

법제분석지원 Issue Paper 12-25-④

신청기관 : 국회예산정책처(산업사업평가과)



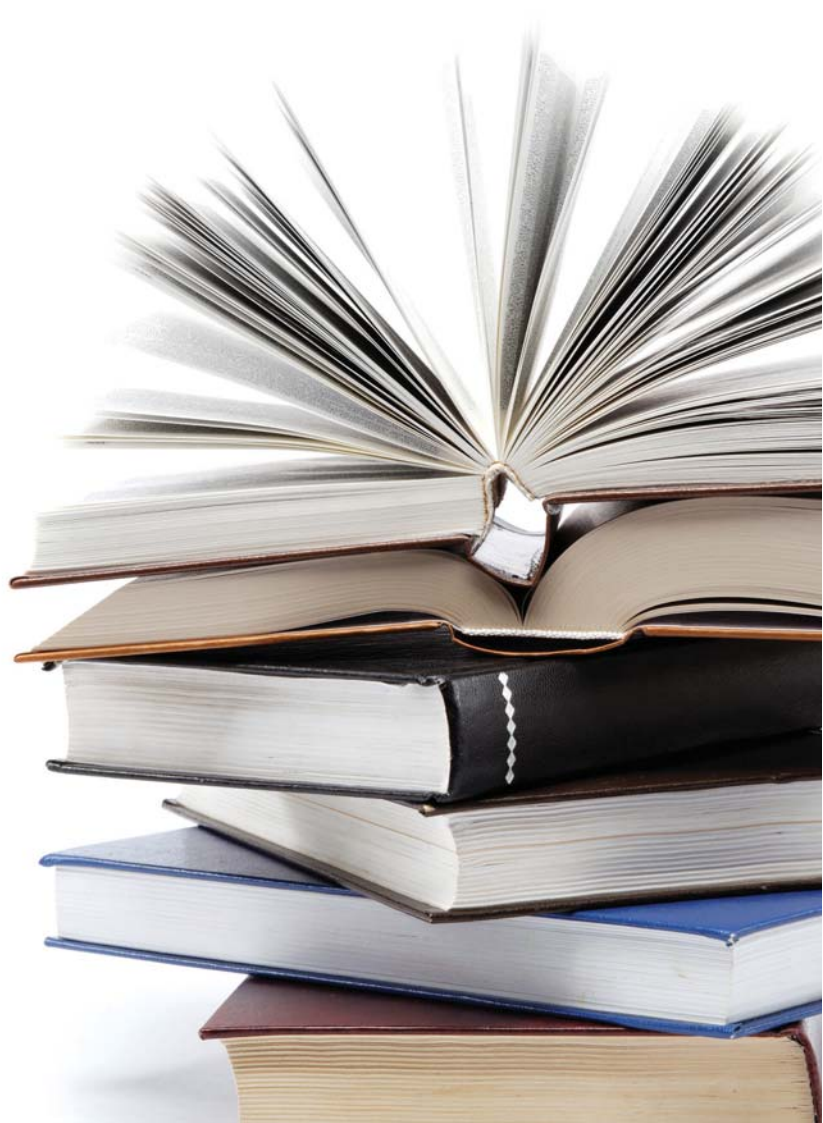
프랑스의 계속비 제도에 관한 연구

— 우리나라 총사업비 관리제도에 대한 시사점 —

김지영



Korea
Legislation
Research
Institute



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

프랑스의 계속비 제도에 관한 연구

- 우리나라 총사업비 관리제도에 대한 시사점 -

연구자: 김 지 영
(법제분석지원실 부연구위원)

2012. 10. 15.

[법제분석요약]

○ 검토할 주요 문제

1. 우리의 총사업비 제도와 프랑스의 계속비 제도의 법적 틀
2. 예산단년성 원칙의 예외로서의 계속비 제도
3. 프랑스 2001년도 재정조직법 제정 이후의 계속비 제도의 적용 범위 확장
4. 실제 계속비의 적용 현황

- 예산의 단년성 원칙은 근대 재정법제에서 행정부와 의회의 상호 견제와 균형을 정립한 원칙임. 동 원칙에 따르면 행정부의 예산 집행 단계의 자율성과 의회의 예산승인에 단계의 엄격성이 상충되는 측면이 존재. 특히 양적으로 팽창하고 예산사업의 형태가 다양화 되는 시점에 있어서 예산단년성 원칙에 기인하여 예산편성을 1년간으로 한정하는 것은 여러 가지 문제점이 있었음.
- 이에 예산단년성 원칙에 대한 수정 요구가 이미 1900년 초반부터 제기됨. 그러나 이는 행정부가 예산집행 단계에서 결정의 여지를 부여하기 위한 조치이기 보다는 의회가 예산절차를 보다 간소화 하기 위한 의도에 의해서였음. 이에 반해 1950년 이후 국가 주도의 경제 계획과 국가의 역할 증대로 인하여 예산의 전망 및 편성을 1년간으로 제한하는 것은 여러 가지 측면에서 예산 운영의 경직성을 초래함. 따라서 예산운영의 탄력성을 부여하기 위하여 예산 영역 중 국가의 투자 영역 등에서 다년간의 예산편성 기법을 도입할 필요성이 제기되기 시작함.

- 우리의 재정법도 이에 따라 계속비, 대규모 개발사업예산의 편성, 총사업비 관리 제도를 통해 이러한 다년간에 걸친 예산 편성을 규정하고 있으며, 국가재정운용계획 등을 통해 다년간의 예산 전망을 기초로 한 재정 운용을 하고 있음. 총사업비 관리 제도는 계속비 제도의 특수 형태로서 일정규모 이상의 예산 사업에 있어 예산사업의 단계적 통제를 통해 총사업에 소요되는 예산경비를 합리적으로 책정하고자 하는 데 그 의의가 있음. 그러나 우리의 계속비 제도와 그 특수형태로서의 대규모 개발사업 및 총사업비 제도 등은 너무 복잡하고 심지어 중복되는 측면이 존재. 또한 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률” 상의 “장기계속계약”과의 관계 등에서 불분명한 부분이 있음. 이는 행정의 예산 집행 측면에서 탄력성과 편성권한 만을 강조한 나머지 의회의 예산승인권예 대한 충분한 고려가 뒷받침 되고 있지 않은 것의 반증임. 총사업비 제도와 대규모개발사업에 그 요건이 비교적 상세히 규정되어 있다고 하나, 기획재정부 장관에게 많은 재량권을 인정함으로써 여전히 예산사업에 있어 투명성이 결여되고, 사업의 무리한 추진을 위해 예산사업의 기획단계에서 사업비가 과소 추정되어 추후에 이로 인한 사업비 증가는 여전히 계속비 제도의 문제로 지적됨.
- 프랑스도 1959년 재정조직명령 등에서 기반시설의 확보나 사회 인프라 구축 등에 있어서 계속비 제도를 시행했으나, 우리와 같이 사업비 증가 등의 문제를 겪음. 심지어는 계속비 총액에 의한 연부액의 편성이 아니라, 연부액의 상황에 따라 오히려 계속비 총액이 증가하는 현상도 나타남. 계속비로 책정된 예산이 사업상황의 변화에 따라 집행되지 않고 장기간 방치되는 결과도 발생. 이에 따라 2001년 프랑스 재정조직법은 계속비 제도의 필요성을 인식함과 동시에 통제를 규정. 계속비 제도를 국가의 투자영역에 국한하지 않고 경상비 지출로 확대함으로써 예산전체를 계속비

제도로 편성하도록 하고, 특정 사업을 계속비로 편성할 것인가 하는 것은 행정부의 고유 권한으로 두어, 행정부의 예산편성권에 대한 침해를 야기시키는 것은 아님. 다만 계속비 편성에 있어서 투자사업의 경우에는 그 사업을 위해 집행될 일체성을 요구함으로써 행정부의 자의적인 예산편성에 일정 제한을 둬. 또한 인건비에 있어서는 계속비 제도를 불허하고 엄격한 예산 단년성 원칙을 준수토록 함.

- 이러한 계속비 제도의 예산 전체로의 일반화를 통해 예산책임자의 자율성을 부여하고 그에 수반하는 책임성을 강조한 프랑스에서도 계속비 총액의 증가는 여전히 현안으로 남아 있음. 다만 재정조직법 제정 이전에 비해 계속비 총액 증가의 비율은 감소함.
- 또한 프랑스와 같은 계속비 제도의 전면적 적용을 위해서는 예산 과목구조가 지금의 품목별 예산구조에서는 불가능함. 예산의 투입과 그에 따른 성과 구조의 성과주의 예산에서 이러한 형태의 계속비의 국가예산 전체로의 적용이 가능함. 프랑스 예산에서 인건비 항목을 제외한 프로그램 단위에서의 예산의 배정은 언제든지 예산책임자 (gestionnaire)에 의해 수정이 가능한 점을 주지해야 함. 이에 대해서는 보다 심도 있는 연구가 선행되어야 함.
- 우리도 예산총칙에 계속비에 대한 총괄규정을 두도록 하고 있고, 예산안 편성시에 계속비에 관한 사항을 제출토록 함으로써 의회의 정보에 대한 접근 통로는 열어 두었으나, 여전히 계속비 편성에 있어서 기획재정부 장관의 재량이 폭넓게 규정되어 있어 이에 대한 정비가 필요

목 차

I. 분석의 배경	1
II. 우리나라 총사업비 제도와 프랑스 계속비 제도에 대한 법적 분석	3
1. 우리나라의 총사업비 제도의 법적 분석	3
(1) 총사업비 관리제도 개괄	4
1) 개념	4
2) 대상사업의 요건	4
3) 총사업비 관리절차	4
(2) 총사업비 관리제도와 계속비 제도의 관계 검토	6
1) 계속비에 관한 규정 개괄	6
2) 대규모 개발사업예산	6
3) 예산단년성 원칙의 예외로서 총사업비 관리제도의 위상	8
(3) 우리나라 총사업비 제도의 분석	8
2. 프랑스 계속비 관련 법 조문의 분석	11
III. 예산단년성 원칙의 예외로서의 계속비 제도	18
1. 예산 단년성 원칙의 정의	18
2. 수정 요구에 직면한 예산단년성 원칙	21
(1) 2001년 재정조직법 이전의 예산단년성 원칙의 내재적 한계	21

1) 예산단년성 원칙의 내재적 한계	21
2) “원칙-예외의 구조”에서 “원칙상 인정의 구조”로 전환	23
(2) 2001년 재정조직법에 의한 재정개혁 당시의 예산 단년성의 수정 요구	25
3. 예산단년성 원칙의 수정	26
(1) 2001년 재정조직법(LOLF) 이전에 통용된 조치	26
1) 프로그램 승인(AP: les autorisations de programme 현재의 les autorisations d’engagement에 해당)	26
2) 계획법 혹은 계획화법(les lois de programme ou de programmation)	28
(2) 2001년 재정조직법 이후의 조치	30
1) 계속비(autorisation d’engagement: AE)의 일반화	30
2) 프로그램법(les lois de programme)	34
(3) 예산에 다년성을 부여하기 위한 새로운 시도	34
1) 다년간 예산의 계획화(la programmation budgétaire pluriannuelle)	35
2) 공공재정의다년간프로그램법(la loi de programmation plurianuelle des finances publiques)	36
IV. 프랑스의 실제 계속비 적용 현황	39
V. 시사점 도출	42
참 고 문 헌	45

I. 분석의 배경

- 총사업비관리제도는 재정지출의 효율성 제고를 목적으로 국가의 예산 또는 기금으로 추진되는 대규모 사업의 총사업비를 사업 추진 각 단계별로 조정·관리하는 것을 의미함. 현행법상 총사업비 관리제도는 국가 직접시행사업, 국가위탁사업, 국가의 예산이나 기금의 보조·지원을 받는 지방자치단체, 공공기관 및 민간기관의 사업 중 사업기간이 2년 이상으로서 총사업비가 500억원 이상인 토목 및 정보화사업과 200억원 이상인 건축사업을 대상으로 하고 있음(국가재정법 제50조 및 국가재정법 시행령 제21조).
- 총사업비관리 대상사업은 2000년 483개 사업, 182조원 규모에서 2011년 964개 사업, 264조원으로 증가한 실정임. 이렇게 증가 추세에 있는 총사업비관리 사업은 사업 추진과정에서 빈번한 사업비 증가가 발생하는데, 그 원인으로서는 총사업비 추정단계에서 소요물량, 단가, 중요한 전제조건 등에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않았거나, 예산확보를 의식하여 사업비를 축소하여 산정하는 경우, 분산투자로 사업이 필요 이상 장기화되는 경우 등이 이에 해당
- 또한 총사업비관리의 주체는 국가재정법 제50조 상의 기획재정부 장관이지만 기획재정부의 의무나 책임은 명확히 규정되어 있지 않음. 총사업비관리제도가 헌법 제55조와 국가재정법 제23조의 계속비 및 동법 제39조 상의 대규모 개발사업예산의 편성에서도 출되는 제도로써 예산단년성 원칙의 예외이기 때문에, 총사업비관리에 대한 의회의 통제가 필요함.
- 우리의 법제에 있어서 계속비 제도는 의회의 예산승인권한에 대한 예외임에도 불구하고 행정부의 예산 집행 단계에서 능률성만을

강조한 측면이 있음. 이에 따라 2001년 재정조직법 개정을 통해 계속비 제도를 전면적으로 개정한 프랑스의 사례가 의미가 있어 보임.

- 프랑스의 경우 1959년 1월 2일 재정조직명령 (Ordonnance du 2 janvier 1959) 제12조 상의 프로그램 승인제도(l'autorisation de programme)는 자본지출(les dépenses en capital), 이자(les prêts), 물품과 관련한 경상지출(les dépenses ordinaires de matériel) 등에서 인정되는 제도를 말함. 특히 물품과 관련한 경상지출은 실제에 있어서 군수장비의 유지에만 예외적으로 인정됨. 이러한 프로그램 승인 제도는 법에 규정된 투자사업의 집행을 위하여 각 부처의 장관이 지출할 수 있는 한도액을 의미한 것임. 따라서 이 제도는 우리의 계속비 제도와 유사. 1959년 재정조직명령 상의 프로그램 승인제도는 그것이 별도로 취소되지 않는 한 기간의 구매받지 않고 지속가능했음. 동 제도는 프랑스에서도 예산단년성 원칙의 중대한 예외로 인식되었음.
- 그러나 이러한 프로그램 승인제도는 2001년 8월 1일 재정조직법 (La loi organique du 1er août 2001)의 개정으로 전면적으로 수정됨. 프랑스 재정조직법 제8조 상의 계속비(l'autorisation d'engagement)와 연부액(le crédit de paiement)은 우리의 그것과는 약간의 의미상의 차이를 지니고 있음. 기존의 제도가 자본지출에서만 허용되고 경상비 지출에서는 예외적으로 허용되는 데 반해, 새롭게 도입된 계속비 제도는 인건비를 제외한 모든 예산에서 허용된다는 데에 그 차이가 존재
- 이는 프랑스 재정조직법(LOLF)이 추구하는 목적과 부합되는 측면이 있음. 예산기술상의 필요성뿐만 아니라, 계속비제도의 적용 영역의 확장은 예산집행자(gestionnaire)에게 다년간의 예산집행을 할 수 있도록 하게 함. 여기에는 경상비 지출도 포함됨.
- 따라서 본 연구에서는 프랑스의 계속비에 해당하는 제도를 분석함으로써 우리 계속비 법제의 시사점을 도출하는 것을 목적으로 함.

II. 우리나라 총사업비 제도와 프랑스 계속비 제도에 대한 법적 분석

- 프랑스 재정법제를 분석해 보면, 우리의 총사업비 제도에 상응하는 법제는 찾기가 힘들. 프랑스는 2001년 재정조직법의 개정으로 우리의 계속비 제도에 준하는 제도를 국가예산 전체로 확대함으로써 우리와는 다른 계속비 체제의 일원화가 이루어져 있는 실정임.
- 2001년 재정조직법 체제 이전에 1959년 재정조직명령 제12조 상의 “프로그램 승인(les autorisations de programme: AP)”제도가 현재 우리의 대규모개발사업예산의 편성 및 총사업비 제도와 유사함.
- 따라서 양국의 제도를 비교하기 위해서는 각국의 기본적인 법적 분석을 통해 각 제도의 위상을 검토하는 것이 우선적 문제라고 볼 수 있음. 이하에서는 예산단년성 원칙의 예외인 이 제도들에 대해 법적 분석을 할 것임.

1. 우리나라의 총사업비 제도의 법적 분석

- 총사업비관리 대상사업은 2000년 483건(182조원)에서 2011년 12월 기준 964건(264조원)으로 증가됨¹⁾.
- 총사업비 변경과 관련하여 2009년을 기준으로 총사업비가 당초보다 두배 이상 증액된 사업은 총58건으로 이 가운데 2000년 이후에 시작된 사업은 19건에 이르러 이에 대한 통제 필요성이 대두
- 총사업비의 과도한 증액의 사유²⁾로는
 - ① 예산확보를 위한 최초 총사업비의 과소추정
 - ② 투자우선순위를 고려하지 않은 분산투자로 인한 사업 지연

1) 국회예산정책처, “국가재정법 이해와 실제”, 2012, 448면.

2) 국회예산정책처, “총사업비관리제도 평가”, 2009, 요약 XI 면 이하.

- ③ 하위법령에 추상적으로 규정된 타당성 재조사의 면제 사유
- ④ 총사업비 관리 정보의 체계성 및 투명성 저하

(1) 총사업비 관리제도 개괄

1) 개념

- 국가재정법 제50조의 총사업비 관리제도는 재정지출의 효율성을 제고하기 위해 국가의 예산 또는 기금으로 시행되는 대규모 사업의 총사업비를 추진 단계별 합리적으로 조정하고 관리하는 것을 뜻함³⁾.
- 각 중앙관서의 장은 완성에 2년 이상이 소요되는 사업으로서 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대하여는 그 사업규모·총사업비 및 사업기간을 정하여 미리 기획재정부 장관과 협의해야 함.

2) 대상사업의 요건

- 총사업비 관리대상사업의 요건은 사업기간이 2년 이상인 사업으로서 총사업비가 일정규모 이상인 사업
- 국가재정법 시행령 제21조에 따르면, 총사업비가 500억원 이상이고, 건축사업의 경우에는 총사업비가 200억원 이상인 사업을 지칭
- 다만, 정액으로 국고를 지원하는 사업 및 재정용자사업, “사회기반 시설에 대한 민간투자법”에 따른 민간투자사업, 도로 유지·보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순 개량 및 유지·보수 사업 등은 총사업비 관리대상사업에서 제외

3) 총사업비 관리절차

- 단계별 총사업비 협의는 기획재정부장관이 정한 “총사업비관리 지침”에 의거하여 예비타당성조사, 타당성 조사, 기본계획의 수립,

3) 국회예산정책처, 전계서, 443면.

기본설계, 실시설계, 발주 및 계약, 시공의 각 단계별로 이루어짐 (국가재정법 시행령 제21조 제3항 내지 제4항).

- 각 중앙관서의 장은 기본계획 수립, 기본설계, 실시설계 등 각각의 단계가 완료될 때마다 반드시 기획재정부장관과 총사업비 변경 여부를 협의해야 함(국가재정법 시행령 제21조 제5항).
- 총사업비 변경이 필요한 경우
 - ① 당해 사업의 실시설계 용역이 완료된 경우
 - ② 당해 사업에 대하여 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 후 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률” 제19조에 따른 물가 변동으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우
 - ③ 그 밖에 신규 공종이 추가되는 등의 사유에 해당되어 조달청 장의 전문적인 단가 검토가 필요한 경우에 해당하는 경우
- 2012년 3월 21일 국가재정법의 개정으로 총사업비 관리대상 사업별 개요, 전년도 대비 총사업비 증감내역·증감사유 및 당해 연도까지의 연부액과 당해 연도 이후의 지출예정액을 예산안 첨부서류에 포함시켜 국회차원에서의 총사업비 관리를 강화 하고자 함(국가재정법 제34조 제3호).

[표 1] 총사업비 관리제도의 분석

<p>① 기간: 완성에 2년 이상이 소요되는 사업</p> <p>② 사업비: 총사업비 500억원 이상인 사업. 다만 건축 사업의 경우 200억원 이상인 사업</p> <p>③ 총사업비 협의주체: 기획재정부 장관 다만, 2014년 예산안부터는 총사업비 관리 대상사업을 예산안에 첨부하도록 하여 의회의 통제 강화(국가재정법 제34조 제3의2호).</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="text-align: center;">총사업비 관리제도는 계속비의 특수한 형태라고 볼 수 있음.</p>
--

(2) 총사업비 관리제도와 계속비 제도의 관계 검토

1) 계속비에 관한 규정 개괄

- 우리 헌법 제55조 제1항은 “한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다”고 하여 예산단년성 원칙 혹은 회계연도 독립의 원칙을 규정한 헌법 제54조의 예외로서 규정
- 계속비는 완성에 수년이 소요되는 대형 사업에 대해 총 투자액과 매년 연부액을 미리 국회의 의결을 얻어 지출하는 제도
- 계속비 제도의 장점은 총 사업비와 연부액이 국회의 의결을 얻어 미리 확정되기 때문에 수년간의 예산이 안정적으로 집행되어 재정 투자의 효율성을 높일 수 있다는 특징이 있음⁴⁾.
- 국가재정법 제23조 제1항은 “완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 제출할 수 있다”고 하여 계속비 제도를 구체화
- 동조 제2항은 “제1항의 규정에 따라 국가가 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도부터 5년 이내로 한다. 다만, 사업규모 및 국가재원 여건상 필요한 경우에는 예외적으로 10년 이내로 할 수 있다”고 하여 계속비 제도의 기한 설정

2) 대규모 개발사업예산

- 대규모 개발사업의 예산의 편성은 타당성조사, 기본설계, 실시설계 등의 사업 순서에 따라 진행되는 예산에 대해 적정 예산을 편성토록

4) 국회예산정책처, 전게서, 226면.

하여 대규모 개발사업의 무분별한 추진에 따른 예산 낭비나 비효율을 방지하기 위한 제도⁵⁾.

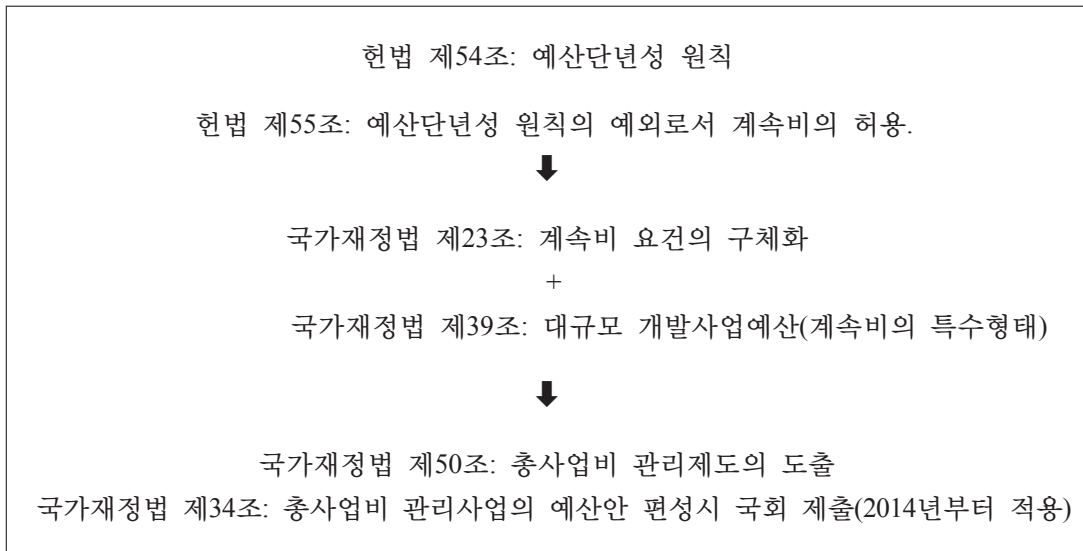
- 단계별 예산 편성의 순서(국가재정법 제39조 제1항)
 - ① 타당성 조사 및 기본설계비
 - ② 실시설계비
 - ③ 보상비
 - ④ 공사비
- 단계별 예산 편성의 대상에 해당하는 사업은 위의 예산 편성의 순서 중 하나의 단계에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 한 회계연도의 예산으로 요구해야 함(국가재정법 제39조 제2항).
- 원칙적으로 대규모 개발사업은 한 회계연도에 하나의 단계에 소요되는 예산을 편성해야 하지만, 부분완공 후 사용이 가능한 경우 등 사업의 효율적인 추진을 위하여 기획재정부 장관이 불가피하다고 인정하는 사업에 대하여는 2단계 이상의 예산을 동시에 요구할 수 있음(국가재정법 제39조 제1항 후단).
- 2012년 3월 21일 국가재정법의 개정으로 국가기간 교통망 구축을 위해 필수적인 사업, 재해복구를 위하여 시급히 추진해야 할 사업, 공사가 지연될 경우 추가 재정부담이 큰 사업 등에 대해서는 계속비로 편성하도록 하여 분산투자에 따른 사업지연, 총사업비 증가, 착수 후 불이행 등을 최소화하기 위한 노력을 하고 있음⁶⁾.

5) 국회예산정책처, 전거서, 365면.

6) 국회예산정책처, “국가재정법 이해와 실제”, 2012, 365면.

3) 예산단년성 원칙의 예외로서 총사업비 관리제도의 위상

[표 2] 총사업비 관리제도의 위상



- [표2] 에서 보듯이, 총사업비 관리제도는 예산단년성 원칙의 예외로서 계속비의 특수한 형태로 보는 것이 타당함.

(3) 우리나라 총사업비 제도의 분석

- 예산단년성의 원칙은 근대적 의미의 재정법의 출현과 함께 성립된 전통적인 예산원칙임. 그러나 국가재정의 규모의 성장과 재정현실의 복잡성 등으로 말미암아 예산사업을 1년간의 시간적 범주 내로 한정하는 것은 예산의 비효율성을 초래할 우려가 있음.
- 사실 그동안 정부는 대규모 개발사업예산을 편성함에 있어서 일부 사업만 계속비로 편성하고 대부분의 대규모 개발사업예산은 단년도 예산으로 편성. 실제로 단년도 예산으로 편성하면 국회의 승인 없이 총사업비 변경이 가능하기 때문에 사업비가 빈번히 증액되고, 이미 진행 중인 공사의 연차별 예산규모를 축소하는 대신 다른 신규

사업을 추가로 실시하여 사업기간 연장 및 공사비 증가 등이 이루어져 예산 비효율성이 나타났음⁷⁾.

- 이에 따라 일정한 경우에 일년 동안으로 국한된 예산 집행 기간을 확장함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성을 기하고자 하는 시도들이 부각됨.
- 우리 법제에서 이에 대한 시도로 찾을 수 있는 것이 계속비, 명시이월비, 대규모 개발사업예산, 총사업비 관리제도 임.
- 예산단년성 원칙을 원칙으로 하되, 실제 재정운영 여건상 필요하다고 판단되는 경우이거나, 일정규모 이상의 사업의 경우에는 1회계연도를 넘을 수 있도록 함으로써 원칙-예외의 구조로 되어 있음.
- 그러나 우리의 재정법제를 분석해 보면, 예산단년성 원칙은 형식화되고 오히려 예외인 다년간의 결친 예산편성이 보편화 된 실정임. 따라서 오히려 다년간의 결친 예산편성 기법을 일반화 하고, 이에 대한 통제를 강화하는 것이 보다 유용해 하다고 판단됨.
- 의회의 예산에 대한 승인권한과 연동된 예산단년성 원칙은 행정부가 예산을 편성하고 집행하는 데에 경직성을 유발하는 것은 사실임. 이에 행정부에게 보다 유연한 틀을 제공하여 오히려 예산에 있어서의 탄력성과 효율성을 보장하는 의미에서 예산의 시간적 제한에 대한 수정이 필요한 것은 부인할 수 없음.
- 따라서 예산단년성 원칙과 그에 대한 예외로서의 계속비 등에 관한 제도들의 적절한 조화가 필요함. 우리의 법제는 예산단년성 원칙의 수정에 대한 필요성만을 강조한 나머지 예산의 다년간 편성의 필요성에 대한 근본적인 문제의 인식 보다는 기술적인 면만을 치중한 측면이 보임.

7) 국회예산정책처, 전계서, 369면.

- 더구나 예산편성이 행정부 고유의 권한임을 감안한다면, 다년간의 예산편성 기법에 있어 기획재정부장관의 역할이 중요한 것은 자명한 사실이나, 유보된 많은 권한에 비해 이에 대한 통제가 미흡한 것도 사실임. 국가재정법 제38조의 예비타당성조사의 경우에도 국회 상임위원회와 예결산특별위원회에 결과를 보고하도록 하고 있지만, 동법 시행령 제13조 제2항 제10호⁸⁾의 경우에 기획재정부장관이 임의로 예비타당성 조사에서 사업 대상을 제외할 수 있으며, 동법 제39조 제3항은 “기획재정부장관은 제2항의 후단에도 불구하고 재정여건, 사업성격, 사업기간 및 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 대규모 개발사업은 계속비로 예산안을 편성하지 아니할 수 있으며 이에 대한 기준, 절차, 등 구체적 사항은 대통령령으로 정한다”고 규정되어 있는 점을 미루어 보면 이를 확인할 수 있음.
- 대규모 개발사업예산과 관련하여, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제21조 상의 “장기계속계약”과 계속비 제도의 구분이 명확하지 않아 의회의 심사권이 제한되고 있는 실정임⁹⁾.
- 향후 계속비 제도를 근간으로 행정부의 예산편성은 점차 1년간의 시간적 범위를 넘어 다년간에 걸쳐 이루어질 필요성이 더욱 부각 될 것임. 따라서 지금은 완성에 수년을 요하는 공사나 제조 및 연구 개발사업, 대규모 개발사업예산 등 국가의 예산으로 시행되는 “사업”의 영역에서 벗어나, 이를 예산사업 전체로 확대할 필요성이

8) 국가재정법 시행령 제13조 제2항 제10호. “지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업.”

9) 정부는 수년도를 요하는 사업에 대해 계속비제도 보다 장기계속계약 제도를 더 많이 적용하고 있는데, 실제로 2010년도에 추진된 공공 건설사업을 보면 계속비 공사는 건수기준으로 1.5%(13/844건), 금액기준으로 8.7%(3,870억원/4조 4,280억원)에 그치고 있는 반면, 장기계속계약 공사는 건수기준으로 18.1%(153/844건), 금액기준으로 80.3%(3조 5,540억원/4조 4,280억원)를 차지하고 있음. 국가재정법 일부개정법률 심사보고서, 2012. 2. 3면.

있음. 다만, 이는 예산단년성 원칙과 상충되는 측면이 있기 때문에, 의회의 심의권한과 적절한 조화를 찾아야 할 것임. 이에 따라 다년간에 걸친 예산 편성 기법을 국가의 투자영역 이외에 국가 예산 전체의 영역에서 계속비 제도를 채택하고 있는 프랑스 법제를 분석할 필요성이 제기됨.

2. 프랑스 계속비 관련 법 조문의 분석

- 현행 프랑스 재정조직법(LOLF: la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances)은 제8조에 계속비 제도에 대해 규정하고 있음.
- 우리 법제와의 가장 큰 차이점은 예산의 다년간 편성을 예외로서 한정적으로 운영하고 있는 것이 아니라, 국가예산 전체에서 원칙상 인정하고 있다는 점임. 따라서 대규모 사업과 같은 한정적 영역이 아니라 경상비 지출과 같은 부분에서도 계속비로 예산을 편성할 수 있음.

제 8 조

허용된 예산승인액(les crédits ouverts)은 계속비(l'autorisation d'engagement)와 연부액(le crédit de paiement)으로 구성된다.

계속비는 지출원인행위(des dépenses pouvant être engagées)가 될 수 있는 지출의 상한을 의미한다. 투자지출(une opération d'investissement)을 위하여 계속비는 추가 소요액 없이(sans adjonction) 일체성이 있고 사업의 실행에 필요한 혹은 집행될 수 있는 총체를 지출하는 것을 의미한다. 국가가 제3자에게 투자의 재원조달, 사업 실행, 유지, 개발 및 관리와 관련한 전체적인 목적(mission)을 부여한 (공·사)협력(partenariat)에 방식의 사업과 관련한 계속비는 계약이 체결된 해부터 법적 지출원인행위의 전체(la totalité de l'engagement juridique)를 위해 지출될 수 있다.

연부액(le crédit de paiement)은 1년 동안 계속비의 범위 내에서 강제된 지출원인행위(engagement)의 지출을 위해서, 지출원인행위 확인의 대상이 되거나(ordonnancées)가 현금의 지급(payées)이 될 수 있는 지출(dépense)의 상한을 의미한다.

인건비 지출(les dépenses de personnel)에 대해서는 허용된 계속비의 총액과 연부액의 총액이 같다.

- 프랑스 재정조직법(LOLF) 제8조 상의 “예산승인액(les crédits)”의 개념은 우리의 세출예산과 유사. 예산승인액의 개념은 행정부가 편성한 예산을 의회가 승인했다는 의미로 파악. 예산승인액은 두 가지 요소로 구성되는데, 첫째는 지출(dépense)의 목적이고, 두 번째는 그 총액을 의미함.
- 프랑스 재정법제에서 일반적인 예산(budget), 국가의 지출(dépense), 예산승인액(credit)은 구분되어 사용되고 있음. 또한 국가의 자원(ressources)과 지출(charges)은 세입(recette)과 세출(dépenses)의 형태로 예산에 표현됨. 국가의 예산(budget)은 세입(recette)과 세출(dépenses)의 총합을 말함¹⁰⁾.
- 예산승인액은 재정조직법 제8조에 의해 모두 계속비(l'autorisation d'engagement)와 연부액(le crédit de paiement)의 형태로 구성. 따라서 법률의 규정이 정하는 바에 따라, 제한적으로 계속비 형태로 구성되는 우리의 재정법제와는 차이점이 있음.
- 원래 계속비라고 지칭 하는 ‘l'autorisation d'engagement(AE)’은 우리 말로 직역하면, “(예산상)구속 승인”이라는 말로 표현할 수 있음. 여기에서 ‘l'engagement’은 프랑스 공공회계에 관한 데크레(Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) 제29조 제1문에 따르면, “공공기관이 이를 통해 상대방에게 비용이 수반되는 의무를 창설하거나 확인하는 행위를 의미한다”고 규정¹¹⁾하고 있어 우리 국고금 관리법과 동법 시행령 상의 “지출원인행위”와 유사한 의미. 재정조직법상 ‘l'autorisation d'engagement’은 위의 규정에 따라 이러한 지출원인행위의 근거가 될 수 있는 지출의 상한을 의미함. 따라서 l'autorisation d'engagement은 우리의 계속비 개념에 해당

10) 프랑스 재정조직법 제6조.

11) “L'engagement est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.”

- ‘crédit de paiement(CP)’은 공공회계관(un comptable public: 여기에서는 우리의 국고금 관리법상의 지출관에 해당)에 의해 지출(paiement)이 이루어지는 최종단계까지, 예산에 의해 편성된 세출의 후속단계를 제한하는 목적을 가지고 있음. ‘crédit de paiement’의 법적 정의는 1년 동안 ‘l’autorisation d’engagement(AE)’의 범위 내에서 체결된 지출원인행위를 위해 지불될 수 있는 지출의 상한액을 의미함. 따라서 우리의 연부액 개념과 유사
- 이와 관련하여 1959년 재정조직명령 제12조 상의 “프로그램 승인 (Les autorisation de programme: AP)”제도는 “계속비-연부액”의 구조로 되어 있으나, 자본지출(경상비 지출의 대비되는 개념으로 국가의 투자지출 개념과 유사)과 예외적으로 국방에 관한 경상비 지출에서만 허용되었는데 반해¹²⁾, 오늘날의 AE-CP 구조는 국가의 자본 지출은 물론이고 국가의 경상비 지출로 확장됨. 이러한 확장은 단순한 기술적인 필요성에 국한되는 것이 아니라, 예산책임자에게 의회에 대하여 자신의 관리하에 있는 예산을 다년간의 전망 하에서 관리할 수 있는 권한을 수여한 것으로 파악
- 예산의 성실성(la sincerité des lois de finances)을 보장하기 위해, 의회는 재정조직법에 계속비에 대하여 “추가소요액 없이(sans adjonction) 일체성이 있고 사업의 실행에 필요한 혹은 집행될 수 있는 모두를 위해 지출한다”는 조건을 규정함. 여러 단계를 거치게 되는 대규모 사업의 분할은 의회로 하여금 사업에 소요되는 지출의

12) 1959년 재정조직명령의 체제하에서는 경상비 지출의 경우 의회의 예산승인은 계속비와 연부액을 한꺼번에 의미하는 것이고, 의회의 예산승인은 지출(paiement)이 이루어지는 순간에 비로소 의미를 가짐. 따라서 이러한 예산승인액을 잘 관리한다는 것은 장관들이 자신들의 지출원인행위에 대하여 회계를 잘하고 예산상 지출이 상응하는 지출원인행위에 근접하게 하는 것을 의미했음.

총규모를 알지 못하게 하는 측면이 있음. 따라서 동 규정은 이를 방지하는 것을 목적으로 하며, 매년 의회가 계속비에 대해 승인하도록 함. 이에 따라 대규모 사업의 첫 번째 단계가 공적 자금의 낭비 없이 이루어지도록 함. 이는 프랑스의 경험상 대규모 개발 사업에만 계속비 제도를 한정하도록 하는 것은 불필요하게 제한적이었다는 인식에서 출발

- 동 규정에서 의미가 있는 것은 민관협력 방식의 사업이 계속비 형태로 수행되는 경우에는 사업 시행 첫해에 계속비의 총액은 개발 비용, 운영비용, 재원조달 비용 모두와 계약금 전체를 의미한다는 것임. 즉 우리의 대규모 개발사업의 예산편성이 사업의 단계별로 예산을 투입하게 하는 것이 원칙이고 예외적으로 기획재정부장관이 2단계 이상의 예산을 요구하는 것과 대비(국가재정법 제39조 제1항). 또한 우리는 국가재정법 시행령 제21조 제2항에서 “사회기반시설에 대한 민간투자법에 따른 민간투자사업”은 총사업비를 관리하는 대규모사업에서 제외시키고 있는데 반해, 프랑스의 경우 이 조항에 근거하여 민관투자사업은 예산에 독립된 항목으로 편성되지는 않지만 조직법 제51조에 의해 그 연간성과계획(les projets annuels de performance 우리 재정법 제8조 제2항의 성과계획서에 해당)에 해당 사업을 적시하게 하고 있고, 조직법 제54조에 국가일반회계에 포함되는 국가재무제표에 이외의 지출원인행위명세서에 포함하도록 하고 있음.
- 마지막으로 인건비와 관련되는 계속비의 경우에, 연부액과 계속비의 총액이 동일. 따라서 계속비제도가 인건비 관련 항목에서는 적용되지 않음을 의미함.

제 9 조

예산승인액(les crédits)은 제10조와 제24조에 규정된 조항은 별도로 하고 한정적(limitatif)이다. 지출(les dépenses)은 허용된 예산승인액의 범위 내에서만 지출원인행위의 대상 및 지출원인행위 확인의 대상이 될 수 있다.

지출(dépense)이 예상(anticipation)에 의해 다음연도 예산승인액 상의 지출원인행위의 대상이 될 수 있는 조건은 예산법(loi de finance) 조문에 의해 규정된다.

고용승인상한(les plafonds des autorisations d'emploi)은 한정적이다.

제34조

당해 연도 예산법은 두 부분으로 나뉜다.

I. 첫 번째 부분에서 예산법은:

- 1° 일년 동안 국가 자원(des ressources de l'État)의 징수 및 국가 이외의 법인에게 부여된 모든 성질의 과세의 징수(des impositions)를 승인한다;
- 2° 예산상 균형에 관여하는 국가재원과 관련된 모든 규정들을 포함한다;
- 3° 국가예산상의 세입의 분배(les affectations de recettes)와 관련한 모든 규정들을 포함한다;
- 4° 제6조 상의 열거된 각각의 부과(prélèvement)를 산정한다;
- 5° 세입별 산정표(l'évaluation de chacune des recettes budgétaires)를 포함한다;
- 6° 일반회계(budget générale) 및 각각의 특별회계(budget annexe)의 지출상한, 기금(comptes spéciaux)의 각각의 카테고리별 지출상한 및 국가에 의해 임금의 지급을 받는 고용의 승인 상한을 정한다;
- 7° 예산수지표(un tableaux d'équilibre)상에 기입되는 예산상 균형의 일반적인 자료들을 정한다;
- 8° 국채, 제26조 상에 규정된 국가회계와 관련된 승인을 포함하고, 재무제표(un tableau d'équilibre) 상에 나타나는 재정적 균형의 실현에 기여하는 자원 및 국고부담비용(les charges de trésorerie)을 산정한다;
- 9° 기간이 1년을 초과하는 양도성 국채(la dette négociable de l'État)의 연도말 평가액 및 순증감액의 상한액을 정한다;
- 10° 당해연도 예산법(la loi de finances de l'année)과의 산정을 통해 국가를 위해 이루어진 모든 성질의 과세액이 경우에 따라 잉여금이 발생한 경우에는 그 사용방법을 정한다.

II. 두 번째 부분에서 예산법은:

- 1° 일반회계(le budget général)에서 미션별(par mission)로 계속비(des autorisations d'engagement)와 연부액(des crédits de paiement)의 총액을 정한다;



- 2° 부처별(par ministère), 특별회계별(par budget annexe)로 고용승인의 상한 (le plafond des autorisations d'emplois)을 정한다;
- 3° 특별회계별, 기금별로 허용된 계속비와 연부액의 총액 혹은 허용된 결손금액 (découvert)의 총액을 정한다;
- 4° 일반회계와 특별회계, 기금에 대하여 프로그램별로 제15조의 II의 2°에 규정된 이월액의 상한 총액을 정한다;
- 5° 국가보증허가(l'octroi des garanties de l'État)를 승인하고 그 방식(régimes)들을 정한다;
- 6° 국가의 제3자에 대한 채무부담 및 일방적인 차용증서에 상응하는 다른 모든 형태의 구속들에 대하여 승인하고, 채무부담 및 구속의 방식을 정한다;
- 7° 다음의 사항을 할 수 있다.
- a) 과세대상, 과세율, 예산균형에 해당되지 않는 모든 성질의 부담에 대한 징수 방법에 대한 규정을 정할 수 있다;
 - b) 1년 동안의 지출에 직접적으로 관련되는 조항을 포함할 수 있다;
 - c) 국가의 지방자치단체에 대한 교부금의 분배 형태를 정할 수 있다;
 - d) 재정상 협약을 승인할 수 있다;
 - e) 공공재정관리에 대한 모든 정보와 의회의 통제에 관한 모든 규정을 포함할 수 있다.
 - f) 국가회계와 관련 모든 규정 및 공공서비스를 수행하는 공무원의 금전상의 책임과 관련된 모든 규정을 포함할 수 있다.
- III. 당해 연도 예산법은 (동조의) I의 1°, 5°, 6°, 7° 및 8°과 II의 1°, 2° 및 3°이 규정한 조항은 반드시 포함해야 한다.

제51조

다음은 당해 연도 예산법안에 첨부되어야 한다.

- 1° 국가 이외의 다른 법인에게 부여된 모든 성질의 과세(권)(des impositions)를 (징수한 금액을 향유하는) 수익자(bénéficiaire) 혹은 수익자의 카테고리 별로 분류한 리스트와 그 산정(évaluation)을 포함하는 부속 설명서(une annexe explicative)
- 2° 예산 편성 변경의 당해 연도 수입·지출·세계잉여금(le solde budgétaire)
- 3° 운영부문(une section de fonctionnement)과 투자부문(une section d'investissement)으로 구분한 수입과 지출의 편성 설명서
- 4° 각각의 예산상 수입 분석 및 세제상 지출을 나타내는 부속 설명서
- 4° bis 의회에 의해 의결된 일반 예산(budget général)의 예산지출 총한도의 준수를 보장하기 위한 조치들의 설명서. 이 설명서는 특히 한정적 예산승인액이

부여된 프로그램을 위한, 인건비 지출 항목상의 허용된 예산승인액을 위한 예비비의 비율(le taux de mise en réserve)과 다른 항목 상에 허용된 예산승인액을 위한 예비비율을 나타낸다.

5° 제5조의 규정에 따라 금년 및 해당 연도를 위한 프로그램(par programme)별 혹은 독립예산별(par dotation)로 예산 항목상의 예산승인총액과 같은 조건하에서 재정지원금(fonds de concours)에 의해 허용될 수 있는 예산승인액에 대한 부속 설명서. 이러한 부속서는 각 프로그램별로 다음의 내용을 적시하는 성과관리연간계획서(le projet annuel de performance)를 동반한다.

- a) 단위사업, (단위사업에) 결부된 비용, 추구된 목적, 적합한 지표(indicateur)에 따른 추후에 얻어진 혹은 기대된 결과
- b) 조세지출(des dépenses fiscales)의 평가
- c) 장래의 예산승인액의 변동전망을 나타내는 예산승인액 변동명세서(la justification de l'évolution des crédits). 이 명세서 전년도에 집행된 실제적인 지출과 당해연도의 예산에 의해 허용된 예산승인액, 그리고 경우에 따라 저년도로부터 이월된 예산승인액에 의한 증가된 예산승인액과의 비교를 통해 작성됨.
- d) 계속비(l'autorisation d'engagement)에 결부된 연부액(le crédit de paiement)의 지출계획서(l'échéancier)
- e) 부처별, 사업별, 혹은 계약의 유형별로 되어 있는 카테고리별로, 국가에 의해 임금을 받는 고용의 예측분배표(la répartition prévisionnelle des emplois)와 기존의 상황과 비교한 인원변동 설명서(la justification des variations)
- f) 동법 제5조의 II에 규정된 공공임무(service public)의 수행을 위해 지급받는 보조금(subvention)을 받는 조직에 의해 임금을 받는 고용의 설명서와 기존 상황과 비교한 인원변동설명서

6° 각각의 특별회계(chaque budget annexe)와 기금(chaque compte spécial)에 대한, 프로그램별(par programme) 혹은 독립예산별(par dotation)로 제안된 결손금 총액(le montant du découvert)과 수입 및 예산승인액의 총액을 설명하는 부속설명서. 동 부속설명서는 5°에 규정된 조건하에 수입예상 및 경우에 따라서는 결손금을 설명함으로써 특별회계 및 기금 각각의 성과연간보고서에 첨부된다.

7° 의회의 정보 및 통제를 위하여 제반 법률들과 의회규칙이 정한 일반적 부속서

8° 제34조의 I 의 2°와 II의 7°에 속한 규정들을 위한, n° 2009-403 헌법 제34-1조, 제39조 및 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일 조직법의 제8조 제10항에 규정된 서류들을 포함하는 사전 평가서

Ⅲ. 예산단년성 원칙의 예외로서의 계속비 제도

- 전통적으로 예산단년성 원칙은 국가 재정의 시간적 범위를 1년으로 제한하는 의미. 즉, 예산 편성의 다년간에 걸친 의회의 예산승인을 금지하는 의미를 지님. 다음으로 예산단년성 원칙에 의해 행정부는 1년 내에 승인받은 예산을 모두 사용해야만 하는 구속이 발생함. 따라서 예산단년성 원칙은 예산승인의 법적 기한과 예산 집행의 기한에 결부된 원칙임.
- 1959년 1월 2일 재정조직명령(Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES)은 이론상으로는 이러한 예산단년성 원칙을 그대로 유지한 데 반해, 2001년 재정조직법은 예산단년성 원칙에 전면적인 수정을 가함. 또한 2008년 7월 23일 헌법개정(la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008)을 통해 제34조에 다년성(多年性: pluriannualité) 개념을 삽입하였다.

1. 예산 단년성 원칙의 정의

- 예산단년성 원칙은 대의제 민주주의 하에서 국가 재정에 대한 의회 통제 효율성 보장을 위해 충분히 단기간에 집행부에 대한 의회의 통제 필요성에서 출발. 즉,
 - ① 예산 승인(l'autorisation budgétaire)의 측면에서 충분히 자주 통제 (contrôle)를 할 수 있도록 하는 것이기 때문. 특히, 역사적으로 이 원칙은 왕권(l'autorité royale)에 대한 의회 통제의 결정적인 발전을 가능하게 하였음.

- ② 동 원칙은 동시에 기술적인 고려에 의해서도 정당화 되는데, 1년은 신뢰할 수 있는 예측(*prévision sérieuse*)을 가능하게 하고, 단기간의 비교를 할 수 있으며, 유효한 기한 내에 수정을 할 수 있는 합리적인 기간이기 때문. 대부분의 다른 나라에서와 마찬가지로 프랑스의 예산년도(*l'année budgétaire*)는 1월1일을 기점으로 1년간으로 이루어짐(*l'année civile*). 예외로는 영국, 일본, 캐나다의 경우 예산년도는 4월1일에 시작하고, 스웨덴과 오스트리아는 7월 1일, 미국은 10월 1일(프랑스의 경우에도 1929-1933년까지는 10월 1일이 예산개시일)에 예산이 개시
- 그러나 이러한 원칙은 바로 수정요구에 직면. 그 중 하나는 행정부에서의 요청이었는데, 예산 단년성은 행정청의 행위를 단기간에 제한함으로써 행정행위의 효율성을 감소시킬 위험이 있다는 이유. 또 다른 이유는 정치적인 요청이었는데, 행정은 의회 및 절대적인 재정위원회를 상대로 마라톤과 같은 예산과정(*le marathon budgétaire*)에서 승리하기에는 어려움을 가지고 있다는 이유에서 제기됨.
 - 프랑스 제3공화국에서는 이미 1년간의 예산기간의 틀을 확장하기 위한 시도들은 “(전년도 예산에)준하여 예산이 그대로 편성되는 (*budgets reconduits*) 예산”의 형태나 “2년간 예산(*budgets biennaux*)”으로 나타남. “(전년도 예산에)준하여 예산이 그대로 편성되는 (*budgets reconduits*) 예산”은 반복적으로 사용된 임시방편이었을 뿐 다년간 예산편성이 확립된 것은 아니었음. “2년간 예산”은 단 한번의 의결로 2년간의 국가 지출과 수입을 정하는 것. “2년간 예산”의 형태로 마지막으로 처리 된 것은 1934년 Doumergue 정부 하에서였음. 이러한 형태의 예산은 실제, “예산 심의(*discussion budgétaire*)”의 경제성을 위한 단순한 정치적인 용이성 때문에 이루어진 것일 뿐이었음. 따라서 이는 심의의 용이성을 위한 것이지 경제적인 요구에 의해 이루어진 것이 아니었음.

- 그러나 국가 역할의 증대(l'extention du rôle du l'État)와 자유주의 정치에 부여된 믿음으로 특징 지워진 제2차 세계대전 이후의 여건의 변화는 예산단년성의 원칙에 대해 근본적인 의문의 제기
- 이러한 의문의 제기에는 두 가지 측면이 고려
 - ① 국가에 의한 투자의 발전과 특정 사업의 달성에 필요한 장기적인 접근 방식과 관련된 순전히 기술적인 이유. 계속성(continuité)이 요구되는 설비지출(les dépenses d'équipement)을 1년간의 범위 내에서 해결한다는 것은 어려움이 따른다는 점
 - ② 다음으로 사회·정책적 이유. 중기 또는 장기의 계획화(la programmation)는 제2차 세계대전 이후에 현대 경제의 새로운 이념(idée)이었음. 세계 각국에서는 경제생활에 있어서 우연성(la part de hasard)과 불확실성(la part de l'aléa)을 줄이기 위한 새로운 제도를 실험. 즉 경제계획을 통한 조화로운 성장에 도달하기 위해 시장경제현상의 불확실성(réversibilité)을 극복하는 것이 가능하다는 이유
- 투자자로서의 국가역할(le rôle de l'État investisseur)의 발전 및 불확실성의 감소자로서의 국가의 역할의 발전(le développement de réducteur d'incertitudes)은 1년간의 틀을 극복하는 것을 전제로 한 것이고, 단순히 기술적인 이유를 넘어 예산에 대한 전통적인 개념의 중대한 수정(dévaluation)을 내포한 것이었음. 적용기간이 너무 짧은 1년간으로 예산의 틀을 제한하는 것은 필연적으로 구시대적인 재정 예측의 형태로 여겨지게 됨.
- 그러나 여전히 국가재정에 있어서 국가 예산을 1년간으로 한정하는 것은 유의미한 측면도 있음. 예산편성기간이 단기간으로 정해짐에 따라 경기에 대한 보다 신속한 대응이 가능한 측면도 있음. 예산은

경제상황에 따라 국가로 하여금 경기부양과 경기 억제 작용을 하도록 하는 측면도 있기 때문에, 국가재정의 전략적 측면에서 대응성을 높이는 측면도 있음. 이에 따라 예산에 있어서 단년성은 대부분의 법제 하에서 유지되고 있음.

- 따라서 프랑스의 예산법은 모순적인 요청 사이(des impératifs contradictoires)에서 균형적인 상황을 추구. 1959년 재정조직명령은 예산단년성 원칙의 유지뿐만 아니라, 특정 관점에서 예산단년성 원칙에 대한 수정을 가함. 가능한 한 예산균형의 상황을 회복하고자 하는 것과 이를 유지하고자 하는 염려는 정부와 의회의 1년간 활동의 자유를 보전하는 방향으로 전개. 그 후로 국가 구조상, 재정·경제상, 수반하는 이념들에서 발생한 변화는 일정부분에 있어서는 예산단년성 원칙을 강화하였음.

2. 수정 요구에 직면한 예산단년성 원칙

- 예산단년성의 원칙은 대혁명 이후부터 국가의 재정을 위해 정립되었고, 2001년 재정조직법(LOLF)의 제1조, 제6조, 제34조, 제39조, 제41조 및 제44조에서 재확인된 원칙임. 2001년 재정조직법 제1조를 예로 들면, “예산사업은 1 년간으로 한다”고 규정되어 있음. 그러나 이러한 예산원칙은 그 내재적인 한계를 가지고 있었고 이에 대한 수정요구가 나타남.

(1) 2001년 재정조직법 이전의 예산단년성 원칙의 내재적 한계

1) 예산단년성 원칙의 내재적 한계

- 예산단년성 원칙은 적용의 완화를 요함. 왜냐하면 재정활동(l'activité financière)과 민사년도(l'année civile)를 완전히 일치시키기 어려운 측면이 있기 때문

- ① 예를 들어 경우에 따라서는 예산이 예산사업 개시일을 지나서 승인되는 경우가 있음(예산사전의결원칙의 미준수; le principe d'antériorité budgétaire). 프랑스에선 이러한 경우가 국가차원에서는 거의 드물어졌지만, 지방자치단체(les collectivités territoriales)에서는 법상으로 가능. 예산사업일 이전에 예산이 승인되지 못한 경우에는 임시승인체제(des régimes provisoires)가 있으며, 이는 공법인(colléctivité publique)의 성격에 따라 다양
- ② 예상행위(un acte de prévision)인 예산은 변경행위(des actes modificatifs)들에 의해 예산년도 중에 수정. 이러한 변경행위는 공법인의 성격에 따라 달리 불려짐(lois rectificatif: 수정예산, décisions modificatives: 변경 결정, budget supplémentaire: 보충예산)
- ③ 12월 31일은 차년도와 모든 것이 단절을 의미하는 것은 아님.
 - 우선, 예산의 집행이 다음연도로 넘어가는 경우가 관례. 회계는 사업기간이 1년으로 결정된 사업이 예산년도 이후 한참 후에 끝나고 나서야 종료되거나(소위 무제한사업 시스템: système dit de l'exercice illimité), 어떤 경우에는 12월 31일 지나서 장기간이 소요된 이후에 종료되곤 하였음(소위 제한사업시스템: système dit de l'exercice limité). 지금의 원칙은 12월 31일에 일년 동안 종료된 사업만을 고려하여 회계를 종료하지만 연말에 진행 중인 몇몇 사업의 경우에는 그 사업이 추가기간(une période complémentaire)에 달성된다는 조건하에서 당해 연도에 포함 될 수 있음.
 - 예산사업들 간에 관련성이 존재. 한편으로 예산 집행의 결과(적자 혹은 흑자)가 사업 계속성 원칙(le principe de continuité des exercices)에 따라- 이 계속성 원칙은 국가를 제외한 다른 공공조직 모두에 적용된다- 다음연도 예산에 종종 포함되게 됨.

다른 한편으로 연말에 불용액(les crédits inutilisés)은 예산 단년성 원칙이 요구하는 것처럼 항상 모두 취소되지(annulé) 않고, 현행 모든 공공기관(les organismes publics)에서 시행되고 있는 “예산의 이월(des reports de crédits 우리의 명시이월비에 해당)”에 의해 다음 예산사업에 추가

- 1년 예산이 단순히 전년도 예산의 수치만을 근거로 하여 그대로 책정되거나, 형식상으로 (전년도 예산에)준하여 특정 예산이 배정되기도(reconduction de certains crédits, 특히 국가 예산에서는 이를 “의결된 사업(services votés)”이라고 함) 하고, 보다 드문 경우지만 국가 예산 전체가 전년도 예산에 준하여 책정되기(제3·4 공화국)도 하였음. 두 가지 기법 모두 사실상 예산 단년성 원칙상의 제한을 넘어서는 것임.

2) “원칙-예외의 구조”에서 “원칙상 인정의 구조”로 전환

- 예산 단년성에 대한 예외는 점차 보편화 되고 오히려 요청되어 짐. 다음의 3가지 이유가 있음. 우선, 어떤 사업의 경우에 그 사업의 기한이 1년 보다는 훨씬 초과하는 경우. 예를 들어 예산사업 중 국가투자사업의 경우가 이에 해당. 두 번째, 현대에 들어서는 예산이 대규모로 편성되고 복잡해짐에 따라 1년을 주기로 이를 편성하고 의결하는 것이 점점 어려워짐. 마지막으로 공공재정의 관리를 함에 있어서 경직성(rigidité)을 제거하고, 1년 단위의 구속(caecan)에서 발생하는 낭비(연말에 예산의 과다 지출이 보편화 되었다)를 줄이기 위해서 보다 장기적인 안목에서 그리고 보다 유연한 대처가 요구됨. 이러한 요구에 대처하기 위해서 다음의 3가지 중요 수단들이 강구 되어 짐.
 - ① 다년간의 예산(budget pluriannuel)으로 편성하는 기법. 다년간 예산의 기간은 정부의 임기 동안(mandat politique)으로 확장될

수도 있고, 정부 (정책)프로그램으로 나타날 수도 있을 것임. 그러나 이러한 급진적인 생각은 기술적으로 너무 앞서나간 측면이 있었고(예측의 불확실성은 단년도 예산에 있어서 만큼이나 수정 예산(rectification)의 수를 증대시킬 위험을 초래할 수도 있다) 정치적으로도 위험한 여지가 있었음(수정예산은 정치적 통제를 감소시킬 위험이 있으며, 행정부의 상황만을 확고히 할 우려가 있다). 그래서 몇몇 외국의 헌법에 허용된 “2년간 예산(un budget biennal)”의 형태로 예산이 편성되는 것이 가장 합리적으로 보여도 실제 이를 거의 적용하고 있지 않으며, 프랑코 장군 하에 스페인이나 몇몇 국제기구 등에서나 적용되고 있는 실정임.

- ② 특정 예산만을 다년간 승인하는 기법. EU법에서 흔히 “분리된 예산(crédits dissociés)”이라고 명명되는 이 기법은 현재 가장 많이 사용되고 있음. “분리된 예산”이라는 명칭으로부터 다음의 두 가지 요소가 내포되어 있음을 알 수 있음. 하나는 “crédit d’engagement” 혹은 “autorisations d’engagement(특히 투자와 관련되어서는 프로그램 승인: l’autorisation de programme)(우리의 계속비에 해당)”인데, 이는 법적(juridiquement)으로 그리고 재정적(financièrement)으로 행정부를 다년간 구속할 수 있게 됨. 다른 하나는 “crédits de paiement(연부액에 해당)”으로 이 예산은 매년 예정된 금액을 계산할 수 있도록 허용된 예산인데(일반적으로 승인될 당시에 예정표 혹은 일정에 따라), 경우에 따라서 예산이 사용되지 않았을 경우에는 다음해로 이월될 수 있음. 국가와 EU에서 사용되고 있는 이 기법은 동시에 지방자치단체(les collectivités locales)와 특정 공공단체(établissements publics)들에서도 허용됨. 이러한 계속비-연부액 시스템은 이를 이용하는 행정청의 행위를 용이하게 하고 행정부의 재정상 계획의 실현을 간편하게 하는 반면에, 계속비가 허용된 경우에 오히려 상황변화에 따른

행정부의 정책에 악영향을 미칠 수도 있고 재정균형(l'équilibre financier)이 위험할 수도 있는 경직성을 유발하기도 함¹³⁾.

- ③ 1년간 예산(budget annuel)을 순수한 지시사항의 의미를 갖는 다년간 전망의 틀로 편입시키는 기법. 이러한 기법은 다년간 지켜야 할 절차(예를 들어 국가와 레지옹 사이의 계획계약: contrats de projets ÉtatRégions)로 편입된 계획상에서 도출할 수 있고, 섹터별 프로그램에서 도출할 수도 있음(국가의 프로그램법이나 지방자치단체의 프로그램법 등). 기간 이외에 정책법(des lois d'orientation)이나 3년간 안정화 프로그램(예를 들어 유럽연합의 회원국이 제공해야만 하는) 등에서 목적이 정해질 수 있음. 재정조직법(LOLF) 제7조 상의 의미에서 프로그램(programme)도 프로그램이 정해진 공공정책에 기여하고 하나의 정부 세부예산 사업(action)이나 일체성을 가지는 세부예산사업의 실행을 위해 제공된 예산을 재편성한다는 의미에서 다년간 예산편성에 포함될 수 있음. 따라서 프로그램(programme)은 경우에 따라서 장래의 공공재정의 변화를 반영하기 위해 다년간에 걸쳐 묘사하는 단순한 예상(prévisions) 혹은 예측(projections)일 수도 있음(이러한 재정상 프로그램화 기법(programmation)이나 계획화 기법(planification)은 주로 외국의 다른 나라들에서 적용되고 있다).

(2) 2001년 재정조직법에 의한 재정개혁 당시의 예산단년성의 수정 요구

- 특정 측면에서 예산단년성의 강화는 근래에 들어서 내·외부적인 문제에 봉착

13) 전통적으로 프랑스에서는 투자 영역에만 국한되었던, 이러한 계속비 시스템은 2001년 재정조직법(LOLF)에 의해 다른 국가 세입지출로 확대되었고, 2005년 8월 26일 오르도녕스에 의해 지방자치단체에도 적용되게 되었다.

- ① 1959년 재정조직명령에 규정된 다년성의 매커니즘(les mécanismes de pluriannualité)은 비효율적이었고 동시에 원래의 취지를 벗어났음.
 - ② 다른 한편으로 유럽연합에 의한 구속은 프랑스의 국가재정을 다년성의 논리와 방식으로 하도록 구속. 단일 통화의 시행에 따른 성장과 안정협약의 요청은 유럽연합의 회원국들이 공공재정의 다년간 프로그램으로 편성하도록 강제. 이 다년간의 공공재정 프로그램은 유럽연합의 Commission과 Conseil에 제출되고, 또한 동 프로그램은 회원국들이 지켜야 할 중기계획의 목표들을 설정
- 이에 따라 국가의 “중기재정계획(la programmation financière à moyen terme)”은 점차 하나의 예산 정책의 원칙이 되어감. 2001년 재정조직법은 이러한 변화를 참조하여 계속비(des autorisation d’engagement)를 일반화함(제8조). 다른 한편으로, 제50조에서 조직법은 정부가 예산안을 제출할 시에 향후 4년간의 공공행정의 수입과 지출 모두에 대한 전망을 설명하도록 의무부과

3. 예산단년성 원칙의 수정

- 1959년 이후로 프랑스의 국가 예산은 이미 그 필요성에 따라 다년성을 상당부분 포함하고 있었음. 1959년 재정조직명령은 특히 투자 영역에서 다년성을 인정하였고, 2001년 재정조직법은 이를 상당부분 채택
- (1) 2001년 재정조직법(LOLF) 이전에 통용된 조치
- 1) 프로그램 승인(AP: les autorisations de programme 현재의 les autorisations d’engagement에 해당)
- “프로그램 승인(AP: les autorisations de programme)”은 부분적 지출(dépenses partielles)의 승인을 의미. “프로그램 승인(AP)”은 지출

작용의 다양한 단계들을 구분하였음. 1901년 학교 건설법에 의해 처음 시도된 이러한 기술은 1947년부터 새롭게 확장되었음. AP는 1947년부터 일반예산(le budget général), 특별회계(les budgets annexes), 기금(les comptes spéciaux du Trésor)의 투자 모두에 대해서 적용되었음.

- AP는 원칙적으로 예산단년성 원칙에 중대한 수정을 가함. 연말에 AP는 무효(caducue)로 되지 않음. AP는 특정할 수 없게 상당한 기간 동안 사용가능하고 또한 상당한 기간 동안 명시적인 취소(annulation expresse)의 대상이 되지 않음.
- 그러나 프로그램승인 기법에 의한 단년성에 대한 침해는 이론상으로는 제한적: 정부는 매년 그 이전에 의결된 AP에 상응하는 연부액(crédits de paiement)을 획득해야만 했고, 의회는 원칙상으로는 연부액(crédits de paiement)을 줄이거나 거절할 수 있었음. 계속비 사용계획(l'écheancier- AP)에 따라 규정된 예산사업의 집행에 배정되어야 할 연부액의 총액은 매년 각 예산의 의결에 있어서 재고될 수 있었음.
- 하지만 프로그램승인 기법의 사용은 최근에 들어 보다 더 복잡해졌고, 그 개념조차도 명확성을 결여.
- ① 적용되는 지출의 성질의 변화. 국가의 예산은 그 실현이 전적으로 AP의 사용에 적합한 전통적인 형식의 민간투자에 점점 적게 지원을 하게 됨. 오늘날에는 지방자치단체가 3/4 이상 민간투자를 실행. 국가의 예산 내에서, AP는 이 영역에 포섭하기가 보다 더 어려운 활동들에 관련된다: 연구프로그램(programme de recherche), 국제개발은행에 자본 참여 등. 따라서 전통적인 의미에 있어서의 투자지출(les dépenses d'investissement)은 오늘날 더 이상 프랑스 국가 전체 투자지출의 1/3을 넘지 못한다. 국가의 투자 예산은 점점 이질적이게 되었고, AP의 개념은 그 명확성을 잃게 됨.

- ② 기반시설의 설비 및 투자예산등이 지방 분산으로 인한 AP 시스템 관리의 복잡화. 프로그램승인기법(AP)과 연부액(CP)은 명확하지 않은 관리의 기법 및 방식과 함께 예산관리자들에게 광범위하게 위임.
- ③ 마지막으로 시스템의 적용에 있어서 개념의 전환. 예산상 염려는 재정부 장관과 특히나 예산국(la Direction du budget)이 “일종의 연부액(CP)에 의한 프로그램승인기법(AP)의 조절 매커니즘(régulation des AP par les CP)”을 실행하도록 함. 상당히 자주, CP가 AP를 통제하고, 원칙이 요구하는 것처럼, AP가 CP를 통제하지 못하게 됨. 사용가능한 CP의 총량에 따라 지출원인행위의 가능성이 제한되었고, 심지어 상응하는 AP가 존재함에도 이런 현상이 나타남. AP의 상당한 부분으로서의 차액이 사용되지 않은 채로 남아 있게 되었다(잠자는 AP: les AP dormantes).

※ 즉 우리의 법제와 관련하여 생각해 보면, 계속비가 배정되고 그 범위 내에서 연부액이 배정되어야 함에도 불구하고, 연부액의 필요성에 따라 계속비의 총액이 늘어나는 형태. 곧 이는 총사업비의 증가를 의미. 또한 이미 계속비 형태로 예산이 배정되었는데 유사한 사업의 다른 예산이 편성됨. 이에 따라 경우에 따라서는 계속비가 승인을 받은 채, 실제로 사용되지 않는 예산이 발생. 이러한 측면에서 2001년 이전의 프랑스 법제는 우리가 지금 계속비와 관련해서 제기하고 있는 문제점을 유사하게 겪었음을 알 수 있음.

2) 계획법 혹은 계획화법(les lois de programme ou de programmation)

- 프로그램법은 다년간에 걸쳐 예정된 설비공사의 완성을 위한 재정상 매커니즘의 적용에 있어서 일종의 중간적 단계. 프로그램

법은 1958년 헌법 제34조에서 명시적으로 규정되어 있고, 그 체제는 1959년 재정조직명령 제1조와 제2조에 규정되어 있음.

- 프로그램법은 다음의 세가지 주요 특징을 가지고 있음.
 - ① 프로그램법은 엄밀한 의미에서 “예산상의 한계(le cadre budgétaire)” 밖에 위치. 프로그램법은 예산(법)(la loi de finances)의 성격을 가지고 있지 않음. 프로그램법은 단지 통상적인 절차에 따라 의회가 의결하는 일반법일 뿐이었고 따라서 예산상 법적 구속을 내포하고 있지 않음.
 - ② 프로그램법은 특정 섹터에 다년간의 투자 정책을 제도화하는 것을 목적으로 함. 여기에서 도출되는 정책은 모든 것을 예측하는 계획 (le Plan)과 실제로 지출을 구속하는 프로그램승인기법의 사이에 위치
 - ③ 프로그램법은 재정계획상 어떠한 구속력도 결여되어 있음. 프로그램법에 의해서는 어떤 예산승인액도 허용되지 않음. 비록 프로그램법이 계속비사용계획(AP에 따라 규정된 예산사업의 집행에 배정되어야 할 연부액의 총액)을 포함하고 있다고 하더라도 마찬가지임.
- 프로그램법과 관련하여, 예산법은 오늘날 내용의 증가로 지향성 (intentionnalité)을 지니게 됨. 실제 이러한 유형의 프로그램법은 국방, 연구, 해외영토의 개발 등에서 사용. 이런 유형의 프로그램법들은 정해진 분야 내에서 국가의 의무를 인정하고, 경우에 따라서는 사법적 구속이 박탈된 채로 윤리적 계약의 일종인 다년간의 계획(les plans pluriannuels)과 유사. 이 계획들은 매우 다양한 영역에서 사용되고 있음: 경찰 현대화, 교정시설의 건설, 해상무역 지원 등

- 프로그램법들에 의해 예정된 지출 프로그램은 상원의 재정위원회 보고서가 이를 지적했듯이, 단순한 게시효과(un simple effet d'affichage)로 국한됨. 가장 전형적인 예는 국방프로그램법(일반적으로 5년간)임. 정기적으로 있었던 설비예산의 취소를 고려한다면, 실제로 사용 가능한 예산의 총액은 원래 의회에 보고하였던 예산승인총액과 상당한 차이가 있었음¹⁴⁾.

(2) 2001년 재정조직법 이후의 조치

1) 계속비(autorisation d'engagement: AE)의 일반화

- 과중한 부담이 있는 다년간의 예산편성 방식을 채택하지 않고, 프랑스는 다년간에는 계속비(crédits d'engagement)와 1년간에는 연부액(les crédits de paiement)으로 구분하는 “분리된 예산(crédits dissociés)”과 연말에 불용액(crédits inutilisés)을 다음 연도에 이월시키는 방식을 함께 사용함으로써 계속비 제도를 발전시켜 옴.
- 2001년 재정조직법은 프로그램예산승인(AP)의 개념을 계속비(autorisation d'engagement: AE)로 대체(동법 제8조). 동조항은 인건비 지출을 제외하고는 투자지출에서와 같이 경상비 지출(les dépenses d'investissement)에도 전면적 적용
- 예산책임자(gestionnaire)에게 보다 큰 유연성을 부여한 재정개혁의 본질적인 의의가 있음. 인건비 지출을 제외한 모든 지출은 따라서 다년간에 걸쳐 지출 될 수 있음. 즉, 예산단년성 원칙은 계속비의 집행을 위하여 1년 동안 지출원인행위(ordonnancé)가 되고 지불될 (payé) 수 있는 지출의 최고 상한을 의미하는 연부액(CP) 기법과 함께 준수됨.

14) V. Rapport de la Cour des comptes, La gestion budgétaire et la programmation au Ministère de la Défense, juin 1997.

- 여기에서 주지해야 할 것은, 사용되지 않은 계속비는 법적 구속에 의해 결산법의 범위 내에서 취소(annulation)의 대상이 된다는 점; 그러나 협의 후에 계속비는 이월될 수 있음. 연부액은 3%의 범위 내에서 다음 년도로 이월될 수 있음. 인건비에 대해서는 허용된 계속비의 총액이 허용된 인건비 총액과 같은데, 이것은 인건비 영역에서 엄격히 단년성이 유지되고 있음을 의미. 의회가 계속비를 의결함과 동시에 의회는 지출의 결산을 의결함으로써 의회의 통제가 강화됨. 즉 연부액을 결산

① 계속비(autorisation d'engagement: AE)

- 구체적으로 보면, 계속비(autorisation d'engagement: AE)는 지출원인의 대상이 될 수 있는 지출의 상한(2001년 재정조직법 제8조 제2문)을 의미. 다년간에 걸쳐 지급될 수 있는 계속비(autorisation d'engagement: AE), 이것은 행정부가 자신의 재정활동을 계획하는 데 가장 확실한 수단으로서 기능. 이런 측면에서 계속비 시스템은 공공자금의 사용을 위해서 법적·경제적·재정적으로 가장 일관되고 양호한 환경을 유도할 수 있는 장점이 있음.
- 2001년 조직법은 이러한 가능성을 모든 종류의 지출에 확대시켰는데 (그러나 인건비 지출은 여전히 1년간으로 제한됨), 왜냐하면 새로운 예산 관리 체계의 근본이 되는 예산세부사업의 다년간 프로그램 (les programmes pluriannuels d'action)은 모든 지출(dépense)에 관련되고, 또한 프로그램상에 배정된 예산승인액은 이동가능하며 (fongible), 이는 더 이상 계속비를 이전의 경우에서와 같이 투자 지출(dépenses d'investissement)에만 한정하지 않음을 의미하기 때문임.
- 예산승인의 다년성(la pluriannualité des crédits)은 한편으로는 계약의 영역(국가에 의해서 체결되는 다년간의 계약), 다른 한편으로는

경상비 지출(des dépenses inéluctables)의 영역에서 예산사업의 예산상 여지를 명확히 함.

- 반면, 예산승인기간의 확대는 공공지출에 있어서 과도한 경직성을 초래할 수도 있음. 왜냐하면 법적으로 부과된 지출의무를 진다는 것은 이것이 준수되어야 함을 의미하고, 과거의 경험에서도 알 수 있듯이, 이것은 경기에 대응하는 정부의 역할이나, 예산조정, 예산상 경제노력을 방해할 수 있기 때문
- 2001년 재정조직법은 이러한 위험성을 경감시키려고 노력. 왜냐하면 동법은 더 이상 1959년 재정조직명령에서와 같이 계속비(autorisation d'engagement: AE)가 기한의 제약이 없이 유효하다고 규정하고 있지 않기 때문(기한의 제약 없이 계속비를 운영한 결과 예산승인을 받았지만 쓰이지 않는 예산이 증가하였고, 1995년부터 정부는 이에 대한 대응책을 마련하기 위해 노력했다). 오늘날에는 계속비는 원칙적으로 1년간 사용되어야 하고, 연말에 사용되지 않은 계속비의 이월은 더 이상 자동적으로 이루어지지 않음.

② 연부액(les crédits de paiement: CP)

- 연부액(les crédits de paiement: CP)은 계속비의 범위 내에서 강제된 예산의 보전을 위해서 일년간 지출원인행위가 되고(ordonnancé) 지불될(payé) 지출의 최고상한을 의미(재정조직법 제8조 제3항). 계속비는 지출원인행위가 되거나 지불의 직접적인 근거가 되는 것은 아님. 왜냐하면 단지 하나의 사업에 납세자가 다년간의 재정활동을 재정지원하는 것은 불필요하기 때문. 따라서 지불(le paiement)은 프로그램(programme)과 예산배정의 실현 상태에 따라 분할되고 (échelonné), 조정되며(modulé), 해마다 승인

- 재정조직법 제51조는 연부액일정표(un échéancier des crédits de paiement)는 계속비(autorisation d'engagement)와 결부되지만 이 예산 집행지침은 단순히 지침의(indicatif) 성격을 지님.
- 예산단년성 원칙의 적용 형태의 완화는 연부액(crédits de paiement)이 필연적으로 책정된 계속비에 의존한다는 것을 의미하는 법적·실무적인 원칙의 엄격성을 강조하는 것으로 파악되어서는 안됨. 예산단년성 원칙의 적용 완화는 예산정책(politique budgétaire)이 오늘날 계속비에 의해 운영되는 것을 의미하는 것이고 또한 인건비 지출과 같은 특별하고 민감한 영역에서 재정조직법은 “허용된 계속비의 총액은 연부액의 총액과 같다”고 규정. 이는 인건비 영역에서는 예산승인액이 여전히 엄격히 법상으로 단년성의 원칙이 적용되고 있음을 의미

③ 불용된 연부액의 이월 가능성

- 연말에 불용된(inutilisés) 예산의 이월(les reports de crédits)도 재정조직법 제15조에 의해 그 체제가 변경됨. 전통적으로 재정조직법에 의해 재확인된 원칙은 “일년 동안 허용된 예산과 정해진 고용허가의 상한은 다음연도에 어떤 권리도 발생시키지 않는다”임. 그러나 불용예산의 단순한 취소는 부정적인 효과를 발생시킬 가능성이 있음(다년간 예산관리의 불가능성, 연말에 예산의 과다사용, 유사한 예비비의 구성, 투자의 불이익). 1959년 재정조직명령 역시 광범위한 이월을 허용했는데, 특히 투자영역에서 빈번히 이루어졌음(재정부 장관에 의해 합산되어 이월될 수 있었음).
- 2001년 재정조직법 하에서는 연말에 사용가능한 예산은 마찬가지로 이월될 수 있음. 즉 다음연도 예산에 추가될 수 있지만, 재정부 장관과 해당 장관 공동의 부령(arrêté)에 의해 3월 31일 이전에 공표

되어야 함. 이것은 과거에 실무상 이루어졌던 뒤늦은 예산의 이월을 회피하기 위한 것임. 오늘날에는 이러한 제한이 보다 강화되었음. 예산사업의 시행중에 사용되지 않을 수도 있는 계속비의 경우에는 이월될 수 있지만, 이 이월이 없는 경우에 불용액은 무효가 됨. 이 점에서 과거에는 불용액은 기한의 제한 없이 유효했던 것과 차이가 있음.

- 예산의 이월은 동일 프로그램 상에서 이루어지거나 동일 프로그램이 없는 경우에는 동일 목적을 수행하는 프로그램 상에서 이루어질 수 있지만 불용액이 인건비 지출을 위해 사용될 수는 없음.
- 사용가능한 연부액에 대해서는, 이 연부액은 당초 예산의 3%의 범위 내에서 이월될 수 있고, 의회에 의해 그 한도가 인상될 수 있는 이러한 제한은 그러나 인건비에서는 인상될 수 없음.

2) 프로그램법(les lois de programme)

- 2001년 재정조직법은 프로그램법에 대해 더 이상 언급하고 있지 않음. 그러나 여전히 프로그램법이 헌법 제34조에 의해 규정되어 있는 것처럼, 여전히 실효성을 가지고 있음.

(3) 예산에 다년성을 부여하기 위한 새로운 시도

- 1976년에 Renaud de la Genière는 “다년간의 계획화(programmation)는 현대 예산개념의 가장 발전된 종합체이다”라고 지적. 그러나 다수의 공공재정법 전문가들이 오랫동안 공유했던 중요성의 재인식에도 불구하고, 이에 대한 효과적인 조치의 실현은 종래에는 제도화 되지 못했음. 그러나 “계획을 수립한다는 것”은 결정권자에게 정책의 실행을 위해 충분한 시간을 활용하게 해주고, 예산책임자에게는 예산을 집행하는 데에 필요한 기간과 예측가능성을 부여하며 책임 의식을 느끼게 하는 장점이 있음.

- 최근에 예산상 다년성의 문제가 재조명 되었던 것은 바로 성과주의 문화(une culture de la performance)의 발전에 힘입은 것임. 과도한 부채와 유럽연합의 구속과 관련된 재정상의 절대적 요청 및 공공재정의 통제에 대한 재고의 결합은 2008년도에 헌법상 두 조항의 신설을 유도하였음. 그러나 헌법상 새로운 조항의 추가가 예산단년성 원칙에 대하여 근본적인 문제를 제기한 것은 아니라는 점은 주지해야 함.

1) 다년간 예산의 계획화(la programmation budgétaire pluriannuelle)

- 프랑스에서 국가의 예산 전략은 오늘날 RGPP(공공정책에 대한 일반적 재검토: Révision générale des politiques publiques)의 기반위에 체계화됨. 예산전략은 국가지출의 3개년 계획(programmation triennale)의 발전에 초석이 됨. 3개년 계획(programmation triennale)은 예산단년성 원칙에 문제를 제기할 수도 있는 전체적인 의회 결정의 대상이 되지 않음. 이 계획은 예산 편성 시에 예산담당부처의 부서들에 의해 수립. 오직 첫 번째 연도의 예측만이 예산 의결 시에 계속해서 의회 의결의 대상이 됨. 여기에서 국가의 수입은 예산계획(programmation)의 대상이 되지 않는다는 점을 주지해야 함.

※ 국가의 수입승인은 보다 엄격한 의회의 승인 대상임.

- 이러한 절차는 보다 효율적인 재정운영에 동참하고 그 결과, 공공재정의 더 나은 통제가 가능해짐을 의미. 예산책임자(gestionnaire)는 자신의 목적을 실현시키기 위해 필요한 시간을 사용할 수 있으며 자신에게 배정될 예산의 변화에 대하여 보다 나은 예견가능성을 누릴 수 있게 됨.
- 정책결정자(les décideurs politiques)는 예산정책협의(DOB: Débat d'orientation budgétaire)시 및 국가의 다년간의 예산이 포함된 “공공

재정프로그램법안(projet de loi de programmation des finances publiques)”이 정부에 의해 제출된 때에 “다년간의 선택(des choix pluriannuels)”에 대해 논의할 가능성을 가지게 됨.

2) 공공재정의다년간프로그램법(la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques)

- 공공재정의다년간프로그램법은 2008년 7월 23일 헌법 개정에 의해 제도화 되었다. 이에 따라 개정된 헌법 제34조에 따르면, “계획화 법률(les lois de programmation)은 국가의 활동임무를 결정한다. 공공재정의 다년간의 방향은 계획화법률에 의해 정해진다. 계획화법률은 공공행정회계의 균형을 목적으로 한다”고 규정
- 비록 프로그램법이 재정계획상의 모든 강제성이 결여되어 있다고 하더라도, 헌법에 의해 다년간의 방식이 비로소 확립되었다는 측면에서 의의가 있음.
- 여전히 프로그램법은 예산(법)이 아니라 일반법(les lois ordinaires)일 뿐이지만, 국가의 대표자들에 의해 의결됨으로써, “안정과성장협약(le Pacte de stabilité et de croissance)”에 의한 의무들(engagements) 뿐만 아니라 앞으로 지속되어야 할 “국가관리이념(une logique de gestion de l’État)”에 공식적인 성격을 부여하였다는 측면에서 헌법적 의의가 부여됨.
- 또한 “공공재정의 통제(la maîtrise des finances publiques)”가 공공재정의 전체적 관점에서 이루어질 수 있게 되었다는 점도 중요. 즉 공공재정의 통제가 공공섹터 전체의 수입과 지출을 고려할 수 있게 되었음을 의미. 실제 공공재정을 이루는 주체(les acteurs)와 구조(les structures)를 서로 독립적 요소로 보는 것, 나아가 적대적인(antagoniste) 관계로 파악하는 것이 중단됨을 의미. 여기에서 기준이 되는 다년간의 방향(les orientation pluriannuelle)은 공공재정 전체에서

공공재정시스템의 다년간의 방향을 의미하고, 다년간의 방향이 공공회계의 균형을 고려해야 함을 의미함.

- 여기에서 특히 강조되는 것은 이러한 접근법이 헌법적 차원에서 규정되었다는 점. 사실 추진되는 당장의 재정상 목적을 넘어서, 이러한 진전은 현재 제도를 이루고 있는 이론적인 틀의 근본적으로 중요한 변혁을 의미. 이것은 “국가공공재정컨퍼런스(la Conférence nationale des finances publiques)”가 창조한 공공재정을 전체적인(holistique) 의미에서 바라보는 것과 같은 논리적 연장선상에 있음.
- 달리 말하면, 재정에 관한 이런 규정들 뒤에서 현대 사회의 민감성(fragilité)과 복잡성(complexité)에 민감한 새로운 인식 태도(une attitude intellectuelle nouvelle)가 출현하였음을 의미. 그것이 비록 바로 특정할 수 없다 하여도, 다른 나라에서와 마찬가지로 공공재정의 건전화 정책의 성공이 재정주체들 사이에 존재하던 관계에서 도출되어야 한다는 것과 실무적인 관점에서 결과를 도출해야 한다는 점에 달려있다는 점은 부정할 수 없음. 예외적으로 하원의 재정위원회의 보고자가 2008년 7월의 “정책토론(le débat d’orientation)”의 사전 보고서에서 강조한 것처럼, 재정시스템을 이루는 각 영역을 통제하는 것뿐만 아니라 “공공수입의 다년간의 관리를 촉진하는 것”이 필요.
- 우선 “국가 예산의 다년간의 프로그램(la programmation pluriannuelle du budget de l’État)”은 국가의 지출 통제에 관련한 예산 기법에 의해서만 이루어짐. 국가예산프로그램은 언뜻 보기에 예산책임자(gestionnaire)만 관계되는 것으로 보이지만, 헌법에 속한 “예산계획화법(la loi de programmation)”인 두 번째 조치는 헌법에 근거하고, 공공재정전체를 고려하며 정치적 사건으로 나타남. 이는 정치적 대표자(des représentants du pouvoir politique)가 이 개혁의 원인이라는

점을 확인할 수 있음. 상원의원인 Alain Lambert와 하원의원인 Didier Migaud에 의해 작성된 LOLF의 적용에 대한 정부에 제출된 보고서는 “다년간의 예산 프로그램(programmation budgétaire pluriannuelle)”의 시행 당위성을 주장하였고, 2007년 12월 12일 “공공정책현대화 위원회(conseil de moderisation des politiques publiques)”시에 대통령에 의해 공식적으로 개시

- 공공재정에 있어서 이러한 발전은 정치와 경영 사이에서 삼투압이 진행 중이라는 것을 드러냄. 공적 자금의 관리에 대해서 비로소 합리적으로 관리해야 한다는 문화적 환경 속에서 공공재정의 새로운 통제가 구체화 된 삼투압을 뜻함. 그러나 여전히 다년간 계획화 내에서 한편으로는 지출과 수입을 다른 한편으로는 공공재정의 모든 구성요소들(국가, 지방자치단체, 사회보험)을 포함하는 조치를 제도화 하는 것에는 보다 장기적인 시간이 소요될 것임.
- 이러한 관점에서 해결해야 할 근본적인 문제는 “다년간의 계획의 헌법화(une constitutionnalisation de la programmation pluriannuelle)”가 국가를 구속할 수 있는가 하는 것과 다른 공공섹터의 부분에 까지도 확장될 수 있는가 하는 데에 있음. 헌법의 한 조항에 다년간의 프로그램을 구체화 하였다는 사실 하나만으로는 실효성(une réelle effectivité)을 부여하기에 충분하지 않음. 따라서 첫째로 정치권이 그 절차를 적용할 의사를 가지고 있어야 하고, 둘째로 이러한 다년간의 계획에 법적인 구속력을 부여해야만 함.
- 그러나 2008년 이후로 적용된 두 가지 절차들은 이미 매우 긍정적인 측면을 가지고 있음. 재정에 있어서 관리(gestion)의 문화가 점차적으로 정치권 전부와 시민들에게 스며들어야 함을 넘어, 공공 섹터의 더 나은 성과관리로의 진전을 의미

IV. 프랑스의 실제 계속비 적용 현황

- 2011년도 프랑스 예산(LOI n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010)에서 계속비의 편성 실태를 살펴보면, 2011년도 재정조직법 제34조II의 1°에 따라 2011년도 예산의 두 번째 부분 제68조에 계속비에 관한 일반규정이 있음.

제68조

2010년도에 각 장관들에게 일반예산에서 동법의 부속서 B에 정의된 미선별 배정에 따라 계속비와 연부액의 총액은 각각 380,947,060,452 유로와 379,420,937,490 유로가 허용된다¹⁵⁾.

[표 3] 2011년도 예산 부속서 B의 일부

MISSION	AUTORISATIONS d'engagement	CRÉDITS de paiement
Action extérieure de l'Etat	2,653,528,200	2,624,333,470
Action de la France en Europe et dans le monde	1 732 259 877	1 702 066 858
Dont titre 2	532 851 524	532 851 524
Rayonnement culturel et scientifique	595 759 909	596 560 415
Dont titre 2	89 160 944	89 160 944
Français à l'étranger et affaires consulaires	325 508 414	325 706 197
Dont titre 2	188 988 991	188 988 991
Administration générale et territoriale de l'Etat	2 597 732 102	2 595 921 540
Administration territoriale	1 733 058 454	1 733 527 409
Dont titre 2	1 437 254 632	1 437 254 632

15) Article 68 Il est ouvert aux ministres, pour 2010, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de 380 947 060 452 € et de 379 420 937 490 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

- [표 3] 에서 볼 수 있듯이 모든 예산이 계속비와 연부액으로 편성됨. “국가외부활동(Action extérieure de l'Etat)”의 경우에 예산에 인건비가 포함되어 있지 않음을 알 수 있고, 바로 하단에 “유럽과 세계 속에서의 프랑스의 활동(Action de la France en Europe et dans le monde)”의 예산상에는 인건비(titre 2) 항목에서 계속비와 연부액의 총액이 동일함을 확인할 수 있음.

[표 4] 2009-2011 예산승인액 변동표

94 COUR DES COMPTES

Evolution de la programmation des crédits 2009-2011

En millions d'euros	2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	392 020	379 028	380 947	379 421	378 516	368 542
LFR	24 184	23 445	30 270	29 981	6 721	5 183
<i>Ouvertures de crédits</i>	31 004	30 287	38 814	38 202	9 092	7 603
<i>Annulations de crédits</i>	6 820	6 842	8 545	8 220	2 371	2 420
Mouvements administratifs hors FDC	8 307	3 089	9 130	3 429	10 888	2 022
Reports (article 15)	8 390	3 172	9 148	3 447	10 910	2 043
Virements (article 12-I)	147	140	80	74	222	225
<i>Ouvertures de crédits</i>	-147	-140	-80	-74	-222	-225
Transferts (article 12-II)	4 470	4 015	1 879	3 109	475	481
<i>Ouvertures de crédits</i>	-4 470	-4 015	-1 879	-3 109	-475	-481
Décret d'avance (article 13)	709	712	2 116	1 846	1 000	916
<i>Ouvertures de crédits</i>	-774	-777	-2 116	-1 846	-1 000	-916
Décret de répartition dépenses accidentelles (article 11)	29	29	29	30	11	11
<i>Ouvertures de crédits</i>	-29	-29	-29	-30	-11	-11
Annulations (articles 14 et 17)	-18	-18	-18	-18	-22	-21
Fonds de concours	4 149	3 500	3 570	3 122	7 502	3 829
Total des crédits disponibles	428 661	409 063	423 917	415 953	403 628	379 575
Poids des mouvements de crédits (hors FDC)	32 492	26 534	39 400	33 410	17 610	7 204
Poids des mouvements de crédits en % de la LFI (hors FDC)	8,29%	7,00%	10,34%	8,81%	4,65%	1,95%

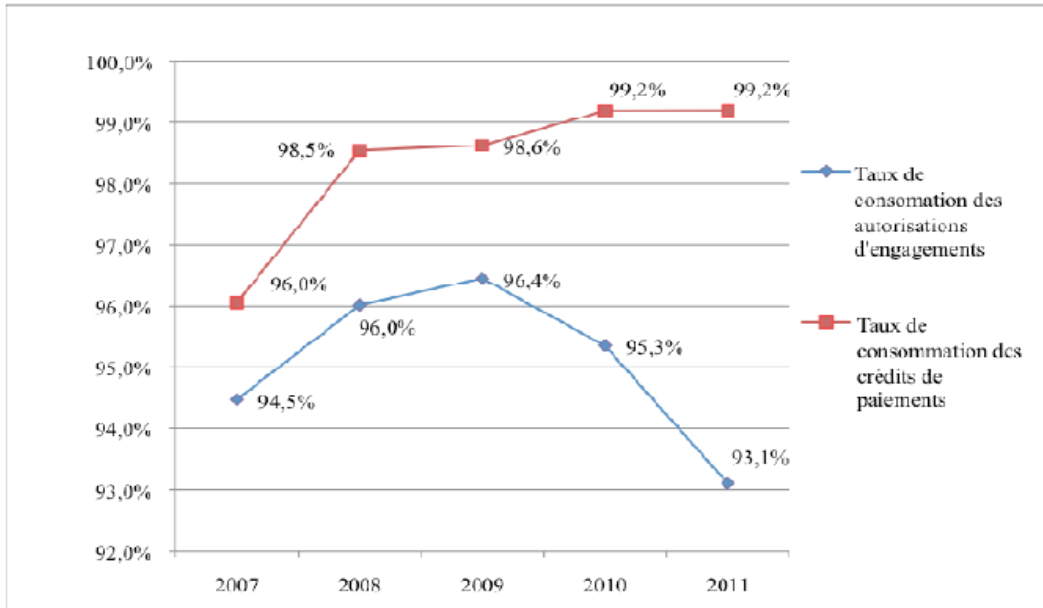
Source : Cour des comptes

출처: Cour des comptes RAPPORT SUR LES RESULTATS ET LA GESTION
BUDGETAIRE DE L'ETAT EXERCICE 2011, p. 94

- [표 4] 에서는 최초 예산(LFI) 상에서의 계속비(AE)와 연부액(CP)과 수정예산(LR) 상의 계속비 연부액의 변동 및 예산의 이·전용 상의 예산액의 변동을 파악할 수 있음.

[표 5] 조세환급 및 감면 이외에 일반예산에 있어서 계속비와 연부액 사용추이

Consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du budget général hors remboursements et dégrèvements



Source : Cour des comptes

출처: Cour des comptes RAPPORT SUR LES RESULTATS ET LA GESTION BUDGETAIRE DE L'ETAT EXERCICE 2011, p. 97.

- [표 5] 상에서 붉은색 선은 계속비의 사용율, 푸른색 선은 연부액의 사용율을 연도별로 나타냄.
- 2011년도 국가의 예산상 결과와 관리에 관한 프랑스 회계원의 보고서를 인용해 보면, 프랑스에서도 계속비가 당초 예산 편성 당시보다 증가하고 있음을 알 수 있음. 동 보고서를 보면 “2011년 당초 예산은 일반회계 상에서 378,520,000,000 유로가 계속비로 편성되었고, 이는 2010년도에 비해 2,430,000,000 유로가 증가한 실정이다. 하지만 이 단계에서는 아직 미래의 투자지출과 경제

활성화를 위한 예산은 반영이 되어 있지 않다. 실제 다양한 방식을 통해 이루어진 사용 가능한 계속비는 2011년과 2010년에 423,920,000,000 유로와 403,630,000,000 유로에 이르렀다”고 분석하고 있음. 따라서 실제 계속비는 2,430,000,000 유로 증가한 것이 아니고 13,150,000,000 유로가 증가했다고 분석¹⁶⁾.

V. 시사점 도출

- 1830년대에 행정부가 예산을 편성·집행하고 의회가 이를 승인·통제하는 예산과정이 정립된 이래로, 예산 집행의 있어서 행정부의 자율성과 민주주의의 당연한 귀결로서의 의회의 예산에 대한 승인은 현대 재정법의 근간이 됨. 이에 따라 행정부의 예산사업을 일정한 기한 동안으로 한정하고 이를 평가하는 목적에서 도출되는 예산 단년성 원칙은 중요한 예산원칙으로서 각국의 법제에서 여전히 인정되고 있는 원칙임.
- 그러나 이러한 예산단년성 원칙은 국가 재정의 여건 변화와 규모의 성장, 국가 역할의 변화 등에 있어서 그 수정 또는 적용의 완화 요구에 직면하게 됨. 예산의 의회 통제 영역에서 예산단년성 원칙은 준수되어야 함을 근간으로 예산편성과 예산전망에 있어서 다년성의 개념을 보완하는 체제가 구축됨.
- 이에 따라 계속비 제도는 그 정당성을 가지고 있음. 다만 프랑스와 한국의 계속비 제도를 분석한 결과, 한국의 계속비 제도는 너무 복잡하고 다른 제도와 중첩되는 측면이 존재, 또한 행정부의 예산 집행의 자율성과 예산편성권한을 강조한 나머지 의회의 예산승인권력에 대한 장치가 미흡하다는 점을 알 수 있음. 다른 측면에서, 국가의

16) Cour des comptes RAPPORT SUR LES RESULTATS ET LA GESTION BUDGETAIRE DE L'ETAT EXERCICE 2011, p. 103.

역할이 변화되었음에도 불구하고 계속비 제도의 적용을 대규모 사업과 연구개발 사업등으로 한정하는 것에 대한 재고가 필요한 시점임.

- 마찬가지로 투입위주의 품목별 예산제도에서는 다년간 예산사업에 있어서 사업비의 집중은 불가피함. 성과주의 예산제도의 도입을 통해 투입과 결과의 피드백 구조가 확립되어야 할 필요성이 제기됨.
- 예산은 기본적으로 예측행위이기 때문에, 예산의 집행 단계에서 현실에 대응하기 위한 수정은 반드시 필요한 것임. 그러나 그것은 적어도 의회가 행정부에 승인한 사업과 총액 내에서 이루어져야 함. 불가피하고 예측 불가능한 사업의 경우에 제한적으로 예산사업을 새로 추진하고, 그 재원의 마련도 국가의 전체의 재정 균형 하에 이루어져야 함에도 불구하고 지금 우리의 현실은 행정부가 필요성을 인식하면, 의회의 묵인 속에서 새로운 예산사업이 추진되는 실정임. 이는 의회의 예산승인권 에 대한 중대한 침해임에도 불구하고 이러한 현상이 빈번히 발생
- 다년간에 걸친 예산 편성에 있어서, 초기에 사업 예산의 과소 측정 문제와 예산 집행에 있어서 분산 투자의 문제는 2012년 국가 재정법 개정에도 불구하고 여전히 남아 있는 과제임. 계속비 정보에 대한 투명성의 문제는 제34조 3의2호 추가로 어느 정도 해결되었다고 하나, 제39조 제2항과 제3항의 개정이 분산투자의 문제를 해소하였다고 보기는 어려움. 계속비의 형태로 진행되는 사업 예산액의 평가가 예비타당성 조사와 제50조에 의해 기획재정부 장관이 중첩적으로 통제하고 국회에 보고된다고 하더라도 행정부가 사업추진을 무리하게 추진하는 경우에는 이에 대한 적절한 통제장치가 미흡. 이에 대해서는 예산 성실성 원칙에 대한 연구가 필요하고 나아가서는 헌법에 의한 추상적 규범통제에 대한 심도 있는 연구가 필요함.

참고문헌

국내 문헌

국회예산정책처, “국가재정법 이해와 실제”, 2012, 890면.

국회예산정책처, “2012년도 대한민국 재정”, 2012, 515면.

국회예산정책처, “총사업비관리제도 평가”, 2009, 87면.

프랑스 문헌

BARILARI A. et BOUVIER M., La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État, L.G.D.J, 3eéd., 2010, 261 p.

BOUVIER M., ESCLASSAN M.-C., et LASSALE J.-P., Finances publiques, 9eéd.,L.G.D.J., 2008, 949 p.

CAMBY J.-P., (ouvrage coordonné), La réforme du budget de l'État, 3eéd.,L.G.D.J.,2011,422P

DAMAREY S., Finances publiques, Gualino éditeur, 2006, 672 p.

FAVOREU L., et PHILIP L., Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 15eéd.,Daloz,2009,p.863

GAUDEMET P.-M. et MOLINIER J., Finances publiques, tome 1, Montchrestien, 1996, 577 p.

LASCOMBE M. et VANDENDRIESSCHE X., Finances publiques, 7^eéd.,
Dalloz,2009,p.200.

MORDACQ F., Les finances publiques, Que sais-je ?, PUF, 2011, 127 p.

PHILIP L., L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois
de finances, document d'études, n° 5.01, La documentation
Française, 1998, 47 p.

PHILIP L., Ordonnance de 1959 et la loi organique de 2001 relatives
aux lois de finances, documents d'études, La Documentation
française, n°5.01, 2004, 64 p.

Cour des comptes RAPPORT SUR LES RESULTATS ET LA GESTION
BUDGETAIRE DE L'ETAT EXERCICE 2011, 308 p.