안의 필요성이나 인정범위 뿐만 아니라 예산원칙의 규범적 성격이나 개별적인 작동원리에 대한 합목적적 해석이 요구된다.

독일의 관련법의 규정을 살펴보면 예산관련 기본원칙들의 법적 성격은 전체적으로 보아 규범에도 원리에도 속하지 않는다고 보는 견해가 두드러진다. 또한 예산 관련 기본원칙들은 각각의 원칙들 상호간에도 성격이 다르다고 보고 있다. 그러나 예산관련 기본원칙들이 규범적인 지위를 가지지 못한다고는 해도 그러한 원칙들은 규범적인 효력을 가지는 다른 원칙들과 부분적으로 긴밀히 얽혀 있기 때문에 양자 사이의 경계를 명확히 구별하는 것은 어렵고, 규범과 원칙을 분리해내기 어려운 경우에는 법과 실무상의 관행을 발전시키는 방향으로 양자를 접목시키는 해석이 요구된다 할 것이다.

물론 독일의 경우에도 예산관련 기본원칙들의 법적 효력은 예산과

30) 앞의 책, 133면.

31) 장선희, 자문자료, 2007.

관련된 관행을 중심으로 현실적인 관점에 중점을 두는 경우가 더 많은 것은 사실이다. 원칙론이 현실적인 관행에 밀리는 것은 독일의 경우에도 마찬가지인 것이다. 즉, 예산집행의 융통성을 위해 필요하다고 판단되는 경우에는 예산관련 기본원칙들은 경우에 따라 개별적으로 무시될 수도 있다고 보는 것이다. 그 이유로 들고 있는 것은, 법령에서 정하고 있는 원칙의 경우에는 일상사 가운데 전형적이랄 수 있는 상황에 맞추어져 있는 것이기 때문에 예외적인 상황이 발생한 경우에는 경우에 따라서는 원칙만을 고수한 결과가 엉뚱한 결과로 나타날 수도 있기 때문이다. 따라서 독일의 경우에도 예산원칙들이 단순한 국가운영의 지혜가 아니라 현행 법률의 범위 안에서 구체적으로 반영되어 있는 경우라면 규범의 위계 안에서 차지하는 지위에 걸맞는 구속력을 가지게 되는 것은 인정하나, 그렇다고는 해도 그러한 원칙들도 적용이 가능한 규범일 뿐, 정통성을 가지는 절대적 요구가 되지 않는다고 본다.

### Ⅲ. 현황 및 관련사례<sup>32)</sup>

#### 1. 예산 이·전용 현황

감사원에 의한 2006년도의 예산 이·전용 실태에 관한 감사보고서에 따르면 주로 두 가지 문제점을 발견할 수 있는데, 그 하나는 당초 예산에 반영되지 않았던 신규사업을 예산의 이·전용을 통해 무리하게 추진하거나 기존사업을 지나치게 확대하여 예산을 낭비하는 문제점이 있었으며, 또 다른 하나는 이·전용 승인 없이 예산을 목적 외로 사용한 경우가 그것이다. 목적 외 사용의 대표적인 경우는 인건비 부족분의 보전과 직제 개정에 따른 이·전용이 그것이다.<sup>33)</sup>

32) 감사원, 국회감사청구사항에 대한 감사결과보고서 -예산편성 및 집행실태, 2006. 38면 이하.

33) 앞의 보고서, 39면.

2004년과 2005년도의 이·전용 현황은 아래의 표와 같다.

<37개 감사대상기관 예산 이·전용 현황>

(금액단위: 백만 원)

구 분	'04년				'05년(1월~9월)			
	이용	승인전용	자체전용	소계	이용	승인전용	자체전용	소계
일반회계	329,815	511,257	373,856	1,214,928	187,505	285,857	206,934	680,296
특별회계	554,898	196,443	268,169	1,019,510	72,163	322,376	79,959	474,498
소 계	884,713	707,700	642,025	2,234,438	259,668	608,233	286,893	1,154,794

자료: 감사대상기관 자료 재구성

<37개 감사대상기관 이·전용 발생원인>

(금액단위: 억 원)

사 유		직제 개정	사업 변경 및 확대	공공요금 부족	인건비 부족	재해복구 비 부족	기 타
일반회계	'04년	2,653 (22%)	4,168 (35%)	470 (4%)	2,968 (24%)	1,271 (10%)	618 (5%)
	'05년	2,367 (35%)	2,818 (42%)	0.5 (0%)	73 (1%)	1,179 (17%)	365 (5%)
특별회계	'04년	2 (0%)	3,016 (30%)	45 (0%)	144 (1%)	1,219 (12%)	5,769 (57%)
	'05년	1,775 (37%)	1,881 (40%)	- (-)	1 (0%)	789 (17%)	298 (6%)

자료: 감사대상기관 자료 재구성



<감사대상기관 이·전용 발생시기 현황>

(금액단위: 억 원)

구 분		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
일반 회계	'04	1,855	185	631	464	107	153	404	566	950	707	1,392	4,729
	'05	1,670	739	517	370	424	227	679	744	1,428	-	-	-
특별 회계	'04	9	87	698	412	388	189	394	178	866	163	754	6,050
	'05	711	1,378	92	302	1,491	226	92	93	347	-	-	-

자료: 감사대상기관 자료 재구성

2. 관련사례

《사례 1》 전용을 통한 신규 사업 수행

국립경주문화재연구소에서 출토유물보관동(2004. 11. 30. 준공) 연접 부지에 출토문화재의 보관공간을 확보하고 관련 전문가와 일반인들이 신라문화재를 연구·학습할 수 있는 “신라문화재 열람센터(사업기간 : 2006년 - 2009년, 총사업비 : 138억원)”를 건립하기 위해 2005. 7. 14. 사업계획을 수립추진하였다.

“세출예산집행지침”에 따르면 당초 예산에 계상되지 않은 대규모 신규사업을 추진할 때에는 목적 외 사용이 되지 않게 추진하도록 되어 있으므로 신규사업인 위 “신라문화재 열람센터” 건립사업의 경우 사업계획을 먼저 수립한 후 그에 따라 예산을 편성하여 추진해야 한다.

그러나 위 연구소에서는 사업계획을 수립하기도 전인 2004. 12. 5 경주출토유물보관동 건립비 29억 1,600만원 중 집행잔액 1억 8,300만 원을 자체전용하여 위 유물보관동 연접부지인 경상북도 경주시 소재 3필지 2,622 제곱미터를 매입하였다.

그리고 2005. 9. 14 사업추진이 유보된 ‘세종전’ 증·개축비 7억 7,500만 원 중 5억 7,500만 원을 자체 전용하여 위 보관동 연접부지인 같은 시 소재 1필지 1,186제곱미터와 지상건물을 ‘신라문화재 열람센터’ 부지로 매입하였다.

그러나 위 사업은 추진이 시급하지 않다는 기획예산처의 의견에 따라 2006년도 사업비 예산이 편성되지 않아 장기간 지연이 불가피하고 이에 따라 위 부지매입비 7억 5,800만 원이 사장되게 되었다.

### 《사례 2》 이·전용절차 없이 예산 외 신규사업 추진

노동부에서 2003. 2. 10 충청남도 천안시 OO면에 있는 한국기술교육대학교(이하 한기대)에 대하여 제2캠퍼스 건립 계획을 검토하고 2003년부터 2006년까지 관련 예산을 편성·출연하고 있다.

예산회계법 제25조 제1항(현 국가재정법 제28조 - 내용개정 있음)에 따르면 각 중앙관서의 장은 매년 2월 말까지 다음 연도 신규사업 및 주요 계속사업에 관한 사업계획서를 기획예산처에 제출하도록 되어 있고, 같은 법 제36조의 규정에 따르면 세출예산을 목적 외에 사용할 수 없도록 되어 있다.

따라서 위 관서에서 한기대의 제2캠퍼스 건립자금을 출연하고자 할 때에는 기획예산처에 사업계획서를 제출하여 그 건립의 필요성과 사업규모의 타당성 등에 관한 검토와 협의를 거쳐 건립예산을 편성한 뒤 그에 따라 지원하여야 한다.

그런데도 위 관서에서는 실제로는 한기대 제2캠퍼스 건립자금으로 출연할 목적이면서도 기획예산처에 그 건립계획을 제출하여 예산요구할 경우 관련 예산이 인정되지 않을 것을 우려하여 3개의 개별 사업 예산을 확보한 후 이를 통합하여 제2캠퍼스 건립사업비로 지원하였다. 구체적으로 2002년부터 2006년까지 한기대 기존 캠퍼스에 IT분야 교육시설을 확보하고 생활관을 확충하기 위해 출연하는 것으로 한기

대 일반회계 출연예산을 요구하였고 한기대 부설 능력개발교육원 확대개편을 위해 기존 캠퍼스에 숙소를 신축하는 것으로 ‘고용보험기금’ 운용계획을 세워 기획예산처에 예산요구를 하는 등 출연예산 계283억 100만 원을 확보하여 이를 한기대에 출연하였다.

출연을 받은 한기대에서는 같은 기간 출연금 사업내용을 제2캠퍼스 건립사업으로 변경하여 그 중 232억 8,300만 원을 제2캠퍼스 건립 예산으로 변경하는 한편 자체예산 80억 8,800만 원을 추가하여 제2캠퍼스 건립예산 계 313억 7,100만 원을 확보하였다.

제2캠퍼스 건립예산을 확보한 한기대는 2003. 3. 10 제2캠퍼스 건립 부지로 충청남도 천안시 OO동 소재 과수원 25,055제곱미터 등 토지 33,718제곱미터를 68억 5,200만 원에 매입하여 같은 해 12월 설계를 확정하고 2004. 6. 21 공사에 착수하여 180억 9,800만 원이 소요되는 기숙사 1동의 건축공사를 2006년 6월 완공할 예정으로 시행하고 있다.

그에 따라 위 제2캠퍼스는 건립의 필요성과 사업규모에 관하여 객관적 검증이 되지 않은 채 건립예산이 변칙적으로 편성·출연되었고, 당초 확충하기로 했던 기존 캠퍼스 내 학부생활관은 확충예산이 133억여 원에서 44억여 원으로 크게 줄어 확충을 제대로 할 수 없게 됨에 따라 학생들이 계속 열악한 환경에서 생활 할 수밖에 없는 실정이 되었다.

#### **IV. 현행법상의 재정통제수단을 통한 이·전용의 투명성 제고**

##### **1. 의회통제**

의회는 예산의 결산심사를 통해 적절하지 못한 이·전용에 대한 통제를 행사할 수 있다. 즉, 감사원은 감사결과보고서를 국회에 제출하

는데, 국회는 감사원으로부터의 감사결과보고서를 각 상임위원회에 회부하여 예비심사하게 하고 각 상임위원회는 그 심사결과에 대한 의견을 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부한다. 동위원회의 종합심사를 거친 결산은 본회의에 상정되어 심의·확정된다.<sup>34)</sup>

이러한 일련의 절차 가운데 의회는 다층적으로 결산보고서에 대한 심사를 하며, 이러한 심사를 통해 예산의 이·전용에 대한 통제는 투명성의 제고에 기여할 것이다.

## 2. 감사원에 의한 재정통제

### (1) 회계검사

예산의 이·전용의 투명성을 높이기 위한 수단으로서 가장 핵심적인 지위에 있는 것으로서 감사원에 의한 회계검사를 들 수 있다. 회계검사는 감사원이 반드시 행하여야 할 필요적 검사사항으로 국가의 회계와 지방자치단체의 회계를 검사한다. 따라서 국가재정법 및 지방재정법의 규정에 위반하는 예산의 이·전용 사례가 적발되었을 경우 감사원은 징계 및 문책처분의 요구, 시정·개선의 요구, 권고와 통보, 경우에 따라 고발로써 조치할 수 있다.<sup>35)</sup>

### (2) 결산 검사

우리 헌법 제99조는 “감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다”고 규정하고 있다. 의문의 여지없이 감사원은 결산검사를 통하여 중앙정부 및 지방자치단체의 이·전용이 적절하게 이루어 졌는지에 대해서 회계검사를 할 수 있다. 감사원은 재정경제부장관이 제출한 세입·세출결산과 기

34) 신혜룡, 앞의 책, 261면.

35) 유훈, 재무행정론, 2003, 321-323면.

타 결산서류를 토대로 결산검사를 하며, 이 결과를 재정경제부에 통보하며 동시에 국회에 결산검사보고서를 제출한다.

### 3. 행정부에 의한 통제<sup>36)</sup>

#### (1) 예산의 재배정

중앙예산기관이 예산을 배정하고 난 뒤 각 행정청은 예산의 재배정이 이루어진다. 이러한 예산의 재배정이라는 절차를 통해 행정청의 각 단위는 자율적으로 이·전용이 빈번한 항목에 대하여 재배정함으로써 정규 예산으로 편입시킬 수 있으며 그를 통해 투명성을 제고할 수 있을 것이다.

#### (2) 공적 장부의 비치·기록·보고 등

각 행정청은 소관업무에 관한 장부를 기록하여야 하며, 당연히 회계 관련 장부 또한 기록하여야 할 것이다. 예산의 이·전용이 있을 경우, 반드시 지출원인에 대한 기록을 남겨야 할 것이며 또한 회계 관련 장부는 일체의 금전출납 기록과 그에 따른 영수증의 보관 및 처리가 필수적이라고 할 것이다. 이러한 장부의 비치, 기록, 보고는 예산의 이·전용의 적절성에 대한 결정적인 판단자료가 될 것이며 또한 장부의 비치, 기록, 보고 그 자체로서 투명성의 제고에 기여하게 될 것이다.

## V. 맺으며

이와 같이 재정의 신축적 운용과 재정의 투명성 제고는 동전의 양면과도 같이 어느 한 쪽만을 강조할 수 없다. 또한 양자는 긴장관계를 형성함으로써 인해 양 이념간의 절묘한 조화를 통해서만이 재정의

---

36) 이종익·강창구, 앞의 책, 278면 이하.

효율적 운영을 가능하게 된다. 그러나 현대 재정국가는 그 과업의 달성을 위해 행정부의 적극적이고도 신속한 역할들을 요청하며 이러한 작금의 재정적 상황은 무엇보다도 행정부 우위적 예산관 또는 예산원칙이 강조되는 경향에 있다. 따라서 급변하는 상황에 따른 신속한 재정적 대응을 위해서는 재정운영의 신속성이 무엇보다도 요청되며 그 중심에 예산의 이·전용에 대한 쟁점이 있다. 그러나 우리의 재정지출 현실은 그 편의성만을 좇아 예산에 대한 의회의 의도와 고유권한을 침해화 시키며 신속성을 위한 수단들이 남용되고 있는 현실이다. 이러한 상황은 예산집행에 대한 불신을 초래하며 결국 재정세입의 주축인 납세자로서의 국민의 비판과 저항까지 불러일으킬 수 있다.

결국, 예산의 이·전용에 대한 투명성을 제고하기 위해서는 다각적이며 다층적인 투명성제고 수단들이 동원되어야 하는데, 그 핵심으로서 국회, 감사원, 행정부에 의한 재정통제를 들 수 있다. 또한 현행 법규정의 틀 내에서 가지는 한계가 있을 경우 입법론적으로 제도 및 규정의 보완을 검토해 볼 수 있을 것이다.

## □□예산의 이용·전용의 투명성제고를 위한 법적 고찰□□에 대한 지정토론 1

문 병 효

(한경대 법학과 교수)

예산집행의 투명성제고는 무엇보다도 민주주의원리와 직결된다. 물론 법치국가원리에서 나오는 예측가능성은 법률규정을 명확히 하고 그 법률효과를 예측가능하게 함으로써 예산집행의 투명성에 기여한다. 그러나 예산집행이 투명해야 된다는 요구는 주권자인 국민, 특히 납세자인 국민에게 그 예산집행을 알게 한다는 것을 의미한다. 이것은 모든 국가권력이 국민으로부터 나온다는 민주주의원리를 실현하는 것과 깊이 관련되어 있다. 예산의 이용,전용의 투명성제고도 바로 이러한 관점에서 출발해야 한다. 최근 들어 예산집행의 투명성요구가 강조되는 이유를 생각해보자.

과거 예산집행은 불충분한 통제 하에 있었다. 특히 국민으로부터의 직접통제가 아니라 간접적으로 국민의 대표기관인 국회에 의한 통제는 형식적인데 그치는 경우가 많았고 미흡했다. 이처럼 불충분한 통제하에서 예산집행은 제대로 될 리가 없었고, 예산은 낭비되기 마련이었다. 현행법상 의회나 감사원에 의한 통제, 행정부에 의한 통제 등을 통하여 예산집행이 통제됨으로써 어느 정도 예산집행의 공정성, 투명성을 확보하는 효과를 가져 올 수 있다. 그러나 예산집행의 공정성과 투명성이라는 목표는 진정한 의미에서 국회의원의 민주적 선출, 민주적 정당구조, 감사원의 공정한 구성, 행정부 내부에서 객관성과 공정성 확보 등등의 매우 까다로운 요건이 갖춰져야 같이 작동할 수 있다. 여기서 예산집행에 대해 국민에 의한 직접통제방식을 도입하는

것이 보다 근본적인 해결책일 수 있다. 국민이 알아야 할 정보는 언제든지 공개하고, 공개할 준비가 되어있어야 하며, 국민에게 정확한 정보를 정기적으로 알리고, 만약 예산집행에 잘못이 있을 때는 국민에게 책임을 지는 시스템이 구축되어야 하며, 현행 대의민주제의 결함을 보완하기 위하여 최종적으로는 예산과정에 대한 국민참여제, 국민소환제나 국민투표제 등의 직접민주제의 도입도 고려해 보아야 할 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 투명성은 국가전체의 시스템과 관련 되게 된다. 본문의 글과 관련하여 몇 가지만 지적하기로 한다.

1. 투명성의 도출근거를 법치국가와 민주주의에 두고 있는 점은 공감한다. 다만, 현재 예산집행의 투명성이 논의되는 이유를 생각해 보면, 투명성은 민주주의원리에 보다 치중을 해서 논의를 전개해 나감이 어떨까 한다.
2. 예산의 통제가 예산의 투명성에 기여하는 것은 사실이나 본문은 통제에 중점이 있다. 투명성의 관점에서 더 보충이 필요한 것으로 보인다. 통제와 신축성보장을 조화하는 것도 과제이다.
3. 예산이용, 전용에 관한 국가재정법의 규정을 보면, 예산의 전용에 관한 제46조는 예산전용의 원칙적 허용을 규정하고 있고, 예산의 이용에 관한 제47조는 예산이용의 원칙적 금지에서 출발하고 있다. 또한 제46조의 예산전용과 관련해서 제1항의 규정에도 불구하고 제2항에서는 각 중앙관서 장의 예산전용을 허용하고 있는데, 이러한 조항들의 관계를 언급할 필요가 있다. 또 제3항과 관련해서는 규정의 까다로움 때문에 오히려 전용을 회피하는 방법을 취하게 되는데, 그에 대한 대안도 생각해 봐야 한다. 또한 새로이 국가재정법이 시행된 후 근본적으로 달라진 것이 있는가 의문을 가지고 싶다.



4. 통제와 신축성은 조화를 이루어야 한다. 예컨대 총액승인제도를 도입할 경우 통제의 정도는 완화되지만 그것이 성공하기 위해서는 예산회계정보, 내부통제시스템, 감사가 제 기능을 하도록 함이 중대한 전제조건이다.
5. 예산집행과 관련해서는 근본적인 변화가 필요하다. 특히 시민참여 요소의 확대가 하나의 방안이 될 수 있다. 관련된 정보도 가급적 공개해야 한다. 예산의 이용전용을 제한하는 것이 능사가 아니라 예산의 이용전용을 원칙적으로 허용하되 투명성을 유도하는 방향으로 전개하는 것도 예산낭비를 줄이는 길이 될 듯하다.
6. 예산원칙의 법적구속성 문제  
국가재정법 제16조 예산편성집행에 있어서 지켜야 할 원칙으로 규정된 내용을 보면 그 구속성이 의심스럽다. 각호의 규정을 보면,
  1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
  2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
  3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하여야 한다.
  4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
  5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.위와 같은 표현은 원칙의 구속성을 의심하게 한다.
7. 예산과 관련된 법시스템은 상호 연관되어 있으므로 상호연관된 제반제도를 거시적 안목으로 검토함이 필요하다.

## □□예산의 이용·전용의 투명성제고를 위한 법적 고찰□□에 대한 지정토론 2

장 선희

(대구가톨릭대 법학과 교수)

집행기관의 집행행위에 대해 민주적 정당성을 부여하는 헌법적 기초 위에서는 예산 관련 법령의 집행을 통한 실질적·내용적 유도과 조정을 집행부에 맡김으로써 재정의 운영이나 예산의 운영과정에서 합리성을 도모하고자 한다. 물론 그러한 경우에도 헌법에 적합하게 이루어져야 한다는 대전제는 요청된다 할 것이다. 그리고 판단을 위한 결정적인 관점은 합리성, 즉 검증가능성과 투명성의 확보가 될 것이다.

그럼에도 불구하고 재정이나 예산관련 분야의 경우에는 지금까지 행정법의 일반 이론이 예산운영에 충분히 반영되지 않았던 측면이 강하기 때문에 제대로 된 통제가 이루어지지 못했다는 비난을 받았다. 이의 극복을 위해 합리성의 원칙이나 나아가 헌법상의 법치국가원칙에 이르기까지 폭넓은 논의를 예정하고 있는 발제자의 보고서는 시의성이 있으며, 또 재정법 분야에 새로운 지평을 여는 의미 있는 작업으로 평가된다. 오늘의 전문가회의가 보고서의 완성도를 높이기 위한 준비작업인 만큼, 이하에서는 주로 질의와 건의를 중심으로 서술하고자 한다.:

1. 먼저 발제문에서 합법적인 이용 및 전용과 비합법적인 이용 및 전용을 구별해서 다를 필요가 있다는 생각이 든다. 예를 들면 발표자가 제시한 예산의 이용 및 전용과 관련된 감사원 적발사례를

보면 이는 예산의 이용이나 전용의 문제라기보다는 명백한 예산 외 지출로 판단이 되는 명백한 위법사항들이기 때문이다. 예산의 이용 및 전용제도와 재정의 투명성 원칙과의 충돌문제의 해결을 위해서는 원칙의 상호간에 원칙적으로 어느 것이 우월하고 열등한지를 가리지 않고 최적화를 지향하는 정도에 따라야 할 것인데, 보다 명확한 기준의 제시를 위해서는 개념상의 한계설정이 우선되어야 하기 때문이다.

2. 논의의 결론으로 제시되어야 할 방향과 관련하여 살펴보면, 행정부의 재정적 유도기능을 지나치게 강조하기보다는 경험적으로 입증할 수 있는 정도만으로 그 유도기능을 한정하는 것이 적절하다고 판단된다. 그래야만 재정과 예산이 운영되는 각 집행단계의 분권화의 의미와 자기책임의 의미가 헌법이 정하는 권한규정의 범위와 또 의회가 제시하는 목표를 거스르지 않게 될 것이기 때문이다. 그렇다면 문제는 예산의 이용 및 전용이라는 제도 뒤에 숨어 있는 원칙과 또 다른 원칙인 예산 투명성원칙간의 충돌의 문제로서 이론적으로 접근하여 실무상 예산의 이용 및 전용의 필요성을 개별 사안에 따라 인정범위를 어떤 기준으로 정할 수 있을 것인가의 문제로 다루어야 할 것이다. 즉, 규범에도 원리에도 속하지 않는다고 평가할 수밖에 없는 원칙들 간의 충돌을 해결하기 위한 합목적적 해석기법이 이 문제의 해석의 기준으로 요청된다. 우리 헌법의 해석상 법치국가원칙이 효율성원칙보다는 상위개념의 원칙이므로 이용 및 전용의 요건의 법정화, 인정범위의 한계설정에 유의하여야 할 것이다. 이는 재정의 투명성이라는 재정목표와 재정현실이 정합성을 가질 수 있도록 유도할 필요가 있고, 또 효율성 제고라는 것도 헌법의 틀을 벗어난 효율성까지 인정된다고 볼 수는 없기 때문이다.

3. 발제문의 내용에서 ‘재정’과 ‘예산’이 혼용되고 있는데, 예산의 이용 및 전용과 예산투명성의 원칙을 다루는 과정에서 ‘재정’과 ‘예산’이 과연 혼용될 수 있는 등가성의 개념인지에 대한 논의도 필요하다고 본다. 만약 두 가지 용어 사이에 구별의 실익이 있다면 재정의 투명성요청과 예산의 투명성요청은 요구되는 원칙 상호간의 우선순위나 또는 원칙의 성격, 또는 요구되는 밀도의 정도도 달라질 수밖에 없을 것이기 때문이다.
4. 예산의 이용이나 전용 이외에 예산운영의 탄력성 확보방안으로 운영되고 있는 제도가 국고채무부담행위인데, 예산의 이용이나 전용이 보통 한 회계연도 내에 이루어지는 운용수단인데 반하여 국고채무부담행위는 보통 다년도에 걸쳐 이루어지는 제도이므로, 재정의 투명성원칙을 저해하는 정도로 보면 예산의 이용이나 전용보다 더 심하다고 평가된다. 따라서 향후 보고서의 일부분으로 포함되어야 할 사항이라고 판단된다. 또한 예산의 이체나 이월의 경우도 예산의 투명성을 저해하는 측면이 있으므로 보고서 전체의 완성도를 생각한다면 *exkurs* 부분으로라도 다룰 필요가 있다고 본다.
5. 예산의 이용은 원칙적으로는 금지되나, 예외적으로 허용되는 제도이다. 이에 반해 전용은 원칙적으로 허용되는 제도이다. 독일의 경우에도 전용은 재정과 예산운영의 유연화를 위하여 가장 의미 있는 재정도구로 인정되고 있다. 연방예산기본법 제20조를 보면 한 항목에서 예정을 초과하여 지출이 요구되면 이를 다른 지출항목들에서 지출절감을 통해 남긴 금액으로 충당할 수 있도록 하고 있는 것이다. 이러한 전용의 법적 정당성은 연방예산기본법 제46조에서 나온다. 독일에서 전용을 인정하는 기본적인 사고는 실질적인 필요에 기인한다. 즉, 예산을 집행하는 동안 흔히 나타나는 문제는 어떤 예산재원은 지나치게 많이 책정되어 있는 데 반하여 다른 항목들은 여러 조건들을 다 고려하였음에도 불구하고 부족하게 책정

될 수 있기 때문이다. 이 두 예산 항목의 재원을 서로 전용할 수 있다면 재원을 집행하는 부서에서는 과다 책정된 항목의 일부를 과소 책정된 항목을 위하여 사용할 수 있게 되는 장점이 있는 것이다. 따라서 서로 비슷하나 원칙과 운영상 성질을 달리 한다고 보아야 하는 두 제도를 각각 개별 대상으로 하여야 합목적적인 기준제시 등이 용이하다고 판단된다.