

재정법제 자료 07-03

주요국가에서의 예산집행 유연성 수단의 제도운영에 관한 연구

2007. 6. 22.

워크샵일정

◇ 일 시 : 2007년 6월 22일(금), 15:00~18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구 성

○ 사 회

문준조(한국법제연구원 연구위원, 산업경제법제연구실장)

○ 제 1 주제 : 독일의 예산집행의 신축성 제고를 위한
제도의 고찰

발 제 : 강주영(한국법제연구원 부연구위원)

토 론 : 장선희(대구가톨릭대학교 법학과 교수)

○ 제 2 주제 : 일본에서의 예산집행의 유연성 수단의 제도
운영에 관한 연구

발 제 : 최철호(한국법제연구원 부연구위원)

토 론 : 이순대(한국법제연구원 부연구위원)

○ 제 3 주제 : 미국 예산집행의 신축성 확보 방안

발 제 : 이원희(한경대학교 행정학과 교수)

토 론 : 최병권(한국법제연구원 파견연구원,
국회예산결산특별위원회)

목 차

■ 독일의 예산집행의 신축성 제고를 위한 제도의 고찰 (강주영)	
I. 들어가며	1
II. 독일 예산법제의 기초	11
1. 독일 예산의 재정법적 근거	11
2. 독일 재정법상의 원칙	13
III. 독일에서의 예산신축성수단 개관	7· 1
1. 예산집행의 엄격성과 경직성	17
2. 예비비 - 추가지출(Mehrausgabe)	18
3. 이·전용 - 보전력(Deckungsfähigkeit)	19
4. 소 결	21
IV. 마치며	2
◎ 지정토론(장선희)	32
■ 일본에서의 예산집행의 유연성 수단의 제도운영에 관한 연구(최철호)	
I. 첫머리에	9
II. 예산의 이용과 유용	92

1. 예산의 이용(移用)	30
2. 예산의 유용(流用)	34
III. 예비비제도	5
1. 예비비의 의의	35
2. 예비비의 계상	36
3. 예비비와 유사한 경비	38
4. 국회개회중의 예비비 사용	40
5. 예비비의 관리·사용	40
6. 예비비안건에 대한 국회의 심의절차	44
7. 국회의 사후승낙	45
8. 예비비의 계상과 사용 등의 상황	46
IV. 일본과 우리나라의 예비비의 과다편성의 문제	8... 4
V. 마치며	9
◎ 지정토론(이순태)	15
■ 미국 예산집행의 신축성 확보 방안(이원희)	
I. 문제의 제기	9
II. 신축성과 예외성의 딜레마	0 6
1. 가치 사슬(value chain)과 예산 과정	60
2. 신축성 보장 장치의 몇 가지 전제	61

III. 미국의 신축적 예산 집행 장치	26
1. 보충적 예산 배정(supplementary appropriation)	62
2. 예비비(allowances)	63
3. 이용과 전용	64
4. 기타의 몇 가지 제도적 장치	66
5. 주 정부의 잉여금 처리와 예산적립기금(Budget Reserve Fund)	67
IV. 미국 재정 개혁의 과정	86
1. 1921년의 예산회계법(Budget and Accounting Act) 제정	69
2. 1950년대 - 70년대의 예산제도 개혁 노력	69
3. 1974년 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)의 제정	70
4. 1980년대의 재정적자 감축을 위한 개혁	71
5. 1990년대의 관리개혁의 시기	71
V. 결론 및 정책적 시사점	97
◎ 지정토론(최병권)	38

독일의 예산집행의 신속성 제고를 위한 제도의 고찰

강 주 영

[한국법제연구원 부연구위원]

I. 들어가며

독일의 예산관련법제도 우리와 마찬가지로 예산의 효율적 집행과 투명적 집행 및 신축적 운용을 위한 여러 가지 제도적 장치와 규정을 가지고 있다. 그러나 예산관련 제도는 기타의 법분야와는 달리 기술적 측면이 많아서 예산을 운용하는 각 국가의 상황에 맞게 세부적인 측면에서는 우리나라와 다른 제도와 규정을 가지고 있다. 독일도 예외는 아니어서 매 회계연도를 위한 예산법을 가지고 있는 등 차이점을 가지고 있다. 이 글에서 살피고자 하는 예산의 신축적 운용을 위한 수단에 있어서도 마찬가지로 차이를 가지고 있는데 우리가 예산의 이용과 전용을 구분하며 예비비 규정을 따로 두고 있는 데 반해 독일은 예산의 초과적 지출과 예산외의 지출이라는 기본법 제112조와 연방예산기본법 제20조의 규정을 통해서 통합적으로 운용하고 있다. 따라서 우리의 실정에 맞는 독일제도의 시사점을 도출하기 위해서는 독일 예산관련법제의 전체적인 개관에 대한 이해가 선행되어야 하며 그 다음으로 독일 예산관련법령 내의 예산의 신축성 수단에 대한 논의가 있어야 할 것이다.

II. 독일 예산법제의 기초

1. 독일 예산의 재정법적 근거

독일 기본법은 제109조 내지 제115조에서 예산체계와 예산절차에 관해 규정하고 있다. 제109조는 ‘연방과 각 주의 예산운용’에 대해 규정하고 있고, 제110조는 ‘연방의 예산안’에 대해서, 제111조는 ‘예산승인이전의 지출’을 규정하고 있고, 제112조는 ‘예산을 초과하는 지출 및 예산안 이외의 지출’에 대해서, 제113조는 ‘지출증액 및 수입감소’, 제

114조는 ‘회계내역의 제출, 연방회계검사원’에 대해서 마지막으로 제 115조는 ‘차입’에 대하여 규정하고 있다. 이 중에서 예비비 및 이·전 용과 특히 관련지을 수 있는 규정은 계획외적·계획초과적 지출(außerplanmäßige- und überplanmäßige Ausgaben) 즉, 예산안 이외의 지출 및 예산을 초과하는 지출에 대한 규정인 제112조다.¹⁾

1967년의 **경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률**(StWG, Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)을 통해 공공예산이 필요에 대해 단지 대처한다는 종래의 기능이 전체 경제의 예산 기능을 고려하는 것으로 전환됐다.

예산원칙법(HGrG, Haushaltsgrundsätzegesetz)은 연방과 각 주의 예산법이 예산원칙법상의 원칙들을 따라 규정하도록 의무지우고 있다. 제 49조 내지 제57조의 규정들은 연방과 주들에게 통일적으로 그리고 직접적으로 적용된다.

연방예산기본법(BHO, Bundeshaushaltsordnung)을 통해서 연방은 예산원칙법상의 의무들을 완수하고 예산원칙법을 보충하는 규칙들을 발한다. 각 주는 각각 주예산기본법(LHO)을 가지고 있고 이 주예산기본법을 통해 그들의 예산관련 의무를 이행한다.

매년의 예산법(HG, Das jährliche Haushaltsgesetz)을 통해 예산안은 확정된다. 예산법은 상시로 있는 법인 연방예산기본법에 포함되기에 적절하지 않은 여러 규정들을 포함하고 있다. (연방상원이 그 입법에 대하여 이의를 제기할 수 있는) 법률이라는 측면에서는 예산법은 연방예산기본법²⁾과 마찬가지로의 속성을 가지며, 연방예산기본법의 개별 규정을 한시적으로 변경시킬 수 있다. 그러나 예산법이 同意法律인 예

1) 독일기본법 제112조: 예산을 초과하는 지출 및 예산안 이외의 지출을 위해서는 연방재정부장관의 승인을 얻어야 한다. 연방재정부장관은 예상치 못했거나 피할 수 없는 필요성이 있을 경우에만 그러한 지출을 승인한다. 자세한 내용은 연방법으로 정한다.

2) 마찬가지로 이의제기가 가능 법률임.

산원칙법을 변경시킬 수는 없다.³⁾

예산법에는 단지 연방의 수입 및 지출과 관련되고 예산법을 통해 결정되어야 할 회계연도에 연관된 사항만 규정될 수 있다(기본법 제 110조 제4항).

연방예산기본법을 위한 행정규칙과 예산체계를 정립하기 위한 행정규칙은 보충적 행정규칙으로서 예산수립과 집행에 있어서 중요한 역할을 한다.

2. 독일 재정법상의 원칙

예산이 잘 기능하기 위한 재정법적 원칙은 독일 기본법과 예산기본법, 예산원칙법 그리고 연방과 각 주의 예산관련법에 규정되어 있다. 구체적으로는 완전성의 원칙, 명료성의 원칙, 통일성의 원칙, 정확성의 원칙, 사전성의 원칙, 특정성의 원칙, 공개성의 원칙을 들 수 있다.⁴⁾ 각각의 내용은 아래와 같다.

(1) 완전성의 원칙(Prinzip der Vollständigkeit)

완전성의 원칙은, 모든 기대되는 수입과 예상 가능한 지출은 예산안에 적시되어야 한다는 것을 의미한다.⁵⁾

(2) 명료성의 원칙(Prinzip der Klarheit)

이 원칙은 “개관이 가능하며 통일적 관점에서 작성된 예산상의 수입과 지출의 항목 그리고 출처와 목적이 명확하게 드러나는 개별 예산동기를 표시”할 것을 요구한다. 예산상의 수입은 발생원인에 따라

3) Bundesministerium der Finanzen, Das System der öffentlichen Haushalte, 2006, S. 7 ff.

4) R. Peffekoven, Einführung in die Grundbegriff der Finanzwissenschaft, 1996, 14 f.

5) Art. 110 Abs. 1 GG, § 8 HGrG, § 11 BHO.

지출은 목적에 따라 분리하여 편성하고 -필요하다면- 소명해야 한다.⁶⁾ 예산의 명료한 편성은 그 통제를 용이하게 하며 또한 예산의 경제·재정정책의 판단에 있어서 불가결한 것이다.

(3) 통일성의 원칙(Prinzip der Einheit)

편성된 예산상의 모든 수입과 지출의 시행은 하나의 유일한 예산안 내에서 이루어 져야 한다. 이 원칙은 재정적 창구의 단일화가 필요조건이 되며, 그럴 때에 전체 재정수입이 파악되고 그에 따른 적절한 재정지출이 가능하게 된다. 따라서 이 원칙에 의할 경우 특정 목적을 위한 기금 또는 재원의 형성은 금지 된다. 그러나 실무에 있어서는 이 원칙에 대한 예외가 인정되고 있다. 예컨대 1988년 12월 31일까지 석유세의 세입은 에너지정책 수단에 대한 재정적 지원이라는 목적을 가지고 있었다.

통일성을 가진 예산이 모든 국가들에 있어서 일반적인 것은 아니다. 즉, 일반예산(ordentlicher-)과 특별예산(ausBerordentlicher Haushalt)이라는 상이한 예산체계를 가지기도 한다. 특별예산은 채무부담행위(Kredit)를 통해 재원이 형성되는 것에 반해 일반예산은 조세수입을 통해 재정이 지원되게 된다. 국가의 지출이 양 예산의 상호간의 이전을 통해 이루어 질 경우 양자간의 경계에 문제가 발생하게 된다. 그로 인해 1969년 독일에서의 예산제도 개혁 시 일반예산과 특별예산의 구별을 포기되어야 한다는 주장이 긍정적 평가를 받고 있다.

(4) 정확성의 원칙(Prinzip der Genauigkeit)

정확성의 원칙에 따라 국가 재정의 수입과 지출은 모든 관점에서 차년도의 회계연도에 수용되고 시행될 수 있는 수준으로 편성되어야

6) § 12 Abs. 4 HGrG, § 17 BHO 및 §§ 10f. HGrG와 §§ 13 f. BHO.

함을 말한다. 대부분의 경우의 수입 및 지출은 예측과 예상에 의해 편성되며 또한 예측하기 어려운 정치적 경제적 전개상황을 고려하기 때문에 항상 당위의 예산안과 현실의 예산안은 차이가 날 수 밖에 없다. 따라서 정확성의 원칙은 어쩔 수 없이 상대화 되게 마련이다. 이러한 상대화에도 한계는 있기 마련이며 첫째, 고의로 행하는 잘못된 예측은 금지되고, 둘째 세입세출에 대한 예측은 항상 개선되어야 하고, 마지막으로 예산편성과 집행 사이의 시간적 간격은 가능한 짧아야 한다.

(5) 사전성의 원칙(Prinzip der Vorherigkeit)

예산안은 장차의 회계연도를 위한 것이므로 당연히 예산안이 해당 회계연도 전에 확정되고 발효되어야 할 것이다. 현실의 문제에 있어서 적시에 예산안이 통과되지 못할 경우 비상예산안 또는 임시예산안을 고려하게 된다.

또한 예산안 확정이 늦어진 경우, 기본법 제111조에 의해 법적으로 그 설립 근거가 있는 시설을 유지하고 법적 의무 있는 연방의 의무를 이행하기 위해 법에 의해 채택된 조치들을 시행하며, 특정 조치들을 계속하기 위한 모든 지출을 하게 되어 있다.

(6) 특정성의 원칙(Prinzip der Spezialität)

예산집행의 신축적 운용과 관련하여 독일 재정법상 논의될 수 있는 원칙은 특정성의 원칙이다. 특정성의 원칙에 의하여, 행정부는 예산상에 있어서, 지출이 승인된 예산항목은 오직 계획된 목적(질적 특정성)과 계획된 액수(양적 특정성)만큼 그리고 단지 계획된 기간 동안(시간적 특수성) 집행할 의무가 있다. 따라서 계획외적(außerplanmäßig 즉, 예산안 편성 시 전혀 예측할 수 없었던) 지출과 계획초과적 (überplanmäßig 즉, 예산안 편성 시 예측했던 액수를 초과하는) 지출은 승인되지 않는다.

질적 특정성의 원칙에 따라 예산의 각 항목에서 집행하도록 정해진 특정 목적과 특정 과업에 대해서만 지출되어야 한다. 이 원칙은 집행부의 예산집행 활동의 여지를 강하게 제한한다. 그러나 실제에 있어서 이 원칙을 엄격하게 지키는 것은 쉽지 않으므로 예산집행상의 유연성을 유지하는 것은 필요한데 이는 예산 내에서의 이·전용(Virement)의 승인을 통해서 가능하게 하고 있다. 이·전용을 가능하게 하는 보전규정(Deckungsklausel)을 근거로 어떠한 항목(일방적 또는 쌍방적으로)이 이·전용이 가능한지가 규정되어야 한다(예산원칙법 제15조 제2항, 연방예산법 제20조).

양적 특정성의 원칙에 의하면 예산안에서 지출하기로 정해진 액수만큼만 집행되어야 한다. 예산의 초과지출(Ausgabenüberschreitung)은 허용되지 않는다. 예산의 전액지출이 불가능하며, 전액지출이 예산집행의 경제성의 원칙 및 긴축성의 원칙(연방예산법 제7조 제1항)에 위배될 경우 예산의 감축집행은 허용되는 것을 넘어 요구되고 있다.

지출에 대한 예측은 항상 예측오류의 위험에 놓여 있으므로, 법적 의무를 완수하기 위한 예산의 집행이 충분하지 못할 수도 있음이 사전에 고려되어야 한다. 따라서 대부분의 국가는 추가경정예산(Nachtragshaushalt)을 도입하여 예산의 초과지출을 가능하게 하고 있다. 예컨대 자연재해나 경기장애 등과 같이 정부의 신속한 조치가 필요한 경우 특별한 규정이 발해 질 수 있다. 즉, 재정부 장관이 동의할 경우 예측 불가능하고 불가피한 필요가 있을 때(연방예산법 제37조), 기본법 제112조에 의해 계획외적 지출과 계획초과적 지출을 허용하고 있다.

(7) 공개성의 원칙(Prinzip der Öffentlichkeit)

공개성의 원칙은 재정순환(Budgetkreislauf)의 모든 단계가 공개될 것을 요구하며 원칙적으로 모든 국민이나 시민이 지출정책과 수입정책에 대한 도표나 자료를 얻을 수 있을 것을 요구하고 있다. 의회 내에

서의 예산에 대한 논의가 공개되고, 그것에 대해 대중언론에 보도된다면 공개성의 원칙은 만족되었다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 독일에서의 예산신축성수단 개관

예산의 신축적 운용에 대한 독일의 논의는 “예산의 물적 시간적 특정성(sachliche und zeitliche Spezialität des Haushalts)”이라는 예산의 특성과의 관련을 중심으로 이루어지고 있다.⁷⁾ 그리고 독일의 현행 예산관련법에서도 예산집행의 신축성을 위한 제도 및 수단들에 대한 규정도 있다.

1. 예산집행의 엄격성과 경직성

예산안은 입법부의 재정과 예산에 대한 결정을 구체화한 것이므로 행정부의 예산집행 활동을 구속하고 제한하는 성격을 가진다. 그러므로 예산안을 통해 사용목적이 확정된 곳에만 지출한다는 조건이 성취될 때만이 의회의 예산권을 효율적으로 보장하게 되는 것이다. 따라서 이러한 이념으로 인해 예산의 집행은 다소 엄격하고 경직될 수밖에 없다. 더군다나 예산집행담당자가 규정에 반하는 예산집행 했을 경우 독일연방공무원법(BBG, Bundesbeamtenengesetz) 제56조와 제77조에 의한 징계조치 뿐만 아니라 형법 제266조에 의한 형사처벌까지 받을 수 있어 예산집행의 신축적 집행은 상당히 제한된다.⁸⁾

예산집행 2년 또는 1년 반 전에 정해지는 예산안은 예산집행 현재의 상황을 제대로 반영하지 못할 수 있다는 데서 딜레마적 상황이 생긴다. 이러한 문제를 극복하기 위한 독일예산법령의 제도적 배려는 기본적으로 추가경정예산법을 통해서이다. 즉, 독일 연방예산기본법

7) G. Kisker, HdStR, Bd. IV, § 89, Rdnr. 73 ff.; R. Peffekoven, a.a.O.

8) OLG Koblenz, Beschl. v. 14.06.1999, NJW 1999, S. 3277 f.

제33조에 따라 예산경제적 현실에 맞추기 위한 변경은 원칙적으로는 추가경정예산법의 형태로서만 가능한 것이 예산법의 확정이라는 의회적 권한을 효과적으로 실현시키는 방법이다.

2. 예비비 - 추가지출(Mehrausgabe)

독일의 예산관련법은 우리의 경우와는 다르게 예비비라는 별도의 항목을 두고 규정하고 있지는 않지만, 연방예산기본법 제37조 제1항 제4문⁹⁾에서 ‘항목별 추가지출’에 대한 사항에 대해 규정하고 있어 우리의 예비비와 유사한 사항을 규율하고 있다.

예산입법자가 적시에 법적 승인을 할 것인지가 확실하지 않은 경우, 연방헌법재판소는 판결¹⁰⁾을 통해 연방재정장관은 기본법 제112조에 따른 판단 이전에, 추가경정법에 의한 새로운 추가예산을 편성하기에는 시간적으로 무리임을 밝히기 위해 예산입법자와 교섭을 하게 한다.¹¹⁾ 연방헌법재판소는 추가경정예산법에 따른 추가적 예산의 편성이라는 논의절차가 시간의 긴급함으로 인해 불필요할 경우 예산법입법자는 연방재정장관이 이러한 절차를 거치지 않아도 될지를 결정할 수 있다고 하였다. 연방예산기본법 제37조 제1항이 “개별 사안에 있어서 추가지출이 예산법에 확정된 총액을 넘지 않는 범위에서 이루어지거나 법적 의무를 완수해야 하는 경우 추가경정예산법의 적용이 필요 없다”고 규정한 것은 이러한 연방헌법재판소의 판결을 반영한 것이다. 2007년도 예산법에서의 연방예산기본법 제37조 제1항 제4문에 따른 초과지출가능 총액은 일반적으로 5백만 유로였으며 다시금 어떠한 법

9) 독일 연방예산기본법 제37조 제1항 제4문: 추가지출액이 개별적으로 예산회계법에 확정되어 있는 금액을 초과하지 않는다면 혹은 법적인 의무가 충분히 이행되어야 한다면, 추가예산에 관한 법률은 필요하지 않다.

10) BVerfGE 45, 1 ff.

11) H. Dommach, § 37 BHO, in: H. v. Wedel/D. Engels/ders./M. Eibelshäuser/A. Nawrath (Hrsg.), Heuer Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand 1995, S. 5.

적의무를 이행하기 위한 경우는 5천만 유로이다.¹²⁾

연방예산기본법 제37조 제4항에 의해 예산을 초과하는 지출과 예산 외의 지출이 집행되었을 때 예산원칙들에 대하여 또는 현저한 재정적 의미를 지녔을 때는 즉시 연방하원과 연방상원에 보고하고 그렇지 않을 경우는 분기에 한 번씩 보고해야 한다. 실무에 있어서, 추가지출이 개별사례를 넘어서 예산전개와 기능에 영향을 미치며 장래의 예산법의 입법참고가 될 경우 예산초과지출과 예산외지출은 “중요한 의미”를 가지는 것으로 받아들여진다. 예산초과지출과 예산외지출이 개별사안에 있어서 5백만유로를 초과할 때 “재정상 현저한 의미”를 가지며 그에 따라 위에서와 같은 보고의무가 발생한다. 즉 5백만 유로에 달하는 예비비의 성격을 지니는 예산은 매년 예산법입법자에 의해 예산법에 규정된다.

3. 이 · 전용 - 보전력(Deckungsfähigkeit)

독일 예산법제에 있어서 우리의 이 · 전용과 유사한 제도로는 연방예산기본법 제20조의 보전력규정¹³⁾을 통한 연방예산의 유연화제도(Flexibilisierung des Haushalts)를 들 수 있다.

예산의 신축적 집행의 도입을 위한 법적 기본조건은 1997년 12월 22일의 ‘연방과 각 주의 예산관계법의 계속발전을 위한 법률’에 만들어졌다. 이러한 법적 규정이 있기 전에 연방과 각 주에서 시험도입

12) Haushaltsgesetz 2007 §4 Abs. 1.

13) 연방예산기본법 제20조 제1항 : 예산안에서 같은 비목에 포함되어 있는 다음의 사항들은 상호간에 혹은 일방적으로 보전할 수 있다.

1. 상호간에 보전력이 있는 경우

계약직 공무원의 급여와 고용직의 임금을 위한 지출,

2. 일방(향)적으로 보전력이 있는 경우

a) 계약직 공무원의 급여와 고용직 직원의 임금으로 쓰이는 지출을 보조하기 위한 공무원의 보수에 사용되는 지출

b) 보조금(Beihilfe)으로 쓰일 지출을 위한 지원금으로 쓰일 지출.

하여 운용되었고, 그 결과 예산집행에서의 신축성수단의 도입을 통하여 예산집행의 효율성이 제고되었고 재정지출이 절약되었다.

실제로 독일 연방예산에 신축성수단이 도입된 것은 1998년이었으며 117개 장(Kapitel)의 2500개 관(Titel)에서 268억 마르크에 적용되었고, 2006 회계연도에서는 108개 장 148억 유로의 규모가 신축적으로 운용되었다. 이것은 당해 연도 총지출의 5.7 %에 해당한다. 신축성 확보를 위한 새로운 수단들은 주로 행정지출, 특히 좁은 의미에서 보자면 행정청의 인건비 및 사업비 영역에 활용되었다. 예컨대 교통투자, 사회부조, 보조금 등의 프로그램적 지출에 대해서는 신축성 수단이 적절하지 못하다.¹⁴⁾

매년도의 예산법 내의 규정을 근거로 행정지출 영역에서 일 년 이하의 또는 일 년 이상의 예산을 신축적으로 운용할 수 있다. 광범위하게 적용되는 개별 지출영역에서의 보전력에 의해 의회의 기준을 벗어나지 않으면서도 예산집행은 신축적으로 운용된다.

아래와 같은 이전용 관련 신축성 제고 방식이 있다.

- 그룹411의 관(Titel)을 제외한 주그룹 4(인건비), 주그룹 5의 확정관(물적 또는 사업적 행정지출), 그룹 711의 관(건축수단), 주그룹 8(그 외의 투자지출) 내에서의 완전한 보전력, 그리고 이들 주그룹들 간의 각각 20퍼센트의 보전력.¹⁵⁾

결국, 이러한 전용은 다양한 방향으로 이루어지는데 크게 쌍방향 보전과 단방향 보전으로 나눌 수 있다. 쌍방향 전용은 지출항목들 사이에서 모자라는 지출액 보완을 위해 서로간의 보전이 가능할 때이며, 근로자의 임금 중 절약분을 사무자의 봉급을 위해 지출하는 경우와 그 반대의 경우에 해당한다. 단방향 보전은 어느 한 항목에 책정된 예산이 다른 항목을 보완하는 데 사용될 수 있으며 공무원의 봉급 중

14) Bundesministerium der Finanzen, a.a.O., S. 24.

15) 더욱 자세히는 Haushaltsgesetz 2006 § 6.

절약분을 사무자 및 근로자의 임금을 위해 지출하는 것과 지원금(Unterstützung)을 위한 지출을 보조금(Beihilfen)을 위해 지출할 수 있는 경우이다. 이러한 인건비의 지출에 관한 보전에는 연방예산기본법상의 열거로 그치지 않고 예산법 규정에서도 더 찾을 수 있다.¹⁶⁾

이와 같은 쌍방향 및 단방향 보전이라는 구분 외에도 원천적(geborene-) 보전과 선택적(gekorene Deckungsfähigkeit) 보전으로도 나눌 수 있다. 쌍방향 및 단방향 보전은 원천적 보전에 속한다.

연방예산기본법 제20조 제2항 제1문은 행정상으로는 그리고 객관적으로 서로 연관성이 존재하는 경우 또는 경제적 사용과 절약하여 사용할 것이 장려되고 있을 경우, 예산의 지출과 국고채무부담행위는 쌍방향적으로 또는 일방적으로 보전될 수 있다. 여기에서 지출의 상호 관련성은 행정장(Verwaltungskapital)의 표시부와 장에 관한 설명을 통해 항상 드러난다. 지출이 비슷한 또는 응용된 목적의 완수에 기여했을 때, 객관적 관련성은 있게 된다.¹⁷⁾

4. 소 결

결국 지출액을 보전하기 위해서는 보전수혜항목의 총액이 완전히 소진되고 지출액이 감소되는 항목은 연방예산기본법 제34조 제2항 제2호의 전제조건에 따라 지출절감이 가능해야 하며, 지출과 전용에 대한 제한조치가 설정되어 있지 않아야 한다.¹⁸⁾

IV. 마지막

살펴 본 바와 같이 독일은 우리와 같이 예비비에 대한 명확한 규정

16) 장선희, 재정의 건전운영을 위한 독일의 관련법제 연구, 연구보고 2005-05, 한국 법제연구원, 65면 이하.

17) H. Dommach, § 20 BHO, in: a.a.O., S. 3.

18) 장선희, 앞의 보고서, 64면.

을 두고 있지는 않지만 개별 예산항목에서 추가지출을 할 수 있게 하고 있으며 또한 이전용에 관해서도 보전력규정을 두어 예산의 신축적 운용을 가능하게 하는 제도를 두고 있다. 우리나라는 예비비의 지출에 있어서 본 예산시 편성시 예측불가능한 사안일 것, 시기적으로 임박할 것, 예산의 이전용으로 충당할 수 없을 것 등의 행정부 내부의 자체기준을 통해 비교적 엄격하게 운용하고 있다. 반면에 독일의 경우는 시간적으로 긴박하지 않은 경우는 원칙적으로 추가경정예산법으로서 부족한 재원을 확보해야 한다. 따라서 우리의 경우 비록 행정부가 내부 지침으로서 엄격하게 통제한다고 하나 그것은 어디까지나 내부적인 사항일 뿐이며 사후에 국회의 심의를 받는 것도 지출 당시의 의회의 최소한의 통제조차 이루어 지지 않는다는 점에서 예비비 집행의 개선의 여지가 있다고 할 것이다.

또한 이전용에 있어서도 우리나라 국가재정법상 기획예산처장관의 승인이 있는 경우 각 세항 또는 목의 전용을 일률적으로 가능하게 하고 있다. 그러나 개별 예산 항목에 있어서 담당장관의 승인이 있다고 해서 일률적으로 이전용을 허용하는 것은 이전용의 남용으로 인해 국가재정법 제45조가 정한 예산 목적외 사용금지 조항을 사실상 형해화할 수 있고 또 더 나아가 국회의 예산심의권을 침해할 소지가 있다. 반면 독일의 경우는 연방예산기본법의 보전력규정을 통해 쌍방보전과 일방향 보전에 대한 구체적 세목을 예산법에서 규정하여 연방의회가 매년 확정하고 있다.

결국 재정의 운용은 국가의 세금을 얼마나 민주적 정당성을 통해서 집행되느냐가 관건이다. 한편 재정의 신축적 운용은 그 내재적 의미로 인하여 다소간 원래의 엄격성과 경직성을 포기할 수밖에 없다하더라도 최소한의 국민의 의사를 대변하는 주체에 의한 절차적, 사후적 통제가 필요하다. 이러한 재정운용의 민주적 정당성은 재정집행의 근거가 되는 법령들이 더욱 구체화되고 기준이 명확할 때 제고 될 수 있을 것이다.

□□독일의 예산집행의 신속성 제고를 위한 제도의 고찰□□에 대한 지정토론

장 선희

(대구가톨릭대학교 법학과 교수)

행정부가 불요불급한 사업에 예비비를 사용하여 지적받거나, 예산의 불법이용 또는 전용으로 지적받는 경우는 비일비재하다. 그 이유는 예비비의 경우에는 관리를 맡은 기획예산처의 심사가 너무 방만하게 이루어지기 때문이라는 지적도 있고, 예산의 이용이나 전용의 경우에는 형식적인 결산심사 때문이라는 지적도 있다. 우리나라에서는 특히 예비비의 사용과 관련하여 방만한 운영이 매년 비난의 대상이 된다. 우리의 경우 지나치게 유연하게 운영되고 있는 예비비제도는 그러나 나라마다 제도운영의 방법이나 용어에 차이가 있어 우리 제도의 적정화를 기하기 위한 비교연구에 많은 어려움이 있다. 아직까지 법학의 영역에서 연구 성과가 거의 전무하다시피 한 예산의 신속성 제고를 위한 제도연구를 목적으로 한 발제문의 내용은 따라서 논의의 실익이 있으며, 특히 아직까지 우리 법제에 소개된 적이 없는 독일재정법상의 관련 제도의 연구는 자료로서의 가치도 높게 평가된다.

이하에서는 발제자와 의견을 달리 하는 부분이나 질의를 대상으로 간략하게 토론에 갈음하고자 한다.:

1. 발제자는 독일의 예비비제도 관련 실체법상의 규정을 BHO 제37조 제1항 제4문에서 찾고 있는데, 이 조항은 Mehrausgabe관련 규정으로서 ‘예비비 제도’를 특정하여 규정하고 있는 조항이 아니고, 국고채무부담행위 등과 같이 예산의 배정 시에 예정에 없었던 지출을 추후 해야 하는 경우에 법적 정당성을 부여하기 위한 일종의

일괄조항으로 보여진다. 따라서 제시하고 있는 법적 근거가 명확하게 우리의 예비비제도와 대비될 수 있는 것인지에 대해 법조문의 해석이나 여타의 관련 규정의 합목적적인 해석을 통해 밝혀내는 작업이 선행되어야 할 것이다. 예를 들면 독일의 경우 BHO 제 37조와 제38조 제1항 제2문의 기준에 따른 초과지출, 그리고 예산외 지출이나 채무부담행위의 승인은 예산입법자가 항목에 포함시키지 않았거나 지나치게 낮은 액수를 책정한 항목에 대하여 그 목적에 상응하는 예산재원을 마련하고, 그런 의미에서 예산집행을 유연하게 하는데 일조한다는 점에는 우리의 예비비제도의 목적과 유사하다고 할 수 있다. 그러나 독일의 경우에는 BHO 제37조와 제38조 제1항 제2문의 경우 그 절차가 지나치게 복잡하게 되어 있고, 물리적인 전제조건이 엄격하게 되어 있다. 즉, 예측불능 및 필수불가결이라는 전제조건이 충족되어야 한다. 이에 근거하여 이 조항이 지출항목과 시기에 대한 연계라는 원칙을 건드리지 않는다는 점에서는 예산운영의 실질적인 유연화에는 크게 도움이 되지 못한다는 평가를 받고 있다. 만약 독일의 예비비제도를 이 조항으로부터 도출하려는 시도를 할 경우 관련 법규의 *Kommentar*의 문헌연구가 필요할 것이다.

2. 토론자의 생각으로는 BHO 제13조 제2항 제1문에 규정되어 있는 ‘Entnahme aus Rücklagen’의 경우에 우리 법제의 ‘목적예비비’와 유사한 제도라는 생각이 드는데, 그러나 이 또한 관련법의 다른 조항으로는 일종의 ‘준비금’의 의미로도 해석되어지는 바, 독일의 현행 재정관련 법제상 예비비의 종류와 실제법상의 규정, 그리고 유사 제도와의 대비를 통해 용어의 정리와 운영의 실태를 구조적으로 밝혀낼 필요도 있다. 그래야만 우리 법제에 대한 시사점 도출은 별론으로 하더라도 자료로서의 제도연구라는 가치도 달성될 수 있겠기 때문이다.

3. 전용과 자주 혼동되는 개념이 예산재원의 이월인데, 이월은 전용과 마찬가지로 예산집행의 유연화를 위한 도구이다. 그러나 이월은 전용과는 달리 한 회계연도 내에서 여러 가지 목적을 위해 이루어지는 재원의 이동은 아니다. 독일의 BHO 제19조 관련 VV 제1번에 의하면, 이월은 회계연도가 종료되는 시점에 소진되지 않은 지출재원을 BHO 제45조의 규정에 따라 해당 회계연도를 넘어서는 시점에 동일한 목적을 위하여 사용할 수 있게 하는 것이다. 달리 말하면 이월은 목적의 동일성을 유지하는 가운데 예산 절감액을 여러 해에 걸쳐 계속해서 사용하는 것을 뜻한다. 따라서 이월은 BHO 제45조 제1항 제1문에 따른 시기적인 제한이라는 기본원칙을 침해하지는 않지만, 항목제한원칙에는 저촉되지 않는다. 그리고 일반적으로 이월의 효력은 그것이 승인된 시점으로부터 차차기 회계연도가 종료되는 시점에 끝난다. 따라서 예산운용의 신축성 제고를 위한 제도를 대상으로 한다면 예산의 이용이나 전용 이외에도 예산의 이월이라는 제도를 함께 다루어야 할 실익이 있다고 보여진다.
4. 독일의 경우 예산집행의 투명성 제고에도 일조를 하면서 유연화를 기할 수 있는 장점까지 갖춘 제도로서 항목집단에 대한 포괄적인 예산책정을 하는 제도가 있다. 이는, 동일한 과제를 위하여 책정되고, 보다 상위의 목적을 가지며, 동시에 그 경제적 종류가 다양한 개별항목들로 이루어진 지출부담행위와 그리고 경우에 따라서는 수입항목들은 원래의 예산체계를 벗어나 상위의 목표를 기준으로 하나의 항목집단으로 통합할 수 있다. 예산책정은 일반적으로 항목별로 이루어지는 것이지만, 항목집단의 표시가 통일되는 경우 분야별, 즉 개별항목들을 포괄하는 예산책정이 가능해진다. 이러한 포괄적인 예산책정의 장점은 모든 지출을 특정한 목표에 집중시킴으로써 투명성을 높일 수도 있는 반면, 항목집단에 대한

제어도 가능하다는 것이다. 또한 재원을 운영하는 부서들에서는 집행상의 유연화를 이룰 수 있다는 장점도 있다. 왜냐 하면 항목 집단들을 위한 예산재원은 거의 예외 없이 예산안에 대한 명기만으로 BHO 제20조 제2항에 따라 상호간 전용이 가능하거나 경우에 따라서는 이월이 가능하기 때문이다. 나아가 수입항목들이 지출항목 집단에 연계되면 BHO 제8조 제2항에 따른 보완표시를 통하여 추가수입이 지출부담행위와 채무부담행위를 위하여 사용될 수 있고, 이렇게 하여 항목집단은 그 자체가 유연한 특별예산을 형성하게 되어 예산의 실제 운영에서 특정 프로그램을 위한 지출로서 상당히 중요한 의미를 가진다고 평가된다. 이는 우리 법제에도 시사하는 바 크다고 판단되므로 비교법적 연구가 요청된다.

일본에서의 예산집행의 유연성 수단의 제도운영에 관한 연구

최 철 호

[한국법제연구원 부연구위원]

I. 첫머리에

다양화되고 급격한 변화를 겪고 있는 현대 사회에서는 아무리 치밀하게 추계한 예산안일지라도 그것이 성립된 이후에 발생하게 되는 여러 가지 경제사정이나 여건의 변동 등에 의해 부득이 수정해야만 하는 경우가 생길 수 있다.

예산집행의 일차적 목표는 예산통제이지만 예산편성이나 심의시에 예견하지 못했던 사정의 변화가 일어날 수 있기 때문에 예산이 효율적으로 집행되기 위해서는 이 같은 여건 변화에 적절히 대응할 수 있는 신축성도 도모되고 유지되어야 하는 것이다.

예산집행의 신축성을 유지한다는 것은 예산통제를 완화한다는 의미인데 예산 집행의 신축성을 유지하기 위한 방법으로는 예산의 이용, 이체, 전용, 이월과 예비비제도, 계속비제도 등이 있으나 이 가운데 일본의 예산의 이용, 유용 및 예비비제도에 대해서 고찰하기로 한다.

II. 예산의 이용과 유용

세출예산은 당초의 계획대로 집행하는 것이 이상적이지만 예산편성 후의 정세의 변화, 계획의 변경 등에 의하여 당초 예산대로 실행할 수 없는 경우 혹은 실행하는 것이 오히려 적절하지 않는 경우도 있을 수 있다. 이와 같은 경우에 국회의 의결과 법령의 범위 내에서 科目 상호간 혹은 부국 등의 조직 상호 간¹⁾에 예산을 서로 융통하는 것이 인정된다. 이것이 예산의 移用 및 流用이다.

1) 일본의 세입세출예산의 구분은 다음과 같다.

①세입예산의 구분---주관, 부, 관, 항(특별회계에 있어서는 소관, 감정, 관, 항). 세입예산은 세출의 재원으로서의 수입의 건적이기 때문에 책임의 소재에 의한 조직(또는 감정)별의 분류와 성질에 의한 분류가 이루어지고 있다.
(일반회계재무성의 예)

1. 예산의 이용(移用)

(1) 예산의 목적외사용의 금지

세출면의 예산집행은 당연히 예산에서 정해진 목적에 따라서 행해져야만 한다. 일본의 재정법은 「각성·각청의 장은 세출예산 및 계속비가 정하는 각부국 등의 경비의 금액 또는 부국 등 내의 각항의 경비의 금액에 관하여는 각부국 등의 사이 또는 각항의 사이에 서로 移用할 수 없다. 다만, 예산의 집행상의 필요에 기초하여 사전에 예산으로써 국회의 의결을 거친 경우에 한하여 재무대신의 승인을 거쳐 移用할 수 있다.」고 하여 「예산의 목적외 사용금지원칙」인 예산이용에 관하여 규정하고 있다(동법 제33조 제1항).

이용이나 유용은 본질적으로는 예산의 구분을 변경하고 경비를 융통하는 의미이다. 단, 제도적으로는 이용은 다른 조직 간 또는 다른 項 사이의 융통이고, 유용은 각항 내의 目 사이의 경비의 융통이기 때문에 이용은 예산의 목적에 변경을 초래하는 것임에 대하여 유용은 항상

主管	部	款	項	금액
재무성	조세 및 인지수입	조세	소득세	000천엔
		..	법인세	000천엔
		
		인지수입	인지수입	000천엔

②세출예산의 구분---소관, 조직, 항(특별회계에 있어서는 소관, 감정, 항).

세출예산은 국회가 의결한 바에 따라 당해 연도의 채무부담권한 및 지출권한을 부여하는 것이기 때문에 책임의 소재에 따른 조직(또는 감정)별의 분류와 목적에 의한 분류가 이루어 지고 있다.

(일반회계경제산업성의 예)

所管	組織	項	금액
경제산업성	경제산업본성 .. 중소기업청	경제산업본성	000천엔
		경제협력비	000천엔
		..	
		중소기업청	000천엔
		중소기업대책비	000천엔

項의 목적 범위 내에서의 행정과목 사이에서의 이동에 불과하다.

이와 같은 이용 및 유용을 무제한으로 행하게 되면 예산을 조직별, 과목별로 구분하고 국회의 의결을 요구하도록 한 의미를 잃게 되므로 일정한 제한을 가하고 있다.

(2) 예산이용의 의의

세출예산에서의 각성·각청의 각 조직 사이의 경비 또는 각 조직 내의 각 항 사이에서 어느 한쪽에 예산의 여유가 생기고 다른 쪽에 예산의 부족이 생긴 경우에 여유가 있는 경비의 예산금액을 부족한 경비로 옮겨 사용하는 것을 예산의 이용이라고 한다. 예산의 이용은 예산의 목적의 변경을 수반하는 것이기 때문에 전술한 『예산의 목적 외 사용금지원칙』에 의해서 원칙적으로 인정되지 않는다(재정법 제33조 제1항).

예산편성 후의 정세의 변화, 계획의 변경 등에 의하여 당초 예산대로 실행할 수 없는 경우 혹은 실행하는 것이 적절하지 않는 경우에는 보정예산을 편성하여 집행하여야 하지만 이렇게 한다면 예산집행의 신속성과 효율성이 저하된다고 하겠다.

그래서 재정법은 『예산의 집행상의 필요에 기초하여 사전에 예산으로써 국회의 의결을 거친 경우에 한하여 재무대신의 승인을 얻어 移用할 수 있다.』라고 하여 한정적으로 예산의 이용을 인정하고 있다(동법 제33조 제1항 단서).

예산의 이용은 국회의 의결이 필요한데 이는 세출예산 등의 국회의 결의 대상이 각 성청 등의 조직 및 항까지이기 때문에 각조직 간 또는 각항 간의 예산의 융통사용에 관해서도 국회의 의사를 관련시키고자 한 것이다.

(3) 국회의 의결을 거쳐야 하는 예산이용의 종류

예산이용에 관한 국회의 의결은 통상 예산총칙²⁾에 규정하여 행해지고 있는데 그 내용은 이용에 의한 폐해가 적은 것 혹은 이용을 인정함으로써 오히려 예산의 효과적·탄력적 집행이 기대되는 것으로 대

2) 2002년 일반회계예산총칙 제14조

개정법 제33조 제1항 단서규정에 의해 이용할 수 있는 경우는, 제1표의 각호에서 드는 각조직의 경비의 금액을 당해 각조직간에 상호 이용하는 경우, 제2표의 각호에 드는 각항의 경비의 금액을 당해 각항 간에 상호 이용하는 경우 및 제3표의 각호에 드는 각조직의 경비의 금액 또는 각항의 경비의 금액을 당해 각조직 또는 각항 간에 상호 이용하는 경우로 한다.

제1표 각조직간의 移用

소관	移用할 수 있는 조직(괄호안은 당해 조직의 경비를 나타낸다.)
一 內閣府	1. 內閣本府(휘발유세등재원沖繩도로정비사업비, 沖繩개발사업비, 항공기연료세재원沖繩공항정비사업비, 牛肉등관세재원 沖繩농업생산기반정비사업비, 농림어업용휘발유세재원身替沖繩農道등정비사업비)와 沖繩총합사무국(沖繩치수사업공사諸費, 沖繩도로사업공사제비, 沖繩항만공항정비사업공사제비, 沖繩도로환경정비사업공사제비, 沖繩도시공원사업공사제비, 沖繩농업생산기반정비사업공사제비) 2. 防衛本廳(시설정비비)과 방위시설정(시설운영등관련제비)
二 농림수산성	농림수산본성(해안사업비, 농지등보전관리사업비)과 지방농정국(해안사업공사제비, 사태(地漕り)대책사업공사제비)
三 국토교통성	1. 국토교통본성(도시계획사업비)과 지방정비국(도시공원사업공사제비) 2. 국토교통본성(북해도치수사업비, 북해도급경사지붕괴대책사업비, 북해도치산사업비, 북해도해안사업비, 휘발유세등재원북해도도로정비사업비, 북해도도로정비사업비, 북해도항만사업비, 북해도공항정비사업비, 항공기연료세재원북해도공항정비사업비, 북해도주택건설등사업비, 북해도도시환경정비사업비, 북해도도시계획사업비, 북해도수도시설정비비, 북해도폐기물처리시설정비비, 북해도농업생산기반정비사업비, 牛肉등관세재원북해도농업생산기반정비사업비, 북해도농촌정비사업비, 북해도농지등보전관리사업비, 북해도삼림환경보전정비사업비, 북해도삼림거주환경정비사업비, 북해도수산기반정비비, 농림어업용휘발유세재원身替북해도農道등정비사업비)과 북해도개발국(북해도치수해안사업공사제비, 북해도도로사업공사제비, 북해도항만공항정비사업공사제비, 북해도도시환경정비사업공사제비, 북해도도시공원사업공사제비, 북해도농업생산기반정비사업등공사제비, 북해도수산기반정비사업공사제비, 북해도제해복구사업등공사제비)

제2표 각항간의 移用

체로 다음 3가지로 분류할 수 있다.

- ①경비의 성질이 동일 또는 유사한 항 간에 있어서의 이용(예를 들면, 각 시험연구기관 상호간의 경비의 이용)
- ②경비의 성질이 서로 관련되고, 후일의 사정의 변화 등에 의하여 조정을 요하는 경우가 발생한다고 인정되는 항 간에 있어서의 이용(예를 들면, 재해복구사업비와 재해관련사업비 간의 이용)

소관	조직	移用할 수 있는 項
一 내각부	내각본부 沖繩총합사무국	沖繩개발사업비, 牛肉등개발세제원沖繩농업생산기반정비사업비 및 농림어업용취발유세제원身替沖繩農道등정비사업비의 각항 사이 沖繩치수사업공사제비, 沖繩도로사업공사제비, 沖繩항만공항정비사업공사제비, 沖繩도로환경정비사업공사제비, 沖繩도시공원사업공사제비 및 沖繩농업생산기반정비사업공사제비의 각항 사이
二 후생노동성	후생노동본성	직업전환대책사업비와 특정지역개발취로사업비
三 농림수산성	농림수산본성 지방농정국 임야청 수산청	농업시설재해복구사업비와 농업시설재해관련사업비 해안사업공사제비와 사태(地滑り)대책사업공사제비 산림시설재해복구사업비와 산림시설재해관련사업비 어항시설재해복구사업비와 어항시설재해관련사업비
四 국토교통성	국토교통본성 북해도개발국 해상보안청	1. 해안사업비와 해안사업공사제비 2. 하천등재해복구사업비와 하천등재해관련사업비 3. 離島진흥사업비, 牛肉등관세제원離島농업생산기반정비사업비 및 농림어업용취발유세제원身替離島농도등정비사업비의 각항 사이 4. 북해도급경사지붕괴대책사업비, 북해도해안사업비, 북해도주택건설등사업비, 북해도도시계획사업비, 북해도수도시설정비비, 북해도폐기물처리시설정비비, 북해도농업생산기반정비사업비, 牛肉등관세제원북해도농업생산기반정비사업비, 북해도농촌정비사업비, 북해도농지등보전관리사업비, 북해도삼림환경보전정비사업비, 북해도삼림거주환경정비사업비, 북해도수산기반정비비 및 농림어업용취발유세제원身替북해도농도등정비사업비의 각항 사이 북해도치수해안사업공사제비, 북해도도로사업공사제비, 북해도항만공항정비사업공사제비, 북해도도시환경정비사업공사제비, 북해도도시공원사업공사제비, 북해도농업생산기반정비사업등공사제비, 북해도수산기반정비사업공사제비 및 북해도재해복구사업등공사제비 항로표지정비사업비와 항로표지정비사업공사제비
五 환경성	환경성	자연공원등사업비와 자연공원등사업공사제비

제3표 각조직간 또는 각항간의 移用

一 예정경비요구서에 예정한 직원기본급, 정부개발원조직원기본급, 직원제수당, 정부개발원조직원제수당 및 퇴직수당의 각경비의 금액에 과부족이 발생한 경우에 있어서의 이들 경비에 관련되는 각조직 또는 각항의 사이
二 예정경비요구서에 예정한 부임여비의 경비의 금액에 과부족이 발생한 경우의 당해경비에 관련되는 각조직 또는 각항의 사이

③동일 소관 내의 각 조직 간 또는 각항 간에 있어서의 인건비의 과부족에 의한 이용(예를 들면, 직원기본급 등의 과부족에 의한 이용)

일반적으로 항과 항 사이의 경비를 융통하는 예산의 이용은 사전의 국회의 의결 외에 재무대신의 승인이 필요하지만 절차적으로는 각성·각청의 장이 이용을 필요로 하는 이유, 과목 및 금액을 명확히 한 서류를 재무대신에게 송부하고 이에 기초하여 재무대신이 이용을 승인하게 된다.

더구나 재무대신은 이용을 승인한 때는 그 뜻을 각성·각청의 장 및 회계검사원에 통지해야 하고(재정법 제33조 제3항), 각성·각청의 장이 예산을 이용한 경우는 세입세출의 결산보고서에 이용한 금액과 그 이유를 기재해야 한다(동조 제4항).

예산의 이용은 일반적으로 동일소관 내에서의 각 조직 간 또는 각 항 사이에서 행해지는 것으로 재정법의 규정과 예산총칙에 의하여 인정되는 것이지만 이 외에 예외적으로 소관을 달리 하는 조직 간 또는 항 간에서 행해지는 것도 있고 재정법의 규정에 의하지 않고 예산총칙에만 의하여 인정되는 것도 있다.

다른 소관 간의 이용은 복수의 각성·각청의 장과 관계되는 것이기 때문에 내각이 각의결정을 거쳐 행하게 되어 있다.

2. 예산의 유용(流用)

예산의 유용이란 일반적으로 동일한 항 내의 목과 목사이에 예산금액에 과부족이 생긴 경우에 서로 경비를 융통하는 것을 말한다.

예산의 유용은 행정과목의 통제라는 점에서 국회의 의결은 필요없고 재무대신의 승인만을 그 요건으로 하고 있다(동법 제33조 제2항). 재무대신이 지정하는 경비는 각 연도의 재무대신의 通達로 정해져 있다.

예산의 유용은 예산의 이용과 달리 새로운 목을 설치하여 행할 수 있다.

Ⅲ. 예비비제도

1. 예비비의 의의

예산을 편성할 때에는 가능한 한 정확한 경비의 건적을 세워서 작성되지만 실제 집행단계에서 당초 예기할 수 없었던 사태의 발생이나 사정의 변경 등에 의해 경비의 부족이 생기거나(예산초과지출) 새로운 경비(예산외의 지출)의 지출을 피할 수 없는 경우가 발생한다. 이런 경우에는 임시국회를 소집해서 추가의 보정예산³⁾을 제출하여 국회의 의결을 거치는 것이 바람직하지만⁴⁾ 임시국회를 소집할 시간적 여유가 없을 때는 이 방법을 택하기가 어렵고 또한 보정예산은 수시로 발생하는 경미한 사태나 재해 등의 긴급사태에 즉각 대응할 수 없는 한계를 가지고 있으므로 이에 대비한 예산의 집행제도가 바로 예비비제도이다.⁵⁾

예비비제도⁶⁾는 일본헌법 제85조의 국비지출의 사전의결의 원칙에 대한 예외를 이루는 제도인데 일본헌법 제87조는 “① 예견하기 어려

3) 우리나라의 추가경정예산과 유사한 것이다.

4) 예비비를 사용할지 그렇지 않으면 보정예산을 제출해야 할지의 선택의 문제가 있지만 예비비사용의 요건과 보정예산의 요건인 『예산작성 후에 발생한 사유에 기초하여 ...』를 비교하더라도 양자 사이에는 그다지 차이가 있는 것은 아니다. 어느 것이든 예산작성시에 예정할 수 없었던 사유에 대처하기 위한 조치이다. 이들 양조치 중 어느 것을 선택할지에 관해서는 재정법은 어떤 규정도 두고 있지 않다. 오히려 재정법 제29조가 보정예산을 『국회에 제출해야만 한다.』라고 규정하고 있던 것을 『국회에 제출할 수 있다.』라고 임의적인 것으로 하고 있는 것에서 예비비 또는 보정예산의 어느 쪽을 선택하는가는 정부의 재량에 맡기고 있는 것이라고 해석할 수 있는 여지가 있다.

5) 河野一之, □□新版豫算制度□□, 學陽書房, 1987, 140면.

6) 구회계법 제9조에서는 예비비 중 피할 수 없는 예산의 부족에 충당하는 예산초과지출에 충당하기 위한 것을 제1예비금이라고 하고, 예산외에 발생한 필요비용에 충당하기 위한 것을 제2예비금이라고 하여 양자를 구분하고 있었지만, 현행 재정법에 서는 양자를 아울러서 예비비라고 하고 있다.

은 예산의 부족에 충당하기 위해 국회의 의결에 기초하여 예비비를 설치하고 내각의 책임으로 이를 지출할 수 있다. ② 모든 예비비의 지출에 관해서는 내각은 사후에 국회의 승인을 얻어야 한다”고 규정하고 있고 재정법 제24조는 “예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 내각은 예비비로서 상당하다고 인정하는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다”고 규정하고 있다.

예비비설치의 법령상의 요건인 “예견하기 어려운 예산의 부족”이란 구체적으로는 사항, 금액 모두 예견하기 어려운 경우 또는 사항은 예견할 수 있지만 그 금액이 예견하기 어려운 경우의 어느 하나에 해당하며, 기정의 예산으로써 조달할 수 없는 경비를 말하고, 당해 경비의 부족이 예산작성 당시에 예견할 수 없었다는 것으로써 충분하다.

경비의 대상, 금액의 다과, 지출의 시기 등에 의하여 제약받는 것은 없고, 긴급을 요하는 것이라고 판단된다면 예비비의 사용은 가능하다.

일본헌법은 예비비를 마련하는 구체적인 방법까지는 규정하고 있지 않지만 재정법 제24조에서는 “예비비로서 상당하다고 인정하는 금액을 세입세출예산에 계상”하는 것으로 하고 있는데 이는 예비비의 재원은 세입예산에 계상되어 있어서 예비비를 사용하는 때는 세출예산에 계상하여 지출하게 되므로 예비비도 세출예산의 한 항으로서 세입세출에 계상하는 것이 적당하다고 판단한 때문이다.

2. 예비비의 계상

(1) 세입세출예산에의 계상

헌법 제87조 제1항을 받아서 재정법 제24조는 「예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 내각은 예비비로서 상당하다고 인정하는 금액을 세입세출예산에 계상할 수 있다」고 규정하고 있다. 예비비는 세입세출예산에 합산하여 계상하는데 이는 예비비를 포함하여 세입세

출예산의 전체적인 상황을 파악하여 수지균형을 도모함으로써 예비비의 재원적 뒷받침을 도모하는 취지라고 한다.⁷⁾

국가의 일반회계의 예비비는 세출예산에 계상되어 있고 이에 대응하는 세입예산은 예비비 재원을 포함한 금액으로 되어 있다. 실제로 (소관)재무성의, (조직)재무본성에, (항)예비비로서 계상되어 있다.

특별회계의 예비비는 각 특별회계의 세출에 계정이 설치되어 있는 경우는 각 계정에 세출로, (항)예비비로서 계상되어 있다.⁸⁾⁹⁾

예비비는 세입세출예산에는 계상되지만 예비비라는 명목으로서 지출되는 것은 아니므로 엄격한 의미에서는 세출예산과는 구별이 되는 것으로서 굳이 이야기 하자면 어떠한 사정이 발생했을 때 다른 실질적 예산으로 변화할 수 있는 사용처 미정의 재원이라고 할 수 있을 것이다.

예비비를 설치하는 것은 의무적인 것은 아니기 때문에 계상해야 할 예비비의 금액에 관하여는 법률상의 제약은 없다.¹⁰⁾

예견하기 어려운 예산의 부족에 충당한다고 하는 예비비의 성격상 계상금액에 특별한 결정기준은 존재하지 않고, 제1차적으로는 예산을 편성하는 내각, 최종적으로는 예산을 승인하는 국회의 판단에 의존하고 있다. 다만 재정처리에 관해서는 국회의 사전의결이 원칙이고 예비비는 어디까지나 예외이기 때문에 이 원칙과 예외를 역전시켜 사전

7) 小村 武, □□豫算と財政法□□, 新日本法規出版社, 2002, 306면.

8) 2002년도 당초예산에서는 일반회계의 예비비는 3,500억엔, 특별회계의 예비비는 총계로 2조 2,206억엔이 계상되어 있었다.

9) 일반회계에서는 거의 매년 예비비가 설치되어 있다. 특별회계에서는 당해회계(계정)의 성격 등으로부터 예비비의 계상을 필요로 하지 않는 것이 있는데 2002년에는 국채정리기금, 석유 및 에너지수급구조고도화대책(석탄계정), 식량관리(조정계정)에는 예비비가 설치되어 있지 않다.

10) 현행 일본의 헌법과 재정법의 해석으로는 예비비를 전혀 계상하지 않아도 된다. 명치헌법 제69조는 「...예비비를 두어야 한다」고 규정하여 예비비의 계상을 의무지우고 있었다. 또 전후의 재정법 제24조도 「...예비비로서 상당하다고 인정하는 금액을 세입세출예산에 계상해야만 한다」라고 하여 예비비계상을 의무지우고 있었지만 1949년에 개정되어 현재와 같은 형태로 되었다.

의결의 원칙을 몰각하는 정도의 거액의 예비비의 계상은 헌법의 취지에 반하게 될 것이다.

(2) 예비비와 일반의 세출예산과의 차이점

예비비와 일반의 세출예산은 국가에 세출권한을 부여한다는 점에서는 같지만 다음과 같은 점에서 성격을 달리하고 있다.

- ①예비비의 의결에 의하여 국가에 주어진 세출권한은 구체적 내용에 관하여 아직 국회의 승인을 얻은 것은 아니기 때문에 예비비는 국회의 사전의결의 원칙의 예외이다.
- ②예비비와 세출예산에서는 그 “使用”이라는 의미가 다르다. 세출예산의 사용은 그 목적에 따라서 구체적으로 채무를 부담하고 지출을 하는 것을 의미하지만, 예비비의 사용은 예비비로부터 재원을 염출하여 새 항의 금액을 만들거나 또는 기존의 항의 금액을 추가하는 것을 의미한다.
- ③예비비를 사용한 경우에는 사후에 국회의 승낙을 얻어야 한다. 예비비제도는 예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위해 사용한다는 요건 하에서 내각의 책임지출을 인정하는 것으로서 예비비의 의결은 그 한도액을 정하는 것이다. 내각의 책임은 사후의 국회의 승낙에 의하여 비로소 해제되는 것이다.
- ④일반의 세출예산의 경우에는 내각은 지출목적에 따라서 그것을 지출할 책임을 지는 것이 원칙이지만 예비비의 경우에는 내각은 그와 같은 책임을 지지 않는다.

3. 예비비와 유사한 경비

일반의 세출예산 중에도 예비비와 유사한 경비가 있는데 이들을 특정예비비로서 국회의 사후승낙에 복종시킬지, 아니면 일반의 세출예

산으로 할지에 관해서는 절대적인 기준은 없고 결국은 국회가 내각에 수권하는 정도에 따라서 결정될 문제이다.

(1) 국회 및 재판소의 예비비

국회 및 재판소의 예비비는 헌법 제87조에 규정하는 예비비가 아니라 전제에 서서 그 지출에 관하여는 내각의 책임에 의하는 것은 아니고 각각 각議院(중의원, 참의원)의 의원운영위원회 또는 최고재판소 재판관회의의 승인 하에 행해지고 있고, 또 국회의 사후승낙도 요구되고 있지 않다.

이들은 예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위한 것이라는 점에서 예비비와 같지만 예산성립 후에 국회 및 재판소의 예산에 부족이 발생한 경우에 그 보전을 곧바로 내각에 요구하게 하기보다는 어느 정도는 국회 및 재판소에 여유재원을 줌으로써 삼권분립의 실효성을 확보하고자 하기 위한 것이라고 판단하는 한 헌법의 취지에 반하는 것은 아니다.

(2) 조정비와의 관계

국토총합개발사업조정비, 과학기술진흥조정비 등 이른바 조정비는 예견하기 어려운 예산의 부족에 충당하기 위한 것인 점에서 예비비와 유사한 점이 있지만 조정비의 경우에는 지출의 목적 및 지출해야 할 곳이 결정되어 있고 단지 구체적인 경비구분이 행정부에 맡겨져 있는 것에 불과하다는 점에서 서로 구별된다고 하겠다.

이러한 조정비는 예산계상의 단계에서는 목의 구분이 없고 또, 실제의 집행단계에서는 다른 성칭의 조직에 이체하여 사용되는 것이지만 특정의 목적이 확정되어 있는 점에서 예비비와 다르다.

4. 국회개회중의 예비비 사용

국회가 개회 중인 경우에도 예비비의 사용이 허용될 수 있는가 하는 문제에 대해서는 국회개회 중이라도 예비비를 사용할지, 국회에 보정예산을 제출하고 그 성립을 기다려 지출할지의 선택은 정부의 재량에 맡겨져 있는 것이기 때문에 법률적으로는 국회개회 중이더라도 예비비사용의 요건에 해당하면 예비비의 사용은 가능하다.

그러나 국회의 예산심의권과의 관계에서 본다면 국회개회 중의 예비비사용에는 스스로의 한계가 있어야 할 것이고 국회심의상 문제가 발생할 여지가 없는 비교적 경미한 것, 의무적 경비에 한하는 것이 타당할 것이다.¹¹⁾

5. 예비비의 관리·사용

(1) 예비비의 관리

예비비는 정부 전체로서의 예비의 재원이므로 각성 각청의 장에게 분속시켜서는 안 되고 정부 전체에 걸치는 재무의 통괄자인 재무대신

11) 2002년에 개정된 각의결정인 『예비비사용에 대하여』라는 규정에는 국회심의회와 관계없이 사용할 수 있는 예비비에 대해서 다음과 같이 규정하고 있다.

제1조 재정법 제35조 제3항의 단서규정에 근거하여 재무대신이 지정하는 경비는 별표에 정한다.

제2조 국회개회 중에는 전항의 경비 및 다음에 언급하는 경비를 제외하고, 예비비의 사용을 행하지 않는다.

- (1) 사업량의 증가 등에 수반하는 경상의 경비.
- (2) 법령 또는 국고채무부담행위에 의해 지출의무가 발생한 경비.
- (3) 재해(폭풍우, 홍수, 높은 파도, 지진 등 이상 자연현상에 의해 발생한 재해 및 화재를 말한다.)에 기인하여 필요가 발생한 제경비 기타 예비비의 사용에 의하지 않으면 시간적으로 대처하기 어렵다고 인정되는 긴급한 경비.
- (4) 기타 비교적 경미하다고 인정되는 경비.

제3조 예비비를 사용한 금액에 관해서는 이를 그 목적의 용도 이외에 지출해서는 아니 된다.

제1조의 (별표)

이 이를 관리한다(재정법 제35조 제1항).¹²⁾ 각성청의 장은¹³⁾ 예비비의 사용이 필요한 시기, 이유, 금액 및 적산의 기초를 분명히 한 예비비 사용요구서를 작성해서 재무대신에 송부한다(동조 제2항).

재무대신은 이 요구서를 작성한 다음에 약간의 조정을 해서 예비비 사용서를 작성하여 각의결정을 거쳐서 예비비가 사용된다(동조 제1항 본문).

형식상으로 본다면 일반회계의 예비비는 재무성소관의 세출예산에 계상되고 이 예산이 성립한 때에 예비비는 재무대신에게 配賦되지만 배부를 받은 재무대신은 이에 기초하여 곧바로 지출부담행위의 실시 계획이나 지불계획 등을 작성하는 것은 아니고 단지 예비비의 사용결정권이 재무대신에게 유보되어 있다는 것으로서 필요에 따라 원칙적으로 각의결정을 거쳐 사용되게 된다. 단, 미리 각의의 결정을 거쳐서

1 부양수당	18 검찰비
2 조정수당	19 교정수용비
3 휴직자급여	20 화폐교환차감보전금
4 공무재해보상비	21 의무교육비국고부담금
5 퇴직수당	22 양호학교교육비국고부담금
6 국가공무원공제조합부담금	23 감염증예방사업비 등 부담금
7 배상상환 및 정산금(払戻金)	24 원폭피폭자의료비
8 이자 및 할인료	25 생활보호부조비부담금
9 연금 및 恩給	26 재해구조비
10 보험금, 재보험금, 보험급부비 및 보험료환부금	27 노인보호조치비국고부담금
11 소비세	28 아동보호조치비부담금
12 의안류인쇄비	29 아동부양수당
13 인지류제조비	30 사회보험국고부담금
14 포상품제조비	31 가축전염병예방비
15 재판비	32 농업공제조합연합회 등 교부금
16 증인 등 피해급부금	33 고용보험국고부담금
17 송무비	34 정부직원 등 실업자퇴직수당

12) 관리한다란 필요한 때, 필요 목적에 사용할 수 있도록 이를 유보하는 의미이다.

13) 구체적으로는 내각총리대신(내각부의 장)·각성대신 외에 중의원의장·참의원의장·최고재판소장관·회계검사원장이 “각성각청의 장”에 해당한다(재정법 제20조 제2항). 이 가운데 중의원의장·참의원의장·최고재판소장관·회계검사원장은 행정조직법상 각성청의 장은 아니나 국회 및 재판소의 예비비는 별도로 책정되어 있는 관계로 이를 지출하는 장으로서의 지위에서 각성청의 장이라는 하나의 조항으로 규정된 것이다.

재무대신이 지정하는 경비14)에 대해서는 각의를 거칠 필요 없이 재무 대신 단독으로 예비비 사용서를 결정할 수 있다(동조 제1항 단서).

(2) 예비비의 사용

예비비의 사용이란 예비비에서 재원을 내어서 ① 새로운 항을 설치해서 금액을 넣고, ② 기존의 항의 금액을 증액시키는 조치인데, 소정의 절차에 의해 조직별의 구분 및 과목을 정하여 소관의 경비로서 마치 예산이 성립한 후에 배부(예산집행권한의 부여)가 있었던 것과 같은 상태로 하는 것이다.¹⁵⁾

헌법 제87조는 “예비비의 지출”로 하고, 재정법 제36조는 “예비비를 지출”로 규정하고 있지만, “예비비사용서”나 “예비비사용조서”의 금액은 구체적인 현금의 지출을 나타내는 것은 아니다.

예비비는 내각이 필요하다고 인정하면 그 책임으로 어떠한 경비에 대해서도 사용할 수 있지만 예비비제도의 취지 등으로부터 다음과 같은 일정한 제약이 있다.

- 1) 예비비는 예견하기 어려운 사유에 의해 인정되는 것이고 예산부족의 사유는 예산작성 후에 생긴 것이어야 한다.
- 2) 국회의 예산심의권을 무시하는 것과 같은 사용. 예를 들면 국회가 삭제, 감액한 경비에 예비비를 사용하는 것은 허용되지 않는다.
- 3) 연도 도중에 발행한 불측의 사태에 의해 새로운 경비의 지출이나 이미 정해진 경비를 증액할 필요가 생긴 때에는 임시회를 소집해서 추가의 보정예산을 제출하여 국회의 의결을 받는 것이 적절한 대응이다.¹⁶⁾

14) 재정법 제35조 제3항 단서에 근거한 재무대신의 지정경비는 “예비비의 사용에 대해서”(1954년 4월 16일 각의결정, 2002년 4월 1일 최종개정)의 1을 받은 “별표”에 규정되어 있다. 전계 각주 11의 별표 참조.

15) 재정법 제35조 제4항은 “예비비사용서가 결정된 때는 제31조 제1항의 규정에 의해 예산의 배부가 있었던 것으로 간주한다”고 규정하고 있다.

16) 보정예산의 편성과 사용과의 관계에 대해서 과거 대장성주계국장은 “재정법 제

그러나 재량의 여지가 적은 경비나 의무적 경비의 부족에 대해서도 이 방법을 요구하는 것은 적당하지 않다. 따라서 국비지출의 사전의결의 원칙(헌법 제85조)과 예비비제도(헌법 제87조)의 조화를 도모하는 관점에서 내각은 “예비비의 사용에 대해서(각의결정)”¹⁷⁾의 제2조에서 국회개회중의 예비비사용에 스스로 제한을 가하고 있다. 즉 국회 개회중에는 예비비의 사용을 하지 않는다고 한 다음에 ① 재무대신이 지정하는 경비, ② 사업량의 증가 등에 수반하는 경상의 경비, ③ 재해에 기인해서 발생한 제경비 그 외 예비비의 사용에 의하지 않으면 시간적으로 대처하기 힘들다고 인정되는 긴급한 경비, ④ 비교적 경미하다고 인정되는 경비에 대해서 국회 개회중의 예비비사용을 인정하고 있다.

이들 이외의 예비비사용은 국회 개회중에는 인정되지 않는다.

- 4) 앞의 “예비비의 사용에 대해서”의 제3조는 예비비 사용금액의 목적외 지출을 금지하고 있다. 이것은 당연한 것이지만 사전에 예산의 유용을 금지한 점에 의의가 있다.
- 5) 예비비는 어떠한 경비의 부족에도 사용할 수 있는 것이 일반적이지만 특정의 경비의 부족에만 사용할 수 있는 예비비가 설치된 것이 있다.

이 경우 예산총책에 사용범위가 규정되어 있어서 이 외에는 사용할 수 없다.

29조에 예산편성 후에 발생한 사유에 근거해서 보정예산을 작성할 수 있다는 규정이 있어서 예비비의 규정과 함께 예산작성시에 예견하기 어려웠던 사태에 대응하기 위한 길이 열려져 있지만 반드시 보정예산에 의하지 않으면 안되는 것은 아니고 법률상으로는 예비비의 사용에 의하는가 보정예산의 편성에 의하는가는 정부의 판단에 달려 있다”고 답변하고 있다(제91회 국회중원결산위원회의록 제19호 4면, 1980. 5. 7.).

17) 각주 11) 참조.

6. 예비비안건에 대한 국회의 심의절차

(1) 중의원의 선심의

재정법 제36조¹⁸⁾ 제3항은 “내각은 … 조서를 …국회에 제출하여…”라고만 규정하고 있지만 실제로는 먼저 중의원에 제출하고¹⁹⁾, 동시에 국회법 제58조의 규정에 근거하여 예비심사를 위해서 참의원에 동일한 조서가 송부된다. 참의원에서는 중의원의 승낙후 동원으로부터 송부를 받아서 예비비안건의 심사와 의결을 행하고 있다.

(2) 예비비안건의 참의원 선심의에 관한 논의

1) 헌법은 예비비안건에 대하여 예산과는 달리 중의원에 먼저 제출(중의원선심의)하는 규정이나 중의원의 의결이 우월하다는 규정은 두고 있지 않다. 따라서 헌법상의 규정으로는 예비비안건의 참의원선심의도 가능한 것으로 보는 견해도 있다.²⁰⁾

2) 예산은 “먼저 중의원에 제출”(헌법 제60조 제1항)한다고 되어 있어서 예산의 사후승낙인 예비비에 대해서도 중의원선심의가 헌법상 요청되고 있다는 견해가 있다. 그래서 헌법이 예산을 중의원선심의로 하고 그 의결에 우위성을 부여한 취지가 예비비의 사후승낙에도 미치는가에 대한 검토가 필요하다.

18) 재정법 제36조 ①예비비로써 지출한 금액에 관해서는, 각성 각청의 장은 그 조서를 작성하여 차기 통상국회의 개회 후 곧 이를 재무대신에게 송부해야 한다.

②재무대신은 전항의 조서에 기초하여 예비비로써 지불한 금액의 총조서를 작성해야 한다.

③내각은 예비비로써 지불한 총조서 및 각성 각청의 조서를 다음의 통상국회에서 국회에 제출하여 그 승낙을 요구해야 한다.

④재무대신은 전항의 총조서 및 조서를 회계검사원에 송부해야 한다.

19) □□衆議院先例集(平成15年度版)□□ 347호에는 “예비비의 사용등에 대해서 승낙을 요구하는 의안은 먼저 중의원에 제출되는 것을 예로 한다”고 하고 있는 반면에 □□參議院先例錄□□에는 그런 규정이 없다는 것에 기인한다.

20) 日本財政法學會, 財政法の基本課題, 94면.

국회에서 의결된 예산에는 예비비로서 사용할 수 있는 총액과 그 재원으로 되는 세입이 포함되어 있고 국민부담의 총액은 이미 결정되어 있다. 형식상의 세입세출예산에 대해서 인정된 중의원선심의의 취지를 내각의 책임으로 행해진 예비비사용의 사후승낙에까지 적용할 수 있다고는 할 수 없다는 견해와 함께 예비비안건의 중의원선심의는 지금까지의 선례를 근거로 한 것으로서 헌법상의 요청은 아니라고 하는 견해도 있다.²¹⁾

3) 그러나 현행법규정의 해석으로서는 예비비안건을 중의원이 불승낙한 경우에 참의원에의 송부는 하지 않기 때문에 참의원에서는 당해 예비비안건의 심의를 할 수 없다는 다수의 견해에 따른다면 예비비안건의 중의원선심의가 가능하다고 할 수 있다. 따라서 참의원의 심의를 기다릴 필요도 없이 국회의 의사가 중의원의 결정에 의해 확정된다.

7. 국회의 사후승낙

예비비는 이른바 일반의 세출예산과 달리, 예산심의과정에서는 그 용도가 구체적으로 명확하게 되어 있지 않는 점에서 그 사용결정에 관하여 사후에 국회의 승낙을 요구하는 것이 필요하다.

재정법 제36조 제3항은 “내각은 예비비로써 지출한 총조서 및 각성 각청의 조서를 다음의 통상국회에서 국회에 제출하여 그 승낙을 요구해야 한다.”고 규정하고 있는데, 국회의 승낙의 대상으로 되는 것은 헌법 제87조 제2항의 규정에도 있는 바와 같이 예비비의 사용 자체이고 그 내용은 일반의 세출예산과 마찬가지로 항까지이다.

총조서 및 각성 각청의 조서를 제출하는 것은 이들 조서가 예비비의 사용의 구체적 내용을 설명하고 있기 때문에 이 형식을 통해서 국회의 승낙을 요구하는 것이라고 하는 취지이다.

21) 상계.

위 조항의 예비비의 지불도 재정법 제53조의 예비비의 사용과 같이 특정의 경비의 재원에 충당하기 위해 예비비에서 재원을 내는 것을 의미하는 것이어서 예비비의 사용에 의하여 특정의 세출항목에 예비비가 배분되는 것이다.

예비비의 사후승낙은 국회가 내각의 책임을 해제하는 것이어서 그 승낙의 유무는 과거에 있어서의 법률상의 효과에 영향을 주는 것은 아니다. 승낙을 받지 못하게 된 경우에는 국회에 대한 내각의 책임이 해제되지 않게 되지만 이 책임도 정치상의 책임이어서 법률상의 책임은 아니다.

그러나 예비비안건은 승낙을 얻어야만 하는 것이기 때문에 중의원의 해산 등에 의해 심의를 하지 않았거나 폐안으로 된 경우는 반복해서 예비비사용조서가 재제출된다.

재제출되는 국회는 정기국회에 한하지 않고 어느 정도의 심의기간이 있는 국회이면 임시회나 특별회에도 제출되고 있다.

그런데 국회에서 한번 승낙을 받지 못한 경우에는 동일한 승낙을 요구하는 재제출은 안된다.²²⁾

8. 예비비의 계상과 사용 등의 상황

<표 1-1 일반회계예비비계상액 및 사용액 등의 추이>²³⁾

(단위 : 억엔, %)

년도	구분	예비비계상액 (대세출예산 비율)		보정감액	보정후	사용합계액	불용액
1989		3,500	0.58	1,500	2,000	1,427	572
1990		3,500	0.53	250	3,250	3,239	10
1991	급여개선	1,350	0.41	1,350	-	-	-

22) 116회 국회참원결산위회의록7호 21면(1989. 11. 29).

23) 日本財政法學會, 財政法の基本課題, 83면.

		1,500		-	1,500	1,445	54
1992		3,500	0.48	1,500	2,000	1,037	963
1993		3,500	0.48	2,000	1,500	1,113	387
1994		3,500	0.48	2,000	1,500	1,486	14
1995		3,500	0.49	1,500	2,000	578	1,422
1996		3,500	0.47	1,500	2,000	1,986	13
1997		3,500	0.45	2,000	1,500	221	1,278
1998		3,500	0.45	2,000	1,500	39	1,460
1999	공공사업등	5,000	1.04	-	5,000	4,999	0
		3,500	0.43	1,500	2,000	106	1,893
2000	공공사업등	5,000	1.00	-	5,000	4,999	0
		3,500	0.41	1,500	2,000	486	1,513
2001	공공사업등	3,000	0.79	3,000	-	-	-
		3,500	0.42	1,000	2,500	1,247	1,252
2002		3,500	0.43	1,500	2,000	358	1,641
2003		3,500	0.43	1,000	2,500	1,319	1,180

1989년 이후를 보면 사용처가 한정되지 않은 일반 예비비는 거의 매년 3,500억 엔이 계상되어 있다. 1990-1991을 제외하고 매년 1,000억 엔부터 2,000억 엔이 보정예산에서 감액되어서 예비비 재원으로 되어 있다. 또한 불용액을 1,000억 엔 이상이나 내고 있는 연도가 다수 있다. 그래서 당초계상액을 1,000억 엔 정도 감액하는 것이 가능하다는 견해도 나왔다.²⁴⁾

그러나 예비비는 예산편성시에는 예측하기 어려운 사태에 대비하는 세출면의 편성으로서 다국적군 대 이라크군의 전쟁시에 국제공헌 등에 대응하기 위한 1990년도와 재정운영이나 1995년에 발생한 한신대 지진의 경험을 기초로 하면 당초 3,500억 엔 정도의 예비비의 계상은 필요하고 연도 도중의 보정감액에 대해서도 긴급사태 등에 대비하기 위한 배려 차원의 예비비의 편성이 요구된다.

24) 제140회 국회참원결산위회의록2호 4면(1997) 참조.

일반 예비비의 사용액을 1989년 이후에서 보면 1998년도의 39억 엔(당초계상액에 대한 사용 비율 1.1%)부터 1989년도의 3,239억 엔(동 92.5%)로, 그 진폭이 아주 크지만 이것도 예비비제도의 개념으로부터 본다면 당연한 것이라고 할 수 있다.

IV. 일본과 우리나라의 예비비의 과다편성의 문제

예비비는 부득이한 경우에 한해서 이용할 수 있는 제도이므로 용도를 엄격하게 규제하여야 할 뿐만 아니라 규모도 가급적 적게 하여야 한다. 예비비의 규모가 크면 의회의 예산심의권을 제약하고 예산을 남용할 우려가 있으며, 반면 지나치게 적으면 행정의 신속적인 대응력을 약화시키게 된다.

다음 표에 나타난 바와 같이 '89년 예산회계법의 개정 이전과 이후의 예비비의 규모를 비교해보면 이례적인 경우인 '87년과 '98년을 제외하고는 총 예산에서 차지하는 비중은 거의 차이가 없다.

<표1-2 연도별 예비비 규모 및 지출결정비율(일반회계)>

(단위:10억원, %)

연 도	일반회계예산총액 (A)	예 비 비					
		예 산 액(B)		지출결정액(C)		지 출 액(D)	
		금 액	B/A	금 액	C/B	금 액	D/A
'89	22,047	374	1.7	362	96.8	355	1.6
'90	27,456	544	2.0	520	95.6	488	1.8
'91	34,282	555	1.8	548	98.7	533	1.6
'92	33,501	510	1.5	507	99.5	502	1.5
'93	38,050	511	1.3	497	97.2	469	1.2
'94	43,250	623	1.4	501	80.5	495	1.1
'95	50,141	986	1.9	923	93.4	910	1.8
'96	58,823	948	1.6	854	90.1	833	1.4
'97	66,706	880	1.3	631	71.7	616	0.9
'98	75,583	2,870	3.8	2,777	96.8	2,639	3.5
'99	80,510	2,530	3.1	2,069	81.8	1,962	2.4
2000	88,736	2,132	2.4	2,029	95.2	1,933	2.2

이러한 예비비 규모는 우리와 제도가 비슷한 일본의 0.5% 정도(표 1-1의 예비비계상액(대세출예산 비율) 참조)에 비하여 그 규모가 큰 편이라고 할 수 있다. 우리의 경우 예비비의 규모가 상대적으로 큰 이유는 첫째, 예비비 중 그 사용이 제한되어 있는 예비비(소위 목적예비비) 중 재해대책비가 비교적 큰 비중을 차지하고 있기 때문이며, 둘째, 그 사용이 제한되어 있지 않은 예비비(소위 일반예비비)의 규모가 상대적으로 크기 때문이다.

'97년과 같이 재해가 발생하지 않은 해의 경우와 '99년과 같이 추경으로 추가 편성된 재해대책비용이 예상보다 적게 소요되고 환율변동이 예상보다 작아 환차손이 발생하지 않은 해는 예비비 지출결정액이 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 이것은 목적예비비의 경우는 해당 목적으로만 사용이 제한되어 있기 때문에 나타나는 현상이다. 그러나 통상적인 경우는 예산액 대비 지출 결정액의 비율이 90%를 상회하여 매우 높게 나타나고 있어, 예비비가 예외적인 불가피한 지출에 대응하기 위하여 설정된 것임에도 불구하고 본래의 취지와는 무관하게 세출예산에 계상된 예비비, 특히 일반예비비는 높은 비율로 지출되고 있음을 의미한다.

다시 말하면 예비비가 없으면 진행되지 않거나, 다음 회계연도에 실시될 사업들이 예비비가 있다는 이유만으로 해서 당해연도에 실시되고, 따라서 이 사업들은 처음부터 국회의 예산심의를 받지 않고 항상 화될 수 있음을 의미하는 것이다.

V. 마치며

예산의 이용, 유용 및 예비비제도는 예산에 대한 국회의 사전적 통제라는 관점에서 가장 중요한 원칙으로 되는 『예산의 사전의결주의』의 예외를 규정하는 제도라고 말할 수 있다. 따라서 그 운용은 실제의 예산의 효율적인 집행의 필요성을 근거로 하면서도 최소한의 것으로 할 것이 요청된다.

□□일본에서의 예산집행의 유연성 수단의 제도운영에 관한
연구□□에 대한 지정토론

이 순 태

(한국법제연구원 부연구위원)

평소 존경하는 최철호 박사님의 훌륭한 발제를 통해 많은 것을 배울 수 있었습니다.

저는 재정이나 예산에 관한 제도운영에 관해서 지식이 적을 뿐만 아니라, 발제문을 넘겨받게 된 후 지금까지의 시간 관계상 이를 깊이 검토할 시간적 여유도 없었기에, 발제에 대한 토론을 할 정도는 되지 못합니다. 그래서 제가 이 발제문을 보고, 또 발표하신 내용을 듣고서 좀 더 알고 싶은 내용을 발제문 내용의 순서에 따라 질의하고자 합니다.

우선 발제문의 전체적 내용과 관련하여 질문드리고자 합니다.

생각건대, 이 워크숍의 개최목적은 “대한민국에 있어서의 예산집행의 유연성 수단에 관한 제도개선에 시사점을 얻기 위한 것”이라 할 수 있습니다. 발제문을 통해 일본의 예산집행의 유연성 수단의 제도 운영을 소개하고 계신바, 예산의 “이용”(移用)과 “전용”, “예비비”가 주요한 수단으로 소개되고 있습니다. 발제문에서는 “예비비”에 관해서는 일본과 한국의 예비비과다편성의 문제가 공통적 문제인 것으로 지적되고 있는데, 일본에서의 예산 “이용”과 “전용”의 제도운영이 우리나라에 어떠한 시사점을 줄 수 있는지에 관한 언급이 없습니다. 이에 관해 상세하게 설명해 주셨으면 합니다. 이 점에 관한 박사님의 설명을 좀 더 들었으면 합니다.

그 외 세세한 것이기는 하나, 다음과 같은 점은 수정·확인 및 설명을 부탁드립니다.

1. <표1-2>의 출처를 확인하시고 추가하시길 바랍니다.
2. 각주 2)에서 이용(移用)할 수 있는 경비 중에 하나로 열거되고 있는 “농림어업용회발유세재원見替沖繩農道等정비사업비”라고 하는 것이 있는데, 이것이 무엇을 말하는지, 우리나라에는 이와 유사한 것이 있는지, 이용할 수 있는 것인지에 관해 설명을 부탁드립니다.
3. 발제문 37면 하단부터 38면 상단에 걸쳐 “재정처리에 관해서는 국회의 사전의결이 원칙이고, 예비비는 어디까지나 예외이기 때문에 이 원칙과 예외를 역전시켜 사전의결의 원칙을 몰각하는 정도의 거액의 예비비의 계상은 『헌법의 취지』에 반하게 될 것이다.”고 하셨는데, 여기서 『헌법의 취지』라고 하는 것은 구체적으로 어떤 내용을 가리키는 것인지, 오늘날 대한민국의 예산에 있어서 헌법적 취지에 반하게 되는 정도의 예비비 계상금액은 얼마가 될 것으로 생각하시는지 여쭙어 보고 싶습니다.

제가 생각하기로는 일본국헌법 제87조가 예비비에 관한 규정을 두고 있는 것은 예견하기 어려운 예산의 부족을 헌법이 상정하고 있다는 것이며, 이에 대한 대책으로 일본국헌법은 예산의 부족을 충당하기 위해 국회의 의결을 거쳐서 예비비를 만들고 내각이 책임을 지고 이를 지출하도록 하여 그 지출에 대해서는 사후에 국회의 승낙을 받도록 하고 있습니다. 따라서 헌법의 취지에 반할만한 정도의 예비비의 계상금액이라고 하는 것은 헌법의 규정내용으로 해석할 때에 실제상으로는 큰 의미없는 내용이라고 생각되며, 또한 예비비가 큰 금액으로 계상된다 해도 실제 이를 지출하는 것은 또 다른 문제이기 때문에 예비비의 지출 및 국회에 의한 사후적 통제가 더욱 중요한 문제가 될 것으로 생각합니다. 발제문

의 표1-1을 보면 일본의 경우 2003년도 예비비의 대세출예산 비율이 0.43%, 우리나라의 경우 2000년도 2.4%이며, 일본의 경우 2003년도 예비비계상액 3,500억엔에 대해 실제 사용합계액은 1,319억엔, 우리나라의 경우 2000년도 예비비계상액 21,320억에 대해 실제 지출액은 19,330억에 이른다. 이를 통해 알 수 있는 바와 같이 헌법취지 위반의 예비비 계상금액이 중요한 것이 아니라, 실제 예비비의 지출 및 이의 사후통제가 더욱 중요한 것으로 생각되기 때문에 이에 관한 연구 및 검토가 더 필요할 것으로 생각됩니다.

※ 참 고

(대한민국)국가재정법 제22조 (예비비) ①정부는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 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.

②제1항 단서의 규정에 불구하고 공무원의 보수 인상을 위한 인건비 충당을 위하여는 예비비의 사용목적은 지정할 수 없다.

4. 발제문에서는 각주 제13)에서 재정법 제35조 제2항에서 말하는 “각성각청의 장”을 “구체적으로는 내각총리대신(내각부의 장)·각성대신 외에 중의원의장·참의원의장·최고재판소장관·회계감사원장이 “각성각청의 장”에 해당한다(재정법 제20조 제2항). 이 가운데 중의원의장·참의원의장·최고재판소장관·회계감사원장은 행정조직법상 각성청의 장은 아니나 국회 및 재판소의 예비비는 별도로 책정되어 있는 관계로 이를 지출하는 장으로서의 지위에서 각성청의 장이라는 하나의 조항으로 규정한 것이다.”고 설명하고 있고, 『국회 및 재판소의 예비비』에 관한 설명에서는 “국회 및 재

관소의 예비비는 (중략) 그 지출에 관하여는 내각의 책임에 의하는 것은 아니고 각각 각議院(중의원, 참의원)의 의원운영위원회 또는 최고재판소재판관회의의 승인 하에 행해지고 있고, 또 국회의 사후승낙도 요구되고 있지 않다. 예산성립 후에 국회 및 재판소의 예산에 부족이 발생한 경우에 그 보전을 곧바로 내각에 요구하게 하기보다는 어느 정도는 국회 및 재판소에 여유재원을 줌으로써 삼권분립의 실효성을 확보하고자 하기 위한 것이라고 판단하는 한 헌법의 취지에 반하는 것은 아니다.”고 하는 설명과 관련하여, 발제자는 입법·사법 기관 및 행정부처로부터 독립성이 요구되는 기관이 재무대신에게 예비비의 사용을 위해 ‘예비비의 사용의 이유, 금액 및 적산의 기초를 명시한 조서를 작성하여 송부하고, 재무대신으로부터 그 요구의 조사를 받도록 하는 것’이 헌법이 보장하는 삼권분립 및 감사기관의 독립성이라고 하는 측면에서 문제가 없는 것으로 보는지, 고견을 밝혀 주시길 바랍니다.

※ 참조. 재정법

제35조 제2항 “각성각청의 장은 예비비의 사용이 필요하다고 인정될 때에는 이유, 금액 및 적산의 기초를 명시한 조서를 작성하여 이를 재무대신에게 송부하여야 한다.

제35조 제3항 “재무대신은 전항의 요구를 조사하고, 이에 필요한 조정을 하여 예비비사용서를 제작하고, 각의의 결정을 요구해야 한다. 다만, 미리 각의의 결정을 거쳐서 재무대신이 지정하는 경비에 대해서는 각의를 거치지 않아도 되고, 재무대신이 예비비사용서를 결정할 수 있다.” 제4항은 “예비비사용서가 결정된 때에는 당해 사용서에 열거하는 경비에 대해서는 제31조 제1항에 따라 예산의 배부가 있었던 것으로 본다.

5. 조금전 언급한 발제문의 아래 부분에 있는(41면 중단·42면 상단) “재무대신은 이 요구서를 작성한 다음에 약간의 조정을 해서 예비비 사용서를 작성하여 각의결정을 거쳐서 예비비가 사용된다(동조 제1항 본문)”고 하는 부분과 그 아래 “동조 제1항 단서”라고 되어 있는 부분은 동조 제3항의 오기인 것으로 보입니다. 확인하시길 바랍니다.
6. 일본과 한국의 예산집행의 유연성 수단의 제도운영이라는 문제는 전문가들 사이에서 보다 많이 논의되고, 입체적으로 연구되어야 할 과제라고 하는 생각을 다시금 하게 되었습니다. 발제하신 최철호 박사님, 수고하셨습니다.

미국 예산집행의 신축성 확보 방안

이 원 희

[한경대학교 행정학과 교수]

I. 문제의 제기

예산은 시민의 대표인 의회가 결정한 것을 행정부가 집행하게 된다. 따라서 의회가 결정한 대로 집행해야 한다는 재정민주주의 원리가 중요하게 작용한다. 미국의 예산 과정을 보면 정치적으로는 대통령제라고 하지만 철저하게 국회의 의지가 반영되도록 하는 절차를 가지고 있다. 기본적으로 모든 자금의 지출은 국회의 승인을 통하여 결정하도록 하고 있기 때문이다.

그러나 예산은 일년 전에 결정된 것이기 때문에 집행과정에서 상황변화가 발생하고 있고 이러한 예외적 상황에 대비한 장치가 필요하다. 문제가 되는 것은 이러한 예외적 장치가 일상화되어 오히려 정상적인 절차를 압도하는 경우가 있다는 점이다. 국회의 정치적 통제가 강화되어 있지 않고 정부 주도형의 경제 발전을 추구하는 과정에서 특히 이러한 예외적 장치가 오용되는 경우가 있다. 예비비나 이용과 같은 예외적 장치를 통해 의회가 검토하지 않은 새로운 사업을 신설하기도 한다. 심지어 본예산 심의 과정에서 부결된 사업을 부활시키기도 한다.

이러한 맥락에서 일년 전에 결정된 예산을 실제 집행하는 과정에서 예기치 않은 상황이 발생한 경우에 어떻게 대처할 것인가를 마련하는 것은 재정민주주의의 실현이라는 측면과 재정운영의 효율성을 기한다는 측면에서 매우 중요한 접근이 된다.

물론 이러한 예외적 장치를 이해하기 위해서는 일국의 전반적인 예산 과정에 대한 이해가 필요하다. 일부분의 제도만 가지고 장단점을 논할 것이 아니라 제도의 전반적인 틀 속에서 평가를 하여야 하기 때문이다.

이러한 문제의식을 배경으로 미국의 예산집행과정에서 예비비와 이용, 불용 등 신축성을 보장하기 위한 장치가 어떻게 작동하고 있는

가를 살펴본다. 이를 위해 우선 미국 예산 과정의 특징을 살펴보고 그 다음에 예외적 장치의 활용을 분석하고 마지막으로 우리나라에 대한 시사점을 정리한다.

II. 신축성과 예외성의 딜레마

1. 가치 사슬(value chain)과 예산 과정

예산은 편성, 심의, 집행, 결산의 과정으로 진행된다. 3년의 주기로 진행되는 이 과정은 매우 길고 또 단절되어 있어 보인다. 그러나 이 과정은 서로 연계되어 있으며 가치의 연계 고리(value chain)에 있다.

그간 예산의 결정이라고 하는 편성과 심의 과정에 대해서는 많은 관심이 있었지만 집행과 결산에 대해서는 상대적으로 소홀했다. 이미 결정된 것을 집행하는 것이고 또 그것을 확인하는 과정이라고 생각했기 때문이었다. 이러한 집행의 과정에 대한 무관심이 예산의 과정에서 잃어버린 고리(missing link)가 되었고 예산의 환류 과정을 단절시키는 요인이 되었다.

최근 집행과정을 중시해야 하는 몇 가지 요인이 있다.

첫째, 도매 예산이 증가하고 있다. 예산 편성과정에서는 포괄적으로 결정하고 집행과정에서 구체적인 내역이 결정되는 예산이 많다. 지방 교부금의 경우 총액만 결정되고 나면 지역별 구체적인 배정은 일정한 산식에 의해 행정자치부에 의해 결정된다. 교육부 BK21 사업의 경우 총액만 국회가 배정하고 행정부 과정에서 구체적인 대상자가 결정된다. 그리고 그러한 예산 배정의 과정에서 사업의 효과성이 결정된다.

둘째, 단가, 물량, 여건 등의 변화가 심하다. 과거 사회가 안정적인 경우에는 예측 가능한 예산 결정과 집행이 가능했지만, 일년 전의 예측치로 결정된 예산이 경우 집행과정에서 상황 변화가 발생한다. 특히 지가 상승으로 인해 지가 보상비가 급격하게 증가하는 경우가 해당된다.

셋째, 본질적으로 미래에 대한 예측치에는 한계가 있다. 사업에 대한 구체적인 정보가 부족하기 때문에 미리 예산을 결정할 때 모든 정보를 추계하지 못하는 본질적인 한계가 있다.

이러한 이유로 인해 집행에 대한 관심이 제고되어야 하고, 이러한 집행 결과에 대한 결산 역시 중요성이 더해지고 있다. 2006년에 제정된 국가재정법에서 “계획-예산-성과”를 연계하여 관리하려는 취지가 여기에 있다.

2. 신축성 보장 장치의 몇 가지 전제

우리나라에서 신축성을 보장하기 위한 장치로 총괄예산, 예비비, 이용과 전용, 명시이월과 사고이월, 국고채무부담행위, 계속비 등의 장치가 있다. 고전적 예산원칙에 의하면 사전적으로 국회의 심의를 거친 예산을 원안대로 집행해야 하지만, 상황 변화에 신축적으로 대응하기 위한 예외적 장치로 인정되고 있다.

이러한 장치가 인정되는 방식에 있어서 몇 가지 고려해야 할 전제 조건이 있다.

첫째, 가장 중요한 것은 국회의 권한이다. 아예 행정부 과정으로 인정하는지 아니면 의회가 이러한 과정에서 어느 정도 개입을 하느냐에 따른 차이가 있다. 물론 이는 국회의 회기와도 관련이 있고, 국회의 권한과도 관련이 있다. 우리나라의 경우 이러한 예외적 장치는 전적으로 행정부의 재량행위로 접근된다. 이용이나 명시이월이 경우 사전적으로 국회의 승인을 받는다고 하지만 형식적이다. 건별로 구체적인 심의가 이루어지지 않기 때문이다. 더군다나 예산 회기가 60일에 불과하기 때문에 이러한 예산 통제가 약한 것도 사실이다.

둘째, 예산 자체에 내재화된 신축성의 장치도 중요하다. 우리나라는 예산 과목을 매우 구체적으로 목별로 관리하고 있다. 그리고 일년 단

위의 예산 운영이라는 회계연도 독립을 엄격하게 견지하고 있다. 이러한 칸막이 장치로 인해 조금만 상황 변화가 발생해도 예산의 구조를 바꾸어야 하는 별도의 신축적인 장치가 필요하다. 그러나 일년 단위가 아니라 사업이 완성되는 기간을 중심으로 예산을 편성하면 이러한 절차는 줄일 수 있다. 예컨대 2년을 단위로 예산을 편성하면 이월의 장치는 줄일 수 있을 것이다. 물론 예산서 자체를 2년 단위로 작성하지 않더라도 예산 사업별로 특성에 따라 2년 또는 그 이상으로 운영할 수 있다.

셋째, 칸막이 문화는 결국 예산 과정을 신뢰를 전제로 운영하는지 불신을 전제로 운영하는지와 관련이 있다. 신뢰를 전제로 하는 경우 예산 자체에 신축성이 주어지지만, 불신을 전제로 하는 경우 예산 자체가 매우 경직적으로 운영되기 때문에 신축성을 보장하기 위해서는 또다른 장치가 필요하게 되는 것이다. 우리나라의 경우 불신을 전제로 예산 장치를 마련하고 그것이 불편한 경우 또 다른 절차가 만들어지는 행정비용을 유발하고 있다.

Ⅲ. 미국의 신축적 예산 집행 장치

1. 보충적 예산 배정(supplementary appropriation)

미국의 경우 의회가 승인한 범위 내에서 예산을 운영해야 한다는 원칙이 확고하게 성립되어 있다. 미리 결정된 예산을 집행하는 경우에 실제 집행과정에서 변경이 가능하다는 것에 대해서는 매우 관대하게 이를 인정하고 있다. 첫째, 새로운 수요가 발생한 경우 둘째, 예산이 요구 단계에서 충분한 정보와 데이터가 없이 예산을 배정받았다가 새로운 정보가 획득된 경우 셋째, 초기 배정받은 자금이 충분하지 않다는 것이 확인된 경우 등 다양한 사유가 가능하다.

그러나 예산은 행정부와 의회 간의 계약의 일종으로 보기 때문에 계약의 조건이 바뀌면 상호 협약을 다시 해야 한다는 정신이 반영되어 있다.¹⁾ 그래서 미국의 경우 이러한 보충 예산은 연중 발생하며, 이러한 수정 과정을 통해 변화하는 예산환경에 대처하는 가장 중요한 장치가 되고 있다.

즉 모든 변화는 보충적 예산 배정이라는 절차를 통해서 가능하다. 즉 우리나라에서 인정되는 각종 장치가 미국의 경우에는 의회에서 예산을 수정하는 방식으로 처리되고 있다.

2. 예비비(allowances)

우리나라와 같은 예비비 제도 없다. 다만 USC 31편 §1105(a)(14)에서는 예산안 제출 시 다음 회계연도의 예측 및 통제 불가능한 지출의 한도액을 제출토록 하고 있다. 예컨대 긴급한 사태 발생 등으로 예산 지출상황이 발생하였을 때에 별도로 예산지출법안을 의결하고 있으며, 이때 재원은 차입(borrow)에 의하여 충당할 수 있다.

미국 예산 과목체계에서 보면 920 항목이 Allowances이며, 여기에는 국가적 위기에 대응한 적립(National Emergency reserve)과 계정 조정 항목(Adjustments to certain accounts)이 포함되어 있다.²⁾

그러나 미국은 예산 외의 지출 또는 예산 초과지출의 사유가 발생하면 별도의 예산을 편성하여 의회의 승인을 통해 지출한다.

1) A. Premchand. (1983). Government Budgeting and Expenditure Controls. IMF : 373-373.

2) Allowances에 대해 미국 예산서에서는 다음과 같이 정의하고 있다. Amounts in the budget to cover possible additional expenses for statutory pay increases, contingencies, and other requirements. In congressional budget resolutions, allowances are a special functional classification. In the President's budget, they also include amounts for possible additional proposals and for contingencies related to relatively uncontrollable programs.

<표 1> 미국 전체 예산 중 예비비의 편성액

(단위 : 백만 달러)

연 도	2002	2003	2004	2005	2006	2007
예비비	2,351	3,941	4,688	5,354	5,668	7,428
총예산	1,960,564	2,016,226	2,076,718	2,168,745	2,223,902	2,784,267

자료 : Budget of the United State of Government. FY 2002 - 2007

3. 이용과 전용

미국의 세출예산법은 statute -> appropriation -> program -> project 순으로 분류된다. 이 중에서 우리나라의 관에 해당되는 것은 appropriation 이고 항에 해당되는 것은 program이다. 예산의 이용(transfers)은 우리의 입법 과목인 관에 해당되는 appropriation의 변경이다. 즉 이용은 기능별 분류 (expenditure category)에서 체계를 넘어서는 항목간 변경을 의미한다. 예컨대 A라고 하는 기관 내에서 기능별 항목에서 발생하는 것으로 인건비를 장비구입비로 이전 시키는 것이다. 이용은 일부 계정의 자금이 감소하고 일부 계정의 재원이 증가하기 때문에 감시하기가 쉽다. 그리고 의회의 심의 과정을 통해 자금의 재배정을 받는 절차를 거치게 된다.

전용(reprogramming)은 기능별 항목 내에서의 과목을 변경하는 것이다. 회계사를 고용하려고 하였으나, MBA 출신을 고용하는 것과 같은

것이다.³⁾ 재사업화에 해당되는 전용은 상대적으로 예산 계정을 통해서 파악하기가 어렵다. 범정부적인 재사업화에 대한 규정은 없고 비교적 어렵지 않게 허용되었다. 1950년대까지는 대체로 기관장의 재량에 맡겨져 있었으나, 1950년대 중반부처 국방부의 예산 전용이 과다하여 전용에 대해 의회가 관심을 가지고 통제하기 시작하였다. 첫째는 관련 세출위원회 분과위원회 등의 사전 승인을 얻도록 하였다. 사전 승인을 얻어야 하는 전용에 대해서는 매년 해당 세출예산법이 규정하고 있다. 둘째, 관련 위원회에 통보하도록 하는데 사전 승인이나 통보의 경우 국방성의 장관 또는 차관보의 승인을 얻도록 하였다. 셋째, 내부적 전용에 관한 것은 국방성 감사관이 승인을 얻도록 하였다.

한 회계연도 동안 연방행정 기관은 총 1천개 정도의 재사업화를 보고하는 데 대부분 국방이나 대외 원조와 같은 분야에 집중되어 있다. 그러나 다양한 이유로 끊임없는 조정이 이루어지고 있으며 이러한 조정은 허용된다. 공식적인 재사업화의 숫자가 적은 것은 세출의 범위를 광범위하게 인정하기 때문이다. 즉 예산 과목을 세분화하지 않고 포괄적으로 인정함으로써 집행부의 재량을 확대하고 공식적인 재사업화의 절차 없이 부처가 재량적으로 운영할 수 있는 폭을 넓혀 주었기 때문이다.

재사업화와 관련하여 개별 부처에서 일정한 절차를 규정하고 있는 경우도 있다. 예컨대 국방부의 경우 국방부령(DoD Financial Management Regulation)의 6장과 7장에서 reprogramming of DoD appropriated fund의 절차를 규정하고 있다. 이에 의하면 필요하고 바람직한 그리고 적시에 예산 운영의 신축성을 보장하기 위해 의회에 예산 승인 변경을 요청하는 절차라고 목적을 규정하고 있다.

3) B.J. Reed & John W. Swain. (1997). Public Finance Administration. SAGE Publication : 175.

4. 기타의 몇 가지 제도적 장치

1) 지출거부

의회가 승인한 예산은 지출을 해야 한다. 그러나 대통령은 의회가 승인한 예산 항목에 대해 세출의 전부나 일부의 사용을 거부할 수 있다. 특히 의회의 경우 지역구 현안사업을 끼워 넣기 하거나 전쟁이나 특정 이념과 관련한 예산을 증액할 수 있다. 이럴 경우 대통령은 의회의 예산에 대해 지출을 연기(deferral)하거나 지출을 철회(rescission)할 수 있다.

특히 1970년대 초반에 닉슨 대통령이 제안한 예산안에 대해 증액이 있자 수십억 달러에 대해 지출거부를 했다. 그러나 의회는 대통령의 의지와 관계없이 의회가 승인한 예산은 행정부가 집행해야 한다고 주장하였고, 이에 1974년에는 대통령의 지출거부를 통제하는 ‘지출거부 통제법’을 통과시켰다.⁴⁾

2) 예산철회

대통령과 의회는 성립한 예산의 일부 항목을 철회할 수 있다.

대통령은 철회될 금액, 사유, 연관된 계정과 사업 그리고 추정 효과를 열거한 교서를 의회에 제출할 수 있다. 교서를 받은 의회가 45일 이내에 예산 재원을 철회하지 않으면 대통령은 자금을 집행하여 지출 원인행위를 하여야 한다.

한편 의회도 예산 철회권을 가진다. 의회는 대통령의 요청을 기다리지 않고 이전의 세출법률을 취소하는 법률을 통과시킴으로써 의회 주도로 기존 예산을 철회할 수 있다. 의회가 예산을 철회하는 것은 대

4) 동법의 공식 명칭은 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)이다.

통령이 특정 사업에 대한 철회 요구를 한 경우 대신 다른 항목을 철회하는 전략의 결과로 나타나는 경우가 많다. 대통령 주도의 철회보다 의회 스스로의 철회가 많은 것이 이를 반영한다.

<표 2> 대통령과 의회가 주도한 예산 철회, 1974-1998

(단위 : 백만 달러)

대통령	회계연도	대통령 주도			의회주도	
		철회제안금액	철회된 금액	비율	철회된 금액	비율
포드	1974-1977	7,935	1,252	16	1,405	53
카터	1977-1981	4,068	2,116	46	3,526	62
레이건	1981-1989	43,437	15,657	36	33,400	68
부시	1989-1993	13,293	2,354	18	26,821	92
클린턴	1993-1998	6,586	3,611	55	39,742	92
총계	1974-1998	75,859	24,990	33	104,894	81

5. 주 정부의 잉여금 처리와 예산적립기금(Budget Reserve Fund)⁵⁾

결산상 세계잉여금(歲計剩餘金) 처리에 관한 규정이 없으면 잉여금은 일반회계로 전입되거나 지출에 충당하게 된다. 그러나 주민의 세금으로 운영되는 예산에서 잉여금이 발생한다는 것은 기본적으로 세금을 더 많이 징수한 결과라는 인식이 확산되고 있다. 잉여금 처리를 위한 명확한 규정을 두지 않으면 집행부는 잉여금 처리를 통해 지출에 충당함으로써 조세와 지출의 상한선 규정이 무효화할 우려가 있다. 이에

5) 각 주에서는 명칭을 달리하는 예산안정화기금(Budget Stabilization Fund) 또는 비상대비기금(Rainy Day Fund)이 많다. 명칭과 규모 그리고 절차가 주 정부별로 다양하다.

세계잉여금의 처리에 관한 명확한 규정이 필요하고 이때 잉여금의 추경의 재원이 되어 낭비적 요인이 되지 않도록 통제할 필요가 있다.

이를 반영하여 미국의 주 정부에서는 잉여금 처리에 관한 규정이 발생하고 있다. 첫째, 잉여금이 발생하면 납세자에게 반환하도록 규정하는 주 정부가 있다. 둘째, 일정 금액은 적립하고 나머지는 납세자에게 반환하는 규정을 두는 지방정부도 있다.

이와 관련하여 예산적립기금이 확산되고 있다. 세출을 초과하는 세입이 발생하면 예산적립기금 또는 비상시대비 기금(the Rainy Day Fund)에 적립하여 나중에 재정이 어려울 때 지출을 하도록 하기 위해 준비하여 두는 기금이다. 일년 벌어 일년 먹고 사는 예산방식을 극복하기 위한 장치로 이해할 수 있다.

이를 뒷받침하기 위해 예산적립계정법(the Budget Reserve Account Act)이 제정되고 있다. 갑자기 세입이 감소하는 경우 예산운영에 큰 충격을 주게 된다. 재정 위기 시에 즉각 조세를 인상하거나 차입을 하는 조치를 하기 전에 충격을 완화하는 일차적인 장치로 적립된 자금을 활용하도록 하고 있다.

동법에 의하면 회계연도가 마감한 다음 45일 이내에 잉여금은 적립하도록 하고 있다. 이 경우 원래 세입예측분의 5%를 넘지 못하도록 하며 이를 초과하는 세입분은 주민에게 환급하도록 하고 있다. 세금이 국민의 부담으로 조성된 자금이라는 원칙을 반영한 것이다.

그리고 재정 비상시에 이 자금을 사용할 수 있으나, 이 경우에는 2/3 이상의 동의를 받도록 하고 있다.

IV. 미국 재정 개혁의 과정

미국의 재정관리 개혁을 이해하는 것이 신축성을 보장하기 위한 장치를 이해하는 방법이 된다. 미국 연방정부의 재정개혁은 크게 4개의 시기로 구분된다.

제1기는 1789년에서 1921년 Budget and Accounting Act 제정되기까지이다. 제2기는 예산회계법 이후 1950년대, 60년대, 70년대의 예산제도 개혁 노력이다. 제3기는 1974년 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)의 제정을 통한 노력이다. 제4기는 1980년대의 재정적자 감축을 위한 개혁이고, 제5기는 1990년대의 관리개혁의 시기이다.

1. 1921년의 예산회계법(Budget and Accounting Act) 제정

미국 헌법 제정이후 20세기 초까지만 해도 예산과정은 집행부의 권한보다는 의회의 권한이 강하였고, 중앙정부의 통제가 약하였다. 즉 매우 분권화된 절차를 가지고 있었다.

그러나 점차 시장, 대통령 등 집행부의 권한이 강해져야 한다는 인식이 확산되기 시작했다. 1921년의 법제정을 통해 재무성(Department of Treasury) 내에 예산국(Bureau of the Budget)을 설치하고 각 부처가 제출한 예산안에 대해 대통령이 종합적으로 검토하도록 하였다.⁶⁾ 동시에 회계감사원(General Accounting Office)을 설치하여 집행부의 회계를 감사하는 기능을 확대시켰다.

동법의 제정은 예산운영에 있어 행정부 우위가 시작되었다는 중요한 의미가 있다.

2. 1950년대 - 70년대의 예산제도 개혁 노력

1921년 법제정 이후에 예산을 장기적인 계획과 연계시켜 운영하려는 노력이 진행되었다. 특히 1930년대 공황을 극복하기 위한 뉴딜 정

6) 일찍이 The Taft Commission on Economy and Efficiency는 1912년에 국가예산의 운영을 제안하였다. 대통령이 국가적 관점에서 각 부처의 예산안을 검토하고 이를 통해 재정 운영이 경제에 미치는 영향을 평가하도록 하였다.

책을 사용하는 가운데 예산의 규모가 늘어나고 대통령의 책임성이 더욱 강화가 되었다.

1937년에 구성된 Brownlow Committee는 예산실이 재무성에서 대통령 직속기관으로 전환할 것을 건의했으며 이는 1939년에 시행되었다. 이러한 과정에서 예산이 갖는 관리기능이 강조되고 특히 개혁을 중시하게 되었다.

1949년의 1차 후버위원회 보고서에 따라 예산절차에 대한 개혁이 이루어졌다. 이때 소위 말하는 성과예산(performance budgeting)이 성립되었다. 예산을 통해 주어진 목적을 가장 효율적으로 집행하기 위한 수단의 선택이 강조되었다. 이후 PPBS, ZBB 등의 개혁이 이루어졌다. 그러나 이러한 예산의 합리성을 제고하기 위한 노력은 정치적 성격을 충분히 고려하지 못하는 한계로 인해 성공을 거두기가 어려웠다.

이러한 노력의 연장에서 1970년에는 백악관에 있던 예산국(Bureau of budget)을 관리예산처(Office of Management and Budget)로 전환시켰다.

3. 1974년 의회예산법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)의 제정⁷⁾

1974년 이전 의회의 예산과정은 각 위원회별로 분권화되어 있음으로 인해 예산과정이 편린화(fragmented)되어 있었다. 그리고 개별 사업에 대한 심의가 강조될 뿐이며 거시재정 정책적 관점이 부족하였다. 특히 닉슨대통령의 잦은 예산집행취소와 연기 행위가 1974년의 개혁을 자극했다.

1974년 의회예산법은 의회에서 종합적인 조정을 할 수 있도록 하는 장치이다. 이를 위해 예산위원회를 설치하여 예산증가율 등과 같은 거시적 분석과 통제 메카니즘을 도입했다. 이를 통해 종전의 분열된 의회예산과정을 개혁하여 집권적 의사결정을 중시했다.

7) Allen Schick. (1992). Five Reforms in Search of Budget Control. CRS Report for Congress.

그리고 이러한 의회의 기능을 지원하기 위해 의회예산처(Congressional Budget Office)를 설립하여 거시재정예측과 분석을 하도록 하였다.

4. 1980년대의 재정적자 감축을 위한 개혁

1980년대는 재정적자를 감축하기 위한 개혁이 시도되었다. 비록 적자 감축에 성공을 거두지는 못했지만 재정적자의 문제가 인식되고 공유된 시기이다.

1985년 GRH 법은 PAYGO 체제를 도입하는 등 최초의 노력으로 인정된다. 적자를 제도로 감축하지 못한 이유는 국방비, 법적 근거에 의해 이루어지는 자격급여의 경직성으로 인해 사실상 감축의 여지가 매우 적었다는 점을 지적할 수 있다. 그리고 공화당 출신 대통령의 의지도 그리 강해지 못했다는 지적이다.

<표 3> 1990년대 이전의 주요 재정개혁 관련 법률

연 도	법 률
1921	Budget and Accounting Act
1950	Accounting and Audit Act
1974	Congressional Budget and Impoundment Control Act
1978	Inspector General Act
1982	Federal Manager's Financial Integrity Act
1985	the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act (Gramm-Rudman-Hollings Act)

5. 1990년대의 관리개혁의 시기

1) 배 경

1990년대는 신자유주의 이념의 연장에서 행정의 생산성을 제고하기 위한 노력으로 재정의 개혁이 논의되었다. 이 시기는 1993년 클린턴

대통령이 당선되면서 경제 살리기와 재정적자 감축을 주요 의제로 내걸고 행정개혁에 집중적인 노력을 기울인 시기이므로 하다.

1996년 이전의 200년을 분석하면 100년의 재정흑자와 100년의 재정적자를 경험한 시기로 구분된다. 특히 1980년대의 재정적자는 매년 반복적으로 이루어지고 규모가 매우 커지고 있다는 경계심리가 확산되었다. 그리고 재원 투입은 있는데 결과를 확인할 수 없다는 책임성의 부재에 대한 비판도 제기되었다.⁸⁾

이러한 과정에서 미국 재정운영의 관행, 기초가 되는 원리(underlying principles), 참여자의 역할을 근본적으로 재검토하는 기회가 되었다.

2) 1990년대의 관리 개혁 노력

(1) 1990년대 초기 부시행정부의 개혁 : 개혁의 시도

재정적자에 대한 연차적 목표치가 부정확하고 많은 사람의 저항에 부딪히자 1990년에는 예산집행법이 제정되었다. 1990년의 세율 인상은 정치적인 반대에 부딪혔지만, 재정관리 정책에 관한 합의는 뜻하지 않게 성공한 히트상품에 비유할만한 특징을 지니고 있었다. 바로 1990년의 예산집행법(Budget Enforcement Act : BEA)이었다.⁹⁾ 예산절차상의 혁신을 담고 있는 이 법은 일견 따분한 내용으로 구성되었기 때문에 법 제정 당시에는 별로 주목받지 못했지만, 이후 대단히 중요한 역할을 했다.

8) Michael J. Curro and Carolyn L. Yocom. (1998). Federal Budget Practices in the 1990s. Fred Thomson & Mark T. Green(ed.). *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, Inc; 557-596.

9) 1990년 의회를 장악하고 있던 민주당과 부시대통령은 Omnibus Budget Reconciliation Act와 Budget Act를 제정한다. OBRA 90은 1990~95년간 다수의 세수증대-지출삭감 프로그램을 통해 4천 820억 달러의 적자감축 누계를 달성하는 것이 핵심내용으로 하고 있으며, 예산집행법은 이를 달성하기 위한 다양한 수단을 규정하고 있다. 1990년의 예산합의에 대한 보다 자세한 내용은 다음 글을 참조할 수가 있다. 노기성(2001), 『미국의 적자재정관리제도와 시사점: 미국 재정건전화 관련법의 사례를 중심으로』, 한국개발연구원.

예산집행법도 『그램-러드만-홀링스법』과 마찬가지로 재량적 지출에 대해 연간 상한을 두도록 규정하고 있었다. 그러나 의회가 상한규정의 적용대상을 조정할 수 있도록 허용하고 있다는 점에서 『그램-러드만-홀링스법』과는 큰 차이가 있었다. 예산집행법에 따라 경직성 경비와 이를 충당하기 위한 조세를 상호 연계시키는 수입지출연동방식이 도입되었다.

즉 감세나 경직성 지출(entitlements)의 증대를 제안하는 의원들에 대해, 이를 상쇄할 수 있는 세입 증가나 여타 경직성 지출의 삭감방안을 동시에 제안하도록 하는 의무가 부여되었다. 수지연동방식의 도입을 통해 적어도 예산 중 이 방식의 대상이 되는 부분에 대해서는 재정균형을 맞출 수 있게 되었다. 그러나 예산집행법은 『그램-러드만-홀링스법』처럼 경기변동 등의 내생적 변화에 따른 재정정책 변경의 의무를 부과하지는 않았다.

그리고 새로운 예산시스템이 작동되었다. 『그램-러드만-홀링스법』하에서 재정적자의 목표를 수시로 변경하면서도 목표달성에 실패했던 의회는 새로운 예산집행법에서 제정된 규칙을 엄격히 준수해 나갔다. 실제로 1990년에 만들어진 이러한 예산 관련 메커니즘은 이후 몇 차례의 예산합의 과정에서도 중요한 기능을 수행했다. 나아가 이러한 메커니즘은 2002년 예산에서도 유지되고 있다.

새 법이 내포하고 있는 세 가지 주요 예산운영 지침은 다음과 같다.

첫째, 재량적인 지출 프로그램에는 지출상한선(spending caps)을 마련한다. 둘째, 재량적이 아닌 필수적이고 의무적인 지출 프로그램에 대해서는 자동적인 조치를 취하는데, 세입·세출 양면을 고려하여 순리적으로 처리되도록(pay-as-you-go rule)한다. 셋째, 적자 목표액을 필요시에 조정할 수 있도록 한다.

새 법에 따르면 예산항목을 재량적(discretionary)인 것과 의무적(mandatory)인 것으로 구분하지 않으면 안 된다. 재량적인 지출은 매년 승

인을 받아야 하며 상한선이 존재하게 된다. 재량적 지출사업의 상한선은 크게 세 가지 그룹으로 구분하여 군사비(military), 국내비용(domestic), 그리고 국제 관계비용(international)으로 나누어 설정하며, 1991년에서 1993년까지 3년에 걸쳐 적용하게 된다. 이 기간 중 어느 특정 그룹의 지출 규모가 그 상한선을 초과하게 되면 그 그룹 내의 지출 프로그램을 조정하여 지출 삭감이 자동적으로 이루어지게 한다.

한편 빈민그룹을 위한 의료지원사업(medicare)등 필수적인 지출은 매년 자동적으로 진행되며 의회가 특별히 조정할 필요가 없다. 필수적인 지출 프로그램의 내용을 심의과정에서 조정할 수도 있고, 세출·세입규모가 변동될 수도 있다. 다만 어떠한 변화도 필수적 지출 프로그램의 총세출규모 내에서 이루어져야 하며, 따라서 그 변화의 순효과를 ‘零’이 되도록 상호 보완적으로 조정되어야 한다. 이것을 가리켜 “pay-as-you-go”준칙이라고 하겠다. PAYGO 규정은 신규 경직성 경비에 관한 입법조치로 인해 재정적자가 증가하는 경우에는 반드시 그에 상응하는 세입증가 혹은 지출감소를 수반하도록 하는 장치이다.

끝으로 이 새 법은 연차 적자목표액을 수시로 수정하면서 탄력적으로 설정할 수 있도록 하였다. 과거의 GRH 법에서는 일단 선정된 적자 목표액은 수정되기 어려웠다. 그러나 1991년부터는 대통령이 국회에 예산안을 제출할 때 경제적 상황을 충분히 고려하여 적자목표액을 수정할 수 있게 하였고, 그것도 해당 연도뿐만 아니라 1995년까지의 5년간 적자목표액을 수정할 수 있게 하였다. 또한 대통령에게 국가적 위기상황에서는 지출상한선에 제약을 받지 않는 지출권을 갖도록 하는 권한을 부여하기도 하였다. 그리고 앞서서도 언급하였듯이 1991년부터는 적자규모 계상에 사회보장 신탁기금에서의 흑자 몫을 반영시키지 않도록 하였다.

이와 같은 새로운 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990)은 GRH 법에 비해 확실히 개선된 것이라 할 수 있겠다. 새로운 예산개혁은

적자목표액을 탄력적으로 설정함으로써 예산운용에 무리가 없도록 하였다. 그러면서도 지출상한선을 마련하여 그 범주 내에서 조정이 이루어지도록 하였다. 과거의 GRH법에서는 적자목표액을 고정시켜놓고 그 목표액 달성을 위해 정부가 강제적으로 지출 규모를 삭감하도록 하였다. (이것을 sequestration이라고 통상 부르고 있다.) 그러나 앞에서 이미 살펴보았듯이 정부의 강제적인 지출삭감은 이루어지지 않았고 적자규모만 대폭 증대하는 결과를 초래했던 것이다.

(2) 클린턴 행정부의 다양한 재정개혁 조치

클린턴 행정부에 들어서 정부의 성과를 제고하기 위한 다양한 재정개혁의 조치가 이루어졌다. 부시 대통령 시기에는 거시적 재정 지표를 관리하기 위한 장치의 개발이라고 한다면 클린턴 행정부에서는 성과를 관리하기 위한 미시적인 관리전략이 주를 이루고 있다.

<표 3> 1990년대의 주요 재정개혁 관련 법률

연 도	법 률
1990	the Budget Enforcement Act
1990	Federal Credit Reform Act
1990	Chief Financial Officers Act
1991	National Defense Authorization Act
1993	Government Performance and Result Act
1993	the Omnibus budget Reconciliation Act
1994	Government Management Reform Act
1996	Chief Information Officers Act
1996	Federal Financial Management Improvement Act
1996	Line Item Veto Act

① Federal Credit Reform Act

예산과 성과 그리고 사업의 비용을 연계시키려는 노력이 1990년대에 이루어졌으며 FCRA는 직접융자 및 신용보증에 대해 발생주의 원칙에 따른 예산편성 방법을 도입하였다.

OMB가 관심을 갖는 과제 중의 하나가 총비용의 산정이다. 사업의 비용효과성을 파악하고 또 사업 간에 이를 비교하기 위해서는 각 사업의 성과를 측정함과 동시에 각 사업에 정확히 어느 정도의 비용이 투입되고 있는가를 파악해야 한다.

이때 비용은 발생주의 원칙에 따라 계산된 경제적 비용이어야 한다. 미국의 경우 예산사업에 있어서 원가의 산정을 위한 노력을 지속적으로 하고 있는 데 동법은 그 기초가 되었다.

② Chief Financial Officers Act

CFO 법률 제정이전에 연방정부의 기구는 민간기업에서와 같이 매년 회계검사를 받는 재무보고서를 생산하지 않았다. 그리고 발생주의가 아니라 현금주의에 입각하여 있었다.

그리고 복식부기 보다는 단식부기에 의존하고 있었다. 이러한 체계를 유지하는 이유는 의회가 승인해준 사업에 기계적으로 집행하도록 하는 장치로서 기능하였다. 이러한 체제 하에서는 정부가 공급하는 서비스의 진정한 비용, 정부 자산과 부채의 가치 그리고 프로그램의 도입에 따라 증대되는 부가가치의 효과 등을 계산할 수 없다.

CFO 법률을 통해 OMB 내에 Office of Federal Financial Management (OFFM)를 창설하고 여기에서 GPRA, GMRA, FFMIA의 집행을 책임지도록 했다.

③ 1993년 the Omnibus Budget Reconciliation Act

1993년 예산합의의 결과로 이루어졌으며, 일명 예산집행법이라고도 한다.

동법에서 PAYGO 장치를 확산시킨 중요한 의미가 있다. 이에 대해서는 앞에서 논의하였다.

중요한 것은 부시 대통령 시대에 재정적자가 축소되지 않아 동법이 정확한 평가를 받지 못했지만 예산 편성 절차에 있어서 중요한 아젠다를 제공하였다는 점이다.

④ Government Performance and Results Act

1990년대 초반에 경제성장률의 둔화와 재정 규모의 팽창은 많은 나라에서 정부개혁의 필요성을 인식시키고 있었다.

1993년 클린턴 행정부가 들어서고 National Performance Review를 통해 기존의 행정업무 수행방식을 검토한 결과, 과정이나 절차 중심에서 성과나 결과 중심으로 행정의 방식이 바뀌어야 한다는 것을 주장했다.

이에 의회에서는 GPRA를 제정하여 이러한 노력에 대한 법적 근거를 마련하여 주었다. 물론 이러한 논리가 쉽게 받아들여진 것은 1940년 이후 성과중심의 예산제도를 도입하기 위한 많은 선행 노력이 있었기 때문에 가능했다.

동법은 세 가지의 과업을 제시하고 있다.

첫째는 전략계획서, 연간 성과계획서, 성과보고서의 작성을 통해 결과와 성과 중심의 관리체제로 전환한다.

둘째, 책임성 및 신축성의 제고이다. GPRA는 각 부처가 예산편성 및 인력정책 등을 담당하는 중앙부처에 대해 ‘경영신축성 증진을 위한 면제(managerial flexibility waiver)’를 요구할 수 있도록 하였다. 운

영비 절감분을 설비비나 훈련비로 전환할 수 있도록 하거나 조달행정을 개별 관리자들에게 위임할 수 있도록 하는 것이다.

셋째는 성과예산이다. 당초 GPRA는 성과와 예산을 직접 연계시키려고 하였다. 즉 종래 품목별 예산체계를 극복하고 예산과목 구조 자체를 성과예산으로 바꾸려고 하였다. 그러나 최근의 경향은 예산과목 구조를 성과 관리로 전환하는 것보다는 예산보고 체계를 통한 관리 체계의 구축에 비중을 두고 있다.

한편 2004 회계연도의 예산편성을 위한 작업과정에서 OMB는 보다 체계적으로 성과를 예산에 반영하기 위하여 PART(Program Assessment Rating Tool)를 개발하였다. PART는 사업의 추진방법과 성과 등을 평가하기 위한 일련의 질문으로 구성된다. PART의 목적은 새로운 성과 자료를 생산하는 데 있는 것이 아니라 기존의 자료를 바탕으로 예산배정에 관한 엄밀하고 일관되며 투명한 결정을 내리도록 하는데 있다.

2004년도 경우 전체의 약 20%에 해당되는 234개 사업에 대해 PART가 적용되었고, 그중 6%는 효과적인 사업(effective)으로 평가받았다. 그리고 24%는 다소 효과적인 사업(moderately effective), 15%는 적절한 사업(adequate), 5%는 효과적이지 못한 사업(not effective)으로 평가받았다. 나머지 50%는 결과가 입증되지 않은 사업(results not demonstrated)으로 평가받았다.

PART는 예산과 성과를 연계시키는 작업이 아니라 사업의 우선순위를 정하는 기법에 해당되는 것으로 발전하고 있다.

⑤ Government Management Reform Act

1994년의 정부관리개혁법은 재정관리자법의 적용을 확대하는 법률이다. 각 부서별로 수입과 지출과 관련한 재무관리의 위상을 확인하도록 하고 특히 통합재정보고서에 기초하여 재정을 관리하도록 하였다.

GMRA는 부처별 보고서를 총괄적으로 관리하는 OMB의 기능을 강화시키는 역할을 하게 되었다. OMB는 성과와 비용 사이의 연계를 강화시키는 노력을 하고 있다. GPRA가 성과와 예산을 연계시키는 측면을 강조한다면 CFO, GMRA는 성과와 비용의 연계를 강화한다.

CFOA, FCRA, GMRA 등의 법률은 재정보고서의 개선을 통해 책임성을 강화하려는 노력의 연장에서 이루어졌던 것이다.

⑥ Federal Financial Management Improvement Act

1996년의 FFMIA는 회계기준을 준수할 것을 강제하는 법률적 근거이다.

⑦ Line Item Veto Act

1996년에는 항목별거부권이 통과되었다. 이는 대통령이 국회가 심의한 예산안 중에서 재량적 지출의 항목이나 새로운 자격급여 그리고 조세감면의 항목에 대해 개별적인 거부권을 행사하도록 권한을 부여하는 것이다.

의회가 다시 재의결하기 위해서는 2/3의 찬성이 필요하도록 하였다. 이는 이미 각 주에서 활용되고 있던 제도를 연방정부가 원용하게 된 제도이다.

그러나 나중에 위헌 판결을 받아 더 이상 허용되지 못하고 있다.

V. 결론 및 정책적 시사점

예산 과정은 일국의 정치 발전 수준과 맞물려 있고 의회민주주의를 평가하는 또 다른 지표가 될 수 있다. 그런 의미에서 상황변화에 대응하기 위한 신축적 예산 운영 장치인 예비비, 이용과 전용 등의 장치 등을 어떻게 운영할 것인가의 문제도 국가별로 매우 상이하다. 특히 미국의 경우는 우리나라와 매우 상이하다.

첫째, 예비비나 이용과 전용에 관하여 별도 절차를 마련하는 것이 아니라 개별적으로 의회의 승인을 받아서 사용한다. 한편 전용에 해당되는 재사업화의 경우는 예산 과목을 포괄적으로 운영함으로써 상당한 신축성을 부여하는 방안으로 가고 있다. 우리나라에서 도입하려는 사업별 예산 또는 프로그램 예산이 정착되면 이러한 과정으로 전환될 것으로 기대된다.

둘째, 의회의 권한이 매우 강하게 되어 있다. 행정부의 일방적인 결정에 맡기는 것이 아니라 항상 의회의 심의를 거쳐 집행하도록 하고 있다. 예산 심의 기간이 우리나라의 경우 60일에 불과하지만 미국이 240일이 되기 때문에 연중 예산 심의를 할 수 있는 제도적 장치의 차이에서 발생하는 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 예산 과정에서 칸막이 문화를 해소하는 장치와 관련이 된다. 일년 단위 그리고 예산 과목 단위의 칸막이를 해소함으로써 재량의 폭이 넓어지고 별도의 변경 절차 없이 집행이 가능하다. 미국 국방예산의 경우 의회는 사용 가능 기간을 2년 이상 연장하는 다년도 세출 예산을 편성한다. 예컨대 국방세출예산의 경우 연구개발자금은 2년, 조달자금은 3년, 함정건조는 5년 동안 이용할 수 있도록 하고 있다. 의회는 또는 자금이 지출될 때 까지 이용 가능한 상태로 유지되도록 규정함으로써 무기한 세출 예산을 편성하기도 한다. 무기한 자금은 지출원인행위를 하지 않았다고 하더라도 무한히 미래로 이월될 수 있다.¹⁰⁾ 같은 맥락에서 예산 과목을 세분화하는 것이 아니라 포괄적으로 인정하는 것도 필요하다.

미국의 예산 과정을 보면 재정민주주의의 정신을 바탕으로 하고 있다는 것을 알 수 있다. 예컨대 재정잉여금이 발생한 경우에는 국민에게 반환하여 주는 장치를 개발하고 있는 것이 인상적이다. 우리나라

10) Allen Schick. (2000). The Federal budget. 국경복 번역. 미국연방예산론. 한울아카데미 : 334-336.

의 경우 조세수입은 정부의 공권력에 의해 강제 징수한다는 의미만 강조되어 있으며 그것이 국민의 부담이라는 사실을 망각하는 경우가 흔하다. 그런 의미에서 적정 재정규모에 대한 논의가 항상 존재하고 있다. 돈이 있으면 지출한다는 것이 아니라 무엇을 할 것인가를 생각하고 적정 세입원을 모색하는 것이다. 우리의 경우 일단 들어온 재원은 모두 사용하고 본다는 공짜 정신이 강하다. 그런 의미에서 적정 재정규모에 대한 합의를 도출하는 노력이 필요하다.

마지막으로 이러한 다양한 장치의 도입과 의식개혁을 통해 궁극적으로 재정규율을 확립하고 재정민주주의(fiscal democracy)의 확립을 위해 노력하고 있는 것이 시사적이다. 개혁은 한꺼번에 이루어지는 것이 아니라 작은 개혁이 모여져서 한 걸음 한 걸음 앞으로 나아가는 것이다. 1921년부터 시작된 재정개혁은 한두 가지의 개혁사례로 설명되는 것이 아니라 많은 개혁의 조치가 누적된 결과이기 때문이다.

□□미국 예산집행의 신속성 확보 방안□□에 대한 지정토론

최 병 권

(한국법제연구원 파견연구원, 국회예산결산특별위원회)

우선 이원희 교수님께서 미국의 신속적 예산 집행장치와 미국 재정 개혁의 과정을 알기 쉽게 발표해주신 데에 대해 감사의 말씀을 드리며, 발표문의 순서에 따라 몇 가지 부분에 대한 의문과 질의를 하고자 한다.

1. 예산집행 과정에 대한 중시가 필요하다는 주장에 대하여

‘가치사슬과 예산과정’ 부분에서 집행 과정에 대한 중시가 필요하다는 주장에 대하여 전적으로 동감하고 예산집행 과정에 대한 상세한 정보와 부적정한 예산집행에 대한 엄격한 사후통제가 필요한 것으로 생각된다.

품목별 예산제도를 벗어나 성과주의 예산제도를 도입하려면 예산집행에 대한 정보와 책임성 확보가 전제되어야 할 것이다. 미국의 경우에는 우리나라의 감사원에 해당하는 회계감사원(GAO)이 국회 소속으로 되어 있어 세출예산재원을 할당받은 각각의 기관들의 지출 적법성 및 타당성을 점검하고 있으며, 각 행정기관들은 세출예산 집행에 있어 때로는 회계감사원과 관리예산처(OMB)에 자문을 구하기도 한다. 일례로 중앙정보국(CIA)의 최고자문회의 의장은 사무실에 설치할 냉장고를 구매하기 위해 할당된 자금을 사용하는 것의 적절성에 대해 회계감사원에 문의하였고, 회계감사원은 사무실에 냉장고를 설치하는 것이 개인적인 편리함이 아닌 기관활동의 효율적인 수행과 연관되어

있다고 결정한다면, 회계감사원은 이를 반대하지 않을 것이라고 회신하였다(미국연방예산론, 알렌 쉬크, p352).

이와 같이 집행과정에 대한 상세한 정보와 사후통제가 전제가 되어야만 성과주의 예산제도의 도입이 가능하나, 우리나라의 경우 집행과정에 대한 상세한 정보와 회계검사가 국회에 제공되지 못하고 있고 회계검사기관인 감사원이 국회 소속이 아닌 대통령 소속으로 되어 있어 행정기관 예산집행의 적법성 및 타당성에 대한 사후통제에 있어 일정한 한계가 있을 것으로 생각된다. 따라서 예산집행과정에 대한 세부정보 확보를 위하여 '07년도부터 시행되는 디지털예산회계시스템에 대한 정부 및 국회간의 정보공유가 필요하고 행정부에 대한 예산집행에 대한 사후통제를 제대로 하려면 향후 헌법개정시 감사원의 국회 이관에 대한 검토가 필요할 것으로 보이는데, 이에 대한 발표자의 견해는?

2. '신축성 보장장치의 몇가지 전제'에 대하여

발표자는 '신축성 보장 장치의 몇가지 전제' 항목에서 신축적인 장치가 인정되는 방식에 있어서 고려해야 할 전제 조건으로 i) 국회의 권한, ii) 예산자체에 내재화된 신축성의 장치, iii) 칸막이 문화의 전제인 예산과정의 불신 여부 등을 들고 있다.

우선 이중 신축성 보장 장치에 대한 국회의 권한부분에 있어서 이 용이나 명시이월의 경우 건별로 구체적인 심의가 이루어지지 않기 때문에 국회의 승인은 형식적이라 볼 수 있다는 발표자의 주장에 대하여 살펴보면, 예산의 이용은 통상적으로 예산총칙 제10조¹⁾ 및 제11

1) 2007회계연도 예산총칙 제10조 : 다음경비에 부족이 생겼을 경우에는 예산회계법 제36조 제1항 단서규정에 의하여 당해 소관내 아래 비목 상호간 또는 타 비목으로부터 이용할 수 있다.

1. 공무원의 보수, 기타직 보수, 일용임금
2. 공공요금 및 제세, 급량비, 임차료, 직급보조비
3. 배상금, 국선번호금, 법정보상금

조2)에서 열거한 경비들 상호간 또는 타 비목으로부터 이용할 수 있도록 포괄적으로 행정부에 이용재량을 위임하여 준 것으로 볼 수 있으나, 명시이월의 경우에는 예산총칙 별첨에 각 건별로 명시되어 있고, 국회에서 각 건별로 심의하고 있으므로 구체적인 심의가 이루어지지 않고 있는 이용과는 구별되어야 할 것이다. 참고로 '07년도 명시이월비는 국방부의 군수지원 및 협력사업, 방위사업청의 지휘통제통신, 기동전력 등 7개 사업, 산림청의 산불진화용 헬기구입 사업 등 총 3개 부처의 9개 사업으로 구성되어 있다.

다음으로 발표자는 예산자체에 내재화된 신축성 장치의 중요성을 언급하면서, 우리나라의 목별 예산체제와 회계연도 독립의 예산원칙을 칸막이 장치로 보고 있으며, 일년 단위가 아닌 사업이 완성되는 기간을 중심으로 예산을 편성하면 별도의 절차를 줄일 수 있고, 예를 들어 2년을 단위로 예산을 편성하면 이월의 장치는 줄일 수 있을 것으로 기술하고 있다.

우선, 회계연도 독립의 원칙을 칸막이 장치로 보고 있는 점에 대하여 언급하면, 회계연도 독립의 원칙은 일정기간에 해당하는 회계를 타기간과 구분 정리함으로써 그 기간에 해당하는 회계내용을 명확하

-
4. 국공채 및 재정차관원리금 상환금과 금리변동으로 인한 이자지출 경비
 5. 환율변동으로 인한 원화경비 부족액
 6. 기업회계의 조작비, 우체국예금 지급이자
 7. 재해대책비
 8. 반 환 금
 9. 선거관련경비
- 2) 2007회계연도 예산총칙 제11조 : 교육인적자원부소관 학교경비중 공무원 봉급을 강사료로, 국립병원의 의사봉급을 기타직 보수로, 방위사업청소관 지휘 통제통신사업·기동전력사업·함정사업·항공기사업·화력탄약사업·감시정찰정보전자전사업·신특수유도사업·국방연구개발사업의 내역 상호간에는 국가재정법 제47조 제1항 단서규정에 의하여 이용할 수 있다. 국제유가 변동으로 국방부 소관 유류경비에 부족이 생겼을 경우, 기초생활급여 수급자 증가 등으로 인하여 보건복지부소관 기초생활보장급여 예산에 부족액이 발생할 경우에는 국가재정법 제47조 제1항 단서규정에 의하여 타비목으로부터 이용할 수 있다.

게 하고, 당해 회계연도의 세입을 초과하여 세출경비를 지출할 수 없다는 재정건전성의 원칙에서 파생된 원칙으로 이를 칸막이 장치로 보는 것에는 발표자와 의견을 달리한다.

또한, 1년 단위가 아니라 사업이 완성되는 기간을 중심으로 예산을 편성하면 별도의 절차를 줄일 수 있다는 견해에 대해서는 이미 국가 재정법상 계속비 제도와 총사업비 제도를 통하여 수년에 걸친 예산사업은 총사업비가 결정되고 이러한 총사업비중 해당 연도에는 당해 연도에 필요한 연부액이 편성되고 있으므로 굳이 사업을 완성되는 기간을 중심으로 예산을 편성할 필요가 없는 것으로 생각되며, 수년이 소요되는 사업 첫해에 전체 예산(총사업비)을 편성하여 그 사업이 종료될 때까지 그 기간을 중심으로 예산을 편성한다면, 예산의 많은 부분이 당해 연도에 활용되지 못하는 경우가 빈번할 것이다. 이와 같이 수년도에 걸친 사업의 예산이 당해 연도에 활용되지 못하고 미래로 이월되는 경우가 빈번할 경우, 한정된 재원의 효율적인 활용이라는 자원배분의 경제적인 측면을 저해하여 엄청난 기회비용을 부담할 가능성이 클 것으로 보인다.

그리고 2년 단위로 예산을 편성하는 대안에 대해서 간략하게 언급하면, 2년 단위의 예산에 있어서 이월은 줄일 수 있으나, 예산편성시점과 예산집행시점 간의 괴리가 1년 단위의 예산보다 더욱 커져 이전용, 예비비 등 예산의 신축성을 위한 제도 활용 수요가 커지게 되는 단점이 나타나게 될 것이다.

다음으로 우리나라의 칸막이 문화는 불신을 전제로 예산장치를 마련하고 그것이 불편한 경우 또 다른 절차가 만들어지는 행정비용을 유발한다고 하고 있으나, 기관운영경비 등 경상적 경비에 대해서는 예산편성 단계에서 각 기관이 자율적으로 편성하고 있으며, 세세항 및 세목간의 조정은 기관 자체적으로, 세항 및 목간의 전용은 세출예산집행지침에서 기관 자체적으로 할 수 있도록 대폭 위임하고 있으며

로 목별 예산체제로 인한 행정비용의 유발은 그다지 크지 않을 것으로 생각된다.

3. 미국의 예비비(allowances)에 대하여

발표자는 우리나라의 예비비에 대응하는 제도로 미국의 예비비(allowances)를 소개하고 있는 바, 미국의 예비비는 긴급한 사태 발생 등으로 예산지출상황이 발생하였을 경우 별도의 예산을 편성하여 의회의 승인을 통해 지출한다고 한다. 긴급한 사태 발생에 따라 별도의 예산을 편성하여 의회의 승인을 얻는다는 측면에서 예비비보다는 우리나라의 추경예산과 더 유사한 것으로 보이고, 동 예비비(allowances)가 미국의 추가경정세출과 어떠한 차이점이 있는지 불명확하므로 이에 대하여 발표자는 설명하여 주시기 바란다. 또한, 대통령과 의회가 긴급한 것으로 지정하는 세출로, 관련 재량지출상한액을 증액하는 미국의 긴급지출(Emergency Spending)이 우리나라의 예비비와 유사한 제도로 생각되는데, 이에 대한 발표자의 견해는?

4. 미국의 이용(transfers)과 재사업화(reprogramming) 제도에 대하여

우리나라의 이전용제도와 유사한 제도로 미국에서는 이용(transfers)과 재사업화(reprogramming) 제도가 있다. 이용은 기능별 분류에 따른 세출예산계정들 사이의 이전을 말하며, 재사업화는 세출예산계정 내에서 프로그램들 사이의 이전을 말한다. 우리나라의 이용은 장·관·항간의 이전을, 전용은 세항 및 목간의 이동을 지칭하는 것으로 우리나라의 항과 미국의 예산계정, 세항과 프로그램의 분류가 유사한 것으로 보이므로, 우리나라의 이용은 transfers와 전용은 reprogramming과 유사한 것으로 생각되나, 우리나라의 전용 중 경비 성질별 분류인 목간의 이동에 대한 개념은 명확하지 않으나, transfers 및 reprogramming 개념 내에 포함되어 있는 것으로 생각된다.

우리나라의 이전용 제도와와의 차이점은 그 절차로 볼 수 있는데, 미국의 transfers는 의회의 승인을 통해 이루어지고 있고, reprogramming의 절차에 대해서는 이 교수님의 발표문에서는 각 기관 자체적으로 허용되며, 한 회계연도 동안 연방행정기관은 총 1천개 정도의 재사업화를 보고하고 있다고 한다.

이에 반해, OECD 공공관리위원회의 미국 예산수립에 관한 문서(2003. 5)에 따르면, 재사업화에 대한 일반 관행은 대통령이 어떤 재사업화가 있을 경우 그것을 의회에 알리며, 의회의 개별 위원회는 이를 거부할 수 있어 현재 의회는 일반적으로 몇 백만 달러 밖에 되지 않는 정도의 극히 소량 비용에만 허용하고 있고 이를 위해서는 위원회와 부서들 간의 비공식적인 합의가 있는 것으로 보인다고 하였으며, 미국연방예산론(알렌 쉬크 저)에 따르면, 범정부적인 재사업화 규칙은 없으며, 이는 세출소위원회별로 상당한 차이를 보인다고 한다. 지난 20년 동안 재사업화규칙은 현저하게 강화되어 비공식적으로 다뤄지던 사안들이 이제는 절차와 보고요청을 규정하고 사전승인을 받도록 하고 있다고 한다.

이와 같은 점을 고려할 때, 재사업화에 대한 통제가 강화되고 있음을 알 수 있으며, 우리나라의 이전용 제도가 행정부 재량에 전적으로 맡겨져 있는 것과 상이하다는 점을 알 수 있다. 미국의 이전용 제도를 비추어 볼 때, 우리나라의 이전용 제도에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다. 최근에는 국회 예산결산특별위원회가 상설화되어 있으므로 일정규모 이상의 이용에 대한 국회의 승인과 전용에 대한 국회의 통지 등을 그 개선방안으로 생각해 볼 수 있겠다. 이에 대한 발표자의 견해는?

5. 미국 재정 개혁의 과정에 대하여

미국의 재정개혁의 과정에 대하여 발표문의 상당 부분을 할애하였는데, 예산집행 유연성 수단의 제도운영이라는 본 워크샵의 주제와

어떠한 관련이 있는지 발표자의 설명이 필요하며, 미국의 재정개혁 과정이 우리에게 주는 구체적인 시사점을 설명하여 주길 바란다.

6. 결론 및 정책적 시사점 중 회계감사나 국회의 통제가 구체적인 사업보다는 기능별 단위에서 이루어져한다는 주장에 대하여

발표자는 미국의 경우, 회계감사나 의회의 통제도 구체적인 사업단위보다는 기능별 단위에서 이루어지고 있고, 우리나라에서 도입하려는 사업별 예산 또는 프로그램 예산이 정착되면 이러한 과정으로 전환될 것으로 기대한다고 하고 있으나, 최근 미국에서도 구체적인 사업단위에 대한 조정인 재사업화에 대해서도 의회가 사전승인을 요구하는 등 구체적인 사업단위에 대한 통제가 이루어지고 있는 측면이 있으며, 우리나라의 경우에는 프로그램 예산의 프로그램은 그 하부의 단위사업, 세부사업으로 이루어져 있는데, 회계감사 및 국회의 단위사업에 대한 단순 합에 불과한 프로그램 단위로 통제하는 것은 그 의미가 떨어진다고 할 것이다. 기능별 단위 또는 프로그램 단위에 대한 통제보다는 실제 사업단위인 세부사업과 단위사업에 대한 타당성과 적절성 및 사업 평가에 대한 통제가 필요하다는 측면에서 발표자와 의견을 달리한다.