

현안분석 2005-

재정법제 ②

# 예산항목별 예산권한의 법제적 개선

Budget Account and Budget Authority in Korean Government

연구자 : 옥 동 석(인천대 경제무역학부 교수)  
Oak, Dong-Suk

2005. 7.



## 국문요약

행정부는 입법부가 승인한 내용에 따라 국가가 보유하는 경제적 자원을 사용해야 한다. 경제적 자원을 사용하는 권한은 전통적으로 예산항목(appropriations)을 구분하여 부여되고, 그 내용은 예산항목에 따라 달리 규정될 수 있다. 국가의 경제적 자원을 사용하는 권한, 즉 예산권한(budget authority)의 내용은 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 사용가능한 경제적 자원(또는 예산자원)의 유형, 예산자원의 사용기간, 그리고 예산자원의 사용방법 등으로 구분할 수 있다.

우선 예산자원의 유형은 채무, 현금, 자원 등으로 구분될 수 있다. 입법부는 행정부가 특정 사업을 수행하는데 필요로 하는 자원을 부담가능한 채무(obligation)의 형태로 부여할 수 있다. 채무부담의 형태로 예산권한이 부여되면 정부기관은 규정된 회계연도 내에서 사업수행에 필요한 지출원인행위를 수행하는데, 현금지출은 지출원인행위의 내용에 따라 각각 다르게 나타나기 때문에 현금지출이 나타나는 기간을 예산항목 편성 당시에 결정할 수 없다.

예산자원의 두 번째 유형으로는 현금을 들 수 있다. 여기서의 예산권한은 규정된 회계연도 내에 예산항목으로 편성된 금액만큼 현금지출할 수 있는 권한을 의미한다. 이러한 예산항목을 ‘현금기준 예산항목(Cash-based appropriations)’이라고 한다. 여기서는 규정된 회계연도 내에 현금지출이 이루어지지 못하는 경우 당해 예산권한은 원칙적으로 소멸된다. 다만 예외적으로는 지출되지 못한 현금이 다음 회계연도로 이월되거나 또는 다른 예산항목으로 전용될 수 있을 것이다.

세 번째 유형의 예산자원으로는 경제학적 기회비용 개념으로 규정된 자원(resources)이다. 여기서는 당해 사업을 수행하는데 소요되는 모든 경제적 자원이 예산항목의 금액으로 산정되어야 하는데, 이러한 예산항목을 ‘자원기준 예산항목(Resource-based appropriations)이라 할 수 있

다. 기회비용 개념의 자원과 현금지출이 서로 다른 이유는 다음과 같은 경우가 있기 때문이다. 특정 기간에 현금지출은 없으나 당해 기간에 소모된 자원으로 간주하여야 하는 경우(예컨대 감가상각비), 그리고 특정 기간에 현금지출이 있었으나 이를 당해 기간의 비용으로 간주할 수 없는 경우(자본자산에 대한 지출)가 있다.

예산항목은 예산자원의 유형뿐만 아니라 채무, 현금, 자원의 형태로 부여된 예산자원을 사용할 수 있는 기한을 규정하고 있다. 많은 경우 규정되는 기한은 단일의 회계연도가 되는 경우가 많은데 이를 단년도 예산항목이라 할 수 있다. 두 개 이상의 회계연도를 기한으로 하는 경우는 다년도 예산항목이 될 것이다. 경우에 따라서는 특정 사업에 대해 그 기한을 명시하지 않거나(무기한 예산항목) 또는 자원사용의 권한을 영구적으로 인정할 수도 있을 것이다(영구적 예산항목).

예산권한은 부여된 예산자원의 사용방법을 달리 하는 방법으로도 규정된다. 예컨대 예산권한이 '현금 100억원을 인건비 40억원, 물건비 60억원으로 구분하여 2006 회계연도 내에 지출하라'고 규정된다면, 인건비와 물건비를 구분하여 지출하는 것은 경제적 자원의 사용방법 또는 지출방법이라고 할 수 있다. 지출방법은 사업의 성격에 따라 사업집행의 제약조건, 성과지표 등을 부여하는 방법으로도 규정될 수 있을 것이다. 예컨대 예산항목에서 '특정 지역의 문맹율을 현재보다 10% 감소시킨다'고 요구될 수 있다.

사용가능한 경제적 자원(또는 예산자원)의 유형, 예산자원의 사용기간, 그리고 예산자원의 사용방법 등으로 규정되는 예산권한이 우리나라에서는 적절하게 설정되어 있는가? 본 연구는 이러한 의문 하에서 예산항목의 분류체계와 예산항목에 부여되는 예산권한의 내용을 살펴보았다. 특히 우리나라와 미국 그리고 일본의 제도를 각각 비교함으로써 우리나라의 법적 개선방안을 제시하려고 하였다.

현재 우리나라에서 예산자원의 유형은 채무, 다년도 현금, 단년도 현금의 세 가지로 구분될 수 있다. 채무기준의 예산항목은 국고채무부담행위인데, 우리나라에서는 그 연한이 특별히 규정되어 있지 않다. 관행적으로 국고채무부담행위의 연한은 1년으로 간주되는데, 정부가 다년간의 채무

를 부담가능할 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 만약 우리나라도 일본처럼 다년간의 공사등을 일괄계약으로 체결한다면 국고채무부담행위를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 또는 '다년도 현금'을 예산자원으로 제공하는 계속비를 활용하여 다년간의 공사등을 일괄계약할 수도 있을 것이다.

단년도 현금으로 예산자원이 제공된다면, 예산집행자는 계약체결과 현금지출을 당해 회계연도에 완결하여야 하기 때문에 다년도 계약을 체결할 수 없다. 물론 세출예산의 이월이 허용되는 제한적인 경우들이 있지만, 이월이 허용된다고 하더라도 일년 이상의 기간에 적용되는 다년도 일괄계약을 체결하는 것은 실질적으로 불가능할 것이다.

단년도 계약을 매년도마다 체결하는 방식으로 다년간의 사업을 집행할 수도 있는데, 이들 계약을 통상 '차수별 계약' 또는 장기계속계약이라고 한다. 그런데 장기계속계약을 공사와 물품제조에 적용하는 것은 과연 바람직한가? 사업과 목적물의 내용이 명확하게 규정될 수 있는 경우에는 계약의 안정성을 보장하는 것이 대단히 중요하다. 따라서 공사와 물품제조에 대하여 매년 예산금액을 조정하는 것은 많은 문제점을 가진다. 단년도 계약을 매년 재체결하는 장기계속계약은 공사와 물품제조에서 많은 문제점을 갖기 때문에 이를 점차 축소시켜야 할 것이다.

우리나라 예산항목의 또 다른 문제점은 예산의 지출방법에서도 나타나고 있다. 예산항목에 대해서는 '목적외 사용금지 원칙'이 적용되는데, 현재 우리나라에서는 예산항목의 명칭에 부합하는 사업을 비목에 따라 집행하는 것으로 해석되고 있다. 예산이 정한 목적은 예산사업의 목적, 내용 등으로 해석되는 것이 적절한데, 현재 우리나라에서는 이에 관한 규율이 대단히 미약하다고 할 수 있다. 그 결과 예산사업의 목적, 내용을 달성하기 보다는 비목별 집행지침을 준수함으로써 예산집행에 대한 책임을 완수할 수 있는 것이다.

사업의 목적과 내용보다 비목별 집행을 강조하는 예산제도를 '품목별 예산제도'라고 하는데, 선진국에서는 1980년대 이후 품목별 예산제도를 포기하고 성과주의 예산으로 전환하고 있다. 우리나라가 현행과 같은 품목별 예산제도를 성과주의 예산으로 전환하기 위해서는 예산항목과 계정

과목을 엄격하게 구분하고, 또 '예산의 목적외 사용금지 원칙'은 원칙적으로 사업의 목적, 내용, 성과 등을 준수하는 것으로 해석되어야 할 것이다. 이를 위해서는 예산항목에 대하여 서술식 조문의 형태로 그 지출방법을 법령의 형태로 규율할 필요가 있다.

**키워드:** 예산항목, 예산권한, 예산자원, 계속비, 국고채무부담, 예산법률

## Abstract

All government expenditure should be based on some legal authorization. The nature of the spending authorization granted by the legislature depends both on the budget system and the nature of the expenditure. Budget authority is normally bounded by budget resources, time and spending restrictions provided in budgetary accounts. The descriptions on the budgetary accounts, that is appropriations, should avoid excessive detail, and procedural guidance should be provided by administrative law in order to permit incremental reform.

The budgetary resources permitted by appropriations may be grouped into three broad categories: obligation-based, cash-based and resource(accrual)-based appropriations. Obligation-based appropriations give rights to make commitments and to make cash payments according to these commitments. Cash-based appropriations give authority to make cash payments, being the most widespread. Resource-based appropriations cover full costs for the operations of a department and other increases in liabilities or decreases in assets.

Appropriations should also define both a time limit over which the provided budgetary resources should be used, and terms and conditions under which a department observes in performing budgetary programs and activities. The time limit or period of availability of budget authority may be grouped into annual, multi-year, permanent and no-year.

This study tries to describe the budget authorities permitted on several budgetary accounts in Korean budget system. To enhance Korean government fiscal accountability, the appropriation documents should set certain limitations on every major budget accounts. These limitations should include the purposes and other legislative requirements of each budgetary programs, as well as the time-limit, amount and type of the budget authority.

**Keyword : Budget Authority, Budget Account, Appropriation, Budget Resources, Authorization**

## 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	7
제 I 장 머리말 .....	11
제 II 장 예산항목별 예산권한 .....	15
1. 예산권한의 내용과 유형 .....	15
2. 예산항목과 계정과목 .....	18
제 III 장 우리나라의 예산항목별 예산권한 .....	21
1. 예산자원의 유형과 사용기간 .....	21
2. 예산자원의 사용방법 .....	28
(1) 예산의 목적외 사용금지 .....	28
(2) 예산자원의 비목별 지출 .....	35
(3) 예산자원의 일반적 지출방법 .....	40
제 IV 장 미국의 예산항목과 예산권한 .....	47
1. 예산권한의 유형 .....	47
2. 예산집행의 방법과 예산권한 .....	50
3. 예산항목의 분류체계 .....	59



제 V 장 일본의 예산항목별 예산권한 .....	67
제 VI 장 예산항목의 법제적 개선 .....	75
1. 예산항목과 계정과목의 구분 .....	75
2. 예산자원의 유형과 계약 .....	77
3. 예산항목별 지출방법과 제약 .....	82
참고문헌 .....	85

## 제 I 장 머리말

정부예산은 그 사용에 엄격한 제한이 가해진다는 점에서 민간기업, 가계의 예산과 많은 차이를 보인다. 정부예산은 예산항목을 구분하고 여기에 일정한 예산권한을 부여하는데, 이 권한의 범위 내에서만 예산을 집행하여야 한다. 반면 민간기업과 가계의 예산은 경제적 자원의 사용에 대한 예정적 계획에 불과하여 예산의 사용과 변경에 엄격한 제한이 존재하는 것은 아니다. 정부예산은 한 사회의 복잡하고도 다양한 이해관계를 총괄적으로 조정하여 합의한 결과이기 때문에 그 합의를 반드시 준수할 필요가 있는 것이다.

예산항목별로 부여된 예산권한은 주로 어떤 내용을 담고 있는가? 일반적으로 예산권한은 사용가능한 예산자원의 유형과 범위, 예산자원의 사용기간, 예산자원의 사용방법 등으로 구성된다. 정부기관이 예산항목에서 규정된 정부사업을 수행하기 위하여 어떤 경제적 자원을 사용할 수 있으며, 그 규모는 얼마이며 언제까지 사용하여야 하며, 또 이를 사용하는 방법은 어떠한지 등등이 예산권한의 내용이라 할 수 있다.

예산권한의 내용을 규정하는 방법은 법률이 있을 수 있지만 법률에 의해 위임된 행정적 처분으로도 가능하다. 법률로 규정하는 경우에도 모든 예산항목들에 일반적으로 적용되는 법률, 특정 연도의 예산항목들에 적용되는 법률, 그리고 특정한 예산항목에 적용되는 법률을 구분할 수 있을 것이다. 행정적 처분 또한 마찬가지로의 구분이 가능할 것이다.

국가에 따라 예산항목에 부여되는 예산권한의 내용 그리고 예산권한의 규정방법은 서로 다르다. 무엇보다 중요한 것은, 정부기관이 사업목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있도록 적절한 형태의 예산권한을 부여하는 것이다. 국가가 다양한 제도를 통해 다양한 형태의 예산권한을 구비한 후, 정부기관이 수행하는 사업에 대해 가장 적절한 형태의 예산권한을 부여하는 것이 바람직하다.

그런데 다양한 형태의 예산권한을 유지하기 위해서는 국가가 다양한 형태의 예산제도를 보유하여야 한다. 예산제도가 다양해지고 복잡해지면

이를 관리 유지하는데 소요되는 사회적 비용 또한 증가한다. 예컨대 예산항목이 부여하는 예산자원의 유형과 사용기한을 다양하게 규정할수록 정부는 매년 현금으로 지출해야 할 자금규모를 예측하는데 상당한 어려움이 따를 것이다. 만약 다양한 예산제도의 이러한 관리비용을 상당한 정도 절감할 수 있다면 다양한 예산권한을 보유함에 따라 나타나는 사회적 편익은 크게 증가할 수 있을 것이다.

본 연구는 이러한 취지에서 예산항목의 분류체계와 예산항목에 부여되는 예산권한의 내용을 살펴보고자 한다. 특히 우리나라와 미국 그리고 일본의 제도를 각각 비교함으로써 우리나라의 법제적 개선방안을 제시해보고자 한다. 예산항목의 분류방식과 예산항목별 예산권한에 대해서는 아직까지 우리나라에서 거의 연구가 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

다만 1998년 이후 우리나라에 성과주의 예산과 발생주의 정부회계가 폭넓게 소개되면서 예산항목에 대한 논의가 조금씩 나타나기 시작하였다. 성과주의 예산의 필요성이 강조되면서 사업의 투입물보다는 산출물과 성과를 중시하는 방향으로 예산권한이 설정되어야 한다는 논의가 시작되었다. 또한 1999년에 정부회계의 개혁작업이 시작되면서 예산항목의 개편 필요성도 조금씩 논의되기 시작하였다.<sup>1)</sup> 특히 2004년도에는 기획예산처가 예산항목을 프로그램 단위별로 구성하기 위한 노력을 경주하고 있다.<sup>2)</sup> 그러나 아직까지는 예산항목의 분류체계와 예산권한의 내용에 대해 본격적인 논의가 나타났다고 말하기는 곤란할 것이다.

본 연구는 이전의 간헐적이고 부분적인 논의와 달리, 예산항목의 분류체계와 예산권한에 대해 광범위한 논의를 시도하고자 하였다. 다음의 제 II 장에서는 예산권한의 유형과 내용을 정리하면서 예산항목과 계정과목의

---

1) 2004년도 전후에 우리나라에서 나타나고 있는 예산항목 논의의 방향을 파악하기 위해서는 김재훈, “성과관리 행정개혁을 위한 정부예산회계제도 개혁: 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로”, 『한국사회와 행정』, 2003년, 임성일, “프로그램예산제도의 도입 방안: 지방자치단체 예산제도를 중심으로”, 『디지털 시대의 정부예산 및 회계제도의 개혁방향』, 한국지방재정학회·한국정부회계학회 주최 세미나 발표논문, 2004년 등을 참조하는 것이 적절할 것이다.

2) 기획예산처의 디지털 예산·회계기획단을 중심으로 추진 중인 중인 프로그램 예산제도에 대해서는 디지털 예산·회계기획단, BearingPoint, 『디지털 예산·회계시스템 업무전략계획(BSP): 제3권 프로그램예산제도 도입전략』, 2004. 11. 30을 참조할 수 있다.

개념을 엄격하게 구분하고자 하였다. 예산항목은 예산권한이 부여되는 단위를 의미하고 계정과목은 정부의 제반 거래들을 기록하는 단위를 의미한다. 지금까지 우리나라에서는 예산항목이 계정과목의 역할까지 수행함으로써 이 두 가지 개념이 혼용되었는데, 이는 정부회계와 예산제도의 발전에 많은 지장을 준 것으로 생각된다.

제Ⅲ장에서는 우리나라의 예산항목과 예산권한의 내용을 헌법, 예산회계법 및 관련 자료를 중심으로 분석하고자 한다. 제Ⅳ장은 예산권한의 내용을 중심으로 미국의 예산항목 및 관련 제도들을 자세히 소개 분석할 것이다. 여기서는 예산항목의 발전과정과 분류체계, 예산권한의 유형과 내용 그리고 예산항목별로 예산권한을 규정하는 방법 등에 대해서도 자세히 살펴보고자 한다. 제Ⅴ장은 일본의 예산법제를 정리하며 예산권한의 유형을 살펴볼 것이다. 우리나라 제도를 미국 및 일본의 제도와 비교하면서 법제적 개선점을 정리할 것인데, 이는 결론부분으로서 제Ⅵ장에 이어진다.

## 제 II 장 예산항목별 예산권한

### 1. 예산권한의 내용과 유형

행정부는 입법부가 승인한 내용에 따라 국가가 보유하는 경제적 자원을 사용해야 한다. 경제적 자원을 사용하는 권한은 전통적으로 예산항목(appropriations)을 구분하여 부여되고, 그 내용은 예산항목에 따라 달리 규정될 수 있다. 국가의 경제적 자원을 사용하는 권한, 즉 예산권한(budget authority)의 내용은 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 사용가능한 경제적 자원(또는 예산자원)의 유형, 예산자원의 사용기간, 그리고 예산자원의 사용방법 등으로 구분할 수 있다.

우선 예산자원의 유형은 채무, 현금, 자원 등으로 구분될 수 있다. 입법부는 행정부가 특정 사업을 수행하는데 필요로 하는 자원을 부담가능한 채무 또는 지출원인행위(obligation)의 형태로 부여할 수 있다. 지출원인행위란 정부기관이 채무를 법적으로 부담하는 공식적인 행위를 의미한다. 이러한 예산권한을 부여하는 예산항목은 ‘채무기준 예산항목(Obligation-based appropriations)’이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

우리나라에서는 지출원인행위를 ‘지출의 원인이 되는 계약 등을 행하는 것’으로 정의하고 있다(국고금관리법 시행령, 제2조). 그런데 미국에서는 지출부담(commitments)과 지출원인행위를 엄격하게 구분하고 있다.<sup>4)</sup> 정부기관은 예산의 편성과 배정에 따라 지출부담이 나타나는데, 지출부담에 따라 공식적이고도 법률적인 채무를 부담하는 계약 등의 행위는 지출원인행위가 된다. 지출부담은 법률적인 효력을 갖는 자금의 유보가 아니지만, 지출원인행위는 순수하게 법적인 사건으로서 이에 따라 채무가 발생한다. 특정 예산항목에서 지출원인행위가 있고 나면 같은 금액이 다른 형태의 지출원인행위로 사용될 수는 없다.<sup>5)</sup>

3) Schiavo-Campo and Tommasi(1999), p.57 참조. 지출원인행위를 통해 채무가 부담되는데, 여기서는 obligation을 채무 또는 지출원인행위의 두 가지 용어로 번역 혼용하고자 한다.

4) ‘commitments’와 ‘obligations’를 특별히 구분할 필요가 없는 경우에는 이들을 모두 지출원인행위로 번역하는 것이 적절할 것이다.

5) 미국에서 법률적으로 유효한 지출원인행위는 모두 8가지 유형의 서류가 발급될 때에

지출원인행위의 형태로 예산권한이 부여되면 정부기관은 규정된 회계연도 내에서 사업수행에 필요한 지출원인행위를 언제든지 수행할 수 있다. 현금지출은 지출원인행위의 내용에 따라 각각 다르게 나타나기 때문에, ‘채무기준 예산항목’에서는 현금지출이 나타나는 기간을 예산항목 편성 당시에 결정할 수 없다. 특정한 사업을 수행하는데 소요되는 사업비의 지출기한을 예산항목 편성 당시에 설정하는 것이 부적절한 경우, 입법부는 이와 같은 예산권한을 부여할 수 있을 것이다.

예산자원의 두 번째 유형으로는 현금을 들 수 있다. 여기서의 예산권한은 규정된 회계연도 내에 예산항목으로 편성된 금액만큼 현금지출할 수 있는 권한을 의미한다. 이러한 예산항목을 ‘현금기준 예산항목(Cash-based appropriations)’이라고 한다.<sup>6)</sup> 여기서는 규정된 회계연도 내에 현금지출이 이루어지지 못하는 경우 당해 예산권한은 원칙적으로 소멸된다. 다만 예외적으로는 지출되지 못한 현금이 다음 회계연도로 이월되거나 또는 다른 예산항목으로 전용될 수 있을 것이다.

세 번째 유형의 예산자원으로는 경제학적 기회비용 개념으로 규정된 자원(resources)이다. 여기서는 당해 사업을 수행하는데 소요되는 모든 경제적 자원이 예산항목의 금액으로 산정되어야 하는데, 이러한 예산항목을 ‘자원기준 예산항목(Resource-based appropriations)이라 할 수 있다. 기회비용 개념의 자원과 현금지출이 서로 다른 이유는 다음과 같은 경우가 있기 때문이다. 특정 기간에 현금지출은 없으나 당해 기간에 소모된 자원으로 간주하여야 하는 경우(예컨대 감가상각비), 그리고 특정 기간에 현금지출이 있었으나 이를 당해 기간의 비용으로 간주할 수 없는 경우(자본자산에 대한 지출)가 있다.

예산항목에서 부여하는 예산권한이 현금개념에서 경제학적 기회비용 개념으로 전환되기 위해서는 정부부문의 회계기준이 현금주의에서 발생

---

만 성립한다(Supplemental Appropriation Act of 1955 참조). ①재화인도, 자산구입 및 리스, 작업 및 용역에 대한 구속력 있는 공식적 계약서, ②차입계약서, ③ 정부기관에 대한 법률상의 명령서, ④긴급상황에서 그 발급이 법률적으로 허용되는 구매명령서, ⑤법률상의 또는 법률로 규정된 조건에 따라 지급되는 출연 및 보조, ⑥ 소송에 의한 지급채무, ⑦인건비와 교통비등, ⑧기타 법적채무 등이 여기에 속한다. Tierney(2000), pp.93~95, p.102 참조.

6) Schiavo-Campo and Tommasi(1999), p.57 참조.

주의로 전환되어야 한다.<sup>7)</sup> 전통적으로 정부회계는 현금주의를 채택하여 20세기 후반까지도 대부분 국가의 중앙정부에서는 현금주의를 고수하고 있다.<sup>8)</sup> 정부회계를 발생주의로 변경하여야 예산항목의 금액 또한 발생주의 기준에 의한 자원개념으로 변경될 수 있을 것이다.

지금까지 예산자원의 유형에 따라 예산권한을 구분하였다. 그런데 일반적으로 예산항목은 채무, 현금, 자원의 형태로 부여된 예산자원을 사용할 수 있는 기한을 규정하고 있다. 많은 경우 규정되는 기한은 단일의 회계연도가 되는 경우가 많은데 이를 단년도 예산항목이라 할 수 있다. 두 개 이상의 회계연도를 기한으로 하는 경우는 다년도 예산항목이 될 것이다.

경우에 따라서는 특정 사업에 대해 그 기한을 명시하지 않거나(무기한 예산항목) 또는 자원사용의 권한을 영구적으로 인정할 수도 있을 것이다(영구적 예산항목). 무기한 예산항목에서는 일정한 금액이 명시되고 이들 금액이 기간의 제한 없이 사용될 수 있을 것이다. 반면 영구적 예산항목은 기간뿐만 아니라 구체적인 금액한도도 명시하지 않을 것인데, 매 년도의 예산편성과정에서 그 금액을 조정할 수 없는 영구적인 사업에 대해 인정될 수 있다.

예산권한은 부여된 예산자원의 사용방법을 달리 하는 방법으로도 규정된다. 예컨대 예산권한이 ‘현금 100억원을 인건비 40억원, 물건비 60억원으로 구분하여 2006 회계연도 내에 지출하라’고 규정된다면, 인건비와 물건비를 구분하여 지출하는 것은 경제적 자원의 사용방법 또는 지출방법이라고 할 수 있다. 지출방법은 사업의 성격에 따라 사업집행의 제약조건, 성과지표 등을 부여하는 방법으로도 규정될 수 있을 것이다. 예컨대 예산항목에서 ‘특정 지역의 문맹율을 현재보다 10% 감소시킨다’고 요구될 수 있다.

예산자원의 지출방법에 대해서는 예산항목 전체를 대상으로 범정부적으로 적용되거나 또는 특정 부처 또는 특정 사업에 적용되는 규정의 형태

7) Schiavo-Campo and Tommasi(1999)는 발생주의 회계기준이 경제학적 기회비용 개념을 반영한다는 이유로 이를 ‘발생기준 예산항목(Accrual-based appropriation)’으로 명명하고 있다.

8) 2005년 현재 ‘자원기준 예산항목’을 중앙정부에 채택하고 있는 국가는 영국과 뉴질랜드 등 일부 국가에 한정되고 있다.

로 존재하기도 한다. 지출방법을 예산항목에 대한 규정의 형태로 서술할 수 있는 경우에는 여러 가지 형태의 지출방법을 다양하게 규정할 수 있을 것이다. 그런데 예산의 각 항목에 대해 서술적 형태의 규정이 없다면 지출방법은 일반적 법률에서 규정될 수밖에 없기 때문에 범정부적 지출방법이 적용될 수밖에 없을 것이다.<sup>9)</sup>

## 2. 예산항목과 계정과목

정부기관의 현금지출에 대한 일반적 절차는 행정부의 예산편성과 국회의 예산승인, 행정부 내에서의 예산배정, 지출원인행위, 재화·용역의 인도, 지출결정, 국고수표발행, 현금지급 등으로 구성된다. 이러한 단계들은 거의 모든 국가에서 준수되며 예산을 집행하는데 필요한 행정적 절차라 할 수 있다. 그리고 정부의 개별 거래들을 기록하는 회계적 측면에서 볼 때 이러한 행정적 절차는 회계적 사건이 된다.

승인된 예산항목들을 중심으로 각종 거래들을 회계적 사건들에 따라 인식·기록·분류하는 것을 통상 예산회계(budgetary accounting)라 부른다. 이에 반해 개별 정부기관에 대하여 그 자산과 부채, 투자, 수입, 비용 및 원가 등에 초점을 맞추어 각종 거래들을 인식·기록·분류하는 것을 재무회계(proprietary accounting)라 한다.<sup>10)</sup> ‘예산회계’는 입법부가 승인한 예산항목에 대한 관리 통제를 주목적으로 하지만, ‘재무회계’는 정부기관의 운영내용을 관리하는 것을 주목적으로 한다.

미국에서도 1950년대까지만 하더라도 정부의 회계는 예산회계를 주로 하였지만, 이후 원가개념이 강조되면서 재무회계의 중요성이 인식되었다. 특히 컴퓨터 기술의 발전으로 예산회계와 재무회계가 단일의 통합된 회계처리시스템 내에서 처리되면서 재무회계의 중요성이 더욱 발전하였다. 정부기관의 거래들을 예산항목의 승인과 집행에 관련되는 사항을 중심으

9) 우리나라의 예산은 예산총칙을 제외하고는 모두 통계표의 형태를 취하기 때문에 서술적 형태의 규정이 사실상 없다고 할 수 있다.

10) 미국에서는 재무회계를 ‘proprietary accounting’이라 하는데, 이를 직역하면 ‘소유주 회계’라 할 수 있지만 우리나라의 정부회계 관련 전문가들은 재무회계라는 용어를 통상 사용하는 것으로 보인다.



로 회계처리하면 예산회계가 되고, 특정 정부기관의 운영에 초점을 맞추어 자산, 부채, 순자산, 수입, 비용, 원가 등을 중심으로 회계처리하면 재무회계가 된다고 볼 수 있다.

예산회계의 목적을 위해서는 예산항목별로 집행내용이 상세하게 보고될 수 있어야 하고, 재무회계의 목적을 위해서는 각종 집행내용이 당해 정부기관의 회계적 상태와 운영에 어떤 영향을 주는지를 상세히 파악할 수 있어야 한다. 예산회계에서는 예산항목이 중요한 분류기준이 되는데, 재무회계에서는 예산항목과 별도로 각종의 거래들을 인식, 분류, 집계, 기록하는 계정과목 체계를 필요로 한다. 예산항목과 별도의 계정과목 체계가 존재할 때 비로소 자산, 부채, 수입, 비용, 원가 등을 회계처리할 수 있는 것이다.

일반적으로 예산항목의 개수가 줄어들고 또 각 항목의 금액이 크면 클수록 이를 집행하는 기관의 재량권 또는 예산권한의 범위가 늘어나는 것으로 볼 수 있다. 정부기관에 많은 재량권을 부여하더라도 불법·부당 사용을 충분히 통제할 수 있는 역량을 가진 국가에서는 예산항목의 개수가 상대적으로 작다고 할 수 있다. 이에 반해 개별 거래들을 인식, 분류, 집계, 기록하는 계정과목은 그 분류체계가 다양하고 그 세분화된 개수가 많으면 많을수록 보다 더 충실한 재무정보가 생산될 수 있을 것이다. 그러므로 정부회계의 역량이 높은 국가일수록 계정과목의 개수는 크게 늘어날 것으로 생각된다.

이렇게 예산항목과 계정과목을 이원화한다고 하더라도 두 가지 유형의 회계처리가 별도로 구분하여 처리되는 것은 아니며, 단일의 통합된 회계처리시스템 내에서 동시에 처리될 수 있을 것이다. 개별 거래들을 분류한 계정과목 내에서 당해 거래가 귀속되는 예산항목 코드를 부여한다면 예산항목을 중심으로 하는 예산회계와 계정과목을 중심으로 하는 재무회계가 동시에 처리될 수 있을 것이다.

계정과목은 체계적인 기준에 따라 분류되어야 하지만, 예산항목은 정부예산을 편성, 승인하는 과정에 참여하는 의사결정자들의 편의에 따라 분류될 수밖에 없다. 일반적으로 예산항목에 대해서는 일정한 예산권한이 부여되기 때문에 예산항목의 분류는 국고자금을 용도와 목적별로 구

분하고 이를 관리통제할 목적으로 이루어진다. 따라서 예산항목 분류의 목적은 재정정보를 생산하는데 사용되는 계정과목 분류체계와 그 목적이 다르다고 할 수 있다.

일반적으로 예산항목의 분류체계를 형성하는데 영향을 주는 요인들은 세 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫째, 예산편성 및 승인에 관련되는 의사결정자들의 이해가능성을 감안하여야 한다. 여기에는 공무원, 국회의 원, 관련 전문가들뿐만 아니라 일반 국민들도 포함되어야 할 것이다. 둘째, 예산항목의 분류체계는 입법부와 행정부, 행정부 내에서 중앙예산실과 각 중앙관서, 중앙관서의 조직단위별 예산집행에 대한 권한배분 형태를 결정한다. 따라서 권한배분의 정치적 결정에 따라 예산항목 분류체계가 좌우될 것이다. 셋째, 예산항목이 비록 이해가능성과 정치적 과정의 산물이지만, 용도와 목적 그리고 그 성과지표가 상이한 사업들은 별도의 예산항목으로 구분하는 것이 통제가능성을 제고할 수 있을 것이다. 서로 다른 성격의 사업들이 단일의 예산항목에 혼재되어 있다면 관리 통제의 사회적 비용이 크게 증가할 것이다.

## 제 III 장 우리나라의 예산항목별 예산권한

### 1. 예산자원의 유형과 사용기간

예산권한의 내용은 예산자원의 유형, 예산자원의 사용기간, 예산자원의 사용방법으로 구분할 수 있다. 예산권한은 헌법과 법률의 규정에 의하여 그 내용이 결정되는데, 관련 법규들을 중심으로 우리나라의 예산항목에 부여되는 예산권한의 세 가지 내용을 순차적으로 살펴보기로 한다.

우선 예산자원의 내용에 대해 우리나라 헌법은 명확한 규정을 제시하고 있지 않다.<sup>11)</sup> 그런데 예산회계법 제19조에서는 예산의 내용을 세입 세출예산, 계속비, 명시이월비, 국고채무부담행위로 규정하고 있다. 세입 세출예산은 현금의 수입과 지출을 반영하기 때문에 세입세출예산의 예산자원은 현금이라 할 수 있다(예산회계법 제18조). 계속비는 일정한 연한 내에서 연도별 현금지출 금액을 결정하는 방식이기 때문에 이 또한 현금을 예산자원으로 제공한다. 명시이월비는 다음 회계연도로 이월할 수 있는 현금지출을 사전에 명시하는 제도이기 때문에 이의 예산자원도 현금이 된다.

그런데 예산의 내용에 포함되는 국고채무부담행위는 채무를 부담할 수 있는 권한이기 때문에 이의 예산자원은 현금으로 볼 수 없다. 다시 말해 예산회계법 제24조에서 국고채무부담행위는 ‘국가가 채무를 부담하는 행위’로서 정의되며 이는 반드시 예산의 내용에 포함되어 국회의 의결을 얻어야 한다. 예산회계법은 국고채무부담행위를 예산에 포함시킴으로써 현금 이외의 채무 또한 예산자원이 될 수 있음을 명확하게 규정하고 있다.

11) 제헌헌법 제91조에서는 “정부는 국가의 총수입과 총지출을 회계연도마다 예산으로 편성하여…”라는 규정이 존재하여 예산자원이 현금임을 명시하였지만, 1962년에 제정된 제3공화국 헌법에서는 이 내용이 삭제되었다.

<표 1> 예산자원의 유형에 관한 법률 규정들

구 분	내 용	비 고
계 속 비	<ul style="list-style-type: none"> <li>한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.</li> </ul>	헌 법 제55조
재정부담의 계약	<ul style="list-style-type: none"> <li>국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.</li> </ul>	헌 법 제58조
세입세출의 정의	<ul style="list-style-type: none"> <li>한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고, 모든 지출을 세출로 한다.</li> <li>세입세출은 모두 예산에 계상하여야 한다. 다만, 국가가 현물로 출자하는 경우 및 외국차관을 도입하여 전대하는 경우에는 이를 세입세출예산외로 처리할 수 있다.</li> </ul>	예산회계법 제18조
예산의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산은 예산총칙·세입세출예산·계속비·명시이월비와 국고채무부담행위를 총칭한다.</li> </ul>	예산회계법 제19조
명시이월비	<ul style="list-style-type: none"> <li>세출예산중 경비의 성질상 연도내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예측될 때에는 특히 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻어 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.</li> </ul>	예산회계법 제23조
국고채무부담행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률에 의한 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위안의 것 이외에 국가가 채무를 부담하는 행위를 할 때는 미리 예산으로서 국회의 의결을 얻어야 한다.</li> </ul>	예산회계법 제24조
보증채무부담행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가가 보증채무를 부담하고자 하는 경우에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.</li> </ul>	예산회계법 제110조

그런데 헌법 제58조에서는 ‘예산외에 국가의 부담이 될 계약’을 정부가 체결할 수 있도록 규정하고 있다. 국가가 채무를 부담하는 행위는 국고채무부담행위로서 예산에 포함되어야 하기 때문에, 헌법 제58조에서 규정한 ‘국가의 부담’이란 우발채무로 해석하는 것이 적절할 것으로 생각된다. 국가가 부담하는 확정채무는 국고채무부담행위로서 반드시 예산에

1. 예산자원의 유형과 사용기간

포함되어야 할 것이다. 반면 우발채무는 예산회계법 상 예산의 내용에 포함되지 않는다. 그러나 이러한 우발채무도 국회의 의결을 거치는 것이 적절하다. 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 경우 국회의 동의를 얻어야 한다는 예산회계법 제110조는 헌법 제58조의 취지에 부합하는 것으로 생각된다.<sup>12)</sup>

세입세출예산에 포함되는 예산항목의 현금지출 기한은 원칙적으로 단년도에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 수개년도에 걸쳐 지출될 현금자원을 예산항목으로 편성하고자 한다면 계속비에 포함시켜야 하기 때문이다. 계속비를 헌법에 규정한 법제상의 취지를 감안할 때 계속비는 예외적인 조치로서 통상적인 세출예산은 단년도의 현금자원에 한정될 것이다.

<표 2> 예산자원의 사용기한에 관한 법률 규정들

구 분	내 용	비 고
단 년 도 예산주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.</li> </ul>	현행 헌법 제54조
계속비의 연 한	<ul style="list-style-type: none"> <li>완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있다.</li> <li>제1항의 규정에 의하여 국가가 지출할 수 있는 년한은 당해 회계연도로부터 5년 이내로 한다. 다만, 필요하다고 인정할 때에는 국회의 의결을 거쳐 다시 그 년한을 연장할 수 있다.</li> </ul>	예산회계법 제22조
국고채무 부담행위 의 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.</li> </ul>	예산회계법 제27조

12) 2000년도 이후 사회기반시설에 대한 민간투자사업에서 적용되는 최소운영수입보장은 우발채무로서 국회의 사전동의를 받는 것이 적절할 것이다.

현행 헌법 제54조에 규정되어 있는 단년도 예산주의 원칙은 예산항목별 예산권한이 원칙적으로 단년도에 한정하는 것으로 해석될 수 있다. 단년도 예산주의의 원칙은 매 회계연도마다 예산을 편성하도록 요구하고 있는데, 만약 수개년도에 걸쳐 지출될 현금자원을 예산으로 편성한다면 매 회계연도마다 예산을 편성할 이유가 없어질 수도 있기 때문이다. 단년도 예산주의의 의미를 이와 같이 해석한다면, 계속비는 단년도 예산주의 원칙의 예외로 간주될 수 있을 것이다.<sup>13)</sup>

그런데 단년도 예산주의는 국회가 매년도마다 예산심사권을 확보할 수 있도록 보장하는 원칙으로 해석되기도 한다. 정부가 매 회계연도마다 예산안을 편성하여 국회에 제출하지 않는다면, 국회의 예산심사권은 매년 행사될 수 없을 것이다. 그런데 국회의 예산심사권은 계속비와 무관할 것이다. 설령 모든 예산을 계속비로서 편성한다고 하더라도 국회는 매년 신규사업과 단년도 사업을 중심으로 예산을 심사할 수 있기 때문이다. 따라서 단년도 예산주의를 ‘연도별 예산심사권’으로 해석한다면 계속비가 단년도 예산주의의 예외가 되는 것은 아닐 것이다.

아무튼 우리나라에서 현금자원으로 부여된 예산권한의 사용기한은 원칙적으로 단년도에 한정된다. 다만 예외적으로 수개의 회계연도를 지출 기한으로 설정할 필요가 있는 사업에 대해서는 계속비를 적용한다. 예산회계법 제22조에서는 공사, 제조, 연구개발사업에 한정하여 계속비를 적용 가능하도록 하였으며 그 연한은 5년으로 규정하고 있다.

계속비에 대해서는 연한이 규정되어 있지만, 채무부담의 예산권한이 부여되는 국고채무부담행위에 대해서는 따로 그 연한이 규정되어 있지 않다. 예산회계법 제27조는 채무부담의 행위를 할 연도를 표시하도록 요구하고 있으나 그 연한에 대해서는 특별히 규정하지 않고 있다. 또한 채무부담에 따라 나타나는 현금지출에 대해서도 그 연한을 규정하고 있지 않다. 다만 관행적으로 볼 때 국고채무부담행위는 당해 회계연도에서 채무부담이 이루어지고 그 다음연도에 현금지출이 이루어진다.

13) 신해룡, 『豫算決算審査』, 1997, 세명서관, pp.260~261, 편호범, 『政府會計論』, 1993, 법경사, pp.309~310 참조. 이들은 일본의 논의를 그대로 수용한 것으로 생각되는데, 일본 문헌으로는 河野一之, 『新版 豫算制度』, 學陽書房, 1992, p.22 참조.

지금까지의 논의를 정리할 때 우리나라에서는 ‘단년도의 현금’, ‘다년도의 현금’(계속비), ‘채무’의 3가지 형태로 예산자원이 제공되고 있다. 단년도 현금으로 예산자원이 제공된다면, 예산집행자는 계약체결과 현금지출을 당해 회계연도에 완결하여야 하기 때문에 다년도 계약을 체결할 수 없다. 물론 세출예산의 이월이 허용되는 제한적인 경우들이 있지만, 이월이 허용된다고 하더라도 일년 이상의 기간에 적용되는 다년도 일괄계약을 체결하는 것은 실질적으로 불가능할 것이다.<sup>14)</sup>

반면 예산자원이 ‘다년도의 현금’으로 주어진다면 예산집행자는 다년도 계약을 체결할 수 있다. 그런데 ‘다년도의 현금’으로 예산자원이 주어지는 계속비 하에서는 다년도 계약뿐만 아니라 단년도 계약을 연도별로 체결할 수도 있을 것이다. 단년도 계약을 수차례 체결하는 방식을 통상 ‘차수별 계약’이라고 하는데, 계속비 예산 하에서는 다년도 계약과 차수별 계약이 모두 가능할 것이다.

우리나라 법령에서는 예산자원을 집행하기 위한 계약을 단년도 계약, 장기계속계약, 계속비 계약의 세 가지 유형으로 구분 규정하고 있다. 앞서 언급한 차수별 계약은 장기계속계약으로, 다년도 일괄계약은 계속비 계약으로 각각 규정하고 있다. 국가계약법 시행령 제69조 제5항의 규정을 참조할 때, 계속비 계약은 총사업비와 연도별 사업비를 명백히 하여 체결한 일괄계약으로 이해될 수 있다. 그런데 예산집행에서 일반적으로 사용되는 계약은 단년도 계약으로서 당해 회계연도에서 계약이 체결되고 현금지급이 완료된다. 이제 여기서는 장기계속계약과 계속비 계약을 보다 자세히 살펴보기로 한다.

---

14) 예산회계법 제38조에서는 다음 회계연도로 이월할 수 있는 세출예산의 유형을 규정하고 있다. 이들은 ①명시이월비, ②연도내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비, ③지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비중 입찰공고후 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비, ④공익·공공사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비, ⑤경상적 성격의 경비로서 대통령령이 정하는 경비 등과 같다.

<표 3> 장기계속계약에 대한 법률 조항들

구 분	내 용	비 고
계 속 비 계 약 의 방 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>계속비예산으로 집행하는 공사에 있어서는 총공사와 연차별공사에 관한 사항을 명백히 하여 계약을 체결하여야 한다.</li> </ul>	국가계약법 시행령 제69조 제5항
장기계속 계 약	<ul style="list-style-type: none"> <li>각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 임차·운송·보관·전기·가스·수도의 공급 기타 그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 이행에 수년을 요하는 계약에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장기계속계약을 체결할 수 있다. 이 경우에는 각 회계연도 예산의 범위안에서 당해 계약을 이행하게 하여야 한다.</li> </ul>	국가계약법 제21조
장기계속 공사등의 정 의	<ul style="list-style-type: none"> <li>공사계약에 있어서 그 이행에 수년이 걸리며 설계서등에 의하여 전체의 사업내용이 확정된 공사(이하 “장기계속공사”라 한다) 및 물품의 제조등의 계약에 있어서 그 이행에 수년이 걸리며 설계서 또는 규격서등에 의하여 당해 계약목적물의 내용이 확정된 물품의 제조등(이하 “장기물품제조등”이라 한다)의 경우에는 총공사·총제조등에 대하여 예산상의 총공사금액 또는 총제조금액 등의 범위안에서 예정가격을 결정하여야 한다.</li> </ul>	국가계약법 시행령 제8조 제2항
장기계속 계 약 의 적용범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>다음 각호의 1에 해당하는 계약으로서 법 제21조의 규정에 의하여 장기계속계약을 체결하고자 하는 경우에는 각 소속중앙관서의 장의 승인을 얻어 단가에 대한 계약으로 체결할 수 있다.             <ol style="list-style-type: none"> <li>운송·보관·시험·조사·연구·측량·시설관리등의 용역계약 또는 임차계약</li> <li>전기·가스·수도등의 공급계약</li> <li>장비의 유지보수계약</li> </ol> </li> </ul>	국가계약법 시행령 제69조 제1항
장기계속 공사등의 방 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>장기계속공사는 낙찰등에 의하여 결정된 총공사금액을 부기하고 당해 연도의 예산의 범위안에서 제1차공사를 이행하도록 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 제2차공사 이후의 계약은 부기된 총공사금액에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액의 범위안에서 계약을 체결할 것을 부관으로 약정하여야 한다.</li> <li>장기물품제조등의 계약체결방법에 관하여는 제2항의 규정을 준용한다.</li> </ul>	국가계약법 시행령 제69조 제2항, 제3항



장기계속계약은 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’ 제21조에서, ‘그 성질상 수년간 계속하여 존속할 필요가 있거나 또는 그 이행에 수년을 요하는 사업을 각 회계연도 예산범위 안에서 이행하도록 체결하는 계약’으로 정의된다. 장기계속계약에서는 최초의 계약자가 경쟁입찰로 결정되면 그 이후 연도에는 수의계약으로 차수별 계약을 체결할 수 있다. 따라서 장기계속계약은 특정 공급자와 장기간 안정적인 관계를 유지해야 하는 경우, 경쟁입찰과 같은 절차를 매년 시행해야 하는 문제점을 회피할 수 있는 계약방식이라 할 수 있다.

장기계속계약은 다년도를 기준으로 계산된 총계약금액을 부기하고 단년도의 예산범위 내에서만 유효한 계약을 체결한다. 부기된 총계약금액은 법적 효력이 없으며 당해 년도에 체결된 금액의 범위 내에서만 법적으로 유효한 계약이 성립한다. 매년의 계약금액은 정부의 예산사정에 따라 연차별로 변동 가능하기 때문에 정부와 계약을 체결한 당사자는 예산의 변경을 법적으로 항변할 수 없다.

장기계속계약의 적용 범위는 법령에 의해 모두 다섯 가지로 규정되고 있다. ①운송·보관·시험·조사·연구·측량·시설관리 등의 용역계약 또는 임차계약, ②전기·가스·수도 등의 공급계약, ③장비의 유지보수계약, ④장기계속공사, ⑤장기물품제조 등과 같다. 이들 다섯 가지 유형의 사업에서는 정부가 특정 공급자와 장기간 안정적 관계를 지속하는 것이 바람직하다. 매년 경쟁입찰을 시행하여 사업자를 새로 선정하는 것보다 훨씬 더 효율적일 것이다.

그런데 장기계속계약을 공사와 물품제조에 적용하는 것은 과연 바람직한가? 이들을 각각 장기계속공사와 장기물품제조라고 하는데, 국가계약법 시행령 제8조에서 ‘그 이행에 수년이 걸리며 설계서 또는 규격서 등에 의하여 전체사업 또는 계약목적물의 내용이 확정된 경우’로서 정의된다. 사업과 목적물의 내용이 명확하게 규정될 수 있는 경우에는 계약의 안정성을 보장하는 것이 대단히 중요하다. 따라서 이 경우에는 예산금액에 따라 계약을 매년 갱신하는 것이 많은 문제점을 노정하게 된다.

장기계속공사의 경우 계약서 상에는 총공사금액이 부기되지만 당해연도의 예산 범위 안에서 1차년도 공사이행이 계약 체결된다. 2차년도 이후

의 공사계약은 부기된 총공사금액(계약금액 조정분 포함)에서 이미 계약된 금액을 공제한 금액 범위 안에서 체결된다. 실제 계약의 효력은 각 회계연도 예산 범위 안에서 이행하도록 체결된 연차별 계약금액에 한정되고, 부기된 총공사금액은 참조사항에 불과한 실정이다.

공사 또는 물품제조에 이와 같은 방식의 계약을 도입하는 것이 과연 적절한가에 대해서는 의문의 여지가 많다. 옥동석(1996)은 장기계속계약이 정부의 대형공사에 적용됨으로써 나타나는 문제점을 지적하고 그에 따른 손실규모를 추정하였다. 장기계속계약은 정부예산을 우선순위가 높은 사업에 집중투자하지 못하게 하고 많은 사업들을 동시다발적으로 시행하도록 하는 효과를 가진다. 이에 따라 사업의 조기완공 편익을 지연시키며, 공사간접비의 증가를 초래하고, 사업완공에 대한 예측가능성을 저하시켜 민간의 투자와 소비를 위축시킨다는 것이다.<sup>15)</sup>

그런데 단년도 현금지출이 예산자원으로 제공되는 경우에는 장기계속계약이 체결될 수밖에 없지만, ‘다년도의 현금’이 예산자원으로 제공되는 계속비에서는 단년도 일괄계약, 즉 계속비 계약이 체결될 수 있다. 계속비 계약은 수년에 걸쳐 집행될 총사업비가 계속비 예산으로 미리 확보되어, 총공사와 연차별공사에 관한 사항이 명백히 구분되어 체결되는 계약을 의미한다. 계속비 계약은 장기계속계약과 달리 총사업비가 확정되어 있기 때문에 계약당사자에게 계약의 안정적 집행에 대한 신뢰감을 심어줄 수 있을 것이다.

## 2. 예산자원의 사용방법

### (1) 예산의 목적외 사용금지

예산에서 주어진 예산자원은 예산에서 정한 목적으로만 사용되어야 한다. 예산의 목적외 사용금지 원칙은 예산회계법 제36조에 규정되어 있는데, ‘세출예산이 정한 목적’ 이외에 경비를 사용할 수 없도록 하고 있다.

15) 옥동석(1996)은 장기계속계약이 정부의 대형공사에 적용됨으로써 나타나는 경제적 손실을 ‘분산투자에 따른 공기지연’으로 간주하여 그 값이 총사업비의 약 20%에 해당할 것이라고 주장하였다. 옥동석, “분산투자와 예산편성제도의 개선”, 『공공경제』, 창간호, pp.51~85 참조.

‘세출예산이 정한 목적’은 예산자원의 사용방법을 규율하게 될 것인데, 통상적으로 예산항목들은 각각의 목적을 달리 하는 것으로 볼 수 있다.

현재 우리나라의 예산은 예산항목들을 어떠한 방법으로 구분하고 있는가? 예산회계법에 의하면 세출 예산항목은 기능·성질·기관 등에 따라 ‘장-관-항’으로 구분되고, 항은 다시 기획예산처 장관이 정하는 바에 따라 ‘세항-목’으로 구분된다. 그런데 행정적으로 세항은 다시 ‘세세항-세사업’으로 구분되어 세부사업을 구분하고, 목은 다시 ‘세목’으로 구분되어 지출의 목적물인 비목 성격(예컨대 인건비, 물건비 등)들을 보다 자세히 나타내고 있다. 세항과 목은 서로 다른 분류기준이기 때문에 이 두 가지 기준을 중심으로 교차분류(cross-classification) 또는 행렬식 표현이 가능할 것이다.

<표 4> 예산항목의 구분에 관한 법률 조항들

구 분	내 용	비 고
예 산 의 구 분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입세출예산은 필요한 때에는 계정으로 구분할 수 있다.</li> <li>• 세입세출예산은 중앙관서의 조직별로 구분한다.</li> <li>• 세입예산은 제2항의 구분에 의하여 그 내용을 성질별로 관·항으로 구분하고, 세출예산은 제2항의 구분에 의하여 그 내용을 기능별·성질별 또는 기관별로 장·관·항으로 구분한다.</li> </ul>	예산회계법 제20조
예 산 의 목 적 외 사용금지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 이외에 경비를 사용하거나 예산이 정한 각 기관간, 각 장·관·항간에 상호 이용할 수 없다. 다만, 예산집행상 필요에 의하여 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻었을 때에는 기획예산처장관의 승인을 얻어 이용할 수 있다.</li> </ul>	예산회계법 제36조
예 산 의 과목구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 세입예산의 관·항·목의 구분과 설정, 세출예산 및 계속비의 장·관·항·세항·목의 구분과 설정, 국고채무 부담행위의 사항구분은 기획예산처장관이 정하는 바에 의한다.</li> </ul>	예산회계법 시행령 제9조

우리나라 예산항목의 전체 분류체계는 ‘장-관-항-세항-세세항-세사업’으로 구분된 후 세사업은 그 비목에 따라 ‘목-세목’으로 구분된다고 할 수 있다. 예컨대 한탄강댐 건설사업은 ‘국토보조개발(장)-수자원개발(관)-

다목적담건설(항)-다목적담건설(세항)-주요사업비(세세항)-한탄강담 건설(세사업)'으로 분류된다. 세사업 한탄강담 건설의 사업비는 다시 투입되는 비목에 따라 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출경비 등으로 분류될 것이다.

예산항목의 전체 분류체계 속에서 통상 '장-관-항'을 입법과목으로 '세항-세세항-세사업'을 행정과목으로 부르고 있다. 물론 입법과목이라는 용어가 법률로 규정되어 있지는 않지만, 예산회계법 제20조와 제36조의 내용을 참조할 때 입법부의 결정권한은 장·관·항에 한정되는 것으로 생각된다. 특히 제36조는 장·관·항 사이의 이용(移用)은 국회의 의결을 얻은 후에 가능하다고 명시하고 있다. 또 각종 예산서류와 예산과정상의 관례를 감안할 때에도 국회의 권한은 이들 입법과목에 한정되는 것으로 생각된다.<sup>16)</sup>

입법과목의 하위 분류체계는 행정부의 재량으로 설정되기 때문에 행정과목이라 불린다. '항'의 하위분류인 '세항-세세항-세사업' 그리고 예산사업을 비목에 따라 구분한 '목-세목'은 모두 행정과목으로 생각될 수 있다. 특히 세항과 목의 구분에 대해서는 법률이 아닌 대통령령으로, 즉 예산회계법 시행령 제9조에서 규정되고 있다.

지금까지 예산항목의 분류체계를 살펴보았는데, 예산의 목적외 사용금지 원칙이 적용되는 예산항목별 목적은 어떤 방법으로 설정되고 있는가? 현재 우리나라에서 각각의 예산항목이 추구하는 목적은 오직 예산항목의 명칭에서 파악될 수 있을 뿐이다. 다시 말해 예산항목별로 그 목적이 서술형으로 기술되어 있지 않고 오직 예산항목의 분류체계와 그 명칭으로부터 판단할 수 있을 뿐이다.

예산항목의 목적을 유추할 수 있는 '장-관'의 예산항목 분류체계는 <표 5>와 같다. 2005년도 현재 우리나라 중앙정부에서 예산항목의 '장'은 모두 20개로 구성되어 있으며, 이들 중 세출의 목적물인 비목의 성격을 반영하는 '지방재정교부금' '채무상환' '제지출금 및 기타' '예비비'의 4개를 제외한 나머지 16개는 기능별 구분을 반영한다. 20개의 장은 다시 66개의 관으로 구분된다.

16) 국회가 예산을 의결하여 정부로 이첩하였을 때 발간하는 정부의 『예산공고』에서는 '장-관-항'만을 표시하고 있다.

&lt;표 5&gt; 예산 세출항목의 장·관 분류

장		관
일반행정 (100)	입법 및 선거관계 (110)	국회(111), 중앙선관위(112)
	사법 및 경찰 (120)	법원 및 헌법재판소(121), 법무 및 검찰(122), 교도 (123), 경찰(124)
	일반행정 (130)	일반행정(131), 외교통상행정(132), 징세행정(133), 홍보비(134)
방위비 (200)	국방비(210)	경상운영(211), 전력투자(212)
	기타방위비 (220)	일반지원(221), 병무행정(222), 전·해경지원(223)
사회개발 (300)	교육(310)	초·중등교육(311), 대학교육(312), 특수교육(313), 실업교육(314), 사회교육(315), 교육행정(316)
	문화 및 관광 (320)	문화예술(321), 관광진흥(322), 청소년육성 및 체육 (323),
	환경개선 (330)	상·하수도(332), 환경보전(333)
	사회보장 (340)	사회보험(341), 보훈(342), 근로자복지(343), 기타 사회복지(344), 직업훈련(345), 직업안정(346), 보 건위생(347), 보건복지행정(348)
	주택 및 지역사 회개발(350)	주택(351), 지역사회개발(353)
경제개발 (400)	농림수산 개발 (410)	농업·농촌(411), 어업·어촌(412), 임업·산촌(413), 농림수산행정(414)
	국토보존 개발 (420)	수자원개발(421), 치수 및 재해대책(422), 국토계획 조사(426)
	상공업(430)	공업진흥(431), 중소기업지원(432), 수출 및 기타 상공지원(433), 산업자원행정(434)
	에너지 및 자원 개발(440)	에너지개발(441), 광업자원개발(442)
	수송 및 통신 (450)	철도건설(451), 도로(452), 해운 및 항만(453), 항 공(454), 통신(455), 도시교통(456), 유통 및 보관 (457), 건설교통행정(458), 철도운영(459)
	과학기술 (460)	연구활동지원(461), 기술개발(462), 기타 과학기술 진흥(463)
지방재정 지원(500)	지방재정교부금 (510)	지방재정교부금(511), 지방재정양여금(512)
제지출금 및 기타 (600)	채무상환 (610)	채무상환(611)
	제지출금 및 기타 (620)	제지출금 및 기타(621)
	예비비(630)	예비비(631)

자료: 기획예산처, 『2005년도 예산안편성지침 및 기준』, 2004. 3.

제 Ⅲ 장 우리나라의 예산항목별 예산권한

66개의 관은 기본적으로 장에서 대분류된 기능별 구분을 보다 세분류한 것으로 볼 수 있다. 그러나 66개의 관에서는 조직단위별로 구분된 3개의 관과 세출의 경제적 성격(또는 비목의 성격)을 반영하는 8개의 관이 포함되어 있다. 따라서 55개의 관은 기능별 세분류라 할 수 있지만, 그 나머지는 기능과는 무관한 것이라 할 수 있다. 66개 관의 유형별 구분은 <표 6>과 같이 정리된다.

<표 6> 66개 관의 유형별 구분

구 분	관
기 능 (총55개)	법무 및 검찰(122), 교도(123), 경찰(124), 일반행정(131), 외교통상행정(132), 징세행정(133), 국방-일반지원(221), 병무행정(222), 전·해경지원(223), 초·중등교육(311), 대학교육(312), 특수교육(313), 실업교육(314), 사회교육(315), 교육행정(316), 문화예술(321), 관광진흥(322), 청소년육성 및 체육(323), 상·하수도(332), 환경보전(333), 사회보험(341), 보훈(342), 근로자복지(343), 기타사회복지(344), 직업훈련(345), 직업안정(346), 보건위생(347), 보건복지행정(348), 주택(351), 지역사회개발(353), 농업·농촌(411), 어업·어촌(412), 임업·산촌(413), 농림수산행정(414), 수자원개발(421), 치수 및 재해대책(422), 국토계획조사(426), 공업진흥(431), 중소기업지원(432), 수출 및 기타 상공지원(433), 산업자원행정(434), 에너지개발(441), 광업자원개발(442), 철도건설(451), 도로(452), 해운 및 항만(453), 항공(454), 통신(455), 도시교통(456), 유통 및 보관(457), 건설교통행정(458), 철도운영(459), 연구활동지원(461), 기술개발(462), 기타 과학기술진흥(463)
조 직 (총3개)	국회(111), 중앙선관위(112), 법원 및 헌법재판소(121)
성 격 (총8개)	홍보비(134), 국방-경상운영(211), 국방-전력투자(212), 지방재정교부금(511), 지방재정양여금(512), 채무상환(611), 제지출금 및 기타(621), 예비비(631)

자료: 기획예산처, 『2005년도 예산안편성지침 및 기준』, 2004. 3.

2. 예산자원의 사용방법

관의 하위 분류기준으로서 항에 대해서는 정부가 일반적인 지침을 제시하고 있지는 않다. 아마도 편의와 실무적 관행에 따라 분류되는 것으로 보인다. 농림부 소관의 세출예산항목에 대한 관·항 분류를 예시하면 <표 7>과 같다. 표에서 보는 바와 같이 예산항목으로서의 ‘항’은 정부기능을 반영하는 경우도 있고 세출 목적물인 비목을 반영하는 경우도 있다.

<표 7> 예산 지출항목(농림부 소관)의 관·항 분류

회계 및 계정		관	항	세항수
일반회계		농업·농촌	생산기반조성(1500), 생산 및 유통개선(1700), 농가부담경감지원(2700), 양곡기금 및 비료계정(2800), 타회계로의 전출금(9100)	10
		농림수산행정	농업행정(1100), 산하기관운영(1300)	11
재정용자특별회계		농업·농촌	농가부담경감지원(2700)	1
농어촌구조개선특별회계	농어촌구조개선사업계정	농업·농촌	생산기반조성(1500), 농업기계화(1600), 생산 및 유통개선(1700), 기술개발 및 정보화(1800), 인력육성(1900), 농가소득안정 및 부담경감(2700), 타회계로의 전출금(9100)	24
	농특수산업계정	농림수산행정	농특회계관리(2500), 기금 및 민간차입 원리금 상환(8800), 타회계예수원리금 상환(9500)	4
	농특세사업계정	농업·농촌	생산기반조성(1500), 생산 및 유통개선(1700), 기술개발 및 정보화(1800), 인력육성(1900), 농촌소득원개발(2100), 생활환경개선(2200), 농가소득안정 및 부담경감(2700)	14
농어촌특별세관리특별회계		농업·농촌	타회계로의 전출금(9100)	2
		농림수산행정	기금 및 민간차입금 원리금 상환(8800)	1
국가균형발전특별회계	지역개발사업계정	농업·농촌	생산기반조성(1500), 생산 및 유통개선(1700), 농촌소득개발지원(2100), 생활환경개선(2200)	7
	지역혁신사업계정	농업·농촌	생산 및 유통개선(1700)	1

주: 농림수 소관 기업특별회계인 양곡관리특별회계와 책임운영기관특별회계는 제외  
 자료: 대한민국 정부, 『2005년도 세입세출예산안 사항별 설명서(문화관광·농림해양수산)』.

제 III 장 우리나라의 예산항목별 예산권한

항의 하위분류 개념으로는 세항과 세세항이 구분되고 있다. 이들은 관례적으로 또는 편의상 단일의 명칭으로 불릴 수 있는 사업들을 열거하는 기준이다. 그런데 세항과 세세항은 세출의 경제적 성격인 ‘비목’을 반영하는 경우도 있으며, 또는 조직단위, 업무내용, 프로그램들을 반영하는 경우도 있다. 물론 대부분의 ‘세항’과 ‘세세항’은 정부업무와 프로그램들을 반영할 것이다. <표 8>은 농림부 소관의 예산항목들 중에서 이러한 여러 가지 유형들을 예시적으로 정리하였다.<sup>17)</sup>

<표 8> 세세항의 유형별 예시

회 계	예 산 항 목				성 격 구 분
	관	항	세 항	세 세 항	
일반회계	농림수산행정	농업행정	기관운영	인건비	비 목
농특회계	농업·농촌	타회계로의 진출금	균특회계로의 진출금	지역개발계정으로의 진출금	
농특회계	농업·농촌	생산기반조성	농촌정책국	대단위농업개발 채무상환	
일반회계	농림수산행정	농업행정	축산국	축산국(기본사업비)	조 직
농특회계	농업·농촌	생산 및 유통개선	투융자평가 통계관실	농업관측센터(지원)	
농특회계	농업·농촌	생산 및 유통개선	기획관리실	지역특화 사업보조	업 무
농특회계	농업·농촌	생산 및 유통개선	농업구조정책국	협동조합합병	
농특회계	농업·농촌	생산기반조성	농촌정책국	농업용수관리 관리자동화	프로그램
농특회계	농업·농촌	기술개발 및 정보화	농산물유통국	전통식품 Codex규격화	

자료: 대한민국 정부, 『2005년도 세입세출예산안 사항별 설명서(문화관광·농림해양수산)』.

17) 기획예산처의 디지털 예산·회계 기획단은 2005년부터 예산항목의 구조를 프로그램 단위로 조정하는 작업을 추진하고 있다. 기존 예산항목들의 분류가 기능, 비목, 조직, 업무, 프로그램 등이 혼재되어 예산을 이해하기 어렵기 때문에 ‘분야-부문-정책사업-단위사업’ 그리고 단위사업별 ‘편성비목-통계비목’으로 예산항목 분류체계를 개편하고 있다. 디지털 예산·회계기획단, BearingPoint, 『디지털 예산·회계시스템 업무전략계획(BSP): 제3권 프로그램예산제도 도입전략』, 2004. 11. 30 참조.



## (2) 예산자원의 비목별 지출

예산의 목적외 사용금지 원칙은 예산항목으로 분류된 ‘예산이 정한 목적’으로만 예산이 사용되어야 함을 규정하는 것이다. 예산항목은 ‘장-관-항-세항-세세항-세사업’ 그리고 세사업을 ‘목-세목’으로 분류하고 있다. 따라서 ‘예산이 정한 목적’은 세사업의 명칭에 부합하는 사업을 세사업의 세목에 따라 집행하는 것을 의미한다.

예산회계법 제37조 제1항에 의하면, ‘각 중앙관서의 장은 각 세항 또는 목의 금액을 기획예산처장관의 승인을 얻어 전용할 수 있다’고 규정되어 있다. 예산회계법 제37조 제2항에서는 ‘각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 불구하고 회계연도마다 기획예산처장관이 정하는 범위 안에서 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있다’고 규정되어 있다. 이는 전용에 대한 중앙관서의 장에 대한 재량권을 인정하는 것이다. 그리고 세항의 하위개념인 세세항과 목의 하위개념인 세목에 대해서는 기획예산처 장관의 승인을 필요로 하지 않기 때문에 각 중앙관서에 전용의 재량권이 주어진다고 할 수 있다.

결국 각 중앙관서의 장은 예산요구서를 기획예산처에 제출할 때 세항의 비목을 구분하여 ‘목’에 관한 자료를 제출하고, 또 기획예산처는 국회의 요구에 따라 세항별 ‘목’ 자료를 제출한다. 국회에서 예산의 의결이 이루어지면 기획예산처는 각 중앙관서에 대해 세항별 ‘목’을 분류한 ‘세입세출예산 각목명세서’를 확정하게 된다. 각 중앙관서는 세항별로 확정된 ‘목’의 금액에 따라 예산을 집행하는 것이다. 그러므로 예산회계법 제36조에서 규정하는 ‘세출예산이 정한 목적’이란 ‘세항-목’을 의미하는 것이라 할 수 있다.

목은 <표 9>에서 보는 바와 같이 인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출경비, 용자 및 출자금, 보전지출, 정부내부거래, 예비비 및 기타로 대분류된다. 정부 내에서는 이들을 대분류 방식의 목이란 의미에서 ‘목총’이라고 부르고 있는데, 목총은 다시 목으로 구분되고 있다. 목의 개수는 인건비에서 2개, 물건비에서 10개, 경상이전에서 8개, 자본지출경비에서 14개,

제 III 장 우리나라의 예산항목별 예산권한

용자 및 출자금에서 2개, 보전지출에서 4개, 정부내부거래에서 6개, 예비비 및 기타에서 3개로 각각 구분되고 있다. 그리고 이들 49개의 목들은 다시 세목 단위로 분류되고 있다.

기획예산처는 매년도의 예산안편성지침과 기준에서 세목들에 대한 자세한 설명들을 제시하고 있다. 그러나 목층에 대한 일반적인 정의가 없기 때문에 세목이 적절한 목층으로 분류되었는지를 확인하기 어렵다. 또한 세목에 대해서도 엄밀한 정의가 제시되지 않기 때문에 항목간에 혼란이 야기될 수 있다. 목과 세목에 대해 상호배타적인 개념을 규정하는 일반적 정의가 제시되는 것이 바람직할 것이다.<sup>18)</sup>

<표 9> 예산 지출항목의 목·세목 분류

목		세 목
인건비 (100)	101 보 수	봉급(01), 상여금(02), 성과상여금(03), 정액수당(04), 초과근무수당(05), 정액급식비(06), 교통보조비(07), 명절휴가비(08), 가계지원비(09), 연가보상비(10), 기타수당(11)
	102 비정규직보수	기타직보수(01), 일용임금(02)
물건비 (200)	201 관서운영비	일반수용비(01), 공공요금 및 제세(02), 피복비(03), 급량비(04), 특근매식비(05), 운영수당(06), 임차료(07), 연료비(08), 시설장비유지비(09), 차량·선박비(10), 재료비(11), 기타 운영비(12)
	202 여 비	국내여비(01), 국외여비(02), 외빈초청여비(03)
	203 특수활동비	
	204 업무추진비	일반업무비(01), 관서업무경비(02), 정원가산금(03)
	205 복리후생비	
	206 용 역 비	연구개발비(01), 위탁사업비(02)
	207 시험연구비	
	208 저장품매입비	
	209 학교운영비	
	210 직무수행경비	직급보조비(01), 월정직책급(02), 특정업무경비(03), 교수보직경비(04)

18) 2001년 IMF에서 발간한 정부재정통계편람(*Manual on Government Finance Statistics*)에서는 정부의 비용을 경제적 기준에 따라 분류하고 있는데 이를 비목별 구분을 위한 개념정의에 참조하는 것이 바람직할 것이다.

2. 예산자원의 사용방법

경 상 이 전 (300)	301	보 상 금	보상금(01), 포상금등(02)
	302	배 상 금	
	303	출 연 금	출연금(01), 금융성기금출연금(02), 민간기금출연금(03)
	304	민간경상이전	구료비(01), 민간경상보조(02), 민간위탁금(03), 연금지급금(04), 보험금(05), 이차보전금(06)
	305	자치단체경상이전	자치단체 경상보조(01), 자치단체교부금(02), 지방교육양여금(03)
	306	비금융공기업경상전출금	
	307	해외경상이전	해외경상이전(01), 국제부담금(02)
	308	차입금이자	부문간 차입금이자(01), 국공채이자(02), 기타 국내차입금 이자(03), 차관이자(04), 기타 해외채무이자(05)
자 본 지 출 경 비 (400)	401	기본조사설계비	
	402	설시설계비	
	403	토지매입비	
	404	시 설 비	
	405	감 리 비	
	406	시설부대비	
	407	자산취득비	
	408	차관물자용역대	
	409	건설가계정	
	410	무형고정자산	
	411	민간자본이전	민간자본보조(01), 민간대행사업비(02)
	412	자치단체자본이전	자치단체 자본보조(01), 자치단체 대행사업비(02), 지방양여금(03)
	413	비금융공기업자본전출금	
	414	해외자본이전	
융자 및 출자금 (500)	501	융 자 금	비금융공기업융자금(01), 통화금융기관융자금(02), 비통화금융기관융자금(03), 기타 민간융자금(04), 지방자치단체 융자금(05)
	502	출 자 금	일반출자금(01), 통화금융기관 출자금(02)
보 전 지 출 (600)	601	국내차입금상환	부문간 차입금 원금상환(01), 통화금융기관 차입금 원금상환(02), 비통화금융기관 차입금 원금상환(03), 기타 민간차입금 원금상환(04), 국공채 원금상환(05), 한국은행 차입금 원금상환(06)
	602	해외차입금상환	차관 원금상환(01), 기타 해외채무 원금상환(02)
	603	예 치 금	한국은행 예치금(01), 통화금융기관 예치금(02), 비통화금융기관 예치금(03), 기타 민간 예치금(04)
	604	유가증권매입	국공채매입(01), 지방채매입(02), 기타 유가증권 매입(03)

제 III 장 우리나라의 예산항목별 예산권한

정 부 내 부 거 래 (700)	701	전 출 금	일반회계 전출금(01), 기타특별회계 전출금(02), 공공기금 전출금(03)
	702	예 탁 금	일반회계 예탁금(01), 기타특별회계 예탁금(02), 공공기금 예탁금(03)
	703	예수금원리금상환	일반회계 예수금 원금상환(01), 기타특별회계 예수금 원금상환(02), 공공기금 예수금 원금상환(03), 일반회계 예수금 이자상환(04), 기타특별회계 예수금 이자상환(05), 공공기금 예수금 이자상환(06)
	704	전대 차관 원리금상환	전대차관 원금상환(01), 전대차관 이자상환(02)
	705	감가상각비	
	706	당기순이익	
예비비 및 기타 (800)	801	예 비 비	
	802	예 비 금	
	803	반환금기타	반환금(01), 잡손등(02), 차기이월(03)

자료: 기획예산처, 『2005년도 예산안편성지침 및 기준』, 2004. 3.

개별 예산사업의 집행자는 세항의 명칭에 부합하는 사업에 대하여 목의 구분에 부합하는 방식으로 예산을 집행하면 예산집행의 책임을 다하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 사실은 기획예산처가 매년 발간하는 『세출예산집행지침』에서도 확인될 수 있다. <표 10>은 ‘세출예산집행지침’의 목차를 개략적으로 정리한 것인데, 여기서 볼 수 있는 바와 같이 개별 예산사업의 집행자는 각종 경비의 유형 또는 비목을 집행지침에 따라 적절히 지출하는 것이 요구되고 있을 뿐이다.

예컨대 ‘관서운영비-특근매식비’로 구분된 비목에 대해 ‘정규근무시간 개시 전에 출근하여 근무하거나 근무종료후 근무하는 자’에 대하여 ‘5,000원/식·인’의 지급단가를 준수하여야 한다. 또 ‘관서운영비-운영수당’ 중 위원회 참석비는 ‘참석한 위원에 대하여 1일당 70,000원을 지급하되 참석시간이 2시간 이상일 경우에는 1일 1회에 한하여 30,000원을 추가 지급할 수 있다’는 규정에 따라 지급되어야 한다. 이와 같이 예산사업의 집행자는 예산사업의 비목별 계획서에 따라 비목별 집행지침을 준수하는 것이 중요하다.

‘세출예산집행지침’의 ‘경비유형별 지침’은 특정한 비목이 아니라 ‘세항-세세항-세사업’으로 분류된 사업에 적용되는 규정이다. 기본사업비, 선택

적 복지사업, 연구개발사업, 정보화 관련 사업 등은 모두 세항과 세세항으로 구분되는 사업에 대하여 적용될 것이다. 그런데 이들 ‘경비유형별 지침’은 일정한 부류의 세항과 세세항에 보편적으로 적용되는 집행의 방법으로서, 구체적인 예산사업에 대하여 특정하게 적용되는 집행방법을 규정하는 것은 아니다.

<표 10> 세출예산집행지침의 목차

구 분	내 용
일 반 지 침	(배정, 경비절감, 이월 등에 관한 기획예산처 장관의 권한)
경비유형별 지 침	1. 인건비, 2. 기본사업비 이월, 3. 선택적 복지 예산, 4. 연구개발 관련경비, 5. 정보화 관련경비, 6. 수입대체경비, 7. 행사비, 8. 공무원교육훈련기관 경비 및 교육훈련비, 9. 재외공관 운영경비, 10. 분권교부세, 11. 예비비, 12. 책임운영기관 특별회계 관련 경비, 13. 국가균형발전특별회계 관련 경비
비목별 지침	1. 비정규직 보수, 2. 관서운영비(일반수용비, 공공요금, 피복비, 급량비, 특근매식비, 운영수당, 유류비, 시설장비유지비, 차량비, 과 운영비), 3. 여비(국내여비, 국외여비, 외빈초청여비), 4. 업무추진비(일반업무비, 관서업무경비, 정원가산금), 5. 용역비(연구개발비, 정책연구비, 위탁사업비), 6. 직무수행경비(월정직책급, 특정업무경비, 교수보직경비), 7. 포상금 등, 8. 출연금, 9. 출자금, 10. 민간보조금, 11. 자치단체보조금, 12. 국제부담금, 13. 토지매입비, 14. 시설비, 15. 시설부대경비, 16. 자산취득비
자체전용권 위임 범위	(비목 상호간의 전용권 위임)
부 록 (참고자료)	<부록1> 1. 2005년도 공무원 봉급표, 2. 공무원보수규정 등, 3. 예산성과금, 4. 정부청사관리규정 시행규칙, 5. 교육훈련여비 지급기준, 6. 보조금 관련법령, 부처별 통합보조사업 및 세부내역사업 <부록2> 주요 질문모음(FAQ) <부록3> 경비유형별·비목별 담당과 및 연락처

자료: 기획예산처(2005), 『2005년도 세출예산 집행지침』, [www.mpb.go.kr](http://www.mpb.go.kr) 참조

결국 예산사업의 집행자는 예산사업의 목적과 내용을 충실하게 준수하기보다는 비목과 경비별로 규정된 지침에 따라 그 내용에 적합한 지출을

하여야 한다. ‘예산이 정한 목적’이란 예산사업의 목적, 내용 등으로 해석 되는 것이 합당하겠지만, 현재 우리나라에서는 이들 목적이 사업별 비목을 비목별 지침에 따라 집행하는 것으로 이해되고 있다. 이러한 집행제도는 ‘품목별 예산제도(line-item budgeting)’의 전형으로 이해될 수 있다.

### (3) 예산자원의 일반적 지출방법

우리나라에서 ‘예산이 정한 목적’은 비목별 집행지침으로 간주되고 있는데, 그 이유는 구체적인 예산사업에 대한 규율적 내용이 예산서에 거의 반영되지 않기 때문이다. 특정 예산항목을 집행함에 있어 반드시 준수해야 할 제반 내용과 조건들, 특히 예산사업의 목적을 규정의 형태로 명시하는 제도가 우리나라에서는 존재하지 않는다. 다시 말해 우리나라의 현행 예산서는 특정 예산사업의 목적 등을 구체적으로 기술하여 그 구속력을 제고할 수 있는 방법이 존재하지 않고 있다. 여기서는 이러한 내용을 보다 자세히 살펴보기로 한다.

행정부가 국회에 제출한 예산안은 국회 내의 심사절차에 따라 본회의에서 의결된다. 국회의 예산안 심사과정은 예산결산특별위원회 전체회의에서의 종합정책 질의, 각 상임위원회의 예비심사, 예결위 부별심사 및 계수조정소위원회의 계수조정, 예결위 전체회의 및 본회의 의결의 단계들로 구분해 볼 수 있다.

행정부 예산안에 대한 국회의 조정내용은 예산결산특별위원회에서 최종적으로 마련한 수정안에 반영되어 있다. 이 수정내용은 ‘예산안 및 기금운용계획안 수정안’으로서 모두 8개의 장으로 구성되며, 안전자료로 정리되어 국회 본회의에 제출된다. 8개의 장은 ‘총괄’, ‘세입예산안 및 기금수입계획안의 조정’, ‘세출예산안 조정내역’, ‘기금지출계획안 조정내역’, ‘총칙수정안’, ‘항목 및 내역변경 등’, ‘계속비 수정’, ‘부대의견(안)’ 등과 같다. 이들 중에서 ‘총칙수정안’과 ‘부대의견(안)’을 제외하면 모두 통계표에 불과하다.

예산항목의 집행방법에 대한 규정은 통계표 형태로 제시된 자료에서 기술되기는 사실상 어렵기 때문에, 예산의 집행방법은 ‘예산총칙’과 ‘부대의견’에서 규정될 수 있을 뿐이다. 다음의 <표 11>과 <표 12>는 2005

회계연도에 적용되는 ‘예산총칙’과 ‘부대의견(안)’을 각각 예시적으로 보여 주고 있다.

<표 11> 2005년도 예산총칙

<p>제 1 조 2005년도 세입·세출예산 총액을 각각 다음과 같이 정한다. (이하 생략)</p> <p>제 2 조 2005년도 세입·세출예산의 명세는 별첨 『세입·세출예산』과 같다.</p> <p>제 3 조 2005년도 국고채무부담행위는 별첨 『국고채무부담행위』와 같다.</p> <p>제 4 조 예산회계법 제24조 제2항의 규정에 의한 재해복구 국고채무부담행위 한도액은 1,000,000,000,000원으로 하며, 일반회계 재해대책예비비 사용에 준하여 집행한다.</p> <p>제 5 조 2005년도 명시이월비는 별첨 『명시이월비』와 같다.</p> <p>제 6 조 2005년도 계속비는 별첨 『계속비』와 같다.</p> <p>제 7 조 계속비 예산으로 총공사 계약이 체결되었을 경우에는 기획예산처장관과 사전에 협의된 한도액 범위내에서 연부액을 초과하여 시공할 수 있다.</p> <p>제 8 조 2005년도에 있어서 한국은행으로부터 일시차입 또는 재정증권을 발행할 수 있는 최고한도액은 다음과 같다. (이하 생략)</p> <p>제 9 조 2005년도에 있어서 국가의 차입금 한도액 또는 국채발행한도액은 다음과 같다. 다만, 다음의 한도액 범위내에서 당해연도에 발행한 국채를 차환하기 위한 국채발행액은 그 한도액에 포함되지 아니한다. (이하 생략)</p> <p>제10조 다음 경비에 부족이 생겼을 때는 예산회계법 제36조 제1항 단서규정에 의하여 당해 소관내 아래 비목 상호간 또는 타비목으로부터 이용(移用)할 수 있다. 다만, 아래 제1호 인건비의 경우에는 제1호에 해당되는 비목 이외의 타비목으로 이용(移用)할 수 없다. (이하 생략)</p> <p>제11조 교육인적자원부 소관 학교경비중 공무원 봉급을 강사료로, 국립병원의 의사봉급을 기타직보수로, 국방부소관 한·미 방위비 분담금 내역 상호간, 기동 및 타격전력, 해상 및 상륙전력, 공중 및 방공전력, C41 및 전자전 전력, 지원전력, 연구개발항의 내역 상호간에는 예산회계법 제36조 제1항 단서의 규정에 의하여 이용(移用)할 수 있다.</p> <p>제12조 기업예산회계법 제24조, 우정사업운영에 관한특례법 제14조, 국립의료원특별회계법 제10조, 특허관리특별회계법 제10조, 책임운영기관의설치·운영에관한법률 제35조 규정에 의한 수입금 마련 지출은 다음 범위내에서 할 수 있다. (이하 생략)</p> <p>제13조 일반회계 예비비중 1,350,000,000,000원은 재해대책비(재해복구 국고채무부담행위 상환액 포함), 인건비(의료보험 부담금, 연금부담금 등 연동경비 포함), 환율변동으로 인한 원화부족액 보전 이외에는 지출할 수 없다.</p> <p>제14조 각종 선거경비와 “민주화운동 관련자 명예회복 및 보상에 관한 법률”에 따른 보상금 소요경비의 예비비지출은 제13조의 규정에 의한 예비비의 용도 제한을 받지 아니한다.</p> <p>제15조 기업예산회계법 제21조제1항제2호의 규정에 의한 정부기업특별회계의 전입금은 다음과 같다. (이하 생략)</p> <p>제16조 원자력 손해배상 보상계약에 관한 법률 제10조의 규정에 의한 2005년도 원자력 손해배상 보상계약금액의 합계액은 207,080,000,000원 이내로 한다.</p> <p>제17조 각 중앙관서의 장은 재해복구를 위해 필요한 경우 각 회계별로 제10조 제7호의 재해대책비 비목을 설치·운영할 수 있다.</p>
---

<표 12> 2005년도 예산심의 부대의견

<p>국회는 2005년도 예산안 및 기금운용계획안을 심사·의결함에 있어 정부에 대하여 다음과 같은 사항을 촉구한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 정부는 현재의 어려운 재정여건을 감안하여 불요불급한 사업비 지출을 억제하고 경사적 경비의 절감에 대한 목표를 설정하여 추진하며, 그 결과를 국회에 보고한다.</li> <li>(2) 환율하락에 따라 발생하는 외화예산의 절감분은 원칙적으로 타 용도에 사용할 수 없도록 하고, 이러한 내용을 예산집행지침에 반영한다.</li> <li>(3) 정부는 공적자금상환기금법의 입법취지에 부합하는 실제적인 공적자금 상환을 추진하도록 노력하고, 동법 제5조의 규정에 따라 세계잉여금의 30%를 공적자금 상환에 우선 사용하는 등 대책방안을 마련하여 국회에 보고한다.</li> <li>(4) 정부는 '08년까지 균형재정 달성을 위하여 일반회계 재정적자로 인한 국채발행 축소방안을 국가재정운용계획에 포함하여 국회에 보고한다.</li> <li>(5) 정부는 국가균형발전특별회계의 지방자치단체에 대한 총액배분 한도액을 지방자치단체에게 배정하기 앞서 객관적이고 합리적인 배분기준을 마련하여 국회 예산결산특별위원회에 보고한다.</li> <li>(6) 정부는 예산총액배분자율제도의 운영에 대한 평가와 예산편성지침을 부처에 시달할 때에 국회에 제출하도록 한다.</li> <li>(7) 정부는 예산총액의 국채발행한도 중에서 남북협력기금의 5,000억원은 남북협력기금 경수로사업에 한정하여 사용하여야 한다.</li> <li>(8) 정부는 향후 총액인건비제도 도입과 연계하여 공무원 급여결정방식에 대한 제도개선방안을 강구하며, '05년 봉급조정수당의 총액은 1,500억원을 초과할 수 없다.</li> <li>(9) 정부는 버스재정지원사업, 공공도서관 운영지원, 장애인 시설지원 등 지방이양 대상사업이 지방으로 이양된 이후에도 지방자치단체가 적정예산을 지원할 수 있도록 분권교부세 지원기준을 보완하는 등 사후 관리·감독에 만전을 기하도록 한다.</li> <li>(10) 정부는 행정정보 DB구축 사업 등 디지털 국력강화 대책사업의 실효성을 위해 사업집행 과정을 철저히 관리·감독한다.</li> <li>(11) 정부는 국방예산 편성에 있어 국가적 차원에서 '협력적 자주국방'의 사업목표를 명확히 제시하고 이에 따라 사업 우선순위를 설정하는 등 전략적 접근에 대한 노력을 강화하며 이를 국방중기계획에 반영하고, 전력투자사업에 대한 총사업비 관리방안을 마련하여 국회에 보고한다.</li> <li>(12) 교육부의 국립대학 교원성과급 지원은 사업목적에 부합되도록 성과에 따라 교수별로 차등지원 되도록 한다.</li> <li>(13) 국제조세교육센터(재정경제부), 아시아지역경쟁센터(공정거래위원회), 정부혁신아시아센터(행정자치부), 사회정책센터(보건복지부) 등 각 부처별 OECD 아시아센터는 OECD와 관계부처간 협의를 거쳐 통합하여 운영하는 방안을 검토한다.</li> <li>(14) 특허청 소관 특허관리특별회계의 경우 '05년도에 한하여 예비비를 활용하여 심사인력을 증원키로 하고, '06년부터는 소요정원에 반영하여 인건비에 계상하도록 한다.</li> </ol>
---

자료: 국회 예산결산특별위원회, “2005년도 예산안 및 기금운용계획안 수정안”, 2004. 12.



<표 11>에서 볼 수 있는 바와 같이 ‘예산총칙’에 포함되는 내용은 일반적으로 국고채무부담행위, 예비비, 명시이월비, 계속비, 일시차입금, 국채발행액 등과 같은 재정총량규모와 관련되는 사항이 대부분이다. 이들은 특정 예산사업에 대한 규율을 반영하기보다는 재정운용 전반에 관한 총괄적 규율이라 할 수 있다.

이에 반해 <표 12>의 ‘부대의견(안)’은 특정한 예산사업의 집행에 관한 방법을 일부 규정하고 있다. 물론 대부분의 부대의견은 ‘...마련하여 국회에 보고한다’ 또는 ‘...만전을 기하도록 한다’ 등과 같이 선언적 의미의 내용으로 구성되어 있다. 그러나 ‘남북협력기금의 5,000억원은 경수로 사업에 한정하여 사용하여야 한다’ ‘각 부처별 OECD 아시아센터는 통합하여 운영하는 방안을 검토한다’는 등의 내용은 구체적인 사업집행에 대한 규율의 의미를 갖는다.

이러한 부대의견은 예산안과 함께 의결되기 때문에 사실상 법률과 같은 의결 형식을 거친다고 할 수 있다. 그런데 이러한 ‘부대의견’이 행정부 내에서는 거의 구속력을 가지지 못한다. 행정부 내에서 제반 규정은 시행령, 시행규칙, 예규, 규정, 지침 등에 반영되어야 그 구속력을 발휘할 수 있는데, ‘부대의견’은 극히 일부 조항만 기획예산처의 ‘세출예산집행지침’에 반영되고 있다. 따라서 대부분의 부대의견이 행정부 내에서 강제적인 규율이 되는 것은 아니다.

기획예산처는 예산안이 국회에서 의결되면 ‘예산공고’를 발간하는데 이는 중앙관서별 ‘장-관-항’을 정리한 것으로서, 국회의 ‘부대의견’이 전혀 반영되지 않는다. 또한 ‘예산공고’에서는 개별 사업들의 집행방법이 전혀 규정되어 있지 않다. 예컨대 문화관광부는 2003년도에 일반회계와 특별회계 2개 그리고 기금 5개의 회계들을 소관하고 있는데, 이들 8개의 회계에는 항 53개, 세항 113개, 세세항의 단위사업 474개가 포함된다.<sup>19)</sup> 그리고 개별 세사업이 거의 2,000여건에 달했다는 사실을 감안한다면, 집행방법에 대해 그 어떤 규율도 규정하지 않는 ‘예산공고’는 사업집행의 방법 면에서 너무도 허술하다고 평가할 수 있을 것이다.

19) 감사원, 『재무감사 매뉴얼』, p.25 참조.

결국 ‘예산이 정한 목적’은 세항의 명칭과 그 비목으로 규정될 뿐 세항의 집행에 대해 아무런 규율이 없다. 더구나 예산의 의결은 국회에서 법률의 의결 형식과 같으나 예산은 법률로 인정되지 않는다.<sup>20)</sup> 예산에 위배되는 지출을 한 경우 법률위반과 같은 효과는 없으나 감사원의 처분요구나 권고·통보의 대상이 된다. 물론 국회에서도 그 변상 또는 시정을 요구할 수 있다.<sup>21)</sup>

‘예산이 정한 목적’이 세항의 명칭과 그 비목으로 규정된다는 것은 감사원의 재무감사에서도 확인될 수 있다. 일반적으로 예산집행에 대한 감사원의 재무감사에서 근거와 기준이 되는 법령으로는 예산회계법, 기업예산회계법, 국고금관리법, 기금관리기본법, 국유재산법, 물품관리법, 각종 특별회계법, ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’, ‘보조금의 예산 및 관리에 관한 법률’, 지방재정법, 국가균형발전특별법 등과 이들 법령에 근거하여 제정된 예산편성지침, 예산집행지침, 정부결산작성지침, 각종 조세예규 및 회계예규, 중앙관서의 사업집행 지침 등이 있다.<sup>22)</sup> 그런데 이들은 예산집행의 일반적 내용을 규율하고 있으나 특정한 개별 사업에 대한 집행을 규율하고 있는 것은 아니다.

물론 감사원이 재무감사를 수행할 때에는 ‘기획예산처에 예산요구시 제출한 사업계획’, ‘각종 단위사업의 사업계획서·심사분석서 등 자료’, ‘각종 사업계획서·보고서 등’을 수집하기도 한다. 그러나 이는 어디까지나 참고 자료에 불과할 뿐 이들의 내용을 구속력 있는 규정으로 간주하지 않고 있다. 따라서 우리나라에서는 개별 예산사업의 지출방법 등을 전혀 규율하지 않는다고 말할 수 있다.

결국 감사원의 감사는 각종 지출이 예산사업의 목적에 부합하는지 여부를 판단하지 않는다. 대신 감사원은 예산회계법과 ‘국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’의 조항들에 기초하여 그 적법성을 판단하는 감사를 주로 하고 있을 뿐이다. 이들 법률들은 예산집행의 방법에 관해 보편적

20) 예산비법률주의의 문제점에 대해서는 옥동석, “예산비법률주의와 국회의 예산심”, 『법제연구』, 제28호, 2005년 6월, pp.281~310 참조.

21) 감사원, 전계서, p.46 참조.

22) 감사원, 전계서, p.45 참조.

사항들을 규정하고 또 예산서는 예산과목의 명칭과 금액만 열거하고 있기 때문에, 감사원은 지출목적의 적법성을 감사하기보다는 집행방법의 법령준수를 판단할 수 있을 뿐이다.

“국회 등 외부기관에서는 감사원에 대하여, (가) 행정기관에 대한 재정운용에 대한 평가기능이 취약하고, (나) 개별 지적사항 위주의 나열식 결산검사보고는 현대적·국제적 수준에 미달하며, (다) 예산사업에 대한 분석이 없어 국회의 예산심사에 기여하지 못할 뿐만 아니라, (라) 심지어 계정과목 분류 오류도 제대로 지적하지 못하고 있다는 비판을 하여 왔다.”<sup>23)</sup>

감사원은 “대상기관의 업무 전반을 감사하는 일반감사는 개별적인 위법·부당사항의 지적에 중점을 두어왔기 때문에 대상기관 전체 예산과 사업 그리고 그 기관의 목표달성도 및 바람직한 사업방향에 대한 언급이 없다는 지적이 그리 무리는 아닌 것 같다”고 자성하고 있다.<sup>24)</sup>

---

23) 감사원, 전계서, p.26 참조.

24) 감사원, 전계서, p.30 참조.

## 제 IV 장 미국의 예산항목과 예산권한

### 1. 예산권한의 유형

미국에서 예산권한(budget authority)은 현금지출을 초래하게 될 지출원인행위를 수행할 수 있는 법적 권한으로 정의된다. 이러한 정의는 의회의 예산절차를 규정하고 있는 1974년의 ‘의회예산 및 박탈금지법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)’의 제3(2)항에 규정되어 있다. 예산권한의 유형은 제공되는 지출원인행위의 유형에 따라 지출승인(appropriation), 계약권한(contract authority), 차입권한(authority to borrow), 수입대체지출권한(spending authority from offsetting collections)의 네 가지로 구분된다.

첫째, 지출승인은 정부기관이 지출원인행위와 현금지출을 할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 그런데 지출승인이라고 하더라도 모두 새로운 권한을 부여하는 것은 아니다. 이미 이전에 부여되었던 계약권한과 차입권한에 의해 정부기관이 수행하였던 계약과 차입의 결재를 위해 자금을 승인하는 지출승인들도 존재하는 것이다. 지출승인법에서는 이러한 예산항목들을 ‘계약권한의 결재(liquidation of contract authority)’ 또는 ‘지출원인행위의 지급(payment of obligations)’ 등과 같은 제목으로 이러한 사실을 분명하게 표현하고 있다.

둘째, 계약권한은 정부기관이 현금지출의 재원을 확보하지 않은 상태에서 지출원인행위를 할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 일반적으로 의회는 당해 지출원인행위를 결재할 수 있는 현금수입이 예상될 때 계약권한을 부여한다. 향후 현금수입이 확보될 때 지출승인을 통해 소요되는 자금을 제공하는 것이다. 만약 당해 지출원인행위를 결재할 만큼의 충분한 수입이 나타나지 않을 경우에는 일반펀드(또는 일반회계) 등으로부터 지출승인을 허용한다.

셋째, 차입권한은 지출원인행위와 함께 이를 결재할 자금을 차입할 수 있는 권한을 부여하는 것을 말한다. 통상 이러한 차입은 재정부(Treasury)

로부터의 차입을 의미하지만, 경우에 따라서는 민간으로부터의 차입도 허용한다. 차입권한은 일반적으로 공기업과 같은 영업적 활동에 부여된다.

넷째, 수입대체지출권한은 지출원인행위와 함께 당해 사업에서 나타나는 수입으로 직접 지출에 대체할 수 있는 권한을 부여한다. 경우에 따라 의회는 지출로 대체할 수 있는 수입의 범위를 제한하기 위하여 지출원인행위의 한도를 설정하기도 한다. 지출에 대체되는 수입의 금액은 총수입 금액에서 공제되는 형태로 표시된다.

다양한 형태의 예산자원을 사용할 수 있는 예산권한은 이를 사용할 수 있는 기간에 따라 다시 구분된다. 신규 지출원인행위의 수행가능 기한에 따라 ‘단년도 예산권한(annual budget authority)’, ‘다년도 예산권한(multi-year budget authority)’, ‘무년도 예산권한(no-year budget authority)’으로 구분한다. 단년도 예산권한은 특정 회계연도 내에서만 지출원인행위를 할 수 있는 예산권한을 의미한다. 미국에서는 대부분의 예산항목들이 지출승인법에 의해 규정되는데, 각 지출승인법의 총칙(general provision)에 ‘본 법에서 달리 규정하지 않는 한 각각의 금액은 일 년 동안 유효하다’는 규정이 명시되어 있다.<sup>25)</sup> 또는 지출승인법의 전문(preamble)에 특정한 회계연도를 명시하고 있다.

지출승인법(appropriation act) 또는 사업인준법(authorization act)에 의해 부여되는 예산항목들 중에는 그 금액의 일부 또는 전부가 일 년 이상의 회계연도 동안 지출원인행위가 이루어질 수 있음을 규정하는 경우도 있다.<sup>26)</sup> 이를 다년도 예산권한이라고 하는데, 그 기한은 회계연도 단위로 규정되기도 하고 또는 특정한 일자를 지정하여 규정되기도 한다. 예컨대 2005년도의 지출승인법에서 특정 예산항목이 2006년도 9월 30일까지 유효하다고 규정되기도 한다.

무년도 예산권한은 예산항목에서 규정된 금액이 특정한 기한을 정하지 않고 완전히 지출될 때까지 유효한 경우를 말한다. 다시 말해 지출원인행위를 언제든지 수행할 수 있는 것이다. 지출승인법에서 ‘본 금액은 지출될 때까지 유효하다’는 규정이 있다면 이는 무년도 예산권한이 된다. 많

25) 미국에서는 중앙관서들을 구분하여 모두 13개의 지출승인법을 제정하고 있다.

26) 예산항목은 대부분 매년도의 지출승인법에서 규정되지만 경우에 따라 사업인준법에서 규정되기도 한다. 사업인준법과 지출승인법에 대해서는 다음 절에서 논의된다.

은 경우 사업인준법에 따라 예산권한이 부여되는 예산항목들은 가용기한을 명시하지 않기 때문에 무년도 예산권한이 될 것이다.

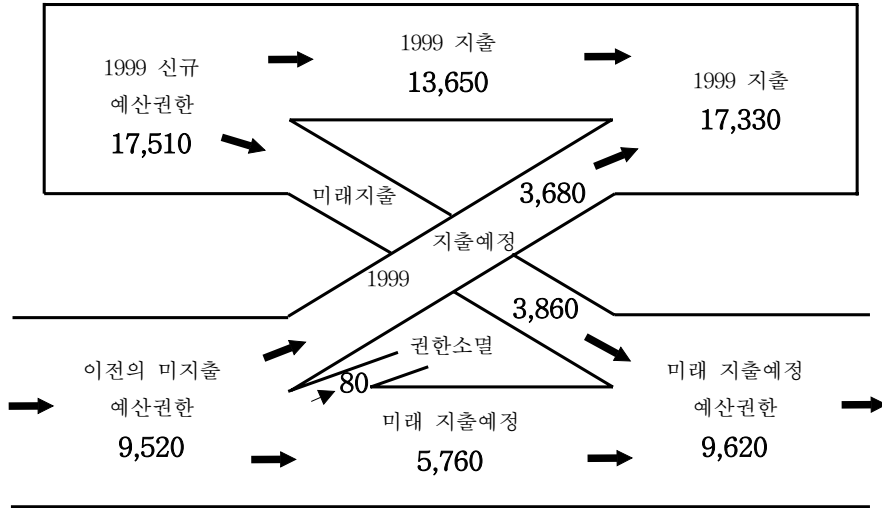
예산권한을 제공하는 법률은 예산항목에 대해 특정한 금액 규모를 명시하여 제공하기도 하지만 금액을 명시하지 않고 관련 변수를 규정하는 방법을 채택하기도 한다. 전자를 확정적 예산권한(definite budget authority), 후자를 비확정적 예산권한(indefinite budget authority)이라고 부른다. 대부분의 예산항목들은 확정적 예산권한을 제공하지만 급여사업과 같은 경우에는 비확정적 예산권한을 제공한다. 실업급여 등과 같이 일정한 자격요건을 갖춘 자에게 급여를 지급하는 경우 법률에서는 '소요되는 총금액(such sums as may be necessary)'을 예산권한으로 제공하는 것이다.

수입대체지출 또는 특정한 펀드(특별회계 또는 신탁기금 등)에서 자금지출이 이루어지는 사업에서는 확정 금액으로 예산항목이 규정되더라도 실제 수입 또는 당해 펀드의 잔고에 의해 그 규모가 한정될 것이다. 다시 말해 법률에서 규정된 확정된 규모의 금액과 실제 수입(또는 펀드 잔고) 중 낮은 금액에 의해 지출원인행위의 규모가 제한되는 것이다. 그런데 차입권한을 제공하는 예산항목에서 특정 시점의 채무잔액에 대한 제한을 규정할 수 있다. 이 경우에도 차입권한이 비록 확정 금액으로 규정되더라도 채무잔액의 제한을 준수해야 하기 때문에 확정된 금액 전부를 차입할 수 있는 것은 아니다.

미국의 예산항목은 채무기준으로 제공되기 때문에 특정 연도에 의회에서 부여된 신규 예산권한은 매년도의 현금지출과 서로 다르다. 다음의 그림은 1999 회계연도에서 예산권한과 지출의 관계를 보여주고 있다. 1999 회계연도에 신규로 부여된 예산권한은 1조 7,510억 달러인데, 이 중 1999 회계연도에 현금지출되는 부분은 1조 3,650억 달러이다. 나머지 3,860억 달러는 1999 회계연도 이후에 지출될 예정이다.

1999 회계연도 이전에 부여된 예산권한 중에서 아직 지급되지 않은 권한은 9,520억 달러인데, 이 중 80억원은 소멸되었고 3,680억 달러는 1999 회계연도에 지출되었다. 1999 회계연도 이후에 현금으로 지출될 예산권한은 모두 9,620억 달러로서, 1999 회계연도 이전에 부여된 권한은 5,760억 달러, 1999 회계연도에 부여된 권한은 3,860억 달러이다.

[그림 1] 예산권한과 지출의 관계(1999 회계연도, 억달러)



자료: Collender, Stanley E., *The Guide to the Federal Budget Fiscal 2000*, The Century Foundation Press, 1999, p.5.

## 2. 예산집행의 방법과 예산권한

미국 의회가 연방사업 및 기관을 설치하고 자금을 제공하는 데에는 두 가지의 입법절차가 필요하다. 하나는 연방기관과 사업들의 운영을 위한 법적 기초를 제공하는 사업인준(authorizing) 입법이며, 또 다른 하나는 기관들이 지출원인행위(obligations)와 지출을 할 수 있도록 자금을 제공하는 지출승인(appropriation) 입법을 들 수 있다. 전자는 특정 사업과 기관에 세출예산을 제공하기 위한 일종의 허가권으로 볼 수 있고 후자는 예산항목들을 중심으로 매년 특정 사업과 기관에 자금을 제공하는 과정으로 이해될 수 있다.

예산항목에서 지출승인된 자금은 사업인준법에서 규정된 제약에 따라 지출되어야 한다. 원칙적으로 지출승인법은 지출에 가용한 금액을 결정

하고, 사업인준법은 자금의 지출방법을 결정한다. 그러나 이와 같은 관계가 명확하게 구분되어 있지는 않다. 의회 내에서 사업인준법은 각각의 상임위원회 소관이지만 지출승인법은 지출승인위원회의 소관으로서, 이 두 가지의 입법과정에서 상당한 갈등이 존재한다. 사업인준법에서 지출승인과 같은 예산권한을 제공하고, 또 대부분의 지출승인법에서 자금의 지출 방법들을 상세히 규정하고 있다. 사업인준법이건 지출승인법이건 자금의 지출방법에 대한 규정은 통상 ‘실질적 입법조항(substantive legislative provisions)’이라고 불린다.

미국의 1990년 예산통제법(Budget Enforcement Act)에 의하면 연방정부의 각종 지출은 재량적 지출(discretionary spending)과 의무적 지출(mandatory spending)로 구분된다. 의무적 지출은 연금급여 등과 같이 법률에 의해 의무적으로 지출해야 하는 것으로서 직접지출(direct spending)로도 불리운다. 직접지출은 사업인준과 지출승인의 두 가지 입법이 통합되어 있다고 볼 수 있기 때문에, 연도별 지출승인 입법이 제정되지 않고 사업인준 입법만으로 매년 예산자원이 제공된다. 반면 재량적 지출에서는 자금제공과 무관한 사업인준과 매년 자금을 제공하는 지출승인의 과정이 구분되어 있다.

다시 말해 재량적 지출에서는 사업인준, 지출승인, 지출원인행위, 지출의 과정을 밟지만, 의무적 지출 또는 직접지출에서는 사업인준, 지출원인행위, 지출승인, 지출의 과정을 밟게 된다. 그러므로 직접지출에서는 예산권한을 제공하는 추가적인 입법, 즉 지출승인법이 제정되지 않더라도 지출원인행위를 수행할 수 있는 것이다. 직접지출은 사업인준법에서 ‘실질적 입법조항’들이 규정되고 또 지출원인행위의 권한이 제공된다.

반면 재량적 지출에서는 사업인준법이 지출승인의 자금 규모를 규정하지 않는다. 사업인준법은 사업의 구체적 수행기관, 방법, 제약 등을 규정하는 ‘실질적 조항’과 함께 지출승인의 권한을 부여한다. 이러한 지출승인의 권한에 따라 매년의 지출승인법에서 당해 사업에 대한 예산규모가 구체적으로 제공되는 것이다. 물론 지출승인법에서도 당해 사업에 대한 구체적인 제약과 방법들을 기술하는 입법조항들이 포함될 수 있다.



입법권을 행사함에 있어 의회는 사업인준에 그 어떠한 내용의 조항도 포함시킬 수 있다. 기관이 주어진 의무를 수행하기 위하여 해야 하거나 또는 하지 않아야 할 일들을 규정할 수 있다. 사업인준법은 기관의 조직 구조와 운영절차를 설명할 수 있는데, 기관에 광범한 권한을 부여할 수도 있고 또는 보다 상세히 규정하여 운영상의 재량권을 제한할 수도 있다. 사업인준의 법률은 획일적인 구조를 가지고 있지 않는데, 어떤 것은 1-2쪽이고 또 어떤 것은 수백쪽에 달한다.

<표 13> 사업인준 법률의 기본 요소들

기관의 설치(ESTABLISHMENT OF AGENCY)
제2351조(연구실의 설치) (1) 일반사항 - 국립건강원(National Institute of Health) 내에 에이즈 연구실을 설치한다. 연구실의 장은 장관에 의해 지명된다.
의무와 기능(DUTIES AND FUNCTIONS)
(2) 의무 - (a) 다양한 조직들의 에이즈 사업에 대한 조정 - 후천성 면역결핍증(AIDS)에 대하여 연구실장은 국립건강원의 조직에 의해 수행되거나 지원되는 연구 및 기타 사업들을 기획, 조정, 평가하여야 한다. 이러한 일을 수행함에 있어 실장은 각 조직들의 에이즈 사업들을 평가하고 이들 사업의 정기적인 재평가를 실시하여야 한다.
지출승인의 인준(AUTHORIZATION OF APPROPRIATIONS)
(4) 자금제공 - (a) 지출승인의 인준 - 중장기 계획에 의한 에이즈 사업을 수행할 수 있도록 1994년부터 1996년 사이의 각 회계연도에 필요한 금액을 지출승인하도록 인준된다.

자료: *National Institutes of Health Revitalization Act of 1993*, P.L. 103-43(Schick(2000), p.169에서 재인용)

사업인준법의 일반적인 구조는 <표 13>과 같다. 표의 발췌는 사업인준의 세 가지 기본요소, 즉 기관 또는 사업의 설치, 기관의 의무 및 기능에

대한 설명(제약조건 포함), 그리고 지출승인의 인준 등을 예시하고 있다. 이들 세 가지 요소들 중에서 앞의 두 가지를 통상 ‘실질적 입법’이라고 한다. 일반적으로 사업인준법은 기관의 중요한 조직단위와 기능들을 설명하는 것이다.

지출승인법은 조직단위와 기능들을 규정하지는 않지만 예산항목별로 자금의 지출방법을 규정하고 있다. 지출승인법을 규정하는 지출승인위원회는 법안과 함께 여기에 수반되는 보고서에서 많은 조건들을 명시하고 있다. 때로는 사업인준법의 내용들이 지출승인법 또는 위원회의 보고서에서 규정된 내용들과 상충되기도 한다. 심지어 인준되지 않은 사업에 지출승인이 이루어져 지출승인위원회와 여타 상임위원회 사이에서 갈등이 크게 격화되기도 하였다. 두 법률이 상충할 때에는 보다 최근의 법률이 우선하기 때문에 통상 지출승인법의 적용으로 귀결된다.

미국에서 지출승인의 항목별 편성권은 전적으로 입법권에 속하며 행정부에 대한 제약으로 작용한다. 연방정부기관은 자신에게 지출승인항목으로 주어진 금액 이상을 지출할 수 없으며, 의회에서 제시된 목적들을 위해 또 조건들에 따라서만 당해 가용자금을 사용할 수 있다. 결국 지출승인은 의회가 의도하는 활동을 수행하는데 자금이 사용되어야 한다는 일종의 위임으로 간주된다.

<표 14>는 지출승인법의 일반적 구조를 보여주고 있다. 지출승인법은 가장 먼저 입법조문을 포함하고, 그 다음에는 각각의 조직단위를 구분하여 각 조직단위 내에서의 예산항목들을 자세히 설명하고 있다. 표에서 제 I 장은 교통부의 내부조직들과 관련되는 예산항목들을 열거하고 있다. 장관실, 교통행정서비스센터 등은 교통부 내부조직 단위를 표시하는데, 장관실의 예산항목들 중에서 ‘봉급과 비용’을 예시적으로 보여주고 있다. 제 II 장은 교통부의 소속기관들로서 관련되는 조직단위들의 예산항목들을 설명하고 있다. 제 I 장과 제 II 장은 많은 예산항목들을 설명하고 있기 때문에 수십쪽에 달한다. 제 III 장의 총칙에서는 교통부 예산집행에 대한 여러 가지 제한들이 열거되고 있다. 총칙은 법률조문의 형태를 취하기 때문에 법조문의 번호를 가지고 있다.

<표 14> 일반적 지출승인 법률의 구조

<p>공법(Public Law) 105-66 제105기 의회</p> <p>법률(An Act)로서 1998년 9월 30일에 종료되는 회계연도의 교통부(Department of Transportation)와 관련기관들(related agencies) 그리고 여타 목적들을 위한 지출승인을 편성한다.</p> <p>미국의 상원과 하원은 소집된 회기에서 법률로서, 1998년 9월 30일에 종료되는 회계연도의 교통부와 관련기관들 그리고 여타 목적들을 위하여, 달리 지출승인으로 편성되지 않은 국고부(Treasury)의 자금으로 다음 금액들을 지출승인으로 편성한다.</p> <p style="text-align: center;">제 I 장(TITLE I)</p> <p style="text-align: center;">교통부(DEPARTMENT OF TRANSPORTATION) 장관실(OFFICE OF THE SECRETARY) 봉급과 비용(SALARIES AND EXPENSES)</p> <p>장관실의 필요한 비용을 위하여 \$61,000,000, 이들 중 \$40,000을 초과하지 않는 금액은 공식적인 집대 및 대표를 위한 경비로서 장관의 부처내 배분결정에 따라 사용 가능하다. 단, 법률의 다른 규정에도 불구하고 본 지출승인에는 이용자 수수료를 수취한 금액으로부터 \$1,000,000까지 추가 가능하다. (중략)</p> <p style="text-align: center;">교통행정서비스센터(TRANSPORTATION ADMINISTRATIVE SERVICE CENTER)</p> <p>교통행정서비스센터의 운영원가(costs)와 자본세출(outlays)의 필요경비(expenses)는 \$121,800,000을 초과하지 않으며 교통부에 제공되는 지출승인으로부터 조성된다. 단, 이들 서비스는 교통부 내의 기관들에게 경쟁적으로 제공되어야 한다. 또한 단, 운영경비에 대한 앞의 제약은 비교통부 기관들에게는 적용되지 않는다. 또한 단, 본 법률에서 교통부 기관들에게 편성된 어떠한 예산도 교통수단 행정관의 승인 없이 교통행정서비스센터로 이전되지 않아야 한다. 또한 단, 본 법률로 조성된 모든 사업, 예산활동, 하위활동 및 프로젝트에 대해서는, 그 금액과 대상이 상원과 하원의 지출승인위원회에 보고되어 승인되지 않는 한, 어떠한 부과금도 부과될 수 없다. (중략)</p> <p style="text-align: center;">제 II 장(TITLE II)</p> <p style="text-align: center;">관련기관들(RELATED AGENCIES)</p> <p style="text-align: center;">(중략)</p> <p style="text-align: center;">제 III 장(TITLE III)</p> <p style="text-align: center;">총칙(GENERAL PROVISIONS)</p> <p>제301조. 회계연도 중 교통부에 편성된 지출승인은 법률(5 U.S.C. 5901-5902)에서 승인된 바에 따라 항공기의 수선유지, 승용차와 항공기의 임대, 해외의 교통부 공무를 위한 자동차 보험가입, 그리고 관련되는 유니폼 또는 수당 등에 충당된다. (하략)</p>
---

자료: Public Law 105-66, Department of Transportation Appropriations Act for Fiscal Year 1998, October 27, 1997(111 Stat. 1425-1451).

지출승인법에 포함되는 개별 예산항목에 대해 보다 자세한 내용은 예시적으로 <표 15>에 표시되어 있다. 한 개의 예산항목 또는 지출승인항목은 지출승인법에서 한 개의 문단으로 정리된다. 문단은 연방수사국의 봉급과 비용에 관한 예산항목을 설명하고 있다. 문단의 첫 번째 부분은 자금이 제공되는 목적과 지출승인 총금액(\$2,750,921,000)을 명기한다. 문단의 두 번째 부분은 예산항목이 사용되어야 하는 목적을 기술하는 것이며, 마지막 부분은 ‘단(Provided)’ 또는 ‘또한 단(And provided)’으로 표시되는데, 이는 자금사용을 제한하는 단서조항을 설명한다.

지출승인법의 예산항목에 적용되는 단서, 제한 등은 각 항목에서도 설명되지만, 전체 법률 또는 각 장별 예산항목들에 적용되는 ‘총칙(general provisions)’에서도 규정된다. 이들 총칙은 조문번호가 부여되는 조항으로서, 통상 법률 또는 각 장의 끝 부분에 나타난다. 제한이 적용되는 범위는 지출승인법에서의 위치에 따라 좌우된다. 특정 예산항목에 적용되는 제한은 예산항목에서 기술되고(‘항목에서의 제한’), 총칙에 포함되는 조항들(‘법률에서의 제한’)은 당해 지출승인법 전체에 적용되는 내용이다. 그리고 13개의 지출승인법 중에서 ‘재정부 및 일반정부 지출승인법(Treasury and General Appropriations Act)’의 총칙 조항들(‘법정부적 제한’)은 정부부문 전반에 적용된다.

<표 15> 지출승인항목의 구조

<p>제 1 장(TITLE 1) - 법무부(DEPARTMENT OF JUSTICE)</p> <p>연방수사국(FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION)</p> <p>봉급과 비용(SALARIES AND EXPENSES)</p> <p>미국에 대한 범죄의 탐지(detection), 조사(investigation), 기소(prosecution)를 위한 연방수사국의 필요경비는 \$2,750,921,000이다. 여기에는 당해 회계연도의 일반적인 구입가격 제한과 상관없이 3,094대를 초과하지 않는, 이들 중 2,270대는 오직 대체용이며, 경찰형 승용차의 구입과 승용차의 임대; 항공기의 획득·리스·유지·운영; 그리고 보안이 유지되어야 할 예기치 않은 비상사태에 대비하여 법무부 장관(the Attorney General)의 책임과 승인 하에 또 그 지시에 따라 지출되는 \$70,000을 초과하지 않는 금액 등이 포함된다. 필요경비 중 \$50,000,000을 초과하지 않는 금액은 자동 자료처리·정보통신·기술적 조사장비에 그리고 \$1,000,000을 초과하지 않는 금액은 첩보활동에 1999년 9월 30일까지 사용가능하다. 필요경비 중</p>
---

제 IV 장 미국의 예산항목과 예산권한

\$221,050,000을 초과하지 않는 금액은 테러대비 조사, 해외첩보활동, 국가안보에 관련된 여타 활동으로 편성된다. 필요경비 중 \$98,400,000을 초과하지 않는 금액은 지출될 때까지 사용될 수 있다. 필요경비 중 \$10,000,000을 초과하지 않는 금액은, 강력범죄, 테러, 조직범죄, 마약조사와 관련한 활동을 협력하는 주·지방정부의 법률 단속기관들(law enforcement agencies)과 맺은 계약상 또는 취소가능한(reimbursable) 협약으로 발생하는 비용을 선급하는데 사용될 수 있다. 필요경비 중 \$1,500,000은 범죄법무정보서비스실(Criminal Justice Information Services Division)의 제배치와 자동지문인식에만 사용되는 독립된 사무실을 유지하는데 사용 가능하다. 단, \$45,000을 초과하지 않는 금액은 공식적인 접대 및 대표 비용으로 사용된다. 또한 단, 본 법률의 어떠한 자금도 탄도이미지(ballistics imaging equipment) 장비와 유사한 장비를 연방출연금 또는 보조금으로 획득한 주·지방정부에게, 주·지방정부가 당해 장비를 반납하거나 또는 당해 출연금과 보조금을 연방정부에 반납할 것을 동의하지 않는 한, 이들 장비를 제공하기 위해 사용될 수 없다.

자료: Public Law 105-119, Commerce-Justice-State Appropriations Act for Fiscal Year 1998, November 26, 1997(111 Stat. 2440-2526). (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

<표 16> 지출승인 자금사용의 제한

**항목에서의 제한(Limitation by Account)**

관리에산처(Office of Management and Budget)

관리에산처의 필요경비는 ... (중략) ... \$57,444,000이다. ... (중략) ... 또한 단, 본 법률에서 관리에산처의 지출승인으로 편성된 어떠한 자금도 농산물 판매지시(agricultural marketing orders) 또는 1937년의 농산물 판매협약법률(Agricultural Marketing Agreement Act of 1937)의 조항에 의거한 모든 활동 또는 규정을 검토하는 목적으로 사용될 수 없다.

**법률에서의 제한(Limitation by Act)**

제 V 부 - 총칙(Title V - General Provisions)

제513조. 본 법률에서 지출승인으로 편성된 어떠한 자금도, 낙태 또는 낙태에 대한 급여 또는 보상을 제공하는 연방피용인 건강급여사업의 사업 일체에 대한 행정비용을 지급하는데 사용될 수 없다.

**범정부적 제한(Governmentwide Limitation)**

제 VI 부 - 총칙(Title VI - General Provisions)

제639조. 본 법률 또는 다른 법률에 포함된 어떠한 지출승인의 일부도 지금까지 의회에서 승인하지 않는 미국내 선전 및 광고 목적으로 사용될 수 없다.

자료: Public Law 105-61, Treasury and General Government Appropriations Act for Fiscal Year 1998(111 Stat. 1293, 1305, and 1315). (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

대부분의 지출승인 항목들은 많은 활동 또는 프로젝트들을 포함하고 있는데, 보다 구체적이고 자세한 내용은 다른 형태의 서류들에서 제시되고 있다. 대통령의 예산안에 따라 각각의 연방기관들은 하원과 상원의 지출승인위원회에 근거자료(justification materials)를 제출한다. 이들 자료들은 대통령 예산안에 포함된 것보다 훨씬 더 자세한 내용을 제공하고, 대통령 예산안에 대한 지출승인 소위원회 청문회에서 각 기관의 증언(testimony)에 대한 보조자료로 사용된다.

지출승인은 연방정부기관의 향후 운영에 중요하다. 연방정부 기관들은 그 활동을 수행하는 과정에서 그들이 지출하여야 할 금액뿐만 아니라, 이들 자금의 사용에 대한 제약 일체, 자금사용의 목적 등에 대한 의회의 지시사항들을 파악하여야 한다. 지출승인법 본문이 일정한 기준을 제시하지만, 기관이 직면하는 모든 사항들을 열거할 만큼 충분히 자세하지는 않기 때문이다.

<표 17> 위원회 보고서: 기관들에 대한 지시

운영, 연구 및 시설물(OPERATIONS, RESEARCH, AND FACILITIES)

국립 대양·대기 행정청(National Oceanic and Atmospheric Administration)의 예산 및 재정관리 - 지난 2년간 본 위원회가 주목하고 있는 NOAA의 심각한 예산 및 재정관리상의 문제를 해결하지 않고 부진한 데 대해 본 위원회는 관심을 갖고 있다. NOAA가 특정 회계연도의 자금소요액을 추정하지 못하는 데 대해 본 위원회는 황당하게 생각하고 있다. 또한 본 위원회는 NOAA의 일부 간부들이 자금소요액에 대해 본 위원회를 오도하는 정보를 의도적으로 제공하는 것처럼 보이는 행동들로 인해 방해를 받았다. ...**(중략)**...

추가적으로, 본 위원회는 NOAA가 진정한 사업관리와 활동구조의 소요금액을 표시할 수 있는 예산구조를 개정하여 개발하라는 1996년과 1997년의 하원보고서(House Reports)와 회의보고에 대한 관리자 진술서(Statement of Managers)의 방향에 반응하지 못하는 것에 관심을 갖고 있다. ...**(중략)**...

따라서, 본 위원회는 상무성(Department of Commerce)을 통하여 NOAA에 지시한다./예산 및 재정관리 실무를 개선하도록 다음의 행동들을 취할 것을 지시한다.

(1) 첨부표에 표시된 본 위원회의 금액배분에 기초하여 1997년 12월 1일까지 본 위원회에 NOAA의 1998년 회계연도 자금지출 운영계획서를 제출하고, 본 위원회에 분기별로 본 위원회의 배분금액에 대한 지출부담의 상태를 분기별로 본 위원회에 보고하라; (2) 1997년 9월 1일까지 개정된 예산구조의 개발에 대한 진도표를 본 위원회에 보고하라; (3) 재정정보 표시에 관한 독립된 감사기관의 제안을 실행하는 계획서를 본 위원회에 보고하라.

자료: House Report No. 105-207(report of the House Appropriations Committee to accompany H.R. 2267, Commerce-Justice-State Appropriations Act for Fiscal Year 1998), July 25, 1997, page 75. (Keith and Schick(1998)에서 재인용)

각 기관은 지출승인법을 검토해야 할 뿐만 아니라 사업인준법, 예산요구 설명서에서 제시된 보충자료, 지출승인 위원회의 관련 보고서 등을 참조하여야 한다. <표 17>은 지출승인위원회 보고서(Appropriations Committee Reports)를 예시적으로 보여주고 있는데, 자금의 지출방법에 대한 자세한 정보가 여타의 지시 또는 기준과 함께 제공된다. 통상 기관들은 의회에서 예산항목으로 편성된 자금을 지출함에 있어 이들 보고서의 내용을 참조한다.

그런데 경우에 따라서는 사업인준법과 지출승인법이 상충하거나 사업인준법이 없는 경우도 있다. 두 종류 법률의 충돌을 파악하기 위해서는, 사소하게 보이는 용어의 차이가 법적 해석에 엄청난 차이를 줄 수 있다. 따라서 지출승인법과 사업인준법의 실제 내용을 검토하지 않은 채, 예산항목으로 편성된 자금의 지출방법을 결정할 수는 없다.

<표 17>은 의회의 예산심사 과정에서 정리된 위원회 보고서로서, 일반적으로 지출승인위원회의 보고서는 당해 위원회의 결정을 설명하고 해당 기관에 지시사항을 통보한다. 위원회 보고서 내용이 법적인 효과를 갖지는 않지만, 연방기관들은 통상 지출승인위원회 보고서에서 자신들에게 주어진 지시사항에 주의를 기울인다. 이들 지시사항은 편성된 자금의 지출방법을 설명하는 작위적(positive) 요구일 수도 있고, 특정 활동을 금지하는 부작위적(negative) 요구일 수도 있다. 모든 예산항목들에 대하여 위원회의 지시사항이 있는 것은 아니다.

위원회의 입장을 전달하기 위해 사용되는 용어로서, ‘관심을 갖고 있다(is concerned)’는 강력한 것이다. 또한 위원회는 ‘입장을 취한다(assumes)’, ‘믿는다(believes)’, ‘기대한다(expects)’, ‘요청한다(requests)’ 등과 같은 다양한 어휘들을 사용하며 다양한 의미를 전달한다. 위원회는 가끔 기관들이 특정 행동을 취하고 또는 특정 일자까지 진도보고서를 제출할 것을 지시하기도 한다.

### 3. 예산항목의 분류체계

지금까지 미국의 예산항목이 부여하는 예산권한을 살펴보았는데, 특히 예산권한의 집행방법에 대해 사업인준법, 지출승인법, 의회의 지시서 등 다양한 형태의 규정이 존재하고 있음을 설명하였다. 미국에서도 우리나라와 같이 ‘예산의 목적외 사용금지 원칙’이 적용되지만, ‘목-세목’을 구분하여 예산을 편성하고 있는 것은 아니다. 그런데 미국에서도 예산항목이 우리나라의 비목처럼 지출목의 유형을 구분하여 구분된 비목에 따라 지출하도록 요구한 적이 있었다. 그러나 이는 지출방법에 대한 통제의 내용, 정부회계 업무의 발전과정에 따라 변천하였다고 할 수 있다.

물론 각종 거래를 기록하는 회계업무에서는 구입한 목적물을 자세하게 명시한 전표들이 보관되어 있어야 한다. 특히 미국의 지방정부에서는 예산제도가 이러한 전표들의 승인과정과 관련되어 있었다. 예산은 재정관리 및 회계업무를 위한 기본적인 수단으로서 출발하였는데, 재정관리와 회계업무는 정부기관의 운영에 필요한 목적물을 자세하게 추정하고 이들을 검토하여 지불하는 것으로 이해되었다. 예산제도의 일차적 목표는 공공자금의 횡령, 승인되지 않은 용도로의 사용, 방만한 낭비 등의 현상을 방지함으로써 재정운용의 해명책임(accountability)을 제고하는 것이었다.

지출에 대한 통제를 위하여 연방헌법에서도 ‘법률로 정한 지출승인에 의하지 않고는 재정부로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다’고 명시되고 있다. 그런데 연방정부에서는 지방정부와 달리 미국 독립의 초기부터 지출의 목적물이 강조되지 않았다. 예컨대 1789년의 지출승인법(appropriation act)은 약 150개의 단어에 불과하여 예산항목들에 대해 세세



한 설명을 하지 않았으며, 또 광범한 내용의 분야를 크게 네 가지로 구분하고 있을 뿐이다. 이와 같이 초기의 지출승인법에서는 구체적인 내용이 기술되지 않았기 때문에, 입법부 통제와 행정부 재량 사이에 적절한 균형이 무엇인지에 대해 오랫동안 논란이 빚어졌다.

미국 독립 이후 약 100년 동안에는 연도별 지출승인법과 별도로 다양한 법률들이 제정되어 의회의 독점적 재정권(power of purse)을 보다 자세하게 규정하였다. 이들 법률들은 행정부가 의회의 재정권을 실질적으로 또는 잠재적으로 침해하는 것을 방지할 목적으로 제정되었다. 특히 의회가 제정한 연도별 지출승인법을 행정부가 반드시 준수하도록 만드는 것을 목표로 하였다. 이 법률들 중에서 중요한 것들을 추리면 다음 네 가지와 같다.

첫째, 1809년에 통과된 법률 ‘31 U.S.C. 1301(a)’에서는 목적물을 중심으로만 예산항목이 구성되어 지출이 승인될 수 있다는 구체적 지출승인의 필요성이 강조되었다. 둘째, 1868년에 통과된 법률 ‘31 U.S.C. 1532’에서는 예산항목 간의 전용을 금지함으로써, 당년도 예산항목들의 혼합 그리고 미지출잔액의 타용도 전환이 모두 폐지되었다. 셋째, 1874년에 통과된 ‘31 U.S.C. 1551’에서는 미지출잔액의 최소가 규정됨으로써 일정 기간이 경과하면 미지출잔액이 국고로 환수되도록 규정하였다. 넷째, 1870년에 통과되고 1905년과 1906년에 개정된 ‘31 U.S.C. 1341’에서는 ‘불가피한 보결자금(coercive deficiencies)’이 금지됨으로써, 예산항목의 승인 이전에 그 금액을 초과하는 지출 또는 지출원인행위가 금지되었다.<sup>27)</sup>

이러한 과정들을 거치면서 지출승인법은 보다 세부적이고 기본적인 사항에 대한 통제를 강화시켜 왔다. 다시 말해 의회는 원칙적으로 행정부를 불신하며 행정적 재량권의 여지를 가능한 축소시켜왔던 것이다. 통제의 관점에서 볼 때 예산항목을 지출목적물 또는 지출목으로 분류하는 것은 행정부의 예산권한을 통제하는 가장 효과적인 수단이었다. 행정부가

27) 정부기관이 회계연도 내에 배정된 자금을 모두 지출한 후 추가자금을 승인하지 않으면 중요한 사업이 중단된다고 위협할 때, 의회는 ‘불가피한 보결자금’을 추가로 승인하였다.

규정된 목적을 달성하는데 불필요한 지출을 하지 않도록 하기 위하여 지출승인법은 예산항목의 지출목에 대하여 더욱 더 자세하게 규정하였던 것이다.

예산항목을 지출목을 중심으로 분류하는 방식에 대한 최초의 반론은 행정부 주도의 예산편성제도를 확립해야 할 필요성을 강조하였던 1912년 타프트(William Howard Taft) 대통령의 경제성·효율성 위원회(Commission on Economy and Efficiency)에서 제기되었다. 위원회에 의하면, 연방의회가 정책적인 쟁점을 해결하는 것은 적절하지만 다른 한편으로 지나치게 세부적인 규정으로 행정부의 재량권을 박탈하고 있다고 주장하였다. 지나치게 세부적인 규정은 행정부의 권한남용을 방지하는데 목적이 있지만 결과적으로는 행정관료의 책임을 제거하는 결과를 초래한다는 것이다.

타프트 대통령의 경제성·효율성 위원회는 지출목 분류방식의 예산항목을 반대하였다. 구입되어야 할 목적물들의 실제 또는 예측원가를 아주 자세히 보여주는 방법으로 예산을 추정은 하되, 이들을 예산항목으로서의 지출승인항목에 표시하지 않는 방법을 제안하였다. 의회는 1920년대에 두 가지 중요한 법률을 제정하며 지출목을 분류하는 방식의 예산항목을 점차 포기하기 시작하였다.

첫째, 1921년의 예산회계법에서는 대통령이 행정부와 독립기관들의 예산을 작성 제출하도록 요구하였다. 이 법에서는 행정부가 의회의 예산심의에 필요한 자세한 내용의 지출방법을 설명하는 명세서를 제출하도록 요구하였다. 이를 기초로 하여 의회는 일정한 금액으로 지출승인항목을 서술할 수 있을 것이다. 또한 이 법에서는 이러한 역할을 주도할 수 있도록 행정부 내에 예산실(Bureau of Budget)을 창설하여 여러 정부부처의 추정치를 취합·분석·조정·증액 또는 감액하도록 하였다. 예산실의 창설과 동시에, 이 법은 재정부의 여러 부서에 흩어져 있던 감사 및 결산기능을 통합하여 감사원(GAO)을 신설하였다.

둘째, 1923년의 '분류법(Classification Act)'에서는 연방정부의 인건비에 대한 체계적인 분류제도를 도입하였다. 이 법률은 직위(positions)를 그 의무와 책임에 따라 분류하고 계급을 부여하며, 또한 정부부처의

유형과 무관하게 각각의 분류와 계급에 대해 표준보수체계를 도입하도록 요구하였다. 이러한 법률 때문에 의회는 별도의 지출승인법에서 개별 직위와 보수를 규정할 필요성이 없어졌던 것이다.

이러한 변화로 인하여 1930년대 이후에는 지출승인법에서 지출목을 자세하게 규정할 필요성이 현저하게 줄어들었다. 궁극적으로는 지출목을 자세하게 규정할 필요성이 점차 사라지게 되었던 것이다. 예산회계법과 분류법을 제정하여 예산제도를 개혁함으로써, 의회는 중앙집중식 절차와 표준을 통해 사전적인 통제를 가할 수 있을 뿐만 아니라 감사원(GAO)을 통해 행정부 지출에 대한 독립적 검토와 감사를 하는 사후적 통제를 할 수 있게 되었다. 따라서 의회가 지출목 중심의 예산항목을 설정하여 행정부 활동을 직접적으로 통제할 필요성이 줄어들었다. 물론 이 기간 동안 연방정부의 규모가 급속도로 확대되었기 때문에 지출목 중심의 예산항목 분류를 수행하기도 사실상 어려워졌다.

지출목 중심의 예산항목이 사라졌다고 하여 지출목 자료 자체가 사라진 것은 아니다. 지출승인이 점차 조직, 기능, 사업단위 및 활동 중심으로 진행되었지만 지출목 자료는 예산안에서 보조자료로서 제시되었다. 행정부는 의회에 그 금액뿐만 아니라 어떤 방법으로 수행할 것인지, 즉 정부사업의 집행방법에 대한 정보를 제공하였다.

1950년 9월 ‘예산 및 회계절차법(Budget and Accounting Procedures Act)’이 통과되면서, 의회는 공식적으로 지출목보다 ‘기능, 활동 및 사업단위에 기초한 예산’을 요구하였다. 이 법률은 1921년의 예산회계법을 처음으로 대폭 개정한 것인데, 특히 성과주의 예산의 법제화를 요구한 1949년 후버위원회(Hoover Commission)의 예산제도 제안을 실행하는 것이었다. 이 위원회는 성과주의 예산이 ‘수행 작업의 일반적 속성과 상대적 중요성 그리고 획득되어야 할 것들보다는 생산되는 서비스를 강조하는데 관심을 집중시킬 것이다’고 믿었다.<sup>28)</sup>

상원의 ‘행정부처 지출위원회(Committee on Expenditures in the Executive Departments)’ 위원장은 이 법률의 의의에 대해 다음과

---

28) GAO(1994), p.9에서 재인용.

같이 언급하였다. “성과주의 예산은 지출승인 요구에 대한 의회의 건전한 결정에 필수적이다. 건전한 결정이란 의회가 인건비, 소모품, 장비 등이 얼마나 요구되는가를 자세히 점검하지 않아야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 오히려 의회가 어떤 작업과 서비스가 수행되어야 하는가 그리고 이들 작업과 서비스에 얼마의 비용이 소요되는가를 파악해야 한다는 것을 강조한다.”<sup>29)</sup>

이 법률의 검토과정에서 하원의 지출승인위원회 위원들은 지출목 정보가 지속적으로 제공되는 것을 보장하기 위하여 개정안을 제안하였다. 그들은 예산요구를 검토하고 감독하는데 이러한 내용이 필요하다고 생각하였다. 이러한 개정은 본 법률의 제102(c)조에 규정되었고 ‘31 U.S.C 1104’으로 정리되었다. 미국의 예산을 편성하는 대통령의 권한을 규정함에 있어, ‘대통령은 예산과 인건비 및 기타 지출목에 대한 지출승인 정보를 1950 회계연도의 예산처럼 포함시켜야 한다.’<sup>30)</sup> 따라서 1950년 ‘예산 및 회계절차법’은 의회의 의도를 표명했을 뿐만 아니라 예산 및 지출승인 제안에 지출목 정보가 포함될 것을 요구하는 법률을 공식적으로 입법하였다.

이 법률은 1950년 이후로 변함없이 지속되었지만, 이후 의회는 행정부의 성과기준을 점검해야 한다는 의무를 재확인하였다. 1990년의 재무총괄관법(Chief Financial Officers Act)과 1993년의 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act)에서, 의회는 신뢰할 수 있는 원가정보와 성과자료를 개발하기 위한 입법적 기초를 제공하였다. 전자에서는 재정자료의 정확성과 유용성을 크게 개선할 수 있었다. 반면 후자는 예산금액과 성과 사이의 연계를 확립하기 위한 시범사업을 추진하였다. 연방예산 내에서 지출목 기준의 정보에 대한 필요성과 용도에 대해 정책적 논란은 계속되고 있다.

지금까지 미국 연방정부의 예산항목 발전과정을 간략하게 설명하였는데, 이들 예산항목(budget accounts)들은 다양한 이용자들의 요구와

29) GAO(1994), p.9에서 재인용.

30) GAO(1994), p.9에서 재인용.

목표 그리고 이들에게 요구되는 여러 가지 역할들을 전반적으로 반영하는 것이다. 현행의 예산항목 구조는 ‘단일적 통합구조’(a single integrated framework) 하에서 발전한 것이 아니며 상당한 기간 동안 특정한 요구들을 반영하며 발전해 온 것이다.

미국 GAO는 1995년 예산항목의 전반적인 구조에 대한 보고서를 발간하였는데, 이는 예산항목 구조에 관한 가장 최근의 보고서라 할 수 있다.<sup>31)</sup> 이 보고서에 의하면 예산항목들이 금액 기준으로 볼 때 일관성이 있는 것이 아님을 보여주고 있다. <표 18>에서 보는 바와 같이 그 개수로는 3.6%에 불과한 47개의 예산항목이 전체 금액의 76.0%를 차지하고 있다. 또 10억달러 미만의 예산항목들이 개수로는 84.7%에 달하면서도 금액상으로는 5.6%에 불과함을 보여주고 있다.

<표 18> 1995 회계연도의 예산항목 개수와 금액

예산항목의 구분	개수(개)	총금액(억불)
10억달러 미만	1,104(84.7%)	1,388(5.6%)
10억달러 이상~100억달러 미만	152(11.7%)	4,559(18.4%)
100억달러 이상	47(3.6%)	18,773(76.0%)
합 계	1,303(100.0%)	24,720(100.0%)

자료: GAO(1995), p.7에 게재된 그림을 표의 형태로 정리함.

예산항목들이 일관성 있는 기준이 아니라 다양한 기준에 따라 편성되고 있음을 <표 19>에서 보여주고 있다. 표는 에너지부(Department of Energy, DOE), 보건·인력서비스부(Department of Health and Human Services, HHS), 재정부(Department of Treasury)의 예산항목 분류기준을 보여주고 있다. 예산항목은 운영유지비, 인건비, 기타

31) GAO(1995) 참조.

3. 예산항목의 분류체계

손실 등과 같은 지출목으로도 편성되지만, 조직, 업무, 프로그램 단위로도 편성되고 있음을 알 수 있다. 더구나 업무 또는 프로그램 단위로 편성된 예산항목의 금액은 원가를 그대로 반영하는 것은 아니다.

<표 19> 예산항목의 분류기준 예시

구분	DOE	HHS	Treasury
지출목 (Object)	서남전력처의 운영유지비 (Operation and Maintenance, Southwestern Power Administration, 89-0303)	간부직원 퇴직금 및 의료급여 (Retirement pay and medical benefits for commissioned officers, 75-0379)	정부 선적손실금 (Payment of government losses in shipment, 20-1710)
조직 (Organization)	연방 에너지규제위원회 (Federal Energy Regulatory Commission, 89-0212)	국립보건원 (National Institutes of Health, 75-9915)	감사총괄관실 (Office of Inspector General, 20-0106)
업무 (Process)	서부지역 전력행정처, 콜로라도강 전력판매기금 (Colorado River Basins Power Marketing Fund, Western Area Power Administration, 89-4452)	서비스·공급·기타 기금 (Service, supply, and other funds, 75-9941)	환율안정기금 (Exchange stabilization fund, 20-4444)
프로그램 (Program)	청정탄 기술 (Clean coal technology, 89-0235)	아동 및 가족서비스 프로그램 (Children and Families Service Programs, 75-1536)	세법 집행 (Tax law enforcement, 20-0913)

자료: GAO(1995), p.9 참조.

<표 20>은 에너지부(DOE), 보건·인력서비스부(HHS), 재정부(Treasury)의 세 개 부처에 대한 예산항목 전체를 목, 조직, 업무, 프로그램 기준으로 정리한 것이다. 에너지부, 보건·인력서비스부에서는 프로그램

제 IV 장 미국의 예산항목과 예산권한

단위의 예산항목이 가장 많지만, 재정부에서는 업무별 그리고 지출목별 예산항목이 많음을 보여주고 있다. 결국 예산항목의 구분은 각 중앙관서의 특징에 따라서도 그 내용을 달리 하고 있음을 알 수 있다.

<표 20> 3개 부처의 예산항목 유형별 분류 - 1995 회계연도

(단위: %)

구 분	DOE		HHS		Treasury	
	개수	금액	개수	금액	개수	금액
지 출 목	28	4	20	2	32	82
조 직	14	13	16	4	10	0
업 무	6	1	14	11	42	12
프로그램	52	82	50	83	16	6
합 계	100	100	100	100	100	100

자료: GAO(1995), p.9 참조.

## 제 V 장 일본의 예산항목별 예산권한

우리나라의 근대적 예산제도는 일본의 제도를 거의 대부분 모방하였다. 예산을 법률의 형식과 내용으로 성립시키지 않는다는 예산비법률주의뿐만 아니라 예산항목의 분류, 예산항목별 권한 등에서 일본의 제도는 우리나라와 비슷하다. 본 연구에서는 예산자원의 유형과 기간을 중심으로 일본의 제도를 조명할 것인데, 예산자원의 사용방법이 어떻게 규율되는지에 대해서는 우리나라와 비슷할 것으로 생각되지만 이에 대해서는 아직 충분한 연구가 이루어지지 않았다.<sup>32)</sup> 이는 향후의 연구과제로 남기고자 한다.

일본에서도 예산자원의 유형은 채무와 현금의 두 가지 형태를 구분할 수 있다. 채무를 부담하는 예산항목은 국고채무부담행위로서 편성되는데, 이에 대한 정의는 우리나라와 일본이 동일하다(재정법 제15조). 그러나 일본에서는 국고채무부담행위로 인하여 지출할 수 있는 년한이 5개년도 또는 그 이상이 될 수 있다.

물론 일본에서도 우리나라와 같은 단년도 예산주의가 규정되어 있다. 일본의 헌법 제86조에 의하면 내각은 매 회계연도마다 예산을 작성하여 국회에 제출하고 그 심의를 받고 의결을 경유하여야 한다. 또한 일본의 재정법 제2조에서 세출은 ‘회계연도 내의 지출’을 의미하고, 지출은 다시 ‘현금의 지불’을 의미하는 것으로 규정되어 있다. 따라서 일본의 예산에서 그 대부분을 차지하는 세입세출예산은 단년도의 현금을 예산자원으로 제공하는 예산항목들이라고 이해할 수 있을 것이다.

32) 일본 재정법 제16조에서는 예산의 내용을 규정하고 있는데, 예산은 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 조월명허비 및 국고채무부담행위로 구성된다. 예산총칙을 제외한 나머지 부분들은 통계표의 형태를 취하기 때문에 각각의 예산항목에 대해 그 내용과 목적, 제한 등을 서술적으로 기술할 수 있는 제도가 없는 것으로 보인다. 따라서 일본에서도 우리나라처럼 법적 구속력을 가진 형태로 예산의 지출방법을 규정하지 않는 것으로 보인다.



<표 21> 국고채무부담행위에 관한 재정법 조항들

구 분	내 용
재 정 법 제 15 조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률에 근거하거나 또는 세출예산의 금액 또는 계속비 총액의 범위 내에 있는 것 이외에, 국가가 채무를 부담하려면 미리 예산으로 국회의 의결을 거치지 않으면 안된다.</li> <li>• 전항에서 규정하는 것 이외에 재해복구 기타 긴급을 필요로 하는 경우 국가는 매회계년도 국회의 의결을 거친 금액 범위 내에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다.</li> <li>• 전2항의 규정에 따라 국가가 채무를 부담한 행위로 인하여 지출해야 할 년한은 당해 회계연도 이후 5개년도 이내로 한다. 단 국회의 의결로 변경하여 그 년한을 연장하거나, 외국인에 지급하는 급료 및 사례, 지방공공단체의 채무를 보증 또는 채무원리금 또는 이자의 지급, 토지, 건물의 임차 및 국제조약에 근거한 분담금에 관하거나, 기타 법률이 정한 바는 그러하지 않다.</li> <li>• 제2항의 규정에 의하여 국가가 채무를 부담하는 행위에 대해서는 다음 상임위원회의 국회에 보고하지 않으면 안된다.</li> <li>• 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 국가가 채무를 부담하는 행위를 국고채무부담행위라고 한다.</li> </ul>
재 정 법 제 26 조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명시하고 또 행위를 하는 년도 및 채무부담의 한도액을 명시하고 또 필요에 따라 행위에 대한 지출을 해야하는 년도, 년한 또는 년할액을 제시하지 않으면 안된다.</li> </ul>

일본에서는 공사와 물품제조 등과 같이 장기간에 걸쳐 안정적인 예산 집행이 요구되는 사업에 대해서는 계속비로써 예산을 편성할 수 있도록 하고 있다. 계속비는 사업의 완성에 수년도를 요하는 경우 그 경비의 총액 및 연할액을 정하는 예산항목들을 말한다. 계속비의 예산자원은 현금이고 또 그 연한이 수개년도에 걸쳐 있다는 점에서 우리나라와 동일하다고 할 수 있다.

그런데 일본에서는 대부분의 공공건설 사업이 국고채무부담행위로 시행되고 있다. 국고채무부담행위와 계속비의 가장 중요한 차이점은 일괄계약(단 한 차례의 계약)의 여부로 볼 수 있다. 단일 사업에 수개의 계약이 필요하면 계속비, 일괄적인 단일 계약이 체결되면 국고채무부담행위가 이용된다.<sup>33)</sup> 예컨대 전함의 경우에는 선체, 기관, 무기 등에 대한 여러

33) 우리나라에서 계속비 계약은 일괄계약을 의미한다.

가지 계약이 필요하기 때문에 계속비가 적용된다. 국고채무부담행위란 명칭은 일괄계약에 따라 총사업비 만큼의 채무가 발생한다는 관점에서 붙여진 것으로 보인다.

<표 22> 계속비에 관한 재정법 조항들

구 분	내 용
재 정 법 제14조의2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가는 공사, 제조 기타 사업에서 그 완성에 수년도를 요하는 것에 대해서는 특히 필요한 경우에 경비의 총액 및 년할액을 정하여 미리 국회의 의결을 거쳐 그에 따라 수년도에 걸쳐 지출할 수 있다.</li> <li>• 전항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 년한은 당해 회계연도 이후 5개년 이내로 한다. 단 예산으로 국회의 의결을 거쳐 그 년한을 연장할 수 있다.</li> <li>• 전2항의 규정에 따라 지출할 수 있는 경비를 계속비라고 한다.</li> <li>• 전3항의 규정은 국가가 계속비 성립후의 회계연도 예산심의에서 당해 계속비에 중복하여 심의하는 것을 방해하지 않는다.</li> </ul>
재 정 법 제 25 조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계속비는 그 지출에 관련된 부국(部局)등의 조직별로 구분되고, 그 부국 등 내에서는 항으로 구분되고 나아가 각 항마다 그 총액 및 년할액을 나타내고 또 필요한 이유를 명시하지 않으면 안된다.</li> </ul>
재 정 법 제43조의2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계속비의 매 회계연도의 년할액에 관한 세출예산의 경비 금액 중에서 그 년도 내에 지출을 종료하지 않았던 것은 제42조의 규정에도 불구하고 계속비에 관한 사업의 완성년도까지 체차(遞次)로 조월하여 사용할 수 있다.</li> </ul>

<표 23> 일본의 국고채무부담행위와 계속비 비교

구 분	국고채무부담행위	계 속 비
계약체결 방식	일괄계약(사업 초년도에 단 한번 계약)하는 경우에 적용	수개의 계약이 필요한 경우에 적용
현실적 적용범위	장기간의 공공사업 일체	방위청의 호위함, 잠수함 건조에 한정
부여하는 권한	국가에 차후년도의 채무를 부담시킬 수 있는 권한부여	당년도 및 차후년도에 이뤄질 수 있는 현금지출 권한 부여
세출예산의 계상 및 의결	매년도마다 지출액을 세출예산에 계상하여 의결	매년도마다 지출액을 세출예산에 계상하지만, 의결을 요하는 것은 아님.
차기이월	조월명허비(우리나라의 명시이월비)로 계상되는 경우에 한해 가능함	항상 가능함

일본에서는 대부분의 공공건설 사업이 계속비제도 보다는 국고채무부담행위로 예산을 편성하고 있다. 현재 국고채무부담행위 사업(혹은 계속비사업) 선정을 위한 특별한 요건이 존재하는 것은 아니다. 다만 일반회계와 특별회계를 망라하여 매년 240건 내외의 사업들이 신규 국고채무부담행위로 추가된다. 사업들이 대부분 2~3년의 기한임을 감안하면 매년 720여건 정도의 국고채무부담행위가 시행되고 있는 것이다. 반면 계속비는 일반회계에서만 사용되며, 매년 신규로 편성되는 계속비 사업은 2건 정도에 불과하다.

<표 24> 일본의 국고채무부담행위 현황

(단위: 억엔, %)

년 도	한 도 액		세출예산 대비 비중	
	총한도액	신규한도액(건수)	총한도액 <sup>1)</sup>	신규한도액
1993	127,040 년액 275	45,609(235건) 년액 53	4.56	1.64
1994	141,568 년액 n.a	47,606(238건) 년액 44	4.78	1.61
1995	153,721 년액 n.a	50,662(245건) 년액 27	4.92	1.62
1996	154,853 년액 n.a	51,035(234건) 년액 20	4.67	1.54
1997	152,887 년액 n.a	50,387(254건) 년액 25	4.55	1.50
1998	153,667 년액 n.a	50,644(244건) 년액 25	4.36	1.43

주: 1) 총한도액의 세출예산 대비 비중을 계산할 때에는 년액 270억엔을 일률적으로 적용하여 계산함.

국고채무부담행위는 장기공사나 물품제조에만 적용되는 것이 아니라, 장기간에 걸쳐 안정적인 예산편성이 요구되는 대부분의 사업에 적용되고 있다. 예컨대 장기간에 걸쳐 세출예산이 안정적으로 집행될 필요가 있는 정부관계기관에 대한 출자, 지자체 등에 대한 보조금, 해외 원조금 등에도 국고채무부담행위가 적용되고 있다. 국고채무부담행위의 자세한 유형

들은 <표 25>에 정리되어 있다. 국고채무부담행위 중에는 그 한도액이 총사업비 대신 년액으로 표시되기도 하는데, 이는 외국인에 대한 급여 등과 같이 총사업비 개념이 적용되기 곤란하거나 또는 5년의 연한을 초과하는 항목에서 주로 나타난다.

계속비, 국고채무부담행위뿐만 아니라 일본에서도 단년도 예산주의에 입각한 장기계속계약이 규정되어 있다. 일본의 장기계속계약은 그 적용범위가 전기, 가스, 수도, 전기통신서비스에 한정되기 때문에 우리나라와 달리 장기간의 공사와 물품제조에는 적용되지 않고 있다(일본의 『예산결산 및 회계령』 제102조의 2). 계약담당관은 차년도 이후에 걸쳐 전기, 가스, 수도의 공급 또는 전기통신 서비스의 제공을 받는 계약을 체결할 수 있는데, 이 경우에는 각년도 경비 예산 범위 내에서 그 급부를 제공받아야 한다(일본의 『회계법』 제29조의 12).

국고채무부담행위에서는 일괄계약이 체결되는데, 표준계약서를 통해 일괄계약이 무엇을 의미하는지 보다 자세히 살펴보기로 한다. 일본에서는 공공공사의 표준계약서 양식이 제시되고 있는데 정부는 안정적인 총사업비 관리를 위하여 장기간 계속되는 공사에 대해 그 사용을 적극 권고하고 있다. 1950년 이후 건설성 장관의 자문기관인 중앙건설업심의회가 『표준청부계약약관』을 작성하여 관공서, 공단 등의 공공기관에 그 사용을 권고하고 있다. 중앙건설업심의회는 건설공사의 표준청부계약약관, 입찰참가자의 자격기준, 예정가격의 기준 등 건설업의 개선에 관한 중요한 사항을 조사·심의하는 건설성 장관의 자문기관이다(일본건설업법 제33조 및 제34조).

<표 25> 일본의 국고채무부담행위 유형별 현황

사업유형	내 용
시설정비(용지, 설계, 공사등)	· 각종 시설정비(국회도서관, 각종 관청, 공무원 아파트, 재해 방지시설, 교육시설, 박물관, 공원, 관개배수, 간척, 항만, 공항, 도로, 다목적댐 등), · 재해대책 특별긴급사업, 환경정비사업 등
물 품 제 조	· 합선, 각종 순시선, 실습선 건조, 과학위성 및 로케트
기자재 구입	· 기계, 원재료, 무기, 통신기기, 차량, 탄약, 항공기, 의무교육 교과서,

제 V 장 일본의 예산항목별 예산권한

출 자	· 정부관계기관 등에 대한 출자
연구 개발	· 위성탑재용 기기등 연구개발사업
임 차	· 컴퓨터, 기상레이다 신호처리장치, 기상위성 지상기기, 토지·건물 등
보 조 금	· 각종 사업비 보조(학교, 주택, 하수도, 급경사지 대책사업등) · 각종 시설정비비 보조(공영주택, 정비비 보조, 지방도, 교통 안전시설,
해외 원조금	· 외무성의 사업유형별(환경개선, 교량, 농업, 어항, 도로, 공항, 의료시설 등) 해외원조 사업
급 여	· 외국인 급여
기타 중장기 사업	· 농산품 가격차 보급, 남극지역 관측사업, 국제박람회 전시사업, 수입식량·사료 매입 등

각 성, 청, 공단, 지방공공단체 등은 필요에 따라 『표준청부계약약관』을 약간 수정하여 사용하기도 하는데 이를 실시약관이라 한다. 대표적인 예로는 『건설성 직할공사 실시약관』등이 있다. 국고채무담행위로 시행되는 공공공사의 『표준청부계약약관』에 의하면, 계약은 총공사를 대상으로 성립하기 때문에 총공사금액과 총공사기간이 계약서 첫 장에서 명시되고 공사의 연차별 내역이 아래와 같이 제39조에 표시되어 있다.

제39조에 명시된 ‘出來高豫定額(Projected Value of Completed Works)’이 명시되는 이유는 계약자(시공사)가 部分拂(Partial Payment)을 수령할 수 있는 기준이 되기 때문이다. 즉 ‘出來高豫定額’은 금액으로 표시된 공사의 예상진척도를 의미하는데, 실제 진척도를 반영하는 ‘請負代金相當額(Corresponding Contract Price)’이 ‘出來高豫定額’을 초과하는 경우 계약자는 그 초과 금액의 지급(部分拂)을 요구할 수 있다(『표준청부계약약관』 제41조). 또한 제39조 3항에서 발주자가 예산상의 사정으로 지불한도액을 변경할 수 있다고 규정되어 있는데, 국고채무부담행위는 안정적인 예산자원을 제공하기 때문에 이는 극히 예외적인 경우에 발생할 것이다.

<표 26> 일본의 표준청부계약약관

제39조 (국고채무부담행위에 관한 계약특칙) 1. 국고채무부담행위에 관계되는 계약에서는 각 회계연도의 청부대금 지불한도액은 다음과 같다.	
연도	엔
연도	엔
연도	엔
2. 지불한도액에 대응하여 각 회계연도의 出來高豫定額(Projected Value of Completed Works)은 다음과 같다.	
연도	엔
연도	엔
연도	엔
3. 발주자는 예산상의 사정 기타 필요한 경우에는 제1항의 지불한도액 및 제2항의 出來高豫定額을 변경할 수 있다.	

## 제 VI 장 예산항목의 법제적 개선

### 1. 예산항목과 계정과목의 구분

예산항목에 대해서는 ‘목적외 사용금지 원칙’이 적용되는데, 현재 우리나라에서는 예산항목의 명칭에 부합하는 사업을 비목에 따라 집행하는 것으로 해석되고 있다. 예산이 정한 목적은 예산사업의 목적, 내용 등으로 해석되는 것이 적절한데, 현재 우리나라에서는 이에 관한 규율이 대단히 미약하다고 할 수 있다. 그 결과 예산사업의 목적, 내용을 달성하기 보다는 비목별 집행지침을 준수함으로써 예산집행에 대한 책임을 완수할 수 있는 것이다.

사업의 목적과 내용보다 비목별 집행을 강조하는 예산제도를 ‘품목별 예산제도’라고 하는데, 선진국에서는 1980년대 이후 품목별 예산제도를 포기하고 성과주의 예산으로 전환하고 있다. 우리나라가 현행과 같은 품목별 예산제도를 성과주의 예산으로 전환하기 위해서는 무엇보다도 먼저 예산항목과 계정과목을 엄격하게 구분하여야 한다. 그리고 이러한 사실이 법률에 반영되어 ‘예산의 목적외 사용금지 원칙’은 원칙적으로 사업의 목적, 내용, 성과 등을 준수하는 것으로 해석되어야 할 것이다.

예산항목이 계정과목과 구분되면 정부회계는 예산회계와 재무회계로 구분될 수 있다. 예산항목은 예산회계를 위한 기초단위로서, 계정과목은 재무회계를 위한 기초단위가 될 수 있다. 예산항목은 일정한 사업단위를 반영하는 단위이지만, 계정과목은 개별 거래들을 분류 기록하는 소집단들로서 재정통계와 재정정보의 생산을 위한 기반이 된다.

정부회계에서 예산항목과 계정과목을 이원화한다면, 예산편성과 승인에서는 예산항목을 중심으로 의사결정이 이루어지고 예산항목의 집행내역은 계정과목의 체계를 이용하여 기록될 것이다. 또한 예산항목별로 예산금액을 추정할 때에는 계정과목 체계를 이용하되, 계정과목별 추정금액에 대해서는 예산항목에 대해 적용되는 ‘목적외 사용금지’의 원칙이 적용될 필요가 없다.

그런데 예산항목과 계정과목을 이원화하지 않고 일원화한다면, ‘예산집행의 자율성’과 ‘재정정보의 다양성’ 사이에 심각한 상반관계(trade-off)가 존재하게 된다. 계정과목을 보다 상세하게 분류할수록 다양한 재정정보가 생산될 수 있지만, 이들이 예산항목이 된다면 예산집행의 자율성이 크게 하락할 것이다. 예산항목이 계정과목의 역할을 동시에 수행하기 때문에, 정부기관의 재량권 확대 차원에서는 예산항목을 가능한 포괄적으로 규정할 필요가 있고 재정정보 차원에서는 예산항목을 가능한 세분시켜야 하는 상반관계에 직면하고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 예산항목과 계정과목을 구분하여, 예산항목은 가능한 포괄적으로 계정과목은 가능한 세분화시켜야 할 것이다.

개별 거래들을 기록하는 계정과목에 대해서는 일정한 기준과 체계가 일관성 있게 마련되어 있어야 하지만, 예산항목의 분류와 구분은 예산에 관한 각국의 의사결정체계와 관습에 따라 결정될 수밖에 없다. 예산과 재정에 관한 의사결정은 총량규모, 분야별 자원배분, 사업효율성의 세 가지 차원에서 이루어지는데, 예산항목의 체계는 이들의 의사결정에 도움이 되는 형태로 분류되어야 할 것이다.

과거에는 예산항목과 계정과목을 단일의 체계로 구성하는 것이 편리하였지만, 컴퓨터를 이용한 정보처리 기술이 발전함으로써 개별 거래에 관련되는 예산항목의 분류코드를 개별 거래에 수월하게 부여할 수 있게 되었다. 따라서 예산항목 분류체계와 무관하게 개별 거래에 대해 다양한 코드와 함께 예산항목 분류코드를 부여한다면 정부의 재무회계가 보다 충실하게 이루어질 수 있을 것이다. 개별 계정과목에 대해 예산항목 코드를 부여한다면, 어떠한 형태의 예산항목 분류체계도 수용할 수 있을 것이다.

그런데 계정과목에 대해서는 국제간의 통계비료를 위한 GFS코드, 예산항목 코드뿐만 아니라 재정운용과정에서 추가적으로 필요한 여러 가지 분류기준에 따른 코드도 부여될 수 있을 것이다.<sup>34)</sup> 일반적으로 GFS코드는 수입에 대해 성격별로, 비용에 대해서는 경제적 성격과 기능별로, 비금융자산에 대해서는 성격별로, 금융자산과 금융부채에 대해서는 성격

34) GFS코드는 IMF의 재정통계지침(A Manual on Government Finance Statistics)에서 요구하는 재정거래의 분류방식을 말한다. 이에 대해서는 옥동석·배근호(2003)을 참조.



과 부문별(해외와 국내, 그리고 거래상대방)로 각각 구분하고 있다. 또한 GFS코드에서는 금융자산과 금융부채의 거래들 중에서 정부가 정책적 목적으로 수행하는 거래와 유동성 보전의 목적으로 수행하는 거래를 구분할 필요가 있음을 지적하고 있다.

그런데 정부회계에서 개별 거래들을 계정과목으로 구분하여 여기에 GFS 코드를 부여하는 것은 재정통계의 국제적 비교를 위한 것이다. 정부회계에서는 각종 이해관계의 조정에 필요한 다양한 정보들을 제공하여야 하기 때문에, 예산에 관한 각종 의사결정과정에서 유용하게 사용될 수 있는 제반 정보를 생산하기 위해서는 계정과목에 대해 추가적인 분류코드가 부여될 수 있다. 특히 세출상의 거래에 대해서는 GFS 분류코드 이외에 펀드단위, 조직단위, 사업단위, 활동단위, 정책목표단위, 예산항목 등의 분류코드가 적용되어야 할 것이다. 펀드단위란 일반회계, 특별회계, 기금 등의 구분, 조직단위는 중앙행정기관과 실/국 등의 구분, 사업단위는 프로그램과 사업별 구분, 활동단위는 개별 사업에 포함되는 제반 활동단위 구분, 정책목표단위는 주요 목표와 세부 목표 그리고 궁극적으로는 성과지표 단위가 될 것이다.

이러한 분류코드 외에도 각 중앙관서의 정책적 편의에 따라 추가적인 분류코드가 사용될 수 있을 것이다. 예컨대 젠더예산(gender budget)의 구축을 위하여 개별 예산항목의 수혜자를 여성과 남성으로 구분하고, 지역균형을 도모하기 위하여 예산항목의 효과를 수혜지역으로 구분할 수 있다.<sup>35)</sup> 또한 조직단위를 과단위로 구분할 수도 있고 제반 기능을 좀 더 세분할 수도 있을 것이다. 각각의 정부기관은 중앙에서 요구되는 코드 분류 이외에 추가적인 분류를 자체적으로 할 수 있을 것이다.

## 2. 예산자원의 유형과 계약

예산사업의 목적과 내용 그리고 그 성과를 최대한으로 달성하기 위해서는 예산항목에 대해 적절한 예산자원이 제공되어야 한다. 특히 장기간

35) 젠더예산은 여성과 남성의 양성평등을 위하여 공공지출의 성별영향분석을 하는 것이다. 이에 대해서는 김혜란(2004) 참조.

지속되는 다년도 사업에 대해서는 일괄계약이 가능할 수 있어야 하고, 또한 성과주의 예산이 도입되기 위해서는 발생주의 회계개념에 따른 자원예산제도가 도입되어야 할 것이다. 예산자원의 유형에 대한 문제점을 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

현재 우리나라에서 예산자원의 유형은 채무, 다년도 현금, 단년도 현금의 세 가지로 구분될 수 있다. 우선 채무기준의 예산항목은 국고채무부담행위인데, 우리나라에서는 그 연한이 특별히 규정되어 있지 않다. 관행적으로 국고채무부담행위의 연한은 1년으로 간주되기 때문에 현실적으로 그 적용범위는 대단히 제한되어 있다. 특정 회계연도에 지출원인행위가 이루어지고 그 다음연도에 현금지출이 이루어지는 경우에 국고채무부담행위가 이용되고 있는 것이다.

정부가 국고채무부담행위를 활용하여 다년간의 채무를 부담가능할 것인지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 특정 연도의 지출원인행위로 향후 수년간에 걸쳐 현금지급이 발생하는 경우, 이를 국고채무부담행위로 처리할 수 있을 것인가? 또는 국고채무부담행위로 편성된 예산을 수개년도에 걸쳐 지출원인행위 할 수 있을 것인가? 아직 우리나라에서는 이에 관한 논의가 없다. 그러나 사회기반시설에 대한 민간투자사업의 실시협약에서는 정부의 공사분담금, 최소운영수입보장 등의 조항들이 있는데, 이들이 국고채무부담행위로서 처리될 필요가 없는지 검토할 필요가 있다.

만약 우리나라도 일본처럼 다년간의 공사등을 일괄계약으로 체결한다면 국고채무부담행위를 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 또는 ‘다년도 현금’을 예산자원으로 제공하는 계속비를 활용할 수도 있다. 일본에서는 국고채무부담행위를 일괄계약이 필요한 경우에 사용하고, 만약 특정 사업에 수개의 계약이 필요하면 계속비를 활용하고 있다. 그러나 이와 같은 구분을 엄격하게 적용할 필요가 없을 것으로 보인다. 계속비 예산 하에서는 일괄계약이 가능하고, 국고채무부담행위 하에서도 수개의 계약을 체결할 수 있을 것으로 생각된다.

그런데 우리나라에서는 ‘다년도 현금’을 예산자원으로 제공받는 계속비에서도 일괄계약 대신에 장기계속계약으로 계약을 체결하는 경우가 많다.

<표 27>은 ‘대구 지하철 2호선 7공구 건설공사 도급계약서’를 예시하고 있는데, 제1조에서 “단 공사추진중 예산사정 등을 고려하여 (년도별 연부액은) 변경할 수 있다.”는 조항이 첨부되어 있다. 다시 말해 계속비로 예산이 편성된 경우에서도 일괄계약(또는 계속비계약) 대신 장기계속계약과 같이 연부액을 변경할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 사업 안정적 집행을 보장하려는 계속비 본연의 정신에 위배된다고 할 수 있다.<sup>36)</sup>

<표 27> 계속비계약의 예시1

지하철 2호선 7공구 (내당동 구간) 건설공사 계속비 계약 특수조건						
제 1 조 (계속비계약)						
본 공사는 계속비 예산에 의한 계속비 총액단가 계약으로서 연도별 연부액은 아래와 같으며, 선금 및 기성부분금 지급기준은 당해연도 연부액 범위내에서 지급한다. 단, 공사 추진중 예산사정 및 공정진도, 현장여건 등을 고려하여 변경할 수 있다.						
(단위: 백만원)						
구분	총액	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
금액	70,100	3,505	17,525	24,535	21,030	3,505
지체상금부과기준일		97.12.31	98.12.31	99.12.31	2000.12.31	착공후 1,440일

그런데 민간부문에서 시행되는 공사계약은 대부분 계속비계약이라고 할 수 있다. 우리나라의 민간 건설사업자가 해외(외국정부 포함)에서 수주하는 공사는 모두 수년간의 공사를 일괄계약하는 형태로 체결되고 있으므로 대부분 계속비계약이다. 국내 민간공사의 경우도 2년 이상의 공사는 대부분 일괄계약을 체결하고, 물가변동에 대한 계약금액의 증액은 허용하지 않고 있는 실정이다.

우리나라에서 계속비제도의 정신에 가장 충실하게 체결된 계속비계약의 사례로는 『신공항건설공단』이 1996년 한진컨소시엄(한진건설, 삼성물

36) 물론 일본에서도 국고채무부담행위를 활용하여 체결된 일괄계약에서 이와 같은 조항이 규정되어 있다. 그러나 일본에서는 예산조정이 극히 제한적으로 나타나지만 우리나라에서는 장기계속계약이 보편화되어 있기 때문에 계속비예산 하에서도 예산조정이 자주 발생한다고 할 수 있다.

산, 대우건설, Fluor Daniel Eastern Inc.로 구성)과 체결한 『인천국제공항 여객터미널 신축공사』를 들 수 있다. 결국 민간부문 및 공공부문 공사 계약서 사례를 살펴본 바와 같이, 현재 우리의 민간 건설산업 여건이 아직 계속비계약을 적용하기에 역부족이라고 주장하는 것은 설득력이 없을 것이다.

<표 28> 계속비계약의 예시2

<b>인천국제공항 여객터미널 신축공사 공사도급표준계약서</b>	
본 계약은 1996. 11월 18일 아래의 쌍방간에 대한민국 서울에서 체결된다. (중략)	
1. 수행할 공사: (생략)	
2. 구비서류: (생략)	
3. 공사수행기간	
· 착공년월일: 1996년 11월 20일	
· 준공년월일: 1999년 6월 30일	
4. 계약금액: ₩194,621,000,000	
5. 연도별 집행금액	
· '96년: ₩125,751,403	· '97년: ₩87,079,348,165
· '98년: ₩105,001,189,750	· '99년: ₩2,414,710,682
6. 계약보증금: (생략)	
7. 지체상금율: 매지체일수 × 1/1,000	
8. 물가변동 계약금액 조정방법: 지수조정을 (이하 생략)	

계속비예산으로 편성된 사업에 계속비계약이 적용되는 경우도 드물지만, 계속비예산 자체도 극히 드물게 편성되고 있다. 우리나라에서 계속비예산 자체를 반대하는 주장은 별로 없지만 현실적으로 계속비제도 확대가 잘 이루어지지 않는 이유는 대략 3가지로 정리될 수 있다. 첫째, 장기사업의 재원은 대개 일반회계, 특별회계, 지자체 부담분, 공단 부담분 등 다양하기 때문에 특정 회계를 중심으로 계속비를 도입하는 것이 별로 의미가 없다는 것이다. 둘째, 이미 진행 중인 사업들은 대부분 장기계속

계약으로 시행되고 있기 때문에 사업 중간에 계속비 제도를 도입하기가 현실적으로 어렵다는 것이다. 셋째, 계속비 제도가 적용되기 위해서는 수년간의 총사업비를 미리 합리적으로 예측해야 하는데 우리의 건설산업 여건상 이는 무리이고 시기상조라는 주장도 있다.

그러나 다년간 진행되는 사업에 대해 계속비 예산을 편성하지 않는다면 안정적인 사업비를 보장하기 어렵고 또 재정당국자는 미래의 가용재원을 제대로 파악하기 어려울 것이다. 계속비 예산이 편성된 사업은 정부가 안정적 예산제공에 대한 법적 의무를 갖지만, 그 외의 사업들에 대해서는 단년도 예산주의에 따라 매년의 예산사정을 감안하여 예산을 편성할 수 있기 때문이다. 단년도 사업과 단년도 사업을 구분하여 예산을 편성하는 관행이 정착되지 않는다면 미래의 재정운용에 대한 예측이 사실상 불가능할 것이다.

그런데 특정한 사업을 수행하는데 소요되는 사업비의 지출기한을 예산항목 편성 당시에 설정하는 것이 부적절한 경우, 무기한 예산항목으로 그 기한을 명시하지 않거나 또는 영구적 예산항목으로 현금지출의 권한을 영구적으로 인정할 수도 있을 것이다. 현재 우리나라에서는 이와 같은 예산제도를 명시적으로 규정하고 있지는 않으나, 이들은 사실상 존재하는 것으로 보아야 할 것이다. 예컨대 연금수급 권한을 보유한 군인, 공무원 등에 대한 연금지급은 무기한 또는 영구적 예산항목이라 할 수 있을 것이다.

더구나 예산개혁에 앞장서고 있는 선진국들은 예산항목이 현금이 아니라 기회비용으로서의 자원가치를 반영하도록 전환하고 있다. 이를 ‘발생주의 예산제도’ 또는 ‘자원기준 예산제도’라고 하는데, 90년대에 뉴질랜드가 도입하면서 이에 대한 관심이 높아졌다. 예산항목에 일정한 성과기준이 요구되기 위해서는 당해 예산사업에 사용되는 모든 자원의 가치가 반영되어야 하는데 발생주의 예산제도가 이 자원의 가치를 적정하게 평가할 수 있는 것이다. 우리나라도 궁극적으로 발생주의 예산제도를 도입하기 위하여 2000년도 이후 회계제도를 발생주의로 전환하기 위한 노력을 경주하고 있다.

### 3. 예산항목별 지출방법과 제약

예산항목에 부여되는 예산권한은 부여된 예산자원의 사용방법에 대한 규율을 포함한다. 다시 말해 예산권한은 부여된 예산자원의 사용방법을 달리 하는 방법으로도 규정된다. 현재 우리나라에서는 예산자원의 사용방법을 비목별 지출방법으로 규정하고 있다. 예산항목의 세목별 구분, 즉 예산의 각목명세서에 규정된 비목을 준수하여 규정된 방법에 따라 집행할 것을 요구하고 있다. 그런데 선진국의 예산제도가 사업의 성과목표를 중시하는 방향으로 발전한다는 사실을 감안할 때, 예산의 지출방법에 대한 새로운 형태의 예산권한이 요구되어야 한다.

지출방법에 대한 예산권한을 비목중심에서 성과중심으로 전환하기 위해서는 예산집행에 대한 통제방법을 변화하여야 할 것이다. 현재 우리나라에서는 비목별 통제를 위한 수단으로서 ‘예산의 각목명세서’를 들 수 있는데, 예산사업의 성과와 내용 그리고 목적 등을 규율할 수 있는 수단이 존재하지 않고 있다. 예산사업의 성과와 내용 등을 규율하기 위해서는 반드시 서술적 형태의 조문이 예산서에 포함되어야 한다.

그런데 우리나라의 현행 예산서는 예산총칙을 제외하면 조문 형태로 배열된 서술적 형태의 내용이 존재하지 않는다. 이 때문에 성과중심의 예산으로 전환하기가 매우 어렵다고 할 수 있다. 예산편성 당시 기획예산처 또는 국회에 제출된 사업계획서는 예산사용에 대한 일종의 계약이기 때문에 이는 상당한 구속력으로 강제될 필요가 있다. 그런데도 예산서에는 서술적 형태의 조문이 없어 사업계획서 내용을 강제하거나 또는 일부 내용을 제약하는 형태의 내용을 담지 못한다.

기획예산처의 중요한 임무 중 하나는 예산사업의 효율성을 제고하는 것이기 때문에, 중앙행정관서에서 제출한 사업계획서 내용을 검토하고 이를 변경할 뿐만 아니라 강제할 수 있는 권한과 수단을 보유할 필요가 있다. 마찬가지로 입법부인 국회도 예산사업의 목적, 내용, 방법, 제약 등에 대한 규율을 규정할 수 있어야 할 것이다. 이와 같이 지출방법에 대해 계층화된 권한배분을 통해 예산집행의 규율을 비목중심에서 성과중심으로 전환할 수 있다.

예산의 지출방법에 대한 규율은 예산항목 전체를 대상으로 범정부적으로 적용될 수도 있고, 또는 특정 부처 또는 특정 사업에 적용될 수도 있다. 지출방법을 예산항목에 대한 규정의 형태로 서술할 수 있는 경우에는 여러 가지 형태의 지출방법을 다양하게 규정할 수 있을 것이다. 그런데 예산의 각 항목에 대해 서술적 형태의 규정이 없다면 지출방법은 일반적 법률에서 규정될 수밖에 없기 때문에 범정부적 지출방법이 적용될 수밖에 없을 것이다.

예산권한의 내용을 규정하는 방법은 법률이 있을 수 있지만 법률에 의해 위임된 행정적 처분으로도 가능하다. 법률로 규정하는 경우에도 모든 예산항목들에 일반적으로 적용되는 법률, 특정 연도의 예산항목들에 적용되는 법률, 그리고 특정한 예산항목에 적용되는 법률을 구분할 수 있을 것이다. 행정적 처분 또한 마찬가지로의 구분이 가능할 것이다.

## 참고문헌

- 김혜란(2004), “젠더예산분석”, 『한국지방재정논집』, 제9권 제2호, 한국지방재정학회, 2004년 12월, pp.237~265.19.
- 디지털 예산·회계 기획단(2004), “Bearing Point”, 『디지털 예산·회계 시스템 업무전략계획(BSP); 제3권 프로그램예산제도 도입전략』.
- 옥동석(2004), “재정범위의 설정에 관한 연구”, 『재정운영시스템의 개선: 중기재정관리체계, 성과관리, 재정투명성』, 한국개발연구원, pp. 491~640.
- 옥동석외 7인 공저(1999), “재정관리의 개혁”, 『정부개혁의 모델; 뉴질랜드에서 배운다』, 지샘, pp. 85~133.
- 옥동석, 배근호(2003), “정부회계 개혁의 주요 논점 - 재정의 범위와 분류 기준을 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 제8권 제1호, 한국지방재정학회, 2003년 6월.
- GAO(1994), *Budget Object Classification: Origins and Recent Trends*, GAO/AIMD-94-147, September 1994.
- \_\_\_\_\_(1995), *Budget Account Structure: A Descriptive Overview*, GAO/AIMD-95-179.
- IMF(1986), *A Manual on Government Finance Statistics*, International Monetary Fund.
- \_\_\_\_\_(2001), *Government Finance Statistics Manual 2001*, International Monetary Fund(한국어 번역본, 재정경제부, 2001년 발간).



참고문헌

- Keith, Robert and Allen Schick(1998), “Manual on the Federal Budget Process”, CRS Report for Congress, 98-720 GOV, Congressional Research Service, The Library of Congress.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Daniel Tommasi(1999), *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank.
- Schick, Allen(2000), *The Federal Budget*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Scott, G(1995), *Government Reform in New Zealand*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Tierney, Cornelius E.(2000), *Federal Accounting Handbook*, John Wiley & Sons, Inc.